

街路整備の現状と課題

Present Conditions and Issues of Arrangement, Preparation and Works of Streets.

松迫 茂樹 ** 三浦 祐二 ***
by S. Matsusako Y. Miura

ABSTRACT

Variety of plans for street-renovation, has been developping everywhere in our country.

However, there are some frictions between an administration and another one, and between us and others. Plans and governmental investments and loans, which do not fit to a relevance street, are too numerous. Streets, which are designed splendidly just only for young people, have been increasing year by year, and there are few comfortable and safty streets for senior citizen and children. Thus, we can't have life-quality country, from which we can feel happiness and pleasure.

Direction of my study:

Analysis of systems of street-plan and financial structures from view-points of the law. Analysis of the low which effects plans from actual cases in each place in our country. Making the ideal plans for quality-life and welfare country, and our participation and systems of governmental investments and loans

まえがき

街路整備は、街づくりの代名詞とも言われるように、全国各地で競うようにして進められている。

しかし、整備はなされるけれども、大半の街路は溢れんばかりの駐車に、至る所には段ボール箱やゴミ袋が山と詰まれ、自転車・立て看板は置きっぱなし。せっかく設けられた歩道には自動販売機や電柱が立塞がり、歩けば所々に波うつような路面に。足をしっかり上げなければ躓いてしまいそうな歩車道の段差等々、気を付けないと、怪我の元になりそうな街路ばかりというのが現状である。

こうなった原因には、まず老人や子供達を意識した市民共有の街路づくりは扱置いて商工振興なるものを優先させ、若向きに華美一辺倒の整備がなされ

てきたこと。また整備に多額な費用を要する反面、多様の仕事を受け持つ自治体にはその一部を賄うだけの財源しかなく、全体的に息詰まった予算の中で整備計画が進められてきたこと。さらに自治体の権能や現行法令の諸制約により、足枷を引き摺るような整備手法で施されてきたこと等が挙げられる。

勿論これでは、来るべき4人に1人が65才以上という高齢化社会への備えなど、到底おぼつかない。

そこで本稿は、街路整備を基本的に、憲法にある義務、権利、保障等と共に租税法律主義に基づいた仕組みの中の、市民による市民のための街路整備であるということを念頭におき、①法体系から見た街路整備の仕組みと、その財政的構造を明らかにした上で、②整備に付き纏う問題として把握できたものについてはその根底にあるものは何か、それを分析し、そして③生活大国・福祉社会の実現に向けて、街路整備のあるべき姿を、住民参加と行財政の仕組みから提案しようとするものである。

* キーワード：街路整備、地方自治、高齢化社会

** 正員 工修 日本大学理工学研究所研究生

*** 正員 工博 日本大学教授 理工学部交通土木工学科

(〒274 千葉県船橋市習志野台7-24-1)

1、街路整備の変遷

街路という言葉は、古くは唐代詩人白居易の『街路雖「長君不」嫌』…都長安から来た長君が地方の街路を観た様子の詩…にもあるが、「街」の字形からいって、九星説や防御説により在る一定の法則から京城坊巷の制と共に碁盤の目状に区画割りされた古都長安の形態が想定できることから、その街の中を四方東西南北に走っていた大小の路が街路にあたる。詩にある長君ではないが、諸侯が治める所でも、市で賑わう街らしき所の路の事を指している。

その長安の形態を我が国においては平安京にて応用され、それ以来、各地の城下町を始め各都市津々浦々、碁盤目を基調とした区画が敷かれようになり、街路から、町割りの町の路、そして明治に入り町の道路とも、その呼び名も移り変わってきている。

こうした路を大正8年の街路構造令により、地方長官の指定する市内及び市に準ずる地域内の道路に限り、改めて街路と定義され、それに定められた規格構造に基づいて整備される事になったのが、街路整備の始まりである。それと同時に東京市区改正条例に基づく都市計画事業の道路基準にも街路構造令が用いられ都市計画による街路整備も進められた。

そして終戦後の混乱期、国土復興と民生の安定を優先する地方自治体においては、相次ぐ厳しい財政事情から街路の復旧までは手が回らず、昭和27年、道路と街路を一本化した道路法が誕生する。以来街路は道路法を基に戦後復興と共に高度経済成長を担って整備されることとなった。

昭和40年代後半、モータリゼーションの波に対抗し、自動車に奪われた道路を歩行者に取戻す「歩行者天国」や「モール」が誕生する。こうした社会現象は住民あるいは歩行者の権利・主張を要求する運動となり、地方自治体は中央直結の姿勢から市民を主体とする体制へと移行し始める。

更に昭和50年代に入り、全国的な「地方の時代」意識の高まりと共に住民の権利意識の顕在化を背景に、人間性を重視した「うるおい、ふれあい、やすらぎ」といった、個性豊かな地域づくりの主軸としての街路づくりが求められるようになった。そして近年従来の画一的な道路づくりから、住民のコンセンサスに根を下ろした街路づくりが進められるようになった。

2、全国各地における街路整備の実態

昭和50年代の半から現在に至る全国 665市中 269件の事例の中から、更に問題等の把握できる 122件を抽出し結果をまとめた。

(1) 抽出事例の概要と考察

1)整備地区：整備が集中している場所は、第1位が商店街周辺で全体の6割を占め、次いで住宅周辺が3割。その他学校周辺・住商の裏通り・公共建築物の周辺等合せて1割であった。公共建築物の施設数が増える一方に利用者の減少化が指摘されているところであるが、人の集まる公共の場、という選定基準による街路整備の考えから、人気の少ない安い土地を選定基準とする建築施設の周辺は整備されない。

2)整備の目的：施設の老朽化はよそに流通業界における都市間競争や郊外型ショッピングセンターに対する危機感、そして跡継ぎ対策などの背景をもつ商店街振興が全体の4割。憩いの場や緑化、そして自治の強化等地域環境の改善が3割。人優先の生活道路と駐車対策など人車共存を期待する交通安全が2割。そして観光誘致が1割であった。全体に共通して、安全で災害に強い快適な居住環境、地域の活性化、職住近接あるいは定住といった合言葉で進められている。

3)整備の制度：単独事業が7割（市道・特別区道95%）、国庫及び県による補助事業が3割で、そして全体の中で地元負担を伴った箇所は5割を占めていた。この数値の背景には、即応の自治体として又、基礎自治体として早く事業化をまとめたいため、一定の基準と申請手続に時間の浪費が伴う国庫を避け、即決手配できる独自の商工融資や修築助成を優先させた経緯がある。しかしながら国、県、市、それぞれ補助制度がある中で、重複させ整備する所には旨味があるが、公平且つ公正な行政という位置付けがあるならば、幾ら地元負担があったとしても、その選定基準の判断は、平等とはいえない。基準内容を知れば知るほど市民はそれを問う。

4)整備の内容：大別して「幾何構造・道路付属物・道路占用物件・交通規制・建築規制等その他」に分けると、図-1のように「40、25、25、5、5」の割合である。その詳細について、①幾何構造約30種の中では歩道拡幅と歩道のブロック舗装化が多く、ハンプ類・歩車道段差解消、歩車民の一体化舗装は少ない。②付属物9種の中では街路灯と樹木が主で、

ミニ共同構の設置は若干数。

③占用物件約20種の中ではファニチャー類と電柱の埋設化が多く、ごみ箱・水飲み場の設置、交通標識の集約化は数少ない。又看板の集約及び制限、放置看板の規制も少ない。④交通規制では一方通行、車両通行禁止規制、車両制限が主な策

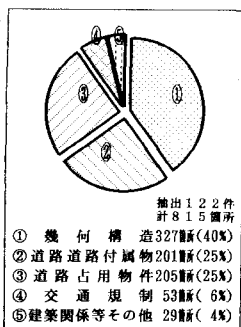


図-1 整備箇所

で、予想外に速度抑制の規制は少ない。又規制に伴う交通標識の設置が増加している。この数値の大半は地方部で、東京都内における規制は少ない。⑤建築規制等その他においては、再開発・総合設計制度によりセットバックや公開空地の利用が進められているものの、色彩への制限は若干数であった。

全体から観て、カラー化舗装、高木化、街路灯及びファニチャー類のデザイン化が主な整備手法で、国道・県道など広幅員道路においてはこの4つの手法の中で多くは改良されている。他方、市道等細街路については歩道拡幅を整備の前提とし、パーキングや防護柵の撤去、そして埋設化を重視している。管理者により各々空間整備の考え方が異なっている。

(2) 整備の計画・設計・施工に派生した問題

街路整備を進める際に様々な問題にぶつかっている。行政の縦割りというものから、地元市民の意思・感情の縫い、事業者内部における意思疎通の問題あるいは工事発注請負の契約約款に至る採め事までその範囲は及んでいる。集約に当たっては活字から観た判断や、質疑応答の際の言葉の言い回しから想い浮んだものについて、8項目に振り分け、その結果を図-2にまとめた。その詳細については、

第①位の関係機関との調整とは、権能・基準・指導要綱・技術通達に関する関係省庁、交通・消防・道路

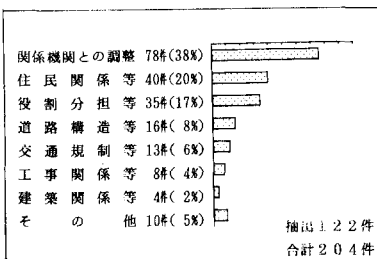


図-2 計画設計施工の問題

の管理者及び事業者内部における意見の調整、そして道路占用企業との調整やバス路線の調整等である。

第②位の住民関係とは、計画設計段階においての地元住民の意見調整並びに合意、そして組織形成、さらに住民の協力体制等である。

第③位の役割分担とは、整備費用に関わる行政と地元との費用分担及び地元内部の費用分担、そしてそれに関わる作業の分担等である。これに続いて、

④道路構造は、道路付属物や路面勾配、停車スペース、点字ブロック等に対する街路デザインと道路構造令との関わり合い。⑤交通関係は、現地における相互通行・一方通行・パーキング施設等の交通規制の変更、そして車道幅員減少に伴う車の混雑と渋滞、他路線への交通の影響等。⑥工事関係は、工事工程や、企業者間工事との競合、道路使用の許可による施工条件、そして長期工事による地元の苦情等。⑦建築関係は、建築基準法に関する基準や指導要綱、及び建物の密度による埋設化の基準等。そして、その他とは、アイデア不足、他地区からの妬み、さらには整備効果への心配などといった事柄である。

(3) 整備後に派生した問題・課題

施工後、新たに派生した問題、また整備中の問題を踏まえた課題もある。そこで前記と同じ要領でまとめたのが図-3である。個々の問題については、

第①位の役割分担とは、新築ビルに伴う埋設管等工事の復旧・施設破損その他ごみ処理にお

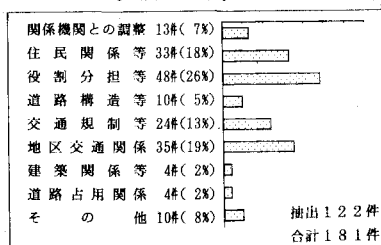


図-3 施工後の問題・課題

ける維持管理並びに管理協定に関する事柄である。

第②位の地区交通関係とは、他の整備地区や公共施設郡を一つに結ぶ歩行者のネットワーク化や、他方積み荷対策及び他路線への交通対策等である。

第③位の住民関係とは、維持管理等に関わる住民の協力体制とその組織づくりである。これに続いて、

④交通規制は、駐輪駐車対策や、荷入れ等に伴う一方通行・車両止め・駐車禁止規制に対する不便、又は逆に車両止め規制の時間延長への申請等。⑤関係機関との調整は、駐車対策や今後の設計協議における交通管理者の協力、又は省庁の基準の見直しや補助金の拡大についての必要性と期待等。⑥道路構造は、広幅員の歩道拡幅や、それに関わる完全地中

埋設化、その他道路構造令に関する事柄。⑦占用物件は、看板や屋外広告物の規制や張り紙防止に関する事柄。⑧建築関係は、公開空地の利用や色彩など景観整備に対する地区計画制度や建築基準法との兼合い。そして、その他とは、イベントや客寄せの工夫、さらに地域によっては雪対策や観光資源の対策といったこと等々である。

3、街路整備の問題点と法との繋がり

以上の問題を分析した結果その根底にあるものは、

①法の解釈にあたって政令、省令、通達及び上位条例、勧告等複雑な重構造の中で行政と住民の意見が錯綜する。②法により道路管理者と交通管理者との意見が対立する。③道路構造令と地域の個性的な街路デザインとに隔たりがある。④街路整備に地方負担の比重が大きい。⑤地方の力となり財源となるべき住民参加が消極的である、ことが挙げられる。

(1) 行政と住民の意見の錯綜

1)重構造の行政における「通達」とは、例えば国が、法改正や政令そして国としての施策に基づき在る一定の基準を作り、県に対して「〇〇に当たっては〇〇に留意し遺憾のないようにされたい。なお貴管下関係機関に対しても、この旨周知徹底方取り計られたい。」と国が県に、県は市町村に物事を知らしめる事である。この形式で道路技術基準も各道路管理者に通達されこれに準じて全ての道路は作られている。そして国庫補助や県市助成は、その通達に準拠しながら各行政の施策に基づいた形で内部局の主体性と共に在る一定の方針の中で条件を付け、整備費用の一部を補助している。つまり各地の街路もこの適用を受け、その地域住民と共に勘案した街路のデザインについてもこれに従わなければならない。従って、行政間及び行政と市民の間に軋轢が生じる。

2)街路に対する市民と行政の受取り方を観ると、

まず中国の字形を引継ぐ①国語辞典の中の「街路」を見れば、家が密集した市街地にある一般の公衆のために設けられた地上の通路の、総称とある。次に、

②軽犯罪法第1条の26号「街路又は公園その他公衆」にある街路は、市街地の道路であれば大小問わず又、裏道・橋・トンネル・道路の脇の溝、地下街の通路まで街路と解されている。さらに、

③都市計画法施行規則第7条にある幹線、区画又は特殊と分けてある街路は、都市施設としての道路

或いは都市計画道路としての街路であり、道路法に規定された道路となっている。そしてその道路は各道路管理者と共に国道、県道市町村道等に分類され、その構造は自動車交通量と地形あるいは地方と都市で等級が定められている。つまり街路の中には複数の道路管理者と道路構造が存在している事である。

このように、色々な「街路」の捕らえ方がある中で、大よそ市民が認識しているのは、街路灯、街路樹といった言い回しがあることから、①か、いいところで②まで、だろう。③となると学校教育でも減多に習う事がないので、管理分担・道路の等級といった事など、知る人もそういないだろうし、勿論行政マンとて、都市計画や道路行政を専門にしている人でないと、そう詳しくも語れないだろう、と観る。

しかしながら、行政の効率的な役割分担によって維持管理されている街路に対して市民の受取り方は、高速道路を除いては、人と車が通る所はみんな道路、街路であり、ミチとして利用し通行できれば、役割分担など全く無意識なのが一般的である。ことにそんな市民を余り認識していないのが行政である。

(2) 道路管理者と交通管理者の意見の対立

道路管理者Aは道路法の道路に対して新設・改築或いは占用の許可など公権を行使する。つまり道路法の道路以外の公開空地や私道には権限が及ばない。

一方交通管理者Bは道交法第1条により「道路における危険を防止し」「その他交通の安全と円滑を図り」及び「道路の交通に起因する障害の防止」に資することの3つの目的をもって各条項と共に権力を行使している。そして解釈により沿道私有地まで権限が及ぶ。そして、街づくりを担う市町村Cは憲法第92条により中央政府からある程度独立して、一定地域の行政をその地域の住民自らの創意と責任において行う事を地方自治の原理とし、住民の福祉の向上に努めている。その一環である街路づくりには法に加え条例及び行政指導も取り入れながら進めている。その適応範囲はその都市全般に亘り広い。

これらABCの調和の上で街路整備が進められるが、まずAとBが競合するのは、道路法第95条の2によりAが道路改築等を行う時には都道府県公安委員会の意見を「聴か」なければならない事から発する。それに加えてAは工事の際にはBによる道路交通使用の許可を必要とし、もって諸制限を受ける。

次にCが街路整備を行う場合、大半はAによって行なわれることからBと競合し且つ沿道私道までその協議は及び、許可条件を受ける。さらにBの場合は国県の交通政策(輸送)を重視することからCの街路施策やC内Aの道路方針とでは若干ズレがある。

(3) 法令と街路デザインとの隔り

事例の中で問題提起された多くは道路法及び道路構造令並びに道路交通法に関する事柄であった。そこで幾つかの事例を取り上げて観る。

1)歩行者のネットワークを確立するに当たって、道路法によりその地域内には道路管理者が複数存在する場合があります。例として、A市がB市に工作物を延長する場合、又は施設を設置する時にはA市は勿論のことB市においても議会承認を必要とする。そのため可成りの詰めと期間を要する。

2)ハンプ・クランク・蛇行線形など速度を抑制する幾何構造は道交法第1条から無理を生じる。

3)雨天時の歩行に配慮したり排水施設の経費節減を考慮する路面横断(中央部の凹み)のV字勾配は、道路構造令第24条及び技術通達により無理を生じる。

4)車道のカラー化舗装は、規制標示に関する諸法条項により視認性及び管理者の維持管理に係わり無理を生じる。また歩道・車道・民地一体化のカラー化は歩車分離や管理境界の面でも無理を生じる。

5)歩道拡幅に伴う車道幅員の減少(幅員3.5m×5.5m)は道路構造令では可能とされるが都市交通事情及び消防活動により又パーキングの撤去を伴うため無理を生じる。尚パーキングは道路占用物であるが設置後、設置者はある種の権利を取得するためである。

6)歩車道段差の高さの減少は、技術通達(H25・20・15・5・2)によりブロック又は構造が既製品化されており、費用その他維持管理面により無理を生じる。

7)ベンチ、水飲み場、ファニチャー類は、道路占用及び道路交通使用により無理を生じる。

等々切りがないが、交通事情その他の理由により無理を生じる構造が可能となる場合もある。

また無理を通ず判断は管理者しだいであるが、もし、通常有すべき安全性を欠いている時には国家賠償法第2条1により管理瑕疵を問われ、国又公共団体は賠償の責を負うことになる。

従って管理者は、設計・施行・維持管理において万全の安全体制を図る必要があり、安全に対する解

釈により法・政令そして通達に忠実に従うことが身の安全であり、また税の無駄使いを防止するために街路デザインに無理を生じさせている訳である。

(4) 租税法律主義による街路整備の財源

憲法は第30条により国民は納税の義務を負い、第84条により納める税金は国民が選んだ代表者により議会に定める法律や条例によってのみ課税されるという事を保障している。税金は国民が生活していく上での会費であり、それを公共事業の必要な経費として使う行政とは密接な関わり合いを持っている。

しかし、高い税とは思いつつもその使途については以外にも行政任せなのは隠し切れない。行政を少しは信頼しているというより、税の仕組みが余りにも複雑・不透明で、市民としては目の減税を考えるだけでも精一杯、というのが実情であろう。

図-4に国税、都税、道府県税、指定都市税、特別区税、市町村税を基にそれぞれの行政が街路整備を行うまでの基礎的な税の流れを示した。この中で最も街路整備に影響するのは、課税の便宜とその他の事情から徴収事務を国が行っているとされる地方譲与税と地方交付税の基になる国税の取扱いである。

なお情報公開制度を活かし、この表に各地の税收や交付率、そして議会経緯、施策書、行政の予算科目に至る関連を組込んで行けば、我が街の路の将来も又、身近な地方自治の実現も見えてくるであろう。

(5) 整備における市民と行政の関係

「整備」という言葉はいわゆる行政用語であるが。法的な解釈によると、不要なものを取除いて残ったものを整えると言うようなやや消極的意味の「整理」と違い、内容や形式を充実し、整ったものにすると、という積極的内容を有していると解されている。この主旨に於いて行政機関では所掌事務や職務内容を表す用語として用いられている。つまりこのことは、

法により行政は、市民全体の奉仕者として公共福祉の向上に全力をあげなければならない事を前提に、今ある状況に的確に対応し且つ適切な将来予測をもって施策を展開することが行政としての役割であるから即ちそれが「整備」である。従って税で賄われている整備に対する市民は、奉仕の充実感の度合により行政への「信頼、参加そして協力」を決定する。平たく言えば手早く効率的に「整理」を行うよりも、確実に「整備」を行う事が参加に繋がるものである。

