まとめ

6 これからの自転車通行環境はネットワーク整備から

屋井 鉄雄
YAI Tetsuo
東京工業大学大学院
総合理工学研究科/教授

自転車走行空間を確保する自転車道の整備に主眼が置かれた自転車対策から、自転車レーンを基本形としたネットワーク環境の構築へと方向転換がはかられている。安全で安心な自転車ネットワーク環境のありかたと構築の方策とは。

自転車を楽しむために

これからの自転車通行空間を考える際、過去の検討経緯を十分に理解し、元来た道へは戻らない覚悟が必要だと思う。これからは国のみならず、地方自治体の役割が一層強まるので、自転車交通を地域計画や都市計画マスタープラン等にしっかりと位置付け、都市規模の将来ネットワークを市民と共有することに努め、整備方針として自転車レーンに加え自転車ピクト(絵文字)の法定外表示の利用も拡大することが望まれる。

我が国の従来の自転車対策は、空間と費用の確保を要する自転車道中心であったため、ネットワーク化を構想できず、車道上の走行空間が断片的な整備に留まり、安心な利用環境を連続的に提供できていなかった。最近になって自転車と歩行者の分離を意識するあまり、歩道上の自転車へ過剰な処遇を施す例も散見され、かえって無駄な投資との批判を受ける懸念も生じている。従来から進められてきた場当たり的な対策から決別し、継続性のある方向に確固として踏み出さなければ、一時のブームや一過性の流行に帰す心配が未だにある。無責任なムードメイクを排除し、自転車政策を後戻りさせないことが、長く自転車を楽しむために必要だと思う。

自歩道と自転車道中心の従来の取り組み

我が国の道路行政を中心とした自転車対策は、この15年間でも目まぐるしく展開されている。自転車利用環境整備モデル都市(1998～2001年度)、自転車施策先進都市(2002年度)、サイクルツアー(2003年度)、スーパーモデル地区(2005～2007年度)などである。残念なことに、これらの取り組みでは、ネットワークが十分構想されず、交通管理者との連携も不十分であり、特に目立って整備を進展させようとしたとも思えない。その結果、連続性のない整備区間が取り残され、政策の継続性を示すことが出来なかった。

写真1　イギリス・ケンブリッジの自転車レーン

写真2　アメリカ・オーランドの高速道路撤去後の自転車レーン

写真3　フランス・パリのモンパルナスブールバードのバス自転車中央レーン

同じ頃の社会資本整備審議会道路分科会の建議など報告書に登場する「自転車」の位置付けを見ると顕著な変化があることに気が付く。建議ではその時々の重要施策の方向性を位置付けて即座に実施するものも少なくないが、2002年までは「歩行者と自転車」というセットでの記載に留まっていた。ところが、2007年には自転車単独で項目を設け、歩道上の歩行者の安全を守る視点が初めて示された。そこでは、自転車走行空間に関するネットワーク計画の作成を推進し、既存の道路空間を再構成して、自動車、自転車と歩行者の通行空間を区分することや、ネットワーク計画作成から事業実施に至る各段階で、地域や沿道コミュニティとの合意形成を図りつつ促進するための仕組みづくりも示されていた。

また、同時期に国交省と警察庁により設置された「新たな自転車利用環境のありかたを考える懇談会」の報告をもとに、全国に98のモデル地区を展開して、新たな走行空間のありかたを実際に示したことは記憶に新しい。

自転車レーンが基本への方向転換

2007年の提言により、従来の自転車道中心の整備から、車道上の自転車レーンを選択肢に加えたネットワーク化が可能になったことは大きな方向転換であった。実際にモデル地区の整備区間で自転車レーンを採用した箇所は必ずしも多くはなかったが、今回2012年4月の「自転車走行環境に関わる委員会」報告では、自転車レーンを基本形に位置付けており、分離型ネットワークの実現性を一層高めた点が極めて重要である。さらに、指導帯や自転車ピクト等の法定外表示を選択肢に明記したことで、狭幅員の市町村道の多い大都市部で一定密度のネットワークを構築する自由度と実現性がさらに高まった。

全ての道を自転車配慮型に空間再配分するのは現実的でないことから、ネットワーク計画の対象となる路線を一定の考えに基づき指定して、それを確実に整備することで「自転車は原則車道」のネットワーク形成を実現し、現状の自歩道等を無理にネットワークに組み込まずに放置したまま、メリハリがある整備促進を可能にした。

安全は全国共通の課題であるが、地球環境への貢献、あるいは市民の健康増進とそれに伴う医療費支出削減などは、各々の地域が選択する目的であり、それについては地域の上位計画で定めるべき事柄と位置付けている。この点は自転車政策といえども、上位計画との整合性を重視すべきであって、単独で進めては安定的、継続的に進める根拠が十分ではない。地方分権の時代に、安全を除けば、地域の個性発揮を可能にする進め方が良いとの判断がある。

安全な自転車ネットワークづくりの緊急性

さて、安全に関して、何故ネットワークに拘る必要があるのだろうか。歩行者の安全なら、歩行者の多いところだけ対応すれば良いとの意見もある。しかし、自転車利用者を自歩道で通行させる限り、車両であるとの意識が生まれず、ルール・マナー問題や交通安全の問題は解消できない。自転車が車両として出発地から目的地に到達可能なトータルとしての環境整備によって、長期的に車両意識を高めることが安全面で最も重要なのである。

現状は、都市部の至る所で事故が発生しており、危険個所の対策だけという訳にもいかないし、目的地まで安心して車道上を通行できないと感じる利用者も多い。それが日本の実情である。多数の自転

写真4　フランス・ニースの海岸沿いの自転車走行空間

写真5　アメリカ・サンフランシスコのマーケットストリートのシェアドレーン

写真6　フランス・パリの歩行者横断帯近傍のシェアドレーン

写真7　デンマーク・コペンハーゲンの自転車道終端の交差点近傍

車に歩道から車道に出ていってもらうと言うなら、車道上に安全で安心なネットワーク環境が必要だが、自転車が走行可能なすべての道路に専用空間は作れない。これは今回の「自転車走行環境に関わる委員会」提言の主旨でもある。そこで、ネットワークに拘り、行政が安心・安全な将来ネットワークを前もって示し、市民や利用者とコミットメントを取り交わすことで、継続的に取り組む責任を明確化し、安心感と将来目標を共有することで行政への信頼をも高めることが期待される。市民や利用者と責任分担して取り組むことで、路線や構造を変更する必要が生じた場合も、行政だけの責任とならないように、当初から参加型の計画プロセスを用意することが望ましい。

必要となるネットワークの考え方の整理

歩道上の歩行者のありかたとして、歩道にいても常に車両(自転車)に注意を払わないと安心して歩けない環境から解放させることが、高齢社会において必要だろう。歩行者の安全確保が我が国固有の問題と改めて認識すべきである。一方、車道上の自転車ネットワークのありかたとして、「そこを走行していれば、ルールを守る限り多少迂回しても安全に目的地に到達できる安心感を与える連続したネットワーク空間」が高齢社会、環境・健康重視社会で必要になるだろう。これは自転車の旅行速度向上、利用機会拡大のためにも必要な条件と考えられる。ただ、自動車並みに高速で走りたい自転車は、このネットワークに必ずしも拘束されない。

このようなネットワークが何故今までできなかったのだろうか。この答えは3つ用意できる。まずは、自転車に対する建設的な「理念」がなかったためである。安全を基本理念に、政策の継続性を重視し、環境と健康を地域が選択するという基本的な考え方が改めて整理されなければならない。第2は法的な「枠組み」がなかったためである。特に、地方自治法の2011年改正や道路構造令の地方移管などもあり、自転車ネットワークの計画・設計・事業、あるいはその上位計画等の制度を、地方自治体側で改めて確立することが望まれるタイミングにある。第3は走行空間の「原則」がなかったためである。この点も自転車レーンを中心に自転車の走行空間を確立する方向性が示され、昨今大きな進展があった。

具体的なネットワーク化では法定外表示も活用

それでは実際にどのような考えに基づいて自転車ネットワークを構築すれば良いだろうか。特に重要なことは、提供するサービス水準の考え方を明確化することである。既に先進的な自治体ではそのような方針を定めて事業を進めている。環境や健康に配慮したネットワークは5km以上の通勤や業務などの利用を想定し、30分で7〜8km以上は走行できる車道上の走行環境が必要である。一方、通常の買い物や送迎等、数km以内の移動では、せめて400〜500m間隔の路線密度が必要になるだろう。河川敷など他の管理者を含め広域のネットワーク化も構想されるべきだろう。また、病院近傍、小学校の通学路、バリアフリー区間等では歩行者を最重視して、自歩道をネットワークから外すとともに、歩道がない道路でも自転車レーン等の設置は避け、学童や高齢者を自転車から守る基本方針が必要だろう。

幹線道路については、もし車道上に自転車の走行空間を作れないなら、自動車の幹線道路が必ずしも自転車の幹線にはならないという可能性も検討すべきだろう。検討の結果、幹線道路の自歩道をあえて自転車ネットワークに組み入れない選択もあって良いだろう。街中に多数存在する自歩道は、早い速度での通行はできないのだから、それをあえてネットワークに位置付けるのは、緊急避難的な箇所や短い区間で自転車道等を結節する等、特定の役割に限定してはどうだろうか。少なくとも幹線道路の広幅員歩道をネットワークに組み入れる場合も、歩道上に視覚的な分離を行わず、歩道上の歩行者の安全を保つようにすべきである。

なお、車道上の自転車走行空間として、自転車レーンの設置が困難な場合にも、自転車通行指導帯や自転車ピクト等の法定外表示区間をネットワーク上に位置付けることで、自転車ばかりか自動車の運転者に対しても、自転車の走行位置をはっきりと認識させることが可能になる。

地域が選ぶ地球温暖化対策の選択肢

2012年6月に中央環境審議会地球環境部会より示された地球温暖化対策の選択肢の原案において、地域における国内温室効果ガス排出削減の検討の重要性が明記された。特に、東日本大震災・東京電力福島第一原子力発電所の事故を踏まえ、各地域の各主体が2050年までの長期を見据えた魅力ある地域像を共有することが重要で、そのため地域の持続的な取り組みを支える新たな制度等を構築することや、防災・減災、低炭素・地域エネルギー確保に関する取り組みを横断的に評価する仕組みを構築すること等が早急に必要と明記されている。

そのなかで自転車の利活用については、歩道上を除く自転車走行空間を全国で5万km整備する従来の方針が継承されている。5万kmが荒唐無稽と言われることがあるが、250の都市が平均で200kmの自転車レーン(法定外表示を含む)を整備すれば達成できる延長である。実際、国交省の最近の調査によると非公式ながら250程度の都市が今後自転車ネットワーク計画を持つといわれ、それが実現するならば、あながち非現実的な延長ではないだろう。

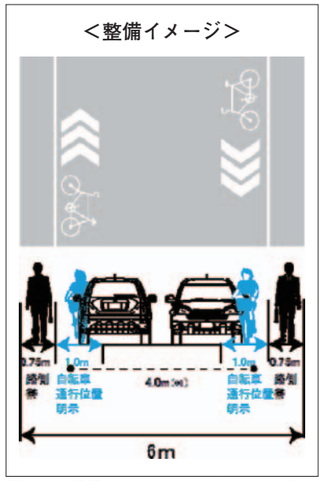

図1　狭幅員道路における自転車走行空間を示す法定外表示の例(大田区自転車等利用総合基本計画に基づく整備計画策定に向けた考え方報告書より)

これらの都市の計画目的には、歩行者の安全や温室効果ガス削減を含むと考えられ、国の政策方針とも合致する。そのような地域の独自の取り組みを念頭に、それを大きな追い風としながら国としての大掛かりな自転車ネットワークづくりの支援体制を構築すべきではなかろうか。

＜参考文献＞

1) 国土交通省、警察庁：これからの自転車配慮型道路における道路空間の再構築に向けて(骨子)、新たな自転車利用環境のあり方を考える懇談会、2007年7月
2) 東京都大田区：大田区自転車等利用総合基本計画に基づく整備計画策定に向けた考え方報告書、2012年3月
3) 国土交通省、警察庁：みんなにやさしい自転車環境、安全で快適な自転車利用環境の創出に向けた検討委員会、2012年4月
4) 中央環境審議会 地球環境部会：地球温暖化対策の選択肢の原案について、2013年以降の対策・施策に関する報告書、2012年6月