

17	一般国道	439.0	369.2	(415.1)	84.1	(94.5)	439.0	100.0	281.0	64.0
	主要地方道	883.5	524.1	(647.4)	59.3	(73.3)	877.6	99.3	435.2	49.3
	一般府道	828.2	356.6	(451.7)	43.1	(54.5)	798.9	96.5	328.1	39.6
	計	2,150.7	1,249.9	(1,514.2)	58.1	(70.4)	2,115.5	98.4	1,044.3	48.6
	全国順位				40位	(38位)		19位		32位
18	一般国道	440.8	373.7	(419.0)	84.8	(95.1)	440.8	100.0	285.5	64.8
	主要地方道	882.7	529.2	(650.1)	60.0	(73.7)	876.9	99.3	435.5	49.3
	一般府道	829.4	360.3	(455.5)	43.4	(54.9)	800.0	96.5	335.8	40.5
	計	2,152.9	1,263.2	(1524.6)	58.7	(70.8)	2,117.7	98.4	1,056.8	49.1
	全国順位				40位	(38位)		20位		32位
19	一般国道	441.1	375.2	(420.0)	85.0	(95.2)	441.1	100.0	287.0	65.1
	主要地方道	881.2	536.5	(654.5)	60.9	(74.3)	875.4	99.3	447.6	50.8
	一般府道	831.2	364.0	(459.4)	43.8	(55.3)	801.8	96.5	339.6	40.9
	計	2,153.5	1,275.6	(1534.0)	59.2	(71.2)	2,118.3	98.4	1,074.1	49.9
	全国順位				40位	(39位)		20位		32位

- 注1 平成20年度を除き、道路統計年報（国土交通省）による。ただし、一般国道は、指定区間外をいい、一般は自転車専用道を含まない。
- 2 改良済：車道幅員5.5m以上の改良済。（ ）内は、車道幅員4.5m以上（昭和46年3月31日以前に改築され、旧道路構造令に適合しているもの）の改良済
- 3 舗装済：簡易舗装を含む舗装済
- 4 整備済：改良済延長（車道幅員5.5m以上） - 混雑度1.0以上の延長
混雑度：交通量÷交通容量（全国道路交通センサスに基づく推計値）
- 5 全国順位は、政令市を除く
- 6 平成17年度の府管理道路の減は京北町の京都市編入による。

確かに、【表3.2-3】によると京都府が管理する道路の管理延長は増加していないのはわかる。しかしながら、全国的に考察すると、【表3.2-4】のように全国の管理者割合（政令市を含む。）の平均は国1.9%、都道府県13.5%、市町村84.6%であるのに対して、京都府の管理者割合（京都市を除く。）は国2.5%、府18.5%、市町村79.0%と府の管理者割合が高く、一方の市町村の管理者割合が低くなっているのである。

【表3.2-4】都道府県別実延長

平成19年 4月 1日現在実延長。統計年報2008による。

都道府県	一般国道				都道府県道					市町村道		合計				
	割合	指定区間	割合	指定区間外	割合	割合	主要	割合	一般	割合	割合	割合				
北海道	6,423.3	7.7%	6,423.3	7.7%	-	0.0%	11,443.8	13.8%	4,326.3	5.2%	7,117.5	10.9%	65,253.7	78.5%	83,120.7	100.0%
青森県	1,391.2	7.1%	284.8	1.5%	1,106.4	5.7%	2,479.0	12.7%	1,221.3	6.3%	1,257.7	8.1%	15,593.9	80.1%	19,464.1	100.0%
岩手県	1,754.2	5.4%	529.7	1.6%	1,224.5	3.7%	2,930.4	9.0%	1,341.9	4.1%	1,588.4	5.7%	28,004.0	85.7%	32,688.5	100.0%
宮城県	1,015.5	4.9%	415.0	2.0%	600.5	2.9%	2,057.0	9.8%	1,036.5	5.0%	1,020.5	5.7%	17,851.4	85.3%	20,923.9	100.0%
秋田県	1,319.4	5.6%	443.5	1.9%	875.9	3.7%	2,439.0	10.4%	1,298.9	5.5%	1,150.0	5.9%	19,656.6	83.9%	23,414.9	100.0%
山形県	1,125.0	7.0%	540.4	3.3%	584.7	3.6%	2,521.4	15.6%	1,162.2	7.2%	1,359.3	10.9%	12,516.5	77.4%	16,162.9	100.0%
福島県	1,989.3	5.1%	490.0	1.3%	1,499.3	3.9%	4,150.9	10.7%	1,877.5	4.9%	2,273.4	7.0%	32,536.6	84.1%	38,676.8	100.0%
茨城県	1,126.4	2.0%	360.2	0.6%	766.3	1.4%	3,400.2	6.1%	1,662.9	3.0%	1,737.3	3.4%	51,075.5	91.9%	55,602.2	100.0%
栃木県	910.9	3.7%	199.4	0.8%	711.5	2.9%	2,818.5	11.5%	1,351.5	5.5%	1,467.0	7.1%	20,696.1	84.7%	24,425.5	100.0%
群馬県	937.8	2.7%	194.0	0.6%	743.8	2.1%	2,489.8	7.2%	1,253.0	3.6%	1,236.8	4.0%	31,246.0	90.1%	34,673.5	100.0%
埼玉県	796.7	1.9%	259.3	0.6%	537.4	1.3%	2,294.4	5.4%	1,143.6	2.7%	1,150.8	2.9%	39,165.8	92.7%	42,257.0	100.0%
千葉県	1,088.6	3.0%	315.8	0.9%	772.8	2.1%	2,474.3	6.8%	1,298.2	3.6%	1,176.1	3.6%	32,812.7	90.2%	36,375.6	100.0%
東京都	330.8	1.4%	255.5	1.1%	75.3	0.3%	2,306.5	9.7%	957.4	4.0%	1,349.1	6.4%	21,217.5	88.9%	23,854.7	100.0%
神奈川県	477.2	3.2%	199.1	1.3%	278.1	1.9%	1,066.3	7.1%	577.9	3.9%	488.4	3.6%	13,417.2	89.7%	14,960.6	100.0%
新潟県	1,773.4	5.9%	528.7	1.8%	1,244.7	4.1%	4,127.8	13.8%	1,613.7	5.4%	2,514.1	10.4%	24,098.8	80.3%	30,000.0	100.0%
富山県	495.1	3.7%	209.7	1.6%	285.4	2.1%	2,164.1	16.0%	1,055.1	7.8%	1,109.0	10.2%	10,837.4	80.3%	13,496.6	100.0%
石川県	612.4	4.8%	214.8	1.7%	397.6	3.1%	1,926.9	15.0%	972.2	7.6%	954.7	9.3%	10,310.6	80.2%	12,849.9	100.0%
福井県	767.7	7.3%	182.1	1.7%	585.5	5.6%	1,557.5	14.8%	567.7	5.4%	989.8	12.0%	8,216.5	77.9%	10,541.7	100.0%
山梨県	602.7	5.5%	254.0	2.3%	348.7	3.2%	1,425.8	13.1%	638.5	5.9%	787.3	8.9%	8,857.9	81.4%	10,886.4	100.0%
長野県	1,711.3	3.6%	416.6	0.9%	1,294.8	2.7%	3,869.8	8.2%	1,600.8	3.4%	2,269.0	5.4%	41,832.9	88.2%	47,414.0	100.0%
岐阜県	1,575.6	5.2%	514.8	1.7%	1,060.8	3.5%	3,123.7	10.4%	1,436.1	4.8%	1,687.5	6.6%	25,407.5	84.4%	30,106.7	100.0%
静岡県	803.6	3.2%	258.5	1.0%	545.0	2.2%	2,179.2	8.8%	991.2	4.0%	1,188.0	5.4%	21,839.8	88.0%	24,822.6	100.0%
愛知県	1,189.7	2.8%	360.7	0.8%	829.0	1.9%	3,856.3	9.0%	1,380.7	3.2%	2,475.6	6.5%	37,831.0	88.2%	42,877.1	100.0%
三重県	1,184.3	4.8%	373.5	1.5%	810.7	3.3%	2,655.9	10.8%	1,121.1	4.6%	1,534.8	7.4%	20,700.7	84.4%	24,540.9	100.0%
滋賀県	650.8	5.4%	267.2	2.2%	383.6	3.2%	1,817.0	15.2%	642.1	5.4%	1,175.0	12.4%	9,490.3	79.4%	11,958.2	100.0%
京都府	737.5	6.3%	296.4	2.5%	441.1	3.8%	1,712.4	14.7%	881.2	7.6%	831.2	9.0%	9,196.8	79.0%	11,646.7	100.0%
大阪府	485.7	3.8%	154.3	1.2%	331.4	2.6%	1,224.4	9.5%	673.6	5.2%	550.7	4.9%	11,238.7	86.8%	12,948.7	100.0%
兵庫県	1,356.7	4.6%	465.5	1.6%	891.2	3.0%	3,961.6	13.3%	1,575.6	5.3%	2,386.1	9.8%	24,416.9	82.1%	29,735.2	100.0%
奈良県	838.5	6.7%	154.5	1.2%	684.0	5.5%	1,308.6	10.5%	606.7	4.9%	701.9	6.8%	10,300.5	82.8%	12,447.6	100.0%
和歌山県	1,016.0	7.7%	306.2	2.3%	709.8	5.4%	1,908.6	14.5%	943.7	7.2%	964.9	9.4%	10,242.2	77.8%	13,166.7	100.0%
鳥取県	551.3	6.4%	246.7	2.9%	304.6	3.5%	1,642.1	19.1%	727.5	8.5%	914.6	14.3%	6,409.3	74.5%	8,602.7	100.0%
島根県	936.3	5.2%	369.9	2.1%	566.5	3.2%	2,507.8	14.0%	1,154.2	6.5%	1,353.6	9.4%	14,437.9	80.7%	17,882.1	100.0%
岡山県	1,007.0	3.2%	276.4	0.9%	730.6	2.3%	3,642.7	11.6%	1,508.3	4.8%	2,134.5	7.9%	26,973.8	85.2%	31,523.5	100.0%
広島県	1,299.1	5.4%	316.8	1.3%	982.3	4.1%	3,238.2	13.6%	1,365.4	5.7%	1,872.8	9.7%	19,333.5	81.0%	23,870.8	100.0%
山口県	1,111.4	6.9%	462.5	2.9%	648.9	4.0%	2,754.3	17.1%	1,222.6	7.6%	1,531.8	12.5%	12,239.8	76.0%	16,105.5	100.0%
徳島県	707.1	4.8%	274.8	1.9%	432.2	2.9%	1,771.6	12.0%	838.6	5.7%	933.0	7.6%	12,330.5	83.3%	14,809.2	100.0%
香川県	371.1	3.7%	202.3	2.0%	168.8	1.7%	1,562.5	15.5%	682.5	6.8%	880.0	10.8%	8,115.6	80.8%	10,049.1	100.0%
愛媛県	1,062.5	6.0%	449.3	2.5%	613.2	3.4%	2,914.8	16.4%	1,116.1	6.3%	1,798.7	13.0%	13,799.5	77.6%	17,776.8	100.0%
高知県	1,054.8	7.8%	391.1	2.9%	663.7	4.9%	2,105.7	15.6%	1,065.3	7.9%	1,040.4	10.1%	10,329.8	76.6%	13,490.3	100.0%
福岡県	876.4	3.1%	374.1	1.3%	502.4	1.8%	2,989.2	10.4%	1,386.4	4.8%	1,602.8	6.5%	24,825.6	86.5%	28,691.2	100.0%
佐賀県	602.6	5.7%	219.8	2.1%	382.8	3.6%	1,260.9	12.0%	544.6	5.2%	716.2	8.2%	8,684.3	82.3%	10,547.8	100.0%
長崎県	955.0	5.3%	196.9	1.1%	758.1	4.2%	1,659.6	9.3%	839.5	4.7%	820.0	5.4%	15,266.6	85.4%	17,881.1	100.0%
熊本県	1,231.5	4.9%	295.8	1.2%	935.7	3.7%	2,962.9	11.7%	1,182.0	4.7%	1,780.9	8.4%	21,141.0	83.4%	25,335.4	100.0%
大分県	1,072.8	6.0%	355.7	2.0%	717.1	4.0%	2,528.1	14.1%	1,001.3	5.6%	1,526.8	10.7%	14,291.3	79.9%	17,892.1	100.0%
宮崎県	1,158.0	5.9%	276.0	1.4%	881.9	4.5%	2,017.3	10.2%	972.2	4.9%	1,045.0	6.3%	16,526.9	83.9%	19,702.2	100.0%
鹿児島県	1,282.2	4.8%	418.9	1.6%	863.3	3.2%	3,539.8	13.2%	1,612.1	6.0%	1,927.7	8.8%	21,910.4	82.0%	26,732.5	100.0%
沖縄県	470.7	6.0%	308.6	3.9%	162.1	2.1%	1,033.8	13.2%	402.8	5.1%	631.0	10.0%	6,328.4	80.8%	7,832.9	100.0%

【表3.2-4】政令市別実延長

札幌市	152.2	2.7%	152.2	2.7%	-	0.0%	288.4	5.2%	187.5	3.4%	101.0	2.0%	5,103.0	92.1%	5,543.7	100.0%
仙台市	139.8	4.1%	97.7	2.9%	42.1	1.2%	212.9	6.3%	132.0	3.9%	80.9	2.7%	3,039.1	89.6%	3,391.8	100.0%
さいたま市	94.7	2.3%	47.7	1.1%	47.0	1.1%	198.4	4.8%	106.9	2.6%	91.5	2.4%	3,872.6	93.0%	4,165.7	100.0%
千葉市	108.4	3.3%	101.4	3.1%	7.0	0.2%	118.5	3.6%	94.0	2.9%	24.5	0.8%	3,049.6	93.1%	3,276.4	100.0%
横浜市	154.2	2.0%	138.8	1.8%	15.5	0.2%	287.1	3.8%	170.6	2.2%	116.5	1.6%	7,164.9	94.2%	7,606.2	100.0%
川崎市	53.8	2.2%	36.1	1.4%	17.7	0.7%	108.0	4.3%	76.9	3.1%	31.0	1.3%	2,334.7	93.5%	2,496.4	100.0%
新潟市	213.5	3.2%	99.1	1.5%	114.4	1.7%	529.4	7.8%	325.8	4.8%	203.5	3.4%	6,002.2	89.0%	6,745.1	100.0%
静岡市	126.5	4.0%	74.7	2.4%	51.7	1.6%	381.5	12.1%	225.4	7.2%	156.1	5.9%	2,640.3	83.9%	3,148.2	100.0%
浜松市	268.8	3.2%	33.2	0.4%	235.6	2.8%	648.1	7.7%	204.8	2.4%	443.3	5.9%	7,538.3	89.2%	8,455.3	100.0%
名古屋市	121.1	1.9%	98.7	1.6%	22.4	0.4%	365.7	5.8%	218.4	3.5%	147.3	2.5%	5,830.3	92.3%	6,317.0	100.0%
京都市	166.5	4.7%	52.8	1.5%	113.7	3.2%	473.1	13.5%	224.1	6.4%	249.1	8.7%	2,873.2	81.8%	3,512.9	100.0%
大阪市	109.8	2.8%	47.2	1.2%	62.6	1.6%	348.1	8.8%	210.4	5.3%	137.6	3.9%	3,489.5	88.4%	3,947.4	100.0%
堺市	24.5	1.2%	9.9	0.5%	14.6	0.7%	209.1	10.6%	141.8	7.2%	67.3	3.9%	1,733.8	88.1%	1,967.3	100.0%
神戸市	137.4	2.4%	99.8	1.7%	37.5	0.6%	436.3	7.5%	305.8	5.2%	130.5	2.5%	5,263.8	90.2%	5,837.5	100.0%
広島市	159.7	3.7%	79.6	1.9%	80.1	1.9%	413.1	9.7%	228.3	5.4%	184.8	5.0%	3,687.6	86.6%	4,260.4	100.0%
北九州市	159.7	3.9%	49.1	1.2%	110.5	2.7%	247.6	6.0%	149.5	3.6%	98.1	2.6%	3,738.3	90.2%	4,145.5	100.0%
福岡市	103.0	2.7%	70.7	1.8%	32.3	0.8%	241.5	6.2%	91.6	2.4%	149.9	4.2%	3,532.4	91.1%	3,876.9	100.0%
合 計	54,530.4	4.6%	22,591.6	1.9%	31,938.8	2.7%	129,328.9	10.8%	57,914.1	4.9%	71,414.8	7.1%	1,009,599.4	84.6%	1,193,458.7	100.0%
平成18年4月1日	54,346.9	4.6%	22,363.4	1.9%	31,983.5	2.7%	129,293.5	10.9%	57,903.3	4.9%	71,390.2	7.1%	1,005,975.3	84.6%	1,189,615.7	100.0%
平成17年4月1日	54,265.2	4.6%	22,279.4	1.9%	31,985.8	2.7%	129,138.9	10.9%	57,820.6	4.9%	71,318.3	7.1%	1,002,185.4	84.5%	1,185,589.6	100.0%
平成16年4月1日	54,083.9	4.6%	22,073.0	1.9%	32,011.0	2.7%	128,962.4	10.9%	57,802.6	4.9%	71,159.7	7.1%	997,295.9	84.5%	1,180,342.2	100.0%

また、【表3.2-5】のように市町村別実延長を見ると、府道の割合が最も高い南丹市は25.0%であるのに対し、最も低い城陽市では6.7%と大きな開きが生じている。確かに、地域特性等の様々な事情があることは理解できるが、あまりに極端な開きが生じていることは事実である。

【表3.2-5】市町村別実延長

平成19年 4月 1日現在実延長

(単位：km、%)

市町村名	一般国道 (指定区間外)		都道府県道		市町村道		合計	
	km	%	km	%	km	%	km	%
福知山市	59.4	3.6%	213.0	12.8%	1,390.6	83.6%	1,662.9	100.0%
舞鶴市	28.2	2.7%	169.2	16.0%	862.3	81.4%	1,059.7	100.0%
綾部市	11.2	1.6%	174.9	24.5%	527.4	73.9%	713.5	100.0%
宇治市	0.0	0.0%	43.9	7.1%	575.8	92.9%	619.7	100.0%
宮津市	49.3	12.2%	95.4	23.6%	260.1	64.3%	404.8	100.0%
亀岡市	36.5	6.1%	96.4	16.2%	463.7	77.7%	596.7	100.0%
城陽市	5.3	1.8%	19.4	6.7%	266.0	91.5%	290.7	100.0%
向日市	0.0	0.0%	12.7	9.6%	119.0	90.4%	131.7	100.0%
長岡京市	0.0	0.0%	28.6	14.5%	168.4	85.5%	197.1	100.0%
八幡市	0.0	0.0%	26.6	9.8%	244.8	90.2%	271.4	100.0%
京田辺市	5.2	1.3%	29.2	7.2%	372.8	91.6%	407.1	100.0%
京丹後市	103.1	6.5%	260.8	16.5%	1,215.1	77.0%	1,578.9	100.0%
南丹市	50.6	6.2%	205.9	25.0%	565.6	68.8%	822.2	100.0%
木津川市	8.4	1.6%	47.7	9.1%	466.0	89.3%	522.0	100.0%
大山崎町	0.0	0.0%	5.3	11.0%	43.1	89.0%	48.4	100.0%
久御山町	0.0	0.0%	9.0	9.3%	87.8	90.7%	96.8	100.0%
井手町	0.0	0.0%	15.0	9.5%	143.5	90.5%	158.5	100.0%
宇治田原町	13.1	6.5%	18.1	9.0%	170.0	84.5%	201.2	100.0%
笠置町	5.8	14.2%	5.8	14.3%	29.1	71.6%	40.7	100.0%
和束町	2.0	0.7%	35.6	13.0%	235.5	86.2%	273.1	100.0%
精華町	0.0	0.0%	20.8	7.9%	242.2	92.1%	263.0	100.0%
南山城村	6.3	4.5%	18.5	13.2%	115.6	82.3%	140.5	100.0%
京丹波町	15.6	3.2%	89.1	18.5%	376.9	78.3%	481.6	100.0%
伊根町	20.0	19.3%	21.3	20.5%	62.3	60.2%	103.5	100.0%
与謝野町	21.2	8.0%	50.2	19.0%	193.2	73.0%	264.6	100.0%
合計	441.1	3.9%	1,712.4	15.1%	9,196.8	81.0%	11,350.3	100.0%

今日では、行政も民間の感覚を持つことが必要であると言われる。思うに、民間と行政の間の大きなズレは、行政においては維持管理の意識が低いところが大きな要因の1つではないかと監査人は考える。特に、いわゆるハコモノ事業などでは顕著に表れ、建設後の維持管理コスト、就中、その利用者数や、建設時と一定期間経過後の環境変化をシミュレーションする際の下振れリスクをあまり熟慮せずに建設を優先している現状を散見する。民間であれば、あまりに大きい建物を建設すると、電気・ガス代が高くなる、清掃費用が高くなる、固定資産税が高くなる、利用者が減少すれば利用価値が低くなる、環境変化が著しい場合に他への転用ができるか、など建設後の維持にも注意を払い、このような要因を考慮して相応の建設を選択する。

しかしながら、行政はこのような感覚が乏しいと監査人は感じる。特に、将来の変化に対するリスク管理が脆弱である。あたかも、建設することが前提で、それに合わせたシミュレーションを後付しているように見えることさえある。実際には、建設後の維持管理コスト(人件費も、雇用契約解除が困難などのリスクも含む)のほうが建設コストよりも高くつくことすらある。最近でいえば、マスコミ等で大きく報道された、「私のしごと館」「かんぼの宿」などがその顕著な例であろう。建設費の高いことも問題だが、運営の仕方を維持しようとするれば、膨大な維持費が必要となっている。このような点は、道路においても同様であり、むしろ道路はいったん建設されるとその沿線に住民が居住するので、建物のように取壊しが容易でない点において、より慎重な対応が必要となるのである。

以上の点を考慮すると、府道は維持管理コストを原則は府が全額負担するため、市町村におけるコスト意識が希薄になってしまうことが懸念される。少なくとも府道であっても実質的には市町村の生活道になっている道路については、

市町村に移管して、市町村で維持管理を行うべきであると考えている。これにより、市町村の財政に影響が生じるため、住民の道路に対するコスト意識が高まり、無駄な道路や不必要に規格の高い道路の建設が抑制されることが期待できるのである。

京都府の見解で「一般国道（指定区間）の都道府県道移管と同様に市町村から必要な予算措置を求められることが想定される。」とあるが、道路を移管する以上、予算措置を講じれば良いのであり、その予算の執行については市町村の責任で行い、それをその市町村の住民が監視するのが本来の姿なのである。

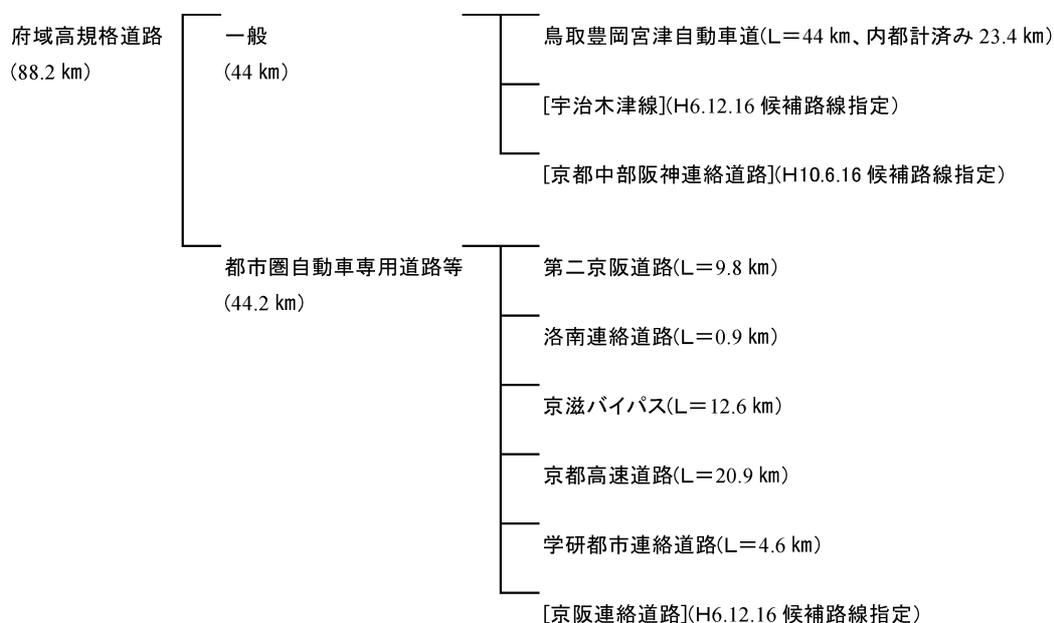
むしろ、一般国道（指定区間）の都道府県道移管が叫ばれるような地方分権の流れからも、府道の見直しを行い、市町村に移管すべき府道は早期に市町村に移管すべきと考える。もっとも、市町村によっては、道路の維持管理を行う要員が充分でなく、市町村で管理すれば、府が管理するよりも却って維持管理コストが高騰することも考えられる。しかし、そのような場合は、市町村の体制が整備されるまでは道路の維持管理業務を京都府に委託するか、民間に外注するなどの臨機応変な対応を講じることが求められるのである。

制度上、困難かもしれないが、道路を造る際に、インシャルコストやランニングコストの一部を沿線の地方自治体も負担するようになれば、新しく作ることももう少し慎重な判断が加わるのではないだろうか。

3.3. 長期未着手の幹線路線について

京都府域の地域高規格道路は【図3.3】のとおりである。

【図3.3】京都府域の地域高規格道路



この中で、未着手となっているのは宇治木津線、京都中部阪神連絡道路、京阪連絡道路の3路線である。

現在は、これらの道路の計画時とは急激に状況が変化している。よって、道路整備に着手する際には、綿密な事前評価を行い、慎重に着工の可否を判断する必要がある。

3.4. 用地取得後未整備の路線について

【表3.4】は道路建設用地として土地を取得したにも拘らず、未整備のまま長期間経過している箇所を集計したものである。

【表3.4】道路建設用地として取得してから未整備のまま長時間経過している箇所

事務所名	種別	路線名	市町村名	箇所名	全体計画				進捗状況		現拡 or BP	事業休止の理由
					延長 (m)	幅員 (m)	事業費 (百万円)	着手	用地 (%)	工事 (%)		
南 丹	主	枚方亀岡線	亀岡市	上八田町歌留多	750	6 (11)	770	H 8	15	0	一部BP	同一路線内の他工区優先整備のため
	主	宮前千歳線	亀岡市	千代川町	520	6 (10)	600	H 5	13	0	一部BP	同一路線内の他工区優先整備のため
中丹西	主	舞鶴福知山線	福知山市	管巻	600	6 (11)	500	H 7	100	24	現拡	同一路線内の他工区優先整備のため
丹 後	主	久僧伊根線	伊根町	田原～日出	1,450	6 (11)	2,000	H 6	30	0	BP	事業の進め方等検討のため
	主	綾部大江宮津線	宮津市	岩戸	3,330	6 (10)	3,670	H 6	100	18	BP	同一路線内の他工区優先整備のため
	主	弥栄本庄線	伊根町	田坪～寺領	5,700	6 (8)	3,700	H 6	26	0	一部BP	同一路線内の他工区優先整備のため
	国	178号	伊根町	本庄宇治～蒲入	2,350	6.5 (12)	3,200	H 2	98	20	BP	事業の進め方等検討のため

主：主要地方道
 国：国道
 現拡：現状拡幅
 B P：バイパス

これらは、公共事業の削減を受け、平成15年度に計60箇所の事業を一時休止された箇所から、その後事業再開した箇所を除いたものである。

この中で、事業休止の理由が「事業の進め方等検討のため」となっている、久僧伊根線と弥栄本庄線はいわゆるバブル経済のころに打ち出された、丹後リゾート構想の一環として道路整備を行おうとしたものであり、構想自体が破綻してしまった現在においてはどうしようもない塩漬け状態となっている。

また、「同一路線内の他工区優先整備のため」というのは、大幅な道路予算削減の結果、事業を実施することが困難となった箇所である。しかしながら、同一路線に複数工区が存在する以上、予算配分を分散してしまった結果であるとも考えられ、本来はどの工区を優先するかについて、優先順位を決め資源を効率的に投下すべきであったと考える。なぜなら、公共事業は予算の関係で工事が途中で中断しているのを散見するが、公共事業の財源は府債の発行でも賄っているため、工事が中断している間の利子が無駄になってしまうからである。

いずれにせよ、これらの道路建設用地については長時間未整備のまま放置されており、少なくともその期間の資本コストを無駄にってしまったことを自覚し、反省するとともに、再発を防止すべきである。

さらに、久僧伊根線と弥栄本庄線については、そもそものリゾート構想自体が破綻している以上、不要となった用地を早期に売却すべきであるが、売却先も見つからないような用地であるというのが実情である。いったん用地を取得してしまうと、害虫の発生等を防止するための草刈等の管理コストが生じることになる。よって、今後は道路建設用地の取得については、より慎重に行うように提言するものである。

3.5. 着手後長期未完成の幹線路線について

【表3.5】は事業に着手したにも拘らず長期間未完成となっている箇所を集計したものである。

【表3.5】再評価対象事業継続箇所一覧

路線名	工事名等	箇所名	全体事業				再評価												備考
			延長 (m)	幅員 (m)	着 手	完 了	総事業費 (百万円)	H13	H14	H15	H16	H17	H18	H19	H20				
国 道	国道178号	羨老伊根ががス	宮津市～伊根町	4,700	6.5 (13)	H3	H21	11,000											H19部分供用、H21完成供用予定
	国道372号	天引道路	南丹市園部町	3,320	6.5 (11)	H7	H20	4,000				●							完了 H20完成供用
	国道372号	勝ノ花苅橋	亀岡市	1,100	6.5 (12)	H7	H19	1,600				●							
	国道175号	大川橋	舞鶴市	1,175	13 (21)	H11	H23	9,700											● H21供用予定
地 方 道	向日町操車場線	寺戸	向日市寺戸町	615	6 (12)	S60	H23	3,600		●									
	生駒井出線	水取道路	京田辺市水取	1,500	6.5 (12)	H3	H22	1,900											H20部分供用
	茨木亀岡線	東別院	亀岡市東別院町小泉	1,500	6 (10)	H3	H22	2,150											
	富野荘八幡線	松井・大住工区	京田辺市大住	1,380	6.5 (14)	H5	H21	3,600		●									H18,19部分供用
	大山峠大枝線	井ノ内工区	長岡京市今里～井ノ内	640	13 (22)	H9	H21	3,140											
	浜丹後線	下世屋ががス	宮津市下世屋	1,900	6 (10)	H9	H20	3,880											H20完成供用
	黄檗停車場線	隠元橋	宇治市玉ヶ庄～複島町	500	13 (25)	H10	H21	3,290											● H19橋梁部供用
八幡水津線	上奈良ががス	八幡市上奈良	1,000	13 (25)	H11	H23	5,900											● H19,H20部分供用	

この中で最も古く着手されたものは昭和60年であり、完了予定が平成23年となっていることから、工事期間は実に27年にも及び、まさに四半世紀を超えることになる。よく、「この道路が開通するころまで生きていられるだろうか？」という声を耳にするが、この工事などはその典型といえる。

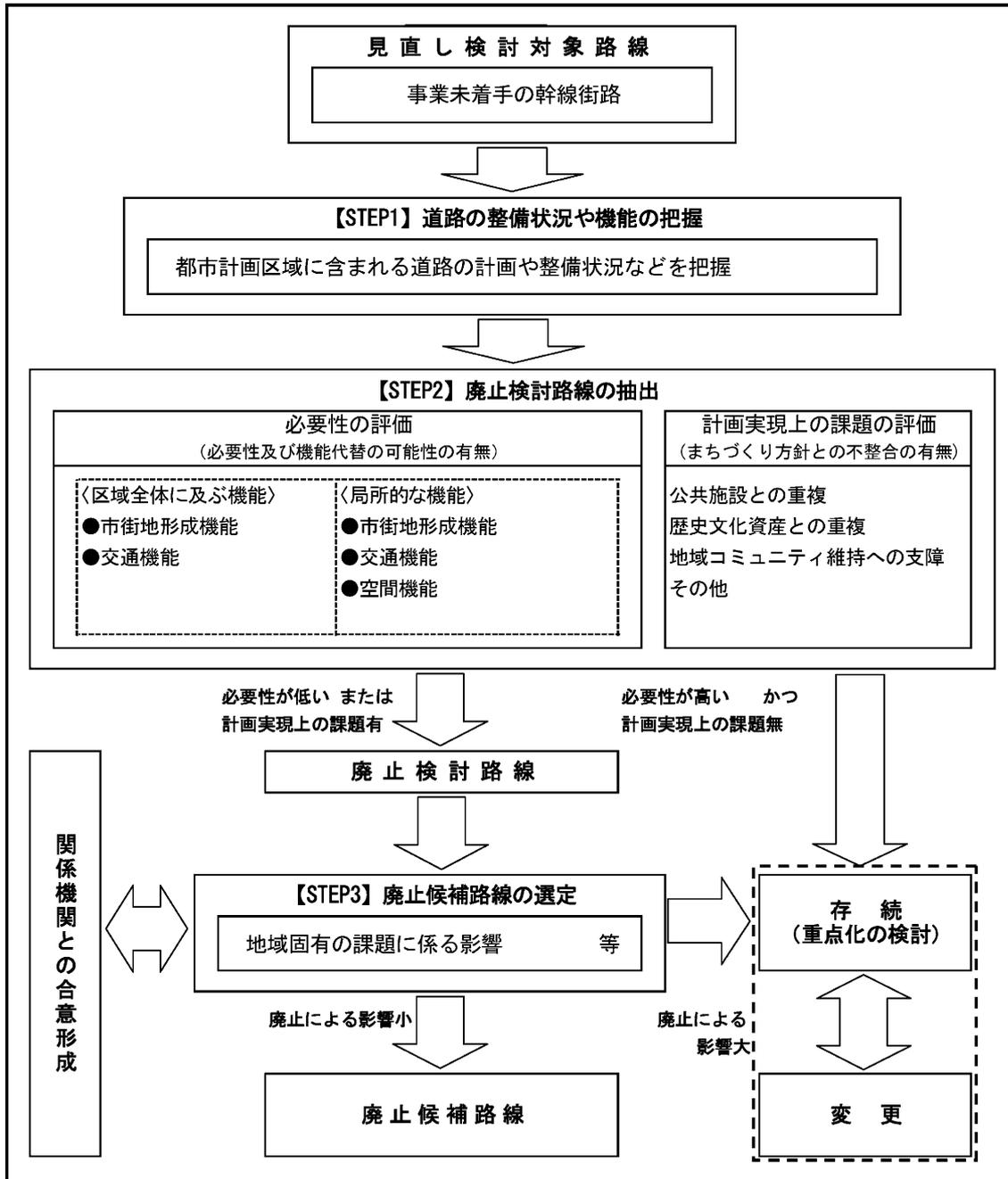
しかしながら、工事期間が長いというのは「3.4. 用地取得後未整備の路線について」でも記載したように、それだけ資本コストを無駄にしていることになる。よって、工事の着工にかかるかどうかの判断時点においては十分に選択と集

中を行う必要がある。また、ばらばらと着手することなく、優先順位をつけて優先度の高いものについてのみ、集中的に着手するなど、工事期間を短縮して、資本コストを無駄にしないように考え直す必要がある。

3.6. 廃止検討路線について

京都府では都市計画決定後、長期未着手となっている都市計画道路等について、その必要性や課題について現時点で評価し直すことで、計画の存置、廃止等の方向性を決定するための視点や検討方法を示した「京都府都市計画道路網見直し指針」に基づき、都市計画道路網の見直しを進めている。見直し検討の方法は【図3.6】のとおりである。

【図3.6】 廃止候補路線決定のフロー



このように、見直し検討の方法が決められ、この方法により廃止路線候補に決定された路線は6市町で15路線に上る。しかしながら、これまで廃止路線に決定された路線は1路線もなく、このスキームは実質的には機能していないのである。

しかしながら、都市計画決定された都市計画施設（道路・公園等）の区域、または市街地開発事業（市街地再開発事業・土地区画整理事業等）の施行区域では、将来行う事業の円滑な施行のため、建築物の階数や構造に関する建築制限が設けられることになる。そのため、土地の所有者は土地の利用を制限され、長期間に亘り、経済合理性が損なわれるといったマイナス面が生じているのである。

不要な道路、廃止候補路線の決定は早期に行い、建築制限の規制を排除することで、土地の所有者が自由に土地を利用できるようにしなければならないと考える。

確かに、これまでは自動車の保有台数は右肩上がり、都市計画決定されれば、いずれは道路が建設されるであろうとの考えもあった。しかしながら、京都府では既に自動車の保有台数は減少を始めており、京都府の財政状態のみならず、今後の人口減少や経済動向を鑑みても、道路の新設は困難といわざるを得ない状況にある。また、道路自体の必要性も都市計画決定された際の状況とは大きく変化しており、今日では道路の役割が、防災性の高い市街地形成、地球環境保護、魅力的な町並みの確保などに移行している。そのため、今後は廃止候補路線の決定は速やかに行うべきで、廃止候補路線決定について時間的制限を設け、関係機関の合意が得られない場合であっても廃止候補路線決定できるような仕組みを作る必要があると提案する。

4 入札制度

4.1. 入札・契約方式の概要

京都府が実施してきた入札・契約方式には、一般競争入札、公募型指名競争入札、通常型指名競争入札、随意契約方式の4種類があり、その概要は次のとおりである。

4.1.1. 一般競争入札

一定の入札参加資格条件（経営事項審査数値、同種工事の施工実績、技術者の配置など）を提示して入札参加者の募集を行い、その参加資格を有する業者が応募すれば、資格確認の上、すべてに入札参加を認める方式であり、入札の透明性、競争性が最も高いとされる方式である。なお、特例政令により、平成19年度では24.1億円以上（平成20～21年度は26.3億円以上）の工事については、本店の所在地等の地域要件を付けることはできないとされている。

京都府では、平成18年1月から2,500万円以上の府外業者対象発注工事について、平成19年4月から1,000万円以上の府内中小零細業者対象工事以外の工事、さらに平成19年10月からは1,000万円以上の全ての工事について対象を拡大している。

4.1.2. 公募型指名競争入札

一定の入札参加資格条件を提示して入札参加者の募集を行うのは一般競争入札と同様であるが、公募型の場合は、簡易な技術資料等の審査により発注者が入札参加者を指名できる点で異なる。

京都府では、一般競争入札の前段階として平成15年7月から対象工事の拡大に取り組んできた。

4.1.3. 通常型指名競争入札

京都府の指名競争入札参加資格者名簿に登録された業者の中から、工事規模・内容に応じて、京都府から入札参加者を指名する方式である。

京都府では、一般競争入札の対象工事の拡大に伴い、平成19年10月からは1,000万円未満の工事が指名競争入札の対象となる。また、競争性向上のため、平成19年4月から、指名業者数を概ね10者から概ね20者に拡大している。

4.1.4. 随意契約方式

競争入札に適用しない災害復旧等の緊急を要する工事などに限定される方法であり、原則として複数者から見積書を取り、最も低い金額を提示した業者と契約する方式である。

平成19年度の入札監視委員会に提出された入札方式別発注工事一覧表1,646件の工事のうち道路関係の随意契約は僅か8件であり、内容も緊急性を要する工事であり、しかも金額は最高で875万円と低くなっている。

4.2. 入札制度の改革

4.2.1. 談合を防止する入札制度の改革

京都府では、公共工事をめぐる談合事件が全国で相次ぐ中、平成18年12月に全国知事会から緊急報告された「都道府県の公共調達改革に関する指針」を受け、平成19年3月に「京都府公共調達の改善の骨子（中間報告）」を策定し、次のような談合を防止する入札制度の改革に取り組んでいる。

一般競争入札の拡大

平成19年4月から1,000万円以上の府内中小零細業者対象工事以外の工事について、さらに平成19年10月からは1,000万円以上の全工事を対象に一般競争入札を拡大実施する。

指名競争入札における指名業者数の拡大

災害復旧などの緊急を要する工事や1,000万円未満の小規模工事については、当面、指名競争入札によることとし、この場合にあっても、競争性向上のため、指名業者数について、平成19年4月から、現行の概ね10者を概ね20者に拡大する。

総合評価落札方式の拡充

価格と品質を総合的に評価して落札者を決定する総合評価落札方式については、平成18年度の試行（工事6件）の検証を基に、平成19年度においては、さらに入札参加者の技術力などを適切に反映し、健全な企業がしっかり応札できる評価項目などを充分検討したうえで、その試行の拡充（平成19年度の試行は工事22件）を図る。

談合等不正行為に係るペナルティの強化

公正取引委員会の告発、談合・競売入札妨害等での逮捕など特に悪質な場合における入札参加（指名）停止期間について、現行の最大12箇月を最大24箇月とするなど、19年4月から大幅にペナルティを強化する。

電子入札の全面実施

平成16年度より試行を開始した電子入札について、平成19年4月から対象を全ての発注案件に拡大して全面実施する。

4.2.2. 入札及び契約手続についての第三者機関による審査システムの導入

京都府では、府が発注する建設工事について、第三者の中立・公正な立場から客観的な審査等を受けることにより、入札及び契約の過程ならびに契約の内容の透明性と公正な競争の確保を図ることとし、学識経験者や弁護士などで構成される「京都府入札監視委員会」を平成15年6月に設置した。5名の委員により年3回、委員会が開催されており、審議内容はホームページで公開されている。

4.2.3. 情報公開

京都府では、建設工事の入札発注見通し、入札公告、入札結果、指名停止情報、随意契約状況などをホームページに掲載するなど、透明性を確保すべく情報公開に積極的に取り組んでいる。

4.3. 落札率の推移

4.3.1. 京都府全体の落札率の推移

京都府全体の公共工事における入札方式別の落札率（予定価格に占める落札額の割合）の推移は【表4.3.1】のとおりである。

平成15～17年度まで落札率はほぼ91～92%台で推移してきたが、公募型指名競争入札の増加及び平成18年1月から一般競争入札の対象が2,500万円以上の府外業者対象発注工事に拡大されたことを受け、平成18年度には90.4%と90%台になった。

さらに、一般競争入札の対象が、平成19年4月から1,000万円以上の府内中小零細業者対象工事以外の工事について、また、平成19年10月からは1,000万円以上の全工事に拡大されたことから、平成19年度には一般競争入札の件数が指名競争入札の件数を初めて上回り、全体の55%を占めることになった。この結果、平成19年度の落札率は82.1%へと大幅に低下し、入札制度の改革による効率性の効果が現れてきている。

【表4.3.1】 京都府全体における入札方式別落札率の推移

京都府合計	平成15年度		平成16年度		平成17年度		平成18年度		平成19年度	
	件数	落札率								
一般競争入札	2	95.4	0	0	15	81.3	109	87.0	956	80.8
公募型・簡易公募型 指名競争入札	47	92.3	61	91.1	258	92.6	476	89.3	4	83.8
通常指名競争入札	1,917	91.7	1,692	91.2	2,093	92.2	1,257	91.0	769	83.8
合計	1,966	91.7	1,753	91.2	2,366	92.1	1,842	90.4	1,729	82.1

（注）落札率は各入札率合計を件数で除した単純平均落札率である。

4.3.2. 建設交通部の落札率の推移

建設交通部の落札率の推移は【表4.3.2-1】のとおりである。

道路事業を担当する建設交通部においても、落札率は府全体とほぼ同様の推移を示しており、平成19年度の落札率は81.6%へと大幅に低下している。

【表4.3.2-1】 建設交通部における入札方式別落札率の推移

建設交通部合計	平成15年度		平成16年度		平成17年度		平成18年度		平成19年度	
	件数	落札率								
一般競争入札	1	92.0	0	-	15	81.3	96	86.8	733	80.0
公募型・簡易公募型 指名競争入札	30	92.8	49	91.3	217	92.6	357	89.2	2	83.6
通常指名競争入札	1,546	91.8	1,297	91.5	1,743	92.5	1,010	91.6	621	83.3
合計	1,577	91.8	1,346	91.5	1,975	92.4	1,463	90.7	1,356	81.6

（注）落札率は各入札率合計を件数で除した単純平均落札率である。

また、建設交通部の平成17～19年度の入札方式別の件数・契約額の構成比の推移は【表4.3.2-2】及び【表4.3.2-3】のとおりである。

一般競争入札の件数は、平成17年度は僅かに15件で1%であったが、平成19年度には733件で54%となり、50%を超えることになった。これに対して、通常指名競争入札の件数は、平成17年度は1,743件で88%を占めていたが、平成19年度には621件で46%となり、50%以下になった。

契約額においても、平成19年度の一般競争入札の構成比は250億円で87%であり、通常指名競争入札の37億円で13%を完全に逆転することになった。

一般競争入札の対象が1,000万円以上の全工事に拡大されたことにより、落札率が大幅に低下するといった状況になっている。

【表4.3.2-2】建設交通部における入札方式別件数の構成比の推移

建設交通部合計 件数及び構成比	平成17年度		平成18年度		平成19年度	
	件数	構成比	件数	構成比	件数	構成比(%)
一般競争入札	15	1	96	7	733	54
公募型・簡易公募型 指名競争入札	217	11	357	24	2	-
通常指名競争入札	1,743	88	1,010	69	621	46
合計	1,975	100	1,463	100	1,356	100

【表4.3.2の3】建設交通部における入札方式別契約額の構成比の推移

建設交通部合計 契約額及び構成比	平成17年度		平成18年度		平成19年度	
	契約(億)	構成比(%)	契約(億)	構成比(%)	契約(億)	構成比(%)
一般競争入札	55	10	90	23	250	87
公募型・簡易公募型 指名競争入札	182	35	205	53	1	-
通常指名競争入札	289	55	92	24	37	13
合計	528	100	387	100	288	100

4.4.入札差金の管理

落札率が低下すると、当然に予定価格と落札額との差金が大きくなる。この入札差金については、事業ごとの取扱方針に従って、当該事業の前倒処置や他の道路事業に転用されることになる。京都府では、この入札差金がどのように使用されたかを管理する工程管理表を作成し、また、当初契約額よりも最終契約が3割以上増額された場合には、本庁事業課に協議書を挙げて決裁を受けることになっている。

落札率低下により、差金の額が大きくなっている以上、入札手続きにおける当初契約額の管理だけでなく、落札額と最終契約額の管理、差金使用の顛末の管理徹底は当然であり、予算が優先順位に従って効果的に執行されていることを確認する必要があると考える。

もう1つの問題点として、予算が必ずしも年度ごとの進行に応じた積上計算になっていない面があり、事業の前倒措置や他の道路事業に転用されることもあるが、これも緊急度や重要度の低い事業へ予算を執行する温床になっていないだろうか。京都府からは、たとえば予定価格と落札額との差金について、工程ヒアリングを行い、工程進捗の停滞しているところから進捗している事業に配分しなおすなど、効率的な事業執行に努め、早期の事業効果に努めている、との回答を得たが、事業の緊急度・必要性に応じて年度ごとの進捗が計画されているのであるから、支出が少なくすすむ場合には、流用することなく処理するべきである。このような流用が当然のように行われると、建設交通部に割り当てられた予算は、あたかも建設交通部が自由に使えるかのような印象を府民は抱いてしまうのではないだろうか。このような自由が、ともすれば今般問題となった裏金問題のような「予算を消化さえすればいい」という錯覚に陥る遠因になる可能性も否定できないのではないだろうか。予算は計画どおりに執行されなければならないとともに、たとえ、その年度で執行がなかった事業費を他事業に転用されることは避けなければならない。

4.5.最低制限価格制度と低入札価格調査制度

4.5.1.最低制限価格制度と低入札価格調査制度の概要

落札率の低下は、税金の効率的な執行という面では改革の効果と言えるが、過当競争が増え、結果として工事の品質や安全管理が疎かになったり、地域の安心・安全を支える地元建設業者が疲弊するようなことになったりと、長期的に見て却って府民にとって不利益な状況を生み出すことが懸念される。このような事態に対処するため、京都府では、入札制度における「最低制限価格制度」と「低入札価格調査制度」を採用している。

最低制限価格制度とは、契約の内容に適合した履行を確保するため、最低制限価格未満で入札した者を失格とする制度である。

低入札価格調査制度とは、調査基準価格未満で入札した者を、契約の内容に適合した履行が確保できるかどうか調査し、適正な履行が確保できると判断される場合には当該価格で契約する制度である。

京都府では、5億円以上の比較的技術力の高い業者を対象とした大規模工事に、品質や下請業者への影響を把握できるように低入札価格調査制度を適用し、5億円未満の工事については最低制限価格制度を適用することにより、過当競争を防止しすることとしている。

京都府では、低入札調査基準価格及び最低制限価格の設定式について、中央公共工事契約制度運用連絡協議会（以下、中央公契連という）のモデル式を参考としており、平成19年度は次の設定式を採用している。この設定式により、低入札調査基準価格及び最低制限価格を算定すると、概ね予定価格の70%～80%の水準になると見込まれる。

直接工事費100% + 共通仮設費100% + 現場管理費20%の合計額
ただし、予定価格の2 / 3 から85%の範囲内であること

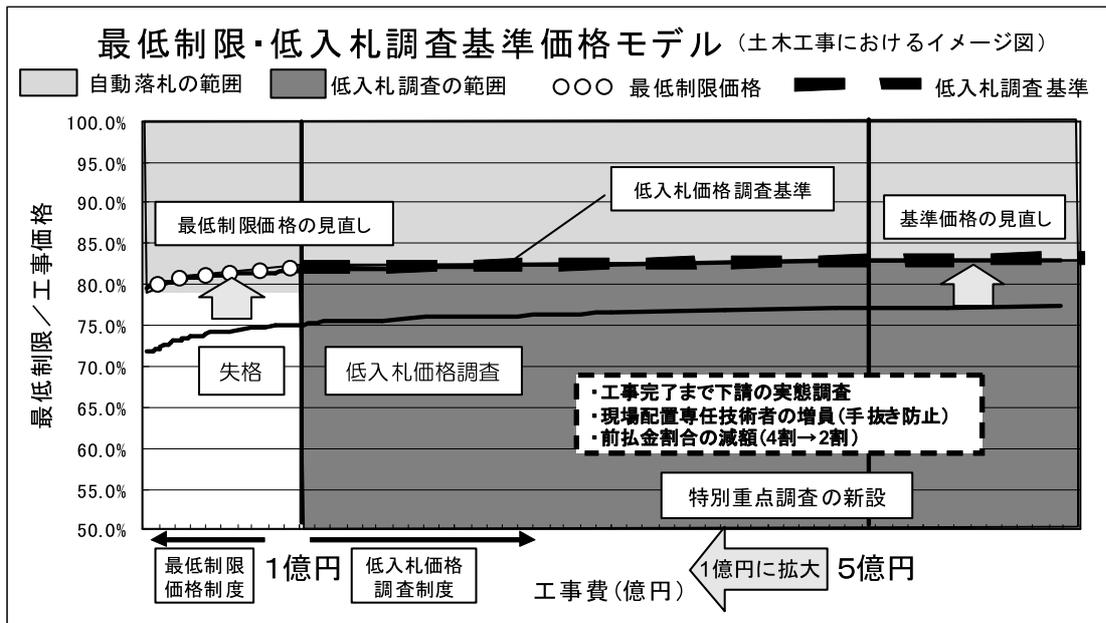
4.5.2.最低制限価格制度と低入札価格調査制度の見直し

京都府では、工事品質への影響等の考慮から前記の中央公契連のモデル式が平成20年6月に見直されたこと、また、平成19年度から一般競争入札の対象範囲の拡大に伴い落札率が82.1%へと大幅に低下したことを受け、平成20年11月以降、最低制限価格等の設定式や低入札価格調査制度の適用範囲を見直すことにした。今後は「最低制限価格の引き上げ」、「低入札価格調査制度の適用範囲の拡大」となる見直しである。

4.5.2.1.見直しの内容について

最低制限価格等の見直し内容のイメージ図は【図4.5.2.1】のとおりである。

【図4.5.2.1】最低制限価格等の見直し内容のイメージ図



最低制限価格等の見直しの内容を要約すれば次のとおりである。

最低制限価格制度の対象工事を5億円未満から1億円未満に引き下げる。

低入札価格調査制度の対象工事を5億円以上から1億円以上に引き下げる。調査の結果、契約する場合の新たな措置として、下請けへのしわ寄せ実態等の把握、現場専任技術者増員、前払金の限度額を通常4割から2割に引下

げを行う。さらに、特別重点調査制度を新設し、極端な低価格の入札については、28項目のより詳細な調査を実施する。

最低制限価格等の設定式を中央公契連の新モデル式に見直す。

4.5.2.2.見直しの効果の検討

さて、この最低制限価格等の見直しの効果はどのように考えられるか。

最低制限価格制度の対象範囲を縮小し、低入札価格調査制度の対象範囲を拡大することは、価格競争を制限する最低制限価格制度を縮小し、低入札価格であっても工品質が確保されているかどうかを調査した上で契約を可能とする、価格競争を制限しない低入札価格調査制度を拡大するものであり、入札制度の効率性の観点からより好ましい変更である。

低入札価格調査の新たな措置は、下請の実態調査を行うことにより下請支払のしわ寄せを監視し、請負者に現場専任技術者の増員を義務化することにより手抜き工事を防止し、前払金割合の減額（4割 2割）を行うことにより前払金狙いの入札参加者を排除しようというものであり、好ましい措置である。また特別重点調査の新設も、極端な低価格についてより詳細な調査を実施するものであり、好ましい措置といえる。

落札率が、最低制限価格に限りなく近づくことは、国及び他の都道府県でも実証されている。最低制限価格等の設定式の見直しにより、概ね予定価格の80～81%の水準に最低制限価格が上昇することが見込まれ、これが落札率の上昇に繋がれば過当競争により疲弊する地元企業の保護となることが期待される。

確かに、大手企業にしかできない大規模工事は別として、それ以外の工事を扱う地元中小企業には過当競争による体力消耗は深刻な問題である。特に、現在のような未曾有の世界同時不況の下、建設不況がさらに深刻化している状況にあっては、地元企業に対する公共事業政策として、行き過ぎた落札率の低下に歯止めをかける措置が必要であるとの考え方も充分説得力を持つ。

しかしながら、平成20年度包括外部監査のもう1つのテーマである府立高等学校等の報告書でも述べたように、最低制限価格制度は、経営努力で価格を下げようとするまじめで優良な企業を失格にする可能性を抱えた制度である。事実、最低制限価格割れになったサンプルの検討において、落札者よりも失格者のほうが経営事項審査の総合評価値が優れているケースがあり、最低制限価格の利用が却って府民の利益を損なう結果となるケースが散見されている。最低制限価格制度を維持するのであれば、最低制限価格を機械的に定率的に引き上げるのではなく、府立学校チームが提案する、最低制限価格が市場における実勢価格を反映する変動型最低制限価格制度の導入を検討すべきであると考えられる。（監査テーマ(2)「府立学校（高等学校・附属中学・特別支援学校）の運営について」の中の「1.1.2.最低制限価格についての問題点」参照）

4.6.総合評価落札方式の導入

4.6.1.総合評価落札方式の概要

総合評価落札方式は、価格のみにより落札者を決定する最低価格による自動落札方式に対し、価格競争を尊重しつつも価格以外の技術的な要素を評価して、価格と品質の総合的評価により落札者を決定する方式である。過当競争による落札率の低下は、工事の品質低下をもたらす懸念がある。よって、総合評価落札方式は、技術力評価により工品質を確保し、不良不適格業者によるダンピング受注を排除するのに効果的な方式とされている。すでに、他の都道府県においても導入されており、京都府でも平成18年度から試行が開始された。

京都府では、100点に技術評価項目の加算点（技術評価点）を加えたものを当該入札者の入札金額（単位：億円）で除して「評価値」を算出し、入札金額が予定価格の制限の範囲内にある者のうち、評価値が最も高い者が落札する方式を採用している。

評価値 = 技術評価点 ÷ 入札金額（単位：億円）

技術評価点 = 100点 + 加算点

（注）0 加算点 10～50点

しかしながら、加算点を決める評価項目、評価基準、加算点配分等には相当の工夫を要する。この点につき、京都府では、平成18年度における簡易型の対象工事については、加算点の満点を15点とし、工程管理、品質管理、安全管理、施工管理、過去の工事実績、配置予定技術者の能力といった評価項目を設定し、評価基準の設定に従って配点を行っている。また、平成19年度においては、加算点の満点を10点とし、評価項目も対象工事の内容に応じて変更しながら試行を拡大している。

このように、入札事務に多大な労力を要する方式であるが、価格と品質のバランスを保つ入札制度の確立に向けて、効果的な落札基準の研究や運用の改善が期待される。

4.6.2.総合評価落札方式の試行状況

平成18年度は、標準型1件及び簡易型5件の合計6件が行われ、このうち道路関係は簡易型の4件であった。これらの落札率は、標準型で71.1%、簡易型で平均85.4%であった。最低入札額以外の者が落札したケース、すなわち価格だ

けでなく技術評価の加算点の要因により落札した逆転のケースは、全6件のうち2件となった。それらの逆転額は、375千円（逆転金額率1.2%）と3,700千円（逆転金額率5.8%）であった。

平成19年度は、標準型2件及び簡易型20件の合計22件が行われ、このうち道路関係は簡易型で8件であった。これらの落札率は、標準型で平均81.1%、簡易型で平均77.7%であった。平成19年度の逆転の状況は簡易型20件のうち10件であり、半数が総合評価の影響を受ける結果となっている。ただし、逆転額は35千円（逆転金額率0.1%）～520千円（逆転金額率1.2%）と小さくなっている。

4.6.3. 入札状況の検討

平成19年度に行われた道路事業での総合評価落札方式は簡易型8件である。これら8件のうち、府内業者案件7件について入札状況の検討を行った。

この7件の入札状況は【表4.6.3】のとおりである。

【表4.6.3】総合評価落札方式の入札状況

（単位：千円）

事務所	工事名	参加数	予定価格	最低制限	最低制限 価格率(%)	落札額	落札率 (%)	逆転額	入札金額の 最高-最低
丹後	弥栄本庄線地域道路改良工事	5	38,800	28,770	74.1	28,900	74.5		4,300
丹後	舞鶴宮津線地域道路改良工事	7	38,800	28,700	74.1	28,850	74.4		8,050
中丹東	綾部大江宮津線道路改良工事	14	40,900	30,480	74.5	30,525	74.6	35	9,970
南丹	日吉京丹波線小規模改良工事	10	23,700	17,299	73.0	17,777	75.0	139	1,262
山城南	国道163号交通安全施設工事	11	58,900	43,940	74.6	44,470	75.5	520	6,850
乙訓	伏見柳谷高槻線地域道路工事	12	15,140	10,660	70.4	10,770	71.1		3,865
山城北	八幡木津線臨時生活工事	12	31,450	22,500	71.5	22,950	73.0	350	3,900
		平均 10.1	平均 35,384		平均 73.2		平均 74.0		平均 5,456

これらの工事は、5億円未満の工事金額であることから、最低制限価格が設定されている。最低制限価格率（最低制限価格÷予定価格）は平均73.2%であり、平均落札率は74%である。たとえ総合評価といえども、最低制限価格に限りなく近い水準で落札されていることがわかる。

また、技術評価点による逆転は7件のうち4件であり、総合評価という方式は十分に機能していると考えられるが、逆転額は35千円（逆転金額率0.1%）～520千円（逆転金額率1.2%）と小差である。入札金額の最高金額と最低金額の差額は平均で5,456千円、予定価格平均の15%と結構な差が生じているのであるが、今回の試行では加算点の満点は10点（10%）であり、加算点のウェイトが小さいこの水準では、価格競争中心の結果はまぬがれず、大きな逆転額は望めないこととなった。

ただし、技術提案資料の検討による技術評価が行われることから、技術不適格業者の排除という目的は達成できている。

4.6.4. 総合評価落札方式と最低制限価格制度の疑問

今回の試行では5億円未満の工事金額であることから、最低制限価格が設定されており、7件のうち4件について失格が発生している。

失格の発生している4件の入札結果は【表4.6.4】のとおりである。

【表4.6.4】総合評価落札方式入札結果（失格ありのもの）

サンプル No.1	入札金額	技術評価点	評価値	摘要	失格基準 との差額	落札金額 との差額
A	28,900,000	108	373.702	落札		
B	31,200,000	105	336.538			
C	32,850,000	108	328.767			
D	28,550,000			失格	220,000	350,000
E	28,700,000			失格	70,000	200,000
予定価格	38,800,000					
最低制限価格	28,770,000					

サンプル No.2	入札金額	技術 評	評価値	摘要	失格基準 との差額	落札金額 との差額
A	30,525,000	108	353.808	落札		
B	30,490,000	105	344.375			
C	30,550,000	106	346.972			
D	30,700,000	107	348.534			
E	30,820,000	108	350.421			
F	30,950,000	109	352.180			
G	31,000,000	106	341.935			
H	38,900,000	108	277.634			
I	38,900,000	107	275.064			
J	40,200,000	106	263.681			
K	30,230,000			失格	250,000	295,000
L	30,450,000			失格	30,000	75,000
予定価格	40,900,000					
最低制限価格	30,480,000					

サンプル No.3	入札金額	技術 評	評価値	摘要	失格基準 との差額	落札金額 との差額
A	44,470,000	106	238.362	落札		
B	43,950,000	104	236.632			
C	43,970,000	104	236.524			
D	44,660,000	104	232.870			
E	48,700,000	107	219.712			
F	50,000,000	106	212.000			
G	50,000,000	106	212.000			
H	50,550,000	105	207.705			
I	43,700,000			失格	240,000	770,000
J	43,750,000			失格	190,000	720,000
K	43,800,000			失格	140,000	670,000
予定価格	58,900,000					
最低制限価格	43,940,000					

サンプル No.4	入札金額	技術 評	評価値	摘要	失格基準 との差額	落札金額 との差額
A	10,770,000	105	974.930	落札		
B	10,780,000	105	974.025			
C	10,830,000	105	969.529			
D	11,050,000	103	932.126			
E	11,090,000	102	919.747			
F	11,670,000	107	916.880			
G	11,800,000	102	864.406			
H	12,415,000	103	829.641			
I	13,700,000	103	751.824			
J	14,230,000	104	730.850			
K	14,500,000	105	724.137			
L	10,635,000			失格	25,000	135,000
予定価格	15,140,000					
最低制限価格	10,660,000					

このうち、最低制限価格を下回った金額は最低で25千円、最高でも250千円であり、ごく僅かである。また、落札金額と失格者の入札額の差額を見ても、最低75千円、最高でも770千円でしかない。このように、最低制限価格制度の非情さが現れている結果である。

しかしながら、ここにおいても疑問が出てくる。そもそも、技術的要素を評価する総合評価落札方式を採用するにあたり、最低制限価格による失格基準を設定する必要があるだろうか。総合評価落札方式において、労力を掛けて技術提案資料を検討し、技術的評価を行うのであれば、技術不適格業者はこの段階で排除されなければならない。よって、総合評価落札方式により技術不適格業者が排除されていれば、最低制限価格により入札者を失格させる理由はないのである。

そこで、総合評価落札方式の異常な低入札価格については、低入札価格調査制度によりその是非を検討することが妥当であり、最低制限価格制度を併用することは総合評価の趣旨に合わないと考える。

5 道路事業における事業評価制度について

京都府では、府が実施する公共事業の効率性及び実施過程の透明性の一層の向上を図ることを目的とし、公共事業評価制度の体系的整備とその充実に取り組んでいる。

特に、道路事業は、平成19年度予算の公共土木事業箇所決定額344億円のうち224億円と65%を占めており、この公共事業評価制度の重要な対象となっている。

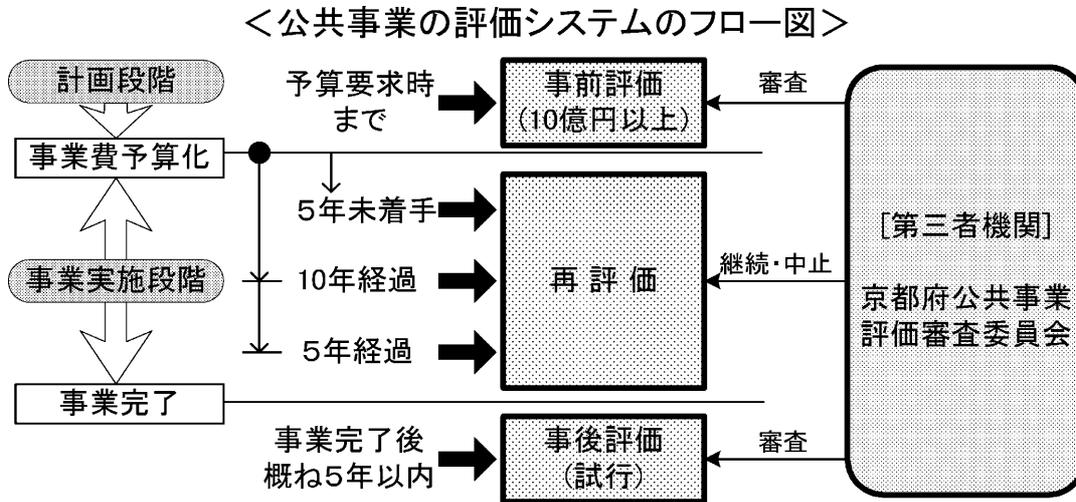
5.1. 公共事業評価制度の概要

京都府では、新たに事業費の予算化の要望を行う新規事業などについては「事前評価」を実施し、また、予算化したあとと長期間を要している事業については「再評価」を実施している。さらに、完了事業については事業効果を検証する「事後評価」の試行を導入している。これらは、平成10年度に「再評価」が、平成14年度に「事前評価」と「事後評価」が導入された。

この評価にあたっては、第三者機関である「京都府公共事業評価審査委員会」(7名の委員で構成)を設置し、公開による審査を行うとともに、その結果をホームページ等において広く公表している。

公共事業の評価システムの概略図は【図5.1.】のとおりである。

【図5.1】公共事業の評価システムの概略図



5.1.1. 事前評価について

事前評価の対象事業（維持管理に係る事業を除く）となるのは、次の事業である。

- 新規事業の全体事業費が10億円以上のもの
- 計画変更等により新たに全体事業費が10億円以上となるもの
- 府民生活、地域経済への影響等により必要と認められるもの

事前評価の方法は、次の事項を検証することにより実施する。

- 事業の目的
- 事業を巡る社会経済情勢等（事業の必要性）
- 費用対効果分析（事業の有効性）
- コスト縮減や代替案立案等の可能性等（事業の効率性）
- 良好な環境の形成・保全

5.1.2.再評価について

再評価の対象事業（維持管理に係る事業を除く）となるのは、次の事業である。

- 予算化後、調査等のため5年間を経過後も未着手のもの
- 継続中の事業で10年間を経過したもの
- 再評価実施後、5年間経過したもの
- 進ちょく状況等により必要と認められるもの

再評価の方法は、次の事項を検証することにより実施する。

- 事業の進ちょく状況
- 事業を巡る社会経済情勢等の変化
- 事業の投資効果及びその要因の変化
- 事業の進ちょくの見込み
- コスト縮減や代替案立案等の可能性等
- 良好な環境の形成・保全

5.1.3.事後評価について

事後評価の試行対象事業（維持管理に係る事業を除く）となるのは、次の事業である。

- 事業完了後概ね5年以内のものから選定
- 社会経済情勢の変化等により必要と認められるもの

事後評価の方法は、次の事項を検証することにより実施する。

- 事業の効果
- 事業により整備された施設の管理状況
- 事業を巡る社会経済情勢等の変化
- 良好な環境の形成・保全・変化
- 改善措置の必要性
- 今後の課題等

5.2.公共事業評価審査委員会の審議状況

公共事業評価審査委員会は平成15年度から平成19年度まで、毎年5～6回の頻度で開催されている。また、内容ごとの審査件数（府対象事業）は【表5.2-1】とおりであり、このうち道路事業を対象とした審査件数は【表5.2-2】のとおりである。

【表5.2-1】公共事業評価審査委員会の審査件数（府対象分）

対象内容	平成15年度	平成16年度	平成17年度	平成18年度	平成19年度	合計
事前評価	5	7	5	2	2	21
再評価	33	15	8	10	16	82
事後評価	-	1	1	1	1	4

【表5.2-2】公共事業評価審査委員会の審査件数（道路事業対象分）

対象内容	平成15年度	平成16年度	平成17年度	平成18年度	平成19年度	合計
事前評価	3	6	3	1	1	14
再評価	8	7	3	5	7	30
事後評価	-	1	-	-	1	2

【表5.2-1】【表5.2-2】によると、5年間の審査件数の合計では、道路事業は「事前評価」では21件のうち14件、「再評価」では82件のうち30件、「事後評価」では4件のうち2件が審査対象として取り上げられており、公共事業評価制度が道路事業の事業評価制度の役割を十分に担っていることがわかる。また、各審査対象の各審査表はホームページで公開されており、対象事業の概要、審査内容、総合評価結果について閲覧することができる。さらに、委員会での質疑応答や審査状況の概略も議事録で閲覧できる。

次に、平成15～19年度の道路関係の審査対象について各審査表を閲覧した。各審査表において、対象案件や審査項目は先の各評価実施要綱の定めに従っており、「事前評価」や「再評価」にあってもコスト縮減等の検討も積極的に行われており、京都府の事業評価の取り組みは評価されるものとする。

これらの道路事業の総合評価の結果は、「事前評価」については全てが新規着手の必要性あり、「再評価」については全82件のうち継続が71件、見直し継続が12件、中止が2件であった。

5.3. 「事前評価」の審査件数について

平成15～19年度において道路事業で「事前評価」の審査対象となった事業は【表5.3】のとおりである。

【表5.3】道路事業の「事前評価」対象事業

事業年度	事業種類	事業内容	場所	全体事業費	期間
19年度	街路整備	並河亀岡停車場線	亀岡市	14億円	7年
18年度	道路新設	八幡インター線	八幡市	80億円	9年
17年度	道路改良	国道163号(北大河原バイパス)	南山城村	80億円	8年
	道路改良	府道八幡木津線(山手幹線)	精華町	37億円	7年
	街路	都市計画道路宇治淀線	宇治市	27億円	7年
16年度	道路新設改良	国道175号(宮川橋)	大江町	20億円	5年
	道路新設改良	国道307号(奥山田バイパス)	宇治田原市	26億円	7年
	道路新設改良	国道312号野田川大宮道路 (鳥取豊岡宮津自動車道)	*1	160億円	約10年
	道路新設改良	府道大山崎大枝線	*2	70億円	6年
	道路新設改良	府道亀岡園部線(保津南工区)	亀岡市	43億円	8年
	地方道路交付金	府道上狛城陽線(上狛～椿井工区)	山城町	11億円	7年
15年度	道路新設改良	国道307号青谷道路	城陽市	18億円	6年
	道路新設改良	国道482号丹後弥栄道路	京丹後市	22億円	7年
	橋梁新設改良	京都守口線木津川御幸橋	八幡市	60億円	5年

*1(宮津市須津～京丹後市大宮町森本)

*2(大山崎町～長岡京市)

平成15～17年度までは複数の件数が審査されていたが、平成18、19年度については各1件と審査件数が減少している。これは道路予算が毎年において減少傾向にある影響により、全体事業費10億円以上という大規模事業の実施が難しくなっていることが要因と考えられる。

道路事業は一度着工すれば、途中で中止することが困難であることを考えると、着工前における事前評価の重要性は論ずるまでもない。道路予算が減少するのであれば、なおさら「事前評価」の重要性は増すのであり、審査対象とされる対象金額は更に引き下げられるべきである。ただし、府は当初より公共事業評価審査委員会の審査対象外である全体事業費1～10億円未満の事業についてもすべて事前評価調書を作成し、事前評価の審査対象と一緒にホームページで資料を公開していることを申し添える。

社会経済情勢から鑑み、この事業は本当に必要とされているのか、また、便益を生む有効な事業なのか、さらにはコスト縮減や代替案の検討が充分行われ効率性は追及し尽くされたのかといった検証は、本来は全ての事業について行われるべきである。このように、委員会での審議の場を持つということは、「事前評価」の内容の検証をより向上せしめる有効な手段となるものであるから、是非ともより多くの事業が対象案件となることを要望する。

5.4. 「事前評価」と「再評価」の審査対象事業の検討

5.4.1. 検討事業について

公共事業評価審査委員会の審査対象となった事業に、

平成15年度「再評価」の宮津野田川道路、

平成16年度「事前評価」の野田川大宮道路

がある。いずれも京都縦貫自動車道の最北端と接続延長する鳥取豊岡宮津自動車道の一部である。京都縦貫自動車道・宮津天橋立ICからの接続延長部分が宮津野田川道路であり、さらに、その延長が野田川大宮道路となる。

それぞれの総事業費は、宮津野田川道路が345億円、野田川大宮道路が160億円と、いずれも京都府にとって巨額大規模事業である。両事業の概況は【表5.4.1】のとおりである。

【表5.4.1】検討事業の概要

事業名	審査対象	総事業費	延長	着手	完成予定	位置
①宮津野田川道路	H15年度「再評価」	345億円	6.4km	H06年度	H22年度	京都縦貫道と接続
②野田川大宮道路	H16年度「事前評価」	160億円	4.3km	H17年度	H20年代半ば	宮津野田川道の延長

5.4.2. 巨額な両事業が道路事業に与える影響

巨額大規模事業である宮津野田川道路と野田川大宮道路が、京都府の道路事業にどのような影響を与えているかについて検討してみる。

道路関係事業予算の推移は【表5.4.2-1】及び道路関係事業の公共事業箇所決定額等の推移は【表5.4.2-2】のとおりである。

【表5.4.2-1】道路関係事業予算の推移

(単位：億円)

事業内容	平成16年度	平成17年度	平成18年度	平成19年度	平成20年度	合計
道路橋梁費	432	458	391	386	361	2,028
街路費	64	78	58	44	41	285
合計	496	536	449	430	402	2,313

【表5.4.2-2】道路関係事業の公共土木事業箇所決定額等の推移

(単位：億円)

事業内容	平成16年度	平成17年度	平成18年度	平成19年度	平成20年度	合計
道路事業	216	199	180	185	166	946
街路事業	55	57	50	39	35	236
合計	272	256	230	224	202	1,184
うち、道路新設改良費	70	70	78	63	65	346
うち、宮津野田川道路	39	32	37	26	30	164

厳しい財政状況の下、京都府の道路予算は平成10年度の1,100億円をピークとして平成16年度に500億円を下回り、平成20年度では402億円まで減少している。これに対応して、道路事業の公共事業箇所決定額も、平成16年度の272億円から平成20年度には202億円と減少している。

このような厳しい状況下にある中で、宮津野田川道路においては平成16年度以降も平成19年度を除き、毎年約30億円以上の予算が割当てられている。これは、実に5年間で、道路予算全体の平均7%、道路公共事業予算の平均14%、道路公共事業の道路新設改良費予算の平均47%もの金額が毎年割当てられていることになる。また、平成21年度以降の残事業費も約57億円あるので、平成22年度までは約30億円程度の予算が割当てられると予想される。

さらには、野田川大宮道路は、平成17年度事業着手から平成20年度までは主に調査・設計段階にあるが、この平成20年度までの累計の実績事業費は7億円程度が見込まれている。しかしながら、総事業費は160億円もの巨額が見込まれる事業規模からみて、宮津野田川道路の工期が終わった後の、平成23～27年度までの5年間に、毎年約30億円程度の予算が必要となることが予想される。

このように京都府は、道路予算の減少が続く中、平成16年度以降において実に10年以上にわたり、この鳥取豊岡宮津自動車道の道路新設に毎年約30億円の予算を割当て続けることになるのである。

現在のような厳しい道路予算の下では、これらの大規模事業の存在自体が他の事業の整備を遅らせる要因にもなる。また、道路の維持管理の重要性が認識されているが、今後、維持管理費予算の大幅な増額が必要とされるときに、この予算を圧迫するおそれがないといえるのであろうか。

このように、他の道路建設を犠牲にしても、また、増加が予想される維持管理費予算への圧迫の懸念の中、この2箇所の道路新設事業は、今日の京都府の道路事業において、本当に優先順位の高い事業か、について今後も注視しながら、検討を重ねる必要がある。

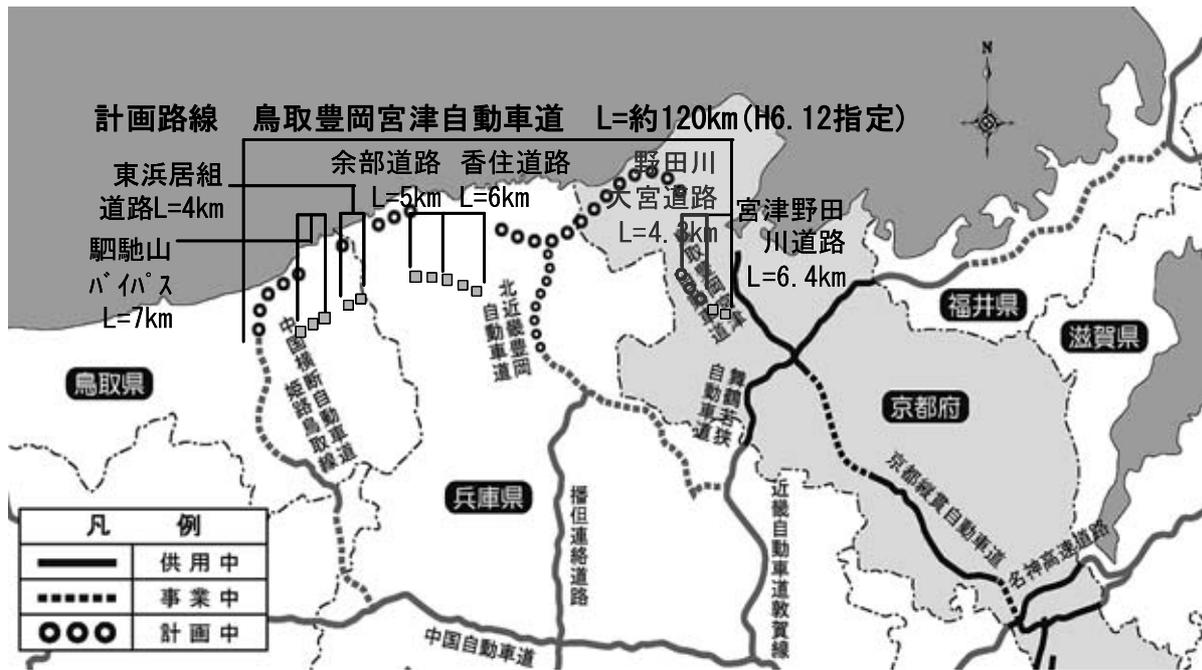
5.4.3. 鳥取豊岡宮津自動車道のネットワークの実現性について

鳥取豊岡宮津自動車道は、平成6年12月に指定を受けた、鳥取県鳥取市から兵庫県豊岡市を経て、京都府宮津市へ至る、延長約120kmの「地域高規格道路」¹である。この鳥取豊岡宮津自動車道は京都縦貫自動車道、北近畿豊岡自動車道等の「高規格幹線道路」と接続し、京都府北部地域及び日本海沿岸方面の高速ネットワークを形成する路線となる予定である。京都府域約44kmのうち約23km(宮津市～網野町)が平成11年4月に都市計画決定されている。

全体の整備状況は【図5.4.3】のとおりである。

1 高規格幹線道路網を補完し地域相互の交流促進等の役割を担う道路で、自動車専用道路もしくはサービス速度は概ね60km/h以上で沿道からの出入りをコントロールした道路

【図5.4.3】鳥取豊岡宮津自動車道の整備状況



まず、京都府では、先の宮津野田川道路と野田川大宮道路の事業が進められており、都市計画決定された宮津市～網野町の約23kmのうち宮津市～京丹后市大宮町の約11kmが整備中である。また、他県の整備状況は、鳥取県と兵庫県を合わせて断片的に約22kmが整備中である。よって、全体では、約120kmのうち約33kmが整備中であり、京都府内では、約44kmのうち約11kmが整備中となっている。このうち開通しているのは、兵庫・鳥取の一部で僅か約10kmである。

鳥取豊岡宮津自動車道は巨額の事業費を要する地域高規格道路であり、どの府県も財政難から、全体の完成時期の目処が立っていない状況にあり、進捗状況からみても鳥取豊岡宮津自動車道は当面は繋がらない道路と考えるのが適正な判断である。

平成16年度の野田川大宮道路の「事前評価」の審査表には、「事業の必要性」の項目の「計画規模の見直し等」で、事業化区間の設定について「大宮森本ICのここまでを当面の事業化区間とする」「これらの内容について、都市計画の変更手続きを進める。」とある。よって、京都府もこの段階で、鳥取豊岡宮津自動車道の全線開通には相当の時間を要するとの認識が高かったはずである。

このように、2箇所の区間約11kmの整備に505億円もの巨額の事業費を投入して整備を進めているが、その先線、残り33kmについては、現段階において具体的な事業化の目処はたっていないのである。

5.4.4. 鳥取豊岡宮津自動車道延伸にあたっての厳格な事業評価

京都府の主張によれば、ネットワークの段階的整備の途上であっても、区間の延伸により、災害時等の緊急輸送道路の確保、輸送時間短縮による観光面への波及、広域化する生活圏への対応等の地域経済の効果が期待され、府域の経済・社会活動、府民生活の向上、安心・安全を確保するために非常に重要である、とのことである。

しかし、当面ネットワークとして繋がらないのなら、今の厳しい道路予算にあって、京都縦貫自動車道の延長にすぎない僅か4.3kmの野田川大宮道路を、なぜ性急に160億円もの巨額の総事業費をかけて着工する必要があったのか。少なくとも宮津野田川道路が開通（平成22年度完成予定）後に利用状況を把握し、さらには、京都縦貫自動車道の全線開通（完成目標：平成26年度）後に利用状況を把握してから、初めてその延長の必要性が検討されるべきではなかったか。

宮津野田川道路が事業化された平成6年当時と、野田川大宮道路が「事前評価」の対象となった平成16年度当時では、財政状況や将来交通量予測等の社会経済情勢は大きく変化している。そこで京都府は、野田川大宮道路について、計画規模の見直し等により京都縦貫自動車道と同規格であった前計画から約半分の総事業費に見直しを行った。この見直し自体は時宜を得た適切な判断であったと評価される。

しかしながら、その後も情勢はさらに変化している。さらなる予算の減少下にあり、また、宮津野田川道路や京都縦貫自動車道の開通による利用状況の結果を待たず、さらには平成20年11月に公表された国土交通省の将来道路需要の見通しの下方修正を受け、はたして京都府は鳥取豊岡宮津自動車道の延伸を優先的に継続すべきなのであるか。

そもそも、京都縦貫自動車道の全線が開通すれば、京都市と宮津市は約90分で繋がり、さらに6.4kmの宮津野田川道路が延長開通されれば、最北部の京丹后市からもわずかな距離となり、「府域を貫く南北縦貫道路」は十分に完成されたと考えられる。

また、野田川大宮道路は、主要観光地である天橋立をとおり越し、さらに北部に位置する路線である。京都縦貫自動車道が全線開通していない現状では、交通量の予測自体も極めて難しいと言える。この点につき、平成15年度に開通した綾部宮津道路（京都縦貫自動車道の最北部を構成する綾部市から宮津市を結ぶ約23kmの有料道路）の平成19年度の実績交通量3,191（台/日）であったことから鑑みると、その利用状況は相当低い可能性がある。

もちろん、災害・救急時に果たす役割や、地域間の交流促進や観光をはじめとした地域経済への効果は、直近の利用状況のみをもって測られるものではない、という意見も理解できる。しかし、現在の京都府が直面する厳しい道路予算の下、利用状況の低い可能性があるにも拘わらず、巨額予算を必要とする高規格道路として延長することが、はたして優先的に必要なのであろうか。

そこで、京都府は、鳥取豊岡宮津自動車道のさらなる延伸については厳格な事業評価を行い、事業の実施時期や事業の凍結を検討する慎重さが必要であると考えている。

5.4.5. 宮津野田川道路の教訓

宮津野田川道路は、京都縦貫自動車道と接続され有料道路化も検討されていたことから、平成11年度の都市計画決定時の計画に基づき京都縦貫自動車道と同規格の設計速度80km、暫定2車線：幅員12m（完成4車線：幅員22m）で計画整備されてきた。

しかしながら、野田川大宮道路は、最新の交通量予測（ ）に基づき平成18年度に計画規模を見直し、設計速度60km、完成2車線：幅員10mで計画整備されることになった。

最新の交通量予測：

（新）計画交通量（台/日） H11ベースH42予測 7,500～10,800

（旧）計画交通量（台/日） H6ベースH32予測 10,300～16,300

なお、両事業の概要は【表5.4.5-1】及び道路規格等は【表5.4.5-2.】のとおりである。

【表5.4.5-1】検討事業の概要

事業名	審査対象	総事業費	延長	着手	完成予定	位置
①宮津野田川道路	H15年度「再評価」	345億円	6.4km	H06年度	H22年度	京都縦貫道と接続
②野田川大宮道路	H16年度「事前評価」	160億円	4.3km	H17年度	H20年代半ば	宮津野田川道の延長

【表5.4.5-2】検討事業の道路規格等

事業名	道路規格	設計速度	計画幅員	備考
①宮津野田川道路	第1種第3級	80km	暫定2車線：12m (完成4車線：22m)	京都縦貫道と同規格
②野田川大宮道路	第3種第2級	60km	完成2車線：10m	H18年度に計画規模、 道路規格・構造、ルート見直し

この計画見直しにより、野田川大宮道路は総事業費が160億円となり、前計画から半減となった。このことは、宮津野田川道路が現時点で計画されたならば、京都縦貫自動車道並みの高規格ではなく、野田川大宮道路と同規格になったのではないかということの意味する。

そもそも、この宮津野田川道路は、京都縦貫自動車道の延長である以上、その完成による利用状況が検証されてから、延長すべきか、また、延長するならどのような規格が適切か、が検討されるべきではなかったか。その検討により、たとえ延長が決定されたとしても、高規格で総事業費が345億円という京都縦貫自動車道並みのものではなく、野田川大宮道路と同規格のもので大幅な事業費削減の可能性が高かったと言える。もっとも、それ以前の問題として、事業の実施時期や事業の一時凍結も含めて検討されるべきであったのである。

確かに、宮津野田川道路は、道路予算が右肩上がりが続いていた平成6年度から事業着手されたものであり、当時は現在のように着手にあたっての事前評価を行っていなかったため、当時の情勢からすれば、やむをえない面があったかもしれないが、現在の激変する社会経済情勢下にあっては大いに疑問が残る。

よって、京都府はいかなる道路整備においても例外なく、現在提唱している道路整備の優先評価を実践する必要がある。

5.4.6. 鳥取豊岡宮津自動車道における道路新規着手箇所の優先評価の対象の検討

「京の道づくり重点プラン」では、「新京都府総合計画」や「中期ビジョン」に位置づけられている京都縦貫自動車

道、新名神高速道路、鳥取豊岡宮津自動車道の3路線については、整備促進を図る路線とするとして、道路新規着手箇所の優先評価の対象外としている。すなわち、何よりも優先的に整備を進めても構わないということである。

しかしながら、これは大きな疑問である。なぜなら、鳥取豊岡宮津自動車道を道路整備の優先評価の対象外とすれば、今後の延伸にあたり、利用状況が極めて低いと予想されても優先的に先行する可能性が出てくる。鳥取豊岡宮津自動車道延伸については、先に検討したように厳格な事業評価を行い、慎重な対応を望むものである。また、宮津野田川道路の教訓は今後の鳥取豊岡宮津自動車道延伸に活かさなければならない。たとえ、それはすでに投下した事業費が無駄になっても今後発生する建設費や維持管理費を考えれば、英断が強く望まれる。

よって、京都府は、京都縦貫自動車道、新名神高速道路、鳥取豊岡宮津自動車道の3路線についても、厳格な優先評価を実施すべきであると提言する。特に、鳥取豊岡宮津自動車道は、現在の綾部宮津道路の低い利用状況、また、将来道路需要の見通しの下方修正等からみて、利用状況の低い大規模事業となる可能性が充分に考えられる。したがって、鳥取豊岡宮津自動車道も、限られた財源を最も効果的・効率的に活用するための客観的な総合評価による優先評価の対象とすべきであることは言うまでもない。

<鳥取豊岡宮津自動車についての京都府の見解>

鳥取豊岡宮津自動車道は、京都縦貫自動車道を延伸し兵庫県但馬地方を介し鳥取市までを繋ぐ道路で、府域の現状は、宮津天橋立インターチェンジから（仮称）野田川大宮インターチェンジまでが整備区間（宮津野田川道路、野田川大宮道路として事業中）（仮称）野田川大宮インターチェンジから（仮称）網野峰山インターチェンジまでが調査区間に指定されている。（仮称）網野峰山インターチェンジから兵庫県境までの間については、未指定区間となっている。

路線延長が長い鳥取豊岡宮津自動車道は、段階的に整備せざるを得ないため、これら区間指定は、整備熟度に合わせて国により指定される。

高速道路は、ネットワークが完成してその効果が十分発揮されるものである。しかし、段階的整備の途上であっても高速道路網に繋がっている区間が延伸されると、災害時等のリダンダンシー²・信頼度の高い緊急輸送路の確保、輸送時間短縮による地域経済とりわけ丹後地方においては観光面への波及、広域化する生活圏への対応等の効果が期待されるものであり、これらは数値的には表しがたいものであるが、府域の経済・社会活動、府民生活の向上、安心・安全を確保するために非常に重要であると考えている。

鳥取豊岡宮津自動車道については、府民の皆様や学識経験者等からの様々な意見をもとに策定した「新京都府総合計画」や「中期ビジョン」に整備すべき道路として位置付けられるとともに、府民の皆様や各市町村からの御意見や強い要望を踏まえ、整備を図ることとしている。宮津野田川道路と野田川大宮道路の事業化に当たっては、学識経験者等外部委員による公共事業評価審査委員会において、事前評価や再評価を行って頂き、新規着手及び事業の必要性が認められたことから、事業着手している。

なお、野田川大宮道路については、都市計画決定時（平成6年ベース）の交通量予測から最新（平成11年ベース）の交通量予測に基づき、車線数や幅員など計画規模の見直しを行うとともに、早期供用のための道路構造・規格等の見直しも行い、当初計画事業費から半減（320億円 160億円）となる大幅なコスト削減を図り、新規事業着手を行った。

京都府においては、こういった経過、事業手続きを踏まえ、鋭意事業に取り組んでいるところであり、また、現在の厳しい雇用・経済情勢を踏まえ、宮津野田川道路の供用開始を平成23年度から平成22年度に1年前倒しすることとし、府北部地域の活性化と高速ネットワークの早期完成を図ることとしている。

6 京都縦貫自動車道

6.1. 京都縦貫自動車道の概要

京都縦貫自動車道は、昭和62年6月30日閣議決定された第4次全国総合開発計画における高規格幹線道路網計画を受けて、高規格幹線道路に指定された延長約100kmの自動車専用道路である。

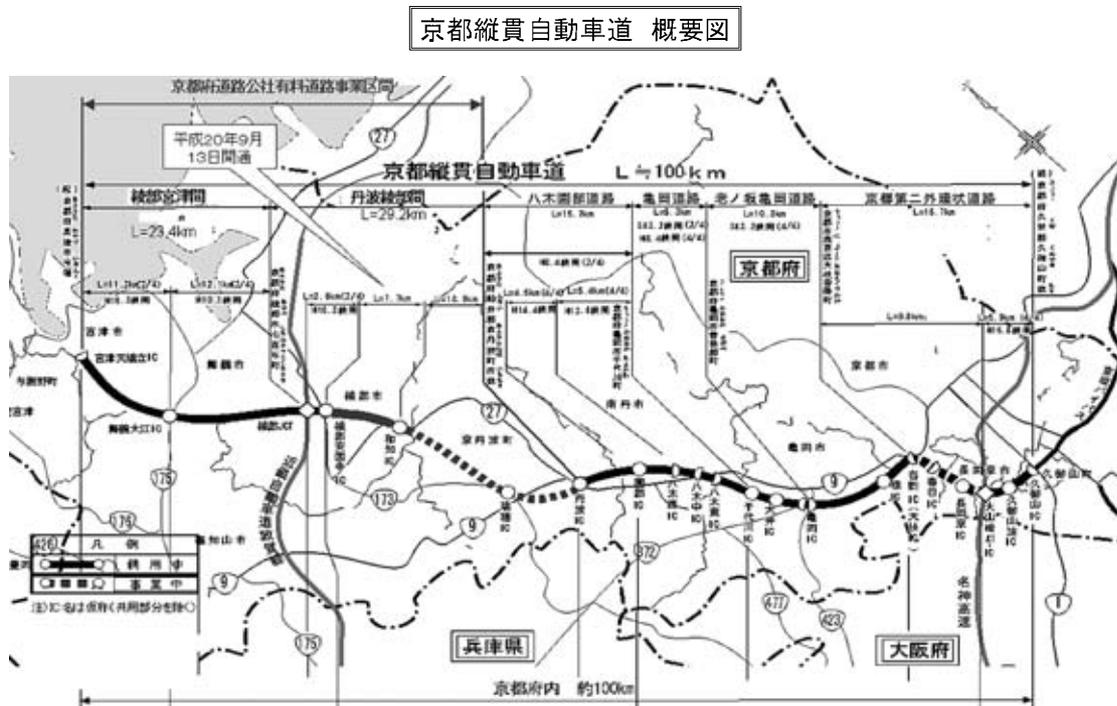
京都府の南部と北部を結ぶ縦貫高速軸として、綾部工業団地、重要港湾舞鶴港の整備等、京都府北部・中部地域におけるプロジェクトを支援するとともに、地域間交流の促進や観光振興をはじめとする産業振興、救急医療の確保などが期待されており、京都府民の生活と産業を支える極めて重要な道路である。また、台風23号で府北部地域が被災した折には、一般道路の多数が通行止めになる中、被災地への緊急援助隊の進入や支援物資の輸送などに緊急輸送道路として

2 国土交通省ホームページ 用語解説ページによればリダンダンシーとは「冗長性」「余剰」を意味する英語であり、国土計画上では、自然災害等による障害発生時に、一部の区間の途絶や一部施設の破壊が全体の機能不全につながらないように、予め交通ネットワークやライフライン施設を多重化したり、予備の手段が用意されている様な性質を示す。

大きな機能を果たしたこともまだ記憶に新しいところである。

京都縦貫自動車道は【図6.1】のように6つの道路から構成されており、現在は全体の約7割にあたる、概ね70kmが供用されているが、まだ一部区間が繋がっていないため、全体としての整備効果が発揮されておらず、整備効果を検証するには、全線の完成を待たなければならない。

【図6.1】京都縦貫自動車道の全体図



老ノ坂亀岡道路と亀岡道路が昭和63年に最初に供用されて以来、平成8年に八木園部道路、平成10年には綾部宮津道路の南区間（舞鶴大江IC～綾部JCT）が供用され、平成15年には綾部宮津道路の残りの北区間（宮津天橋立IC～舞鶴大江IC）が供用されると共に、丹波綾部道路の一部（綾部JCT～綾部安国寺IC）及び京都第二外環状道路の一部（大山崎IC～久御山IC）が供用された。そして、平成20年には丹波綾部道路の一部（綾部安国寺IC～京丹波わちIC）が供用されて、残る区間は京都第二外環状道路の一部（大枝～大山崎）と丹波綾部道路の一部（京丹波わちIC～丹波IC）となっているが、いずれも事業中であり、それぞれ平成24年度及び平成26年度に供用予定となっている。

京都縦貫自動車道は、全線が自動車専用道路であり、国道としての位置付けとなっている。道路区分は第1種第3級であり、設計速度80km/h、車線数4車線となっているが、園部以北では暫定2車線となっている。

このうち、京都府道路公社は、丹波以北の2つの道路、すなわち、綾部宮津道路と丹波綾部道路の事業主体となっており、残りの4つはNEXCO西日本が事業主体となっている。

京都府道路公社が事業主体となっている2つの道路の概要は【表6.1-1】のとおりである。

【表6.1-1】京都府道路公社が事業主体となっている区間

事業名	京都縦貫自動車道	
路線名	一般国道 478 号	
区間	綾部宮津道路	丹波綾部道路
	宮津市今福～綾部市七百石町	綾部市七百石町～京丹波町須知
事業主体	京都府、京都府道路公	国土交通省、京都府道路公社
事業方式	合併施工方式	
	一般国道補助事業及び有料道路事業	一般国道直轄事業及び有料道路事業
延長	23.4km	29.2km
	南区間(綾部舞鶴)12.1km	丹波和知 18.9km
	北区間(舞鶴宮津)11.3km	和知綾部 10.3km
規格等	第1種第3級、80km/h(規制速度 70km/h)、4車線(暫定2車線で供用開始)	
事業期間	平成2年度～平成14年度	平成19年度(直轄事業は平成5年度)～
事業費	有料道路事業費 270億31百万円	有料道路事業費 104億60百万円
	補助事業費・単独費 約928億円	

綾部宮津道路は、一般国道補助事業及び有料道路事業として、京都府及び京都府道路公社が事業主体となっている。有料道路事業費の総額は270億31百万円あるが、その内訳は【表6.1-2】のとおりであり、トンネル工事費66億16百万円、交通管理施設費61億44百万円、舗装工事費13億95百万円等の工事費が257億24百万円、事務費が13億7百万円となっている。補助事業費・単独事業費が約928億円となっているが、京都府においては、事業費の内訳が整理されておらず、その詳細を知るすべがない。京都府の説明責任の観点からも事業内訳などについて整理しておくべきである。

【表6.1-2】有料道路事業費の内訳

内 訳		金 額
工費	トンネル工事費	6,616
	交通管理施設費	6,144
	橋梁費	2,117
	舗装工事費	1,395
	道路費	3,736
	付帯工事費	1,555
	工費	21,563
用地及び補償費	1,894	
測量及び試験	1,217	
機械器具費	343	
営繕費	536	
工事雑費	170	
工事費	25,724	
事務費	1,307	
有料道路事業費合計	27,031	

また、有料道路事業費の負担内訳は【表6.1-3】のとおり、京都府道路公社が資金調達する公庫借入金40億55百万円、京都府が道路建設資金として支出する出資金94億61百万円、国土交通省が政府無利子貸付金として支出する135億15百万円となっている。

【表6.1-3】有料道路事業の負担内訳

負担内訳		金 額
出資金	京都府	9,461
政府無利子貸付金	国土交通省	13,515
公庫借入金	京都府道路公社	4,055
合計		27,031

丹波綾部道路は、一般国道直轄事業及び有料道路事業として、国土交通省及び京都府道路公社が事業主体となっている。有料道路事業費は総額104億60百万円であるが、その内訳は【表6.1-4】のとおりであり、トンネル工事費（トンネル設備）30億71百万円、交通管理施設費48億76百万円、舗装工事費13億55百万円等の工事費が102億46百万円、事務費が2億14百万円となっている。交通管理施設費のほぼ半分がE T C設備を含む料金徴収施設費であり、残り半分は道路標識、道路情報板、遠方監視制御等の狭義の交通管理施設費となっている。

【表6.1-4】丹波綾部道路の事業費内訳

内 訳		金 額
工費	トンネル工事費(トンネル設備)	3,071
	交通管理施設費	4,876
	舗装工事費	1,355
	道路費	255
工費		9,557
測量及び試験費		120
機械器具費		50
営繕費		451
工事雑費		68
工事費		10,246
事務費		214
有料道路事業費合計		10,460

また、有料道路事業費の負担内訳は【表6.1-5】のとおり、京都府道路公社が資金調達する民間借入金71億45百万円、京都府が道路建設資金として支出する出資金26億15百万円、国土交通省が政府無利子貸付金として支出する7億円となっている。

【表6.1-5】丹波綾部道路の負担内訳

負担内訳		金 額
出資金	京都府	2,615
政府無利子貸付金	国土交通省	700
民間借入金	京都府道路公社	7,145
合計		10,460

6.2. 京都縦貫自動車道の採算性

6.1.のとおり、京都縦貫自動車道は6つの道路から構成されており、そのうち丹波I C以南はN E X C O西日本が事業主体となっているため、京都府及び京都府道路公社の責任において管理し、財政負担しているのは丹波I C以北の綾部宮津道路と丹波綾部道路の2つになる。

綾部宮津道路は平成10年3月に南区間（綾部J C T～舞鶴大江I C）が供用開始され、平成15年3月には北区間（舞

鶴大江IC～宮津天橋立IC)が供用開始されたことにより全線開通となっている。

一方、丹波綾部道路は、現時点で全線開通されておらず、供用が開始されている京丹波わちIC～綾部JCT間10.3kmについても大部分(京丹波わちIC～綾部安国寺IC間7.7km)は平成20年9月に供用が開始されたばかりである。したがって、丹波綾部道路は実績をもって採算性を検討する段階に至っていないのが現状であり、綾部宮津道路についてのみ採算性を検討することが適当と考えた。

(綾部宮津道路の採算性)

京都府が作成した平成19年の国土交通省許可ベースの資料によると、丹波綾部道路と綾部宮津道路を併せた区間については、計画上是採算が取れることになっており、平成55年度に調達資金を全額償還し終わることになっている。京都府では事業区間ごとに事業費としての予算を計上しているにもかかわらず、採算性の計算については、両区間を合算したベースでしか実施しておらず、事業区間ごとの採算性が直接検証できないような状況になっている。

そこで、綾部宮津道路単独の採算性を、実績をもとに検討すると、全線開通した平成15年度以降の綾部宮津道路の料金収入(綾部安国寺IC～綾部JCT間2.6kmを含む)は、7億19百万円から8億88百万円と徐々に増加しており、これに対して支出(管理経費及び利息)は6億36百万円から7億23百万円の間で推移しており、平成15年度から平成19年度のすべての期間で収入が支出を上回っている。

しかし一方で、綾部宮津道路にかかる事業費270億31百万円については、全額償還する必要があり、また、大規模な補修も今後必要になるだろうが、それらの原資は収入から支出を差引いた残額(収支差)で賄わなければならない、平成18年度末時点で、収支差の累計額は4億28百万円のマイナスとなっている。平成19年度までで最も高い収支差であった平成18年度の水準(2億19百万円)を今後も維持すると仮定した場合でも、調達資金を全額償還し終わるまで100年以上かかることになる。しかも、そこには大規模な補修にかかる支出は含まれていない。

このような状況から推測すると、綾部宮津道路の事業費の大部分を丹波綾部道路の収支差によって補填する計画であり、採算性の低い事業区間が先に建設されたと言えるのではなかろうか。確かに、全体として収支バランスが取れており調達資金を適正な期間で償還できれば、特に事業区間ごとの採算性を問題にする必要もないし、建設の順序をとやかく言う必要もないだろう。しかし、今後の実績が計画を下回る可能性も充分あり、事業途中で建設中止を選択する余地を残すためには、採算性の高い事業区間から順に建設していくべきではなかろうか。

なお、これはあくまでも採算性を中心に考えたものであり、道路整備の順序は、地域特性等を考慮して総合的に判断すべきものであることはいうまでもない。

6.3. 京都縦貫自動車道の交通量予測

綾部宮津道路の建設許可を得る際及び収支予算を策定する際に、当該道路の交通量予測が行われている。平成14年最終許可に基づく交通量予測では、綾部宮津道路が全線開通となった平成15年度は4,805台/日となっていたが、実際にはその半分ほどの2,620台/日に過ぎなかった。また、同交通量予測では、丹波綾部道路が全線開通となる平成25年度は10,469台/日となっていたが、平成19年最終許可に基づく交通量予測では、6,892台/日に下方修正しているのである。