

住民参加による道路整備基本計画の策定 ～湯檜曾宿リフレッシュ事業におけるとりくみ～

宮下 真紀子¹

¹正会員 工修 八千代エンジニアリング株式会社
(〒161-8575 東京都新宿区西落合二丁目, E-mail:miyashita@yachiyo-eng.co.jp)

水上温泉郷の一つであり、豊かな温泉と谷川岳の景観が特徴的な湯檜曾温泉街の道路整備基本計画の作成において、「ぐんま県土づくり県民参画ガイドライン」の運用モデル事業として取り組んだ。

住民参加によって道路整備を計画するにあたり、まず地域の目標像の明確化やまちづくりの行動メニューの作成を行った上で、地域のニーズに合った道路のあり方を検討した。道路整備の計画でありながら、行政と地域の取り組みが両輪となり、地域の活性化に結びつくことが重視された計画となった。本稿では業務の概要を紹介し、整備計画等に関わる住民参加のプロセスにおいて企画を行う行政担当者やコンサルタント及び住民の持つべき意識について考察する。

キーワード: 住民参加, 道路整備計画, 地域活性化, 温泉街

1. 計画策定の背景

(1)湯檜曾（ゆびそ）宿とは

湯檜曾宿は、群馬県最北端に位置するみなかみ町のほぼ中央にある温泉街である。計画策定路線である国道291号は、利根川の支流である湯檜曾川及び JR 上越線が並行している。また、温泉街を含め、湯吹山と呼ばれる周囲一体は上信越高原国立公園に指定されている。水上温泉郷の一つであり、谷川岳登山道入口に最も近い。温泉街の南端に JR 湯檜曾駅がある。



図-1 湯檜曾位置図（群馬県利根郡みなかみ町）

(2)ぐんま県土づくり県民参画ガイドライン¹⁾

「ぐんま県土づくり県民参画ガイドライン」（以下、ガイドライン）は、地域住民との協働で計画づくりをすることでよりニーズに沿った計画とするとともに、計画の透明性・客観性を高め、地域住民との信頼関係の構築や当事者意識の醸成を目指すための指針として、群馬県及び学識経験者によって平成17年度から検討が進められ、平成20年3月に公表された。概要を以下に示す。

a) 県民参画に取り組むための考え方（ポイント）

- ア. 策定手順とゴールを明確にするとともに、検討のステップごとに検討内容の確定、合意をする。
- イ. 関心の度合いに応じた複数の参画手法を用意する。
- ウ. 適切な情報提供を行い、賛成・反対といった立場だけでなく、事業に関する利害や関心の情報を汲み取る、対話型の参画手法となるよう努める。

b) 業務実施の手順・運用方法

ア. 県民参画の計画（plan）

参画実施のタイミング、決定する内容、利害関係者の整理、参画手法の検討、体制の構築などについて、県民参画進行管理チェックシートに沿って計画する。

イ. 県民参画の実施（do）

相手を察する姿勢、積極的に情報を届け、相手の声を聴く姿勢で取り組む。また、進め方及びスケジュールを共有し、毎回検討結果を確認しながらステップを進める。

ウ. 評価・ストック（see）

業務終了後、簡易な評価を実施するとともに、チェックシート等を用いて経験をストックする。

(3) モデル事業としての道路整備基本計画の策定

湯檜曽地域では、平成14年にまちづくり組織「湯檜曽塾」を発足して以来、群馬県及びみなかみ町より「まちうち再生総合支援事業」として支援を受け、足湯建設や雪像まつりをはじめとした活動を続けてきた。

一方、水上方面より湯檜曽と一の倉沢、谷川岳を結ぶ国道291号は、温泉街の道路幅員が7m程度と狭く歩道も整備されていないうえに、道路構造物の老朽化も進み、寂れた温泉街というイメージを与えている。また冬季には消雪施設から散水し、通行車両による水はねのため路肩の歩行もままならず、沿道家屋では玄関戸の凍結による開閉障害を引き起こすなど不便が多く、地域の観光振興を推進する上での大きな課題となっている。

これらの活動や課題を受け、群馬県沼田土木事務所において平成19年度、国道291号湯檜曽駅より湯檜曽公園間について地域の活性化に寄与する道路整備基本計画の策定を住民参加形式で行うこととなった。策定にあたっては同時期に検討が進められていたガイドライン（たたき台）を運用し、その成果をガイドラインに反映させることとなった。

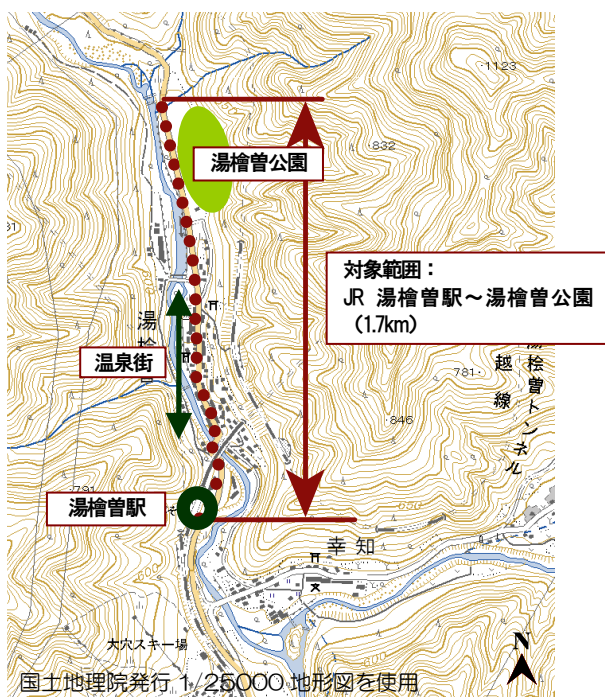


図-2 道路整備基本計画策定対象範囲

2. 計画の概要

住民参加による検討は、3回のワークショップ及びミニシンポジウムにより行った。住民参加の詳細な検討ステップは3章で示すこととし、本章では検討の流れと得られた道路整備に関する共通認識及び具体的な整備イメージを概説する。

(1) 検討の流れ

道路整備基本計画策定に向けた住民参加プロセスにおいては、まず地域の取り組みの視点から「まちづくり計画」を検討し、地域資源の把握・整理及び地域づくりの目標の設定とともに、道路整備に限らない多様な施策メニューの抽出、整理を行った。次に、このメニューから道路整備に関連する施策を抽出し、整備方針及び手法の検討を行った。さらに、整備の実現に向けた課題や取り組むべき事項を整理し、検討成果を「まちづくり計画」（＝道路整備の基本方針）としてとりまとめた。検討の成果を踏まえ、道路整備基本計画を策定、公表した。

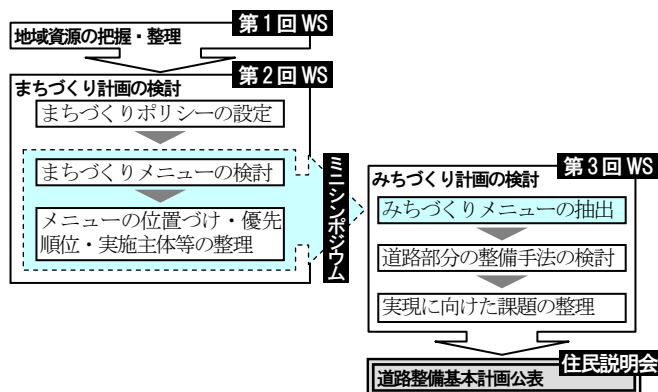


図-3 検討の流れ

(2) 検討成果の概要

a) 道路整備に関する共通認識

道路整備に関する共通認識として、国道及び沿道のまちなみ、沿道空間（空地）、川を挟んで対岸の町道等に関する方針がまとめられた。

表-1 道路整備に関する共通認識

国道291号	老朽化した湯檜曽橋を架け替える。道路の線形・構造は大きく変えず、温泉街部分の消雪施設の無散水化や電線類の視界からの排除等を行い、道路機能と景観の向上を図る。
沿道まちなみ	地区内の建物・店舗などで、訪れる人をもてなすための取り組みの実践を通じて、地域全体として取り組むまちなみ整備のルールを作成する。
沿道空間	廃屋の撤去や空地の活用などに取り組み、訪れる人のための滞留・利用空間及び駐車場、すれ違い時の待避や雪下ろしのための空間等を確保する。
町道ほか	短期的には歩行者のための回遊経路となる整備を目指す。中長期的には国道バイパスとしての改良整備を目指し、災害時等の代替路としての機能や、現国道の一方通行化対応などにより、地区内の円滑な道路交通機能確保を図る。

b) 温泉街部分の道路整備方針

特に温泉街部分の道路及び沿道空間整備について掘り下げた検討を行い、以下の整備方針としてとりまとめた。

- ①歩行者の安全を確保し、人に優しい道とする。
- ②通過する自動車や観光バスに「湯檜曽温泉街」の存在をアピールする。
- ③立ち寄ることのできるにぎわい空間を創出する。

c) 整備手法とイメージ

b)の方針を受け、温泉街部分の整備に関する具体的な手法を定め、イメージパースを作成した。

表-2 温泉街部分の整備に関する共通認識

舗装	脱色アスファルト舗装など、一般のアスファルト舗装との差別化を図る。（道路端部は色を変え、歩行者空間としてのイメージを持たせる）
空地	一部の空地を活用して道路空間を拡張し、大型バス等の待避スペースを確保するとともに、空家を活用したにぎわいスペースを創出。
側溝	スリット側溝＋排雪用グレーチング蓋とし、歩行者空間としての安全性を確保する。
空中	視界からの電線類の排除

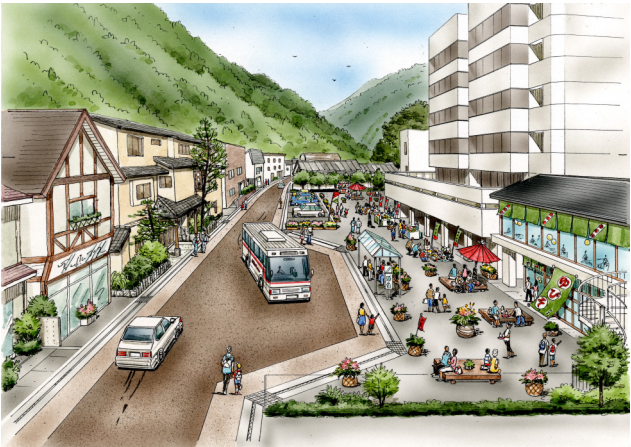


図-4 整備イメージ（廃業した旅館前の空地を活用した場合）

3. 住民参加のプロセス検討

本業務の大きな特徴は、計画策定そのものよりも、住民参加のプロセスに重点を置いていることである。住民参加の企画にあたっては、協働で計画を作成する過程で、参加者の地域づくりに対する当事者意識を醸成することを大きな目的とした。

(1) 県民参画進行管理チェックシートの作成

住民参加のプロセスはガイドラインに基づく「県民参画進行管理チェックシート」（たたき台）（以下チェックシート）に沿って検討した。

チェックシートは、様式に沿って記入していくことで、住民参加を企画する上で必要な情報や、プロジェクトの目的とステップが整理できるものとなっており、主な内容は以下の通りである。

- ・既定計画における当該プロジェクトに関する内容
- ・対象地における過去の検討等の経緯
- ・当該プロジェクトの最終成果
- ・当該プロジェクトで決定すべき内容
- ・決定する内容に沿った検討のステップと手法
- ・検討のステップ毎の、得たい情報・提示する情報・意見を聴く対象
- ・当該プロジェクトにおけるステークホルダー（利害関係者）の状況
- ・検討の体制と役割

(2) 検討の手法と目的の決定

チェックシートに沿って必要な情報を整理し、検討の目的やそれぞれの検討の関連を明確にした上で、住民参加による検討の手法と手順を決定した。

表-3 検討の手法と目的及び対象とする人

手 法	目 的	対象者
アンケート・ヒアリング	対象地域の地域資源及びまちづくりにおける課題抽出の基礎資料 観光客からの対象地域の印象を調査	地域住民 観光客
ワークショップ（3回）	道路の整備方針について行政と地域で共通の認識を持つ 地域活性化の意識を醸成し、道路整備と平行した地域づくりの行動計画を検討する	地域住民 経営者 県・町職員
ミニシンポジウム	専門的、客観的な見地から、地域づくりのヒントを得る 地域づくりに対するモチベーションを高める	地域住民 経営者 県・町職員
ニュースレターの発行	計画検討の発議 住民参加による検討の案内 住民参加による検討の報告	地域住民 県・町職員 企業（JR）等

4. 住民参加の実施

住民参加による検討は平成 19 年 12 月～平成 20 年 3 月にかけて行った。本章では検討の概要を紹介する。

(1) アンケート・ヒアリング

道路整備基本計画作成の基礎資料として、地域住民から地域資源及び道路活用に対する要望やアイデアを抽出するとともに、地域外からみた湯檜曾の認知度・印象等について把握した。

表-4 アンケートの概要

対象者	湯檜曾区内居住者 地区周辺の観光施設を利用する観光客 地区内の宿泊施設を利用する観光客			
日 程	平成 19 年 12 月 26 日（水）～平成 20 年 1 月 7 日（月）			
回収数・回収率		配布数	回収数	回収率
	地域住民	70	41	59%
	周辺観光客	300	57	19%
	現地観光客	450	167	37%
傾 向	・観光客アンケート回答者の3割が湯檜曾に10回以上来たことがあると答えており、リピーターが多い。 ・静かで落ち着いたまちの雰囲気が気に入っている人が多い。 ・地域住民は冬でも歩きやすく、自然や温泉街らしさを感じられるまちにしたいと望んでいる。 ・地域住民は温泉や川等の地域の資源をもっと観光に有効活用すべきと考えている。			

(2) ワークショップ・ミニシンポジウム

ワークショップ・ミニシンポジウムでは、地域の目標像の明確化やまちづくりの実現に向けた行動メニューの作成を行った上で、地域のニーズに合った道路のあり方を検討した。

日時	平成20年1月22日(火) 18:30~20:30
目的	地域資源の再確認→今後の活動への当事者意識の醸成
形式	グループワーキング (2班)
内容	これまでのまちづくり活動と、出されたアイデアの整理 アンケート結果の報告 地域資源マップ作成ワーキング まちづくりポリシーの検討
成果	地域資源マップ・まちづくりポリシーの決定

湯のひそむまち湯檜曾 地域資源マップ

ゆのひそむまち湯檜曾 まちづくりポリシー宣言

湯檜曾のまちの最大の特徴！ ます温泉街の存在を知ってもらおう！ 地域・行政が丸となって PR しよう！

谷川岳の入口「湯檜曾温泉街」の魅力を みんなで伝えよう
大自然に抱かれてゆっくと季節が流れる もてなしのまちをつくらう

湯檜曾の地域資源を活かそう！ 観光客の期待に応えよう！ 地域が主体となって取り組もう！

日時	平成20年2月7日 (木) 18:30~20:30
目的	アイデアの整理→湯檜曾に必要な事業を抽出する 実現に向かって動き出す、という雰囲気づくり
形式	全体討論・シールを使った投票
内容	第1回ワークショップの総括 アイデアの整理・投票 (76→13抽出) 具体案への展開 (5W1H) 地域として取り組むことの意味統一 (投票) 地域としての要望の明確化 (街なみの美化・無散水化)
成果	

まちの魅力を演出する・きれいにする・便利にするアイデア

流石橋と利用を妨げないに配慮し、	4
駐車場・おき道 (馬道・おき道・隣接)	5
湯檜曾公園のトイレを開放	6
沿道の花を飾る	7
湯檜曾橋の架設と現況の橋の有効活用	8
電線・電柱の移設	9
廃墟となった施設の撤去	10
湯気を沸き立てさせて温泉らしさを見せる	11
旧湯檜曾駅を展望台にする	12
地元の花を植える	13
計画の町並みを活用して一歩近代化を図る	14
沿道の空地を活用しての憩い空間の創出/道の駅・道の駅・道の駅	15
良好な眺望を有効に活用して観光バスを誘致	16
まちなみをキレイにする (6000m ² に)	17

選んだアイデア:

まちの町をキレイにする	なぜ
いつ	いつ
何を	一軒、二軒のバスターミナルに行く
どこで	国道の沿道に、バスを待つ場所を
誰が	地元
どのように	バス停 → バスターミナルを

[illegible]

日時	平成20年3月26日(水) 18:30~20:30
目的	道路整備イメージの具体化⇒成果のとりまとめと継続検討の必要性の理解
形式	全体討論・事業所との質疑応答
内容	これまでの検討の総括と課題の整理 道路整備イメージに関する意見交換 実行計画発表会・キャッチコピー投票
成果	道路整備イメージについての共通認識 一連の検討に対する達成感と今後への期待・意気込み



(3) ニュースレターの発行

ニュースレターはアンケートの実施やワークショップの開催を周知し協力を依頼するとともに、毎回の検討内容を報告するツールとして作成し、湯檜曽地区全戸を対象に計7回発行した。



図-5 ニュースレター（表面）

5. 本業務における工夫と効果

本業務の執行における工夫及び考えられる効果を示す。

(1) チェックシートの活用効果

住民参加のプロセスを開始する前にチェックシートを用いて目的やステップを整理したことで、業務執行の早い段階で行政とコンサルタントの間の意識のすり合わせがされ、同じ目標を持って業務にあたることができた。

また実際の業務では、各回のワークショップでの参加者の反応を見て検討方法を柔軟に変えていったが、収集・伝達すべき情報が明確になっていたため、検討を進める上で軸がぶれず、「何のためにやっているのか」を常に意識しながら実施することができた。

(2) ワークショップ手法における工夫と効果

a) 前回の検討のまとめ+αを提示する

ワークショップにおいては各回のはじめに会の目的を

確認すると共に、前回の検討のまとめを説明した。前回のまとめにあたっては、参加者から出された意見を整理するとともに、地域づくりを進めるうえで特に重要な事項や県としての考え方を説明することを心がけた。

限られた機会において効率的に検討を進めるためには、各回での検討を踏まえた行政の考えを明確にし、住民の理解を深めながらリーダーシップをとって検討を進めることが必要であると考えた。

b) ワーキングの方法を変える

対象地域では数年にわたりまちづくりの検討を行っており、「ワークショップは目に見える成果が出ない」という不満も出されていた。こういった「参加疲れ」を防ぐため、グループワーク、投票、全員討論など毎回の検討形式を変え、参加に対する興味を促すとともに、各回ごとに成果が明確に感じられる会にすることを心がけた。

4回のワークショップ及びミニシンポジウムでは対象地域内70世帯から毎回20人程度の参加者が集まり、モチベーションの低下を防ぐことができたと考える。

c) 宿題を出す

限られた機会において効率的に検討を進めることと次の参加への動機付けを意図し、各回のプログラム用紙の余白スペースを用いて簡単な宿題を出した。目に見えた効果が得られたわけではなかったが、会と会の間にも計画について考える機会を設けることができたのではないかと考える。

(3) ニュースレター発行における工夫と効果

a) 表題のデザイン

ニュースレターの作成にあたっては、配付されるたびに意識されるように「谷川岳のふもとのまち」を感じさせる表題デザインを行った。参加者の中には各回のニュースレターをきちんとストックしている人も多く、愛着を持って受け入れられたようであった。

b) 繰り返し説明する

毎回のニュースレター表面において、現在の検討段階を示し、会の目的である「行政と地域で共通認識を持つ」「地域として何ができるか考える」という内容を繰り返し掲載した。

c) ニュースレターの副次的効果

ニュースレターの目的は住民参加による検討の案内と報告であったが、それ以外の副次的効果も得られた。例えば、測量協力の依頼や住民説明会の案内など、計画に関する一連の連絡を一貫したニュースレターとして行うことで、参加者にわかりやすい案内となった。また、成果報告の概要版として機能し、地域住民以外のステークホルダー（ガイドライン検討の場やJR、異動された行政担当者等）への説明用資料として大いに活用された。

6. まとめに代えて

—住民参加の理想像に関する一考察—

本章では、本業務を通じて考えさせられた、特に地域活性化に関する計画等においてワークショップなどの住民参加を企画する行政担当者やコンサルタントが持つべき意識及び参加する地域住民に期待する意識について述べる。

(1) 担当者が持つべき意識

a) 住民参加は目的ではなく手法

住民参加は、公共事業への意見の反映と同時に、参加を通じて住民の当事者意識を醸成することを大目的とするべきであると考ええる。住民参加の手続きを経たことが、地域の同意を得た証明として免罪符かのように扱われることがあるが、当事者意識が醸成された住民と協働で策定した計画ならば、「地域と一緒に考えたのだから後には引けない」と、行政として覚悟を決める場になるのが自然ではないだろうか。住民参加そのものを目的にせず、プロセスの中で何ができるかを考えることが非常に重要である。

b) 要望や提案を掘り下げる

地域からの要望や提案の多くは往々にして実現しにくいものであり、どれだけ伝えても実現しないという経験は参加者のモチベーション低下につながる可能性が高い。

出された要望や提案が実現可能かどうか検討する前に、「意図するところは何か」「本当に必要なことは何か」を住民と一緒に掘り下げるプロセスを経ることが重要である。プロセスの中で計画に対する思いの核心に触れ、参加者にとっても新たな発見となるとともに、行政と住民の共通認識を形成することができる。

c) 人づくりの場にする

地域のニーズを把握することは参加の大きな目的であるが、一方的に話を聴くのではなく、十分な情報提供を意識することが望ましい。

「観光客アンケートの結果」、「他地域の興味深い事例」、「学識経験者によるレクチャー」など、地域づくりに寄与する知識を随時提供することで参加者に興味を持ってもらうことができる。地域づくりに興味を持った継続的な参加者が確保されることで検討の機会が人づくりの機会になり、計画策定後の地域活動の礎となる。

(2) 住民（参加者）に期待する意識

a) 場を最大限に活用する

現在の住民参加においては公募市民等を除けば参加者は自治体等から依頼を受けて参加しており、「お客様」意識でいることが多い。しかし、公共事業における参加

のプロセスには当然のことながら税金が使われており、地域への投資に他ならない。参加者においては、この機会が貴重なチャンスであることに気づき、場を最大限に活用しようという意識を持つことが望まれる。

b) 要望の場ではなく、提案と宣言の場に

地域活性化に関する公共事業においては、地域活動の盛り上がりが事業実施の大義名分となる。住民参加による検討の場は、地域内で同じ目標に向かって取り組むきっかけになる。「これを整備してほしい」という要望を出すだけではなく、事業を位置づける必然性を持たせられるだけの地域の取組を実行する必要性を認識し、住民同士で「〇〇に取り組み、△△の整備を実現する」といった目標を宣言する場になることが望まれる。

c) 与えられる場から、作り出す場に

最初は計画作成のために行政が用意した場であっても、検討を進めていくうちに浮かび上がる継続的な課題について、場を用意されなくても主体的に考えてみたいという意識を持つことが望まれる。

まとめに代えて住民参加の理想像について考察した。本業務は短い検討期間でありながら、住民参加の理想をある程度まで追求することができた点で、大変有意義で示唆に富むものであったと考える。担当者が持つべき意識と住民に期待する意識は表裏一体である。お互いの意識が共鳴したとき、真に意義深く、達成感・満足感の得られる住民参加となるのではないだろうか。

参考文献

- 1) 群馬県県土整備部：「対話と協調を目指す」ぐんま県土づくり県民参画ガイドライン 2008
- 2) 国土交通省：国土交通省所管の公共事業の構想段階における住民参加手続きガイドライン 2003
- 3) 国土交通省：公共事業の構想段階における計画策定プロセスガイドライン 2008