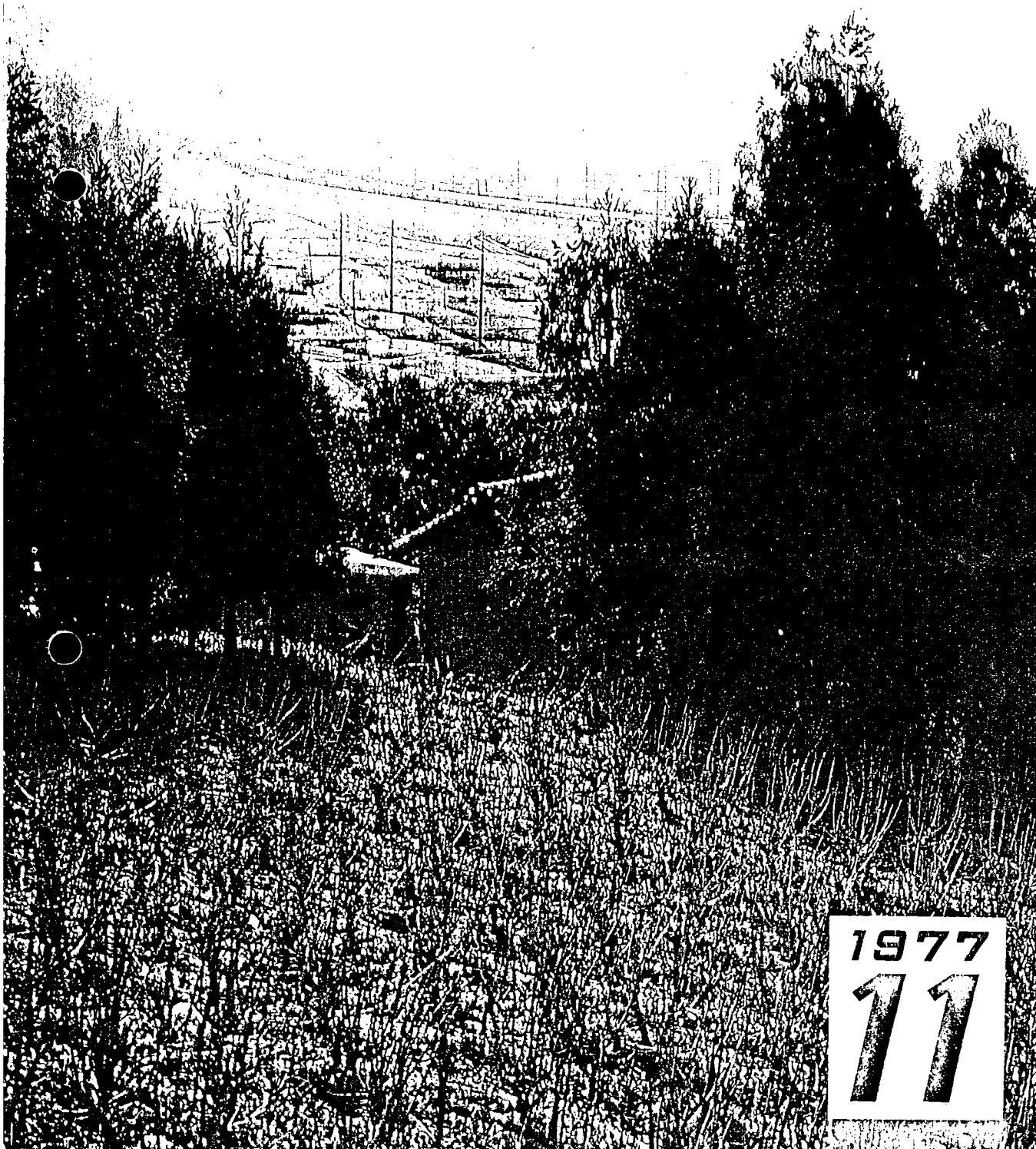


高速道路と自動車



1977
11

道路と土地

横浜市技監

兼企画調整局長

田村 明

1. 道路の普遍性とその矛盾

道路は人間の最もすばらしい発明の一つである。道は人間の歴史と共に古く、人間を助けて生活を助け、便利にし、他の地域や民族を結びつけた。道は初めは無意識に作られ、次第に意識的、計画的に作られる。初めの道は自然の一部と言ってもよい。しかし意識的に作られるようになって、道はその普遍性を高めてきた。「すべての道はローマに通ずる」とは、古代ローマ帝国の支配の広大と強固をうたったものだし、またその高度の道路技術を物語るとも言える。さらにこの言葉は道の普遍性をよく表わしている。例外を除いては我々は毎日、日常に道に接し、道路を利用している。その道は日常利用の範囲は限られているが、たどってゆけば大陸では世界の果から中心にまで通じているのである。

このように道路が世界の至るところに存在し、それが一つにつながっているということは驚くべきことである。しかし、普遍的な存在であるから、「道路は一つ」かというところではない。たしかに我々は道によって、自分の家の前の路地から、車で東京丸の内のビル街に、そして九州最南端の佐多岬、本州最北端の大間岬にも達することもできる。カーフェリーを利用すればその範囲は一そう広がるし、足を利用するなら富士山の頂上

にも達することができる。

しかし、その道路は実に千差万別である。道路法によると、4種類の道路種別が記されているが、我々の知っている道路は、道路法以外にも沢山ある。林道、農道、私道などがあるが、日常的にはその区分は分らない。これらは主として管理区分上の種類であるが、一般市民にとっては、有料か無料か、幅員はどうか、街路樹があるか、舗装は、交通規制は、バスは走るか、通過交通量は、などといった区別の方がはるかに大きな意味を有している。ところが道路は、このような管理上、形態上、利用上の区分のほか、その時その場合によって観点が異なる存在である。車に乗っている人間にとっては信号は少なく、できるだけスピードを上げて停止することがないことが望ましい。歩道橋は、歩行者の安全のためというよりは、車の側の理由から設置される。しかし、ドライバーもひとたび歩行者になれば、車は小さく、静かで、スピードは出しにくく、歩行者は歩道橋などに上らないでもゆっくり平面を横断できることが望ましいと思うであろう。立場によって道路のいみは全く逆転するのである。

辺鄙な土地で自動車のための道がガタガタで未整備のとき、これが拡幅舗装され、スムーズにゆくことを望むだろう。人々はそれでずい分便利に

なる。ところが、自分たちのところを通りぬけてさらに延長され、通過交通が多くなると、騒音や排気ガスが多くなる。もっとも、観光業者や、ドライブインを経営する者にとっては歓迎であるから、立場によって評価が対立するのである。その従業員はどうだろうか。通過道路がなければ、地元の雇用機会を失ってしまう。しかし居住者としては有難くない。ここでも評価は矛盾する。

都市内でもひところは裏路地の舗装の要求が極めて強かった。現在は相当のところまで舗装がすすんでいる。しかし、舗装したため車が侵入し通過してゆくのでかえって悪くなったと言う人々もいる。

このように道路は千差万別の価値観の中に成立しているのだということを認識しなければならない。一万人の人がいれば、一万の価値観があるかもしれないし、また一人の人の中にさえ、さまざまな矛盾する価値観が存在する。本来が矛盾する性質を持つ道路は、その建設、利用に当って必然的に対立関係を生みだす宿命を有しているのである。このため道路の持つ普遍性だけを強調しすぎて、ひとつの基準に固執する方法は、道路の多面性を無視しているものであって、道路の本質を十分に理解しているとは言えない。

2. 道路の多様性

十年も前、私は「自動車の通れない道や、通りにくい道路があってもよいではないか」と言ってひどく反発を受けたことがある。その当時、日本で本格的な高速道路が出来て間もなくであったし、自動車の保有台数が著しい躍進をとげている時期であった。道路は自動車交通に決定的優位性を与え、また自動車の発達を道路の建設を促進させていたからである。しかし、もともと道路は自動車のためだけに存在しているわけではない。その後僅かの間、歩行者天国や歩行者専用道が認められるようになった。一方において自動

車が伸び伸びと走れる道もあれば、他方は、これを押える道路もあってよいわけである。現在では、時間帯による車両制限や、車道幅員を狭めて歩道を広くし、植樹帯を設けるとか、交差点において車道の角切りを狭めて、歩行者横断を容易にするなども行なわれるようになった。道路の存在は普遍的であるが、都市の歴史や形態、町の状況、利用目的によってその内容はさまざまなのである。国土を縦貫してゆく道路などは普遍的基準が必要かもしれないが、都市内の街路は、むしろ自由に目的に応じた形態をとり、利用を計るべきである。そして国土縦貫道でも技術的基準は同じとしても全国の風物は異なっている。その異なる風土の中で、特徴ある景観を考えてよいはずである。サービスエリアなどもっと各地で特徴があつてよい。

道路をその都市の特性に見合せて設計し、利用してゆくためには、地域ごとに一元化された建設、管理、運用が必要である。よく指摘される場所であるが、道路の建設、管理も、国、公団、県、市町村と分れており、そこに道路交通規制は公安委員会、バスなどの路線免許は運輸省と細分化されている。道路は多様な意味がある故に、地域的には一元化されてその目的に応じた建設運営がなされなければならないのである。現在の制度は、この人間のすばらしい発明である道路を本当に生かす制度になっていない。

3. 道路と土地

道路は普遍的でかつ多様な性格を有しているが、もう一つの特性は、それが土地を離れることができず、土地と切っても切れない関係を有していることである。もちろん海中の道路とか、河川や海を渡る橋も道路もあるが、それは部分的な例外である。道路は土地と、この土地に投下された改良施設である固定資本の二つで成り立っている。最も貧弱な道路は、土地だけでも何等かの道路機

能を持っているわけで、原始的な道路は、土地を自然に踏みかためたものにすぎなかった。土地がある所、道は自らに成っていったのである。この意味では土地は道路の母とでも呼ぶべき存在である。それ無くしては道路という形態を成しえないからである。

土地と道路との関係はこれだけではない。直接道路用地として利用される土地よりも、もっと重視すべきなのは、道路を必要とする道路端末の土地利用の問題である。山村の集落は、木材を切り出すために植林地との間に林道を設けるだろう。切り出した木材を売り出すために、木材の集散地である町との道路が必要である。農村から都市へ食糧を運び、また、都市で必要な物を買いととのえるための道路が必要である。道路は両端末に、何かお互いにそれを必要とするような土地利用があり、その利用を結ぶ経済的、社会的、文化的な人間の意思が働いて開かれた。そのため、道は、「コハクの道」とか「シルクロード」「塩の道」などとよばれた。道路の一方の端末に、コハクがあったり、絹があり、他方の端末に、これを求める都市や集落があった。我国の日光街道、鎌倉街道などの街道もその端末に目的地が示されて道路名となっている。両端末の土地利用や土地の特性が異なっているために、道路を必要とするのである。したがって互いに呼びあう両端の土地利用が道路を生み出す父とでもいうべきであろう。原料と加工地、加工地と消費地、神社と参詣街道などの関係がすべてそれである。

ところで道路はトンネルとか橋といった特殊な部分を除いては、沿道の土地に連続して接している。したがって、A、B 2点を結びつけるために建設された道路であっても、それだけにとどまらない。中間地点であるC、C'、C''…はすべて互いに、連結し、また、A、B 2点とも連結される性格を有している。このため同じ交通手段といっても道路輸送と航空とは全く異なる性格を有するこ

とになる。航空ならA、B 2点に空港を設ければよい。空港の周辺とか侵入路は騒音などの問題があるが、他の中間の点は、飛行機を安全に航行させるためのビーコン局など僅かな点的な施設を除いては、原則的に土地とは殆ど関係がなく切りはなされている。AからBへ、点から点へという交通が可能なのである。これは電波による通信にも似ている。海運の場合も、港と港とを結び、中間的な土地とは関係がない。鉄道は道路と同じく、鉄道用地を必要とする。しかし鉄道を利用できるのは駅だけだから、利用面から見れば、点と点を結んでおり、施設としては連続的であるという二面性を持ち、航空機と道路の中間に位置づけられよう。

4. 道路と街路

道路は、このように当初の目的はともかく、道路設置によって、この通過地点のすべてを均等に連続的に結びつけるという特性を有している。このため、都市のように、AとBとを結ぶというだけでなく、都市内のすべての地点を都市の他の地域に結びつけ、全体をまとまった活動ができるようにするためには、道路のこの特性が大きく働くことになる。都市は連続的、集中的に土地利用が計られる地域だからである。紀元前5世紀、今から2500年以前にギリシャのヒッポダモスという建築家がいた。彼は碁盤状の街路網の創始者とされている。プリエネとかミレトスは、かなりの起伏のある地形であるにもかかわらず完全に碁盤状の街路網による町が建設された。そのため急坂や階段も生じた。しかしそれによって碁盤状をくずすことはなかった。都市のプランは人民全体に役立つ設計でなければならず、個人の住宅が公分母とされたのである。たしかに碁盤状の街路は、各住居ブロックを均等に連続的に、相互に普遍性を持った土地利用を可能にさせる。碁盤状の街路はギリシャ以外でも数多く見られる。中国式から輸入

した我國の平城京や平安京は北に王城をとり、ギリシャのように人民全体に役立つアゴラを中心とした市民都市を目ざしたのではない。しかし、それにしても、碁盤状の街路は密集した都市において、AとBとを結ぶというよりも、都市全体を相互に結びつける技法として有効である。このような街路は、起点、終点に意味があるのではなく、中間点全部が意味を持つのである。

道路にはさまざまな種類、性格があることはすでにのべたとおりだが、上にのべたように、点を結んでゆく道路に対して、均等的に中間地を結ぶ目的を持つ都市内の道路は性格が異なる。後者は街路と称すべきものであり、道路は、点と点を結んでゆく目的のものである。

ところが、この二つの差は、都市計画法による決定という手続き上の差が、建設省内の所管上の差はあっても、性格上の差は極めてあいまいであった。そして、いずれの道路も、中間点をすべて結んでゆく街路的性格を有していた。

やっとな、高速道路、有料道路の出現によりこの状況を変えた。これらは鉄道のように明らかに、特定点を結びつけてゆく「道路」であって、中間点を連結してゆく「街路」ではないことがはっきりしているからである。しかし、高速道路でなくても、本来道路は、街路でない「道路」的性格のものがあってよいはずなのであるし、それがもとの道路なのである。日本ではどこから都市に入ったのか、出たのか区分が全く不明瞭である。これはもともと都市というより集落的なものがしだいにスプロール化して発展したものが多く、明確に都市を建設してゆくという理念も実態も欠いたままに、しだいに人口だけ集中していったからである。都市内の街路と、都市外の道路が明確に分離されていることが必要であったろう。そして都市内の街路は先にものべたように、多様で個性的な都市の論理の下におくべきものなのである。

5. 土地の利害とその調整

道路と土地が離れたい関係を有する結果、二つの重要な意味を持つ。第1は、道路によって、その通過点すべてが土地利用が可能になり、著しい利益を受けることである。切りだすことのできなかった山林は、そのままでは立ちぐされだが、林道によって経済価値を生む。いままで町へ出ることもできなかった原野が、道路によって一掘に住宅用地としての可能性が生まれ地価がはね上がる。今まで裏町であったものが、道路の拡幅によって表道路に面することになれば、地価は何倍かになろう。このように、道路の街路的性格によってその通過点すべては、土地の利用性を増し、地価を上昇させるのである。

第2は、これと全く逆の現象である。今まで静かだった住宅地に幹線街路が通れば、騒音や振動、排気ガスで、住宅地としての適性は失われる。これによって住宅地利用から商業、業務地利用に転換してしまえば、地価上昇の利益を受けるかもしれない。しかし、一掘に全部がそうなるのではないから、全体的再開発でもしないかぎり居住者としては、潜在的な地価よりも、今日の静穏を望む方が多いだろう。とくに地先利用のできない高速道路などの場合は、その地域に全く他の道路がなく、間接的に利用効率を上げる場合のほかは、一般には都市では、すでに他の道路利用が可能なが多く、一方的なマイナスだけを受けとることになる。同じ道路であっても、端末に港湾が建設されて、コンテナ車が走りまわることになると、中間地点はマイナスだけを受けとることになる。もちろん道路でも、A、B 2点をつなぐためのものであれば、好んで中間地点を通りたくはないだろうが、航空機と異なって、それは性質上不可能なことなのである。ましてや一般には地先利用を前提とする我國の道路ではますますむずかしい。

これらの問題を一掘に解決するには、我國の道

路のあり方と都市のあり方の根本に立ち入る必要があり中々むずかしい問題である。しかし、この困難な問題を解決してゆかないと、今後の道路建設に重要な支障があることも事実である。その全部はこの小論では無理としても幾つかの方向性を挙げておこう。

第1は、街路と道路を区分することである。道路は地先利用を制限すべき性質のものである。横浜市では、調整区域をできるだけ広くとった結果、幹線街路でも、調整区域を抜けてゆく部分がかかなりある。当初街路部分は市街化区域であるべきだとの議論もあったが、それは道路の街路的機能ばかりにこだわっているからである。都市内部でも道路的部分があつてよいのである。

第2は、道路的部分および、縦貫的幹線道路は積極的に地先利用を制限すべきであるが、現在の土地私有制の下では、その人にだけ大きな損失を受ける。制限部分については緩衝緑地として買い取るなり一定の補償を必要とする。

第3には道路によって利益を受けている部分も多いのだから、損失の補償だけではなく、受益分

を地域ごとにプールして損失に当てるべきである。イギリスでは開発利益の吸収など土地政策としてとられている。現在では土地の資本利益の上昇は、所得税、法人税、相続税などを通じて主として国に吸いとられる制度になっているが、道路の地域性からみて、地域的道路にかかわるものは、もっと狭い地域の中で損失者に再配分されるべきである。

第4には、先にものべたとおり、道路の建設、管理と、交通規制、路線免許などを一元化し、それらを総合的に運用し、通行車種、時間などの制限を適切に行なうべきである。物理的に自動車のスピードをおとさせるトッペも積極的に利用すべきである。

第5には道路や街路建設が、とくに都市内では都市全体の土地利用計画の中で十分適切に調整されなければならない。

そしてもっと将来的には、土地制度のあり方や、根本的な都市住居、都市の土地利用を考えなおす必要があるだろう。それはともかく、実行可能なことはまず始められなければならない。

