

平成19年1月27日

警察庁交通局交通企画課法令係
パブリックコメント担当 御中

第二東京弁護士会
会長 飯田 隆
公害対策・環境保全委員会
委員長 坂元 雅行
東京都千代田区霞が関1-1-3
弁護士会館9階
電話03-3581-2257

「道路交通法改正試案」に対するパブリックコメント

第二東京弁護士会は、弁護士の使命である基本的人権擁護の観点から、公害対策・環境保全委員会において、公害及び環境保全に関する諸問題の調査・研究等の活動を行っています。とりわけ、今年度は、自動車に依存した現在の交通体系が交通事故の問題、大気汚染、騒音・振動等の公害問題、排気ガスによる地球温暖化の問題等の深刻な問題を引き起こしていることに着目し、都市交通部会を設け、あるべき交通システムについて調査研究等の活動をしてきました。

「道路交通法改正試案」(平成18年12月警察庁交通局名義の「道路交通法改正試案に対する意見の募集について」と題する書類の別紙として添付されたもの。)のうち、「3 自転車利用者対策の推進」の部分(以下「自転車対策改正試案」という。)は、都市交通のうち自転車利用に大きく影響するものです。自転車は環境負荷が少なく、日常生活において身近でコンパクトな交通手段として、より一層の利用の促進が求められている点は提言も認めているとおりです。しかし、自転車利用促進の必要性はこれに尽きるものではありません。例えば、自転車利用者にとって交通事故の回避、健康維持、ストレスの解消といったメリットがあり、さらに社会にとってもクルマ利用から自転車利用への移行による渋滞の緩和等の効果があります。提言ではこの点未だ十分な理解が得られていないものと思われるので、自転車利用の促進の観点から、自転車対策改正試案に関し、次の通り意見を申し述べます。

一、自転車対策改正試案「(1) 通行区分の明確化」について

1. 「通行区分改正」の問題点

自転車対策改正試案における「(1) 通行区分の明確化」の部分(以下「通行区分改正」といいます。)においては、「現行の道路交通法上道路標識等により普通自転車歩道通行可の規制がなされている場合の他、児童・幼児が普通自転車を運転する場合、車道を通行することが危険な場合等と、普通自転車が例外的に歩道を通行することができる場合の要件を法律で明確に定めることとします。」とされています。これは、現行の道路交通法に比し、自転車が歩道を通行できる場合を拡大するものですが、以下に述べる問題点があると考えられます。

(1) 自転車が歩道通行できる例外を拡大することに伴う弊害

歩道は車道に比べ幅員が狭いため、自転車が歩行者に接近して走行することになります。しかも自転車は自動車に比べ走行時の騒音が極めて少ないため、歩行者が自転車の接近に気づかない場合が少なくありません(特に、歩行者の背後から自転車が接近する場合)。そのため、歩道上においては、走行する自転車が歩行者に接触又は衝突する蓋然性が高くなり、とりわけ高齢者や障害者(中でも視覚障害者)にとって大きな脅威・危険です。そして、「通行区分改正」により、自転車が歩道を通行できる場合が拡大することは、かかる脅威・危険を助長することになり、歩行者が安心して歩行できる空間を奪うことになります。

また、道路標識等により普通自転車歩道通行可と指定されるために必要とされる歩道幅の基準は、現在、2メートル以上とされています。しかしながら、「通行区分改正」は、この基準を満たさない歩道であっても歩道通行を認めるということですから、幅員2メートル未満の、自転車と歩行者がすれ違う幅員のない狭い歩道であっても自転車が走ることを認めることになりますから、歩行者と自転車が衝突する可能性が増大することは明白です¹。結局、歩道における歩行者保護の観点からは、自転車が歩道を通行できる範囲を拡大する「通行区分改正」は適当とは考えられません。

加えて、自転車が歩道を通行することは、実は自転車運転者自身にとって危険です。その理由は、つぎの通りです。

自転車が歩道を通行する場合、自転車が横道や駐車場から出てくる自動車にはね

¹ そのような歩道での自転車対歩行者の事故は、ルールを徹底させること、又は、「通行区分改正」第3段落において記述されている、「歩行者の安全を確保するため必要があると警察官等が判断した場合には、当該普通自転車の運転者に対して当該歩道を引き続き進行してはならない旨を指示することができる」ことによって回避するとの考え方もあり得ます。しかしながら、以下に述べるとおり、そもそも標識もなしに自転車運転者が自分の走行する歩道が自転車走行してもよい歩道か否かを判断することは困難であり、そのような状況で警察官等が車道に降りることを指示することにより、自転車走行者は自己が走行できる場所につき明確な基準を提示されずに一方的に警察官等の裁量により自転車走行を制限されることになり、自転車通行区分明確化の観点からは適当ではないと考えられます。また、そもそも駐車違反取り締まりですら警察官の人員確保に困難を来していることから駐車違反取締を民間に委託している状況において、ルールの徹底や「通行区分改正」に基づく指示を警察官等がどれだけ行うことができるか、その人員確保については疑問なしとしません。

られる危険性が高いこと。

自転車は歩行者と異なりスピードが相当あるので、横道から出てくる自動車は衝突を回避することが困難であること。

歩道は街路樹、生け垣、駐車車両又は家への進入路などにより極めて見通しが悪いこと。

自転車対策検討懇談会が平成18年11月に取りまとめた「自転車の安全利用の促進に関する提言」(以下「提言」といいます。)資料8に掲載された海外における自転車走行マニュアル等でも、歩道通行が自転車にとって危険であることが指摘されています²。

さらに、歩道通行の範囲を拡大することは、いわゆる「モーダルシフト」(自転車利用の促進)に逆行します。即ち、自転車の歩道通行を認めた場合、自転車は徐行を義務づけられます。自転車の徐行は時速4km～5km³とされており、これは健康な人の歩行速度とほぼ同じです。その結果、環境負荷が少なく、歩行よりもスピーディーに走行できる自転車はその効用を著しく減殺されます。この点、提言には、「自転車に車両としての迅速性等の機能を求めている場合も多いことを考慮する必要がある」との記載があり、車両としての迅速性等の機能を求めている自転車については、徐行を義務づけても問題ないと考えているものと思われます。確かに買い物等に使われる自転車(いわゆるママチャリ)は、ロードレーサー等のスポーツ車のような高速での移動の機能までは求めているとは言えませんが、歩行速度より迅速(通常時速8kmから時速15km程度)な移動が可能だからこそ利用されるのですから、時速4～5kmの徐行を義務づけられた時に自転車としての効用が減殺されることに変わりはありません。

また、二輪車である自転車の場合、時速4km～5kmといった低速での走行は困難で、特に重い荷物を積んだり幼児を乗せたりする場合には転倒の危険が大きくなることも経験上明らかです。

このように、自転車が歩道を走行できる例外を拡大することによって、自転車の効用が減殺され、かつ自転車の運転に支障が生じる状況では、自転車の利用は必然的に抑制されることとなります。従って、「モーダルシフト」の観点からしても、「通行区分改正」は適当とは考えられません。

自転車本来の効用を維持させようとする、今度は、歩行者が安心して歩行できる空間が奪われることにもなります。

² 「自転車の歩道通行は自転車とクルマの衝突事故の重要な原因です」(自動車情報センター(米国連邦交通省出資法人))「歩道はクルマが通らないので自転車にとっては安全だと思っている人が多い。残念ながら歩道は安全ではありません。仕方がないとき以外は歩道を通らないようにしましょう。」(ペンシルバニア州交通省の自転車マニュアル)「一般的には自転車は歩道を走行してはいけません。多くの自転車と自動車の衝突は歩道で起こっています。」(オレゴン州交通省の自転車走行マニュアル)「交差点や敷地進入路では歩道を走行している人の方が車道を走行している人よりもクルマにぶつけられる可能性は高いのです」(フロリダ州自転車マニュアルの歩道通行に関する記述)「歩道を走行するとクルマとの衝突やクルマにはねられる可能性が高いのです」(カナダサスカチオン州サスカトーン市自転車マニュアル)。

³ 参議院会議録 第84回国会 地方行政委員会 昭和53年5月9日説明員鈴木良一の答弁

以上のとおり、「通行区分改正」に基づき自転車が歩道を走行できる例外を拡大することにより、歩道における歩行者の安全が減少する、自転車運転者自身の危険性が増大する、自転車の効用を減殺し、「モーダルシフト」に逆行する、という問題が生じます。

(2) 自転車が歩道を通行できる例外を拡大することの実効性への疑問

「通行区分改正」に、何らかのメリットがあるかという点、この点についても懐疑的とならざるを得ません。もともと、「通行区分改正」が、「車道を通行することが危険な場合等、普通自転車が例外的に歩道を通行することができる」とした趣旨は、自転車運転者を交通事故から守ることであると考えられます。しかしながら、「提言」17ページでは、「歩道の区別のある単路の事故114件のうち84件が車道での事故」であり、そのうち「自転車が歩道を通っていい道路での事故が49件、通ってはいけない道路での事故が35件」となっているところ、当該車道での事故の分析において、それが「車道を通行することが危険な場合等」において生じた事故かどうか、またそれが本当に歩道に自転車を通行させることにより避けることができた事故なのかについては、明確とはいえません⁴⁵。このように、「通行区分改正」の正当性を根拠づける立法事実の分析が明確でない以上、「通行区分改正」が、どの程度自転車運転者を当事者とした交通事故軽減に実効性があるのかは不明瞭と言わざるを得ません。

さらに、「提言」表1（「提言」5ページ）によれば、自転車を当事者とする交通事故の7割以上は単路⁶ではなく交差点で発生しています⁷。ですから、単に自転車の歩道走行を認めただけでは、依然として自転車事故の大きな割合を占める交差点での事故の解決策にはなりません。自転車事故を防止するには、むしろ、自動車及び自転車の交差点における通行方法を含む、車道の通行方法を総合的に考慮した上で道路交通法改正を行うべきです⁸。

(3) 「通行区分改正」の交通ルールとしての不明確性

⁴ 当委員会都市交通部会が平成19年1月に警察庁に聞き取り調査を行ったところ、警察庁の回答によれば、「提言」17ページの「自転車が歩道を通っていけない道路での事故」のうち、自動車交通量の多い道路における事故については「統計なし」であった。

⁵ なお、単に車道における自転車の死亡事故の割合が多いからと言って、それが直ちに自転車の歩道走行を認めることを基礎づけることにはならないと考えます。自転車は道路交通法上車道通行が原則である以上、自転車事故が発生するとするならば、それは車道上で生じることは道路交通法上むしろ当然であると考えられます。

⁶ 単路とは、道路のうち交差点及び踏切を除いた部分をいいます（「提言」9ページ）。

⁷ 「提言」表1（「提言」9ページ）によれば、自転車関連事故の73.8%は交差点で発生しています。また、自転車関連死亡事故の65.7%は交差点で発生しています。

⁸ 例えば、自転車横断帯のあるところでは、自転車は自転車横断帯を走行することが義務づけられますが、その場合には車道走行している自転車が、交差点において自転車横断帯を通して道路を横断しようとする、むしろ自動車に巻き込まれる危険があります。このような事態を避けるために、交差点において自動車と自転車が車道を安全に走行できるように自転車と自動車のそれぞれの通行ルールを定めることが必要となります。

そもそも交通ルールは単純かつ明確なものでなければ、遵守することは困難で実効性はありません。現行の道路交通法は、自転車歩道通行可の標識がある場合のみ自転車は歩道を通行することができるものとしています。自転車を運転する者は、標識をみて自転車が歩道を通行できるかどうかを判断できます。現状においては警察官ですらこのルールを無視して標識のない歩道を自転車で通行していますので、このルールは一般に周知されているとは言い難いのですが、それでもこの規定は単純かつ明確な交通ルールであるといえます。

ところが、「通行区分改正」は、「車道を通行することが危険である場合等」に「普通自転車が例外的に歩道を通行することができる」としています。しかしながら、「車道を通行することが危険である」か否かの基準は漠然・不明瞭です。自転車運転者は歩道を通行するにあたり標識のような明確な判断基準を付与されません。そのような状況の下では、自転車運転者が自分の走行する歩道が道路交通法上自転車走行してもよい歩道か否かを判断することは困難です。このような「通行区分改正」は、単純かつ明確であるべき交通ルールとしては不適切です。

さらに、「通行区分改正」第3段落において記述されている、「歩行者の安全を確保するため必要があると警察官等が判断した場合には、当該普通自転車の運転者に対して当該歩道を引き続き進行してはならない旨を指示することができる」としています。しかし、「歩行者の安全を確保するため必要があると警察官等が判断した場合」という文言も漠然・不明瞭であり、「警察官等の判断」及び「指示」が警察官等の裁量によって警察官等毎に異なる可能性があります。その結果、「歩行者の安全を確保するため必要があると警察官等が判断した場合」の内容がまちまちとなります。さらに、警察官等が車道に降りることを指示することにより、自転車運転者は自己が走行できる場所につき明確な基準を提示されずに一方的に警察官等の裁量により自転車走行を制限されることになり、もしも、警察官等の指示に従わない場合、罰則が適用されることとなります。つまり、罰則の適用が現場の警察官等の判断により異なることにもなり、刑事法の大原則である罪刑法定主義にも違反する可能性があります。

2. 自転車車道走行禁止への危惧

通行区分改正第2段落においては、「自転車の通行区分について、車道通行の原則を維持しつつ」「車道を通行することが危険である場合等と、普通自転車が例外的に歩道を通行することができる場合の要件を明確に定めることとします。」とされています。

他方、「提言」第4-2-(4)（「提言」21ページ）では、「自転車が車道を通行することが特に危険な場合は、当該道路の自転車通行を禁止するなどの措置を講ずる」とあります。しかし、「自転車が車道を通行することが特に危険な場合」の内容、判断基準は「提言」には何ら示されていません。つまり、その解釈及び運用の如何によって、自転車が車道（と

りわけ幹線道路や自動車の交通量の多い道路)を通行できなくなる場合が発生するおそれがあります。

3. 自転車の通行区分に関するルールについて

当会は、現行の道路交通法規をふまえ、まず自転車が本来走行する場所である車道における自転車走行の安全が確保されなければならないと考えます。自転車の車道通行が危険な場合を放置し、従来の道路交通法に比して自転車が歩道を走行することが可能な場合を広げる形での「通行区分改正」は危険を歩行者に転嫁するもので本末転倒です。車道通行上の危険をまず除去し、自転車が車道を安心して運転することができるための道路交通法改正を考えるべきです。

また、歩道はあくまで歩行者のためにつくられたものであり、歩行者の安全性、快適性が守られなければなりません。最も危険な交通手段であるがゆえに最も安全対策が要求される自動車に対しては何ら措置・対策がなされることはなく、逆に最も道路交通において保護されるべき歩行者にそのしわ寄せが行くような今回の「通行区分改正」は、著しく適正さを欠く法改正であると考えます。

4. 自転車車道通行の原則の国民への周知と警察官による自転車車道通行原則の実践等

今回の「通行区分改正」は、道路交通法上の自転車車道通行の原則を大前提としています。しかしながら、實際上自転車車道通行の原則は必ずしも十分に人口に膾炙しているとは言えません。警察庁は自転車車道通行の原則の維持のみならず、これを国民に広く周知するための積極的活動を行うことを希望します。

また、自転車車道通行の原則を国民に周知するため、警察官が自転車を運転する場合には是非車道通行を励行していただくこと、複数の警察官が併走することが無いようにするなど道路交通法を遵守した自転車通行を率先して行い、国民の自転車通行の手本となるような施策をとることを要請します。

以 上