

まちづくりのきっかけとなる道路整備事業プロセスのあり方に関する研究*

～滋賀県彦根市夢京橋キャッスルロード整備事業を事例として～

Study on Process Making of Road Redevelopment*

～Case Study on Yume Kyobashi Castle Road in Hikone City～

高尾忠志**・樋口明彦***・榎本碧**

By Tadashi TAKAO**・Akihiko HIGUCHI***・Midori ENOMOTO**

1. 研究の背景と目的

近年、道路や河川、公園等の都市施設の整備や維持管理における住民参加の取り組みが多くみられる。これらは、事業を住民に理解してもらうこと、事業に住民の意見を反映させること、また事業に対する住民の関心を高めることを目的として行われることが多い。特に道路事業においては、用地買収や環境問題といった地域住民の利害に直接関係する場合には、事業を円滑に推進するための合意形成を目的として住民参加が行われることが多い。これまでの住民参加の取り組みでは、整備される都市施設の検討のみにその目的が限定されてきたと言えよう。

しかし、都市内を通過する幹線道路の場合、それは都市の骨格を形づくり、また地域住民の住環境においても中心的な役割を果たすこと期待される。今後、特に都市域での幹線道路整備においては、道路整備事業における住民参加が、単に道路区域にとどまらず、地域全体のまちづくり活動のきっかけとなることが期待される。

幹線道路事業における住民参加プロセスについては、浦山ら¹⁾や手塚ら²⁾が住民参加による道路計画策定の課題について考察を行っている。また、まちづくりのきっかけとなる幹線道路整備事業の方法論については、佐野ら³⁾が栃木市におけるシンボルロード整備事業を事後評価的に分析した上で、事業が及ぼすインパクトと住民意識の変化の関係および事業の合意形成機能について言及している。樋口ら⁴⁾は、幹線道路における住民参加の成果と課題について考察し、道路事業範囲外への発展を成果として挙げている。高尾ら⁵⁾は、特に街路樹の機能に着目して、道路の維持管理段階における官民協働の取り組みについてそのプロセスを明らかにしている。

しかし、幹線道路整備事業がまちづくりのきっかけとなるために、どのような体制とプロセスが効果的である

*キーワード：中心市街地活性化、住民参加

**正員、工修、九州大学大学院工学研究院

(福岡市東区箱崎6-10-1工学部本館237号室、TEL092-641-3131ext.8677、FAX092-642-3309)

***正員、Doctor of Design、九州大学大学院工学研究院

(福岡市東区箱崎6-10-1工学部本館236号室、TEL092-642-3625、FAX092-642-3309)

かについての知見の蓄積は少なく、今後より詳細な研究が求められている。本研究では、彦根市の夢京橋キャッスルロードを対象として、まちづくりのきっかけとなる幹線道路事業における体制とプロセスのあり方について考察することを目的とする。

2. 調査対象と調査方法

(1) 調査対象

本研究で対象とする夢京橋キャッスルロード整備事業は、滋賀県彦根市の彦根城から南東に延びる延長約350mの通りである。彦根城築城と並行して城下町が建設された際に南北の町割りの基準となり、近世には京都へ続く街道沿いに位置し、「本町通り」と呼ばれる彦根藩で最も有力な商人が軒を並べる通りであった。

しかし、高度経済成長時代に彦根市の市街地が拡大、昭和40年代には市役所や県事務所等の公共施設が移転し、さらに平成以降郊外型大型ショッピングセンターが市南部を中心に立地、中心市街地の商店街は一様に衰退していた。本町通りも沿道建物の約四割が築百年以上で老朽化が進み、幅員は城下町建設当時の6mでバスのすれ違いもできない状況で、空き家が増加し、商店街として衰退していた(図-1)。

整備された夢京橋キャッスルロードは、沿道に町屋風の建築物が軒を連ね、以前は全くと言ってよい程いなかった観光客が年間45万人も訪れる観光名所となっている(図-2)。

(2) 調査方法

本研究では、夢京橋キャッスルロード整備の事業プロセスについて、関係機関が発行したパンフレットやまちづくりに関する専門誌等の文献調査、彦根市職員へのヒアリング調査を実施した。

3. 夢京橋キャッスルロードの事業プロセス

ここでは、夢京橋キャッスルロード整備事業が行われた事業プロセス、事業後の展開について整理する。

昭和61(1986)年1月、都市計画道路本町線整備事業に関して最初の地元住民説明会が開催された。彦根市から地元住民に対して、単なる街路整備事業に終わることなく、地区計画制度を活用し沿道建築物の形態意匠を城

下町にふさわしいものとしていきたいとの説明があった。これは当時の井伊市長の意向のもと彦根市がとった方針であった。沿道地権者からは「商業地域にあたり、マンション建設の計画もあって高さ制限は困る」、「なぜ今更江戸時代風の町並みなのか」、「後継者がいないのでそっとしておいてほしい」等の反対意見が多く出された。



図-1 整備前の夢京橋キャスルロード⁶⁾



図-2 現在の夢京橋キャスルロード

それでも市からの協力要請のもとに、同年8月に市と地元住民から構成される「うるおいのある町並みづくりを考える会」が結成され、まちなみづくり委員会組織の構成案について協議を行ったが、沿道地権者等から委員の選出に疑問の声が上がり、委員の再選出については地権者に一任されることとなった。

昭和61（1986）年12月に第一回「本町地区まちなみづくり検討委員会（以下「まちなみづくり委員会」とする）」が開催された。続いて同月に第一回「本町地区まちなみづくり推進懇談会（以下「まちなみづくり懇談会」とする）」が開催された。前者は市の設置要綱に従って設立された、地権者代表と学識経験者、コンサルタント、市担当者の約20名から構成される行政組織であり、後者は地権者全員参加により住民自身により結成された約70人の住民組織である。これらの組織づくりの呼びかけについて中心的に活動したのが地元で小児科医を営む奥野氏であった。「奥野氏は商売やまちづくりの利害に

直接関係せず中立的な立場から公平に活動でき、またそのお人柄で地権者からの信頼も篤く献身的に住民の総意を取りまとめ、まちづくりのリーダー的役割を担ってくださった」と彦根市の事業担当者であった桑野氏は語る。

昭和62（1987）年1月、まちなみづくり委員会とまちなみづくり懇談会では、地区住民に対するアンケート調査結果を踏まえて、まちづくり構想について協議を始めた。二つの会は同時並行的に開催され、まちづくり構想、地区計画・地区整備計画案、第一工区により具体的な町並み構想案、修景対策助成措置、「まちなみづくり相談室」の設置等について検討が行われ、必要に応じて両者による協議会合が開かれた。

街路整備については、歩道舗装の石の素材、表面仕上げの方法、設置のパターン、街路樹の選定等のディテール部分についても地区住民と行政が協議して決定した。街路樹については、当初「自分の家の前は好きな木を植えたい」という意見もあったが、住民全員で話し合いを行い、城下町の風情にあった街路整備の共通認識が生まれる中で、統一した街路樹を植えることが了解されていた。また、街路設計を担当するコンサルタントも、彦根城築城時に外濠である芹川に護岸用に植えられたケヤキとの連続性から街路樹をケヤキとすることを提案し、これが受け入れられた。

地区計画案の策定に関しては、「地元の建築士である戸所氏と諸川氏の存在が大きかった」と桑野氏は語る。江戸時代風の町並みづくりに対して、「昔の家は使い勝手が悪くて嫌」「格子戸は災害時に外に飛びだせんから危ない」などの意見があったが、二人の建築士は技術的な立場からその長所を説明し、課題に対するの解決方法を提示した。整備イメージをわかりやすくするために、イメージパースやスケッチ等による説明も行った。

昭和62（1987）年9月、地元住民からの提案で、行政、住民、専門家による話し合いの場として「本町地区まちなみづくり相談室」が開設された。会場は奥野氏が自宅の別棟を無償で提供し、時間を気にせず相談できる場や腹を割って話し合いができる場づくりを行っている。

まちなみづくり相談室は、地区住民が建築物の形態意匠、デザイン、間取り、用途などを大学教授2名、先述した建築士2名と相談できる場所⁶⁾であり、地元住民によるまちなみづくりを大きく前進させた。

また、同年10月には地区住民の参加意識を高揚させることを目的として「まちなみづくり通信」第一号が発行された。その発行の目的は第一号の中に「相談室の情報・行政の情報・地権者の情報を掲載することにより、全員一致を図り事業に取り組む。皆が発行者であり、皆が読者です。」と書かれている⁶⁾。

同年10月、まちなみづくり相談室を会場として、まちなみづくり委員会とまちなみづくり懇談会の協議が2

回にわたって行われ、まちなみづくりを進めるための地区住民の役割分担について協議が行われた。

こうして住民が主体となったまちなみづくりに、行政および専門家が支援を行う体制が徐々にできあがり、同年11月により積極的なまちなみづくりを推進する組織として、まちなみづくり懇談会の発展的組織である「本町まちなみ委員会（以下「まちなみ委員会」とする）」が設立される。この頃の本町地区住民の意見は以下のようなものであった。「古い良さを生かした町並みを暗いイメージとは思わない。古いものだから良いとか悪いとかいうものではなく、街のイメージを作り出す努力をすれば、新しい活性化した町になると思う。その為には住民、行政双方に大変な努力がいる。行政の方でお膳立てされたものに乗るといっただけの手順ならば反対である。住民のより深いまちづくりへの理解が必要である」⁶⁾。

まちなみ委員会では、先進事例への視察（長野県小布施町、京都市等）の開催、事業PRやまちなみづくりのまちづくりへの展開に向けたイベント誘致や愛称の公募、モニュメントの設置等を行った。



図-3 住民の手づくりで設置されたモニュメント

これらの活動成果第一号として、昭和63（1988）年3月に、本町まちづくりPRモニュメントが住民自身の手づくりによって、通り沿いのポケットパーク用地に設置された（図-3）。また8月には、公募により通りの愛称名がまちなみ委員会で審査され、「夢京橋キャッスルロード」に決定とした。

さらに同年4月1日には彦根長浜都市計画本町地区地区計画が都市計画決定され、2年にわたる行政と住民の検討の結果が実を結んだ。これを受けて彦根市は同年7月に「彦根市本町地区地区計画区域内における建築物の制限に関する条例」を施行、同時に建築審査会を設置し、修景事業に関する助成を行うこととした。

平成元（1989）年8月、審査会での審査を経て、沿道に改築第一号の「茶房京橋」が完成した。「町家風のまちなみづくりが営業に支障があると抵抗を感じていた地権者も『これならば我々にも協力ができる』と感じてく

れたようだった。事業を前進させた出来事だった」と桑野氏は語る。その後は、街路事業や沿道建築物の建替えに進捗があったときに、まちなみ委員会において確認しながら事業が進んでいった。

平成6（1994）年3月、夢京橋キャッスルロードは建設省（当時）からシンボルロード整備事業に採択された。

「歩道の敷石の費用をどうしようか悩んでいたら県の方が制度を教えてくれて申請した」と桑野氏は語る。これにより街路の修景が実現できることとなり、第一工区街路整備工事に着手することとなった。同年11月には第一工区街路整備が完了した。長年に渡って、官民協働で検討を行ってきた街路整備の成果が関係者に示されたときであり、通りでは観光客の姿も増え始めていた。街路事業は、その後数々の評価を受けながら、平成11（1999）年5月に完成する。沿道のポケットパークについては、「街並み・まちづくり総合支援事業」の採択を受けて、整備が進められた。

事業後のまちづくりに向けて、平成10（1998）年から商店街振興組合設立の準備が始まり、地権者と沿道で商売をしている店主の活動組織がつくられた。それまでのまちなみ委員会は地権者で構成されていたが、事業後のことは地権者だけでなく、テナントの方も一緒に考えることになるのが自然であった。夢京橋キャッスルロードで現在行われているイベント（例えば「花より団子祭」「浴衣祭」「いい福招き猫祭」等）は、すべて事業後に振興組合によって始められたイベントである。

このような夢京橋キャッスルロードの成功は、彦根市中心市街地の他の地区にも波及効果を与えた。通りと隣接する本町市場商店街は、これをひとつのビルに集約する再開発を検討していたが、キーテナントとの交渉が成立せず平成8（1997）年に再開発事業を断念した。しかし、外から来るものを待っていても何もできないと若手が集まり「檜の会」を結成し、検討が始まった。この時期に京橋の成功が姿を見せていた。話し合いの結果、組合施行の街なか再生土地画整理事業を実施することになり、大正ロマンを建築様式のテーマとして内井昭蔵氏がマスターアーキテクトとなり、整備をすすめた。組合の総会で建築デザインの約束事を決めて、審査会のような組織で検討する仕組みにしている。まちづくり会社（株）四番街スクエアが設立し、ソフト面における取り組みも盛んで、来場者数は増加し、賑わいを取り戻している。また、花しょうぶ通りは、観光地ではなく地域の台所としての特長を活かしながら、町家を活かしたまちづくりを行っている。店主が中心となり、これを滋賀大学やNPOが支援する体制ですすすめられている。昔の寺子屋を活用してまちの駅とし、勉強会や体験講座等のイベントを行なわれている。そのほかにも銀座商店街や登り町グリーン商店街等の商店街でも活動が盛んになってき

ている。

4. 考察

ここでは、夢京橋キャスルロード整備事業の体制とプロセスについて、事業がまちづくりのきっかけとなるために特徴的であった点を整理する。

(1) 関係主体の役割と姿勢

市長の強力なリーダーシップ

対象事業の始まりは行政主導的なものであったが、行政における最初の提唱者は当時の井伊市長であった。「市役所の担当職員が積極的だったのは、井伊市長の強力なリーダーシップによるものだった」と桑野氏は語っている。また、事業への反対の声が大きくなったときには、まちなみづくり懇談会に市長が出席し、「一人でも反対者がいれば事業は実施しない」と説明した経緯もあった。行政側のトップのまちづくりに対する意識の高さが今回の事業を推進した要因として挙げられる。

住民の主体性

対象事業における住民活動は、行政主導型に対する反発という形で始まった。しかし、その後の住民による活動は、行政に対する単なる要望や反対ではなく、自分たちで地域をなんとか変えようとする積極的なものであった。地権者全員が参加する話し合いの場を自分たちで作り、地権者自身がまちなみづくりを全員で行う合意形成を図ったことが対象事業の特徴と言える。

キーマンの存在

対象事業における住民の主体性を支えたのは、奥野氏を中心とする住民内のキーマンの存在であった。まちなみづくり懇談会の立ち上げや、地区計画の都市計画決定と言った事業のポイントとなるプロセスにおいて、これらのメンバーが地権者全員に呼びかけて回り、合意形成を図ったことによって、住民主導のまちづくりが可能となった。

専門家の存在

住民の主体性を支えたもう一つの要因として地元にいる専門家の存在が挙げられる。建築士の戸所氏と諸川氏は、技術的な立場から江戸時代風のまちなみの良さや課題解決の手法を住民にわかりやすく説明した。このことがまちなみづくりへ懐疑的であった住民との合意形成を助け、住民主導のまちづくりを前進させたと考えられる。

(2) プロセスの特徴

事業期間の長さ

対象事業は、昭和61(1986)年1月に最初の地元説明会が開催されてから、昭和63(1988)年4月の地区計画の決定までに2年、平成6(1994)年3月に第一工区の工事着手をするまでに8年、平成11(1999)年5月に完成式典が行われるまで13年の歳月をかけて行われた。一般的に幹線道路の拡幅整備に伴う用地買収が事業長期化の主な

要因であるが、対象事業においては「みんなが納得して事業を進められたのがよかった」と桑野氏は振り返っており、事業の長さがじっくりと腰を据えた合意形成を可能にした要因として挙げられる。

成果のあらわれ

対象事業では、手づくりのモニュメントの設置、地区計画の決定、建替え第一号の完成、第一工区の完成、観光客の増加等、住民主導で取り組んだ成果が現れるたびに事業が前進し、住民同士の合意形成もより強いものになっている。事業の全区間が一度に整備されるのではなく、段階的に成果が目に見える形で整備されてきたことが、住民の主体性を継続させた要因である。

事業後のまちづくり組織の設立

対象事業では、事業完了が近づいた平成10(1998)年から商店街振興組合設立が準備され、事業後のまちづくり活動が始まっている。この組織の存在によって、街路およびまちなみ整備がその後のまちづくりへと展開していくことが可能となった。事業後の姿が住民に段階的に見えてくる中で、それを活用するソフト面へ住民の意識が向けられたことが組織立ち上げの原動力になったと考えられる。

5. おわりに

本研究に取り組む過程において、情報提供やヒアリングへの対応等、調査にご協力いただきました関係者の皆様に対し、この場を借りて感謝申し上げます。

参考文献

- 1) 浦山益郎、小川宏樹、神吉順子：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 - 県道赤目滝線住民参加型道づくり事業の場合 - , 日本都市計画学会学術研究論文集, No.36
- 2) 手塚文雄、岡靖之：(仮称)恩田元石川線・住民参加の道路づくり, 交通工学, Vol.37, No.6
- 3) 佐野薫、畑中克好、永井護：蔵の街再生による中心市街地の活性化に関する研究 - 栃木市シンボルロード事業の事後評価 - , 土木計画学研究・論文集, Vol.16
- 4) 樋口明彦、吉原真理子・高尾忠志：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, 土木計画学研究・論文集, Vol.22, no.2
- 5) 高尾忠志、樋口明彦：街路樹のまちづくりへの影響に関する研究~福岡市赤坂けやき通りを題材に~, 日本都市計画学会学術研究論文集, No.40-3
- 6) 彦根市都市開発部：「夢京橋キャスルロード伝統の心と技を生かし今を生きる」, 広告企画アートライン, 1999