

社会資本整備審議会道路分科会
第2回基本政策部会における報告

平成14年3月27日
委員 越澤 明

豊かで品格のある道路空間の創造に向けて

1 基本的な問題意識と時代認識

20世紀は急激な都市化の時代。それに対処する高度成長期における大量の公共事業は、量的対応に終始（平均あるいは平均以下の大量供給方式）せざるをえず、質的対応や公共空間の形成はきわめて不十分であった。このことが今日、道路事業に対する国民の共感が得られていない根本的な原因となっている。それは、例えば、歩道と緑が貧相な道路のつくり方、抜け道マップなるものが出版されている実態、などに端的に示されている。また、都市計画決定以来50年以上の長期にわたり、道路事業が着手されず、建築制限が課せられたままの路線が大都市圏を中心に全国の都市で今なお、数多く存在していることに示される。

21世紀は成熟した都市型社会である。それに対応した品格と文化と活気（賑わい）がある都市の公共空間の創造が切実に必要とされている。道路は都市の公共空間そのものである。我が国の都市で今欠けているのは、品格と文化と活気とゆとりと誇りであり、品格と文化と活気と環境に資する都市型社会の道路整備が必要である。このような都市型社会の道路整備は沿道の建物の更新や再開発の誘発などの経済効果も大変大きく、都市の品格と文化の形成と観光振興にも大きく寄与する。これは、札幌の大通公園、仙台の定禅寺通り、東京の表参道、環状3号線（播磨坂の桜並木）、横浜の山下公園通り、大阪の御堂筋、金沢の武家屋敷、広島の平和大通、などの姿を見れば明らかである。

日本の経済水準に見合った（釣り合った）、相応しい、良質な都市の道路空間は未形成であり、そのために必要な道路整備は昭和20年代の戦災復興事業以後、約40年間にわたり、国策としては、重視されてこなかった。地価が下落・安定し、低金利、人口の伸びが鈍化し、郊外の宅地化が鈍化している今日こそ、これまで、したくても出来なかった都市型の道路整備を本格的に40年ぶりに実施する絶好の機会であり、期間を区切って、集中的な、重点的な道路整備が必要である。このことは我が国の都市空間と市民生活を豊かで、品格のあるものに変え、人と情報の交流を保証し、経済発展の原動力となり、国力の増進をもたらすことは間違いない。逆に言えば、都市型の道路整備を逸すると、国際的な都市間競争に日本の都市は脱落し、経済発展の道が閉ざされていく危機感を持つことが大切である。

また、阪神・淡路大震災の教訓として、東京、大阪圏では幅員4メートル未満の狭隘道路が生活道路、地先道路の大半を占める密集市街地が広範に存在している事実が厳然と存在している。これらの市街地では人々の暮らしの安全、安心を保証する必要最小限のインフラである生活道路や広場・公園が存在しない。このような密集市街地は昭和30年代までの無秩序な宅地化の結果、出現したが、これまで40年以上の長期にわたり、密集市街地が長年放置されてきたことは恥ずかしい限りである。地域の自助努力では狭隘道路の解消、拡幅が実現しないことは明かである以上、国の政策として、生活道路の整備を集中的

に進めるべきである。

また、東京区部で高級市街地と称される地域においても、幅員 10 メートル前後の生活幹線道路がきわめて不十分であり、歩道無しの道路が通過交通の抜け道となったり、歩道が無いため車のすれ違いがやっつとで、安心して乳母車を押したり、車椅子で出歩ることがしにくく、老夫婦が腕を組んで散歩することが出来るような生活幹線道路がきわめて不備である実態を直視する必要がある。また、私鉄沿線では駅前広場が無く、バスはおろか、車の送迎にも困難がある市街地が多い実態を直視すべきである。

また、我が国の都市では、中世、近世に出現・発達した城下町、宿場町、寺内町などに由来する市街地が全国で数多く、今なお、歴史と文化と風格を感じさせる街並みや道路形態の遺産やなごりが残されている。これらの街並みの変容、荒廃をくい止め、その回復を図るためには、歴史に配慮した道路の整備は大きな効果がある。歴史的な都市における文化と伝統と誇りとコミュニティを回復し、復興するために、このような道路整備の果たす役割はきわめて大きい。すでに、石畳や舗装の工夫、電線地中化、土塀の復元などは全国各地で事例が出現している。今後は、道路上の水路の復元に加えて、道路用地となっている堀、濠、運河の本格的な復元なども、国として積極的に支援すべきである（例えば、新潟の東堀・外堀、東京の外堀、日本橋川など。）また、歴史的な街並みを貫通するように決定されている都市計画道路は、郊外道路が形成されている今日、早期の都市計画見直しにより原則廃止し、歴史的街並みでは現道を生かした道路整備を図るべきであり、このことを国として積極的に支援すべきである（伝建地区に指定されている檀原市今井町が先駆的な事例）。また、歴史的な旧街道の松並木、杉並木、一里塚、石畳などの遺稿も道路行政として大事に取り扱うべきである。

平成 12 年の都市計画法改正により、都市計画・まちづくりは、国の機関委任事務から地方公共団体の自治事務となり、国から地方公共団体に大幅に権限が委譲された。今後、新たに都市計画決定される道路は地方公共団体の政策判断にもとづいており、その事業化の責務は地方公共団体にある。しかしながら、昭和 43 年の都市計画法改正の以前は、都市計画の決定はすべて国の事務であった。都市計画の決定は、戦前は内閣総理大臣の決定、戦災復興時は戦災復興院総裁の決定、戦後は建設大臣の決定である。つまり、昭和 43 年以前に都市計画決定された道路は、国が必要であるとの政策判断を行った道路である。

例えば、東京の環状 6, 7, 8 号線は昭和 2 年の決定であり、環状 2, 3, 4, 号線などは昭和 21 年の決定であるが、今なお未完成である。金沢の駅前から中心市街地（香林坊）に伸びていく都市計画道路（事業中）は昭和 2 年の決定である。また、大阪では昭和 43 年に、近郊都市の全域で都市計画道路のネットワークが決定されたが、その路線の多くは今なお事業着手されていない。

このような都市計画決定以来、長期間、事業着手されず、完成していない都市計画道路を「長期未着手」、「長期未整備」と道路行政では呼んでいる。長期未整備路線の総延長を分母に、毎年の事業路線を分子として単純計算すると、長期未整備の都市計画決定の完成には今後、50 年以上、100 年以上を必要である。我が国の道路政策に、「長期未着手」、「長期未整備」という言葉、専門用語（？）が存在していること自体がきわめて恥ずかしいことであることを直視すべきである。

昭和 43 年以前に、国が自らの政策判断にもとづき、都市計画決定し、長期間、私権制限（都市計画法条の建築制限）を課したままとなっている「長期未着手」、「長期未整備」の都市計画道路が、全国各地で多く存在している実態に対しては、国の責任において、国の政策として、その早期解消と早期決着に取り組むことが、どうしても必要である。

その場合の政策の選択肢としては、国は 5 年間など期間を限定した積極支援を行い、その期間中に、地元公共団体で事業開始が可能な路線は集中的な整備を行い、その期間中に立ち上がらなかった路線や事業化の必要性が薄いと地元公共団体が判断した路線は、廃止も含めて都市計画を見直しを早急に行うべきである。国が都市計画決定した長期未整備道路は、このような選択的投資と選択的決着を図るべき時期を迎えている。

2 取り組むべき基本政策

以上の問題意識にもとづき、今後 5 年間、あるいは 10 年間、取り組むべき基本政策を列挙する。

1) 公共空間である道路と都市の再生・再開発で生み出される民有空間（半公共空間）の一体的な整備

公共空間の道路と、都市の再生・再開発で生み出される民有空間（半公共空間）を一体化に整備し、市街地の特に都心における生活、にぎわい空間の質的な向上と創造を積極的に行うべきである。

また、河川沿いの再開発、駅周辺・鉄道沿いでは、河川沿いや駅・線路沿いに道路空間、歩行者空間を創造することを積極的に図るべきである。

この結果、高密度化する都心において、人間中心のゆとり、美しさ、品格のある賑わいが形成され、人々が集うことにより、大きな経済効果をもたらす。

例 東京新宿のサザンテラス。東京晴海のトリトン。

2) 道路空間と沿道の文化、賑わい、地権者との協働

表参道、定禅寺通りに代表されるように、良質で緑豊かな並木道は、沿道を上品で賑わいの街並みに変え、熟成させる誘発効果を持っている。近年、表参道のブランドショップの進出は著しい。

パリのシャンゼリゼでは近年、緩速車線を歩道に変え、歩行者空間を拡げている。パリのカフェの多くは歩道空間を有料で占有しており、我が国でも十分な歩道を確保し、街路樹が大きく成長しうる道路の整備を図ると同時に、歩行者空間の確保を前提に、沿道のカフェ、レストランの占有を認め、その収入は道路を管理する公共団体の財源とする政策を認めるべきである。

良好な歩行者空間の確保と創造のためには、新設道路では、条件を備えた道路（例えば、東京の山手通りの拡幅、阪神地域の山手幹線など）では、歩道と街路樹を重視した断面を採用すべきである。また、ポテンシャルのある市街地では、概成済みの都市計画道路の仕上げ（未買収の歩道部分の買収）を行い、

都市計画道路としての完成を短期間で、集中的に行うべきである。

概成済み道路では、歩道部分が未買収のまま、沿道の高層建て替えによりセットバックが進み、張り出しの家屋、看板、駐車スペースと化していることが多い。このような道路を仕上げ＝完成させると、沿道にはカフェやブティックが並び、美しい、活気のある沿道空間が出現する。候補地区は、東京の環状3号線（外苑東通り）、環状4号線（外苑西通り、プラチナ通り）などに多い。

また、街路樹、花の維持管理への地権者の参画をはかり、道路空間を活用したパレード、ファッションショーなど、イベント等への道路空間の開放も行うべきである。また、道路余剰地の緑地化やその維持管理などには、沿道の市民、高齢者などの積極的な参加を歓迎すべきである。

例 丸の内中通りオフィス街の緑化とミレナリオ。

岐阜の道路緑化と余剰地緑地、高齢者による維持管理。

3) 都市内の幹線道路の整備による沿道誘発効果

商業系用途地域が指定されている市街地では、幹線道路の整備は、必然的に、沿道の建物更新を伴い、中高層のビル、マンション等の建設が道路整備の直接的な効果として発生する。市街地における道路整備は用地買収費が総整備費の8割以上を占めることが少なくないが、沿道誘発効果、経済効果は非常に大きく、都市の再生と連動して、沿道誘発効果の高い市街地では、未整備の幹線道路の事業を集中的に推進すべきである。

都市内の幹線道路の拡幅・新設に伴い、沿道空間が一新した例としては、東京では、新宿通り（麴町大通り）、外堀通り（四谷付近）、春日通り、明治通り（環状5号線）、山手通り（環状6号線、中目黒・代々木間など）、補助線道路（曙橋・抜け弁天間）など、多くの事例がある。

4) 昭和43年以前の都市計画道路に対する国の責務

国による期限を区切った時限性の積極的な支援が必要不可欠である。例えば、5年間のみ、高額補助を実施する方法も有効である。戦災復興事業の場合では初年度8割補助で、次第に補助率を下げた先例が存在する。

このような期限を区切った国庫補助を実施することにより、地元の地方公共団体、沿道地権者に判断と決着を迫ることになる。また、必要性が薄い都市計画道路、代替機能の道路の整備見込みがある都市計画道路については、その早期見直しを図るべきである。

国による時限性の積極支援の実例とその効果としては、東京や札幌のオリンピック道路、大阪の環状線など万博関連道路、全国各地の国体道路もその実例といえる。

5) 密集市街地における生活道路の整備

密集市街地では、地区内の生活幹線道路として幅員6メートル程度の生活道路がその地区で1本、2本整備されるだけで、地区の防災性向上に大きな貢献する。また、沿道の建て替え、更新の誘発効果はきわめて大きい。このような道路整備は正面から、国の道路政策の対象とすべきであり、幅員4メートル以

上の拡幅の用地費など整備に対する支援が必要である。

また、地方都市、中小都市の市街地、近郊では、幅員 2.7 メートル（9 尺）の狭隘道路のみで出来ている旧農村集落、漁村集落が散在していることが多く、これらの地区でも同様に、集落内の車が出入り可能な幅員 4～6 メートルの生活道路の整備が必要である。

例 東京の東池袋 4，5 丁目。

伊丹市の旧農村集落の震災復興（西野地区、荒牧地区、鴻池地区）。

宝塚市のスプロール密集地区の震災復興（売布地区）

6) 密集市街地、スプロール市街地における準幹線道路、幹線道路の整備。 沿道の市街地整備との連動、促進。

東京の世田谷区、練馬区、板橋区などでは準幹線道路（幅員 10 メートル前後）を整備しようとしてるが、まったく進展せず、これらは昭和初期、都市計画道路として決定し、区画整理と連動して一部では道路が出来上がったが、ブチブチに道路が切れてつながっておらず、戦後、都市計画道路が廃止され、長年、放置され、政策の対象外となっていた（詳しくは、越澤 明『東京の都市計画』（岩波新書、越澤 明『東京都市計画物語』ちくま学芸文庫、を参照）。

大阪の郊外には、広範に密集市街地が広がっている。密集市街地における都市計画道路については、未整備区間が多く、実現の目途がたっていない。その多くは昭和 43 年以前に、国が決定しており、国にはその実現化を積極的に支援する責務がある。このためには時限性の強力な推進が必要であり、また、沿道での組合区画整理の立ち上げなど、地権者の民間活力を引き出し、沿道のまちづくりを強力に支援すべきである。

例 門真市の組合区画整理の連鎖。寝屋川市、大東市、豊中市などの長期未整備都市計画道路の具体化。

7) 文化遺産としての道路。都市内の道路整備の哲学を再構築すべき。

大正 8 年、道路法と都市計画法が制定され、近代的な道路整備の法制度が整った。当時は、しっかりとした道路の哲学が存在しており、都市内の道路については、街路の緑地機能、空間形成機能を重視していた。この結果、4 列並木、遊歩道、広場、街園など緑とオープンスペースを重視し、風格のある橋梁と橋詰広場を実現している。文化遺産となりうる風格のあるデザインの道路、橋梁、並木は、日本では数多く実例が誕生した。この歴史は、仙台の定禅寺通り、広島の大通りなど、昭和 20 年代の戦災復興事業の時期までまで続いている。

東京の表参道、外苑銀杏並木、行幸通り、隅田川の橋梁群、大阪の御堂筋と中之島の橋梁群、横浜の日本大通りと山下公園通り、函館の坂道（明治期の大火復興の成果）とグリーンベルトの広路（昭和の大火復興の成果、著名な夜景は広路の景観）など、全国各地で文化遺産としての道路の実例が、数多く存在している。

このような道路空間そのものが文化遺産たりうることを再認識して、その遺産の適切な維持管理にあたるとともに、当初の道路思想、道路哲学を踏まえた当初の姿の復元、向上を積極的に行うべきである。例えば、日本大通りでは現在、改修が実施中である（車道を縮小、銀杏並木の両側を歩道とする）。また、

議院前通り（内幸町通り）や八重洲通りなども昭和5年の帝都復興事業完成の中央遊歩道や4列並木の美しい姿、道路構造を復元すべきである。

今後の道路・橋梁の整備、改修については、大正8年の道路法、都市計画法が発足していた当時、有していた豊かな道路哲学を回復して、道路の緑地機能と風格のあるデザインを適用することが可能な区間に対しては、それを積極的に適用すべきである（日本橋の首都高速道路の問題もこのような道路哲学の復権の延長、一環としてとして検討すべきと考える）。

また、国の品格の形成、国の体面の維持に関わる首都や古都の道路については、国の政策として、国費中心で整備し、良質な維持管理を道路管理者と協働して、行うことが、必要である。

例えば、そのような道路としては、首都の東京駅正面から皇居に伸びる行幸通り、内堀通り、国会前通り、議院通り（内幸町通り）、外苑銀杏並木、迎賓館前の通り、外堀通り、などが考えられる。また、我が国の古都（古都保存法の対象は明日香、奈良、京都、鎌倉の4都市）の姿を象徴するきわめて重要な道路については、国策として、その復元と整備を行うべきである（例えば、奈良では朱雀門を復元したが、朱雀大路の復元は手つかずである）。

8) 路面電車（トラム）の復権を強力に推進すべき

欧米で急速に新型（低床、低騒音）車両導入による路面電車の復活、新規路線が急激に進んでいる。路面電車は低公害、人に優しい公共交通機関であり、その導入と復活を強力に推進すべきである。

中心市街地の賑わいと活性化、都心居住と高齢化社会に対応した公共サービスのコンパクト化の鍵は、路面電車にある。欧州の路面電車では車道を廃止して、路面電車専用としたり、旧市街地では一般の自動車を制限している実例が多いことを見習うべきである。また、路面電車の導入と合わせて、歩行者優先の中心市街地を維持している例が多いことを見習うべきである。

例 ストラスブル、フライブルク、ローマ、

我が国では、明治・大正期に道路幅の整備費を路面電車の利用料金に頼った歴史（軌道敷きの用地買収費を路面電車側の負担とした）を踏まえて、21世紀初めは、道路側が路面電車に恩返しをする番である。つまり、道路整備費を充当して、路面電車の復権を行うべきであり、それには歴史的な必然性がある。

我が国では、都市の規模としては、採算性で地下鉄導入は困難であるが、中心市街地の活性化や都市観光に寄与する可能性が強い都市で、路面電車の導入や延伸、低床車両などの設備投資、歩行者・公共交通優先道路化を国の道路政策として積極的に推進すべきである（例えば、金沢、岡山、熊本、長崎、鹿児島、相模原、などが考えられるのではないか）。

また、我が国では、市街地の形態と道路交通事情から、平面交差で支障のない市街地では、低速鉄軌道と車道の平面交差、併行を積極的に認めるべきである。