

わが国における自転車道整備に関する歴史的考察*

A Historical Study on Bicycle Road in Japan*

元田良孝**・宇佐美誠史**

By Yoshitaka MOTODA**・Seiji USAMI**

1. はじめに

昨年の道路交通法改正に見られるように最近自転車が新たな社会的テーマとなってきた。大分市や盛岡市のように自治体が自転車の利用を促進する事例も増えてきている。一方道路管理者は長年自転車の走行空間を歩道上に求め、自転車歩行者道として混合交通を許してきた。近年の自転車と歩行者の交通事故の増加から、政府もようやく歩行者と自転車を分離する方針を打ち出し、昨年度は全国で自転車道のモデル地区の設定が行われている。

一方海外では従来から自転車レーンの設置が行われており、自転車と歩行者を分離するのはいわば常識である。しかし日本では長い間自転車レーンの設置は放置されたままであった。表1は自転車の専用走行空間の比較であるが、欧米に比べ圧倒的に少ないことが分かる。

表1 自転車道の国際比較

国名	年	自転車道の延長 (km)	道路総延長との比 (%)
オランダ	1985	14,500	8.6
ドイツ	1985	23,100	4.7
日本	2006	7,301	0.6

国土交通省資料による

日本は自転車の保有台数が8千万台以上と推計され、世界でも有数の自転車保有大国である。しかも自転車の利用率は諸外国と比較しても高く、交通機関分担では大阪市は25%にもなる¹⁾。このように自転車保有台数や利用の多い環境でありながらなぜ自転車レーンの整備が遅れてきたのか、ほとんど考察はなされていない。自転車レーンが設置されてこなかったのは構造的な問題が隠されている可能性が高く、この問題を分析しないと今までと同じ道をたどることにならないだろうか。従って、自転車レーンの設置を一時期のブームだけに終わらせない

*キーワード：自転車、自転車道、歴史

**正員、工博、岩手県立大学総合政策学部

(岩手県滝沢村菓子152-52、

TEL019-694-2700、FAX019-694-2701)

ためにも我が国の自転車道の歴史を考察することが重要と考えられる。ここでは過去の文献、関係者のヒアリングを通じて、我が国の自転車道の歴史について述べることにする。本論文執筆の段階ではまだ十分な資料が収集できていないため、仮説に留まる部分が多いことをお許しいただきたい。なお本研究で自転車道は、生活交通に用いられる自転車レーンと主にレクリエーションに用いられる自転車専用道路とに分類される。自転車道設計指針では前者をA種、後者をB種と呼ばれているが、性格が異なるので、分けて記述する場合は以下A種、B種と明記することとする。

2. 自転車道の歴史

まず我が国の近年の自転車道に関する歴史を振り返ってみたい。筆者らが調べた範囲では自転車道に関するもっとも古い記述は旧道路法の政令である大正8年施行の街路構造令²⁾にある自転車道の記述である。第3条で「廣路二八必要アルトキ八高速車道又八自転車道ヲ設クヘシー等大路二付亦同シ」とある。

昭和27年に新道路法が制定され、その技術基準を定めた政令として道路構造令³⁾が昭和33年に初めて施行されたが、同構造令には自転車道に関する記述はない。後述するように道路構造令に自転車道が登場するのは昭和45年以降である。

我が国で初めて自転車道ができたのは昭和39年で徳島県佐古町で自転車レーンが設置された記録がある⁴⁾。

「交通戦争」と呼ばれた交通事故の急激な増加で、自転車や歩行者の事故が多かった昭和40年代前半に、国会議員による自転車道路建設推進議員連盟が発足し、昭和45年に「自転車道の整備等に関する法律」が制定された。この法律では、交通事故防止と交通円滑化のために自転車の走れる専用空間を整備しようとするもので、自転車道の構造については道路構造令を改正して所要の規定を設けるものとする⁵⁾とされた。このため昭和45年に道路構造令⁵⁾の改正が行われ、自転車道に関する道路構造が規定されるようになった。しかし自転車道の設置は個々の道路管理者の判断に任されたため、実施されたことは稀であった。自転車道の代わりに旧道路構造令にあ

った緩速車道^{注1)}がなくなり、軽車両等の走行できる空間が狭められた。

道路構造令の改正と同時に昭和45年に道路交通法が改正され、自転車の歩道通行が初めて認められ、公安委員会が指定した歩道を通行できるようになった。この措置はあくまでも交通事故の急増からとられた緊急避難的な措置で、恒久的なものとはとらえられていなかったと考えられる。

昭和48年には旧建設省の事業として、大規模自転車道事業が開始されている。国土交通省のホームページ^{注2)}によれば大規模自転車道とは「自然公園、名勝、観光施設、レクリエーション施設等を結び・・・」とあることから明らかのようにB種の事業でレクリエーション用の自転車道を整備するものである。4,275kmの全体計画で平成18年度末で3,529km、135路線が完成している。大規模自転車道事業は「自転車道の整備等に関する法律」を受けて始められた事業と考えられるが、なぜA種の事業でなかったのか興味深いところである。

昭和49年には旧建設省で自転車道等の設計指針^{注7)}が定められ、A、B両種の自転車道の設計について基準が定められた。これは昭和45年の「自転車道の整備等に関する法律」以降に実施された自転車道建設の支援策の一つと考えられる。

自転車の交通事故が依然として多いことから昭和53年に道路交通法が改正され、歩道上での自転車の通行方法が規定されたことで、自転車の実質上歩道通行は既定のものとなったと考えられる。

昭和50年代には違法駐輪が社会問題化してその対策として昭和55年に「自転車の安全利用の促進及び自転車等の駐車対策の総合的推進に関する法律」（自転車法）が制定された。

その後平成5年に自歩道の最小幅を引き上げる道路構造令の改正はあったが、20年以上自転車に関して大きな動きはなく、平成13年の道路構造令改正でようやく「自動車及び自転車の交通量が多い第3種又は第4種の道路には、自転車道を道路の各側に設けるものとする。」と自転車道の設置が義務付けられた。これは平成6年11月の「21世紀に向けた新たな道路構造のあり方」、平成11年11月の「地球温暖化防止のための今後の道路政策について」に関する道路審議会答申等が契機になっている^{注3)}。だが最近まで道路構造令に基づいて自転車道が設置された例はまだ少ないと考えられる。

近年全般に交通事故の死傷者が減少してきたが、自転車の事故が減少しないこと等から平成19年に道路交通法が改正され、自転車の歩道走行の条件が新たに規定された。「車道通行を原則とする」としつつも実質大幅に歩道通行を容認する内容となっている。

国土交通省と警察庁では自転車事故防止には自転車レ

ーンの設置が不可欠との認識に至り、平成19年度に冒頭に述べたように「自転車通行環境整備モデル事業」を開始し全国で98か所が選定されている。これは我が国の道路行政の歴史で初めて自転車レーンの設置に国が積極的に乗り出したこととして注目される。

3. 関係者のヒアリングと自転車道未整備の原因説

世界有数の自転車保有台数があり世界でも有数の自転車利用がされながら、自転車道がほとんど整備されてこなかったのはなぜであろうか。本研究では平成20年に道路行政関係者3名、都市行政関係者3名にヒアリングを行った。いずれも昭和40年代から昭和50年代に中央省庁で道路行政を担当した者である。ヒアリング項目は次のとおりである。

- ・自転車道の計画、方針
- ・自転車に関する世論、社会からの要望など
- ・自転車道で苦労したこと
- ・技術的問題点
- ・公安委員会との関係
- ・自転車道整備の背景
- ・参考となる資料、識者などの紹介

道路関係者のヒアリングなどからいくつかの仮説が浮かび上がってくる。これらは相互に関連があり独立していない。

(1) 歩道走行で安心説

昭和45年の道路交通法改正で歩道に自転車を上げたが、公安委員会と道路管理者で大きな論争はなかったようである。当時は交通事故の死者数が戦後最大の1万6千人台になるという異常な状況であったため、緊急避難的な措置として容認されたものと考えられる。歩道に自転車を走らせるという考えは欧米になく日本独自のものである。ただこのことが歩道さえ用意すれば自転車問題も片付くという道路管理者の考え方に結び付いたのではないだろうか。ある関係者によれば、歩道に自転車を上げたことを「英断だが愚策であった」とし、その後自転車が日本独自の使われ方をされるようになったことを「ガラパゴス化」と称している^{注2)}。

(2) 自歩道免罪符説

昭和45年の道路構造令改正で自転車道とともに生まれた自転車歩行者道（自歩道）は道路管理者に格好の「逃げ道」を提供したのと考えられる。自転車歩行者道は自転車の通行も考え通常の歩道より広くした歩道で、昭和45年の改正では2m以上の歩道とされ、平成5年の改正で歩行者交通の多い場合は4m以上、その他の場合は3m以上と広げられている。ただ自転車と歩行者の物理的分離

は規定されておらず、同じ歩道面を歩行者と自転車が混在して通行しているのが実態である。

昭和45年当時道路管理者が考えたのは、歩道と自転車道を独立させるよりは自転車歩行者道で一体化した方が幅員は狭くて済むという苦肉の策であった。例えば当時の基準で4種1級の道路の場合、歩道は3m、自転車道は2mで上下計で10m必要なところ、自転車歩行者道では歩道3mでよいので上下計6mですみ、4mの幅員の節約ができる。平成18年現在自動車と分離された自転車の走行空間延長は78,638kmであるが、このうち非分離の自転車歩行者道は71,337kmと全体の約91%にものぼる(いずれも国土交通省資料から)。自転車歩行者道は急場の策として自転車走行空間を提供できたが、自転車も高齢者も増えてきた現在危険な歩道を生んでしまった。道路構造令に自転車歩行者道の規定があるばかりに、道路管理者は思考停止に陥り自転車対策は自転車歩行者道で十分だと考えたのではないだろうか。「混合交通を前提としていた道路構造から、歩行者と自動車の分離や車道における車線主義などを基調にして高らかに交通機能を謳いあげながら行われた」⁹⁾道路構造令の改正であったが、結果として歩行者と自転車の混合交通の解決には至らなかった。

(3) 余裕なし説

自転車の問題が道路交通で浮上してくるのは、交通事故死者数がピークを迎えた昭和45年ころと考えられる。歩行者、自転車の交通事故死者のシェアが大きいことから、自動車と自転車・歩行者の交通を分離する必要が生じた。当時の歩道は質量ともまだ少なく、自転車道どころではなくまず歩道を整備する必要があった。歩道さえ十分でないのに、自転車レーンまで作る空間的余裕も、道路管理者の心理的余裕もなかったのではないだろうか。

(4) 車道トラウマ説

わが国は馬車交通の時代がなかったため、欧米に比べて道路の近代化が著しく遅れてしまった。昭和31年に名神高速道路の融資のため、世界銀行の調査団として訪れたワトキンス調査団は、その報告書¹⁰⁾に「日本の道路は信じがたいほど悪い。工業国にして、これほど完全にその道路網を無視してきた国は、日本の他にない」と述べている。昭和31年当時の舗装率は国道でさえ18.5%であった¹¹⁾。このため、道路行政にとっては自動車がかまともに通れる道を一日も早く完成させることが命題となった。昭和30年代には車道部分のみを舗装する方法も採用されたことがある。

ある道路行政担当者は、道路から車道を引いた残りが歩道と評し、車道以外が軽視されてきたことを指摘している。歩道よりプライオリティーの低い自転車道はなおさら無視されてきたと考えられる。

現在の日本の道路事情をワトキンス氏がもし見たとしたら驚くべき発展を遂げていると映るだろうが、車道を整備しなければならぬというトラウマが道路管理者に現在も引き継がれているのではないだろうか。

(5) 駐輪問題すり替え説

違法駐輪問題が浮上してきたのは昭和50年代であった。駅前の放置自転車が増え、銀輪公害という言葉もできた。図1は都内の放置自転車数の推移であるが、昭和50年代前半は増え、昭和57年にピークを迎えた。その後駐輪場の整備が進み、最近では減少している。駐輪対策で法律ができたのは前述のように昭和55年であった。だがこのために道路管理者の自転車への関心が自転車道よりも違法駐輪問題に優先的に向けられるようになり、自転車道整備の機運が失われたのではないだろうか。

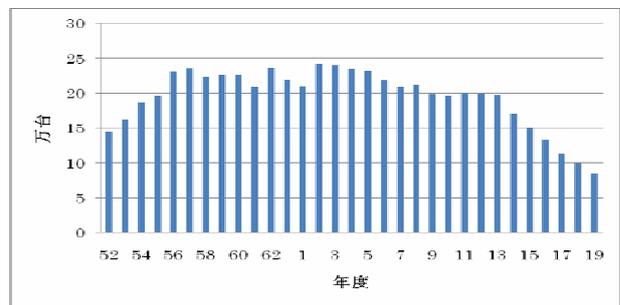


図1 東京都内の放置自転車数の推移(東京都資料)

(6) 大規模自転車道すり替え説

自転車道の整備等に関する法律で自転車道整備の機運が高まったにもかかわらず、A種の自転車道は作られてこなかった。代わりに大規模自転車道は昭和48年に始まり、現在も整備が行われている。道路関係者が自転車道と言えば大規模自転車道のことを指していたといってもいいであろう。なぜ大規模自転車道であったのかはいくつかの理由が考えられる。

大規模自転車道は基本的には現道とは独立した路線を都道府県道として新設することであり、一般の道路改築事業とかなり類似な点が多い。構造基準は別であるが狭いバイパスを作ると思えば今までの事業との整合性も大きい。

一方A種の自転車道は、改築の際に新設するか、交通安全事業で実施するかである。しかしいずれも道路管理者にとっては馴染みがなくかつプライオリティーの低い事業であった。優先度は車道、歩道の順であり、自転車道は考慮されるとしても最下位であった。大規模自転車道は目的が自転車道の建設と明確であるが、A種の自転車道はいわば改築事業のおまけであり、早期の事業完成と経済性を考えれば無視すべき存在であった。このため道路管理者にとって自転車道とは大規模自転車道のことを指すことになったのではないだろうか。

(7) 交通安全事業の限界説

自転車道も歩道と同様に交通安全事業の工種で、交通安全事業として現道に付加して設置が可能である。歩道は緊急に整備する必要があったため、道路構造令の例外として取り扱われ、道路構造令に適合しない狭い歩道でも設置が可能である。このため幅が75cmの歩道や、側溝の上に蓋をかけただけの歩道も設置され、現在も多くがそのまま残っている。しかし道路構造令に適合しないことから収用の事業認定をとることが難しく、地権者が反対すれば直ちに事業は中止してしまうため、必要な個所の歩道の設置が難しいという問題を抱えている。自転車道も同様である。このため歩道より優先度の低い自転車道は建設されにくかったと考えられる。

4. 今後の課題

自転車道の歴史を振り返ると、注目すべきは昭和55年の「自転車の安全利用の促進及び自転車等の駐車対策の総合的推進に関する法律」以降平成13年の道路構造令改正までの道路管理者の動きである。この21年間は自転車に関しては空白の時代と言ってもいいであろう。図2は社団法人日本道路協会発行の雑誌「道路」の表題検索で自転車に関する記事の年ごとの掲載数を示したものである。「道路」の実質的な編集者は国土交通省(旧建設省)道路局であるから、道路行政の意向を反映しているものと考えられる。図から、自転車に関する記事がこの20年間は少なかったことが分かる。ほぼ毎年1回4月号の道路予算の解説で大規模自転車道が紹介されているが、これを除くとこの20年間は自転車に関する記事はほとんどなかったことが読み取れる。

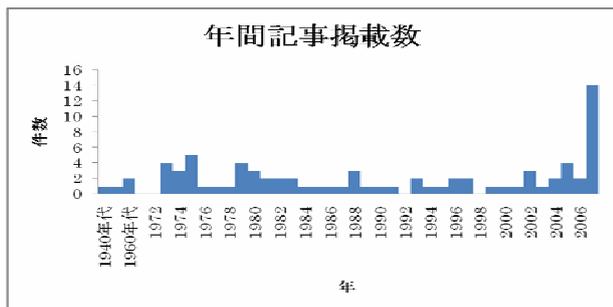


図2 自転車関連記事掲載数(雑誌道路)

昭和40年代～50年代にかけては道路行政に交通安全が大きな命題であり、道路ストックも乏しかったことから歩道優先の自転車対策をしてきたことは理解できよう。

しかし昭和50年代以降も自動車の保有台数が増え続け、高規格幹線道路網計画も昭和62年にはそれまでの7,600km計画から14,000km計画に更新されるなど、道路ストックは飛躍的に増えてきた。昭和50年代になると国道43号線公害訴訟など道路公害訴訟が次々と起こされ、環境対

策のため昭和55年には「幹線道路の沿道の整備に関する法律」(沿道法)が制定され、環境施設帯や植樹帯の設置などがされるようになった。この段階では車道、歩道にプラスされ道路空間が拡大されることとなったが、依然としてA種の自転車道は整備されず、自転車道のプライオリティーは後から発生した環境問題より低かったことになる。

道路ストックが増える中で自転車道整備がなぜ20年以上放置されたのか、今後明らかにすべき問題と考える。

5. おわりに

主に道路管理者の立場から自転車道の歴史を概観してきたが、なぜ自転車道が整備されなかったかの原因はまだ仮説の段階である。個人的な話ではあるが、筆者(元田)は23年間旧建設省で道路行政に携わってきた。しかしA種の自転車道を見たのは入省18年目の平成4年で、しかも出張先のオランダであった。巨額の道路投資を行いながら、自転車道が置き去りにされた理由については元道路管理者としても明確に答えることができない。昨年度から始まった我が国の道路行政史上初めて実施されている自転車道整備は意義深いものであり、政策を支援するために歴史的な分析をしてゆきたいと思う。

参考文献

- 1) 交通工学研究会：第81回交通工学講習会資料、平成20年7月
 - 2) http://japan.road.jp/Law/T8_NaimuS25.htm
 - 3) 日本道路協会：道路構造令解説、昭和35年
 - 4) 自転車道路建設促進協議会：交通戦争に第3の道路を3、1968年
 - 5) 日本道路協会：道路構造令の解説と運用、昭和45年
 - 6) <http://www.bicycle-road.jp/road/index.php>
 - 7) 日本道路協会：自転車道等の設計基準解説、昭和49年
 - 8) 国土交通省道路局企画課：道路構造令の改正について、道路、2001年8月号
 - 9) 卷上安爾：道路構造令改正雑感、道路、1995年9月号
 - 10) 建設省道路局：ワトキンス調査団名古屋・神戸高速道路調査報告書、1956年
 - 11) 全国道路利用者会議：道路統計年報2007年版、平成19年
- 注1) 緩速車道とは「主として自転車、荷車の緩速の車両の通行の用に供することを目的とする車道の部分をいう」(道路構造令解説昭和35年日本道路協会)
- 注2) 周知のことではあるが南米エクアドルのガラパゴス諸島は周囲から隔離された環境にあり、動植物が独自の進化をしたことで有名であり、ダーウィンの進化論のきっかけになったとされている。