

都市経営としての都市交通対策

—宮崎正雄氏の論文を読んで—

田村 明*

人類のつくった巨大都市システムは、交通情報手段なしでは機能しえない。そしていまや、都市のみでなく、全国が都市化し、交通の問題は基本的普遍的な問題になっている。これに対応するために根本的な対策が必要であるが、とくに都市自治体にとって、計画的で総合的な政策が必要である。それには基本的制度改正も必要であろうが、実践の場において、都市経営的な新しい観点をもつことによって、相当なところまで現実に対応することが可能なのである。

Urban traffic countermeasures from a managerial viewpoint

Akira TAMURA*

A huge urban system made up by human-beings cannot fulfill its function without traffic and information measures. Today the urbanization of rural areas is proceeding all over the country. It can be said the whole country is urbanized. As the result, not only in the old urban areas but also in the recently urbanized areas, a traffic problem becomes a fundamental and common one. Some drastic measures to improve the situation have become pressing. Especially every municipal corporation is in urgent need of systematic as well as analytic policies for traffic problems. It goes without saying that the current traffic system must be basically revised. It is necessary, however, more than anything else to put the policies into practice from a new urban managerial viewpoint. By doing so, it will be possible to considerably cope with the current traffic situation.

1. はじめに

国際交通安全学会誌第4巻第4号(昭和53年12月刊)の宮崎正雄氏の「都市交通対策の戦略と戦術——市長への提言」を読ませて頂いた。宮崎氏は警察畑で実際の交通規制にもたずさわってきた実務家でもあり、また、柔軟な考えをもつ気鋭の論客でもある。その提言は市長に対して、つまり都市の自治体に対してされているが、4つの戦略と、9つの戦術、最後に都市交通についての有能な演出家を求めるという結びまで全く賛成である。とくに、戦略でも述べられている無秩序にスプロール化する都市拡大への反省や、巨大施設建設のみに追われている政策への反省、さらには市民とのかかわりの中で、結局、都市人としての帰属意識——つまり文字どおりの市民

——こそが必要だという点は、私もとくに共感をもって強調したい点である。

さらに情況志向と目的志向の複眼の構えの必要といわれている点は、私も都市自治体の中で、将来を大局的に見ながらも現実の中で仕事をしている実務家の一人として共鳴するところである。

しかし、問題は、なぜそうした戦略がとられていないのか、またはとれないのかという点である。以下、私なりの考えで、都市交通対策の問題にどう立ちむかったらよいかについて述べてみたい。

2. 都市交通問題の拡大

現代都市はその外延をおしひろげ、その活動を質量ともに増大させ、生活内容を著しく変化させてしまった。その中に、一方において便益を高め、機能性を強化しながら、その反面に多くの矛盾を生みだしている。その矛盾の典型的なものとして、私は交通、土地利用、環境(日照等も含む)、廃棄物処理、エネルギー等の供給をあげるが、とくに交通はその

* 横浜市技監、都市科学研究室長
Engineer General, the City of Yokohama,
Director of Urban Scientific Research
Institute, the City of Yokohama
原稿受理 昭和54年4月10日

中でも根本的な問題である。現代の世界の巨大都市で、この問題に悩んでいない都市はないが、日本の場合はとりわけ深刻である。

Table 1 に見られるように、乗用車普及率の国際比較でみると、つい10年ほど前までは、他の先進諸国に比して、その普及率は1桁あるいは2桁の低位にあった。ところが、この数年で先進諸国とほとんど変わらないところまで追いついてしまった。

Table 1 各国の乗用車普及率
Car ownership in various countries
(単位 台/1000人)

	1960	1965	1970	1975
日 本	5	22	85	154
アメリカ	340	385	434	500
イギリス	106	165	209	255
西ドイツ	81	158	227	289
フランス	122	196	252	290
イタリア	40	106	191	258

Table 2 をみると、この傾向は一層顕著である。乗用車だけでなく、トラック、バスを含めた自動車保有総数では、すでに先進諸国と全く肩をならべており、15年間の伸びをみると、わが国だけは13.1倍と桁ちがいの伸び率である。

もともと国土も狭く、山地の多いわが国にとって、道路延長は1960年から15年間でせいぜい1割しか伸びていない。舗装、改良済み道路と比較しても、この15年間で5倍弱である。従って、この急激な自動車増が大きな影響を与えないわけではないし、世界のどここの国以上に深刻であるとさえいってよいだろう。それはまた輸送構造の大変化をもたらし、鉄道あるいはバス輸送の相対的減少をみている。このことは、

公的大衆交通手段を経営的にも困難な状態に追いこみ、乗用車の増加、そしてさらに、大衆交通手段のサービス低下、経営的困難という悪循環をひきおこしている。

おまけに、自動車交通による問題は一部の大都市だけの問題ではなく、現在では地方都市にまで広がっている。Table 3、4 にみられるように、つい10年ほど前までは、自動車所有は比較的所得の高い大都市に多かったが、現在では、大都市は絶対数では伸びているものの、相対的には逆に少ない方に転落してしまった。この8年間に神奈川県は上位8位から、下から9番目になったし、東京都に至っては上位2位からあつという間に下から4位まで転落した。それでも東京都で1000人当たり普及率は92.7から143.9台に伸びているのだから、他の府県の伸びがいかに激しいかが分る。

Table 3 1000人当たり自動車保有台数上位10県
The number of vehicles owned per 1000 people (in the top 10 prefectures)

1969年10月		1977年10月	
1. 愛 知	100.3	1. 群 馬	247.8
2. 東 京	92.7	2. 愛 知	223.9
3. 群 馬	88.7	3. 栃 木	218.6
4. 静 岡	82.7	4. 岐 阜	217.8
5. 京 都	78.3	5. 静 岡	208.9
6. 岐 阜	76.5	6. 岡 山	209.0
7. 広 島	74.8	7. 長 野	207.8
8. 神 奈 川	71.3	8. 宮 崎	201.9
9. 福 岡	71.1	9. 三 重	201.1
10. 岡 山	69.8	10. 富 山	200.0

Table 2 各国の自動車保有台数
The number of vehicles owned in various countries

	1961年 1月1日現在 (A)	1975年末現在			人口千人 当 たり	(B) (A)
		乗 用 車	トラック バ ス	計 (B)		
日 本	2,111 千台	17,236 千台	10,315 千台	27,551 千台	247 台/千人	13.1
アメリカ	73,902	106,713	26,238	132,951	623	1.8
イギリス	7,079	14,061	1,935	15,996	286	2.3
西ドイツ	5,632	18,161	1,292	19,453	315	3.4
フランス	7,184	15,555	2,377	17,932	340	2.5
イタリア	2,460	15,061	1,193	16,254	291	6.6
ソ 連	3,800	4,730	5,115	9,845	39	2.6

: 日本国勢図会1978

Table 4 1000人当たり自動車保有台数下位10県
The number of vehicles owned per 1000
people (in the bottom 10 prefectures)

1969年10月		1979年10月	
1. 鹿児島	29.9	1. 長崎	126.1
2. 長崎	30.8	2. 青森	133.3
3. 青森	32.3	3. 大阪	134.0
4. 岩手	37.7	4. 東京	143.9
5. 秋田	39.3	5. 奈良	145.5
6. 愛媛	41.2	6. 千葉	148.7
7. 新潟	41.4	7. 岩手	149.9
8. 熊本	42.5	7. 兵庫	149.9
9. 福島	43.3	9. 神奈川	150.8
10. 佐賀	44.8	10. 愛媛	154.9

大都市地域ではもはや自動車の円滑な利用が困難になったため、相対的な伸びの鈍化がある一方、地方では道路の開発とともに、自動車が急激に増加し、道路という道路を埋めつくそうとしている。それとともに、自動車の問題はいまや日本全国のちょっとした都市であれば、どこでも交通渋滞、交通安全、道路騒音等多数の問題をかかえることになってしまった。従って、交通対策は、大小を問わず、日本の都市の共通の課題としてとらえなければならぬのである。そして、これだけ拡大した問題は、単に全国的に地理的に広がったというだけではなく、質的にも、多くの問題とのからみあいを生じ、より広い見地からの対策が必要になってきたのである。

3. 交通対策の矛盾

交通問題はもともと他の都市問題と同じく基本的な矛盾をかかえているし、むしろ都市問題という複雑にからみあった基本的問題のひとつの現象面とみるべきであろう。従って、交通対策を考えるには、本質的な問題の掘り下げを必要とするわけだが、ここではとくに、交通問題に端的に現れる諸矛盾について検討してみよう。

3-1 総合交通政策主体の欠陥

交通施設は都市の骨格を形成するものであり、基本的な都市構造を決定する重要な施設であり、また交通機能は都市活動を支え、これを可能にし、市民生活を維持するための最も重要な機能である。

とくに中世都市とは異なり、居住、生産、管理、取引、文化、レクリエーションなどが地域的に分離されるようになった近代都市から、巨大な規模にふ

くれ上がってきた現代都市に至っては、交通、情報のシステムなしには存在しえなくなっているのである。

ところが、これほど重要な意味をもち、市民生活上も、日常その世話にならないことはないほど身近なものであるにもかかわらず、交通行政の権限が分散し、バラバラに行なわれていることについて、市民は案外に知らない。そこではもう少し一元的な考え方の下に政策が行なわれていると、ひそかに期待されているのである。

都市交通に関しては、中央省庁だけでも、建設省、運輸省、通産省、警察庁、環境庁などが重要な政策を握っているし、また、国鉄、道路公団、首都および阪神の高速道路公団も重要な役割を占めている。そこに都道府県、地方道路公社などを加えると、市町村レベルで実際に持っている機能は、一般には、ごく枝線に当たる市町村道の建設、補修と管理だけになる。管理としてみるだけでも、経費のかかる物的維持管理であって、交通を規制するとか、バス路線を認可するとかの基本的な交通管理はおろかバスストップの位置ひとつでさえ、市長の自由にはならない。

また交通に関しては、鉄道会社、バス会社、タクシー会社、運輸会社など多くの主体があり、他の一般企業も個人も、交通にかかわらない者はいないが、これをコントロールする権限がないのにもかかわらず、結局、総合的な交通問題としては、市長にその責任をもっていく以外にはなくなる。交通の混乱は、現行の権限の著しいタテ割りなどを知らない市民にとっては、市長に多くの責任があると考えざるをえない。そして、たとえ現状の権限はどうあれ、当該都市の交通政策を総合的な観点から考えるのは、多くの官庁などが関与しているといっても、実際のところ、その都市の市長に期待せざるをえないから、市民の目はあながち間違っているとばかり言えないのである。

そこで、名実ともに市長に責任とともに実行力を与える行政的、財政的措置がどうしても必要である。これまでは、交通政策ばかりでなく、総合的解決を要求された諸問題に対しても、その解決の主体であるべき都市の力が弱かった。しかし、今日のように複雑化した都市生活の中では、中央各省庁は全国レベルの一般論にとどめ、都市の具体的な問題については中央のタテ割りコントロールではなく、当該地域と市民に根をもち、総合調整機能をそなえる総合的政策主体の確立がぜひ必要なのである。

3-2 交通と土地利用の矛盾

交通は、それぞれの土地利用と密接不可分の関係にある。職場と住居、原料生産地と加工工場などの、地理的な距離を克服するために交通は行なわれる。それと同時に、交通便益の増大によって、より高度な土地利用が可能になり、土地利用の転換が計られることが多い。これまでは自然の山林や田畑のほかに利用できなかった土地に、道路、鉄道という新たな便益が加わると、にわかに住宅適地として宅地造成が行なわれるのはその例である。交通施設は土地利用について重大なインパクトとなるのである。

ところで、あらかじめそのような土地利用が予測され期待されているならば問題はないが、交通便益の提供によって、思わざる開発インパクトが加わりすぎることもあるし、またインパクトが強まって、急激な地価上昇をまねき、必要な施設の整備がかえって困難になることもある。

交通の増加は、このように、一般に地価上昇や開発刺激を与える反面において、騒音、振動、排気ガスなどによる生活環境への侵害による土地利用度の低下をもたらす。この二つの宿命を解決するには現在の制度では、上昇利益の帰属や、生活侵害の補償にも矛盾が多いし、都市の土地利用との調和については不十分な点が多い。

3-3 交通価値観の矛盾

交通についての価値観は、これの利用者と周辺的生活者とは決定的に対立する。また、自家用の交通は絶対必要でも、他者の交通は被害として受けとり、極めて矛盾した価値観にはさまれている。

一人の人間の中でさえ、その時の立場によって異なる価値観を有し、異なる行動をとる。従って、交通政策も、一方において便益の増加を計りながら、他方では便益を抑制するという対立した価値を、同時に実現しなければならない。

とくに、高速道路や超高速鉄道の出現は、ヒューマンスケールをこえたものとなり、個々の人間の価値がおしやられてしまうおそれがあるが、交通についての矛盾した価値の同時存在について、十分の認識が必要なのである。

3-4 交通需要と供給の矛盾

一般道路にせよ鉄道にせよ、交通需要をまかなうための交通施設は、そこに交通需要が存在し、これと既存輸送力とのアンバランスが生じたときに、その不足を補うために投資される。ところが交通施設の増加によって輸送力が増せば、従来の交通需要以

上に、さらに交通需要の増加をみるのが普通である。これは開発交通量といわれるものであるが、そのために交通施設は、始めは必要があつて、これを補うために供給されるが、さらに需要を増加させ、また、供給を増加させるという一直線的な拡大を強いることになり、問題を解決していく力がないばかりか、かえって始めの矛盾を増大させることもある。

とくに都市の中心部は、もともと各方面からの輸送需要を吸引する原因でもあるが、各方面からの交通便益の増加は、都心部に過密混雑が発生する。都市中心部は各方面からの輸送が重層的に加わってくるのに対して、土地は狭隘で地価は高く、都市中心部にこれに見合う街路の増加は一般には不可能なのである。もし、東京の放射道路から入ってくる自動車をすべて都心に入れ、スムーズに走行させるためには、計算上では都心の道路は膨大なものとなり、都心はほとんど道路だけで、宅地はなくなってしまうだろう。実際にはそんなことはありえないから、都心交通は大量輸送機関へ乗換えていくとか、あるいは都心機能そのものの拡大分散、不要交通のバイパスなどによって辛じて機能しているのである。

このため、交通施設の増加というだけでなく、根本的、大局的な見地の中で考えていくべきで、単に交通の面からではなく、都市構造のあり方から議論されなくてはならない。

4. 都市経営的視点の確立

このように矛盾の多い都市交通問題を一挙に解決するということは不可能なことである。都市交通は都市交通だけの問題ではなく、当然に土地利用や都市構造と重要な関連をもつ問題であり、また行政権限や、税財政、技術や人間の意識の問題までからみあう。それは結局、人類文明の問題ということができよう。

しかし、だからといって、これに非難や評論を加えているだけでは、一向に問題の解決にならない。また、現実には、警察庁、建設省、運輸省、県、市町村などがそれぞれの立場からの手段を用い、主張を行なっているだけでも、創造的解決は望めない。

そこで、一方においては長い時間をかけても、抜本的な諸制度の改善を行ない、より一元的な総合性ある態勢と施策を可能にすることがぜひとも必要である。それとともに、漫然とそれまで待っているのではなく、都市経営的な視点を導入し、可能な限り問題に取り組んでいくことが必要である。また制度が

のである。

(3) 関係機関との調整組織

都市自治体だけの仕事として終わらないとすれば、都道府県、警察その他関係機関とこれを実現していくための有効な連絡調整組織が必要である。

横浜の場合は、神奈川県警本部に柔軟で総合的な経営的視点を理解できる人々がおり、十分フランクで実践的な話し合いが可能であったことが大きい。それぞれの法に決められた権限に基づいて、その両当事者だけの話し合いでは問題は進展しないし、新しい対策も生みだされない。互に広い見地から、よいものを見つけだそうという創造性のある人々が、交通関係の各官庁に生まれて、交通という立場からだけでなく都市政策として、率直な意見交換が行なわれることを期待したい。

(4) 市民と交通対策

交通は市民にとっては全く日常的な問題である。自動車やバス、電車に乗り、歩行者として居住者として交通問題に接している。実際に交通対策のカギを握っているのは実は市民である。

しかし、交通は複雑なだけに、たった今の問題の提起はあっても、それ以上本質的な矛盾の解決にはなりにくい。そのためには、交通について市民がいつも分かりやすく問題をつかめるためのPRや教育の問題が重要である。そして、基礎的な情報をもっている市民が互いに討論できる場が設定されなければならない。オレゴン州の交通局で出されている“a transportation action kit”などは交通問題について分かりやすく市民に理解してもらうための秀れた実例であろう。それは分からせるというだけでなく、市民に問題を投げかけ、何かを考えてもらうという役割をもっていることにも重要な意味がある。

それによって、個々の住民であるだけでなく、住民全体の矛盾した要求を、より全体的にとらえることのできる市民となるのである。

7. おわりに

交通の問題は人類とともに古い基本的な問題であり、今後も人類とともに、続いていく問題である。それだけに、まだ論ずる点が多いが、ここでは紙数が足りない。

要は、現代の都市問題の中心的な位置に交通問題があるのはまちがいないところであるが、総合的交通政策は、また、総合的都市政策の中で考えられなければならない点である。そして、新しい、柔軟で現

実的な都市経営的視点をもつことによって、困難ではあるが、何らかの前進は十分可能だということである。

しかし、問題は複雑であるから、市長だけが都市経営的視点をもっているだけではなく、都市経営を可能にするために都市自治体の中で、(1) 考え方の転換をし、新しい意欲をもつことと、(2) 組織と、(3) これに対応できる新しい職能をもつプランナーやデザイナーなどが必要である。

そして、さらに都市経営から見た政策は、総合的で体系的な中での合理性に立つものであるが、企業経営とは自ら異なる点があり、単に利益をだせばよいというものではない。都市経営は、その地域に住む人々のために地域がよりよく運営されることを目的としている。それは交通政策にも当然にあてはまる。

従って、交通における基本的な考え方の中に、人間の問題が中心におかれなくてはならない。交通とか、あるいは道路といった機能や施設だけからみると、とかく機能合理性や、技術合理性だけが先行して、いつのまにか人間自身を見失ってしまうことがある。われわれの政策の中心に人間自身をおきなおすことが必要である。この見地から洗いなすことによって、新たな方向を見つけうるだろう。交通の演出家は、土地利用を含む都市政策の演出家であるとともに、人間性に立つやさしさが必要であろう。人間性の側からする交通政策は、(1) 歩行者のスペースをいかに確歩し、歩き、集い、車のないイベントを可能にするか——歩行者専用道、広場の拡大、車の通行禁止。(2) 歩行者のためにいかに快適で、楽しい場を与えうるか。急な上り下りは極力避けたいが、ちょっとした変化や、驚きの演出も必要である——横断橋の見直し、歩道広場の演出。(3) 歩行者の安全をいかに確保するか。車との分離をどう計るか——ラドバンシステム、角切りの設計、ドライバー教育、歩・車道分離。(4) 歩行者の誘導をいかに上手に楽しくするか——歩行者用標識。(5) 人間にとって都市や交通施設を如何に美しいものにするか——道路、橋の計画、設計への美学景観論、都市環境の美学、アーバンデザイン。

このような観点から交通政策を見なおすとともに、大きく都市構造と土地利用の上から交通を位置づける総合システムが必要なのである。