

第2回 都市自治体のコミュニティにおける市民参加と合意形成に関する研究会 議事概要

日 時：2015年12月16日（水） 10:00～12:00

場 所：日本都市センター会館 607会議室

出席者：名和田是彦 座長（法政大学）、羽貝正美 委員（東京経済大学）、内海麻利 委員（駒澤大学）、小嶋文 委員（埼玉大学大学院）、佐久間康一 土木部道路課長（文京区）
（事務局：日本都市センター）

石川研究室長、木村副室長、杉山研究員、三浦研究員、畑研究員

議事要旨

- 事例紹介
- 調査研究に関する議論
- 現地調査に関する議論

凡例：○ 委員発言 ☆ 事務局発言

1 事例紹介【文京区における「生活道路対策の取り組み事例」（エリア毎の協議会で交通安全に配慮した道路整備を検討）の報告】

○委員から事例紹介

- ・ 文京区では、幹線道路でエリアを区切って、それぞれそのエリアごとに優先順位をつけて、交通安全対策を進めていくという取り組みを平成19年度からしている。
- ・ きっかけは、小学校、中学校、福祉施設がある区域で、道路幅が8m、かつ歩道がなく人が車道にあふれていて危ないので整備してほしいという要望が地域から上がってきた。道路整備に関して町内会に相談した際、この路線だけではなく、幹線道路で囲まれたエリアで協議をしていきたいという話があったことから、協議会を立ち上げて計画を作り整備したというのが始まり。
- ・ それまでの道路整備は、地元から要望の要望を踏まえ、区の担当者が設計し整備をするという形になっていたが、その時は協議会を立ち上げ、地区内の事故の状況を調べて説明をして、その上で住民、警察、小学校の関係者などと協議をし、事故が発生していない危険箇所も把握しながら整備ができた。こういった形で整備をしていったほうが安全対策としてはいいということで、地区ごとに道路整備を実施する新たな仕組みを作った。
- ・ 現状、最初の地区の整備は終わり、2番目の地区を整備しており、3番目の地区は、今、設計を行っているという段階である。設計が終わってから工事が完了するまで、5年から10年ぐらいというスパンで考えている。
- ・ 2番目の地区では、要綱をつくって協議会を正式に立ち上げた。構成員は、区から課長と係長の2人、11の町内会の代表者、公募委員5人、交通管理者として警察1人、地区内の小学校の校長または副

校長4人とPTAの代表4人、以上、27人である。構成員の人数が比較的多いので、2つのグループに分け、それぞれ案を出してもらい、紙に書いて張って、それを最後それぞれで発表してもらって、それを区のほうで委託した業者に取りまとめてもらった。

・ 協議会は、最初に地元説明会で事業の説明と公募委員募集を行った後に協議会を立ち上げた。協議会での話し合いの後、アンケート調査を行い、1年目は、どこが危険なのか、実際にどういったところを整備していくかというのを議論し、2年目は、具体的な整備内容を議論し、さらに社会実験も実施する。そして、整備内容の案についてアンケート調査を行い、最後に地元の説明会をした上で整備計画を策定するという流れである。なお、1年目では、協議会の委員とまち歩きをするとともにアンケート調査をし、区のほうでも交通量の調査を行い、地域内の課題を把握している。

・ 協議会の中で整備計画の案をつくったが、ハンプ（道路を凸型に舗装し、事前にこれを見たドライバーがスピードを落とすことをねらったもの）については、自分たちが住む路線や自分の家の前に設置するのは嫌だという人もいたので、設置する予定の町内会に個別に説明会を行い、近所の家にも個別に回って確認をした。その上で整備計画を協議会の中で決定し、全体の説明会をして、整備計画に基づいて順次道路工事をしていた。

・ 生活道路で歩行者の安全対策をする上では、地元の方にどこが危ないかというふうなのを教えていただかないと、なかなか効果的な対策をできない。地元の方に周知するというので、協議会、社会実験、アンケート調査を行うほか、町内会への説明や、個別に家を回っての説明、住民説明会開催、町内会の回覧板、掲示板の活用、区のホームページの活用などを通じ、できるだけたくさんの人に知ってもらうような努力をしながら、道路安全対策をしている。

（事例紹介に対する質疑応答、意見交換）

○ ハード整備の場合の合理的な地区割りや、歴史的に形成された町内会の連合については、町内会のエリアと必ずしも一致しない。このことは、この研究会としてもやや念頭に置くべき論点ではないか。

○ 地区割りについては、安全対策としてはそちらのほうの有効だろうということで、地区割りをすることになった。コミュニティの道路整備ということで学識経験者にも入ってもらって区割りをを行い、その時につけた優先順位に基づいて順番にやっている。

○ 系統的なセットバックや建て替えというハード事業ではなく、主にソフトな事業手法なので、法律上の仕組みをきっちりと決めずに実施していることが、事業の成功につながっていると感じる。

○ 合意との関係でいえば、協議会の中で合意をとった後に議会報告をしている。最終的には、年度ごとに整備を行うので、その都度、予算の承認をもらっている。

○ 全員合意が原則だが、協議会の中では、多数決を採ってはいない。例えばO地区でこういうふうな整備計画をつくりますとなったときは、異論のある人も意見も言うが、そこは住民同士だったりとかするので、住民の多数が「いや、それが今は妥当ではないか」という話になると、その場では意見の集約がなされていく。しかし、納得できない方が、協議会意外の場で個別に要望をする場合も見受けられる。

○ 地区ごとの優先順位は、あくまでゾーンとして整備をした場合に有効な順位づけをしているだけなので、それ以外で道路整備していないわけではない。ゾーンとして有効という場合に対し、ゾーンでは有

効ではないが、路線で見ると非常に整備効果が期待できる場合には、それは路線ごとに別の枠組みで整備している。

○ 協議会には、町内会連合会の代表しか入っていないので、個別に地域に入っていたときには優先順位づけに町の方々から異論が出ることもあるかもしれない。しかし、要望が出るときは、ゾーンでやってくれという要望ではなく、この道路を整備してくれとか、この場所を直してくれという要望になる。その場合、区で作っているバリアフリーの指標や道路改修の指標を要望に加味した上で路線としての整備の順位を決めている。

○ このコミュニティゾーンの協議会が専制的に道路整備事業全体をコントロールしているわけではないということで、その意味でも合意形成がしやすい仕組みだと思う。

○ 成功した理由は、区が個別利益をしっかりと理解して、それごとに協議会を開いたり意思決定をしていったりしたところが非常に大きいのではないかと。

○ 最近はなかなか町内会に入らない人もいるが、町内会はコミュニティのメインとして大事だと捉えており、協議会の委員としても枠をとって入っていただき、町内会自体にも必要に応じて個別に説明に行く。それ以外にも、問い合わせにはその都度説明するなどの対応をしている。

2 調査研究に関する議論 (1) 【都市内分権の検討の視点】

○ 道路という切り口でコミュニティや地区の問題を考えることは、これまであまり研究されていなかったもので、この研究会としては、道路をめぐるコミュニティの問題に今後も留意していきたい。

○ いわゆる都市内分権の周知の数字（どのくらいの割合の住民が自分の自治体の都市内分権制度の存在を知っているかを表す百分率）はかなり低迷しており、しばらく十数%程度だったが、次第に上昇してきて、上越市は33%、宮崎では50%となっている。まだ半分の人には知らないのかという見方もあるが、発展過程からすると、こういう事業が進んで成果を上げればだんだん高まるということも期待される。

2 調査研究に関する議論 (2) 【ドイツにおける「生活道路対策の取り組み事例」（幹線道路へのテンポ30ゾーン導入の動き）】

☆ 事務局から説明

・ ドイツにおける直近のテンポ30ゾーン導入をめぐる動きとして、幹線道路に都市区の同意を得てテンポ30ゾーン導入を図ろうという動きがある。病院、学校、保育所、老人福祉施設の沿線地域において、テンポ30ゾーン導入を求めるものである。

・ ドイツでは道路交通法施行規則に基づき、テンポ30ゾーンを設定しており、幹線道路は除外されている。現在、社会民主党（SPD）、緑の党、自由民主党（F. D. P.）の三党が政策協定を結び、テンポ30ゾーンの幹線道路導入について、都市区議会で合意を得た交通上の反対の理由がない地域に認めることを提唱している。連邦連立与党（CDU／CSU、SPD）は、道路交通法施行規則の改正に前向きな姿勢を示しており、改正作業を進めているところである。なお、この改正には連邦参議院の同意が必要。

・ ドイツの場合、コミュニティ（都市区）に影響を与える全ての重要な事項（都市計画、交通計画など）については、都市区議会の意見を聴かなければならないとされており、テンポ30ゾーンの導入についても、この都市区議会の承認を得て実施されている。関連して、いわゆるシェアードスペース（歩車分離を意図的に解消したり、信号や標識等をできるだけ少なくすることにより、歩行者、自転車、自動車等の交通参加者同士の共存を促し、結果的に安全な通行・滞留空間を生み出す手法）については、日本では法律の枠組みを理由に否定的だと言われるが、ドイツとは余り法律上には違いはないという見解もあり、事例としてご紹介させていただいた。

（説明に対する意見交換）

○ 一般に都市計画系の区域割りは、問題が客観的に都市計画論的な考慮で決まるので、おおむね一般的な都市内分権の制度設計よりも狭くなる。

○ ドイツの都市区の場合はある種、法技術的な理由で決まっていて、ノルトライン・ヴェストファーレン州の場合、州地方自治法で都市区の数に10に制限されており（例外的に12までふやせる）、1区当たりの人口規模が、平均すると数万人で、10万人という都市自治体もある。歴史的な、旧合併市町村の区域割りを大事にしているため、不均等はかなりあるようだが、ドイツでは日本でいう自治会・町内会のような組織はないので、区域割りは大きくなる傾向がある。しかし、道路というような点から見ると、結構いろいろとまた比較の視点が出てくるのかなと思う。

☆ 文京区の協議会のような仕組みは、ドイツでも活用されている。例えばラティンゲン市では、市民フォーラムで自転車道路のマスタープランを議論している。公募で委員を集めて、実際にそこで議論をして、これがいずれ都市区議会で議論をされていく。ラティンゲン市も10万人ぐらいの都市で、都市区の規模である。

○ 幹線道路へのテンポ30の導入の背景として、道路の使い方というか、意義みたいなものが変わってきているのだろう。改めてこの時期に人間重視なり生活重視なり、あるいは車社会のやっぱり同時的な軌道修正をもう一段階図ろうという発想があるのだろう。

☆ ドイツではパーク・アンド・ライドが進んでおり、中心市街地は徒歩ないし公共交通か自転車で動こうという考え方が一つはあると思う。

○ 日本でも警察は町内会・自治会とかなり関わっており、警察も地元の意向を聞いてくれると思う。

☆ ドイツの場合、交通規制は都市が担当しているが、州の委任事務として実施しており、一方で、都市区議会は、まさにコミュニティとしての機関である。そういう点では、ドイツと日本は大きな違いはない。速度監視も、州の委任事務として都市が実施。

○ 文京区、ドイツの例を見ると、道路の話が議会でもかなり議論がされているという印象だが、日本の場合は、地方議会の中で、いろいろな道路に関する議論というのはなされるものなのか。

○ 協議会や説明会に議員が来る場合もあるし、議会での議論もある。関心は高いと思っている。

2 調査研究に関する議論 (3) 【市民参加と合意形成の論点】

○ これは市民参加と合意形成に関する研究会だが、道路はいろいろな意味で論点が多い分野だと思う。

○ ドイツの場合は、都市区議会で「いいよ」って言ってくれないと、どこで合意してもだめ。ところが、日本の場合は行政のほうで基本的には決定権を持っているということを背景にして、割と機動的にコミュニティゾーンを定められて、機動的柔軟に合意形成をした上で、行政の責任で一定の施策を打っているという感じがする。

○ ドイツの都市区では交通問題の関心が高く、だから、歴史的に交通問題についての権限が強化されてきたのだろう。都市でありかつ州でもあるブレーメンでは、都市区が交通問題の決定権を持っており、テンポ30も都市区議会が決定すると、原則としてそのとおりになる。

○ フランスの場合は、地方自治体の規模が小さいため生活道路を含め、生活にかかわるもろもろのことについて、議会が強い関心を持っている。

☆ 鎌倉市の研究報告は、地区計画のエリアマネジメントの事例で、自治会・町内会単位でエリアマネジメントをするのか、あるいは、自治会連合会などもう少し広い単位でやるべきかという研究をしている。

☆ この中で注目すべきは、NPOは決定しようとするエネルギーがあるが、自治会連合会単位では決定しようというエネルギーが物足りないようだ。ファシリテーターが要るとか、市役所の助けが要るとかである。今後、町内会、あるいは協議会型住民組織などが、その決定するエネルギーをどう考えていくか。あるいは、もうそれ以外にも考えていくかどうかというのが一つの恐らくテーマではないか。

○ 一方通行などの交通規制や信号の現示は、基本的に警察の所管だが、一方通行規制の導入や変更をするには、周辺の住民のかなり高い同意が必要と考えられる。

○ 交通規制は警察で、道路整備をするのは市町村。市民参加の側面として、行政が市民、あるいは地域に参加するといった側面をもっと考える必要がある。

○ 参加の双方向性、行政がむしろ外に出ていくというような発想、協議会型の住民自治組織の日常的な実際の運営なり会議の持ち方に関連して、行政側がどういうふうにかかわるのかを研究すべき。

○ 神戸の真野地区のまちづくりでは、住民が議論して案をつくり、そこに行政がお客さんとして来るならどうぞというスタンス。それが仕組みとして成熟したのが協議会型住民自治組織で、特にドイツの場合は、住民が決定権を持っている。実体論として、住民の知恵とか主体性がどのぐらい発揮されているか、仕組みの問題として、行政の地域事務所の置き方とか、あるいは地区担当制のあり方とか、その実効性とか、そういったことが今制度上の問題になっているのかなと思う。

○ コミュニティサイドが計画権を持つというのは基本的に大事だと思っており、今、制度上それが、全部とは言わないけれども、半分ぐらい実現した格好になっていて、この研究会はそういうことも視野に入っている研究会ではないか。

○ 日本の問題は、協議会型住民自治組織が、一方で連合町内会もあるし、一方で、例えばコミュニティスクール、あるいは地域包括ケアシステムみたいなものもあるし、分野ごとにばらばらにあるということではないか。

○ 協議会型住民自治組織というのはいろいろなタイプがあって、今日も話にあったように、いろいろなケースがある。こういうタイプのときにこういう組織があって、そこはどのような範囲で、どれぐらい

の論点で、どういう内容の活動をやっているのかとかというものを整理するだけでもかなり意味がある。

○ 都市計画系でも、地区計画にかかわっている組織もさまざまあって、さらに道路計画においてもさまざま違って、それぞれの分野に細分化した上で、さらに細かな、いろいろなタイプがあると思われる。町内会・自治会とか連合会があるが、そういうものが網羅的に把握できるといい。

○ 地域に入ると今まで整理したのに含まれていない論点がたくさんあり、個人の力では整理しきれないと思っているので、この研究会を期待している。

○ 協議会型住民自治組織は、自治体と同じように、地域のあらゆる問題について取り組むことを趣旨としている。都市センターで研究してきた協議会型住民自治組織はそういうものだと思うが、都市計画的な課題についてだけ取り組む（まちづくり条例のまちづくり協議会）、あるいは道路の問題だけ扱う協議会もある。協議会型住民自治組織の職務による分類というのを挙げて、全部やっているところと一部やっているところを研究すべき。

○ 横浜の地域福祉保健計画の地区別計画の組織は、個別だが、地域福祉という性格上、全権限的な協議会組織に、ほぼ実はイコールであるというように職務における分類として整理できるのではないか。ほかにも協議会型住民組織が抱えている課題とか、そういったことを網羅的に洗い出すのはかなり大変なことだが、そのほか、国際比較的に考えると、日本独自の問題というものもある。

○ 自治会未加入者にどういう対応をとっているか、特に広報紙を未加入者に配っているかといった日本独自の論点もあって、かなり複雑なので、研究会でそういった点も研究してほしい。

3 調査研究に関する議論

・資料2（現地調査先（案）一覧）に沿って現地調査先の検討をしたほか、その他の調査候補地について議論を行った。

《文責：事務局》