

交通管理の変遷

越智俊典*

交通警察行政の立場から、交通安全教育、交通規制、交通管制、取締り、運転者管理、運転者教育等の交通管理の施策の変遷を概観する。施策と事故発生状況から、昭和29年から現在までの約40年間を第1期・交通事故激増期（昭和29年～45年）、第2期・交通事故減少期（昭和46年～60年）、第3期・交通事故反転増加期（昭和60年～現在）の3期に分け、それぞれの特徴的施策とその効果について論じ、今後の交通警察行政のあり方を展望する。

Changes in Traffic Management

Toshinori OCHI*

Changes in administration of traffic safety education, traffic control, traffic enforcement, driver management, driver education are reviewed from the point of the traffic police administration. The past 40 years of the situation of accidents since 1954 was divided into three periods: First (1954 to 1970) the period of a radical increase in accidents, Second (1971 to 1985) the period of decrease, and Third (1985 to present) the period of renewed increase. The measures and effectiveness of administrative changes for each period, as well as the future of the traffic police administration are discussed in this paper.

1. はじめに

昭和20年代の10年間については、自動車交通の規模も小さく、また見るべき施策も乏しい。そこで本稿では、現行警察法が施行され、警察庁の指導調整のもとに都道府県警察が交通警察行政に取り組み始めた昭和29年以降についての交通管理の変遷を対象とする。

まず最初に、昭和29年から平成5年までの約40年間の交通事故発生状況、車両保有台数および運転免許保有者数の推移を主な交通事象との関係で整理してみると、Table 1 のようになる。

昭和29年の車両保有台数は約200万台で、45年の10分の1にも満たない。また、運転免許保有者数は約280万人で、これまた45年の約10分の1である。いわゆるモータリゼーションは夜明け前の状態であ

った。それでも死者数は6,374人を記録し、負傷者数は7万人を超えていた。

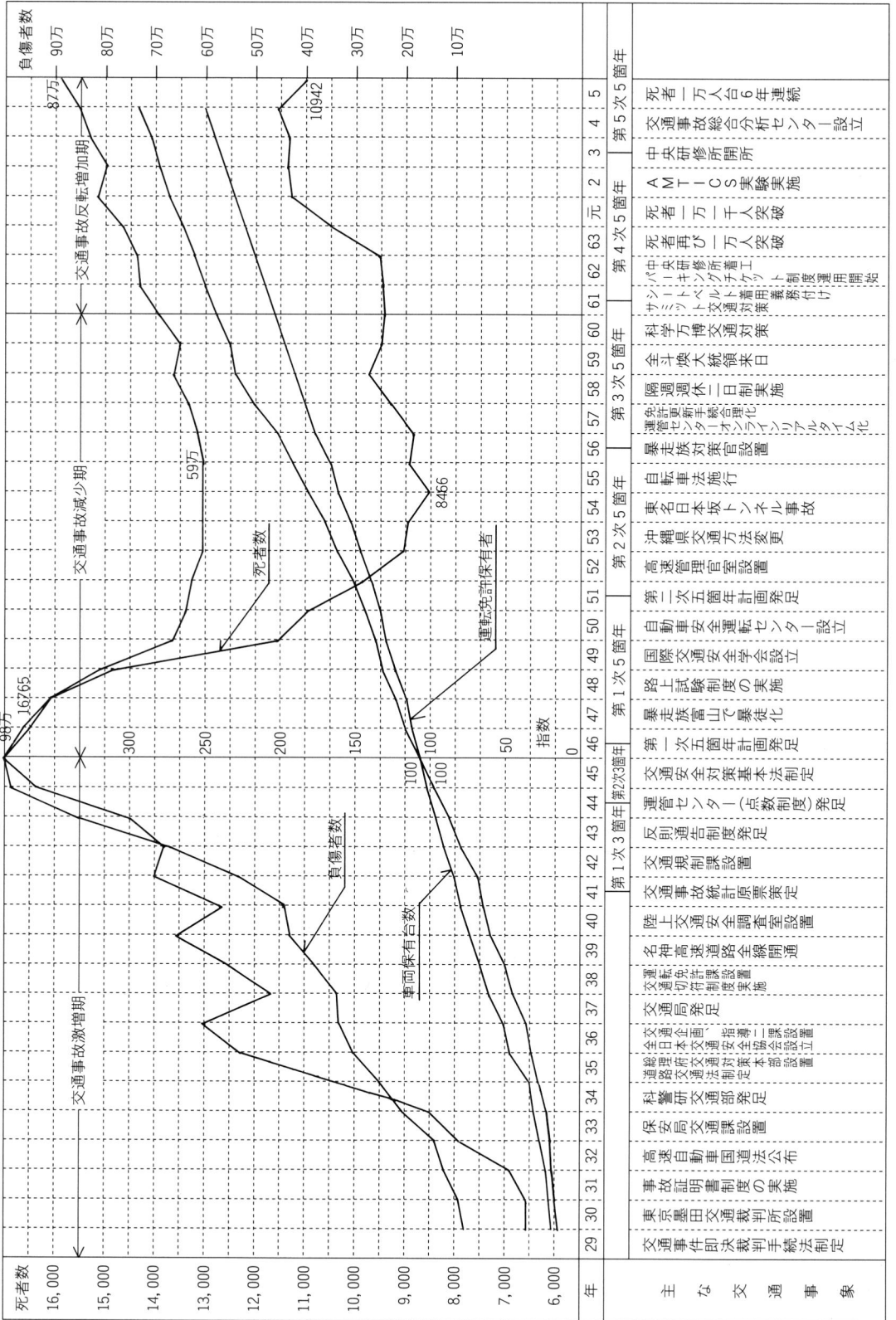
それから約15年、車両保有台数、運転免許保有者数がいずれも年率10%前後の勢いで急激に増加するにつれて交通事故も急増し、死者数は33年に8千人を超え、34年に1万人を突破、45年には、16,765人とピークに達している。また、負傷者数も少し遅れて42年に60万人を超え、同じ45年には98万人とピークに達している。

これを総括すると、昭和29年から45年までの15年間は、モータリゼーションの急激な進展に伴って交通事故が激増を続けた時期であり、いわば交通事故激増期といえよう。

昭和45年に交通安全対策基本法が制定され、続いて46年に第1次の交通安全施設整備5箇年計画が策定され、自動車台数の伸びを相当上回った安全施設整備を中心に各種の交通安全対策が展開された。その結果、交通事故は激減し、死者数は54年には8,466人とピーク時に比べて半減し、負傷者数も55年には59万人とピーク時の4割減となっている。56年から

*自動車安全運転センター理事
安全運転中央研修所長
Director, Japan Safe Driving Center
原稿受理 1994年1月20日

Table 1 交通事故、車両保有台数、運転免許保有者の推移



は微増の傾向にあるが、それでも60年までは一進一退を続け、死者数は9千人強、負傷者数は60万人台を維持している。

これをまとめてみると、昭和46年から60年までの15年間は、自動車保有台数は指数で2.4倍、運転免許人口は2倍とモータリゼーションは着実に進展を続けたにも拘らず、安全施設整備を中心としたハード対策等により交通事故が減少した時期であり、いわば交通事故減少期といえよう。

昭和61年からの第4次5箇年計画を契機として、交通管理の重心が円滑化対策に移行した。その結果、交通事故は再び増加傾向に転じた。

それでも62年までは、シートベルト着用効果等により死者数は9千人台を維持している。

ところが63年に死者数が再び1万人を突破し、平成元年に1万1千人を超えてからは4年連続1万1千人を超えており、平成5年も前年より若干減少したとはいえ10,942人と1万1千人に近い数値を記録している。また負傷者は毎年増加を続け、平成5年には87万人とピーク時にせまる状態にある。

これを全体としてみると、昭和61年から現在まではモータリゼーションの進展がやや鈍化しているにも拘らず、交通事故が増加した時期であり、いわば交通事故反転増加期といえよう。

以下、この40年を第1期・交通事故激増期（昭和29年～45年）、第2期・交通事故減少期（昭和46年～60年）、第3期・交通事故反転増加期（昭和61年～現在）の3期に分けて、交通管理の変遷をながめてみることにする。

2. 第1期—交通事故激増期（昭和29年～45年）

2-1 道路交通法の制定

昭和23年から施行されていた道路交通取締法は、その名のとおり取締りの根拠法規であり、昭和30年代のモータリゼーションの進展には対処しきれなくなっていた。そこで昭和35年に、法の目的を「安全と円滑」を図ることとすること、新たに交通規制に関する規定を整備すること、歩行者および車両等の交通方法の合理化を図ること等を主な内容とする、「道路交通法」および関連規定が制定された。

この道路交通法は交通管理の基本法となっており、その後、交通情勢の変化に応じて毎年のごとく一部改正が行われているが、基本的な考え方や基本的なルールに関する部分は現在も生き続けている。

2-2 交通警察体制の整備

モータリゼーションの急激な進展とそれに伴う事故の急増に対処するためには、まず交通警察体制を整備することが急務であった。

警察庁の体制に関しては、昭和33年それまでの警備部警ら交通課の事務を引き継ぐ形で保安局交通課が設置され、次いで37年、交通局が交通企画課、交通指導課の二課体制でスタートした。翌38年には運転免許課が新設され、3課体制となり、更に42年には交通規制課が新設され、現在の4課体制の原形が出来上がっている。

他方、都道府県警察の体制に関しては、32年に警視庁に交通部が設置されたのを始めとして30年代後半にはこれが主要府県に及び、43年までにはすべての都道府県警察に交通部が設置され、推進体制が整備されていた。なお、38年から2年間で1万人の交通警察官が増員されている。

また昭和35年には、関係行政機関の事務の調整を図るため、総理府に総理府総務長官を長とする「交通対策本部」（事務局としては40年に陸上交通安全調査室）が設置されている。なお民間団体としては、36年に、それまでの日本交通安全協会を発展的に解消し、新たに財団法人として「全日本交通安全協会」が設置され、翌36年1月には第1回の交通安全国民総ぐるみ運動中央大会が皇太子殿下ご臨席のもと、日比谷公会堂で行われている。また、23年から実施されていた全国交通安全週間が、この年の秋から現在のように「全国交通安全運動」と呼ばれるようになっていく。

2-3 交通反則通告制度の整備

この時期の施策の中心は交通取締り活動であった。交通取締り件数は、昭和29年の138万件を100として、35年には203、38年には309と増加したが、それ以降は頭打ちの状況が続いていた。

その主要な原因は、違反の処理制度が十分に整備されていないため、違反した本人は勿論のこと、違反の処理のために警察、検察、裁判の三者でそれぞれ手間がかかりすぎることであった。

すでに昭和29年には交通事件即決裁判手続法が制定されており、翌30年には東京の墨田に交通裁判所が設置され、また38年からは東京、大阪を皮切りに「交通切符制度」（警察、検察、裁判の各段階を通じて共用出来る簡易書式）と組み合わせた即決裁判所が全国に拡大されていた。これにより検察、裁判の手間はかなり省力化されていたが、即決裁判手続はあくまで違反者本人の出頭を前提とするために、

全国の即決裁判所に違反者があふれ、しかも軽微な違反ですべて罰金が科されるために、“1億総前科者”の時代がきかぬとの論もあり、取締りの感銘力ないしは威嚇力がなくなるのではないかと危惧され始めていた。

こうした事態を改善するために、昭和43年7月道交法の一部改正により、交通反則通告制度が発足したのである。

この制度は、道交法違反者の比較的軽微なものについて、刑罰的評価を加える建前は維持しながら、刑罰に先行して行政上の措置として反則金を(告知)通告し、反則金を納付した場合はその違反についての刑事手続きを行わないとするものである。その適用範囲は、発足当初は成人のみに限定されていたが、45年からは少年にも適用されることとなり、その後も適用範囲が拡大されており、平成4年では全交通取締り件数の87.8%がこの手続きにより処理され、うち96.8%が反則金を納める状況で、国民の間に完全に定着したものとなっている。その意味で、この制度は、交通取締りを支えている根幹的な制度といえよう。

2-4 運転者管理センター業務の開始、 点数制度の実施

運転免許保有者が2,500万人を超え、しかも全国的に行動範囲が広がってくると、運転者に関する情報を全国一元的に管理する必要性が生じてくる。

運転者管理センターは、全国の免許保有者の情報および3か年分の交通違反等の資料を警察庁の電子計算機に集中管理して、より適切かつ効果的な運転者管理を図るためのシステムである。3年間の準備期間を経て昭和44年10月にスタートしている。その業務は、登録・通報業務、照会業務および資料分析業務からなっている。

登録業務は、主として免許試験合格者、免許証の更新申請をした者および交通違反、事故を登録しており、通報業務は、登録された者について必要な通報を行っている。また照会業務は、免許の有無、交通違反履歴および行政処分歴に関する照会ならびにその回答通報を行っている。

点数制度が実施されるまでの免許の取消または停止の基準は、個々の行為ごとに行っていたため処分に不均衡を生ずるおそれがあった。そこで、運転者の過去3年間の交通違反や交通事故にその内容に応じて一定の点数を付け、その合計点数の多寡に応じて、免許の取消し、停止等を行ういわゆる点数制

度を実施した。

点数制度の狙いは、常習的な違反者に対する累犯者対策、違反点数および処分の基準点数等を公表することによる違反の抑止効果および定型的、画一的の評価による処分の公平性の確保の3点に要約できる。なお、点数制度と運転者管理センター業務は不離一体のものであり、同時にスタートしており、現在でも運転者管理を支えている根幹的な制度となっている。

2-5 交通安全施設整備に関する緊急措置法の制定

それまでの交通安全施設の整備は、事業主体を主として地方公共団体とし、道路整備の一部として実施されていたため、制度的にも予算的にも国の助成措置が不十分であり、モータリゼーションの進展から取り残されていた。

交通安全施設を整備するためには、その整備について、国の責務を明確にし、国が交通安全施設を整備すべき道路を指定し、計画を策定し、指定道路の整備に要する費用について助成を行う等交通安全施設の整備に関して必要な事項を法定することが、最も効果的であると考えられた。

このような観点から、昭和41年4月、警察庁、建設省共管で、交通安全施設等整備事業に関する緊急措置法が制定され、第1次3箇年計画が始まったのである。

その事業規模は、信号機整備の特定事業が約60億円で、当時としては画期的なものであった。しかし、当時の安全施設ストックの不足は惨憺たる状況であり、この程度の規模では、モータリゼーションの急激な進展に対しては焼け石に水であった。

そこで、第2次3箇年計画は最終年(46年)を1年早く打ち切り、飛躍的に規模を拡大した5箇年計画に引き継がれることとなる。

2-6 交通規制の新しい試み

この時期の交通規制は、昭和35年に警視庁が速度の面規制を都内一円に拡大したことに象徴されるように、速度規制を中心に進められていたが、都市部では交通規制の新しい試みが少しずつではあるが始まっていた。

例えば、30年には、警視庁が第一京浜、第二京浜国道等20の主要幹線について車種別通行規制を実施しているし、43年には熊本で全国初のスクランブルシステムが実施されている。また、昭和45年には、人と車の調和を求めて、銀座、新宿、池袋で歩行者

Table 2 交通安全施設整備計画の推移

(単位：億円)

計 画	年 度	警 察			道 路 管 理 者				
		計 画	実 績	進捗率(%)	計 画	実 績	進捗率(%)		
第1次三箇年計画	41~43	特定	60.3	60.3	100				
		単独	—	(112)					
		計	60.3	(172)	100				
第2次三箇年計画	44~46 (44~45)	特定	46.3	28.5	62				
		単独	230.7	151.1	66				
		計	277.0	179.6	65				
第1次五箇年計画	46~50	特定	685.5	720.9	105	特定	2,293	2,381	104
		単独	1,052.7	1,000.1	95	単独	2,304	2,324	101
		計	1,738.2	1,721.0	99	計	4,597	4,705	102
第2次五箇年計画	51~55	特定	1,500	1,424	95	特定	5,700	5,922	104
		単独	2,300	1,636	71	単独	4,115	4,525	110
		計	3,800	3,061	81	計	9,815	10,447	106
第3次五箇年計画	56~60	特定	1,900	1,312	69	特定	9,100	8,085	89
		単独	3,049.6	2,365	78	単独	6,877	6,144	89
		計	4,949.6	3,677	74	計	15,977	14,229	89

天国の交通規制が実施されている。

しかし、新しい試みの最も画期的なものは、昭和45年の大阪府警の幹線道路の一方通行の実施と言っ
てよかろう。

それまでの一方通行規制は、細街路、準幹線道路の交通の安全と円滑のために行われていたのであるが、交通量の極めて多い5車線ないし6車線の広幅員の幹線道路を一方通行にして、都心全体の交通の安全と円滑を促進し、ひいては都市機能全般の向上に積極的に寄与しようとするのが幹線道路の一方通行規制のねらいであった。

その後、幹線道路の一方通行規制は、都市交通規制の一環として全国にひろまったのである。

3. 第2期—交通事故減少期(昭和46年~60年)

3-1 交通安全施設の整備

昭和44年3月、急増する交通事故に対して、警察庁は「交通非常事態宣言」を発し、懸命に事故抑止対策に取り組んだが、44年の交通事故死者は、1万6千人を突破、負傷者は百万人に近づいた。交通取締りを中心とする警察活動中心の施策には限界があ

ったのである。そこで政府は、昭和45年6月「交通安全対策基本法」を制定し、46年を初年度とする「交通安全基本計画」を策定して、総合的な安全対策に本格的に取り組み始めた。その中でも最も中心となったのは、モータリゼーションの進展に対して著しく立ち遅れていた交通安全施設の緊急整備であり、ハード面の緊急対策であった。

46年4月、交通安全施設等整備事業に関する緊急措置法の一部改正を行い、整備規模を約10倍に拡大した第1次5箇年計画が、46年度からスタートした。警察は、信号機(交通管制センターを含む)、道路標識、道路標示を担当し、道路管理者は、歩道、ガードレール、横断歩道橋、交差点改良等の事業を担当して、共同して必死に取り組んだのである。そして、51年からは第2次5箇年計画により整備規模を2倍以上に拡大していった。安全施設整備計画の推移は、Table 2のとおりである。

これにより、交通安全施設の整備ストックは、車両台数の伸びをはるかに上回って増えていった。

例えば、信号機のストック数は、Table 3のとおりである。

信号機の設置基数は、41年度末に1万基、45年度末で2万3千基であったものが、55年度末に10万基を突破している。46年から55年までの10年間に実に4倍強に伸びている。この間の車両台数の伸びは2倍弱であるから、車両台数の伸びの2倍のスピード

Table 3 信号機のストック数の推移(年度末基数)

昭和35年	41年	44年	45年	50年	55年	60年	平成2年
2,536	10,067	19,517	23,290	63,846	101,100	119,520	135,634

で伸びているのである。これは、速度標識、横断歩道は勿論のこと、道路管理者が担当している歩道、ガードレール等についても同様である。このような思い切った安全施設への投資が、他の諸対策と相まって交通事故半減に大きく寄与したのである。

56年からは、第2次計画を約30%拡大した第3次5箇年計画がスタートしている。しかし、この頃から国、地方の財政が悪化し、財政再建のためのマイナスシーリングが実施されたため、整備計画は思うように進まず、Table 2に示したように、警察分の進捗率は74%にとどまっている。このため、物価上昇を差し引くと56年からの5年間の安全施設への実質投資は、横ばいないしは微増にとどまっている。

この間の車両台数の伸びは年率5%程度で推移しており、この車両台数の伸びと安全施設投資の停滞とのギャップは、56年から60年までの事故の微増傾向とかなり符合している。

3-2 交通規制の推進

1) 交通管理のための規定の整備

都市交通の過密化が進むにつれて、交通規制の重要性が高まり、交通管理のための規定が整備されている。昭和45年の道路交通法の一部改正では、交通公害に対するため、道路交通法の目的に「道路の交通に起因する障害の防止に資すること」が加えられ、交通公害を防止するための交通規制ができることとなった。また46年の一部改正では、歩行者用道路、路側帯等歩行者の安全確保のための規定、パーキングメーター、バス優先通行帯等都市交通対策のための規定、および道交法第4条「公安委員会は、信号機又は道路標識等を設置し、及び管理して交通の規制をすることができる」という規定を中心とする交通規制および交通管制に関する権限規定が整備されている。

道交法には「交通管理」という用語は用いられていない。しかしこの時期に、固定的な交通規制、変動的な交通管制、警察官の指導取締りを駆使して、道路交通を管理していこうとする交通警察の姿勢が強く打ち出され、これらを総称するものとして「道路の管理」に対する用語として用いられるようになり定着したものと思われる。なお、これは狭義の使い方であり、広義では、運転者管理を含めて、広く交通警察行政の意で用いられており、本稿でもその用例に従っている。

2) 都市総合交通規制の推進

交通安全施設の緊急整備等により、死亡事故は減

少傾向に入ってはいたが、都市部においては、なお増勢を示しているところが少なくなく、また、交通渋滞と交通公害は、悪化の一途をたどっていた。

このような都市における各種の交通障害は、相互に複雑に関連して一体的な現象をなしている場合が少なくなかった。したがって、その対策も個別的なものでは十分でなく、交通規制についても、各種の手段を組み合わせ一体のものとして都市全体にかぶせる、総合的、体系的なものとして行う必要があった。このため「都市総合交通規制計画」を策定し、計画的にかつ飛躍的に交通規制を推進したのである。

具体的には、

・交通事故防止対策

適切な速度規制、通過交通の多い道路における交通規制、地域交通の用に供すべき道路における交通規制の実施

・交通渋滞対策

路線バスの優先通行の確保、自転車の安全な利用のための道路交通環境の整備、駐車禁止規制の強化、一方通行、中央線変移等の実施、信号機等の自動制御の拡充、時間または路線による道路利用の配分、時差出勤の推進

・交通公害対策

大気汚染の防止、騒音、振動の防止のための規制

・生活環境の保全対策

スクールゾーン等の拡大

・自動車交通総量の削減対策

大量輸送機関への交通規制による優先対策

等を、昭和49年から、人口おおむね10万人以上の都市を対象に実施していったのである。また、53年からは、人口3万人以上の都市にも対象を拡げて、実施している。

この時期における交通規制の実施量は、都市総合交通規制実施前の昭和47年の規制量を100として、55年には歩行者用道路、最高速度、駐車禁止等は3～5倍、バス専用通行帯等は10倍以上と極めて目ざましい伸びを示しており、前述の交通安全施設の整備と相まって交通事故の減少に大きく寄与したのである。

3-3 交通管制センターの整備

昭和30年代の後半から信号制御を含めた交通管制システムの研究が始められ、39年には東京銀座地区の信号機を小型計算機と接続し、最適パラメーターを選択するシステムを導入している。

さらに44年からこのシステムの問題点の検討を行

い、旧銀座システムを含む123交差点の信号機を計算機（NEAC3100）で制御する交通管制システムを整備し、45年に運用を開始している。

46年度からは交通安全施設等整備事業として、交通管制システムの中核となる交通管制センターの整備を予算化し、初年度は札幌を初め全国5箇所にセンターを設置した。以後、昭和61年度末現在で全国74都市に交通管制センターが整備されている。

さらに、中小規模都市については交通管制サブセンターを設置し、各都道府県本部の管制センターと接続することにより広域管制システムを構成している。

3-4 交通指導取締りの強化

1) 機動警らの強化

交通事故を抑止するためには、事故が多発している幹線道路における著しい速度違反の指導取締りが重要である。この観点から、昭和40年代後半には、白バイ、パトカーによる機動取締りが飛躍的に強化されている。47年には交通機動隊設置運用基準要綱が定められ、47年2,750人、48年3,100人、49年3,000人、3箇年で計8,850人の交通警察官の増員が図られている。

その大部分は機動警ら要員の増員であり、50年代には、全国の交通機動隊が増強され、幹線道路の機動取締りが強化されていった。昭和45年から平成元年までの取締り件数の推移は、Table 4のとおりである。45年に対し、55年の取締り件数は、約2倍に増えている。その中でも、最高速度違反は3倍近くまで増えており、動的違反の約半分を占めている。

2) 交通巡視員制度の発足

交通巡視員は、イギリスのトラフィック・ウォード

ン制度をモデルとして昭和45年に誕生した制度である。45年から2箇年で全国に4,520人が定員化されている。

交通巡視員の任務は、歩行者の通行の安全の確保、駐停車違反の指導取締り、その他安全教育活動等を行うこととされ、特に駐停車違反をした反則者に対し告知をする権限が付与されている。

交通巡視員は女性が大部分で、人口10万人以上の都市を管轄する警察署に配置され、歩行者の保護、駐停車違反の取締り、小学校、幼稚園等での交通安全指導、老人家庭の訪問指導などに活躍している。近年では、大都府県を中心に、交通巡視員の定数を婦人警察官に振りかえ、より幅広い活動を行わせる傾向にある。

3) 暴走族の取締り

40年代に入り、四輪車による若者の公道を使用し、のレースが流行し、サーキット族と呼ばれるようになった。42年には、京都宝ヶ池付近のサーキット型暴走行為に多くの群衆が集まったが、サーキット族と群衆との連帯的な結びつきはまだ希薄であった。ところが、45年の名古屋テレビ塔付近の暴走行為では、群衆が暴走族をあおりそそのかすなど、暴走族と群衆との結びつきのきざしが現われた。

47年6月17日(土)から18日早朝にかけ、富山市の繁華街で、百数十台の乗用車の若者と、これを見学していた約3千人の群衆が暴徒化し、爆竹を鳴らし、大喚声を発し、警察官に投石するなどの事案が発生し、以後富山市、高岡市の中心街で、毎土曜の深夜群衆を巻き込んだ騒乱が繰り返された。これをマスコミが「暴走族」として報道、48年の警察白書でも「暴走族」と表現され、この用語が定着したのである。

Table 4 交通取締り件数の推移

違反別	年 別		昭 和 45 年		昭 和 55 年		昭 和 60 年		平 成 元 年	
	件 数	構 成 率	件 数	構 成 率	件 数	構 成 率	件 数	構 成 率		
動的違反	無 免 許	336,880	8.4	226,704	2.4	215,451	2.0	154,367	2.6	
	酒酔い・酒気帯び	174,375	4.3	244,685	2.6	370,171	3.5	336,733	5.6	
	最 高 速 度	1,660,023	41.6	4,401,060	47.1	4,866,843	45.9	2,576,533	43.0	
	信 号 無 視	250,977	6.3	458,744	4.9	545,216	5.1	455,050	7.6	
	そ の 他	1,565,014	39.3	4,016,728	43.0	4,607,219	43.4	2,466,787	41.2	
	小 計	3,987,269	100.0	9,347,921	100.0	10,604,900	100.0	5,989,470	100.0	
その他	駐 停 車	1,207,747	91.3	1,738,883	75.8	2,357,738	76.6	2,249,846	90.6	
	そ の 他	114,408	8.7	555,255	24.2	721,474	23.4	234,739	9.4	
	小 計	1,322,155	100.0	2,294,138	100.0	3,079,212	100.0	2,484,585	100.0	
合 計		5,309,424	100.0	11,642,059	100.0	13,684,112	100.0	8,474,055	100.0	

富山の事案以降、この動きは直ちに西日本の各地に波及、48年には西日本を中心に19府県に及んだ。

47年からは東日本を中心に暴走族の組織化が急速に進み、グループのワッペン、ステッカー、旗等を作り、仲間を募って勢力拡大を図り、遠隔地には支部を作った。このような組織化の動きは西日本にも波及し、49年には、32都道府県で81グループ、構成員2万6千人に達するに至った。

これに対して、警察では暴走族総合対策を全国的に推進しており、53年には道交法の一部改正により、共同危険行為の規定を新設して取締りを強化した。また55年からは、「暴走族対策会議」を設置するなど官民一体となった暴走族対策を推進している。

その結果60年代に入ると大規模な蟻集暴走は減少しているが、その反面で、深夜少数でゲリラ的に住宅地等を暴走し、異常な排気騒音により住民を悩ませる行為が多くなっている。このために暴走族に関する110番通報も年々大幅に増加している。

4) 高速道路の交通管理

わが国の高速道路は、昭和38年7月名神高速道路の尼崎～栗東間が開通したのが最初である。44年5月、東名高速道路が全線開通した頃から高速道路の交通管理が本格的になっている。46年4月「高速自動車国道における交通警察の運営に関する国家公安委員会規制」が制定されている。これにより、高速自動車国道を管轄する都道府県警察に「高速道路交通警察隊」を設け、さらに管区警察局に「高速管理官」を設置し、府県の高速交通警察隊に対する連絡、調整、指示に当たらせることにより、高速道路の交通管理が行われている。

また警察庁には、52年に高速道路管理官（57年高速道路課に昇格、平成4年からは再び高速道路管理官）を設置し、高速道路の事務をつかさどっている。

高速自動車国道の供用延長は、51年末で2,000km、57年3月には3,000kmに達するなど着実に伸びている。これに対し、47年から増員基準が定められ、供用開始計画に応じて59年度までは年々増員がなされており、高速道路交通警察隊の体制も整備されている。ただし、60年度からは行政改革のためこの措置が打ち切られており、中小県警察では新たに供用される高速道路の交通管理体制づくりに頭を悩ませている。

高速道路（高速自動車国道および首都高速、阪神高速等の指定自動車専用道路を含む）については、構造的にアクセスが限定されていること、および有

料であることのため、道路公園の道路管理の管理密度が一般道路とは比較にならない程濃密となっている。例えば、交通の流れに関する情報収集および情報伝達能力は道路公園の方がはるかに優れている。このため、交通管理と道路管理の接点の部分ではデリケートなものがあり、規制権限をめぐる論議の生ずる余地がある。

これに対して、警察と道路公園では協議を重ねたうえ、高速道路の交通管理について公団管理局内に設置された共通の管理司令室において、共通の情報に基づいて、それぞれの分担により、協同の交通管理指令を発するシステムを作り上げ効果的な交通管理に努めている。また、54年7月の東名高速日本坂トンネルでの大規模火災事故の反省の上から、長大トンネルにおける非常時の交通管理システムも共同して作り出している。なお、60年の関越自動車道の開通にあたっては、非分離二車線高速道路の安全対策および交通管理についての標準的なマニュアルを作り上げて実施している。

高速道路の事故率は、一般道路に比べてはるかに低いのであるが、高速過密交通のため、一たび事故が発生すると重大多重事故につながる。とくに、降雨、凍結等の異常気象時において、重大多重事故が多発しており、ドライバーに対する安全教育と合わせて更に徹底した交通管理が望まれるところである。

3-5 運転者の管理

運転免許人口は昭和47年に3千万人を突破、53年には4千万人、59年には5千万人を突破し、国民皆免許時代に突入している。このような大量の運転者の管理の万全を図るため、57年1月、それまでの一括処理（バッチ処理）方式で行われていた運転者管理業務が即日処理（オンラインリアルタイム処理）方式に転換されている。これによって、免許の即日交付、危険運転者の迅速な行政処分、更新時講習等における無事故、無違反者の選別等が可能となったことから、運転免許事務の合理化、運転者対策の画期的な推進が図られることとなった。

なお、50年からは自動車安全運転センターの設立に伴い、同センターに対して、運転経歴証明に必要な更新データの提供が始まっている。

これより先、56年には、臨時行政調査会から免許証の更新期間および更新時講習の内容についての検討が求められた。検討の結果、57年からは運転者の利便を図るため、免許証の即日交付、更新のための日曜日窓口の開設、3年間無事故無違反者に対して

Table 5 運転免許の取消、停止件数の推移

年別 区分	昭和45年	55年	60年	平成元年
取 消	36,680	71,635	72,536	47,651
停止処 分件 数	長期	118,213	152,334	206,342
	中期	218,187	268,739	271,571
	短期	609,236	1,049,041	1,298,344
	計	945,636	1,470,114	1,776,257
合 計	982,316	1,541,749	1,848,793	1,410,942

は簡素化講習の実施等の対応策を講じるとともに、各種の運転者教育、講習の内容の充実に努めている。

点数制度に基づく行政処分に関しては、例えば45年には免許取消しの欠格期間を3年に延長したこと、53年には酒酔い運転の基礎点数を15点として一発取消しにしたこと、56年には、共同危険行為を9点から15点に、無免許運転を8点から12点に、速度違反50キロ以上を6点から12点に基礎点数を引き上げたこと等、交通情勢の変化に対応して改正がなされている。

この点数制度の定着により、運転者の危険性の度合いに応じた合理的かつ効果的な処分が実施され、大きな成果を納めている。運転免許の行政処分件数の推移はTable 5のとおりである。

このように毎年150万件を上回る行政処分がなされているが、これは日本の行政実務において最大の行政処分実施量である。免許の取消処分については、道交法等に基づいて、聴聞手続、不服申立、審査請求、行政訴訟等の手続が定められており、これらの保障手続の基で、これだけ大量の行政処分が実施されているのである。

3-6 交通事故の捜査処理と交通事故分析

交通事故の激増に伴い、これの捜査処理業務の負担の増大は交通警察運営上の重大な問題となっていた。

このため、交通事故捜査処理業務の合理化の一環として、44年から、従来交通事故による傷害2週間以下の業務上過失傷害事件の捜査書類として適用されていた簡易書式が、傷害1か月以下の事件についても採用されることとなった。この制度は、その後50年に至り、各都道府県独自の書式を全国的に統一するため、特例書式の標準となる書式が定められている。

この特例書式の適用範囲については、各都道府県

(地検)単位に以後順次拡大が図られ、60年までに全国的に傷害3か月以下の人身事故に適用されることとなり、その合理化が図られている。

交通事故事件の現場での捜査処理活動の適正、安全迅速を図るためにステレオカメラを利用することは、スイス、西ドイツ等の前例にならったものである。42年埼玉県警、44年には神奈川、広島、岡山県警が採用に踏み切っている。45年には、これを全国的に推進するため、ステレオカメラ252台、凶化機74台の補助金を獲得し、全都道府県警察にこれを導入している。

その後、順次整備充実が図られ、その凶化凶面の正確性は高く評価され、広く活用されている。

なお、自動車安全運転センターの設立に伴い、50年からは各都道府県警察から提供されたデータに基づき、同センターが交通事故証明書を発行している。

交通事故の捜査処理は、加害者に対する業務上過失致(死)傷事件の捜査であるが、行政的には、交通事故統計資料の収集という側面も合せもっている。全国統一様式の統計は23年の「犯罪統計規定」に基づくものが最初である。この頃は、手集計であり、38年にはパンチカードを使うようになった。

交通事故統計の制度が現在のシステムとして整ったのは41年1月であり、この時に交通事故統計業務取扱要綱が制定され、電子計算機システムによる交通事故統計業務が開始されている。また、同時に、「交通事故分析要綱」が施行され、交通事故統計に基づいた各種の交通事故分析がなされている。

その後、交通情勢の変化に応じて、昭和45年、50年、55年、61年とほぼ5年おきに交通事故統計要綱の改正が行われており、調査項目の追加整理が行われ、現在に至っている。

なお、平成4年3月には、(財)交通事故総合分析センターが設立され、事故、道路、車両のデータを総合的に分析する体制がスタートしている。

4. 第3期(昭和61年～現在)

—交通事故反転増加期

4-1 シートベルトの着用

座席ベルトの自動車への備付けに関しては、44年に運転席、49年には、運転席、助手席とも3点式ベルトが義務づけられている。

スウェーデンを皮切りに、アメリカ、ヨーロッパでは、すでに50年までに着用が義務づけられていたが、わが国では、着用率が相当程度高まるまで待つ

べきとの意見が強かった。そこで、50年から総理府交通対策本部が中心となって、着用推進運動が実施されるようになった。着用推進運動から10年、着用率がかなり高まってきた昭和60年、国会の委員会決議を受ける形で運転者および助手席同乗者に着用を義務づける道交法改正が行われた。

しかし、改正規定には違反者に対する罰則はなく行政処分点数が付されるのみであり、その点数も、高速道路の運転者については60年9月から実施されたが、すべての道路の運転者および助手席同乗者に付されることになったのは61年11月からである。

これらの経過から判るように、我が国では、法律での着用強制に関して極めて慎重な姿勢だったのである。これは、シートベルトやヘルメットの不着用は他人に危害を与えるものではないから、法律で強制すべきではないとする議論が一部に根強くあったからである。

法改正に伴って着用キャンペーンが大々的に展開された。その結果、62年には一般道路の運転席で96%、助手席で93%にまで高まったが、平成元年になると着用率は下がりをはじめ、その後少し回復したものの平成4年秋の着用率は、警察庁調べで、運転席75.2%、助手席66.3%（JAF調べでは59.6%、46.4%）となっている。これは、キャンペーンがマンネリになるとさめてしまうという国民性もあるが、法律の義務化の姿勢を反映して、最初の時期に思い切った取締りが展開できなかったことも一因となっている。ちなみに点数告知件数は、当初の62年、63年でも70万にすぎず、平成元年は55万と20%ダウンしている（平成2年97万、3年136万、4年2,222万とその後は増加しているが、おそすぎたうらみがある）。

これと逆相関で、62年まで減少傾向にあった自動車乗車中の死者数は63年から一転して急増し、全体の死者数を11,600人まで引き上げるようになったのである。

自動車乗車中の死者に関する警察庁調査によると、シートベルト着用は25%にすぎず、死者の75%は不着用である。不着用者の死亡確率は着用者の実に9倍も高いのである。それだけ効果があるのに、なぜ着用率が高まらないのか。

この点に関しても、義務づけの時の議論が尾をひいているように思われる。シートベルトは他の違反と異なって、不着用でも自分が傷つくのみで他人を傷つけるものではないから、放っておいてくれという主張ないしは気持である。若者を中心としてこの

気持が強いことが、着用率が高まらない一つの要因となっているのではなからうか。

しかし、現在の車社会では、シートベルト不着用で自ら傷つき、あるいは死亡することは、すべてのドライバーの保険の掛金をアップさせるという点で他人に著しい迷惑を与える行為であり、自分の勝手では済まされないことなのである。

この考え方を定着させることにより、着用率を一層高め、最終的には不着用者に対する罰則（反則金ないしは行政制裁金）の付与にまで前進させることが今後の課題といえよう。

4-2 違法駐車対策

都市部の違法駐車の問題は、単に違法駐車取締りのみでなく、短時間路上駐車管理、路外駐車場の整備等の施策と合わせて考えねばならない。

すでに46年の道交法改正でパーキングメーター制度が設けられていたが、1台に1基のメーターの設置は非効率であり、設置台数は伸びなやんでいた。そこで61年の改正では、新たにパーキングチケット制度を設けたほか、違法駐車車両に関する標章の取付け措置および指定車両移動保管機関制度を導入し、違法駐車に関する制度を整備している。

これにより、62年度から都市部における違法駐車対策が本格的に動き出したが、違法駐車絶対量に対して対策実施量が相対的に少なく、一部の都市では成果をみたものの、全体としての流れを変えるまでには至らなかった。

そこで、平成2年の改正では、運転者の乗っていない違法駐車を放置違法駐車とし、罰金、反則金を大幅に引き上げるとともに、保管場所法にも手を付けて軽自動車を対象に加え、保管場所の管理を一層厳格なものとしている。

これにより、違法駐車に関する国民の意識に変化が生じ、平成3年からは都市により進捗の差はあるものの、全体的には徐々に効果をあげつつある。とくに東京、大阪では瞬間路上駐車台数が10%前後減少しており、夜間における長時間駐車もかなり減少している。また、この改正法を契機として自治体や民間の大規模な駐車場の整備の気運が大きく高まり、かなりのペースで路外駐車場の整備が進んでいる。

しかし路外駐車場が整備される場所は限られており、短時間駐車需要のすべてに対応している訳ではない。今後はパーキングチケット等により、幹線街路を含めて短時間の路上駐車スペースを飛躍的に拡大する必要があろう。また駐車違反の取締りに関し

では、究極的には欧米のような違反車両に告知できる制度すなわち車両の使用者が違反の責を負うシステムの導入が不可欠であろう。

4-3 安全運転研修の推進

自動車の運転に関する高度で総合的な研修を行うための中央研修所を設置することは、昭和50年に自動車安全運転センターが設立された時からの構想であった。しかし、50年代には、用地となるべき国有地100haの利用計画を決定することと建設資金の一部を蓄積することで精一杯であった。62年度予算で、当時の民活と景気刺激の波に乗って、総工費150億円にのぼる研修所の建設計画が認可され、9月に着工、4年後の平成3年5月にオープンしたのである。

安全運転中央研修所は、地域、職域等における交通安全教育の中核的指導者、自動車の運転について高度な技能および知識を必要とする運転者、運転指導者に対して、実践的、専門的かつ高度な安全運転知識・技能を研修することによって、資質の高い運転指導者および運転者を養成し、全国の運転者教育のレベルアップを図ることを目的としている。

研修内容は、高速道路を模した高速周回路、幹線道路、地方道、山間路等さまざまな道路を模した中低速周回路、都市部の市街路を模した模擬市街路および基本訓練コース等、実際の道路を再現した各種の訓練コースを用いて実践的な研修を実施するとともに、スキッドパン、モトクロス、トライアルコース等の特殊な訓練コースを使って、公道では試すことができない危険限界を安全に体験することを通じて、安全運転の基本と応用について研修している。

オープンして3年目の平成5年度は、実数で1万5千人、約5万人日の研修を実施しており、その内訳は、自動車教習所指導員4割、警察官（消防官を含む）2割、安全運転管理者等職域の安全運転指導者2割、企業の運転者（青少年を含む）2割となっている。

中央研修所では、今後も研修規模を拡大することとしており、地域、職域の安全運転指導者および自動車教習所指導員の育成、レベルアップを通じて、今後の運転者教育のメッカになることが期待されている。

4-4 交通情報の提供

昭和43年に発生した「飛騨川バス転落事故」を契機として、異常気象時における危険箇所等の情報提供の必要性が認識され、また45年の大阪万博の教訓として、高速道路を含めた広域的交通情報提供の必要性が指摘された。

こうした状況を踏まえ、45年に警察庁と建設省共管の（財）日本道路情報センターが設立され、警察および道路管理者が行政目的のために収集した道路交通情報が道路利用者に広く提供されるようになった。

46年の道交法改正により、警察は「車両の運転者に対し、車両の通行に必要な情報を提供するように努めなければならない」とされ、警察による交通情報の提供に法律上明確な根拠が与えられた。その後、交通情報の提供は、交通管制センターを中心として、道路管理者、道路交通情報センター等と連携を図りつつ実施されている。なお、61年頃から、自動車に搭載した小型ディスプレイに交通管制センターの情報をリアルタイムで表示し、ドライバーの自主的経路選択に期待するシステムが、次世代の交通情報の提供の在り方として検討されるようになった。

昭和62年4月AMTICS（新自動車交通情報通信システム）実用化推進協議会が発足し、平成2年の国際花と緑の博覧会の際には大規模実用実験が行われた。その後、各種通信メディアを活用した情報提供を目的として、平成3年10月にはAMTICSをVICS（道路交通情報通信システム）推進協議会に組織変更し、警察を中心として、関係官庁、民間企業によって総合的な検討が進められており、その成果が期待されている。

Table 6 状態別死者数の推移

区分 年別	自動車乗車中		二輪車乗車中		自転車乗車中		歩行中		合計 死者数
	死者数	構成率	死者数	構成率	死者数	構成率	死者数	構成率	
昭和45年	5,612	33.5	2,941	17.5	1,940	11.6	6,272	37.4	16,765
昭和50年	4,013	37.2	1,696	15.7	1,254	11.6	3,829	35.5	10,792
昭和55年	3,216	36.7	1,693	19.3	1,051	12.0	2,800	32.0	8,760
昭和60年	3,266	35.3	2,340	25.3	965	10.4	2,690	29.1	9,261
平成4年	4,783	41.8	2,332	20.4	1,177	10.3	3,159	27.6	11,451

注) 「その他」は歩行中に含めている。

5. おわりに

以上約40年間の運転管理の変遷をみてきたが、その結果である交通事故の内容はどうか。Table 6 は約40年間の状態別死者数の推移を節目の年で整理したものである。

これから明らかなように、歩行者事故は、ピーク時に比べて60年には6割まで減少しており、それ以降若干増えているものの半減は維持している。今後とも歩車分離および子供、高齢者を中心とした安全教育を推進すべきである。

自転車事故は、ピーク時に比べて60年に半減し、それ以降若干増えているものの構成比は10%台を維持している。自転車の点検整備と子供、高齢者を中心とした自転車の安全な乗り方教育を今後も推進すべきであろう。

これに対して、自動車乗車中、二輪車乗車中を合わせた死者数の構成比は、ピーク時の50%台から60%台に増えており、絶対数もピーク時に逆戻りする気配である。さらにこれを加害者という観点から、第1当事者の年齢別死亡事故件数で整理すると、Table 7 のようになる。

死亡事故の9割は、自動車、二輪車が第1当事者であることは当然のことであるが、注目すべきは、免許人口では全体の16.4%にすぎない25歳未満の若者が、死亡事故の38.3%、実に4割近くを起こしているという現実である。免許保有者1万人当たりの死亡率でも3.5と30歳以上の成人の3倍強と極めて高くなっている。しかも、この傾向は平成になってからずっと続いているのである。平成2年の道交法

Table 7 年齢別、第1当事者事故件数
(自動車等/平成4年中)

区 分	免許人口	死 亡	1万人当り
16～24歳	1,053万 (16.4)	3,701 (38.3)	3.5
25～29歳	753万	1,126	1.5
30歳以上	4,611万	4,845	1.1
全 体	6,417万	9,672	1.5

注) 「全体」からは15歳以下の件数を除いている。
() 内の数値は全体に対する割合を示す。

改正では、初心運転者期間制度が導入され、免許取得後1年間の違反ドライバーの講習制度等が設けられている。しかし、1年という期間が短かすぎたこともあり、講習対象者が少なく、若者の死亡事故には歯止めがかかっている。

若者を初心運転者として捉えるのではなく、若者そのものとして捉え、「年齢25歳未満までは暫定的な免許とし、自賠責保険の特別保険料(ドライバー分)負担義務を課する」といった思い切ったシステムの創設が望まれる。

参考文献

- 1) 警察庁交通局『交通統計』
 - 2) 警察庁交通局『交通警察のあゆみ』
- 本稿の統計、数値は、いずれも上記の文献のものを使用させていただいた。