

平成19年度 長野県公共事業評価監視委員会 意見書

～ 平成19年度の再評価対象事業に関する意見 ～

当委員会で審議を行った個別の4事業に関しては、計画(設計)見直しとコスト縮減という費用対効果の観点に加え、長く続いてきた事業自体の歴史的背景や社会的背景、地域住民への配慮、地勢・地理的条件からみた安全性などの多角的な視点から評価を行った。

その結果、4つのすべての事業について、「事業継続」等を長野県公共事業再評価委員会の案どおり承認するが、審議の際に指摘された個別事業に対する重要な意見を以下にとりまとめるので、今後の事業推進や評価検討作業に反映されたい。

1. 再評価事業に関する委員会としての全体的な意見

(1) 街路事業：都市計画道路 丹波島村山線（長野市 若里）

- ・ 当該事業では、今現在、用地買収が97%進んでおり、電線共同溝の構造変更や歩道境界ブロックの材料の見直しによってコスト縮減を図ることで「事業は見直して継続」とする長野県公共事業再評価委員会の案どおり、当該事業を進められたい。

【その他の全体的な意見】

- ・ 個別意見としては、当該路線が通る地区の土地利用が第1種住居地域であり、通学児童等も多いため、交通(歩行)の安全の観点やユニバーサルデザインの観点からも、当該地区は都市計画に沿って、総合的なまちづくりとして道路整備を進めていくべきである。
- ・ また、当該区間は路線全体から見れば第2期に位置づけられており、本委員会に示されている「事業効果」(=交通事故の減少等)とは、10年前に終了した第1期工区の評価といえる。その評価事項となる「事故の減少」の要因は、車線数や道路幅員、交差点の構造改良など多岐にわたると考えられるため、道路構造等の技術面からも、因果関係を調査・分析、検証した上での評価が必要である。
- ・ 評価するに当たっての課題として、
 - 1) 交通面からの混雑・渋滞解消といっても、200mの一部時間帯の渋滞解消に限られていること、
 - 2) 第1期工区の供用後に約3,000台の交通量の増加があるとされるが、以来7年間変化が見られない中で、将来交通量の推計根拠が不明確であること、
 - 3) 当該区間を含む中環状の沿線で交通量が発生するよりも、むしろ環状形成によって、将来的には他所からの通過交通の増大が見込まれ、沿線地区にとってのメリットといえるかが疑問であること、
 - 4) 長野県は高齢化の進行が予想される中で、高齢化とトリップ数の減少との明確な相関関係(将来の生活交通量)が見えないこと、などの指摘もあったが、「用地買収が97%進んでいることを考慮すると、今さら中止も困難」という見解で、「継続」と一致した。
- ・ そもそも、当該区間を含む中環状道路は、1998年2月開催のオリンピック関連の拡幅計画にも位置づけられ、昭和40年代半ばの昭和44年5月22日に都市計画決定していた幅員16m 2車線の道路計画について、オリンピック施設・ピクハットとの関連から、平成7年8月7日に都市計画を変更再決定して、幅員30m 4車線の現在の姿となった。その再決定の際、当該道路の沿線にはオリンピック関連施設の整備が進められたため、冬季五輪用の条件整備を優先して1期工区 L=1,100m を道路事業により先行させ、それ以降は街路事業により整備してきた経緯がある。

当該区間の社会的背景や、幹線道路網全体からみた当該区間の位置づけなどが明確に見えない中で、事業進捗状況や用地買収状況、コスト削減額等を評価指標としながら、当委員会が「当該事業の妥当性を評価」すること自体に限界があるとの指摘も多くあった。

今後は、単なる「対象事業区間をどう造るか」の評価でなく、「事業が、何にどう影響するか」「県民が、どう使うか」といった視点に立った社会的評価が求められる。

(2)道路改築事業：一般国道152号 和田バイパス（飯田市 南信濃）

- ・ 地域の合意を得ながら歩道設置区間を見直すことで、コスト縮減を図り、広域ネットワークを形成する三遠南信自動車道の現道活用区間として機能させるためにも、「事業は見直して継続」とする長野県公共事業再評価委員会の案どおり、当該事業を進められたい。

【その他の全体的な意見】

- ・ 2,000人の過疎地の集落であるにもかかわらず、当該道路に整備された「道の駅・遠山郷」には年間10万人もの集客効果があり、当該道路の整備に因る社会・経済面への効果が大きいことが確認できた。
特に、当地域は、古い伝統を維持しながら住民たちがまちづくりを展開している自立性の高い地域であり、単なる費用対効果や交通量といった定量的評価だけではなく、「自分の地域は自分たちで守る」という地域にこそ適切な公共投資をしていく必要があるという、総合的な公共事業評価のあり方を示唆する例といえる。
- ・ そうした定性的な評価の一方で、三遠南信自動車道と現在開通している道の供用との関係は、国と県との二重投資であるとの指摘はあったが、「少なくとも向こう10年間は二重投資にならず、あくまでも現道を利用してネットワークを完成させ、高規格道路を重ねて造るものではない」との県の説明を受け、委員会として納得したものである。
しかし、異なる事業主体の路線をネットワークとしてつなげることにより、構造的・技術的に規格の異なる道路がつながることになるため、国と県の双方の道路が整備される前に、あらかじめ想定される安全面からの問題に配慮し、標識や各種ソフト面の柔軟な対応、例えば、規格が異なる路線の走行速度の一律化（速度規制）などの対応策を関係者間で協議しておくことを求めたい。

(3)道路改築事業：主要地方道 長野上田線（長野市 塩崎）

- ・ 現在、当該道路の事業進捗率は98%、用地買収率は96%に達しており、「事業は継続」とする長野県公共事業再評価委員会の案どおり、当該事業を進められたい。

【その他の全体的な意見】

- ・ 主要地方道・長野上田線は狭小で事故が多いため、拡幅が必要であり、それをバイパスで対応するという方針には反対するものではない。しかし、概ね並行して「計画中」とされる国道18号バイパスとの関係が二重投資となる恐れがあり、こうした国と地方自治体間における同類事業へのいわば二重投資は、全国的に起きている問題であり、公共事業の本質的かつ抜本的な無駄なコストの削減のためにも、早急な事前協議と調整を求めたい。
- ・ また、当該事業を継続する理由のひとつとして、長野県は「国道18号バイパスを補完する」との説明をしているが、現状の道路網の形状や幅員等から判断する限り、国道18号バイパスと同等の機能を有する補完道路とは考え難い。もし、国道の補完道路との位置づけであれば、「当該地域で事故を起こす車両の8割は通過車両のため、これを迂回させることで、地域生活の安全性を高めるため」といった、現場に即した適切な表現により必要性を説明されたい。

(4) 県営住宅建替事業：別所団地（上田市）

- ・ 県データにより今後の人口・世帯数の減少が示されていること、老朽化した旧住戸からの入居者の移転が完了していること、現時点で住民からの反対などが起きていないこと、5億7300万円のコスト縮減が図れることなどから総合的に判断し、「事業を中止」とする長野県公共事業再評価委員会の案どおり、当該事業を中止されたい。

【その他の全体的な意見】

- ・ 目下、県内では住宅格差（＝所得格差）が広がっており、県や市町村の公的住宅で多様な入居者を受け入れられなくなってきている。国の方向としては、公的住宅への入居資格となる収入の上限を下げる傾向にある中で、収入別に4段階で分け、基本的には一番低所得の層に入居してもらうシステムを採用しているが、逆差別への不満に対応するため、特定優良賃貸住宅という形で、それより若干上の所得層へも枠を拡大している実態があった。
- ・ しかし、日本社会における深刻な問題として、単に「所得額」ではなく、若年世代に不安定雇用による低所得層が顕在化しており、長野県でも将来的な社会問題となることを想定しておかなければならない。目下、こうした若年層への対策は、財源が乏しい市町村が事務事業として重く担っているのが実情であり、長野県と県下の市町村との間で、「住宅福祉政策」として総合的かつ現実的な方針を打ち出すことが急務である。
- ・ また、高齢化社会が進行する中、老々世帯の介護の問題も、全国的に深刻になっている。高齢化や若者の実態に鑑みると、今回の資料に提示されたように、単に人口が減少傾向にあることを理由に「事業を中止」とすることには必ずしも賛成できるものではない。今後、公的な住宅政策において最重要となる視点は、高齢者や低所得者層などに配慮した「地域のセーフティネットをどう実現するか」の「福祉的観点」である。そのような広い視点を含めた県の住宅施策が必要である。今後は、長野県独自の政策として「誰向けに、どのような住宅を提供していくのか」「その実態に基づいた措置のあり方をどうするか」といった公共住宅の質の議論を充実されたい。

2. 再評価事業に関する委員の個別意見

当委員会において、委員から個別に出された意見について以下に記載する。

(1) 街路事業：都市計画道路 丹波島村山線（長野市 若里）

委員名 青山 貞一

公共事業評価監視の対象となる都市計画街路 丹波島村山線（長野市）については、大別して以下の2種類のデータを評価、監視との関連で情報提供すること。

1. 過去から直近の年度までの交通量データ

評価監視の対象となる道路が既存の道路の拡幅あるいは延長の場合は、全国道路交通情勢調査における(1)個所別交通量（12時間又は24時間）、(2)車種別交通量（最低限大型車割合）、昼夜率（昼と夜の割合）を表などで示す。

2. 将来交通量データ

評価監視の対象となる道路について社会経済的必要性が問われる場合、すなわち新設ないし拡幅、遠投などの事業の場合には、将来交通量の推計値を当該道路事業地を含む広域の道路ネットワークにおいて将来交通量の推計値を図によって示すこと。同時には必ず、将来道路リンク別の交通量（一日交通量などによる**将来交通量配分結果**）を示すこと。

ちなみに、将来交通量予測は通常、(1)ゾーン別発生集中交通量の予測、(2)ゾーン間分布交通量の予測を行った上で、新たに出来る道路及びバイパスなどを含め広域的な道路ネットワークに時間最短経路法(Minimum Path Method)などを用い、将来交通量を道路リンクごとに配分する方法で行われる。

追記

2007年12月の第三回委員会において将来交通量推計値を示す**道路ネットワーク図及び将来交通量配分結果**の提供を青山が依頼したところ事務局より提供された。

委員名 梶山 正三

1 総論

一見したところ、混雑・渋滞を感じる道路ではなかった。当然、ピーク時には混雑・渋滞があるのだという説明があったが、どんな道路でも、「如何なる時間帯でも渋滞がない」という過剰サービスを心がけてはいけないのである。

人口は右下がり、高齢化の急速な進行は全国的な顕著な傾向だが、長野県は特にそれが著しいというのが私の認識である。そうすると、人口減少以上の急速度でトリップ数は減る。東京都23区のデータでも、高齢化とトリップ数の減少とは明確な相関関係がある。

上記の点で、私は本件事業は「不要な事業」ではないかと考えている。なお、「電線等共同溝」は、要不要というよりも、「地中化の効果はあっても、その効果は必須のものではない」「いくらやっても、きりが無い」事業だから、本件事業の全体としての評価には影響がない。

2 交通量と交通量予測から

県事務局から交通量として、丹波島村山線に関しては、H17交通センサスによる24時間交通量とH32年の計画交通量のデータが送られてきたので、これに関して述べる。

第1に、H17交通センサスのデータについて、「平日・休日」「夜間・昼間12時間」の区別があるはずだが、それが単に「日交通量」としてしか示されていないので、平日24時間データとして解釈すると、これだけを見る限り「混雑した道路」なのかどうか判断できないので、「混雑度」で示すべきである。ちなみに、「混雑度」(日本道路協会)は、次のように定義される。

- 1.0 未満** : 昼間12時間を通して、道路が混雑することなく、円滑に走行できる。渋滞やそれに伴う極端な遅れはほとんどない。
- 1.0 ~ 1.25** : 昼間12時間のうち道路が混雑する可能性のある時間帯が1~2時間(ピーク時間)ある。何時間も混雑が連続するという可能性は非常に小さい。
- 1.25 ~ 1.75** : ピーク時はもとより、ピーク時間を中心として混雑する時間帯が加速度的に増加する可能性の高い状態。ピーク時のみの混雑から日中の連続的混雑への過度状態と考えられる。
- 1.75 以上** : 慢性的混雑状態を呈する。

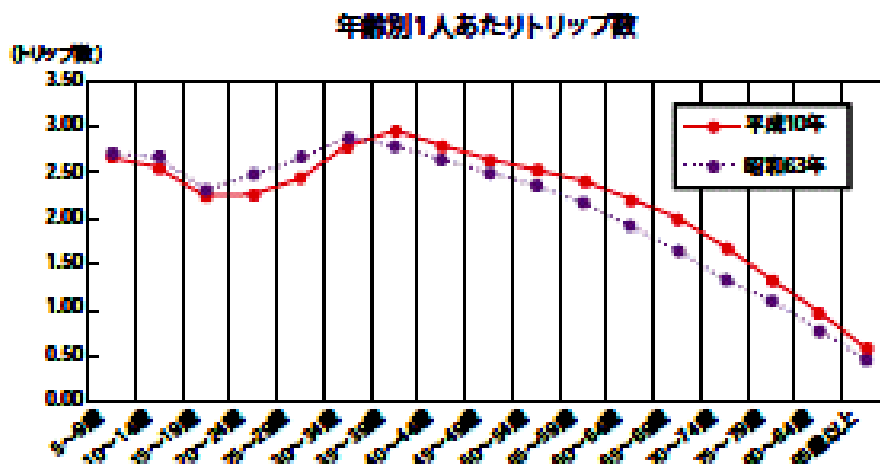
現実の事例としては、1940台/日を超える交通量の道路で、混雑度1.25以下の道路はいくらでもある(実例は多数示すことができる)。つまり、H17年のデータはそれだけでは事業の必要性を裏付けない。

第2に、H32年計画交通量が、25,400台とされているが、これには2つの問題がある。その1は、25,400台でも、「混雑度」から見れば、これだけでは上記同様に、事業の必要性の裏付けにはならないということである。

その2は、H17年 H32年において、計画交通量が、31%も増加することの「予測の妥当性」が示されていないことである。

予測には、OD表とトリップ数将来予測(地域別・ブロックごと)が最低限必要だが、どちらも示されていない。少なくともトリップ数将来予測は減少すると見なければならぬ。長野県内において、人口が減り、高齢化がそれ以上に急速に進んでいることは疑問の余地がないが、人口減よりも高齢化による顕著な影響は都市部において既に顕在化している。

高齢化と個人のトリップ数については、下記の表の通り、総務省のデータがある。大ざっぱに言うと、65歳以上の高齢者のトリップ数は、「働き盛りの半分程度」と言えよう。



すなわち、人口減少と高齢化社会の進行は確実にトリップ数を減少させる。つまり、「H17年 H32年において、計画交通量が、31%も増加する」という県の予測には重大な疑問がある。その予測を妥当だといえるのであれば、計画交通量の予測手法と基礎データ(前記予測トリップ数とOD表)を示し、かつ、H11年の交通センサスとH17年の交通センサス(どういうわけか、この間は交通センサスがなされなかった)の比較、及び各種交通量調査の「実績データ」を示すべきである。

第3に、誘発交通による混雑緩和効果の減殺が考慮されていないことである。つまり、道路を拡幅し新設し、車線数を増加させるとかえって混雑に拍車をかけるという現象が具体的に観察されている。東京都の外環道路、環八道路などはその好例である。

この現象は、例えば、車の稼働率からも説明される。

もともと都市地域においては、自動車の稼働率が低い(自動車の国土面積当たりの数が極めて高いので、都市地域に限らず平均的に見ても自動車の稼働率は11.4%程度である。)。稼働率が低いと云うことは、「休眠状態」にある自動車が圧倒的に多いということであるから、道路が新たに整備されると、いったんは、新たに整備された部分に車が移動して、既存の渋滞は解消されるかに見えるが、「走りやすくなった」ことにより、車庫に眠っていた自動車が至るところから湧き出して、道路を占領するので、却って渋滞がひどくなる。

このような「誘発効果」は、自動車の稼働率が極めて低い現状からは、いくら道路整備を進めても到底追いつかない。つまり、もともと10台のうち、9台は休眠している状況で、道路を倍に増やしても、まだ、眠っている自動車は80%にも及ぶと云うことになるのである。したがって、自動車保有台数の動向も、自動車がもともと「有り余っている」という状況があるので、道路の混雑度に余り関係がない。

3 結論

以上を要するに、常識的に見て、表題の本件事業は不要と考えられる。それを必要とする根拠は示されていない。

委員名 内山 卓郎

・本件街路事業は、昭和44年都市計画決定の計画内容で十分であったと思われるにもかかわらず、五輪用のみの視点に囚われて、平成7年に計画規模を拡大して、都市計画を再決定している。道路事業の立案そのものに基本的な過ちがあったと判断できる。

同じように、五輪用施設との関連で都市計画決定を再決定した事例としては、県道長野須坂インター線(エムウェーブ等との関連)がある。

再決定による都市計画道路の変更は、建築物の規制等によって、市民や企業に対し二重の私権制限をもたらすことになる。

・本件街路事業の根拠となっている自動車交通量は、平成11年の1期工区供用後から6年後の平成17年までに176台/日減小となっており、「平成32年の将来配分結果25,400台/日。平成37年の将来交通量25,131台/日」と算出している推定根拠に疑問を残している。

過大性をもつ将来交通量を前提としている道路計画の場合、「事業の整備効果・必要性」と「費用対効果B/C=1.6」は崩壊するといえるだろう。

・補足すると、旧都市計画法が昭和43年6月に全面改訂されたあと、都市計画道路を含む長野市全域の都市計画決定は、新しい都市計画法を施行する直前(24日前)の昭和44年5月、改正前の旧法を運用して、「計画案の公衆縦覧、意見書の提出、公聴会の開催」の住民の手続きを経ることなく行われた。このとき決定した都市計画道路と本件事業のように変更再決定した道路計画が、1998年2月開催の冬季オリンピック用道路を整備する際の骨格となっている。

(2)道路改築事業：一般国道152号 和田バイパス (飯田市 南信濃)

委員名 青山 貞一

公共事業評価監視の対象となる一般国道152号 和田バイパス(飯田市)については、大別して以下の2種類のデータを評価、監視との関連で情報提供すること。

本事業の場合、評価監視の直接的な対象は一般国道152号であるが、地域に計画されている自動車専用道路である三遠南信自動車道との将来における新ネットワークにおける配分交通量(計画交通量)を情報提供すること。

1. 過去から直近の年度までの交通量データ

評価監視の対象となる道路が既存の道路の拡幅、延長の場合は、全国道路交通情勢調査における(1)個所別交通量(12時間又は24時間)、(2)車種別交通量(最低限大型車割合)、昼夜率(昼と夜の割合)を表などで示す。

2. 将来交通量データ

評価監視の対象となる道路について社会経済的必要性が問われる場合、すなわち新設ないし拡幅、遠投などの事業の場合には、将来交通量の推計値を当該道路事業地を含む広域の道路ネットワークにおいて将来交通量の推計値を図によって示すこと。同時には必ず、将来道路リンク別の交通量(一日交通量などによる**将来交通量配分結果**)あるいはそれに基づく**将来計画交通量**(一日交通量など)を示すこと。

ちなみに、将来交通量予測は通常、(1)ゾーン別発生集中交通量の予測、(2)ゾーン間分布交通量の予測を行った上で、新たに出来る道路及びバイパスなどを含め広域的な道路ネットワークに時間最短経路法(Minimum Path Method)などを用い、将来交通量を道路リンクごとに配分する方法で行われる。

追記

2007年12月の第三回委員会において将来交通量推計値を示す**道路ネットワーク図及び将来交通量配分結果**の提供を青山が依頼したところ事務局より計画交通量が提供された。

(3)道路改築事業：主要地方道 長野上田線（長野市 塩崎）

委員名 青山 貞一

公共事業評価監視の対象となる主要地方道長野上田線 塩崎（長野市）については、大別して以下の2種類のデータを評価、監視との関連で情報提供すること。

1. 過去から直近の年度までの交通量データ

評価監視の対象となる道路が既存の道路の拡幅あるいは延長の場合は、全国道路交通情勢調査における(1)個所別交通量（12時間又は24時間）、(2)車種別交通量（最低限大型車割合）、昼夜率（昼と夜の割合）を表などで示す。

2. 将来交通量データ

評価監視の対象となる道路について社会経済的必要性が問われる場合、すなわち新設ないし拡幅、遠投などの事業の場合には、将来交通量の推計値を当該道路事業地を含む広域の道路ネットワークにおいて将来交通量の推計値を図によって示すこと。同時には必ず、将来道路リンク別の交通量（一日交通量などによる**将来交通量配分結果**）を示すこと。

ちなみに、将来交通量予測は通常、(1)ゾーン別発生集中交通量の予測、(2)ゾーン間分布交通量の予測を行った上で、新たに出来る道路及びバイパスなどを含め広域的な道路ネットワークに時間最短経路法(Minimum Path Method)などを用い、将来交通量を道路リンクごとに配分する方法で行われる。

追記

2007年12月の第三回委員会において将来交通量推計値を示す**道路ネットワーク図及び将来交通量配分結果**の提供を青山が依頼したところ事務局より提供された。