

自転車歩道通行政策の矛盾に関する考察

～求められるパラダイムシフト～

元田 良孝¹、宇佐美 誠史²、後藤俊³、高橋慶多³

¹フェロー会員 岩手県立大学教授 総合政策学部総合政策学科 (〒020-0193 岩手県滝沢村菓子 152-52)

E-mail:motoda@iwate-pu.ac.jp

²正会員 岩手県立大学助教 総合政策学部総合政策学科 (〒020-0193 岩手県滝沢村菓子 152-52)

E-mail:s-usami@iwate-pu.ac.jp

³学生会員 岩手県立大学 総合政策学部総合政策学科 (〒020-0193 岩手県滝沢村菓子 152-52)

わが国では交通事故増加の背景から昭和 45 年に道路交通法を改正して自転車を歩道に上げて以来自転車が歩道を通行することが一般的であるが、世界的には極めて稀な通行方法である。道路管理者にとっては自転車の通行空間を考えなくてよく設計上楽なため、多くの場合自転車と歩行者を共存させた自転車歩行者道が選択されている。一方自転車は車道より歩道が安全と考える人が多く、平成 19 年の道路交通法の改正では歩道通行要件が実質上緩和されている。ところが歩道通行について考察すると、様々な矛盾点に行きあたる。最近の研究では歩道が車道より安全という考えを否定する結果が出されており、さらに自転車に多い出会い頭事故では歩道通行のほうが危険との研究結果もあり、歩道通行の安全性が疑われている。歩道通行は歩行者との事故や歩行者の不快感の増加や、自転車の交通違反の誘発、徐行による速達性の否定等の大きな問題点も含み自転車の歩道通行は早急な見直しが必要である。ここでは歩道通行の様々な矛盾点を考察し、自転車の適切な通行方法を考える一助としたい。

Key Words: Bicycle, Side walk run, Policy

1. はじめに

近年交通事故の死者数は毎年減少しており、平成 23 年は 24 時間死者数で 4612 人と昭和 27 年のレベルまで減少している。自転車の死者数も 628 人と減少しているものの、減少の割合は鈍く構成率では逆にやや上昇している。また状態別負傷者数では全体の 16.7%と自動車乗車中に次ぐ割合である。一方自転車事故当事者のうち 2/3 は法令違反しており¹⁾、自転車事故の背景には自転車自身の法令違反が大きく関係していると考えられる。筆者らの研究でも自転車の違反行為が多いことが確認されている^{2)、3)}。

我が国では世界に例がほとんどない自転車の歩道通行が法的に許され、大部分の自転車利用者が歩道を通行している。しかし筆者らの研究^{4)、5)}によれば、自転車の法令違反と歩道通行には関連が見られ、

歩道通行が交通違反や事故の原因になっている可能性が指摘される。最近の研究では歩道が安全との常識を否定する結果もある^{6)、7)、8)}等。ここでは自転車の歩道通行の妥当性について考察したい。

2. 歩道通行の経緯

道路交通法上自転車は車両として扱われ、車道を走ることになっている。これは全世界共通の交通ルールである。しかし昭和 40 年代になるとモータリゼーションが到来し経済成長から自動車の保有台数が急速に増え、これに伴い交通事故も急激に増え「交通戦争」といわれる深刻な事態となり自転車乗車中の事故死者も急激に増えた。このため昭和 45 年に窮余の策で自転車を自動車から分離するために道路交通法が改正され、歩道での自転車通行が可能とな

った。同時期に道路管理者も道路構造令を改正し、従来の歩道より少し広く、自転車通行を考慮した自転車歩行者道（自歩道）と呼ばれる構造規格を規定した。さらに昭和 53 年に道路交通法が改正され、歩道を通行する自転車の条件を規定し歩道通行の環境整備が完了した。これ以降平成 19 年までのおよそ 30 年間道路管理者も交通管理者も自転車を歩道以外に走らせる発想が事実上途絶え、自転車の歩道通行が社会に定着化した。しかし日本の他に自転車の歩道通行を認めているのは人口 500 万人に満たないノルウェーくらいで、ほとんど世界に例のないものである。ところが近年では歩道上での歩行者と自転車の事故が増加し、平成 9 年と 21 年では約 5 倍にも増えている⁹⁾。このような背景から、平成 19 年には国土交通省と警察庁で自転車通行環境整備モデル地区制度ができ全国で自転車専用の通行空間のサンプルを示すこととなった。また平成 23 年には警察庁の通達で、自転車通行可とする歩道の最小幅を 2m から 3m に広げることとし、昭和 45 年以来 40 年近く続いた歩道中心の自転車通行空間の見直しがようやくされようとしている。

3. 自転車の歩道通行に関する法令

道路交通法では自転車は車両と定義づけられており、第 17 条では車両は車道を通行することが義務付けられているが、第 63 条の 4 で普通自転車が例外として歩道を通行することが許されている。普通自転車とは内閣府令で定義された自転車で、長さ 190cm 以下、幅 60cm 以下等となっており、これを越える自転車は歩道を通行できない。普通自転車が歩道を通行することができる場合とは

- ①道路標識等により普通自転車が当該歩道を通行することができることとされているとき
- ②当該普通自転車の運転者が、児童、幼児その他の普通自転車により車道を通行することが危険であると認められるものとして政令で定める者であるとき
- ③中略・・・車道又は交通の状況に照らして当該普通自転車の通行の安全を確保するため当該普通自転車が歩道を通行することがやむを得ないと認められるとき

となっている。②、③は平成 19 年の法改正で付け加えられたものである。

①の道路標識とは道路標識、区画線及び道路標示に関する命令による 325 の 3 自転車及び歩行者専用

のことを指し、②のその他政令で定める者とは 70 歳以上の者を示す。平成 19 年以前は①のみであったので、形の上では大幅に歩道通行を容認したと言ってよい。特に注目されるのは③で、やむを得ないと認められる場合について例えば警視庁は道路工事や連続した駐車車両、車の交通量が多いこと等を例として出しているが¹⁰⁾、明確な基準がないため考えようによっては自転車利用者の判断でどこでも歩道通行ができることになる。つまり平成 19 年の改正では大幅に自転車の歩道通行を認め、事実上どこでも歩道通行できるようにしたとも解釈できる。

次に歩道通行上の義務であるが、道路交通法第 63 条の 4 では、「普通自転車は、当該歩道の中央から車道寄りの部分・・・中略・・・を徐行しなければならず、また、普通自転車の進行が歩行者の通行を妨げることとなるときは、一時停止しなければならない」とあり、徐行と歩行者優先が規定されている。この規定は歩道上での自転車の法的立場を明確に物語っており、歩行者の優位が明らかである。これが文字通り実施されるのであれば歩行者と自転車のトラブルも事故も発生しないであろう。しかしこの規定には根本的な矛盾と規制の困難さを含んでいる。

まず徐行であるが、徐行の速度が明らかでない。徐行とは道路交通法第 2 条 20 で定義され「車両等が直ちに停止することができるような速度で進行することをいう」とされている。具体的な速度については、昭和 53 年の参議院での警察庁答弁では時速 4, 5km としているが¹¹⁾、明確な基準はない。実際は 20km/h～30km/h のかなりの速度で歩道上を通行する自転車は少なくないが、規制をしようにも基準がなければ取締はおろか指導も不可能である。図-1 は筆者らが盛岡市の歩道で測定した自転車の走行速度であるが、平均は約 16km/h と高く、最高速度は 32km/h であった¹²⁾。

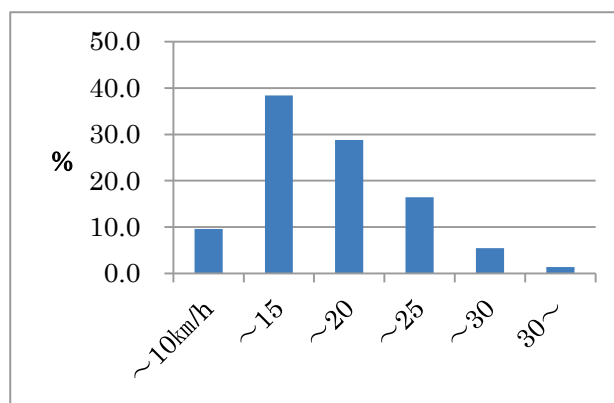


図-1 歩道上の自転車速度分布 (N=73)

また仮に徐行が時速 4、5km とすると、このような低速では自転車は不安定な走行しかできず、自転車利用者には事実上実施が困難な法律である。徐行は歩行者の安全を確保するという歩道の本来の機能の維持と、自転車の歩道通行を両立させるために入れられた苦肉の策であるが、実施も規制も困難な死文といってもいい。

さらに自転車に徐行を強いることは、自転車の特性である速達性を奪うことになり、交通機関としての自転車の有効性を失わせている。

4. 歩道通行と安全の矛盾

昭和 45 年に道路交通法が改正され、指定された歩道を自転車が行けるようになったのは安全対策からであった。交通戦争と言われた昭和 40 年代には、自転車乗車中の 24 時間以内死者は 2 千人にも上った。このため車と自転車の分離が必要であったが、自転車の専用通行空間がないため緊急措置として歩道を利用した。当時どのような事故分析がなされたか記録にないが、十分な検討がされたのか疑問である。

さらに最近の研究では歩道通行が車道通行より安全との世間の常識に対し疑問が出てきている。亀井ら⁶⁾が幹線道路での事故分析を行った結果、歩道のありなしで自転車の事故率に有意差はなかったとしている。また国土技術政策総合研究所が行った東京国道事務所管内の事故調査⁷⁾では、自転車事故の最も多い事故形態である出合頭事故では歩道通行のほうが車道通行より事故率が高いとの結果が出ている。岡田ら⁸⁾は東京都大田区での自転車事故を分析し、「自転車が車道通行する場合は自転車側の過失による事故が多くを占めているが、歩道通行する場合は自転車が正しく走っているにもかかわらず、事故に遭ってしまう傾向にある。」と結論し、歩道通行が必ずしも安全でないことを示している。

これまで行政は歩道通行の方が安全だからとして自転車の歩道通行を誘導・容認し、道路設計においても自転車専用の空間を用意しなくてよいため自歩道を取り入れてきたが、歩道通行に確固たる安全性があるとは言い難い。今後歩道通行と車道通行との安全比較の検証はさらに必要であるが、安全のため自転車を歩道に誘導してきた政策自体が誤っている可能性が高い。

5. 歩道通行から生じる負の要因

歩道を自転車が通行できるようになり、さらにそれが常態化してしまった結果様々な悪影響が表れていると考えられる。歩道を通ることにより自転車は、次のような交通行動上の問題が生じると考えられる。

① 都合のよい立場の選択とモラルハザード

道路交通法では歩行者への規定は少数であるが、自転車を含む車両には多くの規制による制約がある。また自動車への取締は多いが歩行者はほとんどない。一方自転車は車道も通行できるし実態的には歩道も通行することが可能である。このためある時は歩行者、ある時は車両と自己の都合のよい法律の解釈をしがちである。例えば歩道を走る自転車は歩行者信号に従わなければならないが、歩行者信号が赤、車道信号が青の場合、車道信号の青に従って進行するケースがしばしば見られる。逆に歩車分離信号の場合、車道を走る自転車は車両用信号に従わなければならないが、車両用信号が赤で歩行者信号が青の場合歩行者信号に従って進行しがちである。これらは法律が複雑で自転車利用者がよく理解していない面もないとはいえないが、モラルハザードを引き起こす可能性が高い。

表-1は盛岡市で実施した自転車に関するアンケート調査で、主に歩道を通る者と主に車道を通る者で違反行動の違いがあるかどうかを比較した結果である²⁾。表から明らかのように、主に歩道を通る者は調査した違反項目のすべてで違反の割合

表-1 主に歩道を走行する者と車道を走行する者での違反率の差（いずれも歩道走行者の違反率が高い）

項目	有意水準	
	1%	5%
傘さし運転をする	○	○
車道で左側通行をしない	○	○
運転中携帯電話を使用する	○	○
並列走行する	○	○
歩道上で車道側を通行しない	○	○
止まれの標識で一時停止しない	○	○
歩道で歩行者の近くをすり抜ける	×	○

カイ二乗検定とフィッシャーの正確確率検定による

○：有意 ×：有意でない

合が主に車道を通行する者より有意に高いことが分かる。

② 実態的優位性を利用した行動

先に示したように法律上歩道上では歩行者優先が規定されているが、守られないことが少なくない。これは自転車は歩行者より速く移動することができること（ただし徐行義務違反となる）、歩行者より視線が高くなること、ベルを鳴らすことで歩行者に警報できること（ただし警音器の不正使用になる）など、自転車は移動体として歩行者より優位な点が多いからである。従って歩道上を通行する場合は自己中心の運転になりやすく、この態度が歩道以外の場所にも表れている可能性がある。

③ 歩道通行が誘発する交通違反

車道上は道路交通法第 17 条により左側通行が義務付けられているが、歩道上の自転車には第 63 条の 4 で車道側を通行することとされているだけで、どちらの方向に進むことも可能である。また、自転車や歩行者とすれ違う場合どちらに避けなければならないとの規定もなく自由である。自転車の歩道上での右側通行（歩道に隣接する車道の進行方向とは反対の方向）は法律違反ではない。しかし自転車前方の歩道上に歩行者や自転車あるいは占用物件などがあり進行が難しい場合多くの自転車は車道に迂回して障害物を回避する行動に出るが、車道に出た場合右側通行になり、違反となる。このように自転車の歩道上での進行方法が自由であるため車道での右側通行を誘発しやすくなる。また右側通行の経験をする、1 時的な迂回時だけでなく、車道を進行するときも右側通行をしやすくなるものと考えられる。

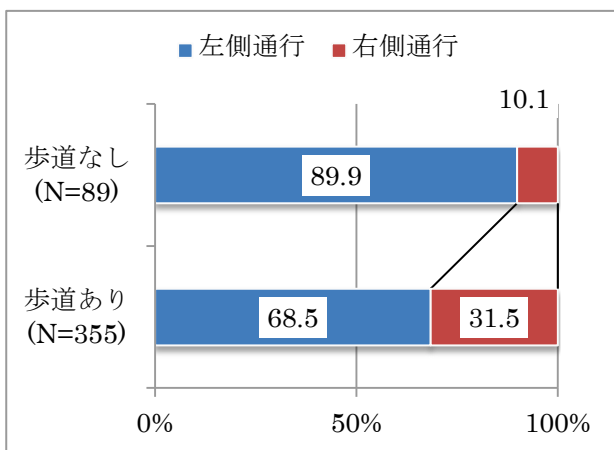


図-2 歩道のありなしと車道での自転車通行方向の関連

筆者らが盛岡市で歩道なしの道路と 4m 程度の広い歩道の道路で車道部分の自転車の通行方向の割合を比較したのが図-2 である。図で明らかのように、「歩道あり」の方が右側通行の割合が多く、違反率が高い。通行状況の観測から、この理由は歩道を車道とは反対方向に通行する自転車が、前方に歩道上で歩行者や自転車等の障害物を発見した場合、それを避けるために車道に出るからであった。歩道上での右側通行は法律上許されているが、車道に出てそのまま進行すると違反の右側通行となる。このように歩道に自転車を通行させること自体が違反を誘発していると考えられる。

6. おわりに

ここまで論じてきたように我が国では一般的な歩道通行には多くの問題と矛盾を含んでいることが理解されると思う。それを整理すると次のようになる。

(1) 歩道通行を規定している法律の歩行者保護のための根本的な部分である徐行が自転車にとって実施が困難であること。同じく徐行の取締も実態上困難で、歩道上での徐行は実現が困難なこと

(2) 仮に徐行が実現されたとしても、歩道通行は自転車の速達性を否定するもので、交通機関としての優位性がなくなること。

(3) 自転車の歩道通行が車道通行に対して安全とはいえないこと

(4) 歩道通行が自転車の違反を誘発している可能性があること

自転車の歩道通行は自転車の安全のためとられてきた政策であるが、逆に自転車事故の危険性を増大させている可能性が高く、違反行為の誘発や歩行者の危険性の増大、自転車本来の速達性の喪失などマイナス要因も誠に大きく合理性があるとは言い難い。しかし昭和 45 年から 40 年以上とられてきた政策により、行政担当者も自転車利用者も今までの習慣を変えようとしな。幸い政策は変わる兆しがあるが、一度社会に定着した習慣を変えるのは容易ではない。特に問題であるのはまだ行政関係者の多くが自転車は歩道で構わないとの認識を持っていることである。高齢者や障害者にとって安心できる場所であるべき歩道が自転車に「実効支配」され、危険にさらされていることは他の先進国では例を見ないゆゆしきことである。まず実施すべきは行政のパラダイムシフトである。

参考文献

- 1) 警察庁交通局：平成 23 年中の交通事故の発生状況、平成 24 年 2 月
- 2) 元田良孝、宇佐美誠史、熊谷秋絵：通行方法・赤信号に関する自転車の交通違反の原因に関する研究、第 30 回交通工学研究発表会論文集、CD-ROM、2010 年 9 月
- 3) 元田良孝、宇佐美誠史、住吉未佑：自転車の赤信号無視の実態分析に関する研究、第 43 回土木計画学研究・講演集、CD-ROM、2011 年 5 月
- 4) 後藤俊、永田彩、元田良孝、宇佐美誠史：自転車利用者の歩道通行と違反行動の関連に関する考察、第 67 回土木学会年次学術講演会講演集、CD-ROM、2012 年 9 月
- 5) 高橋慶多、元田良孝、宇佐美誠史：自転車の歩道通行が誘発する交通違反について、第 67 回土木学会年次学術講演会講演集、CD-ROM、2012 年 9 月
- 6) 亀井省吾、吉田長裕、日野泰雄：事故の深刻度を考慮した幹線道路における自転車事故のリスク分析、第 40 回土木計画学研究・講演集、CD-ROM、2009 年 11 月
- 7) 松本幸司：自転車走行環境整備の現状と課題～自転車事故発生状況と交差点対策に着目して～、土木計画学ワンデーセミナー、No.53、CD-ROM、2009 年 3 月
- 8) 岡田紫恵奈、鈴木美緒、屋井鉄雄：歩道を有する道路の自転車事故分析、第 45 回土木計画学研究・講演集、CD-ROM、2012 年 6 月
- 9) 内閣府政策統括官（共生社会政策担当）付交通安全対策担当：自転車交通の総合的な安全性向上策に関する調査報告書、p.7、平成 23 年 3 月
- 10) http://www.keishicho.metro.tokyo.jp/kouhoushi/no38/r_m_koho38.htm
- 11) 第 84 回国会参議院地方行政委員会第 12 号昭和 53 年 5 月 9 日
- 12) 元田良孝、宇佐美誠史：大学教育を通じた自転車問題解決への取り組み～高校生と地域住民の調査から～、第 42 回土木計画学研究・講演集、CD-ROM、2010 年 11 月

A Study of Contradiction of Bicycle Policy to Run on Sidewalk

Yoshitaka MOTODA, Seiji USAMI, Suguru GOTO, Keita TAKAHASHI

In 1970, the government allowed bicycle to run on sidewalk to separate bicycles from vehicles for safety reason. Since then, it is common for bicycle to ride on sidewalk in Japan. However this traffic rule is not common in the world. People believe that for bicycle, sidewalk is more safety than carriageway. For road administrator, it is easy to design a road without bicycle lane, so using sidewalk as a bicycle path has been taken. However, accident between bicycle and pedestrian on sidewalk has been increasing. Recent research showed that running on sidewalk by a bicycle is not more safety than running on carriageway. As for right angle accident, running on sidewalk by a bicycle is much more dangerous than running on carriageway. Thus running on sidewalk by a bicycle has apparent contradiction. This paper is to point out many contradictions arise from running on sidewalk by a bicycle and it would be good suggestion to reconsider bicycle traffic rule in Japan.