

## わが国における歩行者道路の歴史 ——道路構造基準の変遷からみた考察——

新谷 洋二\*

わが国の道路の構造基準は車両交通、とくに自動車交通の発達と増加に伴って、数次にわたる改変を経て、その内容は次第に整備されてきた。本論は、道路の構造基準の中で、歩道がどのような考え方で取り扱われ、どのように規定されてきたかを歴史的に考察したものである。とくに従来、法的に道路として認められていなかった歩行者専用道路が昭和46年に法的に認められるようになるまでの経緯を含めて考察している。

### History of Pedestrian Roads in Japan — A Study on Transition of Structural Standard — Yoji NIITANI\*

With the development and increase of traffic volume, specially the automobile, road structural standards have been gradually established after going through several revisions of these standards. This paper is a historical study on the view of sidewalks and how they are provided for in the statute of standard of road structure. Especially, I have considered here details of the fact that pedestrian way was legalized in 1971, which heretofore was not officially recognized as roads.

#### 1. 歩車道区分された道路の出現

わが国の都市道路の発展の歴史を振り返ってみる時、明治以前の時代には、車輪を用いた高速の交通手段が発達せず、騎馬による交通手段も特殊なものであり、主として徒歩に依存していたため、道路は一般に歩行者交通を主体とした混合交通が利用するものであった。したがって、都市道路の構造として、歩道を他の部分と明確に区別して設定したものは、わが国の歴史上、その例は比較的少ない。例えば延喜式によれば、平安京において東西および南北に配置された大路および小路の幅員構成の中に、騎馬の通行を禁止した、今日の歩道に相当する「犬行」が道路の両端に定められていたことが知られている。

江戸時代末期になると、開港された横浜や神戸の外国人居留地に外国人により乗用馬車を持ち込まれた結果、明治維新前後に馬車の通れるような歩車道分離された道路が造られた。すなわち、慶応3年(1867年)に横浜では馬車道が造られ、神戸では明治3年(1870年)頃に、海岸通など十数か所に歩車道

が分離された道路が設けられている<sup>1)</sup>。明治5年(1872年)、東京の和田倉門に発した火災は新橋、京橋から築地海岸に至る一帯をことごとく焼失した大火となったが、政府はこれを契機として、銀座煉瓦街の建設を行った際、京橋—新橋間に中央車道8間(14.5m)、左右各3.5間(6.4m)の歩道を設けた全幅15間(27.3m)の広幅員道路を翌6年に建設し、車道には砂利、歩道には煉瓦や板石を敷設した。

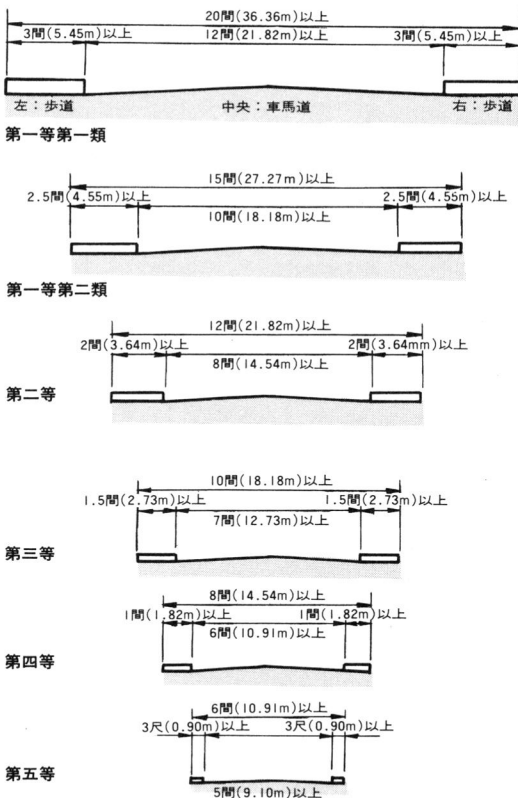
明治11年に制定された街路取締規則は、道路および道路敷地の使用の方法の原則を示したものであるが、街燈を建設する場合の規定の中に、人道と車道の区別をしている部分についての特例を設けていることから、歩車道分離した道路が当時既に存在していたことがわかる。

東京では、道路交通手段として、明治3年に人力車および乗合馬車が登場し、次いで明治15年(1882年)には鉄道馬車が出現するにつれて、道路整備の必要性は益々高まってきた。そのような状況の中で、明治21年(1888年)東京市区改正条令が公布された。これは東京を日本の帝都としての体裁を整えるため、道路、河川、橋梁、鉄道、公園などの計画を定め、建設することにより、都市整備を行おうとするものであった。

\*東京大学教授(都市工学)  
Professor, University of Tokyo  
原稿受理 昭和56年11月12日

翌22年には東京市区改正の具体的内容を盛り込んだ東京市区改正設計（東京市区改正旧設計と呼ばれる）が告示されたが、計画された道路は幅員20間以上の第1等第1類、幅員15間以上の第1等第2類から、幅員6間以上の第5等に至るまでの6種類の規格に分類され、Fig. 1のように、各々左右に幅員3間から0.5間に至るまでの歩道を、車馬道と分離して設けることが規定されていた。しかし、幅員10間（18.2m）未満の第4等、第5等の道路については、歩道を分離しない場合もありうるものとするという規定も存在した。

旧設計は計画規模が余りにも大きかったため、明治36年（1903年）に東京市区改正新設計が告示された。新設計によると、道路の計画は縮小されたが、幅員構成の規格についてはほとんど変更がなかった。このような規格の制定により、東京では次第に歩車



(注) 1. 第四等、第五等は、歩車道を分離しない場合もありうるものとする。  
2. 中央車馬道および左右歩道は、土地の状況に応じ、道路の一方を車馬道に、他の一方を歩道とすることができるものとする。

Fig. 1 東京市区改正設計による道路の幅員構成  
Road width structure provided by "Tokyo City Improvement Ordinance"

道区分された道路が次々と建設されるようになり、明治末期において、約80kmの歩車道分離道路が完成するに至った<sup>2)</sup>。また同じ頃に、大阪、京都などの大都市でも歩車道区分された道路が出現するようになっていた。

## 2. 旧道路法による道路構造基準の制定

道路を通行する車両が乗合馬車や人力車であった時代には、道路の幾何構造という課題については余り重視されなかったが、明治32年（1899年）に自動車わが国に輸入され、大正時代に入って、その利用度も高まり、自動車台数が多くなっていく（大正10年に10,000台）と、道路の改良、整備の必要性が痛感され、大正8年（1919年）に道路法が制定され、さらに道路の構造規格、とくに幾何構造について、最初の統一的な基準である道路構造令と街路構造令が、同年12月に内務省令として公布されるに至った。

道路構造令は、国道、府県道、主要なる市道、主要なる町村道において、道路の構造に関する基本的事項を定めたものであり、街路構造令は、「地方長官の指定する市内および市に準すべき地域内における道路」を街路と定義し、その規格および構造を定めたものである。また、街路構造令は道路法の政令として定められたものであったが、東京市区改正条令が発展的に改正されたと思なされる都市計画法（大正8年制定）の道路の構造基準として用いられるものでもあった。

これらの省令とその後補足された諸基準は、昭和27年に大正8年の旧道路法が廃止され、それに伴って法的に消滅するまで、長い期間にわたって、国道および府県道、主要なる市道の道路や、街路の構造基準として効力をもって使用された。したがって、同じ都市内の道路であっても、国道や府県道に認定されたものと、都市計画に基づいて決定された街路とが、それぞれ別に、あるいは重複した形で存在し、それぞれの構造基準に従って建設されていったのであった。

### 2-1 旧道路構造令の内容

道路構造令によれば、道路幅員については国道で4間（7.3m）以上、府県道、主要なる市道で3間（5.5m）以上と定められていた。大正13年（1924年）末の調査によれば、国道の平均幅員は約11尺（3.3m）程度という貧弱な状態であった。このように、国道といえども幅員が狭く、歩道を設置できるほどの余裕はあまりなく、また、19条からなるこの道路構造令の

中には歩道設置に関する条項は存在しなかった。

その後、実際に用いる具体的な基準として、大正15年(1926年)6月に「道路構造に関する細則」が全国土木主任官会議で定められたが、自動車が質、量ともに発達するにつれて(昭和7年に10万台を突破した)、道路構造令改正の気運も高まり、昭和10年(1935年)に道路構造令ならびに同細則の改正案が作られ、案のまま実質的な基準として使われた。この改正案は国道、指定府県道、その他の府県道の3種類の道路に適用され、一般にその有効幅員は国道で7.5m以上、指定府県道で6.0m以上、その他の府県道で5.5m以上と定められている。この道路の有効幅員とは路面幅員から路肩の幅員を除いたものをいい、特殊な箇所(橋梁、トンネル、歩車道の区別のある道路)以外では路肩幅員は0.5m以上とすることとしている。さらに、上記の有効幅員より大きな有効幅員としては、9m、11mを使用すべきことが示されている。

このように、当時は広い有効幅員の道路を考える必要もなかったであろうし、また、歩道に関する規定は、ほとんど明記されておらず、上記の路肩の特例の説明に見られるように、特殊な箇所の一部として扱われているありさまであった。すなわち、当時、道路を新設、改良する場合の構造基準において、都市内を通過する交通幹線である国道や指定府県道に対しても、車道を造るための規定——狭い幅員のものがほとんどだったと思われるが——は明確に示されているのに、歩道に関しては特殊な箇所として取扱われ、そのための専用の基準はほとんど考えられていなかった。歩道の存在はまさしく特殊なことであった。

## 2-2 街路構造令の内容

一方、街路構造令は道路構造令第19条に基づき、別に定められたもので、18条からなる構造基準である。この中で、街路の分類名称の区分については、東京市区改正設計において用いられた幅員のものを大路と名付けて基本とし、広幅員街路および細街路に必ずしも区分を加えて、街路を計画幅員に応じて、24間(44m)以上を<sup>ひろ</sup>広路、12間(22m)以上を1等大路、6間(11m)以上を2等大路、4間(7m)以上を1等<sup>こま</sup>小路、2.5間(4.5m)以上(後に4m以上)を2等小路と名付けて分類した。

歩道に関しては、4か条の規定がおかれた。すなわち、①街路は車道と歩道に区別すること、②その際、歩道は車道より相当高くし、車道側の境界に緑

石を設けて構造的に区分すること、③歩道の幅員については各側とも道路幅員の $\frac{1}{2}$ 以上とすること、④交通上支障ない場合には歩道に並木を植えることが定められた。ただし、特例として、小路(11m未満の街路)にあつては歩車道区分を必ずしも必要としないことも定められていた。

大正12年の関東大震災により、東京市の46%、横浜市の28%の面積が焼土となり、そのため特別都市計画法が制定され、帝都復興事業が進められ、土地区画整理方式により、幹線街路をはじめ、区画街路に至るまで整備が行われた。当時の街路の設計基準によれば、Fig. 2<sup>4)</sup>のように、総幅員11m以上のものは歩車道分離されている。これによれば、東京市区改正設計による幅員構成に較べて、歩道の幅員が多少広くとられていることがわかる。

昭和8年に都市計画法が改正され、従来6大都市および指定した市にしか適用されなかったものを、全国の市および内務大臣が指定する町村にまで適用されるようになった。それに伴い、同年、都市計画調査資料および計画標準が全国に通達されたが、その中に、街路の計画および設計の基本的な考え方や標準値を明示した街路計画標準があった。さらに、道路構造令の場合と同様に、街路構造令改正案ならびに細則案が作られた。

これらの基準は、幅員構成の内容としては従来とさして変わるところはなかったが、軌道、高速車、緩速車、歩行者などの車線幅または占用幅を定めて、これを基準として幅員構成を考えようとしているところに新工夫がみられる。この中で、歩行者の占用幅を0.75mとし、歩道の片側有効幅員は2<sup>5)</sup>占用幅以上とすることとしている。

## 2-3 歩道の幅員決定の考え方に関する研究

以上の構造諸基準の改正の基礎として、道路を歩車道区分して造る場合、歩道の幅員をどのような考え方の下に定めるべきかという問題に関する研究は昭和初期に初めて見出される。

従来、大正8年に定められた街路構造令においては、歩道は道路の各側ともに道路幅員の $\frac{1}{2}$ 以上の幅員のものを設置することが定められていた。例えば、標準横断面図によれば、幅員27mの道路には両側に各4.5mの歩道を設置することとなっていた。当時はまだ交通量調査も任意に行われ始めたばかりで、交通の計量的分析もまだ行われていなかった時代であるので、歩道の幅員の決定に当っては、欧米における事例を参考にしつつ、歩道のもつ複合的機能を考

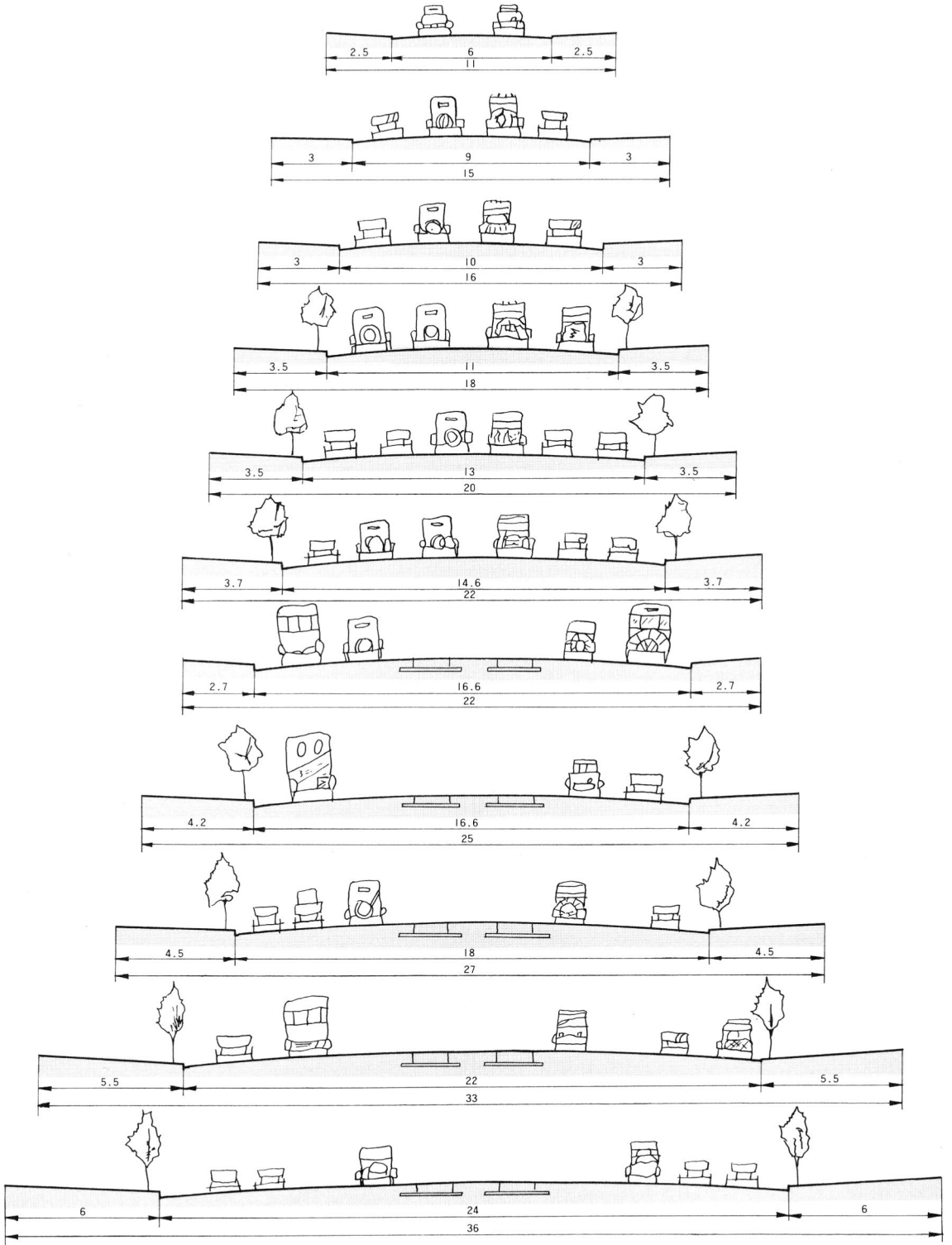


Fig. 2 帝都復興計画における街路の幅員構成(単位m)  
Road width structure of the plan of  
"Rebuilding Tokyo, capital of Japan"

え、道路横断面の均整のとれた構成を図ろうとする意図が大きく含まれていたと思われる。

昭和5年、藤井眞透は、歩道の幅員は単に街路総幅員より定められるべきものではなく、歩行者交通需要、路上施設その他の要素を考慮して定められるべきであると指摘し、歩道上の施設、障害物等と歩道の有効幅員の実態を調査し、併せて、歩行者の歩行速度、歩行者交通需要、歩行者占用幅員等を考慮して、市街地幹線街路の標準横断構成の提案を行って

いる。<sup>6)</sup> 昭和9年に、久野重一郎は歩道幅員の決定法として、①道路総幅員から決める方法、②一列横隊で歩き得る人数を仮定して定める方法、③通過人員と歩行速度を仮定して決める方法を具体的な計算式により提案している。<sup>7)</sup>

2-4 戦災復興計画標準の内容

第2次世界大戦後、戦災都市の復興を行うために、昭和21年9月、特別都市計画法が公布されたが、その都市計画標準として、昭和8年の都市計画標準を



Fig. 3 戦災復興計画標準における街路の幅員構成(単位m)  
Road width structure provided by the standard of "After War Reconstruction Plan"

基礎に検討の上、10月に戦災復興計画標準が全国に  
 通達された。その中の街路計画標準で特筆すべきこ  
 とは、将来の交通量の増大や防災などの点を考えて、  
 主要幹線街路の幅員は大都市では50m以上、中小都  
 市では36m以上とし、その他の幹線街路の幅員は大  
 都市で36m以上、中小都市で25m以上とし、補助幹  
 線街路を15m以上とするように規定し、戦災都市に  
 今日見られるような広幅員街路を多く計画せしめた  
 ことであろう。その標準的な幅員構成はFig. 3にみ  
 るように、歩道および植樹帯の部分を非常に広くと  
 っており、その合計は全幅員の約半分にも及んでい  
 る。

ただ残念なことは、昭和24年、この広大な街路計  
 画は経済安定九原則に沿って再検討され、各都市で  
 計画された30m以上の広幅員街路は、そのほとんど  
 が幅員を縮小（とくに歩道と緑地の部分を縮小）す  
 ることを余儀なくされてしまい、例えば、100m街路  
 については東京、大阪、横浜、川崎で計画が縮小さ  
 れ、名古屋、広島に残るのみとなってしまった。こ  
 のように計画は縮小されたとはいえ、各地の戦災都  
 市では歩車道分離された広幅員道路が骨格として造  
 られた。この時造られた道路は、現在までに造られ  
 た同じ幅員の道路の中で、最も広い幅の歩道を備え  
 たものとなっている。

### 3. 昭和33年の道路構造令の制定

その後、自動車は急速に増加し、昭和24年（1949  
 年）には戦前の最大保有量22万台を突破し、昭和27  
 年には50万台、昭和29年には100万台、昭和33年には  
 200万台を超えていくありさまであった。一方、自動  
 車の大型化、重量化、高速化という質的变化も生じ  
 た。最初は連合軍の持ち込んだおびただしい数の各  
 種各様の車両に始まり、私下げ軍用車両の改造によ  
 る国内一般用大型バスの出現、軍用より転換した大  
 型ディーゼル車の国産化による普及、発達などによ  
 るものであった。

このような動きにより、自動車の最大諸元は、昭  
 和8年の自動車取締令では、長さは7.5m以下、幅は  
 2.2m以下、高さは3.0m以下と定められていたのが、  
 昭和22年の車両規則、昭和26年の道路運送車両法の  
 車両保安基準で、自動車の最大規格は長さは12.0m  
 以下、幅は2.5m以下、高さは3.5m以下、総重量は  
 20t以下、軸重10t以下、輪荷重5t以下、最小回  
 転半径は最外側のわだちについて12m以下というよ  
 うに、当時の道路の整備状況とはほとんど無関係に

大幅に拡大、改正された。このため、近代自動車交  
 通の要請に対応した道路の構造基準が必要となり、  
 昭和24年頃から改正の準備が始められたが、昭和27  
 年に道路法が改正されたため、新道路法に基づく構  
 造基準が必要とされ、数回の検討を経て、昭和33年  
 8月に道路構造令が制定された<sup>9)</sup>。

この新しい道路構造令は、従来道路構造令と街路  
 構造令の二本建であったものを一本にまとめて、道  
 路構造基準の一元化を図り、旧道路構造令で適用外  
 とされた市町村道をも含めて、道路の種類（一般国  
 道、都道府県道、市町村道）、地形（平地部、山地部）、  
 地域（地方部、市街部）および将来の自動車交通量  
 に応じて、道路に第1種から第5種までの区分を設  
 けて、設計速度、幅員、線形などの基準値を設定し  
 たものである。それとともに、新道路構造令は道路  
 を新設し、または改築する場合の道路の構造に関す  
 る一般的な技術基準を定めたものであり、かつ道路  
 を新設し、または改築するにはおおむね20年後  
 の交通を考えて計画をし、実施すべきであるとして、  
 従来あいまいであった目的と計画目標年次を定めた  
 ところに特徴がある。

また、従来の構造令では全く触れていなかった車  
 道幅員と自動車交通量との関係が新たに明示された  
 ことも特筆される。交通量が多くなれば、車道幅員  
 はそれに応じて大きくする必要があるが、この当時、  
 日本では混合交通の状態を示しており、調査も研究  
 もまだ十分な状態にはなかった。しかし、必要上と  
 りあえず車道幅員と1日の自動車交通量との関係が、  
 自転車交通量の混入割合の要素を勘案して規定され  
 ている。

新道路構造令によれば、第1種から第3種までを  
 地方部の道路とし、第4種および第5種を市街部の  
 道路と区分している。第4種は一般国道および設計  
 区間自動車交通量が2,000台以上の都道府県道・市町  
 村道をいい、第5種は設計区間自動車交通量が2,000  
 台未満の都道府県道・市町村道と規定されている。  
 市街部の第4種の道路には、その各側に歩道を設置  
 する原則を示し、さらに、歩道は車道よりも一段高  
 くするとともに、歩道幅員を以下に説明する規定値  
 以上とすることを定めている。

歩行者1人の占有幅を0.75mと考えると、3人が同  
 時に並んで歩行できる幅2.25mを歩道幅員の標準値  
 とし、さらに、歩道に街路樹などの路上施設を設置  
 する場合には、必要な幅を加えるという考え方で、  
 2.25～3.25mの3種の幅員が定められた。ただしト

ンネル、橋もしくは高架の道路の歩道または地形の状況、その他特別の理由により、やむを得ない箇所の歩道の幅員は各0.75m減じて、歩行者2人幅を考えた幅員に縮小できている。

この結果、標準的な市街部道路の幅員構成はFig. 4にみるようなものとなり、幅員15m以上の道路はすべて歩車道区分することとなったが、それ以下の幅員12mや9mの道路は歩道を付けない単断面形式のものとなった。これは混合交通主義を採用した結果、狭い幅員の中で路肩を利用して歩道と路上施設帯の役割を兼ねさせようと考えて作り出された幅員構成であろうが、自動車、自転車および歩行者の通行権のあり方が不明確であったため、自動車交通量の増大は上記三者間相互の交通事故を増やし、歩行者が歩くべき路肩は自動車の駐停車スペースともなり、幅員12~8mの単断面道路は自動車尊重・歩行者軽視の道路の一典型となってしまった。まさにこの点に関しては、従来の構造基準より後退したものになっていたと考えられる。

この道路構造令の中で、市街部と地方部に分けているが、都市の周辺の部分の取扱いが不明確であったことは否めない。したがって、都市地域で国道バイパスや都道府県道が計画され、建設される場合に、4種ではなく、1~3種で設計されるため、歩道が考慮されておらず、その後の急激な市街化に対応できなくなってしまうという問題も生じた。

4. 歩行者交通専用空間の発想

戦後の自動車交通量の増大に対処して、昭和29年の第1次道路整備5か年計画に始まる数次の道路整備5か年計画が順次樹立され、昭和33年の道路構造令に基づいて、道路の新設、拡幅が都市部においても盛んに行われてきたが、その重点は自動車交通に注がれ、歩行者に対する配慮は比較的軽視される傾向にあった。

昭和30年代後半になると、自動車交通の激増に伴って、交通事故も増大してきたため、歩行者の安全に対する配慮、自動車交通容量の増加の可能性の点から、自動車交通と歩行者交通の分離を図ろうとする考えが生じてきた。すなわち、歩行者の安全で快適な交通空間として、歩道、歩行者立体横断施設、住宅地における歩行者専用道路や、商業中心地における歩行者専用道路などの問題についての研究や提案が各方面で徐々に現われてきた。例えば、昭和30年代末において、日本住宅公団の久留米地区にお

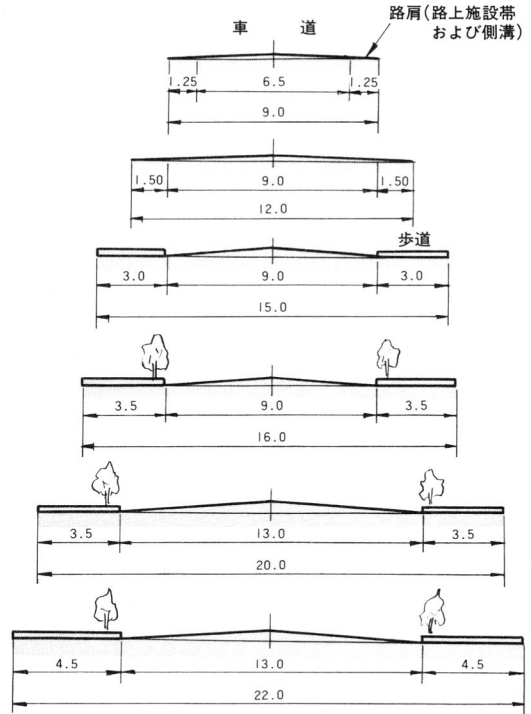


Fig. 4 昭和33年の道路構造令における市街部道路の幅員構成 (単位m)  
Road width structure in built-up area provided by Road Structure Ordinance enacted in 1958

る歩行者専用道路計画の提案や、旭川市における平和通り買物公園計画の構想が出てきた。しかし、当時は自動車交通の急増する中で、車道建設に追われ、歩道を設置することさえまだ今後の大きな課題であった時代(昭和38年の建設省都市局の調査によれば、歩車道区分された道路は、都市部の道路総延長の中で5%ぐらい、交通幹線道路総延長の25%ぐらいと推定される状態であった)に、少数の人たちが歩行者専用道路の計画の必要性をまともに取り上げても、道路関係者に多少の共感は得られたとしても、当時の時点ではぜいたくなものであり、時期尚早と考えられた。

昭和30年代においては、都市部を通過する国道や国道バイパスの2車線で計画された幅員を4車線以上とするとともに歩道を付加させるように変更して貰うことさえ、かなり困難な問題であった時代であった。また、昭和30年代後半の頃は、激増する自動車交通量に対応して、歩車道分離された都市内交通幹線道路の歩道を削って、車道を拡げるという工事が各地で実施されていた時代でもあった。したがって、自動車と歩行者の交通分離の考え方を推進して



いくにあたって、当初においては、歩行者のメリットよりも、自動車のメリットのほうが強い説明力をもった状態であった。このため、歩行者専用交通空間として、まず実現化してきた方策の一つが功罪批判の多い横断歩道橋であった。

### 5. 歩行者立体横断施設の出現と問題発生

今日、横断歩道橋として代表的にいわれているものは、昭和37年に研究が初めて行われた段階では歩行者立体横断施設といわれ、その中に、地下横断歩道と横断歩道橋の二形式が考えられていた。その研究では歩行者横断施設の必要限界や構造について検討を行っている。

その研究の中で、「一般的に信号交差点に対する歩行者立体横断施設の必要性は少なく、その必要限界はその交差点の十分な調査検討によって判断すべきもので、交通量、地域の特性、地形的条件のもとに決めなければならない。更にこの箇所の歩行者立体横断施設は単一の横断目的だけでなく、地下鉄、商店街等の多目的な効用が、むしろその効用を高めるといえよう。」とか、また、「既に歩行者立体横断施設が設置されている箇所に於てその利用状況の調査を行ったが、利用率の悪い箇所をみるにつけ、歩行者心理を考えずに作った横断施設の無意味さを痛感した。……歩行者心理の研究は最も急がれねばならない研究の一つである……」と述べられているのを見ると、その後みられたような横断歩道橋の乱用を深く戒めていることがわかる。

歩行者立体横断施設に相当するものは、戦前においては地下鉄の駅を中心とした連絡通路の形で、道路占用工作物として事実上利用されていた。戦後、各地で歩行者立体横断施設が若干造られたが、昭和35年ごろまでは地下横断歩道が多く、その後は横断歩道橋が圧倒的に多くなってきた。

研究され始めた頃は、道路占用工作物か、道路の附属物かが問題になったが、具体的な検討が進んでいく段階で、昭和39年に道路法で附属物と明記され、昭和41年より交通安全施設等整備事業が開始されるにつれて、ガードレール付きの歩道整備とともに横断歩道橋は著しい勢いで各地に設置されていった。その結果、歩行者の交通事故を減少させる効果は大きかったものの、どこでも無差別に造ったために、歩行者に多大の労苦を押しつけることとなり、いまだに多くの問題を残している。

### 6. 住宅地における歩行者専用道路の計画

昭和30年代に日本住宅公団が開発された住宅団地の設計に際して、歩行通路が次第に明確な歩行者動線として計画され、建設されるようになったが、これらの歩行通路は公共道路ではなく、開発者自らの敷地内における団地内施設であった。

昭和30年代の末に日本住宅公団が東京都久留米地区において、約150haの宅地開発を行おうとするにあたって、人と車の交通分離を土地区画整理事業の中で実施しようと考え、その計画の中に歩行者専用道路を組み入れようとしたことから、前例がないということの問題を生じた。歩行者専用道路を土地区画整理事業の中に導入することに伴う問題点として、この計画を推進した今野博は次のような問題点を挙げているが、これが当時の反対意見を集約化したものと考えられることができる。

#### ① 事業上の問題点

- ・前例がない
- ・公共用地面積が増加し、権利者の負担増になる
- ・新しい施設はなじみがないので不安
- ・土地区画整理事業の換地技術について特別の考慮を要する
- ・土地評価方法としての路線価評価をいかにするか

#### ② 設計上の問題

- ・住区内の自動車の通行に不便
- ・法的根拠があいまい
- ・緊急車への対応
- ・維持管理は可能か

これらの問題点について検討が行われた研究によれば、歩行者専用道路に対する当時の法的考え方の論議を知ることができる。

昭和40年当時の道路法第2条は、道路法にいう道路とは、一般交通の用に供する道をいい、自動車のみの一般交通の用に供する道をも含むと規定している。そこで「一般交通の用に供する」とは、不特定多数の交通の用に供することをいうが、その交通手段が不特定であるかどうかの問題となる。「自動車のみの一般交通の用に供する道を含む」と特に付記して、規定したことから考えると、歩行者のみの一般交通の用に供する道を含むと考えるのか、含まないと考えるかで、歩行者専用道路を道路法にいう道路とみるかどうかの見解が分かれるところであった。



当時は後者の見解が一般的であった。一方では、その交通手段が不特定であることは必ずしも要件とされていないと考え、また、「自動車のみ的一般交通の用に供する道を含む」と規定したのは、道路運送法の自動車との関係から確認的な意味で、道路法にいう道路には自動車専用のものも含まれるとしているのであって、限定的に解すべきでないと考えられるものであり、この考え方によれば、歩行者専用道路も道路法にいう道路として位置づけることが可能である。

しかしながら、否定する考え方として、一つの説は歩行者専用道路を機能的にみた場合、一般交通の用に供する道路としての機能をもっているが、それは附随的なものであり、むしろ植樹し、簡単な幼児遊戯施設、休憩用ベンチを設けるなど宅地に沿って遊歩道的に配置されることを考慮した場合、緑地としての機能をより強くもっているため、道路法にいう道路として位置づけることは妥当でないとするものであった。他の一つの説は、道路法にいう道路であるためには、道路構造令に適合したものでなければならないが、昭和33年制定の道路構造令の中には歩行者専用道路についての規定がないので、それを道路法にいう道路として位置づけることは難しいというものであった。

また、歩行者専用道路の設置は歩行者交通の安全性や住環境の良化等の利点はあるが、自動車の通行禁止、供給施設の不備等不利な点も考えられ、歩行者専用道路そのものの路線価は、従来の路線価評価の考え方を踏襲する限り、不利の面が大きく響き、同幅員の一般道路に比し減少すると考えられた。しかし、昭和40年の日本都市計画学会の研究において、歩行者専用道路の設置を地区全体についてみた場合、交通の安全性と住環境の良化をもたらすことにより、公園のように歩行者専用道路に面する宅地だけでなく、近隣宅地の路線価にもよい影響を与えることからみて、新たに接近係数として考慮することにより、従来の路線価評価の考え方と異なり、歩行者専用道路の設置は、総体的には地区全体の地価を上昇せしめることとなる、という考え方ができることが提案された。

以上の種々の論議について検討された結果、法的には道路法上の道路と考えるが、車両については道路交通法によって通行を禁止するという考え方で、試行的に実施されることになった。幾多の困難を乗り越えて、住宅地における歩行者専用道路が、公共

施設として土地地区画整理事業の中に導入されることを可能とする端緒が開けたのである。

その後、南多摩ニュータウン計画などにおいて、人と車の交通分離を考慮した歩行者専用道路網の計画が行われていったが、昭和46年の道路法改正で歩行者専用道路の規定が追加されることにより、全国的に普及が促進されるようになった。

## 7. ショッピング・モールの出現

商業中心地における歩行者専用道路、すなわち、ショッピング・モールの計画の実現は、住宅地における歩行者専用道路の場合と異なり、地方自治体に加えて、地元商店街の人々の意志に係わるため、さらに多くの時間を要した。

旭川市長五十嵐広三が中心になって昭和39年に策定した長期総合開発計画の中に、駅前の商店街である平和通りを買物公園、すなわち、ショッピング・モール化しようとする構想が登場し、41年には、「旭川市の町づくりの方向」として市の長期計画の中に取り入れられた。しかしながら、地元商店街のほうでは、「自動車時代に車を乗入れさせない計画は時代錯誤である」などの意見で、当初は反対意見が多い状態であった。また、この道路が国道であるため、当時の道路法および道路交通法の制約から簡単には歩行者専用道路にできなかった。市職員と商店街の有志により推進のための種々の委員会や会議の組織が作られ、昭和44年8月に12日間、お祭の名目で、平和通りを買物公園とする実験を行った結果、商店街で従来の多くの反対者が賛成側に回るといほどの好評を博した。しかし、実現までには、なお調査、設計、資金集め、道路管理者・警察との折衝など多くの時間を要した。<sup>16)</sup>

ショッピング・モールは1930年ごろ、ドイツのエッセンに始まり、第2次世界大戦後、西ドイツで都市中心部を歩行者地域とする都市再開発計画の中軸道路として、次々と計画され、建設されてきた。この考えは、1950年代にヨーロッパの各都市中心部の計画に普及し、1950年代末期にはアメリカにも及び1960年代以降ショッピング・モールは自動車時代における都心部活性化の方策として用いられるようになってきた。

しかし、この方策はなかなかわが国では応用されずにいたが、昭和45年(1970年)にニューヨークの五番街で、自動車交通を停めて、歩行者専用道とすることを試みたことが、わが国の新聞で大きく取り

上げられた結果、従来から多少の動きのあった東京の銀座通りで、日曜日の午後の数時間のみ自動車を停めて歩行者専用道とする、いわゆる「歩行者天国」が実施されるに至った。この歩行者天国は、道路構造を全く変えず、時間を限って一時的に車両通行止

めをするとともに、車道上にテーブル、ベンチ、植木、簡単な幼児遊戯施設を置いて、ショッピング・モールの雰囲気をかもしだそうとする簡便な方法だけに、その後、各都市の商店街で実施され、昭和46年に道路交通法に歩行者用道路の規定が加えられた結果、歩行者天国は全国的にますます広まっていった。

また、道路法も昭和46年に歩行者専用道路が48条の7により規定され、新設の道路に限り指定できることとなった。そこで、旭川の平和通りは従来、国道であった道路を廃道とし、新たに市道として指定しなおすということで、昭和47年に歩行者専用道路として指定され、6月に日本最初のショッピング・モールとして完成したのである。

その後、大阪の道頓堀ガーデンロード、横浜の伊勢佐木モールなど、各地で次々と計画され、建設されていったが、建設されるまでにはそれぞれ大なり小なり旭川が経験したと同じような苦勞を重ねてでき上ってきている。

8. 歩行者専用道路の法的裏付けと今後の課題

昭和33年の道路構造令については、道路交通情勢の変化が甚だしく、構造令の内容自体にも実施上種々の問題点が生じ、また、その適用範囲が一般道路

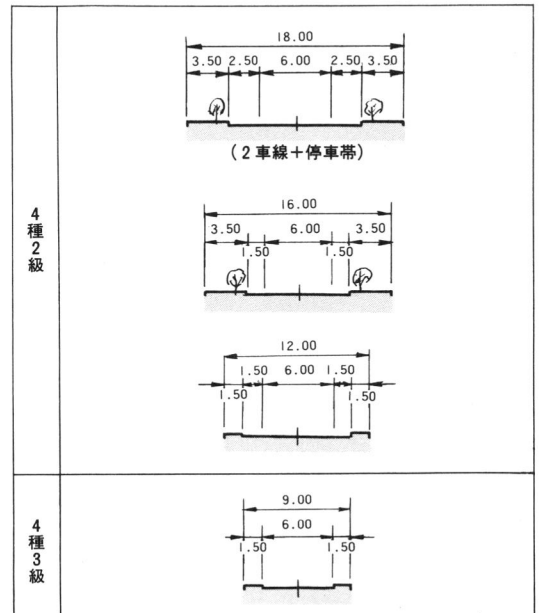
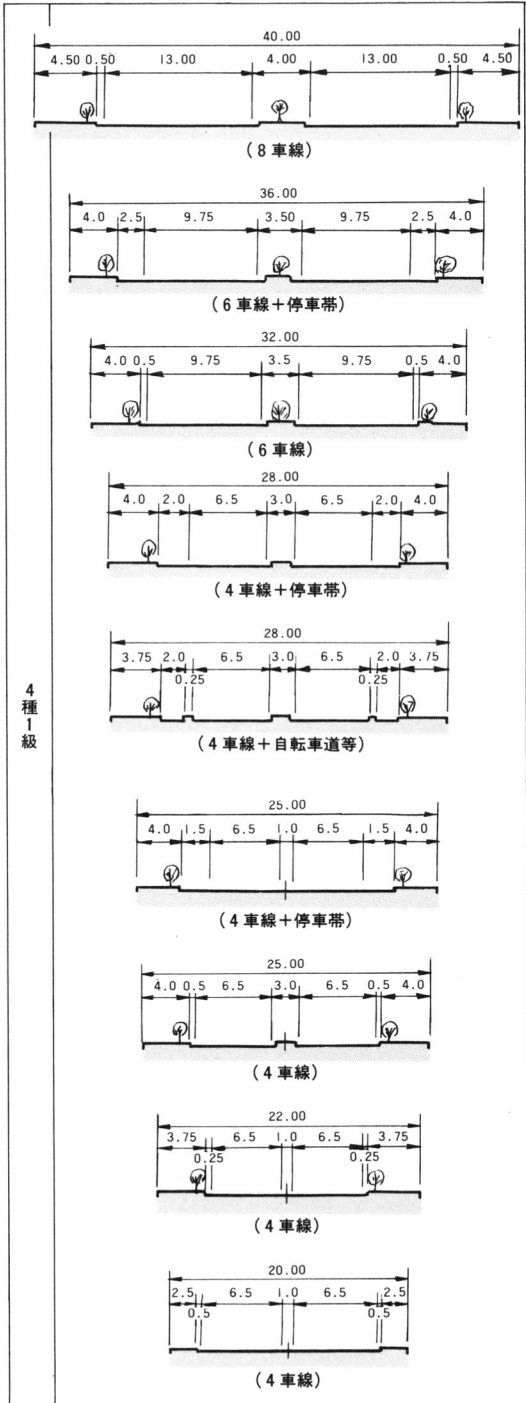


Fig. 5 昭和45年の道路構造令における都市部(4種1～3級)の道路の幅員構成(単位m)  
Road width structure in urban area provided by Road Structure Ordinance enacted in 1970

に限られていることから、改正の必要性が痛感され、昭和40年以来、5年間にわたり数次の検討が重ねられ、昭和45年10月政令として公布され、46年4月から施行された。

この新道路構造令は従来的一般道路に高速道路や1車線道路などの構造規格を設定して、道路構造規格の体系化をしたこと、幅員構成の決定にあたって、従来の混合交通主義を車線交通主義に改めたこと、線形設計基準を統一したこと、平面交差および立体交差に関して詳細な規定を設けたこと、交通安全施設の規定を充実させるなど抜本的な改正を意図したものであるが、なかでも、自転車および歩行者交通と自動車交通の分離を図り、自転車専用道路と歩行者専用道路の規定を新設したことが特筆される<sup>17)</sup>。

歩道については、従来市街部の15m以上の幹線道路にのみ原則として設けることになっていたが、新道路構造令では、都市部の道路は歩行者の通行が常に予想されるので、Fig. 5のように歩道を設けなければならないと定めている。ただし、自動車交通の少ないと思われる4種4級の道路は、必要がある場合に設けると規定されている。4種4級の道路は1車線道路であり、いわば住宅地の中の区画道路のようなもので、通過交通も少なく、特に車道と歩道とを区別する必要のない場合が多いからとしている。また、地方部の道路(3種)でもかなりの歩行者が存在していることを考え、必要がある場合には歩道を設けることを規定したのは初めてのことである。

また、交通安全施設の中に、横断歩道橋および地下横断歩道の規定も設けられている。

前述した歩行者専用道路の規定により、住宅地開発事業で歩行者専用道路やショッピング・モールを、商業地の再開発事業でショッピング・モールを計画し、建設することはかなり普及してきた。しかし、横浜の伊勢佐木モールにみるように、既存の道路をそのまま自動車交通を停めてモール化することは、まだ道路法上の制約があり、容易なことではない。また、よりよい設計のために、緊急自動車用の車道をどの程度まで考慮するのかは今後の課題である。

さらに、自転車を自動車から保護するために、新たに生み出された自転車歩行者道および自転車歩行者専用道路についても、自転車が歩行者より強者であることを考えて、今後、その実際の取扱いを考え直す必要のある課題である。

#### 参考文献

- 1) 土木学会編：明治以前日本土木史，土木学会，昭和11年
- 2) 日本道路協会編：日本道路史，日本道路協会，昭和52年
- 3) 日本都市計画学会・自動車工業会編：都市道路の整備・運用の法制度に関する研究報告書，昭昭47年10月
- 4) 太田円三：帝都復興事業に就て，復興局土木部，大正13年8月
- 5) 武居高四郎：都市計画，山海堂，昭和24年
- 6) 藤井眞透：道路設計の基本に関する研究，内務省土木試験所報告，19号，昭和5年11月
- 7) 久野重一郎：歩道幅員の決め方に就て，道路の改良，16巻1号，昭和9年1月
- 8) 建設省：戦災復興誌，第1巻・計画事業編，都市計画協会，昭和34年
- 9) 高野務：道路構造令解説，日本道路協会，昭和35年
- 10) 建設省都市局都市計画課編：都市内道路の現況，都市計画協会，昭和39年
- 11) 日本都市計画学会：街路および駅前広場における歩行者横断施設の研究，昭和37年度建設技術研究，昭和38年3月
- 12) 日本道路協会横断歩道橋委員会：横断歩道橋研究報告書，昭和39年3月
- 13) 日本道路協会横断歩道橋委員会：横断歩道橋研究報告書，昭和40年3月
- 14) 今野博：まちづくりと歩行空間——豊かな都市空間の創造をめざして——，鹿島出版会，昭和55年
- 15) 日本都市計画学会：日本住宅公団久留米地区土地区画整理事業歩行者専用道路評価説明書，昭和40年9月
- 16) 地域科学研究会編：ショッピング・モール，実践篇および制度篇，昭和55年
- 17) 日本道路協会：道路構造令の解説と運用，昭和45年