

道路事業における景観整備の需要に関する考察

那珂県土整備事務所 荒木洋平

1. はじめに

近年の我が国は、物質的により豊かさを増し社会は成熟期を迎えつつある。都市住民たちはよりゆとりある生活を求め、まちづくりの分野では、もはやアメニティや景観といった話題は議論の中心となりつつある。道路事業に於いても、景観についての議論は以前からなされており、今後もその重要度は増していくと思われる。そこで本稿では、広域行政の視点から、道路に求められる景観整備の需要と今後の課題の所在について考察する。

2. 道路整備に求められる需要の変遷

まず、道路整備に求められるニーズについて、時代ごとに整理してみたい。

我が国では明治時代以降、交通の主力として鉄道や海運は目覚ましい近代化が図られたものの、戦前ごろまで道路の整備はあまり重視されていなかった。

戦後の1954年には第1次道路整備五箇年計画が建設省により策定され、戦後の道路復旧を目的とした補修事業から、道路整備を目的とした改良事業を目指すことが始めて掲げられた。当時の道路整備は非常に低い水準にあり、1955年当時は国道の舗装率が約13%と、主要な道路においても大半が未舗装であった。この時代に求められたのは、経済成長の障害となっていた隘路の解消にあった。

例えばドイツでは、1930年代に全国的な高速道路網であるアウトバーンが既に計画・建設されていたように、欧州や米国からはかなり遅れていると言える。1956年に名神高速建設の調査のために来日したワトキンス調査団の報告書で「これ程完全に道路網を無視してきた工業国は日本の他にない。」と批判されたことは、当時の状況を示す資料として有名である。

全国規模・地域規模のネットワークとして、体系的な道路整備が計画されたのは、高度経済成長が始まる頃とされ、「所得倍増」に象徴される経済発展に対応すべく、高速道路や幹線道路の建設など、急速に全国的な道路インフラが整備された。

一方で、1970年代に入ると本格的な自動車社会への転換による交通量の増加に伴い、各地で渋滞などの道路公害、交通事故といった負のインパクトが深刻化した。

やがて高度成長も一段落し、1980年代以降、こうした道路交通により生じた問題を省みることが道路整備において求められるようになった。こうした背景から、所得水準の向上とともにより豊かな生活環境への期待が高まり、渋滞の解消や、美しい道路など、ゆとりあるよ

り良好な道路づくりという需要が明確になってきたと言える。

3. 現在の道路整備への期待

近年の道路の状況は、各地で量的な水準を満たし始め、上記のような質的な整備が期待されてきたという背景にある。渋滞の解消や、車や自転車・歩行者が安全に通行できるように道路を改良することにとどまらず、道路利用者のニーズもきわめて多様化している。かつて顕著だった街路樹の設置は、道路整備に交通機能のみではなく景観機能を求める質的なニーズの例であったと言える。ほかに、観光やレジャーなど余暇活動に資することや、教育や医療といったサービスへのアクセス能力を向上させることなどが挙げられる。加えて最近では、豪雨災害や震災等を経験し、重要なライフラインとして、道路に防災・減災機能が強く求められていることを我々は目の当たりにしている。

しかしながら、道路整備の評価手法として一般的に用いられるのは、費用便益分析(B/C)が今なお主流である。これでは上述のようなニーズを反映させるのは難しく、現行の経済的評価手法の不十分さが既に指摘され、議論がなされているところである。

とりわけ道路景観に関しては、「美しい道路」や「周辺景観との調和」といった議題は以前から頻出であるが、経済評価の手法として定量化が難しいという性質も、議論を困難にしており、今後新たな指標が待たれるところである。

4. 景観法の制定

2004年に「景観法」をはじめとする「景観緑三法」が制定され、地方公共団体に対し景観整備の整備・保全のために大きな役割を担うことが求められることが、初めて法律にうたわれることとなった。当時の議論としては、高度経済成長期以降、全国で経済性や合理性が優先された都市開発が行われ、個々の建物が町並みや周囲との調和を意識せずとも自由に建てられるという状況が、今日の無秩序な都市景観を生み出しという点にあった。例えば欧州の多くの都市では、歴史と風格のある町並みの伝統を重視し、建築物の形状や広告物といった個人の権利が厳しく制限されているのは対照的である。地域ごとの歴史や特色がなく、全国どここの都市へ行っても同じような町並みを目の当たりにするという状況を、見直す風潮が強まりつつある。

現状でこうした景観法に関する議論は、依然として都市計画や公園などの分野が主体であるが、道路行政にとっても、地域づくりの骨格を担うという性質上、今後さらにこうした景観の需要が高まるということが予想される。

5. 今後の課題

とは言え我が国の公共事業に対する投資額は、その最盛期に比べかなり少ない状況であり、道路の維持管理に使える資金も常に潤沢とはいえない。そのなかで、景観という本来道路に必要な機能のプラスアルファの部分に公金をつぎ込むことの妥当性については議論の余地の大きいところである。

そこで、今後の道路の景観整備の課題を整理してみたい。

管轄の路線を画一的に整備するというのは難しいし、すべての路線に景観色のガードレールや植栽が必要と言うわけでは無いであろう。そこで、どの路線のどの箇所を景観整備するのかははっきりと定め、選択と集中することで限られた予算で景観整備を行うことが求められるのではないだろうか。例えば山間部や農業地域などで、すでに周囲に自然的な構成要素が見られる路線では道路植栽を撤去することや、逆に歴史性や景観に特色のある地域では、地元や基礎自治体のニーズを反映し、防護柵やサイン計画などの道路施設を決定していくなどして、利用者や地元の人々に愛着を持ってもらえる道路づくりが必要ではないだろうか。

限られた予算で、道路の景観機能をマネジメントしていくという作業に関しては、統一的で明確な基準を設けることも難しいこともあり、個々の判断は役所のセンスに依るところが大きいのが現状である。道路利用者や沿線住民のニーズ、路線の利用状況や周辺環境と言った様々な事象を把握し、「どの区間に何が必要なのか」「逆にどれなら切り捨ててもいいのか」など、道路と言う完全オーダーメイドのサービスでだからこそ出来る、ケースに応じた判断が今後はより重要になるものと思われる。



写真1. 県道筑紫野古賀線・太宰府大橋



写真2. 同バイパス・新設橋梁

大宰府の歴史性に思わせる赤い欄干や擬宝珠がランドマークとなっている（いずれも那珂県土管内）

6. まとめ

現在の道路を取り巻く環境は、量的な需要を徐々に満たしつつあり、今後は一段と質的な役割が求められるであろう。しかしそれはもはや道路のみではなく、これから我が国の郊外や農村の景観をどうしていくのか、その接点として大きな役割果たす道路は、いかに

して貢献していくのかという、ランドデザインの一部的な議論に波及するはずである。

そのなかで今後の広域行政としては、道路機能への需要がどこにあるかを地域特性に合わせて把握し、それを示す新たな基準が必要ではないだろうか。また、その社会的な要望を実現するため、都市圏や地域ごとの景観をどうしていきたいのか、その中で道路の果たす役割は何なのかという、マスタープラン的な「地域の在り方」の方針を整備するなど、広域ネットワークの視点による展開が待たれるところである。

7. 付記

最後に、筆者の関わった事業について景観の視点から一考を附して、本稿を終わりたい。

国道 200 号は北九州から直方・飯塚と縦断し筑紫野市に至る。途中に冷水有料トンネルを抱えることで知られ、筑豊と県南・佐賀方面を結ぶ大動脈の一つとも言える路線である。今回取り上げるのは、冷水トンネルから国道 3 号までの山家バイパスと呼ばれる区間である。

1987 年の完成以来、上り 2 車線・下り 1 車線で供用され、将来の車線増設を見越して広く取られた中央帯にはおよそ 4 km にも渡り植栽が施されていた。見晴らしの良い田園地帯を美しい緑色の帯が貫く光景は、ゆとりある高幅員のどこか日本離れしたような偉容を誇っていた（写真 3）。

しかし、この特徴的で美しい植栽を維持・管理するため、毎年決して少なくない費用が投入されることが前提である。さらに、80 年代に植えられたこの樹木の多くは「トウモチノキ」という特定外来種である。当時は公害に強いという性質もあり、公園や道路植栽に多く用いられたものの、現在では在来植生を脅かす「悪者」扱いされている。



写真 3. 施工前の国道 200 号（料金所付近）の様子



写真 4. 工事中のため植栽のない時期の様子

（筆者撮影）

写真 4. はバイパスの 4 車線化にともなう、中央帯と車線の新設工事の途中段階で植栽が見られない時期の様子である。施工前の様子（写真 3.）との比較は、植栽が道路の雰囲気を与える影響という意味で、興味深いケーススタディである。

こうした状況を踏まえて、道路景観の議論の中から、植栽というひとつのトピックを取り上げても、その置かれた状況次第で、最適解を一元的に決めるはほぼ不可能であること

が分かる。

しかし一つ言えるのは、風景という視点で道路事業を眺めると、その地域景観に与えるインパクトの大きさを再認識させられるということである。我々の関わる事業において、景観という意味でも利用者や住民から大きな関心が寄せられているだろうことを常に意識することが、これからはより大切なのではないだろうか。

最後まで拙文にお付き合いいただきありがとうございました。