

一般国道276号岩内共和道路における 協働型道路管理の取組みについて

小樽開発建設部 道路計画課 ○神田 太郎
野藤 昌樹
佐藤 友祐

平成26年度に全線開通した一般国道276号岩内共和道路は、地域住民等と道路管理者のワークショップを設置し、①地域が求める道路の役割・性能と計画の方向性が合致しているか、②必要となるサービスや道路の性能を高められるアイデアがないか等について議論を重ねてきた。本稿では、全線開通を契機に、これまでの取組みを振り返るとともに、道路構造等に関する工夫やその検討プロセスに関する評価を試みる。

キーワード：地域交流・連携、住民参加、観光・景観、多様な連携・協働

1. はじめに

一般国道276号は、江差町を起点とし、苫小牧市に至る延長約110kmの幹線道路である。このうち岩内共和道路は、交通混雑や交通事故の低減を図り、岩内港等への物流効率化及び、泊原子力発電所の緊急時に避難路として寄与することを目的とした、岩内郡共和町梨野舞納から岩内郡共和町国富に至る延長7.6kmの事業である。平成14年度に事業化、平成17年度に工事着工、平成25年度に部分開通、平成26年度に全線開通し、平成27年度完了予定である。

岩内共和道路では、事業化以降、学識経験者、道路利用者、地域住民等の参画の下、地域にあった道路構造・運用等について検討を行ってきた。この取組みは、北海道開発局が平成25年度より本格実施している協働型道路管理の先駆けと位置づけられるものである。

本稿は、岩内共和道路におけるこれまでの取組みについて振り返るとともに、その成果やプロセスに対する評価を試みることで、他事業も含めた今後の協働型道路管理の一助となることを目的とするものである。

2. 岩内共和道路における協働型道路管理の経緯

(1) 事業化の背景

岩内共和道路及びその周辺の概況を図-1に示す。

岩内共和道路に並行する現国道（以下、「並行現道」という。）は、共和町と岩内町の周辺市街地の住民に生活道路として日常的に利用されている。また、一般国道

5号や229号と接続していて、岩内港や農産物の集出荷場・選果場等から地域の農水産物を道内外に送り届ける物流路線であり、より広域的な道南圏と道央圏を結ぶ物流路線の一部を形成している。また、近くには岩内協会病院があり、周辺地域からの日常的な通院や救急搬送に利用されている。さらに、日本海沿岸と小樽方面、積丹半島とニセコ地域を連絡し、周遊観光客が利用する路線でもある。平成22年度の日交通量は77百台/日、大型車混入率は13.4%となっている。

一方、この並行現道では、①冬期地吹雪による吹溜り・視程障害により、通行止めが頻発（図-2(a)）、②道路構造不良箇所が多く、幹線道路の機能が確保されていない（図-2(b)）、③交通事故の頻発（図-2(c)）といった課題が見られた。



図-1 対象道路と周辺の概況



(a) 視程障害
 区間平均風速 7.2m/s (後志管内平均値 2.7m/s)、通行止め S60~HI2 延べ53回 228時間

(b) 道路構造不良箇所
 縦断勾配 5%以上 3.6km (全体延長の40%を占める)、曲線半径 150m 以下 箇所

(c) 交通事故
 特に冬の正面衝突・追突事故により、年間事故率 260人/億台・km、死亡者9名

図-2 並行現道における課題の例

(2) 事業化当時の道路政策を取り巻く状況

事業化当時の道路政策を取り巻く状況について、協働型道路管理に開始時から携わっていた東京大学 家田教授の論説¹⁾を参考に整理する。

用地買収や環境対策などの事業実施環境が変化する中で、道路行政にあたって、地権者、地域住民、道路利用者、さらに一般的な国民等の参加や協力を求める動きが盛んになっていった。

道路政策全般に関しては、平成8年、建設省の道路審議会基本政策部会において、今後の道路政策に関するパブリックコメントを実施し、全国から11万件以上の意見が寄せられた。一連のプロセスで得られた国民の声は、平成9年に公表された建議に反映された。

道路の新設・改築の事業については、平成14年に、国土交通省が「市民参加型道路計画プロセスのガイドライン」を策定し、その後の運用や政策動向を踏まえ、平成17年、平成25年に改訂している。

一方、道路の管理や日常的な改善といった地道な活動、道路に関わるイベント等を、一般の人々やNPOが率先して行い、それを行政が促進・支援・協力するといったスタイルの活動も全国的に見られるようになってきた。北海道では、平成17年より「北海道シーニックバイウェイ」が、“みちをきっかけに地域住民の方々と行政とが連携し、景観をはじめとした地域資源の保全・改善の取組を進めることにより、美しい景観づくり、魅力ある観光空間づくり、活力ある地域づくりを図る”取組みとして行われている。岩内共和道路の周辺地域では、平成15年より「千歳～ニセコルート」（現在の「支笏洞爺ニセコルート」）においてモデル的取組みが実施されてきた。

このように、岩内共和道路の事業化は、道路政策が、道路利用者や地域住民等の意見をより幅広くくみ取ろうとする方向に向かい、そのための具体的な施策が打ち出されつつある時期になされている。

こうした中、北海道開発局は、「北海道アプローチ」、
 「北海道スタンダード」と称する取組みの試行に着手し

た。北海道アプローチとは、道路の計画から整備・運用、評価までの一連の流れを、地域特性を十分に反映できる形で進める手法とされ、各段階において地域住民や道路利用者と行政の協働プロセスを導入することとされている。北海道アプローチでは、路線に求められる役割、機能を整理した上で、これらを実現するために北海道らしい工夫を凝らした構造・運用を検討することとされ、この結果とりまとめられる構造・運用が、北海道スタンダードである。岩内共和道路における取組みも、これらの枠組みの下で始まったものである。

(3) 地域協働の変遷

岩内共和道路の事業の流れ及び地域協働の動きを図-3に示す。以下では、地域協働の動きを検討体制に応じて3つの段階に分け、それぞれにおける検討スキームや検討事項等についてとりまとめる(表-1)。

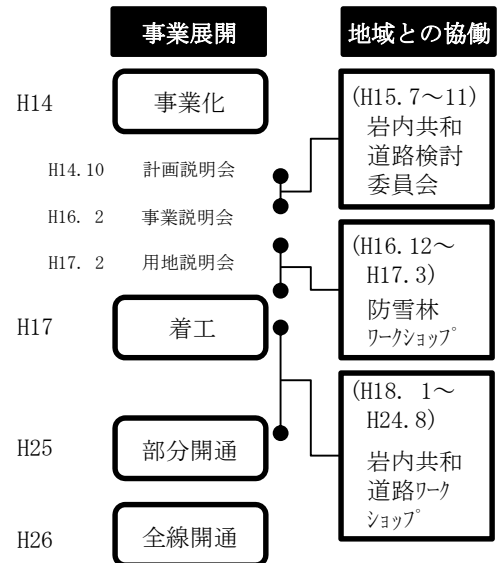


図-3 事業の流れ及び地域協働の動き

a) 岩内共和道路検討委員会

「岩内共和道路検討委員会」（以下、「検討委員会」という。）は、岩内共和道路を対象に地域の特性や自然環境、並行国道の抱える課題等を踏まえ、冬に強い道路構造や自然環境と調和した道路景観、並びに観光支援や地域との関わりについて検討し、道路利用者に対して安全かつ快適で質の高い「北海道らしい道路」を実現させるための方策を得ることを目的とし、①冬に強い道路のあり方、②地域と融合する景観の保全と創出、③道路による観光支援方策、④地域コミュニティの形成と住民参加等について検討協議及び調整を行うこととされている。

検討委員会は、学識経験者（造園分野1名、交通工学分野1名）、有識者（旅行ジャーナリスト）、岩内町住民、共和町住民をもって構成し、北海道アプローチの取組自体が始動時期であったことを踏まえ、委員のほかにアドバイザー（交通工学分野の学識経験者2名）の参加を得た。住民委員の委嘱にあたっては、各自自治体からの推薦を受けた。事務局は、北海道開発局小樽開発建設部に置き、岩内町及び共和町の参加を得るものとした。

検討委員会は平成15年7月、11月の2回開催され、幅員構成や交差点形状等の道路構造を含め、道路のあり方について幅広い議論がなされた。この時期は、平成14年10月の計画説明会と平成16年2月の事業説明会の間にあ

る。

b) 防雪林ワークショップ検討会

平成16年12月に「防雪林ワークショップ検討会」（以下、「防雪林WS」という。）が発足した。防雪林WSは、検討委員会において、防雪林やその空間を活用した交流機能等について多くの意見が出されたことを踏まえ、検討委員会の委員長（造園分野の学識経験者）をアドバイザーに迎え、公募した地域の方々とともに、樹種選定・配置や遊歩道の活用対策、前生林の樹種等について検討を行う勉強会である。平成17年3月まで、3回実施された。

この間、平成17年2月に用地説明会が開催された。

c) 岩内共和道路ワークショップ

平成17年度からは、北海道開発局の「北海道アプローチのあり方に関する研究会」の部会としての位置づけで「岩内共和道路地域部会」が立ち上がり、平成18年度以降は「岩内共和道路ワークショップ」（以下、「地域WS」という。）として、地域協働を実施した。

地域WSには、岩内共和道路の主要な機能である「生活」、「物流」、「観光」、「景観」の各視点から、地域住民、運送事業者、バス事業者、教育委員会（美術館学芸員）、商工会青年部長、写真家が参加し、進行や助言のため学識経験者（建設行政分野1名、交通工学分野1名、造園分野1名）が加わった。

表-1 協働型の検討の概要

	岩内共和道路検討委員会	防雪林ワークショップ検討会	岩内共和道路ワークショップ
目的	地域の特性や自然環境、並行国道の抱える課題等を踏まえ、冬に強い道路構造や自然環境と調和した道路景観、並びに観光支援や地域との関わりについて検討し、道路利用者に対して安全かつ快適で質の高い「北海道らしい道路」を実現させるための方策を得る	整備を予定する防雪林について、中に植える広葉樹の樹種選定・配置や遊歩道の活用方策、前生林の樹種等を、地域の方々とともに検討	地域・ユーザーと行政が協働で、地域と一体である道路について考え、お互いの役割と責任を認識し、地域の資源・特性を活かし魅力を向上させ、また、多様なニーズを的確に反映させた道路の整備・運用を体系的、継続的、即地的、協働的に行う
期間 開催回数	H15. 7～11 (全2回)	H16. 12～H17. 3 (全3回)	H18. 1～H24. 8 (全20回)
構成員 (メンバー)	<ul style="list-style-type: none"> 学識経験者 2名 (交通工学、造園) 有識者 1名 (旅行ジャーナリスト) 地域住民 2名 アドバイザー 2名 (交通工学の学識経験者) 	<ul style="list-style-type: none"> アドバイザー 1名 (造園の学識経験者) 地域住民 約12名 	<ul style="list-style-type: none"> 【進行、助言】 学識経験者 3名 (建設行政、交通工学、造園) 【生活の視点】 地域住民 2名 【物流の視点】 運送事業 1名 バス事業者 1名 【観光の視点】 美術館学芸員 1名 商工会 1名 【景観の視点】 写真家 1名
主な検討事項、 意見の一例	道路構造から利活用まで幅広く道路のあり方を検討 <ul style="list-style-type: none"> 北海道として新しいみちづくりのルール（岩内共和道路のテーマ（「安全」と「環境」）） 防雪林やITSによる冬期交通安全の確保 季節ごとの制限速度 周辺の関係者との連携 等 	防雪林に特化した検討（樹種選定・配置等） <ul style="list-style-type: none"> 基本林は、周辺自然環境との調和、属の異なった樹種とすることで健全な生長を確保等の要件を考慮 交差点等防雪林の途切れる場所での防雪効果も確保した植栽 紅葉を楽しめる樹種と実なる樹種 等 	道路附属物やソフト施策を中心の検討 <ul style="list-style-type: none"> 地域、利用者等の視点で道路のあり方について意見集約 ビューポイントパーキングの位置・規模、配置・構造 地域と連携した防雪林の植樹や育成管理 ミニPMやビューポイントパーキングでの道路交通情報や地域情報等の発信 等
開催形式	会議、現地視察	現地視察、勉強会、会議	会議、現地視察、実証実験、植樹会 等



(a) 会議形式 地域資源等をマップで確認 (第1回、H18.1.20)



(b) 現地視察 景観の専門家とともに、ビューポイントパーキングの候補地を確認 (第3回、18.9.29)



(c) ミニFM実証実験 高校生主体の運営で、道路事業のPR、事故・渋滞情報等の提供 (第8回、H19.8.18)



(d) 会議形式 模型を作成し、ビューポイントパーキングのデザイン等を検討 (第13回、H22.3.4)



(e) 植樹会 (左) 地元の幼稚園児を対象として実施 (第11回、H19.11.9)
(右) 地域住民から公募し、親子連れを中心に40名を超える参加 (第19回、H23.10.22)



写真-1 多様な形式で開催した地域WSの検討風景の例

事業は平成17年度に工事着工しており、地域WSでは、防雪林の植樹、ビューポイントパーキングに関する検討を主にしつつ、道路交通情報や地域情報の発信を行う「ミニFM」の実証実験等のソフト施策についても検討した。

地域WSは、会議形式だけでなく、現地視察、実証実験、植樹会等、様々な形式で開催した(写真-1)。また、植樹会では地域住民等、適宜、ワークショップのメンバー以外の参加を広く呼びかけた。

d) 広報活動

これらの検討状況については、事務局で発行する広報紙「かかし通信」により、随時、地域住民等への発信を行った。かかし通信は、平成15年8月の創刊号から、平成23年10月の第10号まで発行している。

3. 各取組の概要と評価、今後の課題

(1) 北海道スタンダードに対する評価

北海道スタンダードとして検討した対策の実施状況について、表-2に示す。

a) ビューポイントパーキング

優れた自然景観や田園風景を楽しみたい観光客等のニ

ーズを踏まえて検討した。羊蹄山やニセコ連峰等の南側の眺望に加え、日本海に沈む夕日等北西側の眺望も楽しめるよう、上下線の両方に設置が必要とされた。具体的な位置等の検討にあたっては、景観の専門家や地域住民と現地確認を行った。

開通後、道路利用者の立寄りが確認されており、一定の効果が得られているものと考えている。また、冬期には除雪待避場として有効活用が図られている。

b) 2+1車線(ゆずり車線)の導入

ゆずり車線は、上下線各1箇所1.0kmを設置している。低速車がゆずり車線を走行している状況や、低速車への追従の発生抑制に寄与している状況が確認されている。詳細な効果については、今後、走行速度や車群の形成状況等の分析により検証を行う予定である。

c) 幅広中央分離帯の設置

前後のすりつけ区間を除く5.8kmで導入している。並行現道で割合の高かった正面衝突事故が岩内共和道路では発生しておらず、効果が得られている。また、田園風景の創出にも寄与しているものと考えている。

一方、上下線を分離しているため、積雪により幅員が狭まった場合には、緊急車両の追越しが困難との声が聞かれている。

d) 防護柵を必要としない緩傾斜勾配の採用

すりつけ区間、橋梁区間、橋梁すりつけ区間を除く

表-2 北海道スタンダードのメニュー

問題点・課題 (地域WS等での意見)	対策メニュー (北海道スタンダード)	イメージ	実施状況
<ul style="list-style-type: none"> 羊蹄山やニセコ連峰等の優れた自然景観や田園風景等を楽しめる道路 地域への立寄りを促す情報発信 	除雪車避難待避場を活用したビューポイントパーキングの設置		<ul style="list-style-type: none"> 除雪車待避場を活用し、上下線各1箇所設置 景観の専門家や地域住民と現地確認の上で位置等を決定。規模や機能は、周辺施設を考慮
<ul style="list-style-type: none"> 目的（観光、物流）や年齢等による走行速度の違い 後続車両の接近による不安、低速車両を追い越せない苛立ち 	2+1車線（ゆずり車線）の導入		<ul style="list-style-type: none"> 上下線各1箇所、1.0km
<ul style="list-style-type: none"> 並行現道の交通事故は「正面衝突」の割合が高い 走行の快適性に配慮し、眺望を阻害する防護柵等は最小限にすることが望ましい 	幅広中央分離帯の設置 防護柵を必要としない緩傾斜勾配の採用		<ul style="list-style-type: none"> 前後の擦りつけ区間を除き5.8kmで導入
<ul style="list-style-type: none"> 道路に沿った植栽等による視線誘導機能 視線誘導施設の検討にあたっての景観への配慮 	視線誘導標（デリニエーター）の導入		<ul style="list-style-type: none"> 景観色（グリーンブルー）の視線誘導標を5.8kmで整備
<ul style="list-style-type: none"> 冬期は吹雪の日が多く、年数回、吹雪・地吹雪による視程障害、通行止めが発生 地域の優れた自然景観、田園風景への配慮が必要 	道路北側に防雪林を設置		<ul style="list-style-type: none"> 5.5kmで設置 地域協働による植樹会を実施
<ul style="list-style-type: none"> 子どもからお年寄りまで幅広く利用され、地域から愛される道路（歩道や自転車道の設置等） 	防雪林の管理用通路を遊歩道として活用		<ul style="list-style-type: none"> 苗木が正木となるまでの期間（概ね10年間）は仮設防雪柵が設置されているため、管理用通路の活用不可

※実現に至っていないものの、視線誘導樹、道路・地域情報の提供等についても北海道スタンダードとして検討を実施した。

5.2kmで導入している。交差道路との交差形状が平面交差となり、高盛土箇所はなく、防護柵設置箇所は必要最小限となっており、一定の効果が得られているものと考えている。

e) 視線誘導

視線誘導樹や矢羽根等の対策を検討した上で、効果の確実性や地域景観への影響を考慮し、景観色の視線誘導標を導入した。

道路利用者からは、慣れ親しんだ矢羽根等を望む声も聞かれている。視程障害発生時の状況等を検証の上で、必要な対応を検討する必要があると考えている。

f) 防雪林

視程障害対策として、景観への影響を考慮し、5.5km

にわたって防雪林を設置した。樹木の生長には長期間を要することから、現在は仮設の防雪柵を併設している。適切な育成管理により、斜風に対しても機能する恒久的な視程障害対策となることが期待される。効果については、今後の生長を踏まえて検証を行う予定である。

g) 防雪林の管理用通路の遊歩道としての活用

地域に親しまれる道路とする観点から、防雪林の中に歩行者等が散策できる遊歩道を設置することが検討された。防雪林の植栽が成木となるまでの期間（概ね10年程度を想定）は、仮設防雪柵が設置されているため、管理用通路の活用はできない。今後、防雪林の生長状況を踏まえ、適切な時期に再度検討を行う予定である。

(3) 北海道アプローチに対する評価

東京大学の家田教授の論説では、協働型道路管理の意義として、①具体的なニーズや問題の発見とその共有、②利用者と管理者の融合、③総合性と創意工夫促進、④社会基盤の学習・啓発の場を挙げている。これらの着眼点から、岩内共和道路における検討プロセスを評価する。

a) 具体的なニーズや問題の発見とその共有

論説では、「利用者の視点に立ってニーズや現状の問題点、課題を発見する」過程を、「利用者自身の参加と協働作業を通じて行う」ことが重要であると指摘している。さらに、「それらのニーズや問題点等に関して共有意識が醸成されるよう努めることが重要」であり、その過程においては、「今ここにある道路や河川の安全性、自然環境の希少性などの議論からスタートすることが素直であり、なおかつ理解も共感もしやすい」としている。

北海道アプローチはこれらの視点を基本的枠組みとして内包しており、岩内共和道路における検討でも実行されている。利用者自身の参加と協働作業を通じて検討が進められてきたことは前述の通りであるが、地域WS等においては、道路の役割・問題、地域の観光・産業・くらし・景観等の資源・問題を地図上に落とし、参加者がこれらについての認識を共有するところから作業を開始している。防雪林やビューポイントパーキングの具体的な検討にあたって、この共有意識の醸成過程が円滑化や創意工夫促進に大いに役立ったであろうことは容易に想像されるところである。

一方で、地域WS等の参加人数は運営上の制約で限られてしまうことから、これだけでは地域住民や道路利用者に幅広く共有意識の醸成を図ることはできない。岩内共和道路では、かかし通信が一定の役割を果たした可能性はあるものの、一方通行で無いより積極的な発信の工夫も望まれるであろう。

b) 利用者と管理者の融合

論説では、20世紀前半に住民自ら手掘りで作り上げた人道トンネルを例に、「そうした中では、社会基盤の抱える問題点にも改善の必要性にも人々はもっと覚醒的で切実であったに違いない」とし、現代においても「管理者と利用者は、もっと一体的なより融合的な本来の関係性を指向することが必要であろう」と指摘している。

岩内共和道路における検討においては、防雪林の植樹を地域住民と事業者が協働で行う等、一部で「融合的な活動」が見られた。地域WSの中では、維持管理の一部を地域住民や道路利用者が担うことも検討されたものの、防雪林の延長が長く多大な労力を要することから実施には至っていない。周辺地域では、シーニックバイウェイ活動団体によるビューポイントパーキングの清掃や、ボランティアサポートによる花植え等を行っている例があり、地域としては融合的な活動の土壌があるものと考えられる。岩内共和道路における融合的な活動を促進する上では、労力の縮減や補助が重要であると考えられる。

c) 総合性と創意工夫促進

論説では、社会基盤の管理を行う上で、多数の関係主体の縦割りが能率的であることを認めつつ、その境界領域がボトルネックとなり得ること、利用者の立場に立てば総合的な対応が不可欠であり、協働の意義の一つがこの「統合化」であることを指摘するとともに、利用者や一般国民が協働の場に参加することによって、「関係機関間の議論もより合理的で透明性の高いものとなる」ことが期待されよう」と述べている。

具体的な関係機関としては、例えば警察署や沿道土地所有者、交差道路の管理者等が想定されるが、岩内共和道路の検討会のコアメンバーにはこういった者は含まれていない。地域WS等が出された意見を踏まえ、必要に応じて関係機関と協議を行ってきたが、予め検討会の構成員に含めることも一案であったかもしれない。一方、実際にメンバーに含める場合には、地域住民等の創造的な発想が出されやすい雰囲気との両立等、慎重な検討が必要と考えられる課題もある。

d) 社会基盤の学習・啓発の場

論説では、社会基盤は時間的・空間的影響範囲が広く、利用者のもつ知識、情報、意識が十全なものではありえないとしつつ、一方で国民の知識、意識、価値観によって、求められる社会基盤の姿かたちは大幅に異なってくることから、社会基盤に関する一般国民への教育・啓発活動は、将来の国土と社会基盤の経営の上で極めて本質的であると、協働活動がそれに対して効果的な場を提供できることは明らかであるとしている。

岩内共和道路における検討でも、そのような効果が得られたことは間違いない。特に、防雪林の植樹会については、地域住民等の幅広い参加を可能にしており、有効であったのではないかと考える。今後、維持管理を含めた地域協働が可能となれば、学習・啓発の場としての役割をより発揮できるものと考えられる。

4. おわりに

本稿では、岩内共和道路におけるこれまでの取組みを振り返るとともに、その成果やプロセスに対する評価を試みた。岩内共和道路における地域WSは、平成24年度をもって一度完了したが、道路管理の上で地域住民や道路利用者との関わりが重要であることは変わりなく、引き続き適切な対応が求められる。なお、本稿は、筆者の所属組織の見解を示すものではないことを申し添える。

参考文献

- 1) 家田仁：協働型インフラ・マネジメント手法の発想 -新しい社会基盤行政マネジメントの一環として-、国際交通安全学会誌、Vol. 31、No. 2、2006. 9、pp. 46-53