

# 中等都市（地方都市圏）発展戦略の考察

花岡 利幸

# 中等都市（地方都市圏）発展戦略の考察

山梨大学大学院医学工学総合研究部教授 花岡 利幸

## I. モータリゼーションと高速交通対応—日本での経験—

### 1. 国道の建設

#### 1-1 戦後の道路計画

##### (1) 新道路法

1952（昭和27）年に新道路法が制定され、我が国の道路整備が本格化した。新法が旧法に比べて著しく異なる点を3つあげる。

1つは、道路の種類について。

高速自動車国道、一般国道、都道府県道、市町村道の4種類である。

2つは、道路整備を促進する手段としての管理体制について。

旧道路法では、道路はすべて国の営造物ということになっていて、都道府県知事は国道及び府県道を、市長、町村長はそれぞれ市道、町村道を、いずれも国の機関として管理するという建前をとっていた。

新法では、国道は国の営造物であるとの考えをとったが、都道府県道は都道府県の、市町村道は市町村の営造物であるとの考え方をとった。したがって、国、都道府県、市町村が自分の管理道路について道路整備を行う。その整備のされ方は国道整備に照準を合わせて県道や市町村道が整備されてきた。

3つは、道路整備事業の財源は特定財源である揮発油税と軽油引取税を国費と地方費に約半分ずつ振り分け、更に財政投融資金を投入して道路建設が行われた。

1955（昭和30）年ごろ「日本の道路は信じがたいほど悪い。工業国としてこれ程完全にその道路網を無視してきた国は日本の他にない……」といわれるほど我が国の道路は良くない状態であった〔ラルフ・J・ワトキンス「神戸～名古屋高速道路計画の経済的ならびに技術的妥当性に関する報告書」1956（昭和31）年〕。

この道路整備が地域の発展とどのように関係しているか地方都市圏（甲府盆地、人口約60万人）を例にとって検討する。

表-1 日本の道路法の特徴

道路の種類	1.高速自動車国道、 2.一般国道、 3.都道府県道、 4.市町村道
道路の所属	1.国道：国の営造物 2.都道府県道：都道府県の営造物 3.市町村道：市町村の営造物
道路整備の財源	特定財源である揮発油税と軽油引取税を国費と地方費に約半分ずつ振り分け、さらに財政投融資金を投入して道路建設が行われた。

## (2) 国道の建設

甲府盆地を東西に国道20号線と中央自動車道が横断している。これら2つの道路は国土の骨格を形成する幹線道路ネットワークの一部にあたり、甲府地方都市圏において国が整備する最上位の国道である。近代道路網の再編成は1952(昭和27)年の新道路法に基づく。国による直轄道路事業の幕開けといわれるこの年、調査計画が検討され、1958(昭和33)年第2次道路整備5か年計画(昭和33～37年)に基づいて国の直轄事業として国道20号の整備着手となり、一次改策がスタートした。これが甲州街道の国道としての本格的整備の第一歩であった。

本路線は東京より出る一級国道のなかでも最もその整備事業が遅れており、すなわち、狭い幅員、悪い線形、走行し得ないほど悪い路面はもはや道路と呼べない状態であった。路面状況を見ると大月－松本間で舗装済み36%、改良済み18%、未改良区間46%であった。幅員については幅員5.5mに満たない箇所が42%あり、曲線、勾配ともに非常に悪い状態で、自動車走行上の大きなネックとなっていた。自動車の走行速度は15～25km/hr程度にとどまり、大型車のすれ違いも困難な状態であり、自動車交通における安全運転ができなかった。これを解消すべく改策計画が立てられた。一応の全線改良舗装(一次改策)までに昭和33年度以降、総額約74億円の工費と10年以上の歳月を要するともくろまれた。

1965(昭和40)年に完成した。10年以上を要するとした一次改策は目標年度よりも早く完成した。しかし、この段階における道路整備は基本的に自動車を通れる道路に改良するための応急処置的なものであった。

### 1-2 都市間道路の建設

#### (1) 国道のバイパス化

自動車対応の造りにない狭い幅員の国道が、地方都市の中心部を通過しており急増する自動車交通により各所で終日渋滞を来し、また、交通事故が多発するといった、主要幹線道路としての機能を著しく損なわれる状況が顕著になった。円滑な自動車交通の確保を図るため二次改策。それはバイパス建設による通過交通の都市内交通からの排除と速度改善であった。主な改良工事は次のようである。

韮崎バイパス：1966(昭和41)年着工／1968(昭和43)年供用

甲府バイパス：1969(昭和44)年着工／1971(昭和46)年暫定2車線供用  
1974(昭和49)年4車線供用

勝沼バイパス：1971(昭和46)年着工／1977(昭和52)年暫定2車線供用  
1979(昭和54)年4車線供用

双葉バイパス：1976(昭和51)年着工／1980(昭和55)年2車線供用(東区間)  
1985(昭和60)年2車線供用(西区間)

国道20号線はいくつかのバイパスによって都市の外縁部を通過する新たな路線に付け替えられた。そして旧20号線は格下げされ地方道として都市圏内交通の機能を果たすようになった。それまでに約20年を要した。

## (2) 高速道路計画

1955（昭和30）年ごろから、名神高速道路に続く東名高速道路の路線選定が検討された。1957（昭和32）年の「国土開発縦貫自動車道建設法」により中央道の建設が法定された。1964（昭和39）年6月に至って中央自動車道全線のルートが最終的に決定された。

1957（昭和32）年の「国土開発縦貫自動車道建設法」のあとも、高速道路の建設の要望は強く、1960（昭和35）年の「東海道幹線自動車道建設法」に続き、1963（昭和38）年「関越自動車道建設法」、1964（昭和39）年「東海北陸自動車道建設法」、1965（昭和40）年「九州横断自動車道建設法」、「中国横断自動車道建設法」が議員立法によって次々に成立した。しかし、これらの道路だけでは全国的に見て十分とはいええず、また、路線相互の有機的な関連にも乏しく、このままでは地域的な均衡を失すおそれが出てきたため、全国的に統一のある高速国道網を造る必要が生じてきた。1966（昭和41）年、政府は、縦貫五道を骨格とし必要な路線を補充した「国土幹線自動車道建設法」を成立させた。この法律に基づき約7,600kmにおよぶ国土開発幹線自動車道の予定路線が定められた（その後四全総において、高規格幹線道路網の予定路線は高速自動車国道1万1,520km、一般国道自動車専用道路2,480km、計1万4,000kmに追加改められた）。

1982（昭和57）年供用開始をもって中央自動車道が全線開通することになった。

## (3) 地域へ及ぼす影響

山梨県における国道20号及び中央自動車道の完成時は1980（昭和55）年前後であり、県や市町村は都市圏内道路網の整備や県内産業振興をこれに照準を合わせて行ってきた。その結果、山梨県は農業県から工業県、観光県へと産業振興を図り、経済の飛躍的發展を遂げた。それまで県民1人当たり国民所得水準が全国47都道府県のうち40番台であった貧しい山梨県が全国10番台に躍進した。

## 2. 地方都市圏の道路計画

### 2-1 都市圏内道路

#### (1) 市街地の発展

1970年ごろ、日本に進行しつつあったモータリゼーション時代はアメリカの1920年ごろに類似して、保有台数が急上昇しつつあった。これは高度経済成長下の国民所得の上昇による自動車交通需要増大と道路建設による道路供給強化が相互に作用しあって都市の発展を促した。その結果、誘発交通や開発交通の源となる市街地開発が行われ工業団地、流通団地、大型小売り店舗、又は文教施設などが立地することとなった。

江戸時代からの城下町、徒歩を主要交通手段とする1965年ごろの半径2kmの市街地は、その後の20年間に自動車を主要交通手段とする半径4kmの市街地へと拡大された。

#### (2) 都市内幹線道路の建設

甲府盆地における都道府県や市町村における道路整備は、1980年代半ばにかけての国道の整備にひとつの照準を合わせた整備であったが、道路整備は需要追従型計画であった。

## 2-2 ヴィジョン先行型交通計画の試み

### (1) 地方都市圏計画の必要性

交通の発達によって過去40年間に甲府地方都市圏において中心都市の拡大と周辺農村地域の都市化の進展が見られた。そのなかで高速交通時代対応の交通計画のために、1990年、広域的、長期的視点から甲府盆地の将来像を検討し、既存道路に加えて、圏域の将来像を実現するための道路ネットワークの計画策定（幹線道路網構想）を行った。

### (2) 甲府地方都市圏の目標と将来像

#### 1) 都市圏の目標

地方都市圏全体の目標を「21世紀の交流拠点地域」と設定し、人、物、情報、文化、技術等の交流拠点として、甲府地方都市圏を育成していくものとした。

#### 2) 都市圏の将来構想

甲府地方都市圏は21世紀において、首都圏と中部・近畿をつなぐ重要拠点地域とし、さらに国土幹線軸のクロスポイントとしての役割を期待するものとして位置づけた。東京大都市圏からの諸機能の受け皿として多極分散型国土構造を実現する地方都市圏とした。そのため、当圏域そのものが甲府一極都市構造から圏域内各都市が協力し独自性を有する多極型とし構造への変革が必須の要件とされた。

## 2-3 環状道路の計画

### (1) 環状道路の基本計画

山梨県は、1993年2月、上述の甲府地方都市圏の幹線道路網構想に示される環状道路を実現するため、個別計画としての構想・基本計画「新山梨環状道路」を発表した。

1994年12月、国（旧建設省）は県から上がってきた新山梨環状道路を地域高規格道路の計画路線に指定した（国道級道路として国が県と協働して建設を進める道路）。60～80km/hrの高速走行が可能で街路樹や歩道付きの4車線自動車専用道路、全長約39kmの環状道路である。

### (2) 環状道路の実施計画

#### 1) 構想計画から個別計画へ

新環状道路は放射線状に延びるパターンをもつ甲府地方都市圏道路網において放射幹線道路を相互に結び、都市圏を取り囲むもので西部区間、南部区間、東部区間、北部区間から成る。1994（平成6）年以降、西部、南部、北部、東部の順に区間別個別計画が進められることとなった。

#### 2) 北部区間の計画

##### a) 新山梨環状道路懇話会

北部区間は里山、住宅地、史跡のあるところを通過するルートであり、1996（平成8）年に調査区間に指定され国が調査を進めている段階で、県議会での議論、各種団体からの要望書の提出、新聞への投書等賛否両論の意見が、沿線住民をはじめ

多くの人々から寄せられていた。1999（平成11）年8月、これまでの調査結果等を踏まえて、県は地域住民をはじめとする各界各層からの幅広い意見等を聞く場として「新山梨環状道路懇話会」を設置し、同懇話会は同12月に意見書を知事に提出した。

b) 反対運動と調査期間

1999（平成11）年12月の意見書に対し、公開質問状がマスコミに届けられた。それによって、北部区間計画に対する論争が高まった。

c) 調査段階における合意形成とPI方式

調査段階は個別計画における構想計画段階に相当する。そこでの合意が得られなければ次の段階に進むことが困難になる。それゆえ合意形成は計画の最初のステップにおいて最も重要である。このステップに計画主体である住民をいかに参加させ、合意形成を得るかに関しての住民参加のやり方のひとつがPI（Public Involvement／大衆巻き込み）方式である。新山梨環状道路は地方都市圏の骨格を形成する道路であるから、それは都市圏レベルで語られる話であり、もう一方、区間計画ではコミュニティーレベルで語られる話である。この両者を含んだ合意形成が必要である。

北部区間の調査段階で賛否両論が出た2000（平成12）年の段階で、調査当局は合意形成のためにPI方式を採用することになった。従来の、調査段階で概略計画を策定しこれを都市計画審議会にかけて計画決定するやり方は、たとえ調査が十分であっても住民の十分な納得のないままに審議会審議にかけられる傾向があった。都市計画審議会には計画の縦覧と住民の意見を聴くプロセスが組み込まれているが、住民の合意が得られている保証は必ずしもなかった。PI方式の導入は、審議プロセスの前の段階で住民に対する説明と納得を十分行うためのプロセスの追加である。

北部区間計画に関し、2000年以降、提出された様々な意見集約によって調査項目を整理した調査当局（国及び県）はオオタカの生態調査、史跡調査、交通影響調査、住民意向調査、地元説明会などを行い、その後約5年の調査期間を経て2005（平成17）年2月の概略計画をまとめるに至った。

d) 今後のプロセス

概略計画が都市計画審議会承認され、所管機関の長が都市計画決定しなければ事業化することができない。そのために次のプロセスが必要である。

① 環境影響評価手続き

② 都市計画決定手続き

①②の作業は一部併行しながら、今後、約3年間かかると見込まれる。

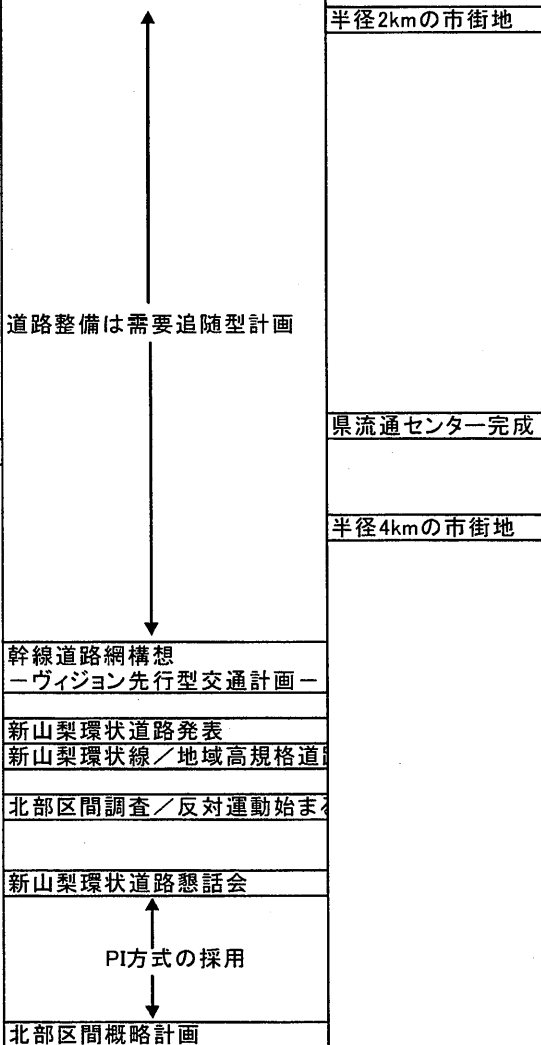
③ 事業化

都市計画決定を経て事業化が可能になる。都市計画決定された概略計画は個別計画における基本計画に相当する。事業化は実施計画に相当する。

実施計画で行われる作業手順の概要は、測量・地質調査、設計、用地交渉、工事、完成である。

表一 2 地方都市圏整備

年	出来事	国道20号線の整備	中央道の整備	地方都市圏道路の整備	市街地形成	
1952	新道路法の制定(近代道路網の再編成)					
1953						
1954						
1955						
1956		ワトキンス報告書				
1957			中央道建設決定			
1958		一次改策				
1959						
1960						
1961						
1962						
1963						
1964				全線ルート決定		
1965		一次改策完了				半径2kmの市街地
1966		韮崎バイパス				
1967						
1968		韮崎バイパス供用				
1969		甲府バイパス		富士吉田線開通		
1970		日本モータリゼーショ				
1971			勝沼バイパス			
1972						
1973						
1974	甲府バイパス供用					
1975						
1976	双葉バイパス					
1977						
1978						
1979	勝沼バイパス供用					
1980						
1981						県流通センター完成
1982				全線供用		
1983						
1984						
1985	双葉バイパス供用					半径4kmの市街地
1986						
1987						
1988						
1989						
1990				幹線道路網構想		
1991				—ビジョン先行型交通計画—		
1992						
1993				新山梨環状道路発表		
1994				新山梨環状線/地域高規格道		
1995						
1996				北部区間調査/反対運動始まる		
1997						
1998						
1999				新山梨環状道路懇話会		
2000						
2001						
2002				PI方式の採用		
2003						
2004						
2005				北部区間概略計画		



II. 中等都市（地方都市圏）の発展戦略の考え方—都江堰市、徳陽市—

1. はじめに

日本での過去50年にわたる道路整備は、市町村道、都道府県道、国道、高速道路ともほぼ同じ進捗率で改良/改善/新設されてきたこと、それは平等、効率、安全（平和）をモットーとしてきた戦後日本の政策の特徴の現れである。

翻って、中華人民共和国（以下、「中国」と記す）は高速道路建設の進捗率は目を見張るところがあるが、その他の国道、省道、郷鎮道整備は遅れた状態である。優先、効率、競争をモッ

トーとする中国社会において地域振興の促進のために均衡ある道路整備と地方都市圏整備（中小都市及び中等都市）が必要である。

都江堰市、徳陽市中の調査に基づいて小都市及び中等都市（地方都市圏）の発展戦略の骨子を報告／提案する。

## 2. 鎮（町／郷の中心）の発展

### 2-1 インフラ整備

・数が多すぎる／規模が小さい→重点の鎮に集中させる／3～5万人、そこを中心にインフラ整備（道路、上下水道、居住区、病院、学校など／点・線・面）

参考：都江堰市の場合、その数は250鎮。鎮間平均距離は8 kmである。徳陽も同様に鎮の数が多。

### 2-2 地域振興計画

・鎮の計画をする（デザイン）／鎮の特徴を生かしたデザイン（観光・地場産業）  
・まちづくりプランに魅力があれば投資家は投資するし、土地利用上、国の支持が得られる。ニーズ／休日は郊外へ向かう道がレジャー用の車であふれている。農家楽は四川省が生んだレジャースタイルで全国に普及しつつある。

① 商品（農産物、漢方薬、野菜、花卉、果実など）の集散基地

② 町工場の集積地

例：污水管の蓋 崇州の元道

③ 交通の要衝

④ 植木、苗木（温江）

⑤ 石材

等の要素の上に人為を加えて資源的特徴を出す。

## 3. 県レベル都市（鎮の中心）／中等都市

中等都市は地方都市圏の概念である。このなかに特色のある鎮や郷が含まれる。中等都市は、工業化による都市化ではなく地域資源に基づく総合的・複合的産業を基盤とする地縁社会都市（地方都市圏が1つの家族）をめざす。これは脱工業社会型都市である。その施策を箇条書きに列挙する。

① 県域内交通路網（鎮－鎮道路）整備／地場産業連携

② 県域間交通網（県－県道路）、県間鉄道（通勤鉄道）／高速交通対応（地域連携）

・省道がこれに当たるが、その密度高いネットワーク整備が必要

・綿陽へも行ってみたい。綿陽の都市計画はとても良くできており美しい都市である。（成都／綿陽 約100km。）

・成都／徳陽／綿陽が1つの連携軸を形成する可能性大。高速郊外鉄道が必要。

③ 県レベル都市の計画／高速交通対応（土地利用計画）

・高速対応／流通基地と都市内物流

・学校、病院、文教施設、官庁施設

・工業団地



・住宅地

④ 県レベル都市の計画／個別計画

- ・ここで個別計画を提案することはできないし、それをするのが今回の中等都市発展戦略調査の目的ではない。しかし、次のことを指摘できる。
- ・①②③の整備を同時進行していけば、中等都市を中心にした多核鎮の形成する高速時代対応のポスト工業社会対応の中等都市圏が成立する。
- ・これらのインフラ整備、鎮の地域振興計画を前提に、鎮の地場産業をバックにした高速時代対応の高度技術産業が、中心である中等都市に必要な。中・高等技術の必要性から、相応な中・高等教育機関が必要になる。中等都市圏内で新たな雇用が必要になる。
- ・以上中等都市圏で必要な都市人口が圏域内農村人口から供給される。
- ・農村振興計画を別につくり実行したうえで、それ以上に輩出される農村人口は（内陸部や沿岸部の）大都市で吸収する。大都市は責任をもって移動農村人口の面倒をみる。
- ・「現状は、西気東輸／西水東送／西電東調で、資源を沿海部に調達している。これに農村人口搾取の＋西人東移がある。中央政府及び沿海部省は責任をもって西人東移に対応すべきだ（受入れ／各種保障）」という意見を聞いた。そのとおりだと思う。

#### 4. 課題

中国においてなぜこんなに市場経済が発展しているかを見るときに、政府の運営システムと財務の関係を問題にするのが重要である。

##### 4-1 特別な行政システムとその問題点

それは体制が特別なシステムの下で、効率の追求をしていることである。合理化の不完全下で、なぜ効率化が追求できるのか。ヒアリング結果のひとつの見方は、級別政府の独立採算制のシステムが企業間競争に劣らない競争を可能にした、ということである。省、市、県が相互に融通利用、投資家利用を通して経済に力を入れている結果である。

問題点としては、①過剰投資、②資源の過剰利用、③地域（保護）主義などがある。

その1は、地域保護主義になり、企業規模は大きくなる。その結果、もっと大きい目を見た全体効率を損なうことが起こる。具体的には、上で述べた中等都市圏の発展戦略は総合的で全体効率を考えたものであるが、現行の行政システムでは限界がある。高速交通対応の生活中心単位の意識変換が必要である。

##### 4-2 特定プロジェクトによる社会資本整備

社会資本整備の資金調達を民間投資に頼るのは限界がある。また、資本力に乏しい地方において資金調達は至難である。それゆえ、中央政府主導（補助金付き）による重点的な特定プロジェクトの事業化戦略が必要である。

参考：

日本では、特定プロジェクトの資金調達として例えば、国負担1/2、県負担1/4、地元市町村負担1/4という普通に行われている例がある。これは道路、上下水道などの社会資本整備に対する通常の特定プロジェクトである。このとき、自治能力のない市町村において

はこの地元負担1/4の調達能力がないのが一般である。これに対し地方債を発行して資金調達し、その利子+償還金を毎年常規性の補助金に切り替えて返済する方式がとられてきた。地元側から見ると、地元負担は見かけ上1/4でも、地方債によって100%に近い補助(実質地元負担ゼロ)で特定プロジェクトを実施することができる。このやり方で過疎地又は経済力の乏しい地域の社会資本整備を行ってきた。近年のバブル経済をつくり、行政の財政危機をつくる原因のひとつにもなっている。しかし、これによって財政力の乏しい中小都市の社会資本整備が進捗したことの意義は大きい。

その2は、外部経済と環境保護の矛盾が生じることである。開発に対して上級政府が取り締まっても、下級政府は自分の利益を優先する。その結果、過剰投資、資源の過剰利用、環境破壊などの問題が起こっている。

## 別 添 資 料

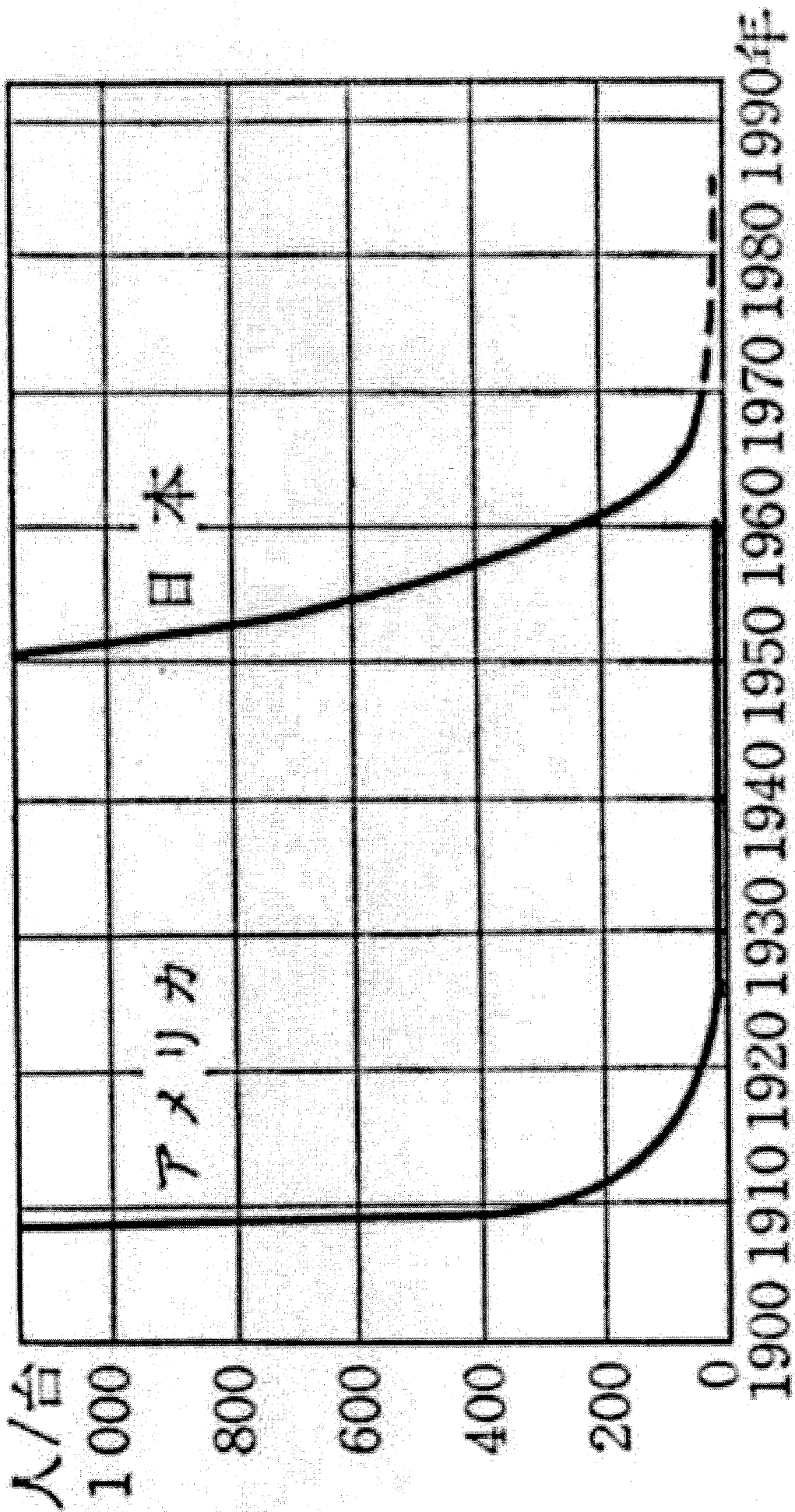


図-7.1 乗用車普及のアメリカと日本の相違  
 (日本観光協会：瀬戸内海観光開発の構想計画，1967)

# 施設の郊外化

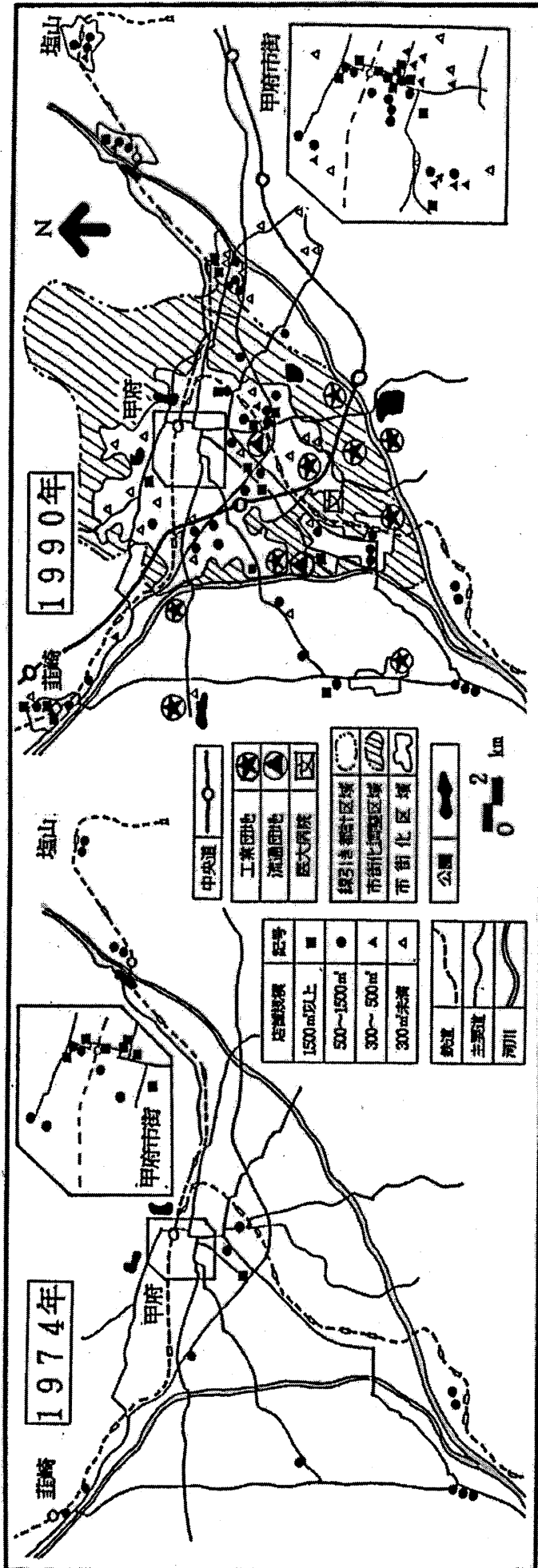


図7 施設の郊外化

300㎡未満の店舗は個人商店、コンビニエンスを除く

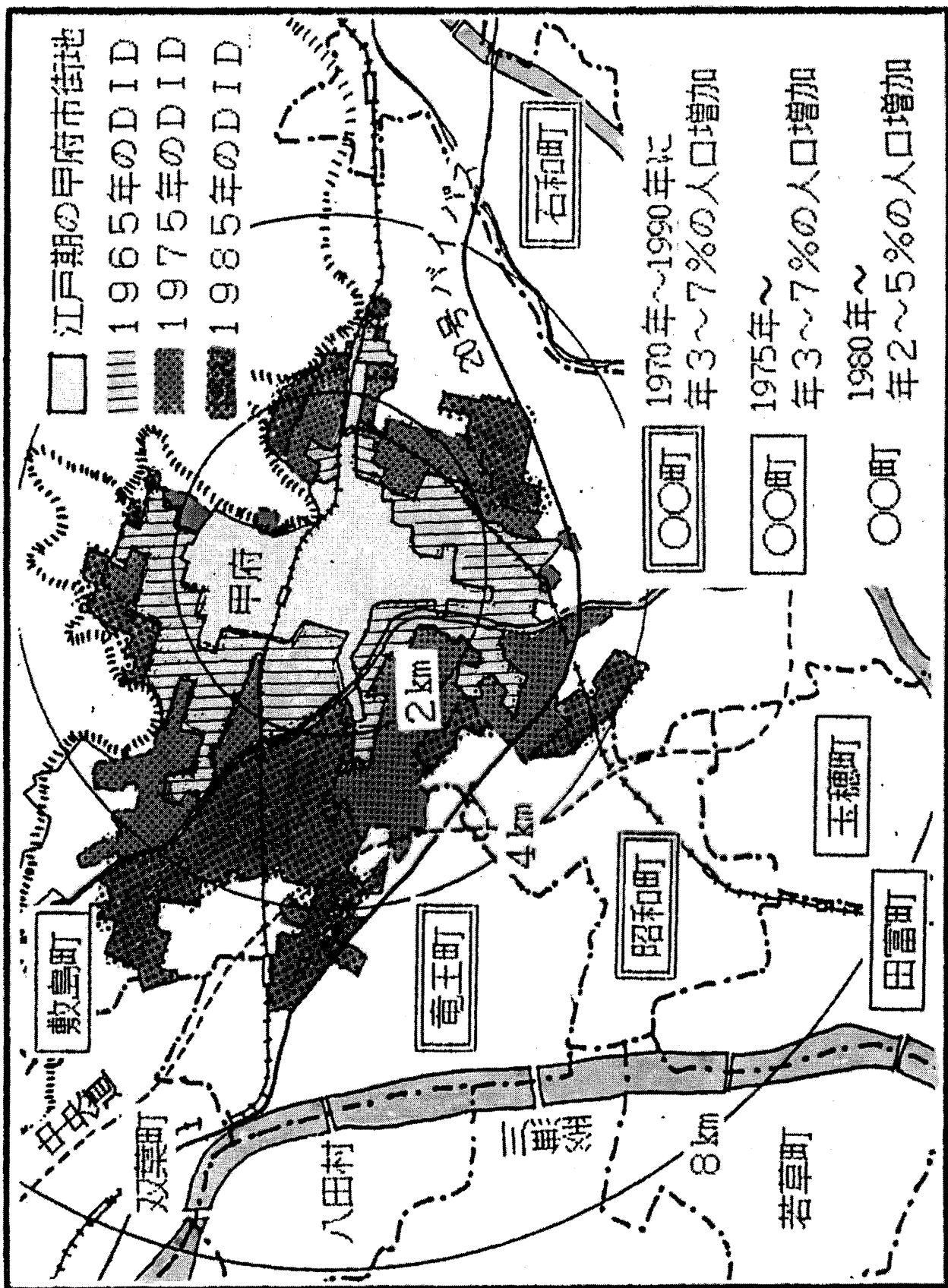
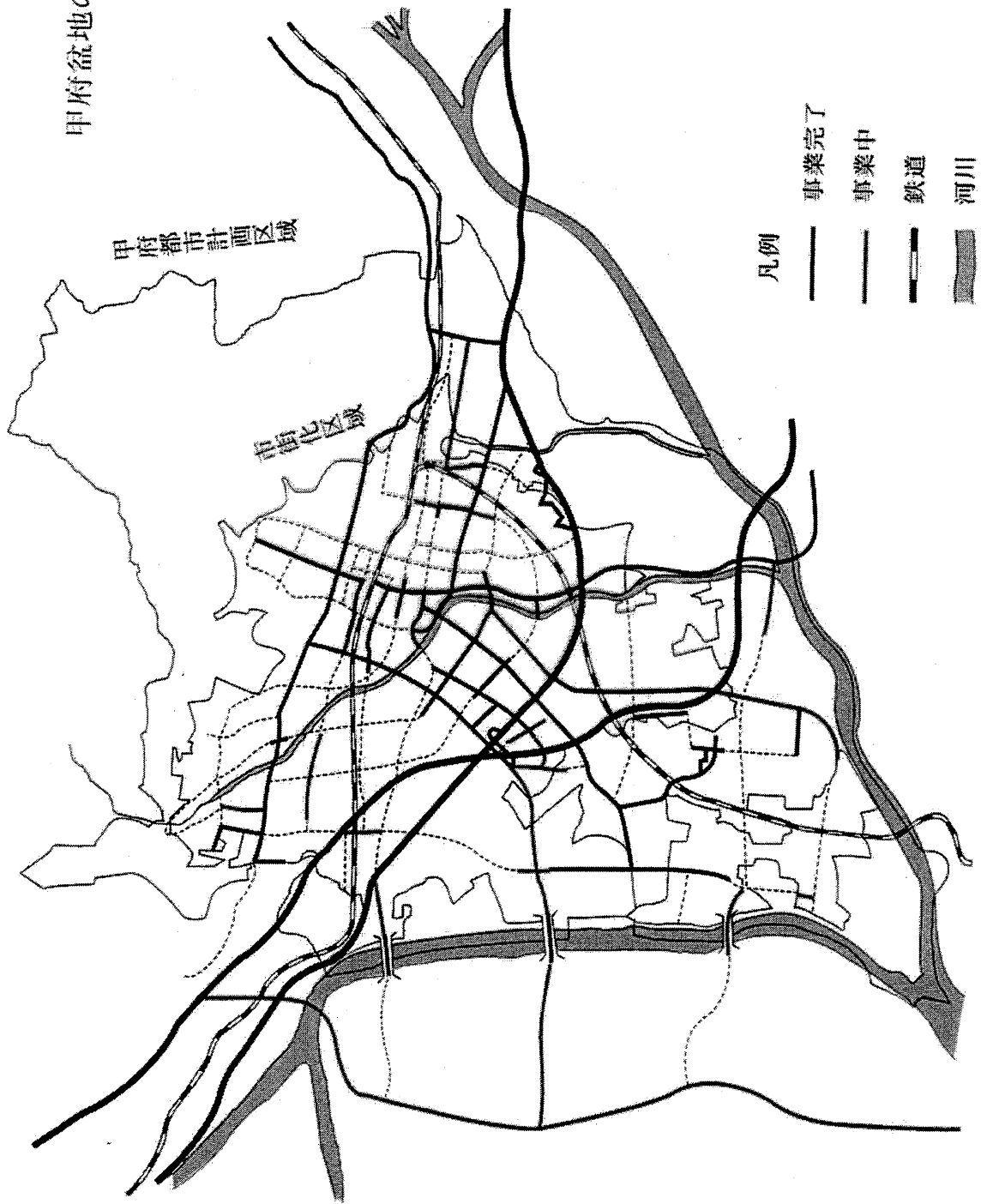


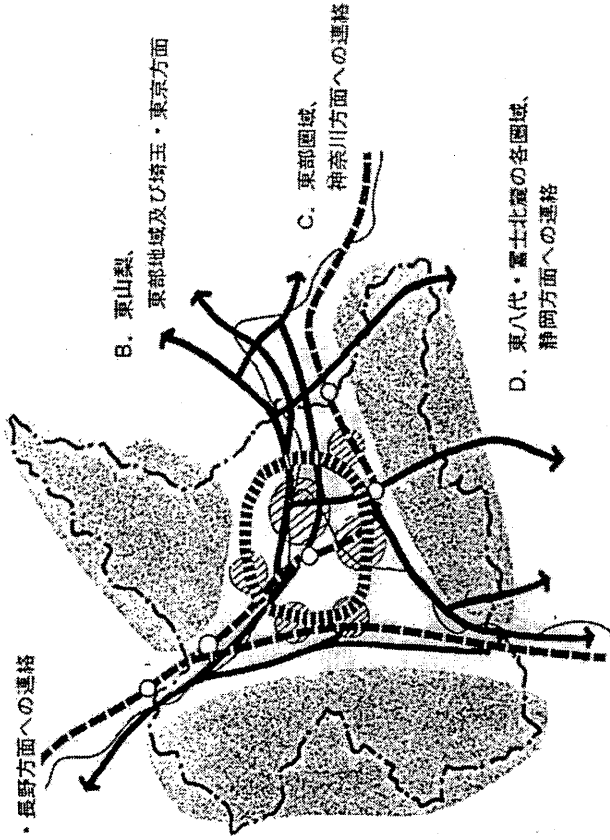
図6 甲府市街地の拡大

甲府盆地の道路(街路)  
整備の状況  
〔1996年現在〕



(作成：花岡)

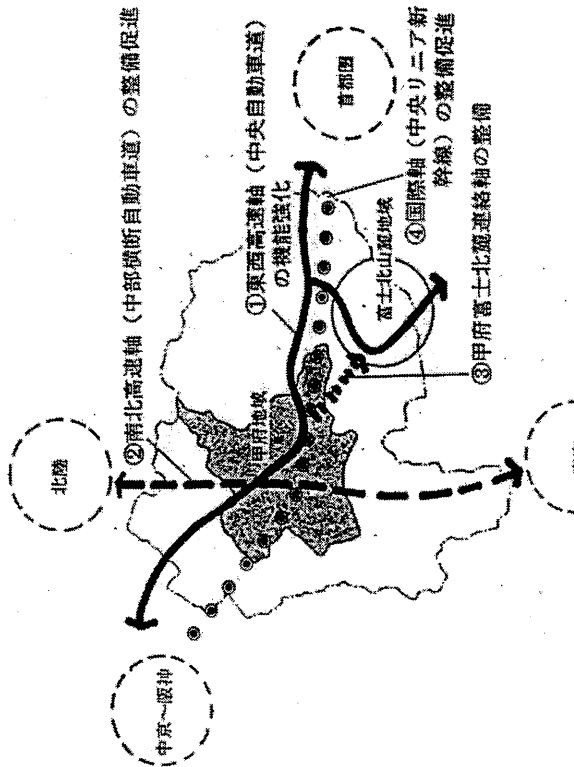
A. 峡北・長野方面への連絡



B. 東山梨、  
東部地域及び埼玉・東京方面

C. 東部圏域、  
神奈川方面への連絡

D. 東八代・富士北麓の各圏域、  
静岡方面への連絡

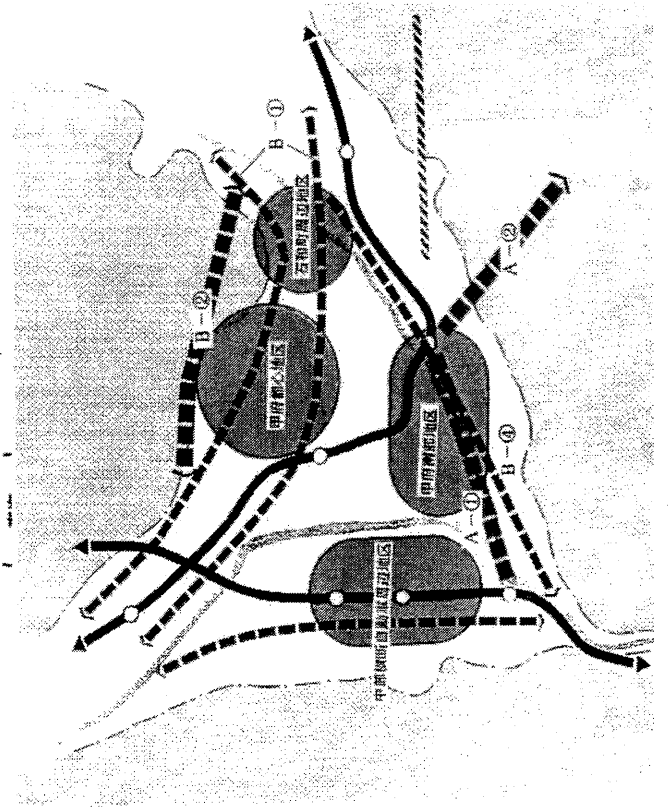
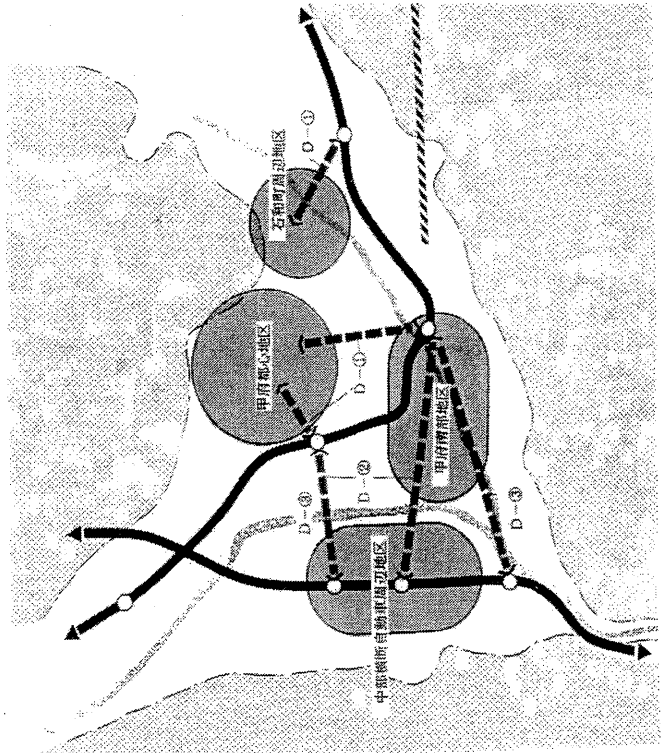


②南北高速軸（中部横断自動車道）の整備促進

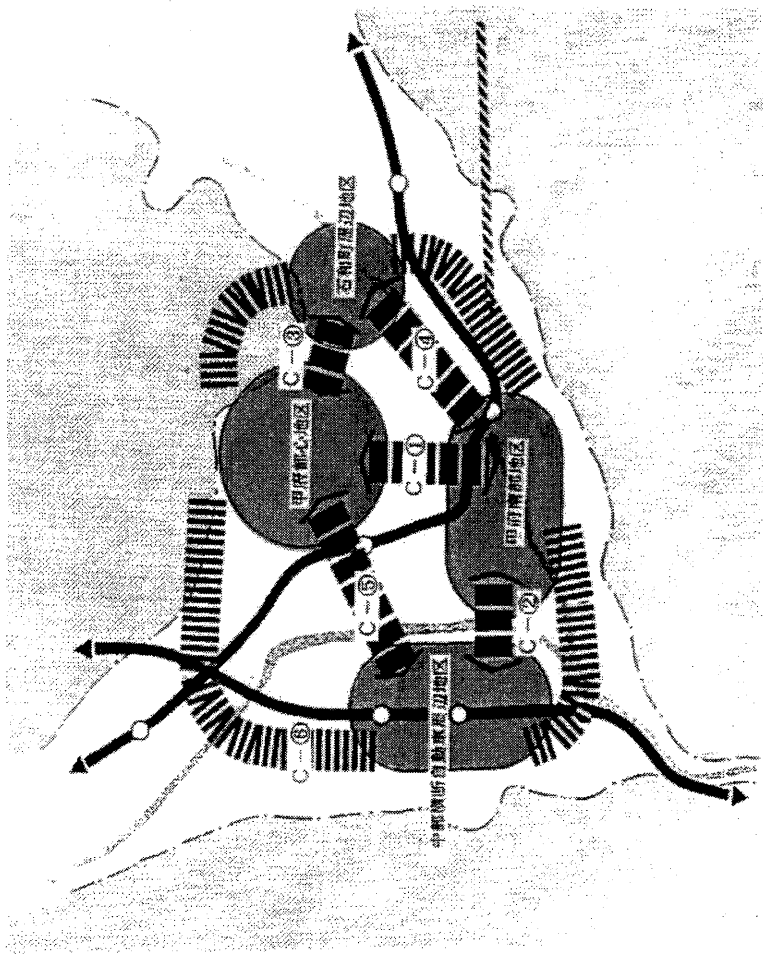
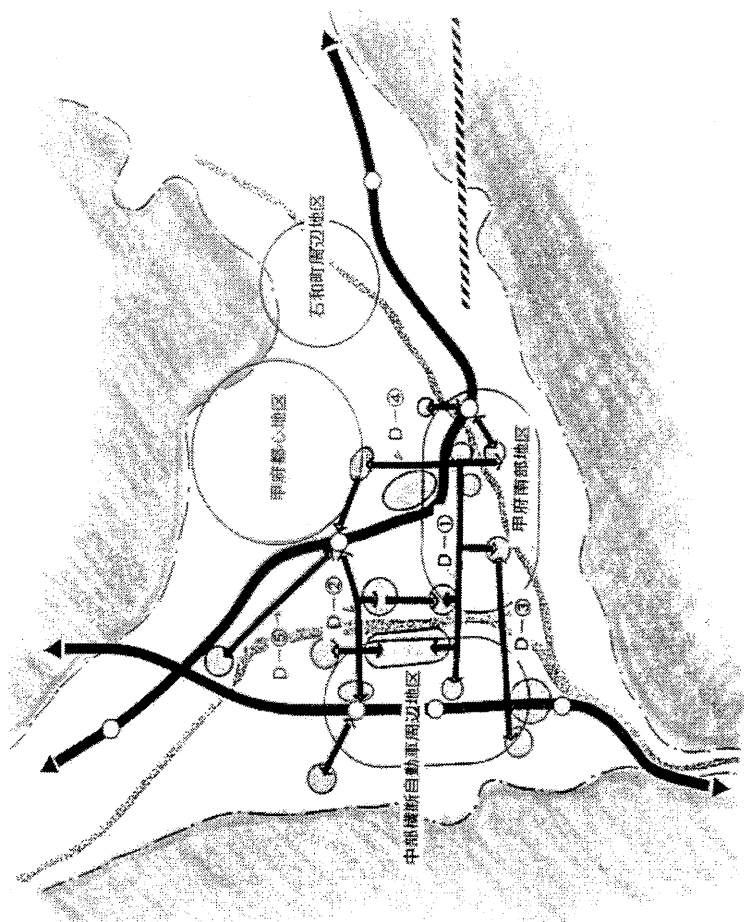
①東西高速軸（中央自動車道）の機能強化

④国際軸（中央リニア新幹線）の整備促進

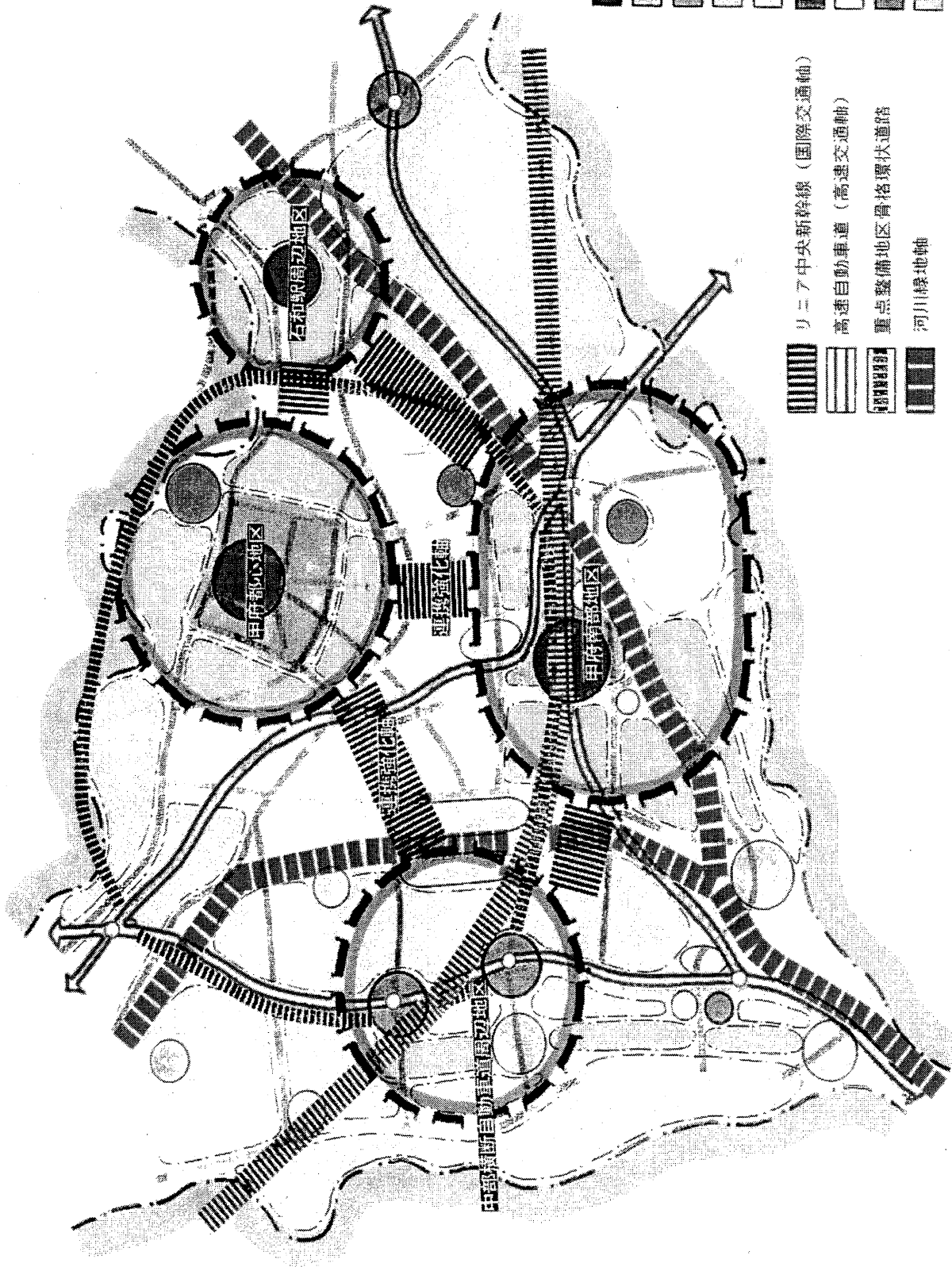
③甲府富士北麓連絡軸の整備







■ 甲府地域の将来イメージ



- 高次商業業務集積地区
- 商業業務等複合地区
- 住宅系市街地地区
- 工業集積地区
- 流通業務集積地区
- 研究開発ゾーン
- 公園緑地（既存）
- 保全農地ゾーン

- リニア中央新幹線（国際交通軸）
- 高速自動車道（高速交通軸）
- 重点整備地区骨格環状道路
- 河川緑地軸

■ 甲府広域都市圏幹線道路網構想図



- 主要幹線道路
- - - 重点整備地区環状道路 (時間遅延ネットワーク)
- 幹線道路

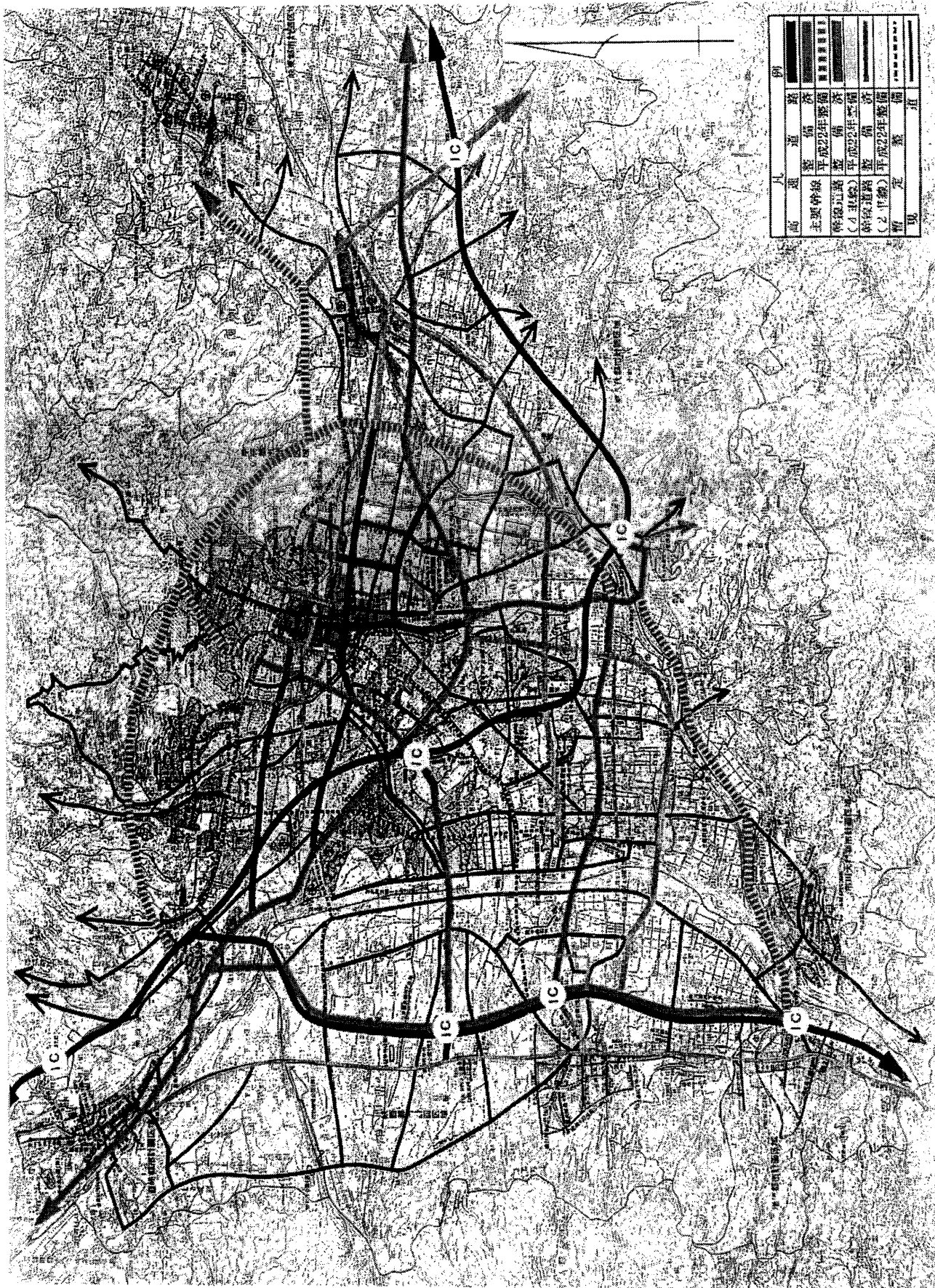


图 5.2.18 平成 22 年 (中長期) 道路網 (案)