

縦貫道イデオロギーに基づく東北自動車道の路線 計画とその結果の諸相

阿部 公一

正会員 (株)ネクソ・エンジニアリング東北特任参与(道路文化研究所理事)(〒980-0013 宮城県仙台市青葉区花京
院 2-1-65) k.abe.td@e-nexco.co.jp

日本の高速道路ネットワークの路線骨格に大きな影響を与えた「未開発後進の資源地帯、山地高原地帯をも貫通させ、高速自動車交通による国土開発の徹底をはかる」とする「縦貫道イデオロギー」とも呼ぶべき考えが、東北自動車道の福島県中通り・仙台圏・青森県津軽地方における路線選定に与えた影響を振り返り、その後の高速道路ネットワーク構造や地域の利便性等に与えた諸相を探る。

Key Words: TOHOKU-expressway, network structure, rooting, ideology, impact, district,

1. 縦貫道イデオロギーに基づく東北自動車の路線計画

日本の高速道路整備が緒についたばかりの昭和30年代はじめ、在野のプランナー田中清一や青木一男代議士、日本縦貫高速自動車道協会の主張に見られるように、各ブロック地方の重要地域を高速道路で最短距離で結び、未開発後進の資源地帯や山地高原地帯を貫通させ、国土開発の徹底をはかろうとする考えが横溢していた。(1)

実際に、田中清一や青木一男らが、海岸ルート of 東海道高速道路案(東名・名神高速)に反発して、中央自動車道の整備を優先すべく主張して、大きな議論を巻き起こした。また、山陽自動車道よりも中国自動車道が先に整備された。

こうした「縦貫道イデオロギー」ともいうべく考えは、東北自動車道の路線計画にも大きく影響し、路線は奥羽山脈の山裾沿い南北にほぼ真直ぐに配置され、盛岡以北は八戸を経由せずに十和田湖の西側を通るルートが選ばれた。仙台ルート問題をはじめ、弘前ルート問題も、「縦貫道イデオロギー」を強く引きずっていたといえる。

こうした「山寄りルート」に対して交通経済学者から異論が提起されたばかりか(2)、当時建設省の高速道路調査室長だった高橋国一郎氏は、後年、「私が調査室長時代に一番大変だったのは、議員立法された高速道路のルートを何とか平地に、即ち山岳地帯から、農耕地、市街地のある平地に戻すことでした。」と述べ、議

員立法された東北自動車道の山岳地帯ルートを現在の国道4号に近いルートに変更できたものの、仙台圏ではその東側にルートを想定したが実現できずに残念だったと証言している。(3)

2. 路線計画の結果が地域に及ぼしたインパクト

(1)福島県域における路線計画方針の変更

昭和42年5月、日本道路公団が福島県域を通過する東北自動車の路線位置を発表すると、同年8月に共闘会議が結成され、郡山に隣接する大玉地区の農民が中心となって、農地の減少と地域分断を理由に、路線反対運動が盛り上がり、猛烈に反発した。農地である低平地を回避して、元計画どおり安達太良山の山麓を通過すべきとの要求だった。

昭和35年度計画線調査の「調査報告」(4)では、福島県安達太良山の中腹を通過する案が構想されていた。しかし、縦断勾配を4%としてもトンネルを必要とし、あげくに設計速度80km/hにならざるをえず、結局、路線を東方に移して須賀川・本宮・二本松市街地に近づいた低平地に配置した路線とした。

当初の路線案では、都市周辺の利便性に欠けると判断され、計画は大きく変更されたが、その結果、農地の減少と地域分断を理由に反対運動が展開され、地域に大きな混乱を引き起した。

しかし、公団や県による粘り強い説得により実現した平地ルートの各インター周辺には、今や物流施設な

どが立地し、高速道路の高度利用が実現している。

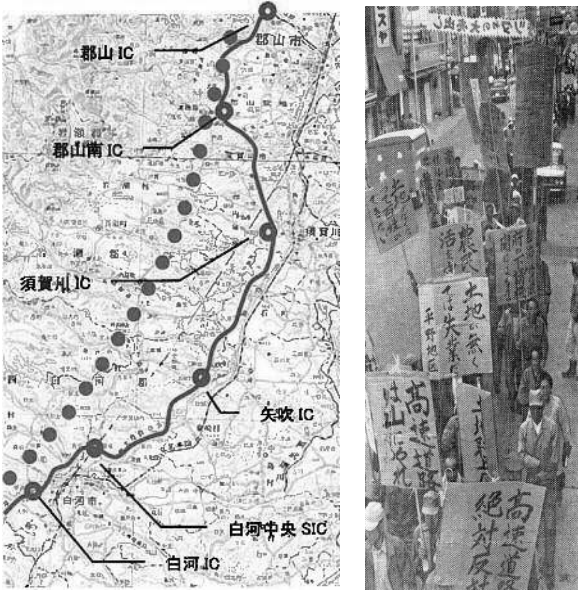


図 当初構想された奥羽山脈山麓ルートと変更ルート
写真 福島市内をデモ行進する高速道路路線反対運動

(2)宮城県域(白石市・大和町間)

a)仙台市の西側を通る山寄りルート

建設省は、昭和 35 年度に東北自動車道の「計画線調査」を行って以来、仙台市の西側廻り(山寄りルート)と東側廻り(平地ルート)の費用便益比較等の検討を続けた。最終的に、インターチェンジを仙台市街地にできるだけ寄せたものの、現在の仙台市西北部の丘陵を越える西側廻りルートを選定した。

その結果、白石市から古川市にかけて、仙台市街地を東側に迂回することなくほぼ真直ぐ北上する山寄りルートを実現したが、次のような課題を残した。

- a) 4%を超える縦断勾配の繰り返し、R400m が反転しながら連続する平面曲線など、緊張を強いる厳しい線形
- b) 仙台南 IC・仙台宮城 IC・泉 IC とともに、丘陵地の山麓中の狭いスペースに配置され、インター周辺の高度土地利用が果たせていない。「国土開発」にはほど遠く、縦貫道イデオロギーに基づく思惑通りに目的を達成することはできなかった。
- c. 周辺 の 自然 環境 と の 軋 轢 (後 述)



写真左 平成 22 年 2010 時点の仙台宮城 IC 付近

写真右 東北自動車道を横断しようとするクマ

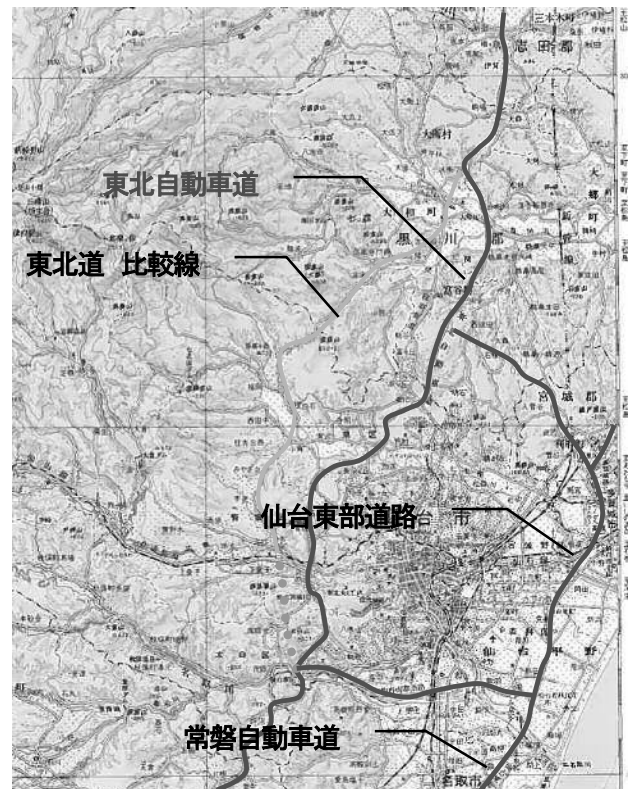


図 仙台市西側に実現した東北自動車道山寄りルートと比較線、常磐自動車道等

b)自然環境との調和

仙台市では、昭和 40 年代に入ると、将来の人口圧力に備えて、仙台市西部の太白山山麓一帯で、大規模な生出新都市(総面積約 200ha)が計画されるなど、大規模開発計画が展開された。

宅地開発計画と学者グループらによる自然保護運動との渦中であって、東北自動車道はこの開発予定区域に隣接し、国の天然記念物「青葉山」原生林をはじめとする緑地帯(のちに「特別緑地保全地区」に指定)をかすめ通る計画で、大学研究者らからトンネル構造への変更が要求された。

公団は全体の高速道路計画の中で構造変更をしえなかったものの、動物の横断路を設けるなどの対応を行った。

仙台市は、平成 26 年 5 月から同年 12 月まで、東北自動車道以東地域へ移動してくるクマの生息・移動調査を続けた。調査は、仙台南 IC・仙台宮城 IC 間にあるカルバートボックス・パイプ・橋梁の都合 22 箇所と OV6 箇所、計 28 箇所である。

その結果、6 箇所でクマの横断模様が計 24 回記録され、全カメラを合計するとホンダヌキが 1299 回、カモシカも 208 回撮影されていて、多くの動物が東北自動車道を横断していることがわかった。(5)

東北自動車道は西廻り山側ルートを選び、自然環境豊かな地域を縦断し、大きな自然改変を伴ったものの、

建設工事から約半世紀近く経って、東北自動車道の周辺には、多くの野生動物が生息し、東北自動車道と自然環境との調和が実現していることが確認できた。

(3)弘前市による整備計画決定後の路線変更運動

昭和42年11月9日に国土開発幹線自動車道建設審議会(国幹審)が開催され、東北自動車道十和田・青森間81Kmの整備計画が決定された。

整備計画の「経過する市町村」には、津軽平野の中心部を占める五所川原市・板柳町・藤崎町・常盤町・田舎館村が含まれず、黒石市市街地の東側山寄りリング園地帯を通過するルートが計画された。

弘前市街地から盛岡方面に向かう大鰐弘前ICには約11Kmあまり、青森市方面の黒石ICまでは約13Kmもあり、いずれも30分前後を要する。

弘前市は、整備計画策定に向けた建設省調査に対し、特段の異議を表明しなかったものの、整備計画決定された4年後の昭和46年6月になって、急遽、弘前市を中心に路線変更運動が巻き起こった。

青森県は昭和42年、整備計画案どおりに東北自動車道が黒石市の山寄りルートが実現した場合を前提とし、津軽地域経済に及ぼす影響調査を実施した。

本調査を実施した今野源八郎(当時弘前大教授・東大名誉教授)が中心になってまとめた報告書「県の最適交通体系に関する調査」(調査報告書の日付S43.10)では、山寄りルートの不利を列举して、路線は津軽平野の平地(弘前市・田舎館村寄り)を通すべきだと提案した。その主な主張は次のような趣旨であった。

○津軽地域の多くの都市が最も利用しやすいように、津軽平野を通過する路線とすべき。ひいては、R7号等の交通混雑の解決にも有利(交通機能)。

○製造工業地域にて急増する貨物・旅客交通需要へ対応すべき

○インターチェンジを都市化予定地に近接させ、青森市(新幹線駅を含む)と弘前市との短時間連絡を実現

○東北道・弘前市を中心にして津軽平野に「新しい带状都市域」(流通団地・工場団地、SC、ニュータウンを整備、都市連携)を形成し、開発効果を高速道路の両側に波及

○集積した都市社会と空港・港湾等の中・近距離交通(ビジネス、ショッピング、通勤・通学、あるいは貨物の輸送)への利便性を図るべき

○高速道路建設における用地費は全体の7~10%にすぎない。たとえ美田を潰しても、その幾万倍かの経済上の利益を実現すべき

まさに、国土(山地)開発に重点をおいた縦貫道イデオロギーに反対して、交通機能と現実的な整備効果を重

視し、産業・経済の活動基盤を整備しやすい平地部に高速道路を配置すべきとの主張である。

弘前市議会議員達は、東北自動車道の整備計画決定に至る経過が不案内だったこともあって、今野源八郎の意見に大いに触発された。

ここに平地ルートが急遽クローズアップされ、弘前市議会は同年6月16日、東北縦貫高速自動車道対策特別委員会を設置し、問題解決のための調査を始めた。実質、市議会が主導する路線変更運動である。

『弘前市議会特別委員会記録』(自昭和44年6月至昭和45年12月)に記録された審議内容や当時の新聞報道によれば、路線変更運動は次のような展開をたどった。

○東北縦貫自動車道津軽北方建設推進協議会を組織するなど、近隣市町村への説得と賛同者の取り込み

○運動に反対する黒石市への対応

○路線変更した際の経済効果算出

○先行事例(東名高速磐田市ほか)の調査

○中央関連機関への陳情・要望活動

しかし整備計画を変更するハードルは高いばかりか、黒石市を中心としてルート変更反対する意見も強く、機運の高まった東北自動車道の建設促進に水を差しブレーキになりかねないと危惧した青森県が、昭和45年9月になって、弘前市と黒石市の調停に乗り出した。

青森県議会議長の説得に対し、路線変更の実現が困難と判断した弘前市は、現・大鰐弘前ICおよび黒石ICへのアクセス道路の整備等を条件に調停を受け入れ、一連の運動に終止符を打った。



図 東北自動車道(大鰐弘前・青森間)整備計画ルートと通過市町村

3. あとがき・縦貫道イデオロギーによる得失

昭和 35 年から行われた路線調査は、「縦貫道イデオロギー」に支配されていた。その後昭和 39 年頃より、高橋国一郎建設省高速道路調査室長らを中心に、山地を縦貫するルートから平地ルートへ軌道修正が図られていたにもかかわらず、津軽平野にあっては修正の機会を逸してしまい、もはや慣性力が付いた山寄りルートを軌道修正することはできなかった。

(1) 福島県・宮城県に見る東北自動車道

当初、縦貫道イデオロギーに沿って山寄りルートを構想した福島県は、須賀川市・郡山市・本宮町・二本松市・福島市各市街地からのアクセス性が高い平地ルートに軌道修正した。その結果、地域との大きな軋轢を生んだが、一貫して平地ルートを支持した県当局の姿勢もあり、現在、高い利便性を享受している。

一方、都市域をはずれて山寄りに整備した仙台圏では、インターチェンジ周辺の高度土地利用は進まず、「国土開発」には遠い結果となった。

東北自動車道は山寄りに配置されたため、交通機能を連携すべき国道 4 号(市東側海寄り)とは、市街地を挟んでいて連絡性が悪い。

一方、後年、仙台平野の海側平地に仙台東部道路と常磐自動車道が実現して自専道ネットワークが形成され、その交通機能の役割が高まっている。結果的とはいえ、東北自動車道が先に仙台市東部の海寄り配置されていたら、後年、山側縦貫ルートが整備されることなく、現在のようなダブルネットワークの整備にはほど遠かっただろう。実現できたネットワークを、国土発展にますます有効に活用することが求められる。

(2) 青森県津軽地方の東北自動車道と弘前市

縦貫道イデオロギーに支配された津軽地方だが、平地ルートへ修正する大きなチャンスがあった。国幹審によって整備計画が決定される前の昭和 42 年春に、建設省担当部署が平地案と山寄り案の二案を提示し、知事に意見を求めた。

当時、県域全体に係わる地域計画や交通計画等にとって重要な高速道路の路線計画について、地域全体にわたる意志決定システムや透明性の確保、説明責任といった社会システムは整っていない、不透明なプロセスのまま事態は進行してしまった。

現在、東北自動車道は青森県津軽地方の中心都市・弘前市(人口約 17.2 万人)をほとんど通過せず、弘前市をはじめとする津軽地域西部からのアクセスは良くない。またインターチェンジ周辺域への新産業の立地は進まず、県都青森市との連絡にも、東北自動車道の利便性は低いままだ。

(3) 連動して発生する路線問題

縦貫道イデオロギーが席卷したとはいえ、こうした路線問題を惹起したのは、共通して連動した理由があったと考えられる。

a. 社会変化が目まぐるしい時代にあつて、高速道路の調査計画時に、時代の変化を見通すことが難しかった。

a. 「縦貫道イデオロギー」と呼べる山地開発論とそれに反対する主張が入り乱れ、高速道路に期待する機能・役割に共通した認識が薄く、地域にも浸透していなかった。

b. 昭和 45 年に東名高速が全線開通して、高速道路時代が幕開けしたが、東北地方にあっては高速道路整備が地域に及ぼす影響をイメージしにくかった。

路線調査・選定を担当した公団をはじめとする関係組織も、農地の潰れ、地域分断をはじめとする地域に及ぶインパクトとそれに対する対応を説明するのに苦慮した。

c. 昭和 40 年代前半は、全国で公害問題が多発し、成田新空港建設への苛烈な反対運動に代表されるとおり、世相が沸き立っていた。大規模公共事業の象徴の一つだった高速道路建設にも、期待と同時に不安の目が注がれていた。

d. 日本の農業政策は、昭和 40 年前後から間もなく、減反政策に向かって舵をきる。しかし将来を見越せず、農地の潰れ回避を第一にして農地に固執する主張が強かった。

e. 高速道路事業者側と地域行政との間で、路線選定に関わる調査・調整・決定のプロセスや手法が定まっておらず未熟な面があった。高速道路の路線位置やインターチェンジの配置は都市計画の中に位置付けされることがなく、首長等一部のリーダーに判断が任されていた。

本稿の内容は阿部の所感見解であつて、言うまでもなく所属する組織の意見見解ではない。

<参考文献>

- (1)「国土開発縦貫自動車道建設計画概要」日本縦貫高速自動車道協会、1954
- (2)たとえば「東北開発と交通政策」今野源八郎、1972
- (3)「平成 14 年度～平成 17 年度科学研究費補助金研究成果報告書土木史研究におけるオーラルヒストリー手法の活用とその意義」平成 18 年 3 月
- (4)「東北開発要覧昭和 37 年版」東北研究会編、建設省東北地方建設局企画室監修、東北時事調査会発行
- (5)「平成 26 年度震災緊急雇用対策事業野生鳥獣対策強化事業業務完了報告書」仙台市、2015
- (6)「東北の凸凹と東北自動車道」、「東北の凸凹と東北自動車道・続編」阿部公一、(株)ネクスコ・エンジニアリング東北