

交通改善事業における住民参加のあり方に関する研究

—名古屋市上名古屋地区の事例を中心として—

松村みち子*

交通改善事業が施行されて数年が経過すると、地域の状況や交通環境は変化する。したがって整備効果の経年変化をつかみ、適切な対策を施すことが求められる。特に身近な生活道路においては、交通安全面や道路の維持管理面で地域住民の協力が欠かせない。しかし官主導の事業の場合、完了後のアフターケアは必ずしも十分ではなく、また地域住民も計画や実施の段階で主体的に関わっていないことが多い。本論文は、上名古屋地区の住区総合交通安全モデル事業を事例に、交通改善事業における地域コミュニティの役割や参加のあり方、行政との役割分担を探ったものである。

Research Concerning Community Involvement in the Project of Traffic Improvement

—Case Study in Kaminagoya District in Nagoya City, Aichi—

Michiko MATSUMURA *

With the passing years after the project of traffic improvement, regional circumstances and traffic environment are changing. Therefore, it is necessary to catch the effect of the project changing and to take measures adequately. Particularly in the neighborhood streets, there needs for residents to contribute toward traffic safety and the maintenance of road. Nevertheless, when the municipal authorities take the initiative in carrying out the project, aftercare is not good enough, and in many cases, residents don't take part in the design or enforcement independently. This paper deals with the role and methodology of community involvement and methodology of partnership between residents and municipal authorities in the project of traffic improvement, case study in Kaminagoya district in Nagoya city.

1. はじめに

交通改善事業は年月の経過につれ地域の状況や交通環境が変化するため、計画の見直しが必要になったり、交通安全面や道路の維持管理面で地域住民に協力を依頼しなければならない事態が生じてくる。

最近では住民自らが生活道路の整備に参加した例が報告されるようになったが、ロードビア事業のような「官主導型」で行われる事業ではまだ手探り状態という現状である。

久保田ら¹⁾は、住民側が主体となって進める地区道路改修事業を「通路・住民主体型」「私道・住民主体型」「公道・住民主体型」「公道・住民参加型」の四つに分類し、「公道・住民主体型」の事例として東京都日野市南百草園での取り組みを取り上げている。

本研究で取り上げる名古屋市の上名古屋地区総合交通安全モデル事業は上の分類の「公道・住民参加型」に近い。ただしアンケート調査等は行われたものの地元住民が計画に積極的に参加したとは言い難

* 愛知県立芸術大学非常勤講師

Part-time Lecturer,
Aichi Prefectural University of Fine Arts and Music

●この報告は財団法人国際交通安全学会研究調査プロジェクトH724
「地域コミュニティからみた交通改善」をもとにまとめられた。

原稿受理1996年6月6日

く、あくまでも「公道・官主導型」の事業であった点で上の分類とは前提条件が異なる。

しかし行政側が基本案を作成し住民側の意向を調査して事業を進めるケースはかなり多く、こうした官主導型の事業においても地元住民が関与できる仕組みをつくっていくことは必要と思われる。

本研究では官主導型の事業における住民参加の方法や行政との役割分担のあり方等の課題や方向性について探ってみた。

2. 交通改善の概要

2-1 改善対象と課題

名古屋市では施設整備や交通事故等の各種データを、小学校区単位の「学区」を最小単位として整理している。一方、ロードピア事業では周囲を幹線道路が取り囲んでいる地区を一つの「住区」として計画している。対象地区は4本の幹線道路（名古屋環状線、江川線、東志賀線、大津町線）に囲まれた住区ではあるが、南北に伸びている2本の補助幹線道路（上名古屋線、深井岩井橋線）のうち、深井岩井橋線が西区と北区の区境の道路になっていて、住区は二つの学区にまたがっている。西区が上名古屋学区、北区が金城学区である（Fig.1）。

このように対象地区は二つの小学校区に属しているのであるが、住区内にあるのが上名古屋小学校であるため、行政側ではスタート時点から西区・上名古屋学区を中心に事業を進めようという姿勢が強かった。

当地区の住区内街路計画における課題は、以下の3点に要約される。

(1)南北に伸びる2本の補助幹線道路と、東西の幹線道路に平行する道路に、南北方向の通過交通が多いため、これらを削減すること。ただしバス通りの商店街については、地区中心としての機能を阻害しないこと。

(2)地区内のほぼ中心にある小学校、保育園、公園、北区にある住宅団地とショッピングセンターなどの主要施設を相互に連絡するとともに、地区中央の商店街や南側の幹線道路沿いの広幅員歩道へ連絡

し地下鉄駅へ導く歩行者動線を確立すること。

(3)地区関連の自動車交通を円滑に目的地へ誘導する一方、事故多発箇所の解消、路上駐車抑制、自動車速度の抑制などの強化を図ること。

2-2 改善の方策と実施方法

地区の問題点は「交通事故多発箇所が存在する」「自動車の走行速度が速い」「歩行者自転車空間が不足している」「路上駐車が多い」「通過交通が多い」「現行交通規制に問題点がみられる」「主要施設へのアクセス路が整備されていない」「駐輪施設が不足している」「道路景観にうるおいがなく雑然としている」の9項目にまとめられる。

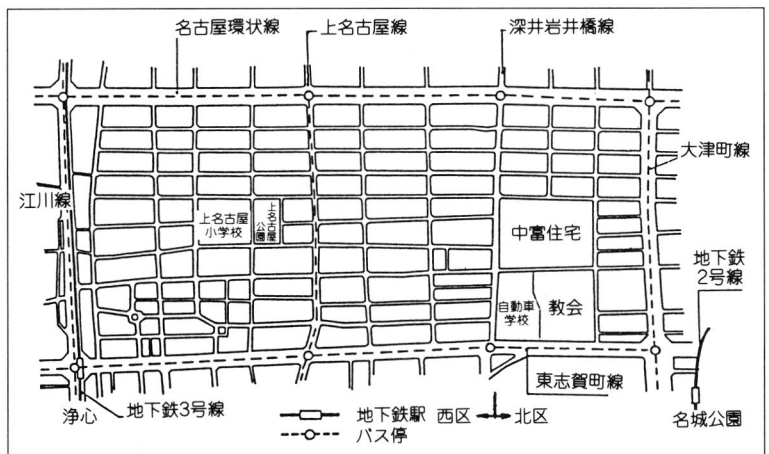
ただし現実的には以下のような条件に配慮しながら地区道路網の構成を考えなければならなかった。

(1)地区内道路は普遍的に大量に存在するため、それを全面的に公共的整備事業の対象とするのは現実的ではない。また地先型道路では、公的介入が望ましくない道路空間や、何も施策を施さなくてもよい道路空間がある。

(2)既成市街地では、道路の新設や大幅な拡幅は難しい。

また住区内道路には、通行機能（車を安全・円滑に通わせ、沿道施設へアクセスさせる機能）、サービス機能（ゴミ収集車などのサービス車が出入りできる機能）のほか、環境保全機能（快適な居住環境を保全するための機能）、防災機能（災害時の避難路、延焼防止等の機能）、広場機能、沿道結合機能があり、事業実施においては、これらの機能を適切に分担させる必要がある。

本事業では住区内道路を自動車系道路と歩行者系



出所) 「名古屋市のロードピア構想」中央コンサルタンツ株式会社。

Fig.1 地区内道路網と公共輸送網

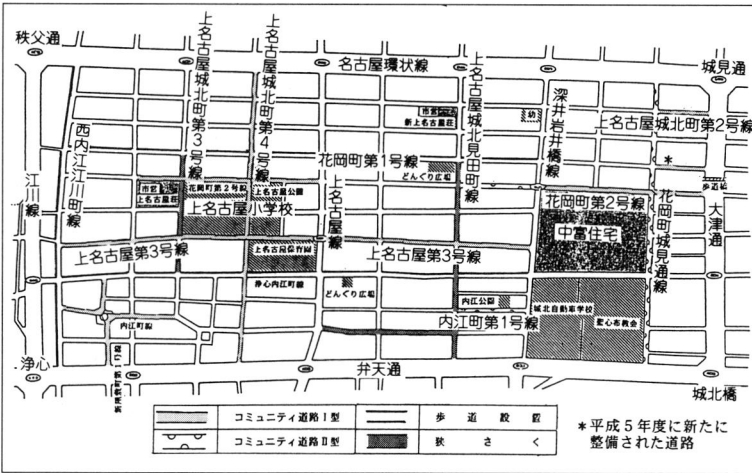


Fig.2 整備概要

道路に区分し、自動車系2タイプ、歩行者系4タイプを設定した。整備概要を示すとFig.2のようになる。ここで「コミュニティ道路I型」とは歩車道分離型、「コミュニティ道路II型」とは単断面型の道路のことである。ロードピア事業整備後の平成5年度には花岡町第1号線の一部区間90mで、地元の要望によるコミュニティ道路I型が完成した。

講じられた主な方策としては、

- ・骨格道路は11m以上、住区導入道路は8m以上の幅員を原則とし、2.5m以上の歩道を設置する。
- ・歩行者化単位（自動車系道路に囲まれ、歩行者交通の安全性と優位性が保障されている住区内の区域）の広さは、土地利用に応じて一定の目安を設定する。
- ・ネットワークのパターンは、通過交通の発生しにくい形態とする。
- ・沿道に商店が張りついている道路や買物需要の多い道路をモール化道路とする。
- ・歩行者化道路（ネットワーク型）の幅員は、地区内の多くの道路が7.27mであることから、これ以上の幅員を基本とする。
- ・歩行者化道路（拠点型）は、幅員6m以上を対象とする。

などがある。その他、より効果を高めるために、歩道の新設・拡幅、入り口ランプ、道路線形のクラック化、スラローム化(コミュニティ道路)、狭さく、ランプの設置、ポラードの設置、舗装の改良、ストリートファニチャーの設置等を行った。

2-3 方策の効果

事業の効果を確かめるには、整備前後だけではな

く、何年か経過した段階でのチェックと、場合によっては再方策をとる必要も出てくる。

整備前後の調査としては平成元年10月に名古屋市土木局が実施した各種交通調査がある。

それ以後、地区内での大規模な調査は実施されていないが、今回いくつかの調査を行ってみた。規模や手法は異なるが、経年変化をつかむ上で参考になるものと思われる。

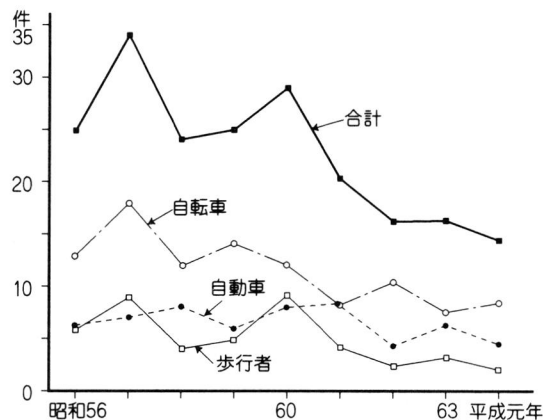
1) 交通動態の変化

平成元年10月の調査によると、コミュニティ道路、狭さく道路の歩行者系のほとんどの路線で自動車交通が減少し、逆に自動車系道路の多くが増加していた。これは自動車系、歩行者系道路の機能分担が計画どおり適正に行われ、自動車交通が誘導されたことを示している。自転車交通量と歩行者交通量に関しては、大きな変化は見られなかった。

また地区内通過交通量は、整備前に通過量のもっとも多い区間で大幅に減少しているほか、主要経路でも減少傾向であった。

一方、走行速度の低減効果はコミュニティ道路で顕著であった。これらは自動車抑制策の効果であると考えられる。

交通事故の変化では、整備以前の昭和56年から60年までの5年間の人身事故が毎年25~35件の発生で



参考) 名古屋市土木局調査による。

Fig.3 交通事故の変化 (昭和56~平成元年)

あったのが、61年以降、道路の整備が進むにつれ次第に減少し、特に歩行者、自転車の事故の減少傾向が目立った (Fig.3)。

今回、その後の交通事故の追跡調査を行ったところ、対象地区が西区、北区の両区にまたがっているため、住区での事故データが統一的に整理されていないということがわかった。さらに西警察署、北警察署とも、時の担当者により交通事故の整理状況が異なり、経年変化を追う作業を困難にしていた。資料の中には既に廃棄処分されたものもあった。

平成4年度からは人身事故の発生箇所を住宅地区にプロットしたものが保管されていたので、住区内のみの人身事故を拾ってみた。

そのほとんどは軽微なもので、発生件数は毎年平均して15件ほどであり、平成元年から横ばいの状況である(平成5年度は23件を数えた)。また事故のほとんどが交差点で発生している。

2) 地区住民の意識調査

①整備直後の段階

地区住民の意識調査は、整備直後の平成元年に名古屋市土木局がアンケートにより行った。調査内容とその結果は以下のとおりである。

(a)調査内容

〔調査地区〕名古屋市西区上名古屋1～4丁目と浄心1丁目。

〔調査方法〕対象地区内の町内会(15町内会)を通じて配布回収を行った。

〔調査票総数〕

配布 502票 (251世帯×2人/世帯)

回収 452票 (有効回答者数435票)

回収率 90% (有効回答率86.7%)

(b)整備に対する住民の印象

「総合評価」は「良いことである」と「問題はあるが良いことである」とする人で全体の82%を占め、おおむね好意的な評価を得ている (Table 1)。

「良くなった点」と「悪くなった点」

について一人3項目の複数回答の結果を上位7項目まで集計すると、「良くなった点」では景観に関する項目が、「悪くなった点」では走行性に関する項目が多い (Table 2)。

(c)おもな整備効果

〔家の前の安全性〕

自動車、自転車、歩行者の通行機能面については地区全体でも安全と

Table 1 上名古屋地区のアンケートによる住民の印象

総合評価		
良いことである	118件	27.1%
問題はあるが良いことである	239	54.9
良いことではない	17	3.9
わからない	36	8.3
不明	25	5.7
計	435	100.0

注) 回答数435件、平成元年12月集計。

する回答が多く、コミュニティ道路等(コミュニティ道路I型、II型、狭さく道路)の整備路線での安全意識がもっとも高い。歩行者系道路の整備の効果が表れている。

〔ロードピア事業による家の前の道路の変化〕

自動車交通量の変化意識は、全体では減少したと感じている人は少なく、変わらない、増えたとする人の割合が多い。またコミュニティ道路と未整備道路の間でも差は見られず、自動車交通量の実測結果と住民意識との間に格差がある。同じように路上駐車に関しても、実測値と住民意識の間で格差が見られ、コミュニティ道路の効果は見られるものの、全体としては、増えた、変わらないとする回答が多い。しかし道路景観や美観は向上したとする回答が多く、交通の面より景観の面で整備効果が高く認識されている。

〔ロードピア事業に対する満足度〕

車で走行性が悪くなったとする回答が多い反面、未整備路線での満足度が高くなっていることから、計画に沿った形で効果が表れているといえる。

道路の景観や緑の量、道路照明など、利用上の快適性に対する評価は全体的に高い。特にコミュニティ道路等歩行者系道路での評価が高い。

〔もっともよいと思う路線・区間〕

コミュニティ道路I型(歩車道分離型)を指摘する意見が多い。特に学校や公園周辺の子どもの多く通行する区間で多くなっている。

Table 2 上名古屋地区のアンケートによる住民の印象

良くなった点 (上位7項目)		悪くなった点 (上位7項目)	
項目	%	項目	%
緑の量が増えた	69.7	車で走りにくくなった	44.4
道路の眺めが良くなった	45.1	狭苦しい感じになった	38.9
夜道が明るくなった	36.6	車を止めにくなくなった	28.3
路上駐車が減った	28.5	自転車で通りにくくなった	24.8
交通事故の心配が減った	17.9	路上駐車が增えた	23.7
交差点が分かりやすくなった	12.9	未整備の道路で車の量が増えた	16.6
自動車の通行が減った	6.7	周りの道路で交通量が増えた	13.6

注) 回答数435件、平成元年12月集計。1人3項目の複数回答の結果。

その他、歩道設置道路で透水性舗装と花の咲く木を植栽した道路も指摘数が多い。

②整備が住民になじんだ段階での意識調査

整備から6年が経過した時点で、地域住民へのヒアリング調査を行った。ヒアリング対象者は、西区上名古屋学区の区政協力委員である。区政協力委員は行政と住民のパイプ役を務めているため、意識調査のヒアリング対象者としては適任と判断した。また西区住民から選んだのは以下の理由による。

- ・前述したようにこの地区は二つの小学校区に分かれているが、行政側ではスタート時点から西区を中心に事業を進めようという姿勢が強かった。
- ・西区の上名古屋学区のほうが北区の金城学区より歴史が古く、コミュニティ意識も強いいため、協力も得やすかった。
- ・整備直後の調査地区も西区上名古屋1～4丁目と浄心1丁目の町内会が対象だったので、比較できる。

名古屋市市の区政協力委員制度については、次で詳しく記述する。

(a)ヒアリング実施日、場所、対象者

〔調査日時〕平成7年10月17日

〔実施場所〕上名古屋会館(学区が寄付したコミュニティ施設)

〔対象者〕上名古屋学区区政協力委員(町内会長)3名

〔対象者居住地〕上名古屋1丁目東部、上名古屋3丁目中部、浄心本通1丁目

(b)調査項目

- ・事業実施前の地元への説明状況、地元の反応
- ・整備後の印象
- ・道路の維持管理について
- ・子どもと道路
- ・道路の経年変化による感想

(c)ヒアリング結果と考察

・地元へは事業実施前に町内会長を通じて説明があった。説明は市役所と業者が来て、図面を見せて具体的に行った。地元住民は、道路がきれいになるならいいだろうと納得し、反対の動きはなかった。他地区(港楽地区)でモデル的に整備したが、まだどこでもやってないから当地区でやってみようという反応が多かった。

・地元への説明の仕方や地元での反応は、行政が整備する事業によく見られるケースである。地元でデメリットがないと判断すれば反対する理由もなく、区政協力委員という立場で事業の意義を比較的良好

理解していることがうかがわれた。

・整備後の印象としては「道を蛇行させたので、車のスピードが落ちた」「騒音が減った」「緑も増え、花も咲き、うるおいが出てたいへん良い」と生活環境の面で良くなったとの印象が強い。

・一方で「各家庭から車が車道に出るために歩道にスロープを付けて段差をなくしているが歩行者や自転車利用者には不親切な構造である。それでつい車道ばかりを歩いてしまう」「散歩すると体が傾き、腰の骨に負担がかかる。健康に害が出てくる」「車優先、人間後回しの発想の道づくりと感ずる」というようにハード面で高齢者に対する配慮が足りないという印象もあった。また「通過交通は減ったが、路上駐車は増えた」「地元の人は道路と植え込みとの間に駐車する」「花壇に犬の糞をさせていく飼い主が多い」のように道路空間の使い方(マナー)に問題ありとする指摘もあった。

・道路の維持管理では「花壇の付近の住民が掃除をしている」「一部熱心な住民もいるが、花壇の草花に積極的に水をやる人が少ない」「街路樹は公園の愛護会、街路樹愛護会のメンバーが管理しており、高齢者が多い」と花壇や街路樹は一部の熱心な住民と高齢者の協力で行われていることが報告された。

・子どもたちはどこで遊び、道路や地域とどう関わっているのかをヒアリングした。子どもの数は上名古屋小学校の生徒数をみても現在600余人で、多いときの半数以下まで減っている。小学校付近はスクールゾーンになっていて、学区の真真中に上名古屋公園がある。全町内に市立の公園があるわけではないが、町内が管理するどんぐり広場という広場がある。子どもの主な遊び場所は公園、もしくはどんぐり広場である。ただし車の通行量が少なくなると道路で遊ぶ。(西区だけで19学区あり大小48の公園がある)。町内によっては子ども会の応援で草取り、水まきをしている。その費用は公園土木事務所からの手当てで、現在、年に3万6千円である。現状では子どもたちが積極的に地域と関わっている状況とは言い難い。

・道路の経年変化による感想については、「植樹後数年で根が張り、タイルが浮いてくる」「歩道が狭いので、歩道部のレンガがデコボコになってくる」「重いトラックが停まるため、レンガが下がり段差ができてしまう。道路の状態をチェックして修復工事をしなければいけないのではないか」「最初は2m程度の小さな木を植樹するが、年月が経過すれば大

きく育つ。そのことを考えて植樹していないのではないか」「街路樹に害虫がつき市から消毒に来てくれるがそう度々は来てくれない」「街路樹に水をやってくれという指示はあるが、水をやる住民は少ない」「落葉や枯葉の始末をすることを近所の人でもあまり好まない」「犬の糞を始末しましょうという看板を立てても、夜になれば守らない人がいる」など、地元で生活している者でなければわからないような感想が多かった。

3) 路上駐車の調査

路上駐車の変化についてみると (Table 3)、駐車台数の総量は整備前の314台から、219台へと大幅に減少している。特にコミュニティ道路Ⅰ型(歩車道分離型)で大きく減少している。路面を共有しているコミュニティ道路Ⅱ型では自動車駐車抑制に対し、十分な効果が得られていない。

しかし整備直後の意識調査と6年後のヒアリング調査では逆に増えているという印象が強く、実測値との間に格差がみられる。

これは道路が整備されたことにより路上駐車が目立ち、駐車台数が増えたような印象を与えるからではないかと思われる。

3. 地域コミュニティと住民参加

3-1 区政協力委員制度と地域コミュニティ

名古屋市では地域コミュニティの中で区政協力委員制度が大きな役割を果たしている。この制度は他の地域には見られない歴史と役割を持ち、これが身近な生活道路の維持管理面において機能していると思われる。

まず区政協力委員制度の歴史であるが、昔からあった町内の自治組織を基礎としており、ルーツは江戸時代の「町代」(町奉行の補佐をする町役人)にまでたどり着く。戦前、戦中に町内会が国策遂行に利用されたこともあったが、昭和43年6月に区政協力委員制度が誕生してからは、住民と行政とのパイプ役という役割を担うようになった。

名古屋市における地域コミュニティ活動の仕組みを図に示すとFig.4のようになる。最小単位としての「学区」の中に「町内会」(いわゆる自治会)があり、町内会はさらに「組」に分かれ自治活動を行っている。また「各種団体」がそれぞれの活動を行っている。区政協力委員が市役所と町内会をつなぐ位置づけになっていることがわかる。

この制度の目的は「市区行政の円滑な運営」「市

Table 3 路上駐車の変化

単位:台

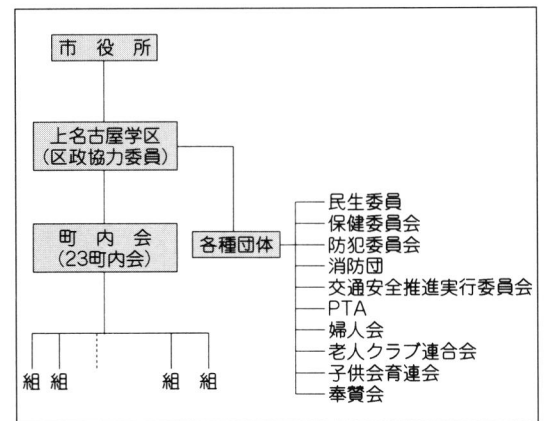
種 別	整備前 昭和59年	整備後 平成元年	整備後 平成8年
コミュニティ道路Ⅰ型	63	14	17
コミュニティ道路Ⅱ型	11	12	12
狭 さ く	19	15	11
歩 道 設 置	58	55	45
未 対 策	163	141	134
合 計	314	237	219

民の自治意識の高揚」「市民の理解と協力で行政の実をあげていく」であり、職務は「災害対策委員の職務を兼務」「広報聴活動への協力」「地域における社会教育活動、各種市民運動の推進」に要約される。市区政への積極的な参加と、住みよいまちづくりの推進に尽力する役割を担った制度と評価できよう。

3-2 上名古屋地区の地域コミュニティ活動

対象地区は第二次世界大戦で焼け残り、住んでいる住民も昔からの人が多いためか、コミュニティ意識は高いほうである。ただし対象地区は深井岩井橋線が区境になっていて、西区が上名古屋学区、北区が金城学区に属するため、日頃のコミュニティ活動も区境で分断されている。

コミュニティ活動を円滑に進めるには運営資金が必要である。対象地区では各世帯から徴収する月額300円の町費(法人は別額)ならびに1世帯月額80円の学区資金で各種団体の活動を助成している。新しく転入してきた若い世代の世帯は町費を出したが



注) 区政協力委員は24名(区政協力委員1名+町内会長23名)。市役所からの書類等は、市役所⇒区政協力委員長⇒区政協力委員(=町内会長)⇒各世帯 というルートで配布される。

Fig.4 名古屋市のコミュニティ活動の仕組み(上名古屋学区の場合)

らないが、子どもができる子ども会の行事に参加できるように転入世帯の多くが町内会に入る。

地域のコミュニティ活動の拠点は上名古屋会館である。この施設は学区が名古屋市に寄付した準コミュニティセンターになっている。市の行事は優先するが有料、学区内の団体は無料である。

施設にいる管理人1名の人件費は学区が出している。資金源は郵便局の簡易保険団体としての手数料である。簡易保険団体としての毎月の集金額は1,500万円にも達し、手数料(集金額の7分)として毎月約100万円が入る。町内会活動の大部分もこの資金で維持している。消防団の広報車も購入することができた。さらにFig.4の「各種団体」にある「交通安全推進実行委員会」は上名古屋学区が独自で予算を組んで結成した特別団体で、交通安全や道路の維持管理に向けて多様な活動をボランティアで行っている。

このように上名古屋地区におけるコミュニティ活動には、市の区政協力委員制度が大きな役割を果たし、その活動を郵便局の簡易保険団体から得た手数料という資金が支えているところに特色がある。

ロードピア事業を進める単位として選定した住区は実生活では区境によってコミュニティが分断されているが、以上のように区政協力委員制度が行政と住民のパイプ役としてしっかり機能していることから、きめ細かなアフターケアをすれば住区での連帯感を強めることは可能である。

また今後は身近な生活道路の整備において、行政主導型の事業であっても地域住民が積極的に参加できるような工夫が必要である。特に地先型道路においては、植栽などの整備や管理を地元ゆだねて行政と共同作業的な管理を行うことによって、地区の道路への愛着や親しみを育てることができる。それ

Table 4 住民参加の方式による特長の整理

		住民行政一体型	行政主導型
安全意識	特長	安全意識が事業前より高まるとともに地域全体の交通安全が向上する。 ・危険に対する問題点や地域の特性が広く理解される。 ・違法駐車等をしないよう心がけるようになり、事故が防止される。	安全意識は住民行政共同型ほどではないが事業前よりやや高まる。 ・交通安全等に関心のある人には、問題や改善方策が理解されやすい。 ・安全よりも個人の利益が優先され反対意識が生じやすい。
	留意点	交通安全に無関心な住民の関心を高める必要がある。 ・交通安全に無関心な住民への対応が必要である。	広く一般住民の関心を高める必要がある。 ・広報や懇談会、説明会など住民への周知や意見収集・理解向上の機会を増やす。
参加意識	特長	参加意識が事業前より向上する。 地域活動が活発になる。 ・参加の積み重ねによって、行政への信頼感が高まる。 ・一般住民からの意見が多く集まる。	参加意識は住民行政共同型ほどではないが事業前よりやや高まる。 ・事業に参加した住民は意見を出しやすいが、無関心な人を含め地域の意向はとりまとめにくい。
	留意点	一部の住民だけの参加でなく、誰もが参加しやすい方法を考慮する。 ・参加型の点検調査など、気楽に参加できる方法を考案する。	広く一般住民の参加を推進する方法を考慮する。
事業進捗(計画策定含)	特長	地域の意向が計画に反映され、住民とのトラブルが少ない。 計画策定に時間を要する。 ・トラブル解決に協議会等の協力が得やすい。 ・地域の実情にあった発想が計画に生かされる。	住民の意向を反映しやすい。反対の意向がなければ問題改善が早い。 住民と行政とのトラブルが生じやすい。 ・無理解による反対が生じやすい。 ・苦情や反対に対し、個別対応が主となり、手間がかかる。
	留意点	合意形成への時間的な余裕を持つことが重要である。 ・住民間の対立が生じないような配慮が必要である。 ・地権者との個別対応が必要である。	トラブルになりそうな内容は、計画の早い段階から対応策を考える。 ・施工後のトラブルによっては、大きな手直しが生じる可能性がある。
その他	特長	・維持管理に住民の協力が得やすいが、住民側の負担は増える。 ・電線の地中化や駐車場整備など、総合的なまちづくりへの契機となる。	・住民自体の負担は少ない。
	留意点	・住民組織の運営や財政面への支援、専門家の派遣などが必要である。 ・住民の組織づくりから計画策定まで時間的な余裕を持たせる。 ・行政の各部署の協力が必要である。	・住民の理解や合意形成のために、多くの各種団体や個人への対応が必要である。 ・情報が偏らないように、情報提供の回数や内容に配慮する。

参考資料) 「住民参加に関する資料」(国土開発技術研究センター)。

が本来の住区内の道路のあり方ではないかと思われる。以下にその方向性を探る。

4. 事業の進め方と住民参加

4-1 住民参加による交通改善事業の形態

住民参加を行いながら交通改善事業を進める形態には、大きく「住民行政一体型」と「行政主導型」の二つが考えられる。

「住民行政一体型」は住民と行政が協議会などを作って一緒に計画を検討していく形態である。この場合、地域の中に強いリーダーシップのとれる人材がいたり、自治会活動が活発であれば、住民が主体となって計画案を行政側に提示する「住民主体型」も可能である。通常は住民の代表と行政などが協議会等の組織をつくり、その中で住民と行政が共同で計画案を検討していく「住民行政共同型」となる。

「行政主導型」は行政側で検討した内容に住民の意見を取り入れながら事業を進めていく形態である。住民の中に組織がなかったり、できにくい場合、あるいは複数の組織や商店街があったりして住民がまとまりにくい場合に用いられる。

既存の事業を、住民行政一体型と行政主導型のパターンに分けて、その特長を整理すると、Table 4のようにまとめられる。

ここでは住民参加の範囲を、計画策定プロセスの中での意見交換、計画案の提示までしかとらえていないが、事業化にあたっては、住民側の費用負担についても検討する必要があるだろう。

「住民主体型」の事業はもちろん「行政主導型」事業であっても、住民が費用の一部を負担する例としては、電線の地中化や標準設計よりグレードの高い道路整備を求める場合などが考えられる。

環境問題やまちづくりへの関心が高まるにつれ、透水性舗装やデザインを重視したモール整備、質の高い空間づくりを求める声もこれからは強まってこよう。しかし公共事業には予算の上限や投資配分の効率性、公平性という制約があり、住民の要望に無制限に応える訳にはいかない。そういう場合に、地元商店街や住民が事業費の一部を負担することによって制約をクリアすることは可能である。

そこで、身近な生活道路の整備を住民参加で進める上で考えられる課題と、今後の方向性について考察してみたい。

4-2 課題と今後の方向性

交通改善事業の場合、計画策定から事業化までの

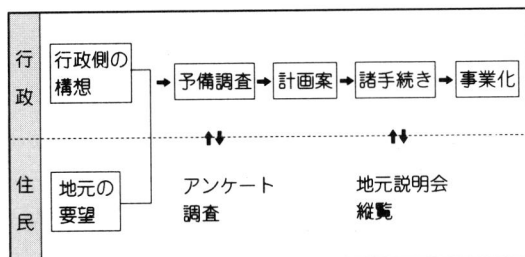


Fig.5 交通改善事業の一般的な手順

一般的な手順を示すと、Fig.5のようになる。

1) 「住民主体型」事業の場合

地元からの苦情・要望、住民発意の構想を事業化する場合、事業の公平性や優先順位の点で問題となる場合がある。専門家による投資効果の高い整備手法の選定や十分な予備調査が必要である。

住民側が費用負担まで行う場合においても、計画や設計をだれがどのような責任で行うのかという課題が残る。事前調査やアセスメント対策は専門家でないときできない仕事であり、そこに専門家の役割がある。行政側からの職員の参加、専門家の派遣という人的支援が必要である。

資金面ではまちづくり基金や助成制度等の公的支援、固定資産税の減免措置などの制度面でのフォローが求められる。

受益者が偏らざるを得ない場合、住民全体の合意が得られるかという問題がある。住民の側に道づくりに対する関心の差があると、コンセンサスが得られにくい。参加メンバーの固定化・少数化、メンバーと一般住民との間に情報格差が生ずる。

これらの問題に対しては、住民の間に地区の道路は地域の共同利用空間であるという感覚を地道に育てていくことが大切ではないかと思われる。身近な生活道路においては、“公”と“私”の間に“共”の空間があるという感覚を養う必要があるだろう。

外部からの専門家には計画設計の専門家として、中立的な調停者としての役割を果たしてもらおう。

2) 「行政主導型」事業の場合

行政側の意向で始める場合、従来は計画案が策定される段階で住民が参画できるチャンスは少なかった。今後はできるだけ早い段階で情報を公開し、住民が計画策定に参加しやすい工夫をすべきである。

本研究の事例では、植栽の樹種を行政（名古屋市農政緑地局）とコンサルタント会社で決め、住民は選定に参加しなかった。

植栽の樹種くらは地元住民で決めたほうが、住

民意識は向上し、あとあとの管理もスムーズにいくものと思われる。さらに簡易保険団体としての手数料から一部費用を拠出してグレードの高い整備をしようというアプローチも考えられる。

住民参加型の道路整備の手法としては、以下のようなものがある。これらを計画案の立案段階で行い、事業に反映させていくことが大切である。

- ・アンケート調査
- ・定例的な住民集会、地元説明会の開催
- ・道路づくり座談会、シンポジウムなどの開催
- ・ウォークラリー、イベントの開催
- ・ワークショップによる検討

これらの作業では現場に出て課題を共有したり、現場で試験施工してデザインや素材を住民参加で検討するほうがより望ましい。

住民の積極的な参加を期待する場合、住民の発言をどのように計画に反映するのかというルールを確立しておくことが必要である。反映できなかった場合には、その理由（予算の制約、素材の入手が困難など）を明らかにすべきである。さもないとかえって行政への不信感を招く。

また「住民主体型」事業と同様、行政と住民との間に、専門的かつ中立的な立場で発言したり、適切な助言ができる専門家がいることが望ましい。

行政の縦割り、単年度主義の弊害をなるべく少なくする努力も求められる。

本事例は土木局が中心で、現状では補助制度はコミュニティ道路の部分のみである。これに乗らない施設は自治体の単独費で行わなければならない。(建設省の予算は歩車道分離型にしか付かないため名古屋市ではこれをコミュニティ道路Ⅰ型とし、名古屋市独自で計画した単断面型の道路をコミュニティ道路Ⅱ型として整備した。)

さらにロードビア事業完了後は、アフターケアも事後調査もほとんど行われていない。しかしその後、名古屋市民生局が「人にやさしい街づくりプラン」をスタートさせた。その中で高齢化社会に向けて歩車共存空間への対応策に力を入れ始めたが、残念ながら土木局ほどの技術力が伴っているとは言い難い。土木局のノウハウを民生局の事業に生かして引き継ぎ、互いの一長一短を補い合っていけば、行政主導の事業はもう少し良い方向に進むのではないかと思われる。

特に行政主導のモデル事業では、住民側の費用負担がなく不利益もないために、公共の資金で町が整

備されるという印象を住民に強く与える。

上名古屋地区の事業に充てられた事業費は7.5億円に及んでおり、これを今後、市全体にわたって進めていこうとすると事業費は膨大なものになる。投資効果の高い整備手法を検討し、事業費の低減を図っていくことが必要である。

またこの事業の結果をみて、自分の地区でも実施して欲しいという要望がいくつかあり、平成5年度には地元の要望により、コミュニティ道路Ⅰ型の道路を整備した。これはロードビア事業完了後に、新たな通過交通が発生したためで、90m区間の事業費は1,735万円であった。

こうした動きを単に物取り主義的な発想に終わらせないためには、アフターケアが有効である。上名古屋地区の事業では、住民代表が事後評価のために整備箇所を実際に見て回る調査を行ったが、結果よりもその調査をしたこと自体の評判が良かった。整備後のフォローが行政への信頼感につながり、地域コミュニティに好影響を及ぼすようである。

住民参加を行いながら事業を進める方法として建設省道路局ならびに警察庁交通局が平成8年度から「コミュニティ・ゾーン形成事業」を実施しようとしており、名古屋市においても導入を検討中とのことである。多様な手法が適用されていくことを期待したい。

基礎データの作成において名古屋市土木局の山田和良、野村慎一郎両氏に資料をご提供いただき、追跡調査や現地視察等で中央コンサルタンツ株式会社の小島裕二、市橋忠幸両氏に多大なご協力をいただいた。報告書のまとめに際しては、中部大学工学部の竹内伝史教授にご指導・ご助言をいただいた。記して感謝の意を表したい。

参考文献

- 1) 久保田尚・小林隆史「住民主体による地区道路改修の可能性と課題に関する実践的研究」IATSS Review、Vol.21、No.3、P.155、1996年
- 2) 『住区総合交通安全モデル事業調査報告書—名古屋市のロードビア—』名古屋市土木局、1986年
- 3) 住区内街路研究会『人と車〔おりあい〕の道づくり』鹿島出版会、1989年