

構想なき風土がもたらす閉塞感を超えて ～北海道の高速道路網への期待～



田村 亨 (たむら とおる)
室蘭工業大学大学院教授

1955年生まれ。83年北海道大学大学院工学研究科博士課程修了。東京工業大学助手、北海道大学助手、筑波大学講師、室蘭工業大学助教授を経て、2002年から同大学教授。公共交通政策、リージョナルジェットの導入可能性などの研究を続けている。

1 はじめに

平成23年10月29日道東自動車道の夕張ICと占冠IC間(34.5km)が、同11月26日道央自動車道の落部ICと森IC間(20.2km)が開通し、北海道の高速道路網の整備率は53%(1,825kmの予定延長のうち965kmが開通済)となった。全国の整備率が70%(14,000kmの予定延長のうち9,869kmが開通済)であることに比して、北海道の整備率は際立って低い数字である。道民の悲願ともいえる道東自動車道の開通は、産業の振興や雇用拡大、さらには所得増にどのように結びつくのであろうか。このような期待の中、平成23年3月11日東日本大震災が起こった。北海道においても、人口減のなかの経済成長に加えて、地域の安全・安心が求められている。

平成21年9月の政権交代以降の道路政策をみると、平成22年6月の高速道路無料化社会実験、同年8月の第12回道路分科会における計画段階評価の実施、同年11月の交通基本法検討小委員会設置、東日本大震災に対応するべく平成23年4月に発足した高速道路のあり方委員会(寺島実郎委員長)、同年5月の第13回道路分科会事業評価部会で提案された道路における防災機能の評価、同年7月に発足した基本政策部会(年内に今後の道路政策の基本的方向をとりまとめる)の動きなど、ややもすると場当たりの個別対応の道路行政と映るかもしれない。

本稿では、国土交通省道路分科会事業評価部会委員として道路行政に参加した経験をもとに、道路行政の視座を私見として示すとともに、北海道では先行投資としての高速道路網整備が必要であり、特に広域生活圏形成のための中間グレードの道路網整備が重要であることを指摘する。前者については具体的には、1980年代後半からの世界の潮流である“自由化”と“地方分権”の2つの軸に、わが国では“人口減”と“安全・安心”という2つの軸を加えて、合計4つの軸から道路行政を見てはどうかという提案を行う。

2 今、道路整備を取り巻く環境に何が起きているのか

2-1 世界の潮流

話は1980年代後半のイギリスまでさかのぼる。マーガレット・サッチャー英国首相は新市場主義を打ち出し、民間ができないものだけを官が行うという“小さな政府”を唱えた。これにより、ヒースロー空港も、ブリティッシュエアウエイも、イギリス国鉄も民営化された。この自由化の流れは、その後の世界の大きな流れとなった。1990年代に入って、アメリカのレーガン大統領、日本の中曽根首相も小さな政府を目指し、わが国の国鉄民営化は上下分離せずに分割して民営化した例として注目を集めた。この間、1989年の東西ドイツの壁の崩壊、1991年のソビエト連邦崩壊をとおして一挙にグローバル化が進み自由化の流れは加速されることとなる。わが国における自由化の流れも、小泉首相の道路公団民営化と続き、現政権下では空港の民営化がなされようとしている。

この自由化の流れとともに重要な世界の動きは、地方分権である。わが国でも小泉首相のとき大いに議論された。ドイツは1997年に、わが国の全国総合計画（施設計画）にあたる空間整備計画の立案を、連邦政府から州へ権限委譲した。フランスでは、1995年に立案された国土開発整備基本計画（20年後の交通を含む国土計画）が、移動者のニーズにできていない、環境への配慮が不足しているなどの理由から決定されず、4年後の1999年に大幅な修正をして持続的国土開発整備基本計画として認められた。その修正とは、中央政府は教育・研究、文化、保健衛生、情報・通信、エネルギー、自然・農村、スポーツ、交通の8分野からなる総合的公共サービス計画を定めるというものであった。わが国の新政権においても「新しい公共」、「地域主権」が謳われ、分権議論は国から地方自治体へ、そして地域社会への分権として、自分たちができることに参加すればコストを下げられるという意識改革が進んできている。

2-2 人口減と計画段階評価

“自由化”、“地方分権”は先進国が進む大きな流れであり、この流れはここ数十年変わらないであろう。これらに加えてわが国には少子高齢化というやっかいな問題があり、人口減の中でどのように経済成長をするかが問われている。

民主党の成長戦略では、国家財政が厳しい現状において「投資の重点化」を強力に図っている。コンクリートから人へというマニフェストとともに、経済活性化事業として高速道路無料化の社会実験が実施された。これは施設整備というハード施策からサービス向上というソフト施策への変更を予感させるものであった。北海道の社会実験は、供用延長の42%にあたる319kmで実施されたが、高速バスやJRへの配慮不足とともに、道の駅の活用や観光キャンペーンなどの地域活性化施策との連携が不十分であったところに反省が残った。（助北海道開発協会の平成22年度研究助成を受け筆者が実施した「高速道路の無料化が地域に与える影響の分析」は、人口のストロー効果を確認できないまま実験は終わってしまった。この研究の詳細は末尾に示す文献を参照されたい。

ソフト施策とともに新政権になってから始められた道路のハード施策のひとつに計画段階評価がある。この方法は平成22年から始められ、北海道の余市―黒松内区間（74km）他、全国3区間で評価が始まっている。計画段階評価は、都市計画決定や環境アセスメントを行った後の（事業段階の）評価とは異なり、路線も工法（費用）も確定していない段階で、地域住民の真の需要に合わせて施設供給を調整しようという点が新しい。具体的には、金太郎館（みづ）のような全国一律規格の道路整備を排して、ICの位置や自然保護地域や農地分断を避けた路線位置、さらには高速道路ではなく現道改良も代替案のひとつに入れて高速道路整備を行うものである。

この計画段階評価は、今後、海外に見られる戦略的環境アセス（SEA）を含めた評価へ向かうものと考え

えるが、現評価でも、整備スピードの向上と地元利用者の使い勝手の向上に効果大きい。

わが国の高速道路網整備は、ICから車で1時間の圏域を想定し、どの可住地もこの圏域でカバーするという目標のもと国土に14,000kmの網形成が計画された。現在、全国ではその70%にあたる約10,000km弱が供用されているが、残りの4,000kmがカバーする地域に、今後どのくらいの人々が住むのであろうか。人口減と高速道路網計画については、NITAS*などの1kmメッシュできちんとカバー圏を再考する時にあろう。それとともに、必要とされた道路網については、集落崩壊を食い止めるためにも、地元の真の需要に合わせた道路サービスを提供すべきであり、その整備手法も計画段階からの評価になろう。

2-3 A/C (Anzen-anshin/Cost:安全・安心/費用)

本年3月11日に発生した東日本大震災は、“自由化”と“地方分権”、そして“人口減”という3つの軸に、“安全・安心”という軸を付け加えることとなった。わが国土のあり方も道路整備のあり方も、この4つの軸をどのようにシナリオ立てて国民に明るいビジョンとして示し、その目標を実現する施策を実行できるかが問われている。

国土交通省の道路分科会では、^{ぼっこう}勃興する東アジアの中で人口減という課題を抱えるわが国においては“安全・安心”を第一義の目標にすべきではないとの意見も挙げた。また、新政権となり官僚主導の流れを政治主導に変えるという意思決定のパラダイムシフトがあったが、大震災以降、官僚から政治への政策提言が活発になってきている。この状況を道路分科会の事業評価部会に参加したもののひとりとして簡単に振り返ってみる。

震災後の道路分科会は5月23日（震災後74日目）に開催され、推し進めてきた成長戦略を止めることなく安全・安心な国土をどのように形成するかが議論された。この分科会を経て、5月27日（震災後78日目）に

事業評価部会が開催されてB/C（費用便益比）とは別の防災機能を評価する指標づくりの必要性が認められた。これを受けて、異例とも言える頻度で部会が開催された。6月24日（震災後106日目）の事業評価部会では、被災外力の想定、地域の孤立をなくしかつ防災拠点との連結性を高める道路を評価する方法が議論された。8月11日（震災後154日目）の部会では防災機能を評価するA/C指標案が示され、9月28日（震災後202日目）の部会では第3次補正予算に関わる三陸自動車道などの整備に10年間で約1兆円規模の投資をすることの評価が新しい指標で行われた。

ここで言うA/Cは大学関係者の造語であり、B/Cに対して道路の防災機能を評価する新しい指標である。9月28日の事業評価部会終了後、委員のひとり、2011年9月28日は道路整備に関する画期的な一日となったと語ったほど、部会では様々な議論をしてきた。A/Cについての重要な点をいくつか列挙する。

- (1) 現行道路ネットワークを対象として、被災外力に対して地域が孤立しないことと（迂回率）、地域が主要な防災拠点と結ばれており回復性が高いこと（連結性）、という2つの指標で評価する（将来道路ネットワークではないことに留意）
- (2) 道路の交通量や道路周辺の人口に関係しない指標である
- (3) 地域の安全保障として、全国一律で指標化するものではなく、地方整備局単位で、それぞれの外力設定に対応して（例えば、火山噴火対応、雪害対応など）決める指標である

とは言え、多くの国が使っている道路整備の評価指標B/Cとは別の新たな指標を我々は持ったことになった。部会でも議論になったが、この2つの指標をどのように組み合わせて道路整備評価を行うのが重要である。決して、無駄な道路を造ることなく、災害の頻発するわが国における独自の指標として精査するとともに、B/Cとの上手な使い分けについても学会を挙げて精力的に検討を行う所存である。

*NITAS (National Integrated Transport Analysis System)
全国統合交通分析システム。道路、鉄道、航空、船舶の各交通機関を組み合わせて統合的に交通大系の分析を行うシステム。GIS（地域情報システム）との組み合わせにより、分析結果を電子地図上に表現することが可能。

3 先行投資としての道路整備

現政権下では、投資の重点化として、人口の集中しているところ、B/Cが大きい公共事業に予算配分しようという考え方が強い。こうした状況下、これからの道路整備をどのように進めていくべきか。地域経済の活性化と関わりが深いB/Cも、自然災害によって地域が孤立しないことを考慮したA/Cも、ともに現在の道路ネットワークを対象にした射程の短い施策の評価指標でしかない。北海道では、少ない人口でしっかりと日本を支える農林水産業と観光業を育てようという地域成長戦略を立てて実践している。このビジョンを支える将来の道路ネットワークを対象とした道路への先行投資が、今、北海道には必要である。北海道には140年余りの開拓の歴史があるが、それは日本が北海道という大切な国土を育ててきた歴史でもある。

ところで、交通では、そもそも行きたい人が完全グラフ的に真っ直ぐ目的地に行けることが最も望ましい。しかし、現実にはそれをいくつか束ねてある程度迂回させ、束ねた分だけ違う目的のトリップを排除して単純化することによって、高いサービスをマスとして与えている。

わが国では、2008年7月に国土形成計画が閣議決定され、その広域地方計画が北海道・東北・九州などの地域ブロック単位で立案された。これまでの国土計画

と異なり、少子高齢社会の進展、勃興する東アジア、地方分権の推進などの動きを踏まえて、国土形成計画は東アジアをにらんだ北海道・東北・九州などの地域ブロックの自立をうたっている。これを交通ネットワーク論からどのように考えればよいのであろうか。それは、首都圏への投資の重点化とは異なり、首都圏に対するカウンターパートとしての、北海道などの地域ブロックの交通ネットワーク拡充である。具体的には、「道路と鉄道によって構成される地域幹線交通網の整備」と「地域ブロックを超えた地方都市間や地方都市と海外を結ぶ新幹線・航空網の整備」による地域ブロックの機能強化である。

この議論は、「ネットワーク型社会」として四全総の多極分散型国土構築における交流ネットワーク構想で数多くなされた。議論のひとつに、ネットワーク型社会は、予想できない環境の変化に対する脆弱性が小さく、地域の多様性を育てる反面、非効率で、社会の統合を阻止するシステムではないか、というものがあつた。交通の面からみた非効率性という場合には、①社会の分散制御の非効率性と、②投資を分散することによる非効率性がある。①については、情報通信技術の進歩によって非効率性は大幅に減少する方向にあり、問題にならない。したがって、非効率性の中心的な問題は②にある。投資を分散することによる非効率

(1)人口分布・施設配置と圏域(北見・網走地域)

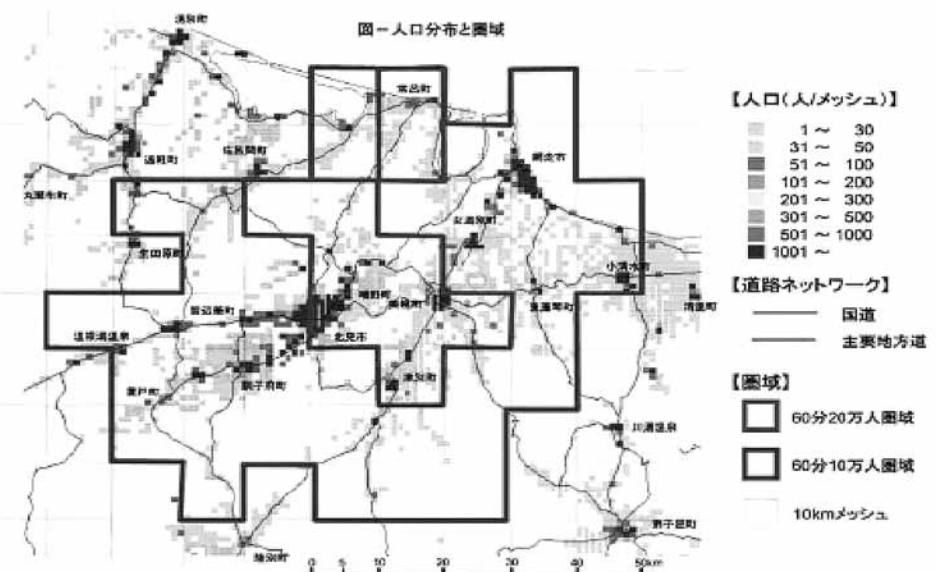


図 北網生活圏域の広がり (北海道開発局作成)

性には、地方において需要の少ないところに投資を行うことによる投資効果の低さと、分散投資による非効率性という両面がある。これに対する答えは、非効率性の議論は供給者側の射程の短い評価であり、国民が地域ブロックや全国、世界のレベルの動きを生活実感として認識できる効果があり、さらにこの効果により住民（需要者）の地域づくりへの参加が促進されることを考えれば、この議論は徒労に終わる。

それでは、地域ブロックの機能強化のための道路網整備の要点は何であろうか。北海道のような広域分散型社会においては、札幌、旭川、北網、釧路、帯広、函館を高速道路網でしっかりと結ぶとともに、これら6都市から車で1時間で行ける広域生活圏の拡大であろう。図は北網生活圏域の事例で、内側の枠の中はそれぞれの地点から車で60分移動すると20万人の人に会える圏域、外側の枠の中は60分で10万人の人に会える圏域である。生活圏域をどの大きさでくるのかというと、本州基準では人口30万人程度、移動時間60分であるが、北海道ではどのように考えるべきであろうか。外側の枠に含まれない遠軽などの町村は広域生活圏に含めなくてよいのであろうか。道路網整備により内側の枠を外側の枠まで広げ、オホーツク35万人の圏域の中に、人口20万人、移動時間60分の北網生活圏域を造る必要はないのであろうか。

広域生活圏を持続的発展が可能な地域としていくためには、人々が誇りを持って住み続けることができる生活の場を整えていくことが重要である。地方部では、自地域内では達成できない都市的サービス・医療・福祉・教育・文化などの機能を補完するために、最寄の都市とのアクセシビリティの確保が重要である。このためには、高速道路と一般国道の中間のグレードを持つ道路構造の創出が重要である。例えば、平面構造で、リバーシブルレーン（中央線変移区間）を有する3車線の自動車専用道路などである。

このことをネットワークの階層性から言えば、全国の主要幹線ネットワークと生活圏レベルの末端ネット

ワークとの間にある中間グレードのネットワークを充実させることである。国の一元管理で整備してきた全国の主要幹線ネットワークに対して、新たに整備される中間グレードのネットワークは個人・世帯、コミュニティ、広域生活圏、地域ブロックといった空間的広がりを持つ相互に依存する「地域主体」によって整備されることが重要である。相互依存関係の多様性を増すことは地域間の競争条件を整えることにつながり、地域主体の集合体としての自立度を向上させよう。

4 おわりに

北海道経済は、平成9年の北海道拓殖銀行の経営破たん以降低迷し、平成20年のリーマンショックにより大きく後退した。平成8年度から20年度までの経済成長は、全国で8.6%成長している中、北海道の成長率は全国最下位でマイナス5.4%であった。明るさが全く見えない閉塞感の中に北海道民が置き去りにされている。今こそ、“よりよい社会とは”というビジョンを示し、それを道民と議論し共有する必要がある。そして、ビジョンを実現するために、真に高速道路網整備が必要なのかを確認するべきである。その際、140年の歴史しか持たない北海道民の行動は、遺伝子に組み込まれた特別な価値観に基づくものではなく、社会的歴史的な環境の変化に応じて当然変わっていくものであるが、特に北海道民は射程の長いビジョンを受け入れるフロンティスピリッツを有していることを大切にすべきであろう。

これからの北海道は日本で、アジアで、全世界で、どんな位置づけがなされるべきか。B/CとA/Cのバランスを考えた道路投資とともに、地域の産業構造の発展をにらんだ道路の先行投資によって、道内はもとより、本州や東アジアとの連携も含めた、真の意味で“つながる”道路を実現すべきである。

参考文献

- 1) マバツザダニエル, 菊池光貴, 有村幹治, 田村亨; 高速道路無料化がもたらす人口移動に関する研究、都市計画論文集, No.45-3, pp121-126, 2010年。(財北海道開発協会平成22年度研究助成研究)