

交通まちづくりのための合意形成の場のあり方に関する研究*

Study on Desirable Field of Building Consensus in Transportation Planning*

青木奈緒子**・久保田尚***・五反田八紘****・吉田学*****

By Naoko AOKI**・Hisashi KUBOTA***・Yahiro GOTANDA****・Manabu YOSHIDA*****

1. はじめに

近年、他分野に比べ遅れをとっていた交通計画においても、説明会方式の参加だけでなく、計画段階での住民の参画の重要性が高まってきている。そのような中、計画の立案や採択段階において、住民と行政または関係住民同士の意見交換の場として、ワークショップ（以下WS）、協議会などの適用事例が多く見られるようになってきた。しかし、このような住民からの意見を取り入れる場が用意されていても、さまざまな問題によって、思うように進まないケースも出てきているという現状がある。

そこで、本研究では、合意形成の場の事例を調べる中で、あるいは実際に参加させてもらう中で、それぞれの場で生じた問題や課題を整理し、その要因について考え、交通まちづくりにおける合意形成の場のあり方について考察を加えることを目的とする。

2. 合意形成の場における課題整理

(1) 本研究で扱う合意形成の場

本研究で扱う合意形成の場とは、交通計画を検討する際に、関係住民、道路管理者、学識者などが集まって議論を進めながら合意形成を図っていく場のことで、主に協議会、懇談会、研究会、WSなどが挙げられる。WSとは会議の一形態であるため、他の3つとは少し位置づけが異なるが、本研究ではこれらの4つの場の事例を参考に、合意形成の場での課題を整理していくことにする。今回参考にした事例は表1に示す（表1）。

(2) 問題の特徴

いくつかの事例を調べて明らかになった問題を整理

*キーワード：合意形成、交通まちづくり

**非会員、埼玉県 東松山県土整備事務所

(埼玉県東松山市六軒町5-1、

TEL0493-24-)

***正員、工博、埼玉大学大学院理工学研究科

****非会員、オリエンタルコンサルタンツ

*****非会員、埼玉県

表1 事例一覧

名称（開催期間）	議論の内容
(1) 鎌倉地区交通計画研究会(H7~13)	TDM施策について
(2) 鎌倉駅周辺地区交通計画懇談会(H11~13)	社会実験の計画・実施
(3) 今小路通り歩行者専用道路専門部会(H18~)	歩行者専用道路の整備
(4) 中心市街地交通管理計画策定協議会(H9~11)	社会実験の計画・実施
(5) 飯沼通りを考えるオープンサロン(H13)	社会実験の総括
(6) 飯沼通りワークショップ(H13~14)	市民案について
(7) 水川参道周辺地区まちづくり交通計画検討協議会(H11~)	水川参道の整備推進
(8) 大宮駅周辺地区交通計画策定協議会(H17~18)	大宮駅周辺の交通計画
(9) 船場通り交通運用検討協議会(H18~)	交通処理法と賑わいの創出
(10) 史跡武蔵国分寺跡周辺地区まちづくり協議会(H17~)	まちづくり計画の方向性
(11) 史跡武蔵国分寺跡周辺地区まちづくり計画ワークショップ(H17~18)	まちづくり計画の方向性
(12) 国分寺高校東通り周辺地区交通安全まちづくり協議会(H18~)	交通安全と居住環境の向上
(13) 谷中地区交通問題検討ワークショップ(H15~)	交通問題の検討
(14) 一級国道254号和光市白子地区における交通安全対策研究会(H18~)	交通事故防止対策
(15) 一級国道463号入間市豊岡地区交通安全対策ワークショップ(H18~19)	交通事故防止対策

表2 問題の分類

種類	内容	例
① 中と外の問題	参加していない住民からの協議会やWSに対する不満	・社会実験に対する苦情 ・勝手なことをしているというイメージ
② 住民と行政の問題	住民の中に存在する行政に対する不信任	・行政の姿勢に対する不満
③ 中の問題	議論の停滞・発散	・会議の役割からの逸脱 ・認識の共有化の欠如

すると、それぞれの特徴から大きく分けて3つのパターンに分類できる。一つ目は、参加していない住民からの協議会やWSに対する不満などの「中と外の問題」。二つ目は、行政に対する不信任の存在というように、「住民と行政の問題」。三つ目は、合意形成の場での議論の停滞や発散など、合意形成の場の「中の問題」である（表2）。

3. 事例研究

(1) 埼玉県の交通安全施策の動向

埼玉県では、毎年交通事故が多く発生しており、平成17年度の結果を見ると、交通事故による死傷者数は全国ワースト2位であった。その中でも、交差点事故は全国ワースト3位、高齢者事故は全国ワースト4位、自転車事故は全国ワースト1位となっていた。

このような状況を受け、埼玉県では、「埼玉のみち道路見える化計画」の一環として、県内における死傷者事故多発地点の安全性向上を目指し、行政主導による従来型の交通事故対策に加え、道路利用者の参加による交通安全対策の実施を行うに至った。

県民参加型で交通安全対策を検討していくモデル地区として、県管理国道のうち、もっとも事故件数が多い

「一般国道254号和光市白子2丁目（和光陸橋）」と、県管理国道のうち、交通事故率が高い「一般国道463号入間市豊岡1丁目」が選定された。一般国道254号和光市白子2丁目（和光陸橋）は通過交通が多い地域を結ぶ主要な幹線道路であることから、道路利用者からヒヤリ・ハット体験の収集を行い、道路管理者と学識者のみの研究会が設置され、集めたヒヤリ・ハット体験をもとに交通事故対策が検討されていった。一般国道463号入間市豊岡1丁目では、地域住民の利用が多いということからWSを開催して対策が検討されていった。以降は、一般国道463号入間市豊岡地区交通安全対策WSの概要について説明する。

(2) 一般国道463号入間市豊岡地区の特徴

今回のWSの対象となったのは、一般国道463号/埼玉県入間市豊岡1丁目の約480m区間であり、沿道に大規模商業施設や団地があること、歩行者の交通量が多いこと、緩やかな下り勾配になっていることなどの特徴がある。そのような状況の中、歩行者・自転車利用者に関する事故が多く発生しており、また、出会い頭・右折事故の割合も県内国道の平均と比べ、高くなっているのが発生している事故の特徴である。

今回対象となった道路は、地域住民の利用が多い幹線道路であるということから、地域住民を交えてWSを開催し、対策を検討していくこととなった。地域住民の参加者は、入間市に設置されている「入間市交通安全対策推進協議会」のメンバーで、今回の対策実施区間に該当する地区の役員の方から、事務局である埼玉県が選出した。その内訳は、小学校関係者、中学校関係者、老人クラブ、幼児交通安全クラブ、交通安全母の会、バス会社、交通安全協会、タクシー会社、沿道の大規模商業施設関係者である。また、今回のWSは、埼玉大学大学院の学生がファシリテーターを務めるなど、学生が主体となって進められた。

(3) WSの開催

平成18年8月に第1回、9月に第2回、11月に第3回が開催され、平成19年3月に行われた第4回WSをもって終了した。第1回では危険箇所や問題点の抽出を行い、第2回ではそれぞれの問題点に対する対策案について議論し、第3回では実際に取り入れる対策を決定した。第3回で合意が得られた後、およそ4ヶ月間で対策を実施し、第4回でその対策完了の報告を行った。

a) 第1回WS ～問題点の抽出～

第1回WSでは、グループに分かれて実際に現地を歩き、いろいろな視点（ドライバー、自転車、歩行者、高齢者、子供）で観察してもらい、どの場所がどのように

危険であるかという意見を出し合った。

b) 第2回WS ～対策案の検討～

第1回WSで参加者の方から出していたいただいた問題点と、実際の事故事例の内容より以下の4つの方針が導きだされた。

- ① 自転車への対策
- ② 信号機なしの交差点での出会い頭の事故対策
- ③ 信号機ありの交差点での安全対策
- ④ バス待ちの人への対策

これらの方針に沿ってグループで具体的な対策案について議論してもらった。また、第2回では、WSの特徴の一つである「参加者が楽しめる」ということに着目し、グループごとに考えてもらった対策案で一番オリジナリティのある案を投票形式で選ぶといったようなコンテストも行った（図1）。



図1 コンテストの様子

c) 第3回WS ～実施する対策の合意形成～

第3回では、第2回に出していただいた対策案について住民側のイメージと、事務局側のイメージが食い違っていないかなどを確認しながら、実際に行う対策を決定していった（表3）

表3 実施した対策内容

方針	対策内容
1 自転車への対策	自転車のスピードを落とすために歩道に凹凸をつける。
2	標識を設置し、自転車利用者へ注意を促す。
3	歩道部分の植栽の撤去、歩道が狭い箇所の拡幅する。
4 信号機なし	私道部分のカラー舗装。
5 交差点での	押しボタン式の信号機の設置。
6 出会い頭の	国道の交差点部のカラー舗装。
7 事故対策	横断歩道の移設。
8 信号機あり	交差点付近のカラー舗装。
9 の交差点で	交差点付近の植栽を撤去して視認性をよくする。
10 の安全対策	標識を大型化し、見やすくする。
11	バス停付近の路面表示をし、バス待ちの人のスペースを確保する。
12	バス停を広い場所に移設する。
13 人への対策	バス停付近に照明灯をつける。
14	柵の切れ目をなくし、横断歩道以外で歩行者を横断させないようにする。
15 その他	植栽の高さを低くする。
16	私道巻き込み部分の幅員を狭くする。
17	ハード面だけでなく、ソフト面対策。交通安全教育を強化する。

d) 第4回WS ～対策完了の報告～

第3回WS後、すぐに工事が行われ、私道部のカラー舗装（図2）や、交差点のコンパクト化（図3）、植栽の

撤去（図4）など、第3回で決定した対策が行われていった。第4回WSでは現地を歩き、対策が完了した箇所を一つずつ確認していった。また、WSを終了するにあたって、参加者の方から今回のWS全体に対する感想を伺ったところ、行われた対策そのものについての評価と同時に、普段あまり関わる機会のない人々ともこのWSを通じて意見をかわすことができたことに対する評価や、交通安全に対する意識が高まったといった肯定的な意見をいただくことができた。埼玉県では今後、事故の発生状況を見ながら対策後の効果の検証を行っていく予定である。



図2 私道部のカラー舗装（左：対策前、右：対策後）



図3 交差点のコンパクト化（左：対策前、右：対策後）



図4 植栽の撤去（左：対策前、右：対策後）

（4）今回のWSから

第1回において参加者から挙げられた問題点と、実際に発生している事故との関係を見てみると、それらは以下の3つに分類できた。

- ① WSの意見と事故事例が一致
- ② 事故は起きていないが、WSで危険が指摘された
- ③ WSでは意見が出なかったが、事故が起きている

①については、明らかに危険である箇所を把握することができたことがわかる。②については、事故事例からは把握しきれない潜在的な危険を発見することができたということであり、WS本来の目的が果たせたと言え

る。③については、実際に事故も起きており危険であるにも関わらず、それを危険だと感じる人が今回のWS参加者の中にはいなかったということになる。これは、国道という利用者の幅が広い道路を対象とした今回のようなケースでは、道路利用者からの意見を十分に得ることができなかった、つまり、メンバー構成に問題があったという可能性が考えられる。

4. 合意形成の場のあり方に関する考察

（1）中と外の問題

「中と外の問題」の主な要因となっているものには、メンバー構成・参加者の選出方法・議論の位置づけ・周知方法・目的・対策の影響が及ぶ範囲がある。

中と外の問題を作らないためには、メンバー構成および参加者を選出する際に特によく検討しなければならない。また、選出方法に関連して、『代表制』の問題が関わってくる。ここで扱う『代表制』とは、その会議で決定されたことが、そのまま住民全体の意見として扱われることになりうるかということである。参加者がすべて選挙によって選ばれる場合、代表制は成立することになるだろう。しかし、構成メンバーの中に、行政、警察、道路管理者がそろっている場合や、ある程度決定権を持った会議として位置づけられている場合、その会議で決定されたことは必然的に事業化につながり、あたかも住民全体の意見として取り扱われ、代表性が成り立っているようにみえてしまう。この点が、中と外の問題に関係する大きな要因である。

事例研究で取り上げた「一般国道463号/入間市豊岡地区交通安全対策WS」では、中と外の問題は起きなかったが、中と外の問題の可能性を含んでおり、問題の種類としてはここに位置づけられる。

（2）住民と行政の問題

今回調べた事例の中でも、過去の行政の対応に対する不満を示し、住民の中に行政への不信感が存在している例が多く見られた。不信感を抱かせる原因となった行政の対応には、①勝手に事業を進めてしまった、②以前提言したことが実行されていない、③住民が独自に活動を進めていたにもかかわらず長い間行政側はまったく関心を示してこなかった、などが挙げられる。

①については、情報が一部の関係者の間でしか回っていなかったということであり、メンバー構成や選出の仕方、周知方法に問題があったと考えられる。②については、原因として、過去に行われた会議の位置づけを参加者が理解しきれていなかった可能性が考えられる。③については、行政が積極的でないことが主な原因である。以上のことから、「住民と行政の問題」の主な要因とな

っているものには、メンバー構成・参加者の選出方法・議論の位置づけ・周知方法が考えられ、また、住民が主体となって行っている場合には、それに対してどのように行政へ検討結果の受け渡しを行っていくか、どのように行政の積極性を引き出すかが課題となる。

(3) 中の問題

「中の問題」には、議論の停滞や発散があるが、これらは過去の行政の対応からくる不信感や参加者同士の情報量の格差などによって生じる。これらについては、行政が議論の結果の位置づけを示し、この会議ではどのようなことをやるのかをはっきりさせることで、停滞していた議論を次のステップに進めることができた例が多く見られた。また、毎回会の始まりに、行政から住民に前回までに行った内容、決定したことなどを説明し、次の議論に進む前に参加者同士の情報量の格差をなくし、スタートラインをそろえることで、議論を円滑に進めることが可能になるとと思われる。

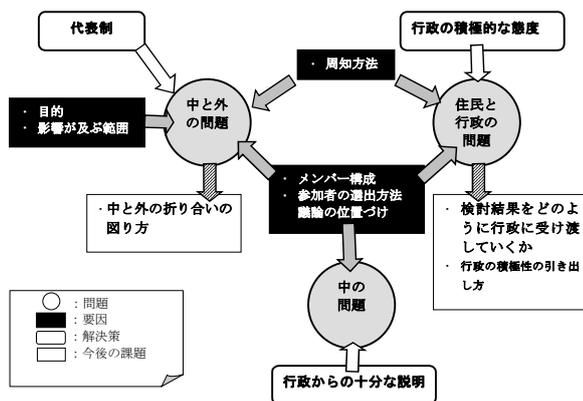


図5 合意形成の場における問題と要因の関係図

5. 終わりに

合意形成における主な3つの課題すべてに関わっている要因にはメンバー構成・参加者の選出方法・議論の位置づけがあり、これらが特に重要な要因であることがわかる。また、メンバー構成を考える際には、目的や対策の影響が及ぶ範囲をよく考慮しなければならない、不足する部分がある場合にはアンケートやホームページの利用、広報の設置箇所など、周知の方法を工夫する必要がある。

合意形成の場においては、行政側が行っている場合は、行政側が参加者あるいはその他の住民に対してどのように折り合いをつけるか、また、住民側で行っている場合は、行政がそれに対してどのように積極性を見せ、関わっていくかが今後の課題となる（図5）。

今回、事例研究として、埼玉県が取り組んだ県民参加型交通事故対策の一つであるWSを取り上げたが、埼玉県の取り組みとしてはこのような取り組みは初めての試

みであった。今回の取り組みについては、参加者の方からも肯定的な意見をいただき、いい評価を得たこともあり、埼玉県では今後も県民を交えた事業展開を視野に入れていくと思われる。今回の例では、特に大きな問題は発生しなかったが、これは、住民側にとっても行政側である埼玉県にとっても、初めての試みであったため、まだお互いにこのような場に慣れていなかったことも影響していると考えられる。今回の取り組みがきっかけとなり、住民の意識も高まってきて、今後住民が参加する機会が増えることは望ましく、期待したいところである。しかし、住民の意識が高まればそれだけ行政の対応もしっかりしたものが要求されてくるだろう。行政側としても、「住民参加」という名前に満足するのではなく、しっかりと中身の体制を整えて取り組んでいくことを期待したい。

参考文献

- 1) 大和谷敦史、久保田尚：住民からの提案を前提とした地区交通計画の合意形成プロセスに関する研究、埼玉大学大学院理工学研究科修士論文、2006
- 2) 大和谷敦史、久保田尚、坂本邦宏：地区交通計画における住民の多様性を考慮した住民参加手法に関する実践的研究、埼玉大学工学部建設工学科卒業論文、2004
- 3) 高橋洋二、久保田尚著：鎌倉の交通社会実験、勁草書房、2004
- 4) 浜松交通まちづくり研究会編：浜松トランジットモール社会実験のフォローアップ活動～中心市街地の市民参加・交通まちづくり奮闘記～、2005
- 5) 鎌倉交通計画研究会資料 1995～2001
- 6) 鎌倉駅周辺地区交通計画懇談会資料 1999～2001
- 7) 今小路通り歩行者尊重道路専門部会資料 2006
- 8) 氷川参道周辺地区まちづくり交通計画検討協議会資料 1999～2001、2004～2006
- 9) 大宮駅周辺地区交通計画策定調査検討協議会資料 2005～2006
- 10) 銀座通り交通運用検討協議会資料 2006～2007
- 11) 史跡武蔵国分寺跡周辺地区まちづくり協議会資料 2006
- 12) 史跡武蔵国分寺跡周辺地区まちづくり計画ワークショップ資料 2006
- 13) 国分寺高校東通り周辺地区交通安全まちづくり協議会資料 2006～2007
- 14) 谷中地区交通問題検討ワークショップ資料 2003～2006