

## 連続公共空間整備に対する社会的合意

広島大学工学部助教授 <sup>おくむら</sup> 奥村 <sup>まこと</sup> 誠

### 分権的計画と政府の機能

これまでの社会基盤の計画論では、個々の計画を別々に立案することによる不整合や矛盾を防ぐため、上位の政府が情報を収集して総合的に調整することが有効であると考えられてきた。しかしながら、最近、この「総合的調整」の威光が鈍っている。それは計画主体間の情報のやりとりの時間的・労力的なコストが決して小さくはないこと、中央での部局間の調整は抽象度の高い原則論の議論となるために調整が困難であること、その地域には有意義な政策を、他の地域との横並びのために中央が認めないケースがあること、中央政府に失敗がないとは限らないことなどが理由である。地方レベルでの人材や情報収集能力の高まりも、分権的な計画への流れを後押ししており、社会的合意形成は重要な課題となってきた。

このような中で、中央政府の役割は変化していかざるをえない。まず、中央政府が直接計画すべき内容を厳しく問い、それ以外の部分を分権化や民間の手にゆだねることが重要である。第2に、分権化する計画の中においても、下位の計画主体や住民には認識されにくい広域的な相互依存関係、長期的な社会基盤の役割をわかりやすく説明する必要がある。そして、それらの要素を取り込んだ政策を天下りの押しつけるのではなく、下位の計画主体にメニューとして提案し、協力を求める機能が重要となる。

本稿では、この第2の機能に着目して、交通施

設、特に道路整備の計画に当たって重要であるにもかかわらず、現在の住民や市町村などの主体に理解されていないと考えられる広域的・長期的な視点を指摘したい。

### 都市における連続的な公共空間

筆者が生まれ育った京都市内では、明治から大正にかけて市営の市内電車を通すために拡幅された道路と、戦時中に防火帯として確保された道路が、現在の幹線道路網を形作っている。それ以前に開業した民間の市内電車は、高瀬川などの運河沿いを走っていた。

交通サービスを提供するためには連続的な空間が不可欠であるが、それを新たに確保することは技術的にも、社会的にも容易ではない。わが国の歴史を振り返ると、長い間、自然が作った河川という連続空間を舟運で用いる、あるいは自然堤防上に鉄道や道路を通すのが一般的であった。道路や鉄道という形で、連続空間を人為的に計画し確保することが技術的に可能になってから、100年足らずに過ぎない。現在のように都市化が進み稠密な土地利用がなされると、新たな連続空間の確保は時間と費用の面から社会的に困難になっている。東京・大阪における都市内高速道路が過去において舟運で用いられた運河の上に架設されているのも、この連続空間の確保の困難さを反映していると考えられる。今後自動車に代わる交通機関が登場したとしても、それが連続空間を必要とするならば、基本的には現在と同じ道路空間を

使い続けざるをえないであろう。

交通サービス以外の都市の機能、例えば各種のライフラインによるユーティリティー機能、防災性や熱・光環境の保持などのためにも、連続的な公共空間は不可欠である。われわれは連続的な空間を都市を成立させるための基本的なストックであると認識し、どのぐらいの空間が必要であるのかを検討して、その確保と効率的な利用をめざすことが重要である。

河川空間は公共的な連続空間の中でも大きな面積を占めるものであるが、現在の計画では洪水の流下が第1の目的とされ、その妨げとなるものの設置は認められていない。従来河川が果たしてきた交通や用水の運搬は、現在は道路や水道管によりなされているが、これらの施設も河川空間内に縦断的に設置することはできず、別の占用空間として確保することになっている。

交通、防災、ユーティリティーなどの機能を高めるためには、需要の大きな変動にこたえる必要があり、発生確率の低い事象を想定してより広い空間を用意する必要に迫られる。しかしこれは日常的には使われていない空間が大きくなることを意味する。例えば100年確率洪水に対応するための河川空間は、99年以上は本来の目的のために使用されていないということになる。上述したような連続空間確保の困難さを考えれば、それぞれの都市機能のために別々の専用空間を確保するというアプローチには限界があるといわざるをえない。

この限界を乗り越えるためには、高確率で使用される部分は専用空間として確保するが、低確率事象に対応するための空間は汎用的な連続空間として確保するアプローチが考えられる。近年、高水敷を舗装して防災用の通路(一般時には交通に開放しないため道路という名称を用いないらしい)を設置する動きがある。この動きをさらに進めて、河川空間を広げて疎通能力を高める際に、その空間

に公共交通や道路の敷設を認めてもよいのではないだろうか。もちろん気象情報から水位の上昇が予想される場合には利用を規制する。100年確率洪水よりもかなり大きな確率で起こる交通渋滞に対して効果を期待できるから、道路整備特定財源の投入も認めてもよいと考える。

### 公共空間の確保手段としての道路整備

筆者は、インフラ整備に関して、汎用的な連続的空間の確保を取り入れた根本的な制度改革の議論が必要であると考えているが、ここでは当面、道路整備が直面している問題に絞って考察しよう。

道路(街路)整備事業には、交通機能の提供という目的のほかに、さらに長期的な連続的な公共空間の確保という役割がある。しかし現在の計画のロジックや住民への説明は、交通機能に偏りすぎているのではないだろうか。

阪神・淡路大震災後、防災上の観点から街路幅を広くとる計画を被災地の住民に示したところ、 unnecessary 自動車と呼び込む必要はないとして強い反対にあった。これも、セットバックの建築規制をかけ12m程度の空間を確保したうえで、その連続空間のどれだけを道路交通に使用させるのかを別の問題として議論すれば良いであろう。その結果、6mのみを車道とし、残りは各住宅の駐車場や前庭として使用しても良い。

連続的な公共空間は都市機能が利用できるための基礎的な条件である。この都市の基礎条件を確保するという事業が、現在は実質的に道路事業(街路事業)にゆだねられている。そのことが十分に理解されないままに、道路整備問題が交通機能の整備の是非論に矮小化されていることが問題である。社会的合意形成の中で、連続的な公共空間に対する理解を深めていくことが重要な課題であると考えている。