

都市交通対策の戦略と戦術 ——市長への提言——

宮崎 正雄*

80年代の低成長経済に移行しようとする過程においては、新旧2つの都市政策が拮抗する。政府は、大型の公共投資という旧来の方法によって需要の冷えこみを防ぎ、低成長社会への軟着陸を図ろうとしているが、大部分の社会資本は、非都市部に投下されており、都市部に投下される条件はまだ整っていない。

さらに、大都市における社会増の激減、財政危機という要因は、80年代において、大都市住民の意識を大きく変えていくものと思われる。

このような背景の下で、大都市は、足元の生活の場の見直し、既存施設の有効利用、住民の負担の要請といった戦略を採用せざるをえなくなろう。交通政策についても、戦略は同様であって、その実施にあたっては高度成長時代とはちがう新しい戦術を開発しなければならない。現在は、いろいろな試行錯誤がつづけられている過渡期であるが、大都市住民の活力と協力をひき出すための戦術的ヒューマンウェアの開発が急がれている。

New Tactics and Strategies in Urban Transportation — a suggestion to the mayor —

Masao T. MIYAZAKI*

In the process of transition to the low growth economy in the 1980's, conflicting views seem to be emerging between old and new urban strategies.

The government is applying conventional policies for preventing a cooling off in demand through massive public spending; it is hoped this will serve as a buffer for a soft landing into the modest growth economy. By far, however, the greatest portion of social capital spending has been slated for non-urban areas and not much has been done in the direction of providing such investments in urban areas.

Furthermore with a marked decline in social increase of population in large cities, the financial pinch of the 1980's will in all likelihood do much to bring about a reorientation in the thinking and behavior of big city residents.

With this background it will inevitably be needed, as part of reevaluation process of cities as places where inhabitants lead pleasant, social lives, to apply new strategies — e.g. more emphasis on the amenities of local communities effective utilization of existing facilities and more equitable formulas for sharing expenses involved in shaping better cities. As for traffic and transportation policies the strategy would be almost the same. In addition for the implementation of urban transportation policies, innovative tactics, different from those which worked under high economic growth, will have to be developed. Although we are presently in a period of incessant trials and errors, the development of tactical "humanware" in urban transportation is pressingly needed in order to draw out the vitality and cooperation of urban residents.

1. 新しいリーダーシップ

80年代の大都市交通は、どのような政策傾向が支配的になるのだろうか。予想される人口流動、経

済変動および住民意識の変化の下で、どのような方向に誘導していくのが望ましいのであろうか。

このようなとまどいと疑問が、「不確実性」の時代にあって、大都市の行政担当者の中にひろまっている。70年代の後半から80年代にかけての時期が、わが国の大都市行政の変曲点になるだろうということ

* 警察庁交通企画課課長補佐
Deputy Director, Planning Division, Traffic Bureau,
National Police Agency.

は、多くの人々が予感しているように思われる。このような新しい変動へのターニング・ポイントの時期にあつては、新旧2つの政策傾向が対立しあうのであるが、いずれの傾向を選択するかは、ほとんど政治的指導力のいかんにかかっている。都市政策が大きい変動の波にさしかかろうとする時期には、先例と手堅さを重視する官僚機構は非力であつて、むしろ、斬新な価値観をもった政治的リーダーシップが大きい役割を發揮するのである。事実、いくつかの大都市では、市長とその強い影響をうけた市のトップマネジメントが率先して、住民のニーズを先取りし、限られた資源のなかで都市サービスの改善を意欲的に進めている。

大都市の交通政策に限ってみても、事情は同様である。80年代の交通政策の戦略と戦術を検討するにあつて、「市長への提言」という副題をつけたのは、このような都市のリーダーシップに期待するところが大きだからである。

2. 自然増の社会

80年代の大都市行政に最も大きい影響を及ぼすと思われるのは、人口流動、経済変動と、これに伴う住民意識の変化という3つの要因である。

人口流動についていえば、大都市の人口増加率が減少し、全国人口に占める大都市人口の割合が縮小していることに、まず注目しなければならない。

東京都区部、大阪市、横浜市、名古屋市、京都市、神戸市、札幌市、北九州市、川崎市及び福岡市のいわゆる10大都市の人口合計は、1975年には、2,326万人で、全国総人口の20.8%を占めている。しかし、

この10大都市人口の全国人口に占める割合は、65年の22.0%をピークとして、以後70年21.7%と戦後初めて縮小に転じ、今もその傾向が続いている。また、70～75年の人口増加率は、2.5%であつて(Table 1)、これは全国人口の増加率6.9%を下回るものであつた。

これを都市別にみると、東京都区部、大阪市のように周辺都市への流出超過に転じているもの、名古屋、京都、神戸、川崎のように自然増で支えているもの、北九州のように衰退に転じているもの、とさまざまである。また、60年代に激しい社会増の洗礼をうけたのは、札幌、横浜、福岡であるが、これらの都市も75年以降は、社会増が急速におとろえ、自然増のウエイトが高くなりつつある。

これは、都市圏についてみても同様であつて、わが国の大都市圏は、70年代の後半までに、急速に社会増が止まり、80年代以降は、自然増を中心とした穏やかな動きを示していくものと予測されている。

このような自然増中心のゆるやかな人口増加を背景として、住民と市当局の関心は次第に変質してきている。例えば、都市の外延が急膨脹していた60年代には、より早い通勤・交通ネットワークの整備が大きな関心の的であつたが、人口変動の縮小に伴つて、生活の足元を見直す動きが盛んになり、コミュニティ施設の充実を望む声が強くなっている。Table 2は、「社会資本の整備に関する世論調査」(総理府)より、整備を望む居住地近辺の施設についての要望度を比較したものであるが、9大都市においては(昭和52年)、公園、緑地、体育施設、図書館、学校、福祉施設などを望む声の方が、道路や鉄道、バスの充実に対する要望よりも高くなっている。昭和47年時とくらべてみると、道路と交通機関の整備要望は減少しているのに対し、文化教育施設と福祉厚生施設と住宅に対する要望は、増加しているのがわかる。これと対照的なのは、中小都市と町村である。これらの地域では、昭和47年時より相当縮小しているものの、なお道路整備を求める声が大きく、足の改善が切実な課題となっていることがうかがわれる。

社会増が頭打ちになるに伴い、大都市住民の心理は次第に落ち着きをとり戻し、都市生活の質の向上を求めるゆとりが生じてきた。所得向上を求める経済機能中心の都市づくりから、快適に生活できる街づくりへと関心が移行してきている。街の立たずまいが激しく変貌した60年代には、「過去の人々の遺産の上に自分達が生活しているのだ」という実感が育た

Table 1 大都市の人口増加率
Rate of population increase of major cities

	1960～65年	1965～70年	1970～75年
東京都区部	7.0	-0.6	-2.2
大 阪	4.8	-5.6	-6.8
横 浜	37.5	25.2	17.2
名 古 屋	21.6	5.2	2.2
京 都	6.3	4.0	3.0
神 戸	9.3	5.9	5.7
札 幌	51.8	27.2	22.9
北 九 州	1.8	0	1.5
川 崎	35.1	13.9	4.3
福 岡	15.8	13.9	17.5
10大都市計	10.6	3.9	2.5

(注) 国勢調査統計による。

なかったために、「後の世代のために、よい街を残そう」という感覚も希薄であった。しかし、昨今では、残り少ない伝統的遺産を大切に作る運動がひろがり、生れ育ってきた既存の街や昔からの都心を自動車にあわせるのではなく、むしろ自動車の使い方を既存の街にあわせようという動きが盛んになっている。また、今世紀末までつづくと予想される都市人口の老齢化は、一層、街並の変化にブレーキをかけ、老人の速度と体力にあうような都市施設の整備がこれからますます要求されることになろう。

3. 大都市財政の悪化

大都市の交通行政に著しい影響を及ぼす第2の要因は、財政収支の悪化である。石油危機以降の法人税収の減少、高度成長時代の人件費の上昇などが重なって、70年代後半に、大都市は、いずれも財政の窮乏化に直面した。Table 3は、石油危機をはきんで、1971年と76年の大都市財政状況をみためのであるが、人件費など都市の運営に当然必要な経費の比率を示す経常収支比率が、9都市では軒なみ急上昇しており、とくに、大阪の91.8%、川崎の89.8%と、法人税収に頼る割合の大きい都市ほど、財政の硬直化ををきたしている。これに伴って、道路の新設・改築など都市計画事業にあてる普通建設事業費の割合が、1976年には、軒なみ激減しており、社会資本の整備をおくらせることによって、財政の破綻を防止しようとしたあとがうかがわれる。また、赤字を回避す

Table 3 9大都市の財政状況
Financial situation in nine major cities

項目 都市	経常収支比率 %		歳出に占める普通建設事業費の割合 %		地方債依存度 %	
	1971	1976	1971	1976	1971	1976
札幌	60.4	69.5	37.3	27.8	16.0	11.2
横浜	70.9	76.2	38.6	28.2	14.1	10.7
川崎	77.6	89.8	30.1	32.6	10.9	16.9
名古屋	69.6	79.3	39.4	29.5	9.6	12.9
京都	73.7	80.4	29.8	24.2	13.1	12.1
大阪	73.8	91.8	36.2	29.2	13.1	18.1
神戸	69.4	84.3	42.6	35.2	13.6	15.3
福岡	69.7	69.8	40.4	29.9	15.4	14.5
北九州	69.5	86.1	34.7	29.9	9.1	14.2

(注) 札幌・川崎・福岡は、1972. 4. 1 から政令指定都市となった。市町村財政状況調査(自治省)より作成。

るため、地方債が増発され、ほとんどの大都市では、Table 3にみられるように、地方債依存度が増大している。77~78年にかけては、景気テコ入れのため、さらに地方債が増発されていることは周知のとおりである。ここ当分は、エネルギー資源の枯渇よりも、財政資金の枯渇の方が、都市政策の制約要因となりそうな気配である。

以上のような地方財政の窮迫下において、次の2つの対応が、大都市住民の間に現れてきているように思われる。

ひとつは、できるだけ金をかけないで都市サービスを改善しようという動きである。市内幹線道路の

Table 2 居住地近辺の整備要望
Desire for public capital spending and development in the vicinity of residential areas

	道路	交通機関(鉄道・電車・バス)	文化・教育施設(学校・図書館など)	福祉厚生施設(老人ホーム・病院など)	公園・緑地・体育施設	住宅	ゴミ処理	下水	その他	計
総数	③⑤ -10	23 -4	25 (+3)	31 -2	27 -4	11 -4	10 -7	22 +1	101	300
東京都区部	22 -1	18 -2	29 +3	25 -4	③① -21	20 -1	4 -6	27 (+5)	115	300
9大都市	19 -4	21 -3	29 (+6)	28 +2	③① -8	16 +1	7 -7	10 -13	119	300
人口10万人以上の市	③⑦ -9	23 -3	23 -1	27 -4	28 -11	14 -5	7 -5	24 0	104	300
人口10万人未満の市	③⑧ -6	25 0	27 +2	33 -1	28 +5	9 -6	8 -11	26 (+7)	88	300
町村	④② -13	24 -9	23 -6	40 +1	22 +3	4 -1	17 -7	21 (+5)	93	300

社会資本の整備に関する世論調査(総理府・昭和52年及び昭和47年)より作成
上欄は整備要望のパーセンテージ。○印は要望のもっとも大きいもの
下欄は(昭和52年の%-昭和47年の%)。○印は増加点のもっとも大きいもの

拡幅をはじめとする既成市街地内の基幹交通施設の整備は、結局のところ住民の抵抗、運行赤字、外部不経済を含めたトータルコストが高すぎて、割にあわないという認識が定着しつつある。これにかわって、既存の施設を有効に利用する方法が、費用も少なく、しかも良質のサービスを提供するものとして浮びあがってきた。タクシーの相乗り、バスの優先措置、休日の分散、校庭の開放、朝市の復活などは、既存施設の有効利用という文脈の中でとらえることができよう。もちろん、いくつかの大都市では、巨費を投じて地下鉄の建設・延伸を行なおうとしているが、地下鉄システムの採算があうのは、9大都市でもごく狭い一部の回廊に限られているのであって、遅かれ早かれ、これにかわる費用節約的な代案が採用されるようになるだろうと思う。

もうひとつ、80年代に予想される対応は、市民が自助と奉仕の活動を通じて、お互いに都市生活の質を向上させ、これによって増税圧力を幾分とも緩和しようという動きである。自分達で老人の面倒をみ、恵まれない少数者を援助しようというボランティアのグループが次第に増えているが、これが週休2日制の普及とあいまって、活発になれば、都市は住みよくなるばかりでなく、住民税の負担を軽減することにも役立つであろう。また、自分の子供ばかりでなく、地域全体の子供の育成に対しても責任をもとうとする母親が、今後どれほど増えていくかが、地域の改善にとって重要なカギのひとつであるが、この方面の指導と教育について、市当局は、もっと積極的に介入する必要性が高まってくると思われる。

4. 4つの戦略

以上に述べたような一般的な背景を念頭において、大都市は、80年代の交通行政の戦略を決定しなければならない。都市によって、住民の教育水準、地域的統合、文化的多様性や行政に対する信頼度が異なるので、それぞれ個別の戦略が必要となろうが、おおむね、以下の4つの戦略は、共通項として提案できるのではあるまいか。

戦略Ⅰ すべてを無差別に受け入れる「開いた都市」から、よくないものを排除する「閉じた都市」へ方向づける

都市の歴史は、拡張と収縮が交互に繰り返す歴史であった。享保年間（1720年頃）まで外延の拡大が続いた江戸の町は、日帰りで用が足せる「四里四方」の区域でスプロールが停止し、それ以後は、裏長屋

というミニ開発、寺社門前地の食いつぶしと火除け地の侵食によって、発展していった。内側に向けての収縮は、幕末まで続くが、明治維新以後の技術革新と産業革命によって、再び東京都市圏は拡大を始め、戦時中の疎開を除いて、1970年代まで都市の拡張現象が継続する。しかし、交通技術の停滞とともに、再び外延的拡大は停止し、新しい内部への収縮——市街地域内農地への侵食、ミニ開発、マンションの建設——がおころうとしている。

激しかった人口流入への反発は、例えば、横浜市、神戸市の宅地開発要綱の制定となって現れ、新しい移住者の負担を増大させることによって、都市の門を狭めた。また、事業所税をはじめとする法人に対する各種の賦課金は、都市集中を抑制し、都市を「閉じよう」とする方針を反映するものであった。

ところが、都市圏の拡大が一段落したいまは、住民の関心と活動は、内側へ、即ち、既成市街地の環境改善と身近かな足元の施設整備に向かっている。交通についていえば、国鉄、地下鉄の整備よりも、身近かな住区内の地域交通（徒歩、自転車など）を優先させようという欲求が顕在化してきた。1975年の「社会資本の整備に関する世論調査」をみても、国全体としての道路・交通機関の整備を要望する声は、それぞれ、15%、15%なのに対して、居住地近辺の道路・交通機関の整備要望は、19%、21%と高くなっている。

商店街を遊歩道化し、居住地域から通過交通を排除し、都市から大型貨物車を減少させ、これによって、流れの均質化と環境改善を図ろうとする動きは、「閉じた都市」へ向かおうとするひとつの例である。完全に閉じてしまうのではなく、都市生活に不必要なもの、有害なものを選択的に排除しようとするのである。生活ゾーンごとの居住環境整備事業、ミニバスによる地域の統合、バイパスの整備、都心流入車への賦課金などの政策は、無秩序な交通の流れから都市を防衛し、都市の発展に秩序を与えようとする動きの延長上にあるといつてよい。要するに「都市を車にあわせるのではなく、車を都市にあわせる」ことが、これからの重要な戦略でなければならない。

戦略Ⅱ 巨大な施設を建設することよりも、まず、すでにある施設を生かして使うことを考える

税収の伸び悩みと人件費など経常支出の増大から、大都市が大規模な交通投資を行なえる余裕は少なくなっている。さらに、既成市街地における複雑

な権利関係や住民の抵抗などから、大規模な土地を要する開発は極めて困難になっており、政治的リスクをおかしてまで大規模再開発を実行せよと市長に要求することは無理な情勢である。

大局的にみても、大都市のほとんどは、戦災後復興されたものであって、その都市施設はまだまだ若く、80年代に予想される技術変化にも適応できる素地をもっている。大規模な再開発投資は、これらの施設が老朽化し、スラム化しはじめる21世紀初頭をまたなければならぬ。

それまでの間は、欠けている都市施設をツギハギ的に補充しつつ、既存の交通インフラストラクチャーの利用効率をあげ、1日と1週間の勤務時間の配分を適正化することが、重要な戦略となるだろうと思う。

Fig. 1は、市民1人当たり普通建設事業費の推移を、大都市別に比較してみたものであるが、石油危機以降道路を中心とする整備事業費が落ちこんでいることは、先に説明したとおりである（最近、雇用回復の1手段として、再び増加に転じているが）。この図で注目すべきことは、大阪、神戸両市が道路整備など普通建設事業に相当力をいれており、それは、京都、横浜両市と極めて対照的だという点である。大阪市民1人当たりの建設事業費は、横浜のほ

ば倍近い数値になっている。ということは、裏返していえば、資源配分について市長の裁量の幅が非常に大きいということである。事実、道路よりも住宅の建設に熱心であった飛鳥田市政の期間中、横浜市の市民1人当たり道路投資は、9大都市のなかでいつも最低のレベルであった。

このことは、市長の采配によって、従来インフラ部分の整備にあてていた資金を、より安価な交通システムの改善などに振りむけることができることを示唆している。特にバスシステムについては、まだまだ工夫の余地があり、その運賃制度、経営方法、ルート、停留所や車体の改善に、今後もっと力を注いでいかなければならない。相乗りタクシーなどのパトランジット、時差出勤への誘導策、共通運賃制度、朝市のための道路開放、幹線道路のアクセスコントロールによるバイパス化、学校や銀行の部屋の一般開放、などの施策は、あまり人目をひくようなものではないが、既存の施設を有効に使っていく上で欠かせない施策である。また、大規模な集会所を1カ所につくるよりも小規模なものを地区に分散した方が効率的といわれている。大都市は、こういう地味な、またそれだけに労力のかかる施策に対しては、ほとんど無関心であり、そのための組織もまだ十分に整備されていないのが現状である。

戦略Ⅲ 市民に要求させるのではなく、市民に要求していく姿勢を貫く

低成長経済に移行しようという現在の過程にあっては、まだ、市民も市議会議員も、高度成長時代の思考・行動形態から完全に抜けきっていない。従って、財源が乏しくなるにつれて、その配分をめぐる争奪戦が以前よりもますます激しくなっている。

ここ当分の間は、市民と市議会の思考様式を洗脳することが、市長の重要な職務のひとつとなるだろうと思う。即ち、「あれもこれも」ではなく、「あれかこれか」の二者択一の形で施策を提示し、市民に判断をさせるという思考訓練が大切になってくる。例えば、大規模再開発か部分的修景か、平面道路の拡幅か高架ガイドウェイか、ゴミの自主的仕分けか清掃員の増員か、増税か福祉支出の削減かという形で、選択を迫ることが、必要になってこよう。そうすることによって、市民に責任の分担を求め、参加意識を向上させることができよう。

「閉じた都市」は、その地域から発生するもろもろの外部不経済をその閉鎖系の中で処理し、負担していくことを求めるものである。地域から派生するゴ

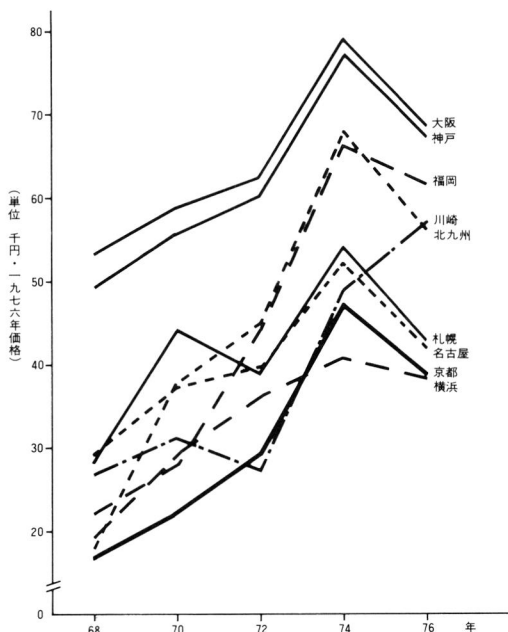


Fig. 1 市民1人当たり普通建設事業費の推移
Trends in general construction costs

(注) 市町村別財政状況調査(自治省)より作成。

ミと汚染は、その地域の中で処理すべきものである。最近言われている「地域主義」という考え方は本来ならば、中央集権に対する反発としてでてくるものではなく、閉じた、自立した地域系という考えから生じるものでなければならない。

都市というのは、住民の集合体であるから、行政で足りない分野をボランティア、モニター、アドバイザーなどの形で市政への協力と参加を求めるのは当然のことであるが、多くの都市では、まだ、これを担当する組織が未発達である。市民参加とは、もともと、市当局が市民に求めるべきものであって、市民が市に求めるのは本末顛倒ではなかろうか。最近、横浜をはじめとして、街路の修景に商店街が応分の負担をしたり、樹木の管理、違法広告の追放に協力する住民の動きが芽生えており、今後、市当局の積極的な誘導が期待されるところである。

戦略Ⅳ 生きた有益な都市情報を収集、分析し、これを市民に提供することによって、都市人としての帰属意識を高める

大都市の人口総数は、80年代に著しく変動することはないけれども、大都市間の移動（流入と流出）は現在におとらない激しさを継続するものと推定されている。現に東京都の人口の5分の1は、毎年いれかわっている状況であって、このような移転者（学生、転勤者など）に対して、帰属意識を高めさせるのは、困難な作業である。

頻繁に流動を繰り返すこのような都市人にとっては、普段の買物と通勤のルート以外は、よくわからないので、大都市の諸施設が極めて利用しづらいものになっている。劇場、映画館、レストラン、コンサートホールなど、第3次産業が都市内に発展するにつれて、適切なルート情報を提供する必要性がますます高まってくる。

わが国の交通機関は、利用者のための情報提供についてあまり熱心にとりこんでいないが、いち早く急激な都市化を経験したイギリス、フランスでは、各種の地図、駅の構内情報、停留所の案内情報などが独特の発展をみせており、都市情報産業の重要な一角を占めている。

そのような情報産業の育成とともに忘れてならないのは、無秩序にひろがってしまった市街地に、新しい骨格イメージを付与し、住民の共有財産とすることである。われわれの都市イメージは、おおむね、鉄道と幹線道路のネットワークに行政区画を加えたもので構成されている。これに、バス網と土地利用

ゾーン（中心業務地区、居住地区、学区など）がわかりやすく組み合わせられると、もっと利用しやすいものになり、また、将来の都市開発の方向について共通のイメージを醸成させることができる。都市内ゾーンと組みあわせた運賃、道路網にあわせた学区・行政区画の再編成なども、都市をわかりやすくさせる工夫のひとつである。そして、この複合的ゾーンを都市計画法や建築基準法などとリンクさせる方向にもっていくべきである。

都市をいくつかの複合的なゾーンに分割し、これと交通網を機能的に組み合わせる方法として、大阪市が開発したモデル図が、Fig. 2である。大阪市では、全市を18のゾーンに分割し、このゾーンを単位として面サービスのための公共交通機関（ゾーンバス）を整備し、ゾーン間の交通を、高速鉄道と中量幹線バスに依存させ、さらに、ゾーンシステムとの関連の下に運賃・運営制度を再検討しようとしている。これは、土地利用計画もなく無秩序に拡散した都市を、交通機能の観点から腑分けしようとするものであって、このような整理がなされれば、住民にとって都市は、はるかにわかりやすく、移動しやすいものとなる。

なお、ほとんどの都市交通情報は、事業者単位または行政区画別に収集されているので、利用実態を分析するには、大変都合が悪い。都市圏単位、駅圏単位の生きた情報を収集し、事業者の監督のためではなく、利用者の利便に役立つようなデータの整

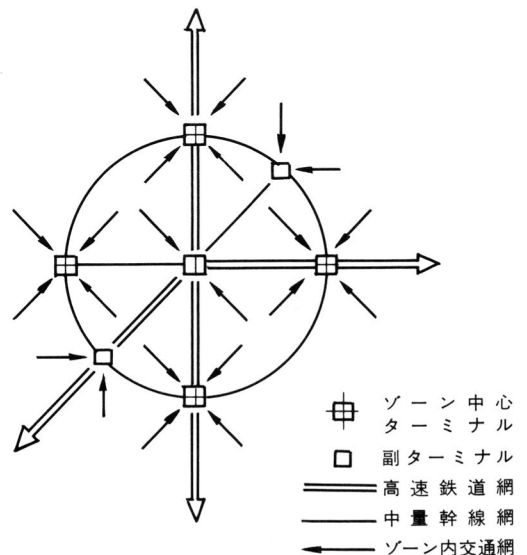


Fig.2 ライド・アンド・ライド・システム概念図
Rough diagram of "ride and ride system"

理が重要であることも、ここで付言しておきたい。

5. 組織の再編

以上に述べた都市戦略に沿って、具体的な都市交通のデザインと戦術を工夫するには、どうすればよいのだろうか。まず、第1に必要なことは、そのための組織を再編成し、人材を各方面から集めることである。

Table 4は、9政令指定都市の「交通」と名がつく課を列挙したものであるが、都市全体の総合的な交通計画を担当している課、または将来担当しようとしている課を有するのは、札幌市と福岡市だけであって、これに次いで、横浜市が道路交通対策室を設けているにすぎない。大部分の市は、まだ交通安全のみに目を奪われていて、都市交通計画の重要性には気がついていない現状である。もちろん、多くの市では、都市計画担当課が、交通計画を兼務しているのであるけれども、都市機能を支配するほどの重要性をもつ交通計画については専管組織をつくるのが、焦眉の急務であると考ええる。

もし、このような都市交通計画課をつくるとすれば、その主たる任務は、次の3つであろう。

第1は、交通諸施設と交通需要を派生させる都市施設について、交通の流れを管理する観点から評価し、その立地と規模について計画を作成することである。この計画には、将来の望ましい都市構造へ誘導するような長期全体計画と、駅勢圏、商業地区、住宅地区ごとの地区交通計画が含まれる。

第2の任務は、部内各課との調整及び周辺市町村、関係府県との調整にあたることである。昼間人口の常住人口に対する比率をみると、最高は、大阪市の135.8%から最も低い横浜市の90.6%まで、都市によって相当のバラツキがあるが、どの大都市も、周辺市町村との関係を無視しては交通サービス計画を立てることができなくなっている。協議会、一部事務組合の結成が、是非、市バスなど交通サービス業務から計画業務にまで及んでほしいものである。

第3の任務は、事業実施にあたって、環境、美観、長期計画との整合性などの観点から適切な助言を行なうことである。街路、高速鉄道、バス事業などは、それぞれの担当課が実施するのであるが、それについて定期的に助言を行ない、事業計画も2～5年ごとに見直し、必要な軌道修正を行なっていく必要がある。

組織上の位置づけからは、第1の任務だと計画局

Table.4 大都市の交通関係課
Presence of sectional status of the transportation area of government administrations of major cities

市	局	課	名
札幌	企画調整局	交通計画課	市民局交通安全課
横浜	道路局	道路交通対策室	市民局交通安全対策課
川崎	——	——	市民局交通安全対策課
名古屋	——	——	市民局交通安全対策課
京都	——	——	総務局交通安全対策室
大阪	——	——	土木局交通安全対策室
神戸	——	——	市民局交通安全対策課
北九州	企画局	高速交通対策室	総務局交通安全課
福岡	都市計画局	交通対策課	——

(注) 昭和53年3月現在

に、第2の任務だと調整局に置くのが適当になるが、第3の助言という任務になると最も市長に近い部局でなければならない。結局のところ、計画と調整を兼ねる企画調整局を市長に近い権威あるものとして位置づけ、そこに交通計画課を置くという構成が望ましいのではなからうか。(ちなみに、東京都については、昭和53年5月の東京都交通問題対策会議の答申の中で、都は「将来の都市構造の変化に応じた交通体系の整備と運営のため、総合的に機能する専管組織を設けるべきだ」という提言がなされている)

6. 権限か情報か

ところで、「交通計画課などを設けても、法的な権限がないから役に立たないのではないか」という批判が、市側からはできそうである。たしかに、交通政策に係る権限が都市に集中していないという不満は、わが国の関係者の間に根強いが、事情は、フランス、オランダ、スイスなどの西欧諸国でもほぼ同じである。むしろ、地方自治体が主要な権限をもつ英米系諸国の方が少数なのであって、反面、これらの国々では、ロンドンのように大都市の区に権限が集中していて都市全体の調整が困難であるとか、カリフォルニアのように地方税収入が極めて不安定であるとか、地方分権の欠点に悩まされている例が少なくない。それはともかく、それぞれの国で、現在、システムの的に機能している権限配分制度というのは、何か危機的な状況に直面しないかぎり、抜本的な制度改正はむずかしいのであって、わが国について80年代に権限の再配分を必要とするほどの都交交通の危機がおこることはまず考えられない。当分の間は、従来の権限配分を前提として、各関係機関にまたがる事業を市が総合的に調整していく以外に

効果的な方法はないであろう。

しかし、忘れてはならないのは、現代の情報化社会において最も力を有するのは、法的な権限ではなくして、情報とその分析の質だということである。例えば、バス、タクシーの許認可の権限よりも力のあるのは、バス、タクシー利用者の意見と利用状況に関する詳細な情報なのである。正確なデータを収集し、これに基づいて種々の提案を行なうことの方が、単に権限を有しているよりはるかにインパクトの大きいものである。もし、市が、法的権限がないが故にバス、タクシーの営業状況に関する情報を入手できないとするなら、事業者へ情報の提出を求める条例を制定すればよいのである。考えてみれば、都市交通に関する情報は、主に、事業者ベースに偏重しており、本当に必要な都市圏、生活圏単位の自動車交通の流れ、歩行者流動、パーソントリップなどは驚くほど不足している。この間隙を早く埋めたものが、都市交通のイニシアティブを握ることは必然の理である。

また、「都市には財源がない」という不満も、しばしば聞かされる場所である。よく「3割自治」という自嘲的な表現を耳にするが、3割という根拠は実は不明なのである。おそらく、地方税収入の割合が約3割であるところからきているのであろうが、問題は、歳入のうちどの程度都市が自由に使用できるのかということである。9大都市の歳入に占める一般財源の割合は、ほぼ5割であって、これは、先進諸国の都市にくらべて決して低い数値ではない。また、国の補助事業費についても、国が事業費をつけやすい名目と計画をたてて説得し、あとは都市の

特性に合う形で実施すれば相当のことができるものである。現に、数都市の賢明な担当者はそのようにして財源を獲得し、自主的な運用を図っているのである。

7. 情志志向と目的志向——複眼の構え——

組織の再編と人材の登用という作業を終えると、次は、長期及び短期の計画デザインを立案することとなる。しかし、都市交通計画のデザインについては数多くの考え方がすでに紹介されているので、ここで再説するには及ばない。

ここで検討したいのは、むしろ、計画を立案し、実施に移す場合の戦術のあれこれである。まず、立案に当たっては、「情況」と「目的」の複眼思考が必須であることを強調しておきたい。

計画作成のプロセスをみると、欧米と日本では著しい相違がある。欧米の場合は、まず、都市交通計画の最終目的（ゴール）を設定し、ついで目的達成のための政策目標（オブジェクト）をきめ、目標を達成するための手段の代案を考える。つまり、目的系列でものを考えるわけである。Table 5はブザンソン市(仏)の交通計画の目的系列を示したものであるが、「都心へのアクセスを良くする」という目的から、通過交通などの抑制という目標が導き出され、ここから、それに有効な手段として、交通セル、バイパス、交差点改良という施策が引き出されているわけである。

このように目的系列で、代替案を選択するという欧米人に定着した理性的なアプローチに対して、わが国の場合は、現在の都市交通の「情況」のなかか

Table.5 ブザンソンの交通計画の目的系列
Goal, objective and means of the Besançon traffic plan

目的 (ゴール)	目標 (オブジェクト)	手段
都心へのアクセスをよくする	都心への流入交通、とくに通過交通を抑制する。但し、車で都心にいけるようにし、周辺部の流れをよくする	1. 4つの交通セルに分割する 2. バイパスを建設する 3. 一方通行、交差点改良などの交通管理
あらゆる階層の人々にとって移動しやすい都市にする	都心へのバス、都心内のバスの交通を優先させるバスルート拡大し、サービスをよくする 低所得層も利用しやすいバスにする	1. バスレーンの設定 2. バスルートの再編と運行回数の倍増 3. 規則性、快適性と情報面の改善 4. ミニバス、相乗りタクシー、郊外バスの開始
都心の環境をよくし、もっと安全にする	交通公害のない都心の環境をつくり出す	遊歩道を繁華街につくる

ら「問題点」をみつけ出し、それを羅列し、それぞれの「問題情況」をなくするための対策を考え出そうとする。とくに、新聞や議会がとりあげた「問題点」が、一番重要な「情況」となり、それに対する応急の対応策が急がれる。そして、個別の「問題情況」が一応解消されると、都市交通の問題は片付いたというふうと考えられるのである。わが国の都市交通政策が、システム的に実施されないのは、このような日本人の情況志向のものの考え方に、過半の責任があるように思われる。

もちろん、情況志向には、いくつかの利点もある。もともと保守的な日本社会においては、「ブーム」とか「空気」といわれる情況を意識的に作り出すことが、変化への原動力となってきた。また、目的志向では時間のかかる問題解決も、情況にすばやく対応することによって、一時的にせよ、欠陥を糊塗するという効用がある。しかしながら、情況志向だけでは、つくられた「空気」に押し流され、気がついてみたら、費用対効果や機会費用のことを考えないで政策を実施してしまい、そのために国民経済に莫大な損失をもたらすということになる。また、情況にのろうとすると、いきおい発想が権力的になるおそれもある。(かつて、ある革新知事が、偶数奇数制によって交通量を削減しようとしたことがあるが、情況だけにたよろうとすると、このような権力的な発想に陥ることになる)

従って、これからの政策担当者にとっては、情況に敏感に反応するという良さを生かしつつ、他方で目的系列でシステム的に政策を見直し、立案するという態度が不可欠になってくる。情況と目的の複眼をもって、ものごとを分析し、これに対処することが、市長以下のトップマネジメントの大事な資質とならなければいけない。

8. 戦術の工夫

いよいよ計画を実施する段階になると、十分に戦術を練らなければならない。戦術は、対象の性別、世代、所得階層、教育水準などによってキメ細かくたてることが肝要であるが、次に掲げる戦術は一般に通用するものと思われる。

イ. 空気をつくる

日本人の情況志向を逆手にとって、まず過半の人がその政策に納得してくれそうな「空気」を醸成することである。交通計画は、立案されても直ちに発表してはいけない。事前に1年間ほどそれを抵抗な

く受けいれてくれそうな雰囲気をつくり出しておき、計画の発表は、雰囲気のひとつの盛りあげ材料として位置づける。「緑の計画」であれば、諸外国にくらべて市に緑が少ないこと、「交通安全計画」であれば、10万人当たり死者率が、他の市にくらべて高いことなどを、組織的にPRして関心を高めておくのである。ことわっておくが、これは、市当局が民心を操作するということでは、決してない。民心に反した「空気」は、どんなに意識的に操作しても、つくれるはずがないからだ。

ロ. 半歩先を読む

どんなに良い政策も、市民の意識レベルを超えすぎでは逆効果となる。市民の関心の一步先でなく、半歩先を読み、先手をとることである。そのためには、市のトップが、自ら町内会、同好会など各種コミュニティに足を運び、普段から、住民の関心の所在について情報を集めておかなければならない。マスコミ、ミニコミとの対話は、この点で、大いに役に立つ。

ハ. 大義名分を先取りする

大方の市民の関心を集めるような大義名分を発見するのが困難な時代にはいるが、大事業を実施するときには、不可欠なものである。「安全」と「健康」は、永遠に衰えない名分であるが、この他に、「楽しさ」「温かさ」「美しさ」といった価値観も、今後支持する人が増えてくるであろう。ところで、都市住民の価値観と関心は、その都市の第3次産業の大きさと所得水準の高さに密接にかかわっているように思われる。Table 6は、第3次産業比率と所得水準比を等価に合算して、大都市の文化的関心度を

Table.6 大都市の文化的関心度
Level of cultural orientation in the major cities

	3次産業人口比 (A) %	所得水準 (B)	文化的関心度 (A+B)
横 浜	54	140	194
名古屋	58	134	192
神 戸	61	124	185
札 幌	71	111	182
福 岡	70	110	180
川 崎	46	132	178
京 都	58	117	175
大 阪	55	111	166
北九州	59	98	157

(注)(A)は、1970年国勢調査による
(B)は、全国平均所得を100とした場合の各都市における指数(1975年)

比較してみたものであるが、横浜、札幌、神戸においては、「快適」「美観」といったより高次の価値に対して関心が強いと見受けられる。最近の新しい街づくりの胎動や新ファッションの流行などをみても、これらの都市から新しい大義とそれに基づく都市改造がスタートするものと期待される。

二. 中味よりも出し方

中味の立派な政策も、出し方が悪いと影響力はないに等しい。計画案は、金を惜しまず、美しいパネルやスライドを使って説明し、市民や新聞記者による第1印象を与えなければならない。また、人の集まる商店街などに、街づくりの模型を置き、市民参加の手びきを配るなどの工夫が大切である。また調査報告書には、必ず、市民用、報道用、業界用にそれぞれわかりやすく説明した要約版をつけることである。中味の濃い調査報告書ほどかえって読まれにくいからである。

ホ. トレード・オフを明らかにする

すべての市民にとって満足のいく政策というものはないことをはっきりさせる。「空気」を盛り上げる過程で、同時に、「あちら立てれば、こちらが立たない」ことを示し、市民に考えさせるのが賢明な方法である。多数の市民が、ひとつの政策に熱狂的になっているときには、ある市民グループに別の意見を表明させることも必要である。

この点について、示唆に富むのは、落選した前新潟県三条市長の次のような述懐である。

「私は、保育所の全入をやりとげ、……老朽校舎の建て替えもどンドンやった。ところが、やればやるほど、後回しになっているところが目立つ。仕事をしないでいるときは、あきらめて黙っているのにいざ仕事をし、スピードが上ってくると不満をもち出すようになる」

結局、三条市民のそのような不満がもとで、市長は落選することになるのだが、あとで市長はこれについてしみじみと反省して語っている。

「保育所の場合など、こちらから一方的に施設を提供するのではなく、もう少し、市民に考えさせながらやればよかった。保育所を考える母の会でもつくり、全入を目指すかどうか、目指すとしても施設によって格差ができるがそれでもいいか、そういうことを議論しながらやるべきだった」

二者択一の形で施策を提示していくことが、同時に、市民の教育にもなるというよい事例である。

この他、例えば、都心の再開発案を示す場合には、

市庁舎など都心機能を郊外に移転させる案もあわせて出し、これによって再開発案に反対する者には、都心機能が逃げ出すというリスクを負っていることを明示するという方法も、二者択一の戦術である。ただし、この二者択一の提示方法は、両者が同じくらいの実現可能性をもっている場合でないといふにあまり役に立たないと思われる。

ヘ. 地域と事業者を競争させる

施策の代案がない場合に、特定の地域や事業者に対し、その施策を強行しようとして、混乱を招くことが多い。このような場合は、実施の候補地区を複数選んで競争させるか、あるいは、モデル事業の地区を募集するという方法が考えられる。「緑の街」、「安全の街」、「楽しく歩ける街」などのモデル事業を提示し、応募してきた地区に重点的に資金を投入し、他の地区をうらやましがらせることも一計であろう。バス事業者やタクシー事業者についても同様の方法で、もっと競争させる必要がある。

ト. 十分な根回しをする

特定の地区を対象として、代案のない政策を実施せざるを得ない場合には、十分な事前の根回しが必要となる。まず、第1段階は、地元の関係議員、町内会長、商店街連合会長などの役職に対し、個別にプランを説明する。それと同時に、報道関係者にもオフレコの約束でレクチャーする。次に、地区の各戸に、計画説明会の案内状と簡単なパンフレットを配布し、同時に記事を解禁する。最終段階は、小学校の講堂などで住民に詳しい説明をし、意見を聴取する。そして再び、オピニオン・リーダーに接触して、必要な修正を加えるというのが、通常の手続きである。事業ごとに根回しのプロセスはちがってくるが、効果的なやり方について各都市のノウハウを是非集大成し、分析してみたいものである。昔からそうであるが、一片の通達では簡単には世の中は動かないものである。

チ. 主婦と母親の力を利用する

日本の大都市は、男性の献身的な犠牲の上に成立しているということは、Table 7 からもうかがいしることができよう。横浜市に居住する男性は、1日のうち実に平均71分を通勤のために費しているが、女性は26分にすぎない。女性が移動のために使っている時間は、大都市では、男性のほぼ半分であって、女性をもっと活用することが、これからの都市生活を改善するための重要な手がかりとなる。例えば、母親のための集会所をつくり、市政サークルなどの

形で組織化すること、市民参加のマニュアルづくりを女性グループに委託すること、その他地域計画の作成などを女性を中心とする民間団体に委託し、これによって支援グループを養成し母親教育の一助とすることもできるのである。

リ. 反対意見を公開する

地域の反対意見は、一般市民に公開することが必要である。市の計画に対する反対意見は、住所、氏名、年齢、職業、所属政党、反対の論拠、代替案、条件などを、所定の様式に記入させ、それを印刷して、関係地域、報道機関や議会に配布し、フィードバックさせる。反対意見に対しては、必ず、市当局の見解を付して公開すべきである。このプロセスを数回くりかえすことによって、住民と報道関係者の対応をより慎重なものにさせていくことができよう。氏名と論旨を明確にさせることが、責任ある態度に近づける第一歩と思われる。従来、都合の悪い反対意見は、隠そうとするのが市側の対応であったが、どんな都市計画事業にも反対がでてくる昨今では、むしろ、おっぴらにこれを公表するという逆療法によって、利害の調整をよりスムーズにさせていくべきではないだろうか。

9. 求む演出家

10大都市の最近の都市交通政策をみると、市長のリーダーシップの質によってかなり差が生じてきていることがうかがわれる。なによりも大きな変化は、市のトップマネジメントが耳学問や長年の経験だけで行動することができなくなってきたということである。明確な都市戦略に基づいて体系的な政策体系をたて、これを正確なデータで裏打ちしなければ、市民に対して指導力を発揮できなくなってきた。

1933年のアテネ憲章をもち出すまでもないが、交通政策は都市における人間の基本的な4機能——住む、働く、休む、動く——のあり方を規定する。それは第1に、都市の形態と機能を長期的にも短期的にも決定づけていく要因であるから、都市のリーダーが自ら深く関与すべき問題である。第2に、交通は、都市の職場、住居、文化施設など諸活動へのアクセスを提供するものだから、都市がその情報をたえず把握していなければならない。第3に、交通は、事業所や団地などの立地とあわせた総合的な計画を必要としており、この点で最高調整者の指導力にまつところが大きい。そして、第4に、交通は、すべての市民が身近かに日常経験するものであるから、

Table.7 男女の移動時間

Travel time by sex

(単位分)

	男		女	
	通勤・通学	その他の移動	通勤・通学	その他の移動
札幌市	42	14	19	12
東京都区部	54	22	26	19
横浜市	71	24	26	18
名古屋市	43	23	22	17
大阪市	47	16	24	14
神戸市	57	21	24	17
福岡市	45	19	23	17
全国平均	43	18	21	14

総理府統計局社会生活基本調査報告(昭51)による。

参加を通じて自らを訓練し教育するための絶好の材料でもある。

80年代の交通政策の戦略と戦術は、以上述べたものに止まるものではない。今後、各都市の経験と試行錯誤の分析を通じて、もっと深め充実させていかなければならない。

交通技術のハードとソフトについては、これまでに幾多の研究開発の蓄積があるが、市民を意欲づけ、正しい方向に誘導していく演出方法については、まだまだ研究が足りないように思われる。

都市交通の舞台装置と役者は、ほぼ出揃っている。あとは、シナリオを選択し、有能な演出家を求めることである。