

自転車を巡る問題と自治体の条例制定について

——歩道通行は日本の恥

元田良孝 [もとだよしたか]

岩手県立大学総合政策学部教授



さまざまな理由から自転車が注目を集め、利用が増えているなか、交通事故全体に占める自転車事故の割合は増えている。

自転車が歩道を通行するようになった経緯、その問題点を踏まえつつ、自治体による自転車安全利用条例の制定動向、内容を検討する。

はじめに

自転車が注目されるようになった。健康のため、経済的理由のため、環境対策等理由はさまざまであるが、自転車の台数は増え交通量も増大している。しかしこれは手放しで喜べることではない。自転車事故は減りつつあるが、交通事故全体と比較し減少の割合が鈍く、事故のシェアでは逆に増加している。東京都の交通事故の36%（警視庁資料、平成24年）は自転車が関係するものである。自転車事故の約3分の2は自転車側にも違反があり、ルールを守らない利用者が多い。

さらに世界でも稀な歩道を自転車道として使う習慣により、歩行者の安全を脅かし特に

高齢者や障害者の権利を奪っている上、一般の常識と異なり自転車の安全性も確保されていない。ここでは自治体の自転車安全利用に関する条例について述べる前に日本の自転車問題について概観し、その結果として制定が進む、自治体による自転車安全利用条例について考察することとしたい。なおここでは駐輪問題には触れていない。

自転車の問題とその背景

(1) 自転車の歩道通行の歴史

筆者は日本の自転車問題の根源は歩道通行にあると考えている。多くの自転車が歩道を通行し歩道が実質的な自転車道のため、歩道

通行に疑問を持つ人は少ないかもしれない。しかし自転車の歩道通行は欠陥の多い交通方法と言わざるを得ない。その理由は後から述べるとして、なぜ日本で自転車の歩道通行が始まったのか、歴史的に述べてみたい。詳しく知りたい方は拙文を参照していただくと幸いである¹⁾。

昭和45年以前自転車は法律上車道しか走れなかった。ところが昭和30年代の後半から交通事故が急増し、昭和45年には1万6,765人という現在の4倍近い死者数に達し、交通戦争と呼ばれた。自転車事故も多かったので昭和45年に道路交通法を改正し、自動車との分離のため一部の歩道の走行を可としたのである。道路管理者も同調し、それまでになかった自転車が通行できる若干幅の広い歩道（自転車歩行者道、自歩道ともいう）を道路構造令に盛り込んだ。昭和53年にはさらに道路交通法が改正され自転車の歩道通行要件について細かく規定され、以降歩道は実質的に自転車道となった。現在7、8割と推定される自転車が歩道を通行しているのはこのためである。

昭和45年に道路交通法が改正された時はあくまで事故急増に対する緊急措置で、自転車道、自転車レーン等の専用走行空間が整備されていない現状でやむをえず取られた方策であった。しかしその後都市内の自転車専用走行空間はほとんど整備されず、自歩道のみ増えていった。岡並木は日本を「自転車が歩道を走る不思議な国」と称し、緊急避難対策がそのまま放置されたと述べている²⁾。

自歩道しか整備されなかったことを道路管理者の立場から述べたい。道路管理者にとって自転車の専用空間は作りにくく、一方自歩道は都合がよかったからである。やや専門的

になるが、自転車の車道上の専用空間は自転車道と自転車レーンに分かれる。自転車道は通行部分を縁石や柵で区画したものであり、自転車レーンはマーキングだけで通行部分を区分したものである。海外では自転車レーンが一般的であるが、道路構造令にはいまだに自転車レーンの規定がなく、道路管理者は設計ができない。一方自歩道ではまず用地が少なくなくて済む。例えば自転車道と歩道が両側にある往復4車線の道路の幅は28mであるが、自歩道であれば25mと狭くて済む。次に交差点の設計が楽である。平成24年国土交通省と警察庁から出された自転車専用走行空間の設計に関する「安全で快適な自転車利用環境創出ガイドライン」の検討段階では交差点の設計にもっとも時間が割かれた。特に双方向通行を許す自転車道の交差点設計は困難を極め、結局一方通行の場合のみ記されている。また自転車がなければ車道の交通容量は上がるので、歩道に閉じ込めておけば設計上有利である。一度役所でこのようなルールができると、なかなか自転車道の入り込む余地はなくなる。なぜなら設計者は上司や会計検査院からわざわざ自転車道を整備する理由の説明を求められるからである。かくして40年以上の習慣で、自転車は歩道という固定概念が道路行政組織の中でできてしまったのである。

(2) 歩道通行の問題点

自転車の歩道通行は日本ではあまりにも一般的で読者の中には自転車が歩道通行してどこに問題があるのかと不審に思う方もいるかもしれない。この点についてまず説明しておきたい。

1) 歩行者の安全と権利を奪う

歩道は元々歩行者の安全と利便性を確保するために作られたものである。ところがそこに自転車が入ってくると、状況は一変する。村上ら³⁾によると、健常度の低い人ほど自転車を脅威と感じているとしている。つまり高齢者で運動能力が落ちてきた人や障害者はより自転車の危険性を感じている。弱者のための施設が自転車によって蹂躪されており、自転車にとってどれだけ便利であっても歩道は通行すべきところではない。海外では例外を除き歩道を自転車は通行してはいけないことになっている。

2) 自転車の利便性を奪う

道路交通法第63条の4では自転車が歩道を通行する要件をいくつか述べているが、その中で最も重要なのは徐行することと歩行者を妨害しないことである。自転車に乗るのは歩くより速く移動できるからであり、徐行を強制することは自転車の利便性を否定していることになる。もし道路管理者が自歩道で十分というなら、自転車という交通機関は必要ないと言っているに等しい。

3) 制度的に破たんしている

先に述べた道路交通法第63条の4は自転車を歩道に通行させるために考えた苦肉の策であった。歩行者の安全を守りつつ自転車の通行も可とするため、同法では自転車は徐行すること、歩道の中央から車道寄りを走ること、歩行者の通行を妨害しそうなときは一時停止することの3条件が用意された。おまけに違反者には2万円以下の罰金または料金の罰則まである。しかしこの通行条件はほぼ実行不可能で取締りも困難である。例えば徐行の定義が曖昧である。唯一公式見解があるのは昭和53年の国会での警察庁交通企画課長の答弁で、時速4、5kmというものであ

る⁴⁾。自転車に乗ればわかるが時速4、5kmを維持しながら走ることは曲乗りの世界であり、速く走れるものを遅く乗れというのも不合理な要求である。さらに取締りをしようにも徐行の定義があいまいで、起訴して公判を維持することも困難である。徐行違反で罰せられるのは5億円の宝くじに当たるより稀有である。結局道路交通法第63条の4は絵に描いた餅で、実行も取締りもできない。自転車は違反なしに歩道を通行できず、歩道通行は制度的に破たんしているのである。

4) 違反を誘発する

歩道を走ることにより自転車には走行の自由度が大きくなり、場合によって歩行者になったり車両になったり立場を変えて法律を勝手に解釈し行動するようになる。例えば歩道上ではどちらの方向にも通行できるが、右側の歩道を走っていて障害物を避けるために車道に出ると右側通行になり違反となる。このため歩道を主に通行する自転車は車道を主に通行する自転車より違反が多いことが内閣府の調査⁵⁾でも明らかになっている。

5) 車道より安全とはいえない

昭和45年に法を改正して自転車が歩道を通行できるようにしたのは歩道の方が安全という暗黙の前提があったはずである。だが驚くべきことに現在まで自転車にとって歩道の方が車道より安全との証明は国内外共皆無である。海外では逆に歩道を走行する自転車の方が車道より6.7倍事故率が高いとする論文がある⁶⁾。国内では単路部のみの比較がいくつかなされている^{7)、8)}等が、比較方法に疑問があるうえ事故の約7割を占める交差点を含めた総合的な安全性評価は行われていない。さらに歩道通行主体の日本は車道通行のオランダ、デンマークより死亡事故率は高い⁹⁾。

歩道が危険なことを具体的に説明する。もし駐車場や交差点等沿道からの出入りがなく歩道が切れ目なく続く道であれば車道より安全と言える。しかし実際にそのような道はほとんど存在せず、都市内では次々と交差点が現れる。歩道通行が大半にも関わらず自転車事故の約9割が対車であり、交差点での事故は約7割であるが交差点では歩道を走る方が事故率が高いことが指摘されている¹⁰⁾。亀井ら¹¹⁾は歩道の有無で自転車の事故率に有意な差が見られなかったとしている。大半の自転車が歩道を通行するはずであるから、歩道は安全と関連がないのである。また国土交通省・警察庁の「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」第2回委員会資料(H23.12.15)では「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、政府自身も歩道の優位性を認めていない。車道は危険と思っている人は多いと思うが、自動車からは車道の自転車は見えるので注意するが、歩道から飛び出してくる自転車は車からは見えないので危険なのである。歩道の方が安全という合理的根拠は全くなく、錯覚か迷信の類である。それでも車道は危険だというなら車道を安全に走行できるよう努力すべきで、歩道を使い続けることは許されない。

自治体の自転車安全利用条例

(1) 条例制定の歴史と背景

近年自転車の安全利用に関する条例が全国で急増している。自転車に関する条例は、昭和50年代に銀輪公害と言われ深刻になった駐輪問題を機に制定された、「自転車の安全利用の促進及び自転車等の駐車対策の総合的

推進に関する法律」(通称自転車法、昭和55年)を受けて、法で条例に定めるとされた駐輪対策の地域指定、手続き、自転車協議会の設置等を定めたものが多数ある。この条例は自転車法の実施に必要な、自転車法と一体のものと言っていい。ところが平成15年以降制定されるようになった自転車の安全利用に関する条例は上記と異なり親となる法律はなく、対象も自転車の安全な利用を謳ったものである。もっとも古いのは東京都板橋区が平成15年に制定した「自転車安全利用条例」である。この条例は平成14年5月に板橋区内で発生した自転車と歩行者の死亡事故を機に首長の発案で制定されたものである。平成26年1月現在筆者の調べた範囲では23の自治体で同様な条例が制定されている。初期は市区町村の条例であったが平成19年に京都府が、その後埼玉県、東京都、愛媛県と都府県も制定するようになった。自転車安全利用に関する条例はここ数年で増え、検討している自治体も多いことから今後増加してゆくことが予想される。この背景としては自転車の利用に関する住民からのクレームの増大があげられる。

(2) 条例の内容

現存する23の条例の内容は基本的には自転車利用者の教育、広報、環境整備、利用者の責務、住民の責務、学校・関係団体の責務等を述べている。紙面の都合もあるので詳しくは拙文¹²⁾を参照していただくとして、ここでは主に自転車利用者の責務について論じたい。

筆者は法律の専門家ではないが、自転車安全利用条例には他にない特異な条項がある。23の条例のうち道路交通法を遵守すること

が謳われているものが20と多数であるが、既存の法律を遵守するように規定している条例は他にあるのだろうか。例えば浦安市の「浦安市自転車の安全利用に関する条例」では第3条に「自転車利用者は、道路交通法その他の自転車利用に関する法令の規定を遵守しなければならない」とある。法律を守ることは当然であり、条例でさらに規定しなければならない理屈はない。しかし多くの条例で道路交通法の遵守が謳われているのは、自転車に関して道路交通法が守られていないということに他ならない。条例ではさらに自転車の行動規範について細かく規定しているものがあるが、その内容もほぼ道路交通法の規定そのものである。例えば先の浦安市の条例では第3条2項に次の通り示されている。

- 1) 歩道を通行するときは、歩道の中央から車道寄りの部分を徐行すること。また、歩行者の通行を妨げることとなるときは、一時停止すること
- 2) 自己の進路を確保する目的で警音器を使用しないこと
- 3) 交差点内を通行するときは、必要に応じ、一時停止又は徐行をするなど、歩行者に注意して運転をすること
- 4) 携帯電話の通話および操作、傘差し、ものを持つこと等による片手での運転をしないこと
- 5) イヤホン又はヘッドホンの使用による周囲の音が十分に聞こえないような状態での運転はしないこと
- 6) 夜間は、前照灯をつけ、歩行者から認識しやすいようにすること

これらの項目を見ると、いずれも道路交通法で規制されている行為であることが明らかである。例えば1)については第63条の4

で規定している内容そのものである。2)は第54条の警音器の不正使用と、歩道上であれば第63条の4歩行者優先義務、3)は第38条横断歩道等における歩行者等の優先義務、4)は第70条の安全運転義務、5)は浦安市であれば千葉県道路交通法施行細則第9条(7)が該当し、6)は第52条の車両等の灯火義務となる。

つまり現存の法律で規定されているものをわざわざ並べ条例で遵守するように求めているのである。道路交通法が適正に執行されていけば不要な条文と言わざるを得ない。最近では警察が積極的に自転車の取締りをするようになったようであるが、今までなぜ自転車への対応が遅れていたのであろうか。最も大きいのは自転車へのペナルティーが刑罰しかないという法律上の問題がある。

自動車についても以前は刑罰しかなく、起訴して裁判を経て刑が確定していた。しかし違反件数の急激な増加から司法当局が対応できなくなり昭和43年に交通反則通告制度が発足し、軽微な違反に対しては反則金の納付で済まされるようになった。だが自転車に関して法律は昭和40年代のままで、いまだに起訴・裁判という面倒な手続きを経なければならないし、刑が確定すればたとえ自転車の交通違反でも前科者になってしまう。つまりコソ泥を捕まえるのに大砲しか武器がないのと同じで、警察にとって自転車は扱いにくいのである。このため警察の力の及ばないのを知って自転車は違反行動を繰り返すことになる。このような背景が自転車安全利用条例にあるが、上位に道路交通法があるため条例での過料の徴収は難しく、現在までの条例でも罰則はない。

その他自転車安全利用条例の特徴は、歩行

者への配慮について述べているものが多いことである。歩行者の保護、歩道通行のルール徹底や歩行者の多い場合の押し歩き、自己の進路を確保するための警音器使用禁止等、歩行者に関連する条項があるのは23条例のうち15となっており、歩道上での歩行者と自転車のトラブルを回避しようとしていることが読み取れる。

おわりに

歩道は自転車の無法地帯で自転車の天国、歩行者の地獄、まるでアフリカの紛争地域のようなものである。他所から来た民兵が跋扈し、政府軍は弱体である。法はあっても機能せず、銃を持った強い者が弱者を略奪・殺戮し、市民は怯えて小さくなっていなければならない。そこで市民が自らの防衛のためやむなく立ち上がったのが自転車安全利用条例である。だが市民が持つのはプラカードくらいで、これで野蛮で凶暴な民兵達に立ち向かえるのであろうか。頼みの綱の国連軍はいつまでたっても来ない。

筆者には自転車安全利用条例は自転車の対応に困った自治体の悲鳴に聞こえてくる。まずしなければならないことは自転車の違反・事故の温床となっている歩道通行を基本的に止めさせることであり、そのための法制度や自転車専用走行空間等の道路環境の整備を行うことである。合理性も安全性もない歩道通行は悪しき習慣でしかなく、日本の恥である。海外同様自転車は車道を走ることが名実ともに常識化されなければならない。ただ40年以上の間国民や行政に根付いた歩道通行習慣は簡単には変えることができない。小手先の政策で問題をかかわすのではなく、10

年単位のロードマップを作成して計画的・段階的に正常化を図らなければならない。前述のように平成24年国土交通省と警察庁でガイドラインが作成されたことや平成25年に道路交通法の改正で路側帯の逆走が禁止されたことは自転車問題解決への1歩である。自転車への取組みが後退しないよう注意深く見守らなければならない。

参考文献

- 1) <http://p-www.iwate-pu.ac.jp/~motoda/bicycleroadhistory.pdf>
- 2) 渡辺千賀恵：自転車とまちづくり、学芸出版社、pp.30-31、1999年3月
- 3) 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
- 4) 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
- 5) 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、平成23年3月
- 6) http://www.mlit.go.jp/road/ir/ir-council/bicycle_environ/2pdf/s2.pdf
- 7) 小林靖：自転車事故の実態と自転車の正しい利用対策、月刊交通、pp.17-33、1995年2月
- 8) 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
- 9) 前掲5)（ただし本資料で示されている日本の自転車事故率は24時間以内死者を基にしており、引用している海外データの30日以内死者と異なり、過小な評価をしている……筆者注）
- 10) 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
- 11) 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
- 12) 元田良孝、宇佐美誠史：自転車の安全利用条例の動向、第48回土木計画学研究・講演集、CD-ROM、2013年11月