

3. 2. 3 合意形成に関する研究

◆ 報 文 ◆

道路景観形成時の合意形成における観点

高宮 進* 岡 邦彦** 中野圭祐***

1. はじめに

「美しい国づくり政策大綱」の策定（平成15年7月）や「景観法」の施行（平成16年12月）を受け、今後は景観に配慮しつつ社会資本を整備するとともに、既存の美しい景観についても保全・維持を図っていくことになる。道路は人々が日常生活において何らかの形でほぼ毎日利用する社会資本であり、道路における景観面での配慮は、人々が美しさを認識できるようにするだけでなく、ひいては人々が日常生活において潤いやまちの魅力を体感できる素地を与えるものともなりうる。

これら社会資本の整備に際しては、多様化する市民の価値観やライフスタイル、ニーズに適切に対応すると同時に、その意思決定プロセスを透明性の高いものとしていくことが望まれており、市民と行政などが協働で問題を解決し合意を形成していくことが重要となってきた。道路整備においてもこれは同様であり、道路事業に道路景観形成を伴う場合においても合意形成は重要な課題である。

ところで、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、道路事業における合意形成と、道路事業に道路景観形成を伴う場合の合意形成とで、特段異なるものではない。しかしながら、道路景観は、これまで市民にとってそれほど馴染み深いものではなく、また何らかの方法で、ある程度道路景観の出来上がりイメージを共有しないと、意見交換が難しかったり討議後の賛同が得にくいといった特徴を持つ。このため、道路景観形成を伴う道路事業（以下、道路景観形成時という）の合意形成においては、意見交換や討議の対象が道路景観であるが故に生ずるこれらの点への対応が重要となってくる。

本稿では、道路景観形成時の合意形成に関する

事例調査結果に基づき、道路景観形成時の合意形成において対応すべきこれらの観点を整理する¹⁾。また観点毎に、具体的な対応をまとめる。本稿では、観点の一つである「道路景観の出来上がりイメージを提示する手法」としての視覚化ツールについても合わせて示す。

2. 合意形成の基本的な流れ

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橋梁、トンネルなどの概ねの道路構造が定められ、また設計段階では道路横断面構成など詳細な道路構造や具体のデザインが定められるなど、それぞれの事業段階毎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²⁾。

しかしながら、合意形成の基本的な流れは各事業段階で同様²⁾であり、文献2を参考にして合意形成の基本ステップとその内容をまとめれば、図-1

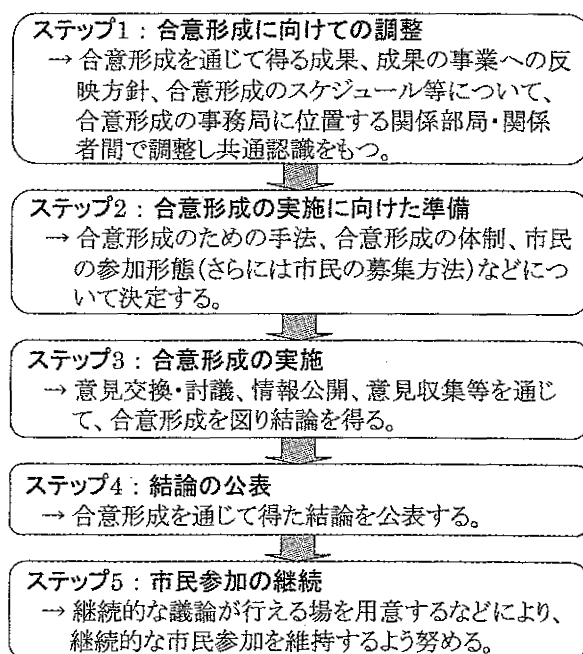


図-1 合意形成の基本ステップとその内容

Key Points on Consensus Making Concerning Road Scene Improvement

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。

先述のように、合意形成の基本的な流れは、道路景観形成時であっても変わるものではない。3.では、道路景観形成時の合意形成における観点への対応を、この基本ステップも用いながら示すものとする。

3. 合意形成に際しての観点とその対応

3.1 対応すべき観点

道路景観形成時の合意形成においては、意見交換や討議の対象が道路景観であるが故に対応すべき観点が生ずる。以下には、道路景観形成時の合意形成に関する事例調査結果から得られた3つの観点をまとめる。

3.1.1 道路景観の専門家の参画

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は様々であると考えられる。そのため、合意形成に際しては、沿道市民等が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ことが重要であり、またそれと同時に、客観的な説明を通じて市民が道路景観に関する対応案を理解し、対応案に対して市民が意見を寄せたり、それら意見を対応案に反映していくことなどが重要になる。

これら以外にも、道路景観の検討に際しては、各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対応案を作成することなどが必要となる。

このため、合意形成に際しては、道路景観の価値やその考え方などに精通した道路景観分野の専門家の参画が有効となる。

3.1.2 視覚化ツールの活用

道路景観について意見交換や討議を重ね、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ことが必要となる。特に、ここで行う意見交換・討議の対象は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することが重要で、そのためのツール（ここでは

「視覚化ツール」と呼ぶ)を適切に用いることが有効となる。視覚化ツールでは、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などを提示することが望まれる。

3.1.3 道路景観保全に向けた基盤づくり

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。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絞って形成・保全を進めればよいのではなく、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意識の元で、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。このような沿道市民の意識と活動こそが道路景観保全のための基盤となるものであり、合意形成に際しては、道路景観形成後の保全・維持に向けて、沿道市民の意識醸成を促すための取組み等を進めていくことも重要となる。

3.2 「道路景観の専門家の参画」への対応

道路景観の専門家に期待する役割としては、下記のものと考えられる。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専門家に参画してもらい、道路景観の側面からアドバイスをしてもらったり、意見交換や討議に参加してもらう。

○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、道路整備に際して尊重すべき地域景観を見出してもらう。

○地域景観を踏まえた道路景観の検討

合意形成の場面では地域景観を踏まえて道路景観を検討していくことになるが、この際に、専門的知見や経験を持つ専門家には、道路景観のコンセプトを作成することなどに対してアドバイス等を加えてもらう。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果のみをアドバイスしてもらうのではなく、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てもらうことが重要である。

○道路景観の価値等の基礎的な知識に関する説明
合意形成に際しては、市民等が道路景観の価値やその考え方などについて基礎的な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。専門家には、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よう活動してもらおう。

○道路景観の対応案の市民への客観的な説明

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、専門家から市民に対して解説してもらおう。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

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、専門家には、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してもらおう。本観点に関し、事業段階のうち設計・施工段階を例に、合意形成の基本ステップにおいて対応すべき内容を表-1に示す。

道路景観の専門家に参画してもらおう意図は、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。

3.3 「視覚化ツールの活用」への対応

合意形成の過程では、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。視覚化ツールの種類や概要等については4. に示すが、合意形成に際して使用できる視覚化ツールには種々のものがあり、道路内外の様々な視点からの見え方や、ドライバーの視点など移動する視点からの見え方を提示するものがあるなど、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。

表-2は本観点に関し、合意形成の基本ステップにおいて対応すべき内容を示したものである（設計・施工段階）。表にも示すように、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、このステップにおいても積極的に活用していくことが考えられる。

3.4 「道路景観保全に向けた基盤づくり」への対応

道路景観を形成し保全したいという沿道市民の意識を促したり、沿道建物等の保全に向けた活動

表-1 合意形成の基本ステップ（設計・施工段階）における対応
（観点：道路景観の専門家の参画）

合意形成の基本ステップにおける対応	
ステップ1：合意形成に向けての調整	・ 尊重すべき地域景観の見出しや、道路景観の価値等の基礎的な知識に関する説明など、道路景観の専門家が果たす役割に期待し、専門家に参画してもらうことについて関係部局等の間で共通認識を持つ。
ステップ2：合意形成の実施に向けた準備	・ 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等として、道路景観の専門家に参画してもらおう。 ・ 道路景観形成を伴う道路の新設、既存道路での景観整備など、事業の形態に合わせて、専門家に委員会等での役割（委員長など）を任せる。
ステップ3：合意形成の実施	・ 合意形成にあたって、道路景観の専門家には下記に示すような役割を実施してもらおう。 尊重すべき地域景観の見出し 地域景観を踏まえた道路景観の検討 道路景観の価値等の基礎的な知識に関する説明 道路景観に関する対応案の市民への客観的な説明 市民意見の反映方法の検討 等
ステップ4：結論の公表	
ステップ5：市民参加の継続	・ 必要に応じて、道路景観の専門的視点から、道路景観の専門家にアドバイスしてもらおう。

の芽生えを促すなど、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て沿道市民の意識醸成を促すための取組み（道路景観の重要性や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。

さらには、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場を用意することができ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

表-2 合意形成の基本ステップ（設計・施工段階）における対応
（観点：視覚化ツールの活用）

合意形成の基本ステップにおける対応	
ステップ1：合意形成に向けての調整	・意見交換等への参加者が道路景観に関して共通の出来上がりイメージを持てるようにするため、視覚化ツールを活用することについて、関係部局等間で共通認識を持つ。
ステップ2：合意形成の実施に向けた準備	
ステップ3：合意形成の実施	・合意形成のための手法や合意形成の実施手順に対応させて、使用する視覚化ツールと、視覚化ツールを用いて提示する内容を整理する。 ・意見交換、討議の場において視覚化ツールを用い、市民や他の関係者、道路管理者等の中で出来上がりイメージを共有したり、意見交換や討議の活発化に資する。 ・視覚化ツールを用いて提示する情報を適宜詳細なものへと更新したり、道路内外の様々な視点やドライバーの視点などからの見え方を提示するなどにより、道路景観の出来上がりイメージを徐々に固めていく。
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にあたり、視覚化ツールを活用し、出来上がりイメージを広く市民に認識してもらう。
ステップ5：市民参加の継続	

表-3 合意形成の基本ステップ（設計・施工段階）における対応
（観点：道路景観保全に向けた基盤づくり）

合意形成の基本ステップにおける対応	
ステップ1：合意形成に向けての調整	・道路景観形成後における道路景観の保全・維持を期待し、沿道市民の意識醸成のために必要な情報を提供することなどについて関係部局等間で共通認識を持つ。
ステップ2：合意形成の実施に向けた準備	・道路景観形成後における沿道市民の継続的な活動を期待し、沿道市民の中のキーパーソンに、合意形成の体制の中に参画してもらうよう努める。
ステップ3：合意形成の実施	・沿道市民の道路景観面での意識醸成を促すため、市民に対し道路景観に関わる情報の提供等を図る。 （情報の例）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 道路景観保全活動を通じて生じたメリット 等 ・合意形成の実施を通じて、沿道市民の中に道路景観を保全したいという自発的な意識や継続的な保全活動の動きが見られ、また道路景観形成後に、沿道市民間の意見交換を支える場を用意することなどが可能な場合は、その実施可能性を市民に案内する。
ステップ4：結論の公表	
ステップ5：市民参加の継続	

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。本稿に先立つ「道路景観形成時の合意形成に関する事例調査結果」の中には、道路敷内の道路景観形成後に、自治体からの支援を受けつつ沿道商店街が中心となって継続的に活動し、景観協定の策定や協定に基づく壁面広告自粛の働きかけが行われた事例が見られている。なお、本観点に関し、合意形成の基本ステップにおいて対応すべき内容を表-3に示す（設計・施工段階）。

4. 視覚化ツール

本稿では、道路景観のコンセプトやその出来上がりイメージを視覚的に提示できるツールを視覚化ツールと呼び、表-4に主な視覚化ツールの種類と概要を示す。なお他地域の整備事例の写真や道路景観整備のための設計図なども、道路景観形成時の合意形成に際して利用できると考えられるが、ここで示す視覚化ツールに比べれば、これらは直接的、視覚的に出来上がりイメージを提示するものとは言いにくく、視覚化ツールを用いた方が関係者の理解は進むものと考えられる。

以下には、視覚化ツールの特徴等を整理する。

- ・視覚化ツールは、簡易な図と注釈コメントの組

合せや、透視図法を用いた図、写真との合成、具体的な模型などを通じて、道路景観の出来上がりイメージ等を提示するものである。

- ・視覚化ツールの種類によっては、ラフなものから精細なものまで作成でき、道路景観のコンセプトを中心に討議する場合や具体的な出来上がりイメージを討議する場合などに応じて、それらを使い分けることができる。またコンセプトを中心に討議する場合はラフスケッチや概略パースを用い、出来上がりイメージを固める段階ではフォトモンタージュやコンピュータグラフィックスを用いるなど、視覚化ツールを使い分けることも考えられる。
- ・出来上がりイメージの最終確認段階では、模型を用いることもできる。模型は、公共施設のロビーなどで展示することなどを通じて、多くの市民に出来上がりイメージを提示・公表することにも使用可能である。
- ・スケッチやパース、フォトモンタージュなど出来上がりイメージを図や写真として表現できるものは、委員会等で使用することはもちろんのこと、配布物等への掲載やインターネット上での公表にも使用できる。一方で、模型は間近で見ると確認し意見交換する際に特に有効であり、

表-4 視覚化ツールの概要

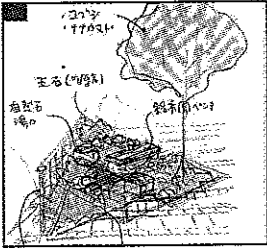
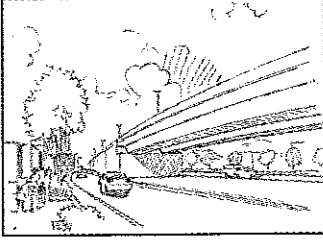
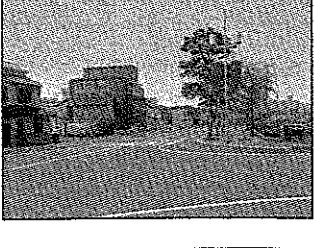
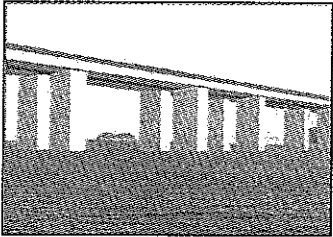

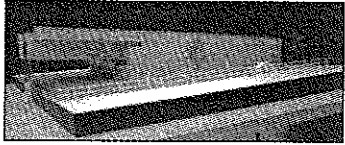
	スケッチ	パースペクティブ (パース)	フォトモンタージュ
概要	<ul style="list-style-type: none"> ・フリーハンドで出来上がりイメージを描いたもの。 ・着色のないものや着色はあるが描画が粗いもの、色数が少なく淡い着色で仕上げたもの（ラフスケッチ）、さらには比較的丁寧に描かれしっかりと着色されたもの（精細スケッチ）がある。 ・道路景観のコンセプトを示す場合などは、図にコメントを付加する場合もある。 	<ul style="list-style-type: none"> ・遠近感を表現する際に使われる透視図法によって描いたもので、実物を目で見ることと同様な遠近感が現れるよう描かれる。 ・線画や着色せずモノクロに仕上げるもの（概略パース）や、精度が高く表現され着色されたもの（精細パース）がある。 	<ul style="list-style-type: none"> ・現地で撮影した写真に、完成時を想定した各種施設等を合成して作成したもの。 ・合成される構造物等は、透視図法を用いたり、設計図面からコンピュータグラフィックスで作成された後、写真に合成される。 ・電線や看板など不要なものを撤去した状況を表現することも可能である。
具体例	<p>■ラフスケッチ</p> 	<p>■概略パース</p> 	<p>■フォトモンタージュ</p> 

表-4 視覚化ツールの概要 (続き)

	コンピュータグラフィックス (CG)	バーチャルリアリティ (VR)	模 型
概 要	<ul style="list-style-type: none"> 地形の座標や構造物の設計データを基に、コンピュータの処理を経て出来上がりイメージを作成したもの。 特定の視点からの静止画として描画される。 背景等を省略して作成したもの(概略CG)や、背景や建物壁面、道路面に2次元の写真等を貼り付け、精度を高めて作り込んだもの(精細CG)がある。 	<ul style="list-style-type: none"> CGと同様にコンピュータの処理を経て作成され、出来上がりイメージを自由自在な視点から眺められるようにしたもの。 道路内外の一点からのイメージに留まらず、ドライバーの視点からの道路景観を動画として表現することができる。 概略VRや精細VRがある。 	<ul style="list-style-type: none"> 出来上がりイメージを立体的に表現したもの。 構造物の外形のみを表現した簡易なものから、細部のデザインや色彩なども含めて詳細に再現したものまで製作が可能である。 複数の視点から同時に検討・確認を行う場合に適しており、精細な模型は公表用としての活用も考えられる。
具 体 例	<p>■概略CG</p> 	<p>■精細VR</p> 	<p>■模型</p> 

少人数の委員会やワークショップでの使用が考えられる。

- 合意形成に際しては、視覚化ツールの特徴に合わせてそれぞれの使用を検討することが望ましいが、視覚化ツールの製作に際しては費用や時間を要する場合もあり、あまりに多種の視覚化ツールを用いないようにするなどの注意も必要である。

5. おわりに

本稿では、道路景観形成時の合意形成において対応すべき観点を示すとともに、それら観点毎に具体的な対応をまとめた。本稿で記した内容については、個別の事例に関する紹介も含めて参考文

献1に詳細な記述があるため、興味のある方には参考としていただくと幸いである。

本稿の最初にも述べたとおり、今後は景観に配慮した社会資本の整備と美しい景観の保全・維持が図られていくことになると考えられる。その際には、本稿に記した観点により、十分な意見交換と討議が期待されるところである。

参考文献

- 岡 邦彦、高宮 進、中野圭祐：道路景観形成時における合意形成の手引き、国土技術政策総合研究所資料第282号、2006.1
- (社)土木学会コンサルタント委員会市民合意形成小委員会：合意形成プロデュース～コンサルタントの新しい役割～、2002.6

高宮 進*



国土交通省国土技術政策総合研究所道路研究部道路空間高度化研究室主任研究官、博士(学術)
Dr. Susumu TAKAMIYA

岡 邦彦**



国土交通省国土技術政策総合研究所道路研究部道路空間高度化研究室長
Kunihiko OKA

中野圭祐***



積水樹脂株式会社(前 国土交通省国土技術政策総合研究所道路研究部道路空間高度化研究室交流研究員)
Keisuke NAKANO