

練馬区自転車利用基本計画

BASIC PLAN FOR USE OF BICYCLES IN NERIMA CITY

練馬区交通対策課

By Traffic Countermeasure

Section of Nerima City

Bicycles ridden by commuters and school children that are being left around railway stations are a social problem. This problem has been occurring for some twenty years and still has not been resolved. The major reason for this lies in the attitude of administrative agencies, who have considered the problem of large numbers of bicycles obstructing footpaths and other areas around stations as one of environmental beautification. However, Nerima City sees that this has to be approached as a transport problem or urban problem. From this viewpoint, Nerima City has devised a comprehensive plan on the appropriate use of bicycles in order to alleviate the problem, combining 'visible systems' such as a rent-a-cycle system and a community cycle system, and 'invisible systems', including charges for use of bicycle racks/sheds and public awareness programs on rules and manners when using bicycles.

1 はじめに

駅前によく見かける放置自転車。この放置自転車が社会問題となっておよそ20年が経過するが、未だ問題の解決には至っていない。この原因は、自転車問題の基本法ともいえるべき「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」の不備、自転車駐車場確保の困難性など多々考えられるが、練馬区では都市における自転車の位置づけと行政の姿勢に未解決の最大の原因があると考えている。

今日、自転車は都市における基本的な交通手段として多くの人々に利用されている。しかしながら、自転車に対する行政の姿勢は、駅周辺的美観を損ねる交通阻害物件でしかなく、自転車が住民生活に不可欠な交通手段であるにもかかわらず、交通問題として、街づくりの問題として自転車問題を捉えていない。行政は、これまで自転車問題を環境美化問題と捉え、単なる自転車駐車場の整備と放置自転車撤去を中心に対応してきた。これに加えて、行政の対

策に一貫性が欠けていたことが、問題の解決を遅らせる原因になったものと思われる。

練馬区では、今日の自転車問題は街づくりから生じたひずみであり、その意味から都市問題であると位置づけている。そこで、今改めて自転車問題の解決を目指して現状の分析を行い、体系的な施策を講ずるため、自転車利用基本計画の策定を行った。

以下「練馬区自転車利用基本計画」の内容について述べていくこととする。

2 自転車問題の全体像

自転車がまちに多く見られるようになったのは、1970年代からである。

では、自転車はどのような背景から、今日のように手軽に使われるようになったのだろうか。

それは、第二次世界大戦後の日本経済の成長ぶりに遠因がある。戦後の産業復興は、急激な経済成長をもたらし、都市に大量の労働人口需要を生み出し

た。そして、これらの人々に住宅を供給するため、住宅開発が1955年頃から1965年頃までさかんに行われた。その住宅地の中心は、駅から相当離れて、しかも、駅への公共交通や地域内の公共交通の整備が遅れているところであった。

このため、この地域に居住する人々は、遠いバス停まで歩き、バス交通を利用したり、また、長距離を歩かなければならなかった。

しかし、1970年代に入ると所得の増加と自動車の普及に伴う道路混雑が、人々の交通手段の転換をひきおこし、通勤・通学や買物に自転車が使われ始め、徐々に活動化していった。

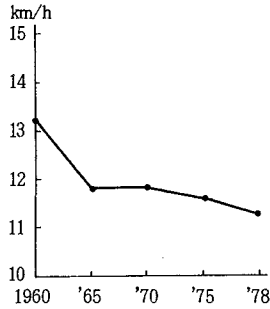
自転車交通への転換の直接的原因は、①自転車の購入が容易になった。(表1を参照)②バス料金が著しく増加した。③道路混雑によってバス交通が不便となった。(表2を参照)④徒歩が敬遠されるようになったことである。そして、さらに行政の無料自転車駐車場の供給が自転車の大量発生へとつながっていくのである。

表1 自転車の価格の実収入に対する割合の推移

年次	家計動向	自転車価格の動向	
	実収入(円)	実用車(円)	対収入比(%)
1965年	65,141	23,000	35.3
1970年	112,949	25,000	22.1
1973年	165,860	30,000	18.1
1974年	205,792	35,000	17.0
1975年	236,152	35,000	14.8
1976年	258,237	37,000	14.3
1977年	286,039	37,000	12.9
1978年	304,562	37,000	12.1
1979年	326,013	37,000	11.3
1980年	349,687	38,000	10.9
1981年	367,111	39,000	10.6
1982年	393,014	40,000	10.1
1983年	405,517	40,000	9.8
1984年	426,924	39,000	9.1
1985年	444,846	38,000	8.5
1986年	452,942	37,000	8.1
1987年	460,613	35,000	7.5
1988年	481,250	33,000	6.8
1989年	495,849	33,000	6.6

出典：日本の統計 総務庁統計局より

表2 表定速度の推移(都営バス)



さて、自転車利用の大量発生時代に生きる現代人の交通需要は、都市生活の多種・多様化に伴い、拡大化している。これは、都市における交通需要の変化に起因するものである。

この都市における交通需要の変化とは、第一に都市の交通需要の特徴である目的地が分散されることにより、交通需要の目的地が広範囲にわたることである。都市部では、通勤・通学先、買物をする場所といった都市施設が、すべて1箇所に集中しているのではなく、分散している。そのため、交通需要も個人によって異なるので、多種の交通需要が発生するのである。

第二は、都市生活者の生活時間が24時間化しており、交通需要も全ての時間に発生するようになってきたことである。経済の国際化・情報化社会の発達によって、また第三次産業従事者(特にサービス業)の増加によって、都市生活者の生活時間は延長し、今や24時間化してきた。そのため、電車や地下鉄の運行時間の延長や24時間化の要望が生じているほどである。

第三は、交通手段の転換である。バスの運行効率の低下、料金の値上げ等により、バス交通が敬遠され、また、便利な生活の中で歩くことを嫌う傾向から、自転車の利用が増加し、交通手段が多種となっている。

第四は、高齢者の交通手段の確保である。総務庁の統計によれば1991年9月15日現在、65歳以上の人口は約1,553万人で、総人口に占める割合は12.5%となっている。練馬区においても、1990年1月1日現在約57,000人で、人口に占める割合は9.3%となっており、今後も増加するものと推測している。

高齢者は、当然のことながら加齢とともに体力、

運動能力などの低下はさげられない。これにより、交通の選択についても、おのずから制限が加えられ、モビリティ（生活行動力）が低下してくる。そこで、高齢化社会を迎えるにあたり、高齢者のモビリティをいかに確保していくかが懸案となる。

自転車は、徒歩よりも熱量消費が少なく、歩行のむずかしくなった人でも、容易な移動手段となる。そこで、走路等施設の安全確保を前提として、自転車を高齢化社会の乗り物として整備していくことが望まれる。

第五は、環境にやさしい交通の追求である。環境庁が取りまとめた平成2年度（1990年）環境白書によれば、同庁は環境にやさしい交通運輸として、二酸化炭素排出の少ない交通体系の形成をめざすなど、環境保全型社会システムの実現に努力していくことを発表した。

そのひとつとして、二酸化炭素も窒素酸化物も出さない自転車が交通体系の中で適切な役割を担うことを期待し、自転車利用の促進を打ち出した。

世界における環境保護の流れからみれば、当然の結果と言える。

このように、時代の要請から、ハイモビリティ社会の実現が期待され、そのひとつとして自転車利用の確保も望まれている。

また自転車は、練馬区の地域性からも、自転車利用の確保が望まれている。この地域性とは、第一に必要性である。練馬区には鉄道駅から半径700m、バス停から半径300mの円を描いてもカバー出来ない地域、別な言葉で表現すれば、交通サービスの十分でない地域が存在する。これらの地域の交通確保のため、バスサービスの充実を図ることが考えられるが、道路混雑など、現在の交通状況下においては困難と言わざるをえない。そこで走路や時間に拘束されない自転車は、多くの人々に利用されており、区民にとって欠くことの出来ない交通手段となっている。

練馬区地域性から、自転車はその利用が確保されていかなければならない。

第二は、適合性である。練馬区の地形が、ほとんど高低差のない、なだらかな地形となっており、海拔が平均して30～40m程度の起伏の少ない台地で、平坦地となっていることが自転車利用に適したものである。坂の多い場所として知られる長崎において、自転車保有台数が全国平均の2人に1台に比べ、5

人に1台と少なくなっていることから、地形が自転車利用の適合性に大きな影響を及ぼしていることがわかる。

さらに、バス交通が駅端末中心であることが多いことから、自転車は地区交通（代表交通手段としての通勤・通学用の自転車利用や買物利用）として利用され、自転車交通は発達してきた。

また、路線間交通、いわゆる南北交通の不十分さも、この適合性に拍車をかけている。

このように練馬区の地域性から、自転車は必要な交通となっている。

時代の要請や地域性から、自転車の必要性は明らかである。

1988年に実施されたパーソントリップ調査の結果では、練馬区内の全トリップ数が1,663,250トリップであり、このうち17.5%にあたる291,607トリップが自転車であった。また、端末交通手段における自転車利用は、93,104トリップで代表交通での利用に比べると3分の1にしかすぎない。

このことから、自転車を地区交通のひとつとして位置づけ、利用を図っていくことが必要であることがわかる。そして、自転車の利便性を考えると、今後利用量は増大していくものと思われる。そこでこれを食い止めるため、利用の規制が考えられる。しかし、これを法規によって規制するやり方は、自由主義の市民社会にあっては、最も避けたい方法である。そこで、自転車利用を区民の足として確保するためには、強制措置ではなく、区民の自発的行動として実行されるようシステム化を図っていかなければならない。

自転車利用は規制するのではなく、適正利用を図っていくことが大切なことである。

しかしながら、自転車利用は利用者に対して利益を生み出すことから、利用者の適性な負担を前提としていかなければならない。

3 自転車交通の方向性

自転車は、単なる交通用具ではなく、主に都市内を移動する交通手段のひとつである。しかしながら、行政は20年にわたる長い間、自転車を単なる交通具としてしか捉えていなかった。このため、自転車問題を交通問題・都市問題として考えてこなかった。

そのため、自転車問題は単なる自転車駐車場の整備等といった表面的な対策だけで解決するものと考えたのである。

しかしながら、自転車問題は、20年を経過した今も存在している。今、自転車問題を交通問題として捉え、また、都市問題として対応していかなければならない時代がきたのである。

なぜならば、鉄道や自動車は、常に交通問題の中心であり、国をはじめとして、諸施策が講ぜられてきた。また、歩行者についても同様に買物や通学などの生活ゾーンが設けられるなど、いろいろと配慮されてきた。しかしながら、自転車問題は、各自治体の個別的な対応で今日に至っている。そのため、他の交通手段とは異なり前述のような配慮が施されてこなかった。

その具体例が駅前広場の面積算定である。駅前広場の都市計画決定を行う場合、国の定めた算定式によって、駅前広場の面積を算定するが、自転車駐車場は要素に含まれない。このように自転車駐車場施設は、都市施設として取扱われていない。わずかに道路付属物として都市計画施設として整備できる方法があるが、これは、現行法制度の中で苦肉の策として考えられた手法である。現在も、自転車問題を交通問題として、そして都市問題として考え、対応を図ろうとする姿勢を見ることができない。

今や、自転車の利用増加には目をみはるものがある。そこで自転車を都市交通のひとつとして認めて、交通体系に組み込むことが問題解決のために必要である。

都市交通としての自転車利用には、2面性がある。ひとつは、公共交通であるバス交通が未整備な地域で自転車以外に交通手段の選択がない場合の利用、言い換えれば、バスの代役である公的交通手段としての面である。もうひとつは、バス交通の整備が図られており、バスと自転車の選択が可能な場合の利用、言い換えれば、選択による私的交通手段の面である。いわば、交通手段が選択できるかどうかを分類軸とした2面性である。

この2つの面それぞれにおいて、自転車駐車場や自転車道路といった専用空間を地域特性を考慮して的確な整備を行って、自転車を都市交通として位置づけるためのシステム（交通施設の運用計画）づく

りを行っていかなければならない。

そして、これにも増して重要なことは、自転車に他の交通手段と同じ権利を与える以上、これに伴う義務を履行させていかなければならないことである。この面におけるシステム化も必要である。

自転車は、その便利さと快適性から、また生活水準の上昇による保有台数の増加から利用が増えてきた。これらの自転車の利用は、個人の意思によって行われたもので、利用を社会的に制度化しているものではない。そのため、都市交通バランス（末端交通手段分担）を乱すという問題点を発生させてきた。都市交通の中にあって自転車という私的交通手段の利用増加がバスという公共交通の利用や、徒歩という基本的な手段を減少させてきた。

特にバス交通は、公共輸送として有効な交通手段を提供している。しかしながら、公共交通が減少したり廃止されたりすることは、高齢者や病弱者等交通手段の確保が難しい人達の交通手段を欠く現象を発生させ、社会のモビリティを低下させることとなる。このことは、現代社会が求めているハイモビリティ社会の実施と逆行するものとなる。

これは、自転車利用が個人の意思によって決められており、社会の中で何らシステム化されていないために起こるものである。社会において、利用選択のルールが図られれば問題は発生しない。

だからと言って、自転車の利用を法規等によって規制することは、自由主義社会にあって実施すべきではない。このことは、論を待つまでもないことである。

そこで、社会の中での自転車利用をシステム化し、自転車の適正利用を図っていく。

4 自転車の交通化のための施策

(1) 交通施設

練馬区の各家庭で保有されている自転車の数は、およそ50万台とも60万台ともいわれている。これを裏付けるかのように、1988年パーソナルトリップ調査結果においても代表交通として291,607トリップの自転車利用があり、末端交通としても93,104トリップの自転車利用があるほどである。

このように、自転車の多くは、通勤・通学・買物・その他の外出などの近距離交通手段として利用され

ている。

そこで、これらの自転車利用実態を明らかにして、適正利用をシステム化し、これに必要な自転車駐車場、自転車道路といった施設を整備していく。

しかしながら現在、区が設置している自転車駐車場は、施設状況が悪く、区が実施したアンケート調査では、数多くの人が自転車駐車場の立体化等、施設の質の向上を望んでいる。自転車駐車場に対する不満が放置自転車を発生させる原因のひとつとなっている。

自転車利用の需要にあった施設の整備も、これからはさらに重要である。

また、練馬区では自転車駐車場の多くが、短期的な借地や道路・鉄道などの事業予定地であり、不安定なものとなっている。そこで、鉄道等を活用し確保をはかっていくべきである。しかしながら、今後もある安定的な施設の計画のない場所も多く、早急に計画的な用地の確保を実施していくことが重要である。

そこで今後自転車駐車場の用地確保や建設を区が専属的に行っていくには、巨額の経費が必要となる。さらに、自転車駐車場の管理費も増加の一途をたどっている。そのため、自転車駐車場の設置者を確認し、それぞれの適正な負担の配分など役割と財政の分担を明らかにして、区・鉄道事業者・道路管理者・利用者それぞれの責任について、問題の解決を図っ

ていかなければならない。

そんな中で、自転車駐車場の用地確保や建設については、民間活力を十分活用していくことも重要なことである。

そのため、助成制度・税制優遇など必要な制度の整備を図っていかなければならない。

自転車道路は、自転車駐車場と並んで重要な交通施設のひとつである。しかしながら、道路が狭い都市においては、自転車道路の確保は、著しく困難である。

現在の練馬区においては、一方通行規制等交通規制系的手段を活用して車道幅員の一部を自転車交通に振り向ける手法を中心としたバイク・ルート（既存道路を重複利用するシステム）の考えを採用する方法しかないを考える。そこで、これを練馬区では『自転車バイパス』と命名し、道路管理者・交通管理者と協議して、今後ルートの指定を行っていく。（図1）

また、『自転車バイパス』の指定に際しては、道路内を多種の交通手段で通行することによって危険が生ずるため、交通者に自分より弱い者に対し、安全を確保しながら道路を通行させる必要がある。たとえば、自転車は歩行者に、自動車は自転車と歩行者に対し、安全を配慮しながら走行することである。この考え方を『思いやり交通』とよび、この考え方を住民に広く啓発していかなければならない。

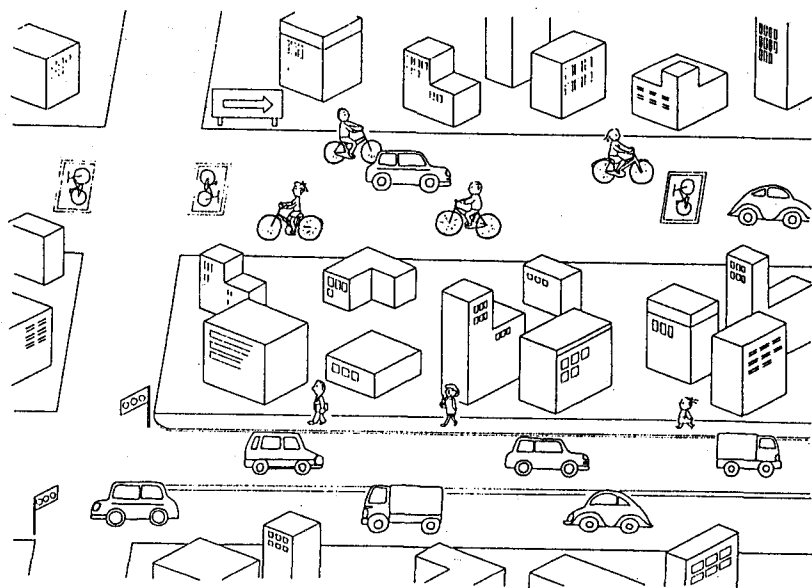


図1 自転車バイパス

しかしながら、『自転車バイパス』によって走路を確保するからといって、練馬区内においては、自転車道路が不要であるわけではない。河川敷・河川管理道路・自動車高速路・都市計画道路等を整備するにあたっては、自転車道路を確保していけるよう努力する必要がある。なぜならば、地区交通の一部を自転車によって担わせるためには、自転車通行の可能な道路のネットワーク化が必要であるからである。

また、自転車を走らせるとき、木々の緑に囲まれながら走ることは、排気ガスを出し続ける自動車の間を走るよりも、当然のことながら、快適さとうるおいを感じるものである。

これからの時代、交通施設の整備にあたっては、財政増加は伴っても自転車利用をめぐる環境を向上させ、「豊かさ」と「うるおい」を感じられるような施設整備をはかっていかなければならない。

(2) 適正利用のシステム化

自転車の適正利用を図る方法は、つぎの三点である。

ひとつは、端末交通手段の安定化(以下「整序化」という。)。ひとつは、他の交通手段特性の保護・育成。最後のひとつは、自転車利用に対する啓発である。

まず、はじめの整序化は、3つの措置を講じていく必要がある。

第一は、自転車駐車場の有料化による整序化である。

自転車問題の解決をはかるため、自治体による利用者の規制、撤去といった利用の抑制が一般的に行われている。しかしながら、自転車交通がこれだけ普及した今、こういった抑制策を実施するだけでは、問題は解決しない。特に練馬区のように自転車依存度の高いところでは、この点は顕著である。

近年、道路混雑による定時性と定速性の喪失など、バス機能の低下からバスが敬遠され、また歩くよりも自転車で楽にという価値観の変化から、徒歩が敬遠され自転車が利用される例が増加している。

人は、交通手段を選択するにあたり、その時の天候、荷物などを前提において時間・料金等を考慮して決定する。これは、所要時間が交通手段選択の要素となっているが、バス・自転車・徒歩それぞれの

利用料金も選択の大きな要素となっているのである。

そこで、自転車駐車場利用にあたっては、適正な利用料金を徴収することによって、適正な自転車利用を図っていくことができる。これは、自転車利用に経済原理を導入して、適正化・整序化を図っていくとする考え方である。自由経済社会にあたっては、この方法の方がごく自然な方法である。自らが利用する交通手段は、自らが決定する。これが原則であり、自転車利用を希望する人には経済原理を前提として利用してもらう。こうすることによって、他の交通手段との間で社会的にも妥当な交通機関分担が図られていくのである。

自転車駐車場の有料化、これが整序化の施策のひとつである。

第二は、自転車利用システム化による整序化である。この点については、あとで詳しく述べる。

第三は、放置自転車の撤去による整序化である。この施策については、自転車駐車場の有料化による整序化と、自転車利用のシステム化による整序化の実施を前提に放置自転車の撤去という整序化策を行っていく必要がある。

つぎに、他の交通手段の保護・育成については、バスや徒歩の道路条件など交通手段の立地特性を整備していくことである。というのも、自転車利用の増加が一種のなだれ現象を現在おこしており、これを食い止めるためには、バスや徒歩の競争力をつけてやるのが大切である。その方法として、混雑道路の解消、歩道・バスレーンの充実、整備が考えられる。

自転車利用に対する啓発については、あらゆる機会を通じて、長期間実施していくことが大切である。なぜならば、交通選択の原点は、本来、個人における最適化の実現であり、費用対効果等、個人の価値が追求されるものである。したがって個人がその判断によって交通を選択するものであるから、個人の最適化と社会の最適化とを比較して交通選択していくように啓発していかなければならない。

このような意味から、自転車交通の整備計画を『目に見えるシステム化』とすれば、自転車の適正利用のシステム化は『目に見えないシステム化』であり、今後、是非とも充実していかなければならない分野である。

(3) 自転車利用のシステム化（自転車交通の整備計画）

これまでの交通政策は、都心部への大量輸送のための交通需要に対する線的な幹線交通整備が中心であった。

しかしながら、それぞれの地域、たとえば駅を中心とする地域においても交通需要は高い。これら地区レベルにおける交通整備を行っていく必要があるにもかかわらず、立ち遅れているのが現状である。

地区レベルの交通整備では、その内容にきめ細かさが要求されるため、国や都道府県が対応することが困難であり、基礎的な自治体である区市町村にその対応が要求される。

そして、この交通整備には、現在担っている役割からみて、当然のように自転車もバスと並んで整備しなければならない。なぜならば、地区交通の一定割合を占める自転車交通をシステム化せずにおくことは、地区交通を計画的に整備し、区民のモビリティを高めていくことができなくなっているからである。

現在の自転車利用には、2つの特徴がある。ひとつはバス交通を補完する公的交通手段として、もうひとつは、door to door の私的交通手段の特徴である。

一点目の特徴は、バス交通の不足から発生するものである。区内には、未だバス交通が整備されていない地域が存在し、これらの地域に居住する人達にとっては、自転車が重要な交通手段である。これらの地域の改善を図るため、新たなバス路線の整備が考えられるが、バス交通の経営がむずかしくなっている今日、困難なことである。また、これに代わる公共交通を整備していくことも財政、交通路の確保などから非常に困難が伴う。

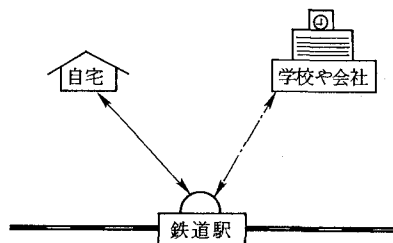


図2 レンタ・サイクル・システムの概念図

そこで、現在数多く利用されている自転車交通の公共化をはかって公共輸送を確保する。この方法がレンタサイクルシステム（以下「RCS」という。）や、コミュニティサイクルシステム（以下「CCS」という。）であり、自転車を共有化して公的輸送機関として整備をはかっていこうとするものである。

RCS とは、駅と自宅（通勤・通学先）とをつなぐ交通として貸自転車を利用する制度である。一般的に RCS の特徴は、正利用者（朝、自宅から駅まで自転車を利用する者）と逆利用者（朝、駅から通勤通学先まで自転車を利用する者）の重複利用により自転車の有効活用をはかっていこうというものである。（図2を参照）

CCS とは、RCS の駐車場の相互利用（ネットワーク化）をはかり、区内における自転車の有効活用を実施していこうとするものである。（図3を参照）

今後、練馬区では、第一段階として駅と自宅（通勤・通学先）をつなぐ足として RCS を整備して、端末交通手段の充実をはかる。第二段階として、整備された RCS 駐車場間の相互利用を可能にし、地区交通としての CCS 整備をはかり、自転車の高度利用へと発展させていく。CCS が実現されれば、バス交通と相まって地区交通が充実し、区民のモビリティのシビルミニマム確保をはかることができる。

練馬区では、自転車利用をすべてレンタサイクルとしてしまうのではない。公共的輸送面を RCS ・ CCS が、私的輸送面を個人所有の自転車が分担するという併用をはかっていく。

したがって、バス交通との関係についてもバス交通を否定するのではなく、自転車交通をバス交通を補完（または共存）する交通として捉えていく。

平成元年9月に西武池袋線大泉学園駅に設置した

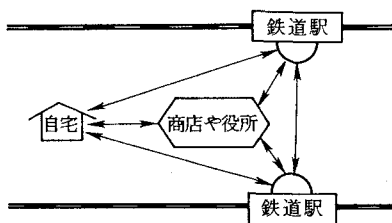


図3 練馬区が検討中の
コミュニティ・サイクル・システムの概念図

「ねりまタウンサイクル」(RCSのひとつ)によって、つぎのような効果のあることがわかった。

第一は、交通の便の悪い練馬区に新しい地区交通手段が出来たこと。

第二は、自転車の共有利用により、自転車の利用台数を減らさずに、駅に乗り入れられる台数を減少させるという目標についても次第に達成される状況にあること。

第三は、自転車駐車場施設の有効利用がはかれたこと。

また、近年の地価高騰により自転車駐車場用地の確保が困難となっていること、これとは逆に自転車利用者が自転車から鉄道への乗換えの利便性など需要が高まっていることから、自転車駐車場の整備は、ますます難しいものとなっていく。そこで確保できた駐車場スペースを有効活用していくためにも、RCSは効果的であり、今後CCSへの発展が必要である。

なお、昭和61年度(1986年)に実施された総務庁の委託調査(都市交通手段のレンタサイクルシステムによる利用に関する調査研究報告)によれば、1台あたりの利用台数を1.4～1.6人、収容能力を105%と設定した場合に、オーナー式の立体機械式駐車場に比べ、レンタ式のエレベーターラック式駐車場は、1.3倍収容効率が増加することが報告され

ている。

5 むすび

わが国の交通施策は、第一に全国交通・地域交通中心、第二に自動車優先で今日まで行われてきている。そのため、大気汚染、道路混雑など多くの問題とともに放置自転車問題を発生させた。

しかしながら、自転車はすでに都市における基本的交通手段のひとつとして地区交通における重要な役割を持つ交通機関となっている。

そこで今後、基礎的な自治体である区市町村が自転車を含めた地区の性格に応じた交通システムと都市空間を総合調整した計画を策定し、住民に密接した地区交通の整備をはかっていかなければならないのではないかと私たちは考える。

ドイツ、ヨーロッパなどでは自転車を近距離交通手段として位置づけ種々の整備が行われ、また、国際機関においても非動力交通として自転車交通の整備を検討していると聞く。わが国においても自転車の位置づけ、役割を見直す時期ではないのだろうか。

参考文献

本文は下記の論文を組みかえ、加筆したものである。

練馬区：練馬区自転車利用基本計画 1991.12