

自転車交通安全対策に関する
行政評価・監視
結果に基づく勧告

平成 27 年 4 月

総 務 省

前書き

自転車は、買物や通勤・通学などの日常生活における身近な目的地への移動手段として幅広く利活用されている。近年の健康志向、環境や省エネルギーに配慮する意識の高まり等とも相まって、自転車利用は量、範囲とも広がり続けているとみられる。近年では、「公共交通の機能補完」、「地域の活性化」、「観光戦略の推進」等のため、自転車を利活用したまちづくりの推進や、コミュニティサイクルの本格的導入などに取り組む地方公共団体等の例がみられ、「自転車利用」が個人個人の移動手段としての側面だけでなく、地域政策における要としての側面も有している。

一方、自転車関連事故は年間約 12 万件（平成 25 年）発生しており、全交通事故件数の約 2 割を占める。また、自転車乗用中の死傷者は 12 万 529 人（全交通事故死傷者数の 15.3%）であり、死者は 600 人（全交通事故死者数の 13.7%）と G 7 各国のうちで最も高い水準であるなど、自転車利用が広がりを見せる中で自転車安全対策の充実・強化は急務となっている。

自転車事故死傷者数のおよそ 3 人に 2 人に何らかの法令違反があり、交通ルールを守ることで防ぐことができる事故も多い。ルールを守らないのは、ルールを知らないのではなく、「通行環境が不十分」、「違反をしても事故を起こす可能性は低い」といった理由によることから、「みち」（自転車通行環境の整備）、「ひと」（自転車交通安全教育の推進）の対策とともに、どこでどのような事故が起こっているかの具体的な「情報」（事故データの活用）の提供と活用が求められる。また、自転車交通安全対策の中心となる地方公共団体の積極的な取組を促すための目標設定についての議論も必要となろう。

この行政評価・監視は、以上のような状況を踏まえ、自転車走行空間の整備や自転車交通ルールの遵守を確保する観点から、自

転車ネットワーク計画の策定状況、自転車交通安全教育の実施状況、自転車関連事故情報の提供状況等を調査し、関係行政の改善に資するために実施したものである。交通事故のない社会を目指していくためには、事故はやむを得ないとか事故に遭ったら運が悪いといったこれまでの考えを改め、あらゆる努力をしようという国民的なコンセンサスが重要である。本行政評価・監視が、自転車事故防止の国民的なコンセンサス形成の一助となれば幸いである。

目 次

- 1 自転車交通安全対策概観・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 1
- 2 自転車ネットワーク計画の策定推進・・・・・・・・・・・・ 5
- 3 自転車に関する道路交通秩序の維持と交通安全教育・・ 9
- 4 様々な自転車交通安全対策の展開と交通事故情報の活用
・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 13
- 5 自転車交通安全対策の目標・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 25

1 自転車交通安全対策概観

自転車利用の広がりとは自転車関連事故の状況を踏まえ、近年の行政における自転車交通安全対策の取組をみってみる。とはいえ、交通安全対策といっても、道路の整備、交通の規制、交通ルールの啓発等と、多くの当事者が関与する様々な施策の集まりである。

現在、我が国における交通安全対策は、昭和 45 年に制定された交通安全対策基本法（昭和 45 年法律第 110 号）の定める枠組みの中で、総合的かつ計画的に推進されている。同法は、国及び地方公共団体、車両の使用人や運転者、歩行者、住民等の責務を定めるとともに、政府の中央交通安全対策会議が作成する交通安全基本計画を核に、関係行政機関や地方公共団体が計画を定めて、それぞれの機関が交通安全のための業務を遂行するという仕組みを定めている。これによって、「国民のすべてがそれぞれの立場において国及び地方公共団体の施策に協力するという、いわゆる国民総ぐるみの体制」（注）での交通安全への取組が図られているのである。

自転車交通安全の取組もまた、このような我が国の交通安全対策の中に位置付けられる。したがって、現行の交通安全基本計画の中での自転車の扱いをみることにより、まず、自転車交通安全対策の現況を概観できると考えられる。

（注） 第 63 回国会衆議院交通安全対策特別委員会（昭和 45 年 3 月 25 日）における山中貞則国務大臣の交通安全対策基本法提案理由説明「…今後も予想される道路における交通事故の増加を抑制するとともに、（中略）するためには、総合的な交通安全対策をより強力で推進するとともに、国民のすべてがそれぞれの立場において国及び地方公共団体の施策に協力するという、いわゆる国民総ぐるみの体制の確立をはかることが何よりも必要であると考えられるのであります。」

(1) 従来の交通安全基本計画における扱い

第 1 次の交通安全基本計画（昭和 46 年 3 月 30 日中央交通安全対策会議 計画期間：昭和 46 年度～50 年度）以来、「自

「自転車」の文字のない計画は存在しない。しかし、初期の交通安全基本計画において、自転車の扱いはどちらかといえば、厳しくなっていく自動車交通事情の中での弱者である自転車として、主に安全な通行空間としての自転車道の整備、自転車安全教育、自転車の整備などが盛り込まれているが、扱いは大きなものではない。なお、昭和 45 年に議員立法により、自転車道の整備等に関する法律（昭和 45 年法律第 16 号）が制定されたが、この法律では、安全な自転車通行空間の整備による「交通事故の防止と交通の円滑化」という交通安全の視点が示されている。

その後、都市部における駐輪場対策が扱われ、自転車が持つ交通秩序にとっての負の要因も意識されてくる。昭和 55 年に議員立法により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（昭和 55 年法律第 87 号。以下「自転車法」という。）は、地方公共団体及び道路管理者の駐輪場設置を促し、また、市町村が放置自転車対策に取り組むための仕組みを定めている。さらに、自転車利用の多様化と高齢化が進む中で、第 8 次交通安全基本計画（平成 18 年 3 月 14 日中央交通安全対策会議 計画期間：平成 18 年度～22 年度）では、道路交通網の体系的整備の中で個別に考慮すべき主要な交通モードとしての「自転車」や「本来車両」であるがゆえに車両としての交通規制を守るべき「自転車」に関する明確な言及が現れる。この第 8 次交通安全基本計画の計画期間中の政府における特徴的な動きとして、以下の二つを挙げることができる。

一つは、平成 19 年の道路交通法（昭和 35 年法律第 105 号）の改正（普通自転車の歩道通行要件等の明確化等）と「自転車の安全利用の促進について」（平成 19 年 7 月 10 日中央交通安全対策会議交通対策本部決定。「自転車安全利用五則」の決定等を行ったもの。）の決定である。これで、自転車交通のル

ールが法令の上で明確にされ、当該ルール の啓発と徹底を図る仕組みが整えられたものとみられる。

二つ目は、平成 20 年から 22 年にかけて国土交通省と警察庁が共同で行った自転車通行環境整備モデル地区事業である。これは、全国 98 地区をモデル地区として指定し、道路管理者と都道府県警察が連携して自転車道、自転車専用通行帯等の整備を推進し、今後の自転車通行環境整備上の課題と対策を検証し、その戦略的展開を図ることを目的とするものとされている。

(2) 第 9 次交通安全基本計画

現行の第 9 次交通安全基本計画（平成 23 年 3 月 31 日中央交通安全対策会議決定。計画期間：平成 23 年度～27 年度。以下「第 9 次計画」という。）における自転車の扱いは、「今後の道路交通安全対策を考える視点」の中に「歩行者及び自転車の安全確保」という形で自転車に明確に言及するなど、第 8 次交通安全基本計画に比べても更に大きい。現在、内閣府のホームページに掲載されている計画の作成経緯の説明からも、「自転車関連事故の交通事故件数に占める割合が増加傾向（21.2%（平成 20 年））にある」ことが問題として明確に認識されて計画が策定されたことが分かる。

第 9 次計画において「講じようとする施策」をみると、8 つの柱（注 1）のうち、「①道路交通環境の整備」、「②交通安全思想の普及徹底」、「④車両の安全性の確保」、「⑤道路交通秩序の維持」の四つにおいて自転車に言及がある。特に「①道路交通環境の整備」では、自転車走行空間ネットワークの整備等の自転車利用環境の創出、駐輪対策及び大規模自転車道整備といった施策群を新たに「自転車利用環境の総合的整備」とまとめて整理したことを始め、多くの言及がある。この自転車走行空間ネットワークの整備は、前計画期間に行わ

れた自転車通行環境整備モデル地区事業の成果を全国に広げていこうとするものと考えられる。

また、「②交通安全思想の普及徹底」では、前計画を引き継ぐ形で「自転車の安全利用の推進」を進めることが盛り込まれているが、前計画期間の成果の一つである「自転車安全利用五則」の活用をうたうとともに、「自転車は、歩行者と衝突した場合には加害者となる側面があり、交通に参加する者としての十分な自覚・責任が求められる」と指摘して、意識啓発をすることを加えている。これは、前計画から引き続いて設けられている、「⑤道路交通秩序の維持」の「自転車の安全利用の推進」の項目（注2）とあいまって、道路交通法改正による交通ルールの明確化等の効果を挙げていこうとしているものとみられる。

この行政評価・監視は、近年の自転車交通安全対策の展開に焦点を当てている。以下、上述の第9次計画に特徴的な施策群のうち、近年大きく展開しているとみられる二つの施策群を中心に調査結果を報告し、改善に資すると考えられる所見があれば、それを述べることにする。

（注）1 「8つの柱」とは、①道路交通環境の整備、②交通安全思想の普及徹底、③安全運転の確保、④車両の安全性の確保、⑤道路交通秩序の維持、⑥救助・救急活動の充実、⑦損害賠償の適正化を始めとした被害者支援の推進及び⑧研究開発及び調査研究の充実

2 計画では、「自転車利用者に対する指導取締りの推進」として、「自転車利用者による無灯火、二人乗り、信号無視、一時不停止及び歩道通行者に危険を及ぼす違反等に対して積極的に指導警告を行うとともに、これに従わない悪質・危険な自転車利用者に対する検挙措置を推進する。」としている。

2 自転車ネットワーク計画の策定推進

国土交通省は、平成24年度以降、年に1回、全国の市区町村を対象とした自転車ネットワーク計画の策定状況に関する調査（以下「策定状況調査」という。）を行っている。25年度の策定状況調査の結果によれば全1,738市区町村^(注1)のうち、「計画の必要性はない」としているのは653（38%）である。「市街地のある市区町村^(注2)」849だけでみても、計画の必要性がないとするのは207（24%）となっている。24年度において17市区町村が新たに計画を策定したが、他方で検討未着手（「検討の必要性がない」又は「計画の必要性はあるが、検討する予定はない（又は検討できない。）」）とする市区町村は、25年度の策定状況調査では対前年比で13増えた。

また、国土交通省は策定状況調査に当たり、「市街地のある市区町村」をさらに「自転車利用が多い^(注3)」か、「自転車に関連する事故が多い^(注4)」かという基準で三つのカテゴリーに分けて分析を行っている。すなわち、カテゴリーⅢ（自転車利用が多く、かつ、自転車に関連する事故が多い市区町村）、カテゴリーⅡ（カテゴリーⅢ以外で、自転車利用が多い、又は、自転車に関連する事故が多い市区町村）及びカテゴリーⅠ（カテゴリーⅢ、Ⅱ以外の市区町村）に分けて、自転車ネットワーク計画作成の取組状況を分析している。この結果をみると、一般的には、自転車ネットワーク計画策定のニーズが大きいという蓋然性が高いと思われるカテゴリーⅢの市区町村でも、過半が検討未着手（「検討の必要性がない」、「計画の必要性はあるが、検討する予定はない（又は検討できない。）」又は「今後、検討を進める予定」）となっている。

策定状況調査では、計画の検討未着手の市区町村にその理由を複数回答で聴いているが、「自転車通行空間を整備する余地がないため」といった制約の次に、「自転車利用や自転車に関連する事故が少ない」が挙げられており、必要性の認識がなされて

いないことが大きな理由の一つとなっている。ちなみに、当省においても自転車ネットワーク計画を策定していない 10 市区に理由を尋ねてみたところ、3 市で自転車利用や自転車に関連する事故が少ないことを挙げていた。

- (注) 1 東京電力福島第一原子力発電所事故により平成 25 年 4 月現在で警戒区域に指定されていた市区町村を除く全国の市区町村数。
- 2 D I D 地区 (Densely Inhabited District: 人口集中地区。国勢調査上の概念。原則として人口密度 4,000 人/平方キロメートル以上の国勢調査基本単位区等が市区町村の境域内で互いに隣接している場合に、それらの隣接した地域の人口が 5,000 人以上となっている地区) を有する市区町村。
- 3 自転車分担率 (通勤・通学時に主要な交通手段として自転車を使う者の割合) × 総人口が、「市街地を有する市区町村」のうちで上位 20% であるもの。
- 4 道路延長当たりの自転車関連事故件数が「市街地を有する市区町村」のうちで上位 20% であるもの。

策定状況調査では、市街地のある 849 市区町村のうち自転車ネットワーク計画策定を考えていない市区町村を除いた 642 市区町村に対して、自転車ネットワーク計画策定に当たって国に求める支援内容について質問している (複数回答可)。この回答によると、国に求める支援内容として最も多いのは、「財政的支援」(384 市区町村) であり、以下、「他の自治体等の事例紹介」(373 市区町村)、「自治体担当者向け勉強会・講習会の実施」(342 市区町村)、「自転車利用環境に関する解決困難な課題の調査・分析に対する支援」(214 市区町村)、「自転車関連基礎データの公表・調査支援」(175 市区町村) 等の順となっている。

財政支援など行政資源の支援のほかに、様々な情報面での支援が求められることは容易に想像のつくところである。ところで、国土交通省が策定状況調査の際に用いたカテゴリーに関する情報に関し、例えば、具体的にどの市区町村がそれぞれのカテゴリーに区分されるかについてのデータは公表されていない。また、未策定市区町村に、当該市区町村がいかなるカテゴリー

に分類されるかに関する情報も提供されていない。さらに、自転車に関連する事故が多いかどうかの判定に使っているデータには、必ずしも公表されていないデータがあるため、一般に自ら同様のカテゴリー分けをして、分析するのは困難な状況となっている。

このことは、カテゴリーⅡに分類される市区町村が、策定状況調査において未策定理由として「自転車利用や自転車に関連する事故が少ない」と答えることが現にあることをみても、自転車ネットワーク計画策定推進を図る国側と計画策定の主体側との間に、必要性についての認識の齟齬を生じさせるおそれがあるものと考えられる。

他方、国土交通省が行っているカテゴリー分けが、計画策定の必要性を認識する上で十分とは言い切れないことも指摘できる。例えば、カテゴリー分けの際に用いている自転車関連事故件数の多寡は、道路延長当りの数値を用いて判断しているため、市域内に道路延長に算入される道路が多ければ、数字が小さくなってしまいうという限界がある。自転車ネットワーク計画は、市街中心部（混み入った街区に道路が網の目のように張り巡らされている場所も容易に想像でき、こうしたところは、当然道路延長が長くなる。）ほど整備の必要性が高いのではないかと考えられることから、市区町村域全体で把握されている道路延長を用いることが説得力を減じている可能性もあると思われる。国土交通省は、データごとに異なる特性があることを踏まえ、引き続き分析を進めていく予定であるとしている。

また、国土交通省の策定状況調査において用いているカテゴリー分け自体は、あくまでも同省における分析のために用いられるものであり、このカテゴリーのいずれに属するかが計画策定の緊要性の程度を示す完全なモノサシとして設計されたものではないと考えられる。しかしながら、この自転車ネットワーク計画策定推進の施策においては、地方公共団体等の自主的な

取組を促すことが要であることを考えたとき、地方公共団体等の求める情報提供の一内容としても、有用性は高いものと考えられる。

【所見】

したがって、国土交通省は、市区町村における自転車ネットワーク計画策定を推進する観点から、次の措置を講ずる必要がある。

- ① 策定状況調査の結果公表において、市区町村が計画策定の必要性の考察の用に、国からカテゴリー分けをして情報提供をする場合には、個々のカテゴリーの内容として、当該カテゴリーに入る市区町村の情報を提供すること。
- ② 策定状況調査の結果公表において、計画策定の必要性に関し補足できる情報の提供に努めること。

3 自転車に関する道路交通秩序の維持と交通安全教育

当省では、本行政評価・監視の実施に当たり、各地の学校や警察において、一般に交通安全教育を中心的に実施しているものと考えられる学校と警察とが連携した取組の工夫の事例を調査したところ、次のような事例があった。

- ① 一警察署管内の中学校・高等学校参加の自転車無事故無違反ラリー運動（地域において、自転車安全教育における警察と学校の連携ができた事例）
- ② 自転車安全利用モデル校の指定（警察と県教育委員会との協議といった連携が県内全体の自転車安全教育の広がりにつながった事例）
- ③ 自転車運転免許制度の試み（学校と警察の協力によるユニークな自転車安全教育がなされた事例）
- ④ 学校・地域・警察連携の総合的な自転車安全教育（熱心な学校側の取組で、警察だけでなく地域社会の多様な参加も得て自転車安全教育がなされた事例）
- ⑤ 指導警告票の活用（警察から提供された取締情報を教育現場における自転車安全教育にいかしている事例）

上記事例として紹介した取組では、いずれの場合も、当省の調査の時点で、自転車交通事故の減少という成果を挙げている。総じて言えば、学校や教育委員会と警察、地方公共団体の熱心な姿勢がよくかみ合った場合に、そのような結実をみる取組となっているものと考えられる。警察庁が平成 24 年に開催した「自転車の交通ルールの徹底方策に関する懇談会」の提言では、事例として紹介した取組に類似したものも含めた多様な取組が、学校だけでなく、様々な主体においてなされていることが紹介されている。

このうち事例⑤において、警察と学校の連携の鍵となっている「指導警告票」とは、道路交通法違反行為を行った運転者等

に対して、当該違反行為を指摘し、自転車安全利用五則や民刑事の責任を問われる可能性について注意を喚起する等の指導警告を行う内容の書面であり、検挙の際に交付される交通切符(いわゆる「赤切符」)とは異なる。自転車に関する違反での交付件数は、近年増加し続けており、平成 25 年には 241 万件で、18 年の約 1.7 倍となっている(注 1)。前述の懇談会の提言を受け、警察庁では 25 年に「自転車の交通ルールの徹底を図るための指導警告の実施について(平成 25 年 3 月 26 日付け警察庁丁交指発第 35 号、丁交企発第 29 号)」を発出し、自転車交通取締りのための指導警告票の様式の基準などを定めた。

また、警察は、従来、「自転車による交通違反に対しては指導警告を行うことを原則とし、悪質・危険な違反について検挙するという方針で指導取締りを推進している」(注 2)が、ルールの徹底方策の一つとして「繰り返し指導警告を受けている者が学校の生徒であれば、その学校に対し自転車安全教育を行うよう働きかけを行う」べきことを前述の懇談会は提言しており、今後、警察ではこの趣旨に沿って指導警告票が活用されていくものと思われる。

(注) 1 検挙件数は平成 25 年で 7,193 件(うち交通切符による検挙件数は 6,796 件)であり、18 年に比較すれば 12 倍以上となる。

2 「自転車の交通ルールの徹底方策に関する提言」(平成 24 年 12 月 27 日自転車交通ルールの徹底方策に関する懇談会)

他方、当省調査では、指導警告票の交付件数を把握している教育委員会は調査対象の 27 教育委員会中 2 教育委員会にとどまり、未把握が 25 教育委員会となっている。学校では 38 校(指導警告票は児童には交付されないため、調査対象中の 18 小学校を除いている。)中 4 校にとどまり、未把握は 34 校となっている。

さらに、未把握の 25 教育委員会及び 34 校を調査した結果、10 教育委員会及び 16 校が生徒に対する効果的な教育・指導を

行う見地から指導警告票の交付実績の把握の必要性を感じるなどとしている。

また、交付件数等を未把握の学校からは、「生徒の指導警告票の交付件数等の情報は、どこから、どのようにして情報が入るのか仕組みが不明である。仮に指導警告票の情報を把握することができれば、生徒への指導が可能になるかもしれない」、「生徒指導上、情報把握の必要性はあるが、学校から情報提供を要望した場合、警察から提供されるのか、仕組みがどのようになっているか不明」等との意見がみられた。

文部科学省が平成25年に委託研究で実施した「効果的な交通安全教育に関する調査研究」では、高等学校、中学校、小学校のいずれを対象としたアンケートでも、交通安全教育実施の連携機関として、「警察」を挙げるものが6～8割超となっている。また、都道府県及び市区町村のいずれのレベルの教育委員会においても、交通安全教育実施上の課題と解決の方向性として、「有効な交通安全教育の実施に向けた他機関（警察・自動車教習所等）との連携方法」を挙げるものが6割を超えている。これは交通安全教育に関して、都道府県教育委員会、市区町村教育委員会及び学校（以下「都道府県教育委員会等」という。）にも警察と積極的に連携する意欲が強いことを示すものとの印象を与えるが、そうであるとすると、指導警告票の活用に関して警察が積極的に取り組む傍ら、学校現場には上述のように仕組みが不明などといった認識があるのは説明が難しい状況といえる。指導警告票に係る前述の懇談会提言後の警察の取組の日の浅いことの影響も考慮する必要があるとも考えられるところであるが、いずれにせよ、両者のコミュニケーションを更に強めることがこの状況の解消に役立つものと考えられる。

【所見】

したがって、文部科学省及び国家公安委員会（警察庁）は、都道府県教育委員会等における自転車交通ルールの遵守に向けた指導・教育の充実を図る観点から、次の措置を講ずる必要がある。

- ① 文部科学省は、都道府県教育委員会等に対し、都道府県警察とのより一層緊密な連絡・調整等連携の下に、各都道府県等の個人情報保護条例の範囲内において、指導警告票に係る情報の適切な活用の推進を図るよう指導すること。
- ② 警察庁は、都道府県警察に対し、都道府県教育委員会等とのより一層緊密な連絡・調整等連携の下に、各都道府県の個人情報保護条例の範囲内において、指導警告票に係る情報の適切な活用の推進を図るよう指導すること。

4 様々な自転車交通安全対策の展開と交通事故情報の活用

ア 市区町村交通安全計画と自転車事故状況

地方公共団体は、そこに置かれる交通安全対策会議を経て、交通安全計画を定める。交通安全対策基本法により、都道府県は全て交通安全計画を定めるが、市区町村は「定めることができる」とされており、実際に定めるかどうかはその市区町村の判断に委ねられている。中央交通安全対策会議が定めた現行の第9次計画には自転車交通安全に関わる項目があるので、市区町村が交通安全計画を定めれば、その中には自転車交通安全に係る何らかの取組を含む蓋然性は高い。つまり、計画の定めがあること自体が、市区町村における自転車交通安全対策の一面を知る材料となる。

ただ、平成26年10月現在、定められている市区町村交通安全計画の数は不明である(注1)。しかしながら、交通安全計画は、一般的に言えば、多くの人々の交通安全活動の指針になるものであるので、公表されているものと考えられる。市区町村もホームページを用いて熱心に発信する時代である。今回、自転車交通安全対策のニーズの一面を示す指標である人口10万人当たりの自転車乗用中死傷者の発生率を用い、人口10万人以上の市区であって、当該発生率の高い50位までのもの(注2)について、交通安全計画を策定してホームページに公表しているかどうかを調査した。

(注) 1 内閣府による。

2 毎日新聞社が公益財団法人交通事故総合分析センターから入手、算出し、平成26年11月6日に公表したデータによる。

50市区のうち、交通安全計画を公表しているのは33市区であり、少なくとも、これらの市区については、交通安全対策基本法の枠組みの中で他の機関と連携・協力を図りながら計画に盛り込んだ取組ができることになる。したがって、交通安全計画の中に自転車交通安全についての取組が盛り込まれ

れば、交通安全対策基本法の枠組みの中でのアクションが可能となる。

他方、公表が見つからなかった 17 市区については、それが不可能となるかということ、そうではない。たまたまホームページに公表していない場合は除き、少なくとも都道府県レベルでは必ず交通安全計画が策定されており、その枠組みの中で、一地方公共団体としての活動は可能であり、活動しているものと考えられる。独自の交通安全計画を持っていないことは、その活動が、交通安全対策基本法が定める交通安全対策の仕組みの中で「交通安全計画を持つ地方公共団体」のものとして位置付けられないだけであって(注3)、それがそのまま当該地方公共団体が自転車交通安全対策について主体的な取組をしていないことにはならない。独自に交通安全対策協議会などを組織して、多くの関係者の協力を得て交通安全対策に取り組んでいる場合も考えられる。

(注) 3 理論上は、例えば、交通安全対策基本法第 27 条の地方公共団体の長の要請は、交通安全計画がない場合、できないと考えられる。

イ 地方公共団体の取組事例

当省では、今回の調査の際に、地方公共団体が交通安全計画とは別に、特に自転車交通安全に焦点を当てて、主体的に取り組んでいる事例も把握した。

まず、都道府県レベルでの取組の側からアプローチした、特徴的な事例を挙げる。

- ① 県と市が自転車によるまちづくりを進める体制を整備した例（香川県）
- ② 条例を制定して取組を進めた例（京都府）
- ③ 交通対策協議会の下に自転車交通安全に関する専門の部会を設置した例（大阪府）
- ④ 有識者懇談会を設置して制度を構築した例（東京都）

これらの事例においては都道府県レベルのみで取組が完結しておらず、管下市区町村レベルでの取組を巻き込んでいる。

次に市区町村の側からアプローチしたものでは、①自転車を重視したまちづくりの取組の例（宇都宮市、金沢市、上尾市）、②ソフト面での取組を強化している例（鎌倉市）などがあり、市区町村レベルでも、関係機関や住民の参加を得ながら、活発な取組が行われている例があり、特に、都道府県や警察との連携は、交通安全対策の必然と考えられる。

以上の事例は、市区町村全体の動向を示すサンプルとなるように、特段の客観的な基準を設けて挙げているわけではないので、これらを見るだけで厳密な意味でこれを全国の地方公共団体の取組の在り様を過不足なく捉えられると考えることは適切ではないが、他の当省における調査の結果を踏まえると、多くの関係者の参加を得た取組がなされるということ以外に、行政の業務の実情を調査する当省の行政評価・監視の視点からは2つの点に関心が持たれる。

まず、計画とは別に、首長部局が「条例」という規範を設けるアプローチがあるということである。もう一つは、最近の市区町村の取組については、道作りを中心とする「まちづくり」のアプローチがよくみられることである。これらについて考えてみたい。

ウ 条例によるアプローチ

地方公共団体が「交通安全」に関して条例を定める例は、しばしばみられる。試みにインターネット上で「地方自治体がウェブサイトで公開している「例規集」の条例本文へのリンク集」（<http://www.jourei.net/>）を用いて条例名に「交通安全」の語を用いているものを検索してみると、当該用語を用いているものが1,163件（平成27年2月時点）みられ、そのうち、485件が交通安全対策会議の設置に関するものである。

「交通安全条例」として地方公共団体や運転者の責務などを定めるものが 339 件あり、中には、事業者等に駐輪場の付置を求めるものもある。「高齢者交通安全教育」といった特定のテーマに絞られた条例もある。これらの条例には道路交通法上の規制に類する内容が規定されている場合もある。警察の取締りの根拠となるような道路交通法上の規制の細目は、都道府県の公安委員会規則に委ねられていることから、当該地方公共団体における普及・啓発、教育等の交通安全の取組を通ずる姿勢を明らかにするものと解するべきと考えられる。その意味において、条例は、交通安全対策会議の議などを要さずに、地方公共団体が各般に働きかけて交通安全に取り組む手段となり得る。

そこで、条例の題名において「自転車」の用語を用いているもの（以下このような条例を「自転車条例」という。）を、上述のリンク集で検索してみると、当該用語を用いているものが 862 件（平成 27 年 2 月時点）みられ、題名を見る限りにおいて、「駐車」（453 件）や「放置」（390 件）の用語を含むものが多い。昭和 55 年の自転車法制定により、放置自転車対策が明確に市区町村の役割になったことによるものと考えられる（以下このような定めのある条例を「駐輪条例」という。）。

自転車の適正利用という観点から交通安全対策について幅広く定めている条例を調査する目的で、「利用」を題名に用いている条例（「駐車場利用」などと表記され、明らかに駐輪条例であるものを除く。）を検索すると 30 件みられる。ただし、上述のリンク集では把握できなかった条例があったことを考慮し、平成 26 年 10 月時点で、通常の検索エンジンで「自転車」と「条例」の用語を入れ、ヒットしたホームページの内容を見て、駐輪条例の規定内容以外の安全利用について定めている条例（以下「利用条例」という。）を選び出し、先ほどの結果と併せて整理すると、少なくとも都道府県レベルで 4

団体（京都府、埼玉県、東京都、愛媛県。以上施行順）、市区町村レベルで44団体の利用条例をホームページで確認できた。

利用条例の内容をみると、都道府県レベルのものは施行時期が全て平成19年以降で、自転車交通安全対策の根拠になるように幅広く定めるものが多い。具体的には、自転車運転者の安全運転義務を含む関係者それぞれの責務、交通安全教育・広報・啓発、損害保険加入励行、ヘルメット着用（努力）義務等を定めている。

これに対し市区町村レベルの条例では、題名中に駐輪条例以外の内容と考えられる用語（「自転車の安全な利用」等）を用いているものであれば、古いものは昭和56年施行のものもあるが、内容はほとんど駐輪条例となっている。ただし、そのような題名の条例は平成19年以降に定められたものが29と多く、かつ、内容も利用条例となっており、具体的には、首長又は地方公共団体が、住民、事業者、関係団体等との連携・協力、支援等を行って、自転車利用者の安全運転を確保する取組を進める内容となっている（32団体）。また、安全教育・講習（28団体）、広報・啓発（27団体）及び指導・警告・助言（18団体）について、地方公共団体自らが取り組むべきと定める例も多い。自転車運転者のマナーや自転車の交通ルールの確保が、公安委員会や、教育委員会・学校に加えて、地方公共団体の首長部局における課題でもあると認識されてきたものと考えられる。

エ まちづくりの一環としての自転車交通安全対策

上述の自転車を重視したまちづくりの取組の例（宇都宮市、金沢市、上尾市の事例）は、自転車を活用した「まちづくり」という発想が中心にあることで共通している。これらは、「住民が暮らしの中で（手軽で、身近で、エコな）自転車を活用する」ことを出発点に、それを安全で快適なものにするため

に、「自転車通行空間」というハードを整備し、かつ、そこで守るべきマナーやルールを住民等の間に徹底するものであり、住民のライフスタイルや観光までも視野に入れて、まちの魅力を高めようという総合的な取組である。つまり、活動を進めている市区町村にとって、「自転車交通安全」の視点は重要であるが、それが全てではないと考えられる。項目2で紹介した自転車ネットワーク計画の取組が、市区町村のまちづくりの活動の中にもうまく組み込まれているとみることができる(注)。

(注) 自転車交通安全対策の実情を考察することを目的とする本評価・監視結果においては、あくまで地方公共団体の公表物や担当者に対するインタビュー等で得た調査結果が、自転車専用レーンなどの自転車という交通モードに着目した通行空間を構築してネットワーク化する計画についての具体的な取組に言及が認められた場合には、「自転車ネットワーク計画」の取組として扱うこととする。つまり、国土交通省の「自転車ネットワーク計画の策定状況に関する調査」において、「自転車ネットワーク計画」が「策定済」や「検討中」などと認識されているかどうかを厳密には問うていない。なぜなら、実際に各地で多様な取組が認められる中で、同調査の結果は平成25年度のものが最新だからである。また、地方公共団体の策定するプランが「自転車ネットワーク計画」という用語を題名に冠していない場合、自転車を活用したまちづくりのプランの中に掲げられた自転車ネットワークの図等が別途定められた「自転車ネットワーク計画」の引用である場合、社会資本整備総合交付金等による財政支援を受けていない場合などは容易に想定されるものの、これらの形式は、自転車交通安全対策の中で自転車通行空間のネットワークが大きな役割を果たしつつあることをみていく上で重要ではないと考えられるからである。

これまでも、市区町村レベルでの自転車道整備等の取組はみられたが、一般に、道路整備は、都市計画、道路管理者との調整等を要し、商業活動などを始めとする私人の活発な活動があり、私権が入り組む市街地になればなるほど容易に進展するものではない。そのため、自転車交通安全の1ジャンルである自転車通行空間の整備は、他の交通ルールやマナーの教育や広報・啓発等とは、事務を進めるペースも異なっ

おり、両者を有機的に連携する取組は容易ではない。そのような中で、近年、市区町村レベルで駐輪場整備及び駐輪マナーの徹底を組み合わせて、放置自転車対策が盛んに行われてきたのは、市街地における土地利用に関わる困難がありながらも、面積として限定されており、市街地で活動する多くの人々の理解を比較的容易に得られたからであるとも考えられる。

このようにみてくると、前述の宇都宮市、金沢市、上尾市の取組のように自転車ネットワーク計画を包含してハードとソフトを融合した取組は、市区町村レベルでの自転車交通安全対策について一歩踏み込んでおり、より効果的な対策となる可能性を持つものと考えられる。

また、①平成 24 年の人口 10 万人当たりの自転車乗用中死傷者数の発生率が高い 50 市区、②平成 26 年 10 月時点で利用条例をホームページで確認できた 44 地方公共団体及び③平成 25 年度「自転車ネットワーク計画の策定状況に関する調査」（国土交通省）で自転車ネットワーク計画策定済みの 53 市区町村について、自転車条例の有無、自転車ネットワーク計画の有無、交通安全計画の有無をそれぞれの市区町村がホームページ上で公開している情報だけを用いて、整理してみたところ、これらいずれかに該当する市区町村数 120 のうち自転車条例を定めているものは 115 であり、条例の内容をみたところ、駐輪条例は 75、利用条例は 40 となっている。

「自転車条例」、「ネットワーク計画」及び「交通安全計画」のいずれも制定している市区町村は 46 であり、3 分の 1 強を占める市区町村では、これら 3 つのアプローチによる自転車交通安全対策の取組を行っている。

また、「交通安全計画」も「交通安全対策会議」もホームページ上見当たらなかった市区町村の数は 37 みられたが、この

うち 23 では、自転車ネットワーク計画を策定済み、又は自転車通行空間のネットワーク化の課題認識をホームページ上において明らかにしている。交通安全計画という伝統的な取組を自ら行っている状況がみられないこれらの市区町村について、少なくとも自転車ネットワーク計画という形で、新たな計画的な取組がなされつつあると考えられる。

さらに、利用条例を定めている市区町村のうち、31 は自転車ネットワーク計画を策定済みか、自転車通行空間のネットワーク化の課題認識をホームページ上において明らかにしている。利用条例の施行期日が平成 19 年以降であるものが多いことを考慮すると、最近自転車交通安全対策に新たな展開をみせた市区町村において、自転車ネットワーク計画への取組着手が多くみられると推論できる。

以上の状況は、自転車ネットワーク計画というアプローチにより、自転車交通安全対策が広がりをみせていると断言できるものと考えられる。

オ 自転車交通安全の取組の広がり交通事故情報の提供

第 9 次計画中の自転車交通安全対策の特徴的な取組である自転車交通ルールに関する交通安全教育、自転車ネットワーク計画の策定推進は、国の取組にとどまらず、地方公共団体、事業者、自転車利用者、国民一般等の積極的な参加・協力を得て広がりをみせている。このことは、広い参加を得て行われるべきという交通安全対策の尺度でみて、評価されてしかるべきことである。ただし、これは同時に、自転車の交通安全の実現という最終目的に向かって交通安全対策を考える立場からみれば、まだ緒に就いたばかりであり、挙げるべき成果はもっと先にあると思われる。自転車交通ルールが国民に浸透して遵守されているとも言い難いし、自転車ネットワーク計画にしても計画の策定で終わるのではなく、各地で、実

際に、整備事業が行われてネットワークが自転車利用者に利用され、安全で快適な自転車通行空間が実現されて初めて、狙った成果に達するものと考えられるからである。

現状を踏まえれば、今後、それぞれの事業が多くの成果を挙げることこそ肝要である。そのためには、これらの事業についての多くの参加者・協力者が主体的に取組を重ねて、成果につながられるかどうかを鍵と考えられる。そして、彼らの主体的な取組は、寄って立つことのできる十分な情報の有無によっても左右される。

例えば、特定の道路の特定の場所でどのように事故が起こったかという交通事故情報は、地域における交通安全教育に携わる者にとって、具体的に問題を認識させる上で有用な情報であることは疑いがない。また、自転車ネットワーク計画の策定に参加する者が、ネットワーク路線においていかなる整備がなされるべきかを考える上でも有用な情報であると考ええる（注）。

（注）ちなみに、第9次計画では、柱の一つ「道路交通環境の整備」の基本戦略の一つに「施策パフォーマンスの追求」を挙げ、「このため、科学的なデータや、地域の顕在化したニーズ等に基づき、事故要因や有効な対策について十分な分析を行った上で、地域の実情を踏まえつつ、生活道路と幹線道路での交通事故対策を両輪とした効果的・効率的な対策に取り組む。」とされている。

交通事故情報ではないが、ある地方公共団体の取組では、自転車利用者である学生にモニターを依頼して、路線についての情報を得ている例もある。

また、鎌倉市では、鎌倉市自転車安全総合推進計画の検討を行うに当たり、市域内を管轄する2警察署から自転車関連事故の発生件数や事故形態別負傷者数、事故原因別負傷者数、時間帯別負傷者数、年齢別負傷者数等の情報を入手している。

今回、9都道府県の警察のホームページにおける自転車関連事故情報の公表状況を調査した結果、提供されている情報が、都道府県警察によって異なっていた。例えば、市区町村別のデータの提供の有無は区々となっている。

一般に、交通事故情報は、警察庁が毎年作成・公表する「交通事故統計」や「交通事故の発生状況」等で得ることができる。そこでは、全国及び都道府県別の交通事故発生件数、死者数、負傷者数のほか、当事者別、年齢層別、法令違反別等に精査した発生件数等のデータが明らかにされている。また、都道府県警察では、交通事故に係る年報等を作成し、管内警察署や地方公共団体に配布しているほか、管内の自転車関連事故の件数や死傷者数等を公表するところもある。しかし、市区町村別のデータは必ずしも公表されていない。

一方で、個人識別情報を除外する、本人等の同意を得るなど個人が特定される可能性の低減措置を講じ、個別具体的に公表の可否を判断した上で、ホームページの地図上に自転車関連事故発生箇所を図示するとともに、自転車関連事故の詳細な情報を表示しているものもみられるが、公表されていないデータを得るために、警察署などに相談、依頼して個別に情報を得ているとした地方公共団体もあった。

交通事故情報は、警察署が個々の交通事故について作成する交通事故統計原票（以下「原票」という。）を基に作成される。原票に記載されたデータは、警察署から、都道府県警察本部の審査を経由して、警察庁へ送られる。

他方、警察庁及び都道府県警察本部は、道路交通法に基づき指定された機関である公益財団法人交通事故総合分析センターに、交通事故に関する統計を作成するために集められた情報又は資料等を提供している。公益財団法人交通事故総合分析センターは、警察庁のほか、国土交通省等から提供された情報を基に、交通事故の総合的な調査分析を行い、研究成果を一般に提供している。

（注）道路交通法第 108 条の 16 第 2 項

警察庁及び都道府県警察は、分析センターの求めに応じ、分析センターが第 108 条の 14 第 3 号に掲げる事業を行うために必要な情報又は資料で国家公安委員会規則で定めるものを分析センターに対し提供することができる

る。

なお、分析センターとして公益財団法人交通事故総合分析センターが指定されている。

前述のとおり、自転車交通安全対策において、交通事故情報は有用であり、例えば、項目2の国土交通省の策定状況調査において用いているカテゴリー分けも、公益財団法人交通事故総合分析センターから得た情報によっている。

また、平成27年1月から総務省統計局が一般に提供している「統計GIS機能のjSTATMAP」（政府統計の総合窓口（e-Stat））を活用すれば、簡便に地図上に自転車関連事故に関する情報を表示することができ、各般の自転車交通安全の取組に役立てることもできる。このように考えれば提供情報の充実が望ましい。

しかし、データの収集・提供はコストのかかることであり、交通事故情報であれば、実際の事故関係者の個人情報の保護という問題も生じ得る。交通事故情報を保有する側に積極的な情報提供を求めたとしても、どの情報をどの範囲で提供すべきかについては、一般的に画定する基準は見当たらないが、もちろん、情報の保有者に、無際限に情報の公表を求めるのは現実的ではない。

他方、提供され得る情報が充実したとしても、例えば、市区町村別のデータが必ずしも公表されていないために、情報のユーザーとして市区町村は、データを容易には得られない。まして、例えば、同じく情報のユーザーたり得る自転車ネットワーク計画の策定に参加する住民にとっては、そのようなデータは、今のところ市区町村を通してしか得難いものである。

公的機関の保有する情報の有効活用が求められる時代である。交通事故情報が無限定に公開され、活用されるべきとまで断ずるものではないが、少なくとも、市区町村を始めとす

る真摯に自転車交通安全の取組に携わる者に、その必要とする情報について、個人情報保護等の配慮を加えた上での秩序だった提供が円滑になされることは、現在の交通安全の推進の観点から求められるものと考えられる。

現行の交通安全対策基本法は、交通安全対策会議や市区町村長による関係行政機関への資料の提供を求めることを含む協力要請（注）などを定め、交通安全に取り組む機関相互の協力を確保する仕組みを作っている。上述の交通事故情報の提供の要請は、本来この仕組みによって対応できるものと考えられる。

（注）交通安全対策基本法第 19 条等参照。

【所見】

したがって、国家公安委員会（警察庁）及び内閣府は、次の措置を講ずる必要がある。

- ① 警察庁は、都道府県警察に対し、市区町村、各般の参加・協力を得て進められている自転車交通安全のための取組について、関係者による交通事故情報の活用を支援する観点から、市区町村別の自転車関連事故の発生状況に係る情報等の提供を充実するよう指導すること。その際、提供方法については、公表、市区町村からの求めに応ずる方法等、情報の内容やニーズに応じた適切な対応となるよう留意すること。
- ② 内閣府は、交通安全基本計画を推進する観点から、都道府県警察は市区町村別の自転車関連事故の発生状況に係る情報等の提供を行っていること、市区町村が自転車交通安全対策を推進するに当たっては、これらの情報の活用が考えられる旨を周知すること。

5 自転車交通安全対策の目標

今回、当省が、地方公共団体（都道府県レベル 10 団体及び市区町村レベル 20 団体）における自転車交通安全の取組についての目標設定の有無等について調査した結果、目標を設定している団体における目標の内容を便宜、①自転車関連事故の発生に関するもの、②自転車交通安全教育に関するもの、③駐輪場や自転車通行空間の整備や自転車利用促進に関するものの 3 グループに分けて整理したところ、それぞれのグループについて、地方公共団体の関心事項に応じた工夫がなされていることがみてとれる。

一方、特段の目標を設けていない地方公共団体における目標を設けていない理由は、国などの上位計画での自転車に関する数値目標が「ない」ことを原因又は遠因としていると思われるものがあるとみることができ、つまり、これらの団体では、国が方針を示せば、数値目標の設定は有り得たと推論できる。

一般に、施策の円滑な推進を図る上で、目標を設定することは有効である。個々の要因を積み上げて算定した数値目標であれば、施策の進行状況を量的にみていくことができ、いわゆる P D C A サイクルを回す際に、有用な評価結果を提供する根拠ともなり得る。しかし、目標設定の効用はそれだけではなく、多数の様々な方向性を持つ取組があるときに、一つの究極の目標を掲げ、多数の関係者に示す場合、共通の目標の下に関係者がそれぞれの立場で取り組むことができ、取組全体に総合性を与えられ、施策全体としての進展が期待できるのである。

交通安全対策の分野では、第 1 次交通安全基本計画以来、多岐にわたる施策によって達成すべき目標として、交通事故死者数を掲げてきたが、これは、それぞれの施策の目標の積み上げによる施策の進行状況管理を狙ったものというよりも、むしろ、取組全体に総合性を与えることに効果があったと考えられる。

自転車交通安全対策は、自転車という交通モードに着目した

取組の集合であるが、その内容をみると、道路環境の整備、交通安全教育、取締り、被害者対策及び車両の安全性能の確保と、自動車を念頭においた交通安全対策と同様の広がりを持っている。このことは、第9次計画の複数の柱において自転車関係の施策に言及があることから明らかである。第9次計画の検討過程において、「科学的根拠を有する目標値設定は困難」との考察があったことは重いが、これは、「道路環境の整備」の項目におけるサブ目標の設定の検討の文脈で出てきたものであり、多くの関係者の多様な取組が全体として総合性を持つことを狙った目標の設定を否定するものではないと思われる。交通安全基本計画全体を通ずる交通事故死者数の目標と同様の狙いにおいて、自転車交通安全に係る目標の設定について、検討の余地はあると思われる。もちろん、その際は、「全体の目標の他にあって自転車に絞った目標を設ける必要はあるか。その場合の問題はないか。」といった、必要性や計画自体の体系についての考察は必要である。

既にみてきたように、自転車の交通安全対策は、自転車ネットワーク計画策定や交通安全教育の推進の取組の中で、従来交通安全計画を策定しなかった地方公共団体や、ごく普通に自転車を利用するというだけで関係者となった国民を巻き込む形で広がり始めている。地域におけるまちづくりへの関心の高まり、都市計画や道路に係る権限移譲（注）が格段に進んだことを考慮すれば、地方公共団体や国民の関心を集める積極的な取組をすることで、今後もこの動きが持続し、大きな成果につながる可能性は十分あると思われる。このことは交通安全対策全体にとっても大きな成果につながるのではないかと考えられる。

（注） 累次の地方分権の取組で、これらの権限は大幅に移譲されている。例えば、「事務・権限の移譲等に関する見直し方針について」（平成25年12月20日閣議決定）では、直轄国道の管理権限の移譲について、住民に身近な地方公共団体において、地域の実情を反映した効果的な管理・活用等を図る観点から、国と地方公共団体の協議によって行う方針を決めている。交

通安全対策基本法制定時とは環境が大きく異なり、道路環境の整備一つをとっても、市区町村レベルでのイニシアティブが重要となっているといえる。

また、平成 27 年 1 月 27 日の閣議決定「内閣官房及び内閣府の業務の見直しについて」により、現在、内閣府が所管している交通安全対策の事務は、「中央交通安全対策会議及びその事務並びに内閣総理大臣による調整機能（勧告を含む。）を内閣府本府に維持した上で」平成 28 年 4 月に国家公安委員会及び国土交通省に移管される方針が示された。交通安全対策の枠組み全体が大きく変わる。この時期、自転車交通安全対策に関する目標を提示して、関係者に共通の目標を掲げることが、現在の取組の方向性を維持し、発展させる上で有効であると思われる。

【所見】

したがって、内閣府は、広がりをもたせる自転車交通安全対策を総合的に推進する観点から、中央交通安全対策会議における次期交通安全基本計画の検討過程において、各地方公共団体等における目標設定行動に資するように、自転車乗用中死傷者数等の自転車交通安全対策に係る目標の在り方、示し方について、検討すべき論点を示す必要がある。