

北海道上川地域における 協働型道路マネジメントの取り組みについて —そば畑を活用した景観向上・観光振興をめざして—

堀田 靖文¹・清水 賢宏²・中津 稔³・小松 志歩⁴・関谷 浩孝⁵

¹非会員 国土交通省北海道開発局 旭川開発建設部 (〒078-8513北海道旭川市宮前一条三丁目3-15)
E-mail: hotta-y22aa@mlit.go.jp

²非会員 国土交通省北海道開発局 旭川開発建設部 (〒078-8513北海道旭川市宮前一条三丁目3-15)
E-mail: shimizu-k22af@mlit.go.jp

³非会員 国土交通省北海道開発局 旭川開発建設部 (〒078-8513北海道旭川市宮前一条三丁目3-15)
E-mail: nakatsu-m22aa@mlit.go.jp

⁴非会員 国土交通省北海道開発局 旭川開発建設部 (〒078-8513北海道旭川市宮前一条三丁目3-15)
E-mail: komatsu-s22ab@mlit.go.jp

⁵正会員 国土交通省国土技術政策総合研究所 (〒305-0804茨城県つくば市旭1)
E-mail: sekiya-h92tb@nilim.go.jp

公共事業費が縮減される昨今、地域や道路利用者のニーズをきめ細かに把握し、限られた予算の中で如何に適切かつ効率的で効果的な道路管理を行い、道路の機能・役割を最大限に発揮させ、満足度の高い道路サービスを提供するかが課題となっている。国土交通省北海道開発局では、「協働型道路マネジメント」の取り組みを平成24年度から本格導入し全道展開している。北海道上川管内幌加内町 国道275号では、「そば畑」を活用した観光振興、地域活性化、地域ニーズに対応した効率的で効果的な道路管理と景観向上をめざした多様な主体との連携・協働による取り組みを開始した。官民協働による除草、雑木伐採、除草剤の効果検証など、地域特性や多様な地域ニーズに対応した道路管理の試行により、地域との連携・協働による相乗的な効果が得られた。

Key Words : public participation, consensus building, road maintenance, landscape

1. はじめに

「協働型道路マネジメント」とは、多様な主体と連携し、地域の持つ資源を最大限に活用した地域の魅力向上を図るとともに、より効率的・効果的な道路の整備・管理を行い、道路の機能・役割を最大限に発揮する取り組みである。具体には、行政（道路管理者）が地域及び道路利用者との協働により、地域ニーズや特性に合致した道路構造及び道路利用や維持管理の実現、地域の活性化を目指した新たな道路計画・整備・運用あるいは啓発活動等を、即地的、総合的、継続的に推進するための、組織体制及びその運営方法である。

国土交通省北海道開発局では、平成 24 年度より、この「協働型道路マネジメント」を本格導入し、積極的な取り組みを推進している。北海道は、国内外に貢献する

農林水産業や観光等、特徴ある産業が持続する地域である一方、人口減少による過疎化や高齢化が進む深刻な状況であり、地域の社会経済活動や活力の維持・向上が課題となっている。このような状況を背景に、北海道における道路の計画・整備・管理にあたっては、これまでの広域分散型への対応や特に厳しい環境となる冬期における走行環境の保全に加え、農水産品の円滑な輸送、魅力ある観光資源の活用など、地域活性化に資する支援・貢献が重要となる。その一方で、公共事業費・維持管理費が縮減される昨今、地域や道路利用者のニーズをきめ細かに把握し、限られた予算の中で如何に適切に対応し、効率的・効果的な道路管理を行うか、道路の持っているポテンシャルを最大限に引き出し、満足度の高い「使いやすい道路」を目指すかが課題となっている。北海道開発局では、これらの課題解決に向け、北海道の地域特性

に応じた効率的な整備・運用，多様な道路利用者ニーズへの的確な対応，地域との連携・協働による相乗的な効果の発現を目指した「新しいみちのマネジメント」として「協働型道路マネジメント」の取り組みを全道的に進めている。

本稿では，この「協働型道路マネジメント」の取り組みの一つである「幌加内町の景観向上に向けた検討会」（以下「景観向上検討会」という。）における，地域資源の「そば畑」を活用した観光振興，地域活性化を目指した，国道275号沿線の景観向上と効率的で効果的な維持管理に向けた多様な連携・協働による取り組みについて，これまでの事例や得られた成果，課題，今後の展開について紹介する。

2. 国道 275 号と地域の特徴

(1) 路線の概要

国道 275 号は，札幌市を起点とし枝幸郡浜頓別町に至る延長約 280km の路線である。沿線の 6 生活圏（札幌，南空知，中空知，北空知，上川北部，宗谷）を連絡し，物流，観光，生活，文化を支える幹線道路であり，道北地域と旭川市や札幌市を結ぶ重要な路線である。

また，雨竜郡幌加内町においては，市街地と町内の主要な観光地である道の駅「森と湖の里ほろかない」や隣接する「せいわ温泉ルオント」，日本最大の人造湖である「朱鞠内湖」を結ぶ，重要な路線となっている（図-1）。

(2) 地域の特徴

幌加内町は，北海道上川管内の西部に位置する人口 1,620 人（H27.1.1 現在住民基本台帳人口）の町である。町の周囲は国有林などの森林に囲まれており，町の北部から南部へと貫通する雨竜川流域に大小の盆地が形成され，肥沃な農耕地，草木地とともに，母子里・朱鞠内・添牛内・政和・幌加内の 5 つの市街地が形成されている。

内陸性の気候であり，夏は高温多湿，冬は寒冷多雪。幌加内地区における通年の寒暖差は 40℃以上，8 月の昼夜の気温差は約 10℃と大きく，母子里では非公式記録ながら，1978 年に -41.2℃の日本一の最低気温を観測した。また，降雪深は 300cm 以上にも及ぶなど，厳しい環境となっている。

幌加内町の産業は農業が主体であり，日本最大の作付面積と収穫量を誇る「そば」をはじめとして，もち米，馬鈴薯，豆類などの生産や，酪農・畜産が中心となっている。幌加内町では，1970 年代の米の減反政策による代替作物として「そば」の作付けが本格的に行われるようになり，冷涼な気候，昼夜の寒暖差などの自然条件が

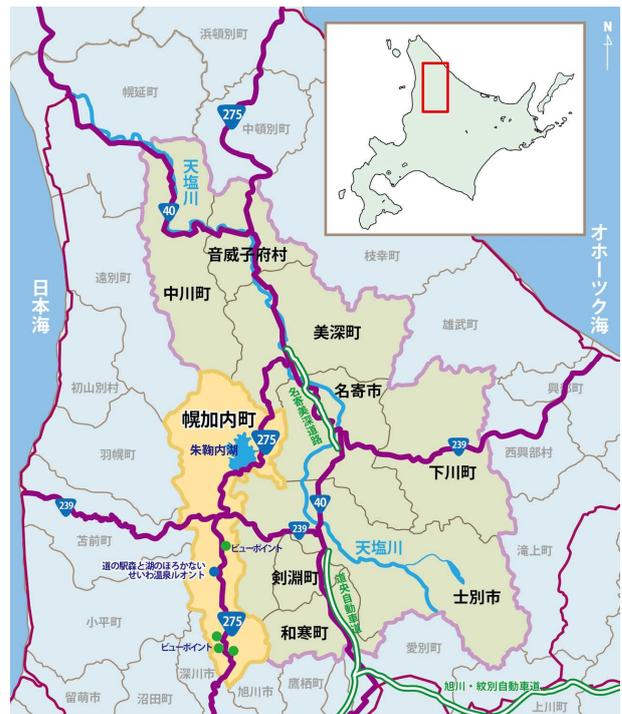


図-1 幌加内町位置図



写真-1 幌加内町新そば祭り

そば栽培に適していたことなどから作付面積が増え，1980 年（昭和 55 年）に作付面積が日本一となった。現在では，作付面積約 3,000ha，生産量約 2,900t を超えるほどになっている。また，全国一のそばの作付面積と生産量を誇る日本最寒の地“北海道幌加内町”の知名度向上と地域活性化を図るため，町民が一丸となり，通年観光および地場産業等の地域振興，魅力ある町づくりを展開することを目的とした「幌加内町新そば祭り」が毎年開催されており，全国各地から数万人が訪れる一大イベントとなっている（写真-1）。

3. 「景観向上検討会」について

(1) 取り組み開始の経緯と目的

幌加内町では，「第 6 次総合振興計画」における基本

目標の一つとして“交流を促進し、にぎわいと活力にあふれたまち”を掲げており、地域産業を活用した町の活性化に向け、行政のみならず地域が一丸となって取り組みを進めて行くための基本計画として、「幌加内町そば振興計画」が平成 26 年 3 月に策定（計画期間：H26 年度～H36 年度）された。

“「日本一のソバ産地」から「日本一のそばの里」をめざして”をキャッチフレーズに、「そば」をけん引役としたまちづくりを進めることを基本理念とし、作物としてのそばの生産振興だけでなく、地域産業の活性化、雇用機会の創出をめざすために策定されたものである。

同計画では、「そばの里ほろかない」をより一層広めるための推進項目として、“ソバ畑の景観活用”を掲げており、他に類をみない規模の広大なそば畑や、そばの花の景観を観光資源として活用するための手法の検討、町内団体と連携した町内ビューポイントの発掘、整備に向けた検討を行うとされている。

また、町内では、関係 17 団体による「幌加内町そば活性化協議会」が平成 11 年に設立され、地域に広がる大自然を生かした景観づくり、そば打ち体験や農業体験などを通じた都市との交流促進など、地域活性化を図る活動を展開している。更に、平成 24 年には、観光協会が主体となり、「景観づくり」による観光振興に特化した取り組みとして「景観プロジェクト」が立ち上げられ、幌加内町そば活性化協議会とともに地域の魅力向上に尽力している。

このような、地域資源としての「そば」を活用した地域活性化の計画や関係団体の活動を背景に、道路管理者として地域のニーズを踏まえた効率的・効果的な道路の整備・管理を、地域の多様な主体と連携・協働し検討することを目的に、「景観向上検討会」を立ち上げ、取り組みを開始した。

(2) 検討体制

検討会の関係主体については、より地域の実状を踏まえた議論となるよう、すでに様々な活動を展開している地元そば生産者、地域で実施されるイベント等主催者、観光協会、自治体、関係団体及び道路管理者で構成した（図-2）。

(3) 景観向上検討会の開催状況と検討内容

検討会は、平成26年9月に第1回を開催し、これまで現地での合同調査を含め、全6回開催している（平成28年7月現在）（表-1）。

a) 地域の活動の状況と課題整理

検討会では、地域において、すでに取り組まれている活動の内容、景観向上に関する取り組みの現状、国道の維持管理の状況について、地域住民と道路管理者の認識

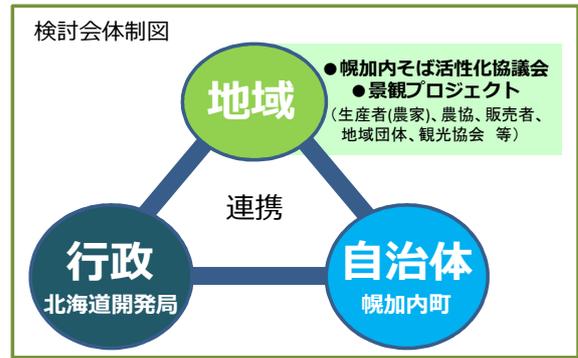


図-2 「幌加内町の景観向上に向けた検討会」体制図

表-1 検討会開催状況と検討内容

	日 程	内 容
第1回	平成26年9月	・昨年度までの経緯 ・協働型道路マネジメントの概要 ・地域の景観向上に関する取り組み、活動の現状（課題）等
第2回	平成26年11月	・前回の意見結果整理（報告、内容確認） ・次年度に向けた実施計画の検討 等
第3回	平成27年3月	・前回の意見結果整理（報告、内容確認） ・実施計画の作成（内容確認） 等
第4回	平成27年6月	【第1部：会議】 ・前年度の検討内容（確認） ・今年度の実施計画案（内容確認） 【第2部：現地確認】 ・雑木伐採箇所の確認 [下幌加内] ・ビューポイント箇所の視察 [下幌加内と政和] ・地域住民による除草活動箇所の確認 等
第5回	平成27年7月	【第1部：会議】 ・各実施内容（計画書）の確認 a) 試験箇所での除草剤散布計画 b) 除草剤散布後の調査計画 【第2部：試行実施 [下幌加内]】 a) 除草剤散布の実施（夏期：第1次散布） b) 調査の実施
第6回	平成28年3月	・前回の意見結果整理（報告、内容確認） ・本年度の調査について概要（中間）報告 －官民協働による除草・雑木伐採の実施 －除草剤を使用したイタドリ駆除の試行実施等 ・次年度に向けた実施計画の検討 等

表-2 道路の維持管理に関わる課題の整理

幌加内町における道路維持管理に関わる課題

- イタドリが農道から国道への視界を遮り、衝突の危険性がある
- イタドリと雑木が、良好な地域資源の景観阻害要因となっている
- 景観のよい場所に車を停車できるスペースがない

を共有することを目的に意見交換を行い、現在、地域住民が活動する上での課題を把握し、道路の維持管理に関わる課題の抽出・整理を行った（表-2）。

意見交換では、景観を阻害している国道敷地内の雑木に関しては、これまで許可無く伐採できないため苦慮していたことや、検討会の取り組みとして可能となれば、

地域住民が自ら伐採の協力ができるなど、自発的参画の意見が出された。また、除草しても直ぐに繁茂し、景観阻害要因となっている国道沿線におけるイタドリについては、除草剤を試験的に使用し、効果を検証してはどうかなどの提案が出された。その他、景観のよい場所は、車を停車して安全に観賞してもらえ場所が少ないなどの意見もあった。

b) 対策案と対策メニューの検討

抽出・整理した課題をもとに、課題解決に向けた対策案の検討を行った。対策案については、目標が明確になるよう、ソフト的な対策により短期的に取り組むことが可能なもの、ハード的な対策が必要となり中長期的な視点で取り組むものに分類した(図-3)。

また、実施に向けた対策メニューとして、想定しうる具体的な実施項目(内容)と役割分担、実施時期などの検討を行った(表-3)。

具体的な対策に向けた検討を進めるにあたっては、インターネットを介したマップを活用するなどの工夫を図った。現地の映像を見ながら、対象となる課題箇所の位置と状況を確認することで、より現状に沿った有効的な検討を進めることができ、参加者の共通認識を図ることができた(写真-2)。また、参加者全員が自発的に意見を出しやすい“場”づくりとして、司会やファシリテーター、書記などの役割分担を明確にするとともに、自分の発言が具現化されることで、主体性と参加意欲の醸成が図られると考えられることから、ホワイトボードや共有マップの上に、意見をその場で整理するなどの工夫を図った。

4. 対策メニューの試行実施

(1) 官民協働による除草の実施

幌加内町では、毎年7月上旬からそばの白い花が咲き始め、7月中旬～8月上旬には、町内一円が真っ白な雪景色のようになり、その美しい景観が訪れる観光客を楽しませている(写真-3)。地域では、この景観を一つの

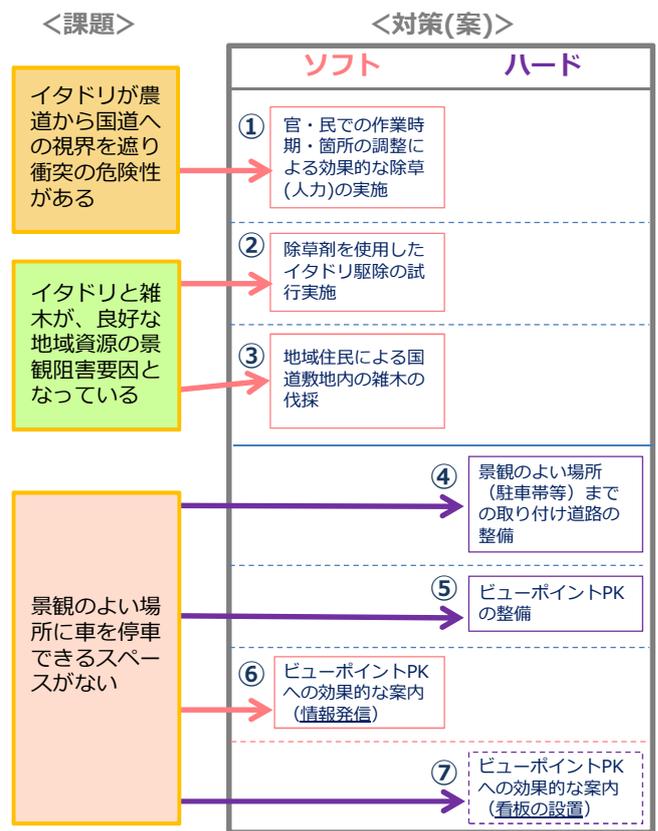


図-3 課題に対する「対策案」の整理

表-3 課題解決に向けた具体的な対策メニュー案の例

<課題>イタドリと雑木が、良好な地域資源の景観阻害要因となっている			
<対策案>③>地域住民による国道敷地内の雑木伐採【想定：下欄加内】			
具体的な対策メニュー：実施項目(内容)	道路管理者	地域	時期
・伐採時期・場所の確認	●	●	H26.6月
・実施計画の作成(目的、作業場所、体制、伐採する木の本数等)	○	●	H27.6月中旬
・作業の実施	—	●	H27.7月上旬
・記録(※作業の様子、運搬前の状況)	○	●	H27.7月上旬
・伐採後の木材の処理(加工)	—	●	H27.7月中旬～
・伐採後の木材の処理(運搬)	●	—	H27.8月中～
・記録(実施概要)の整理	—	●	H27.9月中～
・意見交換(H28年度実施計画)	●	●	H28.2月～



写真-2 会議運営状況(第2回会議)



写真-3 そばの花ビューポイント(7月中旬)

地域資源として捉え、地域一丸となり、そばの開花前に畑周辺やビューポイントの草刈りを実施し、景観向上に向けた取り組みを積極的に行っている。

北海道開発局が実施する国道 275 号の維持管理では、これまで通行車両の視認性確保を目的に、雑草の繁茂状況を確認しつつ、概ね 8 月下旬～9 月上旬に開催される「幌加内町新そば祭り」の前に、年 1 回の機械除草、人力除草を実施してきた。

景観向上検討会では、現状は地域住民による草刈り時期と国道の除草時期が約 2 ヶ月違うため、国道沿線の雑草やイタドリがそば畑の景観を阻害しているとの意見が出された。そこで除草時期の整合を図ることで地域住民が取り組む活動を支援するとともに、地域のニーズに合った効率的で効果的な国道の維持管理のモデルケースになると考え、地域が整備する国道沿線のビューポイントを重点に試行実施することとした(写真-4)。

実施にあたっては、地域における一斉除草の時期と道路管理者の草刈り車調達時期の調整や、重点実施するビューポイントの現地合同調査を、地域住民、道路管理者、維持管理受注者にて実施範囲の確認を行い、道路管理者は従前どおり、舗装端から幅 1.5m 程度の機械除草を地域の一斉除草時期に合わせて実施、地域では残る民地境界までの道路敷地の除草を人力にて実施するなどの役割分担を明確にした。

良好な景観スポットを現地踏査し、これまでに「純白の丘」、「白銀の丘」、「白絨毯の丘」などのビューポイント箇所を設定し、共通の案内看板を設置するなどの取り組みを行ってきた。また、住民自ら畑の中に展望台を設置し一般開放するなど、町内団体と行政等が連携したビューポイントの発掘、整備に向けた取り組みが進められている。

これらの観光情報については、町のパンフレット、ホームページ等のほか、旅行雑誌や航空機内情報誌などを活用した情報発信を行っているが、更なる観光振興に向けた支援として、北海道開発局が取り組む総合的なビューポイント案内サイト「ビューポイントパーキング」への登録を提案し、掲載を行った(図-4)。



写真-4 官民協働による除草（一斉除草：7月）

(2) 地域による国道敷地内の雑木伐採

前述の通り、景観向上検討会の議論において、地域では、景観向上に向けた取り組みを進めるにあたり、良好な景観を阻害する国道敷地内の雑木に苦慮していたことがわかった。

地域としては、景観を良くしたいとの思いがあるものの、これまで国道敷地内の雑木については、許可無く伐採はできず、手続きが煩雑との考えから、二の足を踏んでいた。景観向上検討会の取り組みとして可能となれば、自ら伐採を行ってもよいとの自発的参画の提案があり、雑木対策を実施することとした。

実施にあたっては、地域が雑木の伐採を求める景観阻害箇所の現地合同調査を、地域住民、道路管理者、維持管理受注者にて行い、国道敷地境界を現地に明示した上で、対象となる雑木の確認を行った。地域住民は対象雑木の伐採、集積までを行い、道路管理者は運搬、処分を行うとの役割分担のもと、協働により作業を進めることとした(写真-5)。



写真-5 雑木伐採箇所の現地確認

(3) ビューポイントパーキングへの効果的な案内

幌加内町では、そば畑の景観を活用した観光客誘致と魅力ある観光スポットの情報発信に力を入れており、地域団体、そば生産者、観光協会、行政などのメンバーで、



図-4 北海道開発局サイトでの情報発信

5. 新たな展開に向けた取り組み

前述の通り、景観向上検討会の議論において、除草しても直ぐに繁茂し、景観阻害要因となっている国道沿線におけるイタダリの効率的かつ効果的な対策として、除草剤の試験的な使用による効果検証の提案が出され、検討を進めることとした。

検討会では、北海道開発局における道路除草については刈り取ることを基本としており、除草剤使用の前例がないこと、また、対象となる景観阻害箇所は部分的ではあるものの、周辺土壌や環境への影響、幌加内そば生産に対する風評被害等の懸念から、そば生産者を含めた町民全体の理解が必要であり、慎重な検討が必要不可欠であるとの認識が共有された。

除草剤使用のメリットは、葉に散布することで吸収し、根を枯らせるため、一度で駆除でき、手間や時間がかからないこと、かつ、翌年以降も長期に亘り発芽しないことが考えられ、効率的かつ効果的な道路維持管理やコスト縮減に繋がる可能性があると考えられる。

これらを踏まえ、平成 27 年度より、景観向上検討会構成員であるそば生産者から提供を受けた、“そば畑や水路等に近接せず、かつイタドリが群生した私有地”を試験フィールドとして、除草剤散布による土壌への影響、散布時期や除草剤濃度の違いによる効果や、翌年以降の発芽状況の差違をモニタリングにより明らかにすることを目的に、除草剤を使用したイタドリ駆除試験の試行を開始した（写真-6）。

試験は、一般的に広く市販されている 2 種類の除草剤を使用し、除草剤の濃度（各 3 パターン）、散布時期（春、夏、秋の 3 回）の違いによる効果を、観測カメラによる定点観測と定期的な目視観測により確認した。また、環境への影響を調査するため、散布後の土壌における除草剤含有量の分析も併せて実施した。平成 27 年度は、7 月下旬（そばの花開花前）と 10 月上旬（そばの実収穫後）に実施。平成 28 年度については、6 月中旬（イタダリの成長前）に試験を実施し、併せて、前年度



写真-6 除草剤を使用した試験の試行実施

の試験実施箇所の発芽状況についてモニタリングを行った。引き続き、毎年の発芽状況について長期的にモニタリングを行うことで、散布時期や除草剤濃度の違いによる効果を検証し、従前の刈り取り除草とのコスト比較を試みたいと考えている。

6. 取り組みの効果と課題

(1) これまでの取り組みによる効果

「景観向上検討会」では、実際に地域で活動している方々との意見交換により、地域における取り組みの現状や課題、課題解決のための地域住民の意見やアイデアを直接聞き取ることができた。一方、道路管理者からは国道の維持管理の現状を伝えることで、互いの理解が深まるとともに、役割分担が明確となり、地域の自発的参画の機運醸成に繋がったものと推察される。また、地域ニーズをきめ細かに拾い上げた対策案、対策メニューを道路管理者が積極的に提案し、短期的に取り組み可能な官民協働による除草、国道敷地内の雑木対策や情報発信などのソフト対策を、スピード感をもって先行実施したことが、道路管理者と地域との信頼関係の構築、今後の展開に向けた地域の期待感や参加意欲に繋がったものと推察される。また、道路管理者としては、検討会や現場での試行実施前に地域へ足を運び、打合せや現場確認、計画準備を行うなど、地域と真摯に向き合うことにより合意形成が図られ、同じ目標に向かって一体感を得られたことが、この取り組みに対する我々自身のモチベーション向上にも繋がっている（図-5）。

(2) 今後の展開に向けた課題

「協働型道路マネジメント」は、地域の魅力や地域らしさをさらに高めるとともに、より効率的・効果的な道路の整備・維持管理のため、地域のニーズやアイデアを取り入れながら、地域と道路管理者が協働で道路の機能・役割を最大限発揮させる道路管理者主体の取り組み

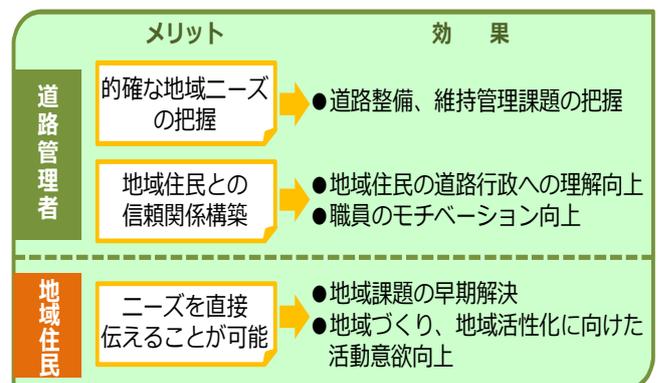


図-5 取り組みのメリットと効果

である。北海道開発局が取り組む、地域発案・地域主体、行政は地域活動の支援を行う「シーニックバイウェイ北海道」の取り組みとは異なり、あくまでも道路管理者が主体となり、地域ニーズを的確に把握した上で、地域課題の解決に向けた対策案の検討はもとより、地域との協働による効率的かつ効果的な道路の維持管理手法や、将来的なコスト縮減を意識した取り組みの視点が不可欠である。また、取り組みの試行実施後には、結果を踏まえた継続可能性の検討・検証、同様の課題を抱える他地域への展開の可能性についての検討も重要となる。

「景観向上検討会」においても、これまでソフト的な対策を試行実施し、成果が得られた官民協働による除草、雑木対策の取り組みの継続に向けた課題や、他地域への展開に向けた課題の検討、除草剤使用の可能性に向けた検討を今後も引き続き進めるとともに、中長期的な視点で取り組むハード的な対策の検討についても、地域と一体となり継続的に意見交換を進めていくことで、この取り組みが地域からの信頼と期待に応えるものになると考えている。

また、「景観向上検討会」を通じ、地域特性や道路利用者ニーズに応じた除草や雑木対策などを地域との連携・協働により取り組むことで、効率的な維持管理はもとより、地域づくりを支援し、地域活性化に向けた活動意欲向上に資する取り組みとなったことは大きな成果と

言える。また、地域からの提案のあった除草剤使用については、意見が分かれるものと考えており、今後も慎重に検討を進める必要があるが、将来の維持管理費縮減に向けた、ひとつのケーススタディになるものと考えている。これら様々な取り組みを進める上では、我々道路管理者や本取り組みに対する「地域の理解と協力」が不可欠であり、地域との信頼関係が構築できたこと、地域を良くしたいという同じ目標を共有できたことが、地域の積極的かつ自発的参画を促した最大の要因であると考えている。本取り組みで得られた成果をひとつのモデルとし、引き続き、地域ニーズを踏まえた、効率的かつ効果的な道路の維持管理やコスト縮減に繋がる取り組みを、地域と一体となって考えて行くことが重要であると考えている。

今後も様々な先駆的事例を参考にしながら「協働型道路マネジメント」の取り組みの推進に努めるとともに、取り組み事例や得られた成果を積極的に公表することで、他の地域における取り組みの参考になればと考えている。

参考文献

- 1) 幌加内町：幌加内町第6次総合振興計画(2005.3)
- 2) 幌加内町：幌加内町そば振興計画(2014.3)

(2016.7. ? 受付)