

# 北海道の運輸・土木行政と市民参画の方向性

北海道教育大学岩見沢校  
武 田 泉

はじめに

筆者は、1999年の本会会報に「北海道の運輸・土木行政の変革とその来るべき将来像」と題し投稿した。今回はその続編として、道内の交通論議に市民参加という視点から行政の政策に姿勢について、札幌での交通街づくり論議、「北彩都あさひかわ」計画を端緒とする都市計画住民参加の実情、ふるさと銀河線存廃論議、を取り上げ、その展開を検討し、課題を指摘していきたい。

## 1. 交通施設整備と市民参加一道内での交通街づくり市民活動の展開

### 1) 市民参加の新たな展開と函館路面電車サミットの開催

公共事業への市民参加は、まず河川事業が先行した。自然保護運動との兼ね合いで、道内でも千歳川放水路問題等自然との接点が大きく、自然改変の度合いと市民の関心が大きかったからである。次に街づくりの分野における市民参加は、土木工学系の交通施設よりも、建築学系の用途地域や建築規制・街並み景観関連の方が先行していった。しかし近年は、土木事業の根幹を成す道路事業においても、従来型の道路建設の行き詰まりや特定財源制度見直し論議の影響もあり、本省レベルでも費用対効果の算定や、住民やNPO活動との対話が推し進められるようになった。このため、従来の学識経験者や行政関係者主体の委員会審議方式から、市民参加を前提にしたワークショップ形式も模索されるようになってきた。さらにはTDM（交通需要管理）施策の一環として交通マネジメント協会（TMA）の設立もなされるようになってきているが（道づくり街づくりタウン誌ネットワーク、1999）、鉄道等の軌道系交通機関へはまだ十分に対象とはなっていないような状況である。

道内でも昨年、こうした変化を感じさせる交通街づくり関連行事が開催された。まず、函館では2003年10月に路面電車サミットが開催された。このサミットは、1993年の札幌を皮切りに、全国の路面電車愛好団体が持ち回りで開催されている。同サミット開催が地域の交通改善への機運盛り上げに繋がり、次第に建設省・運輸省両本省からも登壇し、「路面電車走行空間改築事業」の創設や道路構造令の改訂等の実績もあげた。今回の第6回函館サミットでは、国土交通省の道路局・鉄道局が基調講演し、その後全国の関連各団体の取り組みが紹介された。特にリーダー格の岡山RACDAの岡会長が情勢報告として、道路構造令の改定等の施策の変化や、JR西日本が富山港線や吉備線を一般の鉄道から路面電車に規格を変更して活性化させる動きを報告し注目を引いた（同懇親会場では本会伊藤氏と御一緒した）。

### 2) 札幌「都心交通ビジョン」を契機とする市民活動の活発化

一方札幌では、都心交通を中心にこれまでも全国に先駆けた取り組み（百円循環バスや貨物車の荷捌き実験等の交通社会実験）を行ってきたが、2000年の「都心交通ビジョン」発表後の市民活動は全国的に見ても盛んで、新鮮なものとして映った。特に、各種の交通街づくり関連の市民団体により、連続講座や千人規模の市民大ワークショップも開催された。その連続講座では、「アメリカにおける市民参加の経験を基に、市民各層の関心度ピラミッド、すなわちかなりの程度の関心を有する市民はごく少数で、大多数は眠れる大衆であり、彼らにいかに関心を抱かせるかについては至難の業だ」という報告や、「近代以降に新開地の札幌だからこそ出来る議論であり、本州方面では利害が複雑でとてもこうした議論にはならないので

は」という意見が目についた。

「千人市民大ワークショップ」は、11月の2日間に札幌都心部で開催され、筆者は学生と共に参加した。会場には、テーブル毎に司会者・書記役が配置され、また札幌市役所の課長級担当者も待機するなど、大変な労力をかけられていることは容易に想像された。各テーブルでの一般参加者は様々で、参加学生は、「一般参加者では実に様々な方がおられ、各人が確固たる意見を発言していたことが印象的であった。逆に自分には知識も経験も不足しているため、なかなか意見を言うことが出来なかったことが残念だ。普段から知識を増やせるように心掛けたい。」などと、感想を寄せていた。こうして午前中1本、午後2本のテーマが論議され、同一テーマについて議論の前後で意見がいかに変化したかが示された。集計結果からは、少なからず議論によって理解が進んだことが示されていた。

こうした新たな取り組みの背景には、札幌都心部での大規模整備計画（大通への地下歩道計画や駅前通りのモール（歩行者天国）化、路面電車延伸構想とTDM（交通需要管理）施策）他の方向性を押し量りたい、という行政の強い意図が存在するのも事実であろう。しかし、他方市民サイドの議論の積極化が際立っているようにも思われ、今後行政側の施策の実施過程がいかに噛合っていくのか、という点に帰結していくと考えられる。今後も積極的に参加していきたいものである。

## 2. 「北彩都あさひかわ」計画にみる街路事業の展開

### 1) 都市計画手続きの展開と住民参加の実情

次に、札幌以外の道内他都市での交通施設整備について、街路事業として事業中の「北彩都あさひかわ」を取り上げる。鉄道インフラ整備は、国鉄が民営化されたため一括してJR等特殊会社の民間事業として整理された今日、現行の公共事業としては鉄道基盤を支援する一部の街路事業に限定されている。こうした街路事業には、高架化（連続立体交差化）駅舎建設（橋上駅・自由通路・跨線橋）駅前広場建設等の交通結節点整備事業が挙げられるが、都市計画法を基にしており、一般市民からはわかりにくい制度体系となっている。

例えば「街路」という用語は、インターネット検索でも都道府県庁等を除くとほとんど見出すことができない用語である。

旭川では駅周辺の再開発を目指し、地元市役所が主導して、鉄道高架を「悲願」として数十年前から画策してきたものの、支障踏切数や支障時間等で基準合致に難点があり、なかなか採択には至らなかった。しかし、国鉄改革後に出現した清算事業団用地や、地元負担の多い「限度額立体交差事業」としたため、鉄道高架事業が国から事業採択を受けるに至った。計画決定にあたり、旭川駅裏の旭川運転所の移転の必要性が生じ、その「機能補償工事」として、宗谷本線北旭川（信号所）までの複線電化工事も含められ、事業費が膨らんだ。そうした事業費は、「都市側」の負担で行われるため、鉄道施設の更新の意味では広義の「鉄道支援事業」と解することが出来、現に国土交通本省では、連続立体化事業を「道路と鉄道を相互連携する事業」として積極化を模索している。

昨2003年秋、道庁ホームページに都市計画法における整備の方針の決定関連の公聴会の開催が掲載された。10月21日の旭川圏都市計画公聴会で、筆者は一般公述人として応募し、公述した。その際の書面提出した筆者の主張の論点は以下の通りである。

意見1：交通施設の基本方針、交通体系の整備の方針での鉄道の取り扱い、特に都市高速鉄道の都市計画決定について；

都市高速鉄道の都市計画決定の変更を根拠に実施された、旭川駅周辺限度額立体交差事業およびそれに付帯する都市計画事業街路事業の一環として実施されたJR北海道宗谷本線旭川～北旭川間の電化工事、及び新旭川～北旭川間の複線化工事が、計画策定の不備により、不必要かつ無駄、かつ将来の交通改善を全く考慮しない事業である。この都市高速鉄道の計画決定（その延長と幅員を含む）がきわめて不適當であり、抜本的な計画変更を求める。

理由：本来、連立事業等においては主目的である鉄道線路による市街地の分断や踏切の解消の他に、鉄道整備予算が極めて限定されている中、公共交通優先を背景に鉄道施設の将来性のある抜本的改

善を図るべきなのに、今回の複線電化工事区間が中途半端なため、1日30往復もの回送列車が空気を運ぶためにしか利用されず、また回送線であるなら複線化決定の線路容量の査定がきわめて杜撰である。本来、道庁の上川支庁も移転した数キロ先の永山まで、別予算を組んでも電化して市内交通に鉄道を活用するように計画策定すべきところを、地元行政の怠慢と無理解によって、多額の税金の無駄使いが生じており、誠に遺憾といわざるを得ない。高知駅や新潟駅の連立における、鉄道交通機能の拡充も視野に入った機能補償工事の手法について見習うべきであり、また制度の不備は国土交通本省に指摘するのが筋である。

意見2：主要用途の配置の方針；

北旭川地区周辺の用途地域指定のうち、線路から東側の部分がすべて「工業系」の指定のままであり、近年の住宅開発等との整合性がとれていないので、修正を求める。

理由：電化の終点の北旭川地区は清算事業団用地跡に住宅も近年張り付いてきており、用途が工業系だけでは不相当である。新駅を作り道路の負担を軽減するような交通政策を取れるような用途地域とするべきである。

意見3：土地の高度利用、用途転換、用途純化又は用途複合化に関する方針、レクリエーション系統の配置方針；

「北彩都あさひかわ」区画整理予定地区内における川の周辺の緑地整備方針は、歴史が古く由緒あるJR運転所跡という近代産業遺産を全て撤去することを前提としており、計画や整備方針の変更を求める。北旭川地区周辺については、意見2)と同様である。

理由：歴史が古く由緒あるJR運転所跡という近代産業遺産を全て撤去するという方針は、旭川市役所の主宰する各種検討委員会で策定されたものだが、その委員には景観デザインの専門家が中心で交通や産業考古学分野の専門家は除かれており、委員の構成や意見の纏められ方が意図的に歪められている。とりわけ旭川運転所跡の撤去工事は、新たな枠組みでの議論が終了するまで凍結すべきである。

意見4：決定までの流れで計画決定に至る経緯や情報公開等に関する道庁部局や地元市役所の対応；

道庁の都市計画公述対象者に制限がないにもかかわらず、旭川市における「北彩都あさひかわ」に関する計画の情報公開や情報提供の対象が旭川市民に事実上限定されている点や、各種委員会の委員の選任方法等の、抜本の変更を求める。

理由：「北彩都あさひかわ」計画では、その影響は広域的な鉄道利用者等に広範に及ぶにもかかわらず、来訪利用者の意見の吸い上げが不十分で、鉄道利用者には何のメリットもない計画である。また道庁や旭川市役所への情報開示要請に対する対応が極めて不適切であり、計画策定に関わる資料の提供が消極的で不適切である。また、都市計画審議会での議論も、開示資料から一括処理であり実質的審議を行った形跡が見られず、誠に遺憾である。

現行都市計画制度では、都市計画決定後、事業認可に至る際、事業計画案は利害関係住民を主として縦覧と意見書募集が行われる。しかし道庁の場合、パブリックコメントや公聴会とは異なり、道庁全体のホームページには掲載されず、一部局である都市計画課のホームページに掲載されるのみであった。その点について所管課は、まず開催情報の提供については、「公聴会については、案の作成に当たって必要と認めるときに、広く住民の意見を反映させよう(法16条)」という目的だが、都市計画案の縦覧は、関係市町村の住民等に対し行う法定の手続(法17条)であることから、道庁ホームページのNews欄へ掲載をするまでの必要はないと判断」していた。また提出意見の審議会への反映の方法については、「公聴会で公述された意見は、北海道都市計画審議会に報告し、審議に反映させる」とし、縦覧期間中の意見書については、「要旨を都市計画審議会に提出しなければならない」(法18条2項)との規定から資料提出するが、公聴会意見については案の作成に反映させれば良く、口頭での要旨説明としている。」と回答している。実際、著者の指摘は都計審予備審査の際に、道庁担当者によって内容が大幅に圧縮されたまま当日委員に伝えられたのみであることが、開示された同議事録に記されていた(注)。こうした解釈からは、都市計画手続きを依然とし

て「通過儀礼」的に考え、未だ市民参加を限定的に考えようとしていると認識するのは考えすぎであろうか。但し道庁の都市計画手続きで唯一先進的なのは、他の自治体とは異なり「何人でも」公聴会で公述が可能な点であり、この点については全国的にも評価される。

しかし都市計画事業でも、連続立体交差事業(含限度額事業)等では、鉄道利用者の広域的な利用を考慮して、意見を求めるべきところを、不十分な現行法制度下では、そのような考えは行政当局には見受けられない。計画決定後は、都市計画審議会での審議を別にすると、さしたる議論の場のないのが現状ではないか。

なお自動車以外の通路施設が「特殊街路」等として定義されているが、これらは「都市計画運用指針」で整理されている。鉄道について、都市計画(道路・街路)の担当者は都市計画や道路工学が専門のため必ずしも詳しいとは言えず、鉄道インフラに固有な内容(実施設計等)については、結局JR等の鉄道事業者の助言に依存しているのが実情である。このことは、仮に必要性が大きいとはいえない工事であっても、指摘されるままに認識しかねないような状況にあり、東京の中央線連続立体化事業等での不手際を招く遠因となっている。その上立体交差事業は道路・街路側の「円滑化」が第一義であるため、鉄道側施設の改良への貢献は副次的となっている。既存の鉄道施設を有効活用し改良を加え、高架工事を契機として多少なりとも積極活用しようとする視点は、道内などの地方では著しく希薄なのである。

## 2)「北彩都あさひかわ」の背景となる連立機能補償工事の実状と旭川の交通事情

旭川の場合、道庁・上川支庁の都心部から郊外の永山へ移転したが、それは旭川市議会で1票差可決という僅差で決定したとされる。かつて国鉄時代は、宗谷本線の永山までは信号システムも含め函館本線と一体の運行が取られており、一時は永山までの電化も考えられた。今回の「北彩都あさひかわ」関連の立体交差事業でも、機能補償工事としての複線電化工事はあくまで移転した新運転所までの工事であり、永山駅までの工事延長や「北旭川男山駅」等の新駅を作って、郊外の軌道系交

通の整備等の意義は全く考慮されていない。線路の配線・レイアウトも新駅を後付で設置しうる構造にはなっていないのである(意見2)。

それでは、公聴会でも著者が指摘した他都市の事例(意見1)で、鉄道関連工事の結果、逆に機能補償により鉄道輸送機能が向上したケースも存在する。ここでは新潟駅と高知駅での連続立体交差事業での工事の事例を取り上げる。この2つの高架化の事例では、前者の新潟駅では在来線発着番線の2線縮小、後者の高知駅では発着番線の1線増強が行われる。機能補償工事の内容では、前者では番線縮小による機能低下を、スルー運転により運行の円滑化を図り線路容量を縮小させないようにすべく、単線区間の部分複線化と隣接の白山駅での留置線増強を行うべく、それらを連立予算の対象とした。後者では、運転所を3駅西方に移転させ、回送列車の増加にも対応させるべく途中駅の行き違い箇所の改良(行き違い線の延長)と高知駅の発着番線の増強(留置線名目での1線増強)を同じく連立予算で充当することにしたわけである。

次に、旭川市郊外部での交通事情を一瞥すると、郊外型大型店のパワーズやラーメン村も、同様に自動車利用が前提となっている。とりわけ隣接して石北本線の無人駅・南永山駅があるにもかかわらず、これらの大型店舗が駅に背を向けて立地しているため、駅からのアクセスするにも渋滞する踏切直近の道路を横断しなければならない。このため、付近に立地する旭川稜雲高校生徒も毎日戸惑いながらの通学余儀なくされている。

さらには、数年前に緑ヶ丘～永山間を走行した期間限定環状バス運行でも、富良野線緑ヶ丘駅にJR列車が到着する直前に数十m先の停留所から発車してしまう等、わざわざバスと列車をの接続を考慮しない運行が策定されていた等、行政当局の問題意識の乏しさが指摘される。つまり旭川の都市計画は自動車利用が前提であり、クルマ社会を無意識のまま前提として受容・助長しているわけである。一方で公共交通機関、特に鉄軌道の活用は、かつて長野と競った冬季五輪誘致時を除くと、ほとんど検討されることはなく、市民の問題意識にも繋がっていない点も指摘される。

このことは、一般の旭川市民にとって、鉄道の

利用は唯一札幌へ「Sきっぷ」等で特急利用する以外は全く縁が無く、旭川駅の無料レンタサイクルの存在も知らず、富良野線西聖和駅が旭川空港に程近い位置に存在することも、一部地元経済人の動きを除くと全く承知されていない。

このように旭川等の道内地方都市は、自動車利用を前提に計画されているが、それは札幌とは異なり渋滞がそれほど顕在化しておらず、まさに公共交通の利用は軽視されているからである。また現在のところクルマに依存した計画策定を疑問視する意見の表明は皆無であり、これは「北彩都あさひかわ」計画の計画策定時の市民参加の不足が背景にある。とかく行政担当者が、時代の変化や市民意識の多様性への配慮を欠くまま有意な意見が無視されたまま、計画策定と事業化が進行しているケースも散見されるのである。

### 3. ふるさと銀河線存廃論議と存続運動

#### 1) 地方鉄道問題とふるさと銀河線

さらに今日、鉄道事業法で鉄道路線廃止手続きが認可から届出制に緩和され、全国で地方鉄道の存続問題が顕在化してきている。道内では目下北海道ちほく高原鉄道ふるさと銀河線の存廃が論議の俎上に上っている。

近年のバス転換の事例では、岐阜県の名鉄谷汲線では、鉄道時代の乗客の2割程度しかバスに移行していない。また、えちぜん鉄道(福井)、万葉線(富山)、三岐鉄道北勢線(三重)のような、全国的には廃止寸前の地方鉄道を住民の運動により方針転換・存続させた事例も存在する等、行政が一方的に輸送密度の多寡によって地方鉄道の命運を決めてしまうことの是非が問題となっている。

かつて道内では、国鉄の赤字ローカル線を多く抱え、廃止が俎上にのぼる度に、地域問題化した。とりわけ、国鉄末期の特定地方交通線対策は国鉄再建法の成立で強行されたが、廃止対象路線を数多く抱えた道内では、一時は協議が保留となって膠着状態化した「長大4線」も存在した。最終段階で、「1.5線存続案」が合意されたが(小此木自民党交通部会長・田辺社会党副委員長合意)結果的に池北線だけが存続した。

銀河線では、当初から多額の欠損が予想されたため、道庁と沿線では多額の経営安定基金を積み

立て(北見市基金条例で規定)、それを第一基金(道庁と地元が積み立て)・第二基金(鉄道廃止時の転換交付金等)・第三基金と、性格を変え、位置付けや用途に大きな制約を付した。道庁が第一基金をバス転換時に使用し鉄道事業には一切充当しない、との姿勢である現在、第二基金が利子のみならず元金も底を尽きかけている。このため、2003年3月に沿線首長をメンバーに関係者協議会を立ち上がり、第5回協議会で道庁は廃止方針を出すに至った。

ふるさと銀河線は、転換後第三セクター・北海道ちほく高原鉄道(株)の運営となった。経営努力で快速列車の運行や早朝の列車増発で陸別から北見へ通学が可能になる等の成果が得られたものの、域外からの来訪者への積極経営(フリーきっぷ等の割引乗車券やJRとの連携等)は甚だ不十分であった。また銀河線を側面支援のため沿線で各自治体単位の「振興会議」も組織された。

銀河線の経営について、地元は1998年に「連絡協議会」(メンバー:道庁、沿線市町村)が組織され、各種の調査結果を基に活性化策と合理化策を纏めた報告書が作成された。しかしコンサルタント作成案が、地元自治体の実務者会議の結果修正され、消極的な合理化策のみが実施され、抜本的な対策は瓦解し、曖昧な内容にすりかえられた。また1990年代前半には、鉄道建設公団(現独立行政法人・鉄道建設運輸施設整備支援機構)札幌事務所が銀河線をかけて「完全高速化案」(工費140億円余り)を打ち出し、現行の石北線経由よりもスピードアップが可能とする報告書が出された。しかし、資金の拠出の見通しが立たず沙汰止になっていたが、同連絡協議会でも「将来的な検討課題」として整理されたのみであった。こうした会議を受け持ったのは沿線自治体の課長級ワーキンググループであるが、鉄道運営については「素人集団」の域を出ないものと言わざるを得ない。

#### 2) 関係者協議会と銀河線の処遇

2003年には道庁主導で関係者協議会(メンバー:道庁、沿線地元首長)が設置され、存廃論議が進められるに至った。その際協議会では、試算結果を基に今後の鉄道運営の見通し、バス転換を睨んだ論議が説明され、地元側が異を唱えてきた。

特に道庁は、道財政が厳しく欠損の負担は一定額（4500万円；バスの補助額を上限）以上は出来ない、制度的に鉄道存続の支援制度がなく、欠損は全て地元負担だが、バスなら既存の過疎バス補助と通路部分の負担が無く、欠損の大幅圧縮が可能とした。銀河線を「交通弱者中心の地元の足」とのみ受け止めており、「鉄道廃止しバス転換しても地域交通確保は十分」という姿勢に徹している。

そうした中、北海道新聞の「ふるさと銀河線廃止へ」報道（6月末）で、地元は「全く未決定」として一斉に反発したが、道内でも札幌筋では一種「織り込み済み」と受け取られた。まず「ふるさと銀河線応援団」（団長：西前名古屋大学教授、事務局：陸別町役場）が札幌在住者他で結成され、10月初旬には沿線内外の存続関係者が集った。次に応援団有志が「ふるさと銀河線に特急を走らせる会」（代表：武田北海道教育大学助教授）が、提案内容のさらなる具体化を目指すべく結成された。

「走らせる会」の主な主張は、「簡易高速化」により銀河線経由のJR直通の札幌行き特急列車の運行で、現在の年間約4億円の欠損も解消の余地がある（全国的に黒字の第三セクター鉄道は都市間交通としてJR直通特急列車が運行されている）、遠軽回りの石北線特急「オホーツク」が旧型車両のままで、スピードアップ困難で時間的にも高速バスに勝てない状況にある。これは線形や路盤の悪い石北線の高速化工事をJR側が行う意思が無く、「スーパー特急」による鉄道高速化からオホーツク圏が取り残されている、銀河線経由では、数億円の投資と新型振り子車両の投入で、北見～札幌間等の時間短縮も含め将来価値が大きい、経営体制の抜本的見直しと民間の経営感覚の導入、JRとの連携、等である。こうした主張を沿線首長を訪ねて説明し、足寄では住民総決起大会を開催するなど、地元紙や地域紙面で盛んに取り上げられた。

そうして11月と2月に道庁主導で協議会が開催され、公開のため市民も傍聴可能となった。同協議会は、会議のみならず場外での記者の「ぶら下がり取材」や、各社デスクによる「見出し」の書き方如何で、受け取め方は大きく左右した。

道庁ホームページによると、第4回協議会の結果を「沿線自治体からは鉄道存続が表明されたが、

道としては問題を先送りせず、地域の足の確保の観点で、協議会としての方向性を打ち出す」とし、第5回協議会を、「鉄道存続のための具体的な増収策として赤字額の圧縮については沿線自治体から具体的提示はなく、地元は地域住民の足の確保という観点からバス転換について議論を容認し、市民団体提案の『簡易高速化』は、沿線での検討の結果、鉄道存続のための実施は困難との見解」と整理している。しかし、本来の協議会での論点整理が意図的であったり、第4回協議会で道庁に出されたバス転換案への回答は不十分であった。

さらに第5回協議会では、冒頭で北見市長が「沿線の総意」と「私見」を混然一体に表明し、結果的に道庁の意に沿った発言をしている。特に足寄～北見間的高速道路建設が、年末に一度凍結された直後に「新直轄」方式として「復活」した件について、北見市長が道庁に礼を述べる等、地方鉄道と高速道路を取引材料にして、あたかも鉄道廃止を高速道路建設のために「生贄」に差し出したかのような印象を与えた。こうした中、協議会の模様が正確に伝わらないまま、「銀河線廃止確実」等の道庁側の意向を受けた見出しの報道が一人歩きし、特に本州方面へ伝わっている。主要な道内世論の形成の場である札幌から銀河線は遠く離れていることもあり、銀河線論議は盛り上がりには乏しいまま経過している。将来価値を十分に把握しないまま、時の都合のみでの鉄道廃止が妥当なのか、大いに議論すべきものである。

おわりに - 道路・鉄道予算の一元化を考えるべきではないか

本稿では、道内での昨今の交通関連論議として、札幌での交通街づくり論議、「北彩都あさひかわ」計画、ふるさと銀河線存廃論議、を取り上げ検討してきた。本稿の結びとして、道路財源の今後の展開としての総合インフラ整備予算への再編の必要性について指摘してみたい。

まず道内での道路整備の状況に触れる。戦後の高度成長期には我が国では、道路特定財源制度を背景に道路建設が大きく進捗し、公共事業予算の最大のシェアを占めるようになった。道内では戦後復興の際、道庁が地方自治体へと変化し民選知事となり、戦前からの政府直轄の開発計画の立案

への不安が高まり、北海道開発法と北海道開発庁、予算の移し替え他を背景に北海道開発局が誕生し、インフラ整備が大きく進捗することになった。道路建設では、千歳～札幌間の「弾丸道路」のように米国が指導し近代化した機械力を投入した土木工事としてもはやされた。

とりわけ一般国道を全て開発局が直轄で建設し、「開発道路」特例を制度化して道路建設に邁進してきた。ところが近年、開発道路の日高横断道（一般道道静内中札内線）が、既に通した天馬街道との関連による短縮効果の縮小や、日高山脈国立公園等の自然保護との関連で中止された。他方道内でも社会資本整備が一定の水準に達し、同時に財政赤字が顕在化し、根幹の道路特定財源制度にも陰りが見え始めてきた。全国的にも、従来「聖域」であり、四全総当時に策定された現行の広域道路網整備計画が、今日行政改革や歳出削減（予算制約の増大）小泉改革に伴う道路公団民営化問題に見られる「道路」という公共財への建設合理性や採算性、等の論議に起因する課題である。日本道路公団の民営化問題をはじめ、道路整備の重点化が叫ばれ、費用対効果も取り沙汰されている。採算の悪い高速道路建設が槍玉に上がる中（猪瀬，2003）北海道をはじめとする地方では、未完成の高速道路・高規格道路の建設促進が未だに声高に主張している。道内では除雪スペースの確保の観点から、幅員が一般国道ですら本州方面での「高速道路並み」の高規格な道路網となっており、さらには通行台数の極端に少ない高速道路が出現するに至っている。特に道東自動車道は飛び地的に細切れで整備されており、いまだ道央圏に繋がる日勝峠部分は未開通である。細切れな道路整備は、日本道路公団が建設する有料の高速道路の他に、『高規格道路』として『高規格幹線道路』『一般国道の自動車専用道路』『地域高規格道路』『高速自動車国道に平行する自動車専用道路』の4種が存在し、行政担当部局しか理解できないような複雑怪奇で紛らわしい制度となっているのである。道路政策については、道路官僚や行政（旧建設省道路局）の役割が大きく、土木職技官の専門性（専門知識）が一種の「権力」を形成している。そこには、道路財源には特定財源よりも一般財源の方が多くに投入されることや、道路予算が地方自治体

の基準財政需要額算定根拠となっていて地方交付税の対象として手厚く扱われている現状は一般には余り知られていない。

そもそも道路等の交通インフラ計画は、分野別の縦割りで行われるべきものではなく、鉄道や船舶、航空機、自転車や歩行者をも含めた総合的な交通体系として議論されるべきである。にもかかわらずに、いまだに道路特定財源の存在を振りかざして、自動車中心の道路だけを取り上げた縦割りの議論に終始している姿は、国土交通省に統合する以前の建設省（旧内務省；道路行政）と運輸省（旧鉄道省；鉄道行政）のいわば「百年戦争」の枠組みからいまだに脱却できていない証拠である。道路建設当局は時代の変化に応じた対応が強く求められるのであり、社会情勢を大いに考慮する必要がある。そのためにも今後は広域的な道路網整備計画は、鉄道等との対比を含め実効的な情報公開による市民参加や合意形成という手続きを拡大していく必要があろう。また、道路網整備計画ではその必要性や優先順位を厳格に評価し、道路を建設しないと選ぶ枝も打ち出す必要があろう。市民参加がまとも機能しているのは札幌都心部の交通のみで、その他道内はいまだに旧態依然の状況なのであろうか。

さらには社会資本整備は分野別の縦割りではなく、道路と鉄道の補完・連携等の議論も必要であろう。現状では道路予算が余りに多い一方、鉄道予算はわずか1.4%程であり、輸送シェアに見合った分野別の予算投下すらなされないのが現実である。鉄道整備予算は国鉄がそのまま民営化してJRという民間事業者へと移行したため、旧鉄道整備基金等を原資とする整備新幹線や幹線鉄道活性化等の一部の公共事業予算か、もしくは都市計画上の街路事業と位置付けられた一部の実質的な鉄道支援に該当する事業しか制度化されていない。そもそも「鉄道インフラ予算」というもの自体が存在しないと言っても過言ではない。道庁での鉄道政策も、「総合企画部」とソフト施策中心で予算を伴わない企画畑の所管となっており、実効的な予算を有しているわけではない。このため、今後発生する北海道新幹線の並行在来線問題ではいかに対応するのか等、道内鉄道路線の維持についての施策は全く整理されていないのが現状である。

このような状況は、むしろ建設・運輸両省が統合された今日、交通環境対策の面からも、鉄道インフラ整備と道路整備を峻別する必然性はないと考えるべきであろう。総合インフラ整備予算を現行制度を活用して拡充していくという意味では、都市計画運用指針上の「特殊街路」制度の活用が突破口となるのではないだろうか。自動車走行機

能の「円滑化」等の「特殊街路」としての要件を緩和した上で事業認定を大胆に増大していけば、鉄軌道と道路とを一括して施行することが可能となり、開発局の事業として鉄道施設整備と維持・管理も可能となりうる。こうしたことを真剣に検討すべき時になっていると考えるのは、筆者だけであろうか。

#### 参考文献：

- 武田 泉（1990）：北海道における鉄道廃止政策の展開と沿線地域社会-名寄線・池北線の事例を中心に-交通学研究1990年年報,63～74.
- 武田 泉（1994）：交通運輸行政と地方政府の役割-許認可行政からの脱却を目指して-北海道自治研究304,16～25、北海道自治研究所.
- 武田 泉（1999）：北海道の運輸・土木行政の変革とその来るべき将来像.会報178、北海道交通研究会.  
(<http://www2.comco.ne.jp/~kotuken/seisaku/takeda178.htm>)
- 武田 泉（2002）：土木・道路計画から見た日高横断道路.「市民による日高横断道路『時のアセス』,19～22. 止めよう日高横断道路全国連絡会調査部編.
- 武田 泉（2004）：札幌・函館の路面電車-北の路面電車は新時代の乗り物へと脱皮できるか.地図情報23-4,4～7,(財)地図情報センター.
- 道づくり街づくりタウン誌ネットワーク(1999):『交通円滑化のためのNPO設立ガイドブック』,77p,Uエントナープライズ.
- 猪瀬 直樹(2003):『道路の権力-道路公団民営化の攻防1000日』文芸春秋,469p.
- 伴野 昭人(2003):『北海道開発局とは何か-GHQ占領下における「二重行政」の始まり-』寿郎社,323p.

注：都計審(220回予備審査)議事録要旨；一般公述人意見と道庁側回答：

車両基地跡地の一部保存～(道庁)施設保存について都市計画で定めるべきではない  
複線電化の永山延伸～(道庁)鉄道事業者の経営上の問題

よって、既決定済の都市高速鉄道について根本的考えや必要性は否定されてはいない

また将来の都市像も特に素案の変更には至らない、と考える。

委員質問への道庁主査(交通施設)答弁(旧車両基地転車台等保存の件)：

平成4年から各所の検討会等、色々なプロセスを踏んだが、残せという意見は今回初めて。JR側も保存の経済的余裕はないと聞く。

#### 参考資料1：銀河線簡易高速化特急導入構想案(ふるさと銀河線に特急を走らせる会案；川島令三氏原案)

銀河線を鉄道事業として再生させるためには、高速化して単価の高い特急列車を走らせて、収入を確保する必要がある。従来の「完全高速化」(130km/h走行)ではなく、数億円の改良工事費(95km/h走行)とJR直通の良いダイヤを確保すればコンスタントに30分以上の短縮が可能である。この「簡易高速化」で直通特急列車を運行すれば、1往復で年間1億円の収入が見込まれる。これを「ふるさと銀河線に特急を走らせる会」(代表：武田 泉)にて提案しているが、その考え方を以下に示す。

#### \*各想定のカースの諸条件、工事費概算：

現行石北本線特急「オホーツク」：

現行快速「銀河」：

接続駅(池田・南千歳)での接続改善：

停車駅限定：停車駅は足寄・陸別・置戸、足寄と置戸で普通接続で、以下 ~ も同条件

281系で走行：車両調達のみ

振り子使用：カーブ区間路盤強化(80-85?対応)、工事費約1億円

最高速度95km/h走行：すべて50Nレール化と路盤強化（95?対応） 工事費1.3億円  
 一部高速化：池田 - 足寄間で工事費約50億円  
 全面高速化：工事費約150億円  
 同140km/h運転：工事費同上

	池田 - 北見		札幌 - 北見		新千歳空港 - 北見	
	所要時間	表定速度	所要時間	表定速度	所要時間	表定速度
オホーツク	--	--	4:31	52.6	5:16	53.7
現行快速銀河	2:17	61.3	5:10	74.0	4:57	69.3
同接続改善	--	--	4:55	78.2	4:35	74.8
同通過駅限定	2:06	66.7	4:42 (4:38)	81.8	4:22 (4:18)	78.6
281系で走行	2:02	68.4	4:38 (4:34)	83.0	4:18 (4:14)	79.8
同振り子使用	1:53	74.4	4:29 (4:25)	85.7	4:09 (4:04)	82.5
最高速度95km/h	1:40	84.0	4:17 (4:13)	89.7	3:57 (3:53)	85.8
一部高速化	1:32	85.7	4:08 (4:04)	93.0	3:48 (3:45)	90.3
全面高速化	1:21	96.6	3:57 (3:51)	97.3	3:37 (3:31)	94.8
同140km/h運転	1:12	107.7	3:48 (3:41)	101.2	3:28 (3:21)	98.9

(注)池田での連結解放時間5分(札幌・新千歳空港～北見の場合)

カッコ内の時間は銀河線ノンストップ

エアポート10分接続とする(新千歳空港～北見の場合の )

南千歳での接続も改善(接続時間2分;新千歳空港～北見の場合の )

ここでの工事費では最低限の材料費のみを計上

特急3両編成95キロ走行の費用

片道走行燃料費 16,800円 1両1キロあたり40円  
 人件費2人分 5,650円 片道換算  
 車両使用料 24,000円 1両1キロあたり1600円(283系)  
 運輸経費 840円 1両1キロあたり2円  
 合計 250,290円

\*収入

運賃:3,247円消費税削除  
 特急料金:476円消費税削除  
 合計:3,723円  
 特急3両編成片道全区間利用人数  
 の損益分岐点は68人

特急オホーツク(札幌-北見間)の1列車あたり通年平均乗車人数 約100人

朝1番の上り(「オホーツク2号」)では120人

朝の上りオホーツクを銀河線経由に変更、オホーツクは北見発とし、銀河線経由の特急と接続、通し特急料金とし転移率70%とすれば84人、新千歳空港利用客を10人とする。

合計で94人、収入は34万9962円

銀河線内利用客は各駅5人とすると3万1523円(特急料金286円、運賃料金は消費税削除)

合計38万1485円、13万1195円の黒字

下りは午後1番に札幌発とし、観光客を誘致

札幌-北見間の乗車人数は70人を想定、空港客を20人とすると 33万5070円

銀河線内利用客を各駅3人とすると1万8913円

合計35万3983円、10万3693円の黒字

年間で8573万4412円の黒字、2往復体制なら1億7146万8824円の黒字

これは最低の見積もりで、誘発効果も考慮すればおそらく2割程度多い

すなわち2億円の黒字。仮に石北線特急「オホーツク」をすべて銀河線経由にすれば4往復体制になるので4億円の黒字、すなわち銀河線は収支均衡する。但し当面は石北線をそのまま銀河線経由を増発させる。

95km/h運転の費用内訳（人件費は含まない）

50N重軌条化 平成13年度で84kmは既に終了、残る56kmの50N化はkm当り20万円として1,120万、中古レール使用（運送費別）

400 R以上の曲線95km対応（本則は75km/h）はレール締結の変更強化、バラスト厚の300ミリ化（現250ミリ）、一部カント量嵩上、

中古コンクリート枕木の使用等（運送費別）40ヶ所程度必要、1ヶ所270万円として1億800万円。

踏切鳴動点の変更、31ヶ所 1ヶ所50万として1,550万円、警報機なしの踏切は原則廃止。

以上合計1億3470万と概算。（協議会での会社側提示額は1.1億円余り）

但し電子閉塞なので2往復以上の特急の運転の場合は保安装置の改良が伴う。

参考資料2：急曲線の分布状況（旧国鉄線路縦断面図より作成）

	R = 300m台		400m台(箇所)	
「石北線」				
旭川～上川間	6		8	
上川～遠軽間	5	8	2	0
（うち中越～奥白滝	2	5	4	
遠軽～北見間	3	4	1	5
（うち生田原～金華	2	5	6	
計	9	8	4	3
「池北線」				
池田～陸別間	2		1	5
陸別～置戸間	6		1	1
置戸～北見間	3		2	
計	7		2	8



写真1 旭川圏都市計画公聴会で公述する著者



写真2 旭川限度額立交機能補償工事で実施された本線の複線電化終点（線路がうねっているため新駅設置の余地がない）



写真3 「北彩都あさひかわ」事業用地のため完全撤去される予定の旧運転所



写真4 駅を背に向けて立地する郊外型大型店 パワーズ