

自転車安全利用条例の動向と背景に関する考察

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 (〒020-0693 岩手県滝沢市菓子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 (〒020-0693 岩手県滝沢市菓子152-52)
E-mail:s-usami@iwate-pu.ac.jp

平成 15 年の東京都板橋区の条例以来自転車の安全利用に関する条例を制定する自治体は増加している。この直接の背景には自転車事故と市民からの苦情の増加に自治体が条例で対応していることである。

ここでは自治体の自転車安全利用条例について 2 年前の前稿に引き続き事例の収集と分析を行いその傾向や効果を調査した。資料の収集分析とともに 11 自治体、計 12 回の自治体ヒアリングが行われた。この結果平成 15 年以降平成 27 年 3 月までに施行された 34 自治体の条例が収集されたが、近年制定数は急激に増えており、準備中・検討中の自治体も多く、今後増加してゆくことが見込まれる。

自転車事故、苦情の背景には自転車交通を十分にコントロールできない法制度上の問題があると考えられる。特に我が国独自の歩道通行は規則通りに実施が困難であるうえに取締りも困難で、しかも安全性の効果も見られない問題が多い制度である。自転車の安全利用条例は道路交通法がカバーできていない範囲を補完しようとしたと考えられる。現在の道路交通法による自転車の取締りには限界があり、自動車同様に反則金の適用と、複雑な歩道上の交通ルールの抜本的見直しが必要である。

Key Words : *Bicycle, Safety use, Local ordinance*

1. はじめに

全国の自治体で自転車の安全利用に関する条例が制定されるようになった。自転車の駐車に関しては「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」(昭和 55 年)があり、これに基づいて自治体は自転車の駐車対策に関して条例を定めなければならない。このため多くの自治体で自転車の駐車に関する条例を施行している。

一方自転車の安全利用条例は駐車を主な目的としておらず、駐車に関する条例とは異質なものである。筆者らは平成 25 年に自転車の安全利用条例について状況を述べた¹⁾が、その後制定される自治体も多くなったので改めて情報を収集・分析した。自転車安全利用条例に関する研究は筆者らのものを除くと殆どない。自転車の安全利用に限った条例は平成 15 年の東京都板橋区の条例が最初と言われている²⁾。背景には自転車利用の増加とそれに伴い増えてきた事故や住民からの自転車に対する苦情があると考えられる。ここでは平成 15 年以降に施行された自転車の安全利用条例の制定状況とその内容について条文の分析と、自治体のヒアリングをもとに実態を概観しその背景を考察する。

2. 調査方法と条例の制定状況

全国の自治体の自転車安全利用に関する条例についてインターネットで収集を行った。条件は平成 15 年以降施行された条例で、主に自転車の安全利用について規定されているものである。平成 15 年以前にも自転車の安全利用と称した条例は存在する。最も古いのは国立市の自転車の安全利用促進条例(昭和 56 年 5 月 20 日施行)であるが、安全については第 3 条、4 条に簡単に触れられているだけで、内容は殆どが自転車の駐車対策に関するものである。

堺市の条例は「自転車のまちづくり推進条例」で名称には安全が明記されていないが、内容が他の条例と似ているので安全利用条例に分類した。新潟市の「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)はまちづくりが主体となっているので除外した。インターネット検索で「自転車、安全利用、条例」でヒットしたものと都道府県、政令指定都市のみを調査したため調査に漏れた自治体のある可能性もあるが、表-1 に示すように平成 27 年 3 月末で施行されている 34 自治体の条例が収集された。市が殆ど



図-1 都道府県別条例制定状況

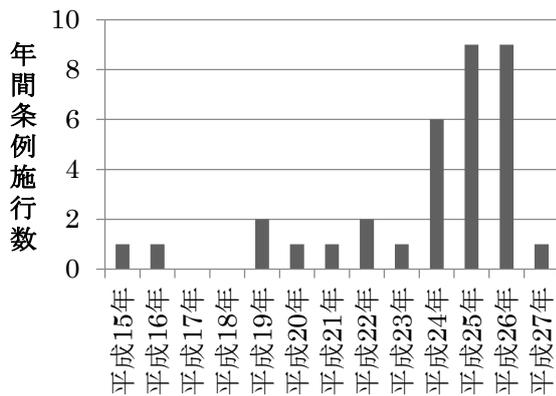


図-2 年別条例施行数

注) 平成27年は3月末の数字である。

であるが、都道府県が4、政令指定都市が3、町が1である。都道府県別の条例制定状況を図-1に示す。

条例の施行時期を図2に示すが平成15年から23年までは年1、2条例であったのが平成24年から急増しており、平成27年は対象期間が3月までであるので1件であるが、今後も増えてゆくことが予想される。急増の理由は明らかではないが、自転車の利用とトラブルの増加があると考えられる。平成19年に自転車安全利用5則ができたこと、同年に道路交通法が改正になったこと、同じく自転車通行環境整備モデル地区制度ができたこと等はこの時期に自転車問題が顕在化してきたことを裏付けている。

3. 条例の内容

(1) 条例の構成

条例には各主体の責務が述べられており、主体として首長・自治体、自転車利用者、住民、高齢者家族、関係団体、商店会、小中学校の校長、児童生徒の保護者、大学、小売業者、事業者、自動車運転者等が規定されている。関係団体とは交通安全に係る団体を指し、小売業者とは自転車の小売業者を指す。また事業者とは企業等であり、従業員の自転車通勤に関する責務が述べられている。条例により責務を負う主体は異なり、1つの条例でこれらの項目全てが網羅されているわけではない。条例の最後に見直し条項を設けるものも5条例あり、3年ないしは5年後に条例を見直すことが明記されている。いずれの条例でも罰則は設けられていない。駐車・放置自転車に関する条文があるのは盛岡市、鎌倉市、豊島区、東京都のみである。他の殆どの自治体は自転車の安全利用条例の他に「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」に基づく駐車に関する条例を有している。

(2) 条例の特徴

各主体の責務は、筆者の分類では表-1に示すように124項目にわたるが、このうち多くの条例で規定されているものを表-2に示す。頻度とは34条例のうち規定されている条例の割合である。表から明らかのように、責務主体では自転車利用者に重きが置かれていること、項目では道路交通法等の遵守、点検整備、保険の加入、安全教育・指導等が共通のテーマであることが分かる。ここから条例の目的はルールの広報をして知らしめ、ルールを守らせて交通の秩序を図り、自転車の点検整備による事故の未然防止、保険の加入による事故発生後の被害軽減を目指していることが分かる。

表-2 頻度の高い責務上位10項目

主体	項目	頻度 (%)
自転車利用者	道路交通法等の遵守	94.1
自転車利用者	点検整備	94.1
自転車利用者	保険の加入勧奨	91.2
小中学校校長	安全教育	85.3
首長・自治体	安全教育・指導	79.4
小売業者等	安全利用指導	70.6
首長・自治体	利用環境向上・整備	64.7
小売業者等	点検整備・助言	61.8
首長・自治体	広報・啓発	58.8
小売業者等	保険加入勧奨	58.8

ルールに関するものは殆どが道路交通法と同じであるが、次に示す道路交通法にない新たなものもある。

a) 押し歩き

歩行者の多い歩道等で、自転車の押し歩きを勧めるものである（京都府、京都市、市川市、鎌倉市、羽曳野市、豊島区、福岡市、印西市、寝屋川市、愛媛県、宝塚市、金沢市、今治市：以上施行順）。道路交通法で歩道通行可となっている歩道の場合、道路交通法との整合が取れないため、押し歩き義務とはなっていない。この中で福岡市が最も具体的で、市長が押し歩き推進区間を指定できることになっている。福岡市では現在天神の渡辺通り（県道 602 号）西側の約 400m が押し歩き推進区間となっており、平日 8～19 時、土日祝 10～19 時が押し歩きの指定時間となっている。指定時間には随時指導員が巡回し、歩道上を走行する自転車に注意を与えている。

b) 左側の歩道通行の推奨

愛媛県と今治市の条例では、左側の歩道通行（隣接する車道と同じ方向への進行）を推奨している。道路交通法でも歩道の自転車の一方通行規制は可能であるが、通行規制の如何にかかわらず左側の歩道通行を勧めている。これは自転車事故で多い出会い頭事故では、歩道の右側通行をしている自転車の危険性が指摘されているからである³⁾。

c) 冬期の利用自粛

盛岡市は東北・北海道で唯一自転車の安全利用条例がある自治体で、冬期や雨天時に必要に応じ自転車の利用を自粛し公共交通機関を利用するよう求めている。理由は、冬期には除雪のため自転車が走る路肩部分が滞雪しており、自動車との事故の危険性が高まるためである。しかし現在のところ公共交通機関に冬期・雨天時の特段の対策はなく、自転車利用を抑えることで自動車に転換してしまう可能性もある。ストックホルムでは冬期は自転車道の除雪を第一に考えるとしており⁴⁾、自転車走行空間の除雪体制が取れるかどうかが課題と考えられる。

d) 高齢者等のヘルメット着用推奨

道路交通法では努力義務で 13 歳未満の児童にヘルメットの装着を課しているが高齢者等それ以外の者は対象となっていない。条例では愛媛県、今治市、上島町、堺市が着用義務を、東京都とつくば市が努力義務を課している。高齢者については坂戸市、箕面市が高齢者のヘルメット着用を奨励しており、埼玉県、福岡市、愛媛県、今治市、松江市、上島町、坂戸市では高齢者の家族に高齢者が自転車に乗るときのヘルメット着用を勧めるよう定めている。自転車乗車中の死者の 68% は頭部損傷が原因で亡くなっており⁵⁾64% が高齢者であり⁶⁾、ヘルメット着用をすることにより被害を軽減できるからである。

表-2 ヒアリング自治体一覧表

都道府県名	自治体名	年月日
東京都	板橋区	H23.01.24
東京都	豊島区	H25.08.30
千葉県	市川市	H24.09.11
		H25.08.30
埼玉県	戸田市	H26.12.01
東京都	三鷹市	H26.12.03
埼玉県	県庁	H26.12.12
東京都	都庁	H26.12.17
千葉県	浦安市	H26.12.19
千葉県	印西市	H26.12.25
愛媛県	上島町*	H27.01.06
福岡県	福岡市	H27.03.25

*電話によるヒアリング

(3) ヒアリング結果

インターネットによる情報の収集とともに、自治体のヒアリングを行った。首都圏が中心であるが、条例に特徴がある等で選択し 11 自治体計 12 回のヒアリングを行った（表-2）。その結果次のことが明らかとなった。

a) 条例制定のきっかけ

最も多かったのは自転車事故の多さである。例えば東京都では平成 26 年 10 月末の自転車に関与した事故の割合が 34.3% で、全国平均の 19.1% より高い。板橋区では自転車が起こした歩行者死亡事故が条例制定のきっかけとなっている。豊島区ではマナーの悪化がある。事故というよりはヒヤリハットであり、接触や後ろからの追い越しのクレームが住民から議会に寄せられたことがきっかけとなっている。その他、浦安市では平成 19 年の道路交通法改正で児童のヘルメット着用努力義務が課せられたことが 1 つのきっかけとなっている。

b) 条例の効果

条例施行後の自転車の交通事故の減少から、条例の効果としている自治体が多いが、交通事故の減少要因は複雑で、条例の効果のみを抽出することは難しい。条例施行後に自転車の事故が減少している自治体はあるが、属している都道府県の自転車の事故も同様に減少していることもある。その差も小さいので条例の寄与を測るのは困難なケースが多い。

条例の効果としてルールの周知をあげる自治体もある。広報活動はかなり活発なところが多く、自転車利用安全の日を設け（埼玉県、福岡市、愛媛県、今治市、上島町）、イベントを行うところもある。浦安市では定期的に行われている市民モニターアンケートで、周知状況を把握している。ただこれも事故同様、当該自治体だ

けのデータでは条例の効果は測りがたいところがあり、条例を施行していない近隣の自治体の状況と比較する必要がある。

福岡市での押し歩き区間等について指導員からのレポートを元に指導の効果を計測していることは評価できる。

一般にヘルメットの着用率のモニター、保険の加入率等アウトカム指標の計測は殆ど行われておらず、今後の課題といえよう。

c) 罰則

先に述べたとおり、自転車安全利用条例には罰則がない。過料の徴収については、条例制定の段階で検討されたところが多い。千代田区の屋外での喫煙禁止に関する条例（生活環境条例）などでは既に過料の徴収は行われている。罰則が設けられなかった主な理由は道路交通法に既に罰則が設けられているからであるが、その他にルールが周知されていない状況でいきなり罰則は課せないと判断したところもあった。条例は自転車のルールの周知には貢献していると思われるが、罰則のない条例の効力は限界があり、引き続き検討が必要と考えられる。

4. 条例の背景と課題

自転車の安全利用条例は、自転車交通の正常化を目指したものであり、道路交通法を補完すると考えられる。しかし表-1 に示した通り条例の殆どは道路交通法等の遵守をうたっているが、道路交通法が十分周知され、守られていれば条例自体必要性は薄れるはずである。自動車やモーターサイクルに同様な条例がないのは、道路交通法が有効に働いているからと推測できる。

保険の加入を推奨しているのは、被害者の保護である。自動車と違い保険は義務化されておらず、一方高額な賠償判例が散見されるようになったからと考えられる。

もう1つ注目されるのは、条例に自転車からの歩行者の保護が多く見られることである。例えば豊島区の条例では「区長は、自転車が歩行者に危害を及ぼすおそれがある場合は、自転車利用者に対して指導することができる」としており、暗に歩行者に自転車が危害を及ぼす可能性が高いことを示している。「歩行者」という単語を含む条例は全体の88.2%となる。これに関連して「歩道」を含む条例は47.1%で、半数を切るものの少なからず存在している。自転車の大半は歩道を走行していることから、多くの条例で歩道上の自転車が歩行者に与える危険性について対応しようとしていることが読み取れる。

以上のことから条例は自転車交通システムを支える様々な制度の谷間を補おうとしていると考えられる。

自転車交通を取り巻く環境は大きく変化しているが

主要な法制度である道路交通法は、自転車交通に関しては昭和45年以来40年以上大きく変わっていない。このことが現実との多くのギャップを生じさせ、条例での対応を余儀なくされているものと考えられる。

制度上の問題は2つあると考えられる。1つは自転車には交通違反通告制度がないことである。自動車については違反の急増から検察・裁判所の業務が煩忙になったことから昭和43年に交通反則通告制度が設けられ、軽微な違反に対しては反則金を納付することで手続きが終了することとなった。一方重大な違反は従来通り検察による起訴を経て裁判で刑が決まる。交通反則告知書の色により前者は青切符、後者は赤切符と呼ばれている。青切符、赤切符についての統計は公表されていないが、文献⁵⁾及び法務省統計⁷⁾から推計すると、平成26年の違反取締件数7,034,892件（行政処分基礎点数告知、放置違反金納付命令を除く）のうち約33万件が赤切符と考えられ、この割合は全体の約4.7%になる。

ところが自転車については交通反則通告制度は適用されず昭和43年以前と同様で全ての違反が赤切符になり、起訴（不起訴の場合もある）裁判となり刑が確定すれば前科者になる。違反と罰則のバランスが極めて悪い。また青切符と違い、検察・裁判所の手続きが必要となり行政上煩雑である。警察庁資料⁸⁾によれば平成24年の自転車に対する指導警告票交付件数は2,485,497件であり、もしこの事案がすべて検察に送検されれば検察庁の年間総受理件数（平成26年1,238,042件）⁷⁾の倍以上の負荷となる。従って自転車の赤切符交付は実質上大きく制限されていると考えられる。実際平成24年では自転車に対し赤切符は4,824しか切られていない⁸⁾がさらにこの内どれだけが起訴されたのかは不明である。自転車に対する取締の殆どが指導警告に留まっているため、自転車交通に対する規制の実効性は限定的である。

2つ目の問題は歩道通行である。自転車について道路交通法では昭和45年、昭和53年、平成19年と今まで3回の大きな改正があった。いずれも歩道通行に関する改正である。しかし歩道通行が矛盾を露呈しているのは明らかである。まず制度的に破たんしていると言わざるを得ない。詳しくは拙著⁹⁾を参照していただきたいが、歩道通行には道路交通法第63条の4第2項で徐行、歩道中央より車道側の通行、歩行者の進路を妨害するときは一時停止という3つの原則がある。歩行者保護のために設けられたものであるが、いずれも実行が困難である。徐行の明確な基準はないが、時速6~8kmといわれている¹⁰⁾。常にこのような低速度で狭い歩道の中央より車道側を走り、歩行者に出会うたびに道を譲るというルールで自転車に乗れる人は極めて稀である。さらに規定がいまいちなため、次に示すように取締も困難である。

最も歩行者にとって危険なのは高速度の自転車である。このため徐行の義務があるが、先に示したように徐行の明確な基準がないため違反の認定は困難で、例えば検察に送検しても嫌疑不十分で不起訴になる可能性大である。また技術的な問題として自転車の速度も現場で測りにくい。従って歩道上の通行規則である道路交通法 63 条の 4 第 2 項の違反で検挙し送検して起訴するのは至難の業と言わざるを得ない。表-3 は警察庁資料⁸⁾から指導警告票交付件数を抜粋したものである。これによると、歩道上の違反に対し約 23 万件、全体の 9.5% の指導警告票をしている。一方同じ資料から自転車の交通切符交付件数を抜粋したのが表-4 である。分類が異なっているので比較には注意が必要であるが、交通切符交付件数には「歩道通行者に危険を及ぼす違反」に相当する分類はなく、可能性のあるのは「その他」であるが、あったとしても極めて少ないことが分かる。

自転車の歩道通行はルール通りの実行も困難で、それ

表-3 指導警告票の交付件数 (平成 24 年)

項目	件数	シェア (%)
無灯火	738,422	29.9
二人乗り	437,053	17.5
信号無視	183,066	7.4
一時不停止	161,799	6.5
歩道通行者に危険を及ぼす違反	236,509	9.5
その他	728,648	29.2
合計	2,485,497	100.0

表-4 交通切符交付件数 (平成 24 年)

項目	件数	シェア (%)
無灯火	53	1.1
乗車積載違反	477	9.9
信号無視	1,553	32.2
一時不停止	113	2.3
遮断踏切立入	849	17.6
酒酔い運転	104	2.2
通行禁止違反	69	1.4
運転者の遵守事項違反*	160	3.3
制動装置不良自転車運転	1,416	29.4
その他	30	0.6
合計	4,824	100.0

* 運転者の遵守事項違反とは傘差し運転等都道府県公安委員会が定めた禁止事項に違反する行為

を取り締まることもやはり困難であり、実質上ルールが存在しないとんでも過言でない。

そもそも歩道通行を制度的に可としたのは歩道の方が車道より安全との仮定に基づくものであるが、今までの多くの研究^{11), 12), 13), 14)等}は逆に歩道通行の危険性を指摘しており、政府自身も歩道の安全効果を否定している¹⁵⁾。このため安全を目的に歩道を通行させることは矛盾を生じている。

以上のことから、自転車を取締まるには赤切符しかないこと、歩道上の自転車には赤切符も難しいという、取締をしようにも十分にできない制度上の問題が浮かび上がってくる。自転車交通の制度上の矛盾については筆者以外からも指摘されている¹⁶⁾。

5. まとめ

全国の自転車安全利用条例を調査した結果次のことが明らかとなった。

- ・平成 24 年以降自転車安全利用条例を制定する自治体は増加している。
- ・条例制定のきっかけは事故と歩行者とのトラブルの増加である。
- ・条例の主な目的は道路交通法の遵守、交通安全教育、保険の加入、点検整備等である。
- ・道路交通法にないルールとして押し歩き、左側歩道通行、冬期・雨天の利用自粛、高齢者等のヘルメット着用推奨などがある。
- ・条例はルールの周知には貢献していると思われるが、罰則がないため実効性は課題である。
- ・条例のアウトカム評価は全般に不足している。
- ・条例の背景には法制度の現実とのギャップがあり、取締の実効性に限界が生じていると考えられる。

自転車問題の解決のためには自転車にも交通反則通告制度を適用すること、歩道通行のルールの抜本的な見直しにより取締が十分でき、自転車にも自動車と同じように法を執行して自転車交通を正常化することが不可欠である。

今後も条例の調査を続けるとともに、法制度上の問題についてさらに考察をしてゆきたい。

謝辞：

お忙しい中ヒアリングに応じていただいた多くの自治体の方々に感謝申し上げます。

参考文献

- 1) 元田良孝、宇佐美誠史：自転車の安全利用条例の動向、第48回土木計画学研究・講演集、CD-ROM、平成25年11月
- 2) 板橋区による。
http://www.city.itabashi.tokyo.jp/c_kurashi/007/007773.html
- 3) 松本幸司：自転車走行環境整備の現状と課題～自転車事故発生状況と交差点対策に着目して～、土木計画学ワンデイセミナー、No.53、平成21年
- 4) スウェーデン地方自治体と地域協会のヒアリングによる、2008年9月25日
- 5) 警察庁交通局：平成26年中の30日以内交通事故死者の状況、平成27年3月19日より計算
- 6) 警察庁交通局：平成26年中の交通死亡事故の特徴及び道路交通法違反取締り状況について、平成27年2月19日
- 7) 法務省：検察統計 統計表
http://www.moj.jp/housei/toukei/toukei_ichiran_kensatsu.html
- 8) 警察庁資料
http://www.npa.go.jp/koutsuu/kikaku/bicycle/pdf/3_torishimari.pdf
- 9) 元田良孝：自転車をめぐる問題と自治体の条例制定について-歩道通行は日本の恥、都市問題、第105巻、平成26年2月
- 10) 野下文生：執務資料 道路交通法解説、東京法令出版、p.648、平成22年
- 11) 亀井省吾、吉田長裕、日野康雄：事故の深刻度を考慮した幹線道路における自転車事故のリスク分析、第40回土木計画学研究・講演集、CD-ROM、平成21年11月
- 12) 古倉宗治：自転車による交通事故と道路等の環境整備、自治体法務研究、第35巻冬号、pp.13-18、平成25年12月
- 13) Lisa Aultman-Hall and Michael F. Adams Jr : Sidewalk Bicycling Safety Issues, Transportation Research Board 77th Annual Meeting, January 11-15, 1998
- 14) 岡田紫恵奈、鈴木美緒、屋井鉄雄：歩道を有する道路の自転車事故分析、第45回土木計画学研究・講演集、CD-ROM、平成24年6月
- 15) 国土交通省・警察庁：安全で快適な自転車利用環境の創出に向けた検討委員会第2回委員会資料2、平成23年12月15日
- 16) 道路交通研究会：交通警察の基礎知識 自転車のための交通管理、月刊交通平成26年11月号、pp.76-81

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

Yoshitaka MOTODA, Seiji USAMI

Local ordinances about bicycle safety use are widely implemented by local governments all over Japan since 2003. In this study, 34 ordinances were collected and analyzed. The reasons of these ordinances are problems caused by bicycles, such as accident and annoyance of pedestrians. The main aim of ordinances is to control bicycle traffic. The background of bicycle problem is fault of the road traffic law which is not able to control bicycle traffic well.