

巻頭言 ■道づくりの心 三菱地所㈱ 顧問 尾之内由紀夫 1

人に優しい道路を ―道路行政にひとこと― 同志社大学法学部教授・元日本E.C.学会理事長 金丸 輝男 3

☒エッセイ ☒一九九四年を振り返って 道路局高速国道課長 井上 啓一 5

### 特集／道路審議会答申

道路審議会答申 「21世紀に向けた新たな道路構造のあり方

～新時代の「道の姿」をもとめて～」について 道路局企画課 7

行政がまもり国民が生かす新しいルール

―行政手続法の施行に当たって― 総務庁行政管理局行政手続法担当室室長補佐 大塚 幸寛 34

行政手続法の施行と道路関係法令 道路局路政課 45

特殊車両の通行許可制度について (その3) 道路局道路交通管理課技術係 51

### シリーズ／あの道この道

歴史の道「日光杉並木街道」へ一般国道二一九号・一二二号へ 栃木県土木部道路維持課長 渋沢 芳弥 56

古戦場をたずねて 愛知県土木部道路維持課長 後藤 光俊 61

◆時・時・時… 70

本誌の掲載文は、執筆者が個人の責任において自由に書く建前をとっております。したがって意見にわたる部分は個人の見解です。また原書等は原稿執筆時および座談会等実施時のものです。

# 道路審議会答申「21世紀に向けた新たな道路構造のあり方

## 「新時代の『道の姿』をもとめて」について

建設省道路局企画課

### 一 はじめに

平成六年一月一〇日、道路審議会（会長…高橋国一郎（㈱日本道路協会名誉会長）は「21世紀に向けた新たな道路構造のあり方」新時代の『道の姿』をもとめて」についての答申を行った。道路計画、設計の基本となる道路構造令は、昭和四五年に全面改正されたが、道路を取り巻く社会変化は著しく、自動車交通が飛躍的に進展し、くるまに支えられた生活様式が定着した反面、交通事故、交通渋滞や環境問題が深刻化し、道路の量的不足とともに、質的な遅れが都市の個性や魅力を阻害する要因となってきた。

また、生活の豊かさを求める動き、社会の国際化・高齢化の進展などの新たな社会変化に対し、

従来の道路づくりの思想では、これらの社会変化に適切に対応することが困難となりつつある。

そのため、平成五年一月二六日、建設大臣より道路審議会に対し、「21世紀に向けた新たな道路構造のあり方」について諮問が行われ、平成五年七月二三日には道路審議会より「人間の復権、良好な環境の創造のための道路構造」及び「物流の高度化に対応した道路構造」について中間答申がなされ、平成六年一月一〇日には、最終答申が行われた。

本稿では、道路審議会答申「21世紀に向けた新たな道路構造のあり方」新時代の『道の姿』をもとめて」の概要を紹介する。

### 二 諮問の背景

道路の計画、設計の基本となる道路構造令は現行の道路法に基づく政令として、昭和三年に制定され、昭和四五年に現行の基本となる全面改正を行って以来、昭和五七年に一部改正を行ったものの、基本的な構成は当時のままととなっている。

しかし、次のような道路を取り巻く社会変化が生じ、従来の道路づくりの思想では、これらの社会変化に適切に対応することが困難となりつつある。

① 自動車保有台数は二人に一台、運転免許保有者は二人に一人と急増し、くるまに支えられた生活様式が定着すると同時に、くるま社会を前提とした都市構造、地域構造が形成さ

れてきている。

② 交通渋滞、交通事故、環境問題など従来からの社会問題が深刻化してきている。

③ 道路の量的な不足とともに、質的な遅れが都市の個性や魅力を阻害する要因ともなっている。

④ 国民の所得水準の向上と自由時間の増大に伴い、生活の豊かさを求める動きが顕著になっている。

⑤ 二一世紀初頭には四人に一人が高齢者となりさらに高齢者の二人に一人が運転免許保有者となるなど社会の高齢化が進展しつつある。

そのため、平成五年一月二六日、こうした変化に弾力的に対応するため、建設大臣から道路審議会に対し、「21世紀に向けた新たな道路構造のあり方」について諮問が行われた。

### 三 検討の視点

道路審議会では、欧米諸外国における道路計画の考え方や構造基準等の比較・分析を行うとともに、平成四年六月の道路審議会建議「『ゆとり社会』のための道づくり」をふまえ、次の四つの視点から検討を行った。

① 道路利用者・生活者の視点に立った見直し  
モータリミックスによる公共交通機関との適切な連携、活用を図るとともに、高齢者や

障害者を含めた道路利用者の多様な利用形態、地域特性を重視する。

② 道路の機能の明確化

道路は「人とくらしを支える社会空間」という認識のもと、市街地形成や収容空間等の空間機能を含めて、道路の機能を明確化する。

③ ソフト施策の反映

既存の道路空間を有効利用する観点から、交通需要マネジメント等、ソフト面の施策を反映させる。

④ 道路の役割の多様化に対する総合的な取り組み  
道路の役割の多様化に対応するため、新技術の導入等を含め、総合的・多面的に取り組むとともに、増加する道路ストックのメンテナンスに配慮する。

### 四 中間答申

平成五年七月二三日、「人間の復権、良好な環境の創造」、「物流の高度化への対応」の二課題について中間答申がなされた。

答申に基づき、平成五年一月二五日、道路構造令等の一部改正を行った。改正内容は以下のとおりである。

① 歩行者の安全かつ円滑な通行の確保  
・高齢化の進展、障害者の社会参加の増加に対

応して歩道等の最小幅員を拡大した。

（自歩道は車イスのすれ違いを考慮して2m以上↓3m以上）

・歩行者のより安全、円滑な通行の確保のため、橋梁、トンネルの歩道等の最小幅員の縮小規定を廃止した。

・横断歩道、バス停付近での歩行者のより安全、円滑な通行の確保のため、歩行者広場を追加した。

② 車両大型化への対応

・労働力不足への対応、貨物輸送の効率化、国際貨物輸送の円滑化のため、橋梁、高架の道路の設計自動車荷重を引き上げた。

（改正前14トン又は20トン↓改正後25トン）

### 五 答申のポイント

活力ある経済に支えられた「ゆとり社会」を実現するためには、道路が「人とくらしを支える社会空間」であるとの認識のもと、本格的な高齢化社会が到来する二一世紀初頭までの限られた時間、資源の制約の下に、良質な道路ストックを形成することが必要である。

このため、「モビリティの重視」から「総合的なユーティリティ重視」へ、「画一的な道づくり」から「個性ある多様な道づくり」へと思想の転換を行うと同時に、環境への配慮のもと、地域や利

使用者のニーズに的確に対応した重点的・計画的な投資、整備を行うことが必要である。

本答申は、道路づくりから既存のストックも含めた道路の活用・管理、さらに道路と沿道やまちづくりとの積極的な連携、関係する他の行政機関との連携・調整等、幅広く言及しており、効率的な道路整備を推進するための道路全般のあり方についての提言である。

### 1 多様な道路の役割を明確化

モビリティだけでなく総合的なユーティリティ重視の道づくり

地域の選択、利用者のニーズを踏まえ、それぞれの道路の機能を明確化するため、道路に期待される主要な機能に応じて道路を区分し、環境に配慮しつつ、それぞれの機能がより効果的に発揮できる道路構造とする。

道路の持つ機能は、表1に示すように、多様なものがあるが、それぞれの道路の持つ機能は、異なるものである。例えば、道路網の骨格を形成する幹線道路は、自動車の通行機能が重要であり、住区内の道路は、自動車の通行よりも歩行者及び自転車の通行、歩行者等の沿道への出入り、立ち話等の滞留の機能が重視されるべきである。

現行の道路構造令では、自動車の計画交通量を指標として、それぞれの道路の機能を区分(表2

表1 道路のもつ機能

交通機能	自転車	沿道への出入り滞留	駐停車
	歩行者 自転車	沿道への出入り滞留	立ち話、休憩
空間機能	市街地形成	都市の骨格形成 街区形成等	都市の拠点間を連絡 敷地と敷地の区分
	防災空間	延焼防止 避難場所 救急・消火活動等	火災時の延焼防止 災害時の避難 救急車、消防車の通行・活動
	環境空間	緩衝防止 アメニティ 人の交流空間 緑化空間等	大気汚染、騒音等の緩衝 景観形成、都市や地区のシン ボルとなる空間 集い、憩う場としての空間 都市の緑化空間
	収容空間	公共交通施設の収容 ライフラインの収容 情報空間等	駐車場、地下鉄の収容 電気、ガス、上下水道の収容 光ファイバー、電話線等の収容

参照)して計画していたが、自動車の交通量だけでは十分に把握できない機能、例えば、空間機能等を考慮して道路構造を定める必要がある。さらに、それぞれの道路の持つ主たる機能によって、設計思想が異なるため、道路の持つべき機能によって道路網を再編成(表3参照)し、それぞれの機能に応じた構造基準を定める必要がある。

① 商店街や住宅地の地区内の道路については、歩行者等を優先させ、必要に応じて、狭さくやハンパを設置して自動車の速度を抑制、快

② 適な歩行者空間を整備。(図1、図2参照)  
③ 高齢者・障害者等の利用を配慮し、車道とは別に連続した歩行者空間ネットワークを形成する。(図3参照)  
④ 駅前大通りなど都市のシンボルとなる道路については、交通だけでなく、まちづくりの視点からその構造を決定し、広場や植樹帯を設置、良好な都市環境を形成。(図4参照)  
⑤ 高速道路と一般道路の走行速度のギャップを埋めるため、自動車専用道路に準ずる構造

表2 現構造令での道路区分

	地方部	都市部
高速自動車国道 自動車専用道路	第1種	第2種
その他の道路	第3種	第4種

表3 機能に応じた新たな道路区分（案）

道路の区分		機能から見た道路の特徴
広域又は地域の交通が利用する道路	自動車の速度サービスを重視する道路	自動車専用の道路
		自動車の通行機能に特化し、完全出入り制限された道路
	自動車の通行機能を重視し、部分的に出入り制限された道路	
主として地区の交通が利用する道路	自動車の通行機能だけでなく、沿道アクセスや滞留機能も兼ね備えた多機能道路	
	自動車の通行機能よりも歩行者等の交通機能を重視した道路	
主として都市空間、景観形成等の視点から幅員等を決定する道路	歩行者専用道路 自転車専用道路	自動車が通行しない歩行者、自転車等のための道路
		空間機能等に特化した道路（シンボル道路、100m道路）

を提案。主要な交差点の立体交差化、連続した中央帯、緩速車線の設置、車線を減らさず事故処理・工事が可能な広い路肩の確保、合流前後におけるバランスのとれた車線数の確保、トンネル部の幅員・照明の工夫による渋滞の軽減などにより、一定の速度サービスを確認。（図5、図6、図7、図8、図9参照）

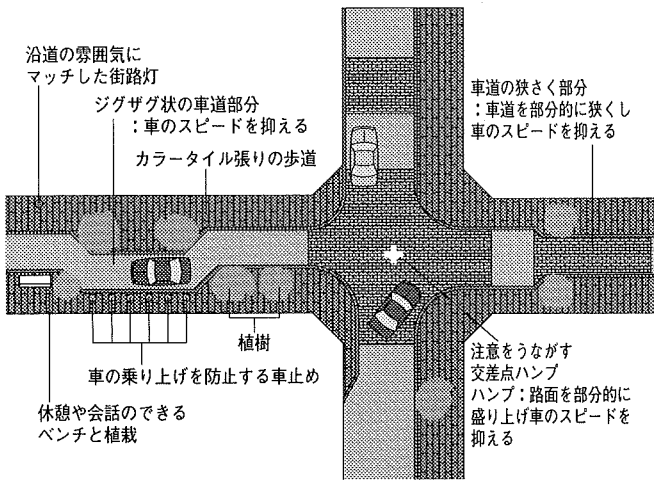


図1 地区内道路のイメージ

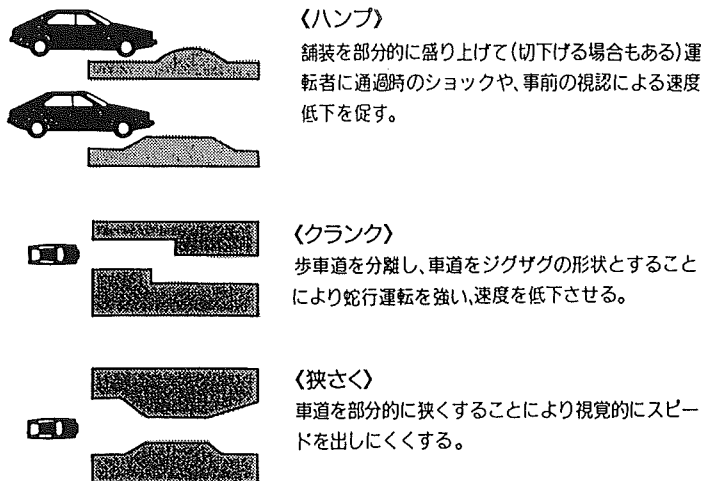


図2 主な自動車の速度抑制手法

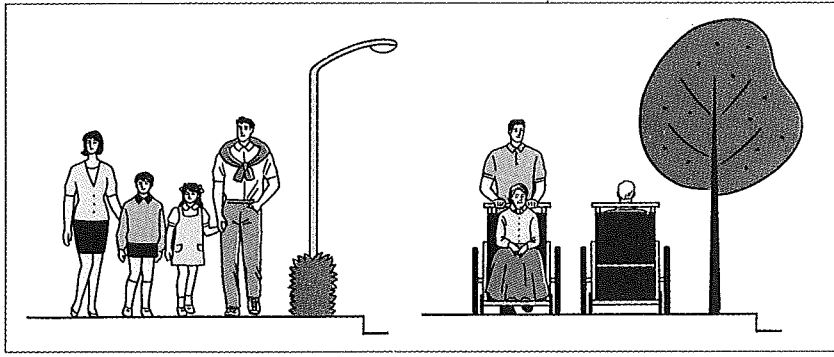


図3 家族が手をつないで歩ける、車いすがすれ違える広い歩道

資料/建設省

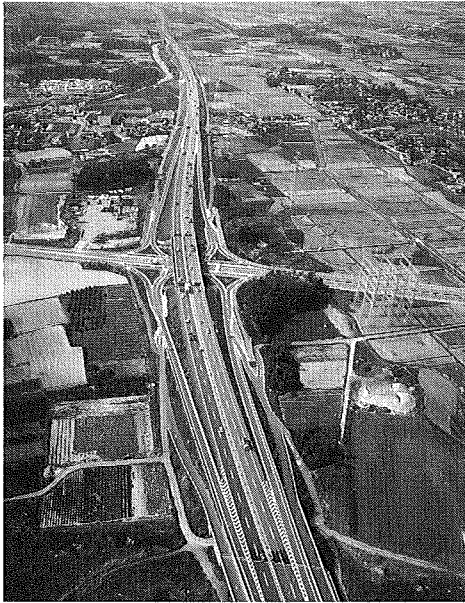


図5 速度サービスを重視した幹線道路  
(国道7号新新バイパス)



図4 札幌市大通り公園

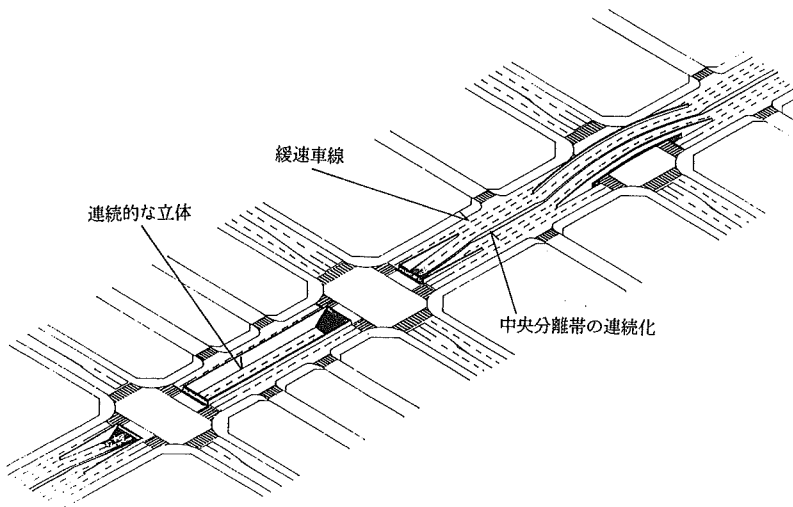


図6 都市部の幹線道路のイメージ

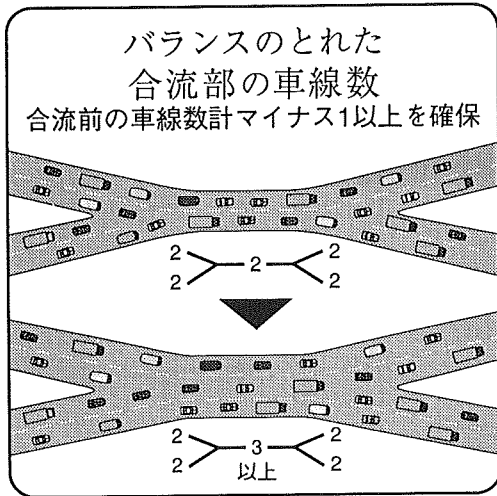


図8 2車線同士が合流する場合、3車線以上を確保

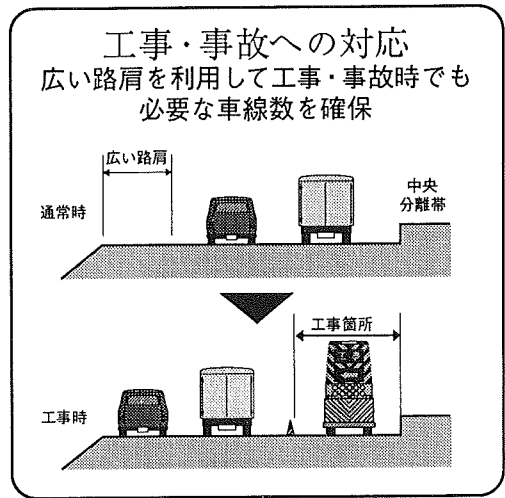


図7 工事・事故時における広い路肩の活用

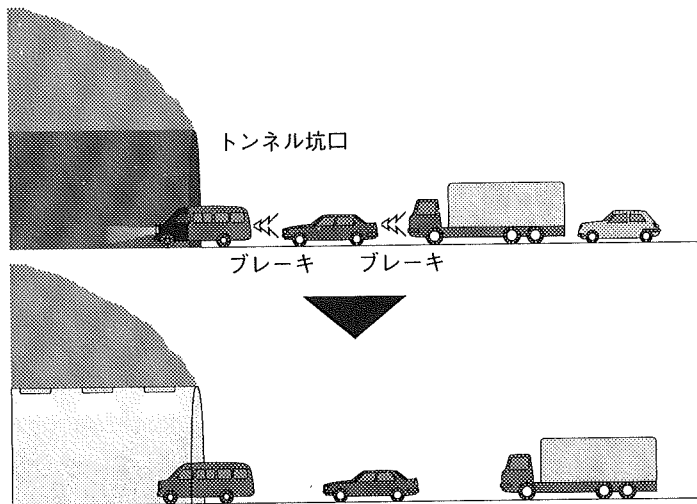


図9 トンネルの幅員・照明の工夫により渋滞を軽減

2 地域の特性を反映させた道路づくり

↳画一的な道から個性ある道へ

それぞれの地域特性にふさわしい道路構造とすることにより、地域に調和した合理的な道路づくりを推進する。さらに、地域の自由な発想を取り入れた個性的な道路づくりを通じ、魅力ある地域づくりを推進する。

① 主要な観光地へのアクセス道路等ではバカンスシーズンや休日の交通を考慮して車線数を決定。(図10参照)

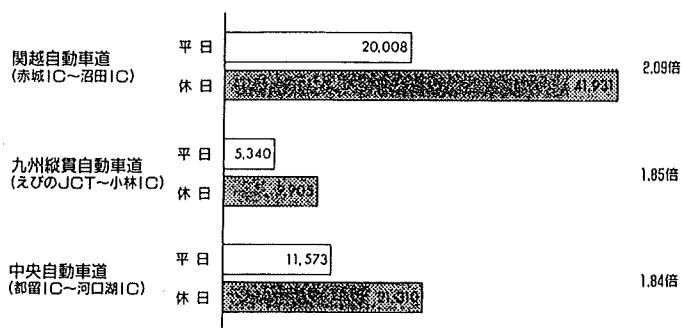
② シンボル道路等では、自然や歴史的建造物を借景した線形、地場材料を活用した舗装、デザインを工夫した道路付属物等、地域の歴史・文化を反映させた道路構造に。(図11、図12参照)

③ 積雪寒冷地域では、自動車の走行性能、道路の除排雪等の管理水準、冬期における速度のサービス等を考慮し、安全かつ円滑な走行が可能となるよう適切な線形要素安全性を確保し、除雪・堆雪を考慮した道路構造に。(図13参照)

④ IC、SA、道の駅等を活用した地域拠点の整備。(図14参照)

<高速自動車国道（24時間交通量）>

■ 高速自動車国道24時間交通量休日/平日比



<一般道路（昼間12時間交通量）>

■ 一般道路昼間12時間交通量休日/平日比

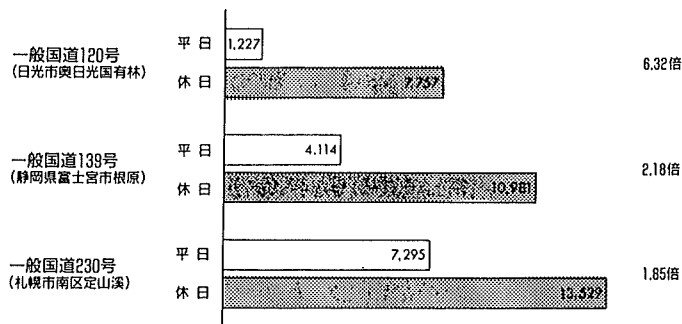


図10 休日交通の多い道路の例



図12 ワシントンヤシによって南国らしさを演出した道路（宮崎県日南フェニックスロード）

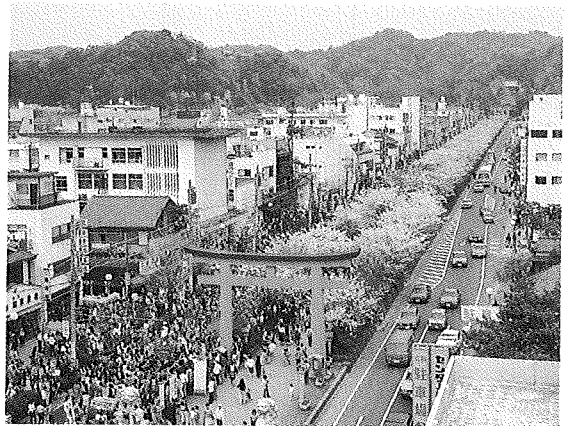


図11 神社へ続く参道に桜並木を植えた道路（鎌倉市若宮大路）



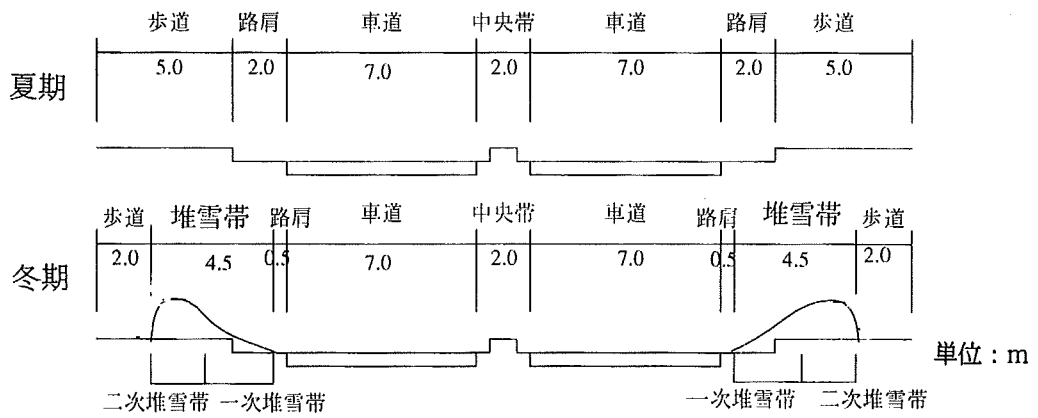


図13 堆雪帯を考慮した積雪寒冷地における道路

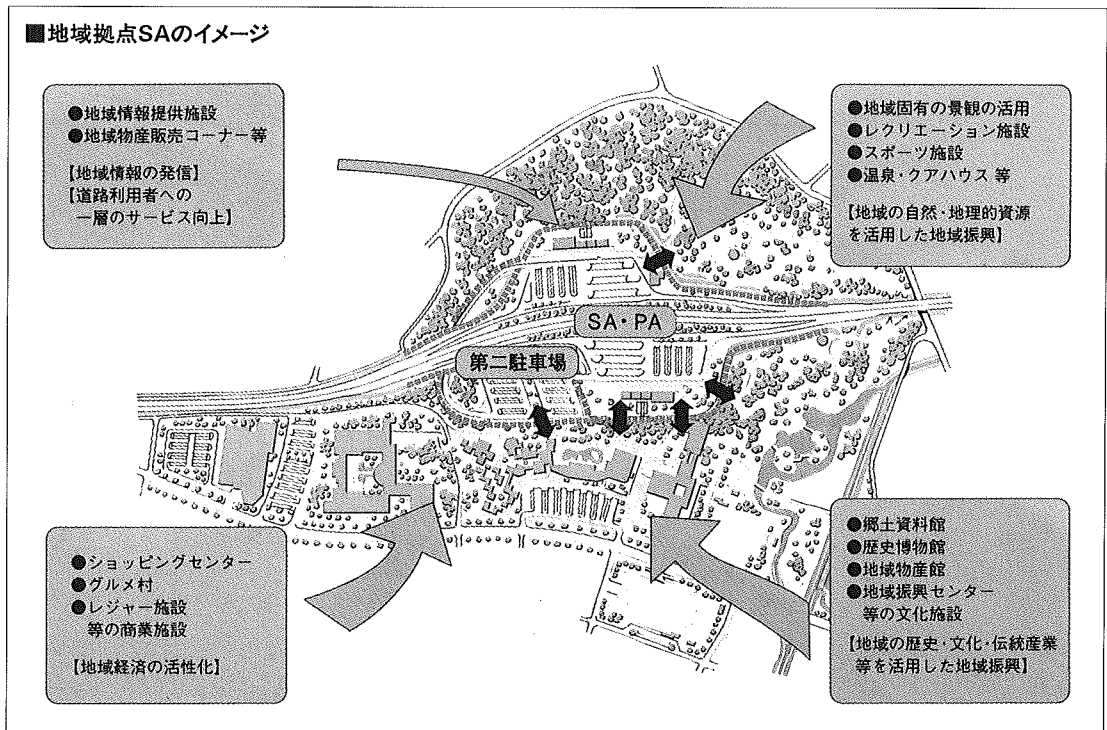


図14 一般道路から人の出入りが可能な開かれたSA・PAのイメージ

### 3 道路の有効活用

↳ハード・ソフト両面からのアプローチ

#### (イ) 道路利用の効率化

地域特性、交通特性に応じて、自動車、鉄道、海運、航空等それぞれの交通機関の持つ特性を十分に発揮・活用することをめざす「モーダルミックス」施策の推進、既存の道路ストックの適切な維持管理を図り、さらに、交通需要マネジメントの高度化などにより道路利用の効率化を図る。

① 駅前広場、バス交通広場等の交通結節点の整備、適切な乗り継ぎ情報の提供、高速バスストップの機能の充実、バスレーン設置等の公共交通の利便性の向上。(図15参照)

② リバースイブルレーン、HOVレーン (High Occupancy Vehicle Lane: 複数乗乗車専用車線)、相乗り促進のための乗り換え駐車場等の整備。(図16、図17参照)

③ 港湾、駅、空港等の交通結節点へのアクセス道路の整備、交通結節点における積み卸しの利便性の向上、高規格幹線道路と広域的な物流拠点や港湾等を結ぶ広域物流ネットワークの構築。

④ 道路データベースシステムなど情報システムの活用による維持管理の高度化。

⑤ 次世代道路交通システム等の新技術による道路交通の高度化。(図18参照)

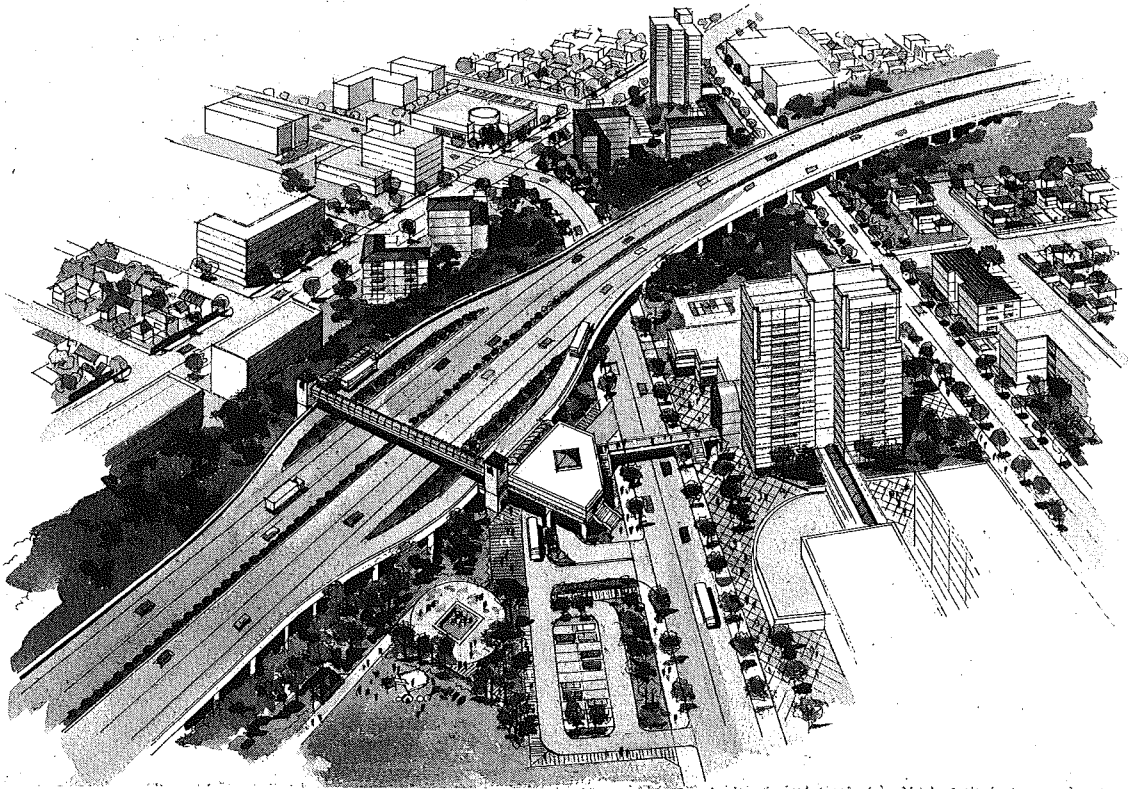


図15 高速バスストップのイメージ

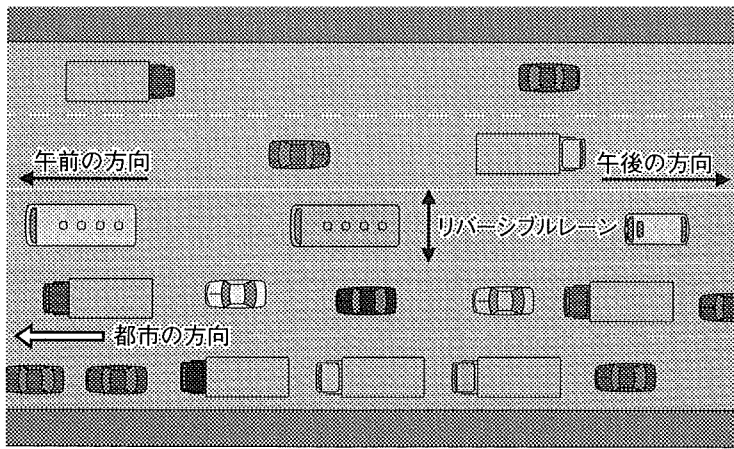


図16 リバーシブルレーンのイメージ  
交通量の変動に対応するため、時間帯により通行方向を変更する

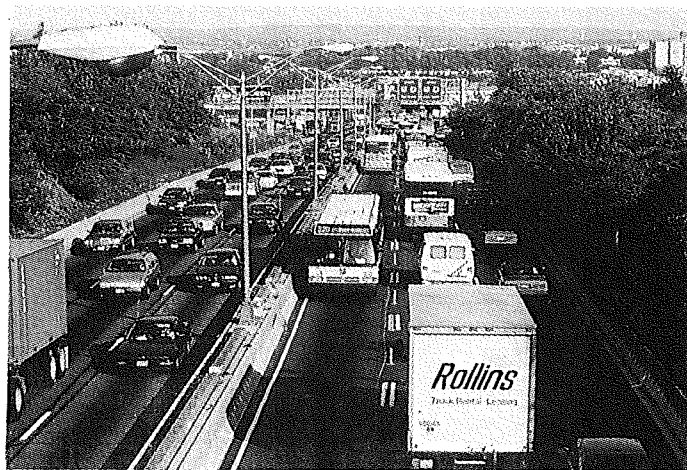


図17 HOVレーンの例（米国ニューヨーク周辺）  
複数人数が乗車している車両のみ利用可能な車線で、乗合通勤等を促進し、乗車効率を上げる目的で設置される。

### 道路交通情報通信システム (VICS)

道路に設置した発信機(ビーコン)と車載機器の間で、大容量デジタル通信を行い、リアルタイムな渋滞情報や観光情報などドライバーへの情報提供の高度化を図ります。

図18 道路交通情報通信システム (VICS: Vehicle Information & Communication System) のイメージ

(ロ) 道路空間の有効利用

道路の立体的な利用、沿道との一体的な整備、ライフラインの適切な収容等により、計画的に道路空間の有効利用を図る。

- ① 高架道路、スカイウェイ、人工地盤、地下歩道、地下駐車場、共同溝、電線共同溝、新物流システム等の整備により、道路の上下空間を計画的に活用。(図19、図20参照)
- ② 電線共同溝(C・C・BOX)等の整備による電線類の地中化を推進、情報通信基盤の整備、快適な歩行空間の形成、良好な都市空間・景観の形成を図る。(図21参照)
- ③ 沿道の公共用地やセットバック等により生み出された空地などの沿道空間の活用、環境施設帯と公園の一体的整備など公共施設との複合化等、沿道と道路を一体的に整備。(図22参照)
- ④ ガス、電力、熱供給施設、上下水道等のライフラインの供給施設の利用要請に対応した道路空間の一層の有効活用の方向性を明示。

4 欧米諸国と同水準の設計思想への転換

本答申の基本的方向によって、我が国の道路づくりの理念、設計・建設にあたっての基本的考え方、道路の利用方法は、欧米諸外国にはじめて肩を並べることができるレベルになると評価される。

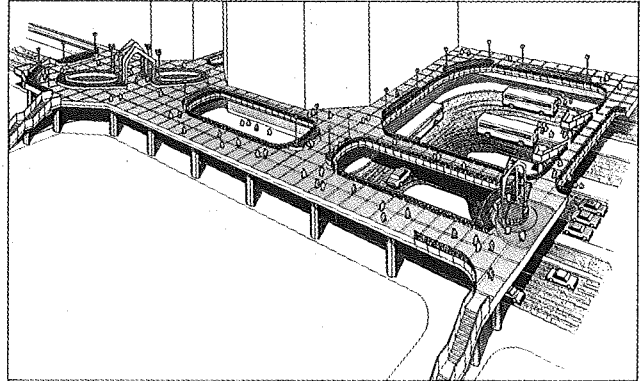


図19 立体横断施設のイメージ

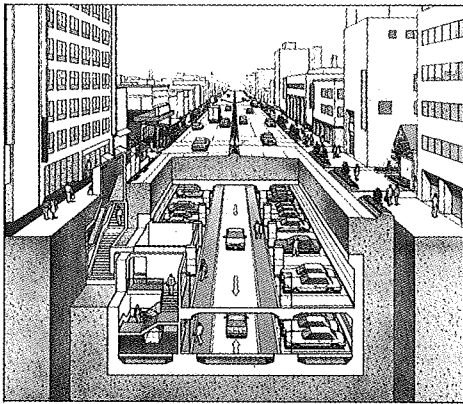


図20 地下駐車場のイメージ

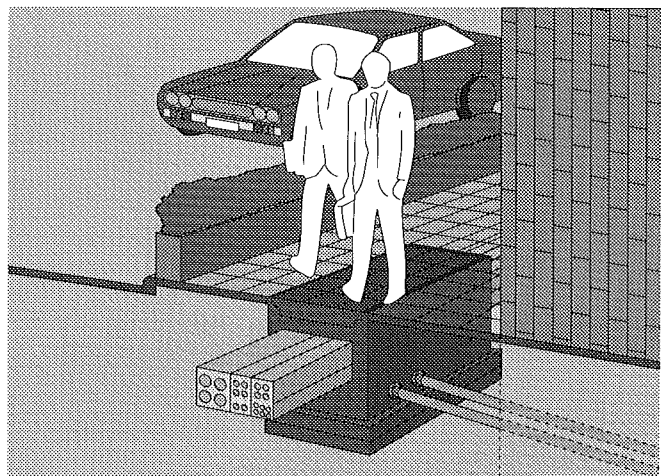


図21 電線共同溝(C・C・BOX)のイメージ

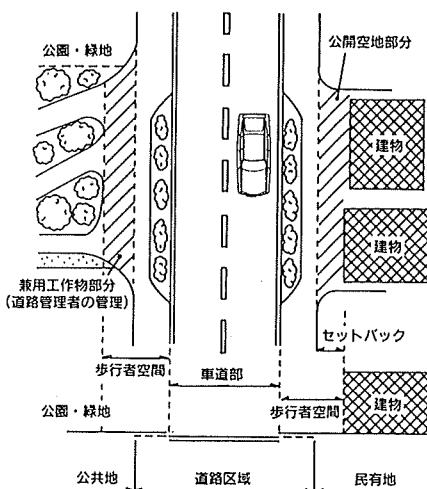


図22 沿道と道路を一体的に整備したイメージ

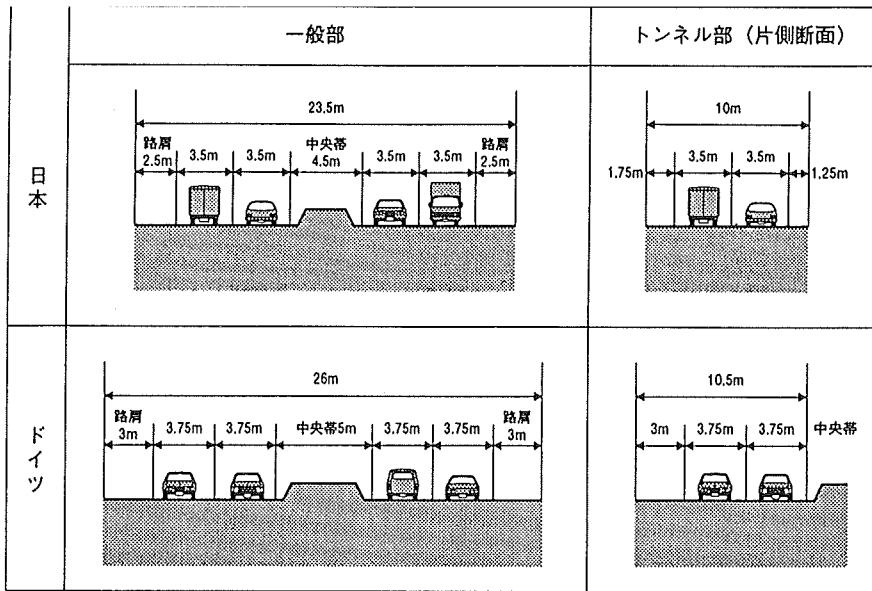


図23 日本とドイツにおけるトンネル部の幅員の比較

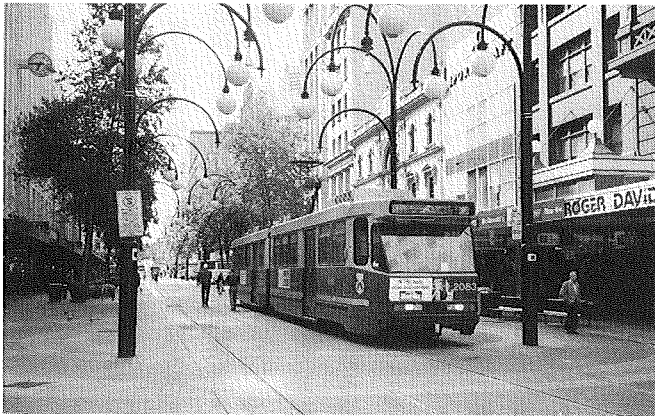


図24 トランジットモールの事例 (メルボルン)

- ① 目標とする走行速度を設定し、交通量と速度の関係を考慮し、車線数を決定。
- ② 平日だけでなく、休日やバカンスシーズンの交通量を考慮。

- ③ 橋梁やトンネルでも路肩を縮小しないなど、ボトルネックをつくらないう配慮。(図23参照)
- ④ トランジットモールの整備等、歩行者重視

## 六 今後の対応

の道路づくり。(図24参照)

本答申に示された内容は、道路構造にとどまらず、道路のあり方・使い方を含め、道路全般に及ぶとともに、現在の欧米諸外国の道路づくりの標準レベルにはじめて比肩するものである。そのため、答申の方向に沿って、新たな道路構造基準を策定し、必要な制度等の整備を行うとともに、道路投資のプライオリティーをよく吟味して効率的かつ着実に二十一世紀に向けた道路づくりに邁進することとしている。

## 道路審議会答申「21世紀に向けた新たな道路構造のあり方

### 〈新時代の「道の姿」をもとめて〉（本文の抜粋）

#### 一 新たな道路計画体系の確立

##### (1) 道路網体系の再編

###### ① 持つべき機能による道路網の再編

道路は、自動車や歩行者等の基本的な通行機能をはじめ、沿道施設等への出入り、自動車や歩行者等の滞留等の交通機能のほか、市街地の形成、防災、環境、収容空間等の空間機能を持っている。しかし、従来の道路は自動車や歩行者等の通行機能を重視して計画されてきたため、十分な滞留機能や空間機能を持っていない。

また、通行機能においても、高速性、信頼性等の速度サービスに対する社会的要請はより強くなっている。

このため、それぞれの道路の持つべき主たる機能を明確にして道路網を再編成し、新たな道路網体系を構築する必要がある。

###### ② 空間機能を重視した道路構造の採用

道路の幅員をはじめとする道路構造は、自動車や歩行者等の交通機能だけでなく、市街地の形成、防災、環境、収容空間等の空間機能も考慮して、

決定すべきである。

特に、都市内の拠点である駅と市役所等とを連絡する道路、中心市街地を形成する道路等は、交通機能を満たすだけでなく、都市の骨格として、またまちづくり全体の観点からその構造を考える必要がある、必要に応じてうるおいのある都市空間として、広場や広い植樹帯等も設けるべきである。

このような空間機能を重視した道路構造の決定が可能となるようにする等、特定の機能に特化した道路を新たな道路区分に加え、シンボル道路の整備等をより推進できる構造基準にしていく必要がある。

###### ③ 利用者にわかりやすい計画目標の明示

道路利用者の視点に立ったわかりやすい目標を示した上で、道路の計画を行う必要がある。

自動車利用者の視点からは、目的地までの所要時間、走りやすさが重要であるため、速度サービスの概念を計画体系に導入する必要がある。特に、有料道路では、高い速度サービスや快適性を提供するような構造とするとともに、高度な道路交通情報の提供を行うよう配慮する必要がある。

歩行者等の視点からは、安全、快適、ゆとり、うるおい等のニーズに応える質の高い歩行者等の空間の整備が重要である。このため、歩行者等の通行需要を満たすだけでなく、歩きやすさ、景観、「たまり」機能等の質的な視点に配慮した歩行者等の空間整備の考え方を導入する必要がある。

##### (2) 自動車へのサービスの向上

###### ① 目標とする速度サービスの確保

地域間の連携の強化、多極分散型の国土の形成のため、高規格幹線道路網と併せて、それを補完する一定の速度で走行可能な道路の整備が必要である。高規格幹線道路は、時速八〇km程度で走行可能であるが、これに次ぐ一般国道は、時速三〇km程度でしか走行できないため、中間的な速度で走行可能な規格の高い広域的な幹線道路を新たに位置付け、必要な速度が確保できる道路構造とする必要がある。

さらに、二車線あるいは交通量の多い四車線以上の幹線道路においては、一定の速度サービスを確保するために、必要に応じて追い越し車線を付加することも必要である。

このため、車線数は、計画交通量だけに基づき決定するのではなく、目標とする走行速度が達成できるか否かのチェックを行った上で、決定する必要がある。

###### ② 広域的な幹線道路の多車線化

広域的なネットワークを形成する幹線道路は、災害時における通行の確保、災害時の代替道路としてのネットワークの確保等のため、計画交通量だけによらず、基本的に四車線を確保する必要がある。

### ③ 将来の変動に対応可能な道路計画

現在では予測できない社会変化にも適切に対応するため、ネットワークの要となるような路線等では、あらかじめ余裕をもたせて設計した路肩や中央帯等を活用して、交通量の変動に応じて車線数を増大させたり、新技術の開発に伴う新たな道路交通システムの適用等、弾力的な運用が可能な道路計画手法を取り入れる必要がある。

### (3) 歩行者等へのサービスの向上

#### ① 歩行者空間の確保と利便性の向上

自動車空間とは平面的、立体的に分離した歩行者等の空間を確保し、連続した歩行者空間ネットワークを構築する必要がある。このとき、高齢者や障害者等、様々な利用者の特性に応じた幅員、勾配、平坦性等を確保した構造とする必要がある。

#### ② 地区内の道路における歩車共存道路の整備推進

商店街や住宅地内の地区内道路は、本来、歩行者等が主役の道路である。そのため、必要に応じ自動車の通行を抑制し、歩行者と自動車が共存できる道路として、狭さくやハンプを設置し、自動車の走行速度を低下させる構造とする。その際、

休憩、遊び、交流等を支える空間として、「たまり」空間を設けるなど、道路自体が「たまり」機能を持つ空間として整備するほか、道路の性格や沿道の状況等に応じて様々な形態によって「たまり」空間を確保することが必要である。

#### ③ 商店街等におけるモール等の整備推進

繁華街や中心商店街等では、買物客が安心してショッピングが楽しめる空間の整備が必要である。そのため、歩車共存道路としての整備のほか、モール（歩行者専用道路等）やトランジットモール（バスや路面電車等の公共交通機関の車両だけが通行できる歩行者のための道路）について、交通規制とも連携を図りつつ、整備を行う必要がある。

## 二 モビリティの確保

### (1) 渋滞の緩和

#### ① 持つべき機能に応じた道路計画体系の確立

地域と地域を連絡する幹線道路から地区の交通を分担する地区内道路まで、それぞれの道路の持つ機能が異なるため、主たる機能に応じて道路を区分し、その機能を確保できる構造とする必要がある。

#### ② ネットワークの効率性の向上

都心部の環状道路等、ネットワークの要となる路線の渋滞は、放射道路等の他の路線に与える影響が大きい。このような路線は十分な交通容量を

確保し、代替道路の整備等にも配慮する必要がある。

また、ネットワーク全体が効率的に利用されるため、例えば負荷率（計画交通量／可能交通容量）のバランスをとる等、計画段階からチェックする必要がある。

#### ③ 個々の道路の交通特性に応じた車線数の確保

休日の交通量が平日に比べ著しく増加する観光地等の道路、また、朝夕のピーク率が著しく高くなる道路については、交通特性をふまえ、季節変動、休日やピーク時交通量、方向別交通量等を考慮して車線数を決定すべきである。このため、車線数の決定に用いる設計基準交通量を日単位から時間単位にするとともに、大型車混入率、ピーク率、重方向率等、各々の道路の交通特性に応じた計画が可能となるように計画交通量及び設計基準交通量を定める必要がある。

休日の交通量が平日に比べ著しく増加するような道路では、経済性を考慮して休日等では多少の速度低下を許容しつつも、著しい渋滞が生じない程度のサービス水準を確保することが必要である。

#### ④ バランスのとれた合流部の車線数の確保

道路の合流部における渋滞に対応するためには、合流前後の車線数のバランスに配慮しなければならない。例えば、合流後の車線数は合流前の車線数の和よりも一少ない車線数以上とする等、交通

容量に近い交通量が流入した場合でも深刻な渋滞を発生させないような車線数を確保するとともに、円滑な合流を誘導する道路構造とする必要がある。

⑤ ボトルネックをつくらない配慮

信号交差点、トンネル、サグのような他の区間に比べ交通容量が小さい地点はボトルネックとなりやすい。これらの地点では、交通容量の低下をきたさないよう車線数、路肩幅員、勾配等を決定する必要がある。また、トンネルにおいては、ドライバーの視認性の低下や圧迫感による速度低下から渋滞が発生する場合があるので、車線数、路肩幅員、勾配等だけでなく、照明、路面輝度、換気等にも配慮する必要がある。

また、踏切の遮断時間が長く、ボトルネックとなる場合が多い。このため、連続立体交差化や単独立体交差化を進めるとともに、前後の道路幅員よりも狭い踏切道等において、拡幅等を推進する必要がある。この時、踏切道では自動車だけでなく、歩行者が集中する場合があるため、その幅員はこれらの交通の状況に応じた幅員とする必要がある。

#### ⑥ 工事、事故への適切な対応

高規格幹線道路等の速度サービスを重視する路線においては、道路の維持管理作業や事故処理等があっても、渋滞の要因となる車線規制を最小限とし、安全・円滑な交通を確保できるよう、路肩

幅員の基準について検討すべきである。

例えば、維持管理作業に際し、路肩を利用した作業帯として最低3mの幅員を確保できれば、頻度の高い維持管理作業等は車線を規制しなくても施工が可能であると考えられる。

なお、幅員の検討にあたっては、道路の種類、計画交通量、経済性等を総合的に勘案し適切な幅員とする必要がある。

#### ⑦ 小型車専用道路の検討

公園内やその周辺地域等において、走行しながら自然を体感できるパークウェイ等を整備する際、走行の快適性を向上させるとともに周辺環境への影響を低減するため、「小型車専用道路」としての整備を検討する必要がある。

また、交通混雑の著しい路線の交通機能をバイパス等で補強する際、小型車交通の多い場合には断面の縮小化による建設費の節減等を考慮し、必要に応じて「小型車専用道路」の導入も検討する必要がある。

これらの際、緊急車両の通行に配慮する必要がある。

#### ⑧ 駐車場の計画的な整備の推進

駐車需要の多い地域では、地区全体の総合的な交通計画の視点から、駐車場計画を策定し、官民の適切な分担のもと、道路付属物としての駐車場を積極的に整備する必要がある。

#### (2) 安全の確保

##### ① 事故特性に対応した安全な構造の採用

近年の交通事故は、自動車同士の事故、夜間事故、高齢者等の事故が増加しているが、これら発生の形態の変化に対応し、科学的な交通事故分析に基づき、交通運用との適切な連携を図りつつ、安全対策を実施するとともに、得られた知見を適切に道路構造に反映させることが必要である。

##### ② 安全な線形の組み合わせの明示

長い直線区間の直後の急カーブ等、局所的に線形が変化する地点での交通事故を減少させるため、前後区間の曲線半径の変化の程度から大きくはなされた急な屈曲部を避けることや、地形の制約等によって急な屈曲部が避けられない場合は前後区間で線形のつながりに連続性を持たせる等、ドライバーが自然に適正な速度で走行できるよう誘導する線形を採用すべきである。

さらに、凸形状の縦断勾配の頂点における急なカーブや連続した長い下り勾配区間等、ドライバーが危険の判断を誤る恐れのある線形も避けるべきであり、避けるべき平面線形と縦断線形の組み合わせ等についての基準を設ける必要がある。

##### ③ 実勢速度に対応した安全な視距等の確保

同一の設計区間でも、平面線形が良好な区間では、実勢速度に応じた視距、片勾配等が確保されておらず、追突、路外逸脱等の事故が多発してい



る。従って、平面線形と視距、片勾配等の整合を図る必要がある。また、視距については、従来の規定に加え、さらに前方の交通状況が確認できるように、乗用車程度の指標（高さ1m程度）が確認できる視距（交通状況確認視距）の考え方を導入すべきである。

#### ④交差点、分合流部での安全対策への配慮

交差点及びその付近での事故を減少させるため、カーブの直後には交差点を設けない、立体交差点傍には平面交差点を設けない、交差点前後において流入、流出する車線数を変えない等、避けるべき交差点付近の道路構造を明確にする必要がある。さらに、交差点付近での商店等の立地により交通が幅転することがあるため、沿道土地利用や交通運用との連携を図った上で交差点の構造を決定する必要がある。

地区内道路等の交差点では、T字交差を多用したり、交差する各々の道路の幅員に差を持たせる等により、道路構造からドライバーが優先・非優先の関係を容易に理解できるような配慮が必要である。

また、交差点において右左折車線の設置に伴い直進車線や歩道等の幅員を縮小したり、直線車線を屈曲させたりすることがないよう、余裕のある幅員を確保することが望ましい。

さらに、分合流部での縦断勾配、加減速車線長、

織り込み区間長等の適切な構造を明示することにより、分合流部の設計をより安全なものとする必要がある。

#### ⑤暫定二車線道路の安全対策の明示

早期にネットワークを完成させるため、当初暫定二車線で施工するケースが増加する傾向にある。暫定二車線道路においては、完成時には設置される中央分離帯がない、想定される走行速度が明確化されていない等、安全面からの問題が生じている。特に、暫定断面での供用期間が長期に及ぶことも考えられるため、暫定断面区間についても設計速度の考え方、横断面構成（中央帯、路肩幅員、車線幅員、ゆずりあい車線、非常駐車帯、登板車線等）等について安全対策を明示する必要がある。

#### (3) 物流の高度化

##### ①車両の大型化への適切な対応

貨物運送業における労働力不足への対応、道路貨物輸送の効率化、国際貨物輸送の増大への対応等の観点から、車両の大型化への対応が強く要請されており、車両総重量について、橋梁等への影響を勘案した合理的な制限とする必要がある。例えば、単車については、一定の車長ないし軸距を満たすものについて二五トンを目安とすることが望ましい。

車両総重量の引上げにより新たに通行できるようになる車両は、一定条件の下で走行が可能とな

る暫定的な措置のもとで、走行を認めていくこととなるが、将来の自由走行に向けて橋梁の補強等の道路構造面での対応を進めていく必要がある。

また、今後の海上輸送による国際一貫輸送の重要性から、車両諸元のうち高さの最高限度については、諸外国の水準と整合のとれたものにする必要がある。国際一貫輸送に用いられるコンテナの輸送が必要となる高規格幹線道路と広域的な物流拠点や港湾等を結ぶ路線等では、道路を新設・改築する場合、車両の走行空間としての建築限界は、これらのコンテナ貨物の輸送が安全、円滑に行われるよう、国際的水準に見合う高さを確保する必要がある。

##### ②広域物流ネットワークの構築

物流の効率化、国際化への対応等の観点から、将来的には、高規格幹線道路と広域的な物流拠人や港湾等を結ぶ路線により構成されるネットワーク（広域物流ネットワーク）では、大型の連結車の自由走行が可能となるようにすることが望ましい。

将来、広域物流ネットワークを形成するような路線については、大型の連結車の走行を前提とした設計条件を適用し、整備を進めていく必要がある。その場合、道路構造上の対応、ネットワークの連続性、環境対策等の整備状況を十分見極めた上で、物流の効率化の観点から、広域物流ネット

ワークを選定する必要がある。

その際、高度に情報化・機械化されたシステムを有するロジスティクスセンター等の施設は、積載効率を向上させ、貨物車交通全体の整序化に資するものであり、これらの施設を有する広域的な物流拠点は道路交通政策上重要である。そのため、広域的な物流拠点を広域物流ネットワークの端末として位置づけ、道路整備の一環として公共により整備する方策を検討する必要がある。

### ③ 都市内物流の効率化対策の推進

端末の物流効率を向上するには、貨物の積み卸しスペースの確保及びその有効活用を図る必要がある。そのうち積み卸しスペースについては、附置義務制度等の活用により荷主等が路外に確保することが基本であるが、荷主等による確保が困難かつ駐停車により交通が幅狭している場合には、適切な管理方法・荷受け施設設置、一括荷受け、共同荷捌き等を併せ講じた上で、停車帯等の適切な活用を図る必要がある。

また、道路上を利用して積み卸しスペースを確保する場合には、積卸し目的の駐停車が円滑に行われるように、地域の特性に応じ、多様な停車帯等の選択を可能とすることが必要である。

### ④ 地域特性・交通特性に応じたモーターミックスの推進

地域特性、交通特性に応じて、海運、鉄道、ト

ラック等、それぞれの交通機関の持つ特性を十分に発揮・活用することをめざす総合的な交通政策「モーターミックス」を推進する必要がある。このため、港湾や駅等の交通結節点へのアクセス道路の整備、交通結節点における積み卸しの利便性の向上が必要である。

⑤ 流通コストの低減に資する道路交通環境の形成  
高規格幹線道路の整備をはじめ、総合的な渋滞対策による輸送時間の短縮、道路交通情報システムを活用した運行計画の効率化等により、流通コストの低減に資する道路交通環境の形成を図る必要がある。

### (4) 公共交通の利便性の向上

① 交通結節点の利便性の向上  
地域特性、交通特性に応じて、海運、鉄道、自動車、航空機等、それぞれの交通機関の持つ特性を十分に発揮・活用することをめざす「モーターミックス」を推進するため、各交通機関間の連携を強化する必要がある。

公共交通機関への乗継ぎの利便性の向上及び円滑な交通の確保を図るため、交通結節点としての駅前広場、バス交通広場では、人工地盤等の立体的な利用、周辺建物との複合化等も活用して十分な空間を確保し、また、乗継ぎ情報の提供等により、円滑で利便性の高い乗継ぎを可能とすべきである。

さらに、駅前等の交通渋滞を緩和するため、必要に応じて地下道路等によるアクセスの改善を進めるとともに、パーク・アンド・ライド、キス・アンド・ライド、サイクル・アンド・ライド、パーク・アンド・バスライド等の新たな需要に対応した駅前広場、自動車駐車場、駐輪場等の整備を行う必要がある。

また、交通結節点において施設の立体化や交通結節点そのものの分散配置の必要性が高まってきていること、都心近傍の大規模な再開発地区と最寄りの交通結節点との間の歩行者需要が増大していることから、歩行者の水平方向、垂直方向の移動距離が増大しており、高齢者、障害者の利用にも配慮して、エレベーター、エスカレーター、動く歩道等の歩行支援施設等を積極的に導入すべきである。

さらに、交通結節点は、都市の「顔」としても重要であり、整備にあたっては意匠、デザイン、周辺景観等に十分配慮する必要がある。

### ② 高速バスの利便性の向上

高速バスについては、市街地からバス停へのアクセス強化と乗り継ぎ利便性の向上を図るため、アクセス道路の整備を推進するとともに、主要幹線道路や鉄道駅に接続した高速バス停の設置や一般路線バスとの連携・運行接続を行う必要がある。また、地域交通の拠点施設としての高速バス

トップの機能の充実を図るため、周辺地区との一体的整備の中で、バス交通広場、駐車場、駐輪場、トイレ、待合室、公衆電話等の整備、サービスエリア、道の駅等との合併設置に努める必要がある。さらに、大都市圏の近郊都市や地方中核都市のように高速バスのまとまった利用が見込まれる場合には、高速バスの都市内乗り入れを促進するため、バス交通広場等の整備に合わせて高速バスの発着施設を整備する必要がある。

なお、利用者の利便性向上とバスの円滑な運行のため、高速バス情報提供、システムの整備についての検討も必要である。

### ③ バス乗降施設の利便性の向上

バス停においては、歩行者とバス利用者が交錯しないよう「たまり」空間を確保し、上屋、ベンチ等を設置する必要がある。さらに、利用者の多いバス停や公共施設に関連するバス停においては、駐輪場、公衆電話、バス運行情報提供装置等の利便施設を集約設置し、歩行者も含めた快適な「たまり」空間を創出していく必要がある。

また、車両の改善との調整を図りつつ、高齢者等にとっても乗降の容易なバス停構造とする必要がある。

さらに、輸送効率向上が求められる路線では、必要に応じ、連接バスを導入し、それに対応したバス停構造とする必要がある。

### ④ バスの走行環境の改善

バス運行本数が多く、一般交通とバス交通の幅転により走行条件が低下する道路においては、通常の車線に加え、バスレーン設置のための車線を確保する必要がある。なお、バスレーンに加えて停車帯を併設することは路上駐車需要が多い場合にもバスレーンの機能を確保する上で効果がある。この場合、バス停はテラス型とすることが望ましい。

また、稠密な土地利用が行われている市街地等でバスレーン確保のための道路拡幅が困難な場合には、一般道路と立体的あるいは平面的に分離された構造を有するバス専用道路について検討を行う必要がある。

### ⑤ 新交通システム等の計画的な導入

鉄道とバスの中間レベルの交通需要に対応可能な新交通システム等の整備を促進するために、新交通システム等の導入が予定されている路線では道路の新設・改築時に必要な道路空間をあらかじめ確保する必要がある。

また、路面電車については、地域の基幹交通機関としての機能を果している既存路線に関し、走行環境の改善を行い活性化を図るとともに、地域において必要な場合にはLRTの導入を図る。

さらに、自動車と歩行者とが錯綜し交通安全面で問題が生じている都心部の商業・業務地域等に

おいては、関係機関との調整を図りつつ、LRT、バス等を利用したトランジットモールを地区周辺の駐車場整備とあわせて導入する必要がある。

## 三 人間の復権、高齢者・障害者のための道づくりの展開

### (1) 歩行者空間の整備

#### ① 歩行者空間のネットワーク形成

自動車の通行空間とは別に歩行者空間のネットワークを形成し、連続したものとする必要がある。歩行者空間のネットワーク計画の立案にあたっては、総合的な地区交通計画の視点から策定するとともに、地元関係機関、地域住民等の合意形成を図ることが重要である。

また、歩行者空間の整備では、人工地盤、ペDESTリアンデッキ、地下歩道、スカイウェイ等の道路の上下空間の利用を進めるだけでなく、沿道建築物のセットバック等により作られる空間、沿道建築物内の通路等を有効活用し、沿道と一体となつて歩行者空間を整備する必要がある。

#### ② 高齢者・障害者への配慮

歩行者空間は、高齢者や障害者を含め、あらゆる人が使いやすい構造とすべきである。幅員、縦断勾配、歩道のマウント・アップの高さ、路面の平坦性等の構造は、高齢者や障害者の通行を前提とし、様々な歩行者の行動に配慮して、決定すべ

きである。

また、立体横断施設については、高齢者や障害者の利用に配慮してスロープや昇降装置の設置を進めるとともに、沿道の建築物等へ同一の高さで出入りできる通路を設ける等、利用しやすい環境とする必要がある。

さらに、電線類の地中化による歩行者空間を確保するため、道路地下に光ファイバー、電力ケーブル等を共同して収容する電線共同溝（C・C・BOX）等の整備を推進する必要がある。

#### (2) 自転車空間の整備

##### ① 歩行者と自転車の分離

自転車のための空間は、自動車と分離するとともに、歩行者とも分離したネットワークとすることが望ましい。都市内の空間の制約から、自転車と歩行者の通行を前提とした幅の広い自転車歩行道を整備することはやむを得ないが、歩行者と自転車がともに多い場合や、歩行者が少なくても自転車が多くの場合には、歩行者空間と自転車空間を極力分離する必要がある。

##### ② 駐輪場の計画的な整備の推進

駅周辺や中心商店街等、自転車利用が多く、放置自転車がまた多く見込まれる地区では、官民の適切な分担の下、駐輪場の整備を推進する必要がある。

#### (3) 自動車利用者への配慮

##### ① 高齢者・障害者ドライバーへの配慮

高齢者ドライバーの増加、通行する車両の多様化、ドライバーのニーズの多様化等に対応し、車線数、車道幅員、平面・縦断線形やその組み合わせ、視距等の基準の妥当性を照査し、必要に応じて、自動車利用の高齢者・障害者の立場から、ゆとりのある道路構造とする必要がある。

さらに、高齢者ドライバーのゆとりある走行を確保するため、ゆずりあい車線の構造を明確にし、整備を推進する必要がある。

また、駐車場等においては、障害者の利用に配慮したゆとりのある駐車スペースや通路等を確保する必要がある。

##### (4) 「たまり」空間の創出

##### ① 休憩、交流等のための「たまり」空間の整備の推進

ゆとりや豊かさを備えた道路空間を創出するためには、休憩、遊び、交流等を支える「たまり」機能を充実させる必要がある。そのため、歩行者や自転車の多い道路の交差点や橋詰め等において歩行者広場を整備することや商店街、住宅地等において、道路全体が「たまり」機能を有するように歩行者優先の空間として整備すること等が必要である。このような整備にあたっては、植栽やデザイン上の工夫によって、快適で魅力ある「たまり」空間とする必要がある。

##### ② 休憩施設の整備の推進

高齢者、ドライバーの増加、長距離・長時間運転、夜間交通量の増大等に伴う道路利用者のニーズに対応して、トイレや情報機能を有する休憩施設を整備する必要がある。

そのため、高速道路の休憩施設については、交通量、利用者のニーズに対応して、提供するサービスを向上させる必要がある。

また、一般道路においては、休憩施設（道の駅等）を道路の付属物として位置づけ、その構造を明らかにする必要がある。

#### 四 良好な環境の創造

##### (1) 良好な生活環境の創造

① 良好な生活環境の創造  
良好な生活環境を創造するため、人にとって使いやすい道路構造の実現、美しい街並みの形成に資する道路整備等が重要である。

このため、地域特性に応じた多様な緑化、舗装の質の向上、電線類の地中化等を推進する必要がある。

また、地球温暖化の防止のため、CO<sub>2</sub>（二酸化炭素）の排出量の安定化や都市部のヒートアイランド現象の緩和等を図る必要がある。渋滞を解消し、適切な走行速度を確保するための体系的な道路網整備、ソーラーエネルギー等の活用、緑量

の増大等に取り組む必要がある。

さらに、道路空間上でのゴミ収集スペースの確保等についてその可能性を検討する必要がある。

## ② 沿道環境の保全

沿道環境を保全するため、騒音や大気汚染の要因である渋滞を解消するための体系的な道路網整備を推進するとともに、自動車構造の改善、道路構造の改善、幹線道路の沿道に適した土地利用の誘導等、多様な視点からの総合的な施策の展開が必要である。

道路構造の改善策として、環境施設帯や遮音壁の設置等を推進することが必要である。環境施設帯については、道路の基本構造の一つとしての位置付けをさらに明確にしていくとともに、必要に応じ、幅員を弾力的に設定できるようにすることが必要である。また、環境施設帯と公園との一体的整備等により良好な環境を創造することを検討するとともに、小動物の生息空間としての活用も勘案する必要がある。さらに、低騒音舗装をより普及させるための技術、より景観に配慮し圧迫感の少ない遮音壁、高架裏面吸音板等の技術の開発を進めるとともに、環境保全の観点からの維持管理水準のあり方を整理することが必要である。

## ③ 道路と沿道の調和した土地利用への誘導等

沿道からの利用も含め、道路利用によって生じる沿道環境の悪化等の諸問題に対処するためには、

道路空間における対策に併せて、沿道における対策を一体的に推進する必要がある。そのため、幹線道路の沿道の土地利用や沿道からの道路の利用形態を、地域の生活活動や道路の状況に応じ、ふ

さわしいものに誘導していくことや、良好な居住環境の形成等、まちづくりの観点から沿道とその背後地を総合的に整備することが重要である。このため、都市計画と連携した土地利用の転換や緩衝建築物の沿道への誘導等、関連する諸制度の拡充強化を図っていく必要がある。

## ④ 都市緑化等の推進

道路空間は、良好な都市空間を形成するうえで、重要な役割を果たしている。このため、都市緑化を進め、うるおいあるまちづくりを行ううえで、道路緑化を積極的に推進する必要がある。道路緑化に際しては、公園等との連携を図りつつ地域特性に応じた樹種に選定や樹木の配置等を行うことが必要である。

### (2) 自然とのふれあいの促進

#### ① 自然に親しむための道路の整備推進

自然とのふれあいに対するニーズに対応して、自然に親しむための歩道、自転車道、自動車で走りながら自然の体感・観察が可能な道路（パークウェイ）の整備が必要である。

また、歴史的に価値のある街道等についても、その位置付けを明らかにし、その保存、整備、活

用に努める必要がある。

## ② 自然環境保全への配慮

自然に親しむための道路整備にあたっては、マイカーからバス等への乗り換え駐車場やボードウォークの活用等による自然環境の保全を図るとともに、道路の盛土等のオープンスペースを活用した動植物の育成環境の形成にも配慮する等、道路構造上の工夫を行う必要がある。

### (3) 自然環境との調和

#### ① エコロードの整備の推進

豊かな自然環境を保全するため、道路の調査、計画から設計、施工、管理まで含め、生態系にきめ細かく配慮した道路（エコロード）の普及を推進する必要がある。そのため、適切な路線選定を行うとともに、必要に応じ、橋梁・トンネル構造の採用や動物用の横断構造物の設置等、道路構造を工夫する必要がある。やむを得ず貴重な動植物種の生息地を通過する場合には、必要に応じ、代替の環境整備（ミチゲーション）を行うほか、道路整備において造成された空間への緑化の推進、工専用道路の緑化復元等を推進する必要がある。また、道路供用後の沿道土地利用の変化により、自然環境に大きな影響を与えないような方策について検討していく必要がある。

#### ② 生物の生息を可能とするビオトープの形成

自然環境と調和した道路整備を進めるため、都

市部等の自然の乏しい地域においては、中央帯、環境施設帯、インターチェンジ内のオープンスペース等を活用し、積極的に動植物の生息生育空間（ビオトープ）を形成していくことが重要である。

このため、高・中・低木や草地进行を組み合わせた植栽、昆虫類・小動物等の隠れ場や営巣の場となる多孔質空間（石積みや丸太積みによる穴や隙間の空間）の確保、起伏のある小地形の採用等、道路構造上の工夫について検討していく必要がある。

#### (4) 豊かな余暇活動の支援

##### ①レクリエーション活動の支援

自由時間の増大により、余暇活動が活発化し、レクリエーション目的の交通が増大するとともに移動が広域化しており、豊かな余暇活動を支援するための道路整備を推進する必要がある。特に、主要な観光地へのアクセス道路は、休日やオンシーズンの交通特性等を考慮して構造を決定する必要がある。

また、観光地における周遊ルート形成のための道路整備を進めるとともに、ハイウェイオアシス、オートキャンプ場、スキー場等のレクリエーション施設をIC、SA、PAと一体的に整備することが必要である。

②レクリエーション活動のための情報提供の充実  
はじめての旅行者でも目的地がわかるように名所等の案内を充実するとともに、次世代道路交通

システム（ARTS）等の活用により、渋滞状況の提供、最適ルートの案内、施設予約のサービスが可能とする等、情報提供を通じて快適なレクリエーション活動の支援を図る。

## 五 魅力あるまちづくり、地域づくりの展開

### (1) まちづくりの展開

#### ①まちづくりのための道路づくりの推進

道路は都市の骨格を形成し、土地利用を誘導することから、良好な都市空間の形成にきわめて重要な役割を果たしている。このため、都市における計画的な道路づくりが重要であり、良好な市街地形成を誘導する計画的な道路整備を進めるとともに、宅地や道路を一体的に整備する土地画整理事業や市街地再開発事業等の面的整備を積極的に推進する必要がある。

### (2) 空間機能の重視

#### ①公共空間としての道路空間の確保

道路は交通機能及び空間機能を有している。空間機能としては、市街地の骨格形成、都市や地区のシンボルの形成等の機能、延焼防止、避難場所、防災活動のための空間としての機能、緩衝空間、通風、採光、修景、人々が集い、憩う場としての活動空間の形成、美装化といった環境空間としての機能、公共交通施設やライフライン等の収容空間

間としての機能がある。

道路の持つ空間機能を発揮させ、個性や魅力あるまちづくりを行うため、都市のシンボルとなる道路、都市の骨格を形成する道路等では、歩道、植樹帯、中央帯等の幅員の割増ができるようになる等、空間機能の拡充ができるような基準を設けるべきである。

#### ②新たな構成要素（広場）の明示

人々が集い、憩う場となるとともに沿道地域に対する良好な環境の創造や災害時における延焼防止、避難路、避難場所等の防災空間等の機能を果たす空間を整備するため、道路の新たな構成要素として「広場」を位置づけることが必要である。

#### ③良好な景観形成の推進

美しい街並みを形成するうえで、道路は重要な景観構成要素であるだけでなく、その景観整備によつて沿道によりグレードの高い建築物を誘導するものである。このため、舗装や植栽等の質を向上させ、さらに、電線共同溝（C・C・BOX）等の整備による電線類の地中化を推進し、快適な歩行空間を形成しつつ、より良い道路景観を形成する必要がある。

また、沿道と一体となった良好な景観形成を図り、屋外広告物の設置の適正化を行うため、道路占用、建築協定、屋外広告物条例等の制度の活用を検討する必要がある。

#### ④ 道路空間の利用計画の策定

地下道路、新物流システム等に加え、公共公益施設の収容空間としての道路の機能がますます重要になっていく。道路の上空及び地下の空間を計画的かつ効率的に利用するため、総合的な道路空間利用計画の策定を推進する必要がある。具体的には、高架道路、スカイウェイ、人工地盤、トンネル構造の地下道路、地下歩道、地下駐車場、共同溝、電線共同溝、新物流システム、地下利用管路型輸送システム等、道路管理上必要と考えられる施設整備のほか、道路施設以外のガス、電気、熱供給施設、上下水道等のライフラインの供給施設の利用要請に対応した道路空間の適正かつ有効な利用を図ることが重要である。

このため、道路空間の整備・管理に責任を持った道路管理者が中心となって総合的な道路空間利用計画を策定し、秩序ある施設整備を図る必要がある。

#### ⑤ 立体的な利用による空間整備の推進

道路の持つ空間機能は沿道地域に密着したものであり、その整備については、地域の人々の協力を得つつ沿道空間と一体的に行うことが重要である。

特に道路用地確保の困難な都市部においては、道路と沿道の空間の一体的な活動、道路空間の立体的活動、道路と他の公共施設との複合化等、都

市空間の有効活用により空間機能の確保を図る必要がある。

さらに、沿道における公開空地を活用する方策等の空間確保に関する官民協力も推進する必要がある。

#### (3) 地域特性を活かした道路整備

##### ① 地域特性を活かした道路構造の採用

道路の使われ方は、沿道周辺状況によって大きく異なるため、道路構造もそれに適切できるものとし、安全性、円滑性、快適性、利便性を確保する必要がある。また、それぞれの地域が活力にあふれ、魅力のあるものとなるためには、全国一律の画一的な道路ではなく、地域の個性を反映した道路とする必要がある。

このため、道路構造の決定にあたっては、地形、気象といった地域特性に加えて、沿道の土地利用、歴史、文化等の地域特性を積極的に考慮する必要がある。特に横断構成等では柔軟な運用が可能な基準とすべきである。

##### ② 沿道土地利用に調和した道路構造の採用

道路に求められる機能は、沿道が住宅地か、商業地かといった土地利用等の沿道特性によって異なる。このため道路構造は、これに適切に対応して決定する必要がある。横断面構成については、多様な土地利用に応じ、空間機能も考慮した多様な構造が決定できるようにする必要がある。

#### ③ 歴史・文化等の道路構造への反映

道路が全国画一的でなく、それぞれの地域において個性のあるためには、地域の要請に適切に対応した必要な中央帯、路肩等の幅員が確保されなければならない。それとともに、樹種、舗装等の材料、道路付属物のデザイン等が地域の歴史、文化等を反映したものとする必要がある。また、道路線形の計画にあたっては、山並みや歴史的建造物等の地域を代表する著名な景観要素の借景を積極的に考慮すべきである。

特に、観光地や景勝地等、自然景観に優れた地域、歴史的な街並みが保存された地域、駅前等の地域の顔となるような地域、または良好な街並みが形成されている地域では、地域の特性に合った道路整備を行うだけでなく、電線類の地中化や屋外広告物の除去・誘導を積極的に進めることが必要である。また、これと併せて沿道建築物のデザインも含めて、道路と沿道が一体となった景観整備を行うことが必要である。

#### ④ 積雪寒冷地域の道路構造への配慮

積雪寒冷地域においては、冬期における車道及び歩行者空間を確保するため、また、効率的な除排雪を可能とするため、堆雪帯の設置が必要である。そのため、堆雪帯について積雪寒冷地域における道路の基本構造として位置づけを明確にすべきである。なお、堆雪帯の幅については、降雪深、

積雪深等の気象条件、沿道状況等に即して設定する必要がある。

また、冬期においても信頼性、安全性の高いモビリティを確保することが求められていることから、自動車の走行性能、道路の除排雪等の管理水準、冬期における速度サーブिस等を考慮しながら、安全かつ円滑な走行が可能となるよう適切な線形要素を用いるようにすべきである。

#### (4) 地域拠点の形成

① IC、SA・PAによる地域拠点整備の推進  
高速道路のICは、その地域への入り口として潜在的なポテンシャルがきわめて高い場合が多い。従って、医療施設、商業施設、物流施設等との一体的計画的な整備を行い、新たな地域拠点の形成を積極的に図る必要がある。また、周辺地域の特性を活かして、文化施設、観光・レクリエーション施設等と一体化した開かれたSA・PAを新たな地域の拠点として整備を推進する必要がある。

② 「道の駅」による地域振興の推進  
一般道路における休憩施設の整備とあわせて、地域振興施設等を整備する「道の駅」を、地域の拠点として整備する。

#### (5) 沿道との調和

① 沿道出入り交通への配慮  
沿道土地利用が進んだ地域では、沿道に出入りする交通が本線の交通に影響を与え、交通渋滞や

交通事故の原因となっている。

このため、一定の速度サーブिसを確保する必要がある道路については、あらかじめ通常の車線数に追加して、沿道への出入り交通を分担させる特別の車線(緩速車線等)を整備する必要がある。

さらに、沿道の出入り交通が特に多い場合には、右左折専用レーンの設置、道路地下や道路上空(人工地盤)を活用したミニバイパスの整備等、交通対策を実施する必要がある。

また、既存の道路に大規模な施設が立地する場合には、開発事業者と道路管理者等が連携して、交通アクセスメントを実施し、開発に伴う交通への影響を予測・評価したうえで、必要に応じ駐車待ちレーンの設置等の対策を行う必要がある。

#### ② 沿道との一体的な整備の推進

用地の限られた都市部において、よりゆとりある道路空間を創出するため、沿道の特性を考慮し、環境施設帯と公園の一体的整備、沿道の公共用地やセ Tobakk 等により生み出された空地の活用、交差点における沿道利用、交通運用と沿道との連携等、道路と沿道との一体的な整備を推進する必要がある。

例えば、沿道に公園等の公共空間やセ Tobakk 等による公開空地がある場合には、道路区域に所要の歩行者等の空間を確保した上で、沿道の空地を一体的な空間としてとらえ、空地に歩道、植

樹帯、ベンチ等の配置を行うことが望ましい。

#### (6) 住宅地・商業地内の道路交通環境整備

① 地区交通計画に基づいた道路整備の推進  
住宅地内、商業地内の地区内道路は、地域住民に最も身近な公共空間であり、より良い環境を形成するうえで、安全かつ快適で親しみやすい空間として整備する必要がある。このため、地区内の土地利用の状況、自動車及び歩行者等の利用状況や交通の動線を考慮して、地区の総合的な交通計画の視点から、コミュニティ道路や駐車場の配置等の画的な道路交通計画を策定し、必要に応じて画的整備事業も活用して、地区の特性に応じた道路網の整備を行う必要がある。

② 住宅地・商業地内の歩車共存道路等の整備推進  
住宅地・商業地内の道路は、地区の画的な計画に基づいて整備を進める必要がある。これらの道路は歩行者等が主役であることから、必要に応じ狭さくやハンブを設置するとともに、「たまり」空間を有する道路構造とする。この場合、まちづくり・地域づくりの観点から、道路の舗装の美化や植栽を行うだけでなく、地域住民の参加・協力を得て、建築物等の景観形成も併せて誘導することが有効である。

さらに、これらの地区内道路は、住民の日常生活を支える機能を有していることから、道路空間において、ゴミ収集スペース等、生活環境施設の



整備を検討する必要がある。

## 六 高度情報化の推進

### (1) 高度情報化の推進

#### ① 情報通信基盤の構築のための支援

国土の均衡ある発展、経済の持続的発展、高齢化社会への対応等の我が国の直面する課題に対応し、真に豊かさを実感できる社会を実現するため、電話やCATV等の事業者による光ファイバー網の整備等、情報通信基盤の早急な整備が必要である。

光ファイバー網等の情報通信基盤の整備により、高速、大容量の映像を中心とする情報通信が本格化し、テレビ会議、在宅勤務、遠隔医療、遠隔教育等が可能となり、地域間の時間・距離の制約を大幅に縮小させ、国土構造の自由度を高め、高度情報社会の実現が可能となる。光ファイバー網の早急な整備を行い、あわせて道路空間の適正利用を図るため、道路を人や物の移動のための空間としてだけでなく、情報も移動する空間として位置づけ、今後の道路の標準的な施設として道路地下に光ファイバー等を収容する空間を整備することが必要である。このため、共同溝の整備を推進するとともに、従来のキャブシステムに比べて構造がコンパクトな電線共同溝(C・C・BOX)を先行的に整備することとし、あわせて、必要な法制度の整備を検討すべきである。

#### ② 各種の移動通信システムの利便性の向上

PHS(パーソナルハンディホン)やトンネル内の自動車電話中継施設整備の支援、トンネル内のラジオ放送の再放送設備の整備を推進するとともに、秩序ある道路空間利用による新たな情報通信システムの開発整備が推進されるよう適切な誘導を図る必要がある。

#### ③ わかりやすい道路交通情報の提供の推進

従来からの道路情報板や路側情報システム等の道路情報提供装置によるわかりやすく、きめ細やかな情報提供に加え、安全性の向上、円滑性の確保、環境の保全への対応の必要性から、新しい情報通信技術を活用した道路交通情報システムによる情報提供の一層の高度化を図ることが必要である。

また、利用者の利便性の向上の視点から、標識と道路地図の連携による案内システムの普及、歩行者等に対する案内システムの構築、各道路管理者が提供する道路交通情報の統一化等が必要である。

#### (2) 交通需要マネジメントの高度化

##### ① 交通需要マネジメントの高度化の推進

道路の効率的利用、円滑な交通の確保のために、地域によっては交通需要マネジメントを推進することが有効である。このため、交通需要マネジメントに対応したHOVレーン(High Occupancy Vehicle Lane：複数乗車専用車線)、バスレーン、HOV車線やバスレーンに活用するリバー

シブルレーン等の設置が可能となる道路構造となり、相乗り促進のための乗り換え駐車場等の整備が必要である。

さらには、適切な道路利用を誘導するため、ロードプライシング等の導入についても中長期的な課題として取り組む必要がある。また、次世代道路交通システム(ARTS)等を活用して、年末年始やゴールデンウィーク等、交通が集中する時期の混雑を緩和するため、高速道路や駐車場の予約ができる等のシステムを検討・開発する必要がある。

#### (3) 新技術の導入

##### ① 安全性向上等のための次世代道路交通システムの構築

近年における情報・通信分野での休息な技術進歩やエレクトロニクス等の新技術の発展の結果、安全・快適・効率的な移動と環境との調和を目的とする道路と自動車のインテリジェント化、すなわち、「次世代道路づくり」が可能となり、高齢者や障害者も含めたすべての人々がより安全に、より簡単に、より楽しく、より高度に道路を利用することが必要である。

最近、この分野に関する研究・開発が世界的に活発化しているが、日本においても具体的プロジェクトとして、人と車と道路が一体となった次世代道路交通システム(ARTS: Advanced Road Transportation Systems)の実用化に向けた具体

的検討が進められており、このシステムの構築を官学民の参加により積極的に推進する必要がある。

このため、公的機関は研究・開発機関と協力し、道路側の基本システムとして情報収集・提供インフラ、情報処理システム等の整備に加えて基本ソフトウエア及びデータベースを構築する必要がある。

一方、民間は、道路利用者側の基本システム要素である次世代道路交通システムに対応する自動車を開発するとともに、個々のニーズを実現するアプリケーション等の開発を推進することが望まれる。

## ② 物流の効率化のための新物流システムの導入

物流システムをより効率的なものとするために、物流需要が高く、道路交通混雑や大気汚染等の諸問題が著しく生じている地域あるいは路線において、物流のための専用空間を道路空間等を利用して確保する必要がある。この専用空間を利用して定時性、速達性、経済性に優れたサービスを提供し、安全性や環境の向上にも役立つ新物流システム、石油等の液体物質や廃棄物等の輸送のための管路型システムを含め、種々の物流システムの開発、導入を図る必要がある。

③ 料金所の渋滞緩和等を図る自動料金収受システムの開発・導入

次世代道路交通システム（ARTS）の一環と

して、料金所で一旦停止することなく、自動的に料金支払いが可能となるノンストップ自動料金収受システムの早急な開発・導入を図る必要がある。

④ 開発された新技術の道路構造への積極的な適用  
開発された道路技術による安全性の向上、道路利用効率の向上等の成果に対して適正な評価と検討を行うとともに、この評価結果をもとに新技術を道路構造に適用する必要がある。

また、自動車等の道路交通に関連する技術開発の進捗状況、その効果、普及状況に応じて適切な対応を検討する必要がある。

⑤ 超長大構造物の経済的な建設のための技術開発の推進

地域連携強化のため、海峡横断構造物の建設に対する要請の高まりに対応して、超長大橋梁の場合には大幅に建設コストを低減する技術の開発、また、超長大トンネルの場合には自動車運行を可能とするための新しい交通システムの開発が必要である。

## ⑥ 建設コストの低減のための技術開発の推進

本格的な高齢化社会を迎える我が国においては、従来にも増して質の高い社会資本をより少ない費用で整備する必要がある。そのため、施工の省力化、自動化による生産性の向上やより合理的な設計法に関する技術の開発、導入を積極的に進め、建設コストの低減に努める必要がある。

## ⑦ 国際連携の強化

交通事故、渋滞、環境問題などは日本の道路交通特有の課題ではなく、今や全世界共通の課題となっている。これらの課題を解決するため、交通需要マネジメント、次世代道路交通システムなどについて欧米諸国でも研究開発が進められている。また、道路交通の交際の進展に対応して、このような先進技術の共通化が重要となっている。

このため、欧米諸国と先進技術に関する情報交換を進め、必要に応じて共同研究を実施し、効率的な技術開発を推進する必要がある。

さらに、欧米諸国とも連携を図り、技術移転を行い、国際道路交通の発展に貢献することが必要である。

## (4) 維持管理の高度化

### ① 適切な維持管理と道路機能の保全

増加する道路ストックを適切に保全し、良好な道路環境を形成するためには、構造物の耐久性を高めるとともに、効率的かつ合理的な維持管理を図ることが必要である。このため、必要な道路データベースシステムの構築、維持管理作業に配慮した道路構造の採用等を行う必要がある。道路利用者のコストを含めた建設から維持管理までのトータルコストを低減できるような経済的な維持管理システムの構築及び技術開発等が必要である。この場合、コストには渋滞等による道路利用者の社

会的コストも考慮する必要がある。また、道路利用者へのサービスの向上、道路管理の高度化・効率化を図るため、気象情報、災害時等の情報を収集・提供する情報システムの高度化を推進する必要がある。

さらに、計画当初に目標としたサービス水準を確保するため、道路ストックの適切な保全に加えて、沿道への新たな立地による土地利用の変化、市街化の進展等に適切に対応できるよう、適切な沿道利用への誘導、沿道の土地利用と連携を図った道路構造の変更、交通アクセスメントの適切な実施等が必要である。

#### ②沿道も含めた総合的な防災性の向上

災害の危険性から国民や道路等の社会資本を守り、道路交通の安全性を確保するためには、道路本体の対策のみならず沿道も含めた総合的な対策が必要である。このため、緊急輸送路等、高い安全性、信頼性が求められる路線については、沿道の土地、建物、施設の構造等についても地震、豪雨等に対して安全なものとし、災害に強い道路空間の確保を図る必要がある。

#### ③過積載車両等の取締りの効率化

車両制限令の最高限度重量を超えた過積載車両の通行は、橋梁部材の変形・金属疲労やコンクリート床版の疲労による亀裂の発生等を生じさせ、舗装の寿命を著しく縮め、補修費用を増大させる大

きな要因となっている。また、過積載を原因とする重大な交通事故も発生している。

このため、過積載車両の取締り施設について、道路管理上の施設として設置基準等を設けるとともに、特に大型車両の通行の多い路線等には一定の間隔で設置する必要がある。

また今後、精度の高い自重計等の車両側における装置の開発状況に応じ、これを用いた取締り施設のあり方について検討するとともに、自動取締施設の導入等、取締りの効率化を図る必要がある。

#### ④危険物積載車両、特殊車両の管理システムの開発等

危険物積載車両や特殊車両については、事故の際の一般交通への影響が大きいため、これらの車両の走行状況を把握し、迅速かつ適切な対応を行うことが重要となる。

このため、例えば路車間情報システム等の通信システムを用いて車両の通行を自動的に管理する等、利用者の協力や車両面での対応を求めつつ、安全確保のためのシステム（車両運行管理システム）を構築することが望まれる。なお、システムの構築に伴い、通行許可手続きの簡素化による利用者の利便性向上も可能となる。

また、危険物積載車両については、物流の効率化等の観点から、誘導車の配置等によって安全が確保される場合は、一定の品目について、長大・

水底トンネルの通行を検討することが望まれる。なお、この際には、積載品目を外部から容易に識別するための車体表示や、車両の走行情報の把握等、安全確保のための条件整備が必要である。

## 七 効率的な道路整備の推進

### (1) ニーズに即した合理的な道路整備の推進

「生活大国」をめざし、活力ある経済に支えられた「ゆとり社会」を実現するには、道路が、「人とくらしを支える社会空間」であるとの認識のもと、本格的な高齢化社会が到来する21世紀初頭までの限られた時間、資源の制約の下に、良質な道路ストックを形成することが必要である。そのため、国民や地域のニーズを的確に把握するとともに、それぞれの道路の機能や役割に相応しい構造の道路として、計画的かつ重点的、減り張りの利いた道路投資、道路整備を進める必要がある。

### (2) 道路計画制度の充実

高速自動車国道から幹線市町村道に至る、広域や地域の交通を分担する幹線道路ネットワークを計画的・効率的に整備するためには、

- ・ 関係道路管理者間の計画の整合性を確保するための計画調整、

- ・ 地域のニーズに応じたネットワーク全体が整合のとれた整備を行うための事業調整、
- ・ 円滑に事業を実施するための合意形成、

が重要である。

このため、地域毎に長期的な道路網全体の計画を策定することが必要である。この際、農道や港湾道路などの各種道路も取り入れた総合的な計画とするとともに、このような各種道路の内、一般交通の利用の多い道路は、道路法上の道路と構造の整合を図ることが重要である。

また、整備を進める上では、地域のニーズに応じた重点投資を行い、計画的、効率的にネットワーク整備を行うことが重要である。

円滑に事業を実施するため、これらの道路計画や道路整備計画に関して、都市計画制度や地方審議会制度等の活用による地域の合意形成のあり方について、検討を進める必要がある。

さらに、交通結節点、商店街、住宅地等において、総合的な地区交通計画の視点から画的な道路計画を立案するとともに、関係機関や地域住民等の合意形成を図る仕組みを検討する必要がある。

### (3) 道路空間の確保

道路整備を推進するうえで、円滑な事業用地の取得が不可欠であり、地権者の生活再建等に対する様々なニーズに積極的に対応できる代替地対策の弾力的な運用を図るほか、収用制度の適切な活用等を進める必要がある。

さらに、交通結節点における人工地盤の活用、自動車専用道路等で進められている道路空間の立

体的な利用を一層推進するための制度の拡充を図る必要がある。

### (4) 沿道との一体的な整備の推進

限られた都市空間においてゆとりある道路空間を積極的に創出するため、沿道建築物のセットバックや低層部の壁面後退、沿道建築物の敷地内の通路の活用、沿道施設との一体的な整備、他の公共施設との複合化等、沿道との調整を図り、道路と沿道の計画的・総合的な道路整備を推進する必要がある。

また、良好な沿道環境の形成・保全を図るため、幹線道路沿道に適した土地利用や緩衝建築物の誘導等を推進する必要がある。



# 行政がまもり国民が生かす新しいルール

## — 行政手続法の施行に当たって —

総務庁行政管理局行政手続法担当室室長補佐 大塚 幸寛

### はじめに

「行政手続法（平成五年法律第八八号）」及び「行政手続法の施行に伴う関係法律の整備に関する法律（平成五年法律第八九号）」（以下、「整備法」という。）が平成六年一〇月一日から施行されました。

タイトルに付した「行政がまもり国民が生かす新しいルール」というフレーズは、行政手続法の施行を機に総務庁が作成したポスターのキャッチコピーとして用いたものです。

今回は、この新しいルールの成立の経緯及びその内容についてご説明します。

### — 行政手続法ができるまで —

#### (1) 背景

行政手続の法的整備については、昭和三十七年に行政不服審査法が制定されていたものの、行政庁の処分の手前手続についてはこれまで一般法がなく、個別の法律による措置に委ねられていました。

このため、たとえば許認可の取消処分についても聴聞等の事前手続がおかれていないものがあつたり、同種の処分でありながら法律によって事前手続があつたりなかつたりしていたといった制度間の不備・不統一が指摘されてきました。

また、最近では、行政運営において行政指導が多用される傾向があること、あるいは処分によっては処理や審査の基準が明確にされていないこと

等の指摘が国内のみならず諸外国からもなされるなど、公正で透明な行政運営の確保を求める声が高まっていました。

これらの要請に応えるため、様々な行政分野を通じた横断的な法律を制定し、公正で透明な行政手続を確立し、行政に対する国民の信頼を確保することが緊急の課題となったのです。

#### (2) 法制定までの経緯

統一的な行政手続の法的整備の必要性については、昭和三十九年の第一次臨時行政調査会の指摘にまで遡ることができます。

この第一次臨時行政調査会の「行政の公正確保のための手続の改革に関する意見」においては、公正で民主的なかつ能率的な行政を実現するため専門的な調査会を設置して統一的な行政手続法

を検討することが提言されました。しかし、これは結局実現されませんでした。

その後、昭和五四年の「航空機疑惑問題等防止対策に関する協議会」の提言の中では、「一般的な行政手続法の整備についても、長期的課題として検討することが必要である」との指摘がなされました。

また、昭和五八年三月の第二次臨時行政調査会の最終答申、さらに平成二年四月の第二次臨時行政改革推進審議会の最終答申において、同趣旨の提言が繰り返されました。



そして、同年一〇月、第三次臨時行政改革推進審議会の初会合において、海部内閣総理大臣から、我が国の行政手続の内外への透明性の向上、公正の確保等を図るための法制の統一の整備について早急に検討をお願いしたい旨の挨拶がなされました。

同審議会は、これを受け、「公正・透明な行政手続部会」（部会長・角田禮次郎最高裁判所判事、部会長代理・塩野宏東京大学教授（当時））を設置して検討を進め、平成三年一二月二日、「公正・透明な行政手続法制の整備に関する答申」（以下「手続答申」という。）を政府に提出しました。

その後、この手続答申に沿って、政府で立案作業が進められ、第一二六回国会における衆議院の解散に伴う廃案という経過を経て、第一二八回国会において成立したのが行政手続法です（主な経緯については別表1参照）。

(3) 行政手続法のねらい  
行政手続法では、第一条第一項において、「行政運営における公正の確保と透明性の向上を図り、もって国民の権利利益の保護に資することを目的とする」旨規定しています。

「透明性」という用語は「公正」と並んで、行政手続法上のキーワードとして使われているもので、法令上の用語として初めて登場したものです。具体的には、「行政上の意思決定について、その内容及び過程が国民にとって明らかであること」（第一条第一項）を意味します。

行政上の意思決定については、決定された内容はもちろんのこと、その過程が国民の目から見て明らかになっていることが国民の権利行使に大きな役割を果たすことにつながり、そのことが行政の適正な運営を確保する上で重要な意義を持つとの認識を示したものです。（なお、行政手続法という「国民」とは、行政手続に関与するものをいい、日本国籍を有する者に限られません。）

この「公正」そして「透明性」というキーワードは、どのように法文上に反映されているのでしょうか。

別表1 行政手続法の制定をめぐる主な経緯

年 月	事 項	概 要
昭和39年9月	第一次臨時行政調査会答申	○ 統一的な行政手続法の制定及び法案準備のための専門的な調査会の設置を提言
54年9月	航空機疑惑問題等防止対策に関する協議会の提言	○ 一般的行政手続法の整備及び我が国の風土にあったオンブズマン制度の存り方について長期的課題として検討すること
55年8月	行政手続法研究会の発足	○ 行政管理局長の懇談会（座長 雄川 一郎 成蹊大学教授） ○ 昭和58年11月報告 ・処分手続、命令制定手続、計画策定手続、行政指導手続について要綱案を提示
58年3月	第二次臨時行政調査会答申	○ 「公正で民主的な行政運営を実現し、国民の権利・利益を保護するために行政手続を整備することの必要性が一層高まっている。」と指摘 ○ 統一的な行政手続法を制定するための臨時の専門的な調査審議機関の設置を提言
60年6月	第二次行政手続法研究会の発足	○ 行政管理局長の懇談会（座長 塩野 宏 東大教授） ○ 平成元年10月中間報告 ・処分手続、行政指導手続について統一化の基本的考え方及び要綱案を提示
平成2年4月	第二次行革審最終答申	○ 処分手続に関し、法制の統一的な整備に向けて、専門的な調査審議機関の設置を提言
2年10月	第三次行革審に対する内閣総理大臣の諮問	○ 我が国行政手続の内外への透明性の向上、公正の確保等を図るための法制の統一的な整備については、既往の閣議決定等を踏まえ、第三次行革審で早急に検討する旨諮問
3年1月	手続法部会の発足	○ 第三次行革審に「公正・透明な行政手続部会」を設置（部会長 角田 禮次郎 前最高裁判所判事） ○ 同年11月、第三次行革審に対して報告を提出 ・申請に対する処分、不利益処分、行政指導について、要綱案を取りまとめ
3年12月	第三次行革審答申	○ 「公正・透明な行政手続法制の整備に関する答申」を提出
平成4年度行革大綱の決定	○ 答申の要綱案に沿って、行政手続法及び関連する規定の整理法の立案作業を進め、早期に法律案の提出を図ることを閣議決定	
4年7月	日米構造問題協議フォローアップ第2回年次報告	○ 次期通常国会に法律案を提出すべく作業を進めることを約束
4年12月	平成5年度行革大綱の決定	○ 次期通常国会に法律案を提出することを決定
5年5月	行政手続法案、同整備法案の閣議決定、国会提出	○ 「行政手続法案」及び「行政手続法の施行に伴う関係法律の整備に関する法律案」を閣議決定（5月21日）、国会提出（5月24日） ○ 両法案は、衆議院の解散（6月18日）により、廃案
5年9月	同上	○ 行政手続二法案を閣議決定（9月24日）、国会提出（9月27日） ○ 両法案は、衆議院会議（10月26日）、参議院本会議（11月5日）が可決、成立
5年11月	行政手続法、同整備法を公布	○ 行政手続法（法律第88号）及び行政手続法の施行に伴う関係法律の整備に関する法律（法律第89号）を公布

たとえば、①申請に対する許認可等の処分を行う際には、審査基準の設定・公表（第五条）や処分までに要する標準的な期間の設定・公表（第六条）など、②許認可等の取消などの不利益処分を行う際には、聴聞手続等により事前の意見陳述の機会を確保（第一三条）など、そして③行政指導を行う際には、相手の任意の協力を前提とし、趣旨・内容・責任者を明らかにすること（第三二条、三五条）などです（別表2参照）。

(4) 行政手続法の制定がもたらす変化

行政手続法は、国民が行政の意思決定過程を知りうるようにすることによって、公にされた資料を通じて、行政機関と対等な立場に立つて積極的な提言をするなど、行政運営の在り所に影響を与えていくことを可能にしています。（具体的な効果については、項目五参照。）これに対応して、行政機関の側も、国民からの批判や提言を率直に受け止め、現状を見直していく不断の努力が必要となります。その結果、これまでの行政運営の基本スタンスを見直すことも必要となるかも知れません。

二 行政手続法の枠組

(1) 条文構成

本法は、本則六章三八条と附則四項からできています。第一章では、総則的規定として目的、基本用語の定義、適用範囲の計四か条が定められて

別表2 行政手続法のポイント

- 行政の全分野にわたる基本法制
- 国民の権利利益に直接係わる行政手続を規律

- I 申請に対する処分 → 迅速・透明な処理の確保
  - 1 「審査基準」 ・申請が許認可等の要件に適合しているかを判断するための具体的基準を公表する。
  - 2 「標準処理期間」 ・申請から処分までに要する標準的な期間を定めるよう努め、公表する。
  - 3 「審査開始義務」 ・申請が到達したときは、遅滞なく審査を開始する。  
→ 申請事案の放置や処理の遅延を排除
  - 4 「理由提示」 ・申請を拒否する場合には、同時にその理由を示す。
- II 不利益処分（許認可等の取消、営業停止等） → 公正・公平な手続の確保
  - 1 「弁明手続」 ・処分の各宛人に対し、あらかじめ通知し、弁明書に提出する機会を与える。
  - 2 「聴聞手続」 ・許認可等の取消等、資格又は地位を剥奪する処分を行う場合には、口頭により、主張、立証する機会を与える。  
・当事者は、処分の理由となる事実を証する文書等の閲覧を求めることができる。
  - 3 「理由提示」 ・不利益処分を行う場合には、同時にその理由を示す。
- III 行政指導 → 明確性・透明性の確保
  - 1 「一般原則」 ・行政指導を行う場合には、所掌事務の範囲を超えず、相手の任意の協力を前提とするものであることに留意し、従わないことを理由とした不利益な取扱いを禁止する。
  - 2 「申請、許認可等に関連する行政指導」 ・申請の取下げを求めたり許認可等の権限を背景とした行政指導を行う場合には、申請者の権利を制限したり、地位を利用して指導に従わせるようなことを禁止する。
  - 3 「明確化原則」 ・行政指導を行う場合には、その趣旨、内容、責任者を明確にする。更に、求めに応じて書面を交付する。  
・また、事案に応じて、行政指導に関する指針を定め、公表する。

います。

第二章では、許認可等の申請に対する処分について、審査基準、標準処理期間、申請に対する審査・応答、申請を拒否する際の理由の提示、情報の提供、公聴会の開催等、及び複数の行政庁が関与する処分の計七か条が定められています。

第三章では、許認可の取消等の不利益処分につ

いて、第一節で通則的規定として処分基準、不利益処分を使用とする際の手続、理由の提示の計三か条が定められ、続く第二節と第三節では、聴聞手続（計一四か条）と弁明手続（計三か条）が定められています。

第四章では、行政指導について、一般原則、申請や許認可権限に関連する行政指導、行政指導の

方式、及び複数の者を対象とする行政指導の計四か条が定められています。

第五章では、届出について定めています。

第六章では、地方公共団体における手続整備のための措置について定めています。

最後に、附則では、施行期日と経過措置について定めています。

(2) 基本用語の説明

① 処分（第二条第二号）

処分とは、「行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為」をいいます。行政不服審査法第二条第一項や行政事件訴訟法第三条第二項の規定と同じ内容を指しています。これは、行政庁が国民に対する優越的な地位に基づき、その権利義務に直接具体的な効果を及ぼす行為です。

② 申請（同条第三号）

申請とは、「法令に基づき、行政庁の許可、認可、免許その他の自己に対し何らかの利益を付与する処分を求める行為であつて、当該行為に対して行政庁が諾否の応答をすべきこととされているもの」をいいます。

「処分」を求める行為ですから、契約に当たるものは含まれません。また、行政指導等処分以外の行為を求めるものも含まれません。「自己（申請者）」に対する処分を求めるも



のですから、法令に申請・請求できると規定されていても、申請者が名あて人とならない処分や第三者への処分を求めるものは含まれません。

また、求めに対して「諾否の応答をすべき」ととされているもの」ですから、請願法に基づく請願は含まれません。また、国民からの働きかけを契機としてその者に対して行われる処分であっても、法律上、「請求」を前提とせずに行うこととされている処分（たとえば福祉の措置のような職権による処分）も含まれません。

個別の法令では、必ずしも申請や請求といった用語が使われているとは限りません。また、使われていてもそのことだけで本法の対象となる「申請」に当たるとも言い切れません。その区別のポイントとしては、請求に対して諾否の応答が義務づけられていると評価される（不作為の違法を問うことが可能である）ものかどうかという点が挙げられます。

### ③ 不利益処分（同条第四号）

不利益処分とは、「行政庁が、法令に基づき、特定の者を名あて人として、直接に、これに義務を課し、又はその権利を制限する処分」をいいます。処分の相手方が特定できないもの（例えば、道路交通法第四条に基づく交通

規制、建築基準法第四六条に基づく壁面線の指定等）は含まれません。

また、事実上の行為、申請を拒否する処分その他一定の処分が定義において除外されています（同号ただし書）。

「事実上の行為」については、通常の処分と行為の態様が異なり、しかも、一様に扱うことが困難であるため、その手続的規律の在り方については別途検討することが望ましいと判断され、除外されたものです。

### ④ 行政指導（同条第六号）

行政指導とは、「行政機関がその任務又は所掌事務の範囲内において一定の行政目的を実現するため特定の者に一定の作為又は不作為を求める指導、勧告、助言その他の行為であって処分に該当しないもの」をいいます。

行政指導は、国民に対し、行政機関たる地位において求める行為をいうので、契約に關して行われるものは通常含まれません。

行政機関が、調査結果等に基づき一定の事実を提示したり、法令の解釈を示したり、制度の仕組みを紹介したり、そのほか相手方からの求めに応じ、その便宜に資するために情報を提供したりする行為も、通常、「求める」行為に当たらないと判断されます。

また、行政指導は、個別具体の者に個別具

体に働きかける行為をいうので、関係者に対する広報活動のようなものは含まれません。

## 三 行政手続法の内容

すでにおわかりのことと思いますが、行政手続法は、①許認可等の申請に対する処分の手続、②営業免許の停止や取消しといった不利益処分の手続、及び③行政指導の手続という大きく三つの柱から成っています。さらに、この三つの柱以外に、届出についても規定しています。以下、それぞれのポイントを紹介します。

### (1) 申請に対する処分の手続

まず第一に、許認可等の申請に対する処分の手続としては、五つのポイントが挙げられます。

#### ア 審査基準の設定、公表（第五条）

行政庁は、申請により求められた許認可等をするかどうかを判断するために必要とされる基準（審査基準）を定めるものとされ、また、その審査基準は行政上特別の支障があるときを除いて、申請の提出先とされている機関の事務所への備付など適当な方法により公にしておかなければならないとされています。

審査基準を定める義務は行政庁に処分権限を有する者にあります。処分権限を有する者は、自らの判断のよりどころについて、それが法令の規定において具体化され尽くしているのではない限り、

それを説明するためのなにかのものを明らかにしなければなりません。

また、審査基準を定めるに当たっては、申請の処理に際して行われている行政指導との関連に注意しなければなりません。申請の際に申請者等に對して行われる要請が、審査基準に基づくものか、行政指導の指針に基づくものか、その位置づけを明らかにしておく必要があります。審査基準は許可等の要件を具体化したものですから、それに適合しない申請はこれを認めることはできません。

他方、行政指導の指針(第三六条)に当たるものであれば、その要請に従うか否かは申請者が自由に判断できることとなります。行政側の要請がどのいずれに当たるものであるかは、申請者等からの照会に對して明確に答えられなければなりません(第九条第二項)。

#### イ 標準処理期間の設定、公表(第六条)

行政庁は、申請がその事務所に到達してから当該申請に對する処分をするまでに通常要する標準的な期間(標準処理期間)を定めるよう努めるとともに、定めたときは、審査基準と同様に公にしておかなければならないこととされています。

期間の設定を努力義務としたのは、当該許可等の性質上、事実認定に難易差があるなど、標準処理期間の設定が困難な場合があるからです。ウ 審査開始義務(第七条)

申請がされたにもかかわらず、これを受け付けない、受理しない、あるいは審査を保留するといった取扱いがあつてはならないことです。

本法では、行政庁は、申請がその事務所に到達したときは遅滞なく審査を開始しなければならず、また、申請の形式上の要件(申請書の記載事項、申請に必要な添付書類など)に合わない申請について、速やかに、申請者に補正を求めるか、又は申請により求められた許認可等を拒否しなければならぬこととされています。

#### エ 理由提示(第八条)

行政庁は、申請により求められた許認可等を拒否する場合は、申請者に対し、同時に、その理由を示さなければならぬこととされています。また、拒否処分を書面とするときは、理由は書面により示さなければならぬこととされています。オ 情報提供(第九条)

行政庁は、申請者から求められたときは、審査の進行状況や処分の時期の見通しを示すように努めることや、その他申請書の記載、添付書類に関する事項など申請に必要な情報の提供に努めなければならぬこととされています。

#### (2) 不利益処分の手続

不利益処分とは、行政手続法では「行政庁が、法令に基づき、特定の者を名あて人として、直接に、これに義務を課し、又はその権利を制限する

処分」(第二条第四号)と定義されています。営業免許の停止や取消しが代表的なものです。

これらの処分については、公正確保の観点からは、単に事後的な救済制度が整備されるのみでは不十分であり、処分に先立ってその相手方に反論防御の機会が与えられることが要請されます。

#### ア 処分基準の設定、公表(第一条)

行政庁は、不利益処分をするかどうか又はどのような不利益処分とするかについて判断するため必要な基準(処分基準)を定め、かつ、これを公にしておくよう努めなければならぬとされています。

なお、処分基準の設定、公表については、不利益処分に関する行政庁の裁量が比較的に広いこと等から努力義務としていますが、合理的な理由なく処分基準の設定や公表を行わないことは許されません。

#### イ 意見陳述のための手続(第一三条)

行政庁は、不利益処分をしようとするときは、公益上、緊急を要する場合などを除き、その相手方に対し、予定される不利益処分の内容や根拠となる法令の条項、不利益処分の原因となる事実などを事前に通知し、相手方が、行政庁に對し意見を陳述を行うための機会を与える手続をとらなければならぬとされています。

なお、この手続については、後ほど詳しく述べ

ることとします（エ及びオ）。

#### ウ 理由提示（第一四条）

行政庁は、不利益処分をする場合には、その相手方に対し、差し迫った必要がある場合を除き、同時に、その不利益処分の理由を示さなければならぬとされています。また、不利益処分を書面とするときは、申請に対する処分の場合と同様、理由は書面により示されなければならないとされています。

なお、差し迫った必要がある場合でも、原則として、不利益処分後相当の期間内に理由を示さなければならぬとされています。

前述の意見陳述の機会を付与するための手続には、一般的な不利益処分（例えば営業停止処分）について行われる「弁明（べんめい）手続」と、より重い不利益処分（例えば免許取消処分）について行われるより慎重な「聴聞（ちようもん）手続」の二種類があります。

#### エ 弁明手続（第二九条～第三一条）

弁明手続は、弁明を記載した書面（弁明書）を提出してするものとされています。ただし、行政庁が認めたときは口頭で行うことができるとされています。

また、弁明に際し、証拠書類等を提出することができるとされています。

行政庁は、弁明書の提出期限までに相当な期間

をおいて、不利益処分の相手方に対し、次の三点を書面により通知しなければならないこととされています。

- ① 予定される不利益処分の内容及び根拠となる法令の条項
  - ② 不利益処分の原因となる事実
  - ③ 弁明書の提出先及び提出期限
- オ 聴聞手続（第一五条～第二八条）

聴聞手続については、行政庁は、聴聞を行うに当たっては、聴聞を行うべき期日までに相当な期間において、不利益処分の相手方に対し、次の四点を書面により通知しなければならないとされています（第一五条第一項）。

- ① 予定される不利益処分の内容及び根拠となる法令の条項
- ② 不利益処分の原因となる事実
- ③ 聴聞の期日及び場所
- ④ 聴聞に関する事務を所掌する組織の名称及び所在地

また、その書面において、

- ① 聴聞の期日に出頭して意見を述べ、証拠書類等を提出し、又は聴聞の期日への出頭に代えて陳述書及び証拠書類等を提出することができること

- ② 聴聞が終結する時までの間、この不利益処分の原因となる事実を証する資料の閲覧を求

めることができること

を、教示しなければならないとされています（第一五条第一項）。

特に、注目していただきたいことは、資料の閲覧の権利（第一八条）です。当事者（不利益処分の相手方）及びその不利益処分がされた場合に自己の利益を害されることとなる参加人は、聴聞の通知があった時から聴聞の終結する時までの間、行政庁に対し、その事案について行った調査の結果に関する調書をはじめとして、その不利益処分の原因となる事実を証明する資料の閲覧を求めることができます。この場合、行政庁は、第三者の利益を害するおそれがあるときその他正当な事由があるときでなければ、その閲覧を拒むことができません。

さらに、当事者又は参加人は、聴聞の期日に出頭して意見を述べ、証拠書類等を提出し、さらに、行政庁の職員に対し質問を発することができ（第二〇条第二項）。

聴聞の主宰者は、聴聞の審理の経過を記載した調書を作成し、その調書において、不利益処分の原因となる事実に対する当事者及び参加人の陳述の要旨を明らかにしておかなければなりません（第二四条第一項）。

そして、主宰者は、聴聞の終結後速やかに、不利益処分の原因となる事実に対する当事者等の主

張に理由があるかどうかについての意見を記載した報告書を作成し、調書とともに行政庁に提出しなければなりません(第二四条第三項)。

また、当事者及び参加人は、この調書と報告書の閲覧を求めることができます(第二四条第四項)。

以上のようにして聴聞が行われた後、行政庁が不利益処分決定をするときは、調書の内容及び報告書に記載された主宰者の意見を十分に参酌して決定しなければなりません(第二六条)。

### (3) 行政指導の手續

行政指導については、行政需要への機敏な対応、行政の弾力性の確保、行政目的の円滑な達成などの点からその意義を全く否定することはできないでしょう。

しかし、一方では、その多用が法治主義の空洞化をもたらすおそれがあること、行政の透明性を阻害することなどの批判があることも事実です。特に我が国の国際化が進展する中で、この行政指導に対する批判は強いと言えます。

このような批判に応え、行政の明確性、透明性を確保するため、行政手続法において、行政機関が行政指導を行う場合に遵守すべき一定の規律、ルールが設けられています。

### ア 行政指導の基本原則(第三二条)

行政指導に携わる者は、その行政機関の任務又

は所掌事務の範囲を逸脱してはならないこと、及び行政指導の内容があくまでも相手方の任意の協力によってのみ実現されるものであることに留意しなければならぬこと(同条第一項)、さらには、行政指導に携わる者は、その相手方が行政指導に従わなかったことを理由として、不利益な取扱いをしてはならないこと(同条第二項)とされています。

イ 許認可等の申請あるいは権限に関連する行政指導

行政指導のいわゆる不透明さの指摘は、許認可等の申請や権限に関連して行われることが多いことを踏まえ、次のような点も規定しています。

その一点は、許認可等の申請に関連しての行政指導についてですが、申請の取下げ又は内容の変更を求める行政指導にあつては、行政指導に携わる者は、申請者がその行政指導に従う意思がない旨を表明したにもかかわらず指導を継続することなどにより、申請者の権利の行使を妨げるようなことをしてはならないとされています(第三二条)。

なお、地方公共団体にあつては、本章の規定が直接適用されることはありませんが、本条の規定の適用の有無にかかわらず、法第二章(例えば、第七条のいわゆる審査開始義務)の規定に従って適切に処理されなければなりません。

もう一点は、許認可等の権限に関連しての行政指導ですが、許認可等をする権限又は許認可等に基づく処分をする権限を有する行政機関が、その権限を行使することができない場合又は行使する意思がない場合において行う行政指導にあつては、行政指導に携わる者は、その権限を行使することができなくなるということを殊更に示すことによつて、相手方にその行政指導に従うことを余儀なくさせるようなことをしてはならないとされています(第三四条)。

### ウ 明確化原則(第三五条)

行政指導に携わる者は、その相手方に対して、その行政指導の趣旨(目的)、内容、及び責任者の三点を明確に示さなければならぬとされています。これを、明確化原則と呼んでいます。

また、行政指導が口頭で行われた場合において、相手方から書面の交付を求められたときは、行政上特別の支障がない限り、この三点を記載した書面を交付しなければならぬとされています。

### エ 複数の者を対象とする行政指導(第三六条)

同一の行政目的を実現するため一定の条件に該当する複数の者に対し行政指導を行おうとするとき(例えば、かつてのエネルギー危機の際、ガソリンスタンドの日曜日営業自粛を要請したようなケース)は、行政機関は、あらかじめ、事案に並び、これら行政指導に共通してその内容となるべ

き事項を定め、さらに、行政上特別の支障がない限り、これを公表しなければならないとされています。

#### (4) 届出(第三七条)

届出については、受理するとかしないということについて、その分かりにくさが指摘されることがあったところですが、次のように規定されています。すなわち、届出が届出書の記載事項に不備がないこと、届出書に必要な書類が添付されていることをはじめ、法令に定められた届出の形式上の要件に適合している場合は、その届出が法令によって届出の提出先とされている機関の事務所に到達したときに、届出をすべき手続上の義務が履行されたものとするとされています。

#### (5) 地方公共団体の措置(第三八条)

行政は、極めて広範な分野にわたることから、一般法である行政手続法を一律にどの行政分野にも適用することは必ずしも適当ではないので、同法の規定の適用になじまないと考えられる行政分野の処分と行政指導については、手続法の適用除外とする(例えば、公衆衛生、環境保全、防疫、保安その他の公益にかかわる事象が発生し又は発生する可能性のある現場において警察官など法律上直接に一定の権限が与えられた職員によってされる処分及び行政指導)とともに(第三条第一項)、地方公共団体の機関が行う処分(その根拠

が条例又は規則に置かれているものに限る。)及び行政指導並びに地方公共団体の機関に対する届出(その根拠が条例又は規則に置かれているものに限る。)についても、地方自治の尊重の観点から、同法の適用除外としています(第三条第二項)。

しかしながら、地方自治の観点から行政手続法の適用除外とされたものについては、第三八条において、地方公共団体は、同法の規定の趣旨にのっとり、行政運営における公正の確保と透明性の向上を図るため必要な措置を講ずるよう努めなければならないとされています。

#### (6) 施行日

行政手続法は、公布の日(平成五年一月二日)から起算して一年を越えない範囲内において政令で定める日から施行することとされています(附則第一号)。これは、施行までの間、行政庁の方においても審査基準や標準処理期間の設定など相当の準備が必要とされ、また、国民に十分な周知、PRを行わなければならないことによるものです。この施行日については、「行政手続法の施行期日を定める政令(平成六年政令第三〇二号)」により、本年一〇月一日とされました。

### 四 整備法の概要

行政手続法と同時に成立した整備法は、行政手続法が申請に対する処分、不利益処分等の手続に

関する一般法として施行されるのに伴い、整備の必要の生ずる三六〇の法律について、それぞれ規定の改正を行ったものです(整備法は行政手続法と同時に施行)。

その概要について、次に簡単に述べることとします。

#### (1) 特例聴聞

行政手続法は、前述のように不利益処分に関し、弁明手続をとる場合と聴聞手続をとる場合との区分(すなわち、一般的な不利益処分については弁明手続、より重い不利益処分については聴聞手続)を定めています。

その区分に従えば弁明手続をとることとなる不利益処分のうち、それぞれの行政分野の必要性により弁明手続に代えてより慎重な聴聞手続(特例聴聞)をとることとするものについては、整備法で必要な規定整備を行っていきます。

このような措置をとった法律は、建築士法、宅地建物取引業法など七十二件になります。

#### (2) 重複規定の削除

行政手続法においては、既に説明したとおり、不利益処分を行う場合には、原則として、弁明手続又は聴聞手続という意見陳述のための手続をとることにしたために、関係法律において既に存在する同趣旨の規定を削除しています。

このような措置をとった法律は、道路法、道路

整備特別措置法、道路交通法など二六九件になります。

### (3) 特例規定の存置

それぞれの行政分野の必要性により、利害関係人の参加の保障、聴聞の公開等行政手続法の規定の特例となる現行の手続規定について、必要な修正を行った上で存置することとしました。

このような措置をとった法律は、建築基準法、建築業法、道路交通法など一二五件になります。

### (4) 「聴聞」という用語の整理

行政手続法において、不利益処分を行おうとする場合にとられる聴聞手続についての規定を整備することに伴い、他の法律で別の意味で用いられている「聴聞」（あるいは「聴問」という用語を、例えば「意見の聴取」など、それぞれの法律の内容の中でふさわしい別の用語に整理し直すこととしました。

これによって、国民の側から法律をみたときに、聴聞という用語は、行政手続法の意味する聴聞だけとなるので、非常に分かりやすくなります。

このような措置をとった法律は、建築基準法など九三件になります。

### (5) 適用除外

行政手続法で適用除外とされたもの以外に、整備法では、それぞれの行政分野において独自の手続体系が定められており、それによることが適当

と認められるもの、あるいは、処分の性質上行政手続法に定める手続になじまないもの等について、行政手続法に定める関係規定の対象から除外することとしました。

それぞれの行政分野において独自の手続体系が定められているのとしては、例えば、租税の賦課徴収に関する処分（国税通則法（昭和三十七年法律第六六号）など）や工業所有権の設定等に関する処分（特許法（昭和三十四年法律第一二二号）など）があります。

これらの中には、行政手続法における手続保障より慎重な手続をとっているもの（私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律（昭和三十二年法律第五四号）などの準司法的手続により行われる処分）や、手続規定を補充するなど必要な見直しを行った上で適用除外措置を講じているもの（補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律（昭和三〇年法律第一七九号）など）も含まれています。

処分の性質上行政手続法に定める手続になじまないものとしては、例えば、航空法（昭和二十七年法律第二三一号）に基づいて航空管制官が行う航空交通の整理に関する処分（着陸・離陸の許可・不許可等）や道交法に基づいて警察署長が行う道路使用許可に付した条件の変更、新たな条件の付加があります。

## 五 行政手続法の施行による効果

行政手続法が施行されるといろいろな点でその効果が期待される場所ですが、主な点は次のとおりです（別表3参照）。

まず、許認可等の審査基準が、原則として公にされることにより、行政運営の透明性が向上するとともに、許可、不許可等についての予見可能性が高まることが挙げられます。また、標準処理期間を設けることにより、申請者にとって処理の目安が明らかになります。併せて、行政側の処理の迅速化を促進することにもなると考えられます。

次に、申請を受け付けない、あるいは、行政指導を行うことにより審査に入ることが遅れるなどということが抑制されることになると考えられます。

これらのことは、別の観点からとらえれば、まさしく規制の運用改善という規制緩和の重要な柱の一つそのものです。

また、申請を許可しない処分や不利益処分については、その理由が示されることとなるので、行政運営の透明性が向上するとともに、相手方の便宜に資することとなると思われます。

行政指導については、趣旨（目的）・内容・責任者を明確にすること（明確化原則）、相手方の求めに応じて書面を交付すること、事案に応じて

表3 行政手続法の制定による効果

- 審査基準が原則公されることにより、行政運営の透明性が向上するとともに許可、不許可の予見可能性が高まる。  
また、行政側の恣意的な取扱いの防止に役立つ。
- 標準処理期間を設けることにより、申請者にとって処理の目安が明らかになる。  
また、行政側の処理の迅速化を促進する。
- 申請を受けないとか、行政指導を行うことにより審査に入ることを遅らせるなどの措置が抑制される。
- 申請を許可しない処分や不利益処分については、その理由が示されることになるので、行政運営の透明性が向上するとともに相手方の訴訟等の便宜に資する。
- 行政指導については、相手方の求めに応じて書面を交付するなど趣旨、内容、責任者を明確にすること、事案に応じて行政指導の指針を公表するなどによりその明確性、透明性が向上する。
- 不利益処分を行おうとする場合に、原則、一定の方式で相手方の言い分を聴くこととなるので、法律ごとのばらつきが統一され、国民にとって分かりやすい仕組みになるとともに国民の権利利益の保護に寄与する。
- 日米構造問題協議でも指摘されているように、国際的にも通用する透明な行政システムを構築する上での重要な柱となる。

行政指導の指針を公表するなどにより、その明確性、透明性が向上する点が挙げられます。このことも、やはり規制の運用改善に資するものです。不利益処分に関しては、それを行おうとする場

合に、原則、一定の方式で相手方の言い分を聴くことになるので、法律ごとのばらつきが統一され、国民にとって分かりやすい仕組みになるとともに、国民の権利利益の保護に寄与することになると考えられます。

また、日米構造協議でも指摘されているように、国際的にも通用する透明な行政システムを構築する上での重要な柱となります。

## おわりに

統一的な行政手続法の必要性に関する具体的な指摘は、一九六四年（昭和三九年）の第一次臨時行政調査会の指摘まで遡ることができます。

つまり、行政手続法が施行される今日に至るまで、約三〇年の月日が経過したことになります。

確かに、行政手続法は、この三〇年来の努力の成果ではありますが、それが施行されたことによつて、すべての目的が達成されたわけではありません。先日亡くなられた鈴木永二元第三次行革審会長は、去る九月三〇日に開催した行政手続法施行記念事業の席上、「行政手続法の施行により、いわば仏は作られたことになる。これからは、この仏にいかにか魂を入れていくかということだ」という旨のことを言われていました。

冒頭でも申し上げたとおり、今回の原稿のタイトルは、「行政がまもり、国民が生かす新しいルー

ル」です。施行は、国民と行政の新しい関係に向けての出発点にすぎません。今後は、本法の趣旨を踏まえた的確な行政運営を実現し、その定着を図っていかねばなりません。

道のりは決して易しいものではないかも知れませんが、不断の、息の長い努力が必要です。

総務庁としても、平成六年二月の行革大綱に基づき、関係機関の協力を得つつ、本法の施行状況を調査すること等により、本法の定着に努めることとしています。

しかし、主役は、この法律を活用するひとりひとりの国民、そして、この法律の規定に沿った行政運営を行っていくひとりひとりの公務員です。

この拙文が、そうした方々の理解の一助になれば幸いです。

# 行政手続法の施行と道路関係法令

建設省道路局路政課

行政運営における公正の確保と透明性の向上を図ることにより、国民の権利利益の保護に資することを目的とした「行政手続法（平成五年法律第八十八号）」が、平成六年十月一日から施行されたところであるが、行政手続法の制定に伴い、道路関係法令にも所要の改正が行われ、また、その施行に伴い、許認可等に当たっての審査基準及び標準処理期間の設定、不利益処分を行うにあたっての処分基準の策定等が行われたところである。本稿では、これらの道路関係法令における動きについて概観することとする。

## 一 道路関係法令の整備

行政手続法と同時に成立した「行政手続法の施行に伴う関係法律の整備に関する法律（平成五年

法律第八十九号）」は、行政手続法が申請に対する処分、不利益処分等の手続に関する一般法として施行されるのに伴い、整備の必要の生ずる関係法律について、規定の改正を行ったものである。道路関係では、従来道路法第七十一条第三項において、道路管理者が監督処分を行おうとする場合は、あらかじめ「聴聞」を行わなければならないこととされていたが、行政手続法により、不利益処分を行う場合には、原則として、弁明手続又は聴聞手続という意見陳述のための手続をとることが定められたため、道路法の聴聞規定は重複規定として削除された。

その他、道路整備特別措置法等においても所要の改正が行われている。また、関係政令の整備として、「行政手続法及

び行政手続法の施行に伴う関係法律の整備に関する法律の施行に伴う関係政令の整備等に関する政令（平成六年政令三百三十三号）」において、道路法施行令二十九条第二十二等の「聴聞」権限の地方建設局長等に対する委任規定が削除する等所要の改正が行われた。これは、弁明手続・聴聞手続を行う権限は不利益処分に付随する権能であるため、不利益処分の委任規定とは別に委任規定をおかなくとも、当然に処分権限について委任を受けた行政庁が行うものと解されるからである。

その他、道路整備特別措置法施行令等においても所要の改正が行われている。

また、関係省令の整備として、「宅地建物取引業法施行規則等の一部を改正する省令（平成六年建設省令第二十五号）」において、道路法施行規



則について所要の改正が行われた。

行政手続法に定められた聴聞手続に關しての施行細則については、各省庁ごとに定めることとされたが、建設省関係では、「建設省聴聞手続規則（平成六年建設省令第二十四号）」が制定された。

さらに道路関係の運用細則として「道路法第七十条第一項及び同条第二項の規定に基づく監督処分を行う場合の聴聞の手続について（平成六年九

行政手続法の施行に伴う関係法律の整備に關する法律 新訂対象条文（抄）  
○ 道路法（昭和二十七年法律第百八十号）

月三十日付け建設省道政発第五十号・建設省道交發第八十三号道路局路政課長・交通管理課長通達」が発出されている。

なお、道路監理員が行う監督処分については「公益上、緊急に不利益処分をする必要がある」場合に於ては、この場合には弁明手続・聴聞手続等の規定は適用されないため（行政手続法第十三条第二項第一号）、道路監理員が聴

聞手続を行うことはあまり想定されないが、道路監理員も独立の行政庁であるため、聴聞手続を経ることが必要な処分を行う際には、前述の建設省聴聞手続規則等に則つて聴聞手続を行うべきである。なお、意見陳述の規定が適用されない不利益処分であっても、道路監理員による処分基準の策

定は必要である。

改正案 改正前

<p>改 正 案</p> <p>(通行の禁止又は制限) 第四十六条 (略) 2 道路監理員(第七十一条第四項の規定により道路管理者が命じた道路監理員をいう)は、前項第一号に掲げる場合において、道路の構造を保全し、又は交通の危険防止するため緊急の必要があると認めるときは、必要限度において、一時、道路の通行を禁止し、又は制限することができる。</p> <p>3 (略)</p> <p>(道路管理者等の監督処分) 第七十一条 1 2 (略)</p>	<p>改 正 前</p> <p>(通行の禁止又は制限) 第四十六条 (略) 2 道路監理員(第七十一条第五項の規定により道路管理者が命じた道路監理員をいう)は、前項第一号に掲げる場合において、道路の構造を保全し、又は交通の危険防止するため緊急の必要があると認めるときは、必要限度において、一時、道路の通行を禁止し、又は制限することができる。</p> <p>3 (略)</p> <p>(道路管理者等の監督処分) 第七十一条 1 2 (略) 3 道路管理者は、前二項の規定により処分をする場合においては、あらかじめ当該処分又は措置に係る者について聴聞を行わなければならない。但し、道路の構造を保全し、又は</p>
--	--

3 | 前二項の規定により必要な措置をとることを命じようとする場合において、過失がなくて当該措置を命ずべき者を確知することができないときは、道路管理者は、その者の負担において、当該措置を自ら行い、又はその命じた者若しくは委任した者にこれを行使することができ、この場合においては、相当の期限を定めて、当該措置を行うべき旨及びその期限までに当該措置を行わないときは、道路管理者又はその命じた者若しくは委任した者が当該措置を行う旨を、あらかじめ公告しなければならない。

4 | (略)  
5 | (略)  
6 | (略)  
7 | (略)

(道路管理者の権限の行使)  
第九十七条 第十八条、第二十一条、第二十二  
条第一項、第二十三条第一項、第二十四条、

交通の危険を防止するため緊急やむを得ない場合においては、この限りでない。

4 | 第一項又は第二項の規定により必要な措置をとることを命じようとする場合において、過失がなくて当該措置を命ずべき者を確知することができないときは、道路管理者は、その者の負担において、当該措置をみずから行ない、又はその命じた者若しくは委任した者にこれを行使することができる。この場合においては、相当の期限を定めて、当該措置を行なうべき旨及びその期限までに当該措置を行なわないときは、道路管理者又はその命じた者若しくは委任した者が当該措置を行なう旨を、あらかじめ公告しなければならない。

5 | (略)  
6 | (略)  
7 | (略)  
8 | (略)

(道路管理者の権限の行使)  
第九十七条 第十八条、第二十一条、第二十二  
条第一項、第二十三条第一項、第二十四条、

<p>第二十四条の三、第二十六条第三項、第二十八條、第三十二條から第三十八條まで（第九十一條第二項において準用する場合を含む）、第四十條第二項（第九十一條第二項において準用する場合を含む）、第四十三條の二、第四十四條第一項、第二項及び第四項（第九十一條第二項においてこれらの規定を準用する場合を含む）、第四十四條第二項の二、第一項から第五項まで（第九十一條第二項において準用する場合を含む）、第四十五條第一項、第四十六條第一項及び第三項、第四十七條の二、第一項、第二項及び第五項、第四十七條の三、第四十七條の四、第四十七條の六、第二項、第四十七條の九、第一項及び第三項（第九十一條第二項においてこれらの規定を準用する場合を含む）、第四十八條第二項及び第四項（第九十一條第二項においてこれらの規定を準用する場合を含む）、第四十八條の二、第四十八條の四、第四十八條の五、第二項、第四十八條の六、第四十八條の七、第四十八條の九、第四十八條の十、第六十六條第一項、第六十七條の二、第六十八條、第七十條第一項後段、第七十一條第一項から第五項まで（第九十一條第二項において準用する場合を含む）、第八十七條第一項（第九十一條第二項において準用する場合を含む）、第九十一條第一項、第九十三條（第九十一條第二項において準用する場合を含む）、並びに第九十五條の二に規定する道路管理者（道路管理者が建設大臣、都道府県知事又は国である場合を除く。）の権限は、道路管理者である地方公共団体の長が行う。</p>	<p>の規定により道路管理者が付した条件に違反して車両を通行させている者に対する第四十七條の三第一項の規定による道路管理者の命令（第七十一條第五項の規定による道路監視員の命令を含む。）に違反した者六・七（略）</p>
<p>第二十四条の三、第二十六条第三項、第二十八條、第三十二條から第三十八條まで（第九十一條第二項において準用する場合を含む）、第四十條第二項（第九十一條第二項において準用する場合を含む）、第四十三條の二、第四十四條第一項、第二項及び第四項（第九十一條第二項においてこれらの規定を準用する場合を含む）、第四十四條第二項の二、第一項から第五項まで（第九十一條第二項において準用する場合を含む）、第四十五條第一項、第四十六條第一項及び第三項、第四十七條の二、第一項、第二項及び第五項、第四十七條の三、第四十七條の四、第四十七條の六、第二項、第四十七條の九、第一項及び第三項（第九十一條第二項においてこれらの規定を準用する場合を含む）、第四十八條第二項及び第四項（第九十一條第二項においてこれらの規定を準用する場合を含む）、第四十八條の二、第四十八條の四、第四十八條の五、第二項、第四十八條の六、第四十八條の七、第四十八條の九、第四十八條の十、第六十六條第一項、第六十七條の二、第六十八條、第七十條第一項後段、第七十一條第一項から第六項まで（第九十一條第二項において準用する場合を含む）、第八十七條第一項（第九十一條第二項において準用する場合を含む）、第九十一條第一項、第九十三條（第九十一條第二項において準用する場合を含む）、並びに第九十五條の二に規定する道路管理者（道路管理者が建設大臣、都道府県知事又は国である場合を除く。）の権限は、道路管理者である地方公共団体の長が行う。</p>	<p>の規定により道路管理者が付した条件に違反して車両を通行させている者に対する第四十七條の三第一項の規定による道路管理者の命令（第七十一條第六項の規定による道路監視員の命令を含む。）に違反した者六・七（略）</p>
<p>第二百二條  次の各号の一に該当する者は、三十万円以下の罰金に処する。 一〜四（略） 五 第七十一條第四項（第九十一條第二項において準用する場合を含む。）の規定による道路監視員の命令に違反した者</p>	<p>第二百二條  次の各号の一に該当する者は、三十万円以下の罰金に処する。 一〜四（略） 五 第七十一條第五項（第九十一條第二項において準用する場合を含む。）の規定による道路監視員の命令に違反した者</p>

二 道路関係法令への適用

道路関係法令において、行政手続法の対象となる申請に対する処分及び不利益処分の一覧は表1のとおりである。これらの処分につき、行政庁は、申請に対する処分の審査基準を定めるとともに、申請に対する処分の標準処理期間及び不利益処分の処分基準の設定に努めなければならない。行政手続法の施行に向けて、審査基準等の設定に関し新たに統一的な基準を示すべきものについては順

第二百一條 次の各号の一に該当する者は、六月以下の懲役又は十万円以下の罰金に処する。  
一〜四（略）  
五 第四十七條第二項の規定に違反し、又は同条第一項の政令で定める最高限度を超える車両の通行に関し第四十七條の二第一項

第二百一條 次の各号の一に該当する者は、六月以下の懲役又は十万円以下の罰金に処する。  
一〜四（略）  
五 第四十七條第二項の規定に違反し、又は同条第一項の政令で定める最高限度を超える車両の通行に関し第四十七條の二第一項

表1 道路法等における申請に対する処分一覧

申請に対する処分の根拠条項	申請に対する処分の内容
道路法第24条	道路管理者以外の者が行う工事の承認
道路法第32条第1項	道路の占用の許可
道路法第32条第3項	道路の占用の変更許可
道路法第47条の2第1項	特殊車両の通行許可
道路法第48条の4第1項	自転車専用道路との連結・交差の許可
道路法第91条第1項	区域決定後、権限取得前の形質変更等の許可
道路法第91条第2項	道路予定区域について第32条第1項を準用
道路法第91条第2項	道路予定区域について第32条第3項を準用
車両制限令第12条	特殊車両の通行の認定
共同溝法第12条第1項	公益事業者に対する共同溝の占用の許可
共同溝法第17条	入溝者の権利及び義務の譲渡に対する認可

道路法等における不利益処分一覧

不利益処分の根拠条項	不利益処分の内容
道路法第21条	他の工作物管理者の工事施行命令
道路法第22条第1項	工事原因者への工事施行命令
道路法第39条第1項	道路占用料の徴収
道路法第40条第2項	現状回復に代わる措置の指示
道路法第43条の2	車両積載物の落下予防等措置命令
道路法第44条第4項	工作物管理者の危険防止措置命令
道路法第47条の3第1項	違反車両の通行中止等の措置命令
道路法第47条の3第2項	道路に関する必要な措置命令
道路法第48条第2項	道路保全立体区域内での措置命令
道路法第48条第4項	行為の中止、物件の除去等の命令
道路法第48条の6	違反行為の中止その他の措置命令
道路法第48条の10	通行中止その他の措置命令
道路法第58条第1項	原因者への工事費用負担命令
道路法第59条第3項	原因者への工事費用負担命令
道路法第60条	工作物管理者への費用負担命令
道路法第61条第1項	受益者への工事費用負担命令
道路法第68条第1項	非常災害時の土地の収用、処分
道路法第68条第2項	非常災害時の防御従事命令
道路法第71条第1項	許可等の取消し、工作物の除去命令等
道路法第71条第2項	許可等の取消し、工作物の除去命令等
道路法第71条第4項	道路監理員による措置命令
道路法第71条第5項	道路監理員による措置命令
道路法第73条第1項	負担金等の督促
道路法第91条第2項	道路予定区域について道路法第39条第1項を準用
道路法第91条第2項	道路予定区域について道路法第40条第2項を準用
道路法第91条第2項	道路予定区域について道路法第44条第4項を準用
道路法第91条第2項	道路予定区域について道路法第48条第2項を準用
道路法第91条第2項	道路予定区域について道路法第48条第4項を準用
道路法第91条第2項	道路予定区域について道路法第71条第1項を準用
道路法第91条第2項	道路予定区域について道路法第71条第2項を準用
道路法第91条第2項	道路予定区域について道路法第71条第4項を準用
道路法第91条第2項	道路予定区域について道路法第71条第5項を準用
道路法第91条第2項	道路予定区域について道路法第73条第1項を準用
共同溝法第19条	公益物件の除去、工事の中止命令等
共同溝法第25条	負担金の督促

次通達が発出されてきたところであるが、各行政庁においてはこれら新たに発出された通達及び既存の通達等(表2)を参考としつつ、地域の事情等を考慮した上で、審査基準等の設定を行うこととされている。

なお、通達等に示された判断の基準、指針等をもって行政庁自らの審査基準等とするためには、当該行政庁の審査基準等は当該通達と同内容である旨、当該通達等のどの箇所が審査基準等に該当するかを明確にしておくことが必要である。

表2 法令の定め及び通達等基準策定の際参考となるもの

○道路法

審査基準及び不利益処分全般にわたり参考となるもの

道路法解説（道路法令研究会編・大成出版社）

〈申請に対する処分〉

- ・ § 24 「道路法第24条の承認及び第91条第1項の許可に係る審査基準について」  
（平成6年9月30日付け建設省道政発第49号道路局長通達）
- ・ § 32-1 道路法施行令 § 9～§ 17の2  
道路法施行規則 § 4の3～§ 4の4の7  
道路占用関係通達集 第2章 占用許可基準  
（建設省道路局路政課監修・㈱ぎょうせい）
- ・ § 32-3 § 32-1に同じ
- ・ § 47の2-1 「特殊車両通行許可限度算定要領について」  
（昭和53年12月1日付け建設省道交発第99号道路交通管理課長・企画課長通達）  
「道路情報便覧」（㈱日本道路交通情報センター編）
- ・ § 48の4-1 「自動車専用道路への通路等の連結許可基準について」  
（昭和39年10月13日付け建設省道発第407号道路局長通達）
- ・ § 91-1 「道路法第24条の承認及び第91条第1項の許可に係る審査基準について」  
（平成6年9月30日付け建設省道政発第49号道路局長通達）
- ・ § 91-2 § 32-1に同じ

〈標準処理期間〉

- ・ § 24 「道路法第24条の承認及び第32条の許可に係る標準処理期間の基準について」  
（平成6年9月16日付け建設省道政発第46号道路局路政課長通達）
- ・ § 32-1 同上
- ・ § 32-3 同上
- ・ § 47の2-1 「特殊車両の通行許可に係る標準処理期間の基準について」  
（平成6年9月14日付け建設省道交発第76号道路交通管理課長通達）
- ・ § 91-1 「道路法第91条第1項の許可に係る標準処理期間の基準について」  
（平成6年9月30日付け建設省道政発第48号路政課長通達）
- ・ § 91-2 「道路法第24条の承認及び第32条の許可に係る標準処理期間の基準について」  
（平成6年9月16日付け建設省道政発第46号道路局路政課長通達）

〈不利益処分〉

- ・ § 39-1 道路法施行令 § 19～§ 19の4  
道路法施行規則 § 4の5  
道路占用関係通達集 第3章 占用料  
（建設省道路局路政課監修・㈱ぎょうせい）
- ・ § 47の3-1 「特殊車両の通行に関する指導取締要領」  
（昭和53年12月1日付け建設省道交発第96号道路局長通達「車両の通行の制限について」別添）
- ・ § 47の3-2 車両制限令
- ・ § 48-2 「道路法の一部を改正する法律等の施行について」  
（平成元年12月20日付け建設省道政発第84号第三局長通達 第二1（5）二）  
「道路法等の一部を改正する法律等の施行について」  
（平成元年12月20日付け建設省道政発第86号路政課長通達第三）

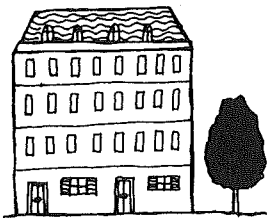
・ § 48-4	同上
・ § 71-1	「特殊車両の通行に関する指導取締要領」 (昭和53年12月1日付け建設省道交発第96号道路局長通達「車両の通行の制限について」別添)
・ § 91-2	道路法施行例 § 19～ § 19の4、別表 道路法施行規則 § 4の5 道路占用関係通達集 第3章 占用料 (建設省道路局路政課監修・株ぎょうせい)

○共同溝の整備等に関する特別措置法

〈申請に対する処分〉	
・ § 12-1	共同溝法 § 9、 § 12-2
・ § 17	「共同溝の占用許可に基づく権利及び義務の譲渡に係る認可事務取扱いについて (仮称)」 年内を目途に発出 (「電気事業者の保安通信線たるケーブルの芯線の一部の第一種電気通信事業者に対する譲渡に係る共同溝の占有等の取り扱いについて」 (平成2年3月9日付け建設省道政発第11号路政課長通達)は廃止予定)
〈標準処理時間〉	
・ § 12-1	共同溝法 § 14-1
〈不利益処分〉	
・ § 19	共同溝法 § 18-2 共同溝法施行令 § 1

○車両制限令

〈申請に対する処分〉	
・ § 12	「特殊車両通行許可限度算定要領について」 (昭和53年12月1日付け建設省道交発第99号道路交通管理課長・企画課長通達)



# 特殊車両の通行許可制度について

(その3)

## 建設省道路局道路交通管理課技術係

### 特殊車両の通行許可制度

#### 1 特殊車両通行許可制度の意義

道路の構造は、ある一定の規格の車両が安全・円滑に通行することが出来るように設計されており、この規格を超える車両の通行は、道路の構造又は交通に支障を及ぼす恐れがある。このため、幅、重量、高さ、長さ及び最小回転半径が政令で定める最高限度を超える車両は、原則として道路を通行させてはならない（道路法第四七条第二項）。

しかしながら、実際の社会・経済活動に伴い、車両の使用目的や車両に積載する貨物の特性から、やむを得ず前述の最高限度をこえる車両を通行させる必要が生じることがある。このような場合に、

かたくなに上記の制限値をこえる車両の通行を拒むことは、社会・経済活動を損ね、公共の福祉の増進という道路法の目的に反することにもなりかねない。道路は、社会・経済活動を支える最も重要な基盤施設であり、社会・経済活動との関係が深いため、道路の管理にあたっては、道路及び交通と道路を通行する車両との間に調和をもたせることが求められている。

そこで、車両の構造又は車両に積載する貨物の特殊性を審査し、必要上やむを得ないと道路管理者が認める場合に限って、道路の構造を保全し、又は交通の危険を防止するために必要な条件（徐行、連行禁止、誘導車の配置、通行時間の指定等）を付して、最高限度を超える車両の通行を許可することができるとしている（道路法第四七条の二

第一項）。前述の制限値をこえる車両を通行せようとする者は、車両の諸元、積載物の内容、通行経路、通行の日時等を所定の書類に書き込み、道路管理者に申請し、特殊車両通行許可証の交付を受けて、車両を通行させることができる。「特殊車両通行許可制度」とは、このような制度をいう。

#### 2 特殊車両通行許可制度の概要

特殊車両通行許可申請は、特殊車両を通行せようとする道路の道路管理者に行えばよいが、当該通行経路が二以上の道路管理者の管理する道路にわたる場合は（市町村道のみにかかる場合を除く）、そのうちの一つの道路管理者の窓口申請書を提出すれば、受理した窓口の道路管理者が、その経路にあたる他の道路の道路管理者と協議を

行った上で、一括して許可しないし不許可の判断をすることができていることになっている（許可申請に際し、手数料が必要）。

道路管理者は、申請書からの申請に基づき、特殊車両の通行に関し、必要な審査を行い許可又は不許可の処分をすることとなるが、審査の基準として、「特殊車両通行許可限度算定要領（許可できる車両の幅、重量、高さ、長さ等の限度を道路の構造との関係から通行条件別に求める要領）」及び「道路情報便覧（特殊車両通行許可限度算定要領に基づいて個々の道路について現地を調査し、許可の限度の寸法及び重量をとりまとめたもの）」がある。これらによりがたい場合は、別途道路管理者が個別に審査することとしている。

このような審査を経て、道路管理者が必要な条件を附して特殊車両の通行を許可しようとするときは、許可証を交付する。許可証の交付を受けた者は、当該許可に係る通行中、当該許可証を当該車両に備え付けていなければならない。

なお、主要な道路については、特殊車両の通行に関する審査を簡素化、迅速化するために電子計算システムが整備されており、電子計算機器の整備された道路管理者の窓口では、このシステムにより算定できることとなっている。このシステムでの算定方法は、上述の特殊車両通行許可限度算定要領及び道路情報便覧によるものと同様である。

Q 車両制限令で車両の重量などについては最高限度が設けられているのに、特殊車両の通行許可によってその限度を超える車両が通行できるのはなぜか？

A 1 車両制限令の最高限度（高さ、幅、高さ及び長さ）については、道路構造上の規格（道路構造令）と同じ考えで規定されている。

2 道路構造令に基づいた規格の道路については、徐行等の条件を付せば最高限度を超える車両についても安全な通行の確保が可能な場合がある。

例 徐行による衝撃荷重の軽減  
対向車線の制限による総荷重の軽減

また、大型車交通量が少ない道路では、橋梁に一度に複数の大型車が載るような状況を想定しなくてもよいので、ある程度の重量なら許容できる。

3 ただし、道路構造は箇所により、また時点により異なるので、特殊車両の通行許可により、審査を行うことが必要となる。

### 許可申請

1 車両制限令に定める最高限度（車両制限令第三条）

ア 幅 ……二・五メートル

イ 重量

a 総重量

高速自動車国道、指定道路……

軸距・長さに応じ最大二五トン

その他の道路……二〇トン

b 軸重……一〇トン

c 隣り合う車軸に係る軸重の合計

隣り合う車軸に係る軸距が一・八メートル未満の場合一八トン（隣り合う車軸に係る軸距が一・三メートル以上で、かつ当該隣り合う車軸に係る軸重が九・五トン以下の場合一九トン）

一・八メートル以上の場合は二〇トン

d 輪荷重……五トン

ウ 高 さ……三・八メートル

エ 長 さ……

一・二メートル（連結車の特例あり↓カ）

オ 最小回転半径（車両の最外側のわだち）

……一・二メートル

カ 連結車の特例

……一・二メートル

ク 総重量

……一・二メートル

セミトレーラ連結車及びフルトレーラ連結車のうち、特例車種（バン型、コンテナ用、タンク型、幌枠型、自動車の運搬用）については、最遠軸距（車両の最前軸と最後軸との軸間距離）に応じ、高速自動車国道を通行するもの……

最大三六トン

その他の道路を通行するもの……

最大二七トン

b 長さ

高速自動車国道を通行するセミトレーラ連結車及びフルトレーラ連結車で、その積載する貨物が被けん引車の車体の前方又は後方にはみ出していないものについては、

セミトレーラ連結車……

一六・五メートル

フルトレーラ連結車……一八メートル

2 特殊車両の通行許可の対象

車両制限令に定める最高限度（幅、重量、高さ、長さ及び最小回転半径）を超える車両で、車両の構造又は車両に積載する貨物の特殊であるためやむを得ないと道路管理者が認める場合は、特殊車両の通行許可の対象となる。

特殊車両の対象となる場合は、大きく分けると次のような分類となる。

(1) 車両制限令の最高限度を超えている場合

(例) 建設機械、重量物運搬の場合

(2) 一部の道路について自由走行できる車両がそれ以外の道路を走行しようとする場合

(例) 高速自動車国道の特例の対象となる連結車の場合

(3) 車両制限令の基準の範囲内であるが、橋梁、トンネルなどで重量制限、高さ制限がなされている所を走行する場合

① 車両に積載する貨物の特殊性

ア 積載貨物の重量において分割不可能なもの

積載貨物が分割不可能<sup>※</sup>であるため、道路法第四七条第一項又は第三項の重量の最高限度を超えることをいう。(例・トランス、石材、発電機等)

イ 積載貨物の寸法において分割不可能なもの

積載物の寸法（幅、高さ又は長さ）において分割不可能<sup>※</sup>であるため、道路法第四七条第一項又は第三項の幅等の最高限度を超えることをいう。また、積載物の重量において分割することが可能(例えば、コン

クリート製の支柱の場合は、積載している本数を減らせれば、重量において分割できることになる。)であっても、その重量については、保安基準(第五五条)に基づく基準の緩和を受ける必要のない車両であれば、算定要領によるA条件を超えない範囲で許可することができる。

(例・工場プラント用のタンク、祭りの山車、新幹線の車体、コンクリートボックス、電柱等)

※ 分割不可能…分解に熟練者を要し、通常の運搬、保管等で済ませることができない程度のものをいい、取り外し可能なものは取り外させ、運搬に適した車両を選択させる。

ウ 積載貨物の高さや重さの特例(車体は、長さの特例)

「背高海上コンテナ用セミトレーラ連結車」については、長さ四〇フィート、高さ九フィート六インチ型の海上コンテナ(輸出入貨物を積載するコンテナで、国内で積替えを行わず、輸出入時の状態で輸送されるものをいう。)については、貨物積載状態の高さが、三・八メートルを超えるが、国際複合一貫輸送の用に供されている性格に鑑み「貨物が分割不可能で特殊なためやむを得ない」ものとしている。

なお、コンテナ用セミトレーラの本体



(トラクタ+シャーシ)については、「車両の構造が特殊なためのやむを得ない」ものとして取り扱う。

## ② 車両の構造の特殊性

ア 車両の構造上、寸法(重量、幅、高さ又は長さ)において分割不可能<sup>\*</sup>であるため、道路法第四十七条第一項又は第三項の幅等の最高限度を超える車両をいい、取り外し可能なものは取り外させた状態で自走するものをいう。

(例…トラッククレーン台車、ラフタークレーン等の建設機械)

イ 「一部の道路を自由走行できる車両」

a バン型セミトレーラ連結車等の長さの特例

セミトレーラ連結車等の特例車種(バン型、コンテナ用、タンク型、幌枠型、自動車(の運搬用)のうち、高速自動車国道及び指定道路のみ自由走行できるものは、その他の道路では、特殊車両の通行許可が必要となる。その際には車両の構造が特殊な車両として取り扱う。なお、重量については、積載貨物の特殊性として取り扱う。

b 新規格車

新規格車が自由走行可能な道路以外の

道路を通行する場合は、車両の構造が特殊な車両として、特殊車両の通行許可の対象とする。(積載する貨物の特殊性は問わない)

「新規格車」とは、車両制限令の改正(平成五年一月二五日施行)により新たに高速自動車国道及び道路管理者が指定する道路を自由通行できるようになった総重量二〇トン超の車両を言う。

ウ 海上コンテナ用セミトレーラ連結車

海上コンテナ(輸出入貨物を積載するコンテナで、国内で積替えを行わず、輸出入時の状態で輸送されるものをいう。)用セミトレーラ連結車については、「東名・名神の既設道路橋に対するセミトレーラ連結車使用適性の照査実施要領」において、適合した車両を許可の対象とする。

## 3 申請の種類

### ① 申請の性質による区分

ア 新規申請

新たに特殊車両を通行させようとするときの申請。既に許可を受けた申請であっても、包括申請(後述)の場合には、車両の台数を増やそうとするときは新規申請扱いとなる。

イ 更新申請

既に許可されている申請書のうち、許可期間のみを更新する申請。

ウ 変更申請

許可を受けている申請内容に変更が生じたときに行う申請。

変更事由の主なものについては次のとおり。

a 車両の交換(車両の買替え等)

b 車両台数の減少(包括申請の場合)

c 申請者の変更

d 通行経路の変更

e その他(会社名の変更等)

### ② 車両台数による区分

ア 普通申請

申請車両台数が一台(単車の場合はトラック台数一台、連結車の場合はトラクタ、トレーラが連結走行状態で一台)の申請をいい、通行経路は複数でもかまわない。

イ 包括申請

車両の台数が二台以上の申請をいい、次の事項が同一でなければならぬ。

a 車種

b 通行経路

c 積載貨物

d 通行期間

「車種が同一」とは「車両の種類及び軸種※が同じである」こと。

※ 軸種…車両の軸の数、駆動軸の配置が同じ事をいう。

なお、申請に基づいて車両の構造、車両に積載する貨物の特殊性が審査されるので、内容を熟知した者が窓口に出向くほうがよい。

(つづく)

### ③ 申請経路による区分

#### ア 片道申請、往復申請

申請は片道でも往復でもどちらでも申請できる。往復で申請する場合には往路、復路で通行条件の厳しい方が採用される。

(車両構造が特殊で許可を得る場合は、往復申請が必要)

#### イ 一括申請

申請経路が二以上の道路管理者の管理する道路に係るものである場合に、そのいずれかの道路管理者に許可申請を行うことをいう。(許可申請に際し手数料が必要)

### ④ その他の申請

市(指定市以外) 町村の道路のみ特殊車両を通行させるときは、当該道路の道路管理者に対して申請する。

## 4 申請者

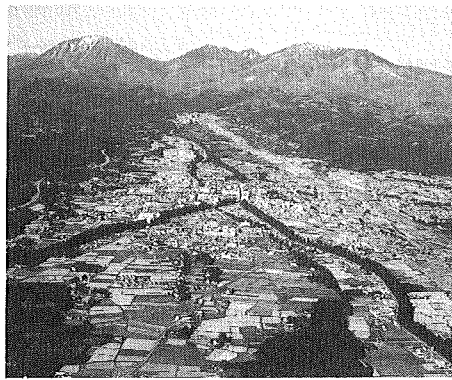
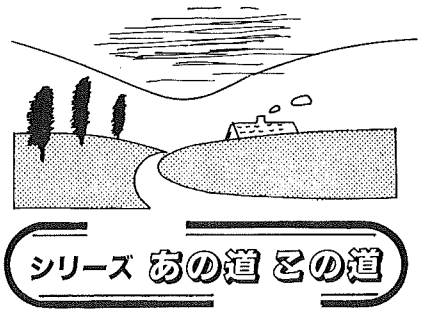
許可申請は、特殊な車両を通行させようとする者が行う。これは、当該特殊な車両の通行に関して責任を有し、かつ通行させる意思がある者と解され、荷主、運送事業者等が申請者となる。



# 歴史の道「日光杉並木街道」

一般国道119号・121号

栃木県土木部道路維持課長 渋谷 芳弥



日光連山と日光杉並木街道

## 一 はじめに

本県は、関東地方の北部に位置する内陸県で、東南部は茨城県、南西部は群馬県と埼玉県、北部は福島県に接し、また、首都東京からは六〇〜一六〇kmの範囲に位置しています。

面積は、六、四〇八・二八km<sup>2</sup>（全国二〇位）、東西約八四km、南北約九八kmのほぼ楕円形で、全国面積の約一・七%を占め、関東地方では最も広大な県です。県土は、地形上大きく三つの地域に分けることができます。

その一つは、北西部山岳地帯で、白根山（二、五七八m）をはじめ、男体山（二、四八四m）、女峰山（二、四八三m）などの高山、名山がそびえ、太平洋側と日本海側の分水嶺を形成しています。

なかでも、日光、高原、那須の山岳地帯を中心とした地域は、我が国の代表的な自然公園である日光国立公園によって占められ、その広さは一〇万三、五一haにも及び、全国に二八か所ある国立公園中五番目の面積を有しています。

もう一つは八溝山地で、標高六〇〇〜一、〇〇〇mのなだらかな丘陵地帯であり、南に向かって高度を下げながら、県東部、茨城県境に沿って南北に伸びています。

これらの両山地にはさまれ、南に開いた平地が中央平野部で、北から白河丘陵、那須野が原扇状地、塩那丘陵地が連なり、南の平野部へと続いており、ここを北西部山岳地帯に源を発する

鬼怒川、那珂川等の河川が南流しています。

本県の気候は、表日本型の気候域に入りますが、寒暖の差が大きく、冬は空気が乾燥し夏は湿度が高くなっています。

内陸県のため、特に、平地での冬の寒さが厳しく、一日の気温の差が大きいこと、また夏季は雷の発生が多く、冬季は男体おろし、那須おろしのカラッ風が吹くのが気候上の特色です。

しかし、全国的な比較でみた場合、自然災害は少なく、本県の住みよさの大きな要素の一つとなっています。

本県の県民性の特徴としては、「誠実」「勤勉」が第一に挙げられ、概して「まじめに仕事をやり遂げる人が多く」「研究心も旺盛」で、「人柄が良く人情味がある」といわれています。

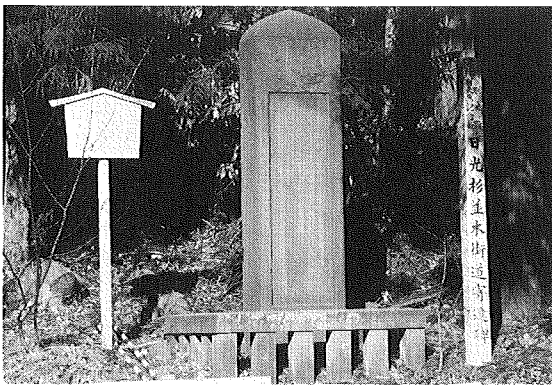
次に本県の道路についてですが、本県の道路の中で話題性や歴史的由来のどちらでも、まず頭に浮かぶのは「日光杉並木街

## 日光杉並木街道の概要

(平成4年2月1日現在)

道路名	区間	距離	並木杉本数
国道119号(旧日光街道)	日光市日光～今市市瀬川	8.5km	2,254本
国道119号(旧日光街道)	今市市今市～同市大沢町	10.7	3,135
国道121号(旧例幣使街道)	今市市今市～同市小倉	13.9	6,820
国道121号(旧会津西街道)	今市市今市～同市大桑町	3.9	1,057
計		37.0	13,266

道」です。  
 今回は、この「日光杉並木街道」について御紹介いたします。  
**二 日光杉並木街道とは**  
 日光杉並木街道は、日光市山内の大谷川に架かる国指定重要文化財の神橋を起点として今市市瀬川地区までと今市市今市の追分地蔵尊から、同市大沢地区



寄進碑

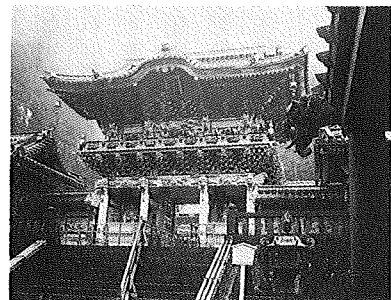
までの旧日光街道(国道一一九号)、今市市今市の追分地蔵尊から同市小倉地区までの旧壬生通り(通称・例幣使街道・国道一二一号)、また今市市大谷向地区から同市大桑地区までの旧会津西街道(国道一二二号)の三街道からなり、総延長三七kmに及ぶ街道の両側に、古いものでは樹齢三六〇年を超える杉の巨木一三〇〇本余が続いています。また、この街道に付随するも

のとして、杉を植栽したことを記録した貴重な石碑として「並木寄進碑」があり、日光市内の神橋のほとりに一基、また、今市市大沢町、同市小倉同市大桑町の杉並木の起点となる箇所、それぞれ一基ずつ計四基が建立されています。

この日光杉並木街道は、大正一一年に国の史跡に指定されて以来、昭和二七年には国の特別史跡に指定され、昭和三一年には同じく特別天然記念物の指定を受け、「日光杉並木街道附(つきたり)並木寄進碑」の名称で、我が国で唯一特別史跡と特別天然記念物の二重指定を受けている極めて貴重な文化財です。このほか、ギネスブックにも、世界最長の並木道として掲載されるなど、栃木県が誇る世界的な文化遺産です。

### 三 日光杉並木街道の歴史

日光杉並木街道の誕生は、日光東照宮の造営に由来していま



日光東照宮 陽明門

す。元和三年(一六一七年)二代將軍秀忠は、家康の遺命に従い靈柩を駿府の久能山から下野国日光山に移し社殿を造営しました。その後、三代將軍家光は、寛永一一年から巨費を投じて造替えに着手し、わずか一年七か月をもって、日本近世建築の粹ともいえる豪奢にして荘厳・華麗な新社殿を大造営し、今日あるような日光東照宮が誕生しました。これ以降、日光東照宮は、徳川家最大の廟所として、將軍家をはじめ大名、公家さらには庶民まで多くが参詣することになりました。

この日光東照宮への参道として発達した旧日光街道、旧例禁使街道、旧会津西街道の三街道への本格的な杉の植樹は、徳川家康、秀忠、家光の三代に仕えた松平正綱・正信親子によって、寛永二年（一六二五年）頃から慶安元年（一六四八年）頃までの二〇余年の歳月をかけて二〇万本余が植えられ、日光東照宮に寄進されたことよって日光杉並木街道が誕生しました。

その後、杉並木は日光奉行の管理下に置かれ、下草刈りや苗木の補植などの保護策がとられてきました。明治維新後一時国有となりましたが、その後再び日光東照宮に戻され、補植などが続けられてきました。第二次

大戦中、艦船用材として全伐の危機がありました。内務省や文部省さらには民間有識者などの反対により、これが回避され、今日に伝えられています。

このように、幾代にも亘って多くの人々の努力により守られ

てきた日光杉並木ですが、近年、通過車両の増大に伴う排気ガス・振動等の影響や、杉並木隣接地の開発が及ぼす樹根への影響、杉自体の老化による樹幹の空洞化・腐食化といった様々な問題に直面しており、昭和三十六年に日光東照宮により並木杉の台帳が作成されて以来、三〇年余の間に三、〇〇〇本を超える並木杉が枯損等により消滅し、現在は一万三、〇〇〇本余を残すのみとなっております。このまま並木杉の減少が続けば、近い将来には、杉並木街道としての景観が失われてしまうことが予想され、極めて憂慮される状況となっております。

並木杉の枯損を未然に防止し、日光杉並木街道の素晴らしい景観を後世の人々に伝えていくため、栃木県では、昭和五二年に「日光杉並木街道保存管理計画」を策定し、保存に努めてきましたが、毎年約一〇〇本が枯れている状態にあります。

このため、杉並木保護の一層の強化を図るため、文化庁の指導のもと、並木杉の所有者である日光東照宮、地元の日光市・今中市、街道の管理者である栃木県などが協議し、平成四年に新たな「日光杉並木街道保存管理計画」を策定し、この計画に基づき様々な保護の取り組みを行っております。

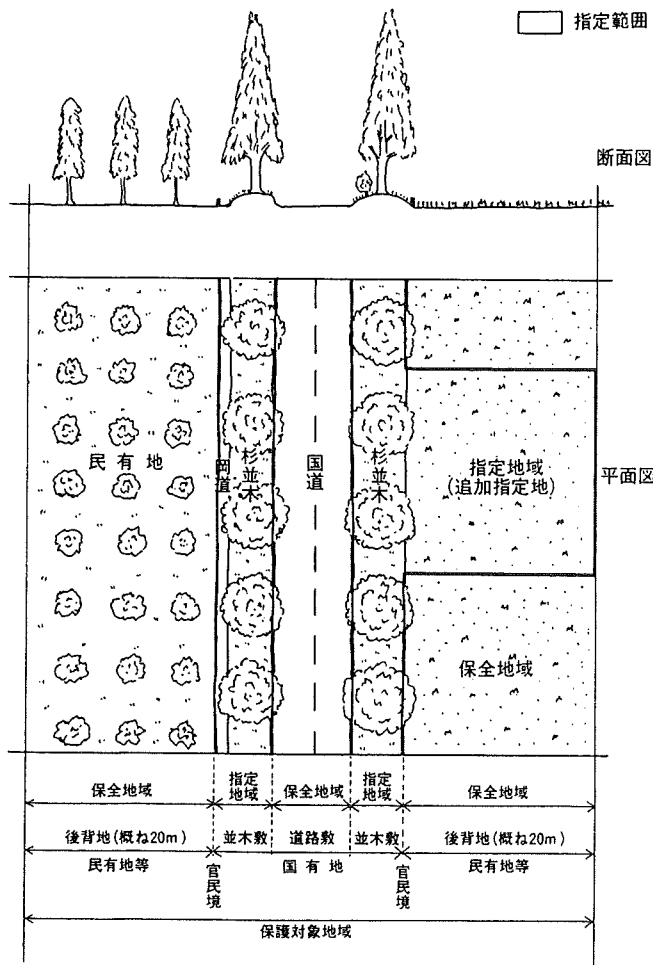
日光東照宮では、枯れなどにより止むを得ず伐採した杉の跡に新たな若杉の補植を行っているほか、今後本格的な杉の樹勢

回復を行うための基礎資料となる杉各固体の状況の調査に着手しようとしています。

地元の日光市、今中市では、地域住民の利便性を確保しながら街道の通過車両を抑制するために新たな側道を建設したり、杉並木に多くの人が親しめるよう遊歩道、公園の整備や各種イベントの開催を行っているほか、地元の学校、自治会、その他の杉並木愛護団体によるボランティア活動の育成や支援など様々な取り組みを行っています。



国道119号



日光杉並木街道保護対象地域概念図

① 栃木県でも、特別史跡・特別天然記念物日光杉並木街道の管理者としての立場から、日光東照宮、地元二市、県などで構成する。「日光杉並木街道保護対策連絡協議会」を通じて関係機関との連携を図りながら、次のような保護対策を行っています。

① 保護対象地域  
日光杉並木街道の総延長三

七kmのうち、並木杉の保護のため必要な措置をとらなければならぬ地域として、指定地域と保全地域を定めています。指定地域  
・ 指定地域  
実際に並木杉が生育している並木敷（文化財の指定地）と、その後背地で杉を保護するために後から文化財に追加して指定し、保護する地域（追

加指定地）です。  
・ 保全地域

普通、杉の樹根は横に伸びており、特に水分や養分を吸収する毛根は、地表付近を杉の高さと同じくらいの長さで伸びているといわれます。このため、街道の両外側の官民境から概ね二〇mの範囲を杉並木の生育保護のため必要な

保全区域と定めています。

② 並木敷隣接地の公有化

樹根を保護するため、現状変更の規制をお願いしなければならぬ場合には、その代償措置として県が土地を買取り、樹根が損なわれるのを未然に防止しています。

③ 露出した樹根の保護

道路と並木敷との間に高低差があり道路の幅員が狭い地域を対象に、並木敷の土砂が流出し樹根が露出している箇所への盛土、崩落防止工事を実施しました。

④ バイパス道路の建設

日光杉並木街道は、生活・観光等に欠くことのできない主要道路として利用されており年々交通量も増加しているため、排気ガスや振動などによる杉への影響が懸念されています。このため、バイパス道路の建設を推進しており、将来的には、側道等を整備して車両を排除できるように



国道121号

況を目指しています。すでに、日光街道の一部や会津西街道においては、ミニバイパスや側道を整備しており、さらに、例幣使街道の車両減少を図るため、現在例幣使バイパスの建設に着手しています。

⑤ 杉並木鑑賞路の整備と活用  
日光市野口〜今市市瀬川の側道を整備した区間について、「リフレッシュ・マイロード事業」により、鑑賞路を整備しています。この一部は、車

両進入禁止区域となっており、ゆつくりと歩いて杉並木を鑑賞することができます。

#### 四 日光杉並木街道保存のための新たな取り組み

このように、日光杉並木街道保存のため、関係各機関において様々な取り組みが続けられておりますが杉の消滅をくい止めることができないのが現状です。このため、一層の保護対策が求められており、栃木県では、街

道の側溝に流出口を設けることにより杉への水の供給を図る試みに着手したほか、民間からも杉並木保護を求める動きが起つています。

##### (1) 杉並木保護口座の開設

地元銀行（栃足利銀行）において、本年四月に「日光杉並木保護口座」が開設され杉並木の保護活動に賛同いただいた一般預金者の方々の寄附金を取りまとめ、栃木県に寄せていただき、保護用地の拡大や杉本体の保護、各種保護活動への支援などに活用させていただけることになりました。これまでに、六、〇〇〇人を越える方々から多くの浄財が寄せられています。

##### (2) 日光杉並木保護基金の創設

栃木県としても、これら民間の方々の杉並木に寄せる思いにお応えし、世界に誇る杉並木を未来に引き継いでいくため、杉の樹根を保護し杉の生育に適した環境を保全するため並木敷隣接地を保護用地として公有化

していますが、日光杉並木保護基金の創設等新たな手法の導入を図り、計画的にこの事業を推進するとともに飛躍的に拡大していきたいと考えています。

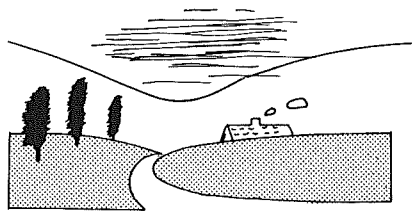
##### (3) 法人等民間の活用

さらに、杉並木の保存と管理のための財団の設立などにより、企業等民間の杉並木保護に対する支援を積極的に取り込み、官民一体となった保護運動を推進していくための新たな手法も検討しています。

## 五 おわりに

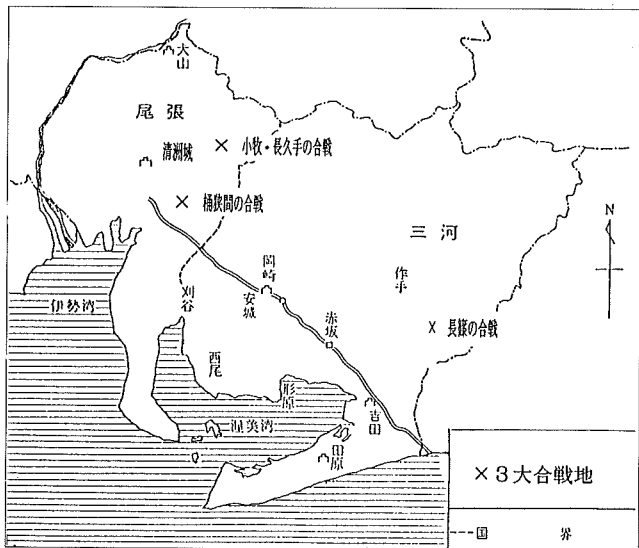
日光杉並木街道については、今まで述べましたように、様々な保護対策を実施しています。今後さらに、日光杉並木街道を保存し、後世の人々に伝えていくには、地元の人々の生活や街道を利用する方々の利便と調整を図りながら、杉の生育に適した環境を守っていく必要があります。今後一層の保護対策に取り組んでいきたいと考えています。

# 古戦場をたずねて



## シリーズ あの道この道

愛知県土木部道路維持課長 後藤 光俊



戦国時代の3大合戦地

### 一 はじめに

中世、千四百年代後半の我が国は、応仁の乱の混乱に続く戦国時代に入っている。

この戦国の世から後の近世へと歴史をつなぐ上で、大きな役割を果たした武将が、織田信長、豊臣秀吉そして徳川家康です。信長は天文三年（一五三四年）に、秀吉は天文六年（一五三七

年）に、家康は天文十一年（一五四二年）に、今の愛知県に生まれ、それぞれがこの地を舞台とした合戦等を経て、天下統一への地歩を固めていきました。今も、県内あちらこちらの道路沿いに、この戦いの跡が残されており、今回はその中でも、とりわけ有名な桶狭間、長篠（設楽原）、小牧・長久手の合戦地を紹介します。

### 二 桶狭間の合戦

永禄三年（一五六〇年）

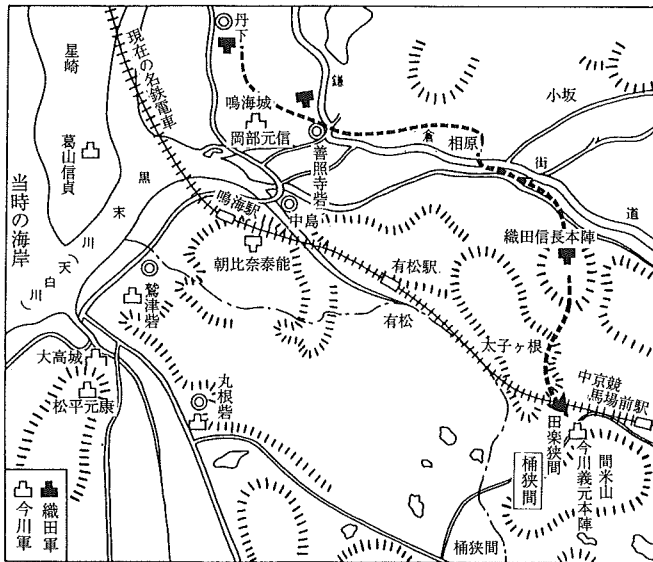
駿河の今川義元と尾張の織田信長との桶狭間（豊明市）における戦いである。

千五百年代中頃の中部地方には、越後の上杉謙信、甲斐の武田信玄、駿河の今川義元らの戦国大名が頭角を現し、いづれも都に上り、天下を治めようとする機会をうかがっていた。

特に今川氏は、もともと足利氏の一族であり、地理的にも有利な条件であったことから相模の北条氏、甲斐の武田氏と三国同盟を結ぶなど、着々と天下取りの足掛かりを整え、永禄三年（一五六〇年）五月一二日、兵二万五千を率いて上洛の途にいた。

上洛に伴う第一の障害は、隣国尾張の織田氏であった。当時今川方の勢力は、駿河、遠江、三河をして尾張の一部である鳴海（名古屋市緑区）や、この



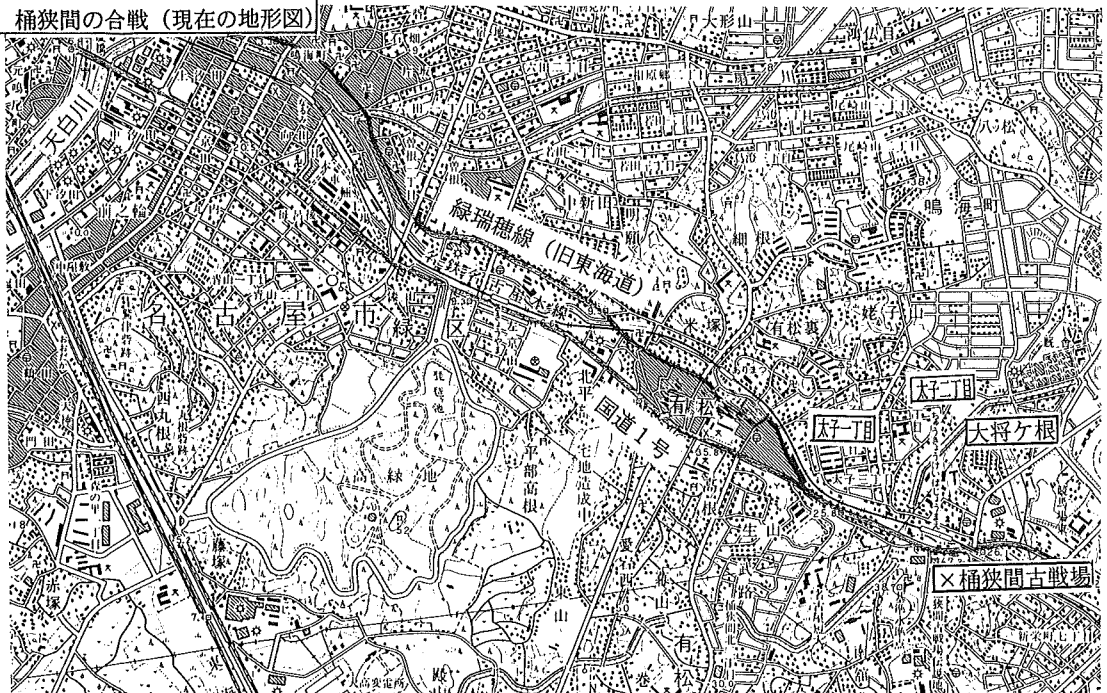


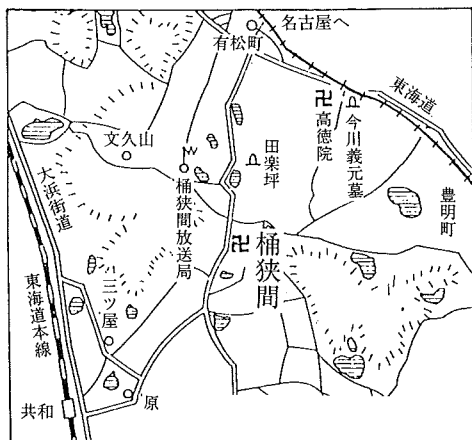
桶狭間合戦図（「豊明の文化財」より）

南西に位置する大高城（名古屋  
市緑区）にまで及んでいる。  
五月二十八日には、今川義元の本隊は、鳴海城から東に位置する沓掛城（豊明市沓掛町）に入り、翌二十九日には、桶狭間を経て大高を経由し鳴海に入ろうとしていた。ただ、沓掛から鳴海へは、当時の鎌倉街道を通れば一直線であったのに、何故わざわざ

わざわざ遠回りとなる大高への道をとったのか、今となっては解らないが、「樂觀していたか、織田軍の襲撃を巧みに避けようとしてわざと道を変更した」との見方もある。  
二十九日早朝、今川方は鳴海城と大高の中間にある織田方の丸根砦と鷺津砦に攻撃をかけ、午前十一時頃までにこれらを落

桶狭間の合戦（現在の地形図）





桶狭間付近要図（「日本の合戦」より）

とし、義元の本隊は、この報告を得ながら昼頃、田楽狭間（桶狭間地区の一部）に達し休憩をとっていた。

一方、清洲城の信長は、一八日の夜半過ぎ出陣の命を出し、単騎熱田神宮に向かい、駆け出した。神宮に着く頃には、ようやく他の武将も追いついている。ここで戦勝祈願をし、井戸田、古鳴海、相原へと隊を進めていた時、沓掛方面からの忍びの報告で、今川本隊が田楽狭間で小休止をしていることを知った。

織田軍のうち、二千がこれより南下し、田楽狭間を見下ろす丘陵地「太子ヶ根」に登った。ちよūdō 昼頃俄に激しい雨となり、今川方の兵士は大雨を避けあちらこちらの軒下や木陰へと散らばった。雨が少し納まりかけた時、織田軍は眼下の義元の本営を目指し、太子ヶ根から駆け降り襲いかかった。今川勢は

義元を囲み応戦したが、次第に斬り崩され、ついに大将義元は首を斬り落とされ、合戦は四時頃に終わった。

この戦いにより、織田信長は一躍注目を集めることとなり、また、松平元康（後の徳川家康）は、今川方が逃げ出した後の岡崎城に入り、城主となった。

田楽狭間は豊明市内にあり、現在の国道一号に「桶狭間古戦場」の案内標識が立てられている所を少し南に入った小公園付近と言われ、義元の墓を始め、今川軍戦死者を埋葬した戦人塚



今川義元の墓（豊明市）

など、この戦いにもまつわる史跡が残されている。

また、信長が熱田から田楽狭間へ来た経路は、古い鎌倉街道沿いで今の緑区地内の県道諸輪名古屋線あたりと思われる。太子ヶ根は緑区の「太子」か、隣接する「大将ヶ根」付近とも言われ、既に宅地開発も進んでいるこの付近の起伏した地形に當時を偲ぶことができる。

### 三 長篠の合戦

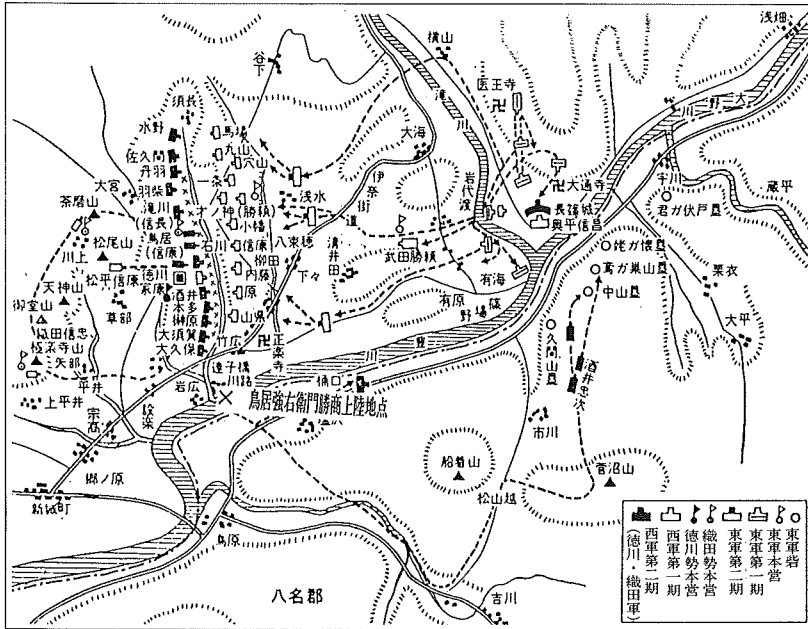
天正三年（一五七五年）

桶狭間の合戦以後、織田信長

は松平元康（徳川家康）と同盟し、一五六七年には稲葉城へ入り岐阜と改めた。翌一五六八年、足利義昭を將軍職に奉じ上洛を果たしたが、甲斐、越前、河内、摂津などの諸大名や本願寺の抵抗を受け、対戦と和睦を繰り返していた。

天正元年（一五七三年）甲斐の武田信玄が病没し、周囲の国々との均衡に変化が生じることとなった。

この年、徳川家康は武田方にあつた長篠城を攻めこれを手に入れ、武田方から徳川方につい

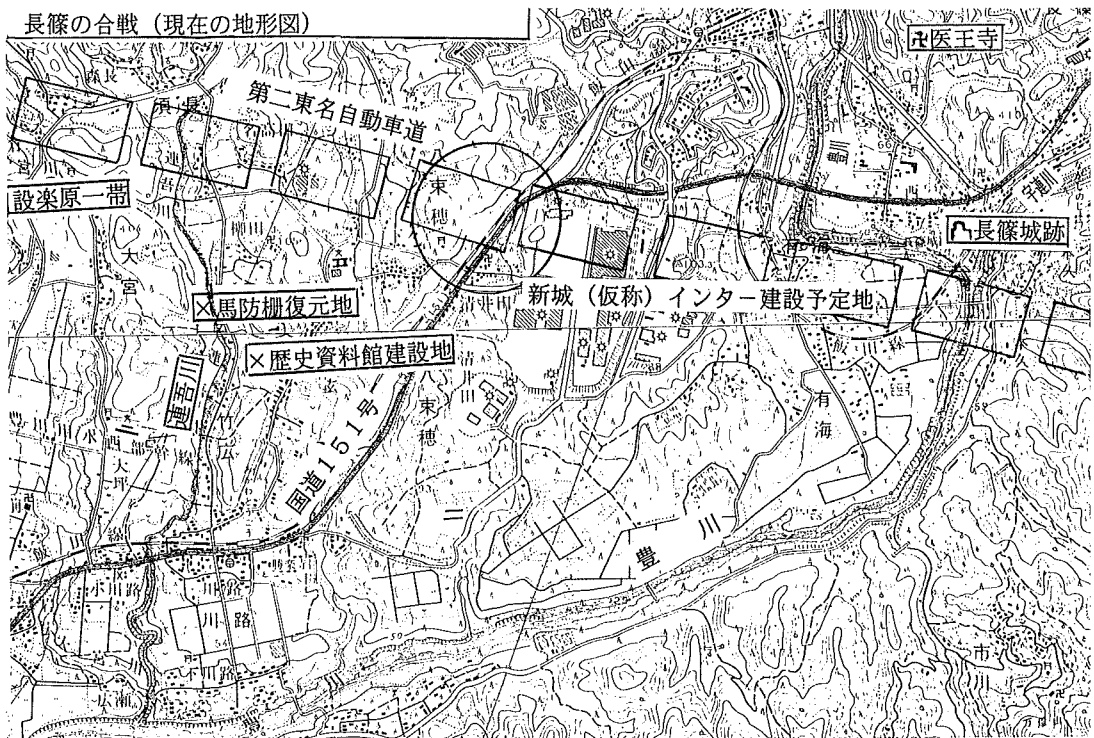


長篠合戦図（「日本の合戦」より）

た奥平貞昌おくへいさだまさるをこの城主とした。長篠城は豊川と宇連川が合流する地点の崖の上にあり自然の要害となっている。この合戦は長篠城主奥平貞昌（徳川方）と武田勝頼たけだかつらぬの長篠城（南設楽郡鳳来町）の攻防戦に

始まり、続いて三キロ程下流にある連吾川れんごがわ（または連子川）を挟んで、東側の武田軍と西側の織田・徳川連合軍が対戦したものである。信玄の後を継いだ勝頼は天正三年（一五七五年）四月、一万

長篠の合戦（現在の地形図）



五千の大軍を率いて長篠城へ向けて出発、信州から遠江の平山（静岡県磐田郡竜山村）、三河吉田（愛知県南設楽郡鳳来町吉田）を通り宇利にて、更に作手城（愛知県南設楽郡作手村）に入り、ここから長篠攻めに向かった。

勝頼は医王寺に本陣を置き豊川、宇連川を越え、長篠城を包囲する砦を造り、連日総攻撃をかけた。

守る長篠城では、まだ二十代始めの奥平貞昌が僅か五百の手勢で抗戦していた。五月二三日、武田方は食糧の補給を断つ作戦にて、地下道を掘り食糧庫に侵入しこれを占拠するとともに、また奥平勢から徳川家康への援軍要請の使者が出ないよう、警戒を厳重にしていた。

奥平方では食糧も数日分となったため、いよいよ徳川家康に援軍要請を出すこととし、鳥居強右衛門勝商がこの使者になった。

勝商は城から川に降り水中の監視網を切つて、川下の広瀬付近（新城市川路）で上陸し、雁ヶ峰山で狼煙を上げて脱出成功を城兵に知らせた。

既に、徳川家康から援軍の依頼を受けていた織田軍三万は、一日に岐阜から岡崎に着き、徳川軍八千と合流、一五日勝商の報告を聞き、翌一六日岡崎を発ち長篠へ向かうことにした。

勝商は長篠城へ一刻も早くこの吉報を伝えるため、再び引き返し、長篠城へ入るべく機会を伺っているところを武田方に捕らえられてしまった。

武田方は、勝商に「援軍はこない」と告げれば厚くもてなすと約束し、勝商はこれに承諾し城門近くへ連行された。しかし、勝商は「援軍が岡崎を出発し、間もなく助けに来るぞ」と大声で叫んだため、怒った勝頼に篠場野で磔の刑に処せられた。

一八日織田・徳川両軍は、長篠城近くの設楽原に到着、連吾

川手前に布陣し、前線に空濠を掘り土手を築き、更に木柵を三重に設け武田勢の騎馬隊に備えた。

信長はこの木柵の内側に鉄砲隊三千を三列に配し、第一列から逐次連続的に発砲できるように体制を整えた。

二一日早朝、両軍の小競り合いを機に、武田軍千余の騎馬隊が一斉に連合軍に突撃し決戦が始まった。

しかし、騎馬隊は木柵に阻まれ、次々と発砲される鉄砲に打倒されて精銳を誇った騎馬隊も瞬く間に壊滅的打撃を受けてしまった。残った武田軍は追撃をかわしながら本国へ逃れたが、その数は三千程だったと言われている。

この戦いから七年後、天正一〇年（一五八二年）勝頼は織田、徳川等の軍勢に迫込まれ、ついに自害し武田軍は解体した。

長篠の合戦は、騎馬隊の弓矢による戦法が新兵器である鉄砲

に敗けた戦いとして有名である。以後、鉄砲による戦いが主となったため、築城も山城から平山城形式となるきっかけとなった戦いである。この合戦後、信長は天下制覇へ一段と進むことになった。

長篠城跡は、東名豊川インターから国道一五一号を豊川に沿って上流へ一七キロ程行ったところで、東三河の平地が次第に狭くなった山間であり、現在の地名は、南設楽郡鳳来町長篠で、近くにJR飯田線の長篠駅がある。

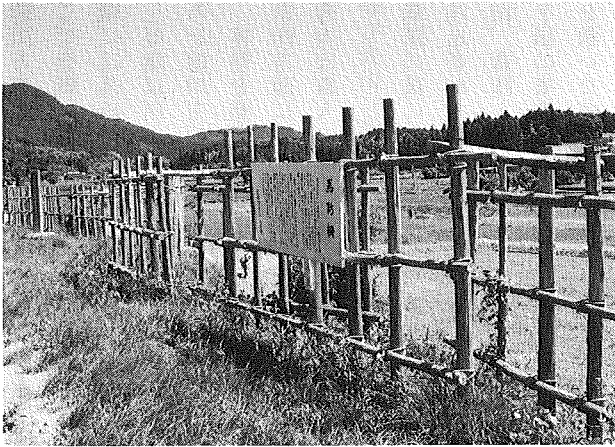
昭和三九年鳳来町では城跡に「長篠城跡史跡保存館」を建て、また毎年五月にはこの戦いを偲んで「長篠合戦のぼりまつり」を行っている。

武田軍が本陣を構えた医王寺には、周囲を一望する見晴台が設けられている。

新城市では、これまで四百年に亘り、戦没者の鎮魂慰霊（信



長篠合戦のぼりまつり (鳳来町)



設楽原の馬防柵 (新城市)

玄原の火おんどり)が続けられ、最近では史跡の保存研究も行われている。

設楽原の合戦地には、武田軍の騎馬隊の侵入を防ぐために造られた馬防柵が連吾川沿いに復元されている。

更に平成六年からは「設楽原決戦場整備事業(歴史の見えるまちづくり)」に着手し、全国でも稀な火縄銃の展示を主体に、

当時の合戦の陣容及び激戦の様子を再現した模型等を展示する「歴史資料館」や、戦場に残る史跡を散策するルートの整備なども計画している。

また、すぐ近くに第二東名自動車道のインターチェンジが設けられることになり、比較的当時の地形を残しているこの合戦地の魅力は、更に多くの人々の訪れを促すものと期待されている。

#### 四 小牧・

##### 長久手の合戦

天正一二年(一五八四年)

この合戦は、羽柴秀吉と北畠信雄(織田信長の次男)・徳川家康連合軍との織田信長亡き後の政権争いの戦いである。  
天正一〇年(一五八二年)織田信長が本能寺において明智光

秀の急襲を受け、自害した後、この光秀を討った羽柴秀吉は、天正一一年(一五八三年)に越前北ノ庄の柴田勝家と神戸信孝(信長の三男)を自害に追込んだ。

その後、信雄は秀吉と通じていると見た部下を殺し、徳川家康と共に反秀吉勢力の結束を図った。

こうして、天正一二年(一五八四年)信雄・家康連合軍と秀吉軍は、決定的対立を迎えることとなった。

三月、家康は秀吉方の池田恒興が犬山城を落としたことを知り、直ちに一万五千の兵をもって小牧山に本陣を置いた。秀吉も三万の大軍を率いて同月末には犬山城に入った。

暫く膠着状態が続いたが、秀吉陣営では、これを打開するために家康の本拠地三河を攻撃し、小牧山との連絡を断つことを決し、四月七日午前、三好秀次(秀吉の甥)を総大将とする池

田恒興（大垣城主）父子と森長可（美濃兼山城主、恒興の女婿）、堀秀政の四隊の総勢一万六千が順次出発した。

この行軍は、栗田（犬山市）から大草、篠木、柏井（いずれも春日井市）に出て、これより三方向に分かれ庄内川を渡り、池田、森隊は中志段味（名古屋守山区）、新居（尾張旭市）、岩作（長久手町）から岩崎城付近（日進市）へ、堀隊は、少し下流で渡河し、先隊の後に続いた。

三好隊は、更に下流の松河戸付近（春日井市）を渡り、大森（名古屋守山区）、印場（尾張旭市）から白山林（名古屋守山区、尾張旭市の境付近）に九日早朝に着き休憩をとっていた。

一方家康方では、逸早くこの状況を察知し時を移さず八日追撃隊が出発、夜半に小幡城（名古屋守山区）に入り、九日早朝から密かに秀吉方の後を追った。

池田、森隊が岩崎城近くを岡崎に向け進んでいる時、岩崎城

（城主は徳川方）から発砲されたためここで合戦となったが、午前六時頃には落城している。

一方、三好隊は白山林で朝食中のところを徳川方の追撃隊に急襲され、体勢を整える間もなく一部は岩作方面に逃げ、また大将三好秀次は数人の部下と共に命からがら犬山に逃げ帰った。

池田、森隊の後にいた堀隊は三好隊の逃走者から事情を知らされ、池田、森隊とともに引き返して仏ヶ根の東南に布陣、仏ヶ根に陣を敷いた徳川方と対戦することとなり、池田父子と森長可が討ち取られ、戦いは午前九時頃から三時間程の間に徳川方の一方的勝利で終わった。

秀吉は、この敗戦の報を受け、直ちに犬山から救援に向かったが、家康が小幡城に戻ったことを知り、翌日小幡城を攻める準備をした。しかし、その後家康が小牧山に帰陣したことを聞き、秀吉も一〇日早朝に犬山に戻った。

これより五ヶ月後、双方は和睦している。

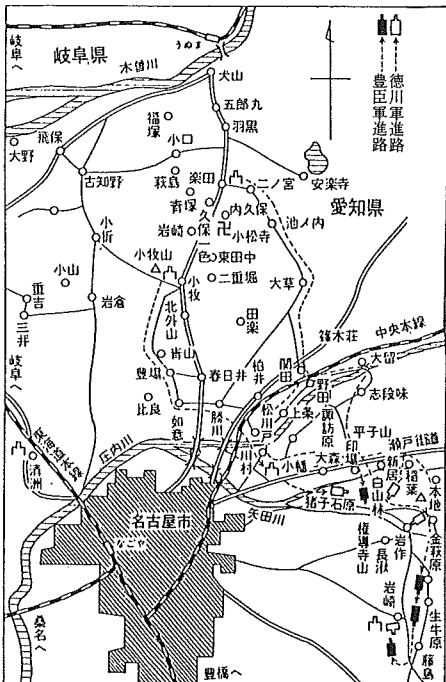
長久手地内の県道瀬戸大府東海線と県道力石名古屋線の交差点北西の角に、古戦場公園として小高い丘が残され、この林の中には池田父子と森長可の塚がある。その近くに仏ヶ根という池があり、地元の人々は、徳川軍がこの池で血に染まった槍を洗ったことから「血槍池」と呼んでいる。

また公園の一角にある長久手

郷土資料室では、戦いの状況を模型で説明している。

平成四年長久手町とベルギーのワテルロー市との間に姉妹提携が結ばれた。

ワテルロー市は、一九世紀初めフランス皇帝となったナポレオンがヨーロッパ各国と戦った末、一八一五年ウエリントンに敗れ、再び世に出ることがなかった最後の戦いの場として有名な所で、古戦場という歴史的また立地上も類似する町として、その史跡を保存し、その意義や



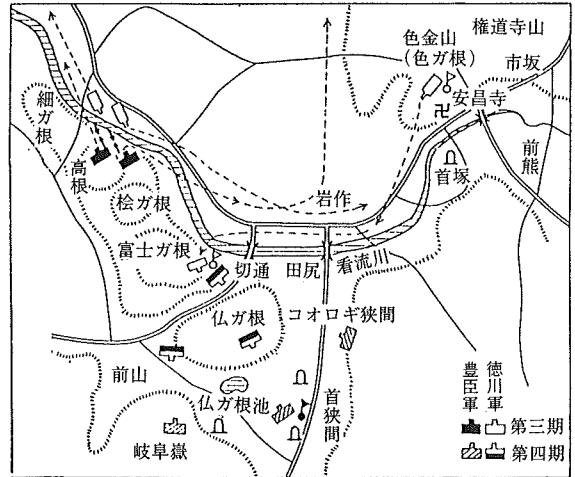
小牧・長久手付近要図（「日本の合戦」より）

重要性を後世に伝えるよう取り組んでいる。

町名の「長久手」は、「長く伸びた湿原」という意味で、「ワートルロー」(Waterloo)も「湿った低い草原」というお互いに共通する語源をもっている。

## 五 あわらに

本県は、東西圏の中間で我が



長久手合戦要図(「日本の合戦」より)

国の中央に位置することから二  
一世紀に向け、第二東名・名神  
自動車道、リニア中央新幹線、  
中部新国際空港など、大きなプ  
ロジェクトが展開されようとし  
ています。

これらの整備により、「交通」  
が長い間求め続けてきた速さと  
いう「時間的価値」を手にする  
こととなりますが、同時に「交  
通」は人々が住み活動する空間

## 長久手の合戦(現在の地形図)





古戦場公園（長久手町）

の一部であり、このために必要な価値も合わせ持たねばなりません。

「豊かさ」とか、「ゆとり」もその一つです。

「自然や地域の特性」、「歴史」に配慮することも大切なことです。

「歴史に学べ」とか、「人知はすべて歴史にある」などと言われますが、合戦も歴史を繙（ひもと）くうえで貴重な事件である。「なぜ戦いになったのか」、「どう戦われたのか」、「戦いは世の中や人々をどう変えたのか」など検証すれば、様々なことが見えてきます。

県内には、古戦場と共に古い街道もあり、東海道、飯田街道、足助街道、姫街道などの所々に昔の面影を留めております。

これからの「道」を考えるためにも、時にはこれらの史跡を訪ね、遠い時間の中に立って見ては如何でしょうか。





時・時・時・時・時……

世界の動き

国内の動き

道路行政の動き

月・日	事項	月・日	事項	月・日	事項
10・28	○米財務省の一九九四会計年度(昨年一〇月～今年九月)の財政収支報告によると、財政赤字は二、〇三四億ドルとなった。これは前年度の二、五五三億ドルに比べて二〇・三％の大幅減。軍事費などの歳出削減と増税が効果を上げた。 ○米中間選挙(八月投票)の開票結果が、はば出そろい、共和党が上下両院で与野党逆転の勝利を収めた。両院を共和党が制するのは、アイゼンハワー政権下の一九五四年以来。	10・22	○コメ市場の部分開放に伴う国内対策問題で、政府・与党は首相官邸で首脳会議を開き、総事業費の規模を六兆一〇〇億円とすることを決めた。実施期間は来年度から六年間で、主な内容は公共事業三兆五、五〇〇億円、新規就農対策二〇〇億円、中山間地域の農業支援策一、三三〇億円など。	11・1	○建設省と道路関係四公団が「ノンストップ自動料金收受システム」の共同研究研究所者の公募を開始。 ○首都高速道路四号新宿線(上り)新宿出路開通。これにより中央道・高井戸方面から新宿副都心・都庁方面への直接アクセスが可能に。
11・9	○米中間選挙(八月投票)の開票結果が、はば出そろい、共和党が上下両院で与野党逆転の勝利を収めた。両院を共和党が制するのは、アイゼンハワー政権下の一九五四年以来。	11・25	○日本自動車工業会の一九九四年度上半期(四～九月)の国内自動車生産台数によると、四輪車は前年同期比七・二％減の五一万六、四九二台。半期ベースでは九一年度上期以来、七期連続で前年割れ。車種別にみると、乗用車の九・七％減に対しトラックは〇・二％増で、九〇年度下半期以来、七期ぶりにプラスに転じた。	11・10	○建設大臣が道路審議会に対し「今後の有料道路制度のあり方」を諮問。
14	○英仏海峡トンネルを利用する高速列車ユーロスターが営業運転を開始。一八両編成で一等が六両。パリ～ロンドン間を三時間六分で結ぶ。	11・22	○国土審議会(首相の諮問機関)が首相官邸で開かれ、現行の第四次全国総合開発計画を改定し、一九九六年度末までに新計画を作成することを決めた。	11・25	○湯沢横牛道路十文字～横手六・八km開通。 ○全国道路利用者会議など四団体は東京日比谷公会堂において道路整備促進全国決起大会を開催。
15	○米連邦準備制度理事会(FRB)は、公定歩合を現行の年四・〇％から四・七五％に引き上げることを決め、即日実施した。公定歩合の引き上げは、今年三回目で、インフレへの不安心理を抑え、日欧との実質金利差を開くことで、ドル安に歯止めをかけるのが狙い。 ○アジア太平洋経済協力会議(APEC)に参加した一八カ国・地域の首脳が「ボゴール宣言」を採択、域内の貿易・投資の自由化を促進することにした。自由化達成の目標年限は先進国が二〇一〇年、途上国が二〇二〇年で、具体策は、一九九五年に大阪で開くAPEC会議で協議する。	17	○経済企画庁が「平成バブル不況」は昨年一〇月で終わつたと判定した。バブル崩壊に伴う不況で、期間は九一年五月から九三年一〇月までの三〇カ月、戦後二番目の長期不況となった。		

# 編集雑記

アメリカのダラス・フォートワース空港は、規模において今も世界一かどうか知らない。が三〇年前に着工したときは、大きな事が大好きなテキサスの人々を十分に満足させた。工事が始まったとき見学団に加えてもらい、ダラス市商工会議所主催のウエルカムパーティーに参加した。新空港が規模、施設ともアメリカ一。ということと同時に世界一である、というテキサス人らしい自慢をたつぷりとさかされた。勿論通訳つきの話である。肥沃な土地に、広い空港を作る筈はないから、こゝでも荒野の中で工事が始まっていた。五月というのに現場の土はカラ／＼に乾き、ひ／＼割れていた。土のかたまりを手にとると、ポロ／＼と指の間からこぼれ落ちた。それでも乾燥に強い雑草が間隔を置いて生えていたから、遠くから見ると大草原に見えたゞろう。西部劇の一シーンを思い出した。まばらな雑草以外何も無い平原に立つと、遙か彼方に地平線が弧をなして見えた。日本には大平原はないが、大海原なら手近にある。太平洋を望む断崖に立つと海の向うの水平線が弧を画き、

「地球が丸い」ことを教えている。

最近、弧状に見える地平線や水平線は本当に地球の丸さを表しているのか、ふと考えた。大きな地球の丸さを、僅か二メートルたらずの人間が視認できるのだろうかと言う疑問である。私達は子供の頃から地図や地球儀、映像によって、地球が丸いことを教え込まれて来た。それが地平線や水平線のような限りないものに直面したとき、無意識のうちに中高の球面にみえるのではなからうか。また人の瞳という極小レンズの収差が巨大な横長のものをとらえるとき、視界の両端を低くおさえて網膜に伝えるのではないだろうか。簡単に言えばそれは錯覚ではないかということである。何でこんなことを思われるかも知れない。しかしたか／＼五千年の文明の中で、地球が丸いことを知らずに過して来た時間の方が、はるかに長い。人間の眼の構造は五千年や一万年の間に変るものではない。とすれば地平線を見た古代の人達は、なぜ地球は丸いと言わなかったのか。答えは簡単である。そんなことは人々の生活に関係なかったからである。この点ヨーロッパ中世の天動説や地動説の認識も、似たようなものだったに違いない。今日でもローマ法王庁は、地動説を認めた

がらないという。天国というのは地上の遙か上の方にある。その天国の更に上の方を飛んだ宇宙飛行士は、地球を見て逆に神性を感じたという。神の国は足元にあったのである。仏教の彼岸と此岸はこちらとあちらの相対だから、あちらをどこに置いたらよいのか。東洋の伝統的な考えとして霊は天高く昇らず、天地水火風雷山沢の八卦のそれ／＼に宿り、折にふれて現世の人と交流するという。結局のところ易の八卦とは、地球上の自然のことなのである。

アポロ一五号がもたらした月面の荒涼とした写真に比べ、寒天に仰ぐお月様は、何と神秘に満ちたお姿をしておられるのだろうか。科学によって神秘が次から次へとはがされて、玉ねぎの皮をむくように限りがない。だが最後に残った玉ねぎの核は、小さいながらもむかれる前と同じ形をしている。こゝから先は神の領域だと思った方が、科学者も気楽になるのではなからうか。

(経)

1月号の特集テーマは「新たな道路の空間機能」の予定です。

月刊「道路行政セミナー」

監修：建設省道路局

発行人：中村 春男

道路広報センター

〒102 東京都千代田区一番町10番6 一番町野田ビル5階 TEL 03(3234)4310・4349

定価700円(本体価格679円)

FAX 03(3234)4471

〈年間送料共8,400円〉

振込銀行：富士銀行虎ノ門支店

口座番号：普通預金 771303

口座名：道路広報センター