

2 自転車ネットワーク計画の策定推進

(1) 施策の概要

「自転車走行空間ネットワークの整備」は、第9次計画では、前述のとおり、「道路交通環境の整備」の中の施策群「自転車利用環境の総合的整備」で言及されている。この関連で、第9次計画策定後、国土交通省と警察庁が共同で有識者会議「安全で快適な自転車利用環境の創出に向けた検討委員会」を設立した（平成23年11月）。この検討委員会は、自転車通行環境整備モデル地区事業（前述1-(1)）の評価・検証の結果などを踏まえつつ、専門的見地から審議を行い、平成24年4月に提言（注1）を行っている。この提言を踏まえて、「安全で快適な自転車利用環境創出ガイドライン」（平成24年11月国土交通省・警察庁。以下「ガイドライン」という。）が、各地域における「自転車ネットワーク計画」（注2）の作成や自転車通行空間の設計、ルールの徹底の取組のために策定された。

ガイドラインによれば、「自転車ネットワーク計画」とは、安全で快適な自転車通行空間（自転車が通行するための道路、又は道路の部分を用いる。）の効果的、効率的な整備を目的に、面的なネットワークを構成する路線を選定し、その路線の整備形態を示した計画であるとされる。自転車通行空間の基本的な整備形態は、自転車道、自転車専用通行帯、又は自転車と自動車を混在通行とする道路において路面表示等を行う自転車通行位置の明示の3つがあり、整備しようとする道路の実情に応じて選定すべきものとなっている。交通安全対策としては、交通モードごとに適切に分離を図って安全な通行空間を作る取組がなされてきたが、自転車に焦点を当て、自動車とも歩行者とも適切に分離するという形とし、これにソフト面での取組も連携させるという発展形であるといえることができる。

第9次計画は、「道路交通環境の整備」の施策については、二つの基本戦略を掲げている。すなわち、①施策パフォーマンスの追及と②地域や住民の主体性の重視である。自転車ネットワーク計画策定の推進に当たり、国土交通省及び警察庁は、道路管理者等が地域の実情に応じて自主的に計画を作成するよう、検討会の地方整備局での開催、都道府県主催の研究会への協力などを行い、広く関係者を巻き込んだ取組を進めている（注3）。

こうした取組の中、平成24年度の1年間で新たに17市区町村が自転車ネットワーク計画を作成しており、策定済市区町村の累計は53となっている（注4）。

- (注) 1 「みんなにやさしい自転車環境－安全で快適な自転車利用環境の創出に向けた提言－」
2 ガイドラインにおいて、自転車通行空間の整備のためのネットワークの計画の呼称は「自転車ネットワーク計画」となっている。
3 国土交通省は、市区町村が作成する自転車ネットワーク計画は、市区町村の施策のプライオリティに大きく影響するため、同計画の作成を検討している市区町村に対して、優良事例のノウハウを提供するなどし、策定の後押しを行うことで、同計画の策定実績を増やしていくことが重要であるとして、警察の協力を得て、各地方公共団体等が主催する講習会等に参加しての事例紹介、ガイドライン説明会の開催、地域の計画立案のための協議会に地方整備局等を参画させるなどの取組を行っている。

4 「平成 25 年度自転車ネットワーク計画の策定状況に関する調査」(国土交通省)

自転車ネットワーク計画の取組自体は、従来全くなかった新しい発想によるものではない。そもそも、異なる道路利用者ごとに通行空間を適切に区分することが、交通安全において効果を持つことについて疑いを持つ者は少ないと考えられる。昭和 45 年の自転車道等の整備に関する法律において、既に自転車道整備の分野でもそのことが意識されている。昭和 55 年の自転車法は駐輪対策でよく知られているが、道路管理者が整備する「自転車道」だけでなく、公安委員会が交通規制によって設置する自転車の通行することのできる路側帯、自転車専用車両通行帯及び自転車横断帯を包含した「自転車交通網」を法律上規定した。また、交通安全教育や安全利用の推進等ソフト面の交通安全対策について、地方公共団体、自転車利用者、自転車製造者の責務などを定めていた。

そのような経緯を経て、現在の自転車ネットワーク計画の策定推進の取組では、自転車道や自転車専用通行帯等といった自転車通行空間がネットワークとなって有機的につながっていることを持つ意義が強調され、そのネットワークの整備に焦点が当たっている。その意味で、都市計画や自転車道等の整備計画とは別個に並存し得、通行空間の延長を更に伸ばすことやネットワークのカバーする面積を増やすことは中心目標ではなく、ネットワークの使い勝手や利用者から見た快適さの比重が重いものに考えられる。

また、この取組では、ガイドラインの説く作成手順からみて、計画の策定過程で当該ネットワークを利用する住民や自転車利用者のニーズに応えるプログラムとすることを重視している。他方で、自転車道の整備等の事業は、利害関係者の多い都市部においては特に容易には進まないことを考慮すれば、まちづくりや自転車交通安全に関心の高い住民や自転車利用者等の積極的な参加の下で計画に沿った事業が進み、彼らによるネットワーク利用が進むことで更に推進に拍車がかかる効果もあり得る。

平成 19 年の道路交通法改正による自転車の車道通行原則の例外の要件の明確化で、自転車交通網では歩行者と区別された自転車通行空間の重要性、あるいは、永年にわたって歩道で歩行者と自転車が混在することに慣れた思考や行動のパターンの変革の必要性は、国民に容易に理解されると考えられる。自転車ネットワーク計画の策定に関与する者の関心が高ければ高いほど、自転車交通安全の総合的で効果的な取組となる可能性を持っている。国土交通省及び警察庁が、交通安全対策の一環で、地域における自主的な計画作りを支援しつつ、自らは評価・検証を続けて、長期的な視点で取り組んでいることは十分理解できる。

当省としては、そのような認識に立って、まず、両省庁による、地域の自主的な計画作りの支援の状況をみることにした。

(2) 調査結果及び所見

国土交通省は、平成 24 年度以降、年に 1 回、全国の市区町村を対象とした自転車ネットワーク計画の策定状況に関する調査（以下「策定状況調査」という。）を行っている。25 年度の策定状況調査の結果によれば全 1,738 市区町村(注1)のうち、「計画の必要性はない」としているのは 653 (38%)である。「市街地のある市区町村 (注2)」849 だけでみても、計画の必要性がないとするのは 207(24%)となっている。24 年度において 17 市区町村が新たに計画を策定したが、他方で検討未着手（「検討の必要性がない」又は「計画の必要性はあるが、検討する予定はない（又は検討できない。））」とする市区町村は、25 年度の策定状況調査では対前年比で 13 増えた。

また、国土交通省は策定状況調査に当たり、「市街地のある市区町村」をさらに「自転車利用が多い (注3)」か、「自転車に関連する事故が多い (注4)」かという基準で三つのカテゴリーに分けて分析を行っている。すなわち、カテゴリーⅢ（自転車利用が多く、かつ、自転車に関連する事故が多い市区町村）、カテゴリーⅡ（カテゴリーⅢ以外で、自転車利用が多い、又は、自転車に関連する事故が多い市区町村）及びカテゴリーⅠ（カテゴリーⅢ、Ⅱ以外の市区町村）に分けて、自転車ネットワーク計画作成の取組状況を分析している（図表 2－(2)－①）。この結果をみると、一般的には、自転車ネットワーク計画策定のニーズが大きいという蓋然性が高いと思われるカテゴリーⅢの市区町村でも、過半が検討未着手（「検討の必要性がない」、「計画の必要性はあるが、検討する予定はない（又は検討できない。））」又は「今後、検討を進める予定）」となっている。

策定状況調査では、計画の検討未着手の市区町村にその理由を複数回答で聴いているが、「自転車通行空間を整備する余地がないため」といった制約の次に、「自転車利用や自転車に関連する事故が少ない」が挙げられており、必要性の認識がなされていないことが大きな理由の一つとなっている。ちなみに、当省においても自転車ネットワーク計画を策定していない 10 市区に理由を尋ねてみたところ、3 市で自転車利用や自転車に関連する事故が少ないことを挙げていた（図表 2－(2)－②）。

(注) 1 東京電力福島第一原子力発電所事故により平成 25 年 4 月現在で警戒区域に指定されていた市区町村を除く全国の市区町村数。

2 D I D 地区 (Densely Inhabited District : 人口集中地区。国勢調査上の概念。原則として人口密度 4,000 人/平方キロメートル以上の国勢調査基本単位区等が市区町村の境界内で互いに隣接している場合に、それらの隣接した地域の人口が 5,000 人以上となっている地区) を有する市区町村。

3 自転車分担率 (通勤・通学時に主要な交通手段として自転車を使う者の割合) × 総人口が、「市街地を有する市区町村」のうちで上位 20%であるもの。

4 道路延長当たりの自転車関連事故件数が「市街地を有する市区町村」のうちで上位 20%であるもの。

図表 2 - (2) - ① 市街地を有する市区町村におけるカテゴリ別のネットワーク計画策定状況 (単位：市区町村、%)

区分	カテゴリⅢ	カテゴリⅡ	カテゴリⅠ	合計
計画策定済み (注 2)	19 (17.9)	24 (19.0)	10 (1.6)	53 (6.2)
計画検討中／準備中 (注 3)	32 (30.2)	17 (13.5)	15 (2.4)	64 (7.5)
今後検討予定／検討を考慮していない (注 4)	55 (51.9)	85 (67.5)	592 (95.9)	732 (86.2)
合計	106 (100.0)	126 (100.0)	617 (100.0)	849 (100.0)

- (注) 1 国土交通省「平成 25 年度自転車ネットワーク計画の策定状況に関する調査」に基づき、当省が作成。
 2 「計画策定済み (過去に計画を策定しており、現在、計画見直し中を含む。)」
 3 「計画検討中」又は「今後、検討を進める予定」
 4 「今後、検討を進める予定」、「計画の必要性はあると認識しているが、検討する予定はない (又は検討できない)」又は「計画の必要性はないと考えている」

図表 2 - (2) - ② 調査対象とした計画未策定 10 市区が挙げた計画未策定の理由

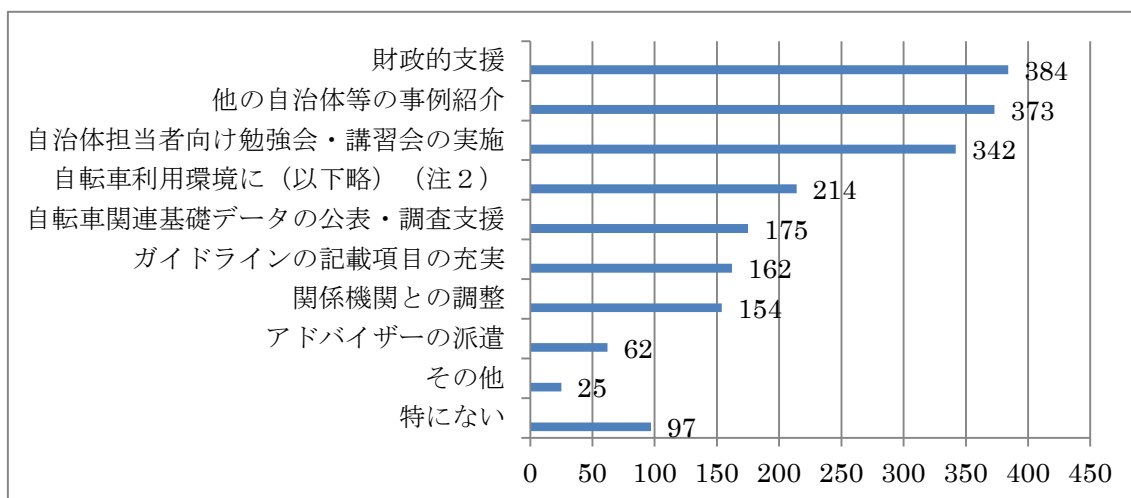
○現在検討中であるため。
○自転車通行空間の確保は財政的に困難。事例を収集し、策定を検討していきたい。
○モデル地区事業を計画どおりに実施できない状況で計画策定は困難。
○自転車利用や自転車関連事故が少ない、自転車利用を考えていない。
○自転車利用環境整備計画を策定したが、ガイドラインが策定されたことにより、見直し等について検討中。
○自転車利用者が大都市と比べて多くないので、特に必要性を感じない。
○市の自転車活用推進計画を作成中 (平成 26 年 3 月に策定済み)
○道路空間が十分でない状況であり、周辺住民との調整や多額の予算確保が必要であるため、ネットワーク化は実現困難。自転車事故が特に多いわけではなく、施策としての優先順位が低い。
○今後、検討委員会を立ち上げて具体的な検討を開始する予定。

(注) 当省の調査結果による。無回答あり。

策定状況調査では、市街地のある 849 市区町村のうち自転車ネットワーク計画策定を考えていない市区町村を除いた 642 市区町村に対して、自転車ネットワーク計画策定に当たって国に求める支援内容について質問している (複数回答可)。この回答によると、国に求める支援内容として最も多いのは、「財政的支援」(384 市区町村) であり、以下、「他の自治体等の事例紹介」(373 市区町村)、「自治体担当者向け勉強会・講習会の実施」(342 市区町村)、「自転車利用環境に関する解決困難な課題の調査・分析に対しての支援」(214 市区町村)、「自転車関連基礎データの公表・調査支援」(175 市区町村) 等の順となっている。(図表 2 - (2) - ③)

図表 2 - (2) - ③ 自転車ネットワーク計画策定について市区町村が国に求める支援内容

(単位：市区町村)



(注) 1 国土交通省「平成 25 年度自転車ネットワーク計画の策定状況に関する調査」に基づき、当省が作成。

2 支援内容は、「自転車利用環境に関する解決困難な課題の調査・分析に対する支援」

財政支援など行政資源の支援のほかに、様々な情報面での支援が求められることは容易に想像のつくところである。ところで、国土交通省が策定状況調査の際に用いたカテゴリーに関する情報に関し、例えば、具体的にどの市区町村がそれぞれのカテゴリーに区分されるかについてのデータは公表されていない。また、未策定市区町村に、当該市区町村がいかなるカテゴリーに分類されるかに関する情報も提供されていない。さらに、自転車に関連する事故が多いかどうかの判定に使っているデータには、必ずしも公表されていないデータがあるため、一般に自ら同様のカテゴリー分けをして、分析するのは困難な状況となっている。

このことは、カテゴリーⅡに分類される市区町村が、策定状況調査において未策定理由として「自転車利用や自転車に関連する事故が少ない」と答えることが現にあることをみても、自転車ネットワーク計画策定推進を図る国側と計画策定の主体側との間に、必要性についての認識の齟齬を生じさせるおそれがあるものと考えられる。

他方、国土交通省が行っているカテゴリー分けが、計画策定の必要性を認識する上で十分とは言い切れないことも指摘できる。例えば、カテゴリー分けの際に用いている自転車関連事故件数の多寡は、道路延長当たりの数値を用いて判断しているため、市域内に道路延長に算入される道路が多ければ、数字が小さくなってしまいうという限界がある。自転車ネットワーク計画は、市街中心部（混み入った街区に道路が網の目のように張り巡らされている場所も容易に想像でき、こうしたところは、当然道路延長が長くなる。）ほど整備の必要性が高いのではない

かと考えられることから、市区町村域全体で把握されている道路延長を用いることが説得力を減じている可能性もあるとも思われる。国土交通省は、データごとに異なる特性があることを踏まえ、引き続き分析を進めていく予定であるとしている。

また、国土交通省の策定状況調査において用いているカテゴリー分け自体は、あくまでも同省における分析のために用いられるものであり、このカテゴリーのいずれに属するかが計画策定の緊要性の程度を示す完全なモノサシとして設計されたものではないと考えられる。しかしながら、この自転車ネットワーク計画策定推進の施策においては、地方公共団体等の自主的な取組を促すことが要であることを考えたとき、地方公共団体等の求める情報提供の一内容としても、有用性は高いものと考えられる。

【所見】

したがって、国土交通省は、市区町村における自転車ネットワーク計画策定を推進する観点から、次の措置を講ずる必要がある。

- ① 策定状況調査の結果公表において、市区町村が計画策定の必要性の考察の用に、国からカテゴリー分けをして情報提供をする場合には、個々のカテゴリーの内容として、当該カテゴリーに入る市区町村の情報を提供すること。
- ② 策定状況調査の結果公表において、計画策定の必要性に関し補足できる情報の提供に努めること。