

③ 交通政策史 総合計画の交通部門を振り返って

道路政策については、国の政策などが重要な要素であるが、本稿では本市の計画内容を中心に記載をした。

この50年を振り返るにあたっては、市民生活や経済活動など、都市活力の原動力となるべく、自動車が急激に増加し、その対応を図ってきたことが、大きな影響を与えたことは言うまでもない。

例えば市内登録自動車台数は、7万台から130万台へと急増した(図1)。

この間のいわゆるモータリゼーションの進展に対応すべく、道路政策は道路舗装や交通事故対策、道路網の整備に尽力してきた。

道路舗装については、50年前から比較すると、今日の状況は一変し、舗装されていないことが不思議に感じるほどである。交通事故も、「交通戦争」時代を経て、近年は件数が減少傾向にある(図2)。

一方、将来を見据え計画された高速道路(図3)や都市計画道路をはじめとする道路網については、多くの努力を重ね、整備を進めてきたが、

都市計画道路の整備率が66%にとどまっているなど、依然として道半ばである。

次に、鉄道・路線バスについては、国の政策はもちろんのこと、施策の展開にあたっては事業採算性も重要な要素となり、交通事業者と行政が連携して対応することが特徴である。

では、鉄道・路線バスにつ

いて、横浜市統計書に掲載されている利用者数統計から50年間を俯瞰したい。

横浜市内の鉄道路線の開通状況を図4に示したが、営業キロが約50年前には約120kmだったものが、現在は約280kmと約2・3倍になっている。

5)では営業キロの増加もあ

り、1990年頃まではほぼすべての路線で増加している。中でも、1985年から1990年の5年間で大きく増加しており、特にJR東海道線・横須賀線の増加が顕著である。

その後は、景気低迷や少子高齢化、生産年齢人口の減少等の全市的な要因、住宅や業務・商業施設の沿線毎の特性

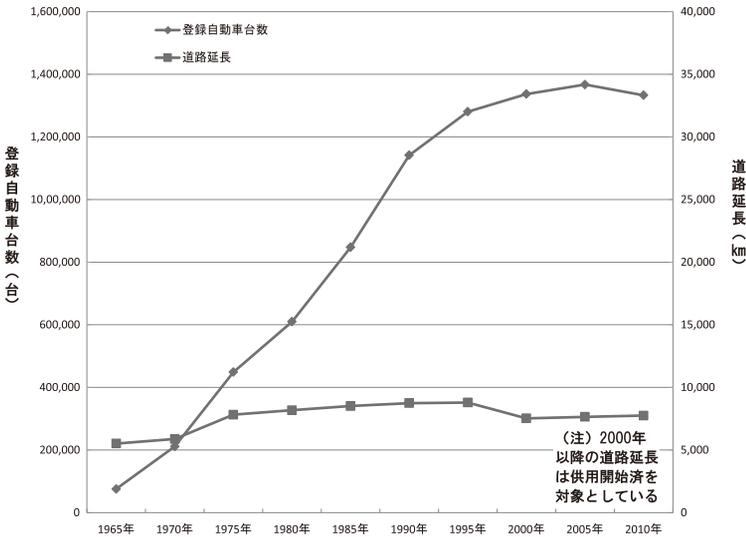


図1 登録自動車台数及び道路延長の推移(1965~2010)

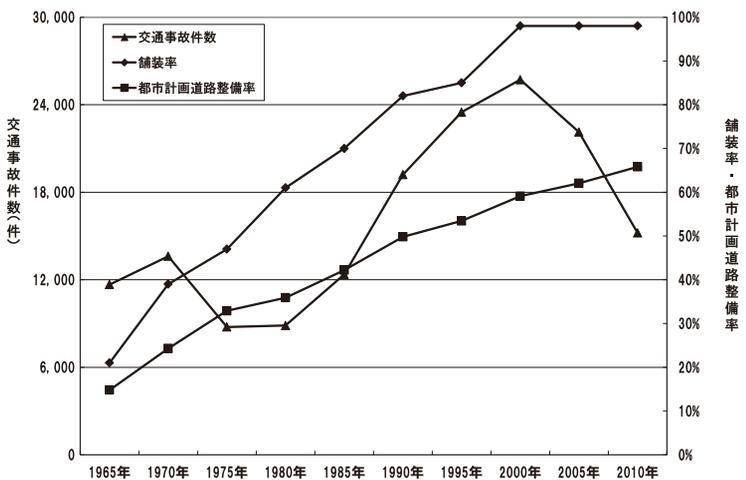


図2 交通事故件数・舗装率・都市計画道路整備率の推移(1965~2010)

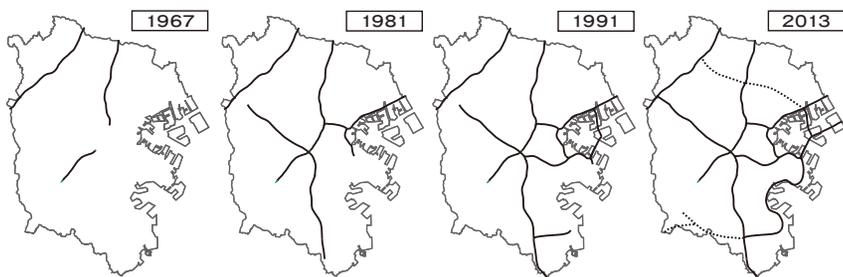


図3 高速道路の変遷

執筆

橋詰 勝彦

都市整備局都市交通課課長補佐(担当係長)

桐山 大介

道路局企画課課長補佐(担当係長)

森兼 孝司

交通局経営企画課経営管理係長

※点線は事業中路線

から、増加・減少が分かれている。

市営地下鉄ブルーラインは延伸に合わせて着実に利用者が増加しており、東急東横線については、2004年のみなどみらい線開業の時期に減少から増加に転じている。

一方、相模鉄道やJR根岸線は減少傾向にあるが、横浜市内で先行している沿線の高齢化進展が一因と思われる。

次に、路線バス利用者数の推移（図6）だが、1990年頃には一旦盛り返してはいるものの、1975年から減少している。

道路整備は進んだものの、モーターゼーションや鉄道新線の整備により減少しているものと思われる。

これらを踏まえ、鉄道や路線バス等の交通手段の利用分担率の推移を示したものが図7である。

鉄道利用が増加していることやバス利用が減少傾向にあることを示している。

また、本市の交通政策を振り返る上で、横浜の都市交通の発展における市営交通（交通局）の果たしてきた役割も非常に大きいといえる。

市営バスは、1928年の開業以来、横浜市の発展とともに事業規模を拡大し、市内

中心部を主なエリアとして運行している。図6の一日あたり利用者数においても、近年は路線再編等により開きがあるものの市内の民間バス事業者合計と市営バスは同水準で推移し、市内シェアの約半分を占めている。

市営地下鉄は、1972年に開業し、現在はブルーライン（湘南台～あざみ野）とグリーンライン（中山～日吉）の2路線で運行している。一日あたり利用者数は現在2路線合計で約59万人と、図5の鉄道利用者数の推移を見ても、市内鉄道ではJR東海道線・横須賀線に次ぐ利用者数となっており市内の重要な基幹交通として機能している。

このように市営交通は市民に身近な公共交通としての役割を果たしている。

以上、横浜の道路・交通の50年を大きく俯瞰したが、人口や経済情勢は時期によって異なっており、時点毎の政策によって対応方針が変わってくることから、その間に策定してきた横浜市の総合計画において、交通政策がどのように扱われてきたのか、順を追って確認したい。

なお、本稿において、「全般」は橋詰、「道路部門」は桐山、「市営交通部門」は森

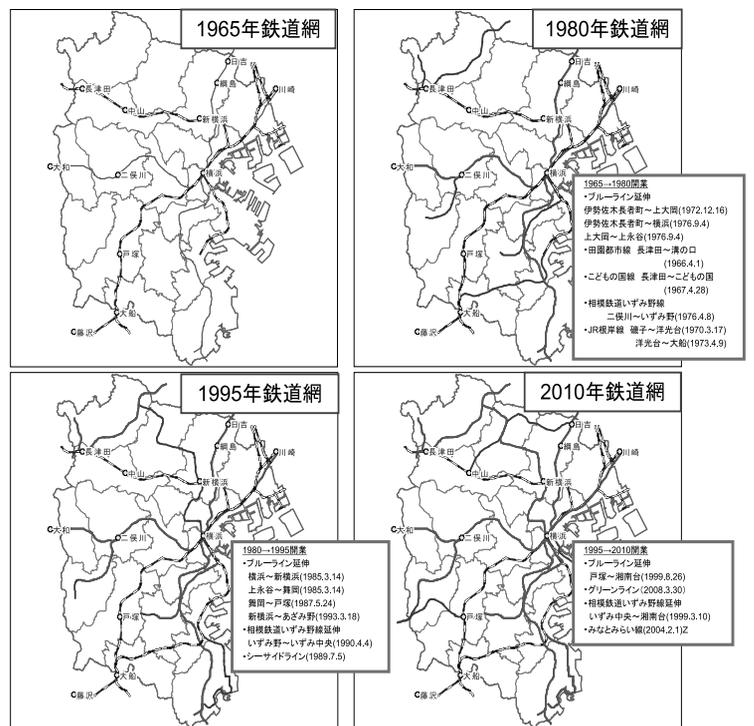


図4 鉄道路線の開通状況

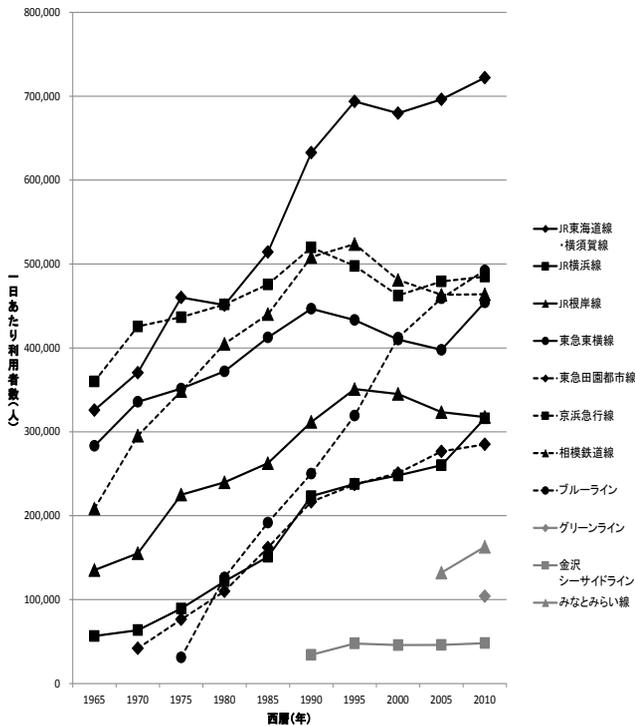


図5 鉄軌道路線別一日あたり利用者数の推移(1965～2010)

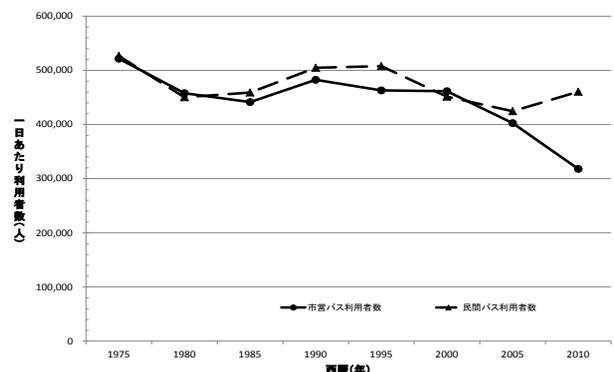


図6 横浜市内路線バス 一日あたり利用者数の推移(1975～2010)



図7 交通手段利用分担率の推移

兼が担当した。

1 横浜国際空港建設総合計画(1965～1973)

①全般

市の人口を1975年時点で235万人とした計画であり(実際は約262万人)、市街地の広域化や郊外部の拡大が懸念されており、過度の人口流入を抑制するという基本方針があるものの、東急田園都市線やJR根岸線の新設、JR横浜線の複線化といった交通網整備や郊外部における路線バスの必要性を示していた。

路線バスに対しては、駅前広場の整備とは別に、民間企業(バス事業者か)によるバスターミナルの設置を指導していくことが示されていた。また、現在にない施策では、物流対策として市域周辺部の重要道路沿いへのトラックターミナル設置や、臨海部に基地ヘリポートを整備していくことを示していた。

②道路部門

記念すべき調査季報第1号に、「計画街路の整備計画は、おそらくそれが完成するはるか以前に、既に自動車であふれ、ほとんど使用に耐えない

状況になってしまっているであろう」とのコメントがある。それほど、産業と人口の集中、周辺地区住宅街の発展等に加え、急激なモータリゼーションを背景に急増する自動車交通に対する危機感は強烈であったと思われる。

当時の道路網は、市内の主要河川の流域に形成した市街地ならびに隣接都市との関係から、放射線のみ整備されており、本計画では都市計画道路について、特に環状線を中心に整備することとされた。

また、激増する交通量に対処するため、「六大事業」に高速道路網建設が位置づけられた。さらに本牧ふ頭、大黒町地先ふ頭、本牧根岸臨海工業地帯の完成によるぼう大な発生交通量の予想への対策として、横浜港にベイブリッジを計画するとされた。

また、道路舗装の施行も、柱立てられた。

一方、交通事故の急増期でもあり、1970年の交通安全対策基本法制定、第1次横浜市交通安全計画の策定など、総合的かつ計画的な対策が図られることとなった。

③市営交通部門

当時、横浜市では都市づくりを推進させる原動力となる

主要な事業として、前述の「六大事業」を策定し、その一つに高速鉄道建設事業が位置づけられた。地下鉄計画は、市電の代替えではなく、①横浜市の骨格をなす交通手段として、②人口増加と市街化が著しい郊外部と市街地の連絡強化、③港北ニュータウンの開

発促進、④市内交通機関の輸送力増強、⑤市中心部の再開発の中枢として位置づけられた。また、運輸大臣諮問の都市交通審議会においても①六会付近(戸塚)上大岡(関内(1号線))、②屏風ヶ浦(八幡橋)藤棚(横浜駅)神奈川新町(2号線)、③本牧(関内)桜木町(横浜駅)新横浜駅(勝田(3号線))、④鶴見(末吉橋)勝田(元石川付近(4号線))の4路線について答申が示された。これにより横浜の地下鉄建設は具体化し、1972年12月16日に上大岡(伊勢佐木長者町)間で運行を開始した。地下鉄開業は新橋(横浜)間に我が国初の鉄道が開通してからちょうど100年にあたる年であった。市営バスについては、自動車交通量の急激な増加や郊外の人口増という当時の重要課題を背景として、中心部と周辺地域を結ぶ交通機関としての拡充が掲げられた。一

方、市内の交通を支えてきた路面電車(市電)については、道路交通の混雑激化による利用減や老朽化もあり廃止することが打ち出された。

2 横浜市総合計画・1985(1973～1981)

①全般

市の人口を1985年時点で353万人と想定しているが(実際には約300万人)、都市容量・都市機能整備を考慮して可能な限り330万人に抑えることを示していた。

特に、車優先社会の反省に立ち、生活環境と都市機能の調和のとれた総合交通体系の確立を長期目標に掲げ、東京中心の交通体系を是正して横浜の都市構造に適合した体系となるよう整備し、高速鉄道・バス等の公衆輸送機関の整備充実を図るとともに、交通問題の総合的解決を図るため交通行政の一元化を目指すこととした。

具体的には、前述の「六大事業」における交通基盤整備(高速鉄道・高速道路網・横浜港ベイブリッジ建設)のほか、主要拠点駅前の整備に合わせたバスターミナル併設によるバスと鉄道との密接な連絡やヘリポート建設等が示さ

れており、中でもバスについては、バス運行の迅速性・正確性の確保、バス路線の整備、バスサービスの改善が示されるとともに、バス専用レーンの確保や低床式バスの導入といった先進的な施策も打ち出していた。

②道路部門

「主要交差点、踏切などを中心に交通渋滞はいよいよ激しくなっている。特に都心部では、港湾、業務関係の大型車両の通行と、市内の幹線道路を利用する通過交通もあり、渋滞はさらに進んでいる。また、マイカーの増加に伴って、交通混雑は周辺部にも及ぶ」ようになってきたと、本計画に現状の記述がされている。

このような状況において、道路の量的な整備だけでなく公共交通の整備や車の増加の抑制など、総合交通体系の確立に向かって行く。

道路では、高速道路、都市計画道路、道路と鉄道の立体交差化に加え、生活道路の拡幅、改良、整備など一般道路の整備や、老朽化した道路舗装や橋梁の安全性確保など、今日にも引き継がれる内容が新たに柱立てられている。このうち橋梁については、

橋齢25年以上が全体の4割を占めていることや、舗装については自動車交通量の激増および車両の大型化・重量化に伴う損傷を受け、保全対策を進めることとされた。

また、1980年にはベイブリッジが着工された。

③市営交通部門

本計画では、周辺区の人口急増地域と都心部を直結し通勤・通学等の足を確保するために、1号線・3号線を開通させることが掲げられた。1976年9月に2次開業として上大岡・上永谷間、伊勢佐木長者町・関内間、関内・横浜間が結ばれ、横浜駅で各鉄道と連絡したことにより市内鉄道網の一翼を形成することとなった。

市営バスにおいては、モーターゼーションの進行や通勤・通学人口の増加により、交通混雑、路面渋滞などの問題が生じ、運行定時性確保が困難になって利用者が減少するなど経営面に大きな影響を及ぼすこととなった。この対応として、バス専用レーン及び優先レーンの確保やバス運行路線の駐車規制の強化、道路新設・拡幅によりバスの円滑な運行を図ることとし、またバスターミナルの整備、バ

ス車両の増強、終車時刻の延長などサービス向上にも取り組むこととした。

3 よこはま21世紀プラン (1981～1990)

①全般

市の人口を2000年時点で328万人としており(実際には約343万人)、急速な高齢化や、都心部及び既成市街地では人口の空洞化傾向が進行すると予測していた。

「生活道路と市民の交通」に関する長期目標として、バスの公共交通機関の魅力と利用を高めることが示され、バス路線道路等の幹線道路や駅前広場の整備を進めるとともに、鉄道等との機能分担やバス事業者間の協調を図りつつ、基幹バス路線の導入等、バス路線の充実を進めることとしていた。

また、「総合交通体系の確立」に関する長期目標として、高速鉄道1・3・4号線の整備や相鉄いずみ野線の整備促進、現在のみなどみらい線である都心臨海線の都心部乗入れ、金沢シーサイドラインの整備のほか、駅前整備や駅舎改良による交通円滑化を示していた。

また、新しい取組として、

各種交通手段の効率的利用を図るため、交通管理のあり方について研究を進め、総合的
交通体系の確立を目指すことを示していた。

②道路部門

「生活道路と市民の交通」については、「急激な車社会の出現と、道路整備の立ちおくれを反映し、安全性、利便性とも十分とは言えない」としつつも、「総合的な道路交通政策を進め、道路事情も徐々にではあるが改善」との記述もある。また、交通事故は昭和40年代前半に比べると減少しているが下げ止まり傾向であった。

このような中、生活道路では親しみやすい歩行空間や安全性の向上が位置づけられた。

調査季報第66号では、歩行者空間特集が生まれ、交通の基本である歩行を支える空間の整備や、住宅地内への通過交通進入を排除するための幹線道路網の整備の重要性、都市の美観や歩行の快適性に着目した歩道の素材についてなど、道路の持つ多様な側面について触れられた。

また、道路網はその量・整備進捗率ともに低位で、都心業務機能を低下させる一因と

され、横浜の都心部を中心とする高速道路、幹線道路の整備などが引き続き位置づけられたほか、高速道路の整備において「横浜環状線」の早期実現をめざすとされた。

③市営交通部門

本計画では都心部と郊外地域を結ぶ放射鉄道の充実を図るとし、1985年3月に横浜・新横浜間及び上永谷・舞岡間、1987年5月には舞岡・戸塚間へと両翼に伸びるように延伸した。新横浜や戸塚への延伸は第2の都心・副都心と位置づけられた両地区の街づくりで寄与することとなった。なお、本計画の中心的なプロジェクトとして「みなどみらい21」計画が置かれており、同地区の交通需要に対応するため「みなどみらい21線」が計画された。これが3号線関内・山下町間と競合することとなり、調整の末、この区間の建設は断念された。

急速な自動車の普及による交通渋滞などは、都市構造がそれに十分に対応できなかつた表れでもあったが、こうした課題に引き続き取り組んでいくため、バスにおいては、公共交通機関の魅力と利便性を高め、市民の足としての役割を強めていくこととして、

幹線道路・駅前広場の整備、道路の拡幅や交差点の改良、バス優先通行システムの拡充のほか、車両の冷房化・低床化、バス路線の新設などに取り組むこととされた。

4 よこはま21世紀プラン (見直し版)(1990～1994)

①全般

予想を上回る人口増加等から、計画内容の充実発展のため見直しており、市の人口を2000年時点で369万人を想定していた。

「総合交通体系の確立」として、業務核都市としての機能向上・地域の一体化を目指す交通ネットワークの整備や都市交通基盤整備基金の活用、交通結節点の整備、駐車場対策の推進を掲げていた。

中でも、鉄道については、1985年の運輸政策審議会7号答申に基づく鉄道整備計画の他、市営地下鉄の市外延伸検討、新横浜駅の新幹線ひかり号全面停車実現、東海道貨物線の市内停車、こどもの国線の通勤線化、既存貨物線の有効活用を示していた。

また、交通不便地域への新たな公共交通機関導入検討、ドリームランドモノレールの

運行再開等を示していた。
その他、国際空港へのアクセス向上、横浜シティ・エア・ターミナルの機能強化、ヘリポートの整備、リニアモーターカー・コミューター航空導入の協議・検討といった新しい取組も示していた。

② 道路部門

よこはま21世紀プランの見直しである本計画の前提として、全体としては概ね順調に計画が進んでいるものの、道路などについては、事業水準がいまだ不十分なものとされ、引き続き計画の推進が図られた。

首都圏における業務核都市として、横浜の広域的な役割がますます高まっていくなかで、広域交通体系の確立が重要な課題であり、また、郊外部に重点を置いた交通基盤整備を積極的に推進していく必要があるとされた。

1987年には、道路整備事業の早期完成に資するため、道路建設事業団が設立され、環状2号線、環状4号線など横浜市の骨格となる道路の整備を進めた。

また、金沢地先の埋立地の交通を支えるべく、1977年から調査・建設が進められてきた金沢シーサイドライン

が、1989年に新杉田駅・金沢八景暫定駅間で開業した。さらに、同じく1989年にはベイブリッジが完成し、都心臨海部の交通流の改善とともに、横浜の新たなランドマークとなった。

③ 市営交通部門

地下鉄整備による都心部と郊外部のアクセスは強化されたが、郊外部の整備水準はまだ低いとされ、1号線（戸塚～湘南台）、3号線（新横浜～あざみ野）の整備が掲げられた。その中で1993年3月に新横浜～あざみ野間が延伸された。これにより港北ニュータウンから新横浜、市中心部の横浜・みなとみらい・関内を縦貫して上大岡、戸塚の両副都心をつなぎ、名実ともに都市幹線となった。また本計画に先立つ1985年の運輸政策審議会において4号線（日吉～高田町～港北ニュータウン～横浜線方面）新設について答申が示され、整備が進められることとなった。

バスについては自動車交通の増大や道路整備網の遅れなどを背景に定時性や利便性確保が課題とされ、定時運行の確保としてバス優先通行対策の拡充、バス運行改善システ

ムの展開、利便性の向上としてバス路線の新設・再編成、乗り継ぎ利便性の向上のほか、停留所の改善、高齢者・障害者等の利用者のための車両導入といったサービスの質の向上にも取り組むこととされた。

5 ゆめはま2010プラン (1994～2006)

① 全般

市の人口を2010年時点で約375～385万人としており（実際には約369万人）、理念は「市民生活のすべてにわたり豊かさを表現する」としていた。

交通関連は、「快・速・安・信ネットワークプラン（快適で便利な交通網の実現）」と「市民の活動を支える交通（利用しやすい交通体系の実現）」の二本立てとなっており、「快・速・安・信ネットワークプラン」は、①最寄り駅まで15分の交通体系整備、②都心まで30分の交通体系整備、③全国各地、首都圏の主要都市や空港を結ぶ交通体系毎に整理していったのが特色であった。一方、「市民の活動を支える交通」は、①市内の交通体系の整備、②全国や世界を結

ぶ交通体系の整備、③交通マネジメントシステムの確立、④交通施設の安全性・快適性向上、⑤交通施設を整備する制度や体制の強化の五本立てであり、⑤には、「街づくりとの調整機能の充実」、「交通施設用地の有効活用」、「交通事業の健全な運営」を示していたことが特色であった。

② 道路部門

「最寄り駅まで15分の交通体系整備」「都心まで30分の交通体系整備」「全国各地、首都圏の主要都市や空港を結ぶ交通体系整備」に向け、住宅地と最寄り駅や幹線道路を連絡する「地区幹線道路」や「放射環状型の高速度道路・幹線道路」などの整備が位置づけられた。

このうち、幹線道路では、環状2号線や横浜鎌倉線など3環状10放射道路を重点に整備が進められることとなった。

2001年には環状2号線が全線供用し、調査季報第149号にも記載があるが、開通後の調査では、東名高速道路横浜町田インターチェンジから新横浜駅間で、開通前に約56分かかっていたものが約32分で連絡できるようになったほか、通過8区の住民アン

ケート調査では、「総合的に評価して生活の利便性・安全性・快適性が向上した」という回答が75%を占めた。

都心と郊外部の中間域に完成した環状2号線は、市域全体を支える幹線道路整備の重要な一歩となった。

道路の維持管理では、市民の皆様との協働により進める「ハマロードサポーター」がスタートした。

また、1992年から恩田元石川線における「住民参加の道路づくり」が行われた。

③ 市営交通部門

地下鉄は1999年8月に戸塚～湘南台間が開業し市外まで延伸された。これにより現在のブルーライン全線が開通して全長40.4kmとなり、横浜市北部から県央、湘南方面を結ぶ広域高速鉄道ネットワークが形成されることとなった。

開業が進んだことで、経営の一層の効率化、輸送力増強や混雑緩和などのサービス向上、駅施設の整備などが課題として掲げられた。また4号線については整備を進めるとともに、4号線を含めた横浜環状鉄道の構想が掲げられた。

市営バスについては、「快・

速・安・信ネットワークプラン」において、「最寄駅まで15分の交通体系整備」が打ち出され、バスの役割が大きく掲げられた。これにより、バス路線の再編成や小型バスの導入などによるきめ細やかな路線配置のほか、リフト付きバスやノンステップバスの導入推進、停留所の待合施設の充実、全バス路線共通カード乗車券の実現などに取り組むこととした。

6 横浜市中期計画 (2006～2010)

①全般

少子高齢化、人口減少社会の到来により、非「成長・拡大」時代を踏まえた都市づくりを目指す初めての総合計画となっていた。

交通関連は、基本方針として、「誰もが移動しやすい交通の実現」を基本理念に、「最寄駅まで15分の交通体系」「全国や世界を結ぶ交通体系」を目指し、横浜と世界を結ぶ交流基盤整備、まちづくりや環境と調和した交通施設整備、移動円滑化に資する交通の効率的な管理・運営を行うこととしていた。

具体的には、道路・鉄道ネットワークの形成、地域交通サ

ポート、まちのバリアフリー化推進、交通安全対策といった快適な暮らしを支える交通の実現に向けた取組、横浜環状道路等整備、スーパー中核港湾推進、羽田空港再拡張・国際化推進といった陸・海・空の社会資本整備による国際力強化を基本施策としていた。

②道路部門

都市計画道路は、整備途上である一方、その多くが昭和40年代までに都市計画決定されている。そのため、都市構造や社会状況の変化への対応に向け都市計画道路網の見直しが始められた。都市計画審議会の答申に基づき、2005年度に「見直しの基本的な考え方」を示した。2008年度には、「見直しの素案」を公表し、都市計画の手続きを順次進めている。

③市営交通部門

横浜市全体としても高度経済成長から少子高齢化へと環境が変化し、厳しい財政状況の中で市営交通に対する課題も整備から経営改革へと変わってきた。地下鉄事業では建設に巨額の投資がかかり、その支払利息や減価償却費などが経営を圧迫していた。バ

スについては人件費の高さや公営として採算性を確保しにくい路線の運行などもあり、補助金に依存した事業運営が続いていた。

こうした中で2003年に設置された市営交通事業あり方検討委員会の答申を受け、市全体での議論を経たうえで、任意補助金に頼らず自主自立の経営を行う「改善型公営企業」として経営改革を行うこととなった。地下鉄事業は徹底したコスト削減、ワンマン運転の実施や駅業務の委託、バス事業は路線の再編やバス運行の子会社委託などに取り組み、さらに給与カットや職員数削減なども実施した。なお、グリーンラインは徹底した建設費の削減を実施した上で2008年3月に中山～日吉間で開業した。

7 横浜市中期4か年計画 (2010～2013)

①全般

市民生活を支えるまちづくりに着目した計画となっており、地域レベルでは「駅前や拠点と郊外住宅地は地域交通でつながり、快適で利便性の高いコンパクトなまちの形成」、都市レベルでは「都心・鉄道駅を拠点とした生活圏づ

くり」や「交通基盤の強化」を目指している。

交通施策もまちづくりと同様、地域・都市の二本柱となっており、地域公共交通の維持・活性化、鉄道駅利便性向上、交通安全施策、自転車施策といった「市民に身近なきめ細かい交通機能の充実」と、横浜環状道路・都市計画道路・駅まで15分道路・神奈川東部方面線の整備、羽田空港アクセスの向上等の「交通ネットワークの充実による都市基盤強化」から構成している。

特に、新たな取組である「次世代の総合的な交通体系の構築に向けた検討」は、今後の横浜市の交通体系のあり方を示すものとして、検討が進められている。

②道路部門

これまで、自動車交通量の増加に対応し、体系的な道路網づくりに尽力し、多くの成果も残してきたが、戦災や接収、人口急増などのいわゆる五重苦の影響もあり、依然として市内の交通渋滞は解消しておらず、都市計画道路の整備も道半ばである。そのため、横浜環状道路をはじめとする高速道路や幹線道路の整備に、引き続き尽力している

ところである。

また、整備された施設を、引き続き計画的に保全する必要がある。2012年の笹子トンネルの事故も受け、適切な保全対策を、整備と両輪で進めている。

さらに、2011年の東日本大震災により、緊急時の輸送などを支える道路網の役割の重要性を再認識させられた。2013年策定の「地震防災戦略」にも、緊急輸送路等の整備、地震対策が改めて位置づけられ、今後の一層の整備促進が求められている。

③市営交通部門

2003年度以降、交通局では抜本的な経費削減など経営改革に取り組むことにより、従前の高コスト体質から大幅な改善を果たした。この結果、現在では両事業ともに黒字を計上するなど任意補助金に頼らない「改善型公営企業」として自主自立の経営を着実に実践している。

2012年度からは「信頼と共益」の市営交通をめざした「市営交通中期経営計画」を策定し、共益の創造のため地方公営企業としての役割と責任を果たすべく、たゆまぬ努力を続けていくこととしている。