

「道路空間を考える視点」

矢代 隆義
(一社) 日本自動車連盟
副会長



【はじめに】

私のプレゼンテーションのテーマは「道路空間を考える視点」です。これまでの皆さんの話を伺いながら、自分の経験に照らしまして、道路空間を考える上で必要な視点ということで提示しました。

第1回の石田先生の話
提供では、道路利用につ
いて議論が進まないのは、道
路法に問題があるのではな
いかというご指摘がありま
した。つまり道路法は、公
物管理法なので、道路の活
用論や整備の考え方につい

1

道路空間を考える視点

平成27年3月13日
矢代隆義

ては限界があるのではないかと
いうご指摘で、非常に示唆に
富む、核心を突いた指摘だと
思いました。そこで、道路法
とは別に、道路整備基本法
というようなものをもう一つ
つくることはできるのではない
かと考えてみました。

あとは、各委員から道路空間
機能ですとか多様なニーズ
への対応、あるいは土地利用
、景観、それから特に道路
整備利用の手法、それから歩
行者・自転車空間の配慮など
の指摘がありました。私も同様
の問題意識を持っておりまし
たので、道路構造で具体例で
はどうか、あるいは何が重
要な論点になるかということ
で思いつくままに提示したい
と思います。

道路空間の役割、これを改めて自分なりに整理してみました（スライド②）。道路は国土を構成する諸空間の一要素であるということと、主として国民生活や産業活動に伴う交通の需要を満たすものであるということ

2

1 道路空間の役割

- ・道路は、国土を構成する諸空間の一要素であり、主として国民生活や産業活動に伴う「交通」の需要を満たすためのもの
- ・しかし公的空間の一つとして、「交通」という特定の機能に限定することはできず、
 - ①作業
 - ②イベント
 - ③遊戯、憩いの場
 - ④工作物設置等の需要を道路外の空間と分担して負担する必要がある。
- ・場所により当該地域の景観、防災（特に延焼防止の防火帯としての機能）の配慮が必要
- ・災害等の非常時においては、災害地からの避難通路や救援活動に伴う非常交通の需要のほか、救援部隊の集結拠点、避難民の一時的な緊急避難場所等の役割も期待される。

とです。しかし、この場合大事なことは、道路は公的空間の1つとして、交通という特定の機能に限定することはできないということです。そのため、作業やイベント、遊戯、憩いの場、工作物設置等の需要を、道路外の空間と分担して負担する必要がある。場所によっては、景観、防災等の配慮が必要である。ちなみに交通とは、道路交通に限定して言えば、道路における人と車の往来ということになりますが、社会生活におきます交通とは人と人との往来を言い、交際とか交易という広い概念に由来するわけです。道路交通にもその機能があると思います。

国民生活が変化していく中でどういうふうに対応するのか、対応できていないのは何かというようなことを整理してみたものです（スライド③）。当然、国民生活は常に進化し、また変化しますから、道路空間も

3

2 国民生活の変化への対応

国民生活は常に進化し、変化するので、道路空間もそれに応じた対応が必要

- (1)交通手段・量の変化
 - ア 国民の足 徒歩のみ→自転車→二輪車→乗用車と二輪車の併用→乗用車→?
 - イ 交通量 自動車の交通量は、平成15年をピークに減少へ
- (2)国民意識の変化
 - ア 経済成長、消費の量的拡大から生活の「質」重視へ……ゆとり、景観、快適性
 - イ 道路空間の多様な利用ニーズの蓄まり……憩いの場、多様な各種イベント、地域おこしの事業
- (3)技術の革新、生活スタイルの変化
 - ア 情報通信技術の発展
 - ・自動車の知能化、機能高度化
 - ・自動車と社会の情報通信ネットワークとの統合
 - イ 移動、輸送の変化
 - ・国民総免許時代を越え高齢運転者層の自動車によるパーソナルな移動の増加
 - ・国際物流の発展及び戸別、多頻度の物品配達の拡大

それに応じた対応が必要です。1つは交通手段・量の変化です。大量交通機関を除きまして、個人のプライベートな移動手段、これは鉄道や電車ができて明治時代から大正時代はほとんど歩いていたわけです。自転車、これは大正から昭和20年代ぐらいまでは国民の足となり、物も運んでいました。二輪車、これは昭和30年代になります。その後、乗用車と二輪車の併用で、今乗用車が、バブル期を経て二輪車から軽自動車に相当シフトし

ております。非常に多様な車が存在する状況になっています。

おそらく大事なポイントは、自動車交通量が、平成15年をピークに減少しているということです。これまで交通対策は、圧倒的に増大する自動車交通をどうさばくかということで四苦八苦してきたわけですけど、これが交通量の減少局面になった。おそらく自動車交通量の減少局面における交通施策というのは初めての経験で、それゆえにまたいろいろな施策の可能性や、柔軟性が出てきているのだろーと思います。あとは、国民意識の変化。ここからゆとりとか景観とか快適性の要求、あるいは道路空間の多様な利用ニーズの高まりが出てきていると思います。それから技術の革新。実際に車の動き方が変わってきていますので、これについての対応。それから移動や輸送自体の変化。国民総免許時代を迎え、高齢運転者層の自動車によるパーソナルな移動の増加が現実の問題になってきている。それから物流では戸別、多頻度の物品配達が拡大していることが挙げられるかと思います。

そこで道路管理者と各公
的セクターとの協働、連携
が必要となります（スライ
ド4）。道路は国土空間の一
部であるということと、特
に道路上の人々のさまざま
な行為は国民生活の一断面
ですから、国民生活につい

4

3 道路管理者と各公的セクターとの協働、連携

各セクターとの協働、連携の必要性
道路は国土空間の一部であり、道路を利用する人々の様々な行為は国民生活の一断面
また、道路交通は陸、海、空を通じた交通体系の一部をなす。

- (1) 道路管理と交通管理
 - ①道路の整備、供用と交通規制
 - ②道路の占用及び使用許可
- (2) 国土開発計画、都市計画と道路整備
 - 各計画における道路整備方針の相立及びこれに基づく道路の整備
- (3) 道路整備と街づくり
 - 住民主体の街づくりの取組みを背景に求められる道路整備やその利用ルールの設定
- (4) 道路整備と沿道利用との調整
 - ①沿道の交通需要を主む土地利用のコントロール ～特にバイパスの沿道
 - ②都市部における荷動きや駐車需要の負担の在り方 ～道路と沿道の施設(用地)への選分け
 - ③沿道への出入り交通の処理方法
- (5) 交通体系における各交通モード相互の統合強化
 - ①空港、港湾、鉄道駅を結ぶ道路のネットワーク
 - ②交通結節点の環境改善

ては各行政機関がさまざまな視点から関与して分担しているわけですので、当然、関係機
関相互の協働が必要です。それから道路交通が陸、海、空を通じた交通体系の一部である
ということもあらうと思います。

これは、ざっと私の経験から見た協働、連携の状況の評価です。道路管理と交通管理は、
非常によくなされてきているなと振り返ってそう思います。道路の整備や供用、それから
交通規制をどうするかということ、あるいは道路ができ上がった後、占有や使用許可をど
うするかというようなことについて、制度的に協議の仕組みがあり、現実の運用も非常に
緊密に、双方に相談しながら進められているという印象です。

しかし、国土開発計画、都市計画と道路整備ではどうかというと、都市計画の中には道
路は組み込まれており、一応の制度的なシステムはできていると思いますが、これがもう

少し具体的な実施の段階になっていくと、おそらく相互の連携の濃密さが少し薄れてくるところがあるかもしれないと思っています。

それから道路整備とまちづくりですが、これは住民主体のまちづくりへの取り組みを背景に道路整備がなされ、あるいはその利用がなされているかということです。地域により断片的にいろいろな協議会をつくっていろいろやるわけですが、制度的なものにはなっていません。いろいろ模索しながら、一部は制度的になってはいますが、網羅的ではない。まだまだ模索されている段階かと思っています。

それから道路整備と沿道利用との調整です。これも環境問題を生じている沿道その他で断片的には行われていますが、全体観がない。総合性といいたいでしょうか、沿道利用の在り方について貫くものはなくて、問題解決的に行われているという印象です。

それから交通体系における各交通モード相互の結合強化についてです。これはその必要性について関係機関の間で十分認識は共有されてはいて、徐々に施策が進んでいます。

個別の論点についていく
つか触れたいと思います。

まず個別論点その1 道路
の構造 (スライド5) です。
その一つは道路の一部とし
ての広場です。道路の一部
としての広場は、道路構造
令にはない。大ざっぱに見

ると自動車系ではサービスエリアとか道の駅というのができています。歩行者系でも駅前
広場とかモールとか、それから再開発に伴う高層ビル敷地内にオープンスペースをつくっ
ています。しかし、これは必ずしも道路側と協調してやっているわけではありません。広
場という概念は、あるいは道路の附属物として位置づけるようなことができるのかもしれ
ない。

植栽と路上工作物では、道路の画一的な基準による植栽が、道路の使い勝手を悪くして
いないかという問題意識があります。新しく道路ができると、2メートルぐらいの歩道が
できます。ここに機械的に必ず植栽を置いている。工作物も一緒なのですが、道路だけで

5

4(1)個別論点その1 道路の構造面

- ア 道路の一部としての広場
現在の道路構造に広場の概念はなく、人の集まる広場らしきものとしては
・自動車系・・・サービスエリア、道の駅
・歩行者系・・・駅前広場、モール、再開発に伴う高層ビル敷地内のオープンスペース
→今後歩行者系の広場を道路の付属物として位置付け、整備する可能性はないか？
- イ 植栽、路上工作物
○道路の画一的な基準による植栽が、道路の使い勝手を悪くしていないか。
→道路外の沿道の植栽を含め、地域全体で緑化の役割を分担できないか。
○様々な路上工作物の設置が道路に対する過度の負担になっていないか。
→沿道の敷地にもっと工作物設置の負担を求めることができないか。
- ウ 地下道又は高架式歩道の拡大
道路と沿道のビルの結合による地下歩行空間、高架歩道の拡大
(但し、単純な横断歩道橋は不可)

なくて沿道を含めてその地域全体で考えていくという視点も必要なのではないでしょうか。

それから地下道または高架歩道の拡大です。これは都心部が対象になりますけれど、土地利用に合わせた歩行者の移動の容易性や利便性について、まだまだ進めていく必要があると思います。日本の場合、よく進んでいるとは思いますが。台北に行ったときに、地下鉄の改札口を出たら建物にそのまま入れなくて、一旦地上に出ってから建物に入ることがありました。

個別論点その2（スライド6）は、交通処理です。自動車交通量のピークが終わって減少局面になっているという中で、道路スペースの割り当てを組み立て直すという論点が必要です。

6

4(2)個別論点その2 交通処理

- ア 道路スペースの再配分
交通量の変化に応じた道路スペースの再配分—特に自転車の走行スペースの在り方
道路における駐停車スペース設定の在り方
- イ 道路の「空間管理」の単位のとらえ方の整理
面的なとらえ方…中心市街地、駅前広場、モール
線的なとらえ方…自転車道ネットワーク、幹線・準幹線道路等の道路の機能別区分の試み
- ウ 空間分割（異種交通の分離）と共存の選択基準
異種交通ごとの空間の分割（異種交通の分離）が妥当する限界値があるのではないか
→異種交通共存の許容範囲は？
- エ 道路の利用調整の基準～優先すべき価値
工事に伴う作業、スポーツイベント、祭礼その他の行事→ほか？

それから道路の空間管理については、面的に捉えて管理していくという視点と、線的な管理の視点に分けて考えていく必要があるという感想です。

道路の空間分割ですけれど、これは交通管理の観点からすると、異種交通の分離ということになる。速度や方向が違う移動体あるいは異種交通同士を、物理的あるいは時間的に分けていくということです。ただ道路空間の配分方法には異種交通の共存も必要であって、確かに空間分割型が妥当する局面と、ある一定のところでは、むしろ共存のほうが合理的であるという、この限界値が常にあるのではないかと。信号機をつくるときにも、一定の交通量がないと信号機があるとかえって無駄なのですけど、そういうことがある。少し具体的な焦点を当てて明確な判断がいろいろ出てくると、その空間管理あるいは空間の配分をやっていくときに、1つの考え方のベースができるのではないかと。

あと道路の利用調整では、工事に伴う作業、スポーツイベント、祭礼その他の行事の時に行われますが、ほかにもニーズがあるのではないかと。

論点その3は、道路整備
の手の問題です（スライ
ド7）。住民参加型の道路整
備についてですが、実は道
路整備だけでなくいろいろ
な再開発とか、駐車問題
の取り組みとか、あるいは
商店街の活性化とか、放置

7

4(3)個別論点その3 道路整備の手順

- ア 住民参加型の道路整備
住民が参画する街づくりに伴う道路整備、利用ルール設定手順の実
現可能性
- イ 特定路線の集中整備
一般道において特定路線を集中的に整備することの必要性、及び
その可能性？

自転車対策とか、そのテーマごとにいろいろ地域の協議会をつくって、合意を得ながら進
めています。こういうものが次第に標準化されて、もっと汎用性があるって使えるようなも
のが、特に法的なものでもなくても事実上の相場観みたいな、あるいは皆が認める合理性の
ある手法というのが整理されればいいと思います。

また、道路整備で、かなりの期間にわたって部分的にあちこちの区間で工事を行うのと、
一つの路線を集中的に整備するのとどちらがいいかというのは繰り返し議論されています。

道路法の枠組みについて
です（スライド8）。道路法
では、まず道路網を整備し、
交通の発達をさせて、公共
の福祉の増進に寄与すると
いう目的を規定しています。
道路管理の権限も利用規制
や障害排除措置が書いてあ

8

5 道路法の枠組み

- 法の目的規定
道路網の整備→交通の発達→公共の福祉の増進
- 権限規定
道路の安全利用に必要な制限や利用規制、交通障害の排除措置
- 道路網整備の考え方、配意事項、道路利用の在り方等を盛り込んだ道路整備基本法の必要性及び可能性？
- この場合、「道路整備計画」の策定に係る規定を設けるか？

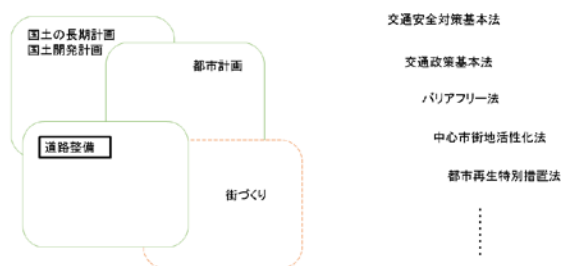
ります。これはこれで制度として完結していますけれど、道路整備を促進するために道路
網整備の考え方とか配慮事項とか、それから道路利用のあり方等を盛り込んだ道路整備基
本法が必要ではないかと思います。従前でしたら5カ年計画とか、あるいはその他道路整
備の延長や事業量についての計画がありました。今はなくなりましたが、おそらく計画を
つくったほうが整備は促進すると思います。

参考の 1、2、3 について簡単に申し上げます。

道路整備の根っこには国土の利用、開発に関する長期計画があり、一部は都市計画にも反映されますが、欠けているのがまちづくりの観点なのです（スライド 9）。このほか、道路をつくる場合に、いろいろな勘案

9

参考1 道路整備の勘案要素



要素、安全対策基本法ですとか、交通政策法ですとか、たくさん法律があつて、こういうものを勘案しながらつくっていくのだと思います。道路整備の基本法をつくるとすると、道路はこういった考え方で、こういったことを配慮しながら、こういったものを実現していくんだというようなことを盛り込むことになると思いますが、そうすると道路整備とその活用の在るべき姿が明確になってくるかもしれない。

参考 2 と 3 は、事実関係の紹介です。道路スペースの配分については、どうしても自転車の通行区分が問題になります（スライド 10）。事実関係だけ申し上げますと、昭和45年に自転車歩行者道の概念が導入され

10

参考2 自転車の歩道通行の経緯

- 昭和45年 自転車歩行者道の概念導入（道路法及び道路構造令）
 - ～幅員の基準は3メートル以上
- 自転車歩道通行可の制度導入（道路交通法）
 - ～歩道の幅員が3メートル以上の場合
- 48年 歩道通行可の基準を歩道幅員2メートル以上に緩和
- 53年 自転車の歩道通行時のルールを明確化（道路交通法）
- 平成 5年 自転車歩行者道の幅員の基準を改定（道路構造令）
 - ～歩行者の多い道路は4メートル以上、その他の道路は3メートル以上
- 19年 自転車の歩道通行要件の明確化（道路交通法）
 - 車道通行原則の強化を推進
- 24年 歩道通行可の基準を再度厳格化
 - ～歩道の幅員が3メートル以上の場合とする。
 - 歩道に自転車の通行部分を指定できるのは、幅員4メートル以上の場合

ました。幅員基準は3メートル以上とされ、同時に自転車歩道通行可の制度を道路交通法に入れました。それまでは自転車が歩道を走るといのは考えられなかったもので、走っていれば厳しく指導がされていました。ここで道路法及び道路構造令の言う自転車歩行者道は外観上広幅員の歩道であり、自転車の走行は歩行者が少ないところを想定していたわけです。昭和48年に交通死亡事故をもっと少なくする必要があるということで、歩道通行可の対象となる歩道の幅員の基準を緩和し、2メートルまで引き下げました。さらに昭和53年に歩道通行時のルールを明確化しました。平成5年に自転車歩行者道の幅員の基準を改

定するけれども、依然として歩道に幅員 2 メートル以上あれば自転車は走ってよいということになっていました。平成19年に、やはり、自転車は車両であり、この際車道通行の原則に立ち返るということで方針を明確化しまして、以来、いろいろな自転車走行スペースの整備やその他自転車利用者に対する啓発等の取組みをしているわけです。平成24年には歩道通行可の指定も 3 メートル以上の場合と元に戻した、こういう経緯であります。

それから参考 3 道路使用許可の弾力化の経緯です（スライド11）。道路使用許可について、平成 1 6 年ぐらいからかなりいろいろなものに対して道路を使ってもよいという方向転換をしています。従前は、道路

は車を通すだけでも手いっぱいということですので、他の目的に使うということは考えず、道路使用許可を極めて厳格的に運用していました。しかし、そうはいっても地域おこしとか、その他の時代の変化に伴う需要に対しても応ずる必要があるということで、こういった弾力化をやってきた。おそらくこれからさらにこのような動きが進んでいくと思うけれど、道路利用調整の考え方や、あるいは何が大事なのかということの考え方は整理していく必要があるという状況であります。

以上です。

11	参考3 道路使用許可の弾力化の経緯 平成16年 ○地域活性化等を目的とするイベント、オープンカフェ、映画ロケーション等に伴う道路使用許可の円滑化 ○カーレースに伴う道路使用許可の円滑化 平成17年 ○民間事業者等による経済活動に伴う道路使用を一定の要件の下に許容 ○地域活性化等を目的とするマラソン、駅伝、自転車ロードレース、トライアスロン等の路上競技の許可方針の明確化 平成18年 ○ロボットの公道実験に係る道路使用許可方針の明確化 平成20年 ○沿道の街並みに配慮した街灯、ベンチ等の施設整備又は地域活性化のために行われる道路空間におけるイベント等に要する費用の一部に充当するために設置される道路の広告物に対する道路占用許可の弾力的取扱い
----	--