

◎都市施設と合意形成

①ドキュメンタリー・住民参加の道路づくり

■山本文雄・浜野四郎・杉山正美

はじめに

平成四年から平成十一年の八年間にわたり、横浜市青葉区内の市道（仮称）恩田元石川線（約7km）の道路計画を巡り、住民参加方式による計画策定が行われた。これは八年間にわたる全記録である。平成四年十一月から平成九年三月までの記録を山本が、平成九年四月から平成十年三月までを浜野が、平成十年四月から平成十一年十一月までを杉山が、それぞれ分担執筆した。

1 第一期・暗闇（四年～六年夏）

仕掛け人は誰か

高秀市長が「住民参加の道路づくり」を取り組むことを市職員に指示したのは平成三年

秋の平成四年度予算の編成時だ。

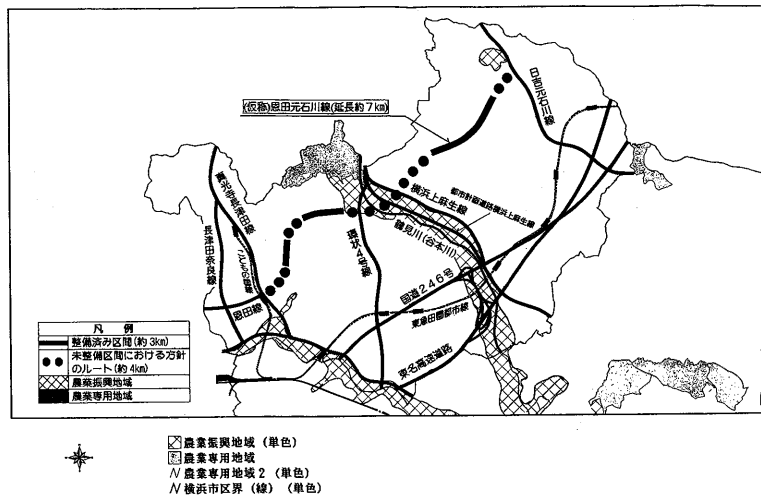
高秀市長は、平成二年四月に横浜市長に就任したが、当初から、市民参加に強い関心を持っていた。当面する都市ヨコハマの行政課題を的確にとらえ、既存の法律の枠にとらわれず果敢に取り組み、さらに市民の意見を十分に聴き、市政に反映させる姿勢を職員に徹底した。

市長から「住民参加の道路づくり」を指示された幹部職員は驚いた。「道路計画を住民参加でやるなんて絶対にまともなはずがない。市長」と答えたに違いない。一方予算案を見た市民も驚いただろう。

市民の期待は高かった

平成四年十一月に（仮称）恩田元石川線の想定ルートに沿って約二万世帯と、緑区北部支所管内区民約二万世帯の合計四万世帯（現青

図一1 （仮称）恩田元石川線道路計画



表一1 青葉区概要

人口	261,726人
面積	3,505ha
市街化区域	2,507ha (71.5%)
市街化調整区域	998ha (28.5%)
登録自動車台数	64,951台
都市計画道路延長	40,540m
完成及び概成延長	29,530m (72.8%)

（平成11年版都市計画資料集より）

- ①ドキュメンタリー・住民参加の道路づくり
- ②計画レベルの住民参加の一考察
- ③施設建設計画と説明責任、北部方面斎場建設事業

- 1 第一期・暗闇（四年～六年夏）
- 2 第二期・迷路（六年秋～七年春）
- 3 第三期・現地（七年夏～七年秋）
- 4 第四期・開眼（七年冬～八年夏）
- 5 第五期・冒険（八年夏～九年春）
- 6 第六期・挑戦（九年春～十年春）
- 7 第七期・世論（十年夏～十年秋）
- 8 第八期・結実（十年秋～十一年秋）

葉区民」にアンケートを実施する。設問は「道路計画は誰が作成すべきか」「住民参加の望ましい方法は」「住民と話し合う内容は何か」「参加するか」の四問である。

市民の反応は、「住民と行政が一体になって計画づくりをしたい」「住民と専門家と行政の協働で」「八割が参加を希望」とこの取り組みへの評価は高かった。

参加者が少ない
平成五年十一月に、初めての意見交換会を三つの会場で行う。参加者数合計百八名、各会場とも三十〜四十名。住民の関心度はこんなものなのか。

参加した住民の最初の反応は冷ややかだった。「道路をつくれば渋滞が解消するわけではない」「道路整備よりも公共交通網の整備を優先に」「国道246号線の方が入り込み環境が悪くなる」などなど。

一方「新区の発展のために新しい道路は必要」など新しい道路計画に対する期待や賛意の声もあったが、数の上では少ない。

参加後の市民の感想では、「従来の事業説明会と住民参加の違いが判らない」「市側の説明や言い訳ばかりで市民の意見を聞く姿勢が見えない」など、手厳しいものだった。

道路計画の「住民」とは誰のこと

平成五年秋の意見交換会に参加した住民は、道路の想定ルートの沿線住民が六〇％であった。その他は沿線住民以外の（青葉）区民が二〇％、区民以外が二〇％という内訳である。沿線住民の関心が高く、参加者の大勢を占め、出す声も大きく、強いのは当然であろう。しかし、道路を利用する人々は、もっ

と広い範囲の市民であり、事業者である。およそ道路計画で住民参加という場合に、対象とする市民の範囲をどうするかと悩む。

2 第二期・迷路（六年秋〜七年春）

CATVで区民の関心を引く

この頃、効果的な広報・PR活動の必要性を痛感していた。さらに意見交換会で住民が何を言ったらよいかという戸惑いがある。住民参加のイメージを市民に膨らませるため、広報PRを兼ねて、平成六年十一月に、有識者による座談会を組み、地元のCATVで繰り返し放映する。その後の広報活動は、終始一貫して青葉区民全体を対象にしてきた。

相変わらず入り口論議に終始

平成七年二月に第二回目の意見交換会を開催する。参加者数は三会場で延べ七十五人と第一回目と比べ、三〇％減ってしまった。さらに沿線住民が約七五％、沿線以外の住民が約二五％と、沿線住民のウエイトが高くなる。そして初参加者が四二名、第二回目からの引き続きの参加者は三二名と、初参加者が多い。参加者減少の原因や参加の継続性が低い原因は何だろうか、気になる点だ。

第二回目は討論方法を大幅に変える。いわゆるラベル・デイスカッションの導入である。集まった意見・質問数は四百十四件と大幅に増えた。対話式の討論会の場合だと、発言できる人の数は限られてしまい、不満が残る。

参加者全員に、ポストイットで自分の意見

を出し、整理しながら議論させる。司会者は意見を紹介し、論点を整理、再度参加者に発言を求めた。住民の意見が多様になってきた。住民の関心は持続するか

平成七年五月ごろから行政内部では、毎月一回都市計画局と青葉区役所が定例打合せ会をするようになり、徹底した内部議論を重ねる。この頃、担当者は行き詰まりを感じていた。「これ以上意見交換会を繰り返しても、住民側からは同じ意見しか出て来ない」「毎回参加している者からすれば、議論が発展しないことへの不満がある」などという疑問の声が内部から上がる。計画レベルの住民参加は時間が掛かることを想定していたが、住民の関心や参加をいつまでも持続させられるか新たな課題が見えてきた。

3 第三期・現地（七年夏〜七年秋）

ウォークラリーで楽しく住民参加
七年七月の暑い一日、「おんもとウォーキング」のイベントを開催し、想定ルートの約

「住民参加の道路づくり」の八年間の歩み
第一期
四年十一月〜十二月 住民アンケート
調査対象：北部支所・青葉区 区民四万世帯
(無作為抽出)
回答：一萬二千二百四十九件
調査内容：「計画主体」「会合のあり方」「話し合う内容」「参加意欲」

第二期
五年十一月 第一回意見交換会
会場：参加者数：三三会場、延べ百八人（参加者）
自由
テーマ：「地域の交通課題と道路の必要性」「道路の基本ルートの考え方」「参加の進め方」
討論方法：全体討議

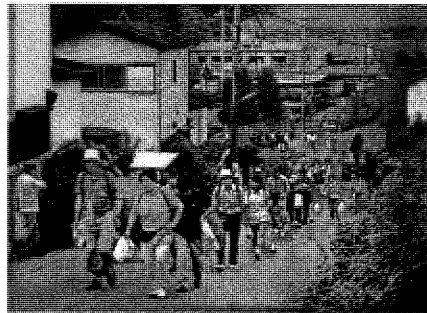
第三期
七年二月 第二回意見交換会
会場：参加者数：三三会場、延べ七十五人（参加者）
自由
テーマ：「仮称」恩田元石川線は地域の道路としてどうあるべきか
討論方法：ラベル・デイスカッションでグループ討議、全体討議

第四期
七年七月 恩元ウォーキング
参加者数：九十四人（公募）
実施方法：想定ルート約七kmを歩き、ウォーキングノートで意見・感想を聴く

第五期
七年九月十一月 地区連合自治会別懇談会
回数：参加者数：十五回、延べ約二百人
テーマ：「住民参加の取り組み」「今後の進め方」を意見交換

第六期
七年十二月
どうつくる（仮称）恩田元石川線シンポジウム
会場：参加者数：青葉区役所、七十八人（参加者）
自由

ウォークラリー



七冊を住民に実際歩いてもらう。意見交換会でも現地を歩いてみたいという声があり、健康的なイベントを企画する。現地を実際に見ることで、地形や交通量、周辺環境、地域テーマなどを体で把握し、情報を共有する。そして、これまで関心を持たなかった住民層の住民参加の掘り起こしもねらう。

参加者は市民公募により九十四人が参加。ファミリー、老夫婦などがピクニック気分分、なごやかに楽しむ。山林や農地の中も歩いてもらう。期待したとおり、現地に即した具体的な意見が多く出て、住民の満足度の高い仕掛けだった。

この頃、行政内部では激しい議論があった。「住民の範囲を広げれば広げるほど、多様な意見が出て、まとまらないのではないか」と。七年の九月～十一月に、青葉区内の十四の地区連合自治会単位で意見交換会を試みる。

開催方法はさまざまであったが、地区の希望に沿って実施した。参加者は延べ約二百人。これ以後は、住民から声がかかれば、いつでも、どこでも討論に伺いますという行政側の基本姿勢に転換する。単位自治会や任意のグループの集まりでも、誰でも、いつでも参加していただくということにした。住民の参加は拒まない方がよい。

4 第一期・開眼（七年冬～八年夏）

デメリットを議論

七年十二月には「どうつくる（仮称）恩田元石川線シンポジウム」を開催。第一部は、

五人の公募住民を含む、専門家、行政担当者の九名のパネリストによる公開討論会だ。

第二部は参加者全員を、「パイパス」としたための「つくり方」「沿道住民のメリット・デメリット」「沿道土地利用」「青葉区民のメリット・デメリット」「参加の場のつくり方」という五つのテーマを自分で選択してもらい、グループ・ディスカッションを行う。司会進行も公募パネリストにお願いする。住民自身も議論の進め方を学ぶ。「デメリットを議論」する手法は、議論の透明性を高める。七十人が参加。

沿道住民重視に路線変更

八年三月以降は、想定ルートの沿道地区別に四つのブロック別懇談会の方法に転換する。これは、地域に根差した住民討論というコンセプトへの路線変更である。また、会場設定も、小学校など身近な場所をあえて選択した。

さらにこの懇談会では、議論をより具体的なものとするため、あえて市側からタタキ台案を住民に提案する。道路計画の想定ルートと道路断面の具体的な案を住民に示す。住民の反応は直截的となり、地権者なども参加するようになる。参加者数は百九人。参加者の質が変化してきた。

代議参加か、直接参加か

この四年間に相当の住民意見が集積した。行政内部で、議論の集約の可能性と方法を議論する。「地区協議会を組織したら」という議論も出たが「道路計画には代議制は向かない」という厳しい批判が出る。そして、論点を集中的に整理するワーキング・グループ方式と、

直接参加方式を並行させる試行案が浮上する。

5 第二期・冒険（八年夏～九年春）

委員会幕開け

平成八年九月に「住民参加の道路づくり委員会」をつくる。構成メンバーは市民公募十二人と地区推薦七人、行政からは都市計画局部長のほか、道路局と環境保全局の課長も委員として加わった。さらに、専門家として、青葉区内在住の二名の大学教授にも参加を願った。全体で二十四人とやや多い構成となる。事務局は青葉区役所とし、青葉区の区政推進課長が公平な立場で会議の進行をすることにした。委員長は置かなかった。賛成・反対などの住民意見の違いを十分に反映した委員構成にすることを苦心する。

委員会がやること、やらないこと

この委員会の性格・権限を明らかにするため、八年九月の第一回目の会議では、名称と規約づくりから討論を行った。規約づくりでは、委員会のやることとやらないことの双方を明確に定めることにする。やることとしては、「計画や環境の情報やデータの内容や調査方法」「複数の計画案（整備しないという案を含む）の比較検討」「計画案の住民意見の集約の方法」などである。

一方、委員会がやらないこととしては、「道路計画案の決定」や「最終的な住民意見の集約・決定」とし、「計画案の作成と提案」は市の責任であることを明らかにする。つまり、委員会の暴走を防ぎ、「住民代表の協議会のような代議制の機関ではないこと」「計画の

I パネルディスカッション
パネリスト 九人（公募五人、専門家一人、自治会代表一人、市職員一人）
テーマ 「恩田元石川線をどうつくるか」
「今後の住民参加の進め方」

II グループ・ディスカッションと全体討議
テーマ 「パイパスとしないためのつくり方」「沿道住民のメリット・デメリット」「沿道土地利用」「青葉区民のメリット・デメリット」「参加の場の作り方」

八年三月 ブロック別地区懇談会
会場 参加者数 四地区、延べ百九人（参加自由）
テーマ 「道路の必要性」「道路のたたき台案の提案」 「調査会の設置と意見集約アンケートの提案」
討論方法 グループ討議しながら、全員から意見用紙で意見を提出の後、全体で討議

第五期
八年九月～九年三月
住民参加の道路づくり委員会（※前期Ⅱ七回）
第一回 会議テーマ 「委員会の名称」「規約の作成」「会議の公開・非公開」など

第二回 「住民意見の整理」「環境・交通量データ」「今後の取り組み」
第三回 「住民意見の整理Ⅱ」「環境・交通量データⅡ」「公開学習会の内容検討」
第四回 「住民意見の整理Ⅲ」「公開学習会Ⅱ」「委員会の今後の進め方」「市たたき台案の検証（地区別討議）」
第五回 「市たたき台案の検証Ⅱ（生活行動と車、メリット・デメリット、交通ネットワークを討議）」「意見交換会の検討」

九年一月
知れば知るほどおもしろい住民参加の道路づくり公開学習会
会場 参加者数 青葉区役所、七十五人（参加自由）
講師とテーマ
原科幸彦 東京工業大学教授、「道路計画と環境アセスメント」
篠原修 東京大学教授、「道路の機能とまちづくり」

賛否を決定する場ではないこと」とし、住民参加の基本は、直接参加であり、委員会のサポーターとしての性格を明確にする。

また「住民意見の整理・分析」「議事録の作成・公開」も行政側に義務づける。会議の公開だけは議論の末、行わないこととした。タヌキの生息データを市民が提供

委員会二・三回目（八年十一月）では、「過去の住民意見の整理」をしたことは、行政側から見ると大変な作業であったが、その後の議論に有効な、大きな資産になる。

公募委員の一人が横浜北部のタヌキの生息分布の情報提供があったことが印象的だった。情報生産に市民が参加した画期的な出来事だ。

委員会四・六回目（八年十二月・九年二月）では、八年三月に提案した「市のたき台案についての検証Ⅰ・Ⅱ」を行い、徹底的に議論する。図面の上に意見をラベルで貼り、ミニ・ワークショップを試みる。

市民も専門家にナール

九年一月には、委員会の合間に、市民が専門知識や技術を知る機会をつくらうと公開学習会を挟む。「知れば知るほど道路づくりはおもしろい」住民参加の道路づくり公開学習会」として、東京工業大学の原科幸彦教授と東京大学の篠原修教授に講義をお願いする。七十五人が参加。計画レベルの住民参加に専門家は欠かせない。

プロセス重視

委員会六・七回目（九年二月・三月）の会議では、「たき台案についての検証Ⅲ」のほか、「道路計画の基本的考え方案」と「計

画策定の全体スケジュール案」を議論した。

この二つを市側から明らかにしたのは、住民参加のプロセスを透明にするために重要である。委員会の中ではかなりの部分が修正・追加される。

特に、「計画の基本的な考え方案」の中で、「整備しない案」を複数案の選択肢の一つとして明確にしたことは、今回の取り組みの特徴的な出来事である。

九月三月には再び、ブロック別懇談会を開催した。一回・七回の委員会の中で作成・整理・修正した膨大な資料・データを参加者全員に配布する。委員会の情報生産の成果を十分に発揮した。「整備する案・しない案のメリット・デメリット」をテーマにラベル方式でグループ・ディスカッションを行う。

この九年三月の懇談会では、「住民参加の道路づくり委員会」の役割や力量が問われた。職員はクタクタ

住民参加の道路づくり委員会は毎月一回のペースで開催した。これは行政側にも住民側にも大きな負担である。不満もあったが、濃密な議論に終始し、最後までこのペースを守る。その結果、都市計画局と青葉区役所の担当職員の負担は著しく増大する。行政側のスタッフの能力開発という思わぬ成果をもたらした。（第一期から第五期までの文責山本文雄）

6 第六期・挑戦（九年春・十年春）

「整備しない案」を提案

「整備しない案」の意味は、道路をつくる

ことを前提としないという意思表示と道路をつくらないとしたらどのような問題が生じるか考えようということである。行政スタッフの間でこの「整備しない案」を表明することには相当の議論があった。「つくることを前提としない住民参加はあり得ない」「行政事務の無駄だ」「取り組み自体の後退だ」といった意見に対して「道路の必要性の議論が避けて通れないから表明すべきだ」という意見の対立があった。

結局、八年一月に市長に具申したところ「住民がほんとに道路はいらぬといったらつくらなくていいんだよ」との見解で「整備しない案」を表明することになった。しかし、スタッフはこのような位置づけの取り組みは経験もなく、作業にとまどう場面が少なくなかった。

複数案をつくることを提案

整備しない案とともに複数案をつくることを方針としたのは委員会の始まる半年前の八年度当初であった。道路設計で複数案をつくることは珍しくない。複数案比較を行って、事業性や効率性等様々な観点から総合的に判断するのは設計の重要なプロセスである。問題は、そのプロセスを住民に開示することであった。行政は内部作業として複数案比較を行い、一案に絞って住民に説明するのが基本的な進め方である。複数案を住民に提示することを避けるのは、地域の利害関係が絡んだりして混乱が生じるとの懸念が根強くあるからである。この点についても、行政内部でホットな議論が続いたが、とにかく失敗してもいいからやってみようということが始まった。

※九年二月・三月の委員会

第六回「市たき台案の検証Ⅲ（メリット・デメリットを討議）」「基本的考え方案」「策定スケジュール案」「意見交換会の内容検討Ⅱ」
第七回「ブロック別懇談会の内容Ⅲ（プログラム、配布資料）の検討」

九年三月 ブロック別地区懇談会

会場・参加者数「四地区、延べ百十三人（参加員）」

テーマ「委員会の活動中間報告Ⅱ」「整備する案・整備しない案のメリット・デメリット」「基本的な考え方の提案」「全体スケジュールの提案」
討論方法「ラベル式でグループ・ディスカッション後、全体討議」

第六期
九年四月・十年三月

住民参加の道路づくり委員会（※後期Ⅱ）
第八回「ブロック別地区懇談会の報告」「九年度スケジュール」

第九回「九年度のスケジュールⅡ」「事例視察会の検討」「複数案の検討（ワークショップ）」

第十回「複数案の検討Ⅱ」「環境調査計画の検討」「ワークショップの検討」

第十一回「複数案の検討Ⅲ」「環境調査計画の検討Ⅱ」「ワークショップの検討」
「事前視察会の検討」

九年七月 ワークショップ

会場・参加者数「青葉区分庁舎、六十九人（参加員）」

テーマ「道路計画の複数案の検討」
討論方法「委員会の中間報告」後、三地区別のグループに分かれ、委員会作成の複数案と市作成のたき台案・つくらない案の討議と投票を二回行う

※九年九月・十年二月の委員会

第十二回「事例視察会」「房手黒川線」
第十三回「環境調査の検討」「ワークショップの報告」「複数案の絞り込みの検討」

第十四回「環境調査結果の中間報告」「複数案の絞り込みの検討Ⅱ」

ルートと断面構造の複数案が提案された。

委員会では道路計画案（複数案）をつくる

道路計画・設計は設計条件の技術的制約が多く専門技術者でないと困難である。白紙の状態から市民に計画案をつくってもらおうなどとは「行政、技術者の責任放棄」との批判と、逆に「住民参加という名の偽善」との批判も浴びることになる。

実際懸念していたとおり、懇談会や委員会から道路設計技術の基本的なこと（事業性に配慮する、道路の性格・規模などを考慮してネットワークとしてつなげる、交差点処理に配慮する、など）が理解されていない提案が出された。それに対して専門家としてどうしてその案が妥当でないかを技術的にかつわりやすく説明するなどの作業が一苦労であった。

道路交通量予測の課題

道路の必要性の議論のときに「この道路ができたときにどの様な問題が解決するか」との質問に切れ味のよい回答ができなかった。結局この「(仮称) 恩田元石川線」は、必要性はあるが緊急性はないという性格をもっているのである。だからこそこのように時間をかけた取り組みができたともいえる。

このような状況の時に、交通量予測で、関連する他の道路の混雑がこのくらい緩和されるとかそういった定量的な影響が簡易に出せないのが残念であった。そのため、委員各人の日常生活の感覚(勘)に訴えて、想像で道路の効果・影響を議論をすることで対応した。

複数案を誰がどう評価するべきか。

さて、提案された複数案を誰がどのようにして絞り、結論を出すかが問題となった。それぞれの案について簡易なアクセスメントデータをつくり公表したが、アクセスメントだけでは結論は出ない。最終的に市長が結論を出すことに異論はなかったが、プロセスが課題だった。例えば、委員会の一部委員から、住民投票を行うべきであるとの意見がでた。議論の末、そもそも住民投票で扱うべき案件かどうか、道路自体が影響を持つ範囲が特定できないことなどから、多数派意見にはならなかった。

これまで様々な意見交換・提言の場はあったが、参加者が限られていたことなどから、決定プロセスの中で「声なき声」を引き出したい思いは関係者も含め根強くあった。その方法として「アンケート調査」を最終的に選択することになった。もちろんアンケートの方法(質問内容、対象等)についても委員会の場で議論がなされた。

アンケートの方法についての主要な議論は、アンケートの対象範囲を沿道住民にするか青葉区民にするかであった。議論の末、青葉区民を対象とすることになった。

また、アンケート結果について、どのように住民に情報提供し、誰がどのように評価するかについても、議論した。

そして、市長が結論を出すにあたり、専門家の意見を求める場をつくることを提案した。

議会の意見

市議会に対しては、地域懇談会やフォーラムの開催等常に情報提供し、あるいは青葉区

ワークショップ



の議員団会議で説明するなどの対応をしてきた。議会の反応は、当初は「様子見」という感じであったと思う。しかし、取り組みを始めて三、四年ぐらいいから「いつ結論を出すのか」「何をもちもたしているのか」といった声が開こえ始めた。その一方で「じっくり意見交換を」「プロセスが重要だ」といった意見もあった。いずれにしても、この道路の必要性についての議会の基本的見解は一致していた。

ワークショップ
九年七月のワークショップは、これまでの意見交換会等と異なり、「住民参加の道路づくり委員会」で出された複数案について一般参加者の賛否を問うてみようとの趣旨で開催した。

ワークショップでの意見交換形式は方面別(三つ)にグループに分かれ、住民同士の意見交換が可能な形のテーブル配置でかつポストイト方式も取り入れながら進められた。すでにこの形式は何回か行われていたが、道

第十五回「環境調査結果の報告Ⅱ」「複数案の絞り込みの検討Ⅲ」「複数案の比較検討」「全体意見集約の検討」「公開学習会の検討」

第十六回「複数案の比較検討Ⅱ」「全体意見集約の検討Ⅱ」「公開学習会の検討Ⅱ」

第十七回「複数案の比較検討Ⅲ」「全体意見集約の検討Ⅲ」「意見交換会の検討」

十年二月

第二回住民参加の道路づくり公開学習会
会場・参加者数 青葉区役所、七十五人(参加自由)

講師とテーマ
原科幸彦 東京工業大学教授、「道路計画のアクセスメント」

※十年三月の委員会

第十八回「複数案の比較検討Ⅳ」「全体意見集約の検討Ⅳ」「意見交換会の検討Ⅱ」「今後の進め方Ⅱ」

第十九回「複数案の比較検討Ⅴ」「全体意見集約の検討Ⅴ」「意見交換会の検討Ⅲ」「今後の進め方Ⅲ」

※住民参加の道路づくり委員会Ⅱ全十九回

第七期

十年六月 プロック別地区懇談会
会場・参加者数 四地区、延べ八十三人(参加自由)

テーマ「複数案(整備しない案を含む)の提案」「複数案のメリット・デメリット」「環境調査と予測」「社会経済的影響評価」

十年九月

(仮称) 恩田元石川線道路計画に関する意見調査
対象 青葉区民一万余人(無作為抽出)

回答 二千六百七十五件
調査内容 「住民参加の道路づくりの周知」

「車の利用形態」(仮称) 恩田元石川線の必要性の選択 「複数案の選択」

路づくりに反対する人々には不評だった。行政に対して反対論を唱えにくいからであろうか。

しかし、反対賛成を全面に出すのではなく、冷静に議論しようとする市民もいたことは事実である。たとえば、「自分の家はこの案だと道路に当たって反対だが、その立場をはずれば、一番妥当性が高い」といった意見が出されるのである。いわば「私」と「公」のバランスがとれた意見である。

このワークショップで、一定の議論のあと、複数案に対して賛否を問うてみた。その結果、つくりたくない案への投票が多かった。道路づくりに反対意見の参加者が多かったからである。翌日その結果が新聞で報道されると、道路づくり賛成者などから、行政は何をやっているのかという批判がでてきた。

どの範囲で住民の意見を集約すればよいか難しい課題である。

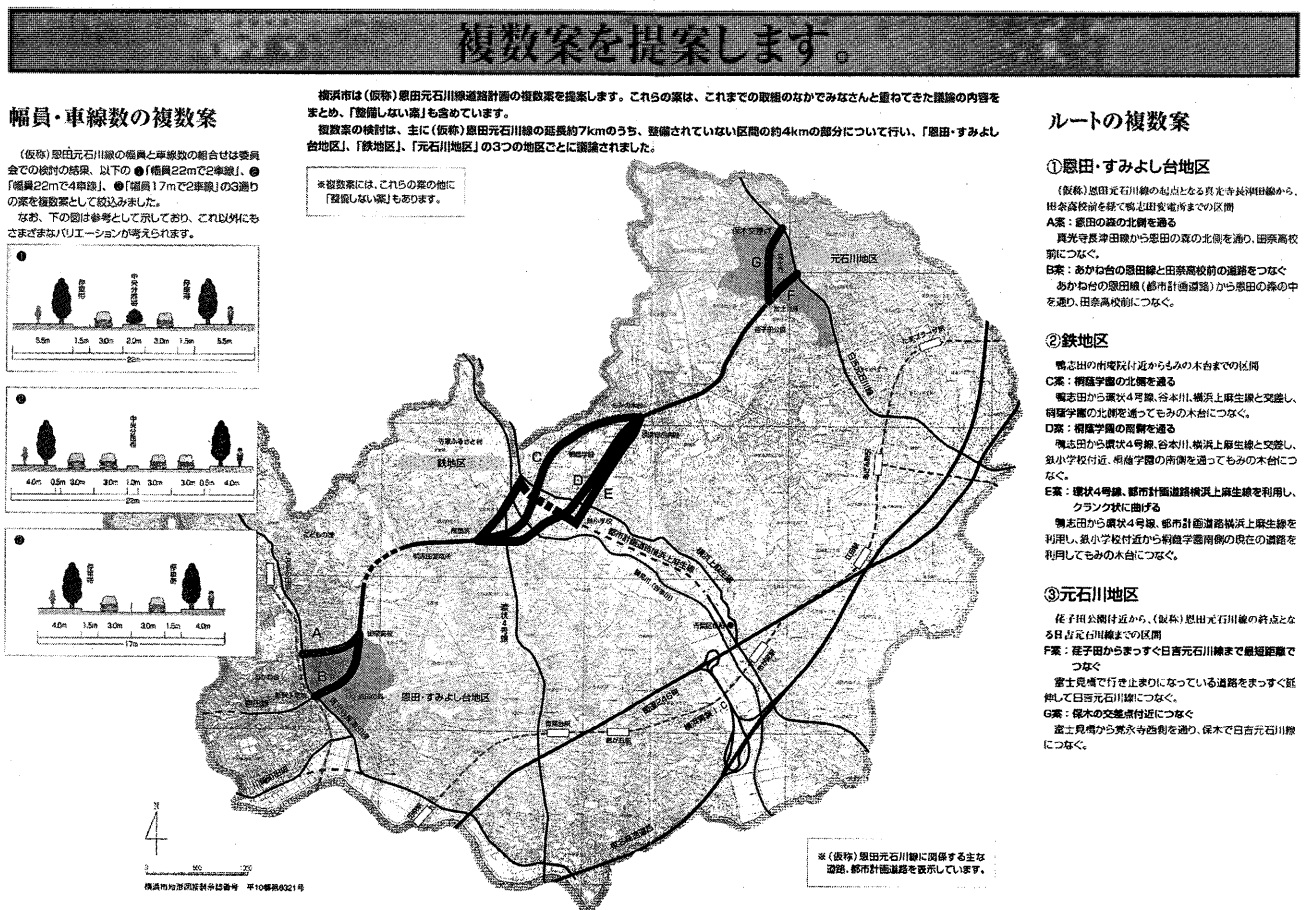
公開学習会

十年二月に、東京工業大学の原科教授に「道路計画とアセスメント」の表題で公開学習会の講師をお願いした。参加者が予想以上に多く、熱心にメモをとる参加者が散見されたことに加え、質問や感想なども高いレベルのものであった。参加者の関心の高まりとともにいよいよこの取り組みも正念場を迎えたと感じた。

取り組みの論点

この取り組みは、利害が対立する地域幹線道路を対象として、住民と行政、住民と住民が合意できるかどうか最大のテーマである。

図-2 複数案の提示 (注1)「合計七つのルート案と、三つの断面構成案」(パンフレット「これからどうするおんもとせん」より抜粋)



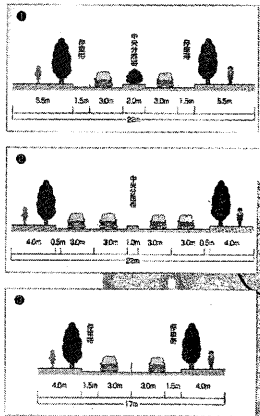
複数案を提案します。

横浜市は(仮称)恩田元石川線道路計画の複数案を提案します。これらの案は、これまでの取組のなかでみなさんと重ねてきた議論の内容をまとめ、「数種しない案」も含めています。複数案の検討は、主に(仮称)恩田元石川線の延長約7kmのうち、整備されていない区間の約4kmの部分について行い、「恩田・すみよし台地区」、「鉄地区」、「元石川地区」の3つの地区ごとに協議されました。

※複数案には、これらの案の他に「数種しない案」もあります。

幅員・車線数の複数案

(仮称)恩田元石川線の幅員と車線数の組合せは委員会での検討の結果、以下の①「幅員22mで2車線」、②「幅員22mで4車線」、③「幅員17mで2車線」の3通りの案を複数案としてご提示しました。なお、下の図は参考として示しており、これ以外にもさまざまなバリエーションが考えられます。



ルートの複数案

①恩田・すみよし台地区

(仮称)恩田元石川線の起点となる真光寺長津田線から、田奈高校前を経て志田交差点までの区間
A案：恩田の線の北側を通る
真光寺長津田線から恩田の線の北側を通り、田奈高校前につなぐ。
B案：あかね台の恩田線と田奈高校前の道路をつなぐ
あかね台の恩田線(都市計画道路)から恩田の線の中を通り、田奈高校前につなぐ。

②鉄地区

鴨志田の作楽付近からもみの木台までの区間
C案：相模学園の北側を通る
鴨志田から横状4号線、谷本川、城浜上原生線と交差し、相模学園の北側を通ってもみの木台につなぐ。
D案：相模学園の南側を通る
鴨志田から横状4号線、谷本川、城浜上原生線と交差し、泉小学校付近、相模学園の南側を通ってもみの木台につなぐ。
E案：横状4号線、都市計画道路横浜上原生線を利用して、クランク状に曲げる
鴨志田から横状4号線、都市計画道路横浜上原生線を利用して、泉小学校付近から相模学園南側の既存の道路を利用してもみの木台につなぐ。

③元石川地区

花子畑公園付近から、(仮称)恩田元石川線の終点となる日吉元石川線までの区間
F案：花子畑からまっすぐ日吉元石川線まで最短距離でつなぐ
富士見坂で行き止まりになっている道路をまっすぐ延伸して日吉元石川線につなぐ。
G案：保木の交差点付近につなぐ
富士見坂から泉沢寺西側を通り、保木で日吉元石川線につなぐ。

※(仮称)恩田元石川線に関係する主要道路、都市計画道路を表示しています。

十一年一月 ブロック別地区懇談会
会場：参加者数「二地区、延べ七十八人(参加自由)」
テーマ「アンケート調査の結果報告」

第八期
十一年十一月
十一年十一月

(仮称)恩田元石川線に関する研究会(※全八回)
第一回「研究会設置要項」「住民参加の道路づくりに対する評価」「進め方」

第二回「住民意見調査の結果」(仮称)恩田元石川線道路計画
第三回「(仮称)恩田元石川線道路計画」「住民参加の道路づくりに対する評価」

第四回「(仮称)恩田元石川線道路計画」「今後の進め方」
第五回「(仮称)恩田元石川線道路計画」「今後の進め方と報告書」

第六回「(仮称)恩田元石川線道路計画」「第一次報告書案」

十一年六月
研究会は、「(仮称)恩田元石川線に関する研究会」第一次報告書を高秀市長に提出

十一年七月
(仮称)恩田元石川線に関する方針(案)説明会
会場：参加者数「五会場、百六十五人(参加自由)」

内容「市の方針案」の公表・説明・意見交換

※十一年十月～十一月の研究会
第七回「住民参加の道路づくりに対する総合評価」

第八回「(仮称)恩田元石川線に関する研究会」最終報告書案

十一年十一月
高秀市長、横浜市の方針を発表

十一年十一月
研究会は、「(仮称)恩田元石川線に関する研究会」最終報告書を高秀市長に提出

一部のマスコミの取り上げ方の視点は、公共事業見直しや住民投票、情報公開、行政の説明責任といった我々の趣旨とは少し異なったものだった。

しかし、地方分権（地域の問題は地域で解決する。）の観点からの取り上げ方は、「成功のメルクマールは行政の取り組み方以上に住民がどのように受け止めよう対応するかにある」との指摘で、この論点が本質を捉えていると感じた。

いずれにせよ、自治体行政の観点から、住民と行政の信頼関係やパートナーシップの関係ができるかが重要であると思っている（第六期文責浜野四郎）

7 一第七期・世論（十年夏～十年秋）

市の責任で複数案を公表

十年六月に、（仮称）恩田元石川線の「整備しない案」も含めた複数案を市が公表した。委員会が議論された複数の道路計画素案は、実現可能な案に絞り込まれ、各地区二、三、二の合計七つのルート案と三つの断面構成案（注1）にまとまった。

複数案はプレス発表するとともに、広報よこはま青葉区版に特集を組んで紹介し、環境への影響を表すデータも同時に公表した。

人事異動後初の懇談会

この取組の実働部隊である都市計画局の都市計画課と青葉区役所の区政推進課の両課長が四月に異動した。異動後初のブロック別懇談会を六月に開催した。テーマは「市が提案する複数案の説明」と「方針決定までの取組

の進め方についての意見交換」であったが、ある会場で参加した住民から、「新しい課長は前任の課長から何を引き継いだのか」と言われ驚いた。

行政と住民との Face to Face のような関係が築かれていたのである。時間をかけて継続した意見交換を行ってきた取組の成果の一端を垣間見た。と同時に、住民とのコミュニケーションづくりの新たなスタートだと感じた。

区民全体の意見も聴きたい
意見交換会などでは、「今までの意見交換会でも反対意見ばかりだったではないか」と発言する人がいたが、果たして青葉区民全体がそうなのだろうか。

アンケート調査は（注2）いわゆる「サイレントマジョリティ」を拾い上げる試みとして九月に実施した。

五割以上が必要性を認める
アンケートは質問項目が多く、回答率を心配したが、結果（注3）は約二七％で予想通りとなりほっとした。（仮称）恩田元石川線の必要性は、五二・六％が「必要である」と答えたのに対し、二六・九％が「必要ではない」と答えている。また、取組への評価は、八三・九％が「有意義なことだと思う」と答えており、住民参加に対する高い評価を受け結果となった。

年が変わり十一年一月にアンケート結果を報告する意見交換会を実施した。ここでは、「アンケート結果によつてすぐに結論を出さず、市の方針を出す前にも住民と話し合いをしてほしい」という意見が多く出された。

8 一第八期・結実（十年秋～十一年秋）

専門家の意見

（仮称）恩田元石川線に関する研究会（注4）（以下「研究会」という）は、十一年十一月に発足した。

研究会の役割は、「道路計画の専門的な視点からの検討」及び「住民参加で行われてきたこの取組の評価」である。これまでは、住民の意見を聴くことに終始してきたが、専門家はこの地域の道路計画をどのように提案してくれるのか。この取組にどういう「ジャッジ」を下すのか。これから市の方針を決めていく中で我々の関心も高まった。

委員会委員の参加も

望ましい道路計画が主なテーマとなることから、研究会のメンバーは街づくりの分野で活躍されている学識経験者十一名にお願いした。この中には委員会に参加してきた二名も地元住民であり専門家であるという二つの立場で加わり議論をいただいた。

予想外の開催回数

研究会の発足時は、十二年三月には報告を受ける予定だった。

しかし、毎回熱心な議論がなされている中で各委員から「これまで住民参加でやってきたことを考えると、研究会の見解を三回だけでまとめるなんてできない」という声があり、充分な時間をかけて議論しようという雰囲気生まれた。最終的には、十一年十一月までに八回開催された。

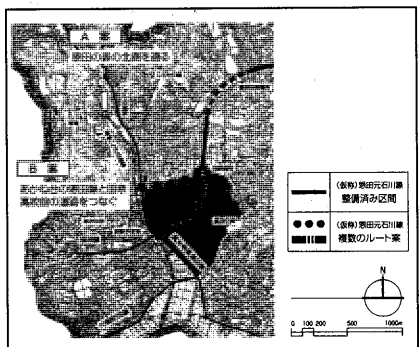
特に議論が白熱したのは、未整備区間三地区のうち「恩田・すみよし台地区」（注5）のルートについて、森の自然環境と道路計画

（注5）恩田・すみよし台地区のルート（アンケート調査票より抜粋）

- 恩田・すみよし台地区●
問7. 下の図は、恩田・すみよし台地区の未整備部分の複数のルート案です。どの案が最もいいと思われますか。該当するものひとつに○をつけてください。
ア. 恩田の森の北側を通る案（A案）
イ. あかね台の恩田線と田奈高校前の道路をつなぐ案（B案）
ウ. 整備しない案
エ. わからない

※研究会の結論（研究会第一次報告書より抜粋）
道路ネットワークや線形、地域の一体化という点から、**B案が妥当**であるとする。なお、構造上の対策を講じることなど、自然環境への影響を配慮することが必要であり、総合的な観点からの検討を、透明性の高いプロセスで講じることが大切である。

【恩田・すみよし台地区】



をどのように両立させるかであった。

望ましい道路計画

研究会から、平成十一年六月末に第一次報告書(注6)という形で望ましい道路計画が市長に提出された。地域の骨格的な道路ネットワーク形成の観点から、整備の必要性を説くとともに、(仮称)恩田元石川線の性格付け、役割を明確にした。

具体には、地域で発生・集中する交通を処理する道路であり、広域的な役割を担わない路線とし、環境や防災面など様々な機能を備えたものとして「幅員二十二m、二車線」が提案された。

さらに住民の意見を

取組も大詰めを迎えた十一年三月の市議会では、「さらに住民の意見を聴く機会を設けるべき」などの意見が出された。また、研究会でも同様の意見が出されている。そこで、一度で方針を決定するのではなく、方針の「案」をつくり、この段階でさらに住民の意見を聴く説明会を行うこととした。

方針案の公表

庁内でも議論をつくし、すべてやることはやった。あとは、これまでの取組を集大成することだ。将来の交通量に対応し、安全で快適な歩行者系空間や沿道環境へも配慮した「幅員二十一m、二車線」、この道路こそ住民参加で取り組んできたこの地域にふさわしい道路と結論づけた。

これを、市は平成十一年七月に方針案(注7)としてプレス発表すると同時に、方針案のパンフレットを、青葉区約十萬世帯に全戸配布した。

翌日から、反響が大きいのではないかと電話の前で落ち着かなかつたが、特に何もない。冷やかなのか。いや、方針案は受け入れられたと信じていた。

方針案の説明会

夏の暑さがピークに達しようとしていた七月下旬に、合計五会場で説明会(注8)を行った。住民の関心も高く延べ百六十五名の参加があった。

反対の声もあるが、心なしか意見は整備の際、いかに環境に配慮できるかに焦点が移っているように感じられた。

バージョンアップ

道路の骨格は変えられないが、いい道路計画をつくりたい。方針案説明会で出された意見のうち、実現の可能性があり取り入れることのできるものは何か。自然環境は大事にしよう、地域に誇れる歩行者系空間をこれから話し合いながらつくり出そうなど新たに三点を加え、最終方針(注9)を十一月末に発表した。

住民からの問い合わせは少なかつたが、最終方針は新聞などで取り上げられたこともあり、他都市などの行政機関からの問い合わせが多く、九州から自治体職員が来訪することもあった。

厳しい評価も

取組自体の評価については、住民の範囲、情報提供、参加の機会、委員会、住民の意見反映と回答の仕方、取組全体についてそれぞれプラス面やマイナス面も含めた見解が示され、研究会における最終報告書(注10)が十一月にまとまった。

取組全体では画期的という評価をいただいたが、いくつかの項目では改善すべき点や不足していた点を指摘され、なかなか手厳しい評価もあつた。

この期を振り返って

我々に課せられた最大の課題は、「市の方針をどう決定するか」、「住民合意は果たして形成できるのか」であつた。

今回の取組のように、道路そのものが利害の複雑な都市施設であるため、話し合いにより一つの結論に向けて合意を形成することは、極めて難しいことである。

整備に反対の住民からは、道路の必要性や環境への影響など様々な声が出ていたが、プロセスには理解が得られたと感した。しかし、市の結論はそれぞれの人達にとってどこまで納得できるものであつたか。直接的には評価が分かれるところである。

八年間にわたり「住民参加の道路づくり」を進めてきたが、そのプロセスで行政と住民が知恵を出しあいながら、「整備しない案」も含めて複数案をまとめることができた。このことは取組の中で大きな成果と言えらる。

取組が一段落した現在でも、住民の範囲をはじめ参加の機会や意見の反映に向けて行政は何をすべきか。最善の合意形成は図れたのか。最初に掲げた課題は今も続いている。疑問符は今も続く。(第七期、八期文責杉山正美)

△山本〓市立大学看護短期大学部事務室事務局長(当時青葉区政推進課長) △浜野〓企画局企画課長(当時都市計画局都市計画課長) △杉山〓都市計画局都市計画課長

(注2) アンケート調査

(仮称) 恩田元石川線道路計画に関する意見調査 平成十一年九月

(注3) 恩田元石川線の道路計画に対する住民の関心や意見を把握するための、区内の約十萬世帯の中から一萬世帯を住民基本台帳から無作為抽出し、道路の必要性や複数案などについて、郵送・アンケート方式により実施した。

(注4) 結果

結果は平成十一年一月に公表された。

その他

ア 恩田、すみよし台地区:あかねの恩田線と田舎高

イ 鉄地区:緑園の南側を通るD案が最多で三十四・〇%

ウ 元石川地区:在子田からまっすぐ日土元石川線まで

幅員を車線数については、

「幅員二十一mで四車線」が四十一・六%、「幅員二十二mで二車線」が三十五・四%という結果になっている。

(注5) 「仮称」恩田元石川線に関する研究会

横浜国立大学工学部的小林重敏教授を座長とし、都市計画、交通工学、環境計画、経済、商工業、法律などの専門家で構成し、平成十一年十月に発足した。

(注6) 「第一次報告書」

(仮称) 恩田元石川線に関する研究会第一次報告書 平成十一年六月

(注7) 「最終方針」

(仮称) 恩田元石川線の望ましい道路計画のあり方、住民参加で行った実験的取組の評価(中間段階)がまとめられている。

(注8) 「方針案」

(仮称) 恩田元石川線に関する方針(案) 説明会 平成十一年七月

(注9) 「最終報告書」

(仮称) 恩田元石川線に関する方針(案) 説明会 平成十一年七月下旬に五会場(すつき野、若草台、鉄町、鴨志田町、美しが丘)で開催。

(注10) 「最終報告書」

(仮称) 恩田元石川線に関する研究会最終報告書 平成十一年十一月

第一次報告書でまとめられた、中間段階における取組の評価に加え、市の方針が決定されるまでの全プロセスについての評価がまとめられている。