

平成 30 年度  
下関市包括外部監査結果報告書  
「道路、港湾の整備事業に係る事務の執行について」  
(概要版)

平成 31 年 3 月

下関市包括外部監査人

公認会計士 山田 尚宏



## 目 次

I	外部監査の概要	1
1	外部監査の概要	1
(1)	外部監査の種類	1
(2)	選定した特定の事件	1
2	主な監査手続および監査の範囲	2
(1)	監査の主な要点	2
(2)	主な監査手続	2
(3)	監査結果の記載	2
II	外部監査の対象の状況	3
1	下関市の概況	3
2	市の公共交通の整備状況	3
(1)	市の公共交通に係る現状と課題	3
3	市の道路の整備状況	4
(1)	市の道路整備に係る現状と課題	4
4	市の港湾の整備状況	6
(1)	市の港湾整備に係る現状と課題	6
III	監査の結果および意見	8
1	公共交通	8
(1)	バス交通	8
(2)	公共交通のバリアフリー化について	13
2	道路・橋りょう等	19
(1)	橋りょうの維持管理	19
3	都市計画	24
(1)	道路計画	24
(2)	下関北九州道路	25
4	港湾等	27
(1)	下関港港湾計画	27
(2)	ポートセールス	30

報告書の数値は、原則として千円単位(切捨て)で表記を行っている。ただし、出所等の関係により百万円(切捨て)単位で表記を行っている箇所もある。また、小数点については、原則として小数点以下第2位を四捨五入し、小数点以下第1位まで表記している。そのため、本報告書の本文、図表に記載されている合計数値は、その内訳の単純合計と一致しない場合がある。



<指摘事項>

指摘 1\_現地調査に伴う指摘事項について.....15

<意見>

意見 1\_廃止路線代替バスの見直しについて..... 9  
意見 2\_地方バス路線維持費補助金の見直しについて.....10  
意見 3\_アンケート調査結果の有効利用について .....12  
意見 4\_生活バスの見直しについて.....12  
意見 5\_生活バス運行の見直しを行う際における収支状況の利用について.....13  
意見 6\_現地調査に伴う改善提案について.....16  
意見 7\_エスカレーターへの点字ブロック誘導について .....17  
意見 8\_下関市橋梁長寿命化修繕計画の改定について .....20  
意見 9\_建設年度不明の橋りょうについて .....20  
意見 10\_対策優先度が同点となった橋りょうの対策順位の決定について.....21  
意見 11\_点検調書の正確性について.....22  
意見 12\_要望収集のための適切な体制について .....24  
意見 13\_市民の要望に対する回答について.....25  
意見 14\_下関北九州道路の今後の取組みについて .....26  
意見 15\_港湾計画の適時な計画の見直し、および情報の開示について .....28  
意見 16\_ポートセールスに関する具体的な目標値等について .....30  
意見 17\_大規模な計画事業についての組織体制の強化について.....31









## I 外部監査の概要

### 1 外部監査の概要

#### (1) 外部監査の種類

地方自治法第 252 条の 37 第 1 項、第 2 項および第 4 項の規定に基づく包括外部監査

#### (2) 選定した特定の事件

##### ① 監査する事件(監査テーマ)

「道路、港湾の整備事業に係る事務の執行について」

##### ② 監査する事件(監査テーマ)として選定した理由

道路、港湾の重要なインフラは、日本の高度経済成長期に整備してきたこともあり、近い将来において大規模な補修や更新等が予定されており、市では、下記の 3 つの観点から様々な事業に取り組んでいる。

- ◆ 「第 2 次下関市総合計画」の中で、「効率的で活動しやすい都市機能を備えるまち」、「誰もが安全で安心して暮らせるまち」を将来像として掲げており、公共交通の整備、道路の整備、港湾の振興、道路・橋梁等老朽化対策を推進すること。
- ◆ 「下関市公共施設等総合管理計画」に基づき、社会インフラの長寿命化を図ること。
- ◆ 「財政健全化プロジェクト(Ⅱ期計画)」に基づく財政健全化を図ること。

これらの取り組みの中、道路、港湾に係る事業は、予算規模が比較的多額となることから、市の財政に大きな影響を及ぼす可能性が高いものと考えられる。

したがって、市の道路、港湾の整備に係る事務の執行について、法令等に対する合規性、経済性、効率性および有効性の観点から総合的に検討することは十分な意義があると判断し、特定の事件として選定した。

##### ③ 監査対象部局

港湾局 経営課	建設部 道路河川建設課	都市整備部 都市計画課
港湾局 振興課	建設部 道路河川管理課	都市整備部 交通対策課
港湾局 施設課		

なお、道路、港湾の整備事業に関連する他の部課においても必要に応じてヒアリングを行った。

##### ④ 外部監査の対象年度

平成 29 年度

なお、必要に応じて他の年度についても監査の対象とした。

## I 外部監査の概要

### 2 主な監査手続および監査の範囲

#### 2 主な監査手続および監査の範囲

##### (1) 監査の主な要点

###### ① 道路、港湾の整備事業に係る事務の執行の合規性

- ◆ 道路、港湾の整備事業に係る事務の執行について、市の規則等が関係法令および条例に準拠しているか。
- ◆ 道路、港湾の整備事業に係る事務の執行が関係法令、条例、規則等に準拠して適切に実施されているか。

###### ② 道路、港湾の整備事業に係る事務の執行に関する経済性・効率性・有効性

- ◆ 道路、港湾の整備事業に係る事務の執行が経済性、効率性および有効性の観点から、合理的かつ適切に実施されているか。

###### ③ 道路、港湾の整備事業に係る事務の執行の公平性

- ◆ 道路、港湾の整備事業に係る事務の執行が公平性の観点から、合理的かつ適切に実施されているか。

##### (2) 主な監査手続

① 関連書類一式を閲覧し、合規性の検証のための関連規則等との照合を実施した。

② 経済性・効率性等の検証のために、どのような事務処理や業務改善等がなされているかについて、担当課に対してヒアリングおよび関連書類の調査・分析等を行った。

③ 必要と考えた施策等が実施されている現場の視察を行った。

##### (3) 監査結果の記載

本報告書は、地方自治法第 252 条の 37 第 5 項に定められている『監査の結果に関する報告』であり、監査の結果に関しては、「指摘事項」および「意見」に区分して記載している。本報告書において、両者は下記のように定義している。

指摘事項 法令または規則等に照らして改善を要する必要があると判断したもの。

意見 将来のために改善・改良していくことが望ましいと判断したもの。

## II 外部監査の対象の状況

### 1 下関市の概況

旧市は、1889年4月に赤間関市として山口県内で唯一の市制を開始し、1902年6月に赤間関市から下関市に名称が変更されている。2005年2月に下関市、菊川町、豊田町、豊浦町、豊北町の1市4町が合併し、同年10月に中核市に移行しており、2015年10月の国勢調査では、市の面積715.89km<sup>2</sup>、人口268,517人となっている。

本州の最西端に位置し、関門海峡を境として西を日本海、東を瀬戸内海に接しており、市内のほとんどを山間部が占め、旧市内と呼ばれる市街地部分は稜線が海岸線に接近し、平地が少ない地形を形成している。

### 2 市の公共交通の整備状況

#### (1) 市の公共交通に係る現状と課題

第2次下関市総合計画によれば市の公共交通に係る現状と課題を次のように記載している。

『公共交通は、地域住民とりわけ自らの交通手段を持たない学生や高齢者等にとって、なくてはならない交通手段であるとともに、健康増進や環境の質の向上に寄与することから、その果たすべき役割への期待も高まっています。

また、人口減少や少子高齢化が進展する中、持続可能なまちづくりを進めるため、都市拠点や各地域における生活拠点内及び各拠点間を結ぶ、公共交通の利便性向上が求められています。

本市においては、山陽新幹線、山陽本線、山陰本線が結節しており、鉄道交通の要衝となっているものの、連携・連絡時間の問題や、自家用車の増加にともない、利用者は年々減少しており、利用の促進が課題となっています。

路線バスについても、利用者の減少が続いており、不採算路線の増加などにより日常生活に不可欠な生活交通路線の維持・確保が困難な状況が生じています。一方、バス路線のない交通の不便地域においては、市生活バスの運行をしていますが、利用促進に向けた対策や効率的な運行などを行い、生活路線を維持・確保する必要があります。また、地域住民が主体となるコミュニティ交通など、住民自らが地域の移動手段を確保しようとする動きもあります。

六連島、蓋井島を連絡する離島航路が整備されており、離島における必要不可欠な移動手段となっています。』

これらの課題に対して、鉄道利用者の利便性向上、バス交通等の対策、海上交通として離島航路の安定運航を基本方向とし、個々の具体的な方向を下記のように掲げている。

#### ① 鉄道利用者の利便性向上

市民の通勤、通学等の交通手段である鉄道の利便性向上を図り、利用を促進するため、既存施設の有効利活用や新駅(中間駅)設置の検討、山陰本線における乗換え環境の向上、さ

## II 外部監査の対象の状況

### 3 市の道路の整備状況

らには運行本数の維持・確保に努めます。また、新幹線「ひかり」、「のぞみ」、「さくら」の新下関駅停車や本市と北九州地域の交流を促進するため、両地域を結ぶ鉄道ネットワークの充実について、関係鉄道会社へ要請します。

また、主要駅における他の交通機関との安全かつ快適な乗り継ぎなど、交通環境の充実に取り組みます。

#### ② バス交通等の対策

バス交通については、市民の移動手段として必要不可欠なバス路線を維持・確保していくとともに、地域住民等の意見を聞きながら、利用率の低い路線では運行の見直しを随時行い、バス交通維持のため住民意識の醸成に努め、利用促進を図ります。

また、拠点内や各拠点間における利便性を向上させるために、安全かつ快適な乗り継ぎなど、交通環境の充実に取り組みます。

市内における生活バス路線の対象外となっている交通の不便地域において、地域住民が主体となるコミュニティ交通の導入における計画策定や運行事業に対して支援を行い、地域住民の日常生活に必要な移動手段の確保と利便性向上を図ります。

#### ③ 離島航路の安定運航

離島住民の本土往来のための生活の足を確保するため、六連島航路、蓋井島航路の安定運航の維持を図ります。

### 3 市の道路の整備状況

#### (1) 市の道路整備に係る現状と課題

第 2 次下関市総合計画によれば市の道路整備に係る現状と課題を次のように記載している。

『本市は、市内各地域や山陽・山陰・九州方面の諸都市との連携強化による産業促進など、広域・地域連携を図る必要があります。また、災害に強い国土・地域づくりが求められており、経済の再生を支える幹線交通ネットワークの強化や災害時の代替性・多重性の確保が喫緊の課題となっています。現在、市街地に国内外への物流機能が集中しており、国道や県道などに混入した大型車などの影響により、慢性的な交通渋滞を引き起こし経済活動に影響を及ぼしています。特に、国道 2 号長府印内周辺における渋滞は、経済活動の発展を阻害し、また、渋滞を回避する車両が生活道路を通行し歩行者の安全が脅かされるなど市民生活への影響も多大となっています。』

こうした状況において、都市の利便性を高め、機能的な都市活動を確保するためには、主要な都市を結ぶ幹線道路網や各地域の拠点連携を図る道路の整備を進めることによる道路交通体系の強化が必要です。』

これらの課題に対して、広域的な連絡網である高規格幹線道路等の整備、地域の連携道路である国道・県道等の整備、地域における通学や買い物等で利用する生活道路の整備を基本方向とし、個々の具体的な方向を下記のように掲げている。

① 広域交通連絡網の整備

九州方面、山陽・山陰方面等の周辺地域との広域的な新たな交流・連携を促進・強化し、市民生活や産業・経済を支え、交通機能等の向上及び幹線道路ネットワークを形成するため、山陰道、下関北九州道路や下関西道路などの整備について、関係機関と連携の上、調査及び要望等に取り組みます。

② 地域連携道路の整備

市内の主要渋滞ポイントの解消、市民の移動における定時性や確実性、安全性、快適性の確保のため、本市の主要国道2号・9号・191号をはじめ、その他国道や主要地方道及び一般県道等の整備を促進します。

③ 生活道路の整備

市民の買い物等日常生活の安全性や快適性の確保を図るため、地区内の道路ネットワークの形成状況や、国・県道の整備状況を踏まえ、市道の整備を推進します。

また、現行道路法では対応できない私道について、舗装や安全施設の設置等に対し適切に助成します。

#### 4 市の港湾の整備状況

##### (1) 市の港湾整備に係る現状と課題

第2次下関市総合計画によれば市の港湾整備に関する現状と課題を次のように記載している。

『グローバル化が進展する中、経済発展の著しい中国や韓国等東アジア諸国とわが国の交流は、ますます重要度を増し、地域レベルにおける国際化は活発化しています。しかしながら、競合する航路や航空路との競争激化等にもなう下関港の優位性の低下や、アジア域内での生産拠点のシフトなどを背景に下関港を取り巻く環境は厳しさを増しており、今後、下関港の競争力を維持・強化していく必要があります。

こうした中、新港地区長州出島や長府地区・本港地区などにおいて、さらなる港湾機能の強化を図り、市内企業と諸外国の積極的な商取引環境を整備することは、国際港湾都市「下関」の経済を活性化し、グローバル化を進める上で重要な取り組みです。

一方、既存の港湾施設においては、老朽化により機能低下が進んでいることから、機能の維持・強化を図るため、適正な維持管理とより計画的な整備が必要です。

また、新港地区長州出島へのコンテナターミナル機能移転後の岬之町地区や、あるかぼーと地区から唐戸地区にかけてのウォーターフロントについては、優れた景観を活かし中心市街地と一体となった魅力あるにぎわい空間の形成が求められています。』

これらの課題に対して、グローバルな活動を支える国際物流拠点等の整備、中心市街地と一体となった魅力ある憩いのウォーターフロントの形成、貿易促進を図るための「つかいやすい港づくり」を推進し、国内・海外における航路誘致や集荷対策活動に努めることを基本方向とし、個々の具体的な方向を下記のように掲げている。

##### ① 港湾機能の強化

###### i 国際物流拠点の整備

東アジア等のゲートウェイとしての役割を高め、物流機能の強化及び産業振興を図るため、新港地区長州出島や長府地区において船舶の大型化、貨物のコンテナ化、荷役の機械化及び産業誘致に対応した国際物流拠点の形成を推進します。

また、モーダルシフトを推進し下関港の物流機能の強化を図るため、JR 下関貨物駅の利用促進及び鉄道貨物ターミナル構想を推進し、海上輸送と鉄道輸送などが結びついた国際複合一貫高速輸送ネットワークの構築を図ります。

###### ii 港湾施設の維持・改良・再編

本港地区における既存岸壁や上屋の老朽化、コンテナ荷捌き地不足、西山地区における施設の老朽化・遊休化等の課題を解消するため、港湾施設の維持・改良・再編を推進します。また、地方港湾の施設利用促進のため、維持・改良を推進します。

iii まちづくりと一体となったウォーターフロント開発

新港地区長州出島へのコンテナターミナル機能移転後の岬之町地区や、あるかぼーと地区から唐戸地区にかけてのウォーターフロントについては、優れた景観を活かした市民が憩い多くの来訪者で賑わう交流拠点の形成を推進します。

② つかいやすい港づくり

i 規制緩和の推進

特区制度などを活用して規制緩和を進め、民間事業者の活動を支援するとともに国際的な複合一貫高速輸送の港湾物流システムの構築を図り、スピーディー、フレキシブルかつ低コストでつかいやすい港づくりを進めます。

ii 諸手続きの簡素化・情報化の推進

下関港の港勢拡大を図るため、貿易にかかわる貨物の小口化や物流の多頻度化、スピード化等に適切に対応し、港湾 EDI の普及促進等の港湾諸手続き ICT 化に取り組み、諸手続きの簡素化・情報化を推進します。

iii 港湾サービスの向上

港湾保安対策の推進に努めるとともに、ユーザーの多様なニーズにきめ細やかに、かつ迅速に対応できるように民間の視点を取り込んだ港湾運営を行い、競争力の強化と利用の効率化を図ります。

③ 集貨推進及び国際航路の充実

i 航路誘致及び集貨対策

本市の港湾関連産業及び観光を中心に地域経済の活性化を図るため、官民一体となって国内外においてポートセールス、ポートセミナーを実施し、船社・荷主・港湾関連業者等に下関港の利点を PR することにより、さらなる集貨や、クルーズ客船を含めた新たな航路誘致に努めます。

ii 国際経済交流の推進

本市はこれまで、ジェトロ山口や山口県国際総合センター等の貿易関連機関と共同で貿易振興を図っており、今後も引き続き、国際的な経済交流を推進し、貿易関連事業者を支援します。

また、山東省青島市をはじめとする東アジア地域各都市への経済ミッションの派遣及び受入を推進します。

### III 監査の結果および意見

#### 1 公共交通

### III 監査の結果および意見

#### 1 公共交通

##### (1) バス交通

###### ① 民間バス交通の環境整備に対する補助金

市では、バス利用環境の整備促進およびバス路線を維持・確保するため補助金を交付している。

###### i 廃止路線代替バス運行事業費補助金

###### a 制度概要

廃止路線代替バス運行事業費補助金の5年予算実績推移および補助金の内容は下記のとおりである。

(単位:千円)

	2013年度	2014年度	2015年度	2016年度	2017年度
予算額	100,460	104,730	104,128	105,178	106,926
決算額	100,460	104,730	104,128	105,178	106,926
趣旨	地域住民の生活に不可欠なバス路線の維持および確保に係る補助。				
補助対象	路線バス事業者が運行するバス路線の廃止に伴い、市が運行を依頼する路線であって、道路運送法第4条(旧21条)許可を受けたもの。 対象は10月から翌年9月までにかかる期間の事業費である。				
補助額	補助対象期間に補助対象事業者が実施する補助対象路線における乗合バスの運行事業の経常欠損額。				

(出所: 下関市廃止路線代替バス運行事業費補助金交付要綱、交通対策課作成資料に基づき作成)



## 意見1 廃止路線代替バスの見直しについて

一部の路線については利用者数が少なく1日当たり1人を下回る路線が散見される。2016年10月から2017年9月まで運行した路線のうち、1日当たりの輸送人員が1人を下回る路線の過去4年の利用実績は下記のとおりである。

(単位:人)

起点	主な 経由地	終点	輸送人員			
			2013年10月 ～2014年9月	2014年10月 ～2015年9月	2015年10月 ～2016年9月	2016年10月 ～2017年9月
瀬崎公園		尾山憩の家	<u>237</u>	<u>264</u>	431	<u>332</u>
特牛駅		尾山憩の家	<u>189</u>	<u>207</u>	<u>347</u>	<u>267</u>
特牛駅	島戸	尾山憩の家	396	<u>184</u>	<u>333</u>	<u>233</u>
滝部駅		尾山憩の家	<u>146</u>	<u>278</u>	<u>364</u>	<u>223</u>
西教寺	殿居	豊田町西市	<u>146</u>	<u>138</u>	<u>161</u>	<u>198</u>
豊田町西市		西市高校	<u>89</u>	<u>84</u>	<u>98</u>	<u>109</u>
川棚温泉	川棚駅	小田	<u>310</u>	<u>343</u>	382	<u>235</u>
川棚温泉	松谷漁協・ 涌田	黒井	<u>347</u>	390	379	<u>266</u>
黒井	涌田・ 松谷入口	川棚温泉	<u>350</u>	387	<u>331</u>	<u>233</u>

(出所:交通対策課提示資料に基づき作成)

(注:意見に関連する数値について太字、下線を付している。)

これらの路線について、定期利用者や経常的に利用する市民が少なく、将来的に増加する見込みが乏しい場合、廃止路線代替バスではなく、デマンドバス等運行費用を削減した運行手段を検討する、もしくは、路線自体の継続の必要性を検討する必要があると考えられる。

また、利用者は多いが赤字路線となっている「川棚温泉～豊浦病院～川棚温泉:22,368人」、「川棚温泉～豊浦病院～肥中:17,733人」路線は、遠方地域まで運行することが運行費用を増大させ赤字につながっている。そのため、利用者が限られてくる遠方地域についてはデマンドバスやコミュニティタクシー等へ振り替えるなど、運行費用を削減した運行手段を検討することも必要であるとする。

### III 監査の結果および意見

#### 1 公共交通

##### ii 地方バス路線維持費補助金

###### a 制度概要

地方バス路線維持費補助金の5年予算実績推移および補助金の内容は下記のとおりである。

(単位:千円)

補助額	2013年度	2014年度	2015年度	2016年度	2017年度
予算額	212,884	223,008	200,000	186,822	188,586
決算額	212,884	223,008	198,566	182,298	188,586
趣旨	過疎現象等による輸送人員の減少により地域住民の生活に必要なバス路線の維持が困難となっている現状に対する生活交通路線の確保に係る補助。				
補助対象	市の区域内を運行する乗合バス事業者に対するもので、生活交通路線を運行することによって得た経常収益の額が当該生活交通路線の経常費用に達していない路線。 対象は10月から翌年9月までにかかる期間の事業費である。				
補助額	1)国庫補助減額適用路線(地域間幹線系統確保維持費国庫補助金の適用を受ける路線) 補助対象期間における当該バス路線の運行に要した補助対象経常費用の額と当該運行に係る経常収益の額の差額から国庫補助金を除いた額に相当する額  2)特別維持路線(地域間幹線系統確保維持費国庫補助金の適用を受けない路線であって、市長が地域住民の生活上特にその運行が必要と認める路線) 補助対象期間における当該バス路線の運行に要した補助対象経常費用の額と当該運行に係る経常収益の額の差額に相当する額				

(出所:下関市地方バス路線維持費補助金交付要綱、交通対策課作成資料に基づき作成)

##### 意見2 地方バス路線維持費補助金の見直しについて

市の担当者に対して地方バス路線維持費補助金の対象となる路線の見直し方法について質問を行った。その結果、補助対象路線は補助金を設定した当初の路線を踏襲し、新路線の設定、既存路線の廃止等は、バス会社からの提案等による路線の見直しを除いて実施されておらず、また、補助対象路線を選定するための基準も設けていないとの回答を受けた。

2013年10月から2017年9月までにおける補助対象路線の輸送人員数を確認したところ、「新下関駅～済生会病院～河原」路線については2015年10月から2016年9月までの期間(輸送人員1,067人)を除き、輸送人員が338人、424人、143人と少なく、1日当たりの輸送人員が1人を下回る年が生じている。

地方バス路線維持費補助金は、過疎現象等による輸送人員の減少のため地域住民の生

活に必要なバス路線の維持を目的としているため、輸送人員が少ないことをもって補助金投入の是非を判断すべきではないが、輸送人員数が極めて少ない場合には、その効果は少なくなる。

2019 年度に「下関市地域公共交通再編実施計画」の策定を行う予定であるため、補助金の目的とそれにより得られる効果を比較考量し、路線バス事業における補助対象路線の見直し等を検討することが必要であると考ええる。

## ② 過疎地域における生活バスの運行

### i 制度概要

生活バスは主に菊川町、豊田町、豊北町を対象とし、運行については、市が外部事業者に対して運行を委託している。菊川町の乗車人数が最も多い状況にあるが、各地域の少子化、高齢化に伴い生活バスの利用者は継続して減少傾向にある。

生活バスの利用状況は 2009 年度以降多少の増減はあるものの減少傾向にあり、利用状況を把握し利便性の向上を図るため、2011 年に生活バス利用者を対象にアンケートを実施している。

2011 年に行われたアンケートのうち生活バスの改善点として下記の事項が挙げられた。

- ◆ 運行本数の増加
- ◆ 運行経路の変更
- ◆ 他の交通機関との連携接続を含むダイヤの改善
- ◆ バス停留所以外の場所での自由乗降
- ◆ 料金の低廉化
- ◆ 日曜、祝祭日の運行

その後も生活バスの利用者数は、人口減少などにより減少し、サービス水準の維持・確保が難しくなってきた。そのため、市では、生活バスの使いやすい環境を構築し、利用者数の増加を図る目的から、2018 年 4 月 2 日より生活バスの料金を距離に関係なく 1 回 100 円で乗車できる施策を実施している。

従前は、収支率を運行の指標として用い、収支率が 10%に満たない生活バス路線については、地域のニーズを踏まえ、運行経路や運行本数、車両の大きさ等の見直しを行っていたが、上記施策の実施に伴い収支率は低く推移することが想定される。そのため、今後は利用人数の状況を注視し、生活バスの再編を図ることを検討している。

### III 監査の結果および意見

#### 1 公共交通

##### 意見3 アンケート調査結果の有効利用について

市に対し上記アンケート調査結果に基づき市が実施した取り組みを質問した。その結果、市では市議会総務委員会に対してアンケート調査結果の報告を行うとともに、上記の改善点を検討したが、具体的な改善対応には至っていないとの回答を得た。

市民からの要望については、予算的な制限のなかで対応する必要があるため、すべての要望を受け入れることはできないが、予算的な制限を伴わない範囲で要望に応える必要はあると考える。

2018年3月に策定された「下関市総合交通戦略(下関市地域公共交通網形成計画)」においてバスのフリー乗降制度の導入検討が示されているが、2011年に行われたアンケートにおいてバス停留所以外の場所での自由乗降が市民からの要望として挙がっているため、本来であれば2011年の段階で導入検討について協議を行う必要があったと考えられる。

バス利用者の利便性向上を図るためにアンケートを実施し、市民も改善を望んでアンケートに回答しているため、市としてアンケートの内容を十分に吟味し、検討を行うことが必要であると考えられる。

##### 意見4 生活バスの見直しについて

2017年度の生活バス運行に際して市は、年間48,196千円の委託費用を計上しており、利用1回当たり2,891円となる。

下関市総合交通戦略(下関市地域公共交通網形成計画)に記載されている「市民が感じる移動に関する問題」として、公共交通整備検討委員会や市民に対して行われた地元説明会、公共交通に関するアンケート調査結果から得られた市の公共交通の問題点が示されている。アンケートにおける主な問題点は下記のとおりである。

- ◆ 中山間地域では、高齢化比率が50%を超えた。特に女性においては高齢化比率が60%となっており、買い物難民や医療難民が非常に多く、独居の方はどうしようもない状況である。
- ◆ 家からバス停留所まで2~3kmあるため非常に困っている。
- ◆ バス停留所まで歩いて20分~30分かかる人が多い。
- ◆ 高齢者や障害者が公共交通で移動する際、低床バスでない場合、困った状態になるときもある。

市民の移動手段として生活バスの運行は重要であるが、生活バス路線の範囲の拡大やバス停留所までのアクセスの改善には多くの資金を要し、現実的ではない。

国土交通省の調査によれば「高齢非高齢別にみた私事目的の活動別平均外出頻度」では、主たる移動の目的は日用品の買い物であり、「高齢非高齢別にみた無理なく休まずに歩ける距離」では、年齢の上昇に伴い無理なく休まずに歩ける距離は短くなっていることがわかる。

高齢者が移動できる範囲は狭いため高齢化が進む地域においては生活バスの運行で対

応することは難しい状況にあり、居住エリアで用を足せるように対応する方が望ましいともいえる。そのような地域に対しては、定期的な移動式店舗や出張医療等を斡旋することで、通常の生活における煩わしさを取り除き、市民の利便性を高めることができると考えられる。

2018年7月から9月までの間に生活バスの利用者の目的についてアンケート調査を実施されているため、アンケートの内容を勘案するとともに、費用的な面からも生活バスに代わる代替策として移動式店舗や出張医療等の斡旋についても検討することは有用であると考ええる。

#### 意見5 生活バス運行の見直しを行う際における収支状況の利用について

現在、生活バス運行における評価の指針としては、乗車人数の状況を利用しているが、事業を行う上で収支状況の把握は必要である。現在、車両購入費は購入年度に一括して計上されているが、車両購入費は生活バスの運行に際して必要なものであるため、管理会計上の観点より、車両購入費は購入年度に一括して計上するのではなく、経済的耐用年数に応じて各年度に減価償却費として計上し、各年度の収支状況を把握、評価することが適切であると考ええる。

### (2) 公共交通のバリアフリー化について

#### ① 市における基本方針

市は、2005年2月に策定した「下関市交通バリアフリー基本構想」(以下、「基本構想」)において、高齢者や身体障害者をはじめとして全ての人の移動を円滑にすることにより、だれもが自立と社会参加のもとに、地域でいきいきと活動することができるまちづくりを目指し、『誰もが安心して快適に移動できる活動的なまちづくり』を基本理念として掲げ、2010年を目標として下記の基本方針を策定している。

- i 人にやさしい歩行空間を確保するためのバリアフリーを推進します。
- ii 関係事業者との連携によりバリアフリー化を一体的に促進します。
- iii 市民参画型のバリアフリーのまちづくりを進めます。
- iv 継続的なバリアフリー化を推進します。
- v 「心のバリアフリー」社会の実現を目指します。

バリアフリーのまちづくりを実現するためには、ハード面の施設整備だけではなく、手助けがしやすい環境づくりを行う必要があります。このため、バリアフリーに関する啓発・広報活動や福祉教育など、ソフト面の取り組みを通じて、市民一人一人のバリアフリーについての理解を深めるとともに、ボランティアに関する意識を醸成し、誰もが高齢者・身体障害者等に対し自然

### III 監査の結果および意見

#### 1 公共交通

に快くサポートできる「心のバリアフリー」社会の実現を目指します。

市は、当基本構想において「特定旅客施設」及び「重点整備地区」の設定を行うと共に、中期的、長期的な整備計画を立案している。JR 下関駅、下関駅バスターミナル、JR 新下関駅を特定旅客施設とし、各特定旅客施設周辺の高齢者や身体障害者等がよく利用する主要施設を含んだ地区を重点整備地区として短期的な整備を行う地区として位置づけられている。

また、JR 幡生駅、JR 長府駅周辺地区についてはバリアフリー化にあたって駅舎改築等整備計画との整合を図る必要があることから中長期的な整備を行う地区として位置づけられている。重点整備地区および整備予定地区は下記のとおりである。

旅客施設	地区指定	整備期間	目標年次
JR 下関駅 下関駅バスターミナル JR 新下関駅	重点整備地区	短期	平成 22 年度
JR 幡生駅 JR 長府駅	中長期的整備地区 駅舎改築等整備計画の進捗状況に応じて指定を検討	中期	駅舎改築等整備計画の進捗状況に応じて設定
上記以外の旅客施設	整備の必要性や効果等を考慮しながら指定を検討	長期	整備の必要性や効果等を考慮しながら設定

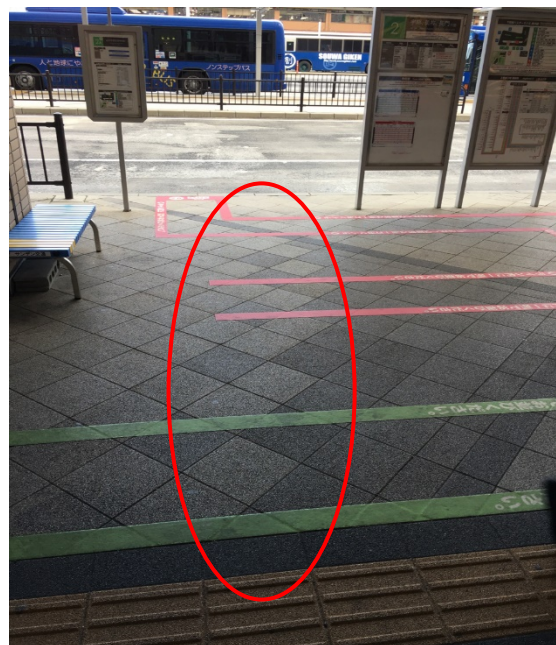
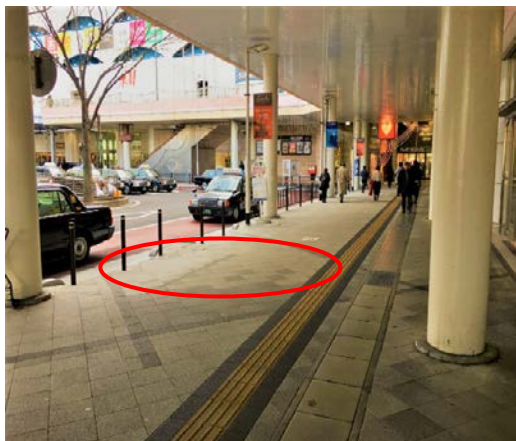
(出所：下関市交通バリアフリー基本構想に基づき作成)

指摘1 現地調査に伴う指摘事項について

公共交通事業者等は、旅客施設を新たに建設し、若しくは旅客施設について主務省令で定める大規模な改良を行うとき又は車両等を新たにその事業の用に供するときは、当該旅客施設又は車両等を、「移動等円滑化のために必要な旅客施設又は車両等の構造及び設備に関する主務省令で定める基準」(以下「基準」)に適合させなければならない(高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律第8条第1項)。また、地公共団体は、国の施策に準じて、移動等円滑化を促進するために必要な措置を講ずるよう努める必要がある(同法第5条)。しかし、同基準を定める省令である「移動等円滑化のために必要な旅客施設又は車両等の構造及び設備に関する基準を定める省令」(以下「省令」)に基づき整備されていない箇所が、現地調査において確認された。対象となる状況は下記のとおりである。

◆下関駅バスターミナル

バスの乗降口については、一般的に点字ブロックの敷設はなされているが、2A バス停留所(右)およびタクシー乗り場(下)においては、点字ブロックの敷設がなされていない。



公共用通路と車両の乗降口との間の経路については視覚障害者誘導用ブロックを敷設し、または音声その他の方法により視覚障害者を誘導する設備を設けなければならない(省令第9条第1項)。視覚障害者にとって点字ブロックは歩行する上での命綱であるため、早期に対応することが必要である。

### III 監査の結果および意見

#### 1 公共交通

##### ◆JR 新下関駅(手摺用点字表示版)

東口に位置する地下通路の傾斜は急で、手摺用点字標示板が設置されていない。

東駅バス停留所近くの下通路についても同様の状況が確認されている。階段の手摺の端部付近には、階段の通ずる場所を示す点字を貼り付ける必要がある(省令第8条第1項第2号)。



##### ◆JR 新下関駅(点字ブロック)

駅前については点字ブロックの敷設はなされているが、駅からバス停留所までの通路の一部区間においては点字ブロックが敷設されていない。

視覚障害者にとって点字ブロックは歩行する上での命綱であるため、早期に対応することが必要である。

JR 新下関駅については、省令施行日以降に新たに建設、もしくは大規模な改良がなされた施設ではないため、省令の適用対象にはならないが、バリアフリーの観点から早期に対応するのが望ましいため、意見ではなく指摘としている。



#### 意見6 現地調査に伴う改善提案について

##### ◆JR 新下関駅 (トイレ)

トイレの案内板までの点字ブロックは敷設されているが、トイレ自体までの点字ブロックが敷設されていない。

また、男子トイレについては、手前に扉があるが点字等によるアナウンスはないため、視覚障害者が安全に利用できる環境にはない。視覚障害者が安心して快適に移動できる活動的なまちづくりを行う上で改善が必要と考える。





◆JR 新下関駅（南口出口付近）

多くの自転車が放置されている。放置されている箇所は JR 用地であるが、JR の駐輪場と駅をつなぐ歩行スペースにもなっており、放置車両が歩行を妨げている状況にある。この状況は基本構想においても記載されており、約 11 年経過した今日でも同様の状況がみられる。市と JR は放置車両に対して張り紙、注意文書および



口頭による駐輪場への誘導や定期的に放置車両の撤去を行い、放置車両の解消に努めているが、抜本的には改善されていない。市と JR は放置車両の対策について継続的に協議を行っているが、駐輪場の新設については予算上の制約などもあり実行には至っていない。今後も市と JR は協力して駅利用者の安全、利便性の観点から改善対応を図る必要があると考える。

意見7 エスカレーターへの点字ブロック誘導について

社会福祉法人日本盲人会連合が 2011 年 2 月に実施したアンケートによると 36%の視覚障害者がホームから転落した経験を有しており、ホームからの転落を防止するには、ホームドアの設置等ハード面での対応が望ましい。もしくは、視覚障害者がホームを歩く距離を少しでも短くすることが有効と考えられる。

駅構内に設置されているエレベーターはホームの端に位置していることが多く、エスカレーターよりも奥に位置することが多くみられる。そのため、エスカレーターまでの点字ブロックの敷設を行うことで視覚障害者がホームを歩く距離は短くなりホーム転落リスクを少しでも下げられると考える。

この点について、現在の点字ブロックの敷設状況は、エレベーターや階段については点字ブロックによる誘導敷設はなされているが、エスカレーターについては点字ブロックの敷設はなされていない。

これは、バリアフリー法に基づいて必要な設備の目安を示す国のガイドラインにおいて、視覚障害者が駅構内で上下移動する際の具体的な手段までは明記されておらず、設備の状況に応じて施設管理者の判断に委ねられているからである。そのため、多くの施設においてエスカレーターは「昇り降りの方向を間違えると危険」といった理由から、階段かエレベーターへの点字ブロック誘導となっている。

「視覚障害者のエスカレーター誘導に関する調査研究報告書」(2014 年 3 月 公益財団法人交通エコロジー・モビリティ財団)(以下「報告書」)によると大部分の視覚障害者がエスカレーターの利用を望んでおり、エスカレーターまでの誘導点字ブロックの敷設を望んでいる。同報告書では視覚障害者の方 5 名程度のグループにインタビュー形式でヒアリング調査を実施している。東京で 5 回、大阪で 4 回の計 9 回の調査を実施し、計 42 名の方に対してアンケート

### III 監査の結果および意見

#### 1 公共交通

を行っている。なお、アンケート対象は普段から駅を利用する方や単独歩行している方を中心に行われている。

アンケート結果より、視覚障害者はエスカレーターの利用を望んでおり、エスカレーターについても点字ブロックを敷設し誘導することが視覚障害者にとって望ましいと言える。

しかしながら、施設管理者や事業者は安全性が確保できない状況で視覚障害者をエスカレーターへ誘導することを避けると考えられる。そこで、下記のような施策(報告書より引用)を図り視覚障害者が安全にエスカレーターを利用できる環境を施設管理者に促すことが必要であるとする。

- ◆ エスカレーターの何メートルか手前から位置を知らせる為のアナウンス、音情報を示す。
- ◆ エスカレーターの入口において行先についてのアナウンスを行う。上り、下りでアナウンスする性別を変える(上りは男性、下りは女性など)。上りエスカレーターのみ点字ブロックを敷設し、下りエスカレーターについては一定区間スペースを空けて点字ブロックを敷設するなど(右:新下関駅 動く歩道における点字ブロック)。
- ◆ エスカレーターの誤侵入を防ぐため、エスカレーター自体に設定されている機能以外にアナウンスによる呼びかけなどを行う。
- ◆ アナウンススピーカーは共通して同じ場所に設置することで、空間認識をやすくする(天井に吊るすスピーカーは音が拡散するので認識しづらい)。
- ◆ 時間帯によって進行方向が変わるエスカレーターについては、対応が困難であるため、対象には含めない。



## 2 道路・橋りょう等

### (1) 橋りょうの維持管理

#### ① 概要

第2次下関市総合計画において、橋りょうについては、「下関市橋梁長寿命化修繕計画」に基づき、継続的に橋りょう点検を行うとともに、損傷状況と架橋位置や交差物などの環境状況を指標とした優先度評価を行い、優先度の高い橋りょうから補修を順次進めるとしている。そこで、個別計画の概要と橋りょう維持管理・点検の状況を確認した。

市は、2013年5月に下関市橋梁長寿命化修繕計画を公表している。

市は、三方を海で囲まれるとともに、南部は平野部、中北部は山地部という地形状況であり、内陸部から海岸部に向かって多数の河川が市内全域を流れている。このような地形状況から、橋りょうは道路網の形成において重要な役割を担っている。

特に、戦後から高度経済成長期に至る時期に整備された橋りょうは、その殆どが架橋後50年以上経過しようとしており、今後一斉に老朽化を迎えることとなるため、その補修費や架け替え費用が大きな財政負担になることが懸念されることから、今後、如何に効率的・効果的に橋りょうを維持管理するかが、重要な課題となっている。

下関市橋梁長寿命化修繕計画は、点検や補修対策を計画的に進めることにより橋りょうの機能を確実に維持すること、また、橋りょうの維持管理手法をこれまでの事後的な維持管理(損傷が深刻化した後に対応)から予防的な維持管理(損傷が軽微なうちに対応)に転換し、橋りょうを長寿命化(建設後100年間程度)するとともに、維持管理コストの平準化と縮減を図ることを目的として策定されたものである。

下関市橋梁長寿命化修繕計画では、計画の基本方針として長寿命化修繕計画を策定することにより、計画的な補修対策の実施、補修予算の平準化およびライフサイクルコスト(以下「LCC」)の縮減を実現するとともに、PDCAサイクルを確立し、実施することとしている。また、PDCAサイクルによるデータの蓄積により、長寿命化修繕計画の改定を行い、計画内容の高度化およびさらなるLCCの縮減を図るものとしている。

- ◆ Plan(計画)・・・長寿命化修繕計画の策定(計画的な補修計画、補修費用の平準化、LCCの最小化)
- ◆ Do(実行)・・・補修計画に基づき優先度の高い橋りょうから計画的に補修対策を実施
- ◆ Check(評価)・・・補修対策の経過観察、橋りょう定期点検の実施、橋の健全度の把握・評価
- ◆ Action(改善)・・・長寿命化修繕計画の見直し

III 監査の結果および意見  
2 道路・橋りょう等

意見8 下関市橋梁長寿命化修繕計画の改定について

道路法施行規則の一部を改正する省令およびトンネル等の健全性の診断結果の分類に関する公示が2014年3月に公布され(同7月より施行)、健全性の診断結果を4段階に分類することとなっている。市が点検に際し準拠している山口県橋梁点検要領(案)も上記省令および公示に伴い2015年3月、2017年3月に変更され、市は同要領に基づき健全性の診断結果を4段階に分類している。また、定期点検の実施頻度も架設後2年以内に初回点検を行い、2回目以降は5年に1回の頻度で定期点検を実施することを基本としている。

しかし、市は下関市橋梁長寿命化修繕計画において、点検の実施方法を変更した旨を市民に開示していない。この理由として、市は2018年度に定期点検を完了し、すべての橋りょうにおいて、近接目視による点検結果が取りまとめられることとなり、この点検データに基づいた全橋りょうを対象とした修繕計画とするため、2019年度に下関市橋梁長寿命化修繕計画の改定を行い、合わせて点検実施方法も明記する予定としている。今後は、適切な情報開示を行う観点から速やかに橋梁長寿命化修繕計画の改定もしくは、点検方法の改定を市民に対して開示することが望ましいと考える。

意見9 建設年度不明の橋りょうについて

市より提出を受けた2018年3月末時点での1,390橋の橋りょう定期点検結果では、過年度資料を確認したものの建設年度が不明となっている橋りょうが全体の55.8%を占める。国土交通省ホームページ「道路メンテナンス年報」によれば、2018年3月の全国の建設年度不明橋りょうは約23万橋であり、全国の橋りょう数約73万橋に対する割合は31.5%となっており(全国の市区町村が管理する橋りょう数約47.7万橋に対する割合は40.5%)、市の割合は、全国の割合を上回っている。地区別における建設年度が不明となっている橋りょうの割合は下記のとおりである。

(単位:橋、%)

地区	橋りょう数	建設年度不明数	割合
本庁	739	594	80.4%
菊川	108	5	4.6%
豊田	202	31	15.3%
豊浦	128	55	43.0%
豊北	213	91	42.7%
合計	1,390	776	55.8%

(出所:建設部道路河川建設課提出資料に基づき作成)

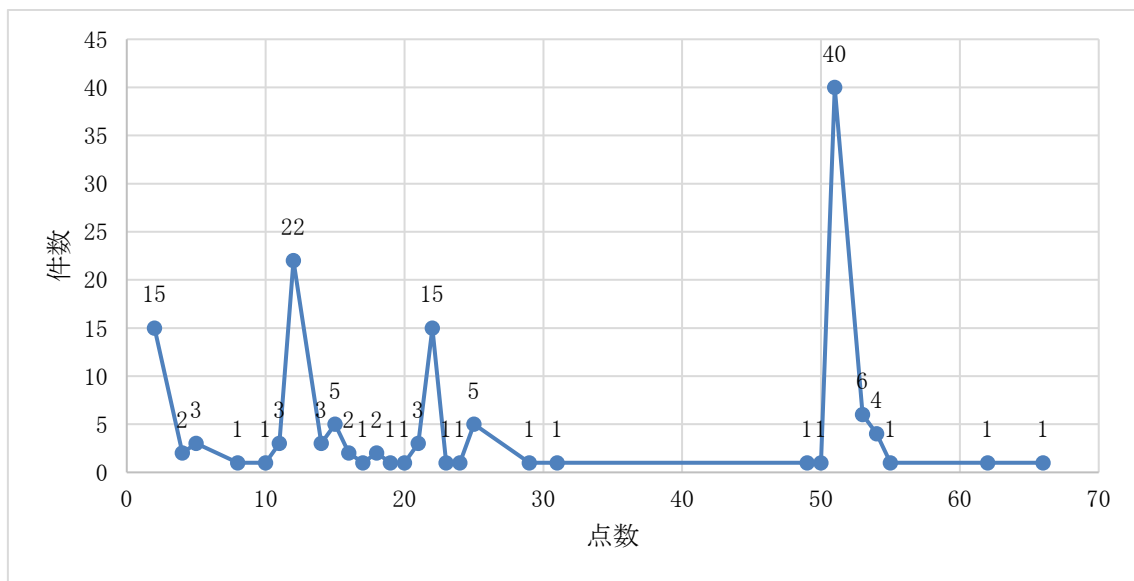
特に本庁地区において建設年度が不明となっている橋りょうの割合が80.4%と極端に高くなっている。

市では、建設年度の記録がない橋りょうについても定期点検を行っており、点検の結果、補

修を行う必要があると判断した場合は、橋りょう補修設計にて、コア採取やその他必要となる物性試験を実施し、適切な補修工法を選定して補修工事に取り組んでいる。今後は、橋りょうの新設や修繕を行う際は、適切に記録整備を行い、維持管理を行うことが望ましいと考える。

意見10 対策優先度が同点となった橋りょうの対策順位の決定について

市では橋長 15m 以上の橋りょうについて、山口県橋梁長寿命化修繕計画に準拠した対策優先度の点数化を実施しているが、道路河川建設課より提出を受けた 2018 年 3 月末時点の橋りょう定期点検状況において定期点検が完了している 144 件(141 橋)について、点数が同一である橋りょうが散見された。点数別の橋りょう件数は下記のとおりである。



(出所:建設部道路河川建設課提出資料に基づき作成)

特に点数が 51 点の橋りょうが 40 件あり、点数化が行われている件数全体の 27.8%を占めており、これらの橋りょうは点数による差別化が行われていない。この理由として、市は山口県システムを使用して、対策優先度の点数を算定しており、既存システムを活用することにより経済的かつ効果的な対策優先度の算定が行えるものと考えており、対策優先度の点数が同点となった橋りょうについては、対策優先度の点数算定要因以外となる、事業費平準化に伴う予算措置や各地区の設計から工事監督を行うこととなる市職員の配置状況等を総合的に考慮、調整した上で、対策順位を決定しているとの回答を得た。実務上同点となった工事案件について、点数算定要因以外となる要素に基づき判断を行うことも一つの方法であるが、同点となる工事案件について追加で何件かの確認事項を設け、重要度を細分化する方法であれば、より客観的に工事案件の順位を決定できると考える。

III 監査の結果および意見  
2 道路・橋りょう等

意見11 点検調書の正確性について

市は、2014年7月の「道路法施行規則の一部を改正する省令」の施行以降に点検を実施した道路橋については、山口県橋梁点検要領(案)に準拠し、通常点検(定期点検)を実施している。

山口県橋梁点検要領(案)によれば、通常点検は橋りょうの保全区分に基づき「職員点検」、「委託B点検」、「委託A点検」に点検を区分している。保全区分は下記のとおりである。

保全区分	特性	内容
1	長大橋等	離島架橋及び橋長 500m 以上の橋りょう
2	特殊橋	特殊な構造(斜張橋・吊橋・トラス橋・アーチ橋)を持つ橋りょう(保全区分 1 を除く)
3	跨線橋、跨道橋	跨線橋、跨道橋(保全区分 1,2 を除く)
4	中規模橋りょう (緊急輸送道路上の橋りょう)	橋長 10m を超える緊急輸送道路上の橋りょう(保全区分 1,2,3 を除く)
5	中規模橋りょう (緊急輸送道路上の橋りょう等以外)	橋長 10m を超える橋りょう (保全区分 1,2,3,4 を除く)
6	小規模橋りょう	橋長 10m 以下の橋りょう (保全区分 3 を除く)
7	溝橋	土被り 1m 未満のカルバート

(出所:山口県橋梁点検要領(案)より抜粋)

また、通常点検の区分は下記のとおりである。職員点検と委託B点検において保全区分4,5,6,7が重複しているが、1~3径間で桁下へのアクセスが可能で容易に近接目視による点検が可能な橋りょうが職員点検の対象となり、4径間以上の橋りょう又は桁下へのアクセスが容易でない橋りょうが委託B点検の対象となっている。また、委託B点検と委託A点検において保全区分3が重複しているが、高速道路や鉄道会社等の特定の敷地に架かる橋りょうが委託A点検の対象となっている。

点検区分	保全区分	目視点検方法	調査対象径間	記録単位	損傷図
職員点検	4,5,6,7	近接目視	全径間	橋	なし (写真)
委託B点検	3,4,5,6,7	近接目視	全径間	径間	なし (写真)
委託A点検	1,2,3	近接目視	全径間	部位・部材	あり

(出所:山口県橋梁点検要領(案)より抜粋)

このうち、委託点検Aについては、「橋梁定期点検要領」(2014年6月国土交通省道路局 国道・防災課)に基づき、点検調書(その1~11)に記録・保存することとされている。

当該点検調書を閲覧し、市の担当者に対して質問を実施した。その結果、第2道森橋に関する点検調書の対策区分判定結果の一部に記載誤りが確認され、健全度としてⅡとすべきところをⅢと記載されていた。

委託点検 A の点検調書の作成は、委託先により作成され、市に納品されたのち、市の内部でも確認が行われるが、国へ提出する点検表記録様式に記載される健全性の診断の判定を重点的に確認しており、点検調書については一部にチェック漏れがあった旨の回答を得ている。

橋梁定期点検要領によれば、点検調書は、維持・補修等の計画を立案する上で参考とする基礎的な情報であり、適切な方法で記録し、蓄積しておかなければならないとされており、正確かつ慎重な作成が必要となる。そのため、管理体制の整備や実質的な運用の徹底が必要と考える。

3 都市計画

(1) 道路計画

① 基本方針

i 国道および県道に係る情報の収集及び提示について

市は、維持・整備が必要な国道および県道について、都市計画課に市民の要望が連絡され、同課が要望内容を国および県に対する要望書として取りまとめて、随時提出している。

② 市の道路改善に係る計画

i 市民からの要望の受入れおよび市の対応について

市は地元団体(地元企業や商工会議所)から総合支所(菊川総合支所、豊田総合支所、豊浦総合支所、豊北総合支所)等に提出される要望書により、市民からの要望を受け入れている。そのうち、国道および県道に関する要望内容は都市計画課へ連絡され、要望書への落とし込みを通じて、国および県に伝達される。

ii 県に対する要望の提出について

市では、毎年度7月から8月にかけて、直轄道路事業、補助国道・地方道等の整備促進等に関する要望について要望書に取りまとめ、山口県土木建築部へ提出し、老朽化道路施設の改築・更新、歩行者安全確保、交通安全施設整備等の改善要望を図っている。

iii 国に対する要望

市は国に対して、下関北九州道路や山陰道といった高規格幹線道路などの広域交通連絡網の整備や、国道やバイパスなどの地域連絡道路の整備について、年に1回定期的に要望書を提出している。

国へ要望を行う規模の道路は、県や市をまたがる場合が多く、近隣の他市や山口県、その他の県とともに連携を行なっている。その目的は渋滞解消や交通安全の確保、都市間のネットワークの強化、空港港湾新幹線駅等の交通拠点や地域振興拠点と高規格幹線道路の連結による地域活性化など多岐にわたる。市は、要望の実現と道路関係予算の確保に努めている。

意見12 要望収集のための適切な体制について

市民からの要望を適時網羅的に把握するための体制を整備する必要がある。現状、市では毎年度当初に総合支所等(菊川総合支所、豊田総合支所、豊浦総合支所、豊北総合支所、本庁管内12支所)から市民の要望を連絡し、国や県への要望事項として整理している。しかし、具体的な収集方法に関するきまりはなく、要望の回収方針、回収方法、実施時期等は総



合支所等に委ねられている。したがって、多様化する個々の市民の要望や期待を的確かつ網羅的に把握し、国や県への要望につなげるために、統一的な体制・ルールを整備すべきであると思料する。

また、市民からの要望の回収から要望書の提出、事業推進の流れを視覚化し、市民へ公開することが望ましい。すなわち、市民の要望・苦情・意見の受付から要望の取りまとめおよび要望書の提出、対応の進捗状況、結果までをワークフローとして見える化することで、庁内における適切な役割分担、部署間の確実な連携、対応漏れの防止を実現するとともに、市民の声をより着実かつ効果的に市政に反映できるものと思料する。

他県の事例(佐賀県)では、道路事業における合意形成の進め方として、道路事業についての県民、地域などの関係者に対する情報提供、意見を聞くなどの事業推進の合意を得る過程に関するフローチャート図を作成し、ホームページ上で県民に向けて開示している。

#### 意見13 市民の要望に対する回答について

市は、地元の企業や団体の要望書を通じて市民からの要望を受け入れている。市では要望に対する回答について要望を出した団体に対して書面ですべて回答を提示しているものの、ホームページ上で公開するなど、市民に対する開示は行っていない。

市民からの要望に対し解決や改善に向けた活動および活動の見通し、今後の予定や、市民の要望に対する市の考え方を明確に開示することで、市民からの市の業務への理解が深まるものと考えられる。実施主体が異なる国道・県道に対する要望について、市として見通しや今後の予定を提示することは不可能であるものの、国や県に対して要望書を提出している、もしくは提出する予定であるなど、取りまとめた市民の要望に対し、今後どのように対応していく見通しであるか明確に市民へ公開することが望ましいと思料する。

他市の事例(山口市)では、市民からの要望内容とそれに対する回答を毎年詳細にホームページ上で市民に向けて開示している。

#### (2) 下関北九州道路

##### ① 事業内容、建設目的

下関北九州道路は、本州と九州を繋ぐ新たな幹線道路ネットワークとして、また関門地域を一体化する都市間連絡道路として広域的な連携を支えるとともに、アジアとの交易を中心とした国際物流拠点の形成に大きく寄与する道路として「地域高規格道路」の候補路線に位置づけられている。地域高規格道路は、高規格幹線道路を補完し、地域の自立的発展や地域間の連携を支える道路として整備することが望ましい路線として国土交通省より指定された道路のことを指し、この地域高規格道路の候補路線に指定されている下関北九州道路について、市は国・2 県 2 市・経済界と一体となって、早期事業化を目指している。

現在、関門橋(1973 年開通)や関門国道トンネル(1958 年開通)は、供用開始から年月が経

### III 監査の結果および意見

#### 3 都市計画

過し、老朽化による補修工事等のため渋滞や通行止めが度々発生している。

関門橋は全長 1,068m、一日平均の交通量は 38,253 台(2017 年度)の中国九州地方間を結ぶ生命線の 1 つであるが、毎年断続的に通行止めが生じている。

関門国道トンネルは、全長 3,461m に及び、一日平均の交通量は 27,920 台(2017 年度)の下関門司間を結ぶ重要な道路の 1 つであるが、約 2 日に 1 回程度の頻度で事故や落下物による通行止めが生じており、かつ、開通から長年経っていることからリフレッシュ工事(定期的なメンテナンス・補修工事)により長期間の通行止めが定期的に行われる状況となっている。

以上のとおり、下関北九州を結ぶ交通は通行止めになり渋滞をもたらす状況があり、下関北九州道路にはこのような状況を解消する効果が期待されている。

また、関門橋や関門国道トンネルのリダンダンシー(大規模災害時における代替機能)確保の観点からも、重要な役割を果たすことが期待されている。

#### 意見14 下関北九州道路の今後の取組みについて

市は、福岡県、山口県、北九州市とともに「下関北九州道路整備促進期成同盟会」の一員として、民間企業を中心に組織される「下関北九州道路建設促進協議会」と協力しながら、下関北九州道路の早期実現を目指して、国に対して強い要望を続けていくことが下関市の発展のみならず、本州と九州をつなぐ幹線道路ネットワークの新規構築となり、様々な観点における日本国の安全・防災や経済発展にも大きく寄与することにつながると思う。

## 4 港湾等

### (1) 下関港港湾計画

#### ① 1999年策定港湾計画時の下関港の現状

1991年策定の下関港港湾計画は、その前提として下関港長期整備計画策定調査報告書(1990年11月 社団法人 日本港湾協会)を受けて策定されたものであるが、計画策定以後、下記のような課題と市民からの期待を受けていた。

#### ◆課題

- ◆ 下関港既存の港湾施設について、前面の関門航路、背後の市街地に挟まれるといった地理的制約から、船舶の大型化、コンテナ化等に充分に対応できず、取扱貨物量については、平成の時代に入ってからほぼ横ばいに推移している。

#### ◆期待

- ◆ 本港地区は、アジアにおける流通拠点都市として発展していくための大型化、コンテナ化等に対応できるよう、外貿物流機能のより一層の充実が期待されている。
- ◆ 沿岸域に対する要請は、地域住民が海や港を親しむための賑わいと潤いのある空間の形成、さらには、安全かつ健全な海洋性レクリエーション活動の場の確保等が要請されており、特に関門海峡沿いは類稀なる景観を有しているため、対岸の門司港と一体となったウォーターフロント開発が期待されている。

このような状況に対処するため、1991年に策定した港湾計画について、2013年度から2017年度までを目標とした改定を1999年3月に行い、改定後の計画に基づき事業を行っている。

#### ② 1999年策定下関港港湾計画

##### i 港湾計画の基本的な方針

1999年の港湾計画では下記の方針を定め、港湾計画を改定している。

- ◆ 物流の近代化の進展に対応するとともに、海に開かれた魅力ある空間の静穏な海域の創出を図るため、制約条件の少ない北浦海域において港湾空間の展開を図る。そして、わが国と東アジア諸国との交易の拡大に対処する拠点港湾として、コンテナをはじめ多目的の外貿貨物を取り扱う物流空間を形成する。
- ◆ 市街地や関門航路に隣接した、制約条件の多い既存の港湾施設の利用形態を見直し、集約化を図る。また、再開発により機能の転換を行い、ウォーターフロント整備を推進することにより、賑わいと潤いある魅力的な港湾空間の創出を図る。
- ◆ 関門航路および下関港の整備に伴い発生する浚渫土砂等を処分するため、廃棄物処理空間を確保する。
- ◆ 近年の海洋性レクリエーション需要の高まりに対応するとともに、地域住民や観光客が憩い、海に親しむ魅力的な場の創出を図るため、マリーナ等を核としたレクリエーション

### III 監査の結果および意見

#### 4 港湾等

空間を形成する。

- ◆ 効率性、安全性、快適性の高い空間を形成するため、陸域 600ha と水域 5,100ha からなる港湾空間を下記のように利用する。
  - 新港地区では、廃棄物処理空間を確保し、南部は物流関連ゾーン、北部は緑地レクリエーションゾーンとして活用する。
  - 西山地区、荒田地区、福浦地区、弟子待地区、江の浦地区、本港地区南部および長府地区は、物流生産ゾーンとする。
  - 本港地区北部、巖流島地区、岬之町地区、東港地区および唐戸地区は、交流拠点ゾーンとする。

#### 意見15 港湾計画の適時な計画の見直し、および情報の開示について

1991 年の港湾計画策定後、下関港を取りまく内外の環境変化に適切に対応するため、また、人工島(長州出島)の開発を行うため 1999 年に港湾計画の改定がなされているが、その後、2019 年度に予定されている港湾計画の改定まで港湾計画の改定は行われていない。

港湾局経営課担当者に対し 1999 年度以降、目標値と実績値の比較を行い、計画の見直し等の検討がなされたか質問を行った。その結果、取扱貨物量や港湾利用者数等の目標値と実績値の比較分析や、港湾施設の利用方法の変更に伴う港湾計画の軽微な変更は行われているが、当該分析結果については関係者以外の市民に公表していないとの回答を得た。その理由としては、港湾計画に位置付けた施設は、それを具体的な整備事業として進める際、改めて真に整備が必要な施設か否かを確認することとしており、施設を過剰に整備することのないよう一定程度の担保が確保されているためとの回答を得た。

国土交通省が示す基本方針では、『港湾の開発等について広く理解を得られるように、港湾の役割等について積極的に情報を発信していく。また、計画の段階から開発の目的や効果等について明らかにするとともに、事業の実施に当たっては費用対効果分析等の事業評価を実施し、その実施過程について公表する等、透明性の向上に努める。』とし情報公開による透明性の向上を求めている。

港湾計画は 10 年を超える長期計画であり、一般的に公共事業は投資額が巨額になる一方で、必ずしもその効果がすぐに発現するものではないことから、長期的な視点で考える必要がある。しかしながら、後述の財政収支報告書に記載のとおり、港湾の収入については港湾施設使用料および国・県市町村支出金が大部分を占め、外部要因の変化に伴う影響を強く受けるものであるため、需要の動向等を踏まえて、適時にその現状分析を行い、目標の達成が困難な状況にあるのであれば、その状況を改善する追加の施策を適時に行う必要がある。

市は現状分析と追加の施策を行っているが、その検討過程について、市民に対して十分な公表はなされていない状況にある。そのため、市として計画策定後一定期間経過した段階で、計画値と実績値の比較分析、原因分析および市としての対応策等の検討を行い、それらの過程を市のホームページ等で公表するなどの対応が必要と考える。

財政収支報告書

(単位:千円)

科目	2013 年度	2014 年度	2015 年度	2016 年度	2017 年度
業務損益	51,202	52,165	76,151	-44,997	-70,358
施設使用料および 役務利用料	817,442	999,292	696,804	642,235	680,568
占用料等	64,075	64,112	64,101	46,460	44,289
経営関係管理費	-1,041,809	-1,234,814	-896,336	-941,673	-996,841
国庫支出金	15,754	15,850	10,832	12,556	10,704
県・市町村支出金	195,740	207,725	200,750	195,425	190,922
業務外損益	54,270	59,879	10,695	6,938	27,792
財産売払収入	9,237	49,960	209	-	20,000
その他	45,033	9,919	10,486	6,938	7,792
その他損益	-105,472	-112,044	-86,846	38,059	42,566
受益者負担金等	-	-	-	-	0
公債	100	1,600	-	-	0
一般会計からの 繰入分(-繰出分)	-102,713	-110,784	-85,114	39,791	44,386
経営関係 公債償還費	-2,859	-2,860	-1,732	-1,732	-1,820

(出所:「財政収支状況報告書」下関市港湾局)

下関港の財政状況については、上記図表に示すとおり直近 2 年について赤字状態となっている。

港湾局の歳入として、その収入の大半を港湾施設の使用料から賄っているため、コンテナ船や客船の利用数を高めるための誘致活動を行うことは極めて重要である。また、国際的な競争の中で、船舶を誘致するためには、近隣港の動向も踏まえ、コスト削減、スピードアップ、サービス向上などによって、競争力を強化する必要がある。

III 監査の結果および意見  
4 港湾等

(2) ポートセールス

ポートセールスとは、港湾への船舶や貨物を誘致することを目的として、海外を含め、航路の船社や荷主等を港湾振興関係者が訪問して港湾の売り込みを図り、あるいは国内の本社・支社機能の集中する大都市を中心とした説明会や見学会等の開催により船社や荷主等を集め、港湾のもつメリットや魅力をアピールし、あわせて船社や荷主等のニーズや港湾の課題を把握し、港湾施設の整備や管理運営面の改善に反映させていく活動をいう。港湾施設の収益はその利用者である船社や荷主等の施設使用収入が大部分を占めるため、港湾の利便性等をアピールして潜在的な需要を掘り起こすことが極めて重要とされている。

過去5年間のセミナー形式でのポートセールスの実施概要については下記のとおりである。

(単位:回、千円)

年度	実施回数		開催経費	実施回数		開催経費
	国内セミナー			国外セミナー		
2013	2	東京	2,676	2	ソウル	1,764
		大阪	1,400		上海	2,557
2014	2	東京	2,544	1	青島	1,464
		大阪	1,499			
2015	2	東京	2,563	1	釜山	1,170
		大阪	1,505			
2016	2	東京	2,710	1	蘇州	1,030
		大阪	1,487			
2017	2	東京	3,051	1	上海	2,070
		名古屋	1,448			

(出所:下関市港湾局作成資料に基づき作成)

セミナー形式では、下関港の特徴である独自の高速輸送サービスや長州出島、サプライチェーンの利便性といったアピールを行い、下関港の利用事例の紹介や優位性について官民一体となったPR活動を行っている。また、懇親会では、港湾振興関係者と招待者の意見交換や情報交換が行われ、下関港の整備計画等に活かされている。

意見16 ポートセールスに関する具体的な目標値等について

市が行うポートセールスに関する事業評価は、ポートセールスの実施と集貨の拡大や新規航路誘致の獲得との因果関係が必ずしも直接紐づくものではないという理由から、事業の目標指標としては外貨貨物取扱量を設定している。

外貨貨物取扱量の変動をポートセールスによる結果を評価する指標として利用することは良いが、ポートセールスの目的である下関港の認知度を広げることを評価するための指標も

加味することがより望ましいと考える。

そこで、ポートセールスでは下関港の特長を企業訪問やセミナーの開催により広め、下関港の認知度を高めているため、年間の企業訪問数やセミナーへの参加企業数を加えて計画指標とすることが、事業評価指標として必要であると考ええる。

意見17 大規模な計画事業についての組織体制の強化について

市の将来を担う大規模な事業計画(人工島(長州出島)の開発計画、クルーズ船就航計画、あるかぼーとの開発計画)が存在している。該当地区の発展のみではなく、近隣地区もともに開発し、近隣地区への回遊性を高め、地域経済の活性化を図る必要がある。

各事業計画の投入予算額、中長期計画および構成人員数については下記のとおりである。

事業計画	投入予算額	中長期計画	構成人員数
人工島 (長州出島)	第 I 期事業エリア:755 億円 (見直し予定)。 国際クルーズ拠点事業:約 90 億円。	第 I 期事業エリア:2030 年代半ばの完成 を目標。 国際クルーズ拠点事業:2023 年 3 月の完 了を目標	室長(兼務)1 名
クルーズ 船就航計画 (注 1)	調査中	2019 年度以降:国際クルーズ拠点港とし て官民一体となった寄港地の形成 2019~2022 年度:岸壁整備(国)、ふ頭用 地整備(市) 2021 年度:旅客ターミナル整備(MSC 社) 2023~2053 年度:協定に基づく事業展 開	室長 1 名 主任 1 名 職員 2 名 計 4 名
あるかぼーと開 発計画(注 2)	陸地部分(A,B,D):埋め立て 事業は完了しているため、 追加公共投資は少額。 船だまり部分(C,E):2019 年 度に調査し予算化を目指 す。	A 地区:2026 年より運用開始 B 地区:2011 年より運用開始。 C~E 地区:他地区の開発状況を勘案し 進捗する。	室長(兼務)1 名 技術主任(兼務) 1 名 港湾事業 専門監 1 名 計 3 名

(出所:下関港湾局提示資料)

(注 1:拠点港に指定された場合を前提としている)

(注 2:各地区の説明は下記地図を参照)

III 監査の結果および意見  
4 港湾等

あるかぼーとおよび岬之町エリア地図



(出所: 下関市港湾局提示資料)

各事業は、市の将来に大きな影響を及ぼすほどの大規模な事業計画であり、事業計画の内容として、港湾のみの開発ではなく、近隣地域の開発にも影響をおよぼし、下関市全体として活性化する必要があると考えられる。

そのため、担当部署については、各部課と横断的に情報共有を図り協力、対応できる部署である必要があり、各事業計画に対する責任の所在を明確にする必要があると考える。また、構成人員について、各事業計画への専任もしくは、支障がない程度の兼務とすることが望ましいと考える。