住民参加型の道空間づくりにおける合意形成のプロセスについて*

The Process of the Agreement on Street Space Planning by the Residents*

江夏量**・外井哲志***・坂本紘二****・菊池康昭*****・梶田佳孝*****・末久正樹*****
By Ryo ENATSU**・Satoshi TOI***・Koji SAKAMOTO****・Yasuaki KIKUCHI*****
Yoshitaka KAJITA*****・Masaki SUEHISA*****

1. はじめに

住民参加とは、環境または公共施設のあり方によって最も影響を受ける住民が、その決定プロセスに参画することである。

住民参加型の生活道路整備に関する研究として、浦山・小川らの研究¹⁾、コミュニティゾーン形成事業を事例とした研究として山岡・磯部の研究²⁾、花田・川村らの研究³⁾が挙げられるが、これらはいずれも事業後の意識調査結果の評価・分析により、各種対策による効果や意識変容、問題点を指摘するものである。

住民参加の問題は合意形成が中心課題であり、これを明らかにするためには、合意に至った協議プロセスの事例分析を積み重ねる必要がある。さらに長期的な協議プロセスを含んだ記録を綿密に追うことができれば好ましいが、こうした研究例は極めて少ないのが現状である。

本研究では、福岡市南区若久地区コミュニティゾーン形成事業を事例として、長期に渡って重ねられた調整協議会のプロセスを、協議会議事録の整理を主たる手段としヒアリングを補助的に用いて把握することで、住民参加のプロセスがどのように進行し、また対立点に対し合意形成がどのように図られたかを分析した。さらに、合意形成の促進に必要な条件を示すと共に、進行上の課題を明らかにし改善の方策を提案した。

2. 若久地区コミュニティゾーン形成事業の概要

コミュニティゾーン形成事業は、高齢者や児童・生徒の交通事故の急増を受け、それに対応するため、事故多発地帯における対策を重点的に行うなど事故特性等に即

した交通安全施設等を整備することを目的とした国土交通省の補助事業であり、本事業の特徴として以下の4点が挙げられる。

- ①面的な範囲設定による施策の計画的・効率的実施
- ②ソフト手法とハード手法の組み合わせによる整備効果の向上
- ③総合的な体制で取り組むことによる合意形成の円滑化や地区特性の反映
- ④総合的な視点に配慮し多様な目的へ対応する

(1) 若久地区の選定理由

福岡市南区ではコミュニティゾーン形成事業の対象地区として5つの地区が候補地に挙げられた。その5地区について、マニュアル⁴⁾に従って福岡市土木局が実施に当たり示した①～⑤の基本方針に基づいて比較検討した結果、若久地区が選定されることとなった。

- ①整備された幹線道路で囲まれた地区であること。

若久地区は、北を塩原野間線、東を野間屋原線、そして西を大池通りという3本の整備された幹線道路で囲まれた地区である。

- ②通過交通の流れ込みが多い地区であること。

若久地区は、朝の通勤時には、地区の北側と西側の幹線道路から大量の通過交通が進入し、同時時間帯に通学する小・中学生、散歩する高齢者が大変危険を感じており、通過交通の排除が最も必要な地区の一つである。

- ③コミュニティ道路や歩車共存道路等のメインとなる道路整備ができる地区であること。

若久地区は、後述するふれあいロード、オアシスロード等の主要な道路が周囲の幹線道路相互を結んでおり、これらの道路を対象としてコミュニティ道路や歩車共存道路等の道路整備ができる地区である。

- ④既に通過交通抑制のための交通規制がなされている地区であること。

若久地区は、通過交通抑制のための時間帯規制を実施していたが、なかなか効果が現れていない状況であった。

- ⑤地元の協力が得やすい地区であること。

若久地区には、「若久サミット」というまちづくり組織があり、地元の協力が得やすい地区であった。

本事業のような参加型の社会基盤整備には、多くの自

*キーワード：市民参加、地区交通計画

**学生会員、九州大学工学府都市環境システム工学専攻(〒812-8581 福岡市東区箱崎6-10-1 Tel092-641-3131 E-mail:enatsu@doc.kyushu-u.ac.jp)

***正会員、工博、九州大学助教授、工学研究院環境都市部門(〒812-8581 福岡市東区箱崎6-10-1 Tel092-642-3277)

****正会員、工修、下関市立大学教授(〒751-0831 下関市大学町2-1-1 Tel0832-52-0288)

*****非会員、北九州市建設局西部整備事務所(〒806-0036 北九州市八幡西区西曲里町2-1 黒崎テクノプラザ4F Tel093-642-5434)

*****正会員、工博、九州大学助手、工学研究院環境都市部門

*****学生会員、九州大学工学府都市環境システム工学専攻

図-1 若久コミュニティゾーン形成事業整備計画

発的・積極的な住民の参加が必要である。また、道空間の整備ということもあり、様々な利害関係が絡んでくる。事業を円滑に行うために、ある程度地域のコミュニティが成り立ち、自治活動が盛んな中で利害調整が進むことが望まれる。若久地区がこの⑤の条件を満たしていたことが、本事業に選定された最大の要因であった。

（2）整備内容

若久コミュニティゾーン形成事業の整備内容を以下に示す。図-1は最終的な整備計画図である。

①ふれあいロード

若久地区内の主要道路である（図-1）。事業以前に一応の整備が完了しており、今回の整備では交差点にイメージハンプと道路4箇所にスピードセーブ工法がなされた（図-2）。

図-2 スピードセーブ工法

②オアシスロード

この地区内のもう一つの主要道路であり、また通車車両が使用する道路でもあった（図-1）。写真-1は整備前と整備後を比較したものである。電柱が統合整備され、さらに歩車道境界上に設置されることで、歩車道の分離が明確になっている。

写真-1 オアシスロード整備前と整備後

③どんぐり坂、なかよしロード

若久小学校前の道路であり、小学生が名付けた道路である。歩道がカラー舗装化、交差点がイメージハンプとされた（図-1）。

④スマイルロード

段差が解消され、歩道がカラー化された（図-1）。

⑤旭ヶ丘県営住宅周辺（県有地譲渡問題）

県有地を譲渡してもらい、歩車共存道路と時間帯歩行者専用道路の整備を行う計画であるが、手続き等に時間を要し、すぐには着工できない状況である（図-1）。よって今後の状況を見ながら整備を進めていくことになった。

表 - 2 協議会議事録から整理できた協議会の経緯の概略

ステージ	回数	概要	主な内容	備考
1. 基本構想・代替案づくり 1998.2～1998.8	第0回 1997.9.29	交通安全総点検	同校区の住民、南警察署、九州電力、NTTなどから約100人が参加しての交通安全総点検。危険箇所等を表した地図が作成されたが、現存していない。「車が入ってきて危険である」、「電柱があって歩きにくい」などの意見があった。	
	第1回 1998.2.25	事業紹介、現状認識	協議会メンバーのほとんどがコミュニティゾーン形成事業に対する知識が無く、事業自体に対して疑問を持っていたため、事務局からコミュニティゾーン形成事業の説明があった。交通安全総点検で、ふれあいロードに問題を感じていたことが分かった。特に野間大池(西側) 出口交差点で右折を制限したいという意見が多く、地域住民もほぼ賛成。	
	第2回 1998.4.15	事務局からの調査結果報告	事務局から、現状に対する4種類の調査(アンケート調査、交通事故調査、交通量調査、道路状況調査)の結果が報告され、歩行者第一のまちづくりを行うことを再確認。また通学路としての安全性を高めるため若く小学校付近の県有地を利用したいという意見があったが、まずは土地所有を調査することとなる。	
	第3回 1998.6.3	整備基本方針・イメージについて	路線タイプ区分に関する原案が提出されて議論された。コミュニティゾーン形成事業の先進事例(名古屋市)の現地視察報告がスライドビデオを用いて行われた。オアシスロードの電柱整備に議論が伴った。県有地に関しては、今回の事業で取り込んで一体的に整備するべきという意見で一致。また、このゾーンは小学校中心でもあるので、子どもの視線からの意見を事業に反映させていくこととなる。	
	第4回 1998.7.1	交通規制案について	この回から警備本部の参加があり、主に交通規制について原案を基に議論された。警察側はなるべく交通規制をかけずに目的を達成したい考え。住民の意見を聞くため、代替案を作ることとなる。さらに住民と密着した協議ができるよう、市から区に事務局を移すこととなる。ふれあいロード野間大池側(西側) 出口において時間規制で左折のみとした。	
	第5回 1998.8.6	案の取りまとめ	この回からPTA会長、消防署が協議会に加わる。住民の意見を聞くために案をまとめることを目標とし、原案として出された3種類の案のうち2つの案と協議会の中で出された新しい案の計3つの案が住民に示す案としてまとまった。	3つの代替案
全町民総会、3町内による合同説明会 1998.9.29	第5回協議会	でつづれた代替案の住民説明会が行われた。全体的には、進入車両をなくしてほしい、通学路を一方通行(歩道付)でもよい、シグナールやハンパなどドライバーにとって通にくい道路にしてほしい、事業の情報を外部にも知らせる必要がある。ふれあいロードについては、出入口を広くしてほしい、時間制限の進入禁止にしてほしい、一方通行にするべき。オアシスロードについては、一方通行にするべき、歩道も設置してほしい、出入口に信号を設置してほしい。スマイルロードについては、歩道幅員を約1.5メートル確保し歩道をフラットにしてほしい、児童の登校時間だけでなく時間制限の進入禁止にしてほしい、電柱を地中化してほしい。などの意見があった。		
	第6回 1998.10.21	地元意見の集約	各町内会長からそれぞれの町内住民の意見を協議会に報告(詳細は上の記述のとおり)。電柱に関しては、NTTと九州電力ができるだけ移設・統合することを確認。ただ、未だにキーポイントが固まっておらず進行が遅れている状況が表面化。今のままでは話が進まない。協議内容を案に詳細な原案を作るよう協議会会長から事務局へ要請。	
	第7回 1998.11.25	一本化した案の検討	一本化した詳細な案が提出され活発に議論された。特に交通規制に関して意見が集中。子どもの視線からの意見も取り入れたため、大学の研究者と学生が参加した「デザインしよ通学路」という活動について報告。	
	第8回 1999.3.10	基本方針まとめ・応答	前までの協議会での議論と地元住民の意見をとりまとめ、ある程度固まった基本整備図面案ができあがる。まだ保留となっている部分もあるため、地元住民にこの図面案に対する意見を聞くことになった。県有地にも譲渡してもらい整備していく方針が決定。	整備計画基本案の決定
住民説明会 1999.5.7			行政側の協議会メンバーも出席しての住民説明会が行われたとの記録が残っていたが、詳細内容についての記録は現存せず。	
3. 実施案づくり 1999.6～2000.6	第9回 1999.6.4	修正した基本計画図をまとめるに検討	行政側人事異動があったため、行政側の協議会メンバーが数名変更。前回決定された計画案でよいとの合意に至ったが、住民説明会での地元住民の意見を考慮して手直しされることとなる。オアシスロードを一方通行にする交通の便が悪くなるという点、保留されていた細かな点が修正の対象となり、意見が交わされた。結局具体的事項については保留となったが、大体の方向付けがこの回の協議会までで出た。図-1がこの回までにつづられた整備案図面。	
	第10回 1999.7.21	計画図の詳細部分の検討	実際に取り掛かり可能な箇所については、整備を始めていくこととなる。交通規制に関し、地元の要望を含む案と警察側の考えが合わず議論になり、保留された。また北九州市八幡西区熊西地区で視察した台形ハンパと同じ型のものがふれあいロードに3箇所設置されることとなる。	
	第11回 1999.11.17	オアシスロードの歩車道境界	オアシスロードの歩車道境界線上に設置しようとしている電柱、樹木、ポールについて主に議論され、特に樹木については賛否両論の意見が出たが、結局保留。ポストコーンについて、右折禁止にもかかわらず右折する車があり、数が必要ないという指摘。ハンパについても、流石効果はいいけどとあるという意見が大半。	電柱・植樹・ポールの3点セットの提案
	第12回 2000.1.26	交通規制に関する討議	今までの議論に基づいた交通規制案の図が協議会で了承された。また第11回協議会で議論され保留となっていた植樹について、実施されることが決定。樹種や間隔等については交通管理者等と協議することとなる。	交通規制案の了承・植樹実施の決定
	第13回 2000.6.22	交通規制の最終確認	前回決定された交通規制が2000年8月1日から一斉に実施されるため、その最終確認と住民への十分な情報提供について話し合われた。交通規制の実施と同時に電柱の移設を開始することも確認された。保留されていた西側幹線道路からの進入口3ヶ所のうち、2ヶ所が7～9時の時間制限進入禁止に、1ヶ所が終日進入禁止に。	電柱の移設決定
異議者に対する説明会 2000.9.11	第3ステージ終了後、2000年8月から交通規制が実施され、同時に電柱も移設開始。当初は交通規制の変更による混乱が生じたものの、次第に通車両も減少。計画通りに電柱を歩車道境界線上に10数本設置したところ、地域住民の中から異議者が多数現れた。そこで、これまでの議論の経緯を説明するため、協議会メンバー数人と異議者約20名で説明会開催。異議者の要望は、①「電柱を歩車道境界線上に設置することに反対。道路両側に戻すべき」、②「植樹は歩行の邪魔であり不要」、③「ポールも植樹と同様の理由で不要」の3点。			電柱・植樹・ポールに対する反対
4. 異議者との議論 2000.9～2001.4	第14回 2000.9.27	異議者を交えての討議(1)	上記の住民説明会を受け、異議者の中から6名が協議会に特別参加して意見交換。事前の住民説明会での異議者の要望は上述の3点であったが、本協議会では②と③が消え代わりに④「小学生と中・高校生の通学方向が逆なのでは道の両側に歩道をつけてほしい」という意見が加わる。協議会側も今までの議論内容を説明して理解を得ようとしたが、一時喧嘩となるなど激しく議論が行われ、この回では理解を得ることが出来ず。また、同地区に居住していない土地所有者の中から異議者が現れる。結果、樹木とポールは設置がとりやめられた。	植樹・ポールの取りやめ決定
	第15回 2000.11.29	異議者を交えての討議(2)	前回協議会に引き続き、異議者を交えて討議。電柱施工工事について焦点が当てられた。また今後の協議会の進め方に対して活発な意見交換。協議会側は、工事は進め交通規制に接点を求めて今後議論したいとの考え。一方、異議者側は工事を止めて、再度電柱位置について議論したいとの意見。対立解消せず。	
	第16回 2001.2.7	要望書に対する文書回答	異議者からの要望書に対する回答についての議論。また第10回協議会後に設置された台形ハンパに苦情があった。台形ハンパに苦情・改良を決定	
	第17回 2001.4.2	異議者を交えての討議(3)	第14、15回協議会に引き続き、異議者を交えての討議。事前に異議者も加わっての予備会議があり、そこでも異議者は電柱の境界上設置を撤回するよう要求。本会議では、地元住民へ情報伝達を行ったか、またその方法について議論があり、双方の情報伝達の認識に差が生じていたことが次第に表面化。	情報伝達に認識の差
	第18回 2001.5.21	クロスロードの設計案	この回は議事録がないが、(関係者にアヒンクによれば)オアシスロード、ふれあいロードと交差するクロスロード1～4号の設計図面が提出され、これについての議論。	
5. 施工計画・実施報告 2001.5～2003.9	第19回 2001.8.28	スピードセーブ工法施工	第16回協議会で台形ハンパを修正するとして決定を受け、その修正案としてスピードセーブ工法を提案。そこでこの工法の事例の現地視察を行い、結果を本協議会で報告。同工法のPRビデオを上映。結果、地域住民の了解を得ることを条件に同工法の採用が決定。また、コミュニティゾーンを知らせるサイン看板の設置も決定。	スピードセーブ工法の提案・採用決定
	第20回 2002.3.25	13年度工事完了報告・14年度予定	平成13年度に完了した工事または経過が報告され、平成14年度に工事を予定している箇所(オアシスロードの横やりと小学校正門前道路)と工法の説明が行われた。また、スピードセーブ工法の導入が地域住民に了承され、舗装工事が実施されたことが報告された。	
	第21回 2002.5.31	スピードセーブ工法の効果測定結果	行政側、住民側と少なからずメンバーの変更。スピードセーブ工法が施工され、その前後において速度、騒音、振動の効果測定が行われ、通行する車の平均速度が8%落ち、振動、騒音ともに低減したことを報告。	
	第22回 2002.10.11	14年度工事進捗状況	平成14年度工事の進捗状況について、施工業者も加わっての説明。工事の間に住民への周知を図ること、および通学路となっていた区間の工事の隙間は、通学路をえす。下校時に交通整理員が誘導することを確認。	
	第23回 2003.2.19	県有地周辺道路路側壁計画	旭ヶ丘住宅周辺(県有地)の整備計画について原案が提出され議論された。しかし未だその県から市に移管されておらず、すぐに着工することは出来ない状況にあるため、今後の状況を見ながら整備していくこととなる。	
	第24回 2003.6.19	15年度工事予定	平成15年度工事予定について説明があり、それに対して幾つもの質問も出た。また事業進捗中ではあるが、2003年11月に交通安全折衝を行うことがあることを協議会会長が述べた。	
	第25回 2003.9.25	15年度発注工事	平成15年度に発注する工事について説明があった。その中で予算や県からの道路用地の移管手続きの遅れ等の都合により、平成16年度まで事業が伸びそうであるという報告がある。また交通安全折衝について15、2003年10月16日に行われることとなった。	

3. 若久地区コミュニティゾーン形成事業調整協議会経緯について

(1) 協議会の発足とメンバーの構成

地区選定後、1997年7月にコミュニティゾーン形成事業検討委員会が開催され、同年12月にはコミュニティゾーン形成事業調整協議会発足に向けて、地元の代表者や交通規制に関わる者など、事務局がリストアップした構成員予定者に協力を依頼した。協議会メンバーの構成を表-1に示す。

協議会の会長には、協議会メンバーによって若久地区のリーダー的存在である若久公民館の館長が、選出されていた。これは今後の協議のスムーズな進行にとって望ましい会長選出の形であった。

表-1 協議会メンバーの構成

立場	所属	人数
地元	公民館、自治連合会、町内会長、学校関係者等	13名
交通管理者	県警本部、南区警署	4名
消防	南区消防署	2名
道路管理者・南区役所	南区維持管理課・地域整備課・校区担当課・振興課、まちづくり企画課	6名
道路占用户	九州電力、NTT-ネオモバイル九州	4名
		計29名

※事務局は南区役所とワーキング(コンサルタント)で構成されている

(2) 協議会の開催の経緯

若久地区コミュニティゾーン形成事業では、1998年2月に開催された第1回協議会以降、現在(2005年2月)までの7年間で、延べ回数にして28回の協議会が開催された。本研究では、第25回までの協議会議事録を収集し整理することで、協議会経緯を把握するとともに事業全体の流れを把握した。協議会議事録から整理できた協議会の経緯の概略は表-2の通りである。なお、同表左端のステージ区分は、協議会の進行を把握した後に著者らの判断によって行ったものである。

第1ステージでは安全総点検や現状調査とその報告が行われ、それらを通して基本構想・代替案づくりがおこなわれた。その後第1ステージでまとめられた幾つかの代替案を各町内に提示し、全町民総会、3町内で合同説明会を行うなどして、代替案に対する住民の意見をくみ上げた。

第2ステージではその住民の意見を考慮しながら基本案づくりがおこなわれ、その基本案を基に住民説明会が実施された。

第3ステージでは実施案づくりがおこなわれ、2000年夏にその実施案どおりの交通規制が実施され、また電柱整備なども開始された。

その後、施工状況を見て異議を唱える住民が多数現れたので説明会が開かれた。

第4ステージでは異議者の中から数人が代表して特別参加という形で協議会に加わり、接点を探しつつ論議を

重ねた。

第5ステージでは順次、施工計画と実施報告がおこなわれており、現在に至っている。

道路・標識等の整備事業は2004年12月に旭ヶ丘県営住宅周辺を残しほぼ終了している。その後、地区住民と地区外の道路利用者を対象にアンケート調査、交通量調査、走行速度調査が行われた。

4. 対立点とその合意形成のプロセスについて

協議会議事録を整理することで、様々な論点を把握することができた。ここではその中で特に論議されたものとして、①ふれあい道路におけるハンプ改良問題、②オアシスロードにおける電柱・樹木・ポールを用いた歩車分離の問題を取り上げ、それぞれの協議プロセスと合意形成に至る契機となった発言や行動について考察した。

(1) ふれあいロードにおけるハンプの問題

a) 整備前、整備後の状況

ふれあいロードは事業以前に一通り整備されていた。通過車両の速度を減ずる目的で、台形ハンプを設置したが、苦情者が出たため現在はスピードセーブ工法に改良されている。苦情の内容は、車が通過する際に生じる車とハンプとの摩擦音がひどくうるさいという内容であった。

b) 合意形成までのプロセス

合意形成までのプロセスを図-3に示す。

図-3 ハンプに関する合意形成のプロセス

c) 合意形成のポイント

以上のような協議プロセスによって、現在スピードセーブ工法が施工されている。このプロセスの中での合意形成促進のためのポイントは2点あったと考えられる。

① 地域におけるリーダー的人物の存在

若久地区の場合、協議会会長でもある若久公民館館長が地域のリーダー的人物にあたる。公共施設の整備においては、行政側のみの対応だけでは住民の理解が得られない局面がときおり現れる。このような場合、地域に信頼の厚いリーダー的人物の存在は大きく、こうした人物が協議の過程に加わり、熱意を持って反対者との交渉に当たったことが、今回の合意形成の促進において重要な要素となったと考えられる。

② 実際の経験を通しての判断

専門的知識の情報が得にくく、特に未経験の場合、一般住民にとっては、行政や専門家の言葉だけの説明では十分な理解は難しい。本事業において、特にスピードセーブ工法の説明時には、地域住民に対し工法の PR ビデオを上映したり、施工事例の現地視察等を通して、住民のより深い理解が得られ、住民自らがより適切な判断を下すことができる状況をつくり出してきた。その結果、ハンプ改良策に対する地域住民からの了承を得ることができたと考えられる。

本事業は社会実験ではないが、事業実施のプロセスの中にやりかえを通してフィードバックの手続きを積極的に導入しようと試みている点で、社会実験的な性格を有していた。社会実験には、サイレントマジョリティを含む地域住民を、強要することなく流れに沿って分かりやすく参加させることができ、また全体の合意形成の促進を図るという効果があるといわれているが、本例はまさにこれを実践したものと見える。

(2) オアシスロードにおける歩車分離の問題

a) 整備前、整備後の状況

オアシスロードは、幅員が狭い上に通過車両が両方向から進入し、さらに電柱も道路両側に乱立していた。そのうえ歩行者の安全は確保されておらず、歩車分離等による歩行者優先のみちづくりが最重要課題であった。

b) 合意形成までのプロセス

合意形成までのプロセスを図-4に示す。

図-4 電柱・植樹・ポールに関する合意形成のプロセス

c) 合意形成のポイント

現在は歩車道境界上に電柱のみが残された状況である。この問題に関する合意形成のポイントとして次の4点を挙げることができる。

① 経験談(植樹)

議論当初から残っていた街路樹の維持管理の問題に関して、実際に他所で経験した町内会長が維持管理の継続の困難や、生活上の支障の可能性などを協議会で指摘したことが契機となり、それまでの決定が覆され、植樹は実施しないという最終合意に至った。

② 地域内住民への配慮(ポール)

オアシスロードに歩車分離のためのポールを設置することは、歩行者、特に通学する小・中学生やお年寄り等の交通弱者の安全を確保するといった点で効果的ではある。しかし、地域内住民の生活があまりに不便になる(自動車の入出庫等)のでは、反対者が増え、住民の事業への関心・参加意欲が損なわれる可能性が高い。そうした判断から、最終的には地域内住民の利便性に配慮し、ポールの設置を諦めた。

③ 整備内容の視覚イメージを明示すること(電柱)

イメージできないものに対する不安感が地域住民を反対者へと変えてしまうことがある。工事の途中とはいえ「電柱道路」と揶揄される状態をみて、完成形に対する疑問・不安を覚え異議を唱えたものと考えられる。しかしここで、電柱移設後には異議者の大半が異議を唱えなくなった事実に着目する必要がある。これは住民が整備後のイメージを整備中には想像することができず、完成後に目で見てはじめて理解できたためであり、しかもその整備状況が想像以上に良く、反対する理由がなくなったものと思われる。(なお現在も反対している住民は少数ながら存在する。)

以上から整備後の状況のリアルな視覚イメージに関する情報提供が不足していたことが指摘できよう。

④ ある種の体験の必要性

前述のふれあいロードのように、施工事例の現地視察や社会実験等を通して、住民により深い理解を促し、住民自らがより適切な判断を下すことができる状況をつくり出す必要があったと思われる。

5. 事業の評価

(1) 交通量・交通事故数から見る整備効果

① 交通実態調査結果

福岡市南区役所は、事業実施前後に交通状況調査を実施し、それらの比較を通して、交通規制に関する事後評価を行った。交通実態調査は、事業前の1998年2月17日と、事業後の2004年9月7日に行われた。観測時間は、それぞれ昼間の12時間(7時～19時)とし、

調査項目はクロスロード、ふれあいロード、オアシスロード、なかよしロード、スマイルロードの計 10 地点における単路自動車交通量調査、ふれあいロードの 2 地点における車両走行速度調査である。また、整備前にはナンバープレート追跡調査も行なわれており、事業前の通過交通は 6300 台であったことがわかっている。事業後には単路自動車交通量のみの調査が行われた。以上の結果を表-3 に示す。地区内での総観測交通量は約 5600 台減少しているが、調査時間が 12 時間と長いことから、地区内交通も含めてすべての自動車交通が各 2 回カウントされていることを考慮すると、実際に走行した自動車数は観測された交通量の 1/2 であり、地区内で確認された実際の減少台数は約 2800 台であると推定される。さらに、地区内居住者の交通量は事業前後で大きな増減はないと仮定し、

減少した 2800 台の大半を通過交通とみなせば、交通規制によって通過交通の約 44% が削減されたことになる。一方、交通規制を行わなかった路線では大きな変動は見られなかった。以上の結果より、「交通規制による地区外からの通過交通の削減」という目標は達成されたと言える。

車両走行速度調査の結果を図-5 に示す。この調査はふれあいロードにおけるスピードセーブ工法の効果を調べるためのものである。施工直後の 2002 年の速度調査では施工前と施工後の走行速度においては 3~4 km/h の速度低下が確認されているが、施工後 2 年経過した 2004 年の調査では施工前の走行速度及び速度分布に戻っていることが確認された。アンケート調査でもスピードを出す車が多いとの意見も寄せられている。これは無信号であったふれあいロードの交差点に、事業後は黄色点滅の優先信号（交差側は赤点滅信号）が設置されたことによる大きな原因があると考えられている。

図-5 走行速度の比較（ふれあいロード）

② 交通事故発生状況

交通事故件数の比較表を表-4 に示す。なお、交通規

表-3 単路自動車交通量調査結果

順番	路線名	形状	事業前平日12H 自動車交通量	事業後平日12H 自動車交通量	増減 (台数)
1	クロスロード1号	単路部	812	501	▲311
2	クロスロード2号	単路部	624	615	▲9
3	クロスロード3号	単路部	1,442	1,535	▲93
4	クロスロード4号	単路部	2,140	833	▲1,307
5	ふれあいロード西側	単路部	3,210	3,272	▲62
6	ふれあいロード東側	単路部	6,052	4,529	▲1,523
7	オアシスロード東側	単路部	1,992	173	▲1,819
8	オアシスロード西側	単路部	1,220	397	▲823
9	なかよしロード	単路部	566	469	▲97
10	スマイルロード	単路部	915	1,046	▲131
地区内合計			18973	13,370	5,603

表-4 事故発生件数の比較

路線名	年度 箇所	規制前(期間:4年7ヶ月)				規制後(3年5ヶ月)					増減 (件数)	
		H7~H8	H11~H12 (7月以降)	件数	年平均	H12 (8月以降)	H13	H14	H15	件数		年平均
ふれあい ロード	路線全体	25	12	37	81	0	5	5	2	12	3.5	▲25
	オアシス ロード	5	2	7	15	0	0	0	0	0	0	▲7
スマイル ロード	路線全体	4	0	4	0.9	0	0	1	0	1	0.3	▲3
	野間4丁目 交差点	12	11	23	5	0	5	3	5	13	3.8	▲10
清水干隈線	野間大池前 交差点	33	22	55	12	3	17	14	14	48	14	▲7
クロスロード 1号	清水干隈線 交差点	8	6	14	3.1	0	4	6	4	14	4.1	±0
クロスロード 2号	清水干隈線 交差点	20	7	27	5.9	0	3	3	7	13	3.8	▲14
クロスロード 3号	清水干隈線 交差点	19	6	25	5.5	0	7	6	4	17	5	▲8
クロスロード 4号	清水干隈線 交差点	17	5	23	5	3	6	6	7	22	6.4	▲1

制は H12 年 8 月から開始されている。ゾーン外側の幹線道路である清水干隈線(大池通り)の各交差点での事故件数は、規制前と規制後に大差は見られないが、地区内の各道路については大幅に減少している。通過交通量の減少と関連して交通事故も減少しており、「安全性の確保」という目標は達成されている。

(2) 地区住民と道路利用者による評価

事業終了後に全体を振り返り、事業中に見えなかった問題点を確認するため、協議会が中心となって地区住民 2066 人・児童 275 人・生徒 160 人、及び周辺地域の道路利用者としてタクシー運転手 75 人など立場の違う様々な人を対象にアンケート調査を行い、それぞれ 280 人、249 人、27 人、49 人から回答を得た。調査内容は対象者ごとにそれぞれ異なっており、地区住民には、安全性の向上度や歩きやすさに加え、協議会の認知度などを調査した。児童・生徒には、安全性の向上度や歩きやすさを中心に、地区に対する意見などを調査した。タクシー運転手には、車の利用しやすさなどを中心に調査した。その結果を分析して評価を行った。

① 事業への関わり及び認知度等の調査

本事業は住民とともに進めていくことを目標に掲げている。そこで、地区住民に対して事業に実際どのように関わってきたかを尋ね、その結果を表-5 に示した。この結果より、全く関心を示さなかった人が 20% になり、その他は工事の進展や、協議会での話し合いの進展を見守っていたといえる。以上のことより住民の事業への関心は高かったといえる。

一方、表－6の結果から、約7割の住民は主に回覧板や公民館便りを情報源として利用していたことがわかる。しかしながら、これらを利用していた住民の約65%は、協議会の存在を知る程度の認知にとどまり、その活動内容までは伝わっていないことがわかった。その結果、後々になって「聞いていない」という不満を持つ住民も現れ、双方の情報伝達の認識に差が生じていた。また同地区に居住していない地権者には情報が伝わっていなかったため、その中からも異議者が現れたことも反省すべき点である。このことから、回覧板や公民館便りは、住民の末端まで配布されるという利点を有する一方で、問題点として、一方的な情報であること、情報の範囲が地区内だけに限られること、掲載スペースに制限があること、情報の画一化を招く恐れがあることなどが考えられ、これら型通りの情報提供だけでは不十分であるといえる。一方で、人数は少ないものの、説明会などの協議会側と住民側が直接意見交換する場で情報を得ていた約8割の住民は、協議会の活動内容まで認知していたといえる。以上のことから、合意形成のためには情報の双方向的な伝達方法の確立・改善を様々な検討・工夫することが必要であるといえる。

②事業への民意の反映

住民参加型の本事業では、事業に住民の意見がどの程度反映されているかを知ることは重要である。住民に対して、事業に住民の意見が反映されているかを尋ねた結果を表－7に示す。その結果、「事業への住民意見の反映」については、住民から肯定的な回答が約7割近くを占め、高い評価を得ていると判断できる。一方で、自由記入欄では、「ごく一部の人の意見だけで物事が進んでしまったのではないか」、「意見があってもどこに言えばよいかわからない」という意見もあった。住民参加型の施設づくりの成功のためには、少数意見をくみ上げ、事業に反映させていく仕組みを確立していかなければならない。

③事業に対する評価

a)地域住民、児童

本事業によって地区での生活がどのように変わったと受け止めているのか、住民と地区の児童・生徒へのアンケート結果は表－8、表－9のようになった。表－8より本事業によって172人(住民全体の74%)が住みやすくなったと感じており、事業の成果については評価されていると判断される。また、表－9より97人(児童全体の51%)があまり変わらないと回答している。これについては、小学生が大人ほど道路整備に関心がないこと、空間認知が十分に発達していないこと⁷⁾などが原因と考えられる。

b)周辺地域の道路利用者(タクシー運転手)

本事業によって、車で地区内を通行する人たち(タクシードライバー)はどのように感じているのかを調査し

表－5 事業への関わりについて

	全体
a. 協議会に加わり、事業の進行に積極的に参加した	10
b. 強い関心があり、説明会に参加したり、関係者に意見を述べたりした	19
c. 関心を持っていたが、直接的には関わらず、話し合いの進行具合を見守ってきた	89
d. それほど関心は無かったが、工事の進展は見守ってきた	92
e. 全く関心無く、よく知らない	53

表－6 住民の主な情報源と協議会活動に対する理解の関係

	具体的内容 までよく知って	存在とおおまかな活 動内容は知っていた	存在は知っていたが、 活動内容は知らなかった	存在自体を 知らなかった	計
町内の回覧板	5	34	54	26	119
公民館便り	3	13	15	7	38
人から聞いて	1	4	9	4	18
説明会への参加	5	15	4	1	25
マスコミを通じて	0	0	1	3	4
その他	4	5	2	5	16
計	18	71	85	46	220

た。その結果を表－10に示す。

同地区の道路を利用するタクシー運転手から見ても、当該地区の道路規制と道路整備のあり方については、ある程度基本的な理解が得られていると判断される。一方、自由記入欄では「自分たちの地区のことしか考えていないのではないか」という意見もあったが、こうした意見に対しては、事業の目的を十分に理解してもらうべく、地区外に対しても積極的にPRしていく必要がある。

④事業後の協議会

事業後に実施されたアンケート結果を受けて、2004年12月13日に行政・住民・専門家が一堂に集まって第28回調整協議会が開催された。その場で本稿で示している事業評価、アンケートの集計結果が公表され、さらに、改善点などの意見がよせられた。改善点については、今後、必要性を検討の上、コミュニティゾーン形成事業完了後も、一般事業として実施していくことが確認された。このように、寄せられた改善点について、以後の事業で実施するという柔軟で積極的な対応は、これまでの協議

表－7 住民意見の反映について

	全体
a. 十分反映されている	25
b. ある程度反映されている	129
c. 反映されているが不十分である	53
d. 反映されていない	17

表－8 地域住民の評価

	全体
a. 大変住みやすくなった	50
b. 住みやすくなったが満足はできない	122
c. 以前とあまり変わらない	49
d. かえって住みにくくなった	12

表－9 オアシスロードについて(児童)

	全体(児童)
歩道が出来て歩きやすくなった	53
比較的歩きやすくなった	34
あまり変わらない	97
歩きにくくなった	6

表－10 タクシー運転手の評価

	全体
若く地区道路規制と道路整備のあり方に賛成である。	28
不便になったので、もう少し交通規制をゆるめて欲しい。	11
大変不便になったので、元に戻して欲しい。	2
あまり通行することもなく、関心がない。	5
その他	4

会の長いプロセスで培われた行政と住民の信頼関係から生まれたものであると評価できる。

6. 結 論

本研究では、長期に渡って重ねられた調整協議会のプロセスを、協議会議事録の整理、関係者へのヒアリング、および事後のアンケート調査を主として、住民参加のプロセスがどのように進行し、また対立点に対し合意形成がどのように図られたかを分析した。

本事例は、当初相当な利害衝突で合意形成が困難に思われたが、長期にわたる協議会の積み重ねや協議会会長をはじめとする担当者が異議者と粘り強く話し合った結果として合意が成立し、予想以上の安全性や快適性を得ることができ、事業自体も概ね好感を持たれている。このことは、交通量や事故件数などの客観データからの評価に加え、事後評価アンケートの結果として、本事業の進行方法、及び道路整備のあり方に対して、地域住民や周辺地域の道路利用者から一定の理解と評価を得ていることから明らかである。

また、本事例では、事業の運営方法についての事後評価として、協議会の活動に対する認知度や情報伝達などの事柄について、事業の身近にいた人にしかわからない内容を通して主観的な意識評価も加えている。これによって、事業中に見えなかった反省点を確認し、今後の参加型施設づくりのために、本事業の経緯や体験を明確な形で残すことが可能になった。

本事例の分析結果として、参加型の社会基盤整備における対立点の合意形成の促進には、その地域におけるリーダー的人物の存在が必要なこと、実際の体験（ある種

の社会実験）を通して判断することが必要なこと、長いプロセスをともにすることによって、行政と住民の間に信頼関係を築きうること、および、情報の伝達の工夫や双方向的な情報交換と共有が重要であること、などが明らかになった。

今後の課題として、①同事業における他事例との比較、②他の参加型社会基盤づくりとの比較が残されている。今後はこうした課題に取り組み、合意形成の要件についてより一般性を持たせることが必要である。

参考文献

- 1) 浦山・小川・神吉:「住民参加による地区幹線道路の計画立案プロセスにおける合意形成に関する事例研究」2001 年度第 36 回日本都市計画学会学術研究論文集pp553-558
- 2) 山岡・磯部:「コミュニティゾーン形成事業の住民参加及び身近さに関する研究—名古屋市長根台地区を事例に—」1999 年度第 34 回日本都市計画学会学術研究論文集pp805-810
- 3) 花田・川村・澤田・濱村:「コミュニティゾーンにおける安全対策の手法とその効果について」第 18 回交通工学研究発表会論文報告集pp77-80
- 4) 社団法人 交通工学研究会:「コミュニティ・ゾーン形成マニュアル—地区総合交通マネジメント—」1996 年 5 月
- 5) 社団法人 交通工学研究会:「コミュニティ・ゾーン実践マニュアル」2000 年 7 月
- 6) 菊池・外井・坂本・梶田:「住民参加型の道空間づくりにおける合意形成のプロセスについて—福岡市南区若久地区コミュニティゾーン形成事業を例にして—」2003 年度土木学会西部支部研究発表会
- 7) 長山・矢守編:応用心理学講座6「空間移動の心理学」1992 年 11 月 20 日

住民参加型の道空間づくりにおける合意形成のプロセスについて*

江夏量**・外井哲志***・坂本紘二****・菊池康昭*****・梶田佳孝*****末久正樹*****

本研究は、若久地区コミュニケーション形成事業を事例として、長期に渡って重ねられた調整協議会のプロセスを、協議会議事録の整理を主たる手段として把握することによって、住民参加のプロセスがどのように進化したか、対立点に対しどのように合意形成が図られたかを分析したものである。具体的には発見できた対立点を挙げ、その合意形成プロセス、また合意形成促進のために必要な事項について考察した。また、本事業の特質を述べた後、進行上の課題を挙げ、原因を検証するとともに、問題解決を促すと考えられる方策を提案し、その効果を考察した。最後に、本研究によって明らかになったこと、提案したことをまとめた。

The Process of the Agreement on Street Space Planning by the Residents

By Ryo ENATSU, Satoshi TOI, Koji SAKAMOTO, Yoshitaka KAJITA, Masaki SUEHISA

This study is on the project of forming the community zone at Wakahisa district in Fukuoka-city. We researched the process of residents participation and agreement by analyzing the conference minutes and interview. As the special feature of this case study, the conferences that were held great number of times, the familiarity by naming streets, the analysis from children's viewpoint, and the reconstruction of streets, are mentioned. It became clear that existence of the leaderperson of the area, judgment through the experiences, visualizing the image of facilities, mutual communication, and sharing of information are required for promotion of agreement.