

一般国道241号における 協働型インフラマネジメントの取組について

豊島 真生¹・高野 進¹・古屋 利章¹

¹北海道開発局 釧路開発建設部 道路計画課 (〒085-8551 北海道釧路市幸町10丁目3番地)

釧路開発建設部では、近年の公共投資の縮減、社会基盤整備への国民のニーズの多様化に対応するため、従来の画一的整備手法から、低コストかつ国民から真に求められる道路整備・運用を実現する総合的な手法として、地域ユーザーと行政が一体となって道路について考え、多様なニーズを的確に反映し、地域の発展に寄与する「協働型インフラマネジメント」の導入に向けて取り組みを進めている。本稿では、国道241号軸（阿寒～弟子屈～中標津間）を対象に、道路利用者ニーズ・路線の使われ方を考慮した「使いやすい道路」の実現に向けて、道路マネジメントの方向性および実施体制について、地域住民と検討した取組について報告する。

キーワード 地域交流・連携、住民参加、計画手法、調査・計画

1. はじめに

協働型インフラマネジメントとは、実際に道路を利用する地域住民と、道路管理者が、道路利用者ニーズ・使われ方を考慮した「使いやすい道路」の整備・運用について継続的に検討・実施していくことである。

公共事業費・維持管理費の縮減が進む中で、道路管理者による画一的な整備事業と、従来同様の維持管理レベル保持に頼る道路課題の解決手法では、利用者ニーズへの対応や道路環境の早期改善が困難となっている。

このような中で、効率的でメリハリのある整備・運用を実現するためには、地域住民や道路利用者が、計画段階から参画し、当該道路の特性やコスト制約等を理解した上で、官民協働体制を構築することが重要である。

このような、道路行政の推進を実現する為の手法として「協働型インフラマネジメント」が有効であると考え

られる。

本稿では、釧路開発建設部管内において、2010年度より着手した、国道241号軸（阿寒～弟子屈～中標津間）を対象とした協働型インフラマネジメントの取組について、特に取組の立ち上げ・初動段階における行動の実態について報告する。

2. 対象地域の概要

(1) 対象路線の設定

釧路開発建設部では、釧路市阿寒町～川上郡弟子屈町～標津郡中標津町を結ぶ、国道241号・国道243号・道道13号（総延長78.4km）を協働型インフラマネジメントの対象路線に設定した。（図-1）



図-1 協働型インフラマネジメント対象路線

(2) 国道241号軸に着目した理由

a) 国道241号の概要

対象と設定した区間は、国道241号釧路市阿寒町～川上郡弟子屈町間の延長35.3kmである。平日12時間交通量は約18百台/12hで、休日は約24百台/12h（いずれも2005年度道路交通センサス 区間番号1023）であり、休日の方が交通量が多い路線である。沿線には阿寒湖や摩周湖・屈斜路湖、摩周温泉等の観光資源が豊富であることや、延長上に中標津空港が立地することから、観光利用の多い路線として位置づけられている。

一方、国道241号の一部は特殊通行規制区間（KP13.5～35.3）に指定されており、規制区間には、国道241号における防災点検要対策箇所（ランクⅠ）45箇所のうち、30箇所（落石崩壊：4箇所、雪崩：22箇所等）が存在する等の課題を抱えている。過去5年（2005年～2010年）においては、「吹雪による視程障害」等の理由から、10回（約200時間）の通行止めが発生している。

b) 国道241号に着目した理由

国道241号に着目した理由を以下に整理する。これらを勘案すると、長期の事業期間・事業コストを要する構造的抜本改良（防災対策事業）による解決と並行して、「道路の使い方の工夫」により早期に対応すべき区間と判断し、協働型インフラマネジメントの事業箇所として選定した。

i. 交通量が比較的少なく、観光要素の強い一般国道

管内の医療や物流等の拠点である釧路市に繋がる放射方向の国道240号、国道391号に比べて交通量が6割程度と比較的少ない路線である。

また、目的別の交通流動割合（2005年度道路交通センサスODを最短経路上に配分して算出）では、日常が約40%、観光が約40%、業務が約19%、物流が約1%で構成され、観光を目的とした流動が特に高い割合を占める（管内国道平均の観光目的割合は約22%）。また道路交通センサスの平休比も1.32と高い水準にあることから、観光要素が強い路線である。

ii. 事業制約が存在する国立公園内を通過

国道241号の西側区間は、阿寒国立公園内（特別地域・特別保護区）を通過することから、事業実施時には自然公園法に基づく環境大臣の許可を受ける必要があり、許可条件として工作物の設置などに対する厳しい許可基準が設けられている点もあって、道路事業が進みにくい実態がある。

iii. 地域協働を展開する土壌がある地域

国道241号は、シーニックバイウェイ指定路線であり、シーニックバイウェイ幹事会による継続的かつ積極的な活動を通じて、地域側と開発局の人的交流の積み重ねが既に存在している。

3. 地域協働への取組方針

協働型マネジメントの立ち上げ・初動段階において、第一段階としては地域住民とのパートナーシップの確立が不可欠である。そのためには、開発建設部職員として以下について心がける必要がある。

(1) 地域に溶け込む

まずは対象路線と関連深い地域活動団体を抽出し、その団体幹部と顔見知りになることが肝要である。そのためには、地域活動団体が主催するイベント等に積極的に参加するところからスタートすることが有効である。

(2) 地域の課題を知る

対象路線の交通実態として交通量、質的特性、交通事故特性等はもちろん、沿線状況（人口分布、産業構造、施設立地等）等について、綿密な定量分析を行い、地域の課題について十分把握しておくことが重要である。その一環として、綿密な現地調査を行うことが必要である。

(3) 「住民の課題意識」の定性的な把握

地域活動団体によるイベント参加等を通じて、地域住民との会話の中から、地域における道路課題、道路に対する期待等に耳を傾け、地域に内在する課題について把握するよう、日頃から努めることが必要である。

(4) 地域の課題に対して地域住民の共感を得る

上記(1)～(3)に取り組みつつ、定量的分析や現地調査結果、地域住民の生の声等を総合的に勘案し、地域住民の共感を得ることができる地域課題の取りまとめをすることが重要である。

開発建設部職員と住民の共通の現状・課題認識の醸成は、協働型マネジメントを円滑に推進する上での基盤となるため、特に重要なプロセスである。

(5) 協働型マネジメントへの理解を得る

従来は要望・陳情をする地域住民と、それを受ける道路管理者という関係性が中心であったが、この協働型インフラマネジメントは道路管理者と地域住民がともに取組を進める点が特徴である。特に立ち上げ・初動段階においては、事業の目的を共有し、持続性のあるパートナーシップを構築するためにも、協働型インフラマネジメントの特徴を地域住民に丁寧に説明し、正しい理解を促すことが重要である。

4. 国道241号における実際の取組

本稿で紹介する国道241号での協働型インフラマネジ

メントは、2010年度から立ち上げに着手した事例である。そこで実際に開発建設部職員が取り組んだ事項を以下に示す。

(1) 地域活動への積極的な参加

今後の展開を考慮し、将来的に路線連絡会議の一翼を担うメンバーと想定される「シーニックバイウェイ幹事会」を協働パートナーと見据え、まずはシーニックバイウェイ幹事会が主催する「クリーンウォーク（ゴミ拾い）」や「どんぐり拾い」等のイベントに開発建設部職員も積極的に参加し、地域に溶け込む姿勢を示した。

(図-2)



図-2 職員も参加した地域イベント（どんぐり拾い）

(2) 地域の課題・魅力の把握

対象地域の課題や魅力を把握するため、以下の項目を実施した。特に、課題マップ及び資源マップ作成にあたっては、地域住民のわかりやすさに配慮し、また会合での円滑な討議に役立つよう、大判で作成した。

a) データにみる交通特性の把握

道路交通センサスに基づく交通量等の把握や、対象区間の死傷事故、ロードキル、道路構造、防災点検箇所等の整理を行い、国道241号の交通特性を把握した。

b) 現地調査の実施

実際に対象地域を走行し、沿道に立地する魅力ある観光・景観資源、実際の交通状況、道路環境等の把握を行った。

c) 課題マップの作成

a)で整理した交通特性のうち、死傷事故発生箇所、線形不良箇所、防災点検要対策箇所について、該当箇所を地図上にプロットし、「課題マップ」を作成した。(図-3)

d) 資源マップの作成

b)の現地調査結果から、対象地域が保有する観光・景観資源の位置と特質を、地図上で現地写真を添えて整理した「資源マップ」を作成した。(図-4)

課題マップ

- ・死傷事故発生箇所、線形不良箇所、防災点検箇所を地図上に整理

全体図

防災点検箇所

道路防災点検 (H18)にて、対策が必要とされた箇所 (ランク1)
 出典:防災点検データ

凡例

- 雪崩
- 落石・崩壊
- 地次雪
- その他 (その他は、岩盤崩壊、地すべり、塵土、土石流、橋梁基礎、擁壁)

特殊通行止め区間

15～23kpの間に 49箇所

3～10kpの間に 15箇所

拡大図(全体図の枠部分)

図-3 課題マップ

資源マップ

- ・山、観光施設、展望台等の観光資源を地図上に整理
- ・沿線の特徴的な風景を景観資源として、写真にタイトルをつけて掲載

全体図

阿寒～弟子屈～中標津間景観資源マップ

拡大図(全体図の枠部分)

凡例

- 🚉 道の駅
- 🅇 駐車場
- 🅇 駐車場(トイレ有)
- ✈️ 空港
- ★ 視対象 (観望中多角)

静や白樺、山々等変化に富んだ風景

図-4 資源マップ

(3) 地元有力団体への接触

観光の要素が強い地域特性等を考慮し、「シーニックバイウエイ幹事会」の中で、協働型インフラマネジメントについて説明する機会を2010年11月に設けた。

説明会では、既存のデータや現地調査結果に基づいて整理された地域課題、課題マップ、資源マップ、知床等の先行事例で実際に用いたチラシや実施状況の紹介スライド等を活用しつつ、協働型インフラマネジメントの概念、地域活性化の観点からみた課題、取組の成果等を提示し理解促進を図った。(図-5、図-6)

地域住民からは、「国道241号の現状を整理した資料は大変分かりやすく、的を得ている」、「自分たちに協力できる事はないか」といった積極的な発言を得ることができ、協働型インフラマネジメントの立ち上げ・初動段階でポイントとなる「地域住民の共感を得る」点では一定の成果を得たと考える。その結果、次回より路線連絡会議(企画アドバイザー会議)として活動していただけることとなった。(図-7)

5. 具体的な実施事業

「シーニックバイウエイ幹事会」での説明会を契機として、2010年度は企画アドバイザー会議において、以下の事項について、実施及び検討した。

(1) 地域との協働による交通課題・観光マップの作成

冬期における観光ドライバーへの交通安全注意喚起と、冬期観光情報の提供を組み合わせたマップを作成した。(図-8) これにより行政と地域の距離を縮めることができた。

道路管理者側からみたポイントは、道路交通安全に関する情報と観光ドライバーが手に取りやすい観光情報をセットにすることで、より多くの観光ドライバーに交通安全に関する情報を周知させる点である。

この取組は、直ちに交通安全事業を展開出来なくて

も、安全のための注意喚起を行うことが目的であり、今後、警察との連携も視野に入れている。

また、地域住民側からみたポイントは、様々な理由(財源が厳しい、市町村をまたぐ連携が困難等)で地域住民単独では実現しにくい観光活性化に向けた取組について、道路管理者と協働することで施策実現が可能となり、結果として地域観光の活性化が期待される点である。

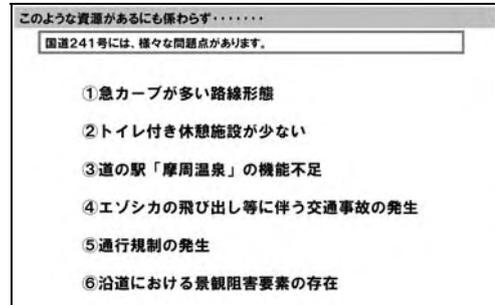


図-5 地域住民へ提示した「6つの地域課題」

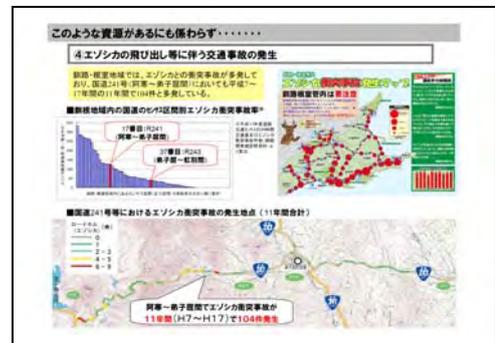


図-6 地域課題説明用のスライドの一例

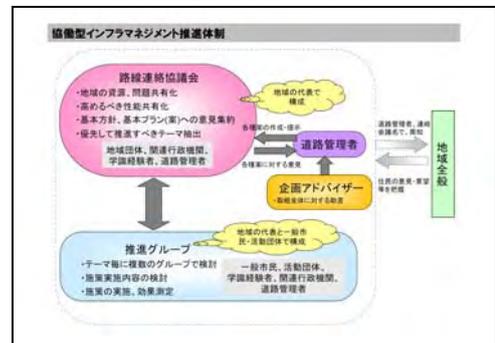


図-8 交通課題・観光マップ

(2) 各種アンケート調査の検討

冬期における交通安全推進、冬期観光の活性化等について、道路管理者と地域住民が協働で検討するための基礎資料を収集することを目的に、地域住民及び観光客を対象としたアンケート調査を検討した。

特に、各種アンケートの設問設計にあたっては、「地域住民の回答」と「観光客の交通・観光実態」等を対比して両者のギャップを把握し、今後の道路交通安全対策の検討や地域活性化に活用できるよう留意している。アンケートの実施については、2011年度冬期を予定している。(表-1)

a) 地域住民を対象としたアンケート調査

地域住民を対象に、以下の2点を目的に設問を設計した。

- ・交通安全の観点から観光ドライバーに対して提示する「ヒヤリ・ハット」情報を、地域に詳しい地域住民より収集
- ・観光振興の観点から、地域住民の立場から観光資源や課題を把握

この他、地域住民を対象としたアンケートの実施による副次的な効果として、交通安全や地域課題・資源等に対する地域住民の関心を高める効果も期待できる。

b) 冬期観光客へのアンケート調査の実施

地域を訪れる冬期観光客を対象に、以下の2点を目的に設問を設計した。

- ・冬期の道路交通安全対策等の課題を把握
- ・冬期に実際に来訪した観光客の観光・交通実態を把握し、今後の地域活性化の検討に用いる基礎資料を収集

6. 今後の展望

国道241号軸を対象にした協働型インフラマネジメントは、まずは地域住民の共感・関心を得ることに成功し、企画アドバイザー会議の設立と、具体の施策実施の準備段階に進むことができた。

これにより、冒頭に提示した協働型インフラマネジメントの目的の一つである「運用」の工夫による道路解決に向けて一歩前進した。

今後は、引き続き地元の機運醸成等を注視しつつ、広く関連行政機関等を含めた官民での意識共有・意見交換を行う母体となる「路線連絡会議」の設立に向けて、取り組みを継続する。また、具体の活動に関しては、地域ニーズを踏まえ、使いやすい道路の実現に向けて、ハード・ソフト対策の棲み分け、維持管理の方法や役割分担等において、相互理解を深め、地域協働の定着に向けて検討することが必要である。

路線連絡会議の設立にあたっては、地域の行政機関、主立った団体が内包された団体となるよう留意し、また路線連絡会議での情報伝達を通じて関連団体にも情報・決定事項が波及するような仕組み・体制を構築することを目指す。

なお、本検討手順や成果は、国道241号軸のようなピーク・オフピークで交通需要や質の違いが顕著な道路に対する取組事例の事例として、全国で活用されることが考えられる。

表-1 アンケート設問設計 (一部抜粋)

	設問		結果の活用方法(案)
	地域住民	冬期観光客	
ヒヤリハット事象について	車で移動している際にヒヤッとした場面は？ またその具体的な場所は？	車で移動している際にヒヤッとした場面は？	住民・観光客がヒヤッとした事象の抽出、具体的な場所の収集 ⇒交通安全マップへ注意すべき場所、注意すべき事項の掲載
安全・快適な観光に必要なサービスについて	観光客に旅行を楽しんでもらうために充実すべきだと思うサービス等は？	安全・快適旅行をする上で欲しいサービス等は？	観光客・住民が不足していると感じているサービスの抽出 ⇒道路交通情報の提供や交通安全対策(待避所や簡易パーキング等)の検討
地元の観光資源に対する意識について	観光客に楽しんで欲しいと思う地元の資源は？	道中で思い出・印象に残った風景・観光施設は？	楽しんで欲しい地元の資源の魅力が観光客に伝わっていない ⇒観光資源の魅力PR方法検討 意外な場所が観光客の印象に残っている ⇒地域資源の新たな魅力の発掘。魅力の向上に向けた検討
		訪問を希望していたが、訪問できなかった場所は？ また訪問できなかった要因は？	楽しんで欲しい地元の資源と訪問できなかった場所が一致している ⇒需要はあるため、阻害要因を取り除く方法検討 楽しんで欲しい地元の資源の魅力が観光客に伝わっていない ⇒観光資源の魅力PR方法検討