

上監第 37501 号

平成20年10月27日

国土交通省道路局長 様

上越市長 木 浦 正 幸
(都市整備部監理課)



今後の道路行政についての意見・提案の提出について（回答）

平成20年9月19日付け国道企第37号によりご依頼いただいた標題の件
につきまして、別紙のとおり提出いたします。

① 道路行政全般について改善すべき点、要望や提案など

新潟県上越市

1 道路事業における地方費の負担軽減（補助率アップ）や地方費予算が確保できる施策が必要である。

- ・各種交付金事業については、近年、採択基準が緩和され、国費の充当配分等についても柔軟な運用が図れるようになったが、地方においては裏負担（地方費）の捻出にも苦慮しているのが現状であり、必要な道路整備が財政難から事業化できな事例がある。
- ・加えて、既に着手している道路整備についても地方費分が負担となり事業休止に追い込まれている。

2 中山間地域の道路において地方が柔軟に活用できる事業の創設を望む。

- ・中山間地域において簡易的な構造で十分足りる道路も多いが、費用対効果が得られないため、補助金・交付金での整備が困難な路線が多く、地方の大きな負担となっている。道路構造令に合致しない簡易的な整備についても補助採択が可能となる事業の創設を望む。

3 豪雪（積雪寒冷）地帯における克雪対策の充実を図るため、除雪体制の維持、流雪溝整備、防雪柵整備等に対しこれまでに国から積極的な措置を講じていただきたい。

- ・豪雪（積雪寒冷）地帯の都市において、住民の安全・安心な生活を確保するため、雪害を防止・克服することに懸命の努力を重ねているところであるが、関係地方公共団体の行財政力だけでは十分に対処できないのが実情である。

4 災害・事故等により国道（緊急輸送道路）等が不通となった場合に備え、代替道路を事前決定し、予め整備しておく必要がある。

5 交通量の増加に伴い、通学路の安全確保に配慮した施策が必要である。

- ・以下の改善要望が出されているが、地方公共団体の行財政力だけでは満足な対処ができず、安全確保が十分に図られていないのが実情である。
- ◇ 通学路における狭隘道路の拡幅 ◇ 冬季間の通学路確保のための歩道整備 ◇ 横断歩道や各種標識、カーブミラーの設置
- ◇ 夜間の安全確保のための街灯の設置

6 少子・高齢化社会やユニバーサルデザインに配慮した施策が必要である。

- ・歩行者や自転車に配慮した道路整備により、交通事故防止と健康増進が図られ、介護予防、要介護状態の重度化を緩和する効果も見込める。
- ・「どこでも、だれでも、自由に、使いやすく」というユニバーサルデザインの考え方を道路行政においても考慮し、施策を推進することを要望する。
- ・公共交通に配慮した道路整備を行うことにより、二酸化炭素排出量の削減にもつながる。

②-1 地域の現状と抱える課題

新潟県上越市

○現状	○課題
1 地域を支える「ひと」に関わること (1) 定住人口の減少 - 上越市の人口は、現在 21 万人弱だが、第 2 次世界大戦後の昭和 20 (1945) 年をピークに減少が続いている。人口の東京一極集中が再び強まったことによる社会減と、少子化・高齢化が進行する自然減が同時に進行している状況にある。 (2) 少子化の進行 - 上越市の合計特殊出生率は全国や新潟県を上回る (平成 17 年で 1.50) もの、現在の人口が維持される目安である人口置換水準 (2.08) を下回っている。また、この数字は、市民が理想とする子どもの数である「3 人」の半分の人数にとどまっている。	1 地域を支える「ひと」に関わること (1) 定住人口の減少 - 定住人口の減少は、経済の低迷 (地元住民を顧客とする商業の低迷や、労働力不足などといった産業面での影響) を引き起こし、さらに、地域コミュニティの互助機能喪失などの影響をもたらすものと懸念される。 - 合併前の各市町村間では、住宅地造成などにより、隣接するそれぞれの自治体が定住人口の争奪を行い、結果として人口流出の緩和や新たな人口獲得に成功してきた経緯があったが、今後は、財政面や中心市街地活性化などの視点に配慮し、調和の取れた施策を行っていくことが課題となっている。 (2) 少子化の進行 - 地域社会の将来を担う子どもたちの人口が減少することは、経済・社会面での影響のみならず、地域社会の存続そのものにも影響する。 - 同時に、少子化や高齢化、そして人口減少が継続することを前提とし、そのマイナスの影響をできるだけ少なくするために、右肩上がりの人口・経済成長を前提として組み立てられてきたこれまでの社会の様々な枠組みを、新たな時代に適合したものとへと早急に組み換える必要がある。

○現状	○課題
2 地域を引っ張る「活力」に関わること (1) 中心市街地の空洞化 ・ 上越市の中心市街地である高田地区と直江津地区(特に直江津地区)では、人口減少と高齢化が進行しており、衰退が顕著となっている。 (2) 中山間地の過疎化 ・ 人口流出や少子化の影響などにより、上越市の面積の約6割を占める中山間地域においては、過疎化が進行している。	2 地域を引っ張る「活力」に関わること (1) 中心市街地の空洞化 ・ 中心市街地の空洞化は、コミュニティや商業の衰退、生活の利便性やインフラの整備効率の低下などの多くの問題を含んでおり、全市的な影響を持っていることから、中心市街地のみの課題としてとらえるのではなく、全市的な土地利用のあり方を見直すなど、より広い観点に基づき対応が必要となっている。 (2) 中山間地の過疎化 ・ 人口が急激かつ大幅に減少することで、地域コミュニティの機能が低下し、今後その機能が維持困難となる集落が増えていくと懸念される。 ・ 過疎化の進行によって、生活道路など地域資本の管理や消防団など地域社会の機能を維持することが困難になるとともに、利用者の減少と自家用車利用の増加による公共交通網の崩壊(路線バスの撤退など)、医療機関の機能縮小といった社会資本(インフラ)の喪失も予想される。 ・ 合併前に過疎町村として位置付けられていた地域の状況が、合併によって埋没し、潜在化していくことのないように、これらの地域での取組を広く全国に発信していくことも必要と考えられる。

○現状	○課題
(3) 地域内交通ネットワークの確保 - 合併により地域の広域化、高齢者の増加による円滑な移動手段へのニーズの高まり、さらには新幹線開業に伴う2次交通の必要性など、地域内の交流を支える交通ネットワークの構築が重要となっている。 (4) 北陸新幹線開業への対応 - 平成 26 (2014) 年度末に北陸新幹線の開業が予定される。 - 北陸新幹線の開業は、他の都市や地域から見たと上越市の「位置」を変えるだけでなく、新幹線が停車する都市として知名度や注目度が高まり、心理的な距離を縮める効果をもたらす。	(3) 地域内交通ネットワークの確保 - 団塊の世代の大量退職や少子化に伴う通勤・通学者の減少などにより、路線バスや鉄道利用者の減少が予想され、今後さらに補助金などの財政負担が増大することが懸念される。 - 北陸新幹線の開業に伴い並行在来線が経営分離される予定だが、それらの路線を「地域の足」としてどのようにに活用していくかが課題となっている。 (4) 北陸新幹線開業への対応 - 開業効果は他の沿線都市にとっても同様であり、上越市に魅力があるかないかによってプラスにもマイナスにもなり得る。したがって、人を惹きつける地域資源を見出し、磨きをかけ、発信するとともに、他都市との競合だけでなく相互補完や連携の関係をつくっていくことが必要となっている。
3 暮らしの基盤となる「社会」に関わること (1) 自然災害の増加 - 近年、降雨・降雪量の急激な変動により、局地的・突発的な自然災害が増えている。これまでは防災上問題とされなかった地域でも被害が見られる。 - 平成 19 年の新潟県中越沖地震により国道 8 号については上越市から柏崎市への一般車両の通行が規制されたほか、北陸自動車道が一時通行止めとなり、市民生活や経済活動に大きな支障が生じた。	3 暮らしの基盤となる「社会」に関わること (1) 自然災害の増加 - 地域の拡大により、多種多様な地形・地域性を有することとなり、地すべり防止地区など土砂災害の危険性が高まったことから、上越市にとっては、行政負担の増加が懸念される。 - 今後も地震、津波、土砂崩れ等により海岸線と並行・近接する国道 8 号と北陸自動車道が同時に普通となる可能性が高いことから、代替道路の指定と拡幅などの整備が必要となっている。

○現状	○課題
4 地域を動かす「仕組み」に関わること (1) 都市内分権の推進 ・ 地方分権や市町村合併を契機として、都市内分権のあり方が国と地方の双方において議論されている。 ・ 上越市は、厳しい財政状況とともに社会情勢の変化や日常生活圏の拡大などに対応し、新しい時代に見合った「新しい器」と「中身」をつくるため、平成 17 年 1 月に隣接する 13 町村と共に市町村合併をした。 ・ 市民が地域の課題に主体的に取り組み、解決していくことのできる新しい自治の仕組みを確立するため、13 の旧町村のそれぞれの区域に地域自治区を設置し、その中に公募公選制の地域協議会と地域自治区の事務所を設置した。	4 地域を動かす「仕組み」に関わること (1) 都市内分権の推進 ・ 市域が広がり、行政と市民の距離の拡大が懸念される中で、地域の住民自治の確保・強化が課題となっている。 ・ 合併前の上越市の区域には、現在、地域自治区は導入されていないため、住民自治の充実に向けた都市内分権を全市的に展開していく観点から、地域コミュニティに着目しつつ、地域自治区・地域協議会を全市的な制度として再設計していくことが目下の課題となっている。

今後の道路行政についての意見・提案

様式 ③

②-2 地域の目指すべき将来像

新潟県上越市

■ 上越市第5次総合計画で掲げる将来都市像 … 海に山に大地に 学びと出会いが織りなす 共生・創造都市 上越

※以下は、上越市第5次総合計画の中から主に道路に関連する政策等を抜粋したもの

□ 基本政策 … つながりを育み続ける都市基盤が確立したまち

◎ 政策分野 … 人やまちをつなぎ魅力を高める交通ネットワークの確立

【目指す状態】

市内における都市構造と公共交通・道路ネットワークの一体的な構築が進み、港湾機能や高速交通ネットワークが充実することによって、市の拠点性が高まり、交流の拡大や投資を誘引する基盤が確立されたまち。

⇒ 施策 … 機能的な道路ネットワークの確立

(1) 域内道路網の整備

○ 市民生活に身近な道路網については、その必要性や緊急性などに応じて計画的に道路整備を行うとともに、適正かつ計画的な維持補修を行います。

○ 市内における移動の円滑化や経済活動の促進を図る都市計画道路等については、国や県などとの連携を図りながら、その必要性や緊急性などに応じて計画的に道路整備を行うとともに、適正かつ計画的な維持補修を行います。

(2) 広域道路網の整備促進

○ 上信越自動車道の4車線化や上越魚沼地域振興快速道路の早期完成を目指し、用地確保や関係団体との協力による要望活動を行います。

□ 基本政策 … 自然と共生し、安全に安心して暮らせるまち

◎ 政策分野 … 犯罪と事故から市民を守るまちづくり

【目指す状態】

犯罪による被害や交通事故を未然に防ぐ啓発活動が推進され、地域ぐるみの防犯力が向上することによって、事故や犯罪の発生が抑制された安心感の高いまち。

⇒ 施策 … 交通安全対策の推進

(1) 交通安全対策の推進

○ 市民の交通安全意識の向上、特に子供や高齢者などの交通弱者に重点を置いた交通安全教育に取り組むとともに、児童生徒の通学途上をはじめとした道路交通環境の整備を推進します。

◎ 政策分野 … 雪と上手に付き合う暮らしを実現するまちづくり

【目指す状態】

雪がもたらす障壁を克服しつつ、雪を資源として活用する工夫などを通じて、雪と上手に付き合う暮らしが営まれるまち。

⇒ 施策 … 克雪の推進

(1) 道路除雪の推進

- 地域に密着した民間事業者や各種団体と連携し、冬の道路交通を確保するための除雪を行うなど、切実な市民ニーズに応えるための除雪体制を確保します。

□ 基本政策 … 活発な産業が地域に活力を生み出します

◎ 政策分野 … ものづくり産業による付加価値を高めるまちづくり

【目指す状態】

ものづくり産業の集積や新産業の創出、物流・貿易の振興によって、市域の中で高い付加価値が創出されるまち。

⇒ 施策 … 物流・貿易の振興

(2) 物流・貿易の振興

- 高速道路や直江津港などの広域交通ネットワークを活用した物流拠点の整備を目指します。

今後の道路行政についての意見・提案

③ 道路施策の重点事項（代表事例、期待する効果や評価）

新潟県上越市

○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	・上信越自動車道の4車線化の整備促進	○期待する効果や評価等 ・本自動車道は、首都圏と群馬・長野・新潟三県を直結するとともに、中央・関越・北陸の各高速自動車道による広域経済圏の高速交通ネットワーク形成に欠かせない、極めて重要な高速自動車道である。 ・この整備は、豪雪地帯の輸送確保、交通事故防止、広域経済圏との更なる交流拡大に大きく寄与する。	○その他 ・「信濃町ICー上越JCT間」約37キロは依然として暫定2車線区間とされており、4車線化整備計画の決定がされていない。
・上越魚沼地域振興快速道路の整備促進	・上越魚沼地域振興快速道路の整備促進	・関越・北陸・上信越自動車道のネットワーク効果をさらに向上させ、地域間並びに首都圏との物資の流通と人の交流をより活発化するとともに、通勤圏域の拡大や都市と農山村地域との連携強化による地域集積圏の拡大など、上越・魚沼地域の今後の発展と安定に寄与する。 ・沿線の住民にとっては安心して救急医療を受けられる環境が整うこととなり、「命をつなぐ道路」として大きな期待が寄せられている。	・災害時には北陸自動車道や国道8号の代替道路の役割を果たすことが期待される。
・域内交通ネットワークの整備促進	・域内交通ネットワークの整備促進	・合併により拡大した市域を結び、市内の交流の活発化に寄与する。 ・市の玄関口と中心市街地とをつなぐことにより、回遊性をもたせ、中心市街地の活性化が期待できる。 ・都市計画道路黒井藤野新田線の整備により、直江津港などの主要施設や市街地への交通の円滑化が図られ、企業の誘致や地域経済の発展に寄与する。	

○重点事項	○代表事例	○期待する効果や評価等	○その他
・都市生活の快適性、利便性の向上	・冬期間の安定した機械除雪体制のために市が負担する固定的経費と市町村道の除雪費に対する財政的支援 ・消融雪施設の維持管理費への支援充実	・迅速な除雪体制を堅持することが可能となる。 ・雪処理スペースのない市街地において、消融雪施設の威力は絶大である。	・除排雪委託料は実績払い方式が主体で、降雪量により変動が大きく、撤退する事業者が増加傾向にある。また、市町村道の除雪費には国からの財政支援がない。 ・電気料金のほか、老朽化に伴う維持管理経費が増加する傾向にある。
・大規模な地震、火災に強い国土づくり	・主要地方道柿崎小国線の災害発生時における国道 8 号及び北陸自動車道の代替道路としての指定と整備拡充	・同路線を、除雪が可能で大型車輛が通行できる道路に整備することにより、地震、津波、土砂崩れ等により海岸線と並行・近接する国道 8 号と北陸自動車道が同時に不通となった場合、市民生活や経済活動への影響を最小限に抑えることが可能。	・平成 19 年の新潟県中越沖地震の際に、国道 8 号については上越市から柏崎市への一般車輛の通行が抑制されたほか、北陸自動車道が一時通行止めとなり、市民生活や経済活動に支障が出た。
・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	・段差のない歩道の整備への支援 ・通学路の整備（拡幅、横断歩道・カーブミラー・街路灯等の設置）に対する支援の拡充	・児童生徒や高齢者などの交通弱者の安全確保。 ・通学路における児童生徒の安全確保。	・厳しい地方公共団体の財政状況から歩道整備等に対する支援の充実を望むもの。

○重点事項	○代表事例	○期待する効果や評価等	○その他
・良好な景観の形成	・電柱の地中化の推進 ・公共広告物のデザインの統一化 ・歩道等の緑化 ・適切な照明器具の設置	・景観に配慮した地区の形成に、目に見える大きな成果が得られる。	○その他
・地球温暖化の防止	・主要地方道上越新井線、一般県道上越脇野田新井線、一般県道板倉直江津線や各駅に通じる道路への自転車専用通行帯の確保 ・公共交通路線の整備促進	・自転車の安全走行の確保、二酸化炭素排出量の削減のほか、市民の健康増進にも大きな効果がある。 ・二酸化炭素排出量の削減が見込まれる。	
・計画的・効率的な維持管理や更新の推進	・橋梁の長寿命化や維持管理への支援拡充	・橋梁の落下防止による市民生活の安全確保。	・市では事業費の平準化を図るため、15m以上の290橋について橋梁維持管理計画を策定し、さらに15m以下の橋梁についても計画を策定する予定。修繕には多大な経費が必要となる。