

**我が国の自転車政策のあり方に関する
調査報告書**

～ 自転車総合政策確立に向けた課題の整理～

2001年3月

自転車活用推進研究会

目 次

自転車活用推進研究会 委員名簿	・・・・・・・・	1
自転車活用推進研究会 活動経過	・・・・・・・・	2
．C O P 3 以降の国の自転車対応 ～脱クルマ社会に向けて大きく転換～	・・・・・・・・	3
．検討課題の整理（１） 自転車走行空間（交通権）の確保	・・・・・・・・	5
1．自転車は原則的に車道を走行すべきではないか	・・・・・・・・	5
2．やむなく歩道を走行せざるをえない場合	・・・・・・・・	6
．検討課題の整理（２） 駐輪対策	・・・・・・・・	7
1．適切な駐輪の徹底	・・・・・・・・	7
2．不適切な駐輪（放置）を少なくする方法	・・・・・・・・	8
．検討課題の整理（３） 自治体の考え方・論点	・・・・・・・・	9
1．基本スタンス～哲学、コンセプト、イメージ～	・・・・・・・・	9
2．戦略、システムの構築	・・・・・・・・	9
3．自転車利用促進に向けて～問題点と求められる取り組み～	・・・・	10
．自転車活用推進法（自転車基本法）＜仮称＞の考え方	・・・・・・・・	11
1．目的	・・・・・・・・	11
2．自転車の都市交通における位置づけ	・・・・・・・・	11
3．走行空間の確保	・・・・・・・・	11
4．駐輪場の拡充・整備	・・・・・・・・	11
5．役割・責務	・・・・・・・・	11
6．自転車メーカーと販売業者の責務	・・・・・・・・	12
7．利用者の組織化と責務およびインセンティブの付与	・・・・・・・・	12
8．リサイクルの推進	・・・・・・・・	12
9．教育の徹底による活用の推進	・・・・・・・・	12

自転車活用推進研究会 委員名簿

(敬称略・五十音順)

委員長	小杉 隆	帝京大学 経済学部 教授
委員長代理	石田 久雄	省エネルギー・新エネルギー普及協議会 事務局長
委員	児玉 忠弘	ブリヂストンサイクル東京販売(株) 代表取締役専務
	小林 成基	(財)社会経済生産性本部 エネルギー環境政策部
	佐藤 誠	(株)ファッツ・カンパニー 代表取締役
	清水 文雄	(株)エネルギージャーナル社 発行人兼編集長
	榎崎 憲二	読売新聞社 論説委員
	西 哲史	エコリーグ(全国青年環境連盟) 理事
	疋田 智	(株)東京放送(TBS) 報道制作局ディレクター
	三谷 益巳	東神開発(株) 理事・開発室長
	吉野 昇	(財)日本品質保証機構 参与

[2 0 0 1 年 3 月 現 在]

・ C O P 3 以降の国の自転車対応 ～ 脱クルマ社会に向けて大きく転換～

1997年の気候変動枠組条約第3回締約国会議(COP3、地球温暖化防止京都会議)で採択された「京都議定書」で、日本は2008年～2012年の間に、二酸化炭素等温室効果ガスを1990年比で6%削減することを国際的に公約した。その翌年の98年6月、政府は「地球温暖化対策推進大綱」を決定した。

大綱は脱クルマに向けた省エネルギーのためのライフスタイルの見直しの中で、「自転車の安全かつ適正な利用の促進に向けた環境整備」を掲げている。そこには、次のような記述がある。

「交通渋滞等の緩和につながり、化石エネルギーを消費しない自転車利用に配慮した道路、自転車駐車場等の社会インフラの整備を図るとともに、特定線区において車両空間の余裕を活用した鉄道車両への自転車の持ち込みを容易にするなど、自転車利用の拡大につながる社会環境の整備を行う。また、市町村における自転車の駐車対策に関する総合計画の策定を促進する」と。

また、翌99年に閣議決定された全国総合開発計画「21世紀の国土のグランドデザイン」(5全総)の中でも、都市内道路では「自転車歩行者道等の体系的な整備を推進する」、大都市のリノベーションのための対策として「自転車の利用促進等のマルチモーダル施設の促進を図る」、さらに二酸化炭素の排出削減に向けた施策として「徒歩や自転車の利用を促進するための質の高いネットワーク化された歩道、自転車道及び自転車駐車場の整備」を推進すべきだと強調している。

こうした流れに沿って、建設省(現在の国土交通省)は同年4月に、「自転車利用促進のための環境整備に関する調査報告書」をまとめ、自転車道路整備に関する基本的な方向づけを行った。この中で、「当該都市の状況に応じた都市交通としての自転車の役割と位置づけを明確にし、自転車が安全に、円滑に利用できる自転車利用空間をネットワークとして整備することが肝要」と述べ、都市交通に自転車をはっきりと位置づける必要があるという判断を初めて示した画期的な内容になっている。

さらに、2000年には、運輸政策審議会が「21世紀初頭における総合的な交通政策の基本的方向について」と題する答申の中で、「自動車に過度に依存しない都市と交通を実現する必要がある」と述べ、「クルマ社会」からの脱却を訴えた。そして、都市交通の適正配置を求め、クルマから公共交通や徒歩・自転車への転換が必要と明記。そのために幅広く障害物の少ない歩道・自転車道や駐輪場の整備による徒歩・自転車利用の促進を求めている。

このように、国の自転車に対する考え方はCOP3以降、大きく転換しつつある。にも

かわらず、自転車は依然としてその「市民権」を得るまでに至っていない。その大きな理由は、自転車がまだ都市交通の中に明確に位置づけられていない（もっとも端的な例は、自転車の歩行空間すらはっきりしない）ことにある。自転車の効用や機能が強調されている半面、放置自転車や歩道上の事故といったマイナス面に目が向く傾向にある。

そこで、当研究会はこうした中途半端な状況に置かれている自転車の交通手段としての位置づけを明確にするため、総合的な自転車政策を確立することが必要であるという認識に立ち、自転車にまつわるあらゆる側面から検討を重ねた。最終的な目標である「自転車活用推進法（仮称）」の制定に向け、さらに研究を深めていかなければならないと考える。

本報告書では、2000年11月から2001年3月までの当研究会の議論を踏まえ、今後、本格的に検討すべき課題を整理した。この整理に基づいて各問題点を掘り下げ、2002年3月までに自転車総合政策の確立に向けた提言をまとめる予定である。

． 検討課題の整理（ 1 ） 自転車走行空間（交通権）の確保

1 ． 自転車は原則的に車道を走行すべきではないか

道路交通法では、自転車は「軽車両」と位置づけられており、本来、車道を走る交通手段である。しかし、車道上における交通事故の多発が社会問題化し、1978年（昭和53年）に道路交通法が改正され、「普通自転車は、道路標識等により通行できることとされている歩道を通行することができる」（第63条の4）とされた。

この結果、歩行者と自転車が歩道を共有するという先進国では例をみない事態となったのである。改正当時はこの措置は一時的な対応（緊急避難的措置）とされていたにもかかわらず、今日まで20年以上、何ら手を打つことなく同じ状況が続いている。この状態を速やかに打破すべきであるというのが当研究会の見解である。では、原則に立ち帰った上で安全に走るにはどうすべきか。

1 - 1 ． 自転車道（自転車専用レーン）の確保

新設道路においては歩道と自転車道を分離する。既設道路においては自動車車線を削減することで自転車道や自転車専用レーンを設置することが考えられる。この点、国土交通省は、道路構造令（政令）を抜本的に改正することとし、「歩行者も自転車も自動車も対等に主役」という発想を色濃くにじませようとしている。

1 - 2 ． 既設道路における自転車専用レーンの障害排除

既設道路においても、車道の両側に自転車専用レーンが設けられているところがある。しかし、実際には、そのレーン上におびただしい違法駐車のコルマが置かれていて、自転車が走る余地がほとんどないのが実情である。これを徹底的に排除すれば自転車の走行空間がかなり確保され、コルマの渋滞も大幅に改善される。

また、路上の荷さばきもルール化する必要がある。各地でこの路上での荷さばきをルール化する実験を行っているが、最終的には事務所や店舗に荷さばき場の設置を義務づける必要があるだろう。宅配便の車についても対応が求められる。

2．やむなく歩道を走行せざるをえない場合

2 - 1．歩行者と自転車の通行位置の区分

この場合、歩行者と自転車の通行位置を明確に区分する必要がある。ごく一部で区分されているところもあるが、大半は区分がなくトラブルのもとになっている。

また、自転車とともに歩行者にも通行位置の遵守をルール化する必要がある。

2 - 2．自転車速度の制限

歩道上の自転車の速度を制限するとともに、歩行者優先を徹底する意味で、自転車のベルの使用を抑制する。

．検討課題の整理（２） 駐輪対策

１．適切な駐輪の徹底

自転車は都市交通の一翼を担っていくには、走行していない間の管理が徹底されねばならない。それには、列車の車両基地、クルマの車庫に相当する駐輪場（ハード）と利用者の責任（ソフト）の両面が常に確立されていなければならない。いわゆる「放置自転車」（カギがかかっていて直ちに移動できない状態）はこの両面の欠如から発生する。自転車の活用を促進するには、適切な駐輪の徹底を図らなければならない。そうしないと社会的認知を得られず、「市民権」を失うことになる。

１ - １．駐輪場の確保

まず、公共交通機関利用者向けの駐輪場を整備する必要がある。自宅から駅（バス停）にやってくる人は公共交通にとって客である。顧客サービスの観点から、事業者は客用の使いやすい駐輪場を整備すべきである（例えば、定期券の所有者は駐輪を無料にするといった方法等）。顧客が駅前に自転車を放置した場合は、事業者にも責任が生じることを法律上明記すべきである。

また、同様に、銀行、百貨店、スーパー、コンビニ、娯楽施設なども、上記の理由により独自の駐輪場を確保する必要がある。条例で駐輪場の設置を義務づけている自治体もあるから、これを全国に広げることを急ぐべきである。同時に、アパート、マンションなど集合住宅に駐輪場の設置を義務づけることも必要である（ヨーロッパでは実施している都市がある）。

有料の公共駐輪場を拡充することも必要だが、クルマの車線を削減して、路上の駐輪場を確保する方法も検討すべきである。加えて、クルマ社会からの脱却を志向する意味で、公共の駐車場を駐輪場に置き換えていくことも考える必要がある（東京都は低公害車の駐車料金を割り引くことにしているが、これをさらに進めた発想）。駐輪場そのものを考え直すことも必要になる。現状の駐輪場はいかにも暗く、イメージが悪い。まず、駐輪場に人を配置して、物販（自転車専用雨ガッパ、地図、ガイドブックなど）を行うほか、シャワー室（タオル販売）の設置、修理などのサービス面も考えることが必要である。これは、雇用の創出にもつながる。同時に、駐輪場に広告を掲載するなどして雰囲気明るくし、構造もよりファッショナブルにすることも考えていくべきである。地下駐輪場の場合は、採光にも配慮すべきだ。

1 - 2 . 利用者の責任

クルマの場合も同じだが、駐輪場がないところには自転車は持ち込まないという行動を徹底させるべきである。駐輪場（駐車場）から歩くという行動を身につけさせる必要がある。また、路上等に駐輪した場合は、何らかの料金を徴収（クルマも同じ）することも必要である。

2 . 不適切な駐輪（放置）を少なくする方法

ドイツなどでは、集団でクルマを持ち、必要な時に共同利用する動き（カー・シェアリング）が広がっている。その自転車版を考えてみたらどうか。通勤、通学、買い物などで自転車を利用する場合、実際に走行している時間は平均15分間といわれる。残りの時間は放置されるか、眠っているのである。

わが国でも既に実験に取り組んでいるところがあるが、地域内であれば誰でも自由に使える公共（共有）自転車を導入するとともに、レンタル事業を拡充することで、ある程度放置は減らせるのではないか。公共（共有）自転車の実験結果を見守りたい。

このほか、「放置」を減少させるには、安い自転車を駆逐する方向に誘導するとか、撤去料を高く設定するという方法も考えられるが、効果はあまりないと思われる。

適切な駐輪を定着させるには、何よりも自転車に対する価値観を確立することが先決で、単なる消耗品扱いをしている限り、「放置」状態は解消されないと認識すべきである。

・ 検討課題の整理（３） 自治体の考え方・論点

以下、全自連発行の「自転車対策研究」第14号（1999.9）より、自治体の認識を整理すると、次のようになる（抜粋）。

1．基本スタンス

～ 哲学、コンセプト、イメージ～

一般の人々を含め、自転車の持つ様々な可能性について、実体験としてそのイメージが湧かないという点がある。これは、自転車先進国である一部のヨーロッパ諸国の間では自転車利用に関する共有されたコンセプトがあるのと対照的であり、現在、わが国の自転車を象徴したものと言える。このうち、行政側の問題点として、従来の「与える」発想から、自転車が選択される理由、モチベーションといった人間側（利用者側）の要因をより深く分析すべきである。わが国の特性に応じた、都市交通の中での自転車利用、自転車交通のコンセプト作りが求められていると言える。

また、自転車対策に関する行政の取り組みについては、市町村がその中心的役割を果たすと考えられるものの、国および都道府県がそれぞれ果たすべき役割もあり、それぞれの取り組みとあわせて三者の連携が必要である。自転車でも移動距離が2～3kmにまで広がると、広域的な対応が求められることから、市町村間の横の連携も重要である。

自転車の走行空間の整備だけでなく、街づくり全体の中での自転車の位置づけの必要性についての指摘もある。自転車の走行空間を整備するにあたっては、自転車に乗ることが快適に感じられるような街並みや景観への配慮といった街づくり全体の中での位置づけを行うべきである。

2．戦略、システムの構築

生産～利用～放置（廃棄）の各段階で自転車が安物として循環するなかで、自転車が消費財化してしまい、自転車駐車場整備等に係わる自治体の負担が大きい一方、自転車利用者の負担が少ない。負担能力を考慮したうえで、受益者負担を原則にするとともに、自転車そのものに対して高い金額の投資がなされ、利用されるといった循環が行われるしくみが必要である。

歩道や駅前の放置自転車、マナーに欠ける自転車走行による歩行者の通行障害等は、自転車利用者が権利をただ乗り（フリーライド）しているものであり、自転車利用者も社会的な費用を負担する意識を持つべきである。また、放置自転車についても、自治体のみな

らず、商店街等の他の主体が果たすべき役割もある。このように、自転車利用に関して誰が必要な費用を負担すべきかの議論も重要である。

3．自転車利用促進に向けて

～問題点と求められる取り組み～

自治体による自転車対策は、これまで放置自転車対策が主で、自転車の利用促進に関する体系的な議論が不足しており、交通体系における位置づけも不明瞭であった。自転車の素晴らしさを伝えるための努力が求められ、また、利用者側にも自転車を遊び道具として利用する発想が乏しい。

行政の取り組み体制としても、体系的な施策を展開できない「縦割り行政の弊害」、上からの指示がないと動かず、また下からの意見が反映されにくい「トップダウンの弊害」、数々行われてきた調査が効果的に活用されない「アウトプット死蔵の弊害」の三つの問題がある。

また、自転車は自動車と異なり免許のいない乗り物で、ルール・マナーの講習を定期的に受講する機会も限られており、子供とともに、成人、主婦層においても、ルール・マナーの認知度や遵守度が低い。世代を超えたルール・マナー教育の機会の提供が必要である。

．自転車活用推進法（自転車基本法）＜仮称＞の考え方

自転車関連の施策を一元化した総合政策を確立する。基本法を定めて従来のタテ割り行政を克服、自転車利用の環境整備と駐輪対策、利用者側の責務、何らかの負担などを基本的理念として盛り込む。

1．目的

地球温暖化防止、大気汚染軽減、交通事故防止の観点から、脱クルマ社会、ないし歩行者・自転車・クルマ共存社会を目指す。そのために、自転車の活用推進へ国民を誘導する。あわせて、国民の健康の増進とレジャーの多様化を図る。

2．自転車の都市交通における位置づけ

自転車を都市交通の一環として明確に位置づけて、公共交通機関など他の交通手段との連携を促進する。

3．走行空間の確保

自転車が車両である原則に立ち帰りつつ、自転車道、専用レーン、自転車専用道路を確保する。また、街づくりとも連動させる。

4．駐輪場の拡充・整備

大型で、かつ多数の駐輪場を確保するとともに、雇用の確保につなげる。

5．役割・責務

「2．自転車の都市交通における位置づけ」、「3．走行空間の確保」、「4．駐輪場の拡充・整備」に関する国、都道府県、市町村、事業者等の役割・責務を明確にするため、統括・調整省庁を一元化する。

6．自転車メーカーと販売業者の責務

自転車メーカーならびに販売業者は、魅力ある安全な自転車の製造・販売および自転車文化向上への貢献に努める。

7．利用者の組織化と責務およびインセンティブの付与

自転車利用者の声を政策に反映させるため組織化を図る。また、利用者は走行・駐輪マナーを守るとともに、走行空間の確保、駐輪場の拡充・整備等に対する費用の応分の負担を検討する。一方、自転車通勤者への手当、減税などインセンティブを付与する仕組みを検討する。

8．リサイクルの推進

国内はもとより、撤去した自転車を開発途上国に送る制度を設定する。

9．教育の徹底による活用の推進

安全・マナー教育にとどまらず、自転車の効用について地域社会、家庭が一体となって意識の向上に努める。

我が国の自転車政策のあり方に関する調査報告書
～ 自転車総合政策確立に向けての課題の整理～

2001年3月

発行 / 自転車活用推進研究会 事務局

財団法人社会経済生産性本部 エネルギー環境政策部

〒105-0001 東京都港区虎ノ門1-19-9 TBLビル

電話 03-3593-0955

(無断転載を禁じます)