

東北北海道における 高速交通ネットワーク の必要性を探る

研究概要

昭和32年 3,028kmのネットワーク図



2003年3月

釧路公立大学 地域経済研究センター
釧路市

1

日本の高速交通ネットワークの変遷及び法制度の経緯

日本の高速交通ネットワーク計画の推移はどのようになっていたのでしょうか。私たちは昭和32年度の当初計画まで遡りながら、計画の概要とその特徴、整備状況について検証しました。



昭和32年 国土開発縦貫自動車道建設法制定

3,028km のネットワークを計画

- 特徴**
- ・国土の普遍的開発を担う日本の背骨
 - ・日本はじめての高速道路

当初の高速道路計画の骨格軸に、釧路までの東北道地域は組み込まれていた!

当初計画されたネットワークは、国土開発に重点がおかれ、路線経路は、脊梁山脈を縦貫し、北海道から九州まで従来交通量の少なかった所に通し、新都市・新農村を建設し、国土の有効利用を目的としていた。

現在 路線経路に変更はあるが、3,028kmのネットワークは北海道を除いて完成



昭和41年 国土開発幹線自動車道建設法制定

7,600km のネットワークを計画

- 特徴**
- ・全国2時間で到達できるネットワーク
 - ・計画が背骨から肋骨部分へと移る

背骨の完成を待たず、肋骨部分が計画される

昭和41年、国土開発縦貫自動車道建設法は、大幅な改正がされ国土開発幹線自動車道建設法となり、「縦貫する」高速道路は「縦貫し横断する」高速道路となった。

現在 7,600kmのネットワークはほぼ完成に近づいているが、北海道に未整備区間が目立つ



昭和62年 国土開発幹線自動車道建設法改正

11,520km のネットワークを計画
(整備計画延長: 9,342km)

- 特徴**
- ・全国1時間で到達できるネットワーク
 - ・本州の計画はより密度の濃いものに

「国土開発」型から「交通量充足」型の道路が目立つ

現在 ・本州の予定路線は次々と追加
・北海道の整備は後回しに!

日本の高速交通ネットワークから、北海道だけが置き去りに!!

◎第四次全国総合開発計画(昭和62年6月30日閣議決定、計画年次 S61~H12)では・・・
「既定の国土開発幹線自動車道7,600kmの概成を含め、8,000~9,000kmの整備を推進する」とされている。

2 道路整備手法の概要

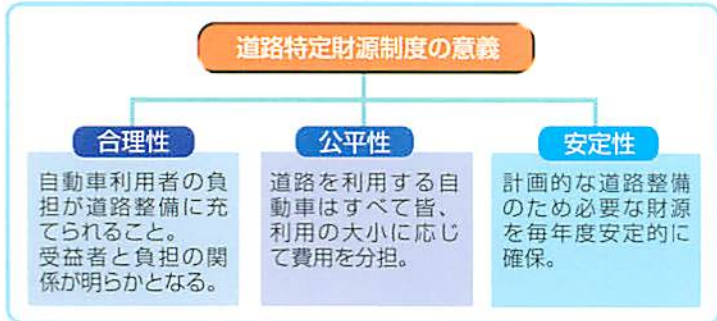
一般道路から高速道路整備へ

ここでは現在の日本における道路整備の手法と変遷について解説します。

1 目的税による一般道路整備

受益者負担・原因者負担に基づく制度

一般の道路整備においては自動車利用による受益者や、道路を傷めた原因者より道路整備費（道路特定財源）を徴収して整備を行っています。（昭和29年度）



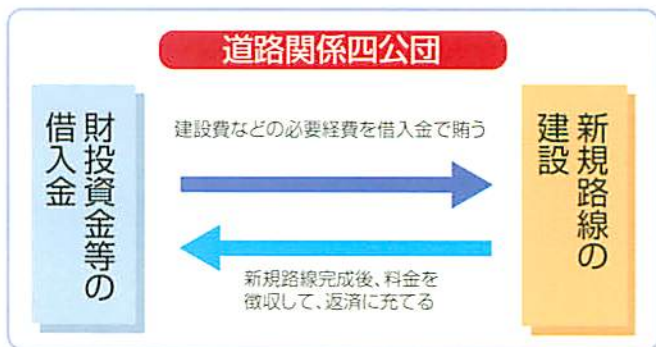
道路特定財源と暫定税率

	税目	道路整備充当分	税率	
国	揮発油税 昭和24年創設 昭和29年より特定財源	全額	本則税率 24.3円/リットル	
			暫定税率 48.6円/リットル	
	自動車重量税 昭和46年創設	収入額の3/4	本則税率 2,500円/0.5t年	
			暫定税率 6,300円/0.5t年	
	石油ガス税 昭和41年創設	収入額の1/2	本則税率 17.5円/kg	
地方	軽油引取税 昭和31年創設	全額	本則税率 15.0円/リットル	
			暫定税率 32.1円/リットル	
	自動車取得税 昭和43年創設	全額	本則税率 取得価格の3%	
			暫定税率 取得価格の5%	
	地方譲与税	地方道路譲与税 昭和30年創設	地方道路税の収入額的全額	本則税率 4.4円/リットル
				暫定税率 5.2円/リットル
自動車重量譲与税 昭和46年創設		自動車重量税の収入額の1/4	自動車重量税を参照	
石油ガス譲与税 昭和41年創設		石油ガス税の収入額の1/2	石油ガス税を参照	

2 有料道路制度による高速道路整備

料金収入を道路建設に充てる制度

1950年代の高度経済成長に伴い、増加する物資の輸送を担うため、高速道路の建設に着手することとなりました。しかし、国の予算は限られていたことから、建設費等を借入金で賄い料金収入をその返済に充てる制度が創設されました。（昭和31年度）



以上2つの手法で、道路整備が行われています。2の幹線道路整備を行うのが、日本道路公団という組織であり、この組織経営的な面にメスが入られて、民営化の問題が取りざたされています。



このグラフは北海道に投じられた、道路予算の推移を表しています。北海道開発予算と高速道路建設予算の差を、皆さんの様にお感じになるでしょうか。

メモ

ドイツの高速道路建設は？

ドイツでは、釐金税収入の一部を特定財源として、政府の責任において、高速道路整備を行っています。

注1 国費ベースの道路予算で算出。なお、一般道路予算からは有料道路整備予算は除外している。
注2 公団予算とは、日本道路公団全体の道路整備予算を表す。

3

民営化委員会の最終意見書の内容と地方に与える影響

1 意見書による公団民営化の目的と基本方針

道路関係四公団民営化推進委員会は、日本道路公団、首都高速道路公団、阪神高速道路公団及び本州四国連絡橋公団に代わる民営化を前提とした新たな組織及びその採算性の確保について一体的に検討を行うため、内閣府の下に設置されました。最終意見の内容は右のとおりです。

意見書による公団民営化の目的と基本方針

目的

必要性の乏しい道路建設をストップし、現在の40兆円に達する道路関係四公団の債務を国民負担が最小になるよう、確実に返済することを、第一優先とする。

現状認識

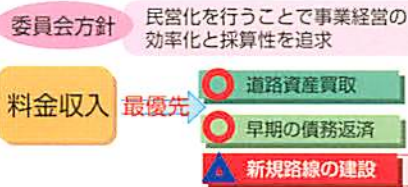
- ・料金プール制と財投資資金等の借入、償還による新規路線の建設はもはや限界。
- ・経営の自律性が欠如しており、経営責任が不明確となっている。

民営化基本方針

- ・民営化により経営の健全化を図り、50年を上限として早期の債務返済を確実にする。
- ・自らの経営判断に基づき事業経営を行う。(自己責任の原則)

2 公団民営化が地方に与える影響

料金収入の大部分が道路資産の買取や早期の債務返済に使用されることになるため、新規路線建設のための事業費確保が困難になることが予想されます。



新規路線建設停滞!!

メモ

「新直轄方式」の高速道整備路とは？

採算性が低いため新会社で整備が困難であると思われる路線を、国が直轄で整備する方式です。

3 ネットワーク完成と未完成が地方にもたらす格差



北海道と東北では、主要都市間移動に、3.5時間の時間差が生じています。ネットワークが完成した地方とそうではない地方の時間格差がビジネスや観光をはじめとする地域経済の発展を阻害する大きな要因の一つと考えられています。

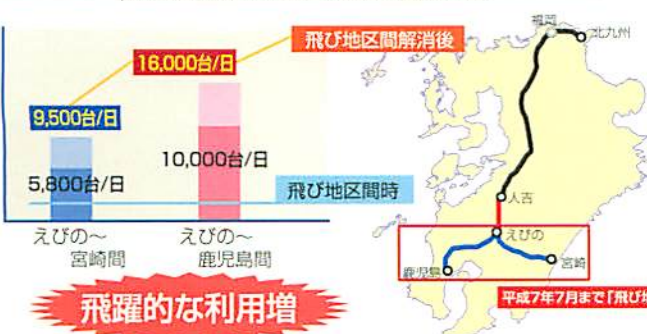
横断道完成後の推計と主要都市間の移動に要する時間
距離比較(北海道・東北)



問題提起 高速道路がネットワーク化されたことによる効果事例

九州では、鹿児島～えびの～宮崎間が、平成7年7月まで、「飛び地区間」でした。その後、北九州や福岡と結ばれることにより、1日当たりの利用台数が大幅に増加しています。

九州における「飛び地区間解消」による利用台数の変化
(平成3年度と平成7年度の一日平均利用台数の比較)



九州の事例より明らかな様に、高速道路はネットワーク化されてはじめて、その効果や真価が発揮されるものと言えるでしょう。北海道においても早期の高速交通ネットワークの完成が待たれています。

4 過去の国鉄分割民営化から学ぶべきこと 地方からの主張と地方への配慮

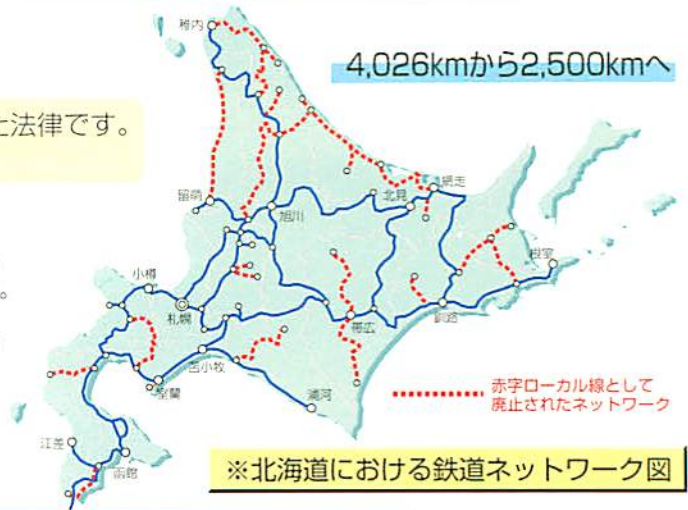
1 日本国有鉄道経営再建特別措置法と赤字ローカル線廃線

日本国有鉄道経営再建特別措置法とは？

特定地方交通線(赤字ローカル線)の廃止の根拠法となった法律です。その成立過程における問題点を検証しました。

成立過程における問題点

- 見切り発車条項の設定 → 地元との協議が整わなくても一定期間を経れば廃止できる。
- 旅客輸送密度による廃止路線の選択 → 採算性を重視した基準による路線廃止。
- 地方からの廃止反対議論の展開や反対運動の状況 → 法案成立時には具体的な地方の主張なし。
強硬な反対運動につながらない。



これら歴史的事実から、問題点を検証した私たちは、中央政府の政策に対し、地域ならではの特性を訴える必要性を痛感しました。これが、この研究を始める動機の一つとなっています。

2 地域交通ネットワークを支えるための施策 三島基金

国鉄再建監理委員会とは？

国鉄民営化の在り方を検討した機関で、その最終答申はその後の国鉄分割民営化に大きな影響を与えるものとなりました。そこでは分割後の地方圏における鉄道経営が大きな課題となりました。



メモ

「三島基金」って一体何？

民営化後、赤字経営が見込まれる、JR北海道・JR四国・JR九州の三社に設定された、経営安定基金のことです。三社あわせて1.2兆円という大規模な赤字補填策でした。

同じ国土に二つの施策

国鉄改革において、高速交通ネットワーク網の分割民営化を実施するにあたり大都市集積地域と地方圏を一律に論じていく事はありませんでした。

3 三島基金の効果

三島基金の効果はどれくらいあったのでしょうか。右のグラフより民営化後の旅客輸送量の増加が確認できます。では旅客量の増加要因はどこにあったのでしょうか。

※旅客量増加の主要因

顧客ニーズ

・主要都市間の移動時間の短縮

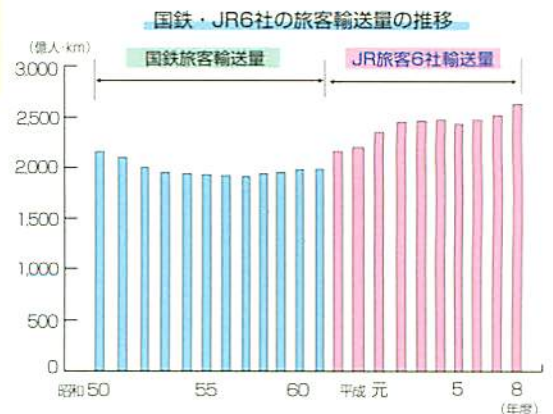
具体例 JR北海道

札幌～釧路間を4時間以上から3時間40分に短縮する計画を実施(車両と地上設備で160億円投入)

・旅客運賃

民営化後は、毎年運賃値上げをしなければならないと言われた三島会社であったが、民営化後9年間は値上げをせずに経営を行うことができた。

三島基金による赤字補填の効果



5

東北海道における高速交通ネットワーク軸の必要性

1 東北海道圏域の発展可能性

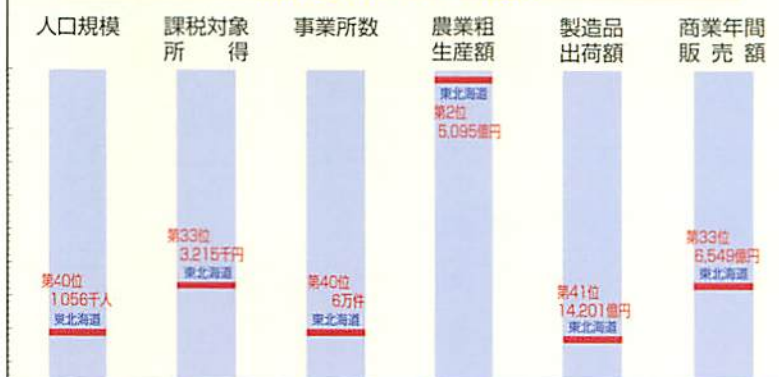
北海道の6圏域は、面積・域内人口・最大都市人口において、県と同等レベルであると言えるでしょう。

都府県との比較による6圏域の大きさの検証

	面積 (km ²)		人口 (千人)		最大都市の人口 (千人)	
	実数	倍率	実数	倍率	実数	倍率
道央圏	22,912	1.50	3,369	5.48	(札幌市) 1,757	12.95
道南圏	6,565	0.43	532	0.86	(函館市) 299	2.20
道北圏	17,923	1.17	711	1.16	(旭川市) 361	2.66
オホーツク圏	10,689	0.70	347	0.58	(北見市) 110	0.81
十勝圏	10,831	0.71	357	0.58	(帯広市) 172	1.27
釧路・根室圏	9,545	0.62	377	0.61	(釧路市) 199	1.47
比較対象値	15,278		615		136	
	最大京浜圏		最小京浜圏		最大京浜圏	

(注) 倍率は、面積にあっては最大県、人口にあっては最小県(最小市)を1とした場合の数値。

東北海道3圏域(オホーツク、十勝、釧路・根室圏)と他都府県との経済比較

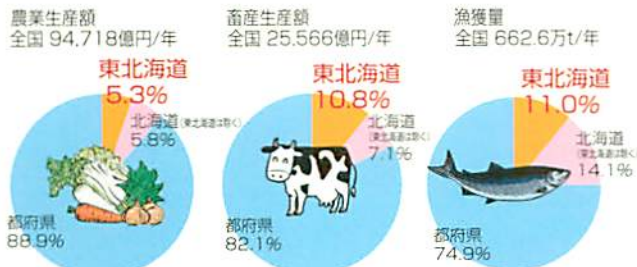


上のグラフは東北海道3圏域と他都府県との経済比較を行ったものです。これにより、東北海道は県並み機能を有する地域特性を持っていることが分かります。

2 国土における東北海道地域の役割

ここでは、多角的な面から国土における東北海道の役割について検証しました。

役割1 食料供給



※資料 北海道農林水産統計年報(平成11-12)

東北海道は、国土の食料供給機能を担う地域として本州各地に新鮮な食材を提供しています。

役割2 観光ツーリズム

優れた観光資源の存在

海外には高いレベルの自然観光資源が存在します。

自然観光資源	特A級 国際レベル	A級 全国レベル	B級 国内レベル	C級 地域レベル
北海道	知床峠、美幌峠、摩周湖、釧路湿原	釧路湿原、野付平島	サロマ湖、オンネトー、三好峠	クオアイ草

資料: 国土交通省「観光資源調査」



東北海道には、特A級(国際的に優れた観光資源)の観光地が存在し、阿寒・知床・釧路湿原国立公園の入園者数は、年間889万人に達しています。本州をはじめとする道外からの観光客にとっては、「癒しの地、東北海道」と言えるでしょう。

凡例
 国幹道
 供用区間
 整備計画区間
 国立公園入園者数H12末数値
 空港乗降者数 H13末数値
 観光客入込数 H13末数値

役割3 札幌一極集中是正



北海道は、中核都市札幌から2時間圏内の狭い地域に、全体のおよそ6割の人口が集中しています。

また、東北海道には、約100万人が生活しており、その6割にあたる60万人が地方中核都市札幌から6~9時間圏の中に居住しています。

	面積	人口
北海道全体	78,459km ²	5,682,950人
札幌市より2時間圏内	16,845km ² 21.5%	3,643,961人 64.1%
札幌市より3時間圏内	61,614km ² 78.5%	2,024,233人 35.9%
東北海道全体	58,184km ²	1,056,486人
札幌市より6~9時間圏内	15,368km ² 26.4%	614,581人 58.2%

3 東北海道地域における高速交通ネットワークのあり方

ここでは、東北海道の高速交通ネットワークのあり方について提言します。

現況 都市間距離

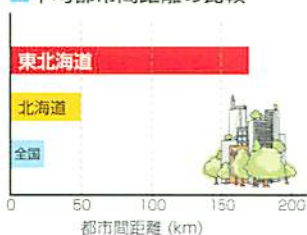
北海道は国土の22%を占める面積に、広域分散型の地域社会を形成しています。平均都市間距離を全国平均と比較すると2倍以上、東北海道のみでは7倍以上に達し、都市間の移動に要する時間距離短縮が求められています。

地方中枢都市と地方中核都市間

札幌～釧路間 300km以上!
日勝峠(1,000m級)等で隔絶!

※ブロックにおける中心都市を地方中枢都市、県庁所在地並みの機能を有する都市を地方中核都市とする。

平均都市間距離の比較

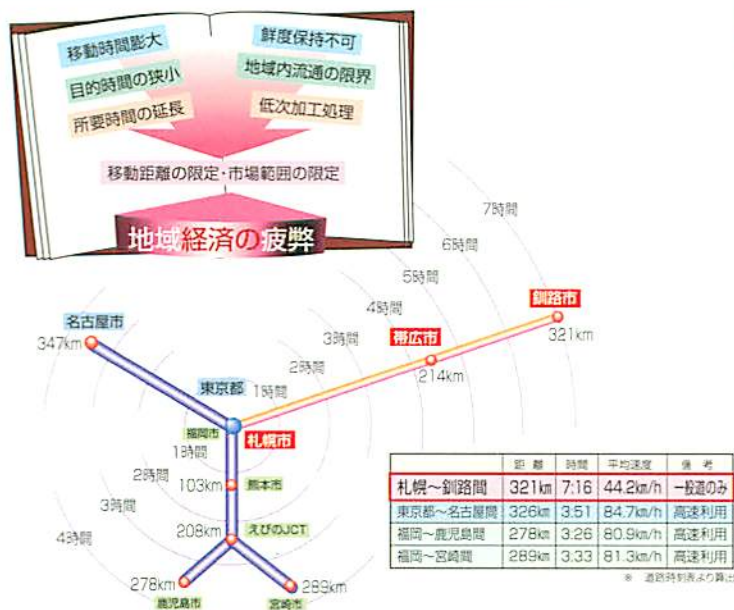


北海道6圏域と主要都市の位置関係



課題 1 人流・物流の非効率

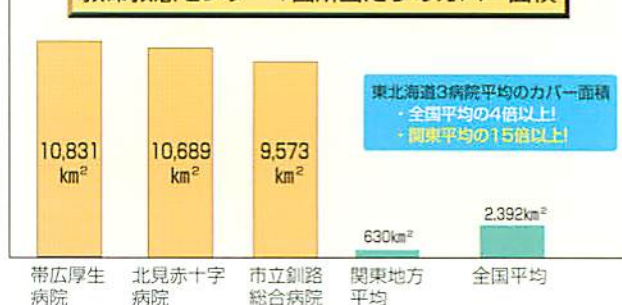
北海道と本州・九州を比較すると、都市間距離はほぼ等しいにもかかわらず、移動時間は2倍の時間格差が生じています。この格差が地域経済の疲弊を招いています。



課題 2 高次医療の空白

東北海道は、その広い面積により、救命救急センター1箇所当たりのカバー面積が、全国平均の4倍以上、関東平均の15倍以上であり緊急患者の搬送時間の短縮が強く求められています。

救命救急センター1箇所当たりのカバー面積



問題点

広い面積に少ない高次医療施設
↓
緊急患者の搬送時間大

方向 高速交通ネットワークのあり方

基本的には右の4点で、これからの東北海道の高速交通ネットワークのあり方について、検討されるべきだと考えます。



東北海道における高速交通ネットワークのあり方

- 他地域との競争基盤確立 → 都市間高速ネットワークの早期完成
- 物流コストの低減化 → 高速性による付加価値化、市場拡大
- 道路機能の分化 → 一般国道の交通死亡事故の低減
- 高次都市サービス範囲拡大 → 高次医療、文化アミューズメントのサービス拡大

地域格差解消、地域の安定発展

本共同研究の趣旨は、高速交通整備にかかわる政策形成に対して、地方の立場からより科学的な分析調査に基づいて情報発信を行っていくことです。すなわち、昨年来の道路関係4公団民営化推進委員会での議論に見られるように、骨格的な高速道路整備という社会資本整備について、民間経営の視点からの抜本的な改革議論が進められているなかで、国土における高速交通ネットワーク形成の意義について、地方の立場から、さらに言えば基幹的な高速交通ネットワークが未完成の地域の立場から考え、検討し、政策提起していくことにより、より質の高い政策議論に結びつけていってもらいたいというものです。

オホーツク、十勝及び釧路・根室圏からなる東北海道において、高速道路交通ネットワークの形成というのは、今後の地域政策の進め方の岐路ともなる重要な地域課題であり、冬場も安心して走行できる高速交通網の整備は長年にわたる圏域住民の願いです。

本共同研究は、圏域住民の思いを地域課題として位置付け、これまでの国土ネットワーク形成の理念と手段のあり方を歴史的な流れの中で検証するとともに、今後の東北海道地域の持続的な発展に必要な国土の軸としての高速交通網のあり方について、体系的、基礎的な調査に重点を置いたものとなっています。

本研究は8名による共同研究プロジェクトとして実施しました。室蘭工業大学 田村亨教授には専門的、かつ大局的な立場からの貴重なアドバイスを頂き深く感謝申し上げます。釧路市都市計画課の皆様には、膨大な資料の検証分析の労に感謝いたします。(株)ドーコン総合計画部並びに交通部の皆様には多くの参考情報を提供頂き感謝申し上げます。

最後に本研究の成果が東北海道・北海道地域をはじめ、高速交通ネットワークに関心を寄せられる地域の方々に参考にしていただければ幸いです。

共同研究代表者/釧路公立大学教授 小磯 修二



●お問い合わせ先

釧路公立大学地域経済研究センター
FAX : 0154-37-5376
mail : r-center@kushiro-pu.ac.jp

釧路市役所都市計画課
FAX : 0154-25-8149
mail : ku190502@city.kushiro.hokkaido.jp