

自転車法の改正が自治体に及ぼす影響

Influence of New "Bicycle Act Amended in 1994 on Bicycle policy of Municipality

渡辺 千賀恵*・山下 秀作**・佃 恒明***

By Chikae WATANABE*, Shusaku YAMASHITA** and Tsuneaki TSUKUDA***

1. はじめに

1980年に制定されたいわゆる自転車法が、過去10数年間の施行実績を踏まえて、1993年12月に大幅改定された。わが国の自転車対策は今後、この改定を契機として、大きく変質するであろうと思われる。ただし改正法には自転車利用の「総合計画」など、旧法には無かった新概念が登場しているため、自治体としては従来と異なる対応も必要になってこよう。改正法が活かされるためには、各自治体が改正の趣旨を正面から受けとめることが大切である。この報告ではこうした認識から、第一に自転車法の改正点を整理したあと、第二に自治体における対応措置の実態を集計・分析した。

なお以下、自転車駐車を「駐輪場」ということがある。また、次の二つの法律を「自転車法」と略称する。両者を区別したい場合には、「旧法」「改正法」と表現する。

- ①「旧法」＝自転車の安全利用の促進及び自転車駐車の整備に関する法律（1980年11月公布、1981年5月施行）
- ②「改正法」＝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（1993年12月改正、翌年6月施行）

2. アンケート調査の概要

改正法に対する自治体の対応措置を知るため、全自連（ぜんじれん）に参加している市区町村215団体

を対象として、熊本市と共催でアンケート調査を実施した。全自連（全国自転車問題自治体連絡協議会）とは、自転車対策を積極的に進める目的で結成された自治体の自主的組織である¹⁾。調査票は、熊本市交通安全対策課を窓口として、郵便にて発送・回収した。調査票の回収率は80%であった。この回収できた自治体を、以下では単に「自治体」と表現する。主な質問項目などを表-1に示した。ただし今回は速報として、特に「総合計画」に視点を当て集計結果と考察を述べる。文中で「現在」「現時点」というのは調査時点のことである。

表-1 アンケート調査の概要

対 象	全自連に参加している自治体の交通（安全）対策所管課
発送日	1994年11月18日
回収期限	1994年12月27日
発送数	215団体
回収数	171団体（回収率：79.5%）
質問項目	①条例の有無、②対策の組織、③「総合計画」の方針、④対策の予算額、⑤鉄道事業者との関係、⑥対策協議会、⑦撤去・保管・処分、⑧有料化、⑨商店街の駐輪対策など

3. 自転車法の改正

(1) 旧法の意義

1973年に「石油ショック」が突発し、原油価格が高騰した。これが契機となって鉄道駅に大量の自転車が集中し、路上に放置されるようになった。そして1980年に自転車法（旧法）が制定された。全国の多くの自治体はこの法律を拠り所に自転車条例を作り、駐輪場づくりと放置対策に乗り出した。

キーワード：歩行者・自転車交通計画、駐車場計画

*正員、工博、九州東海大学 工学部 土木工学科

（熊本県熊本市大江渡邊9-1-1）

TEL 096-382-1141

**九州東海大学大学院 工学研究科 社会開発工学専攻

***奥村組土木工業㈱

例えば条例の制定数（累積値）は、1980年の2件を初めとして1989年には188件へと急増した。駐輪場の収容台数（全国値）は、1980年からの10年間に3倍にもなった。そして駅周辺における放置台数（全国値）は、ピーク時の約99万台（1981年）に対して、1987年には約80万台にまで減ったのである。自治体の努力を合法化した点で、自転車法が果たしてきた役割は大きい。

(2) 旧法の限界と問題点

しかし問題はまだ解決しておらず、むしろ拡大している。決して対策が不十分であったわけではない。練馬区長・岩波三郎氏の言葉を借りれば、「私達は十分と言えるくらい努力してきた」。では、なぜ解決されていないのか。大きく二つの論点を提示できる。第一は、自転車の法的な位置付けが必ずしも明確でなかったこと。第二は、主として自治体（市町村）・東京特別区）のみが対策に当たってきたこと。

つまり、法的・制度・財政面などに根本的な裏付けがなされないまま、当面の緊急対応を自治体に任せてきた。——今自転車問題を考えるのであれば、この点こそ見直さなければならないであろう。1980年当時の自転車利用はまだ序盤期に当たっており、自転車の法的な位置付けが必ずしも明確ではなかった。そのため、自治体が対策を実践するについて旧法の限界が見えはじめ、一連の問題点が指摘されるようになった（表－2）。

表－2 旧法の主な問題点（文献2））

1	「放置自転車」の定義がない。
2	原付自転車が対象になっていない。
3	鉄道事業者の責務が明確でない。
4	対策主体に都道府県が含まれていない。
5	撤去・処分などの規定に不備がある。
6	撤去費用を徴収する法的根拠がない。

(3) 主な改正点

自転車法の改正は、1991年の第120回国会のあと衆議院の交通安全対策特別小委員会で審議され、各政党や各省庁の合意を経て1993年の国会に提出された。しかし折しも「政治改革」解散というハプニングが突発したため、改正法が成立したのは翌1994年のこ

とであった。主な改正点は次のとおりである³⁾。

- ① 法律名称について、「自転車駐車場の整備」という部分が「自転車等の駐車対策の総合的推進」に変わった。
- ② 鉄道事業者に対し「協力体制の整備に努める」ことが追加された。
- ③ 駐輪対策に関する「総合計画」が初めて登場した。対策を総合的・計画的に進めるため、自治体が総合計画を定める、との主旨である。

法律名の変更は、法律の適用範囲が拡大されたことを象徴している。例えば「等」の一字が追加されたことで、ミニバイクも対象になった。鉄道事業者については、これまで「協力しなければならない」との一般論にとどまっていたが、今回の改正では協力体制を整備する旨が明記された。

「総合計画」では、駐輪場の目標量・配置・規模・整備主体などを決めることになった。都市全体を視野に入れてこれらの項目を決める作業は、もはや“対策”の枠内にとどまらない。新たな“計画”業務が自治体に課せられたことになる。

4. 「総合計画」への対応状況

(1) 構想・計画の有無

上に述べた改正の概要を念頭に置きつつ、以下では特に「総合計画」に注目して、自治体の現状についてアンケート結果を考察してみよう。

改正法は、「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」と規定している。旧法がその対象を「自転車駐車場」に限っていたのに対し、改正法は「駐車対策」全般へと視野を広げたのである。しかし現実には、駐輪場に限った計画でさえ、まだ十分とは言えない状況にある。

回答結果によれば、現時点ですでに“何らかの”計画を持っている自治体は21%である。残りの79%は計画などを用意していない（表－3）。全自連に参加している自治体は、自転車対策に積極的に取り組んでいる。そうした自治体においても、計画などを持つ割合は高いとは言えない。日々の対策に追われているためである。

したがって、改正法がいう「総合計画」となると、

まだ大部分の自治体が予定を持っていない。予定があるのは5%にすぎない(表-4)。もちろんこれには、改正からまだ日が浅いことも関係しているが、いずれにしても多くの自治体は、基礎的な計画経験を経ずしていきなり総合計画に直面するわけである。

表-3 構想・計画の有無

選 択 肢	団体数	割合%
持っている	36	21.2
持っていない	134	78.8
合 計	170	100.0

表-4 「総合計画」の予定

予定がある	9	5.3
予定はない	160	94.7
合 計	169	100.0

これまでの対策は、主として鉄道駅に集まる自転車利用(通勤通学)を対象にしてきた。しかし「総合計画」となれば、例えば「買物」利用なども含める方向で、視野と対象範囲を拡大することになる。 「買物」自転車を対策の対象に組込む予定を尋ねたところ、表-5のような回答になった。買物利用 — すなわち商店街に集まる自転車 — を明確に意識している団体は、12%にすぎない。多めに見積もっても36%である。約3分の2に当たる団体は、買物利用を想定していない。

表-5 買物自転車を組込む予定

予定がある	19	11.9
いま検討中	38	23.9
予定はない	102	64.2
合 計	159	100.0

(2) 対策業務の本格化

改正に伴って、自治体の対策業務はさらに本格化すると思われる。まず「自転車」が「自転車等」になったことで、ミニバイクも対策の対象となる。いま現在、対策の対象にミニバイクを含めている団体は73%にのぼる(表-6)。ただし、ミニバイク対策に「力を注ぐ予定」があるか、との問に対して、明確に「ある」と答えたのは20%にとどまる。過半数の54%は「ない」と回答しているのである(表-

7)。対策におけるミニバイクの位置付けは、今後 に託される課題の一つであろう。

表-6 ミニバイク(現 状)

含めている	125	73.1
含めていない	46	26.9
合 計	171	100.0

表-7 ミニバイク(予定)

予定がある	29	19.9
いま検討中	38	26.0
予定はない	79	54.1
合 計	146	100.0

協議会の設立もまた、新しい業務の一つになってくる。もちろんこれまでも、改正法の以前から、市民・関係機関から成る〈協議の場〉は結成されてきた。協議の場をもつ団体は40%に当たる(表-8)。ただし改正法にいう協議会(新協議会)は、次のとおり総合計画に連動する点で、これまでの〈協議の場〉とは性格を異にする。

- ① 総合計画を定める場合、協議会の意見を聴かねばならない。
- ② 協議会は市長に対して、総合計画の策定を申し入れることができる。

この新協議会を設置する予定のある団体は7%である。「検討中」を含めて36%である。(表-9)

表-8 〈協議の場〉を持つ団体

持っている	68	39.8
持っていない	103	60.2
合 計	171	100.0

(※不明：1団体)

表-9 新協議会の予定

予定がある	11	7.0
いま検討中	46	29.1
予定はない	101	63.9
合 計	158	100.0

(3) 総合計画に係する部署

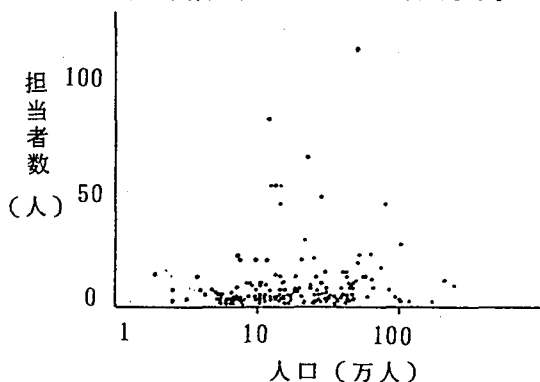
業務の本格化は対策体制づくりにも波及する。現行対策を担当している人数を表-10に示した。職員

・嘱託・臨時職員などの合計である。人数は自治体規模によって異なるが、単純にみて過半数（54.4%）の団体が、撤去・保管などの現場的業務を「5人以下」で担当している。自治体の規模（人口）と担当者数の関係を表したものが図－1である。現在の担当者数が自治体の規模に比例していることがわかる。この少人数のままさらに総合計画が加われば、業務の肥大化は避けられないと思われる。

実際、上述した「すでに予定がある」団体について、総合計画はどの部署が担当しているか（＝現状）を問いかけたところ、従来からの交通（安全）対策課の他に、次のような多様な部署が挙げられた。

- ①都市計画課 ②管理課
③建設課 ④地域計画課

この点、「予定がない」団体に関係部署を問いかけた結果は、もっと多様である（表－11）。ただし、回答84団体のうち、56団体は「都市計画課」を挙げている。どの部署が総合計画づくりを担当するのか、まだ方針は不安定であるものの、計画業務に習熟している部署に期待が集まっていると言えよう。



図－1 担当者数と人口の関係

表－10 対策の担当人数

人 数	1人	2	3	4	5	6以上	計
団 体	13	15	31	18	16	78	171
%	7.6	8.8	18.1	10.5	9.4	45.6	100.0

表－11 総合計画に関連する部署（一部のみ）

交通（安全）対策課、都市計画課、交通計画課
道路維持課、商工課、企画調整課、財政課、環境保全課、都市再開発課、産業振興課、福祉課
市民生活課など

5. 結 語

わが国における自転車保有の進展を追跡すると、戦前は40万台／年ほどの増加ペースであったが、戦後になって100万台／年に達した。それが最近、バブル経済が破綻した後、250万台／年へとスピードを速めた。自転車をめぐる情勢は明らかに新しい局面に移った。これまでの対策を踏襲するだけでは、こうした局面に対応できなくなっていると思われる。

1945年以前：40万台／年

1946～86年：100万台／年

1987年以降：250万台／年

その意味で、こうした時期に自転車法が改正された意義は大きい。とりわけ改正法に新概念「総合計画」が盛り込まれたことは、大局的にみて時宜を得た措置である。この概念の登場によってかつて「たかが自転車」と言われた分野にも、クルマと同様に計画論の要ることが明示されたからである。端的に言えば自転車をめぐる社会基調が「対策」から「計画」に変質すると思われるからである。

しかしこれは同時に、自転車分野に要する手間と行政費用が飛躍的に増えるであろうことを示唆する。「総合」的な計画となれば、これまでの交通安全対策所管の枠を超えて、複数の（あるいは多くの）庁内部署に係わってくるからである。いずれにしても「総合計画」は、この分野における行政に対し、組織の見直しも含めた大きな影響をもたらすであろうと思われる。実際、すでに東京都内では4区3市1町が、改正法に基づいて条例を改正している⁴⁾。

参考文献

- 1) 全国自転車問題自治体連絡協議会『改正「自転車法」要覧』、1994年2月。
- 2) 諸岡昭二『改正自転車法の解説』、東京経済、1994年12月。
- 3) (財)日本自転車普及協会「改正自転車基本法」、説明会資料、1994年7月。
- 4) 「改正自転車法に伴う区市町村における自転車条例改正等の状況－東京都－」、自転車バイク駐車場、NO. 183、1995年2月。