

地域の実情に応じた道路構造令の弾力的運用について

道路政策グループ 丸山 大輔¹⁾、高松 良行²⁾、大住 道生³⁾、野平 勝⁴⁾

概要：

道路構造令は、特例規定による柔軟な運用が可能な制度である一方、規定が画一的であり過大な道路整備の原因になっているとの指摘も多い。

本論では、国土交通省が実施した実態調査結果を整理・分析した結果得られた、道路構造令の柔軟規定の認知度や適用状況の実態について報告する。

キーワード：道路構造令、構造基準、柔軟規定、弾力的運用

1. はじめに

道路構造令は、道路交通の安全性、円滑性を確保する等の観点から、道路の構造について最小限保持すべき基準として定められている政令である。

一方で、規定が画一的であり、歩行者が疎らな地域における両側歩道の存在など、過大な道路整備の原因になっているとの指摘も多い。

しかしながら、現行の道路構造令においても、緩和規定や特例規定といった地域の実情に即した道路構造を採用するための規定が数多く設けられている。

そのため、道路構造令に対する批判は、一概に規定のみに起因するものではなく、むしろ運用面に課題がある可能性も考えられる。

本論は、国土交通省が実施した全国の全ての地方自治体を対象としたアンケート調査結果を整理・分析した結果得られた、道路構造令の柔軟規定の認知度や適用状況の実態を報告するものである。

2. 道路構造令とは

(1) 道路構造令の趣旨

道路構造令は、道路を新設または改築する場合における道路の構造の一般的技術的基準として、安全性、円滑性の確保等の観点から、最小限保持すべき基準が定められている。

道路構造令には、

- ・ネットワークの形成、不特定多数の交通の利用
- ・道路と車両との合理的な調和

- ・土地収用等の範囲・根拠の明確化を満足するための「規範性」と、
- ・地域によって異なる求められる機能
- ・地域によって異なる自然的・外部的要因
- ・地域によって異なる道路構造へのニーズを満足するための「柔軟性」の2つの側面がある。

さらに、多くの特例措置などの柔軟規定が盛り込まれ、幅広い運用が可能となっており、道路構造令の規定をどのように適用するかについては、地域の状況に精通した道路管理者が自らの裁量と責任により判断し、自立的に運用することを前提に定められている。

(2) 道路構造令の規定

道路構造令においては、道路の存する地域（地方部、都市部）、地形（平地部、山地部）、道路の種類（専道、一般道）および計画交通量に基づき道路を区分し、各区分に応じて、道路の構造要素ごとの設置規定や幅員規定等が定められている。

また、各区分に応じて設計速度が設定され、当該設計速度ごとに線形に関する規定が設けられている。

(3) 諸規定の性格

a) 定量的規定

道路交通の安全性、円滑性の確保や土地収用時等における道路の区域の明確化等の要請に応えるため、最小限の数値が定められた定量的な規定は、線形に関するもの（曲線や勾配等）や幅員に関するもの（車道や歩道等）に概ね限定されている。

b) 性能規定

橋梁、舗装、排水施設、交通安全施設、トンネル等の工作物や構造物については、一定の性能を保持する

1) 丸山 大輔 道路政策グループ 道路政策企画チーム 上席主任研究員
2) 高松 良行 道路政策グループ 生活環境改善チーム チームリーダー
3) 大住 道生 道路政策グループ 道路政策企画チーム 上席主任研究員
4) 野平 勝 道路政策グループ 道路利活用推進チーム 上席主任研究員

ことを求める性能規定や、必要に応じて設置する旨のみを定めた規定として定性的に規定されており、詳細な仕様は定められていない。

(4) 2段構えの柔軟規定

以上の基本的な規定のほか、道路構造令には、多様な地域の実情に対応するための特例措置として、更に以下のような規定が盛り込まれている（以下、「柔軟規定」という。）。

a) 各規定における特例措置

多くの条文には、ただし書きによる特例措置として、規定値をさらに緩和した特例値や、適用除外・設置の例外を認める規定などが定められている。

また、それらの特例措置の適用条件の多くは、「地形の状況その他の特別の理由によりやむを得ない場合においては、この限りではない」のように、限定的ではない表現となっている。

b) 包括的な特例措置

諸規定に適合しない場合であっても、交通や安全に支障のある区間を少しでも改善するための取組を可能とする趣旨で、各規定における特例措置に加え、一定の要件を満たす小区間について応急的に改築を行う場合には、包括的に多くの条文が適用除外となる規定が設けられている（小区間改築の特例）。

(5) 道路構造令の柔軟な運用例

現行規定においては、以下のような柔軟な運用が可能となっている。

a) 歩道設置について

道路構造令において、歩道の設置については表-1 のように規定されている。

表-1 歩道の設置規定

項目	基本となる規定	特例規定
・都市部の道路 ・歩行者交通量が多い地方部の道路	両側に設置	やむを得ない場合にはこの限りではない
上記以外の地方部の道路	必要がある場合に設置	やむを得ない場合にはこの限りではない

平成 18 年度の地方道改築事業（補助事業、交付金事業）においては、このような規定のもと、歩道を両側に設置した箇所（30%）、片側に設置した箇所（37%）、設置しなかった箇所（34%）と、概ね 1/3 ずつの割合となっている。

b) 1.5 車線の道路整備

地域の状況に応じた通行機能を早期に確保するため、全てを 2 車線で整備するのではなく、1 車線の整備や待避所の設置等と組み合わせる道路整備を行う「1.5

車線の道路整備」は、道路の区分の特例措置を適用し、1 車線での整備が可能となる 1 級下の級に区分することや、多くの規定が適用除外となる小区間改築の特例措置を柔軟に適用することにより、規定の範囲内で実施されている。

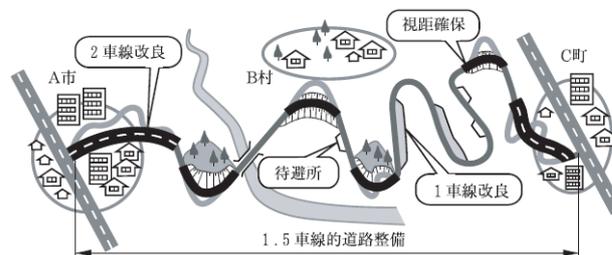


図-1 1.5 車線の道路整備のイメージ

（出典：道路構造令の解説と運用, 日本道路協会 2004. 2）

3. 道路構造令を巡る批判や指摘

以上のように、道路構造令は基準としての規範性を保持しつつ、様々な地域の実情に柔軟に対応できるように定められている。

しかしながら、報道等において、道路構造令に対して過大、あるいは画一的との批判が見られることも事実である。主な批判としては、以下のようなものが挙げられる。

・道路構造令の基準は過大

道路構造令の基準は過大であり、その結果、必要以上に高コストな道路が整備される原因になっているとの批判がある。

歩道幅員の最小値が過大であるとの指摘や、道路構造令の細かな規定が無駄を生む背景となっているとの指摘がある。

・全国一律的であり個別状況に対応不可

道路構造令は画一的であり、地域に即した道路整備が阻害されているとの指摘がある。

道路構造令は全国一律の技術的基準であり、地域の実情に応じた事業を地方が自らの判断で進めることができないため、弾力的な運用がされにくいとの指摘がある。

・運用上の課題

道路構造令には、柔軟な規定があるものの、適用にあたっての判断基準が曖昧であり、地方自治体にとって責任ある運用が困難である、との指摘がある。

地域の状況に応じた裁量性のある規定における「地域の状況」の基準が曖昧なために適用に躊躇するとの声や、国の基準に従った方が楽であり、地域に応じた道路整備が行われにくいとの報道などがある。

以上のように、道路構造令を巡っては、柔軟な運用を想定した趣旨とは対照的に、過大あるいは画一的であるという多くの指摘がなされている。地域の実情に

即した道路整備が今後ますます重要となる中で、道路構造令の規定に不具合があるのか、運用に課題があるのか、原因を究明する必要があることから、国土交通省において、道路管理者である地方自治体に対しアンケート調査が行われた。道路構造令によって地域に即した道路整備が妨げられた事例や、改善へのニーズを幅広く聞き、その結果を整理・分析することにより、道路構造令の運用実態の把握を行うこととした。

4. 道路構造令の運用実態の把握

道路構造令の運用実態を把握するため、全ての地方自治体を対象としてアンケート調査を実施した。

(1) アンケート実施内容

a) 対象等

- ・対象 : すべての都道府県・市区町村
(地方自治体数 : 1,857)
- ・調査期間 : 平成20年9月26日～10月15日

b) 調査事項

(選択問) 以下の選択式の質問にて、道路構造令の柔軟規定についての認識や適用状況を調査した。

問1 柔軟規定への認識

- ①よく知っている
- ②存在は知っているが詳細は知らない
- ③(ほとんど)知らない

問2 柔軟規定の活用状況

(問1で①または②と回答した場合)

- ①使っている
- ②(ほとんど)使っていない

問3 柔軟規定を活用していない場合の理由

(問2で②と回答した場合)

- ①適用の判断が難しい
- ②適用する必要性がない
- ③その他

(記述問) 道路構造令の規定や運用上の課題を把握するため、以下の記述式の質問にて、道路構造令が、地域の実情に即した道路整備の支障となった事例や、改善へのニーズを調査した。

問1 当初の検討内容

問2 構造令の規定が原因で変更した点

問3 支障となった構造令の規定

問4 問3の規定が支障となった理由、苦慮した点

問5 構造令の規定・運用に対する自由意見

(2) アンケート結果の分類・分析方針

a) 選択問の分類・分析

選択問については、都道府県と市区町村とで、柔軟規定の認識や適用状況に違いがあるかを確認することとした。

また、認識状況と適用状況との関連を見るため、柔軟規定について、「よく知っている」、「存在は知っているが詳細は知らない」と回答した地方自治体において、どの程度の自治体が柔軟規定を適用しているのかを確認することとした。

市区町村については、人口別に認識状況を集計し、人口規模と柔軟規定の認識状況の関連を把握することとした。また、「よく知っている」と回答した都道府県に属する市町村と「存在は知っているが詳細は知らない」と回答した都道府県に属する市町村とで、柔軟規定に対する認識や適用状況について違いがあるかどうかについても確認することとした。

b) 記述問の分類・分析

記述問については、まず、回答がどの条項に該当するかを整理した。

次に、回答の内容から、

- ①柔軟規定が存在することは知っているが、適用可否の判断活用の仕方について悩んでいるもの、困っているもの(「運用上の悩み」)
- ②現行規定では対応不可能なもの、位置づけがないもの(「規定の見直し」)
- ③現行の基準で対応可能なものや但し書きや小區間改築など柔軟規定を知らないもの(誤解)。「解説と運用」を規定と誤解しているもの(「誤解・混乱」)
- ④計画していた設計・構造の実現に対し、他制度、他機関との関係において、計画変更、対応に苦慮等した場合など上記以外の意見(「その他」)

の4つのカテゴリーに意見を分類することとした。

(3) 柔軟規定への認識・適用状況

選択問に対しては、1,712の地方自治体(47都道府県、1,665市区町村)から回答が得られた。

a) 柔軟規定の認識

柔軟規定への認識について、「よく知っている」と回答した地方自治体はわずか21%であった。残りは、「存在は知っているが詳細は知らない」が61%、「(ほとんど)知らない」が18%であった。

b) 柔軟規定の適用状況

柔軟規定の適用状況について、前問において「よく知っている」または「存在は知っているが詳細は知らない」と回答した地方自治体のうち、過半数が、柔軟規定を「(ほとんど)適用していない」との結果となり、柔軟規定を認識している場合でも、多くが使われていない実態が明らかとなった。

これに前問で「(ほとんど)知らない」と回答した地方自治体を加えると、6割を超える地方自治体が、柔軟規定を適用していないこととなる。

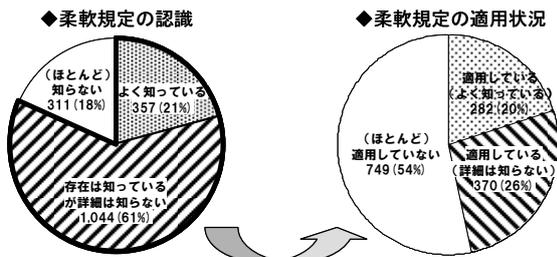


図-2 柔軟規定の認識・適用状況

c) 都道府県／市区町村の比較

回答を都道府県／市区町村に分けて集計した結果、「よく知っている」と回答した地方自治体は、都道府県では87%に達するのに対し、市区町村では19%にとどまり、認識度に大きな差があることが明らかとなった。

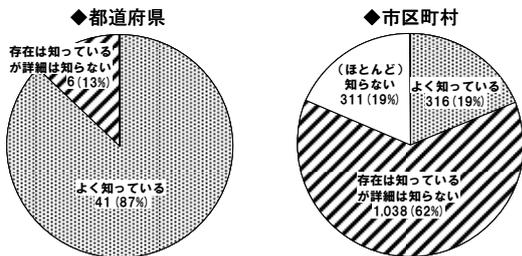


図-3 都道府県／市区町村の比較

d) 人口規模による比較

市区町村を対象に人口別に集計した結果、人口規模が小さな地方自治体ほど、柔軟規定への認識度が低いことが顕著に表れた。

これは、人口規模の小さい地方自治体ほど道路事業そのものが少ない傾向にあることや、道路や公共事業を専門とする職員が少ないことなどが考えられる。

なお、都道府県の柔軟規定に対する認知度と、当該都道府県に属する市町村における認知度との関連は見られなかった。

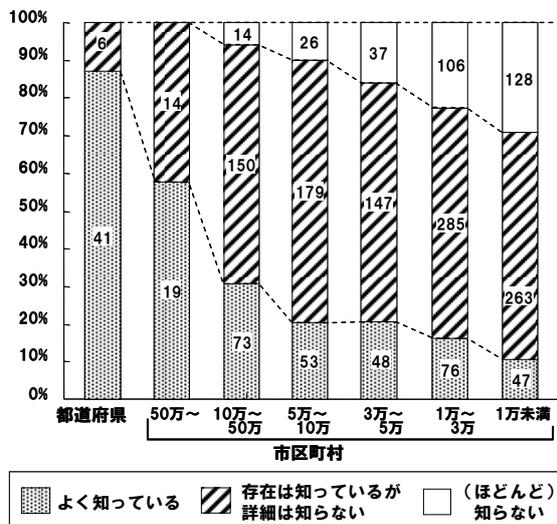


図-4 柔軟規定の認識 (人口規模別)

(4) 支障事例・見直しニーズ

記述問については、511の地方自治体(43都道府県、468市区町村)から回答が得られた。

回答は、事例に基づいた規定の見直しニーズから横断的な全般的意見まで、約960の意見があった。

前項の分類方針に基づき、①「運用上の悩み」、②「規定の見直しに関する意見」、③「誤解/混乱が窺える意見」、④「その他の意見」の4つのカテゴリーに意見を分類した。

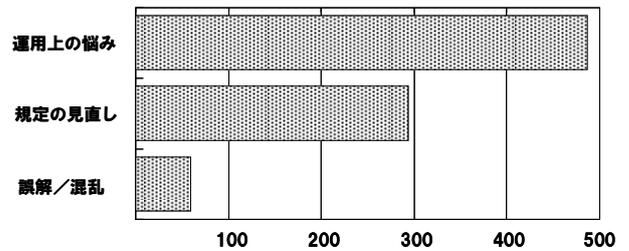


図-5 支障事例・見直しニーズ分類結果

集計の結果、「運用上の悩み」が最も多かった。選択問においても、柔軟規定について「存在は知っているが詳細は知らない」や「適用する場合の判断が困難」との回答が多かったことから、各地で運用上の課題を抱えている実態を示す結果となった。

各分類の意見の例を以下に紹介する。

a) 運用上の悩みに関する意見

規定の解釈など、現行規定の範囲内での運用に関する意見。

①規定の解釈や判断の困難さ

言葉の解釈、やむを得ない場合の特例措置や小区間改築の特例などの柔軟規定を適用する場合の判断、最小値のみが定められている場合、それ以上の値を採用する際の考え方など、柔軟規定適用にあたっての判断が困難であるという意見。

(例)

- ・「1.5メートルを標準とする」となっている場合、1.5メートル以外の値を採用する理由を説明するのが困難。
- ・「歩行者の交通量が多い」とする規定があいまいであり、歩道幅員の選定に苦慮している。

②事例集・判断基準の明確化へのニーズ

規定の詳細化や、事例集・判断基準の明確化へのニーズを訴える意見。

(例)

- ・「やむを得ない場合」の適用について、具体的な事例紹介や運用・適用する場合の考え方について提示して欲しい。
- ・「著しい支障」「応急措置」の解釈について、適用範囲や応急措置の意味(実施後、正規の整備が必要か)などを明示して欲しい。

③その他設計上の悩み等

その他、個別の設計に関するものや、道路構造を決定するにあたっての関係機関協議や合意形成の難しさ等に関する意見が寄せられた。

(例)

- ・交差点の設計で、適切な右折車線の滞留長の確保に苦慮する。
- ・自転車道、歩道の設置において、「自転車、歩行者の交通量の多い」基準がどの程度なのか分からず、関係機関等への説明に苦慮する。

b) 規定の見直しに関する意見

現行の規定では対応が困難な事例や改善ニーズに関する意見。意見の9割は、「線形」、「幅員」、「道路の区分」の3点に集中している。

①線形に関する規定

地形や市街化等の状況から規定によることが困難な場合の事例や改善ニーズについては、曲線半径と縦断勾配に対して多くの意見が寄せられた。

特に、3種5級や4種4級の住宅地や山間部集落における生活道路など、地域密着型の小規模な道路についての意見が全体の約7割を占め、現道が規定を満たしていないことから当該道路の改築が困難であるとの意見が多かった。

(例)

- ・設計速度20km/hでは曲線半径が大きくなることから、設計速度10km/h程度の曲線半径が必要。
- ・地形が急峻なため、縦断勾配が特例値の12%でも設計できない。

②幅員に関する規定

歩道、自転車歩行者道、車道、路肩、植樹帯等の幅員規定に対する意見であり、このうち8割が歩道と自転車歩行者道に関するものであった。

(例)

- ・自転車歩行者道の幅員は3m以上、歩道は2m以上となっているが、既存市街地では大幅な用地買収が難しいことから、2m未満でもよいという記述を追加して欲しい。

③その他道路の区分に関する規定等

道路の区分や設計基準交通量について、比較的多くの意見があった。

(例)

- ・交通量が極めて少ない生活道路等に適用する、新たな道路区分・規格の設定や緩和規定を追加して欲しい。
- ・設計基準交通量により一律に車線数を決定するのではなく、地域の状況により柔軟に対応できるような議論をして欲しい。

c) 誤解／混乱が窺える意見

柔軟規定を活用すること等より、現行規定においても対応が可能と思われるものや、不正確な理解に基づ

くと思われる意見。

道路構造令の運用主体についての誤解や、道路構造令の適用対象についての誤解など、制度の性格全般に対する誤解や混乱が窺える意見。

①個別条文に関するもの

(例)

- ・3種5級道路の道路の部分改良にあたり交通量調査を行った結果、3種4級の区分となった。現道の3種5級で改良できる特例があれば都合が良い。(⇒1級下の級に区分できる特例規定がある。)
- ・歩道を設けない道路で歩行者や自転車の通行が予想される場合は、路肩の幅員を広くしたいが、 $W=0.75m$ に制限されているため、歩行者の通路が確保できない。(⇒路肩幅員の規定は最小値であり、それ以上の値を採用することは可能。)

②全般に関するもの

(例)

- ・一定の基準を定めることは必要であるが、その運用は設計者に委ねた方が地域の実情に合った計画になるのではないかと。
- ・道路構造令は、広い路線を対象として作成されているが、市町村道のような、あまり広くない路線についても記述して欲しい。

d) その他の意見

①柔軟化への懸念

柔軟化により、逆に適切な整備が困難になりかねないとの懸念が寄せられた。

(例)

- ・安易な見直しによって、危険な道路が生み出される可能性が危惧される。
- ・道路構造令が設計根拠等となっている部分が多いため、柔軟性、裁量性がありすぎると地権者等に対する用地必要範囲の説明が困難になる恐れがある。

②地方自治体の実情

運用上の悩みの原因として、責任ある判断が困難であるとの意見や、地方自治体の組織体制や検討体制についての実情を訴える意見が寄せられた。

(例)

- ・地方が独自の基準で整備した場合、構造上の問題等について責任等を問われないような、例外の適用基準をガイドライン等として示して欲しい。
- ・地方自治体が独自に基準を作ることは困難なので、時代に即した改定を行いつつも、道路構造令は今後も必要である。

(5) アンケート結果まとめ

a) 趣旨が十分に認識されていない

柔軟規定の認識に関する調査において、「(ほとんど)

知らない」、「詳細は知らない」と回答した地方自治体が8割に上り、道路構造令の趣旨が多くの地方自治体に十分に認識されていない。この傾向は、人口規模の小さな市区町村ほど顕著であった。

したがって、柔軟規定への十分な認識がないまま、道路構造令は画一的、硬直的との印象を抱いている地方自治体が少なからず存在することが考えられる。

b) 柔軟規定が十分に活用されていない

柔軟規定について「よく知っている」、「存在は知っているが詳細は知らない」と回答しながらも、適用状況については「(ほとんど)適用していない」と回答した地方自治体について、その理由の過半数は、「適用する場合の判断が困難」であった。

記述問においても、柔軟規定の適用の判断、言葉の定義や解釈に悩む声のほか、より詳細な規定や判断基準の明確化を求める声が多く寄せられた。

以上から、多くの自治体において、柔軟規定について一応の認識がある場合であっても、十分に活用されるには至っていないことが伺える。

c) 多数の指摘のある規定の存在

道路構造令の規定値について、3種5級や4種4級の小規模な道路における線形に関する規定、歩道等の幅員に関する規定に対し、多くの意見が寄せられた。

5. おわりに

本論は、国土交通省が実施した全国の全ての地方自治体を対象としたアンケート調査結果を整理・分析した結果得られた、道路構造令の柔軟規定の認知度や適用状況の実態を報告したものである。

その結果、道路構造令の趣旨が多くの地方自治体に十分に理解されていないこと、柔軟規定への認知があっても、十分に活用されていないことが明らかとなった。

特に、人口規模の小さな市区町村になるほど道路構造令の趣旨が十分に理解されていない傾向が顕著であったことから、これらの市区町村に対する周知が急務であると考えられる。

近年の道路整備においては、地域のニーズに的確に対応するとともに、道路整備のコストを削減するため、地域特性に応じた整備が求められている。

今後、地域の実情に即した道路整備を推進するためには、道路構造令を機械的、受動的に運用する姿勢から、主体的に「使いこなす」姿勢へと、道路管理者や道路の設計者が意識改革を図っていく必要があると考える。

参考文献

- 1) 日本道路協会,道路構造令の解説と運用,2004.2