

目次

特集／道路と景観

景観法について.....	中須賀 淳	1
既存道路における 道路景観評価（道の景観の通信簿）について.....	鮫島 寛	7
「道路デザイン指針」の検討状況について.....	望月 拓郎	16
郡山駅前大通りシンボルロード事業について..... ～まちづくりと景観形成への取り組み～	阿部 昌昭	21

道路資産評価・会計基準検討会において検討された道路資産等の 評価方針及び高速道路事業の会計基準等の骨子について.....	依田 秀則	27
「ITS 世界会議愛知・名古屋2004」開催結果報告.....	横田 俊英	34
「成果志向」の道路行政マネジメントの実践..... ～「道路行政マネジメントガイダンス」の紹介～	道路局道路事業分析評価室 国土技術政策総合研究所道路研究室	38

解説 道路関係四公団民営化関係法（その4） 日本道路公団等の民営化に伴う道路関係法律の整備等に関する法律①.....	清水 奈緒美	44
---	--------	----

訴訟事例紹介

受動喫煙による健康被害が認められた事例..... －受動喫煙賠償請求事件－	千木良 敦之	50
--	--------	----



『琵琶湖夢街道』（滋賀県）.....	高木 渉	62
広島はええとこじゃけん（広島市）.....	芝 啓造	64

連載／社会実験 通学路の安全を取り戻すための社会実験..... ～佐賀市日新・新栄地区交通環境改善の取り組み～	九州地方整備局 佐賀国道事務所	66
--	--------------------	----

時・時・時.....		72
------------	--	----

景観法について

都市・地域整備局都市計画課都市環境計画係長 中須賀 淳

一 はじめに

近年、個性ある美しい街並みや景観の形成、都市の緑の効果的な保全やオープンスペースの緑化推進が求められている。このようなニーズに応えるため、「景観法」、「景観法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律（景観法整備法）」及び「都市緑地保全法等の一部を改正する法律」のいわゆる「景観緑^{みどり}三法」が、平成一六年六月一日に参議院で可決され成立、六月一八日に公布された。中でも「景観法」は、景観に関する我が国で初めての総合的な法律であり、景観に関する基本法制とあわせ、具体的な規制等に関する条項を数多く盛り込んだものとなっている。また、農林水産省、環境省と部分的に共管であるのも本法律

の特徴である。

本稿では、景観法を中心に、その制定の背景や目的、内容を紹介する。

二 背景

戦後、我が国は目覚ましい経済発展を遂げ、社会資本整備についても、未だ不十分なところはあるが、一定のレベルまで進んできたと考えられる。しかしながら、かつて、明治に日本を訪れた英国人旅行家イザベラ・バードが、感嘆の声を上げた日本の美しい景観は失われ、現在は、林立する電柱、氾濫する広告、不揃いなビルのスカイラインなどに多くの人が愕然とする、美しさへの配慮が欠けたものとなってしまった。

しかし、近年、生活水準の向上等に伴って、美

しい街並みなど良好な景観に関する国民の関心が高まっており、いわば価値観の転換点を迎えている。地方公共団体においては、平成一五年度末現在、二七都道府県（五七％）、四七〇市町村（一五％）で景観に関する自主条例（以下、景観条例）が策定され、昭和六三年において市町村の景観条例数は一〇三であったものが、この一五年間で約五倍の五二四に増加している（地方公共団体へのアンケート調査より）。また、景観に配慮した都市整備（写真１）が進められるなど、良好な都市形成に向けた取り組みが徐々に進められてきている。

これまで景観に関する法制度としては、都市計画法に基づく美観地区、風致地区や伝統的建造物群保存地区などの地域地区制度などがあつたが、

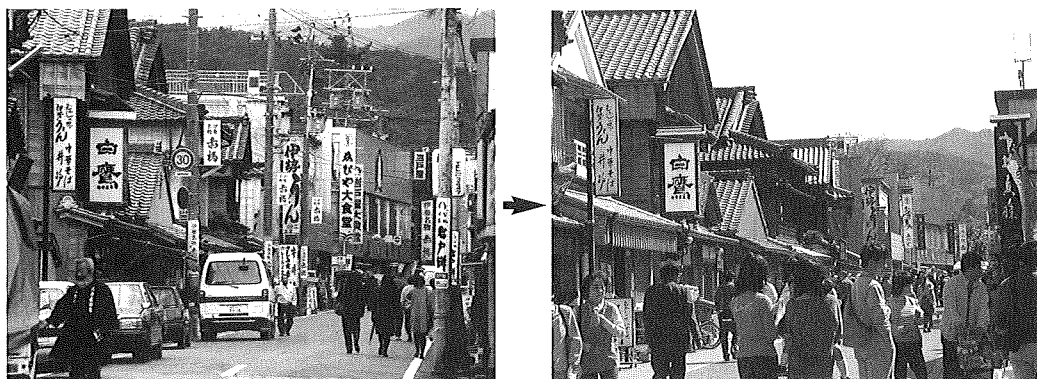


写真1 景観に配慮した都市整備（三重県伊勢市）

景観そのものを正面から捉えた総合的な法制度は整備されていなかった。一方、地方公共団体の景観条例については、これを支える法律の根拠が無く、例えば建築物や工作物等の建築等に対する届出とその内容に対する勧告という仕組みであり、いざというときの強制力に欠けていた。こういったことから、地方公共団体からも景観に関する法制度の制定が要請されていた。

国土交通省においては、平成一五年七月に公表した「美しい国づくり政策大綱」において、良好な景観の形成を国政上の重要課題として位置付けるとともに、景観に関する基本法制の制定を明示した。また、政府レベルにおいても、同月に関係閣僚会議において決定された「観光立国行動計画」において、地域の個性を磨き、発揮する「一地域一観光」を推進するための重要な手段として、地域の自然、歴史、文化等の特色を活かした良好な景観の形成に関する基本法制の整備が位置づけられた。

このような背景を踏まえ、景観緑三法案を国会に提出するに至った。このうち、景観法は、我が国で初めての景観に関する総合的な法律であり、これまでの地方公共団体の取組みを踏まえ、

① 良好な景観の形成に関する基本理念や、国、地方公共団体、事業者及び住民の責務を明らかにする。

② 条例では限界のあった強制力を伴う法的規制の枠組みを用意する。

また、景観法整備法では、関連する都市計画法、建築基準法等の改正に加え、屋外広告物法その他の関係法律の整備を行った。

三 景観法の概要

景観法は、景観に関する基本法的な部分と、良好な景観の形成のための具体的な規制や支援を規定する部分から構成されている。

基本法的な部分では、良好な景観の形成に関する基本理念を定めるとともに、国、地方公共団体、事業者及び住民の責務を明らかにした。

具体的な規制等に関する部分では、景観計画の策定、景観計画区域、景観地区等における行為規制、景観重要公共施設の整備、景観協定の締結、景観整備機構による良好な景観の形成に関する事業等の支援等について定めている。

景観法の体系を図1、対象地域のイメージを図2に示す。

1 景観行政団体

一つの地域において都道府県と市町村による二重の規制が行われることを避けるため、景観法により景観計画を策定し景観行政を行う主体を一元

的に景観行政団体として位置付けている。政令指定都市、中核市は自動的に、それ以外の市町村は都道府県と協議し同意を得て景観行政団体となる。それ以外の市町村においては、都道府県が自動的に景観行政団体となる。

2 景観計画の策定及びこれに基づく措置

(1) 景観計画の策定

景観行政団体は、現にある良好な景観を保全する必要があると認められる土地の区域や、地域の

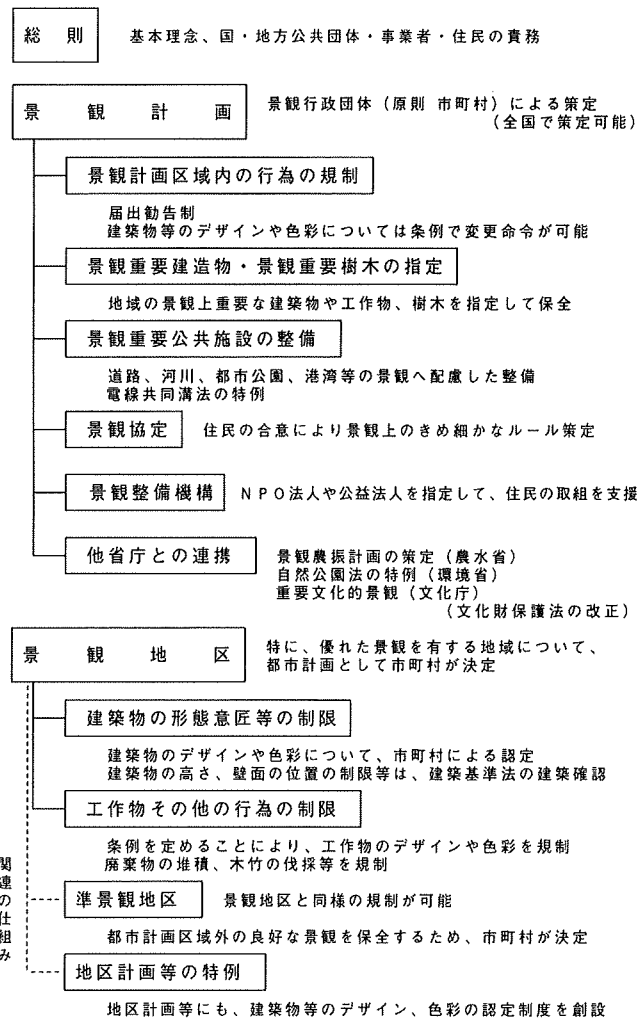


図1 景観法の体系

自然、歴史、文化等からみて、地域の特性に相応しい良好な景観を形成する必要があると認められる土地の区域等について、景観計画を定めることができる。景観計画には、景観計画区域、良好な景観の形成に関する方針、区域内の行為の規制に関する事項、景観重要建造物・樹木の指定の方針、屋外広告物に関する行為の制限の他、景観重要公共施設の整備に関する事項と占用許可の基準を定めることとなる。さらに、景観農業振興地域整備計画の策定に関する基本的な事項や、自然公園法

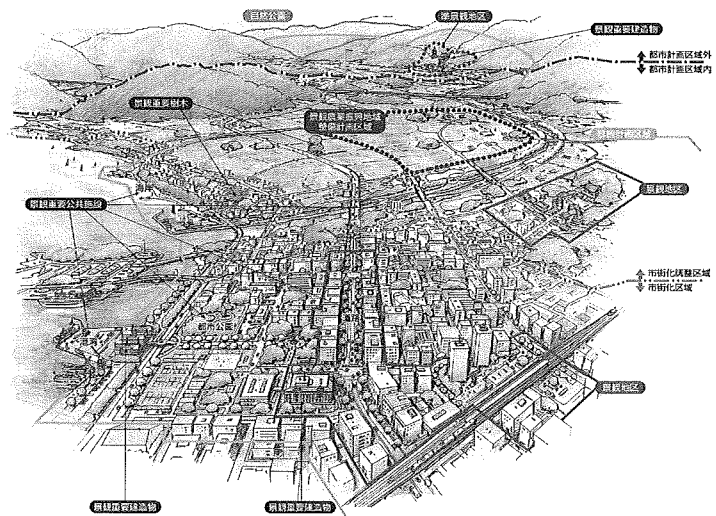


図2 景観法の対象地域のイメージ

の許可の基準も定めることができる。

(2) 景観計画の策定手続きと提案制度

景観計画を定める際には、公聴会の開催等住民の意見を反映させるために必要な措置を講じなければならない。また、土地の所有者、NPO法人等は、対象となる区域の土地所有者等の三分の二の同意を得て、景観行政団体に対し、景観計画の

策定等を提案することができる。

(3) 行為の規制

景観計画区域内では、建築物の建築、工作物の建設等、開発行為その他の行為をしようとする者は、あらかじめ、景観行政団体の長に届け出なければならぬ。景観行政団体の長は、景観計画に定められた制限に適合しないと認められるときは、設計の変更等の必要な措置をとることを勧告することができ、さらに形態意匠の制限に適合しない時には、変更の命令をすることができる。命令に違反した場合には、代執行や罰則が適用される。

3 景観協議会

景観協議会は、景観計画区域において、官民が一体となつて良好な景観の形成のための取組みを行うための組織であり、景観行政団体、道路管理者などの景観重要公共施設の管理者等のほか、必要に応じて、住民、観光や商工等の関係団体や電気事業者、鉄道事業者等の公益事業者も構成員となることができる。なお、その協議の結果には尊重義務が課せられる。これを活用し、例えば、地区全体の景観形成方針のほか、シンボルロードの景観整備方針に係る協議や、オープンカフェ等の実施に係る協議を行うことも想定される。

4 景観重要建造物・景観重要樹木

景観行政団体は、景観計画区域内にある良好な景観の形成に重要な建造物（建築物・工作物）又は樹木を景観重要建造物、景観重要樹木として指定することができる。

5 景観重要公共施設

景観行政団体は、景観計画区域内の良好な景観の形成に重要な道路、河川等の公共施設を、その管理者と協議し同意を得て、景観重要公共施設として景観計画に定めることができる。また一方、公共施設の管理者は管理する公共施設について景観重要公共施設とすることを景観行政団体に要請することができる（図3参照）。

景観重要公共施設については、

- ① 景観計画に景観重要公共施設の整備に関する事項が定められた場合は、当該景観重要公共施設の整備は、景観計画に即して行わなければならない。

- ② 景観計画に景観重要公共施設に関する道路法、河川法、都市公園法等による占用の許可等の基準が定められた場合は、当該景観重要公共施設の管理者は、当該基準を踏まえて、これらの法律による占用の許可等を運用しなければならない。

また、特に、景観重要道路については、「電線

共同溝の整備等に関する特別措置法」の特例として、円滑な交通の確保に該当しない場合においても、景観上の必要性が高い地区・歴史的街並みを形成する地区等の非幹線道路であっても電線共同溝を整備すべき道路として指定することができる（図4参照）。

6 景観地区等

市町村は、都市計画区域又は準都市計画区域について、市街地の良好な景観の形成を図るため、都市計画に景観地区を定めることができる。従来、地域地区であった美観地区が廃止され、新たに景観地区が導入されることとなる。

景観地区においては、都市計画に建築物の形態意匠の制限を必ず定めるとともに、建築物の高さの最高限度・最低限度、敷地面積の最低限度、壁面の位置の制限を選択的に定めることができる。また、工作物については、条例により形態意匠の制限、高さの最高限度・最低限度、又は、壁面後退区域における設置の制限を定めることができる。

景観地区内の建築物の形態意匠は、都市計画に定められた建築物の形態意匠の制限に適合する必要がある、建築物の建築等をしようとする者は、あらかじめ、景観地区の都市計画に定められた建築物の形態意匠の制限への適合について市町村長

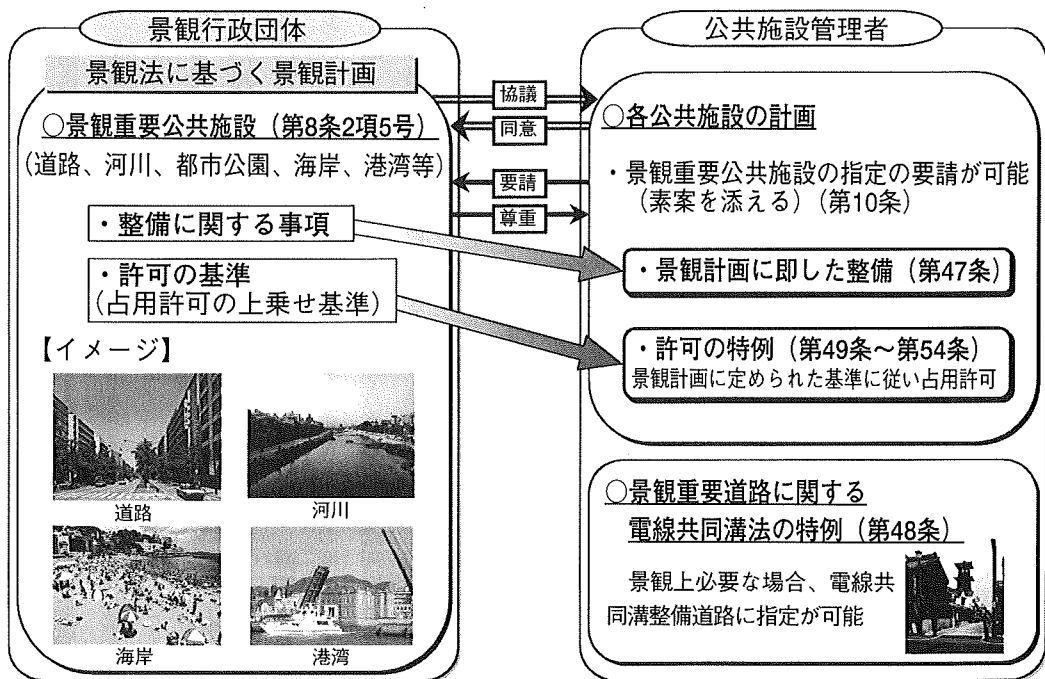


図3 景観重要公共施設

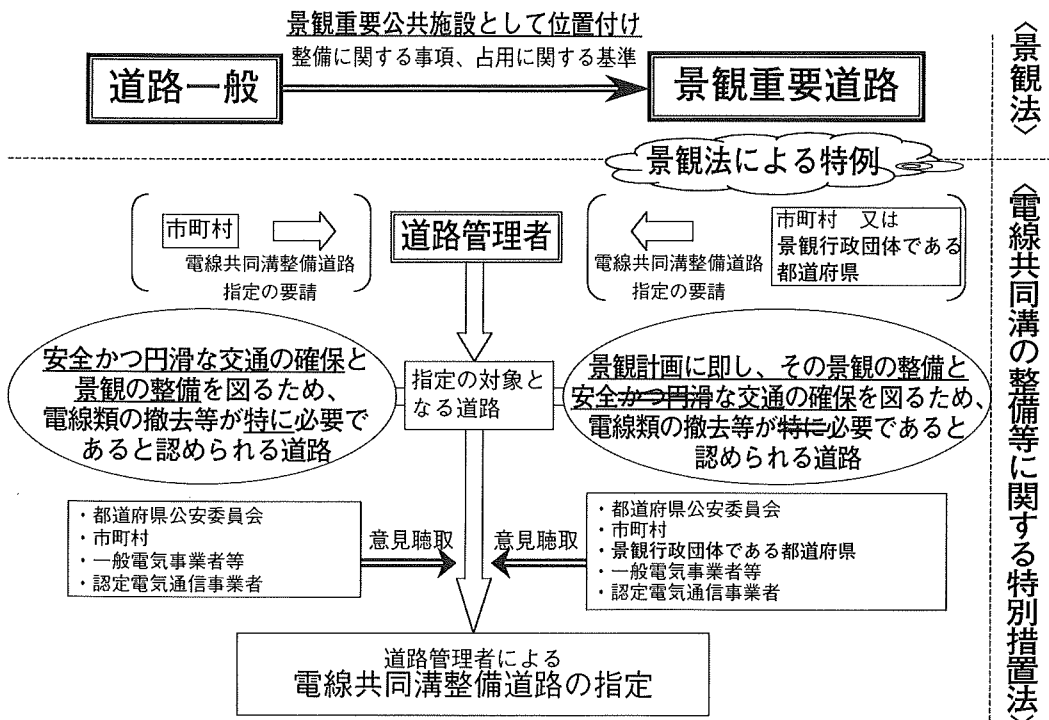


図4 電線共同溝整備道路の指定（景観重要道路）

の認定を受けなければならない。

都市計画区域及び準都市計画区域外では、景觀計画区域が定められた区域内において準景觀地区を定め、条例で良好な景觀を形成するための規制を定めることができる。

7 景觀協定等

景觀計画区域内の土地所有者等は、良好な景觀の形成を図るため、建築物、工作物、緑、看板、農用地等、景觀に関する様々な事柄について、全員の合意により景觀協定を締結することができる（承継効あり）。これを活用し、例えば、統一感のある道路空間を形成するため、道路沿道の土地の所有者等の合意により、ショーウィンドウや日除けの色、ワゴン、花壇の設置などについて景觀協定を定めることが想定される。

8 景觀整備機構

景觀行政団体の長は、まちづくりを行う公益法人やNPO法人を景觀整備機構として指定することができる。景觀整備機構は、人材の派遣、情報の提供、景觀重要建造物・樹木の管理、景觀重要公共施設に関する事業を行うこと又はこれらの事業に参加することが出来る。これを活用して、例えば、ボランティアサポートプログラムの実施団体など道路整備に関する団体の景觀重要道路に関

する活動等を支援することが想定される。

9 重要文化的景觀との連携

景觀法と同じ通常国会において、文化財保護法が一部改正され、新たに文化的景觀が文化財として位置付けられたが、重要文化的景觀は、景觀計画区域や景觀地区の中から文部科学大臣が選定する仕組みとされている。

四 おわりに

景觀は言うまでもなく、それぞれの地域固有のものである。景觀法は、地方公共団体等の独自性を活かし、その取組みを支援していこうというものであり、今後、地方公共団体等が景觀法を活用し、その効果が発揮されることにより良好な景觀の形成が促進されることを願っている。

なお、条文やその他資料については、ホームページ（<http://www.mlit.go.jp/crd/city/plan/townscape/index.htm>）を参照していただきたい。

既存道路における

道路景観評価（道の景観の通信簿）について

関東地方整備局道路部道路計画第二課長 鮫島 寛

一 経緯・背景

我が国の道路景観は、諸外国に比べ電柱の乱立や看板類の氾濫など無秩序な状態となっており、美しい道路景観とはいいたたい状況にある。

こうした状況を踏まえ、道路や沿道における景観改善を図る道路整備の推進を目的に、学識経験者、民間有識者及び行政関係者からなる「道路の景観改善に関する研究会」（委員長・中村英夫（現武蔵工業大学学長））が設立され、既存の幹線道路などにおける道路景観の改善方策等について検討を進める中、下記の方策について積極的に取り組みむべきとの提案が出された。その提案内容は次のとおりである。

- ・ 地域住民や道路管理者等は、道路景観の醜悪さを正確に認識し、道路景観改善に向けた意識改革を行うことが必要である。
- ・ そのためには、地域住民等の方々が参加し、道路景観の現状を点検、評価し、その結果を広く公表することが重要である。
- ・ 評価方法は、誰にでもわかりやすい客観的なものとし、五段階評価によるいわば「景観の通信簿」を作成すること。

この提案を受け、国土交通省では評価手法、調査票の設計、点検の進め方、住民の参加方法等について検討を行い、平成一五年度に関東地方整備局管内の一〇区間をモデル区間として設定し、試

行的に道路景観評価を住民参加のもと実施した。

この関東地方整備局の取組みを受け、全国の各地方整備局においても同様に評価を実施することとし、平成一六年九月現在で全国の一般国道モデル区間の二二区間において、住民参加による道路景観の評価を実施したところである（図1、表1）。

【参加者】

- 現地点検参加者：
延べ661人、一箇所平均 約30人（最小14人～最大59人）
- アンケート参加者：35人／1箇所^{*1}（※1…国道45号（岩手県大槌町～宮古市））
- 参加者構成：沿道住民、地域住民、自治体職員など

【評価箇所】

- 沿道状況：D I D地区^{*2}12箇所、その他市街部6箇所、平地部2箇所、山地部2箇所（※2…D I D地区：人口集中地区）
- 点検延長：延べ94.2km、1箇所平均4.3km（最小1.1km～最大35.0km）
- 評価地点：延べ373地点、1箇所平均17.0地点（最小8地点～最大26地点）

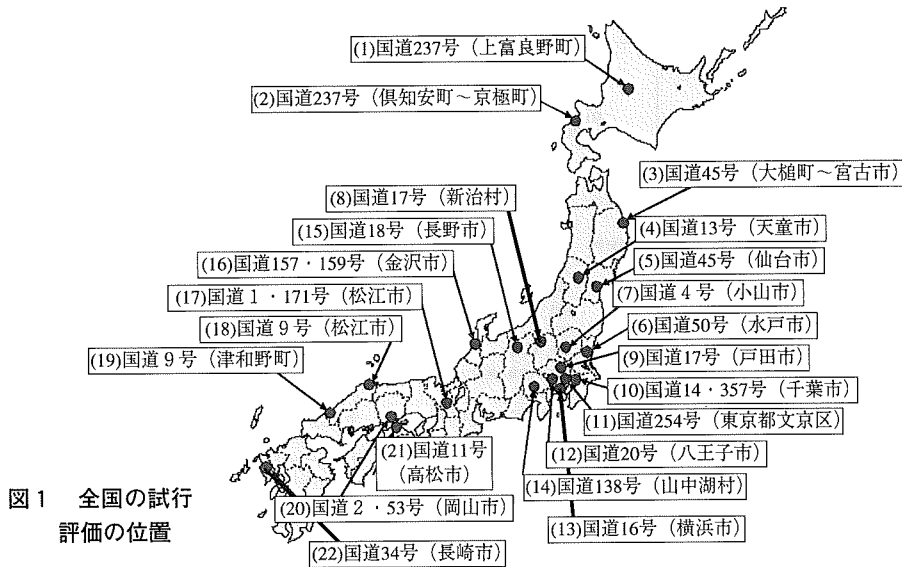


表1 全国の試行評価実施状況一覧（平成16年9月現在）

整備局名	実施区間
北海道開発局	2路線・2区間 国道237号（上富良野町） 国道276号（倶知安町～京極町）
東北地方整備局	2路線・3区間 国道13号（天童市）国道45号（大槌町～宮古市、仙台市）
関東地方整備局	10路線・10区間 国道4号（小山市） 国道14号・357号（千葉市） 国道16号（横浜市） 国道17号（新治村、戸田市） 国道18号（長野市） 国道20号（八王子市） 国道50号（水戸市） 国道138号（山中湖村） 国道254号（東京都文京区）
北陸地方整備局	2路線・1区間 国道157号・159号（金沢市）
近畿地方整備局	2路線・1区間 国道1号・171号（京都市）
中国地方整備局	3路線・3区間 国道2号・53号（岡山市） 国道9号（松江市、津和野町）
四国地方整備局	1路線・1区間 国道11号（高松市）
九州地方整備局	1路線・1区間 国道34号（長崎市）
合 計	23路線・22区間

（※北海道開発局においては、平成15年度より「シーニックバイウェイ北海道」の取組みの一環として、23区間で住民協働による「沿道景観診断」に取組んでおり、2区間を代表的事例として取り上げた。）

- 今回の試行評価では、次に示す評価を全国各地で実施した。各地で採用された評価は、評価の実施主体（各河川国道及び国道事務所等）が、評価区間の立地状況、沿道状況等を総合的に勘案し、適宜工夫を加え、評価方法を採用した。
- ①地点の内部景観評価：対象区間内に設定された評価地点の景観要素等を評価 ⇒全22区間で実施
- ②区間の内部景観評価：対象区間全体の印象、感じ方を評価 ⇒22区間中5区間で実施
- ③区間の外部景観評価：対象区間外の視点場から見える道路景観を評価 ⇒22区間中1区間で実施
- 各評価方法の概要を以下に示す。

①地点の内部景観評価

- ・現地を徒歩やバスで観察した後、車上撮影したビデオを鑑賞し、評価票に評価を記入。
- ・評価区間内の概ね約200m毎の地点を対象に、
「全体の道路景観を対象とした総合評価」
「道路景観を構成する要素ごとの評価」

のそれぞれについて、[非常に良い、良い、普通、悪い、非常に悪い]の5段階方式により評価を実施。

②区間の内部景観評価

- ・現地を徒歩やバスで観察した後、車上撮影したビデオを鑑賞し、評価票に評価を記入。
- ・区間全体の景観を対象に、
「区間の全体的な印象や感じ方」
「特徴的なもの」
「景観を改善する際に配慮すべき点」

等について、参加者による自由記述の形式で評価を実施。

③区間の外部景観評価

- ・現地を対象区間周辺の外部の眺望地点等から道路景観の状況を観察した後、評価票に評価を記入。
- ・対象区間の外部景観を対象に、
「全体の道路景観を対象とした総合評価」
「道路景観を構成する要素ごとの評価」
のそれぞれについて5段階方式により評価を実施。

写真①をご覧になり以下の質問にお答えください。

調査箇所 ①

Q1：以下に示す道路景観を構成する各要素について、あなたが思う評価（非常に良い、良い、普通、悪い、非常に悪い）に○をつけてください。（※設問中、傍線で消してある項目につきましては、省略して下さい。）

		非常に良い	良い	普通	悪い	非常に悪い
道路本体：	車道路面					
	歩道路面					
道路横断：	ガードレール・車止め					
	交通標識・案内標識・信号機					
	歩道橋					
	電柱・電線					
	街灯					
道路植栽：	樹木、草花等					
沿道建築：	建築物（商業・業務ビル、住宅）					
広告看板：	店舗の看板					
	立看板・ポスター・のぼり旗					
その他：	踏切車両・踏切自転車					
※ご自由に記入して下さい。（ ）						
Q2：全体的な印象はどうですか。						
総合評価：						
Q3：その他の箇所の景観に関してご意見などがありましたら、ご自由にお書きください。						

図2 地点の内部景観評価で用いた調査票の設問例

三 評価結果の概要

全国の試行評価の結果概要を以下に示す。ここでは、評価の大部分が各評価地点の内部景観を五段階の採点方式により評価していることから、参加者から頂いた評価の平均値を算出することでその概要を示すものとする。

1 総合評価の結果（評価断面全体の景観を評価）

・各評価の回答比率をみると、「普通（三点）」が五二・一％と最も多く、「悪い（二点）」・「非常に悪い（一点）」が二九・四％、「良い（四点）」・「非常に良い（五点）」は一八・六％にとどまっている（図3）。

・一方、評価区間別の「普通評価」の割合に着目すると、評価平均値の良悪に関わらず、過半を越える区間において、「普通評価」が五割ないし六割を超える結果となっている（表2）。

・これらのことから、区間特性等に関わらず、概ね普通評価すなわち中央値に評価が集まる傾向がみてとれるが、これは、道路景観をどう評価するのか、といった評価者側における評価基準が確立されていない状態、すなわち大半の参加者が現状の道路景観に慣れきってしまっている状況を示す結果とも考えられる。

要素評価の結果（評価断面を含む景観構成要素を評価）

・比較的良好な評価となった要素

「道路植栽」

（良い・非常に良いが二八・九％）

「車道路面」

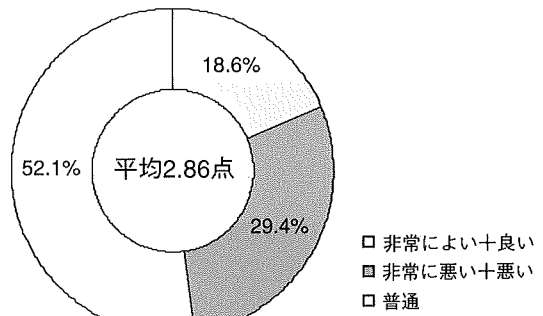


図3 全体評価の集計結果

表2 評価区間別の全体評価平均値及び普通評価割合一覧

ブロック	路線	全体評価平均値	普通評価の割合(%)
北海道	一般国道237号	3.23	29.0
	一般国道276号	3.18	42.0
東北	一般国道45号	3.33	50.0
	一般国道13号	2.70	47.0
関東	一般国道45号	2.95	44.3
	一般国道50号	2.88	66.9
	一般国道4号	2.46	41.7
	一般国道17号	2.23	30.5
	一般国道17号	2.82	60.1
	一般国道14号357号	3.14	58.3
	一般国道254号	3.08	50.8
	一般国道20号	3.11	66.0
	一般国道16号	2.83	66.0
	一般国道138号	2.51	49.5
北陸	一般国道18号	2.79	53.5
	一般国道157号159号	3.1	58.6
近畿	一般国道1号171号	2.99	52.1
中国	一般国道9号	3.12	35.2
	一般国道9号	2.52	49.8
	一般国道2号53号	2.72	54.1
四国	一般国道11号	2.93	47.2

（良い・非常に良いが二六・八％）

・比較的良好な評価となった要素

「電柱・電線」

（悪い・非常に悪いが四八・三％）

「立看板等」

（悪い・非常に悪いが四〇・三％）

「店舗の看板」

（悪い・非常に悪いが三六・七％）

・ここでも、図4に見られるように、概ね普通評価（中央値）に評価が集まる傾向が見てとれるが、これもやはり、評価者側における評価基準が確立されていないことに起因するものと考えられる。

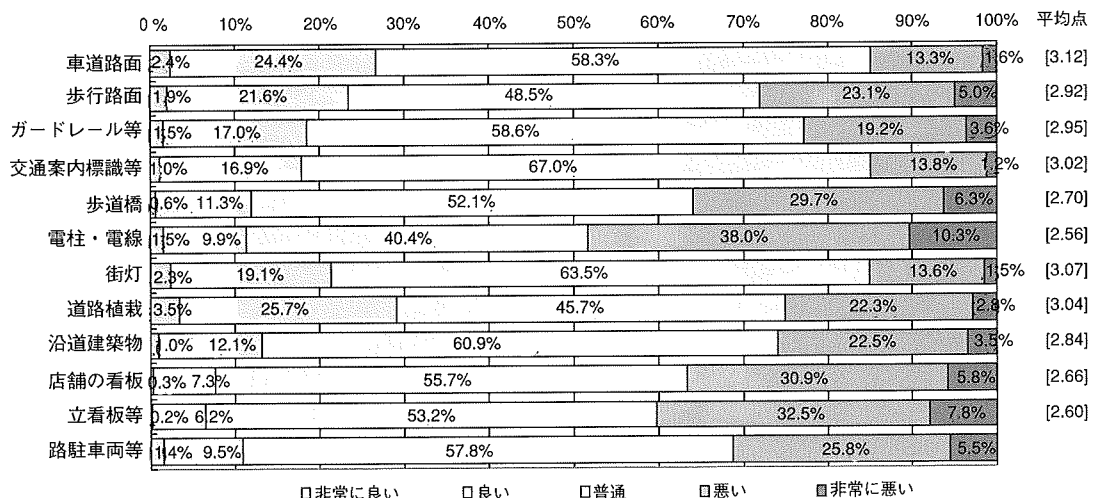


図4 要素評価の集計結果

3 評価の事例

① 総合評価事例

【高い評価を受けた事例】

- 区間…一般国道二三七号 北海道 上富良野町 美馬牛付近（写真1）

● 評価平均値…四・二二



写真1 一般国道237号 北海道上富良野町美馬牛付近

【低い評価を受けた事例】

- 区間…一般国道一三三号 山形県天童市原町付近（写真2）

● 評価平均値…一・九三



写真2 一般国道13号 山形県天童市原町付近

② 高い評価を受けた景観要素の事例

【道路植栽】

- 区間…一般国道一五七号・一五九号 石川県 金沢市香林坊一丁目付近（写真3）

● 評価平均値…四・二〇

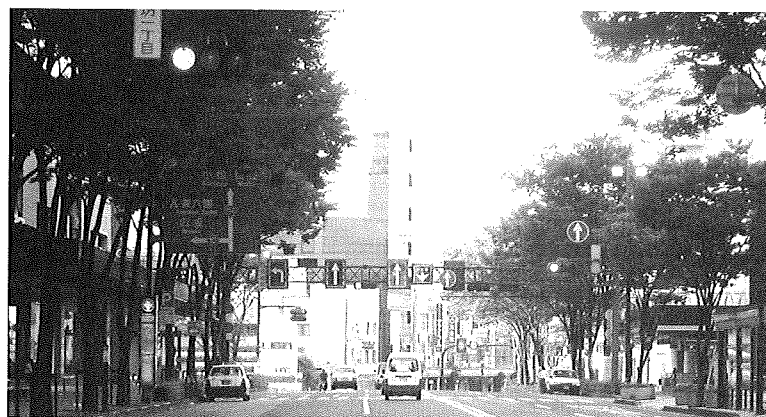


写真3 一般国道157・159号 石川県金沢市香林坊1丁目付近

【照明柱】

● 区間…一般国道一号・一七一号 京都市南区

九条町付近（写真4）

● 評価平均値…四・〇六

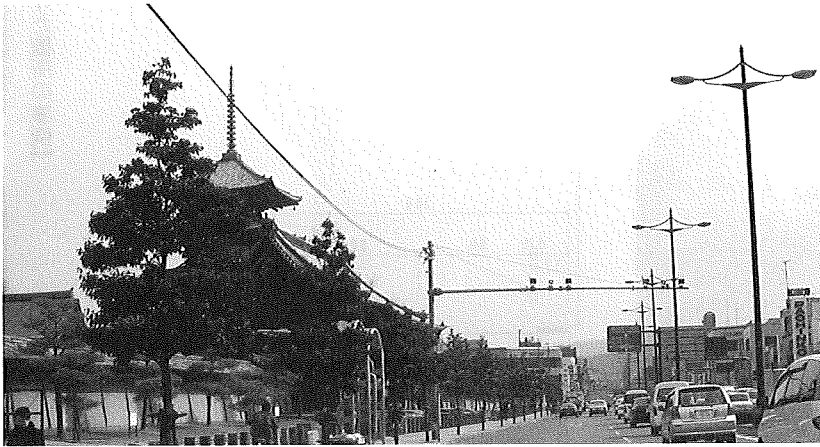


写真4 一般国道1号・171号 京都府京都市南区九条町付近

③低い評価を受けた景観要素の事例

【電線・電柱】

● 区間…一般国道二三七号 北海道上富良野町

美馬牛付近（写真5）

● 評価平均値…一・六八

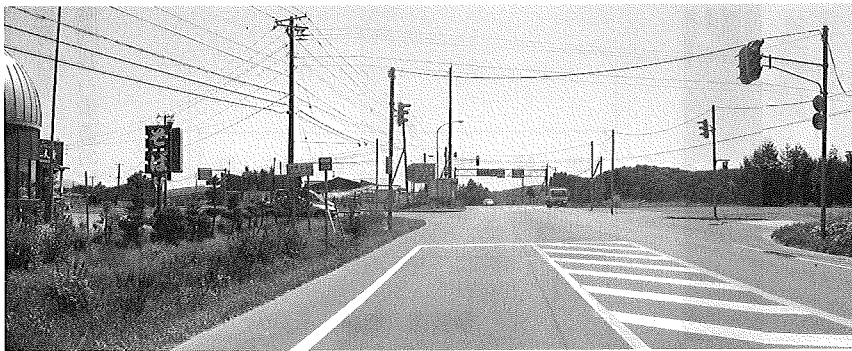


写真5 一般国道237号 北海道上富良野町美馬牛付近

【店舗看板類】

● 一般国道二五四号 東京都文京区小石川二丁

目付近（写真6）

● 評価平均値…一・五七



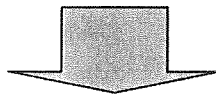
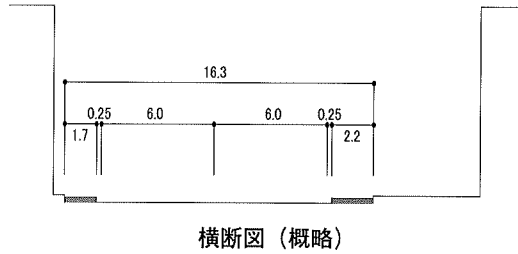
写真6 一般国道254号 東京都文京区小石川2丁目付近

4 道路整備による景観改善の事例

【道路整備によって景観が改善され、高い評価を受けた箇所の事例】



【整備前】



【整備後】

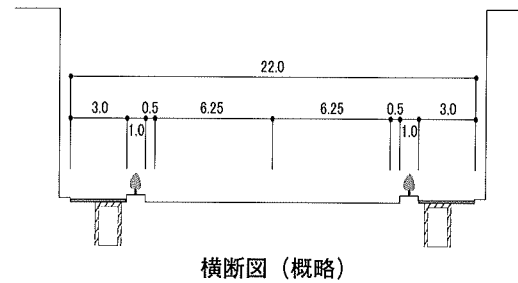


写真7 一般国道157・159号石川県金沢市尾山町付近（整備前・後）

● 一般国道一五七号・一五九号 石川県金沢市
尾山町付近
● 整備内容：歩道の拡幅、電線類の地中化、植

● 樹帯の整備
● 整備状況の前後比較（写真7）

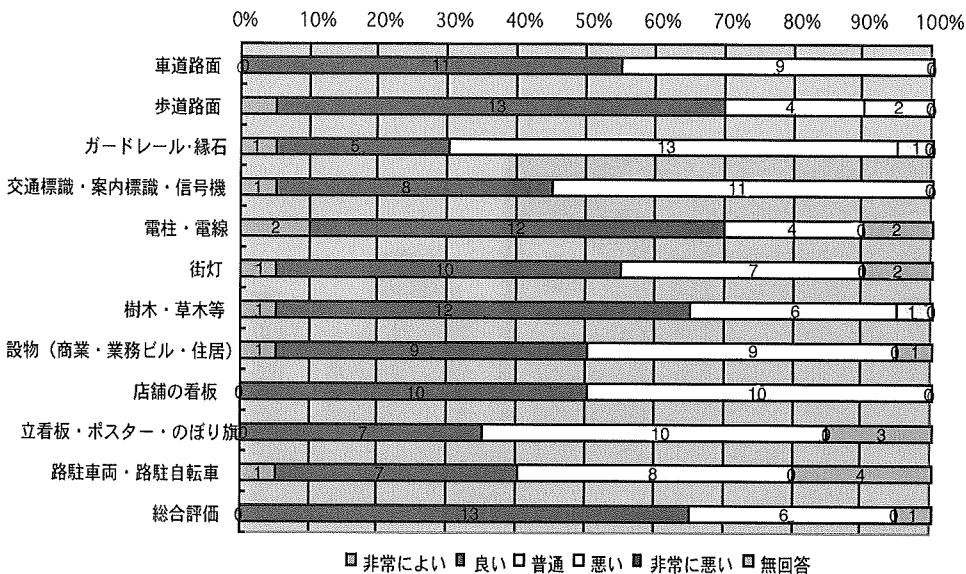


図5 整備後の道路における景観評価の結果

●整備後の道路における景観評価の結果(図5)

・整備を行った「歩道路面」、「電柱・電線」、「樹木・草木」に対して、七割近くの方々が「非常に良い」又は「良い」の評価を与えており、当該箇所における整備を多くの方々が評価する結果となっている。

・また、総合評価においても七割近くの方々が「良い」の評価を与えており、その評価平均値は三・六八と、評価断面全体の景観に対する評価についても高い評価を得た結果となっている。

四 今後の課題等

今回の道路景観試行評価の結果を通じて、道路景観の評価について今後の課題等を幾つか指摘しておきたい。

1 取組み全般について

住民等の評価参加者は、どの評価区間においても熱心に取り組んでいたっており、今回の取組みに対し、次のような前向きな意見が多数寄せられた。

- ・「このような機会がまたあってほしい」
- ・「道路の景観に対して新たな発見があった」
- ・「景観に対して共通認識を持つことができたので、このような取組みは大切である」等

これらの意見から、今回の取組みは道路景観の現状評価にとどまらず、「道路景観の再認識」や「道路景観形成の重要性」、さらには「道路と沿道が一体となって景観整備に取り組む必要性」等、道路景観に対する意識を向上していく上で非常に意義のある場であったといえることができる。

今回のような道路景観評価の取組みは、住民等の道路景観に対する意識啓発の効果が高いと認められるため、今後も継続的に進めることが望ましい。

2 評価方法について

今回採用した五段階評価(採点法)による評価は、その結果からも道路景観の寄与要因・阻害要因を定量的に抽出する方法として、景観要素等における良悪の概ねの傾向が確認できるなど、ある程度手法の適性を確認できたといえる。

また、整備前後の比較の結果からも、道路整備による景観改善の効果検証にも有効な手法と考えられることから、今後、事業の実施前後に評価を行うことで、整備・改善の効果を検証していくことが考えられる。

しかしながら、今回紹介したような評価平均値においては、道路の立地状況や沿道特性等を捨象した数値であるため、景観の優劣の比較(例えば、山形県天童市事例平均値「一・九三」と北海道上

富良野町事例平均値「一・六八」の数値の持つ意味、違い等)が単純に成立しないことも考えられ、その点には十分留意すべきであり、分析手法の検討(例えば総合評価と要素評価の相関分析等)や今後のデータ蓄積等による評価・分析手法の精度向上に期待したい。

一方、参加者から「全ての要素に回答するのは時間的に困難」などの意見も寄せられており、評価断面の抽出や評価項目の見直し、評価への参加がより簡便な手法等の検討が求められる。

今回は内部景観の評価が大部分を占めているが、観光地における眺望等といった地域特性を考慮するような評価に際しては、外部景観の評価も適宜併せて行うことが必要と考えられる。

また、対象箇所の写真の印象が評価に影響を与えることも考えられるため、評価対象箇所の写真における視点場、車道面や上空空間の面積等の統一などに注意を払い、評価対象写真の構図を統一する等の工夫が必要である。

五 終わりに

海外の道路と比べるまでもなく、日本の道路景観はきわめて雑然としており、都市や国土の景観を著しく醜いものになっている。また、地域住民にとって、道路景観は日常あまりにも見慣れたものであるためか、その醜悪さが強く認識されていない

いのが現状であり、これらを改善していくことが、今後の道路整備における重要な課題といえる。

他方、道路景観は沿道や遠景といった道路施設以外にも含めた多様な要素により構成されており、その改善にあたっては、行政や地域住民等様々な役割分担と協力が不可欠である。

このため、地域住民や道路管理者など誰もが、道路景観の良し悪しや醜悪さを正確に認識し、道路景観改善に向けた意識改革を行うことが先ずもって必要であり、今回の試行評価の取組みは、そのための最初の一步と位置付けられる。

以上のことから、今回の評価結果等を踏まえ、評価データの蓄積等やそれらに基づく評価手法等の更なる改善を図るため、今後も逐次評価を実施していきたいと考えている。

これにより実施した道路景観の改善が、地域の特性に根ざした個性ある美しさを取戻し、ひいては、各地域がその個性ある美しさを競い合いながら、美しい国土景観の形成に向かっていくことが望まれる。

最後に、今回の道の景観通信簿の実施にご尽力いただいた「道路の景観改善に関する研究会」の委員長をはじめとする各委員、並びに資料等の提供を頂いた各地方整備局の方々に、この場を借りて心より御礼を申し上げます。

「道路デザイン指針」の検討状況について

道路局地方道・環境課道路環境調査室 望月 拓郎

はじめに

平成一五年七月、国土交通省は「美しい国づくり政策大綱」をとりまとめた。この大綱は、我が国の国土交通行政における景観の現状に対する認識と課題を整理し、美しい国づくりのための取組みの基本的考え方を提示したものである。各主体によるこれまでの取組みをさらに進展させるため、特に実効性確保を主眼において展開する具体的施策がとりまとめられている。大綱には計一五の具体的施策が示され、それぞれの施策毎に目に見える成果を上げるためのアクションプログラムとして、事業毎に一定年限内に達成すべき目標が具体的な数値目標等で示されている。具体的な施策の一つとして「分野毎の景観形成ガイドライン

の策定等」が取り上げられており、そこでは、「事業担当各職員が事業執行の各段階で活用するものとして、基本的視点や検討方法、手続きの考え方など地域を問わず全国的に適用すべき基本的事項、意匠・色彩の計画や施工方法など地域特性に応じて適用する参考的事項を明解にかつ可能な限り網羅的に整理したガイドラインを分野ごとに策定する。」とある。本稿はこの「美しい国づくり政策大綱」をうけた道路事業分野でのガイドライン策定の取組みである「道路デザイン指針」の検討の状況について報告するものである。

二 道路事業における景観形成ガイドライン

道路事業について、既存の景観整備に関するマ

ニュアルとして「道路景観整備マニュアル（建設省道路環境対策室監修）」がある。当該マニュアルは、発刊（昭和六三年）からかなりの年月を経過していることもあり、各地域においてもそれに降に良好な景観整備事例が登場してきたこと、道路整備において、地域住民との意見を反映し、事業への参画が重要視されるようになってきたことなどの理由により必ずしも現在の道路の景観整備に適合しない箇所がある。そのため「道路景観整備マニュアル」を見直す必要が生じており、「美しい国づくり政策大綱」が策定されたことを契機に、新たに道路事業における景観形成ガイドラインの検討を開始したところである。

美しい国づくり政策大綱のポイント

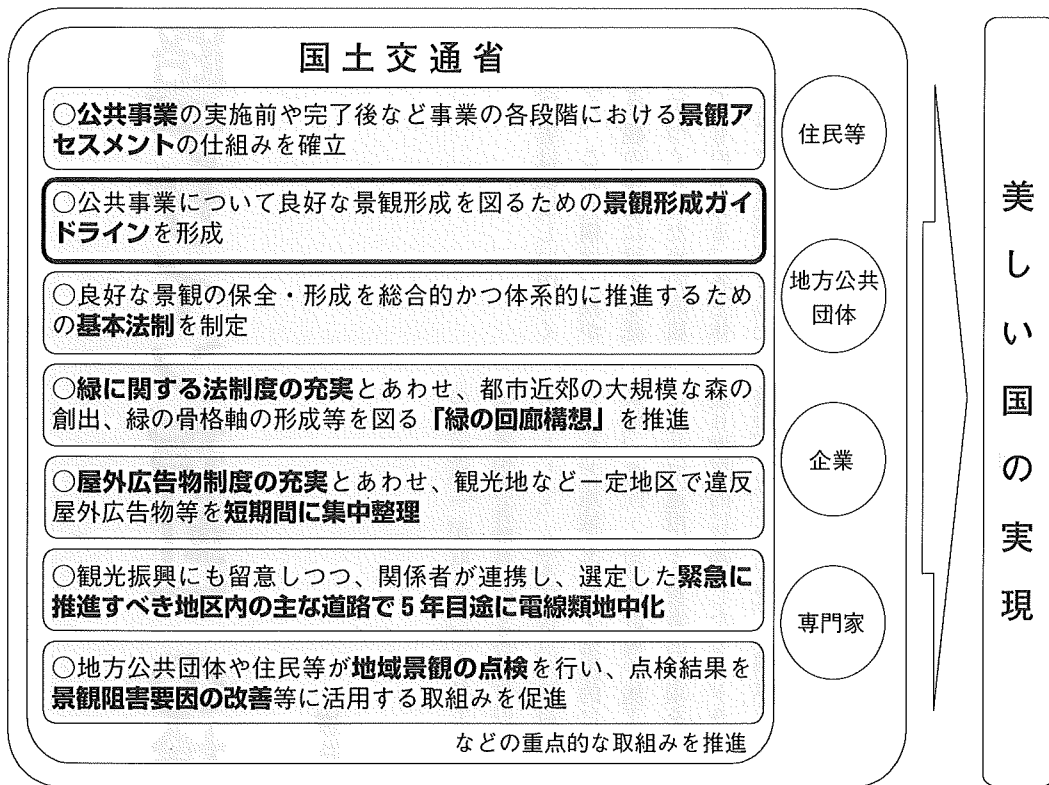


図 美しい国づくり政策大綱のポイント

三 道路デザイン指針(仮称) 検討委員会

道路事業の景観形成ガイドラインの検討にあたっては、有識者からなる「道路デザイン指針(仮称)検討委員会」を設置して行われている。検討委員会は、天野光一・日本大学教授を委員長とし、八名の委員からなる。委員会の下部組織として、幹事会を設置し、デザイン指針の原案の作成や詳細な内容の検討を行っている。幹事会は、委員会の委員でもある佐々木葉・早稲田大学教授を幹事長とし、そのほかに五名の幹事から構成される。

平成一六年三月に第一回の委員会及び幹事会を開催し、これまでに、延べ四回の委員会と一〇回の幹事会を開催し、活発な議論を繰り返している(平成一六年二月二日現在)。

なお、「道路デザイン指針」の検討にあたって留意した点の一つとして、本検討委員会で検討する事項を景観整備にあたってのマニュアルやガイドラインとするのではなく、美しい道路づくりのための考え方、方針を示すものとしていることがあげられる。道路のデザインは、景観の観点だけではなく総合的な検討と判断が必要であり、その結果が必ずしも単一に決定されない。そのため、個々の事業の内容や状況に応じて適切なデザインを検討することが重要であると考えられる。そして、手法や手続きを提示するのではなく、考え方

を示す必要があり、それをもって「道路デザイン指針」とすることとしている。

四 道路デザイン指針(案)の考え方

「道路デザイン指針」については、現在検討委員会において検討されているところであるが、ここでは、検討委員会で示されている案と検討委員会での議論を基に、「道路デザイン指針(案)」における考え方の概略を示すものとする。

検討委員会では、道路デザインの基本的方向性として、

- ① 道路を地域に馴染ませること
 - ② 景観の一貫性を保持すること
 - ③ 控えめで洗練された道路景観を創造すること
 - ④ 過剰なデザインを排除すること
- があげられている。道路景観整備というと、豪華で人の目を引く道路構造物や、地域の特性を強く主張するために地域の特産をモチーフとした道路附属物を設置するようなものが良いと誤解されてしまうことがある。本デザイン指針(案)では、このような景観整備を推奨するのではなく、美しい道路とは地域に馴染んで控え目で洗練された道路とすることであるとの考え方を、基本的方向性として示している。

また、今後の道路整備においては、道路を新設するよりも既存の道路を再整備する場合が増えて

くると考えられ、本指針(案)は、そのような場合も念頭におかれている。本指針(案)は、道路を新設や改築する場合のみではなく、管理する場合や、現道を整備する場合の考え方についても示されている。そして、道路の種別についても限定することなく、都市間を結ぶ自動車専用道路から市街地の道路まで、あらゆる道路を対象としたものとして検討されている。

さらに、景観法が平成一六年一二月に施行するため(景観地区に関する規定を除く)、その内容を踏まえ、景観に配慮すべき道路については景観重要公共施設へ指定することの必要性についても記されている。また、「国土交通省所管公共事業における景観評価の基本方針(案)」(平成一六年六月)が出され、道路事業についても景観評価に試行的に取り組んでいるところであるが、本道路デザイン指針(案)においても景観評価の仕組み作りの必要性について記されている。

五 道路デザイン指針(案)の構成

現在、検討委員会で検討されている「道路デザイン指針(案)」について、その骨子を以下に示す。

指針(案)では、まず、道路デザインの目的と方向性を示すとともに、道路デザインの進め方として「心得」、「手順」、「表現方法」について記し

ている。道路整備にあたっての具体的な指針としては、大きく分けて、地域特性別の留意点と道路の事業段階毎に留意点がまとめられている。地域特性は、「山間地域」、「丘陵・高原」、「水辺」、「田園地域」、「都市近郊地域」、「市街地」に分類しており、それぞれの地域特性にふさわしい道路デザイン上の留意点を示している。道路の事業段階は、「構想・計画」、「設計・施工」、「管理」についてそれぞれの事業段階の検討過程において生じる道路デザイン上の配慮事項などについて記している。また、「道路デザインのシステム」として、デザインの「一貫性を確保するための仕組みや技術力の活用について記している。

なお、本「道路デザイン指針(案)」は現在、道路デザイン指針(仮称)検討委員会を中心に検討をされているところであり、今後変更の可能性があることを申し添える。

「道路デザイン指針(案)」骨子(案)

■はじめに

○指針(案)の目的

■道路デザインの目的と方向性

○道路デザインとは

○道路デザインの目的と対象

○道路デザインの方向性

■道路デザインの進め方

- 道路デザインの心得
- 道路デザインの手順
- 道路デザインの表現方法

■地域特性による道路デザインの留意点

- 山間地域における道路デザイン
 - ・自然への影響の軽減と地形の尊重
 - ・地域の景観資源の活用
- 丘陵・高原地域における道路デザイン
- 水辺における道路デザイン
- 田園地域における道路デザイン
- 都市近郊地域における道路デザイン
- 市街地における道路デザイン
 - ・道路ネットワークと道路デザイン
 - ・道路の性格に応じたデザイン

■構想・計画時のデザイン

- 道路デザイン方針の設定
- 構想・計画時における道路デザインの重要性
 - 地方部の道路計画
 - ・比較ルートの検討
 - ・線形計画
 - ・横断計画
 - ・道路構造の選択

○市街地の道路計画

- ・地域資源・街割り・公共施設等の配置と道路の線形
- ・都市活動に対応した横断構成
- ・幅員構成の再構築
- ・市街地の道路構造物の考え方
- ・市街地の道路と沿道建築物の一体整備と沿道規制
- 現道拡幅の際の考え方
- 他事業との連携

■設計・施工時のデザイン

- 設計・施工にあたっての基本的な考え方
- 土工設計
 - ・設計開始にあたっての留意事項
 - ・のり面に対するアースデザイン
 - ・擁壁・腰石積み
 - ・のり面の表面処理
- 橋梁・高架橋の設計
 - ・設計の基本的考え方
 - ・形式選定と本体設計
 - ・地形・植生に対する配慮と植栽
 - ・都市近郊・市街地における高架橋の設計
 - ・横断歩道橋・跨道橋等の設計
- トンネル・覆道の設計
 - ・トンネルの設計

・掘削道路等の設計

- ・覆道の設計
- 車道・歩道および分離帯の設計
- ・歩道空間の設計
- ・歩車道境等の設計
- ・植樹帯の配置と植栽設計
- ユニバーサルデザイン
- 交差点等の設計
 - ・平面交差点の設計
 - ・立体交差点等の設計
- 休憩ポイントの設計
- 環境施設帯の設計
- 道路附属物の設計
 - ・交通安全施設等の設計
 - ・遮音壁
 - ・道路占用物件
- 植栽の設計
 - ・植栽の景観的役割
 - ・植栽形式と使用種の選定
 - ・植栽基盤と植栽空間
 - ・既存樹林・樹木等の保全・活用
 - ・既存道路の改築時における樹木等の取り扱い
- 色彩の設計
- 暫定供用を予定する道路の設計
 - ・土工の考え方

・道路構造物の考え方

○施工時の対応

○既存道路におけるその他の景観改善

- ・歴史的建造物等の保存
- ・電線類の地中化

■管理時のデザイン

○維持管理

○景観の点検評価と地域の関わり

○関係者との協力体制の構築と支援

○植栽管理

■道路デザインのシステム

○一貫性の確保

・景観に関する整備方針の明確化

・検討体制の整備

・関係者の役割分担

○技術力の活用と向上

○デザインにかかる仕組みの確立

- ・景観法等の活用
- ・景観アセスメントの実施

六 今後の予定

今回提示した、道路デザイン指針（案）の骨子は、現在検討中のものであり、今後変更の可能性はあるが、検討にあたっては、「道路デザイン指針（案）」について、広く一般の方から意見を募集することを予定している。国土交通省道路局ホームページにおいて、「道路デザイン指針（仮称）検討委員会」のページ（<http://www.mlit.go.jp/road/sisaku/roaddesign/roaddesign.html>）で、年内にも、意見募集を開始する予定であり、特に、道路デザインに携わる方々から数多くの意見を賜りたいと考えている。また、当該ホームページには、検討委員会の経緯についても掲載しているため、参考にされたい。ホームページで募集した意見を踏まえ、新春には、「道路デザイン指針」をとりまとめ、関係者に周知することとしている。本指針を今後の道路事業の実施に反映させ、美しい道路づくりの契機となるようにしていきたい。

郡山駅前大通り

シンボルロード事業について

「まちづくりと景観形成への取り組み」

福島県県中建設事務所都市・施設グループ課長 阿部 昌昭

一 まちづくり

福島県郡山市（図1）は、広大な市域と、人口約三三万人を有し、今年度市制八〇周年を迎えた地方中核都市であり、道路・鉄道・空港等の高速交通体系の要衝にある地理的優位性を活かし「交流と連携」を基本にヒト・モノ・情報の交流拠点として着実な発展を続けている。

しかしながら、本来「まちの顔」であり「まちの発展」を支えてきた中心市街地においては、モータリゼーションの進展による居住人口の減少や空き店舗の増加等に伴い、急速な空洞化が進んでいる。

その対策として、郡山市は、平成十年八月、全国に先駆けて「中心市街地活性化基本計画」を策

定し、都心居住の推進、商業機能の再編、生活・交流機能の導入等「都市景観」「環境」に配慮した「複合的都市機能」を持った中心市街地の構築を目指すこととしている。

本稿では、「郡山市中心市街地活性化基本計画」において、「郡山の顔」としての整備が位置付けられている「郡山駅前大通りシンボルロード事業」によるまちづくりと景観形成への取り組みについて紹介する。

二 郡山駅前周辺の整備状況

郡山駅前周辺のまちづくりは、平成一〇年八月に策定した「郡山市中心市街地活性化基本計画」において、「市街地の整備」と「商業の活性化」を活性化推進の車の両輪として進めてきている。



図1 郡山市の位置図

特に、駅北核、駅南核、中町核、大町核の四つの拠点施設を中心として、「商業集積」と「回遊性」を目標に、点（拠点の形成）から線（拠点を

結ぶ歩行者軸の形成)、線から面(広域商業拠点の形成)への展開を図る「四核構想」の推進を目指すしている(図2)。

整備状況としては、以下の通りである。

○拠点整備

・市街地再開発事業として整備

駅北核、中町核(再開発ビル、駅前広場)
・既存商業施設の機能更新
駅南核

・大町核は、大型商業店舗が撤退し、既存施設が空き店舗となっており、その対策が課題となっている。

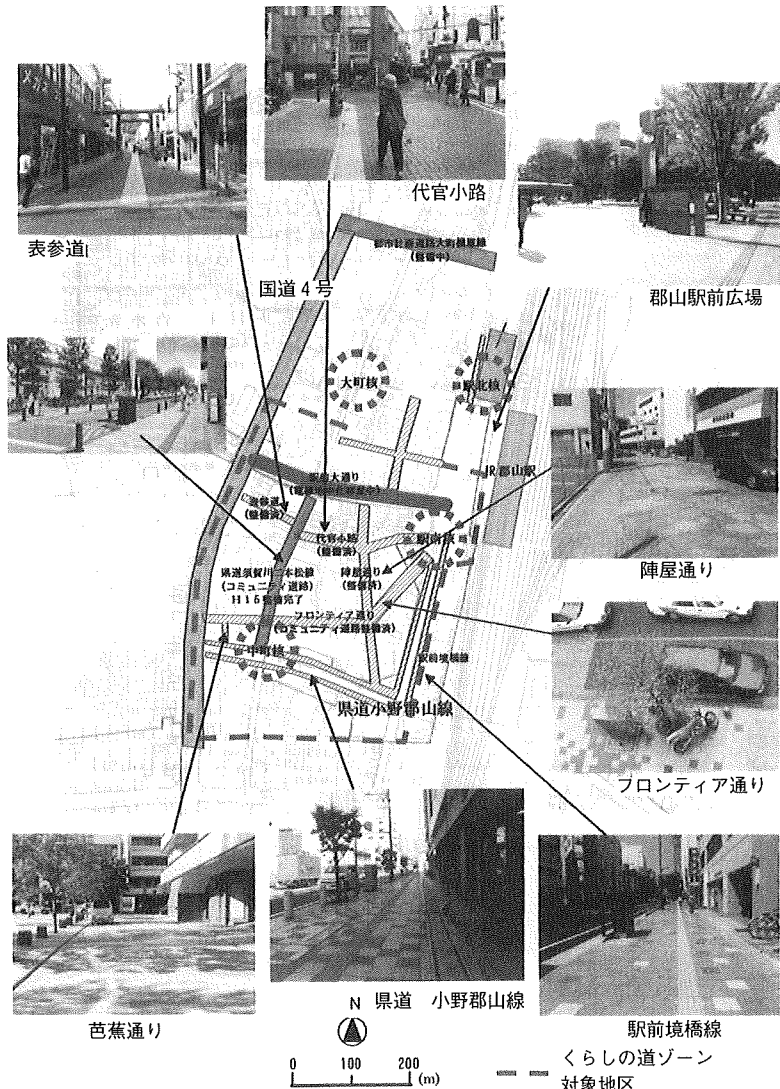


図2 郡山駅周辺の整備状況

○歩行者軸の形成

・細街路の高質化

フロントヤ通り、陣屋通り、代官小路、表参道、駅前アーケード内道路の高質化

・コミュニティ道路の整備

県道須賀川二本松線(通称、中町夢通り)

○幹線道路の整備

駅前地区の通過交通の排除による渋滞緩和を目的として、

・大町横塚線の整備(平成一六年度供用予定)
・日の出通りの整備(現在事業調査中)

三 郡山駅前大通りシンボルロード事業

郡山駅前大通りは、商都郡山の玄関口として、「郡山の顔」にふさわしい「まち、みち」であるとともに、郡山駅前地区活性化策としての四核構想で掲げられている歩行者軸の形成の機軸として整備する。

1 整備コンセプト

郡山の「風」を感じる劇場通り
くダイナミックに変化する

ドラマチックなまち・なみ

整備コンセプトと具体的な方策の関係を示すと

図3の通りです。

○整備方針

- ・ 風格が感じられる落ち着いた感じられる景観の形成

- ・歩道空間の拡大

現在、片側三車線の道路の一部を歩道として拡大し、溜まり場の空間を形成する。

```
graph TD; A[事業の目的] --> B[郡山の顔・シンボルづくり<br/>(市民の共有財産づくり)<br/>中心市街地活性化への寄与]; B --> C[事業の位置づけ<br/>4核構想まちづくりの起爆剤<br/>くらしのみちゾーンの中心道路]; C --> D[郡山、駅前の歴史、文化、風土等の特性]; D --> E[コンセプト<br/>郡山の「顔」を感じる劇場づくり<br/>～ダイナミックに変化する<br/>ドラマチックなまち・みち～]; E --> F[劇場通りとは……<br/>人と人が出会う、演じる感じる<br/>空間があること。見る見られる関係<br/>を創り出す空間。]; F --> G[●時代変化への対応とユニバーサルデザイン]; F --> H[●風格と落ち着いた着るある景観形成]; F --> I[●情報受発信の場];
```

事業の目的

郡山 の顔・シンボルづくり
(市民の共有財産づくり)
中心市街地活性化への寄与

事業の位置づけ

4核構想まちづくりの起爆剤
くらしのみちゾーンの中心道路

郡山、駅前の歴史、文化、風土等の特性

コンセプト

郡山の「顔」を感じる劇場づくり
～ダイナミックに変化する
ドラマチックなまち・みち～

郡山の「風」とは……
郡山の歴史や文化の薫りを感じること

- 郡山駅と駅前周辺の歴史
 - ・安積疎水、馬車街道
 - ・駅前で行われる伝統的行事：うねめ祭り、安積国造神社秋祭り
- 郡山の文化（芸術）
 - ・音楽「サウンドストリート構想」やコンサート開催
 - ・美術「郡山アートシーン構想」

劇場通りとは……
人と人が出会う、演じる感じる空間があること。見る見られる関係を創り出す空間。

- 時代変化への対応とユニバーサルデザイン
- 風格と落ち着いた着るある景観形成
- 情報受発信の場

Figure 1 is a plan view of the underground pedestrian walkway layout. The diagram shows a cross-section of the walkway with various dimensions and labels. The total width is 30.0. Dimensions from left to right are: 5.0, 3.0, 3.0, 3.0, 3.0, 3.0, 3.0, 3.0, and 5.0. A central section has two 0.25 dimensions. Labels include '電力電話柱' (Electricity/Telephone Pole), 'アーケード' (Arcade), and '地下歩道上屋' (Underground Pedestrian Walkway Roof).

- ・バス・タクシーベイの設置
- ・一般通過交通への影響防止及び公共交通機関利用者への利便性向上を目的に、既存バスベイの統廃合及びタクシーベイの新設を実施する。
- ・横断地下歩道の有効利用

二カ所ある横断地下歩道について、利用者が少ない点、ユニバーサルデザインの観点及

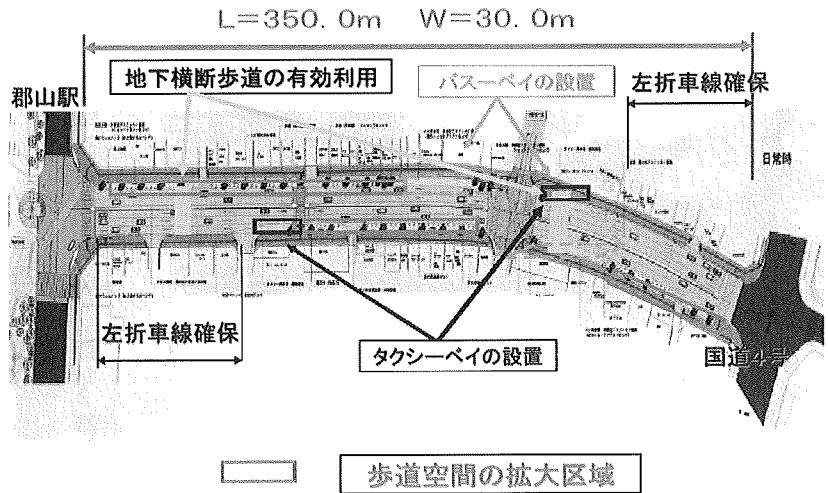


図6 計画のポイント

び防犯上の問題等から歩道機能を廃止して、空間の有効利用を検討している。

四 アーケード架け替え事業

郡山駅前大通りの歩道部（現況幅員5m）には、昭和四〇年代に駅前大通り商店街によってアーケ

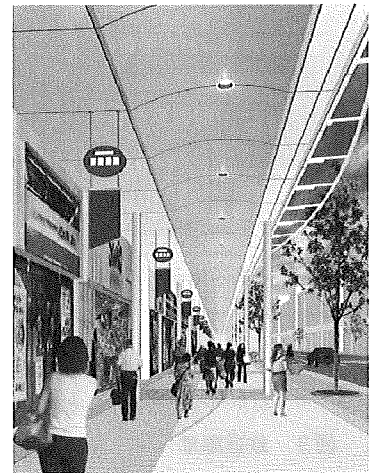


図7 アーケード整備計画イメージ

ードが設置されている。

しかしながら、アーケードの老朽化が著しいことから、商店街がリノベーション事業（経済産業省の補助事業）を活用して、シンボルロード事業と一体的に架け替えを計画している。

アーケードデザインのコンセプトは、以下の通りです（図7）。

- (1) 都市景観が混沌としたなかで、単純で統一的な「一本の帯」で商店街を結ぶ。
- (2) 無機的で軽快かつシンブルなもの
- (3) 一部にアールの透明なひさしを配し、ソフトなリズム感の演出。
- (4) 都市のセキュリティへの配慮

五 郡山市における都市軸景観について

郡山市は、明治時代における安積疎水及び安積開拓により豊かな「緑」と「水」がもたらされ、

発展の礎となった歴史を踏まえ、将来都市像を「水と緑がきらめく未来都市 郡山」としている。この象徴として、開成館から郡山駅へ至るゾーンを、「水と緑がきらめくシンボル軸」と位置付け「水」「緑」「歴史」「文化」にふれあえる空間として整備している。

六 郡山駅周辺での景観的地域資源

駅前大通りの景観を検討する上では、駅前大通りのみならず、周辺部における歴史的な地域資源を踏まえる必要がある。

① 旧奥州街道郡山宿街並み

旧奥州街道は、現在県道須賀川二本松線となっており、郡山駅前通りは、今回整備区間のほぼ中央部で交差しているため、駅前大通りの景観形成に密接に関連しているため、郡山宿の外観を紹介する。江戸末期における郡山宿は、南北に木戸門、宿場中央部に本陣を有し、街道の構造は、幅六間、そのうち三間が車道、両側に一・五間の歩道、さらにその外側に半間の石張り側溝から成り、車道は、赤砂利により舗装されていた。さらに、家屋の屋根は、赤瓦により葺かれており、私見ではあるが、町並全体が赤を基調とした景観を有していたようである（図8）。

② 山水道

江戸時代、郡山の商人が自費で高台にある沼地や湧水地から飲料水を木管により自宅まで引いた水道のこと。付近の人々は、もらい水をして生活した。

駅前大通りには、当時埋設された木管が残っている。

③ 鉄道馬車

明治二三年から大正四年まで、郡山駅から

④ 郡山八景

三春駅までの約一二km間に布設された。所要時間は、一時間四〇分（図9）。

江戸時代郡山宿周辺の名所。単なる風景にとどまらず、五感及び季節感に訴える八景（図10）。

一景…弁天の松の雪

麓山公園の弁天山と弁天池にかかる松と雪の景色。

二景…如法寺の晩鐘

日暮れ時に、堂前の如法寺から聞こえる入相の鐘の音。

三景…八天狗の糸櫻

阿弥陀町の熊野神社の境内にあった糸櫻の銘木。

四景…愛宕山の秋月

清水台の愛宕神社の高台からの眺望。

五景…八幡様の明け鳥望。

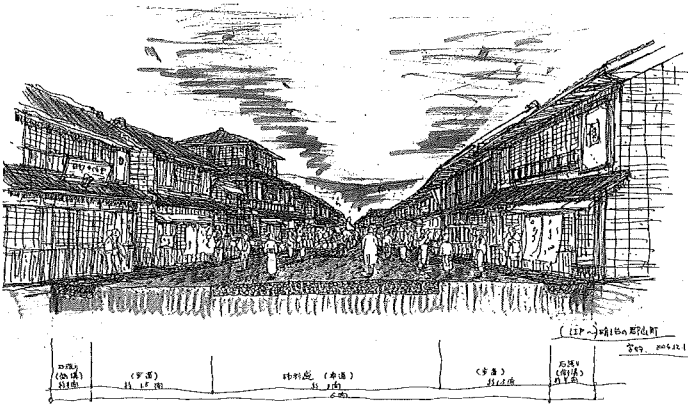


図8 宿場町時代の風景

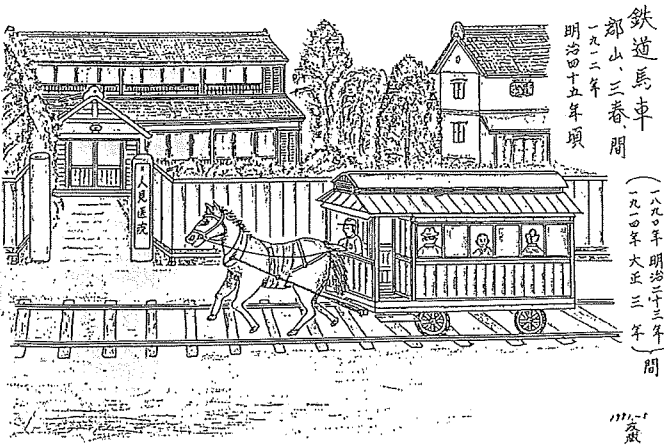


図9 鉄道馬車

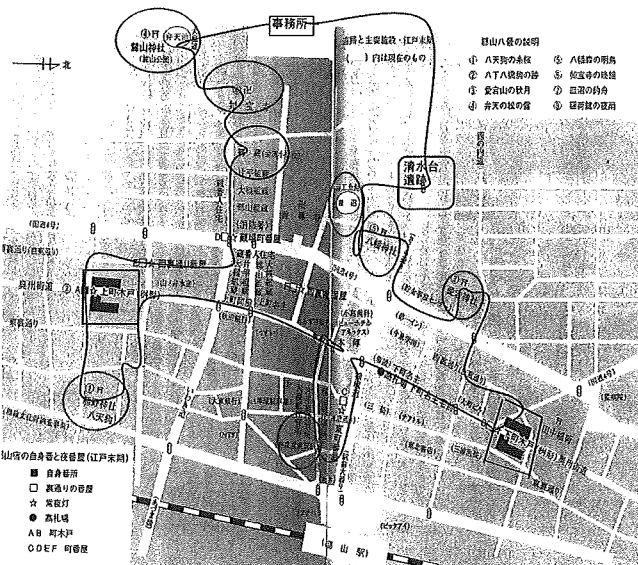


図10 宿場町時代の「郡山八景」探索コース

清水台の八幡様の奥深い森から、鳥の鳴き声が夜明けをつげる。

六景…皿沼の釣舟

清水台の皿沼に釣舟を浮かべて、詩を詠んだか、酒を飲んだか。

七景…稻荷館の夜雨

代官所にあつた稻荷様の祠に降りかかる夜雨。

八景…八丁八橋の駒の跡

七 景観形成への考え方について

郡山駅前大通りにおいて景観形成を検討する際には、前述してきた事項を踏まえて次の点に留意する必要がある。

①都市軸景観の観点

水と緑のシンボル軸としての景観形成

②郡山の歴史・文化性の観点

六 で述べた地域資源に根ざした要素による景観形成

③「シンボルロード事業」のコンセプトの観点

当該事業のコンセプトである「劇場通り」としての景観形成

④周辺のまちなみ景観との整合性の観点

周辺景観及びアーケードと調和した景観形成

これらを踏まえて、現時点におけるイメージパ

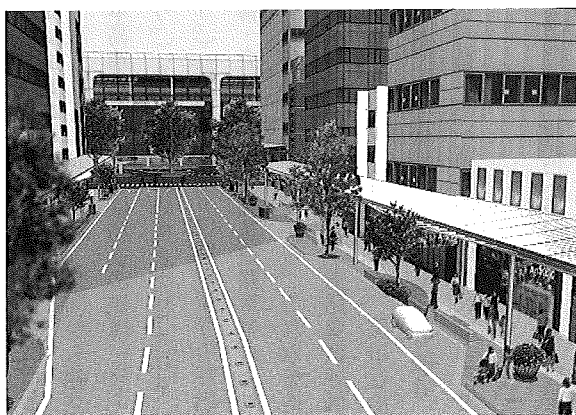


図11 完成イメージ

ースは、図11のとおりであるが、今後より詳細な景観検討を「郡山駅前大通りまちづくり協議会」において議論することとしている。

八 景観形成への課題

道路部とアーケード部の整備は、平成一六年度～平成一八年度にかけて短期的に完了することになるが、ファサードの整備は、長期に及ぶことになる。

そこで、駅前の都市景観としての全体的なコンセプト（郡山の風を感じる劇場通り）を踏まえ、

今回整備される道路とアーケードによる景観形成を契機として、順次ファサードの整備を行うことになる。

しかしながら、ファサードの整備は、個人による整備となることから整備費用及び整備時期、さらには整備のグレード等種々の課題が懸念される。

九 おわりに

郡山は、江戸時代における宿場町として繁栄した時代の資本力と、明治時代における安積開拓・安積疎水により発展した都市であるが、特に郡山駅周辺部は、宿場町時代の歴史的遺産が数多く見受けられる地区である。

郡山駅前地区におけるまちづくり及び景観形成に当たっては、これらの自然、歴史、風土、文化等の地域特性を活かし、時代環境に応じて変化・進化さらには深化する地域づくりに、市民の方々と「ともに考え、ともにづくり、ともに育み」ながら取り組んで行きたい。

最後に、郡山駅前劇場通りが、今回のシンボルロード事業やアーケード架け替え事業等のハード整備をきっかけとし、ホストである地元住民が、舞台の主役やゲストである客に対してホスピタリティ（お持てなしの気持ち）の心を持った、まちづくりにより賑わいの創出がなされることを祈念したい。

道路資産評価・会計基準検討会において検討された道路資産等の

評価方針及び高速道路事業の会計基準等の骨子について

道路局総務課日本道路公団・本州四国連絡橋公団監理室 依田 秀則

一 はじめに

道路関係四公団は、平成一三年一二月に閣議決定された「特殊法人等整理合理化計画」において、平成一七年度中に民営化されることとなりました。また、平成一四年六月には道路関係四公団民営化推進委員会が設置され、同年一二月には小泉総理大臣へ意見書が提出されました。これらを受けて、平成一五年一二月に開催された「政府・与党協議会」において、民営化に関する基本的枠組みが決定され、その後、関係機関において検討が重ねられた結果、平成一六年六月には、道路関係四公団民営化関係四法案が国会において可決され成立しました。

これに先立って、道路関係四公団では、平成一

五年六月に民間企業並財務諸表（試算値）（以下同旨）（次頁図１）が作成・公表されたところですが、民営化にあたっては、公団から独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構（以下「機構」という。）及び高速道路株式会社（以下「会社」という。）に承継される道路資産等の評価方針及び機構・会社における高速道路事業の会計基準を策定する必要があることから、これらを検討するために、平成一六年一月に「道路資産評価・会計基準検討会」が設けられ、以後、黒川行治慶應義塾大学教授を委員長とした六名の有識者（表１）により、集中的に審議が進められてきたところで

す。
高速道路は、現代において、生活、産業面で不可欠な社会資本であることは言うまでもなく、こ

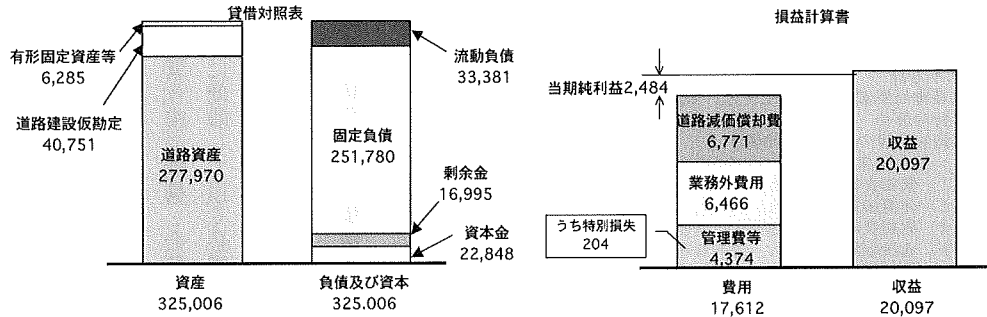
表１ 道路資産評価・会計基準検討会委員

委員長	黒川 行治	慶應義塾大学教授（商学部・大学院商学研究科）
委員	小澤 一雅	東京大学大学院助教授（新領域創成科学研究科）
	梶川 融	日本公認会計士協会 公会計委員会特殊法人・独立行政法人専門部会長 公認会計士・税理士
	樫谷 隆夫	日本公認会計士協会理事 公認会計士・税理士
	長谷川恵一	早稲田大学教授（商学部）
	横須賀 博	日本不動産鑑定協会会長 不動産鑑定士・税理士

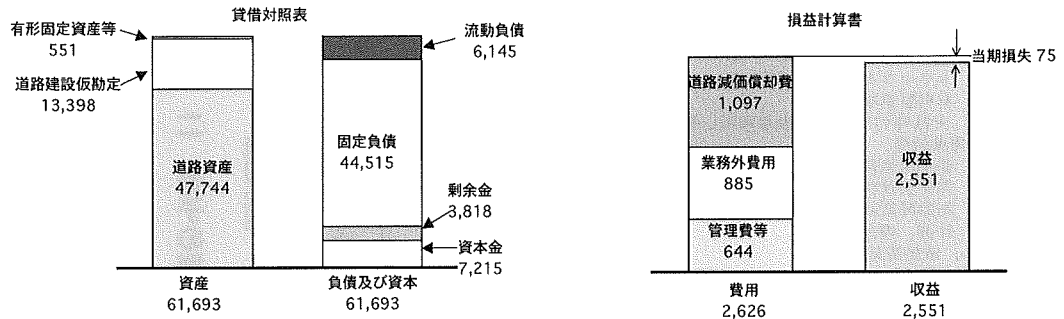
（五十音順）

[日本道路公団]

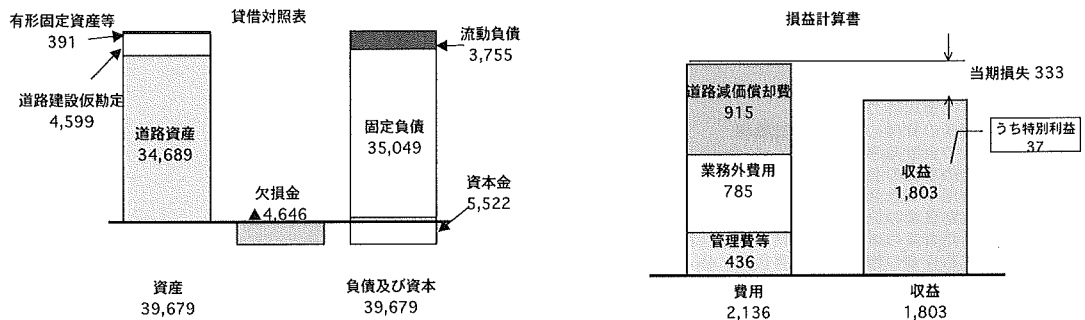
[単位：億円]



[首都高速道路公団]



[阪神高速道路公団]



[本州四国連絡橋公団（道路事業）]

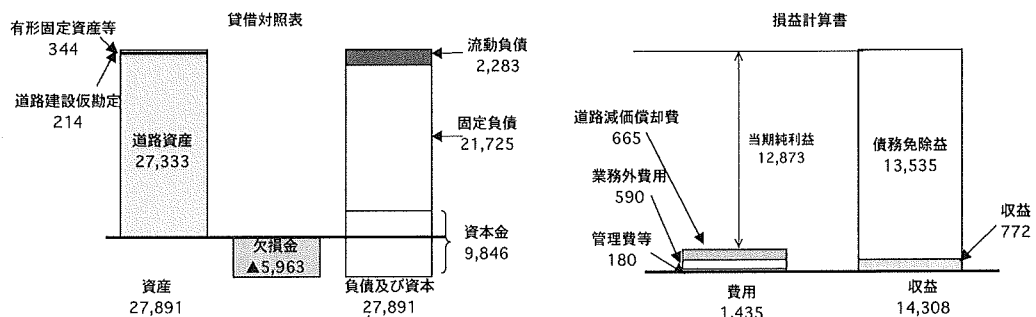


図1 道路関係四公団財務状況（平成15年度民間企業並財務諸表）

表 2

I. はじめに
II. 適用の範囲
III. 基本認識及び方針
1. 会計報告の目的
2. 会計情報の利用
3. 基本方針
IV. 開始貸借対照表作成にあたって、公団から承継される道路資産等の評価方針の骨子
1. 道路資産等の評価方針の骨子
(1) 道路資産
(I) 償却資産（構築物）
(X) 非償却資産（土地）
(III) 償却資産・非償却資産に原価算入する費用
(IV) 建設仮勘定のうち、償却資産
(V) 建設仮勘定のうち、非償却資産
(VI) 建設仮勘定の償却資産・非償却資産に原価算入する費用
(VII) その他の間接費
(VIII) 資本的支出と収益的支出の区分
(IX) 減価償却方法
(X) デフレーター
(2) その他の固定資産
(I) 料金徴収施設
(II) 管理事務所
(III) 道路休憩施設（SA/PA）
(IV) トラックターミナルの土地
(V) 有料駐車場
(VI) 支社等の庁舎、工事事務所、研究所、研修所、職員宿舎、保養所等
(VII) 管理用車両
(VIII) 関係会社株式（トラックターミナル会社株式）
(IX) 知的財産権
(X) 什器、備品
(XI) 減価償却方法
(XII) デフレーター
(3) その他
2. 負債の評価方針の骨子
(1) 借入金及び債券
(2) 償還準備金
(3) 引当金
(4) 連帯債務
(5) 見返負債
(6) その他
3. 資本の評価方針の骨子
(1) 資本金
(2) 資本金以外の資本
4. 道路資産の貸付に関する会計処理
V. 民営化後の会計基準の骨子
1. 高速道路事業の会計基準の骨子
(1) 適用すべき会計基準（Ⅲ. 3. 基本方針の再掲）
(2) 道路資産の位置付け
(3) 道路資産の新設及び改築に係る会計処理
(4) 道路資産の修繕又は災害復旧に係る会計処理
(5) 道路資産の貸付に関する会計処理
(6) 減価償却方法
(7) 道路資産以外の資産
(8) 減損会計
2. 会計情報の開示（ディスクロージャー）の骨子
(1) 会計情報の開示（ディスクロージャー）の基本方針
(2) 開示事項
(3) 区分経理等
(4) 勘定科目の表示区分、配列方法
(5) 子会社・関連会社等の情報開示
VI. 骨子をまとめるに当たって
参考資料 1 道路資産評価・会計基準検討会名簿 検討会の経緯 ワーキング・グループ（WG）の経緯 視察の経緯
参考資料 2 道路関係四公団民営化の経緯
参考資料 3 会計に関する関係条文
参考資料 4 高速自動車国道等通過市町村関連公共施設等整備助成制度 について
参考資料 5 原価計算基準
参考資料 6 衆議院 国土交通委員会 附帯決議（抄）
別添 法定開示事項

れに対する国民の関心は高いものがあります。また、今回成立した民営化関係四法の目的は、債務の確実な返済、真に必要な道路を会社の自主性を尊重しつつ、早期にできるだけ少ない国民負担のもとで建設すること等です。そこで、これらを踏まえると、民営化後の機構・会社の財務状況を広く国民の皆様に理解して頂く必要があります、そのため、その資産評価方針及び会計基準の考え方に ついて骨子としてとりまとめました。

骨子は表 2 の項目により構成されており、本稿

では概要を紹介させていただきます。全体につきましては道路局のホームページ（<http://www.mlit.go.jp/road/sign/pc/040910/kossi.pdf>）を参照して下さい。

II 骨子の概要

1 適用範囲

骨子は、道路関係四公団の民営化において設立される機構と会社の開始貸借対照表の作成に関して、公団から承継される資産、負債及び資本の評

価方針について取りまとめたものです。また、民営化後における機構と会社の高速道路事業に関する会計基準及び会計情報の開示に関しては、重要な方針についてとりまとめたものです。

2 基本的な方針

道路関係四公団は解散し、新たに機構及び会社が設立されることとなります。機構は独立行政法人、会社は政府及び地方公共団体があわせて 1/3 以上の株式を保有する株式会社（民営化時点は

政府及び地方公共団体合せて一〇〇％保有）とな
っています。このことは国と国民等との間に新た
な経営資源の委託・受託関係が生じることを意味
するという認識の下に、機構及び会社の設立時に
おける資産評価についてはフレッシュ・スタート

法（資産を新たな経営資源の委託・受託関係が生
じた時点において時価に評価替える方法）を採
用することとします。なお、負債の時価評価につ
いては、現時点で明確な会計慣行が成り立ってい
ないため、一般に公正妥当と認められた企業会計
の諸基準（以下「企業会計の諸基準」という）に
よる簿価評価によるものとしします。

また、民営化後の機構と会社の会計については、
他の独立行政法人や民営化された会社の例になら
い、独立行政法人会計基準や企業会計の諸基準に
従うものではありませんが、ここでは重要な会計方
針について記載することとします。

3 道路資産の評価

(1) 償却資産

時価評価方法として再調達原価方式を採用しま
す。再調達原価方式とは、資産を新たに取得する
場合の金額を算出し、資産の種類毎の耐用年数と
経過年数に応じて、減価償却した後の未償却残高
相当額を時価として推定計算する方法です。再調
達原価方式として、道路公団は標準的単金方式、

首都公団、阪神公団及び本四公団はデフレーター
調整方式を採用します。

標準的単金方式…道路資産の細目を構成する要素
ごとに、近年（二〜三年、最長五年間）の工事
の実績について調査・集計を行って標準的単金
を設定し、各々の棚卸数量を乗じて計算した数
値を合計して資産価額を算定する方式。

デフレーター調整方式…取得原価に経済指標の経
年変化を表わす経済デフレーター（経済量を異
なった時点で比較するとき、その間の価格変動
による影響を除いた実質値を割り出すために用
いられる物価指数）を乗じて、最近の資産価額
（評価時点の価値に置き換えるといくらになる
か）として算定する方式。

(2) 非償却資産

時価評価方法として再調達原価方式を採用し、
鑑定評価に準じた方法とします。具体的には、調
査対象となる土地の特性に応じて、鑑定評価の考
え方に基づいて、通常の鑑定評価手順の合理化を
行って道路の素地である土地の価格を求めます。
例えば、用途的、価格水準的に類似している土地
を一つのグループとして、当該グループに係る標
準的な画地の価格（標準価格）を鑑定評価手法を
適用して求め、その標準価格を、該当するグルー

プの地積に乗じてグループ全体の価格を求める方
法等が挙げられます。

(3) 資産へ原価算入する項目

補償費は償却資産・非償却資産（土地）ごとに
それぞれ直接付随費用として原価算入することと
します。建設に伴う事業損失にかかる補償費は償
却資産の付随費用としますが、それ以外のほとん
どの補償費は非償却資産の付随費用とします。

また、建設中の金利については、償却資産に係
るものは原価算入します。ただし、高速自動車国
道に関するものについては資産に計上せず、期間
費用として処理したこととします。なお、非償却
資産に係る建設中の金利は、原価算入せず、期間
費用として処理したこととします。

その他、調査費、測量費（測量試験費）、施工
管理委託費、用地事務委託費、機械器具費、労務
費などの償却資産又は非償却資産それぞれの直接
的な付随費用として認められるものは原価算入す
ることとしました。

(4) 減価償却方法

減価償却は定額法によることとします。

また、耐用年数については、これまでの経験・
科学的な知見に基づき、物理的寿命を基本とした
耐用年数を設定することとし、その考え方は図2
のフローチャートによるものとします。このフロ
ーチャートに基づき、以下の構造物の耐用年数に

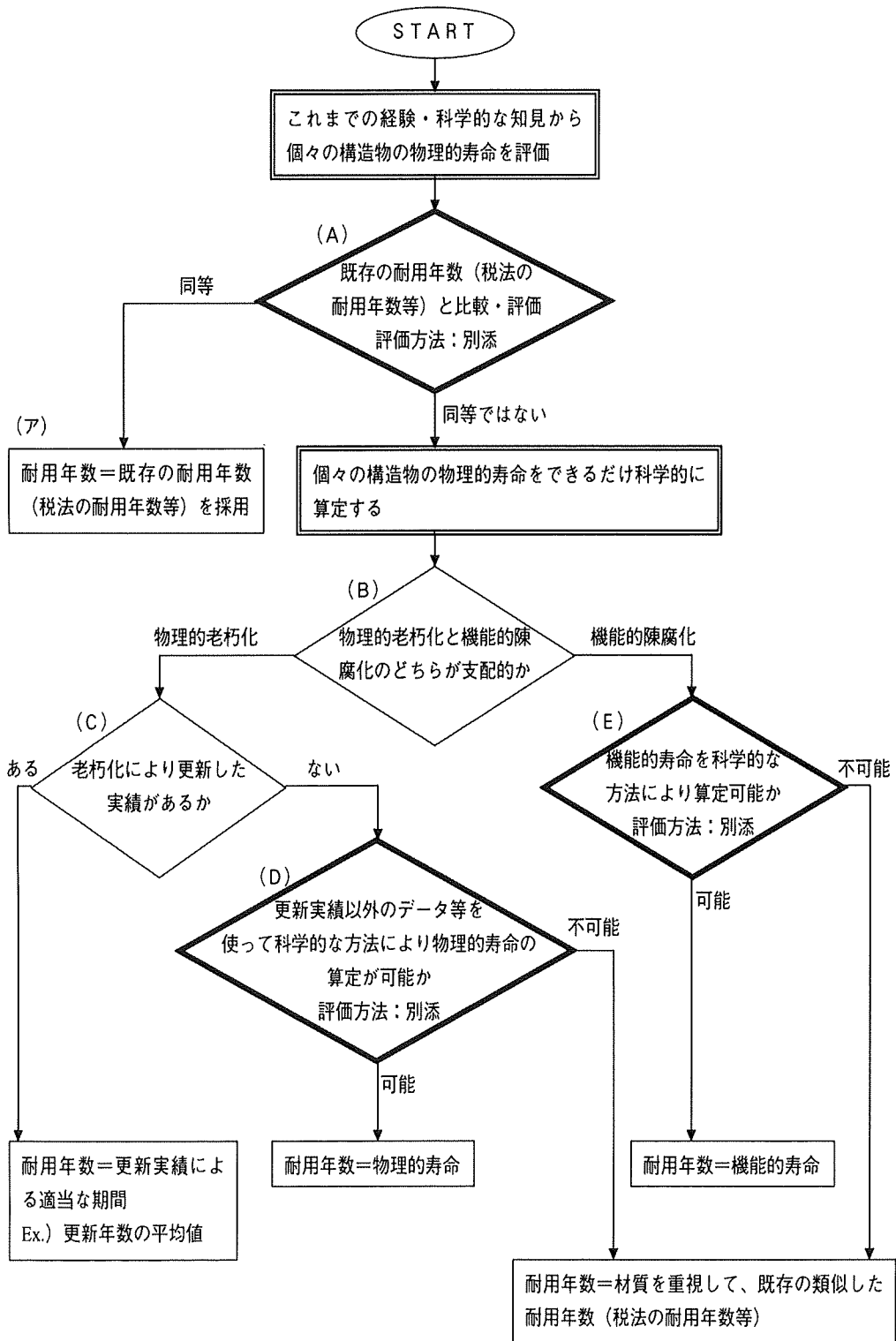


図2 構造物の耐用年数設定のためのフローチャート（考え方）

ついて、検討しました。

①土工

高速道路等と鉄道の土工の双方について、設計、施工監督、管理のそれぞれに関する考え方（指標等）を比較した結果、高速道路等と鉄道の土工は同等であると評価できることから、土工の耐用年数については鉄道業用の「線路切取」「線路築堤」の耐用年数七〇年を採用することとします。

②遮音壁

遮音壁は機能的陳腐化が支配的であるとして、その耐用年数を過去の更新実績の平均値である一八年とします。

③本四公団の長大橋

本四公団の長大橋のように対処療法的な維持管理ではなく予防保全的な維持管理を計画的に行うものについては、既に用いられている耐用年数を物理的寿命として用いることは適当でないことから、当該構造物の耐用年数は、物理的寿命の考え方、設計、施工監督、管理に関する考え方について十分に検討した結果、一〇〇年を採用することとします（設置された場所の環境条件等により、同種の構造物でも耐用年数が異なる場合があります。）。

4 道路資産以外の資産評価

支社等の庁舎、工事事務所、研究所、研修所、職員宿舎、保養所等の道路区域外に存し、市場性を有するものと考えられる資産は、土地・建物一体として鑑定評価もしくは鑑定評価に準じた方法で評価することとします。

一方、料金徴収施設（建物・構築物）、管理事務所等の道路区域内に存する資産については、一般的な市場性を考慮することができないため、「鑑定評価手法のうち原価法※を準用」して評価することとします。なお、附属建物等で重要性の低い建物は簿価で評価することもやむを得ないものとします。

また、道路区域外となる道路休憩施設（SA／PA）の土地については、収益性が重視されるため、「収益還元法による収益価格」を標準として、「鑑定評価手法のうち原価法※」による積算価格を比較考量して土地・建物一体として評価し、そこから土地価格を求めることとします。なお、無人型の施設は、取引事例比較法による比準価格によって土地価格を求めることとします。

※「鑑定評価手法のうち原価法」とは、価格時点において新規に再調達することを想定した再調達原価に対して減価修正を行って積算価格を求める手法

5 負債・資本の評価

負債については、借入金及び債券は簿価で評価

することとします。また、公団の法定財務諸表にある償還準備金、道路事業損失補てん引当金は、開始時の貸借対照表には計上しないこととします。資本については、機構または会社の開始貸借対照表における資本は、資本金と資本剰余金とするものとします。

6 道路資産の貸付に関する会計処理

オペレーティング・リースとして処理し、会社の開始貸借対照表には、リース資産・負債は計上されず、機構の開始貸借対照表に、道路資産・負債が計上されることになります。

ファイナンス・リース…リース契約に基づくリース期間の中途において当該契約を解除することができないリース取引又はこれに準ずるリース取引で、借手が、当該契約に基づき使用する物件（以下「リース物件」という。）からもたらされる経済的利益を実質的に享受することができ、かつ、当該リース物件の使用に伴って生じるコストを実質的に負担することとなるリース取引を言います。ファイナンス・リースにおいては、貸手においてはリース債権を、借手においてはリース資産とリース債務を計上します。オペレーティング・リース…ファイナンス・リース取引以外のリース取引を言います。

7 民営化後の会計基準の重要な方針

① 会社が高速道路の新設又は改築により取得した道路資産は、原則として、工事完了の翌日以後においては、機構へ帰属するものとし、その前は会社に帰属するものとされています。この場合において、当該工事費用に係る債務については、当該資産の帰属先と同じ帰属先とします。

② ①において道路資産の価額（＝債務引受額）は、直接工事費、用地費、補償費、建設中金利、原価計算基準において原価算入することが認められた間接費を基本として取得原価を算定します。

③ ①における当該道路資産及び負債を機構へ帰属した時点で、当該非償却資産に係る建設中金利の額を当該資産額から控除し、その控除額は機構の期間費用として処理することとします。なお、償却資産に係る建設中金利については、開始貸借対照表作成時と同様の考え方により処理することとします（当該資産が機構に帰属した時点で、供用開始前の建設費等も算定して料金設定を行った場合には、資産額から控除して費用処理）。

また、減損会計について、会社については、民間会社として当然、減損会計の適用になります。機構については、独立行政法人会計基準が減損会

計を認めるのであれば、適用されることとなります。

8 情報の開示の重要な方針

機構及び会社は、国民に対してその経営状況、財務状況等について、これまで道路関係四公団が開示してきた内容以上の情報を積極的に開示することとします。また、子会社・関連会社等のディスクロージャー等、民営化することで、現行のディスクロージャーが後退することがないようにします。

機構は、法人単位の財務諸表以外に、道路事業勘定と鉄道事業勘定毎に経理を区分し、それぞれの財務諸表を作成します。道路事業勘定については、会社毎の区分を設け、さらに、旧道路公団系三社については、高速自動車国道・一般有料道路別に区分したセグメント情報として、経営状況がわかるような情報について開示することとします。また、財務諸表以外の情報として、道路資産の保有・貸付の実態や債務の返済状況（路線別の道路資産額、貸付料の徴収状況、返済計画と実績の対比等）について開示することとします。

会社は、財務諸表以外の情報として、道路の料金設定の合理性、高速道路事業の採算性及び経営の合理性（コスト削減計画とその実施状況、路線別の収入と管理費、年度毎の維持管理計画、子会

社・関連会社等の経営に関する情報等）について開示することとします。

三 おわりに

紹介させていただきました骨子については、平成一六年九月一〇日から平成一六年一〇月二日までホームページを通じてご意見を募集したところ、二件のご意見が寄せられました。お寄せいただいたご意見とそれに対する検討会の見解について、道路局のホームページにおいて公表しております。これらの意見を参考にさせていただきます。今後道路資産等の評価方針及び高速道路事業の会計基準等の検討を進めてまいります。

「ITS世界会議愛知・名古屋2004」

開催結果報告

道路局道路交通管理課 ITS推進室 横田 俊英

一 はじめに

最先端の情報通信技術（IT）を活用し、人と道路とクルマを一体のシステムとして構築し、渋滞、交通事故、環境悪化等の問題の解決を目指すとともに、便利で快適な移動の実現を目指すものがITS（高度道路交通システム）です。

ITS世界会議は、ITSを推進する世界中の産学官（民間企業、団体、大学、行政等）の関係者が参加し、ITSに関する研究開発や実用化についての情報・意見交換等を行う国際会議です。

一九九四年にパリで第一回が開催されて以来、アジア・太平洋地域、アメリカ地域、ヨーロッパ地域の持ち回りで毎年開催されており、今回の世界会議は第一一回目で、日本での開催は第二回

（一九九五年）横浜会議以来二回目になります。

今回の日本開催にあたっては、二〇〇一年九月

にITS世界会議愛知・名古屋2004日本組織委員会（会長・豊田章一郎ITS-Japan会長）が組織され、準備が進められてきました。国土交通省をはじめとするITS関係四省庁（警察庁、総務省、経済産業省、国土交通省）もオブザーバーとしてこれに積極的に参画してきました。

今回の世界会議は「飛躍する移動」をテーマとして、我が国の最新のITS技術を世界に発信するとともに、これまでの世界会議にはなかった取り組みとして「市民参加」というコンセプトを取り入れ、身近になったITSを一般市民も含めた多くの方々が体験しました。以下、今回の世界会議の状況について紹介いたします。

二 開会式

一〇月一八日（月）愛知芸術文化センターにおいて、国内外から約二、〇〇〇人が参加し、秋篠宮同殿下のご臨席のもと、開会式が行われました。秋篠宮殿下のお言葉に続いて、日本国を代表して内閣総理大臣（代読・進実進国土交通副大臣）からITSについての政府の取組みや国際協力による積極的推進への期待が込められたメッセージが披露された後、ITS関係四省庁を代表して国土交通大臣（代読・安富国土交通審議官）から、セカンドステージに入った国内ITSの現状と今後の展開に寄せる期待について挨拶がありました。日本側に続いて、アメリカ・EU・中国の各政府代表、ITS三極代表者、来賓の方々が挨



写真2 ご視察される秋篠宮同妃両殿下
(写真提供 日本組織委員会)

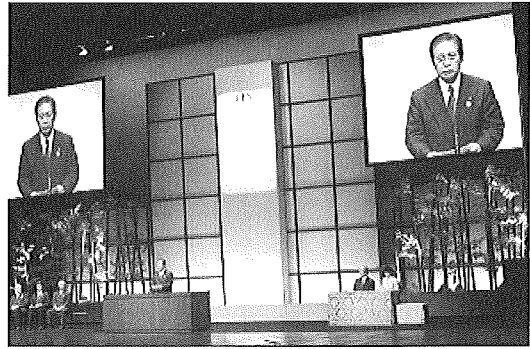


写真1 総理メッセージを紹介する蓮実国土交通
副大臣 (写真提供 日本組織委員会)

撈を行いました。

三 展示会・論文発表

一〇月一九日(火)からは、会場を名古屋市郊外の「ポートメッセなごや」に移して、各種展示や論文発表が行われました。展示会場には、一九日の午前中に秋篠宮同妃両殿下がお越しになり、ITSワールド等をご視察されました。

また、同日午後には、テーブルカットが行われ、基調講演、論文発表、技術展示、テクニカルツアーなど各種行事が開始されました。

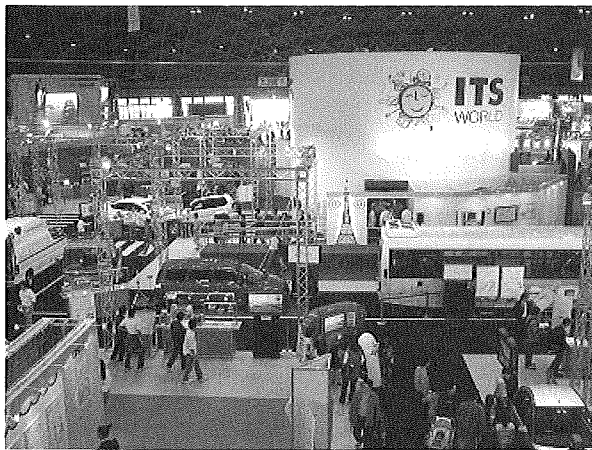


写真3 ITSワールド (写真提供 日本組織委員会)

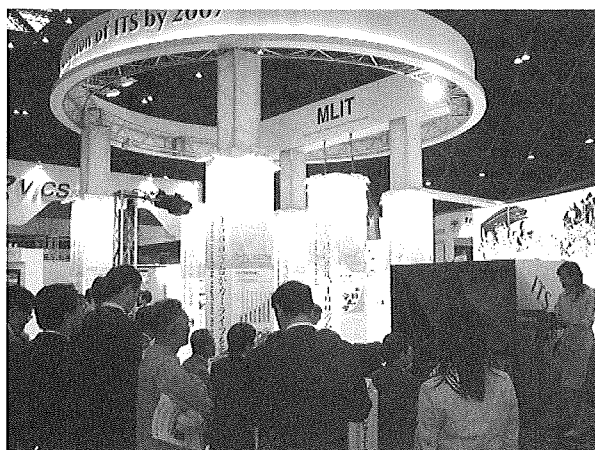


写真4 政府関係ブース

展示会は、一般市民にも理解し易いようなものを数多く取り入れていました。とりわけITSワールドでは、身近になったITSを分かり易く映像で見せるジオラマシアターや実際のクルマや装置などを使って「まち」を再現することによって、ITSを実際に目で見て感じてもらう展示が行われました。

ITSワールドを訪れた人からは、「ITSというものが具体的にどういうことなのか、何を目指して開発が進められているのかよく理解でき、大変よかった」とか「市民参加型イベントの趣

旨に沿った内容だった。」などの感想が寄せられ、展示会場来場者の約四割(約二四、〇〇〇人)もの人が訪れる盛況ぶりでした。

道路局関連としては、今年八月のスマートウェイ推進会議の提言を受けて、セカンドステージに入ったITSの現状や今後の展開が期待されるITSサービス等について、シミュレーターやパネルを使って、市民に親しみやすい展示が行われ、多くの方が訪れていました。

論文発表関係では、主要テーマを日米欧の代表者が発表・討議を行うプレナリーセッションに一二件、パネルディスカッション方式で日米欧の産官学の代表者が発表・討議を行うエグゼクティブセッションに二六件、日米欧の産学官の主導的立場にある者がパネルディスカッション形式で発表・討議を行うスペシャルセッションに九〇件、またこれらに加えて、学術論文、技術論文、ポスターセッションなど五二三件もの論文が寄せられ、活発な情報・意見交換がなされました。

四 ショーケース

今回の世界会議においては、初めての試みとして、専門家向けに地域におけるITSの実際の取組みを視察・体験できるショーケースが組み込まれたツアーが全部で二〇コース(二七便)用意されました。参加者の多くから高い評価を得ること

ができ、ITS技術の今後の実用化・普及に向けた取組みに弾みがつくものと期待されています。

道路局関連でも多くのショーケースが企画・展示されましたが、ここではスマートIC(ETC専用インターチェンジ)とETC技術を用いたマルチサービスの実験について紹介します。

世界会議開催に先立つ一〇月一日に、東名高速道路上郷SA(下り線)において、全国初のスマートIC(ETC専用インターチェンジ)が社会実験として設置されました。同SAでは周辺の地域・観光情報や道路交通情報等を駐車場で入手出来るETC通信技術(DSRC)を活用した情報提供サービス実験も併せて行われ、近未来のI



写真5 上郷SAでの社会実験

TSサービスを多くの方々が体験され、非常に好評でした。

さらに、名古屋市内の名城公園駐車場では、一台の車載器で駐車場入出庫における自動料金決済サービスやドライバーへの道路情報・地域情報等の情報提供サービスが利用できるETC通信技術(DSRC)を活用した、マルチサービスを参加者の皆様に体験していただき、その利便性を実感していただきました。

これらの実験は、道路局が進める「二〇〇七年に一台の車載器で多様なITSサービスを利用できる車内環境の実現」に向けた取組みの一環として、参加者の皆様からは高い支持を得ることがで



写真6 名城公園での実験

表1 I T S世界会議参加者数等（日本組織委員会発表）

	実 績	備 考
会議登録者	5,794人	53カ国から参加 （海外参加者 1,440人）
会場参加者	61,394人	（目標 50,00人）
全国 I T S 関連行事参加者	約1,100,000人	（目標 500,00人）
出展企業・団体数	250企業・団体	

きました。

五 I T S関係の二国間会議

I T S世界会議開催に併せて、各国政府のI T S担当部局と意見交換を行う場として、いわゆる「二国間会議」を実施しています。今年は、米国・韓国・E U・中国との間で二国間会議を実施し、各会議とも、有意義な情報・意見交換が行われるとともに、親交を深めることができました。

六 おわりに

一〇年前頃から本格的な普及が始まったI T Sが、いよいよセカンドステージに入り、国民の生活文化に深く浸透し、社会を変えていく存在として期待されています。

今回報告したI T S世界会議愛知・名古屋2004、さらには、来春三月に開催が予定されている愛・地球博（愛知万博）の成果を踏まえ、今後ともI T Sの推進にますます弾みがつくものと期待されています。

また、来年サンフランシスコで開催されるI T S世界会議に、今回の会議の成果が受け継がれ、I T Sに関する研究開発と実用化がより一層加速されることが期待されます。

「成果志向」の道路行政マネジメントの実践

「道路行政マネジメントガイダンス」の紹介

道路局企画課 道路事業分析評価室
国土技術政策総合研究所道路研究部道路研究室

一 おおむね

道路行政では、他の公共事業分野に先駆けて行政マネジメントを推進しており、本誌二〇〇四年一月号特集（道路政策評価）及び九月号特集（成果志向の道路行政マネジメントの実践）で紹介したような政策レベルでの取組みを主に行ってきたが、これからは、事業実施において死傷事故率や渋滞損失を下げるといった、成果を意識した現場レベルでの実践が重要となってくる。

そのために、道路局では、全国各地の事業展開・管理の実情を把握し、アウトカムを達成するためにどのような施策・事業をとればいいのかなどの行政判断等を支援する仕組みを企画するとともに、参考となる好事例をまとめた「道路行政マネ

ジメントガイダンス」（以下「ガイダンス」という。）を作成したので、本稿ではその概要について紹介する。

二 背景と必要性

道路行政においては、ユーザーの視点に立ち、より効果的、効率的かつ透明性の高い道路行政へと転換するため、平成一五年度より、ユーザーにとっての成果を重視する「成果志向」の考え方を採り入れ、指標を用いた施策の評価システムを核とする新たな道路行政マネジメントのしくみを導入することとした。

これまでに、一七指標の設定、業績計画書・達成度報告書の公表、制度や予算要求への反映など、主に政策レベルでの取組みを行っている（図

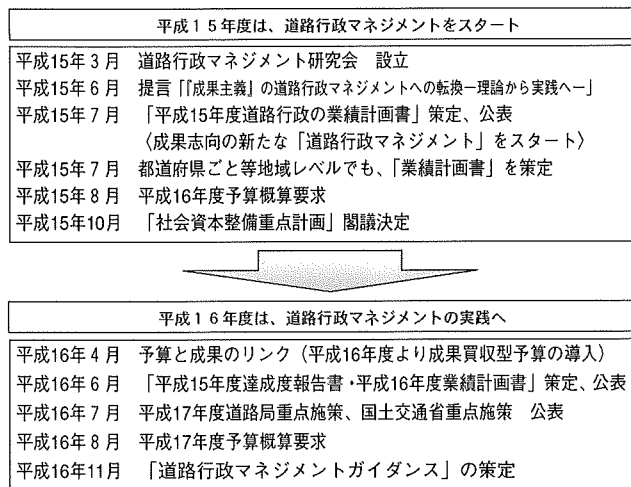


図1 道路行政マネジメントの取組み

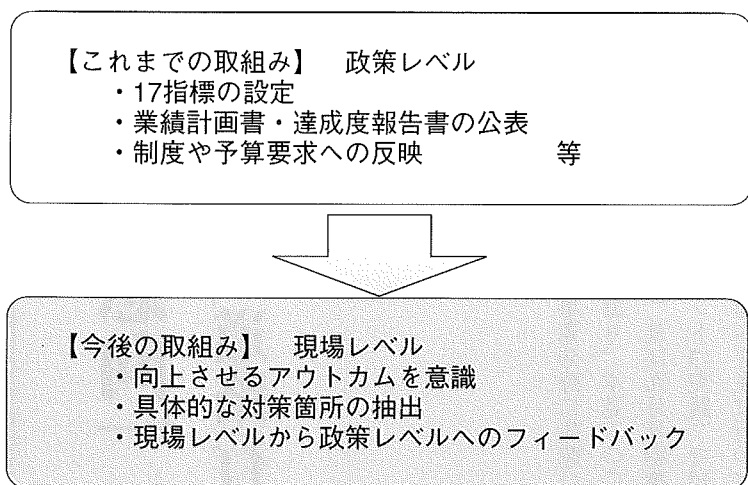


図2 「成果志向」の道路行政マネジメント

1) が、道路行政マネジメントを日常業務に浸透させ、実効性のあるものにするためには、様々な課題に対して継続的な改善を図ることが重要である。平成十六年度からは日常業務への浸透を図ることを重視した道路行政マネジメントの実践のための具体的な取組みを行うこととしている(図2)。

本省、地方整備局の本局、事務所等が一体となり、また地方自治体と連携し、自らの改善点や工夫に気づく「考える組織」となって問題解決にあたることが重要となってくる。そのために、本省から現場までが、死傷事故率や渋滞損失などを活用した標準的なプロセス(四で後述)により問題意識を共有し、課題の高い箇所の抽出や施策の効果を把握することが必要になる。また、現場では地域の実情に応じた工夫を取り入れ、地域住民の理解と共感を得る「実践」を図ることも必要である。

三 「ガイダンス」の役割

これまでの事業実施にあたっては、現場職員の経験等をもとに個別に実施してきた面が強いが、成果を意識した行政を目指すために、「ガイダンス」では、より客観的・効率的な「行政判断」の方法を示すこと、つまりアウトカムと事業実施の間の「つなぎ」について解説することを目的としている(図3)。

例えば渋滞対策の事業を実施する場合、まず全国または地域ごとにどれだけ渋滞があるかを把握して事業箇所を明確にすることが求められる。その際に、渋滞損失時間の削減というアウトカムを達成するために、優先順位を誤らずに事業箇所を抽出する方法を明らかにし、参考となる事例を示していくことが「ガイダンス」の役割である。

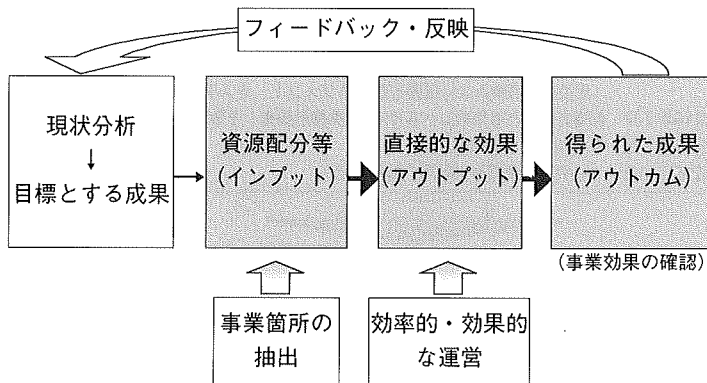


図3 地域別・整備局レベルの道路行政マネジメントの流れ

なお、事業箇所を抽出した上で、事業のコスト等を勘案しつつ、効率的に事業を実施していくことも「実践」における重要な課題の一つであるが、具体的な対策立案にあたっての考え方や事例については、「ガイダンス」で取り扱う範囲とせず、『交通事故対策・評価マニュアル』や『交通事故対策事例集』のような個別のマニュアル等で示していくこととした。

四 道路行政マネジメントの実践に向け た仕組みの導入と取組みのヒント

道路行政マネジメントを実践していくために、本省から現場までが問題意識を共有し、課題の高い箇所や施策の効果把握する標準的なプロセスとして使用する仕組みについて、「ガイドンス」では「客観的なデータに基づく仕組みの導入」と「情報共有・蓄積の仕組みづくり」の二点について取り上げている。後者については五で説明することとし、本章では前者について説明する。

道路行政マネジメントにおける課題を明らかにし、反省を改善につなげることにポイントを置いて分析を行うために、客観的なデータに基づく仕組みとして、「課題の多い区間の抽出方式の導入」と「道路行政運営への競争原理の導入」を行うこととした。以下で、これらの仕組みとそれを利用した取組みのヒントについて説明する。

1 課題の高い区間の抽出方式の導入

（優先度明示方式）

「交通安全」分野や「渋滞」分野では、目標とする成果をより効果的、効率的に達成するためには、課題の高い箇所を抽出し、かつ地域の実情を把握して対策実施箇所を選定することが必要となる。そこで、対策の必要性を示す客観的なデータ

（死傷事故率、渋滞損失時間など）を、課題の高い順に並べて優先的に対策すべき箇所を明示する「優先度明示方式」を導入する。

例えば、「交通安全」分野では、死傷事故率の高い区間を順に並べた事故率曲線を作成し、対策実施区間選定の基本データとして活用する。具体的な検討の流れは以下の通りである。

① 区間の分割

区間の分割については、以下の考え方ににより分割した区間を基本とする。

- ・ 交差点と単路部に分類（事故の発生形態が異なる）
- ・ 単路部について、道路種別、交通量、沿道条件毎に、「事故が一樣に発生すると仮定すると一年に一件事故が発生する区間」に分割

（区間延長は $0.2 \sim 1.0$ kmが原則であるが、交差点間においては 200 m以下の区間もありうる）

② 事故率曲線の作成

分割した区間毎の死傷事故率に着目し、区間を死傷事故率に基づき順位付けを行い、事故率曲線を作成する。

③ 優先事業区間の抽出

死傷事故率に関する基準値（例えば、平均の二倍）を設定し、死傷事故率が基準値を超

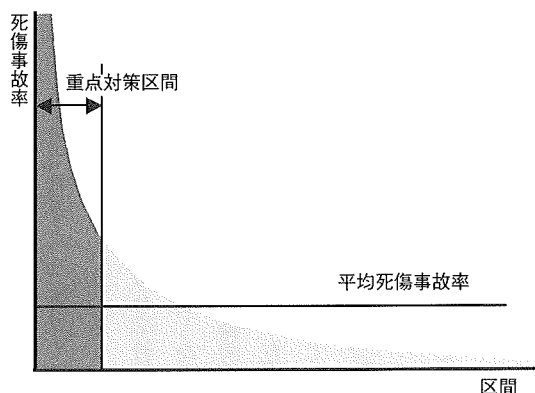


図4 事故率曲線と実施区間選定のイメージ

える区間をまず優先事業区間として検討対象とする（図4）。

この仕組みを利用して現場で取組みを実施していくにあたっては、ステップ1として、優先度明示方式により課題を客観的に把握することとともに、ステップ2として、現場の状況に応じて判断や工夫をすることが重要になってくる。このような考え方に基づいて実施した取組みについて、以下で例に基づいて説明する。

① 事故率曲線より課題の多い箇所を抽出

秋田河川国道事務所では、管内の道路について、標準的なプロセスに従い、年平均死傷事故率が県平均の二倍以上の箇所を抽出し

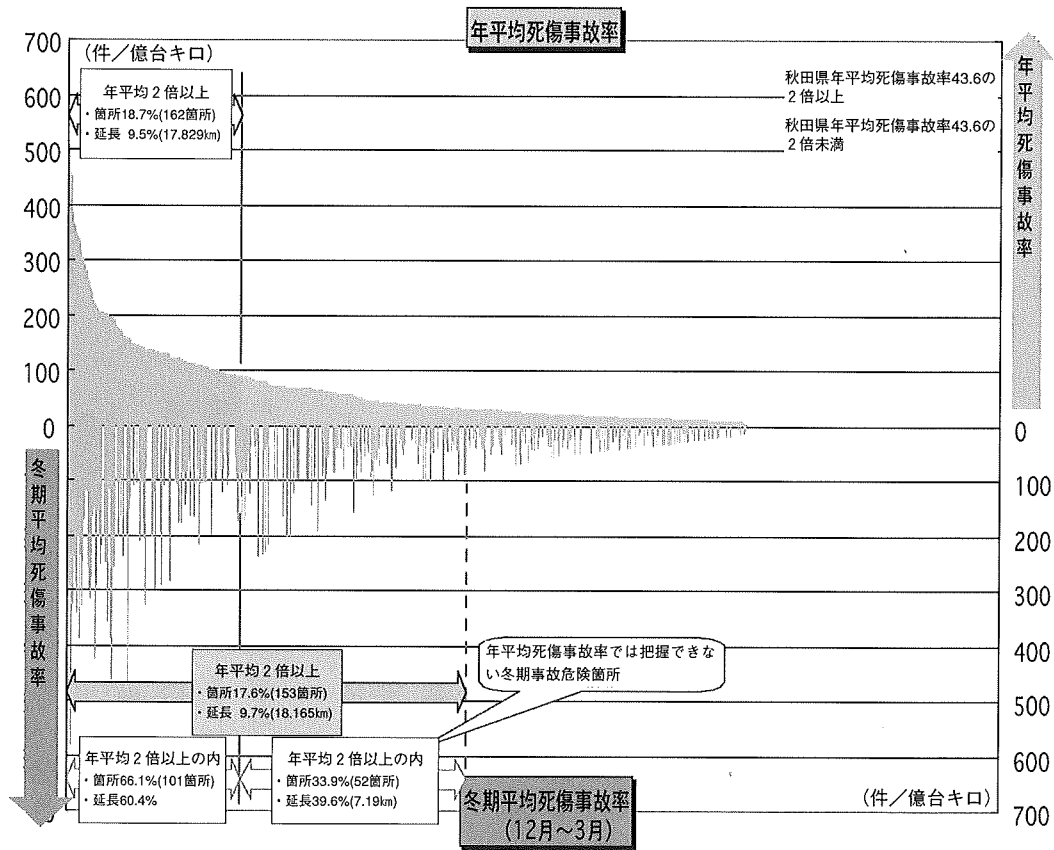


図5 冬期の平均死傷事故率の検討

た。

②地域の実情に応じた交通安全対策箇所の抽出
年間を通しての死傷事故件数(率)に加え、冬期間の死傷事故件数(率)を加味するなど、地域や季節の特性を十分に考えることが必要であるため、冬期の平均死傷事故率が県平均の二倍以上の箇所を抽出した(図5)。

③具体的な事故対策の立案、実施

抽出された死傷事故率の高い危険箇所について、事故対策を実施した。

2 道路行政マネジメントへの競争原理の導入

(ベンチマーキング方式)

「路上工事」分野や「コミュニケーション(ホームページのアクセス数等)」分野等では、絶対的な目標が明確でないため、自分のポジションを確認した上で、他の優良な取組みを学習して、自らの取組みに反映させることが必要となる。そこで、競争原理を取り入れるため、事務所別などの達成度を公表する「ベンチマーキング方式」を導入することにより、良好な成果をあげている他主体の取組みを学び、自らの改善点や工夫に気付く、より自発的な行政運営を促進する。

この仕組みを利用して現場で取組みを実施していくにあたっては、ステップ1として、ベンチマーキング方式により事務所などのポジションを把

握して、ステップ2として、地域の実情と他の事例を学習し、改善方法を検討することが重要になってくる。このような考え方に基づいて実施した取組みについて、以下で「コミュニケーション（ホームページのアクセス数等）」分野を例にして検討の流れを紹介する。

① ホームページへのアクセス数を比較し、各事務所のポジションを確認

本省で集計されたホームページへのアクセス数のデータをもとに、事務所のポジション（人口当たりのアクセス数の順位等）を確認する。

② 地域の実情と他事務所等の事例を学習し、改善点を抽出

アクセス数の多い事務所は、冬期の路面や災害時通行止めなどの道路規制情報、バスの運行情報など、ユーザーのニーズに合致した情報を発信するなどの工夫が見られる。

③ ホームページの改善

郡山国道事務所では、緊急・災害情報の充実、国道に設置したカメラからのライブ映像の掲載、災害情報などを携帯電話に配信する「メール通知サービス」の登録受付を開始したところ（図6）、ホームページへのアクセス数は、対前月比一・七一倍の伸びを記録した。

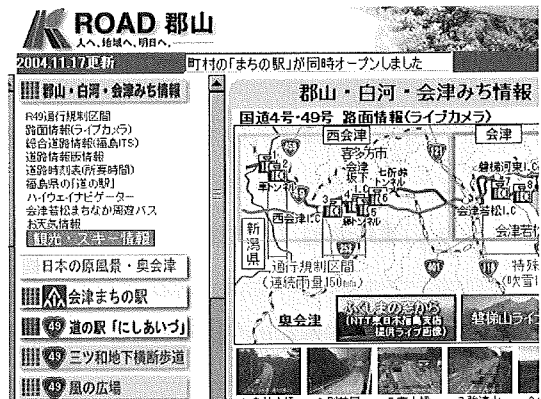


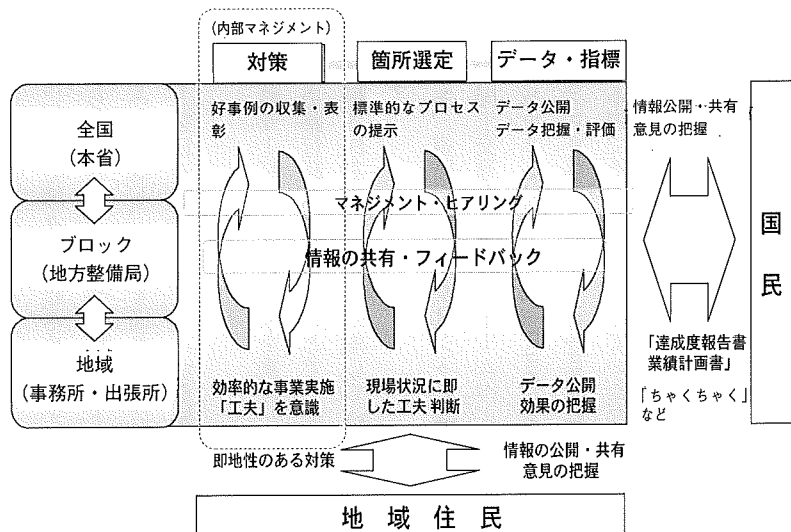
図6 郡山国道事務所ホームページ
(URL: <http://www.thr.mlit.go.jp/koriyama/>)

五 今後の取組み

四 で述べた「情報共有・蓄積の仕組みづくり」に関しては、「ガイドダンス」そのものについて、紙ベースの固定されたものではなく、イントラネットを用いて共有し、好事例の共有を容易にしたり、随時更新することを可能にしたりする仕組みを実施している。また、「ガイドダンス」で取り上げたことは、次のように活用していく予定である（図7）。

1 道路行政マネジメントへの活用

課題の高い箇所の抽出、対策検討を行う際の基



2 好事例の取り込み

各分野において参考となる取組みを実践してい

る事例を取りまとめ、好事例として公表する。さらに、当該現場について、奨励賞や、技術研究発表会を通して、その取組みを表彰することを検討している。

3 コミュニケーションツールとしての活用

各事務所の事業概要資料等に、「ガイドランス」の事業箇所の抽出プロセスを提示することにより、各実施事業の位置づけをより明確に示すことができる。これにより、行政間の調整のみならず、対住民への説明責任を向上させるツールとして活用していく。

六 課題

九州地方整備局では目標設定によりプロジェクト管理を行う仕組みである「ちやくちやくプロジェクト」の取組みを進めている。このような事業マネジメントをはじめとして、予算管理、職員の技術向上等、効果的・効率的な運営に関する事項も、現場レベルの道路行政マネジメントの実践にあたっては重要になってくると考えている。今後は、現場の職員の視点に立った、仕事に対するインセンティブを高めるような内部マネジメントに関する検討も必要であると考えている。先進的な現場レベルにおける取組みが進んでいくことを期待するとともに、その好事例を「ガイドランス」に

盛り込むことも検討が必要である。成果を意識した道路行政マネジメントの取組みと並行して、組織全体が効率的に事業を実施し、活性化することにつながるからである。

七 おわりに

今回紹介した「ガイドランス」は、達成度報告書・業績計画書などの策定により、道路行政マネジメントの枠組みを作ってきたことを、さらに日

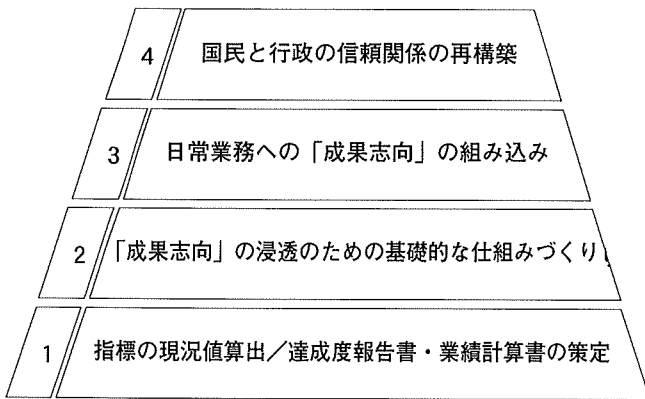


図8 「成果志向」の道路行政マネジメントの実践

常業務へ「成果志向」を組み込んでいく取組みである。成果志向の道路行政マネジメントを着実に浸透させるためには、本省、地方整備局、事務所等各々の役割を踏まえつつ、「成果を意識した道路行政マネジメントへの転換」を目指し、互いに連携して積極的に実践していくことが重要である。既に内部、外部の方々が各地で実践している工夫のある事例や、これからの新しい試みなど、現場における様々な取組みをフィードバックしてそれらを共有し、他の事例をヒントにして自らの取組みを見直し、改善を図り、常に考える工夫する努力を日々続けていくことが重要であると考え

る。
道路サービスによる成果を重視し、国民が満足する道路行政に転換することで、今後とも国民から信頼される道路行政を目指していく所存である（図8）。

なお、道路行政マネジメントの取組みについては、国土交通省道路局のホームページ「新たな道路行政マネジメント」（URL:<http://www.mlit.go.jp/road/ir/ir-perform/ir-perform.html>）において公表しているのでもちも参照していただきたい。

解説

日本道路公団等の民営化に伴う

道路関係法律の整備等に関する法①

大臣官房道路関係四公団民営化関係組織設立準備室 清水 奈緒美

今回から二回に分けて、「日本道路公団等の民営化に伴う道路関係法律の整備等に関する法律」の解説を行う。今回は前半として道路整備特別措置法の改正について説明をしていくこととした。

1 道路整備特別措置法の一部改正

道路整備特別措置法は、道路無料公開の原則の例外である有料道路制度を規定する特別法である。財源不足の中で道路事業を行うために借入金を用いて整備を行い、完成後の料金収入から返済するという方式をとるものであり、現行法は日本道路公団の発足とともに昭和三十一年に制定された。今般の道路整備特別措置法の改正は日本道路

公団、首都高速道路公団、阪神高速道路公団、本州四国連絡橋公団（以下「日本道路公団等」という。）による有料道路整備の制度を根本から変える大きな改正となっている。

一 高速道路の新設、改築、維持、修繕

今般の改正後の道路整備特別措置法（以下「新特措法」という。特に断りがない場合、条文は特措法上の規定を指す。）第三条は、第二条第四項に規定する会社（以下単に「会社」という。）が高速道路を新設又は改築し、当該道路につき料金を徴収して道路事業を営む根拠規定となっており、第四条においては、当該道路につき料金徴収期間の満了の日まで維持、修繕等を行うことを規定したものである。道路は本来無料公開が原則で

あるため、第三条はその例外として国土交通大臣の許可を受けた会社が有料道路事業を営むことを認めたものである。改正前の道路整備特別措置法（以下「旧特措法」という。）においては、高速道路（一般有料道路を除く。）の整備を国から日本道路公団等に一方的に命令する施行命令・基本計画指示という方式を採用していたが、経営努力の有無が公団の業績に反映されず高コストや不十分なサービスを招いているとの批判があったため、自主性を尊重する観点から、会社の自主的な経営判断に基づく申請によることとした。

1 新設、改築

会社が高速道路の新設・改築につき申請を行う場合には、前提として独立行政法人日本高速道路

保有・債務返済機構（以下「機構」という。）と独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構法（以下「機構法」という。）第十三条第一項の規定による協定を締結している必要がある。有料の高速道路（地方道路公社及び有料道路管理者が管理するものを除く。）の管理を行う事業主体は、高速道路株式会社法（以下「道路会社法」という。）に規定する会社限定される。これは、本来公的主体のみが行うこととされている公共性の高い道路に係る管理業務を民間会社に行わせるに当たり、法律に基づく特殊会社として設立されることから国の関与が法定され、その事業運営の適正を担保することが可能な主体のみに限ることが適当であるためである。

申請は、協定の対象となる高速道路ごとに（当該高速道路に二以上の会社が協定を締結した場合、申請を行おうとする会社が締結した協定に対応する高速道路の部分について）行われ、①路線名、②工事内容、③収支予算の明細、④料金の額及び徴収期間を記載した申請書に国土交通省令で定める書類を添付して、国土交通大臣に提出しなければならない。

会社は国土交通大臣の許可を受けようとする際には、あらかじめ道路管理者と協議を行い、又は同意を得る必要がある。申請の対象となる高速道路が①指定区間外の一般国道、②都道府県道又は

指定市の市道を含み又はこれらのみで構成されているとき、①の場合は当該高速道路の道路管理者と協議し、②においては当該道路の道路管理者の同意を得なければならない。指定区間内の一般国道について協議が不要であるのは、許可を与える大臣と道路管理者が同一であるためである。協議又は同意は、当該申請に係る高速道路の全体について必要となるものではなく、当該申請に係る高速道路に属する個別の指定区間外の一般国道、都道府県道又は指定市の市道について、それぞれの道路管理者と協議し、又は同意を得れば足りる。

2 維持、修繕等

会社は新設又は改築した高速道路について維持、修繕及び災害復旧を行うが、これは自らの負担において建設し、その費用を償うため料金を徴収するものであり、料金徴収期間中は会社が実際の管理者として本来管理者に代わり当該道路の維持、修繕等を行うことが適当であるためである。会社が維持、修繕及び災害復旧を行う期間は第二十二条第二項の規定により公告する工事完了の日の翌日から料金徴収期間満了の日までである。

「維持」とは、撒水、除草、除雪等反復して行う道路の機能保持のための行為であり、「修繕」とは、当初築造した道路の損傷した構造を保持、回復する工事のうち災害復旧以外のものをいい、

「災害復旧」とは公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法に規定する災害復旧をいう。

二 高速道路の通行が禁止・制限される場合

第五条は会社が高速道路の供用の拒絶等ができる場合を規定している。道路は通常自由に通行することができるものであるが、完全な自由使用が認められているものではなく、他人の一般使用を妨げない範囲でのみ認められるという内在的な制約のほか、道路管理上の必要からの制限や、道路交通法に基づく制限を受けることになる。

道路管理上の必要からの制限は公権力の行使として行われるものであるため、独立行政法人である機構が道路管理者の権限を代行して通行の禁止・制限を行うこととしている。しかし、機構は高速道路の保有と債務返済を主たる業務としており、現場で道路管理を行うのは会社の役割であり、機構が現場に出てこれらの公権力の行使を行うことは困難が伴うため、法律において明確に定められた場合に限り会社が供用の拒絶を行うことができることとされている。

具体的には、

- ① 機構の要請に基づき、道路法に基づく通行の禁止・制限のため必要な措置を講ずる場合
- ② 道路の破損等により交通が危険であると認

められる場合や、道路に関する工事のためにやむを得ないと認められる場合

③ 供用約款によらない申し込み等、利用者の供用の申込み・利用方法が適切ではない場合においては、会社は供用を拒絶することができることとしている。

三 供用約款

第六条は会社の定める供用約款について規定している。

これまでの公団による高速道路の管理においては、公団と高速道路の利用者の関係は、公団が公権力の行使を含む道路管理権限を代行することができることから、法に基づく処分等を通じて規律されてきた。

公団の民営化に伴い、会社が道路の管理を行うこととなるが、民間会社に公権力行使の権限を付与することは適当ではないため、これを認めていない。しかしながら、現場において実際に道路を管理しているのは会社であり、日常の道路管理において道路利用者との関係で必要となる管理行為を、会社が道路管理者に権限行使を要請するまでもなく自ら処理することができることとする必要がある。このため、会社が利用者との間で民事上の契約を締結し、これによって両者の関係を規律するよう、会社があらかじめ供用約款を定めるこ

ととしたものである。

供用約款は、会社が高速道路の管理を独占しており、また、利用者が供用約款によらない申込みをした場合には会社は高速道路の供用を拒絶することができることとされているなど（第五条第三項第一号）、公共性の高い高速道路の利用関係を規律するものであることから、利用者の利益を保護するため、供用約款の制定に当たっては、国土交通大臣の認可を要することとした。

四 高速道路の管理権限の代行

特殊法人である公団は国に準ずる公共的な団体として、これまでの道路の管理に関する権限を行政権限も含めて道路管理者に代わって行使してきた。国民の権利を制限し、又は国民に義務を課すといういわゆる公権力の行使に当たる行政権限は、これを株式会社に行使させることは適切ではない。このため、現在公団が代行している道路管理者の権限のうち、通行の禁止・制限、道路標識の設置の決定、占用許可等、公権力の行使に関わるものについては独立行政法人である機構が代行することとし、決定された道路標識の設置、附帯工事の施工等、事実行為として行い得るものについては会社が代行することとした。

1 機構による道路管理者の権限の代行

このうち、第八条は機構による道路管理者の権限代行に関する規定である。

旧特措法においては、第六条の二が日本道路公団が管理する高速自動車国道について、第七条が日本道路公団が管理するその他の道路についてそれぞれ道路管理者の権限の代行を規定し、首都高速道路公団・阪神高速道路公団・本州四国連絡橋公団については第七条の規定を準用していたところであるが、新特措法においては第八条において会社が管理する全ての高速道路について、一括して機構の権限代行について規定することとした（表1）。

2 会社による道路管理者の権限の代行

第九条においては会社による道路管理者の権限代行について定める。

前述の通り、公権力の行使は、株式会社たる会社には行わせないこととしているため、公権力の行使に関わるものについては独立行政法人である機構が代行することとしたが、現在公団が権限代行している道路管理者の権限の中には、決定された道路標識の設置、附帯工事の実施等、事実行為として会社が行い得るものも相当程度含まれていることから、このような権限については会社が代行することとした（表2）。

表1 機構が代行する権限

号	条	項	内 容	本来道路管理者との関係	会社に対する意見聴取等	会社への通知
1	高速法	7	1 道路区域の決定・変更	承認、報告	意見聴取	通知
2	高速法	8	1 兼用工作物管理協議(他の工作物の管理者が会社) 兼用工作物管理協議(他の工作物の管理者が会社以外)(注1)			通知
3	高速法	11の2	1 連結許可	承認、報告	意見聴取	○ 通知
3	高速法	11の2	5 構造変更の許可	承認、報告	意見聴取	○ 通知
3	高速法	11の7	必要な条件の付与	承認、報告	意見聴取	通知
4	高速法	11の6	施設譲渡の承認			○ 通知
4	高速法	11の7	必要な条件の付与			通知
5	高速法	14	2 特別沿道区域内の違反建築物等への措置命令		意見聴取	通知
5	高速法	14	3 特別沿道区域内の建築物等に対する措置命令		意見聴取	通知
6	高速法	17	2 設置すべき道路標識の決定		意見聴取	通知
7	高速法	18	高速への出入制限違反に対する措置命令			通知
8	高速法	24の2	公安委員会との協議(区画線設置、通行禁止・制限)			
9	道路法	18	1 道路区域の決定・変更	意見聴取、通知	意見聴取	通知
10	道路法	20	1 兼用工作物管理協議(他の工作物の管理者が会社) 兼用工作物管理協議(他の工作物の管理者が会社以外)(注1)			通知
11	道路法	21	他の工作物管理者に対する工事施行命令		意見聴取	通知
12	道路法	22	1 原因者に対する工事施行命令		意見聴取	通知
13	道路法	24	道路管理者以外の者による道路工事の承認		意見聴取	○ 通知
13	道路法	87	1 条件の付与		意見聴取	通知
14	道路法	32	1,3 道路占用許可(変更許可)	意見聴取、通知(注2)	意見聴取	○ 通知
14	道路法	32	5 占用許可に係る警察署長協議	意見聴取、通知(注2)	(意見聴取)	(通知)
14	道路法	87	1 条件の付与	意見聴取、通知(注2)	意見聴取	通知
14	道路法	34	工事調整のための条件の付与	意見聴取、通知(注2)	意見聴取	通知
15	道路法	35	道路占用協議	意見聴取、通知(注2)	意見聴取	通知
16	道路法	40	2 原状回復等に関する指示		意見聴取	通知
17	道路法	43の2	車両積載物落下予防等措置			通知
18	道路法	44	4 沿道区域内における措置命令		意見聴取	通知
19	道路法	44の2	1~5 違法放置物件の処理		意見聴取	通知
20	道路法	45	1 設置すべき道路標識、区画線の決定		意見聴取	通知
20	道路法	47の4	設置すべき道路標識の決定		意見聴取	通知
20	道路法	48の11	2 設置すべき道路標識の決定		意見聴取	通知
21	道路法	46	1,3 通行禁止、制限		意見聴取	通知
21	道路法	47	3 通行禁止、制限		意見聴取	通知
22	道路法	47の2	1,2 特殊車両通行許可、他の管理者との協議		意見聴取	○ 通知
22	道路法	47の2	5 許可証の交付		(意見聴取)	(通知)
23	道路法	47の3	車両の通行に関する措置			通知
23	道路法	48の12	違反行為に対する措置			通知
24	道路法	47の6	1 道路一体建物に関する協定の協議、締結		意見聴取	通知
25	道路法	48	2 道路保全立体区域内における措置命令		意見聴取	通知
25	道路法	48	4 道路保全立体区域内における中止命令等		意見聴取	通知
26	道路法	48の5	1 連結許可	意見聴取(注3)、通知	意見聴取	○ 通知
26	道路法	48の5	3 構造変更の許可	意見聴取(注3)、通知	意見聴取	○ 通知
26	道路法	48の10	条件の付与	意見聴取(注3)、通知	意見聴取	通知
27	道路法	48の9	施設譲渡の承認			○ 通知
27	道路法	48の10	条件の付与			通知
28	道路法	67の2	1~5 放置車両の移動等		意見聴取	通知
29	道路法	71	1,2 監督処分		意見聴取	通知
29	道路法	71	3 代執行		意見聴取	通知
30	道路法	91	1 道路予定区域内の工作物の設置等の許可		意見聴取	○ 通知
31	道路法	95の2	1,2 公安委員会の意見聴取、協議			

(注1) 維持・修繕・災害復旧以外の管理(公権力の行使関係)のみ。

(注2) 高速自動車国道の場合は、承認・報告、一般国道の場合は意見聴取・通知、都道府県道又は指定市道の場合は同意・通知(道路の構造又は交通に及ぼす支障が大きいもののみ)。

(注3) 一般国道の場合は道路管理者の意見聴取、都道府県道又は指定市道の場合は道路管理者の同意。

表2 会社が代行する権限

号	条	項	内 容	本来道路管理者との関係	機構に対する意見聴取等	機構への通知
1	高速法	7の2	1 共用高速自動車国道管理施設協議			
2	高速法	8	1 兼用工作物管理協議(他の工作物の管理者が会社以外)(注1)			
3	高速法	17	2 道路標識の設置			通知
4	道路法	19の2	1 共用管理施設協議			
5	道路法	20	1 兼用工作物管理協議(他の工作物の管理者が会社以外)(注1)			
6	道路法	23	1 附帯工事の施行			通知
7	道路法	31	1 鉄道交差協議			
8	道路法	38	1 占用に関する工事の施行			通知
9	道路法	44の2	1~5 違法放置物件の処理		許 可	通知
10	道路法	45	1 道路標識、区画線の設置			通知
10	道路法	47の4	道路標識の設置			通知
10	道路法	48の11	2 道路標識の設置			通知
11	道路法	47の6	1 道路一体建物の管理			
12	道路法	67の2	1~5 放置車両の移動等		許 可	通知
13	道路法	95の2	1 公安委員会の意見聴取、協議			

(注1) 維持・修繕・災害復旧のみ。

五 料金の額等の基準

第二十三条では有料道路の料金の額及びその徴収期間の基準を定めている。料金の額については、高速道路の建設・管理に要する総費用を料金の徴収期間内に料金収入で償うように設定する償還主義の原則に基づくほか、全国路線網又は地域路線網に属する高速道路若しくは指定都市高速道路にあつては公正妥当主義、その他の道路にあつては便益主義の原則によることとしている。

1 料金の額の基準

①償還主義

会社が新設・改築、維持・修繕を行う高速道路（以下「会社管理高速道路」という。）については、機構から道路資産を借り受け、貸付料を機構に支払つて高速道路の管理を行うものであるため、料金の額の設定に当たっては、協定の対象となる高速道路（※）ごとに、貸付料及び管理に要する費用を料金の徴収期間内に償うものとしている。

第十五条第一項の許可を受けて地方道路公社が管理する道路（維持管理有料道路）については、当該道路が建設に要した費用の償還を終えているものであるため、引き続き必要となる維持、修繕その他の管理費について、料金で償う

ものとしている。

上記二つ以外の道路にあつては、当該道路の新設、改築、維持、修繕その他の管理に要する費用を料金の徴収期間内に償うよう設定するものとしたところである。

※ 当該道路について二以上の会社が協定を締結した場合には、当該協定に対応する高速道路の各部分。

②公正妥当主義

会社管理高速道路（全国路線網及び地域路線網に属するものに限る。）及び指定都市高速道路については、高速道路の通行料金の公共性に鑑み、料金の額は先述の償還主義によるほか、社会的にも認められる公正妥当な額であることを求めている（公正妥当主義）。これは、ネットワークを形成する高速道路については代替道路を利用した場合との単純な比較が困難であることから、道路のみならず代替する他の交通機関（航空機、新幹線、船舶等）とも比較して社会的、経済的に公共料金としての妥当性が認められる必要があるためである。

③便益主義

上記②以外の道路については、当該道路の通行又は利用により通常受ける利益の限度を超えない範囲で料金の額を設定することが求められている。これは、交通網を形成するネットワーク型道路とは異なり、一般道路で代替されるも

の存在が前提として考えられているため、この代替道路を通行した場合と比べて便益がどれだけ得られるのかを算定した上で、利用者が受ける便益が少なくとも料金以上となるよう設定することで、利用者に過分の負担を強いることを回避するためである。

2 会社管理高速道路に係る料金の徴収期間の基準

会社管理高速道路に係る料金の徴収期間の基準として、当該期間の満了の日は、会社管理高速道路に係る道路資産の貸付期間の満了の日と同一でなければならず、当該満了の日は会社成立の日から起算して四五年を超えてはならないとしている。これは、今まで料金徴収期間が順次先送りされてきたこととの批判を踏まえ、料金徴収期間の満了の日を民営化後四五年以内と明確に法定し、これ以上の先送りを認めないこととする趣旨である。

六 料金徴収の対象等

第二十四条においては、料金徴収の対象となる車両等及び車両の通行方法等について定めている。対象となる車両については、旧特措法第十二条と同様である。

1 車両の通行方法

車両の通行方法についての規定は、料金の徴収を確実にを行うために今般の改正により追加されたものである。

有料道路においては、料金の強行突破、無料通行宣言、偽造回数通行券等による不正通行が多発しており、近年その件数が特に看過し得ないほど増大している。従来、有料道路の利用形態は、常識的に、車両が料金所でいったん停止し料金を支払った上で通行する、又は通行後に退出することが当然の前提として考えられてきたため、現行法上は車両の走行方法について特段の規定を設けていなかったところである。しかし、先述のような昨今の不法通行の多発は、これまで前提として考えられてきた通行方法が必ずしも規範として確立していないことに主たる要因が存するものと考えられる。このため、今般高速道路の料金を確実に徴収するための方法を定立するとともに、通行方法に違反した行為に刑事罰を科することにより不正通行を抑止しようとするものである。この通行方法は、あくまでも料金の確実な徴収のためであり、交通の安全と円滑の確保を目的とする道路交通法に定められている交通規制とはその目的を異にする。

2 通行方法の周知措置

通行方法とともに周知措置も追加された。定められた通行方法の内容が道路を通行する公衆に知らしめられるよう、これを公告・公示するものとしている（第二十四条第四項）。当該通行方法に違反して道路を通行した車両の運転者は刑事罰に処せられることから、当該通行方法が有料道路の通行者に十分に周知・理解されている必要があるためである。

通行方法が有料道路の通行者に十分周知されるためには、公告・公示のみならず通行者が当該有料道路を現に利用する際にも容易に見ることができることが必要である。そのため、会社等及び有料道路管理者においては、営業所・事務所その他の事業所において当該通行方法を公衆に見やすいように掲示しなければならないこととしている。

3 通行方法違反に対する罰則

第五十八条は、第二十四条第三項により定められた通行方法の遵守を担保するため創設された罰則であり、当該通行方法に違反して道路を通行した自動車その他の車両の運転者は、三十万円以下の罰金に処することとしている。

この罰則規定は、高速道路料金の公共的性格を前提に、今回新たに定めた料金徴収システムの適正さを保護するために設ける支払方法という規

範・手続に違反する者を捕らえようとするものであり、その保護法益は有料道路制度ないしは料金秩序制度の秩序の維持及びこれらの制度への信頼の維持である。

なお、料金徴収施設の強行突破による無料通行は明らかに自動車の高速走行というサービス・利益を不法に得るものであるが、一般にこのような利益を不法に得る行為（利益窃盗）は、刑事罰の対象とされないことから、有料道路の料金を不法に免れること自体を直接の処罰対象とするものではない。

この罰則の適用対象は、道路整備特別措置法に基づく全ての有料道路である。これは、罰則の保護法益が有料道路制度ないし料金徴収制度の秩序、この制度に対する信頼の維持であるため、どの有料道路においても公法上の債権である料金の支払に関する義務違反として同様の悪質性を有するためである。

この罰則を通じた不正通行の取締りを適切に進めるためには、警察との連携が必要不可欠であり、過度の通報を防ぐため悪質な不正通行に限って通報を行うこと、採証措置に係る協力等、取締り上必要な事項について十分に警察庁と調整を行うことが必要である。

（次回に続く）

訴訟事例紹介

受動喫煙による健康被害が認められた事例

— 受動喫煙賠償請求事件 —

道路局道路交通管理課 千木良 敦之

はじめに

本件は、受動喫煙と健康被害との因果関係を認め、その責任を安全配慮義務違反の債務不履行により解決を図った事例である。本件では、原告の被告（江戸川区）に対する予備的請求として、不法行為又は国賠法一条に基づく賠償請求（故意又は過失による損害を要件）をしていたことに注目が向けられたが、本判決を見ると、これらの請求に係る判断を待つまでもなく主位的請求である債務不履行責任による賠償が認容される結果となった。

本件は、一審判決後、江戸川区が控訴せず、七月二六日に本判決が確定したが、道路公害訴訟と因果関係を明らかにする手法（疫学調査）という観点から共通点は見出せるものの、その手法の争点へのあてはめに大きな差異があることはもとより、そもそもの責任論の根拠が決定的に異なることに留意する必要がある。

具体的には、まず、受動喫煙と健康被害との因

果関係の判断の基礎とされた国立がんセンターによる疫学調査（いわゆる「平山研究」）が、道路

公害訴訟において因果関係の基礎として認められてきた疫学調査と大きく異なる点である。つまり調査期間が昭和四一年から一六年間という長きに渡ること、二六万人に及ぶ一般家庭の住民という大きな母集団を対象としていること等である。次に、そもそも公務の管理上の債務不履行責任が争点となっているという点である（道路公害訴訟の責任論は国賠一法条、二条）。以下、本件判決内容を紹介する。

一 事実及び理由

(1) 請求

被告は、原告に対し、金三二万五、六五〇円を支払え。

(2) 事実の概要

本件は、被告の職員である原告が、被告に対し、被告が、原告を受動喫煙下に置かないように、職場を完全に禁煙にするか又は喫煙場所を区画して

換気系統を別にする必要があったにもかかわらず、これを怠り、原告を受動喫煙下に置いて健康被害等を与えたとして、主位的には、安全配慮義務違反の債務不履行に基づき、予備的には、不法行為又は国家賠償法一条一項に基づき、医療費及び慰謝料の一部である三一万五、六五〇円の損害賠償を求めた事案である。

原告…A（江戸川区職員）

被告…江戸川区

二 判決

平成一六年七月一二日東京地方裁判所

平成一一年（ワ）第二三三二〇号

損害賠償請求事件

主文

- (1) 被告は、原告に対し、金五万円を支払え。
- (2) 原告のその余の請求を棄却する。
- (3) 訴訟費用は、これを六分し、その一を被告の負担とし、その余は原告の負担とする。

三 争点

- (1) 被告には、原告に対する安全配慮義務違反が認められるか。
- (2) 原告には、上記の安全配慮義務違反による損害が認められるか。

四 争点に対する当裁判所の判断

1 争点(1)について

(1) 前記前提となる事実に加え、証拠及び弁論の全趣旨を総合すれば、以下の事実が認められる。

ア 受動喫煙とは、非喫煙者が自らの意志とは無関係に、たばこの煙に暴露され、それを吸引させられている状態をいう。

喫煙による健康影響としては、能動喫煙によって、喫煙者自身が肺がん等を患う可能性が上昇するだけでなく、受動喫煙の急性影響として、眼症状（かゆみ、痛み、涙、瞬目）、鼻症状（くしゃみ、鼻閉、かゆみ、鼻汁）、頭痛、せき、ぜん鳴等が自覚されることが知られている。

受動喫煙の慢性影響については、これまでに多数の研究報告が行われている。国立がんセンター疫学部長であった平山雄博士は、昭和五六年、受動喫煙による健康被害に関する研究を発表し、その中で、昭和四一年から一六年間にわたり、二六万人以上の日本人の死因と生活習慣との関連について、一般家庭の住民を対象に前向き調査（疫学調査の対象となる事象が調査開始時点より後に発生した場合、調査計画に従っ

て追跡的に調査していく方法）を行った結果、夫が喫煙者の場合は、夫が非喫煙者の場合と比べて、たばこを吸わない妻の肺がんのリスクが一・五から三倍に高まると報告した（以下「平山研究」という）。EPA（米国環境保護庁）は、平成四年発表のEPA報告の中で、日本を含めて世界中で行われた約三〇件の疫学調査を批評し、証拠の重みを解析した結果、米国において受動喫煙が非喫煙者の肺がんのリスクを二〇％高めているとの結論に達し、ETS（喫煙の行われている室内の空気たばこの煙が残留拡散している状態）を、EPAの定義によるA級発がん物質（ヒトにがんを起こすことが確証された物質）であると認定した。米国心臓協会は、同協会機関誌に発表された受動喫煙と心臓病に関する評論の結論を受けて、同年、「環境たばこ煙と心疾患」と題した声明を発表し、その中で、非喫煙者の心筋こうそく死のリスクを三〇％高める受動喫煙は虚血性心疾患の重大な危険因子であるとし、受動喫煙被害をなくすために力を尽くすと宣言した。WHOは、同年、世界禁煙デーに際し、受動喫煙が健康に影響を及ぼすこと、従業員を受動喫煙などの健康被害から守ることが雇用主

の義務であることなどを指摘した。ニュー・イングランド・ジャーナル・オブ・メディスン誌は、平成六年、「たばこのヒューマンコスト」と題する総説を掲載し、その中で、EPA報告を支持し、受動喫煙が肺がんや心臓病等の原因になることを指摘した。カリフォルニア州環境保護庁は、平成九年二月、CAL-EPA報告を発表し、その中で、受動喫煙がもたらす健康影響のうち、確実なものとして、低出生体重児、未熟児、乳幼児突然死症候群、子供の急性下気道感染症、子供の気管支ぜん息の発病と悪化、子供の慢性呼吸器症状、子供の中耳炎、成人の目鼻の刺激症状、肺がん、副鼻腔がん、心臓病死及び冠状動脈疾患罹患率を、可能性のあるものとして、自然流産、認識・行動障害、成人の気管支ぜん息の悪化、のう胞線維症悪化、呼吸機能低下及び子宮頸がんを指摘している。また、その後の研究報告によれば、受動喫煙によって気管支炎や気管支ぜん息等の呼吸器疾患を生じさせ、悪化させることが指摘されており、そのほかにも、受動喫煙の慢性影響を指摘する多くの研究報告がなされている。

このような研究報告に対しては、ETSの暴露評価が不十分であること、交絡因子

(調べようとする危険因子以外の表面に出ない背景因子で、疾病の出現頻度に影響を与えるもの)や偏り(観察者が観察を行うとき、偶然に生じる誤差のほかに加わってくる系統誤差、すなわち、理論上の問題、器械の調整不良、観察者個人の癖などにより規則的な差として導入される誤差)の補正が不十分であること、証拠の重みの評価に問題があることなどを指摘して、受動喫煙の慢性影響がいまだ証明されていないとする研究報告が存在する。しかしながら、そのような批判にもかかわらず、なお多数の疫学研究が、受動喫煙の慢性影響として肺がんのリスクの増加を指摘し、更には、受動喫煙と心臓疾患との関係や肺がん以外の呼吸器疾患との関係等についても指摘していることからすれば、非喫煙者を継続的に受動喫煙下に置くことによって、非喫煙者の肺がん等のリスクが増加することは否定できないものと考えられる。

イ 大蔵省は、平成元年五月、たばこ事業等審議会において、「喫煙と健康の問題に関連するたばこ事業のあり方」について審議、答申を行い、その答申の中で、「いわゆる受動喫煙(「環境中たばこ煙」への暴露)については、その影響を示唆する研究結果

が出されてきたことから、公衆衛生上の注意が喚起されているが、喫煙者が直接吸入する主流煙に比して非喫煙者が受動的に吸入するたばこ煙の濃度は希薄であり、したがって、仮に受動喫煙と肺がんとの間に関連があったとしても、その関連は極めて弱いものと考えられ、現状では十分な蓋然性をもって裏付けるには至っていない。」との認識が示されていた。

東京都は、平成三年に竣工した東京都庁本庁舎において、通称ニコチンルームと呼ばれる喫煙場所(廊下を隔てた別室にあり、換気も別系統となっているもの)を設置し、同所以外をすべて禁煙とした。

平成四年七月一日、平成四年法律第五五号による改正後の労働安全衛生法七一条の三に基づき、労働省告示五九号が出され、その空気環境の項において、「屋内作業場では、空気環境における浮遊粉じんや臭気等について、労働者が不快と感ずることのないよう維持管理されるよう必要な措置を講ずることとし、必要に応じ作業場内における喫煙場所を指定する等の喫煙対策を講ずること。」と指摘されていた。

前記のとおり、平成四年にEPA報告が発表され、これ以降、内外において、受動

喫煙による非喫煙者への健康影響に関する研究報告が多数発表されるようになったところ、厚生省は、平成五年、「喫煙と健康第2版」を公表し、その中で、受動喫煙の健康影響について、「受動喫煙の急性影響は粘膜の煙への暴露によるものと、鼻腔を通して肺に吸引され、そこから吸収された煙によるものがある。眼症状(かゆみ、痛み、涙、瞬目)、鼻症状(くしゃみ、鼻閉、かゆみ、鼻汁)、頭痛、せき、ぜん喘などが主な粘膜の反応として自覚されるものである(以下略)」、「受動喫煙の肺がん発生に関するリスクの有意性は、現在のところ世界的にみて全面的には受け入れられるにはいたっていないものの、その後にはたつても、わが国を含む多くの国々でその危険性に対して危ぐの念が表明されている。一九九〇年までの二五の研究のうち二〇は夫が喫煙する場合の相対危険度が一・一〜二・三と一・〇を上回っており、これらのうち一三は統計学的に有意であり、総合的に見ると偶然をはるかにこえ、また、複数の疫学的研究結果をまとめて検討するメタアナリシスによっても、一〇編以上の成績からみて、夫の喫煙による非喫煙配偶者の肺がん相対危険度は一・三〜一・五と

され、喫煙する配偶者をもつ非喫煙者である妻の肺がんのリスクは高まっていると考えられている。」と指摘した。

厚生省は、平成七年三月、「たばこ行動計画」をまとめ、その中で、職場での受動喫煙の影響の排除、減少対策について、「職場における分煙については特定の人々が社会的な必要から日常的にかつ選択の余地なく相当程度の時間を過ごす場所であることから職場の状況を踏まえつつ非喫煙者に十分配慮した対策を積極的に推進すべきである。」と指摘した。

東京都は、平成七年、東京都総合三ヵ年計画において、都内約三、〇〇〇カ所の都立施設について、平成一二年度末までには一〇〇％分煙化を達成するとともに、公共の場の分煙化を促進することを目標とする方針を公表した。

東京二三区の区役所のうち、平成七年四月当時までに何らかの喫煙対策を講じていたのは八区であり、そのうち四区については、庁舎新築に伴い実施されたものであったが、残りの四区については、既存の庁舎で喫煙対策を講じたものであった。喫煙対策の内容としては、喫煙場所の指定と空気清浄機の設置が最も多く、喫煙場所に間仕

切りをしていない庁舎も少なくなかった。同年度中には被告を除いて更に三区で喫煙対策が実施されており、その内容はいずれも喫煙場所の設置であった。

労働省は、平成八年二月、労働省ガイドラインを公表し、その中で、受動喫煙による非喫煙者の健康への影響が報告されていること及び受動喫煙が非喫煙者に対して不快感、ストレス等も与えていることが指摘されており、職場における労働者の健康の確保や快適な職場環境の形成の促進の観点から、受動喫煙を防止するための労働衛生上の対策が求められていることを指摘し、他方で、喫煙が個人のし好に強くかわるものとして喫煙に対し寛容な社会的認識がなお一部に残る中であって、職場における喫煙対策を推進するに当たっては、喫煙者と非喫煙者が相互の立場を尊重することが重要であると指摘し、喫煙対策の方法として、事業場全体を常に禁煙とする方法（全面禁煙）、時間帯を定めて事業場全体を禁煙とする方法（時間分煙）及び喫煙室でのみ喫煙を認める又は喫煙対策機器等の設置によってたばこの煙の拡散を制御し、受動喫煙を防止する方法（空間分煙）の三つの方法があるが、喫煙者と非喫煙者の間で合

意を得やすい空間分煙を進めることが適切であると指摘した。

厚生省は、平成八年三月、「公共の場所における分煙のあり方検討会報告書」を公表し、その中で、受動喫煙による非喫煙者への健康影響については、流涙、鼻閉、頭痛等の諸症状や呼吸抑制、心拍増加、血管収縮等生理学的反応等の急性影響が認められているとともに、慢性影響については、肺がん、呼吸器疾患等へのリスクを示す疫学的研究があり、公衆衛生上の取組が求められていると指摘した上、公共の場所における分煙の基本原則として、不特定多数の人が社会的な必要のために利用する公共の場所では、非喫煙者に対する受動喫煙の健康への影響や不快感を排除又は減少することを目的として、分煙を進めることが必要であること及び分煙対策を推進するに当たっては、受動喫煙に対する基本認識やたばこをめぐる現状等を踏まえ、非喫煙者と喫煙者のコンセンサスが得られるよう努めるなど社会生活の調和の中で十分な配慮がなされる必要があることを指摘した。

東京都議会は、平成八年三月、喫煙対策の推進を求めた原告の請願を採択し、国会も、同年、喫煙対策の推進を求めた原告の

請願を採択し、これに伴い、国会については、会議場等の禁煙化が実施された。

東京都は、平成八年五月、平成七年の東京都総合三カ年計画で示された分煙化の計画を具体化するため、分煙化推進組織として、東京都分煙化推進会議を設置し、また、平成八年七月、分煙化に対する意見を広く求めるため、学識経験者や公募による委員、行政関係者等で構成する東京都分煙化ガイドライン検討会を設置した。

人事院が平成八年六月に実施した「官署における喫煙対策実施状況調査」の結果によれば、官署として統一的に何らかの喫煙対策を実施しているのは一、〇九三官署中六三五官署と全体の五八・一％であり、複数回答による喫煙対策の内容をみると、空気清浄機の設置が二九・一％（二一八官署）、会議中禁煙が二三・七％（二五九官署）、禁煙タイムの実施が一四・八％（一六二官署）、喫煙場所の設置が一三・三％（一四五官署）、事務室内一切禁煙が三八％（四二官署）、事務室内に喫煙コーナー設置が二・七％（二九官署）であった。また、人事院が同年一〇月に実施した「民間企業の勤務条件制度等調査」の結果によれば、何らかの喫煙対策を講じている企業

の割合は六九・一％で、講じられている対策は、事務室以外の場所に喫煙のために特別に区切った場所としての喫煙所の設置が四七・七％と最も多く、次いで、事務室内一切禁煙が三三・八％、会議中禁煙が三三・六％、空気清浄機の設置が二七・九％であった。

労働省は、平成八年一〇月、労働省ガイドラインの内容を解説したものととして、「やさしい空気環境へ―職場における喫煙対策推進マニュアル」（以下「労働省マニュアル」という。）を発表し、この中で、受動喫煙によるヒトへの影響として、上記「喫煙と健康 第2版」以降に発表された総説や論文を中心に、受動喫煙の健康影響について、EPA報告を含めてより踏み込んだ内容に言及し、受動喫煙の長期暴露による慢性影響として、持続性せきやたんのどの呼吸器症状や肺機能の低下、冠状動脈疾患（心筋こうそく、狭心症）、肺がんとの関連が指摘されていること、ETSの暴露だけで臨床的に有意な肺機能の障害を起こすことはないものと思われるが、長期間暴露によりせきやたんの症状を訴える率が高くなるほか、わずかな肺機能の低下をもたらす可能性も否定できないことなどを指

摘した。また、施設、設備面の対策として、喫煙室や喫煙コーナー（エアーカーテン、パーティション等によって区画された喫煙可能な空間のこと）の設置等を行うことをあげ、既存の建築物については創意工夫によって喫煙室等の設置を図ることとし、喫煙室等には、たばこの煙が拡散する前に吸引して屋外に排気する方式の喫煙対策又は空気清浄装置でたばこの煙を除去して屋内に排気する方式の喫煙対策機器を設置し、これを適切に稼働させるとともに、その点検等を行い、適切に維持管理することなどを指摘した。

人事院は、平成九年三月、人事院指針を公表し、その中で、非喫煙者に対する受動喫煙の影響を排除し減少させるため、非喫煙者と喫煙者の間で合意が得られやすい事務室内は禁煙とし、別に喫煙場所を設けるといういわゆる空間分煙を原則として、具体的対策を講じることが必要であるとした。

東京都は、平成九年三月の東京都分煙化ガイドライン検討会の報告を受けて、同年五月、東京都分煙化ガイドラインを発表するとともに、都立施設分煙化推進計画を発表し、後者の中で、平成八年度において何らかの喫煙対策を講じている東京都立施設

の割合は八一・九%で、内訳は分煙が五六・七%、一部分煙が二・四%、禁煙が一・六%、時間分煙が一・二%等であったことを指摘した。

ウ 被告においては、昭和六一年ころから、保健所について、乳幼児、妊産婦、病弱者等が多数来所するという施設の性質上、所内の喫煙対策の必要性が認識され、管理職を中心に、同所内における分煙対策として、診察室等のある一階部分については全面的に禁煙とし（ただし、一階エレベーターホールについては、来所者がたばこを捨てるための灰皿が一台置かれていた）、二階部分についてはトイレ及び会議室を禁煙とし（ただし、トイレについては、清掃の関係から吸い殻を入れるための空き缶が置かれていた）、その他の部分を分煙とするなどの対策が実施されて、被告における分煙対策のさきがけとなった。平成五一年ころには、生活振興部保険年金課でも職員によって自主的に分煙が実施され、喫煙が社会的な問題となりつつあったこともあって、安全衛生委員会において、喫煙対策が議論され、同年度の安全衛生委員会の意見として、喫煙者と非喫煙者がそれぞれいるという実態を前提に、分煙化が望ましいとの認識が確

認され、平成六年度の安全衛生委員会においては、分煙化の具体案が議論された。

このような状況の下、原告は、平成七年四月一日、再開発一係に配属された。都市開発部のある北棟一階執務室は、当時、前記前提となる事実(2)のとりの状況であった。原告は、配属当日、北棟一階執務室内において自席での喫煙が許されている状況を見て、F係長に対し、自分は気管支が弱く、たばこの煙が苦手であるから配慮してほしいと申し入れた。F係長は、原告に対し、原告がたばこの煙を吸うことによってぜん息の発作等を起こすのか尋ねたところ、原告からそうではないとの返答を受けたため、仕事に差し支えるほどではないと受け止めたものの、原告の申入れに配慮して、原告の席を喫煙者の席から少しでも離すため、再開発一係内の座席配置を変更し、原告の向かい側に配置していた者を喫煙者から非喫煙者に変更した（ただし、原告の席の隣、斜め向かい及び斜め後ろには、それぞれ喫煙者の席があった。）。

原告は、再開発一係に配属された後、眼の痛み、のどの痛み、頭痛等を自覚するようになり、その症状は平成八年四月に業務係に異動するまで続いた。原告は、職場の

先輩や特別区職員相談室の相談員に対して、職場での喫煙に悩まされている旨相談し、平成七年五月二日には、G係長に対し、区として分煙を推進してほしい旨相談した。これに対し、G係長は、換気扇等の設備の拡充や空間分煙について委員会で検討していること、分煙は方向性としてはできているが、時間がかかること、禁煙については現段階では難しいことなどを話した。また、原告は、同月上旬、再開発課課長L（以下「L課長」という。）に対し、喫煙の問題について相談し、北棟全体を禁煙にして喫煙は屋外ですることや既存のスペースを活用して空間分煙を行うことなどの喫煙対策を要望したところ、L課長は、本庁舎内において分煙が行われつつあり、同庁舎を全面的に禁煙とすることは、同庁舎内で勤務している喫煙する職員及び喫煙しない職員全体にかかわることであるから、現段階で直ちにこれを実施することは困難であると話した。

原告は、平成七年五月末ころ及び同年六月一四日、耳鼻咽喉科であるI医院で受診し、慢性副鼻腔炎、急性増悪症、慢性喉頭炎及び慢性咽頭炎との診断を受けた。原告は、受診の際、医師から、たばこが原告の

疾患に悪いと言われたものの、原告の疾患が受動喫煙によるものであるとの診断を受けたわけではなかった。

原告は、たばこの煙を避けるためにマスクを掛けるようになり、平成七年六月ころからは、F係長の許可を得て、自席の机上に卓上用の空気清浄機を置き、その吹き出し口から出る空気を吸うようになった。

原告は、職場内部での相談では喫煙対策が進まなかったため、米国で地方議会が喫煙対策の先鞭をつけたことを参考に、平成七年六月二二日、江戸川区議会に対し、江戸川区の公共施設の禁煙化及び分煙化の推進並びに江戸川区有施設の速やかな喫煙対策を求めて請願を行った。この請願は、間もなくL課長らの知るところとなり、L課長は、原告に対し、原告の身体上の苦痛については理解し、対策を講じることを約束するとともに、「陳情の目的は達成されたはずであってこれ以上問題を拡大する必要は乏しいのではないか。喫煙対策は組織の中でできる。」などと述べて、請願の取下げを説得した。

当時の江戸川区長は、平成七年六月二八日、江戸川区議会において、区議会議員の質問に答え、本庁舎内執務室でたばこを

吸うことが、喫煙しない職員や執務室に來所した住民に迷惑を及ぼすことにもなるので、執務室では原則として禁煙としたいとの方針を表明し、これを受けて、同年七月四日の安全衛生委員会では、庁舎執務室の分煙の徹底を推進するという方針を決定し、空間分煙の進め方として、各課・事業所において喫煙者と非喫煙者との合意を基礎に、それぞれの箇所ですぐ工夫をして喫煙コーナーを設置することとした。原告は、L課長から喫煙対策を約束されたことなどから、同日、一応請願を取り下げ、区長らに謝罪した。

北棟一階執務室においては、上記の安全衛生委員会の方針等を踏まえて、平成七年一〇月末ころ、窓五カ所及び壁一カ所にいずれも毎時七二〇㎡の排気能力のある換気扇が増設され、増設された各換気扇の付近に喫煙場所が設置され、職員は自席ではなく喫煙場所で喫煙することとされた。もっとも、各喫煙場所がパーティション等で区画されていたわけではなく、原告の席の後方二、三mの位置にも喫煙場所が設置されていたほか、管理職や再開発課の職員など一部の職員は喫煙場所での喫煙をおおむね守っていたが、都市開発部の職員の中には

これを守らず、自席で喫煙する者もいなかったわけではない。

原告は、L課長に対し、執務室内に喫煙場所を設置して換気扇を増設するのではなく、執務室外に喫煙場所を設置して執務室内を禁煙にしてほしいと要請したが、L課長は、喫煙者の権利も尊重しなければならぬので無理であると話した。原告は、都市開発部部長M（以下「M部長」という。）に対しても、同じような要請を行ったが、M部長は、急激な改革はできないと話した。もっとも、M部長は、平成七年一月一日付けで、「分煙の徹底について」と題する通知を出し、喫煙職員に対して、指定場所での喫煙をなお一層徹底するよう促した。原告は、同日ころ、江戸川区役所総務部職員課福利係に対し、禁煙に関する資料とともに、原告が、咽喉炎、喉頭炎、副鼻腔炎等の医師の診断を受けており、急性症状として受動喫煙との因果関係が推断されること、当時の被告の分煙対策である換気扇の設置が不十分であることなどを指摘して、区役所執務室の原則禁煙と執務室外の喫煙場所の設置を求める要望書を提出したが、この要望は聞き入れられなかった。

平成七年一月から、北棟一階執務室の

上記対策を含めて本庁舎内の各課等四六職場中四三職場及びいわゆる出先機関六八職場中五三職場で分煙が実施された。

原告は、平成七年一月中旬ころから、たんに血が混じるようになり、同月二六日、I医院において、急性喉頭炎及び急性副鼻腔炎兼急性咽頭炎との診断を受けたほか、同月二一日及び平成八年一月二一日、J大学病院の呼吸器科で受診したところ、同大学病院の医師は、原告に対し、呼気中一酸化炭素濃度及び血液の検査を行った上で、原告の申出を踏まえ、原告について血たん、咽頭痛、頭痛等の受動喫煙による急性障害が疑われること、原告について勤務後受診時には喫煙の指標である呼気中一酸化炭素濃度が高値をとっており、明らかに受動喫煙環境下にあると考えられること、症状等より、今後、同様の環境下では健康状態の悪化が予想されるので、非喫煙環境下での就業が望まれることなどが記載された診断書を発行した。また、原告は、平成七年一〇月ころからせきをするたびに首に異常を感じていたところ、平成八年一月一日、首に激痛を感じ、同月二日、整形外科において、頸部椎間板ヘルニアとの診断を受けた。頸部椎間板ヘルニアについては、約一年に

わたる治療の後、右腕に巧ち性障害を残して症状が固定化した。

原告は、平成八年一月二二日、L課長に対し、上記J大学病院の診断書を示し、何とかしてほしいと申し出たが、L課長は、被告において原告をその希望に沿って業務係に異動させるまでの間、原告の上記申出に対し特段の措置を講ずることがなかった。

北棟においては、ビル管理法の適用がないものの、再開発課内にも測定点を設定して、空気環境測定を二ヵ月ごとに行っており、その平成七年度の測定結果は、いずれも、ビル管理法基準及び労働省ガイドライン基準を満たしていたものであったが、再開発課内の測定点は、原告の席と比べて喫煙場所から離れた所であり、測定が行われる前には再開発課内での喫煙を控える職員もいたため、上記結果は、室内で喫煙者が普段通り喫煙していた場合の室内の空気環境、とりわけ原告の席の付近の空気環境までを示したものではなかった。

なお、北棟一階については、原告の異動後、執務室外である一階のホールに空気清浄機の設置された喫煙場所が設けられ、都市開発部の職員は執務室外の喫煙場所において喫煙するよう変更された。

原告は、平成八年四月一日、業務係に異動となった。原告は、かねてよりL課長に対し、再開発課が全面禁煙にならないのであれば異動させてほしい旨要望し、平成七年一〇月中旬ころに行われた職員の異動希望調査において、別の職場への異動を希望していたものであるところ、原告の上記異動は、このような原告の要望を受けて行われたものであって、採用されて一年での異動は被告においても極めて異例の対応であった。

予防課及び衛生課のある保健所二階事務室は、当時、前記前提となる事実(3)のとおり状況であり、室内の喫煙場所を利用するのは主として衛生課の職員であり、室外の喫煙場所を利用するのは主として来庁者及び予防課の職員であった(なお、平成九年から、業務係に喫煙者が二名配属されたが、両名は室外の喫煙場所を利用しており、そのうち一名は後に二階ベランダに出て喫煙していた)。喫煙場所はパーティション等で区画されておらず、衛生課の職員の中には依然として自席で喫煙する者もいたが、都市開発部に比べて喫煙者が少なく、喫煙場所での喫煙もそれなりに守られている状態であった。

原告の席は、配属当初、業務係のカウンターに近いところに配置されていたが、その席が室外の喫煙場所からわずか数mしか離れていなかったため、原告は、業務係係長N（以下「N係長」という。）に相談し、室内の喫煙場所から約一九m、室外の喫煙場所から約一〇m離れ、たばこの煙が流れてきにくい予防課の一番奥に原告の席を指定してもらった。

原告は、平成八年六月ころから平成九年六月ころまで、保健所所長に対し、東京都の方針、厚生省や人事院のガイドライン、喫煙に対する研究論文が発表されるなどの折に触れて喫煙対策を求めたが、保健所所長は、「禁煙は抵抗が大きくてできず、完全分煙は予算がなくてできない。パーティションによって喫煙場所を区画してその他の場所を禁煙とすることについては、ろう屋みたいなところで喫煙するのはいやだとの声が多いためにできないし、余り厳しくやると人間関係が悪くなるので、現状以上の喫煙対策は難しい。」と回答し、話合いは平行線のままであった。原告は、その間の同年二月ころには、保健所内のトイレの中でたばこの吸い殻入れに使用されていた空き缶をすべて撤去し、同年三月ころには、

東京都分煙化ガイドライン検討報告を示して、保健所所長に対し、喫煙対策を求めるなどしたが、更なる喫煙対策は行われなかった。

原告は、平成一〇年三月二十八日付けで、特別区人事委員会に対し、保健所庁舎内及び江戸川区役所庁舎内の禁煙化及び分煙化を求める措置要求を行った。

保健所においては、平成一〇年四月ころ、衛生課長Oを中心として所内禁煙の方向で話合いが進められ、トイレに禁煙の表示が行われ、吸い殻入れに使用されていた空き缶を撤去することされるとともに、所内に分煙及び禁煙の表示がなされて、喫煙対策の周知が図られ、同年七月ころには昼食時間帯を除いて食堂の一角が喫煙場所となつたことを受けて、室外の喫煙場所が廃止され、同時に、一階エレベーターホールに設置されていた灰皿も玄関入口の風除室に移動され、平成一一年三月末には、室内の喫煙場所も撤去され、二階ベランダのみが喫煙場所となり、室内は完全に禁煙となった。

保健所においては、ビル管理法の適用がないものの、保健所二階事務室に測定点を設けて、室外の喫煙場所が廃止された後の

平成一〇年二月八日、同月二一日及び平成一一年一月一四日の三回、空気環境測定を行っており、その測定結果によれば、平成一〇年二月八日の炭酸ガス平均値がビル管理法基準を上回っていたものの、その他については、いずれもビル管理法基準及び労働省ガイドライン基準を満たしており、とりわけ、浮遊粉じん量についてみると、労働省ガイドライン基準の一〇分の一程度に収まっていた。

原告は、平成一一年四月一日付けで、江戸川区立平井福祉センターへ異動となり、同年五月一日付けで、同センターを禁煙とする措置要求を追加した。なお、同センターは、老人娯楽室以外は事務室を含めすべて禁煙となっていたが、老人娯楽室は、開放された空間ではなく遮断された空間となっており、室内には換気扇が二台設置されていた。

特別区人事委員会は、平成一二年二月二一日、平成一〇年三月二十八日付けの措置要求については却下、平成一一年五月一日付けの措置要求については棄却する旨判定した。

(2) 前記認定のとおり、原告は、被告の職員に任命され、地方公共団体である被告との間に

において勤務関係にある者であるから、被告は、その職員である原告に対し、被告が公務遂行のために設置すべき場所、施設若しくは器具等の設置管理又は原告が被告若しくは上司の指示の下に遂行する公務の管理に当たって、原告の生命及び健康等を危険から保護するよう配慮すべき義務を負うものと解される。

そして、前記認定のとおり、我が国においても、労働省告示五九号の中で、「屋内作業場では、空気環境における浮遊粉じんや臭気等について、労働者が不快と感ずることのないよう維持管理されるよう必要な措置を講ずることとし、必要に応じ作業場内における喫煙場所を指定する等の喫煙対策を講ずること。」と指摘されていたこと、厚生省が平成5年に公表した「喫煙と健康 第2版」の中で、受動喫煙の急性影響としては眼症状（かゆみ、痛み、涙、瞬目）、鼻症状（くしゃみ、鼻閉、かゆみ、鼻汁）、頭痛、せき、ぜん鳴等が自覚されるものであり、受動喫煙の慢性影響としての肺がん発生に関するリスクの有意性については、当時において世界的にみて全面的に受け入れられるには至っていないものの、我が国を含む多くの国々でその危険性に対して危ぐの念が表明されている旨指摘されていたこと、厚生省が平成七年三月に公表した

「たばこ行動計画」の中で、職場での受動喫煙の影響の排除、減少対策について、「職場における分煙については特定の人々が社会的な必要から日常的にかつ選択の余地なく相当程度の時間を過ごす場所であることから職場の状況を踏まえつつ非喫煙者に十分配慮した対策を積極的に推進すべきである」と指摘されていたこと、平成七年当時、喫煙対策が社会的にも要請され、喫煙対策を行う企業や官公署が増えつつあったこと、平成八年には労働省ガイドラインや労働省マニュアルが公表され、それ以降、職場における喫煙対策について、更に社会的にも検討が進んでいったことなどを併せ考えると、被告は、原告が再開発一係及び業務係に配属されていた当時において、公務の遂行のために設置した施設等の管理又は原告が被告若しくは上司の指示の下に遂行する公務の管理に当たり、当該施設等の状況に応じ、一定の範囲において受動喫煙の危険性から原告の生命及び健康を保護するよう配慮すべき義務を負っていたものといふべきである。

もつとも、その義務の内容は、上記危険の態様、程度、被害結果の状況等に応じ、具体的状況に従って決すべきものであるところ、上記のとおり、受動喫煙の危険性が、急性影

響としての眼症状、鼻症状、頭痛、せき、ぜん鳴等の自覚及び慢性影響としての肺がん等のリスクの増加であり、受動喫煙の暴露時間や暴露量を無視して一律に論ずることのできない性質のものであったこと、当時の我が国においては、喫煙が個人のし好に強いかかわるものとして喫煙に対し寛容な社会的認識がなお残っており、喫煙対策の推進に当たっても喫煙者と非喫煙者が相互の立場を尊重することが重要であると考えられていたこと、当時の喫煙対策としては喫煙時間や喫煙場所を限るという意味での分煙が一般的であり、労働省ガイドラインや労働省マニュアルに掲げられた各種の分煙対策についても、即時に全面的な導入を図るべきものとされていたわけではなく、当該施設の具体的状況に応じ、喫煙場所を設けたり、喫煙時間帯を定めたりするなどの分煙対策をある程度段階的に実施していくことを予定されていたとみられることなどは、上記の配慮すべき義務の内容を検討するに当たって斟酌すべき事柄であると考えられる。

(3) そこで、まず、再開発一係配属期のうち平成七年四月ころから平成八年一月一日ころまでについてみると、前記認定のとおり、北棟一階執務室においては、平成七年四月当時、

前記前提となる事実(2)のとおり、状況であったところ、F係長による再開発一係内での座席配置の変更や卓上用空気清浄機の持ち込み許可のほか、同年一〇月末ころ、前記前提となる事実(2)のとおり換気扇及び喫煙場所が設置されたというのであり、喫煙場所が依然として執務室内にあり、また、パーティション等で区画されていたわけではなかったために、換気設備の位置、能力等を勘案しても、原告の席までたばこの煙が流れてきていた可能性は否定できないものの、喫煙をめぐる当時の社会情勢の下で官公署や民間企業において一般的に採用されていた分煙対策が執られていたものと評価できること、また、執務室内における受動喫煙により前述のような急性影響が生ずることは否定し難く、原告の自覚する眼の痛み、のどの痛み、頭痛等の症状もその影響であると推認されるものの、受動喫煙の影響は上記程度のもにとどまるものであり、原告が受診したI医院における慢性副鼻腔炎等の診断結果や整形外科における頸部椎間板ヘルニアとの診断結果が執務室内における受動喫煙に起因することを認めるに足りる確たる証拠はなく、受動喫煙との因果関係は不明であること、平成七年五月ころから同年一二月ころまでに原告がした喫煙対策の申

入れは、いずれも、受動喫煙による疾患の疑いが明示された診断書などを示してなされたものではなく、むしろ、受動喫煙を防止するために一般的な喫煙対策を求めるといふ色彩の強いものであったこと、当時、北棟一階執務室において、原告以外に受動喫煙による健康被害を訴えた者がいたことをうかがわせるような証拠はなく、北棟一階執務室の空気環境測定結果が一応ビル管理法基準の範囲内にあったことなどにかんがみると、被告が原告の生命及び健康を受動喫煙の危険性から保護するよう配慮すべき義務に違反したとまではいえないというべきである。

しかしながら、再開発一係配属期のうち、平成八年一月一二日から同年三月三十一日までについてみると、前記認定のとおり、原告は、同年一月一二日、L課長に対し、原告について血たん、咽頭痛、頭痛等の受動喫煙による急性障害が疑われること、原告について勤務後受診時には喫煙の指標である呼気中一酸化炭素濃度が高値をとっており、明らかに受動喫煙環境下にあると考えられること、症状等より、今後、同様の環境下では健康状態の悪化が予想されるので、非喫煙環境下での就業が望まれることなどが記載された前記J大学病院の診断書を示し、何とかしてほしいと申

し出たというのであり、上記診断書の記載内容から直ちに上記急性障害と執務室内における受動喫煙との間に法的な因果関係を認め得るかどうかはともかくとして、執務室内の分煙状況等にかんがみても、被告としては、原告が、執務室内においてなお受動喫煙環境下に置かれる可能性があることを認識し得たものと認められるから、上記診断書に記載された医師の指摘を踏まえた上で、受動喫煙による急性障害が疑われる原告を受動喫煙環境下に置くことによりその健康状態の悪化を招くことがないよう、原告の席の後方二、三mの位置に設置されていた喫煙場所を撤去するなどとして原告の席を喫煙場所から遠ざけるとともに、自席での禁煙を更に徹底させるなど、速やかに必要な措置を講ずるべきであったにもかかわらず、同年四月一日に原告をその希望に沿って異動させるまでの間、特段の措置を講ずることなく、これを放置していたのであるから、被告は、原告の生命及び健康を受動喫煙の危険性から保護するよう配慮すべき義務に違反したものとわざるを得ない。

次に、平成八年四月一日以降の業務係配属期についてみると、前記認定のとおり、保健所においては、既に昭和六一年以来、当該施設の性質にかんがみて分煙対策が導入され、

一階は禁煙、二階の会議室とトイレも禁煙、その他の部分は分煙とするなどの対策が実施されており、被告における分煙対策のさきがけとなった職場であること、保健所二階事務室においては、前記前提となる事実(3)のおりの分煙対策が実施されており、北棟一階執務室に比べてそれなりに分煙は守られていたことに加え、喫煙者数が北棟一階執務室に比べて半分程度であったこと、喫煙場所はいくつもある等、原告は、N係長に相談し、室内の喫煙場所から約一九m、室外の喫煙場所から約一〇m離れ、たばこの煙が流れてきにくい予防課の一番奥に原告の席を指定してもらったこと、平成一〇年四月にはトイレに禁煙の表示が行われ、吸い殻入れに使用されていた空き缶を撤去することとされるとともに、所内に分煙及び禁煙の表示がなされて、喫煙対策の周知が図られ、同年七月ころには室外の喫煙場所が廃止され、平成一一年四月からは室内の喫煙場所も廃止され、喫煙はベランダのみで行うとの分煙対策が更に進められたこと、原告が、業務係配属期において、受動喫煙による上記急性障害がなお残存しているとか、その急性障害が更に悪化したといった内容の診断書を提示した形跡はなく、平成八年四月

2 争点(2)について

一日から平成一一年三月三十一日までに原告がした喫煙対策の申入れも受動喫煙に関する一般的な知見を示してなされたものであったこと、被告が、平成八年当時、既に実施済みであった分煙対策に加え、N係長による座席配置の変更、保健所所長による相談等を経ながら原告に対応しつつ、更に平成一〇年以降、禁煙原則に立脚した分煙対策を推進したことなどに照らせば、被告が原告の生命及び健康を受動喫煙の危険性から保護するよう配慮すべき義務に違反したとはいえないというべきである。

(1) 争点(1)について説示したとおり、被告の安全配慮義務違反は、平成八年一月二日以降のことであるから、原告の主張する各損害のうちそれより前に生じた損害については、いずれの損害も安全配慮義務違反との因果関係を欠くものである。

(2) そこで、被告の安全配慮義務違反と相当因果関係にある慰謝料について検討するに、前記説示のとおり、原告が、平成八年一月二日に、L課長に対し、原告について受動喫煙による急性障害が疑われ、症状等より、今後、同様の環境下では健康状態の悪化が予想され

るので、非喫煙環境下での就業が望まれることなどが記載された医師の診断書を示し、配慮を求めたのであるから、被告は、受動喫煙による急性障害が疑われる原告を受動喫煙環境下に置くことによりその健康状態の悪化を招くことがないよう速やかに必要な措置を講ずるべきであったにもかかわらず、同年四月一日に原告をその希望に沿って異動させるまでの間、特段の措置を講ずることなく、これを放置し、その間、原告において眼の痛み、のどの痛み、頭痛等が継続していたというのであり、かかる義務違反の態様に加え、これにより原告の被った精神的肉体的苦痛の内容、程度、期間等本件に顕れた諸般の事情にかんがみれば、原告に対する慰謝料の金額としては五万円をもって相当と認める。

五 結論

よって、原告の請求は、慰謝料五万円の支払を求める限度で理由があるから、これを認容し、その余については、理由がないから、これを棄却することとして、主文のとおり判決する。

東京地方裁判所民事第六部

裁判長裁判官 土肥章大

裁判官 田中寿生

裁判官 古市文孝

『琵琶湖夢街道』



滋賀県東京事務所 高木 渉

「志賀のみーやこーよ。いーざさーらばー。」

『琵琶湖就航の歌』のワンフレーズを口ずさみながら、生まれて初めて関西の地を離れて以来、二年近くの月日が経ちました。これから、数ヶ月（もしくは、プラス一年）、東京での独り身生活を満喫していきたいと思っています。

そんな私が、東京に来て一番に感じることは、それは、日本の国で世界に開かれていっているのはやはり東京であること。日々、国としての意思決定がなされ、それを世界に、あるいは国内に向けて情報発信されるのを間近に見ていると、「首都東京」を意

識せざるおえません。

そういつたエネルギーな街東京にいと、ふと静かな琵琶湖畔の景色を思い出します。ずっと住んでいると見慣れた景色なので気づかなかつたものが、その地を離れて初めてわかってくる。そんな思いで、今回、この誌面をお借りして滋賀県の紹介をさせていただきます。

◆『琵琶湖夢街道』

滋賀県では、数年前、『琵琶湖夢街道』と銘打って、観光キャンペーンを展開しました。滋賀の観光スポットを「道」でつないで紹介したわけですが、古来、都がもとりの京都にあった関係で、滋賀は、全国制覇

を目指す武将たちが、この地を

通ったり、拠点を築いたりして、都を目指しました。様々な夢が

交錯したわけです。滋

賀の「道」を駆け抜けた主な武将たちの夢をテーマに紹介します。

◆義仲の夢

来年の大河ドラマ

「義経」でも登場する

と思いますが、木曾義

仲は、栄華を誇った平

氏を撃ち破り、京都に

かけ上りました。平氏

に代わり、都に参上し

た義仲ですが、都での

支持が得られず、結局、

義経を始めとする源頼

朝の追討軍にうち破れ、大津粟津の地で果てました。義仲寺（大津市膳所）は、「朝日將軍」と呼ばれ平氏の後の政権を樹立しようとして夢破れた義仲と、後に、その義仲を慕った松尾芭蕉の墓が建てられている小さなお寺ですが、味わい深いひとときを過ごせるのではないでしょう



写真1 義仲寺

◆信長の夢

「近江を制するものは、天下を制す」といわれた戦国時代。この時代に登場した織田信長は、室町時代に終止符を打ち、「天下布武」の拠点として、滋賀の安土に城を築きました。本能寺の変で、天下統一の夢半ばで散った信長ですが、石垣のに残る安土城跡には、そこに城がない故に、壮大な夢を持った信長の志を垣間見ることが出来ます。近くには、安土城考古博物館、信長の館などがあり、再現された安土城天守や歴史資料な

どが展示されています。

◆秀吉の夢

豊臣秀吉は、本能寺の変の後、天下統一を果たしましたが、信長が亡くなるまでの間、滋賀の湖北地方を領地とし、長浜に城を築きました。長浜城は、秀吉が初めて一国一城の主となり、天下人に駆け上る出世城となったといえます。信長の許で出世を夢見た長浜での治世は、町を発展させる大きな力となり、今も「太閤さん」と慕われています。ほかに、長浜市内には、



写真2 修理・復元された安土城大手道

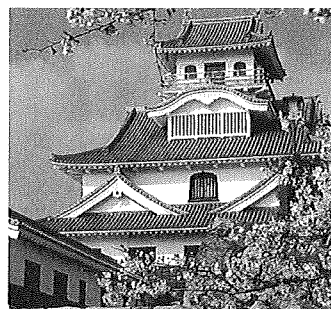


写真3 長浜城

六瓢箪むひょうたんといわれる秀吉ゆかりの寺社があり、当時をしるのぶことができます。

このように、滋賀県では、琵琶湖を取り巻く道を通って、夢をかなえるべく様々なドラマが展開されました。歴史に興味をお持ちの方にとっては、非常におもしろいところではないでしょうか。これから、第二名神高速道路も開通すると滋賀へのアクセスが、一段と便利になります。ぜひ、一度、滋賀の道路を使って、つわものたちの残した夢の跡を探しに来てください。お待ちしております。



写真4 安土城跡より西の湖を望む

広島はええとこじやけん



広島市東京事務所 芝 啓造

はじめまして、広島市東京事務所の芝です。東京に来て九ヵ月、仕事にも少し慣れてきたので趣味である水泳にも力を入れたところ、一月三日に行われた東京年齢別水泳大会では二種目優勝しました。

さて、東京での私の仕事は、国土交通省との連絡調整と、広島市のシティーセールスを担当しています。そこで、この貴重な誌面を使わせていただき、広島市の売り込みをしたいと思えます。

広島市のおいしいものと言えば、「広島風お好み焼き」と「広島かき」です。

◆広島風お好み焼き

私が始めて広島風お好み焼きを食べたのは、大学生の時でした。愛媛県出身の私にとって、それまではお好み焼きと言えば、関西風でした。食べてみると、薄い生地の上に乗ったボリューム満点のキャベツ、少し甘味のあるお好みソース、そば（うどん）、卵、これらの絶妙なハーモニーに驚き、舌鼓を打ちつつ、フーフーしながら大変おいしく食べたことを思い出します。グルメの方でもきつと満足していただけると思います。

お好み焼きの味の決め手は、お好みソース。当初、ウスターソースを使っていたそうですが、流れてしまってお好み焼き

に付かないということで、ウスターソースの沈殿物に手を加えて作ったのが始まりだそうです。

どこで食べればいいのでしょうか？ やはり「広島お好み村」が有名です。四月二十四日の日本

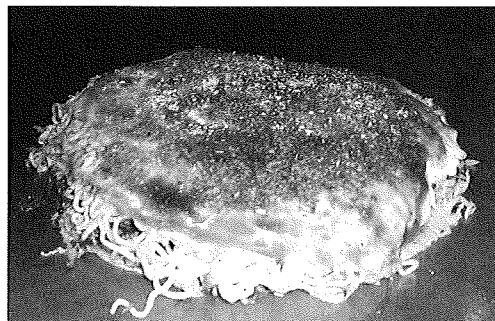


写真1 広島風お好み焼き

経済新聞の「家族で行くフードテーマパーク」で、福岡の「ラーメンスタジアム」などを押さえ、堂々全国第一位に輝きました。その他のお好み焼き店の情報は、ホームページ「広島ナビゲータ」(<http://www.hcvb.city.hiroshima.jp/navigator/>)をご覧ください。東京事務所の職員が自ら調査した東京にある広島風お好み焼き店の情報も載っています。

◆広島かき

かきは栄養満点の海の幸です。良質なたんぱく質を多く含み、おいしさの秘密であるグリコーゲンは、筋肉を動かすエネルギーとなります。飲みの多い

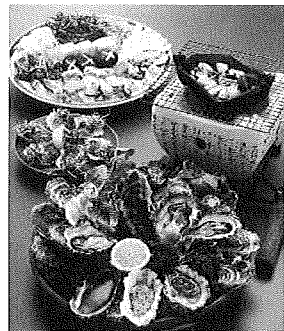


写真2 かき料理

東京事務所職員にとっても役立つタウリン（肝臓の解毒作用を促進し、コレステロールを低下させます。）が、かき百グラム

の中に約千ミリグラム入っています。また、アルギニン、亜鉛などは精力をアップ。日本の少子高齢化対策の切り札になるのかも知れませんか。その他、書けば切がないのでこの辺にしておきますが、人間ドックの数値の悪かった人には、「広島かき」を食べることをお勧めします。

私の大好きな料理法は、殻つきのまま炭火で焼く方法です。七輪（バーベキューセット等）と炭があればすぐできます。軍手もお忘れなく。汁がこぼれないように丸い方を下にして焼けばできあがり。目が飛び出るくらいおいしいですよ。自宅ですべてみてください。

◆広島市都心回遊ゾーン創出社会実験

最後になりましたが、最近の

広島市の道路行政の取組みとして、都心回遊ゾーン創出社会実験を紹介いたします。

平成一六年二月の約一カ月間、広島市の中心部である本通周辺地区において、二つの視点から歩行者の回遊性に優れた空間を創出するための社会実験を行いました。

まず「歩行者と自転車の分離」の視点としては、区域内に約一、五〇〇台ある放置自転車を抑止するため、臨時駐車場の設置、買物駐輪券の配布等を行いました。また、広幅員の歩道内で路面へ白線やマークを表示し、自転車と歩行者の通行を視覚的に分離しました。

次に「歩行者と自動車の分離」の視点としては、歩道がなく交通が輻輳している道路において、土・日・祝日に、カラーコーンを車道上に設置し、歩行者と自動車を分離する等の実験を行いました。

これらの実験により、対象区

域内の放置自転車が一〇～二〇%減少したほか、路面標示による視覚的分離については白線による自転車の誘導効果が検証され、カラーコーンによる歩行者と自転車の分離については駐停車両が抑制され歩きやすさが向上するなど、一定の成果が得られました。

今後、歩行者環境整備の具体的な施策を検討し本格実施を目指していきます（担当課 道路交通局道路部道路計画課）。

みなさん、この誌面では紹介できなかったおいしい食べ物、世界遺産の原爆ドームや宮島厳島神社、縮景園などなど、広島はええとこじゃけん、ぜひとも遊びに来てください。

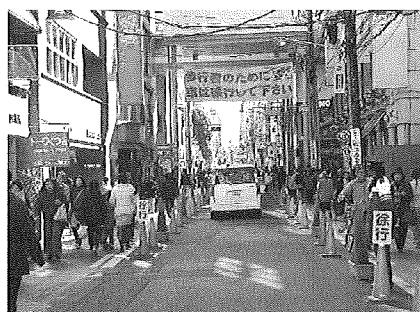


写真4 カラーコーン設置（大手町通り）



写真3 臨時駐輪場

通学路の安全を取り戻すための社会実験

佐賀市日新・新栄地区交通環境改善の取組み

九州地方整備局佐賀国道事務所

一 はじめに

佐賀市は、九州の北西部に位置し、人口約一八万人、面積一〇〇km²の地方中核都市です（図1）。地形的には、佐賀平野という大きな平野の中心部にあり、都市の成り立ちは、住居地区と商業地区を中心に田園地帯が広がっていましたが、近年は、郊外部へ平面的な住居地域の広がりを見せています。

今回、社会実験を行った「日新・新栄地区」は、佐賀都市圏の中心市街地の西南部に位置する古くからの住居地域にあり、小・中学校などの教育施設も集中している地区です。また、近年の高齢社会の進展により、佐賀市内でも有数の高齢化率が高い地区となっており、特に、交通弱者に対する配慮が必要な地区となっています。

二 実験の目的

当地区は、周辺を国道や主要幹線道路に囲まれていることから（図2）、これらの幹線道路の渋滞差点を避けるため、佐賀市の近郊部に居住する通勤車両の多くが地区内の生活街路に流入しています。これらの車両が、住民や児童の安全を脅かし、地区内の小学校では、通学時に毎年数件の交通事故も発生しています。

このため、地区内の生活道路を利用する子供などの交通弱者が、安全に、安心して道路を通行できるように「交通環境の改善」をテーマに社会実験を行うこととしました。

実験では、交通量・速度の抑制方法の検討と併せて、不便性を強いることになる地区内の住民の

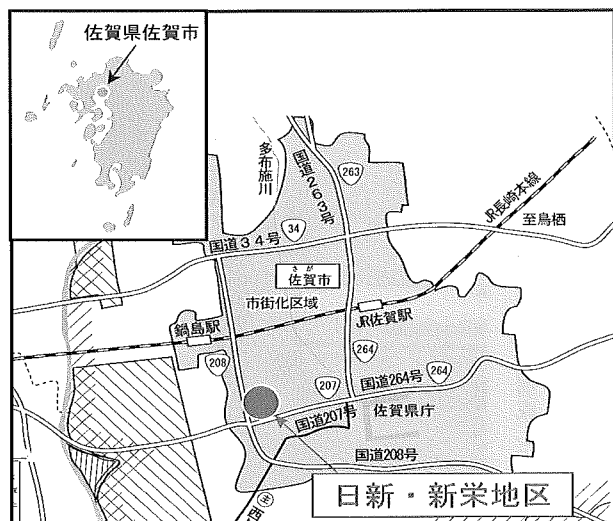


図1 九州北部における佐賀市の位置図

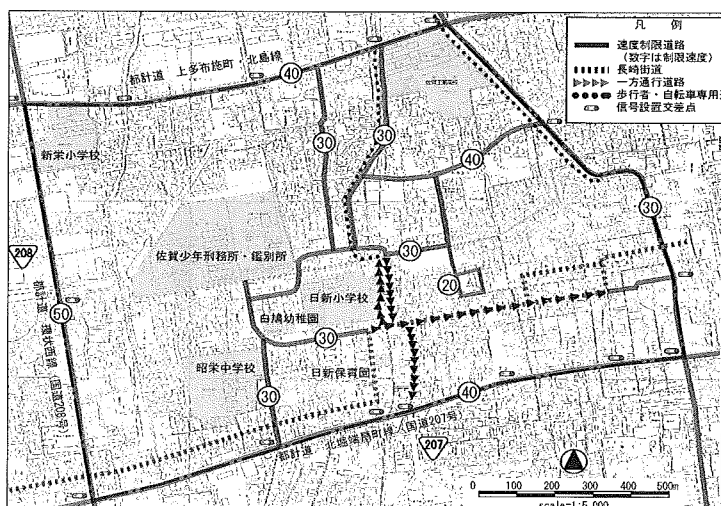


図2 日新・新栄地区の道路概況

合意の方法についても検討を行っていきましました。

三 地区の概況

地区内は、小学校二校、中学校一校、高校一校、があり、その他にも保育園、幼稚園など文京地区的な特色もっています。

また、周辺道路は、図2に示すように、国道二〇七号、二〇八号の他、幹線市道に囲まれ、地区内の多くは幅四m未満の道路で、図中数字の記入



写真1 地区の状況写真（通学児童の危険な状況）

された路線にのみ速度規制が設けられています。これらの主要な地区内道路は、周辺の幹線道路における渋滞を避ける抜け道として利用されるため、朝夕の通勤時間帯の交通量は五〇〇台/時を越え、終日を通した通過交通量は、全交通量の約二五%を占めている状況となっています。

さらにこれらの道路は、小中学生の通学路と重なり、交通安全上危険な箇所が多く、学童の事故経験もしくは事故未遂の経験も多くなっています。

四 取組みの経緯

本実験を行っていくにあたり、平成一四年度に地区住民、学校関係者、学識者、行政などによる「日新・新栄地区交通環境改善協議会」を設立し



写真2 地区の状況写真（一般通行者の危険な状況）

ました。メンバーは、二五名で構成し、会長は自治会会長に務めていただきました。検討協議会は、平成一四年度に二回、平成一五年度に五回ほど開催しました。

五 実験期間と施策内容

実施は平成一四年度の事前アンケートなど準備期間を経て、

第一期：平成一五年一月一七日～二月七日
第二期：平成一五年二月八日～二月二十八日
の計六週間実施しました。

これは、二期目において、「進入規制」による効果を検証するためです。

六 対策の検討と実施内容

本実験は、「交通安全の確保」として、

① 通過車両の走行速度低減

② 車両総量の抑制（通過車両の排除）

を主目的としたもので、種々の施策の中から、本地区の道路事情や、臨時的に行う社会実験であることを考慮し、現実的な対応が可能な「ハンプ設置」「速度規制」を行うこととしました（図3、表1）。

また、ハンプ設置の有効性の検証とタイプの検討を行うため、大学の協力を頂きながら、大学構内で設置高6cm、8cm、10cmの三タイプを設置しました。協議会で走行確認をした結果、8cmタイプを採用することとしました（写真3）。

ハンプの設置は、学童の通学路で、通勤のピーク時に一番危険になりそうなポイントを選定し、地区内にある通学路をネットワークで網羅できるように二カ所において配置をしました。

また、所轄の警察により、ハンプを設置した路線は20km/h（一部30km/h）の速度規制を、さらに、通過交通が一番多く入ってくる箇所に対して、「指定方向外進行禁止」の規制を行い、総量の低減を計画しました（図4）。

施策配置図うち「●」の二カ所が「ハンプ」設置位置であり、六路線の速度規制、四箇所の指定方向外進行禁止となっています。

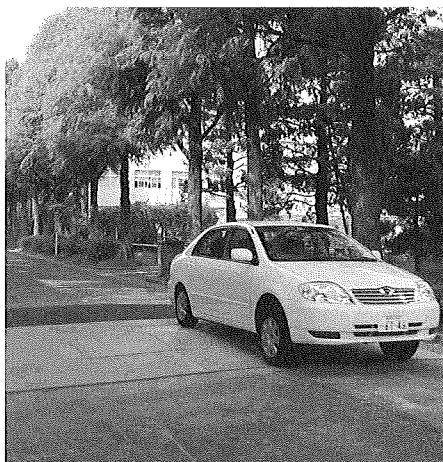


写真3 大学構内の実験写真
(ハンプ設置状況)

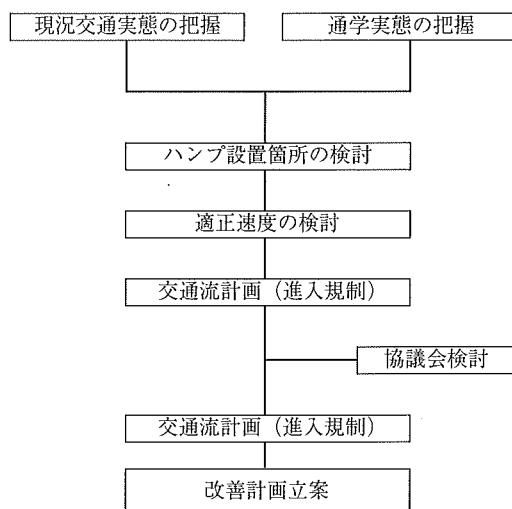


図3 施策検討のフロー

表1 社会実験の期間と実施内容

	施策	実験期間	備考
第1期	ハンプ + 速度規制	平成15年11月17日(月)～ 12月7日(日)(3週間)	・ハンプ22カ所設置 ・速度規制20km～30km/h
第2期	ハンプ + 速度規制 + 指定方向外進行禁止規制	平成15年12月8日(月)～ 12月28日(日)(3週間)	(第1期に追加して) ・指定方向外進行禁止規制4カ所 ・進入禁止時間 AM7:00～8:30



写真4 地区の状況写真
(ハンプ設置状況)



図4 施策配置図

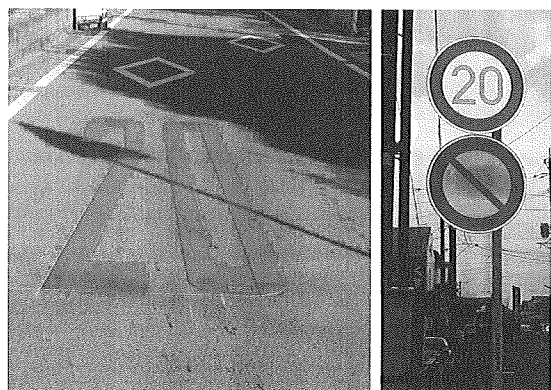


写真6 地区の状況写真 (速度規制状況)
(右側の写真は規制道路標識)



写真5 地区の状況写真 (指定方向外進行禁止状況)

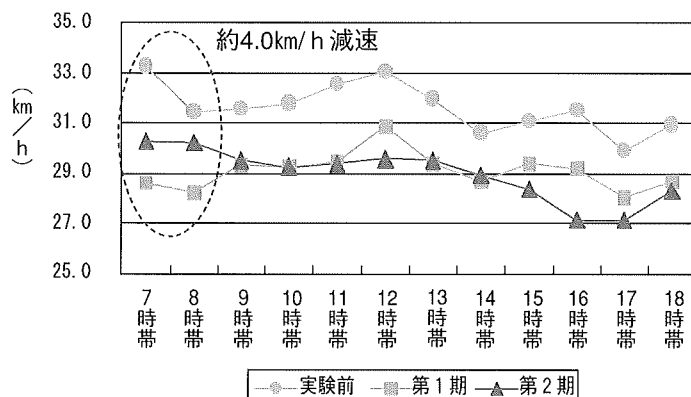


図5 時間帯別走行速度の変化

七 実験の結果

1 速度抑制効果

実験前と実験中を比較すると、地区全体で約二・五km/h程度走行速度が減少し、特に、安全を確保すべき子供たちの通学時間帯には、約四・〇km/hと大きく減少しました(図5)。

一期と二期を比べると、二期で若干の速度上昇が見られる箇所が多く見られました。これは、運転者の慣れによるものではないかと考えられます。

ハンプ間距離と速度抑制の効果の関係では、ハンプ間距離が短いほど抑制効果は大きく現れていました。ハンプ間距離と速度差の結果(図6)を踏まえハンプ間の適正距離の確保の検討が必要となっています。

また、今回の実験で、速度抑制効果の反作用として、ハンプ設置付近の住居において、車に積載している荷物のがたつきによる騒音問題等の課題が抽出されました。

2 交通量抑制効果

実験中の観測の結果では、地区内に流入する通過交通量は、実験前に比べ微増しましたが、規制箇所(四カ所)の通過交通量の合計は、減少しました(図7)。

しかし、地区全体の通過交通量は増加していることから、通過交通は他のルートを選択し、地区内に流入しているものと考えられます。

3 住民の意見

実験開始前から地域の方が心配されていたことは、「実験終了後ハンプを残すのか、撤去するの

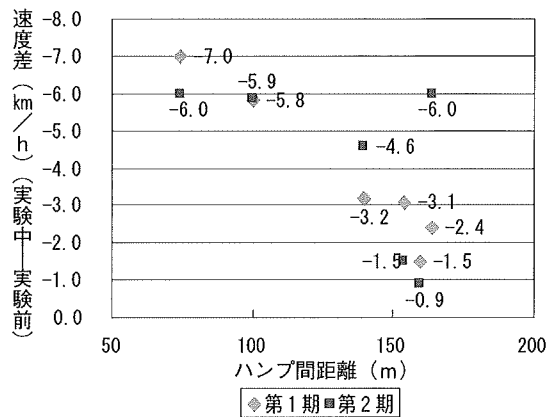


図6 ハンプ間距離と速度の相関

か」また、「本当に安全になるのか」ということでした。本施策では地域内に居住される方々にも不便さを強要することとなるため、実験後の効果検証と、地域内の合意形成が非常に重要となっています。

そのため、社会実験の実施期間中にも地域の方や小学生に対して、説明会、アンケート調査を実施し、この実験の目的の再認識と、安全性の効果検証の聞き取りを行いました。そして、施策への賛成・反対意見などを出してもらい、解決すべき問題点・改善点を抽出しました。

(1) 交通環境の変化の感じ方

実験の結果、「以前より安全になったか否か」



写真7 地元説明会の様子

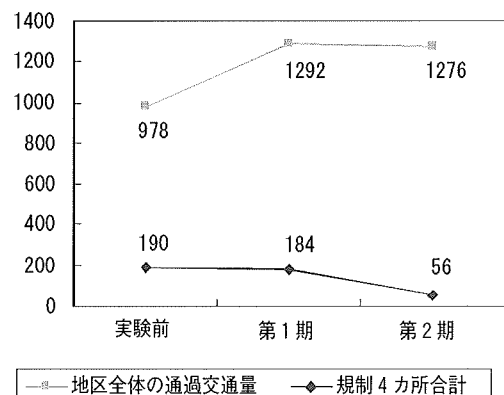


図7 規制箇所の通過交通量の変化

の感じ方は、地域の方と子供たちとで大きく差がでていました。

地域の方は、約八割が安全と感じているのに
 対し、小中学生は約四割強程度となっています。
 小中学生にとっての安全の感じ方は、速度抑制
 だけでは十分な効果が得られていないことにな
 ります。

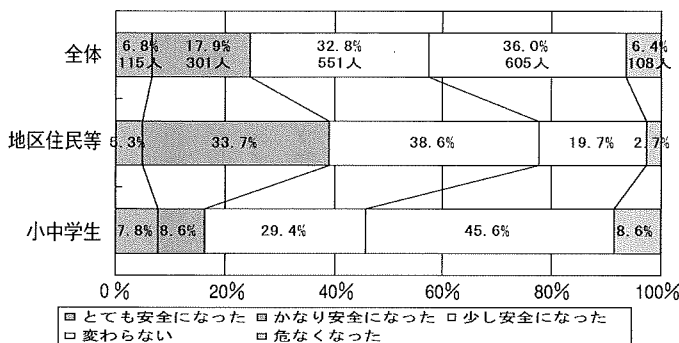


図8 施策による交通環境の変化

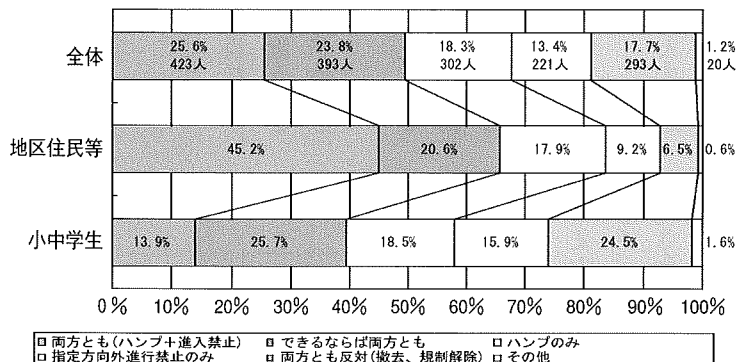


図9 施策の支持・不支持

(2) 施策による不便さの許容(ドライバー)

ハンパによる速度低下については、我慢できる、気にならないという回答が約九割強を占め、指定方向外進行禁止規制に対しても同じく約九割強が許容されていました。実験の目的に対する理解度は大きいことがわかりました。

(3) 施策の支持・不支持

本実験の施策の支持については、「ハンパ+進入禁止の両方とも支持できる」と回答した方は、全体で約五割ありますが、やはり、小中学生の支持は地域の方に比べ低く約四割とどまった結果となっています。また一方で、一割強の方が、本施策に反対するといった結果となっています。

(4) 住民からの反対意見

地区住民の全体としては、本施策に対する評価は高くでしたが、一方で少数ではありますが、ハンパ設置に対する反対意見や苦情が 있었습니다。その主な意見としては、

- ①夜間の騒音振動 ②峡幅員道路区間の安全対策 ③ハンパに車両が擦るなどの構造的性 ④ハンパ以外の速度抑制策の検討などの内容でした。

このうち、道路沿線にお住まいで、家の前にハンパを設置させていただいた方からの「騒音・振動―安眠妨害」という課題については、軟弱地盤上にある道路での設置には、まだまだ改良が必要と判断しました。

今後の展開

実験終了後、ハンパや速度規制などの施策はいつたん終了させることとしていましたが、地域からの要望で、沿線の方のご理解を得られた八箇所については、ハンパを残し、また、速度規制もそのまま残すこととなりました。そして、実験のための協議会を「日新・新栄地区くらしのみち協議会」と新たに衣替えし、くらしのみちゾーンに指定されている当地区において、交通安全と、道路環境の改善方策を、地区と一緒に考えていく組み立てを既に始めているところです。

今後は、本実験で得られた知見を元に、住民参加による道づくりを行うこととなりますが、それが、地域の交通安全の意識を高め、また、道路の使い方も住民で考え実践していくことで本当の意味でのコミュニティ道路となることと思います。