

生産空間を支える社会資本整備に関する一考察 一般国道二七七号雲石道路を事例として

平岡祥孝

1 はじめに

本稿の目的は、「生産空間」を支える社会資本の整備効果を検討すべく、一般国道二七七号雲石道路を対象にして、社会経済情勢の変化を踏まえた分析することにある。

生産空間とは、農業・漁業等の第一次産業が生産活動を営む場であるとともに、観光産業の活動などの多面的・公益的機能を有している市町村地域を指す。言うまでもなく北海道の生産空間は、主として地方部に立地している。北海道の地域構造の特徴は、近畿・中国・四国地方の合計面積とほぼ匹敵する広域分散型社会であり、人口的に見るならば散居形態による低密度構造である。周知のとおり、人口減少・高齢化の進行している昨今の現状にあつては、医療施設や教育機関等の集約化・統合化が加速される一方で、交通弱者問題も深刻化している。

しかしながら、食料供給基地である北海道の核

とも呼ぶべき生産空間の持続可能性を担保していく必要がある。日常生活に支障が出ない水準において、政策的に都市機能や生活機能を保障していくかなければならない。要するに生産従事者が生活者として、生産空間に安心して暮らし続けることができる環境を整える必要がある。言い換えれば、それは生産空間からの長距離／長時間の移動を如何に克服していくかが、重要な政策課題と言えよう。

鉄道網の衰退を直視するならば、生産空間を支える社会資本整備としては、高規格幹線道路のネットワーク化や国道等の既存幹線道路改修によって、いわゆるモビリティの高度化を実現する施策が求められる。モビリティの高度化とは、①移動時間の短縮、②移動コストの低下、③移動リスクの低減、④移動範囲の拡大、を意味する（山崎朗、『日本の国土計画と地域開発』、東洋経済新報社、一九九八）。

以上のような問題意識を踏まえて、本稿では、図1に示した一般国道二七七号雲石道路を事例と

して取り上げて、社会経済情勢の変化と整備効果を数値に基づいて検討する。既存資源の有効的活用の視点に立つならば、現道の改修によって整備

図1 雲石道路の位置



出所) 北海道開発局提供資料に基づき作成

図2 雲石道路整備状況



出所) 北海道開発局提供資料に基づき作成

効果を高めることは、費用対効果の点からも評価されなければならないと、筆者は考える。

2 整備事業の概要

国道二七七号線は、江差町を起点として八雲町に至る延長三三キロメートルの二車線幹線道路である。図2に示したように雲石道路は、八雲町の日本海側と太平洋側を結ぶ路線のうち延長五・四キロメートルの旧道改修事業である。事業目的は、落石・地すべり・雪崩への対策、および現道隘路区間の解消を図り、安全通行を確保することであった。一九九〇（平成二）年度に事業化され、一九九二年度から工事が着手された。二〇〇〇年度には部分的に二・三キロメートルが開通し、二

〇一四年度に残り三・一キロメートルが開通して事業は完了した。なお総事業費は約一六一億円であり、二〇一〇年度の再評価時点より約一億円縮減されている（北海道開発局）。

3 社会経済情勢の変化

現在の八雲町は、二〇〇五（平成一七）年一月に旧八雲町と熊石町が合併して成立している。周辺の市町村でも合併が進んだことは、いまだ記憶に新しい。二〇〇四年一月には、旧函館市、戸井町、恵山町、樞法華村、南茅部町が合併して、現在の函館市を形成した。二〇〇五年四月には、旧森町と砂原町が合併して、現在の森町を形成した。さらに二〇〇六年二月には、上磯町と大野町

が合併して、北斗市となった。このように渡島管内では、市町村合併によって基礎自治体が広域化している。代表的な社会資本整備としては、

- 北海道縦貫自動車道と北海道新幹線を指摘しておきたい。北海道縦貫自動車道では、二〇〇六年一月に国縫インターチェンジ（IC）と八雲IC間二・七キロメートル、二〇〇九年一月に八雲ICと落部IC間一六・〇キロメートル、二〇一一年一月に落部ICと森IC間二〇・二キロメートル、二〇一二年一

一月に森ICと大沼公園IC間九・七キロメートルが、それぞれ開通している。将来的に大沼公園ICと七飯IC（仮称）間が開通するならば、北海道縦貫自動車道のうち札幌と函館間が、高規格幹線道路で接続されることになる。

北海道新幹線では、二〇一六年三月に新青森駅と新函館北斗駅間が開業している。ちなみに新函館北斗駅と札幌駅間は二〇三〇年度開業予定であり、新八雲駅（仮称）が開設されることになっている。

北海道縦貫自動車道と北海道新幹線は、交通インフラの骨格であると位置づけられる。各生産空間は国道や道道などの一般道の整備を通して、骨格の道路・鉄路と有機的に接続して物流や人流の面から、生活の質的向上を図らなければならない。道路機能の視点に立つならば、旧熊石町と旧八雲町を結ぶ国道二七七号線は、八雲町にとって極めて重要な一般国道である。

4 整備効果

次に、整備効果として、①防災上の要対策箇所の回避、②道路交通の安全性向上、③八雲町中心市街地への利便性向上、④地域産業の活性化という観点から、具体的に検証していきたい。

(1) 防災上の要対策箇所の回避

雲石道路の旧道では、落石や土砂崩落等が頻発

図3 雲石道路旧道通行規制時の迂回状況



出所)北海道開発局提供資料に基づき作成

していた。そのために、長時間に及ぶ通行規制が行われていた。通行規制が実施された場合には、迂回が必要であった。迂回ルートとしては、図3に示したように道道八雲北檜山線を利用していった。たとえば、旧八雲町立岩地区と旧熊石町鮎川地区との間を迂回するならば、距離では三三・一キロメートルから七四・五キロメートルに、所要時間では五七分から九四分となっていた。迂回率は距離で二・三倍、時間で一・六倍であった(国土交通省『平成一一年度全国道路・街路交通情勢調査』。要するに日常生活に支障をきたし、経済活動も阻害されていたと言えよう。

しかしながら、整備によって、要対策箇所は一六箇所から〇箇所になり(北海道開発局函館建設部)、防災上の要対策箇所を回避したルートが確

保されることが実現した。言い換えれば、大規模な迂回を回避することが可能となり、生産空間としての円滑な日常生活や経済活動が保障されたのである。

(2) 道路交通の安全性向上

雲石道路の旧道では、線形不良区間が連続していた。走行の安全性や円滑性の向上が課題となっていた。整備前後の比較を通して、当該課題解決を見てみよう。

旅行速度では、整備前は時速三五・六キロメートルであったが、整備後には時速五九・六キロメートルと、約七〇%向上している(国土交通省『平成一一年度全国道路・街路交通情勢調査』・『平成二七年度全国道路・街路交通情勢調査』。また、事業区間における一九九七〜一九九九(平成九〜一一)年度平均で見た整備前の事故率は一二・〇件/億台キロメートルであったが、二〇一四〜二〇一六年度平均で見た整備後の事故率は〇・〇件/億台キロメートルとなり、交通事故は解消されていた(北海道開発局函館建設部)。

雲石道路の整備によって、死傷事故が減少し、旅行速度も向上している。道路交通の安全性が高まった。

(3) 八雲町中心市街地への利便性向上

熊石地域は人口二四二二人である(総務省統計局『平成二七年度国勢調査』。事業所では、製造業

事業所数が三事業所(経済産業省『平成二二年工業統計』)、小売事業所数が二七事業所(経済産業省『平成二六年商業統計』)である。旧熊石高等学校は二〇一六(平成二八)年度に廃校となっている。医療施設としては、熊石国民健康保険病院(一診療科目)がある(厚生労働省『平成二八年医療施設調査』)。

他方、八雲町中心市街地の人口は一万四八三〇人である(『平成二七年度国勢調査』)。JR八雲駅には、函館方面と札幌方面の特急列車が、それぞれ一日当たり一二本停車する駅である(JR北海道ホームページ、二〇一九年四月一日現在)。都市間高速バスは、函館方面と札幌方面それぞれ一日当たり五便停車する(北都交通ホームページ、二〇一九年四月一日現在)。

また、各種事業所および高等学校や高次医療施設などの都市機能が集積している。製造業事業所数は二四事業所(『平成二二年工業統計』)、小売業事業所数は一三八事業所(『平成二六年商業統計』)、大規模小売店舗数は四店(『二〇一八年全国大型小売店総覧』、東洋経済新報社、二〇一七)である。八雲総合病院は一四診療科目を有する災害拠点病院である(『平成二八年医療施設調査』)。八雲高等学校には熊石地域からの通学生徒もいる。ちなみに八雲町々江差間の路線バスは、国道二七七号と二二〇号を一日二往復運行している(函館バスホームページ、二〇一九年四月一日現在)。

「新八雲町総合計画（二〇〇八～二〇一七）」では、八雲と熊石の両地域の人的・物的交流の促進を図るとともに、北海道新幹線新八雲駅開業を見据えて、国道二七七号を重要路線と位置づけていた。雲石道路の整備によって、熊石地域やせたな町大成区などの日本海側から八雲町中心市街地および交通結節点へのアクセスが改善された。

たとえば、熊石地域・せたな町大成区から八雲総合病院への一ヵ月当たり通院者数の動向を見てみたい。開通前（二〇一二年六月）では、熊石地域から一〇四人／月、せたな町大成区から九三人／月であった。開通後（二〇一八年六月）では、熊石地域から一五四人／月、せたな町大成区から一四五人／月であった。それぞれ約一・五倍、約一・六倍増加している。さらに付け加えるならば、八雲総合病院への救急搬送時間も短縮されていることは明らかである。

(4) 地域産業の活性化

熊石地域を対象として、二〇〇六（平成一八）年から「熊石マリンビジョン計画」が推進されてきた。同計画の目的は、漁業経営の安定、担い手づくりと漁業への理解、都市との交流などである。その具体的手段としては、ナマコ養殖など漁業構造改善、海洋深層水の活用、漁業体験学習の実施等が上げられる。雲石道路の整備によって、水産物流通の利便性が向上するとともに、海洋深層水（年間約二〇トン）が円滑に供給される状況となっ

た。なお、二〇一五年からは、地熱開発事業も始まっている。

たとえば、熊石地区のバカガイとナマコの平均単価の変化を見てみたい。バカガイは開通前（二〇〇八～二〇一一年）では一トン当たり六二万円であったが、開通後（二〇一五～二〇一八年）では一トン当たり九〇万円となっている（ひやま漁協熊石支所）。約一・五倍にまで上昇した。

また、ナマコは開通前（二〇一〇～二〇一三年）では一トン当たり五一八万円であったが、開通後（二〇一五～二〇一八年）では一トン当たり五五八万円となっている（ひやま漁協熊石支所）。約一・一倍に上昇した。これは、当該整備が水産物の時間価値化に寄与している証左であろう。

5 むすびにかえて

広域性と低密度構造を克服して、「生産空間」をどのように支えていくかが、北海道にとつての最重要課題であると、筆者は考える。「均衡ある国土の発展」から「地域特性に基づく地域創生」は、時代の潮流であろう。前述したとおり、生産空間における生産活動の従事者は、同時に生産空間における生活者でもある。それゆえ、相互依存関係を所与として、生活圏構造の維持を図りながら、持続的発展を目指す「安心な地域づくり」は、焦眉の急である。

そのためには、生活基盤および産業基盤である

社会資本の整備と安定的な利活用が前提となる。地域特性に基づく社会資本整備の効果や価値と呼ぶべきものは、地域が必要とする機能や当該社会資本の性能によって多様であろう。また、既存社会資本を部分的に改修や改善することを通して、従来よりも利用効率や利便性を向上させることから、新たな価値が創造されることになる。まさに雲石道路整備は、典型的事例と言えるのではないだろうか。

△ひらおか よしゆき・札幌大谷大学社会学部教授▽