

札幌市 冬の みちづくりプラン (平成21年度～平成30年度) ～協働で支える雪対策～



札幌市建設局雪対策室

室長 三日市 宏展

雪は札幌市を特徴づける大切な財産です。雪が降っているというだけで美しい街になり、これが札幌に対する評価を高めている一つの要因であると考えられます。一方で、この雪が降り積もる期間をいかに工夫して快適に生活するかということが、札幌市民にとっては毎年の大きな関心事になっています。

1. 災害対応から計画的な除排雪、そして 質の高い行政サービスを目指した計画

(1) 雪さっぽろ21計画

札幌市の雪対策に関する基本計画は、平成3年6月に策定した「雪さっぽろ21計画（平成3年度～平成12年度）」に始まります。

この計画は、それまで自然災害として認識され、ともすれば受身の対応がなされていた雪対策を、「除雪水準の確立」、「雪対策施設の整備」などを柱に、10ヵ年という中長期的な視点に立って計画的に推進する姿勢を打ち出した画期的なものであったと言えます。

この計画に基づいて、除排雪のレベルアップが図られたほか、流雪溝3施設、融雪施設5施設が整備され、今となっては地域の雪対策に欠かすことができない制度となった「除雪パートナーシップ制度」^{※1}が推進されることになりました。

(2) 札幌市雪対策基本計画

平成12年に、札幌市では刻々と変化する社会・経済情勢に対応するため、新しい視点でのまちづくりを進める必要性から、「第4次札幌市長期総合計画（平成12年度～平成31年度）」を策定し、雪対策の分野においても、「雪さっぽろ21計画」を見直し、「札

幌市雪対策基本計画（平成12年度～平成21年度）」を策定しました。

この計画では、少子・高齢化が深刻さを増し、市民意識やライフスタイルが多様化する等の状況を受け、「冬期の渋滞対策」や「福祉除雪等の高齢者への支援」を進める一方で、「路面管理手法の見直し」を行うなど、効果的・効率的な雪対策の推進を目指し、各種事業を展開してきました。

2. 雪対策を取り巻く環境

前計画の策定時に想定した経済情勢や社会情勢の変化により雪対策事業は大変厳しくなっており、現在では、いくつかの課題も顕在化してきています。今後は、この課題を克服していかなければ、雪対策事業が立ち行かなくなる可能性があります。

(1) 除排雪作業の課題

悪質な道路への雪出しや路上駐車に加えて、雪たい積場が郊外化し運搬距離が増加することで、作業効率が低下し、コスト増を招いています。

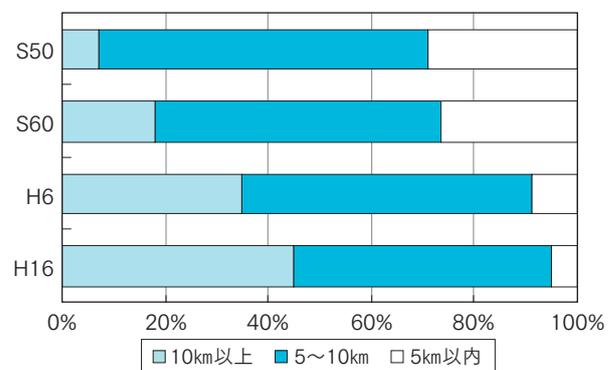


図-1 都心部から雪たい積場までの距離（箇所割合）

※1 地域と札幌市の双方が費用を負担し、除雪事業者を含めた三者が協力しながら、生活道路の排雪を行う制度

(2) 雪たい積場の課題

周辺の土地利用の進展などにより、雪たい積場の必要量の確保が困難となっています。

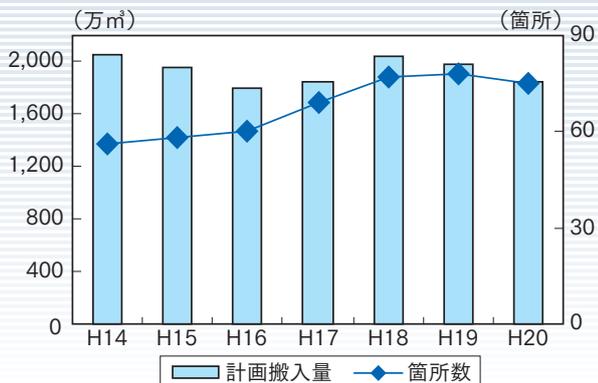


図-2 雪たい積場の計画搬入量の推移

(3) 除雪事業者の課題

長引く景気の低迷や公共事業の減少等により、除雪事業の主な担い手である建設業の倒産や廃業、撤退が増えており、担い手不足が懸念されています。

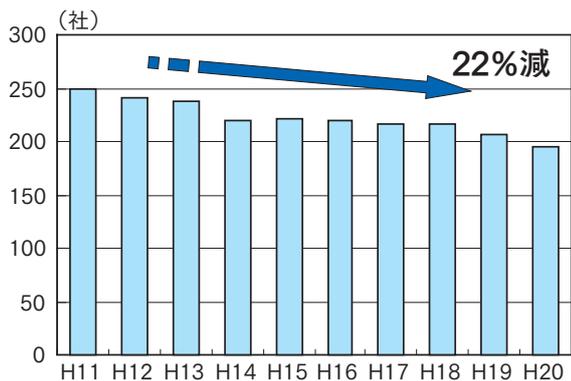


図-3 除雪従事企業数の推移

(4) ダンプトラック・除雪機械の課題

長引く景気の低迷や公共事業の減少等により、運搬排雪に必要なダンプトラックや除雪機械の確保が困難になることが懸念されています。

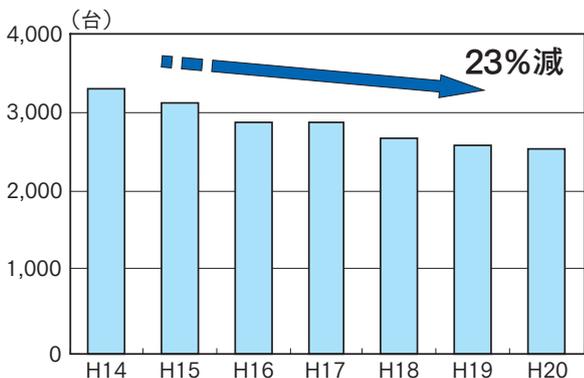


図-4 札幌管内のダンプトラック台数の推移

3. 新たな計画の策定と市民参加

このようなことから札幌市では、これらの課題を克服し、今後も持続可能な冬のまちづくりを進めるための新たな雪対策の指針という位置づけで、平成21年度からの10ヵ年を計画期間とする「札幌市冬のみちづくりプラン」を策定することとしました。

このプランの策定に際しては、札幌市自治基本条例の理念に基づき、企画立案・計画段階から市民参加を進めることとし、4つの手法により幅広い参加の場面を設けることとしました。(表-1)

1つ目は、「第2次札幌市雪対策基本計画検討委員会」の設立です。検討委員会は、学識経験者や市民公募委員など19名で構成され、これからの雪対策のあり方について、約1年間で6回の会議を開催し、この中で検討した内容を提言として取りまとめました。

2つ目は、「意見交換会」の開催です。意見交換会は、地域のまちづくり活動に取り組んでいる連合・単位町内会の役員から、計画素案^{※2}に対する意見を収集するため、41箇所(約1,300名)で開催しました。

3つ目は、「アンケート調査」の実施です。アンケート調査は、市民1万人を対象に実施したもので、計画素案に対する意見を収集するとともに、計画の策定作業を進めていることを広く市民に周知するために実施したもので、3,574人(回収率35.7%)から回答がありました。

4つ目は、「パブリックコメント」の実施です。パブリックコメントは、「札幌市冬のみちづくりプラン(案)」に対する意見を募集するために実施したもので、53人から160件の意見がありました。

これらの取り組みのなかで寄せられた多くの意見は、可能な限りプランに反映しております。

表-1 市民参加の取り組み

検討委員会の設立	H19.10
会議の開催	H19.10~H20.12
提言書の手交	H21.1
意見交換会の開催	H21.4~7
アンケート調査の実施	H21.6
パブリックコメントの実施	H21.10~11

※2 検討委員会からの提言を受け、計画案の作成に向けた市民との意見交換を行う素材として作成したもの

4. 基本方針と目標

プランの体系については、前述の検討委員会からの提言を基本とし、検討委員会や意見交換会、アンケート調査で寄せられた意見を踏まえ、基本方針と目標、重点施策を設定しています。

基本方針は、「市民・企業等との協働の推進」「多様なソフト施策の導入」「施策の選択と集中によるメリハリをつけた事業の展開」の3つを掲げております。これは、雪対策を取り巻く様々な課題の解決には行政の取り組みだけでは限界があることから、これまで以上にソフト施策に重きを置いたものになっています。

また、プランの目指すものとして、目標を「課題の克服」「これまでの取り組みの継承」という観点から6つ設定しており、それぞれ目標ごとに重点施策を定めています。

5. 課題を克服していくための重点施策

【目標1 冬の市民生活ルール・マナーの確立】

前述の課題を抱えるなかで、今後も雪対策事業を安定的に実施するためには、市民・企業との協働による取り組みを推進することが必要なことから、雪対策の現状や取り組みを様々な方法でPRを行ってきました。しかし、除雪作業の妨げとなる路上駐車や交通事故の原因となる道路への悪質な雪出しが依然として見られるなど、必ずしもルール・マナー（表-2）が守られていないのが現状です。

そこで、市民・企業の役割分担を明確化するとともに、ルールの順守・マナーの向上に向けた意識啓発の取り組みを拡大・強化することで、雪対策事業を安定的に実施したいと考えています。ただし、これらの取り組みなどを行っても効果が十分に得られない場合は、条例を制定することも含めた新たな取り組みを検討することとしています。

表-2 冬の市民生活ルール・マナー（一例）

（守ること）	<ul style="list-style-type: none"> ● 路上駐車をしない ● 敷地内から道路へ雪出しをしない
（協力すること）	玄関、車庫前等の間口の雪処理は個人で行う
（取り組むこと）	敷地内での雪処理（雪置き場の確保等）



図-5 除雪作業に支障となる路上駐車



図-6 警察と連携した合同パトロール

【目標2 排雪量の抑制】

道路管理延長の増加や敷地内からの道路への雪出しにより、排雪作業時に運ぶ雪の量が増加し、多くの除雪機械や人手、費用が必要となっています。一方で、排雪した雪を搬入する施設である雪たい積場は、周辺の土地利用の進展などにより、適地の確保が難しくなっています。

そこで、生活道路の排雪についてルール（図-7 道路脇の雪山を1m程度残す）を順守し、その旨を広く広報を行うとともに、公園や雨水貯留池を雪置き場として利用するなど、地域の雪は可能な限り地域で処理する取り組みを拡大することで、雪たい積場に運ぶ雪の量の削減を図りたいと考えています。ただし、これらの取り組みを行っても目標が十分達成できない場合は、除雪パートナーシップ制度の見直しなど、新たな取り組みを検討することとしています。



図-7 除雪パートナーシップ制度による排雪断面のイメージ

【目標3 除排雪体制の確保】

長引く景気の低迷や公共事業の減少等により、除雪事業の主な担い手である建設業の経営体力が急激に悪化し、倒産や廃業、雪対策事業からの撤退が増えています。加えて、ダンプトラックの減少や老朽化した除雪機械の更新ができない状況も続いていることから、今後は、担い手不足やダンプトラック・除雪機械の確保が困難となることが懸念されています。

そこで、除排雪事業に参入する企業への支援策として、マルチゾーン^{※3}除雪の業務内容や発注形態

※3 地域の広い札幌市では、区の中でも雪の降り方が違うため、市内を39の区域（ゾーン）に細分化している

などの見直しを行うとともに、除排雪に必要な除雪機械の安定的な確保策を検討することで、除排雪体制の維持・安定化を図りたいと考えています。

6. これまでの計画を継承した重点施策

【目標4 メリハリをつけた冬期道路の管理】

幹線道路では、渋滞緩和策として交差点やバス路線の除排雪を強化しているものの、一部の路線では、依然として渋滞が発生しています。

今後は引き続き目標とする除雪水準を基準としつつ、必要最小幅の排雪（図-8）に抑えるなど、作業の見直しを行うとともに、交通の安全が確保できるロードヒーティング箇所は、引き続き停止の拡大を図るなど、節約できる施策は節約する一方で、バスレーンや狭小バス路線など、幅員の確保に向けて除排雪を強化しなければならない施策には予算を振り向けるなど、限られた予算のなかで効果的・効率的な除排雪を実施したいと考えています。

表-3 幹線道路の除雪水準

種別	道路の機能	目安となる形態	圧雪厚	幅員確保基準
主要幹線道路	●都市間や都市内の主要拠点を連結	6車線	3cm以内 (ワダチができない程度)	4車線以上 (概ね13m) 右左折車が気にならない程度
幹線道路	●都市内の各地区や主要施設間の交通を集約 ●日常生活圏(住区)の外郭を形成	4車線	5cm以内 (ワダチができない程度)	3車線以上 (概ね9m) 右折車が気にならない程度
補助幹線道路	●住区内交通を集約し、主要幹線・幹線へ誘導 ●生活道路から幹線系道路へ接続 ●住区内の主要施設へアクセス	2車線	25cm以内 (走行に支障のない程度)	1.5車線以上 (概ね4m) 小型車とのすれ違いができる程度

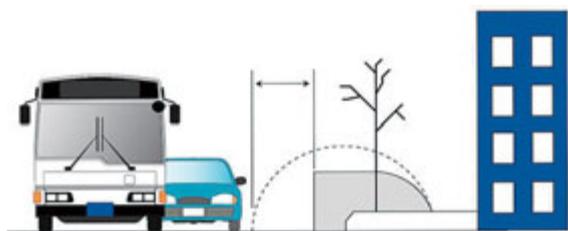


図-8 幹線道路における必要最小幅の排雪のイメージ

【目標5 安全な冬期交通環境の確保】

凍結路面対策として、計画的に凍結防止剤や滑り止め材を散布し、発生防止に努めてきましたが、冬期の交通事故件数などは減少傾向にあるものの、依然として多い状況にあります。

そこで、今後は朝ラッシュに対応した凍結防止剤の散布だけではなく、夕方ラッシュにも対応した予防散布を実施します。また、通学路対策として、小学校のグラウンドを雪置き場として活用することにより、通行幅や見通しの確保を強化します。



図-9 凍結防止剤の散布



図-10 排雪した雪を使いスキー学習を行う児童

【目標6 冬の文化の創造】

これまでも除排雪に関する情報だけではなく、冬の暮らしに役立つ様々な情報を発信してきましたが、市民に十分に伝わっていないことから、情報発信手法の見直しが必要となっています。また、除雪や砂まき活動など、冬のボランティア活動の推進・普及を図っていますが、さらに多くの市民が参加しやすい制度づくりが求められています。

そこで、今後はわかりやすく利用しやすい情報発信を行うとともに、ボランティア団体と利用者のマッチングを総合的に管理するなど、冬のボランティアに対するシステムづくりを構築したいと考えています。

7. あとがき

「札幌市冬のみちづくりプラン」は、平成21年11月25日に公表いたしました。札幌市では、市民・企業・行政が一緒になって様々な取り組みを行うという、この雪をテーマとした市民自治を実現することが、札幌の特色を活かしたまちづくりにつながるものと考えています。これを一つのきっかけとして、市民自らが「自分たちのまちは、自分たちで考え、決めていく」といった機運がさらに高まりをみせ、様々な分野において市民参加によるまちづくり活動の輪が広がっていくことを期待しています。

「札幌市冬のみちづくりプラン」は、ホームページでご覧いただけます。
<http://www.city.sapporo.jp/kensetsu/yuki/plan/index.html>