

我が国の自転車政策のあり方に関する調査

報告書 2002

～ 自転車総合政策の確立に向けて～

2002年3月

自転車活用推進研究会

はじめに

2002年は「京都議定書」が批准され、発効する歴史的な年になろうとしている。地球温暖化対応については米国の議定書からの離脱など、さまざまな議論が続けられたが、2002年をもって人類はひとつの到達点に立つことになる。温暖化対策は今や、「議論」の段階から「実行」へとステージを移したと言えよう。

1997年に合意された京都議定書は2008年から2012年の間にCO₂等の排出量を1990年比で6%削減することを日本に義務づけた。日本国内では産業部門のCO₂排出量は横ばい傾向にあるものの、運輸、民生部門においては増加が続いており、歯止めがかかっていない。現状のまま推移すれば、2008年から2012年の間に90年比約15%もの削減を余儀なくされることになる。

CO₂の削減にはこれといった決め手はなく、各分野において地道な積み重ねを行う以外に方法はない。中でも、運輸部門においては全体の約90%を占めるクルマからのCO₂排出を抑制する手段を考えねばならない。当研究会は近距離交通手段として、クルマに代替する自転車の活用を推進することが、運輸部門からのCO₂排出に一定の歯止めをかけることに役立つという認識のもとに、多様な角度から検討を加えた。

その結果、自転車の活用を推進するにあたり、都市交通の中に自転車を明確に位置づけるとともに、その走行空間を確保し、同時に、不適切な駐輪を解消するために各主体の役割・責務を明確にすることが必要との結論に至った。さらに、自転車ユーザーを組織化してその声を政策に反映させる一方、ユーザー教育を徹底することも重要であり、かつ、循環型社会をにらんだ公共（共有）自転車の普及、途上国への寄贈も視野に入れたりユースも欠かせないということで意見の一致をみた。

こうした自転車に関する総合的な施策を盛り込んだ「自転車活用推進法案（仮称）」を提案、これに基づき総合的な自転車政策を推進するにあたり、統括・調整省庁を一元化することを提唱する。自転車の活用促進には克服しなければならない課題が山積しているが、当研究会が提案する「自転車活用推進法案」は新たな自転車総合政策を切り拓く日本型モデルになるものと確信する。

本報告書は上記の提案に至るまでの研究会の検討内容を取りまとめたもので、提案・提言の中には直ちに実行に移すべき事項と、中長期的な視野に基づいて取り組む必要がある事項も含まれるが、関係各位においては歴史的な年の皮切りとして、ひとつの問題提起がなされた、と受け止めていただければ幸いである。また、当研究会の2年間にわたる運営にひとかたならぬご協力をいただいた関係者の皆様に深く感謝を申し上げたい。

2002年3月
自転車活用推進研究会

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	石川 徹也	東京新聞 企画編集部 記者
	岡田 宏記	(株)フジテレビジョン 情報2部 プロデューサー
	金城 栄一	(株)ランナーズ ファンライド 編集長
	児玉 忠弘	ブリヂストンサイクル東日本販売(株) 代表取締役社長
	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
	榎崎 憲二	読売新聞社 広報部 部長
	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 報道制作局 ディレクター
	三谷 益巳	東神開発(株) 企画開発アドバイザー
	矢作 弘	日本経済新聞社 編集委員
	横島 庄治	高崎経済大学 地域政策学部 教授

[2002年3月現在]

目 次

はじめに

自転車活用推進研究会 委員名簿

第1章 目的と経緯	1
第2章 都市交通における自転車の位置づけ	3
1. 自転車の「使用価値」の再点検	
2. 公共交通と自転車を中心とした都市交通政策の確立	
3. 自転車優先都市への誘導	
4. 「自転車都市宣言」の意味するもの	
第3章 自転車走行空間の確保	7
1. 車道走行の原点に回帰	
2. 路上違法駐車の徹底排除と路上荷捌きの早期ルール化	
第4章 駐輪場の確保	9
1. 放置自転車・駐輪場対策の現状	
2. 鉄道事業者に対する駅前駐輪場設置の義務化	
3. 新たな発想による駐輪場の設置	
第5章 安全性の確保	14
1. 安全性確保への二つのアプローチ	
2. 製品安全基準	
3. 整備体制について	
4. 安全走行教育の徹底	
第6章 自転車の循環・共同利用とリサイクル	17
1. 公共（共有）自転車の普及	
2. リユースと途上国寄贈の促進	
第7章 クルマから自転車への誘導と自転車利用促進策	21
1. 経済的インセンティブの導入	
2. 税制の優遇および支援	
3. 鉄道等への持ち込み促進	
第8章 自転車政策の一元化と利用者組織の創設	23
1. 自転車総合政策を統括する調整担当（官）の設置	
2. 市町村における自転車利用促進総合計画の策定	
3. 「自転車ユーザーユニオン」（仮称）の創設	
第9章 自転車の存在を輝かせるために	26
第10章 提言（まとめ）	27

< 資料 >

第1章 目的と経緯

自転車については、環境保全・温暖化対策、都市交通円滑化、健康増進等の効用が挙げられる一方、交通安全上の諸問題、駐輪場問題、放置自転車問題、保安・管理等の徹底など、社会全体として解決しなければならない課題を抱え、その活用が充分とは言えない状況にある。1999年2月、衆参超党派の国会議員約80名が「自転車活用推進議員連盟（創設会長・小杉隆、現会長・谷垣禎一）」を発足させ、官公庁における自転車の率先活用を訴え、霞が関・永田町界隈の自転車駐車場整備を推進した背景には、こうした共通の問題意識があった。

「自転車活用推進議員連盟」の設立趣意書には、「地球温暖化は現在の人類の生活と将来の生存に関わる深刻な問題である。その解決に向けた取り組みには、環境と調和した経済社会の構築と、国民の生活様式の見直しが必要である。地球温暖化の要因となる化石燃料を使わない自転車は、我が国では現在、1日延べ3,000万台が利用され、最も身近な環境にやさしい乗物である。自転車を重要な交通手段として認知し、都市の交通体系に組み入れるよう努力すべきである。我が国において自転車は、他の先進国に例を見ない歩道通行可の制度が一般化しているため、歩行者との間にトラブルを生じ、また車道においては自転車レーンがないため、高齢化社会の到来もあいまって安全確保に問題を生じている。近年、欧州主要国や米国の政府は交通政策上、自転車の重要性を再認識し、新しい政策を発表している。我が国においても1998年3月の『新しい全国総合開発計画』、6月の『地球温暖化対策推進大綱』において21世紀のライフスタイルとして自転車利用促進の重要性が強調されている。私たちはこうした時代の要請に応え、地球規模の課題への対応、国民の健康の増進に寄与する自転車の更なる活用を促すため、既に発足・活動中である『自転車道路建設促進及びサイクリング振興に関する議員連盟』と連携し、統合発展を視野において、国の政策として法令の整備、規制の緩和、予算の確保、21世紀の人にやさしい町作り、国民への啓蒙普及を図る目的を達成するため、『自転車活用推進議員連盟』を結成し、積極的な活動を展開する」と、ほとんどの問題点が指摘されており、これらを解決する具体的な処方箋の提示が求められていた。

これを受けて、(財)日本自転車普及協会では、広く有識者を募り、2000年9月に第一期の「自転車活用推進研究会」を発足させ、2001年3月に半年に及ぶ議論を集約した報告書を公表、引き続きさらなる充実を目指して、2001年6月から第二期の「自転車活用推進研究会」をスタートさせた。

「自転車活用推進研究会」は、「自転車を有効かつ安全な交通手段として機能させるには、各省庁及び自治体の横断的・総合的な政策の確立が必要」との認識に立ち、内外の自転車政策の現状を調査・研究、取りまとめるとともに、我が国における総合的自転車政策確立のための提言を取りまとめることを目的としている。また、当研究会は「自転車活用推進

議員連盟」との密接な連携によって、自転車関連諸法の改正、あるいは新法の骨格を模索し、提言をとりまとめるべく2年間、精力的な活動を行った。したがって、ここにまとめられた報告書は広く公表されるとともに、別途作成・検討している法案の骨格案とあわせて「自転車活用推進議員連盟」に提出され、立法者を加えた更なる議論を経た上で、国会への上程を目指す叩き台となるべきものである。

第2章 都市交通における自転車の位置づけ

1. 自転車の「使用価値」の再点検

国交省などの資料に基づき、現状の自転車利用状況を見ると、自転車を自宅から鉄道駅までの交通手段としている人が35%と最も多く、以下、徒歩28%、バス15%、クルマ14%などとなっている。また、ほとんど毎日自転車を利用しているという人は47%で、半数近くにのぼる。このように、利用者が日常不可欠な交通手段として使用しているにもかかわらず、のちに述べる走行空間はじめ自転車が不当に低い地位にとどめ置かれてきた理由はどこにあるのだろうか。

そこにはスピード・効率・ハイテクなどに対する一種の信仰、自転車の道具化（低価格化・消費財化）やテレビCMへの露出度の少なさなどが影響していることも想定されるが、最も大きな要因は自転車の「使用価値」を見失ったことにある。このことは、実際に自転車を利用している人にも見受けられ、放置自転車の膨大な数はそのことを物語る。食の世界でファスト・フードからスロー・フードへの流れがみられるように、クルマに比べればローテクである自転車の価値を再認識することから始めなければならない。

これに対し、クルマはCO₂の排出にとどまらず、排ガス、騒音、振動などの公害、事故発生という負の側面を持ち、特に、公共交通が整備された大都市では非効率そのものの渋滞の中で立ち往生している。短距離交通であれば、自転車は明らかに優位に立つ。クルマの社会的費用（1台約7,000万円という試算もある）を考え合わせても、その差は歴然である。

さらに、街づくりの観点からも、通過交通が大半のクルマから自転車への転換（乗り換え）が真剣に検討されねばならない。クルマ利用客中心の郊外型店舗の増加に伴い、中心商店街の空洞化が進行していることは、かねて指摘されていることであるが、中心商店街の活性化ならびに再開発にあたっては、通過交通を削減し、回遊性を高める交通手段を整備する必要がある。それはとりもなおさず、歩きやすい歩道、自転車利用環境、公共交通の整備である。中でも、自転車は多少の荷物なら運べる利点もあるから、商圏の拡大に大いに役立つ。

このように、都市計画、街づくり計画の中に自転車利用を明確に位置づけ、自転車の利用環境の整備に本格的に取り組めば、中心商店街復権の一助になるに違いない。実際、公共交通を利用して来店した客に割引サービスを実施している商店街も出始めており、これを自転車にまで拡大することも考えられる。通過交通の削減と環境負荷の低減、それに事故の防止など自転車主体の街づくりは多様なメリットを有する。

2. 公共交通と自転車を中心とした都市交通政策の確立

我が国では戦後一貫して、道路整備と言えば自動車道の整備、拡張、延伸を指し、それは、ごく最近まで「常識」とされてきた。道路構造もクルマ中心に考えられ、2001年7月の改正道路構造令施行までは、自転車、路面電車など他の交通手段については、あくまで、車道を中心として道路の構造が定められてきた。今、復活のきざしがある、路面電車が各都市で次々と姿を消していった経緯は、まさに「道路はクルマのもの」という印象を植えつけたのである。

しかし、自動車道をいかに整備、拡張、延伸しても、めざすところの混雑（渋滞）解消にはつながらないということに、行政を含めて人々は気づきはじめた。しかも、クルマから排出される有害ガス、事故の多発（年間死者1万人前後）、騒音、振動、そして、CO₂の排出という実態に対し、多くの人々は疑問を持ち始めたのである。

この結果、改正道路構造令においては、歩行者、自転車、路面電車等の公共交通機関及び自動車のための空間をそれぞれ独立に位置付けるとともに、これらが互いに調和した道路空間となるよう道路構造の再構築・見直しを図るため改正を行っており、行政もこれまでの車を中心として道路構造を決定していた考え方から転換を図ったと言えるだろう。

流れはクルマに代わる交通手段へと向かっている。運輸政策審議会の答申（2000年10月）は、「我が国の交通事故死者数のうち、歩行中および自転車利用中の者が4割と、先進国の中ではきわめて高く、違反なく死傷したいいわゆる“もらい事故”の被害者も全死傷者数の約6割にのぼる」と指摘。そのうえで「かねてから快適な生活環境への関心が高い諸外国において、都市の中心部での自動車の利用の抑制や、歩行、自転車利用の奨励といった政策が次々と具体化している中で、我が国でも都市住民の間でクルマ社会に対する懐疑の声に着実に高まっている」と言っている。そして、答申は脱クルマ社会の観点から、公共交通、徒歩、自転車利用への転換を訴えた。

一方、国土交通省などによると、クルマによる人の移動のうち、5km未満（自転車で移動可能）が約4割（1km未満でも約1割）という。道路審議会の答申（1999年11月）は「こうした短距離移動における自転車の有用性を活かし、都市内において快適かつ安全に自転車が走行できる自転車道をネットワークとして重点的に整備し、同時に、それらのネットワークをバックアップするための駐輪場を計画的に整備することにより、日常的な都市交通手段としての自転車利用への転換を促進する必要がある」と強調している。

そのためには、公共交通とともに自転車を都市交通政策の中に、明確に位置づけなければならない。まず、国が地球温暖化対策推進大綱（新大綱）などに基づき、従前より明確にクルマから自転車へのシフトを強調するとともに、関係省庁における自転車活用推進策を一元化し、シフトを加速させる政策を打ち出すことが必要だ。同時に、新大綱などに基づき、国、都道府県、市町村、事業者、国民の役割と責務を明確にし、「総力を挙げて」取り組むべき課題と位置づけねばならない。

3．自転車優先都市への誘導

EU各国では、交通量の多い中心街におけるクルマのスピードは30km/h以下に制限され（テンポ30）、LRT軌道、自転車道、歩道確保のために車線が削減される傾向にある。いわばクルマを利用しにくい都市（道路）構造へと誘導しているわけだ。環状道路から市街地、住宅地へのクルマの流入を規制する都市も増えている。公共交通、自転車に優先権を与え、快適な都市・交通環境への移行を視野に入れていることは言うまでもない。

我が国の場合、どのように考えればよいただろうか。幹線道路（高速道を除く）では、概ね40～50km/hが制限速度とされており、これが都心部にも適用され、一方、生活（コミュニティ）道路は20～30km/hに制限されている。しかし、実態的にはドライバーに両者の区別は存在せず、生活道路でもかなりのスピードで走っているのが実情だ。他方、東京都心の場合、渋滞等によりクルマの平均時速は18～20km/hといわれており、自転車のスピードとほぼ同等である。

こうした実情を考慮すれば、中心街でクルマの時速を30km/h以下に制限することは、かならずしも困難ではないと考えられる。事故は確実に減少するが、弊害はあまり考えられない。「スロー」が評価されはじめた時代にあって、クルマの速度の“下方修正”もそろそろ念頭に置くべきではないか。

道路の新設、拡幅、延伸が最大の公共事業であった時代には、「車線の削減」など誰の頭にもなかった。しかし、西淀川、川崎の両公害訴訟における和解文には、関係国道の「削減」が初めて明記されたのである。この意味するところは大きい。これは、住居系の市街地における通過交通が多い道路について、代替ルートを確保することにより、当該道路の交通需要に見合った車線数に変更するという考え方に基づいている。つまり、代替ルートが確保されているにもかかわらず、慢性的な渋滞による大気汚染を誘発している既設道路における大型車両の通行を放置していたことへの反省であり、こうした道路における「車線の削減」は都市の環境を改善するうえでも、真剣に議論されてしかるべきである。

EUでみられるように「車線の削減」がもたらす効果は大きい。それにより、歩道、自転車道、LRT軌道が確保され、CO₂削減に向けた都市交通体系が整備されている。30km/h速度制限とともに、車線の削減により、クルマ社会を自転車社会へと誘導する契機としたい。

一方、東京都などは域外からのクルマの流入を抑制するため、ロードプライシングの具体的な検討を開始している。都の社会資本を使い、環境を悪化させる域外のクルマに負担を求めるという考え方は、渋滞の解消という観点も含めて、今後、他の自治体にも広がる見通しだ。福岡県太宰府市ではすでに、観光客のクルマを対象に税を徴収する条例を成立させている。

これらの措置は、直ちにクルマを排除することをめざすものではない。まず、必要かつ可能なところから30km/h速度制限と車線削減を試みつつ、歩行者、自転車、公共交通とク

クルマとの共生を模索し、長期的に新たな枠組みを構築するというステップを踏む必要がある。しかし、前述したように、クルマから排出されるCO₂は現状では全く歯止めがかかっていないということは、念頭に置いておかねばならない。(車線削減による駐輪スペースの確保については後述)。

4. 「自転車都市宣言」の意味するもの

自治体による自転車の利用促進への取り組みは、1997年のC O P 3以前から行われていた。1973年に当時、滋賀県八日市市長だった武村正義氏(元同県知事、元官房長官)が「自転車都市宣言」をしたのが嚆矢といえるが、95年には鹿児島県加世田市が「サイクルシティ」宣言をしている。そして、C O P 3以降は全国各地で「自転車都市」を標榜する自治体が相次いだ。

現在、国土交通省の自転車利用環境整備モデル都市として選定された静岡市、福島市、東京・練馬区など19都市では、地域の実情に応じた自転車活用促進策の具体化に着手している。これらモデル都市は言うまでもなく、自転車都市への移行を前面に掲げており、各地のモデル事業は今後、全国的な展開につながることは間違いないだろう。

こうした取り組みには地域住民の理解と協力が欠かせない。前記のモデル都市事業とは別に、国土交通省は毎年、応募による「交通社会実験」を実施しているが、2000年に電動アシスト自転車による「エコ自転車通勤システム」に取り組んだ新潟県新津市では、地元商店街の協力を得て成功に導いた。

クルマの大半が通過交通であるのに対し、地域住民の足とも言える自転車は、地域活性化、街づくりにとって重要なツールになる。その意味で「自転車都市宣言」は温暖化対応にとどまらず、地域の振興や再生に足がかりを与えるものと言えよう。そして、こうした「宣言都市」の情報を一元化して、全国に発信すれば、自ずと次の展開が見えてくるのではないか。

第3章 自転車走行空間の確保

1. 車道走行の原点に回帰

道路交通法で自転車は「軽車両」と位置づけられている。しかし、1978年（昭和53年）の道路交通法改正で「自転車通行可」の表示がある歩道では、自転車の走行が可能になった。当時、交通事故が多発し、緊急避難措置とされていたが、その後20年以上、この状況に変わりはない。先進国で自転車が歩道走行しているのは、我が国だけである。

自転車が歩道に“上がった”結果、かつて被害者だった自転車利用者は歩行者にとって加害者になり、あちこちでトラブルを発生させることになった。そして、最近では警察などにより、「歩道は歩行者優先」という大きな電飾看板がとりつけられ、自転車は行き場を失おうとしている。走行空間がないということは、自転車には市民権が与えられていないということの意味する。

こうした状況にあって、「自転車の活用推進」を叫んでも虚しい。やはり、「軽車両」として位置づけるには、車道ないし、自転車道（レーン）を走行するという原則に立ち返る方策を考えねばならない。改正道路構造令は、自動車及び自転車の通行量が多い主要道路への自転車道の設置を義務づけたが、既存道路における自転車の走行空間の確保に直ちにとりかかる必要がある。

道路空間整備の進捗にあわせ、道路交通法を自転車の活用推進の観点から段階的に見直し、最終的には歩道走行を原則的に廃止する方向にもっていくことが望ましい。現在、歩道走行可の定着により、自転車運転者にはすべての歩道を我が物顔に走行できると勘違いしている場合が見受けられる。歩道においては一番の弱者である歩行者の保護を第一義に、「自転車通行不可」を明示した歩道を増やしていくべきである。

自転車の歩道走行を廃止するか否かにかかわらず、現状の車道の構造はタイヤ幅の太い四輪自動車の走行を前提として設計されており、側溝や蓋の形状や素材は自転車の走行にとってきわめて危険なものがある。特に側溝の段差、滑りやすい金属製の蓋などの構造や設計を見直すとともに、新設の道路においては排水路を道路中央に配置するなどの配慮によって、事故の未然防止に努めるべきである。

また、自転車に関連した事故は、保険体制が未整備なため、被害者・加害者双方が悲惨な状態に陥りかねない現状がある。将来的には、原動機付自転車並みに損害賠償責任保険への強制加入制度の導入を検討すべき時機に来ている。

2. 路上違法駐車と路上荷捌きの早期ルール化

現状においても、路上違法駐車と路上荷捌きの実態が改善されれば、車道走行は可能である。現行の路上駐車に対する警察の取り締まりは、警察自身が認めているように「いたちごっこ」だが、国民は「もう、そんな言い訳は聞き飽きた」と言うべきだろう。罰則の強化はもとより、クルマから自転車への転換を視野に入れた新たな対応を考えるべきではないか。

路上駐車は当然、渋滞の緩和につながり、それにより経済的損失を回避し、かつ環境の改善にも効果がある。しかも、排除によって自転車の走行空間が確保されるとなれば、交通政策の最優先課題として位置づけてもおかしくない。

路上の荷捌きも自転車の走行空間を阻害している。荷捌きに関してはこれといった規制、規則などはなく、わずかに都道府県公安委員会が定める道路交通規則による規定があるのみだ。東京都道路交通規則では、「5分以内に貨物の積卸しができない貨物自動車」は警察署または交番に口頭で駐車許可を申請、警察署長は許可した場合、許可証を交付すると定めている。しかし、実態的には5分超の荷捌きのトラック等がこのような対応をしてはいない。

東京都は2002年4月から環状6号線(山手通り)の一部を2倍に拡幅するのにあたり、片側2車線の車道の脇に幅1.5mの停車レーンを拡幅区間全線にわたって整備するとともに、商業施設が集積し、大型トラックが集中する地点では幅2.5mのスペースを確保するという(この計画では、歩道<片側>を3mから10mに広げ、うち2mを自転車専用レーンにする)。このほか、東京・練馬区における国土交通省の社会実験などで荷捌き場のスペース確保が試みられているが、いずれも将来構想に過ぎない。

政府の新総合物流施策大綱では、街づくりにおける物流の円滑化への配慮という観点から、都市内建築物等への荷捌き施設の付置を推進する方針を打ち出している。当面、着手すべきことは業界におけるルール作りである。トラック業界は一定時間路上を占有して営業に附随する行為を行っていることを認識し、共同で路上以外の荷捌き場を確保すべきである。関係省庁はこのルール化を強力に指導しなければならない。共同運送などによる車両の削減も視野に入れる必要がある。

第4章 駐輪場の確保

1. 放置自転車・駐輪場対策の現状

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（改正自転車法）の第5条6項は「地方公共団体、道路管理者、都道府県警察、鉄道事業者等は、駅前広場等の良好な環境を確保し、その機能の低下を防止するため、必要があると認めるときは、法令の規定に基づき、相互に協力して、道路に駐車中の自転車等の整理、放置自転車等（自転車等駐輪場以外の場所に置かれている自転車等であって、当該自転車等の利用者が当該自転車等を離れて直ちに移動することができない状態にあるものをいう）の撤去等に努めるものとする」と定めている。

また、第6条では「市長村長は、駅前広場等の良好な環境を確保し、その機能の低下を防止するため必要があると認める場合において条例で定めるところにより放置自転車等を撤去したときは、条例で定めるところにより、その撤去した自転車等を保管しなければならない」と定められている。

これに基づき、全国の市町村で自転車等駐車対策関係の条例が制定されており、旧総務庁交通安全対策室の調査によると、その数は574市区町村（条例数では824）に達する（平成9年6月30日現在公布済み）。このうち、放置自転車等規制条例を制定しているところが421市区町村で、これを3大都市圏で見ると、242市区町村と半数以上を占める。ちなみに自転車利用の「自粛」を条例に盛り込んでいる市区町村は97。

放置自転車等規制条例（421）の内容をみると、まず「放置」の定義では上記「直ちに動かさない」としているところが385で大半を占める。規制の対象を自転車に限定しているケースが96で、残りは原動機付き自転車、自動二輪車を含めている。また、撤去、移動の方法に関しては、放置禁止区域、放置整理区域を設定、この区域内に放置されている自転車等の撤去、移動について規定している条例は381。これに対し、比較的規制の緩い区域（放置規制区域）を設定して、同区域内の撤去、移動について定めている条例は40。ただ、上記各区域外において放置されている自転車等の撤去、移動について定めている条例も246ある（重複）。保管・返却時の徴収額は最高3,000円（最近5,000円のところも出てきた）、最低100円（自転車の場合）。廃棄処分規定があるのが373、売却規定があるのは93となっている。

こうした条例に基づき、市区町村は放置自転車対策（撤去、保管、処分、駐輪場設置など）を実施しているが、その一例を東京都台東区の場合でみてみよう。「台東区自転車の放置及び自転車駐輪場等の整備に関する条例」は1985年2月1日に施行された。同区道路交通課の2000年度自転車関連事業の放置自転車対策費（保管所管理運営、放置自転車の撤去および運搬）は6,068万円（移送台数20,365台、返還台数12,375台）がかかっている。これに駐

輪場運営費（土地取得費を含む）2億665万円などが加わり、計2億6,803万円の歳出。

他方、駐輪場の使用料、移送手数料などによる歳入は6,642万円で、約2億200万円が経費となっている。これを区民1人当たりで計算すると1,333円、1世帯当たりでは、2,740円になるが、放置自転車が増え続けているため、この額はさらに増加するものとみられる。こうした状況は全国他の自治体でも変わらない。

一方、旧総務庁・交通安全対策室の調べによると、鉄道駅周辺にある駐輪場は全国で9,925カ所あり、その収容能力は369万2千台、このうち実収容台数は282万6千台となっている。残り86万6千台分（約23%）は利用されていないことになる。駐輪場の数、収容能力は毎年拡大しているものの、利用率はかならずしも増えていないのが実情である。

駐輪場の設置は現在、市区町村、および事業者（鉄道、大型店舗、銀行など）、一部団体などで手がけられており、有料、無料の双方がある。このうち、圧倒的に数が多く、収容能力も大きいのが自治体の駐輪場である。

改正自転車法の第5条は「地方公共団体又は道路管理者は、通勤、通学、買物等のための自転車等の利用の増大に伴い、自転車等の駐車需要の著しい地域又は自転車需要の著しくなることが予想される地域においては、一般公共の用に供される自転車等駐車場の設置に努めるものとする」と定めている。

これに基づき、市区町村は独自に駐輪場の整備、運営にあたっているが、用地の確保が困難なことなどから、自転車利用者にとって利便性の高い場所に設置することが難しい状況になっている。このため、駐輪場が存在しても、利用率は低くなり、その分、放置が増加するというのが実態だ。

また、市区町村によっては駐輪場利用に何らかの制限を設けているところもあり、これが利用率向上のネックになっているとも考えられる。制限を設けている条例は230あり、自宅ないし勤務先からの距離（最大1km、最小300m）で制限する条例が43、市区町村の住民、通勤・通学者に限定する条例が40、その他、登録、許可、承認、届出などが終了していることを条件にしている条例が228もある。さらに、利用料金についても最高で月間3,000円（最低は年600円）というところもある。一方、無料駐輪場は条例数で166（有料のみは261、双方は31）ある。

改正自転車法は第5条2項で、鉄道事業者に対し、駐輪場の設置に関する責務について次のように定めている。「鉄道の駅の周辺における前項（同1項）の自転車等駐車場の設置が円滑に行われるように、地方公共団体又は道路管理者との協力体制の整備に努めるとともに、地方公共団体又は道路管理者から同項の自転車等駐車場の設置に協力を求められたときは、その事業との調整に努め、鉄道用地の譲渡、貸付けその他の措置を講ずることにより、当該自転車等駐車場の設置に積極的に協力しなければならない」。

しかし、次に述べるごとく、鉄道事業者の協力はほとんど得られていないのが実情である。

2. 鉄道事業者に対する駅前駐輪場設置の義務化

旧総務庁・交通安全対策室などの調べによると、全国で撤去されたいいわゆる放置自転車は計259万1千台（実施623市区町村合計）。このうち、約53%の137万2千台は所有者に返還されているが、約47%は処分に回されている。また、鉄道駅周辺のみでの放置は減少傾向にあるものの、1999年で56万3千台（うち東京都が約33%の18万6千台）となっている。

例えば、区内に18駅を抱える東京・杉並区の場合、駅周辺の放置台数は1995年度6,517台、99年度8,912台と増え、2001年9月には9,200台に達した。同区は2000年度に駅周辺を含め合わせて約6万5千台を撤去したが、このランニングコストは約1億1,400万円。同豊島区では放置解消に向けて駐輪場を整備しているが、2001年に整備した駐輪場は土地買収と建設費合わせて1カ所（1,236台収容）で11億円以上を投入。

このように、増え続ける放置自転車対策経費は自治体の財政を圧迫しつつあり、市区町村では国、都道府県、事業者に対し、応分の負担と役割を果たすよう求めている。全国自転車問題自治体連絡協議会（全自連、214市区町加盟）が2001年6月に実施したアンケート調査に基づく要望を要約すると、次のようになる。駅周辺の放置が多いことから、鉄道事業者がらみの要望がきわめて多い点の特徴。

< 国・都道府県への要望 >

- ・改正自転車法において駐輪場設置義務者に鉄道事業者を加えるか、市町村が駅前に駐輪場を設置する際、鉄道事業者からの借地については賃借料を無料とする。

- ・放置自転車対策条例で対策に取り組んでいるが、条例内では対処できない事例も多くなっているため、権限（強制力）を市町村に与えるよう法整備を行ってほしい。

- ・改正自転車法第5条第2項を「鉄道事業者は旅客の利便に供するため、自転車等駐車場の設置に努めるものとする」と改正することを要望する。

- ・原因者負担の原則からも鉄道事業者に駐輪場の設置義務を課すよう法改正を要望する。

- ・都道上に放置自転車が多く見受けられるので、都において警告、撤去等の対策をより充実することを要求する。また、東京都から国に対して国道上に積極的に自転車置き場を設置することを要望するようお願いしたい。

- ・循環型社会の形成、並びに区市町村の負担軽減のため、不要自転車、並びに区市町村が撤去した保管期限が過ぎた自転車の回収制度を確立するよう業界に対し指導を積極的に行うことを要望する。

- ・複数鉄道事業者が乗り入れ、多くの駅が存在する場合、その駅を利用する一部の市民（鉄道利用客）のためだけに多額の税金を投入して市町村が駐輪場を整備することは、財政状況が悪化していることや公平性の観点などを勘案すると厳しい状況となってきた。

- ・自転車が廉価で多量に販売され、その価値が下落している現状を認識したうえで、放置自転車の移動、処分の簡略化を図るとともに、メーカーに対し企業責任として対策経費の負担を求められるよう新税の創設を検討されたい。

- ・幅員の広い国道・県道の一部を暫定的に駐輪場として使用させてほしい。

< 鉄道事業者への要望 >

- ・事業者責任において、最低限の駐輪場整備を要望する。

- ・鉄道事業者自ら利用者の利便、および地域住民の生活環境改善のため、駐輪場の設置に積極的に取り組むことを要望する。

- ・鉄道事業者が統括する一連の営利店舗について、市町村との協力体制を一層強化する方向性が望まれる。

- ・鉄道事業者の意識改革を望む（改札口を通過してからが本来の客であり、それまでは関与しないとの意識が強い）。駅前駐輪場の利用のほとんどは通勤、通学者であることを重く認識し、自ら利用客用駐輪場を設置するぐらいの意識改革を望むものである。

- ・放置自転車に関する問題を鉄道事業者本来の責務と認識し、率先して駅周辺環境整備のための施策等を実施されたい。

- ・鉄道事業用地を一時使用貸借しているが、固定資産税を減免できないため、実質公租公課の2倍相当額（公租公課＋管理費相当分）を鉄道事業者に支払っている。公租公課相当分については止むを得ないとするが、それ以外の負担については納得できない。

- ・駅前に置かれる自転車は通学・通勤のために置かれることが大半である。民営化されて「もうけ主義」になったから、店をつくるが駐輪場はつくらないとの理屈は通用しないのではないか。

< その他 >

- ・駅にスーパーが併設されており、スーパーを利用する客が駅前に自転車を止めて、大量の放置自転車を生み出している。スーパーの自転車置き場はあるが、とてもまかないきれていないため、駐輪場の増設等の対策を要望する。

こうした市町村の声は年を追うごとに大きくなっており、もはや、鉄道事業者による駅周辺の駐輪場設置は回避できない状況で、この要望に応えられないとすれば法改正による「付置義務化」もやむをえないと思われる。

あるいは、東京・豊島区が打ち出した1台3,000円の放置自転車対策税（仮称）を支払うか、選択肢は2つである。放置誘因者である鉄道事業者は社会的責務を果たさねばならない。

3．新たな発想による駐輪場の設置

前述のように、「鉄道駅周辺」の駐輪場にもかかわらず、収容能力の23%は利用されていない。その要因は「周辺」といっても駅からかなり離れていたり、利用制限が設けられているためと考えられる。また、「有料ゆえ利用しない」（クルマも同様）という利用者側のモラルにも問題がある。

従って、駐輪場はまず、駅にできるだけ近づけねばならない（オランダでは駅そのもの

が駐輪場で、80m離れていたら、駐輪場と認知されない)。その意味で前述した通り、鉄道事業者の責任は大きい。また、自治体も距離制限を緩和するか、廃止するとともに、利用手続きを簡素化する必要がある。そして、何よりも自転車利用者にとって、魅力ある駐輪場にしなければならない。同時に、街の景観を損わない配慮も必要になろう。

魅力ある駐輪場とは、自転車ステーション機能を有する施設とすることができる。まず、盗難を未然に防ぎ、緊急車両の通行を妨げないためにも整頓された駐輪を可能とする専用ラックの設置が最低限の条件である。さらに望めば屋根があること、シャワーやロッカーが設置されていることなどが挙げられ、雨ガッパ、タオル、地図などの販売も行い、さらに自転車の修理・点検も可能となれば、当然、担当者の配置が必要となり、雇用も生まれる。こうした設備を有する駐輪場を段階的にランク付けし、その設計をマニュアル化すれば、ビジネスの展開も可能と言えよう。ドイツなどにはこうした先例がある。

また、駐輪場というと、一定のスペースの確保が前提とみなされ、それだけで中心街を断念するという傾向があるが、コンピューター制御の廉価でスペースをとらない駐輪機が開発され、すでに各所に設置されている。中心街にわずかな面積で済む駐輪機(コイン式)を組み合わせることで、放置の削減に向けて前進することができるのではないかと。

さらに、商店街においては当面、空き店舗を活用するなどして、駐輪スペースを確保するとともに、再開発などの際には、クルマより自転車を優先させた街づくりを心掛けることが必要になろう。自転車によって回遊性を高めることにより、活性化につなげることが肝要と思われる。

次に、車道上に駐輪場(駐輪スペース)を確保することを提言したい。1974年の道路法施行令改正で、道路付属物として「道路に接する自転車駐車場で道路管理者が設けるもの」が加えられ、駐輪場を整備することが可能になった。さらに78年度からは街路事業の一環として、都市計画事業により地方公共団体が道路の付属物として整備する駐輪場に対し、国が費用の一部を補助することになった。

このように、道路上に駐輪場を設置する仕組みがあるにもかかわらず、現状ではかならずしもうまく機能していない。市区町村では前述のように、国道上への駐輪場設置を求める声が強まっており、駐輪スペースは簡便なコイン式(あるいは無料)駐輪機の設置で対応すれば、それほど面積をとらないで済む。歩道上の駐輪により、歩行者や車椅子などの通行を妨げている実情をかんがみれば、車道上に駐輪スペースを確保することは効用も大きく、かつ、投資も少なく済む。自転車が「軽車両」であることを再認識すれば、車道に駐輪スペースを設けることは何ら矛盾を生じないだろう。

第5章 安全性の確保

1. 安全確保への二つのアプローチ

自転車の安全を確保するには、自転車の製品としての安全性、利用する場合の安全運転の両面から考える必要がある。近年、特に安全が担保されない粗悪な製品が氾濫することにより、想定外の事故が誘発されている現状に鑑みれば、安心して乗れる自転車の普及、製品安全基準の創設、整備体制の確立が焦眉の急である。

また、安全走行を確保するには、基本的な交通ルールの徹底、利用者の教育が必須であり、特に幼少期からの教育・訓練を強化する必要がある。

2. 製品安全基準

現在、製品としての自転車の安全性を証明する方法としては、メーカーの自主的な判断によるJIS (Japan Industrial Standards・日本工業規格) あるいはSGマーク (safety goods mark・製品安全協会の消費生活用品安全法に基づく安全基準に合格したものにつける安全マーク) の獲得・標示にとどまっている。メーカーによっては、これらの規格を超えた内部の安全基準を設けているところもあるが、一般の消費者の判断材料となるまでには至っていない。また、(社)自転車協会では、独自に任意の安全基準を設けているが、きわめて廉価で販売されている自転車や大量に輸入される自転車の中には、業界に参加していない製造者の製品、または自主基準を考慮していない製品も含まれており、必ずしも高い安全性を確保している良質な自転車が提供されているとは言えない。

欧州各国の自転車製品安全基準についての状況を見ると、政府や州などによって一定の規格が定められている場合が多く、必要最低限の規格・規制を設けることによって、利用する側が安心して個性的な自転車を選択できる環境がある。製造物責任法が厳格に整備されている地域では、欠陥が発見された場合、自動車のリコール制に近い対応を業者に求めているところもある。たとえば、ドイツでは自転車や子供用路上自転車を公道上で使用する場合、「道路交通許可規則 (StVZO)」の約定規則に沿った品質保持が定められている。

我が国では、既に業界内部での自主基準が確立されており、(社)自転車協会は2001年9月に、経済産業省に対し自転車を「消費生活用製品安全法」の「特別特定製品」に指定するよう要望した。特別特定製品は国が一定の安全基準を策定するもので、国内で販売する全製品は国の検査を受け、基準をクリアした製品に限って「安全マーク (PSCマーク)」を貼付して販売できることとなる。規制緩和に逆行するとの指摘もあるが、「下り坂で後輪のブレーキが利かなくなり、前ブレーキをかけたら転倒、左手を骨折した」、「ペダルを

踏み込んだらフレームが折れて頭から転倒、顔面を強打して全治3週間のけがを負った」など、2000年度に自転車産業振興協会が把握した140件の苦情は氷山の一角と見られており、利用者の生命にかかわることから看過できない状況にある。年間に1,000万台前後の新しい自転車が販売されている現況を考えると、早急に国家基準を設け、安全の確保を図るべきである。

3．整備体制について

自転車は自動車と異なり車検制度を持たないため、本来、装備が義務づけられている前照灯、警鈴を装着していないものが多く見られる。これらの装備は、利用者本人の安全を守るだけでなく、歩行者や他の自転車、自動車からの視認性を確保するため必要であるにもかかわらず、利用者によるその認識が薄いため、脱落あるいは未装備のまま放置されている場合が多い。また、制動装置の点検もおざなりになっているケースも散見される。

こうした事態に対応するため、利用者の意識を向上させるための整備マニュアルの作成と整備の徹底、整備不良の自転車に警告、指導を行う整備指導員制度の創設を検討すべきと考える。

また、特に夜間において、他からの視認性を高めるため現在、後尾にのみ装備が義務づけられている反射板を、側面と全面にも装備するよう勧告する。

経年変化による製品の品質維持のためには、自転車販売・整備業者の育成・指導が必要であり、優良な業者なくしては安全確保は望み得ない。業者の自主的な努力に加え、ルールやマナーの発信源としての機能を果たせるようきめ細かな配慮を行うべきである。

4．安全走行教育の徹底

自転車の安全走行に関する規則は有名無実化しており、停止や方向転換の際に手信号を使用する利用者は皆無に近い状況となっている。自転車運転には免許制度がないため、交通ルールの遵守、正しい運転方法の徹底、整備・保管に係る認識を高めるには、徹底した教育が必要である。行政において、民間団体の自主的講習の機会を支援するなどの努力が求められる。改善が見られない場合には、自転車購入の際の講習受講の義務化を含め、ある程度の強制力を持つ法律、制度の必要性も検討されるべきである。

手信号による停止、方向指示は、本来、交通規則で禁じられている片手運転を助長しており、矛盾しているとの指摘がある。これに対して、方向転換の時点での片手運転を廃し、事前の手信号を励行する方法を採るべきと考える。手信号は国際的に共通の信号として定着しており、運転技量の向上を図りつつ、手信号遵守のための啓発活動を活発化させる必

要がある。また、自動車運転免許を取得する際には、手信号の意味を学習しているにもかかわらず、理解がきわめて希薄であることも事実である。いわんや、運転免許を有しない一般の理解は、手信号の存在そのものにすら及んでおらず、学習機会の拡充は喫緊の課題である。

技量未熟なため手信号を用いることができない利用者への注意を促すため、自転車における「初心者マーク」制度を検討すべきである。

以上の措置を講じた上で、なお改善が見られない場合には、コストアップによる自転車普及の障害となる危惧はあるが、原動機付き自転車などに装備されている機械式・電気式の方向指示器の装備の義務化も検討すべきと考える。

走行中のルール、マナー、不適切な駐輪・放置など利用者のマナーが問われており、自転車の市民権を危うくしている現状に鑑み、利用者に対する地域・学校などにおける啓発・教育の徹底が必要である。

特に、自転車の運転は幼少期に始まる傾向があり、運転方法の習熟と同時に、ルール・マナーについても習得できる仕組みが求められる。

文部科学省に対して、小学校低学年時の教育カリキュラムに自転車教育を加えることを要請する。小中学校においては、原則として自転車通学を禁止している場合が多いが、「自転車登校デー」といった制度を採用し、教育現場での安全指導、未然の事故防止の強化を図る。同時に、高校生の自転車通学は日常化していることもあり、定期的な自転車安全走行についての学習機会を設けるべきことは言うまでもない。

また、自転車販売店に、自転車を買い与える親などに対する啓発活動への協力を求め、活動を円滑に進めるためのマニュアルの作成、自主的な協力組織の構築を支援する政策の立案が必要である。

地方自治体においては、条例等により、交通指導員に自転車走行モラル、放置への指導監督権限を付与し、場合によっては独自の反則切符制度の導入も検討すべきである。

第6章 自転車の循環・共同利用とリサイクル

1. 公共（共有）自転車の普及

自転車産業振興協会発行の「自転車統計要覧」によると、日本人の自転車保有台数は8,481万台（2000年）で、国民1.5人に1台という普及率を誇る。オランダの1.0人に1台（1995年）など欧州各国には及ばないものの、突出した普及率と言えよう。しかし、これが常時利用されているかという点、毎日のように自転車を使っている人は約3,600万人と推定されている。残り5,000万台近くはごくまれに使われるか、退蔵、放置の状態に置かれているものと見込まれる。これに加え、国内生産と輸入合わせて約1,000万台（2000年）が国内向けに出荷されている。

一方、通勤、通学、買い物などに常時自転車を利用している人でも、実際に自転車に乗っている時間は1日平均で約15分といわれ、残りの時間は動かないまま、どこかに置かれていることになる。クルマに関しても同様のことが言えるが、欧州では「カーシェアリング」という名のクルマの共同利用が広がりつつある。このカーシェアリングの自転車版が公共（共有）自転車という発想である。

公共（共有）自転車には大別して2つの考え方がある。ひとつは有料のレンタル制度で、もう一つはカギを掛けない自転車を地域に配置して、誰もが自由に無料で乗り回せるようにする方法である。いずれも自転車をより有効に、便利に活用することを狙うとともに、できるだけ私有の自転車を抑制することで、放置状態の自転車を減少させることをめざしている。

レンタル制度については東京・練馬区をはじめ各地の自治体で試みが広がってきた。地域によって方式が異なるが、練馬区の「ねりまタウンサイクル」が導入時期も早く、事業規模も大きいので、代表例としてみてみたい。

同区のレンタル事業はいずれも西武、東武、地下鉄の6駅近くにサイクルポートを設置して、カード所有者がカードで自転車を出し入れできる仕組みになっている。登録料は一般の場合、1ヵ月2,000円、3ヵ月5,700円、6ヵ月9,600円（学生割引あり）で、当日利用（200円）もある。24時間営業で、故障した際は無料で修理が受けられ、対人・対物保険にも加入。運営は区都市整備公社があたっている。

現在、6カ所のサイクルポートに2,250台が用意されていて、稼働率は約70%。同区がこのサイクルポートを西武池袋線の大泉学園駅北口に設置したのは1988年9月。

区では「本来、自転車は個人の交通手段であるが、公共交通を補うという効果に着目すれば、自転車は近距離都市交通として位置づけられる重要な交通手段」という判断からこの事業に着手した。事業の利点として、

・1台の自転車を複数の人が利用することにより、駅乗り入れ自転車の総量を減少させ、結

果として放置が減る

・立体式で効率的に収容（通常の駐輪場の1.5倍）が可能であり、駅前の稀少な土地を有効に活用できることをあげている。

練馬区では2002年度に大泉学園駅南口に7カ所目のサイクルポートを開設するのに合わせて、3ポート間の相互利用が可能なコミュニティサイクルシステムの実施をめざしている。現在は借り出したポート（駅）へ戻すことが義務付けられているが、今後は隣の駅のポートでも出し入れできるようになる。さらに、将来は区内にある8駅（9ポート）を結ぶネットワークに拡大する計画だ。

しかし、こうした事業の実施にもかかわらず、同区内の放置自転車撤去は2000年度で約47,000台と、高い水準にある。また、サイクルポートの用地確保、建設、運営には相当の費用がかかっており、課題も多いという。

これに対し、誰もが無料で乗り回せる方式はまだ、試行錯誤の段階と言ってよい。福岡県久留米市にはこの種のフリーサークル「水色の自転車」が約400台配置されている。これは久留米大の駄田井正教授とゼミの学生が「脱クルマ社会への実践運動」として、1999年の春から取り組みを開始したものだ。市から引き取り手のない自転車をもらい受け、修理をしたうえ、市内4カ所に配置した。

ベンキ代、パンクの修理代、区域外に乗り捨てられた自転車の回収などに年間約80万円の経費がかかるが、1口5,000円で自転車に張る広告を集めて対応している。しかし、これだけでは足りないうえ、市営駐輪場からは「所有者不明のものは預かれない」と締め出されたり、自転車店に修理を頼んでも「自転車が売れなくなる」と協力が得られないという。

東京・台東区でも商店主らが同様の試みを実現しようと、「みんなの自転車の会」を2001年に立ち上げた。しかし、カギをかけない公共（共有）自転車という発想に行政側は「超法規」ととまどいを見せており、実施までにはいくつかのハードルを越えねばならないようだ。

外国の例として、コペンハーゲンの「シティバイク」について触れてみる。シティバイクは同市内に点在するバイク置き場にある専用自転車のロックに20クロネ（約400円）入れると、チェーンから外れて使用できるというデポジット方式。使用範囲は市内のみで、置き場が地図に表示され、使用後はどこの置き場へでも、戻せば20クロネが戻ってくる。4月から12月までの期間限定で、冬期は修理のため保管される。専用自転車は1,500台で、置き場は200～300mおきに、主として駅、観光スポット、ショッピングセンター付近に設けられ、計120カ所。

1995年に環境省などの助成金により1,000台でスタートしたが、その後、自転車本体および置き場に広告を表示するスポンサーを募り、広告代で管理者の給与はじめ各種の経費をまかなっている。スポンサーにはコカ・コーラ、ペプシ・コーラのほか、英国政府まで加わっていて、これらの収入は1998年で約6,000万円。管理者は長期失業者や軽度身障者が中心で20人。広告をとっていることもあって、シティバイクはデザインを重視しており、1999

年にデンマーク企業デザイン賞を授与された。また、部品は一般の自転車には使えない仕様。

バイクの消失率は年間10～15%あるものの、定着するにつれ市民の管理責任感が強まり、ゾーン外や自宅に置いてあるバイクに関して通報することが常識になってきたという。半面、シティバイク導入のそもそものきっかけとなった個人の自転車盗難率は減少傾向にある。5,000台の配置が目標だが、コペンハーゲンでの成功により、欧州30市で同様の試みが始まりつつある。

有料、無料にかかわらず、公共（共有）自転車の基本的な考え方はモノに対する社会意識の変化に対応していると言えよう。大量生産、大量消費（同時に大量廃棄）の時代にあっては、限りなくモノを「所有」することに関心が集中していたが、循環型社会への移行をめざすにあたっては、「所有」より「使用」「ハンドリング（使いこなし）」へと比重を移さざるをえない。それは消費の高度化（高級化ではない）を意味するもので、多様な分野の商品にその傾向が表れつつある。それはまた、必要な時に、できるだけ経費をかけずに効率的にモノを使うというライフスタイルの変化に対応した動きと言うこともできる。

現在、約8,000万台を保有しながら、国内生産と輸入合わせて約1,000万台が毎年市場に投入されている日本の自転車事情は確かに異常である。この結果、デフレとはいえ、価格が急降下して消費財化し、放置の実態でみられるごとく、軽ろんじられた存在となっている。これを公共財とすることで、自転車の利用価値を高めることには大きな意義がある。資源の有効活用という側面も見逃せない。ただ、公共（共有）自転車を普及させることは個人の所有（私有）を否定するものではない。両者を共存させる新たな枠組みが求められている。

< 資料 1 > 世界の自転車保有状況

< 資料 2 > レンタサイクルのタイプ別既存事例

2 . リユースと途上国寄贈の促進

自転車産業振興会の1998年度調査によると、「放置」を含めて廃棄された自転車は全国で577万台。その内訳は小売店・大型店での下取りに回されたものが93万台（16%）、「放置」として処分されたものが104万台（18%）、最も多いのが清掃部署（粗大ゴミ回収）に回されたもので380万台（66%）となっている。

しかし、下取り分に「廃棄」から13万台が加わり、さらに粗大ゴミとして30万台出されているので、実質の下取り分は76万台。また、「放置処分」のうち12万台は再生されて小売店に行き、「放置」のうち11万台は粗大ゴミになっているから、実質の放置処分は81万台。この結果、最終的には粗大ゴミとして41万台が上乘せされ、この中から1万台が小売店へ還

流しているのです、粗大ゴミとしての自転車は430万台(廃棄全体の73%)ということになる。

この先は部品の再資源化、再利用、埋め立てという工程になるが、回収された自転車のうち、金属資源もしくは再生自転車として利用される率(資源リサイクル率)は78%(1996年度調査では69%)という。

以上が自転車廃棄の「構造」であるが、「放置」を含めた廃棄自転車をできるだけリユース(再利用)に回す方策を確立しなければならない。この観点に立つと、放置により撤去された自転車の保管期間を短縮することが当面、効果的と考えられる。一般に撤去自転車の保管場所は屋根がなく、雨ざらしになっているため、劣化が早い。これに対し、保管期間は短いところで3ヵ月、長いところでは半年という自治体もある。

そこで、この期間をせめて1ヵ月から2週間程度に短縮して、劣化を防ぐ方策をとる必要がある。この間、所有者に対し、「所有権の放棄」を促すようにすれば、サイクルは早まるに違いない。雨ざらしのまま、リユース不可能になる状態を慢然と見過ごしている実情は、行政の「不作為」と認定されてもいたし方ないのではないか。

再生された自転車は市場に戻され、商品となるケースが多いが、商品化にやや難があるものについては、独自の修理を経て、国や自治体の機関が率先して利用する仕組みを作るべきである。すでに、いくつかの市町村で放置自転車を「公用車」に転用しているケースもあるので、これをさらに広げ、循環活用のモデルとして、住民に認知させていくことが必要だ。

一方、途上国への寄贈もわずかずつではあるが、最近増えてきた。東京・豊島区、鹿児島県加世田市など17自治体と家族計画国際協力財団(ジョイセフ)などのNGOは、1988年から2000年までに、アジア、アフリカの76カ国にこれまで3万4650台の再生自転車を贈ったという。このほか、いくつかのボランティア組織が小規模ながらこうした活動を手がけている。

しかし、運搬費、修理費などの経費がかなりかさむため、思うにまかせないのが実情のようだ。循環型社会形成の趣旨からすれば、国がまず率先して取り組み、ルートを開拓、費用負担を行うべきだと考える。その実施・運営をまかせる民間組織を、現在すでに手がけているボランティア団体などを中心に構築することを提言したい。

第7章 クルマから自転車への誘導と自転車利用促進策

1. 経済的インセンティブの導入

クルマから自転車へと誘導し、自転車の利用を促進するには、自転車を利用することの意義、効用の対価として、経済的なインセンティブを導入する必要がある。通勤などに自転車を利用している人に対し、通勤手当を割り増ししたり、所得税を控除するなどの方法が考えられるが、国、自治体、企業それぞれにおいて、その導入方式を地域の事情に応じて指針として示し、その構成員と協議していくべきだろう。これにより、「自転車を利用すると得する社会」をめざしたい。

名古屋市では2001年3月に市職員の通勤手当制度を改正した。従来は自動車、自転車とも通勤手当では同額だったが、今回、通勤距離が片道15km未満の自転車通勤者については、原則として手当額を従来倍額にした。逆に、通勤距離が片道5km未満の自動車（オートバイを含む）通勤者については、原則として手当額を従来半額にした。この結果、通勤距離が片道5km未満の区分では、自動車通勤者の数は700人減少し、逆に、自転車通勤者の数は約200人増加したのである。

一方、オランダでは2001年の税制改正で自転車通勤者に対する優遇策が盛り込まれた。その内容は1週間に3日以上、10km以上の距離を自転車で通勤する国民は所得税が控除されるというもので、控除額は747ギルダー（約37,000円）。ドイツには、自動車通勤者には通勤手当を払わず、逆に、駐車料金を徴収するフライブルク市役所や、自転車通勤者に1km当たり約20円ほど上乗せして手当を支給している企業もあるという。

（注）名古屋市の自動車（オートバイを含む）通勤者および自転車通勤者の推移

（単位：人）

項目		5km 未満	5～10km 未満	10～15km 未満	合計
改正前（2000年4月1日）	自動車通勤者	1,453	2,423	1,413	5,289
	自転車通勤者	725	87	13	825
改正後（2001年5月1日）	自動車通勤者	747	2,418	1,355	4,520
	自転車通勤者	913	231	45	1,189
増減比	自動車通勤者	-706	-5	-58	-769
	自転車通勤者	188	144	32	364

（通勤距離が片道15km未満、単一の交通手段により通勤するものの場合）

（「グローバルネット」2001年9月号より）

2．税制の優遇及び支援

民間企業やNPO等の自転車利用促進活動の取り組みに対する税制優遇措置も必要である。民間企業による通勤者のためのシャワー施設や駐輪場の設置、NPOによる放置自転車の撤去活動やマナーキャンペーンについても何らか税制優遇措置や支援策を検討すべきであろう。

その際、既に自転車道や自転車駐車場等への整備については道路特定財源が投入されているが、道路空間の有効利用促進並びに大気汚染等の環境負荷軽減を図る観点から、なおいっそう自転車活用の促進に資する支援策が必要と考える。

3．鉄道等への持ち込み促進

鉄道車両への自転車の持ち込みは、自転車の活用方法をより多様化する。欧州では早くから鉄道、バスへの持ち込みが当然のごとく実施されているが、我が国では地域が限定され、実験段階にとどまっている。折り畳み式自転車については持ち込みが拡大しているものの、そのまま持ち込む方式は「車両スペースの余裕を活用した鉄道車両内への持ち込みモデル事業」(国土交通省)があるにすぎない。

モデル事業に該当しないものも含めると、富士急行(山梨)、三岐鉄道(三重)の「サイクルパス」列車(無料)、JR四国、JR北海道の臨時列車「サイクルトレイン」、一畑電鉄(島根)、熊本電鉄の「自転車持込乗車サービス(無料)」などがあるが、ほとんどがシーズンや時間を限定して実施するサービスとなっており、恒常的に可能としているケースはまれである。

都心部でも自転車専用車両の連結などの対応をとれば、かならずしも実施不可能とは言えないだろう。駐輪場問題でも明らかのように、鉄道事業者には端から自転車に対する認識が稀薄なため、手をつけようとしなかったのではないか。乳母車の持ち込みを「本人がリスクを負う」ことを前提に認め始めた事業者も出てきており、「電車で自転車を乗せる」ことを、スロープの設置など駅構造の改善を含めて中長期的課題として取り組むことを要請したい。

静岡県沼津市で伊豆箱根鉄道が自転車を2台搭載できるバスを運行、群馬県前橋市でも2路線で自転車を座席の間にベルトで固定して載せることができるバスが走っている。また、松山市内では自転車ラックをつけたタクシーが走行しており、公共交通機関と連動した自転車の活用方法は模索されている。ただ、いくつかの規制に阻まれ、自転車利用者の要望はまだ充足されていない。

第8章 自転車政策の一元化と利用者組織の創設

1. 自転車総合政策を統括する調整担当（官）の設置

自転車に関する総合政策（都市交通における位置づけ、走行空間、駐輪場・放置自転車、交通安全、循環・共用活用、利用促進、利用者への啓発・教育など）を推進するには、現在のようなタテ割り行政ではとても対応できない。現在、自転車を含む交通安全に関する調整機能は、内閣府の政策統括官（総合企画調整担当）が担当している。しかし、その守備範囲は「青少年の健全な育成、高齢化の進展への対処、障害者の自立と社会参加の促進、交通安全の確保などに関し、行政各部の施策の統一を図るために必要となる事項の企画及び立案並びに総合調整に関する事務等を所掌」となっており、自転車に関する総合調整は、いくつもの重要事項のひとつである「交通安全」の内に含まれているだけで、常にクルマの走行に関連して語られるに過ぎないのが実態である。この際、自転車に関する総合企画調整担当の機能強化を求めたい。

自転車に関連する施策はそれぞれの省庁の責任と判断に基づいて進められているが、自動車に匹敵する数の自転車が日常の国民生活の足として普及し、利用されている現状及び今後ますます活用が図られるであろうことに鑑み、将来には一元的に総合施策を担う独立した担当セクションの創設が行われるものと期待したい。

改正自転車法の第7条は「市町村は、自転車等の駐車対策に関する総合計画を定めることができる」としているが、これは主に駐輪場および放置自転車対策に力点を置いたもので、多様な課題を抱えた現在の自転車事情には対応できない。これに対し、米国では各州に「バイシクル・コーディネーター」を置き、州内の自転車に関する全ての問題に対応している。各市町村にもコーディネーターを配置しているそうだが、我が国でもこうした制度を導入する時期に来たのではないか。

国、都道府県、市町村の各レベルに利用者、事業者などから意見を吸い上げ、施策に反映させるという仕組みを考えたい。都道府県、市町村においては既存の組織を活用することも考えられるが、国においては新たな機関の設置がどうしても欠かせない。我が国の自転車に対する「姿勢」を示す（show the flag）ためにも、国の調整機関は必要である。

なお、自転車政策の一元化にあたり、現行では把握率7割を下回っている「防犯登録」の強化とオンライン化が必要となる。この際、防犯登録の所掌を、増大し凶悪化する犯罪捜査に忙殺されている警察から分離し、防犯及び犯罪捜査のための警察との密接な連携を担保した上で、官民一体の取り組みとして自転車一元管理のための車籍登録制度を設け、義務化することを検討すべきである。

2. 市区町村における自転車利用促進総合計画の策定

市区町村において自転車政策を総合的に実施するための計画を策定する仕組みを提案したい。1. で述べたように、改正自転車法第7条の規定は駐輪場および放置自転車対策に重点を置いたものだが、これに加え、今回提案する総合計画では地域内交通における自転車の位置づけ、走行空間の確保、循環・共用利用、利用の促進、事業者・利用者の責務などを織り込んだ総合的な施策の推進計画を想定している。

また、計画においては、連続的に安全快適な自転車の移動が可能となるように、自転車道、駐輪場等の自転車利用空間ネットワークについても位置づける必要がある。

市区町村における総合計画の策定にあたっては、道路管理者、公安委員会、鉄道・バス事業者、一般事業者、NPO、NGOなどと調整し、基本構想および具体的な施策をとりまとめることを条例等で定めることができるようにする。

これに基づき、市区町村における自転車担当部署を統合し、機動的かつ効率的に総合計画が推進されるよう組織を再編するべきではないか。現状では交通安全対策課、都市（街）づくり課など市区町村によって名称は異なるが、複数の部署が自転車問題に対応しており、その結果、自転車施策が円滑さを欠いているきらいがあり、総合計画の推進のため、自転車担当部署の統合を視野に置くべきと考える。

3. 「自転車ユーザーユニオン」（仮称）の創設

自転車利用者は自転車が都市交通の重要な一翼を担うとともに、環境負荷を与えない交通手段を利用していることに誇りを持ってしかるべきである。同時に都市交通問題の改善、地球環境保全の観点から、自転車利用者は自転車利用促進のための法整備、環境整備などに関して発言権を有している。従って、自転車総合政策をより充実させるためには、こうした利用者の声を色濃く反映させる必要がある。

利用者の意見などを政策に反映させるためには、利用者を組織化しなくてはならない。このユニオンは会員（利用者）の声を集約して、政策当局や事業者に対し、その実現方を要求していく。同時に、自転車利用者に対する要望、批判などをフィードバックして利用者に改善を求めるとともに、自治体、警察等と協力して、マナー教育等を組織的に実施する。

さらに、他の環境NGOなどと協力して、海外の“カーホリデー（自動車の休日）”と連動したイベントに取り組んだり、外国の自転車ユーザー団体との交流をめざす。このほか、“自転車ユーザー大賞”（クルマから自転車に切り替えた人を毎年表彰する）の創設など、自転車の利用促進を加速させる行事を行う。

こうした利用者組織の立ち上げに国、自治体、事業者が全面的に協力し、「自転車社会」

をめざした国民的運動に昇華させていく必要がある。

一方、自転車にはさまざまな効用があり、温暖化防止に貢献できるとは言うものの、前述したように、放置など多くの問題を抱えていることも現実である。自治体の自転車対策経費はかさむ一方で、関係者の間では「クルマに比べ、自転車はフリーライド」という認識もある。このため、自転車利用者にも応分の負担を課すべきだという議論は根強く存在しており、東京都荒川区ではこうした議論を背景に、「自転車税」の導入を意図したが、自転車店などの反発で、当面、提案を見送っている。

利用者側には、「軽車両として、インフラの恩恵を受けているのだから、応分の負担をしてもよい」という意見がある半面、「自転車はあくまで足の延長ゆえ、税金をかける対象としてはなじまない」という見解もある。しかし、“不適切な駐輪”が今や、一種の社会問題として、非難の対象となっていることを考慮すると、利用者としても、何らかの負担を視野に入れる時期に来ているように思える。

その際、基本的には自転車利用のルール作りのための負担を考え、“不適切な駐輪”が改善されるまでの期限付きの措置としてはどうか。その間に、行政、事業者、利用者が一体となって、改善策を見い出すという方向を模索したい。その在り方について、利用者組織（ユーザーユニオン）内でも検討してしかるべきである。

（注）＜デンマーク自転車協会＞国民に自転車が身近であることと、市民による団体結成が盛んな風土から、自転車利用者によりデンマーク自転車協会が結成されており、自転車利用者の立場から市当局等に提言を行うなどの活動が行われている。市の交通計画に対しても、歩行者天国を増やすのではなく、「自転車の乗り入れ可能なエリアを増やしてほしい」との希望を出している。

＜オランダ自転車協会＞自転車利用者のニーズを自転車のインフラ整備施策に反映させることを目的とした一種の圧力団体。35,000人が加盟。事務局長の著書は、自転車政策にとって重要な著書になっているという。

（以上「欧州自転車政策調査報告書」＜旧総務庁＞より）

「このほど、フライブルク中央駅のわきに1,000台の自転車を駐輪できる待望の自転車ステーションが完成した。全ドイツクラブA D F C（ドライバーの団体である全ドイツ自動車クラブA D A Cの向こうを張った、自転車利用者の利益を代表する団体）とドイツ交通クラブV C D（自動車交通に代わる環境にやさしい交通手段を奨励するための団体）が10年前から提案していたことが、ついに実現したのである」

（今泉みね子『フライブルク環境レポート』より）

第9章 自転車の存在を輝かせるために

我が国における自転車に対する認識は、さまざまな効用、価値があるにもかかわらず、残念ながら、欧米と比べて相対的に低いと言わざるをえない。これまで見てきたように、走行、駐輪空間ひとつとっても、市民権を得ているとは言い難い。また、放置自転車の実態を見れば、自転車が社会のお荷物になりかけているという側面も指摘されている。

クルマへの過剰依存から脱却し、これに代わる都市交通の一角に自転車を明確に位置づけるためには、自転車の効用、価値を見直すとともに、自転車を輝かしい存在に導いていく必要がある。その意味で、以下のような取り組みを通じて、自転車の地位向上をめざし、あわせて利用者の意識改革も加速させたい。

利用者、メーカー、販売業者、行政などから、自転車の活用推進に功績のあった個人、団体、企業を選び毎年表彰する「自転車グランプリ」の創設

活用推進とモラル向上をめざした「自転車の日」あるいは「自転車月間・週間」の創設

国、自治体の率先利用（CO₂削減量の公表、「自転車通勤の日」の設定など）

自転車関連の国際的行事への積極的参加・連携（カー・ホリデーなど）

リオ+10（ヨハネスブルグ）会議での「自転車活用宣言」（自転車活用推進議連）など

第10章 提言（まとめ）

< 短期 >

地球温暖化対策推進大綱（新大綱）の中に位置づけられた自転車の活用推進を確実なものにすること。

自転車を都市交通の中に明確に位置づけ、公共交通と自転車を中心とした都市交通政策を確立すること。

路上違法駐車の排除を徹底するとともに、路上荷捌きを減少させるため、荷捌き場確保に関する業界ルールを早期に策定すること。

鉄道事業者に対し、駅前駐輪場の設置を義務づけること。

道路上、及び都市公園・緑地等での駐輪スペース確保を可能とすること。

循環型社会をめざす観点から、公共（共有）自転車の普及に拍車をかけるとともに、途上国への自転車寄贈を促進する全国的な枠組みを構築すること。

自転車通勤者に経済的なインセンティブ（通勤手当の増額、所得税控除など）を付与すること。

内閣府の政策統括官（総合企画調整担当）の自転車問題への取り組みを強化すること。

優良な自転車販売・整備業者の育成・指導を強化すること。

自転車利用者を結集した組織（ユーザーユニオン）を創設、利用者の声を集めて政策に反映させること。

国の自転車安全基準を設定するとともに、整備マニュアルを作成、整備指導員制度を確立すること。

自転車教育のカリキュラムを見直し、小学1年生から実地教育を実施すること。

条例等により、交通指導員に自転車走行モラル、放置への指導権限を与えること。

自転車による交通違反に対する反則切符制度の導入を検討すること。

国、自治体は自転車を率先して利用すること。その際、放置自転車を積極的に活用すること。

放置自転車の保管期間を大幅に短縮すること。

自転車の歩道走行に関するルールを確立すること。

「自転車活用推進法案」(仮称)を早期に国会に提出、成立をめざすこと。

< 中長期 >

自転車優先都市への誘導に向けて、自転車専用道(レーン)を確保すること。

上記のために、クルマの車線を段階的に削減、同時に、都心部の速度制限を30km/h以下にすること。

上記により、「軽車両」の原則立ち返って、自転車の歩道走行を段階的に廃止するよう努力すること。

路上荷捌きを原則的に禁止すること。

鉄道に自転車を持ち込める専用車両を連結するとともに、それに対応して駅構造を改善すること。

自転車利用者の応分の負担を検討すること。

政府内に自転車総合政策を統括する専門セクションの創設を検討すること。

自転車の一元管理のため、車籍登録の義務化を検討すること。

< 資料 1 > 世界の自転車保有状況

国名	年別	保有台数(万台)	保有率(人口/台)
日本	2000	8,481	1.5
中国	1999	50,000	2.6
韓国	1996	650	6.9
インドネシア	1996	2,000	9.6
インド	1990	3,080	24.4
フランス	1995	2,000	2.8
ベルギー	1995	520	1.9
オランダ	1998	1,650	1.0
ドイツ	2000	6,500	1.3
イタリア	1996	2,650	2.2
イギリス	1998	2,300	2.7
デンマーク	1995	450	1.1
スペイン	1995	695	5.7
ノルウェー	1995	300	1.4
スウェーデン	1995	600	1.4
フィンランド	1995	325	1.5
スイス	1996	380	1.8
オーストラリア	1985	330	2.3
ロシア	1987	4,000	7.0
ハンガリー	1995	350	3.1
ルーマニア	1995	500	4.5
アメリカ	1998	1,200	2.6
カナダ	1998	1,250	2.7
メキシコ	1995	800	13.2
ブラジル	1996	4,000	4.0

我が国の自転車政策のあり方に関する調査 報告書2002
～自転車総合政策の確立に向けて～

2002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)