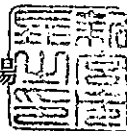


平成20年10月20日

国土交通省道路局長 様

新宮市長 佐藤 春陽



今後の道路行政についての意見・提案の提出について

平成20年9月19日付け国道企第37号にて依頼のありました標記の件について、別紙のとおり提出しますので、よろしくお願いいたします。

【事業評価方法への新たな指標の導入】

すでに道路整備の効果が現れている地域と、これからというスタート地点に立っている地域。道路事業を、従来の費用対効果（B/C）による現時点での効果分析だけで評価すれば、地方部のほとんどの道路は、効果が低いと判断されてしまいます。

道路は本来、限られた国土を最大限に活用し、皆が豊かに暮らせる国づくりを行う長期的なビジョンのもと整備されるべきものです。その国家政策の根幹をなす道路について、数値による評価でその整備の是非を計るのであれば、前回の高規格幹線道路の点検の際、外部効果の指標として考慮された、大規模災害への対応、地域医療の確保、文化観光の交流、地域経済への効果など、現在の費用便益分析マニュアルに含まれない、目に見えにくい部分をより重視し、国土の荒廃の防止や地方の活性化を支援するための新たな成果指標を導入すべきです。

1. 外部効果の重視

事業評価にあたっては、従来の費用対便益に対し、地域の実情を反映しやすい、幅広い視点での指標（外部効果）をより重視してください。

2. 外部効果偏差値の傾斜配分

現在考慮されている外部効果の指標には、その緊急度、重要度に大きな差があります。例えば、地域医療の確保や災害対策などは、人命に直接かかわる重要な指標であり、評価により大きく反映させるべきです。そのため、指標の緊急度・重要度に応じた傾斜配分を適正に行うことにより、実態に即した総合的評価を行ってください。

3. きめ細かい指標の設定

整備による事業効果の大小の比較だけでは、地域がいかにその道路を必要としているかが判断できないため、個々の外部効果の「評価の視点」に、地域ごとの役割や現状・背景の違いを表す項目を加えた、さらにきめ細かい指標を設定してください。

《新たに加える評価の視点の例》

- ・県庁や最寄インターチェンジ、空港、港湾等までの所要時間
- ・中核市を中心とした圏域内での、生活拠点施設（病院、商業施設等）への所要時間
- ・地震・津波・豪雨等の災害発生率／災害に耐えうる道路、多方向避難路の整備率
- ・地域拠点医療機関の周辺地域からの受入れ率
- ・公共交通網・機関の充足率
- ・農林水産物等の出荷量（全国に占める割合）
- ・住民一人あたりの自動車諸税負担額
- ・観光客の年間入込数、世界遺産等の指標による観光資源の価値の考慮

①道路行政全般について改善すべき点、要望や提案など

【道路整備をナショナルミニマムとして位置付け】

大都市圏、地方圏を問わず、地域の自立、存続、発展のためには、生活圏域はもとより、近畿圏、中部圏といった、より広域的な枠組みにおける地域相互の交流・連携・補完が前提となります。圏域単位の個々の地域だけでの自己完結型の発展は難しい中、圏域間を繋ぐ幹線道路網の役割は非常に大きく、国民生活に必要な食料や物資の供給地である地方の疲弊は、国土全体の衰退に繋がります。大都市圏域と地方圏域が一体となった多参画社会の形成により、健全な国土の発展が望めます。

こういった意味で、「国土の均衡ある発展」の理念を今、改めて問い直し、地方圏域での道路の必要性について、交通量に偏った検証ではなく、国のナショナルミニマムとして位置付けていくことが必要です。特に都市圏から離れた地域や半島部などでは、高規格道路をはじめ道路整備が大幅に遅れています。これらの地域の道路整備が今後着実に進められるよう、計画の策定にあたって、一層の重点的な配慮を求めます。

【目的税としての道路特定財源のあり方】

道路特定財源として徴収される受益者負担の目的税(6種類)を、暫定税率を維持したまま一般財源化し、広く一般施策に充てることは、「目的税」の原理原則から外れています。すでに道路特定財源の一部の一般財源化が決定していますが、一般財源であっても、その相当額は必要とされている道路のために使うべきです。その上で財源に余剰が生じた場合にあっては、公共交通機関の整備や、環境保全等の道路関連施策に充当されるべきものです。今後5年間の道路整備の中期計画が終了した後、すべてを一般財源化するのであれば、道路整備のために設けられた道路特定財源制度による納税は廃止すべきです。また、すべてを一般財源化しなくても、道路整備に使われる金額が少なくなるのであれば、それに見合った税率に引き下げなければならないと考えます。

さらに、公共交通機関が充実していないばかりか、廃止すらされつつある地方においては、自家用車に頼らざるを得ず、一人あたりの自動車諸税の負担は、都市部の2倍にも3倍にもなっているとされます。少数派である地方の住民の意見も十分に聴き、信頼と理解を得られるような道路行政を強く望みます。

○現状

【地域の活性化】

・雇用の場の不足、若者の都市部への流出、限界集落の増加など、地方の抱える課題がより顕著に現れており、豊富な観光資源や種々の特産品、海山に囲まれた豊かな自然環境など、地域の資源を生かした活性化への喫緊の取り組みが必要とされ、その成果をいかに上げるかが至上命題となっています。

【防災対策】

・東南海・南海地震の発生確率が高まり、近年、台風や豪雨もより激しく、頻繁になっています。三方を海に、一方を急峻な山々に面する当地域の国道は、海岸沿いや山間部の危険箇所を多く抱え、住民は日常生活の中で大きな不安を強いられています。

【地域医療】

・2004 年から始まった新医師臨床研修制度以降、当地域の拠点病院である市立医療センターでも医師が不足するようになり、深刻な事態に直面しています。医師不足は近隣の医療施設においても同様で、病院間の連携・補完を高める必要に迫られているため、当センターでも、三重県側も含めた他医療機関との連携を進めています。

【地域間交流の促進】

・この地域の市町村間を繋いでいる道路は、道幅が狭い、カーブが多い、見通しが悪い、落石や崩落の危険があるなど、交通の安全性、円滑性からみて、アクセス道としての機能を果たすには程遠いものです。一方、国においては、市町村合併や広域的な圏域の形成など、広域連携、相互補完の必要性が指摘され、それを踏まえた施策が展開されています。

○課題

・広大な紀伊半島の先端部に位置する当地域は、公共交通網が不十分な上、道路整備が大幅に遅れています。現在、広域的な移動に利用されている一般国道42号や168号は、走行性・安全性から見て、特に長距離移動手段としての機能には遠く及ばないものです。地域間競争が厳しさを増す中、都市部や他地域とのアクセスが大変悪い現状は、地域の自助努力を超えたデメリットであり、地域の魅力をアピールし、さまざまな取り組みを展開する上で、大きなマイナス要因です。地域間交流を促進し、地域経済を活性化する上で、高規格道路のネットワークの形成が大きな課題となっています。

・災害に強く、迂回路や緊急輸送路の機能を果たしうる高規格道路等の整備により、被害を最小限に食い止めるための体制づくりを急ぐ必要があります。また、山間部では崩落や落石が多く、既存の道路や老朽化が進んでいる橋について、震災等に備えた維持管理は大きな課題となっています。

・南北に長い和歌山県の最南端に位置する当市から県の中核病院である県立病院までの移動は3時間を要します。三重県側（紀南病院など）との連携においても、熊野川河口部における慢性的渋滞など課題が山積し、早く、安全に移動できる高規格道路の早期整備が求められています。

・地域間の連携に不可欠な、円滑な移動手段が十分に確保されておらず、近隣市町村との連携を促進する上での障壁となっています。観光交流など、中部圏、近畿圏といったより広い範囲を意識した事業展開を図るためにも、国土幹線軸からの時間距離の短縮が課題となっています。

平成20年度からの市総合計画では、めざすべき都市像を「人輝き文化奏でる都市」と定め、今日までの文化を軸としたまちづくりを継承・発展させ、「熊野・新宮らしさ」を取り入れた施策を展開することとしました。ここでは、深遠な自然と文化を地域の魅力として際立たせ、他地域との交流の活性化に生かすことにより、市はもとより、当地域全体の活力を倍増させることをも意図しています。

また、当市は、和歌山県のみならず、三重県や奈良県を含めた熊野地域の経済や文化の中心都市として、地域一帯を牽引してきた歴史を持ち、今後もその役割を果たすことが期待されています。周辺地域からの求心力と地域における存在感を高めるためにも、熊野の中心都市にふさわしい都市機能を備える必要があります。

総合計画では、「地域資源を生かした中心市街地の再生」、「東南海・南海地震に負けない耐震対策」など、6つの重点施策を掲げています。

■「地域資源を生かした中心市街地の再生」

中心市街地や商店街の空洞化が進んでいることから、市の特性と地域資源を生かした市街地の再生対策を実施します。

ここでは、市街地への公共施設の整備や商店街の振興施策などと併せて、

- ・市街地内のアクセス性を高める循環道路の整備
- ・まちなか観光の充実・・・などを主な取り組み方針としています。

関連して、観光交流の促進をめざし、交通アクセスの1日も早い改善に向けて取り組むこととしています。

■「東南海・南海地震に負けない耐震対策」

予見される東南海・南海地震への市民の危機意識が高まりに対し、市民、地域、企業・事業所、行政がそれぞれ役割分担し、できる限りの耐震対策を実施します。

ここでは、自主防災組織の育成や関係機関との応援体制の強化などと併せて、

- ・公共施設や橋梁などの耐震化
- ・物資の輸送路等となる広域基幹道路の早期整備の促進・・・などを主な取り組み方針としています。

■「熊野文化で新宮らしさ創出」

地域振興と地域のアイデンティティの確立に向けて、熊野文化を具現化・深化させる全市的な事業を展開します。

- ・自然環境や世界遺産等、文化的景観の適切な保全
- ・地区固有の景観に配慮したまちづくり・・・などを主な取り組み方針とし、道路整備等を含めたまちづくり全般について、熊野文化を意識したデザインなどにより、新宮らしさを創出していくことを意図しています。

また、平成18年度に実施した市民意識調査の結果、生活道路の施策については市民満足度が50数%程しかなく、安全で快適な生活環境を確保するため、必要性や緊急性などを考慮した優先順位に基づいて、市内の道路や歩道の整備や改修等を進めます。

③道路施策の重点事項(代表事例、期待する効果や評価等)

○重点事項 ・地域活力の向上	○代表事例 ・近畿自動車道紀勢線の整備 (県境部、三重県側との接続を含む) ・地域高規格道路「五條新宮道路」の整備	○期待する効果や評価等 ・都市圏からの時間距離の短縮、利便性の向上により、各分野において、豊富な地域資源を生かした他地域との人やモノの交流が促進でき、地域の活性化と自立に向けた取り組みの一層の効果が期待される。 特に、ユネスコ世界遺産「紀伊山地の霊場と参詣道」の一角をなす熊野三山や熊野古道、ラムサール条約に登録された「串本沿岸海域のサンゴ群集」をはじめとする当地域の魅力ある観光資源を、全国に向けアピールする上で、近畿自動車道紀勢線等の延伸の意義は大きい。また、紀伊半島のマグロやカツオなどの魚介類、野菜・果物などの生鮮食料品等、地域産物の他地域への物流においても、欠かせないものである。 ・現在、紀伊半島内陸部を南北に走る国道 168 号は、幅員が狭い上、蛇行して見通しが悪く、落石等の危険性もある。当地域と奈良県南西部との間をより安全、円滑に結ぶ高規格道路は、奈良県はもとより、近畿・京阪神地域との結びつきを強め、紀伊半島振興の核としての機能を果たす。また、近畿自動車道紀勢線とのネットワークの形成によるさまざまな交流促進の相乗効果は非常に大きい。	○その他 【特定地域振興重要港湾・新宮港の将来展望】 新宮港は、各種産業において紀南地域の拠点港湾として発展し、地域活力の向上に寄与している。 港を拠点とする海上輸送と、高速ネットワークを中心とした陸上輸送が組み合わせられることで、より大きな効果が発揮される。 また、近年、石油資源に代わる第2のエネルギー資源として、紀伊半島沖を中心とした海底に眠るメタンハイドレートが注目されている。より将来的な展望としてこの活用を視野に入れると、掘削船の拠点港をめざす新宮港の整備とともに、輸送路としての高速交通体系の構築が必須となる。国の政策として、エネルギー供給は最重要課題の一つであり、その観点を加味すると「近畿自動車道紀勢線」、「五條新宮道路」の整備効果は絶大なものとなる。
------------------------------	--	---	--

③道路施策の重点事項(代表事例、期待する効果や評価等)

○重点事項	○代表事例	○期待する効果や評価等	○その他
	・那智勝浦道路の延伸 ・熊野川河口大橋の建設 ・道の駅の設置	・那智勝浦道路が一部、隣接する那智勝浦町の入り口付近まで供用開始されたことにより、地域住民の同一生活圏としての一体感はより高まってきている。最近になり、さらに那智勝浦町市屋までの延伸が期待される中、新宮市と那智勝浦町との市町合併の話が浮上してその気運も高まりをみせようとしており、生活圏域の一体化が今まで以上に進んでいる。 ・熊野川対岸の三重県側との結びつきが強まり、より一層の連携、協力関係を築くことができる。地域住民の日常生活においても、対岸とを結ぶ橋が一本しかなく、しばしば渋滞の発生する状況が改善され、県境地域間の交流促進と生活圏域の一体化の進展による地域経済の活性化が期待される。 ・「道の駅」は、単にドライバーの休憩施設としてだけでなく、観光交流、地域間交流の視点を加えた多目的な活用により、今や地域の活性化に欠かせない拠点施設となっている。豊富な観光資源を有する熊野地域の中心地で、近畿圏・中部圏との結節点でもある本地域に、道の駅を設置、活用することによって、当市だけでなく、近隣も含めた一体的な観光振興と地域活力の向上に寄与する。	

③道路施策の重点事項(代表事例、期待する効果や評価等)

○重点事項	○代表事例	○期待する効果や評価等	○その他
・大規模な地震や災害に強い地域づくり	・近畿自動車道紀勢線の整備 (県境部、三重県側との接続を含む) ・熊野川河口大橋の建設 ・那智勝浦道路の延伸 ・地域高規格道路「五條新宮道路」の整備 ※前項目と重複 ・既設道路の維持管理	・東南海・南海地震により、当地域は甚大な被害を受けることが予想される。台風や豪雨の襲来も頻繁な地域で、土砂崩れや道路冠水などによる道路の寸断等は、住民の日常生活に大きな支障と不安を強めている。災害時に寸断される可能性の高い既存の道路に代わり、迂回路、緊急輸送路としての機能を持つ道路の一刻も早い整備が望まれている。併せて、既存の道路や橋の老朽化等に対応した維持管理を適切に行うことにより、住民の命と安全・安心な生活を守ることができる。	
・地域医療体制の維持	・近畿自動車道紀勢線の整備 (県境部、三重県側との接続を含む) ・熊野川河口大橋の建設 ・那智勝浦道路の延伸 ・地域高規格道路「五條新宮道路」の整備 ※前項目と重複	・市立医療センターでは、近年、深刻な医師不足が大きな課題となっている。近隣の医療施設との時間距離を大幅に短縮する道路の整備によって、病院間・病診間相互の連携を高めることが可能になり、地域全体として医療体制の維持を図ることができる。また、当センターは市外からの受診が半数以上を占め、地域の中核医療施設としての機能を担っており、患者の通院や救急患者の搬送がより円滑になることで、その機能の向上につながる。	

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等)

様式 ④

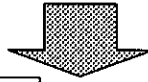
和歌山県新宮市

○重点事項	○代表事例	○期待する効果や評価等	○その他
・市民の日常生活に密着した交通安全対策	・国道42号(新宮市佐野～那智勝浦町宇久井)歩道未整備区間の整備	・本路線はこの地域の幹線道路で、交通量も多い上、歩道未整備区間が多く、歩行者にとっては通行に危険を伴う状況である。特に当区域では、大型ショッピングセンター等の進出により、歩行者の通行量が増加しており、歩道の整備により歩行者の安全が確保できる。	

今後の道路行政についての意見・提案（その他）

☆地方生活者の暮らしを守る道路を！（都市の景観改善よりも）

東京日本橋周辺における首都高速の地中化などが議論されている一方で、基本的なインフラさえ未整備な本地域の現状は…



新宮地域は地方の問題が凝縮！

雇用の場の不足、限界集落の増加、若者の都市部への流出、耕作放棄農地…
行々は国土の荒廃につながる課題が凝縮し、地方は今、疲弊の極みに。

■防災面では…

- 南海・東南海地震の発生確率の高まり
- 台風の襲来や豪雨は、沿岸部住民の脅威に！



大震災の発生に備える迂回路もない本地域。広域的な防災計画を立てようにも、現実味を帯びたものにはなりえない。

■医療面では…

- 市立医療センターでは深刻な医師不足



地域医療確保のため、病院間の連携を可能にする高規格道路が一刻も早く必要。

■地域間連携では…

- 地域間連携や、市町村合併の推進を図る上で不可欠な、円滑な移動手段が不十分



地域間アクセス道整備により、近隣市町村との連携のもと、より良い地方自治への活路を！

疲弊する地域の再生のためには…

地域と地域、都市と地方を結び、豊富な自然・文化資産を最大限活用した（国際）観光交流で、都市圏から離れたこの地域にも自立と活性化への光を！

防災道路としても機能する“近畿自動車道紀勢線（「県境部 三重県側との接続」・「那智勝浦道路の延伸」と「熊野川河口大橋の架橋」含む）”、並びに“地域高規格道路「五條新宮道路」”の最優先整備を本地域は求めます。

今後の道路行政についての意見・提案（その他）

本地域は、防災道路としても機能する“近畿自動車道紀勢線（「県境部 三重県側との接続」・「那智勝浦道路の延伸」と「熊野川河口大橋の架橋」含む）”、並びに“地域高規格道路「五條新宮道路」”の最優先整備を求めます。

理由その１／新宮地域は地方の問題が凝縮！

広大な半島の先端部に位置し、大都市圏域から遠く離れた本地域は、地方が抱える全ての問題を凝縮しています。

現在、我が国では、少子・高齢化、雇用の場の不足、地域医療の崩壊、財政難など、多くの課題を抱えています。そして、そのどれをとっても、本地域はどの地方より、その深刻さが一層顕著に現れています。それに加え、過疎化の進行による限界集落の増加、若者の都市部への流出、耕作放棄農地や管理不十分な荒廃森林の増加など、「格差社会」のひとつことではとても言い表せないような状況です。

経済成長とともにあらゆるインフラが優先整備されてきた、大都市圏の隆盛の影で、特にこの地域は今、疲弊の極みに達しようとしています。

防災面でも、本地域は、日本が抱える大きな問題が凝縮する地です。予見される南海・東南海地震の発生確率は、近年非常に高まってきています。また、毎年悩まされる相次ぐ台風の襲来や頻繁な豪雨は、地球温暖化等による気象の急変のため、近年より激しくなっており、沿岸部の住民には脅威となってきました。日本屈指の流量を誇る熊野川の治水もますます厳しい対応が必要です。

理由その２／危機管理態勢が組めない！

人の命と暮らしを守るための防災の取り組みは、最優先しなければなりません。

先の新潟県中越地震では、首都圏との間を直接結ぶ「関越自動車道」が寸断されましたが、西方に「上信越自動車道」、東方に「磐越自動車道」と、広域的なネットワークが形成されていたため、これらを迂回路として、首都圏から救援の手が差し伸べられたと聞きます。

三方を海に囲まれているこの地域には、迂回路どころか、縦軸に「国道１６８号」、横軸にただ１本の「国道４２号」しかなく、それらさえ、海岸沿いや山間部の危険箇所を多く抱えています。これでは、大震災の発生に備え、広域的な防災計画を立てようにも、陸上交通に頼るプランは机上のものだけであり、現実味を帯びたものにはなりません。これは、発災時の危機管理態勢構築以前の問題です。

そういった不利な条件を背負う本地域が、明るい未来を描くための基盤は、原始的と

も言えるほど基礎的なインフラ整備です。都市部や一部地域との整備のバランスを欠いた現在の状態は、狭い国土と限られた資源しか持たない我が国に多くの弊害をもたらします。全国にまんべんない道路整備を行わずして、国土を守ることはできません。

理由その3／満足な医療も受けられない

2004年度から始まった新医師臨床研修制度により、本地域の拠点病院である市立医療センターでも医師が不足するようになり、深刻な事態に直面しています。これは近隣の医療施設においても同様であり、病院間の連携を高めることで対応する必要に迫られています。そのためには、病院と病院を繋ぐ道路が、病院内の廊下として機能するほどのものでなくてはなりません。地域医療の確保のためにも、早く、安全に移動のできる高規格道路を地域住民は一刻も早くと求めています。

理由その4／合併しようにもアクセスが脆弱

現在、この地域の市町村間を繋いでいる道路は、道幅が狭い、カーブが多い、見通しが悪い、落石や崩落の危険があるなど、交通の安全性、円滑性からみて、アクセス道としての機能を十分に果たしうるものではありません。

広域連携・広域行政の必要性の観点から、国は市町村合併を推進していますが、広域合併を考えようにも、新宮地域には、地域間の連携を図る上で不可欠な、円滑な移動手段が十分に確保されていません。

地域間のアクセス道が整備されれば、飛躍的な広域連携の推進が期待でき、近隣市町村との連携のもと、より良い地方自治への道に、活路を見出すことができます。

理由その5／疲弊した地域の再生のためには…

本地域は今、世界遺産にも登録された熊野古道をはじめとする、豊富な自然・文化資産を活用し、観光交流を広げることで、地域の活性化と自立を目指そうとしています。地域の魅力を道でつなぎ、美しい街道空間、美しいふるさどをつくっていくことによって「訪れる人」と「迎える地域」の豊かな交流を図る、「日本風景街道（シーニックバイウェイ）」の取り組みも始まっています。

「訪れる人」をこの地に導くのは、誰もが使いやすい道路です。私たちは観光でどこかを訪れようとする時、数ある行き先の中から目的地を決める時は、その土地の魅力と、そこまでの時間、費用などを秤にかけます。しかし、都市部の人々から見ると、「海外へ行くより時間がかかる」遠い存在である現状では、地域間競争の舞台に上がることさえ難しいのが現実です。

地域と地域、都市と地方を結ぶ高規格道路の整備は、広域的な観光交流を可能にすることでこの地域にも光をあて、独自の観光資源を最大限に生かした地域の再生に、大きな力を発揮するものです。

市で平成18年度実施した市民アンケートの結果では、幹線道路の整備に不満足と答えた人が約62%、重要度の高い施策との回答は約75%と、施策全体の中でも特に高くなっており、今後重点的に取り組むべきと考えている人の割合も非常に高くなっています。この地に生活する人々は日々の暮らしの中で、道路の必要性を痛感しています。

最近、東京日本橋周辺の首都高速を地中化し、周辺の景観を改善しようという話が聞かれます。しかし、真っ先に高速道路が整備され、快適な生活が送れる都市部で、「景観」のための再開発に巨額な経費が費やされることは、未だに基本的なインフラさえ整備されずに取り残されている地方で、都市の人々の何倍もの道路特定財源諸税の負担に耐えながら道路の整備を待ち侘びている私たちには理解の範囲を到底超えています。

一地点の景観向上と、地方生活者の暮らしを守る道路、どちらが急がれるのか、言うまでもないはずです。都市住民の視点を気にせず、地方の道路整備を国家論の中で論じていきたいものです。国の発展について来られない地方を切り捨てるような国家政策には、疑問を持たざるをえません。都市の過密の問題や、首都圏における震災等の発生の可能性を考えても、一極集中を迫認していくのではなく、代替機能を分散させるような、100年の計で国家政策を立てていく必要があると考えます。