

新しい道路整備の方向

福井 迪彦*・長谷川 徳之輔**

1. 当面する大都市の交通問題

大都市における道路交通事情は日を追って悪化の一途をたどり、慢性的な交通渋滞に加えて、交通事故の増大や排気ガス・騒音等のいわゆる交通公害の発生は、市民の生活環境や経済活動に大きな支障を与えている。

なかでも、1970年代の最大の課題である公害問題は、いまや産業公害から交通公害へと波及し、牛込柳町の鉛公害からハイオクタンガソリンの規制、欠陥車さわぎ、さらには都心部からの自動車の縮出し論に発展し、反自動車ムードとなって高まっている。また、昭和45年8月から銀座通りをはじめ各所で始まった、いわゆる休日の“歩行者天国”は大方の市民の共感を呼び、都市生活の中で定着しつつある。

一方において、これまで地元の発展をもたらすものとして無条件に受け入れられていた道路整備は、これらの環境問題を背景として住民が反対するという事例が続出し、その実施がかなり困難な状況になりつつある。

しかしながら、都市活動における自動車の有用性が強まり、このため自動車の保有台数は増大の一途をたどりいまや全国で2000万台に達しようとしており、経済活動や住民生活に欠くことのできない手段になっている。このような自動車の量的拡大は、都市環境に質的变化を及ぼし、事態をさらに深刻化させている。しかし、自動車に代わりうる交通手段が開発される見通しもなく道路交通は、深刻な問題をかかえたまま、新たな局面を迎えることになった。

このような事態に対して、警察当局は、円滑な交通を確保するため道路交通法の運用面からきびしい交通規制を打ち出し、都心部への大型車乗り入れ規制、幹線道路の一方通行化、バスの優先または専用レーンの設定、広域信号制御システムの導入等、一連の対策を実施した。

しかし、これらの対策は結局は部分的かつ一時的な対応策でしかあり得ず、抜本的な解決策にはほど遠いといわざるを得ない。規制の強化で見逃してならないのは、

自動車の規制によってもたらされる都市活動の停滞、これによる経済的社会的損失である。根本的な対策がない限り、この問題の解消はむずかしいが、当面の措置としては、やむを得ない緊急措置には違いない。鉄道をも含めて都市交通施設の立遅れが著しい現状から打出された道路交通の規制策が指摘しているのは、まさに道路が絶対的に不足していることであり、爆発的にふえ続ける自動車抑止に対する無策であり、また積極的な無公害安全自動車を早急に実現する技術開発への要請である。

このような現象の原因は、人口と産業の過度集中をもたらす経済社会構造あるいはモータリゼーションの利便に対応する道路投資への還元不足などの問題が内在しているのであろうが、何といたっても、近代都市に必要最少限に要求される道路網の機能的再編成と、このための整備拡充が絶対的に立遅れていることにある。

2. 都市交通の主軸形成の必要性

過密による大都市問題の発生は、都市の成長に伴って増加する都市機能が十分に活動できる都市環境の形成、すなわち社会資本の整備が決定的に立ち遅れ、都市機能の配置が、適切に行なわれていないことによるものである。本来、都市は成長するにつれ新たな機能を自己の中に立地させるとともに、圏域の各地区の特性に応じて機能を分担し、相互に補完して均衡のとれた都市圏域を形成することが必要である。このような配置を決めるものが交通ネットワークであり、その基軸になるのが道路網体系である。

従来の都市構造は一点集中型の交通路線によって形成され、放射交通路線によって外延的に拡大していったものであるが、都市規模の拡大によって、もはや放射路線によってのみでは巨大な交通需要をさばくことができなくなり、このことが都市機能を低下させている。

各地区への機能の分担を可能にし、全体として、その機能が円滑に活動するためには、都心業務地域と周辺地域とを高規格大容量のネットワークで連絡するだけでなく、周辺地域相互間を連絡し、望ましい広域的な都市構造を誘導する環状道路網の形成が、どうしても必要である。

* 正会員 建設省道路局企画課 課長補佐

** 建設省道路局総務課 課長補佐

建設省と各地方公共団体は、大都市における道路整備の基本構想を策定し、その整備を促進しているが、とりわけ、中心都市の外縁部にそった環状道路の形成を重点に取り上げてきている。東京における外郭環状道路、大阪における中央環状道路、名古屋における第二環状道路がそれであり、それぞれ東京湾岸道路、大阪湾岸道路、伊勢湾道路と有機的連係をはかり、内陸部および臨海部に道路交通の主軸を配置することによって望ましい都市の発展を誘導することを意図している。このような大都市の環状道路の機能を整理すると次のようになる。

- ① 大都市に集中する高速自動車国道をはじめとする放射幹線道路から流入する交通を都心部へ円滑に導入分散する。
- ② 放射幹線道路を相互に連絡し、都心部に起終点をもたない交通をバイパスさせる。
- ③ 都心部に集中している都市機能のうち、住宅地・流通センター・内陸工業団地などを既成市街地周辺に分散配置するよう誘導する。
- ④ 臨海部に配置された港湾の流通機能や工業地帯と内陸部との間の円滑な交通を確保する。

3. 東京外郭環状道路の問題点

三大都市圏の環状道路のうち、大阪における中央環状道路はすでにその一部分が供用され、大阪の再生といわれるように、きわめて有効な機能を發揮しており、名古屋における第二環状道路も海上部を除いた内陸部の大部分について都市計画が決定され、事業化されている。

しかしながら、東京における外郭環状道路にあっては海上部の湾岸部分を除いた内陸部においては、用地都市

計画決定がまだされていない区間や、計画が決まっても事業化が凍結された区間がある等、事業実施の見通しがたっていない状況にある。

東京外郭環状道路は東京区部の外縁部をめぐる、都心からほぼ 15 km 圏に設定された延長 110 km、4 車線または 6 車線の自動車専用道路および国道 298 号線や関連街路を併設した高規格大容量の道路として計画された。この道路は、東名・中央・関越・東北・常磐・東関東などの高速自動車国道あるいは湾岸道路などから流入する交通を円滑に処理する東京の一大インターチェンジとなり、あるいは既成市街地の周辺部に計画的に都市機能を分散配置するための戦略的手段となるなど、多くの目的をもった必要不可欠な道路である。

しかし、この計画は世田谷・杉並といった人口稠密地域に、新たな巨大な環状道路の建設を行なうものであって、全体が一つのリングとして機能し、沿道の多摩川の河川敷の活用、良好な住宅地域の通過など、道路計画としても、環境・用地補償・建設工事など各面にわたってきわめて複雑かつ困難な問題をかかえている。これらの問題は、量的・質的にこれまでの道路整備のもっていた問題をはるかに越えたものであり、その解決は今後の道路整備事業の最大の試金石となるものといえる。

これまでの道路整備事業は、国土計画あるいは都市計画の一環としては、まさに土地利用の効率化を促進するなど新たな環境創造に大きな役割を果たしてきたが、個々の道路事業では、道路周辺の生活環境の保全や開発に必ずしも適切に対応してきたとはいえない面がある。このように事業が大規模化し、また、緊急性も高く、他に全く代替計画のないプロジェクトを進めるにあたり、その成功の鍵をにぎるのは、どのようにしたら道路とその

周辺の環境を調和させることができるか、そのためのシステムを確立することである。このような問題は、問題が提起されてから日も浅く、また複雑多岐であるため、にわかにはその解決をはかることはむずかしいが、現在この解決策としてアプローチしている事項について若干ふれよう。

(1) 多摩川河川敷の利用

一級河川多摩川の両岸に上下線がセパレートして計画されている南西部分では、多摩川の堤内地の河川敷の空間を活用し、公共用地の多目的利用をはかろうとしている。これには、河川の本来の機能



図一 東京外郭環状道路概略図

である防災、あるいは都市河川のもつ公共空間としての役割、数少ない自然環境の保全等の要請もあり、基本的な問題が内在している。しかし、限られた都市空間の有効活用をはかるためには、自然環境の保全に十分留意しつつ、このような公共空間を利用することはやむを得ない措置と考えざるを得ない。

(2) 道路構造上の配慮

閑静な住宅地域に主として通過交通を処理する大規模な道路が計画されることになれば、道路用地として買収されずに残存しなければならない沿道住民が環境悪化を不安がるのは当然のことであろう。このような道路が地域住民の生活環境に与える影響を配慮し、道路構造については、堀割形式やトンネル形式の採用、周辺の緑地化等により道路整備の側からこれに積極的に対応する必要がある。構造上の配慮で及ばない場合には、補償の対象や方法を拡大して解決がはかれることも必要である。

(3) 周辺の再開発事業との共同化

このような都市機能の再配置を誘導する道路では、単に道路を建設するばかりでなく、積極的に土地の利用効率を増進することが必要である。したがって、既成市街地の周辺部や交通結節点として適切な地域においては、道路事業とその周辺の再開発事業と同時一体的に実施することを考えることが必要となる。都市再開発事業との結合により、道路用地の確保が容易になり、その多目的利用も確保されるばかりでなく、道路整備によってもたらされる環境への影響を構面や計画面で十分配慮することが可能になる。

4. 大規模道路事業をどう進めてゆくか

東京外郭環状道路のような本格的都市道路の整備が必要になった現今、なぜ今日のように道路整備が困難になったのかその原因を反省しつつ、今後の道路整備の方向を考えてみよう。

(1) 量的拡大から質的向上へ

これまで、あまりに立遅れた道路整備状況であったため、道路整備を求める国民の声はきわめて大きく、道路はつくりさえすれば、舗装さえすれば皆によるこばれてきた。少ない予算をやりくりして1kmでも舗装区間を伸ばすことに全力が投入されたように、もっぱら道路整備の量的拡大に追われてきた。国民生活水準が低いときは、それでよかったわけである。

しかし、国民生活の向上とともに国民の欲求は多様化・高度化し、道路整備に対しては、もはや量的拡大で

は満足しなくなっている。それどころか、今日の道路整備は、もっぱら自動車交通の円滑化を第一としているため、住民生活との調和に欠け、環境悪化をもたらすという理由で道路づくりそのものが反対され、反自動車ムードの高まりとともに、道路整備は招かれざる公共事業になろうとしている。

このような局面に対しては、道路政策がこれまでの延長のままであれば十分に対応し得ず、いたずらに混乱を招くだけとなろう。これからは、道路整備にあたっては、住民生活や地域の目標に適合した道路計画、土地利用に適合した路線の決定、公害の防止を考えた道路構造、安全施設の充実など、その質的な向上をさらに促進する必要がある。まず、量的拡大から質的向上をめざすことをその基本方針とすることである。

(2) 道路機能の多目的性の確保

道路は、単に自動車交通のための交通施設にとどまらず、都市構造の骨格となり、都市空間を形成して、防災・衛生等の役割を果たし、さらにそこに地下鉄・共同溝などの都市施設を収容する交通空間ともなるなど、きわめて多面的な機能を果たしている。

しかし、これまでの道路は、もっぱら自動車交通を円滑に処理することに重点がおかれ、交通施設としての物理的的道路づくりが行われてきた。もちろん、道路整備の背景には、国土計画あるいは都市計画があるが、それは理念としてのものであり、道路整備が道路沿道の生活環境の保全やその開発に制度的財政的に直接つながっているわけではない。道路のもつこのような二次効果は、意識はされていたが、とくに政策的に力はいれられていなかった。

自動車交通の激増にさらされた幹線道路沿いでは、その住民は道路の利益を享受できるところか、逆に被害ばかり受けているし、一方、道路にしたところで、せつかくの開発効果、土地利用の効率化が生かされず、幹線道路沿いに低層の住宅地が密集するなど都市形成の役割りが十分果たされてはいない。このような状況では、住民にとっても道路にとっても不幸なことである。

道路整備の目的の多様性にかんがみ、その目的を達成するための新たなシステムの検討が必要となる。

(3) イニシャルコストの軽減よりトータルベネフィットの重視を

道路事業が公共事業として実施される以上、予算の制約下であり、最も建設費が安くなるよう計画され、設計され、建設されることは当然ではある。しかし、それだけでは、道路整備の効果は十分発揮できない。

路線の決定は、建設費の経済性を第一として、道路構

造の技術基準に従い、自動車の走行の便というもっぱらエンジニアリングの立場で決定される。その構造も自動車を円滑に、安全に走行させることを目的として決められ、住宅の軒先を大型車が走行したり、幅狭い歩道にみられるように道路沿道の土地利用の効率化、あるいは環境の保全に十分意を払ってきたとはいいがたい。それは最少の費用で最大の効果を期待するという投資態度であり、予算の制約からくる量的拡大第一主義の結果でもある。

道路の多面的な機能は、道路が十分に利用されて初めてその効果が発揮される。このためには、工事費や用地費を最少にするという目先のコストの軽減を考えるのではなく、道路完成後のすべての条件—自動車の走行、安全性の確保、環境の保全、土地利用の効率化などを十分考慮し、トータルベネフィットが最大限発揮できるように計画される必要がある。

(4) 生活権の確保のための補償

都市において道路を建設する場合には、とくに用地問題の占める比重はきわめて高い。既成市街地では事業費の90%近くも用地費にあてる場合もあり、用地交渉に最大のエネルギーがさかれることは、あたりまえになっている。用地買収さえすめば、事業の大半が終わったといっても過言ではない。しかし、この用地補償にも問題がある。地価の高騰、権利者意識の行き過ぎといったこともあるが、最近とくに問題となることは、その対象範囲と補償の方法である。

道路事業で用地買収や補償の対象となるのは、原則として道路区域にかかった人だけである。道路の周辺の権利者は、溝かき補償というごく軽微な補償以外にいっさいの補償も受けられず、そこから移転したくても土地は買取ってもらえない。最近の道路整備のトラブルは、環境保全に関連して、直接道路用地にかかる人達より、その周辺の人達からおきている。環境悪化を理由に損害賠償の訴訟を起こす人もいる。

土地収用法の考え方は、公共用地となる土地を取得することにあり、道路事業にとっては、必ずしもびったりしないところもあろう。すべての事業で、その区域外の人達まで対象にする必要はないが、道路事業のように供用後に周辺の住民の生活環境に大きな支障を与えることが予想される事業にあっては、その人達に対する、なんらかの救済措置を考慮する必要がある。

道路用地となるものではないので、本人の意に反して買取る必要はないのが、一定期間の救済の可能性を明示して、相手方の請求を待って措置することになる。そのやり方も、従来のように財産権を金銭で片づけるという姿勢ではなく、生活権の確保を図るため、よりよき環境

に居住するに足りる費用を低利無利子で貸付けるというシステムでもさしつかえなからう。移転する者が、これまで以上の生活水準が保証されることが明らかであれば用地買収はもっと円滑に進むことは間違いない。

(5) 開発利益の不均衡の是正

道路事業は、沿道の住民の生活環境を損傷する反面、沿道地域のアクセシビリティを高め、土地利用効率を増大させるという大きな利益を与える。都市近郊のバイパスでは、道路が完成しないうちに周辺の地価は急速に上昇し、土地成金を生む現象は全国どこでもみられることである。この開発効果は、実際に適切な土地利用が確保されて初めて発揮されるが、現実には、効率性は阻害され、開発利益が不平等に帰属するという事例が多い。

道路用地の対象となった権利者は全くその利益を享受できないし、沿道の土地もロットがひとつひとつ小さく、あるいは不整形であったりして、十分活用されていない。これらの土地をまとめて効率性を高めたくても、さきに売った者が損するということになれば、容易に集約されることがない。

沿道開発を住民だけにまかせ、放置しておけば、利害がからみ共同して開発効果を上げることがむずかしく、みすみす道路整備の効果を十分発揮させ得ないことになってしまう。沿道に密集する木造の住宅群、既成市街地内の細長く林立するエンピツビルの姿にみられるように、せっかくの土地が、きわめて非効率に使われている場合も多い。

もし、開発効果が十分に発揮され、その利益が平等に配分されるシステムがあれば、道路づくりはもっとスムーズに進み、その開発効果は、大きく発揮されるであろう。そのシステムもなく、いたずらに、住民の自由に放置して、その経済力に頼っているところに問題がある。

(6) 望まれる民主的な路線決定のプロセス

道路事業にとって最近の最大の問題は、路線決定のプロセスに対する住民の強い反発である。住民意識の高まりとともに、道路事業への住宅参加ということが良いにつけ、悪いにつけ大きくクローズアップされている。

これまで、道路の路線決定は、往々にして住民にとってはある日突然に発表され、住民は寝耳に水で自分の家が道路用地になることを知らされる。それどころか、自分の家が都市計画の対象となっていることも十分に知っていないというのが常であった。これまで、道路の路線決定や都市計画決定は役所が一方的に決める、「知らしむべからずよらしむべし」という考えが一般的であり、このような専門的なことは、技術者にまかせておくと

うのが、あたりまえのことと思われていた。

このような一方的な路線の決め方には、それなりの理由がある。民主主義のルールが定着せず、個人エゴの強い戦後の風潮の中で、路線決定のような多くの人達の利害にからむものを、すべての意見を聞き、賛成を得るということにすれば、地域エゴが続出して適切な路線が決められない。それどころか、利権の横行を許し、いらぬ反対運動やトラブルだけを招きかねない。また、反対があるからといって、一度決まった計画をやめるなら、次から、ごねれば計画が変わるという印象を与え、公共事業は行き詰まってしまう。

しかし、いまやこのような理由だけで、これまでの路線決定のプロセスを正当化することはできなくなってきている。たしかに、いまの段階では、当局側も住民側もそのルールの確立に確たる方針を見出せないでいる。したがって現状における住民参加は、事業の円滑な処理をはかることではなく、計画に反対する運動であると受けとられ、住民参加は現代的百姓一撓という感さえするのである。基本的には、都市住民の社会的責務がなければなりたらず、もっぱらファミリーモラルはあっても、パブリックモラルに乏しいわが国の風潮からして、いっきょにそのルールの確立することはむづかしかりう。路線決定に伴うフリクションを除き、合理的な路線の決定が確保される洗練された住民参加の方策を、当局も住民も十分考えなければならぬ。

ここで、このような住民参加に関するアメリカの政策を紹介して、その参考に供したい。

5. 道路整備への住民参加

——アメリカ合衆国の例——

住民参加は、直接参加をとる民主主義のひとつのルールである。民主制のルールが定着されているといわれるアメリカ合衆国でも、住民参加は制度化されて日も浅く、試行錯誤を重ねながら場合に依じて明確な方向が明らかにされてゆく段階である。

住民参加の制度化は1969年の連邦政府の通達(Public-hearing and location approval)によって、一応の方向づけがなされている。この通達では、大規模な道路建設では、少なくとも2回の公聴会を開催して地域住民の見解を徴するとともに、適切な行政機関や民間団体とも協力して、幅広い見地から道路事業を進めることが定められている。

住民参加は、道路を建設する当局が、早い段階から公聴会を行なうことにより道路計画についての当局の方針

を明らかにし、あるいは道路整備による社会的経済的影響、環境上の効果等に関する情報を住民に与えるシステムのことである。通常の2回の公聴会は、次のように行なわれる。

第1回は、路線決定に関する公聴会である。このときは、道路計画の必要性・内容を明らかにし、かつ、いろいろな代替案を調査して、代替案についての利害得失を明らかにする。住民は、どの案が自分達にとって一番適切かを具体的に判断できる。住民は公聴会の日から10日以内に意見を申し出ることができる。

第2回目は、路線が決まったのちに行なわれる具体的な道路の設計構造に関する公聴会である。このときも、当局からは、いろいろな代替可能な設計について調査しその内容を住民に説明する。住民は、再び意見を申し出て、計画の変更を申し出ることができる。

この例にみられるように、住民参加は、いわば望ましい道路整備に関する情報をすべて明らかにして、住民がその中から自分達に適したものを選択してゆくという方法がとられている。わが国の場合は、一つの路線についてイエスカノーを求めることである。その方法では、計画の必要性を認めつつ、最適な方法に向うということにならず、反対という声しかあがらない。

住民参加の考えは、わが国では、これから十分に検討すべき課題であり、その適切な方法が確立されることにより、道路事業は、本当の意味で円滑に実施されることができることになる。

6. あとがき

都市として必要最小限の道路さえこと欠く大都市において、都市の骨格となるべき道路整備は一刻の猶予も許されない。このままでは肥大化した大都市は、骨格のないまま無秩序な市街地をいたずらに拡大し、ますます混乱の激化と環境の悪化がもたらされるであろう。

新しい視点にたって道路づくりの問題点を指摘するとともに、今後の方向を考えてみた。多くの課題をかかえた道路事業、とくに緊急を迫られる東京外郭環状道路のような大プロジェクトを実施するためには、これまでのやり方を謙虚に反省し、新たな施策を講ずることが、ぜひとも必要である。

道路整備のあり方が問われている今日、われわれは、単に道路を建設するという物理的な視点の前に、道路整備の目標という道路の哲学をもう一度、原点に立ちかえって考えてみる必要があるのではなからうか。