

## 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、またはとりえ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



改正されるとしても、都市経営の観点を導入したものとすべきであろうから、現時点で都市経営的な視点をもつことは、実は将来への先取りにつながるのである。

ところで都市経営的視点とは、従来の硬直的で型にはまったバラバラな行政に対する反省であり、現実には立ち向う手段であるが、およそ次のような視点をもつことになる。

**(1)主体性** 市長はこれまでバラバラな行政や施策のいわば下請的機関を担わされており、主体的に施策を立て、物を考えるよりも、むしろ受動的に中央での施策の執行を受けもつこととされてきた。これに対して都市経営とは、市民および自治体が、都市という地域をより好ましいものとし、ここに住む市民がよりよき生活を可能にするために、責任ある主体として、能動的に施策をたて、考えていくことの確認である。

都市内では、官庁、民間企業、個人を問わず、個別の経営体は多い。しかし、都市という複雑な全体を考えていく責任主体は、都市自治体の代表としての市長しかありえない。従って、都市内の多くの活動主体の自主性を生かしながら、地域全体の共同利益のために主体性を回復する必要がある。

**(2)総合性** 行政は個々の法律ごとに独立して行なわれ、法令をそのまま実行していっただけで済んでいた。しかし、主体的に地域や市民を考えていけば、当然に、それ以上の総合的施策がうたれなければならない。都市交通問題などは、すでに述べたように総合的施策を必要とする典型的なものである。主体性がないところでは受動的で、各省庁からの指令を個別に受けるほかないが、主体性を回復することによって始めて総合的なとらえ方と、施策が可能になってくるのである。ひとつの経営目標をたてても、これに用いる施策はできるだけ多くなければならないし、また、施策は多くても、矛盾する方向に向けば何もならないのである。

**(3)戦略的目標性** 経営には当然ひとつの目標がある。道路もただ道路をつくるためにだけつくるのではない。また、単に交通需要に応ずる供給としてだけでもない。もちろん、それらは道路をつくる目的のひとつであるが、都市経営という視点にたてば、より大きな土地利用や、都市構造、都市機能配置等のマクロな戦略目標の下に行なわれるべきものである。

また、個々の施策や法令には、それなりの目標があるが、これらは通常、幅の広い意味をもつ。都市

経営的視点からは、ただうのみにするのではなく、果たして本当にこの都市の戦略目標に合致するか、あるいはどうすれば合致させることができるかどうかを確認しなければならない。主体性と総合性を具えた都市経営の中で戦略的目標性をもっていけば、案外既存の法令や施策も、その戦略の中に組込めるものもあるはずであるし、この戦略目標のチェックを経ないと、せっかくの施策も有効に働かない。

**(4)計画性** 都市経営を行なっていくための戦略的目標を実行するためには、計画性をもたなければならない。計画にはいろいろな次元のものがある。長期、中期、短期などのほか、特定の目的別にもたてられる。計画は、目標設定や、そのプログラムのために存在するほか、目標にそって、どういう手段を用いていくか、具体的手法を織りこまなければならないし、また、実践の場に応じうるものでなければならない。

**(5)弾力的合理性** 固定的に物を硬直させてしまい、それを前提にすれば一向に問題は解決しない。現在の状態を冷静に認識し分析するとともに、すべての物や制度、考え方は多少とも動いていくものなのである。従って、可能な限り弾力的に考え、あるいは固定したものも、場合によってはこれを動かしていくという考えが必要である。経営という視点の中では、目標を達成していくためには、柔軟で弾力的な考え方で行なわれなければならない。

**(6)誘導性** 都市の中で経営を行なっている主体は数も多くさまざまであり、それぞれ個別の目的のために動いている。これらがあまりに自己目的だけを追求して動いているのでは、都市全体としては混乱と非能率におちいるし、個別主体の経営合理性は、都市経営的にはマイナスになることも多い。

そこで逆に都市経営の視点からは、これら多くの主体、つまり、諸官庁や企業、市民個人の動きがひとつの目標に向かっていくようにコントロールし、誘導する必要がある。場合によっては、積極的にそれらの力を利用することも必要である。自治体自身の財政力や資金は乏しくとも、多くの主体の力を誘導し、動員することができれば、結果において大きな効果をあげることができる。

都市経営では、決して一自治体の行財政の枠の中だけで、すべてを自ら行なわなければならないと思う必要はない。公的主体が行なうことだけが意味あるのでもない。民間の力、個人の力もうまく目的にのせることによって、より多様性のある実践的な経

営が可能である。

(7)市民性 都市経営は、もともと都市の主体でありオーナーであるべき市民が、自らと地域のために行なうものである。従って、都市経営は常に市民とのフィードバックによって行なわれなければならないし、常に市民の意向が反映されるシステムが必要である。しかし、市民全体の目的のためには、個々の市民との利害が対立することが多い。これらは固定的な観念論ではなく、新しい都市をつくっていくための具体的なルールとして、その利害対立を克服していかななくてはならない。

市民性は都市経営の基礎であり、都市経営によって市民は、行政に対する被治者ではなく、自ら主体的に都市にかかわる経営参加者になりうる。それによって市民は、ただの住民ではなく、都市経営への権利と同時に責任のある立場になり、また都市自治体も、官僚機構ではなく、市民のために働く自治経営組織に変質することになる。

このような都市経営的視点をもつことによって、これまで解けなかった問題にも手がかりがつかみうる。宮崎氏の論文も、市長への提言とされている。その市長とは、単なる個々の法令上の行政の長やあるいは政治家としてだけでなく、都市経営の長としての立場に立つことによって始めてこれを受けとめうることになるし、また宮崎氏も、そのような市長を期待しているのであろう。

そして、都市経営を可能にするためには、①市長の都市経営へのリーダーシップ ②都市経営を具体的に可能にする企画と調整の経営本部組織 ③経営本部にふさわしいスタッフの養成 ④経営本部と各セクションとのスムーズな連携 ⑤市民や他の企業、官庁などと十分話し合いのできる柔軟で心のある説得性をもつ職員が、それぞれのセクションで育てていくこと。

このような諸条件が達成されていくことが必要であらう。

## 5. 都市経営的にみた都市交通への対応

### ——総合交通政策の確立——

都市経営を可能にする条件がととのい、都市経営的視点が確立されてくれば、矛盾だらけの都市交通問題の解決へも一歩接近したことになる。

それにはまず、総合交通政策の確立が必要である。すでに述べたように、都市内では道路の建設、維持補修、交通規制、信号設置、バス路線、タクシーの

免許等々はそれぞれ異なる機関で行なわれているので、これの統合化が必要である。また交通政策には、鉄道網との関係、いわゆる新交通施設問題や、さらには、土地利用、開発計画等とをあわせ考えなくてはならない。

このように複雑な関連を含めた都市交通政策を立て得るのは、現実の権限や能力を別として、地域性をもち、最も広い幅の行政を行ない、市民にも身近かであり、市民の選挙によって代表として選ばれた市長と都市自治体しか考えられない。

しかし、現実には従来の固定した行政という枠では、まず自治体には権限がないのだから、そのような総合交通政策をたてようとしてもしないし、また立てる必要も感じない。そこでより幅の広い都市経営的な視点に立たなければ、このような政策は立案されないのである。

昭和47年1月という、すでに7年以上前であるが、横浜市はこのような困難性にもかかわらず、「交通政策の基本方向」という名称で、総合的な交通政策を発表した。

これは、第1章は概論として (1) 都市化と車社会の出現、(2) 車優先社会の限界、(3) 車社会と社会的責任について述べ、自動車所有者が単に私的経済による車購買者、車所有者にとどまらず、より重い社会的責任を負うべきこと、それによって道路等の交通施設もより高い有用性を発揮しうることを強調している。

第2章は横浜市の道路交通の現状と問題点について触れ、道路整備、公共輸送機関、市民生活、自動車公害、交通事故、宅地開発などの諸状況について分析している。

それらをもとにして、第3章は本論として、Table 5にまとめたような対策の基本方向を示した。これは長期、中期、短期の対策に分かれ、短期の対策については、さらに別冊で具体的な場所、区間の名称等可能な限り列挙してある。対策も、(1) 車そのものの対策、(2) 車と道路の使い方のルール確立、(3) 道路交通整備の方向、(4) 市民の足確保、(5) 総合性の確立という5つに分かれている。

これに関係する行政機関は、横浜市内部でも企画調整局、市民局、財政局、道路局、計画局、建築局、総務局、交通局という8局にも及んでいるのだが、市の権限に属するものはほんの僅かしかない。しかし、県警本部や、県、国の関係各省に属するものも対策のなかに敢えてとりあげているし、市民や企業に対

Table 5 横浜市「交通対策の基本方向」別表  
The table from "The basic principles of traffic countermeasures in Yokohama city"

対 策 の 柱	担 当 部 局	要 望 先	短 期
車そのものの対策	市民局 財政局	国 県 警	<ul style="list-style-type: none"> <li>・車の誇大宣伝広告に規制を加える。</li> <li>◎車の保管場所に対する確認を厳格にする。</li> <li>・車庫規制区域の拡大をはかる。</li> </ul>
車と道路の使い方のルール確立	市民局 道路局	県 警 公安委員会	<ul style="list-style-type: none"> <li>・人と車を分離して、人車併用道には歩道を確保する。</li> <li>◎裏通りの車の通行禁止、通り抜け禁止、一方通行等の措置をする。</li> <li>・裏通りの交差点では、車が一斉に停止する方式の信号を設置する。</li> <li>・都心部における駐車禁止区域を拡大する。</li> <li>◎不法な路上駐車の取締りを強化する。</li> <li>・健康ならば近距離はできるだけ歩くこと、遠い所は自動車、バスを利用するというノーカー運動を提唱する。</li> <li>・交通のルールは守る、守らせるという車を正しく使う運動を提唱する。</li> <li>・道路を正しく歩き、車や物を置かない、使わないという道路を正しく使う運動を提唱する。</li> </ul>
道路交通施設整備の方向	道路局 総務局 財政局 計画局 建築局	国 県 警	<ul style="list-style-type: none"> <li>・幹線街路等の整備促進と財源確保について強力に要請する。</li> <li>・歩道の最少幅員をガードレールなどで確保する。</li> <li>・路上駐車を禁止するために、ある程度の公共有料駐車場は整備する。</li> <li>◎公共的有料駐車場を整備するために、県、市を中心とした駐車場整備公社の設立を提唱する。</li> <li>・付置義務駐車場の強化を検討する。</li> </ul>
市民の足の確保	総務局 市民局 計画局 交通局 道路局	国 県 警	<ul style="list-style-type: none"> <li>◎バス優先レーンの増設と、バス専用レーンの新設、逆進レーンの設定をはかる。</li> <li>・バス運行道路のバスを除く駐停車禁止、右左折禁止などの交通規制をはかる。</li> <li>・バス路線図の広報紙等への掲載、路線案内板の設置、停留所標識の改善を行なって、バス路線網の周知をはかる。</li> <li>・ワンマンカーの車内放送にテープレコーダーを採用する。</li> <li>・バス終車時刻の延長を行ない、サービスの向上をはかる。</li> </ul>
統合性の確立	総務局 企画室 計画局 建築局	国 県	<ul style="list-style-type: none"> <li>・市行政の調整の強化と統一の促進をはかるとともに、国、県、市行政の一層の調整を働きかける。</li> <li>・宅地開発、市街地開発の規制の強化をはかる。</li> </ul>

注 ◎印は関係機関に緊急に要請すべきもの。

中 期	長 期
<ul style="list-style-type: none"> <li>・排気ガス、騒音等の規制を強化するとともに車の改善を促す。</li> <li>・強制保険金の増額、車検の強化を行なって、車の使用者または所有者の負担を重くする。</li> <li>・車に対する課税を強化する。</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>・歩道が確保された道路でなければ車の通行を禁止する。</li> <li>・路上駐車は原則として禁止する。</li> <li>・一方通行規制を拡大強化するとともに、大型車の通行路線の指定および時間帯による通行規制を行なう。</li> <li>・不適格な運転者をなくすため、免許更新時における厳格な技能検査の実施、反則通告制度の点数制の強化を行なう。</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>・都市間、都市内高速道路の早期整備を国等に強力に働きかける。</li> <li>・環状道路の早期整備をはかる。</li> <li>・主要交差点の立体化の促進をはかる。</li> <li>・鉄道駅に短絡する道路、駅前広場等の整備を進める。</li> <li>・必要な歩行者専用道路、自転車専用道路を整備するとともに駅前等に公共自転車置場を整備する。</li> <li>・裏通りを歩車道の完全分離した一方通行の道路、通り抜け禁止の道路として歩行者専用道路と表裏一体に整備する。</li> <li>・だれでも、らくに渡れるように歩道橋を整備する。</li> <li>・路上駐車を全面禁止するのに必要な程度の公共有料駐車場を整備する。この場合、長時間駐車には特に高い料金を設定する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・環状道路、高速道路網の整備ならびに流通センター等ターミナルの整備を行なって、市内交通の流れを整理する。</li> <li>・鉄道輸送機関と道路交通との機能の再配分を最適トリップ別に行ない、それぞれの分担を明確にして整備する。</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・バス路線の整理統合、高密度化をはかってバス路線網の再編成を行なう。</li> <li>・バス運行の便をはかるため、駅前広場、運行道路の拡張整備、バス専用道路の設置などをはかる。</li> <li>・高速通勤バスの運行等、サービスの向上をはかる。</li> <li>・民営バスと競合関係にある路線網を相互に調整し、交通の一元化と適正輸送力の確保をはかる。</li> <li>・指定都市の長には、バス事業者の免許、廃止に対する実質的な路線調整権がないので、この権限の委譲を要求するなど、指定都市の権限の強化について働きかける。</li> <li>・タクシーのサービス向上をはかるため適正なものには増車をはかる。</li> <li>・マイカーの抑制によって、バス、タクシーのサービスの間隙に生ずる緊急の需要に対応できるよう、緊急輸送体制の拡大整備をはかる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・高速鉄道網およびモノレール、バス路線網を最適トリップ別に整備し、駅前広場等ターミナルも整備して多核的パターンの総合交通体系を確立する。</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・行政の総合調整をはかるため、国、県への働きかけを強化する。</li> <li>・土地利用の純化をはかるため、土地利用計画を確立する。</li> <li>・交通機能の再配分、整理統合をはかる総合交通体系を確立する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・行政の整理統合と、総合調整機関の強化をはかるとともに、行政権限の一元化とその委譲をはかる。</li> <li>・都心部再開発等により、混在している土地利用の整理統合をはかる。</li> <li>・工業、港湾施設等の配置の是正と、これに対応した高速道路網を整備して、大型貨物の流通を都心部から分離する。</li> </ul>

するものも含まれている。

このような総合政策でもまだまだ不足している点もあるが、それでもここまで総合的で具体的な政策は、まだ他では打ち出されていないように思われる。そして、単なる政策として終わるのではなく、これをもとに関係方面と具体化について話し合いをすることになった。とくに道路交通法を司る県警との関係は密接で、この政策について何度か説明会や意見交換会がもたれ、そのあと、市、県警、県の三者によってこの政策の具的検討と現実化のための連絡協議会がもたれ、事実これによって、バス優先、専用レーンの設定、駐車禁止区域の拡大、時間制限のパーキングメーター設置、歩道その他交通安全施設の設置、交通標識の設置等が具体化され、横浜の都心部は大幅に交通問題の改善が行なわれた。

また、これと併行して、横浜市 of 都心プロムナード建設、馬車道、伊勢佐木町商店街の再整備、修復、大通公園の建設などが行なわれ、新しい都心部をつくりつつある。加えて、以前から、幹線道路網や地下鉄計画は基本的な6大事業の一つとして、市によって打出され、それぞれ実施中であり、また、新交通施設の検討や、神奈川県を中心に鉄道、モノレール等の広域の大量輸送網の検討も行なわれた。これらによって、より一層交通政策として充実したものとなる。

また、簡単に記述してある土地利用計画との関係は交通対策にとって極めて重要な意味をもつものであるが、すでにこの時までには新都市計画法、建築基準法の改正、国土利用計画法などを有効に利用しつつ、これを補う土地利用や開発に対する政策を合わせて実施してきた。その詳細については省略するが、ここに記述のないそれらの政策によって、都市全体としての交通や他の施設等との整合性を有する体系になり得るのである。

## 6. 総合交通政策の実効性

横浜市 of 「交通対策の基本方向」が総合性をもってそれなりに立案され、同時にかなりの実効性をもって現実の改善に効果があったことの理由は、次のような諸点があげられる。そして、これは横浜市だけの問題ではなく、今後まともにこの問題にぶつかっていかうとする各自治体にとっても、具体的な実効性をもつ条件であると考えられる。

### (1) 総合的な企画・調整部門を確立すること

自治体の中でさえ各部局にまたがり、しかも自治

体の枠をこえた問題をとりあげて関係各方面と話ししていくとすれば、どうしても自治体自らが総合的に問題を考えていく必要がある。そのためには広い視野にたった企画調整部門が確立されなければならない。この部門は他の部門と協力しながら、問題を固定的な現在の枠の中だけで考えずに、広く現状の権限だけにとらわれない経営的な視点と発想に立つ必要がある。このような機能を従来の定まった行政組織だけで行なうことは不可能であるし、人事、財政といった固定的な管理部門のほかに、本質的な議論を可能にする経営の中心の場をもたなくてはならない。

宮崎氏は「交通」という名を冠した組織の必要性を述べておられるが、これらの課は往々にして抽象的交通論や、逆に極めて具体的な細部の問題を取扱っている。横浜市の場合に、交通を冠した課もあるが、それよりも交通対策の立案としてはより広い次元に立ち、交通だけに埋没せず、他の都市政策ともならみあわせうる企画調整局企画課が中心になっていることに有効性があったと思われる。企画課は、広域計画、道路、鉄道、開発計画など他の重要プロジェクトをプロモートし、コントロールしているほか、同じ企画調整局にある総合土地調整課とも十分連携がとれるからである。そして、実施段階についてはそれぞれ交通や土地に関する諸部門が担当し、実現していく必要があろう。交通の問題は広汎であり、もともと一部局だけで処理できるものではない。

### (2) 総合的な企画調整部門が実践性を有すること

総合的な企画調整部門は、単に政策を立案し、ペーパーにするだけでは足りない。これを現実化するために最も困難で重要な部分は、自ら動かしていく原動力になる必要がある。また、他の部門が必要な行動をとれるようなプロモートを行ない、自治体全体の力が総合交通対策に生かされていくようにする必要があるのである。

往々にして計画が計画にとどまるように、対策を文字だけで終わらせてはならない。問題が総合的でしかも困難で、自治体にとって権限外の問題も多しただけ、通常の行政のように流れていかない。そこでどうしても、それぞれの部門が一定の方向性をもって、息永く有効に続けていけるための実践的な経営機関をもたなくてはならない。これは宮崎氏の論文によれば「有能な演出家」であり、また、自治体にとっては有能な演出機関となろう。企画部門が、抽象的な企画や対策立案機能に終わってしまうことがないためには、演出機関とならなければならない



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必要がある。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。