

道路空間の「公共性」に関する市民意識の日独比較

塚 本 直 幸^{*}・林 良 一^{**}

Comparative Analysis on Civil Society Attitude toward Road Space in Japan and Germany

TSUKAMOTO Naoyuki^{*}

HAYASHI Ryoichi^{**}

要旨

本論文では、道路空間の「公共性」に関する市民意識を形成する構造をアンケート調査から日独比較分析することで、道路空間利用に関する社会的合意形成のための有効な方策に資することを目的とした。

アンケート調査結果によれば、日本（堺市）でもドイツ（ヴェルツブルク市）でも、現在の都心部における自動車による交通混雑、交通事故、生活・歩行環境の悪化、商店街等の活力低下などの面から、都心部への自動車乗り入れ規制を容認する意識が強い。次に、日本では自宅直近の道路に対する「私的」感が強いが、ドイツでは、他の人々による道路の多様な使われ方に寛容であり「私的」感は薄い。逆に、自宅前道路の通行規制や道路整備に伴う建物移転など、公共による私権制限に対する反発はドイツの方が強く、日本の方が公共的な事業に対する協力意識は高い。

以上のことを路面公共交通整備のための道路空間の再配分という観点から整理すると、以下のことがいえる。まず、ドイツでは意識面から私的制限に対する抵抗の大きさの反映として、社会的合意を得るための法体系、ガイドライン・基準の整備状況、情報公開制度、予算的裏付け等が適切に整備されていると考えることができる。わが国では、これらがいまのまま、ある場合には行政の恣意的施策と地域有力者だけの根回しで進められた事業も多いと考えられ、行政と市民の不幸な相互不信感を生み出す一要因となっている。近年のわが国市民の権利意識の増大と行政活動の公平性・透明性・客観性の確保という点から、ドイツに倣った同様の「仕組み」を整えればLRT整備が急速に進む可能性はある。

平成21年5月18日 原稿受理

^{*}大阪産業大学 人間環境学部

^{**}元 大阪産業大学 大学院経済学研究科 博士後期課程 現 株式会社 紀洋

その際、わが国の直近道路空間に対する「私的感」にも十分に配慮した計画内容とすることが合意を進める上で重要である。

キー・ワード：交通工学，道路計画，公共事業評価法，意識調査分析

Abstract

This paper explores better ways to establish social consensus when developing Light Rail Transit (LRT) systems in Japan. For this purpose, an inquiry into the attitudes of private users toward road space was made in Japan and Germany. On the basis of this comparative analysis, users' (or stakeholders') attitudes and opinions indicated that the development of LRT systems themselves was not such a crucial issue. In contrast, however, issues involving public awareness of the processes of development and the systems employed in constructing LRT's, such as regulations, guidelines, standards and access to information, are considered crucial.

1. はじめに

LRT (Light Rail Transit) に代表される路面公共交通の整備のためには、すでに過密なまでに自動車利用が進んでいる都市の道路空間の再配分が不可欠であるが、現在十分な社会的コンセンサスは得られていない。その主な理由としては、路面公共交通の整備が、自動車との比較優位性に関する議論に終始し、路面公共交通の整備は、都市の空間と環境の制約下でまちづくりを進める社会的選択であるとの議論が十分に展開されていないためと考えられる。特に、道路は「公共空間」であることには違いないが、自動車利用者や沿道住民等の各ステークホルダーは、歴史的に形成された「私的な」空間利用の既得権を実質的に有しており、これら権利調整の問題を抜きにしては、限られた都市の道路空間を「誰がどのように使うのか」という再配分問題の解決は困難と考えられる。

本研究は、以上の観点から、意識調査に基づいて、道路空間の「公共性」に関する市民意識を形成する構造を日独比較分析することで、道路空間利用に関する社会的合意形成のための有効な方策に資することを目的とする。

2. 路面電車普及状況の日独の差異

19世紀末に営業を始めた路面電車は、第二次世界大戦後のモータリゼーションの進展に伴い、多くの都市で姿を消していった。アメリカ、フランス、イギリス、ドイツでは1950年頃から、モータリゼーションの遅れた日本では1970年頃から急激に減少した。路面電車の走行している都市数で見れば、1970年頃にはドイツの約70都市について、日本の約40都市は世界の第二位占めていたが、ドイツがほぼ1970年代の水準を現在も維持しているのに対し、日本では急激にその数を減らした（2007年現在で17都市）¹⁾。その後路面電車復活（LRT化）の進むアメリカ、フランス、イギリスなどに比べて日本の整備は進まず、現在では都市数ではフランスについて第3位である。

路面電車の維持・LRT化の進展により都市交通問題の解決を図るドイツと、LRTが期待され多くの都市でその計画や構想があるにも関わらず整備が進展しない日本との差異はどこにあるのか、ということが本研究の問題意識である。

なかでも、本論では住民意識の側面を取り上げて分析を行い、今後のLRT整備のための基礎的考察とする。すなわち、LRT整備が進まない要因の一つとして、沿道居住者や事業者による面前道路の車線数減少への反対があることがあげられ^{1), 2)}、また交通管理者が交通渋滞激化に懸念を示すことがあげられている³⁾が、これらに対して住民はどのように考えているかについて、具体的な調査に基づいて考察しようとするものである。特に、LRTや路面電車の整備に不可欠な道路空間の再配分に関連して、自宅直近道路空間の「公共性」あるいは逆に「私的感」に関する市民意識の差異について分析し、そのことが路面電車整備に対する許容度の高さにつながっているのか、またひいてはそのことが、今日の彼我の路面電車の整備状況の差をもたらしているのかどうかについての検証を行い、そのような意識面での差を都市交通施設整備に反映させるべきかどうかの判断材料としようとするものである。

これまで、道路に対する世論調査については数多く行われているが（例えば⁴⁾）、いわゆる「路面電車先進国」のドイツと日本とで「道路に使われ方」に対するまったく同様の設問を比較したものは見られない。そのような点から、本研究における実証的なデータ収集・分析の意義は高いものと考えている。

3. アンケート調査の概要

(1) アンケート調査の内容

路面公共交通の整備時には、道路空間の再配分が不可欠であり、車線数の減少、軌道の設置位置、通行規制などにより道路の使われ方が大きく変化することがある。また、場合によっては道路拡幅や関連施設の設置などにより建物移転等が予想される。本アンケート調査ではこのような点に着目し、まず自動車の規制に関する一般的な設問を行った後、自宅直近の道路の使われ方、自宅前道路の通行規制や道路整備に伴う建物移転など、公共による私権制限に対する意識について設問し、日独比較分析を行う。

(2) アンケート調査の対象

アンケート調査の対象に日本からは堺市を、ドイツからはヴェルツブルク市を選定した。堺市は大阪市の南に隣接する人口約83万人の都市で、2006年4月に全国で15番目の政令指定都市となった⁵⁾。現在、市内中央部を東西につなぐ全長8.3Kmの「東西鉄軌道」と呼ばれるLRT計画があり、このうち南海堺駅～堺東駅間の1.7Kmを早期開業区間として2007年度内の事業着手を目指している。配布対象はこの東西鉄軌道の早期開業区間、大小路ルートの沿線と、将来的に乗入れが検討されている阪堺電気軌道の沿線とした。

ヴェルツブルク (Würzburg) 市はドイツ・バイエルン州の北部、フランクフルト・アム・マインから約120Km南東に位置する人口約13万3000人の都市である。バイエルン州はドイツ南部に位置し、他国との国境からも比較的遠いため、現地経験等から筆者らの見解では、日本人の持ついわゆるドイツのイメージを色濃く有した地域であると考えている。ヴェルツブルク市はRingと呼ばれる環状道路の内側に広がる旧市街地と外側に広がる新市街地で構成された大学街で、中央駅を中心に5路線、約42Kmの路面電車が放射状に運行されている⁶⁾。配布対象はこのうち、市の中心部を運行している路線の沿線とした。

調査は、両都市の中心商業地域周辺で、近隣商業施設と住宅が混在する地区において実施した。なお、両都市とも調査対象となった商業施設あるいは住居の前面道路の規模は2～4車線であり、主に近隣を発着する自動車が用いる道路であり、道路の使われ方としては似た特性を有していると思われる。

調査は、調査票の配布・回収またはヒアリングにより行った。日独とも設問内容はまったく同じものである。堺市では2006年12月から2007年1月にかけてポスティング、郵送回収とし、500枚を配布して157枚の有効回答(回収率31.4%)を得た。ヴェルツブルク市では2006年12月に面談方式で実施し、121人からの回答を得た。

3. アンケート調査の結果

(1) 都心部における自動車の規制

まず、LRT整備にあたって都心部のように空間資源の限られた地区では、自動車の乗り入れ規制が必要になると思われるが、そのことに対する意識を調査した。

図-1は公共交通をスムーズに走行させるために自動車の都心部への乗り入れや、車線の制限を行うことに対する質問への回答結果である。ヴュルツブルク市では「特に迷惑なことだとは思わない」と回答した者が過半数を占めた。ヴュルツブルク市の中心部は自動車の通行が規制され、いわゆるトランジットモールと呼ばれる路面電車と人だけが通れる状態が形成されており、これが社会的にも認知された当然の結果といえる。

一方、堺市ではその比率はヴュルツブルク市よりやや少ないものの、「迷惑ではあるが止むを得ない」ということも含めると約90%の人が公共交通のための自動車の規制を容認しているといえる。日本においても、都心部ではマイカー利用規制に対する世論は醸成されてきていると考えられる。

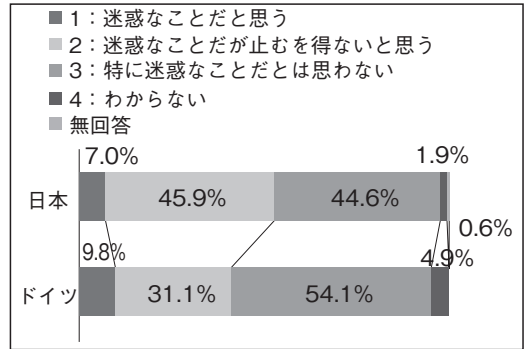


図-1 都心部における自動車の規制

(2) 自宅直近の道路の使われ方

次に、自宅直近の道路の使われ方に対するアンケートを行い、道路空間の「公共性」に関する市民意識を調べた。

図-2は被験者の自宅前の道路に自動車が駐車されていた場合、どのように思うのかについての回答結果である。堺市では「迷惑に思う」、「迷惑だが止むを得ないと思う」など、迷惑に思っているという回答がほぼすべてを占めた。一方、ヴュルツブルク市では「特に迷惑なことだとは思わない」と回答した者の比率が高かった。一般に、日本の都市部の道路の多くは駐車禁止規制が敷かれ、逆にドイツの多くの都市では駐車を許容しているところが多いが、規制状況の違いは、このような駐車車両に対する社会的認知の仕方が異なることが背景にあると考えられる。

図-3は普段、自宅前の道路の清掃を行うのかについての回答結果である。堺市では「よくする」、「時々する」など、普段、自宅前の道路の清掃を行うものが多数を占めた。一方、

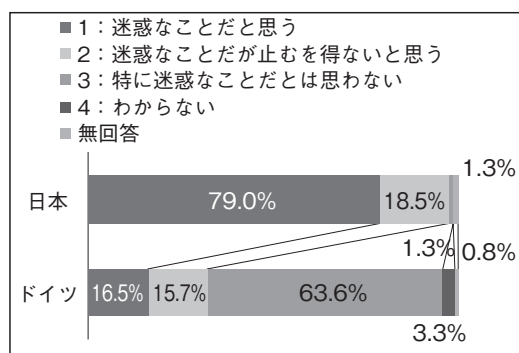


図-2 自宅前の道路への自動車の駐車

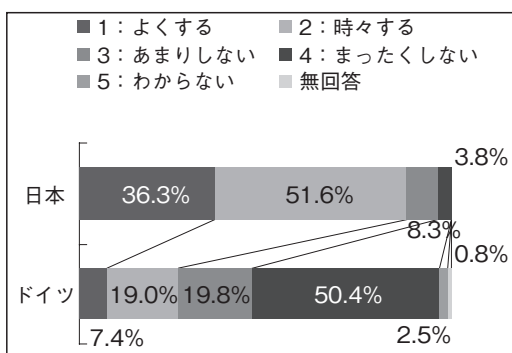


図-3 自宅前の道路の清掃

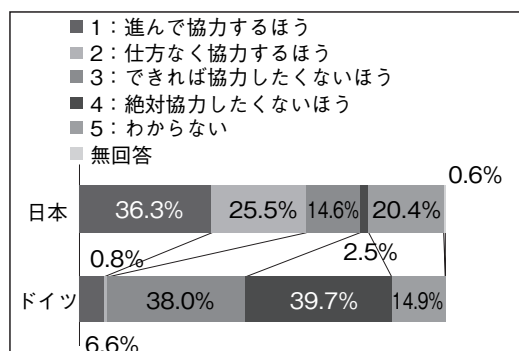


図-4 樹木の手入れ

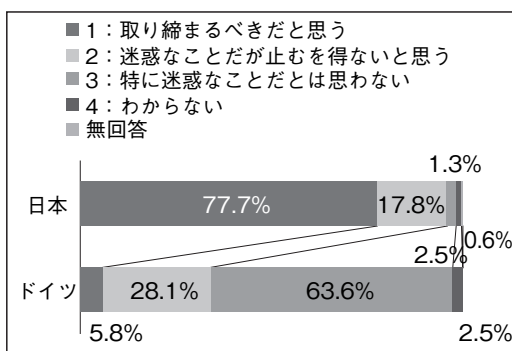


図-5 歩道上への違法駐車

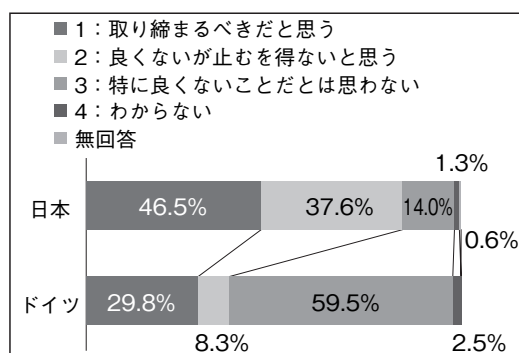


図-6 自販機、看板、商店の商品に対する感想

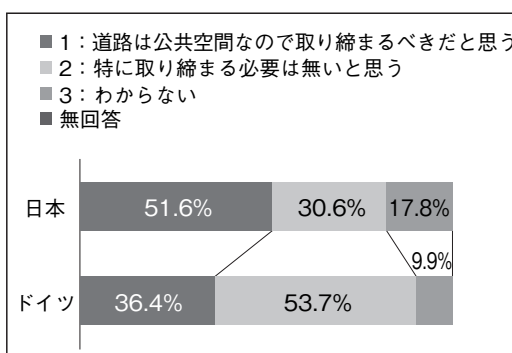


図-7 路上で営業されている屋台への感想

ヴェルツブルク市では「あまりしない」、「まったくしない」など、自宅前の道路の清掃を行わないものが多数を占めた。

図-4は自宅前の道路や歩道などに緑化のために樹木が植えられた際、手入れなどの協力について質問したものである。堺市では「進んで協力するほう」、「仕方なく協力するほう」

う」など、協力すると回答した者が過半数を占めた。ヴェルツブルク市では「できれば協力したくないほう」、「絶対協力したくないほう」など、協力したくないと回答した者が多数を占めた。

図-5は自宅前の歩道上に自動車が乗り上げ、違法に駐車していることに対する意識についての回答結果である。堺市では「取り締まるべきだと思う」、「迷惑だが止むを得ないと思う」など、否定的に思っている者が大多数を占めた。一方、ヴェルツブルク市では「特に迷惑なことだとは思わない」と回答した者が多数を占め、否定的に思っている者の比率は小さかった。図-2での設問では、ヴェルツブルク市では駐車違反かどうかを前提としていないが、本設問では明らかに違法な駐車状態について問うたものである。それにもかかわらずヴェルツブルク市での違法駐車に対する許容度は高いのが特徴的である。

図-6は商店街の歩道上に設置されている自販機、看板、商店の商品に対する感想を求めた結果である。堺市では「取り締まるべきだと思う」、「良くないが止むを得ないと思う」など、否定的に思っている者が多数を占めた。一方、ヴェルツブルク市では「特に良くないことだとは思わない」と回答した者が多数を占め、否定的に思っている者の比率は小さかった。他にも路上で営業されている屋台や大道芸に対する感想を求めた調査も行ったが、いずれも堺市では否定的に思っている者が多数を占め、ヴェルツブルク市では否定的に思っている者の比率は小さかった。（図-7、図-8）

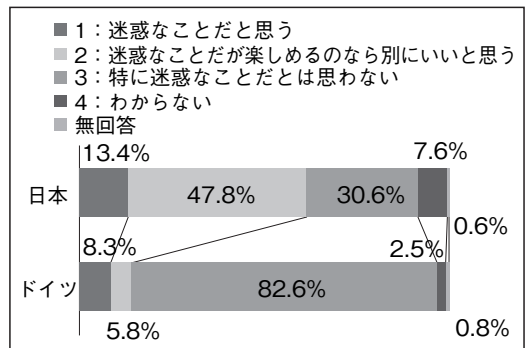


図-8 路上で行われている大道芸への感想

以上のことから、日本（堺市）においては、自宅直近道路が他の利用者（他の自動車、看板、屋台、大道芸など）に使われていることに対する嫌悪感が強く、一方で自宅直近道路の清掃や樹木の手入れを積極的に行うなど、自宅前道路空間をあたかも自分の家の空間のように考えている人が多いことがわかる。逆に、ドイツ（ヴェルツブルク市）では、日本とは反対の傾向を示し、自宅前であろうとも道路空間は公共のものであり、自分が主観的・主体的に関わるようなものではないと考えていることがうかがわれる。

（3）公共による私権制限

次に、公共的な事業や自宅付近の道路の通行規制、道路整備に伴う建物移転などに関する意識についてみる。

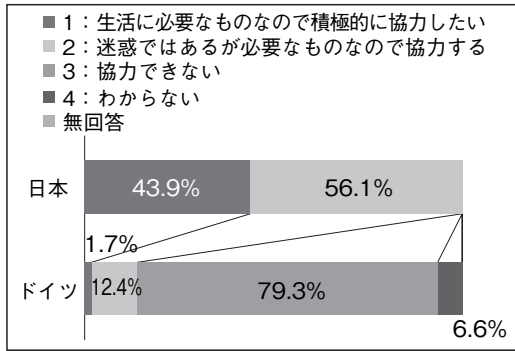


図-9 自宅付近での管路の工事への協力

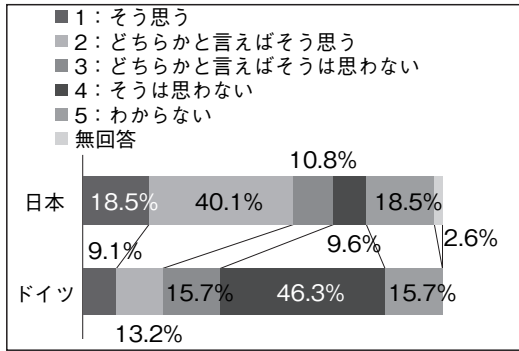


図-10 道路などの公共事業による土地や家屋の買収

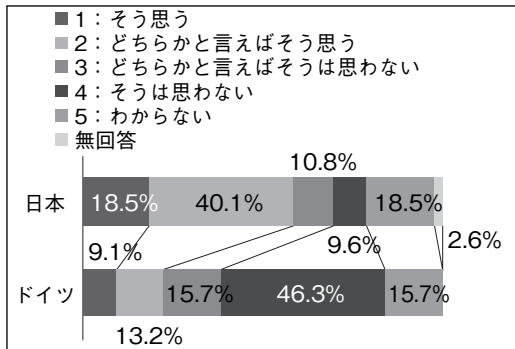


図-11 法律に基づく土地や家屋の強制収用

図-9は自宅付近の道路で管路の工事が行われることになった場合、工事に対する協力について質問したものである。堺市では「生活に必要なものなので積極的に協力したい」、「迷惑ではあるが必要なものなので協力する」など、協力的な回答がすべてを占めた。一方、ヴェルツブルク市では「協力できない」と回答した者が大多数を占めた。

図-10は被験者の住んでいる土地や家屋が、道路などの公共事業のために買収されることになったとしたらどうするのかを質問したものである。堺市では「進んで協力するほう」、「仕方なく協力するほう」など、協力すると回答した者が半数以上を占めたが、ヴェルツブルク市では「できれば協力したくないほう」、「絶対協力したくないほう」など、非協力的な回答が多数を占めた。

図-11は道路や鉄道建設などの公共事業を進める際、建物や土地の所有者が反対して工事が遅れることがある時、「建物や土地を法律に基づいて強制収用すべきである」という意見についてどのように思うのかを質問したものである。堺市では「そう思う」、「どちらかと言えばそう思う」など、肯定的な回答をした者が半数を超えた。ヴェルツブルク市では「どちらかと言えばそうは思わない」、「そうは思わない」など、否定的な回答が肯定的な回答を大きく上回った。

このように、日本（堺市）では私権制限への介入には、一定の不満感は持ちつつも最終的には協力せざるをえないという意識が高い。当然、今回のアンケートでは具体的・現実

的な設問ではないため、本音と建前の関係、あるいは総論賛成・各論反対的な回答である可能性もある。しかし、ドイツ（ヴェルツブルク市）では、いずれの私権制限に対してもきわめて反発感が高く、その面での権利意識の高いことがうかがえる。

4. 結論と課題

以上の意識調査の結果から、以下のことが考えられる。

まず、日本（堺市）でもドイツ（ヴェルツブルク市）でも、現在の都心部における自動車による交通混雑、交通事故、生活・歩行環境の悪化、商店街等の活力低下などの面から、都心部への自動車乗り入れ規制を容認する意識が強い。都市環境、都市活力等の点から、過度のモータリゼーションに問題があり、自動車利用の一定の規制とそれに代わる都市内公共交通整備への期待は、総論的にはわが国にも芽生えているといえよう。新たな路面電車の整備、都市によっては路面電車の復活の意識的な素地は生まれている。

次に、日本では自宅直近の道路に対する「私的」感が強いが、ドイツでは、他の人々による直近道路の多様な使われ方に寛容であり道路空間の「公共性」が認められていると言える。例えば、現在堺市ではLRT新線の基本計画（案）が発表されているが⁷⁾、沿線市民の最大の反対理由は線路の外寄せ、すなわち従来の路面電車に一般的に見られる道路中央部への線路の敷設ではなく、歩道側に敷設する計画案に対してである。LRT整備の行われる大小路は本来的に駐車禁止であるが、実質的には沿道商業施設等への立ち寄りのために短時間駐車が行われ、線路外寄せにより来客数が減ることが反対理由に挙げられるのが日本的現象と言える。

逆に、自宅前道路の通行規制や道路整備に伴う建物移転など、公共による私権制限に対する反発はドイツの方が強く、日本の方が公共的な事業に対して協力するとの回答比率は高い。このことは、日本においては公共事業への市民の協力意識が高いと解釈することもできるが、よくいえば地域における和を尊ぶ性向、悪くいえば付和雷同的に「お上の決めたこと」にはあまり抵抗しないことの現れとも見ることができる。またそのことが、事業者（行政）から十分な説明がないまま公共事業が進められてしまう素地を作っているとも言えよう。

このように市民意識の面からは、路面公共交通の整備に協力的なドイツ、非協力的な日本という単純な図式は浮かび上がってこない。巷間よく言われる「ドイツと日本とでは、市民意識が違うのでドイツの例は参考にならない」と否定してしまうのではなく、彼我の市民意識の差を考慮した上で先進事例として参考にすべきものは参考にすべきである。

まず、日本では自宅直近の道路に対する「私的感」が極めて高いので、道路空間の再配分についてもこのことを考慮した計画とすることが、事業の社会的合意を得る上で重要である。具体的には、例えば堺LRT基本計画案における線路外寄せ案の記述で述べたように、直近道路利用の利便性を損ねるような計画に対する反発は強いので、中寄せとする案の採用や、たとえ外寄せであっても自動車の沿道アクセスを補完するような一時停車施設の設置などの対策が必要である。また同時に、「私的感」の逆応用として、沿道花壇や街路樹等の維持を住民組織に委託するなどの施策も考えられる。

次に、ドイツでは意識面から私的制限に対する抵抗の大きさの反映として、社会的合意を得るための法体系、ガイドライン・基準の整備状況、情報公開制度、予算的裏付け等が適切に整備されていると考えることができる。わが国では、これらがいまのまま、ある場合には行政の恣意的施策と地域有力者だけの根回しで進められた事業も多いと考えられ、行政と市民の不幸な相互不信感を生み出す一要因となっている。近年のわが国市民の権利意識の増大と行政活動の公平性・透明性・客観性の確保という点から、ドイツに倣った同様の「仕組み」を整えればLRT整備が急速に進む可能性はある。

例えば、公共交通の整備や運営のための財政的補助の裏付けとなる制度である、ドイツの「地方自治体交通財政援助法」⁸⁾に類した法制度はわが国にはまだ存在しない。また、ドイツ道路交通研究協会による「公共近距離旅客交通施設のための勧告」(2003年)⁹⁾、「軌道公共交通施設の造形設計のための解説書」(2003年)¹⁰⁾などには、道路空間設計の一環としての路面電車の建設を、プランナーにとって効率的かつ容易に進めることができるようなガイドが示されており、未だ模索段階にあるわが国のLRT整備のために参考とすべき仕組みや財政的裏付け政策、技術的ガイドラインは多い。さらに、とかく公共と市民との相互不信が伝えられるわが国において、相互の信頼関係改善のために、計画情報の公開制度や市民説明のための制度的裏付けがきわめて重要と考えられる。

今後、道路空間再配分という考え方のもと、LRT整備を進めるためには、市民意識の変革と制度的裏付け、再配分のための手法と手順の確立、社会的コンセンサスをえるための情報公開などが重要である。

以上の結論を踏まえ、今後の研究課題として、法体系、情報公開制度、社会的合意形成のための制度整備など、具体的な制度面のさらなる考察が必要である。

謝辞

アンケート実施にあたって、アンケート用紙の独語翻訳及び配布に大阪産業大学人間環境学部・文化コミュニケーション学科の木村英二教授、ヴェルツブルク大学の学生シャネット・フックス

さんから多大なる協力を得た。ここに記して謝辞としたい。

なお、本研究は2005年度～2006年度文部科学省科学研究費補助金萌芽研究（課題番号：17656166）の助成を得た研究成果の一部を取りまとめたものである。

参考文献

- 1) 青山吉隆・小谷通泰編著 [2008]：「LRTとまちづくり」，学芸出版社
- 2) 林良一，李茜，塚本直幸 [2007]：「堺市LRT整備に関わる市民意識の動向と合意形成上の課題に関する考察」，土木計画学研究発表会（春大会），CD-ROM
- 3) 深山剛，加藤浩憲，城山英明 [2007]：「なぜ富山市ではLRT導入に成功したのか」，運輸政策研究 Vol10, No.1, p.33
- 4) 内閣府大臣官房政策広報室 [2006]：「道路に関する世論調査」，<http://www8.cao.go.jp/survey/h18/h18-douro/index.html>
- 5) 堺市ホームページ [2008]：http://www.city.sakai.lg.jp/city/info/_chosa/index.html
- 6) ヴェルツブルク市ホームページ [2008]：<http://www.wuerzburg.de/>
- 7) 堺市ホームページ [2008]：
http://www.city.sakai.lg.jp/city/info/_tetuki/kihon_keikaku.html
- 8) 西村幸格・服部重敬 [2000]：都市と路面公共交通 欧米にみる交通政策と施設，学芸出版社
- 9) ドイツ道路交通研究協会 [2003]：「公共近距離旅客交通施設のための勧告」，原題 Empfehlungen für Anlagen des öffentlichen Personennahverkehrs
- 10) ドイツ道路交通研究協会 [2003]：「軌道公共交通施設の造形設計のための解説書」，原題 Merkblatt für die Gestaltung von Anlagen des schienengebundenen öffentlichen Verkehrs, 2003