

自転車の安全利用条例の動向

元田 良孝¹・宇佐美 誠史²

¹フェロー会員 岩手県立大学教授 総合政策学部総合政策学科 (〒020-0193 岩手県滝沢村菓子152-52)
E-mail:motoda@iwate-pu.ac.jp

²正会員 岩手県立大学助教 総合政策学部総合政策学科 (〒020-0193 岩手県滝沢村菓子152-52)
E-mail:s-usami@iwate-pu.ac.jp

自転車に関する自治体の条例は駐輪場や放置自転車に関するものが多かったが、近年では自転車の安全利用に関するものが数多く制定されるようになった。この背景には自転車利用者の増加とともに、事故や交通マナーに関する苦情が自治体等に多く寄せられるようになったことがあると考えられる。当初は保険の加入による損害補償の円滑化や、安全教育の実施、道路交通法の周知を狙ったものもあったが、最近では混雑区間での押し歩きの推奨、自転車道路インフラの整備をうたったもの等、地域に応じた施策も盛り込まれるようになった。ここでは最近の 30 条例を収集し分析したところ、近年の急激な条例の増加や、歩行者対策が主な目的であることが明らかとなった。

Key Words : Bicycle, Safety use, Local ordinance

1. はじめに

自転車に関する条例は近年では昭和 50 年代に銀輪公害と呼ばれた自転車の違法駐輪に対処するために制定された、「自転車の安全利用の促進及び自転車等の駐車対策の総合的推進に関する法律」(通称自転車法昭和 55 年)を受けて法で条例で定めるとされた駐輪対策の地域指定、手続き、自転車協議会の設置等を条例で定めたものが最初である。この条例は自転車法の実施に必要な、いわば自転車法と一体のものと言っていい。

ところが最近では駐輪だけではなく自転車の安全利用に関する条例を定める自治体が増えてきている。駐輪に関する条例を改正して、安全利用も内容に含めるものもあるが、全く別に安全利用だけの条例も見られ今までの自転車に関する条例とは立場を異にしている。これらの条例には駐輪に関する条例と異なり上位の法律が存在しない。自転車の安全利用に関する条例が増えてきた背景には自転車の増加とともに事故等のトラブルが多く発生するようになり、自治体として対処しなければならなくなった事情があるものと考えられる。本論文では最近の自治体の自転車に関する安全条例を収集分析し、背景と課題を探ることとしたい。

2. 既往研究

自転車の安全利用に関する条例は平成 15 年の東京都板橋区のもが最初と言われている。自転車の安全利用に関する論文は少なく、個別の条例に関して述べたものはあるが^{1), 2), 3)}等、包括的な論文は筆者が平成 23 年に発表した板橋区など 8 自治体の自転車の安全に関する条例について比較分析を行ったもの⁴⁾が最初と思われる。本論文では新たな条例を集めてさらに分析を行う。

3. 調査方法

インターネットで「自転車、安全、条例」と検索してヒットした自転車の安全利用に関する条例を対象として、条文等を収集分析した。都道府県と政令指定都市、県庁所在地の自治体は別途例規集を調べて検索した。従ってここで収集したものが自転車の安全利用に関する条例の全数とは限らない。なお自転車に関しては新潟市の「新潟市公共交通及び自転車で移動しやすく快適に歩けるまちづくり条例」(平成 24 年 12 月 1 日施行)があるが、この条例はまちづくりに関するものなので除外した。この結果前回調査のものを含め 30 自治体の条例を収集した(表 1-1、1-2)。

表 1-1 自転車安全利用に関する条例一覧

| 責務者 | 自治体名 | 国立市 | 葛飾区 | 奈良市 | 瑞穂町 | 熊本市 | 板橋区 | 三鷹市 | 丸亀市 | 三豊市 | 取手市 | 京都府 | 盛岡市 | 浦安市 | 府中市 | 京都市 | 市川市 | 摂津市 | 埼玉県 | 鎌倉市 | 羽曳野市 | 豊島区 | 流山市 | 福岡市 | 厚木市 | 印西市 | 宇治市 | 寝屋川市 | 東京都 | 愛媛県 | 宝塚市 | | |
|--------------|--------------|--------------|----------------------|----------------|----------------|-----------------------|-------------|----------------|----------------|-----------------|-------------|--------------------|-------------------|----------------|----------------|---------------|----------------|----------------|--------------|----------------|-------------------|-------------------|----------------|----------------|-------------|-------------------|-----------------|-------------|--------------------|----------------|----------------|---|---|
| | 条例名 | 自転車安全利用促進条例 | 自転車の安全利用及び駐車秩序に関する条例 | 自転車の安全利用に関する条例 | 自転車の安全利用に関する条例 | 自転車の安全利用及び駐車対策等に関する条例 | 自転車安全利用条例 | 自転車の安全利用に関する条例 | 自転車の安全利用に関する条例 | 自転車の安全利用等に関する条例 | 自転車安全利用条例 | 自転車の安全な利用の促進に関する条例 | 自転車の安全利用及び利用促進並びに | 自転車の安全利用に関する条例 | 自転車の安全利用に関する条例 | 自転車安全安心条例 | 自転車の安全利用に関する条例 | 自転車の安全利用に関する条例 | 自転車安全利用倫理条例 | 自転車の安全利用に関する条例 | 自転車の安全利用の促進に関する条例 | 自転車の安全利用の促進に関する条例 | 自転車の安全利用に関する条例 | 自転車の安全利用に関する条例 | 自転車安全利用促進条例 | 自転車の安全・安心利用に関する条例 | 自転車の安全利用を促進する条例 | 自転車安全利用条例 | 自転車の安全な利用の促進に関する条例 | 自転車の安全利用に関する条例 | 宝塚市の安全利用に関する条例 | | |
| | 施行年月日 | 昭和56年5月20日施行 | 昭和57年7月1日施行 | 昭和59年7月1日施行 | 昭和60年4月1日施行 | 昭和61年4月1日施行 | 平成15年4月1日施行 | 平成16年4月1日施行 | 平成17年3月22日施行 | 平成18年1月1日施行 | 平成19年4月1日施行 | 平成19年10月16日施行 | 平成20年4月1日施行 | 平成21年10月1日施行 | 平成22年4月1日施行 | 平成22年12月17日施行 | 平成23年4月1日施行 | 平成24年4月1日施行 | 平成24年9月30日施行 | 平成24年9月1日施行 | 平成24年4月1日施行 | 平成24年4月1日施行 | 平成24年4月1日施行 | 平成25年4月1日施行 | 平成25年4月1日施行 | 平成25年4月1日施行 | 平成25年4月1日施行 | 平成25年7月1日施行 | 平成25年7月1日施行 | 平成25年10月1日施行 | | | |
| | 駐輪・安全分類 | P | P | P | P | P | S | S | P | P | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | S | | |
| | 駐輪場・放置自転車 | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | | | ○ | ○ | | | | | | | | | | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | | |
| 首長・自治体 | 指導・警告・助言 | | | | | ○ | ○ | | | ○ | | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | | |
| | 取締要請 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 検挙要請 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 警察との連携 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 安全利用推進委員会 | | | | | | ○ | | | ○ | | ○ | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 安全利用促進計画 | | | | | | | | | | | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | |
| | 安全利用指導員等 | | | | | | ○ | | | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | |
| | 意識の啓発 | | | | | | ○ | | | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | |
| | 安全教育・指導 | | | | | | | | | | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | |
| | 安全利用講習修了証 | | | | | | | | | | | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | |
| | 広報・啓発 | | | | | | | | | | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |
| | 高齢者教育 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 免許保有者教育 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 安全利用の日 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 保護者教育 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 受講環境整備 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | ○ | | | | | | | | | |
| | 安全運転証 | | | | | | | | ○ | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 顕彰制度 | | | | | | ○ | | | | ○ | | ○ | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 受講市民優遇措置 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 関係団体等との協働・支援 | | | | | | | | | | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |
| 保険加入促進 | | | | | | | | | | ○ | | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | |
| 点検整備促進 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 児童・幼児ヘルメット普及 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| ヘルメット着用普及 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 利用環境向上・整備 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 自転車利用環境整備協議会 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 財政措置 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 押し歩き推進区間指定 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 事故情報の提供 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 市区町村の助言・支援 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |

注)

- は該当するものを示している
- 分類は
主に駐輪に関する条例：P
主に安全利用に関する条例：S
- 宝塚市は執筆時点では施行予定である

4. 条例の分類

ここで収集した条例の多くが市区町村の条例であるが、平成19年以降では京都府、埼玉県、東京都、愛媛県等都府県の条例も増えている。条例で最も古いのは昭和56年の国立市の自転車安全利用促進条例であるが、内容はほとんど駐輪に関するものであり、安全との名前はあってもその実質は自転車法の受け皿としての条例と解釈できる。同様に昭和61年の熊本市の自転車安全利用及び駐車対策等に関する条例まで、名称に安全とあるものの内容のほとんどは自転車法を受けた駐輪対策のためのものである。駐輪対策ではなく、自転車の走行の安全に関する条例は、表から明らかなように平成15年の板橋区の自転車安全利用条例が最初と考えられ、基本的にはこれ以降の条例が自転車安全利用に関する条例とみなされる。ただし平成15年以降でも丸亀市、三豊市の条例は主に駐輪に関するものである。このため、本論文では条例のタイプを以下の2タイプに分類した。

- ①主に駐輪や放置自転車対策の条例 (Pタイプ)
- ②主に自転車の安全利用に関する条例 (Sタイプ)

ここではPタイプが7条例、Sタイプが23条例である。Sタイプについて条文の見出し項目を変数にクラスター分析を行って分類した。

この結果、図-1に示すように4グループに分類ができた。それぞれのグループの主な特徴は次のとおりである。

①自治体主導型

板橋区、取手市、浦安市が該当する。自転車安全推進委員会の設置、違反者への警告・指導・助言及びそれを実施する自転車安全指導員の設置、顕彰制度等自治体が自ら実施して自転車の安全実現を目指す条例である。比較的初期の条例に見られる。

②指導、学校教育重視型

三鷹市、流山市、盛岡市、寝屋川市、市川市、豊島区が該当する。自治体による自転車への警告・指導・助言を行うとともに、学校の責務を重視し、小中高校で交通安全教育等を行わせる自治体が多い。

③住民の責務、安全教育、道路環境整備型

京都府、埼玉県、鎌倉市、宇治市、東京都、京都市、印西市が該当する。自転車利用者だけでなく住民の責務を重視する。安全教育に力を入れ、自転車レーンの整備等道路環境整備を行い、そのための財政措置も規定している自治体が多い。

④安全教育、広報啓発型

府中市、宝塚市、摂津市、厚木市、羽曳野市、福岡市、愛媛県が該当する。自転車安全教育、広報・啓発に重点を置く自治体が多い。

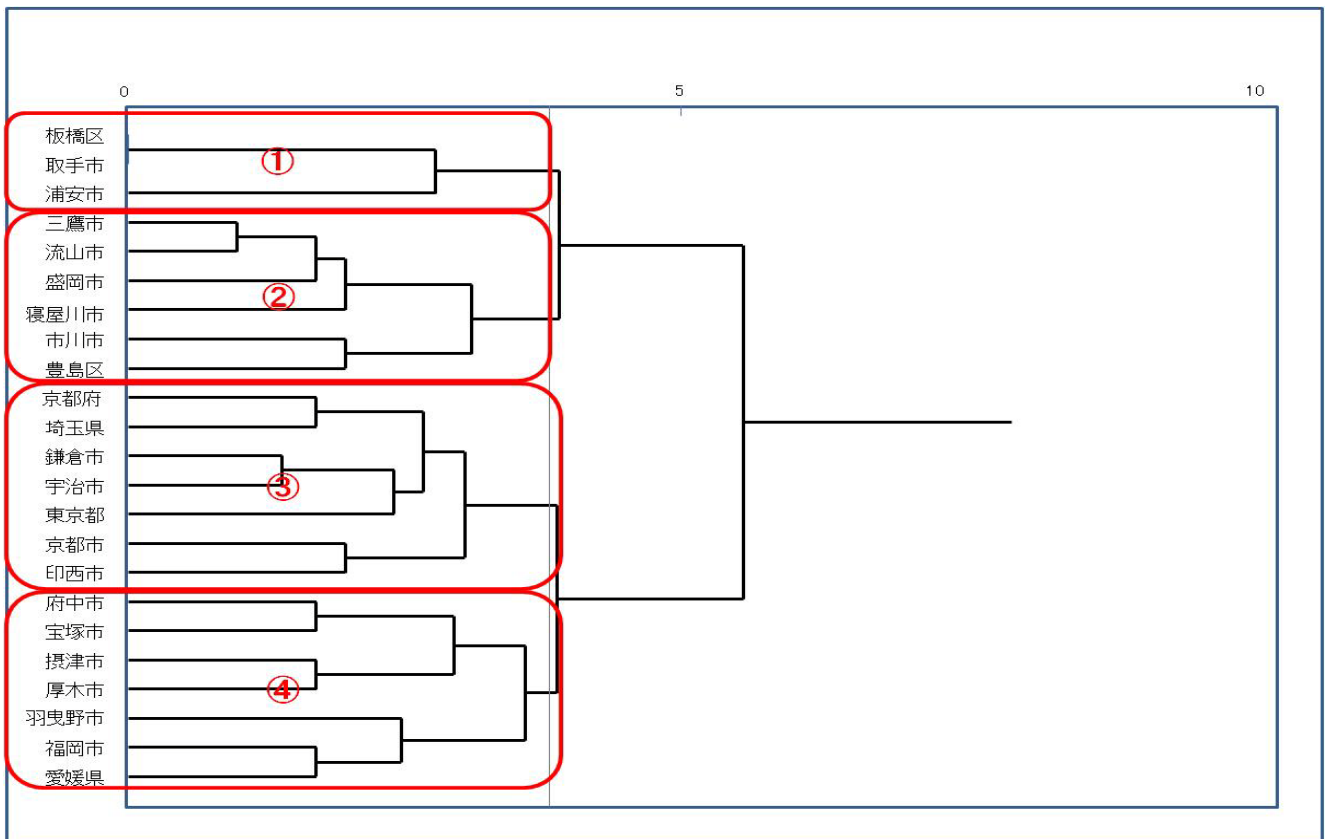


図-1 クラスタ分析による条例のデンドログラム

5. 条例の特徴

図-2は平成15年以降の施行の年ごとの条例数を示している。この中には改正した条例の施行も含まれているが、平成23年以降に急激な伸びを示している。平成19年に一つの山があるが、これは同年の道路交通法の改正と、国土交通省と警察庁が行った、自転車通行環境整備モデル地区の影響が考えられる。しかし23年以降の急激な増加の原因は明らかでないが、住民からのクレームが増えてきたことが推測される。特に平成25年は年途中でも9件と過去最高の件数を示しており、今後さらに増加することが予測される。条例の特徴について以下述べてみたい。

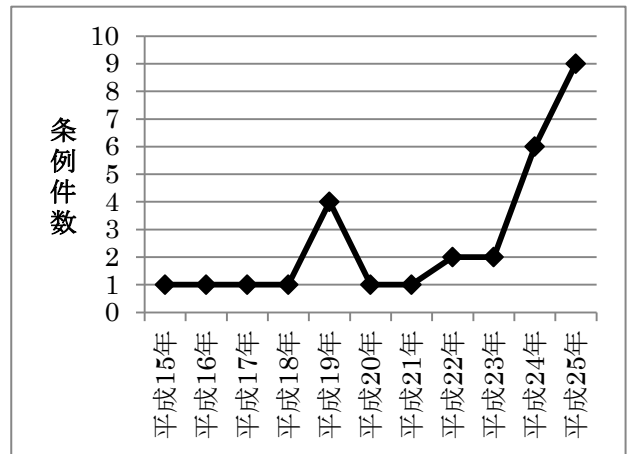


図-2 年別条例施行数（改正含む）

(1) 首長の指導・警告・助言、安全指導員

首長による違反者への指導・警告・助言は、平成15年の板橋区条例から始まっており、Sタイプ23条例のうち14条例で条文で謳われている。この実行のため、現地で指導を行う安全利用指導員等の制度を設けているものが8条例ある。

府中市では市長が警察に取締の要請を行える他、摂津市では検挙の要請まで行えるとしている。本来は警察が行うべきことを自治体が補完していると解釈できる。

(2) 自治体の交通安全教育

交通安全教育も多くの条例で明記されている。特徴のあるところでは交通安全講習修了証の発行（浦安市）、安全運転証の発行（三鷹市）や、高齢者への安全教育（埼玉県、鎌倉市、宝塚市）、運転免許保有者への自転車の安全教育（埼玉県、愛媛県）、顕彰制度（板橋区、取手市、浦安市、豊島区）、自転車安全利用の日の制定（埼玉県、福岡市、愛媛県）等の工夫が見られる。

(3) 利用環境の整備と財政措置

自転車レーン等の道路インフラの整備は、平成19年の京都府以降の条例に多く見られるようになった。平成19年に国土交通省・警察庁による自転車通行環境整備モデル地区制度が進んできたことがきっかけとなっていると推測される。これに伴い財政措置を規定する条例も増えてきている。

(4) 自治体による交通規制

注目されるのは福岡市の条例で押し歩き区間の指定をしたことである。混雑する歩道での押し歩きを推奨する条例は平成19年の京都府以降11条例で見られるようになったが、福岡市では市長が歩行者の交通安全を確保す

るため特に必要があると認める歩道の区間を押し歩き推進区間として指定することができる。押し歩き区間は終日あるいは時間帯を限って指定することができ、自転車利用者は当該区間では押し歩きの努力義務が課せられる。

愛媛県の条例では左側の歩道利用を促している。これは、右側の歩道を通行すると細街路から出てくる車との出会い頭事故が多いことから設けられたものと考えられる。

盛岡市の冬期や降雨時の利用自粛は積雪寒冷地特有の規則であるが、北欧では冬期の自転車利用を奨励しており⁵⁾、除雪など走行環境の整備とともに考慮すべき問題と考えられる。

(5) 自転車利用者の責務

自転車利用者の責務としては、道路交通法の遵守、自転車の点検整備、保険への加入、歩行者の保護が多数の条例で規定されている。これらの責務の多くは平成15年の板橋区の条例以降に規定されている。保険への加入推奨は、自転車の場合殆どが保険未加入のため被害者への補償の充実を狙ったものである。

道路交通法に既に規定されている違反について条例で再度掲載するようになったのは平成19年の京都府以降である。同様な記載は浦安市、京都市、市川市、摂津市、鎌倉市、羽曳野市、流山市、豊島区、福岡市、印西市、寝屋川市で見られる。既に法に規定されている違反をあえて条文に掲げた意味は、周知の徹底を狙ったものと思われる。違反項目と取り上げられた条例数を表-2に示す。条例数が多いものほど自治体側で問題と認識している違反と考えられる。

豊島区では喫煙走行を禁止しているが、喫煙走行は片手運転になるため道路交通法第70条違反となるが、豊島区の場合平成23年5月に路上喫煙及びポイ捨て防止に

表-2 違反項目と条例数

| 違反項目等 | 条例数 |
|--------------|-----|
| 交差点徐行、一時停止 | 10 |
| 夜間の無灯火 | 10 |
| 携帯電話使用 | 9 |
| イヤホン・ヘッドホン | 8 |
| 傘差し | 8 |
| 左側通行 | 7 |
| 酒気帯び運転 | 6 |
| 二人乗り | 6 |
| 並進 | 6 |
| 歩道通行ルール（徐行等） | 5 |
| 車道通行 | 5 |
| 警音器使用 | 4 |
| 信号遵守 | 4 |
| 喫煙走行 | 1 |

関する条例が施行されておりこの徹底を図る意味もあると思われる。

高齢者自転車利用者の家族に、高齢者のヘルメット着用を求めているのは埼玉県、福岡市、愛媛県である。自転車運転中の死亡事故では頭部の損傷が約70%と最も多い⁹⁾。このため高齢者に限らずヘルメットは有効な安全対策である。

(6) その他の者の責務

首長・自治体、利用者の他に責務を負う者は、住民、関係団体、商店会、小中高校、大学、児童・生徒等の保護者、小売業者、事業者、自動車運転者と多岐にわたる。

特に自転車だけでなく、自動車運転者の自転車への安全配慮を規定しているのは福岡市、愛媛県である。また先に述べたとおり運転免許保有者への安全教育は埼玉県と愛媛県で行うこととしている。自転車問題はとかく歩行者と自転車だけで議論されることが多いが、自動車運転者まで考えなければ問題の解決はできない。むしろ他の自治体もこれを範として自動車運転者の責務を規定すべきと思われる。

(7) 見直し規定

施行数年後に条例を見直す規定は、印西市、厚木市、市川市、京都市にある。見直しの期間は印西市、市川市、京都市は3年、厚木市は5年である。最も見直し期間が近いのは京都市で、平成25年12月に見直しの時期を迎える。

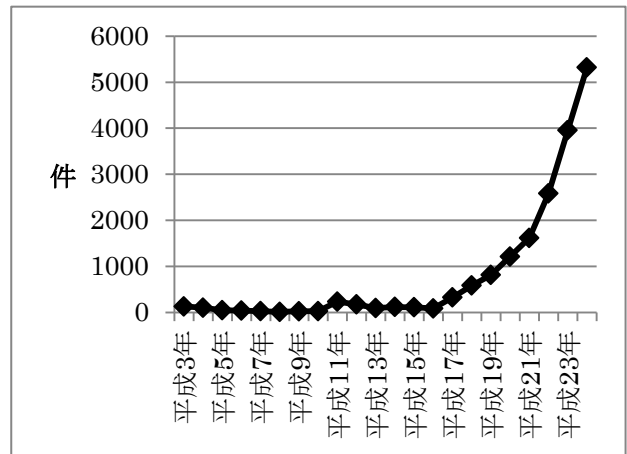


図-3 自転車取り締まり件数の推移

(8) 罰則

自転車の安全利用に関する条例の共通点は過料を含む罰則がないことである。道路交通法の違反を掲げたものは罰則が道路交通法と重なり、二重罰になる可能性もあり、技術的に難しかったものと考えられる。しかし罰則がないことは条例の実効性に影響を与えるものと考えられる。

5. 条例の背景

条例制定の背景には自転車の事故、迷惑運転の増加があるが、警察の取締りの限界も指摘できる。警察は今まで違反自転車に対しては指導警告票の交付を行ってきた。交付件数は年々増加しており平成24年度で約250万件（警察庁資料による）と多いが、指導警告票は検挙はせず注意喚起のため交付するものである。このため罰則を伴わず、違反や事故の抑制に効果をあげているとは言えない。一方検挙を伴う自転車の取締りは絶対量としては車に対するものと比較し格段に少なく、車への取り締まり件数に対する自転車の取り締まり件数は2012年の時点で0.07%と少ない。しかし自転車に対する取締件数は、平成17年以降急激に増えているのは注目すべきことである（図-3）⁹⁾等から作成。

これは警察の自転車に対する取り締まり方針が変わったことと、実際に違反も増えたことが推測される。取締件数の近年の急激な伸びは自転車の違反が深刻化していることを示しており、図-2 に示す通りここ1、2年で条例が増えてきたことと関連が深いものと思われる。

条例には歩行者・高齢者・障害者の保護、歩行者が多い場合自転車を降りて押す「押しチャリ」の励行、歩道を通行する場合の徐行等のルール、自己の進路を確保するための警音器の使用禁止等歩行者対策を掲げているも

のがSタイプ23条例の内15条例と多い。利用環境向上・整備は自転車レーンなど歩行者と自転車の分離を示していると考えられることから、これも含めると歩行者対策は23条例の内19条例と8割以上を占めている。このことは歩道上での自転車と歩行者とのトラブルが多いことを示唆しており、条例制定のもう一つの背景は自転車に歩道通行させている道路交通政策そのものの限界があると考えられる。

6. おわりに

自転車の安全利用に関する条例は年々増加しているが、その背景には、自転車事故の深刻化と歩行者とのトラブルの増加が原因と考えられる。昭和45年以来自転車を歩道に閉じ込めてきたことが、自転車問題の根本的原因であり、インフラ整備を含めた真正面からの自転車対策が必要となっている。

自転車の違反は本来は警察が取り締まるべきところであるが、車に比べ僅かな取締件数にとどまり実効は上がっているとは言えない。このため自治体が自らできる手段として条例を制定しているものと推測できる。ただいずれの条例も過料の徴収は定めておらず実効性に乏しいのも事実である。

本論文では主に条例の条文から分析を行ったが、今後は自治体が実際にどのような運用を行っているか、効果

は発現しているかなど個別の事例について詳しく調査を進めてゆきたいと考えている。

参考文献

- 1) 渡辺 勝人, 倉持 進: 板橋区の自転車の安全利用に向けて--自転車安全利用条例の制定およびその後の取組み (特集 自転車の安全利用に向けて) 人と車 第42巻第8号, pp.10-15, 2006年8月
- 2) 京都府府民生活部安心安全まちづくり推進課: 「京都府自転車の安全な利用の促進に関する条例」の制定とその後の取組みについて (特集 自転車の交通事故防止) 人と車第44巻第5号, pp.10-15, 2008年5月
- 3) 寺井 幹雄: 京都府警交通安全キャラバン隊と全国初の自転車条例について--自転車事故の抑止対策 (特集 交通事故分析) 月刊交通 第40巻第2号, pp. 34-41, 2009年2月
- 4) 元田良孝: 自転車の安全利用に関する条例について第66回土木学会年次学術講演会講演概要集, CD-ROM, 2011年9月
- 5) 元田良孝: ノルウェー自転車政策調査報告書, 総合政策ワーキングペーパー No.59 2010年7月1日
- 6) 交通事故総合分析センター: 交通事故統計年報平成23年版, 2012年10月

(2013. 8. 2 受付)

A STUDY ON RECENT TREND OF ORDINANCE OF BICYCLE SAFETY USE BY LOCAL GOVERNMENT

Yoshitaka MOTODA, Seiji USAMI

Recently many local governments issued the ordinance of bicycle safety use. These ordinances regulate mostly bicycle safety ride. In this paper, thirty ordinances from different local governments were collected and analyzed. Main purpose of ordinance is to keep road traffic law of central government which has been neglected and abandoned by bicycle users. Recently, the number of ordinance is increasing rapidly. It means the seriousness of bicycle traffic safety. Authors are still in the process of searching the background and effectiveness of these ordinances.