

自転車の利用促進による地域活性化のヒント

～利用促進の隘路打開と地域活性化への模索～



古倉 宗治 (こくら むねはる)
 (株)住信基礎研究所研究理事

建設省、東京工業大学助教授、(財)民間都市開発推進機構都市研究センター、(財)土地総合研究所等を経て、2008年から(株)住信基礎研究所研究理事。京都大学大学院（公共政策大学院及び同法科大学院）並びに麗澤大学経済学部、首都大学東京等の講師。自転車とまちづくり、まちづくりに関する法制的な規制、都市環境における環境共生のあり方、景観、土壌汚染など都市計画・都市環境分野での調査研究を実施。専門は、内外の自転車政策・自転車計画、まちづくり法制、都市計画法制度など。博士（工学）。
 主な著書に『成功する自転車まちづくり』（学芸出版社）、『自転車利用促進のためのソフト施策』（ぎょうせい）『欧米先進国にみる自転車政策の高度な取組み』（サイカパーキング）、『自転車先進国における新たな自転車政策の展開』（サイカパーキング）。

1 自転車利用促進の難しさと対応のあり方

自転車が環境にやさしく、健康に良いものとして、かつてなかったほどその重要性が認識されるようになってきている。その意味では大変歓迎すべきことである。しかし、その認識の割には、一向に自転車利用が大きく進展した話を聞かないし、逆に、東日本大震災はクルマに頼りきった生活が根強いことを示した。一部に自転車利用が増加している都市や箇所もあるが、主として自転車ユーザーの奮闘によるもので、自転車走行を支える走行空間のネットワークというハード面の環境やドライバーの自転車走行に対する理解や配慮等のソフト面の環境が十分に整った状況とはいえない。

自転車利用は、一部の自転車ユーザーだけでなく、広く一般の市民や国民の間で日常的に広がり、近距離での一般的な移動手段として利用されるようになることが重要である。これにより、国民全体の健康増進、医療費の削減を図るとともに、個人の経済面での節約と企業の生産効率向上や経費削減等に寄与し、さらに地球環境への負荷の削減を大きく推進することができる。このためには、利用者の自発的な自転車の利用促進を待つのではなく、行政が利用を実質的にリードし、サポートすること（この意味で優遇すること）が必要不可欠である。

筆者は、これまで、自転車の利用促進のための自転車まちづくりが成功する方法を諸外国やわが国のデータを基にして具体的に提案してきたが、一向に大幅な進展の兆しが見られず、自転車の利用促進の難しさをひしひしと感じている。これにはさまざまな隘路が存在し、その解決なしには、仮にいくら素晴らしい自転車の利用促進策を提案し、展開しても、自転車が効果的に市民生活に定着し、継続活用されるのは難しい。

そこで、本稿では、わが国ではなぜ自転車利用が進まないかという隘路とこれに対する打開方策を考察するとともに、地域活性化に自転車が果たすことができる役割とそのための方策等を検討してみたい。

2 自転車利用促進策に関する隘路

自転車利用促進に関する隘路には、促進策そのものの問題点と促進策に着手する前に解決しておくべき問題点が多種多様に混在しているが、これらを整理すると、次のような点に集約されるのではないかと考える。

(1) クルマ信仰

移動距離の長短にかかわらず、自動車に頼りきる生活が浸透している。自転車利用のメリットは抽象的には分かるが、あくまで総論的な理解であり、各論では自転車で移動できる場合も、自動車しか使えないという信仰（誤解）と実際の依存が根強い。クルマの方が生活上便利だから、自転車を優先して利用することなどは考えられない。また、行政の自転車施策においても、「自転車はクルマと並ぶ移動手段の一つ」程度の位置付けや認識であり、クルマと自転車の両方が選択できる環境の場合にも、自転車の選択を推奨することはせず、一般的な自転車の効用を説くのみである。近距離等では自転車の方が大きなメリットがあり、優先して利用するように推進すべきであるにもかかわらず、このような中立の態度では、自転車利用は進展しない。

(2) 自転車利用のメリット・デメリットの理解度

自転車利用のメリットに対する真の理解がない。逆に、デメリットに対して過大なマイナスの評価をしている。この結果、トータルでは、危険・放置などマイナス面の方が多いと理解されてしまう。自転車の必要性やメリットに関して、多少の理解はあっても、各論の施策の実施段階では軽視または無視されている。環境と健康以外の側面でも、自転車利用に大きなメリット（経済面では個人、企業双方の通勤費、医療費、生産効率性等）があることなどが具体的に理解されてい

るとは思えない。商業事業者や商店街も売り上げはクルマ客の方が優位であり、逆に放置問題などで自転車は商売の邪魔であるという理解も一部にある。また、通勤・通学についても、健康増進、病気予防、企業の経営効率化等に大きなメリット（自転車利用により生活習慣病の回避の可能性の方が、交通事故の遭遇可能性よりも遙かに高い等）があるにもかかわらず、やむを得ない場合を除き利用を抑制する企業や学校が多い。

(3) 自転車の交通手段としての位置付けの低さ

施策上、自転車の交通手段としての位置付けはなされているが、各論での位置付けは低く、クルマと同等以下または付け足しのような扱いしかなされない。クルマの方が便利、クルマなしで生活できないなど一般の住民の感覚が行政上にも微妙に影響し、日常的なクルマから自転車への転換策の実現はなかなか難しい。

(4) 自転車の安全性に関する神話（歩道は安全）

自転車は歩道が安全であり、車道の方が危ないという直感（主観）に基づく判断が優越している。世界でも例がない「歩道の方が安全である」という神話（国民はもちろん、現場の行政も共有している）を前提にしたハード施策が長期にわたり実施されてきた。平成19年に政府の方針として自転車安全利用五則^{*1}が出されているが、これはあくまで原則であり、現場では例外（すなわち歩道走行）が主流となる。車道での専用空間の設置の可否は、自転車のコンセプトやメリットより地元調整に左右される。そして、これが取れないときは、車道での共用空間はまったく考慮されずいきなり歩道（自歩道を含む）を選択し、しかも多くが、歩行者と自転車の双方に危険な歩行者と未分離の共用空間（通行位置の指定なし）での設置になっている。

例えば、次表は、国土交通省と警察庁が共同で進め

自転車通行環境整備モデル地区の整備状況

整備種別	計画延長				整備済み延長 ^b		整備率 a/b
	当初		最終 ^a				
自転車道	74.3km	25.8%	48.3km	14.2%	24.0km	10.3%	49.7%
自転車専用通行帯（自転車レーン）	36.7	12.7	39.1	11.5	28.2	12.2	72.1
自転車の歩道通行可（自転車歩行者道）	177.4	61.5	251.6	74.2	178.7	77.4	71.0
うち自転車の通行位置の指定（明示）	128.6	44.6	122.5	36.1	81.0	35.1	66.1
同上指定なし	48.8	16.9	129.1	38.1	97.7	42.3	75.7
合計	288.4	100	339.0	100	230.9	100	68.1

出典 国土交通道路局資料（2010.9.16 発表、2009年度末の状況）に基づき、古倉の計算により作成。

※1 自転車安全利用五則

平成19年7月10日の中央交通安全対策会議交通対策本部決定「自転車の安全利用の促進について」の別添。その内容は、①自転車は、車道が原則、歩道は例外。②車道は左側を通行。③歩道は歩行者優先で、車道寄りを徐行。④安全ルールを守る（飲酒運転、二人乗り、並進の禁止、夜間はライト点灯、交差点での信号厳守と一時停止・安全確認）。⑤子どもはヘルメットを着用。

ている全国98か所の自転車通行環境整備モデル地区での自転車走行空間の整備状況である。これによると、当初計画の自転車道や自転車レーンの車道上での専用空間の整備計画延長は全体の38.5% (25.8% + 12.7%) であるが、最終計画では25.7%にダウンし、さらに整備済み（途中段階）では22.5%となり、車道上での専用空間の割合はどんどん低下している。逆にこの分、歩道上での割合が増加し、当初計画の61.5%が最終計画では74.2%、整備済みでは77.4%に増加し、その上、自転車の通行位置の明示のない割合（歩行者との完全共用）が、同16.9%から38.1%へ、そして整備済みでは、42.3%に増加した結果、最大の割合になっている。

3 自転車利用促進のための隘路打開方策

厳しい隘路ばかりを並べたが、自転車施策の円滑な実施のためには、自転車施策の内容をうんぬんする前に、これらの誤解や課題を一つ一つの解決していく必要があることを最近特に痛切に感じているため、あえて以上のように整理したものである。そこで、次に、筆者が過去のいろいろな調査研究の内容等に基づき、この隘路打開のための方策やヒントなどを検討してみたい。

第一に、クルマの利用をどのようにしたいのか。クルマに対して自転車の位置付けを優遇するのかどうか等について、明確なコンセプトを持つ必要がある。クルマとの関係があいまいなままでは、自転車施策は進展しない。例えば「自転車は、徒歩、公共交通及び自動車と並ぶ交通手段の一つである」などとする極めてあいまいな位置付けがなされていることが多い。自転車で行ける近距離について、環境に対して極めて重い負荷をかけ、健康、経済的にもマイナスが多いクルマと同じ位置付けにするのは不適當である。クルマが日

常生活にとって不可欠であったとしても、それと自転車の利用を優遇することとは決して矛盾しない。クルマの利用を全部否定しているわけではなく、天候がよく近距離であるなどで、クルマも自転車も両方選択可能な場合に、自転車を優先して位置付ける必要がある。

第二に、自転車が活用できる範囲（自転車利用の標準的な距離、利用シーン等）を明確にして、この範囲では十分に自転車を活用した生活が可能であることを具体的に提示することにより、自転車とクルマとを使い分けることである。一番の問題は、自転車を使える場合、また、使った方がよりメリットを受けることが明らかな場合に、自転車を活用しないことである。この自転車が利用できる、利用した方が楽しい、経済的にメリットがある、有利であるなどのシーンは地域によっても異なるので、自治体がこれを実際に検証して、市民に具体的に示すことが大切である。

第三に、これを裏打ちするため、自転車利用に政策的なインセンティブを付与し、優遇することが重要である。これはわずかのことでよく、例えば、近距離の自転車通勤にクルマよりも有利な通勤手当の支給、会社に駐輪スペース、シャワー・ロッカー等の設置、自転車での買物に対して、自動車駐車場よりも入り口に近い駐輪場の設置、自家用車の駐車料金相当額の範囲での買物ポイントの付与等が考えられる（例えば、名古屋市役所では、自転車でもクルマでも通勤できる2～5kmの距離について、自転車の通勤手当をクルマの4倍に優遇し、自転車通勤者が2倍以上の大幅な増加があった）。

第四に、自転車利用のメリットとデメリットを正確に提示することである。多くの自治体の自転車計画では、自転車のメリットは単に「自転車は環境やさしく、健康に良い」という一行で済まし、どの程度環境に貢

自転車のメリットの具体的な計算例

	項目	金額の試算
燃料費の節約	通勤通学者一人当たり	$72.9\text{cc} \times 3\text{km} \times 2$ (往復) $\times 250\text{日} \times 130\text{円} / \text{リットル} = 14,216\text{円} / \text{年}$ 逆に自転車通勤手当 (2,000円 $\times 12$ カ月 = 24,000円)
	通勤通学者全国	$14,216\text{円} / \text{年} \times 2,735\text{万人}$ (全国の自家用車通勤通学者) $\times 0.5$ (5km以内の通勤通学者割合) $\times 0.5$ (施策による転換可能性) = 972億円 / 年 (国勢調査、パソートリップ等)
医療費の節約	通勤通学者全国	10.4兆円 (2004年生活習慣病医療費) $\times 0.39$ (自転車通勤者と非通勤者の死亡率の差) $\times 2,735\text{万人} / 12,693\text{万} \times 0.5 \times 0.5 = 2,185\text{億円} / \text{年}$ (医学専門論文等)
	通勤通学者一人当たり	$2,185\text{億円} \div 684\text{万人}$ (2,735万 $\times 0.5 \times 0.5$) = 31,944円 / 年
	企業の保険費負担	事業主の納付保険料 = 全医療費の20.3% (H19厚労省資料) = $2,185\text{億円} \times 0.203 = 444\text{億円} / \text{年}$

献できるか、医療費がいくら安くなるかなどの具体的な内容に欠けている。これでは、自転車のメリットを十分に示したことになる。逆に、自転車のデメリットについては、放置台数、撤去台数、自転車事故件数、死傷者数などを示し、放置や安全性に問題ありとする記述が具体的に述べられている。このように、自転車の利用促進を図るための計画で、デメリットがメリットを上回るという記述が、自転車は利用促進するものではなく、抑制するものであるという誤解を生じ、または、クルマ等に対して優遇することを困難にする。自転車の持つメリットについて、デメリットを上回るような説明にするため、主体別かつ種類別等に整理して、具体的に提示することが必要である(具体的な方法は、拙著『成功する自転車まちづくり』p42~45を参照されたい)。

4 自転車の安全性・快適性・迅速性の確保

自転車の利用促進に際しては、従来は安全性を重視するあまり、これを前面に出し過ぎて、自転車の快適性や迅速性が犠牲になり、結果的に自転車利用促進策が十分な成果が得られないケースも多かった。車道が危ないという直感で自転車を歩道に上げて、快適性や迅速性を奪うとともに、歩行者及び自転車自身までも危険にさらしている。これに対して、自転車の利用の安全を確保しながら、快適性・迅速性を同時に追求できる方法が車道走行(車道上の専用空間を含む)である。

まず、自転車の「車道通行の原則」は、国の自転車安全利用五則の第一に述べられており、一般的には歩道よりも安全である(もちろん、自動車交通量の多い道路は専用空間が必要である)。その理由は次表のと

おりである。この諸外国では常識となっていることをわが国でも同様に十分に共有することが必要である。自転車の利用促進のためには、この出発点での理解が極めて重要なポイントである。

次いで、自転車利用を促進するためには、他の交通手段に比較して快適かつ迅速でなければならない。都市内の5km以内では、自転車が自動車等の手段に比べて最も短時間で移動できることは周知の事実である(国土交通省やEUの資料)。これは自転車の走行速度が平均15km/時であることを前提としているので、歩道走行をしていたのでは法律上の徐行義務(最大時速7.5km/時)などにより、交通手段として利用できるような迅速性は持ち得ない。さらに、歩道は点字ブロック、交差点での段差、道路付属物、占有物件等があり、自転車の快適性は極めて低い。車道走行に対するドライバーの理解と配慮があれば、快適性(安全性も)は格段に向上する。このため、ドライバーに対して自転車の役割の重要性や自転車走行に対する配慮の必要性などを広報啓発することが必要である。ドライバーの自転車に配慮した行動があれば、自転車の安全・快適・迅速な走行の条件が整い、国の方針である「自転車は車道が原則、歩道が例外」が真の意味で実現するのである。三つの条件の成就是、ハードの専用区間はもちろん、共用区間についても、これを支えるドライバーの運転態度や配慮が重要な鍵である。これにより認知ミスやハンドル操作ミスの一層の払しょくによる車道上での事故を最小にできる。また、自転車の車道走行の長所は、車両としての自覚や安全の確保のため、ルール遵守が徹底されること、歩行者を圧迫することがなく、自転車の交通手段としての可能性を引き出し、活

自転車の車道走行の安全性の根拠

自転車の事故は他の交通手段に比較しても、圧倒的に交差点が多く(7割以上、他の交通手段は4割強程度)^{*1}、これのほとんどが、歩道から交差点に進入するものである。また、左折巻き込みの可能性も歩道からの進入の方が認識されにくい(各種研究成果^{*2})。

クルマによる後ろからの引っかかりと思われる事故は全体の3%に過ぎない^{*3}(自転車の車道通行割合は3割前後と極端に低いわけではない)。

自動車との事故の原因のほとんどは認知ミスであり、ハンドル操作ミスはほとんどない。車道上では前を行く自転車に対する認知ミスはほとんどなく、また、ハンドル操作ミスもほとんどない^{*4}ことから、自転車事故の原因が少ない。

米国では、自転車の事故がほとんど交差点で起こっていること、認知ミスを生ずる原因となる歩道からの進入を避ける必要があることを立証し、車両としての責任を果たすためにも、車道通行をするよう公的に広報啓発している。欧米では国レベルで車道通行が一般的であるが、事故は減少の一途をたどっている。

- 出典 ※1 古倉「成功する自転車まちづくり」p115。
 ※2 松本「自転車走行環境の整備の現状と課題」、鈴木「意外と知らない自転車の話」等。
 ※3 古倉「成功する自転車まちづくり」p116。
 ※4 交通事故総合分析センター「続・自転車事故～自転車で事故に遭わないために～」(2003年No47)。

用できることなどである。なお、歩道走行では、これらの条件はいずれも満たすことはできず、また、ルールマナー無視、歩行者に対する危険走行に対する根本的な解決はできないのである。

5 自転車利用促進による地域活性化のヒント

次に、自転車利用促進による地域活性化を図るための方策について検討する。自転車を活用して地域活性化を図ることは、大きな財政負担を伴わず、また、ポテンシャルが高く、効果的な施策を多様に展開できる。

具体的には、福祉や安全の増進の手段、高齢者、医療費削減、子育て支援、介護移動等の手段、レクリエーションや生きがいの手段、環境改善の手段、中心市街地の活性化、回遊・観光・文化活動の手段として、さまざまな分野での活用が期待できる。次の表は、それを整理したものであり、さまざまな側面からのヒントの例であるが、地域に応じた応用が数多く考えられる。なお、子育て支援は子供三人乗り自転車の貸与（全国の市町村で実施）、高齢者の移動手段は転倒しないアシスト三輪自転車の貸与（バッテリーシニアカーよりも健康的）、産業業務での活用は企業の営業・事業活動での自動車からの代替、観光・回遊での活用はレンタサイクルの提供などが全国的に進んでいる。

このような自転車の利用促進による地域活性化に関して重要な点は、次の三つである。第一に、以上のような方策から地域に応じた目的や用途を重点的に絞りこんで選択し、活用方策を組み立てることである。用

途を明確にしない、または総花的な欲張った目的や用途の設定は、焦点や重点も不明確で、長続きしない。奈良県自転車利用促進計画は、観光のみに焦点を当てて施策を展開し、軌道に乗った段階で、次のステップとして、通勤等の他の用途を設定し、これに必要なルートを追加すること等発展性を持っている。第二に、この選択した目的に沿って、自転車を活用するメリット、目標、位置付け（特にクルマよりも優遇）等の総論を具体的かつしっかりと打ち出すとともに、これに必要な範囲のハード・ソフト施策を有機的に組み合わせることである。第三に、自転車はあくまで移動の手段であり、導入が目的ではないことを銘記すべきである。このためにその活用のシーンを見据えて、何に自転車を使うのかを明確にした施策内容とすべきである。例えば、全国的に、パリのベリブ^{※2}に似たシステムのコミュニティサイクルシステムを導入する動きがあり、放置自転車の転用により一石二鳥を狙った施策も検討されている。導入自体が魅力的ではあるが、地域の自転車利用の目的並びに自転車利用の量及び質の需要の見極めとこれに必要な範囲での施策体系が大切である。

6 終わりに

自転車利用促進のための方策とこれを活用した地域活性化のためのヒントを述べてきたが、要するに、自転車は、その活用の目的、ストーリーや役割の明確化を行い、これに沿った利用促進策が検討されるべきものであり、先に利用促進ありきではない。また、利用促進の前提としては、その地域での近距離の自動車移動に代えて、自転車利用をより優先できるか、または優先してもよいとする理解者を多数派にすることができるかが重要な鍵になると考える。

地域活性化と自転車の役割

地域活性化の側面	自転車の役割
1 福祉・安全	安全な移動手段（高齢者、低所得者）、災害時移動手段、医療費削減手段（他のゆとりで支出を回せる）、子育て支援手段、介護移動等
2 生きがい	レクリエーション手段、健康増進手段、広域散策手段
3 環境	公害、環境負荷削減、地球環境改善手段
4 快適空間	買物、雑用等でのまち中へ随時の移動手段
5 にぎわい	回遊性の確保手段（パーク＆サイクルライド方式等）、中心市街地の商店街等の売上増進 [※] 、にぎわい増進等の活性化手段
6 文化ふれあい	歴史・文化の探索・スローライフの実現手段
7 通勤・通学・産業	通勤・通学・産業業務での移動を支える手段
8 観光・国際交流	観光誘致手段、観光客の広域的効率的移動手段

※ 宇都宮市の中心市街地のスーパー来店者に対するアンケート調査によれば、自転車での来店者と自動車の来店者では、一週間当たりの平均推定購入額が12,549円対10,119円となっており、自転車の方が多い。

※2 ベリブ (Velib' 仏)
2007年に始まったフランス、パリ市が提供している自転車貸出システム。フランス語の「ve'lo (自転車)」と「libre (自由な)」を組み合わせたモノ。24時間、年中無休のセルフレンタル。