

放置自転車をめぐる自治体の問題と対策

前田 文雄*

近年、駅前などに放置されている自転車が、大きな社会問題となっている。ここまで事態が急迫した原因はいろいろあるが、要するに対策に決め手を欠いたのである。東京都の特別区環境課長会では、都市行政の一端を担う立場から、国と都に対し対策の基本となる提言を行ない、この採用によって事態の解決が計られると主張する。

Policies and Countermeasures for Abandoned Bicycles of a Tokyo Ward

Fumio MAEDA*

The tremendous number of bicycles which are left in front of railroad stations and other such public places in Japan is becoming quite a serious problem. There are many reasons why the situation has reached this stage of urgency, and the needed measures to cope with the problem have evaded us so far.

At the Environmental Problems Section Chief's Meeting of the 23 wards in Tokyo, certain fundamental policy proposals are being made to both the national government and metropolitan government, in this organ's capacity of holding responsibility for the administration of environmental issues in urban areas. It is hoped that through the implementation of these measures progress will be made toward improving the situation.

1. はじめに

駅前広場やその周辺にところ狭しと並んでいる自転車の群れは、今日ではもう物珍しい風景ではなく、全国主要都市のほとんどに及んでいる。

こうした放置自転車の実態は、建設省が昭和52年11月に実施した調査に詳しいが、駅から200m以内の地域に100台以上放置されている場合に限っても、全国では実に2600カ所、約130万台に達しているとのことである。東京都の東北部に位置するわが足立区も例外ではなく、Table 1 に示すように年を追って放置自転車の数が多くなっている。

こうした放置自転車について、いま区には各方面から早急な解決を求める声が寄せられている。放置自転車で困る理由を、人々は次のようにいう。

歩行者…歩道を自転車に占拠されては、車道を歩かなくてはならず危険である。歩道は人のためのものではないか。

居住者…駅前広場や歩道を歩けないし、万一災害が起こったらとても避難できない。

商店…店頭で自転車があっては、お客が入れず

商売にならない。

事実、通行人が自転車で怪我をしたり、駅に救急車が入れなかったり、夜シャッターを下ろすと、朝は自転車を整理してからでないしと出入り出来ない、などの例は枚挙にいとまがない。また常日頃、区民はFig. 1に示すような苦情を抱いているために、問題解決を話し合う席で、ともすると被害者の感情が昂ぶり、担当の職員に罵声を投げかけることが、しばしば起きている。

なぜこうした事態になってしまったのか。また、対策が効果的に実施されないのはなぜかなど、本稿では、問題の所在とその対策について、現場の声を訴えたと共に私達の考える解決策を述べることにした。

Table 1 足立区の年次別放置自転車数と置場の収容台数
Number of bicycles abandoned and accommodated in bicycle parking lots in Adachi ward (by year)

年度 (昭和)	放 置 自 転 車		置 場	
	個 所	台 数	個 所	台 数
49	1	90	1	1,500
50	6	840	6	2,850
51	7	1,870	7	3,150
52	9	3,780	9	4,490
53	14	6,375	11	5,005

* 東京都足立区役所環境課長
Section Chief, Environment Section, Adachi Ward,
Tokyo
原稿受理 昭和54年3月20日

2. 放置の原因

放置自転車の原因を考えるに先立ち、まず、最近になって自転車の利用が、なぜ急速に激しくなったかを知っておく必要がある。しかし、私の知る限りでは利用に限らず自転車に関するまとまった調査は少ないように思われる。そこで本稿では、東京都大田区が昭和53年2月実施した「駅周辺における自転車利用実態調査」と「足立区政に関する世論調査」の昭和49年6月、昭和53年6月の資料を元に、検討を加えることとした。

これらの資料によると、自転車を利用する理由はFig. 2のように、

- ①徒歩では距離が長いから 49%
- ②時間が正確 24%

が主である。Fig. 3でも同様な傾向なので、この理由は地域をこえてほぼ正しいものと思われる。

次に利用目的別にみるとFig. 4のように、

- ①買物 42.1%
- ②通勤・通学 15.6%
- ③サイクリング 3.9%

の順である。つまり、通勤・通学、買物の実用的利用が57.7%で、レジャー的利用の3.9%を大きく引離している。そのため駐車時間もFig. 5のように長時間を示している。一方、利用する自転車をどこに置くかといえば、Fig. 6のように駅前、スーパーに放置が圧倒的である。

結論として自転車の利用と放置については、次のようにいえると思う。

「数度にわたるバス代の値上がりで交通費が高くなった。しかもバスは道路の混雑で所要時間が予測しにくく、終車が早い。一方、マイカーは高くつくし、公害の元兇と非難が多い。それで健康にも良いから、通勤・通学、買物などに自転車を利用する。しかし、置く場所に困るので放置してしまう」

以上のように、放置自転車の大半は、日々集散する、利用されている自転車なのである。ところが、中には数日にわたって放置されている自転車もある。こうした自転車には、まず、付近のアパートなどに住む人が置場がわりにしているものがある。

次に、盗難車が放置されているとも考えられる。足立区の場合、昭和53年中の区内盗難の総発件数は10,715件であったが、そのうち自転車の盗難は41%の4,420件を数えている。しかし、この自転車泥棒の大半は犯罪意識の低い、一時使用であるとされる。

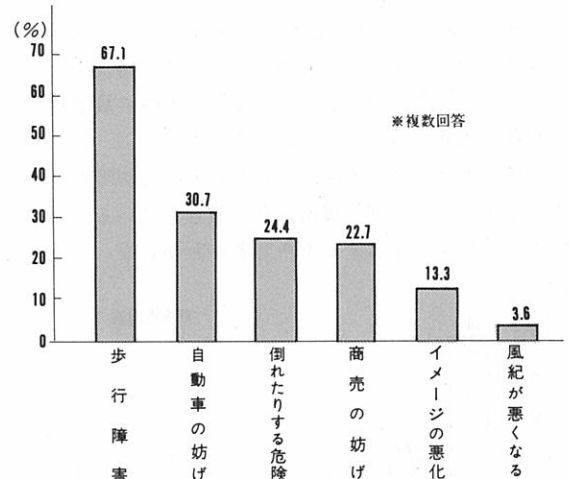


Fig. 1 放置自転車で困る理由 (昭和53年大田区調査)
Objections to abandoned bicycles
(1978, Ota ward survey)

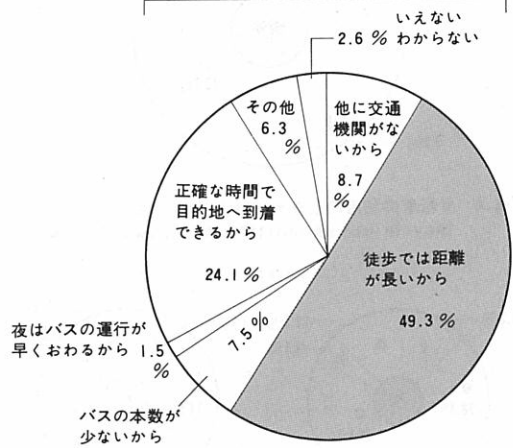
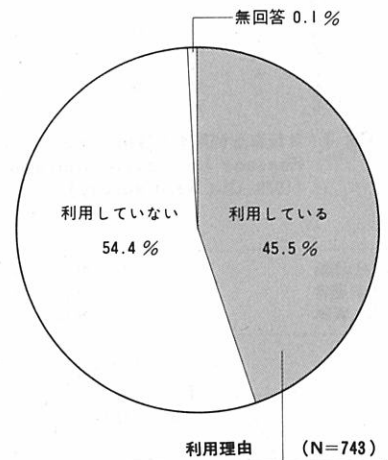


Fig. 2 自転車を利用する理由 (昭和53年足立区調査)
Reasons for bicycle utilization
(1978, Adachi ward survey)

つまり、警察の発表によれば、「駅前の自転車を帰宅等の交通手段として、領得の意志なく一時使用し、返却時に犯罪の露見を恐れて他の駅前等の放置自転車群に放置するものが多い」のである。

足立区の場合、区設の自転車置場に長期間放置してある自転車は別の場所に移し整理している。その際、自転車に記名がなく所有者がわからないことに

もよるが、事前の予告、事後の広報に努めても、なお Table 2 のように引取られない自転車が圧倒的であることや、所有者が受取る際に盗難を理由とするものが多いことから、長期放置には盗難車が多いと考えられるのである。

3. 取締り

放置自転車の被害者が等しく期待することは「自転車をだれかが、どこかへ片づけてくれる」ことである。区民は、交通の危険があるのだから、警察が

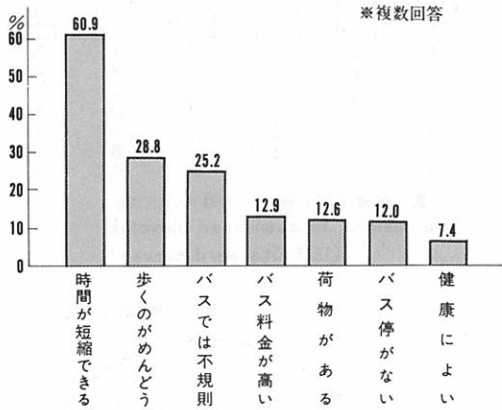


Fig. 3 自転車を利用する理由 (昭和53年大田区調査)
Reasons for bicycle utilization (1978, Ota ward survey)

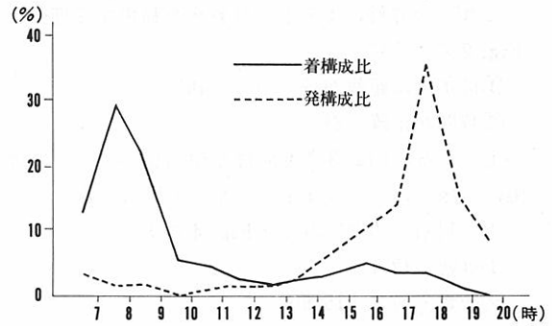


Fig. 5 自転車の発着時刻分布 (昭和53年大田区調査)
Bicycle arrival and departure time in parking lots (1978, Ota ward survey)

- (a). 通勤
- (b). 通学
- (c). 買物
- (d). サイクリング
- (e). ほとんど利用していない
- (f). 無回答

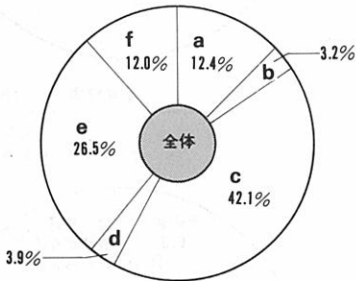
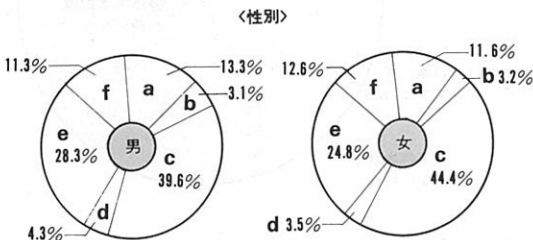


Fig. 4 自転車の利用のしかた (昭和49年足立区調査)
Bicycle utilization (1974, Adachi ward survey)



- (a). 駅周辺の広場、道路
- (b). 自転車置場 (有料)
- (c). スーパーマーケット前
- (d). その他
- (e). 無回答

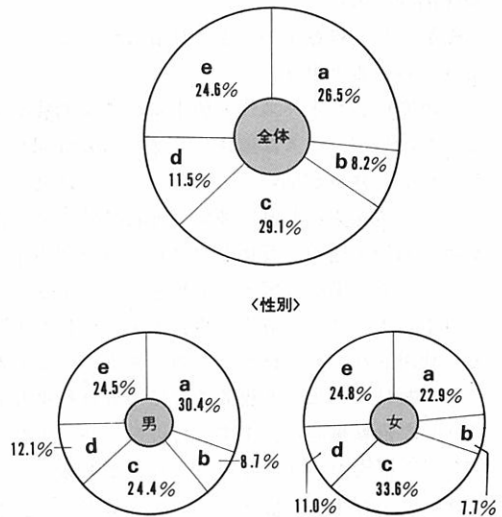


Fig. 6 自転車の置き場 (昭和49年足立区調査)
Bicycle parking lots (1974, Adachi ward survey)

取締りしても良いはずであるし、道路上のことだから道路管理者が対処すべきであると思ひ、駅前広場だから鉄道企業者が解決することだと信じている。一応、もっともな所管のように思われるが、何故こうした機関は取締りをしない、ないしは出来ないのでしょうか。

まず警察である。自動車の駐車違反で取締りの対象となったことのある人のうちには、自動車と自転車で駐車違反に差があるのは不当であるとさえいう。道路交通法に基づいて駐車違反とすることは出来ないものであろうか。結論からいえば、道路に自転車を置くこと自体を直ちに法に違反した行為とはいえないようである。しかも取締りに当たっては、相手が違反していないと開き直った場合、その事実を立証する必要があるが、警察ではその違反事実の立証が困難であるという。なぜなら自動車とちがって、自転車には車検証がないため、この車が違反車であるという特定ができず、また、免許を必要としないので違反した人を特定することができない。さらに、軽量であるため自然に若干は移動することがあるので、違反事実の立証が困難であるというのである。

また、駐車違反の被害が大きい自動車が反則金で済む場合が多いのに対し、1台毎の被害が少ない自転車には、法律上その特例が設けられていないので、直ちに刑事罰となる不公平があるところから、放置自転車は取締りにはなじまないともいう。

そこで勢い、街頭での指導に重点を置くこととなるが、指導だけでは迫りに欠け、人手不足も原因して、どうしても不徹底となるのである。

では遺失物として届出てはどうか。これにも警察では難色を示す。遺失物法では、「遺失物とは占有者の意思によらないで、その所持を離れ、かつ現に何人の占用にも属しないものをいう」からである。

Table2 足立区自転車撤去回数
Number of bicycle clean-up in Adachi ward

年度 (昭和)	撤 去		引取台数	処分台数
	回 数	台 数		
49	1	49	—	—
50	4	427	398	29
51	14	1,314	387	927
52	28	2,060	692	1,368
53	27	4,261	2,037	2,224

道路管理者はどうか。道路法では「何人も道路の構造又は交通に支障を及ぼすおそれのある行為」を禁止している。しかし、この条文は同時に「土石、竹木をたい積し」とあるので、自転車の放置は該当しないと管理者側はいう。

鉄道はどうか。企業の合理化で人手不足の折、とても駅前まで手が廻らないというのである。

ゴミとして収集・処分する場合はどうか。放置された自転車が一見して廃棄物として認められるか、あるいは廃棄物として処理することを依頼された場合は清掃事業者の所管である。しかし、放置自転車一般を対象とした場合、だれかが廃棄物の認定をし、所定の手数料の納付を見たらうで指定の場所まで搬入して欲しいと清掃事業者はいうのである。

要するに現行法上、放置自転車はその状況を想定されていないので、決め手となる対策がなく、明確な所管さえ存在していないのである。一応の豊かさを持った社会での、社会規範の未成熟による悲劇とでもいふべきであろうか。

こうして、現在、放置自転車の問題に事実上対処しているのは、特別区の場合多くは環境部である。放置自転車はどう見ても環境美化に反しているからである。多くの場合、環境部で交通安全行政を併せ所管していることも論拠となっている。では、なぜ環境部は取締りが出来ないのでしょうか。

4. 取締りの問題点

まず、取締りに従事する人と所要経費の問題である。というのは、放置自転車問題に対処する人員や経費を計上しようとしても、区が放置自転車を所管する根拠がなくては、事実上要求できないからである。

つまり、現行法令上、区が対策に乗り出すことを義務づけ、または期待している規定は見受けられず、逆に、先に見たように現行法でも、放置自転車に対する一応の所管機関は存在しており、それらの機関が有効な対策を講じていないだけのようだからである。

低成長経済の下、収入が増加しないのに、区が義務づけられている生活保護を中心とする福祉、地域環境整備への支出は増加するばかりである。こうしたとき、法令上に根拠のない、いわば余計な仕事に人や金を計上できないのは、むしろ当然であろう。

つまり、環境部は法的根拠がなく、取締り権限を持たぬほかに、撤去や指導の裏付けになる人も金も

ないまま、対策を考えなければならないのである。そこで、経常の業務をやりくりして自ら人手と金を捻出し、関係各方面の協力を得て、Table 3 に示すような手順で、放置自転車の撤去に踏み切るのであるが、ここにさらに問題がある。

日頃、自転車の放置に困っている地元民は、「ここにある自転車の全部を移動させよ」「一時しのぎでは駄目だ。毎日くりかえし実施すべきだ」「駅前広場や道路に限定せず、民間の土地に置かれたものも持って行け」と要求する。

一方、自転車利用者からは、「毎日やるのではないのに、たまたま利用した私のだけを撤去の対象としたのはどういうわけか」「だれに断って動かしたのか、元の場所に戻しておけ」「こわれていたら弁償させるぞ」「表示されていた図ではどう行けば良いかわからない。案内しろ」などの抗議や苦情が殺到する。

要するに区民相互の権利意識の衝突の間で、私達は苦慮するのである。率直に言えば、無権限の行為なのだから「なぜ撤去したか」と問われれば、「協力して欲しい」と答えるほかなく、「毎日やれ」といわれても「対象の場所も多く、関係者の都合もあって出来ない相談」と答えるしかない。また、「民有地もやれ」という話には、「行政の行動だから民有地までは力が及ばない」と答えるしかないのが実状である。

さて、撤去したあとにも問題がある。処分の問題である。さきのTable 2 に見られるように、撤去した自転車のうち、受領に区民が現れるのは、普通50%程度に過ぎず、実際には私達の手元に妙な形で自転車が残ってしまうからである。止むなく根拠もな

いまま、ゴミとして処分してしまうのであるが、1年以上も前に引越した人が置きざりにした自転車を修理して使い、窃盗の疑いで警察から取調べを受けた例さえある。盗んでも返せば良いというものでは勿論ないが、このように現物があってさえ、法的に問題となったのである。ましてや、私達は全く権限のないまま廃棄を行なっているのだから、民事上、刑事上の訴追を免れることはまず出来ないであろう。つまり、奇をてらうようであるが、働くことが犯罪となりかねないのである。

自転車に関する行政実例として、昭和24年にK県とM県で、盗難予防のために条例で記名を義務づけようとした際に、この措置が憲法に保障された財産権の侵害になりはしないかと、自治省に見解を求めたものがある。自治省は侵害にはならないとしたが、記名を強制することさえ財産権の侵害になるおそれがあると心配するのに、何の権限もなく処分してしまうのは、全く乱暴な話であるといわざるを得ないのである。

また、所有者が防犯登録や記名でわかった時にも問題が生まれる。本人であることの確認と、持主であることの証明が不完全であることである。次に、所有者に通知して受取りに来るまでの間の保管責任である。区内窃盗の41%が自転車の盗難であることは先に記したが、撤去した自転車は、狙われ易い存在である。しかし、24時間の保管体制は撤去の人員さえ思うにまかせない私達には、到底出来ない相談である。「区からここに保管してあると通知があったので来てみたら、ないのですがどうしたのでしょうか」と迫られたことは一再ならずあるが、私達はただ誠意をもって、わびるほかないのである。

以上のように、取締りは幾多の問題を抱え、実施することは極めて困難なことなのである。

5. 置場の設置

そこで、自転車置場を建設することが放置自転車を解消する重要な対策として提唱される。

これは「放置しては困る」と利用者に注意すると、まず返って来る言葉であり、Fig. 7のように区民が期待することでもある。

しかし、実は自転車置場の建設はそんなに簡単なことではない。まず、用地難が置場新設の最大の隘路である。東京都内の場合、駅前に置場を見つけよう

* 地方公共団体が法令の解釈などについて、その見解を中央省庁に求めたときになされる回答の総称。有権解釈。

Table 3 足立区での撤去手順

Clean-up procedure in Adachi ward

3日間		5日間		10日間		1週間		1週間		3週間	
駅周辺放置撤去自転車対策会議	標示板・指導警告板・荷札・チラシ準備	チラシを町会・自治会に配付(該当町自治会長宛郵送)	放置撤去自転車に荷札貼り(警告札)	放置撤去自転車置場設置	警告・広報活動	放置撤去自転車を撤去置場に輸送作業	所有者調査及び確認	所有者自転車引取	所有者調査及び確認	放置撤去自転車処分	

としても、適当な用地はまずないし、かりにあったとしても、高価で入手出来ないのが普通である。

当区で用地を取得して新設した置場の例でいえば、その建設費は1台当たり2万6000円を要した。用地が無償で提供された場合でも、建設費は1台当たり約8000円必要となっているのである。別にランニングコストが年間1台当たり約2000円必要であることを記しておきたい。

そこで、自転車を放置する人の大半は鉄道の利用者ということで、鉄道に用地の提供を交渉しても、空地のように見えても利用しているとか、利用計画があるといって断られ、さらに自転車利用者は乗客の一部にすぎないので、その人達にサービスするのは負担の公平を欠くとか、運賃の値上げが押えられている現状では、資産の有効活用による経営の合理化を行なうほかないので用地は出せない、と鉄道側はいうのである。

聞くとところでは、鉄道企業は相互に次の申し合わせをしたという。

- ①自転車置場用地は支障のない限り、原則として提供する。
- ②提供する際には、通常の賃借料を要求する。

ところが、実際には、何らかの支障が生じるとして、提供されない場合が多いのである。

このような企業の態度に区民からは、区が弱腰であるとか、なれ合いであるとか批判の声が高い。しかし、権限もない私達が交渉しても、はかばかしい返事がもたれるはずがないことをご理解いただきたい

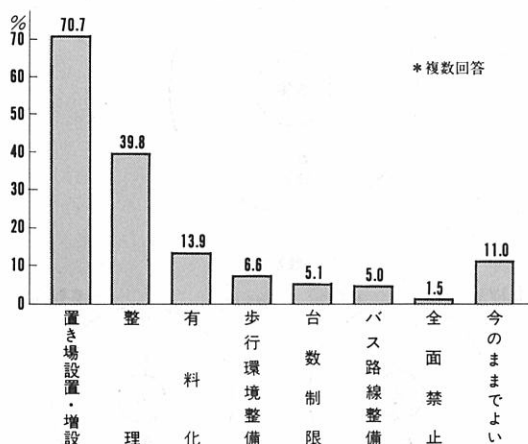


Fig.7 放置自転車の対策としてどれが適当か
 (昭和53年大田区調査)
 What is the most appropriate measure to solve the abandoned bicycle problem?
 (1978, Ota ward survey)

いと、いつも切実に思うのである。企業側にしても、かけがえのない財産なのだから……。

では駅前にこだわらず、少し離れた所に造ってはどうか。しかし、用地難から止むを得ず作ったこの種の自転車置場の場合、利用者はほとんどない。というのは、自転車利用者は、今日では最も恵まれた立場にいるからである。即ち、彼らは改札口の直前まで乗り込んでいるのであり、バス・マイカーなどの利用者が、若干でも徒歩に頼ると比べ優遇されているからである。道路においても何のペナルティもないのに、離れた置場を利用するはずがないのである。

次に、置場の新設が潜在利用者を顕在化することである。Fig. 8のように、自転車を持ち、乗れるのに(Fig. 9)、利用していない人は55%(Fig. 2)もいるのである。

置場がないので自制していた人が、新設されると乗って来るのだから、置場の新設はあてのない後追い行政の典型である。当区の場合、置場の収容台数が放置台数と平行であること(Table 1)は、このことを実証している。

また、国の「自転車駐車対策の推進について」によると、国の基本的考え方は「置場に収容するとし、地方公共団体に建設させ、国は財源を補助する」というのであるが、ここにも問題がある。国の補助事業となるためには、都市計画決定が前提だからである。土地収用権を生じ、長期間土地利用を制限される都市計画決定に土地所有者は賛成してくれず、従って事実上、国の補助金を受けることが難しいからである。

最後に金も問題である。他に地方公共団体の責務とされる仕事があるのに、自転車置場の建設に貴重な財源を、そう振分けられないのはむしろ当然であろう。

6. 自転車の価格

さて、駅前等に放置する人達は自転車の紛失についてどう考えているのだろうか。私達が移動したときは、抗議先があり、また指定された保管場所へ行けば良いので除くとして、本当の紛失についてはどう考えているのだろうか。

私達が撤去する時、耳にするのはこうである。「いま自転車は2万円ぐらいなので、月額2000円ぐらいの預り金を払うぐらいなら、10ヵ月に1度盗まれても元はとれますよ」。自転車購入費の相対的値下

りが、放置自転車の潜在的原因なのである。さらに、自分さえ良ければとか、都合の悪いことはだれかのためだ、という最近の社会的風潮が放置に拍車をかけているのである。

そこで考えられる対策が、税を徴収し、記名を強制することである。課税で価格が上昇し、登録番号で所有者を特定できれば一挙両得のように見える。

しかし、自転車の登録を行なうと、コンピュータにインプットするだけで1台当たり2000円ぐらゐを必要とすることは試算で明らかになっている。一方、現在特別区で原動機付自転車総排気量50cc以下のものは、年額650円の税が課せられているので、自転車が均衡を失しないようにすると、現実の課税額は500円でも無理ではないだろうか。このように考えると、一定の物品に課する間接税である物品税が、税の本来の目的である社会的経費の充填という面から見ても適当であり、これによるほかないと考えられる。

7. 解決策

放置自転車に悩む私達が集まり討議する場に、特別区環境主管課長会がある。そこでは、不断にこの問題について討議がなされている。そして、先日次のような結論に達した。

「放置自転車の問題はもはや担当者の個人的努力によって解決出来ることではない」

そこで、私達は解決策について検討を重ね、次の意見を環境部長会に上申した。その全文は次のとおりである。

放置自転車対策について

このことについて、当課長会では、鋭意検討を重ねてまいりましたが、次の結論を得ましたので上申いたします。

I 放置自転車に対する特別区の対策

特別区における対策としては、自転車置場を設置して放置自転車を収容するほか、自転車利用者に対する放置の自粛要望、および放置自転車の処理がある。

しかし、そのいずれもが現状では実施困難である。まず、置場の設置であるが、既に開発の済んでいる既成市街地の駅周辺では用地取得が困難である。また、放置自転車に対し自主規制の呼びかけは必要であるが、モラルにたよっても効果が薄い。

次に、放置自転車の引上げと、引上げた自転車の処分には法的根拠がない。

II 国その他関係機関への要望

(1)国に対する要望

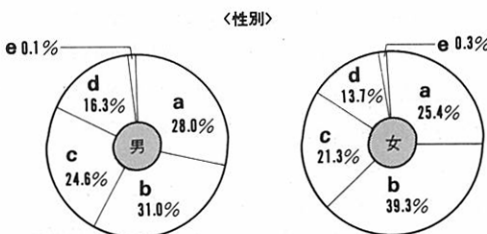
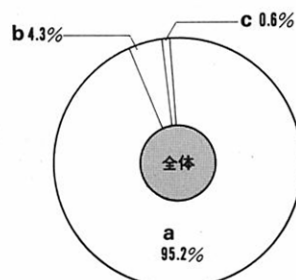
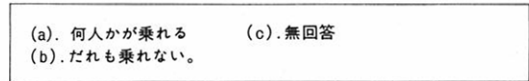
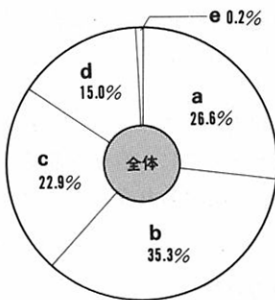
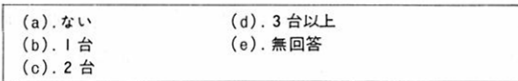


Fig. 8 世帯別自転車保有台数(昭和49年足立区調査)
Bicycle ownership per household (1974, Adachi ward survey)

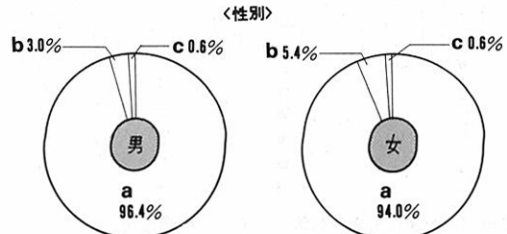


Fig. 9 世帯別自転車に乗れる人数(昭和49年足立区調査)
Number of those who can ride a bicycle per household (1974, Adachi ward survey)

ア、放置の禁止、処分権の明示、処分手続を法定すること。

イ、駐車場設置について都市計画決定を前提としないこと。

ウ、起債に対し全額利子補給すること。

エ、スーパーなど自転車駐車需要発生施設に設置を義務づけること。

オ、鉄道企業者に置場用地の提供、費用の分担を義務づけ、区が用地の提供を求めた場所を拒否するときは理由を公表させること。

カ、民営駐車場にも補助すること。

キ、物品税を新規に課し、区への補助財源とすること。

ク、道路交通法における自転車の位置づけを行なうこと。

(2)都に対する要望

ア、住所、氏名を自転車に記入することを条例で義務づけること。

イ、自転車対策費を財政調整に別枠設定すること。

(3)都公安委員会に対する要望

ア、駅周辺に自転車駐車禁止区域を設定すること。

イ、管内警察署が道路交通法に基づく取締りをするよう指示すること。

III 国などへ要望する理由

いま多くの区では駅前広場等の放置自転車対策に悩んでいる。

今年度初めて、国が置場設置に補助することとなり、別に整備センターを造って対応しようとしているが、多くの効果は期待出来ない。また、国会において自転車利用に関する法律案が審議されているが、直接現場に立つわれわれから見ると、なお不徹底の感がある。

一方、数次にわたるバス等の料金値上げは、自転車利用者を増加させている。したがって、放置自転車撤去の要請と自転車利用者との権利意識の衝突が、区へ相互に矛盾する強い要請となっている。

もはや、放置自転車への対応は区の能力を越えている現状にあり、国、都の速やかな対応がのぞまれる。

幸い問題の所在に早くから着目されていた部長会では、近くさらに上部機関に意見具申しただけるはこびとなるようであり、特別区共同の意見として陽の目を見る日も近いと思われる。

8. おわりに

自動車による道路混雑の緩和、あるいは健康増進などの理由で、バイコロジーのかけ声のもと自転車利用がブームを呼んでいる。一方、自転車専用道路の新設や歩道内自転車通行可の規制も進んでいる。

さらに、バス代の値上げ、バス会社の労務対策・経営上の見地からバスの終車が早くなる、自転車購入費の相対的値下り、などの諸要因によって、自転車利用は、今後ますます増加する見込みである。

しかし、その自転車を収容すべき置場の建設は進まず、一方、放置自転車の規制や取締りは十分な役割を果たせないことは先に述べた。

こうした事態に対し、国は先に「置場さえ作れば解決する」という対策を発表したが、特別区の存する地域内では、対処が困難であろうと思われる。

いま手元にある自転車関係の論説のうちに次の主旨のものがある。

都市における土地利用・総合交通体系にまで手をつけないと、問題の解決にはならないと思う。いま、通勤・通学を中心とした東京の生活圏は大きくふくれ上っている。しかし、これに対応すべき交通機関拡張のスピードにはふい。そのためにこそ放置自転車は問題化したのではないだろうか。また、鉄道企業者が本来企画すべき駅周辺の計画的開発の不存在が、問題をさらに先鋭化しているのである。

以上の意見は正に当を得たものであろう。その意味では、自転車を放置する人もまた被害者であって、都市行政の一端を担う私達にこそ責任はあると思うのである。

そこで少なくとも、自転車を無責任に放置してはならないということ、区民相互の共通認識としてスタートさせ、1日も早い解決を図りたいとする私達の行動に、皆さまのご指導とご協力をお願いして、本稿を終わらせていただくことにしたい。