

広島都市圏自動車専用道路網の成り立ち

1. はじめに

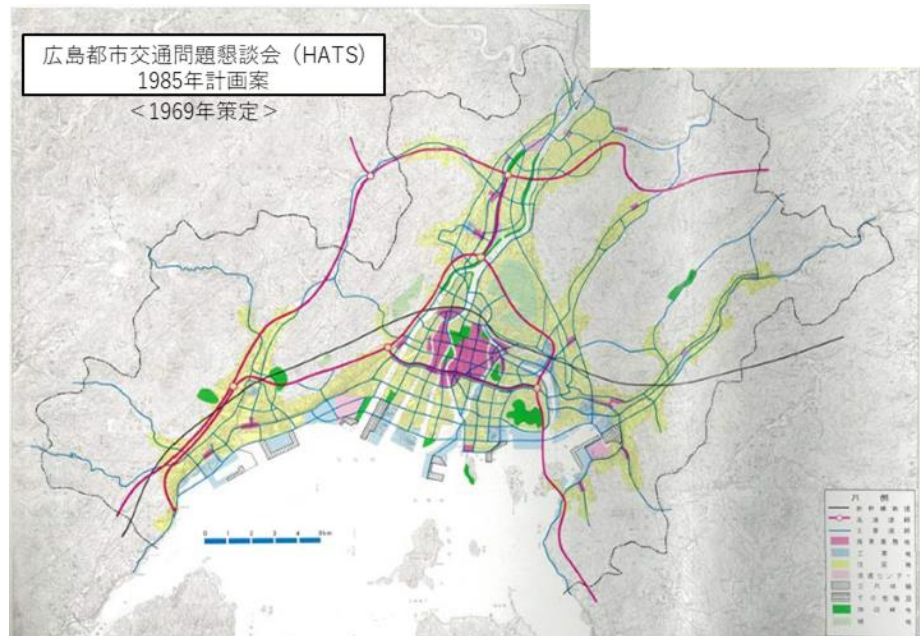
令和5年3月19日に国道2号東広島・安芸バイパスが全通し、まだいくつかのミッシングリンクは残るものの、広島都市圏自動車専用道路網がほぼ概成したといえる。筆者は平成5年から平成9年にかけて中国地方建設局において広島都市圏自専道に携わったことから、この時期を捉え本稿ではこれまでの経緯を振り返ってみたい。

2. それまでの経緯

広島市は原爆の被害を受け、戦後大規模な復興事業が進められ、幅員100mにも及ぶ平和大通りをはじめ中心部において計画的な都市整備が行われた。あわせて自動車社会が進展していくなか、抜本的な都市交通対策が必要となり、日本で初めて交通計画に科学を取り入れようと、昭和42年に広島都市問題懇談会が設置された。全国の学者が結集して検討を重ね、昭和44年に都市高速、地下鉄、土地利用などを統合的に捉えた日本初の総合交通計画がHATS（広島都市圏総合交通計画）として取りまとめられた（図-1、図-2）。これが契機となり、パーソントリップ調査に基づく総合都市交通体系調査の仕組みが整えられることになった。しかし、これは時代状況もあり具体化されることはなかった。



図-1 HATS報告書



広島都市圏（HATS）調査

- 1.最初の目的
都市内高速道路の必要性を証明すること
- 2.最終的には
 - ・都市内高速道路網の必要性を示すことができた
 - ・更に道路網だけでは全需要を処理することができず、鉄道網の新設及び強化が不可欠であることを示した。

一般財団法人計量計画研究所 会長
東京工業大学・筑波大学 名誉教授
黒川 洸

森山 誠二

昭和61年建設省入省。広島国道事務所調査設計課長、中国地方建設局道路計画第二課長、同道路計画第一課長、環境省環境再生・資源循環局長などを歴任。現在、一般財団法人日本みち研究所専務理事。

昭和40年に着手された国道2号高架事業は、沿道住民からの反対も強く昭和48年に広島市議会から工事中止要望が出され、観音地区で工事が中断していた。このため、国道2号西広島バイパス出口周辺の交通渋滞は激しかった。その一方で、平成6年に首都以外ではじめての開催されるアジア大会、平成8年の広島国体に向け、新交通システム（図-3、図-4）や紙屋町地下街（図-5、図-6、図-7）の工事が精力的に進められていた。こうしたなか、長年中断している2号高架の工事再開、抜本的な都市圏専道整備への期待が高まってきており、広島県議会や広島市議会などでも議題に上るようになっていた。



図-3 アストムライン路線図



図-4 アストムライン

ASTRAMLINE



図-5 紙屋町地下街位置図



図-6 地下街の様子①



図-7 地下街の様子②



図-2

3. ネットワーク計画

3-1 国道2号高架道路

広島都市圏専道ネットワークを考えるうえで、まず長年の懸案である国道2号高架道路は全体計画が定まっておらず、まず計画を確定させ事業を再開させる必要があり、それなくして都市圏専道を議論することは机上の空論にすぎないとの状況にあった(図8)。HATSにおいては広島市内を横断し、西部の西広島バイパスと東部の東広島バイパス(当時)に直結する構想となっていたが、その必要性和実現可能性を再検証することが求められていた。その検証は、関係する道路管理者が道路計画を議論・調整する場として広島周辺幹線道路協議会(以下「周辺幹線協」)が従前から設置されており、ここに委ねられることになった。周辺幹線協で議論が重ねられ、東西を通過する交通は将来も多くなく都心部への交通が多いこと、国道2号東部地域の街路幅員や地下利用状況も勘案し、平成5年秋の周辺幹線協において平野橋先までとする整理された(図9)。当時の周辺幹線協は広島都市圏というエリアを管轄する複数の道路管理者間の調整を果たす役割を十分に果たしていた。

2号高架道路は国道2号の拡幅を伴うものではないため、都市計画変更手続きは不要ではないかとの指摘もあったが、構造形式が「平面式」から「平面式及び嵩上げ式」になること、また沿道への影響が大きい変更となるため住民の意見を確認する意味からも変更手続きを行うこととなった。平成6年秋開催のアジア大会が近づき事務方の準備もあわたたしくなるなか、広島市及び広島県事務当局の努力もあり、平成6年3月から地元説明会を実施し6月に公告・縦覧し、意見書は50件にとどまり、7月の広島県都市計画審議会を経て、8月に都市計画変更がなされた(図-10)。計画案の議論から始まり極めて短期間に都市計画変更がなされた。



図8 中国新聞 延伸先決まらず
(出典：平成5年1月19日
中国新聞 17面掲載)



図-9 中国新聞 平野橋延伸
(出典：平成5年12月23日
中国新聞 21面掲載)



図-10 中国新聞
2号高架都計決定
(出典：平成6年7月29日
中国新聞 23面掲載)

3-2 広域道路整備基本計画

都市圏自専道ネットワークを考える場合、すでに供用中の路線や都市計画決定済みもしくはネットワーク上自明と考えられる路線を中心に議論が進められる。それまでネットワークの基幹の一部となる2号高架の延伸先が不明確であったことがネットワーク議論の深化を妨げていたが、延伸先の確定により、既に供用中または計画中の、山陽自動車道、西広島バイパス、広島南道路、東広島バイパス、草津沼田道、西風新都線、安芸府中・府中仁保道路に加え、2号高架道路、さらに南北線を追加することで、広島都市圏自専道ネットワークを形成することになった。こうした議論が周辺幹線協においてなされ、平成6年8月に広島都市圏広域道路整備基本計画が策定された(図-11)。



図-11 広島都市自専道図

3-3 広島南道路

広島南道路は事業着手への期待は大変高いものの、臨港道路の取り扱いなど港湾管理者との調整が難航しており、都市計画決定の手続きに入れられない状態にあった。広島県港湾課の努力もあり、西部流通団地埋め立て地域の都市計画の扱いが整理され、港湾管理者の了解を得ることができ、港湾調整は無事整った。広島南道路の出島地区以东については昭和63年度に既に都市計画決定済みであり、出島地区以西を新規に都市計画決定する必要があった(図-12)。このうち観音から商工センター区間については昭和47年の旧都市計画法時代に決定されており、太田川放水路の渡河部は沈理工法を念頭においた地下式であったが、現実問題として地下式で整備を行うかどうかは疑問なしとは言えなかった。一方、橋梁に変更する場合には、太田川放水路は治水に極めて重要な河川であり、河川管理者としても十分な検討が必要となり河川協議に相当の期間を要することが想定された。このため、河川関係者とも相談のうえ、道路構造令の運用にも留意して、既都市計画を活用して都市計画案をまとめることになった。

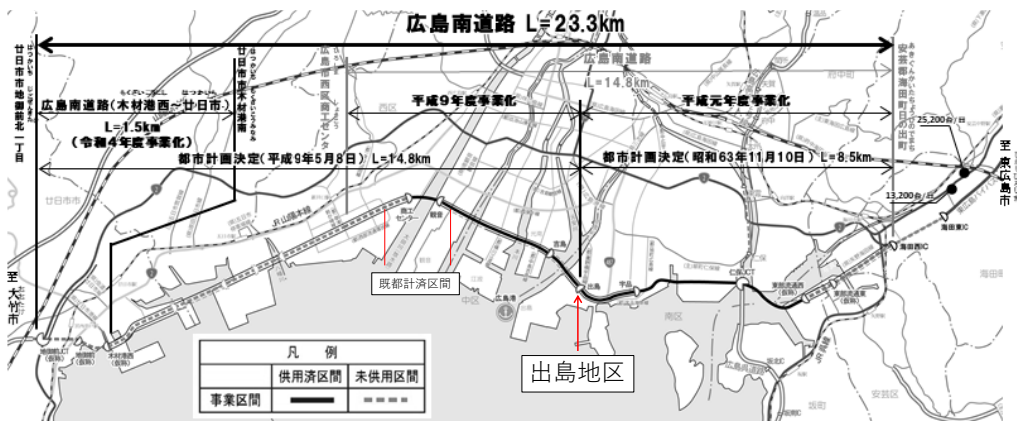


図-12 広島南道路図

広島南道路の都市計画手続きに入る段階では、平成7年4月に中国幹線道路調査事務所が新設され南道路を担当することとなり、広島市道路交通局にも南道路担当課が設置され、指定都市高速道路公社設立に向け機運の高まるなか（後述）、公社設立のためには南道路の都市計画決定は絶対に欠かせない大きなピースであった。すべての準備が整っての手続き開始であるが、最大の懸案地域は700軒以上の住宅が密集する広島市中区江波地区であり、平成8年1月にルート公表、地元説明会は6月頃から順次行われ、江波地区は7月に開催されたが、説明会は難航し広島市助役が途中参加し徹夜で行われる事態となった。その後都市計画案の公告・縦覧が行われたが、意見書は225件に留まり、広島市及び廿日市市都市計画審議会を経て、また広島県都市計画審議会では異例の長時間審議となったが平成9年4月に答申、5月に都市計画決定がなされた（図-13）。



図-13 朝日新聞 南道路都計決定
 (出典：平成9年4月25日 朝日新聞)

3-4 東広島バイパス

東広島バイパス（現在の東広島バイパス及び安芸バイパス）は、昭和40年代後半に都市計画決定され一部区間は事業化されてはいたが、全線については本格的に着手しているとはいえない状況にあった。当時の計画は、インターチェンジの設置場所や間隔、第三種道路であることやアクセス道路が明確でないなど、計画面においていくつかの課題を抱えていた。また、厳しい財政状況のなか、当時は事業を早めるためにはそれまでの無料道路はなく有料道路制度を導入して財政面での手当を行うことが必要であった。有料化するにあたっては地元の合意形成が欠かせないが、第一種道路への変更、インターチェンジ設置個所の集約、アクセス道路についても広島市と役割分担を行い、周辺幹線協において整理を行った。広島県議会や広島市議会の理解も得ることができ、平成8年8月に都市計画変更が行われた。平成9年度に有料化を前提に直轄事業として改めて事業化となったが、東広島バイパスでは事業延長としては長すぎるということで、東広島バイパス区間と安芸バイパス区間に分割することになった（図-14）。しかしその後、道路公団の有料道路、特に一般有料道路事業が無駄な道路整備

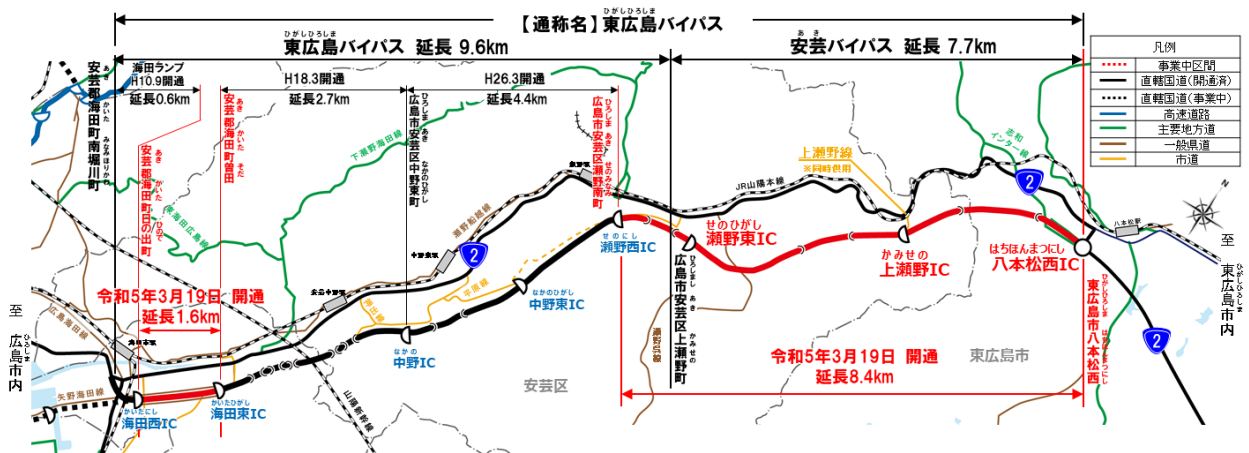


図-14 東広島バイパス
 (出典：事後評価結果 (令和5年度))

の原因の一つになっているのではないかとの批判のなか、東広島・安芸バイパスは無料道路に戻ってしまい財源確保に苦勞することとなった。結果として当初の目論とは大幅に遅れることとなり、令和5年3月ようやく全線が供用している。

3-5 その他

都市圏専道ネットワークを形成する府中仁保道路（図-15）は平成7年に都市計画決定し平成22年度に広島都市高速2号線として開通、短期間に天応地区の残土処理が行われた広島呉道路（図-16）は平成8年8月の広島国体に間に合うように全通し、現在は4車線化工事中である。広島市、東広島市及び呉市をトライアングルでネットワークする東広島呉自動車道（図-17）はいわゆるB路線として平成5年に広島県施行から直轄施行に移管され平成24年に全線が開通している。国道185号休山改良（図-18）は平成6年、暫定2車線整備にあたりトンネル部の歩道を上り線に集約し高幅員としたうえで防煙のための透明パネルを設置することとし、平成14年に2車線が供用され、平成31年には4車線化されている。広島都市圏のみならず周辺地域の道路整備も国、広島県、広島市が一体となりも精力的に進められて行った。



図-15 広島高速2号線（府中仁保道路）



図-17 東広島呉自動車道



図-16 広島呉道路



図-18 一般国道185号 休山改良（休山トンネル）
（出典：事後評価結果（令和5年度））

4 ソフト的対策

広島都市圏自専道ネットワークの目的は、著しい渋滞の緩和であることは言うまでもないが、道路整備による抜本的な対策を粘り強く進めていくとともに、道路の利用の仕方の工夫も欠かせない。道路政策においても交通需要マネジメント(TDM) という概念が導入され、広島都市圏でも導入を試みることとなった。その一つが時差通勤であり、道路の利用の平準化を道路利用者に促し、道路交通の渋滞緩和を図る施策であるが、利用者の大半を占める民間企業の協力が不可欠である。民間企業に働きかけていくうえでも、まずは率先垂範として行政、なかでも旗振り役の国の機関から進めていくことが求められており、広島市を事務局とする官民のメンバーからなる広島市交通渋滞対策推進協議会からも平成7年2月に国の機関の時差通勤実施の要望が出されていた。

国の機関の勤務時間は法令で定められており、それぞれの機関が変更するためにはまず国の交通対策本部の決定を受けて、それを踏まえ各機関が個別に定めることになっている。関係する省庁としては、中央では総理府、人事院、建設省、運輸省などすべての省庁に及び、広島地域の国の機関としては23機関が関係した。中央レベルは地方建設局道路部が対応しつつ、本部決定に当たっては広島地域の国の機関への根回しも必要ということで道路部が地方建設局人事課や地元広島市とともに対応した。それまで時差通勤のための本部決定は東京や大阪などで行われていたが、いずれも鉄道の渋滞緩和であったのに対して、広島地域で初めて道路交通の渋滞緩和を目的として平成7年3月23日に交通対策本部申し合わせがなされた(図-19)。これを受け、同年5月広島国税局を皮切りに、7月中国地方建設局、他の機関の順次時差通勤を開始し、一定の渋滞緩和効果も見られた(図-20、図-21)。

こうしたソフト面からの動きは、行政が整備一辺倒ではなく交通問題に幅広く取り組んでいることとして評価され、広島都市圏自専道ネットワークの整備にも追い風となった(図-22)。

広島地域における時差通勤通学対策について

平成7年3月23日
交通対策本部幹事申合せ

時差通勤通学対策については、主として鉄道の混雑に対処するため、昭和40年10月14日付交通対策本部決定「時差通勤通学対策について」、昭和49年3月6日付交通対策本部決定「名古屋地域における時差通勤通学対策について」、昭和51年3月3日付交通対策本部決定「福岡地域における時差通勤通学対策について」及び昭和58年5月20日付交通対策本部決定「仙台地域における時差通勤通学対策について」により推進されてきたところであるが、広島地域における通勤通学時間帯の道路の混雑状況等を勘案し、次の時差通勤通学対策を強力に推進するものとする。

- 1 国家公務員の時差通勤
 - (1) 広島地域に所在する諸官庁所属の職員につき、これら諸官庁の所在地周辺の道路の通勤通学時間帯における混雑状況を勘案し、これらの諸官庁の事務の遂行上その他特別の理由がある者を除き、出勤時刻を段階的に区分する等の方法により、時差通勤を強力に実施するものとする。この場合において、その実施の方法については、別紙の基準によるものとする。
 - (2) 前記による時差通勤は、平成7年4月1日より当分の間実施するものとする。
- 2 地方公共団体、民間事業所、学校等における時差通勤通学対策の推進
広島地域の民間事業所、地方公共団体、政府関係機関及び通勤通学者その他の自動車利用者に対し、通勤通学時における主要道路の混雑状況その他時差通勤通学の実施に関し必要な事項を周知させるため、積極的な広報活動を行うものとする。

別紙

時差通勤実施基準

各省庁は、その所属の官庁における出勤時刻ができる限り次表に掲げる官庁所在地の区分に応じてそれぞれ定められた時間外となるよう、措置するものとする。

所在地	時間帯
広島市中区 南区	午前8時30分～午前9時
市前記以外の地域	午前8時15分～午前8時45分
海田町	午前8時15分～午前8時45分

図-19 広島地域における時差通勤通学対策について

粘り強い行政の取り組み期待

広島市内の渋滞緩和対策

広島市内の渋滞緩和対策として、粘り強い行政の取り組みが期待されている。これは、交通対策本部の決定に基づき、関係する省庁や地方公共団体、民間企業等が協力して実施されることとなる。特に、国家公務員の時差通勤の推進が重要な役割を果たすことが期待されている。

図-20 広島市内の渋滞緩和対策

(出典：平成7年4月26日
●●新聞 ●面掲載)

民間での拡大期待

中国新聞 広島市の調査結果

中国新聞が広島市で行った調査によると、民間企業でも時差通勤の導入が期待されている。特に、交通渋滞が深刻な地域では、企業側も従業員の通勤時間を柔軟に調整する意向を示している。これは、行政の取り組みと連携して、さらなる渋滞緩和を図ることに期待されている。

図-21 時差出勤で渋滞緩和

(出典：平成7年8月11日
中国新聞 ●面掲載)

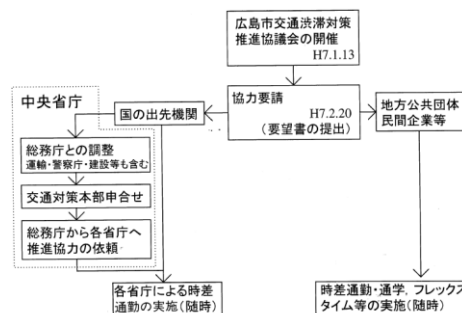


図-21 時差通勤実施までのフロー

図-22 時差通勤実施までの流れ

5. 指定都市高速道路公社

広島都市圏に4年遅れた昭和48年に総合都市交通計画を策定した福岡都市圏では、都市高速道路網と地下鉄網の連携のため、速やかに実行に移していた。昭和45年に改正された道路整備特別措置法に基づく施行令において指定都市高速道路公社が設立できる都市に広島や福岡が位置付けられたが、広島では実行に移されることはなかった。広島地域においても中国地方の中心都市圏として発展していくための重要な手段が都市高速道路であるというのが道路関係者の共通認識となっていた。平成4年5月に策定された第11次道路整備五箇年計画において広島の都市高速道路ネットワーク推進が位置付けられたこと(図-23)から議論がはじまり、周辺幹線協でも議論が重ねられていた。懸案であった2号高架が都市計画決定されたこと、ソフト対策も含めた総合的な取り組みを行ったこと、さらに広島南道路や東広島バイパスが都市計画決定に向け動き出したことから都市圏自専道整備に対する機運が一機に高まり周辺幹線協での議論も深まり(図-24)、平成8年4月に中国地建局長、広島県知事、広島市長との間で指定都市高速道路公社設立に向けた合意がなされるに至った。

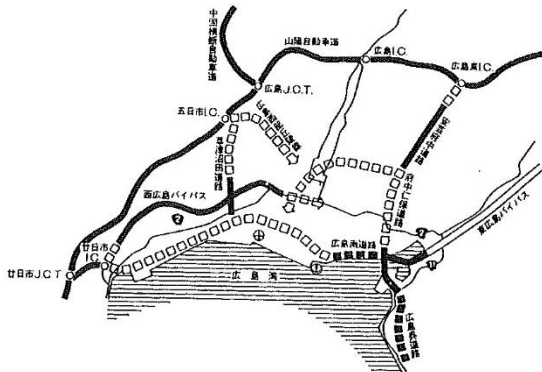


図-23 第11次道路整備五箇年計画(案)

出典：道路行政セミナー 1992年11月

第11次道路整備五箇年計画(案)

① ② 強い地方圏の形成
広域的な地域連携強化のための幹線道路の整備
広域的な地域の連携強化のため、全国レベルの高規格幹線道路とともに、これを連携する地域高規格道路を軸とした幹線道路ネットワークの整備を推進する。
なお、地方中枢・中核都市などにおいては、都市の骨格を形成することもに都市圏の広域的な交通を適切に分担し、都市圏の道路混雑を解消するための規格の高いバイパス、環状道路などの整備を推進する。特に、札幌、仙台、広島、北九州、福岡の政令指定都市においては、自動車専用道路などによる都市高速道路ネットワークの整備を推進する。



図-24 建設工業新聞新聞

この合意を受け、指定都市高速道路公社の設立に向け、直ちに広島県・広島市含めた準備体制の構築、広島県議会・広島市議会との協働、地元経済界とりわけ広島商工会議所（当時橋口収会頭）からも強力な支援を受け、平成9年4月「広島都市高速道路公社」設立申請、6月公社設立に至っている（図-26、図-27、図-28）。その間に、基幹路線となる広島南道路の都市計画決定を成し遂げている。その過程の中で、広島高速道路の対象ネットワークは将来構想としては繋がってはいるものの、都市計画上ミッシング区間が多く指定都市高速の要件である特措法上の「一の道路網」の解釈が問題となったが、本省道路局法令担当の現場を踏まえた柔軟な対応によりクリアできたことも大きかった。

当時は、指定都市高速の一部として東広島・安芸バイパスも取り込み、臨港道路である海田大橋、道路公団管理である広島呉道路を含め、指定都市高速道路のネットワークを形成してはどうかという構想も議論はされていたが実現には至っていない。

広島高速道路公社の経営健全化方針（抄）

3 事業概要

(1) 設立経緯

平成6年12月には、この計画に盛り込まれている広島都市圏の自動車専用道路網のすべてが地域高規格道路に指定された。その後、これらの自動車専用道路網整備の進め方について、中国地方建設局、県・市において調査・検討が重ねられ、平成8年4月、中国地方建設局長、広島県知事及び広島市の間において、「広島都市圏の自動車専用道路網の整備促進を図るため、「指定都市高速道路」の導入を積極的に進めることが合意された。

これを受けて、平成9年度予算要望において指定都市高速道路の事業化を要望し、これが認められ、自治大臣の出資金承認、建設大臣の設立許可を得て、平成9年6月3日公社が設立された。

図-25 令和3年6月 広島県資料

図-27 中国新聞
（出典：平成9年4月29日 中国新聞）

図-26 中国新聞
（出典：平成9年4月28日 中国新聞）

図-28 中国新聞 公社設立
（出典：平成9年6月5日 中国新聞 27面掲載）

6. その後の進捗

2号高架道路、広島南道路、東広島バイパス、府中仁保道路などがすべて動き出し、そのエンジンとなる広島高速道路公社が設立され、一機に都市圏専道が進む環境が整ったかに見えたが、好事魔多しとでもいうのであろうか、その後紆余曲折をたどることとなった。

一つは公共事業とりわけ道路事業に対する不信感が高まったことである。その結果2号高架が一部延伸したものの再度休止となった。一般有料道路事業への不信感から東広島バイパスが再度無料化されり備が大幅に遅延することとなった。また広島都市高速の一部区間では工事にあたり地元との調整が現在も続いている。

二つ目は地元の政治体制の変化であり、いくつかの道路事業が休止状態や構造変更に追い込まれるとともに、事業推進に欠かせない人材が特に自治体において分散することになってしまったのは残念である。

しかしながら、こうした厳しい環境ではあったものの、広島高速道路公社というエンジンがあったからこそ、現在に至るまで何とか整備を続けることができたのは間違いない。平成6年に策定された広域道路整備基本計画ののちしばらくマスタープランは策定されなかったが、令和3年に広域道路交通ネットワークが策定され、これを踏まえ新たに高規格道路が指定されることになっている。こうした動きも踏まえながら広島都市圏の将来像を見据え、今後のネットワークのあり方はどうあるべきなのか、残されたミッシングリンクをどのように具体化していくのか、そのためにいま現在何を行うべきか、まずは関係する道路管理者が力を合わせて考えていく時期に来ている。

謝辞：本稿の作成にあたり、中国地方整備局道路部、広島国道事務所、特に藤田修道路調査官（当時広島国道調査設計課）には多大な協力を頂いた。ここに厚く御礼を申し上げる。

<参考文献>

- 日本における総合都市交通体系調査 黒川 悠 一般財団法人計量計画研究所
- 広島都市圏における自動車専用道路網整備について 森山誠二 高速道路と自動車 1997. 03
- 急がれる都市高速道路網の構築 日刊建設工業新聞 1996. 01. 12
- 21世紀時代広島都市圏発展のシナリオ 森山誠二 広島大学経済学部懸賞応募論文 1994. 02
- 全建賞受賞 国道185号休山トンネル歩道分離壁 広島国道事務所 2005. 08
- 185号休山改良 事業評価監視委員会事後評価資料 中国地方整備局 2023. 10
- 広島地域における時差通勤通学対策について 交通対策本部申合せ 1995. 3. 23
- 渋滞緩和の知恵袋-TDMベストプラクティス集 一般社団法人交通工学研究会 1999. 2
- 広島高速交通株式会社ホームページ
- 広島地下街開発株式会社ホームページ
- 広島都市圏幹線道路網計画図 広島周辺幹線道路網整備連絡協議会資料 1992. 8
- 広島広域道路整備基本計画 広島市資料 1993. 12
- 時差通勤で仕事も能率アップ 広島県・広島市資料 1999. 4
- 中国地方整備局広島国道事務所ホームページ