

「千葉柏道路協議会提言」について

記者発表資料

「千葉柏道路協議会」の提言がまとまりました。

千葉柏道路協議会について

国土交通省千葉国道事務所では、千葉^{ちば}県東葛^{けんとうかつちいき}地域の交通の円滑化を目的として、国道16号「千葉柏道路」の計画づくりを進めています。

「千葉柏道路」の計画づくりにあたっては、現在国土交通省において進めている「道路政策の進め方の改革」の一環であるP I（パブリック・インボルブメント）方式を導入し、「協議会」と「コミュニケーション活動」を基本に進めています。

「千葉柏道路協議会」は当該地域に精通した学識経験者、公募による市民委員、関係市町の助役から構成された委員20名（H15.1.27以降19名、H17.3.24以降18名）により平成13年7月に第1回協議会を開催以来、これまで19回の協議会を開催し議論を重ね、下記の提言をとりまとめました。

千葉柏道路協議会提言

【現状認識と対策の必要性】

- 1.現在の国道16号には交通渋滞とこれに起因する環境悪化などの問題が多く、この問題を放置できないため、交通容量拡大を軸とした何らかの対策が必要である。

【計画コンセプト】

- 2.対策の検討にあたり将来の「東葛らしさ」を踏まえた我々が考える「みちづくり」・「まちづくり」のコンセプトが重要である。良好な道路交通環境の整備により、「東葛らしい」みちづくり・まちづくりを推進すべきである。

【対策案の検討】

- 3.抜本的な問題解消のためにはバイパス案が有効である。併せて、将来も主要道路として機能する現国道16号の対策を行うことも必要である。

【バイパス案の考え方】

- 4.バイパス案については、渋滞緩和等の交通機能に加え、手賀沼の保全や既成市街地への影響といった評価も重要であり、住民からの意見が多く協議会委員からも意見があった既成市街地や手賀沼を迂回する利根川沿いのルートを含め、起終点位置など様々な視点から十分に検討すべきである。

【今後について】

- 5.今後は、周辺道路や沿道の土地利用、それをかもしだす風致景観を勘案しながら、地域と行政が協働しつつ専門的な視点から検討を行うべきである。

今後の進め方について

千葉柏道路協議会からの提言を受け、今後は「概略計画」の作成に向けた具体的検討を進めていきます。概略計画を決定する場として、行政委員から成る「千葉柏道路検討委員会（仮称）」を新たに設置してまいります。また「概略計画」の作成プロセスにあたっては、有識者、市民委員から成る「千葉柏道路沿線会議（仮称）」を設置する予定です。

平成18年6月14日

国土交通省 関東地方整備局 千葉国道事務所

記者発表クラブ

竹芝記者クラブ
千葉県政記者クラブ

神奈川建設記者会
千葉市政記者クラブ

横浜海事記者クラブ

お問い合わせ先

国土交通省 関東地方整備局 千葉国道事務所（電話）043-287-0314

副所長 ^{かわた ひろゆき} 河田 博之 計画課長 ^{むとう さとし} 武藤 聡

協議会委員名簿

	委員名	所属	備考
学識経験者	赤羽 弘和 内山 久雄 柿澤 亮三 梶島 邦江 南 義清 惠 小百合	千葉工業大学教授（交通工学） 東京理科大学教授（都市計画） 山階鳥類研究所研究部長（生態学・鳥類） 埼玉大学教授（景観） 元 二松学舎大学教授（国際政治経済） 江戸川大学教授（環境情報）	座長
市民委員	石戸 康弘 大坂 靖 加藤 登 神野 美明 小林 豊 高田 昭治 龍山 義歳 濱田 衛 宮崎 英之 (渡邊 慎一)	旧 沼南町在住 野田市在住 我孫子市在住 柏市在住 旧 沼南町在住 柏市在住 我孫子市在住 旧 沼南町在住 柏市在住 (元我孫子市在住)	転居により退会(H15.1.27)
関係機関	齋藤 隆昌 松尾 恵美子 渡邊 武 (鈴木 勇治)	野田市助役(H16.9.29 まで岡田稔前助役) 柏市助役(H17.12.31 まで高野晴夫前助役) 我孫子市助役(H14.2.18 まで土田栄吉前助役) (旧 沼南町助役) (H15.11.24 まで森山敏民前助役)	市町合併により退会(H17.3.24)

※ 平成18年3月現在

※ 委員名は五十音順

※ 平成17年3月28日、「沼南町」と「柏市」が合併し、新「柏市」となりました。この合併により「沼南町」という町名は無くなりましたが、千葉柏道路協議会におけるこれまでの検討経緯を勘案し、表記は「沼南町」としています。

千葉柏道路協議会 提言

～ 抜粋版 ～

平成18年3月

千葉柏道路協議会

はじめに

協議会のスタート当初、この東葛飾地域のおよそ20年後の将来像を見据えることを提案した。また、各自治体都市マスタープランに、一部自治体を除きこの道路が十分具体的に反映されているとは言い難かった。しかし、協議会の議論では20年後の地域の将来像を具体化することが困難であった。そこで、現状の地域の抱える課題抽出に議論の重点を移行し、手賀沼の環境保全や環境創出、16号の混雑による生活道路の交通問題、消失が続く屋敷林、斜面林などの保護、育成などが重要であるとの共通認識が得られた。

事務局はバイパス、現道拡幅を含めて国道16号の容量拡大の必要性を、主に広域ネットワークの視点から強調し、協議会は道路の必要性に関しては、全員の合意を得た。そこで、この時点で20年後の地域のあるべき姿を想定しながら、「まちづくり」の視点も加えた計画コンセプトを5つの項目にまとめ公表した。

しかし、ルート素案が市街地を通過することに、本協議会発足以前の早い時期から多くの我孫子市民は反対の立場をとり、協議会の中にも手賀沼を通過することに対して異議もあった。この段階で、ルート案に対しては、協議会委員が個々に異なる考え方をもち、意見の収束は困難であった。そこで、路線選定や評価は具体的にどうするのかを協議会委員全員が理解するために、路線選定作業、評価作業の実際を経験することにした。実際の一連の作業に多面的な考察や検討を必要とすることを体得しつつも、手賀沼のみが聖域ではないとの意見も多くなった。

以上のような5年の長きにわたる協議会での議論、作業、勉強を通し、協議会として最終的に5か条の提言としてまとめるに至った。欧米のように法的に位置づけられてない構想計画段階でのPIとしてわが国での1つの方向性は示し得たと判断している。すなわち、関連する組織や個人に十分情報を開示しつつ、彼らからの意見も協議会での検討に持ち込み、付加価値のついた議論を重ねるというプロセスである。換言すれば、この提言に至るプロセスの中にある意義を十分斟酌することが極めて重要である。

最後に、協議会を通じて得られた座長の私見を以下の5項目に要約する。今後の本プロジェクトの展開に参考となれば幸いである。

1. 道路事業者としての国は法律により道路敷内しか権限がなく、沿道サイドの整備責任が基本的に地方自治体にあること。
2. 地方自治体には温度差はあるものの、財政負担の問題からバイパス建設をまちづくりの絶好の機会と捉えてないこと。
3. 風致景観のデザインの観点も重要であり、国と自治体は常に協働しながら、道路事業者としてできることを最大限かつ積極的に活用すること。
4. 自治体は迷惑施設(清掃工場や産廃施設等)や環境創造施設(公園や水田)などの土地利用を、バイパス導入を契機にメリハリのある方向に誘導すること。
5. 関係する組織や市民は公益性の視点を失わずに、様々な意見とのキャッチボールを通じて自らの見識を高めること。

平成 18 年 3 月

千葉柏道路協議会
座長 内山 久雄

1. 千葉柏道路の計画づくりに関する経緯

(1) 千葉柏道路協議会の設立背景

- 国道16号は、千葉県北西部の東葛地域で特に混雑が著しいため、国土交通省では、昭和60年度より交通の円滑化を目的とした各種の調査を実施しています。平成11年11月には、一連の調査の結果として、国土交通省が野田市から沼南町に至る国道16号のバイパス案（千葉柏道路の計画ルート素案）を公表し、引き続いて地元説明会を開催しました。
- しかし、バイパス案の提案のみならず、「活力ある地域づくり」の視点を踏まえた、より望ましい計画を地元とともに探ることが重要との認識のもとで、平成13年7月からPI^{※1}方式（パブリック・インボルブメント方式）による市民委員参加の「千葉柏道路協議会」（以下、協議会と略す）を発足しました。
- 千葉柏道路の計画づくりにおいては、構想段階^{※2}からのPI方式を導入し、東葛地域の交通問題を共有するとともに、原点に立ちかえてその対策のあり方を協議することになりました。
- 「千葉柏道路協議会」は、当該地域に精通した学識経験者、公募による市民委員、関係市町の助役で構成し、地域の皆様のご意見などを伺い計画づくりに反映する場として設置しました。

パブリック インボルブメント

※1 PI(Public Involvement)：施策の立案や事業の計画・実施過程で、関係する住民・利用者や国民一般に情報を公開した上で、広く意見を聴取し、それらに反映すること。

※2 構想段階：計画の必要性を検討し、概略計画を決定するまでの段階。



図 東葛地域位置図

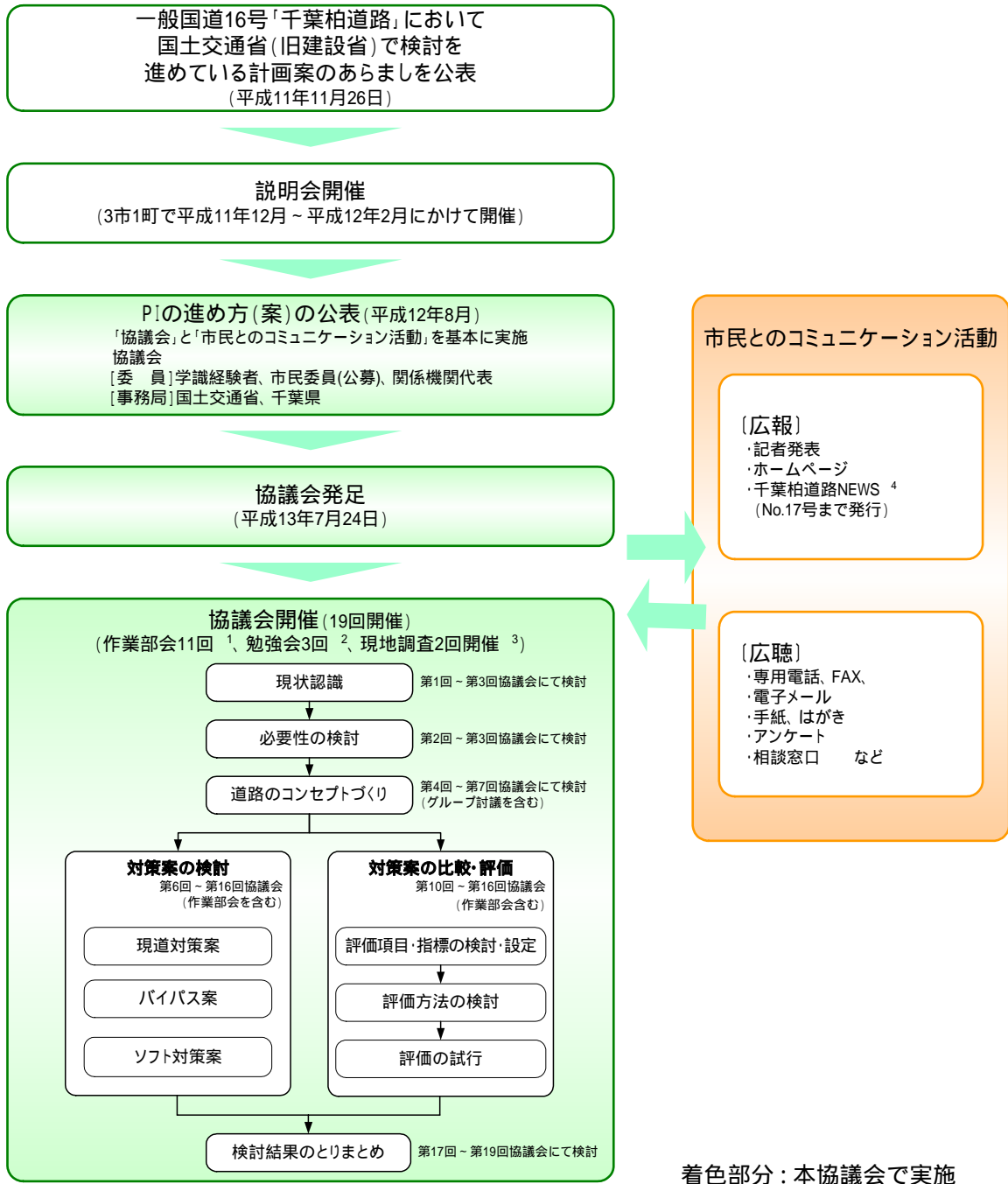


図 これまでの検討経緯

- ※1 作業部会は、「対策案を構想段階から検討することは初めてであるので、どのような問題が発生するか等を経験する場が必要」、「評価するということがどのようなことかを経験する場が必要」という委員の発案により設置しました。
- ※2 勉強会は、「道路計画や対策案づくり、評価項目の検討について必要な知識を習得する場が必要」という委員の発案により設置しました。
- ※3 現地調査は、「共通の視点で地域を見るということも重要である」という委員の発案により実施しました。
- ※4 千葉柏道路 NEWS は、新聞折り込みにより野田市、柏市、我孫子市、旧沼南町に配布。(約 26 万部)

2. 千葉柏道路の計画づくりに関する協議会の提言

【現状認識と対策の必要性】

1. 現在の国道16号には交通渋滞とこれに起因する環境悪化などの問題が多く、この問題を放置できないため、交通容量拡大を軸とした何らかの対策が必要である。

【計画コンセプト】

2. 対策の検討にあたり将来の「東葛らしさ」を踏まえた我々が考える「みちづくり」・「まちづくり」のコンセプトが重要である。良好な道路交通環境の整備により、「東葛らしい」みちづくり・まちづくりを推進すべきである。

【対策案の検討】

3. 抜本的な問題解消のためにはバイパス案が有効である。併せて、将来も主要道路として機能する現国道16号の対策を行うことも必要である。

【バイパス案の考え方】

4. バイパス案については、渋滞緩和等の交通機能に加え、手賀沼の保全や既成市街地への影響といった評価も重要であり、住民からの意見が多く協議会委員からも意見があった既成市街地や手賀沼を迂回する利根川沿いのルートを含め、起終点位置など様々な視点から十分に検討すべきである。

【今後について】

5. 今後は、周辺道路や沿道の土地利用、それをかもしだす風致景観を勘案しながら、地域と行政が協働しつつ専門的な視点から検討を行うべきである。

平成18年3月29日

千葉柏道路協議会

提言 1：現在の国道16号には交通渋滞とこれに起因する環境悪化などの問題が多く、この問題を放置できないため、交通容量拡大を軸とした何らかの対策が必要である。

(1) 現状認識

【東葛地域における国道16号の交通状況と環境悪化】

- 東葛地域における国道16号は、自動車交通量が多いことに加えて通過交通や大型車交通の割合が高くなっています。また、国道16号と周辺道路は一部で改良・改善が行われていますが、拠点開発に伴う新たな交通の発生等もあり、依然として著しい混雑が続いています。そのため、渋滞に伴う自動車の速度低下の問題だけではなく、バス等の公共交通機関では定時性の確保が困難となり、騒音や排気ガスによる環境悪化も深刻な問題になっています。

【東葛地域全体での道路混雑】

- また、国道16号を回避した交通が周辺道路へ混入し、混雑が地域全体に広がっています。

【当面続く自動車交通量の増加】

- まもなく、人口はピークを迎え減少傾向に転じますが、高齢者や女性を中心に免許保有者が当分増え続けるため、その後もこの地域の自動車交通量の増加が続くと思われます。このため、国道16号を今のままで放置すると問題がさらに悪化する恐れがあります。

(2) 対策の必要性

【国道16号方向に対してパイプを太くすることの必要性】

- 国道16号の交通問題をこのまま放置すると、東葛地域の経済活動や生活活動にも深刻な影響を与えかねません。そのため、交通問題の解消あるいは軽減に向けての何らかの対策が必要と考えられます。
- 基本的な認識として、東葛地域においては国道16号方向の自動車交通量に対して交通容量が不足しており、「国道16号方向に対してパイプを太くする」必要があると考えます。

提言2：対策の検討にあたり将来の「東葛らしさ」を踏まえた我々が考える「みちづくり」・「まちづくり」のコンセプトが重要である。良好な道路交通環境の整備により、「東葛らしい」みちづくり・まちづくりを推進すべきである。

【まちづくりやコンセプトを踏まえた道路整備】

- 対策の検討にあたっては、国道16号だけでなく、接続道路としての機能を持つことになる県道や市道など周辺の道路を含めて一体的に考える必要があります。また、まちづくりと一体的に考えることが重要であり、沿道土地利用や関係市町のまちづくり計画等を踏まえて検討する必要があります。
- さらに、単に交通問題の解消・軽減だけでなく、20年後のあるべき姿を俯瞰して、東葛地域らしさといった新たな魅力の創造の観点からも、この地域に期待される明確なコンセプトのもとで対策を考えていくことが重要です。

【コンセプトの概要】

- 道路は私たちの日常生活を支える最も身近な都市基盤です。また、道路は一度整備すると長期にわたって利用されることになるため、今の私たちのニーズだけではなく、次世代のニーズをも先取りしたものである必要があります。
- 特に、少子・高齢社会の到来による将来の投資余力の低下が予想される現在においては、交通渋滞や環境悪化といった負の遺産を解消するとともに、自然との共生を図り持続可能な社会づくりに貢献できる良質な道路を次世代に遺す責務が私たちの世代に課せられているといえるでしょう。
- 国道16号は東葛地域と首都圏各地との交通ネットワークを形成する重要な幹線であり、単に日常生活を支えるというだけでなく、東葛地域の個性を育み明日の活力を生み出すことができるよう、「安全・安心、利便性の確保」「交通の円滑化」「活力のある地域づくり」「良好な道路交通環境の整備」「地球環境・生活環境への配慮」を道路づくりの基本コンセプトとしました。



提言3：抜本的な問題解消のためにはバイパス案が有効である。併せて、将来も主要道路として機能する現国道16号の対策を行うことも必要である。

【対策案の種類】

- 対策案としては、特に混雑の著しい十余二工業団地入口、若柴、呼塚、大島田の4交差点（下図参照）を含む区間を対象として、以下の種類の方策があると考えられます。
 - ・ 現道対策案（車線増や立体化などにより交通容量を増やす）
 - ・ バイパス整備案（現道の自動車交通量をバイパスに移す）
 - ・ ソフト対策案（自動車利用者の行動の変更を促す方策）



図 主要渋滞交差点

【現道対策案】

- 現道対策案については、全線拡幅や全線高架・地下といった画一的な現道対策は現実的でなく、沿道状況、渋滞要因等を踏まえて部分拡幅などの実施が現実的と考えられます。

【バイパス整備案】

- 国道16号では、交通容量を上回る交通量が通行しており、仮に渋滞の大きな要因である主要交差点の問題が解決されても抜本的な渋滞解消には至らない状況にあります。
それに対して、混雑区間全線にわたる現道拡幅等は、用地確保等の点から現実的ではなく、抜本的な対策としてはバイパス整備が有効と考えられます。
- バイパス案について検討を進めるにしても、現道16号自体は東葛地域において将来的にも主要道路として機能することから、現道整備を併せて行うことが重要です。
- また、バイパスの検討や整備には多くの時間と費用を要するため、現道の生活道路的な側面に配慮した整備は順次行う必要があると考えます。

【ソフト対策案】

- 自動車交通量の抑制等のソフト対策案（手段の変更（公共交通機関の推進）や時間の変更（ピークカット施策））については、単独で渋滞を緩和するだけの効果は期待できないことから、現道対策案やバイパス案と一体的に検討する必要があります。
- また、現道整備とソフト対策でどこまで渋滞緩和を実現できるのか定量化する必要があります。

【対策の組み合わせ】

- 以上のことから、現道対策案、バイパス案、ソフト対策案を適宜組合せ、東葛地域全体での対策を検討していくことでコンセンサスを得ていくことが重要と考えています。

【対策の比較・評価】

- 対策案の比較・評価は、評価項目・評価指標^{※1}について議論をしてきました。
- また、評価手法については、F P (Factor Profile)法^{※2}、G AM(Goal Achievement Matrix)法^{※3}、AHP (Analytic Hierarchy Process)法^{※4}等がある中で、主観的な意見を含めて総合的に判断を行うことができるAHP法（階層分析法）という定量的評価手法を用いて、対策案の評価を試行しました。
- こうした試行を通じて、対策案の比較・評価は、単に支障物件への影響等の事業性のみではなく、直接効果、波及的効果等、多様な視点で考えていかなければならないということについて理解を深めてきました。

※1 評価項目・評価指標

：評価の判断に使う項目・指標。例えば、渋滞解消の直接的な効果を確認する場合、「混雑度」、「地点間所要時間」等を使う。

※2 FP法

：AHP法と同様、複数の代替案の比較・評価を行う方法で、各代替案の実施による諸効果をプロフィールとして表し、代替案の優劣をグラフとして示すもの。Factor Profile(ファクター・プロフィール)法の略記。

※3 GAM法

：AHP法と同様、複数の代替案の比較・評価を行う方法で、各代替案についてマトリクスを作成し、各評価項目の重み付けを、目的別、評価主体別に行うもの。Goal Achievement Matrix(ゴール・アチーブメント・マトリクス)法の略記。

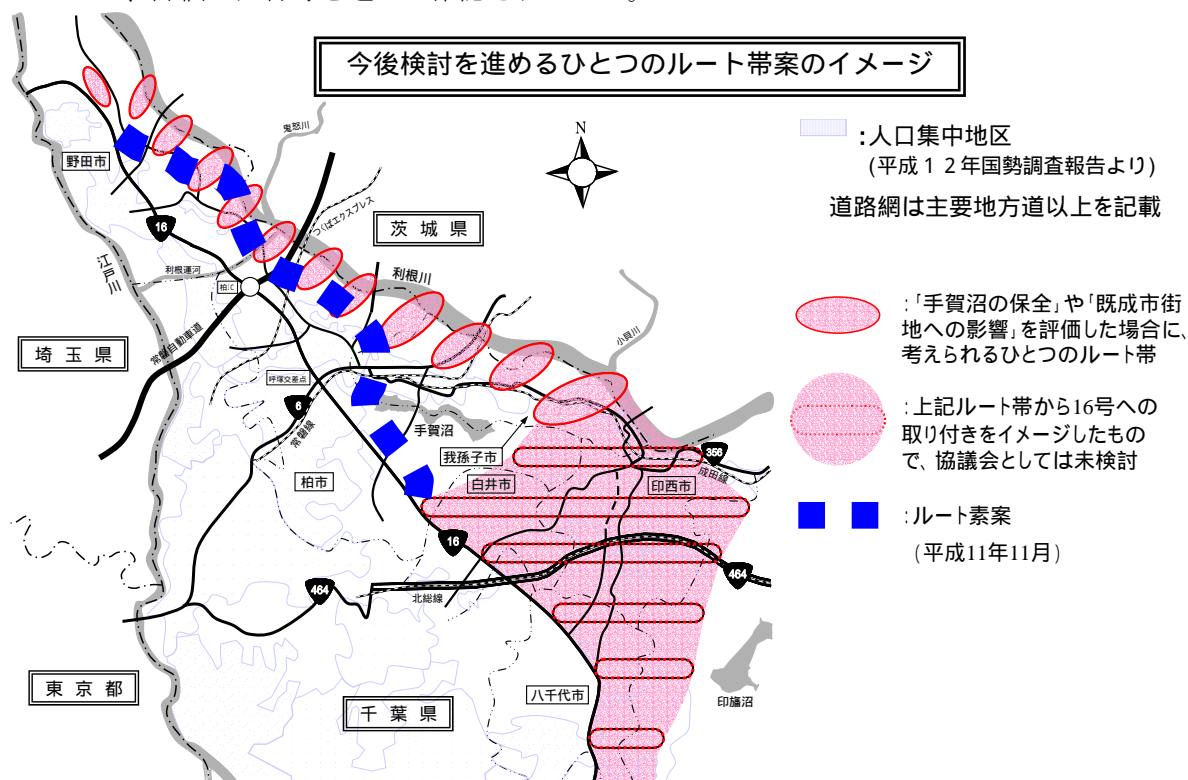
※4 AHP法

：階層構造に基づく分析方法で、意思決定に際し計量化の難しい勘や直感やフィーリングによる部分が多いことを十分認識した上で、最大公約数的な判断を見出す方法。Analytic Hierarchy Process法の略記。

提言4：バイパス案については、渋滞緩和等の交通機能に加え、手賀沼の保全や既成市街地への影響といった評価も重要であり、住民からの意見が多く協議会委員からも意見があった既成市街地や手賀沼を迂回する利根川沿いのルートを含め、起終点位置など様々な視点から十分に検討すべきである。

【バイパス整備案】

- バイパス案については、具体的な検討を行う上で必要な要件について議論を重ねてきました。
- これまでに、「既存市街地への影響」、「交通機能」、「環境・景観」、「コントロールポイント」、「地域の活性化」等に考慮して具体的なルートイメージについて検討しました。
- コントロールポイントについては、特に議論すべき重要なものとして、以下の2点について検討しました。
 - ・ 起終点（国土交通省が提示している、特に混雑の著しい4交差点を含む区間の渋滞緩和を目的に検討）
 - ・ 手賀沼への影響（我孫子市民を中心とした手賀沼を大事にするという心情的な面を含め、景観・環境・地域の視点から検討）
- 手賀沼については、人によって程度の差はあるものの、特に重要なコントロールポイントであることが共通認識となりました。
- 手賀沼および既成市街地への影響を考慮した利根川沿いのルートなど、ルート素案とは異なる起終点の案も出されており、起終点位置も含めて様々な視点から検討すべきとの意見もありました。特に、住民からは「利根川沿いのルートが望ましいとの意見」が多数寄せられました。
- バイパス案の検討にあたっては、渋滞緩和などの直接効果やまちづくりに対する波及効果だけでなく、環境の保全や既成市街地への影響回避といった観点からの評価も重要であることが、評価の試行等を通じて確認されました。



提言 5：今後は、周辺道路や沿道の土地利用、それをかもしだす風致景観を勘案しながら、地域と行政が協働しつつ専門的な視点から検討を行うべきである。

【これからの進め方について】

- 対策の検討にあたっては、国道、県道などすべての周辺道路と沿道に関わる土地利用計画を総合的に考える必要があります。
- 「みちづくり」と併せた「まちづくり」の推進も重要であり、土地利用計画と地域の「まちづくり」について関係自治体と十分に調整する必要があります。

【検討方法について】

- 本協議会において、詳細なルートまで決定することは困難でした。今後は、本提言を踏まえた上で、専門的な検討を行うことが必要であると考えています。
- 具体的には、「経済」、「景観・環境」、「安全」等の視点からも検討することが重要です。

(例)

○経 済

「地域のGDPの押し上げ効果」、「雇用者所得に及ばず影響」、「土地資産価格の上昇」、「企業・商店等の生産活動拡大」、「行動圏域の拡大による観光収入の増加」、「地域流動量の増加による経済効果」 等

○景観・環境

「東葛地域の風致景観の創造」、「地域の環境保全」、「地域との調和」、「CO2削減による大気浄化」、「生活環境の質の向上」、「現道の騒音低下」 等

○安 全

「生活道路に流れ込む交通の減少効果」、「大型車の分散に伴う交通事故の減少」、「高齢者に配慮したみちづくり」 等