

道路空間整備事業における住民参加の考察 ～泉南市府道樽井停車場樽井線での試み～

辻 寛¹・板倉 信一郎²・富山 久男³・一ノ瀬 珠子⁴

¹非会員 大阪大学特任助教 COデザインセンター (〒560-0043 大阪府豊中市待兼山町1-16)
E-mail:tsuji@cscd.osaka-u.ac.jp

²正会員 大阪大学招聘教授 COデザインセンター (〒560-0043 大阪府豊中市待兼山町1-16)
E-mail:itakura@cscd.osaka-u.ac.jp

³正会員 大阪府富田林土木事務所 地域支援・企画課 地域支援・防災グループ主査
(〒584-0031 大阪府富田林市寿町2-6-1)
E-mail: TomiyamaH@mbox.pref.osaka.lg.jp

⁴非会員 兵庫県土地家屋調査士会会員 土地家屋調査士 兵庫県行政書士会会員 行政書士
(〒654-0142 神戸市須磨区友が丘7丁目24-18)
E-mail:tamshou2001@yahoo.co.jp

道路等のインフラ整備に際して、地域の実情に合わせて質的な整備を行うようになってきている。そのために、様々な形で地域住民の参画を促し、意見を集める試みが行われている。しかしながら、行政担当者も市民も認識の共有ができておらず、試行錯誤の状態である。本稿では、大阪府南部に位置する泉南市の府道樽井停車場樽井線における道路空間整備事業に関わる住民参画の試みを考察する。地元説明会と地域住民有志による勉強会を観察し、行政担当者の振る舞いや勉強会参加者の変化を分析し、住民参画に必要と考えられる行政担当者による場のマネジメント方法の一つを提案する。

Key Words : road infrastructure, qualitative maintenance, citizens' participation, administrative officers

1. はじめに

(1) 公共事業における市民参画の現状と課題

近年、道路等のインフラ整備に際して、地域の実情に合わせて質的な整備を行うようになってきている。そのために、様々な形、パブリックインボルブメント手法(PI)等を用いながら地域住民の参画を促し、市民の意見を集め、行政施策の立案や施行する流れになってきている¹⁾。パブリックインボルブメント手法としては、委員会、説明会、ワークショップ等がよく知られている²⁾。白木らの調査によると採用されたパブリックインボルブメント手法は上記3つの方法が全体の60%以上を占め、この3つの方法に加え、アンケートやヒアリングを併用している事業も存在する³⁾。自治基本条例(まちづくり条例)や住民参加条例に基づき、地方自治体では住民の声を聞き、政策に反映するために先に記したパブリックインボルブメント手法等様々な試みが行われているが、行政における課題だけでなく住民側の課題も見られる⁴⁾。行政における課題では、モニター制

度や説明会等も続けられてはいるが、事案を行うことが目的となっている感が否めない。また、行政内部でそれぞれの部局が独自で行っていることが多く見られ、連携されていないので、行政内部でも統一感のある施策を市民に発信することが難しくなっている。住民側の課題としては、住民の意識の中にある「サービスを受ける顧客だという立場」が長く浸透してきているため、行政に計画策定から決断、実行等すべてを委ねる傾向がみられる。普段生活している地域に関する案件であっても、他人事のような意識でいるように思われる。そして、行政側へ無責任に要望のみを伝えるような状況であることは否めない⁵⁾。

本稿では、大阪府泉南市の府道における交通安全対策事業における説明会において筆者らが参与観察した結果に基づき住民参画の試みを考察する。そして、行政担当者が住民参画における課題解決を行う場のマネジメント方法について議論する。

(2) 本論の構成

本稿は、大阪府泉南市府道樽井停車場樽井線(以下「府道」

と呼ぶ)で行われる予定の交通安全対策事業の背景・概要を記述した後、その計画事業を実施するための住民参画の試みを考察する。そして、その試みから得られた教訓等を再考し、行政担当者が場のマネジメントを行うためのアプローチのひとつを提案する。

2. 計画事業の背景と概要

(1) 計画事業の背景

大阪府南部に位置する泉南市は昭和 45 年に市制施行⁶⁾された人口 63 万人の町である⁷⁾ (図-1)。この地域は従来よりだんじり祭りを中心とした地域の結束が密に存在する。そして、地域の地区長は地域自治に対して熱意があり、当該府道の更新事業に関しても行政に任せることなく、住民の意見を反映させたものとしたと考えていた。それは道路の更新はそう頻繁に行うことができないためこれを機会に、次の世代によりよい環境を残したいという思いである。また、行政担当者も地区長の意見に賛同し、事業計画を作成する段階からの住民参画を用いる方法で事業を進めることを決めた経緯がある。住民参画型の事業を行う理由として、人口密集地から離れた地方部においての道路整備事業に関わる予算を獲得するためには、他の場所とは異なる特色を出す必要があったためである。



図-1 阪南市の位置⁸⁾

(2) 計画事業の概要

計画事業は、住民主導による道路整備事業と位置付け、当該府道の歩行者空間を整備することで安全・安心な歩行が可能なコミュニティ道路を整備することを目的としている。

府道は、南海本線樽井駅前より国道 42 号線へ続く全長約 650m の道路である。この道路は場所により道幅が 5.4m から 9.6m と大きく変化しており、歩道が整備されておらず、路肩 (2m) と側溝蓋の上が歩行空間となっている⁹⁾ (図-2)。また、交通量もクルマが 6 割近くを占めるため、歩行者の安全を確保することが難しい¹⁰⁾。府の管理道路から市への移譲を前提として、計画段階より地域住民が関わりながら快適な歩行空間が整備された道路を作っていくことを目的としたものである¹¹⁾。



図-2 計画事業整備区間¹²⁾

3. 計画事業実施に伴う住民説明会と勉強会

(1) 住民説明会

第 1 回めの集まり (住民説明会) は、平成 26 年 11 月 17 日に開かれた。この会は地域住民に広く参加を募り、誰もが参加できる会であったため、平日の夜にも関わらず 50 人近くの出席があった。説明会の目的は、地域住民に対し計画事業の進め方を説明するためのものだったが、地域住民は計画の概要を聞く従来の「説明会」と思っているようだった。

まず初めに、行政担当者より住民説明会の趣旨として、府道の更新計画を住民主導型の道路整備事業で行うことに関する提案であることが述べられた。担当者は議論をするための「叩き台」として、①道路断面の再配分、②側溝蓋の回収、③電柱の移設、のテーマ 3 つを準備し、バリアフリー化を目指した歩道の再整備が目的¹³⁾である旨を説明会参加者に伝えた。また、この説明会の本来の目的は、現在地域住民が抱える課題や問題を聞き出し、道路整備事業計画に反映させることでもあった。

出席者は行政担当者の話を真剣に聞いてはいたが、担当者が意図した目的が十分に住民には伝わってはいなかった。議論は噛み合っておらず、行政が考える府道の課題と住民が考えるそれに齟齬があった。住民から出る意見は、「提案=実施計画」という認識の下での意見であり、受け身な姿勢であった。一部の参加者からはいくつかの不满、資料が少ないこと、予算が明確でないこと等、があげられた。行政側は、行政と住民が協力して課題を解決することを提案していたのだが、住民側は行政がなぜそのように発言するかが理解できないようで、また、その発言を無責任な発言と感じている節もあった。行政側は今回の「提案」は「計画案の一つ」を提示しているという認識であるのだが、住民側はその考えを理解できていないようであり、両者の間に計画事業の進め方への齟齬があるようだった。最終的には、地区長がワーキンググループ「有志による勉強会」を立ち上げ、そこで計画事業をより明確にすることが提案された。

(2) 有志による勉強会

有志による勉強会 (以下、勉強会と呼ぶ) は平成 26 年 12 月 12 日と平成 27 年 1 月 24 日の 2 回開かれた。勉強会は、住民説明

会で募集をかけ、また地区長の推薦した 10 名の参加があった。参加者全員がテーブルの周りに座し、行政担当者が上座に位置する状態で進められた。

a) 第 1 回勉強会

第 1 回目の勉強会の冒頭で地区長が「地域の大切な道だからこそみんなで考える」と発言した。その後、参加者の自己紹介があり、住民説明会で回収されたアンケート結果の報告が行われた。回答について、事業に関しては概ね賛成が80%を占めてはいる(図-3)が、説明会に関しては80%近くが明確な提示がなかったと感じている(図-4)。住民説明会の参加者の多くが府道沿道に住まい、頻繁に利用していることが明らかになった(図-5)。また記述に関しては、厳しいコメントや事業そのものへの否定的なものや「～してもらう」という受け身な表現が多くみられると報告された(図-6)。そして、行政担当者より(住民説明会を踏まえて)具体策を提示しながら、出席者の要望を聞くという形で会は進められた。その際、担当者は無意識に専門用語を用いた説明を行った。

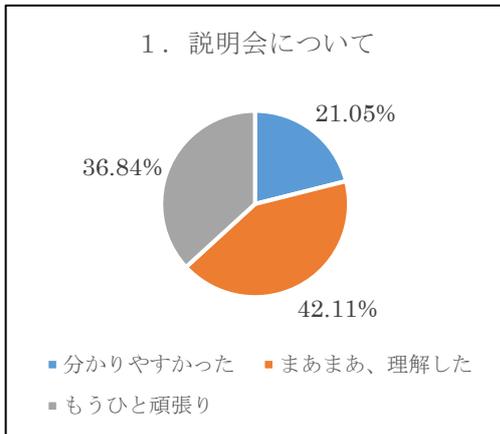


図-3 説明会について¹⁴⁾

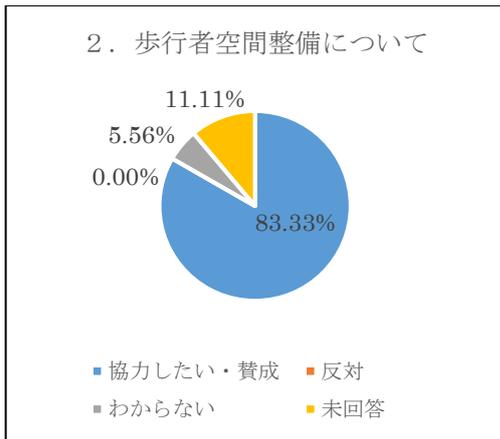


図-4 歩行者空間整備について¹⁵⁾

この回では、住民説明会で提案された案を踏まえた具体案、①防災面から検討する無電柱化策、②道路の一方通行化、③歩道拡幅・自転車走行空間について、といった内容を議論することに終始した。無電柱化であれば、予算的に難しいので全体的な実施は難しい。歩道拡幅であれば、歩く人は現在ほとんど居

らず、クルマの通行に支障をきたすから、自転車走行空間も含めてあまり好ましくない。

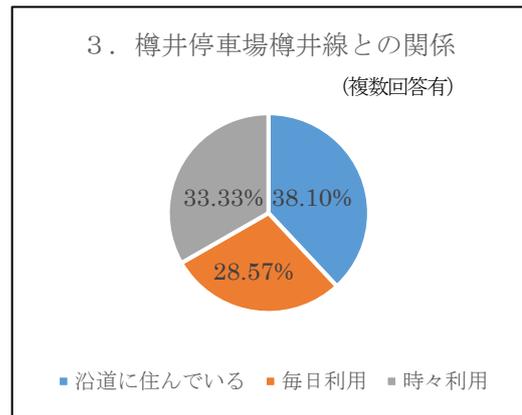


図-5 府道との関係について¹⁶⁾

○説明会の内容に対するもの
 ・資料不足基たしい。具体的な説明があれば良かった。
 ・もっと(説明会)の回数を重ねる様に!!
 ・色々な方の意見が聞けたので良かった。たたき台を出すように!
 整備に対するもの。
 ・道路が狭い、やれるのかどうかと思う。したところで良いようにならないと思う。
 ・いろいろ大変ですが...住民の利便性を考えてより良くしたいと思います。
 ・開業道路でもあるのでもっと考えてほしい。荷物の積み下ろしなど、車の駐車が必要なので

○説明会時の主な意見としては、
 ・事業費、事業内容が分からない。具体的な説明を示して欲しい。
 ・防災の観点から、電線類の地中化を行えないのか?
 ・(和歌山貝塚線の)グリーンベルトを歩いてみて、歩行者として大変『安心感』がありました。効果は、有ると思います。
 ・高校生のマナーが悪い、道路に広がって歩いている。
 ・三井住友銀行前の駐車が、企業として参加してもらえないか。
 ※世話役希望者は、1名(但し、『立候補ではない』との事)ありました。
 今後、区の方で世話役を推薦頂く予定。12月中に世話役会議を発足する。

図-6 アンケート自由記述(一部)¹⁷⁾

これらの議論は現実的な課題に注目し、「できることをする」というスタンスで話し合いが進んだ。言い換えれば、現在の道路をどのように現在の住民のライフスタイルに合わせて使うかを話し合うだけで、将来の使い方についての意見はほとんど出ず、当事者が現在よりもよりクルマを使った生活がしやすい状態にしたいという思いからの議論であった。地域のため、地域の未来のために考えようというものではなかった。

b) 第 2 回勉強会

平成27年1月24日に行われた第 2 回目の勉強会では、第 1 回目の意見を踏まえた議論が進められた。前回同様参加者全員がテーブルの周りに座し、行政担当者が上座に位置する形で始まった。

前回の反省も踏まえ行政担当者は、専門用語を極力使用せず、平易な表現に置き換え、机に広げた地図を指しながら説明を行った。しばらくして、担当者は上座から参加者の中に席を移動し、説明を続けた(図-7)。参加者はその説明に対し、身を乗り出しながら説明を聞き、意見を述べ始めた。

この回では行政担当者が参加者の輪の中に入り話をしたので、参加者は質問や意見等の発言をしやすくなった。例えば、道路拡幅工事に伴う用地買収に関連して、勉強会が計画の意思決定をしたとの噂が立つことを恐れること、区長や地域の世話役が地権者を行政担当者で紹介することができること、用地買収に

時間がかかるのでその間は用地買収が不要な場所から計画を進めること、用地買収ができない場合は買収をせずに計画を進めること、等の具体的かつ事業の優先順位を確認する意見が出された。

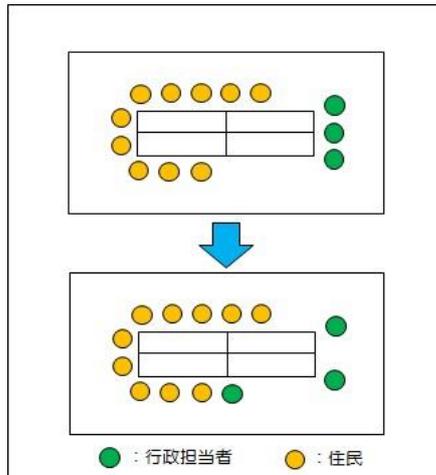


図-7 行政担当者と参加者の位置関係の変化

第2回勉強会では、明確な事業計画と事業工程のイメージを行政参加者のお互いが共有することができるようになったと思われる。お互いにイメージが共有できたことで、次に行うことが確認できた。それは、行政側が勉強会で話し合われたことを基に具体的な計画を作成し、改めて地域住民を集めた「住民説明会」を開くというものだった。そして、勉強会を一旦休止することになった。

4. 行政担当者が場のマネジメントを行うために

(1) 住民説明会・勉強会から得られた知見

計3回に渡る住民説明会・勉強会では得られた知見は以下のようなことであった。

まず初めに、住民の行政に対する姿勢は概ね受動的であるということである。住民説明会での行政担当者が説明する内容に関して、具体的にでない、曖昧でよくわからない、と批判するのみで、行政担当者の発議意図を汲み取ろうとはする姿勢は見られなかった。また、「住民主導で行う事業計画」という新しい試みは住民にとっては想定外であったようで、どのように対応すればいいのか戸惑っているようでもあった。これは二つ目の教訓につながるものである。

次に、行政担当者は、住民説明会を行う前に計画事業の全般の進め方の設計図は作成していたが、行政担当者や住民の概念や認識に違いがあり、住民説明会は想定した通りには進まなかった。先に述べたように、説明会に参加した住民は行政側の意図を理解することができなかったのだが、その一因としては、行政側の説明の仕方に問題があったことは否めない。行政側は、住民説明会の目的を説明したつもりでいた。しかし、その後の3つの具体案を説明することに時間が割かれたため、目的を説明していた時間が「事業説明の導入部」となっていた。い

わゆる従来の「住民説明会」となっていた。

第三番目として、行政担当者のことば・表現にいわゆる専門用語が使われていたことである。組織や業界関係者の間で普段使用し、相互に理解されていることばや表現が、住民にとっては聞きなれないものであったため、説明の内容を理解することが難しいと思われるときがあった。

第四番目として、住民には長い時間で作り上げられた固定観念があることである。行政から提案される新しい方策や提案に対して、今までの慣習や経験からなかなか柔軟に対応し受け入れることが難しくなっていた。今回のケースであれば、行政担当者が示す「提案」は住民にとっては、「行政が決定した計画案」という認識があり、この「住民説明会」がその実施予定の計画を「説明する会」とあるという捉え方であった。

(2) 担当者の役割

行政担当者の役割は、住民主導で計画を進めるために住民から意見を集めることである。そのためには、①提案する計画の意図、目的と行政の役割を理解してもらう場（認識を共有する場）、②相互が納得し、計画を協力して進めていく場（行動に向けて方向性を定める場）、を設けることが必要と考える。

a) 認識を共有する場

この場では、行政、住民の双方がお互いの意図や目的を理解し、協力して計画を進めて行くための準備が必要である。そのためには、丁寧かつ平易な表現を使い、誤解や考えの齟齬を最小限にすることが重要である。

ひとつが、普段使っている表現を「翻訳」することである。もうひとつが、個々の住民が他の住民の発言を理解できるように「通訳」することである。

「翻訳」例として、「グレーチング」を「側溝のふた」や「幅員」を「ハバ」等普段の生活で聞く言葉に置き換えることや、行政担当者が普段使用する単位表現、「せんごひやく(1500)(ミリメートル)」を「いってんごメートル(1.5m)」と表現することなどがある。

また「通訳」の例として、ある発言に関して、担当者は理解できたが他の同席者が理解していないようであれば、その発言をわかりやすい表現に言い換えることである。また、発言者にもう一度平易な表現を使って発言してもらうように促すことも「通訳」の例として考えられる。

b) 行動に向けて方向性を定める場

この場では、地域にとって最大公約数的な解決策がどういったものなのかを住民にも考えてもらうように事前にデザインすることが重要である。住民に気づきを与えるような説明会や勉強会等の会議を行うために行政担当者は、計画の目的やコンセプトを明確にしておく必要がある。そしてそれをもとに、どのように会議を進めて行けば住民とともに計画を進めていくイメージを共有することができるかを綿密にデザインしておく必要

がある。

加えて、質問や意見に対して一問一答するのではなく、似たような意見や質問を他の参加者からも発言できるように努めることが求められる。一問一答式になると、行政と市民が対立した構図であるかのように見えるため、両者の間に溝が生じ、「協力して計画を進めていく」という趣旨から離れてしまうことになりかねない。

5. まとめ

まちづくりやみちづくりを行う上で、住民がある程度満足し納得する事業を実施するためには、住民の意見を幅広く集め、そこから現実的な解に落とし込んでいく必要がある。そのためには、住民も自分たちの地域に関わることを「我が事」と考えることは大切だが、まずは行政担当者がそのきっかけを作ることから始めなければならない。

有識者や専門家等の第三者を交えて住民の声を集めることも選択肢のひとつとして考えることはできる。しかし、第三者が関わる際には、その手段と目的を見失わないようにしなければならない。

本件では、行政担当者と地域住民の間にいくつかの認識の違いがあり、それを明らかにしなければ話し合いが難しくなることが確認できた。住民と話し合う機会を持つ前に、計画事業のコンセプト・目的を明確にしておくことが必要である。そして、住民に丁寧にそのコンセプト・目的を伝えることで住民参画の初期段階には対応することができると思われる。

行政担当者が場のマネジメントを行うためには、認識の違いを確認する場を持ち、ある程度の時間をかけ、信頼感をお互いが持つことが大切である。そして今回、それぞれの役割が明確になり協力して事業を進める流れができることが確認できた。これは辻らが提案するモデレーションが現実の場で現れていると思われる¹⁸⁾。

これからも引き続きこの住民参画の試みを調査し、実践と理論の橋渡しをしていきたいと考える。

謝辞

本稿の執筆にあたり、泉南市樽井地区、岸和田土木事務所尾崎出張所の皆様から多大な協力を得た。ここに感謝申し上げます。

参考文献

- 1) 辻寛, 板倉信一郎, 森栗茂一: 合意形成の初期段階における熟議のマネジメント, 第 53 回土木計画学研究発表会・講演集 CD-ROM, 2016-7
- 2) 白木渡, 森下一男, 二神透, 井面仁志, 友澤隆則: PI 手法を用いた公共事業に関する事例調査について, 第 25 回土木計画学研究発表会・講演集 CD-ROM, 2002.
- 3) 同上
- 4) 牧宏爾, 住民参加による協働のまちづくりへ向けて, 第 32 回北海道自治研修会, 2017
- 5) 辻寛, 板倉信一郎, 森栗茂一: 合意形成の初期段階における熟議のマネジメント, 第 53 回土木計画学研究発表会・講演集 CD-ROM, 2016-7
- 6) 泉南市: 「泉南市の沿革と歴史」 (オンライン), < <http://www.city.sennan.lg.jp/shisei/annai/1458795184224.html> >
- 7) 泉南市: 「地区別世帯人口統計・性別年齢別人口統計」 (オンライン), < <http://www.city.sennan.lg.jp/shisei/annai/1458795191323.html> >
- 8) 国土地理院 地理院地図 (電子国土 Web)
- 9) 大阪府都市整備部岸和田土木事務所尾崎出張所, 事業説明資料, 2016.11.17
- 10) 同上
- 11) 同上
- 12) 同上
- 13) 同上
- 14) 大阪府都市整備部岸和田土木事務所尾崎出張所, 住民説明会アンケート, 2016.11.17
- 15) 同上
- 16) 同上
- 17) 同上
- 18) 辻寛, 板倉信一郎, 森栗茂一: 合意形成の初期段階における熟議のマネジメント, 第 53 回土木計画学研究発表会・講演集 CD-ROM, 2016-7

(2017.4. xx 受付)

A STUDY OF CIVIC PARTICIPATION – A CASE OF A MUNICIPAL STREET IN OSAKA –

Hiroshi TSUJI, Shi-ichiro ITAKURA, Hisao TOMIYAMA and Tamako ICHINOSE

Regarding maintaining road infrastructure, qualitative maintenance has been trending depended upon regional circumstances. Thereby, it encourages local residents to participate in making policies by various methods in order to collect public opinions. However, it has been made trail and error because both administrative officers and local residents have not shared cognition each other.

It is discussed of citizens' participation regarding road safety measures in southern Osaka, Japan. It is also proposed one of methods for time and place management for citizens' participation by administrative officers.