

第1回

仙台都市圏自動車専用道路網を考える

「継続は力なり」



川瀧 弘之

KAWATAKI Hiroyuki

一般財団法人
道路交通情報通信システムセンター
専務理事

(元)国土交通省東北地方整備局長

はじめに

「杜の都」仙台。青葉城（仙台城）や広瀬川に代表される緑多い魅力的な街だが、全国の大都市で最初に、都市圏の環状自動車専用道路約60kmが完成したことはあまり知られていない。首都高速中央環状線が2015年（平成27年）、名古屋第二環状自動車道が2021年（令和3年）、仙台は2010年（平成22年）3月である。

もともと計画も整備主体もまちまちの東、西、南、北の自動車専用道路をうまくパーツとして接続したことによるものだが、これは、1991年（平成3年）に打ち出された仙台都市圏の自動車専用道路ネットワーク構想がベースになっている（図-1）。

この構想、一度は「頓挫」したものの、国、宮城県、仙台市の道路管理者等によりその後も共有され続け、経済界や市民にも認識され続けられたのだが、このことがプロジェクト早期実現の最大の要因だったのではないかと考えている。以下、ネットワークのパーツで「仙台西

道路」「仙台東部道路」等を紹介し、さらに「ネットワーク構想」実現の経緯について述べる。

仙台圏幹線道路図



図-1 仙台都市圏自動車専用道路ネットワーク
(出典：国土交通省「平成17年度道路関係予算概要」)

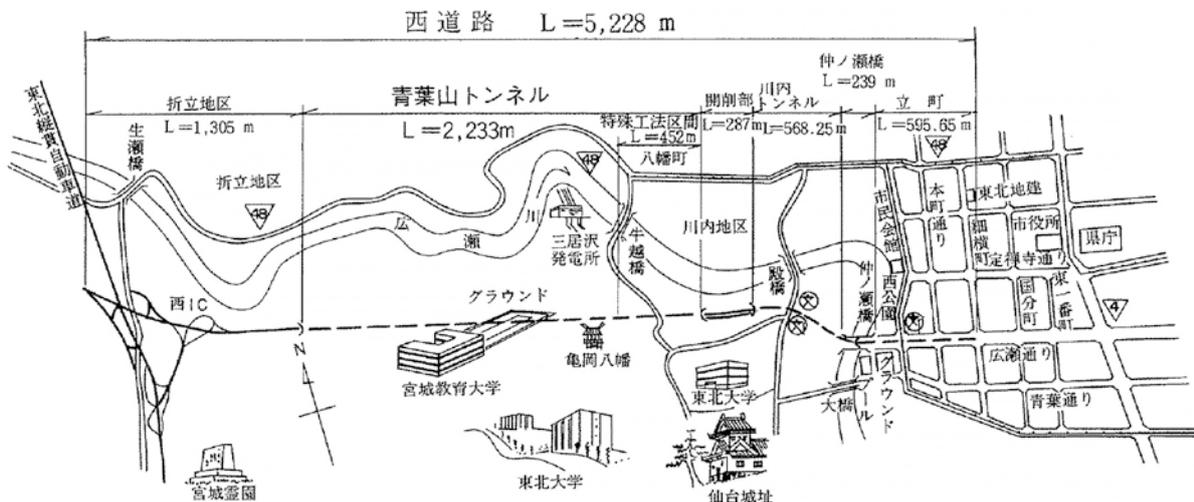


図-2 仙台西道路平面図（出典：仙台工事事務所「仙台西道路工事誌」, 1988）

1. 「仙台西道路」

青葉城から北に1 kmほどの地点に国道48号「仙台西道路」の「青葉山トンネル」が通っている。「仙台西道路」は、仙台市の西部を通過する「東北自動車道」から仙台中心部に直結する約5.2 kmの自動車専用道路である。

そもそも、仙台市内を通過する「東北自動車道」は環境・景観保全の観点等から市街地を避け、結構な山間部を通過しているのだが、結果、仙台中心部から高速道路へのアクセスが急峻な溪流沿いの国道48号だけとなり、新たな「仙台西道路」が必要不可欠となった(図-2)。

「仙台西道路」は、無料の自動車専用道路の先駆けであり、のちに「地域高規格道路」のモデルとしてもよく紹介された。1970年(昭和45年)に直轄調査に着手され、多くの住民説明会、テレビ討論会などを経て、1974年(昭和49年)に「青葉山トンネル」の着工に至る。その後、暫定2車線開通、そして4年後の1987年(昭和62年)11月全線(4車線)開通となる。高速道路と市街地中心部を自専道で直結するアクセス道であり、現在においても仙台における最重要道路になっている。

2. 「仙台バイパス」, 「仙台東部道路」

一方、仙台市内中心部を南北に通過している国道4号、ほぼ、昔の奥州街道であるが、市内の深刻な渋滞、交通安全対策のため、仙台工事事務所(現 仙台河川国道事務所)により国道4号「仙台バイパス」事業が1959年(昭和34年)から開始された。当時、全国各地で計画されていた大バイパスの一つで、新潟バイパス、埼玉・群馬の上武道路等と同様、市中心部を大規模に迂回したルートであり、これも当時よく採用されたアクセスコントロール用の幅4 mの副道付きの道路規格である(図-3, 4)。

1970年(昭和45年)に約37 km全線開通、以降6車線化や立体交差点化等が図られてきたが、「仙台バイパス」は一日8万台を超える全国でも有数の交通量があり、特に、「箱堤交差点」(片側8車線の「日本最大の交差点」と称されている)は、朝夕の通勤時間は大渋滞となる。ようやく、2019年(令和元年)に、さらに「鹿の又交差点」(箱ノ瀬~鹿の又)が2021年(令和3年)に立体化事業に着手された(図-4)が、他の交差点も含め早期の全線立体化が望まれるところである。

一方、「仙台バイパス」は完全にはアクセスコントロールされていない一般国道であり、また、東部の港湾区域まで市街化が拡大している状況もふまえ、「仙台バイパス」

の第2バイパスとして国道6号「仙台東部道路」約24.8 km(計画から1988年(昭和63年)までは「仙台東バイパス」、以降開通までは「仙台東道路」と呼称、さらに「仙台東部道路」と改名)が計画され、同事務所と日本道路公団により1987年(昭和62年)~1994年(平成6年)、仙台空港インターチェンジ(IC)~仙台東IC間の事業がなされた(図-4)。いわゆる「高速自動車国道と並行する自動車専用道路(A'路線)」で、のちに常磐自動車道に組み込まれることになる。



図-3 仙台バイパス 標準断面図
(出典：仙台工事事務所「五十年史」(東北建設協会), 1991)



図-4 仙台東部道路・仙台バイパス仙台拡幅 位置図
(出典：国土交通省資料, 2022)

2011年(平成23年)3月の東日本大震災では、「仙台東部道路」の東側(海側)が津波により大災害を受けることとなるが、道路盛土が津波のパワーを抑え、道路の内陸側の被害を軽減、さらには被災者の緊急避難

場所としての活用という想定外の効果も発揮することとなる。ちなみに、建設当時、私も参加した地元説明会で、盛土は大雨時に排水が悪くなるので、盛土を高架に変えてほしいと強い要望を受けたが、地元のご理解をいただき盛土構造の採用を決定したことを思い出す。

3. 仙台都市圏自動車専用道路網構想

ここで、時間を少し巻き戻す。仙台には上述の「東北自動車道+仙台西道路」、「仙台東部道路」以外に、

- ・南に「仙台南部道路」約12 km (2001年〈平成13年〉全線暫定2車線完成、宮城県道路公社+仙台市、宮城県、現在NEXCO東日本管理)
- ・北に「仙台北部道路」約14 km (2010年〈平成22年〉暫定2車線完成、日本道路公団+直轄)、「三陸沿岸道路仙塩道路」約8 km (1997年〈平成9年〉暫定2車線開通、2016年〈平成28年〉4車線完成、NEXCO東日本+直轄)

と、東西南北に自専道が計画され、整備途中であったが、平成に入った頃は、予算不足もあり、西側区間と南側区間の一部しか完成していない状況であった。

また、整備手法(A, A', B, C)、整備・管理主体がまちまちで、平時・非常時のマネジメントに課題を残していたことに加え、ドライバーにもわかりづらい状況になっていた。

1991年(平成3年)、地方中枢都市の交通円滑化と競争力アップ等を目的に、名古屋、福岡北九州、広島都市圏高速道路公社と同様、仙台においても、新たに「仙台都市圏都市高速道路公社」(仮称)を設置し、ネットワークとして一体的に整備及び管理を行う検討が始まった。東北地方建設局においては、宮地昭夫道路部長、森昌文道路計画第一課長(当時)のもと、私が所属していた仙台工事事務所調査第二課により検討がなされ、東西南北の自動車専用道路や懸案であった「仙台バイパス」の立体化、さらに、「仙台西道路」を延長して沿岸部に直結させる「仙台東道路」を、有料道路事業を活用して推進する方策を検討することになった(再び、図-1)。

建設省、宮城県、仙台市、道路公団による「仙台都市圏自動車専用道路検討委員会」(会長：仙台市助役)も発足、実務的な協議もスタートし、経済界による応援もいただき、「11次道路整備五箇年計画(1993年〈平成5年〉～1997年〈平成9年〉)」に仙台都市圏の自動車専用道路計画が位置付けられることになる。

このスタートのタイミングに、全国的な「ゼネコン汚

職事件」が勃発。1993年(平成5年)6月に仙台市長、9月に宮城県知事が逮捕される衝撃的な事件により、前述の協議が停止、その後、公共事業投資抑制、さらには道路特定財源や有料道路事業についての世の中のバッシングもあり、新たな整備構想は頓挫することとなる。もし構想が頓挫せず有料道路事業を活用した早期整備が実現していれば、この時から20年後に発生する東日本大震災までに、「仙台東道路」ほか仙台都市圏のネットワーク構想は完成、仙台都市圏さらには東北の強靱性がアップしていたと思うと、まことに残念である。

4. ビジョンの完成に向けて

しかしながら、この構想そのものはその後も関係者に継続して共有し続けられ、同じ方向を見ながらパーツパーツの整備は進展していく。2010年(平成22年)3月には、「仙台北部道路」の完成により、延長約60 kmの環状自専道「ぐるっ都・仙台」が完成することとなる。東日本大震災発災のちょうど1年前のことである(図-5)。



図-5 仙台都市圏高速環状ネットワーク「ぐるっ都・仙台」位置図(出典：東北地方整備局仙台河川国道事務所HP, 2022)

この環状道路、被災状況が軽微で、東日本大震災直後の緊急対応やその後の復旧・復興に極めて有効に機能した。仙台の拠点から気仙沼市等宮城県北部や名取市等宮城県南部、甚大な被害が生じた仙台沿岸部へのアクセスにも有効であった。大震災当時、東北地方整備局の道路部長としてこれらの道路により被災地入りすることが

多々あったが、そのたびに「道路のネットワーク効果」が、非常時により有効であることを実体験させられた。

一方、大震災直後より、仙台市内の東部に配置されている自衛隊東北方面隊などの防災拠点と自専道ネットワーク「仙台東道路」（常磐道、三陸縦貫自動車道）のアクセスの悪さが大きな問題となった。国道45号が唯一の基幹道路であったことから大変な渋滞状況に陥ることになる。

そのため、大震災4年後の2015年（平成27年）、宮城県、仙台市ならびに経済界において新たに「仙台東道路」早期事業化や既存ネットワークの4車線化推進に向けての運動が再開することになる。前述の「頓挫」から22年を経ての再開である。「仙台東道路」は、2018年（平成30年）から国土交通省において事業化に向けての計画段階評価に移行、現在各種検討がなされており、早期の都市計画決定、事業化が期待されている（図-6）。

なお、宮城県道路公社が管理していた「仙台南部道路」は、NEXCO東日本が2013年6月に買い取り、移管替えがなされ、自専道網の有料管理主体はNEXCO1社に集約された。



図-6 仙台東道路 位置図（出典：国土交通省資料，2022）

おわりに

道路整備はビッグプロジェクトである。地域に与える影響も極めて大きい。あるエリアを一発で元気で活力あるエリアに「化けさせる」ことも可能とする唯一の「ツール」でもある。

ここでは、仙台を例に、自動車専用道路網の成立の歴史を簡単に振り返ってみた。あらためて、これまでの関係者の努力に心から敬意を表したいし、現在進行中の計画、整備の推進に期待したい。

いろいろな紆余曲折があるものの、インフラ、特にビッグプロジェクトは、「構想」「ビジョン」を地元の市民やステークホルダーが共有し続けること、そのために整備主体である道路管理者がその火を消さない努力を継続することが、プロジェクトの実現に結び付くキーだと思う。関東地方整備局の「東京外かく環状道路（東京外環）」、「ハッ場ダム事業」も休止・頓挫→再生のタイミングに現場で担当をさせていただいたが、まったく同様であった。プロジェクトが大きければ、事業期間も長く関係者も多数になるため、そのことがより重要になるだろう。

おわりに、本レポート作成にあたって、東北地方整備局道路部ならびに同仙台河川国道事務所に多大なる協力をいただいたことに謝意を表すとともに、本レポートが道路にかかわる皆様方の何かのお役に立てれば幸いである。関係者の引き続きの奮闘を祈念したい。

「リレー連載 国道をゆく-次世代へつなぐ-」は、国管理国道ほかの幹線道路を対象に、過去の道路整備プロジェクト、維持管理・災害対応、あるいはその他のトピックスについて、地方整備局等（北海道から沖縄までの10ブロック）において道路行政を担当された方にレポートを作成いただき、本誌上で公開する企画です（公益社団法人日本道路協会と一般財団法人日本みち研究所による共同企画）。

本企画により、ややもすると埋もれ、忘れられてしまう過去のプロジェクト等の貴重な経験談、教訓等が記録され、これからの道路行政や道路のプロジェクトを担う道路技術者へ技術や知見を継承し、今後の道路事業の推進や維持管理の効率化の一助となる等、お役に立てれば幸いです。

（「国道をゆく」編集委員会事務局〈日本みち研究所〉）

詳細版は「日本みち研究所HP」で公開しています

国道をゆく エリア別一覧

検索

rirs.or.jp/kokudo/