

### 綺羅街道構想の推進と住民組織・リーダー

では、実際に綺羅街道を立案し、実行していった母体はどのようなものであったのか。ニセコ大橋着工時からのニセコ町街づくり事業の経過を図2にまとめたが、その主体として、住民・商工会と町の両者が挙げられる。

#### 綺羅街道構想の推進経緯

前節で述べたように、ニセコ町商工会は1988年に本通商店街の道道岩内洞爺線拡幅などを町に具申している。その後、道内先進地（美瑛町など）の視察を行いながら、1991年3月には「地域中小商業活性化事業推進委員会」を設置し、商店街活性化計画について本格的な協議検討を始めるようになった。なお、この年には「ニセコ町魅力ある街づくり基本構想」が町により策定されている。

翌1992年3月に商工会が「ニセコ町本通商店街商業活性化基本計画」を策定し、この基本計画を受けて、同年10月「ニセコ町まちづくり推進協議会」が設立され、道道岩内洞爺線の整備が街づくりの最重要課題として取り上げられることになった。この協議会では、商工会青年部が中心となって、自分たちでまちの景観を考える会を1週間に2～3回ほどのペースで開催し、その場で住民同士による「我がまちづくり」が徹底して議論されることとなった。こうした会合は、以後1年半に80回以上、時間にして延べ数百時間にわたり続けられたが、コンサルタントも交えた議論の中から、「綺羅街道」という名称が決められた。「綺羅街道」には、ニセコの四季の輝き、春；川面がキラキラ、夏；並木がキラキラ、秋；大空がキラキラ、冬；雪がキラキラ、の意が込められている。

1993年に入って、まちづくり推進協議会は、「道道岩内洞爺線（本通地区）拡幅改良工事に係る要望意見書の提出について」の要望書を町長、議長に提出している（6月）。時を同じくして、ニセコ大橋が北海道により、マイウェイ・アワーロード事業として認定された。マイウェイ・アワーロード事業とは、地域住民と市町村が協力しながら、それぞれの地域の特色を活かした道づくりをする事業で、北海道では、1989年度から各土木現業所所管の道道について指定を行っているものである。

ニセコ町ではさらに、本通地区拡幅改良工事についても道や土木現業所に陳情を行い、事業としての認定を12月に受けている。

1994年3月、まちづくり推進協議会での住民同士の協議の結果が、「ニセコ四季の彩り『綺羅街道』自然と調和した街づくりを目指して」を方針とする報告書にまとめられ、町に提出されることとなった。（18ページに続く。）

## 図1 ニセコ町街づくり事業の経過

- 1990年 7月 ニセコ町うるおいのある街づくり推進協議会設立
- 1991年 3月 「ニセコ町魅力ある街づくり基本構想」を策定
- 1992年 3月 「ニセコ町本通商店街商業活性化基本計画」を策定
- 10月 ニセコ町まちづくり推進協議会を設立
- 1993年 12月 ニセコ大橋に続き本通地区をマイウェイアワーロード事業として整備することを決定
- 1994年 3月 まちづくり推進協議会での1年半・80回に及んだ協議の結果、ニセコ四季の彩り『綺羅街道』自然と調和した街づくりを目指して～を方針とする報告書がまとめられる
- 10月 「ニセコ町市街地区街路整備計画」を策定
- 10月 ニセコ「綺羅街道」推進会議を設立
- 11月 ニセコ大橋開通(380m)
- 1995年 4月 道道岩内洞爺線(本通地区)道路改良事業に着手
- 1996年 3月 「ニセコ町街なみ環境整備事業」が国の事業認定を受ける
- 3月 「ニセコ町本通地区景観整備計画」を策定
- 5月 ニセコ町景観形成地区として本通地区を認定し、本通地区景観形成基準を制定
- 5月 ニセコ「綺羅街道」推進会議内に住民会議を置く  
ニセコ「綺羅街道」街づくり協定を締結  
住民会議に協定委員会を設置  
協定委員会に街づくりコンサルタントを置く
- 6月 「ニセコ町街なみ修景事業補助金交付要綱」を制定  
「ニセコ町道道街路整備中小企業公的資金利子助成  
交付金要綱」を策定
- 1998年 11月 北海道電線類地中化協議会において、ニセコ綺羅街道電線類地中化を合意

この年の10月にニセコ町では逢坂新町長が誕生し、その町政のもと「ニセコ町市街地区街路整備計画」が策定され、さらに「ニセコ『綺羅街道』推進会議」が設立された。「綺羅街道」推進会議(図3)<sup>1)</sup>は、ニセコ町長を会長とし、町議会議長以下5名が副会長を務める組織であるが、住民参加・住民主体の街づくりを進める目的で、1996年5月には「ニセコ綺羅街道住民会議」が推進会議内に設置されることとなった。

1995年4月に道道岩内洞爺線(本通地区)道路改良事業が開始された。また12月には「ニセコ町美しい景観づくり要綱」が制定され、これにより街なみ景観の形成に関するルールが作られることになった。

1996年、ニセコ町は本通地区を景観形成地区に指定し、形成基準を制定した。6月に入って、住民会議を「綺羅街道」推進会議内に設置し、「綺羅街道」街づくり協定が締結された。さらに、町側の計画支援として「街なみ修景事業補助金交付要綱」「道道街路整備中小企業公的資金利子助成交付金要綱」が制定された。

以後、道道岩内洞爺線拡幅改良工事は順調に進められ、2001年2月に全長730m、幅員全幅23m(歩道6m×2、車道11m)の工事が終了、これをもって道の駅「ニセコビュープラザ」から駅前温泉「綺羅の湯」までの全長2.3kmの綺羅街道が完成した。

#### 住民組織とリーダー

綺羅街道構想を推進する上で、重要な役割を果たした主体の一つが、商工会及び住民組織である。まず、1992年10月に設置された「ニセコ町まちづくり推進協議会」であるが、本協議会にて住民同士で行われた「我がまちづくり」に関する真摯で、かつ徹底した議論が、その後の構想具体化の過程で大きく活かされることとなった。道路の拡幅工事に伴って、住み慣れた住居を改築することに抵抗感を示す住民がいるのは当然のことであり、また商店街の活性化とはいえ、自分の代で店を閉めるつもりだから関係ない、という意見も存在した。また、同地域に立地している店舗併用住宅は街道沿いの半分程度で、残りは一般住宅であることから、「綺羅街道」建設にあたって初めから住民全体の合意があったわけではない。このように計画立案の段階で顕在化した多くの問題を解決するために「まちづくり推進協議会」の果たした役割は非常に大きなものであった。実際には、まず町内会単位で個別会議を開き少しずつ町内で合意を形成していったのちに、全体会議にかけるという段階を踏んでいった。こうした議論を経た末に、1993年には道路の拡幅工事への合意をほとんどの住民から取り付けるまでにいたったのである。またこの過程があったからこそ、後に住民たちの中で、「綺羅街道は自分たちで創り上げたもの」という意識を共有できるようになったといえる。

次に1996年5月に設置された「ニセコ綺羅街道住民会議」が挙げられる。この住民会議は、「住民の相互理解と協力のもと、ニセコ町本通地区における道道岩内洞爺湖の拡幅事業に伴う諸問題に対応し、併せて個性豊かで秩序ある住環境づくりを進めることを目的とする」<sup>2)</sup>もので、その組織図を図4に示す。この会の構成員は、本通地区の住民(本通1・2町内会、本通3町内会、本通4町内会、本通5町内会)で、住民代表による街づくり協定運営委員会が調整・助言を行い、設計・監理及び施工を担当する街づくりグループが個別の課題を解決しながら、建築行為に取り組んでいる。

ここで特徴的なことは、住民会議において「ニセコ綺羅街道街づくり協定書」を締結し、そこで作成された街なみ形成ガイドラインに基づいて街づくりが進められていったことである。

「ニセコ綺羅街道街づくり協定書」は、「本通地区における道道岩内洞爺湖の拡幅事業と併せて、美しいニセコの街なみづくりを推進すると共に地区における住環境の向上を図ることを目的とする」もので、「町内在住の（中略）区域内における土地所有者及び借家、借地権者の2/3の合意により締結」されている。さらに「建築物等について新築、増改築、改修を行う場合は、ニセコ町美しい景観づくり要綱第3条により町が策定する街なみ形成基準を基本として街なみ形成ガイドラインを定め、これに基づき整備」<sup>2)</sup>することを定めている。このガイドラインを作ることによって例えば10年後に新・改築等を行う際にもルールにのっとった街づくりを進める合意が出来上がったといえる（協定自身は5年後に過半数の申し出により5年間延長）。

このガイドラインでは、例えば、商業・業務・住居を問わず建物のデザイン、特に屋根、外壁、窓わく、などがその色彩・素材から規定されており、また看板等の屋外広告物、駐車スペースの確保及び車庫のデザイン、自動販売機の設置等にわたる取り決めがなされている。また、玄関ドア周辺に木製または金属製で字名および地番の書かれた住居表示を設置することまで決められている。そこには、個人が恣意的に町の景観をつくるのではなく、共有されたルールに従い街づくりを進める思想が反映されている。しかも、こうしたルールづくりの始めから住民が参加し、設計者の感覚と住民の希望が時にはぶつかりながらも一歩ずつ前進していったのである。

設計チームは、札幌で住宅や店舗の設計に実績のある建築家に設計委託し、実際の施工は地元業者に依頼した。また、個々の課題についての調整や確認は街づくり協定運営委員会が担当していた。計画推進の流れを図4に示した。

このように、計画の初期から住民の参画があったからこそ、計画を実行に移すにあたって明らかになった問題点にも住民間で合意が形成され、計画実行の意思を確認しながら、進めていくことが可能となった。さらに重要な点は、この計画の推進過程で、住民側と行政の双方に強烈なリーダーシップを発揮する人材が育っていったことである。住民側では、S氏を中心（魚屋を経営）とした商工会青年部のリーダーが、また行政側ではこの当時企画観光課係長であった逢坂氏が挙げられる。さまざまな利害関係を有する人々をまとめ、動かすにはリーダーの資質とリーダーシップに依存するところが大きく、住民側の「まちづくり推進協議会」「住民会議」がうまく機能した要因がここにある。

2001年に綺羅街道が完成したことで街づくり協議会や住民会議はその役割を一旦終えたことになるが、その後の街道の有効利用を考えるために「綺羅街道商店街ソフト事業推進協議会」が設立され、その活動が引き継がれている。

#### 綺羅街道計画策定・推進における行政の役割

綺羅街道計画の策定・推進におけるもう一つの主体は行政であるが、本節ではその役割について述べることにする。ここでの行政の役割としては、大枠の計画策定と、国・道との折衝窓口並びに財政的支援、の二つが挙げられる。

道道拡幅拡張工事に対しての財政的支援として、まず当工事のマイウェイ・アワーロード事業への認定申請が挙げられる。ニセコ町商工会青年部を中心として積極的に活動を続

けてきたまちづくり推進協議会は、1993年に入り、道道岩内洞爺線の周辺住民の意識調査を行い、6月に「道道拡幅改良工事に係る要望意見書の提出について」の要望書を町長、議長に提出した。この時期、ニセコ大橋が北海道より「マイウェイ・アワーロード事業」として認定されている。ニセコ町では先の要望書を受ける形で、「本通地区道道拡幅改良工事について」も、道、土木現業所に陳情を行い（町長、議会議長等）、1993年12月には本通地区の道道岩内洞爺線もまた「マイウェイ・アワーロード事業」の指定を受け、本拡幅改良事業が1995年度より着手されることとなった。

この間、ニセコ町において本格的な住民参加を進める上で一つの契機となる出来事が起こった。1994年の町長選挙において、当時総務課財政係長だった逢坂氏は、原色町長を僅差で破り、若干35歳の新町長として逢坂町政をスタートさせたのである。同氏は、1983年に役場に入って以降、総務、税務、財務を経験し、企画観光課係長として5年を経た後、総務課財政係長時代に町長選に立候補したが、企画観光課当時には、街路整備事業（道道拡幅改良事業）の進め方について幾度となく町の人々と議論を行い、前出の商工会青年部による町への要望書作成にも参加していた。新町長が打ち立てたスローガンは「当たり前のことを当たり前にする」であり、まちづくりは町民一人ひとりが自ら考え、行動することによる「自治」が基本であり、そのための「情報の共有」が不可欠であると考え、その実現に動き出した。

10月に設立された「ニセコ綺羅街道推進会議」はこうした経歴を持つ逢坂町長が会長に就き、「親しみと潤いのある快適な環境づくり」の推進体制が確立された。この年、ニセコ町では公共賃貸住宅再生マスタープランが策定され、分散している公営住宅を街中に建て替えて集中配置する計画があがっていた。この計画によると、道道岩内洞爺線沿いにある住宅用地を一部町が買収し、公営住宅用に供給することになっていた。ニセコ町は1996年に計1万㎡を2億円で買収したが、これが綺羅街道用地と結びついた。道道岩内洞爺線拡幅改良のためのセットバックとして400～500万円/戸が補償金として支払われたのである。すなわち、公営住宅用として町が用地を買収、一部を拡幅時のセットバック用に提供、拡幅に伴う住宅・店の建て替え用に補償金を支払う、ことで町民の財政的負担を軽減したのである。

逢坂町政のもと1995年4月より道道岩内洞爺線（本通地区）道路改良事業が着手され（7年度事業費 1億5千万円、用地測量 全線 730m）たのは先に述べたとおりであるが、計画策定についても大きな動きがあった。1995年12月の「ニセコ町美しい景観づくり要綱」がそれである。

この要綱は、「美しいニセコの自然と調和したまちづくりに資することを目的」にニセコ町訓令第22号として公布された。この要綱の第3条に基づいて、翌1996年5月にニセコ町長が本通地区をニセコ町景観形成地区に指定し、「ニセコ町本通地区景観形成基準」が制定された。形成基準は、四季の彩りが街なみに映えるような住環境を形成する、歩いて楽しい魅力ある街なみをつくる、ニセコの自然と調和した街なみをつくる、雪国のルールを守る、美観の保持に努める、の5点を共通項目基準としており、以後のニセコ町街づくりの基本ルールとなった<sup>3)</sup>。街並み形成ガイドラインもこの形成基準を基本として作成されたものである。

さらに、要綱第11条に基づき、当事業に対する町の支援策の一環として町民が行う街なみ景観形成事業に対する補助金の交付についての「ニセコ町街なみ修景事業補助金交付

要綱」が定められた（1996年7月1日公布）。加えて1996年6月には、道道街路整備事業に伴い、当該沿線において中小企業者が施設整備のため金融機関から融資を受けた資金について利子助成を行うことを目的とした「ニセコ町道道街路整備中小企業公的資金利子助成交付要綱」が制定された。以上の流れを「街なみ景観づくりの届出手続き」として図5にまとめた。

このように、ニセコ町行政の綺羅街道計画への参画は、次の二つの方法によって行われた。「ニセコ町美しい景観づくり要綱」とそれに基づく「ニセコ町本通地区景観形成基準」を制定し、その後の街づくりの指針となる基本ルールを策定する。「マイウェイ・アワーロード事業」認定にあたっての道への陳情、さらに「ニセコ町街なみ修景事業補助金交付要綱」「ニセコ町道道街路整備中小企業公的資金利子助成交付要綱」を制定し、財政面で住民の街づくりをサポートする。

#### 綺羅街道計画推進と住民・行政の協働 ―――― 市民参加の仕掛けづくり

1995年4月に着手された道道岩内洞爺線（本通地区）道路改良事業は、2001年度にその工事を完了した。全長730mの拡幅事業に伴って道路整備及び住宅等の建替えを行ったものであるが、これらの整備はニセコ町の街づくりのルールである「ニセコ町本通地区景観形成基準（1996年5月制定：町）とそれを基本とする「ニセコ『綺羅街道』街づくり協定・街並み形成ガイドライン」（1996年5月締結：協議会）に沿って進められていった。

その発端は、既に述べたようにニセコ大橋建設計画を契機とした商店街再整備にあり、商工会を中心に住民主体で「綺羅街道」計画が練られていった。行政の参画は特に、1994年の逢坂町長誕生以降に住民主体の街づくりを計画・財政の両面でサポートする形で行われていったのである。こうした両者の関係の場として重要な位置にあったのが、「ニセコ『綺羅街道』推進会議」とそこに設置された「住民会議」といえる。特に1996年設置された住民会議は、住民主体の綺羅街道建設に大きな役割を果たしたといえる。

行政と住民との協働がもっとも良く現れたのが、ニセコ綺羅街道電線類地中化計画であろう。道道拡幅拡張事業の際に、歩いて楽しい魅力あるニセコの街づくりを実現するために歩道は幅6mとゆとりをもたせることにしたが、その際大小の電柱の扱いが問題となった。電柱地中化は費用がかさむため、当初町側は難色を示し化粧電柱への変更も議論されたが、町民側が地中化こだわりを示したため、町・住民が一体となって北海道電線類地中化協議会（道、開発局、北海道電力、NTTなど電線管理者）に陳情を行った。その結果、1998年11月同協議会において合意がなされ、電線類地中化推進事業として総事業費約4000万円（内補助金約1700万円）で実現する運びとなったのである。街づくりへの住民の熱意とこだわり、そしてそれを実現するための財政支援・窓口としての行政、の役割が垣間見える。

両者の協働を考える上で重要なもう一つの視点は、互いの組織のリーダーシップと両者の関係である。2)で述べたように、行政側は町長が、住民側は商工会あるいは住民会議会長が、それぞれのリーダーに相当するが、町長が選挙に立候補する前に企画部に在籍したことがあり、その当時、道道拡幅拡張工事について住民側と実際に議論をたたかわせてきた経歴が、お互いの信頼関係の醸成に大きく寄与している。計画の策定から実施までもすれば行政主導になりがちであるが、住民主体を基本に、行政が窓口・財政支援に専念

できたのは、こうした信頼関係があったからである。

ニセコ町の名が全国自治体の間で広まるきっかけになったのは、1999年4月施行の「ニセコ町情報公開条例」、2001年4月施行の「ニセコ町まちづくり基本条例」である。「まちづくり基本条例」は「『自治』の『基本』となる意味で『自治基本条例』の概念をもつものである。『自治基本条例』は、憲法その他国法に準すべきものがなく、地方分権を進める中での新たな概念である（自治憲法としての性格）」と説明されている。こうした地方分権推進への新たな概念を導入しようとする試みの原点が、今回論じた綺羅街道形成と街づくりにある。「自治」実現に向けた動きは1994年10月の逢坂町政誕生から始まったように見えるが、逢坂町長の当選は、綺羅街道づくりにおいて住民と協議した実績と信頼に負うものである。逢坂氏は、綺羅街道計画の立案から実行にいたるまでに住民側が果たした役割の大きさと重要性を自らの体験を通して認識していた。ニセコ町住民が、住民との深い絆を築いていた氏を町長に選んだ決断が、「まちづくりは町民一人ひとりが自ら考え、行動することによる『自治』が基本」との立場に基づいた「情報公開条例」「まちづくり基本条例」制定へと結実していったのである。

綺羅街道計画では、その初期から住民の参画があったこと、住民側のリーダーはS氏を中心として商工会青年部であったことは2)で述べた。ここで注目すべきは、彼ら住民側が計画を立案し実行する権利を獲得したというだけでは、実は逢坂氏（当時、企画観光課係長）をはじめとした町の職員と綺羅街道計画を協働するのは難しかった、ということである。一般的に行政は「街づくり」に関して豊富な「情報」すなわち KnowHow を持っており、ニセコ町も例外ではない。一方で「協働のパートナー」としての住民、例えば魚屋を営むS氏、には街づくりについての経験などないに等しい、というのが実情である。両者にこれだけの情報格差が存在したままで議論を始めても、行政主導で事が進む状況を変えることはできない。本当の意味で、行政と住民の協働を実現するには、行政がもっている「情報」を共有することが不可欠だったのである。組織の上では、ニセコ「綺羅街道」推進会議の中に「住民会議」を設置することで、住民参加による計画推進を行っている、という形を整えることはできる。しかし、次々と顕在化する課題の解決に住民が主体的に関与していくには、判断材料として質量ともに十分な情報が必要なのは言うまでもないことであった。綺羅街道は、住民と行政の双方がその重要性を認識するまたとない機会となった。また、住民が参加することで確かに町が変わっていくことを住民自身が自覚する、つまり「まちづくりは『自治』が基本」を実感する契機として綺羅街道計画が果たした役割も大きかった。こうした協働作業を経験したからこそ、逢坂町政の誕生、その後の「情報公開条例」「まちづくり基本条例」の制定が実現したのである。ニセコ町で進められている住民参加のさまざまな取り組みは、綺羅街道建設における住民参加から始まっている。