

# 自転車歩道通行制度成立の経緯 ～国会審議を中心として～

元田 良孝<sup>1</sup>・宇佐美 誠史<sup>2</sup>

<sup>1</sup>フェロー会員 岩手県立大学名誉教授

(〒020-0693 岩手県滝沢市菓子152-52)

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

<sup>2</sup>正会員 岩手県立大学講師 総合政策学部総合政策学科 (〒020-0693 岩手県滝沢市菓子152-52)

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

日本では一般的な自転車の歩道通行は 1970 年と 1978 年の道路交通法改正で制度化され、その後普及し定着したと考えられる。しかし法改正の経緯についてはあまり研究がされていない。ここでは主として国会の議論から、当時の経緯を調べて何故世界でもまれな通行方法が選択されたかについて調べた。その結果 1970 年の法改正は自転車事故の増加から警察が都内で始めた自転車の歩道通行を制度化したものと考えられること、その後歩道上で歩行者との死亡事故が少なからず発生したため 1978 年の法改正で制度の修正を図ったものと考えられる。1978 年の法改正時には警察の認識は道路の未整備からのやむを得ない措置と捉えていたことが明らかになった。歩道通行の危険性の認識は自転車と歩行者の事故のみで、近年指摘されている自動車との事故は議論されていなかった。

**Key Words :** *Bicycle, Sidewalk, Diet Discussion*

## 1. はじめに

歩道が実質的に自転車の主な通行場所である国は日本の他に殆ど無く、世界でも稀な交通形態で、多くの国では自転車通行施設のあるなしに関わらず車道を通行することが基本である。

近年歩行者との事故の多さから 2007 年より自転車安全利用五則で車道通行が原則とされ 10 年が経過したが、多くの利用者で未だに通行方法の変更は行われていない。

自転車の歩道利用は一見安全に見えるが、沿道施設等から歩道を横断する車と、あるいは見通しの悪さから交差点での出会い頭事故が多くなり、安全上意味がないことが明らかとなっている<sup>1)</sup>。また歩行者の保護ができないことから高齢者や障害者に脅威を与えていることも明らかとなっており<sup>2)</sup>、いかにして自転車の歩道通行習慣を転換させるかは日本における自転車交通の最も大きな課題の 1 つである。

歴史的に見ると自転車の歩道通行制度は 1960～1970 年代に起きた交通戦争と呼ばれる交通事故の急激な増加を受けて 1970 年に道路交通法を改正して自動車と自

転車の分離のため歩道通行を許したことから始まっている。さらに 8 年後の 1978 年に自転車の歩道通行の制度上の問題を解決するために再度道路交通法が改正された。この 2 回の道路交通法の改正でこれ以降実質的に歩道は自転車道として使われるようになったと考えられる。従って 1970 年と 1978 年の道路交通法の改正は自転車の歩道通行の普及に大きな影響を与えたものであるが、その成立の経緯については殆ど研究がされていない。ここでは主として当時の道路交通法改正の国会の委員会での質疑を調べることにより成立の経緯と背景を探り、今後自転車の車道への通行方法転換のための基礎資料を得ることを目的としている。

なお調査方法は主として国会議事録<sup>3)~17)</sup>及び新聞のアーカイブ等を参照とした。

## 2. 法改正の経緯

### (1) 1970 年の道路交通法改正

1960 年代から経済の発展とともに急激に自動車が増加し、これに伴い交通事故も急増した。交通事故の死者

数は 1970 年にピークを迎え 16,765 名 (24 時間死者) となった。世界標準の 30 日以内死者に換算すると約 20,000 人に相当し、人口 10 万人当たりの死者数は約 19 人となる。この数字は 2016 年と比較して約 4 倍であり、現在のミャンマーの事故死者率と同レベルであった。

社会では重大な交通事故が頻発したため政府は交通安全対策基本法を制定 (1970 年) するなど対応に迫られた。道路交通法の改正も交通安全対策の一環として行われたものである。

法律改正の趣旨は次の通りであった<sup>7)</sup>より。

- a) 悪質事犯の排除の徹底  
飲酒運転の罰則強化、運転免許欠格期間の延長等
- b) 交通反則通告制度の適用対象者の範囲拡大  
少年に対する交通反則通告制度の適用等
- c) 都市交通規制等のための規定整備  
車両通行帯の進行部分の指定等
- d) 交通巡視員制度の新設  
交通巡視員の設置と権限の付与
- e) 歩行者・自転車の保護のための規定の整備  
通学通園バスの側方通過時の徐行・安全確認義務、自転車道及び自転車の歩道通行に関する規定整備
- f) 自動車運転者の資質向上のための規定整備  
自動車教習所の指導監督の強化
- g) 故障車両による交通妨害の排除のための規定整備  
故障による違法駐車車両の警察官による移動

このうち自転車の歩道通行に関するものは e) であり、初めて道路交通法で自転車による歩道通行が認められた。具体的には自転車の歩道通行について次の条文が付け加えられた (罰則規定は省略)。

「第 17 条の 3

二輪の自転車は、第 17 条第 1 項の規定にかかわらず、公安委員会が歩道又は交通の状況により支障がないと認めて指定した区間の歩道を通行することができる。

2 前項の場合において、二輪の自転車は、歩行者の通行を妨げないような速度と方法で進行しなければならない。

3 公安委員会は、第 1 項の規定により区間を指定しようとするときは、当該歩道の管理者の意見をきかなければならない。」

なお条文の「歩行者の通行を妨げないような速度と方法で進行しなければならない」は道路交通法第 17 条の 2 第 2 項の軽車両の路側帯通行時の規定と同じ表現である。

法改正の背景には自転車乗車中の交通事故死者の増加があった。1970 年における自転車乗車中の死者数は 1,940 名 (以下断りが無ければ 24 時間死者) で構成率は

表-1 第 63 回国会参議院地方行政委員会審議時間(1970 年)

月日	総審議時間	道路交通法	備考
3.17	4 時間 15 分	8 分	提案理由のみ
3.31	1 時間 05 分	1 時間 3 分	補足説明あり
4.02	5 時間 13 分	5 時間 13 分	
4.07	2 時間 55 分	2 時間 47 分	採決
計	13 時間 28 分	9 時間 11 分	

表-2 第 63 回国会衆議院地方行政委員会審議時間(1970 年)

月日	総審議時間	道路交通法	備考
4.16	4 時間 48 分	29 分	提案理由のみ
4.17	3 時間 20 分	2 時間 55 分	
4.23	1 時間 20 分	1 時間 15 分	
4.24	3 時間 02 分	2 時間 55 分	採決
計	12 時間 30 分	7 時間 34 分	

11.6%であった。当時自転車は車道を通行するルールとなっていたが、自動車と分離するために緊急避難的な措置として歩道を通行させることにしたものである。

ところで 2016 年における自転車乗車中の死者数は 504 名と減少しているが、構成率は逆に 13.0%と上昇している。

自転車の歩道通行は当該道路交通法改正よりも先行して 2 年前の 1968 年 6 月 10 日から警察の判断で東京都港区の都道放射 18 号の港区海岸 2-6 浜崎橋先から同海岸 3-6 五色橋際までの 2km で実施されている。新聞によれば幅 5m の歩道のうち車道より 2m に白線を引き「自転車道」と書いて歩道と区別したとある<sup>18)</sup>。同記事によると歩道通行を実施した旧水上署の交通安全講習会で「車に轢かれるより、歩道上を自転車で走り警察につかまった方がまだ」との受講者の意見を受けて実施したとある。こうした先行実態が法改正につながったと考えられる。

国会での審議は 1970 年 3 月 17 日の参議院地方行政委員会で開始され、1970 年 4 月 8 日に参議院本会議で可決され衆議院に送致された。続いて衆議院地方行政委員会を経て 4 月 28 日に衆議院本会議で可決され成立した。なお法律の公布日は 1970 年 5 月 21 日、施行日は 1970 年 8 月 20 日である。委員会の審議時間を表-1, 2 に示す。ここでは委員会で複数の法案が審議されていた場合、道路交通法に関わる審議時間は国会議事録の行数 (法案資料を除く) から推計した。以下質疑時間は総審議時間を除き議事録行数からの推計である。

## (2) 1978 年の道路交通法改正

1970 年にピークを迎えた交通事故死者数はその後の

対策等により 1978 年には 8,783 名と約半減した。自転車の歩道通行は 1970 年 8 月 20 日の施行日を待たず 6 月 10 日に横浜、川崎でも実施され<sup>19)</sup>、「自転車天国」と称された自転車の歩道通行は急速に広がっていった。警視庁では葛飾区、足立区で実施された「自転車天国」が自転車事故削減に効果があったとして 1972 年には都内全域の幹線道路の歩道を年内中に「自転車天国」にすることを決めた<sup>20)</sup>。一方歩道での歩行者との事故も問題となり、1973 年 5 月 14 日に東京都江戸川区宇喜田町内で歩道を高速で走っていた少年のスポーツ型の自転車と 52 歳の主婦が自宅前で衝突し 6 日後に死亡する事故が発生した<sup>21)</sup>。さらに視覚障害者からのクレームも出てきて自転車の歩道通行は新たな社会問題となった<sup>22)</sup>。このような背景から自転車の歩道通行には賛否両論が沸き起こり、再度の法改正が必要となったと考えられる。

なお 1970 年の道路交通法改正前後に登場した自転車の通れる歩道は、当初は 4m 程度以上の幅広い歩道で中央に白線を引いたものであった<sup>23)</sup>。しかししばらくすると歩行者と自転車の事故の際、行政側が損害賠償請求など民事上の責任を問われるため白線は引かれなくなったとされている<sup>24)</sup>。

法律改正の趣旨は次の通りであった<sup>11)</sup>より。

- a) 交通事故防止を図るための規定の整備  
身体障害者の通行保護のための規定、自転車横断帯、自転車歩道通行の要件整備、自転車の制動装置・反射器の義務付け、自動二輪車ヘルメット着用義務付け、共同危険行為の防止、高速道路におけるガス欠防止注意義務等
- b) 運転者対策の推進を図るための規定の整備  
安全運転管理に関する規定強化、運転免許に関する規定の整備、行政処分制度に関する規定の整備、安全講習、運転免許試験手数料の値上げ、罰則及び交通反則通告制度に関する規定整備

自転車の歩道通行に関するものは自転車道の通行区分と普通自転車の歩道通行である。具体的には前回の改正で入れられた第 17 条の 3 が削除され、代わりに次の節が付け加えられた（罰則規定は省略）。

「第 13 節 自転車の交通方法の特例

#### 第 63 条 3

車体の大きさ及び構造が総理府令で定める基準に適合する二輪又は三輪の自転車で、他の車両を牽引していないもの（以下この節において「普通自転車」という。）は、自転車道が設けられている道路においては、自転車道以外の車道を横断する場合及び道路の状況その他の事情によりやむを得ない場合を除き、自転車道を通行しなければならない。

#### 第 63 条の 4

普通自転車は、第 17 条第 1 項の規定にかかわらず、道路標識等により通行することができることとされている歩道を通行することができる。

2 前項の場合において、普通自転車は、当該歩道の中央から車道寄りの部分（道路標識等により通行すべき部分が指定されているときは、その指定された部分）を徐行しなければならない。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。

#### 第 63 条の 5

普通自転車は、道路標識等により並進することができることとされている道路においては、第 19 条の規定にかかわらず、他の自転車と並進することができる。ただし、普通自転車が三台以上並進することとなる場合にはこの限りでない。

#### 第 63 条の 6

自転車は、道路を横断しようとするときは、自転車横断帯がある場所の付近においては、その自転車横断帯によって道路を横断しなければならない。

#### 第 63 条の 7

自転車は前条に規定するもののほか、交差点を通行しようとする場合において、当該交差点又はその付近に自転車横断帯があるときは、第 17 条第 4 項並びに第 34 条第 1 項及び第 3 項の規定にかかわらず、当該自転車横断帯を進行しなければならない。

2 普通自転車は、交差点又はその手前の直近において、当該交差点への進入の禁止を表示する道路標示があるときは、当該道路標示を越えて当該交差点に入ってはならない。

#### 第 63 条の 8

警察官等は、第 63 条の 6 もしくは前条第 1 項の規定に違反して通行している自転車の運転者に対し、これらの規定に定める通行方法により当該自転車を通行させ、又は同条第 2 項の規定に違反して通行している普通自転車の運転者に対し、当該普通自転車を歩道により通行させるべきことを指示することができる。

#### 第 63 条の 9

自転車の運転者は、総理府令で定める基準に適合する制動装置を備えていないため交通の危険を生じさせるおそれがある自転車を運転してはならない。

2 自転車の運転者は、夜間（略）、総理府令で定める基準に適合する反射器材を備えていない自転車を運転してはならない。ただし第 52 条第 1 項前段の規定により尾灯をつけている場合は、この限りでない。」

この改正の 1 つの特徴は、今まで殆どなかった自転車の通行方法を「節」として規定したことである。さらに歩道通行の条件を整備するため、通行できる自転車を定



義し、通行方法を具体的に示した。

まず自転車について普通自転車という概念を設けて歩道上を走行できる自転車の制限した。1970年の道路交通法改正では、第17条の3で「二輪の自転車は、第17条第1項の規定にかかわらず、公安委員会が歩道又は交通の状況により支障がないと認めて指定した区間の歩道を通行することができる」となっており、三輪の自転車は対象外であった。当時三輪自転車の利用が増えてきて歩道上の利用をめぐる警察の方針と対立したため<sup>25)</sup>、普通自転車という定義を総理府令で設けて歩道上を走らせるようにした。普通自転車は総理府令で次のように規定されていた。

「普通自転車とは、他の車両を牽引しない二輪又は三輪の自転車で、次の基準に合ったものをいう。

1. 車体の長さが190センチメートル、幅が60センチメートルを超えないこと
2. 車体の構造が
  - ア. 側車付きでないこと。
  - イ. 1つの運転者席以外の乗車装置（幼児用座席を除く。）を備えていないこと。
  - ウ. 制動装置が走行中、容易に操作できる位置にあること。
  - エ. 歩行者に危害を与えるおそれのある鋭利な突起部がないこと。」

これは現在の内閣府令（道路交通法施行規則第9条の2）とほぼ同じである。

歩道上の自転車の通行方法については1970年の法改正では第17条の3第2項において「前項の場合において、二輪の自転車は、歩行者の通行を妨げないような速

表-3 第84回国会参議院地方行政委員会審議時間(1978年)

月日	総審議時間	道路交通法	備考
5.09	4時間24分	4時間22分	提案理由含
5.10	3時間5分	3時間5分	*
5.11	3時間36分	3時間29分	採決
計	11時間5分	10時間56分	

\*交通安全対策特別委員会との連合審査会

表-4 第84回国会衆議院地方行政委員会審議時間(1978年)

月日	総審議時間	道路交通法	備考
4.07	29分	16分	提案理由
4.25	5時間34分	5時間34分	
4.26	7時間26分	7時間26分	*
4.27	4時間8分	3時間51分	採決
計	17時間37分	17時間7分	

\*運輸委員会、交通安全対策特別委員会との連合審査会

度と方法で進行しなければならない」とあったが具体的な方法については示されておらず、先に示したように歩道上で歩行者との死亡事故も発生していた。このため自転車の歩道上の通行についての規定を変更したものである。中央より車道寄りの部分の通行に制限したのは、「歩道における自転車と歩行者の通行区分が明確でないことにより起こったとされる交通事故が多いこと」<sup>26)</sup>からと説明されている。また交差点の事故対策のため自転車横断帯を導入し、横断帯がある場所では横断帯を通行する義務を課した。

国会での審議は1978年4月7日に衆議院地方行政委員会で開催され、4月28日に衆議院本会議で可決された。法案は参議院に送られ5月9日に参議院地方行政委員会でも審議が開始され、その後5月12日に参議院本会議で可決され成立した。なお法律の公布日は1978年5月20日、施行日は1978年12月1日である。委員会の審議時間を表-3、4に示す。

### 3. 質疑の内容

#### (1) 1970年の改正

表-1、2に示す通り衆参合わせて委員会で17時間弱の質疑が行われ、道路交通法に関する質問者は衆議院7名、参議院10名の計17名であった。この内自転車に関する質問は衆参それぞれ1名ずつと少なかった。

以下質疑時間は議事録から計算したが、その方法は、1回の質問の中で自転車のキーワードと自転車に関する特定の質問が含まれているものを自転車関連の質問とし、それに対する1回の回答を自転車関連の回答とした。従って質問や回答の全てが自転車に関するものとは限らない。質問者が自転車について聞かなくても回答者が説明の過程で自転車についても述べてある場合は自転車関連の質疑から除外した。なお質疑時間の長短が必ずしも審議の重要度を示すとは限らない。

参議院で自転車に関する質問をしたのは竹田四郎氏（社会党）で、計102分間の質問の内自転車に関する質問は3分、政府側からの回答は2分であった。1970年4月2日の参議院地方行政委員会<sup>5)</sup>で「（前略）今度は自転車と歩行者、特に私はそういう歩道、車道の区別のあるようなところにおいては、特に小さな子ですね、幼児、こういう子と自転車とがぶつかるという場合が非常に多いと思うのです。なるほど自転車と自動車のあれ（事故）はいいけれども、今度は幼児と自転車との交通事故というものが起きるのではなからうかと思えます。（中略）自転車と幼児との事故はどう防ぐのか、この点お聞きしたい。」と自転車を歩道上に上げることで特に幼

児と自転車の衝突が懸念されることを取り上げ、対策を問うている。これに対して久保卓也政府委員（警察庁交通局長）は「（前略）そのおそれのあるような歩道について、自転車は通さないということであります。（中略）たとえば広い歩道について、白線を引いて、その中で自転車を通らせるといったようなやり方もあろうかと考えます。（中略）非常に人の通行量の少ないところについて考える。しかも歩道の非常に広いところです。（後略）」と答え、歩道通行は例外的で、幼児との衝突の可能性のあるような歩道は自転車を通さないことを明言している。

衆議院で自転車に関する質問をしたのは細谷治嘉氏（社会党）で、計 42 分の質問の内自転車に関する質問は 10 分、その回答は 6 分であった。1970 年 4 月 24 日の衆議院地方行政委員会<sup>10)</sup>での質問は自転車道の建設が花いっぱい運動の妨げになるのではないかという交通安全とは直接関連の無いものであった。

竹田四郎氏の指摘は尤もなものであったが、質疑応答の時間は 5 分と衆参あわせた道路交通法の審議時間の 0.5%と極めて少なく、自転車関係全体の質疑応答も両院を合わせて 21 分で 2%程度であり、歩道通行も自転車全体もあまり関心がもたれていなかったと考えられる。

(2) 1978 年の改正

表-3、4 に示す通り衆参合わせて委員会で前回より長い 28 時間余りの質疑が行われ、道路交通法に関する質問者は衆議院 19 名、参議院 13 名の計 32 名であった。この内自転車に関する質問は衆議院 11 名、参議院 7 名の 18 名でいずれも前回より多かった（表-5）。

政党別の質問者数では、道路交通法に関しては社会党が最も多く、次いで公明党、共産党となっているが、自転車関連の質問では社会党と公明党が同数である（図-1、2）。一方政権政党であった自民党の質問者は少ない。これは慣例で政権政党であった自民党については事前に政府との意見調整が行われることが多く、委員会での質問が少なかったためと考えられる。

自転車関連の質疑に現れた内容を質問者の発言人数で整理したものを図-3 に示す。質問者が最も多かったのが「速度が出る自転車」で、続いて「教育・講習」、「歩行者との問題」、「自転車横断帯」であった。

表-5 第 84 回国会の道路交通法に関する質問者数・質疑時間  
カッコ内は自転車に関するもの

衆参別	質問者数	質疑時間
参議院	13 (7)	10 時間 56 分 (1 時間 13 分)
衆議院	19 (11)	17 時間 07 分 (2 時間 12 分)
計	32 (18)	28 時間 03 分 (3 時間 25 分)

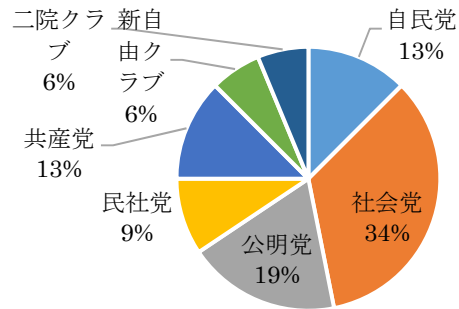


図-1 政党別質問者数 (N=32)

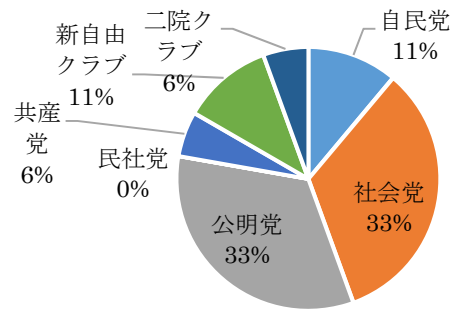


図-2 政党別質問者数 (自転車関連 N=18)

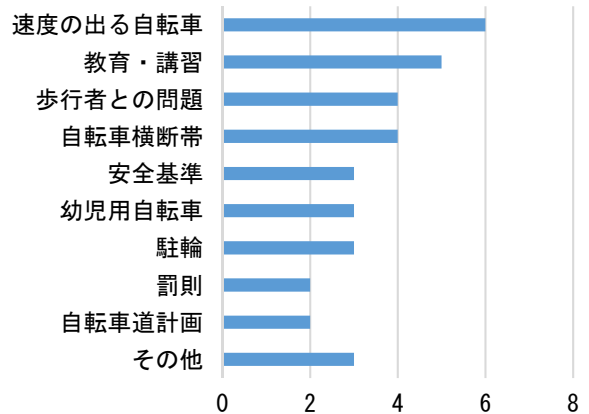


図-3 自転車関連質疑内容別の発言人数 (衆参合計)

この内自転車の歩道通行に関する項目について質疑の詳細を項目別に述べたい。

a) 速度の出る自転車

速度の出る自転車に関する質問は繰り返し登場しておりその対策が問われた。例えば 1978 年 4 月 26 日衆議院連合審査会<sup>13)</sup>で、自民党の水平豊彦氏は「（前略）日本の歩道というのはきわめて狭い。（中略）便利さの反面煩瑣をきわめることになった。（中略）多段式自転車だとか、ドロップハンドルですか、何か普通自転車と比較いたしまして危険を伴う自転車がある。そういうも

のをまず生産段階において、あるいはまた販売段階において規制をすべきではないか、(後略)」と質問しているが、文脈からは明らかに歩道上の自転車の高速走行を指している。背景としては先に示した歩道上での自転車と歩行者の死亡事故が発生したことへの対応が求められていた。当時は中高生向けのスポーツ型自転車が全盛の時代であった。高速の自転車に対して政府の回答は歩道上での徐行の義務付けと罰則の整備で、製造・販売段階での規制方針は示されなかった。

#### b) 歩行者との問題

自転車の歩道通行可は 1970 年の道路交通法改正で認められたものであるが、改めて自転車を歩道に通すことの問題点を問う質問があった。社会党の水田稔氏は 1978 年 4 月 25 日の衆議院地方行政委員会<sup>12)</sup>で「(前略) 自転車と人が混合して通行するということがないような道路のあり方、それを積極的に進めてもらいたい(後略)」と述べ、同じく社会党の太田一夫氏は 1978 年 4 月 26 日の衆議院連合審査会<sup>13)</sup>で自転車歩行者道の幅員を問うた質問の後「余り人間をすみっこに押しやらないように、建設省さんの方が狭い道しかつからないから仕方ありませんのよ、肩と肩とすり合わせて通ってちょうだいというのは、余り文明国としてよろしくありませんね、(後略)」と述べている。最も強く意見を述べたのが公明党の上林繁次郎氏であった。上林氏は 1978 年 5 月 9 日の参議院地方行政委員会<sup>15)</sup>において「(前略) 歩道というのは人間が通る道なんです。その人間が通る道に自転車を通そうという、これはこそくな手段ですよ、(後略)」と述べ、「(前略) 自転車でも人を殺したことがあるんだという強くその辺発言したわけですよ。そういう心配のあるものをなぜ歩道に通すのかということが言いたくなる。だから罰則を設けたんだと、そんな理屈は通らぬ。(中略) 自転車を通すならば通すようにいまの歩道を何らか改良しなきゃならぬだろうという考え方もある。(後略)」と安全施設の設置についても言及した。これに対して政府委員の杉原正氏(警察庁交通局長)は「(前略) 歩道の一部を割いて、しかも通行区分をはっきりさしてできるだけ整然とした形で道路を利用(後略)」と述べ、何らかの対策をおこなっている。

#### 4. 考察

1970 年の改正は、自転車事故の増加から、緊急避難的な措置として歩道通行が認められた。この時点では自転車の事故防止が念頭に置かれ、歩行者との問題についての議論は少なかった。しかし唯一の問題点を述べた竹田

四郎氏の幼児と自転車との事故の懸念は不幸にも当たってしまった。先に述べた江戸川区の事故のほか 1973 年 9 月 6 日に大阪府松原市で少女(4 歳)が少年の自転車にはねられ翌日死亡するという事故が起きている<sup>27)</sup>。1978 年 5 月 9 日の参議院地方行政委員会<sup>15)</sup>の政府答弁では「(前略) 現に、歩行者が自転車にひかれて死亡した事故というのはかなりの件数に達する(後略)」(杉原正政府委員)と述べており、警察も歩行者の危険性をかなり認識していたことが分かる。

1970 年の法改正は自転車に関しては事故回避のための小規模な改正であったが、自転車の歩道通行による歩行者との死亡事故発生で修正を余儀なくされたものと考えられる。自転車に対する政策の遅れは少なくとも警察では認識されており、1978 年 4 月 26 日衆議院連合審査会<sup>11)</sup>の政府答弁では「(前略) 自転車につきましては、正直言いまして、いろいろなことをやっているとは言いながら、本当はほとんどのことがやられていないという実態があるように思います。やっていなかった責任の 1 つは私どもにもございまして、道路交通法 1 つを見ましても、自転車の道路交通法上の地位というのがちっとも明確でない(後略)」(杉原正政府委員)と述べている。このため 1978 年の改正は「第 13 節 自転車の交通方法の特例」という節を新たに設けて、歩道通行の体系化を図ったと考えられる。最も問題の大きかった自転車と歩行者の歩道上の事故対策として位置づけられたのが道路交通法第 64 条の 4 第 2 項である。ここでは自転車は歩道の中央より車道側を通行するとして通行空間を分離すること、徐行を義務付けて高速の自転車を排除し、危険度を下げようとしたこと、歩行者に通行の優先度を与え、自転車が歩行者の進路を妨害しそうなときは一時停止すると 3 条件を自転車に課し、罰則規定を設けた。徐行については政府の注目すべき答弁がある。1978 年 5 月 9 日の参議院地方行政委員会<sup>15)</sup>において上林繁次郎氏の質問に対して説明員の鈴木良一警察庁交通局交通企画課長は徐行の速度について「(前略) 自転車は歩道を通行する場合には徐行して走りなさい、時速 4、5 キロぐらいのことであろうと思いますが、すぐとまれる速度で走りなさい(後略)」と具体的な徐行の速度について述べている。この歩道通行の 3 条件は理屈としては成立しているが、実行は極めて困難であるといわざるを得ない。例えば時速 4、5km で連続して自転車で走行できるかどうか試してみると良いと思う。この 3 条件が実施困難な理由の詳細は紙面の関係で省略するが拙著<sup>28)</sup>を参照していただきたい。しかし自転車の歩道通行に固執したのは先に述べたような実施区間で自転車事故が減ったという成功体験があったからと考えられる。

歩道に自転車を上げたことについての警察の認識に



ついて 1978 年 5 月 9 日の参議院地方行政委員会<sup>15)</sup>で政府委員の杉原正氏は「(前略) 歩道の上に自転車を上げなきゃならないというのは道路のまさに日本的な欠陥でございます。しかしながら、ほうっておきますと車道を走らさなきゃならぬ、これで自転車が次から次と巻き込まれて死んでいくというのはわれわれは放置するわけにはまいらぬと(後略)」と述べ、現状の道路環境ではやむをえない選択であることを述べている。1970 年の国会答弁<sup>3)</sup>でも「非常に人の少ない歩道、非常に広い歩道で実施」とあり、当初は積極的に歩道通行を進める意向はなかったものと考えられる。

一方道路管理者が歩道以外の自転車走行空間を整備する明確な方針があったかどうかはかなり疑問である。渡辺修自説明員(建設省道路局企画課長)は 1978 年 4 月 25 日の衆議院地方行政委員会<sup>12)</sup>で「(前略) 自転車道の分離というのがやはり非常に重要な、かつ効果のある施策でございますので、交通安全施設等整備事業、一般道路の改築事業、それから専用道路ということでお話のございました、48 年(昭和)から着手しております大規模自転車道、こういったものは今後とも積極的に進めてまいりたいと考えています。」と答弁し、自転車道の重要性を強調している。しかしこの時期に建設された自転車道はほとんどが大規模自転車道で、一般道に併設される自転車道は数少なく、多くは歩道を利用する自転車歩行者道が建設され、その方針は最近まで変わらなかった。

1978 年の道路交通法の改正時においては少なくとも警察は自転車の歩道通行が理想的な通行形態とは考えていなかったことが分かる。しかし道路インフラは当時の建設省が主管していたもので、警察は出来上がった道路の交通規制を行うことしかできない。建設省は自転車の主な通行空間は自歩道としていたため、1978 年当時の通行形態が固定化されてしまい、法改正時当初は慎重であった警察もいつしか積極的に歩道通行を指導するようになったものと考えられる。

2 度の国会の議論には現在疑問がもたれている自転車の歩道通行は車道より安全かどうかの議論はなかった。1970 年当時は実施前であったので歩道は安全という常識でもよかったかもしれない。1978 年では人との事故が問題となった。自転車通行帯を設置したのは歩道通行由来で交差点での事故が増えた可能性もあるが、データがなく確認はできない。歩道は安全との先入観から歩道通行由来の自転車と自動車の事故については長い間省みられることがなかったと考えられる。

## 5. おわりに

国会の議事録を分析して自転車の歩道通行に関し明らかになったのは次の点である。

- ・1970 年の道路交通法改正では法改正に先行して都内で実施されていた自転車の歩道通行を自転車事故対策として導入したと考えられること。
- ・1970 年の法改正では自転車の歩道通行に対して余り議論がなかったが、歩行者との事故の懸念は示されていた。
- ・1978 年の道路交通法改正は 1970 年以降発生していた歩道上での歩行者と自転車との深刻な事故対策のため、大幅な通行方法の改正が盛り込まれ、歩道上の自転車の通行方法について初めて法律の体系化が行われた。
- ・1978 年の法改正では歩道上の歩行者の安全性が前回よりも大幅に多く議論され、その中心は歩道上の自転車の速度規制であった。
- ・警察の認識は道路が未整備のためやむなく実施するとの立場であった。
- ・道路管理者も自転車道による分離の重要性について述べているが、その後道路管理者が自転車の主たる走行空間を自歩道としたため、歩道通行が固定化されたと考えられる。
- ・自転車の歩道通行による危険性の認識は対歩行者のみで、現在問題視されている自転車と自動車の事故は議論されなかった。

警察が実施できるインフラ整備として自転車レーンがあるが、自転車道同様ほとんど普及しなかった。歩道通行が理想的でないことは警察も認識していたはずなのになぜ自転車レーンを普及させず、歩道通行を積極的に指導していったのかは解明されていない。また道路管理者が 1970 年以降最近まで自転車の走行空間として自歩道しか用意しなかったのは事実である。この理由について筆者はいくつかの仮説を立てたが<sup>29)</sup>、証明までには至っていない。さらに 1978 年の法改正後歩道上の歩行者保護の問題がどのように推移して行ったのか、今後はこの 3 点について、解明を進めてゆきたい。

## 参考文献

- 1) 海老澤綾一：自転車の通行位置及び自転車関与事故の経年変化に関する一考察—環七通りを対象に—、第 36 回交通工学研究会発表会講演集、CD-ROM、2016 年 8 月
- 2) 村上ひとみ、月川雅洋、喜多村俊朗：高齢者の自転車ヒヤリ・ハット調査と自転車走行空間に関する研究—山口県宇部市の事例—、第 47 回土木計画学研究・講演集、CD-ROM、2013 年 6 月

- 3) 第 63 回国会参議院地方行政委員会議録第 6 号、1970 年 3 月 17 日
- 4) 第 63 回国会参議院地方行政委員会議録第 10 号、1970 年 3 月 31 日
- 5) 第 63 回国会参議院地方行政委員会議録第 11 号、1970 年 4 月 2 日
- 6) 第 63 回国会参議院地方行政委員会議録第 12 号、1970 年 4 月 7 日
- 7) 第 63 回国会衆議院地方行政委員会議録第 18 号、1970 年 4 月 16 日
- 8) 第 63 回国会衆議院地方行政委員会議録第 19 号、1970 年 4 月 17 日
- 9) 第 63 回国会衆議院地方行政委員会議録第 20 号、1970 年 4 月 23 日
- 10) 第 63 回国会衆議院地方行政委員会議録第 21 号、1970 年 4 月 24 日
- 11) 第 84 回国会衆議院地方行政委員会議録第 10 号、1978 年 4 月 7 日
- 12) 第 84 回国会衆議院地方行政委員会議録第 18 号、1978 年 4 月 25 日
- 13) 第 84 回国会衆議院地方行政委員会運輸委員会交通安全対策特別委員会連合審査会議録第 1 号、1978 年 4 月 26 日
- 14) 第 84 回国会衆議院地方行政委員会議録第 11 号、1978 年 4 月 27 日
- 15) 第 84 回国会参議院地方行政委員会議録第 12 号、1978 年 5 月 9 日
- 16) 第 84 回国会参議院地方行政委員会、交通安全対策特別委員会連合審査会議録第 1 号、1978 年 5 月 10 日
- 17) 第 84 回国会参議院地方行政委員会議録第 13 号、1978 年 5 月 11 日
- 18) 読売新聞：“ここは自転車専用”港区の放射 18 号線  
歩道の一部を開放、1968 年 6 月 11 日
- 19) 毎日新聞：自転車も歩道走れます 横浜・川崎 市街地の一部を指定、1970 年 6 月 10 日
- 20) 朝日新聞：こんどは“自転車天国”年内、都内全域に幹線道の歩道”拝借“通勤・通学にもどうぞ 警視庁、1972 年 8 月 10 日
- 21) 毎日新聞：自転車歩道に「危険」主婦、ひかれ死ぬ 凶器になったスポーツ型、1973 年 5 月 22 日
- 22) 毎日新聞：自転車ブームに泣く 目の不自由な人たち こわくなった歩道 「生傷絶えません」安全運転訴え、1973 年 7 月 30 日
- 23) 読売新聞：歩道に線引き 自転車歩行者 事故防止に利用を 王子署で作業終える、1973 年 6 月 26 日
- 24) 朝日新聞：自転車 歩道を走るのは危険だ 「車道寄り」が原則 通行可路線 3,200 余、1983 年 2 月 28 日
- 25) 読売新聞夕刊：主婦に人気の三輪自転車は自転車か 歩道走行、違法です 警察庁が取締り方針 業界“二輪 なみへ法改正を”、1975 年 12 月 11 日
- 26) 田中節夫：道路交通法の一部の改正について(2)、警察研究第 50 巻第 1 号、p.96、1979 年 1 月
- 27) 毎日新聞：歩道を自転車に全面開放 「バイコロは弱者」警視庁保護へ 今年中に標識設置、1977 年 4 月 5 日
- 28) 元田良孝：日本の自転車交通の混迷 - 時代遅れの道路交通法、歩道通行の大罪、交通安全教育 604 号、pp.6-19、2016 年 8 月
- 29) 元田良孝、宇佐美誠史：わが国における自転車道整備に関する歴史的考察、第 38 回土木計画学研究・講演集、CD-ROM 2008 年 11 月、

(2017. 4. 28 受付)

## DISCUSSION IN THE DIET ABOUT AMENDMENT OF ROAD TRAFFIC ACT CONCERNING BICYCLES RUNNING ON SIDEWALK

Yoshitaka MOTODA, Seiji USAMI

Bicycle running on sidewalk is unique and notorious custom in Japan. The rules which allows bicycle to run on sidewalk was enacted by the road traffic act in 1970 and 1978. However, the details of establishing of the law was not clear. In this study, the diet discussion record was researched to make it clear. As a result, followings were obtained. At first, to separate bicycle from vehicle as a safety measure, police started to use sidewalk for bicycle as a temporary emergency measure and justified it by enacting the road traffic act in 1970. But due to fatal accidents between pedestrian and bicycle on sidewalk after 1970, amendment of the law was enacted in 1978.