

一般国道238号紋別防雪事業における 地域との連携・協働について

網走開発建設部 道路第1課 谷口 雄一郎
坂井 豪紀
多田 和広

一般国道238号紋別防雪事業では、円滑な事業の進行・実施を目的として、地域との連携・協働に取り組んでいる。最終的には「協働型インフラ・マネジメント」の導入・適用を見据えているが、その移行ステップとして、現道の問題点や地域の意向を把握するための市民参画プロセスを、沿道状況等の地域の実情に合わせて計画・実施している。

本稿では、本事業で計画している地域との連携・協働に関する取り組みの方向性、今年度実施した市民参画プロセスの内容等について報告する。

キーワード：住民参加、多様な連携・協働、情報共有、防雪

1. はじめに

一般国道238号紋別防雪事業は、湧別町字川西～紋別市小向間における冬季の地吹雪発生等による視程障害や通行止め、正面衝突等の重大事故の発生について対策し、冬期の定時性、主要幹線道路の機能確保を図る事業として、進めている事業である。

当該区間は近くに代替路がなく、鉄路も廃止されたため、当該地域では日常生活等の多くを国道に依存している。しかしながら、冬期は地吹雪による視程障害や通行止めが発生し、安全性の低下や社会経済活動の停滞等、主要幹線道路の機能確保が課題である。図-1に示すとおり、曲線が連続する箇所や急勾配箇所が点在し、正面衝突等による死亡事故が全線に渡って発生している。また、医療体制の充実している遠軽町や、第3次救急医療機関のある北見市への救急医療搬送等、地域住民にとって生

命にも関わる重要な役割を担う路線である。

このため、視程障害や通行止めについて対策し、冬期の定時性、主要幹線道路の機能確保を図り、旭川紋別自動車道の代替機能を持たせる事業として、平成20年度に事業化した。

本稿では、紋別防雪事業での地域との連携・協働に関する取り組みの方向性、今年度実施した市民参画プロセスの内容について報告する。

2. 地域との連携・協働に関する取り組みの方向性

紋別防雪事業における地域との連携・協働に関する取り組みは図-2に示すとおりであり、平成22年度より協働型インフラ・マネジメントの導入・適用を見据え、平成21年度は地域ごとの市民参画プロセスを導入した。

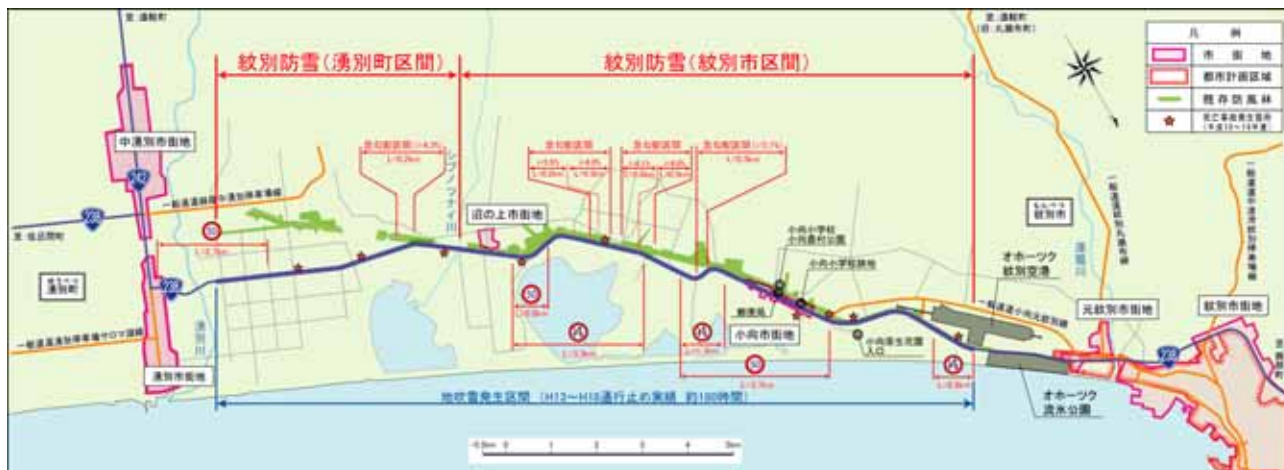


図-1 紋別防雪事業概要図

(1) 協働型インフラ・マネジメントの概要、目的等

本手法は、限られた予算の中で、現在の道路や地域の課題・資源を十分に理解し、課題を解決しつつ、かつ、多様な利用者ニーズに柔軟に対応し、地域・ユーザーに求められる「使いやすい道路」の整備・運用方を地域・ユーザーと協働で継続的に検討および実施していくことを目指した手法である。

網走開発建設部では、別途、一般国道334号斜里～ウトロ間（知床地域）において、平成17年度より本手法の実践に取り組んでおり、地域課題の抽出とそれに対する対策案の検討、並びに、地域との協働による対策案の実践・実験による効果の検証等を行っている。¹⁾

(2) 協働型インフラ・マネジメントの導入・適用へ向けた課題等

紋別防雪事業において本手法を導入・適用する上では、以下のような課題等があげられた。

- ・ **沿道状況の違い**：湧別町域を通過する区間（湧別町区間）は、沿道部に耕作地等が分布する等、地域の利害関係者は農家等が中心であるのに対し、紋別市域を通過する区間（紋別市区間）は、沿道部に集落・市街地が形成されているほか、コムケ湖に近接する等、景観・環境面で優れた地域を通過するため、地域の利害関係者が多様であった

- ・ **地域の実情等の違い**：関係自治体である紋別市、湧別町との事前調整の結果、郊外の一部を通過するのみの湧別町は、従来型の事業者主導型の説明会等の手法による事業実施を希望しているのに対し、比較的まとまった集落や地域資源が近接する箇所を通過する紋別市は、多様な利害関係者の意見交換による合意形成プロセスを含む手法による事業実施を希望していた

- ・ **事業特性の違い**：冬期の定時性、主要幹線道路の機能確保を目的とした防雪事業であるため、現道の線形等を変更せずに拡幅等で整備するのが基本であるが、湧別町区間は全線が拡幅整備であるのに対し、紋別市区間では隘路等の存在により一部で別線整備を検討する必要があった

このほか、「協働型インフラ・マネジメント」の継続的な実施・運用にあたっての地域人材の発掘や、道路行政において見落とししやすい女性の視点でのニーズ把握等が課題であった。

(3) 課題等を解決するために採用した手法

上記のような課題等を解決するために、「協働型インフラ・マネジメント」の導入・適用へ向けた移行ステップとして、湧別町区間・紋別市区間それぞれで、表-1に示す市民参画プロセス等の手法を採用・導入した。

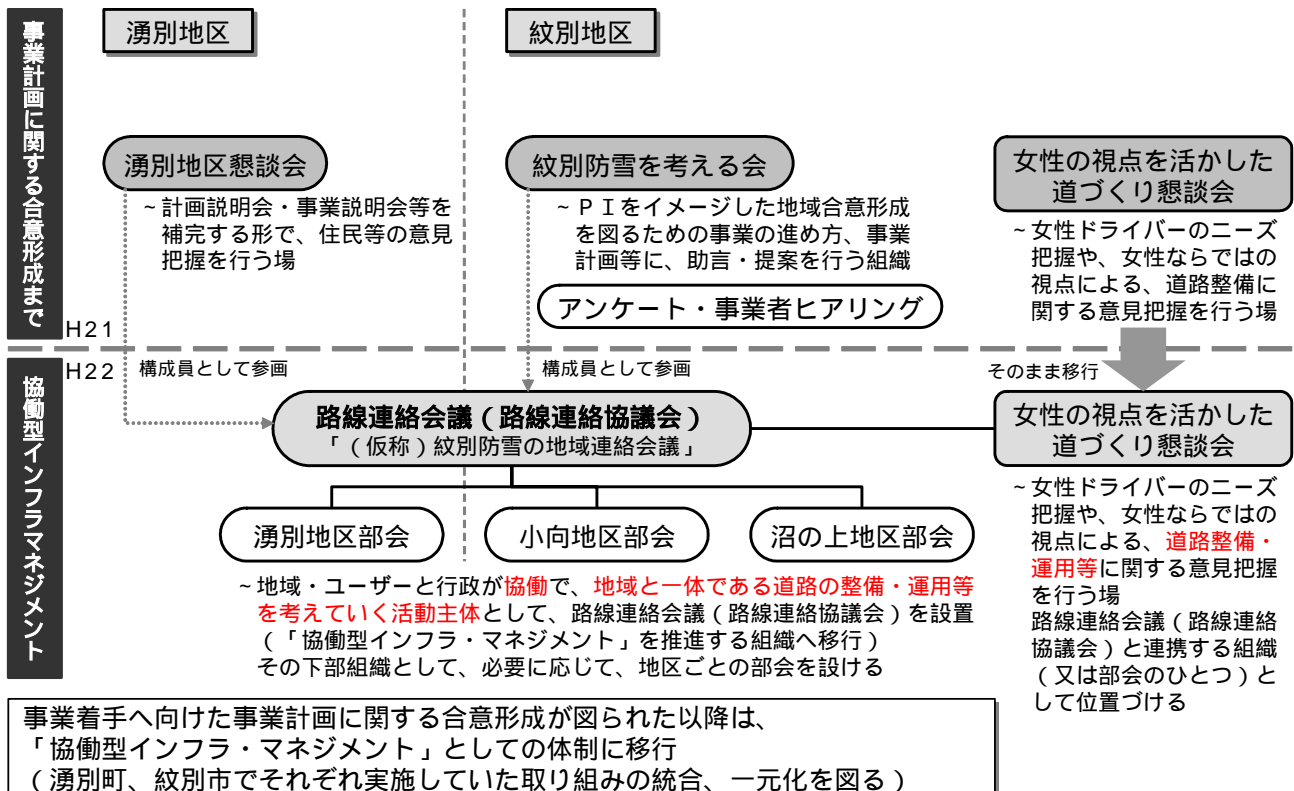


図-2 紋別防雪事業における地域との連携・協働に関する体制図

平成22年度以降の協働型インフラ・マネジメントに係る体制については、検討段階の案である。

表-1 紋別防雪事業で「協働型インフラ・マネジメント」への移行ステップとして採用した手法

区間	湧別町区間	紋別市区間	
課題等	・沿道部に耕作地等が分布する等、地域の利害関係者は農家等が中心 ・現道の線形等を変更しない拡幅整備を予定	・沿道部に集落・市街地が分布するほか、コムケ湖等の景観・環境面で優れた地域を通過するため、地域の利害関係者が多様 ・一部が別線整備の検討を必要	・道路行政において見落とされがちな、女性の視点でのニーズ把握 ・協働型インフラ・マネジメントの導入・適用へ向けた課題等の把握
採用手法	「湧別地区懇談会」	「紋別防雪を考える会」 +「アンケート、事業者ヒアリング」	「女性の視点を活かした道づくり懇談会」
特徴	従来型の計画説明会等を補完する手法として、沿道住民等が参加する地区懇談会を開催	特に別線整備の検討にあたっての利害関係者の調整や、地域としての合意形成に着目し、これらに対応する構想段階P Iの手法 ²³⁾ を参考にし、第三者組織を設立、開催	女性の視点での意見把握ができるよう、(紋別市在住の)女性メンバーのみの懇談会を設立、開催
市民参画の手段等	沿道住民が懇談会に参加する直接対話の方法	沿道自治会の代表者、一般公募による参加者等で構成する第三者組織での直接的参加と、アンケートによる間接的参加の方法	(紋別市在住の)女性メンバーによる直接対話の方法
H21年度の開催概要	これまでに計3回の湧別地区懇談会と、湧別地区をさらに2地区に細分した話し合い・懇談会等を開催し、事業実施へ向けた事業内容の説明と、地域意向の把握を実施	計4回の紋別防雪を考える会を開催・予定しているほか、沿道住民及び紋別市民の意向を把握するためのアンケート、道路利用者である産業、観光、医療等の事業者や地域での環境に関する活動を行っている団体へのヒアリングを実施	これまでに計2回の懇談会を開催し、女性の視点からの冬の運転や道路の安全性等に関する意見把握を実施

3. 実施した市民参画プロセスの概要

「協働型インフラ・マネジメント」の導入・適用へ向けた移行ステップとして採用・導入した市民参画プロセスの内容、並びに、湧別町区間・紋別市区間の双方でそれぞれ実施している市民等への情報発信について、その概要を述べる。

(1) 湧別地区懇談会の開催

湧別町については、紋別市と異なり、町民生活のほとんどが町内か北見市・遠軽町方面に依存しているため、当該区間の整備等についての関心がある町民が少なく、沿道住民に限られる特徴がある。

また、沿道住民の多くは農家であり、国道沿いに住居と農地の両方を有しているため、国道の整備・改築等は営農活動に関する利害に直結する状況であった。

このため、湧別町区間については、特に沿道住民の合意形成に着目し、利害関係者との直接対話を行うことができるよう、沿道住民が直接的に参加する懇談会を開催した。

なお、懇談会を通じて、近年大型化してきている農耕車両の国道利用が多いことが把握でき、当該区間の整備にあたってはその実態も反映する必要があることがわかった。また、沿道住民との新たな連携・協働に関する案も、この懇談会を通じて出てきており、今後の道路整備・運用に活かせるものと考えている。

(2) 紋別防雪を考える会の設立・開催、アンケート・事業者ヒアリングの実施

紋別市も、市民生活のほとんどが市内か北見市・遠軽町方面に依存しているが、湧別町と異なり、その地理的条件より、生活等における当該区間への依存度が高く、当該区間の整備等についての関心がある市民が多い特徴がある。

市民生活では特に医療の面でその傾向が顕著であり、当該区間が唯一の公共交通機関であるバス路線となっているほか、産業、観光等においても非常に重要な路線であった。

このため、特に別線整備にあたっての利害関係者の調整や、地域としての合意形成に着目し、構想段階P Iの手法を参考にした第三者組織を設立、開催するとともに(図-3, 4参照)、より多くの市民等が参加できる機会としてのアンケート、事業者の直接的な意見等を聞くヒアリングを実施した。

a) 紋別防雪を考える会

会の構成員は、沿道の自治会や道路利用者である産業、観光、医療等の事業者、並びに、環境団体等の代表者より構成した。

会の進め方、平成21年度におけるスケジュール等は、図-5に示すとおりであり、事業者が実施する事業に対する意見収集(アンケート・ヒアリング)の実施等の進め方・プロセスに対する助言・提案を行う場として2回、意見等を踏まえて事業者が策定する計画案に対する助言・提案を行う場として1~2回の開催を実施・予定している。

紋別防雪を考える会を通じては、自治会の代表者からの沿道住民としての意見や、事業者による産業・観光の面からの意見、一般公募等で参加いただいた紋別市街の住民としての意見等が活発に交わされ、事業者だけでは気づき得ない視点等を把握でき、少しずつ事業計画をブラッシュアップしているところである。また、今後の地域連携・協働に関する提案や、地域課題としてのバス路線の課題等も取り上げられる等、地域課題の解決へ向けた議論等も出てきており、今後の紋別防雪区間を有効に運用していく点で、有益であると考えている。

b) アンケート・事業者ヒアリングの実施

紋別防雪を考える会における助言・提案を受けて、沿道住民や紋別市街の市民等を対象にしたアンケート、並びに、産業・観光等の事業者や環境団体等に対するヒアリングを実施した。

アンケートは、沿道住民に対しては全戸、紋別市街の市民等に対しては自治会・町内会を通じ、計577通のアンケート票を配布し、概ね4割の回収率を得た。

アンケートにおいても、それぞれの立場からの事業に対する意見等が寄せられており、これらの内容については、今後の紋別防雪を考える会の場で、改めて意見交換等を行い、事業計画に反映していく予定である。

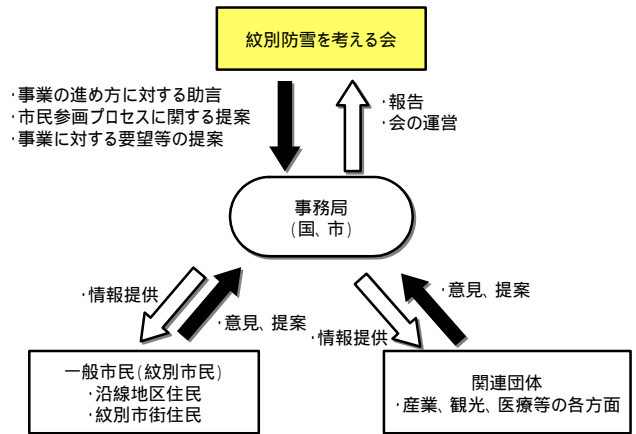


図-3 紋別防雪を考える会の位置付け



図-4 紋別防雪を考える会開催状況

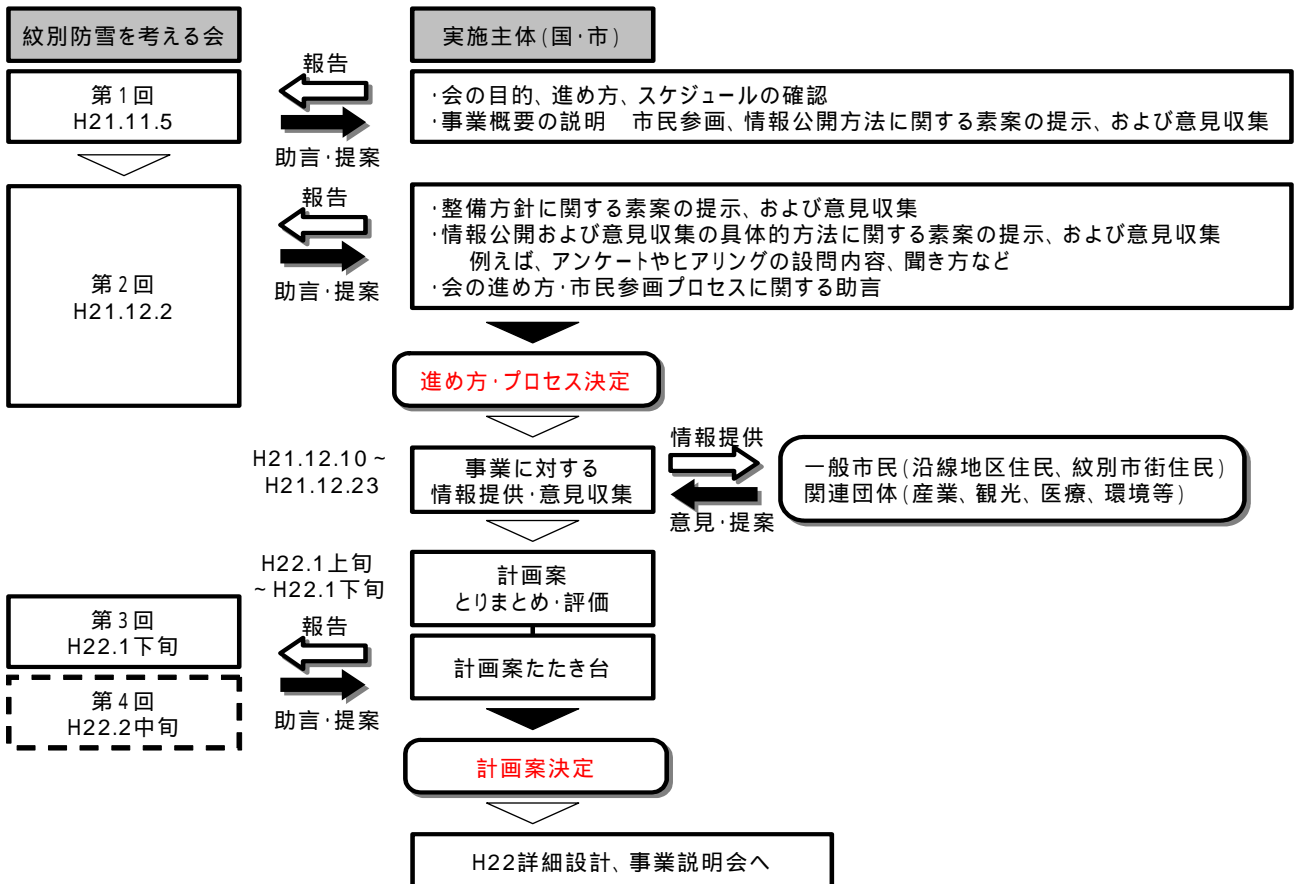


図-5 紋別防雪を考える会の進め方、工程

(3) 女性の視点を活かした道づくり懇談会

男性主体で行われてきた道路行政において見落とされがちな女性視点のニーズ把握等を目的として、紋別市域に在住の地域活動等を行っている女性の方より構成した懇談会を設立、開催した。

会は座談会のような形式で開催し、開催主旨等を勘案して、各回での詳細な成果等を求める形にはせず、様々な意見が出やすいようにして進めている（図-6参照）。

これまでに計2回の懇談会を開催し、女性の視点からの冬の運転や道路の安全性等に関する意見把握を実施した。これらの意見は、今後の協働型インフラ・マネジメントの導入・適用に際して、有用であると考えている。



図-6 女性の視点を活かした道づくり懇談会開催状況

(4) 市民等への情報発信

湧別町区間において実施している地区懇談会、並びに、紋別市区間における紋別防雪を考える会、女性の視点を活かした道づくり懇談会については、それぞれの開催の都度、ニュースレターの形でまとめ、会の開催結果（議論内容、決定事項等）や事業の進捗状況の公表を行った（図-7参照）。本資料は、沿道住民には全戸配布するほか、紋別市内等では回覧板に添付することで告知を行っている。

昨今、事業の進捗状況や進め方等に関する情報公開を求める声が多くなっており、紋別市内で実施したアンケートにおいても、同様な意見が多数寄せられた。加えて、市民参画や地域との連携・協働を行う場合は、人数等の運営面の制約により住民全員に直接的な参加の場を提供するのは困難であるため、このような情報発信は不可欠であると認識している。また、これらの情報発信をすることが、事業への理解度を高め、今後の地域との連携・協働を円滑化するものと考えている。

4. 今後の地域との連携・協働の取り組み

「協働型インフラ・マネジメント」の導入・適用へ向けた移行ステップとして採用・導入した、市民参画プロセス等の手法では、上述のとおり、それぞれの地域等に応じた成果が得られ、今後に向けた課題や提案等も得られつつある。また、これらの活動とは別に、地域との連携・協働へ向けた第一歩として、防雪林の整備へ向けた植樹会を先行実施した。

紋別防雪事業では、今後、これらの課題や提案等を基に、平成22年度より「協働型インフラ・マネジメント」の導入・適用を予定しており（図-2参照）、これまでの取り組み成果を活かす形での体制や方法を、今後詰めていく予定である。

図-7 当該事業で発行しているニュースレター等

5. 現時点での地域との連携・協働に関する評価

紋別市区間については、紋別防雪を考える会の助言・提案等を受けて実施した市民向けアンケートに際し、上記のようなこれまでの地域との連携・協働に関する取り組みへの評価、並びに、今後の連携・協働に関する意識等についても調査を行った。調査結果を図-8に示す。

地域との連携・協働により事業を進めていくことについては約8割の人が好意的に評価しており、また今後様々な取り組みやイベント等を行った場合には約5割の人が「参加・協力したい」と回答した。このことから、紋別防雪事業における地域との連携・協働の取り組みをさらに進めていくことは十分に可能と判断している。

一方、情報発信として作成・配布しているニュースレター等の資料の認知度については、全戸配布や回覧板等で告知しているにも関わらず、「知っている」と回答した人は約3割に留まった。この点、今後さらに分析を行い、提供する情報の質や量等について精査が必要と考えている。

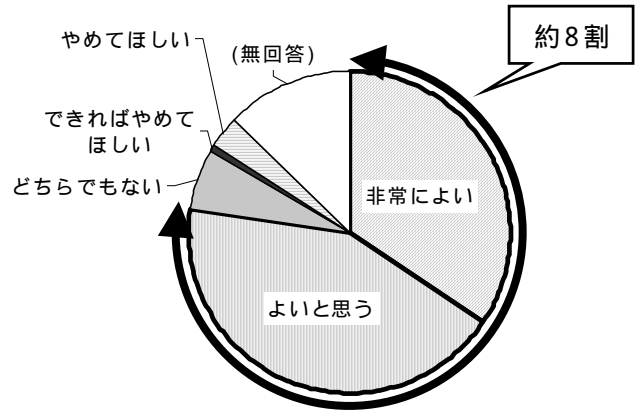
6. おわりに

本稿では、紋別防雪事業での地域との連携・協働に関する取り組みの方向性、今年度実施した市民参画プロセスの内容等について報告した。

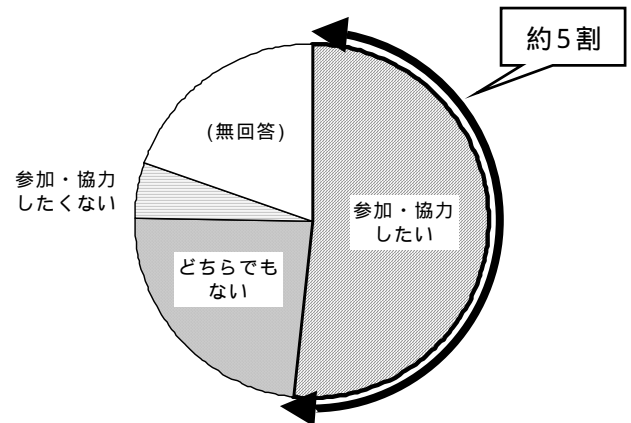
動き出してまだ期間が浅いこともあり、地域との連携・協働について最終的に導入・適用を想定している「協働型インフラ・マネジメント」の体制や進め方等については未だ十分な知見は得られていない。しかしながら、その移行ステップとして実施してきた市民参加プロセス等については、一定の効果が得られていると考えている。

紋別防雪事業では、今後、現在進めている市民参画プロセス等の成果をさらに検証・分析することで、次のステップである「協働型インフラ・マネジメント」の実施に反映し、地域との連携・協働による効率的・効果的な事業推進へとつなげていきたいと考えている。

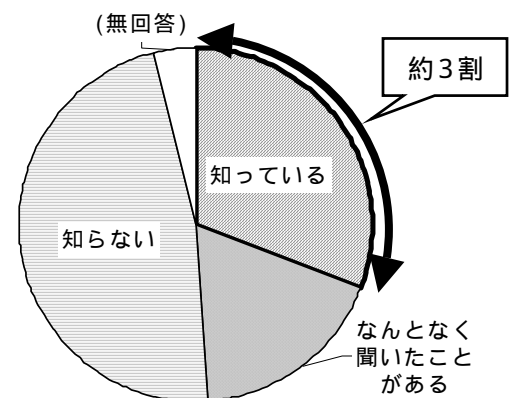
また、本事業で取り組んでいる「協働型インフラ・マネジメント」と「市民参画プロセス」の結合（「協働型インフラ・マネジメント」への移行ステップとしての「市民参画プロセス」の実施）は、他事業においても、利害関係者の多少等の特性に応じて弾力的な運用・変更等を行うことで、適用することが可能と考える。本事業での成果が、少なからず参考となれば幸いである。



【地域連携・協働による事業実施への賛否】



【地域連携・協働の取り組み等への参加・協力意思】



【ニュースレター等の認知度】

図-8 地域との連携・協働に関するアンケート結果

参考文献

- 1) 河崎 拓実, 豊島 真生, 小田嶋 正之: 知床における協働型インフラ・マネジメントの取り組みについて, 第52回北海道開発技術研究発表会(平成21年)
- 2) 国土交通省道路局: 構想段階における市民参画型道路計画プロセスのガイドライン(平成17年9月)
- 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(平成20年4月)