

# 「中国地方における 今後の道づくりのあり方」 についての提言



2002年7月

## 中国地方の道づくりを考える懇談会

【委員】	上田 みどり	広島経済大学 教授
	児嶋 祥悟	鳥取ガス(株) 取締役社長
	小嶋 光信	両備バス(株) 代表取締役社長
	櫛本 功	広島市立大学 学長補佐
	橋本 宗利	(株)広島ホームテレビ 取締役社長
	丸 磐根	(株)山陰合同銀行 取締役会長
	村田 秀一	山口大学 教授

(五十音順) ※役職は平成14年7月1日現在

# はじめに

我が国は、高度経済成長とそれを支える社会資本整備の着実な進展により、地域間の所得格差、生活格差等の是正に関して相当の成果をあげてきました。しかしながら、時代とともに生活者の意識の変化、経済不況の長期化などから、今日では社会資本整備に対する国民の意識も大きく変わってきています。また、地球規模で進行する環境問題や少子高齢化への対応など、社会資本の整備を取り巻く状況も大きな転換期を迎えています。

こうした状況の中、道路事業に関しても、利用者や国民が求めている内容と道路政策との間にギャップはないか、有料道路制度や道路特定財源制度など、現行の道路政策が地域や利用者のニーズを的確に把握・反映しているかなど、暮らしや地域を見つめる視点から、道路政策の原点に立ち返って検討すべき時期を迎えています。

「中国地方の道づくりを考える懇談会」では、この様な時代の潮流と中国地方の現状・地域ニーズを踏まえ、今後の道づくりのあり方に関して本年3月から議論を進めて参りました。そして、この度、本懇談会での議論を『「中国地方における今後の道づくりのあり方」についての提言』として、とりまとめたところであります。

この提言に対して、広く一般の皆様からも幅広いご意見をお寄せいただきたいと考えており、私どもの提言と皆様のご意見が、今後の道路行政・政策に的確に反映されるよう求めて参りたいと考えています。

平成14年7月

中国地方の道づくりを考える懇談会

## 目次

<b>中国地方における今後の道づくりのあり方に関する提言 -まとめ-</b> .....	1
<b>提言にあたって</b> .....	2
背景 ~なぜ今、『道路行政の転換』が必要なのか~	
提言にあたっての基本的考え方	
懇談会の共通認識	
<b>中国地方の道づくりのあり方に関する</b> <b>“6つの提言”と“15のポイント”</b> .....	4
<b>参 考</b> .....	10

# 「中国地方における今後の道づくりのあり方」についての提言 - まとめ -

## 懇談会の共通認識

国際競争力、広域交流、国民生活の安全などの観点から、**国家として最低限必要な高速道路ネットワークが未形成であること、都市の環状道路など基幹道路ネットワークの整備が未だ道半ばである現状において、「一定の量的ストックは満たされた」とする中央の認識は容認することが出来ない。**

一方、**中山間地域など小さなコミュニティ単位の道路の整備はある程度進んできていることを踏まえ、中国地方においても事業の峻別と重点化を図る必要がある。**

### 1. 高速道路ネットワーク整備の考え方

- **国家としての最低限のインフラ**として、また、中国地方の一体化に**必要不可欠な山陰自動車道、中国横断自動車道尾道松江線、姫路鳥取線の整備を促進**すること。
- 路線の性格や地域特性に応じ、2車線計画の採用やインターチェンジ構造の簡素化など、**コストを最小限に抑える工夫・仕組みを積極的に導入し、道路ネットワークの早期完成を図る**こと。

### 2. 高速道路の料金問題（フレキシブル化）

- 高速道路の料金設定にあたっては、全国一律の基準ではなく、通勤時間帯の一般道路の混雑を緩和するための通勤割引、夜間の大型車割引など、時間特性や地域特性に合わせた設定や、道路のサービスレベルに応じた設定など、**フレキシブルな料金設定の仕組みを導入**すること。
- 国家的基幹道路ネットワークの整備が未だ遅れている我が国の実状から、高速道路の**料金プール制自体は存続**すること。

### 3. 都市部・市街地の問題

- 都市部においては、**環状道路やバイパスの整備を計画的に進める**とともに、ボトルネックとなっている交差点の立体化など、**即効性の高い事業を優先的に実施**すること。
- **交通政策にもタイムシェアの考え方を導入し、需要の調整と適正な交通分担を実現**すること。
- 中心市街や都市内においては、**公共交通の利用しやすい環境を創出**するとともに、**歩行者優先の道路整備へ転換**すること。

### 4. 管理の問題・ストックの活用

- **地域ボランティア、民間活力を積極的に取り入れ、ダイナミックにコストダウン**を図ること。
- 国・県・市町村が各々に事業・管理すること、あるいは省庁間の縦割的行政運営に起因する弊害を解消するため、**道路管理の一元化や道路管理者と公安委員会との一体化**を図ること。

### 5. 重点投資・戦略性

- 道路整備の優先順位を公正・透明に決定した上で、緊急性の低い事業は抑制し、緊急性の高い事業に集中投資するなど、**道路予算は投資の重点化**を図ること。
- 道路予算は、これまでのような単年度執行方式から**プロジェクト方式へ転換**させ、事業の早期完成を図ること。

### 6. 特定財源についての議論

- 道路特定財源の一般財源化に関しては、特定財源の枠の中だけで論じるのではなく、**税制改革(日本の国税のあり方)全体を捉えて議論**を行うこと。
- 道路整備に多額の一般財源を投入している実状を踏まえ、**特定財源は引続き道路整備に充てるべきであるが、必要性・緊急性の高い事業に用途**すること。

## 提言にあたって

### 背景 ~なぜ今、『道路行政の転換』が必要なのか~

“活力と希望に満ちた21世紀社会”の実現に向けて、社会・経済情勢や国民意識が大きく変化している、まさに今が、『道路行政の転換の契機』と考えました。

#### 時代の潮流

バブル経済崩壊後の経済の低迷とこれに起因する財政制約に加え、少子高齢化の進展、経済・産業の空洞化、地球規模での環境問題、情報技術の飛躍的な発展等、**道路行政を取り巻く情勢は大きな転換期**を迎えている。

有料道路制度や道路特定財源制度、特殊法人の民営化など、戦後の道路整備を支えてきたシステムや制度に対する昨今の改革要請は、**現行の道路政策が時代の要請に十分対応できているのかを改めて考える契機**となっている。

これまで、“道路整備が暮らしの変化をもたらし、暮らしの変化が道路に更なる高度な役割やサービスを要求する”など、暮らしと道路が相互に密接に関係し合ってきたところであるが、経済社会情勢や国民意識が大きく変化している今日、**利用者や国民が求めている内容と道路政策との間にギャップはないか、現行の制度が地域や利用者のニーズを反映しているかなど**、暮らしや地域を見つめる視点から、道路政策の**原点に立ち返って検討すべき時期**を迎えている。

#### 中国地方の現状

中国地方の道路整備は、これまで道路整備五箇年計画等に基づき着実な進展が図られてきたところである。しかしながら、**『山陰側、陰陽の連絡に代表される高速道路ネットワークの欠如』**、**『都市部における慢性的な交通渋滞』**、**『中山間地域などの一部に残された交通隘路』**など、依然として多くの課題を抱えている。

中国地方は、多くの自然的・歴史的・文化的資源に恵まれ、その**ポテンシャルを最大限活かした地域の振興が求められている**が、その基盤となる道路の整備が他地方に比べて大きく遅れている。

中国地方には、地域住民の安全確保、地域経済の発展、国土の保全などといった観点から**必要性・緊急性の高い、多くの道路整備が残されており、その整備を地域住民の多くが望んでいる**。

## 提言にあたっての基本的考え方

「経済の活力と豊かで質の高い暮らしを支える」という道路政策・道路行政の使命を果たす意味から、本提言では、以下の3つを基本的方向としました。

- 効果・効率性の追求** - 将来に向け、真に必要な目標及び計画の策定と推進 -
  - ・既存ストックの最大限の活用と徹底的な重点箇所の選定、厳格な評価の徹底と無駄の排除を追求。
- ユーザー指向への転換** - 制度やシステムの改革 -
  - ・エンドユーザーのニーズの的確な汲み取りとサービス業・経営的視点からの政策展開。
- 透明性の確保** - 国民の合意形成に向けた取り組みの強化 -
  - ・納税者に対する説明責任の遵守と閉ざされた行政運営からの決別。

## 懇談会の共通認識

本懇談会においては、以下の事項を共通認識としています。

国際競争力、広域交流、国民生活の安全などの観点から、  
国家として最低限必要な高速道路ネットワークが未形成であること、  
都市の環状道路など基幹道路ネットワークの整備が未だ道半ばである現況において、  
**「一定の量的ストックは満たされた」とする中央の認識は容認することが出来ない。**

一方、  
中山間地域など小さなコミュニティ単位の道路の整備はある程度進んできていること  
を踏まえ、財政状況が非常に厳しい折、整備を我慢しなければならないところもあり、中国地方においても事業の峻別と重点化を図る必要がある。

# 中国地方の道づくりのあり方に関する

## “ 6つの提言 ” と “ 15のポイント ”

～ 道路政策・道路行政の見直しの視点～

### 1 高速道路ネットワーク整備の考え方

- ◆ **国家としての最低限のインフラ**として、また、中国地方の一体化に**必要不可欠な山陰自動車道、中国横断自動車道尾道松江線、姫路鳥取線の整備を促進**すること。
- ◆ 路線の性格や地域特性に応じ、2車線計画の採用やインターチェンジ構造の簡素化など、**コストを最小限に抑える工夫・仕組みを積極的に導入し、道路ネットワークの早期完成を図る**こと。

#### ポイント1 ナショナルミニマムとしての高規格幹線道路の整備促進

- 山陰自動車道や中国横断自動車道尾道松江線、姫路鳥取線など、全国的な基幹道路ネットワークとしての高規格幹線道路の整備は、“外交”、“災害時への対応”、“国民の安全・安命”、“国富の増進”、“経済発展”など、国家としての最低限のインフラとして、国際的・広域的な視点から早期整備を図るべき。
- 料金でまかなえる路線と、無料にしてでも整備すべき政策的路線とがあることを認識し、これらを区別して議論すべき。
- 高速道路の整備は、中国地方全体の一体化、さらには四国まで含めた広域的なブロックの問題として捉えていく必要があり、山陰の東西軸となる山陰自動車道とともに、中国横断自動車道尾道松江線、姫路鳥取線の南北軸の強化も不可欠。
- 道路は本来、生活や経済活動において結びつきのある地域を有機的に結ぶべきものであり、高速道路も、歴史・文化・環境など地域としての一体性を視野に入れて、生活や経済活動において結びつきのある地域相互を有機的に結ぶべき。

#### ポイント2 経営的視点、ローカル・スペック等コスト抑制策の積極的導入

- これまでの道路整備の考え方は、如何に造るのが中心で、“コストのかからない道路を効率的に造り、多くの人に利用してもらおう”といった経営的視点が不足。  
なぜ、その道路が必要なのかを一層明確にし、より効率的に整備し経営する制度・システムの構築が必要。
- 今後の道路整備にあたっては、路線の性格や地域・地形に応じて完成2車線計画とすることやインターチェンジ構造の簡素化等ローカルスペックの導入、コストを抑える工夫・努力が更に必要。

## 2 高速道路の料金問題（フレキシブル化）

- ◆ 高速道路の料金設定にあたっては、全国一律の基準ではなく、通勤時間帯の一般道路の混雑を緩和するための通勤割引、夜間の大型車割引など、時間特性や地域特性に合わせた設定や、道路のサービスレベルに応じた設定など、**フレキシブルな料金設定の仕組みを導入**すること。
- ◆ 国家的基幹道路ネットワークの整備が未だ遅れている我が国の実状から、高速道路の**料金プール制自体は存続**すること。

### ポイント3 料金設定のフレキシブル化

- 高速道路の料金設定は、画一的（全国一律の基準）であり、地方の生活水準から見れば割高。通勤時間帯の一般道路の混雑を緩和するための通勤割引、夜間の大型車割引など、時間特性や地域特性に合わせた設定や、道路のサービスレベルに応じた設定など、フレキシブルな料金設定の仕組みを導入すべき。
- 有料で採算がとれない路線は、無料の高規格な道路として公共で整備すべき。
- パイパス整備が完了するまでは高速道路の有料料金を引き下げるなど、道路を効率的に利用するためのダイナミックな施策の転換が必要。

### ポイント4 料金プール制の存続、永久有料制度の導入

- 国家として最小限のインフラである高速道路の整備が諸外国と比べても遅れており、特に山陰側のように、国家の基幹道路ネットワークの整備がほとんど手付かずで残されている実状を考えれば、高速道路の料金プール制自体は、存続することが必要。（先行して供用した道路の利用者は、それだけの恩恵を享受していることも理解されるべき。）
- “償還したから無料”というのではなく、利用者が高いサービス（恩恵）を享受できる観点からは、鉄道における特急料金と同様に「永久有料」とする考え方も必要。

### 3 都市部・市街地の問題

- ◆ 都市部においては、**環状道路やバイパスの整備を計画的に進める**とともに、ボトルネックとなっている交差点の立体化など、**即効性の高い事業を優先的に実施**すること。
- ◆ **交通政策にもタイムシェアの考え方を導入し、需要の調整と適正な交通分担を実現**すること。
- ◆ 中心市街や都市内においては、**公共交通の利用しやすい環境を創出**するとともに、**歩行者優先の道路整備へ転換**すること。

#### ポイント5 都市部へ流入する交通を抑制するための環状道路の整備とタイムシェアのシステム導入

- 都市部へ流入する交通を抑制する道路ネットワークの整備を重点的に進めるとともに、公共交通の利用しやすい交通体系を構築すべき。（都心部へのマイカー流入制限と合わせ、公共交通機関の利用促進を図ることが必要。）
- 交通政策にもタイムシェアをしていく考え方をダイナミックに取り入れて、需要の調整と適正な交通分担を実現することが必要。

#### ポイント6 ボトルネック箇所の早期解消

- 都市部の主要渋滞ポイントにおける立体交差化など、ボトルネック箇所を早期に解消を図るための即効的事業を優先的に進めるべき。
- 短期間で立体交差が可能となるような技術・工法の開発に努力すべき。

#### ポイント7 公共交通の利用しやすい環境と歩行者優先のまちづくり

- 中心市街や都市内の道路においては、公共交通の利用しやすい環境の創出と、歩行者優先の道路整備への転換が必要。（掛け声だけでなく、目に見える形で改善されることが求められている。）
- 本格的な高齢化社会を迎えるまでに、多くの人が集まる交通結節点や公共施設周辺のバリアフリーを実現すべき。
- 自動車交通の抑制による交通の円滑化、環境への配慮などの視点からは、自転車利用を促す施策・環境を整備すべき。但し、不法駐輪・放置自転車、自転車に関わる事故などが、都市の大きな交通問題となっている実状を踏まえ、自転車の乱脈な使われ方が改善される仕組みの構築を総合的な視点から検討すべき。
- 車や自転車など、利用者マナー啓発のための取り組みを強化すべき。
- 広島において、歩車共存道路の実験の実施について検討することも必要。

#### ポイント8 中心都市と周辺圏域を結ぶ道路の整備促進

- サービス産業中心の経済構造に対応していくため、核となる都市と周辺地域を結ぶ道路整備が今後ますます重要。

## 4 管理の問題・ストックの活用

- ◆ **地域ボランティア、民間活力を積極的に取り入れ**、ダイナミックにコストダウンを図ること。
- ◆ 国・県・市町村が各々に事業・管理すること、あるいは省庁間の縦割的行政運営に起因する弊害を解消するため、**道路管理の一元化**や**道路管理者と公安委員会との一体化**を図ること。

### ポイント9 道路管理の一元化

- 国道、県道、市町村道、あるいは農道など、道路の管理が一元化されていないことが、非効率な道路整備を生む要因の一つとなっていることから、道路管理の一元化を図るべき。
- 道路管理者と公安委員会とのシステムも縦割的であり、一体化が必要。
- 既存道路を有効に活用するための工夫が、今後は一層必要。
- 日本の道路は標識が乱立しすぎ。国際化の進展も念頭に、分かりやすい標識を最小限に抑える様、改善が望まれる。

### ポイント10 地域ボランティア、民間活力の導入による低コスト化

- 地域ボランティアを含め、民間に任せていける部分は、民間の競争原理を使って、ダイナミックにコストダウンを図っていくことが必要。
- 採算がとれる道路は民間に委ね（PFI等）、採算のとれない道路は国が整備するなど、ドラステックに転換していくことが必要。

### ポイント11 維持管理費用の先行確保、管理水準の引き下げ

- 国家として最低限必要な基幹道路ネットワーク整備に要す費用と維持管理に要する最小限の費用を先行的に確保し、残りの財源をその他の整備に振り分ける、という考え方も合理的。
- 多少の道路補修は我慢（水準の引き下げなど）をし、必要な道路ネットワーク整備を優先すべき。（国民自身に厳しい現状を理解してもらうことも必要。）

## 5 重点投資・戦略性

- ◆ 道路整備の優先順位を公正・透明に決定した上で、緊急性の低い事業は抑制し、緊急性の高い事業に集中投資するなど、**道路予算は投資の重点化**を図ること。
- ◆ 道路予算は、これまでのような単年度執行方式から**プロジェクト方式へ転換**させ、事業の早期完成を図ること。

### ポイント12 緊急性の高い事業への投資の重点化と単年度予算方式からプロジェクト予算方式への転換

- 道路整備の優先順位を公正・透明に決定した上で、緊急性の低い事業は抑制し、緊急性の高い事業に集中投資すべき。  
その際、整備優先順位は小さな地域の中で行うのではなく、中国・四国を含む大きな地域の中で議論・決定すべき。
- 道路予算は、これまでのような単年度執行方式ではなく、プロジェクト方式として重点投資し、事業の早期完成を図るべき。(少しづつ整備するよりも一気に整備すれば効果を発揮する道路もあり、整備の重点化が必要。)

### ポイント13 道路に知恵を！(TDM・ITSの積極的な導入)

- TDM(交通需要マネジメント)、ITS(高度道路交通システム)、ETC(自動料金收受システム)など、道路に知恵をつけることによって既存ストックの有効活用を図るべき。

## 6 道路特定財源についての議論

- ◆ 道路特定財源の一般財源化に関しては、特定財源の枠の中だけで論じるのではなく、**税制改革（日本の国税のあり方）全体を捉えて議論**を行うこと。
- ◆ 道路整備に多額の一般財源を投入している実状を踏まえ、**特定財源は引続き道路整備に充てるべきであるが、必要性・緊急性の高い事業に使用すること。**

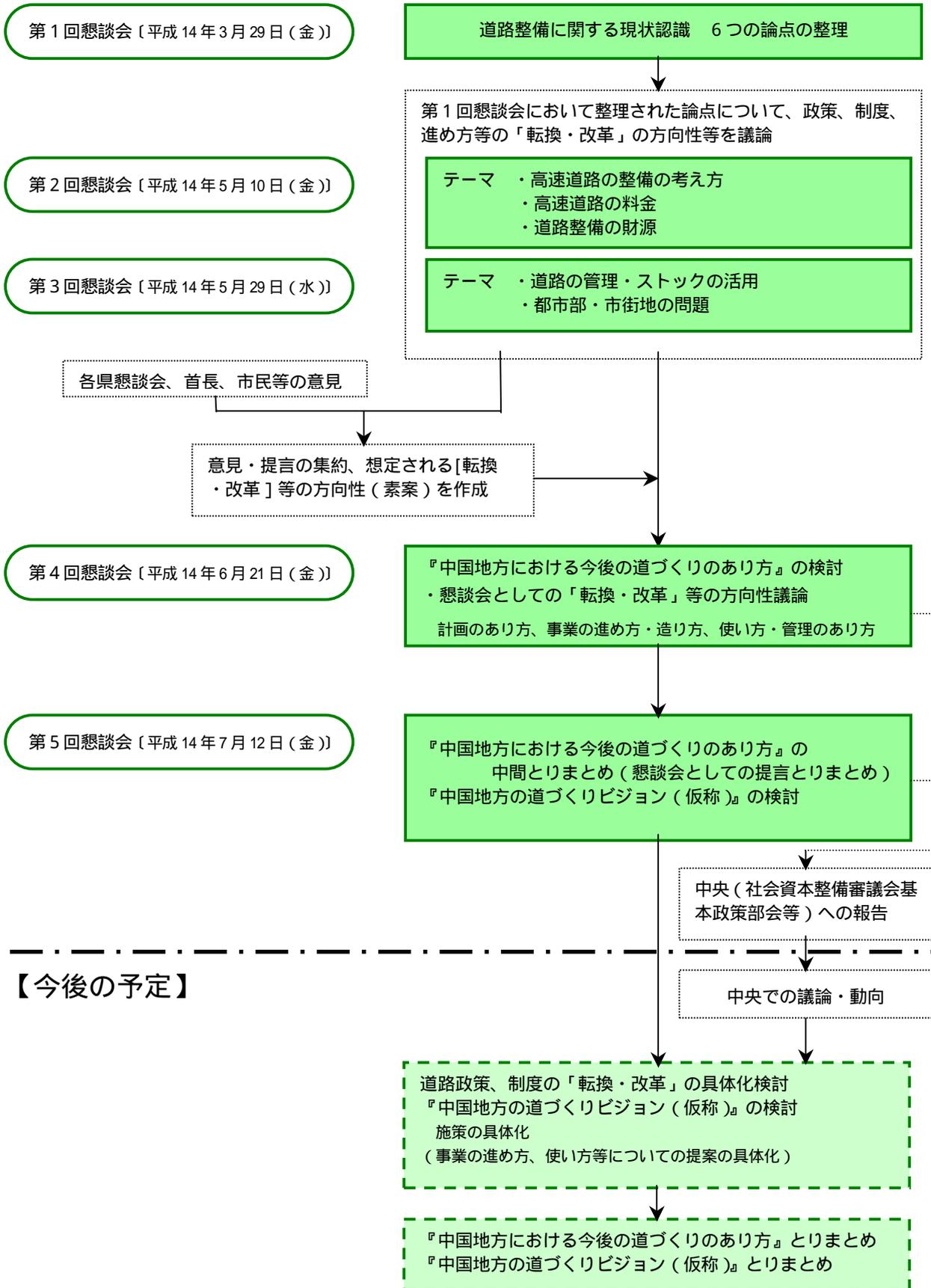
### ポイント14 税制改革全体を捉えた道路特定財源の議論

- 道路特定財源は、特定財源の枠の中だけで論じるのではなく、税制改革という日本の国税のあり方全体の中で、道路料金の値下げや無料道路の仕組みなどを議論していくべき。
- 道路整備に多額の一般財源を投入している現状においては、道路特定財源は、引き続き道路整備に充てるべき。他の用途に転用するのであれば、税率を引き下げるべき。
- 市町村合併や道州制が進む前に、補助金システムの見直しが必要。

## その他

### ポイント15 徹底した情報開示と市民の意見を反映する仕組みづくり

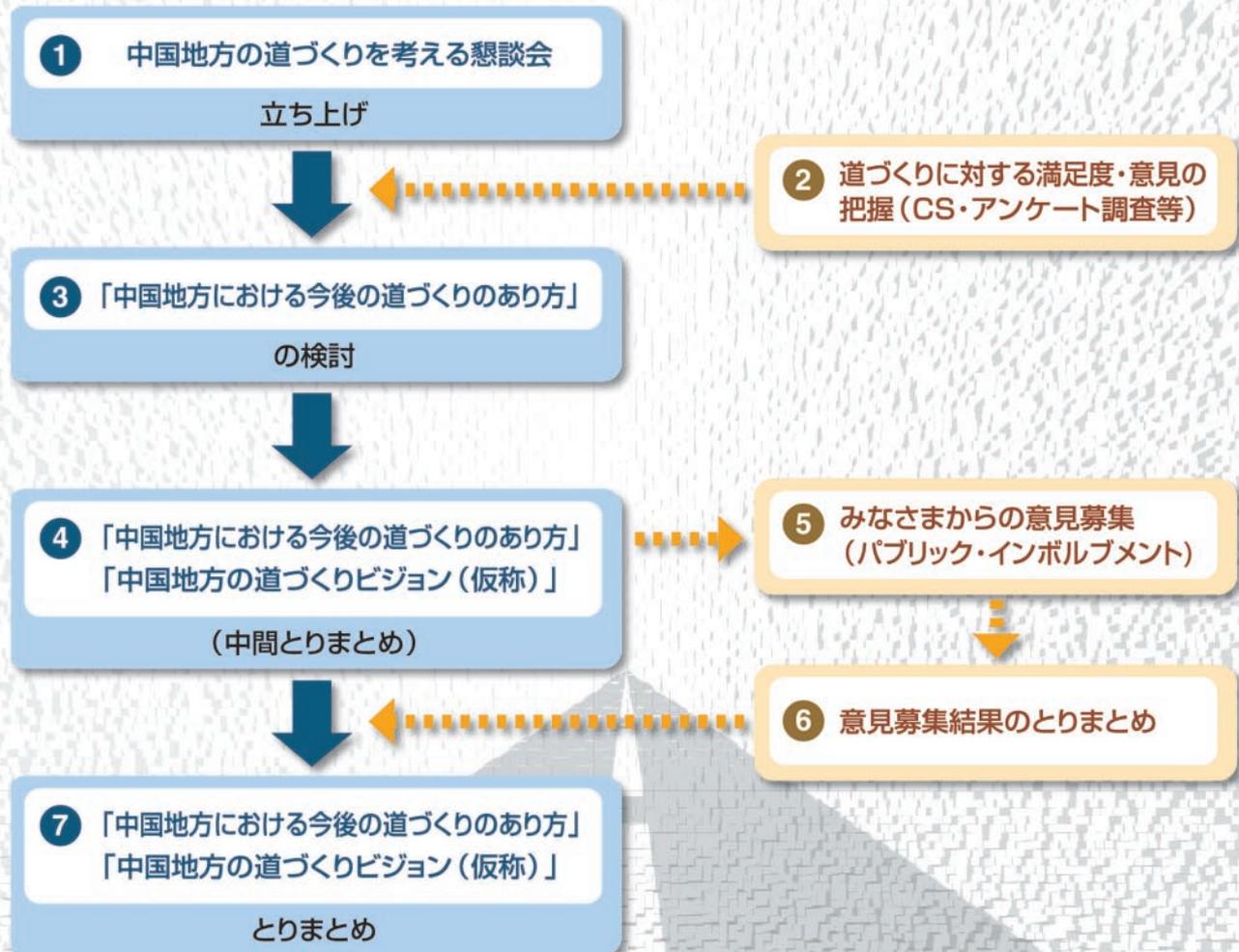
- より積極的な情報開示と市民の意見(満足度やニーズ)を反映するための仕組みづくりが必要。
- 日本の道路整備システムは、完成までに時間がかかりすぎ。特に、事業効果が多方面に及ぶ事業は、公共の利益が最優先されるようなシステム・制度を構築すべき。
- 高速道路を効率的に使うため、ETCの利用促進(普及)に向けて、自動車業界などとの連携が必要。



みなさまと一緒に考えていきます。

## 「中国地方の今後の道づくりのあり方」とりまとめまでの流れ

「中国地方の今後の道づくりのあり方」について、みなさまからの声を幅広くお聴きし、中国地方における今後の道路整備の指針となる、「中国地方の道づくりビジョン(仮称)」に反映したいと考えています。



### ご意見・ご提案を募集します!

『中国地方における今後の道づくりのあり方』のとりまとめにあたっては、みなさまのご意見が必要です!

#### 送付先

ご氏名、年齢、ご住所、ご職業、お電話番号又は電子メールアドレスを明記の上、以下のいずれかの方法で送付願います。

電子メール : [douro-keikaku@cgr.mlit.go.jp](mailto:douro-keikaku@cgr.mlit.go.jp)

F A X : (082)221-4396

郵 送 : 〒730-8530 広島市中区上八丁堀6-30

国土交通省中国地方整備局

「中国地方の道づくりを考える懇談会」事務局 宛