

第 36 回

# あきたの道

## 地方道路事業の予算確保を



川瀧 弘之

KAWATAKI Hiroyuki

西松建設株式会社常務執行役員

(元) 国土交通省東北地方整備局長

(元) 秋田県土木部参事 (兼) 道路建設課長

### はじめに

秋田県は、南北で約 200 km (東京から越後湯沢) と広大である一方、日常生活の交通手段は車中心であることから、必然的に高規格道路から地方道までの整備は重要であり、そのニーズは大きい。

本稿では、秋田県での勤務をふまえ、秋田の高規格道路ネットワークについて紹介するとともに、私が計画・事業化を担当することとなった高規格道路 (当時は地域高規格道路) である「秋田中央道路」について紹介したいと思う。本道路は秋田県が事業主体の街路事業であり、県管理道路であるが、高規格道路であることから、本稿で紹介する。大きな困難をのりこえて事業化にいたった経緯等を県の立場からだけではあるが述べてみたい。最後に、地方道路事業の課題について私見を述べる。

### 1. 高規格道路

秋田の高規格道路のネットワークを図-1 に示す。

東京から東北自動車道経由で秋田市まで延びるのが東北横断自動車道釜石秋田線 (以下、「秋田道」)、日本海沿岸を北上し東北道までつなぐ日本海沿岸東北自動車道 (一部、秋田道と重複。以下、「日沿道」)、県中央部から山形さらには福島に至る東北中央自動車道及び秋田の北東を通過する東北道、計 4 本の高速道路約 355 km (県内。「現道活用区間」日沿道 6.5 km を除く) で主ネットワークが構成されているが、ようやくこれらの全線完成が見えてきたところである。現在の事業中区間 3 区間約 31 km (県内約 20 km) は、国土交通省東北地方整備局の秋田、能代、湯沢の 3 河川国道事務所が直轄事業として担当している。

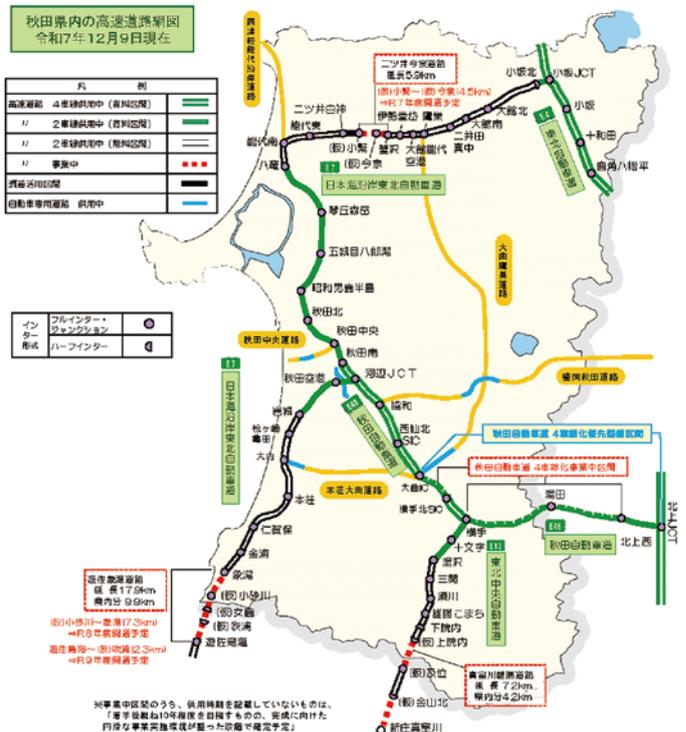


図-1 秋田県高規格道路ネットワーク

これらの道路の整備は、県、関係市町村、経済界等の強い期待あるいはご支援・ご協力のもと、ここまで進展してきた。例えば、日沿道については、秋田、山形、新潟、青森の青年会議所により構成される「日本海夕陽ラインネットワーク協議会」の活動が挙げられる。1988年 (昭和 63 年) 酒田市開催のシンポジウムを皮切りに各地持ち回りで 30 年以上運動が行われてきたが、これほど大規模かつ継続的に行われてきた活動は全国的に見ても特筆すべきものであると思う。

しかしながら、県内 335 km が完成したものの (3 月 20 日に日沿道 4.5 km 完成予定)、未だ全区間完成は秋田道 1 本のみであり、日沿道は山形県境と秋田県北 2 区間、東北中央自動車道も山形県境で 1 区間が未開通である。

交通量が少ない地方部にミッシングリンクが生じていることが秋田でも如実に現れたわけで、このことは、「道路特定財源」の一般財源化（2009年）や日本道路公団等の民営化（結果、公団から地方整備局へ事業主体が変更、2005年）により大きな影響を受けたとともに、B/C縛りの整備の優先順位付けの当然の帰結だとも思う。

戦前の高速道路計画を図-2に示すが、当時は満州、朝鮮さらにはロシアも視野に入れた国家戦略、経済政策のための道路計画であり、「日本海縦貫道路」整備の重要性が明確に位置付けられていた。



図-2 戦前の全国自動車国道計画（1943年）

大陸に面した日本海沿岸の重要性は、戦前の植民地経営的な視点はなくなったものの、現在でも地政学的重要性は変わらない中、時間短縮効果のみのB/Cによるジャッジだけでなく国家戦略的な視点からも、あるいは国土強靱化、地域のエッセンシャル（安全保障）の視点からも早期に全線完成すべきであると思う。高速道路のミッシングリンクの多くは県境で、地形的に厳しい災害脆弱地区でもあるからなおさらである。大雪エリアでもある。特に、災害時には高速道路はつながってこそ人命救助や復旧等の初期対応に効果が発揮できることは、災害のたびに突き付けられる課題である。

## 2. 秋田中央道路

1997年（平成9年）11月、秋田道の昭和男鹿半島インターチェンジ（IC）までが全線開通し、県都秋田市と東京直結がようやく実現した。

秋田道の秋田市内のルートは、秋田市中心部から見て東側の山側であるが、これは、海側の場合、既存市街地を分断すること、また、海側に近づけば近づくほど地質が泥炭層を中心とした超軟弱地盤であることがその理由である。秋田市の平地では、現在でもそこかしこで石油井戸やガス田があることから、そのことがわかる。

結果、秋田市中心部と秋田道・秋田中央ICが7km離隔、しかも、JR秋田新幹線（1997年3月開通）や在来線による分断によりアクセスが不十分な状況になった。

そのため、秋田中央ICから秋田市内中心部を直結する自動車専用道路である地域高規格道路「秋田中央道路」8kmが1994年（平成6年）に計画路線として位置付けられることになった（図-3）。



図-3 秋田中央道路位置図（1994年当時）

一方、秋田市内はJRの跨線橋等に交通が集中、朝夕中心に大渋滞を呈し、特に冬期は危険な「つるつる道路」となることから、本道路はこれらの渋滞解消、交通安全対策のためにも、また、空洞化が進む秋田市中心部の再生のために検討が進められてきた「切り札」でもあった。

事業化の検討がされていた1997年（平成9年）4月、県知事が寺田典城氏に交代、県政は「公費不正支出問題」の後処理の真最中でもあり、税金の使い方への県民の目も厳しく、本道路の総事業費720億円に対して市民・市民団体の異論・反対も強かった。本道路の都市計画決定は難産の上なされていたものの、1998年（平成10年）2月には建設大臣への事業認可申請が延期、計画を再検討する異例の事態となった。さらに、本道路の予備設計や地盤調査の結果、予想以上の超軟弱地盤であることが明らかになり、事業費が倍増することが試算され、本道路計画の廃止も含め、事業の必要性があらためて大きな議論になった。

1999年（平成11年）6月に、本道路のコスト削減を目的に県庁内外の専門家からなる「コスト検討委員会」（私が座長）を設置、オープンな場で検討を進め、3カ月の短期間で、トンネル工法を開削からシールドに変更し、「部分&暫定2車線開通」の方向性を決定した。さらに、「整備方針検討会」（会長：秋田大学清水浩志郎教授）の検討や国、県、秋田市、経済界ほかさまざまな議論、検

討を1年ほど行い、2000年（平成12年）6月までに都市計画変更と建設大臣の事業認可（事業化）がなされた（図-4）。

事業の廃止を含めて複数案をオープンな場で議論したことは、この後一般化されたPI（パブリック・インボルブメント）の先駆けでもある。

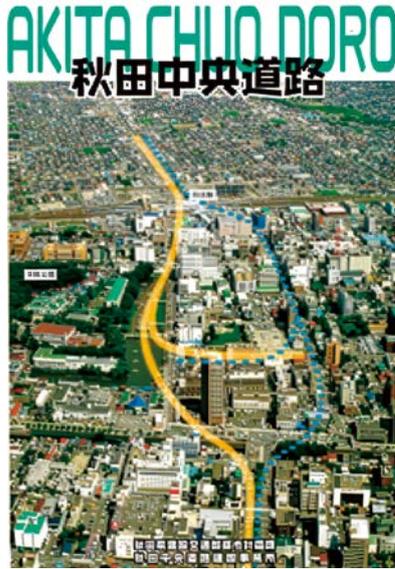


図-4 秋田中央道路と秋田市中心部

事業主体は秋田県。事業費730億円（最終的には663億円〈うち用地補償93億円〉に収まる）を国の補助事業である街路事業510億円と県の単独事業（地方特定道路事業）210億円の合わせ技とすることも固まった。大規模な自動車専用道路（2種2級）整備、しかも難工事が予想されたことから、国の権限代行による事業手法も検討されたが、さまざまな検討の上、街路事業による地域高規格道路として実施されることとなった。

秋田市内に本道路専任の工事事務所も設置され、その後、市中心部「竿灯大通り」のランプ部用地補償が難航したものの、2002年（平成14年）からはシールドトンネル2.6kmが着工、秋田城お堀（千秋公園）の地盤沈下対策や秋田新幹線高架直下の特殊工事等の難題をクリアし、2007年（平成19年）9月には暫定2車線で部分開通した（図-5、6）。

計画的にも技術的にも難しいプロジェクトを県職員の組織力、現場力で完遂したことに敬意を表したい。

利用交通量21,000台/日（2009年〈平成21年〉）、並行する跨線橋等の交通量も2割減となり渋滞も解消、「住民満足度」も秋田県公共事業終了評価書（2009年〈平成21年〉9月）によるとA評価と、秋田にとって必要不可欠な都市内自動車専用道路となっている。

昭和50年代	バーソントリップ調査で駅東西間の交通問題が指摘を受ける
平成元年	秋田市内の若手経営者による「都心軸21懇談会」で渋滞問題が提起される
平成2～6年	秋田都心軸基本計画を策定
平成6年	臨海十字路～秋田C間の約8kmが地域高規格道路の「計画路線」に指定
平成8年	大町～駅東間の約2kmが地域高規格道路の「整備区間」に指定
平成9年	都市計画決定（開削工法）
平成11年	秋田中央道路整備方針検討会（第3回）
平成12年	都市計画変更（シールド工法）、建設大臣事業認可 秋田中央道路技術検討委員会（平成12年11月～）
平成13年	お堀仮設工事を発注
平成14年	JR東日本と施工協定締結、シールド工事を発注 平燈祭り会場検討ワーキンググループ会議（平成14年7月～）
平成15年	お堀開削工事、旭北開削工事を発注、都市計画変更（換気所・避難口を追加）
平成16年	換気所工事、避難口工事、トンネル設備工事を発注
平成17年	3月15日にシールドマシン発進
平成18年	10月19日にシールドマシン到達
平成19年	9月15日開通

図-5 計画・建設経緯



図-6 シールドトンネル区間

### 3. 2000年当時の秋田県道路予算

ところで、私が県の道路建設課長当時が、秋田県道路予算のピークであったようで、2000年度（平成12年度）当初予算の道路の改築事業系予算（維持修繕系を除く、BP整備や小規模な線形改良等の事業や調査費ほか）である「道路橋梁費」は約507億円と巨額であった。注目したいのは、その内訳が国の補助事業等である「道路整備費」が208億円、県単独事業である「道路改良費」が197億円と、国関係予算と、県の裁量のみで決定できる予算がほぼ均衡していたことである（図-7）。

県単独予算である「道路改良費」には、県独自のユニークな取り組みも多く含まれていた。いくつか紹介すると、当時まだぶつ切れ状態であった秋田の高速道路を利用しやすくするため、県独自の「高速道路料金割引回数券」の発行経費である「高速道路利活用経費」がある。このスキームは全国の先駆けで、のちに東京湾アクアライン等の地方費充当による料金調整に受け継がれることになる。

また、「圃場整備関連調整事業」は、県農政部所管の圃場整備（田んぼの区画整理）予定地区を突っ切る県道の拡幅事業を、圃場側と早い段階（国の「調整費」に該

当しない、かなり早い段階)で調整し、公共減歩や拡幅や線形改良事業等を先行実施する農業県秋田ならではの独自施策である。

「空港アクセス道路整備」は、整備中の大館能代空港アクセス道等の整備事業で、本来全額を国庫補助事業で行うべき事業ではあるが、県が設定した空港開通期日に道路の完成を間に合わせるため、県単独事業を追加して「前倒し」するもの(前述の秋田中央道路も同じ予算スキーム)である。

県単独予算は、これ以外に生活密着型の小規模な道路改築事業も多く、県民市民に道路整備の効果を実感できる事業である一方、地元の中小建設業に発注される工事であることから、地元中小建設業にとってのエッセンシャルな色合いも強かった。

今年度2025年度(令和7年度)予算との比較も図-7に示したが、「道路橋梁費」が8割減の116億円に、前述の県単独事業である「道路改良費」にいたっては9割減の21億円に激変している。

ちなみに、国土交通省道路局の一般道路予算(有料道路を除く予算、当初)は2000年度(平成12年度)に約4兆8千億円、2025年度(令和7年度)に約2兆5千億円と4割強の減である。

予算費目	2000年度	2025年度	事業内容
道路整備費	208	42	国庫補助事業、交付金事業
直轄事業負担金	89	44	
道路改良費	197	21	県単独事業
道路総務費	13	9	調査費、給与等
計 道路橋梁費	507	116	改築系事業

図-7 秋田県「道路橋梁費」予算(単位:億円)

県の公共事業予算が大きく減少したことは、国の公共事業全体の予算(国費)が減少したことによる影響が大きい。道路の場合は道路特定財源(特に軽油引取税)の一般財源化の影響も大きいと考えている。

国土交通省資料によると、道路特定財源(ガソリン税や軽油引取税等、ドライバーから道路管理・整備のためにいただいていた税)は2000年度(平成10年度)において、全国で約6兆円、そのうち、地方(都道府県、市町村)分は半分弱の2兆7千億円にのぼっていた。これらの税収の一般財源化(道路の整備や管理以外に支弁すること)後、国の道路予算に比して県単独の道路予算の減少が著しいのは、この地方の道路整備の財源が文字通り一般財源としての施策(例えば、教育福祉)に思い切りシフトしていったためと考えられる。先般、ガソリン税の「かさ上げ分」の減税が決まったが、その影響が心配

されるところである。

これに輪をかけて、昨今、維持修繕系予算が大きく増加してきたことにより、改築事業系予算にしわ寄せがいき、より大幅な減少となったと考えられる。既存インフラのメンテナンスは確かに重要なのだが、あわせて、未来への「新規投資」でもある改築事業系予算の確保は秋田のような地方における活力維持のためには引き続き必要であると思う。

## おわりに

秋田中央道路や県単独事業、また、誌面の都合で紹介できなかった全国初の取り組みであった秋田道の西仙北町(現、大仙市)簡易IC整備(町の単独事業)等、地方の活力アップにはインフラ整備による底上げ、支援が必要不可欠であるが、そのためには地方自ら考え、実行することが重要であり、そのためには先立つもの=予算の裏付けが必要となる。

今回は秋田県の事例を紹介したが、全国の地方自治体をはじめ関係機関においても、地方の道路予算、特に地方単独事業の実情や課題を把握し、その予算確保策を検討してもらいたいと思う。

地方単独事業はその財源として県による起債措置がなされることから、県総務部財政課と地方課の差配で決定されている。国では総務省所管にはなるが、起債枠の拡大や新たな起債措置についても、県や国の道路サイドにおいての検討を期待したい。

本稿執筆にあたり、国土交通省東北地方整備局道路情報管理官(前秋田河川国道事務所長)松本章氏、秋田県建設部道路課長石川康樹氏、ほか多くの皆さんに資料提供とアドバイスをいただいたこと、ここに御礼と感謝をいたします。



図-8 第97回大曲花火大会(2025年8月30日、大仙市)

## 参考文献

- 1)「瀬尾、島村、丸山：高規格幹線道路網に係る国家政策の歴史的変遷、JICE REPORT vol. 5, 2004」
- 2)「秋田中央道路工事誌」「秋田県の高速度道路」(秋田県資料)
- 3)「あきたの交通」(清水浩志郎ほか、秋田魁新報社発行、2000年1月)
- 4)大曲商工会議所資料