

京都大学工学研究科 学生員 ○中村 俊之
立命館大学理工学部 正会員 村橋 正武

1. はじめに

既成市街地の再整備を行うにあたって、代表的なものに道路整備が挙げられる。道路整備は交通量が増えることで、その地区の環境が変わるなど、地区の住民に与える影響は大きい。一方で、道路は都市生活や都市活動を維持、増進するための、広域・根幹的施設であるという認識から整備が必要である。道路整備については、これらの2つの側面の折り合いがつかず、住民が反対することで事業が円滑に進まないケースも多い。道路をはじめとする公共事業には総論賛成各論反対の問題が存在する。現在のわが国にはこうした利害を調整するシステムが存在しない。唯一の方法は計画・事業者である行政が各住民に個別の説得を試みることである。そのような状況下で近年、様々な局面での住民参加が活発になり、実績を挙げはじめている。

本研究では、横浜市の道路事業の3事例を対象に、今後の住民参加システム構築の課題を抽出することを目的とする。

2. 横浜市における道路の現況

横浜市の道路整備率は、59.1%（平成13年末現在）と13大都市の中で最低水準にある。また市街地における都市計画道路の計画水準が、横浜市では市街化区域面積当たりの計画が1.62km/km²、整備済みが1.03km/km²とこれまた13大都市の中で最低の状況にある。

3. 事例分析

本研究では、行政から住民へ情報提供の不備により計画反対の動きが顕著だった事例として環状南線、その反省に基づき事業を進めた環状北線、住民参加の実験的な事例としての恩田元石川線の3事例について分析を行う。

（1）環状南線の事例分析

構想段階まで行政内部でのみ調整が行われたため、その後、計画に対して住民側からの反対が起こり、計画素案、計画案の縦覧後に計150万通もの意見書が提出された。また、説明会も計画反対の意見が多数を占めたものの、その後事業が進められた。

（2）環状北線の事例分析

環状南線の反省を踏まえて、構想段階から広報誌により住民側への情報提供を行った。その結果、計画当初より反対する住民の意見は減ったものの、行政に対する不信感は依然として残り、行政側は住民に対して説明会を繰り返すことで事業を進めた。

（3）恩田元石川線の事例分析

住民参加の実験的な取り組みということもあり、準備段階からの積極的な情報公開をしてきた行政のプロセスに一定の理解は得られた。しかし、近年の道路財政、環境問題から説明会においては計画反対の意見も出された。そんな中、シンポジウム、公開学習会、ワークショップ等の住民参加の取り組みを行政、住民に加え、専門家を含め議論している。また、複数の選択案の中に「整備しない案」を入れることで、当初公共側と住民側にこれをめぐる認識の違いが生じたが、合意が図られた。

4. 住民参加システム構築への課題の抽出

（1）分析の枠組み

本研究において住民参加システム構築の課題を抽出するために、一般の都市計画道路事業における準備段階、構想段階、及び都市計画段階の3つの段階について、ヒアリング調査や公文書等の資料に基づいて分析した。

（2）課題の抽出方法

住民参加システムの構築における課題の抽出を行うにあたっては、①計画段階ごとに区分、②各段階における論点の整理、及び③各段階における取組の整理を表1のように行った。これをもとに住民参加システム構築への課題を抽出する。また、以上3つに分けた理由として、計画段階ごとに分けることで異なる事業においても、同様のものさしで比べることが可能であり、段階ごとで生じる参加の方法も変化してくると思われる。さらに、論点・取組の整理を行うことで各事例において生じてくる問題を捉えるとともに、行政の対応により、いかにして計画決定がなされたかを捉えることができると考えたからである。

表1 事例分析結果

環状南線			環状北線			恩田元石川線		
	論点	取組		論点	取組		論点	取組
準備段階	横浜市の総合計画において、位置づけられたことを受けて行政内部による協議	なし		横浜市の総合計画において、位置づけられたことを受けて行政内部による協議	なし		行政住民間の情報共有の検討	住民アンケート、広報誌、HP等による積極的な情報共有の設定。また、情報共有の場を強化し「委員会」が設立。
構想段階	行政内部によるルート、断面構造物等の計画案の作成	なし	→	行政内部によるルート、断面構造物等の計画案の作成提示	環境南線での反省から、行政側の考えをパブリックコメントで提示し、住民への提供を行った。	→	「委員会」を組織しての情報共有を図る中で、住民参加の方法の模索をした。また「整備しない案」が行政住民間の認識の違ひが存在	「委員会」による透明化を図るための公開ワークショップを実施し、住民に専門家が議論を行われた。
都市計画決定段階	構想段階までの内部調整の結果として、計画に対する反対が起こり、縦覧後には150万もの意見書が提出	行政から「環境のあらまし」を提示し、環境面での説明を行うとともに、電話1本から住民説明会を100回以上行った。		環状南線での行政への情報提供の面で不信感が残る中で、いかんに行っても計画決定を行っていかなくてはならなかった。	都市計画の手続きに環境影響評価の手続きを併せて行うことで、環境への配慮を認識することによって道路の必要性を説明した。		実験的な「住民参加」の取組が構想段階で終わった中、どのように計画決定していくのか。行政住民間の認識の違ひをどうやって埋めていくのか。	準備構想段階からの住民参加の取組を継続させる意味での「検討会」を組織し、議論することで、行政住民間の認識の違ひを埋め、共通認識を図った。

(3) 課題の抽出

3事例を比較することにより、準備、構想段階の早期段階からの情報提供の必要性が挙げられる。これにより都市計画決定段階における行政住民間のやりとりに影響を与えている。環状南線においては、都市計画段階まで情報提供を行わなかった結果、計画反対が起こった。それを踏まえた環状北線では構想段階から、住民への情報提供を行うことで住民側との意見の対立が少なくなった。さらに恩田元石川線においては、準備段階から住民参加の方法を模索するとともに、多数の情報共有の方法を試みている。以上から、行政側は準備、構想段階と早期の段階から情報の提供を行う必要性を認識し、そのプロセスに関しても経験を踏み円滑な手順を用意している。そういった中で住民側も計画反対の姿勢だけでなく、参加意識を持って協議しているプロセスが定着し始めている。

環境影響評価の手続きは都市計画決定を行う際に、行政住民間の合意を形成するための一つの情報である。しかし、環境に対する情報を提供するだけでは、専門知識のない住民側では情報に対する判断ができないことも事実である。そういった中で、専門家を加えた学習会、ワークショップ等を行うことで、行政住民間の情報の共有を図ることが必要であると考えられる。

また、専門家の派遣に関しても横浜市においては、行政内部での決定により行われていたが、利害関係の

及ばない母体からの派遣が望ましいと考える。

最後に、住民意見が計画に反映していることがほとんどなかった。行政は住民からの意見を聞くだけでなく、必要な場合はその意見を反映させる仕組みが必要であると考えられる。そういった中で、恩田元石川線の行政住民間の媒介組織としての「委員会」のような組織の設立により、行政住民間の積極的なやり取りが必要と考える。

5. おわりに

本研究では住民参加システム構築の課題の抽出を行った。課題の抽出を通じて、住民参加システム構築への提示にまで発展していくことが必要である。

しかし、住民参加やまちづくりといった取り組みはある段階における一時的なものに留まるのではなく、継続性を持つことで行政住民間に強い信頼関係が構築され、合意形成に寄与するものであると考える。よってすべての段階における詳細な分析が必要である。

参考文献

- 1) 谷下雅義 公共用地取得における利害調整システムに関する考察 日本都市計画学会学術論文集 No30 p p 433～438
- 2) 高秀秀信 住民参加の道路づくり かなしん出版 2000