

釧 都 計 第 2 3 6 号
平成20年10月20日

国土交通省
道路局長 金井 道夫 様

釧路市長職務代理者
釧路市副市長 上原 丈和



今後の道路行政についての意見・提案の提出について

貴職におかれましては、ますますご清栄のこととお慶び申し上げます。

また、日頃より北海道横断自動車道本別～釧路間の整備促進に鋭意ご尽力をいただくとともに、釧路根室管内の産業・経済活動や地域住民の日常生活に欠かすことのできない社会資本施設等の整備・管理について特段のご理解とご協力を賜り厚くお礼申し上げます。

さて、国道企第37号平成20年9月19日付にて照会のありました標記の件につきましては、下記のとおり釧路市の意見として提出いたしますので、今後の道路行政を進めていく上で地方の課題や実情を踏まえたご検討をしていただきますようお願い申し上げます。

記

- 1 今後の道路行政についての意見・提案 別 紙

◇問合せ先

釧路市住宅都市部都市計画課
TEL 0154-31-4599(直通)

①道路行政全般について改善すべき点、要望や提案

北海道釧路市

- ① これまでの道路計画に利用する将来交通量は、車社会の進展や社会活動の広がりを受け、右上がりの推計値として算定し利用されてきた。しかしながら、ここに来て人口の伸び率が減少傾向にあるほか環境負荷への配慮、原油高騰の影響を受け、今後の交通量推移は、大きな伸びを期待できないものと考えられる。
- 道路事業の妥当性を評価する費用対効果（B／C）の算定は、交通量が大きな占有因子となって結果に示されるため、これまでのB／Cに着目した事業評価では、今後とも大きな交通量が見込める都市部の道路整備に限定され、交通量の増加が多く見込めない地方の道路整備は厳しい環境におかれる可能性がある。しかしながら、道路整備は地域の生活、産業等への利用や災害、医療、観光など様々な要素が直接的、間接的に関わっており、交通量の多少だけで評価せずに、このような地方の状況を充分斟酌する道路の評価方法を検討すべきである。
- ② 高速道路の暫定2車線整備は、交通量が多くを見込めない地域において、高速道路の早期ネットワーク化を実現するために取り入れられた手法であり、基本的には将来に向け完成4車線化を目指す計画は堅持されている。完成4車線化を前提に暫定2車線による先行整備が進められているため、4車線拡幅時の経済性を考え上りあるいは下り2車線分を先行整備する片側暫定2車線として建設されている。この結果、暫定2車線供用時の中央分離帯は、センターポール式による簡易中央分離帯のため、対向車との正面衝突事故の危険性が高くなるほか、法定速度も70km/hに制限され高速道路の機能性を十分に発揮されていないと思われる。
- 現在、国では新しい道路交通センサス調査を基本データに将来交通需要推計に関する検討会を行っており、早急に将来交通量を見定め、今後とも大きな増加を見込めない高規格道路については、適宜交通量に見合った車線数に計画変更し（4車線から2車線へ）、高速道路の安全性の向上とともに速達性の改善を図るべきと考える。
- ③ 当市の道路整備の状況は、主要幹線道路や生活に密着した生活道路の整備率が約53%と依然として低く、未だ整備の途上にある。今後も地域経済活動の進展や市民要望の強い日常生活に必要な道路整備を計画的に推進できるよう、国において必要な財源を確保すると共に、現行の補助制度の拡充（採択基準の緩和、補助率の嵩上げ）が図られるよう要望する。
- ④ 道路整備に伴う地方債についても、今年度から5ヶ年間措置される無利子貸付金制度は、地方の厳しい財政状況において、整備を進める上で有効な制度であり、この制度の期間延長と地方債の現行制度における地方交付税率の嵩上げなど、地方財政の負担を軽減する検討を要望する。

道路整備は、本市において重要な施策の「ひとつ」として位置づけしているが、最も整備が必要かつ延長数の長い幅員8～12mの整備が最大の課題となっている。現在は、厳しい財政の中、起債事業で整備を進めているが、補助事業の採択要件の緩和やこれまで以上の交付税措置が可能となれば、同じ財源負担で整備率が、大きく進むものと考えている。

②-1 地域の現状と抱える課題 (1)

北海道釧路市

○現状

- ①わが国の少子高齢化社会の到来を受け、当市においても人口減少や高齢者人口の比率が増加しており、このままでは経済規模の縮小により地域活力の停滞が危惧される。
- ②これまで市の基幹となっていた水産、石炭、紙・パルプ産業に加え、二つの国立公園に代表されるように豊かな自然や美しい景観など他地域にはない魅力、地域資源を生かした観光も産業の大きな柱となっている。
- ③釧路根室管内の農業は、大規模型の酪農が中心となっており、生乳生産量も全国の16%のシェアを占めるほか、年間約16万トンの生乳を釧路港や苫小牧港から本州方面に移出している。水産業についても、サンマ、サケなどの直産地であり、豊かな自然環境を背景に安全で質の高い生鮮食料を全国に供給している。近年では物流ルート整備によりスケトウダラやタコなどの東アジアなどへの輸出も活発化してきている。
- ④釧路根室地域は、日本海溝・千島海溝に震源とする大規模地震が過去に発生し、道路の損壊による交通止が発生し物流機能の低下を余儀なくされたほか、大津波の発生により海岸線沿いの国道等が寸断する恐れがある。また、冬期には北海道特有の地吹雪や風雪被害による交通障害の発生も多い。
- ⑤医師不足に伴う地域の医療問題が顕在化し、周辺市町村では産科や小児科等が無くなり当市の総合病院に集約化されるなど第三次医療や救急救命センターを有する釧路市への依存度が高くなっている。

○課題

- ①市は、産業経済、交通、教育、文化、医療などの都市機能が集積し、地域の生活や経済活動の中心としての役割を担っている。今後、北海道の中核都市の一つとして、さらに都市機能の向上を図るとともに、高速道路をはじめ港湾や空港などの広域交通ネットワークを積極的に活用することにより、様々な物流や経済・人的交流が活性化され、まさに新たな賑わいを創出することが大きな課題となっている。
- ②人口減少や高齢化社会においても、引き続き地域の経済活性のため交流人口の増加を図る必要がある。その一翼を担うのは、当地域の魅力ある自然環境や食を題材とした観光産業であり、人口が集積している道央圏や北海道の空の玄関口である新千歳空港からの道外観光客誘致のため、東北海道までを高速で結ぶ交通アクセスの整備が急がれている。
- ③本州方面に出荷している生乳やサンマ等は、海上輸送の関係から一部はトラック輸送により苫小牧港や小樽港を利用しており、鮮度維持と本州市場までの荷着時間の短縮を図る輸送体制が必要となっている。
- ④地震、津波など災害時における地域住民の生命や安全確保を図るため、適切な迂回路を確保するとともに、医療面においては他地域の当市への依存度を勘案し、安全かつ速達性のある道路整備（根室までの高規格道路の効率的・効果的な整備と地域高規格道路の整備）が不可欠である。
- ⑤人口減少により一地域がこれまでどおりの機能を維持することは困難であり、地域の役割を明確化し、役割分担や広域連携等を効果的、効率的に行い、様々な機能を補完しうる地域構造とするため、必要となる社会基盤施設を整備しなければならない。

②-1 地域の現状と抱える課題 (2)

北海道釧路市

○現状

⑥幹線道路（都市計画道路）は、都市交通の円滑化や物流の効率化を図り産業・経済活動を支える重要な都市基盤施設である。

当市の幹線道路（都市計画道路）は、169路線、154kmであり、これまでにおける整備率は、平成19年3月末で約69%となっている。

⑦橋梁や跨線橋は、道路網を形成する上で重要な施設であり、現在170橋の施設を管理している。

⑧当市の一部地域は、起伏の激しい地形となっており、冬季における安全で円滑な交通を確保することが求められている。そのため、交通量が多く縦断勾配が6%以上の道路については、冬季路面对策として消雪施設（ロードヒーティング）や定置式凍結防止剤散布装置を設置しており、消雪施設については、平成20年3月末で44路線61箇所、散布装置については、14路線14箇所となっている。

⑨当市の市道延長は、平成20年3月末で約1,264kmであり、その内改良舗装済みの道路は約53%と低い整備率となっている。現在未整備路線は、舗装が1層3cmの簡易的な舗装であり、大型車などの重車両の影響や冬季間の地盤の凍結融解などを受け、恒常的に春には多額の補修費が必要となっており、道路の維持管理費が大きな負担となっている。

○課題

⑥住居系を主体とする区画整理事業の実施や大型商業施設の進出などにより市の中部、西部地域間の交通需要が増大しており、この地域を結ぶ橋梁においては、約4万台の日交通量となっており、慢性的な交通混雑の解消が急務となっている。

⑦当市においても、橋梁や跨線橋の高齢化が進み今後更新のピークを迎えることから、これら施設の総投資額の最小化や予算の平準化を図るため、予防的な修繕や計画的な架け替えへの政策転換が求められている。

⑧冬季路面对策として消雪施設（ロードヒーティング）などを設置しているが、これら施設の耐用年数が15年程であり、今後老朽化に伴う施設更新が必要となっている。

⑨当市の道路整備率が53%という状況の中、未だに学校などの周辺においては、狭い歩道や歩車道が分離されていない道路があり、安全な通学路などの確保が求められている。

⑩未整備路線の市道は、大部分が道路幅員の狭い（4～12m）道路であり、補助事業での整備が難しいことから、地方債の財源を活用した整備となっている。このため、財政負担が大きく進捗率がなかなか伸びない状況となっている。

②－２ 地域の目指すべき将来像

北海道釧路市

平成２０年３月に当市の新総合計画が策定されている。

当計画におけるまちづくりの基本的な考え方は、

- ①貴重でかけがえのない自然を守り、自然と調和した魅力と個性あふれるまちづくりを進める
- ②北海道の中核都市の一つとして、産業経済、教育、文化、医療などの都市機能が集積しているほか、港湾、空港を核とした物流、交通の拠点となっているなど、国や地域を越えた「人・もの・情報の交流」により発展しており、こうした特長をさらに伸ばし、新たな価値を創造することにより、活気と賑わいに満ちたまちづくりを進めていく。

この基本的な考え方を踏まえ、本市の目指すべき都市像は

～自然とまちの魅力が賑わいを創り活力みなぎる～

環境・交流都市「釧路」

とした。

さらに、この将来像を実現するため五つの基本目標を掲げている。

- 基本目標Ⅰ 活力に満ちた産業を育て、未来を切り拓くまちづくり
- 基本目標Ⅱ 共に支え合い、安心して暮らせるまちづくり
- 基本目標Ⅲ 自然と都市とが調和した、住みよい魅力あるまちづくり
- 基本目標Ⅳ 心豊かな人を育み、文化を創造するまちづくり
- 基本目標Ⅴ 市民と協働で創る、自立したまちづくり

③道路施策の重点事項（代表事例、期待する効果や評価等）（１）

北海道釧路市

○重点事項	○代表事例	○期待する効果や評価等	○その他
・ 地域活力の向上	・ 高速道路の不連続区間の解消（夕張～トマム間、本別～釧路間）と未整備区間（釧路～根室間）の効率的、効果的な整備の推進	・ 札幌から釧路間の車移動が６時間から４時間に短縮されるため、新千歳空港から道内入りする道外観光客や北海道人口の６割が集積する道央圏からの観光客の行動圏が広がるほか、ツアー企画の多様化等も促進され、東北海道の観光振興と地域の活性化に大きく貢献する。 ・ 重要港湾釧路港は、東北海道の全重要港湾での取扱貨物量の約９割を占め、物流拠点港として大きな役割を担っており、高規格道路等の整備により商圏や経済圏の拡大が図られ、地域産業の地力を高めることができる。 ・ 第３次医療機関や救急救命センターが立地している釧路市と根室管内を結ぶ道路のアクセス強化により、救急医療体制の連携が図られるほか、通院時間の短縮や厳冬期における走行安全性の向上等により地域住民に対する医療サービスの改善につながる。 ※平成１９年 根室支庁管内からの通院及び緊急搬送件数 ○釧路市内の総合病院（３病院）への通院患者数 約 67,300 人／年 ○釧路市への緊急搬送件数 約 560 件／年	
	・ 重要港湾釧路港西港区の整備拡張に伴う国道３８号へのアクセス強化（星が浦西通と星が浦海岸通による道路整備）	・ 釧路港西港区の整備拡張に伴いＪＲ軌道で分断された国道３８号とのアクセス強化を図るため、平成１４年度から北海道と連携して限度額立体交差事業を進めている。これにより国道３８号までの移動時間が短縮され物流の効率化が図られると共に、道路の平面化により沿道の土地利用が期待される。（平成２０年度供用開始予定）	

③道路施策の重点事項（代表事例、期待する効果や評価等）（２）

北海道釧路市

○重点事項	○代表事例	○期待する効果や評価等	○その他
・新たな IC 配置による 高速道路の有効活用	・北海道横断自動車道（本別～釧路間）と釧路空港を結ぶ IC 設置	・本区間は、新直轄方式で整備をしており、完成後は無料の高速道路として利用される。このため、一般道路との乗降ランプは、簡易な構造となりコストも安価となる。釧路空港と高速道路を結ぶ IC 建設は、釧路市街地と釧路空港間の移動時間を短縮し空港利用者の利便性向上が図られるほか、当該周辺に立地しているレクリエーション施設（温泉、動物園、オートキャンプ場）へのモビリティ向上につながる。 また、一般的に日本における高速道路の IC 間距離は、諸外国と比較し長く、日常生活の利用においてその利便性に欠けている。最近では ETC の普及により建設コストも管理費も安価なスマート IC の設置が可能となっており、沿線地域の利便性向上と高速道の有効活用を図るため、有料・無料区間を問わず、簡易 IC の設置について国としても更なる推進を図るべきと考える。	
・都市交通の快適性、 利便性の向上	・渋滞対策 都市内幹線道路の交通環境改善のため、釧路都市圏では市街地外延部において国道のバイパス工事を進めており、既に国道 38 号「釧路新道」の一部が供用開始している。また、釧路新道と接続する一般国道に併行する自動車専用道路「釧路外環状道路」が整備中。	・国道 38 号バイパス「釧路新道」の一部が平成 19 年 2 月に延伸供用した結果、供用開始 1 年後の現国道の交通量が約 3,500 台/日が減少した。その結果、現国道の旅行速度が約 16%アップ（約 5.4 km/h）したほか、主要な交差点における渋滞長も未発生もしくは 30%程度に減少し、沿道環境の改善効果が現れている。引き続き、「釧路新道」や「釧路外環状道路」の早期完成が急がれる。	

③道路施策の重点事項（代表事例、期待する効果や評価等）（3）

北海道釧路市

○重点事項	○代表事例	○期待する効果や評価等	○その他
・都市交通の快適性、利便性の向上	・市北部における都市交通の混雑解消 （現在の環状道路の新釧路川上流部に橋梁を整備し、慢性的な交通混雑を解消）	・現在の新釧路川に架かる環状道路の橋梁は、日交通量が約4万台となっており、慢性的な交通混雑を発生している。この地域には、平成19年に釧根圏の救急医療の核となる大規模医療施設が完成し、平成20年には釧路根室圏総合体育館が完成している。また現在、市東部地区では幹線道路の整備が進められており、この整備と相まって、市北部の交通需要が更に高まって行くことから、現在の環状道路の河川上流部に橋梁を計画することにより、都市内交通の混雑解消や交通事故の減少、またCO ₂ の削減や沿道の土地利用の増進が期待される。	
・総合的な交通安全対策及び危機管理の強化	・安全な通学路の確保 （狭い歩道幅の解消）	・市東部の教育施設が集積する地区の主要な幹線道路は、通勤通学として利用されているが、歩道幅が狭いことから、歩行者の安全確保が求められている。これらの幹線道路の整備により、歩行者の安全確保と交通事故の減少などが期待されると共に、歩行空間のバリアフリー化により、高齢者や障がい者にも利用しやすい施設となることが期待される。	
	・小型情報表示装置の設置 平成19年に国が国道38号の一部区間において、災害時（地震震度4以上、津波情報等）の情報表示装置を設置した。	・道路空間の有効活用の観点から、危機管理の強化に関しても積極的な活用を図るべきであり、特に地震多発地帯に位置する本市においては地域特性に適した取組みとして高く評価できる。今後、国道のみならず市道も含めた面的な情報ネットワークの構築により、災害に対する意識の向上や早期避難等による被害の低減化に向けて効果を発揮することが期待できる。	・危機管理の強化に関する国の補助メニューの新設等による支援が望まれる。

③道路施策の重点事項（代表事例、期待する効果や評価等）（４）

北海道釧路市

○重点事項	○代表事例	○期待する効果や評価等	○その他
・ 少子・高齢化社会に対応した子育て環境、バリアフリー社会の形成	・ 交通バリアフリー法に基づく特定経路の整備 JR釧路駅を中心とする歩行者ネットワークの整備	・ 当市では、平成１２年の交通バリアフリー法に基づき、平成１６年に交通バリアフリー基本構想を策定している。この基本構想には、重点整備地区の特定経路を位置付けしており、国・北海道・釧路市が連携を図り、平成２２年度までに整備をすることとしている。この特定経路の整備により、高齢者や障がい者など誰もがJR釧路駅を中心に安全で円滑な移動が可能となり、同時に中心商業地の回遊性を向上させる歩行者ネットワークの強化充実が期待される。	
・ 良好な生活空間の確保	・ 無電柱化 シンボリックゾーンや観光拠点地域での無電柱化の整備促進	・ 無電柱化は幹線道路や歴史的街並保存地区が主な整備対象となっているが、観光立国の観点から主要な観光拠点のメインストリートにも積極的な整備を進める必要がある。無電柱化による良好な沿道景観の創出に併せ、高齢者や障害者の方々がスムーズに移動できるよう歩道空間のバリアフリー化を推進し、観光地の街並の魅力を高めることができる。	
・ 計画的・効率的な維持管理や更新の推進	・ 橋梁や跨線橋の維持管理と更新	・ 当市が管理する橋梁や跨線橋は、今後高齢化を迎えることから、維持管理の増大や施設の架け替えが求められる。このため、当市では平成２５年度までに長寿命化修繕計画を策定し、国の補助制度の有効活用を図りつつ予防的な修繕や架け替えを計画的に実施し、これら施設管理と更新に要するトータルコストの縮減化を図ることとしている。	