トピックス

道路計画のあり方に関する考察

池田道政
元審議役

現状分析

平成20年の通常国会では、道路特定財源の暫定税率の10年間延長、その裏づけとなる道路中期計画をめぐって混乱し、4月には一時期ガソリン価格が引き下げられるといった予期されなかった出来事も起きた。福田首相はこの問題の収拾を図るべく平成21年度からの道路特定財源の一般財源化、道路中期計画の本年中の見直しを打ち出した。与党の賛成、都道府県知事、市長村長など地方自治体の絶大なる支持にもかかわらずこうした事態に至った原因を平成19年7月の参議院選挙における与野党逆転だけに求めていいものであろうか。野党の強気の裏には各種世論調査における道路特定財源に対する一般国民の拒否反応があったことを軽視するべきではなかろう。それに加え、道路中期計画の計画額の策定根拠や交通量推定方法など厳しい国会を乗り切るには脇の甘さがあったことがマスコミを巻き込んで道路批判を勢いづかせてしまった。

これからの道路計画、道路政策を考えるにあたっては、なぜ一般国民からこのように不人気になってしまったのか、この点について深刻に受け止め、対策を考える必要がある。こうした視点から国民の心の中をのぞいてみると、自分の生活と関連させて道路というものを思い浮かべてみるに、興味がわくような面白そうな未来図、展望が浮かんでこなくなっているのではないだろうか。

たとえば、一昔前なら自分のステータスとしてカッコイイ車を持ちたいと願う若者が多くいた。彼らは隣に美しい女性を乗せてドライブする自分を夢見ていたのである。そうした夢の中に出てくるのは快適に車を飛ばせる道路であった。こうした想像力が現実の道路整備への期待となっていたのではないだろうか。所帯を持つようになっても、休日に家族で車に乗って郊外に出かけたり、時には遠出をしたりすることが幸せを感じる生活の一コマであった。しかし、最近は若者の車離れが進んでいるという。車より携帯電話にお金を使うという。今の若者にとってカッコイイ車に乗ってドライブするということは古臭くて、はやらなくなっているのかもしれない。そういえば、以前の自動車メーカーのCMでは外国の美しい景色の中を走る自動車のシーンがよく見られたが、最近は車のスペースや機能に目を向けたCMが多いように思われる。人は車や道路を通して自分の生活に明るい未来を見出せなくなっているのである。車を単に機能として覚めた目で見るようになっている。こうした心の指向性の変化、価値観の変化が道路に対する見方の厳しさ、冷たさとなって現れているように思われる。人と人の付き合い方、コミュニケーションのとり方がバーチャルに、そして不健康になってきているといわれるが、そうした陰気な感性が道路離れにもつながっているように思われる。このあたりの見込み違いは自動車メーカーも同様であり、自動車保有台数の伸び悩み、若者の自動車離れにどう対処していけばよいのか明確な方向性を見出しきれずにいる。

2つめは、先般の道路中期計画がこれまでの道路施策の総仕上げに重点を置いたことで、いまひとつ新鮮味がなく、一般の人の目からみると面白みを欠いたことである。高速道路にしても整備が進むにつれて、整備を求める地域は減少していく。にもかかわらず、律義に取り残された地域の

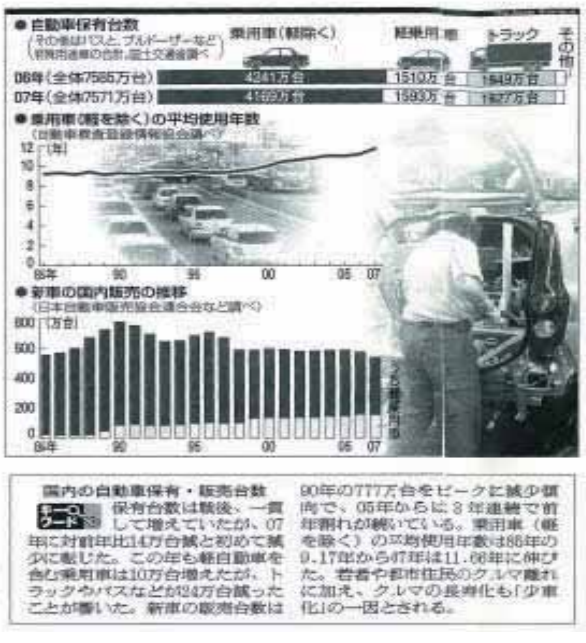

図-1　国内の自動車保有・販売台数
出典：2008年7月13日付朝日新聞13版「耕論」より

人々の心情に配慮してネットワークの完成という国の責任を果たさせてくれと国民に問いかけたわけである。しかし、どうもその律義さが裏目に出たようである。玄人受けはしても、素人にはあまり心に響かない提案であった。逆に道路公団改革の時の話と違うではないかと、懲りずに無駄な道路整備に固執しているかのように誤解されてしまったのである。

では、どうすればよいのか。今後の道路計画のあり方を模索する上でのいくつかの具体的な提案を行ってみたい。

国民生活の将来ビジョンとその実現に向けての道路政策の提示

以上述べてきたように自分たちの生活とどのように関わるのかということと絡めて国民は政治や行政からの提案を評価している。したがって、現状のトレンド上に将来を見据えられた時代と異なり、国民生活の将来ビジョンなしに道路整備の水準や目標値を示すだけでは国民は納得しなくなっている。国民の多くの賛同が得られるような国民生活、社会の将来ビジョンを明確にして、それに向かってなすべき施策を訴えることが必要である。将来ビジョンについては本来多くの人の意見を伺いながら構想をまとめあげるべきであるが、ここでは私なりのこうあって欲しいとの思いをベースに示してみたい。

（1）世界に先駆けた環境にやさしい自動車社会の実現に向けた取り組み

将来の低炭素社会の実現に向けて、燃料電池自動車や電気自動車がガソリン自動車に代わって普及する社会を将来ビジョンとして示す。国際社会の中でも燃料電池自動車や電気自動車の普及率の高い、低いがその国の先進度合いの尺度となりうるし、国民は騒音や振動が少なく静かでクリーンな生活に対して良好なイメージを共有できるのではないだろうか。自動車の技術開発が進んでいなかったときはこうした提案を国がすることは不真面目に捕らえられたかもしれないが洞爺湖サミットにおける各社開発した電気自動車のラインナップを見れば荒唐無稽な話ではないことがわかるはずである。武蔵工大の中村英夫先生の話によると、北欧ではすでに燃料電池自動車の普及を目指した社会実験が進められているという。

ではそうした社会に向けて道路などインフラはどのような準備を進めておくべきであろうか。まずすぐに思いつくのはガソリンスタンドに代わる水素ステーションや充電ステーションの整備であろう。こうした施設整備を推進するには国の財政支出、技術支援が必要不可欠であろう。またこうしたステーションの配置が都市構造、地域構造を変えることも考えられる。このほかにも、燃料電池自動車や電気自動車になると道路構造や設計にどのような変化、影響を与えるのかといった点についても詳細な検討が必要であり、低炭素社会の実現に向けて必要な資本投下も進めなくてはいけない。サミットでは2050年までにCO2の排出量を半分にするという目標を共有したところである。2050年というとかなり先の話のように聞こえるが、戦後50年たってやっと現在のような社会資本の整備状況になったという点を踏まえるとそうのんびりして居れる状況でもない。このあたりの検討準備作業をそろそろ始めておくべきではないだろうか。

▽電気自動車	
三　菱 自動車	2009年夏から消費者向けに300万円前後で販売。11年めどに年産1万台規模に
日　産 自動車	10年以降、日米などで販売。デンマーク、米国などで充電インフラの整備にも協力
富　士 重工業	09年から国内の自治体向けに2種類を販売
▽プラグインハイブリッド車	
トヨタ 自動車	10年までに日米欧で販売。まず企業やレンタカー用に

図-2　外部電源で充電する環境対応車の投入計画
出典：2008年8月8日付日本経済新聞より

（2）渋滞対策を引き金にした地域交通体系改善の実現に向けた取り組み

渋滞対策は道路政策の中でもっとも重要な施策のひとつである。首都圏の三環状道路整備といったビッグプロジェクトからバイパス整備、交差点の立体化などいろいろなメニューがある。その費用便益効果は数値的に算出しやすいことから一般的に受け入れられやすいものとなっている。しかし、この施策もかなり陳腐化し、イノベーションが必要になってきている。10年前、20年前に比べ、事業への世論の関心、熱意が低下してきているように見えるのはなぜか。生活実感としてその効果を享受する人が限定的であること、また、そのインパクトがだんだん小さくなってきているのではないか。検証してみる必要があるが、費用便益比（B/C）も10年前に比べ、低下してきているのではなかろうか。ここで考えるべきは、これまでは環状道路の整備、バイパスの整備により道路混雑が緩和するというだけで多くの人は満足していたが、だんだんそれだけでは

心が満たされなくなってきているという点である。もう一工夫が必要となってきている。例えば混雑が緩和した道路の使い方をどう工夫できるかということも渋滞対策の中に含めて考えてみては如何であろうか。こうすることにより、便益を享受する人の対象も広がるし、より大きな整備効果を生み出せるのではないだろうか。

首都高速道路の中央環状線について考えてみると、環状道路を整備するとともに、交通量の緩和により余裕のできる山手通りに最新の路面電車を走らせたり、バスロケーションシステムを備えたバス路線を導入したりすることをあわせて考えてみたらどうであろうか。つまり、渋滞対策としての環状道路の整備が引き金となって、これまでできなかった交通体系の変更が可能となる。ここまで提案することによりはじめて自分たちの暮らしの変化、地域の将来の絵姿が現実的に見えてくるのではないだろうか。中央環状線の存在価値は飛躍的に高まり、国民生活に与えるインパクトもより広範に、より大きなものになるのではないだろうか。

フランスでは1980年代にグルノーブルなどの地方都市においてトラム（路面電車）の導入を図った時期があるが、最近では、渋滞対策、持続可能な都市交通体系への転換を目指して、パリのような大都市においても地下鉄網を補完する形で環状道路に車線数を減らしてにトラムを導入する試みが行われている。渋滞対策を道路容量の増加だけでなく、あわせて交通体系の見直しにもつなげる。こうした渋滞対策のイノベーションともいえるより効果の高い試みに挑戦することが求められていると考えられる。

地方都市の中心市街地の衰退原因のひとつに、バイパスが整備されたことによる郊外型大型店の進出がよくあげられる。今となって思うに、バイパスを整備するとき旧道をどのように活用すべきかというところにまで考えがいたらなかったという点は、これからの渋滞対策をより広い視野で捉えるべきだということを現実に教えてくれている。こうした教訓を踏まえて、今後の渋滞対策は地域をこう変えるという具体的なビジョンまでも含めて示し、今まで以上に国民の理解と協力の得られる事業としていくべきと考える。そのためには、行政サイドが道路計画、道路事業という既成の概念、守備範囲にとらわれず、道路整備により望ましい交通体系への転換を目指すという姿勢を示すことが重要である。

（3）飛行機、鉄道を含めた交通体系の中で移動コスト、ストレスの少ない社会実現に向けた取り組み

鉄道やバスについて見てみると、スイカやパスモの普及によりいちいち切符を買う必要がなくなっている。また、駅など交通結節点におけるエスカレーターやエレベーターの設置が進んでおり、交通機関の乗り継ぎをあまり苦にしなくても済むようになってきている。さらに、インターネットの普及により、目的地までの移動手段の組み合わせを簡単に見つけられるようになっている。以前はこの乗り継ぎの不便さなど公共交通機関のサービスに対する不信、不満が強く、ドアーツードアーの移動が便利な車の優位性が多くの人に支持されていたが、国鉄民営化後の公共交通のサービスの向上というものを考慮すると、国民は道路だけ特別視することなく、飛行機、鉄道を含めた交通体系全体として利用しやすい社会インフラを構築して欲しいという考えに変わってきているように思われる。こうした変化というものを踏まえて道路計画というものを考えるべき時期に来ているのではなかろうか。

交通体系全体の中で移動の時間、コスト、ストレスを高めている道路上の問題点、問題箇所を抽出し対応策を検討していこうという作業は交通渋滞、交通事故多発といった現象を取り除こうとする対症療法型の作業に比較して、より幅広い視野から問題に迫り、道路整備ばかりやりたがっているという国民の偏見をなくし、アカウンタビリティーの高い方策を提案できるということにもつながるのではないだろうか。

ヨーロッパではEUの統合により、各国間の移動の障壁をなくすという観点から、どことどこの間の交通モードを改善すべきかを検討し、必要な財政支援もEUとして行っているという。また、フランスでは以前から陸、海、空を組み合わせて、主要都市間の移動時間の均衡を図るべくネック区間の改善をどう行おうかという視点も各種交通機関のインフラ整備の重要な検討要因のひとつであった。

このような観点から道路計画論を組み立てると、交通量やそれに基ずく費用便益から導き出された整備区間とは異なった整備区間が導き出されることもありうる。インフラ計画が経済比較といった次元だけでなく、国土構造のあり方というより高い次元から策定されるという点で、短期的に変化する経済情勢に惑わされず、長期的視点に立って計画を策定できるという長所もあり、今後具体的な計画手法の検討、確立が望まれる。

望ましい計画の実現を阻害している制度、要因の排除と新たな制度、枠組みの提案

ここまで私なりに道路政策、道路計画の新しい視点からの取り組みについて述べてきたが、ほかにも優れた斬新な考えを持っている方もいると思われる。しかし、振り返ってみると、そうした望ましいと思われる提案が必ずしも生かされてきたとはいえない。道路政策、道路計画の枠組みの変更が難しいのはなぜであろうか。この点について考察し、改善策を提案してみたい。

（1）階層的道路計画の策定とその民主的手続の制定

道路に関する法制度としては道路法しかないといってもよい。しかし、この道路法は体系的には管理法であり、計画法ではない。計画法と呼べるのは国幹道法ぐらいである。しかし、この国幹道法にしてもその根拠は全国総合開発計画に拠るのである。7600KMの高速国道網は新全総に、14000KMの高規格幹線道路網は4全総にその計画根拠を置いていたのである。「国土の均衡ある発展」を実現することを目的に、工業の地方分散や地域間の所得格差の縮小などの成果を挙げてきた全総計画も、第5次の計画（平成10年―平成15年）をもって使命を果たしたとして、国土形成計画法が新たに制定された。道路関係者はそうした法制度の枠組みの変更にもかかわらず、14000KMの高規格幹線道路網は国の定めたものとして誰も疑いを挟まないが、全総計画がなくなったことによってその正統性（レジィティマシー）も失われたともいえるのである。ましてや5全総において「21世紀初頭の概成を目指し、高規格幹線道路網の整備を推進する」とした方針は位置づけがあいまいなものとなっている。

このようにきちんとした計画根拠を失ったことが小泉構造改革の目玉として道路公団改革がターゲットとされ、高規格幹線道路網14000KMの必要性にまで議論が及んだことと無関係とはいえないであろう。正統性がなくなったことにより14000KMの存在そのものから議論の対象となり、費用便益分析手法など通俗的な手法に評価が委ねられるようになったのである。平成20年7月4日閣議決定された国土形成計画では、高規格幹線道路網は「最新の需要推計などを踏まえ、真に必要な道路整備は計画的に進めることとし、今後の具体的な道路整備の姿を示す中期的な計画に即して・・・効率的な整備を推進する。」として、国土形成計画という上位計画の存在意義を自ら放棄してしまっている。計画法というのは、実施者にとっては枠をはめられ、裁量権を奪われるように感ずるかもしれないが、無いことによる社会の混乱、不利益は耐え難いものといえよう。昨今の不透明な社会状況をかんがみるに、国としての方向性、価値観をきちんと示す基本法の存在意義は高いものがある。道路計画と一口に言っても、ネットワーク計画から個別の路線計画まで階層的に多様な計画が必要である。すぐに事業に結びつく路線計画の手続きだけが道路計画の手続きであるかのように思われがちであるが、その上位計画たる国土全体をカバーする、あるいは地域をカバーするネットワーク計画について民主的な手続きによりコンセンサスを得て、固めていくことが混迷する道路議論に解決の道を見つけるひとつの方策と考えられる。

次に、バイパスなどの路線計画はどのようにして作られ、オーソライズされてきたのかを考えてみよう。それは行政内部の手続きによるとしか言いようが無い。したがって、計画の正当性は地域の人々を賛同を得ているという事実に頼ることになる。賛否が分かれたりした場合、計画が進まないのはこうしたところに理由がある。コンセンサスが得やすかった時代は、いちいち定められた手続きに従って事業を進めるよりも、あまり規則に縛られないほうが柔軟に関係者と調整もできたかもしれないが、もうそうした時代ではない。計画策定手続き、住民との調整手続きなどをあらかじめルールとして国民の合意を得ておくことが重要である。

現在いろいろな手続きがガイドラインとして策定されているが、問題は、事業計画に関する段階になって合意手続きに入ることから、幅広く議論をしたい人ともっと計画の具体的事項に焦点を絞って議論をすべきだという意見が混在し、レベルの違う思いがすれ違いのまま不平、不満として社会にくすぶり続けるということになり、民主主義国家としては必ずしもうまい紛争調整の手続きになっていないところにある。また、その手続きにしても、行政の策定したガイドラインが中心であり、国民合意に基づいた手続きといえるかどうかという弱さもある。基本ルールが無いまま国民合意を得ようとすると、どうしても既存のものを踏襲したほうが無難であり、議論を巻き起こすような斬新な計画は敬遠されがちである。こうしたことが新しい考えが現実になかなか取り入れられない原因のひとつになっているのではないだろうか。

欧米諸国においては現在のルールでは意見の対立を解決できない問題が生じたときは、新たな制度を導入し、ルールの追加、改善により問題の解決を図ろうという発想に立つ。民主的ルールに則った公平な手続きに従って出てきた結論には自論とは異なっても従うという国民の姿勢に欧米流の民主主義とはどのようなものか垣間見る気がする。それが社会の不安定要因をなくし、事業の円滑な推進、政策の大胆な転換などを可能にしているともいえる。例えば、フランスでは1990年代、リヨンーマルセイユ間のTGV建設に対し大きな反対運動が起った時、計画が固まった段階では計画の見直しや中止をすることが難しく、それが問題を大きくした原因と分析し、大規模事業の構想段階での公開討論の手続きを加えることにした。わが国の道路に関する議論がそもそものネットワーク計画に戻る必要があるとするなら、その段階においても、審議会、首長の意見聴取をもって国民を代表さすというこれまでの手続きだけでなく、適正な民主的手続きを加えることにより、国民的合意を得る方策を講じることも考えるべきであろう。

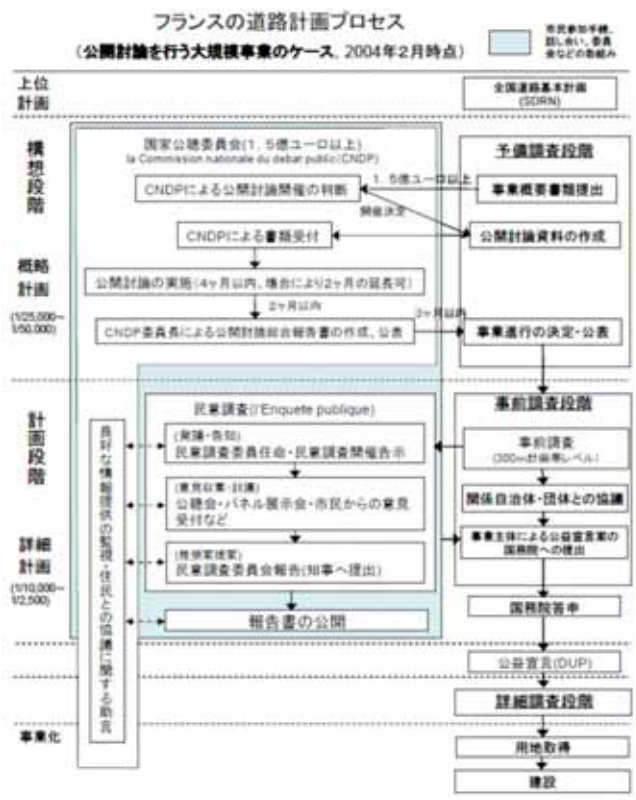

図-3　フランスの道路計画プロセス
出典：国土技術政策総合研究所 総合技術政策研究センター
建設マネジメント技術研究室 主任研究官 三浦良平
「フランスとの比較に見る日本式合意形成手法の提案に向けた基礎的検討」より

また、現実問題として、階層的計画プロセスが無いことにより、管理法たる道路法だけを拠り所にして、実施しようとする道路計画を規定しなくてはならず、道路法で読めるように本来の望ましい形を修正せざるを得ないケースもある。例えば、国道の路線認定基準を適用すると都市の環状道路は国道になじみにくく、本来国道網の一部をなすべき路線であっても地方道として整備せざるを得ない場合が多い。そのためどうしても放射方向の道路に比べ環状道路の整備が遅れがちになる。また、A市からB市へつながる複数のルートからひとつを国道にできるような場合、利用する立場からは本来最短ルートを国道とすべきであるが、将来の道路整備への道筋をあわせて考え、整備の遅れているルートを国道に充ててしまうケースも現実には見られる。そのため土地勘の無い人は国道が一番の幹線道路と思い、国道表示にしたがって進むととんでもない目にあったりする。

このような不合理な事態を生じさせないように、計画論として道路ネットワークの機能を分類し、利用者にわかりやすい階層的ネットワークを構築しておき、その機能上のルートをもって路線を認定するという方法を取れば、一度標識から消えた路線番号が再び現れるといった利用者泣かせの原因となる路線の重複といったつまらないテクニックを使ったりするようなことも必要なくなる。この考えは国幹道の予定路線をもとに路線指定を行う高速自動車国道の路線指定の考え方と同じものである。なお、アメリカではそもそもは州際道路網を決めるためであったが、連邦法により各州は機能別道路分類を行う責務を負わされている。また、1991年の陸上交通効率化法により、州際道路だけではその後の経済活動の発展にそぐわないことや有事の道路網の確保の観点から、連邦が集中的に資金を投入する道路網を拡大し、NHS（ナショナル・ハイウエイ・システム）を指定している。

以上のように、さまざまな視点から現状の問題点を見てきたが、その原因として道路計画をきちんとオーソライズする適正な手法が無いというところに最後は行き着くことがわかる。今後もどんどん新しい道路を作るというためではなく、基本理念を国民と共有し、できるだけ無意味な摩擦を避けながら望ましいわが国の道路網を確立するための方策として階層的道路計画の策定とその民主的手続きの制定を提案するものである。

（2）道路構造令の改正

現在の道路構造令は戦後米国のハイウエイ・キャパシティー・マニュアル（HCM）を真似して作られたものであり、計画交通量というものを前提として道路の格付けをし、その格付けに応じて設計速度、線形などを決めるという流れになっている。つまり、計画交通量が多いほど格付けの高い道路とみなし、設計速度も高く、幅員も広く、ゆったりとした線形を備えるというわけである。川の流れのように、上流からだんだんと水が集まって一本の大河になるような場合はこうした考えも合理性があるといえるが、道路の場合はネットワークの作り方によって交通の流れ方は異なる。主要な道路であると思っても、通りにくい道路であれば、車は集まらず、ほかの道路に流れてしまう。逆にいえば、この道路を主要な道路にしようという意図があれば、それに応じた道路構造にすることが必要である。こうした道路構造令の問題点に対処するため、昭和50年代には道路幅員の標準化という方針も打ち出されたが、通達どまりに終わり、あまり日の目を見なかった。

ネットワーク論は抜きにして、悪い道路をとりあえず改良していくのだという時代であれば、現在の構造令も意義があったが、そうして出来上がった道路ネットワークが望ましいものになっているかというと首をかしげる人も多いであろう。これからの道路整備は量より質である。これまでの道路投資をうまく生かしながら、より使いやすい道路ネットワークに修正していくことが重要になっていると考えるなら、まずは各道路の役割、位置づけを明確にし、それに合った使い方がなされているか、適切な構造になっているかをチェックし、必要ならば手を加えていくという作業が大事になってくる。このような時代の変化を考慮すると、道路構造令も計画交通量中心主義から道路機能、目的を前提に構造を決めていく道路機能中心主義に改めていく必要があるのではなかろうか。こうした改変の必要性を思うにつけ、繰り返しになるが、その前提となる道路計画策定プロセスの重要性に思い至るのである。交通量中心主義と道路機能中心主意の違いを簡単に言うと、交通量中心主義は熱が出たら熱さましを飲ませるという対策の繰り返しであるのに対し、道路機能中心主義は何が不具合なのか原因を探り、根本的な対策を探すアプローチであるともいえよう。

全国の直轄国道でもまだ2車線の区間がこんなにもあるということを道路整備の遅れの例としてあげることもあるが、これなども理論的根拠を説明し切れていないため、我田引水の論として道路を作りたいがための主張としてしか受け止められていない傾向がある。しかし、道路ネットワークのあり方について掘り下げた議論がなされるなら、国の主要な道路としての風格を備えたネットワークは利用のしやすさ、わかりやすさ、移動コスト、ストレスの軽減、地域構造、都市構造の組み立てのしやすさなど国民生活、社会のあり方の基本としてアプリオリに共有されてしかるべきものともいえよう。道徳、倫理といった法規範以前の国民が共有すべき規範が失われていると嘆く声も多いが、同様のことが道路のあり方にも言えるのである。スペインでは激しい内戦を経て国家統一を果たしたという歴史的経緯もあり、高速道路網を計画した当初、これは国家統合、国民の連帯感を高めるために行うものであり、交通量にかかわらず、4車線で整備することを決めたという。これなども似たような考え方の一例といえよう。

一方、地方自治体からはローカルスタンダードという話も出ているが、これもまた構造令墨守主義に対するアンチテーゼであり、構造令に合っていない道路は改良して行かなくてはいけないという作る側の論理に対する批判とも言える。ローカルスタンダードのような考え方も道路の構造をその機能、役割を中心とした考え方に変えると素直に受け止めることができる。農村の小集落を通る道路が構造令に合っていないからといって整備改良を言い立てるのは行き過ぎというものであろう。しかし、放置しておくと何か起こったとき構造令違反を放置した管理責任を問われるといって反論する人もいる。こうした本末転倒の論理がまかり通らないようにし、常識的な判断が下せるようにするためにも道路機能に着目した道路構造令に改正されるべきである。

（3）計画技術の調査研究体制の強化

以前は、道路ネットワークのあり方や地域道路網計画といった調査研究も盛んに行われていたが、その結論が中途半端なまま最近ではこうした検討はあまり行われなくなったように見受けられる。そのため、基本哲学の無い道路整備が横行し、一度問題を指摘されると、何すべくもないという光景がしばしば見受けられるのは残念である。

地方分権改革という錦の御旗のもとに、国と地方の道路行政の役割、道路ネットワークのあり方が問題提起されているが、これまで述べてきたような地道な検討がなおざり

にされてきたため、適切な道路計画論、ネットワーク論に基づいた方向性が示されないまま、財政論、観念論が先行しているように見受けられる。今一度、計画技術の調査研究体制の立て直しを図り、道路投資のあり方、国と地方の役割分担、道路ネットワークのあり方など国の根幹にかかわるような問題に正面から取り組んでいく必要がある。