

# 自転車活用推進計画の全国展開の可能性及び 推進方策

古倉 宗治<sup>1</sup>・佐藤 利明<sup>2</sup>・吉川 泰生<sup>3</sup>・大森 宣暁<sup>4</sup>

<sup>1</sup>正会員 株式会社三井住友トラスト基礎研究所 (〒105-0001 東京都港区虎ノ門4-3-13)

E-mail: mkokura@gmail.com

<sup>2</sup>特定非営利活動法人自転車政策・計画推進機構 副理事長 (〒105-0014 東京都港区芝 5-30-6)

E-mail: sato@plannet4.co.jp

<sup>3</sup>特定非営利活動法人自転車政策・計画推進機構 理事 (〒105-0014 東京都港区芝 5-30-6)

E-mail: yoshita2@jcom.home.ne.jp

<sup>4</sup>正会員 宇都宮大学教授 地域デザイン科学部 社会基盤デザイン学科

(〒321-8585 栃木県宇都宮市陽東 7-1-2)

E-mail: nobuaki@cc.utsunomiya-u.ac.jp

自転車活用推進法が 2017 年 5 月に施行され、これに基づき、自転車活用推進計画の策定の努力義務が全都道府県及び全市町村に課せられた。地球環境、健康、観光、地域活性化、災害対策等重要課題の解決に有効な自転車の活用は、自転車利用が少ない地域を含め全国において展開される必要があり、同法も同様に解される。しかし、多くの地域では「自動車以外での移動は考えられない」とする社会意識が形成され、自転車を活用する方針を持つ地方公共団体は多くはないと推定される。このため、国レベルで自転車施策の全国展開を進めているドイツの方策をサーベイするとともに、全国の都道府県及び市町村に対してアンケート調査等を行い、自転車利用の実態、計画の策定の意向、課題等を明らかにすることにより、自転車活用推進計画の全国的な展開の可能性、策定のための条件等を分析評価し、同計画の全国展開の有効な推進方策のあり方について知見を得るものである。

**Key Words:** *The bicycle utilization promotion law, bicycle utilization promotion plans, low bicycle usage regions, research on plans in Germany, survey on willingness to make plan for municipalities in Japan, promote making plans in the low bicycle usage regions.*

## 1. 研究の背景と目的

### (1) 研究の背景

自転車活用推進法が施行され、これに基づく自転車活用推進計画の策定の動きが活発化している。この法律の重要な点は、法律で自転車活用を推進する理由及び施策を明らかにしたこともあるが、それ以上に国が法律を作り、国が前面に出て施策を推進する施策の実施の責務を負うこととなったこと、自転車活用の推進に係る施策は一部の地方公共団体が自主的に実施するものではなく、国中のすべての地方公共団体が「区域の実情に応じた施策を策定し、及び実施する責務を有する」(法第 4 条第 1 項)と

され、すべての地方公共団体が程度の差はあるにしても自転車の活用に係る施策を行う責務を負うことになったことである。これは、自転車活用推進法の目的及び基本理念が、環境負荷低減、災害時の交通機能の維持、国民の健康の増進等の重要課題に対処することであり、これらの課題は特定の地方公共団体の課題ではなく、すべての地方公共団体に共通する重要課題であるためであると理解される。このように自転車活用推進施策が自動車への依存度が大きい又は自転車分担率が低い地方公共団体を含めた全国のすべての地方公共団体が必要とされている重要施策にもかかわらず、多くの地方公共団体では、「自動車以外での移動は考えられない」とする社会

意識を背景にして、その重要性の認識や自転車施策の実施又は自転車活用推進計画の策定などの検討の状況にはないものと考えられる。

## (2) 研究の目的

そこで、すべての地方公共団体における「区域の実情」に応じた自転車活用推進法の的確な施行と自転車活用推進計画の策定の推進に寄与できるようにするため、第一に、これと同じような考え方で策定されたドイツの国家自転車計画の内容を紹介し、地方での自転車施策の推進の内容の分析とこれに対する評価を行うこと、第二に、これを参考にして、全国での自転車利用が低調な地域を含めた幅広い地域の自転車利用の現況、自転車施策の実施の障害及び実施状況、自転車活用推進計画の策定の意向等をアンケート調査で把握すること、第三に、これらの結果に基づき、自転車活用の推進、そのための施策の展開、自転車活用推進計画の策定作業の現状及び方向性等を分析し、今後の自転車活用推進方策のあり方を探ること、第四に、これらをもとにして、自転車活用推進計画の策定その他自転車活用推進施策の推進方策を明らかにすること

等により、自転車活用推進法の施行と同計画の策定の全国展開を推進することを目的とする。

## (3) 既往の調査・研究

公共団体における自転車施策の動向や展開状況については、自転車駐車場整備センターの調査<sup>1) 2)</sup>が存在する。また、我が国の17の自治体に対するヒアリングにより走行空間の計画推進体制実施協議体制のあり方について分析した鈴木らの研究<sup>3)</sup>があるが、走行空間に係る比較分析が中心であり、また、小川らの地方都市の自転車利用促進をテーマにしたもの<sup>4)</sup>があるが、有効な距離帯に限定したものであり、さらに、屋井らの米国<sup>5)</sup>又は鈴木らの欧州<sup>6)</sup>でのそれぞれ自転車政策の展開及び走行空間の分析研究、古倉の欧州の自転車先行都市における自転車施策について比較分析したもの<sup>7)</sup>がある。しかし、我が国について、自転車活用に係る施策全般について、地方都市、特に自転車利用が低調な地域を含めた全国への展開の方策について、全国自治体を対象にして、その状況や考え方をアンケートにより調査し、その現状や課題を分析して、これを推進する方策を取り上げた研究は見当たらない。

なお、国家政策として自転車施策を地方に展開する方策を打ち出している国として、ドイツの国家自転車計画<sup>8)</sup>があり、この施策展開方策は我が国の参考になるので、本論で取り上げている。

## 2. 研究の方法

### (1) 枠組み

まず、ドイツの国家自転車計画の地方展開に施策についてサーベイを行い、その課題や必要性、展開の方策等について、我が国での教訓となる点について知見を得た。次いで、これを踏まえて、我が国の自治体を可能な限り広く対象にして、自転車利用の動向、自転車利用の課題、自転車施策に対する考え方、自転車活用推進計画に対する対応等について、アンケート調査を実施した。この結果を集計・分析して、我が国での自転車活用推進施策の全国的な展開のための方策のあり方を提案したものである。

### (2) 調査の方法

アンケート調査は、「自転車利活用施策がない及び検討していない自治体」と「自転車活用施策がある又は検討する予定の自治体」に分けて、回答を得ることとした。自転車利用が低調な前者のような自治体から回答が得られない可能性を考え、これらの自治体にはなるべく短時間に簡単に回答できるようにした。これにより、自転車利用に関する実情と課題に対する回答のみを得ることで、自転車利用が低調な自治体の課題を探り、今後の地方展開に関する示唆を得て、自転車活用の可能性を拡大する方策を探ることとした。すでに自転車利用に関する施策を実施している又は検討している自治体には、その項目や内容に関する情報及び自転車活用推進計画の策定の可能性に関するより具体的回答を得て、一層の自転車活用推進計画の策定の推進方策を追求した。

## 3. ドイツの国家自転車計画における地方展開の方法と評価

### (1) ドイツの国家自転車計画の地方部での目標値

州制度を採用し、地方分権が進んでいるとされるドイツで、国全体の自転車政策を推進するために国家自転車計画が初めて策定されたのは2002年になってからである。オランダや英国、北欧の国ですでに1990年代に国の自転車計画を定めていたのに比して、少し遅れての策定であった。この計画は2002年から2012年まで10年間計画であったがこの中では、隣国オランダの自転車利用並（27%）の自転車分担率の目標値を設定していたが、結果的にはあまり進展せず、2008年の数値では自転車の分担率は10%とあまり高くない数値であった。このような背景もあり、2012年に策定された目標値を現実合った可能性のあるものとして全国で15%、地方部で現状8%から13%、

都市部で同11%から16%としている（同計画のコラム欄で専門家のワークショップの予測値として提示）.排ガス等の公害や交通渋滞等の回避のために自転車利用を推進することが多かった都市部での自転車利用の分担率の目標値の設定は当然のこととして、このように国全体を一律のものとし、地方部での目標値としての提示は、他の国の国家レベルの自転車計画ではほとんど例が見られず、地方部での展開をターゲットにして自転車施策を推進することの重要性を認識していることの流れである。

**(2) ドイツの地方部での自転車施策の展開の方法**

国家自転車計画 2020 年では、第一に、自治体の自転車環境及び自転車利用状況に応じて、あらゆる自治体を対象にして、スターター、クライマー及びチャンピンの三段階のレベルに分類している.第二に、これに応じて、自治体の住民一人当たりの確保すべき予算のガイドラインを走行インフラの整備、管理、駐輪施設等に分けて設定している.第三に、施策の連邦政府、州及び自治体の三者のあらゆるレベルで、施策ごとの分担を明確にして、施策を推進するようにしている.第四に、地方での施策の進展状況を進んでいる州や遅れている州が分かるような施策の進展度合いを比較するグラフで示すなどして、地方での展開を図るようにしている.第五に、国レベルの自転車走行空間のネットワークの整備を計画の中で図面に表示し、しかも、大都市部以外の地方部を可能な限り全域を網羅するようにして通過する全国ネットワークを提示し、地方部での走行空間の整備の推進を図るよう工夫している.第六に、地方部での自転車利用促進（第 D 章第 2 節 b）で僻地での自転車利用の必要性、短距離の移動が多いが、これに自転車利用がなされていない実情などを述べて自転車走行環境のネットワーク的整備、公共交通との連結などを唱えて、推進を図るとしている.など様々な側面で自転車利用の盛んでない地域の自転車利用の促進を国レベルで重要な施策と位置付ける。

**(3) 自転車環境及び利用状況による自治体の分類と確保すべき予算額のガイドラインの提示**

これらの例として、あらゆる自治体をスターター、クライマー及びチャンピンの三段階のレベルに分類し、これらの関係をグラフで示している.ここでは、縦軸に自転車環境、横軸に現状の自転車分担率を用いて、両方が高いものをチャンピオン、中位をクライマー、下位をスターターとしている(図-1).ただし、この三者の実際のカテゴリは、現状の分担率のみにより、チャンピオンが 25%超、クライマーが 10%超から 25%以下、スターターが 10%以下としている.これは、自転車分担率と自転車環境は相関関係があり、分担率が高いと自転車環境の状況もよいと理解されたためと考えられる.これにより分類される三者は表-1 の通りの特徴があると説明されている.また、これらの分類に応じて、表-2 の通りの住民一人当たりの確保すべき予算額のガイドラインを示している.これによると、自転車施策全体の予算額のみならず、自転車の走行空間のインフラにつき、整備と管理に分けていること、駐輪施設の項目、情報提供等のソ

表-1 自治体の自転車分担率による分類

類	特長
期段階の自治体(スターター) 分担率 10%以下	自転車利用促進のための組織的な対応(施策)は存しないか、又は、始めたばかりの段階である.小規模な自治体では自転車に専門的な人的資源に制約がある
展段階の自治体(クライマー) 分担率 10%超から 25%以下	自転車利用促進のための施策はかなり進展している.自治体で目標、利用促進のための戦略及び広範囲な施策がある.基本的インフラはあるが全市的なネットワーク形成は未達成である.多くは恒久的な組織が設けられている.
高段階の自治体(チャンピオン) 分担率 25%超	自転車利用促進策は、広く社会的かつ政治的な支持を十分得ており、当然実施されるべき施策と受け止められている.公的部門だけでなく、民間部門も取り込んで施策が行われている.挑戦としては、専用のインフラ供給と利便性の提供等で一層利用を推進すること、及び絶えず最優良事例を打ち出して他の自治体の活用に資する.

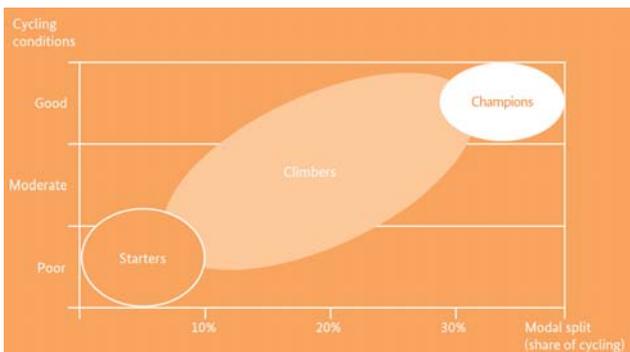


図-1 ドイツの自治体の自転車分担率による分類

表-2 自治体の住民一人当たりの項目別自転車標準予算額

単位:ユーロ/人	インフラ整備	インフラ管理	小計	駐輪施設	ソフト施策(情報提供等)	その他(シェアサイクル等)	合計	
都市部	スターター	5-12	1,10	6,10-13,10	1,10-2,50	0,50	0,50-2	8-18
	クライマー	8-12	1,70	9,70-13,70	1,20-1,50	0,50	1-2	13-18
	チャンピオン	12	3	15	0,10-0,80	1	2	18-19
地方部	スターター	0,20-4,60	0,10	0,30-4,70	0,50-1			1-6
	クライマー	0,30-4,10	0,10-0,40	0,40-4,50	0,50-1,50			1-6
	チャンピオン	2,40-3,00	0,50-0,70	2,90-3,70	1-1,50			4-5

出典 ドイツ国家自転車計画p63の表 スターター-自転車利用レベルが低い、クライマー-同中位程度、チャンピオン 同高いレベルとなっている。

フト面の施策並びにシェアサイクルの項目も別建てにして、きめ細かく設定されている。この分類に応じて、必要施策の方向と予算額の概要についての国のガイドラインが示されている。さらに、国として、このように地方に施策を求める前提として、これらに対する支援のあり方の基本を示している。すなわち、「連邦政府は、国の自転車利用促進の責務を担っている。このために連邦政府は、資金調達に責任があり、かつ、(中略)自転車のインフラへの投資のために資金に焦点を当てる」と記載している。このように国も公式計画の本文で自治体の分類とこれに応じて設定すべき自治体の施策の基本と確保すべき予算額を明示した以上は、積極的に資金を調達することを明言しているものと理解できる。

#### (4) 全ての自治体を対象にした自転車施策推進の評価

これらにより、単に抽象的に地方の全自治体での自転車施策の推進を呼び掛けるのみではなく、全自治体を取り組みの意欲が湧くようになお膳立てをしている。すなわち、まず、国家自転車計画が、「連邦政府のみに向けたものではなく、州と自治体に向けたものである」ことを序文において、明らかにし、自治体が当然対象となっていることを明示している。次に、自治体を具体的に分類して、その特徴を分析し、それぞれに応じた施策のあり方及び住民一人当たりの確保すべき予算額を提示して、自転車施策推進のはっぱをかけている。そして、これに国としての必要な予算額の確保その他の情報提供、インフラ整備、そして、州の役割分担による積極的取組要請などについて国のスタンスを明確にしている。このように、国が自らすべての自治体に自転車施策の実施を促進する様々な方策を用意するとともに、これに対する支援をセットで計画上明らかにすることは、自転車施策の基本は自治体であり、特に、スターターの自治体を外すことなく、全自治体に対して自転車施策の具体的推進に寄与可能な施策であると評価できる。また、この国家自転車計画全体には、施策内容もさることながら、自転車観光施策という大義名分のもと、国全体の壮大なネットワーク形成により、多くの自治体を通過することで、国全体の自転車利用をレベルアップさせる仕組み(3(2)で述べた)など様々なきめ細かい配慮がなされているといえる。

我が国においても、このような国家自転車計画の基本スタンスや方向性、さらに工夫を見逃すことなく、国全体の自転車施策の底上げを図る方策を、これらの中から見出す必要がある。すなわち、地域での自転車利用のポテンシャルはかなり存在するが、

これをいかに顕在化させるかについて、その方策を工夫することである。なお、現実における自治体の自転車施策の推進効果は、計画が終了するのは2020年の予定であり、現在では不明である。なお、2017年の著者らの現地調査(オルデンプルク及びキール)では、自転車施策が大いに推進されているが、国全体のネットワークについては、一部に今後の課題であるとする回答もあった。

#### 4. 市町村に対するアンケート調査の実施及び集計結果

以上のようなドイツの国家自転車計画にみられる方策を参考にして、我が国の市町村における自転車のポテンシャルを見出すとともに、これに対して可能な対応策を見出すため、市町村に対するアンケート調査を実施した。

##### (1) アンケート調査の概要

「自転車利用・自転車施策等に関するアンケート調査」として、次のようなアンケート調査を実施した。

##### a) アンケートの対象とした地方公共団体

自転車活用推進法の適用の対象となる地方公共団体は、全国すべての都道府県と市町村であり、本研究では、このうち基礎自治体である市区町村を対象とすることとした。しかし、予算や時間などの各種制約から、このうち、国勢調査(2010年)における通勤通学時の移動手段で自転車だけの者(16区分の手段が1種類のうちの自転車)の割合、すなわち、自転車通勤通学比率が上位3分の1以内である市区町村のすべて、並びに、これら以外の市をすべて対象とした。

まず、通勤通学時の自転車の分担率を上位3分の1の市区町村としたのは、アンケート実施の前提として自転車利用がある程度行われており、自転車利用に対する意識が形成されていること及び自転車施策の実施の可能性がある自治体として、自転車施策の実施内容、自転車活用推進計画の策定の方針等を明らかにする必要があることと、一定の自転車利用があることが円滑な回答にとって好ましいと考えたためである。

また、その他の市町村の中から、市のみを選択したのは、今回の研究の目的に鑑み、自転車利用が比較的少ない自治体の自転車の利用状況や施策の実施に対する課題、施策の実施に関する意向等を明らかにする必要があるため、自転車利用が低い自治体の自転車施策の実施推進のために必要な方策が何かを

探るためであり、これらのうち町村を対象としなかった理由は、時間や予算の制約により、対象の絞込みをする必要があったためである。すなわち、自転車利用がある程度盛んな自治体のみでは、自転車の利用率が低い場合の自転車施策の課題や意向、自転車施策に対する実施可能性等を正確に把握することができないためである。

#### b) アンケート調査の期間・配布・回収の概要

アンケート調査は、平成 30 年 2 月 28 日から 3 月 23 日の間に行い、郵送配布郵送回収であるが、一部回答を PDF にして、メールに添付する方法も可とした。配布数 959 は、回答数 509、回収率は 53.1%であった(表-3)。

#### c) アンケートの設問の内容

これらの市町村を対象として表-4 のような内容の質問を行った。アンケートの設問は、できるだけ簡

表-3 アンケート調査の概要

調査対象	国勢調査(2010年)における常住地による利用交通手段(16区分)で利用交通手段が1種類のうち自転車の数の総数に占める割合が上位3分の1の市区町村並びにその他のすべての市計959団体(791市, 23特別区, 135町, 10村)
調査期間	平成30年2月28日~3月23日
配布回収方法	郵送送付, 郵送回収(メール添付回収も可)
配布部数	959
回収部数	508
回収率	53.0%

表-4 アンケート調査の内容の概要

問1	自転車利用	地域の自転車利用の目的別の現況 今後自転車の利活用が期待される目的
問2	自転車の利活用施策の有無	自転車の利活用施策の有無と今後の予定
問3	自転車活用推進計画の対応	対応の開始の有無や予定等, 国, 他の自治体の動きなど
問4	自転車の利活用の阻害要因	移動距離, 天候, 勾配, 思い込みなど
問5	自転車計画の有無と表題	走行空間, 駐輪空間, 総合等の計画の策定済み又は策定中の別と名称
問6	自転車活用推進計画の関係	既存計画と自転車活用推進計画の関係の調整方法(改定又は新規策定等)
問7	自転車施策の項目	現実の自転車施策の実施項目と自転車活用推進計画に取り上げる項目
問8	電動アシスト自転車の施策	施策目的, 施策内容及び車種
問9	課題等	自由記入

略化して、自転車利用にあまり関心のない自治体にも回答してもらうこと、特に、自転車の利活用施策が未実施かつ予定がないところは、問4までの回答をお願いして必要最小限のものにとどめたこと等により、年度末の多忙な時期での回収を上げるようにした。具体の項目は、自転車利用の現況、今後の期待等により、自転車利用の現状や今後の期待を明らかにし、次いで、自転車の利活用施策の有無と予定、自転車活用推進計画の策定の予定とこれを阻害する要因を聞き、その自治体の自転車の利活用施策の基本的スタンスと可能性を明らかにした。そのうえで、自転車施策の可能性がある自治体に絞り込んで、さらに具体の既存計画と自転車活用推進計画との調整や自転車活用推進計画に関係する施策項目と計画予定項目、今後期待される電動アシスト自転車の活用状況と予定などを質問して、具体の施策状況と内容を把握した。

## (2) アンケートの回答状況

### a) 回答した市区町村の属性

アンケートに対して回答のあった市区町村別の内訳は、表-5 の通りである。回収率は 53.0%で、この種の調査としては、比較的高い。村が一番回収率が高く、次いで、特別区、市及び町の順である。調査対象とした町村は、自転車の利用率が上位3分の1の市町村の範囲の中であり、回答いただいたものも比較的高い分担率にある。

### b) 回答した市区町村の属性の特徴

回答のあった市区町村の人口規模別の内訳は表-6 の通りである。都市規模別には、5万人未満の都市が最も多く回答をしており、回答は比較的バランスの取れた人口規模構成となっている。

表-5 配布数及び回収数の市区町村の内訳と分担率

市区町村	配布数	回収数	回収率	通勤通学時利用率の範囲
市	791	418	52.8%	門真市 34.3%-熱海市 0.6%
特別区	23	16	69.6%	足立区 20.7%-港区 6.0%
町	135	62	45.9%	上島町 21.7%-大磯町 9.1%
村	10	8	80.0%	姫島村 31.8%-座間味村 9.1%
不明		4		
合計	959	508	53.0%	門真市 34.3%-熱海市 0.6%

表-6 回答があった市町村の人口規模別内訳

	30万人以上	10-30万人未満	5-10万人未満	5万人未満	不明	合計
回答数	60	116	132	196	4	508
構成比	12.0%	22.8%	26.1%	38.5%	0.6%	100.0%

### (3) アンケートの回答内容

a) から d) までは、回収したアンケートの間 1 から問 4 までを回答した市区町村全部の有効回答内容であり、回答数は 508 である。また、e) 以降は問 5 以降についての回答であり、問 2 で、自転車の利活用施策がなく、かつ、実施の予定もない市区町村以外の市町村に回答をいただくことになっており、このため回答数は、274 となっている。

#### a) 自転車の利活用の目的別状況と今後期待されるもの(問 1 関係)

地方公共団体で、現在自転車の利活用が盛んなものとしては、表-7 の通り、通学及び通勤が過半数を超え、買物、日常用務についても相当の割合であることから、現実の自転車の利活用は日常と非日常の利用に分けると、前者の方が一般的に盛んに行われていると理解できる。また、「いずれもあまり見かけない」とするものは、約 1 割強となっており、日常的な利活用を中心として、相当程度の自転車利用が全国的に行われていることがわかる。

これに対して、今後利活用が期待されるものとしては、表-8 の通り、通学、通勤等の日常の利用というベーシックな自転車の利活用の形態は、大幅に減少し、あまり期待されていないことがわかる。逆に、非日常利用としての観光・レクリエーションが過半を超えている。今後の方向性として、自転車による観光・レクリエーションが期待されていることがわかる。

表-7 現在自転車の利活用が盛んに行われているもの

	回答項目 MA n=508	件数	回答率
1	通学	381	75.0%
2	通勤	275	54.1%
3	買物	228	44.9%
4	通院	69	13.6%
5	日常用務	150	29.5%
6	健康・運動・生活習慣病予防	36	7.1%
7	観光・レクリエーション	95	18.7%
8	電動アシスト自転車の活用	36	7.1%
9	その他の利活用	5	1.0%
10	いずれもあまり見られない	58	11.4%

表-8 今後自転車の利活用が期待されるもの

	回答項目 MA n=508	件数	回答率
1	通学	189	37.2%
2	通勤	161	31.7%
3	買物	126	24.8%
4	通院	41	8.1%
5	日常用務	101	19.9%
6	健康・運動・生活習慣病予防	138	27.2%
7	観光・レクリエーション	265	52.2%
8	電動アシスト自転車の活用	47	9.3%
9	その他の利活用	8	1.6%
10	利活用が期待されるものは特にない	68	13.4%

しかし、この現実の利用と期待される利用との間に大きなギャップがあることが明確になった。現実の利用をさらに推進する方向性に加えて、新しい観光目的を振興することが必要である。せつかく自転車利用が日常的に相当程度根付いているにもかかわらず、これを維持し発展する施策がおろそかになり、せつかく長く積み上げてきた自転車の利活用の実績が生かされないばかりか、衰退する恐れもある。自転車利用は、自家用車の利便性・性能の向上等でこれにとってかわられる傾向があるのは、先進国でもみられる傾向であり、日常利用を発展することが求められる。このため、観光・レクリエーションのみに施策の方向性がシフトしないようにすることが必要であり、今後の必要な視点と課題である。

#### b) 自転車の利活用施策の有無(問 2 関係)

自転車の利活用施策について、施策の実施あり、今後予定あり並びに施策の実施・予定ともになし、わからない及び回答無しは表-9 の通りである。これによると、施策がある及び今後検討したいとするのが、ともに 2 割強であり、これらを合わせても、42.4% である。これに対して、施策はなく、今後も予定がないとするところは、46% もあり、全国における自転車の利活用施策の展開にとって大きな課題である。また、このアンケートでは、町村はすべては対象としていないこと、回答した市町村は自転車の利活用施策にわずかでも関心がある可能性が高いこと、等から考えると、全体としては、さらに施策・予定がないとするところが増える可能性がある。本論考は、自転車の利活用の全国的な展開の可能性及びその方策を考察するとともに、施策・予定がないとする市区町村の課題及び方向性を考察することが目的であり、このような施策・予定がないものが高い割合とみられることは、利活用施策の開始に向けた一層的確な方策の関する研究の必要性を示す。

#### c) 自転車活用推進計画の策定についての対応(問 3 関係)

このように自転車の利活用施策の実施や今後検討を行う市区町村が半数を相当程度下回ると見られる状況で、自転車活用推進計画の策定についての全体の対応についてみると、表-10 の通りである。策定の

表-9 自転車の利活用施策の有無

	回答項目 SA n=508	件数	構成比
1	施策がある	111	21.9%
2	施策はないが、今後検討したい	104	20.5%
3	施策はなく、今後も検討予定はない	234	46.1%
4	わからない	43	8.5%
0	無回答	16	3.1%
	計	508	100.0%

表-10 自転車活用推進計画の策定についての対応

	回答項目 MA n=508	回答数	回答率
1	策定の検討を開始している	14	2.8%
2	策定の検討を予定している	18	3.5%
3	策定の検討又は策定は未定である	227	44.7%
4	今後の国の動きをみて考えたい	86	16.9%
5	今後の他の公共団体の動きを見て考えたい	118	23.2%
6	今後自転車活用推進計画の策定の指針又はマニュアルの提示・策定があれば考えたい	32	6.3%
7	現状の自転車の利活用状況等から見て、策定は必要がないと考えている又は検討予定がない	118	23.2%
8	策定済である（既存の計画をそのままこれに代える等を含む）	22	4.3%
9	その他	15	3.0%

検討又は策定は未定とするところが 44.8%となっており、さらに、国の動き(17.1%)、他の公共団体の動向(23.4%)などをみてとするものなど、明確な方向性が出ていないもので相当数に上る。これに対して、すでに(4.3%)又は開始(2.8%)、検討の予定(3.5%)など取り組む姿勢が明確にわかるものは、わずかである。また、策定が必要ない又は検討予定がないもの(23.2%)とすでに策定しないとするスタンスも一定ある。未定である又は国若しくは他の公共団体の動きをみてとする方針未決定の市区町村が大半を占めており、この未決定の市区町村が、今後どのような動きをするかが、自転車活用推進計画の策定の動向を左右する。これらの多数の消極的な市区町村をどのような方策で策定の方向に持っていかか大きな課題である。なお、施策・予定の有無別の分析は、第5章第2節において行っている。

#### d) 分析

以上から、自転車の利活用施策の有無・予定にかかわらず全体の市区町村の傾向の概略を把握した。これらから次の諸点が、明らかになった。

○自転車の利活用が盛んな利用目的の現況と、伸ばしたい利用目的の用途に大きな乖離がある。現況で日常利用の用途がせつかく多いにもかかわらず、これらよりも非日常用途である観光レクリエーション用途を伸ばしたいとの意向を持つところが多い。

○自転車の利活用施策・検討予定がない市区町村が多く、これを有する又は検討の予定がある市区町村を上回っている。

○自転車活用推進計画の策定が不必要又は予定がないと決めている市区町村が相当数あり、一方で、策定の開始、予定、策定済みという策定することを明確にしている市区町村はわずかである。

以上のように全部の市区町村の動向が一定明らかになったが、これらのうち、自転車の利活用施策があ

表-11 策定済み又は策定中の自転車施策に関する計画  
(問5)

	回答項目 MA n=274	回答数	回答率
1	自転車の駐輪空間計画	33	12.0%
2	自転車の走行空間計画	77	28.1%
3	自転車の安全・啓発計画	51	18.6%
4	自転車の総合計画	48	17.5%
5	その他の自転車計画	23	8.4%
6	自転車関係の計画はない	119	43.4%
	無記入	35	12.8%

るもの又は検討予定があるものについて、以下で自転車活用推進計画の動向等をより細かくみる。

#### e) 既存の自転車に関する計画の有無(問5関係)

まず、自転車の利活用施策を文章化している計画の存否又は検討予定は表-11のとおりである。

自転車関係の計画がないとするものが、119 団体 43%であり、これに対して、1 つ以上の計画があるのは、120 団体（274-自転車関係の計画はない-無記入）44%であり、自転車の利活用施策は計画を定めて実施されている場合とそうでない場合が拮抗している。

#### f) 自転車関係の既存計画と自転車活用推進計画との関係の整理の仕方(問6関係)

自転車関係の既存計画について、これらとの関係の整理の仕方については、表-12の通り、そもそも既存計画がないとするものが、半数近く(46%)ある。これ以外では、既存計画に内容を追加して定める(8%)のほか、既存計画をそのままこれに代えるや既存計画に代替する(既存計画は廃止)、既存計画はそのまま策定するなど方針を決めているものが、合

表-12 既存計画と自転車活用推進計画との関係(問6関係)

	回答項目 SA n=274	回答数	回答率
1	既存計画の内容を吸収して、新たに自転車活用推進計画を策定する(既存計画は廃止)	7	2.6%
2	既存計画に自転車活用推進計画に定めるべき内容を追加して、既存計画を改定する	22	8.0%
3	既存計画はそのままにして、その上位計画として新たに総合的な自転車活用推進計画を策定する	7	2.6%
4	既存計画の終了を待って、自転車活用推進計画を策定する	1	0.4%
5	既存の計画をそのままこれに代える	9	3.3%
6	既存計画との関係の整理方法や新規策定方法がわからない	5	1.8%
7	未定又はわからない	50	18.2%
8	そもそも既存計画はない	126	46.0%
9	その他	8	2.9%
	無回答	39	14.2%
	計	274	100.0%

計 17%である。これに対して、未定又はわからないが 18%程度である。現在の段階では、既存計画があるところは、方針を決めているところと、未定のところが同じぐらいの割合であり、既存計画との整理の仕方がわからないとするのはわずか(2%)である。

#### g) 自転車関係施策の実施の現状(自転車活用推進計画の計画項目別等に整理) (問7前半関係)

自転車関係の利活用施策について、表-13の通り、現状で実施しているものを自転車活用推進計画の項目を元に分けて整理した場合、自転車の交通安全教育・啓発が半数あり、ついで、自転車駐車場の整備44%と放置対策41%という駐輪施策が続き、その次に走行空間の37%である。シェアサイクル・レンタサイクル及び自転車を活用した観光が3割程度ある。

#### h) 自転車活用推進計画に盛り込む予定項目(検討を含む) (問7後半関係)

これに対して、自転車活用推進計画に盛り込む予定の項目としては、回答したのは、半数以下であり無回答(未定の場合等は記入不要としている)が、58%となっている。この中で、予定(検討を含む)と

表-13 自転車関係施策の実施の現状 (問7前半関係)

	回答項目 MA n=274	回答数	回答率
1	自転車走行空間の整備	102	37.2%
2	自動車の路外駐車場の整備又は時間制限駐車区間(路上駐車区間)の見直し	15	5.5%
3	シェアサイクル事業の利便増進に資する施設の整備	26	9.5%
4	自転車競技のための施設	6	2.2%
5	高い安全性のある自転車の供給体制の整備	6	2.2%
6	安全利用のための人材の育成・資質の向上	35	12.8%
7	情報通信技術等の活用による自転車管	6	2.2%
8	自転車の交通安全教育・啓発	141	51.5%
9	自転車活用による健康の保持増進	23	8.4%
10	自転車活用による青少年の体力向上	3	1.1%
11	自転車と公共交通との連携の促進	51	18.6%
12	災害時の自転車有効活用の体制整備	7	2.6%
13	自転車を活用した国際交流	13	4.7%
14	自転車を活用した観光の取組み	79	28.8%
15	計画の目標値の設定	34	12.4%
16	自転車の位置づけ(自動車との優劣関係等)	12	4.4%
17	自転車駐車場の整備	121	44.2%
18	自転車の撤去その他の放置対策	113	41.2%
19	自転車の利用目的を特定した施策(通勤、通学、買物)	17	6.2%
20	シェアサイクル、レンタサイクルに係る事業	80	29.2%
21	自転車の保険	34	12.4%
22	電動アシスト自転車の利用	24	8.8%
23	その他(いくつでも)	8	2.9%
	回答件数	201	73.4%
	無回答件数	73	26.6%

して明示されているのは、自転車を活用した観光20%、自転車走行空間とシェアサイクル・レンタサイクル17%、公共交通との連携16%となっており、実施項目とは相当の割合の乖離がみられる。これらは、自転車活用推進計画の策定を考えていないところと未定のところが多いため、現段階では明確に示せないものと考えられる。

盛り込む予定項目の中では、自転車を活用した観光が多く、シェアサイクル・レンタサイクル及び走行空間が次いで多いことは、自転車観光とこれらに必要な走行手段と走行空間を計画するという組み合わせも一部にあるものと考えられる。駐輪場8%やや放置対策4%は比較的低く、今後は自転車観光と走行空間・走行手段(シェアサイクル等)に注目が行きつつあることを推測させる。実施項目で過半を占めていた交通安全教育・啓発は10%程度で低い。

表-14 自転車活用推進計画に盛り込む予定の項目 (問7後半関係)

	回答項目 MA n=274	回答数	回答率
1	自転車走行空間の整備	46	16.8%
2	自動車の路外駐車場の整備又は時間制限駐車区間(路上駐車区間)の見直し	12	4.4%
3	シェアサイクル事業の利便増進に資する施設の整備	33	12.0%
4	自転車競技のための施設	9	3.3%
5	高い安全性のある自転車の供給体制の整備	14	5.1%
6	安全利用のための人材の育成・資質の向上	18	6.6%
7	情報通信技術等の活用による自転車管理の適正化	18	6.6%
8	自転車の交通安全教育・啓発	26	9.5%
9	自転車活用による健康の保持増進	37	13.5%
10	自転車活用による青少年の体力向上	13	4.7%
11	自転車と公共交通との連携の促進	45	16.4%
12	災害時の自転車有効活用の体制整備	24	8.8%
13	自転車を活用した国際交流	14	5.1%
14	自転車を活用した観光の取組み	54	19.7%
15	計画の目標値の設定	16	5.8%
16	自転車の位置づけ(自動車との優劣関係等)	20	7.3%
17	自転車駐車場の整備	22	8.0%
18	自転車の撤去その他の放置対策(18を除く)	12	4.4%
19	自転車の利用目的を特定した施策(通勤、通学、買物)	15	5.5%
20	シェアサイクル、レンタサイクルに係る事業	46	16.8%
21	自転車の保険	23	8.4%
22	電動アシスト自転車の利用	22	8.0%
23	その他(いくつでも)	6	2.2%
	回答件数	114	41.6%
	無回答件数	160	58.4%

5. 市区町村に対するアンケート調査の分析

(1) 自転車の利活用の阻害要因

a) 自転車の利活用の阻害要因の分析 (問 4 関係)

自転車の利活用を妨げる要因としては、表-の計の欄にみるように、自転車走行インフラが貧弱とするものが最も多く(36%)、次いで、自転車で行けるのに自動車を選好とするもの(28%)、自転車ではいけない距離の移動が多数を占める(26%)である。いずれも自転車の利活用にとって決定的なものとなるような高い割合ではない。また、インフラ整備の重点的推進や自転車のメリットの分かりやすく、自転車利用に誘引するような優遇策や啓発策(通勤手当の増額、通勤等による生活習慣病、介護状態の予防、医療費の削減の効果等)の施策を講ずれば対応できる阻害要因が中心である。

b) 自転車の利活用施策の有無別の阻害要因(問 4 と問 2 のクロス)

市区町村で、自転車の利活用施策があるもの、予定があるもの、さらに施策・予定の両方がないものとの三つをクロス分析により比較する(表-)。今後の自転車の利活用政策を進めるうえで重要な施策・予定がないところには、次のような特徴がみられる。○施策・予定がないところは、「自転車走行インフラが貧弱」は、2割強となっており、実施又は今後検討とするとところの約半数が阻害要因としていることと大きな差異がある。実施・予定の段階では、これが一番の阻害要因になっているものの、施策・予定がないところは、そもそも走行インフラに対する意識が強い。後者では、自転車インフラの施策に重点を置くことが必要であるが、前者(施策・予定がないところ)に対しては、自転車のメリット、地域にあった利活用のあり方、自転車の位置づけの検討など自転車利用に対する基本的な施策からのアプローチが適当であると考えられる。

○施策・予定がないところは、自転車で行けない距離の移動が多数を占めるが最も高く、二番目は、行けるとしても自動車に対する依存・選好が強いとしている。自転車で行けない距離が多数であることについての検証と自転車で行けないとする認識の解消が課題である。

○施策・予定がないところは、自転車の利活用を妨げる要因はないとするものが、15%あり、この三つの範疇では最も高い。実施・予定のあるところよりも、利活用の障害が少ないところであると推測される。このような市区町村には積極的に自転車の利活用施策及び自転車活用推進計画の策定の働きかけが必要である。

表-14 自転車の利活用の施策・予定の有無別の利活用の阻害要因

回答項目 MA n=508	施策がある	施策はないが、今後検討	施策はなく、今後も検討予	わからない	無回答	計
1 自転車で行けない距離の移動が多数を占める	10.8%	17.3%	38.9%	23.3%	12.5%	26.2%
2 自転車に乗れない天候の日が多数を占める	9.9%	13.5%	10.7%	9.3%	6.3%	10.8%
3 生活する地域において自転車で行けない坂道や勾配が多数ある	15.3%	25.0%	21.8%	25.6%	0.0%	20.7%
4 自転車事故が多数あり、危険である	11.7%	13.5%	3.0%	0.0%	0.0%	6.7%
5 自転車で行ける距離、天候、平坦地等でも、自動車で行けないとの考えや選好を持つ人が多数を占める	36.0%	26.9%	26.1%	20.9%	18.8%	27.8%
6 自転車走行インフラが貧弱な道路が相当多い	48.6%	49.0%	22.2%	55.8%	25.0%	36.4%
7 自転車の運転ができない人が多数を占める	1.8%	1.0%	1.3%	2.3%	0.0%	1.4%
8 国等からの交付金その他財政支援が足りない	10.8%	10.6%	0.9%	0.0%	12.5%	5.3%
9 自転車施策や自転車活用推進計画の内容、策定方法に関するノウハウや運用指針がない	11.7%	31.7%	17.5%	20.9%	12.5%	19.3%
10 自転車政策・自転車活用推進計画の検討等の人材又は専門家がいない	14.4%	20.2%	16.2%	14.0%	6.3%	16.1%
11 その他	12.6%	5.8%	4.3%	18.6%	0.0%	7.5%
12 妨げる要因はあまりない	11.7%	4.8%	15.0%	9.3%	6.3%	11.4%
該当数	111	104	234	43	16	508
いずれも選択なし	1	0	5	1	9	16

○施策・予定がないところは、自転車に乗れない天候が多いことにつき、他の二つのカテゴリとあまり大差がない(10%前後)。さらに、勾配・坂道が多数ある点につき、施策・予定がないところでは2割強(22%)であり、施策があるところ(15%)よりは高いが、今後施策を検討する予定のところ(25%)より低くなっている。このように自転車の利活用施策に対する自然的要因の制約は、施策の実施又は予定があるとするとところと比較して極端に高くはない。一般には勾配や天候を大きな制約要因とする見方が多いが、市区町村レベルでは施策の推進にとってあまり大きな制約要因ではない。

これらの制約要因に対しては、マイナス点を過大視せず、的確に理解する広報啓発と勾配坂道対策としての電動アシスト自転車の普及促進、ポンチョ等の雨具、悪天候を避ける対策などによる対応などシステマ的な方策を検討すべきである。

(2) 施策がなくかつ予定がない市区町村の自転車活用推進計画への対応

a) 自転車の利活用施策の有無による差異

自転車の利活用の施策・予定がないところの自転車活用推進計画への対応をクロス分析により比較する。施策・予定がないところは、計画の策定不必要又は検討予定がないとするものが、44%と最も高く、施策がある又は予定があるとするとところは、いずれも4%であるのと大きな差がある。

表-15 自転車の利活用施策・予定の有無別の自転車活用推進計画の対応

回答項目	MA n=508	施策がある	施策はないが、今後検討したい	施策はなく、今後も検討予定はない	計
1	策定の検討を開始している	7.2%	3.8%	0.4%	2.8%
2	策定の検討を予定している	8.1%	8.7%	0.0%	3.5%
3	策定の検討又は策定は未定である	41.4%	54.8%	40.2%	44.7%
4	今後の国の動きをみて考えたい	28.8%	27.9%	6.8%	16.9%
5	今後の他の公共団体の動きを見て考えたい	27.0%	37.5%	16.2%	23.2%
6	今後自転車活用推進計画の策定の指針又はマニュアルの提示・策定があれば考えたい	9.9%	10.6%	2.6%	6.3%
7	現状の自転車の利活用状況等から見て、策定は必要がないと考えている又は検討予定がない	3.6%	3.8%	44.4%	23.2%
8	策定済である（既存の計画をそのままこれに代える等を含む）	18.9%	0.0%	0.0%	4.3%
9	その他	7.2%	2.9%	0.9%	3.0%
該当数		111	104	234	508

## b) 施策・予定の有無別の策定への誘引方策

このため施策・予定がないところは、自転車活用推進計画の策定の必要性や予定なしと連動していると考えられ、また、策定又は予定なしにつながる可能性が高い。施策がある・検討したいとするところの未定は、今後国や他の公共団体の動きをみて自転車活用推進計画の策定に至る可能性が高いとみられる。

これに対して、自転車の利活用施策の実施・予定のない地方公共団体に焦点を当てて、法が要請している状態としての自転車施策を計画し、実施することや自転車活用推進計画の策定を行う状態に誘引する方策を検討する必要がある。

## 6. 結論

## (1) 結論

a) ドイツの国家自転車計画では、全国のすべての自治体を自転車分担率により三段階に分け、最低のところも住民一人当たり確保すべき自転車予算額のガイドラインを定めること、国レベルの全国走行空間ネットワークを特に地方部を通るようにして定めること等により、全国すべての自治体に実質的に自転車施策が浸透せざるを得ない仕組みを定めている。我が国も、全国的な展開を図るためにこのような仕組みを自転車活用推進計画に盛り込むことが必要である。

b) 我が国の市区町村が自転車の利活用で期待している利用用途として、観光・レクリエーション等の非

日常利用を多くが期待しており、日常利用が中心の現実の利活用に状況であり、せつかく盛んに行われている日常利用中心の現況と乖離している。現状の利用が盛んな状況を生かした自転車の利活用が推進されない可能性がある。

c) 我が国の市区町村は、自転車の利活用施策の実施及び予定がないところが同施策の実施又は検討予定の市区町村を上回っていることが明らかになった。実施及び予定のない市区町村は、自転車活用推進計画の対応についても、多くが策定が必要ない又は検討の予定がないとしており、今後の全国的な展開が容易でないことが示された。

d) しかし、自転車の利活用施策・検討予定がない市区町村について、自転車の利活用施策にとって障害となる要因の最大のものとは自転車で行けない距離の移動が大半を占めることであるが、センサス調査、パーソントリップ調査等からはこれの実態の把握による認識の修正の可能性があること、また、阻害する要因は存在しないとするものが三つのカテゴリの中で最も高い(15%)こと、天候が障害となるものが1割程度であること、自転車で行ける距離でも自動車を嗜好する等の人が多数を占めるとするものが4分1強あるなど、自転車の利活用の施策の実施等により、これらの要因を減少・除去できる可能性があるものが一定存在する。

e) 自転車活用推進計画の策定は、多くの市区町村では、未定や国又は他の地方公共団体の動向をみるとしているが、自転車の利活用施策があるところは、策定について未定であるとするものが相当割合があるものの、必要がない又は予定がないとするものはごくわずかであること、国や他の地方公共団体の動きを見て考えたいとするものが半数以上あること、また、すでに策定済み又は指針・マニュアル等があれば考えたいとするものが一定存在することなどにより、時間の経過と的確な支援・誘導策により、多くが策定する方向に動くものと考えられる。

## (2) 今後の課題

自転車活用推進計画の全国展開については、次のような課題があり、これらについて、長期的な観点から、全国的な展開が進行するような方策の検討が必要である。

a) 今回のアンケート調査は、簡易なものであり、今後地方公共団体の自転車の利活用施策の展開及びこれと密接な関係のある自転車活用推進計画の策定の動向をより詳細に把握するためのアンケート調査その他が必要である。

b) 地方公共団体での計画の策定を推進するために

は、諸外国の蓄積された知見やノウハウの蓄積と活用、専門家その他人材等の養成等が必要であり、このための調査や体制づくりの在り方に関する研究が必要である。また、インフラ面の整備とともに、ソフト面の利用誘引策の研究が必要である。

c) 自転車の利活用施策の国レベルでの展開の重要性必要性にかんがみ、半数近くある自転車の利活用施策の未実施及び検討予定のない市区町村における自転車の利活用施策及び自転車活用推進計画の有効かつ長期的な展開方策の研究が必要である。

d) 自転車の利活用施策がなくかつ予定がないとする市区町村は、自転車の利活用の最大の阻害要因として、自転車で行けない距離の移動が多くを占めるとしているが、その実際の割合を明らかにして、自転車に転換できる可能性を研究する必要がある。

e) 自転車の利活用施策がなくかつ予定がないとする市区町村が挙げている自転車の利活用を阻害する要因は、他のカテゴリーの市区町村と比較して、それほど差がないもの又は阻害要因として低い割合になっているものがいくつかあるので、これらの要因について、その解消や軽減の可能性及びこのため施策や方策について研究する必要がある。

f) ドイツの国家自転車計画における全国自治体への浸透方策の進捗状況についての実際状況とその有効性を調査研究して、我が国への教訓となるべき点を明らかにする必要がある。

## 参考文献

- 1) 公益財団法人自転車駐車場整備センター：「地方公共団体自転車施策総合調査報告書」2016.3
- 2) 公益財団法人自転車駐車場整備センター：「地方公共団体の自転車駐車政策の動向及びこれに対応した自転車駐車場整備のあり方に関する調査報告書」2012.3
- 3) 鈴木 美緒, 吉田 長裕, 山中 英生, 金利昭, 屋井 鉄雄：わが国の地方自治体における自転車走行空間整備政策の動向 土木学会論文集 D3 (土木計画学), Vol.68, No.5 (土木計画学研究・論文集第 29 卷), I\_867-I\_881, 2012.
- 4) 小川 圭一, 宮本 達弥：地方都市における自転車利用促進のための有効な距離帯に関する地域比較分析, 土木学会論文集 D3 (土木計画学), Vol.68, No.5 (土木計画学研究・論文集第 29 卷), I\_883-I\_892, 2012.
- 5) 屋井 鉄雄, 鈴木 美緒：米国における自転車政策の展開とわが国での計画制度の方向性に関する研究, 土木学会論文集 D3 (土木計画学), Vol.67, No.5 (土木計画学研究・論文集第 28 卷), I\_155-I\_167, 2011.
- 6) 鈴木 美緒, 屋井 徹夫：欧州の大都市における自転車走行空間の設計基準とその運用に関する研究, 土木計画学研究・論文集 Vol.27 no.4 2010年9月
- 7) 古倉 宗治：欧州諸都市にみる自転車政策の先行性と我が国への教訓, 土木計画学研究・講演集(CD-ROM) 巻：56 (2017)
- 8) Federal Ministry of Transport, Building and Urban Development : National Cycling Plan, 2012.10
- 9) 古倉 宗治：ドイツの自転車政策その 1~その 27 2015.9~2017.11 サイカパーキング「パーキングプレス」2015年9月号~2017年11月号 28回連載

(?受付)

## POSSIBILITY OF NATIONWIDE DEVELOPMENT OF THE BICYCLE UTILIZATION PROMOTION PLAN TO PROMPT EFFECTIVE MEASURES

Muneharu KOKURA, Toshiaki SATO, Yasuo YOSHIKAWA and Nobuaki OHMORI

The bicycle utilization promotion law was enforced in may of 2017, and in compliance with this law, all municipalities and local governments should make bicycle utilization promotion plans. The bicycle application has various positive effects on environment, health, tourism and regional enhancement, so it is important to apply the plan even to the regions where bicycle usage is relatively low. In some regions, people are convinced that mobility without car is impossible, so municipalities in such regions are unwilling to promote bicycle utilization. Under these circumstances, we conducted research on the bicycle utilization plans in Germany and questionnaire survey on bicycle usage, willingness to make bicycle application plans and obstacles to make plans, for almost all municipalities in Japan. As a result of this research and survey, we have gotten useful indications to promote making plans even in the low bicycle usage regions.