

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*

A study on citizen's participation in widening community street*

樋口明彦**・吉原真理子***・高尾忠志****

By Akihiko HIGUCHI**・Mariko YOSHIHARA***・Tadashi TAKAO****

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の区分では規格の大きい都市幹線道路であるが、実際には拡幅工事が実施されておらず幅員6m程度の車道の両側に商店が並び地域の生活道路としての役割を長い間果たしてきている道が数多く存在する(この種の道路を本稿では「地方幹線道路」と呼ぶことにする)。

こうした道路の拡幅は、通過交通の便を考える上で必要なことであるが、その一方で用地買収による立ち退きや道路が広がることでの物理的・精神的分離によって地域コミュニティが崩壊する危険性もはらんでいる。地域住民と行政が協働し、交通の処理機能のみではなく、地域にとっての快適性や風土・文化の継承など様々な役割を備えた地域の活性化にもつながる道路づくりがおこなわれることが本来であれば望ましい。

近年、市民参加によるまちづくりが各地で盛んに行われるようになってきている状況を受けて、小規模な住区内街路を対象に住民参加の手法を導入し、官・民協働で道路整備事業を進める動きが各地で行われている。また、高規格幹線道路については、平成14年に国土交通省から、構想段階にある全ての高規格幹線道路事業、特に構想段階において市民参画型道路計画プロセスを適用することが必要と道路管理者が認めた事業等について市民参画型道路計画を適用すべきとした「市民参加型道路計画プロセスのガイドライン」が示された¹⁾。

しかし、地方幹線道路における住民参加による取り組みはまだ少数に留まっている。その背景には、事業の影響の及ぶ範囲が近隣の住民や遠方からの車で

の利用者など広いこと、住民参加の推進を支援する制度の整備が遅れていること、主な事業主体である県行政が従来から対住民でなかったことなどがある。

住区内街路整備は、一般的に街並みや景観の改善等を目的に行われることが多く、大がかりな道路拡幅を伴うことは少ない。また、事業の対象とされる区域も地域コミュニティの内部に限定され、まちづくり的観点から地域住民主導で進めやすい性格を持っている。一方、高規格幹線道路事業では、用地買収の対象区域が広く、住民参加は事業推進のための合意形成という意味合いから主に計画段階で行なわれることが一般的と考えられる。

これらの中間に位置する地方幹線道路の場合、上記の両道路の性格を合わせ持っていると言えるが、前者の様な地域コミュニティという概念が導入されることは希であり、後者の目標に該当する通過交通の処理が第一の事業目的となりがちで、コミュニティ道路としての役割が軽視された中で拡幅事業が行われてきているくらいがある。そのような状況の中で実施されている数少ない住民参加の事例においては、取り組みのあり方について、各地方行政機関の事業担当者(県道路課や都市計画課の職員)の判断に任されている状況である。

平成10年、長崎県厳原町(現在は合併により対馬市)の大町通りと福岡県前原市の停車場線の二カ所で既成市街地を貫通する地方幹線道路の拡幅事業が市民参加の形態を導入して始められた。筆者等の研究室では、たまたま同じ時期に始められたこれら二つの事業の両方に、それぞれの担当行政から求められてアドバイザーとして参加する機会を得た。これら二つの道路拡幅事業には、前者が離島での事業、後者が新興ベッドタウンでの事業という違いがあるが、表-1に示した事業内容比較を見ても明かなように、整備の規模はきわめてよく似ている。

本研究では、これら二つの事業を事例として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市民参加の取り組みの意義と、そのあり方について考察を行うことを目的としている。

* キーワーズ：地方幹線道路，市民参加，街路拡幅事業

** 正会員，D. Des. 九州大学大学院都市環境システム工学専攻
(福岡市東区箱崎6丁目10番1号，TEL:092-642-3265)

*** 正会員，工修，㈱オリエンタルコンサルタンツ東京事業本部
(川崎市高津区久本3丁目5番7号，TEL:044-812-8820)

**** 正会員，工修，九州大学大学院都市環境システム工学専攻
(福岡市東区箱崎6丁目10番1号，TEL:092-642-3265)

2. 既往の研究

今日、小規模な住区内街路や歴史的街路では、住民参加による道路整備の検討や実際の整備が各地でおこなわれるようになってきている²⁾。しかし、地方幹線道路拡幅事業の場合に住民が参加した事例は住区内街路に比べると極端に少ないのが現状である。神奈川県横浜市の恩田元石川線、三重県名張市の赤目滝線などの先行的な事例³⁾についても、整備計画に先立つルート設定の段階での取組みが中心となっており、具体的な道路空間のあり方について住民が参加して事業が進められている例は、彦根の「夢京橋キャススロード」などごく少数であると考えられ、論文としての正式な報告もあまり見受けられない。

3. 研究の進め方

(1) 研究対象地域の概要

厳原及び前原の位置を図-1に示す。厳原町（現対馬市）は人口1.5万人、日本海に浮かぶ対馬にあり、古くは日朝交流の拠点として大いに栄えた町である。町の各所に石塀や武家屋敷門など当時の歴史資産が残っている。しかし、近年は、住宅の建替えや自家用車のガレージを設けるために、これら歴史資産の多くが撤去されてきており、歴史的街並みの保全と暮らしの利便性を高めるための開発との間でまちづくりの岐路に立たされている。また、離島であることから、人口減少、経済衰退が深刻な問題となっている。同町の中央を南北に走る県道大町通りは、幅員6m、歩道のない2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（写真-1参照）。昭和43年に都市計画決定された後、長期間手付かずであったが、離島であっても車社会の伸展は例外ではなく、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。第一期の拡幅事業が完了するのは平成16年度末の予定であり、現在の6m道路は、横町線交差点から旧

消防署前交差点にかけての300m区間で幅員16m〔（歩道3.5m、停車帯1.5m、車道3m）×2〕に拡幅整備される（写真-2、図-2、3参照）。

一方の前原市は人口6.6万人、九州の経済活動の中心部である福岡市に隣接しており、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、人口が増加している。前原市の中心にあるJR筑肥線前原駅と隣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ぶ地域街路として住民に親しまれてきた（写真-5参照）。交通量の急増に対応するため、平成10年に福岡県による拡幅事業が決定し、こちらも平成16年度末に整備完了の予定である。整備区間は、商工会館前交差点から国道202号線交差点までの全長260mで、幅員は17m〔（歩道4m、停車帯1.5m、車道3m）×2〕となる（写真-5、6、図-4、5参照）。なお、両事例ともコスト低減のため、用地買収を行う地権者数を最小限にとどめるとの考え方から、拡幅は片側のみに集中している。

(2) 研究の方法

筆者等は、二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^{4)~7)}、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

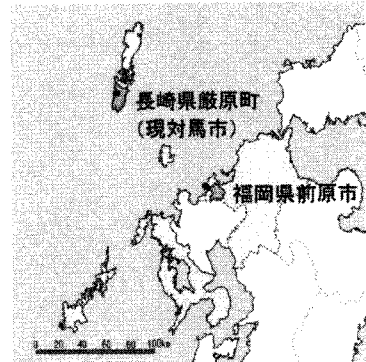


図-1 研究対象地の位置

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

図-2
 厳原大町通り拡幅前の状況

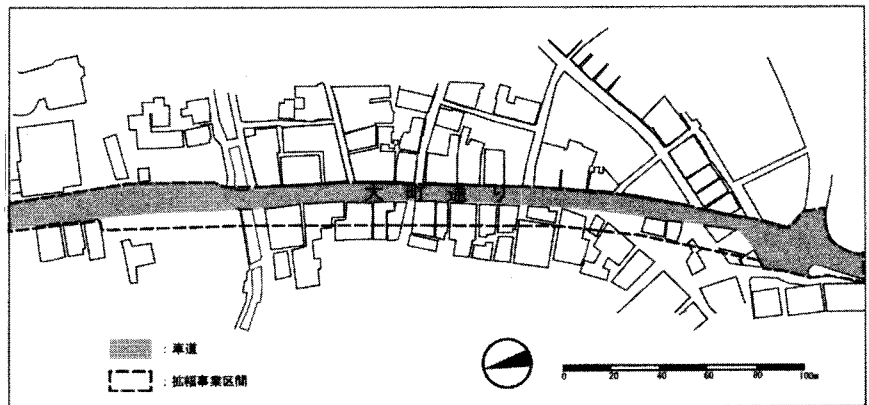


図-3
 厳原大町通り拡幅後の
 計画平面図

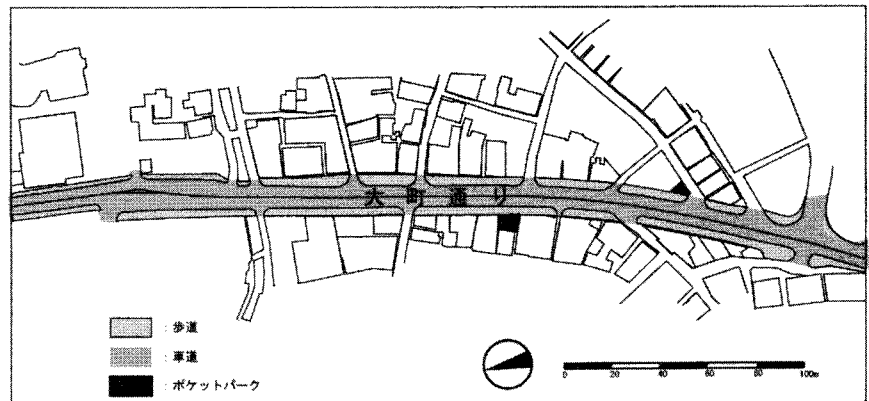


図-4
 前原停車場線拡幅前の状況

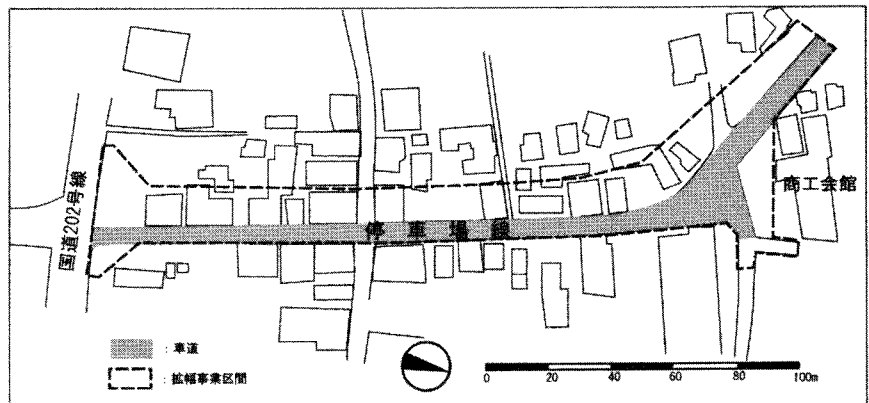


図-5
 前原停車場線拡幅後の
 計画平面図

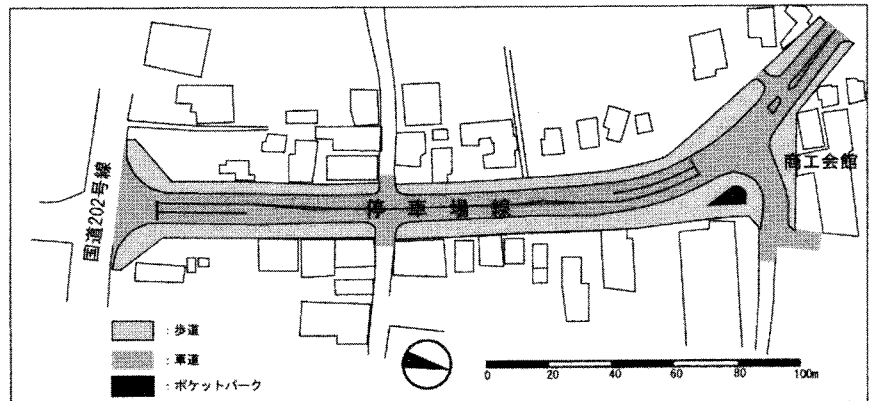


表-2 ヒアリング対象者

		氏名	役職
厳原町 大町通り	住民	山本 博己	街路部会長
		武藤 裕美	沿道地権者
		平成15年9月、沿道地権者12名へアンケート調査	
	長崎県	植村 公彦	政策調整局都心整備室
	長崎県	金子 守	建設部 道路課課長
	対馬支庁	小泉 修一	建設部 道路課建設改良班
	厳原町 まちづくり推進 課	松原 敬行	課長
		永尾 榮啓	課長補佐(平成15年9月まで)
		永留 正喜	地域振興係長
		財部 能成	企画係長
	コンサルタント	久保田 恵都子	(株)アーバンデザインコンサルタント
		西口 徹	(株)オオバ
前原市 停車場 線	住民	林 正敏	施設配置部会長
		植崎 勝宣	交通部会長
		平成15年11月に懇談会参加者へアンケート調査	
	商工会	瀬戸 弘	前原市商工会 事務局長
	福岡県	平嶋 英美	道路課長(平成15年3月まで)
	前原土木	太田 孝一	道路課 建設係
	前原市	大賀 功二	建設都市部 都市整備課 事業係長
	コンサルタント	小河 真希子	西日本技術開発(株)

結果等をもとに、二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、その結果をもとに考察をおこなった。調査期間は平成13年9月から平成17年2月までである。ヒアリングを行った関係者を表-2に示す。

4. 各事業の経緯

(1) 厳原町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、現在是对馬市厳原支所)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)であり、拡幅事業沿線の地権者は含まれていない。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。図-6は、厳原における

住民参加の取組みの発展プロセスを四段階に分けて示しているが、この研究会の段階は第一段階に当たる。

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おうと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、時々部会に数名が参加してくれる程度であった。

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



写真-1 拡幅前の大町通り



写真-2 拡幅のための既存家屋の撤去および一部建替えが進行している状況の大町通り



写真-3 街路部会で模型を囲んでの検討風景



写真-4 残地に作られたポケットパークの一つ

住民は町役場に陳情や不満をぶつけるばかりで、事業主体である対馬支庁の担当者も「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とせず、「建設的」とは程遠い状況となった（図-6：第二段階）。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）を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案した。また、議論の進展に合わせて、事務局支援と実施設計を担当していたコンサルタントとともに最初は1/100、最終的には1/20の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（写真-3参照）。

直接事業を担当していた県対馬支庁では、当初本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（図-6：第三段階）。

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、具体的な道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、部会は三つの大きな仕事に取り組んだ。その一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全員に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国からの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後で角が立つ」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。その内容は、沿道建築物及び工作物の形状や配置に言及したものであり、厳原の歴史的街並みを保全していくことを目的としたものである。

二つ目は、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直接検討を進めた結果、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関係する家々をまわり、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。

三つ目は、街路樹、車両乗り入れ口等の配置に関する合意である。部会では、十分な時間をかけて議論を行い部会として最も妥当と考えられる配置案を作成した上で、地権者全員に集まっていただき、部会案を説明した。沿道地権者の商売や生活と密接に関係する事項であるため合意形成は難しいのではないかと心配されたが、説明会では部会での住民委員の努力を評価する地権者が大多数を占め、その場でほぼ部会の提案通りの配置とすることが承認された。

一方、町では、部会で要望の強かった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美しいまちづくり事業関連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（写真-4参照）。デザインは部会の提案をベースとしている（図-6：第四段階）。

現在厳原では、街路本体の工事が16年度末完成に向けて進捗中である。また、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も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20回以上開催されており、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、道路整備のイメージについて話し合われた。参加者はこの

図-6 厳原・大町通りにおける住民参加の取組み形態の段階的変化の過程

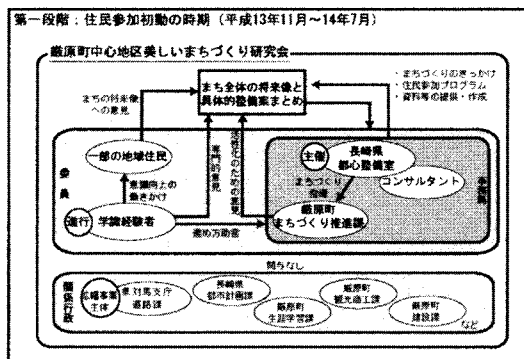
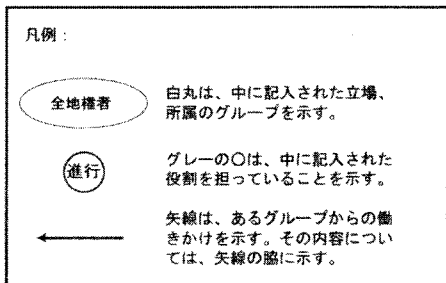
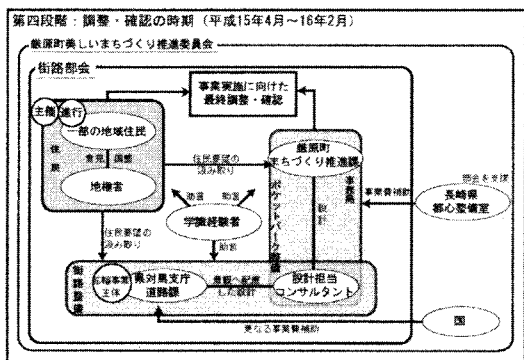
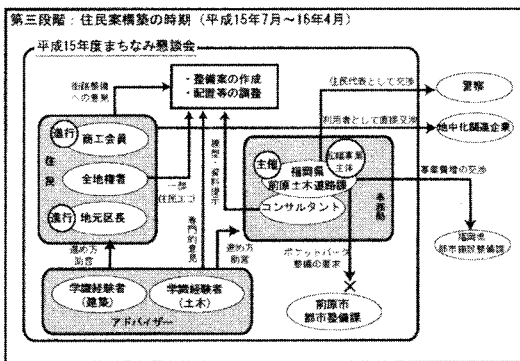
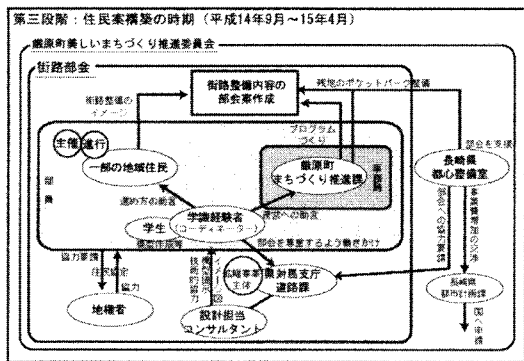
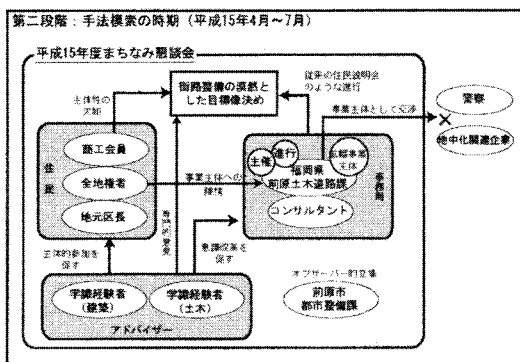
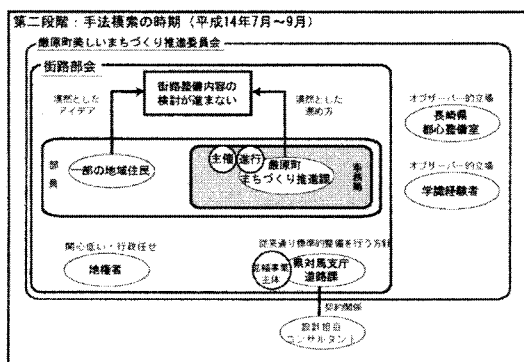
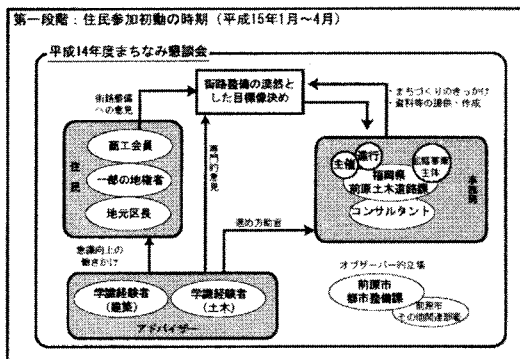


図-7 前原・停車場線における住民参加の取組み形態の段階的変化の過程



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。さらに事務局として実施設計を行うコンサルタントが一社付いた。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（図-7：第一段階）。

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。厳原と同様にすでに用地の買収は完了していたが、地権者の反応は大きく、多数の地権者が参加した。しかし当初は厳原と同様に事業主体である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くらいが見られた（図-7：第二段階）。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（図-7：第三段階）。

前原の懇談会がおこなった取組みの主なものは以下の四つである。

一つ目は、電線地中化である。懇談会に先立っておこなわれた県前原土木と電力会社との話し合いで、厳原と異なり人口が多く投資効果が高いことから、完全地中化を実施することが決定していた。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（写真-7参照）。当初前原土木が電力会社と交渉した際にはよい結果が得られなかったが、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。

第二点は、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、住民の満足が行く形状に変更することができた。以上二点は、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。

第三点は、沿道西側に発生した多数の残地をどうす



写真-5 拡幅前の停車場線



写真-6 拡幅による既存家屋の撤去が終わった段階の停車場線



写真-7 街並み懇談会で模型を囲んでの検討風景

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きちんとした街並みが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こうとせず、この問題については現在も対応策が見えていない。事業主体ではないとはいえ、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。

第四点は、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。

5. 二つの事例から得られた成果と課題

厳原・前原の二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) 市民による地域に合った街路デザイン

従来の県主体の地方幹線道路拡幅事業では、道路構造令等に従って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、今回の二事例ではどちらも、地域住民の意見を汲み上げる仕組みが整った結果、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地域に根ざした意匠が提示され、設計に反映されることになった(写真-8)。

写真-9と10はそれぞれ、厳原でおこなわれた部会メンバー等による歩道舗装用石材の選定作業と、大町通り拡幅の一環で架け替えられる橋梁の手すり部分の実物大模型によるデザイン検討の風景である。これらは部会メンバーの熱意に共鳴してくれた地元建設会社の協力で実現したものである。行政単独で街路事業を実施した場合には、こうした街路デザインへの配慮は困難であり、この点で住民参加の意義は大きいと考えられる。

(b) 住民の話し合いによる合意形成

今回の二事例では、延長約300mにおよぶ事業区間について、車両乗り入れ口、街路樹等の配置が、住民の話し合いの中で決定された。従来の地方幹線道路拡幅事業では、これらの検討は事業主体である県が多数の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地権者に説明するという、大変な時間と労力を伴うプロセスであった。しかし、厳原では部会の努力が地権者に評価され部会案がおおよそ承認され、また前原では地権者のみの参加であったが全員が同じ場に集い話し合った結果、個人のエゴが抑えられ、配置計画を比較的短時間で確定することができた。

同様に電線地中化についても、住民が電力会社と直接交渉したことで地上機器の数を最小限に抑えることができ、その配置についても、部会や住民間での話し合いによって合意形成がおこなわれた。これ

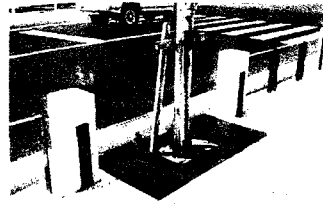


写真-8 部会で決定したデザインに従い整備された歩道



写真-9 住民による歩道舗装材料の比較作業

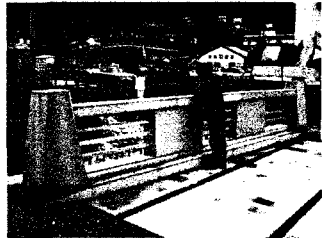


写真-10 実寸模型による橋梁形状の確認

も従来のような県と電力会社とのやり取りでは実現不可能なことであった。

以上のことは、両事例の行政担当者が認めていることであり、地方幹線道路拡幅事業に住民参加を導入することの大きなメリットの一つと考えられる。

(c) 道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、事業補助金の増加に繋がった。電線地中化のために地域住民が協力し合うことも可能になった。また、町が積極的に加わったことで、残地の一部をポケットパークとして道路と一体的に整備することが実現した。このように、厳原では線的な道路事業がきっかけとなって面的なまちづくりの芽を育てることが可能となり、さらに中村通り等周辺地域へ波及していった。このように、県単独で実施すれば事業区域内の工事で終わってしまう道路整備事業に住民が参加することで、事業境界線を越えた様々なまちづくりの動きに発展する可能性が確認された。

しかし、こうした成果は前原の取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、地元の前原市および周辺住民にそれを受け止めるだけの熱意と関心がなく、終始道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) 行政による場作りの必要性

二事例とも言えることであるが、当初住民の間には、自分達が何をしたらいいのか、どこまで決めることができるのか等について強いとまどいが見られた。大町通りや停車場線のような広幅員道路事業の場合、狭い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ように思われる。そうした道路で住民参加による道路事業を行う際には、立ち上げの段階でなんのための住民参加か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。今回取り上げた二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当初見られた。

地方幹線道路で住民参加を導入する場合、その受け皿としてまず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と考えられる。

(b) 2種類の「住民」

地権者を含まない厳原の街路部会のメンバーは、当初、地権者に対して勝手に人の家の前のことを決めている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。このように今回二つの取組みでは、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。これは住区内街路では起こりにくい状況と言えるが、事業区間が数百mに及ぶ地方幹線道路拡幅事業では容易に想定できる課題と言えるだろう。厳原の場合は、離島という環境で比較的固定された地域コミュニティの存在が、部会と地権者の間の潤滑剤として機能したが、前原では懇談会参加者の多くが外部からの転入者であり、地

域コミュニティとしての結束が厳原ほど強くなかったことも、懇談会で地権者が突出してしまった理由として考えられる。

地権者以外のメンバーによって構成された厳原のケースでは、厳原全体のまちづくりを意識した中で議論が行われた。その上で部会が地権者に設計案を説明し、地権者がメンバーを信頼する中でデザイン案が決定した。一方、地権者のみで構成された前原のケースでは、各自が家の前の議論に終始し、家と家の境界に街路樹が配置されたり、街路樹の本数が減る等のデザインへの影響があった。

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。二つの異なる「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、行政のきちんとしたリーダーシップ、コーディネーター役を担う者（行政・コンサルタント・研究者等）が議論の幅を狭めないように留意することなどの対応が必要である。

(c) 住民に向かい慣れていない専門家

今回のような道路事業の場合、専門家の介入の度合いや力量が大きく問われる。二つの事例では、どちらも道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二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、その専門性を中立的な立場で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、今後道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一つであると考えられる。従来のようにコンサルタントを行政側の単なる作業部隊として位置づけるのではなく、住民と対話する機会を与え、その中で能力を磨くよう配慮することが望まれる。

最後にアドバイザーについてであるが、まちづくりコンサルタントや設計コンサルタントの様な行政との契約関係がないため、アドバイザーは取組みに参加するどの立場の人に対しても対等に意見を述べる事が出来、行政と住民、あるいは住民と住民との間で触媒

的な役割を果たしうる。今回取り上げた二事例とも、アドバイザーが取組みを前に進める上で重要な役割を果たしている。これは、住民参加が発展途上の地域にあっては大変重要な役回りであるが、筆者等は今回二つの事例に参加する中で、適切な助言を行うことの難しさと修練の必要性を改めて強く認識させられた。

6. おわりに

本稿では、九州で進みつつある住民参加による道路整備事業の事例を二つ取り上げ、そこから汲み取れる地方幹線道路拡幅事業における住民参加の意義と課題を整理した。地方幹線道路は、一般的に県事業であり、日常的に地域住民とのやり取りがないことから、行政担当者は地域住民を事業パートナーとして捉えにくい立場にある。その中で今回提示した様な成果をあげていくためには、(1) 県事業であっても住民参加をまちづくりの議論から開始すること、(2) そのための場づくりとして県と市町村が連携すること、(3) 2種類の住民のコーディネート、が特に地方幹線道路特有の課題として挙げられる。

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。上記の課題の一つ一つがそれぞれに大きな研究のテーマである。今後も各地の事例から知見の蓄積を行うと共に、取組み体制や手法の充実を図っていく必要がある。

本研究に取り組む過程で、長崎県厳原町大町通りと福岡県前原市前原停車場線の両事業の関係者の方々は、情報提供やヒアリングへの対応など、親身になって協力していただき、大変にお世話になりました。この場を借て、感謝申し上げます。

参考文献

- 1) 国土交通省：市民参加型道路計画プロセスのガイドライン、2002。
- 2) 住区内街路研究会：人と車「おりあい」の道づくり－住区内街路計画考、鹿島出版会、1989。
太田勝敏編著：新しい交通まちづくりの思想 コミュニティからのアプローチ、鹿島出版会、1998。
秋山哲郎等：住民参加のみちづくり パリアフリーを目指した湘南台の実践から、学芸出版社、2001。等
- 3) 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
- 4) 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市整備室：厳原町中心地区の美しいまちづくりに関する提案書、2001。
- 5) 厳原町：第1回～第20回厳原町美しいまちづくり推進委員会 街路部会資料、2002～2005。
- 6) 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。
- 7) 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、2003～2004。

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

樋口明彦・吉原真理子・高尾忠志

本論文では、二つの事例を比較することで、地方幹線道路の拡幅事業を住民参加型で実施する際の意義と課題について整理することを試みた。その結果、住民参加による地方幹線道路拡幅事業の手法には、地域性に配慮した設計が可能となること、住民間の話し合いにより様々な合意形成がスムーズに進む可能性のあること、住民参加の形態をとることで線的な街路整備事業が面的なまちづくりに展開していく可能性のあることが明らかになった。一方、行政側による住民が参加しやすい場作りが必要であること、住民の定義が不明確となりがちであること、専門家の中立的な参画が必要であること等の課題が明らかになった。

A study on citizen's participation in widening community street

By Akihiko HIGUCHI・Mariko YOSHIHARA・Tadashi TAKAO

In this paper, the possibility of citizen's participation in widening community street was discussed by comparing two case studies of Omachi-dori in Izuhara Town and Teishaba-sen in Maebaru City. The merits found include the following: Citizen's participation enables adding local sense of place in street design, open discussion among local citizens encourages faster agreement than formal individual hearing process by local officials, and citizen's participation in street design promotes broader community planning.