

地方幹線道路拡幅事業における計画段階から 実施段階までの住民参加の効果と課題 —石川県河井町横地線・宇ノ気狩鹿野線を事例 として—

高尾 忠志¹・野口 順平²・樋口 明彦³・榎本 碧⁴

- 1 正会員 工修 九州大学大学院工学研究院 (〒819-0395福岡県福岡市西区元岡744番地)
E-mail:takao@doc.kyushu-u.ac.jp
- 2 正会員 工修 (株) オリエンタルコンサルタンツ四国支社(〒760-0023高松市寿町1-3-2)
E-mail:noguchi-jn@oriconsul.co.jp
- 3 正会員 D.Des. 九州大学大学院工学研究院(〒819-0395福岡県福岡市西区元岡744番地)
E-mail:higuchi@doc.kyushu-u.ac.jp
- 4 学生会員 工修 九州大学大学院工学研究院 (〒819-0395福岡県福岡市西区元岡744番地)
E-mail:midori@civil.doc.kyushu-u.ac.jp

地方幹線道路は円滑な事業推進や適切な事業見直しという課題を抱え、広域的交通機能とコミュニティ街路の両方の役割を担う中で、官民協働による地域づくりにつながる整備が求められている。本論文では、二つの事例を比較することで、計画段階から事業実施段階まで一貫して住民参加型で事業を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、地域ニーズに合わせた都市計画決定の再検討や街路と沿道建物の一体的な景観形成が可能となる一方で、不確定な事業スケジュールや参加期間の長期化によって住民のモチベーションの低下や行政担当者の異動による弊害が課題として明らかになった。

Key Words : citizen' participation, widening community street, streetscape

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高い幹線街路であり、交通体系上は主に都道府県道としての役割を担っているが、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(本稿では「地方幹線道路」と呼ぶことにする)。

こうした道路では都市計画決定から長期間が経過し現在も未整備である路線が多い一方で、事業実施段階で既存の都市計画決定内容に対して住民反対に合うケースも存在する¹⁾等、適切な事業の見直しと円滑な事業推進に向けた合意形成の課題を抱えている。また、通過交通の処理を主な事業目的として整備が行われる一方で用地買収による立ち退きや道路が広くなることでの物理的・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を

はらんでいる。地区住民の生活において中心的な役割を担ってきた地方幹線道路の拡幅整備においては、地域住民と行政が協働し、交通の処理機能のみではなく、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求められている。

より規格の高い高規格幹線道路については、構想段階にある全ての事業、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「市民参画型道路計画プロセスのガイドライン」が平成 14 年に国土交通省から示された²⁾。また、小規模な住区内街路整備では国土交通省所管の「コミュニティ・ゾーン形成事業」や「街なみ環境整備事業」等の補助事業が活用される中で住民参加型の街路整備が実施されてきている。地域住民との合意形成による円滑な事業推進、参加を契機としたコミュニティ形成、街路と沿

道建物の一体的な景観形成等を目的とした道路事業における市民参加の取り組みは高規格幹線道路や住区内街路の整備において事例が蓄積されつつある。

しかし、これらの中間に位置し、広域的交通機能とコミュニティ街路の両方の役割を担う地方幹線道路の拡幅整備については、事業の影響が及ぶ範囲が近隣の住民や遠方からの車で利用する者など広く、道路事業の円滑な推進、広域的な地域づくり、コミュニティ形成などの多様な課題に対応した住民参加が行われることが求められ、高規格幹線道路や住区内街路における住民参加の課題を複合的に有していると言える。また、主な事業主体である県行政が市町村に対する許認可業務を主としてきたため住民参加の実績が少なく、どのように住民参加を進めるかについても事業担当者の判断に任されている状況であり、地方幹線道路事業における住民参加の取り組みはまだまだ少数に留まっている。

このような地方幹線道路の拡幅整備における住民参加に関する研究は少数ながら行われてきている。住民参加の段階は①計画段階のみ、②事業実施段階のみ、③計画段階から事業実施段階まで一貫した参加が想定されるが、計画段階のみの住民参加については神奈川県横浜市の恩田元石川線、三重県名張市の赤目滝川線などを事例として取り上げ、住民による計画策定における合意形成に向けた手法に関する研究が行われている³⁾。事業実施段階からの住民参加については厳原町大町通りと前原市停車場線を事例として、地域の歴史や背景を踏まえた街路デザインの実現、住民の話し合いによる合意形成、道路事業範囲外への事業効果の波及といったことが効果として明らかにされている⁴⁾。しかし、前述のような地方幹線道路の拡幅整備が抱える課題の解決を目的として、計画段階から実施段階までを一貫して住民参加形式で事業を進めた事例に関する研究は管見の限り見受けられない。

そこで本研究では、実際に計画段階から実施段階まで一貫して住民参加を実施した地方幹線道路拡幅事業の事例を取り上げ、これを比較分析することにより住民参加の意義とあり方を明らかにすることを目的とする。

2. 研究の進め方

(1) 対象事例の選定

予備調査として、全国 47 都道府県の都市計画関係、道路関係課を対象に、都市計画道路整備事業に際して計画段階から実施段階まで一貫して住民参加を行う都道府県独自の制度的取り組みの有無について電話によるヒアリング調査を行った。その結果、都道府県の公共事業における住民参加を推進する制度としては、兵庫県の「コ

ミュニケーション型県土づくり事業」、徳島県の「地域とつくる土木モデル事業」、三重県の「住民参加型まちづくり事業」等の回答が得られたが、本研究で対象としている都市計画道路整備事業における計画段階から実施段階までの一貫した住民参加の推進を制度的枠組みとして位置づけていたのは、石川県の「都市ルネッサンス石川・都心軸整備事業」（以下、都市ルネッサンス事業）と「街なか再生・目抜き通り整備事業」（以下、街なか再生事業）のみという結果が得られた。対象を都道府県としたのは、本稿で研究対象としている地方幹線道路は都道府県が道路管理者であることが多いためである。

石川県では従来の道路整備への反省から、中心市街地活性化の起爆剤として、街路の整備に合わせてまちなみを一体的に整備することにより、沿道商店街の賑わいを図ることを目的として、平成 8 年度から都市ルネッサンス事業を、平成 10 年度から街なか再生事業を実施している。都市ルネッサンス事業では市、街なか再生事業では町村にある県道を対象として拡幅整備が行われる。このように対象街路の位置する市町村の規模は異なるが、図-1 に示す事業フローは共通しており、制度としては同じものである。この事業の特徴としては、①地域住民の街路整備やまちづくりに対する熱意がある場合に限り実施する、②まちづくり協議会を設置し、まちづくりの基本コンセプトや道路構造等に関する検討から開始する、③必要に応じて都市計画決定の変更を行うことができる、④事業実施段階において住民と県の役割が示されている、が挙げられる。なお、両事業の採択に際して道路整備の事業化は前提となっていないため、検討は予算化のスケジュールと調整して進めて行くこととなる。

現在、都市ルネッサンス事業と街なか再生事業では、11 事例が実施されている。これらのうち、河川や橋梁、バスターミナル跡地利用などについて同時に検討を行っている事例や、事業以前から独自に景観ガイドラインを

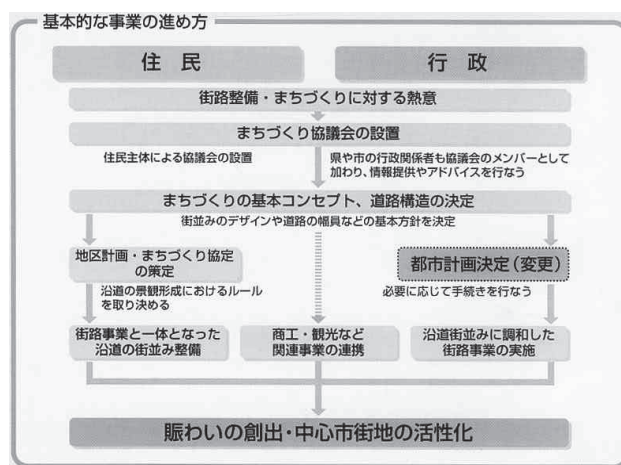


図-1 都市ルネッサンス事業・街なか再生事業のフロー⁵⁾

表-1 河井町横地線と宇ノ気狩鹿野線の事業概要

計画道路名	都市計画道路 3.4.6 河井町横地線	都市計画道路 3.5.3 宇ノ気狩鹿野線
都市計画決定年月日	①当初 昭和 14 年 5 月 18 日 ②変更 平成 10 年 3 月 10 日 ③変更 平成 13 年 5 月 29 日	①当初 昭和 42 年 12 月 5 日 ②変更 平成 57 年 10 月 19 日 ③変更 平成 11 年 1 月 26 日
決定・変更内容	①既存幅員 7m→計画幅員 11m ②計画幅員 11m→計画幅員 14m ③駅前交差点の幅員変更 (16m→17m)	①既存幅員 6m→計画幅員 14m ②名称変更 (2.3.2→3.5.3) 延長変更 (L=980m→1470m) ③県道 59 号交差点 右折レーン設置
幅員構成	W=14m (車道 3.0, 歩道 2.5m, 路側帯 1.5m) ×2	W=14m (車道 3.0, 歩道 2.5m, 路側帯 1.5m) ×2
総延長	L=300m (I 期区間)	L=220m (I 期区間)
道路規格	第 4 種第 2 級	第 4 種第 3 級
設計速度	40km/h	40km/h
交通量	9,400 台/日	2,200 台/日
事業時期	平成 8 年～平成 17 年 (I 期区間)	平成 9 年～平成 18 年 (I 期区間)

表-2 ヒアリング対象者 (敬称略, 役職は調査時のもの)

	氏名	役職
河井町横地線	住民	板谷 七海雄 まちづくり協議会 会長
		塩安 愛子 沿線地権者 商店街組織専務理事
		九内 一也 株式会社 まちづくり輪島(TMO) 業務責任者
	地元建築家	高木 信治 まちなみづくり部会 部会長
	石川県 奥能登土木	林 崇 道路建設課 都市施設系/現事業担当者
	輪島市	前川 康弘 輪島市建設部都市整備課 都市計画係長 稲木 強 輪島市産業部 商工業課 商工係長
	コンサルタント	米田 亮 計画情報研究所
宇ノ気狩鹿野線	住民	鉢野 みち子 宇ノ気地区まちづくり推進部会 会長
	地元建築業	澤野 利春 まちなみ審査部会 会長
	石川県 県央土木	森 裕人 都市施設課 主幹兼都市施設第二係長
	かまき市	折坂 瑞代 都市施設課 主任技師/現事業担当
		上野 年紹 かまき市役所 市民部 (兼沿線地権者)
	コンサルタント	南 雅 日本海コンサルタント
	石川県	中村 博昭 土木部都市計画課 街路交通グループ 専門員

策定している事例を除き、事業規模が類似している事例を選定し、河井町横地線（輪島市）と宇ノ気狩鹿野線（宇ノ気町、現在は合併してかほく市）の 2 事業を対象事例とした。輪島市は観光地、旧宇ノ気町は金沢市のベッドタウンとして町の性格や規模は異なるものの、河井町横地線は元能登鉄道輪島駅前に、宇ノ気狩鹿野線は JR 宇野気駅前に位置し、沿道に商店街を形成しており、表-1 に示すように幅員規模や事業延長、事業期間が類似している。

(2) 研究の方法

本研究では、河井町横地線と宇ノ気狩鹿野線の両事例に関するこれまでの経緯の記録資料^{6)~8)}、住民・行政・コンサルタント等の事業関係者に対して行ったヒアリング調査結果をもとに、2 事例の間に認められる住民参加の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行った。調査期間は平成 18 年 8 月から平成 18 年 12 月までである。ヒアリングを行った事業関係者を表-2 に示す。

3. 各事業の経緯

(1) 河井町横地線の住民参加の経緯

輪島市は人口 3.3 万人、石川県能登半島の北端に位置しており、漆器「輪島塗」と朝市で全国的に有名な街である。しかし、バブル崩壊後は観光客数が落ち込み、主要産業である漆器業でも、売上高は平成 2 年の 152 億円から平成 6 年には 115 億円と落ち込んだ。

同市の中心部を南北に走る河井町横地線は、写真-1 に示すように、沿道の両脇には馬場崎商店会が形成されており、整備以前は総幅員が 6～7m の歩道がない 2 車線道路であった。能登鉄道輪島駅前と港との間に形成された商店街である。昭和 14 年に都市計画決定されて以来道路拡幅事業が実施されることはなかったが、モータリゼーションによる自動車交通量増加への対応、特に積雪時における安全な歩行者空間の確保のため、拡幅整備の必要性が住民、行政共に認識されていた。現在、写真-2 に示すように I 期区間は幅員 14m に拡幅整備が完了している。

河井町横地線の事業経緯と住民参加の検討体制を表-3 に示す。石川県の都市ルネッサンス事業の制度設立に伴い、県下 8 市を対象に事業の可能性調査が行われた。この時、当時の石川県奥能登土木事務所の事業担当者は輪島市の地域住民、市役所からまちづくりに関して熱意を持った 7 人を集め、事前にワーキングを行った。この際、事業の必要性、事業を進めるための地元組織のあり方、検討スケジュール等について議論が行われ、同時にまちづくりに関する勉強会も行われた。さらに、街路整備を契機としたまちづくりの先進事例として、滋賀県の彦根市、近江八幡市、長浜市の視察が行われている。このような地元の積極的な活動を受け、平成 8 年度には都市ルネッサンス事業の採択が決定された。

整備内容の検討にあたり「輪島・都市ルネッサンスまちづくり協議会（以下、まちづくり協議会）」が設立さ

れた。参加者は学識者，専門家，輪島で以前からまちづくり活動を行っていた地域住民，沿道地権者代表，石川県と輪島市の行政担当者からなる 36 人である。さらに，具体的な事項を検討する機関として「輪島・都市ルネサンスまちづくりワーキング（以下，ワーキング）」が設置され，メンバーは事前に集められた 7 人を中心に市内の商店街の代表，町内会長など，対象道路の地権者以外の地域住民も参加し 17 人で構成された。

ワーキングは月 1 回程度開催され，先進地視察やまちづくりに関する勉強会から始められ，その上で参加者同士が自由に意見交換を行う中で輪島市中心部の現況と対象地区周辺の問題点抽出が行われた。ここで，地域の課題として，対象道路で地域住民，観光客が快適に買い物ができる環境整備，通過型観光から滞在型観光への転換，商店街全体の活性化の 3 点が挙げられた。これに対応して対象道路周辺をどのように整備するかについてワーキングで検討し，さらにまちづくり協議会で意見交換を行って「活性化軸整備構想図」が策定された。具体的な施策の内容は，①対象道路の計画幅員を 11m から 14m に計画変更し，両側建物を 1m セットバックすることで歩行空間を充実させる，②拡幅・建替えに併せ輪島らしい街並みを創出する，③核施設の整備や路地の形成，ポケットパークの整備などにより複合的な活性化を目指す，の 3 点である。これらの検討結果は，地元全員説明会において沿道住民に対する説明が行われたが，それに加えてワーキングメンバーであった町内会長や行政担当者等が個別に説明をしてまわった。

河井町横地線の整備区間は計画幅員が 16m と 11m の異なる 2 つの区間から構成されていた。これは計画当時能登鉄道輪島駅から朝市までの誘導ルートとして河井町横地線の一部が含まれていたためである。しかし，このルートは住宅密集地を貫通していたため道路整備は難航し，新たに朝市までのルートとして河井町横地線の全区間を設定することとなり，全区間で 16m の幅員が必要であるという結論に至った。しかし，拡幅後の幅員が広がることにより立ち退きを余儀なくされる沿道住民が増加し商店街の活力の低下が懸念されたため，拡幅の必要性和転出抑制を同時に解決する案として幅員は 14m とし沿線住民が 1m のセットバックを行うことにより事実上 16m の幅員を確保する整備方針とした。この際，セットバックした 1m は建蔽率における空地の面積算入とし，道路事業者である石川県が整備・舗装を行い，また輪島市が固定資産税を減免する措置をとった。これらの行政側の措置により住民からの大きな反対もなく，都市計画決定の変更が可能となった。

次に，まちづくり協議会を中心に街並みに関する協定書の策定と運営に取り組んだ。輪島市の建築家を座長と

して「まちなみづくり部会」を設置し，この部会を中心に協定「輪風・まちづくり協定」が作成された。協定の内容は，遵守する事項として前述の 1m のセットバック，尊重する事項として建築様式，地場材の使用，色彩等の項目から構成されている。協定内容については，地域住民，地権者，設計者，工務店などに対して部会のメンバーである町内会長や行政担当者が個別に説明を行った上で，全員を対象とした全体意見交換会において承認された。また，まちなみづくり部会は建替えに関する審査機関としての役割も果たしており，建替えに際して審査を通さないと用地補償交渉，建築確認申請受理がなされないという仕組みとされている。当初は設計者が部会に意見を言われて不快に思うこともあったが，街並みを地域の資産として形成していこうという考えのもと粘り強く審査とアドバイスが続けられた。また，奥能登土木事務所が地権者へ個別の説明を行ったり，審査にあたって事前に設計者と相談したことなどにより，双方が納得の行く形で建替えが行われている。結果として図-2 に示すように，現在に至るまで建替えの必要がなかった 3 件（図-2 の「※」に該当）のうち 2 件を除く全ての建替えが協定を守られた上で行われている。

さらに，住民主体のソフト事業を行うことにより地域の活性化を伴う道路事業を行いたいと考えていたまちづくり協議会は，まちづくり協議会での決定事項について地権者の合意を得るための場として「地元連絡会議」を



写真-1 拡幅前の河井町横地線（石川県提供）



写真-2 拡幅後の河井町横地線（筆者ら撮影）

表-3 河井町横地線の事業経緯と住民参加の検討体制

年度	事業経緯	住民参加の検討体制とプロセス		
H7	県下 8 市都市ルネッサンス事業の可能性調査	【事前ワーキング】 構成：地域住民，市，県 内容：事業の必要性・検討組織のあり方・スケジュールを検討，勉強会・先進事例視察		
H8	都市ルネッサンス事業に採択 11 月：先進事例視察 視察報告会 2 月：地元全員説明会（沿道住民への計画説明）	事前ワーキングメンバーが中心になってまちづくり協議会立ち上げ 【まちづくり協議会】 8 月発足，3 回開催，36 名 構成：学識者，専門家，住民団体代表，地権者，ワーキングメンバー 内容：まちづくりの方向性，都市計画決定の見直し，まちなみ協定の方針，等に関してワーキング案をもとに検討，活性化軸構想図の策定	【ワーキング】 8 月発足，8 回開催，17 名 構成：事前ワーキングメンバー，市内の商店街代表，町内会長，市，県 内容：まちづくり協議会における検討に向けたより具体的な検討，勉強会，先進事例視察	
H9	9 月：輪風・まちづくり協定策定 10 月：全体意見交換会において協定案承認 11 月：起工式 3 月：都市計画決定の変更：計画幅員 11m から 14m に 建替え 6 件完了（モデル店舗含）	【まちなみづくり部会】 5 月発足，4 回開催，14 名 構成：建築家，住民団体代表，市，県 内容：勉強会，建築調査と輪島らしい景観の検討，まちなみづくりコンセプト「輪風」の検討，「輪風・まちづくり協定」案の検討		
H10	建替え 10 件完了	協定締結を受けて審査会を立ち上げ	道路デザインについて は別組織を 立ち上げ	
H11	7 月：建設大臣表彰受賞記念講演 建替え 8 件完了	【まちなみづくり部会】 4 月発足，14 名 H11 年度：8 回開催 H12 年度：5 回開催 H13 年度：4 回開催 H14 年度：3 回開催 構成：H9 年度と同じ 内容：「輪風・まちづくり協定」に従い，沿道建物に対する審査		【地元連絡会議】 8 月発足，2 回開催，34 名 構成：商店街，地権者，県，市，まちづくり協議会メンバー 内容：まちづくり協議会の決定事項に関する地権者の合意形成，商店街活動の活性化に向けた検討
H12	5 月：石川県知事視察 建替え完了 10 件			
H13	7 月：語馬処オープン（建替えられた建物を商店街が借り受けていちいち会の活動拠点として活用） 建替え 8 件完了		【まちなみ景観部会】 8 月発足，4 回開催 構成：まちなみづくり部会のメンバー中心 内容：道路デザインのコンセプト，舗装の色彩・パターン，街灯やフットライトデザイン，等の検討	
H14	12 月：歩道の一部区間完成 輪風のまちづくりを考える女性フォーラム in 輪島 街路灯・フットライト整備 建替え 4 件完了			【いちいち会】 H11 年 11 月地元連絡会議から改名 H11 年度：5 回開催 H12 年度：14 回開催 H13 年度：13 回開催 H14 年度以降も活動を継続 内容：イベント企画，ロゴマーク作成，商店会会員憲章の策定，等
H15	5 月：語馬処オープン（市が整備し、名前を引き継いだ） 建替え 2 件完了			
H16	建替え 8 件完了			
H17	I 期区間整備完了			

設置した。事業開始当時の商店街活動は、町内会活動と一緒に運営されている形式的なもので商店街活性化を目的とした活動はほぼ休止状態だった。その上で、まちづくり協議会に参加した地権者を中心に議論を行い、本事業をきっかけとして商店街活性化に向けたまちづくりに関する勉強会やイベント企画について議論する場として「いちいち会」と名称も変更された。活動のテーマを「手づくりで皆が楽しく取り組むまちづくり」として、住民自らが四季を感じる飾り付け、イベントの企画、ロゴマークの作成、馬場崎商店会会員憲章の策定が行われている。

また、輪島市では平成 10 年度に都市計画マスタープランの策定、平成 11 年度に中心市街地活性化基本計画の策定を行っている。この策定にはまちづくり協議会のメンバーも携わっており、市と住民の連携が広がっている。この中の「一商店街一拠点事業」の一貫として、輪島市が対象道路で空地となっていた土地を市が買い取り「語馬処（かたりましょ）」を整備した。語馬処はそれまで商店街の空き店舗や青少年ホームで活動していたいちいち会の新たな活動拠点として利用されている。さらに輪島市内のその他の商店街においても、街なみ環境整備事業、賑わいのみちづくり事業（輪島市単独事業）、まちづくり交付金事業を行うなど、輪島市の中心市街地全体の整備へと展開が見られる。

(2) 宇ノ気狩鹿野線の住民参加の経緯

旧宇ノ気町は人口 1.6 万人、能登半島のほぼ中央に位置している。県庁所在地である金沢市の 20km 圏であり、JR 七尾線、能登有料道路の白尾 IC が位置するなど交通の便も良く、ベッドタウンとしての性格が強い。平成 16 年 3 月には隣接する七塚町、高松町と合併してかほく市となり、人口は 3.5 万人となった。

旧宇ノ気町の中心部を走る宇ノ気狩鹿野線は、写真-3 に示すように、総幅員 6m で歩道のない 2 車線道路である。もともと JR 宇野気駅前に形成された商店街だったが、現在では商店の数も減り住商が混在する路線である。宇ノ気小学校の通学路にも指定されていることや、JR 宇野気駅へのアクセスルートとなることから、以前より地域住民からは歩行者の安全確保のための拡幅が望まれていたため何度か整備実施の検討がなされたが、そのたびに見送られていた。その後、3 町の合併が現実味を帯びてきたことに伴って、新市にふさわしい道路網整備が計画され、平成 9 年度から事業計画が検討されることとなった。調査時には写真-4 のように I 期区間で幅員 14m に拡幅する整備が行われていた。

宇ノ気狩鹿野線の事業経緯と住民参加の検討体制を表-4 に示す。宇ノ気狩鹿野線では事業担当者の発案で、

計画段階から実施段階までの住民参加を行い事業を進めることとなった。そこで、地区住民、商店主等の自発的なまちづくり活動による中心市街地活性化を目指し、石川県津幡土木事務所（現在は再編され石川県県央土木総合事務所）が地域住民を中心に協議会への参加を募り「宇ノ気狩鹿野沿道まちづくり協議会（以下、まちづくり協議会）」が設置された。また、計画対象地区の住民への報告・説明、合意形成を図る組織として「宇ノ気狩鹿野線沿道まちづくりワーキンググループ会議（以下、ワーキング）」や「宇野気地区まちづくり推進検討部会（以下、検討部会）」が、これも地権者を中心として設けられた。結果的には、検討部会は案の検討、提示などワーキング組織の役割も兼ねる中心的な組織となり、まちづくり協議会は実質的には報告が行われる組織となった。

事業開始初年度はワーキングは月 1 回程度開催され、ワークショップ形式により中心市街地の現状の分析と問題点の整理を行い、道路整備に関する住民の意向調査が行われた。これらの調査から、まちづくりのテーマを「住み続けることが誇りになるまち」とし、沿道整備の具体的な施策が考案された。その内容は、①対象道路の計画幅員は従来の決定通り 14m とし、両側建物を 1m ずつセットバックすることにより実質 3.5m の歩道幅員を確保する、②拡幅・建替えに併せ特徴的なまちなみ景観を形成する、③ポケットパークを設置する、という 3 点である。これらの検討結果は、まちづくりニュース発行により沿道住民に情報提供されていた。



写真-3 拡幅前の宇ノ気狩鹿野線（石川県提供）



写真-4 拡幅後の宇ノ気狩鹿野線（筆者ら撮影）

表-4 宇ノ気狩鹿野線の事業経緯と住民参加の検討体制

年度	事業経緯	住民参加の検討体制とプロセス	
H9	12月～：まちづくりニュースの発行（1～4号） 2月：先進事例視察	【まちづくり協議会】 11月発足，21名 H9年度：2回開催 H10年度：3回開催 構成：町都市開発審議会代表，住民団体代表，沿道地権者代表，まちづくり推進検討部会会長，町，県 内容：まちづくりワーキングやまちづくり推進検討部会において検討された計画内容に関する審議	【ワーキング】 11月発足，28名 H9年度：5回開催 H10年度：6回開催 構成：沿道地権者代表，住民有志，町，県，コンサルタント 内容：WS形式によるまちづくりの課題と方向性の検討，道路整備・土地利用・各施設・商店街活性化策・まちづくり計画の骨子等
H10	6月：道路幅員構成の決定 街並み形成ガイドライン策定 6月～：まちづくりニュースの発行（5～16号） 3月：まちづくり基本計画策定		【検討部会】 12月発足，15名，4回開催 構成：沿道地権者代表 内容：まちづくりの方針，街並み形成ガイドラインの素案，多目的広場・小公園の整備方針，道路デザイン案，等に関する検討
H11	1月：都市計画決定の変更：交差点部の右折レーン設置		
H12	建替え5件完了：うちガイドラインに即していない建物1件		
H13		－協議会活動の休止－	活動再開
H14	石川県による街なか再生事業の対象路線選定調査 建替え完了5件：うちガイドラインに即していない建物5件	【まちづくり協議会】 3月発足，1回開催 構成：H10年度までと同様 内容：年度活動報告，意見交換	【検討部会】 6月発足，31名 H14年度：5回開催 H15年度：4回開催 H16年度：11回開催 H17年度：5回開催 構成：沿道地権者 内容：合併による新市発足に向けたまちづくりコンセプトの見直し，まちづくり協定書の内容と運営体制の見直し・再締結，H16.12月に建物審査（1件）
H15	11月：まちづくり協定書再締結 輪島市・七尾市の事例視察 12月：県知事への陳情：事業の早期着工要請 建替え1件完了	【まちなみ検討委員会】 9月発足，6回開催 構成：建築家，学識者，沿道地権者代表 内容：H15.10月に建物審査（1件），道路デザインの検討	
H16	街なか再生事業に採択 7月：地区住民説明会開催 7月～：まちづくりニュース発行（1～2号） 8月：宇野気地区まち育てワークショップ開催（参加33名） 9月：事業PR看板の設置 建替え4件完了：うちガイドラインに即していない建物1件	まちなみ検討委員会のメンバーを中心に審査部会を立ち上げ 【審査部会】 3月発足，8名 H16年度：2回開催 H17年度：2回開催 構成：建築家，学識者，沿道地権者代表 内容：まちづくり協定書に従い，沿道建物に対する審査	
H17	7月：歩道レリーフの作成 7月～：まちづくりニュース発行（3～4号） 一部歩道区間完成 建替え1件完了		
H18	建替え2件完了 I期区間整備完了		

道路幅員に関して変更はされなかったが、これについても初期の2年間でワーキンググループでの議論や住民アンケートなどを行うことで都市計画決定内容の再検討を行い、14mの幅員とすることが決定されている。また、次年度には主要幹線道路高松・津幡線との交差点部分（Ⅱ期区間に含まれており現在は未整備）において、既存の都市計画決定にある2車線道路では、見通しが悪く危険であるという声が住民から多く挙げられたため、この時点で計画変更を行い、新たに右折レーンを設置、歩道の隅切り部分を大きくすることが決定されている。

さらに平成10年度には、検討部会においてまちなみ形成に関する取り決めである「街並み形成ガイドライン」の作成が行われた。ガイドラインの内容は輪島市とはほぼ同様で、遵守する項目として1mのセットバック、尊重する項目として屋根の形式や色彩、広告物に関するものである。また、ガイドラインの運営体制としては、実質的に検討部会が審査機関の役割を果たしており、ここでも審査が完了した上で建築確認申請を受理するという仕組みが設けられた。このような2年間の議論をもとに宇ノ気狩鹿野線に関する整備計画が取りまとめられ、パンフレットの作成、ニュースレターの発行により住民に対しても周知が行われた。

平成11年度以降はこれらの検討をもとに拡幅整備を進めていくこととなった。しかし、これまでほとんど行政主導の呼びかけや議論の進行で活動してきた協議会や検討部会は、県や町からの呼びかけが弱くなるにつれて休止状態となってしまふ。唯一建替えに関して審査を行う検討部会に関しても住民からの反発があった。さらに、ガイドラインを作成したメンバーがこれに反した建替えを行うなど、ガイドラインは有効に機能しなかった。また、審査を行う面々にも「毎回全員が集まる必要はないのではないか」という不満の声があがるなど、次第にガイドラインの効力は衰えていった。最終的には津幡土木事務所で一応の審査を行いつつ、建築確認申請を受理する体制となったが、ガイドライン策定に参加していない職員もいたため審査は厳密に行われなくなった。この結果として図-3のように全18件中7件は協定に即していない建替えとなっている。同時に用地買収を行う段階で、石川県のコスト縮減の影響を受けて平成11年以降用地補償交渉が難航し、当初説明していたスケジュール通りに事業が進まなかった。宇ノ気狩鹿野線では以前にも何度か道路拡幅整備が行われる計画があったが、その度に実施に至らなかったことから元々住民には行政に対する不信感があったことも要因となり、なかなか進まない整備に住民の不満はますます強まった。このため、月に約1回の頻度で行われてきた検討部会はほとんど行われなくなり、このような状態が平成14年度まで続いていた。

平成14年度末に石川県都市計画課が新規に都市ルネッサンス事業、街なか再生事業の対象路線を選定する調査を行った。その調査に際して新しく着任した石川県県央土木事務所の事業担当者が、これまでの検討成果を住民の熱意として評価しそれを推進すべく働きかけを行った結果、まちづくりの方針やガイドラインの内容と運営についての見直しを含め、まちづくり協議会や検討部会の活動を再開させることとなった。しかし、当時は住民の行政に対する不信感が大きかったために協議会再開時にもなかなか参加者が集まらず、事業担当者や事務局であるコンサルタントが苦勞して住民と交渉しなければならなかった。ここでは、何のために街並みに関するルールを設定するのかを改めて議論した上で、協定として再度策定が行われた。また、平成16年には審査機関として新たに「宇野気地区まちなみ審査部会（以下、審査部会）」が設けられ、建築業を営む住民を部会長として、これ以降の建替えの審査が行われている。さらに、活動や協定に対する住民の認知度が低いという問題に対処するために、まちづくりニュースの発行やホームページの開設、事業の情報を掲載したPR看板の設置を実施している。しかし、このような活動にも関わらず住民の主体的な活動は行われなかった。このことに危機感を抱いていた石川県の事業担当者は、延藤安弘氏（NPO法人まちの縁側育み隊代表）によるまち育てワークショップの開催や、輪島市、七尾市といった他の都市ルネッサンスの事例への視察を行った。この上で、担当者やコンサルタントからは平成18年度のⅠ期区間の完成を契機に道路完成イベントが提案され、この運営を住民が担うよう促されている。このように、現在でも住民による主体的な活動は十分に行われていない状況である。

4. 計画段階から実施段階までの住民参加の効果と課題

(1) 地域ニーズに合わせた都市計画決定の再検討

市街地内の都市計画道路は都市計画決定されたまま長期間事業未着手となっている場合が多く、また都市計画決定当時には自動車交通を中心とした検討が行われているのが一般的であり、まちづくりや景観形成に対する関心が高まっている現代のニーズに答えられずに、都市計画決定の見直しが必要である場合も少なくない。本稿で対象とした2事例でも事業当初の都市計画決定は河井町横地線で昭和14年、宇ノ気狩鹿野線で昭和57年であった。

両事例ではまず地域の課題整理を行い、これを解決するためのまちづくりのコンセプトを設定することから議

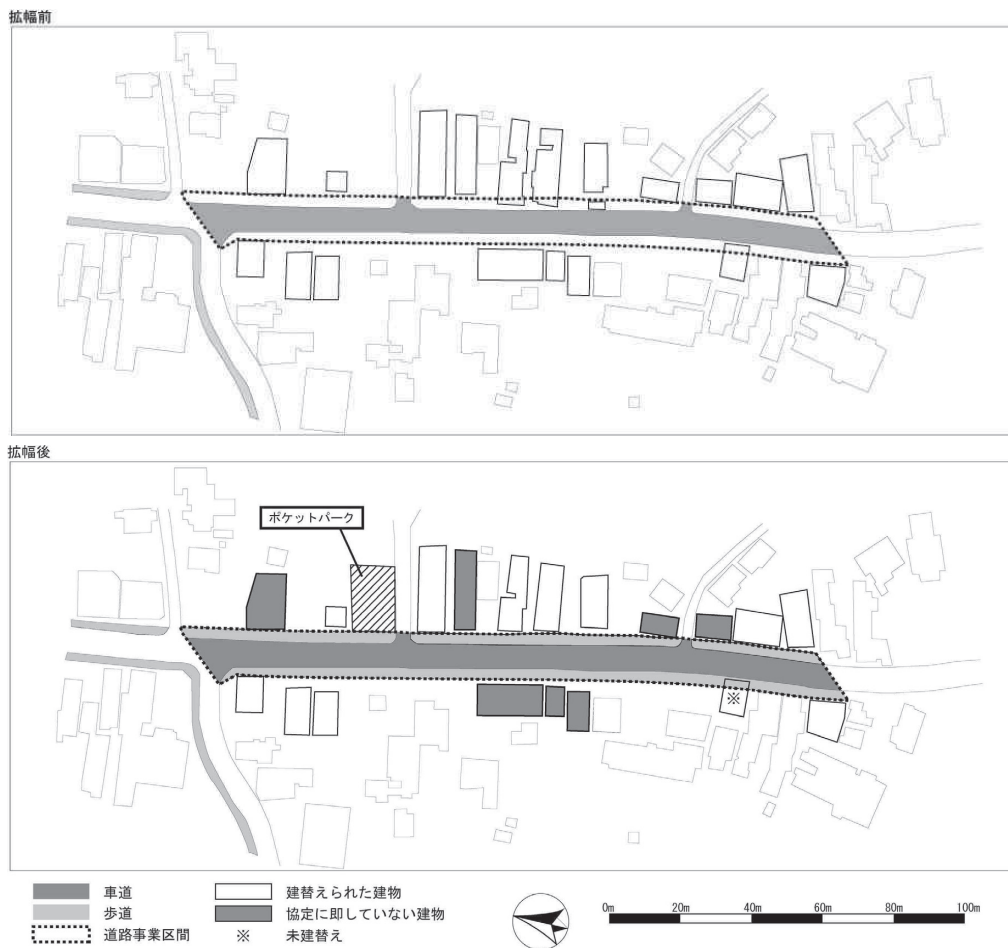
図-2

河井町横地線
 拡幅前・拡幅後の状況



図-3

宇ノ気狩鹿野線
 拡幅前・拡幅後の状況



論されている。さらにこれを踏まえて、地域における対象道路の位置づけや役割の再確認を行い、利用者の立場からの線形の見直しを行っている。河井町横地線では通常部の計画幅員を 11m から 14m に変更している。また宇ノ気狩鹿野線でも、通常部の幅員について当初の計画を再確認し、さらに対象道路の交差点部に右折レーンを新たに設置するという都市計画決定の変更を行っている。

事業実施段階からの住民参加では、住民参加が開始された時点で既に用地買収が始まっていることが多く、都市計画決定の見直しは困難である。両事例において都市計画決定の再検討が可能であったのは、県が都市計画決定の変更を前提として計画段階からの住民参加を行っていたことによる。両事例に見られるような地域ニーズに合わせた都市計画決定の見直しは、計画段階から住民参加を行い、まちづくりの視点から検討を進めてきたことによって実現が可能となったと考えられる。

(2) 街路と沿道建物の一体的な景観形成

街路の拡幅整備においては、通常沿道地権者が相互の話し合いをせずに建替えを行うため、統一性のない街並みが形成されることが多い。この点について、実施段階からの住民参加の場合では、用地補償や建替えが既に行われている場合が一般的であり、沿道建物の景観形成を目的として協定を策定しても対象となる建物は限定される。さらに協定に即していない建替えが既に行われている影響で、その後も協定を守った建替えは行われにくいと考えられる。

河井町横地線の事例では、中心市街地活性化の観点から地域の特徴を表現するものとして街並みの景観形成を行うという方向性が明確に示されており、この実現に向けて建替えが行われる以前に「輪風・まちづくり協定」を策定している。これは誓約書などを作成していない自主協定であるが、建替えに対する審査機関が設けられており、河井町横地線では建替えが必要なかった 3 件（図-2 の「※」に該当）のうち 2 件を除く全ての沿道建物が協定に従って建替えられた。最初の建替えが行われる前に街並みに関するルール策定や運営体制を整えることが実施段階からの住民参加では困難であるが、計画段階から住民参加を行うことにより可能となったと言える。

しかし宇ノ気狩鹿野線の事例では、河井町横地線とほぼ同じ内容のルールを自主協定として策定し、審査機関の承認を得ないと建築確認申請受理を行わないと言った河井町横地線とほぼ同様の運用方法をとったにもかかわらず、図-3 に示すように約 4 割が協定に即していない建替えとなっている。観光地である輪島市と商住が混合している旧宇ノ気町とでは、地域の衰退に対する危機感

や商店街としての結束の違いにより、結果として街並みに対するルールを守る意識に差があったことも原因として考えられるが、街並み形成プロセスと運営体制に関して以下の 3 つの相違点が指摘できる。

第一点として、モデル的建替えの影響が挙げられる。河井町横地線では、最初の建替えをモデル店舗と位置づけ、協定に従った建替えが行われたことで他の地権者が建替えを行う際に参考となるイメージが提示され、その後も協定に従った建替えが続いた。これに対し、宇ノ気狩鹿野線では建替えが開始した平成 12 年度には住民活動が停止状態にあり 5 件の建替えのうち 1 件が協定に即しておらず、活動が再開した平成 14 年度にも 5 件全てが、平成 16 年度にも 1 件が協定に即していない建替えが行われた。

第二点に、協定内容と運営方法の周知が挙げられる。宇ノ気狩鹿野線では、協定策定後に地権者に対する説明会が行われた。これに対して河井町横地線では地権者に加えて建築業者、施工業者に対しても説明会を行い、さらに建替えに先立って行政担当者が協定の内容や審査の仕組みについて個別に説明を行っている。このようにルールに関する周知の徹底について違いがあり、特に個別説明については、自主的に行っている奥能登土木事務所の担当者もその重要性を指摘している。

最後に、審査機関への建築家の参加が挙げられる。河井町横地線では協定策定時から地元建築家が参加し、引き続き審査機関の部会長もつとめており、ルール策定の目的や必要性について、専門的立場からの説明や審査方法の提案を行っており、協定運営の上で大きな役割を担っていたことがヒアリングからわかっている。これに対し宇ノ気狩鹿野線では、活動が実質的に再開される平成 15 年度まで建築家が不在の状態で審査が行われており、建築家が審査に参加する前後での協定に即した建物が 11 件中 5 件に対し 7 件中 6 件と結果に違いが見られる。

自主協定の運営のあり方に関しては、石川県でも事例から模索している段階にあり、はっきりとした方針は決まっていない。今回取り上げた 2 事例は自主協定という形をとっており、技術的には条例や地区計画など実効性の高いルールとすることが可能であるが、事業推進に向けた限られた時間の中での合意形成は容易ではない。自主協定による街並み形成を推進するためには、協定内容の周知を全体説明会のみでなく個別にも行うこと、協定の策定から審査を通じて専門家を参加させることが重要であり、その上で初期の建替えを協定に即したものとしその後の建替えの範とすることが効果的であると考えられる。

(3) 不確定な事業化および事業実施スケジュール

事業実施段階での住民参加が事業認可後に行われるのに対し、計画段階からの住民参加では事業化自体が不確定な段階で議論を進めることになる。本稿で対象とした2事例では、事業化が正式に決定してはいないものの、行政側が事業化を確約した状況で住民参加が開始されていたが、事業スケジュールについては不確定のまま議論が進められた。

宇ノ気狩鹿野線では、計画段階で事業担当者が予算化の見込みとして参加住民に説明していた事業スケジュール通りに事業が進行できず整備の進捗が遅れたため、事業開始から事業の最初の成果としての建替えが行われるまで4年を要した。期待されていた具体的な成果が見られないまま参加プロセスが長期化したことによって、その間に3年目から住民と行政の間に不信感が生まれ、住民のモチベーションが低下し、協議会活動が休止することとなった。一方、河井町横地線では、事業開始2年目には最初の建替えが行われており、その後も商店街活動や県知事視察などのイベント、語馬処の整備など、連続的に事業に関する成果が見られた結果、参加住民のモチベーションの低下は起こらなかった。

事業化もしくは事業スケジュールが不確定で、事業進捗に見通しが立たない状況で、住民参加期間が長期に渡ると参加住民のモチベーションの低下が大きな課題となる。参加住民のモチベーションを維持していくためには、河井町横地線に見られるように小さくても成果を見せて、参加住民に実現化を実感させることが重要である。

(4) 住民参加期間の長期化

計画段階から実施段階までの住民参加を行う場合、実施段階からの住民参加や計画段階のみの住民参加よりも参加期間が長期化する。本稿で対象とした2事例では、河井町横地線が事前ワーキング発足から整備完了まで11年間、宇ノ気狩鹿野線がまちづくり協議会発足から整備完了まで10年を要している。参加期間の長期化により(1)や(2)で挙げたような点の検討や取り組みに関する十分な時間が確保できる一方で、以下のような課題も生じている。

一般に行政機関では2年程度で人事異動が行われるため、参加期間が長期にわたると事業担当者が交代する回数も多くなる。本稿で対象とした2事例では、河井町横地線で6回、宇ノ気狩鹿野線で5回事業担当者が交代している。

両事例では事業担当者は過去の経緯について継続して参加しているコンサルタントに尋ねる場面も見られ、必ずしも十分な引継ぎが行われていないことがヒアリングから明らかになった。また、河井町横地線では事業初期

の段階で、この事業をモデル事業として成功させるために、行政と住民との間でできるだけ早く事業を進める必要があるという理解を共有していた。しかし、事業実施段階の担当者によってはその位置付けを認識しておらず、まちづくり協議会の活動の進め方について議論がかみ合わず、事業の進捗が遅ったことがあった。

長期間住民参加を行う場合、行政の事業担当者が交代する際には、住民参加における議論の流れに関しても十分な引継ぎが行われることが重要である。特に計画段階から実施段階まで住民参加を行う場合には、具体的な整備内容が地域住民のニーズに十分に答えられないことによって参加の意義が形骸化する危険性を持っており、計画段階で議論されたまちづくりのコンセプトや事業の位置づけについて、事業実施段階の行政担当者が十分に理解していることが重要である。

(5) 地域づくりに向けた参加住民の構成

地方幹線道路拡幅事業では参加住民が「地域住民」と「地権者」によって構成され、地方幹線道路拡幅事業に求められる道路事業の円滑な推進、広域的な地域づくり、地域住民の生活空間形成、コミュニティ形成などの多様な課題に対応するためには、これら2種類の住民の参加のプロセスを地域の実情に合わせて調整することが求められる。実施段階からの住民参加に関しては、街路樹の配置等の検討において地権者が各自の家の前の議論に終始する状況が指摘されている⁹⁾。

宇ノ気狩鹿野線では、当初地域住民と地権者で構成されるまちづくり協議会と、その他地権者との連絡機関として地権者で構成される検討部会が設けられた。しかし、その後検討部会はワーキング組織としての役割も兼ねるようになり、検討を行う上で中心的な役割を担うようになった。当初検討部会が建替えに関する審査を行ったが、沿道地権者同士が互いを審査する形となったため、住民同士でのいざこざを避けようとして積極的に意見がでなかったことが、ガイドラインに即さない建物が建設された要因の一つと考えられる。

一方、河井町横地線では、当初のワーキングには地権者は1人も含まれていなかった。その後、事業が進む中で地権者も参加するようになるが、基本的には地域住民を中心として検討がなされている。地権者の集まりは「地元連絡会議」として別に設けられ、後に「いちいち会」として活動している。街並み審査についても、地域住民が中心となって部会を構成していたため、地域づくりを考える立場から審査やアドバイスが行われていた。

地方幹線道路拡幅事業は、住区内街路と異なり、地区内外に住む多くの人が利用する道であり、(1)や(2)で指摘したような地域づくりの観点からの取り組みを進めて

いくことがより重要である。計画段階からの住民参加においても、参加住民を「地権者」に偏らせることなく、地域づくりの観点から意見を述べる「地域住民」を広く参加させる場づくりが重要であると考えられる。

5. おわりに

本研究では、石川県で実施された事例の比較分析を行うことにより、地方幹線道路拡幅事業における計画段階から事業実施段階まで一貫した住民参加の意義や課題を整理した。

地方幹線道路は、地域のメインストリートとしての役割を担い、地域内外の多くの住民が利用する道路であり、地域づくりに寄与する事業効果がより求められる道路と言える。事業実施段階から住民参加を行った場合には、主に道路事業範囲内における具体的なデザインに関する検討が可能であるが、計画段階から実施段階まで一貫した住民参加を行うことによってさらに①地域ニーズに合わせた都市計画決定の再検討、②街路と沿道建物の一体的な景観形成、と言った検討が可能であることが明らかになり、地方幹線道路拡幅事業において計画段階から実施段階まで一貫した住民参加を行っていくことの意義は大きいと考えられる。

しかし、それらの効果をあげていくためには①参加住民のモチベーションを維持するために実現化に向けた成果を参加住民に見せるプログラム、②参加期間が長期化する中で交代する事業担当者の計画レベルの検討事項に対する理解の徹底、③協定内容等の検討事項に関する沿道住民への周知の徹底、④建築審査機関への専門家（建築家）の参加、⑤個別利害に意識が集中しがちな「地権者」のみの意見に偏らず地域づくりの観点から意見を述べる「地域住民」が広く参加できる体制づくり、が重要な課題として挙げられる。

本研究は2事例を対象にした考察にすぎない。このため、今後行われるであろう計画段階から実施段階までの住民参加の事例に関しても分析を行い、より精度の高い考察を行っていく必要がある。

謝辞：本研究の調査において、河井町横地線、宇ノ気狩鹿野線の事業関係者の皆様には多大なご協力を頂きました。この場を借りて厚く謝意を表します。

参考文献

- 1) 大熊久夫：道路整備の合意形成，土木学会誌，vol.84，pp.15-17，1999
- 2) 国土交通省：市民参画型道路計画プロセスのガイドライン，2002
- 3) 鈴木健生他：都市計画決定プロセスにおける住民関与に関する研究～横浜市恩田元石川線のケースについて～，日本建築学会技術報告集第10号，pp.237-240，2000
浦山益郎他：住民参加により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，No.36，pp.553-5558，2001
- 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.22-2，pp.361-370，2005
- 5) 石川県：都市ルネッサンス石川・都心軸整備事業 街なか再生・目抜き道理整備事業パンフレット，2006
- 6) 石川県土木事務所：輪島・都市ルネッサンス 輪風のまちづくり七年のあゆみ，2003
- 7) 輪島・都市ルネッサンス石川まちづくり協議会，石川県輪島土木事務所他：輪島・都市ルネッサンス石川都心軸整備事業策定調査報告書，1997
- 8) 石川県津幡土木事務所：県単道路改良（街路）工事[設計]業務報告書，1999
- 9) 前掲4)，pp.369

（2007.4.13 受付）

The Effect and Problem of Citizen's Participation from Planning to Execution Phase in Widening Community Street - Case Study on Kawaimachiyokochi-sen and Unokekarigano-sen in Ishikawa prefecture -

Tadashi TAKAO, Junpei NOGUCHI, Akihiko HIGUCHI and Midori ENOMOTO

In this paper, the possibility of citizen's participation from planning to execution phase in widening community streets was discussed by comparing two cases: Kawaimachiyokochi street in Wajima city and Unokekarigano street in Unoke town, in Ishikawa prefecture. The merits found include the following: citizen's participation from planning phase enables to review city planning decision which meets the needs of citizen and to give local sense of place to the streetscape of designed street and buildings along the street. Decrease in residents' motivation from long-term participation and uncertainty about project schedule, relocation of project officer were found to be the tackles to overcome in this type of citizen participation planning project.