

地方自治体における交通安全基本条例の効果¹

—交通安全基本条例は交通事故の予防効果はあるのか?—

The effect of local government basic ordinances for traffic safety
— Are local government basic ordinances for traffic safety effective in preventing
traffic accidents? —

牧 瀬 稔

抄録: 2009年、わが国の交通事故死者数は5,155人となった。この数字は1970年の交通事故死者数が過去最悪となった16,765人と比較して、約3分の1まで減少している。今日、交通事故が減少してきた要因は、多方面から観察することが可能である。その中で、本研究は地方自治体の取組みに着目する。そして地方自治体の取組みの中でも、「交通安全基本条例」に注目する。

本論文で取り上げる交通安全基本条例の定義は、「道路の交通の安全に関し、地方自治体、住民、事業者、運転者等の責務を明らかにし、交通安全に関する地方自治体の基本的役割に加え、住民や事業者、運転者等が取り組む活動等について必要な事項を定めることにより、住民生活の安全を確保することを目指した条例」とする。

本論文は、「交通安全基本条例は交通事故の予防効果はあるのか」という問題意識のもと、交通安全基本条例の現状や効果を明らかにすることが目的である。

Abstract: In 2009, there were 5,155 traffic accident related deaths in Japan. This is a decrease of about one thirds from 1970, when there were 16,765 deaths, the worst recorded annual figure in traffic history. The reasons for the decrease in traffic accidents can be examined from several directions. Among these, this research focuses on the efforts of local governments. Of these efforts, it especially focuses on “basic ordinances for traffic safety.”

Basic ordinances for traffic safety are defined in this paper as “Ordinances which make clear the obligations of local government, residents, businesses, and drivers concerning traffic safety; which set down and enumerate a list of essential points regarding efforts taken by residents, businesses, and drivers, in addition to setting down the basic role of local government concerning traffic safety; which thus aim to ensure safety in residents' daily lives.”

With the question in mind, “Are basic ordinances for traffic safety effective in preventing traffic accidents?” the aim of this research is to make clear the effects and limits of these ordinances.

キーワード：

交通安全 地方自治体 条例 交通事故予防

traffic safety local government local ordinance traffic accident prevention

第1章 はじめに

2009年のわが国の交通事故死者数は5,155人²となった。この数字は1970年の交通事故死者数が過去最悪となった16,765人と比較して、約3分の1まで減少している。1970年から趨勢的に交通事故が減少してきた要因は、相次ぐ法整備³、車の安全性能の向上、医療技術の進歩など多方面から観察することが可能である⁴。その中で、本論文は地方自治体の取組みに注目する。特に地方自治体の取組みの中でも、「交通安全基本条例」⁵に焦点を絞り、同条例の現状や効果を明らかにすることが目的である。

本論文の構成について言及する。第2章は本論文で取扱う対象と研究方法を示す。そして、第3章では、わが国において交通安全基本条例が少ない理由や、同条例の基本的な流れを示す。また既存の交通安全基本条例の中から、特徴的な規定を取り上げている。この第2章と第3章は交通安全基本条例の現状を紹介している。次いで、第4章は「地方自治体の交通安全基本条例の存在がどのような効果を示しているのか」という問いを考察する。そして最後の第5章で、本論文における今後の課題に加え、交通安全基本条例の意義を指摘して締めくくる。

繰り返すが、本論文は「交通安全基本条例は交通事故の予防効果はあるのか」という問題意識のもと、交通安全基本条例の現状を示して、その効果を明らかにすることが目的である⁶。

第2章 対象と方法

(1) 研究対象

本論文が対象としているのは、地方自治体が制定する交通安全基本条例である。本論文における交通安全基本条例の定義は、「道路の交通の安全に関し、地方自治体、住民、事業者、運転者等の責務を明らかにし、交通安全に関する地方自治体の基本的役割に加え、住民や事業者、運転者等が取り組む活動等について必要な事項を定めることにより、住民生活の安全を確保することを目指した条例」とする。

現在、交通安全基本条例を制定している地方自治体は、意外と少ない。一方で、交通安全基本条例は制定していないが、交通安全を目指した個別具体的な条例や要綱などを制定している場合が多い。例えば、栃木県は「栃木県交通安全対策会議条例」や「栃木県交通災害共済事業基金条例」という交通安全を促進するための間接的な個別具体的な条例を制定している。また同県は「交通事故による負傷者を搬送した者に対する報償金に関する要綱」も制定している⁷。

一方で、国の交通安全対策基本法⁸においては、法定計画として、地方自治体は「交通安全計画」を策定することとなっている⁹。そのため、多くの地方自治体で交通安全計画が存在している。しかしながら、交通安全基本条例の制定は義務化されていないため、同条例を制定している地方自治体は少ない現状がある。

（２）研究方法

本研究の方法は、大きく次の２点にわけられる。第１に、地方自治体が発表している統計資料の収集と加工、分析である。そのことにより、交通安全基本条例の現状把握や効果などを明らかにする。

第２に、交通安全基本条例の実態を把握する一手段として、地方自治体を対象として関係者にヒアリング調査を実施した。ヒアリング調査は、統計資料の加工と分析を補う意味を持っている。

第３章 検討

本章では交通安全基本条例の効果を考察する前に、次の３点を検討する。第１に、地方自治体において交通安全基本条例の制定が少ない理由を考える。第２に、既存の交通安全基本条例から、条例のおおまかな流れを概観する。第３に、昨今の交通安全基本条例は地域性を反映させた場合も少なくないため、条文における特徴的な規定を言及する。

(1) 交通安全基本条例が少ない理由

図表1は都道府県における交通安全基本条例である。現在、交通安全基本条例を制定しているのは6県である。また中核市を対象としても、同条例を制定しているのは、函館市、青森市、宇都宮市、前橋市、船橋市、長野市、豊橋市、岡崎市、豊田市、久留米市、宮崎市となっている。このように、交通安全基本条例を制定している地方自治体は少ない。なお、本論文が考察の対象としている交通安全基本条例は、現時点において制定している都道府県、中核市、特例市などの24地方自治体である。

図表1 道県における交通安全基本条例

道 県	条例名	制定年月日
北海道	北海道交通安全基本条例	平成10年12月17日
茨城県	茨城県交通安全条例	平成15年3月26日
千葉県	千葉県交通安全条例	平成13年12月21日
三重県	交通安全の保持に関する条例	昭和41年10月11日
佐賀県	佐賀県交通安全の確保に関する条例	平成13年3月23日
長崎県	長崎県交通安全の保持に関する条例	昭和41年12月20日

筆者作成

筆者が実施したヒアリング調査の結果から、交通安全基本条例が少ない理由として、次の3点を導出することができる。第1に、多くの地方自治体は「交通安全基本『条例』」ではなく、行政計画として「交通安全『計画』」を策定しているからである。既に指摘したが、交通安全計画は交通安全対策基本法により、法定計画に位置づけられている。地方自治体の担当者の多くは「法定計画として交通安全計画を策定しているから、交通安全基本条例は必要ない」という認識が多かった。

第2に、「国に交通安全対策基本法があるから、交通安全に関して、わざわざ地方自治体で条例化する必要性が感じられない」という意見も少なくな

った¹⁰。

そして第3の理由として、「警察行政の範疇には入りたくない」という、ある意味、本音ともいえる回答も見受けられた。そもそも「交通安全は警察がする仕事」という考えを持つ地方自治体は多い。その結果、地方自治体と警察の間には相互不干渉のような暗黙の了解があると推測される。そのほか様々な理由が、地方自治体において交通安全基本条例の積極的な制定を妨げていると考えられるが、本論文では、その中で回答の多かった3点を言及した。

（2）交通安全基本条例の流れ

交通安全基本条例には、ある一定の流れがある。ここではおおまかな流れを紹介する。まずは総則的規定がある。そこには前文、目的・趣旨、理念、定義、各主体の責務・役割などが明記されている。既存の交通安全基本条例において、特に注目したいのは、各主体の責務・役割の規定の中に、「市町村」の責務があったり（都道府県条例の場合）、「運転者」や「歩行者」の責務を明記している地方自治体がある点である。一見すると、余計な規定と思われるが、実は条例の実効性を高めるためには重要な規定と考えられる。この点については、考察の章で言及する。

次いで事業的要素が入った実体的規定がある。どの地方自治体にも比較的多く共通している規定は、「交通安全教育」の規定である。また「(交通安全の) 情報提供」や「交通環境の整備」を謳っている点も、ほぼ共通している。一方で、最近の交通安全基本条例には、「飲酒運転の追放」や「違法駐車防止」に加え、「自転車事故の防止」や「暴走族等の追放」などの規定も入るようになってきている。

そして交通安全基本条例は、雑則的規定が入り、附則へと続いていく。図表2は都道府県の交通安全基本条例にみる規定の一覧（比較表）である。

図表2 道県の交通安全基本条例における比較表

条例	北海道交通安全基本条例	千葉県交通安全条例	交通安全の保持に関する条例(三重県)	佐賀県交通安全の確保に関する条例	長崎県交通安全の保持に関する条例
制定日	平成10年12月17日 改正 平成21年3月31日	平成13年12月21日 改正 平成19年3月16日	昭和41年10月11日	平成13年3月23日	昭和41年12月20日
前文		○			
目的	○	○	○	○	○
基本理念	○				
県の責務	○	○		○	
市町村の責務		○		○	
県民の責務		○		○	○
運転者等の責務	○			○	○
歩行者の責務	○				○
事業者の責務	○	○			
道路等の設置者等の責務	○				
県民の意見の反映	○	○			
年次報告	○				
調査及び研究開発の推進	○				
交通安全の推進	○	○		○	○
交通安全教育		○	○	○	○
民間団体の育成	○				
交通安全用具の普及	○				
高齢者への配慮		○			
情報提供	○	○		○	
県民の協力					○
運転者等に対する講習			○		○
交通指導員の育成	○		○		○
モデル市町村					○
交通環境の整備	○	○	○	○	○
交通事故相談					○
交通安全の日		○		○	
交通安全憲章			○		
危険な運転行為の防止		○			
飲酒運転の追放		○			
違法駐車等の防止		○			
自転車事故の防止		○			
暴走族等の追放等					
財政上の措置	○	○	○	○	
交通事故被害者等に対する支援		○	○		
表彰	○		○		
交通安全の体制整備等		○	○		
救急及び救命体制の充実	○	○			
交通死亡事故多発非常事態宣言		○			
委任			○		○
附則	○	○	○	○	○

筆者作成

（3）地域性を反映させた特徴的な規定

交通安全基本条例の内容は、基本的に多くの地方自治体で共通性が見受けられる。その中においても、特徴的な規定を入れる地方自治体が登場しつつある。以下では、その地域性を反映させた特徴的な規定を紹介する。

①交通事故「後」を考える

「北海道交通安全条例」には「救急及び救命体制の充実等」という規定がある。同規定は「道は、交通事故による負傷者に対する救急及び救命体制の充実強化を図るとともに、道民に対し救急措置方法の普及に努めるものとする」（第19条）とある。同様な規定は、「千葉県交通安全条例」や三重県の「交通安全の保持に関する条例」にもある。

交通事故による死傷者を減少させていくためには、安全教育の推進や情報提供など交通事故「前」の予防も大切であるが、交通事故が起きた「後」の対応も考え、救急体制などの整備を充実させていくことも重要である。

また交通事故後を考える一つの視点として、「交通事故被害者に対する支援等」という規定もある。これは「茨城県交通安全条例」に明記されている。同規定は「県は、交通事故による被害者及びその家族に対する支援の充実を図るため、市町村及び交通事故による被害者等を支援する団体と連携して、必要な支援体制の整備に努めるものとする」（第14条）となっている。

②関係者と協力して交通事故を減少させる

「茨城県交通安全条例」には「市町村等に対する支援」という規定がある。同規定は「県は、市町村が行う交通安全に関する施策の実施について、市町村に対し、必要な技術的助言及び協力を行うものとする」（第16条）と明記されている。

また「函館市交通安全条例」には、近隣市町村との協力を明記しており、「市は、必要に応じ、近隣市町村と協力し、交通安全に関する広報および啓発の実施に努めます」（第14条）とある。このように地方自治体は住民福祉を増進するという視点から、関係者と協力して交通事故のリスクを減少させ

ることは大切である。

③高齢者に特化した交通安全基本条例

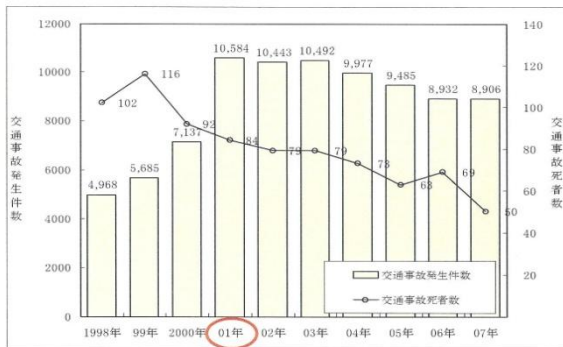
豊中市（大阪府）は、高齢者の交通安全確保を目的とした「豊中市高齢者交通安全条例」を制定している。条例名にあるように交通安全の中でも、「高齢者」に特化している点が特徴である。

豊中市条例の制定の背景には、65歳以上の高齢者が原因となった交通事故の発生割合が府内の他市と比べて高い状況があった。そこで、高齢者を対象とした交通安全基本条例を制定することになった。豊中市条例に基づき、高齢者事故防止モデル地区を設定したり、夜間事故防止反射材の普及や高齢者を対象とする交通安全教育にも取り組んでいる。なお、南国市（高知県）や久米南町（岡山県）など、高齢者の交通安全を対象とした条例は少なくない。

第4章 考察・結果

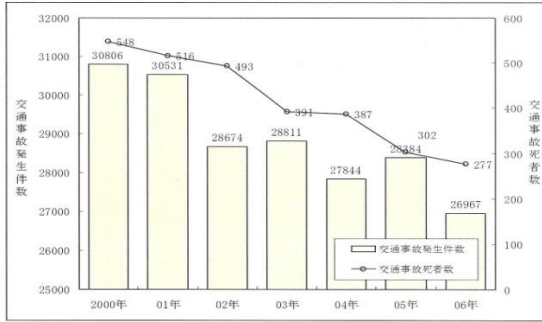
本論文の問題設定である「交通安全基本条例は交通事故の予防効果はあるのか」について考える。結論からいうと、交通安全基本条例を制定し数年後の経過を観察すると、交通事故死者数と交通事故発生件数は減少している傾向がみられる（図表3）。

図表3 交通安全基本条例の効果（発生件数・死者数）

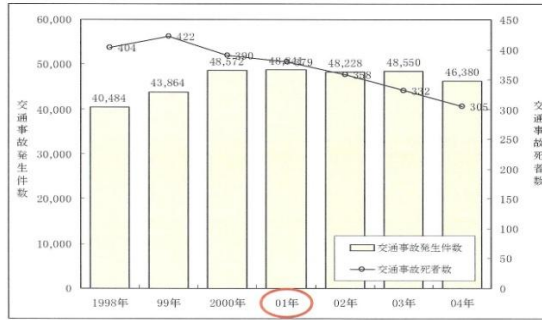


佐賀県

地方自治体における交通安全基本条例の効果 (牧瀬 稔)



北海道



千葉県



茨城県

注)○印が交通安全基本条例の制定年である。北海道交通安全基本条例は1998年に制定されている。

筆者作成

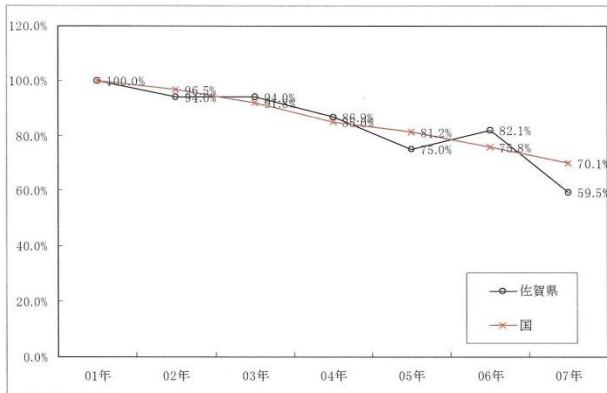
図表3から理解できるように、佐賀県は、2001年から2007年にかけて交通事故発生件数を16ポイント減少させており、交通事故死者数40ポイントも減らしている。また茨城県は、交通安全基本条例制定後、交通事故発生件数は5ポイント減少し、交通事故死者数は10ポイント減らしている（2003年→2005年）。この傾向は、北海道や千葉県をはじめ、多くの地方自治体においても、ほぼ共通して観察できる。

なお、千葉県は全国的に交通事故が減少している中においても、交通事故の発生件数を増加させてきた。そのことが背景となって条例を制定したと考えられる。その後、千葉県は着実に交通事故発生件数の減少を招いている。

ここで提示した結論に対して、「全国的に交通事故が減少している中で、この成果は意味がない」との意見もあるだろう。この点について言及すると、交通安全基本条例を制定している地方自治体は、全国的に交通事故を減少させている傾向よりも、さらに大きな割合で減少させている傾向が把握できる。

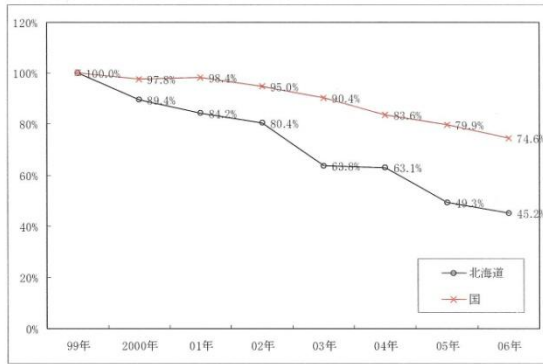
図表4は、交通安全基本条例を制定した年を100として、交通事故死亡者数に限定して、その割合の推移をみたものである。

図表4 交通安全基本条例の効果（死者数、制定年を100とする）

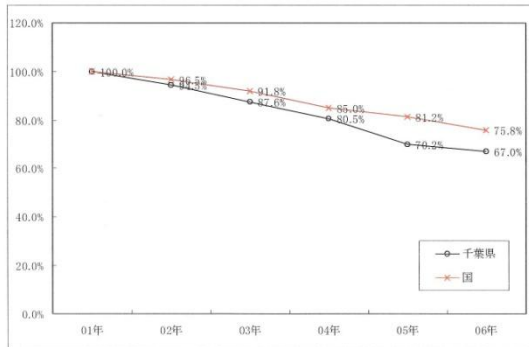


佐賀県

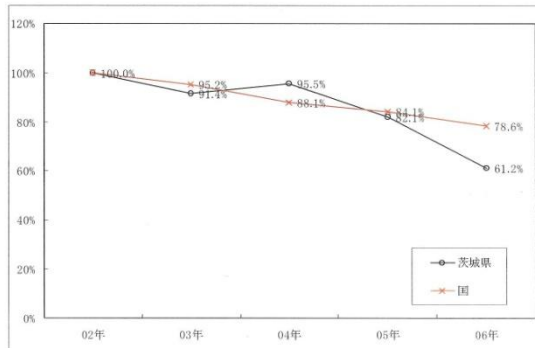
地方自治体における交通安全基本条例の効果（牧瀬 稔）



北海道



千葉県



茨城県

図表3と図表4から、交通安全基本条例は交通事故の死傷者数を減少させる一定の効果が見受けられる。そして次に登場する疑問として、「何の要因が交通事故を減少させているのか」がある。この問題を考察の視点は多々ある。その中で筆者は「規定」に着目した。交通安全基本条例の規定に「運転者の責務」「歩行者の責務」「財政上の措置」等が明記されている地方自治体が、交通事故の減少に関して効果をあげている傾向がある。

第5章 おわりに

本論文は交通安全基本条例の効果について検討してきた。中長期的な視点から捉えると、交通安全基本条例の制定は、交通事故による死傷者を減少させる傾向が見られる。しかしながら、交通安全基本条例だけが善の効果をもたらしたのではなく、様々な要因が絡んでいると推測される。今後は、その要因を分析していく必要がある。

また、現時点におけるサンプルは、都道府県と中核市などにおける交通安全基本条例であるため、24地方自治体と数が少ない。そこで今後、政令市や一般市にまで拡大し、より考察を深めていく予定である。その意味では、本論文は問題提起という意味を持って言及している。

最後になるが、地方自治体の目的は「住民の福祉を増進」である。住民の福祉を増進させるために、大前提となるのは住民一人ひとりの安全の確保である。その意味で、地方自治体は積極的に交通安全行政を展開していく必要がある。そして交通安全行政の根拠となるのが交通安全基本条例である。その意味では、交通安全基本条例は大きな意義がある¹¹と考える。

(脚注)

¹ 本論文は、日本セーフティ・プロモーション学会の第3回学術大会において、

- 「交通安全条例の効果；交通安全条例は交通事故の予防効果はあるのか？」で発表した内容を大幅に加筆・修正したものである。座長の今井博之・子どもの安全ネットワークジャパン理事、山内勇・亀岡市役所資産活用プロジェクト理事からは大変貴重なコメントをいただいた。記して感謝いたします。なお、本論文におけるあらゆる間違いは筆者に帰するものである。
- ² 交通事故によって発生から 24 時間以内に死亡した者である。
ちなみに、警察庁と厚生労働省の交通事故死者の数字には若干の変化がある。その理由は定義が異なるからである。例えば、警察庁が発表した「平成 18 年中の交通事故死者数について」によると、交通事故死者数は 6,352 人となっている。一方で厚生労働白書の「平成 18 年人口動態統計」は、交通事故による死者数は 9,048 人となっている。前者の警察庁の数字は、「交通事故によって発生から 24 時間以内に死亡した者」である。一方で厚生労働省は、「当該年に死亡した者のうち、原死因が交通事故による者（交通事故後 1 年を超えて死亡した者及び後遺症により死亡した者を除く）」として集計されている。本論文は、警察庁の数字を使用している。
 - ³ 2001 年には最高で懲役 20 年を科す危険運転致死傷罪が新設された。また 2002 年の飲酒運転・ひき逃げの罰則強化など交通関係の法令が厳罰化された効果があげられる。さらに 1998 年の道路交通法改正で新設された運転免許の自主返納制度も影響している。2008 年は同制度を使って自主返納した 65 歳以上の高齢者は 28097 人となっている。
 - ⁴ 今までは「運転者側」に重点を置かれた交通安全行政であった。2008 年の全国の交通死亡事故構成率は、四輪車が 36.3%、二輪車が 18.0%、自転車は 12.9% となっている。一方で、歩行者は 32.8%、その他が 0.1% となっている（警察庁交通総務課）。交通事故をより減少させていくためには、「歩行者側」の交通安全行政も重要である。
 - ⁵ 条例とは、地方自治体が国の法令の範囲内において制定する「自主法規」（自治立法）であり、地方自治体の議会の議決によって制定される。地方自治体が、住民に義務を課し、住民の権利を制限するためには、法令に特別の定めがある場合を除くほかは、必ず条例によらなければならない。
 - ⁶ 犯罪被害の予防を目的とした「生活安全条例」の効果については、次の文献を参照されたい。
牧瀬稔(2008)『議員が提案する政策条例のポイントー政策立案の手法を学ぶー』東京法令出版
本論文で取り上げている交通安全基本条例は、この文献で使用したフレームワークを用いて効果を分析している。
 - ⁷ 条例や規則が法的根拠を伴うのに対し、要綱は法的根拠がない。この要綱は、地方自治体が行政指導の際の準則として定める内部的規範である。住民に対しては法的拘束力を持たない。要綱を基準とした行政運営を要綱行政という。要綱行政とは、法律や条例などの法規に基づくことなく、行政機関の内部的規範である要綱に基づいて行われる行政指導である。
 - ⁸ 交通安全対策基本法は「交通の安全に関し、国及び地方公共団体、車両、船舶

及び航空機の使用者、車両の運転者、船員及び航空機乗組員等の責務を明らかにするとともに、国及び地方公共団体を通じて必要な体制を確立し、並びに交通安全計画の策定その他国及び地方公共団体の施策の基本を定めることにより、交通安全対策の総合的かつ計画的な推進を図り、もって公共の福祉の増進に寄与すること」を目的としている（第1条）。

⁹ 交通安全対策基本法により、都道府県は「都道府県交通安全対策会議を置く」（第16条）と定められている。そして同交通安全対策会議において「都道府県交通安全計画を作成しなければならない」（第25条）と明記されている。一方で市町村は「市町村交通安全対策会議を置くことができる」（第18条）と規定されている。そして市町村が交通安全対策会議を設置した場合は「市町村交通安全対策会議は、都道府県交通安全計画に基づき、市町村交通安全計画を作成しなければならない」（第26条）と明記されている。

¹⁰ 一般的に法律とは全国一律のルールであり、地域ごとの事情は考えないことが多い。そのために、地方自治体は自らの責務として、地域の実情にあった交通安全対策を実施すべきと考える。そして、この取組みの根拠となるのが、交通安全基本条例である。

むしろ、これから一層進んでいくと考えられている地方分権の時代においては、地域の実情に合致した政策が求められている。そして、その政策の拠り所が条例である。条例は法的根拠を有するため、地方自治体が政策を実施する時には必須である。これからの時代は、「地方自治体の地域の実情を反映させた条例を制定して政策を推進していく」という思考が求められると考える。

¹¹ 交通安全基本条例という形ではなく、他の条例の中に交通安全の要素を入れる場合もある。例えば「姫路市民等の安全と安心を推進する条例」の定義規定には「犯罪等」がある。この犯罪等の意味は「犯罪、交通事故又は他人に不安、困惑若しくは嫌悪を覚えさせる行為をいう」とあり、同条例の中で交通事故対策（交通安全）も網羅されている。

（参考文献）

- ・ 牧瀬稔・鈴木潔編著（2010）『安全・安心を創出するための15の視点』東京法令出版
- ・ 牧瀬稔著（2009）『条例で学ぶ政策づくり入門』東京法令出版
- ・ 牧瀬稔著（2008）『議員が提案する政策条例のポイントー政策立案の手法を学ぶ』東京法令出版