

# 国道 421 号石榑峠道路開通による 地域の活性化事例について

太田 奈智代

近畿地方整備局 滋賀国道事務所 調査課 (〒520-0803滋賀県大津市竜が丘4番5号) .

滋賀県東近江市と三重県いなべ市を結ぶ「石榑トンネル」の開通を機に、整備効果調査から地域間の連携や活性化への様々な期待、地域を盛り上げようと協働する人々の思い、新聞やテレビの報道から地域の道路整備への期待が明らかになった。

道路整備によって得られた整備効果事例を通して、一権限代行事業が地域活性化に寄与した事例を紹介する。

キーワード 地域活性化, 調査, 住民参加

## 1. はじめに

国道421号石榑峠道路は、滋賀県東近江市黄和田町と三重県いなべ市大安町を結び、急峻な鈴鹿山脈を横断する主要な幹線道路である。(図-1)



図-1 位置図

県境の国道421号の峠道は、狭幅員・急勾配・急カーブが連続し、2t車以上の車両の通行禁止や異常気象時通行規制区間、冬期閉鎖区間に指定されており、「酷道」とも呼ばれていた。また、2008年9月に発生した豪雨による土砂災害により約2年6ヶ月の間、通行止めの状況が続き、十分な交通機能が確保されないままであった。

かつては、伊勢と近江を結ぶ主要道として、地域間の交流に重要な役割を担い、八風街道の支路として利用されてきたが、地域間交流が途絶えた状況であった。

本内容は、石榑峠道路開通により、再び地域間の交流が始まり、地域間の連携や活性化への様々な期待、地域を盛り上げようと協働する人々の思い等について、整備効果事例を通して紹介するものである。



写真-1 トンネル開通前の国道421号

## 2. 石榑峠道路事業について

### (1) 事業の概要

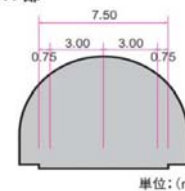
事業化・・・2003年度  
 工事着手・・・2005年度  
 掘削開始・・・2006年度  
 (トンネル貫通2009年1月)  
 開通・・・2011年3月26日

■土工部



単位:(m)

■トンネル部



単位:(m)

図-2 標準横断図(土工部, トンネル部)

### (2) 権限代行事業

石榑峠道路事業は、県を跨ぐことやトンネル延長が4.157kmと長く高度な技術が必要となることから、国道421号を管理する滋賀県及び三重県が、道路法第27条の規定により国に権限代行事業として依頼し事業化された。

## 3. トンネルの開通

### (1) 通行規制の解除

2011年3月26日、石榑トンネルが開通し、2008年9月の豪雨以来通行止めとなっていた状況が解消され、滋賀県東近江市と三重県いなべ市が繋がった。

開通により、交通量は340台/12h<sup>1)</sup>から開通直後で平日2,100台/12h及び休日5,400台/12hと6~10倍以上となった。



写真2 トンネル開通後の国道421号  
(左:滋賀県坑口, 右:三重県坑口)

(2) 所要時間の短縮

滋賀県と三重県を結ぶ県境間の道路で年間を通じて通行可能な道路は、国道1号と国道21号しかなかったが、石榑トンネルの開通により、東近江市からいなべ市間の所要時間は2時間15分から1時間10分と約半分に短縮された。(図-3)

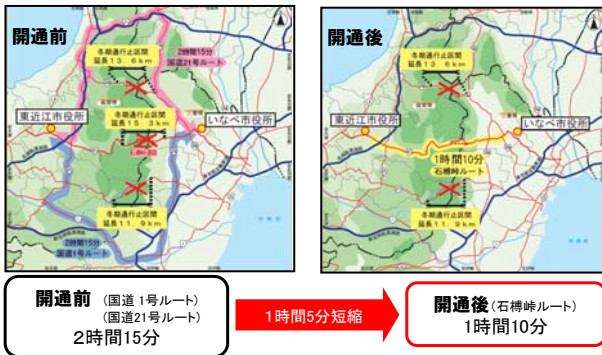


図-3 開通前後の所要時間 (東近江市～いなべ市)

3. 各地域の概要

石榑トンネルは、滋賀県東近江市の旧永源寺町と三重県いなべ市の旧大安町に位置している。以下に各地域の概要をまとめる。

(1) 滋賀県東近江市 (旧永源寺町地域)

旧永源寺町地域は、雄大な自然に囲まれ、観光の名所としては永源寺が有名である。また、東近江市の中では人口密度が非常に低く、高齢者の割合が高い地域である。(表-1)

表-1 旧永源寺町の人口概要<sup>2)</sup>

地区	総人口 (単位:人)	15歳未満割合 (単位:%)	15歳以上65歳未満割合 (単位:%)	65歳以上割合 (単位:%)	人口密度 (単位:人/km <sup>2</sup> )
東近江市	115,479	15.46	63.02	21.52	297.2
(旧八日市市)	44,846	15.33	64.43	20.24	852.6
(旧永源寺町)	5,791	13.23	56.88	29.89	31.9
(旧五個荘町)	12,154	15.81	61.79	22.4	746.6
(旧愛東町)	5,387	11.94	57.92	30.14	131.7
(旧湖東町)	9,020	15.99	60.17	23.84	340.0
(旧能登川町)	23,226	14.97	63.86	21.16	746.3
(旧蒲生町)	15,055	18.07	64.5	17.44	434.6

(2) 三重県いなべ市 (旧大安町地域)

旧大安町地域は、鈴鹿山脈を始め、宇賀溪など豊かな自然環境を利用したキャンプや登山が観光の名所となっている。一方、市街地まで約10km以内という地域であり、いなべ市の中では人口密度が高く、各年齢層が混在している地域となっている。(表-2)

表-2 旧大安町の人口概要<sup>3)4)</sup>

地区	総人口 (単位:人)	15歳未満割合 (単位:%)	15歳以上65歳未満割合 (単位:%)	65歳以上割合 (単位:%)	人口密度 (単位:人/km <sup>2</sup> )
いなべ市	45,273	13.9%	63.3%	22.8%	206.2
(旧藤原町)	6,805	11.3%	58.5%	30.2%	109.1
(旧北勢町)	13,560	13.6%	61.7%	24.7%	152.7
(旧大安町)	15,905	14.8%	65.6%	19.6%	356.6
(旧眞奔町)	9,003	15.0%	65.3%	19.7%	377.8

4. 地域間交流の開始

石榑峠道路開通後、整備効果を把握するため、滋賀国道事務所独自に当該地域の周辺施設の利用客数、広域医療の状況、行政の取り組み、住民へのアンケート調査を実施した。

その中で見えてきた地域のニーズについて考察する。

(1) 観光利用客の増加

整備効果として、トンネル周辺施設の利用客数を調査した。

調査対象として、トンネル付近の観光施設及び地域別で比較しニーズが把握できるよう両地域にある施設を選定した。滋賀県側では、「永源寺、永源寺温泉八風の湯、キャンプ場、道の駅」とし、三重県側では、「キャンプ場、道の駅、湯の山温泉「御在所ロープウェイ」」とした。(図-4)

調査時期は、永源寺を5月GW、その他は夏期(7月、8月)とし、2010年の同時期と比較した。

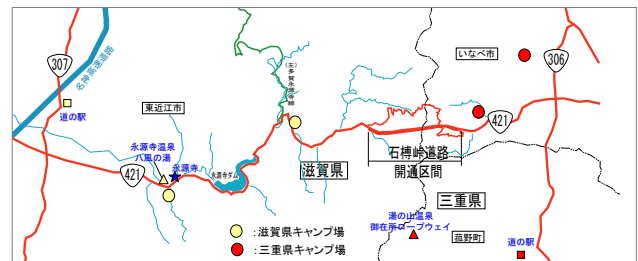


図-4 トンネル周辺施設

開通から約1ヶ月後の5月GWの永源寺の利用客数は、5倍増加となり、早くも開通による観光への効果が見られた。

また、いずれの観光施設においても夏期の利用客数は、5%~26%の増加となった。(表-3)

また、キャンプ場の駐車車両のナンバーを確認したところ、三重県側から県境を越え滋賀県側の施設を利用する割合は26%と高いのに比べ、滋賀県側から三重県側の

施設を利用する割合は6%と低い結果となった。

(図-5)

表-3 開通後の周辺施設利用客数

	観光施設	増減率 (%)	利用客数 (人)	
			開通前 2010.夏	開通後 2011.夏
滋賀県側	永源寺温泉「八風の湯」	19% 増	28,162	33,532
	キャンプ場 (滋賀県側 2箇所)	12% 増	7,154	8,032
	道の駅東近江市あいとうマカレットステーション	5% 増	87,888	92,366
三重県側	湯の山温泉「御在所ロープウェイ」	5% 増	47,088	49,350
	キャンプ場 (三重県側 2箇所)	5% 増	19,073	19,968
	道の駅菰野ふるさと館	26% 増	18,948	23,813

滋賀県のキャンプ場

三重県のキャンプ場

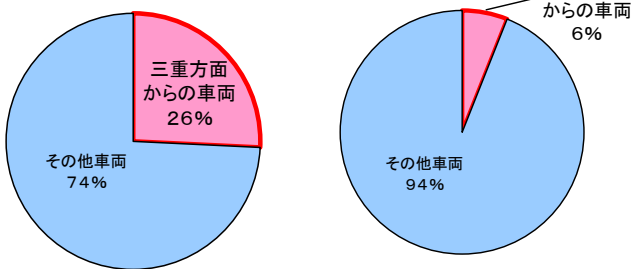


図-5 県境を越えた施設利用割合

(2) 広域医療の状況

東近江消防本部と桑名市消防本部の管轄地域において、石榑トンネル開通を機に広域医療体制が整備された。

石榑トンネルを利用した昨年1年間の救急搬送回数を調査したところ、東近江市からいなべ市への搬送が、4回(5名)あった。

救急搬送を行った八日市消防署東消防出張所に聞き取り調査を行ったところ、以下のような意見を頂いた。

「石榑トンネルが開通したおかげで、救急患者を三重県のいなべ総合病院へ搬送するという選択肢が増えた。トンネルを通れば距離も短く、さらに道路状況も良いため、搬送時の患者の負担が少なく、隊員が救急処置を行う上でも効果的である。今後、一刻を争う場面に遭遇した時、搬送先の選択肢が増えたということは非常に効果があると思う。」

このように、トンネルが整備されたことにより広域的な医療体制が可能になり、地域の安全・安心が向上した。

(3) 行政の取り組み

石榑トンネルの開通を機に地域活性化のため行政と市民が協働し、地域間で連携している事業がある。現在、14事業が取り組まれている。(表-2)

表-2 取り組んでいる連携事業

分類	連携事業内容
広報	市広報誌において相互で紹介
	市ケーブルネット番組で相互で紹介
観光	相互に観光パンフレットを設置
	両市の観光パンフレットの送付
	観光情報交流展示会の開催
	観光担当者や観光協会の交流・研修会の開催
	相互のイベントにて物産を販売
福祉	災害時要援護者避難支援対策や子育て支援についての意見交換
	民生委員児童委員の活動報告や意見交換
教育	小学校児童、教職員の交流
地域交流	コミュニティ施策やまちづくりなどについて視察
防災	危機発生時における相互応援に関する協定締結
情報	災害時に備えた市民情報データの相互バックアップ体制の構築
交通	公共交通機関の活性化など交通政策について意見交換

これらの事業について、行政が主体となり既存の施設(観光施設・図書館・各種イベント会場等)や広報媒体(市の広報誌・ケーブルネット等)を有効活用しながら、市民と協働して地域活性化に向け、積極的な交流が進められている。

これらの事業内容をもみても、活性化ということに対する地域のニーズは高く観光・広報が重点的に進められている様子が伺える。



写真3 東近江市広報紙(左)といなべ市広報紙(右)



写真4 東近江市の観光施設でPRをするいなべ市

(4) 住民アンケート

石榑トンネルの近隣住民に対するアンケート調査

(2011年7月, 回答数: 131 (滋賀県東近江市), 186 (三重県いなべ市)) を実施したところ, トンネルの整備効果として「時間短縮」, 「走行性の向上」, 「地域交流の活性化」につながる意見が55%を占めた。

また, 石樽トンネルの利用目的として滋賀県東近江市, 三重県いなべ市両市で「買い物」と「観光・レジャー」が約90%と上位を占めた。その中で, 滋賀県側では「買い物」50%, 「観光・レジャー」40%となったのに対し, 三重県側では「観光・レジャー」のみで90%を占めるという結果となった。(図-6,7)

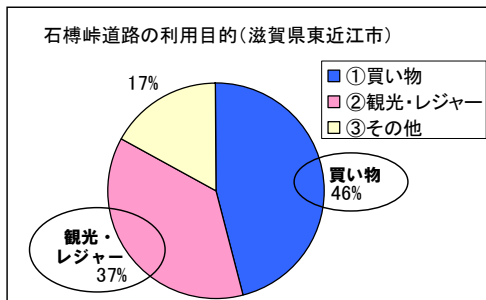


図-6 トンネルの利用目的 (滋賀県東近江市)

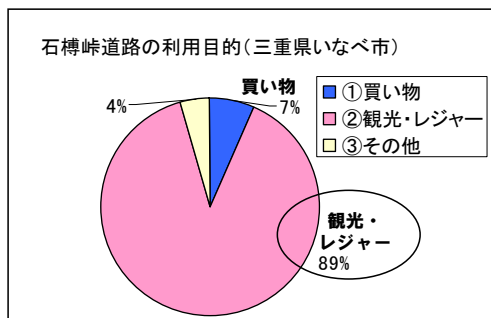


図-7 トンネルの利用目的 (三重県いなべ市)

この結果においても, 4. (1)観光利用客の増加でも見られたように三重県側から県境を越え, 滋賀県側の観光施設を利用する割合が高いという結果が見られた。

このように利用目的として「買い物」, 「観光・レジャー」の割合が高いというのは, トンネル開通を機に地域の活性化が前向きな傾向にあると考えられる。

また, 「トンネルが開通し行き先が変更した事例はあるか」という質問に対しては以下のような回答が得られた。

<滋賀県側の意見>

「今までは行きづらかったため, 三重県へ行くことがなかったが, 滋賀県にはない観光・レジャーや海の幸を求めて温泉や買い物へ行くようになった」という回答が多かった。

<三重県側の意見>

「今までは新名神高速道路を利用していましたが, トンネルを通して, 名神高速道路八日市ICを利用し, 関西方面へ行くようになった」という経路選択の変更という回答が多かった。

これらのアンケート結果から, 今までなかった人・物の流れが始まり, 経路選択の自由度が高まったことにより, 今後さらに交流頻度が高まっていく傾向にあることが考えられる。

5. 報道から見る地域のニーズ

石樽峠道路開通前の2011年3月から2012年4月現在までの約1年間に新聞やテレビの報道に石樽トンネルの話題が取り上げられた回数は, 確認できただけで延べ50回にのぼり, 事業に対する地域の注目度の高さや期待の大きさを見ることができた。

(1) 新聞報道

新聞報道は, 約1年間で延べ29回あった。開通前が延べ8回, 開通時に延べ7回, 開通1ヶ月後から3ヶ月後の間に延べ5回, 開通6ヶ月後に延べ6回, そして1年後に延べ3回取り上げられた。

(2) テレビ報道

滋賀県側で「トンネルの概要及び期待される効果について」延べ16回, 三重県側で「NEWSいなべ10 石樽トンネル大遠足」と「週間GLOCALEYE 石樽トンネルで滋賀県東近江市へ」が合わせて延べ5回, テレビ放送された。

中でも, 三重県側で放送された「週間GLOCALEYE 石樽トンネルで滋賀県東近江市へ」は15分の特集番組として4局で放送された。



写真-5 石樽トンネル開通を特集した番組

6. 結論

石樽峠道路の事業化が決定してから, 地元住民への事業説明に始まり, 用地買収, 工事, 開通, 整備効果調査と地域の方々と接する機会がある毎にトンネル整備に対する期待や熱意が感じられ, 高齢者率が高い地域であることも加わりトンネル整備を通して地域に活力を取り戻そうとする様子が感じられた。

また特に開通後, 伸び率が著しい観光面においては, その傾向を維持するための様々な案を模索する地域の姿が印象的であった。

公共事業が冬の時代と言われる中, 権限代行によって

整備された石樽峠道路により、滋賀県東近江市と三重県いなべ市が繋がり、県境を越え人や地域の連携・交流が始まり、地域に大きな変化をもたらすことができた。

今後の課題として、トンネル整備区間以外の国道421号には大型車の離合が困難な箇所も未だ存在しており、アンケートにおいても解消を望む声が多かった。

また、トンネル付近は携帯電話の電波圏外域であり、道路整備以外のインフラ整備も必要と考えられる。

今後は課題解消のため、さらに行政と地域が一体となり改善策を検討していくことが必要であるとする。

**謝辞:** 本論文を書くにあたり、ご協力いただいたすべての方に感謝いたします。

#### 参考文献

- 1)国土交通省：平成22年度道路交通センサス
- 2)総務省：平成22年度国勢調
- 3)いなべ市：いなべ市合併の経緯
- 4)いなべ市：人口・世帯数（各町別）平成22年10月1日