

街と道づくり



札幌大学大学院教授
千葉 博正

「昨」年来、いわゆる「まちづくり三法」を中心とした「まちづくり」の制度が大きく転換された。また、それに伴って各地において、中心市街地活性化計画に代表される「まちづくり」が盛んである。このような制度上の転換を促した直接の動機は地域（地場）商業の再生である。であればこそ、中心市街地活性化法で求められている計画内容の一つに、商業機能の向上が謳われている。

しかしながら、実際に策定されている計画案の多くは、従来どおりの市街地の環境整備に関するものが多い。本来ならば商店街組合や商店主の有志等による、顧客管理やマーチャンダイジング等の商業振興計画が中心となるべきところである。さらに、このような事業計画は実施主体となる当事者達によって計画立案されるのでなければ意味が無い。しかしながら、実情は商業者間の連携を構築することが思いのほか困難である。この意味において、各地の中心市街活性化計画の多くが環境整備計画を中心としたものにならざるを得ないのであろう。

また、昨今の「まちづくり」は住民参加が当然のこととして展開されている。そしてこのような住民参加の「まちづくり」の場合、議論の対象は身近な道路や街路が中心となることが多い。「まちづくり」は「道づくり」からと言うわけである。中心市街地の再生が論議の対象になったのはなに

も今に始まったことではない。戦災復興を経て都市が成長期に入り、モータリゼーションの進展とともに市街地が次第に外延化の傾向を示す頃より、市街地再生は常に都市政策の大きな課題であった。

文化論的視点から、「道」の本質と発展を記述した名著「道の文化史」の著者ヘルマン・シュライバーは、その著書の冒頭で「前世紀が鉄道の世紀であったとすれば、今世紀は道路の世紀である。」と記している。シュライバーがこの本を著したのは1960年のことであるが、この時代、戦災の復興を経て各地において都市の成長が著しい時期であった。都市の成長に伴って、土地利用の変化とともに街路整備の遅れから都心部の交通環境は次第に悪化し、交通環境の悪化が都心部の衰退を招いたとも言われている。頻発する交通渋滞と同時に排気ガスによって歩行者環境は悪化し、都心部への来街客は次第に減少した。

このような都心部の経済基盤の低下に対処するため、各国において様々な対応策が展開された。その一つが①大規模な都心部再開発によって、歩行環境を整備し都心部の魅力を創出しようとする方法である。この方法は欧米の中核的都市に多く見られるものであり、地下鉄建設や大規模な街路整備など、都市のインフラ整備と住宅建設等が中心であった。一方中小規模の都市においては、このような大規模な再開発事業は経済的負担が大きいところから、②歴史的遺産を生かした歩行者専用道の整備（ショッピング・モール整備）を中心に都心部の再生が図られた。この方法は比較的小規模の投資ですむところから、ヨーロッパ各地において広く展開されることとなった。

このようなショッピング・モールの整備は、特定の街路から次第に拡大して面的な広がりをもつようになると同時に、都心部の通過交通（自動車）を排除するために考え出された交通セル方式（Traffic Zone System）と連携し、各地において様々なタイプのモールが形成された。ミュンヘン・モールやストロイエ（コペンハーゲン）、ニコレットモール等はその代表例である。

また、近年、米国に見られるような郊外に立地する複合機能を持つ副都心街区（Edge City）等、際限無く続く都市の拡大に対する反省や、日常生活圏を中心とした持続可能な都市（Sustainable Communities）を目指そうとする考え方など、都市計画上の新たな思潮が現れている。このようないわゆる都市の成長管理政策としての考え方は、一方において衰退する中心市街地を再評価しようとする動きともなっている。米国で最近注目されている商業立地政策は、このような都市政策上の考えが反映されたものであり、都市計画行政と商業立地政策が一体的に展開されているといえる。また、政策遂行上、住民参加が重視され、参加の手続きや情報公開などの諸制度が準備されていることも見逃せない。

ルマン・シュライパーの著書が道路の文化的側面に光を与えたものだとすれば、道路づくりの技術的指針を与えたものが「ブキャナン・レポート（Buchanan Report, 1963）」である。ここでは、①都市内における自動車の効率的利用を図る一方、②自動車交通から居住環境を保護するため、市街地内を、4段階に区分された「分散路（都市の廊下）」によって幾つかの「居住環境地域（都市の部屋）」として形成し、その内部を歩行空間でネットワークしようとするものであり、「道路の段階的秩序論」として各地の都市交通政策に多大な影響を与えることになった。

これまで都市交通政策の中心は、増加する一方の自動車交通に対して、道路拡幅や面的信号制御の導入など、技術的手段によって効率的に捌くことが主眼であった。このことはいわゆる「Traffic Control」さらには「Traffic Operation」としての考え方である。しかしながら最近では、都市交通政策論議の中で自動車交通の需要そのものを抑制し、都市の交通環境を改善しようとする動きが見られる（Transportation Demand Management）。このような視点は、一方において歩行者重視の考えに通じるものであり、必要に応じて道路空間を従来の自動車中心の空間から歩行者中心の空間へ再配分しようとする試みとなって展開されている。また、このことは従来の街路整備の範囲を拡大し、中心市街地の環境整備に大きく役立つこととなる。

このような都市政策思潮の根底にあるものは、いわゆる「パラダイム・シフト」と呼ばれる社会的価値規範の変化であるといえる。これまでの考

え方にたてば、科学・技術あるいは経済学上の観点から、「合理的」であることや「効率的」であることは無条件に「望ましいこと」であり、「善いこと」であった。さらに、ばらつきの無い「均質なもの」や「機能的なもの」が好まれ、工業化社会の志向と相俟って高度経済成長期を支えてきたといえる。したがってこの時代を通じて、道路整備の中心は溢れる車を如何に効率よく処理するか、そのための道路網の拡大と走行空間の拡大が論議の中心であり、そのことは至極当然のことであったといえる。

しかしながら、近年これまでの「経済合理性」や「効率性」を中心とする社会的規範は影を潜め、「審美性」や「快適性」に根ざした価値規範が好まれる時代となっている。いわば工業的な無機質なものを「善し」とする志向から、「手作りの良さ」・「個性的なもの」・「自然的なもの」志向に社会的価値規範が変化してきたといえる。このような価値規範の変化は、都市政策上の変化をもたらすのに留まらず、「消費者の分衆化」と呼ばれているように消費の多様化とそれに伴う流通の変化をもたらし、社会的・経済的变化として各分野において広範な産業構造上の変革をもたらしている。

このような「パラダイム・シフト」を背景として、都市交通政策に求められる内容も従来と比べ大きく変化してきているといえる。今日、都市交通政策に対する社会的要求の一つは、快適な都市空間の一部としての交通空間の整備であり、都心部における歩行環境の整備についてである。

既に60年代の後半、都市空間の一部としての道路空間を多面的に論じたのがバーナード・ルドフスキーである。彼は世界各地の街路を対象に、街路の文化的側面を人間的空間スケールの立場から論じ、都市空間の中で営まれる街路空間の本質を歩行者の視点から鋭く抉った「人間のための街路（Streets for People, 1969）」を著している。この著作は、街路の現象論また意味論として高く評価されている。ここで著者は、街路は単なる車の走行空間としての道路ではなく、人々の様々な日常生活が展開される生活空間としての存在であることを指摘し、自動車化社会への疑念を呈している。

都市空間構成上、欧米諸都市とわが国の都市との間には大きな差異がみられる。建物形

表1 戦後の都市形成と都市交通政策

年代	都市・交通環境	都市政策・事例
	第2次世界大戦('39-45)	
1950~1960	・市街地の外延的拡大 ・急激なモータリゼーション ・ショッピングセンターの郊外立地展開進行 ・都心部再生の試み ①大規模再開発 ……→ ②交通規制とMallの整備 ……→ (E)Buchanan Report ('63) →道路の段階的構成,居住環境地区の提案 ・Traffic Cell Systemの導入 ……→ ・都心部に様々なタイプのモ-4出現…→	→日本での都市関係法の制定 建築基準法('50),土地区画整理法('54), 都市公園法('56) 道路法('52),新都市計画法('68), 建築基準法改正('70) (A) Boston, Baltimore, (Sw)Stockholm (F)Paris, (C)Montreal, (E)London etc (D)Essen('59), (A)Kalamazoo('59), Fresno('60) (D)Bremen('60) (D)Munchen Mall('63), (A)Nicollet Mall('61)
1970~1980	・歩車共存の試行 ……→	(Sw)Goteborg('70), (De)Stroget('70) (J)旭川買物公園('69) (N)オランダWoerner法制化('76), (F)ロワイエ法('73), (J)大規模小売店舗法('73)
1990~	(A)郊外部のモール巨大化 →Big Box と大駐車場 (A)Edge Cityの出現 ……→ →複合機能を持つ副都心街区 (A) 都心部の衰退加速化	(A)都市成長管理政策の導入(小都市中心) ・Klaassen=paelinck都市の発展段階説 (A) Boston, Atlanta, Los, Chicago, Dallas, Houston (A)大都市圏で成長管理政策を展開 (A) Sustainable Communitiesの思想 (A)CRM, DIDの展開

A: アメリカ, C: カナダ,
D: ドイツ, De: デンマーク,
E: イギリス, F: フランス,
J: 日本, N: オランダ,
Sw: スウェーデン



▲カルガリースカイウェイ+15
オープンスペースを回る回廊

態やオープン・スペースの設置状況等が一般的に目につくところであるが、街路形態もまたわが国と大きく形態を異にしている。一例を上げれば、欧米諸都市の街路には細街路に至るまでほとんど歩道が設置されているが、わが国においては必ずしもその様にはなっていない。この差異は、交通機関の発達過程と都市形成過程の相違によるものであが、根元的には、生活空間としての都市空間に対する社会的認識の相違によるものと言うことができる。しかしながらわが国においても、近年道路空間を単なる交通空間としてではなく、生活空間の一部として都市空間構成上の新たな位置づけを与えようとする考え方が見られる。このような考え方は、特に歩道を中心として街路形態や歩行空間の体系を新たな視点から捉え直そうとするものである。

今日各地において様々な街路整備が展開されているが、都心空間の再生としての役割を担いながら新たな空間整備を期待されている「道づくり」において、特に今後の課題と考えられるのはスカイ・ウェイやペデストリアン・デッキに代表される公共的歩行者通路の位置付けについてである。これまで我が国においてこの種のスカイ・ウェイが明確に都市交通施設として位置づけられ、都心部のビル間をネットワークして、面的整備がなされた例はほとんど観られない。一部の再開発地区

において、ビル間を連絡する通路やペデストリアン・デッキが部分的に設置されるのがせいぜいである。このことは、建設事業の経済的制約に依るものと言うよりは、行政上の指導に依るところが大きい。

よく知られているように、我が国においてスカイ・ウェイ等の取り扱いは、道路として扱う場合と建築物として扱う場合とによって規制の内容も大別される。制度上道路として扱う場合は、歩行者専用道路・一般市道・横断歩道橋などがその対象となるが、これらはいずれも本来ここで言うスカイ・ウェイ等をイメージしたものではない。商業地の再開発に観られるように、歩行者通路の一部を歩行者専用道路とし、他の部分を安全施設である横断歩道橋や道路占有物件とするなど、部分的な適応によって対処しているのが実情である。

一方建築物として扱う場合、建築基準法や同施行令などによって規制されるが、ここでも公共通路としての認識は希薄であり、むしろ建物を連絡する私的通路としての認識に立っていると見える。したがって、相互に連絡される建物は一体的な利用が前提であり、設置を許可する場合にも、極めて制限的・限定的な扱いとならざるを得ない。先進諸国に観られるように、計画的に整備さ



▲道路上を繋ぐ道路

れたスカイ・ウェイが、都市の歩行環境整備に効果的であることは論を待たないところである。また今後、移動制約者も含め「人に優しい交通システム」の開発・整備は、より一層社会的要請が強まるものと思われる。一方において現行制度の範囲内では、その対応は必ずしも十分ではない。

従来建築物としての取り扱いは、主として私的建築行為を想定したものと考えられる。この場合、極めて公共的な性格の強い道路上に、無制限に私的構築物が設置されるのは好ましくないであろう。しかし、一方において、都市の歩行環境を改善する上からはスカイ・ウェイの社会的ニーズは極めて高いと言える。規制緩和を含めて、積極的な支援策が採られることが強く求められているのが実情である。問題の所在は、このようなスカイ・ウェイを単なる私的通路として扱うところにあるものと思われる。スカイ・ウェイを明確に公共的通路として位置づけ、設置のためのガイドラインを設けることが早急に必要である。この場合、都市交通における歩行者交通の解析と、整備のための基本的計画案造りが何よりも不可欠である。この点において、従来パーソントリップ調査などの都市交通解析において、歩行者交通の扱いが不十分であったことは否めないであろう。

既に、大規模開発を実施する場合には、開発に伴って発生する交通を処理するための計画を検討することが求められており、そのためのマニュアルも示されている。このマニュアルでは、歩行者交通が明示的に扱われており、上記のガイドライン造りのためには大きく寄与するものと思われる。また併せて、地区全体の歩行者交通計画

が立案されることが不可欠であろう。

さらにこの種の歩行者通路を公共的通路として位置づけをし、都市交通政策の

体系の中で整備を進めようとする場合、全てを民間の私的建築行為に委ねることは適当ではない。効果的・計画的な整備を進めるためには、基幹となる路線については、恒久性の上から独立した「道路」としての整備も必要であろう。

今後、スカイ・ウェイ等の公共的歩行空間に対して、都市交通を支える重要な社会基盤としての役割が、より一層求められることは論を待たないところである。このような交通施設整備を全て公共投資によって実現しようとするには無理がある。また、無秩序な私的建築行為に委ねることに問題が多い。むしろ早急に設置のためのガイドラインを設け、民間による整備を秩序立ったものに誘導し、計画的な整備を実現することが何よりも必要であり効果的であろう。

ルマン・シュライバーはその著書の中で「…われわれが道のない中世の例から、道路建設に関するかぎり過去の遺産をくってゆくわけにはいかないことを認識し、時代の要請にしたがって新たに道を造るならば、道は過去の多くの時代と民族にとってそうであったように、われわれの時代にとっても生命の動脈となるであろう。」と記している。



▲建物内部の通路