Consensus building among residents for planned road and its method during the opinion adjustment stage is especially important, but can be difficult. In Murakami City, recently the consensus has advanced in the committee among residential representatives, but total consensus among all residents has not been reached. During our research, we found that the promoting factor is Niigata Prefecture declared that widening the road to 16 meters is difficult. In addition, other obstructing factors were that the width of the road was discussed from beginning to end and that there was no consensus building system as a whole for all of the residents. Therefore, the main problem is not being able to discuss the goal image of the city.

Keywords: Planned Road, Consensus Building, Goal Image of the City, Murakami City

1 研究の背景と目的
都市計画道路は、多くは大正から高度経済成長期にかけ当時決定された。人口増加と都市の拡大に伴い、都市間の物流の輸送、車社会への対応など、都市を支える基盤として計画された。つまり多くはその必要上、主に都市の中心地に決定された。また、道路網形成の効率化の為に、ある程度標準化された断面、道路ネットワークパターンが採用される傾向があった。しかし、2006年には早ければ2005年人口がピークに達し、高齢化社会を迎える。それに伴い全国土でコンパクトシティ、成熟した社会へと目標像を転換する動きが出てきた。道路においても景観、環境、高齢化社会への対応など、新たなニーズが発生してきた。従来、市街地の形成や増加する交通量への対応を目的に計画されてきたが、価値観の変化により、景観や歴史的建造物に配慮した道路が重視されるようになった。以上の様々な価値観や社会情勢の変化を背景に、道路計画と現在の都市計画理念との矛盾が表面化、見直しが進められている。一方、歴史的町街地では、道路幅員で歴史的建造物が破壊される事になり、それにより生じる住民対立が課題となっている。文献9の研究において、市街地の形成において目標像の形成に視点を取り入れていている点を区別する。本研究においても近いものと文献9の研究が存在する。一方、対象、①住民意見を基に合意形態の変容、合意形成の阻害要因を明確化している点、②村上市の意見調整過程を分析している点で区別できる。研究の構成として、市街地の意見調整過程を合意形成システム要素である主体、プロセス、結果を明確化し、それぞれの関係を示す図を示し、合意形成の過程を明らかにする。

3 村上市における目標都市像の共有と都市計画道路の見直しに関する合意形成過程
3-1 対象地の概要と調査方法
中心部に計画された道路のうち、上町、大町、小町から
成る中央商店街を通る泉町御蔵町線が上町まで拡幅されており、現在事業化が決定されている大町小町の整備手続きが検討されている。大町は1980年にアーケードを設置する際に、下屋を切り取り各戸で土地を提供し、車道幅8.5mと、両側1.7mの車道がある。小町には車道はなく、車道幅6.5mである。県道であり、16m拡幅する計画である。

調査については、後述する一般公開の委員会で全体を聴取し、議題紙、行政・住民資料等の文献調査、ヒアリング調査を行い、時系列調査を行った。

3-2 時期分類の考え方

意見調整期の時期分類には、文献3の視点を応用する。文献3では一つの方向性に基づく積極的反対派から、積極的賛成派の5つの中から、初期段階における意見調整期に現実派、道端幹部の拡幅派、16m拡幅派という3つの方向性を持つ集団が形成され、それぞれが意見を主張し合い、最終的には各段階の状況拡幅を望む歴史的地区環境整備課題事業以下、歴史に残念な事実の推進派と歴史的環境対策派に収束する。以上の視点から集団形成期、集団意見表明期、集団収束期、個別議論期と一部の内容を変更し、さらに集団形成期以前における意見形成期を設定した、3-4で後述する。

3-3 意見調整期における関係主体の整理

協議の場となる各委員会（表1）については3-4で後述する。他、意見調整期における積極的道端関係者の住民組織は以下の団体が存在する。村上市中央商店街振興組合は、商店街の振興を目的に1990年に発足。計画決定後、数回に渡って拡幅の要望書を提出している。2005年発足の大町小町歴史的地域整備対策委員会は、大町、小町区の拡幅を望む住民を中心に、同様に早期拡幅の要望や署名を行う。ここまできちんと実行委員会以下、まちづくり委員会は、町区の住民を中心とした住民により2005年に発足。当初、商店街活気化や福祉を視点に活動していた。他の拡幅推進団体が要望書の提出を主な活動としているのに対し、自主的な歴史的地区環境整備課題事業調査以下、歴史的事業調査の勉強会やまちづくり活動を積極的に行う。

3-4 目標都市像の共有と都市計画道路の見直しに関する結論

(1) 意見調整期に至る経緯、意見潜在期

1990年の都市計画道路決定後、商店街では拡幅を見越した近代化が計画され、拡幅の要望書が度々提出された。1986年、旧武家町で町並み保存活動が始まり、商店街では拡幅による下町風の町並みが計画された。1998年村上市屋根下組合が発足し、旧町並みで町併を活かした活動が始め、住民活動活発期に入ると、2002年、中心市街地活性化基本計画意見交渉会での議論紛争、都市再考の要望書提出により対立が表面化、意見調整期に入ると、この時期、一部住民の進言活動により16m拡幅派が優勢であった住民大多数の具体的な意見は明らかになっておらず、意見潜在期とする(図1)。

表1 各委員会の概要

<table>
<thead>
<tr>
<th>住民</th>
<th>まちづくり委員会</th>
<th>住民委員会</th>
</tr>
</thead>
</table>

図1 村上市における経緯
2) 意見調整時期における経緯

① 集団形成期

その後議論の必要性から、2003年県主催で非公開による村上市中心市街地における道路のあり方研究会以下、あり方研究会が開催された（表1）。開催期間、県は中心市街地の交通量調査、地元住民の聞き取り調査を実施する。又、市民アンケートの「将来は町屋を大切にすべき」という結果④と財政状況から、県が「町屋に支障を生じる道路拡幅は望ましくない」と意向を示した。当初から拡幅を推進していた住民は、納得は出来ないので、10m拡幅は辞め新しい方向性で早期整備を行う事が前向きな姿勢を示した。最終的には県の意向を基にした提言が出され、それを受け、2003年住民から拡幅推進の要望書が提出された。この時期、対立が明らかになり、また提言を受けて新しい方向性を模索する住民が出て、集団形成期に入れる。

② 集団意見表明期

2005年提言文を元にまちづくりの方針を策定する中央商店街通りまちづくり委員会以下、まちづくり委員会が一般公開で開催された。また大町小町地区の要望により、10m割以上の住民が拡幅を望んでいる事が明らかになった。同期間に発足したこまちづくり委員会は、他の整備手法として示された歴史文化の重要性を独自に開発する。歴史文化と、まちづくり委員会での16m拡幅を困難である。という県及び市町の発言により16m拡幅を歴史文化事業調査書に意見を変える委員が出始め、大町小町地区の要望について、最終的に調査書合意が得られた。2006年市長が交代した。歴史文化事業調査は予算に組み込まれているにも関わらず、拡幅推進住民が16mの市議会議員の署名と供に要望書を提出、導入に歴史がかかる。この時期こまちづくり委員会の発足により、16m拡幅から市街部分の拡幅に意見を変える集団が出現、委員会で議論、步道部分の拡幅派、16m拡幅派共々が主張し合い、集団意見表明期に入る。

③ 集団収束期

大町小町対象のアンケートで、16m拡幅を望む住民が52%、他事業を望む住民が48%という結果が出た。又、まちづくり委員会主催で歴史文化事業調査早期実施の請願書を提出する。市長は再点検を求める事で重く受け止め、歴史文化事業調査書を決定。同年歴史文化事業調査書を策定委員会以下歴史文化委員会が開催され、16m拡幅以外の案を次年度に16m拡幅案と比較検討、合意形成を行う事とする。同時に大町小町を中心に、他地域の委員も参加し歴史文化会が開催される。委員会では、交通量調査の分析からピーク時でも交通を流す事で通過が少ない事が示された。又、9.5m（車道5.5m、歩道片側2.0m）、10.5m（車道6.5m、歩道片側2.0m）、12.5m（車道6.5m、歩道片側3.0m）の3案のパースを元に様々な道路の案が示され、最終的に10.5m案（図2～5）にほぼ意見がまとまる。この時期、歴史文化アンケートにより、歴史文化を望む住民が約半数を占め、委員会でも合意が得られた。意見収束期に反対、この時期は歴史文化事業賛成派が優勢となり、歴史文化事業賛成派と反対派の二つに集団が収束する。

③ 今後の展開

歴史文化最終委員会では、今後のスケジュールとして、市が全図を回り、歴史文化事業を理解を得る事について発言があった。また、区長会としても開催され確認に対する意見があるが訴え、住民全体での合意が期待できる。以上から、今後は他集団経済期に入ると考えられる。

3-5 意見調整時期における発言

図6で、道路に関する発言の意見の相違点を示す。16m拡幅を望む住民は、補償金による町屋の建て替え、つまり個人の生活自体の改善を目的としている。また、補償金の獲得を前提に、通行者の安全、商業活性化を目的とするが、16mと幅に固執している。歩道部分の拡幅を
望む住民は、歩行者の安全を最優先の目的としている。補償金による町名の変更を目的とし、早期整備実現を望む。市街拡幅は住民の主導している。16m拡幅を望む住民と、歩道部分の拡幅を望む住民では、個人の生活改善を優先させる点で利益関係者が共有するため、幅員に対立している。また、歩道部分の拡幅を望む住民は、地域の活性化を目的とし、整備が実現するまで、町屋を修復し観光による地域活性化にも歩み寄る姿勢が見られる。この観点で市民は、歩道を望む住民と共同の理解が見られる。現状を望む住民は、地域全体の活性化を目的とし、観光による地域活性化をその具体的な手段としている。観景についても重要な目的として、村上שותの本物の町並みをという具体的な目標である。それら目標都市像の実現方法として、町屋の保存と道路幅の維持を望んでいる。又社会的公正の視点から、無駄な拡幅を疑問視する意見もあるが、現況の幅員を拡大する点で、16m拡幅を望む住民、歩道部分の拡幅を望む住民と利害が対立している。交通面など、地域の安全を重要と考えているが、地域全体の活性化を優先に、且つ両者を相反するものではないと考えており、この点でも対立関係にある。

4 村上における合意形成の促進要因及び阻害要因
4-1 内容からみた意見対面の促進要因
(1) 値価対立、心理的対立
集団意見表明期におけるまちづくり委員会において図7、沿線住民労働者の間では、基本的には16mの拡幅を望んでいたが、同時に開催された歴史町春住宅会により、16m拡幅実現には何十年も待たなければならないことが理解された。そして他の整備手順検討のため、歴史町春住宅会には意見を交換する委員が出始め、第図面には歴史町春住宅会に合意が得られた。早期整備という点で住民が歩み寄った事で、価値対立を緩和することとなった。又、それまで拡幅を阻害しているのは町屋を活かした活動と町屋全体であるという誤解があったが、まちづくり委員会の勧め等で理解が得られ、心理的対立が緩和された。
(2) 目標都市像の共有
集団合意形成期において、必要最少限の歩道拡幅という合意が推進されたのは、「歴史的な資源を活かしたまちづくり」という目標都市像の原型に通感認知が得られたからである。歴史町春住宅会の視察で行った川越では、歩道部分を拡大し、現道で歩道を整備した事、まちづくりに刺激を受けた事で話し合われた。また、歴史町春住宅会には、拡幅を望む住民も歴史を活かしたまちづくりを前提に話を進めている。議論自体はされていないものの、最終委員会では歴史的資源を活かしたまちづくりにより、活発化と安全の両面を目指することを確認した。さらに、場合によっては道の下屋は切り取ることも考えられるが、町並みに対する影響を考え、20mの間接に残す10.5m案にほぼ意見がまとまった。
(3) 16m拡幅に対する条件設定
集団形成期における提言と、集団意見表明期において、県が費用対効果や必要性、優先性の面から「事業認可には県の評価委員会で一定の評価を得る必要があるが、現状を見ると16m拡幅は困難である」と主張したが、一部住民に16m拡幅という選択肢を詰めさせる事になり、他の選択肢である歴史町春住宅会による整備へ意見を変更させた。

4-2 手続きから見た会員交流の促進要因
(1) 参加の機会、情報提供
集団意見表明期において、一般公開による議論が実施されたこと、まちづくり委員会による、歴史町春住宅会の説明や意見の交換が促進要因として挙げられる。また、まちづくり委員会、歴史町春住宅会は、議事録と資料を一般住民にも配布し、会の最後に意見を求めた。さらに住民への情報提供として、地区の議事内容を各町に配布している。以上により、多くの住民に参加の機会と正確な情報が与えられ、集団的に意見を変容させることがになった。
(2) 町内の参加・意思決定システム
当初まちづくり委員会により始まった歴史町春住宅会は、小町の勉強会として定着した。勉強会以降も町や小町を二分して意見が分かれていたが、集団交流会における歴史町春住宅会による道路拡幅を町全体の意向として委員会で取り上げている。町や参加のシステムが形成されたことにより、集団が収束する要因になった。

4-3 内容から見た意見対面の阻害要因
(1) 値価対立、心理的対立

図6 村上における各集団が望む意見と争点の関係性
城全体の将来」と「住民の個人の生活」の視点が対立したことが問題を纏めている（図6）。拡幅による補償金での町屋の建て替えを短期的な私的利害とし、道路を見直し歴史的建造物を活かした活動により地域全体の活性化を図ることを長期的な公共の利害と捉えると、村上の状況は、社会的ジレンマの状況にあると言える。また、何十年待っても10m拡幅により補償金を得ることを望む住民と、早急に歩道部分の拡幅を望む、補償については妥協する住民間で、「時間」と「資金」という観点で歩み寄りがなく、意見が変容できなかった。また、住民は当初決定後、3年近く拡幅を前提に生活設計を立て町内のために歩道を提供し、そして道路を望む町の観客、行政側としても長年拡幅を推進してきた町角である上町が、2004年から16mに拡幅され、それが今更見直されるのには納得がいかないという心情がある。町の委員会でも、「補償金が得られないと言った町として合意は得られない」との発言があり、心情の対立が要因となっている。

（2）目標都市像の共通

集団意見表明期のまちづくり委員会において、「16m拡幅」を望む住民が豪華に執拗、議論が終結したため、対立する両者の議論をすり合わせる余地がなかった。集団取束期の歴史的委員会でも、歩道の安全性を主な目的として歩道を望む意見が多く、9.5m～12.5m幅で様々な意見が出され、歩道部分の拡幅で賛成だが、可能であればばく歩道が広いほうが良い」といった意見も出された。また、全体を通して代表者1名は、12.5m幅の意見を変えないかった。文献の大阪では、目標都市像の中の議論によって具体化され、その総論に沿って各論を議論、矛盾が明らかになり道路幅についても合意形成されている。補償金の話が出ることもあったが、拡幅賛成・反対両者が積極的に目標都市像の議論をしようとした。例えば商業に関しても、道路幅と切り離した活性化策について議論されている。この方法は、文献21でも有効な手法として取り上げられている。村上でも、各委員会において有識者や現職を望む住民から議論を望む声が度々出されるが、未だに議論できず、村上は拡幅が町角まで迫っており、補償金による生活改善の議論が優先されている為であり、この点で全国の事例と異なり、特殊な事例であると言える。

（3）「16m拡幅」に対する条件設定

集団意見表明期のまちづくり委員会において、あり方研究をなされた議論が繰り返されないように、県の提示を公に会を進めることを前提としている。しかし前述のよう
に16m拡幅を望む委員が同じ議論を繰り返したため、合意が得られなかった。町胡委員会においても、16m拡幅を望む声が短期、又議論が戻ってしまう不安が話された。県は16m拡幅は困難としながらも見直し自体に暗味である。全県的な見直しガイドラインを作成しているが地元に判断を委ねている。県の住民提案で16m拡幅以外の案に合意が得られ、検討してからでないと見直しは決定できない」という姿勢が、住民に期待を持たせている。さらに町が16mに拡幅されているという事実も、住民が意見を変容できる要因になっている。県的に見直しを進めている岐阜県では、住民アンケートにより意見を確認し、反対住民各戸に建築規制が外されることのメリットを説明する。一人でも見直しに反対者があれば、必要な計画として見直しは中止する。岩手の訴訟事例では、長年住民に建築規制をかけており、見直すに当たっては補償が必要であるという判断が出てくる。町や市では、ネット書く等住民への補償を市が公言し主導で見直しをした。見直しに当たっては補償問題がネットになるが、行政主導で条件設定をし見直しを進める場面も必要であると考えられる。

4.4 手続きから見た集団変容の阻害要因

（1）参加の機会、情報提供

集団形成期以前に住民の参加の機会がなく、委員会も非公開であった。また、16m拡幅を強く推進する住民が議論への参加を拒否、町に比べ大町では勉強会の機会も少なく、集団として意見の変容がなかった。町は個人の土地を歩道として提供しており、町角という目前まで拡幅が進んでいるため、町角とは状況が異なる。

（2）町内参加・意思決定システム

町大区の意思決定システムに区議員制がある。大町四区

図7 各委員会における意見の変容
画の代表者である区議員は、総会や臨時総会に出席、決定する。区長に住民からの要望があると、区長は区議員を集めて区議会を開き、次に臨時総会を開いて、決議を行う。市内中央商店街振興組合については、組合員からの要望等があなた、まず理事長長、副理事長名からなる三役会で原案を理事会に出し、理事会が承認、もしは訂正、理事会案を総会に提出して承認されれば要望は通る。しかもこれまでの決定事項を祭りや町内の看板の設置など、毎年決まっている慣行なものであり、且つ全住民が集まり議論する場を設け、向、急況を取り反映させるシステムではない。よって、住民の総意として新しい事を決定するシステムとして機能していっていないことが分かる。このため、住民全体で合意を得ることができなかった。

5 結論
(1) 意見変容の促進要因に関して、県の「16m拡幅は困難」非文についての発言により16m拡幅が困難な状況を理解。早期整備を望む住民の増加や、事務の結果として、組織された実態が解釈されることが公に認識されていなかった。また、一般公に於ける議論開始、町中心の歴史・事業奨励会開催により、一部の住民で正しい情報伝達がなされている。結果、小町では住民全体で合意が得られ、集団を収束させる要因となった。
(2) 意見変容の要因に関して、「個別の全体の将来」と「個人の生活改善」という価値対立、長年拡幅を持っており見直し難に納得出来ないという心情的内実が示され、さらに争点の「補償金」を巡り、幅員の議論に終始し始めた為、歩み寄る余地がなく、区議定員となった。も、満町が16m拡幅を望んでいる事実、県の見直しに対する曖昧な姿勢により、一部住民は16m拡幅から意見を変容できなかった。大町を中心に16m拡幅を望む住民の住民への参加に消極的であった事、町内全体での合意形成自体が不十分、住民全体で合意がされず、集団を収束できなかった。
(3) 目標市像の議論が出来ないことが問題である。「個人の改善」と切り離して議論することも可能であり、犬山の事例をみて、winwinの議論[11]をする為に必要である。しかし、拡幅が現在に迫っている状況では冷静に議論が出来ず、住民の一番の関心である幅員の中心である。住民が広域的な視点で道路の必要性を判断する事は難しい。今後尚16m拡幅、歩道部分の拡幅についても、公社の公正という視点から、県の意向、専門家など第三者の評価と、行政が条件設定をする場面も必要である。

【参考文献】
(1) 清水啓志(2000)【新機を大島都市計画】、労働図書、11号、pp.70-72、学会出版会
(2) 久保田浩(2000)[論壇歴史地域における交通問題とその対応]、新谷洋『歴史未来つながりまちづくり』、pp.104-106、学芸出版社
(3) 梅宮路子・岡崎誠(2005)『歴史の町並みにおける都市計画道路の見直しに関する合意形成過程-横浜市六公会区の状況』、日本都市計画学会学術研究論文集、第49号、pp.560-561
(5) 亀嶋義弘・常松幸(1991)『環境保全活動における地域住民の態度変容に関する研究』、旧関東都市計画学会誌、第20号、pp.67-79
(6) 青柳博・清水浩江・木村一裕・木村老人(2001)【社会基盤整備における合意形成への住民意識の構成分析】、日本都市計画学会論文集、第51号、pp.57-58
(7) 亀嶋義弘・中島誠(2003)【歴史的資産を活かした地域観光化における合意形態形成の事例研究-川越市街頭沿道地区を対象として】、第98回日本都市計画学会学術研究論文集、pp.757-758
(8) 亀嶋義弘・中島誠(2003)【平成15年東京歴史的環境整備路線事業調査業務委託報告書-概要版】
(9) 亀嶋義弘・中島誠(1994)【歴史的町並みを活かしたまちづくりのプロセスにおける合意形成に関する事例研究-川越市街頭沿道地区を対象として】、第26回日本都市計画学会学術研究論文集、pp.697-702
(10) 藤井聡(2003)【社会的ジェネラムの地方策都市交通環境問題のための心理学】、ナショナル出版
(11) 藤井聡(2002)【総論普通法の防波台】、上町学芸会、pp.187、pp13-16、社団法人上町学芸会
(12) 鷲矢晃光(2002)【参加型型決定プロセスとその技術上手法学観】、pp.187、pp30、社団法人上町学芸会