

自 転 車 施 策 の 課 題

小 林 奉 文

目 次

- はじめに
- I 自転車施策の現状
- 1 自転車を取り巻く環境
 - 2 自転車に関連する法制等
- II 自転車と関連する施策の最近の動向
- 1 自動車交通問題
 - 2 道路整備
 - 3 交通安全
 - 4 地球環境－持続可能な交通
 - 5 健康－健康的な乗り物
 - 6 歩いて暮らせる街づくり構想等
 - 7 諸外国における自転車施策の動向
- III 自転車施策の課題
- 1 自転車の交通手段としての評価－総合対策
 - 2 自転車利用の安全性
 - 3 放置自転車
 - 4 その他の課題
- おわりに

はじめに

昭和40年代後半以降、バイコロジー運動、放置自転車問題などで自転車問題が折に触れ取り上げられていたが、最近は、新たな観点から論議されている。交通渋滞とともに、地球温暖化現象を受けて自動車交通による地球環境への負荷の増加が問題となり、また一方で、健康増進に関する関心が高まっている。そのなかで、自転車論議が再び活発化し、「地球温暖化対策推進大綱」（平成10年）、「地球温暖化防止のための今後の道路政策について」（平成11年）等の施策が相次いで提唱された。このような傾向は、我が国だけではなく、世界各国共通である。欧米諸国では、自転車を交通政策の中で位置付けて、各種自転車施策が実施されている。

自転車は、短距離交通に適した交通手段であり、日常的に利用されている。我が国では、自転車といえば、放置自転車や自転車の歩道における無秩序な走行に代表されるように、マイナスイメージが強く、正当な評価を受けていない。地球環境にやさしい交通手段として見直されているといわれているが、政策面で具体的に引き上げられ、その自転車施策が実施されるまでには至っていない。自転車が交通手段として評価されていないことから、自転車に係る諸問題が未解決の状態で放置されていると言っても過言でないような状況にある。

「環境に負荷を与えず、高い経済性・効率性を持ち、かつ健康の維持増進に寄与する『21世紀にふさわしい交通手段である』自転車の総合

政策の確立⁽¹⁾」が望まれているが、自転車を取り巻く環境の厳しさを考慮すると、課題が山積している。本稿では、短距離交通手段としての「自転車」を取り巻く環境について概観し、その位置付けに向けての諸課題を整理することとする。

I 自転車施策の現状

1 自転車を取り巻く環境

(1) 自転車保有台数等⁽²⁾

自転車保有台数は、昭和40年で2400万台、50年で4300万台、60年で5700万台、平成13年で8500万台であり、逐年増加している。平成13年には、1.9人で1台を保有している。昭和40年代以降マイカー保有が本格化し、自動車保有台数が増加したが、自転車保有台数は減少しなかった。渡辺千賀恵教授は、「わが国の場合、自転車の保有や利用は不況期ごとに増えてきた。自転車は『不況期の乗り物』と言って良いであろう。⁽³⁾」としている。都市地域において住宅地が拡散したにもかかわらず公共大量輸送機関であるバスが未整備であったことと石油ショック等によるバス運賃の値上げにより自転車利用が増加したといわれている。

自転車の国内生産台数は、昭和40年代前半は400万台で推移したが、48年に941万台となり、以降600～700万台で推移し、平成においては、平成2年の796万台をピークに逐年減少し、15年には252万台となっている。輸入は、平成に

入って急増し、元年で85万台、5年で156万台、10年で289万台、15年には870万台である。中国からの輸入が急増し、7年の90万台から14年には713万台となっている。平均輸入金額は、15年には1台当たり約6,300円である。

また、近時自転車の低価格化が著しく、平成13年には、軽快車（ギヤなし）の販売数は、11,000円以下が5.3%、11,000～20,000円が53.4%である⁽⁴⁾。自転車の価格・経済的価値の下落が、自転車の問題をさらに拡大している。

(2) 自転車事故

自転車事故死傷者数⁽⁵⁾は、昭和41年で死者1,832人（負傷者65,684人）、50年で死者1,257人（負傷者75,871人）、60年で死者995人（負傷者97,682人）、平成7年で死者1,121人（負傷者137,388人）、15年で死者973人（183,233人）である。自転車対歩行者の事故は、昭和50年で510件（死者数9人）、60年で351件（12人）、平成7年で563件（4人）、14年で1,939件（3人）である。交通事故全死者数に占める割合は、昭和41年で13.2%、50年で11.6%、60年で10.4%、平成7年で10.5%、14年で12.6%となっており、最近10年では平均約11%を占めている。

『イタルダ・インフォメーション』46号（2003.11）は、「自転車に乗っていて、死亡重傷といった重い障害を負う人が増え続けています。また自転車が加害者としての過失が問われることが多い『対歩行者事故』は、最近急激に増加しています。⁽⁶⁾」として、分析結果を紹介して

(1) 自転車活用推進研究会「我が国の自転車政策のあり方に関する調査報告書2003～「2025年、25%計画」の展開に向けて～」(はじめに) 2003.3.

(2) 自転車産業振興協会『自転車統計要覧第36版』2002.9, p.166.

(3) 渡辺千賀恵『自転車とまちづくり』学芸出版社 1999.3, p.33. 渡辺教授は、石油ショック（昭和48年）とバブルの崩壊（平成2年）によって、自転車の保有が加速されたとする。

(4) 『自転車統計要覧第36版』前掲注(2) p.128.

(5) 警察庁交通局『事故統計年報』（昭和44年～平成14年。昭和60年までは自転車事故、61年以降は自転車乗車中の数。）、同『平成15年中の交通事故発生状況』

(6) 交通事故総合分析センター『ITARDA INFORMATION』46号（2003.11）、47号（2003.12）

いる。分析によれば、① 自転車乗車中の死傷者数が、平成14年には全体の15%を占めていること、② 死亡重傷者については、自動車などの交通手段と異なり、自転車が唯一増加傾向にあること、③ 歩行者に対しては自転車が加害者となる場合が多いこと、④ 自転車対歩行者事故が平成12年以降急増していることなどを特徴としてあげている。

田久保宣晃氏（科学警察研究所）⁽⁷⁾ は、① 自転車事故は増加傾向にあり、特に1990年以降増加が著しいこと、② 出会い頭事故が多発類型であること、③ 女性の事故が年々増加し、1990年以降は女性が男性を上回っていること、④ 自転車事故の約85%は、普通自動車との事故であること、⑤ 自転車対歩行者の事故では、対面通行中の事故や歩行者の横をすり抜ける事故が多いとともに、若者・成人が歩行者に危害を与える事故が多いなどと指摘している。

(3) 放置自転車

駅周辺における放置自転車は、主要な問題である。① 歩行者や救急車等の通行の障害となること、② 乱雑な放置により美観が害されること、③ 自転車盗難が増加することの3点が指摘されている。内閣府は、2年毎に駅周辺における放置自転車等の実態調査を行っている。平成14年調査⁽⁸⁾（調査対象769市区町村）によれば、① 放置自転車のある市区町村数は、昭和56年で458、平成13年で269、② 放置台数は、昭和56年の988,180台をピークに逐年減少し、平成13年は541,160台、③ 放置個所は、昭和56年で2,035ヶ所、平成13年は1,294ヶ所である。減少傾向にあるものの、依然として多くの自転車が放置されている。

これに対して、駅周辺における自転車等駐車

場の収容能力は、昭和52年で59万8千台で、逐年増加し、平成13年で405万5千台である。平成13年には、10,123ヶ所の自転車等駐車場があり、その内訳は、市町村設置が6,266（61.9%）、一般個人726（7.2%）、鉄道事業者等669（6.6%）などとなっている。

放置自転車等の撤去状況は、昭和57年が約39万台で、以後逐年急増し、平成12年で約260万台となっている。そのうち、昭和57年は、返還約14万台・廃棄約21万台で、平成12年は、返還138万台・廃棄約111万台となっている。

(4) 自転車の盗難

我が国の犯罪情勢は、平成8年以降最悪の記録を更新し続け、ようやく15年に横ばい状態となった。安全神話が崩壊したといわれている。件数的には、自転車盗等の乗物盗やひったくり等の非侵入盗の増加が際立っている。自転車盗の認知件数⁽⁹⁾は、昭和43年の112,360件から逐年増加し、50年で190,123件、60年で274,448件、13年で521,801件、15年で476,589件となっており、15年には刑法犯総数の17.1%を占めている。検挙率は、昭和59年の51.9%をピークに低下し、特に平成に入り急激に低下し、平成14年で5.7%、15年には反転して10.5%となっている（全刑法犯の検挙率は、15年で23.2%）。自転車の盗難は、自転車盗の他に、占有離脱物横領も絡む。被害対象物の数値は統計上明確ではないが、相当数が自転車関係である。

また、少年の初発型非行として、万引き・オートバイ盗・自転車盗・占有離脱物横領の4罪種があげられている。自転車盗の検挙人員は、6割強が少年（平成15年は、16,316人で64.1%）で、占有離脱物横領（平成15年で30,902人）の多くが自転車関係であることを併せ考えると、少年非

(7) 田久保宣晃「自転車事故の経年分析」『月刊交通』33巻8号、2002.8、p.86.

(8) 内閣府政策統括官（総合企画調整担当）付交通安全対策担当『駅周辺における放置自転車等の実態調査の集計結果』2002.8

(9) 警察庁『犯罪統計書』・『犯罪統計資料』各年版

行問題としても大きな課題である。

自転車の盗難は、経済的価値等の観点から軽微な犯罪⁽¹⁰⁾とされており、かつ、自転車関係犯罪の多くが放置自転車を対象とすることから、放置自転車問題と密接に絡む問題点となる。

(5) 自転車の利用状況

自転車の利用状況については、多くの調査がある。総務庁交通安全対策室（当時）のアンケート調査結果（平成11年6月10日）を代表例として概観してみる。調査によれば、①自転車の利用頻度は、ほとんど毎日が47.2%を占め、週に2～3回を合わせると60.8%であること、②利用目的は、買物が85.2%、通勤が35.1%、通院が27.4%、レジャー・健康が20.4%などであること、③利用の理由は、自由度が高いが66.8%、短時間で目的地に到着できるが61.0%、コストがかからないが31.2%、健康に良いが30.9%、他の交通手段が不便であるが19.5%、自転車そのものが楽しいが12.9%、環境にやさしいが10.6%などとなっている。利用に影響を与える要因は、①走行する空間の使いやすさが45.0%、②駐輪場の使いやすさが39.9%、③公共交通機関の使いやすさが39.2%などとなっているとともに、地形が30.6%、気候が20.6%となっている。自転車の社会的問題点としては、放置自転車が45.2%、走行マナーが23.1%、盗難が18.3%、交通事故が5.0%などとなっている。ルールの認知度は、信号機に従うこと、夜間点灯、車道では左側通行などについては、80%近くの人が知っているのに対して、歩道通

行については44.6%が知らないとしており、歩道通行の問題点が浮き彫りになっている。自転車をほとんど利用しない人のうち、利用環境が整備されれば利用したいとする回答者は32%であり、その要因として、①自転車通行可能な十分な広さの歩道の整備が71.8%、②便利な駐輪場の整備が61.9%、③自転車専用の通行帯の整備が52.4%となっている。

政府広報室の『都市交通に関する世論調査』（平成11年8月）によれば、通勤通学に普段自転車を利用する人は10.2%、買い物、レジャー等に利用する人は27.5%である。

仙台都市総合研究機構の『自転車利用に関する市民アンケート調査』（平成15年3月）によれば、一日当たりの平均走行距離は約3口で、1～3キロが4割強、5キロ未満までで8割強を占めており、短距離交通に利用されていることが示されている。なお、国土交通省道路局の『21世紀の自転車利用環境の実現を目指して』⁽¹¹⁾（平成15年6月）は、「5 km程度の短距離の移動において、自転車は、鉄道や自動車を始めとしたどの交通手段よりも移動時間が短く、都市内交通として最も効率的な移動手段である。」と分析している。

(6) 自転車のイメージ⁽¹²⁾

自転車のプラス・イメージとしては、①スピードが適度であること、②移動の自由度が高いこと、③エネルギー効率がよいこと（環境にやさしい乗り物）、④必要空間が少ないこと（走行道路面積が少なく、駐輪面積が少ないこと）、

(10) 自転車の窃盗と占有離脱物横領については、昭和期末にその取締りについての論議があった。特に、少年が捨てられていた自転車を修理して乗り、占有離脱物横領で検挙されたことに関する議論（「自転車少年と犯罪」『朝日新聞』1986.2.3夕刊、「自転車ドロ軽視は危険」『読売新聞』1987.12.22、「廃棄自転車に乗った少年を警察に連行、人権侵害と横浜弁護士会」『毎日新聞』1988.7.15）等があり、その後の自転車盗等の軽微な犯罪に対する取締方針に影響した。なお、国際交通安全学会『都市の自転車交通に関する研究報告書』（1997, p.81）は、自転車の所有意識と所有権尊重の希薄化を指摘している。

(11) 国土交通省道路局『21世紀の自転車利用環境の実現を目指して』（p.7）は、都市部における乗用車移動距離の特徴として、5 km未満の乗用車の移動割合は42%であるとしている。

⑤ 利用コスト（購入・維持費用）が安いこと、⑥ 利用距離が意外に長いこと、⑦ 健康的な乗り物であること、⑧ ふれあいの乗り物であること、⑨ クルマと同じく「ドア・ツー・ドア」で使えることなどである。これに対して、マイナス・イメージは、① 雨・風・寒さに弱いこと、② 坂道に弱いこと、③ 自動車に比べて、距離的体力的に制約されること、④ 消費財的な乗り物であること、⑤ 大きな荷物を運べないこと、⑥ 放置自転車により交通障害や都市景観の悪化がもたらされること、⑦ 走行空間が不十分であることと利用ルールが徹底していないことから安全上支障があること等である。

自転車産業振興協会の調査⁽¹³⁾（平成13年）によれば、① 環境にやさしい乗り物（94%）、② 免許もいらず、どこにでも止められる手軽な乗り物（91%）、③ 健康づくりにとてもよい（85.6%）とされる一方で、① 放置自転車など歩行者にとって迷惑な存在（70.9%）、② 交通ルールを守らない利用者が多い危険な乗り物（60.5%）とされている。

また、自転車は、近距離の交通に適した交通手段で、東京の大手町から新宿（約7キロ）で行われた実験では、自動二輪車について自転車が早かったと報告されているとのことである⁽¹⁴⁾。

(7) 自転車交通のメリット

自転車交通は、このように、① 放置自転車、② 自転車事故、③ 自転車盗難の問題を引き起こしている反面、① 走行空間の節約、② 消費エネルギーの節約、③ 健康増進に寄与等のメ

リットがある。メリットをどのように評価すべきかが課題となろう。

2 自転車に関連する法制等

(1) 道路交通法

自転車は、道路交通法上軽車両であり、車道を通行することとされているが、昭和45年改正⁽¹⁵⁾で、自転車道の規定とともに、公安委員会が指定した歩道については二輪の自転車が通行できることとする旨の規定（§17の3）が盛り込まれた。事故多発にかんがみて、「自転車の安全を図るため、歩道についても支障のない限度において、自転車を通行させてもよいのではないか⁽¹⁶⁾」との理由による。政府委員は、非常に人の通行量が少なく、しかも歩道の非常に広いところを考えている旨答弁⁽¹⁷⁾している。指定の基準⁽¹⁸⁾は、歩行者の安全が確保され、かつ、自動車交通量が多いため、自転車の車道通行が危険と認められる区間とされ、例えば幅が3m未満の歩道では、歩行者と自転車の交通量が閑散であることとされた。

さらに、昭和53年改正で、自転車通行の安全確保のため、自転車の定義規定とともに、自転車のうち普通自転車について歩道通行を認める規定（§63の4）や横断方法、交差点における自転車の通行方法、自転車の制動装置等に関する規定が盛り込まれた。構造面の安全性確保のため、制動装置と反射器材の備付けが義務化された。なお、普通自転車の規定を受けて、普通自転車等の型式認定制度と自転車安全整備制度（使用過程にある自転車が対象）が発足した。岡

(12) 渡辺千賀恵『自転車とまちづくり』前掲注(3) p.53、山川仁「都市における自転車交通システムの可能性と限界」『都市問題』83巻5号 1992.5, p.6、山川仁「自転車交通の役割と可能性」『交通計画集成7 自転車の役割とマネジメント』地域科学研究会 1998, p.16等

(13) 自転車産業振興協会『自転車の消費者ニーズ調査報告書』2001.10, p.23.

(14) 自転車問題研究会『現代都市は自転車交通を有効に利用できるか』雑誌 C&D 出版, 1983, p.1.

(15) 道路交通法の一部を改正する法律（昭和45年法律第86号）

(16) 浅野信二郎「道路交通法の一部を改正する法律逐条解説（一）」『警察研究』41巻8号, 1970.8, p.68.

(17) 第63回国会参議院地方行政委員会会議録第10号（p.30.）

(18) 『道路交通法等の一部改正に伴う交通規制関係事務の運用について』警察庁交通局長通達 1970.8.18.

並木氏⁽¹⁹⁾は、自転車の歩道通行が積極的に認められるようになったとし、「このとき警察庁の幹部は私に『これは自転車が増えてしまったので、あくまでも緊急避難対策です。落ち着いたら本建築に入らなければならない。』と語っていた。しかしそれから20年経って、本建築にかかる気配は、まだ見えていない。」「歩道に自転車を上げるとするのは、歩行者へのしわ寄せによって、問題を解決するという考え方だ。いつまでも続けていいやり方では、絶対にあるまい」としている。また、先の総務庁の調査では、「歩道を通行できるのは、自転車歩道通行可の標識がある場合に限る」ことについて、知っており守るが27.9%、知っているが守っていないが22.8%、知らないが44.6%となっており、歩道通行の危険な実態があらわれている。

指導取締りに関しては、国際交通安全学会の『都市の自転車交通に関する研究報告書』（1997, p.78）は、自転車には反則金制度が適用されないことから、刑事罰が科され、自動車より自転車のペナルティが重くなり、その結果、自転車に対する法執行が事実上なされず、自転車が世間一般から正当な交通手段とみなされず、自転車のアナーキー化・アウトロー化を招いていると指摘している。なお、阿部泰隆教授は、自転車の駐車違反について、「自転車に反則金制度を適用しないのは、罰金制度も適用しない趣旨であると解してはじめて納得できることである。⁽²⁰⁾」としている。

(2) 道路法等

交通情勢の変化に伴い、自動車と自転車・歩行者の混合交通による事故の危険性が増大したことから、昭和45年に自転車道の整備等に関する法律⁽²¹⁾が施行されるとともに、併せて道路構造令（昭和33年政令第244号）が大幅に改正された。従前の道路構造令には、自転車等の通行の用に供する緩速車道の規定が置かれていたにすぎず、昭和45年改正により自転車交通を自動車交通から分離する観点が取り入れられた。自転車交通が道路構造面で初めて評価されたことになる。自転車道の整備等に関する法律は、道路の部分として車道に併設される自転車道・自転車歩行者道と独立して設けられる自転車専用道・自転車歩行者専用道の整備等に関する規定を置き、また、道路構造令の改正によりそれぞれの構造基準が定められたが、その設置基準は明確に定められていなかった⁽²²⁾。

その後、昭和57年改正で、自転車道等の設置要件と幅員が変更され、さらに、平成13年に大幅な改正が加えられた。平成13年改正⁽²³⁾は、自動車交通量を中心として幅員構成を定める考え方を改め、①歩行者と自転車の接触事故の増加、②地球温暖化防止のために自転車・徒歩・公共交通機関への転換の推進、③交通バリアフリー化の要請等に対処するために、自動車に加えて、自転車、歩行者等のための空間を構成要素とした道路構造への転換をはかり、より質の高い道路空間を実現することとすると

(19) 岡並木「自転車を利器として生かす道を忘れていた日本」『交通計画集成7 自転車の役割とマネジメント』前掲注(12) p.9.

(20) 阿部泰隆「放置二輪車対策の法と政策（上）」『自治研究』60巻1号 1984.1, p.23. なお、大原正行「自転車の放置等を規制する条例について」『地方自治』413号 1982.4, p.146、圓山慶二「交通事件における捜査上の諸問題」『捜査研究』631号 2004.3, p.67参照。

(21) 自転車道の整備等に関する法律（昭和45年法律第16号）は、「交通事故の防止と交通の円滑化に寄与し、あわせて自転車の利用による国民の心身の健全な発達に資すること」を目的としている。

(22) 宮田年耕氏は、「1970年…に道路構造令の改正がありました。…ただ自転車の安全性はその動きの中で中途半端に残され、…その設置基準を明確に定めていませんでした」としている（高田邦道・宮田年耕「対談 自転車を都市の交通手段として生かすためには」『国づくりと研修』全国建設研修センター 92巻 2001, p.12.）

(23) 「道路構造令の一部を改正する政令の施行について」国土交通省道路局長通知 2001.6.29.

されている。自転車については、自動車から独立した通行空間を確保することとし、①自動車・自転車の交通量が多い第3種又は第4種の道路には、自転車道を設けるものとする、②自動車・歩行者の多い第3種又は第4種の道路には、安全かつ円滑な交通を確保するため自転車の通行を分離する必要がある場合においては、自転車道を設けるものとするなどの規定が置かれた。これらの規定は、道路の新設又は改築の場合に適用され、以後設置が原則とされた。自動車、歩行者、自転車、路面電車等がお互いに調和した道路空間となるよう道路の幅員構成等が決定される方向性が示された。

自転車道等の整備状況の推移⁽²⁴⁾は、昭和46年で1,197km、50年で10,558km、60年で44,957km、平成14年で105,205kmとなっている。自転車道等の内訳は、平成14年で、自転車道が1,564km、自転車歩行道が98,610km、自転車歩行者専用道路が5,031kmであり、本格的な自転車道は、自転車道と自転車歩行者専用道路の計6,595kmで、総道路整備延長の0.6%である。なお、自転車道整備事業は、道路事業（大規模自転車道整備事業・交通安全施設等整備事業・道路改築事業）、街路事業（歩行者専用道整備事業・改良事業等）、公園事業によるほか、河川環境整備事業としても実施されている。

(3) いわゆる自転車法

(i) 行政諸対策の実施

昭和40年代以降、自転車事故の多発と大量の放置自転車が社会問題となった。まず、関係省庁局長が「自転車の安全な利用のための道路交通環境の整備等について」申し合わせ（昭和48年8月25日）を行い、自転車の安全な通行を確保するための道路交通環境の整備、自転車の利用に関する広報活動等の推進などを図ることとされた。道路交通環境の柱は、

自転車が安全に運行できる道路の確保と自転車駐車場の整備である。

放置自転車については、50年代に大きな社会問題として取り上げられ、昭和52年から放置自転車の実態調査が行われるようになった。政府の交通対策本部の「自転車駐車対策の推進について」（昭和53年1月23日）において定められた自転車駐車対策推進要領は、①市区町村の自転車駐車対策推進計画の策定、②自転車駐車場の確保（公共自転車駐車場の設置・鉄道事業者の協力・大規模駐車需要発生施設における駐車スペースの確保）、③駐車秩序の確立（指導取締り・整理・撤去）、④都道府県交通対策協議会の活用等の施策を盛り込んでいる。

(ii) 自転車法

昭和52年以降各政党が自転車対策について検討し、その結果6党が共同提案した自転車の安全利用の促進及び自転車駐車場の整備に関する法律（昭和55年法律第87号）が成立した。この法律は、自転車関連交通事故の多発、大量・無秩序な自転車放置等の状況に鑑みて制定されたものであり、良好な自転車交通網の形成等の道路交通環境の整備・交通安全活動の推進・自転車の安全性の確保するための施策とともに、自転車駐車対策をその柱としている。自転車駐車対策としては、①自転車の駐車需要の著しい地域における地方公共団体と道路管理者の自転車駐車場設置の努力義務規定、②地方公共団体等からの鉄道用地の提供申入れに対する鉄道事業者の積極的協力を義務付ける規定、③自転車の大量駐車需要発生施設の設置者に対する自転車駐車場設置の努力義務規定、④地方公共団体、道路管理者、警察、鉄道事業者等に対する長期にわたり放置された自転車撤去の努力義務等の規定を置いている。渡辺教授⁽²⁵⁾は、こ

24) 自転車道路協会『自転車道必携』1985.3、自転産業振興会『自転車統計要覧』、道路行政研究会『道路行政 平成14年度版』2003.2等

の法律が制定された昭和55年を「自転車行政元年」としている。

審議過程で、都市交通の中の自転車交通の位置付けに関する質疑がなされたが、各論の議論を出ず、問題提起にとどまった⁽²⁶⁾。三本木健治参事官（当時）は、基本法・プログラム法の性格のものであり、「駐車場の付置義務に関する条例の定めをすることについての根拠を新たに設定したという意味では法律的に特に意義のある規定がないわけではありませんが、全体としては自転車の法律問題は、この新しい自転車法によって特段の影響を受けていない、従来の解釈運用の検討を行う必要は依然として同じである」、「この法律には、走る面の48年の申し合わせ、53年の止まる面の対策ということが総合されて、六党共同提案による全会一致の議員立法という形で、新しい法律になった」などと指摘し、放置自転車対策に係る法律関係が不明確なままであるとしている⁽²⁷⁾。

阿部教授⁽²⁸⁾は、鉄道事業者に自転車駐車場設置の努力義務が課せられない理由（① 鉄道駅は、鉄道と他の交通手段の結節点であり、自転車駐車需要の最終的需要発生施設と言いが難いこと、② 鉄道利用者のうち自転車を利用するのはわずかで、一部の旅客のために設置義務を負うことは妥当でないこと、③ 駅周辺の放置自転車には近隣の商店での買物客など多様なものが含まれること）について、① 駅周辺の自転車放置の誘因となっているのは駅そのものであること、② 一部の客であることは、スーパー等の施設でも同じであること、③ スーパー等の駐車場にも、通勤通学用も少なくないなどとしてその妥当性を否定している。

法律制定後の「座談会 自転車問題のありか」（『ジュリスト』第746号）において指摘された問題点は、① 自転車専用道路や自転車専用のスペースが確保されていないこと及びネットワークとしての自転車道路網の整備がなされていないこと、② 歩道上の自転車通行時のルールが周知徹底していないこと、③ 放置自転車の法律問題（撤去・保管・廃棄の法律構成の問題）が整理されていないこと、④ 放置ミニバイクの取扱いが不明確であること等である。同座談会で、三本木参事官は、放置自転車が原因となった場合の責任の所在に関する議論の中で、「道路法、道路交通法、規定はいろいろありますけれども、自転車が大量に放置されることを予想して作られている規定かどうかという問題があるわけです。」と指摘している。

(iii) 改正自転車法に向けての論議

(a) 地方公共団体の対応一条例化

自転車法の制定と相前後して、市区町村は、放置自転車の撤去等に関する条例の制定をすすめた。寝屋川市環境美化条例（昭和55年1月）、国立市自転車安全利用促進条例（昭和56年3月）、八尾市放置自転車の防止に関する条例（昭和56年3月）、品川区の自転車等の駐車秩序に関する条例（昭和56年3月）等である。背景には、自転車法で「一つの指針が示されたわけであるが、この法律も必ずしも現状を解決する決め手とはならず、さらに、市町村の実態に合わせた対応を求められている」などとする考えがある⁽²⁹⁾。対応策としては、① 自転車駐車場の設置、② 放置禁止・抑止等の規制、放置自転車の整理・撤去・保管、保管した放置自転車の処分等が考えられ

25) 渡辺千賀恵『自転車とまちづくり』前掲注(3) p.44.

26) 1980年11月12日 第93回国会参議院公害及び交通安全対策特別委員会会議録第3号, p.1.

27) 「座談会 自転車問題のありか」『ジュリスト』746号, 1981.7, p.59.

28) 阿部泰隆「放置二輪車対策の法と政策（上）」『自治研究』60巻1号, 1984.1, p.26.

29) 兼子仁・関哲夫編『放置自転車条例』北樹出版, 1983, p.26・51.

ている。

問題点としては、① 放置自転車対策は、都道府県の事務か、市区町村の事務かについての議論、② 道路交通法の駐車規定（§ 51、71等）・道路法の禁止行為の規定（§ 43）と、条例の撤去・保管に関する規定との関係に関する議論（法律と条例）、③ 放置自転車の撤去・保管事務の性格と法的根拠についての議論（事務管理論、即時強制論等）、④ 放置自転車の処分事務（廃棄、リサイクル利用等）の性格と法的根拠についての議論（遺失物法、廃棄物処理法、民法の無主物先占の規定等）、⑤ 撤去・保管費用の負担についての議論（事務管理、原因者負担等）、⑥ 自動二輪、原付等の取扱いについての議論等があり、特に処分については多くの関心を集めた。これらの論点については諸説⁽³⁰⁾あり、定まったものはなかった。阿部教授は、「国の立法者は自転車法という精神訓話規定か、附置義務条例の根拠という、逆締めつけ条項をもつにすぎない規定を置いただけである。国の関係官庁も主体的・積極的に対応しようとしているようにはみえない。往々にして条例ではできないのではないかというのみで、では法改正するという意欲に乏しい。⁽³¹⁾」と指摘している。

(b) 全自連の活動とその主張

自転車法は制定されたが、依然として問題解決には程遠い状況が続いた。「放置自転車問題は、発生以来約20年が経過しましたが、自治体の努力にもかかわらず、未だ解決には至っておりません」との危機感を抱いた地方公共団体は、平成4年2月13日に「全国自転

車問題自治体連絡協議会」を設立した。設立趣意書によれば、交通体系における自転車の位置付けが明確でなく、また、法制度や財源の問題から、① 自転車駐車が設置できないこと（鉄道事業者等の非協力と用地確保の困難が原因）、② 財政負担が大きいこと、③ 撤去、処分等の法的根拠が不明確であることなどの問題点があり、各方面に理解を求めため、協議会（全自連と略称）を設立するとしている。そして、国会、総務庁等に対して、① 総合交通体系における自転車の位置付けを明確にし、関係法規に規定すること、② 自転車駐車場についての鉄道事業者の役割と責務を法で明らかにすること、③ 駅周辺等の放置自転車の撤去、処分等について法的根拠を明確にすること、④ 放置バイク対策を講ずること、⑤ 自転車駐車場に係る補助制度の拡充・拡大などを要望した。

(c) 放置自転車対策に関する調査研究報告書

総務庁交通安全対策室の自転車基本問題研究会は、「放置自転車対策に関する調査研究」報告書（以下「基本問題研究会報告書」という。）を平成4年3月に取りまとめた。基本問題研究会報告書は、手軽で便利な自転車の普及に伴って、見逃すことのできない社会的問題が生じているとして、放置自転車問題と自転車交通事故問題を指摘し、さらに、「自転車は、今後、地球環境問題の提起により改めて無公害車としてあるいは地球資源制約上の観点から省エネルギー車として再評価され、その利用は更に増加することが予想されるため、これら二つの社会的問題はより深刻化するおそれもある。」と指摘している。また、① 大量

⁽³⁰⁾ 兼子仁・関哲夫編『放置自転車条例』前掲注(29), p.58 以下、大原正行「自転車の放置等を規制する条例について」『地方自治』413号, 1982.4, p.124、糸川昌志「放置自転車対策の現状と課題」『自治研究』58巻11号 1982.11, p.64、阿部泰隆「放置自転車対策の法と政策（上・下）」『自治研究』60巻1・2号, 1984.1・2、兼子仁「放置自転車条例をめぐる法問題」『地方自治職員研修』247～252号, 1986.9～1987.1、徳本伸一「放置自転車に関する法的問題点—民法の観点から—」『金沢法学』36巻1・2号, 1994.3, p.313等

⁽³¹⁾ 阿部泰隆「放置自転車対策の法と対策（下）」『自治研究』60巻2号, 1984.2, p.41.

の放置自転車は、自転車の駐車需要と駐輪場の供給のアンバランスにより、② 自転車交通事故は、自転車通行需要と自転車の走行空間のアンバランスにより、それぞれ生じていると分析し、このアンバランスを解消するため、① 駐輪場の整備、② 自転車走行空間の整備が必要であり、さらに、自転車利用者のマナー向上にも留意する必要があると、その基本的考え方を整理している。

駐輪場については、① 自転車の駐車需要を充たすサービスは、私的財の性格をもち、価格メカニズムに基づく市場の供給になじむものであり、民間駐輪場により有料で提供されてきたこと、② 土地不足などで民間駐輪場のみでは対応が困難な場合には、大量駐車需要発生施設の設置者に対して駐輪場設置を義務づけること、③ 民間駐輪場や発生施設の駐輪場によっても対応できないときは、地方公共団体、道路管理者等が整備主体として位置付けられるとの考えを示している。その上で、鉄道事業者の協力が得られず、駅周辺の駐輪場整備が進まない現状にかんがみて、鉄道事業者の役割と責務の明確化が必要であると指摘している。鉄道事業者については、① 駅前放置を行う利用者の大部分は鉄道利用者であり、駅は設置義務のある大量駐車需要発生施設と異ならない、② 大半が鉄道利用者であり、鉄道事業者の原因者としての立場を否定することにはならないなどとして、「駅周辺の駐輪場整備を促進するためには、鉄道事業者の原因者としての立場をより明確にする意味で、鉄道事業者による駐輪場の整備、あるいは、地方公共団体又は道路管理者が駐輪場の整備を行う場合は用地の提供等の応分の負担を義務付ける方向で自転車法を改正することが必要であると思われる。」とし、鉄道事業者は、従来の受動的立場から一歩進め、駐輪場の整備に主体的に取り組むべきであるとしている。また、自転車利用者に対し、放置自転車の撤去等を適切に行う等により放

置の違法性と弊害を認識させる必要があるとした上で、現行法令では放置自転車対策の実効性に限界があるため、撤去、処分等について規定する地方公共団体の放置自転車規制条例に対し、自転車法においてその法律上の根拠を与え、迅速かつ合理的な撤去、処分等を促進する必要があるとしている。この他、駐車需要抑制方策の推進として、① 駐輪場の使用禁止等の自転車利用者の制御、駐輪場の有料化、防犯登録の積極的な普及、② 利用者マナーの向上、③ 原動機付自転車に対する規制、④ 撤去された放置自転車の廃棄費用の内部化の検討等について提言している。

安全利用については、① 自転車道等の整備が不十分で、自転車の普及状況に応じた自転車交通の分離が進んでいないこと、② 普通自転車歩道通行可の規制は、歩行者の不満が高く、接触事故を引き起こすなどの問題があるとして、自転車交通を都市交通手段の一つとして積極的に位置付ける理念のもとに、安全性・利便性・快適性に配慮した走行環境の整備を図るべきとしている。そして、自転車交通網整備基本計画の策定、道路幅員等に応じた段階的な自転車走行空間の整備（自転車交通の歩行者・自動車からの分離原則を念頭に置きつつ、適切な整備手法を選択）、自転車通行可歩道の適正化（歩道における歩行者との交錯を軽減する措置）等を提言している。この他、安全利用に関する教育、広報等の充実と自転車の安全性の向上についても提言している。自転車の構造面の安全性については、灯火装置等についての強制基準の強化・遵守（夜間灯火）の徹底、自転車の安全確保に関する現行制度（JIS マーク、SG マーク、TS マーク）の普及促進等について提言している。

なお、放置自転車の中には半ば廃棄のつもりで放置されたものがあることから、廃棄予定自転車の回収方法の検討や廃棄に要する費用を自転車価格に上乘せする等その内部化の検討を今後の課題として提起している。

(iv) 改正自転車法

(a) 改正自転車法の概要

平成3年2月に、衆議院交通安全対策特別委員会は、自転車駐車場整備等に関する小委員会を設置し、法改正作業に着手した。主な論点は、鉄道事業者への自転車駐車場設置の義務付けと放置自転車の撤去・処分等の法的根拠であり、紆余曲折のうえ、平成5年12月に成立した。

法の目的については、新たに「駅前広場等の良好な環境の確保及び機能の低下の防止」が加えられ、それに伴い、題名が「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」に改められた。改正は、① 原動機付自転車をも対象とすること、② 地方公共団体又は道路管理者の自転車駐車場設置の努力義務の範囲を、自転車等の駐車需要の著しくなることが予想される地域にまで拡大すること、③ 鉄道事業者に対し、駅周辺の自転車等駐車場の設置が円滑に行われるように、地方公共団体等との協力体制の整備に努めるとともに、協力を求められたときは設置に積極的に協力しなければならないとすること、④ 条例による附置義務対象地域に自転車等の駐車需要の著しい地域内で条例で定める地域を加えること、⑤ 地方公共団体等に、放置自転車等の撤去の努力義務を課すとともに、条例で定めるところにより、放置自転車の撤去・保管・公示・売却（返還できず、保管に不相当な費用を要するとき）・廃棄（買受人がないとき又は売却できないとき）ができることとし、保管公示の日から起算して6月を経過しても返還できないときは所有権は市町村に帰属すること、⑥ 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こと、⑦ 市町村は、自転車等駐車対策協議会を置くことができること、⑧ 自転車利用者は、防犯登録を受けなければ

ならないことなどである。また、衆議院交通安全対策特別委員会の決議と参議院地方行政委員会の付帯決議において、撤去自転車の再利用（衆議院ではレンタサイクル等、参議院では発展途上国への無償供与、レンタサイクルの導入等）により、放置自転車の解消と資源の有効利用を図ることなどが決議された。

(b) 自転車等駐車場の設置義務

鉄道事業者への自転車等駐車場の設置義務に関しては、現在も主要な論点であることから、詳しく触れることとする。全自連は、① 鉄道事業者に設置義務を課すること、② 鉄道駅に付置義務を課することを意見⁽³²⁾として示した。設置義務については、総合計画を策定するにあたって、鉄道事業者の責務に変化がないことから、現在同様、鉄道事業者から協力が得られるとは思えないなどとして、駅周辺における鉄道事業者の原因者としての責任に鑑み、積極的協力義務でなく、設置義務、少なくとも努力義務を課すべきであるとしている。付置義務については、鉄道事業者は、自転車等の大量の駐車需要を生じさせる施設の設置者と同様であり、かつ、鉄道駅の新設・増設は新たな駐輪需要を引き起こすことは疑いがないとして、新增設の鉄道駅に付置義務を課すべきであるとしている。一方、運輸省（当時）は、① 国鉄清算事業団を含む鉄道事業者の用地提供等による自転車駐車場の設置については全設置個所8,735個所中約3割について協力していること、② 自転車利用者は基本的に道路利用であり、自転車駐車場は地方公共団体又は道路管理者において整備すべきであること、③ 駅周辺の放置自転車には買物客など鉄道の非利用者も多数含まれること、④ 駅はあくまで最終目的地に到達するための通過点に過ぎないこと、⑤ 駐輪場をみずから整備する経費は膨大で、過大な負担となる、費用を運賃に転化せざる

32) 全国自転車問題自治体連絡協議会『都市交通の歪 放置自転車』2002, p.158.

をえず、自転車を利用しない多数の鉄道利用者ととの間で負担の不公平が生ずること等の理由から、従前同様用地提供協力義務にとどめるのが適切であるとし、自治体との円滑な協力体制の強化、提供可能用地の精査などについて鉄道事業者を強力に指導⁽³³⁾していくとの意見であった。そして、総務庁・建設省・自治省（以上当時）・警察庁は、おおむね、鉄道事業者の積極的協力義務を強化すべきこと、及び、自転車駐車場の設置努力義務者として鉄道事業者を加えることとする意見であったとのことである⁽³⁴⁾。そして、協議の結果、鉄道事業者には附置義務が課されないこととなった。

(c) 放置自転車の撤去等

放置自転車の撤去・保管・売却・処分に関しては、主に保管期間が論議の対象となった。全自連⁽³⁵⁾は、「改正法では、自治体による所有権取得までに6月の保管を要するとされているが、保管場所不足や撤去需要の増大等に鑑み、ほとんどの自治体では『相当の期間』（例えば2月）の経過期間後処分できるとしている…重大な支障が生じる。」として、仮案第5条の2の修正を求めている。「当時、他の法律では、所有権の移転期間が6ヶ月となっているため、自転車法にだけ特例を設けることはできない」との考えがあったことを踏まえた全自連の解釈のようである⁽³⁶⁾。最

終的には、「相当の期間」を加え、「公示の日から相当の期間を経過してもなお当該自転車等を返却することができない場合においてその保管に不相当な費用を要するときは、条例で定めるところにより、当該自転車を売却し、その売却した代金を保管できる。」（§6③）とされた。「相当の期間」については、自転車等の利用者が、自分の自転車等が保管されていることを知ってから引取りに来るまでに通常要する期間をいうとされている⁽³⁷⁾。保管の公示後6ヶ月を経過しても返還できないときは、所有権は市町村に帰属するとされた（§6④）。

(d) 改正についての評価

全自連⁽³⁸⁾は、積み残された課題として、

- ① 売却規定の実施方法の構築（売却を踏まえた処分システムの再構築が困難であること）、
- ② 鉄道事業者の責務の遂行を引き出すこと（用地の譲渡、貸付け等）、
- ③ 都道府県の役割を引き出すこと（広域的自治体としての役割・公営交通事業者としての責務・道路管理者としての責務）の3点を指摘している。

市区町村は放置自転車に依然として悩まされており、市町村の関心は放置自転車対策にある。その悩みを反映して、自転車の都市交通における位置付け等についての議論には否定的な傾向が強い。また、阿部教授は、鉄道事業者に対する駅への附置義務は見送られ

33) 改正法は鉄道事業者が地方公共団体等と適切な連携のもとで放置自転車問題の解決に自らも主体的に取り組むべき旨を明らかにしたものであるとして、運輸省鉄道局長は、鉄道事業者に対し、積極的に対応することにより従来以上により自転車等駐車場の整備促進に取り組むことを求める通達を出した（平成6年鉄都第44号）。

34) 師岡昭二『改正自転車法の解説』東京経済, 1994, p.49、阿部泰隆「いわゆる自転車法の改正（二）」『自治研究』70巻11号 1994.11, p.4.

35) 全国自転車問題自治体連絡協議会事務局から自治大臣官房企画室宛て意見書（1992.9.21）

36) 『都市交通の歪 放置自転車』前掲注32) p.49.

37) 総務庁長官官房交通安全対策室長通達（平成6年総交第123号）第二の2(3)

38) 『都市交通の歪 放置自転車』前掲注32) p.60. なお、自転車法改正の総括として、「平成5年の自転車法の改正内容を総括すると、その評価はまちまちである。「一步前進である。」と唱える自治体もあれば、「改悪だ」と唱え、反旗を掲げる自治体もある。今まで、市町村が後追いの自転対策を講じてきたことと同じく、改正自転車法が市区町村が講じてきた内容を追認したことに原因があるかもしれない。」としている（p.58）。

たが、総合計画の中に駅を取り込む手法が導入されたとして、「駐車対策総合計画の運用次第では、既存の駅にも駐車場を設置させることが可能な制度となった。」とし、さらに、自転車等駐車対策協議会の活用についても提言し、また、保管した放置自転車は売却優先で、再利用のために無償譲渡する等ができなくなることから困惑する市区町村があるであろう、リサイクルを考えた工夫が必要であるなどと指摘している⁽³⁹⁾。そして、問題点を抱えつつ、改正自転車法が施行された。

(e) 条例の制定状況

内閣府調査（平成14年8月）によれば、平成13年6月30日現在、条例を制定している市区町村は676、条例総数は965で、そのうち放置条例（放置自転車等の撤去、移動等について規定している条例）は497、附置義務条例（自転車等の大量な駐車需要を発生させる施設に対して自転車等駐車場の設置を義務づけている条例）は97、駐車場管理条例（自転車等駐車場の管理に関する条例）は536である。条例の内容については、①自転車等駐車対策への鉄道事業者の協力義務を規定する条例は407、自転車等駐車対策協議会の設置について規定する条例は87、②保管期間について規定する条例は436で、14～180日（平均89.4日）、③売却・廃棄等処分について規定する条例は118、売却規定のみは4、廃棄等処分規定のみは314、計436条例、④駐車場管理条例のうち、有料・無料駐車場に関するものは39、有料駐車場は288（自転車は210～3000円、平均で1619円）、無料駐車場は209などとなっている。

(4) 自転車の安全性について

自転車の構造上の安全性については、普通自

転車の基準（道路交通法 § 63の3の規定に基づく普通自転車の大きさ等に関する基準）と自転車の制動装置等に関する基準（道路交通法 § 63の9の規定に基づく内閣府令で定める基準）のほか、日本工業規格（JIS規格、JISD9301（一般用自転車）等）、日本自転車工業会自転車安全政策委員会の自主安全基準、SG基準（消費生活用品安全法に基づく製品安全協会の認定基準で、SGマークは基準適合自転車につけられる制度）、普通自転車等の型式認定の制度（TSマーク制度）とともに、安全性確保に係る資格制度として、自転車組立整備士制度（小売段階）自転車安全整備士制度（使用過程）がある。

自転車法第13条は、「品質の基準を整備すること等により、その安全性を確保するための措置を講ずるものとする。」旨定めるとともに、第14条で、自転車製造業者の責務（品質基準の遵守、欠陥による損害のてん補の円滑な実施等の措置）と自転車小売業者の責務（販売時の定期点検の必要性等の情報提供、防犯登録の勧奨等の措置）について規定している。基本問題研究会報告書は、①道交法の規定による基準の遵守が未だ不十分であり、また、無灯火による事故の危険性があること、②整備不良の自転車が多く、JISマーク・SGマーク・TSマークの普及率が低いこと、③自転車安全整備士による整備点検状況も約3割程度であるなどとして、①灯火装置の装備そのものを強制基準とすべきこと、②任意基準であるJISマーク等の制度の普及に努めるべきこと、③発電方式による灯火装置は抵抗が大きく使いづらいことから、灯火装置の改良等の技術開発を進めること等の必要性を指摘している。

自転車産業振興協会は、平成12年度以降自転車試買テスト⁽⁴⁰⁾を実施しており、14年度テス

⁽³⁹⁾ 阿部泰隆「いわゆる自転車法の改正（二）」前掲注34 p.7.

⁽⁴⁰⁾ 自転車産業振興協会『内外自転車の試買テスト結果について』（平成13年12月）・『平成14年度自転車試買テスト結果報告』（平成15年2月）。なお、同協会「我が国の自転車製品事故の状況」『自転車内外情報』NO.15, 2001, p.1 参照。

ト（試験項目はJIS D 9301-1996等）結果によれば、40銘柄のうち、評価基準を満たしたものは6銘柄（13年度は3）、満たしていないものが34銘柄（13年度は37）であり、フレーム強度試験により破損したもの8銘柄、スポーク張力不足が10銘柄等であったとのことである。対象銘柄が少ないものの、多くの銘柄が基準を満たしておらず、安全性に問題があることを示している。『自転車内外情報』⁽⁴¹⁾は、「近年、安価な輸入自転車に触発され自転車の低価格競争に一層の拍車がかかり、それに伴う品質の低下と事故の増加が危惧される。」と指摘している。

II 自転車と関連する施策の最近の動向

1 自動車交通問題

自動車交通については、都市交通問題の視点からの論議や脱クルマ社会の視点からの論議がなされ、その中で、自転車に係る課題についても併せて論議されている。

(1) 交通需要マネジメント

都市化とモータリゼーションの進展により、都市の自動車交通量は著しく増大しているが、道路等の整備がそれに対応できておらず、交通渋滞、交通事故、交通による環境破壊（大気汚染、騒音等）、公共交通機関（バス等）の衰退及び中心市街地の衰退の問題が発生している。我が国では、従来は自動車交通需要に応じて道路等を整備することで対処してきたが、90年代に入って、道路新築等は事実上困難であり、交通需要追従型の対策のみでは限界があると考えら

れ、新たな施策に注目が集まった。交通需要マネジメント（Transportation Demand Management、TDM）施策⁽⁴²⁾である。TDMの意義は必ずしも明確ではないが、国土交通省⁽⁴³⁾によれば、「車の利用者の交通行動の変更を促すことにより、都市や地域レベルの道路交通混雑を緩和する手法」であり、その事例として、時間の変更（時差通勤）、経路の変更（通勤ルートの変更）、共同集配、交通情報の提供、手段の変更（パーク&バスライド）、バスの利用促進とバスレーンの工夫、自転車利用の促進及び大量公共交通機関の連結促進などがあげられている。TDMは、道路審議会建議『『ゆとり社会』のための道づくり』（平成4年6月）において取り上げられ、円滑なモビリティの確保の項で、交通容量の拡大とともに「利用者の交通ニーズを尊重しながら、自動車交通の円滑化を図ることを目的として、交通需要マネジメント施策を推進する。」とされた。横島庄治教授⁽⁴⁴⁾は、①クルマ社会は、事故による犠牲、渋滞によるロス、環境破壊で限界に達した、②「TDM＝クルマの需要抑制」は今後避けられない、③その時、都市内交通手段として自転車の果たす役割は予想以上に大きいとしたうえで、現実の問題として自転車が重要な都市内交通手段として認知されているとは思えないが、海外の流れに呼応して、ようやく日本でも自転車再評価の意識が高まり始めているとしている。太田勝敏教授⁽⁴⁵⁾は、TDMによる都市交通の適正化については、供給サイドの課題のなかで、代替交通手段の改善として、歩行者・自転車・公共交通の問題が重要であるとしている。

(41) 自転車産業振興協会『自転車内外情報』NO.16, 2002, p.15.

(42) TDMは、80年代にアメリカで提唱され、80年代後半以降欧米諸国で実施されている。太田勝敏他『交通計画集成1 交通需要マネジメントの方策と展開』前掲注(12)等参照。

(43) 国土交通省道路局 <http://www.mlit.go.jp/road/sisaku/tdm/TOP_PAGE.html> なお、長期構想研究会『新長期構想の本 NEXT WAY』道路広報センター、1992 参照。

(44) 横島庄治「脱クルマと自転車活用」『新地方自治の論点106』時事通信社 2002, p.266.

(45) 太田勝敏他『交通計画集成1 交通需要マネジメントの方策と展開』前掲注(12) p.28、太田勝敏「持続可能な交通と車社会の展望」『東京大学公開講座68 車』東京大学出版、1999, p.53.

そして、TDM の考え方を取り込んだ都市交通適正化施策⁽⁴⁶⁾ が提唱されている。円滑・快適な都市交通を実現するために、交通需要管理（適切な手段への誘導・交通需要の効率化・適切な自動車利用の誘導等）・交通負荷の小さい都市づくり（都市構造の改編・交通施設に対応した都市開発）・交通容量の拡大（道路施設の整備・交通運用の改善）を推進しようとするものであり、基本は、施設整備と都市交通適正化施策をバランスさせながら、都市交通問題を解決していく点にある。適切な手段への誘導の項で、「自転車の利用促進」があげられている。

(2) 総合的な交通施策

交通システム全体の観点から、交通政策の転換を図ろうとする動向がある。運輸政策審議会の『21世紀初頭における総合的な交通施策の基本的方向について』—経済社会の変革を促すモビリティの革新—（答申）（平成12年10月）は、自動車の利用には、環境問題・交通事故・道路交通渋滞といった負の面があり、これまでは負の側面に対し根本的な対策がなされないままに自動車の利用が進んできたが、生活の豊かさを重視する時代には、負の側面の是正策を果敢に講じることにより、安心感がある新しい交通システムを実現することが必要であるとして、「クルマ社会からの脱皮」を提言している。答申は、重点課題に関する考え方の「都市と交通の改造」の項で、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して、提言の項目として、公共交通や徒歩・自転車交通への転換（幅の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・自転車利用の促進等）をあげている。

なお、上岡直見氏は、「選ぶ脱クルマ」を提

唱しており、脱クルマへの一つの道として、自転車をあげるとともに、「自転車は先進国の乗り物」の項で、日本では、交通機関としてはあまり積極的な評価を与えられていないとしている⁽⁴⁷⁾。

(3) 第5次全国総合開発計画（平成10年3月31日閣議決定）

全国総合開発計画「21世紀の国土のグランドデザイン—地域の自立の促進と美しい国土の創造—」は、自立の促進と誇りの持てる地域の創造、国土の安全と暮らしの安心の確立、活力ある経済社会の構築等の課題に総合的に取り組みとし、自転車の利用促進等のマルチモーダル施策の推進と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等を掲げている。

2 道路整備

(1) 「21世紀に向けた新たな道路構造のあり方」

道路審議会は、平成4年の建議『ゆとり社会』のための道づくり」を踏まえて、平成6年11月に、「21世紀に向けた新たな道路構造のあり方—新時代の"道の姿"を求めて—」を答申した。答申は、① 自転車と歩行者が分離されておらず危険、② 自転車道は、車道の付帯施設として認識されたため、独自の連続したネットワークが形成されていない、③ 自転車の通行は、車道上では自動車からの危険が多く、歩行者の多い歩道上では自転車の通行と歩行の障害となっている、④ 放置自転車が増加し、歩行者や自転車の交通を阻害し、さらに都市景観を悪化させているなどとして、道路網体系を再編成し、主として地区の交通が利用する道路については、自動車よりもむしろ歩行者や自転車が安心して通行できることが重要であるとした

(46) 都市交通適正化研究会（監修・建設省都市局都市交通調査室）「都市交通問題の処方箋」大成出版社，1995，p. 9.

(47) 上岡直見『脱クルマ入門』北斗出版，1998，p.136。白石忠夫『世界は脱クルマ社会へ』緑風出版 2000、角橋徹也編『脱クルマ社会—道路公害対策のすべて』自治体研究社，1994 等参照。

上で、自転車空間の整備として、①歩行者と自転車の分離、②駐輪場の計画的な整備の推進をあげている。歩行者と自転車の分離については、①自転車のための空間は、自動車と分離するとともに、歩行者とも分離したネットワークとすることが望ましい、②都市内空間の制約から、自転車と歩行者の通行を前提とした幅の広い自転車歩行者道を整備することはやむを得ないが、歩行者と自転車が多の場合や、歩行者が少なくても自転車が多い場合には、歩行者空間と自転車空間を極力分離する必要があると提言している。

(2) 「今、転換のとき～よりよい暮らし・経済・環境のために～」

社会資本整備審議会⁽⁴⁸⁾ 道路分科会基本政策部会の中間報告「今、転換のとき～よりよい暮らし・経済・環境のために～」(平成14年8月)は、「これまでは主に渋滞解消など自動車交通への対応に重点を置いてきたが、都市部の生活道路や住宅密集地の歩道整備など、地域によっては歩行者や自転車などを優先し、沿道と一体となった生活空間として捉えた道路の整備・利用を求める声も強く、国民のニーズにきめ細かく対応した道路行政を展開する必要がある。」として、①歩行者・自転車を重視し、生活環境改善に資する道路整備の推進、②町中心部の賑わいを創出するため、歩行者や自転車の安全かつ快適な移動空間を確保することなどを提言している。

3 交通安全

(1) 交通安全教育指針

交通安全教育についての全国共通の考え方が確立していないことから、平成11年に交通安全教育指針が作成され、その中で、児童、中学生等毎に、自転車利用者の心得が記述されている。

成人については、自動車に関する事項が大半で、自転車関連事項は極めて少ない。

(2) 交通安全基本計画等

「第7次交通安全基本計画」(平成13～17年度・平成13年3月)は、自転車関係についてより政策面での強化を打ち出している。適切に機能分担された道路網の整備の項の表現を、「自動車、自転車、歩行者等の異種交通を分離し、…特に自転車・歩行者専用道路等の整備を積極的に推進する」とするとともに、「その他の道路交通環境の整備」の中の「自転車等駐車対策の推進」の項を「自転車利用環境の総合的整備」の項に改め、その内容を充実させている。「都市構造に応じた都市交通としての自転車の役割と位置付けを明確にしつつ、自転車を歩行者、自動車と並ぶ交通手段の一つとして、安全かつ円滑に利用できる自転車空間をネットワークとして整備する等、総合的な自転車利用環境を整備する必要がある。」として、「自転車や歩行者、自動車の交通量に応じて歩行者、自動車とも分離された自転車道及び自転車専用道、自転車が走行可能な幅の広い歩道である自転車歩行者道等を整備するとともに、自転車専用通行帯、普通自転車の歩道通行部分の指定等の交通規制を実施する。」との施策が追加された。放置自転車中心の自転車対策から一步前進した。「道路交通法その他の法令に定める正しい走行方法、正しい駐車方法について、道路上で明確に理解できるよう走行区分の明確化等の整備を推進する。」との事項も追加された。放置自転車については、交通バリアフリー法の視点からの対策が追加された。

「平成16年度国家公安委員会・警察庁交通安全業務計画」(平成16年3月)は、従来の自転車利用者の違反行為に対する警告等の方針を改め、「特に、自転車利用者による無灯火、二人

(48) 社会資本整備審議会 都市計画・歴史的風土分科会都市計画部会 都市交通・市街地整備小委員会「良好な市街地及び便利で快適な都市交通をいかに実現・運営すべきか」(平成15年4月14日) p.24 参照。

乗り、信号無視、一時不停止及び歩道通行者に危険を及ぼす違反等に対して積極的に指導警告を行うとともに、これに従わない悪質・危険な自転車利用者に対する検挙措置を推進する。」として、検挙措置をも視野に入れる方針を示した。

(3) あんしん歩行エリアの整備等—社会資本整備重点計画（平成15年10月10日 閣議決定）

社会資本整備重点計画は、交通安全施設等整備事業として、あんしん歩行エリアの整備（歩行者等の事故多発地区における歩行者・自転車安全対策の重点実施）と安全・快適な歩行者通行及び自転車利用環境の整備（歩道、自転車道等の通行空間と自転車駐車場の整備推進）を取り上げている。あんしん歩行エリアの整備⁽⁴⁹⁾においては、歩行者と自転車を分離せず、一括して交通弱者としての対策を講じようとしているようである。なお、計画は、歩行空間のバリアフリー化の推進として、放置自転車対策としての自転車駐車場の整備を取り上げている。

4 地球環境—持続可能な交通

1990年代に入り、地球温暖化問題が国際的な課題となった。1992年の地球環境サミットで、環境と開発に関するリオ宣言がなされ、気候変動に関する国際連合枠組条約が採択された。1997年には気候変動に関する国際連合枠組条約第3回締約国会議が開催され、京都議定書が採択された。そのような中で、自転車を再評価す

る動きがある。主要な施策⁽⁵⁰⁾について概観するが、自転車はごく簡単に触れられているにすぎず、具体策はほとんど記載されていない。

(1) 環境基本計画（平成6年12月16日 地球温暖化対策推進本部決定）

環境基本計画では、自転車関係として、

① 自動車排ガス対策として、公共交通機関の整備・利便性の向上、徒歩や自転車利用のための施設整備により人流対策をすすめる、② 消費者は、徒歩、自転車、公共交通機関等環境への負荷の少ない交通手段の選択に務める、国等は徒歩や自転車利用のための施設整備を進めるなどとしている。

(2) 地球温暖化対策推進大綱（平成10年6月19日閣議決定）

地球温暖化対策推進要綱は、京都議定書で我が国が約束した温室効果ガスの排出量6%削減に向けた対策を決定した。対策の一つとして、国民の生活様式（ライフスタイル）の見直しの項で、夏時間の導入についての国民的議論の展開などとともに、自転車の安全かつ適正な利用の促進に向けた環境整備（自転車利用に配慮した道路・自転車駐車場等の整備、鉄道車両への自転車持込み等、市町村の自転車駐車対策の総合計画の策定）をあげている。また、政府の率先実行として、霞ヶ関における自転車の共同利用⁽⁵¹⁾を積極的に導入するなどとしている。

(49) 「社会資本整備重点計画」、警察庁交通局・国土交通省道路局『「あんしん歩行エリア」及び「事故危険個所」を指定』（平成15年7月10日）等参照。

(50) この他、「当面の地球温暖化対策の検討について」（平成2年6月18日 地球環境保全に関する関係閣僚会議申合せ）、「地球温暖化防止行動計画」（平成2年10月2日 地球環境保全に関する関係閣僚会議決定）、「国の事業者・消費者としての環境保全に向けた取組の率先実行のための行動計画について」（平成7年6月13日閣議決定）、「総合的なエネルギー需要抑制対策を中心とした地球温暖化対策の基本的方向について—環境負荷の小さな社会の構築を目指して—」（平成9年11月 地球温暖化問題への国内対策に関する関係審議会合同会議）、「今後の地球温暖化防止対策の在り方について（中間答申）」（平成10年3月 中央環境審議会）、「地球温暖化対策に関する基本方針」（平成11年4月9日 閣議決定）等参照。

(51) 「霞ヶ関地域の本省庁等における自転車の導入利用の実施について」（平成11年1月29日）

(3) 地球温暖化防止のための今後の道路政策について—未来へ引き継ぐ環境のための政策転換—（平成11年11月29日 道路審議会）

道路審議会は、地球温暖化防止の取組が急務であるとして、需要に対応したインフラ整備という考えを超えて、「地球環境への負荷の少ない道路利用への転換とよりよい環境創出を目指して道路政策を展開していかなければならない」として、① 短距離移動（1 km 未満）の徒歩への転換の促進、② 都市内の交通モードとしての自転車への転換の促進、③ 公共交通機関の利用促進等をあげている。自転車については、① 自動車の移動のうち、自転車でも可能な5 km 未満が半分を占めていることから、自転車の有用性を生かすこと、② 自転車道等をネットワークとして重点的に整備することと駐輪場を整備することにより、自転車への転換を促進することが必要であるとして、都市における自転車利用のための環境整備の全国的展開を提言している。

(4) 環境基本計画（平成12年12月22日閣議決定）

環境政策が順調に進展していないことや環境問題をめぐる状況の変化に対応して、新たな環境基本計画が策定された。自転車⁽⁵²⁾に関しては、① 自動車環境対策全体の方向性の項で、徒歩や自転車利用のための安全かつ快適な交通環境や施設の整備、② 地球温暖化対策としての生活様式の見直しの項で、「近距離移動への徒歩あるいは自転車の利用促進」、③ 主体別の役割の項で、消費者の役割として「徒歩、自転車、公共交通機関など環境への負荷の少ない交

通手段の選択に努めます。」などとされている。

(5) 地球温暖化対策推進大綱（平成14年3月19日 地球温暖化対策推進本部）

京都議定書の目標を達成するためには、今後一層の対策を進める必要があるとして、推進要綱が見直されたが、自転車に関しての新規事項はない。

5 健康—健康的な乗り物

総務庁（当時）の「自転車の安全かつ適正な利用の促進に関するアンケート調査」（平成11年6月）によれば、自転車を利用する理由として、30.9%の人が「健康に良い」ことをあげている⁽⁵³⁾。自転車運動⁽⁵⁴⁾は、有酸素運動であり、体脂肪量の減少と基礎代謝量の増加につながり、さらには、心肺機能を高め、新陳代謝も促進されるとされている。生活習慣病対策として、医師等が推奨する運動療法の一つとされている。運動しなくなった生活様式（自動車中心の生活や自動化・機械化された社会）にかんがみて、厚生省（当時）の「生涯を通じた健康づくりのための身体活動のあり方検討会報告書」（平成9年3月）は、健康づくりのための年齢・対象別身体活動指針で、高齢期を除き、各年代で自転車（サイクリング）の運動をあげている。「健康日本21」では、直接自転車による運動をあげてはいないが、健康日本21企画検討会報告書（平成12年2月）は、社会環境対策として、自転車道等の環境整備について論及している。

52 「地球温暖化対策検討チーム報告書」（平成12年6月 中央環境審議会企画政策部会地球温暖化対策検討チーム p.13）は、「自転車利用の促進は、自動車交通量を抑制し、化石エネルギーの消費を減らすなど、運輸部門の排出量の削減を図る上で効果的である。現在、自転車歩行者道や自転車駐車場の整備、自転車利用を促進するモデル事業や町づくり計画の策定などの施策を実施されているものの十分とは言えず、今後取組の一層の強化が必要である。」とし、さらに、自転車等を公共レンタカーとして貸し出す簡易な仕組みの導入に期待するとしている。

53 自転車産業振興会『自転車のニーズ調査報告書』前掲注(13) 参照。

54 前田寛他『自転車と健康』東京電機大学出版局, 1999, p.100.

6 歩いて暮らせる街づくり構想等

経済新生対策（経済対策閣僚会議 平成11年11月11日）において、「歩いて暮らせる街づくり」構想（少子・高齢社会にふさわしい安全・安心でゆとりある暮らしを実現するためには、通常の生活者が暮らしに必要な用を足せる施設が混在する街、自宅から街中まで連続したバリアフリー空間が確保された夜間も明るく安全な歩行者、自転車中心の街、幅広い世代からなる街、住民主役の持続性ある街づくり）を推進することとされ、松山市等20地区がモデルプロジェクト地区として平成12年3月に選定された。松山市は、「歩いて暮らせる生活都心の創造」をテーマに、「歩行者・自転車のネットワーク空間の確保とそれを支える交通システムの確立」等のプロジェクトを推進している。このプロジェクトは、平成14年6月に国土交通省道路局の平成14年度社会実験実施地域⁽⁵⁵⁾として指定され、さらに、平成15年11月に「松山市歩いて暮らせるまちづくり交通特区」が構造改革特別区域計画⁽⁵⁶⁾の認定を受けた。

また、中心市街地における市街地の整備改善及び商業等の活性化の一体的推進に関する基本的な方針（平成10年7月31日 通商産業省等共同告示）は、「モータリゼーションの進展への対応の遅れ、商業を取り巻く環境変化等から、中心市街地の空洞化が進みつつある。」として、中

心市街地の活性化に向けて方針を定めており、そのなかの事業内容の一つとして、自転車駐車場等の整備事業をあげている。なお、社会整備審議会道路分科会基本政策部会の中間報告（平成14年8月2日）も、まちの中心部の賑わいを創出するための施策について提言している。

7 諸外国における自転車施策の動向

欧米諸国は70年代から自転車施策を実施しており、我が国より数歩進んでいる。自転車利用者の評価は、4グループに分けられる⁽⁵⁷⁾。評価順に、Aグループがデンマーク・オランダ、Bグループがイタリア・スウェーデン、Cグループがオーストリア・西ドイツ（当時）・スイス、Dグループがイギリス・ベルギー・フランス・スペインである。アメリカはクルマ王国であるが、自転車施策が早くから講じられている。最も進んでいる国としてオランダ、遅れている国としてイギリス、クルマ王国としてのアメリカの三カ国の自転車施策⁽⁵⁸⁾を概観してみる。

(1) オランダの自転車施策⁽⁵⁹⁾ — 「自転車マスタープラン」

オランダは、最も自転車施策の進んだ国であり、「自転車の国」といわれている。オランダの自転車保有状況は、2002年で1780万台で、0.9人が一台を保有しており、常時自転車を利用し

⁽⁵⁵⁾ 社会実験の施策としては、道路空間の使い方（「自転車から始まるエコ高松」等）、物流・駐車対策（「自転車走行空間創出のための路上荷捌きの路外転換実験」）、自転車利用環境の向上（「通勤レンタサイクルシステムと中心市街地活性化の社会実験」等）、自転車の共同利用（「海老名エコパークアンドライド社会実験」等）、自転車利用の促進（「歩行者系と自転車系のリンゲージモデルの創出」等）等がある（<http://www.mlit.go.jp/road/demopro/result/seisaku.html>）。

⁽⁵⁶⁾ 松山市の計画は、「…歩行者・自転車の利便性の高い、職住近接の歩いて暮らせるまちづくりの実現が図られ、中心市街地の活性化と人口回帰がもたらされる。」としている。

⁽⁵⁷⁾ オリバー・ハッチ「基調報告 欧州の自転車事情とその政策」『国際シンポジウム 都市生活と自転車』朝日新聞社 1991, p.43、渡辺千賀恵『自転車とまちづくり』前掲注(3) p.116。

⁽⁵⁸⁾ 諸外国の自転車対策については、交通安全総合ネットワーク（Cross Road）の「海外の自転車対策」にその一覧がアップされている（<<http://www.cross-road.gr.jp/top.php>> 内閣府政策統括官（総合企画調整担当）付交通安全対策が管理運営）。古倉宗治「欧米自転車先進諸国の自転車政策について（1～23）」『自転車・バイク駐車場』2002.5～2004.3、「欧州自転車政策実態調査」『自転車対策研究』13号, 1998等参照。

ている者は65.8%（1991年）で、欧州では群を抜いている。自転車交通は自動車交通より優先されると考えている人が、86.6%にのぼっている。自転車利用の移動が29%、距離にして9%となっている。自転車道は約15,000 kmで、そのうち4分の1が他の道路交通から分離されている。市民の移動の60%が5 km以下で、自動車利用の40%が5 km以内となっていることから、自転車が自動車利用抑制のための代替手段と考えられる素地がある。

オランダは、自動車交通に起因する大気汚染、交通渋滞等に対処するために、1990年に「第二次交通・輸送基本計画」を策定した。計画は、持続可能な社会の建設を目指して、目標の一つとして、2010年までに1986年対比で70%増加の見込まれる自動車利用を35%に抑制することを掲げ、5～10kmの距離については自転車を、10km以上については自転車と公共交通機関の組合せ利用を奨励している。そして、1991年に「自転車マスタープラン」が策定され、自転車利用促進が国の基本政策であることが示された。

プランでは、① 2010年に自転車走行距離を35億km（1986年比で30%増）とすること、② 施設整備により自転車の街中心施設等までの所要時間を20%減とすること、③ 5 kmまでの自転車移動時間を自動車以下又は同等とすること、④ 1995年には50人以上の企業・団体に自転車を含む交通計画を策定させること、⑤ 2010年までに自転車通勤を50%増（1986年比）とすること、⑥ 自転車と公共交通機関の連結を改善し、鉄道利用者を2010年までに15%増（1990年比）とすることとともに、交通事故・盗難の減少を目標としている。そのため、① 良質な自転車道とそのネットワークを構築すること、

② 交差点改良、自転車用橋等による近道の設定等により自転車交通流を改善すること、③ 建築基準として自転車施設の設置を含めること、④ 自転車利用手当の改善、⑤ 自転車と公共交通機関の乗り継ぎの改善、鉄道駅やバス停に近い自転車置き場の設置、鉄道への自転車の持込みや鉄道駅でのレンタル自転車利用を高めることなどを求めている。また、プランは、不利な点として、① 交通事故の確率が高いこと、② 不十分な照明、灌木の繁茂等により自転車道の安全性に問題があること、③ 自転車ルートとの接続がないこと、自転車道の整備不良、標識の不備等、④ 適切な自転車置き場やラックが不足しており、盗難の危険が増加していることなどを指摘し、交通事故・盗難減少対策として、① 異種交通の分離、分離できない場合には自動車速度の切下げ、細街路における速度規制・通行規制、地域における30km規制等、② 安全で快適な自転車道の整備、③ 標識の改善、④ 自転車への所有者の住所等の記載、盗難防止装置等の講じられた自転車置き場の設置などを求めている。

アムステルダムを例に挙げると、自転車道の整備（車道を一方通行にしての自転車レーンの整備等）、トランジットモール（路面電車・自転車以外の交通乗り入れ禁止）、レンタサイクルシステム（ホワイトバイク）、鉄道・地下鉄への自転車持込み等の施策が講じられている。また、自転車と徒歩を交通手段の中心においたニュータウン「ハウテン」⁽⁶⁰⁾が建設されている。

オランダは、最も進んだ国であるが、さらに自転車利用を推進している。基本は、自転車を重要な交通手段として位置付けて、自動車運転者が自転車を頻繁に利用するようにするために、

59) オランダ交通土木省『何はさておき、まず自転車』（全自連第1次欧州視察団訳）全自連 1993、European Commission「Cycling : the way ahead for towns and cities」1999、新田保次他「オランダの自転車交通政策とサイクル都市『ハウテン』」『都市問題』83巻5号、1992.5 p.53、交通と環境を考える会編『環境を考えたクルマ社会』技報堂出版、1995、p.111等

60) 新田保次「自転車を中心にしたまちづくり」『まちづくりのための交通戦略』学芸出版社、2000、p.128。

自転車をより魅力的にすることにある。安全な自転車道・交差点の整備とともに、自転車駐車場の整備・盗難防止・自転車構造の安全性の確保が必要であるとして、諸対策を講じている。

(2) イギリスの自転車施策⁽⁶¹⁾—「全国自転車戦略」

イギリスでの自転車利用率は、トリップ数で2%以下であり、デンマークの18%等と比較して低い。自動車トリップ(1993/1995)の約58%が5マイル以下で、2マイル以下が約25%である。保有状況は、1998年で2300万台で、2.7人が1台を保有し、常時自転車を利用している者は13.6%であり、この面でも他の欧州各国と比較して低い。自転車盗難については、1993年の警察統計で約60万件(100人に6件)、暗数は3倍あるとされている。

イギリスは、1992年の地球環境サミットを受けて、「持続可能な開発—英国戦略(1994)」を策定し、その中で、「徒歩と自転車の可能性を最大限にする」とした。「計画政策指針ノート13:交通」(PPG13 1994)では、①徒歩・自転車・公共交通の利用を促進する開発形態をとること、②自転車利用者のための施設整備(自転車道路網の整備、公共交通の結節点での安全な駐輪場の供給等)が提案され、また、身体活動に関する政府戦略宣言(保健省 1996)は、自転車を含む適度な身体活動の健康効果を強調している。

これらの動きの中で、1996年に、交通省、環境省、保健省等により「全国自転車戦略(National Cycling Strategy)」が策定された。この戦略は、自転車利用の増加を支援する文化等を

確立することを目的としている。1996年の自転車トリップ数を2002年までに倍増、2012年までに4倍とすることを目標として、①自転車交通の安全性の改善、②自転車と公共交通を連結するために、安全な駐輪と自転車の運搬のための施設を確保すること、③道路空間を自転車に再配分すること、④自転車駐車場を主要な施設(中心街、商業施設等)に設置すること、⑤自転車のセキュリティを改善して、自転車盗難を減少すること、⑥自転車の評価を変えること(交通機関、雇用者等の自覚を促すこと、自転車の位置付けを向上させること、業務用トリップに自転車を利用すること等)などを講じることとしている。さらに、①道路管理において自転車が優先すること、②自転車は、道路容量の面で自家用車より効率的であること、③道路空間は、自家用車から自転車(多くの場合はバスと歩行者と関連させて)に再配分すべきことなどを提言し、地方機関に対しても自転車政策を策定するよう求めている。また、中心市街地の活性化のためにも施策を実施することを勧めている。

そして、「新交通政策」⁽⁶²⁾は、交通渋滞や大気汚染とたたかい、持続可能な発展を支援する輸送を確保するための施策を提示し、その中で、交通排ガスへの取組による大気清浄化、交通阻害要因の削減による中心市街地の活性化等とともに、徒歩と自転車利用をより容易で安全とすることが掲げられた。自転車については、全国自転車戦略の施策とその目標を支持し、特に地方機関に対して、①地方交通計画の一環として自転車利用のための地方戦略を確立すること、②現在の道路空間を自転車施設に配分するこ

(61) 「National cycling strategy」<<http://www.dft.gov.uk/>>、「Cycling in Great Britain」

<<http://www.dft.uk/>>、古倉宗治「欧米の自転車政策について(1)」『Urban Study』30巻, 2002.1、太田勝敏他「英国(イングランド)の交通と土地利用に関する計画政策指針—PPG13、PPG 6(「環境負荷の小さい都市交通戦略」プロジェクト)『日交研シリーズC』37号, 1998.9.

(62) 「A New Deal for Transport: Better for everyone」1998.7 <<http://www.dft.gov.uk/>>(運輸省運輸政策局監訳『英国における新交通政策』運輸政策研究機構, 1999)

と、③ 安全な駐輪施設を増設すること、④ 自転車レーンを適切に維持すること等の施策を期待している。

このような英国の自転車施策について、古倉宗治氏⁽⁶³⁾は、交通施策の中での自転車の位置付けがなされ、かつ、自転車の交通分担率の目標も具体的に掲げていると評価している。

(3) アメリカ合衆国—「自転車安全向上国家戦略」

アメリカはクルマ大国であるが、1990年代に自転車対策を交通政策の中で取り上げるようになった。なお、1990年の自転車トリップ数は、全トリップ数の0.7%に過ぎない。連邦運輸省の報告書⁽⁶⁴⁾ (1999.4.22)は、1990年に連邦ハイウェイ庁のラーソン長官が自転車と徒歩を「忘れられた交通手段」と述べたと記述するとともに、連邦運輸省が同年に新交通政策を採用し、その中で、① 自転車利用を増進すること、② 政策立案者・技術者に対して、都市・郊外地域の交通施設を計画するに当たっては、自転車と歩行者の需要に対応するよう奨励することを求め、自転車・歩行者を永年無視してきた時代は終わったと記述している。

この政策転換は、1991年11月の総合陸上交通効率化法 (ISTEA 法) において示された。同法は、アメリカの交通政策の転換を図ろうとするものであり、その中で、自転車と歩行者を全国交通ネットワークの交通手段の一つとして認め、自転車施設整備と教育のために連邦資金を投入することができるとされた。この法律は、従来限定的に認められていた自転車レーン等の

整備への資金投入⁽⁶⁵⁾を大幅に拡大するものであり、さらに、各州は自転車歩行者コーディネーター職を設けることとされるとともに、連邦が補助する交通計画において自転車・歩行者は十分配慮されるべきことが要請された。1994年4月22日に議会に提出された国家自転車歩行者研究の最終報告書は、① 自転車・歩行者のトリップ数を全トリップの7.9%から15.8%と二倍にすること、② 自転車・歩行者の交通事故死傷者を10%減少することの二目標を掲げた。時限立法であったISTEA法 (1992~1997)は、1997年に21世紀交通均衡法 (TEA-21 1998~2003)に受け継がれ、補助率のアップ等自転車対策の内容が強化された。TEA-21においても、自転車・歩行者を計画・開発・建設において配慮しなければならぬとされた (§ 1202 (a) of TEA-21)。

2001年6月には、「自転車安全向上国家戦略」⁽⁶⁶⁾が発表された。この戦略は、連邦政府を含む自転車関係者が共同でまとめたものであり、毎年8000万人が自転車を利用しており、800人が死亡し、50万人が負傷していることなどから、自転車の移動性や安全性を確保しなければならないとして策定された。基調目標は、① 自動車運転者に道路を共有させる (share the road)、② 自転車利用者に安全運転させる、③ 自転車利用者にヘルメットを着用させる、④ 法制度により安全な自転車利用をサポートする、⑤ 自転車利用者に安全な道路・通路を供給することの5点である。特に、① 道路を共有する項で、車両法を改正して、自転車に優先権を与えること、② 自転車・歩行者施設に多額の

(63) 古倉宗治「欧米自転車先進諸国の自転車政策について (その9)」『自転車バイク駐車場』277号, 2003.1, p.18.

(64) the U.S. Department of Transportation「National Bicycling and Walking Study Five Year Status Report」<<http://www.fhwa.dot.gov/events/earthday99/nbws5yr.pdf>>

(65) CRS Report for Congress「RS20469 : Bicycle and Pedestrian Transportation Policies」2000.2.

(66) 「NATIONAL STRATEGIES FOR ADVANCING BICYCLE SAFETY」<http://www.nhtsa.dot.gov/people/injury/pedbimot/bike/bicycle_safety/main.html>、古倉宗治「欧米の自転車政策について(2) (アメリカ合衆国「自転車安全向上国家戦略」2001.6)」『Urban Study』29巻 2001.9.

資金が投入されてきたが、車道の設計は、自転車利用者のニーズを満たしておらず、道路技術者・設計者は、自転車利用者の権利・責任・ニーズ・選好を理解していないとして、その改善が必要であることなどを指摘している。

自転車施策の進んでいる都市としては、シアトル、ポートランド、デービス、マディソン等が紹介されている。2000年に自転車にやさしいコミュニティに選定されたデービス市⁽⁶⁷⁾では、自転車レーンの設置、交差点や交通管制システムでの自転車のための工夫、自転車駐車場の整備、自転車安全教育の推進、自転車ルート地図の発行、盗難対策の推進、警察の交通指導、サイクルバス等の施策を講じている。さらに、大都市であるニューヨーク市⁽⁶⁸⁾においても、1997年5月に自転車マスタープランを策定し、自転車対策を推進している。

このように、アメリカにおいても、交通体系の中で自転車を位置付けて、自転車に係る計画を策定し、自転車利用の促進と安全性確保のための総合的な施策⁽⁶⁹⁾を実施している。

Ⅲ 自転車施策の課題

エコ・エコノミー（環境的に持続可能な経済）を提唱しているレスター・ブラウン氏⁽⁷⁰⁾は、自動車中心型の都市は、悪化しつづける大気汚染、深刻な交通渋滞等とともに、運動不足による健康障害をもたらしているとして、「鉄道、自転車、歩道の組み合わせを基礎とする都市交通システムは、低コストの交通と健康的な都市環境をもたらすという意味で、考えうる最善の世界への道を開く。」としたうえで、「地域社会を再設計し、公共交通機関を都市交通の中心に

据えて、その周辺に歩道、ジョギング用通路、自転車専用道などを整備することである。」と提案している。さらに、自転車には多数の利点がある、「交通混雑の緩和、汚染の削減、肥満の軽減、健康の増進に役立ち、気候を攪乱する二酸化炭素を排出せず、さらに自動車を購入できない数十億の人々の購買力に合っている。」とし、自転車を自動車の代替手段として利用することを勧めるとともに（p.256）、自転車通路・自転車レーン・駐輪場の整備、職場のシャワー室の設置等により、自転車利用を促進することを提案している（p.258）。

ブラウン氏も指摘しているように、欧米各国では、自転車利用が見直され、自転車に関する総合施策が積極的に実施されている。しかし、我が国では、未だ総合的な自転車施策は打ち出されていない。今後の自転車施策の主要な課題について整理することとする。

1 自転車の交通手段としての評価—総合対策

我が国の自転車交通の現状と施策の実施状況を概観すると、いくつかの政策（前述「自転車と関連する施策」参照）において取り上げられてはいるが、多くは「自転車の利用促進」などと記述するにとどまり、具体的な政策提言はなされていない。そのような中で、国土交通省が新たな取組を始めている。国土交通省道路局の「21世紀の自転車利用環境の実現を目指して」（平成15年5月9日）は、自転車利用を取り巻く課題として、①安全快適な自転車走行空間の不足、②自転車走行方法のあいまいさ、③自転車に関連する事故の動向、④放置自転車問題の4点をあげ、道路管理の面での自転車施策を提示している。

(67) City of Davis 「City of Davis Comprehensive Bicycle Plan」 2001.5.

(68) New York City 「New York City Bicycle Master Plan」 1997.5.

(69) アメリカの自転車施策については、「FHWA Course on Bicycle and Pedestrian Transportation」 <<http://safety.fhwa.dot.gov/pedbike/univcourse/swtoc.htm>>参照。

(70) レスター・ブラウン（北濃秋子訳）『レスター・ブラウン エコ・エコノミー』家の光協会，2002，p.255.

自転車交通については、都市交通における位置付けが明確になされていないとの議論が多い。佐野祐二氏は、「一日も早く、自転車に正当な市民権を与える、ということが未来都市にとってぜひ欠くべからざる条件であろう。(71)」としている。自転車活用推進研究会の「わが国の自転車政策のあり方に関する調査報告書2003～「2025年、25%計画」の展開に向けて～」(2003年3月)(以下「研究会報告書」という。)は、我が国には「自転車総合政策がない」、「現在の自転車行政は交通安全対策と放置自転車対策のみで、『活用推進』の視点が欠落した貧弱な行政である。」と酷評している。研究会報告書が指摘するように、国レベルでの総合施策は策定されておらず、特に「利用促進」についての施策は見当たらない。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は、国・地方公共団体の責務として、自転車の安全利用の促進と自転車等の駐車対策の総合的推進(§3)をあげているが、総合計画としては、市町村における自転車等の駐車対策に関する計画(§7)をあげているにすぎない。欧米諸国との比較して、我が国は特異な状況にあるといえよう。

山川助教授は、都市交通問題に対処するためには、自動車に代わり得る多様な交通手段を都市の中にどのように準備できるかという問題があり、「その中の一つとして、自転車を都市交通システムの中にどのように位置付けていくかということが大きなテーマになってくる(72)」と指摘している。横島教授は、現実問題として自転車が重要な都市内交通手段として認知されているとはいえないとし、「地方自治体はこれ

までのような放置自転車対策では足りなくなり、自転車利用促進型の都市政策に積極的に取り組まなければならなくなった。(73)」と指摘している。

国の総合施策が不明確である一方、名古屋市(74)は、「自転車利用環境整備基本計画」(平成13年9月)を策定している。放置自転車対策とともに、快適・安全な自転車利用環境を確保することを目的として、「都市交通としての自転車」の役割と位置付け、自転車利用促進の方針、自転車利用空間のネットワーク計画等を盛り込んでいる。「自転車は短・近距離の移動に適した交通手段であり、近・中距離の移動において、鉄道、バスなどの公共交通機関を補完する私的な交通手段」として都市交通の中で位置付けている。利用促進方策として、①自転車利用マップの作成、②公用自転車の導入促進、③企業等での自転車通勤・業務利用の促進、④レンタサイクル導入などとともに、放置自転車のリサイクルシステムの利用促進をあげている。

研究会報告書は、自転車対策の抜本の見直しと自転車新法の立法を提言し、①自転車を環境・経済・健康に適した交通手段として明確に位置付け、自転車の利用促進を目的とした国レベルの総合計画を策定するよう義務づけること、②総合計画には、利用促進・走行環境整備・交通安全・放置対策を盛り込むこと、③自転車担当主務大臣を任命すること、④達成目標年次交通分担率を明記することなどを盛り込むことを提言している。

このような流れのなかで、渡辺教授は、自転車をまちづくりに活かす千載一遇のチャンスが到来したとした上で、現実問題として、放置自

(71) 佐野祐二『自転車の文化史』文一総合出版、1985、p.401.

(72) 山川仁「自転車交通の役割と可能性」前掲注(12)

(73) 横島庄治「脱クルマ社会と自転車活用」『新地方自治の論点106』時事通信社、2002、p.266.

(74) 名古屋市自転車利用環境整備のホームページ <<http://www.city.nagoya.jp/13doboku/bicycle/index.htm>>.

なお、名古屋市においては、近距離通勤については自動車利用から自転車利用に転換するために、15km未満の自転車通勤手当を2倍とし、5km未満の自動車通勤手当を半額としている。

転車に振り回されている現場にはこれ以上自転車に増えて欲しくないとの気分があること、「自転車」の裏側には生活スタイルを脱クルマ社会に転換させる禁欲的な課題があること、自転車利用者のマナーが悪いことなどから、自転車利用をめぐる促進論と抑制論とが二重構造になっており、自転車を社会システムに組み込むことは必ずしも手軽ではなく、自転車利用についての国内各方面の合意づくりがまず必要であると指摘している⁽⁷⁵⁾。また、山中英生教授は、自転車に関わる課題は都市によって異なり、施策の目標も多様に変化しているとして、①利用の集中によって生じる弊害の除去を目標とする都市、②現在の自転車利用者の都市交通における役割を確保・保全することを目標とする都市、③自転車利用の増加を目標とする都市、④短距離トリップを自転車に転換させ、自動車交通の減少を目標とする都市の4類型を提示して、その都市類型に応じた施策をとることを提言している⁽⁷⁶⁾。

2 自転車利用の安全性

(1) 自転車走行空間—道路交通空間の再配分

自転車利用環境の整備に当たっては、都市内では、道路新設が困難であり、かつ、改築も制約されていることから、道路交通空間の再配分が重要な課題である。

国土交通省は、自転車利用環境整備のために、自転車道等の整備、自転車利用環境整備に取り組む地方公共団体に対する支援、道路構造令の改正、社会実験の実施等の施策を実施しているが、実施に当たっては、①具体的な整備手法が不明であることと、②都市部では沿道利用が進み、道路空間に制約がある等により、道路

構造令どおりの整備は困難であることの二課題があり、現状に即した環境整備の手法が必要であるとして、「自転車利用環境整備ガイドライン」を策定したとしている。「21世紀の自転車利用環境の実現を目指して」は、カラー舗装により自転車の通行部分を明示する手法を例示している。「自転車利用促進のための環境整備に関する調査報告書」(平成11年5月)は、自転車走行空間の確保方策として、①道路の構成要素の幅をすこしづつ縮小、②自動車の駐車帯・車線数・植樹帯のいずれかの機能を集約又は移設、③道路の拡幅に併せて整備、④既存の緑道・河川堤防の活用等により分離型の走行空間を整備することと、共存型の走行空間を整備する場合には、①歩行者との共存の場合は、歩道の段差解消とともに標識の整備などにより歩行者の安全性の向上と自転車の走行性の確保に配慮し、②自動車との共存の場合は、速度規制やハンブ設置などにより自動車走行速度を制限し、自転車の安全性向上を図ることに配慮することを提示している。

19自転車環境モデル都市の整備⁽⁷⁷⁾は、多くはカラー舗装により歩道の自転車・歩行者通行区分を視覚的に分離する共存方式であり、車線を縮小して自転車レーンを整備するケースは少ない。疋田智氏は、「自転車レーンは、『必ず車道を潰して作らなければならない』ということだ。時折見かける歩道を半分に分けた自転車レーンには何の意味もない。」「自転車が環境に貢献するのは、…今までクルマに乗っていた人が自転車に乗るからなのだ。」とし、さらに、自転車のスピードが増し、自転車と歩行者の事故が間違いなく増えると指摘している⁽⁷⁸⁾。朝倉康夫氏は、「自動車交通需要を充足するよう

⁽⁷⁵⁾ 渡辺千賀恵『自転車とまちづくり』前掲注(3) p.3 (はしがき)・p.161.

⁽⁷⁶⁾ 山中英生「地区道路における自転車利用環境の課題と改善方向」『交通工学』36巻増刊号, 2001, p.1. なお、「座談会 新世紀の道路空間のあり方」『交通工学』36巻1号, 2001.1, p.11. 参照。

⁽⁷⁷⁾ 国土交通省「エコサイクルシティの実現に向けて」<<http://www.milt.go.jp/road/road/bicycle/data/2-4.html>>

に計画された道路ネットワークを前提に、歩行者や自転車利用者のためのネットワークを構成していく考え方のみでは、道路交通空間の適切な再配分を実現させることは難しい。自動車交通の需要予測からスタートする限り、残された道路空間を歩行者と自転車が奪い合うという図式は変わらないのではないかと指摘している⁽⁷⁹⁾。

(2) 自転車の歩道通行の規制

自転車（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できるが、この措置は「緊急避難的措置」といわれながらも、その条項に改正は加えられておらず、(1)で掲げたように、歩道通行を前提にした新たな施策が講じられている状況にある。

岡並木氏⁽⁸⁰⁾は、「歩道に自転車を上げるというのは、歩行者へのしわ寄せによって問題を解決する方法だ。」、しかし「歩道さえない道がある現在、一挙に、自転車道を市街地に普及させることは、やさしくない。」とし、歩行者の権利を尊重するために、① 自転車利用者が、ほとんど守っていない道交法を守るように、警察官が現場で指導する、② 道交法を改正して、人通りの多い歩道では、自転車を降りて待つか、押すことを義務づけることなどと提案している。

山中教授は、交通手段としての自転車を認知して、走行空間整備を図っていく必要があるが、自転車についての研究があまりなく、① 自転車のトリップ長すら解らない、② 自転車と歩行者の混合状態でどんな状況になるのか、どれくらいまで歩行者と自転車が共存できるのか

（空間の適正配分論）解っていないとし、「基準もないまま、歩行者空間に自転車をあげてしまったのが現実で、実際には自転車に席卷されている歩行者空間も多くて高齢者がおびえながら歩いているという状態も見られます。」、「どれくらいの幅で専用空間をつくっていけば、自転車が十分快適に走れるかを明らかにする必要があります。」と指摘している⁽⁸¹⁾。研究会報告書(p.12)は、原則車道走行に向けて、道路区分の再配分（クルマ、自転車、バスの共用）、自転車走行区分の明確化及び道交法第63条の4の段階的廃止を提言している。

(3) 自転車の安全教育と指導取締

多数の学識経験者は、自転車利用者のマナーの悪さを指摘している。右側通行、二人乗り、夜間無灯火、飲酒運転、信号無視、歩道通行時のルール無視などとともに、最近は携帯電話で通話等しながらの自転車利用が指摘されている。

自転車利用促進の点からも、自転車利用マナーの向上は不可欠であり、そのための教育と指導取締が重要である。横島教授は、「500万人の自転車通学者に対して、実の上がる安全教育が何よりも必要だという視点がすっぽりと抜け落ちている」⁽⁸²⁾と指摘し、また、国際交通安全学会「新・自転車教育システムの研究報告書」（平成4年）は、小・中学校では自転車教育のためにとれる時間はほとんどないのが実情であり、自転車安全教育を交通安全教育の一環として充実させることが今後の課題であるとして、諸外国の教育方法を紹介している。

研究会報告書は、荒川区が実施している「自

(78) 疋田智『快適自転車ライフ』岩波書店 2000, p.135. なお、渡辺千賀恵『自転車とまちづくり』前掲注(3) p.164 参照。

(79) 朝倉康夫「ポストモタリゼーション社会を考える～道路交通空間の再配分～」『交通工学』36巻1号, 2001.1, p.20.

(80) 岡並木「自転車を利器として生かす道を忘れていた日本」前掲注(19) p.10.

(81) 「座談会 新世紀の道路空間のあり方」前掲注(76) p.10.

(82) 横島庄治『サイクルパワー』ぎょうせい, 2001, p.87.

「自転車免許制度」などを紹介しながら、① 小学校低学年のカリキュラムに、実地を含む自転車教育を加えるべきである、② 自転車新法には、自転車利用者の権利・義務を具体的に明記し、違反者には行政罰を科すべきであるなどと提言している。今後、自転車教育をどのように構成していくかが課題の一つである。

指導取締りについて、岡並木氏は、「警察官が街角で、この義務を自転車利用者に積極的に指導している姿を少なくとも私は見たことがない。それどころか、残念ながら警察官の自転車が、歩道で人に接触したり、横断歩道を乗ったまま渡る姿を見かける。」と指摘している⁽⁸³⁾。ようやく、平成16年度の交通安全業務計画で街頭における指導取締り強化の方針が出された。

3 放置自転車

山川助教授が「交通手段としての自転車は、走る時と駐める時にそれぞれの空間を必要とする。⁽⁸⁴⁾」と指摘するように、放置自転車は常に問題となる。都の平成15年調査では、放置自転車は前年対比12%減の約15万台で、多い駅の一は池袋駅（豊島区）、二位は大塚駅（豊島区）とのことであり、依然として大量の自転車が放置されている。

(1) 放置自転車等対策推進税⁽⁸⁵⁾について

放置自転車問題が改善されない中で、平成12年度の法定外税制度改正以後、自転車税制論議が起り、豊島区では放置自転車等対策推進税の導入についての議論がなされている。なお、

法定外税としては、荒川区の放置自転車防止マナーシール税と墨田区の自転車取得税が一時検討対象とされた。

豊島区議会は、平成15年12月9日に「豊島区放置自転車等対策推進税条例」案を可決した。豊島区区税調査研究会報告書⁽⁸⁶⁾（平成13年12月）を受けて、平成14年1月に放置自転車対策税の導入構想が発表され、以後豊島区法定外税検討会議で検討が進められた。平成15年9月の豊島区の法定外税に関する報告書は、自転車駐車場の設置維持等・放置自転車撤去の費用の一部を「放置自転車等対策税」として鉄道事業者に求めることが妥当かという観点から検討し、① 自転車放置者・駐車場利用者の約70%は鉄道利用者であり、費用負担を放置者等・区民・鉄道事業者で分かち合うことは社会的に見て合理性があること、② 豊島区内の駅から直接乗車した人員を課税標準とし、鉄道事業者に求める費用の総額は、放置者等の負担総額を上回らず、かつ、費用総額から放置者等の負担総額を控除した額（区の実質負担額）のすくなくとも二分の一以下とすること、③ 地方税法第733条の各号列記に該当しないこと（課税標準が違うこと及び著しく過重になることはないこと・物の流通に重大な影響を与えることはないこと・国の経済政策に照らしても不適當でないこと）などとして、その導入を妥当としている。「鉄道利用者が駅までの交通手段として何を用いるかについて鉄道事業者には何の責任もない」とする見解については、① 改正自転車法第5条の協力義務解除規定は、鉄道事業者にも放置自転車対策につ

⁽⁸³⁾ 岡並木「自転車を利器として生かす道を忘れてる日本」前掲注(9) p.9.

⁽⁸⁴⁾ 山川仁「自転車交通の役割と可能性」前掲注(12) p.13.

⁽⁸⁵⁾ 豊島区新税情報 <<http://www.city.toshima.tokyo.jp/sinzei/sinzei.html>>

⁽⁸⁶⁾ 豊島区区税調査研究会報告書は、「…駅周辺の放置状況は引続き深刻な状況にある。これは自転車等を駅までのアクセス手段として利用する鉄道利用者を誘因する力に比して、鉄道事業者の自治体等への協力への調整に努める姿勢や、自転車等駐車場の設置への積極的な協力の程度、及び第5条第2項但し書きの趣旨への理解が、なお著しく不足しているためと思われる。」としている(p.39)。全国自転車問題自治体連絡協議会編『自転車対策研究』10号、1996参照。

いての社会的責務があることを示していること、②改正自転車法に係る運輸省鉄道局長通達という鉄道事業者の主体的な取組が十分であったとは判断できないとしている。

鉄道事業者⁽⁸⁷⁾は審議過程で反論している。平成15年11月25日の区長等に対する申入れにおいては、新税構想は改正自転車法との関係や課税の応益原則・公平性の観点などから違法であるとしている。平成15年9月18日の意見は、①改正自転車法上、鉄道事業者の責任が協力義務の範囲にとどまり強制しうるものではないこと、同法第5条第2項ただし書の解釈を誤っていること、②「…社会的責務があることに鑑みると、鉄道事業者はこれまで豊島区が実施してきた様々な放置自転車対策によって少なからず受益を得てきた…」とするが、ここで言う受益は応益原則に係る受益たるに値しない、③鉄道事業者は、改正自転車法の趣旨にのっとり取組を進めている、④駅は通過点に過ぎないこと、鉄道利用者以外の放置者等が存在することなどからみて、鉄道事業者を狙い撃ちにする公平性に反する新税であるなどとしている。

新税構想についてのパブリックコメントでは、221件中、賛成・どちらかといえば賛成が142件とのことである。読売新聞は「放置自転車税 鉄道に負担を課すのは筋違い」（平成15年12月5日）、毎日新聞は「地方独自税 課税の相手を間違えるな」（平成15年12月13日）、東京新聞は「もう一度テーブルに」（平成16年5月10日）と題する社説を掲載している。また、諸岡昭二氏は、改正自転車法の趣旨を理解した議論がなされていないのではないかなどとして新税構想を批判している⁽⁸⁸⁾。この問題は、鉄道事業者の果すべき役割はいかにあるべきかという点に帰

着すると思われる。

豊島区の協議申出（平成15年12月20日）を受け、総務大臣は、平成16年5月26日に、放置自転車の現状を改善するためには、両当事者が真摯に話し合い、合意の下に、協力しながら対策を進めることが重要であり、自転車法に規定されている「協議会」において話し合いを尽くすことを優先してはどうかとする意見を出した。

(2) 鉄道事業者の附置義務に関する論議

新税論議の中で、全国自転車問題自治体連絡協議会代表の坂井保義委員⁽⁸⁹⁾は、「全自連は、放置自転車問題の大きな要因として鉄道事業者の協力が十分でないこと、そもそも根本的な原因として自転車駐車場の附置義務が法的に鉄道事業者に課せられていないことを再三再四訴えてきました。」「鉄道事業者の社会的責任を『責務に応じた費用負担』という形で具現化できることに、現状からの一歩前進という意味で大いに評価したいと考えています。」などとしている。また、研究会報告書も、自転車新法に「鉄道事業者の社会的責務として、駅前駐車場の義務化を明記する。」と提言している。この問題は、自転車法改正の際に、前回改正時以上に論議を呼ぶ論点となろう。

(3) レンタサイクルー自転車の共用

放置自転車対策の一環として、レンタサイクルなどを導入する市区町村⁽⁹⁰⁾が増えている。自転車を共同で利用することにより、自転車総量と放置自転車の削減を図ろうとするものであり、さらには近距離交通の公的交通手段として位置付けることをも目的としている。都市型レンタサイクル⁽⁹¹⁾には、レンタ・サイクル・シ

(87) 東日本旅客鉄道、東武鉄道、西武鉄道、帝都高速度交通営団及び東京都交通局の5者。

(88) 諸岡昭二「放置自転車等対策推進税の可否について」『自転車バイク駐車場』290号、2004.2、p.2.

(89) 坂井保義「豊島区放置自転車等対策税の導入について」（平成15年9月17日 豊島区法定外税検討会会長宛て）

(90) 国土交通省道路局の「自転車施策先進都市」・「自転車を活用した社会実験」で紹介されている <<http://milt.go.jp/road/road/bicycle/index.html>>。

システム（駅等で貸出をうけ、その場所に返却する方式。RCSという。）とコミュニティ・サイクル・システム（対象地域の複数の自転車駐車場で貸出・返却できる方式。CCSという。）がある。RCSは、利用時間差に着目して、駅へのアクセス交通（正利用）と駅から通勤・通学先へのイグレス交通（逆利用）が交互に利用し、一台で複数の交通をさばき、かつ、駐車面積を削減できるとして、平塚市、上尾市、東京世田谷区、練馬区等で実施されている。CCSは、RCSを発展させたもので、複数のレンタサイクル施設（ポート）の相互利用により地域内交通機関としようとするもので、練馬区（ねりまタウンサイクル、6ポート）、台東区（12ポート）、高松市（3ポート）等で実施されている。

このシステム（共有自転車）については、構造上の安全性維持が難しいこと、体格に合わない画一的な自転車、自転車の置去り等の問題点があり、普及していないが、多くの論者はこのシステムを支持している⁽⁹²⁾。しかし、疋田智氏は、①共有自転車は置き去りにされたまま朽ちていく存在になり、自転車そのものの価値を貶める結果となる、②共有自転車として供することができるのは、ママチャリ程度の性能の自転車で、自転車の可能性を減じるやり方だ、③故障にどのように対処するのかなどとした上で、デポジットのあり方、置去り自転車をなくすための方法等についての画期的なアイデアがでない限り、「共有自転車にそう明るい未

来はないと思う。」としている⁽⁹³⁾。

4 その他の課題

(1) 自転車盗難－防犯登録

防犯登録制度は、自転車税の廃止（昭和33年）に伴い、自転車盗難対策として、自転車商業協同組合を中心に新たに設けられた制度である。自転車法では、防犯登録は自転車利用者の努力義務とされていたが、改正自転車法では、自転車利用者の義務とされた。防犯登録が、盗難防止・被害回復とともに、放置自転車対策に資するとの観点から、義務化されたものであり、併せて、市町村から撤去自転車等に関する資料の提供を求められたときの都道府県警察の協力義務が規定された。防犯登録をしている率（ラベル交付数／国内供給台数）⁽⁹⁴⁾は、改正自転車法により逐年増加し、平成10年には76.1%となったが、以後低下し、14年は63.7%である。

研究会報告書は、防犯登録の貼付率（防犯登録をしている率）が低下しているが、その向上には限界があること、自治体照会に対する回答に期日（10～20日）を要することなどの点から、放置・盗難に一元対応できる新たな自転車登録制度（製造番号・登録番号情報を電子情報化し、警察と自治体が共有する仕組み）を提唱している⁽⁹⁵⁾。また、『自転車対策研究』第14号は、意見整理のなかで、自転車登録制（自転車を地方自治体への登録制とし、一定期間が経過する度に登録税を徴収する制度）の検討⁽⁹⁶⁾が必要となって

91) 「自転車の高度利用（レンタサイクル等）」『自転車対策研究12号』1997、篠山俊夫「地域における自転車の有効活用」『都市問題』83巻5号、1992.5、p.27、宮崎俊和「都市型レンタサイクルのすすめ」『都市問題研究』46巻11号、1994.11、p.143、高岸節夫他「これからの駐輪場と都市型レンタサイクル④」『自転車バイク駐車場』238号1999.10、p.2等。レンタサイクルには、この他に、観光用やスポーツ用に貸し出す行楽地型があるとされている。なお、水色の自転車の会『自転車は街を救う』新評論 2002 参照。

92) 研究会報告書は、「公共（共有）自転車のあり方について、国はより意欲的に取り組むべきではないか。」「放置自転車の再利用を含む共有自転車、および多数の人間が一台の自転車を共同で使用する共有自転車も、循環利用と位置づけられてしかるべきである。」などとしている。

93) 疋田智『快適自転車ライフ』前掲注(79) p.152.

94) 『自転車統計要覧第37版』前掲注(2) p.163.

95) 研究会報告書は、自転車登録制度の具体的なシステム設計については記載していない。

こようと指摘している。

(2) 自転車の構造上の安全性

基本問題研究会報告書は、灯火装置の装備を道路交通法上の強制基準とすべきであるとするとともに、自転車の安全性確保に関する現行制度の普及促進に努めるべきであるとしており、構造上の安全性全体について新たに規制することを提案していない。これに対して、研究会報告書は、今後自転車の製品欠陥・整備不良による重大事故がかなりの確率で発生しうると考えられる⁽⁹⁷⁾として、① 国は既発生の事故状況を早急に把握するとともに、製品安全基準の見直し・民間の安全への取組の強化を図るべきである、② 製造・販売業界の自主的な努力がなおも不足している場合には、リコール制度の導入など新たに国レベルの自転車製品安全基準を検討すべきとしている。この議論に当たっては、まずもって事故実態の把握が重要であろう。

(3) 自転車のリサイクル

自転車産業振興会の調査報告書⁽⁹⁸⁾によれば、平成15年には廃棄自転車649万台（粗大ゴミが445万台、放置自転車が111万台、下取りが92万台）であり、資源リサイクル率は78%（再資源化が553万台、再生利用が66万台、埋立処分が30万台）とのことである。放置自転車については、再生利用が21万台（平成10年は1万台）、小売店への売却が9万台（10年は12万台）、粗大ゴミが15万台（10年は11万台）とのことである。

基本問題研究会報告書は、放置自転車の中には半ば廃棄のつもりで放置されたものがあり、処分費用は多大な額に達するとして、① 自転

車販売店での下取り等により廃棄予定の自転車を回収すること、② 原因者負担を徹底させるために、廃棄費用を自転車価格に上乗せする等その内部化をはかることを今後の課題として検討すべきであると提言している。また、自転車対策研究第14号は、デポジット制（自転車販売時に自転車問題対策費を充当するための費用を販売額に上乗せし、利用者から徴収するシステム）の導入について検討する必要があると提言している。横島教授⁽⁹⁹⁾は、自転車のリサイクル率が低いことから、「循環型社会の仲間外れだ」として、放置自転車問題も排出者と拡大生産者（物を作る人や販売する人）の責任という視点から考えるべきであるとしている。なお、自転車産業振興会は、資源の有効な利用の促進に関する法律、循環型社会形成推進基本法等が制定された状況をふまえ、産業構造審議会の「品目別廃棄物処理・リサイクルガイドライン」に対応した「自転車製品アセスメント・マニュアルガイドライン」を平成14年3月に策定している。

自転車についても、循環型社会の視点からのリサイクル対策の検討が今後の課題となろう。

(4) 自転車通勤

疋田智氏が「自転車通勤で行こう」等を上梓し、自転車ツーキニストという新語が造語されるなど自転車通勤が話題にのぼっている⁽¹⁰⁰⁾。欧米諸国では、自転車通勤のための施策が講じられているが、我が国では名古屋市等で見られる程度で、施策としてはほとんど取り上げられていない。中小都市では通学に相当数利用されていることをもあわせ考えると、自転車通勤・通学についての施策も今後の課題となろう。研

⁽⁹⁶⁾ 『自転車対策研究』第14号（p.92）は、「保有登録料を徴収するシステムは、システムの継続的な維持管理だけで相当の費用負担が必要となり、徴収した金額だけでその負担を賄いきれない可能性がある。」と指摘している。

⁽⁹⁷⁾ 本稿「I 2(4) 自転車の安全性について」参照。

⁽⁹⁸⁾ 自転車産業振興会「平成15年度不要自転車の回収・処理及び再資源化に関する調査報告書」2004.3.

⁽⁹⁹⁾ 横島庄治『サイクルパワー』前掲注⁽⁸²⁾ p.100.

⁽¹⁰⁰⁾ 最近では、「思い立って自転車通勤」『毎日新聞』2004.2.15、「増えてます！銀輪族」『読売新聞』2004.4.11.

究会報告書は、通勤手当の割り増し、企業における自転車通勤のための施設設置等を提言している。なお、古倉宗治氏は、自転車通勤奨励策の自治体の採用可能性と住民の受け入れ可能性・施策効果は高いとしている⁽¹⁰¹⁾。

おわりに

我が国においても、放置自転車対策・事故対策としての自転車施策から、都市内交通手段と

しての自転車に係る総合施策へと転換する気運がようやく醸成されつつある⁽¹⁰²⁾。しかし、自転車の評価は、依然として極めて低い。自転車をめぐる諸課題は、我が国の社会・経済・交通実態を如実に反映しており、その実態は都市毎に異なっている⁽¹⁰³⁾。都市の自転車利用の実態に適応した施策が実施されなければならない。今後論議がさらに深まり、法整備⁽¹⁰⁴⁾を含め、実効性ある施策が実施されることが期待される。

(こばやし ともゆき 行政法務調査室)

(101) 古倉宗治「自転車通勤等の推進による自転車利用促進策に関する一考察」『計画行政』26巻3号, 2003.9, p.37.

(102) 渡辺千賀恵監修『自転車主義革命』(望星ライブラリー vol.4 東海教育研究所 2001, p.6.)は、「時代が、新しい価値観を形づくりつつあります。『心身の健康』や『家族関係』、『人間関係』、『地域の再生』、『環境保護』などをキーワードに、自分らしさを取り戻そうーという動きです。」「この新しい価値観を『自転車を利用することで具現化しよう』と動き始めた人々の姿があります。効率主義に追われない、豊かで健康な暮らし、環境保護に視点を置いた日常生活、安全で暮らしやすい街づくりーなどを実現するうえで、『自転車が多いに役に立つ』と考える人たちです」としている。

(103) 山中英生「地区道路における自転車利用環境の課題と改善方向」『交通工学』36巻増刊号, 2001, p.10.

(104) 小杉隆「自転車「活用」を実現する法整備を」『都市計画』51巻3号 2002.8, p.9. なお、自転車活用推進研究会試案「自転車の活用の推進に関する法律(案)」<<http://cyclists.at.infoseek.co.jp/houanka.pdf>> 参照。