

●シンポジウム

地域と交通(3)

地域主導型の都市・交通計画

岡田 清* 新谷洋二** 岡 並木*** 伊藤 滋****

地域交通の現状、地方中小都市計画と交通について、過去2回にわたって検討してきた本シンポジウムの最終回である。地域交通の進むべき方向を検討し、地域主導型の都市形成と交通のあり方をさぐることが今回の課題である。自動車が生活圏に及ぼした影響、公共交通ネットワークの形成原理、住民参加、地域と地域主義(regionalism)などのテーマについて討論を行なった。

Regions and Traffic (3)

— city traffic planning with regional initiatives —

Kiyoshi OKADA* Yoji NIITANI** Namiki OKA*** Shigeru ITOH****

This was the last of a series of symposiums which had been held twice in the past on the subject of the actual situation of regional traffic and the relationship between city planning of local small and medium scaled cities and traffic. The main theme for this symposium was to discuss the future direction of regional traffic, the formation of cities where priority is given to regional initiatives. Discussions were held on the following subjects: the influence of the automobiles on the living zone, the principles for the establishments of public transportation network, citizens' participation and regionalism.

自動車の普及は生活圏をどう変えたか—
その実態と問題点

報告①

報告者……新谷洋二

鉄道を主体とした交通圏を考えると、駅を中心とする高密度部分ができ、そこから鉄道軸に沿って、ある幅をもって都市化が進行するのが一般的な図式であった。いわば、ヒトデ型にひとつの都市交通圏が形成されていた。

ところが、自動車交通が発達してくると、住宅や工業の立地条件に変化が生じてくる。鉄道に頼っていたのでは不便だが自動車を使えば十分やっていると、地価の安いところを求めて立地するようになる。すなわち、ヒトデ型の足と足の間にあたるクサビ状の、地価の安い地点が、自動車を使うことによって立地可能になる。その結果、都市全体としては分散するようになる。

同時に職住分離がますます進行し、ドーナツ型の密度変化が起こってきた。道路網が広域的に広がり、しかも道路がよくなることによって、1日交通圏はかなり広がってくる。

その大きな特徴としては、たとえば高速道路あるいはフェリーポートが開通することによって、交通的に関係する圏域が飛び地的に発展してくるということである。たとえば、東名高速道路ができることによって、箱根、富士、沼津あたりが東京と非常に密接になってくる、とか、東北自動車道によって、小山、宇都宮などが、その間の地域を飛び越して東京と密接になるということがある。これは新幹線の場合でも同様であろう。

そういったことで、自動車交通が通勤交通として使われるようになると、中心部の交通容量と建築容量によってかなり規定されながら、それぞれの都市の発展が考えられる。

地方都市、とくに過疎地帯では、公共輸送機関が不便なために、自動車の保有状態が非常に大きく増大した。

それぞれの既成の生活圏を越えて、過疎地帯から自動車を使って、かなり離れた中心部まで通勤したり、買物に行ったりという形で、自動車の保有状態に応じた生活圏の変革が起きてきた。

*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

***朝日新聞社編集委員

Senior Editorial Writer, Asahi Shimbun

****東京大学助教授(都市工学)

Associate Professor, Univ. of Tokyo

昭和52年7月7日実施

そういった圏域の拡大のなかで起こっているひとつの問題として、現在各地域で議論されているのは、道路の整備状態と公共輸送機関の整備状態の間のバランスをどうすべきかという点である。自動車の増大にまかせて道路をどんどん整備しようとしても、都市域では物理的な制約条件もあるし、環境条件との関連もあって、その整備は難しくなる。一方、公共輸送機関を整備するうえでの障害は赤字問題である。

次に、都市規模と交通施設とのバランスが問題になってくる。つまり、ある程度都市規模を抑制して、交通を現在のままにとどめるべきか、あるいは、都市規模の拡大に応じて交通施設を増大させるべきか。交通施設と都市規模の相互作用をいかに考えていくべきかということが問題になる。

もちろん、それぞれの交通手段とのかかわり合いの問題とともに、そこに住む住民たちの意識のコンセンサスをどうまとめていくかということも問題になってくるであろう。

報告②

報告者……伊藤 滋

自動車の普及と生活圏の拡大に関して、もっとも顕著なことがらのひとつは、この10年間ほどの間に農村地域に見られる変化である。混住化ということばで表現される農村地域の生活形態は、農業を主体とした兼業農家であった。従来、生活基盤を集落に置いて、近隣の中心の街にある工場や小学校などに通勤するという形が多かった。

それが、この10年間ほどの間に、農村地域に都市的な人の動きが入り込んできた。農家の形をしている家から、全く農業に関係のない、都市型の通勤者が、車で県庁とか企業の支店に通勤する傾向が強くなってきた。農村の集落に住んでいる人の働き場所をプロットしてみると、市街地住民の通勤先のそれよりもっとランダムな人の動きがおきていることがわかる。したがって、農村整備をすすめるためには、交通網の整備と結びつけて考えなければならなくなっている。このランダムな人の動きを許容するような形で、就業場所をランダムに農村地域にばらまいてよいのかどうか。また、都市的な影響を無制限に農村集落に持ち込んでよいのかどうか。それは、ことによると農村社会をきわめて不安定にゆるがしてしまうかもしれない。要するに、農村の混住化現象を集落の空間設計としてどう処理していくべきか

という問題がひとつある。

これに関連して私は最近ひとつの調査を行なった。山形県の遊佐と栃木県の烏山という、形態の異なる2つの農村地域を対象に昭和30年と40年の商店の分布を末端集落まですべて調べてみた。その結果、人口は減っているにもかかわらず、末端集落の世帯数はそうは減っていないことがわかった。さらに、注目すべき現象は、逆に世帯数も人口も減っているところでも、商店の数はふえているのである。本来なら、交通が発達すればするほど集積の利を求めて、商店は中心地へ集まり、末端の商店は崩壊すると考えるのが自然であろうが、調査結果はそうではなかった。

この事実の意味するものは、もう少し分析しなければならぬが、ひとつは交通の便がよくなったことによって、人々が買い物の使い分けをしはじめたと考えられる。嗜好の変化・高級化によって高級品は車で中心部へ行って買い、日用品は自分の集落内の、いつでも歩いて行けるところで買うという傾向が現れているのではなからうか。同時に、公共投資が進み、卸売のサービスが非常によくなったことも影響していよう。すなわち、農協のトラックが末端部の商店を巡回して、ラーメンなどの日用品を置いていく。もちろんそうした末端の店の質が問題ではあるが、ともかく、両方の店が成り立っているのである。

そうした現象を引き起こし、混住化を加速させた要因として昭和40年代以降、市町村道整備が急速に進んだことが考えられる。

もうひとつは都市間圏域の問題であって、都市間道路網の整備に伴い、県庁所在都市が商圈、医療圏、教育圏の面で圧倒的な優位性を示すようになってきたことである。これはグラビティモデルにかなり合致している。たとえば、山形市の商業床面積と米沢市の商業床面積を比べてみると、その値は、それらの都市の夜間人口の比以上に大きい。これは都市間の圏域の問題である。このように、自動車による生活圏の変化といった場合に、都市と農村で、2つの現象がおこっているのである。

報告③

報告者……岡 並木

自動車の普及がほんとうに生活圏を変えたかどうか、多少の疑問が残る。たとえば、福岡を例にとってみれば、福岡という街は北九州と違って産業がな

いが、それでも人口120万ぐらいの福岡都市圏というのができていて、確かに団地が10km~15km圏ぐらいのところにとんどん広がっている。しかしそれを、自動車の普及が可能にしたとはいえないのでは

ないか。というのは、当局にしてみれば、集積効果を上げるためには、コストを安く、しかも相当の人数以上のもをそこに住まわせなければならない。そういった条件を満たすところは、中心地からかなり離れた所まで行かなければ、みつけれない。人口の急増に対処するために、そうした団地が今日まで続々と建てられてきたのである。そこに住む人は自動車で動けるかもしれないが、自動車を使って都心まで行く道がない。つまり、自家用車のみが生活圏に変化をもたらしたのではないという材料はいくつか見受けられる。

福岡の場合は、自家用車を通勤に使えないようなところに団地ができた。しかも、鉄道がないから、通勤はバスになる。その結果、ひとつのレーンで、1時間に約11,000人の乗客を運んでいる路線がある。いくらバスレーンがあるとはいえ、狭い道路で11,000人を運ぶということは、いままでの交通工学者の常識にはなかったことであろう。こういった例をみてみると、実際に生活を変えたのは一体何なのか。自家用車のほうにだけ目を向けていると、これからの生活圏の問題を考えるうえで、少なからず、ずれが生じてくるのではなからうか。

● 討論

「生活圏の拡大」をめぐる

岡田 まず、生活圏の問題で、伊藤さんのご報告にもありましたが、最近の傾向として、目的によっては非常に広域に動く反面、また別の目的については非常に狭い圏域内でしか動かなかつたりということで、その開きがいままでより広がったのではないのかという意識を私は持っているのですが。

岡 しかし、高級品を中心地まで買いに行くという場合、その中心地を生活圏の中に入れていいのでしょうか。

伊藤 生活圏ということばが問題ですね。交通が発達したからといって、烏山の人が日常生活に密着した買い物をするのに宇都宮へ行くことはしない。ですから、生活圏が拡大するということよりもむしろ、日常生活圏というのは20年前も30年前もそ

う変わってはいない。烏山の中心市街地と末端の集落との持っている依存関係というのはそう変わっていないわけです。ただ、道路をよくすることが両者の接触頻度を急激に高めていくということはいえるわけです。接触頻度が高まると、生活圏のなかでの必要施設は中心に集積するものと私たちは常識的に考えていたのだけれど、実はそうじゃなくて、逆に、道路網の改善によって末端の集落に対する細かいサービス機能も定着してきている。だから、圏域自体が大きく変わっていくということはないかなと思います。

ところが、県ベースでみると、また違う現象があるのではないか。それははたして、自動車の問題に直結するのか、それともむしろ商業資本が店舗立地をするためなのか、そのへんはまだはっきりしません。県庁所在地の、医療・教育・研究施設およびファッション的な商業の圏域は、10年前に比べて、明らかに、山形でいえば米沢、新庄といった周辺都市を吸引してしまっています。

岡田 需要側も相当依存度は高くなるけれども、一方で供給側もよくなるんですね。だから相互乗り入れのような形態が発生して、集落の定着と中心部の発展とが同時並行的に進むということでしょうね。

岡 代がかわったらどうなりますか。

伊藤 それの問題です。いま末端部でお店をやっているのは老人ですからね。

岡 Uターンは考えられますか。

伊藤 Uターンできるところと、できないところと完全に分かれてしまう。

新谷 生活圏といった場合、1日生活圏をいっているのか、それとも1週間なのか、1月間なのか、1年間かという問題や、もうひとつは、生活圏を物理的な境界線で分割した圏域と考えるのか、それともオーバーラップした圏域はそのままオーバーラップした生活圏として認めるのかという生活圏の決め方の問題がありますね。

第1回のシンポジウムのときにもお話しした松坂の山奥の例ですけど、人口はかつては減っていたのが、最近では全体としてちょっとふえているか、ほぼ横ばいだそうです。構造的にみると、山沿いの谷間の地域には、とんどん空屋がふえています。一家をあげて松坂や津の既成市街地へ移ってしまう。挙家離村です。そして、山奥の村でも、いちばん人口のふえている地区は国道沿いですね。国道沿いには店が次第にできている。家も増えてきている。結婚

するとみんな国道沿いへ落ち着く。その結果、世帯数としては拡大が行なわれ、世帯の構成人員は減っていくという体質変化が起きているのです。1日の生活圏でみると、山沿いの住民のうち、特に高齢者は大体そのまま村の中だけで生活しているというのが一般なんですが、国道沿いへ降りてきた人はみんな松坂なり津へ通っているんですよ。これは昭和30年代にはなかった現象です。なぜなら昭和30年代には通う人は松坂なり津へ移転していったんです。いまは移転しないでそこにいます。逆に、松坂や津の人が郊外地を求めて移転してくることさえあるのです。休田によって、田植えどきとか、刈り入れどき以外は入手があまりいらなくなってしまったから、みんな通勤してしまうんですよ。そういう構造変化があるようです。

そういう点では、オーバーラップした生活圏、すなわちそれぞれの生活圏が拡大して互にからみ合ってきたといえるのではないかと。それを可能にしたのは、やはり自動車でしょう。自家用車を使えば松坂の市内まで15分で行けますが、バスは1時間に1本なんです。奥さんたちに聞いても「松坂へバスで買い物に行けるには行けるけど、1日仕事で大変だ」といいます。

それから、疎な地域へ人口が拡散したのは安い土地を求めて行ったためだけれども、そのときに交通手段がなかったら、全面的な疎な拡大は行われなかっただろう。自動車が発達していったし、道路もよくなっていったことが大きな力となっています。

たとえば、東京の例では、大規模な住宅団地開発は、昭和29年の住宅公団設立以来はじまってきたわけですが。そのころからガソリン税による道路整備がはじまっています。自動車は、昭和24年ごろから、戦前の登録台数を上回る形で増大しはじめ、それから放物線状にふえていった。地方都市の場合は、昭和40年直前、新産都市などの問題がクローズアップされた頃から急激に拡大しはじめたのでしょうか。たとえば仙台なども、昭和35年から40年代にかけて、森の緑が灰色の団地が変わって行ってしまった。やはり、地方都市でも自動車の増大がそれを支えたといえるのではないのでしょうか。もちろん自動車だけとはいえないかもしれないけれども、少なくとも、それを支えた要因にはなったと思います。

岡 まだ自動車が自由に使えた頃には確かにそういう関係はあったと思います。しかし、これからはどうでしょうか。

新谷 そこで、都市においては、さっきいった公共輸送機関と、乗用車とのバランスとか競合という問題が、結果として昭和40年以降になって起こってくる。ことに45年以降、大きな課題になってきたと思うんですね。

岡田 伊藤さんが混住化とおっしゃいましたけど、2種兼業が農村部で非常に増大してきましたね。これは一般論でいえば工業化とか、公共事業が起こったからといえるのですが、生活の中のそうしたアンビバレントな状態が同じ家族の中で混在するようになってきているんですね。

自動車がそれを促進して、若者は自動車で働きにでて、残った者が三ちゃん農業をやっているという家族構成になっている。その家族が高齢化とともに崩壊して行って、若者は街へ移住したがる、あるいはいきなり大都市へ出たがるというふうな現象が次々に発生するとすれば、これは、自動車自身が回り回って、生活基盤をガラガラ変えることにもなるでしょう。

新谷 昔に比べて農業が楽になったから、2種兼業をやっているという背景がありますね。一生懸命、あくせくしないとできなかった時代と違って、現在は、適度に平均収量があればいいと思えば、大して手間はかからない。ただし、2代目、3代目はそれさえもうやりたがらない。

伊藤 いい山といい畑を持っていれば、必ず長男がそれを何らかの形で継いでいくでしょうから、必ずしもすべてが崩壊してしまうことにはならないでしょう。

農業の経営形態の変化と、自動車の所有が、若い人間を爆発的に東京、仙台、札幌などの中心地へ集めてしまうというのは、ひとつの波としては大体終わったかもしれませんが。あとは、かなりの量の地方社会の住民が現在住んでいるところに定住しようとするのではないかと。ただ、その場合、地域の中へは定住するけど、その中のどこへ定住するかという選択は残されています。その選択を支配する要素としては、自動車を持つことです。そして、どういう道路が整備されるか、またどういう職業が与えられるか、それによって決まってくるんじゃないかと思えます。

ところで、いくつかの県庁所在地都市をみると、その通勤の場がもはや中心地ではなくなっているんです。新しく建てられる工場、流通機能、サービス産業は外周部につくられていますから、そういうところへ通勤するには、まさに自動車を使いやすい。ですから、中心部のキャパシティがあるかないかとい

うことは、自動車が使いやすいかどうかの制限条件としてはかなりゆるめられているというのが現状のようです。

地域社会の変質と崩壊

岡田 教育圏とか医療圏といった圏域がもしあるとしますと、とりわけ教育圏というのは昭和30年代に小中学校の学校統合によって広くなりました。それをスクールバスで救済するとか、あるいは自転車通学に依存するかたちで、いままできたわけです。島根県の宍道町では、通学距離が6kmくらいに達する生徒には年間7万円の補助金を出しています。この補助金をバス代にあててほしいというのが町の希望ですが、実際にはそのお金で自転車を買っている生徒が多いようです。で、高校生になると自転車、さらに2輪車への依存度が高くなり、通学距離も伸びている。

そういう通学という移動のパターンと、老人が通院するパターン、あるいは買物などはそれぞれ異なっているでしょう。そうした非常に複雑に錯綜したランダムな動きをバスで吸収するというのはなかなか困難です。たとえば、自動車が使えるようになったために、いままでは近くの診療所で済ましていたのが都心の病院に通うようになったというように、医療、教育、商圈などさまざまなところで既存の行政圏を大きくはみ出した移動が行なわれるようになってきました。県とか市町村という既存の行政圏レベルでは交通問題にうまく対処できなくなっているのではないのでしょうか。

岡 さっきからお話をうかがっていると、過疎地の話がでてきたり、中小都市の話がでてきたり、大都市やその近郊の話になったりするので、はたして何を念頭において話したらよいのか、ちょっと混乱しているんですよ（笑）。

私は都市圏ということで、いまは考えているつもりだった。ヨーロッパでもアメリカでも、ダウンタウンから人間が逃げて行って、ダウンタウンが衰退し、それがその都市の命に関係するといっているので、もう一度ダウンタウンに人を呼び戻そうという動きがでてきます。日本では、そういう動きはまだでないのでしょうか。

伊藤 日本では欧米ほど深刻にはいわれてませんね。東京の千代田区では、昭和35、6年には20万人近かった夜間人口がこれから10年後には3万人になるだろうといわれていますけど。

岡 欧米のような現象が日本では起こっていないのか、それとも気づいていないのか……。

伊藤 それは気づいてはいるんですよ。たとえば東京の例をとると、中央、千代田、台東などの商店街の人々たちは非常に強い関心をもっています。もっとも彼らもずい分矛盾したことを言っていて、店を大きくしたいから、いままでの木造店舗を壊して鉄筋の事務所ビルにして、自分はよその町に移りたいという。それでいて「人口が減って町の雰囲気壊れるのは困ったことだ」なんて言っているのですけど、危機意識は強いですよ。ただし、いまの日本の制度では、そこに新しく人口をふやすための具体的な施策を政府の手で行なうということはできません。だから危機意識としては次元が低いんです。

岡 客観的に考えて、それは放置しておいていいですか。

伊藤 いや、大震災等の緊急事態に対して中心となるべき若い人間がいけないことは重大問題でしょう。残っているのは年寄りばかりで、過疎地と同じですよ。震災などのとき、年寄りばかりでは大変なことになります。

岡 仙台あたりも、人口がかなり減ってきていますね。

伊藤 県庁所在地クラスの都市の中心部は、だいたどこでも職住分離が激しくなって、夜間人口が減っていますね。

岡 商店主たちはそうした動きに対する危機感をもっている。しかし、付随現象としておこるであろう、震災時の働き手の問題とか、あるいは空洞化して犯罪が発生するとか、貧乏がまん延するといった、欧米の都市で起こっている社会的な問題は、日本にはまだないようですね。商店主としては危機感があるだろうけれども、社会問題として顕在化するまでには至っていない。

新谷 社会問題、いってみれば住民としての危機意識がないということは、やはりコミュニティ意識がないからだと思うのです。アメリカだと、ある地区に黒人が入りこんでくると、そこに従来から住んでいた白人たちは、これはいかんといつて、よそへ移って行ってしまふ。そこで在来のコミュニティが崩壊していくということがあるのだけれど、日本の都市では、隣に誰がこようと、われ関せずですからね。僕の家近所は、戦災で残ったし、明治以来3~4代にわたって同じ小学校に通ったという家もいくつかあるくらい比較的コミュニティ意識のあったところですが、最近新しく越してきた人が多くなるに

つれて、コミュニティ意識は次第に薄れてきました。

岡 そうした崩壊のあげくに、いま欧米が直面しているいろんな問題が惹起されずにすむのなら、それはそれでいいのですけれども、そうでないのなら、そこに視点を置く必要があるでしょう。そのへんの判断の材料をうかがいたいです。

岡田 ちょっとレベルの違う意見になるかもしれませんが、日本では地域形成のパターンというのは、公的部門が主導的に行なうというやり方ではないんですね。なるほど道路建設などはするでしょうけど、それ以外は民間の力ででき上がってしまう。ですから、資本力の弱い小さな商店街では、軒を連らねて長屋風に店が並んでいるわけです。そこから脱皮する過程はいろいろあると思いますが、代表的なのは近代的なスーパーをつくることです。これが、いま各地で「流通戦争」を引き起こしているわけです。そのことと、社会的な生活基盤の崩壊とは、今後非常に密接にからみあってきます。しかしながら、民間は、やはり商業主導型ですから、案外自衛していくのではないかと思います。

岡 では日本の中心地は、欧米のような深刻な状態にはならないということですか。

岡田 そうです。つまり自衛力が彼ら自身の中にあるだろうと思うわけです。

新谷 外国で非常に危機意識がでてくる理由としてもうひとつ考えられるのは、外国では自治体の合併はなかなか行なわれないということです。ですから、人口が減るということは、直接的にその町の収入源が減ることにつながる。日本の場合は、まず中央のコントロールによる財政支出があると同時に、自治体の財政は市町村合併という形で拡大していくわけです。そのへんが、外国とは体質的に違うのです。

岡田 外国の場合、人種問題も大きいでしょう。

岡 しかしヨーロッパには人種問題はあまりないですよ。要するに、中世以来の古い街に自動車がワッと入ってきて、歩くところもなくなってしまいます。買い物もできない。みんなよそへ行ってしまって、商店の売り上げがガタ落ちてしまった。

岡田 駅から車に乗ってもかなり時間のかかるような郊外に、大きな店がどんどんできていくらしいですね。それらは園芸関係とかレストラン、自動車部品など、アメリカの郊外型ショッピングセンタータイプのものが多い。これが既成商店街に大きな心理的危機感を与えているようです。自動車との関係がどのくらい研究されているのか、わかりませんが。

伊藤 それもやはり都市スケールの問題だと思います。大阪はあれだけ道路スペースがあるにもかかわらず、崩壊過程に入っています。戦災復興のときから、自動車への対応がきちんとしていかなかったんですね。で、崩壊してどうなるか……。

岡 そこを伺いたいですね。

伊藤 多分、地価が低落傾向になってくるでしょう。すると、日本ではそこに対しての公的な住宅政策が働きます。その結果、もう1回、別なタイプの人が入ってくる。日本は諸外国に比べて住み替えが比較的自由にできるから、一度下り方向にいても、住宅政策が機能することによって再び安定した形になると思います。見るも汚ない空き家ばかりになるということは、まず絶対にならないと思うですよ。

では東京の場合はどうなるか。人口はすでに減っているけれども、地価は下がらない。つまり事務所ビルがどんどん建つでしょう。これだけ東京に情報機能が集積していると、ゴーストタウンになることはなく、むしろ自分を肥大化させるようになります。そこでひとつのマイナスは、都心部の人口が減って、遠くへ伸びていくと、公共輸送のコストが上がってってしまうことです。たとえば、いま話題になっている、中央線の三鷹・立川間の複々線化による線増コストは1人あたり40~50万円くらいになるでしょう。乗車効率を現状の250%から200%に下げのために、それだけのコストがかかる。さらに、駅からバスに乗っていく人もふえるでしょう。それらのコスト増は、大手の不動産会社が建てている都心部のオフィスビルには直接乗っかってきません。

それから、仙台クラスの地方都市ですと、ゴーストタウン化する地域はそう無限に広がることはないと思います。あとは、人がいなくなった夜にどう管理をするかという問題だけで、これも日本の警察行政とか、地方都市での人のつながりを考えればそう心配することもないのではないかと。

岡 千葉駅が建て替えられたために、新しい駅の周辺にトルコ街ができましたね。トルコしか、あそこの高地価にコストの合うのがなかったわけですけども、いま、環境問題とかいろんな問題が生じています。あれも一種の都市の崩壊ではないですか。

伊藤 さあ、そこまで言い切れるかどうか……。それより、イギリスのリバプール、グラスゴー、バーミンガムなどでは、すさまじい都心部の空洞化がおきています。都市再開発の決定的な失敗だと思います。

岡 日本でも、門司はゴーストタウンという感じが

しますね。昔はオフィスの中心だったのに。

伊藤 門司はそうですね。私がいまイギリスの例をあげたのは、イギリスの都市計画が、無理な再開発地域の指定をやって後始末がつかなくなったり、本来の目的とは逆に都市を崩壊させたという感じを受けるからです。民間のマーケット・メカニズムを信用していれば、そういう崩壊は防げたと思うのです。

岡田 民間と公的部門を、それぞれどのレベル、部門で活用するかという判断をつねに下しておかないと、問題を残しますね。

岡 その判断を誰が下すんですか。それこそ、地域とは何かって問題になってきますけれど。

「地域」とは何か

岡田 regionとひとくちにいても、その概念は相当に広い。たとえば、ある地方都市が何かを行なう場合に、どれくらいの圏域をサービスの対象とするか、あるいは圏域の人口をどう想定するかという基本的な視点はどうも定まっていないようです。地域イコール行政圏という発想では、どうもいけないのではないかと。周辺人口のことも考えなければならぬかもしれません。これは自動車との関係がかなりあると思います。

岡 regionを日本語の地域に訳してしまうと、何か小さくなってしまふ。地域よりも少し広い、つまり、狭い地域の枠を越えて、ひとつの圏として考えなければならないようなときに使われている例が少なくないのじゃないですか。広域と訳したほうがいい場合がありますね。アメリカの交通形態にも、いまおっしゃったような問題がでてきていて、何とかしなくては、ということから、周辺の市町村を含めたリージョナル・トランスポーターション・コミッティというものが生まれています。いまでは、ある交通計画に対して連邦交通省の補助金がほしいときにはそのコミッティの承認がないと、補助金がない仕組みになっています。そのリージョナル・トランスポーターション・コミッティは、いくつかの地域の枠を越えた計画を考えるために設置されている。

岡田 ニューヨークポート・オーソリティも、3つの州が集まってつくったわけですね。アメリカはそういうことができるけれども、日本ではなかなか…。

岡 しかしアメリカだって、はじめからできたわけではありませんよ。行き詰まったあげくに、そういうシステムが生まれてきたわけです。日本も、現状を放置しておけば、そのうちどうにもならなくなっ

て、何か新しいシステムが生まれてくるんじゃないか。そう考えていた方が、気が楽だし。

岡田 それはそうですね。しかし、鹿児島市なら鹿児島市が近隣の市町村をまとめて鹿児島圏なるものを設定し、共同で交通問題とか都心の問題を考えようということになっても、いざとなると受益と負担の関係や、都市間の能力差の問題があって、なかなか育たないと思うのですが。

岡 なぜ育たないのでしょうか。

新谷 日本の市町村合併、とくに北九州市ができたときなど、外国ではびっくり仰天したという話があります。外国は、各自治体の権力が大きいから、とても合併なんて考えられないのです。しかし権力は大きいけれども、なんとか合意を形成して、ひとつのまとまったものをつくり出そうとしています。日本だと、その場合、主導権をもつところと従属するところが必ずできてしまう。いつも主導権をもつところに、従属するところが反発してしまうのです。とくに東京の場合ですと、東京、神奈川、千葉、埼玉の4都県がからんできますが、その中には川崎、横浜という2つの特別自治体が含まれています。つまり6者の混戦になるわけで、決して合意が得られないのです。その点、広島県の1市13町で広島都市交通圏計画が合意に達し得たのは、この13町が実は将来の合併区域と考えられるからなのです。その計画をつくりながら、徐々に合併していこうというわけです。合併という条件がないと、合意にまで至らないというところが、外国の都市と著しく違うんですね。

岡田 それは受益と負担の関係ですね。“Suburbs-Central-city Exploitation Thesis (郊外の人々が中心部を搾取している)”という仮説があります。つまり、郊外の人々は都市にでき上がっている便益を享受するのに、固定資産税その他は一切払わないで、自分の住んでいる町にばかり払ってしまう。都心の買物客は増えるだろうけれども、受益と負担のアンバランスがあるから、両者は合意できないというわけです。

岡 それはよくわかりますが、買物の額を算出すれば、必ずしもアンバランスとは限らないかもしれないでしょう。国際間の、貿易収支と貿易外収支みたいなもので。

岡田 それは算出できないことはないと思います。しかし、いま問題にされているのはそうした発想ではなくて、税制の問題なんです。ですから郊外の方は逆に、住宅公団が団地をつくると、学校建設など

の負担がふえるからいやだ、というわけです。これをどうやって同じテーブルにつかせたらよいか…。
伊藤 自治省による広域市町村圏構想がありますね。これは共同処理方式で、ゴミ処理、消防、病院建設などをすすめているわけです。共同出資したのにウチの町にゴミ処理場しかこないとか、いろいろ不満や問題はあっても、この種の構想の中では、比較的うまくいっていると思うのです。考え方としては面白い。交通圏についても、たとえば過疎バスを共同処理の組合で運営することも、できない相談ではないんですね。

岡田 大蔵省はそれを狙ったんです。全国平均で1県に2社くらいずつバス会社があるけれども、経営状態に大きなアンバランスがあります。赤字会社に対しては、それが放漫経営によるものであっても大蔵省としては補助金を出さなければなりません。一方では過疎地をかかえても経営努力を一生懸命やっているところが一銭ももらえないということもある。これではいけないわけです。

伊藤 そうした現状に対して、広域市町村圏のものをつくればいいのだということは、市町村の企画課レベルの若い人たちのところまでは浸透しています。しかし、肝心の市民がそれをそしゃくしているかという、全然別問題です。

岡 交通に限らず、ひとつの市町村単位でまとめようとしてもできません。バス会社だって、2つ以上の市町村にまたがってバスを走らせているわけでしょう。ですから、アメリカはできるけれども日本ではダメだという考え方ではなく、やはり行政単位を越えた地域という概念をはっきり制度化する必要があります。現にそのニーズがでてきているということです。それを日本ではまだ処理していないというだけの問題だと思います。地域というものを非常に小さい単位として捉えている方もあるようです。そうすると、地域を越える問題がでてくるはずで。ですから、地域の問題を議論する場合、その人のいう地域が何を意味するかを、はっきり規定しておく必要があるだろうと思いますね。

公共交通ネットワークの形成原理

岡田 公共交通の話がでたところで、その話題に移りたいと思います。全国に約380社、各県別にみると、平均7社くらいのバス会社があって、一般的には先進部を握っている会社と、後進部を握っている会社が併存しているのが特色です。公共交通のネッ

トワークは、昭和30年代に路線獲得競争で一挙に外周部へ向かって伸びていきました。それは、決して山間部で利潤をあげたのではなく、都市部で利潤をあげた、その勢いで山の中に入っていったわけです。それが40年代になると、自家用車の普及のために撤退せざるを得なくなってきました。民営原則の採算主義、能率主義に撤すれば過疎地から手を引くのは当然の帰結ともいえるわけです。しかし一方では、老人の医療をはじめとして社会的ニーズは依然として残り続ける。その過疎バスの矛盾に対して、公共交通ネットワークの張り方が見直されなくてはなりません。

岡 それも地域によってずいぶん違うと思います。場合によっては、いままで公共交通機関とは見なされていなかった車を公共的に使うというシステムも考えていかなければならないかもしれません。

たとえば、自家用車のドライバーが運賃をとって人を乗せるとか、保険などについても規定して、公共交通機関の危機を救う役割を自家用車に持たせることも考えられるでしょう。あるいはその中間段階として、あるところでバスは打ち切り、それから先は、バス会社が料金を支払うタクシーを回すという方法も考えられます。乗客はバス料金を払ってタクシーに乗るわけです。バス会社にとっても、赤字のバスを動かすより、その差額を払ったほうが赤字が少ないかもしれない。このように、いままでの固定観念にとらわれずに白紙の状態で捜さなければならぬだろうと思います。

岡田 県の行政官に、その能力がありますか。

岡 それは疑問ですね。しかし、これは意識だけの問題ではないと思います。意識というのは知識から触発される面が多分にある。「ああ、こんな考え方もあるのか」という基礎知識を教育する必要があると思うのです。それをしないで、住民の意識がたりないといってみたって、これはおかしなことです。常識として持っているほしい知識すら供給されていないから、バスの速度が遅くなれば、全部自家用車のせいだとか、東京の大気汚染は全部自動車のせいだと思っ込んでしまったりする。

伊藤 財源配分の問題まで割り切って考えるならば、過疎バスには正当性が与えられると思うのです。東京の地下鉄や国電で、ラッシュ時の乗車率を250%から200%にするために莫大な投資をしています。しかし、250%が200%になったからといって、どれだけ都市住民によるこぼれるのか。その金額を、

過疎バスを存続するために使ったら、はるかに地方の住民にはよこばれるに違いありません。地下鉄の建設スピードをたとえば現在より10%程度落とせば、その金利だけで、過疎バスの最小限必要なところは賄えるかもしれません。ですから、過疎バスの問題を過疎バスだけに限定して議論する姿勢がおかしいのであって、地下鉄、国鉄、道路まで全部を含めた中で財源配分を考えるべきですよ。

岡 最近、主要都市では地下鉄建設の動きが盛んになっています。つくる方は、補助金がでるから地下鉄をつくるのですけれども、ニーズの方でいえば、なにも地下鉄でなければならぬ理由はない都市があると思う。地下鉄とかモノレールとかに補助金を限るのではなくて、その都市がほんとうに必要なものに対して補助金をだすように、大蔵省も考えるべきでしょうね。

伊藤 多分、地下鉄に毎年かかる費用の2~3%程度で過疎バスとかそのために必要な道路とかは着実に整備されてゆくと思いますよ。

新谷 過疎バスについてお話ししますと、ここに千葉県の中で過疎バスが補助されている2地区について調べた資料があります。一方は比較的“開いた地域”で、過疎バスといっても、いろんな路線が入っています。もう一方は、鉄道駅までのピストン運転で、“閉じた地域”とよんでいます。両者を比較してみると、開いた地域は自家用車の保有率が非常に高く、住民はあまりバスに依存していません。そこではバスをぜひ継続してほしいという声が3分の1程度、あった方がよいというのが50%、計約85%となっています。ところが閉じた地域は、ぜひ続けてほしい78%、あった方がよい15%で、95%近くがバスの存続を希望しています。さらに、「このバスが赤字であることを知っていますか」と聞くと、開いた地域では、知っていると答えたのが22%、そうではないかと思っていたというのが15%程度です。一方の閉じた地域ではそれぞれ44%、17%で、こちらの方が強い関心、切実感をもっています。だから、ひとくちに過疎バス地域といっても、地域の自動車の普及率にかなりかかわってくるわけです。千葉県平均では人口階層の中央値は大体30歳のところですが、ところが過疎地域では40歳となっています。そうした地域でバスをなくしてしまうことは、きわめて致命的な影響を与えるだろうと思います。

岡田 それは効率と公平の衝突といえるでしょう。民営原則でいけば、儲からない路線はつくらない。

地域住民にしてみれば、あっちの村にはバスが行っているのに、自分のところには来ない、これは不公平だ、嫁の来手がない、ということになります。生活基盤にかかわる、深刻な社会問題です。それをどこで折り合いをつけるかということになると、県も市町村も真剣に考えたことがないのではないかと。それで、最近はいきなり、住民参加だということになってしまうのですが、これは大変な飛躍だし、参加してくる人たちが正しい知識をもっているかどうかとも疑わしい。

これに関連しまして、資金配分の問題ですが、ある時期には道路投資に集中する、ある時期には下水道、またある時期には地下鉄だ、いや過疎地域対策だ、と流れていってしまう。どうも振り子現象なんですね。もっとも10年、20年という期間でみれば結構バランスがとれているのかも知れませんが……。そこで地下鉄をやめて過疎バス対策に力を入れろという議論がでてくるということは、そろそろ地下鉄は終わったということなのかもしれませんね。

伊藤 首都圏はもう満杯状態なんですよ。昭和35年頃だったか、都心の容積率の限界を、街路交通量の伸び方を考慮して計算したことがあります。そして、宅地容積率を50%で押えるべきだといったことがあるのです。ところが昭和40年の容積率指定のときには、丸の内の容積率は100%ということになってしまった。そうすると東京にはまだどんどん建物が建てられることになってしまうのです。そこで国鉄や地下鉄は、さあ大変だということでどんどん建設を進めたわけです。100%ということになれば、いくら都電を撤去したりしても、街路交通が円滑にいかないことは明らかなんです。大学や工場が郊外に出ていったって、その跡地を買うのは損保会社か不動産会社で、また巨大なオフィスを建ててしまう。やはり都心部に入ってくる動機をストップさせて、過密化への歯止めをかけなければいけないんです。

新谷 容積率が上がるということは、それだけ高いビルを建てられるということですから、地価が上がる。容積率を押えないことには、東京の地価は下がらないし、交通も追いつかない。東京の再開発もできないでしょう。設計さえよければ、都心部は300%か400%に押えられると私は考えています。建物と交通の関係でいえば、そのくらいの数値でよいのではないかと。むしろ周辺のコアになるところに投資していく必要があると思います。

岡田 霞が関ビルのような高層ビルをつくったら、

必ず上半分を住宅にすべきだという提案もあります
が……。

新谷 そうすると職住接近になるからよいだろうと一般的には思われています。それはみんな歩いてい
くだろうという幻想なんです、ところが絶対にそ
うはならない。必ず交通機関を使います。都心から
外へ伸びる交通のことはよく考えられているので
すが、内部交通に対する検討はいちばん弱いんです。
計算外です。そこへドッと人が集まってしまうと、
気がついたときには大変なことになってしまう。

住民参加の条件とあり方

岡田 住民参加のあり方についてはいかがですか。

新谷 参加以前に、まず関心をもたせることが必要
です。

岡田 「寄らむべし、知らむべからず」でやっ
てきた歪が噴出してきたという印象を受けますね。
工業化で日本経済は発展したけれども、都市や過疎
地に次々と矛盾を残してきています。これを今後ど
んな制度、枠組みで処理していくべきでしょうか。

岡 専門家はそれぞれの分野の細かい知識をもっ
ているけれども、それは一般の人には知らされてい
ません。極端ないい方をすれば、一般の人々は、観
念的、あるいは感情的にしか判断できないような立
場におかれているといえるかもしれない。たとえば交
通の問題にしても、それを筋道たてて考えるには至
っていないのです。しかし具体的な知識を知らされ
れば興味をもって考えるようになると思うのです。
それがまず必要ではないのか。事実、環境運動をや
っているある人ですが、その人は自動車対策といえ
ば厳しい規制を立てて締め出すことしかないと思っ
ていたわけです。それで、僕が3時間ばかりかけてス
ライドを見せたり話をしたところ、「なるほど、こん
な方法もあるのか」とびっくりしていました。そし
て彼が、これからはこういうことをやってみたい、
というその内容はいままでその人の言っていたこと
とは全く変わってきている。

岡田 住民もある意味では役所と一緒に、マイカー
を押えればすべて解決するがごとく短絡してしまう。

岡 それはある程度仕方がないでしょう。いまだ
知識が供給されていないのですから。

岡田 住民参加で試行錯誤をさせるより、むしろ為
政者が正しい知識を得て行なうべきではないでしょ
うか。

岡 知識を供給するほうが先決でしょう。為政者

ではなくていいですよ。その知識を誰が出すかも問題
ですが、お上が出すよりは科学者が出すべきだと思
います。アメリカの婦人有権者同盟が各地域ごとに
交通問題に10年もの間、取り組んでいます、その
レポートを見ると、実に詳細で具体的なのに驚かさ
れます。たとえばアーリントンでは、バスの停留所
間隔はどのくらいにすべきか、とかメトロ公団によ
る地下鉄建設が、何年後にはどんな影響をバス路線
に及ぼすか、とか、各地域の実情に即して実に細か
く書いてあるのです。ひるがえって日本では、地下鉄
の建設計画をたてるにあたって、地下鉄完成後のバ
ス路線をどうするかなんて全然念頭にないですね。
アメリカでは当局もかなりしっかり考えようとして
いるし、住民も具体的な知識を武器として、自分た
ちの問題として考えています。その実績が認められ
て、アーリントンの婦人たちは、いまではメトロ公
団なり州なりが交通計画をたてる時には呼ばれて
意見を述べるようになりました。専門家の前できち
んと答えられる基礎知識をもっているんです。

岡田 はじめから理想のかたちにするのは無理だ
としても、日本の現在の三すくみの状態はなんとかな
らないでしょうか。

岡 アメリカだって、すべてがアーリントンのよう
にうまく行っているわけではありません。一昨年で
したか、カリフォルニア州で住民に基礎知識を教
えるためのパンフレットをつくって有権者全員に配
ろうとしたことがあります。そのうちのひとつがバ
ス問題に関するもので、「あなたのバス停には地図が
出ていますか」「バスがどこ行きか、一目でわかる
ようになってますか」「そのバスには自転車が積め
ますか」といった具合のチェックリストもついで
に。これによって、たとえばバスとはどんなもので
あるべきかを考えてもらうためのものなのですが、
バス業者にとってはとんでもない代物なんです。
で、結局州議会でも否定されて、日の目を見な
かったのです。この見本をつくったのはバンコ
さんというコンサルタントなんですが、この人は
その後、オレゴン州の交通局長になりまして、
オレゴン州ではなんとこのパンフレットを
実現させたいと言っているそうです。時間はか
かるでしょうけれども、こういうやり方だ
ってあるわけです。

岡田 制度の問題もさることながら、住民に
対する当局側のメンタルな問題もあると思
います。住民運動は何も昨日今日に始まった
わけではなくて、昔から同じような歴史を
繰り返してきているのですから。