

交通安全事業における合意形成について

松尾 嘉和¹・加古 常洋²

¹近畿地方整備局 奈良国道事務所 交通対策課 (〒630-8115 奈良市大宮町3-5-11)

²近畿地方整備局 奈良国道事務所 交通対策課 (〒630-8115 奈良市大宮町3-5-11) .

奈良国道事務所では、国道24号をはじめ奈良県内の直轄国道について、安全かつ円滑な移動のための自転車歩行者道の整備や、立体横断施設の設置、交差点改良などの各種交通安全事業を推進している。これらの事業推進においては、交通管理者、占用企業者、地元自治体などの関係機関との連携を避けて通れないが、特に沿道の地元住民、道路利用者の合意なくしては、効率的かつ円滑な展開は期待できない。

本稿では、五條市での地元説明において用いた手法とその結果得られた教訓について報告するものである。

キーワード 住民合意形成、透明性向上、説明責任、住民参加

1. はじめに

国道24号の五條市市街地部は、車道幅員が狭隘でかつ歩道が未整備な状態であったことから、平成17年度より車道の拡幅、自歩道の両側整備、無電柱化対策を行っているところである。用地取得もほぼ終了した状況にあり、工事開始にあたって地元住民への説明会を行ったところ、五新(ごしん)鉄道跡の歩道整備後の再設置ならびに横断歩道橋の撤去後の方針の大きく2点について、地域住民の治安上に対する反対もしくは住民どうしの安全上や景観上に対する意見の食い違いが生じた。



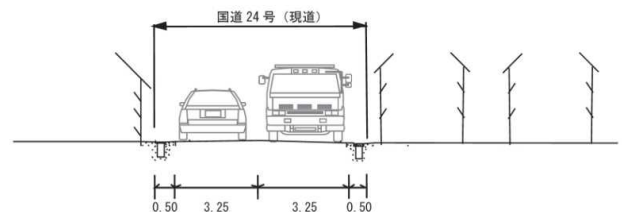
写真-1 五條市市街地を通過する国道24号 (左側が拡幅範囲)

最終的には住民との合意形成を図ることができ、工事が引き続き進められることとなったが、そこに至るまでの経緯と今後の類似事業の計画策定に向けた教訓について以下に報告する。

2. 事業の概要

本事業は、国道24号の奈良県五條市本陣交差点～二見一丁目交差点の約800mについて、自転車・歩行者の安全かつ快適な通行空間を確保するために、両側にそれぞれ3.5m以上の自転車歩行者道を設置するものである(図-1)。

整備前(現況横断面図)



整備後(計画横断面図)

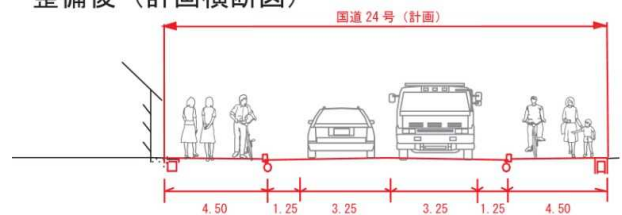


図-1 幅員構成

国道24号は、道路構造令では第3種第2級に区分され、設計速度(V)は60km/hの条件となっている。現地は五條市の中心市街地であることから、並行する京奈和自動車道供用後も依然交通の集中がみられており(平成22年センサスでは14,000台/日)、自転車や歩行者との分離は喫緊の課題であった。

さらに、24号を横断するように通学路が指定されており、亀岡市での事故もあったことから児童の安全確保という観点でも地域住民の関心が高い事業であった。

この現道拡幅事業を行うにあたって、用地や家屋以外に大きく2つの支障物件があった。それは、五新鉄道という旧鉄道橋と立体横断施設である横断歩道橋であり、いずれも国道24号を横断する既設構造物である。この撤去ならびに復旧方針について、地元住民の合意を得る必要があった。

3. 五新鉄道跡に係わる経緯

(1) 五新鉄道跡とは

五新鉄道は木材や鉱石などの搬出を目的に、旧国鉄五条駅と和歌山県新宮駅を結ぶ路線として1940年頃建設が始まり、1980年代に建設が凍結された鉄道跡である。現在は五條市に譲渡されているが、構造物は老朽化が進み地元住民からは撤去を求める声が出ていた。一方、歴史的な価値を有し、近接して重要伝統的建造物群保存地区に指定された地域もあることから、これを観光資源として活用しようとする動きもある。

(2) 国道24号との関係と撤去要望（国→市）

五新鉄道跡は、国道24号を写真-2のとおり跨道橋としてオーバーパスしており、歩道の設置においては橋梁の一部を撤去する必要がある。よって、まずその撤去について管理者である五條市に依頼した。



写真-2 国道24号を跨ぐ五新鉄道跡

(3) まちづくり構想を踏まえた復旧要望（市→国）

五條市は、上述で示したとおり現地周辺を観光地として活用するために、この鉄道跡を「市のシンボル」として位置付けたことから、24号拡幅後も原型どおりに戻してほしいとの要望を奈良国道事務所宛に提出し、さらにこの五新鉄道跡を市道に認定することで周遊ルートとしての位置付けを高めることとした。

これを受けて、当該箇所は撤去後の拡幅断面においてボックスカルバートで復旧し、将来的にも24号をオーバーパスできる構造とし、その計画について記者発表も実施した。



図-2 記者発表に用いた完成イメージ図

(4) 復旧を不要とする要望（住民→市）

管理者である五條市によって、撤去復旧に関する地元自治会説明会が開催されたが、ボックスでの復旧について賛成・反対の意見に分かれ、工事がストップすることとなった。反対された側の住民の挙げた理由は、復旧後における直近の家屋に対する夜間の治安上の問題、騒音振動の問題などであった。さらには、五條市から住民への十分な説明が事前になされていなかったという意見があった。

(5) 暫定的な対応（国↔市↔住民）

国としては、撤去まで行えば自歩道を設置できるため、本来の目的が達せられる。よって、撤去工事ならびに撤去後の端部の既設構造物について補強を行う方針とし、その後の復旧（前後をつなげる）については、五條市が引き続き住民と対話しながら方針を出すこととなった。現在も継続中であり、いずれの結果になっても国としては構造対応できる状態をとっている。

4. 横断歩道橋に係わる経緯

(1) 既設横断歩道橋

現地に近接する五條小学校の24号を挟んで反対側から通学する児童は、立体横断歩道橋(写真-3)を利用して24号を横断している。



写真-3 既設横断歩道橋

(2) 国道24号との関係と撤去方針（市→国）

横断歩道橋は、その橋脚が現24号の両側に設置されていることから、両側歩道の設置においては撤去が必要となる。別途五條市で策定された国道24号沿線整備計画においては、景観上の配慮などから撤去後は平面横断させるとされていた。また、事業化当初は住民もこれに賛成していた。

(3) 亀岡市での事故を受けた設置要望（住民→国）

工事説明会の1ヶ月前に京都府亀岡市で通学中の児童が巻き込まれる事故が起きた。この事故もあったことから、特に学校関係者を中心に撤去後も歩道橋を設置・復旧するようにとの要望が出された。

(4) 平面横断案と立体歩道橋案の2案の提示（国→住民）

横断歩道橋撤去後の再設置要望を受け、再度住民の意見を確認することを目的に、平面横断する案と横断歩道橋を設置した場合の2案についてメリット・デメリットを提示し、事業の透明性を向上させた。説明においては、チラシ(図-3)、図面、ホワイトボードへの記載といったわかりやすいツールを用いた。また、工事に至るまでのプロセスも明示し、住民の継続参加意識を向上させるとともに、この際の議事録を地元自治会に配布した。

24 五條市新町地区の五條歩道橋について

国土交通省奈良国道事務所では平成17年度より、国道24号五條本町地区（本町交差点～市道二見11号線の延長1,350m）に両側3.5mの自転車・歩行者道の整備を進めています。

○このたび、国道24号を横断する五條歩道橋について

案① 横断歩道橋を撤去して、横断歩道の設置(信号機設置)

案② 横断歩道橋撤去した後、横断歩道橋を再設置

の2案について検討して頂くためH24.7.30に説明会を国道24号沿線の自治会長及び学校関係者に実施しました。



図-3 実際に配布したチラシ

(5) 異なる複数意見の聴取と集約（住民→国）

先の説明会で各案のメリット・デメリットを理解いただいたうえで、いずれの案が望ましいか意見を募ることとした。ただし、多岐にわたる関係者が存在したことから、募るだけでは発散する可能性もあったため、自治会毎に希望案を集約いただき、その集計結果を一覧表にして自治会にチラシとして配布・報告した。チラシには、採用案を推した理由なども代表意見として掲載し(図-4)、さらに、説明会で出た質問について、その質問回答集を作成・配布することで説明責任を果たした。以上の過程を踏まえて意見等総括した結果、横断歩道橋案が採用された。

説明会議事録

24 五條市新町地区の横断歩道設置及び歩道橋設置の意見集約結果について

第1回の自治会長への説明会(7月30日)、第2回の自治会長への説明会(8月30日)の2回の説明会を踏まえ、各自治会で下記案①、案②について議論して頂き、その内容を9月20日に各自治会より報告して頂きました。その集約結果を基に下記のとおり決定しましたのでお知らせします。

案① 横断歩道橋を撤去して、横断歩道の設置(信号機設置)

案② 横断歩道橋撤去した後、横断歩道橋を再設置

【意見集約結果の概要】

- ・案①の横断歩道と信号機が9自治会の賛成
- ・案②の歩道橋が16自治会の賛成
- ・どちらも反対が1自治会
- ・どちらも良いが4自治会

※上記結果を踏まえ総括した結果

・歩道橋再設置案が多数であること。

・学校関係者からの歩道橋設置の強い要望があること。

を考慮し、**横断歩道橋の設置**の方向で決定しました。

国道24号新町歩道橋撤去後の交差点形状の採決表(9月20日の会議での集計結果)

地区名	自治会名	案①(横断歩道と信号機)	案②(横断歩道橋)	どちらも反対	どちらも良い
本町	八王子町		○		
	長瀬町	○			○
	五條本町	○			
	五條本町				
	五條本町				
	五條本町		○		○
	五條本町		○		○
	五條本町			○	
	五條本町		○		
	五條本町		○		
新町	五條本町	○			
	五條本町		○		
	五條本町		○		○
	五條本町	○			
	五條本町		○		
	五條本町		○		
	五條本町		○		
	五條本町		○		
	五條本町		○		
	五條本町		○		
二見	五條本町		○		
	五條本町		○		
	五條本町		○		
	五條本町		○		
	五條本町		○		
	五條本町		○		
	五條本町		○		
	五條本町		○		
	五條本町		○		
	五條本町		○		
合計		9	16	1	4
五條小学校			○		
五條中学校			○		
五條青年会			○		
五保PTA会			○		
合計	0	4	1	4	

図-4 実際に配布したチラシ

(6) 歩道橋設置箇所の地権者の承諾（国→住民）

上記のとおり横断歩道橋に決定したが、この横断歩道橋は用地的・構造的な制約から既設と異なる位置に設置することとなった。したがって、新たな用地取得が生じることから、説明会と並行して地権者交渉を行い、設置実現性を担保した。この結果、今年度には無事新たな歩道橋(図-5)が架橋される予定である。



図-5 説明会に用いた完成イメージ図

5. 合意形成に際しての教訓

五新鉄道跡は十分な事前説明がないままに地元住民の意見が紛糾した事例、横断歩道橋は各種取り組みを行った結果、滞りなく合意形成が図れた事例と言えよう。この2例から得られた教訓をまとめると以下のとおりとなる。

- (1) 記者発表≠周知済
- (2) 自治会長の了解≠住民の了解
- (3) 決定したことは、証拠として残る形で速やかにかつ幅広く周知することが必要である
- (4) データ、意見等をオープンにすることで信頼を醸成できる
- (5) 地域住民自らに責任感をもって議論に参加いただくことが効果的である

6. 歩道整備に関する合意形成マニュアル(案)

以上の教訓を踏まえ、ここでは歩道整備に関する合意形成マニュアル(案)を示すものとする。事業進捗段階に応じて対応策を示している。

- (1) 計画説明段階
 - ・ 関係者は、色々な場面で利害を受けており、それらに漏れがないよう全関係者を抽出する。
 - ・ 作成した議事録は双方で確認する。
 - ・ 説明資料だけでなく、得られた意見への対応についても広く住民に周知(配布、回覧、自治体広報など)する。
 - ・ 歩道橋など地域への影響が大きい事案は、この時点での合意形成が図れるように努める。

(2) 用地取得段階

- ・ 整備によって地権者の不利益になる可能性があることを周知する(乗り入れの不許可、地上機器の設置、地形の変更、工事中の不便など)。

(3) 工事説明段階

- ・ 早い段階で工事の説明を行う(施工業者が決まり、工程の見通しが立ってからでは不測の事態に対応できない)。
- ・ 計画説明段階の合意内容を思い起こさせる。
- ・ 計画説明段階、用地取得段階時の地元要望を漏れなく理解しておくとともに、どういった対応(回答)としたかも把握しておく。
- ・ 自治体が管理する道路に対して要望があった場合に、その対応について事前に調整しておく。

(4) その他共通事項

- ・ 「検討します」という説明・回答は、「実施します(実現させます)」との内容に誤解を招くため、注意を要する。
- ・ 大きな手戻りが生じないように、早い段階で「反対の意見」を述べやすい雰囲気を作る。
- ・ 長期にわたる空白期間がある場合には、各種根回しも含めた十分な対策が必要である。

7. おわりに

既に供用している現道で改築する交通安全対策事業は、新たな道路をつくっていくことと比べると、現道を利用される多くの関係者が存在することから、十分に合意形成を図ることが重要である。

一方で、それら関係者はその現道に深く携わっていることから、改良による変化に非常に敏感であり、かつ利害が対立することもあり、容易に事業を進められるものではない。

昨今は、自転車と歩行者の錯綜問題、通学路の安全対策、高齢者・身障者の安全かつ快適な通行空間確保といった道路に対する身近な問題が高い注目を浴びており、交通安全事業は広く住民が求めていることが実感される場面が多い。

そういった背景のもと、国道24号での経験を踏まえた教訓・対応案をまとめたが、地域の実情に合わせて各現場にて応用できると考えている。また、その結果、道路行政が広く住民の信頼を築いていけることを期待したい。