

道路計画への住民意見の反映に関する予備的考察 ——都市計画基礎調査のあり方をめぐって——

小山雄一郎

この小論は、主に道路計画を対象とし、関係する（あるいは関心をもつ）住民の意見をいかにして計画へ反映させていけばよいのか、またそのために必要なことは何なのかについて、都市計画法第6条に基づく「都市計画基礎調査」（以下「基礎調査」）のあり方という観点から予備的に検討したものである。

基礎調査では多岐にわたる項目について、他の各種統計的調査の結果を中心にマクロデータが収集される。そしてデータを組み合わせた分析によって当該地域の特性と将来的な予測値が析出され、計画の必要性や案が検討されるが、そこには都市住民の実態的な都市生活を把握する視点が欠けている。筆者は、基礎調査に都市的生活構造という観点を導入することにより、マクロデータでは読み取れない都市住民の（相互）行為や意識、他者との関係性を一定以上明らかにできると考える。それによって、計画・事業をめぐる行政と住民のコミュニケーションにおいて生じがちな前提の差異が解消され、住民の意見が計画へ実質的に反映される可能性も高まるのではないだろうか。

キーワード：都市計画基礎調査、都市的生活構造

1. はじめに

この小論は、主に道路計画を対象とし、関係する（あるいは関心をもつ）住民の意見をいかにして計画へ反映させていけばよいのか、またそのために必要なことは何なのかについて、いわゆる「都市計画基礎調査」のあり方という観点から予備的に検討するものである。

筆者はこれまで、東京外郭環状道路（以下「外環道」と、その地上部に整備が予定されている東京都市計画道路外郭環状線の2（以下『外環の2』）について、計画検討および事業進行のプロセスを社会学的な観点から調査・研究してきた。特に計画・事業の主体である行政と沿線住民とのコミュニケーション過程に関して、2003年以来、交渉・協議の場にできる限り足を運び、観察や傍聴を繰り返してきた。また、行政職員はもちろんのこと、沿線住民への聞き取り調査も継続的に行ってきた。こうしたいわばフィールド調査全般を通じて、計画に対して住民が疑問を投げかけたり意見を提示したりすること、そしてその疑問や意見が計画内容へと反映されることが、実態としては極めて困難であることを強く実感してきた次第である。

こうした実感は、この約20年来の都市計画の制度的な流れとは矛盾するかもしれない。というのも、日本では1990年代ごろから、都市計画や公共事業へ住民参加

の制度や仕組みが導入される動きが活発になってきたといわれるからである。それまでにおいても、都市計画法には都市計画案の公告・縦覧と案に対する意見提出権の保障（現法第17条第2項）、公聴会の実施（現法第16条第1項）といった規定はあったが、それらが実質的に機能してきたとは言い難い。1992年の都市計画法改正により、いわゆる市町村レベルの都市計画マスタープラン作成に当たり「住民の意見を反映させるために必要な措置を講ずる」（現法第18条の2第2項）ことが明記されたことが、都市計画主体の地方分権化とも相まって、計画への住民参加が——少なくとも形式上は——広まるきっかけとなったともいえよう。その後、2000年の同法改正では当該地域の土地所有者（人数および総地積）の2/3以上の同意が得られれば、住民から都市計画の決定・変更を提案できるようになった（現法第21条の2）。

また、法規定ではないものの、道路計画を中心とした住民参加の仕組みとしてパブリック・インボルブメント等が2000年前後から導入されてきており、外環道計画もその先進的事例として扱われてきた。広く都市計画と関係するところでは、2003年に『国土交通省所管の公共事業の構想段階における住民参加手続きガイドライン』が策定され、その中で「住民参加の取組みの充実」が掲げられている（国土交通省 2003: 4）。さらに2008年には『公共事業の構想段階における計画策定プロセス

ガイドライン』が策定され、そこでもまた「住民参加促進」が謳われている（国土交通省 2008: 9）。

しかし、このような流れはあくまでも制度や仕組みとしてのものに過ぎない。その具体的運用過程において、目指された（はずの）住民参加が文字通り充実・促進されてきたとは限らないのである。むしろ、制度・仕組みが整備されてきたが故に、実態としての過程がどうであれ、行政は「住民参加プロセスを経たもの」として当該計画を正当化しやすくなったともいえる。筆者が外環道および「外環の2」の計画検討プロセスを見続ける中で感じてきたのは、看板としての住民参加とその実態との間にあるあまりに大きなギャップである。

例えば、住民が「生活者の視角」（梶田 1988）から計画への疑問や要望を行政に投げかけても、彼らがそれに対して正面から回答することはほとんどなく、行政的な論理と専門用語に基づきあらかじめ用意された「想定問答リスト」のようなものから、関連する（と彼らが考える）項目・用語をいわば“コピペ”して、それを回答に代えるということが非常に多い。的外れな回答に住民が憤りをあらわにしたとしても、行政が姿勢を変えることは希であり、同様の回答が“粛々”と繰り返される。そしてこうした実態とは裏腹に、最終的には「十分な意見聴取プロセスを経た」と判断され、ほぼ行政による当初案通りの計画が正式決定されていってしまう。このような過程を数多く見てきた身としては、「こんなものは住民参加ではなく単なるアリバイづくりに過ぎない」という当事者たちの皮肉に満ちた声にも同意したくなる。

そもそも、国交省のガイドラインにも記載されているように、計画への住民の関与は「把握した（住民・関係者の）意見等を計画検討手順、技術・専門的検討において活用し、よりよい計画を策定する」（国土交通省 2008: 9）という目的においてこそ重要だったはずである。上述のような看板倒れの住民参加の実態は、計画の妥当性・合理性を確かなものにする上で、極めて不幸な状況であるといえよう。

本稿では、こうした状況が少しでも改善される方途を考えるために、道路計画検討プロセスにおける住民参加の中でも、計画の前提となる情報収集や情報共有に関する取り組みについて着目する。意見反映のあり方を論じるならば、本来は道路計画について「検討する」あるいは「意思決定する」プロセスへの住民参加を論じるべきなのかもしれないが、日本における計画検討プロセスの実態は、その前提段階ですでに大きな問題を抱えていると筆者は考える。そこでこの小論では、住民参加の「本

論」に入る前の予備的考察として、道路計画を検討するために必要な住民の都市生活——ここでは道路交通利用に関連する都市生活と言い換えてもよい——に関する情報を収集していく上での問題点と、考えられる今後の方向性を、都市計画法第6条に基づく「都市計画基礎調査」のあり方という視点から論じていきたい。

2. 計画への住民参加の段階的分類

計画の前提となる情報の収集・共有を検討する前に、まず道路計画（あるいは都市計画・公共事業全般）のプロセスの段階的分類について触れておく。

道路計画に限らず、公共事業や都市計画の段階は構想段階、計画段階、事業段階の3段階に分けて考えられることが多い。各段階を概略的に示すならば以下になるだろう。構想段階とは、計画の必要性の確認から複数案の比較検討を経て計画案をまとめるまでを指す。そしてその計画案が公告・縦覧され、公聴会と住民からの意見提出、都市計画審議会による審議等を経て都市計画決定がなされるまでが、計画段階となる。その後、計画が事業として認可あるいは承認され、その事業・工事が完了するまでが事業段階である。

国交省のガイドラインからもわかるように、近年は、都市計画の案を検討する構想段階において住民参加を組み込もうとする流れが特に活発であったといえる。それまでの計画プロセスの多くは、ほぼ行政内部のみで検討された計画案が一方的に住民へと公表され、計画段階が進められるというものであった。計画段階における公聴会や意見提出からの関与のみでは、住民のアクセシビリティが極めて限定されていたため、より基本的な検討段階である構想段階からの計画へのアクセスが望まれたのである。

一方、住民の計画へのアクセスのあり方を、「場」という概念の枠組みで分類している研究例がある。原科幸彦は、BrysonとCrosbyによる公共政策の策定・実行に関する行為の分類を紹介している（原科 2005; Bryson and Crosby 1996）。Brysonらは、政策や計画の策定・実行に際してフォーラム（forum）、アリーナ（arena）、コート（court）という3つの場を想定し、それぞれの場で当事者が異なる相互行為を行い、また異なる力（power）が行使されることを示した（原科 2005: 24-25）。原科は住民参加というテーマに合わせてこれを洗練させたモデルを、以下のように提示している。

図1にもある通り、フォーラムは計画に関する情報交

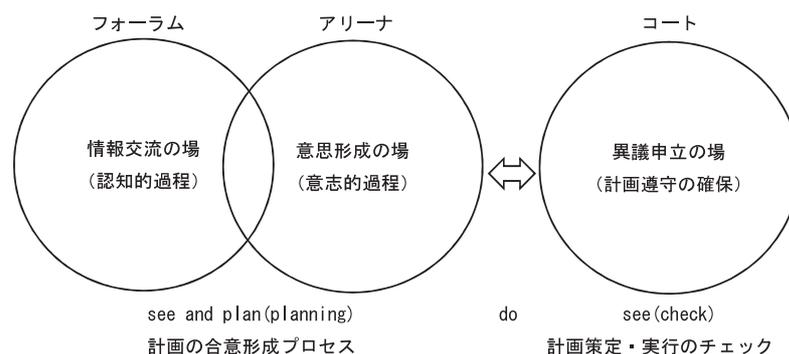


図1 計画策定と実行における参加の場 (原科 2007: 25 [筆者が一部改変済])

流の場であり、ここでは主に説明会、公聴会、ワークショップなどが想定されている。参加の自由度も高い自由討議の場といってもよいが、ここで何かが決定されるわけではなく、情報や意見が交換されるに止まるものである。フォーラムは計画策定のための情報の生産・収集を主眼としており、それを踏まえると多様な媒体を通じた意見収集プロセスはすべてこれに含まれるといえる(原科 2007: 26)。それに対してアリーナは意思形成の場であり、ここではアドホックな代表者による継続的な討議を通じて計画決定に向けた合意形成がなされる。ここで形成された合意が計画へと反映されることが原則であるため、討議には責任が伴う。したがってアリーナへ参加するメンバーの選出には十分な妥当性と公正さが求められ、また討議の量および質も高水準なものでなければならない(原科 2007: 26-27)。一方、計画に対する異議申し立ての場がコートであり、理念的にはこの場の存在が、計画への適切な民意反映を行政にさせるための(強制)力となりうるという(原科 2007: 28)。現況では裁判(行政訴訟)や行政不服審査法に基づく不服申立てがこれに相当するが、行政訴訟の勝訴率の低さなどに鑑みるに、それらが機能しているかどうかは疑問である。

以上、2つの観点からの段階的分類を総合的に踏まえるならば、本稿で扱う都市計画基礎調査は構想段階におけるフォーラムか、あるいはそのさらに前段階の領域に当てはまるものであり、そこで行われる情報交流の一部であるといえる。道路計画が検討されるプロセスにおいて、住民の都市生活に関する情報はこの調査を通じてどのように収集されるのか。そこにはどのような問題点が存在するのか。またその問題点を改善するためにどのような視点が必要なのか。以下ではこうしたことを見ていく。

3. 都市計画基礎調査とは

本稿では都市計画法に基づくいわゆる都市計画道路を念頭に置いて論じているが、都市計画法第6条には「都道府県は、おおむね五年ごとに、都市計画に関する基礎調査として、国土交通省令で定めるところにより、人口規模、産業分類別の就業人口の規模、市街地の面積、土地利用、交通量その他国土交通省令で定める事項に関する現況及び将来の見通しについての調査を行うものとする」と書かれている。これがいわゆる都市計画基礎調査(以下「基礎調査」)である。同法21条には都市計画を変更する場合の根拠の1つとしてこの調査結果があげられていることから、基礎調査は計画の必要性や内容を検討するための重要な要素であるといえるだろう。

基礎調査の実施に当たっては、国が具体的な調査項目や調査方法例等を示した実施要領を提示してきた。実施要領は幾度かの見直しがなされてきたが、1987年の見直しから約25年ぶりとなる2013年に最新の見直しが行われている。今回の見直しについて国交省都市局は、少子高齢化と人口減少、また財政状況の悪化などに伴い、多様化・複雑化する都市計画の課題に対して効率的な調査を執行する必要があるため、項目の統廃合を中心とした調査の簡素化を行ったと述べている(国土交通省都市局 2013: 0-1)。また、近年の都市計画行政への要望を踏まえ、大規模集客施設の立地、公共交通の状況、防災の各項目については調査内容の追加や充実を図ったことである(国土交通省都市局 2013: 0-2)。その他、都道府県等が実施要領を活用する上での留意点として、マネジメント・サイクルの重視やGIS(地理情報システム)の活用の推進が呼びかけられている(国土交通省都市局 2013: 0-1)。

2013年版の実施要領に示された調査項目(収集データ項目)は以下の通りである。

表1 都市計画基礎調査における調査項目（国土交通省都市局 2013: 1）

□収集データ項目一覧

分類	データ項目		頁
① 人口	C0101	人口規模	2
	C0102	DID	3
	C0103	将来人口	4
	C0104	人口増減	5
	C0105	通勤・通学移動	6
	C0106	昼間人口	7
② 産業	C0201	産業・職業分類別就業者数	9
	C0202	事業所数・従業者数・売上金額	10
③ 土地利用	C0301	区域区分の状況	12
	C0302	土地利用現況	13
	C0303	国公有地の状況	15
	C0304	宅地開発状況	16
	C0305	農地転用状況	18
	C0306	林地転用状況	19
	C0307	新築動向	21
	C0308	条例・協定	22
	C0309	農林漁業関係施策適用状況	23
④ 建物	C0401	建物利用現況	24
	C0402	大規模小売店舗等の立地状況	29
	C0403	住宅の所有関係別・建て方別世帯数	30
⑤ 都市施設	C0501	都市施設の位置・内容等	31
	C0502	道路の状況	32
⑥ 交通	C0601	主要な幹線の断面交通量・混雑度・旅行速度	33
	C0602	自動車流動量	34
	C0603	鉄道・路面電車等の状況	35
	C0604	バスの状況	36
⑦ 地価	C0701	地価の状況	37
⑧ 自然的環境等	C0801	地形・水系・地質条件	39
	C0802	気象状況	40
	C0803	緑の状況	41
	C0804	レクリエーション施設の状況	43
	C0805	動植物調査	44
⑨ 公害及び災害	C0901	災害の発生状況	45
	C0902	防災拠点・避難場所	47
	C0903	公害の発生状況	48
⑩ 景観・歴史資源等	C1001	観光の状況	49
	C1002	景観・歴史資源等の状況	50

□留意事項

- ・非線引き都市計画区域については、市街化区域を用途地域指定区域、市街化調整区域を用途地域指定外地域として読み替えるものとする。
- ・小地域やメッシュのデータと集計範囲が一致しない場合については、面積等により按分し集計する。
- ・収集単位については、必要に応じて区分や地域を統合／細分化する。
- ・特別区については、市町村として読み替えるものとする。
- ・市町村単位での収集データに関し、合併のあった市町村で合併前の市町村単位のデータが取得可能なものは、合併前の市町村単位のデータを併せて収集する。

表2 調査データの収集、作成（整理）、集計の方法例（国土交通省都市局 2013: 31）

都市施設

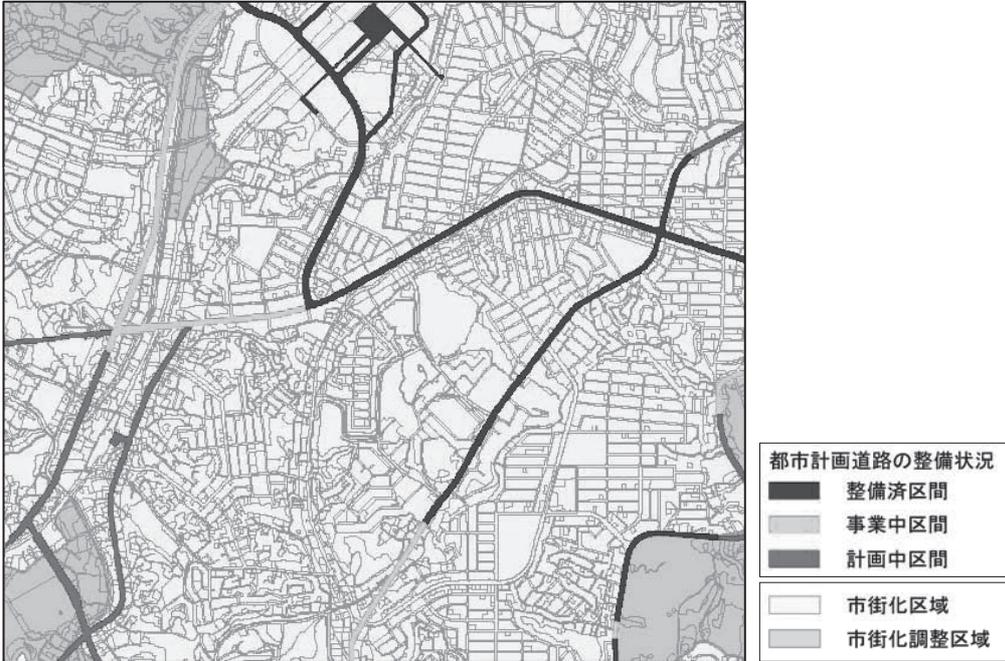
データ項目	C0501 都市施設の位置、内容等																												
収集方法	<p>【収集項目】 都市計画決定年月日、都市施設名称、進捗状況、事業期間</p> <p>【収集範囲】 都市計画区域</p> <p>【収集単位】 都市計画施設毎</p> <p>【収集方法】 都市計画図書、都市計画総括図（都市施設）、庁内資料等から収集</p> <p>【留意事項】 都市計画法第11条第1項第1号～11号に定めるものを対象とする。</p>																												
データ作成方法	<p>〈調書〉</p> <p>・区間・区域別に事業化されているものは、区間、区域別の事業期間を記入し、備考欄に区間区域を記入する。</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse; text-align: center;"> <thead> <tr> <th rowspan="2">決定年月日^{※1}</th> <th rowspan="2">都市施設名称</th> <th colspan="4">進捗状況</th> <th rowspan="2">事業期間^{※4}</th> <th rowspan="2">備考</th> </tr> <tr> <th>計画</th> <th>事業中</th> <th>事業費^{※2}</th> <th>整備済^{※3}</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>〇〇</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td>百万円 /百万円</td> <td></td> <td>～</td> <td></td> </tr> <tr> <td>:</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table> <p>※1 当初の決定年月日、都市計画の変更を行った場合は変更した年月日について、古い順に記入する。都市計画の変更を行った場合、その目的について備考欄に記入する。</p> <p>※2 事業費欄には、過年度末までの事業費、総事業費を記入する。</p> <p>※3 整備済には、以下の改良済・概成済の延長等を含んで記載する。 改良済：用地が計画のとおり確保されており、供用している。 概成済：改良済以外の区間のうち、都市計画施設と同程度の機能している。</p> <p>※4 左側に事業開始年月日、右側に事業完了年月日を記入。現在事業中のものは事業期間を記入する。事業に着手されていないものは記入しない。また、計画決定時にすでに完成しているものについては事業期間は記入せずその旨を備考欄に記入する。また、認可を受けていないものについてはその旨を備考欄に記入する。</p> <p>〈整備状況図（都市計画道路の例）〉</p> 	決定年月日 ^{※1}	都市施設名称	進捗状況				事業期間 ^{※4}	備考	計画	事業中	事業費 ^{※2}	整備済 ^{※3}	〇〇				百万円 /百万円		～		:							
決定年月日 ^{※1}	都市施設名称			進捗状況						事業期間 ^{※4}	備考																		
		計画	事業中	事業費 ^{※2}	整備済 ^{※3}																								
〇〇				百万円 /百万円		～																							
:																													
集計方法	—																												
市町村の協力	市町村決定の施設については、市町村の協力を得ることが効率的																												

表3 調査データの分析例（国土交通省都市局都市計画課都市計画調査室 2013: 40）

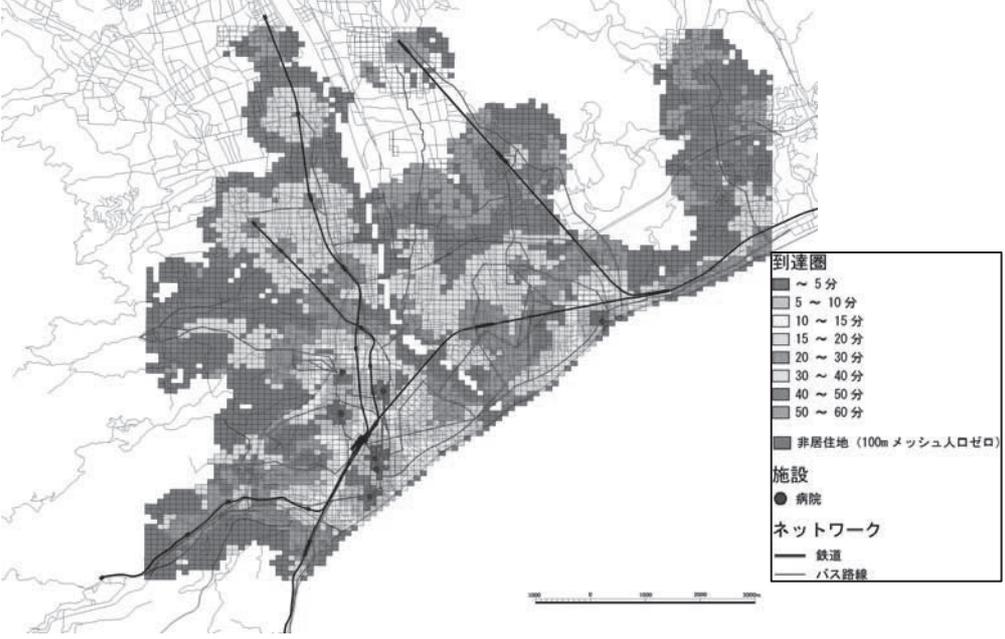
分析項目	A0602 主要施設へのアクセシビリティ指標	
分析目的	○公共交通利用による主要施設までのアクセス性を把握し、都市の利便性を評価する。	
分析方法	<p>■主要施設までの所要時間</p> <ul style="list-style-type: none"> ・町丁目やメッシュ毎に、病院、大規模小売店舗（食品スーパー）、行政施設（市町村役場）等までの公共交通（鉄道・バス）を利用して到達できる所要時間分布図を作成する。 ・所要時間は下記により算定する。 (所要時間) = (移動時間) + (待ち時間) = (各地区から最寄り駅・停留所まで徒歩による移動時間) + Σ (利用する公共交通の平均運行間隔 ÷ 2) + Σ (公共交通による移動時間) + (鉄道駅・停留所から最寄りの施設までの徒歩による所要時間)  <p>■主要施設まで一定時間内に到達可能な人口</p> <ul style="list-style-type: none"> ・主要施設までの所要時間分布データと人口分布データを重ね合わせるにより、主要施設まで一定時間内に到達可能な人口（例えば、最寄りの病院まで30分以内に到達可能な人口など）を把握し、都市全体の利便性等の評価を行う。 <p>※算出方法の詳細については、「アクセシビリティ指標活用の手引き（案）」（国土技術政策総合研究所都市研究部）を参照。</p>	
使用データ	道路網	C0502 道路の状況
	鉄道駅の位置，ネットワーク	C0603 鉄道・路面電車等の状況
	バス停の位置，ネットワーク	C0604 バスの状況
	主要施設の位置	C0401 建物利用現況

表1の通り、調査項目は「人口」から「景観・歴史資源等」まで10の大項目に分類され、それぞれがさらにいくつかの小項目に分類されている。実施要領には、小項目ごとに具体的なデータの収集、作成（整理）、集計の方法がまとめられており、例えば表2のような形式で提示されている。

収集方法の箇所を見るとわかるが、基礎調査では独自の調査を実施するのではなく、既存の各種マクロ調査の結果等を収集・利用する機会が多い。また、データ作成方法の箇所で示されているように、GISを活用して地図にデータを落とし込み、結果を視覚的に表すことが推奨されている。

実施要領の内容は、あくまでも調査項目ごとのデータの収集から集計までに止まっている。これらのデータを都市計画へ活かすためにどのような分析をすればよいかを例示したものが『都市計画基礎調査データ分析例(案)』である(表3)。このように、項目別の各データを適宜組み合わせ、都市計画を立案する上で必要な指標を構成することなどが、分析例としてあげられている。

以上の通り、基礎調査では人口、産業から景観・歴史資源等までの多岐にわたる項目について、他の各種統計的調査の結果を中心にデータが収集される。そして例えば高齢化指標と主要施設へのアクセシビリティ指標のように、各データを組み合わせた分析によって当該地域の特性と将来的な予測値を析出し、計画の必要性や案を検討していくということになる。

なお、基礎調査とその分析は法律上都道府県が行うこととなっているが、実質的には市町村が調査データを収集し、都道府県がそれを取りまとめている状況である⁽²⁾ということを付記しておく(真鍋 2010: 102)。

4. 都市計画基礎調査の問題点とその改善—— 都市的生活構造という観点から——

前節で確認した基礎調査の内容を見ると、調査項目もある程度網羅的であるし、コンピュータによる解析技術の進展から複雑な分析やGISを利用した視覚的な結果表示も容易にできるようになったため、「都市の健全な発展と秩序ある整備を図るための土地利用、都市施設の整備及び市街地開発事業」(都市計画法第4条)を計画するための調査としては、一見必要十分な役割を果たしているかのようにも思える。

しかし、現行の基礎調査には大きく欠けている視点がある。それは、当該地域住民の実態的な都市生活という

視点である。道路計画に即して考えると、例えばマクロな交通センサスデータによって道路ごとの混雑率という傾向は把握できるが、当該地域住民の中でもどのような人が、どのような目的で、どのような交通手段を利用し、どこへ移動しているのか、ということまでは把握できない。パーソントリップ調査のデータを利用すればこれはある程度分析できるが、都市計画道路の検討をする際にそこまで考慮している例は多くないであろう。また、移動目的と関連する個人のパーソナルネットワークやコミュニティへのコミットメントの度合いなどは調査対象外となってしまう。都市生活における交通行動は、それ自体が独立したものではなく、自分のもつパーソナルネットワークとのつながりや地域・場所へのコミットメントの度合いと少なからず関係する。買い物行動を例にとってみても、主要な買い物施設と居住地との時間距離だけが影響するわけではない。購入物品の価格はいうまでもなく、店舗・店員や地域で親しい人との関係性など、都市生活者としての様々な事情が作用した結果として、買い物先とそこへの移動および移動手段が選択されるのである。

こうしたことと関連して、都市的生活構造の議論を参照するのは有用であると思われる。生活構造の概念は、その力点の置き方の違いから論者により定義が異なるが、個人による主体的な社会構造への参加を示している点は共通している。その中でも、森岡清志は都市的生活構造を「都市住民が、自己の生活目標と価値体系に照らして社会財を整理し、それによって生活問題を解決・処理する、相対的に安定したパターン」として定義した(森岡 [1984] 1986: 239)。この定義にしたがうならば、都市生活における交通行動は個人による社会財整理行動の一部として見なしうる。

そもそもここで想定された都市的生活構造とは、専門機関——当然そこには主要都市施設も含まれる——が相対的に多く集積する都市空間において、人々がそれら専門機関と、社会関係財としての所属集団やパーソナルネットワークをいかなる形で利用して生活問題を解決・処理していくのか、という問題意識に支えられている。公共交通と私的交通による都市交通システム全体を専門機関の1つと考えれば、その利用のあり方はまさしく生活構造の一部となるであろう。

都市は土地利用状況や施設整備状況といった物理的環境のみによって成立しているわけではない。また、たとえマクロな人口データを加味したとしても、物理的環境に関わるマクロデータの傾向が、住民の都市生活のほと

んどを規定するわけでもない。ハードおよびソフトの両面における、都市生活者の社会財の整序パターンを考慮しなければ、都市計画法に記された「都市の健全な発展と秩序ある整備」にはつながらないのではないだろうか。したがって、都市的生活構造の観点からの調査項目を基礎調査に含める必要があると筆者は考える。

この観点の不在は、行政と住民との間に例えば次のようなギャップを生むことがある。

「外環の2」計画を検討するフォーラムの場の1つである「外環の地上部街路に関する話し合いの会」（以下「話し合いの会」）では、計画主体である東京都から計画のための資料が提示されてきた。その中で、広幅員道路が地域分断を引き起こすのではないかと住民からの懸念に対する対処策を説明している箇所がある。そこには「地上部街路と既存道路との交差箇所には、信号機や横断歩道を適切に設置することにより、主な通学路や動線の確保が可能です。」（東京都都市整備局 2011: 36）と書かれており、こうした施設整備で住民の移動経路を確保できさえすれば地域分断を防ぐ（あるいは緩和する）ことができるという考え方が示されている。この資料には行政の考え方の根拠となるデータが掲載されており、基礎調査項目にもあった地域の主要施設の位置図などを基に先のような記述がなされている。

しかし、話し合いの会の構成員やそれを傍聴している住民の多くが懸念しているのは、そうした物理的な分断だけではない。そもそもこの道路が整備されれば用地取得のために大規模な立ち退きが発生し、移転せざるを得ない人々と残る人々との間に社会関係としての分断がもたらされる。また、今までは何気なく気軽に行き来していたいわば生活動線が変われば、いくら横断歩道が設置されたとしても、住民が地域内でそれまでと同様の交通行動をとるとは限らない。物理的な距離の変化は小さくても、地域における生活感覚は大きく変わってしまう可能性があるからである。その生活感覚を構成しているのは、その人がそれまで保有してきたパーソナルネットワークや地域内施設との主観的な関係性であり、地域へのコミットメントである。ましてや、身体能力的に交通弱者でもある高齢者や子どもにとっては、物理的な環境変化と社会関係の変化が交互作用的により大きく影響する可能性が高い。少なくない沿線住民から聞かれる「こんな道路ができてしまえばこの地域は壊されてしまう」という声は、否応なくもたらされる都市的生活構造のドラスティックな変化に対する懸念なのである。

だが、東京都はこうした懸念に対して実質的な回答を

しない。というよりも、回答できないといったほうが適切かもしれない。なぜなら東京都は沿線住民の生活構造の実態を把握していないからである。こうして、行政と住民との間に本稿冒頭に記したような不毛なコミュニケーションが起こることになってしまう。

以上の事例などに鑑みるに、繰り返しになるが、基礎調査には当該地域の住民の都市的生活構造を把握するための項目が必要であると考えられる。他の多くの調査項目と同様に既存のマクロ調査データを利用するのであれば、特に道路計画の場合パーソントリップ調査の結果は最低限必要であると思われる。しかし、パーソントリップ調査は東京都市圏など限られた大都市圏でしか実施されていないため、汎用性にいささか難がある。それを踏まえると、個人のトリップに関する項目も含めた住民の都市的生活構造を明らかにするための新規調査を開発・実施すべきであろう。この小論でその具体的内容を検討するのは控えるが、これまでの論考に沿えば、トリップも含めた生活問題別の社会財整序パターンの他、パーソナルネットワークの保有状況、地域へのコミットメントの度合い等を測定できる設問群で構成された調査票を作成し、対象者の適切なサンプリングをした上で量的なサーベイを実施することになるはずである。そうして収集されたデータを活用したり、行政と住民で共有したりすることにより、計画検討のためのフォーラムおよびアリーナにおける意見交換や討議が、少なくとも現況よりは実効的なものになるのではないだろうか。

5. 結びにかえて

国土交通省によるガイドラインでは、公共事業の計画策定プロセスにおける住民参加（ガイドライン内では「住民参画」となっている）を促進することが謳われており、計画策定者と住民・関係者との間に双方向コミュニケーションが図られるよう、①情報提供、②意見把握、③意見の整理と対応の公表という3点を適切な段階ごとに実施することが求められている（国土交通省 2008: 10）。今回検討してきた基礎調査の結果は提供されるべき情報の1つであり、当事者間の双方向コミュニケーションを進めるための貴重な材料である。ならば、その調査項目は計画策定者と住民・関係者の双方にとって有意味なものでなければならない。都市的生活構造という視点をそこに導入することは、特に住民の日常的生活感覚を計画へ反映させるために不可欠であると考えられる。

基礎調査における都市的生活構造という視点の欠如

は、都市計画（あるいは計画策定者たる行政）が道路も含めた都市空間をどのようにとらえているかを表している。かつてLefebvreは、抽象的かつ計算的な思考の下に空間の記号化（＝空間の表象）をする都市計画家を批判し、住民によって直接に生きられる空間（＝表象の空間）の重要性を指摘した（Lefebvre 1974＝2000: 82-83）が、物理的環境に関するマクロデータを重視する現況の基礎調査の根底には、ここで批判された都市計画（家）的な空間のとらえ方が（いまだに）存在しているように思える。交通センサスや国勢調査など、確かにそうした調査を利用し、GISを使って地図上に具体的なデータの分布を表すのであるから、純粹に思考のみを基に計画を検討するわけではない。だが、それら個々のマクロデータの地理的分布が示すのはあくまでも立地状況や各種数値・指標のプロットに過ぎない。プロットをもたらし、あるいは逆にプロットからもたらされた都市住民の（相互）行為や意識、他者との関係性をそこから読み取することはできない。Lefebvreの言葉を再び拝借するならば、住民の都市空間における「生きられる経験」（Lefebvre 1974＝2000: 83）を、そこに見出すことはできないのである。

もちろん、量的調査を通じた住民の都市的生活構造の把握は、彼女ら・彼らの生きられる経験を理解することと完全に同義ではない。個々人が都市空間において実践する意味づけや（相互）行為を量的に測定すること自体に限界もある。それでも、道路計画・都市計画を検討するための基礎調査として定量データが求められるというのであれば、前節末であげたような項目を測定・分析することが、都市住民の生きられる経験をわずかでも計画へ反映させる端緒となるのではないだろうか。少なくとも、そうしたデータの収集と共有は、道路や都市空間のとらえ方において、行政と住民・関係者との間で視点を共有するチャンスを与える。行政側がその視点を承認するかどうかはわからないが、基礎調査結果として都市的生活構造に関するデータが存在すれば、従来のような、その視点を無視するかのような対応はしづらくなると思われる。

筆者のこれまでのフィールド調査経験からいうと、計画検討のためのフォーラム（およびアリーナ）の場で起こる行政と住民・関係者のコミュニケーション不全の多くは、意見交換や討議の前提の食い違いに起因する。行政側は法律的視点と技術的・社会工学的視点から計画をとらえ、住民・関係者は日常的な都市生活の視点からそれをとらえる。この前提となる視pointsの差異が考慮されないまま議論が展開されるため、コミュニケーションに一

区切りがつく頃には、双方とも徒労感に近い感覚をもつに至ることも希ではない。ただし、それがどれほど生活感覚とかけ離れていたとしても、行政側は技術的・社会工学的な調査データを法律用語も交えつつ提示してくるのに対し、住民側は生活感覚（あるいは生活構造のあり方）をその場でアドホックに説明する他ないケースも多い。その結果、行政は自分たちの計画面が妥当かつ正当であるという立場を変えず、住民・関係者からの意見はあくまでも参考程度のものでして「聞き置く」という姿勢をとることになるのである。

基礎調査に都市的生活構造の視点を導入することは、こうした前提の差異を埋める1つの手立てとなりうる。その調査データは技術的・社会工学的調査のデータと同等の価値をもち、行政と住民・関係者が対等な立場で双方向コミュニケーションをするための土台となるはずである。このような情報収集レベルでの前提の差異を解消することが、道路計画・都市計画をめぐるコミュニケーションの実効性を高め、住民・関係者たちの意見を計画へ実質的に反映させる道筋を開いていくのではないだろうか。

注

- (1) 筆者はアポイントをとった上でのフォーマルな調査も実施してきたが、ここでの聞き取り調査内容はそれだけに止まらない。筆者は定期的に住民団体・市民団体の会合にも出席しており、その場での議論の記録や参加者へ短時間の聞き取りを続けてきた。調査方法論的には、参与／非参与観察と聞き取り調査を組み合わせたものである。
- (2) 真鍋はこうした状況を踏まえた上で、今後は市町村が基礎調査の実施主体としてより積極的に関わり、各々が必要と考える調査項目を加えていくことが有用であろうとしている（真鍋 2010: 102）。
- (3) パーソントリップ調査とは、（東京都市圏の場合）東京都市圏交通計画協議会が10年に1回実施するもので、「どのような人が」「どのような目的で」「どこからどこへ」「どのような交通手段で」移動したかなどを明らかにする調査である。調査範囲は東京都市圏（東京都、神奈川県、埼玉県、千葉県、茨城県南部）であり、調査対象は範囲内に居住する約1,600万世帯のうち、ランダムに選ばれた約140万世帯となっている。実査は郵送法で行われ、最新である2008年の調査における有効回収率は約24%であった。

文献・資料

- Arnstein, S., 1969 "A Ladder of Citizen Participation", *AIP Journal*, 35: 216-224.
- Bryson, J. M. and Crosby, B. C., 1996, "Planning and the Design

- and Use of Forums, Arenas, and Courts”, Mandelbaum, S. J., Mazza, L., Burchell, R. W. Eds., *Explorations in Planning Theory*, Center for Urban Policy Research, 462-482.
- 合意形成手法に関する研究会編, 2001, 『欧米の道づくりとパブリック・インボルブメント』ぎょうせい.
- 原科幸彦 (編著), 2005, 『市民参加と合意形成——都市と環境の計画づくり』学芸出版社.
- 原科幸彦, 2005, 「公共計画における参加の課題」原科幸彦 (編著) 『市民参加と合意形成——都市と環境の計画づくり』学芸出版社, 11-40.
- 梶田孝道, 1988, 『テクノクラシーと社会運動——対抗的相補性の社会学』東京大学出版会.
- 国土交通省, 2003, 『国土交通省所管の公共事業の構想段階における住民参加手続きガイドライン』.
- 国土交通省, 2008, 『公共事業の構想段階における計画策定プロセスガイドライン』.
- 国土交通省, 2009, 『公共事業の構想段階における計画策定プロセスガイドライン 解説』.
- 国土交通省都市局, 2013, 『都市計画基礎調査実施要領』.
- 国土交通省都市局都市計画課都市計画調査室, 2013, 『都市計画基礎調査データ分析例 (案)』.
- 小山雄一郎, 2012, 「道路計画における行政の論理と沿線住民の対応——外環道の地上部街路「外環の2」・練馬区内計画地の事例から」『玉川大学リベラルアーツ学部研究紀要』第5号: 7-22.
- Lefebvre, H., 1974, *La Production de l'espace*, Paris: Economica. (= 2000, 斎藤日出治訳『社会学の思想5 空間の生産』青木書店.)
- 真鍋陸太郎, 2010, 「都市計画基礎調査はどう生まれ変わるか」『季刊 まちづくり』学芸出版社, 26号: 100-103.
- 森岡清志, 1984, 「都市的生活構造」『現代社会学』アカデミア出版会, 18号: 78-102 (再録: 1986, 三浦典子・森岡清志・佐々木衛編『リーディングス日本の社会学5 生活構造』東京大学出版会, 233-245.)
- 東京都都市整備局, 2011, 『地上部街路整備による影響データについて (練馬区版)』.

web サイト

東京都圏交通計画協議会, パーソントリップ調査 (2015年1月7日取得, <http://www.tokyo-pt.jp/person/index.html>).

(こやま ゆういちろう)