

生活道路空間整備における住民参加について - 北九州市生活幹線道路整備事業を事例として - *

An Example of Community Participation for the Access Road Construction in Kitakyushu-City*

末久 正樹**・外井 哲志***・坂本 紘二****・中原 圭太*****

By Masaki SUEHISA**・Satoshi TOI***・Koji SAKAMOTO****・Keita NAKAHARA*****

1. はじめに

近年、社会資本整備に際して住民参加を重要視する動きが高まり、河川環境整備事業や公園整備事業、コミュニティゾーン形成事業などでは住民参加を取り入れた事業が各地で盛んに行われている。

道路整備事業では住民参加を取り入れた事例はこれまであまり多くなかったが、多様化した住民のニーズに応えるため、次第に住民参加の手法が取り入れられつつある¹⁾。特に生活道路整備においては最もニーズを把握している住民の意見を取り入れることが必要である。

こうした中で北九州市では、狭隘道路・行き止まり道路を多く含む市内35地区を対象として、主に防災空間の確保と生活環境の改善を目的に、地区内を貫く生活幹線道路を整備事業することとし、住民参加の手法を取り入れた事業を広範に実施している。

本研究では、北九州市における生活幹線道路整備事業を事例として、関係資料の整理、市の担当者や地元協議会の代表者へのヒアリング調査を通して、その経緯を整理し、住民参加型事業の実態を把握して、住民参加が円滑に行なわれるために必要な条件と課題を明らかにした。

2. 生活幹線道路整備事業

(1) 道路事情と背景

生活道路の整備は従来、住民の要望に対してその都度、検討し実施するケースがほとんどであった。このような整備方法では、部分的効果は期待できるものの、地域全体の改善にはつながらず、また、整備水準の地域間格差が生じてしまう結果となっていた。

そこで北九州市は、市域全体を対象に生活道路の整備を計画的に行なう「生活幹線道路整備事業」を平成8年

から開始した。これは、生活道路整備が遅れ、狭隘道路や行き止まり道路の多い住宅地を対象とし、防災空間の確保・生活環境の改善・ライフライン（水道、ガス、下水道等）の収用空間確保を目的として、図-1のような生活幹線道路の整備を進めるものである。



図-1 生活幹線道路のイメージ

(2) 事業の進め方

北九州市では、生活幹線道路整備を地区住民のための道路整備と位置づけ、住民の参加を得ながら計画するという方法で事業を進めることにした。

まず、地区住民の代表者から成る地元協議会の設立をお願いし、地元協議会と市との協議で整備するルートや詳細を決定する。

その後、沿線住民へのアンケートを行い、ルート案に対する賛成および条件付賛成が7割以上であれば事業者手するという方法で行っている。事業の基本的な流れを図-2に示す。道路整備においては地元協議会でルート案の提案・調整・決定を行い、反対者への説明なども住民により構成される協議会が協力して行なう。こうした制度は全国でもあまり類を見ない。

(3) 対象地区

対象地区は幅員6m(2車線)以上の道路、あるいは未整備の都市計画道路で囲まれた住宅密集地で、地域内を連続して貫く生活幹線的な道路(幅員6m、2車線以

*キーワード: 市民参加、地区交通計画

**学生会員、九州大学工学部都市環境システム工学専攻 (〒812-8581 福岡市東区箱崎6-10-1 Tel092-641-3131 E-mail:suehisa@doc.kyushu-u.ac.jp)

***正会員、工博、九州大学助教授、工学研究院環境都市部門 (〒812-8581 福岡市東区箱崎6-10-1 Tel092-642-3277)

****正会員、工修、下関市立大学教授(〒751-0831 下関市大学町2-1-1 Tel0832-52-0288)

*****非会員、株式会社建設技術研究所(〒810-0041 福岡市中央区大名2-4-12 Tel092-714-6226)

の後の進行が円滑に行なえなかった例もあることから、事業の主旨説明には十分な慎重さが求められる。

第2は、利害関係の調整の時点である。自分の所有地がルートにかかり、用地買収によって敷地面積が狭くなる場合や立ち退きの必要が生じた場合に反対が起こる。その際、行政担当者には、様々な住民の苦情を辛抱強く受け止める忍耐が必要となる。

第3は、情報提供の時点である。住民参加にとって重要な要素である情報伝達は町内会を中心として行われるが、町内会非入会住民や関心の低い住民への伝達が困難となるため、後になって情報伝達が十分でなかった住民から苦情が出ることが多い。

これらの問題により事業進行は困難を極めている。

3. 事例地区の概要および協議会の流れ

(1) 地区の特色

各地区において、整備事業が難航していることは前述したが、中には比較的スムーズに事業が進行した地区も存在する。そうした事例として長行（おさゆき）地区を取り上げ、スムーズに事業が進行し着手に成功した要因について考察する。

本地区は地区内に狭隘道路や行き止まり道路を多く含む地区である。また本地区の特徴として、町内会を中心とした地区住民のつながりが強いということが挙げられる。地区内の社会福祉団体を中心に川の清掃などのボランティア活動も積極的に行なわれ、町内会主催の行事（スポーツ大会、花見など）も頻繁に開催されている。くわえて本地区が昔から近隣の河川の氾濫による浸水被害に悩まされてきたため、地区住民の防災意識が高い点も忘れてはならない。この地区では以前から災害対策のための河川整備を行政に働きかけるといった活動が行なわれており、また本事業直前には地区内の公園を住民主導で整備した経験もある。

(2) 地区の整備課題

本地区の主な整備課題は、緊急自動車の進入が困難であることと、小学校への通学路が特に狭く歩道もないため危険であることの2点であった。地区の近隣にある消防署から消防車で地区内に侵入するためには、いったん幹線道路に出て回り道をする必要があり、進入できたとしても地区の隅々までは入れず、消防活動に支障をきたす状況であった。また通学路についても道路の幅員が1.9mしかないため、車が通ると歩行空間はほとんどなく、歩行者は「壁に張り付いてよけていた」というほどであった。今回は主にこの2点を改善する方向で事業が進められた。

(3) 協議会設立から事業着手に至る経緯

協議会設立から事業着手までの大まかな流れを以下に述べる。地区の具体的な問題点や課題を把握した後、市は各校区の連合会長が集まる自治連合会で、事業の主旨説明を行なった。事業対象に選定された本地区と隣の地区の2地区を含む連合町内会（16町内）の連合会長がさっそく連合町内会議（16町内の町内会長らで構成）において事業内容の説明をしたところ、大多数が前向きな反応を示したため、その後開催された第1回協議会で大まかなルート案（図-3）を決定した。

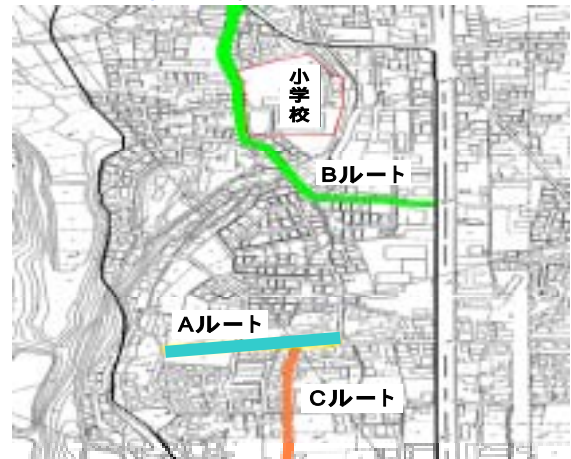


図-3 ルート案

連合会長は市の担当者にルート案を見せ、同意を得た後、市での細かな検討と図面と文書の作成を依頼した。

合計して4回の協議会が行われた。

第1回協議会（平成9年6月）では、市が作成した図面と文書を参考にルート案の提示と各ルート案の主旨の説明等が行なわれた。

第2回協議会（平成9年8月）では、ルート案提示と説明を受けた住民の反応が報告された。4町内はほぼ賛成で積極的であったが、1町内で「道路が広くなれば地価が上がリ、税金負担が重くなる」、「通過交通が増え、かえって危険」などの反対があった。このため、地区内の小学校を借りて同地区対象の説明会が開催され、市の担当者で連合会長によって説得が行なわれた。

第3回協議会（平成9年9月）では、全町内で一応の賛成が得られたことを確認したうえで、測量開始の旨が伝えられ協力のお願いがなされた。また同内容の文書が作成され、町内会長によって住民に配られた。

第4回協議会（平成9年12月）でルート案に関する最終調整を行い、ルートごとに沿線住民へのアンケート調査によって条件付を含む7割以上の賛成を得、翌平成11年、事業着手に至った。例としてBルート（通学路）に関するアンケートの質問と結果を図-4に示す。

図-4を見ると、生活幹線道路は約80%の住民が必要であると回答しているにもかかわらず、ルート案に関しては「家にかかる」などの理由により賛成が70%となっ

ており、やはり総論賛成各論反対の傾向が見える。賛成条件としては、補償金額に関するものが最も多く、その他も代替地や再築などの用地交渉に関する条件がほとんどであり、事業遂行の困難さがうかがえる。

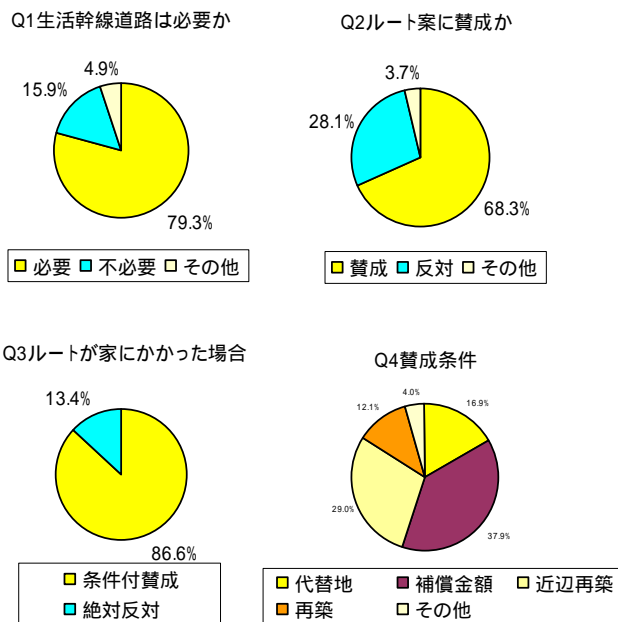


図 - 4 アンケート結果

4. 本事業における事例地区の特質と考察

(1) 長行地区の事業の特質

長行地区は、対象地区の中でも特に円滑な進行が見られた地区である。以下その地区の特徴について考察する。

情報提供

本地区における情報伝達は主に、事業説明会での経過報告や、各家庭への文書の配布と、町内会議での説明によって行なわれた。これは協議の度に行なわれ、後々のトラブルが起らないよう配慮されていた。また地区住民間のネットワークが、綿密な情報伝達に有効に機能したといえる。このことは本地区の特筆すべき点である。

行政側の柔軟な対応

用地買収時に計画ルートが実現不可能になった時点で、ルート案を修正するという行政側の柔軟な対応が見られた。その例として本地区では計画当初、地区を南北に貫くルート（BルートとCルートをつなぐもの）が考えられたが、高度の住宅密集地であることから見送られている。また、その他にも、用地買収後の残地の処理や交渉に入った後のルートの変更などにおいて、与えられた条件内で工夫することによって目標を達成するという柔軟さが見られた。

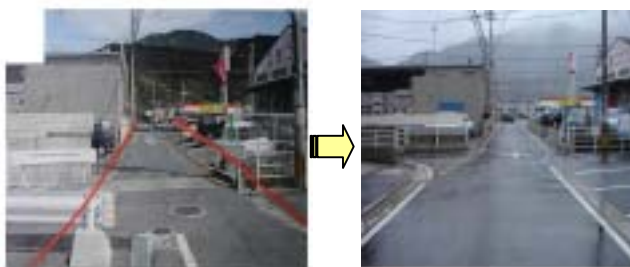
地域リーダーの存在

他の地区と同様に本地区でも数々の反対者が出現し、その都度、協議会メンバーの対応によって合意形成が図られた。反対者の説得は従来、行政による事業説明によ

って行なわれる場合が多いが、本事業では住民主体の事業であるため、協議会メンバー（主にリーダー）が説得を行う場面が多く見られた。

(2) 整備後の状況

本地区における事業は2005年3月現在、一部を除いて整備が完了している。整備された道路では狭隘道路が解消されたことにより、緊急自動車が進入できる幅員が確保され、自動車の通行や離合がスムーズになった。また、歩道の整備によって歩行者の通行も安全になった。例として、Bルート内の整備前後の写真を紹介する（写真-1参照）。ヒアリングの結果でも「良い道路になった」という意見が多く、本事業の目標である防災空間の確保と生活環境の改善は現時点で概ね達成できたと判断できよう。ただし、これらは現時点での評価に過ぎず、事業評価は事業完了後に行われるべきである。市でも交通量・事故発件数の比較による評価を予定しているが、さらに、住民参加のあり方や達成度を評価するために住民アンケートなどを行い、住民の意見による評価が必要であると考えられる。



<整備前> <整備後>
写真 - 1 整備前後の写真（Bルート南部）

5. まとめ

本稿では、北九州市における生活幹線道路整備事業を紹介し、その中で事業が比較的スムーズに進行した地区の事例を取り上げてその住民参加の経過を整理した。

その結果、円滑な住民参加を実現するためには、地区におけるリーダーの存在と熱意、買収可能な土地内でルート案を工夫し目標を達成する方法を模索する柔軟な対応の重要性が明らかとなった。中でも、町内会を中心とした行事の開催や、その他の地区における様々な活動を常々行ってきたことが、地区住民の協力的姿勢を生んだといえる。

参考文献

1) 浦山益郎：「住民参加による地区幹線道路の計画立案プロセスにおける合意形成に関する事例研究-県道赤目滝線住民参加型道作り事業の場合-」、日本都市計画学会学術研究論文集、pp553-558、2001