

### 第3章 自転車を取り巻く動向

自転車に対する関心が高まりつつある一方で、自転車に関する事故が増加していることを背景として、特に平成 17 年度以降、道路上での自転車走行空間整備や駐輪場に関する、様々な法制度の改正や取組みが実施されています。

このような状況を踏まえ、札幌市も、自転車利用への関心の高まりや深刻な課題の増加を受け止め、様々な立場での意見を集約し、今後の施策に反映させるために、有識者や市民委員で構成される「自転車利用のあり方検討会議」を平成 20 年度に設置し、約 1 年にわたる議論を経て、平成 22 年 4 月に提言がとりまとめられました。

このような法制度の改正や提言は、札幌市における自転車利用の方向性を示す契機となり、自転車利用環境を改善することで、安全な歩行環境を確保していく機運が高まってきたといえます。

### 3-1 全国における自転車に関する動向

近年、顕在化している自転車に関する課題や自転車利用ニーズの高まりを受けて、自転車利用環境改善に資する法改正や国の取り組み等が進みつつあります。

国土交通省と警察庁が共同で設置した『新たな自転車利用環境のあり方を考える懇談会』より、安心・安全な交通環境の実現に向けた今後の自転車利用環境のあり方について提言されており、自動車中心の道路整備から歩行者や自転車を重視した人優先の道づくりへの転換を進めていく必要があるという考え方が示されています。

表 3-1 近年の自転車に関する法制度等の変化

年次	法制度等の変化及び主な内容
平成13年4月	・道路構造令の改正（自転車道の位置づけの明確化）
平成17年4月	・改正道路法施行令の施行（道路管理者が設ける路上二輪駐車場の道路付属物への追加）
平成18年5月	・まちづくり3法（中心市街地活性化法、大規模小売店舗立地法、都市計画法）の改正
平成18年6月	・改正道路交通法の施行（放置車両確認業務の民間委託による取締り強化等）
平成18年11月	・改正道路法施行令の公布（路上自転車駐車場の占用物件への追加） ・路上駐輪場整備における一般的技術基準「路上自転車・自動二輪車等駐車場設置指針」の策定
平成18年12月	・バリアフリー新法の施行
平成19年7月	・新たな自転車利用環境のあり方を考える懇談会 提言 ～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～
平成19年10月	・自転車利用環境整備ガイドブックの策定
平成20年1月	・自転車通行環境整備モデル地区の指定（全国98箇所）
平成20年6月	・改正道路交通法及び同施行令の施行（普通自転車の歩道通行要件の見直し）

## (1) 自転車に関する法制度の変化

### ①道路構造令の改正（平成13年4月改正）

自転車走行空間整備の方向性が示され、自転車道、自転車歩行者道及び歩道の設置条件が明確化されました。

平成13年4月の道路構造令の改正により、自転車、自動車、歩行者の各交通主体の通行のあり方が着目され、自転車から独立した歩行者・自転車の通行空間の確保の必要性が明記されるとともに、自転車道、自転車歩行者道及び歩道の設置条件が明確化されました。

これにより、自転車走行空間整備の方向性が示されたこととなります。

### ②路上二輪駐車場整備に向けた改正（道路法施行令等、平成17年～18年）

道路管理者や道路管理者以外が、道路上に自転車駐車施設を整備できるようになりました。

平成17年4月に施行された改正道路法施行令において、道路上に道路管理者が設ける自転車駐車場が道路付属物として追加されたことにより、道路上で道路管理者が自転車駐車施設を整備できるようになりました。

また、平成18年11月に公布された改正道路法施行令において、路上自転車駐車場が占用物件として追加されたことにより、道路上で道路管理者以外にも自転車駐車場を整備できるようになりました。

さらに、路上自転車駐車場整備における一般的技術基準として、「路上自転車・自動二輪車等駐車場設置指針」が策定され、これらから、道路上で自転車駐車場を整備できる環境が確保されたと言えます。

### ③まちづくり3法の改正（平成18年5月改正）

歩いて暮らせるまちづくりを目指すために、拡大型都市構造から集約型都市構造に都市政策の方針が転換され、それに伴い、中心市街地活性化法、大規模小売店舗立地法、都市計画法の「まちづくり3法」が改正されました。

地球的規模での環境問題への関心の高まりや我が国における少子高齢化、人口減少化の背景を受け、これまでの拡大成長を前提とした拡大型都市構造から集約型都市構造への都市政策の理念・制度を転換する都市計画審議会答申が出されました。これにより、様々な都市機能がコンパクトに集積し、高齢者も含めた多くの人にとって暮らしやすい、歩いて暮らせるまちづくりを目指すために、まちづくりの基本となる「まちづくり3法」（中心市街地活性化法、大規模小売店舗立地法、都市計画法）が改正されました。

今後、コンパクトに集積した、歩いて暮らせるまちづくりが指向されることにより、これまで以上に徒歩や自転車などの短距離移動における安全性や快適性の向上が求められていくものと考えられます。

### ④道路交通法の改正（平成18年6月施行）

放置車両の確認事務の民間委託等により、良好な駐車秩序の確立を図るための新たな駐車対策法制が整備されました。

都市部を中心に常態化し、交通渋滞、交通事故の一因となり、緊急車両の通行や自転車走行の妨げにもなっていた違法駐車対策として、改正道路交通法が平成18年6月に施行され、

警察官以外に民間の駐車監視員が巡回し、駐車車両の確認と標章の取り付けを行うことが可能となるなど、良好な駐車秩序の確立を図るための新たな駐車対策法制が整備されました。

これにより、これまで違法駐車車両が占めていた路肩での安全な自転車走行空間確保の可能性が芽生えたといえます。

＜平成 18 年改正道路交通法における主な改正点＞

- ・ 放置違反金制度の新設による使用者責任追求の強化
- ・ 放置車両の確認および関連事務の民間委託
- ・ 短時間駐車違反車両に対する取締りの強化

#### ⑤バリアフリー新法の施行（平成 18 年 12 月施行）

鉄道駅や主要施設及びそれに至る経路等についても、誰もが安全・安心に通行できる歩行環境の確保を着実に進めることができるように、新たなバリアフリー法が施行され、歩道の環境整備が各地で重点的に進められています。

建築物を対象とした「高齢者、身体障害者等が円滑に利用できる特定建築物の建築の促進に関する法律」（通称：ハートビル法）が平成 6 年 9 月、公共交通機関と周辺経路を対象とした「高齢者、身体障害者等の公共交通機関を利用した移動の円滑化の促進に関する法律」（交通バリアフリー法）が平成 12 年 11 月に施行され、バリアフリー化が推進されてきましたが、施策をより総合的に推進し、生活空間全体におけるバリアフリー化の実現に向けて、鉄道駅や主要施設及びそれにいたる経路等についても、誰もが安全・安心に通行できる歩行環境の確保を着実に進めることができるように、2 法を一括し、「高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律」（バリアフリー新法）が施行されました。

#### ⑥改正道路交通法及び同施行令の施行（平成 20 年 6 月）

従来から、自転車は車道の左側を走行することとされていましたが、高齢者や児童・幼児が自転車を利用する場合など、車道は必ずしも安全な環境ではない状況にあります。本改正により、運転者の年齢や交通状況などから歩道通行がやむを得ない場合には、標識がなくても歩道通行が認められるようになりました。

平成 20 年 6 月に施行された、改正道路交通法及び同施行令では、自転車の車道通行の原則を維持しつつ、普通自転車が歩道通行できる要件を見直し、従来から認められていた道路標識等により指定された場合のほか、下記の場合にも歩道を通行することが認められることになりました。

これまでルールを遵守して走行することが現実的に困難であったケースについて、より現実に即した走行ルールが示されたこととなります。

＜平成 20 年改正道路交通法等における普通自転車の歩道通行可能要件＞

- ・ 道路標識等で指定された場合（歩道通行可）
- ・ 運転者が児童・幼児（13 歳未満の子ども）の場合
- ・ 運転者が 70 歳以上の場合
- ・ 内閣府令で定める障害（視覚・聴覚等の障害、音声・言語等の機能障害、肢体不自由など）のある身体障がい者の場合
- ・ 車道又は交通の状況からみてやむを得ない場合

## (2) 法制度の改正以外の国の動向

### ①新たな自転車利用環境のあり方を考える懇談会 提言

～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～（平成19年7月）

「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」というタイトルにあるように、安心・安全な交通環境の実現に向けた、今後の自転車利用環境のあり方についての提言が示されました。

道路空間を再構築するためには、「人優先」、「バランス（歩行者・自転車・自動車）」、「パートナーシップ」の3つを基本事項とし、自転車を都市における重要な交通手段として位置づけたうえで、人優先の安全で快適な道づくりを進めていく必要があるとされています。

国土交通省と警察庁は、有識者等からなる「新たな自転車利用環境のあり方を考える懇談会」を共同で設置し、自転車を取り巻く現状を踏まえた今後の自転車利用環境のあり方について検討し、平成19年7月に提言が示されました。

提言では、道路空間の再構築に向けては、「人優先」、「バランス（歩行者・自転車・自動車）」、「パートナーシップ」の3つの基本事項が重要であり、これまで自動車中心に進められてきた道路整備について、今後は自転車を交通体系の中で重要な交通手段の一つとして位置づけた上で、歩行者や自転車の通行を重視した、人優先の安全で快適な道づくりを進めていく必要があるとされています。

また、自転車を考慮した道路空間の実現に向けて実施すべき取り組みとして、「走行空間の原則分離の推進」「駐輪対策の着実な実施」「ルールの周知徹底、マナー向上」「戦略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」の5つが示されています。

### 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～

#### 1. 背景

安心・安全な交通環境へのニーズの高まり	自転車事故の増加	自転車利用に対する気運の高まり
---------------------	----------	-----------------

#### 2. 歩行者・自転車の交通環境における現状の課題

歩行者・自転車のための道路整備が不十分	自転車利用者のルール・マナーの遵守意識が不十分
---------------------	-------------------------

#### 3. 道路空間の再構築に向けた基本事項

人優先	バランス（歩行者・自転車・自動車）	パートナーシップ
-----	-------------------	----------

#### 4. 自転車を考慮した道路空間の実現に向けた5つの取り組み

国土交通省・警察庁による予算的・技術的な支援などが必要				
①走行空間の原則分離の推進	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

#### 5. 留意事項

①利用促進 ②多様な自転車利用 ③路上駐車対策
-------------------------

資料：国土交通省ホームページ

## ②自転車利用環境整備ガイドブックの策定（平成 19 年 10 月）

本ガイドブックが策定されたことにより、自転車道・自転車レーンの設置や自転車歩行者道における自転車走行空間の明示等、自転車利用環境の整備を行う際、現場の状況に適した整備手法を選択しやすくなりました。

国土交通省と警察庁は、自転車利用環境整備に対するニーズの高まりを受けて、自転車利用環境の整備を行う際、現場の状況に適した整備手法を選択するための参考資料として、平成 19 年 10 月に、自転車利用環境整備ガイドブックを策定しました。

同ガイドブックでは、自転車走行空間の整備手法として、自転車道の整備、自転車レーンの設置、自転車歩行者道における自転車走行空間の明示の 3 つを示し、各整備手法の特徴や検討順位、検討事項、留意事項等が整理されています。

## ③自転車通行環境整備モデル地区の指定（平成 20 年 1 月）

都市レベルでの自転車走行ネットワークの構築を目指し、分離された自転車走行空間の戦略的整備に向けた取り組みが開始されました

平成 20 年 1 月、国土交通省と警察庁は、今後の自転車の通行環境整備の模範となる事業を実施するモデル地区として、全国・各都道府県で 98 箇所を指定しました。

これにより、将来的な都市レベルでの自転車走行ネットワークの構築を目指し、分離された自転車走行空間の戦略的整備に向けた取り組みが開始されたといえます。

### 3-2 上位・関連計画における自転車の位置付け

札幌市の上位・関連計画では、「コンパクトなまちづくり」、「環境負荷の低減」、「公共交通を軸とした交通体系」、「人と環境を重視」、「歩行者、自転車、自動車の共存する空間整備」、「道路空間の再配分」などがキーワードとして挙げられ、歩行者や自転車を重視し、自動車と共存できる環境づくりが基本となっています。

#### (1) 札幌市第4次長期総合計画（平成12年策定）

「札幌市第4次長期総合計画」は、将来の都市像やまちづくりのあり方を示した基本構想に基づき、20年間の施策体系や展開方針等を示したもので、札幌市のまちづくりの施策を実施するうえで最も上位の計画です。

その中では、市街地を集約させ、人間のための空間の充実を図るとともに、歩行者空間の創出などにも配慮し、公共交通機関を軸とした交通体系を確立することとしています。

札幌市第4次長期総合計画（目標年次：2032年）では、魅力と活力を高める都市空間と交通体系の実現に向けて、都市づくりにかかわる基本的な目標として以下の3つを掲げています。

- ・外延的拡大の抑制を基調としたコンパクトな市街地に、札幌の魅力と活力を高めることを先導するさまざまな拠点を効果的に配置し、それぞれの機能の向上を図る
- ・ゆたかな都市生活の場の創出と都市個性の伸長に向け、市街地内外における魅力的なオープンスペースのネットワークの形成など、人間のための空間の充実を図る
- ・さまざまな拠点の機能向上を支えることに加え、快適さや分かりやすさ、歩行者空間の創出などにも配慮した交通体系を確立する

多様な活動を支えるこれからの交通体系の整備については、以下の3つの目標を掲げています。これらの目標実現のためには、「必要な交通基盤の整備などによる総合的な交通ネットワークを確立するとともに、既存の交通施設をより効果的に活用することや、交通手段が適切に選択されるよう誘導することに積極的に取り組む必要がある」としています。

#### [公共交通機関を軸とした交通体系の確立]

- ・交通混雑の緩和や交通公害の防止、エネルギー消費量の削減、安定的な交通サービスの提供などのさまざまな利点がある公共交通機関を軸とした交通体系を確立する

#### [適切な自動車交通の実現]

- ・公共交通機関による移動が難しい目的や区間にかかわる交通を支えるとともに、環境への負荷の低減や安全で快適な歩行者空間の確保などを図るため、必要な道路の整備や自動車交通総量の低減、流れの分散化などにより、適切な自動車交通を実現する

#### [広域的な交通ネットワークの充実]

- ・札幌や札幌複合交流圏の発展のため、国際的、広域的な交通にかかわる安定的で利用しやすいネットワークの確立を図る

自転車に関しては、「歩行者や自転車の移動にかかわる円滑性や安全性、楽しさなども重視し、そのための空間の確保や緑化の推進に配慮した整備・改善を行う必要がある」とされており、「乗継施設以外での自転車利用に対しても、適切な駐輪対策のあり方について検討を進める」などの考え方が示されています。

## (2) 札幌市都市マスタープラン（平成 16 年策定）

「札幌市都市マスタープラン」は、目指すべき都市像とそれに向けた取り組みの方向性を示したものです。

ここでは、『持続可能なコンパクト・シティへの再構築』を目標とし、都心道路の機能分担や自転車利用のルール等についても、検討を進めていく方針を示しています。

札幌市都市マスタープラン（目標年次：2032 年）では、都市づくりの理念として『持続可能なコンパクト・シティへの再構築』を掲げており、交通部門においては、「総合的な交通ネットワークの確立」及び「地域特性に応じた交通体系の構築」を取組方針として示しています。

また、自転車に関する施策としては、公共交通ネットワークの活用に向けて、「地下鉄・JR の駅では、駐輪場の効果的な整備・運用に加え、適切な駐輪対策のあり方について検討を進める」とともに、人と環境を重視した新しい都心交通の創出に向けて、「都心道路の機能分担により歩行者、自転車、自動車が共存する空間整備を進める」、「自転車利用に関するルールづくりを進める」ことが挙げられています。

## (3) 札幌市環境基本計画（平成 10 年策定、平成 17 年改定）

「札幌市環境基本計画」は、環境保全・創造に関する施策を総合的かつ計画的に実施することを目的として策定されたものです。

重点施策のひとつとして、『環境低負荷型の交通網をもつ都市の実現』を掲げ、人と自転車が共存した走行空間の確保、自転車専用道ネットワークの形成、沿道の事業者の協力による管理の導入等の施策の方向性を示しています。

札幌市環境基本計画（計画期間：1998 年～2017 年）では、環境保全・創造のための都市づくりの重点施策のひとつとして『環境低負荷型の交通網をもつ都市の実現』を掲げており、「自動車利用の適正化」、「自動車に頼らなくても暮らしやすい生活圏の形成」、「公共交通機関の利便性向上」、「都心部における交通対策の推進」、「人と自転車の共存に向けた取り組みの促進」などを目指しています。

また、自転車に関する施策としては、「環境負荷が少ない交通手段として、歩行者の安全確保のための自転車利用ルールなどの周知徹底、道路状況に応じた歩行者と共存する自転車走行空間の確保や周辺の自転車専用道のネットワーク形成を図る」とともに、「自転車駐車場施設について、「札幌市自転車等駐車場の設置等に関する条例に基づく立地の促進、自転車等放置禁止区域の設定にあわせた整備、沿道の事業者の協力による管理の導入などを進める」こととしています。

#### (4) さっぽろ都心交通計画（平成 16 年策定）

「さっぽろ都心交通計画」は、人と環境を重視し、都心の活性化に寄与することを理念として、概ね 20 年間に実施すべき施策の方向性と概ね 10 年間で都心部の交通問題を解消するためのプログラムを示した計画です。

自転車については、利用ルール、走行空間、駐輪場所の視点から総合的な対策を進めることとしています。

さっぽろ都心交通計画では、計画の理念として『人と環境を重視した新しい時代の都心交通の創出』、『都心の活性化に寄与する交通施策の推進』を掲げており、計画の基本方針として「公共交通を軸とした交通システムの充実」、「適正な自動車等の利用による交通の円滑化」、「道路空間の再配分による都心再生の具体化」などを示しています。

また、自転車に関しては、「利用ルール・走行空間・駐輪場所の 3 つの視点から総合的な対策を進め、歩行者や自動車と共存できる利用環境を創出していくことが必要」という基本的な考え方が示されており、具体的な対策としては、走行空間対策として、ルールの徹底・マナー向上による「自転車利用の適正化」及び「都心自転車ネットワークの形成」、駐輪対策として、「路外駐輪施設の整備」及び「暫定路上駐輪施設の拡充」等の具体的な取り組みを示しています。

#### (5) 道央都市圏都市交通マスタープラン（平成 22 年策定）

「道央都市圏都市交通マスタープラン」は、第 4 回パーソントリップ調査の結果に基づく交通の現状や課題を踏まえ、あるべき将来像の実現に向けた交通のあり方を示したもので、あるべき将来像、骨格となる交通体系、短中期の行動計画から構成されています。

自転車については、自転車走行環境の整備や駐輪施設の整備、レンタサイクルの検討等、具体的な施策が示されています。

道央都市圏都市交通マスタープラン（目標年次：平成 42 年）では、“暮らし”、“活力”、“環境”をキーワードとして、それぞれ以下の基本方針としています。

- ①暮らし：年間を通じて、どんなときも、誰もが安全、安心に暮らせる利便性の高い交通環境を実現します
- ②活力：都市拠点、産業拠点の育成と国内外に魅力をもつ拠点間の交流・連携を支えるなど北海道経済を支えるモビリティを確保します
- ③環境：環境に優しく、持続可能な都市を支える交通環境を実現します

道路空間については、「今後の地域ごとの交通状況の変化に応じ、従来の自動車重視の道路空間を、歩行者・自転車および公共交通を重視する空間に転換し、さらに、身近な水・みどりの保全・創出の場、雪処理スペースとして活用することにより、すべての道路空間利用者が安全で快適に利用できる空間に再構築する」ことを目標としています。

自転車に関する施策としては、「自転車走行環境の整備（道路空間の再構築）」、「駐輪施設整備」、「自転車利用に関する利便性・安全性向上に向けた規制・ルールづくり、周知徹底（教育・啓発活動等）」、「駐輪場（自転車駐車場）の拡充」、「都市型や観光型のレンタサイクルの検討」が具体的な施策として示されています。