

平成20年10月20日

国土交通省道路局長 様

高知県四万十市

市長 澤田 五十六



今後の道路政策についての意見・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号で依頼のあったことについて、次のとおり回答します。

本市は四国西南地域に位置し、「最後の清流四万十川」に代表される豊かな自然環境と、500余年の歴史を刻む「土佐の小京都」といわれる地方都市で、高規格幹線道路の整備等が大きく立ち遅れるとともに、近年の厳しい財政事情から地域の生活道路等の整備も思うように進まないことから、経済・産業の発展が阻害されているほか、市民の救急・防災活動等にも支障をきたしているところであります。

このような中、本年の6月に閣議決定された「骨太の方針2008」の中で、「道路特定財源は平成21年度から一般財源化し、その際には地方財政に影響を及ぼさないように措置するとともに、必要とされる道路は着実に整備する」とした政府の方針が示されました。このことは、今後の高速道路を含め国道・県道・市道などの整備に大きな不透明感を覚えるとともに、立ち遅れた地方の道路整備を進めるうえで懸念しているところです。

したがって、豊かな市民生活の向上や市政発展の観点から、また都市と地方の間の格差が拡大する中で、均衡ある国土発展の形成を図ることは国の責務であると考えており、国におかれては地方の実情を良く理解していただき、新たな中期計画の策定にあたっては下記のとおりと考えています。

記

1. 提出書類……様式①、様式②、様式③、様式④及び資料—1、資料—2

今後の道路行政についての意見・提案

①道路行政全般について改善すべき点、要望や提案など

様式①

高知県四万十市

1. 優先度の高い道路整備事業

- (1) 「四国8の字ネットワーク」等の高規格幹線道路の早期整備。
- (2) 国道441号の早期改良をはじめとする、市町村合併（H17年、四万十市が誕生）の支援策としての道路整備。
- (3) 「幡多けんみん病院」等の救急医療などの拠点施設へのアクセス道路の整備。
- (4) 南海地震や台風等の自然災害に備えた、安全・安心を創出する「命の道」づくり。
- (5) 「四万十川」を中心とした観光拠点施設のネットワークの形成や、「四万十かいどう」をはじめとする良好な自然環境にマッチした道づくり。

2. 道路行政についての要望・提案等

- (1) 地方の必要な道路が今後も着実に進められよう、「真に必要な道路整備」のために予算を確保するとともに、道路財源の一般財源化にあたっては、地方税分及び譲与税分や臨交金分として地方に配分されている財源について、地方枠として維持すること。
- (2) 新たな「中期計画」の策定にあたっては、降雨時などの通行規制解消効果や救急搬送時間の短縮効果など安全・安心を確保する「命の道」の評価を、費用便益分析を含む事業評価の見直しに十分に反映すること。
- (3) 地方にとって「創意・工夫」が活かせ、個性的な街づくりの取り組みが可能な地方道路臨時交付金及び無利子貸付金制度の継続を図ること。なお、現行の交付率の堅持並びに貸付金の償還に対しても一定の財政支援を図り、これまで道路整備が遅れている地域により重点的な予算配分するように配慮されたい。
- (4) 橋梁の長寿命化修繕計画を行うにあたり、国において橋梁点検の補助制度の創出を図られたい。
- (5) 今後、老朽化する道路ストックが増大することを踏まえ、道路の安全性及び耐久性等を確保するために、適切な維持管理が行われるように予算の確保について配慮すること。

今後の道路行政についての意見・提案

②-1 地域の現状と抱える課題

様式②

高知県四万十市

○ 現状

四万十市は、県都高知市より西へ約110kmに位置し、高知龍馬空港より車で約3時間を要する遠隔地ですが、古くから四国西南地域の中核都市として発展してきました。

平成17年4月に旧中村市と旧西土佐村が合併し、新市「四万十市」が誕生しました。人口は約38,000人、行政面積は四国第2の広さで632km²、市の中心部を「日本最後の清流四万十川」が流れ、豊かな自然環境に恵まれています。また今から500余年の昔、時の関白一条公が応仁の乱を逃れ「京都を模した町づくり」をした真正の小京都です。碁盤の目の街並み、東山、鴨川などの地名、大文字焼きの伝統文化など、由緒ある街です。

しかしながら、本市と高知市内を結ぶ道路は国道56号が唯一の幹線道路で、四国横断自動車道は須崎市までとなっております。また市村合併をしたものの、中村地域と西土佐地域を結ぶ国道441号は地理的・地形的な条件により道路幅員が狭隘で急カーブが随所に見られ、大型車輛の通行に困難をきたし、さらに大雨などに自然現象により通行規制を余儀なくされており、地域間交流に大きな支障となっております。

○ 課題

本市のように地方の道路整備は立ち遅れ、高規格幹線道路や幹線道の早期整備は産業・経済活動になくはならない社会資本であります。

特に高速道路は地域産業や経済の活性化はもとより住民の生命にかかると予測され、救急活動などの高度医療をはじめ、今後30年以内に高い確率で発生すると予測されている東南海・南海地震などの緊急輸送のための「命の道」として、また広域相互支援体制の確率や都市圏への安定的な食料品を供給する「食の道」として、多様な効果と多大な役割を期待される最も重要な社会インフラであります。

また、国道441号は本市が未来に発展して行くうえでポテンシャルを秘めた道路であります。この道路は「日本最後の清流・四万十川」沿いを走行し観光道路としての機能を有するとともに、四国横断自動車道の（仮）窪川ICや、（仮）三間ICの供用が開始されると、高知圏域や松山圏域、宇和島圏域とのネットワークを形成する大変重要な幹線道路としての役割を担う道路であります。

今後、「四国横断自動車道を最大限にいかした都市づくり」を目指し（都市計画MP）、「四国8の字ルート」の早期整備や幹線道路のネットワーク化を図った街づくりを進めることが急務であります。

今後の道路行政についての意見・提案

②一2 地域の目指すべき将来像

様式③

高知県四万十市

本市は、清流「四万十川」をはじめ、太平洋や森林など「山・川・海」の豊かな自然環境や、「土佐の小京都」と呼ばれる歴史と文化を刻み、特色と魅力のあふれる地域資源が息づく地方の都市であります。

四万十市はこれまで、四国西南地域の中核を担う都市として推移してきました。しかし、高速交通体系が未整備な状況にあり、自動車県都高知市まで2時間30分を要することから、当市が有する魅力を十分に活かす切れない面もありました。

一方、近年の社会情勢は大きく変化し、高度技術化や情報化など、都市施設などは東京一極集中化が進み成熟した都市が形成されております。都市と地方の格差は益々助長しており、地方は疲弊への道を歩んでおります。

このようなか、四国で生活を営むうえで、「四国8の字ルート」の高速交通体系のネットワークは急務であります。今後、街づくりを進める中で根幹となるのが高規格幹線道路であります。更に国道441号の早期整備は交通体系のネットワーク化の形成が図られ地域間交流に大きな効果を発揮します。

本市は、四万十川を中心とした自然環境の共生と、一条文化に代表される歴史文化の活用と、高速交通体系や国道441号の整備促進は経済・文化・観光などに多大な効果を発揮し、この効果を最大限に活かし幅多広域圏の中核を担い、新市「四万十市」の発展に努めて行くことを目指しております。

今後の道路行政についての意見・提案

様式④

③道路施策の重点事項（代表事項、期待する効果や評価等）

高知県四万十市

○ 重点事項	○ 代表事項	○ 期待する効果や評価等	○ その他
四国8の字ルートの早期整備 幹線道路の整備	・ 四国横断自動車道の早期整備 ・ 国道441号の早期整備（合併支援道路）	・ 別途添付の資料-1のとおり。 ・ 別途添付の資料-2のとおり。 ※期待する効果や評価等は具体的な資料により取りまとめをした。	

資料－1

重点事項……………四国8の字ルート^①の早期整備

代表事項……………四国横断自動車道の早期整備

道路整備の必要性① ～物流：農業～

高知県は、全国の有数の食料生産基地

【高知県生産量の全国順位・10位以内の主品目(14・16・17年産)】

品目	生産量(トン)	全国比(%)	全国順位
なす	39,100	9.9	1
きゅうり	23,300	3.5	7
ピーマン	15,600	10.1	3
ししとう	4,690	44.7	1
オクラ	3,465	31.0	1
にら	11,700	19.1	2
しょうが	13,500	34.3	1
みょうが	2,896	59.5	1
らっきょう	536	3.8	6
ゆず	9,783	48.9	1
文旦類	8,998	87.1	1
ポンカン	2,705	8.5	5
小夏(日向夏)	1,806	37.5	2
ゆり(千本)	19,600	11.3	2
宿根かすみそう(千本)	3,570	5.3	5

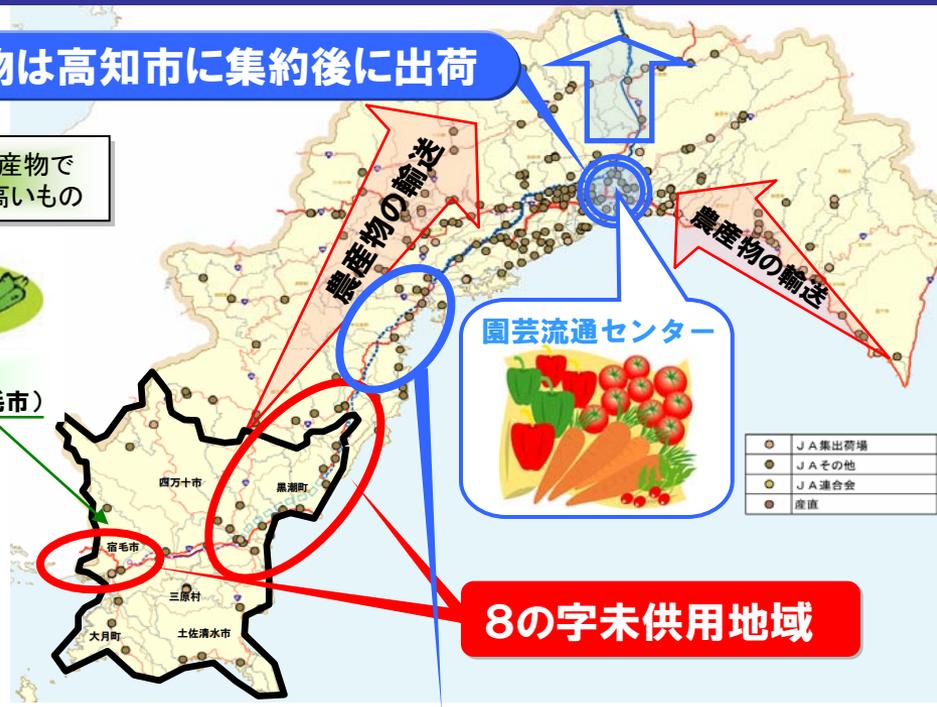
資料) 高知県園芸連HP 表外の順位は平成16年度の高知県における収穫量順位

青果物は高知市に集約後に出荷

幡多地域の農産物で
全国シェアが高いもの



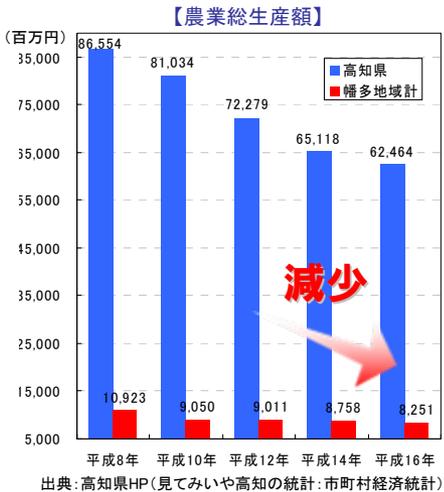
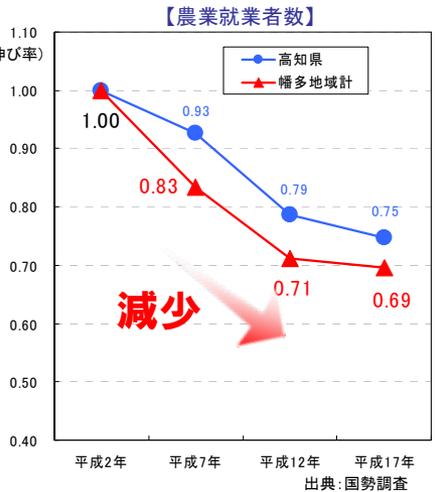
オクラ収穫量
主な生産地(宿毛市)



8の字未供用地域

しかし

農業就業者数および生産額は減少傾向



H18.10.7に着工した
須崎新庄IC～窪川IC間
の整備により、大幅に
時間短縮されます。



事業化されていない延伸区間の整備により、幡多地域においても、
輸送効率化・地域経済の活性化を図ることが必要

国道56号の問題点② ～観光～

県南西部の幡多地域には、四国の中でも特に魅力的な観光資源が多い

しかし

【四国総合HPでの「観光地」に関するwebアンケート】

○「行ったことがあり、また行きたいと思う」（レポート指向性）（3,811人）

第1位	第2位	第3位	第4位	第5位	第6位	第7位	第8位	第9位	第10位
四万十川	道後温泉	神戸淡路鳴門道	小豆島	ホエールウォッチ	瀬戸大橋	阿波踊り	高知の日曜市	よさこい祭り	鳴門の渦潮
68.8%	67.8%	66.7%	65.5%	64.4%	64.3%	64.2%	62.2%	61.9%	61.7%

○「行ったことはないが、行きたいと思う」（認知度）（2,103人）

第1位	第2位	第3位	第4位	第5位	第6位	第7位	第8位	第9位	第10位
鳴門の渦潮	四万十川	瀬戸大橋	ホエールウォッチ	小豆島	阿波踊り	足摺岬	松山城	道後温泉	よさこい祭り
85.1%	84.6%	74.4%	72.3%	72.2%	70.4%	69.7%	66.8%	66.6%	64.8%

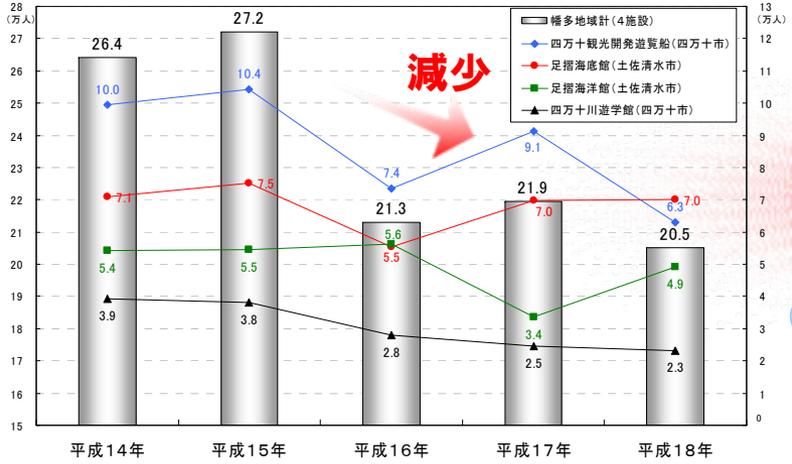
出典：ウエルカム四国 <http://www.wel-shikoku.gr.jp/welcome/qtr/index.html>

- (1) 調査期間：平成15年6月1日から6月30日
- (2) ご回答者数：5,914人(webアンケート)

しかし

観光施設の入込客数は減少又は横這い

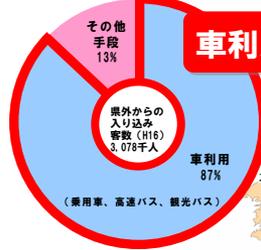
【高知県幡多地域における主要観光地の観光動向】



出典：四国運輸局企画振興部 観光振興課 (平成18年度 主要観光地入込状況についてH19.7.6)

自動車利用が多いものの、アクセス性が低い

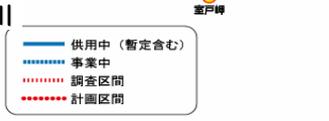
【観光客の利用交通手段】



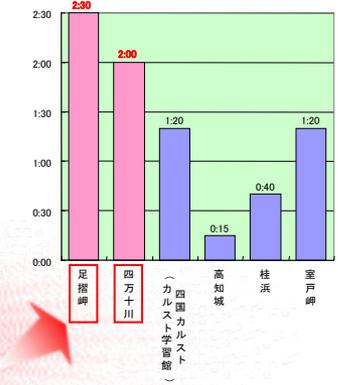
出典：平成17年版高知県統計書



近畿・中国地方の民間企業470社へのアンケート 日和社(回答309社) 資料/四国経済産業局 出典：土佐国道事務所H18.10.3記者発表資料より抜粋



【主要観光施設分布と最寄りICからの所要時間】



四国の著名な観光地のうち、ICから1時間半以内で到着できないのは高知県の幡多地域のみ！

西南部の観光関係者の意見

観光交流人口を増したいが、旅行会社からは、「地域に魅力はあるが、道路の整備が遅れているため、1泊2日では西南地域への日程が組めない。」と言われている。

出典：中期的な計画の作成にあたっての意見について(回答)平成19年5月8日 高知県知事

広域観光を支援する高速道路網の形成、魅力ある観光地維持・発展に向けた道路の整備支援が不可欠

道路整備の必要性③ ～防災～

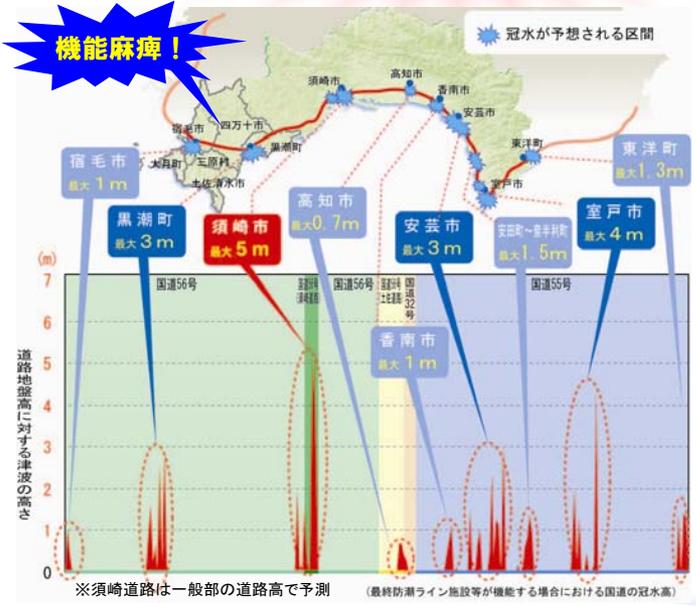
東南海・南海地震では、高知県沿岸部を中心に広範囲にわたり、**震度6弱以上**の大きな震度が予測されている

しかし

幡多地域では、**高速道路がないため、救助・物資の生命線は国道56号のみ!**

そのため

津波被害により、広範囲で路面冠水が発生し、**緊急輸送路（国道56号）としての機能が麻痺**することが想定される!



資料)H17達成度報告書/H18業績計画書(高知県版より)

震度分布図（高知県モデル）

資料)第2次高知県地震対策基礎調査 (平成16年3月、高知県)



○東南海・南海地震の発生確率

領域または地震名	長期評価で予想した地震規模(マグニチュード)	地震発生確率 ^(注1)			
		10年以内	30年以内	50年以内	
南海トラフの地震	南海地震	8.4前後	10%程度	50%程度	80%~90%
	東南海地震	8.1前後	同時8.5前後	10%~20%程度	60%~70%程度

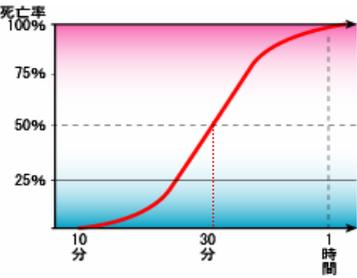
50年以内に80~90% 出典: 地震調査研究推進本部HP

地震による被害を最小限におさえ、迅速な救援活動・物資輸送を行うためには災害に強い道路の整備が不可欠

道路整備の必要性④ ～救急医療～

幡多地域の高度医療は
「幡多けんみん病院」に依存

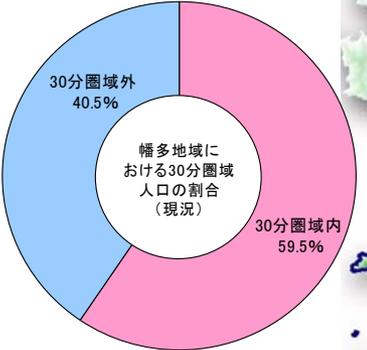
■カーラーの曲線(大量出血の場合)



30分で医療施設へ到達できると、大量出血の場合では、**約50%**の人の命を救うことが可能

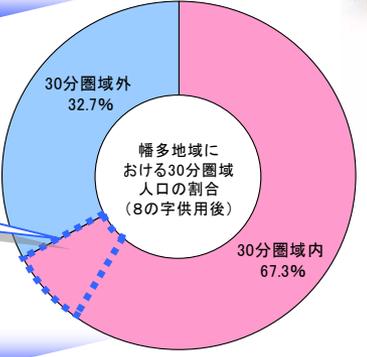
現況

幡多地域の約4割の方が30分で到達できない状況

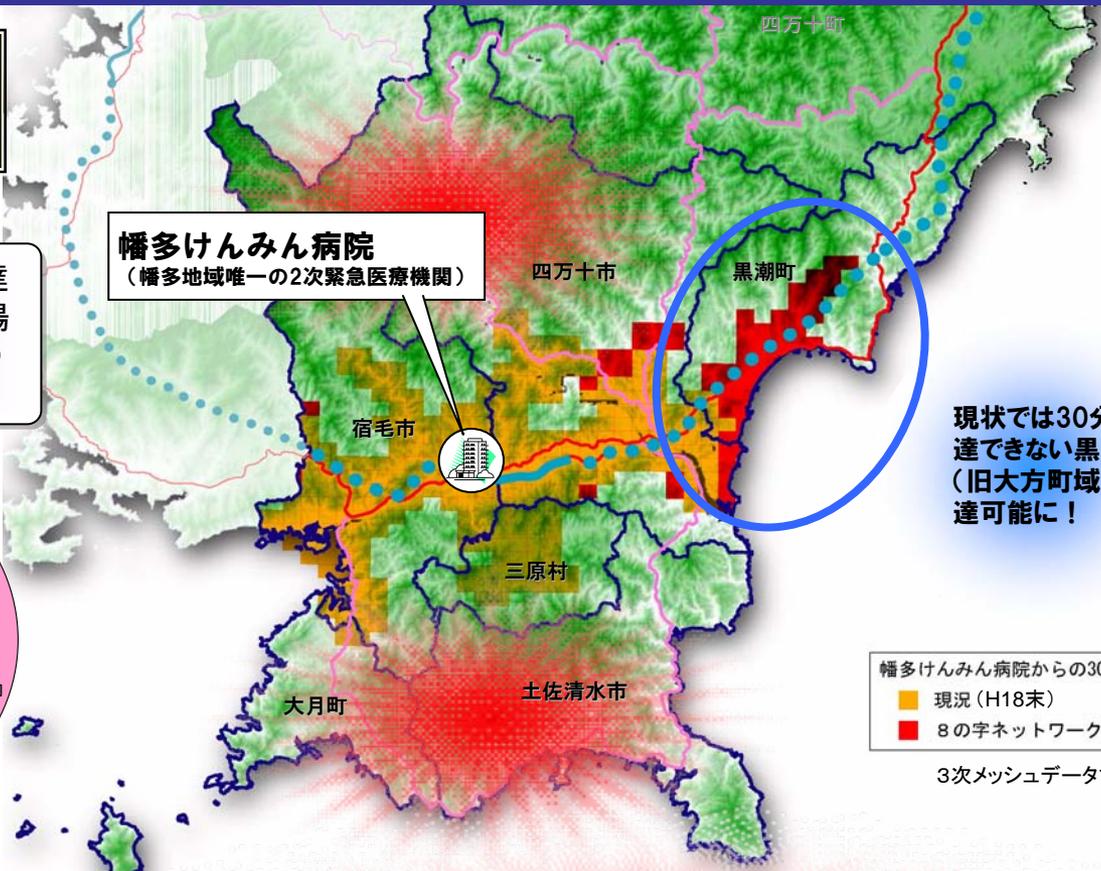


8の字供用後

現況に比べて30分到達可能人口の割合が**約8%UP**



資料)平成12年国勢調査3次メッシュデータより算出



現状では30分で到達できない黒潮町(旧大方町域)が到達可能に!

幡多けんみん病院からの30分圏域
 ■ 現況(H18末)
 ■ 8の字ネットワーク供用時
 3次メッシュデータで表示

一方で、8の字ネットワーク沿線以外の市町村や中山間地域においては、8の字ネットワーク完成後においても**30分で到達できないエリアが数多く存在**

中山間地域の消防長のコメント

救急車は少しでも早い搬送を目的とした「運び屋」から「救急医療」に変わったが、**道路だけが30年間そのままである。**

出典:中期的な計画の作成にあたっての意見について(回答) 平成19年5月8日 高知県知事

8の字ネットワークの整備により
幡多地域の約7割が30分圏域内に!

安心な暮らしの実現のためには、8の字の整備にあわせて
中山間地域等の道路網整備も重要

資料一2

重点事項……………幹線道路の整備

代表事項……………国道441号の早期整備
(合併支援道路)

高知県四万十市

合併した旧中村市、旧西土佐村を一体化するためには、国道441号の道路整備が必要

旧西土佐村の日常生活が便利になります

■日常生活圏の選択枝の拡大

(宇和島圏⇄西土佐⇒中村圏)

・国道441号整備により、分断された旧西土佐と旧中村市間のアクセス性が改善されます。



・その結果、道路事情の悪さにより宇和島圏への依存が強かった旧西土佐住民の日常生活圏が、**宇和島圏と中村圏の2方向への選択**が可能になります。

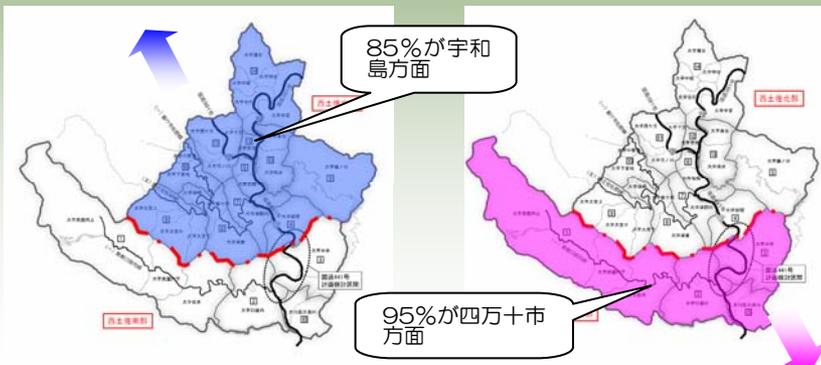
■地域住民アンケート結果

・旧西土佐村の北部及び南部住民は、国道441号未整備区間を境に日常生活圏が分断されている。

(日常の買物)

・西土佐北部居住者
⇒宇和島方面への移動傾向
(85%)

・西土佐南部居住者
⇒四万十市方面への移動
傾向 (95%)



■国道441号整備への期待度

住民が求める道路整備は、**安全・安心**に利用できる道路で、国道441号の整備により「**走行時間の短縮**」「**確実な通行**」が可能となり**生活圏が拡大する**事に期待している。

■地域の声

四万十市の中村から西土佐に異動となり今年で6年目となりました。

通勤当初は、道幅が狭いうえにあまりにも道が曲がりくねっていて、自分で運転していても毎日車によって気分が悪くなっていました。そして、未改良区間では草木が生い茂って見通しも悪く、降雨後には落石もあり不安を感じながらの通勤が続いています。昨年6月には、**通勤途中で落石が走行中の自分の車のボンネットを直撃し、あと1秒ずれていたらフロントガラスが大破し、大惨事となった事**と思うと、生まれて初めての経験で、**生きた心地がしませんでした**。自分を含めて、国道441号線を通る人みんなが、安全に安心して笑顔で通行できる道路に、一日も早く改良してほしいと、心から願っています。

(四万十市 津野川小学校 大野 桂子)



私は四万十消防署西土佐分署に警防係として勤務しています。昨年度は救急車で患者を地元診療所以外へ搬送する場合、**8割程度が愛媛県への管外搬送となっております**。これは、管内搬送したくても、**国道441号線の未改良区間では幅員が狭小である上に見通しも悪く、救急車両でも対向車との離合のために、停止しなければならない事などが多々あり、救命救急の多大な妨げとなっております**。国道改良が完成すれば、管内搬送の比率も高くなり、搬送時間の短縮及び患者への負担も軽くなり、結果的に救命率の向上につながりますので、一日も早い完成を待ち望んでいます。

(四万十消防署西土佐分署 警防係長 松田 良徳)



医療機関等への所要時間を短縮するためには、国道441号の道路整備が必要

所要時間の大幅な短縮が期待されます。

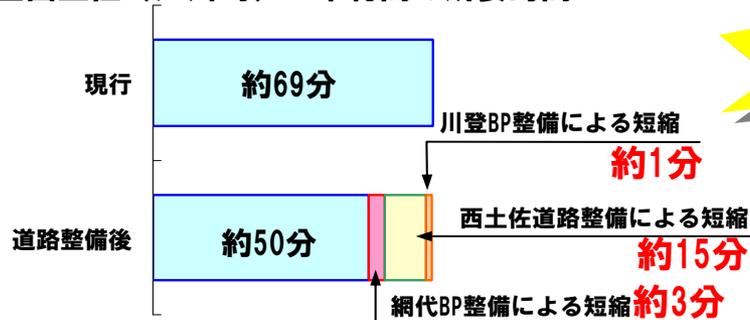
■西土佐道路整備区間の所要時間は、現行約22分から約7分となり、約15分の短縮が期待できる。

■県事業の網代BP、川登BPとあわせると西土佐(江川崎)⇔中村間の所要時間は現行の約69分から約19分短縮され約50分となる。

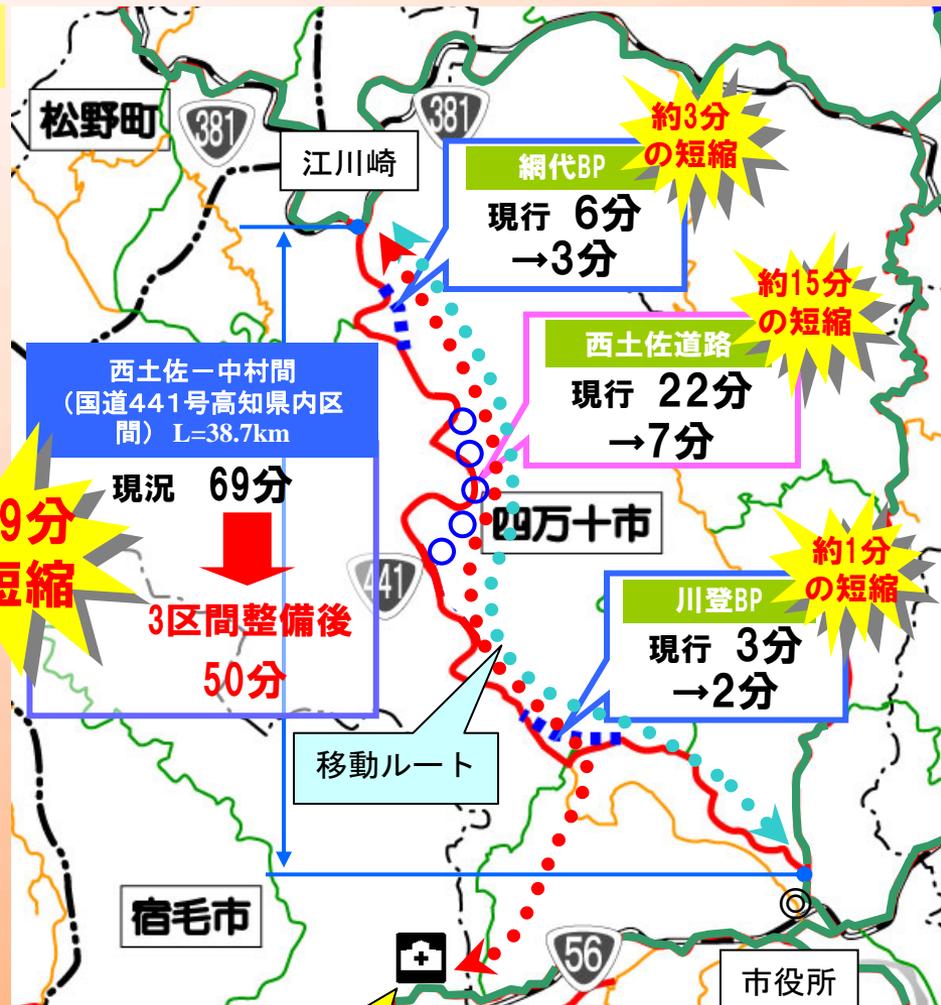
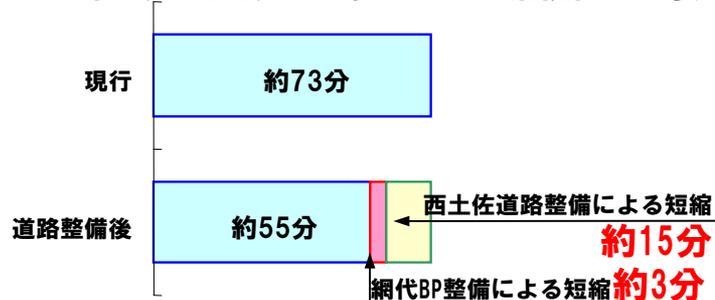
※現行所要時間は、道路交通センサスの区間距離、旅行速度等より算出

※計画(整備有)の所要時間は規制速度50km/hから算定

■西土佐(江川崎)⇔中村間の所要時間



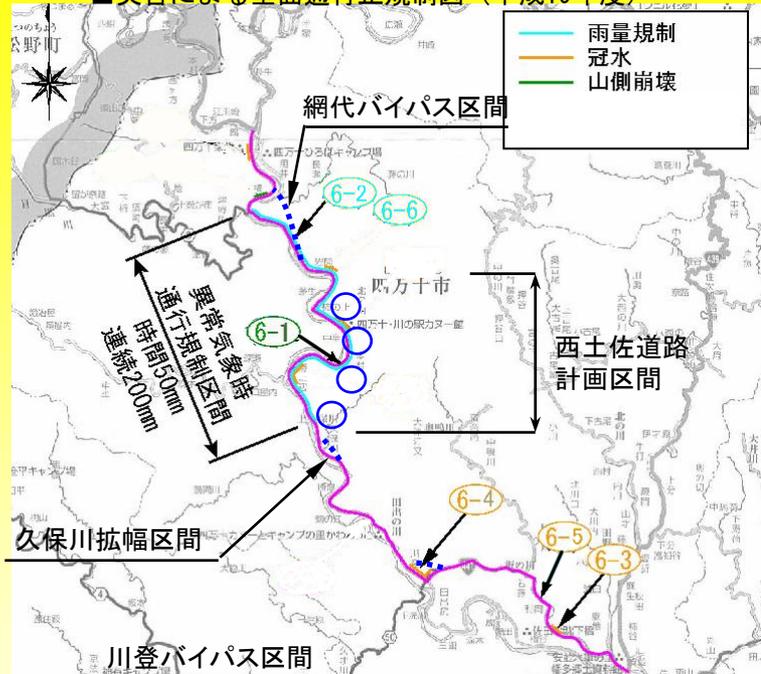
■西土佐(江川崎)⇔幡多けんみん病院間の所要時間



幡多けんみん病院

安全で円滑な通行を可能にするためには、国道441号の道路整備が必要

■災害による全面通行止規制図（平成19年度）



図番号	規制理由	区間	規制開始日時	規制終了時間	規制時間	迂回路	
6-1	落石	西土佐 中 半	西土佐 中 半	H19.7.14 7:10	H19.7.15 9:10	26時間 0分	無
6-2	雨量規制	西土佐 網 代	中 村 久保川	H19.7.14 10:10	H19.7.15 7:10	21時間 0分	無
6-3	冠水	中 村 岩 田	中 村 岩 田	H19.7.14 10:10	H19.7.15 9:10	23時間 0分	無
6-4	冠水	中 村 登	中 村 登	H19.7.14 18:10	H19.7.15 9:10	13時間 0分	無
6-5	冠水	中 村 利 岡	中 村 利 岡	H19.7.14 21:10	H19.7.15 5:10	10時間 0分	無
6-6	雨量規制	西土佐 津野川	中 村 久保川	H19.7.16 8:10	H19.7.17 8:10	24時間 0分	無
			19年度	延べ	117時間 0分		
				実質	50時間 0分		
			18年度	延べ	67時間 0分		
				実質	41時間 0分		
			17年度	延べ	468時間50分		
				実質	324時間 0分		

資料：高知県道路規制管理システム

※工事等に伴う時間通行規制、片側通行規制は含まない

■災害による全面通行止規制の状況

・平成17年9月の台風14号による災害および12月の大雪が原因で324時間（約13.5日間）の通行止め期間が発生している。

■防災対策必要箇所が13ヶ所解消できます

■住民アンケート調査結果でも、落石の危険性が訴えられている。

・自由意見の回答者217人のうち、落石についてのコメント数は38件（17.5%）

（内訳）

- ・落石が車両にぶつかった（7件）
- ・落石を見た、等（31件）

（回答者の声）

国道441号中半で落石事故にあい、車のフロントガラスを破損し人身事故につながるような事故だったので、中村方面に行くのが恐ろしくなった。このような状態では、用件があっても行けない憂鬱な気分です。

■道路防災危険箇所図



凡 例

- 国道441号西土佐江川崎～川登間の防災対策必要箇所
- 国道441号西土佐江川崎～川登間を整備したときに解消の可能性がある防災対策必要箇所

資料：高知県幅多土木事務所提供

観光シーズンの渋滞改善や大型バスを利用した四万十川沿いの観光など 地域資源を活かした観光人口の拡大には、国道441号の道路整備が必要



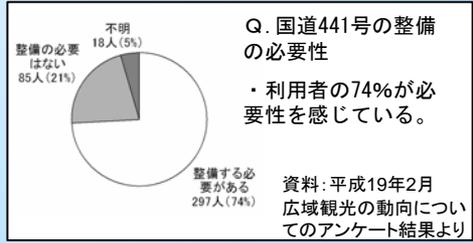
- ・春～秋の観光シーズンには、国道441号の未改良区間で、見通しが悪く、狭い幅員や離合場所が少ないため予期せぬ**大渋滞**が発生している。
- ・西土佐道路等の整備により、**渋滞が解消されると見込まれる。**



観光シーズン中に 渋滞が多い国道441号 (住民の声)

- ・大型連休中、県外の車が多く大型車同士の離合に約1時間もかかった事を3度経験している。
- ・見通しが悪く、対向車の確認が遅れる。県外の車がどんどん突っ込んでくるので、すれ違いが困難になる場合が多い。
- ・狭い道で正面衝突の事故をおこした。
- ・1車線区間が危険。よっぽどの用事がない限り使用したくない(危険)
- ・自宅に帰宅途中岩間～津野川間で離合困難となったところへ双方から次々と車が繋がり、何の説明もないまま約1時間にわたって立ち往生したことで、改めてこの路線の整備の遅れを痛感した。

●四万十川沿いの「観光プラン」では、大型バスが通過できないために、大きく迂回した**バス送迎ルート**の利用を余儀なくされている。



大型バスが通過できる路線になれば、国道441号周辺の観光施設との連携が可能となり、観光産業の活性化が期待されます。