

一般国道161号小松拡幅事業における ルート見直しの手法について

角田 豊士¹

¹近畿地方整備局淀川河川事務所木津川出張所（〒610-0331京都府京田辺市田辺針ヶ池23）

滋賀国道事務所で事業を進めている「国道161号小松拡幅」について、白鬚神社等の日本遺産認定を契機にした観光客増加への対応や、琵琶湖保全再生計画に基づく景観保全など、事業を取り巻く環境が大きく変化したことから、計画段階評価に準じた複数案の比較・評価や事業内容の妥当性の検証を行うため、ルート計画に対する助言等を目的とした「国道161号小松拡幅13工区ルート検討委員会」を設置した。また、事業の透明性、公平性、客観性の確保より住民等への意見聴取としてオープンハウスを実施した。本論では、既事業化路線における計画段階評価に準じた評価手法としての概要やプロセスについて報告する。

キーワード ルート見直し, 計画段階評価, 意見聴取

1. 地域の概況について

(1)地域の概況

湖西地域の小松地区は、滋賀県の西部に位置し、国道161号の琵琶湖岸沿線地域である大津市、高島市の2市で構成される。高島市は重要文化的景観の全国で唯一同じ自治体から3箇所が選定されるなど、観光資源が豊富な地域であり、平成27年4月には白鬚神社が日本遺産に認定され、平成29年度末時点での来訪者数は19万人を超えた。また、平成28年度に琵琶湖を一周するサイクルイベントである「ピワイチ」が滋賀県の素材・魅力磨き上げプロジェクトの一つとして指定され、平成29年度末時点での参加者は9万人を越えており、観光が重要な産業となっている地域である。



図-1 日本遺産に認定された白鬚神社

(2)交通状況

国道161号を利用する交通の約9割が京阪神方面や北陸地域を利用する通過交通であり、他地域を結ぶ重要な路線として位置づけられているが、小松地域の国道161号の交通容量を約4割超過する混雑区間となっており、休日の夕方は、京阪神方面に帰宅する観光目的の車両が多く、白鬚神社前を通過する車両と国道を往来する観光客

に関連する渋滞や事故が多発している（図-2参照）。

このような大規模な渋滞に巻き込まれることにより、観光客が当初計画したプランが予定通りに進まないことで、観光地のポテンシャルが低下しているとの地域からの意見もあり、滋賀県全体としては観光客が増加しているにも関わらず、湖西地域の観光入込客数は減少傾向となっている。

また、湖西地域の国道161号は並行する幹線道路が整備されていないため、渋滞や事故だけでなく、防災の側面においても課題を有している。白鬚神社付近には土砂災害特別警戒区域が点在しており、大規模災害時における土石流・がけ崩れや大雨発生による琵琶湖からの浸水の影響など、災害時に緊急輸送路として機能しないこと可能性がある。



図-2 白鬚神社付近での渋滞の様子

(3)小松拡幅事業の経緯

上述のように、小松拡幅区間は交通事故や渋滞が多発する区間であるため、交通混雑の緩和や交通安全の向上を目的として、昭和45年に小松拡幅として事業化、昭和47年に工事着手した。昭和50年～51年には大津市北小松（延長3.2km）や高島市勝野～同鶴川（延長3.3km）が都

市計画決定されており、現在は全体延長6.5kmのうち1kmが4車線で開通している（表-1、図-3参照）。

表-1 事業の経緯

昭和40年5月30日	補助国道から直轄指定区間に編入
昭和45年	小松拡幅事業化
昭和45年	用地取得
昭和47年～49年	工事着手（161号に並行する江若鉄道敷を事業用地として取得し、歩道等を整備）
昭和49年12月25日	一部 4車線開通 1.0km
昭和50年4月18日	都市計画決定（大津市北小松 延長3.2km）
昭和51年5月10日	都市計画決定（高島市勝野～同輪川 延長3.3km）

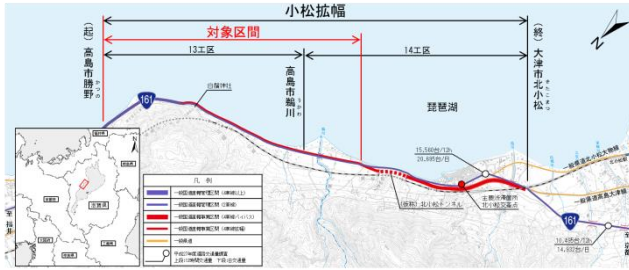


図-3 小松拡幅路線位置図

2. ルート見直しの経緯について

(1) 事業を取巻く環境の変化

上述の通り小松拡幅事業の計画が進められていたが、平成29年3月30日に「琵琶湖保全再生計画」が策定され、「景観の整備および保全に関する事項」の中で「琵琶湖を中心とした景観の整備および保全」に関する事項があり、13工区の拡幅計画は湖岸の景観に影響があり極めて困難な状況となった。また、「生態系の保全および再生に関する事項」の中で「湖辺の自然環境の保全及び再生」に関する事項があり、現行の都市計画ルートでの構造物の設置は砂浜や湖岸への影響も懸念される。さらに、現ルートはサイクリングによる利用も増加していることや、白鬚神社の観光客も増加していることから、13工区を拡幅することで交通量が増加すれば、交通事故の危険性も高まることが予想される。

以上の理由から、小松拡幅事業を取り巻く環境が社会的に大きく変化し、改めて事業内容の妥当性を検証する必要性が生じたため、現行の都市計画を含むルートの見直しを実施することとした。

(2) ルート検討委員会の設置

ルートを見直す必要性が生じたことにより、計画段階評価に基づくルート検討委員会を設置し、複数のルート案の比較及び評価を実施した。ルート検討委員会は、公共事業の効率性ならびにその実施過程の透明性を向上させる観点で、新規事業採択時評価の前段階に実施する国土交通省独自の計画段階評価に準じた取組みである。委員会では多岐にわたる議論が予想されることから、工学部・人間文化学部・経営学部など幅広い分野の先生方に委員として参加いただいた。

具体的には、第1回目のルート検討委員会でルート検

討委員会の進め方を確認するとともに、地域の現状と課題や、それを踏まえて設定した政策目標について共有した。また、複数案の比較・評価を行う上で設定した評価軸の共有も行った。第1回ルート検討委員会での内容について地域住民からの意見によるフィードバックを得るために、地域住民へのオープンハウスを実施するとともに、自治体、団体、地域住民へのヒアリングを実施した。オープンハウス・ヒアリングを経て、第2回ルート検討委員会では意見聴取結果の確認を行うとともに、それを踏まえたルート計画についての対応方針（案）を確認した。（図-4参照）

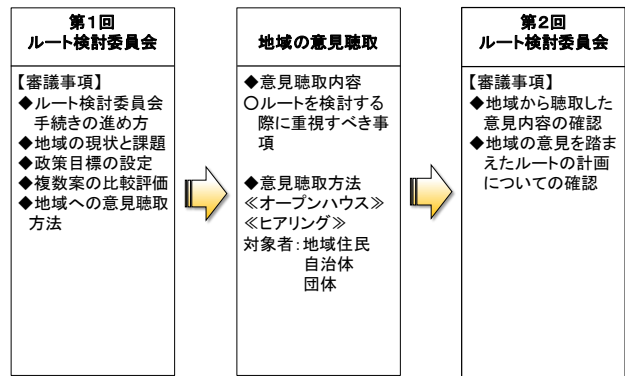


図-4 ルート検討委員会の手続きの進め方

3. 第1回ルート検討委員会について

(1) 政策目標の設定

地域の課題や上位計画等の各種計画を踏まえて複数案の比較・評価を行うというルート検討委員会の目的に基づき、本事業における政策目標及び留意事項の設定を行った。政策目標は「観光振興による地域活性化」「交通事故の軽減」「災害に強いまちづくり」の3つである。また、留意事項として「琵琶湖の保全・再生」を設定した（図-5参照）。「観光振興による地域活性化」は、白鬚神社が日本遺産に認定されたにも関わらず、高島地域全体でみた場合の観光客数が横ばい傾向であるということや、湖西地域の広域道路網の中で唯一現道2車線区間となっている小松地域で混雑が発生しており、観光ポテンシャルの低下を招いているという地域課題を踏まえて設定した目標であり、通過交通（京阪神方面）と生活・観光交通の円滑化（渋滞解消）ならびに国道161号のトラフィック機能と観光交通等の現道活用を確保することを目指す。「交通事故の軽減」は、白鬚神社前での事故の集中やびわ湖一周サイクリング利用増加に伴う自転車走行環境の改善という地域課題を踏まえて設定した目標であり、白鬚神社付近の交通事故多発地域における通過交通の排除による事故の削減を目指す。「災害に強いまちづくり」は、大雨発生による琵琶湖浸水の懸念や大規模災害による土砂災害の懸念という地域課題を踏まえて設定した目標であり、災害時に機能するネットワークの確保（リダンダンシーの確保）を目指すものである。ま

た、「琵琶湖の保全・再生」は、ルートを見直すきっかけとなった琵琶湖再生計画との整合を図るために設定した留意点である。



図-5 政策目標・留意事項の設定

(2)複数案の比較評価

本事業で検討するルート案は、現行の都市計画ルート(現道拡幅)と今回のルート検討委員会で新たに提案する山側バイパスルートの2案である。

現行の都市計画ルートは、現道(対面2車線)を4車線として湖岸側に拡幅し、交通容量を拡大する現都市計画道路案である。特徴は次の3点であり、1点目は京阪神と北陸圏をつなぎ、小松地域の幹線道路ネットワークとして「交通混雑の緩和」「交通安全の確保」を図ることである。2点目は容量増加(多車線化)により渋滞緩和は図れるが、生活道路により多くの通過交通が混在することとなるため、交通安全に課題があることである。3点目は、「琵琶湖保全再生計画」を踏まえて湖岸の自然環境への影響を考慮すると、琵琶湖への張り出し構造は極めて困難であるということである。古墳群等の遺跡の自然的・社会的状況に配慮しなければならない。

山側バイパスルートは琵琶湖保全再生計画を踏まえた琵琶湖の生態系及び湖岸等への影響を回避するため、山側に導入したバイパスにより交通容量を拡大する案である。特徴は次の3点であり、1点目は京阪神と北陸圏をつなぎ、小松地域の幹線道路ネットワークとして「交通混雑の緩和」「交通安全の確保」を図ることである。2点目は生活、通過交通の機能分離を図り、現国道の交通低減により「交通安全の確保」と渋滞解消による「交通の円滑化」を図ることである。3点目は、白鬚神社、琵琶湖、鶴川集落などを避けた山側を通るため、生活環境、地域観光資源への影響が少ないことである。

いずれの案も、コントロールポイントとして、古墳群等の遺跡やJR湖西線、電力鉄塔、浄水場、鶴川集落、白鬚神社(重要文化財、日本遺産)が挙げられる。

以上を踏まえた比較評価を行うための評価軸として、以下の7項目を設定した(表-2参照)。

表-2 設定した評価軸

政策目標	観光振興による地域活性化 交通事故の軽減 災害に強いまちづくり
留意事項	琵琶湖の保全・再生
その他	施工性 自然環境への影響 影響する家屋数

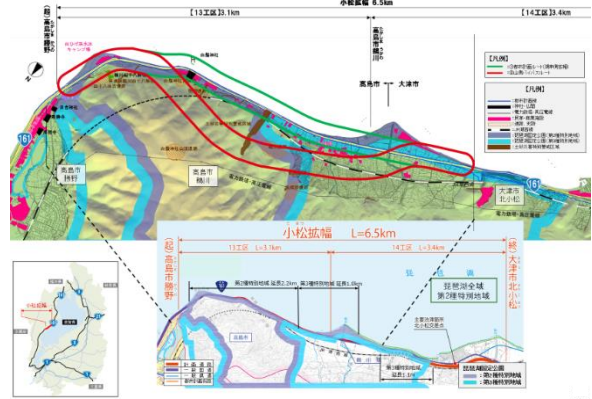


図-6 複数ルートの検討

4.オープンハウスについて

(1)方法

小松拡幅事業に関して、設定した課題、政策目標、留意事項の妥当性や、ルートを検討する際に重視すべきと考えられる事項に関する地域住民や道路利用者の意見を把握することを目的として、平成31年2月4日(月)~11日(月)の期間でオープンハウスを実施した。地域住民や道路利用者が集まりやすい場所での実施が望ましいため、高島市役所、道の駅藤樹の里あどがわ、北小松公民館、うかわファームマートを会場とし、来場者に対してスタッフが事業の説明を行うことで、それを踏まえてアンケートに回答いただいた。居住地や年齢といった属性項目の他、小松拡幅事業で重視すべき事項として、「観光振興による地域活性化」、「交通事故の軽減」、「災害に強いまちづくり」、「琵琶湖の保全・再生」、「施工性」、「自然環境への影響」、「コスト」の項目について、「そう思う」「ややそう思う」「あまりそう思わない」「そう思わない」「わからない」の5段階で回答いただいた。



図-7 オープンハウス実施風景

(2)実施結果

オープンハウスでは522人から意見を聴取した。回答者

のうち、滋賀県内の居住者が約7割を占める。また、回答者の性別は約7割が男性であり、年代としては10代から60代までが約7割を占める結果であった。現在の国道161号（白鬚神社周辺）の利用頻度については、回答者の8割以上が当該路線を「月に数回以上利用している」と回答した。また、道路利用者の利用目的は、「使用（買物・食事・通院など）」「仕事（営業・商談・運送など）」と回答した人が多く、高島市・大津市に住む人が8割を占めた。小松拡幅事業で重視すべき項目についての設問では、「白鬚神社付近での交通事故が少なく、現道を安全に走行できること」について重視すべきと思う意見が最も多く、約95%を占めた。次いで「大規模災害時の緊急輸送路としての機能が確保できること」が約94%、「安定した移動時間で目的地まで早く行くことができ、かつ観光施設間の連携が強化されること」が約92%、「白鬚神社や琵琶湖などの周辺景観への影響が小さいこと」と「湖岸を含む琵琶湖の自然環境に与える影響が小さいこと」が約91%と9割を超える結果となった。一方で、「整備費用が小さいこと」については、約42%が比較的重視していない傾向が見られた。自由意見では、交通事故に関する意見が最も多く、次いで、工事時期、観光振興に関する声が多かった。

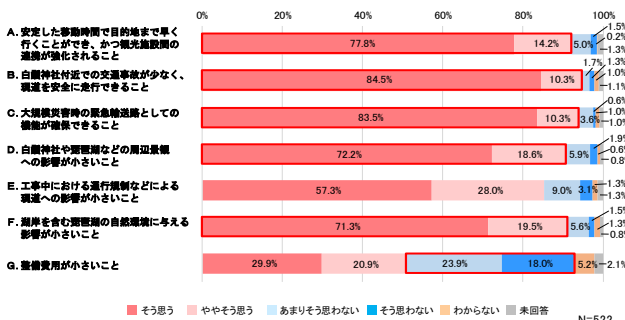


図-8 意見聴取結果（オープンハウス）

5.ヒアリングについて

(1) 方法

計画段階評価の中で、オープンハウスと合わせてヒアリングによる意見聴取を行った。ヒアリング対象は自治体、各種団体、住民代表の3つである。自治体は滋賀県、高島市、大津市の3自治体を対象とし、団体は滋賀県警察本部やびわ湖高島観光協会、滋賀県トラック協会をはじめとした8団体、住民代表は高島市鶴川区長、打下区長など4名を対象として実施した。オープンハウスと同様にアンケート調査票に回答いただくとともに、意見の聞き取りを行った。



図-9 ヒアリング風景

(2) 実施結果

ヒアリングにおいても、オープンハウス同様に重視すべき事項7項目に対して回答いただき、自由意見も述べていただいた。主立ったものは以下のような意見である。

- 休日に発生する大きな渋滞により移動時間がかかるため、観光誘客の大きな障害となる。観光入込客数の伸び悩みは地域経済に大きな影響を及ぼす。
- 観光客の中には、道の真ん中で堂々と止まっている人がおり、さらに大型車が多く車両の走行速度も速いので事故の危険性がある。
- 大規模災害時に道路が寸断されると長浜方面からの湖上輸送に頼らざるを得なくなるため、災害に強い道路にしてほしい。
- 白鬚神社前が渋滞している中で、工事によって現状より渋滞がひどくなると、様々な問題が生じるため、工事による影響が少ないルートが望ましい。

6.第2回ルート検討委員会について

(1) 複数案比較結果

オープンハウスならびにヒアリングによる意見聴取結果を踏まえ、政策目標や留意事項等を評価軸として複数案の比較・評価を行った。観光振興による地域活性化では、生活交通と観光交通の棲み分けが図られるかどうかという視点で評価を行った。交通事故の軽減では、現道の交通量をいかに減少させることができるかという視点で評価を行った。災害に強いまちづくりでは、大規模災害時に土砂災害特別啓開区域や浸水エリアを回避できるルートが確保されるかどうかという視点で評価を行った。琵琶湖の保全再生や自然環境への影響では、湖岸の自然環境の改変という視点で評価を行った。施工性では、事業に伴う通行規制や障害物件等への影響という視点で評価を行った。コストでは、事業費の多寡という視点で評価を行った。コストでは都市計画ルートの方が山側バイパスルートよりも優れているという評価結果となったが、それ以外の項目においては山側バイパスルートの方が都市計画ルートよりも優れているという評価結果となった。

評価項目	現道拡幅案		バイパス案	
	【①案】都市計画ルート（湖岸沿道ルート）	【②案】山側バイパスルート	【①案】都市計画ルート	【②案】山側バイパスルート
観光振興による地域活性化	△	○	○	○
交通安全の軽減	△	△	○	○
災害に強いまちづくり	△	△	○	○
留意事項	○	○	○	○
施工性	△	○	○	○
自然環境への影響	×	△	○	△
影響する家数	○	○	○	○
延長	約4.1km		約4.6km	
コスト	○	約800～1000億	△	約500億～350億

※比較表の内容は、現時点で想定されるルート上の評価を一時的な目安として記載している
 凡例 ○: 満足する △: 一部不安 ×: 満足しない
 赤色: 変更取得で重視されている項目

図-9 複数案の比較評価

(2)対応方針

意見聴取結果及び複数案の比較評価結果から、道路整備の必要性と対応方針（案）を整理するとともに、配慮すべき内容について整理した。

道路整備の必要性では、立案した政策目標や留意事項と地域住民の意見を照らし合わせるにより、政策目標と住民のニーズとの間に乖離がないことを確認した。政策目標「観光振興による地域活性化」「交通事故の軽減」「災害に強いまちづくり」及び留意事項「琵琶湖の保全・再生」に対し、意見聴取結果では「安定した移動時間で目的地まで早く行くことができ、かつ観光施設間の連携が強化されること」「交通事故が少なく、現道を安全に走行できること」「災害時の緊急輸送路としての機能が確保できること」「白鬚神社や琵琶湖などの周辺景観への影響が小さいこと」「工事中における通行規制などによる現道への影響が少ないこと」「湖岸を含む琵琶湖の自然環境に与える影響が小さいこと」について重視すべきという回答が特に多かった。以上から、立案した政策目標及び留意事項と地域住民のニーズとの間に大きな乖離がないことが確認された。

以上を踏まえ、本事業における対応方針（案）として、『②案』山側バイパスルートを採用した（図-10参照）。理由は以下の2点である。

- 『②案』は、全ての政策目標の達成が見込め、意見聴取において重視すべきとの意見が多い「安定した移動時間で目的地まで早く行くことができ、かつ観光施設間の連携が強化されること」、「交通事故が少なく、現道を安全に走行できること」、「災害時の緊急輸送路としての機能が確保できること」という点について、①案より優位である。
- 留意事項である「琵琶湖の保全再生」その他の事項のうち「施工性」、「自然環境への影響」を重視する意見も多く寄せられており、このようなニーズにおいても、『②案』が優れている。

なお、具体の道路構造等の検討に際しては、景観・自然環境への影響をできる限り少なくし、コスト削減等に

配慮する必要がある。

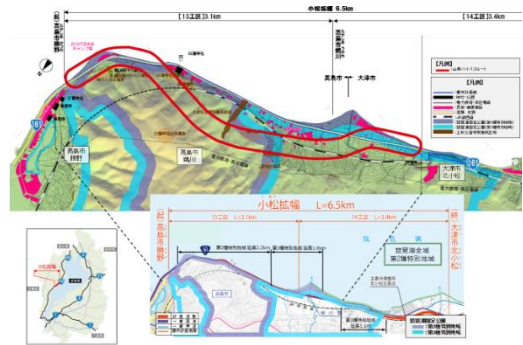


図-10 対応方針（案）：『②案』山側バイパスルート

7.さいごに

新規事業化に向けた計画段階評価とは異なり、既事業化路線のルート見直しということで、特に地域住民への意見聴取ではどのような反応があるか予想できなかったが、事業化当初より社会情勢の変化やどのような機能を持った道路が検討できるかなど、オープンハウスという形で丁寧に取組み内容を説明したことで、関心を持って聞いていただき、多くのご意見をいただくことができたと思われる。

また、ルート検討委員会設置から第2回ルート検討委員会まで約3ヶ月と短い期間での取組むことができ、協力いただいた関係者の皆様、意見聴取にご協力いただいた地域住民、各団体の皆様に感謝申し上げます。

今後は上述の対応方針に沿って、設計、都市計画道路の変更、法アセスの手続き等を進め、小松拡幅 13 工区の早期完成を目指したい。