G4-41．既存コミュニティを貫通する地方幹線道路拡幅事業における住民参加に関する研究

吉原真理子

1．目的

地方や郊外には，都市計画道路の分類では自動車を優先させるべき道路ではあるものの，地域では幅員の狭さから商店が道の両側に並び，地域の生活道路としての役割を果たしている道が数多い（この種の道路を本論文では「地方幹線道路」と呼ぶことにする）．このような道が，交通の便のみを考え拡幅されると，既存のコミュニティが物理的・精神的に分離される可能性が大きい．

さらに近年，行政は公共事業を行う際に地域への説明責任や事前の合意形成等が厳しく求められている．地域経済の衰退も著しく，行政自身が今までの公共事業からの活性化に限界を感じてきている．そこで行政の中には，地方幹線道路拡幅事業において住民参加で取り組むことで，説明責任を果たすとともに，住民の意識向上によってコミュニティの繋がりを盛んにし，さらには官・民協働で地域の活性化に繋げたいという考えが生まれてきた．この様な住民参加の取組みは，今後更に増えると予想されるが，現段階では参考とする事例が少なく，著者の知る限り正式な報告が見られない．そのため，事業を行う行政も，参加する住民も，初の取組みとなることが多く，経験・認識不足がまねく混乱や，現在の事業推進体制の住民参加への不適合性から生じる障害等が多い．

そこで本研究では，現在住民参加で整備内容の検討を行っている長崎県下県郡（しもあがたぐん）厳原町の大町通りと，福岡県前原市の前原停車場線の 2 つの拡幅事業に実際に参加し、その結果をもとに比較研究を行う．調査期間は平成 14 年 12 月～平成 16 年 2 月まで，方法は取組みへの直接参加により，取組みの議事録と著者の記録をもとに研究を行った．また，不明な点は，関係者へヒアリングを行った．研究では取組みの報告のためにその経緯を整理し，取組みの中で特徴的な項目に関して 2 つの事例を比較･考察を行う．そして，地方幹線道路拡幅事業での住民参加の取組みの意義と，この種の取組みで各参加者が果たすべき役割について考察を行うことを目的とする．

2．内容

2-1　厳原町大町通りの住民参加の経緯

大町通りの拡幅は，昭和 43 年に都市計画で決まって以来事業化されていなかった．道路はまちの骨格を形成する街路として重要な役割を果たすと共に，6 m程と狭かったため両側に多くの商店が並び商店街としても機能していた（図 - 1）．平成 10 年の拡幅事業決定後，平成 10 年～ 14 年に用地買収が行われ建物は撤去された．その結果沿道の風景は一変し，商店数も減少した（図 - 2）．大町通りは平成 13 年度～ 16 年度に事業が行われ，拡幅後の道路構造は全長 300 m，幅員 16 m（歩道 3.5 m，停車帯 1．5 m，車道 3 m）である．

長崎県厳原町は離島の不利益が多く，人口減少，経済衰退が深刻な問題となっていた．また，まちの至る所に歴史資産が多く残っているが，時代の変化で壊され抑制できない状態であった．加えて大町通りの拡幅事業が動き始め，町では「保全型」と「開発型」の対立した課題を前に，まちづくりの岐路に立たされていた．

長崎県都心整備室では平成 13 年度に地域の景観形成を支援する事業を立ち上げ，厳原町をモデル地区として住民参加のまちづくりに臨んだ．まず最初に，県の運営で平成 13 年 11 月～平成 14 年

図 - 1　大町通り拡幅以前の風景

図 - 2　大町通り用地買収後の風景

5 月に「厳原町中心地区美しいまちづくり研究会」を立ち上げ，事務局が内容を細かく計画し進め，大町通りを含むまちの将来像を描いた．参加者は地域活動に熱心な住民と事業主体の対馬支庁，他県と町の関連部署，2 名の学識経験者であった．

その後，町が運営を引き継ぎ設立した組織の中に，大町通りの整備内容を検討する「街路部会」が設立された．参加の範囲を広げ，全地権者にも呼びかけたが事業の長期化を恐れ反応は低かった．街路部会の当初は，町役場と部会住民のみで検討を行おうとたが，両者とも初の取り組みだったため方法がわからず難航した．そこで，研究会から関係の深い学識経験者を加え，進め方や整備内容に関する助言を受けることにした．学識経験者は，住民が意見を出しやすいようなツールの提供や，参加者の意識改革など，強力に住民主体での取組みを支援した．部会では，検討内容を実現するため，地権者へ働きかけて住民協定を作ったり，対馬支庁へ提案書を提出した．また，部会では沿道の商店のため，路側帯での一時停車を許可して欲しいという要望を挙げていた．しかし警察の指導では困難であったため，対馬住民の署名を集め直接警察へ要望を行った．

元々大町通りの整備には景観検討を行う経済的余裕が少なく，事業も交通の処理が第一目標であったため，対馬支庁は取組みに対して消極的であった．そこで，都心整備室では対馬支庁や関係部署へ，事業費増加等の協力要請を行った．町も住民からの要望のあった街路事業範囲外にある残地整備を行うため，都心整備室から補助金を受け整備することにした．

また，町では電線類地中化を行うために関係企業との交渉を行っていたが，採算性の悪い厳原で景観のための事業への認識は低かった．しかし町の職員が粘り強く交渉し，ソフト地中化という形で実現可能になった．当初計画では，歩道上の機器の数が多かったため，部会で最小限にするよう検討し，役場が資金援助，部会住民が地権者の説得，地権者が協力という役割分担の結果部会案が採用された．地権者は部会の取組みが進んでも，合意が必要な時以外は相変わらず出席は少なかった．しかし，住民協定では地権者の 9 割近い合意を得たり，地中化に伴い個人へ協力要請した時には快く協力してもらえた．このように街路部会は次第に住民と行政の協力体制が充実し，結果として提案の多くが採用された．

厳原では,「街路部会」と同時にできた他の部会やその後にできた新たなまちづくり組織も街路部会の成果に刺激され，活動が活発化している．公共事業に関しても，将来的に整備計画がある大町通りの延長等で，整備を行う際には住民参加で検討を行うように厳原町や住民の間で盛り上がっている．このように，地域の中に芽生えたまちづくりの芽が色々な形で成長してきている．

2 - 2 前原市前原停車場線の住民参加の経緯

前原停車場線の拡幅は昭和 23 年に都市計画でで決まって以来事業化されていなかった．郊外への主要アクセス道路として重要である一方で，約 6 m程の道の両側に多くの商店が並び，地域に親しまれていた（図 -3）．平成 10 年の拡幅事業決定後，平成 11 年～ 14 年に用地買収が行われ建物は撤去された．買収で帯状の残地が生じたこともあり，両側の建物の距離は一気に広がった（図 -4）．停車場線は平成 14 年度～ 16 年度に事業が行われ，拡幅後の道路構造は全長 300 m，幅員 17 m（歩道 4 m，停車帯 1 . 5 m，車道 3 m）である．

福岡県前原市は九州の経済活動の中心である福

図 - 3　停車場線拡幅以前の風景

図 - 4　停車場線用地買収後の風景

岡市に隣接しており，交通の便の良さから近年ベッドタウンとして発展している．しかし，郊外型の大型店舗に押され，中心商店街は衰退している．地元商工会ではこの問題に対処するため，平成 8 年から中心市街地活性化計画に取組んでいた．その際に，当時まだ事業化が未定であった拡幅を県や市へ要望すると共に，単独で整備内容を検討し提案していた．事業主体の県の前原土木も，前原の将来の無秩序な開発や中心部の衰退を危惧していたが，県という立場上，直接関与できなかった．そこで，商工会の意志を汲み，広い範囲でのまちづくりのきっかけになればよいと考え，街路事業を住民と協働で行うことにした．

まず最初に，平成 15 年 1 月～ 3 月まで県の運営で「平成 14 年度まちなみ懇談会」が開催し，街路整備のイメージについて話し合った．事務局が内容を計画したが，住民の参加の度合いが不明であったため，目標を曖昧にしたまま進めてしまった．参加者は商工会主催で検討を行ってきた住民が基本で，行政からは前原土木と前原市の関係部署，さらに 2 人の学識経験者が参加した．

その後，参加を拡大し全地権者を対象として「平成 15 年度まちなみ懇談会」を立ち上げた．多くの地権者が参加したが，最初から呼ばれなかったことへの強い反発があった．このときは従来の事業姿勢が抜けず，前原土木が主導で行ったため，関係機関に住民意見が通じなかったり，一部の参加者から従来の住民説明会と誤解を受けていた．そこで，前原土木は意識改革し，住民に進行を任せ，裏で事業費増加の要請や住民意見に柔軟に応えられる体制作りを行うようにした．懇談会では商工会を中心として，沿道西側の残地を整備する要望があがっていた．前原土木では事業範囲外で実施困難であったため，前原市に整備を求めたが，立地が良く地価が高額なこと等の理由から難しい状況である．

前原での街路整備に伴う電線地中化の交渉は，人口が多く投資効果が高いことから簡単に進んだ．しかし当初計画で，多くの地上機器があったため，懇談会で設計見直しを求めることにした．この交渉は以前前原土木が行って断られていたが，利用者の住民が直接交渉を行うと成功した．交差点形状に対しても地権者から異議があがっていたが，警察の指導を必要とするため，前原土木が設計を見直し警察と協議を行い，住民の納得する形状にすることができた．これらの結果が住民に取組みの意義を教え主体性が増してきた．

前原でも商工会での検討の時から，厳原と同様に住民協定を作る計画があった．しかし，現在の参加者の意識が，街路範囲内にしか向いていないため難しい状況である．懇談会への地権者の出席は多く，意識が高まった参加者がいる一方で，個人のエゴを強く通そうとする人もいる．そのため懇談会では，街路全体のイメージよりも個人の利害の絡む諸施設の配置等が現在の主な検討内容となっている．話し合いはなかなか進まず，未だ具体的な整備計画はできていない．今後は学識経験者が懇談会で挙がったイメージを汲み取ったデザインを行い，それを住民に示して検討を行って詰めていく予定である．

今回の取組みでの住民への発展はあまりなかったが，前原土木はこの取組みで住民参加の意義を実感し，今回の整備区間の延長で近々行う電線地中化に伴う街路整備の際にも，今回の整備内容を継続する形で整備を行う方針である．

2-3．2 つの事例の比較・考察

（1）住民参加のきっかけと進め方

現在はまだ取組み事例が少なく，担当の行政職員や参加した住民にその意義が十分浸透していない．そのため，最初は一部の積極的な人に引っ張られ，実際の取組みを体験する中で，参加者に取組みへの意義が認識され広がっていく形になった．しかし，取組みの最初で前原では目標像，話の進め方などを明確にして臨まなかった．厳原と比較すると，取り組み前には不明な要素が多いものの，運営する側がある程度明確なビジョンを持っていない場合，参加する住民が戸惑い，参加の意義を見出しにくいという傾向が見られた．また厳原では，学識経験者が住民に対しても，行政に対しても住民意見を反映させるための様々な可能性を示し，実現するために関係者に強力に働きかけを行った効果が大きかった．

（2）取組みに対する参加者の意識

参加者の意識には 2 つの事例で大きな違いがあった．行政に関しては，前原では事業主体の前原土木が前原の将来を考え，中心となって動いたため，その内容が事業に反映されやすかったが，

地元で調整を行うべき前原市が消極的だったため，取組みがあまり広がらなかった．逆に厳原では，事業主体の対馬支庁は受身の立場であったが，まちに危機感を抱く厳原町や都心整備室が熱心に取り組み，事業範囲内外で大きな効果が生まれた．住民に関しては，厳原では地域の住民が町のために熱心に取り組み，地権者へ働きかけを行い協力を得た．その一方，前原ではほとんど地権者のみであったため，街路内に意識が集中してしまった．この違いは，地域性の違いのみでなく，各参加者の地域将来への危機感の違いが，取組みへの意識に影響を及ぼしたと考察できる．

(3) 住民と行政の役割分担

どちらの取組みでも，従来のように事業主体の県の部署が単独で行った事業では成し得なかった多くの成果があがった．地中化関係の設計変更や，警察との協議など利用者である住民が直接要望を行ったからこそ実現できた物がある．また，事業主体の県が取組みへの理解を示たからこそ，住民意見を取り入れるために事業費を増やしたり，柔軟に設計を見直し，地域に適した整備を行うことが可能となった．このように，住民と行政が協働し、役割分担したことで得た成果は大きかった．しかし，前原では前原土木は前向きに取り組んだものの，住民や市がそれほど積極的でなかったため，厳原ほど充実した役割分担を行うことができなかった．

3．まとめ

3-1．地方幹線道路での住民参加の意義

地方幹線道路での住民参加の取組みでは，全ての参加者の認識が未だ不十分なこと，参加者の範囲が難しいこと，自動車への配慮やその処理にも重点をおく必要があること，街路事業の範囲で議論がおさまり，周囲を取り込んだまちづくりの議論になりにくいこと，など様々な課題があった．今回は，全ての課題が十分に克服されたわけではないが，街路事業内外で従来の街路事業では不可能であったことが可能になった．これは事業主体(県)の取組みへの理解は必須だが，地元行政(市町村)や住民が将来を真剣に考え，行動するという熱意に拠る所が大きかった．

また，従来のような一般的な街路整備では，整備後の街路が地域を分断するものへとなる可能性が高い．しかし，事業に住民と一緒に取り組み，その成果が形となることで，住民は新たな街路に対しても愛着を持ち続けることができる．また，一度住民参加を行うことで，参加した行政（県，市町村）も住民も取組みの意義を感じ，参加していない人も含めて認識が高まる．その結果，住民参加の輪は地域内に幾重にも広がっていき，取組みを重ねる度に理解・協力体制が充実し，成果は大きくなると予想される．そのため，地方幹線道路での住民参加の取組みは大きな意義があると言うことができる．

3-2．取組みでの関係者の役割

住民参加の取組みで主役は住民である．住民は，地域事情に詳しい専門家として，地域に適した街路イメージ作りや，地域の実情に合った設計にするための意見，住民の要望をかなえるための関係機関との交渉，近隣住民間での利害調整などの重要な役割がある．しかし，まだ十分に取組みが浸透していない現在では，地方幹線道路での住民参加は行政の範囲内の事業が対象であるため，住民は関心を持ちにくい．そのため，事務局となる行政が明確なビジョンをもって，専門的知識のない住民の主体性を高める舞台づくりを行う必要がある．特に地方幹線道路の場合は，計画に住民の意見を取り入れる余地が少なく，担当した行政も従来の枠に縛られ，柔軟な対応をとりにくい．そのため，広い視点で取組みを見て働きかけを行うことのできる学識経験者の担う役割は大きい．また，住民と行政間の役割分担はもちろんのこと，行政機関内や住民内での理解を深め十分な連携をとる必要がある．

3-3．今後の課題

本研究では、現在整備内容検討に住民が参加している 2 つの地方幹線道路拡幅事業での住民参加の取組みに対して、ケーススタディを行った．この種の取組みの事例は未だ十分ではなく，世間の認識も低い．取組みの結果は，行う地域の状況や組織体制に大きな影響を受けため，今回のケーススタディで得られた結果が全てではない．そのため，今後も同様の事例の知見の蓄積を行い，認識を高めると共に，取組み体制や手法の充実を図る必要がある．

G4-41.A Study on Citizens' Participation in Widening a Community Street

Mariko YOSHIHARA

In the region, there are many trunk roads used for community, because of their narrow width. As for many of these roads, widening was decided by City Planning. Widening a Community Street has some fear that a relation between citizens of both ends becomes distant because the large width separates physically and mentally. So, in late years, the administrations try to plan by Citizens' Participation to activate a community. However, there is little concrete guide and research about the road planning by Citizens'Participation. In this paper, the author reported about two case of Citizens'Participation in Widening a community Street as the case study , one is the project of the Ohmachi street in Izuhara town, Nagasaki prefecture, the other is one of the Teishajo street in Maebaru city, Fukuoka prefecture. My laboratory is supporting two projects, making street models, images, and so on. Two cases are very alike, which widened to almost same scale and performed at the same time, however each town has different problem, organization, and citizens. As the result of Citizens' Participation, each project obtains many fruits, which gets more project budget, and makes it possible to make the suitable plan with the area. However, some problems emerged at the same time, which comes from the shortage of experience of a participant, or which comes from the lowness of a participant's concern. Comparing and studying the two cases, we found that this kind of Citizens' Participation is very effective in activation of community, and participants (the citizen, the administrations, the professional) have each role that should be played.