

# 国道41号萩野電線共同溝

## ～黒川・萩野地区における道づくりワークショップ～

- 事業実施機関：国土交通省 中部地方整備局 名古屋国道事務所
- 事業(施策)実施期間：平成14年7月～平成15年8月
- 事業費：1,500,000千円

- 費用構成(事業)：国直轄
- 参加団体：名古屋市 北区萩野町住民

### ① 事業の概要

国道41号は、東海と北陸地方を結ぶ重要幹線であり、古くは、白川、飛騨街道等との重複区間を有した歴史古き街道である。

名古屋市北区に位置する黒川・萩野地区（図-1）では、電線共同溝の整備を進めるにあたり、有効な公共空間の一部である歩道に着目し、快適な空間の確保と景観の向上を図ることに留意した。歩道空間は、地域住民が日常的に接する生活空間でもあるため、住民の意見を少しでも反映することを目的として、全8回の「黒川・萩野地区道づくりワークショップ」を開催し、住民参加型による歩道整備プランを策定することとした。

事業の概要は上表のとおりであり、一部はすでに完成し、平成17年度をもって対象区間のすべてが完成する予定である。（写真-1）



図-1 位置図



写真-1 歩道の整備状況

## 1 事業を実施するに至る経緯（現状・課題）

中部地方整備局は、「未知普請」プロジェクトを通して、「住民との対話・協働による事業の推進」、「顧客志向の行政への展開」、「懸案処理から目的達成型への事業プロセスの確立」を目指している。この萩野電線共同溝の住民参加型事業は、当初からこの「未知普請」プロジェクトの思想を取り入れ、新施策を行った事業である。

またこの地区では、かつて名古屋高速建設時に地元住民と道路事業者との間の意識のズレが生じたこともあり、道路事業に対する住民の思いに耳を傾けることが重要視されるべき地域的な背景もあった。

## 2 事業の特徴

名古屋国道事務所ではこれまでにも様々な住民参加型による事業推進を行って来たが、この萩野電線共同溝ならではの特徴は、当初よりワークショップにかけられる時間に制限があり、それらを整理すると以下のようなになる。

- ・すでに工事発注時期が予定されており、ワークショップから電線共同溝工事へと移行するタイムラグが極めて短かったため、施工工程を妨げぬよう短期間での歩道整備プランの策定が求められた。
- ・タイムラグが短いということは、逆に早い段階で整備後の出来上がりが確認できることであり、改良点などが見つかればその後の工事へと反映できる事業であった。
- ・商店が建ち並ぶ都心部の幅6mという決して広くない歩道を対象に、バリアフリー化や名古屋市が推進する自転車歩行者道など、複数にわたる要件を満たすことのできる歩道空間の有効活用策が求められていた。

## 3 事業の成果・効果

住民参加型で行った萩野電線共同溝は、平成15年度の「全建賞：公共事業の進め方やストックの運用の工夫等分野」における受賞事業のひとつである。このような映えある賞をいただいた理由の一つは、地域住民と道路事業者との間に築かれた確かな信頼関係があるがゆえと考える。

これらの取組みはマスメディアからも注目され、一般紙の新聞記事に取り上げられること5回、テレビ報道されること3回を数えることとなった。某テレビ局の全国版特集番組では、行政改革最前線における好事例のひとつとして、このワークショップに参加した地域住民の方々へのインタビューを含んだ紹介がなされた。このインタビューでは、住民の方からの「満足度は90%かな」「これなら我々の税金を使っても惜しくはないな」とのありがたいお言葉もいただくことができた。

萩野電線共同溝が実際の工事に入った際にも、地域住民からの苦情は極めて少なかったと聞き及んでいる。このことは、少なからず道づくりワークショップの働きが功を奏したものと思われる。

## ② 事業におけるワークショップの位置づけとその紹介

### ① 事業にワークショップを取り入れた理由（背景）

ワークショップは、PIの手法の中でも、特に整備計画の具体化が求められる際に有効な手法であると考える。（図-2）ただし、この道づくりワークショップは、ワークショップと電線共同溝工事とのタイムラグが極めて短いため、短期間で整備計画案を導くことを必須としたことが特異であった。

一般的には、ワークショップ手法を用いての整備計画の立案は、地域住民のコンセンサスと具体案の提示というふたつの要求を満たす上での最適解のひとつであるといえる。

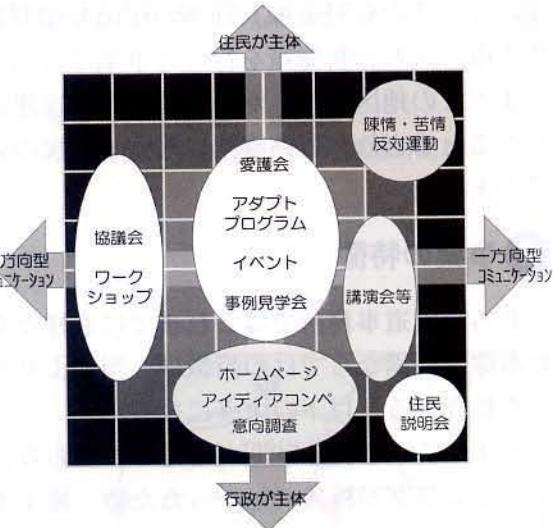


図-2 PI手法の分類

### ② ワークショップの目的

ワークショップの目的は、大きくは

- ①電線共同溝工事に対する地域住民のコンセンサスの獲得
  - ②住民の意見を少しでも反映した歩道空間の整備
- の2点に整理することができる。

この両者は表裏一体のものであり、どちらが欠けても成り立つものではないが、どちらひとつをとっても、この目的を達成することは決してたやすいものではない。

### ③ ワークショップの立上げ方法、枠組みの決定（費用負担）

黒川・萩野ワークショップは、名古屋国道事務所と地域住民32名（以後、ワークショップメンバーと称す）により構成されており、この両者の橋渡しとして、地元の状況に精通している名古屋市、ワークショップの式進行を担当するファシリテーターが会を補佐する形となる。

地域住民32名は、国道41号黒川・萩野地区に接する4学区より選出されている。選出にあたっては、①名古屋市から各学区の学区長に名古屋国道事務所がワークショップを開催したい旨を伝える、②区役所内での全学区長を一堂に会する場にて名古屋国道事務所がワークショップの趣旨説明と参加依頼を行う、③賛同していただいた各学区長が学区内の適任者を選出する、プロセスを経ている。

ワークショップの運営に要する費用は、すべて国の負担による。

### ④ ワークショップ関係団体の紹介

ワークショップ事務局は、名古屋国道事務所とファシリテーター役であるコンサルタントによって運営されている。それぞれの役割分担は、ワークショップメンバーによる歩道空間整備プランの策定を行い、提案プランを受けて名古屋国道事務所が工事を実行する、名古屋市とファシリテーターが一連に関与する、というものである。

## 5 ワークショップの具体的な方法の紹介

### (1) スケジュールと求められたアウトプット

ワークショップは、全8回の工程をおおよそ月1回のペースで行われた。(図-3)

各回のテーマは、電線共同溝工事の工程を考慮し、工事に滞りのないように、必要なアウトプットを引き出すことを前提に設定された。工事に必要なアウトプットとは、主として以下のことである。

#### ・地上機器設置位置、設置方法の確定

⇒完全地中化かソフト地中化かの選定

- ・自転車と歩行者の分離方法の確定⇒地上機器の位置決定

このように、切迫したタイムスケジュール管理を必要とするワークショップは名古屋国道事務所としても初めての試みであり、これらの情報をワークショップメンバーに示す際には、細心の注意を要した。住民サイドからは、ワークショップを行うのは形式的なことだけで、すでに役所が決めていることを住民に説明するだけの会ではないか、という誤解や負の感情をワークショップメンバーに抱かせないことへの配慮があった。

### (2) ワークショップの運営方法と検討内容

ワークショップは、全体を3グループに振り分け、各テーマをグループごとに検討する作業を基本とし、各グループの代表者が検討結果の発表を行うと共に、各グループの考え方をワークショップ全体で共有した上で、各案の長所を生かしつつ、ワークショップ全体として1つの案にまとめていく。グループ作業を基本とする理由は、小集団化することにより、多くの参加者が気兼ねなく意見を述べやすい雰囲気を作り出せることにある。このような雰囲気づくりを行うことで、仮に沿道利害関係者の偏りがちな意見が出た場合でも、そのグループの中で意見の正当性が吟味され、正当性が認められればそれらは客観的な意見としてワークショップの中で議論されやすくなる。

今回のワークショップでは、現状の歩道空間内の整備プラン策定を検討対象としている。(図-4) この歩道空間という身近な対象は、ワークショップメンバーにとって普段から利用する空間であり、検討する上でのアイデアやイメージを膨らましやすかったのではないかと思われる。

検討を進めていく中で、ワークショップにおける論点は、以下の2点に集約された。

#### 第1回 ワークショップの趣旨説明

平成14年7月31日

- ・ワークショップの趣旨説明
- ・プレワークショップの体験

#### 第2回 歩道の課題の整理

平成14年9月7日

- ・対象地区的現地調査と街頭インタビュー
- ・歩道部の課題の抽出及び整理

#### 第3回 短期的歩道のあり方の検討(1)

平成14年10月3日

- ・短期的目標での自歩道部利用方法の検討
- ・住民案としての歩道計画案の整理

#### 第3+1回 短期的歩道のあり方の検討(2)

平成14年10月16日

- ・計画案3案の中から採用案1案を选出

#### 第4回 自歩道詳細計画と長期的整備計画(1)

平成14年11月14日

- ・歩道部の詳細検討(1)
- ・長期的目標での第3車線利用法検討(1)

#### 第5回 自歩道詳細計画と長期的整備計画(2)

平成14年12月16日

- ・歩道部の詳細検討(2)
- ・長期的目標での第3車線利用法検討(2)

#### 第6回 照明実証実験と全体計画案の確認

平成15年1月21日

- ・実証実験による歩道照明の選定
- ・これまでの成果による全体計画の確認

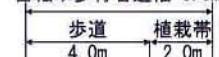
#### 第7回 整備後の41号歩道空間の体感

平成15年8月23日

- ・できあがった歩道空間の確認
- ・計画の成否の検証と今後の課題抽出

図-3 ワークショップのフロー

自転車歩行者道幅 6.0m



検討範囲



図-4 幅員構成とワークショップ検討範囲



図-5 各班による自転車歩行者道分離案の提案



図-6 最終の歩道空間の整備イメージ

- ①対象となる地区は地下鉄黒川駅に近く歩行者と自転車の通行が多く混在するため、どのような方法（視覚的か、それとも物理的か）で歩行者と自転車とを分離すべきか。
- ②自転車歩行者道（以後、自歩道と称す）に設置する様々な道路施設のデザインはどのようなものがよいか。

①の自歩道の分離方法については、ワークショップの3グループから、三者三様の提案がなされた。これら3つの案は、ワークショップの中で長所・短所を整理し、比較検討を行った上で、採用する案をひとつに絞った。結果として、視覚的なもの（色やラインなど）で自歩道を仕切ることにより、柔軟に空間利用が可能となる案に決定した。（図-5）

②の様々な道路施設のデザインについては、ワークショップに参加する個々人の嗜好により選ばれるところが少なくない。本来であれば、街全体の景観を配慮した空間整備におけるコンセプト

トを定めた上で、道路空間コンセプトの具現化に向けて同様のベクトルを持つ個々のデザインを行っていくことが正攻法である。しかし、デザイン検討を主たる目的とせず、タイムスケジュールが切迫するこのワークショップにおいて、そのようなプロセスを経ることは許されない。そこで、個々のデザインについては、専門家の目により、総体として、また個体としてのバランスを考慮した中で選択したデザイン案3案を提示し、その中から採用する1案を選択していただく方法をとることとした。

この2点以外の、自歩道のバリアフリー化や道路沿道環境の向上などの論点は、ハード面からの整備案に選択の余地が少ないため、専門家サイドの提案をワークショップメンバーに了承していただく形で進められた。

このようにして策定された自歩道空間の整備プランが、図-6に示す整備イメージである。

### (3) ワークショップでのユニークな仕掛け

ワークショップでは、その目的がどんなに有意義であっても、参加者の賛同や能動的な参加を促すことができなければ、成功へと導くことは難しい。成功への鍵は、ワークショップに対する相手の興味や好奇心をいかに引き出すことができるか、とも言える。そこで、この道づくりワークショップでは、いくつかのユニークな仕掛けを施すこととした。

#### 1) 仕掛けI：プレ・ワークショップの実施

初めてワークショップに参加する住民の方にワークショップとは何かを理解していただくために、言葉で説明するだけでなく、プレ・ワークショップとして第1回目の中で完結できるワークショップ作業を実際に行った。プレ・ワークショップのテーマは『私たちの41号周辺生活マップをつくろう』であり、ワークショップメンバーには、グループごとで自分たちの生活マップを作成し、それぞれを発表するという、ワークショップの基本的作業を経験していただいた。

#### 2) 仕掛けII：現地視察と街角インタビュー

ワークショップにおいて現地を視察し、記録するだけでなく、ワークショップメンバー自身が道ゆく人や近所の顔見知りをつかまえ、41号の問題点や課題を聞き出す“街角インタビュー”を実施した。(写真-2)

街角インタビューには、参加者以外の方の意見にも耳を傾けること、インタビューを実施することにより一般の方にもこのワークショップの試みを周知することの、ふたつの目的がある。当初は、参加者が恥ずかしがり、インタビューの実施が難しいのではないかと心配もしたが、始まって5分もすればそれが老婆心であったことに皆がホッとした。



写真-2 街角インタビューの様子

### 3) 仕掛けⅢ：立体模型による歩道空間のデザイン

立体模型は、空間の三次元的な創造力を引き出し、空間のスケール感を持ちにくい一般の方にとって、空間の広さとモノの大きさとの関係を理解する上で効果的なツールとなる。ワークショップでは、簡単に組み立て可能な模型のパーツを用意し、パーツの組合せにより自歩道分離方法や植栽帯の設置位置を検討するツールとして活用した。

(写真-3)



写真-3 立体模型によるデザイン案

ワークショップにおいて、模型作成における難易度は低ければ低いほどよい。難易度が高くなるほど、発想ではなく模型作成のために思考が傾くからである。このワークショップでは、組み立てる際にはスチレンボードにテープで貼るか鉛で刺すだけの、簡易な模型を採用している。

### 4) 仕掛けⅣ：視覚的イメージを用いた各道路施設のデザイン検討

各道路施設の色・形に関するデザインは、言葉で説明するよりも、出来上がった視覚的イメージを見て判断することの方が、一般の方々に理解されやすい。そこで提示するデザイン案については、あらかじめ CG フォトモンタージュによる視覚的イメージを作成し、ワークショップメンバーに完成後のイメージをつかんだ上で、採用する案を選出していただいた。(図-7)



図-7 舗装パターン3案の視覚的イメージによる比較例

### 5) 仕掛けⅤ：歩光空間《R41・10ルクス体験》

黒川・萩野地区では、自歩道空間の平均照度を10ルクス以上確保することを方針としている(均斎度0.2の確保は、照明の配置上、平均照度が過剰に明るくなることから行っていない)。しかし、一般の方に10ルクスという明るさを理解していただくことは困難を極める。

そこで、10ルクスの明るさを体感するとともに、黒川・萩野地区で採用する歩道照明を決定するために、実際の歩道に何タイプかの歩道照明を設置し歩道照明の明るさ、タイプを選定する、歩道照明の実証実験を行った。(写真-4)



写真-4 歩道照明実証実験の様子

### ③ ワークショップが事業に果たした役割と成果

#### ① ワークショップを実施する前と実施した後の住民（事業者）の変化

これまでの地域住民と道路事業者との緊迫した関係により、道づくりワークショップを行う以前には、お互いの腹を探り合うようなもどかしい状態が続いていた。現に、特集番組のインタビューの中では「当初は、所詮はガス抜きが目的だろうと思っていた」との声があったほどである。

しかし、道づくりワークショップを通して両者の信頼関係が再構築されたことにより、この地区での「道の在り方」に関する地域住民の意識向上がみられるようになった。その結果として、地域住民の手による41号の清掃活動が行われたほか（写真-5）、定期的に植栽などの手入れを行っていきたい等の申し入れもあり、対象地区においてボランティア・サポート・プログラム（国土交通省におけるアダプト・システム）が締結されることとなった。



写真-5 清掃活動の様子

#### ② 事業の進捗状況とワークショップ実施との関係（問題点・効果等）

道づくりワークショップは、電線共同溝工事の工程を考慮し、工事に滞りのないように、必要なアウトプットを引き出すことを前提に行われてきた。そのため、ワークショップの実施が原因で工事が滞ったということはない。むしろ、ワークショップと工事が短いタイムラグの中で行われてきたことにより、事後評価により明らかとなった改良点などを評価後の工事に反映させることができ、歩道整備の完成度をより高めることに寄与している。

#### ③ 事業に果たしたワークショップ効果

先にも述べたが、このワークショップは計画から竣工までのタイムラグが極めて少ない。したがって、竣工後に事後評価を行うワークショップを開催し、今回の計画の良し悪しを整理することにより、今後整備される残りの区間へ役立てることができた。

事後評価ワークショップでは、「沿道生活者」「歩行者」「自転車利用者」「自動車利用者」の4つの視点より、新しい歩道空間の評価をしていただき、約7割の方から「良い」との回答を得た。（図-8）「良い」の評価を分析すると、「沿道生活者」「歩行者」の視点で新しい歩道空間について高い評価があり、上位から「電線類地中化」「道路景観」「バリアフリー」についてであった。これらは、生活の一部として普段から歩道を利用する地域住民の意見が十分に反映された整備を行えたためと考える。

また改良すべき点として、「乗入れ部の自歩道を仕切る切下げるブロックが雨の日などに滑って危険だ」や「自転車道の道路との摺り付けをもっと滑らかにしてほしい」などの意見をいただいた。これらに関しては、迅速に改善策を工事に反映させることとした。（写真-6）

事後評価アンケート調査で約7割の方々にこの事業を「良い」と評価していただいたことは、公共事業を進める上で住民の方々とのコミュニケーションを大切にし、共に協働して行いたいと考える我々の事業が理解された、と解釈しても良いと思われる。

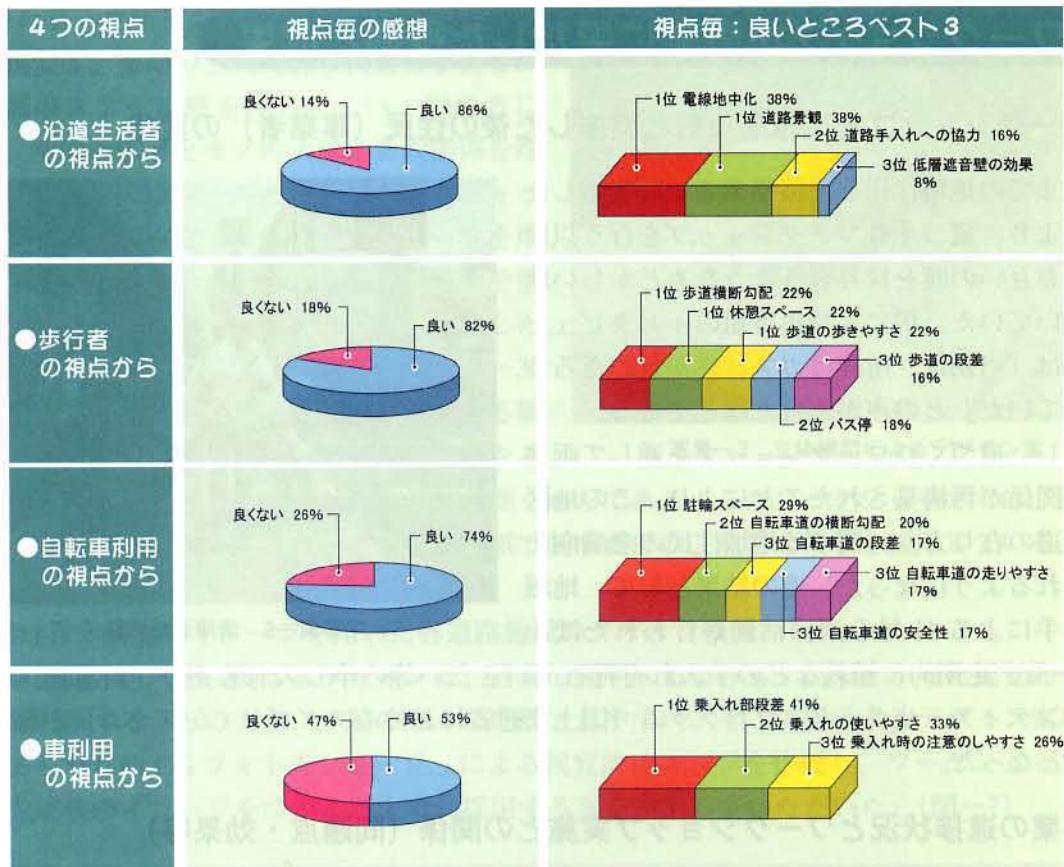


図-8 事後評価の結果



自転車道のすり付け部



切下げブロックの滑り止め

写真-6 歩道の改良箇所

また、地域住民と道路事業者との協力体制が、建設段階から維持管理段階へと移行できていることも、ワークショップを通して「住民自らの手によってつくりあげた歩道」との意識を醸成できたことの現れと解釈できる。

住民参加型の事業を行うことは、確かにこれまでの事業の進め方に比べ、より多くのエネルギーを強いことは否定できない。しかし、その見返りとして、事業の質や顧客満足度の向上に大きく跳ね返ってくることを、ここで特に強調しておきたい。

地域住民と道路事業者の意識が高まっていくと、それらは他者にも伝播していくのであろうか。萩野電線共同溝は、工事においてもその質の高さを保持し、平成16年度の中部地方整備局局長賞を受賞することとなった。

## ④ これからワークショップの実施に取り組む際のポイント

### ① ワークショップ実施における試行・模索（失敗談等）と今後のポイント

道づくりワークショップにより計画された萩野電線共同溝は、平成17年度に全区間の完成を迎える。おおむね成功した住民参加型事業であると述べても、賛同をいただけるのではないかと考える。

しかし、これからのコミュニケーション技術の向上に資するためにも、残された課題と今後の展開を以下のようにしっかりと整理したい。

- ・地域住民との協働の密度を高めるためには、事業の骨格を形成する規格・基準の判断を委ねることはできないまでも、事業の骨格に触れる機会や共に事業を育てる感情を育む場などを提供していく必要がある。今後も、対話型行政の蓄積を通して、住民と行政とのより深い協働関係を築いていきたい。
- ・「事業スケジュール遂行を旨とする時間管理」と「ワークショップによる信頼関係の構築」は、ともすればトレード・オフの関係をもたらす。短期間でよりよい結果を導き出すためのコミュニケーション技術の構築には、更なる経験と時間を要する。
- ・住民参加型の公共事業を進めるにあたり、行政と住民間の適正な役割分担と責任のあり方について、明確な解答を示す必要がある。この解答は、実施する事業の性格、住民意識の違い、当該地区の場所等によりひとつではありえないが、今後も住民参加型事業の数をこなすことにより、それらの答えを探求していく必要があろう。
- ・行政と住民の信頼関係は、継続してこそ本物のものとなる。今後、この信頼関係を足がかりとして、国道41号におけるアダプト・システムの導入や、ボランティア・サポートへの機運を今まで以上に高めることが、これからの使命となる。

反省点としては、案が複数に分かれたときに、時間的な制約もあり、幾度か多数決により採用案を決定したことである。本来ならば、ワークショップでの総意を得るまで、とことん膝をつきあわせて、採用すべき案について議論したいところであった。

### ② これからワークショップに取り組む人へのアドバイス

ワークショップは、白黒をつけるためのものではなく、全員の総意のもとにグレーの濃度を決

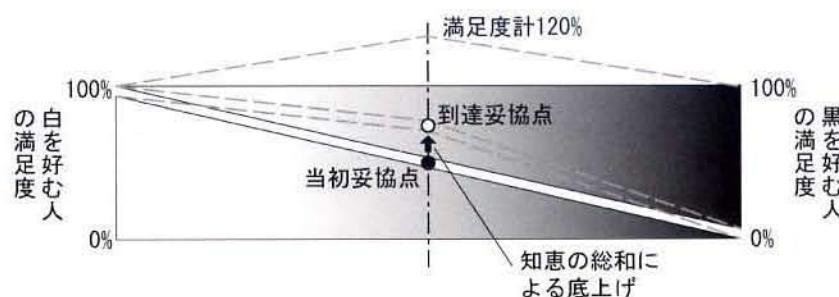


図-9 ワークショップの到達理念（案）

めることが主たる目的である。人間には、白が好きな人がいれば、黒が好きな人もいる。仮に白を採用するならば、満足度 100% の人がいるその影で、満足度 0 % の人もいることを念頭に置かなければならない。

全員の満足度を高めるためには、満足度 50% のグレー（両者の妥協案）を基本としたうえで、それ以上に満足度を高めるために、白が好きな人も黒が好きな人も互いに知恵を出し合うことがワークショップでの主たる作業である。その結果、白に近いグレーになる場合もあるし、その逆もある。しかし、他者の立場、自分の立場を理解した上での妥協であれば、価値ある妥協であると評してもよいのではないか。

あえて乱暴にいうならば、ワークショップから、専門家が求める質の高いアウトプットは得られないし、それを求めることはすべきではない。しかし、地域住民にとって満足のいく質の高さは、きっとそこに見出すことができると思われている。

(国土交通省 中部地方整備局 名古屋国道事務所 環境整備課長 小幡敏幸)