

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*

Citizens' Participation in Widening a Regional Artery Street *

樋口明彦**・吉原真理子***

By Akihiko HIGUCHI**・Mariko YOSHIHARA ***

1. 研究の背景と目的

地方や郊外には、都市計画道路として自動車の通行を優先した拡幅が予定されているものが多数ある（この種の道路を本論文では「未拡幅地方幹線道路」と呼ぶことにする）。しかし、それらの多くは現状としては商店街や生活道路として地域住民から利用されており、このような道が自動車交通の便のみを考えて拡幅されてしまうと、街路の持っていた地域にとっての役割が失われ、結果として既存のコミュニティが物理的・精神的に衰退する可能性が大きい。こうした状況を受けて、最近では、住民参加の手法を導入して事業内容を再検討し、官・民協働で道路事業を地域の活性化に繋げていこうとの試みが少しずつではあるが各地で始まりつつある。

九州でも現在、長崎県対馬市と福岡県前原市において、住民参加による地方幹線道路の整備事業が進みつつある。これらの2事業は、表-1に示すように、時期だけでなく、従前の土地利用の状況、道路の拡幅前後の幅員や拡幅延長等がよく似ている。

本研究では、これら2事業を事例に、地方幹線道路拡幅事業における住民参加の取組みの意義と、そのあり方について考察を行うことを目的とする。

2. 研究の進め方

（1）研究対象地域の概要

対馬市厳原地区は、古くは日朝交流の拠点として大いに栄えた人口1.5万人のまちである。まちの各所に石堀や武家屋敷門など往時をしのばせる歴史資産が残っている。しかし近年は、住宅の建替え等が進む中でこれら歴

史資産の多くが失われつつある。また離島であることから、人口減少・経済衰退も深刻な問題となっている。まちの中央を南北に走る県道大町通りは、幅員6m、歩道のない12車線道路であった。対馬の主要幹線道路であると同時に、道の両側には多くの商店が並び、まちの骨格を形成する街路としても重要な役割を果たしてきた。昭和43年に都市計画決定されたあと、長期間手付かずであったが、増加する交通量に対応するため、平成10年に長崎県による事業化が決定した。

一方の前原市は、人口6.6万、大都市福岡に隣接し交通の便も良いことから近年ベッドタウンとして発展しつつある。前原市の中心にあるJR筑肥線前原駅と隣町の志摩町を結ぶ県道停車場線は、昭和23年に都市計画決定された都市計画道路であったが、前原市の都市化が急速に進み始めた近年までは拡幅事業の必要性は低く、大町通り同様幅員約6mの車道の両側に多くの商店が並び地域街路として住民に親しまれてきた。交通量の急増に対応するため平成10年に福岡県による事業化が決定した。

（2）研究の方法

筆者等は、2つの事例とも住民参加の取組みが始められた当初から今日までアドバイザーとして参加してきている。本研究では、それぞれの取組みのこれまでの経緯の記録^{1)~4)}、住民・行政・コンサルタント等の関係者に対しておこなったヒアリングの結果等をもとに、2事例の間に認められる住民参加による街路計画・設計プロセスの類似点や相違点を整理した。調査期間は平成13年9月から平成16年3月までである。

表-1 厳原・大町通りと前原 停車場線の事業概要

	厳原・大町通り	前原 停車場線
計画道路名	都市計画道路3.5.7厳原豆酸美津島線	都市計画道路3.4.8前原停車場線
都市計画決定年月日	当初 昭和43年4月27日、変更 昭和53年1月13日	当初 昭和27年1月22日、最終 平成13年10月1日
幅員構成	国分工区 延長 300m、幅員16m (車道 3.0m×2、歩道 3.5m×2、路側帯 1.5m×2)	延長260m、幅員17m (車道 3.0m×2、歩道 4.0m×2、路側帯 1.5m×2)
道路規格	第4種第2級	第4種第2級
設計速度	40km/h	50km/h
交通量	7,996台/日(平成11年度)	10,770台/日
事業時期	平成10～16年度(国分工区)	平成10～16年度
事業主体	長崎県対馬支庁道路課	福岡県前原土木事務所道路課

*キーワード：地方幹線道路，住民参加，拡幅事業

**正会員，Dr. of Design，九州大学大学院工学研究院

(〒812-8581 福岡市東区箱崎6丁目10番1号)

TEL:092-642-3265，FAX:092-642-3265)

***正会員，工修，株式会社オリエンタルコンサルタンツ 東京事業本部 交通グループ

(〒213-0011 神奈川県川崎市高津区久本3丁目5番7号)

TEL:044-812-8810，FAX:044-812-8820)

3. 各事業の経緯の概略

(1) 対馬市厳原地区大町通りの住民参加の経緯

大町通りにおける住民参加の道を開いたのは長崎県である。県都心整備室では、平成13年度に美しいまちなみや景観の形成を県が支援することにより地域の活性化を推進する事業（美しいまちづくり事業）を立ち上げたが、その最初のモデル事業に厳原を選定した。たまたま大町通りで県による拡幅事業が始まろうとしていたことに加え、歴史的街並みの保全活用のあり方を模索していた厳原が大町通りの拡幅をきっかけに地域住民を主体としたまちづくりを展開したいと考えていたことが大町通り選定の根拠となった。

県都心整備室はまず、いきなり大町通りについて議論するのではなく厳原全体のまちづくりを議論するところから始めようとの考えで「厳原町中心地区美しいまちづくり研究会（平成13年11月～平成14年5月）」を立ち上げた。参加者は地域活動に熱心な住民8名と事業主体の長崎県対馬支庁、厳原町（当時、現在は対馬市厳原支所）の関連部署、アドバイザー（九州大学樋口、東京大学景観研究室福井助手の2名）であった。ここでは、先進事例視察調査や多数の住民が参加したタウンサーベイ等を経て「美しいまちづくりに関する提案書」がまとめられた。

その後、町が運営を引き継ぐかたちで「厳原町美しいまちづくり推進委員会」が設立され、その中に大町通りのあり方を具体的に検討する「街路部会」が設けられた。同部会は、大半がこれまでの研究会のメンバーである。地権者にも参加してもらうべく呼びかけを行ったが、すでに土地買収が終わっていたこともあり地権者の関心は低く、参加は無かった。

街路部会は、住民・町・県が対等な立場で建設的な議論を行い、少しでも地域にとって望ましい街路を整備することを目的としていたが、蓋を開けると、参加住民は町役場に陳情や不満をぶつけるのみ、対馬支庁の担当者は「話は聞くが具体的な整備の内容はこれまで通りこちらで仕切る」といった態度を示し議論に加わりとうせず、「建設的」とは程遠い状況となった。そこで、町ではそれまで街路部会には参加していなかったアドバイザーの1人（樋口）に部会にも参加させることにし、議論の進め方や整備内容に関する助言を受けることになった。

アドバイザーは、部会では住民・町・県が対等な立場であることを参加者に再確認してもらうとともに、一般的な街路設計の流れに従った議論の順序や進め方を提示した。また、議論の進展に合わせて、部会の支援と実施設計を担当していたコンサルタントとスタディ模型を作成し、部会参加者内での議論を支援した。

直接事業を担当していた県対馬支庁では、当初モデル事業の意義が十分理解されておらず、住民参加には消極

的であったが、県都心整備室が取り組みの意義を何度も熱心に説明する中で次第に態度が変化していった。部会内での住民と行政の間の協力体制も徐々に成熟していった。

以後、部会では、道のデザインコンセプトをかつて朝鮮通信使を迎えた八幡様の参道とすること、歩道部の舗装は対馬の石文化を反映した石張りとする等、具体的な街路整備の姿が少しずつ構築されていった。

石張り舗装や街路樹の植樹など具体的な街路デザインとは別に、部会は2つの大きな仕事に取り組んだ。その1つはまちなみに関する住民協定である。部会の望む質の高い街路空間整備を実現するためには、事業区域内の地権者をお願いして沿道景観整備等に関する住民協定を結ぶことにより整備補助金を増額してもらう必要があった。部会と町で原案を作成したが、当初部会参加者の中には「地権者でもない我々が勝手にルールを作ったりしたらあとで角が立つ」とためらう空気があった。それでも辛抱強く地権者への説明を続けた結果、最終的には地権者の大半の同意を得ることができ、協定は無事成立した。

2つ目は、電線類地中化である。大町通りの拡幅では、町・県と電力会社の交渉の結果、街路法線方向の電線のみ地下化（ソフト地中化と業界では呼んでいる）という形で実施されることになり、電力会社側の計画ではせっかくの石舗装上に多数の地上機器類が設置されることになっていた。部会で電力会社担当者と検討を進めた結果、裏道から配電できればかなりの地上機器を減らせることがわかった。部会では手分けして地権者をまわり、受電設備を大町通り側から裏道側に移動してくれるようお願いした。その結果、役場が必要な設備に資金援助をしてくれたこともあり、半数以上の地上機器を減らすことができ、特に大町通り西側については、歩道上に一つも地上機器を配置せずにすむようになった。

一方、町では、部会で要望の強かった街路事業範囲外に発生した残地のポケットパーク化を県からの補助金と町費とで進めることになり、平成15年度末には2ヶ所のポケットパークが完成した。デザインは部会の提案をベースとしている。現在は、街路本体の工事が16年度末完成に向けて進捗中である。

現在厳原では、こうした街路部会の活動に刺激され、中村通りの街並み整備や川端商店街の活性化など様々なまちづくりの動きが活発化してきている。平成15年には、日常的なまちづくりの議論の場として大町通りに「まちづくりサロン」がオープンした。街路部会はこれまでに17回開催されており、今後も大町通りの工事の検証や今後の延伸計画づくり等の活動を続けることになっている。

(2) 前原市前原停車場線の住民参加の経緯

郊外型大型店舗の進出に押され、近年前原中心部の商店街は衰退しつつある。地元商工会では、こうした状況

に対処するため、停車場線拡幅の事業化を県や市へ要望してきた。無秩序な開発や中心部の衰退を危惧していた福岡県前原土木事務所では、まちづくりのきっかけになればと考え、本街路事業を住民と協働で行うことにした。

最初に、県の運営で「平成14年度まちなみ懇談会（平成15年1月～3月）」が開催され、街路整備のイメージについて話し合われた。参加者はこの取組みの始まる前から商工会主催での道づくりの議論に参加していた市民が中心であり、この段階で地権者はほとんど参加していない。行政からは事業主体である県前原土木事務所と前原市の関係部署、さらにアドバイザー（九州大学樋口、建築家松岡恭子氏の2名）が参加した。事務局として実施設計を行うコンサルタントが1社付いた。

当初、主宰者である県が議論の主導的役割を担ったが、この段階で県から住民の参加により何をどこまで決めるかについての明確な意思表示はなかった。

その後、さらに参加を拡大し事業区間の全地権者を対象とした「平成15年度まちなみ懇談会」が立ち上げられた。厳原と対照的に地権者の反応は大きく、多数の地権者が参加した。しかし当初は前原土木側に従来の県主導の態度が抜けず、一方で参加者の多くは懇談会を従来の住民説明会と誤解していた。アドバイザーからこうした指摘を受けた前原土木では、意識改革の必要性を感じ、懇談会の進行を住民に任せることにした。

前原の懇談会が取り組んだ主な仕事は以下の4つである。

1つ目は、電線地中化である。県前原土木と電力会社との話し合いでは、厳原と異なり人口が多く投資効果が高いことから簡単に完全地中化に決定した。しかし当初電力会社が示した計画では非常に多くの地上機器が配置されていた。平面図だけを見せられてもよく理解できずにいた懇談会参加者は、アドバイザーからの問題提起とその後事務局が用意した1/40の全体模型で地上機器の形状や配置を確認したことで問題点が何であるかを理解し、電力会社に設計見直しを求めることにした。当初前原土木が電力会社と交渉した際にはよい結果がえられなかったが、厳原と同様にユーザーである住民が電力会社を懇談会に招いて直接交渉を行ったところ、結果的に地上機器類の数を31から9に大きく減らすことができた。

第2点は、商工会前の交差点形状についてである。当初前原土木が作成した交差点形状に対して、付近の地権者を中心に「隣接する地権者にとって使いにくい」との異議が上がった。前原土木が設計を見直し、住民の代表として警察と協議を行った結果、住民の満足の行く形状に変更することができた。以上2点は、参加住民に取組みの意義を理解してもらううえで大きな効果があった。

第3点は、沿道西側に発生した多数の残地をどうするかについてであった。懇談会では、これらの残地がその

ままではいくら街路を良くしても街並みがきちんとできあがらないとの議論がなされた。これを受けて前原土木では検討をおこなったが、事業範囲外のため県として取り組むことは極めて困難であった。そこで前原市に対応を求めたが、地価が高額なこと等の理由から市は動くことせず、この問題については現在も対応策が見えていない。前原市のこうした消極的な姿勢は懇談会の取組みを通じて様々な面で終始認められた。

第4点は、懇談会で最も長い時間を割くことになった街路樹・車止め・車両乗り入れ口・各種地上機器類などの配置をめぐる地権者間の調整である。懇談会が回を重ね、話題が前原全体の将来や新しくできる街路のイメージやデザインの話から個々のエレメントの話に具体化していくのに合わせて、懇談会に参加した地権者の多くは、自分の家や店舗の前がどうなるかにばかり関心を持ちがちになった。このため話し合いはなかなか進まなくなったが、進行役の自治会長等のリーダーシップ、隣家同士での調整や全体模型上での調整を経て、平成15年度末までに最終案がまとめられた。

前原でも初期の段階では、厳原と同様に住民協定を作る計画があった。しかし、前記のように地権者を中心とした参加者の足並みがそろわず、締結の動きは最後まで生まれなかった。

4. 2つの取組みの比較・考察

厳原・前原の2事例から読み取れる住民参加による地方幹線道路拡幅事業の意義と今後の課題を以下に示す。

（1）住民参加の成果

(a) 地域に合った街路づくり：市民によるデザイン

従来の公共主体の街路整備事業では、機能性に比重を置いた設計が行われることが一般的であり、地域の歴史的背景や文化等の要素が考慮されることは稀である。しかし、今回の2事例ではどちらも住民参加の形態を導入したことにより、参加した住民の間から街路設計で参考とすべき歴史的モチーフや文化が提示され、設計に反映されることになった。

(b) 住民の話し合いによる合意形成：エゴから協調へ

今回の2事例では、車両乗り入れ口、街路樹、地中化に伴う地上機器等の配置が、住民の話し合いの中で決定された。従来の事業では、これらの検討は事業主体が各地権者から個別に要望を聴取した上で検討を行い、その検討結果をまた個別に説明するという、大変な時間と労力を伴うプロセスであった。しかし、地域共同体を構成している各住民が同じ場に集い話し合った結果、個人のエゴが抑えられ、また、相互の思いやりも働いて、全員が合意した配置計画を比較的短時間で確定することができた。

(c) 街路事業範囲外への発展：線から面へ

厳原町では、住民参加の形態を導入したことにより、まちなみに関する住民協定を結ぶことに成功し、事業費の増加にも繋がった。また、残地の一部をポケットパークとして街路と一体的に整備することが実現した。住民参加による街路整備では線的な街路事業をきっかけに面的なまちづくりを誘導することが可能である。

しかし、こうした成果は前原の取り組みでは得られなかった。これは、厳原の場合、県都心整備室がまちづくりのモデル事業として今回の事業をとらえ、厳原町もまちづくりの好機として積極的に事業に加わったのに対して、前原では、県は熱心に地域に働きかけを行ったものの、地元の前原市にそれを受け止めるだけの熱意と関心がなく、終始街路事業の範囲内の議論しかできなかったことが理由として挙げられる。

(2) 課題

(a) 不明確な行政の姿勢

2事例とも言えることであるが、当初住民の間には、自分達が何をしたいのか、どこまで決めることができるのかなどについて強いとまどいが見られた。広幅員街路の場合、住区内街路と異なり、住民は「自分の道」との認識を持ちにくい面がある。そうした街路で住民参加による街路事業を行う際には、なんのための住民参加について住民にきちんと説明する必要がある。

地方幹線道路の多くは県道であり、その拡幅事業においては県と住民の間に市町村が介在する。今回取り上げた2事例ともそうしたケースである。前原では、福岡県と前原市との間で熱意に差があった。一方厳原では、町は初めての取り組みながら熱心に部会を支えたものの、長崎県の側で都心整備室と対馬支庁の間で連携不足があった。地方幹線道路で住民参加を導入する場合、県と市町村との間での意思統一と協働体制づくりが不可欠である。

(b) 2種類の「住民」

厳原の街路部会のメンバーは、地権者に対して勝手に人の家の前のことを決めていくという後ろめたさを持っていた。前原でも、平成14年度から取組みに参加していた別の地域の住民が、懇談会で街路樹に関して発言した際「第三者が勝手なことを言うな」と地権者の一人から言われ、その後参加しなくなってしまった。このように今回2つの取組みでは、無意識のうちに住民参加の住民が地権者という意味にすりかわってしまう傾向が見られた。

住区内街路と異なり、地方幹線道路は地区内外に住む多くの人が利用する道であり、少数の沿道地権者の個人的な意見のみで形態や機能を定めるべきでないのは明らかである。2つの異なる「住民」をどのようにして同じ

テーブルにつけさせるかは、今後の住民参加による地方幹線道路整備の大きな課題といえる。

(c) 住民に向かい慣れていない専門家

今回のような街路事業の場合、専門家の介入の度合いや力量が大きく問われる。2つの事例では、どちらも街路設計を担当した土木設計コンサルタントが事務局支援として参加したが、どちらの場合も住民と直接関わってきた経験がなく、説明の中に住民が理解しにくい専門用語が多くなったり、難解な資料が提示されたりするなどの問題が認められた。さらに、コンサルタントのクライアントは当然ながら2事例とも住民ではなく県の道路課であるため、県の意向に反した発言がしにくく、その専門性を十分に発揮できないこともあった。まちづくりコンサルタントと同じ資質を土木設計コンサルタントに直ちに求めるのは酷であるが、今後街路整備における住民参加の事例が増える中でコンサルタントをどう活用するかは大きな課題の1つである。

最後にアドバイザーについてであるが、アドバイザーは取組みに参加するどの人に対しても対等に意見を述べる事が出来るため、時に行政から一方的に情報を押し付けられる住民にとっては心強い味方として働く。しかし、あまりにも地域に関与しすぎると住民の自主性が育たない。地域の特性、参加者の個性を良く見極め、適切な助言を与えるよう心がけることが必要になる。

5. おわりに

本稿では、九州で進みつつある2つの事例を取り上げ、そこから汲み取れる住民参加による地方幹線道路拡幅事業の意義と課題を整理した。住区内街路における住民参加についてはすでに多数の事例が存在し多くのノウハウが積み上げられているが、地方幹線道路については未だ事例が少ない。今回提示した課題の1つ1つがそれぞれに大きな研究のテーマである。今後も自らの実践と各地の事例収集から知見の蓄積を進めていきたい。

参考文献

- 1) 厳原町中心地区美しいまちづくり研究会、長崎県政策調整局都心整備室：厳原町中心地区の美しいまちづくりに関する提案書、2001年
- 2) 厳原町：第1回～第15回厳原町美しいまちづくり推進委員会 街路部会資料、2002年～2004年
- 3) 福岡県前原土木事務所：平成14年度 前原停車場線まちなみ懇談会 検討結果の概要、2003年
- 4) 福岡県前原土木事務所：平成15年度 前原停車場線まちなみ懇談会資料、2003年～2004年