ふぶき待避所
—紋別協働型道路マネジメントにおける取組—

紋別協働型道路マネジメント 代表 田中　夕貴＊1

1. 紋別市の概要

紋別市は、オホーツク海沿岸のほぼ中央に位置した人口2万3千人のまちです。主な基幹産業は漁業や農業、林業など一次産業が中心ですが、その他、食や花・流氷など地域資源を活かした観光推進にも積極的に取り組んでいます。特に漁業では、紋別市を含むオホーツク海沿岸は日本一のホタテ貝の産地であり、国内シェアの約70%を水揚げしています。その他、サケ、マス等の水揚量も安定的に多く、中国やＥＵ諸国へも高値で輸出されるなど、豊かな海と育てる漁業により国内屈指の漁場が形成されています。このように豊かな漁場であるのは冬期間オホーツク海が流氷に覆われ海水温が冷やされる事や、プランクトンが大量発生する事による恩恵です。

しかしながら、人々の暮らしにおいては、その独特な自然環境は恩恵ばかりではなく過酷なものでもあります。オホーツク海沿岸は寒さも厳しく、流氷の接岸により内陸性の気候となる事で天候も変わりやすく、特に近年では二つ玉低気圧の影響で暴風雪の発生が目立ってきています。平成25年3月に発生した暴風雪では、道東の各地で長時間の通行止めやスタック車両が発生し、9名の尊い命が奪われました。紋別市においても、猛烈な吹雪とホワイトアウト現象の発生により交通事故が発生し、交通が麻痺する状況が続きました。

このような地域特有の厳しい環境の中、紋別市では平成元年に鉄道が全線廃線となって以来、道路が地域産業や地域住民の生活を支える唯一の交通手段です。特に市街地を横断する一般国道238号（図-1）は地域の生命線であり、冬期間の交通安全確保に向けた道路環境整備は非常に重要な課題です。

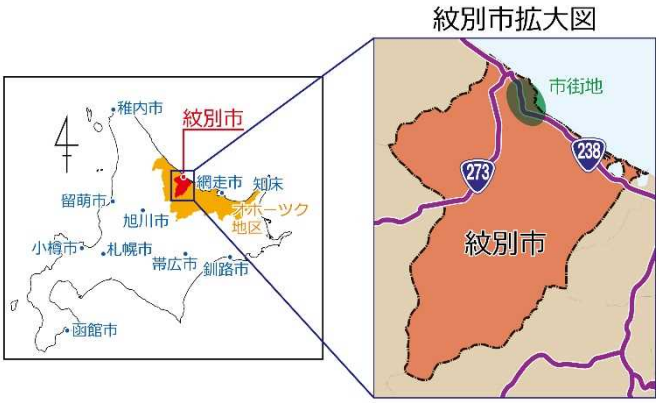

図-1 紋別市位置図

2. 紋別協働型道路マネジメントにおける取組

(1) 設立経緯

「誰もが安心・安全に暮らせるための道」や「豊かな未来を育む魅力あるまちづくり」を目指し、地域住民と行政が共に考え、共に行動し、地域課題を解消していく活動として、平成25年度に「紋別協働型道路マネジメント」（以下、「紋別協働」という。）が設立されました。

設立に当たっては、ワーキンググループを実施し、地域住民及び行政が考える地域課題を抽出し、課題解決に向けた共通認識を持って同じ目標に向かって取り組むことを目的に、基本プラン（図-2）を策定しました。

(2) 体制

地域住民側として紋別商工会議所、紋別商工会議所青年部、紋別観光協会、紋別青年会議所、Rosehips（道路を考える女性の会）、オホーツクのみちと未来を考える会が、行政側として国道、道道、市道の各道路管理者である北海道開発局網走開発建設部、北海道オホーツク総合振興局、紋別市役所が参加する企画運営委員会を組織しています。また、アドバイザーとして北見工業大学の髙橋清教授や北海道科学大学の石田眞二教授に参加いただいています。

(3) 地域と行政による意見交換会

基本プランを踏まえ、上記の企画運営委員会を中心に、より効率的・効果的な道路整備や維持管理等について意見交換を行い、検討を進めています（図-3）。

また、基本プランで策定した項目毎に、少人数編成でより活発な意見交換を目的とした推進グループ会議（図-4）を開催し、企画運営委員会にて報告を行っています。

(4) 紋別協働における取組

これまでに、冬道を安全に過ごすための「焼き砂入りペットボトル」の配布活動、層雲峡・オホーツクシーニックバイウェイと連携したホームページ「層雲峡・オホーツクｉネット」の開設、地元女性団体Rosehipsが発行している地元ガイドマップ「ゴマップ」による道路情報等の提供など、様々な取組を検討・実践しています。

3. ふぶき待避所について

(1) 目的

地域住民の移動や産業、観光などの大部分を道路に頼らざるを得ない紋別市において、暴風雪時における避難車両の誘導・待避や幹線道路の交通確保を目的に、「ふぶき待避所」を実施しています。

(2) 取組の経緯

平成25年3月にオホーツク地方を襲った暴風雪を教訓に、

＊1　紋別協働型道路マネジメント

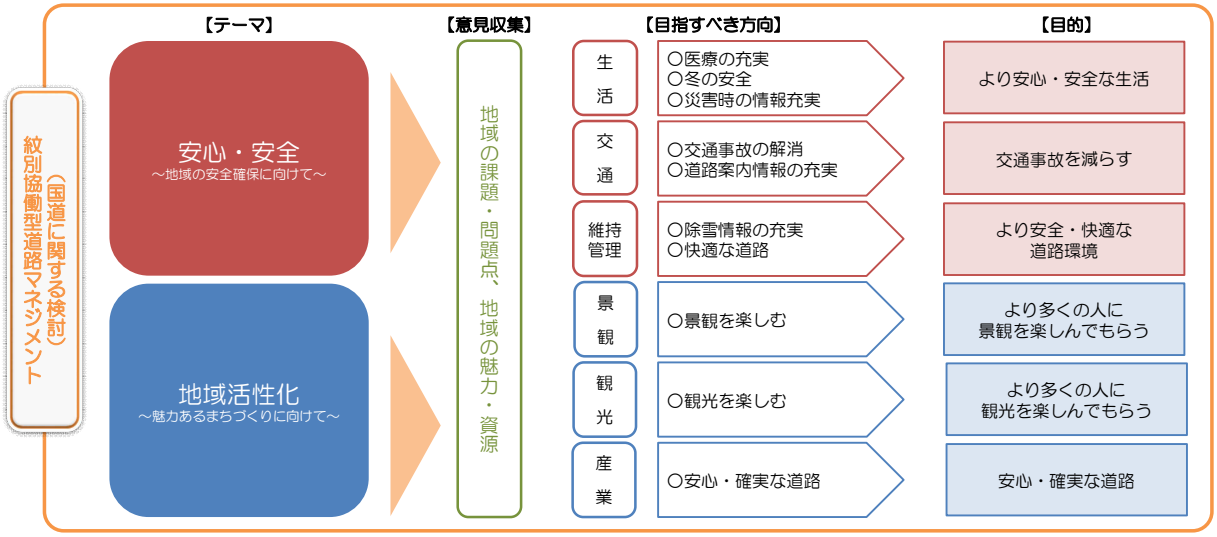

図-2 基本プラン

図-3 企画運営委員会での意見交換風景

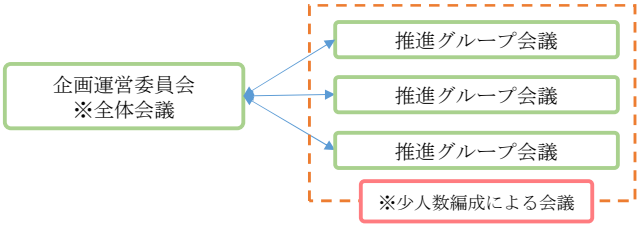

図-4 検討体制

地域として今後どのような備えが必要であるか、企画運営委員会において意見交換会を実施しました。

意見交換の中で、暴風雪の日に紋別空港から一般国道 238 号へ出る交差点周辺で事故が発生し、警察も到着が遅れている状況の中、後続の地元バスドライバーが「今後さらに大きな事故につながりかねない」との判断のもと、日頃から親交のある近くの運送会社に緊急的な待避場所の提供を依頼し、事故車両やスタック車両、観光バス等を待避させることによって、結果的に事故の影響を最小限に留めることができたという情報がありました。

この情報を踏まえ、これからは暴風雪時の対策のひとつとして、吹雪時に誰でも待避できる場所を事前に把握・提供することはできないかと考え、平成 25 年度から「民間企業等の駐車場を活用した『ふぶき待避所』」の実証実験（図-5）に取り組むこととしました。

(3) 実証実験について

a) 実証実験の実施に向けた準備

民間側の発想として、有事の際に地域の子どもたちを家に受け入れて守る「こども 110 番」のイメージで、吹雪時に危険な路上に車を停めるより、敷地内への待避を受け入れる取組ができないかと考え、地域住民と行政が幾度にもわたり意見交換を行い、運用方針等について検討を行いました。

実証実験に先立った議論・検討の中では、第一に「ふぶき待避所」の場所の選定、続いて現地で適切に誘導を行うためのサイン看板のデザインやサイズ、夜間や異常時において誘導できるよう回転灯の設置等を検討し、「ふぶき待避所」を道路利用者に広く周知するための方法を検討しました。

サイン看板については景観に関わる有識者の意見を頂きながら、地域住民へのヒアリング結果等を参考に決定しました。

b) 実証実験の実施

甚大な被害をもたらした暴風雪の翌シーズンである平成 25 年 12 月から、ドライバーの安全確保を目的に、民間企業等の駐車場を活用し、「ふぶき待避所」と称した暴風雪時の緊

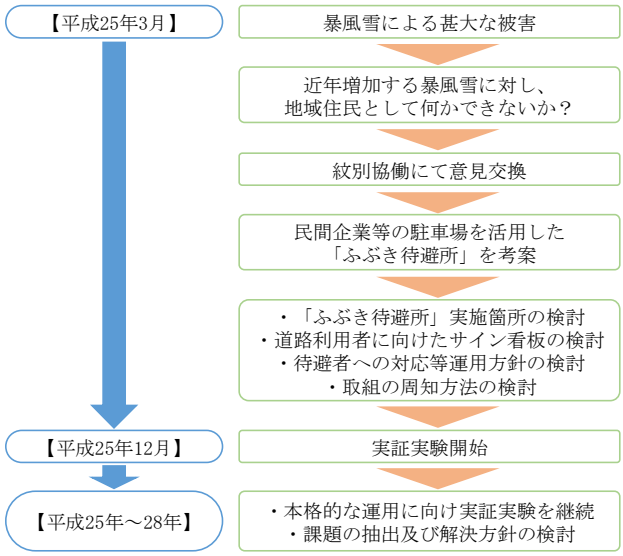

図-5 「ふぶき待避所」実証実験実施フロー

急待避所の実証実験（図-6）を開始しました。

企画運営委員会のメンバーの中で、国道沿いに広い駐車スペースを保有している民間企業 2 箇所の駐車場を「ふぶき待避所」として、それぞれの駐車場に「ふぶき P」と表記したサイン看板を設置し、吹雪で前が見えない、このまま進むと危険と判断した場合に利用してもらうものです。

また、運用の中で検討を重ね、平成 26 年には、有識者のご意見も頂きながら、「ふぶき待避所」であることがひと目で道路利用者に伝わるよう、サイン看板をシンプルなデザインに変更し、併せて景観にも配慮した色使い及びサイズに変更しました。平成27年には紋別市営大山スキー場の駐車場を追加し、現在では合計3箇所（図-7）で取組を行っています。

(4) 周知方法

このような新しい取組は、まず道路使用者の方々に認知していただくことが重要です。紋別協働では、「ふぶき待避所」の取組を道路利用者の方々に広く知っていただけるよう、チラシの作成・配布（図-8）、道の駅でのポスター展示、市の広報誌へ掲載するなどの周知活動を行っています。

(5) アンケートの実施

「ふぶき待避所」の取組について、利用者からみた課題や意見を抽出するため、平成 26 年に北見地区トラック協会へ、

図-6 実証実験イメージ図

図-7 実証実験協力会社・施設

図-8 配布用の「ふぶき待避所」チラシ

平成 27 年には紋別市民へのアンケート調査を実施しました。

(6) アンケート結果

北見地区トラック協会アンケート及び紋別市民アンケートの結果（一部抜粋）は以下のとおりです。運用上の課題は残るものの、「ふぶき待避所」の取組は有効と答えた方が多く、待避所の数を増やすべきと考える方も多いことから、道路利用者から必要とされる取組であると考えられます。

a) 走行中に暴風雪で危険を感じたことはあるか

トラック協会及び紋別市民ともに、走行中に暴風雪による危険を感じたことがあると答えた方は 8 割以上という結果となり、冬期環境における道路の安全確保の重要性が示される結果となりました。

また、自由回答では、ホワイトアウト等の視程に関する危険性以外にも追突の危険性や、長時間の渋滞発生の危険性などが指摘されました。

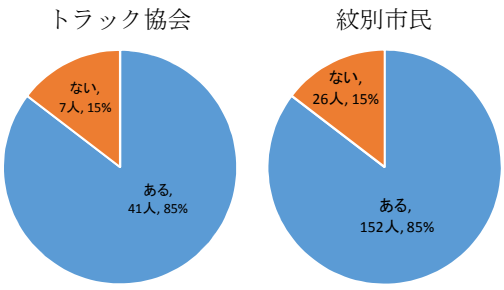

図-9 暴風雪時における危険度の認識

b) 危険を感じた際にどのような行動を取ったか

トラック協会においては 4 割弱が避難またはその場で待機しているものの、そのまま走行したと答えた方が 6 割以上、

紋別市民においては 7 割以上の結果となり、多くの方が危険な状況下で走行を続けている現状が浮き彫りとなりました。

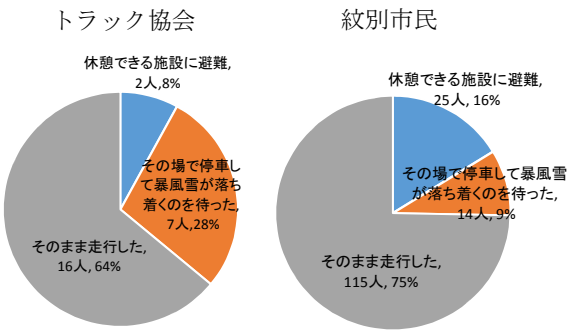

図-10 暴風雪による異常時の行動

c) そのまま走行した理由は何か

暴風雪で危険を感じた際、そのまま走行した理由について、「近くに避難できる施設がなかったから」と答えた方がトラック協会では約 6 割、紋別市民では約 4 割という結果となり、パーキングなど一時的に待避できる場所が非常に少ないことがわかりました。

自由回答では、追突や渋滞の危険性がある中でも避難場所がなければ進むしかないという意見も頂いており、また、代替路のない箇所において事故が発生した場合、緊急車両が通れないといった事象も考えられることから、「ふぶき待避所」の取組は非常に重要であるといえます。

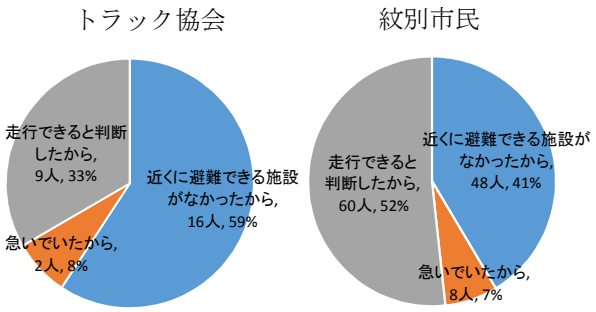

図-11 暴風雪時そのまま走行した理由

d) ふぶき待避所を増設していくべきか

ふぶき待避所を増設していくべきかという質問に対し、「思う」、「どちらかといえば思う」と答えた方が、どちらのアンケートにおいても 9 割以上を占めました。また、郊外への増設を希望する声が特に多くみられました。

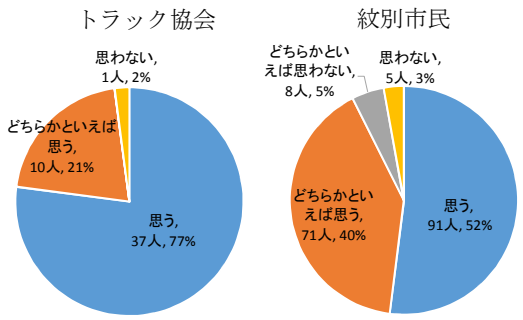

図-12 ふぶき待避所の増設に関する意識

(7) 課題の整理

平成 25 年度から行っている実証実験を通して、「ふぶき待避所」の敷地提供者（以下、「提供会社等」という。）および利用者の立場から、特に「『ふぶき待避所』の 24 時間運用」および「『ふぶき待避所』の増設箇所の検討方針」について課題が挙げられました。

そこで、以下に示すとおり、企画運営委員会および推進グループ会議において、課題の整理・検討を行っています。

a) 24 時間の運用

「ふぶき待避所」は 24 時間待避可能であることが理想的ですが、提供会社等に従業員がいなければ待避者への十分な対応を取れず、また事故や盗難の恐れなどもあることから、24 時間の運用については課題が残っています。ただし、「ふぶき待避所」の目的として地域住民や道路利用者の安全確保が前提であるため、異常時にはできる限り利用できるものにしたいと考えています。

そこで、実証実験を通して行政と提供会社等の間で待避者の受入体制、行政への連絡体制等を確認し、待避者発生時の迅速な対応の実現を図ります。

また、「ふぶき待避所」の運用だけでなく、防災の基本として「自分の命は自分で守る」という自助の意識を地域住民の方に持っていただくことも必要です。

b) 「ふぶき待避所」増設箇所の検討方針

現在、紋別市内 3 箇所で取組を実施していますが、今後のさらなる安心・安全の確保に向けて、増設の検討が必要です。

増設にあたっては、スタック車両や冬期環境下で事故が発生しやすい箇所、通行止め多発箇所への増設が望ましいですが、通行止め実施区間では車両の追い出しをかけることから、通行止め区間内ではなく通行止め区間の端部に設けるなどの課題も考えられるため、今後詳細な検討を進めてまいります。

また、北海道と防災協定を締結している企業との位置関係等も考慮しつつ、待避所が必要な箇所の検討及び提供会社等の増加に向けた周知活動も必要です。

4. おわりに

実証実験開始後、道路管理者の対策やメディアの注意喚起、また好天候であったこともあり、「ふぶき待避所」の利用は無い状況ですが、本取組は、利用者が多いことが良いわけではありません。最悪の事態を想定し、いかに危険回避のための備えができるか、また道路利用者一人ひとりの危機管理意識を高めることも重要であると思います。

そのためには、今後も引き続き「ふぶき待避所」の取組を通して、地域住民のためだけではなく訪れる方へも安全に過ごせる優しい地域づくりを行うとともに、北海道全体の冬期における交通の安全性向上のため、他地域への「ふぶき待避所」の取組の普及も検討してまいります。