

わが国の地方自治体における自転車政策の動向

鈴木 美緒¹, 吉田 長裕², 山中 英生³, 金 利昭⁴, 屋井 鉄雄⁵

¹正会員 東京工業大学助教 大学院総合理工学研究科 (〒226-8502 横浜市緑区長津田町4259)
E-mail: mios@enveng.titech.ac.jp

²正会員 大阪市立大学講師 大学院工学研究科 (〒558-8585 大阪市住吉区杉本3-3-138)
E-mail: yoshida@civil.eng.osaka-cu.ac.jp

³正会員 徳島大学教授 大学院ソシオテクノサイエンス研究部
(〒770-8506 徳島県徳島市南常三島町2-1) E-mail: yamanaka@ce.tokushima-u.ac.jp

⁴正会員 茨城大学教授 工学部都市システム工学科 (〒316-8511 茨城県日立市中成沢町4-12-1)
E-mail: tkin@mx.ibaraki.ac.jp

⁵正会員 東京工業大学教授 大学院総合理工学研究科 (〒226-8502 横浜市緑区長津田町4259)
E-mail: tyai@enveng.titech.ac.jp

近年, 世界的に自転車の環境にやさしい交通手段としての特性が見直され, わが国においても自転車の都市交通における位置付けが見直される好機がある. 特に, わが国の自転車は歩道走行が常態化していることから, 歩行者の安全性を確保するべく, 道路に走行空間を創出する動きが急速に進んでいる. しかし, 実際には実務主導型で整備されているのが現状であり, このような一過性の政策では, 時間を要するネットワーク整備は完成し得ない.

そこで本研究では, 17都市を対象に自治体へのヒアリング調査を行ない, 自転車交通に関する政策目標, ネットワーク計画の策定やその走行空間の考え方の違いを明らかにし, 継続的な自転車走行空間整備が行なわれるための計画推進体制および実施協議体制のありかたについて考察した.

Key Words : *bicycle transport policy, bicycle network plan, planning scheme, bike lane*

1. 研究背景と目的

わが国で常態化している自転車の歩道走行の危険性が改めて注目されている¹⁾. 自転車の環境にやさしい交通手段としての特性も見直され, 都市交通における位置付けが幾つかの先進諸国で高まっていることを受け, わが国でも自転車交通を改めて見直す好機がある. しかし, 自転車がほぼ存在しない国や地域とは異なり, わが国は自転車保有台数約8,600万台という自転車大国であり, これまでも数度, 自転車関連政策が実施され, 走行空間整備も行われてきている²⁾. しかし, 国土交通省がこれまでに実施してきた自転車施策の経緯では, 車道の一部を活用する自転車レーンが自転車走行空間に位置づけられなかったことと, 必ずしも現場で交通管理者とうまく連携したものではなかったことなどに課題があったとされ, その後の継続性という点で問題があり, 一過性の対策の繰り返しであったとも言われている³⁾. その結果, 自転車走行空間の空間的な連続性も確保できていないのが現状である.

そのような経緯があるなかで, 2007年, 「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(国土交通省道路局, 警察庁交通局, 2007)⁴⁾が答申された. このレポートにおいては, ①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), ②駐輪対策の着実な実施, ③ルールの周知徹底・マナーの向上, ④戦略的整備の速やかな展開, ⑤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)が示された. その後, 自転車交通量が多いことや, 自転車の関連する交通事故が多いことなど課題が明確で, 整備前後の調査により効果検証が可能であり, 指定後概ね2カ年で対策が完了する地区を公募することで, 自転車道や自転車レーンの整備を前提とした全国98か所の自転車通行環境整備モデル地区事業(以下, モデル事業)が行われた.

本稿では、自転車走行空間（特に、空間の原則分離の推進やネットワーク計画、目標を持った整備の推進）に関する地方自治体の取り組みとその現況および課題を把握するべく、モデル事業での自転車走行空間整備状況を整理したのち、モデル事業に選定された都市を中心としたヒアリング調査を行ない、自転車交通に関する政策目標、ネットワーク計画の策定やその走行空間の考え方の違いを明らかにし、継続的な自転車走行空間整備が行なわれるための計画推進体制および実施協議体制のありかたについて考察した。

2. モデル事業の整備事業

(1) モデル事業の概要

自転車利用環境整備モデル事業は、2008年1月、国土交通省と警察庁により合同で全国で98箇所指定された。モデル地区選定の条件には、自転車道または自転車レーン、すなわち「分離」された自転車走行空間を設置することのほか、自転車交通量や自転車事故が多い等の明確な目的があること、モデル事業実施機関の2年間で整備が可能なが挙げられている。選定されたモデル地区に対して、分離された自転車走行空間を戦略的に整備する際の課題に対する助言や、交通安全施設等整備事業等により重点的な支援を行なうものである。

(2) モデル事業の実施状況

平成21年度末現在のモデル事業による自転車走行空間整備延長の内訳を図に示す。先にのべたように本事業は「自転車道あるいは自転車レーンを整備する」ことを条件としていたが、実際には自転車歩行者道の整備計画が延長の半分以上を占め、当初の計画と最終計画を比較すると、自転車道延長は減少し、自転車歩行者道、特に通行位置の明示を行なわない自転車歩行者道の整備延長が伸びていることがわかる。また、98箇所のモデル地

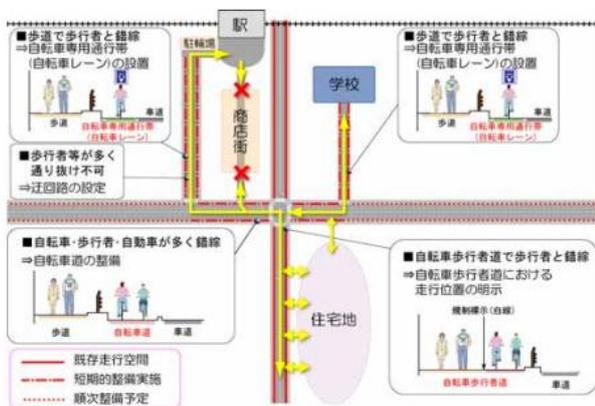


図-1 モデル事業での整備イメージ²⁾

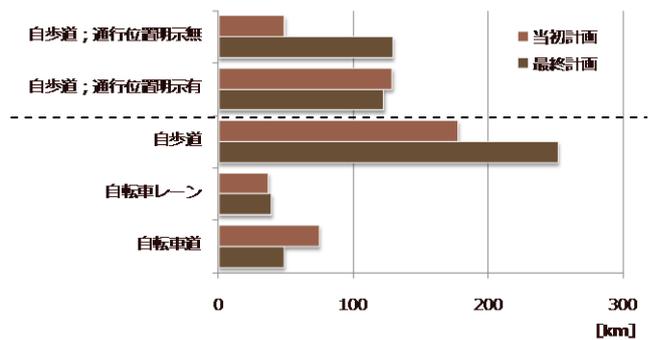


図-2 モデル地区における走行空間種類別の整備延長計画（平成21年度末現在）³⁾

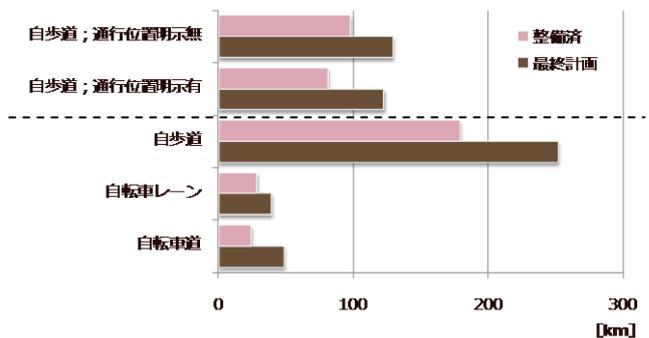


図-3 モデル地区における走行空間種類別の整備延長（平成21年度末現在）³⁾

表-1 モデル地区における走行空間種類別の整備状況（平成21年度末現在）³⁾

	最終計画	当初計画	整備済
自転車道	48,298	74,344	24,017
自転車レーン	39,063	36,690	28,200
自歩道	251,614	177,411	178,723
自歩道；通行位置明示有り	122,496	128,641	81,009
自歩道；通行位置明示無し	129,118	48,770	97,714

(単位；m)

区のうち、自転車道や自転車レーンの整備が無く、自転車歩行者道のための整備が行なわれる最終計画を発表しているところは24箇所、平成21年度末現在で自転車歩行者道のための整備が行なわれているところは41箇所である。自転車道は空間が必要なことから整備が難しいと考えられる。実際に整備を遂行していくにつれ、自転車歩行者道の整備に落ち着きやすいこと、自転車歩行者道の整備は比較的早い段階から実行される傾向にあることが見て取れる。

また、社会実験を実施したのは25ケース、全98箇所中19箇所であり、そのうち自転車専用通行帯（自転車レーン）の設置実験を行なったのが3ケース（3箇所）、自転車道の設置実験を行なったのが10ケース（8箇所）、

自転車歩行者道における通行位置の明示を行なったのが10ケース（9箇所）、通行位置明示無しの自転車歩行者道の設置を行なったのが2ケース（2箇所）であった。通行位置明示無しの自転車歩行者道の社会実験は、看板等の設置を行なったものと考えられる。実験的な位置づけでありながら、やはり自転車歩行者道上での整備が対象となることが多いことがわかるが、白線を引くだけで整備が簡単な自転車専用通行帯の整備実験より、空間を分離して設置する必要がある自転車道のほうが社会実験として実施されるケースが多くなっていることもわかる。

モデル地区事業はそもそも、特に自転車道を整備することをイメージして始まったものともいわれており、自転車道の整備が厳しいという方向性になった時に歩道整備へ移行していく流れがあるものと考えられる。また、ネットワークに配慮するという方向性が示されていたことから、つなぐという観点から歩道が選出されたという見立てもある。いずれにせよ、「車道走行の原則」「特に歩行者からの分離」という経緯から立ち上がった事業であるとの観点からみると、整備延長のうち約75%が歩道上であることは、結果として本来のモデル事業の目的とは異なる整備がなされたと言わざるを得ない。

3. モデル地区におけるヒアリング調査

(1) ヒアリング調査の概要

モデル地区に選定された都市を中心として、実際に自転車レーンの整備を行なう都市を選出、その政策に至る経緯、計画やその実施方法、行政同士や市民とのかかわりなどに着目し、自転車交通政策に熱心な自治体の相違点、課題認識等を調査した。本調査の対象としたのは、図に示す17都市であり、その他6都市を含む16都市にて整備対象道路等を現地調査した。

各自治体へのヒアリング項目を表に示す。モデル事業の目的でもあったネットワークに注目し、その計画をどのように策定し、実行しているか、国、県、市での連携や役割分担をどのように行なっているか、具体的にどのような整備から着手したのか、といった項目を調査した。

(2) ヒアリング調査対象都市での自転車ネットワーク計画

今回調査した17都市では、策定中のもも含め、全ての都市で自転車ネットワーク計画を持っていることがわかった。走行空間整備、ネットワーク整備そのものを目的としてつくられた計画が多いが、利用環境整備として、駐輪場等と併せた計画としている都市もあった。また、総合交通計画の中で自転車ネットワークまで具体的



福山市, 広島市	2010.08.03	名古屋市 静岡市	2010.11.15
世田谷区, 東京都	2010.08.17	熊谷市 新潟市	2010.11.19
大分市	2010.09.04	相模原市 三鷹市	2011.01.21
高槻市, 堺市	2010.10.04	奈良市 敦賀市	2011.03.04
盛岡市	2010.10.13	山形市 福島市	2011.03.09
富山市	2010.10.19	北九州市	2011.03.13
宇都宮市	2010.10.27	鳥取市	2011.03.15
高松市	2010.11.12		

図-4 調査対象都市・調査日とヒアリング風景

表-2 モデル都市でのヒアリング項目

ヒアリング項目	
背景	きっかけ, 上位計画, 政策上の視点 (利用促進, 安全, バリアフリーなど)
自転車の課題認識	利用率 主なターゲットユーザー (年齢, 目的, 利用形態)
	空間 車道走行, 歩道走行, 駐輪,
ネットワーク計画	策定の有無 予定, 意向, 時期
	内容 策定プロセス, 協議会組織, 目標, 課題, 評価, 意向
	要望 必要な支援, 役割分担
空間整備	路線選定 選定理由, 選定までの経緯
	整備手法 選定理由, 選定までの経緯
特定路線の計画	整備状況 歩道走行, 駐輪やその他の占有物に関する問題
	課題
	効果 効果, 評価
個別課題	交差点部, 交通安全施設, バス停部, 案内標識, 標示 (法定, 法定外)
その他ソフト施策など	ルール 方法, 経緯, 工夫点, 実施効果, 課題・対応
	広報・PR 方法, 経緯, 工夫点, マスコミとの関係, 効果, 課題・対応
	関係者協議 しきみ, 課題 (相手の主張, 留意すべき点)
	地元 かかわり方, 市民団体の存在
	行政 行政内部の自転車施策に対する対応
	改善点 全体を通して, あまりうまくいかなかったこと
	今後 取り組みの方針
	空間整備以外 駐輪対策, 利用促進策, レンタサイクルシステム

に言及し、自転車個別の計画を策定していない都市もあった。ここ数年で動いている自転車政策の流れを汲んで計画を策定している自治体も多いが、中には10年ほど

表-3 ヒアリング調査対象都市における自転車ネットワーク計画とその上位計画⁴²⁾

市	自転車NWに関する計画	上位計画など
静岡市	静岡市自転車道ネットワーク整備計画 (2009.03)	静岡市総合計画 静岡市のまちづくり
富山市	富山市自転車利用環境整備計画 (2011.01/ブコメ中)	富山市総合計画 富山市総合交通体系マスタープラン 富山市都市マスタープラン 富山市環境基本計画 富山市公共交通活性化計画 (駐輪場)
名古屋市	自転車利用環境整備基本計画 (2000-2010)	名古屋新世紀計画2010 (中期戦略ビジョン)
堺市	堺市自転車走行環境整備計画 (案, 2010.09)	堺市総合都市交通計画 堺市都市計画マスタープラン
世田谷区	世田谷区自転車等の利用に関する総合計画 素案, 2010.09)	交通まちづくり基本計画
東京都	東京都自転車走行空間整備方針 (2010.03)	「10年後の東京」への実行プログラム2010
高槻市	高槻市自転車走行環境の整備方針 (2010.09)	高槻市都市計画マスタープラン
福山市	福山都市圏自転車走行空間整備懇談会 (2010)	総合交通戦略
盛岡市	自転車走行空間整備計画 (2010.03)	盛岡市総合交通計画 盛岡市自転車の安全と利用促進に関する計画 盛岡市自転車の安全利用及び利用促進並びに自転車等の放置に関する条例
宇都宮市	宇都宮市自転車のまち推進計画 (素案, 2010) 個自転車利用・活用基本計画 (2003)	第5次宇都宮市総合計画 宇都宮市交通戦略 (環境基本計画は現在作成中) (栃木県総合計画)
広島市	自転車利用促進計画 (仮称) [策定中]	広島市総合交通戦略
高松市	高松市中心部における自転車ネットワーク整備方針 (2008.11)	高松地区における自転車を利用した都市づくり計画 (2008.11) 第5次高松市総合計画 高松市総合都市交通計画 (高松市自転車利用環境総合整備計画) (高松市自転車等駐車対策総合計画) (人と環境にやさしい「自転車の楽園・さぬき」を目指して)
相模原市	相模原市総合都市交通計画 (2001) 自転車対策基本計画 (2002-2010)	なし (総合計画の中でネットワークに言及している)
新潟市	新潟市自転車走行空間計画 (2010)	新潟市自転車利用環境計画
三鷹市	なし	総合計画 (第三次三鷹市基本計画)
熊谷市	都市環境改善基本計画 (2011)	総合振興計画, 都市環境改善基本計画
大分市	大分市自転車利用基本計画 (2006)	自転車基本計画 (2005)

前から計画を策定しているところもあった。特に、従前の自転車走行の実態に合った歩道走行を前提とした計画となっている都市では、現在、車道走行を前提としたものへの修正を検討しているとのことであった。

また、今回調査した17都市でつくられている自転車走行空間整備計画が、その他の交通計画でどのように位置付けられているかを調査したところ、多くの都市で、上位の総合交通計画で自転車を位置付けた上で自転車走行空間整備計画が策定される形をとっていることがわかった。上位計画には、総合交通計画、都市計画マスタープランのほか、まちづくり計画、みちづくり計画、公共交通利用計画、環境計画、自転車利用促進計画、自転車駐車場整備計画等がある。ヒアリング対象とした都市は比較的自転車政策に積極的であるが、そのようなところでは近年の国の動向に関わらず自転車走行空間の検討を

続けていたような自治体でなくても、現在では総合計画や環境計画等に自転車の意義が記されていることが多いということが出来る。

また、その他特徴的な事例としては、計画策定に先立ち走行空間整備にもかかわる条例を制定している盛岡市が挙げられる。

(3) 自治体における自転車空間整備方針の状況

本節では、地方自治体を対象としたヒアリング調査対象地における自転車交通の現況と走行空間整備手法について整理する。

(a) 自転車走行空間の整備手法

自転車ネットワークの整備方法としては、ほとんどの自治体でまず路線選定を行ってから、その整備手法(走行空間の種類)を決定する。整備手法の決定方法には大きく分けて2種類あり、個別路線で整備手法を検討する場合と、フローチャートに従って整備手法を決定する場合である。それぞれについて、走行空間の種類別に優先順位を並べると以下ようになる。

【個別路線で整備方法を検討する場合】

- ・自転車道の整備を前提とする (1自治体)
- ・車道上の通行位置の明示と自歩道の併用を前提とする (3自治体)
- ・自転車道→自転車歩行者道→自転車通行帯, の順で検討する (1自治体)
- ・自転車歩行者道→自転車道→自転車通行帯, の順で検討する (1自治体)

【フローチャートに従って整備手法を決定する場合】

- ・自転車道→車道上の通行位置の明示, の順で検討する (2自治体)
 - ・自転車道→自転車歩行者道, の順で検討する (1自治体)
 - ・車道上の通行位置の明示→代替道路→自転車歩行者道→自転車道, の順で検討する (1自治体)
 - ・車道上の通行位置の明示→自転車歩行者道, の順で検討する (1自治体)
 - ・自転車歩行者道→車道上の通行位置の明示, の順で検討する (1自治体)
 - ・自転車歩行者道→自転車道→車道上の通行位置の明示, の順で検討する (1自治体)
- ※代替道路; 検討している道路の裏道の利用を検討する。

国土交通省が「自転車道→自転車レーン (車道上の通行位置の明示)」の順で整備するとの方針を示しており、そのとおりの整備方針を示している自治体は2つであった。また整備手法について決定していない自治体もあり、

個別事例の場合には特に、上に挙げた方向性とは異なる空間整備がなされている事例も見られるが、ネットワーク計画を策定している（あるいは策定しようとしている）自治体では、それぞれ異なる考え方で自転車走行空間整備を検討していることが分かる。中には、モデル地区に選定されていながら、自転車歩行者道を最優先に検討する自治体もあり、自治体による方向性の幅広さが窺える。

(b) 空間整備の進捗状況

前述の通り、自転車ネットワーク計画を遂行していくにあたり、整備のフローチャート（路線選定、整備手法選定、優先順位設定等）を示す自治体が多いが、現段階での進捗状況としては「路線の選定まで行なった」と回答されることが多く（12都市、うち2都市は路線の選定ののち整備する走行空間の選定まで終了と回答、1都市は路線ではなく拠点の選定が終了と回答）、路線選定と整備する走行空間が同時に決定されたとした自治体は1つのみであった。また、中には短期、中期、長期の3段階に分けた路線選定（1都市）、交通量の多いメイン路線の選定と整備方法の決定（3都市）を行なっている自治体もあった。フローチャートで路線選定と整備する走

行空間の種類は対応させられるようになってはいるものの、実際には幅員や交通量だけでは整備の種類が決定できず、個別に対応していく必要があるという認識が現れているものと考えられる。

(c) 自転車走行空間整備計画のターゲット層と整備手法上で述べた整備手法と、走行空間整備計画におけるターゲット層（対象となる自転車利用者層）との対応をみると、以下ようになる。

- 【買い物・私用目的の自転車を対象としている自治体】
- ・車道上の通行位置の明示と自歩道の併用を前提とする（2自治体）
- ・自転車道→自転車歩行者道→自転車通行帯、の順で検討する（1自治体）
- ・自転車歩行者道→自転車道→自転車通行帯、の順で検討する（1自治体）
- 【通勤・通学目的の自転車を対象としている自治体】
- ・自転車道の整備を前提とする（1自治体）
- ・車道上の通行位置の明示→自転車歩行者道、の順で検討する（1自治体）
- ・自転車歩行者道→車道上の通行位置の明示、の順で検討する（1自治体）

他の自治体は、全ての自転車を対象としている。

自転車を車道走行にするには、自動車交通の状況が大きく影響するが、それ以外にも、買物や私用目的の自転車を対象とする場合には、自転車歩行者道や自転車道といった、低速で走行できる走行空間を前提としており、通勤や通学目的の自転車を対象とする場合には、前提とする走行空間もばらばらであるという傾向がみられた。

買い物や私用では、自転車の種類や利用のイメージが付きやすく、方向性が統一される結果となったと考えられる。それに対し、通勤や通学目的の利用については、高速である側面と、スポーツバイクなどではない軽快車

（いわゆるママチャリ）を使用する一般利用者である側面があり、その捉え方が走行空間整備の方向性にバラつきを持たせている可能性が考えられる。自動車の交通状況だけでなく、自転車利用者により空間整備手法を考えるのが一般的な方向性になっていることが、このような差を生んでいる可能性が示唆される。

(d) 個別の走行空間についての整備手法

自転車走行空間整備において課題が多いと考えられる、交差点部とバス停について、ヒアリング調査より得られた整備方針を示す。モデル地区として指定されたものの多くが単路部での整備であるが、中にはこれらの整備を

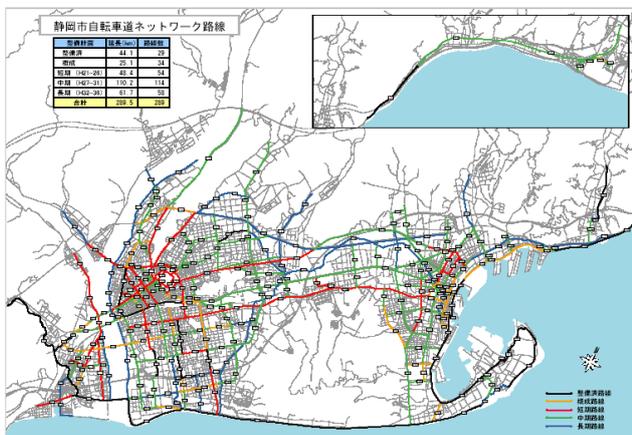
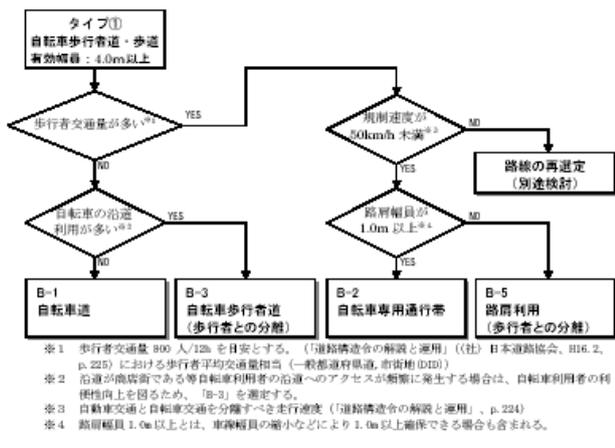


図-5 自転車走行空間整備フローチャートと整備計画の一例（静岡市）

表-4 交差点部での走行空間整備手法

歩道に上げる	富山市, 名古屋市, 堺市, 東京都, 盛岡市, 宇都宮市, 高松市, 相模原市
車道を直進させる	静岡市, 世田谷区, 広島市

表-5 バス停部での走行空間整備手法

横断帯の設置	静岡市
ルールの徹底 (自転車をバス後方で待たせる)	世田谷区

行なっている事例, あるいは計画の中で言及する事例もある。

交差点については, 多くの自治体で「交差点手前で自転車を歩道に上げる」方策を取っている。安全性の観点から警察の意向が強いとの意見もあったが, 自歩道指定がなされている時には特に「自転車は歩行者用信号に従うので, 歩道の方が都合が良い」という意見もみられた。歩行者用信号に従うとする現況が車道走行の原則を強化するための妨げになるおそれが示唆される。また, 交差点を挟んで違う種類の空間になるような場合もあり, 誘導線をひいてわかりやすくしている事例もみられた。また, バス停については大半の自治体で課題としており, 具体的な設計を定めている事例はほとんどみられなかった。国レベルでの走行空間整備指針においてもバス停部のデザインは課題となっているが, 運用の難しさだけが原因ではなく, 自治体ではむしろまだ単路部での空間デザインの課題が多く, バス停部での設計までカバーできないという状況の表れでもあることが, ヒアリング調査により明らかになった。

(e) 自転車交通に関する課題と整備手法

自転車交通に関する現況での課題として, 歩道に関しては「歩行者との錯綜」を指摘する声が多く(9自治体), 次いで「ルールを知らない」(2自治体)が挙げられた。歩道での自転車と歩行者の事故については深刻な問題となっているため, 当然の傾向とも言えるが, 反対に「市民からの要望は無い」「特に深刻には考えていない」との意見もあり, 特に歩道幅員の広い場所, 歩行者の多くない場所では, 必ずしも歩道での錯綜が自転車走行空間整備の動機にはなり得ないことが窺える。

しかし, 歩道での錯綜問題以上に, 車道における自転車での通行をこわいとする市民の意識は根強く, 歩道走行への問題意識との兼ね合いから, 国土交通省・警察庁が発表した答申の方向性通りに「だからこそ通行帯を整備して走行しやすく」と考える自治体と, 「やはり車道通行はさせられない」と考える自治体に二分されている。問題意識, 国としての方向性(車道通行の原則強化)が同じであっても, それが必ずしも同じように空間



図-6 多車線道路での整備事例 (左; 盛岡市, 右; 東京都)



図-7 1車線道路での整備事例 (左; 高松市, 右; 宇都宮市)

整備に反映されない状況が明らかになった。

(4) 自転車ネットワーク計画における目標設定

自転車ネットワーク計画はヒアリング調査対象都市のほぼ全てで存在していたが, 目標の設定が必ずしもなされているわけではない。また, その目標設定も都市によりさまざまである。その中の多くは「XX年までの整備延長」を目標に掲げているが, 中には「事故件数と分担率」を目標にしている自治体もあった。また, 「市民意識調査の満足度」や「自転車分担率と満足度」を指標としている自治体も見られたほか, 「都市のCO₂削減目標値; 1万トン減らす」(この都市の場合, 自転車交通への転換で計算するとひとり0.9km, 市域20kmとの計算になる)といった, 環境指標を目標とするケースも見られた。

(5) 走行空間整備計画の担当部署と他との連携

走行空間整備計画を進めるにあたり, その計画策定等を中心的に行なっているのは, 自治体における道路整備関係の部署(9自治体), 都市計画関係の部署(3自治体), 交通安全施設等の交通関係の部署(2自治体), 交通安全等の生活関係の部署(3自治体, うち1つは駐輪担当)であり, 必ずしも道路整備と直結した担当が対応しているわけではないことがわかった。また, “自転車”の名を冠した部署が自治体の中に設置される事例も増え, 4事例見られた。そのうち3事例で自転車走行空間に関わっているが, 道路整備ではない部署が発展して

立ち上がったものもあり、ここでも、必ずしも自転車政策が土木（空間整備）主導で進んでいないことが窺える。

特に駐輪に関する問題は、走行空間の課題が指摘されるようになるよりずっと以前から指摘されてきたこともあり、駐輪を扱う部署はどの自治体にも存在している。これと走行空間整備の関係をみると、駐輪と走行空間整備を同じ部署が担当しているケース（6自治体）と、別の部署が担当しているケース（11自治体）のいずれも存在する。駐輪と走行空間整備を同じ部署で扱う自治体の中には、「駐輪場を歩道につくりたい」といった要望もあり、全てではないが自ずと歩道を用いた走行空間整備を計画している。また、交通安全を扱う生活安全系の部署と同じ部署が扱う場合には、ほぼ全ての自治体で歩道上走行空間整備を多用している傾向が見て取れた。従前からの駐輪・交通安全対策の延長で走行空間を検討すると、従来通りの歩道走行が続行される可能性がある。このように、自転車利用の中でも一部（特に駐輪対策）が進んでいるのがわが国の自転車政策の特徴でもあり、これと走行空間整備の整合をどう取っていくかはひとつの課題になるものと考えられる。

なお、担当する自治体あるいは部署が考える、他との連携については、以下のように分類される。

・関係する県や国道との連携

一同マニュアルを共有するなどして協議しながら整備していくと回答した自治体（1つ）より、それぞれ担当する道路を整備すると回答した自治体（3つ）が多かった。中には、市の権限を拡大し、市を州道とした整備で統一させようという動きをみせている都市もあった。

一警察との協議を挙げている自治体（2つ）もあり、主に走行空間整備、交差点整備に関する根本的な方向性で影響を受けていることがわかった。

・市内の他部署との連携

一都市計画系（計画、マスタープラン等）、河川系（サイクリングロード）との連携を図るとの回答も見られた（各1自治体）。

一住民との協議の難しさを挙げる自治体（2つ）もあった。

中には、「自治体同士（市、県、国）で連携したいがそのスキームも無く、方法が分からない」といった意見も聞かれ、上位である国が連携スキームを示す必要性も示唆された。

(6) 自転車交通計画策定時の協議体制

自転車交通政策時の関係団体を表に示す。情報の公開自体に自治体ごとの差があるが、以下のような特徴が見て取れる。

・地方自治体の中では環境系の部署が多く参画しており、環境問題との関連で自転車施策が行なわれていることがわかる。また、環境関連で政策を出した方が予算が得られやすいとの意見も聞かれた。また、観光関連の部署はレンタサイクルの関係で参画しているとのことであった。

・地元関係者については地域により大きな差が見られるが、従来の駐輪施策からの延長で委員会が開催されるケースもあり、商工会が参加する自治体が多い。自転車愛好家については必ずしも参画しているわけではなく、むしろ一般的なユーザーを対象としたいので愛好家は参画させないとの考え方を示す自治体もあった。

・地元関係者について特徴的なのは、道路をシェアするバスやタクシー等の事業者、ユーザーが重複すると思われる鉄道事業者、といった交通関連からの参画が非常に少ないことである。自転車利用を考える上で、交通モードのひとつとして捉えていない可能性が示唆される。

表-6 ヒアリング調査対象都市における自転車交通計画策定時の委員会・懇談会の関係団体

	静岡市	富山市	名古屋市	堺市	世田谷区	高槻市	福山市	盛岡市	宇都宮市	広島市	高松市	東京都	相模原市	大分市	熊谷市	新潟市	三鷹市
行政	道路	○	○	○		○	○	○	○	○	○			○	○	○	
	環境		○				○		○	○	○				○		
	健康						○				○						
	観光	○			○		○		○								
	警察	○	○		○	×	○	○	○	○				○		○	
地元関係者	自治会	○	○	○			○		(公募)					○		○	
	女性	○	○							○	○			○			
	高齢者		○			×											
	ユーザー				○	×	×	○	(70)	○				○		○	
	障害者	○				×	○	○	○						○		
	その他NPO	○	○			×	○	×								○	○
	教育	○	○				○		○					○		○	
	商工会	○	○		○		○	(二輪)	○		○			○	○	○	
	鉄道、バス	○	○					×	○		○						
	タクシー							×									

※×印は参加していないと明言されている団体。詳細がわからないものは空欄とした。

※相模原市は総合交通計画を基にしているため、関係団体については記載しなかった。

※世田谷区は計画策定自体は区で独自に行なう。表中は個別事例整備時の協議に関わる団体。

(7) ヒアリング調査対象都市における標識、標示に関する政策の傾向

走行空間以外の設備として、路面表示や標識に関する政策を実施・検討している都市は多い。特に、歩道の通行をある程度認める方向性を示す（速度の高い自転車を車道へ促し、低い自転車を歩道に残す施策を打ち出している）自治体では、特に表示のデザインに対して「統一されたデザイン、効果的な標示の方法」等の要望が多いことが分かった。観光客にルートを知らせやすい標識のデザインというより、利用者に通行方法を選択させる状況で有効なデザインへのニーズが高いことが窺える。

(8) 自転車政策に関する要望

自治体から出された要望は、整備方法に関するものと制度に関するものに大別された。

整備方法に関するものとしては、

- ・国が出したマニュアルは国道レベルの道路を対象としたものなので、それ以外のバリエーション（たとえば2車線レベルの道路）でのマニュアル、あるいは事例集がほしい。
- ・自転車の誘導に有効な標識のマニュアル（統一デザイン）がほしい。
- ・ネットワークという観点からのマニュアルがほしい。

※注：交差点設計と関連すると思われる。

国レベルの自転車政策としては、単路部についてはある程度の方向性を示し、交差点やバス停での設計事例が課題として考えられがちだが、地方自治体としては、単路部整備時に有効なマニュアルを求める声が多いことが

表-7 自転車に関する標識・標示に関する施策および要望

堺市	歩道上の自転車には「ゆっくり」のサインが必要。
世田谷区	現況はローカルルールが積み重ね、誘導に有効なサインの全国標準化したものがあればいい。【要望】
宇都宮市	2011年にはサイン計画をつくりたい。

わかる。自転車が通行するような道路については地域特性も大きく影響することから地方自治体の主体性に任せるとの方向性も国サイドからは見られるが、それが地方自治体に十分に伝わっていない、あるいは受け入れられていない可能性がある。役割分担が明確に示されていないことが空間整備に表れているといえる。また、先進事例と言われる存在も他の自治体には認知されておらず、自治体同士の横のつながりも弱いことがわかり、その場を提供することも国に求められていることである。

また、制度に関しては、

- ・計画段階から財政支援をしてほしい。

といった財政的な支援を求める声が聞かれた。走行空間整備には資金が必要であるが、道路整備には予算がつきにくい状況であることがわかり、それは環境関連、観光関連の政策で自転車を扱う事例が多いことにも表れているといえる。結果としてソフト施策に落ち着いたり、整備が看板の設置等でとどまったりする可能性も考えると、自転車走行空間整備が進むためには、（当然のことではあるが）自転車政策という枠組みよりも空間整備にピンポイントに予算が充てられるような体制も必要であるかもしれない。

4. 結論

本稿では、モデル事業に選定された都市を中心としたヒアリング調査を行ない、自転車交通に関する政策目標、ネットワーク計画の策定やその走行空間の考え方の違いを明らかにし、自転車走行空間（特に、空間の原則分離の推進やネットワーク計画、目標を持った整備の推進）に関する地方自治体の取り組みとその現況および課題を把握した。その結果、

- ・モデル地区事業はそもそも、「車道走行の原則」「特に歩行者からの分離」という経緯から自転車道あるいは自転車レーンの整備を前提として立ち上がった事業であるにもかかわらず、整備延長のうち約 75%が歩道上である。
- ・限られたヒアリング調査対象自治体での事例を比較しただけでも、その整備手法は多岐に渡っており、それが数値設定といった細かいレベルではなく、優先すべき整備手法の方向性に影響していることが明らかになった。また、同様の問題意識を抱えながら、整備の方向性が異



図-8 自転車に対する標識（上；奈良市、自転車利用促進計画より、下；堺市の歩道上の「のんびり」サイン）

なる自治体も見られた。自治体として独自に整備計画を策定する中で、「車道が危険」という市民意識の根強さが共通しているのに対し、「歩道上での歩行者との錯綜に対する認識」との兼ね合いによって、結果として国が示す「車道走行の原則強化」に沿わない方向性を示す可能性があることがわかった。また、地方自治体から「国道レベルでない、県道や市道レベルの設計マニュアルがほしい」との要望が多く聞かれることから、国レベルのマニュアルが地方自治体にとってはあまり参考にならず、その方針も浸透しづらい状況にあることも明らかになった。

・走行空間整備の方針がさまざまであっても、どの自治体でも根底に速度の小さい自転車の扱いが意識されていることが明らかになった。

・交差点やバス停等の個別箇所の整備については今後の課題と考える自治体が多かった。運用の難しさのみならず、単路部での整備方針が固まっていない現況を反映しているといえる。また、交差点に関しては、自転車横断帯の扱いを含めた走行位置の工夫をする自治体も見られるが、それが一般化するには、今後、現況での自歩道指定によって設けられた歩行者用信号との兼ね合いも課題になることが指摘された。

・自転車走行空間整備計画はヒアリング調査対象都市のすべてで策定されているものの、その目標は必ずしも定められていないことがわかった。特に、安全性（事故）に関する数値目標を示す自治体は少なく、走行空間を変えることから、一概に比較できないという考えもある者と考えられる。また、中には、市民の満足度という主観的な指標を挙げたり、環境への影響を数値目標に掲げたりする自治体もみられた。

・自転車走行空間整備計画の策定に際し、道路整備や駐輪関連の部署のみならず、環境系の部署の参画が比較的多いことが分かった。その要因のひとつには予算獲得のしやすさが指摘されている。また、必ずしも道路整備を担当する部署が主体となっているわけではないことが明らかになった。これは、これまで長年にわたり駐輪対策等の自転車政策が行なわれてきたというわが国独自の経緯によるものといえる。駐輪場と走行空間の連続性も必要で、自転車に関連する部署の連携は当然必要であるが、従来と異なる走行空間整備の方向性が示され、大きな転換期を迎えている現在、道路関連の部署が道路空間整備を主導できる環境が整えられるかどうかは大きな課題となり得るとの示唆が得られた。さらに、道路空間を共有するバス会社やタクシー会社の協議会への参画は非常に少ないことから、整備が始まりこれらの事業者との個別協議が行なわれる段階で、その整備方針が変更する可能性は十分に予見される状況にある。

・自転車走行空間を示す標示に対する要望も自治体から

出されたが、単に自転車走行空間であることを示す役割というより、速度の異なる自転車を複数の走行空間に効果的に誘導できるような標示が欲しいというニーズが高いことが明らかになった。

謝辞：本研究は、新道路技術検討会議（国土交通省）の「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」により得た成果である。この場を借りて感謝の意を表す。

注1：近年の自転車関連施策としては以下のようなものがある。

①平成 10~14 年度の自転車利用環境整備モデル都市事業；全国のモデルに相応しい自転車利用環境整備・ネットワーク整備を実施する 19 都市のうち、早期（概ね3カ年）に、暫定整備を含めてネットワークの主要な箇所の整備が実現可能である都市を公募し、選定。

②平成 14 年度の自転車施策先進都市事業；先の自転車利用環境整備・ネットワーク整備を実施する 19 都市を含む『30 都市』を自転車施策先進都市として国土交省HP上に公表。19 都市以外については、先進都市を募集。

③平成 15 年度からのサイクルツアー事業；自転車を使って地域の活性化を図るため、自転車道と観光資源等の連携により観光施策を推進する 15 地区を国土交通省が指定。

④平成17~19年度のスーパーモデル地区；くらしのみちゾーン、バリアフリー、無電柱化、自転車利用促進の4施策について、全国のモデルとなるような事業を強力に推進する地区を国土交通省が指定。このうち、自転車利用促進地区は3地区。

参考文献

- 1) 新たな自転車利用環境のあり方を考える懇談会；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一歩行者と自転車の安心と安全を守るために—,2007.
- 2) 国土交通省；モデル地区における自転車通行環境整備の実践, 2008.
- 3) 国土交通省；自転車通行環境整備モデル地区の整備状況について, 2010年9月16日報道発表資料.
- 4) 静岡市自転車道ネットワーク整備計画, 2009.
- 5) 富山市自転車利用環境整備計画, 2011.
- 6) 名古屋市自転車利用環境整備基本計画, 2000.
- 7) 堺市自転車走行環境整備計画（案）, 2010.
- 8) 世田谷区自転車等の利用に関する総合計画（素案）, 2010.
- 9) 東京都自転車走行空間整備方針, 2010.
- 10) 高槻市自転車走行環境の整備方針, 2010.
- 11) 福山都市圏自転車走行空間整備懇談会, 2010.
- 12) 盛岡市自転車走行空間整備計画, 2010.
- 13) 宇都宮市自転車のまち推進計画（素案）, 2010.
- 14) 宇都宮市自転車利用・活用基本計画, 2003.
- 15) 広島市自転車利用促進計画（仮称）, 2010.
- 16) 高松市中心部における自転車ネットワーク整備方針, 2008.
- 17) 相模原市総合都市交通計画, 2001.
- 18) 相模原市自転車対策基本計画, 2002.
- 19) 新潟市自転車利用環境計画, 2010.
- 20) 熊谷市都市環境改善基本計画, 2011.
- 21) 大分市自転車利用基本計画, 2006. (2011.05.06 受付)