

自転車^①の安全利用に関する条例の 制定に向けた提言

自転車条例に係る協議研究会

平成 29 年 2 月

目 次

1 はじめに	1
2 香川県における自転車利用の実態と交通事故の現状	2
3 全国における自転車条例の制定状況	3
4 自転車の安全で適正な利用のための課題	4
5 自転車条例の制定に向けた提言	
(1) 自転車条例の基本的考え方について	6
(2) 交通ルールの遵守とマナーの向上について	6
(3) 自転車の点検整備等について	7
(4) 事故発生時の被害軽減のための備え（ヘルメット）について	7
(5) 事故発生時の加害責任のための備え（損害賠償責任保険）について	8
6 おわりに	9
自転車条例に係る協議研究会 設置要綱	10
自転車条例に係る協議研究会 委員名簿	11
自転車条例に係る協議研究会の開催状況	12

1 はじめに

自転車は、二酸化炭素を排出しない環境にやさしい乗り物であると同時に、運動不足になりがちな現代社会においては、身体を動かすことを動力としている点で健康増進にもつながり、さらには、近距離を手軽に移動できる手段である。

香川県は、地形上、坂が少なく、平坦なところに市街地が形成され、気候も温暖で年間を通じて雨降りの日が少ないことから、自転車を利用しやすい条件を兼ね備えていることに加え、大都市に比べて日常生活の中で公共交通機関の利便性が低いことから、県民の自転車保有率が全国的にも高く、老若男女を問わず、あらゆる年齢層の方が日常の移動手段として自転車を利用している。

また、近年では、手軽なシティサイクルから本格的なロードバイクまで豊富な種類の自転車が販売されており、通学、通勤、買物、通院、レジャー及びスポーツなど多様な目的で利用されている。

ところが、自動車運転者のルール違反やマナー軽視が目立つ状況の中で、自転車利用者も、交通信号機の「赤」の表示を無視する、「止まれ」の標識がある場所で一時停止しない、スマートフォンを見ながら走行するなど、交通ルールを守らないだけでなく、譲り合いの精神など他人を思いやるマナーが軽視される光景も散見されるが、一度事故になれば、自動車とは異なり、身体を防衛するものが備わっていないため、被害者となりやすい。

一方で、全国的には、自転車と歩行者が衝突し、歩行者が死傷することによって、自転車利用者やその保護者に多額の損害賠償金の支払いが命じられる裁判例も少なくないことから、自転車による交通事故抑止は、交通安全対策の重要な課題の一つとなっている。

このため、他県では、自転車の安全利用に関する条例（以下「自転車条例」という。）を制定する動きが広がっており、平成 29 年 1 月 1 日現在で、10 都府県において自転車条例が制定されている。

こうした状況の中、本県では、平成 28 年 8 月に「自転車条例に係る協議研究会」が設置され、本研究会においては、自転車に関与する交通事故抑止のための自転車条例の有効性等についての議論を行ってきたところであり、このたび、その協議研究結果について提言を行うものである。

2 香川県における自転車利用の実態と交通事故の現状

(一財)自転車産業振興協会の資料(平成24年度自転車保有実態に関する調査報告書)によると、香川県民の自転車保有台数は約64万1,000台と推計され、1人当たりの保有率は0.648台で、全国第4位となっている。

また、自転車は、電車やバスよりも手軽に利用できることから、朝夕の通勤・通学時には、多くの方が自転車を利用している。平成22年国勢調査によると、通勤・通学に自転車を利用する人の割合を示す「自転車分担率」は13.8%で、全国第6位と高くなっている。

一方、平成28年8月に実施した県政モニターによる「自転車利用に関する意識調査」の結果では、本県の自転車の運転マナーについて、「悪い」、「非常に悪い」と回答している割合が6割を超えており、ルールやマナーに関し「やめてほしいと感じるもの」の具体例として、「スマートフォンを操作しながら運転」、「歩道を猛スピードで走る」、「夜間の無灯火運転」、「朝夕ラッシュ時等の並進」、「携帯電話をしながらの運転」を挙げた回答が多かった。また、ルールは知っていても守れない理由として、「香川は自動車の運転マナーが悪いので、車道の左側を走る方がかえって危険」、「田舎では、歩道を走る方が安全」という意見があった。

このような調査結果を裏付けるように、本県の自転車事故については、近年、事故発生件数全体は減少傾向にあるものの、平成27年に自転車に関係する交通事故は1,194件発生し、8人の方が亡くなられ、負傷者数は1,163人となっている。人口1万人当たりの自転車事故の発生件数は、全国ワースト上位が10年以上続いており、平成27年は12.17件と全国ワースト2位という状況である。

また、発生する時間帯では午前8時から午前10時までの間、年齢別では自転車が主たる交通手段となる10歳代の若年層がピークとなっている。自転車走行中の死亡事故については、65歳以上の高齢者が7割を超えており、高齢者の死亡リスクが際立って高くなっている。

3 全国における自転車条例の制定状況

ここ数年、全国において、自転車条例を制定する地方公共団体が増えてきており、都道府県レベルでは、平成 29 年 1 月 1 日現在で 10 都府県（埼玉県、千葉県、東京都、滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、徳島県、愛媛県、熊本県）で自転車条例が制定されている。

各都府県の自転車条例の主な内容については、それぞれの特色を打ち出した規定を設けることがあるものの、総じて、第 1 に、都府県、市町村、学校関係者及び事業者それぞれの責務又は役割に関する規定、第 2 に、自転車の安全利用のために、点検整備やヘルメットの着用に関する規定、第 3 に、事故の加害者となった場合のための自転車損害賠償責任保険、いわゆる自転車保険への加入に関する規定が定められているものが多い。

ヘルメットについては、自転車利用者に着用を励行するとした愛媛県の条例や、高齢者及び幼児児童・生徒に対する努力義務を規定した滋賀県の条例など、県によって異なるものの、重点的な項目として取り上げられている。

自転車保険の加入については、努力義務ではなく、「加入しなければならない」という規定で義務付けたのは、兵庫県の条例が全国初であり、その後制定された滋賀県、大阪府でも同様の規定を置き、自転車保険の加入を義務付けている。

なお、条例の実効性を担保するため、義務違反に対する罰則規定を設けることも可能であるが、10 都府県いずれの自転車条例にも義務違反に対する罰則は規定されていない。

4 自転車の安全で適正な利用のための課題

本研究会においては、自転車利用の実態と交通事故の現状を踏まえ、自転車が関与する交通事故を抑止するため、今後、特に取り組むべき事項について、論点を絞って議論・検討を行い、課題を抽出した。

(1) 自転車条例全般について

自転車の安全かつ適正な利用を促進し、自転車事故を抑止するための方策としては、都道府県レベルで、地域の実情に応じた自転車条例を制定し、事故防止策を推進することが考えられる。

一方、条例は、県民に対し、道路交通法等に定められていない事項について、行為を規制したり、一定の作為義務を課したりすることになるため、条例を制定する場合には、その内容を十分に検討し、県民の理解が得られなければならない。

また、自転車は、利用形態や利用者の年齢層が多岐にわたるため、一律的な規制にはなじまず、利用形態や利用者の年齢、自転車の種別などに応じたきめ細かな対応が必要となる。

さらに、自転車の利便性と安全性の調和を図りながら、自転車の利用を促進するという、いわゆる「自転車文化」を醸成することで、より一層、自転車利用者の交通安全意識を高めるために、条例に基本となる精神・理念を明記することを検討する必要がある。

(2) 交通ルール遵守とマナーの向上について

これまでも、県内の小中学校での交通安全教育や全高等学校における自転車運転免許制度の実施など各種交通安全教育を実施しているが、加えて、大人になっても交通ルールの遵守とマナーの向上が図られるよう、その意識を根付かせるためには、学校教育における取組みが重要である。

また、自転車が、幼児から高齢者まで幅広い年齢層に多様な目的で利用されている身近な交通手段であることを踏まえると、特定の年齢層等に偏らない継続的かつ効果的な交通安全教育を行っていくことが重要であり、より一層の交通安全教育の充実が必要である。

さらに、自転車は幹線道路から細街路まで様々な場所を走行できる乗り物であるが、こうした走行環境に応じた、交通安全教育が必要と考えられる。

(3) 自転車の点検整備について

自転車は、機械であり、自動車と同様に摩耗や故障が起きやすく、衝突等による

車体や車輪の歪み、摩耗による急激なチェーンのはずれ、タイヤの摩耗によるパンクの可能性などの整備不良の状態のまま走行すると、操縦の安全性が損なわれ、自転車利用者のみならず、歩行者等にも危害を及ぼす可能性がある。

道路交通法等には、自転車の点検整備の規定がないが、必要となる装備や定期的な点検整備を条例で義務付ける場合には、規制の対象や方法を十分に検討しなければならない。

(4) 事故発生時の被害軽減のための対策（ヘルメット）について

自転車利用者の交通事故死者数の過半数が頭部損傷を原因としていることから、事故時の頭部損傷による被害を軽減させるための自転車用ヘルメットの着用は非常に有効であり、その効用を広く周知・啓発することが必要である。

ただし、ヘルメットの着用については、安全確保の共通認識はあるものの、自己責任とするのか、条例を通じて着用を奨励するのか、条例で着用を義務付けるのか、その対象とする年齢層も含め、多面的に検討すべきである。

検討に当たっては、交通弱者を重大事故から守るという視点が必要であり、さらに幅広くヘルメットを普及させるための公的助成の是非も考慮する必要がある。

(5) 事故発生時の加害責任のための対策（損害賠償責任保険）について

全国的に、自転車が歩行者に衝突するなど自転車が加害者になる事故により、多額な損害賠償事例が発生しており、万が一、重大事故を起こした際の損害賠償責任に対応しようとしても、保険に加入していないと加害者、被害者双方が極めて困難な状況に陥ることになる。

このため、自転車利用者への損害賠償責任保険の加入義務付けを検討する必要がある。その場合、契約済みの各種保険内容を精査・確認するとともに、例えば保護者の監督責任の観点から児童・生徒など、加入義務付けの対象を明確化することも検討しなければならない。

(6) 道路交通環境の整備促進について

自転車と歩行者の通行区分が明確に分離されている割合が少ない現在の道路交通環境においては、自転車走行中に歩行者と接触・衝突するなど、事故のリスクが高い。自転車が走行する道路の現況は、自転車道や自転車専用通行帯等の自動車や歩行者から分離された自転車通行空間は、ごくわずかである上、自動車の駐停車等により自転車の走行が阻害されるなど、自転車の走行には、現実として、数々の問題がある。

このように、自転車の安全な走行に見合うだけの道路交通環境の充実が進んでい

るとは言い難いのが実情である。

このため、自転車の道路交通環境の創出については、ハード面からの対応であることから、本研究会での直接的な協議対象ではないものの、自転車が安全で快適に走行できるとともに、歩行者の安全性をさらに高める上で重要な課題であることから、関係機関において協議を進めることを期待する。

5 自転車条例の制定に向けた提言

本研究会としては、上記の課題を解決するために、以下の提言を行うものである。

(1) 自転車条例の基本的考え方について

本県における自転車交通安全に関する様々な課題を解決するためには、実効性のある自転車条例を制定し、自転車の安全で適正な利用を促進するための対策を推進することが有効である。

条例制定に当たっては、身近な交通手段として自転車が果たしている役割を踏まえ、その利便性を損なわないよう配慮したうえで、安全性を確保するための方策を講じるとともに、多岐にわたる自転車の利用形態や世代ごとに、その態様に応じた規制を行うことを念頭に置かなければならない。

また、自転車、歩行者、自動車が互いの立場を思いやりながら道路を共有し、誰もが安全で快適に暮らすことができる社会を実現することを「基本理念」として、これを条例に定め、県民全体で目的の共有化を図るとともに、自転車利用者、自動車運転者、学校関係者、事業者、県、市町といった主体ごとの責務又は役割を明らかにし、罰則を設けて義務の履行を強制しなくても、それぞれの立場から主体的に対策に取り組むことができる環境を創り出すべきである。

このため、条例の内容については、制定前にパブリックコメントを実施するなど、県民の自転車条例に関する関心を高めるとともに、県民の意見に耳を傾けることが必要である。自転車条例公布から施行までの周知期間を十分にとるとともに、その施行後においても、それぞれの主体が継続的に広報啓発を行うことにより、自転車条例の実効性を向上させなければならない。

自転車条例は、県民の生命・身体の安全性を確保することを最終目標とするものであるが、未完成であっても、まずは条例を形のあるものとして、初めの一步を着実に踏み出し、その後、適宜、自転車条例を見直し、県民総ぐるみで自転車条例を育て上げていくという視点を持つことが重要である。

(2) 交通ルールの遵守とマナーの向上について

現在、直面している諸課題を解決するためには、自転車利用者、歩行者、自動車運転者一人ひとりが交通ルール遵守の意識を持ち、思いやりの精神によるマナーの向上が不可欠である。

しかしながら、交通ルールについては、道路交通法その他関係法令に既に規定されているところであり、条例において、重ねて交通ルールを網羅的に規定するのは適当でなく、マナーに重点を置きながら、交通ルールのうち、重大事故の発生につながる特に危険な走行、迷惑な走行に絞って条例で規定すべきである。

具体的には、「自歩道を通行する際の徐行義務」や「並列走行禁止」、「夜間等の無灯火走行禁止」、「ながらスマホ禁止」など、歩行者への配慮に関わる条項については、条例に確認規定を置くことも考えられる。

また、自転車利用者のマナーの向上のためには、高齢者に対する交通安全教室や高校生自転車運転免許制度の充実を図るとともに、幼児期や義務教育からの交通安全教育の徹底が必要である。

(3) 自転車の点検整備等について

自転車の安全性を確保するため、両輪のブレーキ、前照灯、反射板など、基本的な装備の整備を、条例で義務付けるとともに、自転車販売事業者に対し、これらの基本的な装備を欠く自転車を販売しないように求める必要がある。

また、整備不良等による自転車事故を防止するためには、定期的な点検整備が重要であり、例えば、学校においては、保護者と学校が連携して、定期的に点検整備が行われていることを確認する仕組みを構築することが望ましい。なお、定期的な点検整備の基準や確認方法については、今後、例えば、自転車安全整備士の資格保有者が安全性を確認した自転車に貼付するTSマークの活用なども含め、検討していく必要があると考えられる。

(4) 事故発生時の被害軽減のための備え（ヘルメット）について

自転車利用者がヘルメットを正しく着用することは、事故発生の際に命を守り、被害を軽減するうえで極めて有効である。

このため、自転車利用者は、自らの命を守るためにヘルメットを着用することが望ましいが、自転車には様々な利用形態があり、すべての自転車利用者一律にヘルメット着用を義務付けることは、実効性が確保されるとは言い難い。

肝要なのは、自らヘルメットを着用するような意識の醸成を図ることであり、自転車は日常生活に密着した手軽な乗り物であることから利便性にも配慮しながら、その広報啓発を積極的に図っていくべきである。

本研究会では、利用形態や年齢層に応じた規制のあり方を検討し、事故リスクが高く、弱者である子どもや高齢者について規定を置き、通学時にほぼ全員が着用している中学生と同様に、ほぼ全員がヘルメットを着用していない高校生も「守るべき対象」として、保護者と学校が連携して、積極的にヘルメットの着用を推進すべきではないかという意見があった一方、高校生のヘルメットの着用については、現状として、保護者と学校が十分連携できる状況にないため、時期尚早であり、まずは自ら着用したくなるような啓発を優先すべきではないかという意見があり、議論を重ねたものの意見の一致をみななかったところである。

そのため、まずは、それぞれの主体が、ヘルメット着用の効果と必要性について、わかりやすく県民に説明することが不可欠であり、初歩からの広報啓発活動を行いながら、安全意識の醸成を図るとともに、死亡事故のリスクが高い高齢者については、家族が助言を行う、自転車販売店においては、自転車利用者と接する機会を捉え、ヘルメット着用を働きかけるなどの規定を検討することが望ましい。

また、次の段階として、利用形態や年齢層に応じてヘルメット着用を義務付けることとなった場合には、公的助成制度を設けるなどの環境整備を図ることも検討すべきである。

(5) 事故発生時の加害責任のための備え（損害賠償責任保険）について

自転車走行中に歩行者と接触・衝突するなどして、相手方に傷害を負わせたり、死亡させたりした場合には、自転車利用者やその保護者が多額の賠償責任を負う可能性があり、その賠償義務履行確保のための保険の備えがなければ、加害者、被害者双方に不幸な結果をもたらすことになる。

また、自転車の保険加入は、事故時の補償への備えだけでなく、保険に加入することで自転車利用者に事故の危険性を認識させ、安全な自転車利用を促進する効果も期待できることから、自転車利用者には損害賠償責任保険の加入を条例で義務付けることが望ましい。

ただし、損害を賠償する保険の種類は多岐にわたり、自動車保険等の特約という形や、契約者の家族も補償対象となり得ることなど、自転車利用者自身が知らずに加入している場合もある。よって、まずは、交通安全教育や広報媒体等において、自転車保険に関する基本的な情報（損害賠償責任保険の種類など）を提供することが重要である。自転車利用者やその保護者に対しては、保険内容を理解させ、保険加入の重要性を十分に認識させることにより保険加入を働きかけていく必要がある。

6 おわりに

以上の提言で述べたとおり、誰もが安全に自転車を利用するためには、自転車利用者に交通ルールの遵守とマナーの徹底を促すとともに、自転車交通に関与する主体が、それぞれの責任の下で必要な対策を確実に実施する必要がある。

このような趣旨の下、県においては、自転車条例を制定するとともに、自転車利用者及び事業者等が一体となった県民運動として展開することにより、県民総ぐるみで自転車の安全利用を推進する必要がある。

自転車条例に係る協議研究会設置要綱

(設置)

第1条 自転車の安全で適正な利用を促進し、自転車が関係する事故を抑止するため、他県において制定が進んでいる条例について、有識者、関係団体の代表者等が協議する研究会として、自転車条例に係る協議研究会（以下「研究会」という。）を設置する。

(組織)

第2条 研究会は、委員15人以内で組織する。

2 研究会の委員は、次に掲げる者のうちから、知事が委嘱する。

- (1) 学識経験のある者
- (2) 交通安全活動団体の代表者
- (3) 学校関係団体の代表者
- (4) 事業者団体等の代表者
- (5) 県民から公募により選定された者

(会長)

第3条 研究会に会長を置き、委員の互選によってこれを定める。

2 会長は、会務を総理し、研究会を代表する。

3 会長に事故があるときは、あらかじめその指名する委員が、その職務を代理する。

(会議)

第4条 研究会の会議は、会長が招集し、その議長となる。ただし、第1回目の会議の招集については、事務局から通知する。

2 研究会は、委員の過半数が出席しなければ、会議を開き、議決をすることができない。

3 研究会の議事は、出席した委員の過半数をもって決し、可否同数のときは、会長の決するところによる。

4 会長は、必要があると認めるときは、研究会の会議に委員以外の者の出席を求め、その意見を聴くことができる。

(謝金及び旅費)

第5条 委員が会議の職務を行うために会議に出席したときは、謝金及び旅費を支給するものとし、その額は、「附属機関を構成する委員その他の構成員の報酬等に関する条例」（昭和32年香川県条例第43号）を準用する。

(事務局)

第6条 研究会の事務局は、くらし安全安心課に置く。

2 事務局の業務については、総務学事課、道路課、教育委員会事務局保健体育課及び警察本部交通部交通企画課と連携して行うものとする。

(補則)

第7条 この要綱に定めるもののほか、研究会の運営に関し必要な事項は、会長が定める。

附 則

この要綱は、平成28年8月1日から施行する。

自転車条例に係る協議研究会 委員名簿

区 分	機 関 ・ 団 体 等	役 職	氏 名	備 考
1 学識経験者	弁護士		桑 城 秀 樹	会 長
	香川大学法学部	教 授	肥 塚 肇 雄	会 長 代 理
3 4 5 交 通 安 全 活 動 関 係 者	(一財)香川県交通安全協会	会 長	新 谷 五 十 雄	
	香川県交通安全母の会連合会	会 長	大 浦 す み 子	
	(公財)香川県老人クラブ連合会	会 長	豊 島 實	
6 7 8 学 校 関 係 団 体	香川県高等学校長協会	会 長	竹 内 秀 夫	
	香川県私立中学高等学校連合会	会 長	小 野 眞 澄	
	香川県PTA連絡協議会	会 長	森 本 卓 也	
9 10 11 12 事 業 者 団 体 等	香川県自転車軽自動車商協同組合	理 事 長	山 根 猪 三 武	
	(一社)香川経済同友会	専 務 理 事	元 山 清	
	香川県商店街振興組合連合会	理 事 長	大 内 泰 雄	
	(一社)日本損害保険協会四国支部	事 務 局 長	片 岡 信 彦	
13 14 15 公 募 委 員			松 本 眞 治	
			入 江 宏 幸	
			石 川 恭 子	

自転車条例に係る協議研究会の開催状況

第1回 平成28年8月31日（水）

- 議題 1 県内の自転車の安全利用をとりまく状況について
2 全国（都道府県）における条例制定の状況等について

第2回 平成28年10月4日（火）

- 議題 1 自転車条例に係る論点整理について

第3回 平成28年11月2日（水）

- 議題 1 自転車条例に係る論点整理について

第4回 平成28年12月16日（金）

- 議題 1 自転車条例に係る提言（骨子案）について

第5回 平成29年2月1日（水）

- 議題 1 自転車の安全利用に関する条例の制定に向けた提言（案）について