

基礎研 レター

自転車はどこを走るのか？

～自動車優先から歩行者・自転車を優先する交通政策への転換～

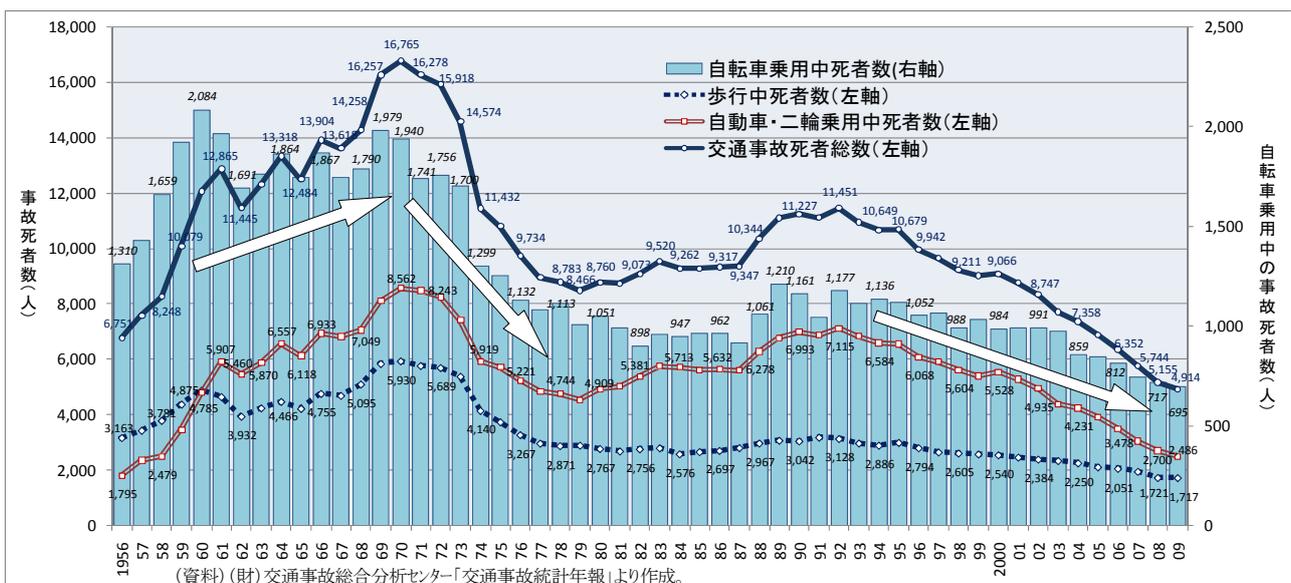
社会研究部門 上席主任研究員 篠原 二三夫
(03)3512-1791 fshino@nli-research.co.jp

1——自転車走行路の変化にみる自動車優先政策の推移

1960年に交付・施行された道路交通法では、自転車は車道の左側を通行するとされている。しかし、50年代後半から60年代にかけて自転車乗用中の交通事故死者数が急増したことを受け、歩道(指定区間)における自転車の通行が認められることとなった。具体的には1970年の道路構造令により、「安全かつ円滑のため自動車と分離する必要がある場合」を目的とし、「自動車が多く、歩行者の少ない道路」の場合は「自転車歩行者道」、「自動車及び自転車交通量が多い道路」の場合は「自転車道」の設置が認められた。

1970年の道路交通法では、「自転車歩行者道」において普通自転車が歩道を通行することを可能とし、71年改正では「自転車専用通行帯(自転車レーン)」の設置を可能とする規定を設け、その後、歩行者との接触事故が増えると、78年の改正で歩道内に自転車通行部分を指定可能とすると共に、歩道での徐行や歩行者前の一時的停止などを義務付けている。

図表1 交通事故死者総数と自転車乗用中死者数(右軸)等の長期的推移

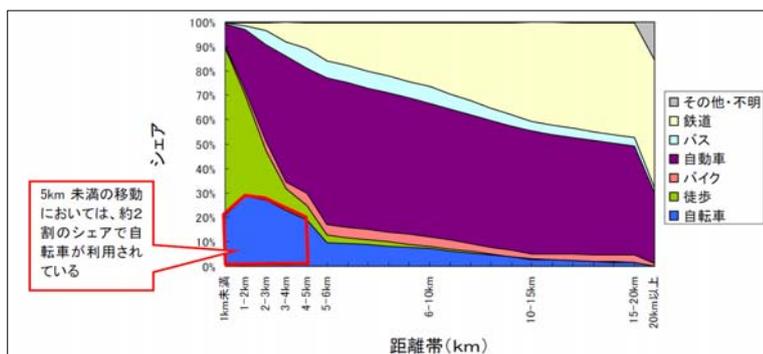


国土交通省が主催した「安全で快適な自転車利用環境の創出に向けた検討委員会」による「みんなにやさしい自転車環境～安全で快適な自転車利用環境の創出に向けた提言～」(2012年4月)の研究会資料には、こうした経緯が記載されている。

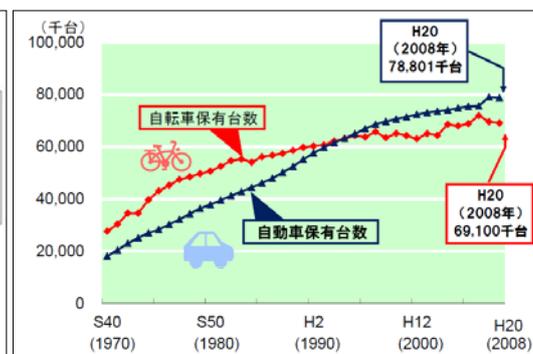
しかし、全国の道路延長が約120万kmという状況において(2010年3月現在、一般道路)、自動車から分離された自転車通行路は約83,600km、その多くの80,600kmを「自転車歩行者道」が占め、歩行者と自転車が分離された通行空間はわずか3,000kmしかない。歩道を整備した車道も約91,800km程度しかなく、車道を削る抜本的な交通安全対策は、あまり進んでいないのが実情である。

1970年頃から、確かに自転車乗用中の死者数(図表1、棒グラフ右軸)は大きく減少している。しかし、歩行中死者数や自動車・二輪乗用中死者数(図表1、線グラフ左軸)も減少し、交通事故による総死者数は大きく減少している。警察白書によると、当時、急増する交通事故対策の一環として、信号数は66年の10,067基から80年の101,100基まで実に10倍も増え(参考:2008年197,956基)、自転車を含めた交通事故の温床である交差点の事故は大きく減少した。自転車乗用中の死者数の減少は必ずしも自転車が歩道を走れるようになったからではなく、信号整備を含めた総合的な交通対策の効果と考えられる。

図表2 移動距離帯別の交通手段利用割合



図表3 自転車及び自動車保有台数の推移



(資料)図表2及び3は、2012年4月付け「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」提言書参考資料から転載。

近年、自転車は、通勤・通学・買い物といった近距離移動手段として(図表2)、あるいはスポーツ・レジャー用として、健康の維持・増進に役立ち、環境保全と省エネに寄与し高齢者にも優しい交通手段として様々な利用されるようになった。自転車の保有台数は年々増加し、2008年では6,910万台に達している(図表3)。

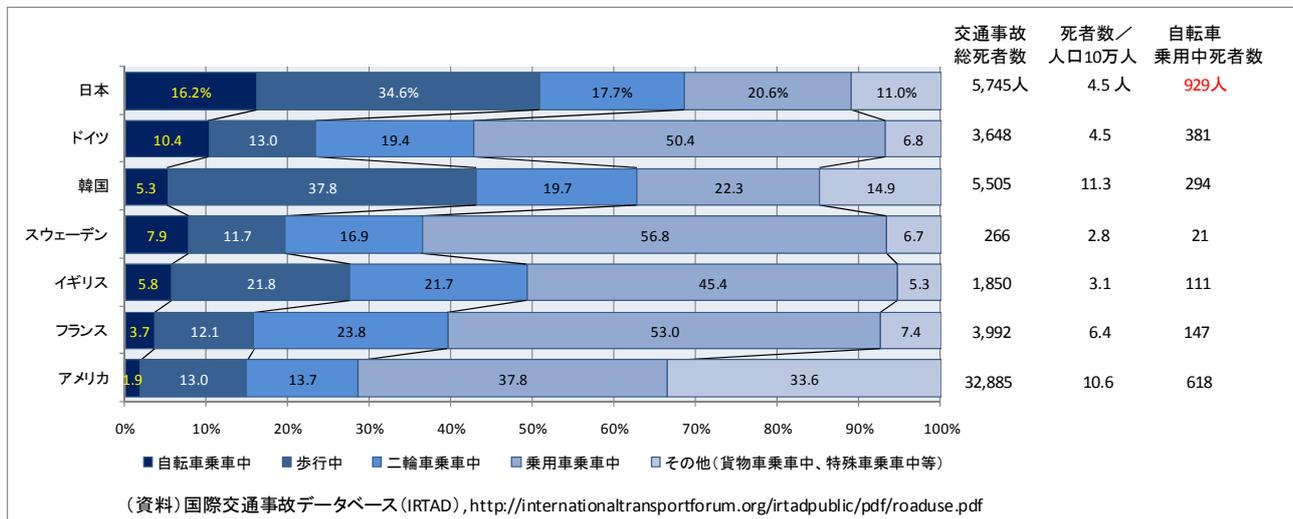
この間、道路交通法上では、自転車は軽車両であり、原則として車道を走るというルールよりも、安全に走れる歩道が、自転車歩行者道等に限らず、自転車交通のために利用される事態が続いていたといえよう。警察庁によると、交通事故の総件数が2000年から2010年の間に931,934件から725,773件と2割ほど減少しているのに対し、自転車と歩行者との接触等による事故は1,827件から2,760件と約1.5倍に増えている。

2011年3月の内閣府による「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」によるアンケート調査結果でも、歩行者として自転車を迷惑・危険と感じた状況として、「歩道を歩いている際にすぐそばを通り過ぎていった」「歩道を歩いている際に危険な速度で通り過ぎていった」が1位、2位を占め、多くの歩行者が自転車の歩道通行を危険と感じる状況が生じている。従来の自転車と歩行者の安全と安心を確保する事故対策は、歩道における自転車と歩行者の混在というしわ寄せに目をつむり、あくまでも車道の確保という自動車優先の交通政策に立脚していたといっても過言ではない。

2— 欧米との比較～突出した日本の自転車と歩行者の交通事故(死傷者比率)

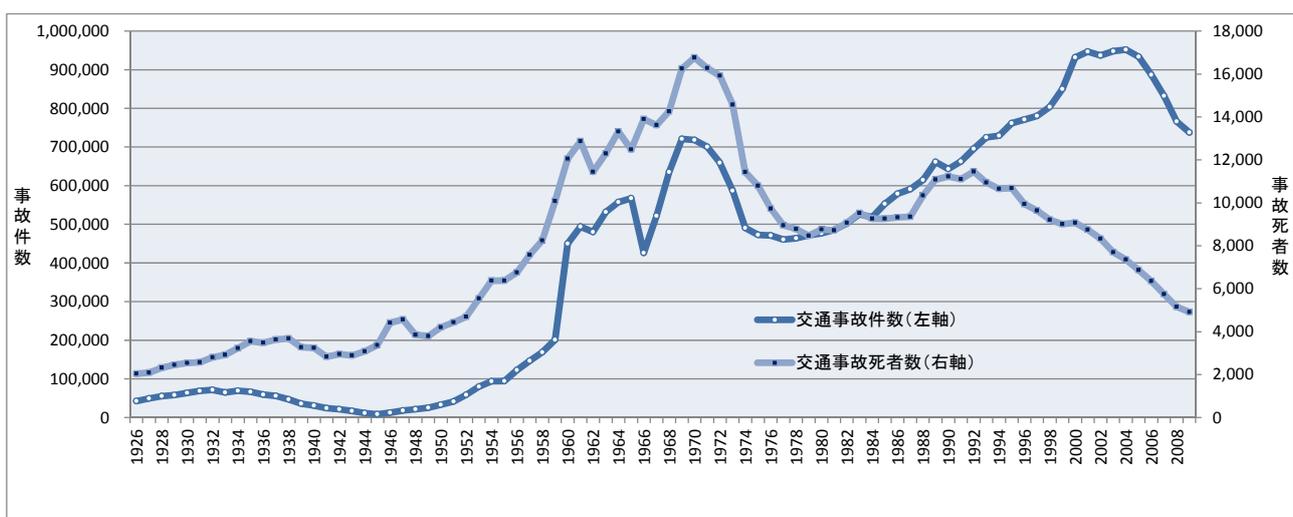
日本の交通事故による総死者数は人口10万人当たり4.5人と、欧米と並ぶ水準であるが、2010年時点における日本の自転車乗用中の死者数が交通事故総死者数に占める割合は16.2%と突出した状況にある。同死者数929人は、国際比較データを集計している国際交通事故データベース(IRTAD)による調査対象の30カ国中、人口規模を考慮する必要がないほど最悪の数値である(図表4)。

図表4 各国の状態別交通事故死者数の構成率と死亡者数、自転車乗用中死者数(2010年)



加えて歩行中の死者数の構成率も34.6%と非常に高い。高度成長期に自動車道路整備を最優先にしてきた結果、日本の歩行者と自転車利用者は未だに交通事故の危険にさらされており、先進国とは言えない不名誉な状況に置かれている。交通事故死者数は90年代から減少に転じたものの、事故件数は増加を続け、2005年からようやく減少に転じている(図表5)。車道が危険なら歩道に、自転車によって歩行者が危険となると再び車道に自転車をおいやする一時しのぎの政策、自動車による死者数の減少を自動車メーカーの技術革新や医療体制、情報整備などに頼る方策はもはや限界に達していた。

図表5 交通事故件数と交通事故死者数長期的推移



3—自転車走行に関する最近の取り組みと期待

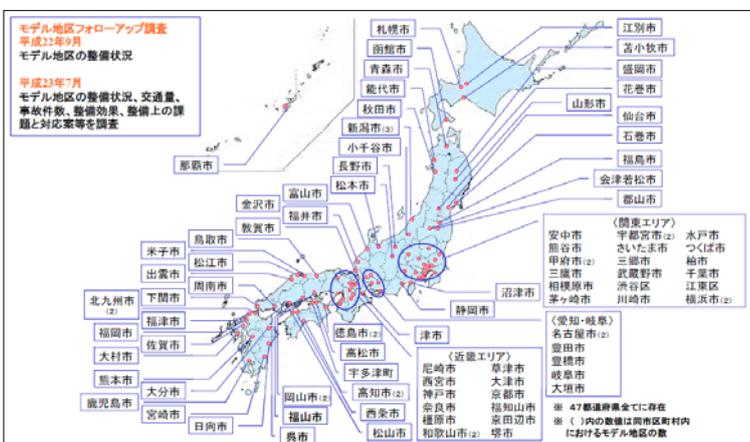
こうした課題を受けた動きとして、国は2005年3月と2006年11月に道路法施行令を改正し、道路上に自転車駐輪場の設置を可能とした他、自転車等を駐輪させるための設備を道路占用の対象として認めた。歩道に溢れる違法駐輪対策は、最近ではどの地方公共団体でも重要な政策課題として扱われている。

2008年6月には改正道路交通法を施行し、自転車による車道左側走行の原則を利用者に遵守させると共に、これまで積極的ではなかった歩道走行自転車に対する取り締まりを徹底する方針を固め、摘発や指導が行われつつある。ただし、同時に自転車の歩道通行要件を緩和し、児童、幼児、高齢者、障害者等による通行を認めた。2010年12月には路側に設置する規制標識として「普通自転車専用通行帯」、2011年9月には歩道や自転車道における「自転車一方通行」を認める規制標識を新設した。2007年10月には、自転車走行空間整備のための技術指針として、道路断面の設計等、留意点などを解説した「自転車利用環境整備ガイドブック」が国土交通省と警察庁によって作成されている。

一連の政策対応の中で最も注目されるのは、国によって、今後の自転車通行環境整備の模範となるモデル地区が募集され、翌年2008年1月には全国で98カ所の自転車通行環境整備のモデル地区が指定されたことである(図表6、計画延長344.6km)。同年11月には各モデル地区の問題点が整理され、整備上の留意事項を解説した回答事例集を発行された。2009年にはモデル地区の取り組み等を参考に、最も事故が多く設計が難しい交差点部分などの設計上の留意点を補強した「自転車走行空間の設計のポイント」が公表され、2010年9月と2011年7月にはモデル地区における自転車走行空間の整備状況や効果、整備上の課題等が発表されている(2011年3月現在整備完了分は273.6km、79%)。

モデル地区の指定と事業推進により、自転車による地域ネットワークづくりなどを含めた今後の地域整備戦略の必要性や様々な課題など、より豊かなまちづくりに向けた貴重な経験とデータが得られつつある。モデル地区における整備前と整備後の事故件数をみると(図表7)、すべての地区で事故件数は減少するという直接的な成果も得られている。特に自転車道や専用通行帯における事故件数の減少率は高い。このように、歩行者と自転車、自動車と自転車の分離を促す抜本的な施策が、モデル地区での整備の実施とフィードバックという形で実現しつつある。これらの着実な積み重ねこそが、自動車優先から歩行者と自転車利用者に安全と安心をもたらす新たな交通政策への転換につながるものと考えられる。

図表6 自転車通行環境整備モデル地区(指定状況)



(資料) 図表6及び7は図表2と同じ。

図表7 整備前後の事故件数の比較

整備手法	整備前 (件/ 年・km)	整備後 (件/年・ km)	増減率
自転車道 (28路線)	3.8	2.8	▲26%
自転車専用通行帯 (35路線)	3.7	2.4	▲36%
自転車歩行者道 (普通自転車歩道通 行可) (54路線)	2.7	2.4	▲11%
自転車歩行者道内の 自転車通行位置の明 示(普通自転車の歩 行通行部分)(90路 線)	3.5	3	▲14%

4——自転車はどこを走るのか～安全で快適な歩行と自転車利用の共存に向けた課題

既成の市街地と道路網の中で自転車専用道やレーンを設置し、歩道を拡張するには、ある程度余裕のある車道を狭め、優先的に歩行者や自転車に譲る必要がある。筆者の住む三鷹市・武蔵野モデル地区（JR 中央線武蔵境駅から東八道路に至るかえで通り）では車道を狭め自転車専用道を車道の両側に設けた（図表 8）。自動車の路側への停車により渋滞の発生が懸念されたが、実際にはそれほどではない。車道を狭め、歩道拡張や自転車道を優先整備する方法は従来では考えられないことだったが、今後の人口減少などに伴い、都市部では徐々に取り組み可能な方策となろう。

歩行者が自らの違反で死傷する事故は減少しているが、歩行者は常に交通事故の被害者となる死傷リスクを抱えている（図表 9）。一方、自転車利用者の死傷数は、違反ありの場合が違反なしよりも倍近い状況にあった（図表 10）。利用者によるルールへの遵守に向けた教育や違反による罰則のあり方も、物理的な整備が進むほど、安全で快適な自転車利用や歩行のための重要課題となろう。柵のないスウェーデンの自転車専用道（図表 11）のような環境が日本でも実現できるかは、これからの利用者の意識の成熟度に依存している。

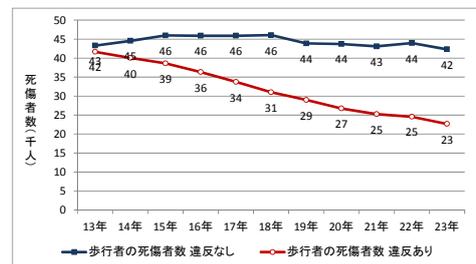
国や地方公共団体は、これまでのモデル地区における成果や課題をフィードバックしつつ、新たなモデル地域を増やし、物理的な整備を着実に推進すべきである。加えて、自転車利用者のルールへの遵守に向けた教育や違反による罰則のあり方など、ソフト面での整備をモデル地区の運用経験に基づいて行い、今こそ安全で快適な自転車利用や歩行に向けた交通政策への転換を実現すべきである。

図表 8 三鷹市・武蔵野市モデル地区の自転車専用道
（柵のある空間、自転車道と歩道の合流点） （バス停留所部分、歩道が狭い）



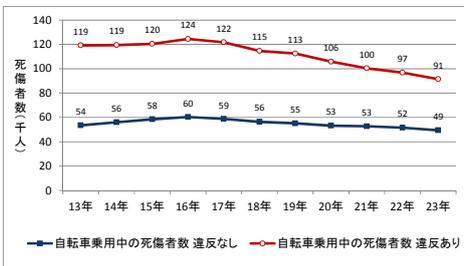
（出所）2012年5月に筆者撮影。

図表 9 歩行者の死傷者数（違反の有無別）



（資料）警察庁「交通事故統計」平成 24 年 4 月修正版。

図表 10 自転車乗用中の死傷者数
（違反の有無別）



（資料）警察庁「交通事故統計」平成 24 年 4 月修正版。

（出所）図表 11： 2011 年 6 月に筆者撮影。

図表 11 スtockホルムの自転車道・歩道
（柵がなくゆったりとした自然な空間配置）

