

IV-19

土地地区画整理事業の展開に伴う住民参加の実証的研究 （仙台駅東土地地区画整理事業への住民反応を例に）

東北大学 学生員 ○坂田 慎二
東北大学 正 員 増田 聰
東北大学 正 員 稲村 肇

1 本研究の背景と目的

自治体政策への住民の参加は、既に1960年代の住民運動以来のテーマである。理想とされた計画（行政や学識経験者がつくる計画）が見直され、自治体は行政運営に住民参加方式を導入する姿勢を示し、様々な住民参加の試みが行われてきた。しかし、多くの場合、行政主導の住民参加となり、極めて形式的な参加となっている現状が多い。また、住民参加は、事業期間が予定通り終了したり、結果が良いというような事業への満足度の面での計画事業後評価に関わり、うまく機能すれば良い評価を得られる。

このような住民参加の従来の研究として抵抗型の住民運動が盛んに行われていた時代では、社会学¹⁾は、住民運動の事例をあげ、社会現象として分析を行っている。また、土木計画²⁾・都市計画は、アンケート調査等の数量的解析で、住民の意識構造を分析している。最近においては、街づくりを行っている地区の事例（世田谷区太子堂地区等）をあげ、そこでの住民参加形態を分析している。このような研究過程の中で、問題となっている点は、

- 1 計画策定段階：住民不在の計画や住民間の対立（審議会委員と住民、住居者と商業者など）
- 2 事業実施段階：関係住民の意見無視や住民間の対立（地権者と借地権者・借家人など）
- 3 行政主導で、形だけの住民参加を一つの原因とする住民運動（抵抗型・要求型・提案型）の発生等があげられる。

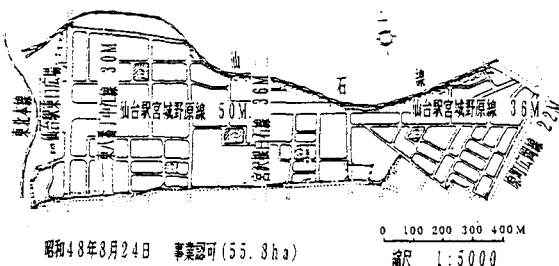


図-1 仙台駅東第一地区

本研究は、このような現状の中で、現在、公共事業のうちでも最も住民の参加度の高い、土地地区画整理事業に焦点を当て、昭和48年から始まった仙台駅東第一土地地区画整理事業を例として取り上げ、その事業進捗と住民反応等の実態を把握し、上記の研究上の問題点を検証するものである。

2 対象事業の概要

本研究の対象事業である仙台駅東第一土地地区画整理事業³⁾は、図-1に示すように、仙台駅の東側の東西延長約1.5km、南北約0.4km細長い区域である。この地区は、非被災地で戦前からの建物（木造）が多く、老朽化が目立ち、地区中央に11ヶ所の寺院・墓地が所在していた。さらに、道路と平面交差する仙石線が東西に蛇行し、南北交通が極端に阻害されている関係で、仙台市の人口密集地域のほぼ中央部に位置する優れた立地条件にも関わらず、駅裏として発展が遅れてきた。

そこで地区内の交通体系を整備として、東北新幹線の開通にあわせ仙台駅東口広場を中心に東部交通の結節点として整備することとし、東に伸びる都市計画道路仙台駅宮城野原線を基幹として、南北に走る幹線道路、東八番丁中江線、宮沢根白石線および地区の東端に接する原町広岡線を整備する。また、良好な環境の向上と土地の高度利用を進めるために、区画街路、公園等を適所に配置し、墓地も改葬移転

表-1 聞き取り調査の質問とその結果

Q	最初に区画整理を行うと聞いたときの印象
A	・地区にとって賢明・不賢明があるが、市のためには仕方ない ・上の命令は、逆かなければならない
Q	区画整理における住民説明会で問題となった点
A	・説明会は、問題のあるところはかなり開かれた ・換地場所、減少率の高さ ・地権者、借地権者、借家人の権利関係（裁判のケース多数あり） ・市の方針は解るが、どこに移されるか不安 ・移分達の利害が、かなり固にあった ・有力者や審議会委員が有利
Q	説明会において市の対応における印象
A	・反対していた所は、ゴリ押しが多い
Q	住民の意見は十分反映されたか
A	・住民自体おとしかったもので何も言わなかった ・市に意見を言ったが通らない、従事個人 ・反対しても結局強制的に進められる ・意見事は、換地の時50-60あり、そのうち市長・満知事に行ったのは10件、建設大臣までは2、3件あった ・役所の人が変わるので反映されず
Q	区画整理後の感想
A	・市の個性になった感じだったが、区画整理はやるべきだった ・きれいな街になったが、住む所ではない
Q	区画整理に関する意見
A	・もう少し住民に具体性をもった説明を ・街の発展には悪くないが、十分な補償をするべき ・長期化、減少は仕方ない ・区画整理と同時に街づくりもやるべき

整備することによって、中心市街地として一体的調和のとれた新しい街づくりを目指すこととした。

3 対象地区での聞き取り調査

当時対象地区に住んでいた住民（審議会委員かつ地権者3名・地権者9名・借地権者2名・借家人2名）に対し、聞き取り調査を行い、当時の住民意識、住民参加などの把握を行う。表-1に聞き取り調査における重要な項目の質問及び結果（意見の多かったもの）を示す。

4 仙台駅東第一土地区画整理事業における住民意識と住民参加の検証

（1）区画整理に対する住民の意識

この地区の区画整理の必要性に対する住民の認識は、隣の新寺小路地区の区画整理の経験により、実施前からあったようだが、いざ区画整理を行うとなった時には、「当時いた場所に住めなくて寂しい」、「土地を取られる」というマイナスのイメージも持たれた。しかし、結局、住民は、「市が発展するなら仕方がない」といった妥協的賛成に変わり、また、時代の背景から、反対も賛成もない「お上の命令には従わざるを得ない」という諦めた賛成が、この地区では大半を占めている。

（2）計画策定段階

この地区での計画は、全て市側が策定し、それを住民に公開する方法で、策定段階での住民の意見反映は少ない。それでは、この事業における住民参加の形態はどのようなものであったかという点、住民説明会を除くと、公衆への縦覧・審議会・意見書提出といった法律に基づいた最低限の住民参加しか行われていなかった。説明会の状況も市の人の説明を聞くだけで、説明会の論点も自分達の利害からの「換地と減歩率」の事が多く、不満のある人は、直接、市役所に行って意見を言う形である。そして、市の対応は、反発するものに対しては一方的であったとの批判も聞かれた。このように、この事業における住民参加形態は、行政主導で行われていた。住民間の対立では、「審議会委員への不満、事業者の換地場所の優待、市に協力して良い換地場所をもらった人への妬み」等があった。

（3）事業実施段階

事業実施段階で住民の意見は反映されたかという点、時代が時代なのか「何も言わなかった」が多く、

意見を言った人でも「言っても通らなかった」と、「意見反映はされていない」に終始している。また、住民間の対立は「地権者と借地権者・借家人の裁判になったケースもあった」と言う意見が多かった。

（4）住民運動

このような状況下で、なぜ抵抗型の住民運動にならなかったのか？この時代は、全国においても住民運動が、かなり勃発していた時代であった。この地区でもそのような気運になりかけたようだが、それは次のような原因があげられる。

- ①住民自体がおとなしい ②お上がやるという意識 ③リーダー的存在がいない

とあげられるが、最も大きな原因は、住民の意識の中に「街を良くする」という事が、大きかったからであろう。もとの街の状況は、「スラム街的」で、道路は狭く、袋小路が多く、上下水道もままならぬ所であったのだから。

5 結論

この地区における検証結果として、

- 1 計画策定段階の住民不在の計画
- 2 事業実施段階の関係住民の意見無視
- 3 様々な住民間の対立

が確認できた。住民の不満は、調査結果に現れているが、その割に、抵抗型の住民運動が発生しなかったのは、市にとっては好運であった。しかし、事業自体は予定より延びてしまい、事業結果の印象は「部分的には良い」であった。「時代」という言葉では、片付けたくないが、当時はこれで通っていた。しかし、現在は、これらの問題を解決しなくては区画整理はスムーズに行かない。その例が、現在進行中でこの地域の隣の仙台駅東第二地区（昭和60年決定）で、ここは反対派の住民運動のため、一時計画がストップしていた地域である（現在は仮換地指定中）。このような問題に対処するために、現在、住民が主体的に計画参加する「街づくり」が、かなり行われていて、区画整理に関しても、街づくりと一体となった計画になっているのが現状である。

（ 参 考 文 献 ）

- 1) 林泰義：居住地区計画と住民参加—コミュニティ設計のソフトウェア—、都市問題 第81巻 第2号、pp31-46、1990
- 2) 北原聰：土地区画整理事業における住民参加に関する研究、第一回土木計画学研究発表会講演集、pp22-31、1979
- 3) 仙台市開発局計画部都市計画課編：仙台市都市計画史 pp800-806、1988