

仙台都市圏自動車専用道路網を考える ～なぜ、仙台の自専道ネットの完成は早かったのか？～

東北ブロック主査 川瀧弘之

1. はじめに

青葉城（仙台城）は仙台市中心部から 3km の標高 200m の青葉山の中腹にその「跡地」があるだけだが、有名な独眼竜政宗の銅像とそこからの市内の眺望が観光者に人気である（図-1, 2）。



図-1 政宗公騎馬像



図-2 仙台城跡からの眺め

(出典：仙台観光情報サイト-せんだい旅日和)

その眺望台から鬼門の方向（北東）に、伊達政宗は、1601年、「定禅寺」を建立した。現在は、「定禅寺通り」にその名を残しているだけであるが、その寺跡に東北地方整備局が入居する合同庁舎が建っていて、先ほどのビューポイントから確認できる。当然、庁舎から、特に、局長室から青葉城跡がよく見える。

そんな「杜の都」仙台だが、意外なことに全国の政令都市で最初に、都市圏の環状自動車専用道路 60km が 2010年（平成 22年）3月に完成した（図-3）。首都高速の中央環状線が 2015年、名古屋の 2環が 2021年であり、全国中枢都市で最初に環状自動車専用道路が完成したことになる。もともと計画も整備主



図-3 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)

川瀧 弘之

1985年(昭和60年)建設省入省、東北地方建設局仙台国道事務所調査2課長、同道路部道路計画第一課長、東北地方整備局道路部長、同局長を歴任。現在、一般財団法人日本みち研究所専務理事。

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）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-4）。このビジョンは一度は「頓挫」したものの、国、宮城県、仙台市等の道路管理者により共有され続け、経済界や市民にも認識され続けられたのだが、このことがビジョン早期実現の最大の要因だと考えている。

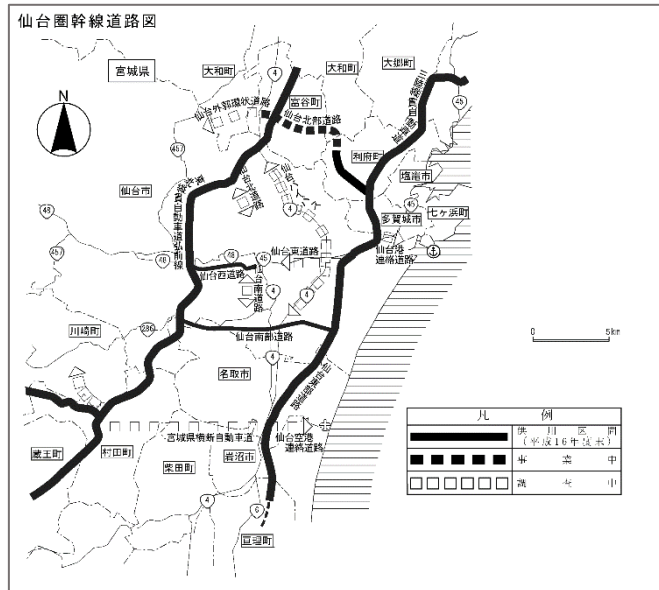


図-4 仙台都市圏自動車専用道路ネットワーク

2. 仙台西道路

（出典：国交省 平成17年道路関係予算概要）

さて、青葉城から北に1km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5.2kmの自動車専用道路である。

そもそも、東北自動車道がなぜ市内中心部から距離がある、アクセスの悪い青葉山の反対側にルート設定されたかだが、市内に直乗りする場合は、仙台のシンボル青葉城の眼下にもろに高速道路が通過することになり、そこは旧市街地でもあり、環境や景観の意識が非常に高い（全国的に見ても）仙台市民に理解をいただくことは困難であることから、山側ルートが選択された（他にも理由がある）。結果、仙台市内の東北自動車道は山間部を通過し、しかも道路規格が1種3級（オイルショックによるコスト縮減で規格が低くなったと聞く）なので、縦断勾配、曲率ともにきつく、冬季は慎重な運転が必要なものとなってしまった。さらに、中心部から高速道路へのアクセスが溪流沿いの国道48号だけであったことから、そのバイパスとしての仙台西道路が必要不可欠なこととなった（図-5）。

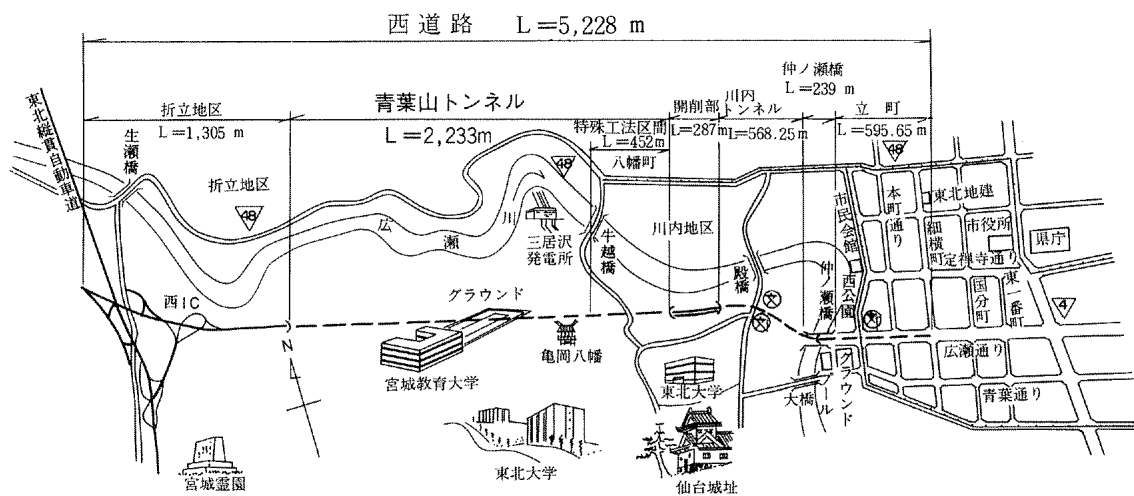


図-5 仙台西道路平面図（出典：「仙台西道路工事誌」仙台工事事務所）

仙台西道路は、完成当時、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(図-6)。仙台西道路の必要性は明らかではあるが、当時は全国的にも交通公害が社会問題になっていた時期でもあり、青葉山にトンネルを通すことによる自然環境への影響、車が市内に流入することに伴う交通環境への影響等から、全国的にもトップクラスの激烈な市民の反対運動のなかで、建設省東北地方建設局仙台工事事務所(当時)により事業が行われた。もともとは仙台市が事業主体のイメージで都市計画決定されていたが、その後、国道48号バイパスとしての直轄事業の要望があり、1970年(昭和45年)に直轄調査に着手されることになる。大規模な反対運動、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車線開通後、そして4年後の1987年(昭和62年)11月全線開通となる(図-7)。



図-6 仙台宮城インターチェンジと仙台市中心部を直結する仙台西道路
(出典:「Next Way」建設省道路局)

1991年(平成3年)、仙台工事事務所調査2課長として私が赴任、初仕事が当該地区の遮音壁設置の地元説明会であったのだが、説明会会場には、大変な騒動後の静けさというか、なんとも言えない緊張感が漂っていたことを記憶している。



図-7 河北新報 昭和62年11月30日(月)
(出典:河北新報)

3. 仙台バイパス、仙台東部道路

一方、市内中心部を南北に通過している国道4号、ほぼ、昔の奥州街道ルートなのだが、市内の深刻な渋滞、交通安全対策のため、同事務所により国道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る。新市街地の誘導も目的としていたため、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4mの副道付きの道路規格である(図-8,9)。1970年(昭和45年)に37km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、予算の不足により不完全な状態が続く。仙台バイパスの交通量は一日8万台を超える全国でも有数の交通量であり、特に、「箱

堤交差点」は朝夕の通勤時間は大渋滞となる。これまで幾度となく交差点改良を繰り返し、片側 8 車線の「日本最大の交差点」となっているが、ようやく、2019 年（令和元年）に、さらに「鹿又交差点」他が 2021 年（令和 3 年）に立体化事業に着手された（図-10）。早期の全線立体化が望まれるところである。

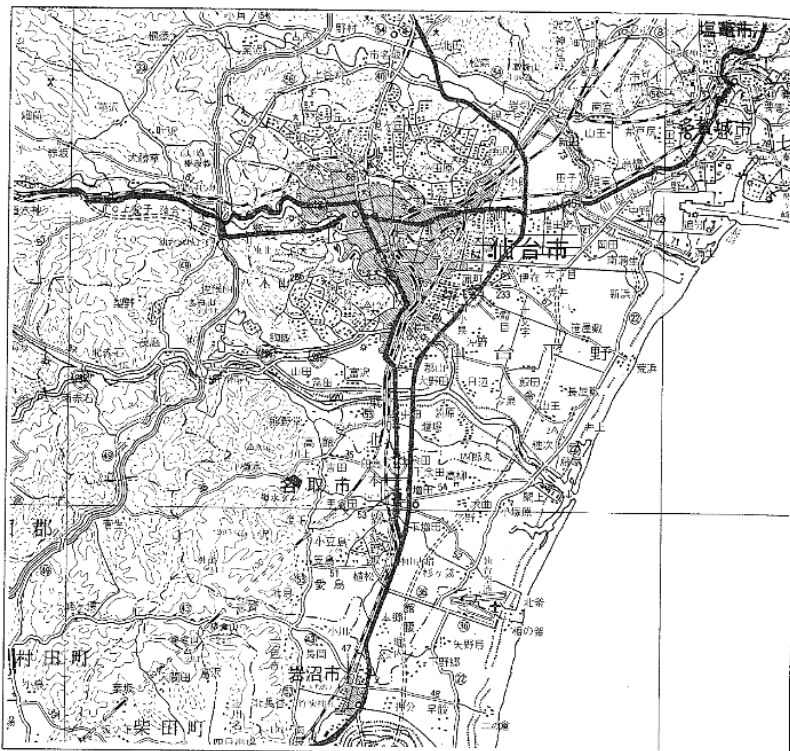


図-8 仙台バイパス (出典:「みやぎの国道をゆく」東北建設協会)

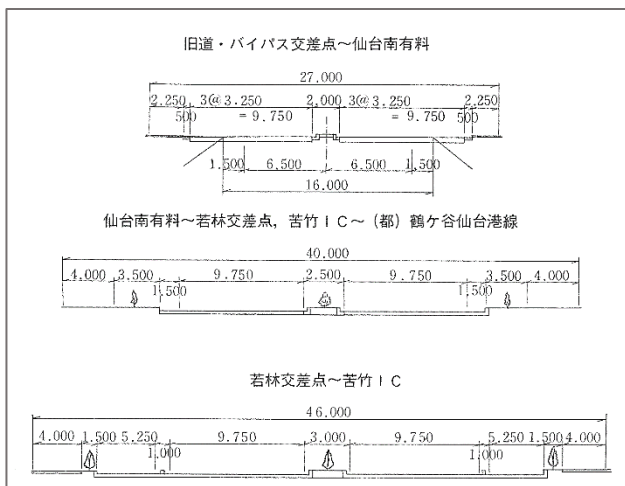


図-9 仙台バイパス 標準断面図

(出典:仙台工務所「五十年史」東北建設協会)



図-10 仙台東道路・仙台拡幅 位置図

(出典:国土交通省資料)

仙台の地形は西側が山、東側は海、港まで平地なこともあり、人口や都市の膨張は自然と東へと進んだ。現在、仙台バイパス沿道は商工系の利用がかなり進み、さらにそれを越えた東部の港湾区域にまで市街化が拡大している状況である。そこで、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（計画から昭和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)が計画され、同事務所と日本道路公団により昭和62年～平成6年、国道6号のバイパスとして、仙台空港IC～仙台東IC間の事業がなされた(図-11, 12)。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、のちに常磐道に組み込まれることになる(図-13)。



図-11 仙台東バイパス建設新聞記事
(出典:河北新報)



図-12 仙台東部道路・仙台南部道路開通式
(出典:「仙台東道路工事誌」JH 仙台工事事務所)



図-13 仙台東部道路 (出典:「みやぎハイウェイ」東北地方整備局仙台河川国道事務所)

東日本大震災では、この仙台東部道路の東方（海側）が太平洋からの大津波により大災害を受けることとなるが、道路盛土が、大津波のパワー抑止し、道路の内陸側の被害を小さくするという想定外の効果も発揮することとなる。建設当時の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、コスト削減のため盛土構造の採用に協力いただいたことを思いだす。

4. 仙台都市圏自動車専用道路網構想

ここで、仙台都市圏自動車専用道路網構想にふれる。

仙台には前述の①東北自動車道+仙台西道路、②仙台バイパス③仙台東部道路と、南に④仙台南部道路 12km（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、現在ネクスコ東日本管理）、北に、⑤仙台北部道路 14km（2010年（平成22年）暫定2車線完成、日本道路公団+直轄）と東西南北に自専道が計画され、整備された。④⑤についても①②③と同様、国道のバイパスとして計画され、整備主体もまちまちであり、結果、管理も複雑なかたちとなっていた。

1991年（平成3）年、全国の政令都市に自専道ネットワークを整備推進する方針が国交省で打ち上げられた。首都圏と京阪神地区は、首都高速道路公団と阪神高速道路公団、名古屋、福岡北九州、広島は都市高速道路公社により整備、管理が一層推進されることになる。札幌、仙台についても事業主体を新たに定め、その整備を推進するべきであるとの方向が示される。前述のように、仙台の自専道はパーツはあるものの、管理者が異なっており、連結もされていないわけで、利用者からみると利便性が悪く、平時においても災害時においても不都合が生じることから、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整備及び管理をしていこうという検討が始まった。東北地方建設局においても宮地道路部長、森道路計画1課長（当時）のもと、仙台工事調査2課により検討されることとなった。環状道路に併せて、懸案であった仙台バイパスの立体化を一気通貫で行うとともに、仙台西道路を延長して沿岸部に直結させる仙台東道路もネットワークに組み入れ、整備を図るビジョンである。

建設省、宮城県、仙台市、道路公団による「仙台都市内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（図-14）、新公社の組織、対象路線、料金水準や採算性を日夜検討し、協議も前進した。1991年



図-14 平成3年7月27日(土) 河北新報 (出典:河北新報)

(平成3年)12月には経済界による「仙台都市圏自動車専用道路整備促進期成会(会長:仙台商工会議所会頭)が発足した。杜の都仙台で道路の期成会ができることは初めてのことである(図-15)。そして、11次道路整備五か年計画(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。



図-15 平成3年12月16日(月)河北新報

(出典:河北新報)

しかしながら、自民党副総裁の逮捕から始まるいわゆる「ゼネコン汚職事件」により、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をきっかけに前述の協議が停止してしまう。その後の公共投資抑制、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パッシングもあり、新組織による整備促進については頓挫することとなる。この時にこの構想が頓挫しなければ、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していたかもしれない。

5. 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共有され続けられ、同じ方向を見ながらパーツパーツの整備は進展した。2010年(平成22年)3月には、仙台北部道路の完成により、環状ネットワーク、「ぐるっ都・仙台」が完成することとなる。環状延長は60km、これは、東日本大震災発災のちょうど1年前のことである(図-3)。自専道ネットワークの部分完成である。

これが、東日本大震災直後の緊急対応や復旧には、極めて有効に機能した。被災地である気仙沼市等宮城県北部や名取市等南部へのダブルのアクセスとして機能したし、甚大な被害が生じた仙台市東部へのアクセスにも有効であった。このネットワークが未完成であったならば、市内の国道は機能不全なほどの混乱が生じていたと思う。

一方、大震災直後より、仙台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仙台東部道路(常磐道、三陸自動車道)のアクセスの悪さが大きな問題となった。悪いことに自動車専用道が配置されていないエリアがそこで、国道45号が唯一の基幹道路であり、大変な渋滞状況であった。前述の構想が頓挫していなければ、この国道と並行している仙台東道路は完成していたかもしれないと思うと大変残念である。

この教訓もふまえて、大震災後の平成2015年(平成27年)、「仙台都市圏自動車専用道路網整備期成会(会長仙台商工会議所会頭)」が長い冬眠時期を経て、再び動き出すことになった(図-16)。仙台東道路の早期事業化やネットワークの4車線化がターゲットである。

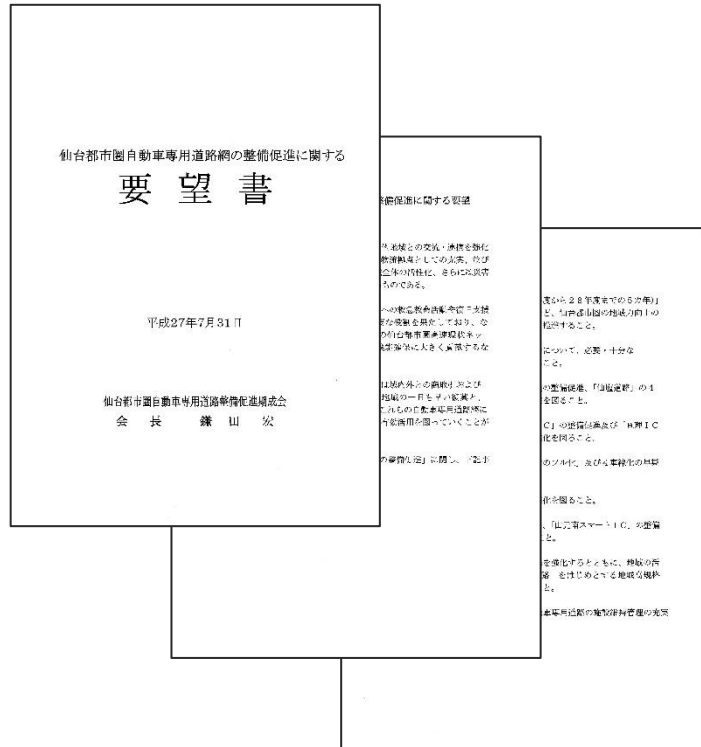


図-16 仙台都市圏自動車専用道路網の整備促進に関する要望書（出典：同期会会資料）

仙台南部道路は宮城県道路公社からネクスコ東日本へ2013年6月に買い取り、移管替えがなされ、国道286号から6号への変更もされ、有料の管理主体はネクスコ1社にすることが実現した。

仙台バイパスの立体化は前述のとおり進展、仙台東道路は、県、仙台市の強い推しもあり、平成30年度から事業化前の計画段階評価に着手し、将来の仙台都市圏を見据えた熱い議論が進められており（図-17）、近い将来、都市計画決定、事業化と進む予定である。



図-17 仙台東道路・仙台拡幅 位置図（出典：国土交通省資料）

6. おわりに

道路整備はビックプロジェクトである。事業費も大きいし、地域に与える影響も極めて大きいし、取り残されていたエリアを道路整備一発で日の目を浴びるエリアに化けさせることも可能とする有力な「ツール」である。

ここでは、仙台を例に、ネットワークを構成するバイパス整備の立ち上がりから、自動車専用道路網構想の盛り上がり、頓挫、そして、復活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、特にビックプロジェクトは、「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、整備主体である道路管理者も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と思う。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なので、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を記すとともに、謝意を表します。

【参考文献】

1. 公益財団法人 仙台観光国際協会：仙台観光情報サイト せんだい旅日和 (<https://www.sentabi.jp/>) . 「仙台城跡」 <https://www.sentabi.jp/guidebook/attractions/78/> .
2. 国土交通省東北地方整備局仙台河川国道事務所：ホームページ (<https://www.thr.mlit.go.jp/sendai/>) . 仙台都市圏高速環状ネットワーク「ぐるっ都・仙台」 <https://www.thr.mlit.go.jp/sendai/douro/kanjou/sendai/index.html> .
3. 国土交通省道路局、国土交通省都市・地域整備局：平成 17 年度道路関係予算概要 参考資料. 平成 17 年 1 月.
4. 建設省仙台工事事務所：仙台西道路工事誌[工事編]. 社団法人東北建設協会 発行. 昭和 63 年 7 月 20 日.
5. 建設省道路局：NEXT WAY. 長期構想研究会 編集. 道路構想センター 発行. 平成 4 年 8 月 20 日.
6. 野村和正：みやぎの国道をゆく-みちづくりと沿道の歴史をたずねて-. 社団法人東北建設協会 編集・発行. 昭和 61 年 12 月 25 日.
7. 建設省東北地方建設局仙台工事事務所：「五十年史」. 社団法人東北建設協会 制作. 平成 3 年 7 月 31 日.
8. 日本道路公団仙台建設局仙台工事事務所：仙台東部道路（仙台空港～仙台東）建設誌. 仙台道路エンジニア株式会社 編纂. 平成 7 年 8 月.
9. 仙台都市圏自動車専用道路整備促進期成会：仙台都市圏自動車専用道路網の整備促進に関する要望書. 平成 27 年 7 月 31 日
10. 国土交通省東北地方整備局仙台河川国道事務所：仙台都市圏自動車専用道路の整備状況について. 平成 25 年 7 月 22 日.
11. 国土交通省：国土交通省資料「位置図 仙台東道路・仙台拡幅」
12. 河北新報社：仙台東バイパス建設へ 年度内に促進同盟 東北地建原案示し地元と協議 財政難で有料化も. 昭和 57 年 11 月 16 日 河北新報.

13. 河北新報社：仙台西道路 4 車線全通 快適 60 ㎞の走り. 昭和 62 年 11 月 30 日 (月)
河北新報.
14. 河北新報社：仙台の東西結ぶ大動脈 自動車専用道路構想が始動 空港アクセス重視
市、ルート調査を急ぐ. 平成 3 年 7 月 27 日 (土) 河北新報夕刊 1 面
15. 河北新報社：仙台圏 整備急げ横断道 3 ルート 三陸道-空港・港-東北道 20 日、経
済界軸に期成会. 平成 3 年 12 月 16 日 (月) 河北新報夕刊 1 面.