

安全基準の構造

—80年代への新しい交通安全戦略—

大石 久和*

ここ10年間の交通事故の顕著な減少には、安全施設等の整備が大きな力を示してきたが、最近の状況は予断を許さないところがある。80年代に、より安全な交通環境を創造するためには、安全施設等にからむ安全基準の構造を明確にし、総合的な新しい戦略を用意する必要があるように思われる。本論文は上述の趣旨にたつて、安全基準に潜む論理構造を問題とし、新しい戦略を提案するものである。

The Logical Structure Concerning the Safety Standard

— 1980's Traffic Safety Strategy —

Hisakazu OISHI*

Well-equipped safety facilities were playing an important role in the remarkable decrease in the number of traffic accidents in the last decade. The current situation, however, makes it doubtful that this trend will persist in the future. In order to develop safety further in the area of traffic environment, it may be necessary to clarify the system or the mechanism of safety standards established with respect to traffic safety facilities, and prepare the innovative and comprehensive strategies in terms of traffic safety improvement. From this viewpoint, the author will discuss about the logical structure of safety standards and present a new traffic safety strategy.

1. 現実の認識

昭和55年2月20日に京阪電車の線路に置き石のいたずらがあり、急行電車が脱線転覆するという事故があった。事故の直接的な原因が子供のいたずらであったことから、事故の報道には、家庭や学校における教育やしつけの問題が多く指摘されたが、その中で、ある報道機関の報道姿勢が目された。

もちろん、力点の置き方に多少の差はあれ、各報道機関とも指摘した点ではあるし、こういった事故に常につきまとう問題ではあった。それは、「安全を確保するための施設が十分なものでなかったのではないか」ということである。実は、この付近は人家密集地を平面で鉄道が通っているため、かなりの高さの防護フェンスが張られていたのである。指摘とはつまり、子供（全員中学生であったようであるが）が簡単に越えられるような防護フェンスが十分な安全施設であったかという点であった。

交通の安全に限らず、およそ「安全」を確保するための最も基本的な手段の1つが、施設や設備であることは間違いがない。

われわれは今、最も身近な安全の1つである交通安全のレベルアップに腐心しているが、これも同様である。昭和45年前後に「交通戦争」とまで言われた交通事故の発生が、近年に至って著しい減少を示したのは、関係各機関の努力とともに、交通安全施設等の整備の大幅な進捗が大いに与って力があつたことは言うまでもない。

しかし最近では、交通事故の減少傾向が以前ほど顕著でなくなり、停滞化が明らかな状況になりつつある。全国的な傾向と同様に、大阪においても死者数でこそ増減を繰り返しているものの、事故件数は昭和50年から漸増しており、死傷者数は停滞している。

繰り返しになるが、安全に係る施設等の整備が基本的な安全確保の戦略であることは間違いがないにしても、「防護フェンス」にオールマイティの能力を過剰期待することには無理があると思われる。

1980年代において、現在の交通安全に係る状況を打破し、さらに事故の少ない交通環境を創造するためには、安全施設等のもつ論理構造を明らかにした

*大阪府警察本部交通部交通安全調査室室長（現・建設省有料道路課）
Chief of the Division of Traffic Safety Investigation,
General Traffic Affairs Section, Traffic Department,
Osaka Prefecture Police Headquarters
原稿受理 昭和55年6月17日

うえで、より一層総合的な新しい戦略を模索する必要がある。

2. 安全基準*の構造

2-1 安全基準の累進構造

一般国道といえども、ジャリ道であった未舗装の時代には、道路は至るところワダチ掘れ、ぬかるみや穴ぼこに満ちていたが、もちろん、この時代には穴ぼこの1つや2つが安全を危うくする要因とは考えられなかった。しかし完全舗装の時代を迎えると、穴ぼこの存在は何より大きな交通安全の阻害要因と考えられよう。そして、この舗装技術が発達し路面に穴ぼこのできにくい時代には、穴ぼこがないというだけでは交通安全上、完全な道路とは言えなくなっている。

このように安全に係る施設（必ずしも物理的な施設だけには限定されないが）が一般化すると、一般化された施設レベルだけでは十分な安全施設とはいええず、次々と新しい、より高い水準の施設が要求されるのである。一般化した安全施設等は、もはや、「安全施設」ではなく、当該施設の当然具備すべき属性となってしまう。穴ぼこは道路がもつ交通疎通能力という安全以外の基本的な機能に直接関係するため、引例としては不相当であったが、話は何にしても同様である。例えば、山間部等に設けられた転落防止のガードレールは、当初こそ恩恵的な意味があったかも知れないが、今では当然の道路施設と化しているのである。

さらにやっかいなことには、この高水準指向には歯止めがないということがある。京阪電車の事故例に戻ると、現在の線路側部の防護フェンスだけで不十分となれば、高さ、構造等について改善が求められよう。有刺鉄線や、さらには通電すらが要求される「可能性」をもっている。

この安全水準の高度化——安全基準の累進構造——は、歯止めがないと述べたが、要求のメカニズムの中には歯止めがないとしても、現実には設置と管理のための費用の制約を受けるであろうと思われる。というより、現実には制約条件となっているはずであるが、この制約条件が、他の諸費用との合理的な適合条件をクリアしたうえで設定されているかどうかにか問題があると思われる。

合理的な適合条件の設定は、結局のところ、国民の危険負担の考え方によって規定される。先述のように、危険負担認識が他の諸条件との適合について明確な意識の下で認識されているかどうか疑問の余地があるとともに、さらに問題なのは、年々危険負担認識が「甘く」なっていることである。「防護フェンス」を、越えてはならない一線の明示とは見ず、越え得るものは欠陥だと見るのなら、安全基準は無限かつ永遠に累進していく可能性をはらんでいる。安全施設等が安全を確保し得る能力を安全機能と呼べば、この安全機能は大変なスピードで風化していく危険性をもっているのである。

2-2 安全基準の限界構造

先に安全基準がより高度のレベルでの安全を求めて累進していくと述べたが、安全基準はまた、当初の目的として考えた種類の安全についても、一定の担保能力しか発揮できないという矛盾をも抱えている。例えば、先の防護フェンスにしても、越える意志のある者には、結局越えられてしまう構造しか造り得ない。絶対に越えられない構造型態を整えれば、安全施設自身が新たな「危険」となることすらある。

踏切事故についても、しゃ断機の付いていない第4種踏切を警報機やしゃ断機の装備した第1種踏切に設備する努力が行われ、地方の交通安全担当者からは、踏切対策はまず第1種化であるとの言葉も聞く。しかし、大阪ではこの第1種踏切において事故が絶えないのが実情である。いかにしゃ断機を装備しても「しゃ断能力」には限界があり、これをくぐったり、突破したりする事故が多発している。

人の自由勝手な行動を前提にすれば、どのような施設も施策も、一定の限度以上の「安全機能」を発揮することはできないのである。すべての自由な行動を救済することができない以上、救済し得る、ないしは救済すべき行動が明確にならなければならない。この行動を分別する境界線もまた、国民の危険負担の考え方によって規定され、施設等の効用限界と救済限界——つまりは費用の制約——は合理的な適合条件を満たしている必要がある。

2-3 安全基準の不利便構造

安全基準は、どのような形にせよコスト制約を受けるとともに、どのようなものであっても人の行動を制約する。安全基準が人の自由な挙動を一定の枠の中におさめようとするものである以上、行動の自由度は当然減少することとなる。行動の自由度を減

*ここでいう安全基準とは、安全に係る施設等の整備水準、つまり安全に関して施設等が果たしうるサービス水準を意味している。必ずしも物理的なものだけに限定して用いてはいない。

小さくすることは、不便を与え、多かれ少なかれ不利益を与える。

一方、国民の価値観はますます日々の生活そのものに重心が移りつつあるように思われる。高度の経済成長のあと、経済情勢や世界情勢に関する漠とした不安感を背景に、「日々生活していくこと」「昨日と変わらない生活を明日も行えること」に関心が移行しつつある。人々の関心が世界や国家のスケールから年々家族、さらには個人の事柄に集中しつつあるようである。ある講演で聞いた話であるが、神社等への願かけの内容が年々個人的な事柄に移行しつつあり、国から家族へ、家族の願望から個人の願望を満たす方向への変化が著しいという。

このような価値意識の変化自体は、別に問題として考える必要はないのかも知れない。個人レベルからの欲求が上位レベルでの安定や安全への希求に変化する輪廻構造も考えられるからである。しかし、この価値意識は、希少頻度でしか起きない危険を回避するために、日々の行動が制約されることを拒否する指向をもつ。自由な横断、自由な転回、自由な右折による利便性は、希少頻度でしか起きない危険によっては、購うことができないと考える人が増えている。

そして、行動の自由による利便を受けている地域ほど、安全上の見地からは無秩序とも思える行動が実現されており、そのため一定枠内への規制が必要となるが、受けている利便も大きいため、実施にあたっての抵抗が強い。下手をすると必要なところほど実施が遅れ、必要性の低いところほど実施が進むということになりかねない。現に商店等が連担し歩道が必要だと考えられるところでは、用地取得や地元説得が困難なため実施が遅れ、地方部の人家連担が少なく、歩行者需要の少ないところでは実現されているという例は多く見聞するところである。

生活と安全が本来対立する概念であるはずがない。同じ土俵のうえでのオルタナティブであることを十分認識し、理解を深めて選択し、選択させ、そして、その結果についてよく理解を得るための努力が必要であろう。一方で施設等の不十分さが問われ、一方で施設等による不便利で拒否されるという厳しいジレンマの状況、安全基準が高度化するほど、一般的には自由度制約が強くなるというジレンマの構造は、年々厳しくなりつつあるように思われる。

2-4 安全基準のアンバランス構造

安全基準はどのレベルのものにしても、いつも消

化過程にある。地域の特性に応じて実施される安全施設等は、ある日突然全国一律に実施に移され、実施が完了するという性質のものは少ない。地域の特性をふまえて、多くの人々の創意と工夫の中から生み出され、検証されて実施過程に移行する。そして、この実施過程が完全に終了することはあり得ないこととあってよい。

いかにすぐれた安全基準が創出されても、その消化過程においては、安全基準が地域的に安全性についてのアンバランスをもたらしてしまう。

あるカーブ地点でのガードレール設置が、当該設置箇所での安全性向上に役立つのは当然であるが、類似条件の他のカーブ地点のガードレール未設置区間の安全性については、マイナスに働くことはあってもプラスには働かない。カーブ地点では、危険防止のためにガードレールが設置されているという認知は、危険箇所にはガードレールが設置されているはずだという認識に容易に転化する。ガードレール設置が始まれば、ガードレール設置の遅れが客観的にはどうあれ、主観的には「より安全な区間」の明示として機能する。

先述のように、安全基準が常に消化過程にあることを考えると、安全基準とは常々この矛盾を生み出しているものであると考えられる。このことは、新しい安全基準の消化促進に大きく働く機能をもつというプラスの要素はあるものの、安全基準の適用のための類似条件の判定が完全には客観的に行えない以上、消化過程でまき散らすマイナス要素もまた大きい。防護フェンスの高さや構造について論じた人は、同じ平面の鉄道であって人家連担部を通っている他の場所に、なぜフェンスも何もないところがあるのかについて、思いを至さなければならなかったのである。

2-2に述べた安全基準の高度化の要求とあわせて考えると、回転車にのせられたネズミのように、永久に基準の創出と消化に走り回らなければならないものと思われる。それを避けるためには、安全基準の効用と限界について明解な一線が示され、広く受け入れられなければならない。

2-5 安全基準の他律構造

2-3に安全基準の不便性からくる矛盾について示したが、それは安全基準の内部構造からくるものであった。また、2-2や2-4に安全基準の歯止めのなさについて述べたが、ここでは、この歯止めが安全基準の外から他律的に規定されることについ

て示したい。

国民の諸活動に伴って生ずる種々の危険については、その防止、低減について種々の安全基準が存在し、この基準レベルの設定については国民的合意に基づき、合理的に定められた適合条件を基にして判断されなければならないことは先述のとおりである。したがって、安全基準は、危険をもたらすであろう行動とそれを抑止するために必要にしてかつ十分な基準の設定、という方程式の中でのみ定まるものではなく、必然的に外部の干渉を受けるといふ他律的な構造をもっている。

必要にして十分な安全基準が、使い捨ての「安全カミソリ」のコストを、一般的な日常購入の不可能な水準に設定することはできるものではない。「安全カミソリ」の安全性は、安全面だけで決まっているのではないのである。

2-4 に示した不便性が不利益を伴うものであれば、この不利益は安全基準の他律要因として働くであろう。安全基準による救済対象層と不利益層とが必ずしも一致しないという問題はあつるにせよ、不利益という他律的要因が基準を規定することにはなろう。

このように安全基準は、実施にあたって予想される個々の具体的な利益・不利益の総体という安全以外の面で規定されるのと同様に、さらには抽象的・概念的レベルでの基準設定が、国や地域の経済力、財政力といった安全以外の要因で規定されてしまうのである。交通島の先端に設けられるプリンカーライトは、交通島へはプリンカーライトをとる基準化がなされる段階で、“電力消費”という安全以外の他の要因によって否定されることがあり得るのである。

安全基準は基準を設定するサイドであれ、基準の適用を受けるサイドであれ、コスト要因を持っているのであるから、他律的に定められるのはいわば宿命であろう。しかし、安全基準を設定する側でこそ、厳しい優先順位の見直しと、設定すべき安全基準の社会的な適合条件の中での位置付けを明確にしていく努力が要求されよう。

2-6 安全基準のBlack Box構造

上述の議論と重複する部分もあるが、交通事故の最近の状況を見ると、安全基準の機能が年々不明確になりつつあるように思われる。

交通安全に関する諸対策が本格化してすでに久しく、先人達の努力によって考へうるほとんどの施策

は実施されたり、検討されてきた。最初に述べたように、こうした努力が著しい交通事故減少を生み、顕著な事故多発地点や多発区間を改善し、解消していったのである。現在でももちろん、多発地点や多発区間は存在はするけれども、走行台キロや走行台数あたりの事故発生という次元でみると、その多発性は顕著なものにはなっていない。

事故発生が地域や道路においてこのように平準化されてくると、個々の事故事例にもどっても、事故発生の「合理的」な理由が見い出せず、事故発生現場の特異性によって現象を説明できないことが多くなった。道路の線型、交差点の形状、信号機の視認性その他、従来、多発地点や多発区間の解消に役立ってきた諸々の因子が、事故発生の説明にならないという事態が多くなってきたのである。

つまり、事故発生のメカニズムが年々Black Box化しているのである。換言すれば、安全基準（の機能）が年々事故発生や事故減少についての合理的な説明因子とはなくなりつつあるのである。

しかし、注意しなければならないことは、このことが、事故発生が年々偶発化の傾向を強めていることを意味するものでは必ずしもないということである。個々の事故発生現場から得られる情報や個々の事故原因者の挙動から得られる情報のみでは、事故発生を説明することができにくくなっていることを意味しているのである。事故現場やその周辺から得られる情報のみで事故の原因説明が可能であった、より低次の事故分析時代は終わろうとしているように思われるのである。

3. 新しい戦略

以上、長々と安全施設等を中心とした安全基準の論理構造について、できる限り一般的な安全を主題として述べてきたが、主要な関心は交通安全にあることは言うまでもない。これまで示してきたことは、結局、安全基準のみではすべての安全を担保することはできないうえに、安全基準に期待するとしても、今後は実施抵抗が大きく、安全について今まで以上の効力を求めるのが困難になるのではないかとということであった。安全のための基本的な戦略である安全基準の高度化、一般化はさらに推進の要があるけれども、その方法に新しい戦術が必要であるとともに、抜本的な発想の転換に基づく、新しい戦略が要求されていると思われる。

3-1 危険認識の変革と「交通人」常識

イザヤ・ペンダサンの鋭い指摘に待つまでもなく、自身の安全に関するわれわれの認識は、諸外国の中でも際だった特徴があるようである。しかし、この性向は安全に限らず、もっと広く生活意識全般に根ざしているように考えられる。

かつて、戦前の社会における責任体制のあいまいさをついた優れた論文があったが、これは戦前の時代だけのことではないようである。身近な例をみても、自己が自己の行為とその結果について、主体的な責任をあいまいにしていることはよくあることである。

例えば、親が子供を叱るのに、「おまわりさんや先生におこられるよ」という表現をしているのをよく見かける。子供は一定の年齢に達するまで社会的な責任主体となり得ないし、その責任を追求されることがないにしても、責任主体として生きていけるようにするための努力が教育であるとすれば、なぜ、「おまわりさん」が登場しなければならないのか。子供に判断能力がないからこそ、自分の力で悪いことかどうかを判断できるように教えていかなければならないのに、この判断を「おまわりさん」に預けては、責任ある主体者にはならないだろう。人の判断に自身の判断を同化させるよう訓練を施していたのでは、ある日突然、立派な責任ある人になるはずがない。ましてこの場合は、叱る親の判断がまったくなく、状況を説明しているにすぎない。単に「評論家」になりすまして、親の判断責任をまるで回避しているのであるから、その教育逆効果は極めて大きいものがある。

身近な一例でみても、責任主体を育てる努力を怠っている状況が明らかである。この状況の下で、自らに具体的に及ぶ危険の発生とその結果について、自らの責任主体を貫徹できることを期待するのは心もとないことである。誤解のないようにしておかなければならないが、安全基準に代えて、個々人の責任を問えといっているのではない。世界に冠たる防護柵の設置延長、細街路の末端に至る生活ゾーン対策等はすばらしい過去の成果であり、これらを今後も発展的な文脈の中で見据えていかなければならない。ただし、このことだけで安全の担保にはならない状況が厳しく迫りつつあることを懸念しているのである。

自身の安全は第1義的に自身の努力で確保しなければならない。自身の行為によって生ずる危険は、自身が責任を負うことを自覚しなければならない。

先述の状況を背景に、われわれは客観的には最も安全な社会を形成しつつあると言ってもよいと思われるが、このことがますます自身の責任主体性を不明確にしていくものであってはならない。

すべての自由勝手な行動を救済できるものは何ひとつない。安全基準の高度化や一般化が自由勝手な行動領域を広げるものでは決してない。当然とも言えるこのことを、もっと広く明らかに示していく必要があると考えられる。

後述するように、安全基準の適用にあたって上記の認識を意識したうえで、具体的な方法が考えられる必要があるが、交通安全教育においても、この認識を背景におこななければならない。

それは例えば、「交通人」意識の扶植と育成である。人は「社会人」に生育するため、様々の教育を受ける。一個の独立した「人格」として必要な心構えや能力を身につける。もちろん、この中に「交通人」人格は包含されるけれども、国民皆免許時代は現在だけの一時的な現象とは考えられず、また、個別の輸送手段はますます多様化しながら普及を続けるものと考えられるから、「社会人」素養のかかなりの部分が「交通人」としての社会常識に位置付けられるし、逆に「交通人」素養から「社会人」に育つコースも考えられるのである。

最近では、幼児が最初に学ぶ社会ルールが交通ルールであるケースがあり、自己を守りながら他者と共存してゆくためにルールというものが存在し、そのルール遵守を通じて自己貫徹をはかることを学んでゆく。こうして交通が社会への窓口となり、社会人化するための前段として、交通人となる道順が考えられる。これは、子供が交通事故に遭わないための「信号機をよく見て渡ろう」方式の安全教育から、一步進めた教育でなければならない。

自動車に乗る者は、他人を殺し傷つける可能性と自己の生命身体を危うくする可能性に対して、責任主体を認識できる者でなければならない。自転車からバイクに乗りかえるとしても、その利用によって受ける便益と少なくとも同量、同質の危険放散や危険負担についての認識が必要である。自転車利用がさかんとなり、一面、放置自転車等の社会問題も顕在化しつつあるが、これも同様に考えなければならない。自転車利用の利便が歩行者の安全を危うくし、駅前広場を占有して他者の利用を制限することでは、少なくともその自覚と責任感がないのなら、バイロロジーなどと言ってはおられないのである。

なんと多くの配慮が欠落していることであろう。交通倫理の確立した「交通人」の養成が急がなければならない。

3-2 安全基準の限界とトレードオフ関係の理解

安全基準の実施段階では、今後ますます関係する地域住民の合意を求められるようになるであろう。このとき、安全基準の救済限界を明確にしておく必要がある。安全基準がオールマイティの機能をもつものではなく、要は安全基準によって、当該地域のどのような行動を危険と考慮して制限しようとしているのか、交通便利を受益するにあたって、受忍しなければならない制限は何かを明確にしておくことである。安全基準は地域におけるその共通認識のメルクマールである、との認識を付与していかなければならない。当然、実施主体側においては、このことの認識がさらに厳しく理解されなければならない、「安全基準が」救済するのではなく、「安全基準を」受け入れる地域の合意こそが、救済の能力をもつことを説明できることが必要なのである。

また、どのような施策であれ、効用と非効用というトレードオフの関係にあるものが存在するが、安全基準と同様である。安全機能を発揮すれば、コストや利便性との間にトレードオフの関係が生ずる。下手をすると、安全基準がある種の安全機能をもてば、他の安全機能を損うという、やっかいなトレードオフすらあるのである。実施主体はこれを十分理解して地域とあたり、必要な場合には、オルターナ

ティブとして示すことを準備する必要がある。

4. 終章

これからの交通安全は、現況の統計にその端緒が表れているように、昭和45年前後の時代とは違った意味で、厳しい時代を迎えようとしている。「交通戦争」が過去のものとなり、国民的な危機意識が希薄化しているという状況も打破していかなければならないが、すばらしい効力を発揮してきた安全基準も試練のときを迎えている。

安全基準の高度化、一般化について厳格な科学的検討が必要とされ、これに対する調査研究に意を用いるのは当然であるが、地域の受容を求めるにあたって、実施主体により高い説明能力が必要とされよう。

大きな戦略変換が危険負担の認識のあり方についてなされる必要がある。歩行とて歩行のみが移動手段の主体であった時代の歩行認識では立ち行かない。歩行が人の基本的な移動手段であるとしても、生活利便全般を支える他の移動手段の存在を認識し、その中でこそ、歩行を位置付けていかなければならないと思えるのである。

80年代に交通安全の定着化を方向付けるための方策群が、新たな発想の下で、大胆に発想されなければならない。本論文がその一石となれば幸いである。なお、本文において、意見に係る部分はすべて筆者の私的な見解である。