

道路空間整備事業に向けての住民参画の一考察 ～泉南市府道樽井停車場樽井線 における事例分析～

辻 寛¹・板倉 信一郎²・富山 久男³

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

筆者らは昨年度の研究において、大阪府泉南市の府道樽井停車場樽井線における交通安全対策事業に関わる地元説明会と地域住民有志による勉強会を観察し、その過程における行政担当者の振る舞いや勉強会参加者の変化を分析した。そして、その分析に基づき道路整備における住民参画の場のマネジメントの一方法を提案した。しかしながら、行政担当者の役割に焦点を絞り議論を行ったのみで、地域住民側に関しての分析まで至っていないかった。

本稿は、行政、地域住民双方の事業に対しての取り組み方、プロセスを顕在化された諸要因のみで議論するのではなく、地域の歴史的背景を鑑み、潜在化された住民参画の背景を議論し、この整備事業における住民参画の「場」のデザインの独自性を明らかにすることを目的とする。

Key Words : *citizens' participation, design of "BA", open and closed discussion, participative observation*

1. はじめに

(1) 交通安全対策事業における住民参加の考察

平成 17 年度土木計画学研究発表会にて筆者らは大阪府泉南市の府道樽井停車場樽井線（以下「府道」と呼ぶ）における交通安全対策事業（以下「整備事業」と呼ぶ）に関わる地元説明会と地域住民有志による勉強会を観察し、その過程における行政担当者の振る舞いや勉強会参加者の変化を分析した。さらに、この分析に基づき道路整備における住民参画のマネジメントの一方法を提案した¹⁾ (表-1)。

表-1 4つの知見

①	住民は受動的であること
②	住民と行政の間には認識の違いがあること
③	行政側は無意識に専門用語を用いる傾向にあること
④	住民に固定観念があること

そして、地域住民が参画する事業計画を進めるための行政担当者の役割として「認識を共有する場」と「行動に向けて方向性を定める場」の 2 つを設け、住民からの意見を集めることを提案した。

しかしながら、前年度発表の研究は、行政担当者の役割に焦点を絞り議論を行ったのみで、地域住民側に関しての分析までには至っていない。本稿では、住民参画の集まりに対して、行政側と地域住民側の二つの立場からの取り組み方やプロセスを考察する。そして、場のデザインにおける一考察を提案する。

(2) 本論の構成

本稿は、大阪府泉南市の府道で行われる予定の整備事業に関わる住民参画の集まりについて、行政側と地域住民側の二つの立場からの取り組み方を考察する。そして、

法令やマニュアルといった顕在化された諸要因のみで議論するのではなく、地域の歴史的な背景を鑑み、潜在化された住民参画の背景を議論し、この事業における住民参画の「場」のデザインの独自性を明らかにする。

2. 対象事例の背景と概要

(1) 整備事業の背景

対象道路は、大阪府南部に位置する泉南市樽井地区を南北に抜ける地区内のメインストリートである。南海電鉄樽井駅前から府道 204 号堺阪南線（旧国道 26 号線）との樽井交差点までの約 650m の道路である。駅前から三井住友銀行前までの区間、約 100m は明治 29 年に開通、残りの約 550m は昭和 6 年に開通した。そのため、明治 29 年に開通した区間①、②の道幅は比較的狭く、一番狭い区間②では幅が 5.4m しかない。昭和 6 年に開通した区間③の道幅は 9.6m あるが、樽井交差点から銀行まで長く穏やかな下り坂である²⁾。

整備事業は、地区東側に整備された都市計画道路が開通したことにより道路管理が大阪府から泉南市へ移管されるに伴って行われるものである。移管前に地域住民主導で府道を整備することができれば、当面の間、市の財政を用いて大規模な整備をする必要がなく、また、当該地域の意向を踏まえているため、地域にとって安心安全な道路を整備することができると思われるためである。



図-1 樽井地区地図

(2) 住民参画の手法（住民説明会と勉強会）

住民参画の集まりは合計 3 回行われた。地域全体の住民に案内をし、参加を募った集まり「住民説明会」が 1 回と、少人数の住民有志による集まり「勉強会」が 2 回開かれた。住民説明会は、平成 28 年 11 月 17 日（木）に開かれ、地区住民 47 名が参加した。第 1 回勉強会は、10 名が参加し、平成 28 年 12 月 12 日（月）に、第 2 回勉強会は、前回参加者のうち 9 名が参加し、平成 29 年 1 月 24 日（月）に開かれた。

住民説明会は、大阪府岸和田土木事務所尾崎出張所より地域住民へ案内のチラシを配布し、出席を募った。目的は、当該整備事業を住民主導で行うための説明を行い、協力を仰ぐものであった。勉強会は住民説明会で参加者を募り、最終的には、地区区長による選出と参加希望者で構成された。勉強会の目的は、地域住民の意向にあった道路整備を行うため、地域の意見を取りまとめることであった。

3. 住民参画の集まりへの取り組み方

本章では計 3 回行われた住民参画の集まりに「オブザーバー」として参与の機会を得た筆者らが、行政側と地域住民側双方の視点で、それぞれの会合への取り組み方を参与観察したことをまとめる。

(1) 住民参画の集まり—行政側視点

a) 住民説明会

行政側は、最初の集まりである住民説明会を、事業対象区間において歩行者が安心して安全に歩くことができる道路「コミュニティ道路」を整備するための事業計画を、地域住民主導を進めることを目的として説明会を開催した。「コミュニティ道路」とは、地域住民のための生活道路として、通過交通を排除し、地域住民が安全安心して歩くことができる道路のことである³⁾。地域住民主導で行う目的は、住民の合意形成が比較的早く行われることにより、円滑に事業が実施され、比較的短期間で事業が完成すると考えられるためであった。

説明会では、整備事業の目的と対象区間を説明し、地域住民の意向を反映する整備案とその整備に関わる手法について説明を行った。地域住民主導で行う整備事業の根拠や理由として、平成 26 年 1 月 28 日行われた 12 時間の交通量調査の結果、平成 24 年 11 月 26 日行われたタウンウォッチングの報告書、市内隣駅周辺で行われた整備事業の資料を用いた。それらを踏まえて当該整備事業のイメージを共有するための「叩き台」としての整備案を示した。この案を参考に地域住民の意向を聞き出し、今後の住民参画の集まりの議題にしたいと考えていたと思われる。

また、住民説明会の重要なことの一つとして、住民主導による合意形成の方法について理解をしてもらうことであった。それは、整備事業の内容に関する住民の意向を、地域住民の中から立候補もしくは選ばれた世話役を中心にまとめるという方法を理解してもらうことであった。

しかしながら、行政側と地域住民の住民説明会に対しての意識の違いが露呈し、当初想定していた通りに会は進まなかった。

b) 第 1 回勉強会

第 1 回勉強会ではまず初めに住民説明会で回収したアンケート結果を地域住民に伝え、整備を行うことに関して地域住民の賛同を得ていることを発表した。そして、具体策を提示しながら、結果的には、地域住民の要望を聞くことに終始した。

行政側は府道を地域住民のための生活道路「コミュニティ道路」として整備をする意向であった。現在の府道は歩道が整備されておらず、側溝の蓋も破損している箇所も多いので、具体策として車道空間を狭め、歩行者空間を広げる案を提示した。これはあくまでも「計画案」として提示をしていたのだが、この案に沿った計画で事業を進めたいと考えていたと思われる。一例として、現況幅 8m の区間では車道 6m、歩道 2m となっているが、整備案では、車道を 4m、歩道を 6m と計画されている(図-2)。加えて、側溝の整備や電柱の本数を間引きすることや移設も計画に盛り込まれていた。電柱を道路西側のみに整理する案や道路上から民間敷地へ移設する案も記されていた。アンケートに無電柱化についてのコメントが書かれていたため、行政側は事前に電力会社へ確認をしていることも報告した。車道空間を狭めることで対面通行が困難になるため、一方通行化の提案も案に加えていた。南から北(樽井交差点より樽井駅方向)への一方通行となると長い下り坂になるため、自動車のスピードが上がると考えられるので、北から南への一方通行化を提案していた。歩道空間はバリアフリー対策として、段差をできる限り設けない設計(セミフラット歩道)で整備を行うことが説明された。整備後の府道が「コミュニティ道路」であることを明示するために、ハンプの設置も検討対象とした。

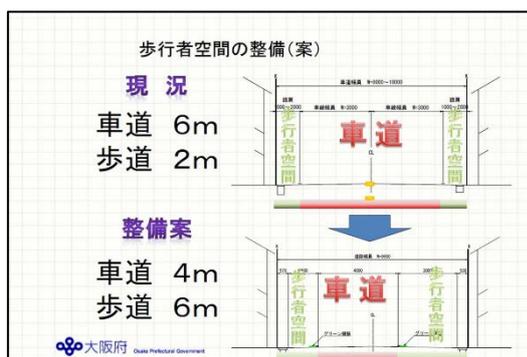


図-2 歩行者空間の整備(案)⁴⁾

行政側は、様々な可能性を提示し、地域の住民にとってどのような計画がよりよいものなのかを話し合ってもらうことを想定していたと考えられる。しかし、行政側の意向は地域住民には伝わっていなかったと思われる。

なぜなら、勉強会参加者は、行政に「してもらいたいこと」を発言するだけで、行政と協力しながらより良いものを作っていこうという姿勢が見受けられなかったからである。同時に行政側も、この集まりで何を決めるのか、この勉強会での参加者の立ち位置や事業への関わり方を明確に述べていないため、勉強会参加者はどのように関わっていいかわからず躊躇しているように見受けられた。その結果、前述の「要望」を発言するのみに終わったとも考えられる。

c) 第 2 回勉強会

第 1 回勉強会の後、オブザーバーの助言を得た行政担当者は、第 2 回勉強会では、できる限り専門用語を用いず、一般的な表現を使うようになった。また、勉強会参加者がイメージしやすいようにテーブルに地図を広げ、話を進めるようにした。担当者は、地域住民と対等に話をするというわけではなく、地域住民が話し合うテーマを継続的に提供し、質問等があったときに回答をする形をとっていた。できることとできないことや事業実施に関する行政の役割などを説明していた。第 1 回勉強会でまとめられた意見は、用地買収等は行わず、側溝、電柱移設、区間①の一方通行化を行い、道路幅は既存のままで行う整備案となっていた。しかし、行政側は、国土交通省のガイドラインに基づいた歩道幅を確保するために、用地買収(任意買収)も含めた理想的な計画案を作成し、参加者に提示をした。そして、その整備案をもとに議論が行われた。用地買収を前提とした整備計画案を議論の叩き台にした理由は、当該道路の管轄が府から市に移譲されれば、この先この道路の整備はほぼないと思われるからであった。

行政担当者はできる限り一般的な表現を使ったこと、参加者とイメージを共有することができる方法を取ったことで、具体的で前向きな意見を勉強会参加者と交換することができた。そして、この勉強会では、今後の住民参画の集まりの方法についても意見が出た。これは、勉強会参加者がこの整備事業に関して「我が事」と捉え始めたのではないかと思われる。反省点としては、参加者が未だドライバー視点から離れないこと、将来のことをあまり議論しなかったこと、そして、勉強会全体を通じての確認事項や決定事項を再確認するためにホワイトボードなどを使用しなかったことである。

(2) 住民参画の集まりー地域住民側視点

a) 住民説明会

平日の夜にも関わらず 50 名近くの地域住民が会場に集まった。それは、それだけ地域住民にとって関心がある事柄であったと思われる。

地区区長の挨拶で始まった住民説明会ではあるが、行政担当者が説明会の目的を説明する前に、70代（と思われる）男性からのアンケート用紙の不備についての発言があり、緊迫した空気に包まれた。その中で担当者がスライドを用いて説明を始めたのだが、説明会本来の「住民主導で整備事業を行うために地域住民の理解を得る」という目的よりも、参加者である地域住民は、参考資料として示された隣駅周辺で行われた整備事業に関心を持ち、また、「叩き台」として示された整備案が決定案だと思ったようで、その案を実施するための予算の提示を求めるとに終始した。

参加者の多数は行政側はかなり不信感を抱いていた。筆者が現場にて聞いた男性の会話の節々にそれを裏付ける発言が多々あった(図-3)。

この地域の住民にとって「住民説明会」とは、「決定された計画についての詳細な説明を受ける集まり」といったイメージがあると思われる。そのため、今回の「住民説明会」では、①説明された計画は決定ではなく、②詳細な計画も説明されないの、説明会参加者の多くは行政側に不信感を抱いたと考えられる。

しかしながら、会終了後、参加者の地域の人びとはごく当たり前のように会場の片づけを行った。

「なんかこんな説明会、腹立ってきた」
 「初めての説明会でこれではアカンで」
 「府は原案があるのに内緒にしてここで決めたって
 いう風にする」
 「意見聞くのかなあと思ったら原案出てこないから
 意見(を)言いうががない」
 「この会議は無駄や」
 「紙(を)見て、これ何やって思った」

図-3 参加者同士の会話より(抜粋)

b) 第1回勉強会

地域住民の有志が集まった第1回勉強会では、行政側が一つのプランとして示した「計画案」を「行政がすでに決めた計画」として捉えて議論を進めた。そして、行政側が意見を欲すると幾度となく言うので、下記のような要望を出した。たとえば、①防災の観点から対象区間の全てで無電柱化の実施を求めること、②車道を狭くすることは自動車運転時に不安であるため、芳しく思っていない、などであった。また、自転車走行空間設置の提案についても、結果的には車道空間を狭くすることなので、現状の通行情況と符合しないと考えていた。

行政側は将来的にも、地域の人びとが快適に歩くことができる道路を整備したいと考え「歩行者空間の整備」を骨子にした案を示している。しかし、地域住民の意見

としては、道を歩いているのは府道の南側起点である樽井交差点近くにある高校に通う学生だけで、彼らのために歩行者空間を整備することはクルマの運転もしづらくなるので賛成しかねるというものであった。

参加者は、用地買収を含めた、いわば、大きな予算を必要とする計画は実現不可能と考えていると思われる。そして、公共事業は長期間に及ぶものだと想定している。そのため、1から2年程度で終了することができる規模での計画、いわば、現状の道幅のまま、側溝蓋を整備した凹凸の少ない歩道空間整備するという現実的な計画を支持した。

会の最後に地区区長は、「改修する機会は滅多にない機会なので、府の(道路整備の)提案にのった。次の(改修する)機会は孫の世代になるのではないか。いい案を出していきましょう。」と述べた。

この区長の発言は、現実的な課題に注視し、将来的な意見もあまり出ず、それぞれが各々の要望だけを発することに對して警鐘を鳴らしたと考える。

c) 第2回勉強会

第2回勉強会で行政側が準備してきた整備案は、参加者が第1回勉強会でまとめた意見(①用地買収等は行わず、②区間①の一方通行化を行い、③側溝、電柱移設等を既存の道路幅のまま整備を行う)をもとにしたものではなかった。しかし、担当者の説明を受け、その案を叩き台として議論を進めた。用地買収を行うことを前提とした整備案であったため、参加者の一人、60代の女性は、「もし地域のこのメンバーの協力を得てこうゆう話になってますと言うふうに出されると言うんだったら、もうほとんどこの何が知っている人ばかりやから全部って言うていい位... そんなところへ私の名前何か出されたら私が迷惑します。(勉強会メンバーを)降ろして貰いたいなあ」と発言した。勉強会参加者が用地を買収することに同意したと地域住民に勘繰られることを不安視している発言である。それに反して、70代の男性は、「この樽井地区のためやったらよ〜、うまいこと、おそらくはこうやって推進やってくれてるんやから、この際できるだけみなさん協力しあって。ほんで、その役所、ほな今区長さんもいてくれてはるんやし、いろんな親戚関係とかそんなんでもちょっと無理なことでも皆こぞってやで、お願い、協力してやで、できれば実現にもっていつてほしいなあと僕らまあ思うんですよね。」と発言した。

また、車道、歩道の道幅に関しての議論にも時間を割いた。行政が提示する歩道の幅を、特に幅員が一番狭い区間②について、1.5mに狭め、車道幅を維持することにこだわった。第1回勉強会でも話題になったように、現状この道路を歩く人は、高校へ通学する学生がほとんど

で、地域住民の移動はほぼクルマであることから、運転に支障を利かず道幅に狭めることに難色を示した。

会を終了するにあたって、用地買収を前提とした計画を進めることを優先し、行政担当者が勉強会参加者の協力を得ながら地権者に個別に説明する機会を作ると同時に、地域全体での住民説明会を開くことに同意した。そして、地権者が一人でも用地買収に反対するのであれば計画を変更し、第 1 回勉強会で話し合われた既存の道路幅のまま整備を行うことに同意した。

第 2 回勉強会でも地域住民は「ドライバー視点」の意識から離れず、近い将来の地域の姿を想像することができていないように思われる。反面、整備事業については、事業行程に関しての意見や事業について具体的な意見も出るようになり、加えて、今後の説明会等の周知方法の提案もするように変化した。これは、当該整備事業の計画のイメージを共有することができ、整備事業そのものを「我が事」として捉え始めたのではないかと考えられる。

4. 考察と展望

本章では整備事業に関わる住民参画の集まりについて、行政側、地域住民側の双方から観察した結果を歴史的な背景を鑑み、潜在化された住民参画の背景について考察し、場のデザインにおける一考察を提案する。

(1) 歴史的な背景

フィールドである泉南市樽井地区は、約 2000 年前の弥生時代より人々が生活をしてきた大阪府南西部の中心地の一つであった。16 世紀以降は岸和田藩内の大庄屋七人衆の一つがこの樽井地区に置かれた。樽井の脇田氏が周辺地域である信達 13 ヶ村の大庄屋となった。地区内は現在の区割りに相当する「東・西・南・北・中」の 5 つ区に分けられた⁵⁾。

樽井地区も他の泉州地域同様に大々的に秋祭りが行われる。しかも樽井の町では、信達 13 ヶ村の惣社である金熊大権現の例祭と町内の八王子社である茅渟神社の例祭と 2 回の秋祭りが行われる⁶⁾。

(2) 住民参画の潜在的な背景

当該整備事業に関わる計 3 回に及ぶ住民参画の集まりの観察を改めて分析すると浮かび上がってきたことがあった。

この地域は、300 年以上続く地域の自治組織の伝統と祭りによるコミュニティの親密性から、地域住民のつながりは比較的強いと思われる。ゆえに、地域への関心が高く、整備事業に関わる地区住民の約 3 割の世帯が住民説明会に参加した。また、勉強会にも参加し、地域のた

めにできることは行うという姿勢が見られた。

その反面、自治組織の伝統が地域住民を保守的、受動的にしているとも捉えることができる。そして、伝統を大切にすることがゆえに新しいことに対して躊躇し、新しい価値観に気付きにくいのではないと思われる。地区区長は、「若い人（新住民）参加しない。子供たちが幼稚園や学校に入ると地域と関わってくるようになると思うので、それまで待たないといけないだろう」と筆者に話してくれた。住民説明会で現れた地域住民の不信感は、行政側が試みた方法が地域の住民が想定していた今までの方法でなかったことの戸惑いと、その新しい方法を理解するまでの時間が十分になかったことが一因ではないと思われる。現に、2 回の勉強会において、議論を進めていくうちに、参加者は少しずつ行政側の意図を理解し、新しい方法で整備事業を進めることに慣れ、建設的な議論を行うようになっていった。

(3) 場のデザインの独自性

当該整備事業における住民参画の集まりを振り返り、この集まりにおける場のデザインの独自性をまとめる。

一つめに、大人数の集まりが 1 回、少人数の集まりが複数回行われたことにある。大人数の集まりを複数回行うことは推奨されている方法であるが⁷⁾、一連の流れの中で少人数の集まりを開いたこと、そこで建設的な議論を行い、当事者意識を醸成する方法がこの事例の中に見られた。これは、本件において、全体に開かれた場での議論と閉じられた場での議論が行われたことを示すものである。板倉はチェンバースの議論を引用し、開かれた場での議論はできるだけ多くの人に意見を受け入れてもらえるようにアピールする場であり、閉じられた場での議論はより深く理解をしてもらうために丁寧に意見を説明する場であるとまとめ、より良い議論であるためにはその両方が必要であると述べている⁸⁾。期せずとも、本件ではその両方の議論がなされていた。

次に、歴史的な背景や風習として地域住民に自治意識が根付いているため、事業の目的が明確になると、自発的に地域のために動き始めるということである。しかし、ここには課題も存在する。一つは、事業の目的が不明確なうちは地域住民の意識は受動的で保守的であり、新しいことを受け入れる準備に時間がかかることである。そしてもう一つは、新しく移り住んだ住民や若い世代の中にまだ自治意識が育っていないことである。

5. まとめ

一般的な住民説明会は、決定された計画内容を地域住民へ報告をし、その内容の理解を得るために開かれる。当該地域の人びともそのつもりで説明会に参加をしたと

思われる。

しかし、本件では、①行政側は整備案を叩き台として、②地域住民主導により、③地域住民の意向を踏まえた整備計画を、④行政と地域住民が協働で作上げよう、と意図していた。そこに行政側と地域住民側の意識の差異が生じていたと考えられる。

住民説明会は、行政側にも地域住民側にも今一つすっきりとしない集まりではあったが、開かれた場において、双方ともお互いの意見や考えをひとまず述べることでできたと思う。そして、その後の閉ざされた場である勉強会では、行政側は地域住民の意向を、地域住民側は行政の考える整備事業の目的を理解することができ、建設的な議論ができたと思われる。そして、この地域の住民自治の伝統や祭り等で育まれた地元への愛着も、双方が歩み寄り、理解することができた要因の一つであると考えられる。

この住民参画の集まりでは、片方の意向にもう片方が合わせるという形ではなく、双方が歩み寄り、協力する姿勢が形成されてきたと考えられる。

この事例より、場のデザインを行う際に、場を提供する側がその意図や目的を明確にし、それを参加者に理解してもらうことが重要であり、また、場の進め方も参加者の背景を考慮して作られなければならないことが明らかになった。

未だ歴史的な背景と現在も残る地域の自治意識の伝統に関する明確なエビデンスが発見できていないため、今

後もこの地域の独自性を見つけ出すべく引き続き本件を調査し、研究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, 富山久男, 一ノ瀬珠子: 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～, 第 55 回土木計画学研究発表会・講演集 CD-ROM, 2017-8
- 2) 『樽井町誌』復刻委員会: 樽井町誌 (復刻版), pp.547, 2000.7.1
- 3) 浅井建爾: 道と路がわかる事典, pp.158-159, 日本実業出版社, 2001.11.10.
- 4) 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
- 5) 『樽井町誌』復刻委員会: 樽井町誌 (復刻版), pp.57, 2000.7.1
- 6) 『樽井町誌』復刻委員会: 樽井町誌 (復刻版), pp.447, 2000.7.1
- 7) 国土交通省 北陸信越運輸局 企画観光部: みんなで創る地域公共交通—住民説明会の手引き編—住民説明会のポイント 50, 2011
- 8) 板倉信一郎: 地域政策実施時の合意形成にむけたコミュニケーション過程に関する考察, p32, 実践政策学 第 2 巻 1 号, 2016

(2018. 4. xx 受付)

A STUDY OF BACKGROUND FOR CIVIC PARTICIPATION - A CASE OF THE PREFECTURAL ROAD IN OSAKA -

Hiroshi TSUJI, Shi-ichiro ITAKURA and Hisao TOMIYAMA

It was analyzed one of methods for time and place management for citizens' participation by administrative officers, by observing a series of meetings regarding road safety measures in Southern part of Osaka, Japan in our study of last year. However, the study was focused upon a role of administrative offers in charge and was not discussed the matter of local inhabitants.

It is discussed a matter of aspects for citizens' participation from the administrative and the resident points of views. It is aimed to clarify uniqueness of a design of "BA" for this project.