

第2章 道路景観形成時における合意形成に際しての基本的考え方

2.1 合意形成過程で対応すべき観点と基本的考え方

道路事業における合意形成と、その道路事業に道路景観形成を伴う場合の合意形成とでは、合意形成の基本的な流れや合意形成のための手法などは、両者で特段異なるものではない。両者で異なるのは、道路景観形成を伴う道路事業の合意形成過程において、道路景観の形成・保全に向けての意見交換や討議が加わる点である。

実際のところ、道路景観は、沿道に住む市民や道路利用者の各個人にとってこれまでそれほど馴染み深いものではなく、それら各個人によって道路景観に対する価値観が大きく異なることも多い。つまり、市民等が道路景観の価値判断を行うにあたって、共通に議論する土壌すら有していないとも言え、その際には、道路景観の価値をどう考えるかという点から意見交換や討議を始めなければならない場合もある。このような場合には、道路景観の価値やその考え方などに精通した専門家のアドバイスなどを通じて、市民等が的確な判断と合意を形成していくことが考えられる。

また、道路景観について意見交換や討議を重ね、賛同を得るには、意見交換等への参加者が道路景観に関してある程度共通の出来上がりイメージを持ち合わせる必要があるとなってくる。出来上がりイメージを共有するためには、何らかの支援ツール（意見交換・討議の対象が道路景観であるため、視覚的に道路景観の出来上がりイメージを提示できるツールなど）が必要となる可能性が高く、この点も道路景観形成を伴う道路事業の合意形成を進めるにあたって特徴的である。

一方で、道路景観は道路敷内だけではなく、道路から見える沿道建物等も含めて構成されるものであり、道路景観の形成・保全を実現するためには、単に道路敷内だけに焦点を絞って形成・保全を進めて行けばよいものではない。道路敷外の沿道建物等の形成や保全に対しては、道路景観を形成し保全したいという沿道市民の意識や、沿道市民による継続的な道路景観保全活動が必要となる。道路景観形成を伴う道路事業の合意形成を進める際には、道路景観形成後の保全・維持に向けて、合意形成と同時に沿道市民の意識醸成を図るための取組みを進めていくことも重要となってくる。

これらのように、道路景観形成を伴う道路事業の合意形成においては、特に意見交換や討議の対象が道路景観であるが故に、合意形成過程において的確に対応すべき観点が生ずる。本節では、道路景観形成時の合意形成過程において対応すべき観点を下記の3つにまとめ、以下では、それらに対する基本的考え方を示す。

- 1) 道路景観の専門家の参画
- 2) 視覚化ツールの活用
- 3) 道路景観保全に向けた基盤づくり

(1) 道路景観の専門家の参画

○背景

道路景観の検討においては、各地域における既存の景観を踏まえた上で、道路景観のあり方や目標、それらを実現する具体的な対応等を検討していく必要がある。このため、地域において尊重すべき景観を見出すことや、

その地域景観を踏まえた道路景観の案を作成することなどが必要となる。

一方、道路景観形成時の合意形成について考えてみる。道路景観は、一般的に、沿道に住む市民や道路利用者の各個人に対していわば直接的な受益をもたらすものではなく、それら各個人にとってもこれまでそれほど馴染み深いものではなかった。その結果、各個人によって道路景観に対する価値観は様々である。このような状況の中で道路景観形成に向けた意見交換・討議を進めて行くには、沿道市民等がある程度、道路景観の価値やその考え方に関する基礎的な知識を持ち合わせる必要がある。またそれと同時に、客観的な説明を通じて、市民が今後整備されることになる道路景観の案を理解できるようにすることや、その案に対して市民が意見を寄せ、それら意見を道路景観の案に反映していくことなどが必要になる。

○基本的考え方

道路景観の検討における、尊重すべき地域景観の見出しや、地域景観を踏まえた道路景観の検討、さらには合意形成時の意見交換・討議における、道路景観の価値等の基礎的な知識に関する説明、道路景観の案の市民への客観的な説明、市民意見の反映方法の検討などに対しては、道路景観分野の専門家の参画が有効となる。このため、委員会や懇談会の委員、ワークショップにおける第三者的なアドバイザーとして、合意形成の場面に専門家を参画させ、道路景観面からのアドバイスを受けたり、意見交換や討議に参加させる。

専門家に期待する役割としては、次のものが考えられる。

・尊重すべき地域景観の見出し

地域を代表する自然や建物など、道路整備に際してその尊重等を考慮すべき地域景観を見出す。地域景観に関しては、その後の道路景観の検討において、新たに整備される道路から既存の景観がどのように見えるかという点と、新たに整備される道路によって既存の景観が阻害されることがないかという点の2点が議論の焦点になってくる。

・地域景観を踏まえた道路景観の検討

地域景観を踏まえて道路景観をどのように構成していくかについて、意見交換・討議を通じて検討する。道路景観の検討には、地域景観との調和の必要性を確認することや、道路景観のコンセプトを作成すること、具体的な道路景観のデザインや色彩を提案することなどが含まれ、専門的知見や経験を持つ専門家は、必要に応じてそれら各点に対してアドバイス等を加える。これらアドバイスにあたっては、専門的知見等に基づく結論のみをアドバイスするのではなく、どの部分をどう変更することにより良好な景観が導けるのかについての解説を加えることが重要である。

・道路景観の価値等の基礎的な知識に関する説明

市民等の各個人によって道路景観に対する価値観は様々であることが多く、このような場合には、まずそれら市民等が道路景観の価値やその考え方などについて知識を持ち合わせた上で、意見交換・討議を進めていくことが必要である。専門家は、これらの基礎的な知識について市民に説明し、道路景観に対する市民の理解や意識の向上を促す。

・道路景観の案の市民への客観的な説明

専門家は、提案される道路景観のコンセプトや出来上がりイメージについて、市民に対し解説する。またこ

れにより、市民からの意見提示など、意見交換等の活発化を促す。

・市民意見の反映方法の検討

専門家は、合意形成時の意見交換・討議において市民等から出される意見等を受け、道路景観の検討において反映する必要があるか否かや、反映する際の方法等をアドバイスする。

上述のように、道路景観の専門家を参画させる意図は、好ましい道路景観を検討することだけではなく、専門的知見を手助けに十分な意見交換・討議を行うことでもある。これらの役割を果たす道路景観の専門家には、道路景観に知見を持つ学識経験者や有識者に加えて、同様に道路景観に知見を持つ建設コンサルタント職員などが考えられる。

なお、「国土交通省所管公共事業における景観評価の基本方針（案）」でいう「景観アドバイザー」は、学識経験者等の中から任命され、その役割は、事業を担当する部局が「景観形成にあたり配慮すべき事項」や「景観整備方針」を検討したり、景観評価の項目・尺度の選定、予測・評価手法の選定、各施設の具体的な規模・形状・配置の検討などを行う際に、アドバイス等を行うことである。この点から見れば、ここでいう「道路景観の専門家」と「景観アドバイザー」とは、その位置づけや果たすべき役割等が異なっていることに留意すべきである。

上述の記述に関連して、2.3(1)には、「道路景観の専門家の参画」の観点から合意形成過程のどの場面でも対応するのかを示す。

(2) 視覚化ツールの活用

○背景

道路景観について意見交換や討議を重ね、道路管理者、市民、関係者間の合意形成を図るには、意見交換等への参加者が道路景観に関してある程度共通の出来上がりイメージを持ち合わせる必要がある。特に、ここでいう意見交換・討議の対象は道路景観であるため、意見交換の場で、道路敷内だけではなく沿道、遠景も含めた道路景観の出来上がりイメージや、視点を連続的に移動した場合の道路景観の見え方、さらには討議の対象となる道路を道路外部から眺めた姿などが提示され、それに基づいて意見交換が進められることが重要である。

○基本的考え方

合意形成過程においては、道路管理者、市民、関係者による意見交換・討議を通じて、道路景観の出来上がりイメージを徐々に固めていくことが繰り返される。活発な意見交換や討議、合意の形成のためには、出来上がりイメージを共有することが必要であり、出来上がりイメージを視覚的に提示できるツールなど、何らかの支援ツール（視覚化ツール）を活用することが有効である。このため、道路景観形成時の合意形成においては、視覚化ツールを積極的に用いる。

パースやフォトモンタージュ、コンピュータグラフィックス（CG）、模型など、合意形成に際して使用できる視覚化ツールは多種多様である（詳細を2.4に示す）。また道路内外の様々な視点からの見え方やドライバーの視点からの見え方など、視覚化ツールそれぞれが提示できる情報内容やその緻密さ等も、視覚化ツールの種類に応じて異なってくる。このため、委員会やワークショップなどの合意形成のための手法や、それぞれの回にお

ける討議内容に対応して、視覚化ツールを適切に選定する必要がある（この点についても、詳細を2.4に示す）。

視覚化ツールは、合意形成を通じて得た結論（出来上がりイメージ）を広く市民に公表する際にも使用可能であり、この段階においても積極的な活用が望まれる。

上述の記述に関連して、2.3(2)には、「視覚化ツールの活用」の観点から合意形成過程のどの場面でどう対応するのかを示し、2.4には、視覚化ツールの種類、特徴、効果等について示す。

(3) 道路景観保全に向けた基盤づくり

○背景

道路景観は道路敷内だけではなく、道路から見える沿道建物等も含めて構成されるものである。このため、道路景観の形成・保全のためには、単に道路敷内だけに焦点を絞って形成・保全を進めて行けばよいものではなく、道路敷外の沿道建物等の形成・保全や看板等の乱立の防止などを図ることが望まれる。しかしながら、沿道建物等の保全等については、道路管理者が直接的に対応を図れるものではなく、道路景観を形成し保全したいという沿道市民の自発的な意識の元で、沿道市民による継続的な道路景観保全活動が進められることが必要となる。

○基本的考え方

道路景観を形成し保全したいという沿道市民の意識を定着させたり、沿道建物等の保全に向けた活動を芽生えさせたりするなど、いわば道路景観の保全に向けた基盤を構成するには、まず道路管理者、市民、関係者の密接な協力のもとで合意形成を図り、市民が、自らの手で道路景観を形成したとの意識やその道路への愛着を持てるようにすることが重要である。また同時に、道路景観保全に向けた沿道市民の意識醸成を図るための取組み（道路景観の重要性、道路景観保全の価値、道路景観保全活動の先進事例・既存事例、さらにはそれによって生じたメリットなどの情報提供など）を進めていくことが考えられる。

また、沿道市民のまとまり具合（沿道商店街やNPO等を中心とした集まりの芽生え）などに応じて、道路景観形成後に、沿道市民間の意見交換を支える手続きを用意するなど何らかの方法で沿道市民の継続的な活動を支援することが可能な場合は、その可能性を市民に案内することも考えられる。

上述の記述に関連して、2.3(3)には、「道路景観保全に向けた基盤づくり」の観点から合意形成過程のどの場面でどう対応するのかを示す。

2.2 基本的合意形成過程

2.1 では、道路景観の形成・保全に向けて、特に道路景観形成時の合意形成過程において対応すべき3つの観点とそれらに対する基本的考え方を示した。実際の合意形成に際しては、これら基本的考え方を受けて、3つの対応すべき観点毎に、合意形成過程のどのような場面でどのように対応するのかが重要になってくる。その内容については2.3で示すものとする。本節では、2.3で示す具体的な場面と対応についての理解をより深めるため、2.3に先立ち、道路事業における合意形成の基本的な流れや合意形成のための手法など（ここではこれらを「基本的合意形成過程」という。）について振り返ることとする。

(1) 事業段階と合意形成との関係

道路事業には、構想、計画、設計、施工、維持管理の各事業段階がある。計画段階では道路のルートや概ねの道路構造が定められ、また設計段階では詳細な道路構造や具体のデザインが定められるなど、当然ながら、それぞれの事業段階別に目指すべきゴールは異なる。これら目指すべきゴールの違いに応じて、合意形成を図るべき事柄も異なるため、合意形成はこれら事業段階毎に進めることが必要となる。表-2・1には、事業段階別に合意形成のねらいを示す。なおここでは、施工段階における合意形成は円滑な事業実施に向けた情報提供など一方方向の情報の流れが中心となることを考慮して、設計段階とそれに引き続く施工段階を一つにまとめた。

表-2・1 事業段階別の、合意形成のねらい

事業段階	合意形成のねらい
構想段階	道路事業の必要性、妥当性、効果、環境への影響等を情報公開する。 事業の必要性などに関し、広く市民や関係者の意見を把握する。 事業の方向性を確認する。
計画段階	事業に対する具体のニーズ、代替案の比較結果、費用対効果の分析結果など詳細な情報を公開し共有する。 協議を進め、道路のルートや概ねの道路構造などについて結論を得る。
設計・施工段階	詳細な道路構造や具体のデザインなどについて意見交換し、結論を得る。 直接影響を受ける関係者の理解を得る。 施工時には、円滑な事業実施に向けて情報提供する。
維持管理段階	維持管理のための役割分担等について結論を得る。

(2) 合意形成ステップと具体の作業

(1)でも述べたように、合意形成は事業段階毎に進められる。文献1を参考にしてまとめれば、各事業段階における合意形成の基本ステップは同様に、図-2・1のようになる。ここでステップ1、ステップ2は合意形成の準備段階にあたり、ステップ3を経て合意形成を通じた結論が定まる。ステップ4はその結論を公表する段階である。

表-2・2には、合意形成の基本ステップにおける具体の作業を示す。

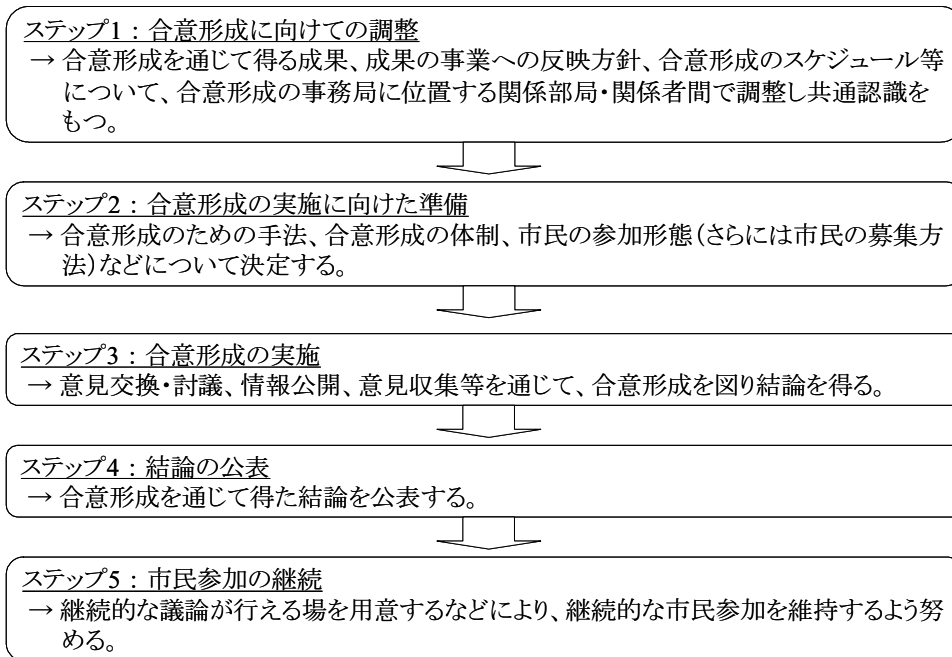


図-2・1 合意形成の基本ステップとその内容

表-2・2 合意形成の基本ステップ毎の具体的な作業

合意形成の基本ステップ	具体的な作業（主要なもの）
ステップ1：合意形成に向けての調整 合意形成を通じて得る成果、成果の事業への反映方針、合意形成のスケジュール等について、合意形成の事務局に位置する関係部局・関係者間で調整し共通認識をもつ。	<ul style="list-style-type: none"> 対象とする事業に関わる法令等・他プロジェクト・前事業段階での決定事項などの周辺事情、合意形成を通じて得るべき成果の項目等、合意形成で得る成果の事業への反映方針等について、関係部局等で共通認識を持つ。 合意形成のスケジュールについて、共通認識を持つ。
ステップ2：合意形成の実施に向けた準備 合意形成のための手法、合意形成の体制、市民の参加形態（さらには市民の募集方法）などについて決定する。	<ul style="list-style-type: none"> 合意形成の対象者（関係者）を想定する。 合意形成のための手法（委員会、協議会、ワークショップ、アンケート調査、広報誌など）を決定する。 合意形成の体制を定め、構成する。参加する市民を募集する場合は、その方法を決定し募集する。 合意形成の結論の決定方法について定める。
ステップ3：合意形成の実施 意見交換・討議、情報公開、意見収集等を通じて、合意形成を図り結論を得る。	<ul style="list-style-type: none"> 意見交換・討議のための材料（資料等）を収集・整理する。 上記材料を用い、意見交換・討議を行い、意見等の集約やとりまとめを行う。 意見交換等の経過・結果を情報公開する。また必要に応じてこれらに対する意見収集を行う。 上記の各点を繰り返すことにより討議を進め、討議の結論（合意形成の成果）を得る。
ステップ4：結論の公表 合意形成を通じて得た結論を公表する。	<ul style="list-style-type: none"> 合意形成を通じて得た結論を公表する。
ステップ5：市民参加の継続 継続的な議論が行える場を用意するなどにより、継続的な市民参加を維持するよう努める。	<ul style="list-style-type: none"> 必要に応じて、継続的な議論が行える場を用意する。

(3) 合意形成の活動主体

合意形成の基本ステップを進める際には、行政や市民等が合意形成の活動主体を務める。活動主体としては、行政が主導的役割を果たすもの、行政と市民とが協働で進めるもの、さらには第三者組織が主体となるものなどがあり¹⁾、合意形成の基本ステップを開始する前の段階、あるいは遅くともステップ1（合意形成に向けての調整）の段階には、どのような活動主体で合意形成を進めるのかが定まっている必要がある。活動主体別の特徴を表-2・3に示す。

なお、道路景観形成時に関しては、合意形成の初期段階において道路景観に関する市民意識がそれほど高くない場合や、道路景観に対する価値観が必ずしも醸成されていない場合が多いものと考えられ、このような状況の下では、行政が主導的役割を果たすケースが多くなるものと考えられる。

表-2・3 合意形成の活動主体と、特徴

合意形成の活動主体	特徴
行政が主導的役割を果たすもの (行政主導型)	<ul style="list-style-type: none"> 行政が主導で市民の関わり具合を定め、合意形成を図るもの。 行政が中心になりステップ1、ステップ2を進めた後、ステップ3で行政と市民の参加により合意形成を図る。ステップ4では行政が合意形成で得た結論を公表する。 行政が主導で合意形成を図るため、ステップ3で得る合意形成の結論と、合意形成後に展開される活動（例えば事業）との間で、内容が大きく異なることは少ない。 大規模な事業等で利害関係が複雑な場合など、行政が利害を調整していく必要がある場合には、この活動主体が適する。 市民の参加意識が高くない場合や、市民の経験が少ない場合などは、当面行政主導で合意形成を図り、市民の参加機会をつくることが考えられる。
行政と市民とが協働で進めるもの (行政市民一体型)	<ul style="list-style-type: none"> 行政と市民が協働で、合意形成を図るもの。 ステップ1では行政が中心となるかもしれないが、その後は、ステップ3以降の合意形成の実施、結論の公表に留まらず、ステップ2の市民の参加形態の決定までも、行政と市民とが協働で実施する。 行政が活動主体の一部として関わってくるため、ステップ3で得る合意形成の結論と、合意形成後に展開される活動（例えば事業）との間で、内容が大きく異なることは少ない。 身近な公共施設の検討など直接的利害関係が不明確な場合は、この活動主体が実施しやすい。
第三者組織が主体となるもの (第三者組織主体型)	<ul style="list-style-type: none"> 市民組織やNPO等の第三者組織が主体となり、合意形成を図るもの。 行政や市民から寄せられる問題や課題を受けて、第三者組織が課題を提起し、ステップ2以降を実施する。 この際行政は、活動の支援、提案・要望への対応を行う。 行政が活動主体として加わらないため、ステップ3で得られ、またステップ4で公表される合意形成の結論と、合意形成後に展開される活動（例えば事業）との間で、内容が異なることがある。 ある程度地域が限定され、関係する市民の利害関係が明確で、地域によるきめ細やかな対応が必要な場合は、この活動主体での実施が考えられる。

(4) 合意形成のための手法

ステップ2（合意形成の実施に向けた準備）では、合意形成のための手法（委員会、協議会、ワークショップ、アンケート調査、広報誌など）が概ね決定され、ステップ3（合意形成の実施）では、それら手法を用いて、意見交換・討議の場を設けることや、意見交換・討議のための材料を収集したり、意見交換等の経過・結果を情報公開することが行われる。以下には、合意形成のための手法についてまとめる¹⁾。なお、ステップ3における新たな課題の発生等に応じて、ステップ2で概ね決定した合意形成のための手法を適宜見直すことも考えられる。

合意形成のための手法には、討議や体験を通じた直接参加型の手法や、メディアを通じて情報をやりとりする間接参加型の手法がある。これら手法の分類とその特徴を表-2・4に示す。また主な合意形成のための手法を表-2・5に示す。これらの手法にはそれぞれ利点や課題があるため、それらの特徴を理解し、必要に応じて複数の手法を組み合わせながら用いることが望ましい。

表-2・4 合意形成のための手法の分類と、その特徴

合意形成のための手法の分類	特徴
<u>討議型</u> 委員会やワークショップなどの合意形成の場への参加	<ul style="list-style-type: none"> 合意形成の場に関係者が集まって討議する直接的な参加手法。 委員会、ワークショップの他に、説明会、意見交換会、シンポジウム等の手法がある。 参加した市民の具体的な意見や要望を把握することができ、意見や要望に対する議論が可能となる。
<u>体験型</u> 社会実験やイベントによる現地体験への参加	<ul style="list-style-type: none"> 具体的な対策等を体験する直接的な参加手法。 イベント、見学会等の体験を中心とした手法や、まち歩き、社会実験等のように、体験と討議を合わせて行う手法がある。 参加者の関心の向上、共通の体験を通じた相互の理解、議論の活性化等の効果が期待できる。
<u>メディア活用型</u> メディア（媒体）を通じた参加	<ul style="list-style-type: none"> 広報、インターネット、郵送等のメディア（媒体）を活用して情報を公開したり、意見等の収集を行う方法で、間接的な参加手法。 直接的な参加手法では参加者の範囲が限られることがあり、その欠点を補完するために用いることもある。 情報の公開に関しては、各媒体を活用し、情報を広く公平に不特定多数の市民に提供できる。一方的な情報提供となるため、情報の伝え方によっては、十分な理解が得られないこともある。 意見等の収集に関しては、広く不特定多数の意向等が把握できる。多くの関係者の意向等を把握でき、全体の傾向等を分析するには効果的であるが、深い意見の把握は難しい。

表-2・5 主な合意形成のための手法

分類	合意形成のための手法	概要
討議型	委員会 懇談会	学識経験者・有識者、市民、関係者、専門家等からなるある程度固定的なメンバー（参加者）が、計画方針や計画案等について継続的に議論する手法。
	ワークショップ	市民や関係者、専門家等の参加者が比較的自由に意見を交換し、共同作業を行ったりしながら議論を進める手法。
	意見交換会	市民や関係者、専門家等が同一の場で意見を述べ合うなど、情報交換の場を提供する手法。
	シンポジウム	市民を含む様々な関係者が一堂に会し、専門家や団体代表者が意見を述べるとともに、それを公聴した参加者が質問・討論をする手法。
	説明会（計画説明会、事業説明会）	市民を会場に招き、計画内容等を説明するとともに、質疑応答と意見収集を通じて、理解と協力を要請する手法。
体験型	まち歩き等	市民と関係者、専門家等が対象地域等を歩き、地域の魅力や課題等を観察したり発見したりする手法。
	見学会	市民や関係者、専門家等が、参考となるであろう事業箇所や討議現場（ワークショップ等）を見学する手法。
	社会実験	市民や関係者、専門家等が実際にできるであろう成果を疑似体験し、実体験に基づく意見を収集する手法。
	イベント オープンハウス 立寄りブース	道路事業の見学会、ポスター等のコンテスト、関連資料の展示、社会実験等に合わせた交流の場の設置など、市民の関心を引きつける手法。
メディア 活用型	アンケート調査	関連する道路事業や計画内容に対する質問を設定し、それへの回答を得ることで、意見等を収集する手法。
	ヒアリング インタビュー	回答する関係者に対して聞き手が口頭で質問し、それへの回答から意見等を収集する手法。
	広報誌 ニュースレター パンフレット チラシ ホームページ	各種の媒体を利用して、道路事業や計画内容などに関する情報を公開・提供する手法。