

序章

1. 本意見書の趣旨

国土交通省・警察庁が発表した「安全で快適な自転車利用環境創出ガイドライン（改定版）」（以下「改定ガイドライン」）は、「自転車は車両であり車道通行が大原則」との思想に基づき、これまで自転車を車から構造的に分離・保護する方向で進められてきた日本の自転車政策を反転させ、自転車に車と同一の空間を通行させようとする性格を初版以上に強めている。しかし、この車道通行原則という信条は、偏った資料収集、誤った推論、事実に基づかない憶測などを招き、ガイドライン策定過程での合理的な議論を妨げている。

本意見書は、改定ガイドラインの根拠になった国土技術政策総合研究所の調査研究や「安全で快適な自転車利用環境創出の促進に関する検討委員会」での議論に事実誤認がある事、自転車の事故防止や快適性向上に有益な国内外の既知の設計指針・先行研究が改定ガイドラインに反映されていない事、改定ガイドラインが示す道路構造に安全上の欠陥が含まれている事を明らかにし、以って、改定ガイドラインに基づいて道路整備をした主体が、その道路の利用時に生じた損害について賠償責任を負う可能性があると指摘するものである。

2. 意見書で指摘する改定ガイドラインの主な問題点

改定ガイドラインには、その検討過程において先行研究の看過に代表される複数の問題点が存在する。改定ガイドラインをなぞるに留まる個別の道路整備についても、現在の科学的到達点に到らない瑕疵ある整備との批判を免れない。本意見書は、このような指摘を通じ、個別の道路整備にあたる国・地方自治体の担当者、及び交通管理者に対して、ガイドラインにおいて看過された点も含め、現在の科学的知見に沿った誠実な道路整備、及び交通管理を求めるとともに、全ての道路の受益者に対し、法的な救済の手がかりを与えることをその目的としている。以下、意見書で指摘する問題点のうち主要なものを列挙する。

整備形態の選定基準に関する国内外の知見の看過と誤解

検討段階で参照された海外諸国の設計指針について誤った総括をしている他、それらの指針の一部が近年大幅改定された事実を看過している。国内のモデル事業の結果総括にも誤りが有る。また、車両としての緊張を持たせる事で自転車利用者のルール遵守に繋がるという科学的根拠に乏しい信条を根拠にする一方で、自転車通行空間の利用率に直結すると海外で指摘されている安心感という因子を軽視している。更に、近年の歩道上の自転車通行環境の質の改善を見落としており、大型車混入率、騒音・排気ガスへの曝露量といった因子も考慮していない。その結果、整備形態の選定基準における閾値の設定水準が、現在の海外諸国の設計指針のそれに比べて高くなっている。

自転車の車道通行の安全性に関する統計・先行研究についての誤解

自転車に車道を通行させる安全上の根拠として検討委員会の委員らが指摘する海外の自転車事故、及び自転車通行空間の実態について基本的な誤解が有り、安全性の客観的根拠を欠いている。にも関わらず、元々高すぎる視覚的・構造的分離の閾値を暫定整備形態の名目で更に引き上げ、安全性の不確かなその空間に自転車利用者を事実上誘導している。

双方向通行の自転車道に関する国内外の設計指針・整備事例の看過

国内外の先行研究や設計指針が指摘する、自転車利用者が移動行程全体で受ける事故リスクや、自転車の移動手段としての優位性という視点を看過し、地点事故リスクのみに基づいて双方向通行の自転車道の整備を

制限している。また、双方向通行の自転車道の望ましい幅員・交差点周辺のレイアウトに関する国内外の設計指針・整備事例を看過し、ガイドラインとして設計例を示すという役割そのものを放棄してその整備を困難にしている。

自転車道の事故防止と機能維持に重要な「緩衝帯」の設計手法の欠如

自転車と車の交差点での視距確保、衝突までの時間的・空間的余裕の確保、ドライバーの認知負荷分散、自転車通行空間上への路上施設設置や物件放置の防止、自転車通行空間と競合しない駐車空間・バス乗降空間の確保など、自転車道の事故防止と機能維持に極めて重要な緩衝帯について、海外の設計指針・整備事例を看過し、自転車道と車道を直接隣り合わせる欠陥構造を標準設計例として示している。

法定外路面表示の基準の根拠とされた実験の非現実的条件、及び実験結果の拡大解釈

矢羽根型路面表示の位置・寸法・設置間隔の根拠になった実験は車線幅が極めて狭く、対向車が存在しないと思われる環境で行なわれたものであり、その実験結果は現実の多種多様な道路環境・交通状況に応用できるものではないが、改定ガイドラインはこの結果を誤って拡大解釈し、指針の根拠として直接引き写している。その結果、片側多車線の幹線道路では車による自転車との側方間隔不足での危険な追い越しを、生活道路では交差点などでの出会い頭衝突に対する自転車の安全マージン不足を引き起こすと懸念される。

安全性・安心感に配慮した海外の交差点設計手法の看過

自転車利用者にとっての安全性・安心感・利便性・分かりやすさの点で優れ、オランダで既に数十年の実績が有る交差点構造、“protected intersection”の設計手法を看過する一方で、安全性の客観的根拠に乏しく、安心感・利便性の低さが国内の先行整備事例からも明らかで、海外の設計指針では既に否定されている交差点構造（自転車を車道左端の延長線上に直線的に誘導する構造や、左折導流路での鋭角交差点構造）の設計例を掲載している。ラウンドバウトについても同様に海外の知見を看過しており、設計指針そのものが完全に欠落している。

3. 国家賠償法2条におけるガイドラインの意義とその限界

後述する複数の重大な事実誤認に基づいた改定ガイドラインは、現時点における自転車利用環境整備の技術的到達点を示す価値を有しない。したがって、国又は地方自治体による道路整備が改定ガイドラインに依拠していたとしても、国家賠償法2条の瑕疵判断にあたって瑕疵を否定する根拠とはならない。かえって、本意見書が指摘する内容の事実誤認がガイドラインに存在し、現に諸外国では異なる考慮がされていることを（本意見書の指摘等を受けて）認識しているにもかかわらず、改定ガイドラインに無批判に準拠して道路整備を行うことは、それ自体が国家賠償法2条における設置又は管理の瑕疵と評価すべき根拠となり得るものである。

一般に、民事法上（広く民事責任という意味で国家賠償法を含む）の違法性を判断するにあたっては、当該行為の有無についての社会通念上の期待可能性が問題とされる。このことが特に顕著なのが医療過誤の局面である。特に不作為の場面においては、現に行われた医療行為がその時々の医療水準に達しているかどうか、当該不作為の違法性を決する上で問題となり、その際には、様々な診療ガイドラインが参照される。このことは、道路整備においても同様である。国家賠償法2条における「瑕疵」は、いわゆる高知落石事件（最判昭和45年8月20日民集24巻9号1268頁）が「営造物が通常有すべき安全性を欠いていること」と定義している。この判断にあたってその時々の技術的水準が決定的な重要性を有していることは疑いない。そして、国から現に技術面におけるガイドラインが示されていることは、瑕疵の判断において、通常は瑕疵を否定する方向に影響を及ぼすことも否定しがたい。

実務においても、国のガイドラインが存在する場合には、それに依拠することが自己の責任を否定する要素として認識されており、たとえガイドラインが拘束力を有しないものであっても、それに準拠する扱いとなっていることが多いように思われる。

もっとも、あるガイドラインが、単なる見解の相違を越えた明確な事実誤認に基づいている場合には状況は異なる。特定の問題について論者により見解の相違があることは通常のことである。しかし、その相違が重大な事実誤認に基づいている場合は、事実誤認に基づく見解は見解の相違を越え端的に誤りである。したがって、そのような事実誤認に基づいて定められたガイドラインも、当時の技術的水準を示すものとはいえない。このことは、行政裁量に関する諸判例が、行政裁量と根拠となる事実認識を区別し、後者の誤りについては厳しい態度で臨んでいる（例えば最大判昭和53年10月4日民集32巻7号1223ページ、いわゆるマクリーン事件）ことと軌を一にする。

本件において、改定ガイドラインの内容には、後述するとおり、単なる見解の相違を越えた様々な事実誤認が存在する。このようなガイドラインは、現時点における自転車利用環境創出のための技術的ベンチマークとしての意義を有しない。したがって、それに準拠することは、個別整備における瑕疵を否定する要素にはならない。さらには、ガイドラインが事実誤認に基づくことを認識しつつそれに無批判に依拠していたとすれば、その事実自体が、個別整備において瑕疵が存在することの根拠ともなり得るものである。

4. 本意見書の対象

国又は地方公共団体において道路整備を担当する者

改定ガイドラインが自転車利用環境創出において依拠すべき価値を有せず、それに無批判に依拠したことが国家賠償法上の瑕疵の根拠と考えられることから、本意見書は、国又は地方公共団体において道路整備を担当する者を名宛人とする。

本意見書は、インターネットにおいて公開されると同時に、国土交通省、警察庁及び主要な地方公共団体に対して、各当局が本意見書の存在及び内容を認識しうる状態にあったことが証明できる方法（内容証明郵便）を用いてその存在が通知されている。そして、この証拠についても、広く一般の利用に資する形で公開されている。

したがって、本意見書の存在について、少なくとも国土交通省、警察庁及び通知された地方公共団体については、本意見書において指摘した事実誤認及び提起された議論（事実誤認等）について不知であることを主張することはできない。

国家賠償法2条において、依拠する価値を有しない改定ガイドラインに従った道路整備を行ったところ（自転車通行環境の設置又は管理の瑕疵）、当該整備に起因する（因果関係）交通事故による損害（損害）が生じた場合に、道路整備を行った国又は地方公共団体は賠償責任を負う。

この瑕疵は、判例において、いわゆる客観的瑕疵と理解されており、担当者の知不知は、必ずしも責任の有無を左右するものとはいえない。しかし、少なくとも、各当局がガイドラインが前提とした事実の誤認を知る状況にあったことは、当該整備の正当性を失わせるものである。このことは、さらには、各担当者が被害発生に対して概括的に認識していたことを示すものであり、当該担当者に留まらず、行政による国民の生命身体を保護する任務に対する信頼に疑義を抱かせるものである。これは、我が国の公共の福祉に対する大きな損失となる。

道路利用者の安全と行政への信頼という公共の福祉の観点から、本意見書は、道路整備を担当する者に読んで頂きたい。

改定ガイドラインに従って道路を利用したところ、それに起因して損害を受けた被害者及びその助力者

本意見書は、改定ガイドラインに無批判に依拠して行われた道路整備については、国家賠償法2条に基づく賠償責任が生じる可能性を指摘するものである。よって、本意見書は、このような道路整備が行われた箇所

において交通事故が生じた際に、当該事故により被害を受けた者及びその助力者（訴訟代理人等）に対し、当該道路整備が客観的瑕疵を有し、事故はこの瑕疵に起因するという主張立証を行うことの手がかりを提供することを目的の一つとしている。

上記の通り、本意見書は、インターネットにおいて公開されると同時に、国土交通省、警察庁及び主要な地方公共団体に対して、各当局が本意見書の存在及び内容を認識しうる状態にあったことが証明できる方法を用いてその存在が通知されている。この通知がされた事実について、裁判における主張立証の必要がある場合には、適宜の方法で提供する予定である。

道路政策一般に関する研究を行い、その知見によって我が国の政策形成に影響を及ぼしうる立場にある者

本意見書は、改定ガイドラインが前提としていると思われる事実や主張につき、事実誤認や論理構成の問題点を指摘するものである。本意見書は、このような指摘を通じて、道路政策を研究する者に対し、今後の議論に手がかりを提供し、結果、その知見が我が国のよりよい政策形成に反映されることをその目的の一つとしている。

いうまでもなく、本意見書の手続は、アカデミズムにおける慣例に則ったものではない。しかし、改定ガイドラインが一般市民の生命身体に与える影響を鑑みれば、学問的なプロトコルに則していないという一事をもって無視されるべきではない。むしろ、そのような正規ルートによる議論の発展を座して待つということは、現に道路を利用し、リスクに晒される市民の生命身体を守る上で、回復不能な損害が生じることを容認していることに他ならない。

本意見書の相当部分は、国外において現在進行形で得られている知見を紹介するものである。改定ガイドラインに到る一連の議論における特徴として、特定のインナーサークルに由来し、かつ日本語に限定された知見が重点的に参照され、他国での様々な試みとそれにより得られた経験が反映されていないという点が指摘できる。

社会科学において、特定の知見が政策に反映されるということは、端的に言えば当該知見に基づく人体実験を行うということに他ならない。道路政策の研究は、道路利用者を物理的なリスクに晒すという点で、その最たるものである。そうであれば、あらゆる道路政策の研究者は、他の学問分野以上にその客観性について留意するべきである。

一般の道路利用者

最後に、本意見書は、その主要なメッセージについて、道路利用者一般に広く理解して頂くことをその最大の目的としている。

本意見書の内容は時に細部にわたるが、本意見書が一貫して主張するのは、道路整備は、全ての利用者をスコープに捉えた上で、道路利用者総体のリスクを低減するとともに、その利便性を向上することを第一の目的とするべきであるという点である。

改定ガイドラインは、「自転車は車道が原則」という、一見道路交通法に根拠を有するような文言を用いながら、実際には道路交通法自体からは導くことのできない（このことは当局自体も道路交通法を引用しないことで黙示のうちに認めている）ドグマに強い影響を受けて形成されている。

本意見書は、このことを示すために、改定ガイドラインが一見すると客観的事実及び科学的推論に基づいて「道路利用者の利益になる」と主張している箇所に対して、実際には事実誤認や推論に問題があることを個別に指摘している。各論点について一つ一つ疑問を提起していったところ、残る論拠は、「自転車は車道を走るべき」という、道路利用者の利益に基づかない思想以外は実質的に存在しない、というのが、本意見書の結論である。