

自転車は車道，歩道は邪道

～求められる道路管理者のパラダイムシフト～

元 田 良 孝 MOTODA Yoshitaka

岩手県立大学総合政策学部教授

1. 歩道通行は“日本の恥”

近年、自転車の利用が活発になってきた。環境対策や健康志向の高まりもあるが、東日本大震災直後のガソリン不足も自転車利用を促進する一つのきっかけになっている。一方、我が国の自転車を巡る環境は最悪と言っていいくらい悪い。自転車事故割合の多さや、ルール違反、マナーの悪さ等、解決すべき問題が山積しており、今の環境のまま自転車が増えることは逆に社会的な問題を引き起こしかねないと危惧している。筆者は、日本の自転車問題の根幹は歩道通行を許し、しかもそれが実質原則になっていることと考える。

一方、2007年に自転車通行環境整備モデル地区の整備が始まり、自転車安全利用五則が定められて車道通行が原則とされた。また、2011年10月には警察庁の通達「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」が出て、自転車の車道通行が確認された。さらに、2012年11月、国土交通省と警察庁が「安全で快適な自転車利用環境創出ガイドライン」を定め、インフラの整備方針も示された。これらはすべて自転車の車道走行を原則とする政府の方針である。

しかし、利用者だけでなく一般の道路管理者の意識は必ずしもこれに沿ったものとはいえない。1970年の道路交通法改正以来、「自転車は歩道」という考え方が道路管理者に定着し、長年の思考習慣はなかなか変えられない。このため、道路管理者が自転車道設置に消極的であったり、未だに自転車歩行者道（自歩道）中心の自転車交通しかイメージしていなかったりする例が多く見られる。その結果、自転車道ネットワーク計画のできている地方自治体はまだ数少ない。

自転車の歩道通行は、海外ではほとんど見られない日本独自のガラパゴス的交通ルールで、歩行者の権利と安全を脅かしている。海外から来た外国人は、歩道を走る

自転車に驚く。5年後に東京オリンピック開催を控え、まさに日本の恥といえるだろう。

以下に述べるが、最近では、自転車にとっても歩道は車道より安全ではないことが明らかとなっている。歩道通行には、合理性も安全性もない。

本文は、なぜ歩道通行になったのか、なぜ歩道通行がいけないのか、なぜ自転車の道路インフラが必要なのかを述べて、道路管理者の思考の変化（パラダイムシフト）を促すものである。筆者もかつて道路管理者として、自歩道に何の疑いも持たなかった。慙愧の念で文をしたためる。なお、ここでいう自転車道とは、道路構造令が示す縁石や柵で囲まれた自転車走行空間だけでなく、自転車レーンや、矢羽マーク等の法定外表示を含む広義のものであるが、自歩道は含まない。

2. なぜ歩道通行になったのか

まず、歩道通行の歴史について述べたい。1970年以前は海外と同様、日本でも自転車は車道通行することと法律で規定されていた。ところが、1960年代から1970年代にかけ、増加する自動車に社会が対応できず、交通事故が急増した。交通事故の死者数（24時間死者）は昭和45年には現在の4倍近い16,765人となり、“交通戦争”と呼ばれた。

自転車の事故も急増したため、緊急避難的な政策として、1970年に道路交通法を改正し、場所を限った上で、自転車が歩道を通行できるようにした。同年、これに合わせ道路構造令も改正され、自転車も通れる従前より少し広い歩道が自歩道として、規定に盛り込まれた。安全性向上のために自動車と自転車を分離したかったが、自転車道がなかったのでやむなく暫定的な措置として歩道通行を可能としたのである。

しかし、それ以降、自転車道はほとんどつくられることなく、反対に、1978年の道路交通法改正で歩道通行

の自転車の要件が定められ、以来、歩道は実質的に自転車道となった。当時、自転車道ではなく、自歩道が「標準」となった理由は、十分に明らかにされていないが、いくつかの仮説が考えられる。

一つは自動車優先の設計思想で、戦後不足していた自転車の通れる道路の整備に追われたこと。二つは建設費の削減で、「歩道+自転車道+車道」よりも「自歩道+車道」の方が、道路幅が狭くて済むためである。さらに、多くの自転車が歩道を通行するようになる中で、道路管理者にとって「自転車は自歩道」が標準となってしまったものと思われる。

3. 歩道は車道より安全でない

歩道は本来、一番の交通弱者である歩行者を車から保護するために設けられた施設で、車両である自転車を通す空間ではない。それにもかかわらず、交通戦争当時は車道では危険なので、歩行者には多少我慢してもらっても自転車の安全性が保てるという政策判断があり、自転車を歩道に通す選択をしたはずである。

ところが、最近の研究では、歩道は車道より安全ではないことが明らかとなった。歩行者に衝突するからではなく車と衝突するのである。図-1は、歩道上の単路部での自転車の事故の相手を示している。歩道だから相手は歩行者と思うと大間違いで、4分の3以上は自動車である。理由は、歩道を横断する車と衝突するため、衝突地点のほとんどは駐車場や沿道の店舗の出入口である。

以下、歩道が自転車にとって安全でないことを、エビデンスを示し、明らかにする。まずはマクロ的視点から述べる。

図-2は、自転車事故率の国別グラフである。日本の事故率は内閣府が計算したもので、24時間死者数を用いており、他国の30日死者と基準が異なり、少なめの数値になる。そこで、24時間死者と30日死者の割合1.18を掛けて補正してある。図をみると、我が国は事故率で見ると中位であるが、車道通行のオランダ、デンマーク

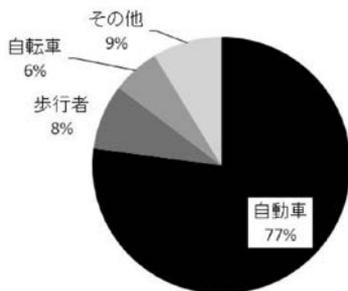


図-1 自転車の歩道単路部上の衝突相手 (文献1より作成)

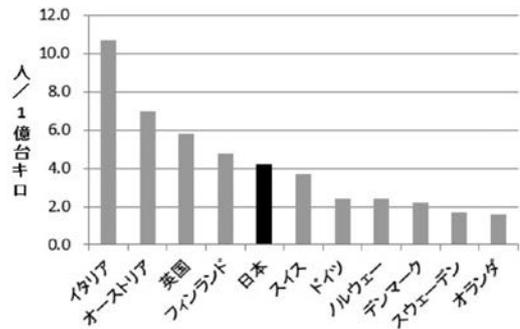


図-2 走行距離当たり自転車乗用者死者数 (文献2より作成)

等より事故率が高い。つまり、歩道通行という「究極の安全対策」を講じたとしても、効果は限定的と考えざるを得ない。

また、図-3は、歩道通行が法律で許された1970年以降の保有台数当たり自動車と自転車の事故率を、1970年を100として指数表示したものである。これによれば、自動車も自転車も減少傾向にあるが、大差はない。むしろ、1976年以降は、自動車より減少の度合いが鈍い。このデータからも、歩道通行の効果は例えあるとしても限定的といえよう。

亀井ら³⁾は歩道の有無による自転車事故率の違いを多変量解析で比較した。同研究によれば、歩道の有無は自転車事故率に影響を与えていない。日本では自転車のほとんどが歩道通行であるから、歩道を通行することが安全性に影響がないことが明らかである。

古倉⁴⁾は、事故分析から、歩道上の自転車の事故の相手は4分の3が自動車であること、車道走行の自転車事故のうち左側通行に由来する「ひっかけ事故」は車道の自転車交通量の少なさを考慮しても歩道での車との衝突事故より少なく、車道の方が安全としている。

米国の研究⁵⁾では、アンケートで歩道上と車道上の自転車事故を比較した結果、歩道通行の場合の事故率は車

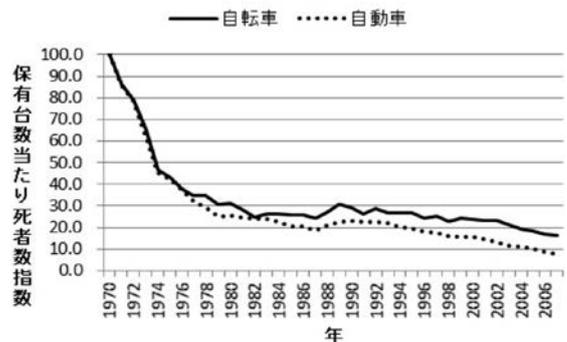


図-3 1970年を100とした自転車と自動車の保有台数当たりの事故率の推移

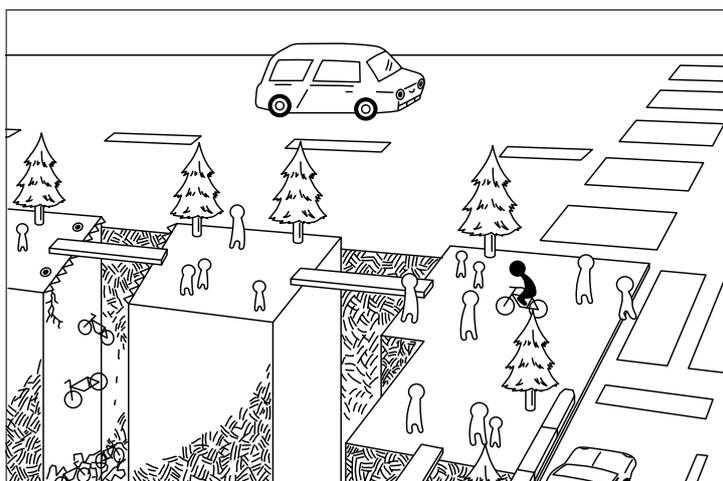


図-5 自転車歩道通行の危険性イラスト

道の6.7倍になるとしており、安全の効果があるどころか、かえって危険であることを示している。

マクロ的視点から、自転車の歩道通行の安全効果は確認されず、むしろ危険であることがわかるが、歩道は安全であると信じている多くの者にはなかなか理解できないことかもしれない。そこで、なぜ歩道が危険なのかをミクロ的な視点で説明したい。

図-1から推測できるように、自転車にとって危険なのは、交差点である。実際、交差点(交差点付近を含む)で発生した事故は、自動車の場合は約半数なのに対し、自転車は約7割を占め、しかもその大半が出合い頭事故である(図-4)。

また、脇道から本線に進入する自動車と、歩道あるいは車道を通行する自転車との事故率について、松本⁶⁾は歩道通行の自転車の方が、車道通行の自転車よりも高いとして、歩道を通行する自転車と、脇道から本線に進入する自動車との事故の危険性を示している。

車道通行する自転車は一見危険に思えるが、車からは見えており、安全性が確保できる。しかし、歩道を通行する自転車は車からの視認性が低く、避けることが難しい。歩道を通行する自転車は、車から見えないところから飛び出してくるのである。

確かに、沿道との出入口も交差点もない歩道は車道とは分離されており安全ということが出来るが、そのような道路はまず存在しない。図-5は、歩道を通行する自転車の危険を模式的にあらわしたものである。歩道は決して安全ではない。

歩道通行と車道通行に関し、政府の興味深い資料がある。2011年12月に国土交通省と警察庁が開催した「安全で快適な自転車利用環境の創出に向けた検討委員会」の資料で、幹線道路2カ所の自転車の交通量と事故件数

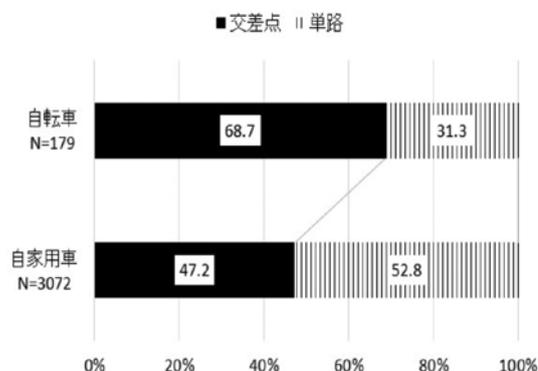


図-4 自転車と自動車の死亡事故発生箇所 (平成23年 第一当事者)

から、歩道と車道の事故率を計算し、正反対の結果が出たため、資料は「一概にどちら(歩道か車道か)が安全ということはいえない」(カッコ内は筆者加筆)と、歩道の優位性を否定している。わずか2カ所の調査で結論を出すのは疑問だが、歩道の安全性を否定した政府自身の見解として注目される。

車道に全く危険がないとは言えないが、道路管理者は自転車の車道での安全性向上策を考えるべきであり、歩道を自転車の走行空間として選択してはならない。

4. 計画面からみた歩道通行の不合理

自転車は環境負荷が小さく、空間占有率も低いいため5km程度以内の都市交通に適しているとされる。しかし、自歩道は計画面で大きな欠陥を抱えている。

道路交通法第63条の4で、自転車は歩道上で徐行しなければならない。徐行は歩道上で自転車から歩行者を守るために必要不可欠な条件である。徐行速度の明確な定義はないが、道交法改正を審議する昭和53年の参議院地方行政委員会で警察庁交通企画課長は「時速4、

5 km]と答弁している⁷⁾。その後、関係者は時速6 km⁸⁾とか、6～8 km⁹⁾等、非公式の数字を出し修正を試みているが、時速8 kmでも自転車本来の性能を発揮しているとは言えないばかりか、自転車には守るのが困難な低速度でもある。徐行を強いられる自転車は交通機能上のメリットが全くない。

先の国会答弁から考えると、法律制定当時は、間に合わせで、自転車を歩道通行させようとしていたことが明らかである。自転車は歩行者より速く移動できるからメリットがあるのであり、歩行者と同程度の速度ならわざわざ自転車を利用するメリットはあるだろうか。自歩道があるから自転車に対する設計は十分だとする道路管理者は少なくないが、それでは、自転車は交通機関として不要と考えているに等しい。

実行困難な規則を押しつけられた自転車は、徐行を守ろうとしない。従って、自歩道を整備することは自転車の違反を助長することにもなりかねない。

5. 道路インフラの必要性

日本の場合、自転車道等の道路インフラは、自転車を車道通行させるきっかけになる点で、有用である。自転車先進国のオランダでもデンマークでもすべての道に自転車道があるわけではなく、基本は車道を走ることである。しかし、40数年間も歩道通行に慣れられた我が国の国民は、自転車の通行方法の基本が変わったからといって簡単に車道に転換することはない。規則で強制しても素直に理解してくれないだろう。

自転車道の整備は、自転車の車道通行のきっかけをつくる。新たに自転車道が整備されたところで、歩道以外の場所の走行に慣れてもらい、車道通行へと導入していくことが現実的である。自動車運転者の多くも自転車は歩道を走るものと認識しているが、道路インフラは、自動車運転者に対し、自転車は車道を走るというメッセージを送ることができる。社会のコンセンサスを得ていくため、道路インフラは自転車、自動車双方にアピールすることができると考えられる。

日本は国土や道路が狭いから自転車道は無理であるという話をよく耳にするが、これも全くの間違いである。国土が狭いのであれば自転車道より十数倍も幅が広い高速道路も無理ということになる。要は、自転車道の必要性をどう考えているかである。

なお、歩道を区画線で分離して自転車の走行空間とする普通自転車通行指定部分は基本的に歩道走行で、安全面で自歩道とほとんど変わらず、推奨できない。

6. 道路管理者は目覚めよ

「自転車は歩道」という考え方は間違いであった。その間違いのために自転車の事故は減らず、歩行者は最も安全であるべき歩道で脅威に晒されている。特に高齢者や障がい者は自転車を避け切れず、常に衝突の危険がある。急速に進む高齢化を考えると、自転車の歩道通行は早急にやめさせなければならない。

利用者の意識改革には時間がかかると思われるが、まず取り掛からなければいけないのは、道路管理者の意識改革(パラダイムシフト)である。

社会にも道路管理者にも、“歩道教”とでもいうべき迷信に近い、自転車の歩道通行に関する安全信仰があるように思える。歩道通行は法律で認められてはいるが、自転車自身も安全ではなく、かつ弱者を蹂躪する恥ずかしい行為であると筆者は考えている。海外では、子どもを乗せた母親も高齢者も歩道は走らない。

本来は自転車の走行空間を確保すべきであった道路管理者は、自歩道という弥縫策に満足し、自転車道の整備を怠ってきたといっても過言ではない。幼児を除き、自転車の歩道通行に大義はない。もちろん社会の認識は低く、車道通行のハードルも低くはない。

しかし、道路管理者は率先して車道に自転車を走らせることの必要性に、早く目覚めてほしい。

参考文献

- 1) 横関俊也：歩道のある道路における自転車関連事故の傾向について、月刊交通、pp.88-98、2013年10月
- 2) 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、2011年3月
- 3) 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
- 4) 古倉宗治：自転車による交通事故と道路等の環境整備、自治体法務研究、第35巻冬号、pp.13-18、2013年12月
- 5) Lisa Aultman-Hall and Michael F. Adams Jr.: Sidewalk Bicycle Safety Issues, Transportation Research Board 77th Annual Meeting, January 11-15, 1998
- 6) 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～、土木計画学ワンデイセミナー、No.53、2009
- 7) 第84回国会参議院地方行政委員会第12号、1978年5月9日
- 8) 田中節夫：道路交通法の一部改正について(二)、警察研究、p.96、1979年1月
- 9) 野下文生：執務資料 道路交通法解説、東京法令出版、p.648、2010年