

わが国の自転車政策と走行空間に関する計画制度の方向性*

Direction of Bicycle Transport Policy and Planning Institutions in Japan *

屋井鉄雄**・鈴木美緒***

By Tetsuo YAI**・Mio SUZUKI***

1. はじめに

本稿では、近年、環境負荷の少ない交通手段として各国で見直され、わが国でもにわかにブームのように扱われる自転車交通に着目し、今後の政策と制度化の方向を中心に論じることとした。結論から言えば次の3点が、今後の自転車政策を考える上で最重要であると考えられる。

まず第1に、**理念**として、政策継続性(Policy Continuity)を共有することである。自転車政策を過去の一過性の行政対策に終わらせないため、確固とした理念とそれに基づく安定的な仕組み・取り組みづくりが必須である。

次に重要なことは、**枠組み**としての、自転車走行空間の計画および設計・事業化のための法制度等の確立である。その中心は自転車のネットワーク計画の立案制度になると考えられる。これを単純な裁量行政の範囲に終わらせず、どのように安定的に位置づけられるかが要点である。沿道コミュニティを含めた道路空間の計画づくりの制度化なども、これに関連させるべきかもしれない。また、都市計画との連携や調整なども課題である。

最後に、**原則**として、自転車の分離走行空間を確立することである。これは自転車交通の快適性を向上させることにもなるが、歩道上の歩行者の安全を向上させ、車道に出された自転車の車道上の安全を確保するための施策である。

2. わが国の従来の自転車対策

国土交通省のこれまでの自転車施策を概観すると、車道の一部を活用する自転車レーンを位置づけていなかったことと、交通管理者との現場での連携確保に課題があったとされ、施策実施後の継続性という点でも問題があり、一過性の対策の繰り返しであったとも評される。

そのような経緯があるなかで、平成 19 年には、国土交通省、警察庁より 5 つの提言がなされ(注 1)、その後、自転車交通量や自転車関連の交通事故が多い等課題が明

*キーワード：自転車走行空間，交通政策，都市交通計画

**正員、工博、東京工業大学総合理工学研究科

(神奈川県横浜市緑区長津田町5257、

TEL045-924-5615、FAX045-924-5675)

***学生員、工修、東京工業大学総合理工学研究科

確で、整備前後の効果検証が可能、概ね 2 力年で対策が完了する地区を公募し、全国 98 か所の自転車通行環境整備モデル地区が選定され、自転車道や自転車レーンの整備が行われている。

また、同時期の平成 19 年 6 月に答申された道路分科会建議においても、既にわが国の自転車交通に関する記述(注 2)がなされ、安全な自転車走行空間の確保のため、今後の政策方向が示されたことから、速やかな制度化の検討が必要であり、関係機関相互の連携を一層強化することが求められる。

3. 米国の自転車交通政策の展開

3.1 米国の制度の概要と計画の目標

さて、以上に概観したわが国の取り組みや制度を相対的に眺めるため、他国の制度を把握することに一定の意義がある。そこで近年漸く自転車交通が着目されつつある米国を例にとり、同国の自転車政策を連邦と地方の両方から把握することにした。同国では、近年、自転車政策と計画とが法制度化によって支えられ比較的安定的に始まったと考えられる。

たとえば、連邦の計画法では ISTEIA 以降、一貫して州と都市圏とに長期交通計画の策定を要求しているが、そのなかで自転車交通に配慮すべきことが明確に示されている。また、計画策定時に自転車利用者の代表を参画させる規定が、2005 年制定の SAFETEA-LU から加わり、自転車交通計画を長期計画の一部として別途策定する都市圏も増えている。同国では、長期計画にリストアップされたプロジェクトでなければ短期プログラム(TIP)に掲載できず、短期プログラムに記載されなければ連邦の補助採択の要件を満たさないという制度的な仕組みが特徴である。

これに対して、カリフォルニア州では、「完備された道路」の法律(AB1358 the California Complete Streets Act of 2008)を新たに制定し、地方自治体が計画策定する際に、個々の地域の状況に適する様式ですべての道路利用者の動線を確保することを要求している。ここで道路利用者とは、自転車、子供、身障者、自動車、配送車、歩行者、公共交通、高齢者のすべてを含む(第 2 条 h)とされている。

また、カリフォルニア州道路法では、州交通局が郡・市と協力して、自転車道および自転車走行が許可された道路の計画と建設に対する安全設計基準を確立しなければならないとされている。この基準は、設計速度、最低幅員・クリアランス、勾配、曲率、舗装面、信号、排水、その他一般の安全を含み、少なくとも2年に1度は更新されなければならない(890.6)とされている。

さらに、カリフォルニア州道路法(891.2)では、郡・市が11の事項(注3)を含む自転車交通計画を策定できるとされ、将来の自転車ネットワーク計画をマップとして示すことで、将来像や目標の共有が期待されていると考えられる。

このような連邦や州の法制度に対応して、SFOベイエリアのMPOである都市圏交通機構(MTC)の地域自転車計画(地域の長期交通計画の分冊として策定)では、計画の目標として以下の9項目が挙げられている。すなわち、機械的対応(Routine accommodation)、地域自転車道ネットワーク、自転車の安全、自転車の教育とプロモーション、マルチモーダル統合、総合的な支援、財源、計画、データ収集である。

ここで機械的対応とは、MTCの助成対象とされる全ての道路、公共交通施設の計画・設計において、自転車と歩行者への対応が機械的、日常的に考慮されるよう保証する、ということである。このような取り組み姿勢が第1の目標であることから、米国でも従来、自転車交通への配慮が不足していたことが推察される。

また、サンフランシスコ市の自転車計画は2004年に更新され、政策フレームとして、多彩な政策課題(注4)が示されている。この計画決定にあたり環境影響の評価の不備から2005年に提訴され、判事が評価手続きの実施を指示したために計画実施が延期されたが、既に自動車交通への影響予測と対応を明確にしたEIR案も公表され、2009年春以降には計画の実施段階に移行する予定である。

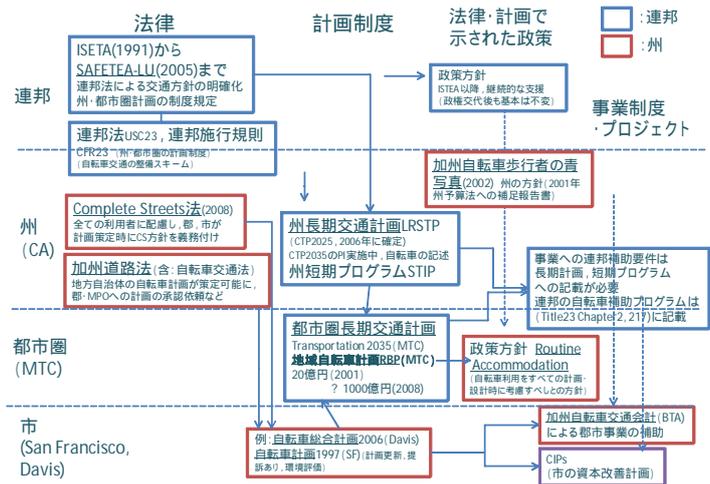
3.2 米国の自転車政策の特徴

以上に述べたように、米国の自転車政策の特徴を整理すると以下ようになる。元々の自転車交通が少なく、わが国のように長年に亘り放置問題や歩道走行の危険などの問題を抱えた国とは立脚点も異なることに注意が必要であるが、制度化や取り組みには観るべき点がある。

まず第1の特徴は、**継続性**である。ISTEA以降の18年間、変わらない計画制度(SAFETEA-LU, USC, CFR)を持つ。わが国に必要なのは一過性で終わらない政策継続性(Policy Continuity)ではなからうか。

次に、**ルーチン化**を挙げられる。計画・設計時に

米国の自転車政策の体系(連邦とカリフォルニア州を例に)



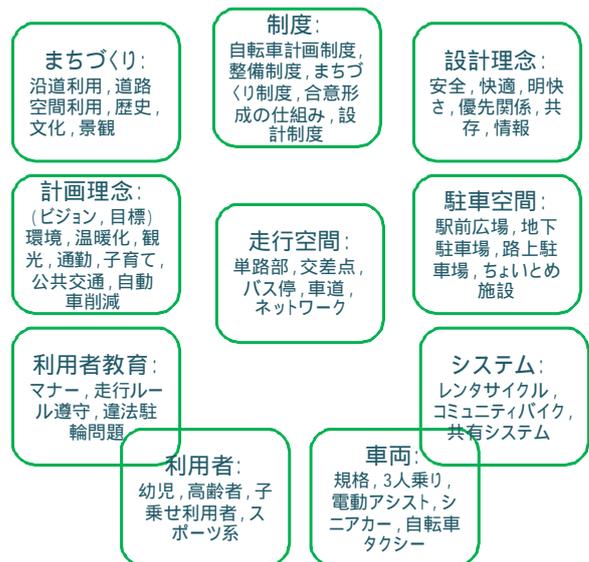
必ず自転車に配慮するMTCの長期計画の例のように、高速道路、駅前広場等、いかなる交通計画においても自転車の利用を明示的に考慮する姿勢は、わが国でも今後の道路計画時に必要ではなからうか。

さらに、**法定理念**を挙げられる。道路は自動車のためであるのではなく、すべての利用者が安全に利用できるようにしなければならない。カリフォルニア州のComplete Street法で示されたように、基本理念の法定化、地方計画への反映の義務づけなどが明確になされている。わが国では基本理念が道路法や道路構造令にすら十分示されていない状況にある。

次に、**計画手続き**を挙げられる。長期計画、短期プログラム、事業化の各段階でパブリックインボルブメントが行われ、沿道コミュニティや自転車利用者の意見を踏まえた社会的合意を形成しやすい法的手続きの仕組みがある。わが国では自転車ネットワーク整備に対応する計画・事業の手続きは今のところ曖昧である。

最後に、**役割分担**を挙げられよう。連邦、州、

自転車政策に関わる配慮事項



郡・市の役割がそれぞれ明確な制度化が進められ、それぞれが責任ある対応を行える。今回は調べていないが、おそらく NPO や市民等の役割も大きい。

4. 今後の自転車政策推進時の幾つかの論点

わが国で自転車の走行空間を検討・整備するためには、図に示したように関連する様々な事項を整理する必要がある。先に示した、理念・枠組み・原則に基づく計画・整備推進のためにも検討が必要であるが、これらに関連して重要な論点を以下のように列挙できる。

(1) 国と地方の責任・役割の分担、住民 NPO などの協力：市町村が重要な主体になると思われるが、他の道路管理者の道路をも計画に含める必要がある。また、合意形成から整備後の運用に至るまで行政だけでは進捗できないことも明白である。

(2) 一般財源化後の道路空間計画の方向性：すべての道路利用者に対して必要性が高く効果的な計画・事業が求められるが、自転車走行空間の必要性について、環境、安全、防災、街並み景観など、地域計画の目的に照らし、十分な説得力が必要になる。

(3) 道路法制の改革：道路を従来のように自動車中心に利用するのではなく、自転車や歩行者に一層配慮して活用するためには、その理念を隅々まで浸透させることが必要と考えられる。そのため、道路網整備に手段限定された道路法の目的規定を環境や空間、防災等に拡大すること、道路政策あるいは道路管理の基本方針を法定化すること、道路構造令に自転車レーンを明確に位置付けることなどが検討されるべきであろう。

(4) 環境・安全・防災等を含む道路の既存ストック計画：(2)にも関わるが、今後の道路整備・更新などの制度設計のありかたとして、既存の道路ストックを如何に有効に活用するかが大きな論点になり、自転車のように既存道路空間の再配分によって新たな走行空間を生み出せる計画対象においては、継続的に進めるための計画制度化が重要な論点になる。

(5) 都市計画マスタープラン等と自転車 NW 計画との整合性：自転車 NW 計画の守備範囲の明確化を図り、都市計画における位置づけを連携や協調などの関係性のなかで明確にすることが必要になる。地区計画など都市計画の中に自転車走行空間を位置づけることも可能であるが、既存道路空間を活用したネットワークを短期に集中的に整備する場合には、すべてを都市計画に位置づけることは出来ないため、暫定整備や段階整備も手段に含めた上で、関係性を明確にすることが良いだろう。

(6) バスと自転車の適切な分担：自転車走行空間整備と更なる利用促進によって、路線バスなどの公共交通が一層疲弊してしまう事態も考えられる。コミュニティバイクの導入などでは、一定地区内をカバーするコミュニテ

ィバスとの連携や役割分担に苦慮する事態も想定される。マイカードライバーが自転車に転換することも期待されるが、高齢者の通院など公共交通としてのバス交通に期待される役割もあり、総合的な交通戦略を立案することが重要で、そのなかに徒歩や自転車交通、それらのための道路空間整備を位置づけることが必要である。

(7) 沿道コミュニティを含むまちづくり（手続き論）への展開：自転車走行空間がある日突然目の前に造られるのでは、沿道コミュニティとしても受け入れがたい。ネットワークの計画段階から PI を実施することや、個々の路線の計画・設計の段階からコミュニティの参画を求めることなどが必要になっている。

(8) 都心部歩行者からの原則分離の設計理念の徹底と共存条件の明確化：これは設計段階の課題であるが、理念・枠組み・原則の 3 つは相互に関連し、すべて満たされることが重要である。原則分離の空間づくりといっても、歩行者が殆ど歩かない地方部の歩道では、無駄な整備と批判されることもあり、これを自転車走行のし易い自転車道にすることは有意義であろう。郊外部などで殆ど歩行者のいない歩道を自歩道としたままで運用することも現実的な対応である。原則分離は歩行者からの分離であって、歩道と自転車道との分離が全ての場所で必要という原則ではない。

5. 自転車ネットワーク計画の制度設計の方向性

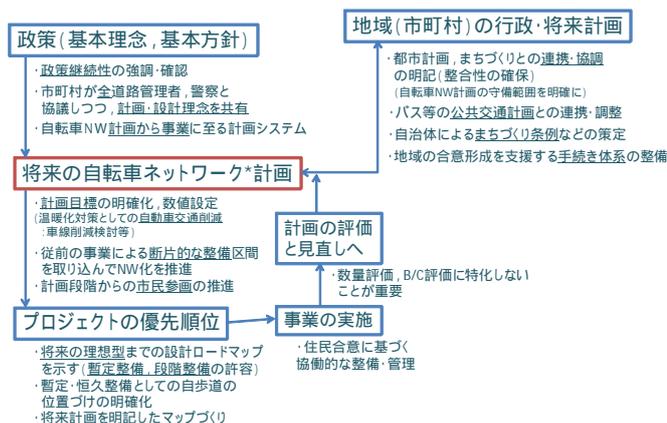
5.1 自転車ネットワークの定義

自転車ネットワーク計画で対象するネットワークがどのような構造条件を満たすべきかについては継続的な議論が必要である。ネットワークの形態や密度については個々の地域性に照らして独自の構成とすることが基本であろう。なお、自転車ネットワークとしてわが国で提供されるべき性質は、次のように考えることができる。すなわち、「そのネットワーク上を、利用者がルールを守って走行していれば、多少迂回しても、安全に目的地に到達できる、利用上の安心感を与えるものであること」である。今後のネットワーク整備において、自転車のルール・マナー問題を同時に軽減する努力を行うことは必須である。現状のルール無視の自転車利用を是とした自転車空間整備は限られるべきであるが、他方、ネットワークが突然途切れて車道や歩道に放り出されるような安心感を損ねる整備はせず、一時的であれば暫定整備の姿であることを明示することも必要である。

5.2 自転車ネットワーク整備の計画論としての論点

自転車計画の中心であるネットワーク計画が効果的に実現されるためには、上位計画や政策との関係、あるいは個々の事業化のための仕組みや、設計基準など広範な検討が必要になる。これらの関係性を図示すれば下記の

自転車ネットワーク整備の計画論としての要点



ように示されると考える。

(1)政策レベルの論点: このレベルでは, 政策継続性を国や地方がどのように示せるかが要点である。具体的な仕組みの構築は最重要である。市町村が立案するネットワーク計画では, 都道府県道や国道を含む計画が, 交通管理者との協力のもとで策定される必要がある。

(2)地域行政レベルの論点: このレベルでは, 市町村の都市計画マスタープラン等との調和や連携が図られている必要があり, 個々の路線の沿道まちづくり等との連携も必要である。一方, 公共交通連携計画や都市交通戦略などとの連携も重要である。特に, バス交通との連携や分担などの考え方が当初から整理されていることが望ましい。地方自治体の方では条例化などによって, 自転車ネットワーク整備を視野に入れた仕組みを用意することも考えられる。

(3)ネットワーク計画レベルの論点: このような上位計画や政策環境のもとで, ネットワーク計画が立案されることになる。そこでは計画目標の明確化, あるいは数値目標の設定等が積極的に図られることが望ましい。特に, 地球温暖化対策に関わる自転車優遇策が検討される場合などは, 自動車交通の削減策と一体化した上で, 自動車車線の削減等を視野に検討することが望ましい。また, 従前から行われてきた自転車走行空間には断片的でネットワークを構成しないことから殆ど利用されていない箇所も少なくない。それらを改めてネットワーク上に位置づけ, その更新やネットワークとしての利用環境改善を進めるべきである。また, 整備段階では沿道住民などの理解が必須となることから, ネットワーク計画の策定レベルから市民参画を取り入れて, 積極的な情報発信を行うことが重要である。断面の詳細はその後検討するとしても, 非分離型自歩道には抛らない整備を行うべきネットワーク上のリンクを定めることは十分に可能だろう。

(4)プロジェクト整備レベルの論点: ネットワーク計画が策定されれば, それと前後して整備の優先順位もほぼ

確定しているものと考えられる。個別路線の整備については, フルスペックの自転車の整備には一定の時間が必要なることから, 自転車レーンや簡易に分離された自歩道などの整備を, 暫定的な整備あるいは段階的な整備に位置づけることも考えるべきである。その際には, それらが暫定的な整備であることを明らかにするとともに, 長期的な整備計画の存在を明示して, 将来計画へのロードマップを示すことも重要であろう。

6. おわりに

以上, 本稿では, 自転車交通に関して今後わが国で制度化を検討する際の基本的な論点を, 近年の米国における精力的な取組みを参照しつつ, 整理して述べた。なお, 言うまでもないが, わが国の自転車交通サービスでは, その走行空間の整備が最も重要な課題であることは自明で, その継続的な整備推進に資する制度化が喫緊の課題と捉える必要がある。

注 1: 「これからの自転車配慮型道路における道路空間の再構築に向けて(骨子)」~歩行者と自転車の安心と安全を守るために(国土交通省, 警察庁, 2007)では, 走行空間の原則分離の推進(交通量等の実態を踏まえ, 走行空間を分離, 車道縮小, 一方通行化等により自転車道, 自転車レーン等の整備), 駐輪対策の着実な実施, ルールの周知徹底・マナーの向上, 単踏的整備の速やかな展開, ネットワーク計画や目標を持った整備の促進(主要な動線の検討, 市町村単位のネットワーク計画を策定・整備推進, 課題解決に向けた将来の目標を定めることにより, 整備を促進)という5項目が提言された。

注 2: 「自転車は車道走行が原則であるにもかかわらず, 現状では無秩序な歩道走行がなされており, 歩行者と自転車の事故は過去 10 年間で約 4.6 倍にも増加し, 自転車の交通秩序の回復が懸案となっている」と記述され, 「このため, 欧米の都市のレベルを目指し, 自転車走行空間に関するネットワーク計画作成を推進させるとともに, 改良再生の視点から, 既存の道路空間を再構成することなどにより, 自動車, 自転車と歩行者の通行空間を区分することで自転車・歩行者が安心して走行・歩行できる空間の整備を促進する必要がある。そのため, ネットワーク計画作成段階から事業実施段階に至る各段階において, 地域や沿道コミュニティとの合意形成を図りつつ, 促進のための仕組みを検討する。この際, 通行ルールの周知と遵守徹底を図ることが不可欠であることから, 関係機関と連携して総合的な対策を併せて実施すべきである」と記述されている。

注 3: 将来の自転車通勤者数, 将来土地利用図, 現在・将来の自転車道, 現在・将来の自転車駐車場, 現在・将来の他の交通との乗継施設, 現在・将来の自転車駐車場設置施設, 安全教育プログラム, 市民やコミュニティの自転車計画づくりへの参画, 自転車計画と地域計画等の協調性の説明, 各プロジェクトと優先順位, 過去の支出と将来の必要財源規模。

注 4: 自転車の安全な利用を 3 倍に増やすこと, 自転車の事故率を減らすこと, 財源確保を市・地域・州・連邦のすべてのレベルで実現すること, 自転車ネットワークの再生と拡張を行うこと, 主要商業施設と住宅地の 1/4 マイル以内のアクセス網を整備すること, 鉄道, トラム, バスなど駅へのアクセス網を整備すること, 600 台/レーン・ピーク時以下の多車線道路の自動車レーンを自転車レーン化すること, 自転車幹線道の定義と位置付けを明確にし, 住民への周知を図ること, 道路清掃の継続, 各機関の連携・調整を行うことなどである。

参考文献

山中英生ら: 「自転車等の中速グリーンモードに配慮した道路空間構成技術に関する研究」, 新道路技術研究会報告書, 2009.