

地区道路の整備方策とその動向

矢島 隆*

わが国の地区道路整備は、欧米先進諸国の地区あるいは地区道路のコンセプトを受けて、土地区画整理事業等の計画的な市街地開発において先駆的に試みられてきた。その後、自動車交通の激増による諸影響が既成市街地の地区道路にも及ぶに従って、新市街地の経験を踏まえて、既成市街地における地区道路に関しても居住環境整備事業等の新たな事業手法や地区計画といった規制誘導策が確立されてきた。今後は、面的整備事業を活用し、街区と地区道路との一体的整備を一層推進するとともに、既存事業手法の総合的利用・改善、新たな事業手法の創設等により、市街化の動向に対応した適切な整備を行う必要がある。

Various Measures for Providing Local Distributor Roads Its Trend and Future Prospects

Takashi YAJIMA*

In our country, new planning and design concepts regarding local distributor roads inclusive of estate roads in this paper have been applied initially in planned developments, introducing various concepts originated in Europe and America. Basing on our experience in planned development, two types of new measures are being developed to improve/provide local distributor roads in built up/ sprawling areas, where through vehicle traffic affects adversely on traffic safety and amenity in residential areas. The one type is partial improvement and reconstruction of such minor roads (ex. "residential road net work improvement project"), and the other is provision of road space through detailed building control and guidance (ex. "district planning"). From now on, planned development should further be promoted in new urban areas and effective measures to provide housing lots and local distributor network at the same time. In built up/ sprawling areas, mixed application of existing measures should be tested and promoted and betterment of existing ones are sought out, to provide such roads in accordance with development trends.

1. 地区道路の機能と現状

わが国の都市は近代的な街づくりの歴史が浅く、加えて、戦後急速な都市化を経験したため、劣悪な環境の市街地が多く存在している。今後とも、都市化は一層進展するものと予測され、良質な社会資本整備に対するニーズは一層高まるものと考えられる。とりわけ地区道路は市民が日常的に利用するもっとも身近な公共空間であることから、地区道路の整備は、今後より一層重要な行政課題になると考えられる。

地区道路は交通処理機能に卓越した幹線道路と対比して、

①地区に関連する交通のみを主として受け持つ

②市街地の街区割りを確定する

③宅地の日照、通風等を確保する

等の機能を有しており、その配置や規模は地区住民の住まい方や市街地形成の経緯等個別の地区特性と密接にかかわっている。したがって、地区道路の整備にあたっては、地区との調和を考慮し、地区にあわせた計画的な整備を図る必要があるが、整備の計画、主体等について、現在までのところ明確なコンセンサスが得られておらず、いわば無計画な形で様々の手法により、個別的な整備がなされてきた。このため、①通過交通の侵入と地区環境、②地区の防災性、③景観、快適性等の観点から、地区道路整備は大きな問題を抱えている。

すなわち、無計画に形成された既成市街地においては消防車、救急車等の緊急車が円滑に活動することさえ困難な地区が多数残されている。東京都23区においてすら、これら消防活動困難区域（震災時）

* 建設省都市局街路課長補佐
Deputy Director, Street Division, City Bureau,
Ministry of Construction
原稿受理 昭和58年1月25日

が、周辺部を中心に区部の総面積の約20%を占めるに至っている。また、これらの市街地においては、自動車に対応するように設計がなされていない細街路に、自動車交通が流入し、歩道のない細街路を通行する歩行者は、常に交通事故にまきこまれる危険にさらされている (Table 1)。加えて、自動車交通の侵入によって、騒音、排気ガス等により居住環境が悪化している。

一方、新たに形成されつつあるスプロール市街地では、計画的に開発された市街地と比べて、都市基盤施設の不足は著しく、自動車によるアクセスさえ十分に満たされていない市街地が大量に存在している (Table 2)。このような市街地をそのまま放置すれば、徐々に住宅が建て詰まりながら人口密度が上昇し、既成市街地と同様な劣悪な居住環境が形成されるおそれがある。

なお、地区道路については、その使われ方、機能等に依じて、生活道路、地先道路、区画道路、足もと道路等様々な用語が用いられており、必ずしもその概念が明確でない。本稿では幹線道路に囲まれた市街地に存する道路を一括して地区道路と考える。この場合、当該市街地は住居系と限定せず、商業業務系も含めて考えることとする。

2. 欧米諸国における地区道路整備

20世紀初頭の自動車の誕生とその普及は、市民の行動領域を拡大し、自動車の機能に対応した都市の成長を促した。アメリカにおける自動車の本格的な普及は1920年代に始まるが、このような時機に、以降の住宅地計画のあり方に大きな示唆を与える2つのプロジェクトが展開された。ひとつはペリー (C. A. Perry) による近隣住区 (Neighborhood Unit) 理論の体系化であり、他はステイン (C. S. Stein) とライト (H. Wright) によるラドバーン (Radburn) の計画 (アメリカ、1927年) である。ペリーの近隣住区理論は、道路の計画手法と健全なコミュニティの形成を一体として捉えようとするものであり、またラドバーンの計画は、①スーパーブロックの適用、②機能による街路の段階分け、③人と車の動線の完全分離等を内容とし、後にヨーロッパ諸国や、わが国の計画的な市街地の開発に大きな影響を与えた。

第2次世界大戦後、各国の諸都市は大都市を中心として再び急激な成長を遂げることとなる。一方、これに伴う自動車の加速度的な普及は、交通事故や

Table 1 交通事故の推移 (大阪市)
Number of traffic accidents on arterial roads and on local distributor roads (Osaka city)

道路別	区分	件数				
		年	昭50	昭51	昭52	昭53
幹線道路		6,863	6,866	6,765	6,701	6,487
地区道路		5,863	6,024	6,087	6,041	6,161
計		12,726	12,890	12,852	12,742	12,648
全体に対する地区道路の事故率		46%	47%	47%	47%	49%

(注) 大阪府警資料より作成

Table 2 宅地開発地域における道路整備状況の比較 (埼玉県)
Comparison of road stock in residential areas by type and location of development

調査地区		平道路幅均員	道路率	4道路延長未満率	道路舗装率
計画的宅地開発地区	戸建住宅型	m	%	%	%
	公的中高層住宅型	6.3	24.4	0.4	99.5
	戸建中高層住宅型	10.1	10.9	0	100.0
	平均	7.8	19.5	0	100.0
スプロール的宅地開発地区	30 km 圏	7.2	18.7	0.2	99.7
	40 km 圏	4.9	11.9	27.1	86.7
	50 km 圏	4.5	9.8	32.6	58.3
	平均	3.5	6.9	72.5	63.6
平均	4.4	9.8	39.4	71.4	

(注) 「埼玉県における計画的宅地開発とスプロールの宅地開発の実態」 (昭和53年3月、埼玉県住宅都市部)

交通公害、居住環境の悪化、公共交通機関の機能低下・駆逐、無秩序な郊外化等の現象をもたらすこととなった。1963年、イギリスでブキャナン・レポート (Buchanan Report) が発表され、市街地の構成単位を細胞にたとえ、細胞は血液の循環する系であるが、現状の道路網は全ての場所に交通の流れが無秩序に侵入し、健全な細胞即ち居住地区の環境を破壊しているとした。これを打開するため、街路の居住環境容量 (Environmental Capacity) とそれに裏打ちされた4段階に区分された分散路の体系 (Distributor Hierarchy) と、居住環境地域 (Environmental Area) の概念を提唱した。これは、後の地区道路整備の基礎的なコンセプトとなったといえよう。

また、アメリカやドイツでは、都市圏の膨張による都心の空洞化、都心部への過度の自動車交通の集

中によるアクセシビリティの低下等により、都心の経済的地盤沈下が深刻なものとなり、魅力ある都心部の再生、回復が重要な課題となった。このため、都心蘇生の手段として、既存道路ストックの活用による歩行者空間の拡大、市電、バス等公共輸送サービスの向上、環状道路の整備による都心部への自動車交通集中の抑制、交通規制の実施などと連動した複合的な施策としてのペDESTリアン・プリシント (Pedestrian Precinct) が登場する。

ミュンヘンの都心部再開発計画 (1963年) においては、都心部の道路のモール化を図るとともに、都心環状線と出入制限された袋路やループ状のアプローチ道路による自動車交通の抑制、S-バーン (郊外鉄道)、U-バーン (地下鉄) の整備による歩行空間との連絡が図られている。また、スウェーデンのイエテボリでは、1970年からトラフィック・ゾーンシステム (Traffic Zone System) を実施した。この方式は、いわば都心あるいは住宅地の細胞としての区域 (セル) を設け、その中で通過交通の排除を図るため、地区出入口道路の閉鎖、歩行者専用道路の設置、一方通行、速度制限等の交通規制を行うとともに、都心外周部の環状道路を整備するもので、トラフィック・セル (Traffic Cell) 方式の広範囲な適用により、都心部全域の交通の改善を図ろうとするものである。

一方、既成の市街地では、ドラスティックな改造によらず、交通環境、居住環境の改善を図るとともに、駐停車場等の需要に応えることが必要とされるに至り、地区道路という限られた公共空間を、自動車の通行のみに供するのではなく、歩行者のための安全な通行空間、駐車スペース等多様な用途に供する必要が生じた。デルフト市 (オランダ) で行われたボンエルフ (Woonerf) の考え方の基本は、人と車を完全に分離するのではなく、人も車も共有の場の中に混合させ、相互に譲り合い、機能し合うことを狙っている。このため、オランダ政府は1976年新たな交通法規を制定し、各都市でボンエルフ計画とその事業化が定着をみている。

3. わが国における地区道路整備方策の展開

わが国の地区道路整備については、土地地区画整理事業や住宅・都市整備公団による計画的な新市街地の開発において、欧米先進諸国の地区道路整備のコンセプトを取り入れながら、わが国固有の条件を加味して、各種の先駆的な地区道路整備の試みが行わ

れてきた。一方、既成市街地では、戦災復興土地地区画整理事業や建築基準法上の私道負担等により、質的には不十分ながら道路ストックがある程度備わっていたこと、急激な自動車交通の増加により道路整備の主力が幹線道路の整備に注がれたこと、また、このことがひいては地区道路の交通負荷を軽減し、地区道路の機能向上に繋がると考えられたこと、住宅が建て詰っており、改築による整備が実態上困難であったこと等により、計画的な地区道路の整備は、ほとんど実施されてこなかった。

しかしながら、自動車交通の激増による諸影響が既成市街地に及ぶに伴い、都市行政、道路行政においても、地区道路そのものの整備が緊急の課題として認識され、種々の施策が講じられることとなった。

3-1 計画的市街地における地区道路の整備

戦後のわが国の地区道路の体系的な整備は、戦災復興土地地区画整理事業により本格的に開始される。土地地区画整理設計標準 (昭和21年7月) によると、人口約1万人を収容する地区をもって近隣住区とし、これを単位として、「細部の土地利用計画を樹て、これに則って必要な細道路、児童公園、各種の公共的施設用地等を配置し、又、街廓及び画地の形を定める」とされている。道路については「区画街路の幅員は、住宅地では6m以上、商業地または工業地では8m以上」とされていた。さらに「住宅地では、幹線道路以外の道路は、通過交通に用いられにくいように、その配置及び形式を考える。空地の多い住宅地では、袋路や食い違い道路の使用も適当である。袋路の終端部には相当の廻転広場を設け、かつ別に避難通路 (幅員1.5m程度) を設ける」とし、通過交通の排除、クルド・サック方式等の先駆的な考え方も採用しているが、こうした考え方は必ずしもその後、一般的に実施に移されたものではなかった。

昭和30年代以降、大規模なニュータウンの開発が各所で計画され、地区道路の計画および整備に関しても大きな進展がみられた。大阪府の千里ニュータウン (昭和32~44年) 計画では、イギリスのニュータウン開発が参考とされ、近隣住区理論の忠実な適用が試みられ、道路の段階構成の明確化とフットパスの導入が図られた。フットパスは住宅地区の計画において、ラドバーン方式の応用として試みられ、緑地内に散策のため系統性を有する通路が設けられた。また、東京都の久留米地区 (現在の東久留米市) における土地地区画整理事業 (昭和41~44年) では、ラドバーン方式が全面的に採用された。即ち、人と

車の分離を基本として、①居住地の車によるアプローチは、街路の段階構成を明確にし、幹線道路と区画道路とは直結させず、準幹線道路を媒介させるほか、②区画道路はU字路として、ループ状に配置し、幹線道路と準幹線道路との間を結び、③これと直交する方向に歩行者専用道路を設け、集合住宅地内をも貫通せしめ、団地内の歩行路と接続させることが、計画の基本方針とされた。このような人と車の分離、歩行者専用道路の導入は、東京都の多摩ニュータウン（昭和37年～）計画において本格的な展開をみるのである。

計画的市街地開発の経験を踏まえ、スプロールの著しい市街地においても土地区画整理事業の積極的な導入を図るべく、昭和52年区画整理計画標準(案)がとりまとめられた。ここでは、「道路の段階構成、歩車分離等に留意して道路網の配置方針を策定する」とともに、区画道路の機能、配置等に詳細な規定が設けられた。加えて、「交通の安全、快適な歩行空間、市街地の景観及び主要な公共、公益施設の連絡等」のために、ショッピングモール、コミュニティモール、および散策道の規定が設けられた。

このように、わが国の計画的な新市街地開発においては、ループ型またはクルドサック型の区画道路と歩行者専用道との組み合わせにより、人と車の分離が図られてきた。また一方で近年、車の利便性を肯定し、歩行者の存在を脅かさないことを前提として、人と車の共存を図ることを計画理念とした地区道路の設計が試みられはじめている。こうした試みは、居住者にとって身近な空間としての地区道路を、より利用し易くすることにより、新たな地域社会の形成を図る試みでもあろう。

3-2 既成市街地（住宅系）の地区道路整備

昭和40年代以降急激な自動車交通の増加に対し、幹線道路の整備は立ち遅れ、結果として、居住地区内に起終点を持たず、本来幹線道路で受け持つべき交通までもが地区内に侵入し、種々の問題を惹起するようになった。

住宅の密集した既成市街地においては、計画的な新市街地開発で実施されていると同様の水準にまで、地区道路を全面的かつ早急に改善することは実態上不可能に近く、既成市街地独自の対策が必要とされた。このため、幹線道路の整備を推進することにより、地区道路に対する交通負荷を軽減する施策とともに、地区内への通過交通の侵入を妨げる施策が交通規制と地区道路整備の2つの観点から逐次講

じられてきた。

道路交通の安全と円滑を目的として、昭和35年に道路交通法が施行されて以来、交通規制や交通違反の取締りは、交通事故の減少、交通安全の確保に大きな成果をあげてきた。また、交通規制の実施と併せて交通安全施設の充実を図るため、昭和41年「交通安全施設等整備事業に関する緊急措置法」が施行され、歩道設置、横断歩道橋や地下道の設置による人と車の交通動線の分離により、人身事故の減少が図られた。しかし、これらの規制や施設整備は個別の問題箇所の対策に限られ、しかも交通量の多い幹線道路が主であり、地区道路そのものへの対策としては限界があった。

昭和46年施行の道路交通法改正では「道路に起因する障害の防止」が法の目的に加えられ、交通事故の防止はもちろんのこと、安心して快適に道路を通行できるという観点からの交通規制が可能となった。これにより、交通規制は線的な規制から面的な規制へと広がりを見せた。昭和47年には、学童の通学の安全を図るため、学校周辺においてスクール・ゾーンが設定された。また、昭和49年都市総合交通規制の一環として、生活ゾーンの設定、T U規制が実施された。これは、幹線道路や準幹線道路に囲まれている裏通り地域に、一方通行、通行禁止、右折禁止等を組み合わせた交通規制を実施するもので、地区道路への通過交通侵入の抑制、交通事故の防止、歩行環境の改善に大きな成果をあげた。

地区道路整備の面からは、歩行者の安全確保の抜本的な対策として、昭和46年の道路法の改正により、歩行者専用道路が法的に位置付けられ、逐次整備されることとなった。さらに、地区道路の一部改築により、面的な交通規制と併せて安全な地区道路のネットワークを形成する観点から、街路事業の一環として、昭和50年に居住環境整備事業が、昭和57年には歴史的地区環境整備街路事業が創設された。一方、交通安全対策事業の面からは、地区道路において自動車の利用を是認しつつ、歩行環境の改善を図るため、昭和56年度より特定交通安全施設等整備事業において、コミュニティ道路の整備を実施することとなった。また、地区道路のみでなく、地区全般の計画の面からも、昭和55年の都市計画法の改正により、地区計画制度が創設され、地区レベルの計画の一環として、既成市街地、計画的市街地を含め、地区道路を規制、誘導的な手法により確保する途が開かれた。

3-3 中心市街地の地区道路整備

わが国の中心市街地は、戦後の戦災復興土地区画整理事業により一定の整備をみたが、その後の急激な自動車交通の増加により、都心商業業務地域および主要鉄道駅周辺等の都市機能の高密度に集積している地域において、自動車の混雑がはげしく、歩行者の安全がおびやかされ、また、都市機能の低下が懸念されるようになった。

こうした事態に対処して、都市の再開発が進められる一方で、自動車交通に占拠された都心空間を歩行者にとり戻す試みが開始された。旭川市での買物公園の実験（昭和45年）とこれに続く平和通り買物公園の整備（昭和47年）は、その先駆的な試みであった。こうした商店街のショッピングモール化は、自動車交通の激増に対して歩行者空間が貧困なため、繁栄にかけりのみえた中心商業地域において、既存の道路空間を利用しつつ安全で快適な歩行者空間の拡大を図り、買物客の増大、地域の再生を図るものであり、その後道頓堀ガーデンロード（大阪市、昭和50年）、イセザキモール（横浜市、昭和53年）等全国で広く実施されることとなった。一方、このような恒久的な施設整備に対して、交通規制により自動車に占有されている道路空間を、時間を限って歩行者に開放するいわゆる「歩行者天国」が東京の銀座地区（昭和45年）等で開始され、その後全国各地で実施されている。また、昭和52年からは、都心地区において各種の街路事業等を総合的に実施する総合都市交通施設整備事業が実施されることとなった。

3-4 まとめ

以上のように、わが国の地区道路整備は、欧米諸国を範としつつ、わが国の特性に合わせて逐次改善を重ねながら制度の充実を図るという系譜をたどっている。計画的に開発される新市街地においては、地区道路の整備は市街地整備と一体的に行われるため、理想とする計画のコンセプトを実現しやすく、わが国における地区道路の新しい試みは、計画的な新市街地の開発においてまず行われることが常となっている。既成市街地においては、地区道路を初めとする市街地構造がおおむね固定していること等から、地区の現状を大きく変更することは困難であることが多い。このため、線から面へ、自動車通行空間から歩行者空間へ、といった新たな考え方を取り入れ、地区の特性に対応しながら、地区道路のネットワークの部分的な改良を行う事業手法が創設されてきている。

また、地区道路にとどまらず、これを含めた地区レベルでの市街地形成をコントロールする観点から、規制誘導手法として地区計画制度が創設されている。こうした比較的新しい事業手法、規制誘導手法については次章でその概要を記す。

4. 地区道路整備の新たな展開

わが国の市街地整備は、従来、都市全体の将来像を描き、その目標に向かって各種の規制誘導や事業を行うといういわばマクロレベルのマスタープラン重視の考え方が主流であったといえる。このため、道路等の都市施設や地域地区に関する都市計画は、都市スケールの観点からなされており、個々の地区の特性に基づくミクロなレベルでの計画と、これに基づく施設整備等に関しては、その有効性には限界があった。これに対し、国民生活の高度化と国民意識の多様化により、身近な生活の場でのまちづくりに対する関心が高まりつつあることから、安全で快適な地区環境を創出することが近年の市街地整備の新しい潮流となっている。前章で述べた地区道路整備の系譜、特に地区計画制度と居住環境整備事業をはじめとする諸施策は、こうした流れに沿ったものとみることができる。

4-1 地区道路整備における規制誘導方策

i. 地区計画制度創設の背景とねらい

従来の都市計画では、市街地形成のコントロールは下記の3点で行われていたといえる。

- ①個別の建築行為に対しては建築基準法に基づく建築確認
- ②原則として1000m²以上の開発行為に対しては開発許可
- ③1000m²未満の開発行為に対しては建築基準法に基づく道路位置の指定

しかし、これらは個別敷地または個別開発区域限りのコントロールであり、地区道路や児童公園といった宅地回りの施設を整備しながら、これら個別行為を集積し、良好な住区を形成していくという市街地形成過程でのコントロールとしては、総合性・計画性に欠ける面があった。

これに対して、地区レベルでの市街地形成をコントロールする手法としては、①西ドイツにおいて実施されていた地区詳細計画にみられるように、よりきめ細かく市街地の土地利用、建築等を規制する視点、および②市街化区域内スプロール対策として、新市街地について、いわゆる地区レベルでの公共施

設を含めた基盤整備のガイドプランを制度化しようとする視点が考えられる。地区計画制度は、こうしたきめ細かなコントロールとスプロール対策の両方の視点から、地区レベルで建築物の計画と公共施設の計画とを一体的に扱う計画であり、昭和55年度に創設された。

ii. 地区計画制度の概要

地区計画は、各地区の特性に応じて、地区道路、児童公園等の公共施設と建築物の用途、形態、敷地等についての一体的、総合的な計画を定め、その計画に基づいて、都市計画法と建築基準法が連動して、建築行為や開発行為を具体的に誘導、規制する制度である。

1) 都市計画法による内容

都市計画法においては、地区計画の計画決定および開発行為への勧告制度が定められている。同法により市町村は新たな都市計画として地区計画を定めることができ、その対象区域は、(イ)相当規模の面的整備事業が実施される区域、(ロ)放置するとスプロールにより市街地環境の悪化の恐れの大いところ、(ハ)既に形成されている良好な市街地環境を維持、保全すべきところ、とされている。地区計画の内容は、地区の整備、開発、保全に関する方針および具体的かつ詳細な地区整備計画とで構成され、地区道路の配置は地区整備計画で必要に応じて定められることとなる。

地区計画の区域内においては、開発許可を要する開発行為については、その設計が地区計画に即していることが求められる。その他の建築行為、開発行為については、市町村長への届出が求められ、それに対し市町村長は必要な場合、設計の変更等を勧告することができる。

2) 建築基準法による内容

都市計画による建築行為等のコントロールは、届出、勧告という比較的弱い規制であり、さらに強力な規制が必要な場合には、建築基準法に基づいて以下の措置がとられる。

まず、市町村は、地区計画の内容のうち建築物に関する事項について、合理的に必要な限度において条例で定めることにより、建築行為を制限することができる。また、地区整備計画において道路の計画が定められている場合、特定行政庁は、区域内で行われる私道の位置指定については地区計画に準拠させることができるほか、地区計画の目的を達成するため、必要な場合に「予定道路」を指定し、その区

域内の土地での建築行為を制限することができる。

4-2 地区道路整備における新しい事業手法

i. 居住環境整備事業

1) 制度創設の背景とねらい

自然発生的に形成された既成の住宅市街地においては、地区道路は全体に狭幅員であるにもかかわらず、地区を通過する自動車交通が侵入し、歩行者の安全性が阻害されているばかりでなく、騒音、排気ガス等により環境も悪化していることが多い。また、狭い地区道路は、消防車、救急車等の円滑な通行を妨げ地区住民の安全に支障をきたしている。これらの課題に因應するため、ブキャンのいう居住環境地区の概念に基づき、地区道路の整備により居住環境を総合的に向上させる本事業制度が昭和50年度に創設された。

2) 制度の概要

居住環境を改善すべき地区を対象に、地区の将来的な基本構想と通過交通を制限する形の地区道路の整備計画を策定し、これに基づいて地区道路を国庫補助による都市計画街路事業として整備する。

(1) 対象地区

次の要件に該当する地区を居住環境整備地区として設定する。

① 既成市街地等であって、当該地区内への通過交通の侵入を排除し、かつ交通事故、交通公害の低減を図り、もって緊急に居住環境を改善する必要のある地区、もしくは地区道路が未整備で救急活動や消防活動にも支障をきたす地区において地区道路の整備を図り、もって居住環境を緊急に改善する必要のある地区。

② 土地区画整理事業等の面的整備事業の整備効果が高くないか、または事業実施が著しく困難と考えられる地区。

③ 幹線道路等に囲まれたほぼ一住区の地区。

(2) 事業の内容

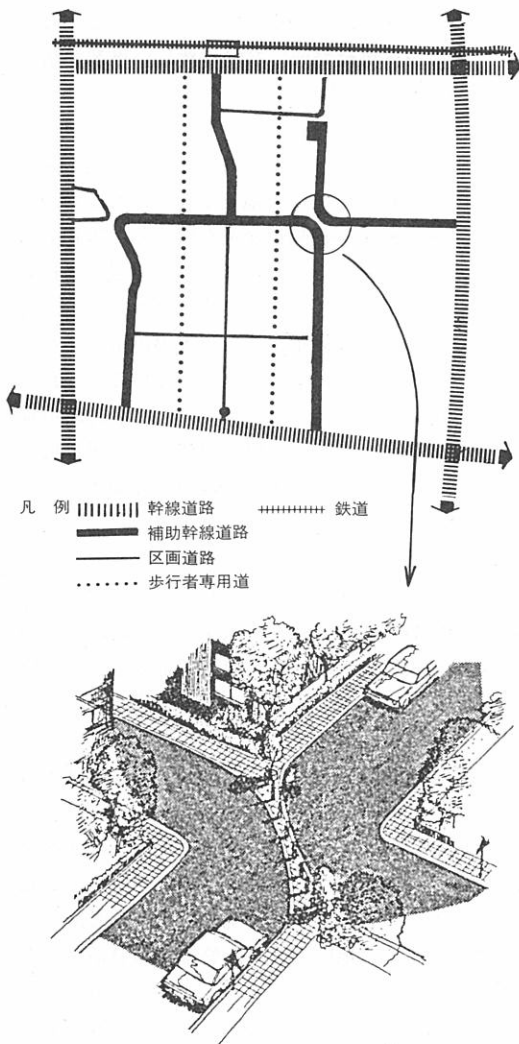
対象地区において、以下の街路事業のうち、必要な事業を一括国庫補助対象として地区採択し、これらの事業を組み合わせることにより地区道路網の体系的整備を行う。

① 補助幹線道路等の改築、整備

② 区画道路のクルドサック化、ループ化、ボンエルフ化

③ 歩行者専用道の整備

なお、地区外周の幹線道路が未整備の場合は、その整備を併せて実施する。また、以上の街路事業に



計画のコンセプト

地区内道路の体系的整備を行うとともに、交通規制を組み合わせ、地区内道路利用の体系化を行い、消防活動困難区域の解消、居住環境の改善を図る。このため、下記の事項を実施する。

- (1) 地区内への通過車の侵入を防ぐと共に幹線街路の通行の円滑化を図るために地区出入口を28か所から6か所とする。
- (2) 地区内から発生する交通は、区画街路、補助幹線街路、幹線街路といったように、段階的に利用するように各路線を配置する。
- (3) 現在通過車に多く使用されている道路はクルドサック、X型交差点により物理的に通過できない道路構造とする。
- (4) 補助幹線道路、主要な区画道路は、歩車道を分離し交通の円滑化をはかる。
- (5) 歩行者の通行の安全確保と地区内のコミュニティー施設等の連けいを勘案し、歩行者専用道を整備する。

Fig. 1 居住環境整備事業の計画例
(尼崎市南塚口地区)
Residential Road Network
Improvement Project

よる手法と併せて、交通安全施設の整備、交通規制等を実施する。(Fig. 1)

ii. コミュニティ道路整備事業

1) 制度創設のねらいと背景

わが国の交通事故は近年、大幅な改善がみられたものの、地区内道路において交通事故の増加がみられ、また、歩行者事故を道路別にみると幹線道路よりも地区内道路に多発している点に特徴がある。

このため、交通安全対策、とりわけ歩道整備の視点を〈幹線道路から裏通り〉へと広げ、歩道整備の方針も〈狭くても長く〉から〈安全かつ快適な歩行空間の確保〉へと質の向上をめざし、さらには、安全対策の手法にボンエルフにみられる〈分離から共存へ〉の新しいコンセプトを導入することとなり、昭和56年度より本事業制度が創設されることとなった。

2) 制度の概要

特定交通安全施設等整備事業の歩道整備の一環として、次の要件に該当する路線を国庫補助事業として整備する。

(1) 対象路線

次の要件を全て満たすものとする。

① 周辺に自動車交通を処理する幹線道路があり、当該道路がコミュニティ道路として整備されても自動車交通に支障を及ぼさないこと。

② 当該道路の沿道に学校、公園、集会所、教育施設、その他公共施設が立地しているか、またはこれらの施設に連絡する道路であること。

③ 当該区間の歩道設置前の車道幅員が原則として7.5m以上あること。

④ 当該区間の1日の歩行者、自転車交通量が600人台以上あること。

⑤ 原則として多額の物件移転費を要しないこと。

⑥ 原則として設置後の歩道の幅員が3.0m以下(平均幅員2.5m以下)であること。

⑦ 当該区間の歩道設置後の車道幅員が原則として3.5m以上であること。

(2) 事業内容

歩行者、自転車利用者が安全に通行できる空間を確保するため、歩道部の幅員を拡大し、また、場所によって変化させることにより車道部分をジグザグにするなどして通過交通を抑制し、さらに、地区に用のある自動車交通については、その低速交通をうながし、歩行者等が安全かつ快適に通行できる道路となるよう設計し、整備する。

iii. 総合都市交通施設整備事業

1) 制度創設の背景とねらい

わが国の多くの都心地区においては、道路ストック等が十分に整備されないまま都市機能が集積したため、道路交通混雑の慢性化、歩行者空間の貧困、公共交通機関の乗り継ぎの不便等都市交通問題が集約的に顕在化しており、これが結果として、都心地区のもっている魅力と活力を損なう要因の一つとなっている。

このような背景から、都心地区の交通施設を整備し、併せて都心地区の魅力と活力を高めるための都心地区整備を図るものとして、ヨーロッパ諸都市におけるトラフィック・ゾーン・システム等に範をとり、昭和52年度に本事業制度が発足した。

2) 制度の概要

特定の都心地区等を対象に、地区の将来的な基本構想と地区内道路網の整備計画および交通運営計画を策定し、これに基づいて幹線道路および地区道路を国庫補助の都市計画街路事業として整備するものである。

(1) 対象地区

対象地区は次のいずれかに該当する地区である。

① 都心地区形成の観点から、都心機能の集積水準に対応した交通施設整備を行うことが必要な地区。

② 既成の都心地区、鉄道駅周辺等の交通問題改善の観点から、自動車交通の効率化、適正化、バス利用の増進、交通結節機能の強化、歩行者・自転車の安全で快適な通行の確保等を図ることが必要な地区。

(2) 事業内容

対象地区において、以下の街路事業のうち、必要な事業を組み合わせる。併せて、バス等路面公共交通機関の再編成、交通規制等を総合的な計画に基づいて実施する (Fig. 2)。

① 都心地区等から通過交通を排除し、ゾーンシステムの導入等を可能にするための環状道路等の幹線道路の整備。

② ゾーンシステム等に基づく地区道路の整備。

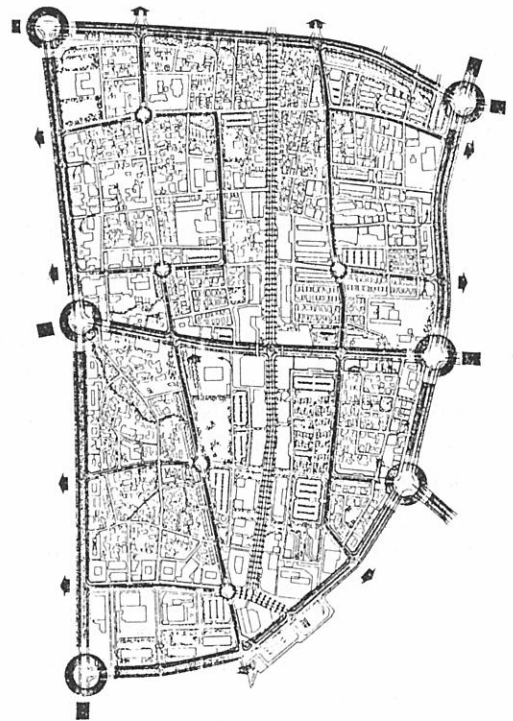
③ 歩行者専用道等の歩行者空間の拡充。



④ 駅前広場等の交通結節点の整備。

iv. 歴史的地区環境整備街路事業

1) 制度創設の背景とねらい

戦災等の大災害を受けず、歴史的街並みや史跡を残している地区はその形成の特性から、遠見遮断や袋小路といった変形道路が残存しており、また、自動車交通に対応しうる道路がないなど、道路交通上、



凡例
 環状道路
 歩行者とミニバス

計画のコンセプト

トラフィックセル方式を中心とする道路交通システムの体系化を実施し、歩行者優先空間の創出、商業の活性化、住環境の改善を図る。このため、次の施策を実施する。

- (1) 通過交通を受け持ち、都心地区に発着する交通を主として受けとめる都心環状道路の整備
- (2) 駅前広場、バスターミナル、駐車場等の交通結節点の整備
- (3) 歩行者専用道の整備および商店街(中央通り)の歩行者優先化
- (4) バス路線網の再編成およびミニバスの導入(中央通り)
- (5) 地区内道路における総合交通規制の実施

Fig. 2 総合都市交通施設整備事業の計画例
 (長野市駅北地区)
 Traffic Cell Project

都市防災上、大きな問題を抱えている。一方、こうした市街地には、バス、タクシー、自家用車、歩行者等多くの観光交通が集中するため、道路混雑、不法駐車等の氾濫等生活環境および歴史的環境の両面で問題を抱えることとなっている。

昭和53年度より国土庁においては、地方都市整備パイロット事業の一環として、4年間にわたり伝統的文化都市環境保全地区整備事業を実施し、歴史的みちすじの整備、伝統的建造物の修復、歴史的街並みの整備等が全国各地で試行された。ここで試行された歴史的みちすじの整備手法と、先に述べた居住

環境整備事業の手法とを組み合わせることにより、昭和57年度より建設省所管の国庫補助事業として本事業制度が発足した。

2) 制度の概要

歴史的街並みや史跡等卓越した歴史的環境の残る特定の地区において、地区の将来的な基本構想と地区道路の整備計画を策定し、これに基づいて地区道路を国庫補助の都市計画街路事業として整備する。

(1) 対象地区

歴史的環境に卓越した地区で、地区への集中交通、通過交通を適正に誘導し、かつ歴史のみちすじ等の整備を図り、もって歴史的環境を保全し、併せて居住環境を緊急に改善する必要のある地区。

(2) 事業の内容

自動車交通の迂回を主目的とする幹線道路の整備(通常の街路事業)に合わせ、地区に集中する観光交通と居住者の生活交通を分離するための地区道路(バスベイ・タクシーベイ等の交通広場および歩行者専用道を含む)を一括国庫補助対象として地区採択し体系的に整備する。

さらに、道路管理者、公安委員会、電力会社等の協力を得て、①観光交通を受けとめるための駐車場の整備、②景観上問題となる電柱等の占用物件の移

設または、地中化、③標識、標示類のデザイン統一、④交通規制、⑤沿道の建築物、広告物等の美化化、等を推進する (Fig. 3)。

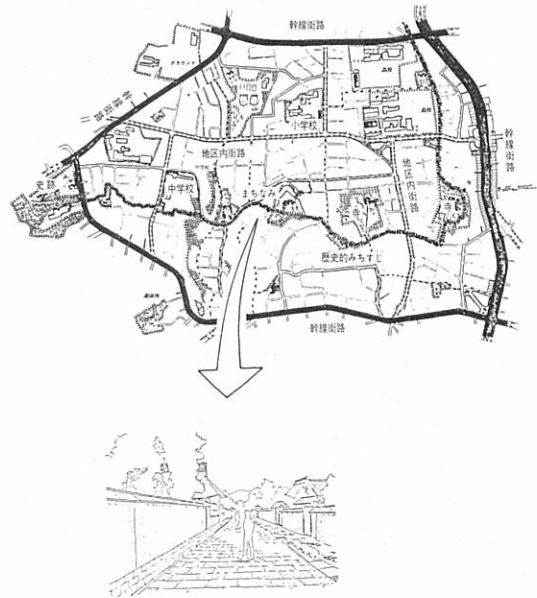


Fig. 3 歴史的地区環境整備街路事業の概念図
Historic Environment Conservation Project

Table 3 地区道路整備の手法とその特性
Various measures for providing/improving local distributor road

○：該当するもの
△：場合によって該当するもの

手 法	特 性	整備対象道路		整備内容			整備主体		費用負担		整備範囲		市総合性・整備性の性
		区画道路		補線 助道 幹路	機変 能更	改 築	私	公	私	公	線 的	面 的	
		小な 規も 模の	主 要な 模の										
規 制 手 誘 法	私道整備	○	△			○	○		○		○		
	道路位置指定	○	○			○	○		○		○	△	
	地区計画	○	○	△			○	○		○		○	○
事	民間宅地造成	○	○	○			○	○		○		○	○
	新住宅市街地開発事業	○	○	○			○	△	○	○		○	○
	土地区画整備事業	○	○	○			○	○	○	○		○	○
業	市街地再開発事業	○	○	○			○	○	○	○		○	○
	街路事業			○	△	○			○		○		
	コミュニティ道路整備			○					○		○		
手	居住環境整備事業		△	○	○	○			○		○		△
	総合都市交通施設整備事業			○	○	○			○				△
	歴史的地区環境整備街路事業		△	○	○	○			○		○		△
法	特定住宅市街地総合整備促進事業	○	○						○		○		○
	住環境整備モデル事業	○	○						○		○		○

(注) この表は地区道路に対象を絞ったものである。

5. 地区道路整備の今後の課題

地区道路整備に関する各種の手法について述べてきたが、これら現行の手法とその特性を整備対象となる道路のランク、整備の内容、整備主体、費用負担、整備のひろがり、市街地整備の一体性、総合性といった点から整理を試みたのが Table 3 である。

これによれば、計画的かつ総合的に市街地を整備する民間宅地造成、土地区画整理事業等においては、各種の地区道路が一括して整備され、地区道路整備の立場からは最も望ましいことは明らかであるが、こうした市街地整備事業の対象区域は限定されてしまううらみがある。規制誘導手法は、区画道路の整備手法として一般的なものであり、その負担はこうした道路の直接の受益者に課せられているが、補助幹線道路まで私的な負担を伴う規制誘導手法で整備することは困難である。街路事業とその発展形態である居住環境整備事業等の手法は、逆に公的な負担により整備されること等から整備対象に補助幹線道路が主体となる。また、地区道路を含めた総合的な地区整備という点からみれば、市街地開発事業、住環境整備モデル事業等の公的事業手法および規制誘導手法としての地区計画以外の手法では、公園等他の公共施設整備および望ましい土地利用の実現が担保されないことに限界がある。

地区道路の整備にあたっては、これらの手法をその特性に応じて一層活用するとともにその改善を図る必要があるが、その方向は以下のとおりである。

5-1 新市街地における地区道路網の計画的整備

新市街地のうち、計画的に整備される市街地においては、地区の望ましい土地利用の将来像に基づいて、公園等の他の公共施設と合わせて区画道路から補助幹線道路までの地区道路が一体的に一定の水準で整備されることとなる。一方、面的整備事業の行われない新市街地においては、宅地化に合わせて最低限の区画道路が規制誘導手法により整備されるにとどまるため、これらの個別の開発が面的に拡がったあと、地区道路網としてみると補助幹線道路の不足や袋小路となる区画道路の存在等多数の問題を残すことが少なくない。

従って、新市街地においては、次のような方策について今後検討を進める必要がある。

第1に、極力、面的整備事業による市街地整備を進めることである。このため、公的助成の拡大をはじめとして、こうした事業の成立条件を改善すると

ともに、面的整備事業の実施にあたっては、地区道路網の計画標準等の指針に基づき、網構成や整備水準についての指導を行い、良好な地区道路網の形成を図る必要がある。

第2に、面的整備事業の実施されない新市街地においては、あらかじめ地区の望ましい将来像を反映した地区整備のガイドプランを定め、地区の骨格となる補助幹線道路をできるだけ公的負担により先行整備する一方で、適切な位置に適切な規模の地区道路が形成されるように規制誘導する方策の推進が望まれる。

地区計画は、こうしたガイドプランを拘束力のあるものとして法定都市計画として位置づけており、その活用が大いに望まれるところであるが、地区計画は地区住民の全員の同意を得てはじめて策定されるものであるため、いきおいその適用地区は限られることとなろう。従って、市町村のレベルにおいて、地区整備のガイドプランを予め用意しておき、必ずしも法的拘束力はないものの、いわゆる行政指導によって開発行為等をガイドプランに沿って誘導するといった方策を推進することも必要であろう。

5-2 既成市街地における地区道路網の改良

既成市街地においては、地区の望ましい将来像に基づき、既存ストックを生かしつつ修復的および誘導的手法によって良好な地区道路網の形成を図ることが必要である。このため、次のような方策について、今後検討を進める必要がある。

第1には、公的主体の関与による地区道路の体系的改良、修復、整備を可能な範囲で拡充することである。補助幹線道路以下のレベルの地区道路については、どの範囲までを公的負担により改良または修復していくかは、それら道路の受益の範囲との関係で単純な割り切りが困難であるが、防災上、交通安全上等の観点から緊急に整備を必要とする地区、歴史的街並み等保全整備を必要とする地区、都心機能の増進を図るべき地区等については、この点に関する原則を明確化したうえで、公的整備の範囲を拡充する必要がある。また、既存の公的道路整備手法についても、組み合わせや総合化による地区道路整備への適用方策について検討を進めることが必要である。

第2には、望ましい地区の将来像と地区道路網改良の全体計画に従って、順次、規制誘導により地区道路整備を進めてゆく方策の推進である。この点については、新市街地の中の面的整備事業の実施され

ない地区の場合と同様、地区計画の活用を図るとともに、地区のガイドプランを確立し、これに基づく開発行為等の誘導を進めることが必要である。

第3には、公的な道路整備手法と規制誘導手法等の組み合わせによる方策である。公的な事業手法と規制誘導手法は、整備の中心となる地区道路のレベルが相互補完的であり、地区道路整備を総合的に推進するため、この両者の有機的な組み合わせ方策について検討を進める必要がある。この点については、上述のガイドプランの実効性を公的手法と組み合わせることにより担保すること、地区計画制度と公的事業手法を複合すること等が検討の中心となると思われる。また、児童公園等の地区レベルでの公共施設整備と一体となった総合的な地区整備の方策についても検討が必要である。

第4に、特に都心地区等の中心市街地においては、第2および第3の線に沿って魅力ある都市空間形成のための施策を推進する必要があるが、このためには、道路整備についても思いきった集中投資のための方策が必要とされよう。

6. おわりに

活力ある豊かな社会生活を営む基盤として、幹線道路の整備にあわせて、身近な公共空間である地区道路をより安全で快適なものとして整備することは、後世に対するわれわれの責務であり、そのための不断的な努力が今こそ求められているといえよう。地区道路整備に関する検討が広範囲な分野で行われ、着実に実施されることを願ってやまないものである。

なお、本文中、私見にわたる点があることをお断わりするとともに、本稿をまとめるにあたり、御協力いただいた真田幸直氏、松谷春敏氏にお礼申し上げます。

参考文献

- 1) 地震時における地域別延焼危険度の推移と対策(火災予防審議会答申)、(東京消防庁)、昭和57年3月
- 2) 地区道路交通環境整備計画策定に関する調査研究報告書(概要編)、大阪市土木局、昭和55年3月
- 3) 交通政策問題特別委員会：クルマ社会の都市計画、(財社会経済国民会議、昭和55年5月)
- 4) 今野博：まちづくりと歩行空間、鹿島出版会、昭和55年12月
- 5) 都市計画図集、(社)日本都市計画学会編、技報堂出版、昭和53年3月
- 6) 八十島義之助、井上孝共訳：都市の自動車交通(ブキャナン・レポート)、鹿島出版会、昭和40年8月
- 7) 区画整理計画標準(案)、建設省都市局区画整理課監修、(財)都市計画協会、昭和52年5月
- 8) 御船哲：新都市開発と都市再開発、現代都市政策VII、岩波書店、昭和48年6月
- 9) 森郷巳：交通規制；ジュリスト総合特集・現代日本の交通問題、有斐閣、昭和50年12月
- 10) 新谷洋二：地区交通計画の考え方と問題点(第25・26回交通工学講習会資料)、交通工学研究会、昭和55年7月、10月
- 11) 都心交通の改善、トヨタ交通環境委員会、昭和57年1月
- 12) 居住環境整備計画策定に関する基礎調査、建設省都市局街路課、昭和53年12月
- 13) 同上、昭和54年12月
- 14) 同上、昭和56年3月
- 15) 横文彦、天野光三他：特集・歩車共存道路の理念と実践、都市住宅、昭和57年7月
- 16) 首都圏総合計画研究所：特集・地区計画、まちづくり研究16冬季号、同時代社、昭和57年12月
- 17) 片山正夫：都市と建築行政(地区計画制度の創設と今後の展開)、新都市、昭和55年9月号
- 18) 総合都市交通施設整備計画策定に関する基礎調査、建設省都市局、昭和55年3月
- 19) 同上、昭和56年3月