

連携・協働による道路事業の取り組みの 現状と課題について

本局建設部道路計画課道路調査官 ○渡邊 政義
本局建設部長 竹澤 謙一
本局建設部道路計画課長 桜田 昌之

新たな北海道総合開発計画では、「多様な連携・協働」が計画の進め方の一つとして位置づけられており、多様な民間主体と行政が一体となった取組を展開することにより、相乗的な効果を発現させることが重要であるとされている。本稿は、道路事業に関連する連携・協働の先駆的な取り組みである「シーニックバイウェイ北海道」や「協働型インフラ・マネジメント」を事例としながら、その現状と課題について報告するものである。

キーワード：北海道総合開発計画、連携・協働、シーニックバイウェイ北海道、
協働型インフラ・マネジメント、北海道スタンダード

1. はじめに

平成20年7月、新たな北海道総合開発計画が閣議決定された。この計画では、『北海道の資源・特性を活かして我が国が直面する課題の解決に貢献していくとともに、地域の活力ある発展を図るため、「開かれた競争力ある北海道の実現」、「持続可能で美しい北海道の実現」、「多様で個性ある地域からなる北海道の実現」を戦略的目標として掲げ、多様な主体との連携・協働によって効果的に計画を推進する。』ことが明記されている。

また、『計画の進め方』においては「国と地方公共団体が中心となって必要な調整を行い、各種事業・施策について連携・協働を図るとともに、多様な民間主体と行政とが一体となった取組を展開することにより、相乗的な効果を発現させることが重要である」、また、「各主体は内外との積極的な交流・連携を通じて不断に地域の資源・特性を再認識しつつ、北海道の優れた資源・特性を活かし、全国画一でないローカルスタンダード導入による独自の取り組み（北海道スタンダード）を積極的に推進する」旨が謳われている。

地域の発展に向け、変わることなく重要な役割が期待される道路事業の計画・実施を行うにあたっては、社会情勢の変化を踏まえつつ、多様な主体との連携・協働を図り効果的・効率的な整備や北海道の特性を活かした独自の取り組みの導入を積極的に推進することが肝要である。

本稿は、このような“連携・協働”の考え方を道路事業に導入・展開させるにあたり、先駆的に取り組んでいる施策を事例としながら、その現状と今後に向けた課題等について報告するものである。

2. 「連携・協働」の現状

(1) 「連携・協働」の経緯

「連携・協働」は、当初は地権者、周辺住民などと事業管理者との間において、建設事業の実施時に生じる用地買収や環境対策などの紛争を解決する、もしくは未然に防ぐことを主たる目的として始まったと考えられる。

そして、現在では「環境アセスメント」「P I（パブリック・インボルブメント）」等として道路事業に制度として取り入れられ、大規模事業では事業実施段階ばかりでなく、事業内容が固まらない構想段階においても周辺住民が計画検討に参加するプロセスが導入されている。

その一方で、道路の清掃や美化などの地道な活動、あるいは道路に関わる文化活動や地域づくりなどを一般市民やNPO等が率先して行い、それに道路管理者が参画するといった活動も見られるようになっている。

(2) 「連携・協働」導入のニーズ

道路事業を取り巻く状況を見ると、バブル崩壊以降の不況と低成長、将来の人口減少予想、国や地方自治体の財政困難、そして全国的に道路の量的な不足は一定レベルまで解消したという認識のもと、行政活動の効率的な運営や国民へのアカウンタビリティ（説明責任）がきわめて強く求められるようになった。

こうした中、2001年に「政策評価法」が制定され、その2年後には成果に関する目標管理を中心に置いた新しい道路行政マネジメント体制がとられるようになった。

そこでは、事業量のようなアウトプットに視点を置いた従来の発想から、渋滞の程度や安全性の高低などといった利用者にとってのアウトカム（成果）の視点へと重

点がシフトされるとともに、P-D-C-Aサイクルを繰り返すマネジメントの実施が特長的となっている。

行政マネジメントは、ともするとトップダウン的な要素が強くなりがちであり、評価手法の精密性、高度な技術性を指向しても、多様性に富んだ実際の現場の実用には耐えられないことは明らかであると言える。

(3) 北海道の道路と連携・協働の導入

北海道は、積雪寒冷な気候と我が国の国土面積の2割強を占める広大な土地を有するが、同時に人口密度は全国平均の2割弱の広域分散型社会が形成されている。

道路の状況を見ると道路網密度が低く、かつ高規格道路や地域高規格道路などトラフィック機能に特化した道路の整備率は全国に比し依然低い現状にあり、結果として、一つの道路に対して、物流幹線・歩行者への優しさ・観光スポットとしての溜まりなど多様な機能が期待されることになる。一方、厳しい財政情勢を踏まえながら、これら多様な機能や安全安心を確保し、地域活力の創出などに役立つ道路事業を目指すためには、地域や利用者により近づき、そのニーズ把握、理解獲得を通じて、サービスすなわち満足度の最大化(図1)を図ることが重要となる。

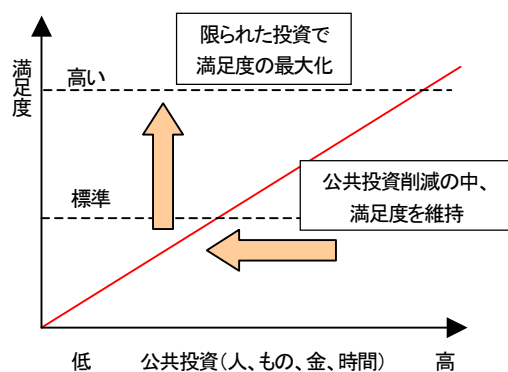


図1 道路事業の目指すべき方向性

北海道が置かれている状況を踏まえれば、道路の利用特性、地域ニーズを具体的・即地的に捉えて様々な創意工夫を凝らした解決策を生み出すことは、北海道こそが本州他地域に先立ち取り組むことが必要であり、また、それにより得られる効果も大きいと考えられる。

道路整備の本質は現場にあり、特定の地域でのオーダーメイドである以上、トップダウン的要素に加えてボトムアップ的な機能を充実させることが不可欠である。

道路行政マネジメントにおいても現場の裁量と工夫の重要性が強調されているとおり、地域の状況を踏まえた具体的・即地的なニーズや問題を発見し、工夫を凝らした解決策を提示する仕組みを設けることが極めて重要と言える。

3. 取り組みの概要 —連携・協働による北海道らしい道路づくり—

道路事業の立場から連携・協働を考える場合、①道路管理者側に主目的・イニシアチブがあり、多様な主体が参加協力、②他の主体に目的・イニシアチブがあり、道路管理者側が参加協力する場合に分けられる。これらに該当する施策・コンセプトとしては「シーニックバイウェイ北海道(以下、SBW)」、「協働型インフラ・マネジメント(以下、マネジメント)」そして「北海道スタンダード(以下、スタンダード)」が挙げられる。

「SBW」は、地域発案型の様々な活動の集合体といえるが、道路に関しては、地域・利用者側のニーズ・提案を基礎とし、それに道路管理者が参画する形で連携協働が進められている。つまり、地域側に主体がある連携・協働の形式であるといえる。

これに対し「マネジメント」では、道路改修計画など目的を有した道路管理者側が主体となって地域側に連携協働を呼びかける形で進められる。両者のスタイルに差異はあるとはいえ、道路事業のアウトプットとしては、共通の目標、つまり、地域の状況に即した、「北海道らしい」解決策「スタンダード」が得られることが期待される。この「スタンダード」こそは、北海道の特性を踏まえ創意工夫を凝らした道路の計画・整備・管理の考え方自体であり、幅広い連携・協働の成果の一つといえる。

以下、SBW、マネジメント、スタンダードの取り組みの概要と連携・協働との関係性について述べる。

(1) シーニックバイウェイ北海道(SBW)

SBWは「『みち』をきっかけとして、地域の方々が主役となって、行政や企業などと連携しながら、広域に、美しい景観づくり、活力ある地域づくり、魅力ある観光空間づくりを行うことによる、愛着と誇りの持てる地域を実現する取り組み」と定義されている。H17年からの本格運用後、現在7つの指定ルートと4つの候補ルートを有し、約320団体が各ルートエリアにおいて、景観整備のみならず、地域振興・観光振興などに資する幅広い活動が行われている。

SBWの活動は、趣旨に賛同した地域の民間活動団体が参加し組織を作り、広域的・総合的なルート活動計画を提案することから始まる。この計画の実施は地域が主体になって常に行政や企業と連携・協働しながら進められる。そのため、SBWは連携・協働を行うこと自体を中心に据えた実践活動であると換言することが出来る。

既に、道路事業とSBWが連携・協働したことによる様々な成功事例が報告されているが、代表例としては景観にも配慮した交通安全施設(ビューポイントパーキング)の整備・管理(図2)、標識等の集約化、地域協働型の維持管理(清掃・植栽活動)などが挙げられる。



図2 ビューポイントパーキング
「めまんべつメルヘンの丘」の風景

ビューポイントパーキングは、路上駐車対策や休憩機能確保を目的に行われる停車帯や駐車場整備を基礎に、SBWを通じた地域との協働・連携により得られた景観資源や観光振興の視点を、設置位置や構造の検討に反映させている。

例えば、代表的なビューポイントパーキング「めまんべつメルヘンの丘」では、SBW団体や自治体等と道路事業者によるワークショップを実施し、この結果、実際の写真撮影場所の利用形態や、沿道の耕作者への影響を考慮した設計による歩行空間（法面の上下2段に分離）を整備している（図3）。



図3 「めまんべつメルヘンの丘」の利用状況

整備後のアンケートによれば、利用しやすさ、観光・景観面、交通安全面全ての項目で8~9割の満足度が示されており、利用者の視点が活かされた結果であると評価できる。また、地域住民による清掃活動が行われるなど、地域との連携・協働の成果が、より良い計画づくりのみならず、協働型の管理へと発展しているといえる。

関連して、地域協働型の清掃・植栽活動は、全道的に行われている取組みであり、多くがボランティアサポートプログラム（VSP）を通じて実施されている。

特徴的な取り組みの一つが、小平町における道路緑化である（図4）。ここでは、地域の自生種であるエゾカンゾウの保全復元を目指す地元活動と道路事業とが連携・協働し、植栽フィールドとして道路法面の活用がなされている。この際、種の採取や苗の育成は小学校の総合学習の一環として町内の小学生らが里親として実施するなど、社会基盤の学習・啓発への一助となっていることが伺われる。



図4 自生種による道路緑化と総合学習（小平町）

このように、SBWによる連携・協働は、地域や利用者側の多様なニーズ・考え方を基礎にして始まることから、想定以上の複合的な効果を道路事業にもたらすことが少なくない。このことからSBWは、連携・協働を進めるにあたっての、最も有効な枠組みの一つといえる。

なお、SBWによる道路事業との連携・協働は、これまでのところ、地域側の関心が強い「景観・観光・環境」などの取り組みに成果を挙げているが、今後、道路事業全般への総合的な応用にむけた発展が期待される。

(2) 協働型インフラ・マネジメント

「必要な道路」「使いやすい道路」を効果的・効率的に整備・管理することを第1の目的として、道路管理者側が主体的に他の民間主体等と連携協働によるマネジメント方法の検討を実施するしくみが「協働型インフラ・マネジメント」である。

「協働型インフラ・マネジメント」の意義は①具体的なニーズの把握や問題の発見と共有②利用者と管理者の融合③総合性と創意工夫の促進④社会基盤の学習・啓発の場として整理されている。これは全ての社会資本のマネジメントに共通するものであるといえる。

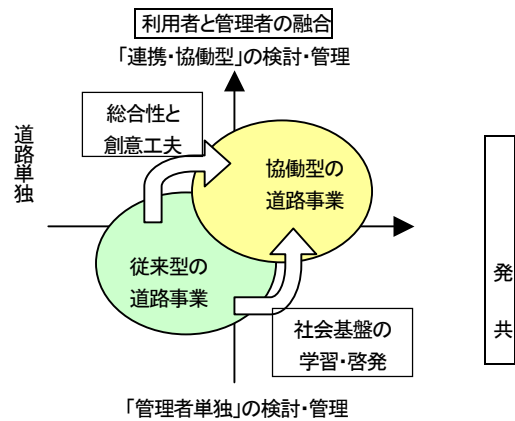


図5 協働型インフラ・マネジメントの意義

道路事業の計画・整備・管理等においては、これまで連携・協働の取り組みは適宜実施されてきたといえるが、より総合的・継続的・体系的なしくみとして「マネジメント」の導入・展開が期待されている。

そのポイントとしては、①路線単位かつ長期的な視点から整備運用方針を策定、②PDCAサイクルでの運用、③地域・ユーザーの意見の取り入れ、④道路の利活用促進、

の4点が挙げられる。

これらのポイントを踏まえながら、導入展開にむけたケーススタディとして、岩内共和地区、更喜苦内地区、知床地区における道路計画・整備において、実践的取り組みが進められてきた。

このうち、知床地区での検討体制・プロセス（図6）では、1stステージとして、地域を熟知し当該路線を利用する有識者等により構成される企画アドバイザーグループを設置し「当該路線に関する地域戦略、求められる役割・性能、効率的な整備・運用の検討」など、一連のプロセスを経て基本プラン（案）が策定された。

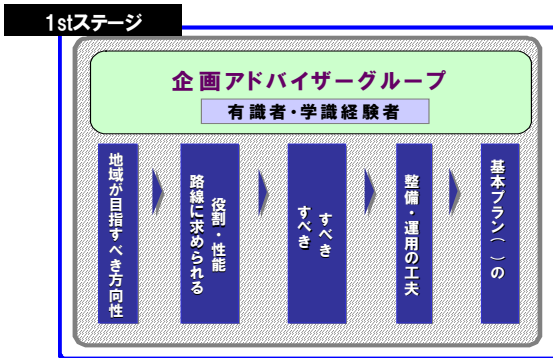


図6 検討体制と検討プロセス

その後2ndステージでは、基本プランに基づきながら①当該路線周辺の関係自治体・行政機関及び農業、商業、観光業等の各業界のリーダーや地域住民代表等による「路線連絡会議」および②個別課題に直接的・間接的に関与するメンバーにより構成される「推進グループ」を設置し（図7）、さらに詳細な検討が行なわれている。

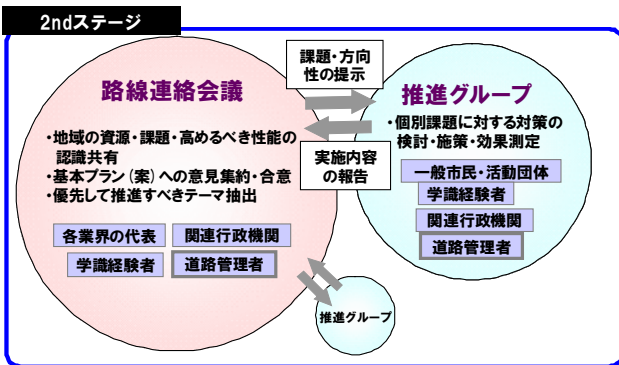


図7 検討体制と検討プロセス

ここでの検討において重要課題であった「オシンコシンの滝駐車場の交通混雑」に関しては、協働型の検討を行いながら、主な原因として①釣り人の長時間駐車によるブース不足②出入口の双方向運用による車両の輻輳③観光バス乗降時間の長期化による後続車の滞留、が挙げられた。

課題の解決策としては、混雑時期が観光ピークに集中することを踏まえながら、①釣り人のマナー改善②一方通行運用による整流化③乗降誘導方法の統一による効率

改善④観光ピーク時間帯における他観光地への誘導・分散、等が挙げられ検討を進めることになっている。解決策の検討にあたっては、道路管理者単独の検討では駐車容量や車線数など、道路側の問題に集中する恐れもあったが、本検討では、観光客等利用者や観光業者等含めた広い視点からの問題把握と解決策が得られたと評価できる。



図8 オシンコシンの滝駐車場の混雑状況

なお、知床地区での連携・協働の成功は、現地を熟知し問題意識の高い参加者による検討議論が不可欠であったが、あわせて、①1stステージの基本プラン（案）作成時における“自由な議論が出来る場”の設定②道路管理者と参加者（利用者・受益者）の意向・利害をつなぎ創造的な結論を導出に腐心する第3者的なコーディネータの存在が鍵と考えられる。

(3) 北海道スタンダード

「北海道スタンダード」は、“北海道の優れた資源・特性を活かし、全国画一でないローカルスタンダード導入による、北海道固有の課題に対する独自の取組”と定義されている。道路事業における「スタンダード」としては、地域特性・自然環境・経済性等に配慮した道路構造や、“交通事故死ワースト1返上”という北海道の長年の課題解決に向け開発導入されたランブルストリップなどが代表例として挙げられる。このうち、郊外部の幹線道路構造に関しては、冬期の道路安全対策や定時性・速達性を低コストで向上させる“北海道らしい工夫”として、自然環境や景観との調和に配慮した防雪林・視線誘導樹・緑地型中央分離帯の設置や防雪林管理用道路を活用した歩道整備・交差点集約等に地域の理解を得ながら取り組んでいる。（図9）



図9 北海道スタンダードの構造例

一方、連携・協働の実践活動から生まれた「スタンダード」の事例では、道路付属物の見直しが挙げられる。

道路付属物の見直しは、S B W等民間活動団体との連携による景観診断や景観阻害看板の撤去など景観改善の取り組みとして開始された。その「基準づくり」は地域の活動団体、寒地土木研究所（景観WG）、道路管理者の連携により進められ、北海道の景観特性を考慮した、標識等の集約化・小型化・撤去による「引き算による景観形成」が基本方針として整理された（図9）。この標識等付属物の「引き算」は、景観改善に加え、致死率が高い付属物への衝突事故抑制や、付属物からの落雪防止の維持管理費の低減にも効果があることから、北海道の特性を踏まえた道路付属物設置の考え方として、今後共、S B W等民間活動団体などと連携しながら、全道的な展開が図られる見込みである。



図9 標識等の集約化・小型化・撤去の事例

4. 得られた知見と今後の課題

これまでの道路行政（道路計画・整備・管理等）における、道路管理者と他の主体との関係は、利用者・自治体等からの「要望」「苦情」に対して、道路管理者が「回答」「対応」という関係が一般的であったといえる。一方、これからの連携・協働の取り組みでは「本当のニーズや問題は何か?」「解決のためにどのような方法があるのか?」等について、両者が対等なパートナーとして意見交換・検討し、最適解（その合意形成）を導き出していくことが期待される。つまり、連携・協働の本質は、道路管理者と地域・利用者の関係を、対極的・対立的な関係から、共通目標を設定しその実現に向けたパートナーシップ、またはW I N-W I Nの関係に転換させるための機会であることを示している。

そして、今後、連携・協働のプロセスを道路事業の計画・実施に幅広く応用・展開していくためには、①既往の個別事業・地域・個人のノウハウを体系的に整理し、参考とすべき連携・協働事例等を抽出、②道路事業のプロセスとして組み込む際のルール等検討、③連携・協働の結果を評価しフィードバックするための手法の検討、が必要と考える。

(1) 参考とすべき事例等の抽出 — 「相手」と「場」 —
これまでの事例からは、連携・協働の成否は「連携の

相手」と「話し合いの場」の設定に依るところが大きいといえる。そのため、対象する道路事業の内容等や連携のねらいに応じて、①連携・協働の相手（参加者）の属性や範囲の設定、②アイデア獲得と理解獲得・合意形成のバランスを考慮した「話し合いの場」設定のしかた、をどうすればいいのかが事例抽出のチェックポイントになると考えられる。

(2) 道路事業へ組み込む際のルール等検討

道路事業を進める際のルールとして連携・協働を本格的に組み込むためには、連携・協働により得られる成果と事業の内容等との相性、汎用性や費用（時間）対効果などを予め十分に評価しておくことが必要である。そのため、試行地域・事業を拡大、実施しながら検討を進めることが望ましい。また、これまでの道路事業の枠を越え、実際に業務にあたる職員に対しては、その役割や立場等に応じた指針の作成提供や研修の導入等、何らかの支援措置が求められる。あわせて、前述した道路管理者と連携協働の相手（参加者）との間をつなぐ、第三者のコーディネータの役割・性格をどう設定するかの検討も必要である。

(3) 結果の評価、フィードバックの手法

連携・協働の取り組みは、まだ始まってから間が無く、体系的な取り組みのレベルには至っていない。しかしながら、本格的な導入展開にむけては、既往の事例から得られる「取り組み内容、結果、効果」等の一連の情報を最大限活用し、何らかの評価・フィードバック手法を策定する必要がある。なお、連携・協働により得られる効果は広範囲であり協働連携の参加者側（他の主体・関係者）にもたらされるものも大きいと考えられる。そのため、評価の際には、道路事業単独ではなく、総合開発計画の推進という幅広い視点からの評価が検討されるべきであろう。

8. あとがき

道路事業を巡って様々な議論がなされているところだが、効果的・効率的な道路事業の実施にあたり、地域・利用者と道路管理者がこれまで以上に連携・協働することが強く求められることは必然と考えられる。北海道では、S B Wなど連携・協働による施策が全国に先駆け、実施展開している状況にあるところ、これからも連携・協働に取り組むこと等により、地域の特性を活かし、安全安心で活力創造に資する道路事業を着実に推進し、北海道の持続的な発展に貢献すべく努力していきたい。

参考文献

1) 家田仁:「協働型イテラティブ・マネジメント手法の発想」, IATSS Review Vol.31, No.2, 2006.