

自転車車道通行政策と今後の展開に関する考察

元田 良孝¹・宇佐美 誠史²

¹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

²正会員 岩手県立大学准教授 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

1970年以來実質的に自転車の主な通行空間は歩道とされていたが、歩行者とのトラブルの増加から2007年に自転車安全利用五則で車道通行が原則とされ、方針の転換が図られた。しかし10年以上経過した現在も多くの自転車は歩道を通行し、車道通行原則化は遅々として進んでいない。本論文では車道通行原則化の経緯を調べ、車道通行原則に至った経緯とその後の政策の展開等を時系列的に整理した。その上で今後どのようにしたら車道通行を実現できるかについて、ヘルメット・シートベルト着用など他の政策の経緯を分析し、車道通行化へ何が必要なのか今後の政策展開を考察した。その結果、車道通行原則化は方向性が曖昧であり、ヘルメット・シートベルト着用と比べ計画性も目標も乏しいことが明らかとなった。このため本稿では車道通行実現までのロードマップを提案した。

Key Words : *Bicycle, Riding on the road, Future plan*

1. はじめに

2007年に自転車安全利用五則が発出され、自転車は車道通行が原則となった。1970年に歩道通行が可となって以来、世界に稀な歩道を自転車道として利用する方針が転換された。しかし10年以上経過した現在でも大半の自転車は歩道を走っており、車道通行の徹底が望まれている。

車道通行が進まない一つの原因は、行政に統一した実行計画がなく、具体的な目標を持っていないことがあげられる。現在国で自転車活用推進法に基づく自転車活用推進計画が策定中であるが、本稿執筆中の2018年4月時点では骨子のみが示され全体は明らかでない。国土交通省、警察庁本庁は自転車の車道通行を進める意向があり、インフラ整備やガイドラインの作成をしているが、都道府県・市町村と都道府県警察の方針は明確でなく温度差が大きい。ここでは自転車車道通行化方針の経緯と今後のあるべき展開について他の交通政策の経緯も参考にしながら考察を行う。

2. 歩道通行から車道通行への方針の変遷

歩道通行から車道通行への方針の変遷の前に車道通行から歩道通行への変遷についても触れておきたい。周知のように1970年以前は自転車は車両として扱われ、

道路交通法により車道通行となっていた。交通事故の増加から1970年に道路交通法が改正され、指定された歩道を走れるようになった。しかし歩道上の歩行者と自転車の事故が続発したため1978年に再度道路交通法が改正され歩道を走る自転車の規格と歩道上の通行方法が定められた、以降歩道は実質上自転車道として使われるようになった。

この状況は2007年度まで変わらなかったが、歩行者と自転車の事故の増加から同年自転車安全利用五則が発出され、「自転車は車道が原則、歩道は例外」と方針が大きく転向された。同時に道路交通法が改正されたが、こちらは13歳未満の児童・幼児と70歳以上の高齢者は標識の指定がなくても、どこでも歩道が走れるようになり、さらに周囲の道路・交通状況でやむをえない場合もどこでも歩道が走れるよう通行条件が緩和され、一見矛盾した方針が同時に示された。

しかし車道原則の方針は曖昧であった。道路交通法が審議された第166国会の参議院内閣委員会で警察庁の矢代交通局長(当時)は「自転車についてすべての場合に車道のみを通行させるというのはこれは困難だろうと、将来的に思っております」と述べており、将来的に100%の車道通行を目指すのではなく、かなりの例外を残したゆるい原則を意図していたものと考えられる。

2011年10月には警察庁交通局長通達「良好な自転車交通秩序の実現のための総合対策の推進について」が発

出された。自転車に対する国民の批判に応え、従来の歩行者と自転車を同様な取り扱いにしてきたことを反省し、自転車専用走行空間の整備、自転車と歩行者の分離、ルールの周知と安全教育の推進、指導取締りの強化等自転車安全利用五則を踏まえ具体的な方針が示された。特に3メートル未満の歩道における自転車通行可の見直し指示は警察庁の「脱歩道」の方針を明らかにした画期的なものであった。ところが自転車通行可の歩道見直しについては都道府県警察の賛同が得られず、十分な効果があったとはいえない。

自転車の走行インフラについて道路管理者は長らく自転車歩行者道しか整備しなかった。自転車歩行者道以外の設計基準も1974年に出された「自転車道等の設計基準」しかなかったが、国土交通省と警察庁は2012年11月に自転車インフラ整備の指針となる「安全で快適な自転車利用環境創出ガイドライン」を策定した。同ガイドラインは2016年7月に1部が改定されて現在に至っている。ガイドライン等に基づき、全国の自治体で自転車のネットワーク計画が整備されつつある。2017年度で105の自治体でネットワーク計画が策定され、この数が急速に増えていることは自転車と歩行者の分離に向けて前進である。2016年12月には国会で議員提案の自転車活用推進法が成立した。本法律は自転車の利活用に関する総合的な法律で、自転車インフラの整備、自転車活用推進計画の策定、自転車活用推進本部の設置、自転車の日・自転車月間等を定めており、他先進国に比べ遅れていた自転車に関する制度的な支援がようやく整ったと思われる。

1970年に制定された自転車道の整備等に関する法律も自転車走行インフラの整備を目指したものであったが、同法では自転車道の定義に自転車歩行者道も含めていたため、道路管理者が安易な自転車歩行者道整備に走ってしまった。しかし自転車活用推進法では対象は自転車専用道路、自転車専用通行帯と明記され、自転車歩行者道は除外されている。

一方自転車の車道利用は少しずつ増えてはいるものの、自転車安全利用五則発出後10年以上たった今も殆どの自転車は歩道を走る。警視庁が行った東京の環状七号線の調査²⁾によれば2013年～2015年での自転車の車道通行割合は9～19%であった。

3. シートベルト・ヘルメット着用の事例

わが国で自転車の走行空間のほかに交通安全に関するルールを変えた例はいくつかある。この中で二輪車のヘルメット着用と自動車のシートベルトの着用義務をとりあげ、その経緯を考察することで今後の自転車の車

表-1 ヘルメット着用義務の経緯

| 法律施行日 | 道路 | | | 排気量 | |
|------------|------|-----------------|---------|--------|--------|
| | 高速道路 | 制限速度40km/h以上の道路 | 左記以外の道路 | 50cc以下 | 51cc以上 |
| 1965年9月1日 | ✓ | | | | ○ |
| 1972年5月1日 | ✓ | ✓ | | | ○ |
| 1975年7月1日 | ✓ | ✓ | | | ◎ |
| 1978年12月1日 | ✓ | ✓ | ✓ | △ | ◎ |
| 1986年1月1日 | ✓ | ✓ | ✓ | ◎ | ◎ |

△：努力義務 ○：着用義務（罰則無） ◎：着用義務（罰則有） 高速道路：高速自動車国道及びその他の自動車専用道路

道通行化への参考としたい。

二輪車のヘルメット着用もシートベルト着用も現在基本的には全て義務化されているが、モータリゼーションの始まった1960年代まではまったく普及も義務化もされていなかった。しかし交通事故死者数の増加から段階的に義務化が行われていった。

(1)二輪車のヘルメット着用

ヘルメット着用は道路交通法に規定され、まず1965年9月1日施行の改正道路交通法で、政令で指定される道路（高速自動車国道・自動車専用道路）での着用義務（罰則無）が設けられた。1972年5月1日施行の改正道路交通法施行令では政令で指定される道路が拡大されて速度規制が40km/h以上の道路での罰則無の着用義務が設けられた。1975年7月1日施行の改正道路交通法施行令で、政令で指定される道路での51cc以上の二輪車の着用義務の罰則化が、1978年12月1日施行の改正道路交通法では全ての道路での51cc以上の二輪車の着用義務と50cc以下の二輪車の着用努力義務が規定された。1986年1月1日施行の道路交通法では50cc以下を含む全ての二輪車が全ての道路で罰則付きの着用義務を課せられるようになった。これらを整理すると表-1のとおりである。

(2)シートベルト

シートベルトの着用義務については道路交通法に規定されており、1971年12月1日施行の改正道路交通法では運転席・助手席のシートベルト着用が努力義務とさ

表-2 シートベルト着用義務の経緯

| 法律施行日 | 道路 | | 座席 | | | |
|-------------|------|-----|-----|-----|------|----------|
| | 高速道路 | 一般道 | 運転席 | 助手席 | 後部座席 | チャイルドシート |
| 1971年12月1日 | ✓ | | △ | △ | △ | |
| 1985年9月1日* | ✓ | ✓ | ◎ | ◎ | △ | |
| 1987年4月1日 | ✓ | ✓ | ◎ | ◎ | △ | |
| 2000年4月1日 | ✓ | ✓ | ◎ | ◎ | △ | ◎ |
| 2008年6月1日** | ✓ | ✓ | ◎ | ◎ | ◎ | ◎ |

△：努力義務 ◎：着用義務（罰則有）

*：1985年は高速道路のみ罰則有

**：後部座席の罰則は高速道路のみ

れた。1985年9月1日施行の改正道路交通法では運転手・助手席の着用義務と、その他の座席の着用努力義務が課されたが罰則は高速道路における前席のシートベルト着用のみであった。1987年4月1日施行の改正道路交通法施行令で、前席・一般道まで罰則対象が拡大された。2000年4月1日施行の改正道路交通法には6歳未満の幼児の乗車についてチャイルドシートの使用が義務化された。さらに2008年6月1日施行の改正道路交通法により後部座席での着用も義務付けられ、全席の着用が義務付けられた。ただし後部座席での着用は義務化されたものの、現在罰則は高速道路のみとなっている。着用義務等に関してまとめると表-2のようになる。また1981年から2004年までのシートベルト着用率を図-1に示すが、前席の着用義務が一般道までに拡大された1987年は前年と比べ急激に着用率が向上しており、規制強化の効果が明らかである。

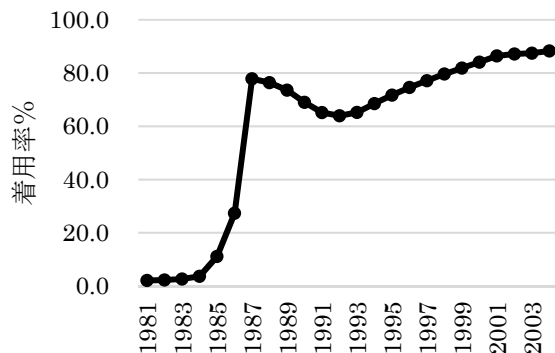


図-1 シートベルト着用率の推移³⁾

座席ベルト着用者率=座席ベルト着用死者数(自動車乗車中)
÷死者数(自動車乗車中)×100

二輪車のヘルメット着用もシートベルト着用も段階を追って強化されてきたことが分かる。なおヘルメット着用もシートベルト着用も罰則は違反の点数のみで罰金は無い。

4. 考察及びロードマップの提案

ヘルメット、シートベルト着用で明らかなのは最終的な目標と、そこまでの段階があることである。シートベルト、ヘルメットともごく一部の例外を除き全員がどのような状況でも着用していなければ意味がなく、この意味で最終的な目標は全ての道路、全ての車種で100%の着用率である。しかし着用義務が最初に登場してきた時点では道路利用者にはなじみがなく、殆どの人が守っていない状況であったので、いきなり着用を強制しても効果は期待できなかった。このため罰則のない努力義務と、賛同されやすい危険性が高く延長がまだ短かった高速道路から始め、段階的に対象を拡大し、高速道路から一般道路へ、シートベルトの場合は前席から後部座席を含めた全席へ、ヘルメットの場合は大型二輪車から原付へと拡大しながら規制と普及を図っている。着用率についても毎年モニターしており、着用率を見ながら段階的に規制を強化していることが分かる。一方制度目標の達成までの期間は、ヘルメットが21年、シートベルトも16年(前部座席まで)と長期間である。

一方自転車の車道原則化は曖昧な点が多い。現在合意されているのはあくまで原則であり、将来100%とするのか、例外を残すかどうか、また残すとしてもどれだけ残すのか意見は統一されていない。最終的なゴールが曖昧なため、政府の政策は自転車安全利用五則やガイドラインによるインフラ整備など車道原則化へ向かう方向性は持っているものの段階的な戦略と目標が全く存在しない。さらに政策を脆弱にさせているのは車道の利用率など数値的な把握が公的・定期的に全くされておらず、定量的なモニタリングも数値目標もないことである。

自転車活用推進法に基づく国の自転車活用推進計画は2018年3月に骨子案が公表された。インフラに関し分離された通行空間の整備を明記していることは評価されるが、計画期間が2020年度までと長期的展望に乏しい。今後政府の方針を見守る必要はあるが、ここでは自転車の車道通行化のロードマップについて考察し、試案(表-3)を紹介したい⁴⁾。

私案ではロードマップを1段階5年の4段階に分け、教育、法律、インフラに分けて政策を提案し、自転車の車道通行割合の目標を示している。全体の期間はヘルメット、シートベルトの例を参考に完成まで20年とした。方針の概略は次の通りである。

表-3 自転車の車道通行実現のロードマップ案

| 段階 | 時期 | 教育 | 法律 | インフラ | 車道通行シェア |
|----|--------|--|---|---|---------|
| 0 | 現在 | 現況 | 現況 | 現況 | 10~20% |
| 1 | 0~5年 | <ul style="list-style-type: none"> ・教員の自転車教育 ・小学校から自転車教育 ・母親への自転車教育 ・車道運転方法（中高で） ・公務員の歩道通行自粛 ・道路右側通行のリスクの知識を広める ・リアカー付自転車の歩道通行禁止の徹底 | <ul style="list-style-type: none"> ・混雑時（場所）押しチャリ義務付 ・自転車専用信号導入 ・自転車走行法規の見直し ・自転車の青切符制度または自転車交通規制の条例への移管 | <ul style="list-style-type: none"> ・通学路の優先整備 ・自転車ネットワーク計画策定（都市部の主要道路における自転車空間のあるべき姿を整理） | 30% |
| 2 | 6~10年 | <ul style="list-style-type: none"> ・公務員の歩道通行禁止 | <ul style="list-style-type: none"> ・歩道一方通行化 ・自転車レーン上駐禁 | <ul style="list-style-type: none"> ・主要全路線へ最低ナビマーク ・レーン外の停車帯整備 | 50% |
| 3 | 11~15年 | | <ul style="list-style-type: none"> ・車道上自転車優先 | <ul style="list-style-type: none"> ・全計画区間の整備推進 | 70~80% |
| 4 | 16~20年 | | <ul style="list-style-type: none"> ・歩道通行原則禁止 | <ul style="list-style-type: none"> ・自転車ネットワークの完成 | 100% |

(1)教育

次の世代を対象にしてあるべき自転車交通教育を行うが、現在では教える人材が不足している。このため第一段階ではまず小学校、中学校、高校の教員に自転車教育をし、自転車教習指導者の人材を養成する。現在の自転車教育は中学校からが多いが、ここでは自転車の乗り始めの小学校から自転車教育を行う。子供と親の接する時間は長く、親の教育が重要であるが、親自身が自転車のルールや乗り方を正確に知らない場合が多い。従って学校等で併せて親、特に母親の自転車教育を行う。通学中で中高校生の自転車利用が多いが、車道通行の教育は行われていないので、積極的に車道での運転方法とルールの教育を行う。この中で車道・歩道とも右側通行の危険性を教える。公務員は市民に対して模範的な行動をすべきであり、交通担当でなくとも歩道通行を自粛するよう呼びかける。

第二段階では公務員の歩道通行を原則禁止し、模範を広く社会に示すことが必要である。

(2)法律

道路交通法の自転車に関する基幹部分は長年殆ど改

正が行われておらず、現在の交通に合うように見直しが必要である。

第一段階では、混雑時に場所や時間を限定して自転車を降りて通行するようにする「押しチャリ」を制度化する。押しチャリは福岡市の条例で既に事例があるが、混雑時の自転車利用を抑制しトラブルを回避するために必要と考えられる。自転車専用信号は、自転車を除く一方通行の交差点の自動車流入部に設けられることがあるが、例外的・補助的なもので自転車独自の交通制御ではない。欧米では左折巻き込み事故（左側通行の場合）を防ぐため、自動車と自転車で別の信号を設けて交通流を制御している例が多い。日本では一部の県警で試験的に導入されているが一般化を図る。

自転車に関する法律は古く、現在に合わないものも少なくないが十分な議論がされていない。例えば道路交通法第53条は「合図」を規定しているが、方向指示器がない場合自転車は手で右左折停止等の合図をしなければならない。しかし実際は合図を行う自転車は極めて稀である。第34条は右左折の方法を示しており、自転車は右折の場合二段階で行わなければならないが、幅の狭い道路の場合でも二段階右折を行わなければならない、実

態とかけ離れてしまっている。最も問題と考えられるのは、自転車は反則行為に関する処理手続の特例の対象となっておらず、違反には例外なく赤切符であるが、自転車の違反に刑事罰を適用するのは適切でないため実質処罰ができず治外法権状態になっていることである。このため自動車同様自転車も青切符の対象とするか、自転車の規制を道路交通法から自治体の条例に移して過料で懲罰をするなどの制度変更が求められている。

第二段階では歩道を一方通行化し、自転車の通行を制限させるとともに、自転車と自動車との事故を減少させる。右側の歩道を通行する自転車は左側を通行する自転車より事故率が高いことが示されている⁹⁾。自転車レーンが整備されつつあるが、自転車レーン上に駐車する車が多く、自転車の利用を著しく妨げている。このため自転車レーン上の駐車を禁止するなど、駐車の取締りを強化すべきである。第三段階では車道上で自転車の優先権を明記する。現状では法律を守らない自転車が多く、違法自転車に優先権を与えることは好ましくないが、自転車の法律秩序が守られるようになった段階で欧米並に自転車に優先権を持たせて安全性を向上させる。第四段階では既に多くの自転車が車道を通行しているはずであり、歩道通行を児童・幼児を除き原則禁止とする。

(2)インフラ

自転車の車道通行を推進するために、自転車専用走行空間の整備は重要であるが、限られた財源の中で効果的に整備を進める必要がある。第一段階では通学路から自転車走行空間を整備してゆく。自転車ネットワーク計画は現在全国の自治体で進められているが、まだ一部の自治体に留まっており、更なる普及が必要である。第二段階では国道など主要な道路で、自転車専用走行空間が設置できない場合でも法定外表示であるナビマーク等ま

では整備する。第三段階では引き続き自転車走行専用空間の整備を進め、第四段階で自転車ネットワークを完成させる。

5. おわりに

本稿では自転車の車道通行原則化の経緯を述べ、シートベルト・ヘルメット着用化の経緯との比較をして課題の整理を行った。この結果、2007年の道路交通法改正での自転車の車道通行原則化は方向性が曖昧であり、ヘルメット着用・シートベルト着用に比べ計画性も目標も乏しいことが分かった。このため本稿では自転車の車道通行化についてのロードマップ試案を作成した。本試案は議論も十分でなく、改善点は多々あると思われるが、今後の議論のきっかけとなれば幸いである。

参考文献等

- 1) 第166国会参議院内閣委員会での発言、2007年4月10日
- 2) 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回交通工学研究発表会論文集、pp.177-181、2016年8月
- 3) 警察白書平成17年版による
- 4) 本試案は2017年10月に松山市で開催された第6回自転車利用環境向上会議 in 松山で提案し、参加者の意見を元に修正したものである。
- 5) 海老澤綾一、椎名啓雄：自転車の通行位置に注目した自転車関与事故分析、第37回交通工学研究発表会論文集、pp.311-316、2017年8月

(2018年4月27日受付)

STUDY ON BICYCLE POLICY TO RIDE ON THE ROAD AND IT'S DEVELOPMENT

Yoshitaka MOTODA, Seiji USAMI

In 1970, the government changed traffic rule to use sidewalk as bicycle path for safety reason. Since then, people have been riding bicycle on the sidewalk. However, the government changed the rule again to ride bicycle on the road in 2007 since accident between bicycles and pedestrians on the sidewalk had been increased. In spite of this, still few people follow new rule even 11 years after the change. In this paper, history of the change of the traffic rule about bicycle was analyzed. Considering previous traffic rule changes such as helmet use and seatbelt use, the author proposed road map plan of how to change bicycle riding from on sidewalk to road.