

# 老朽化が進行する道路構造物の維持管理

## — 道路法等の一部を改正する法律案 —

国土交通委員会調査室 村田 和彦

### 1. はじめに

平成 24 年 12 月 2 日に発生した中央自動車道笹子トンネル天井板崩落事故（以下「笹子トンネル事故」という。）を契機として、笹子トンネルが昭和 52 年 12 月の供用開始後 35 年が経過していたこともあり、道路構造物の老朽化問題がにわかに国民に注目されるようになった。こうした中、太田国土交通大臣は、第 183 回通常国会における国土交通行政に関する所信の中で、本年を「社会資本メンテナンス元年」と位置付け、社会資本の維持管理・更新への取組を積極的に進めていく姿勢を示している<sup>1</sup>。

戦後復興を経て日本経済が成長するのに伴って増加する自動車交通にあわせて道路整備が進められていった。特に昭和 30 年代から 40 年代にかけての高度経済成長期に集中的に道路整備が進み、現在では市町村道から高速道路まで 120 万 km にわたる道路網が構築されている。高度経済成長期から 40 年～50 年が経過しようとする現在、老朽化の目安となる建設後 50 年以上経過する道路構造物の割合は、国土交通省によると 2 m 以上の道路橋の場合、平成 24 年現在 16% であるが 20 年後には 65% に、トンネルの場合、平成 23 年現在 18% であるが 20 年後には 47% に、それぞれ急増することが見込まれている。人口減少、少子・高齢社会の到来、巨額の財政赤字という難題を抱える一方、東日本大震災を始め毎年災害に見舞われる我が国においては、防災対策・危機管理の面からも道路の役割が期待されており、真に必要な社会資本整備とのバランスを取りながら、戦略的な維持管理・更新を行うことが求められている。

以上のような状況の下、道路の老朽化や大規模な災害の発生の可能性等を踏まえた道路の適正な管理を図るため、「道路法等の一部を改正する法律案」（以下「改正案」という。）が、平成 25 年 3 月 15 日に提出された。以下、改正案の主な内容を紹介するとともに課題を示したい。

### 2. 改正案の概要

改正案は、①道路構造物の予防保全・老朽化対策、②道路の防災・減災対策の強化を主な内容としており、道路についての基本的事項を定める「道路法」、道路法の特則としての有料道路制度を定める「道路整備特別措置法」（以下「特措法」という。）、道路整備に当たっての財政上の特別措置を定める「道路整備事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律」（以下「財特法」という。）等の改正から構成されている。主な改正事項は、以下のとおりである。

## (1) 国土交通大臣による修繕・改築の代行

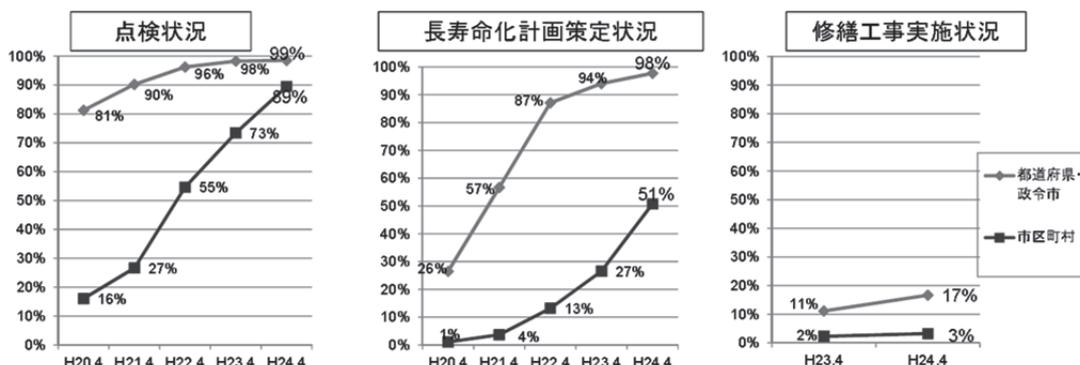
### ア 背景・現状等

高度経済成長期に集中的に整備が進められた道路構造物は、21世紀を迎えた頃から、首都高速道路など経過年数の高いものについて損傷事例が見られるなど、老朽化が意識されるようになってきた。その一方で、経済の成熟化、少子高齢化の進展など経済社会情勢が転換期を迎え、公共投資が抑制される中、合理的・効率的な道路構造物の管理・更新が求められるようになった。平成15年4月には、アセットマネジメント<sup>2</sup>の導入などを内容とする「道路構造物の今後の管理・更新等のあり方 提言」<sup>3</sup>が取りまとめられ、アセットマネジメントの考え方を導入しライフサイクルコスト<sup>4</sup>の最小化を図るため予防的な修繕等が推進されるようになった。その後、地方公共団体が管理する橋梁についても長寿命化及び修繕・架け替えに係る費用の縮減に向けた取組を促進するため、平成19年度から長寿命化修繕計画の策定費用への補助が実施されている。

平成19年には、国道23号の木曾川大橋（三重県）、国道7号の本荘大橋（秋田県）など、相次いで重大事故につながりかねない鋼トラス橋の斜材の腐食による破断が発見され、また、米国ミネソタ州の鋼トラス橋が突然崩壊し、多数の死傷者を出す重大事故が発生するなど、施設の老朽化による補修補強の遅れが致命的な事態を招くことに対する危機感が高まってきた。平成20年5月には、「道路橋の予防保全に向けた提言」<sup>5</sup>がまとめられ、同提言を踏まえて点検の制度化、点検及び診断の信頼性の確保等の点検体制が強化されることとなった。また当時、地方公共団体が管理する橋梁の点検がほとんど進んでいなかった状況を踏まえ、平成20年度から地方公共団体に対し点検費用に対する補助<sup>6</sup>が実施されている。

補助制度による効果もあり、図1に見られるように、地方公共団体における橋梁点検率は都道府県・政令市が99%、市区町村が89%、長寿命化修繕計画策定率は都道府県・政令市が98%、市区町村が51%となっているが、修繕の実施状況は、多くの道路構造物を抱える市町村では、財政状況が厳しいことに加え、技術者が少なく大規模修繕の実施が困難な状況にあることからほとんど進んでいない。

(図1) 橋梁点検・長寿命化修繕計画・修繕実施状況



(注) 橋長15m以上の橋梁が対象。

(出所) 国土交通省資料

そこで、市町村を中心とする地方公共団体における技術者不足に対応する観点から、直轄工事において大規模工事を多く手がけ技術職員も多いなど体制が整っている国土交通省による修繕・改築の代行ができる仕組みが設けられることとされた。

## イ 主な改正内容

国土交通大臣は、都道府県又は市町村からの要請を受け、都道府県又は市町村における技術職員数等の工事における実施体制等を勘案して、地域における安全かつ円滑な交通の確保のために適切な管理の必要性が特に高いと認められる都道府県道又は市町村道の一定の施設・工作物の改築・修繕に関する工事のうち高度の技術や機械力を要するものについて、自ら代行することが適当であると判断した場合は、直轄事業の工事に支障のない範囲内で、それを行うことができることとされた(道路法第 17 条第 6 項関係)。

修繕・改築工事に当たり高度の技術力、機械力を要する長大橋、トンネルのような大規模構造物が国土交通大臣による代行工事の対象になると見込まれる。

国土交通大臣は、工事を代行する範囲内において、道路管理者<sup>7</sup>である都道府県又は市町村の権限を代行<sup>8</sup>することとされている(道路法第 27 条第 3 項関係)。

国土交通大臣が代行して実施する工事の費用負担については、改築工事の場合、費用総額のうち国が補助金相当額を、工事を要請した都道府県又は市町村が補助金相当額を除いた残額をそれぞれ負担することとされている(道路法第 51 条第 1 項、財特法第 3 条関係)。

修繕工事の場合は、道路法上、工事を要請した都道府県又は市町村が原則として全額負担することとされているが、「道路の修繕に関する法律」等により補助が行われており、この補助相当額を除いた負担となる<sup>9</sup>(道路法第 51 条第 2 項、財特法第 3 条関係)。

つまり費用負担については、都道府県又は市町村が自ら工事を実施した場合と同様の取扱いであり、国土交通大臣が工事を代行することにより都道府県又は市町村の負担がなくなるわけではない。

なお、工事の代行に関連して、東日本大震災の教訓と課題を踏まえた復興の枠組みを創設するため平成 25 年 4 月 15 日に提出された「大規模災害からの復興に関する法律案」においては、大規模災害による被害を受けた地方公共団体を補完するため、被災地方公共団体からの要請に基づく道路、海岸保全施設、河川等の災害復旧事業についての国等による代行制度が盛り込まれている。

## (2) 維持修繕協定

### ア 背景・現状等

現在、災害の発生時に備えて、災害時に迅速な応急活動等が実施されるよう、地方整備局又は国道事務所と建設業協会・建設業者等とがあらかじめ応急対策に関わる内容等を取り決めておく災害協定が締結されている事例が多い。東日本大震災の際に、いわゆる「くしの歯作戦」を展開し、内陸部と三陸沿岸地域を結ぶ道路をわずか数日で啓開・復旧させた事例があるが、これも災害協定が有効に機能した事例の一つである。

道路法上、災害復旧を含めた道路に関する工事は、道路管理者の権限とされている。

災害協定に基づき、被災した道路の復旧工事を行う際に、地域の交通を緊急に確保しなければならないことから、事業者自らの判断により復旧工事が行われることがあるとされる。しかしながら、災害協定は法的根拠を有しない任意の協定であるため、道路管理者以外の者が工事を行う際には、道路法第 24 条に基づく道路管理者の承認が必要となるが、緊急時に道路管理者の承認手続を得ることが困難な場合もあり、災害復旧に遅れが生じることが懸念されている。

## イ 主な改正内容

新たに道路管理者は、道路の構造を保全し、又は交通の危険を防止するため災害の発生時において道路管理者以外の者が道路の特定の維持又は修繕に関する工事を行うことができることをあらかじめ定めておく必要があると認めるときは、その管理する道路について、道路の維持又は修繕に関する工事を適確に行う能力を有すると認められる維持修繕実施者との間で、維持修繕協定を締結することができるよう制度が創設されることとなった（道路法第 22 条の 2 関係）。加えて、道路法第 24 条の適用除外対象として維持修繕協定に基づく場合を明記することにより、道路管理者の承認を経なくても現場の判断で工事が進められるようになるので、災害復旧の迅速化に資することが期待されている。なお、協定名は「維持修繕」となっているが、主な工事は、災害により被災した道路の啓開、法面補修、路肩の修繕等の原状復旧工事や、がれき除去などが想定されているとされる。

維持修繕協定の締結は、一般国道、都道府県道及び市町村道の一般道路に加えて、東日本、中日本、西日本、首都、阪神、本州四国連絡の各高速道路株式会社（以下「会社」という。）が管理する高速道路、地方道路公社による有料道路においても実施できるよう、特措法第 9 条及び第 17 条が改正されることとなっている。なお、会社管理の高速道路における維持修繕協定は会社と維持修繕実施者との間で、地方道路公社の有料道路における維持修繕協定は地方道路会社と維持修繕実施者との間でそれぞれ締結されることとなっている。

## （3）緊急輸送道路等における占用の禁止・制限

### ア 背景・現状等

道路は、本来の一般交通に使用される公共施設としての役割に加え、都市の発達に伴い電気・上下水道・ガス等の公益施設などの収容空間として利用されてきていることに鑑み、道路法はこれらの道路利用を道路本来の機能を阻害しない範囲で認め、道路の特別使用である道路の占用として位置付けている。しかしながら、交通が著しくふくそうする道路又は幅員が著しく狭い道路について車両の能率的な運行を図るため、特に必要と認める場合に区域を指定して道路の占用を禁止し、又は制限ができることとされ、道路本来の機能が十全に維持されるような仕組みとなっている。

災害発生時において道路は、住民の避難路、緊急物資の輸送路として重要な役割を果たすが、建物の崩壊や電柱の倒壊により道路が閉塞され本来の機能が発揮できない状況

が見られ、そのことが被害の拡大や迅速な災害復旧を妨げる要因となることが懸念されている。

## イ 主な改正内容

今回、災害が発生した場合における被害の拡大を防止するために特に必要があると認める場合にも区域を指定して道路の占用を禁止し、又は制限できるようにすることとされた（道路法第 37 条関係）。

また、この措置と併せて、都道府県又は市町村が、防災上重要な経路を構成するものとして同条の規定により物件等の占用禁止・制限措置が採られることとなる道路（緊急輸送道路等）において、無電柱化を促進する観点から建設される電線共同溝の占用予定者（電力、電話、ケーブルテレビ等の各事業者）に対し、電線共同溝への電線の敷設工事に要する費用に充てる資金を無利子で貸し付ける場合に、貸付に必要な資金の一部を無利子で都道府県又は市町村に貸し付ける制度が創設されることとなった（財特法 4 条関係）。

なお、震災等において建築物が倒壊し道路が閉塞されることにより、被災者の避難、物資の輸送に支障が生じることに加え、迅速な災害復旧を妨げることが懸念されることから、緊急輸送道路等の避難路沿道に存在する既存耐震不適格建築物について耐震改修を促進するため、耐震診断を義務づけるとともに、耐震診断結果を公表することを内容とする「建築物の耐震改修の促進に関する法律の一部を改正する法律案」が平成 25 年 3 月 8 日に衆議院に提出されている。

## （４）技術的基準、点検の明確化

### ア 背景・現状等

笹子トンネル事故においては、笹子トンネルの老朽化に加え、トンネルを管理している中日本高速道路株式会社の点検、維持管理体制に対する問題点も指摘されている。

また、笹子トンネル事故を契機に全国で一般道路を含めた全てのトンネルの緊急点検が実施されたが、その間に実施された地方公共団体に対するアンケート結果によると、市町村では約 4 割しか定期的に点検されておらず、しかも、ほとんどの市町村は点検実施の際に点検要領が使用されておらず、点検履歴や補修履歴についても半数以上の市町村で残されていないなどの実態が明らかにされている。さらに、地方公共団体管理の施設の中には、点検が実施されておらず劣化や損傷の状況が不明な施設も存在しているとされる。

平成 25 年 1 月 11 日に閣議決定された「日本経済再生に向けた緊急経済対策」においては、「笹子トンネル事故を踏まえ老朽化により危険が生じているトンネル・橋梁等をはじめ河川、道路等の社会インフラの総点検を速やかに実施し、緊急的な補修など必要な対策を講ずる」こととされ、道路については、平成 24 年度補正予算及び平成 25 年度予算を活用して道路ストックの総点検が実施されることとなっている。

なお、現在実施されている道路ストックの総点検に際し、特に市町村において点検マ

ニューアルが整備されていない実情を踏まえ、国土交通省において、第三者被害を及ぼす事象を防ぐ点検の実施に当たって、最低限必要となる点検内容、判定方法等を示した総点検実施要領（案）等が作成され、市町村に配付されている。さらに総点検の実施過程を反映させた新たな点検要領が策定されることとなっている。

## イ 主な改正内容

道路法第 42 条は、道路の維持又は修繕についての道路管理者の努力義務を規定し、同条第 2 項は、「道路の維持又は修繕に関する技術的基準その他必要な事項は、政令で定める。」とされている。今回、新たに技術的基準については、道路の修繕を効率的に行うための点検に関する基準を含むものでなければならないとすることにより、明確化することとされている（道路法第 42 条第 3 項関係）。

なお、第 2 項の政令は未だに制定されておらず、「道路の維持修繕等管理要領」（昭和 37 年建設省道路局長通達）、トンネル、橋梁等の施設ごとの技術基準や点検要領がそれに代わるものとして運用されている。道路の維持修繕については、道路構造が地域の地形、地質、気象等の状況に加え、その路線の性格、交通状況に応じて左右されるため、統一的な基準の策定に至っていないとされるが、笹子トンネル事故が発生し、今後も老朽化に伴う事故が想定される中、技術的基準を明確化することを踏まえ、政令の策定が検討されているとのことである。

また、同法第 77 条に基づき、国土交通省では、道路の交通量、道路の構造その他の道路に関する調査（道路交通センサス）が 5 年に 1 度実施されているが、新たに「道路の維持又は修繕の実施状況その他道路又は道路の管理の状況」についても調査内容に追加されることとなり（道路法第 77 条第 1 項関係）、点検を通じて把握された道路の現状について情報を整理し、将来の維持管理技術の開発に生かしていくこととされている。

## （５）大型車両の通行の適正化

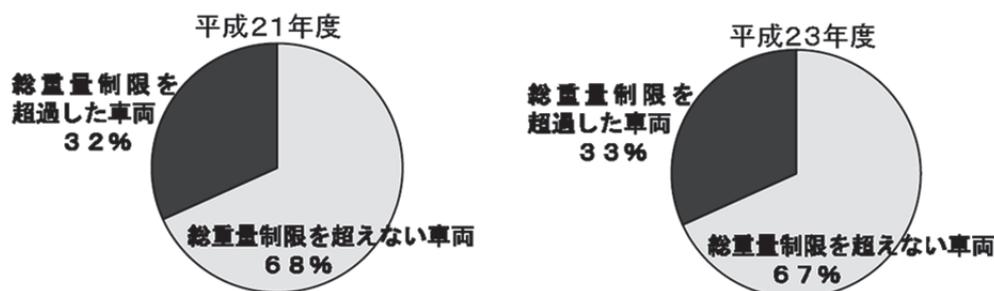
### ア 背景・現状等

大型車両の 3 分の 1 が総重量制限を超過しているにもかかわらず通行許可を得ずに一般道路等を通行している事例が見られ、道路構造物の老朽化に加え、重量制限違反車両の通行による道路構造物の更なる劣化が懸念されている。道路構造物の長寿命化を図るため、国土交通省では、改正された「道路法第 47 条の 3 に係る行政処分等の基準について」に基づく重量制限違反車両の通行に関する指導・取締りを平成 25 年 3 月 1 日から実施している。

高速自動車国道から市町村道に至るまで全ての道路について、いかなる車両に対しても収容力を要する構造規格とすることは適当でなく、各道路に期待される機能に応じた構造規格に基づいて整備が進められている。重量がかさむ車両が走行可能な道路として重さ指定道路があるが、これは、総重量の一般的制限値を長さ及び軸距に応じて最大 25 t とするものとして各道路管理者が指定した道路をいい、高速自動車国道、一般国道など全国で約 58,600km が指定されている（平成 24 年 4 月 1 日現在）。

道路法第 47 条第 2 項は、道路の構造を保全し、又は交通の危険を防止する観点から、政令で定められた車両制限<sup>10</sup>に基づき、車両の幅、長さ、総重量等の制限を超える車両を通行させてはならないとしている。例外として、セミトレーラ連結車など車両制限基準に適合しない車両（特殊車両）であっても、その使用目的による車体の構造又は積載する貨物の特殊性に鑑み、道路管理者が道路の構造を保全し、又は交通の危険の防止に必要な条件を付して通行を許可することができる」とされている。これを「特殊車両通行許可制度」という。

(図 2) 車両重量違反の状況



※総重量制限を超えない車両とは、適法に通行している車両と特殊車両通行許可申請すれば適法となる車両です。

(出所) 国土交通省資料

## イ 主な改正内容

重量制限違反車両に対する取締り等の強化に加え、国土交通大臣による一部の大型車両（海上コンテナ等のトレーラ車）の通行許可の迅速化を図ること、新たに大型車両の通行を誘導すべき経路を構成する道路を国土交通大臣が指定すること、制限違反を繰り返す車両の使用者等に対し報告聴収や立入検査を通じた監督の強化を図ることを内容とする改正がなされることとなっている（道路法第 47 条の 2、第 47 条の 3、第 72 条の 2 関係）。

同様の取扱いは、会社管理の高速道路、地方道路公社の有料道路においても実施されることとされ、そのため特措法第 8 条、第 17 条が改正されることとなっている。なお、大型車両の通行許可、制限違反を繰り返す車両の使用者等に対する監督について、会社管理の高速道路は独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構が、地方道路公社の有料道路は地方道路公社が行うこととされている。

## (6) その他

道路啓開路線の選定などの防災上重要な道路等の管理方法の取決め、歩道、自転車通行空間の確保など並行する路線間の調整など地域の様々な課題に対応するため、交通上密接な関連を有する道路の道路管理者等の協議を行うための協議会を組織できることとされた（道路法第 28 条の 2 関係）。

地方公共団体の財政負担軽減と平準化を図るため、道路事業の地方負担の一部に対して、無利子で貸付けを行う制度として、平成 20 年の財特法改正により「地方道路整備臨時貸付金制度」が創設されていた。同貸付金の貸付けは、平成 25 年 3 月 31 日までの 5 箇年間に限り行うことができることとし、当該 5 箇年間で 5,000 億円を限度とするとともに、償還期間は 20 年（5 年の据置期間を含む。）以内とされていた。このたび期限切れを迎えるに当たり、延長されず廃止されることとなっており、改正案では経過措置等が定められている。

### 3. 主な課題

最後に、改正案の概要で紹介した内容のうち、関連する事項も含めいくつかの課題を取り上げて本稿の締めくくりとしたい。

#### （1）担い手の育成

改正案において、新たに一定の構造物を対象とした国土交通大臣による修繕・改築の代行制度、災害時における道路啓開等の実施に備えた維持修繕協定制도가創設されることになっている。

長らく我が国の建設産業は、建設投資の減少等により競争が激化し、地域社会を支えてきた建設企業が疲弊するとともに、就労環境の悪化等により若年入職者が減少するなど厳しい状況にあり、ピーク時と比較して事業者数で 20%、就業者数で 28%減少している<sup>11</sup>。また、地方公共団体の土木職員数も、建設投資の減少に加え昨今の公務員の定員削減の影響もあると思われるが、ピーク時と比較して 26%減少している<sup>12</sup>。今回、両制度が創設された背景には、老朽構造物の修繕・改築や災害復旧を支える官民の担い手の弱体化も挙げられるのではないだろうか。東日本大震災において「くしの歯作戦」により短時間で道路啓開がなされたが、これも建設事業者や労働者が存在しているから可能なものであり、今後更に担い手の弱体化が進行するようであれば、制度が創設されたとしても実効性が伴わなくなることも懸念される。維持管理等に係る行政職員の人員・技術力の確保とともに、現場を担う建設産業の人材確保・育成等を進め、次代に維持管理技術を受け継いでいけるような施策の展開が求められるのではないかと。

#### （2）点検体制

改正案では、技術的基準の中に点検に関する基準を位置付けることにより、予防保全の観点も踏まえた道路の点検を行うべきことが明確にされているところである。しかしながら、中日本高速道路株式会社の保全点検要領構造物編には、構造物の変状発生状況を定期的に把握する定期点検のうち 5～10 年に 1 回実施される詳細点検は、近接目視・打音のほか、必要に応じて非破壊検査機器などを活用し、構造物の状態を把握するものと定められている。それにもかかわらず、笹子トンネルについては、平成 12 年に簡易足場を用いて近接目視点検及び異常とみられる箇所での打音点検が行われて以降、事故直前の平成 24 年 9 月まで天井板上部の打音点検は実施されておらず、同年 9 月の点検の際も天井板上を徒歩による近接目視点検及び近接目視での異常箇所について手の届く範囲で打音点検が実施され

たのみとされ、十分な点検が行われていなかったとの指摘がなされている。

こうした事例を見ると、一たび事故が発生すると人命の犠牲に加え、道路交通に甚大な影響が生じることから、点検の基準を定めることに加え、特に高規格幹線道路などの重要な幹線道路の橋梁、トンネルなどの構造物については、国も点検の実情や修繕計画等を把握することが必要と言えるのではないかと。また、道路構造物の健全性等の状況や維持管理・更新の重要性について国民の理解を深める観点から、点検の実施結果等について、分かりやすく公表することが求められるのではないかと。

### (3) 緊急輸送道路における占用の禁止・制限

緊急輸送道路は、災害直後から、避難・救助を始め、物資供給等の応急活動のために、緊急車両の通行を確保すべき重要な路線で高速自動車国道や一般国道及びこれらを連絡する幹線的な道路として役割を果たしている。現在、社会資本整備重点計画においては、市街地等の幹線道路の無電柱化率を平成23年度末の15%から計画の最終年度の28年度末までに18%に引き上げる目標を掲げている。

電線類の地中化は、地震などの災害時に情報通信回線の被害を軽減し、ネットワークの安全性・信頼性を向上させる利点<sup>13</sup>は有しているものの、無電柱化のために実施される電線共同溝整備事業は、1km当たり平均約6.8億円<sup>14</sup>（うち3分の1が占用者負担）と多額の費用を要し、また、整備そのものも約4～5年と長期にわたることなどから順調に進んでいるとは言い難く、社会資本整備重点計画の目標値にもそのことが反映されているのではないかと推察される。

改正案では、防災機能向上のための電線共同溝整備事業の無利子貸付制度が創設されるが、目下のところ貸付条件、償還方法について関係省庁と調整が進められているとのことであり、電線共同溝整備の促進につながる仕組みとなることが期待される。

### (4) 大型車両の通行適正化

改正案では、制限違反を繰り返す車両の使用者等に対する監督強化が盛り込まれ、また、本年3月1日から、改正された「道路法第47条の3に係る行政処分等の基準について」に基づき、重量制限違反車両の通行に関して指導・取締りの強化が図られている。

しかしながら、重量制限違反車両の通行に関する取締り体制について、会計検査院から①重量計測装置の検査・点検等を適切に行っていないことから、違反判定ができない状況となっていたり、計測結果が得られていなかったりしている、②違反事業者に対して指導警告書を発しているものの、その後、実効ある措置を講じていない、③自動計測装置による車両寸法に係る指導取締りを実施していない、また、寸法計測装置の検査・点検を行っていない、という指摘を受けている<sup>15</sup>。また、それらの発生原因として、国道事務所等において、重量計測装置の検査・点検等を適切に行うこと、また、違反事業者に対する指導警告等を適切に行うこと等についての認識が不十分であること等が挙げられている。指摘内容の一部は、3月から適用されている改正「道路法第47条の3に係る行政処分等の基準について」に反映されていると推察されるが、自動計測装置も合計39台しかなく、引

き続き、自動計測装置の配備及び計測精度の向上を進め、重量制限違反車両の取締り体制を強化していく必要があるのではないか。

一方、国際海上コンテナ車両など大型車両による陸上輸送を更に円滑化する観点等から、走行環境の優れた高速道路網と港湾等とのアクセス向上が求められている。国土交通省によると、現在、拠点的な港湾と高速道路とのアクセスについては、88%が最短30分以内で結び、86%が最短距離10km以下となっているとされるが<sup>16</sup>、物流の効率化を進める観点からは引き続き改善を図ることが必要なのではないか。しかしながら、アクセスの改善が進んでいるにもかかわらず、例えば、東京港から東京以北へ向かう国際海上コンテナ積載車両に限定すると、首都高速を利用しない車両が約6割と多く、その約6割が中央環状線の内側の一般道を走行経路としているという現状もあるとされる。通行支障区間の解消に加え、道路交通の安全の確保、沿道環境の向上等の観点から、料金施策等の工夫により大型車両を高速道路へ誘導していく取組も求められるのではないか。

(むらた かずひこ)

---

<sup>1</sup> 第183回国会参議院国土交通委員会会議録第1号2頁(平25.3.21)

<sup>2</sup> アセットマネジメントとは、本来は、証券・不動産関係で資産を効率よく管理・運用する意味で用いられているが、ここでは、「道路を資産としてとらえ、道路構造物の状態を客観的に把握・評価し、中長期的な資産の状態を予測するとともに、予算的制約の中でいつどのような対策をどこに行うのが最適であるかを考慮して、道路構造物を計画的かつ効率的に管理すること」(『道路構造物の今後の管理・更新等のあり方 提言』)とされている。

<sup>3</sup> 道路構造物の高齢化、道路の管理・更新に対する社会的関心の高まりの中で、平成14年6月、国土交通省に設置された「道路構造物の今後の管理・更新等のあり方に関する検討委員会」における道路構造物の今後の管理・更新等についての議論を経て、平成15年4月にまとめられた提言であり、①アセットマネジメント導入による総合的なマネジメントシステムの構築、②ライフサイクルコストを考慮する設計・施工法の確立等を内容としている。

<sup>4</sup> ライフサイクルコストとは、構造物の計画、設計から建設、維持・管理、解体撤去、廃棄に至る費用の総計をいうとされている。

<sup>5</sup> 落橋を始めとする事故等を未然に防ぐため、早期発見・早期対策を行う予防保全システムを全国の道路橋へ展開することとし、このために必要な方策を審議するため、平成19年10月、国土交通省に「道路橋の予防保全に向けた有識者会議」が設置され、有識者会議の議論の中で、点検がなされていたにもかかわらず技術力・情報伝達不足により損傷が見過され、道路橋の鋼主部材破断が生じてしまったこと、市町村道の約9割が未点検であること等の指摘がなされた。平成20年5月、有識者会議において①全ての道路橋における点検の制度化、②点検及び診断の信頼性確保等を内容とする提言がまとめられた。

<sup>6</sup> 長寿命化修繕計画策定に対する補助も含め、社会資本整備総合交付金等により実施されていたが、平成24年度補正予算にて社会資本整備総合交付金から分離して創設された防災・安全交付金により実施されている。

<sup>7</sup> 道路の管理とは、道路管理者が一般交通の用に供する施設として道路本来の機能を発揮させるためにする積極、消極作用の一切を指すものであり、道路の新設、改築、災害復旧、維持、修繕等を行い、占用の許可を行い、道路のための公用負担を課し、沿道制限を行い、道路標識の設置を行う等はいずれも管理の内容であって、公法上の行為であることもあり、私法上の行為のこともあり、単なる事実行為に過ぎないこともある。これらの作用は原則として、道路管理者が行うが、これらの作用を行う道路管理者の権能を道路管理権という。

道路管理者は、高速自動車国道及び指定区間内の一般国道については国土交通大臣、指定区間外の一般国道については都道府県又は指定市、都道府県道については都道府県又は指定市、市町村道については市町村となっている。なお、指定区間外の一般国道について、都道府県又は指定市が行う管理は、法定受託事務となっている(『道路行政 平成21年度版』(全国道路利用者会議)による。)

<sup>8</sup> 道路の管理は、道路管理者の権限及び義務に属し、他の者は関与しないのが原則となっているが、若干の例外があり、その一つが権限の代行と呼ばれるものである。権限の代行が認められている範囲においては、代行者は道路管理者の地位に立ち、その限りにおいては本来の道路管理者は権限を行使することができないとされ

ている。権限の代行は道路法を始めとして各法律に規定されている。

独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構、東日本、中日本、西日本、首都、阪神、本州四国連絡の各高速道路株式会社又は地方道路公社は、国土交通大臣の許可又は認可を受けて、有料道路の新設又は改築等を行うことができるが、この場合には道路管理者に代わって一定の権限を代行することができることとされている（特措法第8条、第9条、第17条）。なお、高速道路における日本高速道路保有・債務返済機構と高速道路各社の権限代行の内容が異なっており、前者が行政権能の行使を含む権能を、後者が道路の新設、改築、維持、修繕等の事実行為の権能を代行しているとされる（『道路行政 平成21年度版』（全国道路利用者会議）等による。）。

<sup>9</sup> 都道府県道又は市町村道の修繕に要する費用は、原則、道路管理者である都道府県又は市町村が全額負担することとなっている。しかしながら、「道路の修繕に関する法律」により、国は、当分の間、地方公共団体に対し、都道府県道又は市町村道のうち政令で定める条件を満たす道路の修繕について2分の1の補助ができるようになっている。そのため、「道路の修繕に関する法律」の対象となる道路について工事が代行される場合は、財特法第3条が適用されることから、都道府県又は市町村は修繕に要する費用の2分の1の負担で済むこととなる。

<sup>10</sup> 車両の制限については、道路法第47条第1項に基づく車両制限令の外、道路運送車両法、道路交通法においても定められている。道路運送車両法においては、道路運送車両の安全性の確保及び道路運送車両による公害の防止を図るため、一般的な道路構造規格を前提として、自動車その他の車両について、その保安基準を定め、この基準に適合しない車両の運行を禁止している。道路交通法においては、道路における危険防止、秩序の維持のため、乗車又は積載、牽引等の制限を定めている。

車両制限令では、高さ3.8m（高さ指定道路では4.1m）、長さ12m、幅2.5m、重量は軸重10t、総重量は高速自動車国道及び重さ指定道路では最大25t、その他の道路は20tとなっている。

<sup>11</sup> 建設業者数（平成23年度末）は約48万業者で、ピーク時の11年度末は約60万業者であった。また、就業者数（23年平均）は497万人で、ピーク時の9年平均は685万人であった（『建設投資、許可業者数及び就業者数の推移』（国土交通省））。

<sup>12</sup> 地方公共団体の土木職部門の職員数は、ピーク時の平成8年度が約19万人で、平成23年度が約14万人である（『建設産業の再生と発展のための方策2012 資料編』（国土交通省））。

<sup>13</sup> 阪神・淡路大震災当時、神戸地区におけるケーブルの被災状況は、地上の架空線が総延長4,150kmのうち100km（被災率2.4%）であったのに対し、地中化されたものは総延長2,400kmのうち0.7km（被災率0.03%）であったとされている（国土交通省ホームページによる。）。

<sup>14</sup> 国土交通省からの聞き取りによる。

<sup>15</sup> 『平成23年度決算検査報告』（会計検査院）586頁～591頁

<sup>16</sup> 拠点的な港湾42箇所に対する比率であり、高速道路へのアクセス30分以内が37箇所、最短距離10km以下が36箇所となっている。