

## G4-29. 地方幹線道路拡幅事業における計画段階から実施段階までの住民参加の効果と課題

- 石川県輪島市・宇野気町を事例として -

野口 順平

## 1. 目的

近年、公共事業における住民参加が盛んに行われるようになってきている状況を受け、道路整備事業においても様々な形式で住民参加が取り入れられるようになってきた。しかし、道路には様々な規模のものがあ、それぞれに求められる役割も異なるため、これに応じた住民参加の手法も多様である。

公共性が高い高規格幹線道路整備は、事業を行う上で通過交通の処理が必要であるが、用地買収の対象区域が大きく、事業推進の際の合意形成が困難となる。このため、事業を円滑に進める合意形成を行う場としての住民参加という位置づけが一般的であり、整備に先立つルートの選定などの段階での住民参加が行われることが多い。

一方、小規模な住区内街路整備の場合、一般にまちなみの改善や人中心の道づくりを目的としていることが多く、大きく道路の改変を伴うことは少ない。また対象区域が1つの住区に限られるなど比較的小さいため、参加する住民もその範囲が限定される。このような事業の住民参加では街路空間を生活空間として捉え、コミュニティをつなぐ役割を果たすべきであるとされ、車中心から人中心への転換のための具体的整備やソフト対策を行うなど、その経験は蓄積されつつある。

これらの中間に位置するような道路、即ち、都市計画道路としての区分は規格の大きい都市幹線道路であるが、実際には拡幅されておらず、幅員6m程度の両側に商店が並び、地域の生活道路としての役割を持つ道路も各地に多数存在している。(本稿ではこれを「地方幹線道路」と呼ぶこととする。)このような道路の場合、住区内街路と高規格幹線道路の2つの性格を併せ持っていると言えるが、既存の都市計画決定に従った通過交通の処理が事業目的とされ、住区内街路に見られるような生活道路としての役割は軽視されがちである。結果として、道路拡幅によって支障となった建物が地域から移転し、跡地は歯抜け状態になるなど、街なかのにぎわいが喪失されることにつながる場合がある。このような中で、少数ながら実施されている地方幹線道路事業の住民参加の事

例においても、住民に説明する段階では既に都市計画決定がなされており、住民の意見が反映される余地がなく反対に合うケースも存在するなど、課題を抱えている。また、住民参加の方法については地方行政機関の事業担当者の判断に任されているのが一般的であり、地方幹線道路事業に対する住民参加の手法に関する知見の蓄積が必要となると考えられる。

一般に道路事業では、「基本計画・路線計画」、「都市計画決定・事業認可」、「基本設計」、「詳細設計」、「施工」といった段階を踏み、事業が進められる。本稿では、住民参加の段階として基本設計以前の段階を「計画段階」、詳細設計以降の段階を「実施段階」とする。地方幹線道路拡幅事業においては、地域環境や用地への影響という観点から、計画段階のみでの住民参加について小数ながら先行事例が見られる。また、実施段階からの住民参加では樋口らの研究により、地域の歴史や背景を踏まえた街路デザインや住民の話し合いによる合意形成、さらに道路事業範囲外への発展などといったことが可能となることが明らかにされている。このような先行事例から、地方幹線道路整備事業では、計画段階、実施段階それぞれに住民参加を行うメリットがあることがわかるが、計画段階から実施段階まで住民参加形式で事業を進めたものはほとんどなく、その効果や課題は明らかでない。

以上のことから本研究では、地方幹線道路拡幅事業における計画段階から実施段階までの住民参加に着目し、実施段階での住民参加と比較して、その効果と課題を明らかにすることを目的とする。

## 2. 内容

### 2-1 研究の方法

まず、都道府県単位で、地方幹線道路拡幅事業を計画段階から実施段階まで住民参加形式で行っている制度を持っている自治体を明らかにするため、予備調査を行った。具体的には、全国47都道府県の都市計画関係、道路関係の課を対象に、「都市計画道路整備事業を行うにあたり、沿道のまちづくりとの一体的な整備を目的とした県独自での

取組みはあるか」、「都市計画道路整備事業を行うにあたって、住民参加での取組みはあるか」というヒアリングを行った。いくつかの自治体では、主にアドバイザーの派遣や個別事業での住民参加の取組みが行われていることがわかった。このうち、県の制度として計画段階から実施段階まで住民参加による道路整備事業を行っているのものは、石川県の「都市ルネッサンス石川・都心軸整備事業」（以下、都市ルネッサンス事業）と「街なか再生目抜き通り整備事業」（以下、街なか再生事業）のみであることが明らかとなった。

さらに、この2つの事業を実施するに至った経緯について都市計画課に対してヒアリングを行った。その結果、石川県では従来の道路整備の反省から、中心市街地活性化の起爆剤として、街路の整備に合わせてまちなみを一体的に整備することにより、沿道商店街の賑わいを図ることを目的として、平成8年度から「都市ルネッサンス事業」を、平成10年度から「街なか再生事業」を実施していることがわかった。都市ルネッサンス事業では市、街なか再生事業では町村の都市計画決定された県道を対象として拡幅整備が行われる。この2事業は、対象は異なるが、それ以外は同様に行われる道路事業である。この事業の特徴として、①都市計画決定以前に、または変更を前提として住民を主体とした協議会を設置し、まちづくりの基本方針や道路の幅員を決定すること、②協議会の決定について、必要に応じて都市計画決定の健康を行うこと、③実施段階では住民による沿道まちなみの形成、行政による街路事業の実施との位置づけがされていること、④住民と行政の協働により中心市街地の活性化を目的としていることが挙げられる。

現在、都市ルネッサンス事業と街なか再生事業では、11事例が実施されている。これらのうち、両側に商店が並ぶような生活道路としての役割を果たしてきた地方幹線道路の拡幅事業であるもの、また事業として河川や橋梁、バスターミナル跡地利用などについて同時に検討しているものを除き、道路のみに関して事業を行っているものを選定した。さらに、事業規模が類似しているものを選定し、ここで、事業以前に独自に景観ガイドラインを形成しており、まちなみ形成に関する成果が事前にみられるような、特殊な事例であると

考えられるものも除外している。以上の理由から、河井町横地線（輪島市）と宇ノ気狩鹿野線（宇野気町）の2事例を研究対象事例とした。輪島市と宇野気町はそれぞれ観光地とベッドタウンとして性格は異なるものの、沿道に商店街を形成しており、商店の立ち退きを最小限にするため両側への拡幅により整備が行われるという点でも共通している。輪島市と宇野気町の事業の関係者に対するヒアリング調査、記録資料をもとに、2事例に関する詳細な経緯をまとめ、その上で、プロセスや結果について両者に共通する点や異なる点を整理し、計画段階から実施段階までの住民参加の成果や課題について考察を行った。

## 2-2. 調査結果と考察：計画段階から実施段階までの住民参加の効果と課題

### (1) 計画内容の再検討

本稿で対象とした輪島市、宇野気町の2事例では、住民参加のフレームが導入された後、用地買収が開始される前の段階で、まず地域全体を視野に入れた課題の整理が行われており、これらをどのように解決するかを議論し、その方向性をまとめたまちづくりのコンセプトを設定することから議論が始められている。これを踏まえて、地域に必要な道路はどうあるべきかについて検討が加えられている。この結果輪島市では、通常部の計画幅員を11mから14mに変更している。また宇野気町でも、通常部の幅員について現在の計画でかまわないとしたが、対象道路の交差点部に関しては、右折レーンを新たに設置するという都市計画決定の変更を行っている。

一般に、都市計画決定が行われている街路は、計画内容は見直されないまま事業化が決定し、実施されることが多い。また、その内容は当時の将来予測から決定されたものであるが、今回の2事例でも、事業当初の都市計画決定は輪島市が昭和14年、宇野気町が昭和42年のものであるように、長い時間が経過したものが少なくない。このため、必ずしも現在の地域のニーズと一致しているとは言えない。

この点で、対象とした2事例が計画内容について再検討することができたのは、計画段階から住民参加を行ったことによるものである。実施段階からの住民参加では事業化が決定した後に住民参

加が開始されるため、このような検討を行うことは困難であり、計画段階から住民参加を導入する大きいメリットであるといえる。

## (2) 街路と沿道建物の一体的な景観形成

輪島市と宇野気町の2事例は、どちらも中心市街地の活性化という観点から、まちなみの景観形成を行う方向性が明確に定められている。この実現に向けて建替えが行われる以前に、まちなみに関して輪島市では「輪風・まちづくり協定」、宇野気町では「町並み形成ガイドライン」を策定している。これらは、名称は協定、ガイドラインと異なるが、どちらも誓約書などを作成していない自主協定である。また、建替えを行う際にまちなみに関する審査を行う機関が設けられている。

これと比べて、実施段階からの住民参加では、住民参加が開始された時点で、地権者と行政の間で用地補償や建替えが開始されている場合が一般的である。このため、街路拡幅により建替えが行われる建物の景観形成を狙った事業の場合、協定を策定することができても、その効果は事業開始時点で建替えられていない建物に限定される。さらにこの中でも、上記のように協定に即していない建替えが既に行われている影響で、その後も協定を守った建替えは行われにくく、結果として十分な効果が持たないことが多い。

以上のように、最初の建替えが行われる前にまちなみに関するルール策定や運営体制を整えることが実施段階からの住民参加では困難であり、この点において計画段階から実施段階までの住民参加を行うことは有効であるといえる。

しかし、今回の2事例の建替えでは、結果として協定に即した建替えがどの程度なされたかに関して違いが見られる。輪島市では全て協定が守られた建替えが行われているのに対し、宇野気町では約4割が違反した建替えとなっている。

このような違いに関して、地域住民のルールを守る意識に差があったことが原因として否めないが、この他にも、2事例におけるまちなみ形成の運営体制の違いとして以下の3点があることが明らかになった。まず、モデル的建替えについてである。輪島市では、最初の建替えをモデル店舗として審査を行い、協定通りの建替えを行うことで、他の地権者が建替えを行う際に参考となるイ

メージを示し、その後も住民がモデル店舗を参考に建替えを進めた、これに対し、宇野気町では建替えが行われる初年度に協定に違反するものがあったため、地権者の協定を守る意識が弱まり、その後の建替えでも協定に反する建替えが何件か見られる。現に宇野気町では、住民活動が停止している平成11年年度から14年度についてみると、最も早い平成12年度の5件の建替えのうち、1件が協定を違反している。平成13年度には建替えは行われなかったが、平成14年度には5件全てが協定に違反した建替えとなっている。

第2点に、協定の内容と運営方法の周知に関する点である。輪島市では協定策定後に地権者や建築業者、施工業者に対して説明会が行われており、さらに建替えに先立つ建物調査の際に行政担当者が協定の内容や審査の仕組みについて個別に説明を行っている。これに対して宇野気町では、協定策定後に地権者に対する説明会しか行われなかった。このように地権者に対する周知の徹底についての違いがある。

最後に、審査機関に建築分野の専門家が参加していたかどうかである。輪島市では協定策定時から地元の建築家が参加し、引き続き審査機関にも部会長として参加している。これに対し、宇野気町では平成15年まで建築家が参加していない状態で審査が行われていた。ヒアリングの結果、審査機関において建築家は、地権者に対して、まちなみに関するルール策定の目的や必要性について、専門的知識を踏まえて説明するという役割があることが明らかになった。実際に宇野気町における建替え状況をもとに、建築家が審査に参加する前後での協定に即した建物が11件中5件に対し7件中6件と、大きい違いが見られる。

以上の2点が計画段階から住民参加を行う上で大きいメリットだといえる。しかし、この反面以下のような課題が計画段階から住民参加を行うことにより発生することがわかった。

## (3) 事業の不確定要素

実施段階での住民参加が事業認可が下りた後行われるのに対し、計画段階での住民参加はそもそも事業化自体が決定していない段階で議論を進めなければならない。

計画段階からの住民参加を行った輪島市、宇野気町の2事例では、事業化が正式に決定してはいないものの、ほとんど見通しが立っている状況で住民参加が開始されている。このため、検討は行ったが事業が行われなかった。というケースには至らなかった。しかし、いずれにせよ計画段階からの住民参加では、事業のスケジュールについてはほとんど不確定のまま議論を進めなければならない。

これに関連して宇野気町では、計画段階で説明していた事業スケジュール通りに事業が進行できず、整備の進捗が遅かったため、事業開始から4年目に最初の成果としての建替えが行われた。このため、事業開始3年目から住民と行政の間に不信感が生まれ、住民のモチベーションが低下した結果、住民活動の休止が起こっている。

一方輪島市では、このようなモチベーションの低下は起こっていない。これは、事業開始2年目には最初の建替えが行われており、宇野気町よりも早く事業の成果が現れたためだと考えられる。また、その後も商店街活動や県知事視察などのイベント、語馬廼の整備など、連続的に事業に関する成果が見られる。これは、輪島市の事業が都市ルネッサンス事業のモデル事業としての位置づけ上、石川県が積極的に事業に取り組んでいたため、予算についても、事業を早く進めなければならないという行政担当者が認識していた。このため、上記のような事業の不確定要素に起因した問題は発生しなかったと推測される。

#### (4) 参加期間の長期化

計画段階から実施段階までの住民参加を行う場合、実施段階からの住民参加や計画段階のみの住民参加よりも参加期間が長期化する。今回対象とした2事例では、住民参加開始から1期区間の工事が完了するまでに、輪島市・宇野気町ともに8年間を要している。

参加期間が長期にわたると、行政の事業担当者が人事異動により交代する回数も増えることとなる。今回の2事例では、輪島市で6回、宇野気で5回事業担当者が交代している。ここで、事業担当者によっては、継続して参加している住民との間で議論がかみ合わないということがしばしば起こっている。

輪島市では初期の段階で、この事業をモデル事業として成功させるために、行政と住民との間でできるだけ早く事業を進める必要があるという内部理解があった。このため、事業担当者は本庁に対して補正予算の交渉によりできるだけ事業を早く進めていた。しかし、事業担当者によってはその位置付けを考慮せず、事業の早期完了を求める住民の要望を受け入れないことがあった。

今回の調査により、両事例とも行政担当者は引継ぎを行う際、特に対策を行っていないことが明らかになったが、異動の際には事業の位置付けや情報公開の方法など細かい点についてもしっかりと引継ぎを行う必要がある。

これに関して実施段階からの住民参加では、事業担当者が交代する回数は比較的少ないものの、引継ぎの不備による問題は同様に発生する可能性があり、共通の課題として注意が必要であるといえる。

### 3. まとめ

本研究では、石川県で実施された事例を取り上げ比較することにより、地方幹線道路拡幅事業における計画段階から実施段階までの住民参加の意義や課題を明らかにした。

住民参加に共通する意義として、地域の状況や住民の意見を事業に反映することが挙げられるが、住民参加を行う段階によって、これを反映できる範囲が異なることがわかった。実施段階の住民参加では、道路事業範囲内における舗装や道路付属施設の形状や配置などの検討を行うことができるが、さらに計画段階から実施段階までの住民参加により、これに加えて道路構造など都市計画決定に関する範囲の再検討や、道路事業範囲外における沿道建物の景観形成についての検討が可能であり、住民参加で検討できる範囲が広がることが明らかになった。また、このような効果とは逆に、事業の不確定要素による住民のモチベーション低下や参加期間の長期化による行政の不十分な引継ぎといった課題が生じていることに注意する必要があることがわかった。

本研究は2事例を対象にした考察にすぎないため、今後行われるであろう計画段階から実施段階までの住民参加の事例に関しても分析を行い、より精度の高い考察を行っていく必要がある。

G4-29. The Effect and Problem of Citizens' Participation from Planning to Execution Phase  
in Widening Community Street

- Case Study on Wajima city and Unoke town in Ishikawa prefecture -

Jumpei Noguchi

There are many trunk roads used for community, because of their narrow width in the region. 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, 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 from Planning to execution phase in Widening a community Street as the case study, one is the Kawaimachi-Yokochi street in Wajima city, the other is one of the Unoke-Karigano street in Unoke town, Ishikawa prefecture. 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 a result, Citizens' Participation from planning to execution phase make two things possible. One is that to review a city planning decision with the present area and needs of citizen. And the other is that to make streetscape, which has some direction. However, the problem is caused, too. Due to the Citizens' Participation from planning phase, Many uncertainty about program remain regarding, and it makes participation period to a long term. It originates, and the decrease in resident's motivation has happened.