

面的な開発における歩行空間計画 —UR 施行地区における歩行空間整備の歴史

足利工業大学創生工学科 教授 築瀬 範彦

1. はじめに

今日、日本のどこの都市でも歩行者主役の「歩行者専用道路」が、日常の光景としてある。しかし、その歴史は意外に新しい。昭和 55（1980）年に出版された今野博著「まちづくりと歩行空間」の中に次の記述がある。

「昭和 41（1966）年、都下、東久留米市、小平市にまたがって施行された久留米地区土地区画整理事業（日本住宅公団施行）において、初めて公共施設として歩行者専用道路を導入して以来、歩行者専用道路は、数年を経ずして道路法上の地位を獲得し、これ以後、新市街地の開発にあたっては、次々と計画・建設されるようになった。しかし、新市街地全域にわたって、歩行空間が体系的に整備されている事例は、まだその一部でしかない¹⁾。」

当時、整備され始めたボンネルフについては、同書もわずかに触れているに過ぎない。上記引用は、三十数年前の我が国の都市の「歩行空間」の整備状況を端的に示したものと言えよう。久留米地区というより、原武史著「滝山コンミュン 1974」の舞台「滝山団地」というほうが分かりかもしれないが、本稿の主題とは別である。

まずは、2DK の公団住宅が都市のサラリーマンにとって憧れの存在であった半世紀前から、新市街地整備における歩行空間の歴史を始めることにしたい。新市街地整備とは、いわゆるニュータウンと呼ばれた郊外部の大規模宅地開発のことである、という注釈が必要な若い読者も居ることだろう。ただし、紙面の制約もあり、事例は平成初期の首都圏域に限ることをお断りしておく。

2. 歩行者専用道を作り始めた頃

「歩行者専用道路が道路法上の地位を獲得する」という記述の背景には、昭和 27（1952）年制定の道路法が自動車の走行しない道路を想定しておらず、整備にあたり、歩行者専用道路の法的位置の議論が必要であった。

1960 年代の高度経済成長期に人口の大都市集中と

モータリゼーションが急激に進行し、3大都市圏では旺盛な住宅需要に応えるため次々と宅地開発が行われる一方、昭和 45（1970）年には交通事故死者数は 16,765 人と最高を記録し、「交通戦争」という言葉まで生まれた。こうした時代背景の中で、歩行者専用道路（以下、「歩専道」）が作られていったのである。

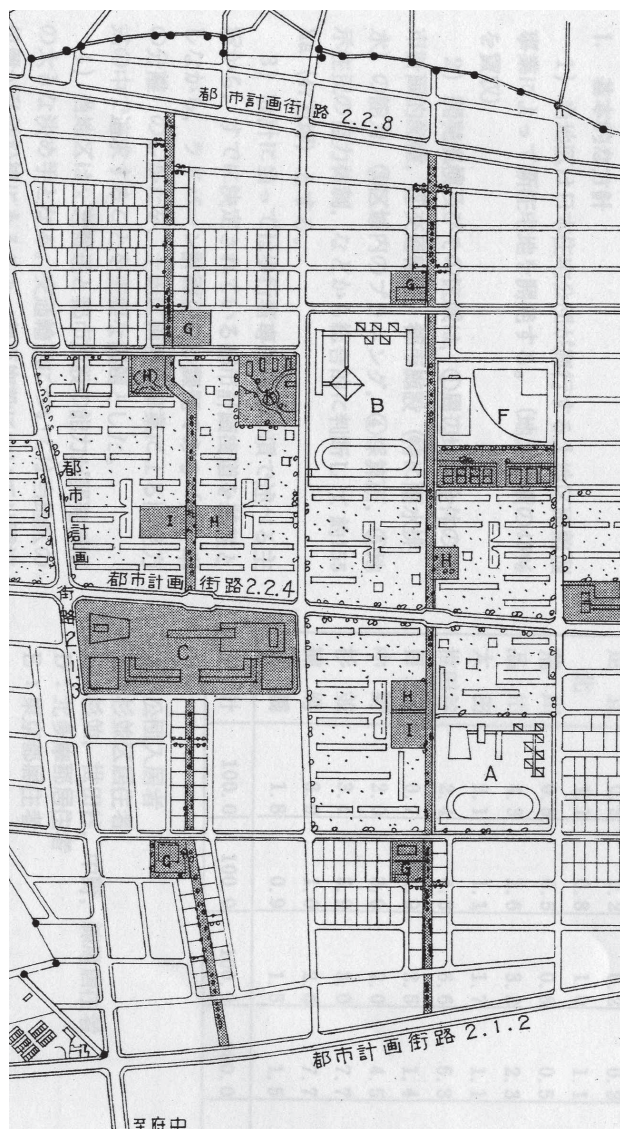
欧米では日本に先行して、1950 年代にはモータリゼーションの進行に対応してニュータウン開発では、区画道路～補助幹線道路～幹線道路という道路ネットワークの段階構成が明確に計画に取り入れられていた。60 年代には歩車分離のための「ラドバーン方式」を高度化し、その排他性を修正する動きや、都市軸として歩行空間を明確に位置づける考え方が実行に移されていた²⁾。

一方、当時の日本では日本住宅公団により集合住宅建設のため、土地区画整理による大規模開発が進められていた³⁾。歩行空間計画としても、既に首都圏のマンモス団地である埼玉県草加松原団地（約 5,000 戸）などでは、団地居住者の通勤動線として団地内に大規模な歩行者道路が整備されていたが、規模とは無関係にあくまで法的には敷地内通路に過ぎなかった。こうした団地設計の経験が、ニュータウンにおける歩専道の計画へ繋がっていった。そして、土地区画整理事業における第一号が久留米地区（156ha）だったのである。当時のプランナーたちが欧米の事例を研究し、日本のニュータウンにも歩専道を整備しようとしたのは必然の流れであり、千里や多摩等の全面買収方式による大規模ニュータウンでも、近隣住区論に基づいた空間計画が進められていた。

しかし、区画整理にとって新たな試みを実現するのは簡単ではなかった。問題点として挙げられた事項は、公共用地面積が増加する、歩専道に面した換地の設計経験がない、歩専道の路線価の設定方法がない等の区画整理に特有なものから、住区内の自動車交通が不便になる、法的根拠が曖昧である、緊急車両の対応に不安がある、維持管理上の危惧がある等々、数え上げればきりが無い程であった。こうした懸念の根底には、新しいものへの

漠然とした不安や抵抗感があったのかもしれない。担当者、警察、消防はもちろんのこと、郵便局、新聞販売店、出前の蕎麦屋まで、一つ一つの事業所を訪ね、丹念に歩専道を説明し、関係者の理解を得ていった⁴⁾。

設計コンセプトは明確であった。自動車の動線処理については、街路の段階構成を明確化した上で、歩専道と幹線の間に準幹線道路を介在させ、区画道路はループ状の配置とする。一方、歩専道は幹線道路と並行させ、団地内通路とも接続させることで連続した歩行空間を確保するというものであった。設計の目標は、閉鎖的になりがちな団地の開放性を確保し、徒歩圏での買い物が可能となること、公園や団地内植栽との一体的設計による景観の向上を図り、歩専道を都市の「緑の軸線」とするというものである（図－1参照）。



図－1 久留米地区歩専道

ただし、景観を担保するために、公団戸建分譲地を歩行者専用道沿いに集中的に換地し、譲渡契約の特約として建築協定を定めて、フェンス・柵と植栽を義務付ける

ことで開放性を担保した（当時、地区計画制度はない）。

土地区画整理事業であるため、多くの権利者の理解を得ることが必須であったが、当時の公団施行事業は従前地の3～4割を先行取得する方式であったことから、公団所有の換地を巧みに配置することで、新しい試みに対応できたと言える。久留米地区の事業は昭和44（1969）年に換地処分を迎えた。道路法が改正され、「自転車専用道路等の規定」が追加されたのは、昭和46（1971）年のことである。

なお、久留米地区の開発と殆ど同時期に東急電鉄が主体となって進めた現在の田園都市線たまプラーザ駅周辺の組合施行事業である「元石川第一土地区画整理事業（118ha：横浜市青葉区美しが丘）」において、谷戸部分の幹線道路を歩専道で立体的に超える歩行者空間が整備されている。歩専道用橋梁では日本初のものであった^{1, 5)}。

当時の関係者によれば、平面交差の歩車道分離では、舗装工事にあたって、車道との平面交差部分の舗装を歩道対応とし、直ぐに舗装の打ち換えが必要になったとか、サイン計画が不十分で歩専道を車が走行したというような失敗もあったという。

3. ラドバーンの夢の実現「完全な歩車分離計画の開発」

久留米地区における成功から、歩専道を伴う開発が一気に進んだわけではない。そもそも、歩専道は、ニュータウンのセンター施設計画や公園計画と一体となって歩行者の安全性と快適性の確保を目指して整備されてきたが、そうした経緯を示す例として、以下のものがある。

昭和40年代半ばの開発である千葉市「新検見川地区（78ha：さつきが丘）」では、あくまで団地の結合ではあったが、幹線道路で分断される住区を連結し、センター施設、小中学校、公園等を結合する「生活軸」の実現を意図して、幅員16mの幹線道路と立体的に交差する幅員12mの歩専道が整備された。また、「東寺山地区（102ha：みつわ台）」では、住区内施設では歩行者と自動車を平面的に分離し、センター地区では人と車を立体的に分離するために幹線道路に対して幅員10～6mの歩専道を交差させつつ、住宅地からバス停や幹線道路への動線確保のために幅員4mのフットパスを配置する設計がとられている。住宅地と施設を連結する「生活動線」としての歩専道のプランが、明確に読み取れる。

多摩ニュータウンや筑波研究学園都市、或いは港北ニュータウンは様々なところで取り上げられ、そのプランは比較的良好に紹介されているが、港北ニュータウンと同規模の区画整理でありながら、紹介されることの少な

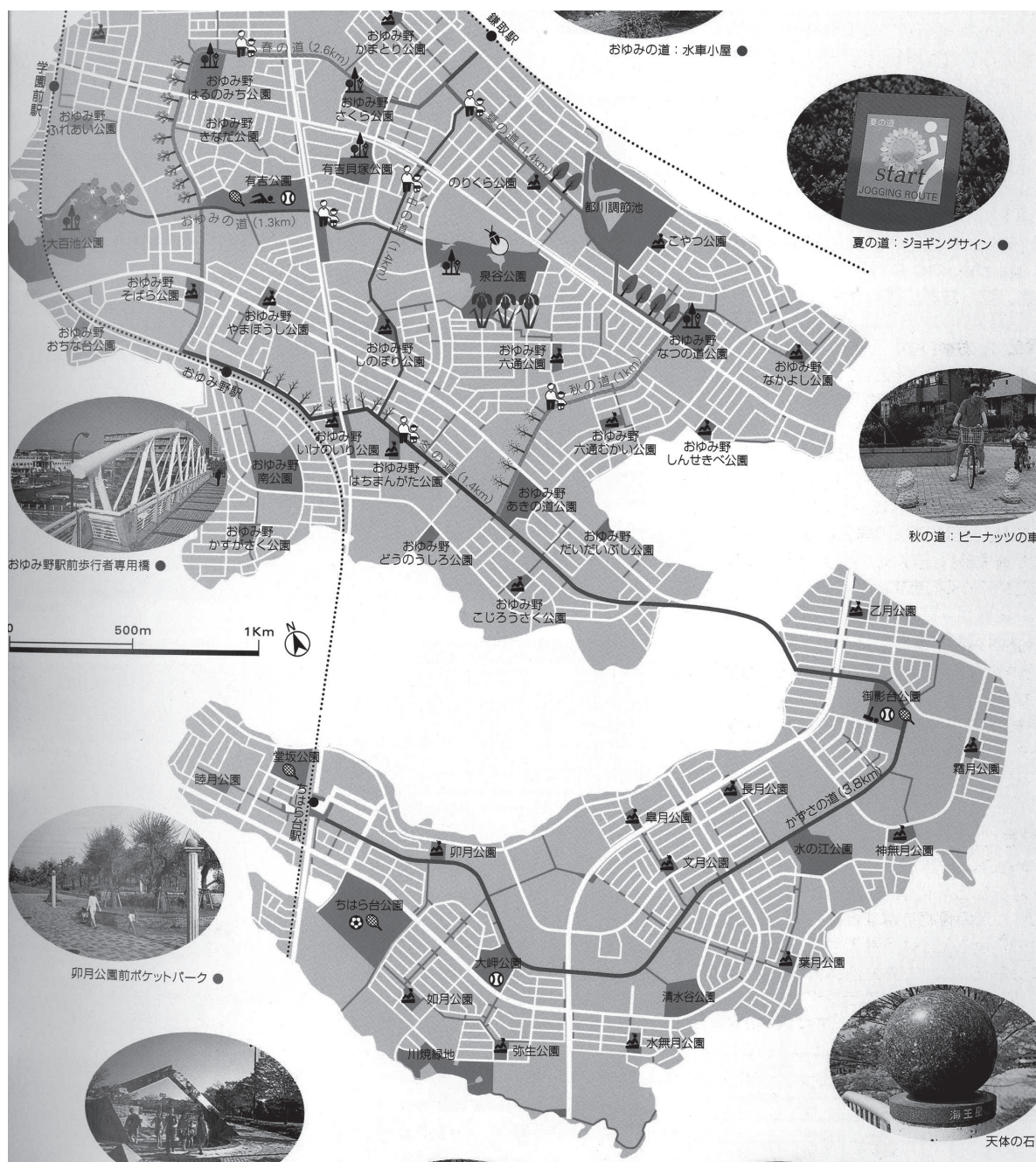
かった千葉市から市原市にまたがる「おゆみ野・ちはら台（千葉島南部地区：605ha、千原台地区：369ha）」を「さつぎが丘」から「みつわ台」に続く歩行者空間の系譜として取り上げてみたい。ここには、幅員20m、長さ12kmのWalkwayと呼ぶにふさわしい「四季の道・おゆみ野の道」と「かずさの道」が、四季折々の景観を楽しませてくれている（写真－1、図－2参照）。

「おゆみ野・ちはら台」は、昭和44（1969）年に都市計画決定され、事業認可は昭和52（1977）年であった。JR外房線鎌取駅の南に広がる丘陵地であり、京成電鉄千原線が開発地区の西端に沿って千葉まで通じている⁶⁾。昭和30～40（1955～65）年代、東京湾東岸の千葉市から君津市にかけて重化学コンビナートが整備され、京成千原線は市原市から更に南下する計画だったという。公式

な記録にはないが、「おゆみ野・ちはら台」の幅20mの歩行空間は軌道系交通機関の導入も視野に入れた構想だったと関係者に聞いたことがある。幅員20mの歩専道と4



写真1－かずさの道



図－2 千葉東ちはら台地区歩専道

車線の都市計画道路を何か所も立体交差させるということは、いくら自然地形を利用するとしても、かなり無理のある造成計画にならざるを得ない。それでも交差部において10 m近い直壁となる造成を避けて、圧迫感を避けるために緩勾配を持たせた法面造成を施している。公共用地や造成コストの増加を超えて新しい都市空間を創造しようとした関係者の隠れた熱意が伝わってくる⁷⁾。

ところが、この徹底的な歩車分離方式は、決して歩行者に優しいとは言えない。散策を楽しむ人々にとって、計画的に配置された公園の存在はトイレを考慮したものと言えるが、途中で飲みものを買おうとしても幹線道路まで何メートルも階段を上らないと店舗までたどり着けない。交差点間隔が広いことは、信号機付横断歩道の間隔が広いことを意味する。歩行者が信号のサイクルを利用して車道を横切っている光景を見かける。さらに、設計意図どおりではあるとは云え、自動車は鉄道駅まで回り込むためにかなりの迂回を強いられる。

しかし、そんな不便を吹き飛ばすほどの圧倒的な「歩行空間」がここにはある。著者はちはら台駅に向かう「かずさの道」の歩道橋前に立ったとき、満開の桜吹雪の下で確かに当時のプランナーたちが目指した「日本のラドバーン」と言える光景を見た。

都市の歩行空間である「おゆみ野の道・四季の道・かずさの道」は、住民にとっての「地域の資産」であり、ラドバーン形式の歩行空間を大胆に実現した街がここにはある。

4. そして、歩車共存の街づくりへ

URの記録⁸⁾によれば、「昭和50年代中頃になって、人と車の完全分離思想に若干の修正がくわえられた。すなわち、完全立体分離は、自動車が過度に集中する地域においては、歩行者の安全を確保しつつ自動車交通の円滑化を図るうえで極めて有効であるが、すべての道路特に自動車交通量の少ない道路まで分離するのはふさわしくないという考え方である・・・区画道路はコミュニティ醸成の場としての整備も必要であり、また緑のネットワークの一部としても機能させるのが適当である」と従来の開発の問題点を謙虚に受け止め、「コミュニティ道路(ボンエルフ)」が港北ニュータウンや栃木県宇都宮市戸祭地区で整備されたことに言及している。これらは、「いわば歩行者優先道路と称されるものであり、法的位置づけはなく個別に警察や公共団体と協議を進めて整備されている」と締め括っている。

コミュニティ道路は、国交省の補助事業として昭和56(1981)年に創設され、既に全国で多くの事例がある。

最初の事例は、大阪市阿倍野区长池町の住宅地に設けられたものであるという。コミュニティ道路の実現過程にも、またドラマがあったことであろう。そして、シケインやハンプ等を備えた面的なコミュニティゾーンによる「交通の静穏化(Traffic Calming)」を実現する時代へとづくに移っている⁹⁾が、本稿の主題とはやや離れる。

道路法もオープンカフェを開きたいといった時代の要請に応えている。平成19(2007)年の「都市再生特別措置法等の一部を改正する法律」の成立により、道路法の一部を改正し、市町村による国道や都道府県道の管理の特例制度や利便施設協定制度による道路区域外の利便施設に管理効力を及ぼようにした。さらに、NPO法人等による道路占用の特例の創設は、従来の道路上の無余地性の基準を適用せずに道路交通環境の向上を図るための諸施設の占用に途を開いたものである¹⁰⁾。

歩行者が街を闊歩できる時代になっているのである。

5. おわりに

ニュータウンが高齢者に対応したバリアフリー設計になっていないとか、坂道が多い等、批判の声がある。しかし、多摩ニュータウンが計画された昭和40(1965)年頃は、日本人の平均寿命は65歳前後であり、団地の2戸に1台の割合で駐車場を設置する計画はゼイタクだと言われた時代であった。時代に合わせて施設は改善され続けなければならないが、時代の限界や制約があることを理解した上での改善提案であって欲しい。

施設も制度も一度、出来てしまえば、以後、その存在は当たり前になる。しかし、初めてそれを作った人々がいたのである。一般論であるが、大抵、初物は胡散臭く何やら怪しげに見える。しかし、そうしたものを面白がる若者の感性が時代を作ってきた。歩専道も街づくりにおける当時の若きプランナーたちの熱意が作りだしたものだったことを付記しておきたい。(やなせ のりひこ)

参考文献

- 1) 今野博「まちづくりと歩行空間」, 鹿島出版会, 昭和55年
- 2) 築瀬範彦「ニュータウン開発と区画整理」, 区画整理8月号, pp.8-13, 2010年
- 3) 今野博・吉田義明・村山吉男「久留米地区の計画―主として歩行者専用道路の設計について―」, 都市計画1969年2月号, pp.13-23, 日本都市計画学会
- 4) 東京急行・東急多摩田園都市開発50年史、東京急行、2005年
- 5) 住宅・都市整備公団都市開発企画部・事業部「まちづくりの記録」, pp.70-72, 平成元年
- 6) 都市公団千葉地域支社「おゆみ野・ちはら台―まちづくりのあゆみ―」, pp.14-15, 平成14年
- 7) 住宅・都市整備公団都市開発事業部「まちづくりの技術体系、事業計画編」, pp.86-92, 平成11年
- 8) 山田晴利「カーナビゲーションと住民の安全性への配慮」, IATSS review Vol.26, No.4, pp.49-56, 2001.
- 9) 道路法令研究会: 道路法解説(第4版), pp.3-32, (株)大成出版社, 2007年