

平成29年3月13日

請求人 様

川西市監査委員 小林 宏

川西市監査委員 岩本 吉志子

川西市監査委員 福西 勝

住民監査請求に係る監査結果について（通知）

地方自治法第242条第1項の規定により、平成28年12月21日付で提出のありました住民監査請求について、同条第4項の規定に基づき監査した結果を、別紙のとおり通知します。

川西市職員措置請求（住民監査請求）に係る監査結果報告書

第1 請求人

住 所
氏 名

第2 請求書等の提出

1 請求書の提出日

平成 28 年 12 月 21 日

2 補正書の提出

請求人が提出した川西市職員措置請求書（以下「請求書」という。）は、地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 242 条に基づく監査を行うための要件が不足していたため、平成 28 年 12 月 28 日に請求人に対して補正を求め、平成 29 年 1 月 19 日に補正書の提出を受けた。

第3 請求の受理

補正後の請求書（以下「本件請求」という。）について要件審査の結果、所要の法定要件を具備しているものと認め、平成 29 年 1 月 23 日に受理した。

なお、補正に要した平成 28 年 12 月 28 日から平成 29 年 1 月 19 日までの間は、監査期間から除外した。

第4 請求の要旨

本件請求の要旨は、以下のとおりである。

1 主張事実

（1）経緯

ア 昨年 11 月の或る日、勤めを終え帰宅途中の街路灯（安全灯）が眩しすぎて真っ直ぐ前を向いて歩けず、下を向いて帰宅した。（電柱についていた蛍光灯がモジュール型 LED の照明器具に取り替えられたのが原因）

正面に見えていた五月山も見えず、道路に面した住宅もライトアップされ、各戸の家人が設置していた門燈の灯りも不必要となったためか、消され、落ち着いた住宅街の夜間景観はなくなった。

イ 以前より、駅前の既存照明器具のランプが替えられ、明るくそして眩しくなり若干の不快感（グレア）はあったものの、他の商業ビルの照明と相対的な関係から適合できる基準と市役所が検証した上でランプを替えたものと想像していた。

ウ パソコンで、検索すると環境省の「光害対策ガイドライン（以下、第 4 請求の要旨において「ガイドライン」という。）」、「品川区が LED 街路灯の導入をコスト高と眩しすぎる点をネックとして見送った」との記事が検索された。

また、SNS上では、品川区の実態調査、検証能力への高評価が発信されていた。

エ 環境省は、ガイドラインを策定し、地方自治体が地域照明環境計画を策定する上でのポイントをまとめた「地域照明環境計画策定マニュアル（以下「マニュアル」という。）」を策定、加えて地方自治体がガイドライン、マニュアルを有効に使い、光害を防止し、良好な照明環境を実現するためのポイントを解説した「光害防止制度に係るガイドブック（以下「ガイドブック」という。）」を策定している。

マニュアルにおいては、街路灯（川西市では安全灯）の歩行者への影響で実害の報告例を記載し、対策の方向性を照明学会の技術指針「歩行者のための屋外公共照明基準」に求めている。

オ 照明学会はLED普及、技術進展の中で本の名称について、「歩行者のための屋外公共照明基準」を「歩行者の安全・安心のための屋外照明基準（以下「屋外照明基準」という。）」に2014年に改訂している。

2014年改訂版のLED照明器具によるグレアの項目で、「歩行者に対しては、極端に高輝度な部分を持つLED照明器具を直視することは、不快グレアのみならず、残像による継続的な減能グレアの危険性があることを啓発する必要がある。安全・安心な歩行を実現するために、歩行者は自らその危険性を回避すること、すなわち照明器具を直視しないことが重要であることを、ここに明記しておきたい。」とある。

カ 上記の知見を得たうえで、川西市道路管理課（以下「市道路管理課」という。）の担当者へ架電し、今回の街路灯のLED照明器具並びに既存照明器具のLEDランプへの取り替えは、環境省のガイドラインに則ったものかに加え、ガイドラインを知っているかを確認したが、「勉強不足です。」との回答であった。

後に（2016年6月公文書部分公開決定通知書受領時）道路管理課長、同課長補佐に確認すると、「環境省のガイドラインは、法律ではなく、遵守する必要はない。」「LEDへの転換は主に経済効果が目的。」「市民より申し出（苦情）があれば、適宜対応している。現在約100件。ほとんどが、家のライトアップ。」「契約上、瑕疵項目を設けており、委託先に無償で対応させる。」との回答であった。

尚、生活相談課で光害を担当している部署を調べていただいたが、川西市は光害に関する条例がなく、担当する部署もないことが判明した。

（2）市道路管理課は、川西市内既設安全灯LED転換業務において、株式会社ミライトと業務委託契約を締結し、平成28年3月25日に引渡しが行われ、375,840千円（内消費税 27,840千円）の支払いも完了している。

（3）市道路管理課、株式会社ミライトはともに、ガイドラインに次のように記載されているにもかかわらず、これを遵守せずに既設安全灯のLED転換業務を行っており不当である。

ア 川西市は既設安全灯を一斉にLEDに転換した。LEDランプは輝度（眩しさ）が高く、グレア（不快感・光障害）が発生することは、照明に携わる関係者の暗黙知である。

イ 環境省のガイドラインでは、光害の定義を良好な「光環境」の形成が、人工光の

不適切あるいは配慮に欠けた使用や運用、漏れ光によって阻害されている状況、又はそれによる悪影響と定義している。

ウ 環境省はガイドラインで、以下の4類型を地域照明環境として、分類することとしている。

- (ア)照明環境 :自然公園や里地等で、屋外照明設備等の設置密度が相対的に低く、本質的に暗い地域。
- (イ)照明環境 :村落部や郊外住宅地等で、道路灯や防犯灯等が主として配置されている程度であり、周辺の明るさが低い地域
- (ウ)照明環境 :都市部住宅地域等で、道路灯・街路灯や屋外広告物等がある程度設置されており、周囲の明るさが中程度の地域。
- (エ)照明環境 :大都市の中心部、繁華街等で、屋外照明や屋外広告物の設置密度が高く、周囲の明るさが高い地域。

エ 環境省はガイドラインで、照明環境類型と「屋外照明等ガイドライン」との対応で、市町村レベルの自治体においては、地域における良好な光環境を実現するために、地域環境を考慮し望ましい照明環境類型を検討する。各地区の照明設計は、選択した照明環境類型を基本として、ガイドラインの「2.屋外照明等ガイドライン」により行われるよう誘導していく。

照明設計者は、市町村等における「照明環境類型」の考え方が明らかでない場合であっても、照明設計の対象となる場所の「照明環境の類型」を適切に判断し、照明設計を地域の現状に応じて柔軟に行う必要があるとしている。

オ 環境省はガイドラインで、関係者の責務を明記している。

- (ア)製品情報の提供(メーカー)・ミライトへ商品を納入した岩崎電気
本来、市道路管理課及びミライトは、岩崎電気に対し、意見を聞き岩崎電気より、類型に基づいて、「地域照明環境計画」のアドバイスを求めるべきであった。尚、岩崎電気は、改訂版ガイドラインの策定メンバーであり、地方自治体に対して、類型を踏まえた「地域照明環境計画」を策定するよう提案している。
- (イ)購入、整備基準の見直し(行政等)

屋外照明設備の設置及び照明器具の購入(設備工事契約)について技術的基準を設ける場合には、照明環境類型への適合性を考慮しつつ、本章(「屋外照明等ガイドライン」の章)を適用するための検討を行う。

- (ウ)照明設計者・今回の一斉LED転換には照明設計者はいなかったと想像される。尚、ミライトが岩崎電気に依頼すれば、照明設計は可能であったと想像する。
- カ 環境省はガイドラインで、グレア及び人間諸活動への影響で、街灯などは、「屋外照明基準」における「グレアの制限」の項目に従うこととしている。

キ 環境省はガイドラインで、グレアや極端な明暗の排除をすることとし、視野に輝度の高い照明器具が存在すると、不快感が生じたり、対象物の見え方が低下したりする。前者を不快グレア、後者を視機能低下グレアという。

問題となる方向への輝度や光度の値を低く抑えた照明器具を選定し、適切な設置位置・照射方向を設定するとある。

ク 屋外照明等設備チェックリストの作成

- (ア)周辺環境把握のためのチェックリスト

- (イ) 良い照明環境を得るためのチェックリスト
- (ウ) 照明設備の目標設定書(照明設備のチェックリスト(1))
- (エ) 照明機器仕様(照明設備のチェックリスト(2))
- (オ) ランプ仕様(照明設備のチェックリスト(3))
- (カ) 設備後のチェック

照明設備が、計画段階で定めた仕様(全体計画:チェックシート)通りに施工された場合であっても、思いもよらない問題が発生する可能性がある。実際に設備された施設が、設計図面通りに設備されていることを確認する。次に、現時点での目視または測定によって問題箇所の有無を確認する。問題がある場合には、「良い環境照明を得るためのチェックリスト」を参考に対策を講じるとある。

尚、上記チェックリストは、「チェックシート類の公開・保存の利点」として、周辺施設管理者(周辺住民)との協議の材料として、計画段階でのトラブル防止、周囲施設の照明目的設定との整合性の向上、設置後の軽微な変更の為の配慮として活用すべきとしている。(住民説明会の開催)

- (4) 川西市は、安全灯を LED に転換するに当たり、マニュアルやガイドラインに則った地域照明環境計画を策定するべきであったが策定していない。

既存の蛍光灯・HID ランプと今回一斉転換した LED ランプとは、全く異質の光源であることは、(3)ア で記載した通りである。

環境省は、ガイドラインで(3)ウ の通り、地域照明環境 4 類型を示し、地域照明環境計画を策定するように指導している。(3)ク の通り、地域照明環境計画を策定するに当たり、屋外照明チェックリストの作成で具体的に 8 項目のチェックリストを呈示し、光害を抑えて良好な照明環境を実現することとしている。

本事業において、地域照明環境計画を策定することは、川西市及び受託業者であるミライトの責務である。

- (5) LED 転換業務の実施前に地域照明環境計画を作成していない為、安直に既存照明器具に LED ランプを使用、電柱に設置されていた蛍光灯を撤去し、同じ高さ、角度でモジュール型 LED 照明器具を設置した為に光害が発生し、効果的な夜間照明が得られず、加えて unnecessary 費用も発生しており、また、本旨とすべき歩行者の安全・安心と夜間景観を毀損した。

ア 既存の蛍光灯・HID ランプと今回一斉転換した LED ランプとは、全く異質の光源であることは、(3)ア で記載した通りである。既存照明器具は、既存ランプに適合するように設計されたものであり、輝度の高い LED ランプに適応した照明器具ではない。同じ高さ、角度でモジュール型 LED 照明器具を設置したことについても、蛍光灯を光源として、高さ、角度を適正に設置されたものであれば、それと同じ高さ、角度で輝度の高いモジュール型 LED 照明器具を設置すれば、光害が発生するのは、当然である。これが原因で、昨年 6 月時点で 100 件の苦情が道路管理課に寄せられ、角度を変えたり、遮光板を取り付けることを余儀なくされたものである。苦情に至っていないものがどれほど隠れているのか想像することもできな

い。

イ ア で記したごとく、苦情に至ってない光害がどれほどあるのか想像すらできない。但し、普通に住宅街を歩いていて、モジュール型 LED 照明器具の豆球が見えるものは、明らかに適正に設置されていない。

私の居宅前の既存照明器具に LED ランプへ交換したものは、既存照明器具にすりガラス部分と透明部分があるが、透明部分からの照射光は明らかに異常であり、眩しく、訪ねてきた人の顔が全く見えない状態である。

ウ 特に照明環境 ・照明環境 、照明環境 においても、LED ランプに交換されたことにより、明暗が顕著になっており、歩行者へのグレアの発生、住宅へのライトアップ、今まで見えていたものが見えなくなった。 極端な明るさの斑（明暗）が発生、暗い場所から明るい場所への移動、またその逆の場合でも、視認性が低下し、暗部の障害物は、躓き・転倒の原因となる恐れ、暗部の雨水側溝に気づかず落ちる恐れ、暗部で犯罪者が身を隠しやすい場所ができており、防犯上の懸念が発生している。

(6) そもそも、市のガイドラインに対する認識が、低すぎるのが原因。

「ガイドラインは、法律ではないので遵守する必要はない」という思考が、問題。環境省は、光害ガイドラインを策定し、地方公共団体などに好ましい光環境を形成するよう要請している。それを遵守する必要はないというのはあまりにも乱暴であり、行政として、社会秩序（流れ）に逆らい、無知な市民を冒瀆、愚弄するものである。

一昨年、協議をした折に、当時のまちづくり推進室長は、道路管理課長に対し、一度メーカー（岩崎電気）に確認するよう指示がありましたが、道路管理課は、確認せずに、転換業務を継続したと思われる。岩崎電気に確認をしていれば、川西市、川西警察（防犯）、ミライト（照明施工）市民に対して、問題を抽出するとともに技術的対策のあり方が提案されたと思う。

また、2016 年 6 月の公文書部分公開決定通知書の受領時に、住民説明については、「事前に自治会長に対して、何かあれば、言ってほしいと言っている」としたことも、非常に乱暴である。私より自治会長に架電し、確認したが、自治会長は、「川西市は、ガイドラインに即した発注をしてほしい」とのこと。光害の責任、苦情を自治会長に振られては困るし、自治会で対応もできない。市が住民に対して正しく説明をするのが行政の責任であるということであった。

2016 年 11 月に道路管理課長に、自宅前の安全灯番号を告げ、夜間照明の状況を立会の上、確認、是正してほしい旨を通知し、市道路管理課の都合も考慮し年内に立ちあうことを約束。市道路管理課の都合の良い日を連絡していただくように約束したが、未だに連絡がない。尚、課長より、「見に行き、立会の上確認するが、是正することの約束はできない」との発言があった。何をいまさらとの思いである。言った、言わないとのこともあるので、市長への提案、回答という形で文章に残すことを互いに合意している。

2 措置請求内容

市長は、

(1) 「LED 照明器具を直視してはいけない」ことを早急に広報などの媒体を通じ、市民に告知し、住民説明会を開催すること。

(2) 地域照明環境計画を策定し、安全灯を適正に設置すること。

住宅地で夜間グランドのようになっているところや、一部既存照明器具に LED ランプを取り換えたところで異常な漏れ光が発生しており、早急に旧ランプに戻すこと。

また、電柱の蛍光灯からモジュール型 LED 照明器具に転換したものは、蛍光灯と同じ角度ではなく、道路面を照らすように角度を水平にし、不快グレアの防止を行うこと。

尚、電柱使用に関する約款、関電とのデマンド契約の変更を実施する必要がある場合は変更のこと。

(3) 光害を環境（公害）と認識し、他の地方自治体と同様に環境保全条例などに位置付けること。

(4) 株式会社ミライトに対して次の措置を講じることを請求すること。

ア 川西市の地域照明環境計画を無償でサポートし、その計画に基づいた適正な LED 転換業務を無償で実施させること。

イ 関電との契約の変更などに諸費用が発生した場合には、その費用は、株式会社ミライトが負担することを求めること。

第5 監査の実施

1 監査対象事項

請求人から提出された請求書、事実証明書及び陳述の内容から、下記事項を監査対象として監査を実施した。

川西市（以下「市」という。）が実施した川西市内既設安全灯 LED 転換業務（以下「本件業務」という。）について、次の理由により不当であり、市が株式会社ミライト（以下「ミライト」という。）に対して業務委託料を支払った行為が違法又は不当な公金の支出に当たるのかどうか。

(1) 市及びミライトはともに、光害対策ガイドラインを遵守せずに本件業務を行った。

(2) 本件業務の実施前に地域照明環境計画を作成していない為に光害が発生し、効果的な夜間照明が得られていない。

2 監査対象部局

みどり土木部 道路公園室 道路管理課

3 請求人の証拠の提出及び陳述

請求人に対して、地方自治法第 242 条第 6 項の規定に基づき、証拠の提出及び陳述の機会を平成 29 年 1 月 26 日に設けた。当日は請求人が出席して陳述を行った。なお、新たな証拠の提出はなかった。

4 関係職員からの事情聴取等

監査対象部局に対して、関係書類の提出を求めるとともに、平成 29 年 2 月 14 日にみどり土木部長、同部道路公園室長、同部同室道路管理課長等の出席を求め、当該請求内容に関する事情聴取を行った。

5 監査の期間

平成 29 年 1 月 23 日から平成 29 年 3 月 6 日まで

第 6 監査の結果

本件請求に係る監査の結果、監査委員の合議により、次のとおり決定した。

本件請求についてこれを棄却する。

監査対象事項の概要及びその判断理由については、以下のとおりである。

1 監査対象事項等の概要（事実認定等）

請求書の要旨、請求人の陳述及び提出された事実証明書並びに関係職員からの事情聴取及び提出された資料による監査対象事項等の概要及び事実認定等は次のとおりである。

(1) 本件業務の概要等

本件業務の概要は、次のとおりである。

業務名称	川西市内既設安全灯 LED 転換業務委託
業務の目的	市が設置し維持管理をしている市内の安全灯について、明るい街づくりの構築や温室効果ガスの排出量削減及び市の電気料金負担の節減、維持管理費の削減による財政負担の軽減を目的とする。
業務内容	市が管理する安全灯（16,366 灯）の内、既に LED 化されている 767 灯を除く 15,599 灯について、蛍光灯・水銀灯などを光源とする照明器具を LED 照明等へ転換する。
業務場所	川西市内全域
履行期間	（当初）平成 27 年 7 月 6 日から平成 28 年 2 月 29 日まで （変更後）平成 27 年 7 月 6 日から平成 28 年 3 月 25 日まで
契約金額	375,840,000 円
受託者	大阪市西区京町堀 3 丁目 8 番 1 号 株式会社ミライト西日本支店

完了検査(履行確認) 転換器具の検査は、日々の取替完了箇所の設置確認を行い、

市内 3 ブロックごとに指定した路線の夜間の点灯状態、灯具設置の状態、照射の状態の確認検査を実施している。最終の完了検査は、各種日報、帳票、写真等書類検査を中心に平成 28 年 3 月 25 日に行われている。

委託料の支払い 完了検査後、受託者からの請求を受け、平成 28 年 5 月 12 日に委託料の全額が支払われている。

(2) 光害対策ガイドラインについて

ア 策定の経緯

都市化や交通網の発達等による屋外照明の増加、照明の過剰な使用等により、「夜空の明るさ」が増大し、天体観測等への障害となることが、「光(ひかり)害」として指摘されて久しい。また、照明の不適切又は過剰な使用による、眩しさといった不快感、交通信号等の重要情報の認知力の低下、野生動植物や農作物等への悪影響が報告されており、適切な対策を求める声が多くなっている。

さらに、地球温暖化防止への取組に向けて、「光害」抑制のための照明システム改善は二酸化炭素排出抑制に資するものであり、これを通じた国民一人ひとりのライフスタイル見直しも緊急の課題となっている。

これらの状況を踏まえ、環境基本計画にも取り上げられている当該「光害」問題について、良好な大気生活環境保全上の観点から捉え直すとともに、CIE(国際照明委員会)及びIAU(国際天文学連合)による「夜空の明るさの抑制ガイドライン」、「障害光抑制のガイドライン」策定の動きに対し、国際的整合を図ることも考慮しつつ、人工光の使用に伴い必要となる環境配慮のあり方について、光害対策ガイドライン(以下「本件ガイドライン」という。)として平成 10 年 3 月に策定された。

その後、策定後 8 年を経過し、光害防止に対する社会的要請の度合いは高まり、光害に対する認識も多様化しつつある。一方で、新たに CIE による「屋外照明による障害光抑制ガイド(2003)」も公表されるなど国際的にその動きが加速しており、また、高度成長期に形成された都市からの更新の時代を迎え、町の中に光害を避けより良い光環境を創出していくことの重要性も指摘されていることから、平成 18 年 12 月に本件ガイドラインの改訂が行われた。

イ 本件ガイドラインの目的

本件ガイドラインは、屋外照明にかかわる大気生活環境保全上の問題に対して、良好な「照明環境」実現のための取組み 地球温暖化対策の推進 これら 及び に関する啓発の観点から、行政、製品の供給者、照明設計者、照明設置者、照明使用者並びに地域住民が取り組むべき課題を抽出するとともに、技術的・制度的対策のあり方を提案するものである。

ウ 関係者の役割と責務

(ア) 行政(国・地方自治体)

啓発

環境省は、本件ガイドラインの普及と対策の啓発を推進するとともに、地方

自治体（以下「自治体」という。）等との協力体制を整備していくものとする。
また、本件ガイドラインの見直しを適宜実施するものとする。

良好な照明環境の実現

本件ガイドラインに基づき、地域における良好な照明環境を実現させるための各種研究・施策検討を行うものとする。

本件ガイドラインの率先活用

国・自治体が開発事業等を行うにあたり、本件ガイドラインを率先して利用していくものとする。また、適用事例の積極的な情報公開も必要である。

（イ）施設管理者・施設整備者

本件ガイドラインの積極的活用

事業者は、開発・設計・施工にあたって、各ガイドを積極的に活用し、より良好な照明環境を実現に努めるものとする。

環境影響チェックの実施

大規模な開発や公共性の高い開発、その他環境への配慮の必要性が高い場合、周囲への影響度合いを客観的に把握し、関連情報の開示に努めるとともに、照明計画、既存照明器具等の改善に反映させるものとする。

（ウ）照明機器メーカー

効率のよい照明機器の開発

本件ガイドラインに適合したより効率のよい照明機器の開発・デザインを推進するものとする。

情報提供

各照明機器の性能等（上方光束比、光特性（配光）など）に関する情報提供を積極的に行うものとする。

照明設計技術の研究・教育・普及

環境に配慮した照明設計技術（照明機器の設置に関する技術）の研究開発を行うと共に、メーカー内照明設計技術者の教育・訓練に努め、正しい照明のあり方について、社外照明技術者、購入者に対して積極的な普及を図るものとする。

（エ）広告物製造業者・広告物設置業者等

光害に対する認識

広告物等が原因となる光害についての認識を高めるとともに、光害を低減するための努力を怠らないものとする。

屋外広告等の本件ガイドラインの遵守

各景観条例、広告物条例に加え、光害に関するガイドを積極的に適用していくものとする。

（オ）市民

光害に対する認識

「光害」に対する理解を深めるとともに、より良い照明環境の実現に向けての意識を高める。

住宅の屋外照明における本件ガイドラインの利用

住宅における屋外照明においては、チェックリスト等を用いて、状況を確認

するとともに、改善できるところは、積極的に改善を実施するものとする。

地球温暖化防止に向けたライフスタイルの見直し

身の回りの照明の改善等を通して、ライフスタイルを見直し、二酸化炭素（CO₂）排出抑制に資するものとする。

(3) 本件業務における本件ガイドラインの適用等の状況について

本件業務における本件ガイドラインの適用及び遵守の状況について、本件業務の担当課である市道路管理課からの事情聴取等によると、本件業務を実施するに当たっては、環境省が発行する「小規模地方公共団体における LED 街路灯等導入促進事業公募要領」別添 2 の LED 防犯照明器具技術基準（以下「技術基準」という。）に準拠した内容を本件業務の基準としており、本件ガイドラインについては、一部が技術基準における照明器具の適用規格の 1 つとして明記されており、当該部分（照明器具の必要性能に関する事項）については、本件ガイドラインが適用されている。

したがって、市は、本件ガイドラインについては、LED 照明器具に適応する内容についての指標及び参考資料としての位置づけとしている。

(4) 地域照明環境計画について

平成 10 年に策定された本件ガイドラインでは、市町村レベルの自治体が、地域における良好な照明環境を実現するために、「地域照明計画」を策定し、各種施策を段階的に行うことが望ましいとしており、平成 12 年に策定されたマニュアルで、計画を策定するための基本的事項が取りまとめられている。マニュアルにおいて、本件ガイドラインで設定された、自然公園、郊外、都市中心部などの地域特性に応じた 4 つの類型を踏まえて、「たのしみ」、「あんぜん」などの照明環境をキーワードに広域的な目標を設けるとともに、駅前や市役所の周辺等という地区ごとの照明の在り方について短中期的な達成目標を含んだ計画の策定方法が明記されている。

(5) 本件業務における地域照明環境計画の策定状況について

本件業務における地域照明環境計画の策定状況について、本件業務の担当課である市道路管理課からの事情聴取等によると、地域照明環境計画を策定するためには、照明環境の類型を設定する必要があるが、本件業務は、既設の安全灯を LED 照明に転換するだけであり、設置位置や設置灯数は基本的に転換前のものを継承しており、同類型の設定には適合せず、地域照明環境計画を策定することも適当でないとしており、策定されていない。

2 判断

市が実施した本件業務について、次の理由により不当であり、市がミライトに対して業務委託料を支払った行為が違法又は不当な公金の支出に当たるのかどうかについて判断する。

(1) 市及びミライトはともに、本件ガイドラインを遵守せずに本件業務を行い、そのことが不当であるのかどうかについて

ア ガイドラインの法的位置づけについて

ガイドラインとは、国や自治体、業界団体などが、関係者らが取り組むことが望ましいとされる指針や基準となる目安などを示したもので、一般的には法的拘束力はないものと考えられる。

ただし、ガイドラインは、さまざまな分野・事項で取り決められており、こういう基準で具体的な法律の運用をなささいという通達として出されることもあれば、民間事業者に向けて要望として出されることもあり、遵守すべき度合いもそれぞれのガイドラインにより違いがある。

イ 本件ガイドラインについて

本件ガイドラインは、屋外照明にかかわる大気生活環境保全上の問題に対して、良好な「照明環境」実現のための取組み、地球温暖化対策の推進及びこれらに関する啓発の観点から、行政、製品の供給者、照明設計者、照明設置者、照明使用者並びに地域住民が取り組むべき課題を抽出するとともに、技術的・制度的対策のあり方を提案するものである。

また、施設管理者・施設整備者の責務として、事業者は、開発・設計・施工にあたって、各ガイドを積極的に活用し、より良好な照明環境の実現に努めるものとしている。

なお、本件ガイドラインは、平成 18 年 12 月に最終改訂されて以降は改訂されておらず、LED 照明の技術的進歩や普及状況に対して、本件ガイドラインの記載だけでは適応しきれない内容も生じてきている。

ウ 本件業務における本件ガイドラインの適用について

一般的には、ガイドラインには法的拘束力がなく、ガイドラインに従わなかったとしても、直ちに不法、違法行為に該当することはないと考えられる。

当然、市が様々な事業を行うに当たっては、法令を遵守するのは当然のことであり、国が示した指針や基準（ガイドライン等）があるのであれば、それに則って事業を進めていくことが求められていると考えられるが、本件ガイドラインについては、良好な「照明環境」実現のための取組みや技術的・制度的対策のあり方を提案するものであるとともに、施設整備者などに対し、積極的に活用し、より良好な照明環境の実現に努めるものとする、努力義務を明示しているものである。

したがって、本件業務を実施するに当たり、本件ガイドラインのどの部分を適用するのか、どの程度遵守するのかなどについては、市長の裁量に委ねられていると解すべきであり、その判断が著しく不合理なものでない限り、不当とすることはできない。

エ 本件ガイドラインの適用に係る市長の裁量について

本件業務を実施するに当たり、市は、設置する LED 照明については、技術基準に準拠した内容を技術的な基準としており、本件ガイドラインについては、LED 照明器具に適応する内容についての指標及び参考資料としての位置づけとしている。

安全灯（防犯灯）は、夜間、不特定多数の人が通行する生活道路で、暗くて通行に支障のある場所や防犯上不安のある場所に設置される電灯であり、その機能は、明るさを確保することにより、犯罪の抑止や住民に安心感を与えることである。

本件業務は、市内の安全灯について、その目的や機能を維持しつつ、主に電気料金などの維持管理費削減のため、既設照明器具を同等性能の LED 照明器具に転換するものであり、設置場所や設置数に変更がないことから、本件ガイドラインの項目を本件業務にそのまま当てはめて適用しなければならないとする理由はなく、本件ガイドラインを参考資料等として位置づけていることが不合理であると認めることはできない。

以上により、市が本件ガイドラインを遵守せずに本件業務を行ったことが不当であるとの主張を認めることはできない。

また、請求人は、ミライトについても本件ガイドラインを遵守していないと主張しているが、具体的な指摘や証拠はないため、契約上の履行義務を負うミライトについての不当性を認めることはできない。

- (2) LED 転換業務の実施前に地域照明環境計画を作成していない為に光害が発生し、効果的な夜間照明が得られておらず、そのことが不当であるのかどうかについて。

地域照明環境計画は、本件ガイドラインにおいて、市町村レベルの自治体が、地域における良好な照明環境を実現するための方策として策定し、各種施策を段階的に行うことが望ましいとしており、自治体が地域における良好な照明環境を実現するために策定するものであり、その対象は、自治体が設置する街路灯などに限らず、すべての屋外照明を対象としている。

このように地域照明環境計画は、開発事業等の実施に伴う照明灯の新增設や大規模施設の設置など、地域の街づくりを行うための手段として活用することを想定したものであるが、本件業務は、市内の安全灯について、既設照明器具を LED 照明器具に転換するものであり、設置場所や設置数に変更がなく、照明環境類型の設定など、地域照明環境計画を適用することには無理がある。

以上のことから、本件業務の実施前に地域照明環境計画を作成していないことについて、不当であると認めることはできない。

また、請求人が、光害が発生し、効果的な夜間照明が得られていないと主張していることについては、具体的な証拠が示されていないため、これを認めることはできない。

3 結論

上記判断のとおり、「(1)市及びミライトが本件ガイドラインを遵守せずに本件業務を行った。(2)本件業務の実施前に地域照明環境計画を作成していない為に光害が発生し、効果的な夜間照明が得られていない。」ことについて不当であると認めることはできず、本件業務の委託料を支払った行為について、違法又は不当性は認められない。

以上のことから、請求人の主張には理由がないものと認め、請求を棄却する。

4 意見

市は、LED 照明へ取り替えたことによる常態的な弊害については、地域の要望に応じて個別対応しているとのことであるが、様々な事業を進めていくに当たり、地域住民などからの苦情や要望に対しては、十分な理解を得るため、今後も適切な対応に努められることを望むものである。

また、LED 照明は、一般的に従来の照明に比べ、長寿命、低発熱、高効率であるが、LED 素子の小ささに起因して輝度が局所的に高くなる傾向があり、個人差はあるものの、予期せぬ不快グレアを発生させる可能性があるとされている。屋外照明基準においても「歩行者に対しては、極端に高輝度な部分を持つ LED 照明を直視することは、不快グレアのみならず、残像による継時的な減能グレアの危険性があることを啓発する必要がある。」と指摘されていることから、市においても、様々な機会に応じて、広報されることを望むものである。