

警察政策学会資料 第103号
平成30（2018）年9月

平成の交通警察を顧みて

警察政策学会
管理運用研究部会

まえがき

来年5月1日に今上天皇が退位され、新天皇が即位されることとなっている。元号も平成から別の元号に変わるということで、あちらこちらで「平成最後の」との言葉が聞かれるようになった。それはさておいて、平成も30年が経ち、いわゆる世代（ジェネレーション）も変わることから管理運用研究部会では、平成の警察活動を回顧して今後につなげるとの意図で、8月3日に日本倶楽部で矢代隆義氏を講師に迎え、「平成の交通警察を顧みて」と題して講演会を開催した。

矢代氏は、警察庁交通局において局長をはじめ要職を歴任し、警視總監で退官後は、日本道路交通情報センター理事長、現在は日本自動車連盟会長を勤めるなど、警察に限らず、道路・自動車交通行政全般に造詣が深い。また、故内海倫氏のライフワークであった『道路交通政策史』の後を受け、『道路交通政策とITS』の実質的編集責任者を努めており、このテーマを語るにふさわしい方である。

本資料は、当日の講演の録音を「である」調で起こしたものに矢代氏が手を入れた原稿を登載した。また、質疑応答については、質問部分は松尾が要約し（発言者の氏名は省略した。）、また、応答部分は録音起しを基に矢代氏が手を入れた原稿を登載した。なお、その際、読みやすくするため、若干の補足を（ ）書で記載した。

最後に、当日は時間の関係で話せなかった「平成における自転車問題について」を補論として添付した。

平成30年9月

松尾庄一

目次

講演 平成の交通警察を顧みて

1	平成の課題	1
2	平成はどのような社会環境であったか	3
3	第二次交通戦争への対応	4
4	都市交通対策	8
	質疑応答	12
資料1	交通事故統計グラフ（平成27年まで）	20
資料2	昭和35年10月22日新聞記事（朝日新聞）	21
補論	平成における自転車問題について	22

平成の交通警察を顧みて

日本自動車連盟会長（元警察庁交通局長）

矢代隆義

講演

本日は、まず、①平成の課題、即ち、昭和から平成にかけて引き継がれた課題、そして平成になって新たに生じた課題を述べ、次に、②我々が置かれた社会環境はどうだったかについて簡単に触れた上で、時間の許す範囲内で、③いくつか個別の課題について具体的な施策内容をお話したい。そして最後に、今後の課題について私見を述べる。

これから述べる事項にすべて小生が直接携わったわけではなく、むしろ本日までご出席の皆さんの方が、直接関与し、お詳しいものもある。後半の皆さんとの意見交換の時間帯では、その辺りを深めることとしたい。

1 平成の課題

(1) 第一次交通戦争から第二次交通戦争へ

大雑把に言えば、昭和の交通警察の担当者は第一次交通戦争に、平成の担当者は再燃した第二次交通戦争に取り組んだといえる。

グラフ（資料1）でその状況を説明する。まず、車両保有台数は、昭和期と平成を通じ一貫して増加している。これに対し、24時間交通事故死者数は、昭和45年の16,765人をピークとして40年代半ばから50年代前半にかけて急激に減少し、ほぼ半減した。その後、微増ないしほぼ横ばいの状況となり、昭和の終わりから平成の初めにかけて再び急激に増加している。

グラフでは、その他に交通事故発生件数、負傷者数も載せているが、これについては適宜触れていきたい。また、併せて1年以内死者数（厚生統計）も載せているが、24時間死者数とほぼ同じトレンドを示している。なお、1年以内死者数の折れ線グラフが、平成6年と7年の間でイレギュラーに反転し上昇しているが、これはこの前後でWHOの統計区分が変更されたためである。

24時間死者数を見ると、昭和58、9年あたりから平成初めにかけては微妙な時期。交通死亡事故対策はうまく効くような、効かないような状況である。交通局では、この時期死者数が少しずつ増えてきたということで、死亡事故が多発する交差点やカーブなどに重点を絞って集中的に対策を実施し、この結果死亡事故の発生件数は、一進一退の状況が続いていた。この時点では、よもや後に第二次交通戦争が起きるとは思っていなかった。ただ、なかなか死者数が減らないということで、当時はこの状況を「減りなずむ」と表現していた。その後、第二次交通戦争が現実のものになった。

今になって分かったことであるが、この時期も引き続き自動車保有台数の増加により交通事故

の増大圧力は上昇していたのであるから、もっと強力な対策を講じるべきであった。しかし、事態はむしろ逆行していた。

例えば、交通事故や違反の制裁が寛刑化している。従来、交通事故（過失致死傷罪）の起訴率（ほとんど略式起訴）は7割ぐらいであったのが、昭和60年ごろから急速に落ち始め、最後は10数パーセントになった。最初に政策的に起訴を減らし始めた東京地検の交通部長（当時）は、「ドライバーが一番怖いのは反則点数だ。それがうまく機能していれば罰則でドライバーを抑える必要ない。したがって、検察は手間のかかる交通事故から手を引く」という趣旨のことを言っていた。実際、交通事故の起訴率は低下し、交通違反の反則金の不納付事案についても従来略式起訴で罰金を課していたのが、ややこしいものは不起訴にするようになった。実は、道交法の罰金額自体も、昭和50年代後半には道交法が制定された昭和35年に比べ物価が4倍になっていたにもかかわらず、引き上げられずそのまま据え置かれていた。

この時期は、長らく交通戦争といわれた事態も収まっており、総じていうならば交通事故に対する深刻な見方が薄れ、社会全体で交通安全に正面から取り組もうとする機運が弱まっていたといえる。このような中、バブル期の乗用車の保有台数の増加、即ち自動車交通量の急増が決め手となり、第二次交通戦争が発生したのである。

（2）新たな都市交通対策の展開

都市交通対策は、都市部の道路の交通容量を実際の交通量が上回るために生じる問題、即ち、①交通渋滞、②違法な路上駐車、③生活環境の侵害等の問題に対する対策である。昭和30年代、40年代の先達は、都市交通対策に果敢に取り組んだ。特に40年代に入り、総理府の交通対策本部決定に基づいて幹線道路の一方通行規制や右折切り、都心部の大幅な駐車禁止規制等を大々的に進めた。しかし、これらの対策はやったりの効果はあったが、それを上回る圧倒的な自動車交通量の増加により十分目に見える効果にはつながらなかった。

50年代半ば以降、交通円滑化のための交通管制センターの高度化や交通の誘導・分散を図るための道路交通情報提供に力を入れたが、やはり自動車交通量の増加に押され、十分な効果を得られず、結果的に様子見の状況になっていた。

昭和60年代に入り、都市交通対策を原点に戻ってもう一回やろうという機運が生まれていた。そのような中で、警察庁では、昭和61年にまず交通渋滞の元凶である路上の違法駐車対策に手を付けた。その後、昭和63年には、総理府に置かれた交通対策本部において「大都市における道路交通の円滑化対策について」の決定がなされ、駐車対策のみならず、ボトルネック対策を含む一連の渋滞対策の方針が提示され、関係省庁で取り組むようになった。その後、平成18年に至り、自動車交通量の増大により長らく車道からはじき出されていた自転車の走行秩序を取り戻すための取り組みが始まった。

平成4年には交通需要マネジメントという用語が登場する。この用語を用いること自体は大きな意味はないが、都市交通対策を推進する上では象徴的な概念なのでここで説明する。

都市交通対策は、先ほど申したように都市部において道路の交通容量を上回る交通量により生

じる、渋滞、違法駐車、生活環境侵害、あるいは車道をはじき出される形となる自転車に対する対策である。これを根本から解決するには道路の交通容量を増やすか、交通量を抑えるかということになる。昭和46年ごろの関係者の議論では、警察庁は交通量を抑制すべきという主張をしていた。実際、昭和49年の「都市総合交通規制の実施について」（交通局長通達）では、「交通総量を抑制するための規制を実施するように」と都道府県警察に指示しており、現場では都市部における面的な駐車禁止規制（区域規制）や、バス優先レーン、生活ゾーン規制等を実施している。他方、建設省道路局は、道路を作って交通容量を増やせばよいというスタンスであった。

そのような中で、平成4年に至り、道路局も交通需要に切り込もうと方針を転換し、このときに使われたのが「交通需要マネジメント」の用語である。結果的に、交通量対策の必要性を追認する形となったわけである。ただ、具体的な施策のメニューとしては、直接交通量の削減に大きな効果のあるものは見当たらず、目ぼしいものとしては、従来からやっている公共交通機関の優先、バイパスや空港へのアクセス道路の整備等しかなかった。

（3）新技術への対応

平成に入り急速に情報通信分野の技術が進み、路車間の通信も可能になった。また、デジタル技術の進展により大容量のデータ通信や複雑な画像処理も容易に行われるようになり、衛星による位置情報の活用も進んだ。

警察庁交通局は、従来からその時々先進的な技術を導入して交通管理に取り組んできたのであるが、このような情勢にもいち早く反応し、ITSという総称の下に交通管理技術の高度化を進め、これにより交通管制システムとそのサブシステムは著しい進化を遂げた。

2 平成はどのような社会環境であったか

（1）成熟社会

平成時代は、バブル期を経て経済成長も鈍化し成熟社会へと移行した。それまで増加する一方だった自動車交通量も平成16年ごろから減少し始めた。従来、交通警察は圧倒的な交通量の増加にどう対処するかが課題であったわけであるが、交通量減少下での交通対策はそれまで経験したことのないものであった。

交通量の減少局面を迎えたことにより、事故防止や渋滞対策の効果が直接目に見える形で現れるようになるとともに、道路スペースの再配分の取り組みも可能になった。

（2）価値観の変化

成熟社会を迎え、生活の豊かさ、量から質へ、ゆとり、社会の安全・安心というような欲求が人々の間で高まり、それを踏まえ、政府の道路審議会、運輸政策審議会等でもこれらのコンセプトをキーワードにした交通政策が議論されるようになった。象徴的には平成12年の運輸政策審議会答申で「クルマ社会からの脱皮」を正面から掲げたことが挙げられる。

(3) その他の社会状況

まず、交通警察への影響で大きいのはグローバル化の進展。昭和の末期から続くグローバル化の進展は、社会全体に様々な変化をもたらしたが、交通政策の分野においても様々な規制緩和の要求・要望を招くこととなった。

また、平成に入ると地球温暖化問題が発生し、従来の環境対策と抱き合わせで対策が進められることとなった。

平成時代には、また、デジタル技術が出現し、社会のデジタル化が急速に進展した。これにより社会の各種システムや人々の行動様式は大きく変容した。交通警察の各種の装備、システムもこれを受け大きな変革を迫られた。

以上が概観。以下、具体的な施策について述べる。

3 第二次交通戦争への対応

(1) 第二次交通戦争発生の原因

配布のグラフにあるように、交通事故による24時間死者は昭和63年に年間1万人を超え、平成5年まで増加が続いた。ここで問題は、このような第二次交通戦争がなぜ起きたかということ。その原因を端的に言えば事故の増加圧力が伏在していたにもかかわらず、対策が後退しており、結局対策が後手に回ったということである。

この時期の交通安全対策の状況を見ると、まず、交通安全施設整備費が減少している。財政難ということで、昭和61年からの第4次交通安全施設等整備計画の総額は、昭和56年からの第3次計画に比べ少なく設定された。また、同様に第二次臨調から始まった行財政改革で昭和59年以降地方警察官の増員は凍結され、それまで高速道路の延伸や団地の増設に合わせて行われていた警察官の増員は行われなくなった。

先ほど刑事処分の寛刑化について述べたが、交通取締りについても市民応接の観点から不評であるということで、自粛の動きとなった。昭和63年に警察庁交通局からいわゆる3.29通達が発出され、①国民に納得される取締りをやるようにすること、また、②件数主義と誤解を招くような取締管理はやらないようにという趣旨の指示がなされた。これは正しい方針であったが、一線にとっては、交通取締りが市民応接上問題だとされる中で、取締りを控えるようにというメッセージとなった可能性がある。これにより、昭和62年まで年間1300万件あった取締件数が、平成元年には930万件に落ちた。

昭和50年代半ば、交通戦争（第1次）がほぼ終息したことから、社会や政府全体としても一服感があった。交通局の担当者の間では昭和50年代半ば以降交通死亡事故の減少がストップしたためやきもきしていたが、警察庁全体としては引き続き交通対策は大事だという正面からの声にならなかった。

この時期の交通警察の状況はどうであったか。全国の警察は減りなすむ交通死亡事故に対し、

死亡事故の多発箇所である交差点対策（信号のない交差点において交差点の所在を示すクロスマーク、反射式の一時停止標識の設置等）や、カーブ対策（視線誘導標や減速マーク等の設置）を行い、その発生を押さえようとしていた。この結果、昭和 50 年代後半から 60 年代にかけて、交通死亡事故の発生件数は一進一退の状況が続いていた。

交通局では、今後交通事故死者数を減らす切り札は、被害軽減対策であると考えていた。そこで昭和 60 年に道交法を改正してシートベルトの着用義務化を行い、昭和 61 年から一般道路でも非着用違反点数を付した。また、従来着用義務の対象が自動二輪に限られていたヘルメットについても、対象を原付まで拡大した。これにより、交通局としては一応手を打ったつもりであった。しかし、実際には、義務付けの制度はできたものの直ぐに着用が進んだわけではなく、特にシートベルトの着用率は低迷しており、その間に第二次交通戦争を許す結果となった。

もっとも、交通局内でも交通戦争の再度の発生を懸念する向きは少なく、どちらかといえば、積み残してきた都市交通対策をやらんといかんという雰囲気ですら駐車対策に手をつけることとなった。

（2）取締方針の転換と修正

先ほど述べた昭和 63 年の 3.29 通達では悪質、迷惑性の高い違反を取り締まるようにということで、この方針によれば駐車違反やシートベルト非着用等の軽微な違反の取締りはやらないことになるが、昭和 63 年の交通対策本部決定及び平成元年の交通対策本部申し合わせにより都市交通対策の観点から駐車取締りは必要だということで、平成 2 年から 5 年までは駐車に特に重点を置いた取締りが行われた。その後、交通死亡事故の急増を踏まえ、平成 6、7 年にはシートベルトの非着用取締りの重点が向けられた。ちょうどタイミングが良かったのは、平成 5 年から免許証更新にメリット制を導入しており、無違反であれば更新期間が 5 年になるのにシートベルト違反の 1 点があるだけでもだめだということがドライバーの間に行きわたり、着用率も急速に向上し、これにより被害軽減対策の効果も上がった。

シートベルトによる非被害軽減対策を整理すると、昭和 60 年の着用義務化の後、昭和 61 年に一般道路の違反にも違反点数が付与され、平成 5、6 年頃から精力的な取締りが進む。平成 11 年にチャイルドシートの着用義務化、19 年に後部座席シートベルト着用義務を課す、ただし、後部座席の違反点数は今のところ高速道路上に限定、となっている。

（3）第二次交通戦争における死者減少要因

交通事故による 24 時間死者は昭和 63 年に年間 1 万人を超え、平成 5 年まで増加が続いた。これに対し、交通事故の発生件数は、その後も増え続けており、平成 16 年をピークに減少に転じた。このように、平成 5 年から 16 年までは交通事故は増えるけれども死者数は減るという状況が続き、平成 16 年以降事故も死者も減るという流れとなる。

第二次交通戦争における平成 5 年以降の交通事故死者の減少は、何よりもシートベルト着用による被害軽減対策の効果が大きい。シートベルト着用時の事故の致死率は、非着用に比べ 10 分

の1になり、エアバッグがあれば13分の1位になる。このことが、平成5年以降交通事故の発生件数が増えても交通事故死者が減っていくという大きな要因になった。

また、過度のスピードによる無謀運転が減少し、事故直前速度が抑えられたことも大きい。これによって事故で衝突しても死亡率が低くなるからである。また、平成14年から飲酒運転に対する罰則強化がなされ、飲酒運転による事故が減少したことも要因の一つに加えることができる。

更にもう一つ、全体の交通事故発生件数が増えていく中で、歩行者事故は増加せず、ずっと8万件台に抑えることができたことも大きな要因である。歩行者事故の致死率は、車両相互の事故の致死率の5倍なので、歩行者事故の発生を抑えることは、交通事故全体が増えても死者数を抑えることにつながるのである。

(4) 交通事故発生状況

グラフでは、車両の保有台数は一直線に伸びているが、実は車種構成は入れ替わっており、各車種が一律に増加したわけではない。昭和末期から平成にかけていわゆるバブルの時期に原付の保有台数が大幅に減り、それに代わり四輪の乗用車、特に軽四輪が増えているのである。したがって、四輪の乗用車は、この時期に原付の減少分をオンして大きく増えている計算となる。昭和63年、平成元年、2年と交通事故死者数が急増しているが、これは自動車乗車中の死者が急増し、これが交通事故死者全体の数を押し上げているのである。

自動車の保有台数が増えれば、理論上交通事故は増えていく。自動車の保有台数は、昭和63年から平成16年まで1.35倍になっている。車両相互の事故は、条件が同一であれば理論上1.8倍になるはずであるが実際は1.5倍にとどまっている。車両相互の事故をもう少し詳しく見ると、出会い頭事故は1.38倍に抑えられているが、追突は1.8倍に増えている。単独事故は、自動車の保有台数に比例し1.35倍になるはずであるが、これを上回って1.5倍になっている。これらのことから、当時車両相互の交差事故に対する対策が行き届く一方、追突や車両単独事故については有効な対策がなされず、車両の保有台数の伸びをそのまま反映して増加していることが分かる。特に、平成8年に追突事故の発生件数が出会い頭事故の件数を抜き最も多い事故類型となり、更に増加を続けた。これが、平成5年以降平成16年まで死亡事故が減少しているにもかかわらず、死亡事故を含む交通事故全体の発生件数が増加を続けた大きな要因となっている。

以上が、交通安全対策とその効果の大雑把な見方。

以下、その他被害軽減対策以外の個別の対策について端折りながら述べる。

(5) 個別対策の評価

ア 交通管理技術の高度化

結論から言えば、信号制御や灯器の現示方法の改善等による交通管制の高度化は効果を上げた。従来の信号制御は、交通量に応じあらかじめ設定した現示パターンから選んで信号表示を行う方式だったが、平成8年に「モデラート」と呼ばれる、渋滞長を含め収集した交通状況の情報を基

に随時パラメータを構成する方式を導入した。信号現示も青矢印を取り入れるなど多現示化した。これにより、交差点でよりスムーズな交通処理が行われるようになった。

一般に交差点に信号機を付けると事故は7割ほど減少する。残る3割は、右直事故や右・左折時の際の歩行者との青々事故である。右折青矢の現示を用いると更に残った事故についても4割減少する。このように、交通管制の高度化は交通事故の抑制に大きく貢献した。

イ 交通安全教育

交通安全教育の効果は、一般に計測不能だが、講習に一定の効果があるとする、「安全運転管理者講習」の効果に関する長山先生の研究がある。また、統計上人口当たりでみて免許を持っている人は持っていない人に比べ、歩行者事故に遭う確率が低いという指摘もある。

昭和の時代から幼児・児童を対象に長らく続けてきた交通安全教育のストックがじわじわと平成時代に成果をあげてきたと評価している。

ウ 免許行政

免許行政では、平成に入ってから当初若者対策に注目し、その後高齢運転者対策に重点が移行した。

平成元年、免許取得後1年以内の初心運転者のうち一定の基準に達した違反者に講習を義務付ける初心運転者制度を導入した。その狙いは、他の年齢層に比べ事故率の高い若年者を念頭に置いたものであった。

一方、高齢運転者対策としては、平成9年にそれまで任意ベースでやってきた高齢者向けの免許の更新時講習を法定の高齢者講習として制度化した。平成19年には高齢者講習に認知機能検査を導入し、同29年には高齢運転者に対し一定の場合、臨時適性検査を義務付けることとなった。

エ 車体構造の改善

平成に入ってから車体構造の改善も交通安全の上で大きかった。何よりも、交通事故があったときに車両内にどれだけ生存空間が残るかで生存率が変わってくる。

従来の車の設計思想は、衝突の際、衝撃エネルギーが乗員にそのまま直接及ばないように、エネルギーを吸収しながら車体が上手に壊れるようにするというものであった。この際、車にどれだけ生存空間が残るかということはあまり意識されていなかった。ところが平成3年以降、その点に関心がフォーカスされ、メーカーの設計思想が変化し、また、7年以降は、運輸省管轄の自動車事故対策センターが市販された車を対象に衝突時にどのような生存空間が残るか実験して安全性を評価するようになった（いわゆるJNCAP）。

なぜそうなったのか？ 遡ると平成元年12月にNHKスペシャルで「西ドイツ死者半減—第二次交通戦争の処方箋」が放映された。我が国では第二次交通戦争が勃発しているが、西ドイツでは交通事故死者が半減している。西ドイツではこんな対策をとっている、という内容。その半年後の平成2年4月「日本死者急増—第二次交通戦争の構造」が放映された。これで当時の交通安全対策の関係者—総務庁の交対室、運輸省、自工会等は非常に慌てた。皆が西ドイツに入れ代わり立ち代わり視察に行き説明を聞いてくる。西ドイツの担当者の話を総合すると「色々やっています」ということで、対策は総花的なものであった。

オ 西ドイツの交通安全対策との比較

このうち、我が国にとって参考になったのは、①徹底した事故分析、②体系的な交通安全教育、③救急ヘリによる救急体制、④生存空間の確保を考えた車両の構造等で、我が国がこれまで十分着目していない点について西ドイツはよくやっていることが分かった。

その後、日本でも交通事故総合分析センターの設立、国家公安委員会による交通安全教育の指針作成、救急ヘリの体制整備等が進められるが、特記すべきは車両の構造の安全性の問題である。平成2年の第2回目のNHKの放映では、特に車両の構造の問題がフォーカスされ、日本の車は危ない、生存空間がないと指摘され、自動車メーカーは慌てて対策を打つようになった。そして、前に述べたように平成7年には運輸省管轄下の自動車事故対策センターが市販車の衝突実験をやって車両の安全性を評価するようになったのである。

その後、自動車の構造、装置については、単に車体の強度だけではなく、乗員にできるだけ損傷を与えないような車室の内部構造上の配慮、エアバッグの装着等の衝突時の安全対策と、ABS、ACC、横滑り防止装置、走行車線維持装置、被害軽減ブレーキ等の事故の発生・被害拡大を回避する予防安全の対策がASV（先進安全自動車）の名の下に進められるようになった。

平成16年から交通事故の発生件数が一貫して減少しているが、その原因として、①自動車交通量が頭打ちになり更に減少していること、②交通事故被害に対する社会の見方が厳しくなっている中で運転者と歩行者の交通行動が改善されていることに加え、③このような車両の構造や機能の改善が大きな要因となっていると考えられる。

なお、西ドイツは交通安全のためいろんな手を打っていたと述べたが、このような総合的な交通安全対策は、実は昭和45年の日本の交通安全対策基本法に学んだものであることが後で分かった。先祖は日本だった。ただ、日本以上に対策を体系化し、徹底したということであり、日本が取組みを再構築する上で参考になった。

カ 総括

第二次交通戦争への対応については、今思い返すと問題の焦点を絞って対策を進めていたのだなど改めて思う。

例えば安全施設の整備でも、予算投下の効果を上げるため、建設省道路局と警察庁が連携して事故多発地点を抽出し集中的に対策を打つ、あるいは違反取締りでも過度のスピード超過、飲酒運転やシートベルト非着用の取締り等に重点を置くなど。第一次交通戦争のときは、効果がありそうなものは何でもやるという総花主義であったが、第二次交通戦争の取組みは、問題の焦点を絞って対策を進める重点主義であったと総括できる。

4 都市交通対策

(1) 駐車対策へのチャレンジ

資料2に昭和35年10月22日付の朝日新聞記事「東京の交通マヒ」を付けている。この写真をみると、都心の交差点でこんなに交通がつかえていた状況が分かる。（記事の内容は、ある平日の午後、日本橋から皇居周辺までの約6平方キロの地域で、大きなマヒが起こり、2キロ半を

時速 2.5 キロでしか走れなかったとある。)

先ほど述べたように、駐車問題を含め昭和 40 年代に積極果敢な渋滞対策が行われたが、圧倒的な自動車交通量の増加に押され、十分な効果を上げることはできなかった。平成に入ってから新規まき直しをやるが、その取っ掛かりが駐車対策を含む渋滞対策の推進を打ち出した昭和 63 年の交通対策本部決定「大都市における交通円滑化対策について」であった。

実は、この交通対策本部決定に先立ち、警察庁では、昭和 61 年に駐車対策に手を付け始めていたが、駐車違反の取締りをやろうとしても「では、どこに止めたらいいんだ」という反論を受け、うまくいかない。車は走れば止まるのであって、やはり「交通量に見合う駐車スペースは必要ではないか」という問題意識があった。そこで、駐車違反を取り締ろうとしたら止める場所を作ってもらわねばならないということで、交通対策本部決定に駐車場の拡大方針を盛り込んでもらった。

遡れば、昭和 32 年に駐車場法が制定され、昭和 37 年にはいわゆる車庫法が制定されている。昭和 46 年にはパーキングメーターの制度も導入された。このように昭和 40 年代までは駐車のためのスペースの確保は精力的に進められていた。しかし、昭和 40 年代半ばごろから「都心に駐車場を作ると車を呼び込むことになる」との認識の下、駐車場の整備にブレーキがかかった。同様に、都心に路上駐車を認めると車が入り込むということで広範囲に全面駐禁をやるようになった。車を止めさせないことで都心に車を入れさせないという考え方だった。

昭和 63 年の交通円滑化についての交通対策本部決定に続き、平成 2 年には、「大都市における駐車対策について」の交通対策本部申合せが行われた。

これを受け、同年、警察庁は道交法を改正し、放置駐車車両の使用者の責任を問うことができるようにした。これは、車両が駐車違反を重ねたら当該車両の使用者に対し違反防止措置の指示を出すとともに、一定の場合車両の使用停止処分を行うというもの。これを踏まえ、現場の警察は事業主の責任を問い、違反車両の使用停止処分を行うことを狙って駐車取締り件数を増やしていった。

さらに平成 3 年に建設省は駐車場法を改正し、従来駐車場付置義務の対象地域が商業地域と準商業地域だけだったものを工業地域、住宅地域まで拡大した。また、道路法を改正し、道路の付属物として駐車場を作ることとした。一方、警察庁も保管場所法を改正し、軽自動車にも保管場所の確保を義務付けた。

これにより、路外の駐車場はどんどんできていった。また、バブルがはじけた後、虫食い状態となった市街地の空きスペースにコインパーキングができるようになり、路外の駐車スペースは拡大した。平成 10 年代に入ると、路上に多数の違法駐車がある一方、駐車場の空きが目立つようになった。

このような状況下で、違法駐車取締りを一段と強化するため、平成 16 年道交法改正を行い、車両の所有者の責任を問う放置違反金制度を導入した。このときの認識は、従来の方法ではいくらドライバーを取り締まってもだめということであった。というのは、駐車違反車両にステッカー

を貼る前にまずチョークでマークするが、マークして30分後に戻ってからステッカーを貼ろうとすると、そのときにはもう10分の1ぐらいしか残っていない。残っている車を順番にレッカー移動しても、一晩で200台も引っ張ると持っていく先が満杯になってレッカー移動できる台数に限界がある。しかも、レッカー移動した後には、別の車が入れ替わって駐車し、根本的な解決にならない。また、ステッカーを貼られた車の出頭率が悪く、確か5～6割ぐらいで、結局、「逃げ得」という状況になってしまっていた。

そこで使用者責任を問うということになった。それも従来のように運転者の違反検挙を前提としたものではなく、運転者の責任追及と並行して別途所有者の責任を追及する放置違反金制度とした。併せて、取り締まりの警察官の手が足りないので、これを補う駐車監視員制度を作った。

以上によって、路外に駐車スペースを確保しつつ徹底して違反を取り締まるという枠組みが完成した。現在の制度の運用は、まだ不十分なところもあるが、だんだん工夫しながら効果を上げている。

(2) 渋滞対策

昭和40年代に交通警察は、都市全体の交通量を抑えようとしても抑え切れなかった。その後は、結局、局所的な難所対策（ボトルネック対策）を行い当該箇所の渋滞を緩和する、あるいは、交通情報の提供によって交通の分散を図り、交通渋滞箇所への交通の集中を避けるといった施策をとらざるを得なかった。しかし、部分的な対策では十分な効果を上げることはできなかった。

昭和63年から平成10年にかけて、建設省と警察庁は、累次にわたり連携して渋滞対策プログラムを策定し、全国の主要なボトルネック箇所を抽出し、車線構成の見直し、交差点の改良、信号制御の改善等の対策を集中的に進めた。これにより、当該箇所については程度の差はあれ、状況は確実に改善した。

平成5年から前にも述べたように交通需要マネジメント（TDM）の考え方が導入され、交通需要に踏み込んだ対策が模索された。平成10年から、建設省（後に国土交通省）と警察庁は、交通需要マネジメントを織り込んだ「都市圏交通円滑化総合対策要綱」を策定し、取り組みを進めた。これらの取組みによりどのくらいの効果があったか検証結果を持ち合わせていないが、少なくとも平成10年代から20年代にかけての交通センサスから幹線道路の渋滞が改善している状況が窺われ、また警視庁で統計を取っている都内の渋滞平均延べ延長も年々改善している。交通量の変化や路上駐車状況等様々な要素も絡んでいるかと思うが、いずれにせよ長い時間をかけて効果が出てきたといえる。

(3) 自転車対策

自転車問題も、昭和から平成に持ち越された大きなテーマであった。自転車は、大正時代に実用化されてからは、戦後しばらく国民の足であった。昭和30年代に原付や小型三輪貨物車が日常生活の移動やものの運搬に用いられるようになり、昭和40年代に四輪車がこれにとって代わった。実際には、自転車はその後も端末交通に広く用いられているのであるが、道路上の扱いにお

いては自動車交通量の圧倒的な増大により脇に追いやられていった。自転車の通行区分の変遷がこれを象徴している。

平成 18 年からこの問題に手を付けることになるが、以下、時間が少なくなってきたので、この問題は質疑応答の時間帯で時間が取ればお話をしたい（注）。

（注）質疑応答ではこの問題に触れる時間がなかったなので、自転車対策の要点をこの講演メモの末尾に補論として添付する。

（４）規制緩和と道路使用許可の弾力化

道路使用許可の弾力化は、大雑把に言うと、規制緩和の流れの中で求められたというのが正直なところ。

規制緩和を求める理由は時代により変遷しており、まず、昭和 56 年から 58 年にかけての第 2 臨調では、行政改革をやる中で国民負担も軽減するのだということで進んだ。この流れの中で、免許の更新期間の延長問題も出てきた。

次に、非関税障壁の問題から規制緩和が進められた。日本に物やサービスを輸出しようとするときに非関税の障壁が多いという主張がアメリカなどから出てきたため、これへの対応が必要だということで昭和 59 年から OTO の仕組みができ、機能するようになった。問題とされた交通関係の例として背高コンテナがある。日本では車両の車高制限が 3.8 メートルであり、車高が 4.1 メートルになる背高コンテナは道路を通れないのを通せという。結局、ルートを選んで通れるようにした。昭和 60 年のプラザ合意の当時、日本が貿易で独り勝ちしているという批判が強く、翌 61 年に前川レポートが出て、国際協調、端的にはもっと輸入しろということになり、平成元年、2 年に日米構造協議が始まり、規制緩和の要望が次第に強くなって行った。

平成 5 年にバブルがはじけてからは、低迷する経済を立て直すには民間活動が必要である、また地方を活性化（地方振興）する必要がある、はたまた都市を再生しないといけないというような認識が次々と生まれた。このような国内事情が加わって、規制緩和が更に強く求められた。このようにその時々背景や事情は異なるが、規制緩和の流れは（現在まで）一貫して続いている。これに対して交通警察でも免許や交通規制の分野でいろいろと対応を迫られた。そのひとつに道路使用許可の弾力化がある。

道路使用については、従来道路の利用については自動車の走行を最優先にし、それ以外のものはできるだけ道路を使わせないという方針でやってきたのであるが、特に平成 16 年以降、地域活性化等の要請により多様な道路の使用を認める方向に大きく踏み出し、オープンカフェ、映画ロケ、路上レース等、各種イベントに対する道路使用許可は弾力的に行われるようになった。このような道路使用の弾力化を許す客観的背景としては、この時期、自動車交通量の増加が鈍化しむしろ減少局面を迎えたという事情がある。

質疑応答

1 交通安全教育の効果

昭和 60 年代から平成の初めにかけて、交通安全教育の内容は、ルール順守中心から安全知識（危険予知、防衛運転等と呼ばれた。）の普及へと重点が移った。

交通安全教育の効果の論証は難しい。効果測定には、教育を受けたグループと受けないグループに分けて対比するか、同一グループについて教育の前と後で比べるかの手法しかない。交通安全については（人の生命、身体の安全にかかわるので）このような実験的なことを試しにやるということはなかなかやってみて、むしろやるべきではないかもしれないが、それ以上のことを申し上げる材料は持ち合わせていない。

しかし、車は左、人は右というルール、青は渡れ、赤は止まれというルールは幼いころから刷り込まれ、人々の普段の行動にも自然に染み込んでいる。話としてよく聞くのは、（国際協力で）交通管制システムは日本だから効果があるのであって、（発展途上国では、）信号を守らないようなところは整備しても無駄だということ。また、運転免許を持っている人と持っていない人では、持っている人のほうが歩行者事故の当事者となる確率が低いとされる。平成になってから安全教育を受けた人の比率が格段と高くなっており、こうした安全教育のストックがじわっと効いているのではないか。

2 死者半減宣言の経緯

平成 14 年 12 月、交通局審議官当時、小泉内閣の福田官房長官から確か道路局の審議官と一緒に呼ばれて「今年は、交通事故死者がピーク時から半減するらしいね。暗い話が多い中で明るい話題だ。よくやってくれた。ついでに、10 年かけてもよいからさらなる半減をやれないか」と言われ、（さすがにやれますとは即答できず、）持ち帰ることになった。その年の 11 月までの統計では、ピークの昭和 45 年の 16,765 人の半分の 8,383 人を下回るのがほぼ確実であった。

累次にわたる政府の交通安全基本計画の（死者数に関する）策定では、こうしたことをやればこういう効果があるだろうという要素を考え、一定の解析を行って最終的な目標数値を設定している。それを根拠もなしに半減しますとは言えない。

私がそのときざっくりと考えたのは、まず当時のシートベルトの着用率からみて、被害軽減対策はまだ効果があるということ。また、事故直前のスピードも引き続き低下を続けている。走行速度の低減は、事故防止に大きな効果がある。かつて北海道は、常に死者数ワースト 1 であったが、北海道があれば死亡事故を減らしワースト 1 を脱したのはスピード対策。北海道のピーク時の事故直前速度は本土に比べると時速 10 キロほど高かったのだが、スピード対策を熱心にやったことでそれが低下し、効果が出た。交通事故統計では、事故直前の速度は低下を続けており、まだいけるかなと考えた。つまり、このような従来の対策が、引き続き効果をあげるだろうというのがひとつあった。

二つは、交通総量の増加が鈍化しているのも、（これからは）打った対策がそのまま全部効いてくるということ。

三つは、車の安全対策。衝突時の生存空間の確保のほか、ブレーキ操作支援、車線逸脱防止などの安全運転支援のシステムがあれこれと開発され、また、その機能がよくなっている。これは必ず効果が上がると考えた。

これに加え、もうひとつ考えたのは、幼児からの交通安全教育のストックがすごいこと。今後、交通安全教育を受けていない年齢層が減っていくので、全体として安全教育を受けた人の比率が高まる。

以上を総合すれば、政治的な宣言として「半減」を打ち出してもよいのではないかと思い、局長にも了解していただき、内閣府の石川審議官（交通安全担当）を通じて官房長官に了解の意向を伝えた。ところが、官房長官は、「半減は結構。ところで、目標となる数字を出してくれないか」ということであった。平成14年の死者は、ピーク時の半分である8,383人を下回る状況であったが、その半減となると10年後に4,200人弱となる。さすがにこれは厳しいと思った。このとき石川審議官から「平成に入ってから死者のアベレージが1万人だから、その半分の5,000人ではどうでしょうか」と言われて、（そうしましょうということ）で決まった。年が明けた平成15年1月に総理が交通安全対策会議の議長として「10年後に交通事故死者数を半減する」という談話を出した。

このとき初めて分かったのであるが、当時欧米各国では、10年で半減とか5年で半減あるいは3割減というような野心的な目標をもっていた。北欧の国の中には、フェイタルな事故ゼロというものもあった。いわゆる「ビジョン・ゼロ」という考え方である。これに対し、我々は死者数を1万人以下とした後は、まず9,000人、つぎに8,000人というように、極めて役人的な発想で事務的に実現可能な範囲を考えながら計画を立てていた。しかし、実は「半減」というような高い目標を打ち出すのが正解だったと思い返し、そのことに思い至らなかった自分が恥ずかしい思いがした。

この総理宣言がよかったもう一つの理由は、交通事故死者半減を達成した後も社会（政府）の交通安全の目標が持続したこと。第一次交通戦争のときのように、目標を達成し、ああよかったね、うまくいったねということで終わると目標を失い対策は失速しただろう。それでも交通事故は減るかもしれないが、取り組みの広がりや欠き、関係者の力が入らないかもしれない。政治的に高い目標を打ち出すことで、逆の方を向かずに皆が同じ方向に向いていったという効果があったと思う。最初は正直なところ無理なことを言われたなと思ったことを反省し、今はいいことをやっていただいたと思っている。

なお、平成22年には第9次交通安全対策の目標が1年早く達成され、このときは麻生総理であったが、再び半減目標（年間2,500人）を打ち出している。

3 昭和の終わりから平成初めにかけて交通事故の発生件数は増加したが、死者は減少した原因～特に車両事故と歩行者事故の関係について

この時期、事故が増えた主因は、自動車事故、即ち車両相互の事故や車両単独の事故の増加である。一方、歩行者事故は増加せず、この間8万件台で推移した。自動車交通量が増加する中で

歩行者事故を抑制できた理由の一つは、子供と高齢者の横断事故、特に高齢者の歩行中の事故に焦点を当てて、精力的に取り組を進めたことである。具体的には、婦警さんや交通巡視員が総がかりで横断事故を減らそうとした。印象に残っているのは、高齢者に対し、「道路は川です。川を渡るときは橋を通るでしょう。同じように道路を渡るときは橋にあたる横断歩道を渡りましょう。横断歩道以外のところを渡ったら車にはねられます（水に溺れます）」と問題を1点に絞り、ピンポイントで教育を繰り返したこと。また、幼児・児童に対しては、信号の色の意味や交差点の渡り方、飛び出しの危険性など従来の教育内容を繰り返した。教育はじわじわと効いてくる。それまでやったことが（時間がかかるが）効果として現れ、歩行者事故は横ばいで推移したものと考えている。平成16年以降、交通事故全体が減少する中で歩行者事故も減少するようになり、今は、当時の6割まで減少している。

交通事故が増加しているのに自動車乗車中の事故死者が減ったことに、最も効果があったのはシートベルトによる被害軽減対策。これに加え、過度の速度違反、無謀違反の取締りを集中的にやった。帰結として、統計上事故直前速度が平成5年から10年にかけて着実に減っている。特に過度の速度超過が減少している。

一般的に $E = mv^2$ であり、衝突のエネルギーは速度が増すと（指数関数的に）増加する。特に人対車では時速30キロから急に人のダメージが大きくなる。速度30キロと40キロでは致死率が2倍になり、40キロと50キロでは2倍に、40キロと60キロでは4倍になる。80キロになると目も当てられない致死率になる。過度の速度超過の事故が減り、また全体として事故直前の速度が低下することで死者の数が減少した。

車両構造の改善の効果については、平成5年当時「生存空間」確保の取組みはまだ始まったばかりですぐに大きな効果は出ていなかったと思う。その他の車両の構造関係の取組みでは、ABSは平成6年から世の中に出たと思うが、平成10年に試算してみたときは事故統計上では効果は分からなかった。平成5年から10年までの間も車両構造の改善による事故防止の何らかの効果はあったと思うが、事故統計の分析結果からははっきりしたものは出ていなかった。

その後平成11年に運輸技術審議会（当時）が自動車の衝突時の被害軽減対策と衝突予防の各システムの効果予測を行っている。これによれば、それぞれに一定の事故防止効果が見込めるとしている。それはその通りであると思うし、現在はシステムの機能が向上し、また普及が進んでいるのでさらに効果がでていると思う。

4 無謀・悪質運転の制裁の強化が全体の規律改善にもたらした効果

交通事故や違反に対する厳罰化の世論が高まるのは、平成9年に小学校2年生の男の子が世田谷区内でダンプカーにひき逃げされ即死した事件と、平成11年に東名高速で飲酒運転のトラックに乗用車が追突され、3歳と1歳の女の子が焼死した事件が契機となった。被害者が声を上げ、マスコミも同調。こんなことが許されるのかと。子供が亡くなると反響が大きい。これにより、平成13年に刑法に危険運転過失致死傷罪が新設され、道交法が改正され罰金額が引き上げられた。

危険運転に対する罰則を強化する際、一番の議論になったのは、警察庁が道交法でやるか、法

務省が刑法でやるかということ。もし、法務省がやらなければ、警察庁が道交法でやらざるを得ない状況であった。結局、危険運転致死傷罪を刑法に定め、飲酒運転の罰則強化を道交法で定めることになった。そのときに飲酒運転の取締り基準を 0.25 ミリグラムから 0.15 ミリグラムに引き下げている。当時、これではゴルフの帰りや昼食時にビールも飲めないということなり、厳格にやると居酒屋は閑古鳥が鳴き、経済にマイナス影響を与えるとして自民党の部会では「警察デフレ」だと難詰された。

平成 18 年に福岡市で飲酒運転の車に追突されたランドクルーザーが海中に転落し、4 歳、3 歳、1 歳の幼児 3 人が溺死する事故が発生した。前回の法改正から 5 年しかたっていないのに「まだこんなことがあるのか、飲酒運転を根絶すべきだ」との世論になり、もう 1 回法改正を行って飲酒運転の罰則、ひき逃げも絡んでいたのでひき逃げの罰則をこれ以上はできないということほど目いっぱい引き上げた。免許取り消しの後の欠格期間も 5 年から 10 年（医師法にあるぐらいで他にはない）に引き上げた。さらに、社会の風潮を根本から変える必要があるということで、従来はほう助でしか対処できなかった、①飲酒運転に対する酒類の提供、②車の提供、③同乗要求行為を助長罪として直罰化した。

以上の厳罰化により、飲酒運転による死亡事故も年間 1,500 件くらいあったのが、300 ～ 200 件に減った。今はさらに減っているのではないか。ご指摘のように、このような飲酒運転取締強化の施策が他の違反の減少にも間接的に影響を与えたかもしれない。

その後、平成 23 年には、平成 13 年制定の規定でカバーできない危険行為の厳罰化、あるいは交通業過全体の罰則の更なる強化を図るために、刑法から自動車運転過失致死傷罪を独立させ「自動車の運転により人を死傷させる行為等の処罰に関する法律」が制定された。ここでは、ひき逃げで酒を飲んだことを隠す「発覚免脱罪」を設けており、また自動車の欠陥を承知して運転する行為を罰する条項もある。最近では、あおり運転も危険運転に入れるべきとの主張もある。

5 人对車の事故における歩行者の重篤化対策～特にボンネットを柔らかくして、はねられた歩行者の頭部の衝撃を少なくすることについて

ご指摘の通り、ASV の技術では、事故の際の乗員自身の保護以外に、対歩行者事故の際の歩行者の被害軽減対策も進んでいる。歩行者事故では、まず膝や脛などの下腿部にダメージを受け、衝撃ではね上げられた歩行者の頭がボンネットにぶつかって重大な結果を生じる。これらの歩行者の被害軽減対策が JNCAP の評価項目に入ったのは、頭部保護については、平成 17、8 年頃のこと、脚部を含めるようになったのはこの 4、5 年のこと。したがって、それ以前の時期においては、この取組みは歩行者の死者数減少の要因としてカウントできない。

6 救急医療体制の整備及び携帯電話による事故発生通報時間の短縮と事故死者の減少の関係

西ドイツを参考に、日本でも救急ヘリの導入が進むようになり、また、ドクターカー、救急救命士の導入（平成 3 年から）により、とりあえずの救命措置ができるようになった。

これについては、16年ごろその効果について調べてみたことがある。もし、救急体制の改善により交通事故の致死率が低下しているのであれば、同じ事故である労災事故も同様のはずであるが、調べた限りでは労災事故の致死率は低下していなかった。そこで、救急体制も大事な施策とは思いつつ、対外的説明としては交通事故の死者減少の要因として正面から触れていない。

ミクロ的に一件ごとの事故をみると、早く治療を開始すればするほど救命率は高くなるはずである。おそらくその個別的効果は、全体に隠れてしまい、数字を大きく動かすに至っていないのではないかとその当時思った。

7 戦後の交通警察行政の変遷～内海倫氏編纂の「交通政策史概観」の中で、敗戦の時、GHQから道路交通行政は警察ではなく、他の省庁に移すべきとの指摘があり、当時の内務省が「人のふるまいに関することだから警察に残すべきだ」と反論して「道路交通取締法」ができたとの指摘を受けて

確かに、終戦後、GHQは警察に行政事務を持たせずに法執行機関にとどめるという方針があり、交通警察も同じ扱いだっただ。

戦前の法制に遡ると、自動車に関しては、道路取締令と自動車取締令のふたつがあり、いずれも内務省が所管していた。ここでの「取締り」とは、(交通違反を取り締まるという意味ではなく)道路を管理し、自動車を管理することで、会社法の「取締役」の取締りの意味である。自動車の走行に対する規制はこの両方からのアプローチがあり得た。

戦後に制定された「道路交通取締法」の母体は、自動車の登録、構造、検査、運転免許、用法を定めた自動車取締令で、その所管をどう整理するか議論を経て、登録、構造及び検査は運輸省の旧道路運送法(後に道路運送車両法として独立)に、現場の交通管理につながる運転免許と用法の部分が道路交通取締法に整理された。同時に道路取締令にも自動車の用法にかかわりのある規定が含まれていたため、これを整理して道路管理の観点から必要なものは旧道路法に移し、その他は道路交通取締法の中に取り込んだ。この検討作業の段階では、まだ内務省が存在しており、警保局と土木局あるいは運輸省との間で権限を取り合ったということではなかったと思う。ただ、法案策定の過程で、GHQの横やりが入って頓挫しないよう気を遣っていたことは間違いなく、GHQにいろいろ説明し、折衝を重ねたようだ。

ちなみに、道路運送車両法は、道交法と双子みたいなもの。したがって、運転免許の免許も当初は自動車の区分毎に免許があった。それが、(時代が経って)自動車の区分をベースとしながらも、免許の方は交通管理の観点から整理・統合していった。

8 免許事務の法的性格

戦後、自治体警察となり、警察の事務は基本的に「団体委任」事務とされたが、行政処分である運転免許や交通規制の事務は機関委任事務とされていた。一方、運輸省が引き継いだ登録や検査は国の事務となった。

昭和32年の地方自治法改正で地方自治体の事務を再整理する中で、まず交通規制が団体委任

事務とされ、その後、地方分権化が進む中で、平成3年の地方自治法改正において運転免許事務も団体委任事務とされた。

事務の性格により、何が違って来るかという誰が手数料を決めるかということである。平成3年に免許が団体委任事務となったとき、自治省（当時）から事務の性格が変わったので運転免許の手数料を自治省所管の標準手数料政令に書き込みたいとの申し入れがあった。この時は、運転免許は全国同一の水準を保つ必要があるので、引き続き道路交通施行令で書くということで決着している。この辺りは、関根謙一さん（当時官房企画課長から交通局長に就任）が専ら処理していた。

その後、平成10年の地方分権推進計画の閣議決定により、地方公共団体の事務で全国的に統一した取扱いを必要とする手数料については、国が直接金額を決めるのではなく金額の標準を政令で定めることとされ、免許の手数料の額を直接道交法施行令に書くことができなくなった。この際、再び自治省から免許の手数料について標準手数料政令に書きたいとの申し入れがあったが、運転免許は全国どこでも通用するものだから、警察庁が所管する政令で標準となる額を定めることは必要だとして、自治省の抵抗を押し切った。

平成12年には、地方分権一括化法が施行されたことを受け、道路交通法施行令では、物件費と人件費に分けて免許の手数料の積算の標準を記載するようになった。

9 人口10万人当たりの死亡者数の欧米諸国との比較～特に日本が最も少ないわけではなく、また、特に歩行者や自転車の事故が多いことについて

交通事故の状況は、国により道路交通の歴史や環境が異なっているので、各国それぞれに特有の課題を抱えている。日本の交通事故の特徴は、確かに歩行者や自転車乗用中の死者が多いということである

歩行者事故の対策としては、決定的な決め手はなく、人と車の交差交通をできるだけ少なくするとともに、歩行者や車両のより安円な交通行動を促すための対策を粘り強く行っていくほかはない。

少し具体的なことを言えば、交差点において信号機の歩車完全分離は無理でも、できるだけ異種交通を分離するようにした方がいい、信号機運用の改善の余地はまだある。また、運転者が見過ごしや錯覚を起こさないように、自分が置かれた状況と必要な交通行動がよく分かるようにしてやる必要がある。今やられている対策より、効果がある新しい手はとりあえず思いつかない。

人と車の交差については、道路整備のベースになる街づくりが不用意に人と車の交差交通を生んでいる面がある。例えば車を郊外に迂回させるためバイパスを作っても、沿道の建築制限がないので新たな施設が沿道に張り付いて人が寄ってくるなどの繰り返しである。以前から、交通警察としても街づくりに関与しようとしてきたが、実際には出来上がっているものに対しこれをどう改善するかということが主であった。せいぜい先行対策として道路や施設整備の相談を受けた際、施設の入り口をこうして欲しい、道路の交差部分をこうしてほしいというような意見を述べる程度である。

今後の街づくりは、警察も加わった協議会で対処するような場面が多くなるであろうが、そこできっちり対処できれば、その時点では限られた地域であるとしても、その積み重ねにより将来の交通事故のリスクは小さくなる。

自転車の事故については、自動車の交通量が増える中で自転車の行き場所がなくなってきたことが根本の背景にある。自転車の走行スペース確保の問題は、時間がかかるかもしれないが、今後改善の余地が十分ある。確実に言えるのは、国交省と警察庁の関係者が平成24年に策定した自転車利用環境創出ガイドラインを見ると、自転車の通行区分をはっきりさせ、その受け皿として自転車道や自転車レーン、歩道上の通行部分の指定など自転車の走行スペースを拡大していく方向が明確に示されている。時間がかかるかもしれないが、(新設の時や道路改修の時に整備していくなど)取り組みを継続すれば、確実に実現できる。時間がかかるということでは、駐車問題も路外駐車場を増やそうとの取り組みを始めてから、ある程度状況になるまで17、8年かかった。

10 自動運転

自動運転はレベル1からレベル5までの5段階あるとされる。

レベル1は、自動車の運転の何か1つの操作をシステムが支援するもの

レベル2は、複数の操作をシステムが支援してくれるもの

レベル3は、通常はすべての操作をシステムが行うが、緊急時にドライバーが操作をする必要があるもの

以上、レベル1から3までは、運転者の存在が必要であり、正確には運転支援である。

レベル4は、一定条件下で用いられることを前提にすべての操作をシステムが行うもの

レベル5は、あらゆる条件下ですべての操作をシステムが行うもの

以上のレベル4とレベル5が運転者のいないいわゆる自動運転である。

現在、技術的にはいくつかのメーカーはレベル3の水準に到達しているとされている。しかし、緊急時にいきなり運転手が交代することは事実上無理であり、その責任関係がはっきりしないので、レベル3の水準の車でも売るときはレベル2の車として販売する方針であるとされる。

レベル4は、高速道路上の走行や、コントロールセンターとつながった無人タクシー、巡回バス、デマンドバス等のモビリティサービス提供事業者の車の走行が想定されており、間もなく実用化される見通し。レベル5も、技術的には一部のメーカーがほぼ達成しつつあるとされており、早ければ数年後の市場投入が見込まれるとされる。

問題は、買い替えによる自動車の入れ替えのタイミングと、車両の価格である。すべての車が一斉に切り変わるわけではなく、また自動車に搭載される運転支援システムの機能ないし自動運転のレベルも車の値段によって異なる。

2030年ごろの風景を思い浮かべると、我々一般大衆は、様々なタイプの「レベル2」ないし「レベル3」の自動車に乗り、併せて「レベル4」とされるお客を乗せたモビリティサービス提供事業者の無人タクシーやバス、運送事業者の無人トラック等が走り、その中をお金持ち達が「レベ

ル5]のスタンドアロンの完全自動運転車に乗って走り回る、といった状況になるだろう。また、この時点で自動車の動力がすべて電気自動車になるとは限らず、従来型のエンジン車は根強く残るであろうし、動力の電動化の程度、方式についてもいくつかのタイプのものが競合するであろう。

このような場合、車の安全性はどうかと言えば、運転支援のレベルが低くても人が運転するよりヒューマンエラーが確実に減るので安全性が増すのは間違いない。かといって完全に事故がなくなるかという、運転支援の範囲に限界があるので、そうはならない。

自動運転に関し警察関係では運転免許をどうするかが注目されているが、自動運転のレベルが混在するときの交通ルールをどうするかという問題も大きい。今は、人が運転することを前提にルールが作られ、それに従って運転支援のシステムを組むという考え方になっているが、信頼性の高いシステムが定着したとき、例えば一時停止場所とされているところで本当に必ず一時停止する必要があるかというような問題が生じるであろう。こうした課題を解決して新しいルールやシステムが出来上がれば、将来確実に事故は減る。交通事故は、潜在する事故のリスクが運転者の過失により顕在化することで起こる。今は、運転者がそうならないように注意して運転しているわけであるが、人間と機械がどちらが注意深いかといえば、それは機械である。

1 1 省庁再編を含む内閣制度の改正の効果

省庁再編により事務の配分が若干変わり、政策の総合調整をどこがやるかの建前は変わったが、実際の動きはあまり変わっていないと見ている。

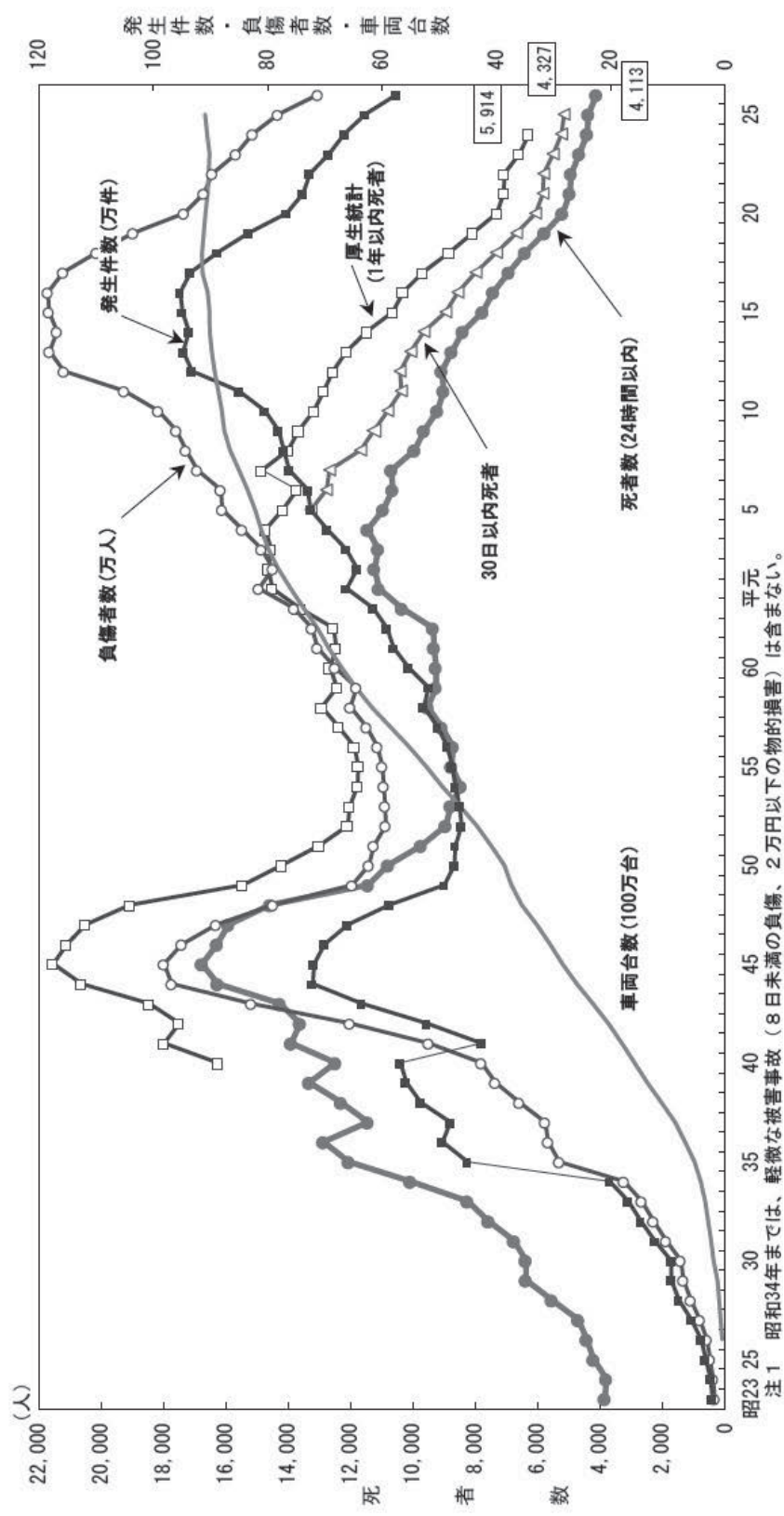
従前の交対室がなくなり、その事務が内閣府の政策統括官に引き継がれ、内閣府が抱え込んだ多くの事務のひとつになったので、政府全体としては交通安全に焦点を絞りにくくなった。また、以前から、交通安全の施策は総理を旗印に掲げてやろうというところがあったが、その面からすればプラスには働いていないかもしれない。

では、マイナスになったかといえばそうでもない。旧体制でも五省庁会議というようなかたちで関係省庁が交通問題について定例的に協議しており、それは今でも継続していて省庁再編の効果、影響の点では差はない。

建設省と運輸省の統合により、道路局と自動車局が同じ国交省に入ったことについても、実務は各局の担当者レベルがやるので、一つの省庁になったということで大きな変化はないとみている。

省庁再編後、省庁間の協力関係、お互いの相談という点では、例えばITSのようにお互い協力しなければやっていけないという認識が高まっているように感じる。自転車対策や自動運転についての取組みをみれば、従来以上にお互い協力し、助け合っていく流れになっているのが、よく分かる。歩行者事故対策も、みんなでやろうという大きなテーマの一つになっている。それは、たぶん制度を変えたからということではなく、みんなで取り組んでいくという実績を積み重ねる中で進展したものではないかと思う。

資料 1



平成における自転車問題について

1 自転車対策の経緯

そもそも戦前から戦後にかけて、自転車は国民の足として、また様々な日常物資の運搬の手段として用いられ、道路交通の主役の一角を占めていた。その後昭和 30 年代に原付や小型三輪貨物車が日常の移動や物資の運搬に活用されるようになり、昭和 40 年代には四輪の自動車がこれに取って代わった。

これに対し、昭和 40 年初頭から自転車を道路交通の場に正當に位置付け、その活用を推進しようとの動きが高まり、昭和 45 年に自転車道の整備に関する法律として結実した。これに合わせ、同年、道路構造令の一部改正と道路交通法の一部改正がなされて、昭和 55 年には、自転車の安全利用の促進及び自転車駐車場整備に関する法律が制定された。

しかし、この時期、都市部においては自動車交通量の圧倒的な増加が自転車の十分な走行スペースを許さず、行き場のない自転車の歩道通行と大量の違法駐輪が大きな社会問題を引き起こすに至った。そして、これに対する対策が十分に進まないままに平成の時代に引き継がれたのである。

2 自転車の通行区分

道路交通の場における自転車の扱いは、その通行区分に象徴的に示される。

(1) 緩速車道から自転車道へ

昭和 45 年に上記自転車道の整備に関する法律において「自転車道」は、①自転車専用道路、②自転車専用の道路の部分（即ち自転車道）、③自転車と歩行者の用に供する道路、④自転車と歩行者の用に供する部分（即ち自転車歩行者道）の 4 つとされた。

具体的な道路の構造は道路構造令が定めるところであるが、当時の道路構造令では、自動車と自転車の混合交通を前提とし、往復 2 車線を基本に自動車と自転車を合わせた交通量に応じて何段階かに分けて道路の幅員を規定していた。また、交通量の多い区間では自転車その他の軽車両用の緩速車道を設けることとしていた。

昭和 45 年の新道路構造令では、一定幅員の車線を単位とする車線主義を採用するとともに、自動車交通量の多い道路では、自動車、自転車、歩行者の分離を図ることとし、①歩行者の多い場合は歩道と自転車道を設置し、②歩行者の少ない場合は自転車歩行者道（幅員 2 メートル以上）を設置することとした。

その後、昭和 57 年の道路構造令の一部改正では、自動車交通量の多い道路では歩行者の交通量の如何に関わらず必要に応じ自転車歩行者道を設置することとした。更に平成 5 年には、自転車歩行者道の幅員の基準は、歩行者の多い道路では 4 メートル以上、その他の道路は 3 メートル以上とされた。

(2) 公安委員会による自転車歩道通行可の規制

一方、これに対し昭和 45 年の道路交通法の一部改正では、自転車の歩道通行可の公安委員会

規制を可能とする制度改正が行われた。

道路交通法の歩道は、道路構造令の「歩道」と「自転車歩行者道」の双方を含む概念であるが、道路構造令の自転車歩行者道の基準が幅員 2 メートル以上とされたことを踏まえ、道路交通法に基づく歩道通行可の規制基準では、標準的な規制を幅員 3 メートル以上の歩道とし、歩行者及び自転車の交通が閑散な場合は 3 メートル未満でも可とした。

その後、昭和 48 年には、歩道の幅員を規制基準の直接の要素とせず、歩行者と自転車の交通量の全体が歩道の交通容量を超えなければ、幅員 2 メートル以下のものも含め自転車通行可の規制を可とする規制基準案が示され、現場では自転車歩道通行可の規制が大幅に拡大することとなった。

このような急激な基準の運用の緩和は、圧倒的な自動車交通量の増加が続く中で、自転車の事故防止を図るためにやむを得ない措置であった。その後平成 5 年に道路構造令の自転車歩行者道の幅員の基準が引き上げられた際も、公安委員会の上記方針は維持され、平成 11 年の交通規制基準において、規制の対象は原則として歩道幅員 2 メートル以上とされた。

(3) 問題の発生と解決の取組み～対策その 1

公安委員会による自転車の歩道通行可の規制区間が拡大するとともに、歩道における歩行者と自転車の軋轢が目立つようになり、社会問題化した。このため、警察庁は昭和 53 年に道路交通法の一部改正を行い、歩道を通行することのできる自転車（いわゆる「普通自転車」）の規格を定めるとともに、自転車が歩道を通行する際の通行方法のルールを明確化した。

しかし、自転車の歩道通行可の区間が広がる中で、次第に本来の自転車の通行区分が無視され、自転車の歩道通行が常態化する状況となった。この結果、交通ルールを無視して自在に走行する自転車が周囲に与える迷惑や危険が指摘される状況が続いた。

(4) 抜本的な解決を目指した再度の取組み～対策その 2

平成 18 年に警察庁は自転車対策の方針を変更し、自転車が車両であって「車道通行」が原則であることを基本に走行秩序を回復する取り組みを進めることとした。

この場合、自転車の車道通行の原則を貫こうとすると、状況が許す範囲で自転車歩道通行可の公安委員会規制を解除することとなるが、一律に規制を解除すると幼児用の自転車や高齢の自転車利用者等に交通安全上の問題が生じるおそれがあった。このため平成 19 年の道路交通法の一部改正においては、法律により幼児、児童、高齢者等や、やむを得ない一定の場合に公安委員会の規制がなくとも自転車の歩道通行ができることとした。また、自転車の歩道通行の際の走行ルールを歩行者の安全と円滑な交通処理の観点からより明確化した。

その後、平成 21 年には公安委員会の自転車の歩道通行可の規制基準が引き上げられ、規制対象は幅員 3 メートル以上とされた。

(5) 自転車の走行スペースの確保～対策その 3

自転車の通行ルールを順守させ、走行秩序を回復、維持するためには、自転車の走行スペースを確保することが必要である。

国土交通省道路局と警察庁交通局は、平成 20 年 1 月に自転車利用環境整備モデル地区（全国

98 地区) を選定して取り組みを開始し、その評価・検証を踏まえ、平成 24 年 11 月に「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、公表した。これは、道路の構造と交通環境に応じ、①道路の部分である自転車道、②車道の部分である自転車通行帯、③道路交通法上歩道とされる自転車歩行者道の自転車走行部分の整備の考え方、④あるいは自動車と自転車、歩行者と自転車が混合する場合の交通処理上の配慮事項を取りまとめたものである。

これらの一連の自転車対策の取り組みが進んだ大きな時代背景としては、平成 16 年をピークとして自動車交通量の伸びが頭打ちとなったこと、また平成 16 年の道路交通法の一部改正による一連の違法駐車対策により都市部における路上の違法駐車が大きく改善するようになり、道路スペースの再配分が現実のものとなったことがあげられる。

3 放置自転車の問題

大量の自転車は、一方で交通結節点である駅前や商店街等で大量の放置自転車を生じさせていた。

そこで、昭和 55 年に「自転車の安全利用の促進及び自転車駐輪場の整備に関する法律」が制定され、各自治体は条例を制定し大量の駐車需要を生じさせる施設の駐輪場の整備を促すとともに放置自転車の撤去の取り組みを強化するようになった。

これにより、それまで急増を続けていた全国の放置自転車台数の増加は止まったものの、十分には改善されず高止まりしたままの状況が続いた。

その後平成 5 年に自転車法が改正され、鉄道管理者も「自転車等駐車対策協議会」に参画して駐輪場整備に協力することとされた。これにより駅前の駐輪場の整備は次第に進むようになった。また、先駆的な自治体により大規模な立体式地下駐輪場等も整備されるようになり、放置自転車の問題は大きく改善するようになった。

平成 24 年には国土交通省は、「自転車等駐車場の整備のあり方に関するガイドライン」を策定、提示している。

4 自転車対策を考える視点

(1) 自転車利用の多様性への配慮

自転車利用者は、幼児・児童、中・高校生、主婦層からツーキニスト（普段の通勤に自転車を使う人）、サイクリスト等の自転車愛好家まで多様である。また、その利用目的も通勤・通学、買い物のほか、遊戯、レジャー、スポーツと多種多様である。そしてこれに伴い、自転車の機能も高速走行から中速・低速走行用のものまで様々である。

自転車の対策は、これらの多様性を踏まえて行う必要がある。

(2) 混合交通の問題

混合交通がア priori に「悪」というわけではない

自転車、歩行者、自動車の動線をそれぞれ完全に分離することができれば理想的であるが、実際のところすべての道路においてこれを実現することは不可能であり、また実際その必要もない。

混合交通により問題が生じるかどうかは、結局のところ道路の容量と交通量の相対関係如何によるのであり、自動車や歩行者の交通量の少ない道路では、むしろ自動車、自転車、歩行者の混合交通が基本となる。

自動車、あるいは歩行者、自転車ともに交通量の多い道路では、交通安全上それぞれに車道、歩道、自転車道を確認する必要があるが、道路幅員の制約から自転車専用の走行スペースを確保するだけの余裕がない場合にどうするか、これが永年悩まされてきた問題であり、現在も向き合っている問題である。

この場合、車道上を自動車と混合して走行させるか、歩道通行を認めるかの選択を迫られることになるが、自転車利用者の多様性を考慮するならば、結局は車道上の自動車との混合交通を可能とする走行スペースの捻出を極力追求するとともに、車道上に自転車の走行のための十分なスペースを得られず自転車と自動車の混合交通の危険性を排除できない場合には、併せて歩道上に走行スペースを用意するということになる。但し、歩行者の安全を損ない、通行の迷惑となるような自転車の走行は許されず、歩道の幅員と歩行者の交通量を十分勘案して歩道通行の可否を判断する必要がある。

以上のような考え方を前提に自転車の通行方法のルールが設定され、交通処理が行われることになる。

5 残された問題

(1) ヘルメット着用

自転車の重大事故を防止する上で、ヘルメットの着用が大きな効果があることは明らかである。平成19年の道路交通法の一部改正では、同乗の幼児、児童のヘルメット着用の努力義務を課すにとどまっているが、今後さらに努力義務を拡大し、広くヘルメット着用の習慣を広げることが望まれる。

(2) 合図

現在の道路交通法及び施行令の規定では、自転車は右左折や進路変更の際、手信号で合図を継続することとされている。これは道路交通に関する国際条約の規定に準拠しているものであるが、この規程に従って交差点の右左折の際片手運転になり、児童や高齢者にとって適切とはいえない。条約は、かなり高速で走るヨーロッパの自転車利用を前提に規定されており、日本のような幼児や児童を含む多様な形態の自転車利用についてそのまま適用すると適切さを欠く。今後の研究が必要である。

以上

