



大

信号機のない横断歩道における歩行者保護を 徹底するための取組に関する提言



令和3年9月

安全横断検討会議
【京都府警察】

はじめに

法の規定^{*1}では、車両等は、横断歩道等に接近する場合、横断歩道等によりその進路の前方を横断し、又は横断しようとする歩行者等があるときは、当該横断歩道等の直前で一時停止し、かつ、その通行を妨げないようにしなければならないとされている。

運転者にはこうした「歩行者優先」の義務が課されているにもかかわらず、令和元年8月、一般社団法人日本自動車連盟（以下「JAF」という。）が実施した「信号機のない横断歩道における実態調査」によると、京都府内における横断歩行者がいる場合の車^{*2}の停止率は、全国平均を大幅に下回り、僅か5.0%（全国45位）という結果^{*3}であった。運転者が信号機のない横断歩道の手前で停止しない理由としては、平成29年6月にJAFが実施したアンケート結果によると、「自車が停止しても対向車が停止せず危ないから」、「後続から車が来ておらず、自車が通り過ぎれば歩行者は渡れると思うから」、「横断歩道に歩行者がいても渡るかどうか分からないから」との意見が上位3つを占めていた。

また、京都府内における交通事故は、年々、減少傾向で推移しているものの、令和元年5月、滋賀県大津市において、園外保育（散歩）中に園児が交通事故により亡くなるという悲惨な事案が発生したことなどを受け、同年11月、厚生労働省から、「キッズ・ゾーンの設定の推進について（依頼）」が発出されるなど、幼児・児童に対するより一層効果的な交通安全対策が喫緊の課題であると全国的に認識された。

こうした状況を踏まえ、令和2年3月、京都府警察では、有識者等で構成する安全横断検討会議（以下「本会議」という。）を立ち上げ、「信号機のない横断歩道における歩行者保護を徹底するための取組」に関する検討を重ねた。

その結果、以下3つの提言を行い、もってより安全で快適な交通社会の実現を目指すものである。

*1 道路交通法第38条（横断歩道等における歩行者等の優先）第1項後段。

*2 車とは、「調査対象の横断歩道を通過する車両（横断歩行者側の車線を走行する自家用自動車、自家用トラック（白ナンバー）」。（※JAFホームページから）

*3 令和元年の第1位は、長野の68.6%（全国平均17.1%）。令和2年の第1位は、長野の72.4%（全国平均21.3%）で、京都は19.9%（全国第24位）。

【提言】

- 1 手のひらと顔を運転者に向ける「合図」により「コミュニケーション」を図るなど、歩行者が自らの安全を守るための交通行動の実践
- 2 幼児に対する教諭、保育士、保護者等によるスモールステップの交通安全教育の実施
- 3 3E（「教育（Education）」、「交通管理・交通工学的手法（Engineering）」、「法の執行（Enforcement）」）の意識的連動による地域一体となった取組の実行

提言

1 手のひらと顔を運転者に向ける「合図」により「コミュニケーション」を図るなど、歩行者が自らの安全を守るための交通行動の実践

(1) 背景

歩行者が安全に道路を横断する際の要領として、昭和47年に施行された「交通の方法に関する教則」（以下「教則」という。）において、「車がくる道路を横断するときは、手をあげて合い図をし、車が止まったのを確かめてから横断しましょう。」と明記されていた。それを受け、京都府警察においては、信号機のない横断歩道を含め、道路を横断する際は、手を上げて合い図をし、車が停止するのを確認してから横断するよう教育が行われていた。

その後、昭和53年、教則が改正され、信号機のない場所を横断する際の方法として、「車が近づいているときは、通り過ぎるまで待ちます。」と規定された。その理由については、上記の横断要領の中でも特に「手を上げる」という行為にだけ意識が向けられるようになり、いつしか歩行者の間で「手を上げれば安全」、「車は止まってくれる」という誤った認識が持たれることにつながり、道路を横断する上で大切な「安全確認」が不十分になることが懸念されるようになったと推測される。それを受け、京都府警察においては、「手を上げる」ことについては触れず、

- ・ 横断歩道の手前で必ず止まること。
- ・ 周囲をよく見る、音も聞くこと。
- ・ 車両があれば通り過ぎるまで待つこと。
- ・ 横断中も周囲を確認しながら速やかに渡ること。

をポイントに教育してきた。

こうした中、本年4月15日、交通の方法に関する教則及び交通安全教育指針の一部を改正する国家公安委員会告示（令和3年国家公安委員会告示第17号。以下「改正告示」という。）の制定が決定され、信号機のない場所で横断するときは、手を上げるなどして運転者に対して横断する意思を明確に伝えるよう規定され、同年4月16日、改正告示が公布、施行された。

(2) 明確な意思表示の方法

歩行者が信号機のない横断歩道を安全かつ安心して横断できるようにするためには、一方で歩行者側の「車のドライバーが自分に気付いてくれているのか分からない。」という不安や、他方で、前述のJAFの調査で示されたように、ドライバー側の「横断歩道に歩行者がいても横断するかどうかわからない」という戸惑いを取り除き、双方が納得し得る「動作によ

る明確な意思表示」が必要となる。

動作の一例である「手を（真上に）上げる」ことの意味は、背の低い小さな子供の存在や横断の意思を周囲の運転者により明確に知らせることにある一方、「手を上げれば安全確認をしなくても大丈夫」と誤解を招く懸念や、主張しすぎて目立つ動作が心理的に躊躇され、幼児期以降の行動として定着しにくいという指摘が本会議でなされた。

こうした懸念や心理的ハードルを払拭する方法として、道路横断の際、単に「手を（真上に）上げる」のではなく、「運転者への合図とアイコンタクトの手段としてさりげなく手を使う」ことが有効であるとし、具体的には、

- ・ 手のひらと顔を周囲の運転者の方向に向けて合図をすること。
- ・ 止まってくれた運転者とのアイコンタクトを通じて、道路の譲り合い（優先権）の確認をすること。

を考案し、従来の横断要領に加えることとした。

(3) 関連調査

ア 幼稚園の年長児に対する試行実施結果

京都府警察では、前述の新たな横断要領を展開していくに当たり、保護者の目から離れ、子供たちだけの活動の機会が増える小学校への入学を控えた、幼児（年長児）への丁寧な教育が特に必要であるとの認識の下、その効果を検証するため、令和2年10月30日から同年11月30日までの間、京都市東山区に所在する幼稚園の年長児に対し、同園の教諭と連携し、前述の新たな横断要領に関する教育を実施した。学習期間が短いことなど、取組を拡大する上で課題は散見されたものの、当該幼稚園では、紙芝居を活用するなど、教育現場ならではの発想や工夫を取り入れつつ、いわゆるスモールステップの手法^{*4}による教育が進められた結果、現場訓練では学習内容を生かした行動が随所に見られるなど、園児の理解度は概ね良好であった。

その後、保護者等に対してアンケート調査を実施したところ、

- ・ 子供から、「道路を渡るときは合図をするように」、「運転手さんと目を合わせるんやで」などと学んだ。
- ・ これまで手を上げるだけであったが、左右の確認もするようになった。

*4 「2 幼児に対する教諭、保育士、保護者等によるスモールステップの交通安全教育の実施」で詳述。

等の意見があり、園児の中には、明確な意思表示や周囲の安全確認を自分の行動として実践している者がいることを確認することができた。

イ モデル園の年長児に対する先行実施結果

京都府警察では、令和3年4月1日から同年6月30日までの間、府下25警察署で選定した43の幼稚園、保育施設及び認定こども園（以下「モデル園」という。）において、教諭、保育士と連携し、年長児を対象として前述の新たな横断要領による教育を実施した。

その後、モデル園の教諭、保育士及び年長児の保護者に対してアンケート調査を実施したところ、選択回答の肯定的な意見の割合は、

- ・ 横断前にドライバーに合図をすることは有効である。…約93%
- ・ 子供にアイコンタクトを教えるのは有効である。…約76%
- ・ 運転中「合図」をされたら道を譲ろうと思う。…約97%
- ・ 自分も「合図」をして横断歩道を渡りたいと思う。…約78%

であり大半を占めた。

また、自由回答の意見として、モデル園の担当者からは、

- ・ 園内で横断歩道を設置し、子供たちに繰り返し経験させることにより、安全に横断することの意識付けができた。
- ・ 園外での活動は緊張感もあり効果的だった。

等、保護者からは、

- ・ 子供たちが、園で学習したことを家庭で話し、道を渡るときには手を上げるようになった。

等、取組の効果が認められる意見が多く見られた。

一方、今後の課題として、

- ・ 合図や安全確認だけでなく、アイコンタクトなど全てを意識することは、まだ難しい子供もいる。
- ・ ドライバーにも周知し、理解を得ることが不可欠だと感じた。

等の意見が寄せられた。

ウ 運転者に対するアンケート調査の実施結果

京都府警察では、令和3年5月から同年7月までの間、一般の運転者229人に対し、信号機のない横断歩道において、その直近にいる者の横断の意思表示に関するアンケート調査を実施したところ、横断歩道の直近にいる者が、「（顔を運転者に向けず、）体は渡る方向を向いている場合」には、「明らかに横断すると判断できる」と回答した運転者が約4割（約39%）にとどまったのに対し、「体は渡る方向を向き、顔を運転者に向け、手で合図をしている場合」には、ほぼ全員（約96%）が「明らかに横断すると判断できる」と回答したことから、新たな横断要領が、

運転者からも十分理解され得るものであることが確認できた。

(4) 「京都モデル：新たな横断要領」

前述の「手を（真上に）上げる」という動作は、特に幼少期の子供にとって、周囲の安全を確認することと手を上げることが関連のない別々の行動として受け止められてしまい、それぞれの意味や方法のつながりを考えて理解し一連の行動として習得することは非常に困難である。

そこで、信号機のない横断歩道における横断歩行者の明確な意思表示の方法として、歩行者がさりげなく手のひらを運転者の方に向けて合図をし、「自分の存在」と「横断の意思」を伝え、手のひらを向けた方向に自然と視線を移動させる（顔を向ける）ことにより、歩行者と運転者のアイコンタクト、つまり周囲の安全を確認しつつコミュニケーション（相互の意思疎通）を図ることにつなげるという方法を提案する。

この方法は、従来の「止まる」、「見る」、「待つ」の横断要領に違和感なく溶け込み、いわば「京都モデル」の新たな横断要領となり、この自然な流れは、幼少期の子供にとっても習得しやすいものであると考える。特に「手のひらを運転者に向ける」というさりげない所作は、京都らしくはなりとしていて、大人がすればスマートで自然なしぐさとして子供に映り、「恥ずかしさ」などを感じがちな幼児期以降の子供にとっても抵抗が少なく実践しやすいものであり、大人を含め、あらゆる年代に受け入れられることが期待できる。また、歩行者と運転者のアイコンタクトを通じて相互の意思疎通が図られ、道路の譲り合い（優先権）を確認することができることから、歩行者の安全確保はもとより、他者の気持ちの理解や思いやりといった社会的スキルの習得にもつながる。道路の譲り合い（優先権）が確認されれば、歩行者が横断中、運転者に手のひらを向け続ける必要はないことから、幼い子供が手を上げながら横断し、バランスを崩して転倒するなどの危険性を低減させることもできる。

なお、手のひらと顔を運転者に向けるという教育に当たっては、手向ければ安全が確保されたと過信しないよう、あくまで安全確認が基本であり、歩行者が「自分で危険に気が付き、自分で命を守る」という意識を持つよう教育することが重要である。

2 幼児に対する教諭、保育士、保護者等によるスモールステップの交通安全教育の実施

(1) スモールステップの交通安全教育

小学校入学時に、幼児が安全な横断要領を身に付けておくためには、幼稚園や保育施設等において、特に年長児に対する交通安全教育が極めて重

要と考えるが、発達段階や集中力の持続といった点から、年長児が多くの動作を理解することや複数の動作を円滑に実践することは、非常に困難であるといえる。

そこで、一連の行動をいくつかのパートに分け、年長児が順次繰り返し学習することにより、一つずつ確実に身に付け、結果的に安全な横断要領を理解し実践することができるよう、いわゆるスモールステップの手法による交通安全教育の実施を提言する。

具体的には、「止まる」、「見る」、「合図をする（運転者に手のひらと顔を向ける）」、「車が止まるまで待つ」、「走らず横断する」、「横断中も安全を確認する」など、学習の目標を細分化し、一つ一つ達成していくもので、最終的に大きな目標を達成させる上で効果的である。教育方法としては、幼稚園や保育施設等における実地訓練が基本となるが、状況に応じて、紙芝居、動画、歌等の視聴覚教材を活用することも望ましい。

(2) 教諭、保育士、保護者等による教育

年長児に対する教育の重要性については前述のとおりであるが、教育に当たっての最大の課題は機会の充実である。未熟な年長児が合図やアイコンタクトの方法をスモールステップで習得するには相当な時間を要するにもかかわらず、警察官が幼稚園や保育施設等に赴く交通安全教育の機会だけでは極めて限られたものとなってしまう。

そこで、幼稚園や保育施設等の教諭や保育士等、さらに年長児の保護者（以下「教諭等」という。）が自らの役割として教育を実施することの重要性を提言する。

年長児の身近な存在で影響力のある教諭等が、年長児に対し、日常生活の中で工夫をしながら繰り返し教育することが重要である。特に、買い物やレジャー等を通じ、年長児と交通社会で活動を共にする保護者の役割や影響が大きいと考える。保護者が日常生活で「手のひらを運転者に向ける」という所作をすれば、それを見て自ずと年長児も真似をすると推察される。また、一人でできない年長児も、保護者を始めとした影響力のある大人と一緒にであれば、目標とする「京都モデル」を習得できると考えられる。車が止まれば、合図をした年長児は、自分の合図で運転者と意思疎通ができた喜びを感じ、目標とする「京都モデル」を繰り返し遂行するように動機付けられる。その子供たちが大きくなれば、高学年として低学年に、また、親として子供たちに合図を教え、さらに、運転者として歩行者優先を徹底する。幼少期に育まれた原体験は、成長に伴う規範意識の醸成との相乗効果により、将来、何世代にもわたり、健全な交通社会人の基盤を構築することにつながり、「京都モデル」を核とした京都独自の文化が創造される

ことになる。

京都府警察としては、幼稚園や保育施設等と一体となった取組を進めることができるよう、教諭等に対し、効果的な教材や必要な情報を提供するなど、引き続き緊密な連携を図る必要がある。

3 3 E（「教育 (Education)」、「交通管理・交通工学的手法 (Engineering)」、「法の執行 (Enforcement)」）の意識的連動による地域一体となった取組の実行

交通安全対策は、交通事故発生の要因となる「車」、「道路」、「人」の3つの要素に着目し、このうち「人」については、交通事故のきっかけとなる「人」の危険な行動を防止することを主眼として、「教育 (Education)」、「交通管理・交通工学的手法 (Engineering)」、「法の執行 (Enforcement)」の「3 E」と呼ばれる手段を組み合わせて実施される。

教育 (Education) に関し、幼児に対しては、前述1及び2のとおりであるが、それらが実効性を伴うには、幼児以外の歩行者、運転者に対する教育も必要となる。児童に対しては、小学校、PTA等と連携し、学校周辺等の道路の具体的な危険箇所を取り上げて関心を持たせる工夫を凝らしつつ、特に信号機のない横断歩道においては、「手のひらと顔を運転者に向ける」よう教育するなど、幼児教育からの接続が円滑にできるよう効果的な交通安全教育を実施する。また、中学生以上に対しては、自転車教室、運転免許証の更新時講習、安全運転管理者講習、各種広報啓発活動等において、運転者として車両を運転する場合には、「横断歩道は歩行者優先」及び「年少者の合図に対する大人としての対応」の意識を強く持たせるとともに、歩行者として信号機のない横断歩道を横断する場合には、「手のひらと顔を運転者に向ける」など横断する意思を明確に伝えるよう教育し、広く府民に周知徹底することにより、社会全体の機運を高めることが必要と考える。その際、効果的な教育を実施するためには、地域の関係機関・団体等と連携するとともに、特に児童、中学生及び高校生への教育に当たっては、各学校と連携の上、保護者の理解を促すための取組が必要と考える。

また、交通管理・交通工学的手法 (Engineering) に関し、横断歩行者の安全確保のためには、その前提として、横断歩道の道路標識・道路標示が適正に設置されていることが重要であることから、破損等によりその効用が損なわれることのないよう適正な維持管理が必要であるほか、道路環境に応じた物理的デバイスや法定外表示等の設置に向けた検討も必要と考える。

さらに、法の執行 (Enforcement) に関し、運転者に対する歩行者優先意識の定着化を図るためには、歩行者が横断中の事故実態を踏まえつつ、子供

の通行が多い時間帯・場所において、歩行者の安全確保に資する交通取締り等が必要であると考える。

これら「3E」の取組（前述「1」及び「2」を含む。）を推進するに当たっては、信号機のない横断歩道における歩行者保護を徹底するための取組として、関係機関や地域住民等がそれぞれの立場で連携することにより、地域が一体となって意識的に連動させながら実行することを提言する。

おわりに

本年3月29日、中央交通安全対策会議において決定された第11次交通安全基本計画において、交通安全教育・普及啓発活動については、国、地方公共団体、警察、学校、関係民間団体、地域社会、企業及び家庭がそれぞれの特性をいかし、互いに連携をとりながら地域が一体となった活動を促すよう求められ、また、その実施に当たっては、特に若年層が自らも主体的に交通安全の啓発活動等に取り組むことができる環境の整備が求められている。

この「手のひらと顔を運転者に向けてる合図によりコミュニケーションを図る」という取組は、持続可能な開発目標（SDGs）の優先課題の一つである「平和と安全・安心社会の実現」に向け、子供の不慮の事故を防止するための取組としても重要な役割を担っており、今秋以降、府内の年長児を中心として子供たちから本格的に実施されていくところであるが、子供たちが道路の横断方法を学び、実践し、自らの安全を確保できるようになるためには、周囲の大人たちが適切に行動しなければならないことを忘れてはならない。交通社会に携わる府民一人一人が主体的かつ持続的に行動することで、「歩行者優先」を始めとする交通参加者への配慮の輪が広がり、交通安全に対する社会全体の機運がより一層高まり、交通事故防止につながる。

子供たちのはんなりとしてさりげない所作が、全ての交通参加者の適切な交通行動を促すとともに、それらが京都の文化として深く根付き、より安全で快適な交通社会の実現につながることを期待する。

安全横断検討会議【京都府警察】

会長 京都府警察本部交通部交通企画課長

副会長 京都府警察本部交通部交通企画課交通戦略室長

座長 帝塚山大学 学長 蓮花一己

委員等 大阪大学大学院 准教授 飯田克弘
一般財団法人日本自動車研究所 主任研究員 大谷亮
～幼稚園・保育施設関係者～
一般社団法人京都府保育協会会長
公益社団法人京都府私立幼稚園連盟理事長
公益社団法人京都市保育園連盟理事長
～道路管理者関係～
国土交通省近畿地方整備局京都国道事務所長
京都府建設交通部道路管理課長
京都市建設局土木管理部土木管理課長
～行政機関～
京都府健康福祉部こども・青少年総合対策室長
京都府教育庁指導部保健体育課長
京都府文化スポーツ部文教課長
京都府府民環境部安心・安全まちづくり推進課長
京都市文化市民局くらし安全推進部くらし安全推進課長
京都市子ども若者はぐくみ局幼保総合支援室長
京都市教育委員会体育健康教育室長
～警察関係者～
京都府警察本部交通部交通規制課長
京都府警察本部交通部交通指導課長
京都府警察本部交通部交通企画課交通安全教育センター所長

事務局 京都府警察本部交通部交通企画課交通安全教育センター

