

道路整備主体に着目した都市計画街路の整備水準

Improvement of Roads Designated in Conformity with Town Planning Law from the
Improvement Agency's Point of View

柏谷 増男**

By Masuo KASHIWADANI

1. はじめに

都市計画街路の整備水準については都市計画中央審議会による道路密度の標準値 3.5km/km^2 が良く知られている。しかしながらこの値は単純な密度論であり、道路整備水準を評価するためにはネットワークとしての道路網の機能的評価が必要との意見もある。都市内の幹線的な道路を整備方法により大別すると、(イ) 国道県道等で道路法による道路事業によって整備される“道路”、(ロ) 都市計画法による都市施設としての街路、(ハ) 大規模農道、臨港道路等建設省以外の省庁により整備される道路に3区分される。このうち特殊な(ハ)を除くとして、(イ)については事業主体が国、都道府県であるので、都市計画主体としての市町村が整備水準を定める訳には行かない。市町村としてはせいぜい陳情に精出す他はない。従って、市町村が主体的に計画すべき道路水準とは市町村道としての都市計画街路となる。しかしながら、一般の都市計画街路には国・県道も含まれており、整備主体に着目した道路整備水準論を整理しておかないと具体的な道路整備計画につながらない恐れがある。

従来の道路網整備水準ないしは道路網に関する研究では道路整備主体あるいは道路整備手法¹⁾(買収方式、区画整理等の市街地開発事業、開発許可)に着目したものはほとんど見られない。利用者の立場に重きをおく交通工学的な考え方から見れば、完成された道路は整備主体や手法にかかわらず、道路網全体として評価すべきであろう。しかしながら、公共

事業見直しが叫ばれる中で、道路整備の在り方にかかわる交通計画あるいは都市計画的な考え方から道路整備水準や道路網を評価する研究も必要と思われる。本研究では松山市の道路整備状況についてのケーススタディを通じた考察を試みる。

2. 道路整備手法と道路整備の実態

ここでは都市内道路を整備手法に着目して分類し、松山市の道路整備の実態を参考にしてみよう。

道路法によれば、一般国道及び都道府県道(以下、国道及び県道と略称する)は都市間連絡、主要な施設と都市間または国土幹線等の上級道路との連絡のために必要な施設であり、国家的見地から重要な道路が国道、都道府県道から見て重要な機能を持つ道路は都道府県道に分類される。これに対して市町村道には道路の機能的な定義づけは見られない。

一方、都市計画法によれば、都市計画街路は都市計画上必要な施設であり、路線が特別な役割を持たされているものではない。つまり、日常の都市生活のために必要な施設である。ただし、都市計画道路でかつ国道・県道の場合もあるので、本論文では国・県道以外の都市計画街路を今後、一般の都市計画街路と呼ぶ。道路にはトラフィック機能とアクセス機能があると言われているが、国道及び県道は機能的役割が重視されるのでトラフィック機能が優先され、一般の都市計画街路は市民の日常生活のための“みち”という点でアクセス機能が優先されると考えられる。連絡機能をはたすためにはある一定の速度が確保されるべきである。自動車専用道はその最たるものであるが、バイパスの場合も交差点間隔を長く取ることや中央分離帯の設置により、自動車の円滑な走行、すなわち速度の確保に重点が置かれている。

これに対して一般の都市計画街路では自動車交通

* キーワード：都市計画、交通網計画、道路計画

** フェロー 工博 愛媛大学教授 工学部環境建設工学科

(〒790-77 松山市文京町3

TEL 089-927-9825, FAX 089-927-9843)

需要を支障なくさばくことが目的であり、速度の確保は主目的ではない。広い歩道や植樹帯などは、人と車、沿道との調和などを主眼にしていることの現れといえる。

以上をまとめると国道及び県道は速度という形でのサービスが要件とされ、必ずしも都市で発生するすべての交通需要に応じる必要はない。一方、都市計画街路は都市内の交通需要へ対応すれば良く、一般の都市計画街路には必ずしも速度の確保は義務づけられていない。

図-1は、松山市の都市計画道路網図を示したものである。²⁾路線延長 147,020m、そのうち幹線街路延長は 138,220mであり、平成7年度末の改良済延長は 68,448mとなっている。このうち 28,280mが区画整理事業によるもので、しかも 23,480mは戦災復興区画整理事業で生み出されている。これらの道路の大半は市道である。国道事業により 19,415m、県道事業により 11,190mが供用されており、これらは市街地中心部と郊外ないし市外を結ぶ主要幹線路である。残りの 9,563mが市の街路事業によるものであり、その構成割合は約14%にすぎない。全体の 44.7%が国、県の事業で供給され、その大半は道路事業によるものと考えられる。一方、未整備の道路の大部分は市道もしくは市道に相当する道

路であり、しかもそれらは区画整理事業実施地区以外の市街地および周辺部に多く見られる。平成4年度末の市街化区域の幹線都市計画街路密度は計画で 1.9km/km²、改良済で 1.01km/km²であり、それぞれの全国平均値 2.6km/km²、1.4km/km²を下回っており、都市計画中央審議会の標準値 3.5km/km²には程遠い。³⁾

次に図-2は、都市計画街路以外の道路で2車線以上の幅員を持つ道路を示したものである。平成4年3月末現在市街化区域内の都市計画街路で2車線が確保されている道路は、改良済 63.9km 未改良区間 16.9km 含めて80.8kmであるが都市計画道路以外の道路2車線整備済延長は 69.9km であり、これらを合計すると市街化区域の道路密度は 2.36km/km²となる。³⁾図からわかるように都市計画街路以外の2車線道路は郊外部に多く、その大部分は旧国道をも含む県道である。

以上をまとめると松山市では戦災復興区画整理事業によって市道を主とし、国・県道を含む中心市街地街路網が形成された。郊外部では国道・県道が都

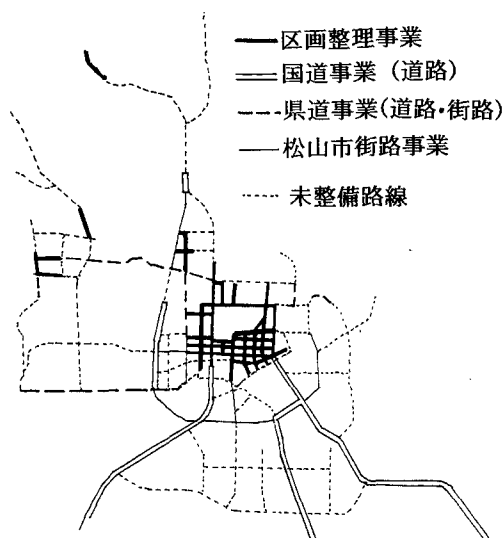


図-1 事業手法別に見た松山市の都市計画街路 (平成7年度末)

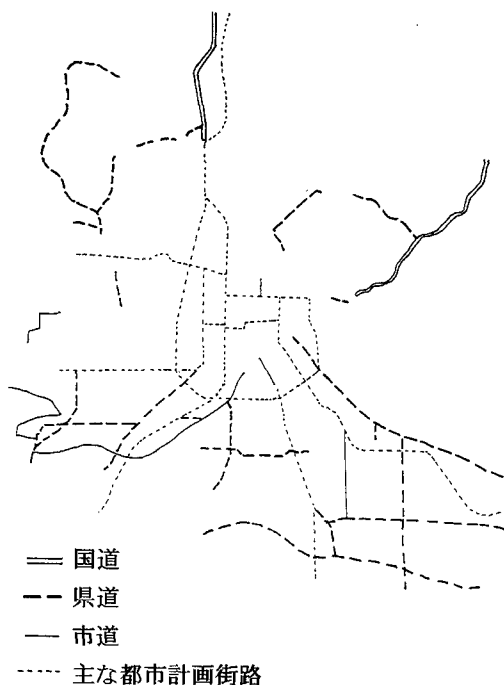


図-2 都市計画街路以外の2車線道路区間 (平成4年度末)

市計画街路とは別に道路事業として整備されてきたが、近年はバイパス整備等の国道改良事業が都市計画街路の指定を受けた道路事業として推進されている。また、周辺市街地ないしは郊外部では区画整理や大規模な開発許可事業等が見られずスプロールが進行したため、都市計画街路の整備が遅れている。このため、これらの地域では本来は都市計画街路が引き受けるべき都市交通需要が広域幹線であるべき国・県道に転化され、国・県道の混雑が著しくなっている。

3. 道路整備計画と都市交通計画

松山市の例にも見られるように国道・県道等の道路法上の道路と都市施設としての都市計画街路は区別されず、一体とした道路網ないしは街路網として扱われているのが普通である。道路の役割から考えると国道及び県道だけで都市内の交通需要を処理できないのは当然であり、また、都市計画街路以外の国道及び県道を除外すれば交通需要を処理できないことも現実の都市計画街路の整備事情から当然である。一般の道路利用者はそのような区別を行ってではなく、都市交通計画という立場からは両者を分けることはナンセンスである。しかしながら、都市内道路の整備水準や整備手法を論じる場合には、やはり両者の役割を何らかの形で分けて考えるべきであろう。そして、都市交通計画としての道路交通計画を都市計画街路が目指す機能的側面と国道や県道が目指す機能的側面とに分けて考えられないだろうか、またそのような観点からの道路網評価ができないだろうか、ということが本論のねらいである。

4. 道路整備と都市計画

計画した道路をどう整備するかは国道や県道等の道路と市道を主体にした都市計画街路とによって大きく異なる。特定財源に裏づけされた道路事業による道路の整備は順調に進むが、都市計画街路が依存する街路事業の予算は道路事業の数分の一でしかなく、事業は遅々としてはかどらない。宮沢によれば、都市計画と交通計画との関係を2つの極端な意見で整理することができる。⁴⁾ そのひとつは権限強化論で都市地域でおこなわれるあらゆる公共的な事業の実施を都市計画の判断の下に進めるというもので

ある。すなわち、都市計画区域内の道路事業はすべて都市計画部局の権限下におかれるべきとするものである。もう一つの極端は、都市計画制限論とも言うべきもので、都市計画は目標とする平面計画を定めるに止めて、実現についての責任を放棄するものである。前者の考え方は都市計画から見れば理想的な考え方であるが、都市計画の実施に対して財源的裏づけがないため、実現は困難である。後者の考え方は道路建設を豊かな特定財源を持つ道路事業にゆだね、都市計画側は都市計画決定により、計画制限を働かせることに専念すべきとの考え方である。確かに、実現の見通しのつかない都市計画決定により地権者に権利の制限を課することは、社会的に、また計画論としても問題がある。しかしながら、都市のあるべき姿の実現に向かって、何ら努力をしないならば、都市計画の後退あるいは責任回避と言われても仕方がない。

宮沢も述べているように都市計画の進むべき道はこの両極端のいずれでもなく、また現実の市町村の都市計画はどちらかへの偏りは見られるもののやはり中間的な姿を取っている。区画整理事業や大規模かつ計画的宅地開発が活発な自治体では都市計画独自の街路事業が進行するが、そうでない場合には都市計画街路のうち道路事業に組み込まれた街路のみが整備され、その他の街路は未整備のまま放置されることもある。

一方道路事業者から見れば、都市計画による計画制限がかけられることは用地取得上有効な方策であると考えられる。ただし、当概路線を都市計画道路として計画決定すること自体は住民の同意を含めて手続きに労苦を要することになる。従って、道路事業者にとって都市計画決定が有利か否かは当概路線の地域事情、道路事業予算のつき方等によって異なるようである。近年ではバイパス整備の他に高規格道路や国幹道等も都市計画街路とする例が増加している。こうした道路は本来の機能から見れば都市内交通の処理を旨とする都市計画街路の考え方になじまないものであるが、おそらく事業推進のため、都市計画決定が必要とされるのであろう。都市計画側から見れば道路機能の面で違和感があるのに加えてこれらの道路の路線が市街化調整区域に設けられることも問題であろう。これらの道路が市街化区域を

通る必然性はない。市街化調整区域の方が建物等の立地制限が厳しく、かつ地価が安いことを考慮すれば道路事業者にとって市街化区域の路線より調整区域の路線が有利である。事実、バイパスや高規格自動車専用道路の路線の多くは市街化調整区域を通過している。自動車専用道路は別として、一般のバイパスの場合にはどこからでも道路にアクセスできるため、沿道の土地利用ポテンシャルは増大し、何らかの形で土地利用活動が活発になる。このことは市街化区域、市街化調整区域の区分秩序を乱すことになり、都市計画上是問題である。

このような市街化調整区域のバイパスを積極的に評価するならば、バイパスにも都市内交通が大量に混入しており、都市内交通路としても寄与しているので、バイパスも一般の都市計画街路同様に都市施設として認められるべきとなろう。一方、消極的に評価するならば、バイパスの本来の役割は通過交通の排除である。都市施設が本来市街化区域の都市活動に必要な施設であることを考えると、少なくとも市街化調整区域内のバイパスは都市施設とは言えない。もしも市街化区域内に十分な都市計画街路が整備されておれば、バイパスに大量の都市内交通が混入することはない。しかしながら、現実には多くの都市で都市施設としての都市計画街路の整備は不十分である。自治体全体から見れば都市計画者の考え方がどうであれ、まずしい道路事情のなかでは何はともあれ道路整備は歓迎すべきであり、市民からも実現が保証されない都市計画の理念より、手法的に整備されやすい道路が支持されるのである。

しかしながら、このような考え方を受け入れることは、いかに現実的に力がないとは言え、都市計画の後退であり、強く言えば責任放棄にもつながりかねない。道路事業はあくまで本来の道路法に基づく道路の使命を果たすのみであり、当然のことながら、都市活動に必要な都市施設としての道路までは整備してくれないのである。都市計画側は独自に都市施設としての都市計画街路を責任をもつて充実し、走行速度の面で多少劣ったとしても都市交通処理だけはまかなうべきであろう。道路事業による道路が走行速度の面でより優れたサービスを提供し市民がそれを享受できるならば、それはそれで喜ぶべきことであり、道路事業者に感謝すればよいのであ

る。現実の事情は、このような考え方にはほど遠いが、都市計画街路と国道や県道のような道路法の道路との区別はこのように認識すべきと考えられる。

5. おわりに

本研究は、都市交通需要に面的に対応すべき道路としての市道を主体とする都市計画街路と、連絡機能を目的とし、ある一定の速度水準が要求されるであろう国道及び県道とについて、その役割分担を反映した道路網評価をねらいとしている。ただし、本論文では都市計画から見た両者の位置づけと課題にとどまり、道路網評価指標には言及しえなかった。本研究に関しては朝倉助教授との討論が大いに役立っているが、都市計画側からの初歩的な問題提起にとどまっているため、あえて単名とさせていただいた。

参考文献

- 1) 広瀬良一、地方公共団体における道路整備負担問題—横浜市の事例から、日本不動産学会 昭年度学術講演会概要集、PP. 148-151, 1988.
- 2) 松山市都市整備部都市計画課、松山市の都市計画、1992.
- 3) 松山市、松山市道路網整備基本計画策定基礎調査報告書、1993.
- 4) 宮沢美智雄、土地利用計画と交通施設、都市計画、No. 112, PP. 20-23, 1980.