

## 都市交通と生活道路



高橋敏美

### 1 ————— はじめに

昭和46年6月現在で全国の自動車保有台数は、貨物車類900万台、乗用車類970万台の合計1,880万台にのぼる<運輸省統計調査部資料>。明治33年4月に、横浜に住むアメリカ人トンプソン氏がアメリカ製ロコモビル型蒸気自動車を本国からとりよせてから71年目の今日、当の横浜のみならず全国津々浦々で道路容量と自動車走行台数のアンバランスによる慢性的自動車過多症、道路貧欠症に苦しむ姿がみられる。

私はこの紙上をかりて、私達の一番身近にある生活道路がどのような問題をかかえているのか、概略的に説明し、二、三の生活道路に関する施策を激増する自動車交通と対比させて、そのもつ意義を私なりに考えてみたいと思う。なお、文中の意見は個人的なものであることをおことわりしておきたい。

### 2 ————— 生活道路の法的位置

生活道路については明確な定義はない。幹線道路の対立概念として、自動車専用道路のようなもっぱら自動車交通を前提とした道路構造と供用形態をもつ道路以外の道路をさしていわれたり、あるいは地域住民の日常生活の場として機能する日常生活環境施設の一つであるとされたり、また労働者等が個人的消費をおこなうために共同利用する交通・通信手段の一つであると定義されている<宮本憲一・社会資本論P35参照>。ここでは、とりあえず常識的に生活道路=市町村道<以下市道等という>としておきたい。

ところで、道路法では市道等には、国道・県道のように特に定められた法定認定要件はない。市道等は、一般的に、有機的に構成されている道路網

の最小単位を構成する路線であると考えられているにすぎない<逐条道路法P95参照>。国道、県道、主要地方道等がそれぞれ全国的幹線網及び地方的幹線網を構成するものとして、特にその機能が法定されていることと比べて対照的である。

現在の市道等は今の道路法が昭和27年に制定されたとき、道路法施行法<昭和27年>第3条に基づいて、市道等として認定されたとみなされたものが基礎となっている。これに、宅地造成にともなっていて整備された私道が認定基準にもとづいて公道化されるものが加わる。前者は、道路法施行法第5条により無償貸付されたとみなされた建設省所管の国有財産であり、その財産管理は国有財産法第9条の規定に基づき制定された建設省所管国有財産取扱規則で都道府県知事に委任されている。これが実態に即応していないことはあとで触れる。後者は、各市町村で「認定基準」をもうけて、幅員、構造、既存公道との接続関係等に関して一定の条件をみたした道路を公道化したものである。上記基準の制定形式は内規によっている。東京の区では、基準にみたない私道を公道に準じてあつかうため「区有道路」という考え方をとっているところもある。

さて、道路法でいう道路は3つの要件、① 市町村長によって認定され、② 区域<幅員と延長>が決定され、③ 供用の開始行為がみたされなければならない。新設道路はこの3要件をみたしているのであるが、先の道路法制定以前よりあった道路<以下みなし道路という>は、①と③の要件が規則の制定で一括処理された形でみたされているのであるが、②は各市町村に道路としての管理をまかされた時点では事実上区域決定がされていなかったため、今日に至るまでその事後処理に奔走しているのが各市町村の現状である。みなし道路は公団による幅員等で区域が決定されたとする経緯からみて、道路境界はいわゆる道路法上の区

域という次元での問題のほか、権原の範囲はどこなのかという紛争をひきおこす。法律上は道路の道路敷の管理処分権限は県知事にあることはさきのべたとおりである。従って権原の範囲の確定は県知事が行なうべきであるのにもかかわらず、道路の区域確定の名のもとに、県知事がやっかいな業務を市町村におしつけている。地価上昇のなかにあっては、今後境界確定は相当難行するものと思われる。この業務については各市町村とも頭をかかえこんでいるのである。法にあわせるか、実状にあわせるか、道路敷の管理処分権限の在り方について再検討すべきである。放置しておくと、道路の多目的利用の隘路にもなりかねない。生活道路の実体を無視した考えは③の供用開始にもあらわれている。道路を供用開始するためには<イ>道路の区域として決定された土地の権原<通常は所有権・地上権など>の取得と、<ロ>一般交通の用に供されるための道としての構造形態を備えることが要求される。ここで構造形態とは道路の工学的構造と道路網にしめる当該道路の機能をさしてつかわれる。つまり、人や物資の通行を円滑に処理する道路構造でありかつ公共性のある道路網を形成するものでなければならないとされているのである。かりにこの規定の趣旨が妥当なものと認めるにしても、生活道路の現状をふまえたものでないことは、その狭い幅員、曲りくねった線形、歩車道未分離などをみればあきらかである。細々と市単事業で整備に努めている生活道路の努力目標であると運用解釈すればよいのであろうが、道路法の制定者に市町村道に対する認識が著しくかけていたことだけはたしかである。ところが、道路の網形成をそのまま企業経営存立の物理的条件としてとり入れようとする公営企業には、その経営施設のために特権的に道路利用権をみとめなければならないとする点では生活道路も道路法上りっぱな道路であり、狭い幅員をます

ます狭くしている始末である。

全国的な有機性をもつ幹線道路は道路法という一法律の対象にはなりえても、それとは全くことなる機能をもち地域性を強く反映する生活道路は地方単位の法的措置にまかすべきではなからうか。

### 3 車規制と生活道路

昭和46年4月に道路法の一部が改正された。重要な改正の一つに自転車・歩行者専用道路の指定がある。これは、自転車道の整備等に関する法律並びに道路構造令の改正を受けて道路法に設けられた制度である。改正前には、法の解釈としては専用道路の設置が認められたとしても、制度としてなかったため、地形的・構造的に車両交通が不可能な箇所を除いては自転車・歩行者のみの道路はなかった。自転車専用道路等の指定は、道路管理者が交通の安全と円滑を図るために必要と認めるときに、いまだ供用の開始がない道路又は道路の部分について、区間を定めて指定することになっている。ここで道路の部分とは道路の他の部分と構造的に分離されていることが必要とされる。これらの要件から判明することは、さきのみなし公道はすでに供用されている道路であるから自転車専用道路等への転用はできないことになる。今後自転車専用道路等として新設されるものか、あるいは既存道路の拡幅された部分か立体道路だけが指定の対象となる。土地の取得が困難な昨今、はたして自転車専用道路としての新設や既存部分の拡幅が可能なかどうか。また仮りに自転車専用道路等が指定されたとしても、その沿道に人家が集まってきた場合、自動車保有や駐車の数で、既存道路の道路利用権と比べ著しく制限されるので、指定をはずすことにもなりかねない。道路計画者に道路沿道の土地利用を規制する権限をあたえるべきであるとする声もでてくるゆえん

である。とくに横浜市のような人口激増都市内で指定される各種の専用道路は、その道路の周辺の土地利用計画と時期はなしては、指定することさえも困難であり、その持続性もあやくなる。

この措置に多くを期待できないとすると、道路交通法による車両の通行制限がある。道路交通法はさきの第65回国会において一部改正されて、歩行者の通行の安全と円滑を図るため車両の通行が禁止されている道路を「歩行者用道路」と定義し、清掃車やその道路を起終点にもつ車を除いて自動車の通行禁止制限を強化することになった<道交法第8条、第9条、第13条の2等>。通過車両を締め出す措置である。警察庁では原則として幅員3.5m未満の道路を対象としているようである<道路セミナー'71・10月号P19参照>。しかし、どのように例外車両を容認し、チェックするのか、技術的に相当な難点があると思われるが、自治会、町内会の自主的運営に委せてみてはどうであろうか。また、3.5mの幅員とすると、みなし公道は狭い農道を起源としているため、その相当路線が規制対象路線になる。また住宅地造成地内の道路は4.5mの幅員を原則としてもっているため規制対象外となることも考えられ、在来公道を締め出された自動車がそこに集中する心配もある。

道路機能の純化は、自動車使用の規制からは間接的効果しか期待できない。禁止された路線に代替する路線が新設されるか、あるいは増加分の車が入りこんでも交通マヒ、道路沿道環境の悪化を十分に防ぐ措置が講じられているなど道路管理者側からの働きかけがあって交通規制の効力がでてくるのではないのか。このほか、最近では、通学道路・買物道路・遊戯道路として道路の「時間別・車種別入車制限・スピード制限」があるが、代替路線がないかぎり他の生活道路の犠牲の上での施策であってみれば、市全域に及ぼすにはおのずか

ら限界がある。こうなるとやはり、問題解決の本筋は、モータリゼーションが都市交通体系を破滅におとし入れつつあることと、道路機能が、都市構造の在り方にかかわっているという認識の中にあると思わざるをえない。

自動車保有の規制は現代のタブーである。

自動車交通の限界を論じることが、自動車産業や道路投資の抑制を指摘することからタブー化したのであろう。しかし、昭和45年11月の運輸省の「総合交通政策について」で、自動車輸送には限界があるとし、自動車の増加を抑制する態度を明らかにしているのは興味深い。また、昭和46年7月において、運輸省政策審議会は、「総合交通体系に関する答申」の中で「大都市とくにその都心部においては需要に応じた道路の整備には限界があるので、既存の道路の効率的な利用を図るため自動車の使用についての法的または経済的規制を強化する必要がある」とのべている。しかし、この程度の指摘でさえ建設省は批判的である。

道路、住宅、工場等の都市内の配置が無政府的に行なわれた結果が交通マヒであるとする観点からすれば、交通規制は残務整理的な手段にすぎない。自動車保有がアメリカ的な個人的消費行動の象徴的あらわれであってみれば、社会の体質そのものが問題となってくる。個人消費がすすめばすすむほど、益々共同生活手段が必要となってくるのは、道路のみではなく、ゴミ処理、下水処理、でも同様である。

道路機能と都市形態の関係を論じたものの一つに総合交通体系論がある。総合交通体系論はあくまで総合であるためには生活道路の配慮がなくてはならない。しかし幹線主義に終始しているのが現状である<道路セミナー11月号参照>。ともあれ道路を体系的に考えなおそうとする気運があるのだから、従来からの舗装すればよいとか、側溝に蓋をつけるなどの対症療法的な処理の仕方は反省

を要する。道路網の中での道路として、生活道路の機能をはっきりと道路網の中に位置づける必要がある。建設省が「総合交通政策に関する基本的考え方」の中で「安全で快適な生活環境を創出するため……避難街路・区画街路等の生活道路を整備する」方針をだしているのなら、まずそのままに安全で快適な生活環境を創出することを核に生活道路の機能を明確にした市道等の認定基準あるいは路線再編成の立法化が考えられるべきではないのか。2で述べたことと併せて道路法の改正がのぞまれる。

#### 4. ———— 生活道路と公害

アメリカカリフォルニア州では1975年以降のガンリン車販売を禁止する法案が上院を通過したり、大学生による自動車放棄運動が行なわれているという<道路セミナー'71・2月号参照>。

交通公害は加速度的に深刻化している。

法制規では道路運送車両法、道路運送車両の保安基準、あるいは今回改正されて「交通交害」という概念がそう入された道路交通法による制規がある。更には、大気汚染防止法第21条2項及び騒音制規法第17条2項で、道路の改善等に関して都道府県知事が道路管理者へ意見をのべることをみとめていることなどがあげられる。道路整備あるいは道路政策サイドからの公害対策は法制化されたものはない。

昭和45年に建設省は公害対策本部を発足させたが、それと同時に建設省公害対策推進要綱を決定した。その中で道路整備面での公害対策として次の4つを掲げている。

① 排気ガスによる交通公害の著しい地域においては、代替輸送道路への誘導と市街地における自動車、特に大型車両の制規を強化するため道路管理者において実施する措置について早急に検討す

る。

② 道路構造について必要に応じ掘割型式の採用、市街地再開発に対応した立体的構造、交差点の改良、植樹帯の設置その他の沿道整備、防音施設の築造等を行なう。

③ 交通混雑の激しい市街地及び住宅密集地における通過交通による公害を排除するため、バイパスの建設に努める。

④ 交通公害を軽減するための道路の構造基準を定めるため、道路構造と排気ガス・騒音等との関連について調査研究を行なう。また、交通公害軽減の見地から、道路の性格に応じた機能の純化を図るため、既存道路の再編成を含めて、最適道路網を形成するための交通実態調査を行なう。

昭和46年4月に建設省土木研究所に交通環境研究室が新設されたことは、上の方針に歩調をあわせたものであろう。生活道路にとっては、排気ガスという車両の間接的危害ではなく、歩道が車道化してしまつて、人が車におしつぶされようとしているその非人間工学的構造に起因する直接的危害こそ焦眉の課題である。①の方針を道路管理者がうけるとすれば、本年改正された車両制限令〈従来ザル法の典型的なものとしていた〉を運用することになるのであろうが、しかし、道路の構造の保全及び交通の危険を防止するために、道路の質に応じた車両の質を規制しようとするのが車両制限令の趣旨であり、車両の量の制限はなんらふれるところではない。従つてもし①の方針の中で車両制限令の運用を考えているのであればはなはだ見当はずれで消極的な対策といわざるをえない。生活道路はその構造、線形、交通量、沿道状況、自然条件が区々であり、交通公害のあらわれ方、沿道住民への影響も一律ではない。都心内、市街地内、あるいは郊外地内にわけて、生活道路整備に際しての交通公害対策への役割を研究する必要がある。比較的路側に余裕のあるところや、

土地取得が容易なところでは植樹帯とするなど早手まわしの施策が必要である。アメリカの道路環境美化法のような法的措置も考えるべきではないのか。あるいは、路線の再編成を通じて自動車締め出し路線〈ないしは道路の部分〉をつくりだし町ごとのグリーンベルト運動を展開してはどうであらうか。

排気ガスとの関係では、信号機についても生活道路では問題がある。生活道路の自動車交通を放置し、しかも自動車が激増する一途をたどっている現状では、生活道路が交差するごとに信号機の設置が必要となる。自動車が止まったり走ったりするたびに出る不完全燃焼ガスは莫大なものになるであろう。道路環境はとうに赤信号を示しているのである。

## 5———道路の立体化への憂慮

道路を拡幅、延長、さらに新しく建設することは過密化した市街地では実現はきわめてむずかしい。そこで、市街地の再開発あるいは建物の高層化などの手法を採用して空間を捻出して道路として活用することが考えられている。また、河川・運河などの公共施設をつぶしての道路建設は限界にきているため、既存空間を一層高度に利用しなければならない事情がある。これらの要望にそつて空中権を権原にもつ道路が道路法の改正で企図されている。平面道路を念頭においている現行道路法の区域決定、その他の規定は、立体方式の道路の一般化を計ろうとする場合、種々の不都合が生じる。その最大の悩みは用地買収費がべらぼうに高くなることである。現行道路法の趣旨では、道路は、その性格上、継続して半永久的に公共の用に供されるのであるから、道路管理者は、道路の新設又は改良にあたっては、できる限り完全な権原である所有権・地上権を取得すべきであると

されているのである。簡単にいえば、立体道路の下にある建物はすべてとりはられることが建前になっている。現行法のままでは当然建物移転等の費用をふくめ用地買収費が高くなる。

本年4月の道路法改正に際して、民法・建物の区分所有等に関する法律・不動産登記法等の関連法制をふくめ、道路管理権の及ぶ範囲、権原の種類と範囲等が検討されたようである。

上空を高度利用する資力のない宅地所有者からの上空権取得は比較的容易になるのではないかと思われるのであるが……。しかし、こうまでして道路供給不足の解消につとめることが交通問題の正しい解決方法なのであるか。道路空間を捻出するための都市再開発ではなく、道路空間を必要としない都市再開発でなければならないのではないのか。上空、中空、地上と幾重にも道路の帯でとりかこまれた生活環境がけっして良好なものであるはずがない。それに、立体道路は市街地内の既存道路に接続するのであるが、とくにそこから市街地内に入る自動車の駐車場対策にしっかりしたものがあるものであろうか。現状からみて、既存生活道路の駐車場化が心配される。

道路投資の圧倒的部分が、自動車のみの立体道路に投下され、生活道路の整備はますますおくれ、格差がひどくなる。勘ぐれば、高速道路なり立体道路建設なりが自動車交通難解消の手段としてでなく、むしろそれを口実として、道路建設そのものが目的となってしまっているのではないかと思えるのだが。道路の有料化が道路投資の収益としての性格を強めれば強めるほど、投資効率のある市街地・都心の立体化をおすすめようとすることはけだし当然のなりゆきではある。

## 6 おわりに

ミクロからマクロに至る難題を一手にかかえてい

るのが生活道路である。歴史的制約、地域の特殊性を考えながら、しかも法的・財政的な制限のなかから生活道路のあり方をみきわめることは容易なことではない。住民の要望も、道路の改善要求から生活環境改善要求へと次元を高めている。法制度・行政組織の不合理性はますます明らかになっている。

交通と道路の対策はおどろくほど数多くの法と組織にまたがっている。幹線道路は建設省、高速道路は公団、市道・歩道橋は市町村、自動車は運輸省、運転免許は公安委員会、自動車による事故処理と信号機は警察庁で、道路による事故処理は道路管理者、救急病院は厚生省、安全教育は文部省、とそれぞれ根拠法令と組織が分割された現状では、道路交通対策に相互の有機的連絡が欠けるのは当然である。連絡協議会の設置程度でかたがつくとは思えない。道路と直接的にかわりあをもつ地域住民を中心に<道路沿道規制を準用して>、生活道路網の基準単位を設定して、その網ごとの道路利用者組織に諸権限の調整権を委譲してはどうであろうか。少なくとも、道路管理者は上記単位ごとに、道路・交通問題の実体をたえず明らかにしめしておくことは、道路事情・計画の理解を求める立場からもとられるべき措置と考えられるのである。経済優先の、あるいは道路・都市計画者の独自の美意識なり特殊な理論にもとづく独善的な計画は、線的改良から面的な改革へと変貌する住民の要望の根底にある主体的参加意欲のとうていうけ入れるところではない。

以上、はなはだつたない論を述べてきたのであるが、生活道路の将来がけっして明るいものでないことだけでもご理解いただければ幸いです。なお、全般にわたって横浜市道路局の児玉正昭路政課長のご教示に負うところが多いことを申し添えておきたい。もちろんすべての文責は私にある。

<道路局管理部道路調査課道路台帳係長>