

## 地域と交通(2)

—— 地方都市における交通計画のあり方をさぐる ——

## ●シンポジウム

岡田 清\* 新谷洋二\*\* 今野修平\*\*\* 渡部与四郎\*\*\*\*

地方都市およびそこにおける交通の、現状と問題点を把握しようとした前回の議論を踏まえ、今回は、今後、地域と交通とを計画の中でどう関連づけていくべきかという方向性を検討する。従来の交通計画では、鉄道、道路、空港あるいは港湾などの建設が個別的に考えられ、都市空間としての政策展開は十分とはいえなかった。地方都市の豊かさ、住みやすさは、機械的・画一的な「開発」によっては達成され得ない。それゆえ地域交通は、個々の地方都市の性格や、全国的な空間利用のあり方との関連において議論されねばならない。

## Regions and Traffic (2)

— a search for the traffic planning in local cities as it ought to be —

Kiyoshi OKADA\* Yoji NIITANI\*\* Shuhei KONNO\*\*\* Yoshiro WATANABE\*\*\*\*

Based on the previous discussion which tried to grasp the actual situation in local cities and to clarify the problems involved with it, the participants discuss in this symposium how to relate 'regions' and 'traffic' in the traffic planning. Conventional traffic planning fail to co-relate all the items involved as city-space, although they give consideration to construction of railways, roads, airports and ports individually. Rich and comfortable surroundings can never be obtained by mechanical, stereo-typed 'development'. Therefore, 'regional traffic' should be discussed in relation to the characters of local cities concerned and space utilization of the country.

## 報告①

## 地方都市の問題点と三全総

報告者……今野修平

三全総（第三次全国総合開発計画）策定の背後にある経済・社会事象や、計画に要請されるさまざまなことについてかいつまんで報告したい。この策定に参加して、まず痛感するのは、いわゆる石油ショック以降の日本経済の低迷によって、わが国は戦後30年間でもっとも将来を見通しにくい時期に立っている、ということである。

戦後の経済成長の過程で、過密過疎に代表される地域格差の問題が発生したことは、すでに周知の通りである。この問題に対して、新全総（新全国総合開発計画）においては、高速交通ネットワークを先

行投資し、遅れた地域に政策的に産業を移入・新設することによって格差を是正しようという発想が主流をなしていた。

昭和45年以降は、公害問題の顕在化などによって、同じ命題に対する住民の意向に変化が生じてきた。それに伴い、「人々が住みたいところに住むという条件を満足させる」ことが、狭い国土を有効に利用するうえでももっとも重要である、という発想にかわってきた。これが新全総から三全総への転換の根底にあるといえる。

その背景のひとつは、特に昭和45年以降ははっきりと認められるようになった人口動態の変化である。つまり、40年代前半までは、日本の人口動態は三大都市圏への集中、いわばメトロポリタニゼーションによって支えられていたのであるが、最近では、地方に人々が定住するという傾向が、徐々にではあるにしても顕著になってきているのである。個々の地方についてみると、その中の地方都市に集まるといった動きが明らかである。したがって、地方都市をいかに整備していくかという問題が三全総の中心課題となってくる。これは過疎過密問題に対する、定住構想という哲学的方向性を持った対策である。

では、地方都市を育成・整備していく手段は何か。

\* 成城大学教授（経済学）

Professor, Seijo Univ.

\*\* 東京大学助教授（都市工学）

Associate Professor, Univ. of Tokyo

\*\*\* 国土庁計画・調整局 計画官

Senior Planning Officer, Planning and Coordination Bureau, National Land Agency

\*\*\*\* 建設省都市局街路課長

Director, Street Division, City Bureau, Ministry of Construction

昭和52年4月18日実施

国土に対する認識も、また経済環境も、従来とは異なってきたことを考えながら、交通のネットワークは、それ自身均衡ある国土形成のためのひとつの手段として位置づけていくべきであろう。この発想は、高速交通ネットワークを先行投資してつくり、それに引きづけられた形で都市をつくらうという傾向のあった新全総時代からみれば逆転している。

だからといって、交通の重要性が以前に比べて低くなったわけではもちろんない。しかし経済が低迷すれば財政問題も深刻になり、それゆえ幹線交通のネットワーク構成がペースダウンせざるを得ないということも事実である。これは東北・上越新幹線の工事の遅れをあげて説明するまでもないであろう。高速交通ネットワークがきわめて近い将来に、全国土に張りめぐらされるという、新全総時代に夢みられていた夢は、かなりスローダウンしたことになる。

スローダウンの原因は必ずしも財政的な問題のみによるものではない。つまり、東海道新幹線開通後10年を経た現在、高速交通のあり方そのものに対する国民の指向が変わってきたのである。この問題は、地方都市整備と幹線交通とを結びつけるうえで、ひとつの重要な課題となる。

幹線交通はほしいけれども、そのために現在の居住環境は壊されたくないという人々の意向と、地方都市と幹線交通の整備という課題とをどう結びつけていくか、が具体的なプロジェクトとなろう。

地方都市に人々が集まりだしてくるということはまた別の面での問題をかかえている。日本の地方都市は、ほとんどが城下町としてつくられたものであり、大都市同様、馬車交通を経ないで現在の都市形成がなされてきた。そこに猛烈なモータリゼーションが進行する。巨大都市ではモータリゼーションはすでに頭打ちになり、市民生活は公共交通に依存しているが、地方都市はいままで公共交通にあまりなじんでこなかった。都市の構造自体がモータリゼーションに対応しないという点では、地方都市は巨大都市の比でないが、一方、地方都市の生活圈や経済基盤はモータリゼーションに依存せざるを得ないという矛盾した形になっているといえよう。

地方都市はその背後圏と結びつくことによって成立する。その背後圏は、巨大都市の背後圏と違って過疎地域を含んでいる。つまり公共交通の成立基盤の非常に弱い地域を大量に持っているということである。

さらに、地方都市を育成・整備するうえでのもう

ひとつの問題は気象条件、とりわけ豪雪の問題である。雪に対する人間の対応策には、大別して、逃雪、耐雪、除雪という3つの行き方があるのではないかと。就職や進学などのために東北から関東に出ていくような場合の逃雪、住宅対策を中心とした耐雪、道路対策を中心とした除雪である。したがって、地方都市にとっての豪雪対策は、住宅対策と道路対策とに置き替ってくるのであるが、地方人口の比重が大きくなればなるほど、この問題の重要度も増してくる。全国土の3分の1以上が雪に覆われるにもかかわらず、現在までのところ決め手となる雪対策は出ていないのが実情である。

## 報告②

### これからの都市空間

報告者……渡部与四郎

地方都市を議論するとき、大都市との中間地域にある地方都市の問題は従来比較的看過される傾向にあったようである。しかし、自然増による人口の集積がもっとも激しく、過密が深刻化する恐れのあるのは中間地域の地方都市であることを忘れてはならない。そこでは自転車や自動車などが乱雑に入り乱れる状況が現出し、人体にたとえれば、すでに病気にかかってしまった地域といえる。

一方、さらに地方色の濃い、いわゆる地方都市については、これからの対策次第では個性的な街をつくっていくことも可能であろう。

低成長期に入って、特に街路投資の伸びが鈍っており、事業量は10年くらい前の水準に落ちこんでいる。そうした中で、なお人口の増加が著しい、市街区域の整備を行わなければならない中間地域では、機能を拡充するというよりは、現在もっている機能を何とか維持することに重点をおかなくてはならない。特に人口の集積した既成市街地では交通管理と交通施設整備とを、20年先というより10年先くらいを見すえた形で並行して行なう必要がある。

そうした地域にとって、困難な問題のひとつは、住民が新旧混合しているだけにその要求も一様でないということである。つまり、ソフト面を中心として、いまままでにない形の対応策を具現化していかなければならないのである。

基本的な方向としては、歩行者専用道路網の拡充、環状線を軸とした幹線交通体系の確立、交通管理、

都市空間の有効利用という形が、中間地域における緊急対策の柱となるべきだろう。

さらに理想を述べるならば、広域連続自立都市として育てていくことである。筑波研究学園都市はその一例だが、既存の大都市からひとつの機能を持って行き、その機能と在来の機能とを合体させて自立の・地域的な都市を形成させるのである。それに伴い、交通の流れもその圏域で環状的におこるよう仕向ける。つまり人々の就業場所としての業務機能をうまく関連させて植えつけていく。これが第2段階の重点目標ということになる。

一方、大都市から離れたところにある、いわゆる地方都市については、30~40年というロングレンジに立ったうえで、現時点ではそのために何をなすべきかということからじっくりと考えていくべきであろう。これは、その地域ならではの個性的な都市空間とはどんなものか、それを創造するためにはどうするか、をはっきりと定めることに通じる。飛騨高山のような、その都市にとってもまた全国民にとっても大いに魅力的な街をつくることもそのひとつだろうし、古代ギリシャのアゴラのような広場の空

間を設定するのもよからう。いずれにせよ、今日の地方都市にいちばん欠けているものは何なのかを、地元の住民と一緒にになって議論していくことから始めるべきではないだろうか。

“1世帯1自動車”の状態に近づきつつある時代にそんな悠長なことはできない、という議論もたしかにありそう。そこで当面の問題としては、農村から都市に集まってくる人々を都心まで流さずに周辺部で受け止める態勢をつくることである。周辺部の街区整理を行ない、都市的生活と農村的生活の両方を味わえるような住と生産の機能をもたせるという方向も考えられよう。地方都市の個性的な味を残すという意味では、既成市街地内を“歩く街”とし、外側をモータリゼーションのある地域とするという方法も考えてよいのではないだろうか。

都市空間としては、日照・通風・採光・防災・地下埋設施設・交通空間、あるいは将来に対する余裕空間などを総合して、ひとつの場所としてではなく全体として、どこを見ても一幅の絵になる街となるよう仕立てていくことが、豊かな都市空間を生み出すことにつながるのである。

## ●コメント

### 都市計画への交通計画の対応

#### 新谷洋二

昭和45年以降、社会増による人口増大の問題が地方都市に現れてきた。この現象は今後ともずっと続いていくものなのか、それとも経済の減速化に伴う一時的なものなのか、現在の段階では断言できない。しかしいずれにしても、地形的条件などを考えれば、今後予想される人口増加分のかなりの部分は三大都市圏（特に関東平野）に集中せざるを得ないと考えるのが自然であろう。それに対処するためには、Jターンの勢いをいまのうちにできるだけ伸ばして地方分散を図り、三大都市圏と地方圏のバランスを確保しておく政策が重要なのではなかろうか。

ここで、Jターン現象が起こってきた背景を明らかにしておく必要がある。経済的要因としては、昭和30年代後半から40年代にかけて、地方都市に第2次産業が育成された結果、最近になって地方圏に雇用条件が整ってきたということ。また、昭和45年以降、大都市において公害問題が顕在化し、相対的に地方都市の環境条件がよくなってきたこと。さらに交通条件についても、特に道路交通条件は、地方中

核都市の中心部や周辺部で大都市ほど混雑していない、などが考えられる。これらの問題から考えると、地方都市を育成する上でいくつかの指針がでてくるだろう。つまり、歴史的風土の魅力、環境のよさ、あるいは地方色といった魅力を残しつつ、しかも都市条件や交通条件についても大都市より相対的にすぐれたレベルを地方都市が保持することである。それが無い限り、三大都市圏への人口集中が再発することになるだろう。

そういった意味で、三全総の方向が地方都市の魅力を引き出すことに重点をおくことは、きわめて重要である。その政策は5年、10年よりさらに長期的展望に立つべきであろう。

地方都市でも、戦災復興によって都市部がかなり大幅に改造された都市においては、都心部に第3次産業機能を育成していくための素地がすでにできているといえようが、戦災復興がごく限られた区域にしか行なわれなかった都市や、まったく行なわれなかった都市は、中心部のポテンシャルが不足している。そうした、道路整備や都市再開発の難しいところでは中心核を郊外へ移転するという政策が講じられている。新しい中心核づくりのためには、パイパ

スが単なるバイパスの意味を超えて周辺地域の中心軸としての意味も含めて整備されていく必要がある。

古い空間が残っている都市では、空間の有効利用といった場合に従来は、ともすればその古い空間をことごとく交通空間として使ってしまう傾向があった。これからは各種空間をうまく分離しながら使っていく工夫も必要である。要するに、施設計画に終わっていた従来のあり方から脱却して、今後は交通管理の面からいかに運用していくかという視点を重視していくべきであろう。

もうひとつの問題は、多くの地方都市、特に中核都市では、行政区域を越えて人口が増大しているという現象である。前述の通り、戦災復興の行なわれた都市では中心核は街区が整理されているが、その外側部分はまだ未整理である。したがって、ある程度重点的な核をつくりながら道路整備をすすめていくことが必要になる。

それらの都市は一般に公共輸送がきわめて弱体で

ある。たとえば地方中核都市のパーソントリップ調査によると、平坦な都市では公共輸送機関と個人輸送機関との依存率が25～40%対75～60%となっている。これに対して長崎、広島のように海や山に囲まれて線形あるいは放射状に発展している都市では公共輸送機関が40～50%、また東京では約65%となっている。完全に平坦な都市である名古屋になると公共輸送機関が30%となっている。

今後、地方都市において道路条件を整備するのがむずかしいということになると、ひとつの方法としては特に軌道系の輸送機関を軸とした形で公共輸送機関システムを、しかも都市圏を単位として整理していくことが必要になる。都市計画の分野も、いまや一自治体だけで考えることができなくなり、都市圏にまで拡大した形で考えるようになっていく。公共輸送機関の面でも、都市圏交通体系という形で各種関係団体が共同して考えていかななくてはなるまい。

## ● 討論

### 1. 自家用車対公共交通

**岡田** 地方都市と自動車は、やはり敵対関係にならざるを得ないのでしょうか。つまり公共的な計画が行なわれないうちに、駅前などに商業資本が流れこんで高いビルができ、そこへまた自家用車がどっと入ってくるという状況のもとでは、必然的にそういう問題が起こってくるでしょう。先ほどから交通管理の重要性が指摘されていますが、それはいまのような地方都市と自家用車の関係に対して、交通管理によって自家用車を抑えて公共交通を伸ばそうという論理なのでしょう。

**新谷** そういった面もあるかも知れませんが、むしろそれは都市のパターンにかかわる問題でしょう。都市の密度が非常に疎であって、中心核も点在しているという形ならば、その都市は自家用車の使いやすい都市だろうと思います。ところが、ひとつの中心核に集中する形の都市では、その中心核周辺に十分な交通容量がなければ混雑を起こしてしまいます。そこで問題になるのは、今後の地方都市の発展パターンがどうなるのか、自動車の使用限界はどのくらいか、ということですね。結論からいえば自動車だけですべてをまかなうのは非常にむずかしい。しかも大都市に対する地方都市独自の魅力を考えると、たとえ道路容量は少なくとも、その町の歴史的なよき

などを残した方がよいし、そうなる公共輸送機関を強化する方向で都市を育てていくべきだと思います。

**渡部** 2車線道路で、バスのうしろに車がつまって渋滞する光景がよくみられますね。ですから、まずバスターミナルとかバスレーン、駐車場を整備してバスを動きやすくするというあたりから手をつけていくべきではないでしょうか。それでも十分に都市を伸ばせないとなったときにはモノレールなり新交通システムを考えていくのが順序だと思うんですが、

**岡田** 人口5～6万以上の都市では、都心部の混雑という問題をどこでも共通にかかえています。その場合に都心部はなるほどバスのような大量集約輸送で対応できるでしょうが、奥のほうからお客を集めようとすると、バスでは採算がとれない。いきおい自家用車で入り込んでくるわけですが、その自家用車を受け入れる場所もないし、周辺部でパークアンドライドができるわけでもない。こんな状態が自家用車を非常に使いにくくしていますね。それに対して自家用車を使いやすいくさせようという発想と、自家用車は所詮だめだからバスにすべきだという発想があって、渡部さんの場合はバス派ということになりますか。

**渡部** バスという場合に、何も公営とか大企業によるバスという概念にとらわれる必要はない。マニラ

のジープのような個人営業のミニバスも入れて考えていいんじゃないか。終夜営業とかダイヤモンドバスが時々話題になります。日本では既成の形態の延長として考えるからうまくいかないんです。もっとソフト面で改良する余地はあるし、自由度をもったものを前提として考えていいと思います。

**岡田** しかし商売になりますかね。

**今野** 先ほど新谷さんが提起された問題にも関係するのですが、ひとつはなぜ地方都市の人口がふえるのかということです。いままでの高度経済成長期には、仙台や札幌のような第3次産業の核が集積している都市を別にしますと、地方都市における人口増大は工業労働者によるものでした。工場が都市の中心部に立地することはほとんどありませんから、この場合の交通問題はそう深刻にならずにすんだのです。ところが低成長期になると、工場が地方に出ていくことも少なくなり、雇用の主体はどうしても第3次産業になりますから都心部に通勤用自動車が集中してしまいます。いままでなら買い物は都心、通勤は郊外という形だったのが、全部まとまって都心部に集まってきて、自動車問題は深刻化するのではないでしょう。

自家用車を途中で降りて、何らかの公共交通機関に乗り換えさせるということになると、自家用車に乗れるという地方都市に住んでいる魅力が半減されてしまう。では地下鉄はどうか。面的に広がっている都市では需要を支える密度が低いということもあってむずかしい。やはり現在の都市圏人口規模が100万人くらいあるところでしょうね。それより下のレベルの地方都市についてはまったく新しい問題に直面しているのです。

いままでわれわれが経験してきた巨大都市の交通問題は、一言で言い換えるならば公共交通の混雑とどう対処するかという問題だったと思うんです。ところが地方都市の問題は一言で言えば個人交通の問題であって、巨大都市での計画論は当てはまらないんです。その典型が、結論的にいえば県庁所在地クラスの、特に第3次産業によって人口の集積が起る都市ということに集約されるんじゃないでしょうか。

## 2. 広域化する「都市内交通」

**岡田** 地方都市の計画担当者は多くの場合、都市間交通を自分の街にどう活用していくかという発想で考えるでしょう。特に新幹線や高速道路が近々開通

するとか開通したばかりというところでは非常に真剣に考えていますね。高速道路のインタチェンジがその都市にできるときに、地方都市の交通体系はこうだから、したがって都市機能はこういう配置になるんだ、という発想ではないですね。まずこういう都市機能の配置が必要だというのが先にあって、それには交通体系をこう整備しなければいけないという形で考えていく。どうもそのへんの発想の順序とか計画マインドがどうなっているのか、はっきりしないですね。

**新谷** 高速道路のインタチェンジ付近にあるものはその既存市街地とは関係なくてもよいという考え方がありますね。むしろ全国網のひとつの拠点として、自治体が市域の中に取り込むことによって都市自身の拡大やポテンシャルの増大に対処しようという傾向があります。うまく分ければ、既存市街地はそのままの形で残しながら徐々に改良していき、工業や流通の機能はできるだけインタチェンジ周辺と関連づけるということができるといえるわけです。

新幹線については、たとえば他の主要都市との時間距離を短縮することによって、東京や大阪と機能的に接近しようとするわけです。つまり波及効果を狙うわけです。ところが名古屋のように、東京・大阪と時間的に接近した途端に第3次産業がみんな東京や大阪に逃げてしまったというデメリットもでてくるわけで、この問題を今後、仙台や博多あたりでどう考えていくかというのはむずかしいところです。

**岡田** 高速道路と新幹線の平均的な利用距離を調べて驚いたのは、大半が20~50kmの間に収まっているんですね。昔ならおそらく自転車とか徒歩によって2里3里の間で動いていた近隣交通の圏域が、新幹線や高速道路によって次第に広がってきて、20~30kmくらいの距離をひんぱんに動くようになってきたんでしょうね。われわれは普通、都市内交通と都市間交通という分け方をして、新幹線や高速道路は都市間交通だというわけですが、都市内交通あるいは地域内交通をもっと広域の単位で考えなければいけないんじゃないか。都市間交通と思っていたものが実は都市内的な意味になっているのではないかと思うんです。地方では、2時間くらい離れた都市まで、買い物に行くのは当たり前になっているんですね。

これは微妙な地域の動態過程であって、交通体系論を地方都市に位置づけるのは、そう簡単なことじゃない、という気がします。

**渡部** 福井県の武生と鯖江とは対照的な都市整備を

やっていて、対比してみるとたいへんに面白いんです。武生は既存道路を中心として進めているので、既存市街地を無理してでも押し広げようとしている。一方、鯖江はバイパスをつくってバイパス沿いに学校や団地を振り替えさせ、既存市街地については駅前前の再開発に力を入れています。

どちらがよいのか、効果をにわかには断じるのはむずかしいのですが、少なくとも今の段階で見れば鯖江の方がよい形で変形しつつあるようです。武生は投資の割りに効果が少ないように思えるし、周辺部のスプロールが一層激しくなるとか、道路も雑然としているように見えます。

都市交通が一般交通と違う点は、交通発生源と交通供給対策(あるいは交通施設計画)とが密接不可分だという点だろうと思います。その両者を同時に考えないと、いつまでたっても解決しないでしょう。

**今野** 基本的にはこれからの地方都市の都市計画の中で、公共交通と個人交通とをできるだけ分けていくという方向でしょうね。物流施設や工場を、バイパスやインタチェンジ周辺に移転させて市街地づくりをする。同時に、医療施設など地域の中心機能としてのサービス施設についても、既存の都心部にある病院と、新市街地に新たにつくる総合病院とを分けて考える必要があるでしょう。たとえば自家用車で来る人は新市街地の病院へ、一方バス利用の人は都心部の病院へという形にして、なるべく圧力が一点に集中しないようにすることです。ただ、この場合も、現在の人口が20万人くらいある都市でないと無理でしょうね。5万とか6万人のところでこれをやったら両方つぶれてしまう。

**岡田** そのお話で思い出したのですが、最近民間の「ミニ開発」というのが盛んに行なわれているらしいですね。小さな団地をつくって病院なども一緒につくるらしいですけれども、これは都市計画のやり残された部分をやるということなのか、それとも計画の一過程で、サービス供給の時間的な関係からどうしてもそうならざるを得なかったのでしょうか。

**新谷** ミニ開発というのがよくわからないのですけれども、東京の大田区あたりには次のような例があります。工場が移転すると、その跡地が従来ならマンション建設という形で開発されたのですが、最近では日照権問題や資金の面でマンションが建てにくくなった。そこで、真中に一本袋路を通して、その両脇に2階建の建て売り住宅をピシッと並べる。これをミニ開発といっているのでしょうか。

**岡田** そうでしょうね、おそらく。

**新谷** それは都市計画的にみると、ちょっとおかしいのではないかと。かえって過密化をすすめているわけですからね。いちばん大切なことは、手戻りをしない開発をすることではないかと思うのです。ことに自動車交通だけでまかなっていかなければならないような、小さな地方都市の場合の重要な課題だと思うのです。

土地利用の用途と建物の容積によって、交通発生量は決まってくるわけですから、高密度な都市をつくれれば当然、交通発生量も多くなります。それに見合った道路がなければ、都市環境は必ず問題を生ずるのです。高密度形で都市をつくれれば、日照、通風、採光、空間的余裕などの環境問題も起こってきます。そうしたバランスという意味での重要な根本原則に、そのミニ開発なるものが適合するかといえば、大いに疑問です。

### 3. 地方分散の原動力とプロセス

**渡部** 結局問題は、開発を誰が行なうかということに行くのではないのでしょうか。ミニ開発にしても、10haとか20haという単位でやるべきだと思うのですが、これを公共団体がやると反対が多くなる。では組合とか町内会ならばどうかというと、10haが限度で20haまではできない。そこで10haずつ小刻みにつなぎ合わせていくと、全体としては不十分なものになってしまいます。ディテールプランや建築に関する規約も必要ですが、それを実行に移す者をどうして育成していくか、その資金ぐりや養成機関をどうするかという問題が重要なのではないかと思うのです。特に、さきほどから問題になっている中間地域の地方都市には旗を振る人がいないんですね。端的に言えば、新地主と旧地主が混在しているだけに、その意識や価値観のギャップを埋められないんです。

**岡田** 城下町ならば計画目的は「外敵から守る」というただ一点しかなかった。だから播州赤穂のように、道路をみんなT字型にすればよかったわけですね。それに対して、いま旗振りがいないというのは、どんな都市にするかというゴールがたくさん出てきてしまっただけで方向が定まらないということでしょう。つまり現代の地方都市のゴールはバランス論なんですね。そのバランスを調整してゴールを決める旗振り役がいなくなると、いくら三全総で笛を吹いても、地方に行くための道になってしまわないでいいですか。

**渡部** 地方には旗振りはいるんです。中間地域がい

ないんです。城下町などは案外熱心でして、食い違い型の街並みはもともと徒歩とか馬のために作ったものですから、それに合うようにコントロールすればいいわけです。そして近代的な商店街は、核の変動を起こすような新しいところへ持っていくという方法で、現にいくつかの都市で行なわれています。

問題は大都市周辺なんです。そこでは最近人口がふえています、そこで育った子供たちが大人になったときにどこへ行くかということですね。彼らは大都市のよさも知っているし、地方都市のよさも知っているけれど、大都市から一足跳びに地方の25万都市に行くだろうか。そんなにいい場所はないだろうし、雇用もないでしょう。そのへんの問題を三全総のプロセスにぜひ入れてほしいのです。いくら地方に分散させるといっても、いきなり150kmも200kmも飛ぶのは無理で、50kmとか100kmずつ考えていかないと、夢の話に終わるでしょう。

東京を基点にすればまず、70km圏あたりに公園などあらゆる手段を使って土地を確保し、都市空間をつくって、ある程度、核づくりの準備をすすめておくことが必要ではないでしょうか。そこで育った人が、やがてその外側へ移り住んでいく。そういうことをさらに順次行なって通勤圏単位ごとに、何世代かをかけて人間が移動できるのではないかと思うわけです。

**今野** 地方都市の都市化の原動力としては、巨大都市で生まれた人が地方へ移り住むということにはあまり期待できないんじゃないか。巨大都市圏で生まれた人は、都心の超高層マンションを故郷と感ずる可能性すらあります。

いままでの巨大都市圏への人口集中には2つの原動力があったと思うのです。ひとつは地方の高校を卒業して東京や京阪神の大学に行き、居ついてしまうという形。もうひとつは地方の学校を出たけれど職場がないので東京へ出てこざるを得ないという形です。もしも東京と同じくらい魅力的な職場が地方にできれば後者は少なくなります。現にその傾向は見えていますね。ところが前者の方は依然として大きいわけです。それで、地方都市の整備問題とからむ巨大都市間の分散政策の中では、大学の配置問題を重要な課題にしているのです。

ところで地方都市に魅力的な職場がふえたのかという問題ですが、第3次産業は統計的につかみにくいものでして、はっきりとはわからないのですけれども、少しずつその方向に進んでいるんじゃないか

という気がいたします。

**渡部** それは少し甘いんじゃないかな。現在の人口増の9割は大都市周辺50km圏で起こっているのです。そのうちの多くはブルーカラーよりホワイトカラーになることを望んでいます。ところが地方都市ではホワイトカラーの雇用は少ない。せいぜい中間地帯の前橋、宇都宮、水戸あたりが限界で、横手とか長岡までは飛べないですよ。30年後ならばいざ知らず、10年やそこらではまだ無理じゃないか。

**今野** 確かにちょっとドラスティックにいいすぎたかも知れませんが。ただ巨大都市周辺の30~70km圏で人口が激増しているのは確かなんです、そこだけではなく他の地域でも、最近になって自然増プラス社会増が起こってきたということです。これは新しい現象でしょう。そこで、ちょっと甘い見通しかも知れませんが、15~20年くらい先になれば、巨大都市周辺部とそれ以遠の地方での人口増はほぼ拮抗するのではないかと。いままでは出る一方だった地方都市で、最近は逆流が起こり、新しい問題が生じてきた、という表現が正しいと思うのですが。

**渡部** 逆流というより、出るものがなくなったから…。

**今野** いえ、社会増としての逆流ではなく、定着の兆が見られるという意味です。

**渡部** Uターンといってもほんのわずかでしょう。要するに2次産業で食えなくなって、流れる根源がなくなったから、地方でやらざるを得ない…。

**今野** UターンとかJターンというと、巨大都市から地方都市へ出ていくというイメージがありますが、実はその数は知れていると思うんです。そうではなくて農山漁村から出てくる人たちが、一挙に東京に出るんじゃないかと、その圏域の地方都市に集まるようになったということなんですね。したがって、地方都市が大きくなったということは、逆にいうと地域内格差がさらに大きくなっているということです。

**岡田** 一定の地域内で過密過疎問題が発生しているということでしょう。ところで、地方都市を計画的にリードしていく人たちはどんなタイプかということ、都落ちの「落人」タイプじゃなくて、「出稼ぎ」タイプの人たちではないかという気がします。一時的には東京に出てくるけれども、また地方へ帰っていく人ですね。地方の景色にひかれるわけではなく、水洗便所じゃなくても生活のできる耐久力のある人じゃないだろうか。落人タイプは水洗便所じゃないと生活できないタイプなんですね。そういう日本人のいわば二重構造が、今後の地方都市の姿に影響を与

えていくような気がするんです。

**今野** 最近の若いジェネレーションの志向は、いまままでこういう問題を考えてきたジェネレーションとはかなり差があるでしょう。それが地方都市の都市化と関係がありそうに思えます。人口が増大して、いわゆるピラミッド型から釣鐘型の人口構造になってきた。しかも豊かな時代に育ってきた。そこに価値観の違いがでてくると思うのです。昔だったら、ホワイトカラーにならない大学生は、よほどの例外中の例外でしたよね。しかし進学率が40%にも達しようとするいまの大学生は、極端な話、自動車の運転手でもいいという。しかし、それでも大学には行くという志向に変わってきました。東京志向を鈍らせている、ひとつの大きなエネルギー源がそこにあるだろうという感じがします。

**渡部** しかし、三大都市圏における生活可能量と、雪国のそれとは決して同じではないと思うのです。やはり雪国には雪国なりの適正な密度があるでしょう。ですから、いくら地方分散といっても、相当の疎密はあってよいのではないか。そういう適正な密度を早く見出して、それに合った形で交通施設のあるべき像を描いていけないだろうか。

そのためには、環状線をつくりながら、波状的に越後平野なり東北なりへ向けて、開発計画を進めていくのが早道だろうと思います。

**岡田** 現状は、放射状交通に依存する度合いが強すぎるようですね。環状の地方交通計画論は、パイパス論の延長と考えてよいのですか。

**渡部** 第1次改良が終わって第2次改良の段階になると、混雑という議論だけではすまなくなってくるのですね。たとえば、ある地域に確実に行くにはどういうルートが必要か、また、確実な時間やスピードを確保するにはどうしたらよいかという問題です。そうすると、放射状がいい場合もあるけれど、一般的には環状線を設定した方が確実でもあるし、都市のスプロール対策としても好ましいということなどがいわれてきたわけです。

**新谷** 地方中枢・中核都市を育ててやっても、中間地域の地方都市にかなり人口が集中してしまうのは避けられないと思います。まして地方中心都市以下のところが、中間地域なみの規模まで伸びるとするのは、基盤となる第3次産業の質・量から考えてもちょっと無理でしょう。となると、少しでも大都市圏への集中を食い止めるには、地方中枢・中核都市が相当に頑張らなければならないということになり

ます。

渡部さんがいわれたように、越後平野の密度はやはり疎であって、関東平野は密になる。その関東平野における環状ルートは、東京を中心としてみれば環状であるかも知れないけれど、各々の核にしてみればむしろ放射状になるかも知れません。そして、それぞれの核を中心として、さらに環状ルートを形成させるといって、多核的構造をつくっていくことが三大都市圏の周辺に対しては重要になってくると思います。ただし、その両面作戦を、施設投資とか全体のプロセスの中でどうこなしていくかというのはかなり難問ですね。特に新規開発のところでは、いわゆる都市公園という形で、交通や環境などをすべてを考えながら第3次産業の核をつくっていくかという限りむずかしからうと思います。既存の核にばかり頼ってはいけませんから。

#### 4. 計画の主体者と権限の所在

**岡田** イギリスでは1974年に、「地方の交通計画は地方政府に任せる」という条例が成立しました。地方政府は必ず長期計画をもたなければならなくなったわけです。特にロンドン、マンチェスターといった大都市では5カ年計画のようなものをつくって、ハード、ソフト両面の政策を同時に進めるということが明確に打ち出されているわけです。その点、日本では、今後主導権を誰がとるのかという問題から始めて、人口をどこへ配置するのか、あるいは渡部さんの言葉を借りるならば“絵になる”とはどういうこととか、具体的な話がどうもびったり合わないですね。

**渡部** 明治維新では廃藩置県があったでしょう。今度は廃県置ブロックというのかな、県をつぶして地方ブロック体で動くようにすべきではないかと思うんです。技術や資本や工業だけでなく、その地方ブロック自体が、コントロール能力まで持てるようにすべきなんです。コントロール能力を東京に置くんじゃなくて、中国ブロックは広島、東北ブロックは仙台というような形にして、それぞれに優秀なスタッフもいて、各省庁の出先機関も集まってくるといふことになれば、イギリスの例のような動きも可能になると思います。優秀なスタッフが「俺はこの土地で一生暮らしても大丈夫だ」と感じられるような状態であれば、10年後には必ず旗振りが出てくる。「何も東京にしがみついていることはない、俺は地方に出ていって、そこで一生やるんだ」という優秀



なスタッフが1ブロックに7、8人もいれば、相当できますね。絵になる街がつくれますよ。

**今野** 交通関係の行政は国の行政なのか、それともローカル行政主体なのか、そのへんが、地方都市問題が重要性を帯びてくるにつれてむずかしくなってくる、という気がします。外国の例をみますと、あれだけ州に内政の権限を与えているアメリカでは運輸行政が連邦行政になっている。一方、フランスではほとんど全権が地方に移っています。また岡田さんのいわれたイギリスのような例もあって、近代民主主義国家の中でもずい分、色彩が違います。日本はというと、港湾行政のように、特異なほど地方に権限を与えているものから、国鉄の計画のように、どこに駅ができるのか、急行が止まるのか止まらないのか地方自治体の首長が全然知らない、というもので、少々幅がありすぎる感じなんです。これは、これからの地方都市の交通問題を考えていくうえで、特にソフトな意味で常に問題となってくるだろうと思います。

**渡部** それは重大な問題ですね。僕らが、「国鉄と相談しました」といっても、国鉄の出先機関では全然判断できない。それで、小さな仕事ひとつするのにも3年くらいかかってしまうということがありますものね。「そんなのは出先で決めろよ」といっても、「いや、それはルール上できません」(笑)。

**今野** 一方、非常に大きな国際交通施設が、個々の地方自治体のローカルな意見に左右されるのもおかしな話です。

**岡田** 確かに、地方の駅をつくるとかつくらないというのは、東京駅(国鉄本社)と永田町(国会)の間で決まってしまうわけですからね(笑)。地方自治体で金は出すから駅をつくってくれ、とか国鉄線を一本つくってくれという無責任な状態の積み重ねが、いまの国鉄の窮状を招いたともいえなくはない。ですから新線建設をやりたくないということで、10kmかそらのものを20年かけてつくるという馬鹿げた投資をしているわけです。こんなことは、地方分権的なやり方になれば、なくなるのでしょうか。このあたりは、次回の重大なテーマになるかと思えます。最後に、地方の都市計画、交通計画にとって、公的部門の責任はどうあるべきなのか、という問題をお話したいかと思えます。

商業流通面では現在、地元資本と大手スーパーの熾烈な争いが展開され、全国の流通地図がどんどん変わろうとしています。民間資本は激しく動いてい

るけれども、住宅建設はそんなに進んでいません。ガルブレイスが『豊かな社会』の中で「公共部門は、常に遅れるものだ」と指摘していますが、はたして地方都市計画、交通計画の中で、公共部門はどういう責任をもつべきなのでしょう。

また、県レベルはかなり力がついてきたとしても、市町村レベルでは計画力はほとんど持っていないのが実情です。ですから、東京から専門家を呼んで、その助言通りに都市ができ上がってしまうわけですね。仮に市町村に責任を与えたとしても、市町村はそれを果たしきれぬのだろうかという心配がありますでしょう。

**渡部** 外部からいろんな知恵を借りるのは大いに結構ですが、まず、そこに住んでいる人々に、自分たちの町をどうしようかという立場で考えさせることが必要です。青年層を中心として、そうした動きはあることはあります。

いままでは、ご指摘の通り、私たちが出かけていって、いろんな設計標準、計画標準に合わせてつくるものですから、どこへ行っても同じような駅弁都市ができてしまったきらいがあります。最近では、中央の専門家と地元の人が合体して議論することが多くなりましたし、生活行動トリップ調査や生活構造調査などで実態を踏まえて設計する習慣もついてきました。しかも総合的の評価とか環境アセスメントという議論もされるようになって、ようやく改善されてきたといえるのではないかと思います。今後は、さらに具体的なディテールにわたって、乗りものと空間と道路の関係の模型などをつくりながら計画を進めていかなければならないわけです。

僕がロッテルダムの市役所に行って感心したのは、大きな空間に、5年後、10年後、30年後の街の模型が置いてあるのです。非常に立派で精巧な模型で、そこには、「この計画について意見があったらお知らせください」というようなことが書いてあるんです。ああいうのをみたら、こんな街に住んでみたいと、ロッテルダムに10年くらい住んでいる人は当然思うはず。こういうやり方によって、住民に参加意識をもたせることが必要だろうと思います。

**岡田** 私もフランスのルーアンという市で、やはり立派な模型をみました。日本では筑波学園都市でみましたけれど、全体からすれば少ないですね。

**新谷** 都市によっては、最近かなり一生懸命やっているところはあります。模型はつくらなくても、絵を描いたり、古図面を使ってその都市の歴史的価値

値やイメージを訴えているところもあるのですが、やはり全体から見ればわずかでしょね。第一歩として、本当は重要だと思います。

**渡部** 大蔵省の悪口をいうわけではありませんが、事業費には気前よく予算を出すけれど、企画や調査面の使途に対しては非常に細かいところまで締めつけるという傾向があるような気がします。

**新谷** 市町村は、ほんとうにそういう調査費をもっていないですね。だから模型なんかつくる金はないわけですよ。

**渡部** 市長は本来はいろんな要素を兼ねそなえたコンダクターであるはずですね。ところが、現実には、縦割り行政の中で泳いでいるんですな。農道をつくるほうが補助率が高いから、農道をつくってもらおうとか、方便のような議論をしている。任期中に何とか実績をあげておきたいということもあるんでしょうね。しかし公的部門の責任というのは、真のマスタープランをお互いにつくりあって、これはあなたの街なのであるということをお互いに納得し合うこと、イメージを持ちあうことがまず第一に必要なんじゃないでしょうか。

**今野** 港湾管理者制度が導入されて今年で27年目になります。27年かかってようやく、地方が独自に計画する力をもってきたと私は評価していますので、こうした特殊能力といいますか特殊技術が根づくには相当長い時間がかかるのではないかと思うのです。幸か不幸か、近年、経済成長力が落ちてきて、ある意味で世の中がペースダウンしている。これを機会に、地方行政の中に交通行政をしっかりと位置づけ、人を育てることに本腰を入れて取り組んだらいいと思います。その中で、まっ先に実現可能性があるのは、大学なり中央官庁なりで、地方自治体の専門家を育成していくことでしょう。発展途上国の交通計画技術者を毎年、日本に呼んで教育していますが、それと同じような形で1年間みっちり教えるというようなことです。また場合によっては、国と地方自治体相互の人事交流も行なえばよいのです。

第2番目には、広域行政的な連合体のシステムを考えて、交通問題を自治体のワクを超えてカバーしていくことです。これは特に福岡とか仙台のように完全に核分裂を起こしている地方都市では、今日明日にも対策をたてていただきたい問題です。

とはいっても、国が主導権を握るべき交通もあれば、市町村よりさらに小さなコミュニティである部落が主導権を握るべき交通もありますので、第3番

目の問題としては、主体者と交通機能とをはっきり整理することです。そしてサブになる人の参画の仕方を秩序づけておくことです。たとえば、国際空港に対する地方行政体の介入の仕方と、国鉄のローカル線に対する地方行政体の介入の仕方は、当然異なってしかるべきだからです。

以上の3つが、当面着手できる具体的な方策ではないかと思います。行政制度を根本から大幅にひっくり返すという話ではなく、まず主体者を確立することである、とまとめることもできるかと思えます。

**岡田** 新全総の発想からは逆転しているわけですね。ものをつくるというよりも、社会的なシステムの方からつくりあげていって、その結果としてもものできてくるんだ、という発想ですね。まさに、ローマは一日にして成らず、長期的な取り組み方でいかねばならない問題という気がいたします。

**新谷** 最後にもうひとつ付け加えさせていただきますと、地域交通圏の計画の権限あるいは意志決定機構を確立すると同時に、忘れてはならないのは財源の問題です。予算を個所別に与えるのではなく、広域交通圏にプールした形で与え、その中でそれをどう使うかという形でいかないと、また個所別でズタズタになってしまうのではないかということなんです。やはり頭脳と、人と、お金とがうまく噛みあって初めて、よりよい第3次産業機能を備えた地方都市ができるんじゃないかという気がするわけです。

**岡田** 過疎地のバスというのは、国からも補助を出すけれども地方も出さない、それをドンブリに入れて民営に流す。いわば、中央、地方の公共部門と民営企業とが一緒になって運営しているわけです。これを地方分権的のといつては大袈紗ですが、ともかく過密と過疎が、こうした運営のあり方を考えさせる素材を提供してきたことだけは事実だと思います。この方向が、今後の日本の都市計画・交通計画としてどんな展開を見せるか。これはまさに注目すべき問題です。

地域主義の発想に対しては、強い批判も一部にありますが、今後の交通問題の展開過程で非常に興味ある点です。従来の議論は、ともすれば道路をつくる、鉄道をつくるといった、いわばプロジェクト主義の発想に傾きがちでしたが、最近、そこから一歩抜け出したような気がいたします。これをどこまで伸ばしきれるか、そこが大きな分かれ道になるのでしょうか。(つづく)