

協働型交通安全対策の活動事例の評価と課題に関する研究*

Evaluation of Case Studies for Public Involved Project concerned with Road Safety Issues*

日野泰雄**・三宅潤***・吉田長裕****・三谷哲雄*****

By Yasuo HINO**・Jun MIYAKE***・Nagahiro YOSHIDA****・Tetsuo MITANI*****

1. はじめに

近年、幹線道路に対する安全施設整備等により交通事故死者数は減少傾向にあるものの、高齢者を中心とする歩行者の死亡事故の6割が自宅周辺500m以内で発生しているという状況や、通学路における子供の事故が後を絶たないこと等から、安全な生活道路の構築が求められている。このような状況の中、国や地方自治体でも地区交通安全の重要性が再認識され、道路管理者と交通管理者が連携して、PI (Public Involvement) 手法を導入した「あんしん歩行エリア」や「くらしのみちゾーン」の整備を進めている。

また、市民の参画と協働による行政を促進するための条例¹⁾が制定されるなど、協働型取り組みへのニーズが高まりつつあるものの、現時点では、特に行政主導による事例的取り組みが散発的に進められている段階にある。

一方、このような社会ニーズに対応して、近年、具体的な事例に基づく研究成果が報告されつつある。道路を中心としたまちづくりを含む協働型取り組みに関する最近の研究からその一端をみると、交通の環境や安全・バリアフリーを対象とした意識や理解に関する研究^{2), 3)}、学校教育に関する研究^{4), 5)}、コミュニティ・ゾーンでの対策に関わる研究^{6), 7)}、地区交通計画や交通安全対策におけるプロセスと役割に関する研究^{8), 9)}などが挙げられ、これまでには見られなかった合意形成の方法や実験的取り組みに言及した研究^{10), 11)}も報告されつつあるようである。しかしながら、協働型取り組みを中心テーマに据えて、その実現に不可欠と考えられる

合意形成方法とそのプロセス、具体的活動促進のためのシナリオの検討、あるいは関係者の協議に基づく「協議型手法」の提案や評価にまで詳細に言及している研究はまだ多くない¹²⁾。

そこで本研究では、協働型取り組みの目的が、官民の相互学習と理解に基づく主体的活動の実現にあるとし、そのため、著者らがこれまでに係わってきた実践事例実績^{13)~16)}から協働型取り組みの特徴と課題を整理し、合意形成の方法やそのプロセス(シナリオを含む)の検討を踏まえて、関係者の協議に基づく「協議型手法」の提案を試みるとともに、兵庫県尼崎市T地区において実施された実際の活動事例¹⁶⁾を対象として、主として参加者の視点からみた「協議型活動」の成果を分析・評価し、より効果的な協働型取り組みの在り方と課題を明らかにすることを目的とした。

2. 協働型取り組みの特徴とその推移

平成11年~13年にかけて実施した事例Sは、町会役員を中心とした交通安全の取り組みであるが、町会役員の高齢化等から、予め設定した工程に基づいて、住民を含むメンバーの合意形成と具体的目標の達成を目的とした「シナリオ型」の活動とした¹⁴⁾。

シナリオ型の取り組みは、用意された課題に対して、順次合意形成を図りながら進めるため、具体的な目標の達成は容易であるが、参加者の主体性、積極性に欠けることは否めない。そのため、議論を通して各参加者が主体的に運営する「協議型」への移行が課題として残された。加えて、交通安全への意識向上と安全行動奨励のためには、子供を対象とした家庭や学校の教育と連動した取り組みが必要であることが指摘された。そこで、通学路での死亡事故が発端となった事例Kでは、PTAを主体とし、町会組織との連携による取り組みを試みたが、地域独自の伝統的なコミュニティ組織の意思決定ルールから、PTAを主(町会を従)とする連携が難しいことがわかったため、PTAと管理者による通学路の危険指摘箇所対策に特化した取り組みとなった。

一方、本研究での分析対象とした事例Tでは、関係者によるプレミーティングの結果、PTAと町会組織との連携による協働の活動が可能となった。これは、当地

*キーワード：交通安全、市民協働、事例研究

**正員、工博、大阪市立大学大学院工学研究科

(〒558-8585 大阪市住吉区杉本3-3-138

TEL06-6605-2731、FAX 06-6605-3077)

***非会員、工修、大阪府都市整備部茨木土木事務所

(〒567-0034 茨木市中穂積1-3-43

TEL072-627-1121、FAX 072-625-8060)

****正員、工博、大阪市立大学大学院工学研究科

(〒558-8585 大阪市住吉区杉本3-3-138

TEL06-6605-2731、FAX 06-6605-3077)

*****正員、工博、流通科学大学情報学部

(〒651-2188 神戸市西区学園西町3-1

TEL 078-796-4401、FAX 078-794-3054)

区が都市部に位置し、事例Kのような厳格な習慣にとらわれなかったことによるものと考えられる。

以上の3通りの取り組みの経緯と主体別の活動内容を整理すると図-1のようであることから、本稿では、事例Tの活動内容について概説し、その過程で試行した種々の活動とその成果の分析に基づいて、特に協議型手法による協働型取り組みの課題を提示したい。

3. 活動の進め方と課題の抽出

(1) 活動の発端と組織の立ち上げ

本事例の活動の発端は、1999年に報道された小学1年生の交通事故の記事であり、その中で、隣り合った片方の交差点の停止線ともう一方の交差点の距離が15mと極端に短いことによる危険性が指摘された(図-2)。これを受けて交通科学研究会(事務局：兵庫県警察本部交通研究所)が地元及び市に提案し、平成15年3月にPTAや町会組織による「T地区交通安全研究会」が発足した。また、第三者機関として大学機関と兵庫県警察本部からなる交通科学研究会がこれをサポートし、道路管理者(市道路担当部局)、交通管理者(所轄署交通課)は技術アドバイザーとして活動に参加した。

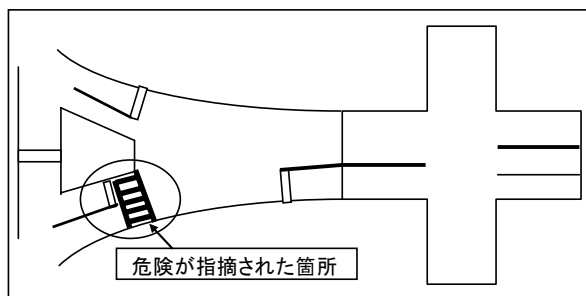


図-2 事例Tの発端となった交差点と危険指摘箇所

(2) 活動の進め方(協議会運営を目指して)

研究会では、これまでのシナリオ型による取り組み実績などの情報提供と、それに対する課題検討を経て、より参加者の主体的な取り組みとするため、協議会による話

し合いを基本とした活動として進めることとした。

活動の枠組みとしては、①活動体制と進め方の検討及び役割の認識、②メンバー間の交通安全知識の共有、③交通実態と交通安全意識の調査、④児童及び保護者の交通行動実態の把握、⑤当該箇所及び地域の交通安全上の課題の抽出、⑥児童の交通安全教育、⑦参加主体毎の成果とその評価といったプロセスを経て、1)対象交差点の安全対策の検討、2)児童の交通安全意識と教育、3)地区の交通安全活動、の3つの主要課題に対する活動が逐次進められることとなった(図-3)。

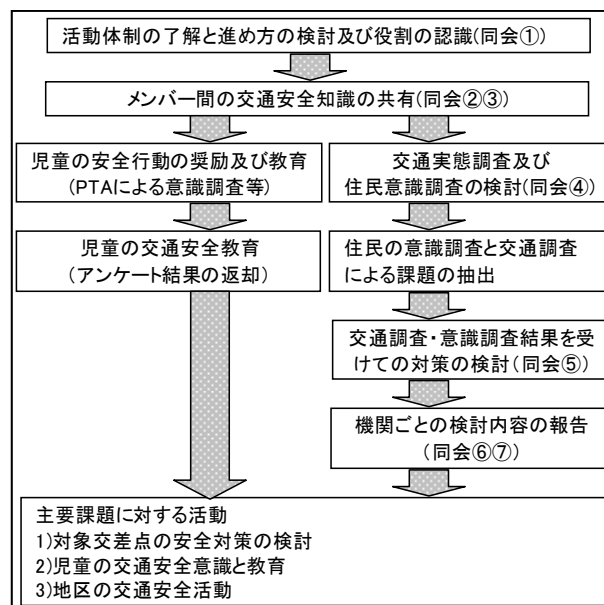


図-3 活動プロセスのフレーム

4. 活動成果とその評価

(1) 評価の視点

本研究で設定した協働型取り組みの目的を勘案し、参加者が共通の問題意識を持つとともに、それぞれが主に担当する(責任を負う)テーマ毎に、その成果と課題を整理することにした。

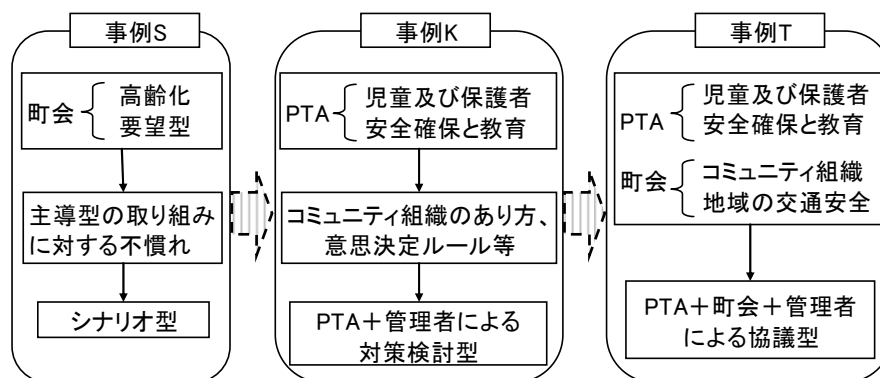


図-1 協働型取り組みの経緯と活動主体の変遷

(2) 対象交差点の安全対策

a) 現地視察による意見整理と問題意識の共有

現地視察では、ブレインストーミングとK J法を用いて意見を整理した結果、①信号連動の悪さによる交差点内の渋滞、②歩行者用信号現示の短さによる横断者の危険性等の課題が抽出された。ここでは、特に、議論することで、各人の表面的意見の差異が共通の理解の範囲にあることが認識され、そのことが、議論と合意の重要性に対する理解を深める効果のあることが実証された。

b) PTAによる交通実態調査

現地調査を踏まえた協議の中で、交通実態を客観的に知る必要性が指摘され、調査の方法について学習しつつ、PTA役員を中心とした調査が実施された。なお、その際安全性の確保が指摘されたため、保険加入の上、役員を中心とする保護者と大学関係者の合同で実施することとなった。その結果、これまで感覚的に指摘されていた交通状況(渋滞の程度と発生過程、信号処理の影響、歩行者や自転車による交差点の利用状況等)を定量的に把握することの重要性が理解され、さらに、具体的な課題として、①自動車交通量の多さ、②交差点内の渋滞原因としての信号連動と車両滞留スペース不足、③歩行者動線と一致していない横断歩道等が指摘された。

c) 対象交差点の改良

現地視察と交通調査によって抽出された課題に対して、交通管理者と道路管理者から、信号制御や道路構造に関する専門家としての実務的アドバイスを受けるとともに、協議会での議論を通して、物理的制約条件(交差点の位置と道路幅員)の下で、最小限必要な改善内容(西側(図-4 左側) 交差点における自動車滞留スペースの確保)を実現するための方法を検討した結果、「停止線の前出し、幅員を広げて複合レーン化し、滞留スペースを増やすことで、渋滞解消と駆け込み流入の減少を図る」という案で合意に至った(図-4)。

一方、その案実現のためには、交差点内に出入口を有する周辺住民の駐車場利用への影響や交差点内の緑地空間と成木の保存、財源確保等が課題となることも相互に学習し、その説明責任を果たすためにも、将来的な改善方針とそれまでの段階的な対応が必要であるとの共通の理解を得ることができた。

(3) 児童の安全意識と教育

a) 児童・保護者の安全意識

PTA関係者によって、全児童と保護者を対象に、当該交差点の安全性と交通安全に対する意識調査が実施された(全児童 890 名に配布、638 名の児童・保護者から回答を得た)。これによって、居住地や通行頻度、学年による差を確認し、その原因と対応についての検討がなされ、①地区同士の情報交換の必要性、②学年による

行動範囲の広がり認識、③経験による学習の影響、などの課題が抽出された(図-5)。

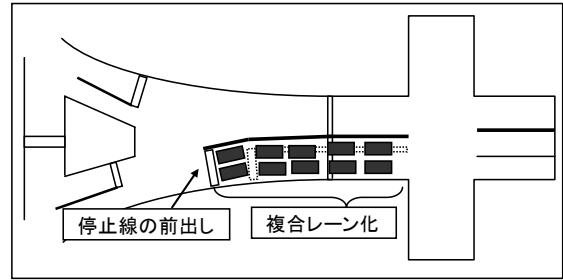


図-4 協議会で合意された交差点改良案

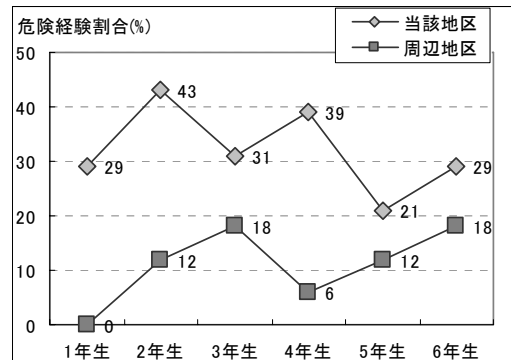


図-5 PTAによる児童対象アンケート結果の一例
(居住地区別学年別当該交差点での危険経験割合)

b) 学校での交通安全教育

アンケート調査で指摘された課題に対応するための第一歩として、当該交差点の利用状況や危険要因の指摘等の結果を整理し、学年別にイラスト等を交えた分かりやすい形の資料を配布することにした(図-6)。安全教育には、このような自分との係わりによる関心の高さが必要であり、児童同士や先生を交えた話し合いを通して、安全意識及び安全行動が図られることを期待したものであったが、その評価を得るには至っていない。

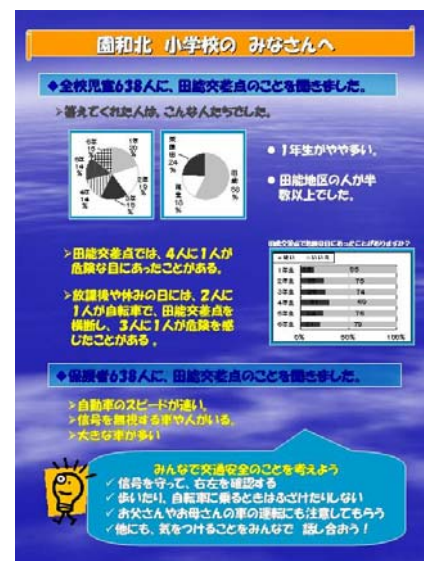


図-6 子供達への調査結果のフィードバックの例
(配布資料イメージ: 高学年用)

c) 通学路の安全性

通学路に関しては、①先生方がその法的根拠や当該通学路の設定に至った経緯を整理し、併せて現状の安全性を検討する一方、②保護者グループは危険箇所マップを作成し、各家庭に配布する等の取り組みがなされた。

(4) 地区の交通安全活動

a) 交通安全対策の学習

研究会では、道路管理者と交通管理者から、交通安全事業にかかるプロセスや工期、経費等についての基礎的な知識に関するアドバイスを受けることで、交通安全事業に関する相互理解が深められた。

b) 交通安全に関する意識調査

研究会の町会メンバーを通じて、当該地区と周辺地区を含む14町会4,400世帯を対象に交通安全意識調査を実施した(回収数は1,821世帯)。その結果、周辺住民の対象交差点における利用状況や危険経験、対策の考え方等について把握するとともに、地区によって危険経験や対策への考え方に違いがあることから、地区同士の相互理解の必要性が指摘された(図-7)。

c) 地区・地域への取り組みについての広報と周知

地区や地域による認識の差は、当該地区への施設整備等に影響することは言うまでもない。そこで、整備の必要性に対する理解を得るため、これ迄の活動の経緯と成果が臨時の広報誌(図-8)にまとめられ、市の地域振興課と町会の協力で回覧板方式によって、他の地区や地域の住民にも広報された。このような、地区間での情報交換とそれに基づく合意形成は、今後このような活動を活発かつ円滑に行うために重要な課題になると考えられる。

5. 協働型取り組みの評価と課題

(1) 評価の考え方

本研究での協働型取り組みの目的(官民相互学習に基づく相互理解と各参加主体を中心とする具体的かつ可能な課題対応策の実現)を勘案し、活動構成員(参加主体)の視点に立った評価が重要であるとの認識から、ここでは、主として各参加主体からみた活動の評価と課題の抽出を試みた。

(2) 参加者による取り組みの評価

「T地区交通安全研究会」協議会の解散に当たって、協議会出席者に対してアンケート調査を実施したところ、「地域の意見を聞けた」、「調査結果等を知ることができた」など、交通安全とその取り組みに関する情報が得られたことを理由に、ほとんどの人が活動への参加を良かったと評価しており、相互学習のプロセスが有意義であったと考えられる(図-9)。

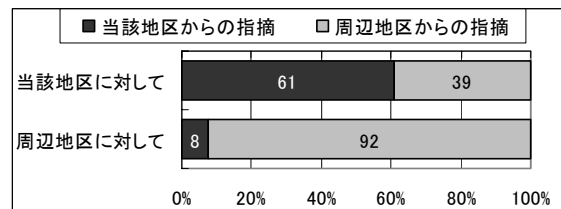


図-7 町会の協力で実施した住民アンケート結果の例
(地区別にみた危険箇所箇所対象地区の比較)

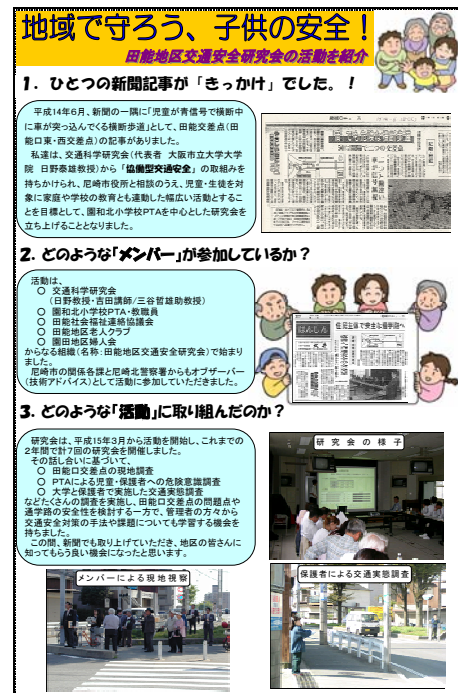


図-8 活動を知らせる回覧板の一部
(配布資料イメージ：1／2枚)

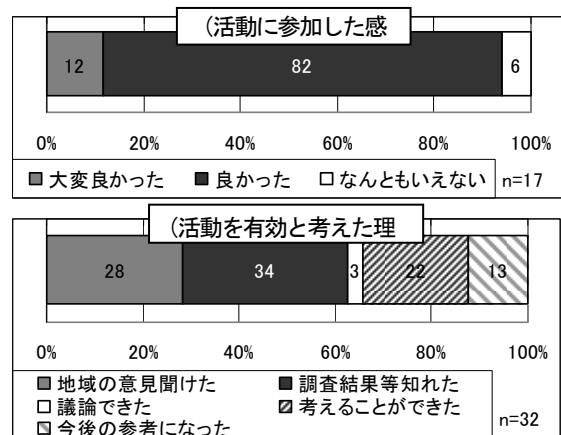


図-9 参加者の活動に対する評価

さらに、研究会を契機とした地域での活動を、「現在行っている」、「これから行いたい」といった回答が6割を占めていること(図-10)、児童の登下校時の横断歩道の立ち当番等について、PTAと町会との連携をさらに深めていくための相談が進んでいるとの報告もあることから、交通安全に対してもう一度見直そうという機

運を高め、新たな活動へとつながるといった波及的効果が期待されることも極めて重要な示唆であると言える。

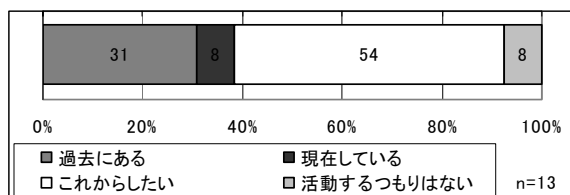


図-10 研究会以外での地域活動状況

(3) 参加者評価に基づく課題

a) 役員の交代と内容の引き継ぎ

本事例は、2年を越える年月を要したことから、その間に2回の役員交代があった。そのため、研究会メンバーに対する役員交代と引き継ぎ状況について質問したところ、8割以上が途中からの参加ではあるものの、7割程度が引き継ぎの内容を「十分理解」、「ほぼ理解」していると回答しており、内容の引き継ぎはある程度行われていたと考えられる(図-11)。

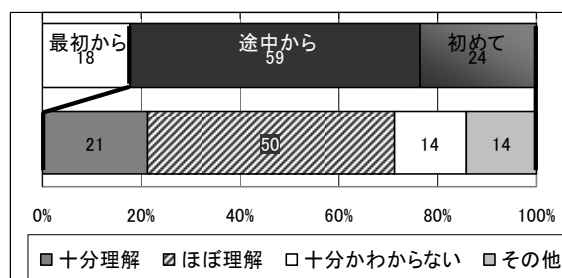


図-11 役員の交代と引き継ぎ状況

このように、本事例では引き継ぎがスムーズに行われたが、住民参加型の活動では、前述の事例Sをはじめ、一般には引き継ぎは容易でないことが多いため、コミュニティの仕組みに対応させた取り組み方法の検討が重要であると考えられる。

b) 協働のための連携

協働型取り組みにおいては、住民と管理者との連携、管理者同士の連携、また住民の間におけるコミュニティ内での連携、さらにコミュニティ同士の連携と、様々な連携、協力が活動の基盤となっている。そのため、それらの間でのパートナーシップの形成は特に重要となる。そこで、「今後のこのような活動において重要なこと」を質問したところ、PTAでは「立ち上げ時の相談場所や相手」、「運営側の指導力」といった管理者側からの支援に対する意見が多く、市役所や警察では「参加者のやる気」や「地元の主体性」といった住民側からのアプローチについての意見が多いという傾向が見られ、主体ごとに活動における考え方に違いがあることがわかった(図-12)。このことから、研究会等の場を通して学習し、関係者同士やコミュニティで相互理解を図るととも

に、前述のように、他の地区のコミュニティとの情報交換を踏まえた合意形成プロセスが重要な課題であることが再認識された。

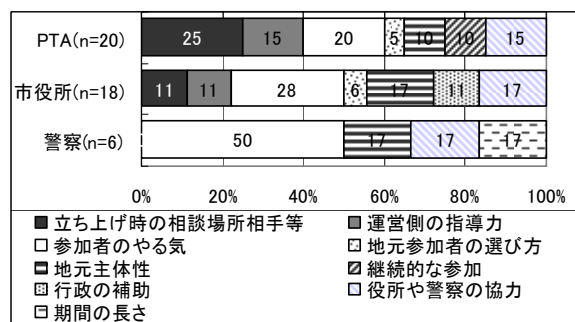


図-12 主体別にみた活動のための重要項目

6. まとめと今後の課題

本研究では、これまでの実践事例に基づいて、①シナリオ型から協議型への移行の必要性とメリットを示し、②協議型の事例を通して、主体的な取り組みの実現化を試み、③各主体による活動成果と課題を明示し、④参加者による評価と今後の課題を示すとともに、⑤協働型取り組みの発展に向けた課題についても言及した。

特に、協議型の事例を通して、各主体が責任を持って取り組むテーマを設定することで、「調べること」、「説明すること」、「理解すること」さらには「実現可能な提案し合うこと」がある程度可能になったことから、本研究で目的とした協働型取り組みによる相互学習の実現可能性とその効果を示すことができた。

しかしながら、実際には、行政と住民との関係は必ずしも良好とはいえないケースも多いことから、協働の場を設定し、会議(勉強会や研究会、協議会等)をスムーズに運営し、参加者の合意形成や役割分担の確認を行うために、第三者によるファシリテート役の存在が重要となる。現在は大学機関やコンサルタントがその役割を担うケースが多いが、今後はその資格制度の導入やそれによる人材の育成、さらには一部実施されているコーディネータの派遣等の支援制度等の充実が求められよう。

また、このような課題改善に向けては、相互学習の効果的方法とその評価を念頭に置いた取り組み事例を集積し、個別事例の成果や課題を抽出し、事例固有の特徴毎にそれらを整理するとともに、このような情報に関する交流の場を設定することも重要と考えられる。

謝 辞

本研究は、交通科学研究会(事務局：兵庫県警察本部交通研究所)の活動の一環として実施したものであり、その遂行に当たっては、「尼崎市T地区交通安全研究会」に参画頂いた多くの関係者に感謝の意を表したい。

参考文献

- 1) 兵庫県：県民の参画と協働の推進に関する条例(条例第 57 号)，2002
- 2) 磯部友彦：コミュニティ・ゾーンに対する地元住民の意識分析―名古屋市長根台地区を事例に―，第 19 回交通工学研究発表会論文報告集，pp. 205-208，pp. 1999
- 3) 山田，嶋田，橋本，舟渡：「抜け道」沿道住民の交通環境整備に関する意識分析，第 34 回土木計画学研究講演集，pp. 261-264，2006
- 4) 石塚，藤田，飯田：学校教育を通じた交通バリアフリーへの理解の深化に関する研究，第 34 回土木計画学研究講演集，pp. 159-162，2006
- 5) 谷村，新保，谷口，新森，大井：「道路(みち)」をテーマとした総合学習プログラムの開発，第 29 回土木計画学研究講演集，pp. 148-151，2004
- 6) 渡辺，牧野，橋本，長谷川：コミュニティ・ゾーンにおける交通安全施策効果の検証，第 25 回交通工学研究発表会論文報告集，pp. 205-208，2006
- 7) 鈴木，葛山，南部，高田：交通安全対策としての交差点ハンプの評価，第 25 回交通工学研究発表会論文報告集，pp. 201-204，2005
- 8) 大和谷，坂本，椎原，久保田，小嶋：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，第 34 回土木計画学研究講演集，pp. 159-162，2005
- 9) 葛山，高田：市民参加型交通安全対策における地方自治体の役割と効用に関する考察，第 26 回交通工学研究発表会論文報告集，pp. 109-112，2006
- 10) 秋山哲男：住民参加のみちづくり バリアフリーを目指した湘南台の実践から，学芸出版，2001
- 11) 石塚 裕子，飯田 克弘：参加型福祉の交通まちづくりに向けた市民ワークショップ活動 大阪市北区におけるケーススタディ，第 31 回土木計画学研究講演集，pp. 99-102，2005
- 12) 日野泰雄：交通安全のための社会実験導入に伴う直接・間接効果の評価に関する研究，平成 14・15 年科学研究費補助金研究成果報告書，2004
- 13) HINO Y. et. al.: Case Studies of Experimental Approaches for Road Safety, Proceedings of 9th World Conference on Transport Research, No. 3230, pp. 1-14, 2001
- 14) 日野，上野，三谷，沢田：交通安全のための社会実験に関する事例研究，土木計画学研究・講演集，No. 23 (2)，pp. 767-770，2000
- 15) 日野，北澗，上野，西園：交通安全のための社会実験における段階的施策導入の効果と課題，第 21 回交通工学研究発表会論文集，pp. 109-112，2001
- 16) 三宅，日野，吉田，三谷：協働型交通安全のための事例研究―PTA を中心とした活動―，土木学会関西支部年次学術講演会講演概要集，IV-7，2004

協働型交通安全対策の活動事例の評価と課題に関する研究*

日野泰雄**・三宅潤***・吉田長裕**・三谷哲雄****

高齢者等の歩行者の死亡事故の 6 割が自宅から 500 m 以内で発生しているという状況や、通学路における子供の事故が後を絶たないこと等から、地区交通安全の重要性が再認識され、「あんしん歩行エリア」等の整備に際して、市民との協働型取り組みへのニーズが高まりつつある。しかしながら、現時点では行政主導による個々の事例的取り組みの段階にある。本研究では、著者らがこれまでに係わってきた事例から、協働型取り組みの特徴と課題を整理し、合意形成の方法やシナリオを含むプロセスの検討を踏まえ、関係者の協議に基づく「協議型手法」の提案を試みるとともに、具体事例の分析・評価から、効果的な協働型取り組みの在り方と課題を提示した。

Evaluation of Case Studies for Public Involved Project concerned with Road Safety Issues*

By Yasuo HINO**・Jun MIYAKE***・Nagahiro YOSHIDA****・Tetsuo MITANI*****

Recently, safer roads in residential area should be required, because 60 % of road accidents involved elderly people and children were occurred within 500m from their home. Therefore, new trials of Zonal safety system based on the public involved technique have been introduced. Then, in this study, the consultation system was introduced based on some characteristics and problems of public involved projects through three typical case studies facilitated by our activities. Furthermore, some useful findings came out from analysis and evaluation of the latest case study in order to realize more effective activity as well as safer road system.