

# 通学路の安全対策に対して 地域で取り組む検討プロセスの提案 —愛知県犬山市を事例に—

磯部 友彦<sup>1</sup>

<sup>1</sup>正会員 中部大学教授 工学部都市建設工学科 (〒487-8501 愛知県春日井市松本町1200)

E-mail:tomohiko@isc.chubu.ac.jp

登校中の児童に関する重大事故の頻発から通学路における緊急合同点検が全国で実施された。発表者は、愛知県犬山市役所とともに通学路の現状把握、交通安全対策案の検討を2013年度から2015年度にかけておこなった。その過程で、通学路の安全対策全体の検討プロセスを提案した。それは、学校、保護者、地域住民、教育委員会、道路管理者、警察署などを「改善要望を出す側」と「要望を出される側」の立場の違いで二分し、それぞれのPDCAサイクルと留意事項を明らかにしたものである。

**Key Words :** school road, Inuyama City, traffic safety, PDCA cycle

## 1. 研究目的

2012年4月、京都府、千葉県、愛知県において登校中の児童等の列に車が突っ込み、死傷者が出る痛ましい事故が発生した。これを受け、文部科学省の通知「学校の通学路の安全確保について（依頼）」（2012年5月1日付け24文科ス第93号スポーツ・青少年局長通知）において、各地域の学校、警察、道路管理者等が連携・協働し、また、各都道府県知事及び市町村長、教育委員会や関係機関が協働して、通学路の安全点検や安全確保を図ることとなり、文部科学省、国土交通省及び警察庁の3省庁合同による「通学路の緊急合同点検」が実施され、その結果が公表されている<sup>1)</sup>。

本稿は、交通工学・交通計画を専門とする研究者としての立場から、通学路に関して課題整理し、安全確保策について考察する。通学路に関する問題の経緯について述べ、通学路の条件、指定方法について述べる。具体的な事例を通して、通学路をめぐる包括的な検討の必要性を考察する。

## 2. 通学路の交通安全問題の経緯

明治時代の小学校は1889年の明治の市町村大合併に伴う「一村一校制」により通学範囲(学区)が定められ、小学校の設置場所がその村の中心地となった。村内の各集落からの小学校への道路は通学路であると同時に各集落

にとっても中心地への幹線道路や生活道路であった。そこを通り隊列を組んで登校がなされた。「子供の地域と大人の地域が一致し、地域の中で通学路を見守ることができる<sup>3)</sup>」という状況であった。

高度経済成長期の自動車交通の急増は社会の豊かさももたらす一方で「交通戦争」とまで呼ばれた交通事故の急増をもたらした。1960年にはそれまでの道路交通取締法が廃止され、道路交通法が新たに制定され、すべての交通参加者が安全に道路を通行するために遵守すべき、道路交通の基本法としての役割を担っている<sup>4)</sup>。1972年には誰もが正しい交通方法を容易に理解することができるようにするため、「交通の方法に関する教則」（国家公安委員会告示）が策定、公表された。なお、上記のことは、社会全体で交通事故防止を図ろうとしているものである。

同時期に、学校教育の場では、児童たちが交通事故に遭わないように「交通安全教育」の必要性が唱えられた。1955年に、初めて文部事務次官から「交通事故防止について」が通達され<sup>5)</sup>、名古屋市では学校現場の教員の検討による「交通安全指導書」が策定されている<sup>6)</sup>。ここでは、学年別の学校内外の様々な場面における危険性を検討している。また、学校安全会法（1959年）の「学校の管理下における災害の範囲」として「児童生徒等が通常の経路及び方法により通学する場合」が含まれた。これらから、登下校の空間も学校活動の一部として学校側の責任も大きくなった。

### 3. 通学路の条件

通学路の現在の法的位置づけを見ると、「交通安全施設等整備事業の推進に関する法律」（1966年法律第45号）に基づき、国家公安委員会及び国土交通大臣が道路を指定し、都道府県公安委員会及び各道路管理者が連携して整備を推進することになっている。通学路の定義は同法の施行令第4条に記されており、児童らが1日40人以上通るか、小学校等の出入口から1km 以内にある道路とされている<sup>7)</sup>。なお、これは道路整備側の費用負担比率を決めるためのルールであり、通学路の包括的な定義ではないが、他に明確な根拠がないので、各小学校が行う具体的な通学路の指定・廃止でも、これらのルールが準用されている。通学路の条件として以下のものが示されている<sup>8)</sup>。

- ・できるだけ歩車道の区別がある
- ・区別がない場合、交通量が少ない、幅員が児童生徒等の通行を確保できる
- ・遮断機のない無人踏切を避ける
- ・見通しの悪い危険箇所がない
- ・横断箇所に横断歩道、信号機が設置されたり、又は、警察官等の誘導が行われたりしている
- ・犯罪の可能性が低い など

### 4. 愛知県犬山市における通学路の安全対策の検討

文部科学省2013・2014年度事業「通学路安全対策の検討及びアドバイザーの派遣」により、愛知県教育委員会が交通工学等の専門家を県下の市町村(2013年度は8市町、2014年度は6市町)の協議会に派遣することとなった。アドバイザー、県関係部局、市町村教育委員会により構成される愛知県通学路安全推進委員会が設置され、その成果として通学路安全推進事業報告書がとりまとめられ、公表されている<sup>9)10)</sup>。

犬山市は2013年度と2014年度の両年度ともに愛知県教育委員会のプロジェクトに参加し、筆者が犬山市の担当のアドバイザーとなった。

以下に、愛知県犬山市を例として挙げる。犬山市では「通学路安全対策連絡協議会」が設置され、PTA連合会代表、校長会代表、教育委員会職員、警察署代表、交通安全協会代表、防犯協会代表、市役所内の交通防犯、建設、道路の各部局職員から構成されている。ここでは、通学路の定義を以下の二つの基準のいずれかを満たすものとしている。

- ①登下校時に、多くの児童・生徒の使用する道路
- ②集団登校を行っている集合場所から学校までの範囲  
今までも通学路の新設・改修要望を学校側が取りまと

め、道路管理者へ要望してきた。2012年度は上記の緊急合同点検により綿密な作業を実施し、2013年度はそれ得られた課題の整理と安全対策の検討を進めている。

犬山市は2012年度の点検作業を通して、88箇所、149件の要望を取りまとめている。そのうち、2012年度内に対策が完了または2013年度に対策が確定のものが63件、2014年度以降になるが対策するものまたは別の提案により解決できるものが42件、実施不可または困難なものが44件であった。

道路管理者側による対策案(大項目)としては、「歩道等の確保」、「歩車道境界の明示」、「車両の速度抑制」、「ドライバーへの注意喚起」、「維持管理」、「その他」が挙げられている。警察署(公安委員会)側により対策案(大項目)としては、「信号機」、「横断歩道」、「交通規制の実施」、「標識」、「標示(横断歩道及び法定外表示を除く)」、「交通指導取締り」などが挙げられている。学校関係者(学校、PTA)側による対策案としては、「通学路の変更」、「ボランティア等による立ち番」などが挙げられている。

アドバイザーとしては実施不可または困難なものを中心に検討を進めている。そもそも道路整備において無理があったり、地域での対応も可能なものもあったりしていると感じている。

### 5. 犬山市の取り組みに対する検討

#### (1) 要望を出す側の問題

ある要望を実施するのに道路構造上・法律上の制限がある場合、何年もかけて高い希望順位でその要望を出されても対応することはできない。しかし要望者が制限の存在を把握できなければ、これからも同様の対応不可能な要望が繰り返し出され、他の要望が先に進まなくなってしまう。要望を受け取る側である道路管理者や警察が、要望者に対して道路整備をするうえでどのような条件をクリアしなければならないのか伝えておくべきである。

#### (2) 要望書に必要な項目

2012年度通学路安全施設新設・改修要望箇所一覧表<sup>11)</sup>では新設・改修要望事項と要望担当部署、2012年度における対応内容が掲載されていた。しかしこの一覧表では要望者が担当者に「何をしたいのか」、それに対して担当者側は「できるかできないか」の回答しか書かれていなかった。しかしそれだけでは問題箇所の「何が問題なのか」がわからず、仮に出された要望が実施できない場合に他の代替案を検討することができなくなると考えられる。

したがって要望を出す側は

- ①この箇所の何が問題なのか、問題と感じる原因は何か。

- ②要望者は危険箇所が対策実施後にどのような状態になることを望んでいるのか。
- ③そのために何をしたいのか（要望者側の具体的な要望内容）

の3つをはっきりさせるとが必要であるとする。そうすれば仮に③が実施不可であっても②がはっきりしていれば担当者側で他の対策案を提案することができると考えられる。

### (3)安全マップ（ハザードマップ）の様式

学校区のどこが危険なのかを児童にも知ってもらうために、保護者だけでなく児童も見ることが前提に、できるだけ見やすいものを作ることが重要であるとする。具体的には、カラー地図を用い、学区内の道路と通学路がはっきり表示されていて、さらにおおよその場所がわかるように代表的な施設が表示されているような地図である。

表示する危険内容についても、「交通量が多い」や「見通しが悪い」といったものを最低限載せるものとして定めて、それ以外について各学校で付け足してゆく。また、マーカーで危険箇所を示すだけでなく、具体的な危険性の内容を掲載する。

## 6. 通学路の安全確保のプロセスに関する検討

通学路の安全対策の取り組みでは、通学路の改善を「要望する側」と「要望される側」の二つの立場で分けることができる。具体的には「要望する側」とは教育委員会や学校、PTAや地域住民であり、「要望される側」とは道路管理者や警察等、専門家である。

また、事業活動における生産管理や品質管理などの管理業務を円滑に進める手法の一つに「PDCAサイクル」と呼ばれるものがある。PDCAサイクルはPlan, Do, Check, Actionの頭文字をつなげたものでこれを繰り返し、サイ

クルを向上させることによって継続的に業務を改善しようとする考え方である。

従来の通学路安全対策は、「要望する側」が通学路改善要望を出し、「要望される側」が対策を実施するだけでその効果についての評価は行われていなかった。すなわち、PDCAサイクルのPlanとDoにあたるころまでは進められるが、Checkの段階が行われず、必然的にActionに進むことが出来なかった。そこで図1のように「要望する側」と「要望される側」のそれぞれのPDCAサイクルを考察し、両者が各段階で何をすべきなのかを検討した。

また、安全対策を進めるためには「要望する側」と「要望される側」との連結が非常に重要であるがこれまでの取り組みでは一つ一つの作業を進める際にそれぞれがどのようにかかわってゆくのかははっきりしていなかった。たとえば、危険箇所の抽出と改善要望検討は「要望する側」が担当し、それに対する具体的な対応策の決定は「要望される側」が担当する、実際に対応策を実施した後の効果の評価は「要望する側」と「要望される側」との両者によって行う、といったように、それぞれがどの段階でどのような作業にかかわるのかを考える必要があるとする。

以下、表1と表2に、二つの立場でのそれぞれのPDCAサイクルについてまとめる。

## 7. 通学路改善要望の経年比較

### (1) 要望書の比較

学校側から出された2012年度の犬山市通学路改善要望を見ると「押しボタン式信号機（又は普通の信号機や横断歩道）を新設してほしい」という要望がいくつか見られた。それらのほとんどが警察側から「信号機を設けるには信号待ちをする歩行者の待避箇所が必要だが、要望箇所にはその待避箇所をもうけるスペースが確保できない」という理由で対応不可とされていた。

さらに信号機を設けるためには電柱や制御機器を設置するだけのスペースが必要になるが、河川堤防上や周宅地内では空きスペースがなくどうしても実施できないという問題があった。

このようなことから、要望書に必要な条件として5.(2)に示す内容を著者が提案した。そこで、提案を参考にして、その後の要望書がどのように改善されたかどうかを確認するために、2012年度の要望書と2014年度の要望書の比較を行い、各時点におけるPDCAサイクルの考え方の相違を考察する。



図1 「要望する側」「要望される側」それぞれのPDCAサイクル

表 1 「要望する側」の PDCA サイクルとその要点

PDCA サイクル	要点
Plan: 危険箇所の抽出	各小学校での対策箇所の抽出は主に教員や保護者、地域住民による通学路の点検によって行われる。危険箇所の抽出は、通学路の点検の参加者の主観により抽出されているのが現状であり、情報の精度、信頼性を高める工夫が必要である。
Do: 要望書をまとめ、提出する	提出する通学路改善要望について、具体的な対策内容の選定までも「要望する側」に任せられてしまっていることがあるので、「要望する側」は対策内容よりもその対策要望箇所の何を改善してほしいのかをはっきり示すべきである。
Check: 要望書に対する回答の確認	出された要望が実施可能であれば、実際に実施された後でどれだけ効果が見られるのか調査評価する。実施不可なら自分たちの要望を実現するのにどのような課題があったのかを確認し、次の通学路改善要望の提出の際に要望が受け入れられるように対処すべきである。
Action: 要望内容の再検討とソフト面での対応	実施可能とされた要望については、ハード面で対応策が講じられたので今度は児童に対して交通安全教育を行うなどソフト面での交通安全の確保も検討してゆく。実施不可とされたものに関しては、上記のように次の機会のために改めて要望内容の再検討をする。

表 2 「要望される側」の PDCA サイクルとその要点

PDCA サイクル	要点
Plan: 対策優先順位の決定	各学校内での優先順位については、実際に現地を見ての判断であるため、ある程度信頼できるものの、それらを市町村内で並べたときには、優先順位をつけることは不可能である。そのため、限られた道路改良予算の中で安全対策を効果的かつ計画的に進めることが難しくなっている。
Do: 要望案の実施	通学路安全対策の実施について重要なことは「歩行者と車両の分離」「交通量と速度の低減」が挙げられる。歩行者の安全を第一に考えた道路整備や交通規制を行い、自動車優先の考え方からの転換を図るためには「ランプや狭さくなどの各対策の特徴を理解し、適切な方法で利用することが重要である。
Check: 実施後の評価	安全対策を実施した後の評価は、通学路安全対策の PDCA サイクルを効率的に運用するうえでは重要なポイントであるが、実際にはほとんど行われていないのが現状である。評価する際は、学校側や地域住民との協力が重要である。
Action: 新しい実施内容の検討	Check の段階で目的どりの効果が得られれば、実施したものが長く効果を発揮できるように維持管理する必要があり、逆に効果が得られなかった場合はまた別の手段について検討してゆく必要がある。

## (2) 2012年度の要望書

表3は2012年度通学路安全施設新設・改修要望箇所一覧表より一部を抜粋したものである。

表3に示された要望項目では場所と要望内容、2012年度の対応内容が記されているが「何が問題なのか」は記されていない。

ここに示された踏切は筆者も実際に現地調査を行っており、「踏切幅が狭く車が通ると歩行空間が非常に狭く

なる」という問題点があることを確認している。そこで、この踏切に求められることを筆者が判断すると、「車が通った時に歩行空間がなくなってしまうことがなく、児童が車と接触せずに安全に通行できること」であると考えられる。このことがはっきりしていれば出された提案が実施不可能であったとしても、担当者や専門家などで他の対策案を提案することも可能になり、実施できないかのみでの検討に終わらず、より詳しく対応策を進めることができる。

## (3) 2014年度の要望書

著者の提案を受けた後、2014年度の要望書の内容は前年までのものよりかなり詳しいものになった。状況の詳しい説明に加え現地の写真や地図による場所の提示もしている。この要望書であれば必要だと思われる3つの項目のうち「①この箇所の何が問題なのか、問題と感ずる原因は何か」、「②この箇所の対策を実施する目的は何か（要望者は危険箇所が対策実施後にどのような状態になることを望んでいるのか）」の2項目が達成できていると言える。3つ目の項目である「③そのために何をして欲しいのか（要望者側の具体的な要望内容）」という点では例にあげたものだけではなく、要望を出す側の知識不足が感じられ無理な要望と思われるものがいくつかあった。しかし①と②をしっかりと伝える要望書を作成することで担当者や専門家が問題点を修正する新たな解決策を提案することができる。

また、一部の小学校では困難だと思われる要望と容易だと思われる点で要望を二つに分けるなどの独自の表記方法を考案するところも現れた。要望を出す側も要望を検討してもらえよう意識が変化していることがわかる。

## (4) まとめ

2012年度から2014年度の要望書を見直した結果、後者の要望書は非常に向上しているように感じた。しかし、要望自体そのものの変化はあまり見られなかった。今後、通学路の安全性を高めていける要望書を作成するためには、PDCAサイクルの中のCheck段階とAction段階の具体的な内容を要望を出す側が行い、困難でない現実味のある要望を提示できるようにすべきだと考える。

## 8. 通学路をめぐる包括的な検討の必要性

犬山市に対しては、通学路安全対策の取り組み方について3つの提案をまとめた。また、安全確保のプロセスについては、学校、PTA、道路管理者、警察などを「要望する側」と「要望される側」の二つの立場に分けて考察し、通学路の安全確保という目的を達成するための手法としてPDCAサイクルを取り上げ、それぞれの立場がPDCAサイクルの4つの段階でどのような役割を担うのか検討した。

表3 2012年度通学路安全施設新設・改修要望箇所一覧表の事例

場所・住所	新設・改善要望事項	要望・担当部署	2012年度対応内容	対応種別	2012年度実施	2013年度実施予定
小島橋から東の踏切・点滅信号を越えて丸山天白へ至る道路 東小島町・丸山天白	踏切幅の拡張または歩行者用地下道の新設	建設課	・踏切の拡張・歩行者用地下道の新設は鉄道会社との協議が必要。交渉は難航が予想される。 ・交通指導員を配置し交通安全の指導を継続する。	■		
	歩道部分のカラー舗装化	学校教育課	・緑線を設置予定。	◎		◎

- ◎ ・対策済み  
 ・2013年度に対策が確定しているもの  
 ・要望など現状でできることをしているもの
- ・実施不可のもの  
 ・実施困難（相当な労力、調整、時間がかかる等）なもの

従来の取り組みでは、対策した後の評価を行っておらず、関係機関との連携が取れていなかった。今後はPDCAサイクルを活用し積極的に関係者同士の連携を取ることによって効率的に通学路安全対策を進めてゆくべきである。

また、当面は、緊急課題に対応した活動が必要であるが、一方で、通学路を活用した教育も必要であると感じている。歴史的経緯からも明らかのように、通学路は地域の生活道路の一部であり、PTAだけでなく、地域住民と接する空間である。また、通過するだけではなく、自然環境や都市環境などを直接観察できる場所である。

児童らの交通に関する教育においても、社会構成員として道路を正しく活用する習慣を体得する絶好の機会である。歩行者としてどのように振る舞うべきか、自転車に乗るようになればどのようなルールとマナーがあるかをきちんと学習しなければならない。安全は他者から与えられるものではなく、自分自身で危険回避行動をとらなければならない場面も多いはずだ。

また一方で、通学路を活用したコミュニティ活動も重要性を増してくる。児童たちの見守り行動は、将来的には、児童らによる地域住民の生活支援（時には災害時の救援）に発展するかもしれない。お互い様の関係の醸成である。

児童・生徒を保護する視点からだけでなく、地域社会を学ぶ空間としての通学路を考えるべきである。

謝辞

本研究を進めるにあたり、通学路の視察や情報提供にご協力いただいた犬山市教育委員会をはじめとする多くの関係者の皆様に心から感謝する。なお、本研究の遂行には中部大学工学部都市建設工学科に在籍した吉田典史君と三戸良太君の協力を得た。ここに記して謝意を表す。

参考文献

- 1) 文部科学省スポーツ・青少年局学校健康教育課長通知：通学路の交通安全の確保の徹底について（依頼）（2012年5月30日付け24ス学健第6号）、  
[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/kenko/enzen/1321774.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/kenko/enzen/1321774.htm)(2013年8月閲覧)
- 2) 国土交通省ホームページ:通学路における緊急合同点検の取組状況、  
<http://www.mlit.go.jp/road/sesaku/tsugakuro.html> (2013年8月閲覧)
- 3) 仙田満・上岡直見編：子どもが道草できるまちづくり 通学路の交通問題を考える、学芸出版社、2009
- 4) 警察庁:平成17年度警察白書、  
<http://www.npa.go.jp/hakusyo/h17/hakusho/h17/html/G1010000.html> (2013年8月閲覧)
- 5) 椎名文彦：戦後・昭和期交通安全教育小史、前後40年の軌跡、新生出版、2004
- 6) 名古屋市教育委員会指導室：交通安全指導書、1962
- 7) 長末亮：通学路交通安全の現状と対策、調査と情報、第771号、国立国会図書館、2013
- 8) 文部科学省：学校安全参考資料「『生きる力』をはぐくむ学校での安全教育」（2001年発行、2010年改訂）の別表3 通学の安全管理（1）「通学路の設定と安全確保」
- 9) 愛知県教育委員会：子どもを交通事故から守るー平成25年度通学路安全推進事業報告書一、2014
- 10) 愛知県教育委員会：子どもを交通事故から守るⅡー平成26年度通学路安全推進事業報告書一、2015
- 11) 犬山市教育委員会：2012年度通学路安全施設 新設・改修要望一覧表