

都市計画道路見直しプロセスにおけるPIの取り組み

～日立バイパスを例に～*

Public Involvement Approach in the Review Process of Authorized Road Plans

*-An Example of Hitachi Bypass-**

岩佐 賢治** 矢嶋 宏光*** 石神 孝裕****

By Kenji IWASA, Hiromitsu YAJIMA and Takahiro ISHIGAMI

1. はじめに

社会資本整備の計画手続においては、しばしば関係市民との話し合いが紛糾し、合意形成が不調に終わり、計画手続やその決定を先延ばしにせざるを得ないこともある。市民等のニーズが満たされない状況が続くこと、社会資本による便益を享受しはじめる時期が遅れ結果的には社会的損失につながるものになりかねない。

計画の上流段階から市民の参画のもと公平・公正な手続で計画を策定しようとするPublic Involvement(以下、PI)は、計画策定において検討の進め方や検討内容を情報提供し、地域の市民や社会資本のユーザーからインタレストを把握し、それらを計画づくりに反映させ、関係者のインタレストを満たす解決策を探り、紛糾や遅延を回避し、計画づくりをサポートする取り組みである。

本論ではすでに都市計画決定がなされている日立バイパスが事業化を前に計画を見直すためにPIを導入した日立道路再検討プロジェクトの事例を紹介する。今後は道路などの社会資本を新たに計画するよりもむしろ、長期にわたり事業に着手できなかった計画決定済みの計画を事業化しようとする時に、時代に即した計画へ修正、変更するためにPIが必要となる場面が増えてくると考えられるからである。国土交通省道路局では「構想段階における市民参画型道路計画プロセスのガイドライン」を策定しているが、構想段階を対象としたガイドラインの手続きや方法が都市計画道路の見直しに準用できるか、国・県・市がどういう体制で計画検討やPIに取り組んだか、どのような進め方をしたか、最後に取り組みの結果どのように計画が確定したかを紹介する。

なお、本論はIBSが国土交通省関東地方整備局常

陸河川国道事務所から受託した業務の成果をもとにしていますが、当該業務は、平成23年度、関東地方整備局長より、優良業務表彰を受けています。

2. 日立バイパスとは

茨城県日立市は太平洋と山に挟まれ、南北に細長い市街地を形成している。そのため南北方向の移動を支える国道6号と国道245号(ともに2車線)の骨格的な道路と東西方向の道路からなるラダー型の道路網を形成している。南北方向の道路は市内にある日立製作所の工場への通勤交通をはじめ、市内や市内外の移動に利用され、そうした交通が集中することで渋滞が発生していた。そこで混雑解消を狙いとする新たな南北軸として日立バイパスが計画された。(図-1参照)

日立市の南北に細長い地形条件から、都市計画決定した日立バイパスは住宅への影響を極力回避するためなどの理由で、海岸線をかすめるようなルートとなっているため(写真1参照)、事業に時間を要している。北側の田尻町から旭町までは昭和52年に事業化され、都市計画決定から20年ほど経過した現在時点で、旭町までの4.7kmが暫定2車線で供用されている。日立道路再検討プロジェクトは、旭町から河原子町の間が対象で、この区間は昭和59年に都市計画決定し、現在まで事業化されていない。

旭町から河原子町の未整備区間を今後整備していくにあたり、いくつかの状況の変化があった。第一には、先行して整備した区間に20年以上を要したことから、同じくらいの距離を有する未整備区間の整備にも単純に考えれば同じ程度の時間を要してしまうのではないかとということである。その場合、渋滞等の問題はさらに今後20年間は解消できない

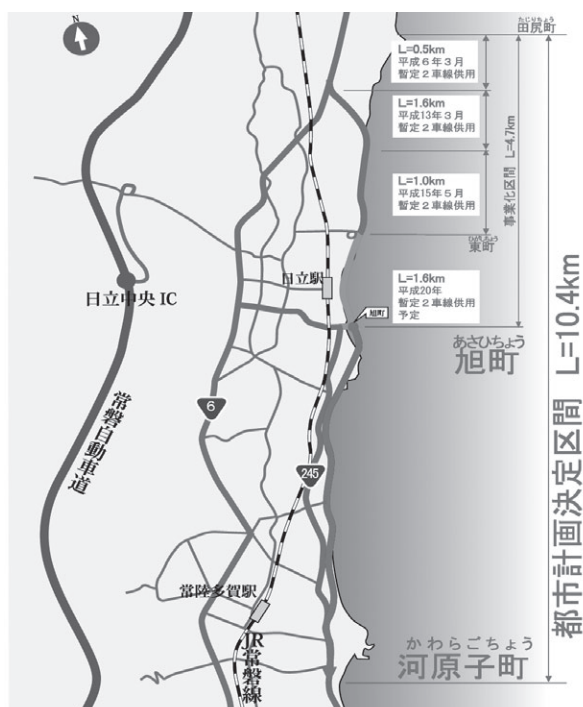


図-1 日立バイパスの位置



写真-1 海岸線を通る既供用区間（旭町付近）

まとなってしまう。

第二に、環境や景観の保全に対する意識の高まりである。都市計画決定当時は住宅への影響を抑えるために海岸線をかすめるルートとしたが、海への影響や景観上の影響などに対する懸念が生じるようになり、整備するにしても果たしてこのままのルートで良いのかということである。

第三には、日立電鉄が廃線になったことである。日立電鉄は日立バイパス同様、市内を南北に走り、国道 245 号の一部と接している路線である。廃線敷を日立バイパスとして利用することもあり得るのではないかという議論が起こったのである。

こうした日立バイパス固有の状況変化とともに、

長期未着手の都市計画道路を見直すという制度的な動きもあった。都市計画運用指針で都市施設の計画見直しの必要性に関する考え方が示され、さらに茨城県では「茨城県都市計画道路再検討指針」が策定された。

これらの動きを受けて、日立市は市内の 20 年以上未着手の都市計画道路の見直しを行った。見直しのために設置した「日立都市計画道路再検討委員会」^{注1)}では、日立バイパスについて市民の意見を聞きながら詳細な検討をするよう答申し、これを受け、日立市は関係機関である国土交通省、茨城県および日立市が所属し、国道のあり方について検討する機関である「日立道路検討会」^{注2)}に日立バイパスの再検討を要請し、検討が開始された。

3. 日立バイパスの見直しの取り組み

(1) 構想段階からの検討

日立バイパスは都市計画の見直しを行うものではなく、都市計画手続を再実施するのではなく、都市計画は残したまま、構想段階にまで立ち返って複数案を比較するところから再検討したものである（具体的な検討プロセスは後述）。そもそもの目的を市民と議論し、現ルートに拘らず様々な代替案を検討することで、公正なプロセスとすることが目的である。

(2) 検討体制

日立バイパスの検討には国道 6 号の道路管理者である国、日立バイパスの都市計画決定権者である茨城県、沿道など地元のまちづくりの計画検討主体となる日立市の 3 者が関与することになる。これらの行政主体が個別独自に計画を検討し市民対応しては不整合が生じ、市民の混乱を招きかねない。そこで前述の日立道路検討会を日立バイパスの検討主体とし、意思決定を一本化した。さらには日立道路検討会とは別に PI 実施事務局を新たに設け、市民への情報提供や意見把握を PI 実施事務局へ一元化した。このような体制とすることで、検討開始や計画の確定など意思決定は道路管理者や都市計画決定権者に、意思決定に至る計画検討は日立道路検討会に、PI は PI 実施事務局に持たせることで、機能と組織を対応させ、市民にとってわかりやすくしたことが特徴である。

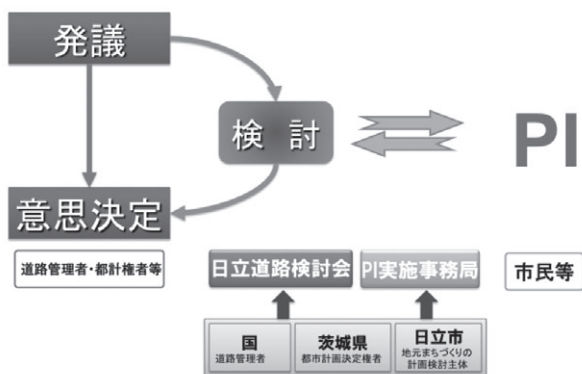


図-2 日立バイパスのプロセスと体制

(3) プロセス

日立バイパスの見直しにあたっては、構想段階に立ち戻って改めて概略計画を検討し直すこととした。そこで、「構想段階における市民参画型道路計画プロセスのガイドライン」を準用し、図-3のようなプロセスとした。次章ではステップごとの特徴を紹介する。

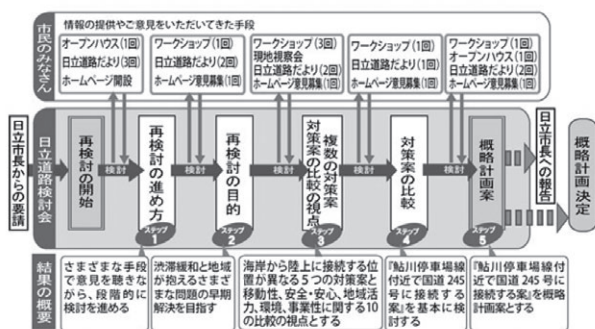


図-3 日立バイパス再検討の進め方²⁾

4. 各ステップでの検討の流れ

(1) ステップ1 再検討の進め方

再検討の開始を発議するとともに、ガイドラインを参考にした日立道路再検討プロジェクトの進め方（案）を提示、意見を把握した上で進め方を確定するステップである。主にオープンハウス、広報紙、ホームページでプロセスを提示し意見を把握した。

(2) ステップ2 再検討の目的

ルートの検討を最初にしてしまうとルートの選択をするときに利害が衝突する。ルート選定の拠り所とするための地域が抱える問題を最初に検討すること

とが肝要である。このステップでは、地域の問題を踏まえた再検討の目的を設定した。このステップ2からは広報誌やホームページとともに公募市民を対象にしたワークショップを展開した。ワークショップで今回の再検討を通して地域をどのような状態にしたいのか等を議論した。ワークショップ等で得られた市民の意見を踏まえ、日立道路検討会で確定した再検討の目的は表-2の通りである。この目的では、移動性を高めるとともに安全・安心も確保し、地域活力の向上は喫緊の課題であるが環境にも配慮し、さらには事業性、早期の目的の達成も獲得するといったような多様な価値観が反映されたものとなっている。

表-1 再検討の目的

移動性	南北の幹線道路の渋滞を緩和し、市内の移動の円滑化を図る
安全・安心	市民の生活の安全・安心を確保する
地域活力	日立市の活力を向上させる
環境	良好な自然環境と生活環境に配慮する
事業性	効率的に投資し、早期に目的を達成する

(3) ステップ3 複数の対案案と対案案の比較の視点

日立バイパスの対案案の設定にあたっては、都市計画のスケールでの複数案設定ではなく、道路整備以外の案との比較までさかのぼり、かつ3段階に分けて順次絞り込んでいくという丁寧なプロセスを踏んだところに特徴がある。

a) 道路整備以外の案との比較

ワークショップでの議論やその他の手法で収集した意見から、道路整備以外の案との比較を設定した。それらは交通需要の調整、局所的な容量拡大、抜本的な容量拡大で問題解決を図ろうとするものである。日立バイパス整備を想定した抜本的容量拡大だけでなく、大規模工場を抱える日立市ならではの通勤時の交通量削減案や常磐道の有効活用案などの交通需要の調整、交差点改良や交通制御の変更で対応しようとする局所的な容量拡大の案も取り上げているところに特徴がある。

日立道路検討会では、市内の交通渋滞に対応するためには、いずれの対策も必要であり、「抜本的な

交通容量の拡大」について日立道路検討会で具体的な検討を進め、「交通需要の調整」は日立市公共交通会議や社会実験の協議会などで引き続き検討、「局所的容量拡大」は日立市渋滞・安全対策検討会で引き続き検討、対応していくこととした。



図-4 道路整備以外の案との比較¹⁾

b) 道路整備案の比較

「抜本的な交通容量の拡大」案の具体化にあたり、都市計画決定されたルートのある海岸付近での比較ではなく、市域レベルでの比較をまず行った。具体的には主に都計ルート近辺を想定した海岸側道路整備案のほか、中央線拡幅案、国道6号拡幅案、山側道路北伸案である。

日立道路検討会では、これらの施策案はいずれも渋滞緩和や地域の問題解決に貢献するが、海側道路整備案以外の案はルートが限定され課題が残るため実現性が低いとの考えから、海岸側に道路を整備する案を詳細に検討することが望ましいと結論づけた。

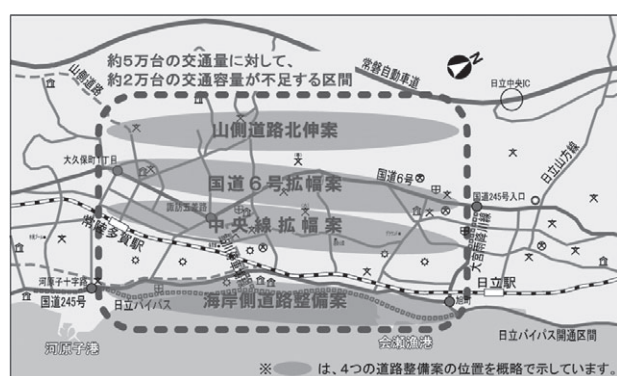


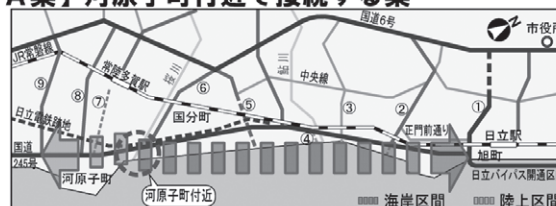
図-5 道路整備案の比較¹⁾

c) 概略ルートの比較

最後に「海岸側道路整備案」をさらに具体化して概略計画の複数の対策案とした。都市計画決定のルートが旭町から河原子町までほぼ海上を通るル

トとなっているため、複数の対策案の設定は、どこで地上にあがるかの観点から図-6に示すような5つのルート案を設定した。

【A案】河原子町付近で接続する案



【B案】国分町付近で接続する案



【C案】鮎川停車場線付近で接続する案



【D案】鮎川付近で接続する案



【E案】全区間を陸上とする案



図-6 ルート案¹⁾

d) 対策案の比較の視点

次は、複数の対策案を比較するための視点、すなわち評価指標の考え方である。ここではステップ1で設定した再検討の目的が参照された。つまり複数の対策案から1つの案を選び出すということは、どの案が最も目的を達成してくれるのかを検討することにほかならないからである。具体的には図-7で示す比較の視点を設定した。

項目	再検討の目的	対策案の比較の視点
移動性	南北の幹線道路の渋滞を緩和し、市内の移動の円滑化を図る	【視点 1】日立市内を南北に結ぶ幹線道路の渋滞は緩和されるか 【視点 2】道路がそれぞれの機能に応じてバランスよく利用されるか
安全・安心	市民の生活の安全・安心を確保する	【視点 3】市内の道路を安全に利用することができるか 【視点 4】緊急時や災害時の安全性が確保されるか
地域活力	日立市の活力を向上させる	【視点 5】日立市内の産業を支えることができるか 【視点 6】地域の活性化が図られるか
環境	良好な自然環境と生活環境に配慮する	【視点 7】良好な生活環境が確保されるか 【視点 8】海などの自然や景観を保全できるか
事業性	効率的に投資し、早期に目的を達成する	【視点 9】早期に問題解決が図られるか 【視点 10】効率的な投資がおこなわれるか

図ー7 比較の視点¹⁾

(4) ステップ4 対策案の比較

ステップ3で設定した対策案と比較の視点をを用い、対策案の比較をした。なお、この段階でのPIは、市民の期待や心配などのインタレストが、代替案比較に十分に反映されているか等の意見を把握した。

(5) ステップ5 概略計画案

ステップ4までの結論をもとに概略計画案を選定した。具体的には鮎川停車場線付近で国道245号に接続する案(C案)を概略計画案とした。

その考え方は、「旭町～鮎川停車場線間を海岸側ルートにすると、生活環境への影響が抑えられるうえ、用地取得が必要な区間が比較的短いため、整備期間が短縮できると考えられる」「鮎川停車場線から河原子町間を陸側ルートにすることで、事業費が抑えられるうえ、日立電鉄跡地を活用することで、効率的に整備が進められる」「移動性、安全・安心、地域活力への向上への貢献も期待できる」とされている¹⁾。

5. 市民とのコミュニケーション活動

ここまでは、計画プロセスに沿った検討の流れを追うことを中心に論じた。最後にこの検討の流れの中で実施したPIツールを紹介しておく。

(1) オープンハウス

オープンハウスとは、ショッピングセンターなど人が集まる場所でパネルを展示し、立ち寄っていた市民に情報を提供するとともに、行政職員が直接市民から意見を伺う取り組みである。日立バイパスではオープンハウスをステップ1および5の段階で開催した。

ステップ1では、再検討の開始直後であることから再検討の取り組みの認知度も低いことが想定され、そのためオープンハウスで市民への情報提供を図ろうとするものである。再検討の開始を周知するとともに、再検討の進め方を案として示しご意見を伺った。日立シビックセンター、カスミ鮎川店(ショッピングセンター)、多賀市民プラザで実施し、617名¹⁾の方からご意見を伺った。

ステップ5では、概略計画案を選定する最後のステップであることから、広く市民に周知する目的でオープンハウスを実施した。日立シビックセンター、カスミ鮎川店、会瀬交流センター、河原子交流センターで実施し、506件¹⁾の意見をいただいた。



写真ー2 オープンハウス²⁾

(2) ワークショップ

ステップ2以後では、具体的な検討を実施するため、市民からも具体的で詳細な意見を把握する必要があることから、関心のある市民が継続して議論を積み重ねていく場として、ワークショップを開催した。日立市内に在住、通勤・通学されている方で公募に応じた37名の方々が参加し、ファシリテーターが進行しながら進めた。

(3) その他

オープンハウスやワークショップのほか、広報紙「日立道路だより」(全11回発行、日立市報折り込みによる市内全戸配布)、ホームページで市民に幅広く情報提供し、メールやファックスなどを活用し意見を募集した。



写真-3 オープンハウス²⁾

6. 概略計画案選定後の流れ

以上の取り組みによって平成22年11月、概略計画案を確定し日立道路再検討プロジェクトは終了した。その後、日立道路検討会は日立市長に再検討結果を報告し、国と茨城県は市との調整の上、平成23年1月に概略計画が確定された。

7. 終わりに

日立バイパスの取り組みはいくつかの点で示唆を与えている。

一つはステップ1において進め方自体もPIの対象として意見を把握し、ステップ2以後は常に進め方を明示しながら進めたことで、プロセス上の納得を得ながら進めることができたという点である。

2点目は、体制の点である。国・県・市の3者が関与するプロジェクトであり、組織体制上それぞれが個々に検討・判断・執行するのではなく日立道路検討会に1本化したこと、また市民との窓口となるPI実施事務局を日立道路検討会とは別に設置し、計画を検討する行為と情報提供・意見把握する行為が分離されていることを、組織体制も分離することで市民の目から見てもわかりやすい体制としたという点である。

3点目は、都市計画決定までされている道路の見直しであるにも関わらず道路整備以外の案の比較まで遡って検討したことでかえって市民のプロセス上の信頼を得ることができ、時間短縮にもつながったのではないかとこの点である。

現在、戦略的環境アセスメントや計画段階評価の

導入で構想段階において複数案を比較検討するプロセスへシフトしつつあるが、日立道路再検討プロジェクトのように、都市計画の見直しにも、あえて構想段階まで遡って検討し直すことで結果的に市民ニーズが反映され、ウインウインに近づく計画が策定できるのではないかと考えるものである。

注1)「日立都市計画道路再検討委員会」は学識経験者、市民団体、道路利用者、行政関係者で構成される。再検討委員会では、まず主要幹線道路の9路線10区間を対象に見直しの方向性（存続、変更、廃止）についてアンケート等も行いながら検討した。検討の結果、日立バイパス及びその関連道路である田尻河原子線（日立バイパス：旭町～河原子町）、鮎川停車場線（国分町地内）、大宮雨降川線（国道245号：鹿島町、弁天町地内）について、「市民の皆さんから多様な意見が寄せられたことを踏まえ、関係機関と連携を密にして、今後は市民の参画の仕方も含めた道路計画の検討の進め方を十分に検討した上で、市民の意見を聞きながら詳細な検討に当たられるようにされたい」と平成19年7月に答申した。

注2)日立道路検討会とは、日立都市圏及び水戸・勝田都市圏の交通ネットワークをはじめ、地域の経済や産業の発展に資する一般国道6号日立道路のあり方について幅広く検討することを目的として、国土交通省常陸河川国道事務所、茨城県及び日立市により設置されたものである。（座長：国土交通省常陸河川国道事務所長）

参考文献

- 1) 国土交通省常陸河川国道事務所、茨城県、日立市「日立バイパス（旭町～河原子町間）概略計画のあらまし」平成23年1月
- 2) 国土交通省常陸河川国道事務所「日立道路再検討プロジェクトホームページ」
http://www.ktr.mlit.go.jp/hitachi/hitachi_project.html