道路行政セミナー

2005 April 4

目　次

特集／地域の活性化等に資する道路占用の運用等について

地域の活性化等に資する道路占用の運用等について……山口房光 岩谷幸治 1
地域の活性化等に資する路上イベントに伴う道路占用の取扱いについて 18
道路占用許可申請手続の簡素合理化について 20
道を活用した地域活動の円滑化のためのガイドライン（抄） 21

補助金の改革
地方道路整備臨時交付金の運用改善と道整備交付金の創設……石井宏明 土肥学 25

道路整備費の財源等の特例に関する法律施行令の一部改正について……小宮山紀子 31

放置自転車対策について……原久弥 34

有料道路における多様で弾力的な料金割引について
～4月1日より「マイレージ割引」及び「大口・多頻度割引」を開始～……栗原靖幸 八木孝裕 36

解説　道路関係四公団民営化関係法（その7）……谷中謙一 40
日本道路公団等民営化関係法施行法②

訴訟事例紹介
行政の規制権限不行使による国家賠償責任を認めた事例（その2）……千木良敦之 48
－水俣病関西訴訟最高裁判決－

とんびの広場
東京の道路事情あれこれ（東京都）……古橋豊三 55
福岡は良か「まち」、今日も元気です！（福岡市）……井手洋隆 57

連載／社会実験　広島市都心回遊ゾーン創出社会実験について……清水俊介 60

第26回　日本道路会議　開催のお知らせ…… 67

時・時・時…… 68

地域の活性化等に資する道路占用の運用等について

道路局路政課道路利用調整室　山口　房光
道路局地方道・環境課　岩谷　幸治

一　はじめに

道路は、自動車・歩行者等による一般交通の用に供するという役割だけでなく、国民生活に不可欠な電線、ガス管、水道管等のライフライン設備等を収容する役割など多様な役割を果たしている。

道路を一般交通の用に供することは、道路の「一般使用」と、一方、道路の地上や地下にライフライン設備等を設ける場所として使用することは、道路の「特別使用」といわれており、道路の特別使用は、あくまでも道路の一般使用を阻害しない範囲内で認められるべきものである。

このため、道路の一般使用と特別使用との間の調整、さらには道路の特別使用相互の調整が必要となり、道路法では、このような調整を図る制度として、「道路占用制度」を設けている。

近年、地域経済の活性化等を実現するとの観点から、構造改革特区制度や地域再生制度等に基づく要望において、この道路占用制度に対して、許可の弾力化や手続の円滑化に関する要望が多数寄せられてきている。

本稿においては、まず、これらの要望の基となる道路占用制度について説明した上で、平成一六年度において講じた道路占用許可に関する各種措置について、紹介することとする。

二　道路占用制度について

1　道路の占用

道路の「占用」とは、道路に「工作物、物件又は施設（以下「物件等」という。）を設け」、「継続して」道路を使用することをいい、道路を占用しようとする場合には、道路管理者の許可を受けなければならないとされている。

2　物件の該当性

道路を占用することができる物件等は、道路法第三二条第一項各号及び道路法施行令第七条各号に列挙されており、道路の占用の許可に当たっては、これらの列挙された物件等に該当するか否かを踏まえた上で判断することとなる。なお、道路法第三二条第一項等では、物件等を列挙した後に、併せて「これらに類する」と規定されていることから、列挙された物件等以外のものが全く占用の許可の対象とならないというものではなく、占用

の許可の申請がなされた物件等に応じて、個別具体的に、列挙された物件等そのものに該当するものであるか否か、又は「その他これらに類する」の範囲内に含まれるものであるか否かを判断することとなる。

なお、国が管理する指定区間内の国道においては、各種通知により許可することが可能である様々な物件を明らかにしているところである。

【占用物件】

（道路法第三二条第一項）

一　電柱、電線、変圧塔、郵便差出箱、公衆電話所、広告塔その他これらに類する工作物（例：派出所、公衆便所、消火栓、ベンチ、上屋、バス待合所）

二　水管、下水道管、ガス管その他これらに類する物件（例：ケーブル管、熱供給管、石油管、廃棄物処理管）

三　鉄道、軌道その他これらに類する施設（例：モノレール、鉱石運搬のための索道）

四　歩廊、雪よけその他これらに類する施設（例：日よけ、アーケード）

五　地下街、地下室、通路、浄化槽その他これらに類する施設（例：地下タンク貯蔵所、地下駐車場、地下駐輪場、防火用地下水槽）

六　露店、商品置場その他これらに類する施設（例：売店、コインロッカー、材料置場）

七　前各号に掲げるものを除く外、道路の構造又は交通に支障を及ぼす虞のある工作物、物件又は施設で政令で定めるもの

（道路法施行令第七条）

一　看板、標識、旗ざお、パーキング・メーター、幕及びアーチ

二　工事用板囲、足場、詰所その他の工事用施設

三　土石、竹木、瓦その他の工事用材料

四　防火地域（都市計画法（昭和四十三年法律第百号）第八条第一項第五号の防火地域をいう。以下同じ。）内に存する建築物（以下「既存建築物」という。）を除去して、当該防火地域内にこれに代わる建築物として耐火建築物（建築基準法（昭和二十五年法律第二百一号）第二条第九号の二に規定する耐火建築物をいう。以下同じ。）を建築する場合（既存建築物が防火地域と防火地域でない地域にわたって存する場合において、当該既存建築物を除去して、当該既存建築物の敷地（その近接地を含む。）又は当該防火地域内に、これに代わる建築物として耐火建築物を建築するときを含む。）において、当該耐火建築物の工事期間中当該既存建築物に替えて必要となる仮設店舗その他の仮設建築物

五　都市再開発法（昭和四十四年法律第三十八号）による市街地再開発事業に関する都市計画において定められた施行区域内の建築物に居住する者で同法第二条第六号に規定する施設建築物に入居することとなるものを一時収容するため必要な施設又は密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律（平成九年法律第四十九号）による防災街区整備事業に関する都市計画において定められた施行区域内の建築物（当該防災街区整備事業の施行に伴い移転し、又は除却するものに限る。）に居住する者で当該防災街区整備事業の施行後に当該施行区域内に居住することとなるものを一時収容するため必要な施設

六　トンネルの上又は高架の道路の路面下に設ける事務所、店舗、倉庫、住宅、自動車駐車場、広場、公園、運動場その他これらに類する施設

七　都市計画法第八条第一項第三号の高度地区（建築物の高さの最低限度が定められているものに限る。）及び高度利用地区並びに同項第四号の二の都市再生特別地区内の高速自動車国道又は自動車専用道路の上空

に設ける事務所、店舗、倉庫、住宅その他これらに類する施設及び自動車駐車場

八　法第三十三条第二項に規定する高速自動車国道又は自動車専用道路の連結路附属地（第十四条の二において単に「連結路附属地」という。）に設ける食事施設、購買施設その他これらに類する施設（次号に掲げる施設を除く。）でこれらの道路の通行者の利便の増進に資するもの

九　高速自動車国道又は自動車専用道路に設ける休憩所、給油所及び自動車修理所

3　占用の許可基準

(1)　法定の許可基準

道路管理者が、道路の占用を許可できるのは、次のア～ウの全ての要件に合致することが必要である。

ア　占用物件が道路法第三二条第一項各号のいずれかに該当するものであること。

イ　道路の敷地外に余地がないためにやむを得ないものであること。

ウ　占用の期間、占用の場所、占用物件の構造等が政令で定める基準に適合するものであること。

(2)　条理上の原則

また、道路法等に規定されているのは前記(1)のア～ウであるが、道路管理者が占用の許可を判断するに当たっては、このほかにも次の三つの原則を十分に考慮しなければならないとされている。

ア　公共性の原則

特定人の営利目的のための公共性のない占用は原則として認めるべきではなく、また、占用相互間では、公共性の高いものを優先させるべきであること。

イ　計画性の原則

将来の道路計画や都市計画その他道路周辺の土地利用計画と調整されたものであること。

ウ　安全性の原則

道路法施行令に規定されていない事項についても、道路の構造の保全及び安全かつ円滑な交通の確保の面から、慎重な審査を行うべきであり、特に、交通の安全を阻害する占用は認めるべきではないこと。

(3)　その他の許可基準

法定の占用許可基準以外に、高架の道路の路面下の占用、アーケードの占用等については、占用の形態や、道路に及ぼす影響等を考慮して、一定の取扱いがなされる必要があることから、通知により、具体的な占用許可基準等が定められている。

なお、「高齢者、身体障害者等の公共交通機関を利用した移動の円滑化の促進に関する法律」（平成一二年法律第六八号。いわゆるバリアフリー法。）の趣旨を踏まえ、道路占用許可に当たっても、歩行者の安全かつ円滑な通行を妨げることのないよう配意することが求められている。

4　許可の判断

道路管理者は、占用の許可に当たり、個別具体的に占用の目的、占用の形態等に関する諸要素を総合的に判断して占用の許可をするか否かを判断することとなるが、占用場所の交通量、交通規制、道路状況等から判断して占用を許可することができない場合や、占用が必ずしも社会生活上必要なものでない場合には、許可しないことができる。

また、例えば、同一の箇所に複数の占用の許可の申請が競合してなされた場合には、必ずしも先に占用を申請した者に許可を与えなければならないというものではなく、占用の目的、占用者の適格性、道路管理上の支障の有無等を総合的に判断して、許可すべきか否か、誰に許可すべきかなどについて道路管理者の裁量により選択することが可能である。

○参考　【最判　昭和二八年一二月二三日】

メーデー集会のため参加人員約五〇万の予定で、午前九時から午後五時まで皇居外苑全域の使用許可を求める申請を拒否した厚生大臣の処

分は、皇居外苑が皇居の前庭である特性と公園本来の趣旨に照らし、常に美観、静穏を保持し、国民一般の散策、休息、観賞及び観光に供し、その休養、慰楽、厚生に資するという管理の基本方針に基き、申請のようなぼう大な人数による長時間の使用を許可すれば、当然外苑自体が著しい損壊を受け、その管理保存に甚しい支障を被るのみならず、長時間に亘り一般国民の公園としての本来の利用が全く阻害されることになる等の理由によりなされたものと認められる以上、管理権の適正な運用を誤った違法があるということはできない。その拒否処分が適正な管理上の理由に基いてなされたもので、管理権に名を借りて集会または示威行進を制限することを目的としてなされたものでない限り事実上集会又は示威行進を制限する結果を生じても、憲法第二一条及び第二八条に違反するということはできない（付記意見）。

占用の許可は、前述のとおり道路管理者の自由裁量によることとなるが、道路法第三六条においては、占用の特例（いわゆる義務占用）が設けられている。

義務占用については、同条第一項において対象の物件等を、第二項において「当該道路の占用が政令で定める基準に適合するときは、許可を与えなければならない。」ことを規定しており、義務占用の対象となる物件の公益性等にかんがみ、道路管理者は政令の要件に該当する限り、一定の物件の占用を許可すべき拘束を受けている。

併せて、その要件に適合しない占用は許可をしてはならないという消極的な拘束をも受けている。

【道路法第三六条第一項に定める義務占用の対象物件】

ア　水管

水道法、工業用水道事業法に基づき、水道事業、水道用水供給事業又は工業用水道事業に供するもの。

イ　下水道管

下水道法に基づくもの。

ウ　鉄道

鉄道事業法又は全国新幹線鉄道整備法に基づき、公衆の用に供するもの。

エ　ガス管

ガス事業法に基づき、一般ガス事業又は簡易ガス事業の用に供するもの。

オ　電柱、電線

電気事業法に基づき電気事業者（特定規模電気事業者を除く。）がその事業の用に供するもの又は電気通信事業法に基づき認定電気通信事業者が認定電気通信事業の用に供するもの。

カ　公衆電話所

電気通信事業法に基づき認定電気通信事業者が認定電気通信事業の用に供するもの。

また、自由裁量とはいえ、これら法的拘束のほか、一般に裁量権は濫用してはならないことから、少なくともその取扱いについて合理的な説明が可能でなければならず、本来の法の目的と異なる観点から行った処分等は、違法なものと評価される可能性がある。

なお、占用の期間が満了し、期間更新の申請があった場合には、期間の更新は、新たな権利の設定ではなく既存の権利の承認としての性格を有するものであることから、占用者の利益の保護等の観点から、当該占用を継続させることができない特別の理由がない限り、これを許可すべきであり、その範囲においても道路管理者の裁量が拘束されることになる。

5　道路占用許可と道路使用許可

道路を使用する場合には、道路占用許可とは別に、警察による規制を受けることがある。

すなわち、道路交通法においては、

・道路において工事若しくは作業をしようとす

る者又は当該工事若しくは作業の請負人
・道路に石碑、銅像、広告板、アーチその他これらに類する工作物を設けようとする者
・場所を移動しないで、道路に露店、屋台店その他これらに類する店を出そうとする者

等は、所轄警察署長の許可（道路使用許可）を受けなければならないとされている（道路交通法第七七条）。

この警察署長の許可は、これらの行為が一般的に禁止されていることを前提として、特定の場合にその禁止を解除し、適法にこれらの行為を行うことを可能とする処分であり、道路占用許可とは権限の根拠及び作用において異なるものである。

このため、道路占用許可と道路使用許可の両方が必要な場合には、相互に協議して調整を図ることとなっている（道路法第三二条第五項、道路交通法第七九条）。

また、このような場合、道路占用許可申請書の提出は所轄警察署長を、道路使用許可申請書の提出は道路管理者を経由して、それぞれ行うことができるものとされている（道路法第三二条第四項、道路交通法第七八条第二項）。

6　占用料

道路管理者は、道路の占用につき占用料を徴収することができる。ただし、道路の占用が国の行う事業で一定のものに該当する場合等については、占用料を徴収することができないこととなっている（道路法第三九条第一項）。

占用料の額及び徴収方法については、指定区間内の国道については道路法施行令により、その他の道路については道路管理者である地方公共団体の条例により定めることとされている（道路法第三九条第二項）。

【占用料を徴収することができない事業】

① 国の行う事業で政令で定めるもの（道路法施行令第一九条）

ア　一般会計をもって経理する事業

イ　特別会計をもって経理する事業のうち、国有林野（治山事業を除く。）以外の事業（道路法施行規則第四条の五）

② 地方公共団体が行う事業で地方財政法第六条に規定する公営企業以外のもの（道路法第三九条第一項）

また、指定区間内の国道における占用料については、占用物件の性格等を考慮して、減免措置を講じているものがある。

三　道路占用をめぐる規制緩和等の新たな動き

1　総合規制改革会議第三次答申

総理の諮問機関として設置された総合規制改革会議（当時）は、経済社会の構造改革を進める上で必要な規制の在り方の改革に関する基本的な事項について、総合的な調査審議を求めるとの総理からの諮問にこたえ、毎年、総合規制改革会議の調査審議の結果をとりまとめたものとして、答申を政府に提出することとしている。

平成一五年一二月二二日に同会議から政府に提出された「規制改革の推進に関する第三次答申」（以下「三次答申」という。）では、道路占用許可等の弾力化として、次の事項が掲げられている。

○道路占用許可、道路使用許可の弾力化

道路の占用、使用については、民間事業者等が、一時的なイベント等に限らず、地域の合意に基づいて、継続的かつ反復的に街の賑わいに資する多様な経済活動を行うことが可能となるよう、その許可に関し一層弾力的な透明性の高い運用が図られるよう措置するとともに、管理者の「占用許可」と警察署長の「使用許可」の両方が必要である場合について、両手続の統合の推進も含め、一層の簡素合理化を図るべきで

ある。【平成一六年度中に措置】

また、道路の占用については、その弾力化にあわせ、地域の合意形成を適切に確保しつつ、利活用に伴う負担の適正化を図るため、占用者が、経済的観点を踏まえてイベント等への参加者をより公平に選定することや、得られた収入を道路の維持管理活動等に還元することなどを可能とするスキームを検討し、結論を得るべきである。【平成一六年度中に結論】

なお、これらについては、「規制改革・民間開放推進三か年計画」（平成一六年三月一九日閣議決定）（以下「三か年計画」という。）にも掲げられているところである。

2　地域再生提案

地域経済の活性化と地域雇用の創造を地域の視点から積極的かつ総合的に推進するため、平成一五年一〇月二四日に内閣に設置された地域再生本部は、平成一五年一二月一九日に決定された「地域再生推進のための基本方針」に基づき、各地域において国に対してどのような要望を持っているのかなどを明らかにするための提案を平成一五年一二月から平成一六年一月にかけて一元的に募集した。

寄せられた提案の中には、道路占用の運用の弾力化等に関する提案が多数含まれており、これらの提案を踏まえ、平成一六年度に措置する道路占用関係の事項として、次の事項が「地域再生推進のためのプログラム」（平成一六年一二月二七日地域再生本部決定）（以下「地域再生プログラム」という。）に掲げられている。

(1)　道路占用における「市町村推奨ルール」の導入

国道・県道の道路占用許可申請の際に、地域再生等の観点から支援する路上イベント等に関し、市町村の意見が付されている場合については、市町村の意見を尊重して道路占用許可の判断を行う新たな仕組みを導入する。

(2)　道路占用許可弾力化（オープンカフェ等）

より創意工夫を活かした道路占用許可が可能となるよう地域活動の円滑化のためのガイドラインを新たに作成する。

(3)　道路使用許可・道路占用許可の手続改善

道路使用許可と道路占用許可の両方が必要である場合について、一方の窓口に一括して申請できる制度を申請者に広く周知しその活用を促進するなど、手続の一層の簡素合理化を図る。

これらを受けて、地域の活性化等に資する路上イベント等を支援するため、「地域の活性化等に資する路上イベントに伴う道路占用の取扱いについて」（平成一七年三月一七日付け国道利第二八号道路局長通知）（以下「局長通知」という。）及び「道路占用許可申請手続の簡素合理化について」（平成一七年三月一七日付け国道利第三〇号道路局路政課長通知）（以下「課長通知」という。）を発出するとともに、「道を活用した地域活動の円滑化のためのガイドライン」（以下「ガイドライン」という。）を策定し、平成一七年三月三一日に公表したところである。

なお、これらの内容等については、後ほど紹介することとする。

3　構造改革特区提案

地方公共団体や民間事業者等の自発的な立案により、地域の特性に応じた規制の特例を導入する特定の区域を設けることで、当該地域において地域が自発性を持って構造改革を進めること等を意義として、平成一四年七月に構造改革特区制度が創設され、構造改革特区本部が設置された。

構造改革特区本部は、年に二回（夏・秋）、地方公共団体等に対して構造改革特区で実施すべき規制緩和に関する提案の募集を行っており、その提案内容に関する各省庁等の検討を経て、特区として規制緩和が可能なものについて「構造改革特別区域法」（平成一四年法律第一八九号）に基づき規制緩和の措置が講じられることとされている。

これまで道路占用に関しては、構造改革特区第二次提案において、都市のにぎわい創出等を目的として実施される路上イベントに伴う道路の占用について、イベントが可能な範囲の明確化や手続の円滑化に関する要望が寄せられ、これを踏まえて、平成一五年七月に、「構造改革特別区域基本方針」（平成一五年七月四日閣議決定）において、「民意の創意工夫を活かした道路空間の有効活用により、地域の活性化を図るため、イベントの実施に伴う道路占用の円滑化に資するよう、各地の路上イベント事例に関する全国調査を進めるとともに、当該事例について周知する」ことが全国的な措置として定められた。

これに対しては、平成一六年三月に、国土交通省ホームページにおいて、「路上イベントにおける道路占用の好事例等について」を掲載するとともに、「路上イベントに伴う道路占用許可の適切な運用について」（平成一六年三月三一日付け道路局路政課道路利用調整室長通知）（以下「室長通知」という。）を発出したところである。

4　全国規模の規制改革要望

平成一五年一一月に、内閣府総合規制改革事務室が「規制改革集中受付月間」として、全国規模で実施すべき規制改革に関する要望を受け付けたところ、道路占用に関しては、「ＩＲＵ方式による芯線貸しに関する道路占用目的変更規制の緩和」等に関する要望がなされ、「ＩＲＵ方式による芯線貸しに係る道路占用の目的変更許可手続について、道路管理上特段の支障がある場合を除き、届出で足りることとする。」として、政府の三か年計画に掲げられることとなった。

これを受け、当室では、先般、ＩＲＵ方式による芯線貸しを含む電気通信設備等の道路占用許可申請手続を定めた通知の一部を改正し、ＩＲＵ方式による芯線貸しについて、一定の要件に該当する場合に届出運用に移行するよう「電気通信設備等の共同収容のうち占用の許可を受けた管路の所有者等が当該許可に基づく権利及び義務の範囲内で行う他の電気通信事業者等の電気通信設備等の設置に係る取扱いについて」（平成一七年三月二四日付け国道利第四二号路政課長通知）を発出したところである。

四　地域の活性化等に資する道路占用の弾力的な運用について（平成一六年度措置事項）

1　背景及び措置状況

近年、地域の活性化や街の賑わいの創出の観点から、地方公共団体や商店街などが協力して、地域が一体となってイベントを開催するという取組みが各地で行われ、道路もこうしたイベント等を実施する場として注目されているとともに、道路の有効活用の観点から、路上イベント等に係る道路占用許可の運用の弾力化の要請が各地で高まっている。

こうした中で、三次答申や三か年計画、地域再生プログラムにおいて、地域の活性化等の観点から、前記**三　1**及び**2**における各事項が掲げられたところである。

これらの事項に対しては、前述のとおり、「局長通知」（**参考資料1**）及び「課長通知」（**参考資料2**）を発出するとともに、「ガイドライン」（**参考資料3**）を策定、公表することにより措置したところである。

2　「局長通知」及び「ガイドライン」の検討経緯

局長通知は、路上で行おうとするイベントに伴う道路占用の許可に当たり、一定の要件を満たすものについては、地域の活性化等の観点から弾力的な判断を行うことにより、道路管理者としても支援をしていくという目的のもと、道路管理者を対象として、地域の活性化等に資する路上イベントに伴う道路占用の許可基準を定めたものである。

一方、ガイドラインについては、主に地域活動を実施しようとする者を対象として、道を活用した様々な地域活動が円滑に進められるよう、活動

の企画、実施の際に参考となる幾つかのポイントを整理したものである。

これらは、それぞれ対象とする者が異なるものであるが、道を活用した活動の円滑な実施という目的は同じであり、密接に関係することから、その策定に当たっては、それぞれの内容について整合を図ったところである。

なお、路上イベント等に伴う道路占用許可の弾力化に関する検討に当たっては、平成一六年五月に「道を活用した地域活動円滑化のためのガイドライン検討委員会」（以下「委員会」という。）を設置し、学識経験者の方々から助言を頂きながら検討を重ねてきたところである。

委員会においては、地域の活性化や都市における賑わいの創出等のための道路の有効活用の観点と適切な道路管理の観点の両面から様々な助言を頂いた。

その結果、道路は誰でも利用することができる公共の財産であることや、道路に物件を設置等することが、自動車や歩行者による安全で円滑な通行に支障を及ぼすおそれがあることなどから、道を活用した地域活動は、公共性・公益性への配慮や地域における合意形成を要するとの基本的な考え方のもとに、活動の内容、実施組織等について整理し、今般の局長通知及びガイドラインの策定に至ったものである。

3　地域の活性化等に資する路上イベントに伴う道路占用の取扱いについて（局長通知）

(1)　概要

道路占用許可の弾力化については、平成一六年度末に発出した室長通知において、路上イベントに伴う占用許可の運用に当たっては、柔軟かつ弾力的な判断を行うとともに、イベントの実施主体等から事前相談がなされた場合には、適切な助言、情報提供等を行うなどして、道路占用の円滑化に十分配慮するよう周知していたところであるが、三次答申及び三か年計画において、一層の弾力的な透明性の高い運用が求められた。

このため、公共性・公益性への配慮や地域における合意形成の観点から、道路管理者としても支援することが可能であると考えられる路上イベントの要件を明示することとしたものである。

これにより、経済活動であっても、一定の要件を満たすものについては、各道路管理者において弾力的な判断が行われることにより、円滑な実施が期待できると考えられる。

なお、地域活動には、道路の美化活動や放置自転車対策などの道路占用許可を必要としないものも含まれるため、局長通知においては、主に道路占用許可が必要となるものを示す言葉として「地域活動」ではなく「路上イベント」という用語を使用しており、路上イベントの中でも、それに伴う道路占用許可が必要な場合を念頭に規定しているものである。

○局長通知における「要件」

1)　路上イベントの目的

地域の活性化や都市における賑わいの創出等の観点から、地方公共団体及び地域住民・団体等が一体となって取り組むもの（路上イベントについて、地方公共団体が実施するものでない場合や地方公共団体が協議会等に参加していない場合であっても、地域住民・団体等が一体となって取り組み、かつ、地方公共団体が、地域の活性化等の観点から当該路上イベントを支援するもの（支援する理由及び内容並びに当該路上イベントに係る占用の許可に関する意見を占用許可申請書に付しているもの）を含む。）であること。

2)　占用主体

路上イベントに伴う占用は、以下のいずれかの者が一括して占用するものであること。

イ　地方公共団体

ロ　地方公共団体を含む地域住民・団体等の関係者からなる協議会等

ハ　地方公共団体が支援する路上イベント（地方公共団体が支援する理由及び内容並びに当該路上イベントに係る占用の許可に関する意

見を占用許可申請書に付しているもの）の実施主体

3) 占用の場所

イ　道路の構造又は道路交通に著しい支障を及ぼさない場所であること。

ロ　歩道上に路上イベントに伴う占用物件を設置する場合には、原則として、十分な歩行空間（交通量が多い場所にあっては三・五ｍ以上、その他の場所にあっては二ｍ以上）を確保すること。ただし、曜日若しくは時間を限って実施する場合又は交通規制を伴う場合で、歩行者の円滑な通行が確保される場合については、この限りではない。

4) 占用物件の構造

道路の構造に支障を及ぼさないものであり、かつ、周辺の景観、美観等を妨げるものでないこと。

(2) 要件等の解説

これらの要件のうち、1)及び2)については、公共性・公益性への配慮や地域における合意形成の観点から、地方公共団体及び地域住民・団体等が一体となって取り組むものであるか否かを一つの大きな判断要素としているところであり、また、地方公共団体の関与を必要としている。

なお、民間事業者等が中心となって実施されるものであったとしても、公共性・公益性や地域合意を確保する観点から、地方公共団体を含む地域住民・団体等の関係者からなる協議会等を構成し、当該協議会が占用主体になることや、地方公共団体が支援するものとして、支援する理由及び内容並びに当該路上イベントに係る占用の許可に関する意見を占用許可申請書（以下「申請書」という。）に付しているものであれば、民間事業者等が行う場合でも円滑な実施が図られるものである。

また、実施期間については、特に要件を定めていないところである。これは、「路上イベント」という言葉が、一般的には、一時的なものを想像させるものであると考えられるが、局長通知において、「路上で行おうとするイベント」を「路上イベント」と定義したに過ぎず、継続的かつ反復的に街の賑わいに資する多様な経済活動も排除しているわけではない。

ただし、継続的かつ反復的なものについては、道路交通へ与える影響が大きいと考えられることから、許可の判断に当たっては、交通状況等を勘案し、関係機関と緊密な連携を図ることとしている。

その他、占用の場所については、要件の3)に規定しているが、イで定める場所には、道の駅の駐車場で実施されるイベント等も想定しているところである。

また、ロで定める十分な歩行空間の確保に関する幅員については、「重点整備地区における移動円滑化のために必要な道路の構造に関する基準」（平成一二年一一月一五日建設省令第四〇号）第四条の有効幅員の規定を基に規定したものである。

要件の4)においては、占用物件の構造について、周辺の景観、美観等を妨げるものでないことを規定しているところであるが、これは、適正な道路管理の観点及び最近の良好な景観の形成に関する動向を踏まえ、広告付きの物件を排除しようとする趣旨である。

(3) 市町村推奨ルールについて

地域再生プログラムにおいて記述されている、「市町村推奨ルール」については、前記の局長通知における要件の1)及び2)において、措置したところである。

路上イベントの目的が要件に合致し、地方公共団体が中心となって実施するものについては、申請書に市町村等の意見を付すまでもなく、弾力的な判断を行う対象となりうるものである。

一方、地方公共団体が中心となって実施するものでない場合であっても、地方公共団体が支援する理由及び内容並びに当該路上イベントに係る占用の許可に関する意見を申請書に付しているものであれば、その意見等を尊重し、弾力的な判断を

行う対象とすることを規定したところである。

申請書に付す意見等の様式は、特に定めていないが、記載されるべき内容については、支援する理由として、市町村等が定める活性化計画等の一環として行われるものであることなどが考えられ、支援する内容としては、補助金等の交付や後援者として参加することなどが考えられる。

また、路上イベントに係る占用の許可に関する意見については、局長通知の趣旨や要件等に合致することが判断できる内容を中心とした市町村等の意見が必要である。

(4) その他

道路使用許可についても、道路占用許可と同様に、一層の弾力的な透明性の高い運用が求められており、平成一六年度中に措置が講じられたところである。今後とも、警察と緊密な連携を図り、適切な運用を行うことが必要である。

4 「道を活用した地域活動の円滑化のためのガイドライン」について

ガイドラインについては、前述のように、地域活動を実施しようとする者を対象に策定したものであり、内容については、局長通知との整合を図っており、活動の企画、実施の際に参考となる幾つかのポイントを整理し、説明を加えているところである。

なお、三次答申及び三か年計画において、「道路の占用については、その弾力化に併せ、地域の合意形成を適切に確保しつつ、利活用に伴う負担の適正化を図るため、占用者が、経済的観点を踏まえてイベント等への参加者をより公平に選定することや、得られた収入を道路の維持管理活動等に還元することなどを可能とするスキームを検討し、結論を得るべきである。」と掲げられていたところであるが、「経済的観点を踏まえてイベント等への参加者をより公平に選定すること」については、ガイドラインにおいて、参加者間の公平性の確保や運営経費などから算出される利用料等を徴収することは可能である旨を記述したところである。

一方、「得られた収入を道路の維持管理活動等に還元することなどを可能とするスキーム」については、平成一六年度に行われた社会実験において利益が生じるまでの事例がなかったという結果等も踏まえつつ検討を行った結果、収入の使途については、道路管理者が決定できる事項ではなく、道路の維持管理活動等に還元させることは不当な義務を課すことになりうるものであると考えられることから、明確に記述することは困難であるとの結論に至ったところである。

しかしながら、公共性・公益性への配慮や地域における合意形成の観点から、美化活動や放置自転車対策などの公益活動をあわせて実施することが活動の円滑化に資する旨を記述したところであり、道路への何らかの配慮が期待される。

今後、道路管理者に対し、当該ガイドラインを参考として、道路占用許可申請や事前相談がなされるものと考えられることから、道路管理者において、局長通知と併せてガイドラインが活用されることを期待するところである（公表資料は、国土交通省のホームページに掲載中である（http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha05/06/060331.html））。

5 道路占用許可申請手続の簡素合理化について（課長通知）

(1) 概要

道路法第三二条第一項では、道路に電柱、ガス管等の物件の設置や路上イベント等に伴い露店を設置する場合には当該道路の道路管理者による占用の許可を受けることを必要としている。また、道路交通法第七七条第一項では、道路上で工事等を行う場合や道路に出店して使用しようとする場合に、所轄の警察署長による道路の使用の許可を受けることが必要とされている。

路上イベントを行う際に、両方の許可が必要な場合には、申請者の手続に係る負担の軽減を図る観点から、道路法第三二条第四項及び道路交通法第七八条第二項の規定によって、道路管理者又は

警察署長のいずれか一方の窓口を経由して両手続の申請を行うことができることとされている。

そこで、地域再生提案を受けて、今後は、道路占用許可と道路使用許可の両方の申請を一括して受け付ける制度を広く国民に周知するなどして、両方の許可手続の一層の簡素合理化を図ることとした。

(2) 運用上の留意点

ア 警察との連携

道路管理者又は警察のいずれか一方の窓口で道路占用許可と道路使用許可の両方の申請書を受け付けた場合には、お互いにもう一方の窓口に申請書を送付する必要が生じることとなるので、お互いの事務の円滑を図るためにも、道路管理者としては、申請書の送付方法、添付書類の確認の方法等について取決めを行うなど、申請書類の一括受付制度の円滑な運用を図るための運用要領等について、警察と十分に調整し、意思統一を図ることが望ましいと思われる。

また、道路法第三二条第五項又は道路交通法第七九条では、両方の許可を行おうとする場合には、双方で協議することを規定しているが、一般的に文書で行われている両者の協議について、道路工事調整会議等の場を通じて包括的に協議しておくことも可能であるので、協議方法についても警察と十分に調整することで、申請書類の一括受付制度の普及に伴う道路管理者及び警察の事務量の増加との相殺を図ることも可能である。

イ 事前相談の場における適切な指導

道路上への物件等の設置や路上イベント等に伴い道路占用許可及び道路使用許可が必要となる場合には、実施主体から道路管理者及び警察に対して事前に相談がなされることが多いと思われる。

このことから、事前相談の場を設けて、警察と連携しながら、申請者に必要な指導、助言等を行い、それぞれの申請の内容、申請に必要な添付書類等について実施主体及び警察と十分に調整を済ませておくことが、道路管理者又は警察署長のいずれかの窓口に申請書が一括して提出された後の手続を円滑に進めるためには効果的だと思われる。

(3) 制度の周知

本通知は、地域の活性化や街の賑わいの創出の観点から、地方公共団体や商店街などが協力して、地域が一体となって開催する路上イベントを円滑に実施させること等を主な目的として発出したものであるが、イベント等の実施主体や占用主体となる者がこの制度を知らなくては円滑な実施は実現できない。

このことから、本制度を広く一般に周知するため、道路工事調整会議等の場を通じた制度の趣旨の説明等や、地方整備局等のホームページへの掲載等によって広く周知を図ることが重要である。

五 道を活用した活動の事例について

前述のガイドラインにおいては、今後の地域の活性化や賑わい創出等のための取組みに当たって参考となる事例を参考資料として掲載しているところであり、本稿においても当該事例を紹介することとする。

◆1 山口県宇部市「相生町オープンカフェ」（写真1）

①実施主体

・宇部市商店街連合会、相生町商店街、宇部市

・地元民間組織が主体となり、宇部市は支援する形で実施

②実施実績

・開催実績：平成一四年七月一二日～一〇月一三日の金土日祝祭日に開催

③実施場所（周辺地域・対象道路の状況）

・宇部市中心市街地に位置する直轄国道と宇部市道の双方で実施

・宇部市道上の歩道（幅員一四m）、国道一九〇号線の歩道（幅員一一m）

④主な活動内容
・テーブル、イスを歩道上に設置しオープンカフェを実施
・飲食物は近隣店舗にて注文
・植木、プランターの設置
⑤特徴
・「宇部市中心市街地活性化基本計画」にそった施策
・プランターにより歩道部を区分し、四ｍの通行部分を確保
⑥取得許可
・道路占用許可
・道路使用許可
⑦許可条件等
・道路占用許可条件：四ｍの通行幅を確保、「オープンカフェ実施計画書」の内容遵守（清掃美化、閉店時の物件撤去、緊急連絡体制整備、設置状況の定期的な確認）　等
・宇部市が占用主体となっている
・道路使用許可条件：歩道部分は四ｍ以上を確保、フラワーポット及びテーブル、椅子等は風雨等で転倒・倒壊等しないよう設置　等
⑧ポイント
・平成九年より、地元まちづくり団体を中心に協議・策定した中心市街地活性化計画にて、商業活性化のための事業として実施されたソフト事業
・地域での実施計画の協議を経て、地元商店街と市の連携のもと、地域の憩いの場創出のために、関係行政機関から所要の許可を得て公共空間を活用している

写真提供：山口県宇部市

写真１

◆2　神奈川県横浜市「日本大通りパラソルカフェ＆ギャラリー２００２」（写真２）

①実施主体
・日本大通パラソルカフェ＆ギャラリー２００２実行委員会（日本大通り街づくり協議会準備会、関内・関外ＴＭＯ、中区商店連合会、関内地区連合町内会、地元商店街、(財)横浜観光コンベンション・ビューロー、関内を愛する会、横濱まちづくり倶楽部、横浜市で構成）
・事務局：(財)横浜産業振興公社
②実施実績
・開催実績：平成一四年五月二五日（日）～六月二日（日）までの九日間
③実施場所（周辺地域・対象道路の状況）
・横浜市の中でも歴史的建造物の多い官公庁街である中区日本大通り地区
・日本大通り（市道）の歩道上（歩道部幅員一三・五ｍ）
④主な活動内容
・テーブル、イス、パラソル、テント（簡易厨房施設）を設置し、オープンカフェの実施（軽食、飲み物の提供）
・ギャラリー、花屋の設置
・ステージを設置しダンス等のパフォーマンスの実施
⑤特徴
・沿道の地権者組織が中心となり実施されている
・屋外では加熱処理の軽食とソフトドリンクのみで、アルコールや本格的な料理は既存店舗の厨房から提供している
⑥取得許可

写真提供：神奈川県横浜市

写真２

・道路占用許可
・道路使用許可
・営業の届出（催事での食品営業について）

⑦許可条件等
・道路占用許可条件：沿道への周知、原状復旧、歩行者通行への配慮　等
・道路使用許可条件：沿道への周知、歩行者動線の確保、交通整理員の配置　等

⑧ポイント
・歩道部を拡幅した道路を中心とし、歴史的建造物を生かし、行政と市民が協働し街づくりが進められている
・歴史的建造物が多い観光スポットにおいて、歩行者を優先したハード及びソフトの整備が賑わいづくりに機能している

◆3　千葉県千葉市「パラソルギャラリー＆ユニバーサルカフェ」（写真３）

①実施主体
・主催：千葉市・都市景観市民フェスタ実行委員会

②実施実績
・開催実績：平成一二年度より、パラソルギャラリー及びユニバーサルカフェを年数日開催、なお、ユニバーサルカフェについては、平成一五年度から四月～一〇月の主に土日祝祭日に開催

③実施場所（周辺地域・対象道路の状況）
・パラソルギャラリー：千葉市中心市街地に位置する中央公園及び千葉駅と中央公園を結ぶ中央公園プロムナードの北側歩道の一部
・ユニバーサルカフェ：中央公園

④主な活動内容
・パラソルギャラリー：中央公園プロムナード等にて、パラソル約六〇本を設置、パラソル下の空間を市民参加による作品展示やパフォーマンスなどの場として開放
・ユニバーサルカフェ：中央公園にてテーブル席を設置、ＴＭＯが実施

⑤特徴
・パラソルギャラリーは、中央公園プロムナードの〝彩り〟と〝賑わい〟の創出を目的とし、中央公園のユニバーサルカフェ等と視覚的、空間的な連携を図り、賑わいのある景観を創出するため実施しており、企画から運営までを「都市景観市民フェスタ実行委員会」の委員（ＴＭＯ・会議所・大学・商店街・市民等）等が行っている

⑥取得許可
・道路占用許可
・道路使用許可
・都市公園占用許可
・食品営業許可

⑦許可条件等
・道路占用許可条件：占用に起因する第三者への損害についての賠償、道路法・同法施

写真提供：千葉県千葉市

写真３

行令等の遵守　等
・道路使用許可条件：道路使用の範囲を遵守、歩行者等の妨害とならないこと　等
・都市公園占用許可条件：公園施設、樹木等に支障を及ぼさないこと、公園利用者の安全対策、現状復旧　等
・食品営業許可条件：建物構造及び設備　等
⑧ポイント
・パラソルギャラリー及びユニバーサルカフェは、千葉市の都市景観施策である「都市景観市民フェスタ」事業として実施しており、都市景観にかかる市民意識の啓発、市民の景観形成への参加促進を目的としており、市民及び市民団体等が直接参加できるようになっている

◆4　**宮城県仙台市「定禅寺通ストリートジャズフェスティバル」**（写真4）

①実施主体
・主催：定禅寺ストリートジャズ フェスティバル実行委員会
・共催：定禅寺通街づくり協議会
・後援：宮城県、新聞社、ＴＶ局他民間企業など
・仙台市は協賛という形で参加

②実施実績
・開催実績：平成三年～毎年九月第二日曜とその前日の二日間にわたり開催

③実施場所（周辺地域・対象道路の状況）
・仙台市の中心市街地に位置する定禅寺通り（国道）
・市役所前市民広場・仙台駅・青葉通り・東一番丁通り・東二番丁通り・勾当台公園・西公園・錦町公園・本町・広瀬通りなどに面した公開空地
・定禅寺通りは一二時から一九時にかけて車道一部通行止めをして行っている

④主な活動内容
・市内八ヵ所（二日間）のステージで様々なジャンルの音楽コンサートを実施

⑤特徴
・有志による実行委員会が中心となり実施されている
・民間企業による市民参加の清掃活動が同時に実施されており、参加者には景品等が用意されている

⑥取得許可
・道路占用許可
・道路使用許可

⑦許可条件等
・道路占用許可条件：付近住民への周知、原状復旧、歩行者通行への配慮　等
・道路使用許可条件：付近住民への周知、歩行者動線の確保、交通整理員の配置　等
・定禅寺通り以外の場所については、基本的には公開空地を利用しているため、道路占用許可は受けていないが、人が道路に溢れるため、道路使用許可は取得している

⑧ポイント
・定禅寺街づくり協議会の共催のもと、市の商業中心地を通る定禅寺通りを中心に行われている
・二日間で五〇万人以上を動員する大規模なお祭りとなっており、多くの企業の協賛・協力のもと地域活性化に大きく寄与しているお祭りといえる

写真提供：(財)仙台観光コンベンション協会
写真4

◆5 静岡県静岡市「大道芸ワールドカップ in 静岡」（写真5）

①実施主体
・主催：大道芸ワールドカップ実行委員会
・共催：静岡市、後援：静岡県

②実施実績
・開催実績：平成四年～毎年一一月初旬の週末を含む四日間開催

③実施場所（周辺地域・対象道路の状況）
・静岡駅前の呉服町通り（県道）、青葉シンボルロード、七間町通り、浅間通りや駿府公園などにて実施

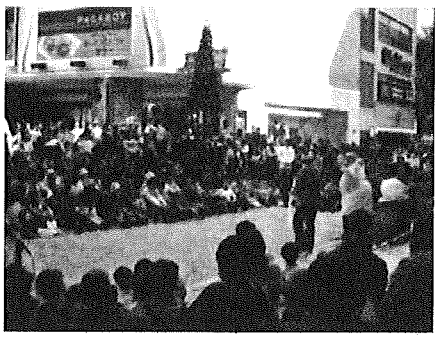
④主な活動内容
・マジック、ジャグリングなどストリートパフォーマンスを実施

⑤特徴
・企画運営する実行委員会と延べ二、〇〇〇人を数える大会当日のスタッフが、ほとんど市民ボランティアで構成されている
・行政は事務的な手続きを担当し、企画はすべて市民に任せるといったように、行政との業務の棲み分けがはっきりしている

⑥取得許可
・道路占用許可
・道路使用許可

⑦許可条件等
・道路占用許可条件：付近住民への周知、原状復旧、歩行者通行への配慮　等
・道路使用許可条件：付近住民への周知、歩行者動線の確保、交通整理員の配置　等

⑧ポイント
・平成四年より、市民が主導する形で、行政との協働のもと、一過性の単なるお祭りイベントではなくソフト面からの極めて新しい文化的手法による街づくりを目指すことを基本理念に実施されてきた
・道路活用がうまくいっている要因としては、「普段歩行者天国となる場所を活用してイベントを開催している」、「行政から関係機関へ働きかけてもらった」、「市民ボランティアによる自主警備を中心とした救急マニュアルを整備した」などが挙げられる
・新たなハード施設を作ることなく、道路や公園を活用し、期間中は一七〇万人が訪れるなど、地域の賑わい作りに大きく寄与している



写真提供：大道芸ワールドカップ実行委員会
写真5

◆6 栃木県宇都宮市「宇都宮餃子祭り」（写真6）

①実施主体
・主催：宇都宮餃子祭り実行委員会（協同組合宇都宮餃子会、宇都宮商工会議所、日野町商店街振興組合、オリオン通り曲師町商業共同組合、宇都宮観光コンベンション協会で構成）
・企画等：宇都宮餃子会
行政手続き等：観光コンベンション協会
・後援：宇都宮市、新聞社、テレビ局　等

②実施実績
・開催実績：平成一三年～一一月初旬の土日二日間一一時～一六時

③実施場所（周辺地域・対象道路の状況）
・市の中心市街地にある幅員一八・〇m（車道八～九m）の道路
・平成一四年には、会場となる一部の道路について車両通行止めを実施（平成一四年一一月二日～三日一〇時～一七時）

④主な活動内容
・交通規制をした車道上にテントを設置し、名産品である餃子の調理、販売を行う
・ジャズ演奏のためステージを設置、交通整理・広報等のため案内看板、交通規制看板、横断幕等を設置

⑤特徴
・ステージや看板等の路上設置物に関し、歩道の確保等を踏まえた会場レイアウトについて協議を行っている
・官公庁（道路管理者、警察、保健所）の申請等は、実行委員会の事務局メンバーである協同組合宇都宮餃子会と観光協会が実施
・道路管理者、警察、消防署の指導の下で、自主警備体制を組織し、道路管理者、警察等と協議及び情報交換を積極的に実施

写真提供：栃木県宇都宮市

写真６

⑥取得許可
・道路占用許可
・道路使用許可
・食品催事届（保健所）
・催物開催届出（消防）

⑦許可条件等
・道路占用許可条件：歩行者・自転車が安全に通行できる幅を確保する、占用物件は営業時間以外は毎日撤去する、周辺の美化に努め毎日清掃し占用物件の整理整頓をする等
・道路使用許可条件：設置物が倒壊しないよう固定、歩行者動線の確保、交通整理員の配置、終了後の付近道路の清掃　等

⑧ポイント
・平成一三年より商工会議所・観光協会などが中心となり、積極的に行政等関係機関と協議する事により、市の中心市街地にて実施
・二日間で数万人もの来場者があり、大きな経済効果と中心市街地活性化への寄与がみられる

◆7 東京都世田谷区「ボロ市」（写真７）

①実施主体
・「ボロ市保存会」（町会・商店会・地域有志で構成される任意団体）
・「ボロ市保存会」が主体となり、世田谷区地域振興課が支援する形で実施

②実施実績
・開催実績：約四〇〇年前～近年は一二月一五・一六日、一月一五・一六日に実施

③実施場所（周辺地域・対象道路の状況）
・東京都の市街地に位置する世田谷区ボロ市通り（区道）を中心に、世田谷通り（都道）の一部、公園など比較的広範囲で実施

④主な活動内容
・七〇〇店以上の露店にて古物販売

⑤特徴
・世田谷区指定無形民俗文化財となっている
・奥行き一ｍ×間口二ｍに区画し出店者を募る

⑥取得許可
・道路占用許可
・道路使用許可

⑦許可条件等
・道路占用許可条件：付近住民への周知、原状復旧、歩行者通行への配慮　等
・道路使用許可条件：付近住民への周知、歩

写真提供：東京都世田谷区

写真７

行者動線の確保、交通整理員の配置　等

・実施に当たり、関係行政機関が臨時の許可受付窓口を設置

⑧ポイント

・一日に二〇万人もの人手で賑わう地域の観光行事

・数百にもなる出店業者のため、行政機関も臨時の許可申請窓口を設置するなど、官民協働のもと実施されている

・出店業者を広く公募している

・会場としての駐車場は確保できていない状況

・市はほぼ毎日、中心的地区のどこかで終日実施している

⑥取得許可

・道路占用許可

・道路使用許可

⑦許可条件等

・道路占用許可条件：付近住民に迷惑をかけない、原状復旧、搬入の際長時間の駐車はしない　等

・高知市道路占用規則において出店時間、販売品の制限など街路市に関する要件を規定

・道路使用許可条件：付近住民への周知、歩

◆8　高知県高知市「街路市」（写真８）

①実施主体

・高知市（高知市産業振興総務課街路市係が管理運営）

②実施実績

・開催実績：一六九〇年～　毎週日火木金曜日

・開催時間：日曜市＝四～九月は五時～一八時、一〇～三月は六時～一七時

それ以外の市＝日の出～日没一時間前まで

③実施場所（周辺地域・対象道路の状況）

・高知市の商業・観光の中心的地区の市道の歩道・車道上

・一部の道路について車両通行止めを実施

④主な活動内容

・農産物、海産物、植木等の販売（市）

⑤特徴

・三〇〇年以上の歴史をもち、地域に定着している

・延長一㎞、五三〇店という規模は日本一である（日曜市）

・これまでに大きな反対運動もあったが、そのたびに協議の場を設け市民のコンセンサスを得てきた

・高知市が一定のルールを決め、管理・運用している

写真提供：高知県高知市

写真８

行者動線の確保、交通整理員の配置などの他、その他の指導事項として買物客の路上駐車への対応

・さらに高知市が出店に関する要領を設け、新規出店については事業を営むものは出店できない（一次産業従事者を対象）、生鮮魚介類や生肉は販売しないなど商いのスタイルや内容に関して規定

⑧ポイント

・フリーマーケットのような自由裁量性は無いものの、高知市が関与し、規格などを設けているため消費者や出店者にとっては安心感があり、地域に根づいた市として定着しており、トラブル等もなく、街を特徴付ける観光スポットとして運営されている。

六　おわりに

道路は、一般交通のために使用されることを本来の目的として建設・管理される公共施設ではあるが、近年、地域の活性化等を目的としたイベント等の実施場所としても注目されている。言い換えれば、道路に対するニーズが多様化するとともに、より注目が集まっているということであると思われる。

また、道路を活用した地域の活性化等は、政府全体として支援していくべきこととして位置付けられており、道路管理者として道路占用許可の弾力化や手続の簡素合理化等を通じて円滑な路上イベント等の実施による地域の活性化を支援することが求められているところである。

このため、平成一六年度に講じた各種措置により、地域の活性化等を目的としたイベント等が円滑に実施されるよう、各道路管理者において、適切で弾力的な運用がなされることを期待するところである。

（参考資料1）

地域の活性化等に資する路上イベントに伴う道路占用の取扱いについて

（平成一七年三月一七日　国道利第二八号　国土交通省道路局長から各地方整備局長、北海道開発局長、沖縄総合事務局長あて通知）

近年、地域の活性化や都市における賑わいの創出等の観点から、地方公共団体や地域住民・団体等が一体となって取り組むイベントの活用の場として、道路が注目されており、このようなイベントに伴う道路占用の許可については、別添の参考資料のとおり「規制改革・民間開放推進三か年計画（平成一六年三月一九日閣議決定）」や「地域再生推進のためのプログラム（平成一六年二月二七日地域再生本部決定）」において、その弾力化に向けた措置が求められているところである。

しかしながら、道路が国民の負担により建設管理される公共用物であることや、道路上への物件の設置は、特定人による排他的な使用となる要素があることから、道路の活用に当たっては、公共的な要素等を判断基準としているところである。

このため、道路の活用に対する要請に応えつつ、適切な道路の管理が図られるよう、別紙のとおり

許可基準を定めたので、地域の活性化等に資する路上イベントに伴う道路占用の許可に当たっては、下記事項に留意の上、その取扱いに遺憾のないようにされたい。

なお、本通知の内容については、警察庁交通局と調整済みである。

また、路上イベント等の地域活動を実施しようとする者を対象に、本通知と同趣旨の内容を盛り込んだ地域活動の円滑化のためのガイドラインを別途策定、公表することとしており、当該ガイドラインについても追って送付するので参考とされたい。

記

1　地域の活性化等に資する路上イベントは、一時的に実施されるものに限らず、特定の曜日等に継続的かつ反復的に行われるものも見込まれることから、このような路上イベントに伴う道路占用の許可申請に当たっては、その都度申請を行わせるなど申請者に必要以上の申請を求めることのないようにすること。

なお、許可の判断に当たっては、当該道路の交通状況等を勘案し、関係機関と緊密な連携を図ること。

2　別紙の基準は、地域の活性化や都市における賑わいの創出等の観点から、道路占用の許可に当たり弾力的な判断を行うことにより、道路管理者として支援するものとしての要件を定めたものであるが、当該基準に該当しない場合であっても、個別具体の事例に応じて、実施主体等に対し適切な助言、情報提供等を行い、道路占用の円滑化に配慮すること。

別紙

地域の活性化等に資する路上イベントに伴う道路占用許可基準

1　趣旨

路上で行おうとするイベント（以下「路上イベント」という。）に伴う道路占用の許可に当たり、当該路上イベントが以下の要件を満たす場合においては、地域の活性化や都市における賑わいの創出等の観点から弾力的な判断を行うことにより、道路管理者として当該路上イベントを支援するものとする。

2　要件

(1)　路上イベントの目的

路上イベントは、地域の活性化や都市における賑わいの創出等の観点から、地方公共団体及び地域住民・団体等が一体となって取り組むもの（路上イベントについて、地方公共団体が実施するものでない場合や地方公共団体が協議会等に参加していない場合であっても、地域住民・団体等が一体となって取り組み、かつ、地方公共団体が、地域の活性化等の観点から当該路上イベントを支援するもの（支援する理由及び内容並びに当該路上イベントに係る占用の許可に関する意見を占用許可申請書に付しているもの）を含む。）であること。

(2)　占用主体

路上イベントに伴う占用は、以下のいずれかの者が一括して占用するものであること。

イ　地方公共団体

ロ　地方公共団体を含む地域住民・団体等の関係者からなる協議会等

ハ　地方公共団体が支援する路上イベント（地方公共団体が支援する理由及び内容並びに当該路上イベントに係る占用の許可に関する意見を占用許可申請書に付しているもの）の実施主体

(3)　占用の場所

イ　道路の構造又は道路交通に著しい支障を及ぼさない場所であること。

ロ　歩道上に路上イベントに伴う占用物件を設置する場合には、原則として、十分な歩行空間（交通量が多い場所にあっては三・

五m以上、その他の場所にあっては二m以上）を確保すること。ただし、曜日若しくは時間を限って実施する場合又は交通規制を伴う場合で、歩行者の円滑な通行が確保される場合については、この限りではない。

(4) 占用物件の構造

道路の構造に支障を及ぼさないものであり、かつ、周辺の景観、美観等を妨げるものでないこと。

3 占用許可の条件

占用の許可に当たっては、占用の許可を行うに際しての一般的な条件のほか、必要に応じて次に掲げる条件を付すこととする。

イ 迂回路や駐車場等の交通案内を行うこと。

ロ 路上イベントにより多数の来客が見込まれる場合は、十分な駐車場等を確保すること。

ハ 路上イベント終了後は、道路の清掃を行い、原状回復すること。

ニ その他道路管理者が必要と認める事項。

（参考資料2）

道路占用許可申請手続の簡素合理化について

平成一七年三月一七日　国道利第三〇号　国土交通省道路局路政課長から各地方整備局道路部長、北海道開発局建設部長、沖縄総合事務局開発建設部長、道路関係四公団担当部長あて通知

「規制改革・民間開放推進三か年計画」（平成一六年三月一九日閣議決定）においては、「道路の占用、使用については、管理者の占用許可と警察署長の使用許可の両方が必要である場合について、両手続の統合の推進も含め、一層の簡素合理化を図る」こととされ、また、「地域再生推進のためのプログラム」（平成一六年二月二七日地域再生本部決定）においても、「道路使用許可と道路占用許可の両方が必要である場合について、一方の窓口に一括して申請できる制度を広く周知しその活用を促進するなど、手続の一層の簡素合理化を図る」こととされている。

これらの決定事項を踏まえ、今後は下記の点に留意し、道路占用許可申請手続の一層の簡素合理化を図ることとされたい。

なお、本通達の内容は、警察庁交通局と調整済みであり、同局からも各都道府県警察本部長等に対して同趣旨の通達が発出されているので、参考までに添付する。

記

1 道路占用許可申請手続の簡素合理化への対応方針

道路占用許可と道路使用許可の両方が必要となる場合としては、電柱、ガス管その他の物件又は工作物の設置、路上イベント等に伴う出店等が想定されるところであり、この場合、道路法第三二条第四項及び道路交通法第七八条第二項の規定により、道路占用許可と道路使用許可の両方の申請について、道路管理者又は警察署長のいずれか一方を経由し一括して行うことができることとされている。

今後は、申請者の申請手続に係る負担の軽減等の観点から、上記の道路占用許可と道路使用許可の両方の申請を一括して受け付ける制度（以下「一括受付制度」という。）を広く国民に周知するとともに、道路管理者の事務所等において道路占用許可及び道路使用許可の両方の申請を一括して受け付けた場合には、警察に対して可能な限り速やかに道路使用許可申請書等を送付するなど、両許可手続の一層の簡素合理化

を図ること。

2　運用上の留意事項

(1)　警察との連携

道路管理者と警察の相互の間における申請書の送付方法、添付書類の確認の方法等について、警察と取決めを行うなど、一括受付制度の円滑な運用を図るための運用要領等について、警察と十分に調整し、意思統一を図るよう努めること。

なお、道路法第三二条第五項又は道路交通法第七九条に基づく協議については、一般的に文書で行われているものであるが、道路工事調整会議等の場を通じて包括的に協議しておくことも可能であるので、協議方法について警察と十分に調整すること。

(2)　事前相談の場における適切な指導

道路上への物件等の設置や路上イベント等に伴い道路占用許可及び道路使用許可が必要となる場合には、実施主体から道路管理者及び警察に対して事前に相談がなされることが多いことから、事前相談の場で、警察と連携しつつ、必要な指導、助言等を行い、それぞれの申請の内容、申請に必要な添付書類等について実施主体及び警察と十分に調整を済ませておき、道路管理者又は警察署長のいずれかの窓口に申請書が一括して提出された後の手続が円滑に行われるよう配慮すること。

(3)　一括受付制度の周知徹底

一括受付制度を広く周知するため、道路工事調整会議等の場を通じた制度の趣旨の説明等を行うほか、地方整備局等のホームページへの掲載、事務所又は出張所の窓口における広報チラシの備付け等を行うよう努め、事業者だけでなく広く国民を対象として周知を図ること。

(5)　収益活動を含む地域活動の実施形態

（参考資料3）

道を活用した地域活動の円滑化のためのガイドライン（抄）

平成一七年三月
国土交通省道路局

1　ガイドライン策定の背景

2　道を活用した地域活動の基本的考え方

(1)　対象とする地域活動

(2)　地域活動の基本的考え方

3　道を活用した地域活動の進め方

(1)　地域活動内容の決定

(2)　地域活動の実施組織

(3)　地域活動に必要な許可

(4)　実施期間

1　ガイドライン策定の背景

近年、地域振興のための祭りやイベントの場としての道路の利用など、道路空間の活用への期待が高まりつつあります。

本ガイドラインは、これまでの検討結果を踏まえ、地方公共団体やＮＰＯ等の地域活動を行う方々に活用していただくことを念頭に、地域活動を円滑に実施するための手法をとりまとめたものです。

かつて「道」は人々の往来と様々な活動の喧騒が入り混じる空間でした。交通のインフラであると同時に、「道」は生活の場であり、子ども達の遊びの場にもなっていました。それが近年のモータリゼーションの進展により、自動車交通が中心となった道路では、生活の場としての活用がなされなくなってきました。

しかし、現在でも青森の「ねぶた祭り」や徳島の「阿波踊り」のように、道路が交通という役割を超えて祭りやイベントの場として利用されている例も数多く見られます。

欧米では、道路空間を活用して継続的・反復的にオープンカフェなどが展開され、観光の目玉として賑わいを見せるとともに、地域の活性化にも寄与しています。

このような海外の事例もあり、近年、日本においても地域振興のための道路空間の活用への期待が高まりつつあります。

こうした道路空間の多様な活用に関する要望を背景として、「総合規制改革会議」の答申（平成一五年一二月）において、道路等の公共空間を地域のニーズや実情に応じて柔軟に活用することが示されました。

国土交通省としては、既存の祭りのような短期間のイベントばかりではなく、昔のような道の多様な活用を目指して、継続的・反復的に道を活用して行う地域活動を推進することとしています。このため、警察庁とともに、地域の合意等を踏まえた道路の多様な活用のあり方について検討を進めてきました。

本ガイドラインは、これまでの検討結果を踏まえ、地域活動を活発に、しかも円滑に実施するための手法をとりまとめたものです。

2　道を活用した地域活動の基本的考え方

(1)　対象とする地域活動

道を活用した地域活動には、収益活動や非収益活動、両方の活動を組み合わせたものなどがあります。

本ガイドラインではこれらの活動全てを対象としています。

道を活用した地域活動には、

・オープンカフェ（オープンテラス）
・朝市

のように、路上で物販等が行われる、いわゆる収益活動と、

・歩行者天国
・祭り、パレード、コンサート
・大道芸（ストリート・パフォーマンス）

のように、主に収益活動でないものがあります。

また、地域活動の中には

・道路美化活動
・放置自転車対策

といった公共的・公益的な活動もあります。

これらは活動の成立ちや規模、実施期間などについて様々なものがあり、また、上に挙げたものが組み合わさっている場合もあり、地域の実情によってそのあり方はきわめて多様です。

本ガイドラインは、地域のニーズや実情に応じて道路をより柔軟に活用し、継続的・反復的な地域活動を推進する観点から、このような活動を円滑に進められるよう、活動の企画、実施の際に参考となる幾つかのポイントを整理しています。

(2)　地域活動の基本的考え方

地域活動の実施に当たっては、道路が公共の財産であることや、道路上への物件の設置が一般交通の支障となるおそれがあることなどから、

① 公共性・公益性への配慮
② 地域における合意形成

などに留意した取組みを行うことが必要です。

「背景」に述べたとおり、国土交通省では、地域の特色ある継続的・反復的に道を活用した地域活動を推進することとしています。ただ、道路は国民の負担により建設・維持管理される公共の財産であり、また、道路上へ物件を設置すると一般交通の支障となるおそれがありますので、道を活用した地域活動の実施に当たっては、主として二つの点に十分な配慮が必要です。

その一つは公共性・公益性に配慮することです。公共性・公益性の観点から、特定の者の利害とならないようにする必要があります。

もう一つは地域における合意形成です。地域活動には参加者はもちろん、他の道路利用者、沿道住民、沿道店舗など多数の関係者がいますので、これらの関係者の間で十分な合意形成を図ることが必要です。これらを確実に行うことによって、地域活動がより円滑に進められます。

なお、公共性・公益性や地域の合意形成等に留意することは、地域活動の内容や実施組織等を工夫することにより実現できると考えられますので、これらについて、次の「道を活用した地域活動の進め方」において具体的に説明していくこととします。

3　道を活用した地域活動の進め方

(1)　地域活動内容の決定

効果的な地域活動を行うためには、地域の特徴や課題などを踏まえて、活動内容を考える必要があります。その際、街の賑わい創出などの効果ばかりではなく、交通渋滞の発生など想定される問題に対する配慮が望まれます。

また、美化活動や放置自転車対策などの公益活動をあわせて実施することにより、地域の合意形成や他の道路利用者の理解が得やすくなると考えられます。

どのような地域活動を行うのかを考える際、ヒントとなる地域の特徴や課題としては以下のようなものが考えられます。

○地域の特徴

・風情のある建物が集積している
・近隣に観光スポットがあるなど

○地域の課題

・郊外店舗の出店により中心市街地の活気が無くなっている
・駅から少し離れた立地の商店街である
・歩行者は多いが滞在する場所がないなど

これらの特徴を生かし課題を解決するため、例えば

・中心市街地に賑わいを取り戻すため、通行者が立ち止まって休息できるようなスペースを設ける
・観光客を増加させるため、街の顔となるような観光スポットを形成する

というような目標が設定されます。この目標に合うように活動の内容や規模や期間、形態等が検討される必要があります。

また、地域活動を進めるに当たっては、地域の合意形成や他の道路利用者の理解が得られることが重要です。これには以下のような事態に対し配慮することが必要です。

・通行規制により交通渋滞が発生
・歩行者の円滑な通行が妨げられる
・周辺住民からの苦情（ゴミ、騒音など）
・地域内での新たな利害対立の発生（通行形態の変化による客数の減少など）

それとともに、美化活動や放置自転車対策などの公益活動をあわせて実施することも、活動の円滑な推進に役立つと考えられます。

(2)　地域活動の実施組織

道を活用した地域活動の実施組織としては、一定の公共性・公益性や地域住民等の合意形成に配慮し、地方公共団体や地域の関係者（地方公共団体を含む）からなる協議会など、地方公共団体が関与する団体であることが必要です。

道を活用した地域活動を行う際には、協議会や実行委員会などを構成して幅広く地域の住民・団体などの関係者の参画を得るとともに、地方公共団体が何らかの形で関与することが必要です。

協議会などを構成する場合には、商工会議所やNPO、TMOなどが活動の中心となることも考えられますが、この場合においても、構成員の一つとして地方公共団体が参加することが必要です。

しかし、必ずしも地方公共団体が中心となって活動するとは限りません。この場合、「地域が一体となって取り組む活動」ということを実施組織の面から打ち出すために、地方公共団体の後援を受けるなどの方法もあります。このように実施組織に何らかの形で地方公共団体が関与することにより、円滑な活動につながると考えられます。

また、地域活動を円滑に実施するため、関係する道路管理者や所管の警察署と活動内容を適切に情報交換しながら進めていくことが重要です。

(3)　地域活動に必要な許可

道を活用した地域活動を実施する際には、道路占用許可、道路使用許可が必要です。また、地域活動の内容によっては、食品営業許可（飲食物を扱う場合）なども必要となります。

道を活用して活動を行うに当たっては、従来と同様、道路管理者の道路占用許可と警察の道路使用許可が必要です。また、食品などの販売を行う際には都道府県知事など（保健所）の食品営業許可も必要となります。

許可手続きを行うにあたっては、これら関係機関との調整が必要になりますが、活動内容の検討段階での打ち合わせなど十分な意志疎通を図ることが重要です。

① 道路占用許可

道路上に物件を設置し、継続して道路を使用する場合には、道路法第三二条に基づき、道路管理者の許可が必要になります。

② 道路使用許可

イベントなどで道路を使用する場合には、道路交通法第七七条に基づき、所轄警察署長の許可が必要になります。

なお、①と②はいずれかの窓口に一括して申請することができます。

③ 食品営業許可

飲食店や喫茶店などの営業を行う場合や乳類や魚介類などの販売を行う場合には、食品衛生法第五二条に基づき、その営業所所在地を管轄する都道府県知事、もしくは保健所を設置する市の市長又は特別区の区長の許可が必要になります。

(4) 実施期間

道を活用した地域活動の実施期間については、一時的なものはもちろん、継続的・反復的なものであっても実施することが可能です。

地域活動の実施期間としては、一時的なものもあれば継続的・反復的なものもあります。活動の内容や規模によって、定期市や記念日のイベントなどのように実施の日が月や年の一定の日に決まっていたり、かなりの期間毎日実施されるなど、継続的・反復的といっても地域の実情に応じて様々なものがあります。

街の賑わいを創出するという観点からは、継続的・反復的なものの方が効果的といえます。しかし、継続的・反復的な活動は予算や実施体制など様々な制約があり、なかなか困難な場合が多いことが予想されます。そこで、当初の段階としては比較的短期間で実施し、次にその実施結果などを踏まえて適切に交通の円滑化を図るための方策を講じるというように、段階を踏んで進めていくことが活動のより円滑な実現につながると考えられます。

(5) 収益活動を含む地域活動の実施形態

地域活動における収益活動については、実施組織が直接行うこともありますが、参加者を募集して行う場合も想定されます。いずれの場合にも、

① 参加者間の公平性が保たれること

② 沿道の店舗との事前調整や協力などが重要です。

地域活動に収益活動が含まれる場合、活動の主催者である協議会などが直接それを行うこともありますが、設備やノウハウ等を持った別の者に委ねることも考えられます。このような場合には、特定の者に利益が偏ることのないよう、収益活動を行う者（参加者）を例えば公募などにより選定することが望ましいと考えられます。

しかし、一般的には沿道店舗の協力や参加を得て収益活動を行う方法が考えられます。この場合も実施組織の中での合意を得ることがその前提となります。また、その他の場合でも沿道の店舗との事前調整が必要であることは言うまでもありません。

なお、収益活動を行う者については、地域合意の観点から、実施組織のメンバーに加わっていることが望ましいと考えられますが、もちろん実施組織のメンバー以外でも構いません。

さらに、実施組織以外の参加者が収益活動を行う場合には、運営経費などから算出された利用料や道路占用料の相当額とする利用料を徴収することも可能です。

補助金の改革

～地方道路整備臨時交付金の運用改善と道整備交付金の創設～

道路局地方道・環境課　石井　宏明
道路局地方道・環境課地域道路調整室　土肥　学

地方の道路整備は、その大半の箇所が地方単独事業として実施されている一方、一部のものについては、国が支援する補助事業を活用して実施されている。補助事業については、地方の自主性・裁量性を拡大する改革を実施するという「経済財政運営と構造改革に関する基本方針２００４」の方向性を踏まえ、既存の通常補助事業及び地方道路整備臨時交付金については運用改善を行うほか、新たに府省横断的な補助事業である道整備交付金を創設した。これら補助事業を活用し、地方自治体の責任のもと、より個性的かつ効率的な地域づくりが進められることが期待される。以下においては、地方道路整備臨時交付金の運用改善と、道整備交付金の創設について概要を説明する。

一　地方道路整備臨時交付金の運用改善について

1　地方道路整備臨時交付金の概要

地方道路整備臨時交付金は、地方の創意・工夫を活かした個性的な地域づくりを推進することを目的として昭和六〇年に創設されたものであり、地域の課題に対応する複数の道路整備パッケージを緊急かつ集中的に支援するため交付される。これまでも、地域の総合病院へのアクセス道路の整備、市町村合併に伴い必要となる道路の整備、学校統廃合に伴う安全な通学路整備など、地域の課題を解決するための地方道の整備を幅広く支援している。

2　これまでの地方道路整備臨時交付金の運用改善

これまで、国土交通省では、地方分権等の議論を踏まえ、地方にとってより使い勝手がよく、かつ高い成果をあげられるよう制度の改善を進めてきたところである。

平成一五年度には、地方の裁量性を高めるため、国費の割合は、都道府県単位で一定（5.5／10など）であれば、市町村ごと及び個別事業ごとについては自由とする運用改善を実施した。また、平成一六年度からは、さらに地方の創意・工夫・知恵による効果的・効率的な道路整備を推進するため、個別事業の事前審査を行わず、複数の道路事業からなるパッケージについて、目標の達成度を事後的に評価する方式に改めるとともに、個別事業への事業費配分を地方が自由に行えるよう運用改善

を実施した（図1）。

3　地方道路整備臨時交付金の更なる運用改善

平成一七年度は、国土交通省では、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針２００４」において示された国庫補助負担金改革の方向性に加え、「やる気のある地方公共団体等との協力の下に自主性と創意工夫を活かしながら、地域の再生を実現する」等の地域再生の方向性に基づき、「地方の道路整備に関する懇談会」における市町村長の意見や、「地方が創る道路事業制度検討会」における自治体の実務担当者の提案を踏まえて、次のような地方道路整備臨時交付金の運用改善を行った。

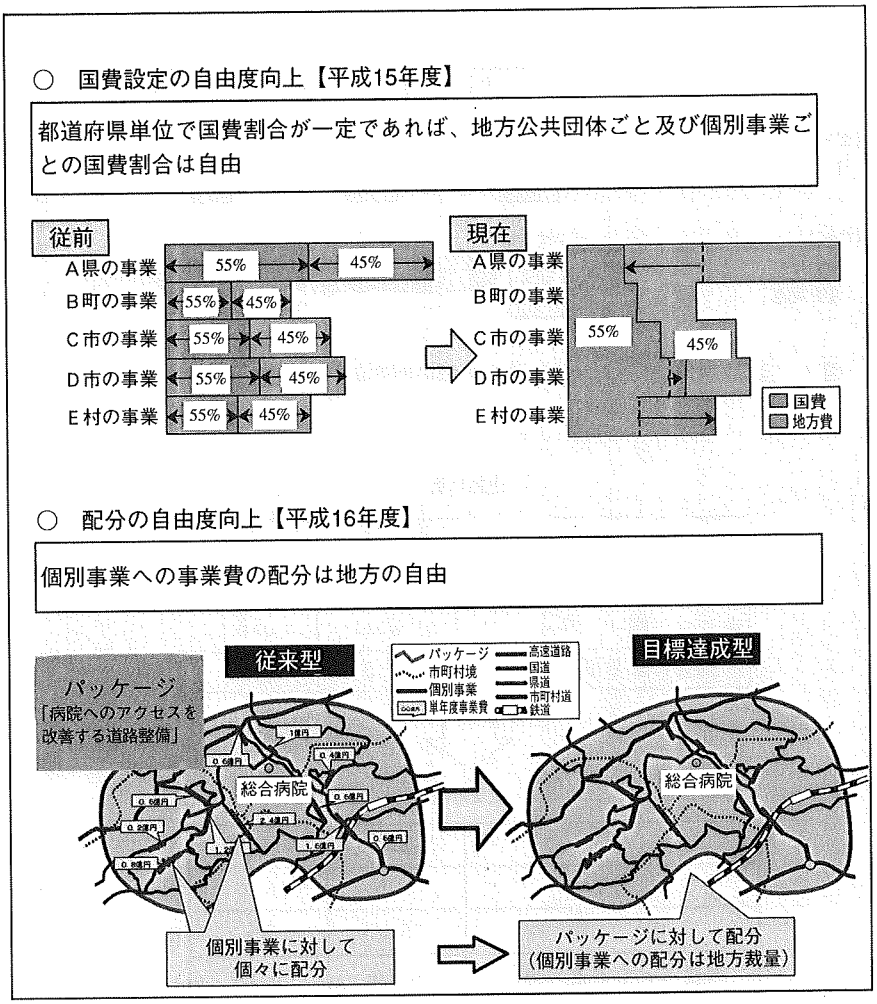


図１　地方道路整備臨時交付金制度の運用改善（平成15・16年度）

(1)　市町村に対する直接要望・内示手続きの導入

（図２）

平成一六年度より目標の達成度を事後的に評価する方式が導入されているが、これを活用し、

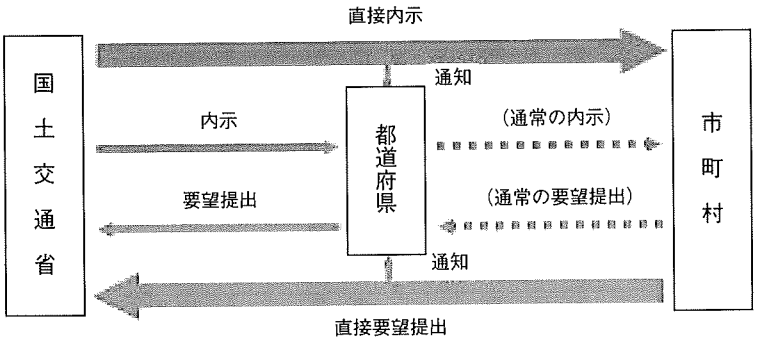


図２　市町村に対する直接要望・内示手続きの導入

意欲と能力のある市町村が自らの目標達成戦略等をより反映したパッケージを設定することを推進するため、市町村直接要望・内示手続きを導入する。

(2) 事業あたり単年度事業費の上限の見直し

個別事業への事業費配分の上限値を引き上げる。これにより、地域の実情に応じ、緊急かつ集中的に支援する必要のある事業への重点配分が可能となり、効率的な道路整備が実施される。

［改正前］五億円
（やむを得ないと認められる場合は五倍の額）
［改正後］二五億円
（やむを得ないと認められる場合は五倍の額）

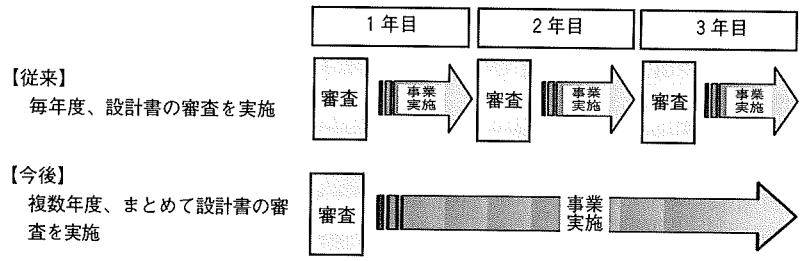


図3　全体設計制度導入（設計審査手続の簡素化）

当初計画

	当該年度	次年度
総事業費	100	100
国　　費	55	55
国費による事業の割合	0.55	0.55

変更計画

	当該年度	次年度
総事業費	*80*	*120*
国　　費	55	55
国費による事業の割合	*0.69*	*0.46*

図4　国費執行に関する年度間自由度の向上

(3) 全体設計制度の導入（図3）

橋梁やトンネルなどのように、分割して施工することが困難、もしくは不経済となる工事であり、かつ、施工年度が二年度以上にわたるもの等については、初年度にまとめて設計審査を実施することができることとする。これにより、設計審査手続きが簡素化される。

(4) 国費執行に関する年度間自由度の向上（図4）

年度途中で当初予定していた事業費の執行が一部不可能となった場合においても、地方道路整備臨時交付金の目的に反しないかぎり、執行した事業費に対応した国費と年度当初に実際に交付された金額との差額について、次年度以降に調整することができることとする。

(5) 地方道路整備臨時交付金の地方費分に対する起債措置の自由度拡大（図5）

平成一五年度の運用改善により、地方道路整備臨時交付金の事業は交付金による事業と地方費による事業に分けることが可能となった。このうち地方費による事業の一部（地方道路整備臨時交付金が充当されている事業とは連続しない箇所で行われる事業であって、地方道路整備臨時交付金が全く充当されていない地方費のみの事業）については、総務省との連携施策である地方特定道路整備事業の対象とすることす

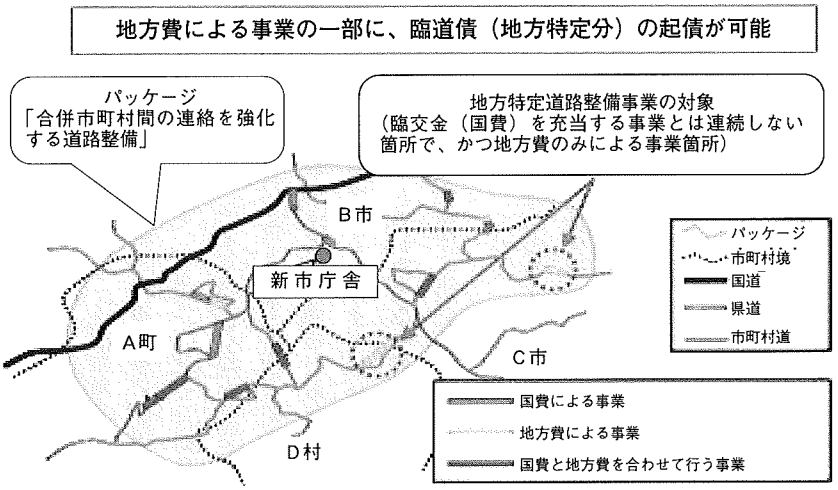


図５　地方道路整備臨時交付金の地方費分に対する起債措置の自由度拡大

る。その結果、臨時地方道整備事業債の地方特定道路整備事業分の起債が可能となり、特に財政規模の小さい市町村等において、単年度の一般財源負担を軽減し、事業の円滑な立ち上げや実施が可能となる。

二　道整備交付金の創設について

1　はじめに

近年における急速な少子高齢化の進展、産業構造の変化等の社会経済情勢の変化に対応して、地方公共団体が行う自主的かつ自立的な取組みによる地域経済の活性化、地域における雇用機会の創出その他の地域の活力の再生を総合的かつ効果的に推進していくため、所要の措置を講じ、もって個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現を目的とする地域再生法が本国会において成立し、平成一七年四月一日に施行されたところである。

この地域再生法においては、政府による地域再生基本方針の策定や、地方公共団体が作成した地域再生計画に対する内閣総理大臣による認定、認定を受けた地域再生計画に基づく事業に対する特別の措置等が規定されており、この特別な措置の一つとして、地域における経済基盤の強化または生活環境の整備のために行う事業のための地域再生基盤強化交付金が創設されたところである。このうち、地域における交通の円滑化及び産業の振興を図るために行われる道路、農道、林道のうち二つ以上を総合的に整備する事業に要する経費に充てるために創設されるのが道整備交付金である。同交付金については、地域再生を推進する内閣府、道路事業を所管する国土交通省、農道事業を所管する農林水産省、林道事業を所管する林野庁の連携の下、内閣府に予算が一括計上されるものである。

2　道整備交付金の創設経緯

そもそも、道路事業は、高規格幹線道路から日常生活の基盤としての市町村道に至る道路ネットワークを形成し、道路交通の安全の確保とその円滑化を図るとともに、生活環境の改善、国民経済の発展、国民生活の向上に寄与することを目的に、道路法に基づき実施されている。一方、農道は、土地改良法に基づき、農業生産基盤の整備及び開発を図り、もって農業生産性の向上、農業総生産の増大を図るために、また、林道は、森林法に基づき、林業の発展や森林資源の確保及び国土の保全を図るために、それぞれ整備されている。このように、道路事業と農道・林道事業は、整備の目的が異なることから、適切に役割分担するとともに効果的な投資が行われるよう、両省間において連絡調整会議を設置し、地域の幹線道路の計画と広域農道等の整備計画の調整や、相互に関連する

農道事業と道路事業の進度調整、その他必要な事項について緊密に協議、調整を図ってきたところである。

一方、地方経済の活性化や地域再生の推進に向けて、「今後の地域再生の推進にあたっての方向や戦略（二〇〇四年五月二七日地域再生本部決定）」や「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2004について（平成一六年六月四日閣議決定）」において、やる気のある地方公共団体等との協力の下に自主性と創意工夫を活かしながら、それぞれの地域が再生に向けた取組みを自主裁量で戦略的に出来るよう、また持続可能な地域の再生につなげるために府省横断的なものも含めた補助金改革等を実施する方針が示されたところである。

これを受けて、地方の自主性・裁量性を高めるための補助金改革と地域再生の観点から、類似機能を有する施設に一体的に整備可能な交付金制度として道整備交付金を創設することとしたところである。

3　道整備交付金の制度概要

道整備交付金は、農林業等の振興や都市・物流拠点等との交流促進を目的として、地方公共団体が策定する地方道、農道、林道をパッケージ化した計画に対して、関係府省が連携して助成を行い、年度間での事業量の変更や事業間での融通が可能な制度となっている（**図6**）。

道整備交付金の対象となる事業は、市町村道、広域農道、林道の中で、①種類の異なる二以上の事業を実施するもの、②各事業が相互に連携して効果を発揮するものである。市町村道については、道路の新設・改築・修繕が対象であり、現在の市町村道補助事業（地方道路整備臨時交付金を含む）において補助対象となっている事業と考えている。なお、山村振興法や過疎地域自立促進特別措置法等に基づく都道府県の権限代行事業も対象となる。

手続きとしては、地方公共団体は単独又は共同で地域再生を実現するための事業として道整備交付金に関する事項を盛り込んだ計画を策定し、国が当該地域再生計画を認定した場合、その計画に基づき、施設所管省庁が年度毎に地方公共団体からの交付申請に対して交付金を交付する。この際、事務手続き等の窓口は一本化することとしている（**図7**）。

また、交付金のため補助率という概念はないが、計画に対する交付限度額を対象事業ごとに現行の補助事業における補助率等の規定に基づき計算した額を合計し算定することとしており、結果的に通常補助事業と同様に事業費の1／2を交付することとなる。なお、平成一七年度における道整備

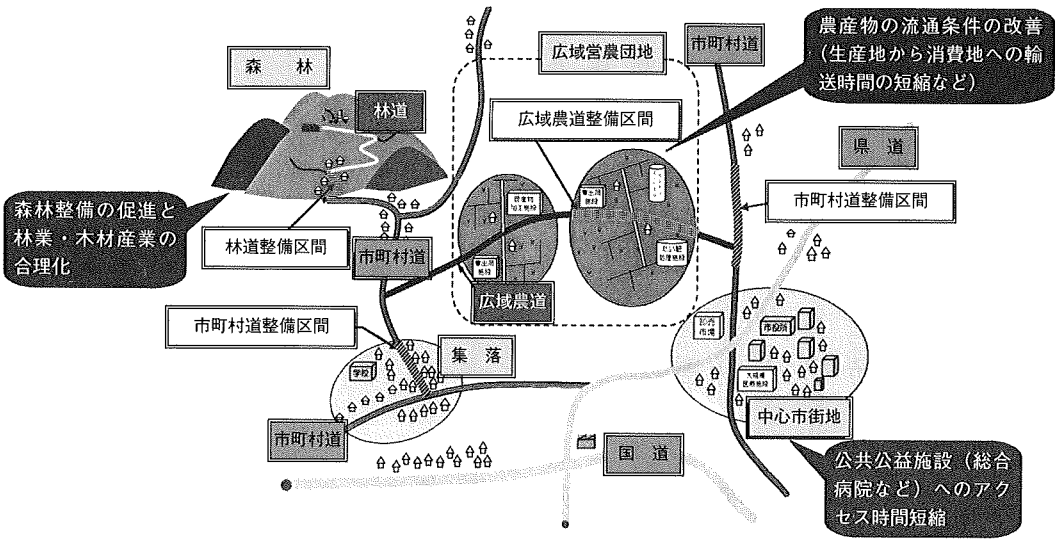


図6　道整備交付金の連携イメージ

交付金の予算額は、国費二七〇億円である。

本制度の創設によって、①地方道・農道・林道の各事業について連携が取れた事業展開が可能、②交付申請等に係る事務手続きは窓口を一本化することで簡素化され地方の事務負担が軽減、③年度途中において地方の裁量により必要な事業に予算の充当が可能となるなどの効果により、地方の自主性・裁量性等が向上することとなり、各地域においては地方道・農道・林道の連携により効率的なネットワークが形成されることとなる（図8）。

現在、地域再生計画及び地域再生基盤強化交付金等の事前相談受付が開始されており、今後、五月から地域再生計画の申請を受付け、六月に計画認定を行い、七月頃より交付金を交付する予定となっている。

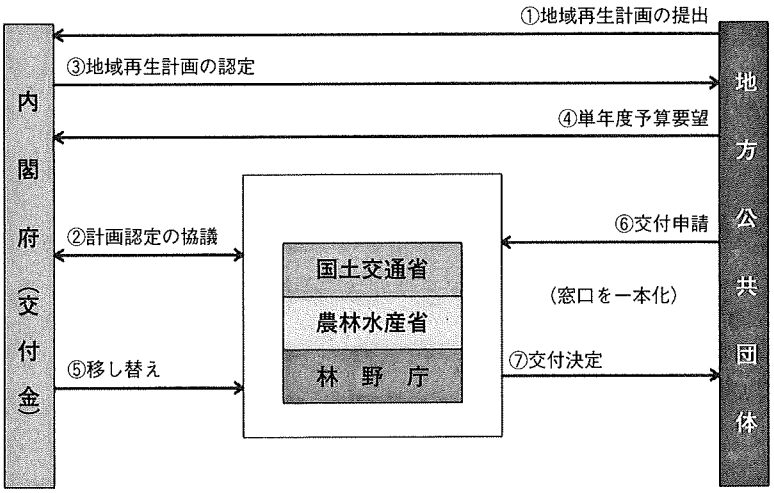


図7　交付手続きの流れ

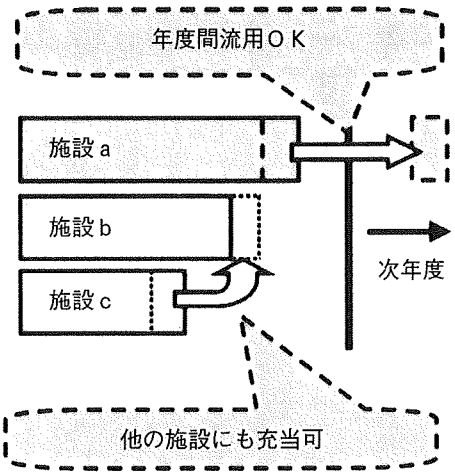


図8　本制度の効果

道路整備費の財源等の特例に関する法律施行令の一部改正について

道路局路政課　小宮山　紀子

一　はじめに

道路整備費の財源等の特例に関する法律（昭和三三年法律第三四号）は、全五条からなっており、平成一五年度以降の五箇年間において、毎年度、揮発油税収入相当額の全額及び石油ガス税収入相当額の二分の一を道路整備費の財源に充当すること等を定めています。

本法は、平成一五年に一部改正され、道路整備費を充当する対象である「道路の整備に関する事業」として、道路の新設、改築、維持及び修繕に関する事業に密接に関連する環境対策事業その他の政令で定める事業（以下「密接関連事業」とします。）が追加されました。昨年度までに、密接関連事業として、有料道路の料金の自動収受システム（以下「ＥＴＣ」とします。）の高度化に関する調査を行う事業や有料道路の料金の社会実験を行う事業、都市部における地籍調査の基礎となる土地の測量事業等の五事業が規定されたところです。

平成一七年度予算の成立を受け、平成一七年三月二九日、「道路整備費の財源等の特例に関する法律施行令の一部を改正する政令（平成一七年政令第一二六号）」が閣議決定され、同年四月一日に公布、同日付けで施行の運びとなりました。

二　改正のポイント

平成一七年度予算において新たに認められた事業で、今後道路整備費の対象となり得て、密接関連事業と位置づけられるものは以下の(1)から(5)の事業であり、今般の改正はこれらの事業を政令で規定するべく行われたものです。

(1)　ＥＴＣの普及の促進

（第一条第二項第二号関係）

【平成一七年度　国費五〇億円】

ＥＴＣについては、従来、平成一九年度までに目標利用率を約七〇％（首都高速道路及び阪神高速道路については約八五％）まで引き上げることとされていたところを、一年前倒しして、平成一八年春までの実現が目指されているところです。そのため、ＥＴＣシステムの高度化に関する調査に加えて、従来ＥＴＣの利用が伸び悩んでいる有料道路の中・低頻度の利用者にＥＴＣの利用を普及させるため、ＥＴＣ車載器のモニターによる利

用動向調査を行うなど必要な方策等に関する調査を行う事業を追加します。

(2) 踏切システム高度化

（第一条第二項第五号関係）

【平成一七年度　国費八億円】

踏切の開閉を効率化し、踏切周辺の渋滞を緩和するため、列車が警報開始点を通過することによって警報が鳴り、遮断機が遮断する仕組みである踏切において、列車の速度に応じて、複数の警報開始点を設けることにより、踏切遮断時間の適正化を図る等、踏切による交通の遮断時間を最短化するシステムに関する調査を行う事業を追加します。

(3) ＩＴ技術を活用した駐車場システム構築

（第一条第二項第六号関係）

【平成一七年度　国費二二億円】

駐車場の満空情報等を収集し、それを駐車場利用者に提供すること等により、空き駐車場を探す所謂うろつき交通を削減すること、あるいは、駐車場への入退出のための所用時間を短縮することにより、路上駐車に伴う交通混雑の緩和や道路交通の円滑化を図るため、駐車場の出入り口に現金決済不要で通行するために必要なゲートを設置するとともに、個々の駐車場の満空情報等を収集し、駐車場利用者がインターネット等において閲覧することを可能とするなど、駐車場情報システムの高度化に関する調査を行う事業を追加します。

(4) 高速バスロケーションシステムの導入促進

（第一条第二項第七号関係）

【平成一七年度　国費四〇億円】

高速バスの利用を促進し、バス交通を活性化することにより自家用車からバス利用への転換を促し、道路の交通容量を実質的に増大させること等を通じて地域の交通環境を改善し、道路交通の円滑化及び沿道環境の改善を図るとともに、バスに搭載した機器によって収集したデータを道路管理の高度化、効率化に役立てるため、通信手法の簡便化、利用者に一元的情報提供を行うための標準データフォーマットの構築、道路管理の高度化に活用するためのデータ変換システムの構築等、導入が特に遅れている高速路線バスにおけるバスロケーションシステムの整備に関する調査を行う事業を追加します。

(5) 自律移動支援プロジェクトの推進

（第一条第二項第八号関係）

【平成一七年度　国費四億円】

高齢者、身体障害者、訪日外国人等を含めた歩行者の多様なニーズに応じた安全で快適な道路の利用を促進するため、歩行者の自律的な移動を可能とする場所情報を発信するＩＣタグ等と、歩行者が持つ携帯端末との間で通信を行い、移動経路、交通手段、目的地周辺の情報、迂回ルート等、利用者のニーズに応じた情報を音声、文字、振動、多言語等でリアルタイムに提供する情報システムを構築するための実証実験等その整備に関する調査を行う事業を追加します。

前記の五つの事業を追加したことにより、平成一七年度道路関係予算のうち、合計二六六億円の一般会計予算が密接関係事業として、道路整備費の対象とされました。納税者の理解の得られる範囲で、道路特定財源の使途の多様化が図られることにより、多様な道路政策の実現という社会的要請に応えていくことが今後とも期待されます。

【参照条文】

○道路整備費の財源等の特例に関する法律

（昭和三十三年三月三十一日）
（法律第三十四号）

（定義）

第二条　この法律において「道路整備費」とは、高速自動車国道及び一般国道並びに政令で定める都道府県道その他の道路の新設、改築、維持及び修繕に関する事業（これに密接に関連する

環境対策事業その他の政令で定める事業を含む。以下「道路の整備に関する事業」という。）の実施に要する国が支弁する経費をいう

○道路整備費の財源等の特例に関する法律施行令

（昭和三十四年二月十六日）
（政令第十七号）

（法第二条の政令で定める道路及び事業）

第一条　（略）

2　法第二条の政令で定める事業は、次に掲げるものとする。

一　自動車への粒子状物質の排出を抑制する装置の装着及び当該装置が装着された自動車の購入に対して助成（自動車の購入に対するものにあつては、当該装置の装着に伴い増加した購入費に係るものに限る。）を行う事業

二　有料道路の料金の自動収受システムの普及の促進及び高度化に関する調査を行う事業

三　有料道路の料金の変更による交通量等への影響に関する調査を行う事業

四　道路の地上における電線及びこれを支持する電柱の撤去の推進に必要な調査及び技術の開発を行う事業

五　踏切における警報機その他の道路交通の制限又は遮断に係る設備を制御するシステムの高度化に関する調査（踏切及びその周辺の道路交通の円滑化に必要なものに限る。）を行う事業

六　駐車場における自動車その他の車両の出入を管理するシステム又は駐車場の利用に関する情報を収集し、及び提供するシステムの高度化に関する調査を行う事業

七　道路運送法（昭和二十六年法律第百八十三号）第三条第一号イの一般乗合旅客自動車運送事業（その路線の全部又は一部が高速自動車国道又は自動車専用道路であるものに限る。）の用に供する自動車の位置、発着時刻その他の運行状況に関する情報を収集し、及び提供するシステムの整備に関する調査を行う事業

八　道路を利用して歩行者の通行又は移動の円滑化に必要な情報を　収集し、及び提供するシステムの整備に関する調査を行う事業

九　国土調査法（昭和二十六年法律第百八十号）第二条第五項に規定する地籍調査（都市部における道路の新設、改築、維持及び修繕に関する事業に必要なものに限る。）の基礎とするため土地の測量を行う事業

放置自転車対策について

道路局地方道・環境課道路交通安全対策室　原　久弥

一　自転車に関する取組み

近年、自転車は、排出ガスや騒音を出さず、環境負荷の少ない交通手段として注目されており、通勤・通学等身近な交通手段として幅広く利用されています。このため、国土交通省では、自転車の安全で円滑な走行空間を確保するために、幅の広い歩道である自転車歩行者道等の整備を中心に、約七万六、〇〇〇kmの自転車走行空間の整備を行ってきました。

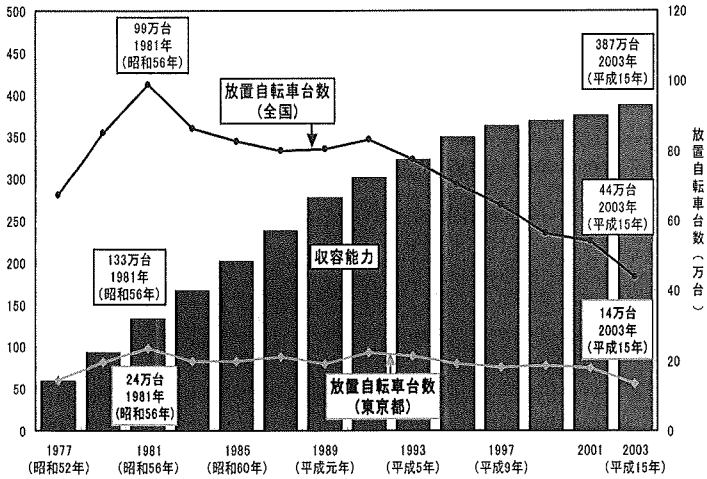
一方で、高齢者や身体障害者等に配慮した安全で快適な歩行空間を確保するため、歩行空間のバリアフリー化を推進してきましたが、駅周辺の放置自転車台数は約四四万台に上り、放置自転車が歩道等のバリアとなっている状況です。

二　新たな放置自転車対策

これまで、国土交通省では、交通安全施設等整備事業や地方道路整備臨時交付金等により、道路管理者による駐輪場の整備を推進し、これまでに七、五七〇ヵ所、約二四〇万台分の整備を行ってきました。これにより、昭和五六年度に過去最悪だった放置自転車約九九万台が、平成一五年度には、約四四万台と半分以下に減少し、放置自転車の減少に寄与してきました。国土交通省では、さらなる放置自転車対策を推進するため、平成一七年度より、以下の放置自転車対策を推進します（図1）。

1　道路上の自転車駐車場

これまで、道路管理者が設ける道路附属物としての自転車駐車場は、道路に接する自転車駐車場



出典：駅周辺における放置自転車等の実態調査の集計結果（平成16年）（内閣府政策統括官付　交通安全対策担当）

図1　自転車駐車場の収容能力と放置自転車の推移

しか設けることができなかったため、植樹帯の間、横断歩道橋の下等、歩行者等の通行に支障を来さないスペースを、自転車駐車場として有効利用することができませんでした。

このため、平成一七年三月道路法施行令を改正し（同年四月施行）、新たに道路上の自転車駐車場を道路附属物と位置付けることで、道路管理者が歩道や車道である道路上に自転車駐車場を設けることが可能となりました（設置には当該道路管理者が都道府県公安委員会に意見を聴く必要があります）（図2）。

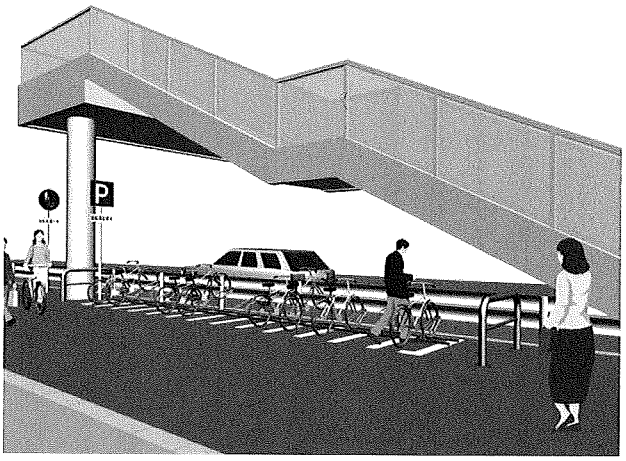


図2　道路上の自転車駐車場のイメージ

これにより、これまでの道路上、及び道路に接する自転車駐車場の整備を促進し、放置自転車対策の抜本的な解決を期待しています。

なお、現在、道路管理者が自転車駐車場を設置するための技術的基準「自転車駐車場設置指針」（仮称）を策定中です。

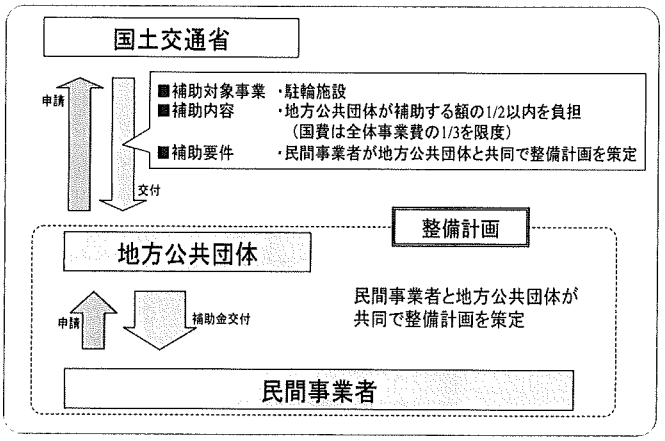


図3　道路交通環境改善促進事業の手続

2　民間事業者による駐輪施設整備への支援

国土交通省では、これまで、前述の道路管理者が設ける自転車駐車場の整備を推進する他に、道路交通環境改善促進事業により、道路管理者ではない地方公共団体が道路区域外に整備する駐輪施設の整備を推進してきましたが、放置自転車等により、本来、歩行者の通行のために確保した歩行空間が阻害されている状況でした。

また、駐輪施設等の整備については、民間事業者がノウハウ・経験を有する場合が多く、放置自転車対策等を進めるためには、これらも積極的に活用することが必要です。

このため、民間事業者が行う駐輪施設の整備について、その整備に要する費用に対して地方公共団体が補助する額（地方公共団体の補助額が全体事業費の2／3を超える場合は、当該2／3に相当する額）の1／2以内を地方公共団体に対し補助できるように、道路交通環境改善促進事業を拡充し、間接補助制度を創設しました。

民間事業者の方々が当制度を活用したい場合は、当該駐輪施設がある地方公共団体へ、申請して頂くことになります。

国土交通省道路局では、従前の自転車駐車場の整備等の取組みとあわせ、今回の二つの制度改正等により、さらなる自転車駐車場等の整備を促進し、国、地方公共団体、民間事業者が連携した放置自転車対策を推進します。

有料道路における多様で弾力的な料金割引について

～四月一日より「マイレージ割引」及び「大口・多頻度割引」を開始～

道路局高速国道課　栗原　靖幸
道路局有料道路課　八木　孝裕

一　はじめに

日本道路公団等の道路関係四公団については、平成一七年一〇月一日の民営化に向けて、各種準備が進められているところである。特に、民営化に伴う成果として国民にとってのメリットが大きい料金の割引については、平成一五年一二月二二日の「道路関係四公団民営化の基本的枠組みについて」の政府・与党申し合わせにおいて、民営化までに実現すべきとされた。

これを受け、高速自動車国道をはじめとする有料道路の料金については、その負担を税金に求めることなく債務を返済するスキームを堅持しつつ、民営化に向けたコスト削減等の成果を幅広く利用者をはじめ国民に還元するものとして、ＥＴＣを活用した多様で弾力的な割引制度を積極的に導入し、特に、高速自動車国道においては、平均一割以上の引下げを実施することとしている。

この割引内容については、有料道路の利用促進を図るとともに、一般道路の渋滞対策等を図る観点から、ＥＴＣを活用して、一律の割引ではなく特定の時間帯に料金を割引するなど、各有料道路の性格や地域特性に応じて、弾力的な内容とすることとしている。

ＥＴＣについては、道路の利用者にとって大変便利で快適なノンストップ走行を可能にするばかりでなく、渋滞の緩和やCO_2削減による環境改善等に効果があり、料金収受にかかる一層のコスト削減、さらには、利用履歴等の把握により多様で弾力的な料金設定に活用できるなど、単にＥＴＣ利用者のみならず、非ＥＴＣ利用者も含めた国民全体に大きなメリットがあるものであり、今後ともＥＴＣを活用した割引制度の充実が期待されるところである。

（参考）「道路関係四公団民営化の基本的枠組みについて」（抄）
（平成一五年一二月二二日　政府・与党申し合わせ）

(2)料金の水準
ア）民営化までに実現すべき措置
①ＥＴＣの活用等により、弾力的な料金を積極的に導入し、各種割引により料金の引き下げを行う。

②特に、高速国道の料金については、平均一割程度の引き下げに加え、「別納割引」の廃止を踏まえ、更なる料金引き下げを実施する。具体的には、マイレージ割引、夜間割引、通勤割引等を行う。

二　各公団におけるＥＴＣを活用した料金割引への取組み

1　日本道路公団

高速自動車国道においては、昨年一一月一日から「深夜割引」を開始し、本年一月一一日から首都圏や関西圏といった大都市近郊区間において「早朝夜間割引」、その他の地域で「通勤割引」を開始しており、四月一日からは一般利用者向けに「マイレージ割引」、大口利用者向けには、これまでの別納割引に代わる「大口・多頻度割引」を開始した（**図1**）。また、一般有料道路においても四月一日から「マイレージ割引」を開始するとともに、これまで別納割引が導入されていた京葉道路、東京湾アクアラインにおいて「大口・多頻度割引」を開始している。

2　首都高速道路公団

昨年一一月二五日から、回数券廃止の受け皿として、ＥＴＣ前払割引利用者に五％程度の積み増しを行う「首都高速ＥＴＣ前払割引」を実施してきたが、今年の四月からその内容を変更し、ＥＴＣ利用者全体に五％の割引を行う、「ＥＴＣ利用促進割引」を開始するとともに、夜間割引社会実験について内容を一部変更して期間の延長を行い、新たに埼玉線も含めて夜間割引を開始した。また、夏頃からはＥＴＣを活用した総合的な割引制度を導入する予定で、現在準備が進められている。

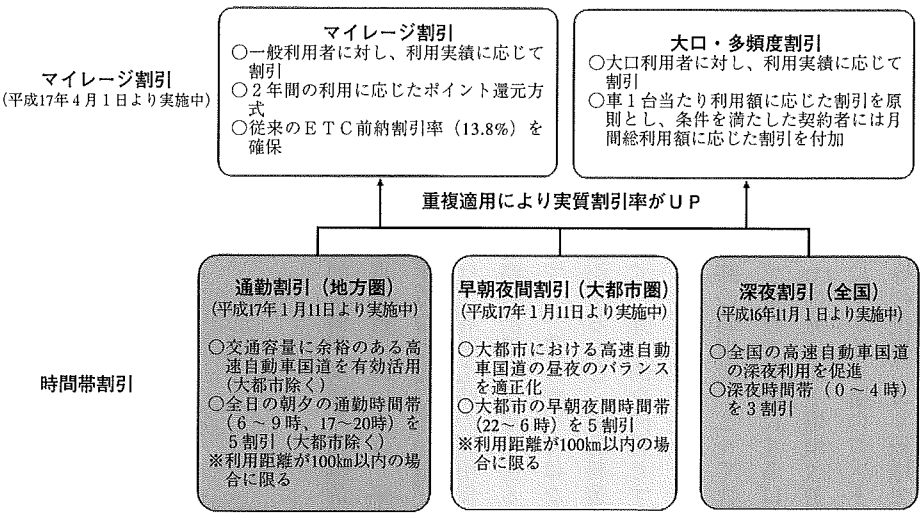


図１　高速自動車国道の料金割引の内容

3　阪神高速道路公団

昨年一一月二四日から、回数券廃止の受け皿として、ＥＴＣ利用者全体に五％の割引を行う「ＥＴＣ普及促進割引」を実施しており、今年の夏頃からは「マイレージ割引」等を導入する予定で、現在準備が進められている。

4　本州四国連絡橋公団

本年四月一日から、大口利用者向けに、これまでの別納割引に代わる「大口・多頻度割引」を開始したところであり、夏頃に一般利用者向けの「マイレージ割引」を導入する予定で、現在準備が進められている。

三　「マイレージ割引」及び「大口・多頻度割引」について

1　マイレージ割引について

日本道路公団では、本年四月一日より「マイレージ割引」を開始した。この割引は、ＥＴＣにより高速自動車国道や一般有料道路を通行した料金

に応じてポイントを付与し、一定のポイント数を通行料金として還元するもの（ポイントが付与されて、還元額が利用できる道路は**表1**のとおり）である。この割引を受けるには事前の登録が必要で、郵送による申込みを本年三月一六日から、インターネットによる申込みを四月一日から受け付けている（利用手順については、**図2**のとおり）。

付与されるポイントは、高速自動車国道で五〇円につき一ポイント、一般有料道路で一〇〇円につき一ポイントとなっており、ポイントの有効期間（還元額に交換できる期間）は、最大二年（ポイントが付いた年度（四月～翌年三月）の翌年度末まで。例えば、平成一七年六月二〇日に付いたポイントは、平成一九年三月末まで交換できる。）となっている。

また、高速自動車国道で付与されたポイントと一般有料道路で付与されたポイントは合算して貯めることができ、ポイントを還元額に交換する場合は、インターネットか電話によって交換単位毎に申し込むことになるが、貯めたポイントを自動で還元額に交換するサービスも実施している（日本道路公団の場合は、一〇〇〇ポイント→還元額八、〇〇〇円に自動交換）（**表2**）。

なお、高速自動車国道については民営化（本年一〇月を予定）までの間、一般有料道路については一年間、それぞれポイントが二倍となるキャン

①ＥＴＣカードを取得して、ＥＴＣ車載器を購入する
※クレジットカード会社へＥＴＣカードを申し込む。
ＥＴＣカードとは、クレジットカード会社が発行したＥＴＣ用のカード。
※カー用品店、カーディーラーなどでＥＴＣ車載器を購入し、セットアップを行う。
セットアップとは、車両情報をＥＴＣ車載器に登録する作業。

②ＥＴＣマイレージサービスに申し込む
※早くて便利なインターネットでのお申込み推奨。
※申込みの際には、車載器管理番号、車両番号、ＥＴＣカード番号などを入力。

③ポイントを貯める
※原則として、ＥＴＣ無線走行により支払った料金にポイントを付与。
ただし、ＥＴＣ前払割引の前払金やＥＴＣマイレージサービスの還元額からの支払額にはポイントが付かない。
※ポイントの有効期間（還元額に交換できる期間）は、最大２年。ポイントが付いた年度（４月～翌３月）の翌年度末までとなる。

④ポイントから還元額（無料通行分）へ交換する
※貯めたポイントは、インターネットまたは電話で、所定の還元額に交換することができる。
※還元額は、交換後に通行した際の通行料金の支払に利用できる。
※1000ポイント貯まったら、還元額8,000円に自動で交換するサービスも実施。

⑤ＥＴＣマイレージサービスに申し込む
※還元額は、交換後に通行した通行料金の支払に利用できる。

図２　マイレージ割引の手順

表１　ポイントが付与され還元額が利用できる道路一覧表

高速道路自動車国道全線　⇒　50円につき１ポイント※

一般有料道路　⇒　100円につき１ポイント※

- ■北海道・東北地方　深川留萌自動車道、日高自動車道、百石道路、秋田自動車道（琴丘能代道路）、秋田自動車道（秋田外環状道路）、湯沢横手道路、米沢南陽道路、仙台北部道路、仙台東部道路、三陸自動車道（仙塩道路、矢本石巻道路）
- ■関東・甲信越地方　東水戸道路、圏央道、八王子バイパス、京葉道路、千葉東金道路、東京湾横断・木更津東金道路（東京湾アクアライン連絡道、東京湾アクアライン）、富津館山道路、第三京浜道路、横浜新道、横浜横須賀道路、小田原厚木道路、箱根新道、新湘南バイパス、西湘バイパス、東富士五湖道路、西富士道路
- ■東海地方　中部縦貫自動車道（油坂峠道路）、伊勢湾岸自動車道、東海環状自動車道
- ■関西地方　京都縦貫自動車道（京都丹波道路）、京滋バイパス、京奈和自動車道（京奈道路）、第二京阪道路、南阪奈道路、湯浅御坊道路、第二神明道路
- ■中国・四国地方　広島岩国道路、江津道路、安来道路、高松自動車道（高松東道路）、今治小松自動車道
- ■九州・沖縄地方　椎田道路、西九州自動車道（武雄佐世保道路、佐世保道路）、長崎バイパス［川平有料道路の料金と併せてお支払いいただく車線は除きます］、宇佐別府道路、日出バイパス［速見料金所のうち大分自動車道等と出入できる車線に限ります］、延岡南道路、隼人道路、南九州自動車道（八代日奈久道路）、南九州自動車道（鹿児島道路）、那覇空港自動車道（南風原道路）

※平成17年４月１日現在。
※ポイントは、１回ごとの利用額に付与。
※１ポイント相当額に満たない利用額には、ポイントが付かない。

ペーンを実施しており、その他にも、昨年八月一〇日以降にＥＴＣ車載器を購入し、四月三〇日までにマイレージ割引に申し込んだ場合に五、〇〇〇円分の通行料金を還元するキャンペーンを実施中である。

一方、阪神高速道路公団及び本州四国連絡橋公団においても、本年夏頃にマイレージ割引を導入する予定で準備が進められているところであり、当面、ポイントは付与されず、ポイント付与の開始時期や付与方法、還元額への交換方法などについては、内容が決まり次第、発表されることとなる。

表２

交換単位	還元額
100P	200円
200P	500円
600P	2,500円
1000P	8,000円

２　大口・多頻度割引について

日本道路公団及び本州四国連絡橋公団においては、事業協同組合の差益の不正流用問題などが発生したことから、これまでの別納割引を本年三月末で廃止し、これに代わる新たな割引として、本年四月一日より大口利用者に対して利用実績に応じて割引を行う「大口・多頻度割引」を開始した。

これは、別納割引における契約事業者単位での利用実績額に応じた割引から、車両一台当たりの利用実績額に応じた割引に変更したことがその中心的な内容となっているが、割引率など制度の詳細については、高速自動車国道、一般有料道路及び本州四国連絡道路によってそれぞれ異なっており、具体的には、**図３**のとおりである。

※割引内容の詳細については、日本道路公団（http://www.jhnet.go.jp/）・阪神高速道路公団（http://www.hepc.go.jp/）・本州四国連絡橋公団（http://www.hsba.go.jp/）の各ホームページを参照。

図３　各有料道路における大口・多頻度割引の内容

<table>
<tr><th>高速自動車国道</th><th>一般有料道路
（京葉道路、東京湾アクアラインのみ）</th><th>本州四国連絡橋道路</th></tr>
<tr><td>ＥＴＣコーポレートカードを使用してＥＴＣノンストップで通行した全車種を対象
（１枚のカードにつき１車両）</td><td>ＥＴＣコーポレートカードを使用してＥＴＣノンストップで通行した全車種を対象
（１枚のカードにつき１車両）</td><td>ＥＴＣコーポレートカードを使用してＥＴＣノンストップで通行した全車種を対象
（１枚のカードにつき１車両）</td></tr>
<tr><td>【内　容】
１.車両単位割引
<table><tr><th>月間利用額</th><th>割引率</th></tr><tr><td>～５千円まで</td><td>0%</td></tr><tr><td>５千円超～１万円まで</td><td>10%</td></tr><tr><td>１万円超～３万円まで</td><td>15%</td></tr><tr><td>３万円超～</td><td>20%</td></tr></table>２.契約単位割引
<table><tr><td>車両1台当たりの月間平均利用額が3万円を超え、かつ、契約者単位での月間利用総額が5百万円を超える場合</td><td>10%</td></tr></table></td><td>【内　容】
１.車両単位割引
<table><tr><th>月間利用額</th><th>割引率</th></tr><tr><td>～５千円まで</td><td>0%</td></tr><tr><td>５千円超～１万円まで</td><td>10%</td></tr><tr><td>１万円超～３万円まで</td><td>15%</td></tr><tr><td>３万円超～</td><td>20%</td></tr></table>２.契約単位割引
<table><tr><td>車両1台当たりの月間平均利用額が3万円を超え、かつ、契約者単位での月間利用総額が5百万円を超える場合</td><td>5%</td></tr></table></td><td>【内　容】
１.車両単位割引
<table><tr><th>月間利用額</th><th>割引率</th></tr><tr><td>～１万円まで</td><td>0%</td></tr><tr><td>１万円超～５万円まで</td><td>6.25%</td></tr><tr><td>～５万円超</td><td>12.5%</td></tr></table></td></tr>
</table>

解　説

道路関係四公団民営化関係法　その7

日本道路公団等民営化関係法施行法②

大臣官房道路関係四公団民営化関係組織設立準備室　谷中　謙一

前回に引き続き、日本道路公団等民営化関係法施行法の解説を行う。今回は、新法人の設立と公団の解散に伴う経過措置等について説明をしていくこととしたい。

2　経過措置

一　権利及び義務の承継に伴う経過措置

1　道路債券等に係る政府保証についての経過措置

公団の道路債券等に係る債務に対する既往の政府保証については、債権者の利益を損なわないようにするため、従前の条件どおりに存続させることとしている。なお、施行法第三七条の規定による廃止前の阪神高速道路公団法第三六条及び本州四国連絡橋公団法第三八条には、債券のほか長期借入金についても政府保証ができることとなっているが、当該保証をつけた長期借入金は全て償還済であるため、特に規定を置いていない。他方、廃止前の日本道路公団法の規定による政府保証のほか、従来日本道路公団が発行していた外貨建ての道路債券については、国際復興開発銀行等からの外資の受入に関する特別措置に関する法律第二条第二項により政府保証が付されており、当該政府保証の付いた債券については、租税に関する特例措置が同法第五条の規定により設けられている（利子又は償還差益について所得税・法人税等が非課税）。当該政府保証及び租税に関する特例措置については、債権者保護の観点から従前の条件どおりに存続させることとしている（施行法第一七条第一項及び第二項）。

2　機構が承継する道路資産についての経過措置

道路資産については、①工事の完了の公告の日の翌日又は②道路資産帰属計画に定められた日において機構に帰属することとされ（新特別措置法第五一条第二項～第四項）、これらの規定により機構に帰属した道路資産は、機構が債務を返済し終わった後は道路管理者に帰属する（新特別措置法第五二条）。

しかし、民営化時においては、会社の財政規模を踏まえると、建設中の道路資産及びこれに対応する債務をすべて会社に負わせることが難しいため、特例的に、建設中道路資産を機構に帰属させることとしている。このため、承継計画により機構に帰属することとした道路資産については、新特別措置法の規定にかかわらず、機構が承継した

道路資産は機構に帰属し、債務返済後は道路管理者に帰属させる旨の経過措置を規定した（施行法第一七条第五項）。

二　会社の事業の特例

整備法第一条による改正前の道路整備特別措置法（以下「旧特別措置法」という。）第五条及び第七条の一〇には、高速道路の無料開放原則の例外措置として、料金徴収期間終了後においても料金を徴収することができる場合を定めている。

当該規定については、新特別措置法からは削除されるが、施行法第二六条の経過措置により当分の間会社が当該道路に係る業務を行うことができることとされた（当該道路を「管理有料高速道路」という）。

管理有料高速道路は、料金徴収期間が既に終了していることから、その資産については本来道路管理者である国に承継されることとなっている（施行法第一五条第二項第二号）。このような、機構から借り受けることのない高速道路の管理に関する業務については、道路会社法に会社の事業として規定されていないため、施行法第二〇条において事業の特例を設けている。

また、管理有料高速道路について道路会社法の規定を適用するに当たっての所要の読替規定を設けている。本来の道路管理者が管理権限を行使することとなるが、会社として行うべき管理・料金徴収には変わりはない。

なお、管理有料高速道路の管理に当たっては道路会社法第五条第五項の届出を行う必要はなく、会計は道路事業に係る会計で処理することとし、その要する経費に充てるため、政府は債務保証をすることができることとしている。

三　会社の事業範囲についての経過措置

会社の事業については、道路会社法第五条第一項に規定されており、これ以外の事業を営む場合には、事前に国土交通大臣に届出を行う必要がある（道路会社法第五条第五項）。しかし、現に公団は道路会社法第五条第一項に規定されている事業以外の事業についても営んでおり、これらの事業運営の連続性を妨げることなく、新会社に事業を引き継ぐため、当該事業につき道路会社法第五条第五項の届出をしたものとみなすこととする。

なお、これらの事業に該当するものとしては、有料駐車場や高架下施設の建設管理等がある。

四　事業計画についての経過措置

会社は、事業計画を毎営業年度の開始前に定め、国土交通大臣の認可を受けなければならないこととされており（道路会社法第一〇条）、これに違反した場合の罰則も定められている（道路会社法第二二条第五号）。

しかしながら、最初の営業年度については、会社の成立前に事業計画を作成して認可を受けることができないので、会社の成立後遅滞なく、これらの手続をとらなければならないこととした。

五　機構の業務の特例

機構は、高速道路に係る道路資産を保有し、これを会社に貸し付けることを業務としている。設立当初は、現に供用中の高速道路及び建設中の高速道路に係る道路資産を公団から承継し、これを会社に貸し付けることとなる。

建設中・計画決定済みの高速道路については、施行法第三〇条により、国土交通大臣と会社が協議の上、会社が建設すべき高速道路を国土交通大臣が指定する仕組みを導入したところであるが、この指定が行われなかった高速道路の建設については、その後は当該高速道路の道路管理者たる国土交通大臣若しくは地方公共団体又は地方道路公社が行うこととなる。

このため、当該高速道路に係る道路資産を国、地方公共団体又は地方道路公社に譲渡する必要があるが、建設主体の調整や、道路資産の取得に当たっての予算措置等に時間を要するため、当該譲渡が行われるまでの一定期間は引き続き機構が道路資産を保有する必要がある。このような、会社

に貸し付けることのない道路資産の保有に関する業務については、機構法に機構の業務としての規定がないため、施行法第二三条において業務の特例を設けたものである。

六　暫定協定

1　総論

建設中区間等の事業継続の必要性と会社による事業実施の自主性の尊重との調整を図るため、国土交通大臣と会社が会社成立後に協議をした上で、建設中・計画決定済みの高速道路のうち会社が建設を行うべき高速道路を国土交通大臣が指定することとした（施行法第三〇条）。

この指定手続を経て初めて、当面の会社の事業範囲が確定することとなるが、高速道路の建設、管理はその間も継続して行われる必要があるため、会社の成立の日から施行法第二四条第七項に規定する日までの間（以下「暫定期間」という。）は、公団が従来許認可を受けて行っていた建設工事や料金徴収等の事業内容をそのまま引き継ぎ、当該高速道路を事業範囲とする会社が暫定的に事業を行うこととした。

他方、会社が事業を行う際には、機構から道路資産を借り受ける必要があり、機構法においては会社と機構が協定を締結して貸付料等を定めることとしているが、暫定期間内は事業範囲もいわば仮のものであり、会社と機構との間で経営上の判断等から協定を締結するにはその前提条件も整っていない。このため、国土交通大臣が両者に代わって暫定的な協定を策定し、会社及び機構は、暫定期間内はこれに基づきその事業又は業務を行うこととしている。

2　暫定協定

暫定協定の対象となる高速道路は、会社の成立の際現に供用中の高速道路（施行法第一三条第四項第一号）及び建設中の高速道路（同項第三号）である。調査中の高速道路を暫定協定の対象としていないのは、調査中の段階では機構が会社に貸し付けるべき道路資産や工事内容など、協定に定めるべき事項が定まっていないためである。なお、暫定期間中に調査中の高速道路の工事を始めることはできない。

暫定協定の策定は、新協定と同様に、機構がその業務を一体的に行うべきものとして国土交通大臣が指定した高速道路又は高速道路網単位で行う。当該高速道路の範囲内に、道路会社法第五条第二項の規定により当該高速道路をその事業範囲とする会社（以下「事業範囲会社」という。）が二以上ある場合には、各会社が事業を行う部分ごとに策定する。

暫定協定に定める料金の額は、供用中の高速道路及び建設中の高速道路のうち暫定期間内に工事の完了が見込まれるもの（以下「暫定期間内完成高速道路」という。）についてのみ定めることとしている。当該料金の額は、①供用中のものについては旧特別措置法において許可されていた料金の額、②暫定期間内完成高速道路のうち、公団が管理を行う有料の一般国道等については、事業許可の際旧特別措置法第三条第一項の規定により許可されていた料金の額、それ以外の高速道路については暫定協定策定の際に国土交通大臣が定める額、としている。

3　暫定協定の有効期間について

暫定協定は会社と機構の成立後、これらが行うべき事業又は業務の内容を定めるものであり、民営化実施の前に策定されている必要があるため、施行法第二四条は法律の公布の日に施行される。

暫定協定の失効時期については、その対象となる高速道路によって異なり、

①　当該高速道路について暫定期間終了後も事業範囲会社が管理を行う場合には、当該高速道路について施行法第三一条に基づき新特別措置法第三条第一項若しくは第六項の許可又は第三一条第三項の届出（以下「新許可等」という。）があった日

②　当該高速道路について施行法第三〇条第一

項の指定がない部分がある場合には、当該部分については民営化後四ヵ月（同条第一〇項の規定による期間の延長があった場合は、当該延長後の期間）を経過した日、それ以外の部分については当該高速道路の部分について新許可等があった日

③　当該高速道路について事業範囲会社以外の会社が指定を受けた部分がある場合には、そのすべての会社について新許可等があった日に、失効することとしている。

七　供用中の高速道路の管理について

現在供用している高速道路については、その供用及び管理を一日たりとも空白を生じさせることはできないことや、新たな建設投資を要しないため、管理を義務付けたとしても会社の経営の自主性を阻害しないことから、事業範囲会社がその管理を引き継いで行わなければならないこととしている（施行法第二五条第一項）。

暫定期間中に供用を行う場合は、旧特別措置法によって許認可を受けていた事項が新特別措置法第三条第一項によって許可されたものとみなされる。よって、料金は旧特別措置法によって許認可を受けた額及び徴収期間で引き続き徴収することとなる。

また、原則として旧特別措置法の規定によって行われた行為については相当する新特別措置法の規定によって行われたものとみなされることとなっている（施行法第三三条）が、道路の供用に当たって特に重要な行為となる料金の公告についてはここで規定されている（施行法第二五条第二項及び第三項）。

八　建設中の高速道路の新設又は改築について

1　総論

建設中の高速道路の取扱いについては、施行法第三〇条に基づく国土交通大臣による指定手続を経てその新設・改築を行う主体が確定するまでの間も、事業現場における安全確保や、地元住民等との信頼関係の維持等を図る必要があることから、暫定的な措置として当該高速道路を事業範囲とする会社が、暫定期間中は建設を続行しなければならないこととした。

事業範囲の指定手続の結果、なお事業範囲会社以外の会社が当該高速道路の新設・改築の工事を引き継ぐ場合は、それまでの間に事業範囲会社が取得した道路資産及びそれに係る債務については当該会社に移行することになる（施行法第三一条第五項～第七項）。

2　暫定期間中の建設について

暫定期間中に新設又は改築の工事を行う場合は、旧特別措置法によって許可を受けていた事項が新特別措置法によって許可されたものとみなされる。よって、工事の内容、工事予算、完成予定日等は旧特別措置法によって許可を受けた事項がそのまま新しい工事に適用されることとなる。また、旧特別措置法第三条の規定は、料金及びその徴収期間が新設又は改築の許可の際の許可事項とされているため、これらの事項は新特別措置法第三条によって許可された料金の額及びその徴収期間とすることとした。

なお、原則として旧特別措置法の規定によって行われた行為については相当する新特別措置法の規定によって行われたものとみなすこととしている（施行法第三三条）ため、工事の公告等の行為については全て当該規定により新特別措置法に基づいて行われたものとみなされ、改めて公告等を行う必要はない。

3　暫定期間内完成高速道路について

現在の工事実施計画を前提として暫定期間内に工事完了日を迎えることとなる高速道路は実際に想定され得るため、かかる高速道路についての特例規定を設けている。

暫定期間内に工事が完成する高速道路について

は、会社の設立の際現に供用中の高速道路と実質的に同じ取扱いとすることが適当と考えられる。このため、当該高速道路の事業範囲会社がその管理を引き継いで行わなければならないこととしたものであり、当該高速道路は会社が建設を行うべき指定手続の対象とはならない（施行法第三〇条）。

暫定期間内に高速道路が完成するかどうかは事前に判断することが可能であるため、その料金の額については、

① 旧特別措置法第三条の許可を受けている場合については当該料金の額

② それ以外の場合は暫定協定の策定の際に国土交通大臣が決めた額

を適用することとしている。国土交通大臣が料金を決める際に新特別措置法の料金の額の基準を適用しないのは、暫定期間内においては料金の徴収期間という概念が存在しないため、新特別措置法の料金基準を適用することができないためである。実際に国土交通大臣が暫定期間内完成高速道路の料金を定めるに当たっては、現実的な償還期間も念頭に置きつつ、当該高速道路が含まれるネットワーク高速道路の料金水準と整合するよう、適正に設定することとなる。

なお、暫定期間開始後に取得した暫定期間内完成高速道路に係る道路資産は、新特別措置法第五一条の規定が適用され、工事完了の公告の翌日に機構に帰属することとなる。

九　機構の業務に関する暫定措置

会社が高速道路の供用、建設を行うためには、暫定期間であっても機構が道路資産を会社に貸し付ける等の業務を行う必要がある。しかしながら、機構法本則において機構が業務実施に当たって作成することとされている業務実施計画は、事業範囲が確定するまでは収支予算の明細、すなわち償還計画を定めることもできないため、この段階では作成し得ない。このため、暫定的な措置として、暫定協定のうち、業務実施計画によって定めるべき事項ではない料金の額に係る部分を除いたものを業務実施計画とみなして、当該業務を行わなければならないこととしている（施行法第二九条）。

一〇　会社が新設又は改築を行うべき高速道路の指定

1　総論

建設中・計画決定済みの区間については、現在既にその建設・調査に着手し、相当程度工事が進んでいる区間もあり、本来的には継続して事業が行われるべきと考えられるが、一方で、これらの区間については今後新たな建設投資を要し、会社の経営上大きな影響を与えることから、その実施については会社の自主性を尊重する必要がある。

このため、「道路関係四公団民営化の基本的枠組み」（平成一五年一二月政府・与党申し合わせ）において、会社が建設を行うべき建設中の高速道路については、国土交通大臣が会社と協議の上指定する仕組みを導入し、その際、会社に正当な理由があれば、大臣は指定をすることができないこととされたところであり、これを法制度上位置付けたところである。

2　指定手続について

指定を行う対象となる高速道路は、会社の成立の際現に建設中の高速道路（暫定期間内完成高速道路を除く。）及び調査中の高速道路であり、国土交通大臣はどの会社がどの高速道路を今後建設すべきかを会社成立から四ヵ月以内に指定することとしている。指定の期限を会社成立後四ヵ月としたのは、①会社の成立後、おおむね半年後には本格的に事業が始められる態勢が整っていることが望ましいこと、②実施主体の決定後、新しい協定の締結、事業許可等の手続に一定期間を要すること等の理由からである。

指定は、会社に高速道路の建設を義務付けることとするものであり、処分性を有する。したがって、行政手続法の不利益処分に該当し、行政事件訴訟法の抗告訴訟及び行政不服審査法の異議申立

ての対象となる。

指定を行う際には、国土交通大臣は、当該指定を行おうとする会社と協議を行わなければならない。具体的には、まず指定対象の高速道路の事業範囲会社と協議を行い、当該協議がととのわなかった場合にはじめて、その他の会社と協議を行うことができる。なお、事業範囲会社以外の会社間の優先順位は法律上特に決まりはなく、国土交通大臣の裁量によることとなる。

協議の結果、指定をしようとした会社のいずれとも協議がととのわなかった場合に、指定をしようとした会社のいずれかになお建設を行わせようとする場合には、その会社に対して相当の期限を定め、建設できないと思料する理由の申出を求めることとしている。そして、理由の申出があったときは、国土交通大臣は社会資本整備審議会に対して、当該理由が正当であるか否かについて意見を求めなければならない。

国土交通大臣は、社会資本整備審議会の意見を聴いた上で当該理由の申出が正当であると認めるときは、当該申出に係る高速道路及び事業会社については指定をすることはできない。

なお、指定を行う場合には、会社だけではなく機構にも並行して協議を行うこととしている。これは、高速道路の建設は今後の債務の返済計画に直接大きな影響を与えるものであるため、機構にもその建設の可否について判断する機会を与えるべきであると考えられるからである。機構が当該高速道路の建設につき機構法の業務を行うことを拒否し、その理由の正当性につき社会資本整備審議会の意見を聴取し、国土交通大臣が正当であると認めたときは、やはり指定をすることができない。

これらの手続を行う上で、国土交通大臣がやむを得ない理由があると認めるときは、その理由が存続する間、指定期間を四ヶ月からさらに延長することができる。延長を行う際には、すべての会社及び機構に対して当該延長の期間及び延長の理由を通知しなければならない。これは、どの会社が指定されるかについてはすべての会社及び機構に影響を与える可能性があるためである。

これら一連の手続を踏まえ、国土交通大臣が指定を行う場合は、当該指定について公表し、指定に係る会社及び機構に対して通知することとしている。

3　道路管理者の意見聴取

首都高速道路公団法第三〇条第一項又は阪神高速道路公団法第三〇条第一項の基本計画に定められている高速道路は地方道であり、それぞれの規定により国土交通大臣が首都公団又は阪神公団に対し基本計画を指示することは、本来の管理者たる地方公共団体から当該道路の建設管理の権限を両公団に委譲する法的効果を有している。このため、国土交通大臣は、基本計画の策定・変更に当たっては道路管理者と協議しなければならないこととされている（首都高速道路公団法第三〇条、阪神高速道路公団法第三〇条）。

上記の指定手続において、既に基本計画に定められた道路が会社による道路事業の対象として指定されない場合には、実質的には、旧基本計画を変更することと同様の効果を有する。このため、当該道路に係る指定については本来道路管理者である地方公共団体の意見が反映される必要があると考えられる。そこで、これらの高速道路について指定を行う前に、本来道路管理者の意見聴取を行わなければならないこととしている。

二　新協定、業務実施計画の認可及び新設、改築等の許可等

1　総論

国土交通大臣が会社が建設を行うべき高速道路の指定をした後、当該高速道路の事業を開始するまでの所要の手続を定めたものである。

具体的には、指定があった後、二月以内に会社と機構は新たに協定を結び、機構においては業務実施計画の認可を、会社においては新設、改築等の許可等を新たに受けなければならないこととし

ている。

2　新協定

機構がその成立の日から四ヵ月（施行法第三〇条第一〇項の規定により当該期間が延長された場合にあっては、当該延長後の期間）に二ヵ月を加えた期間内に会社と新たに結ぶ協定（以下「新協定」という。）の対象となる道路は、①供用中の高速道路、②建設中・調査中の高速道路のうち、暫定期間内完成高速道路及び施行法第三〇条第一項の指定があった高速道路である。

新協定の締結単位は、全国路線網、地域路線網又は一の路線に属する高速道路ごと（二以上の会社が当該高速道路を管理する場合には、その各部分ごと）である。暫定協定の単位として国土交通大臣が指定した高速道路（群）は機構が国土交通大臣の認可を受けて指定したものとみなされるため、改めて指定を要しない。

当該新協定に基づき、機構は業務実施計画の認可を、会社は新特別措置法第三条第一項若しくは第六項の許可又は施行法第三一条第三項の届出をしなければならないこととしている。会社の事業許可にあっては、通常は協定の単位が変更されることは想定されないが、従前の許認可を得た料金徴収期間等が変更されることになるため、施行法第二五条、第二七条の規定により会社が受けたものとみなされる新特別措置法第三条第一項の許可の変更許可を求めることとなるが、例外的に新しくプールを切り出すような場合は、新規の許可が必要になると解される。

また、事業範囲会社以外の会社が高速道路の建設を行うこととなった場合には、暫定期間中に事業範囲会社が取得した高速道路に係る資産と債務は新特別措置法第三条第一項又は第六項の許可を受ける日に当該会社に移ることとしている。この場合の権利及び義務の引継ぎに関する事項は、政令で定めることとしている。

3　関係法律の整備等

一　日本道路公団法等の廃止

会社及び機構の設立に伴い公団は解散し、その業務並びに権利及び義務は会社及び機構に承継されることとなるため、日本道路公団法、首都高速道路公団法、阪神高速道路公団法及び本州四国連絡橋公団法は廃止することとする。また、道路関係四公団民営化推進委員会設置法は、その附則において、民営化委員会の意見を受けて講じられる施策に係る法律の施行の時に廃止することとされているため、この法律の施行にあわせて廃止することとする（施行法第三七条）。

公団法の廃止に伴い、公団法の規定によりした手続・処分その他の行為のうち、道路会社法、機構法及び通則法中相当の規定があるもの（監督や報告に関する規定等）については、これらの法律によりした行為とみなすこととしている（施行法第三八条第一項）。また、道路公団、首都公団及び阪神公団による恩給費用の負担は解散時においても完了しない見込みであり、各公団を承継する会社又は機構が継続して費用を納付する必要があるため、公団法の恩給に関する規定の効力を存置する経過措置を置いている（施行法第三八条第二項）。

二　関係法律の一部改正

このほか、道路の修繕に関する法律その他の関係法律について所要の改正を行うこととしている。

4　施行期日等

一　施行期日

施行法の施行期日（他の民営化関係法の施行期日と共通）は、一部の規定を除いて、「平成一八年三月三一日までの間において政令で定める日」とされている（施行法附則第一条）。すなわち、平成一七年度中の適当な時期に施行させることが法定されているのであるが、できるだけ早期に公

団民営化を実現させるべきとの要請と、実際の準備作業に要する時間等を総合的に勘案して、当該規定を受けた政令においては、「平成一七年一〇月一日」を施行期日と定める予定であり、この日に会社及び機構が成立することとなる。

なお、会社及び機構の設立手続を定める第一章、第二章第一節から第三節までの規定、会社及び機構の設立前に策定すべき暫定協定に係る規定、包括政令委任規定については、民営化の前に法律が効力を発している必要があるため、既に施行法の公布の日から施行されている。

二　見直しの検討

政府は、施行法の施行後一〇年以内に、日本道路公団等民営化関係法の施行の状況について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずることとしている（施行法附則第二条）。これは、今回の民営化関係法が、公団民営化という組織の大改革を含む、有料道路制度の初の抜本的改革に取り組むものであるため、新制度の実施状況については慎重に点検していくこととし、その結果を吟味した上で所要の措置を講ずる必要があればそれを行っていく姿勢を示したものである。

訴訟事例紹介

行政の規制権限不行使による国家賠償責任を認めた事例（その2）

――水俣病関西訴訟最高裁判決――

道路局道路交通管理課　千木良　敦之

はじめに

本件は、かつて水俣湾周辺地域に居住し、その後関西方面に転居したあと、水俣病であると主張する者及びその承継人らが、国及び熊本県を相手として国賠法一条に基づく損害賠償（行政の規制権限不行使）を請求した事例である（本稿では、国及び県の上告受理申立てに関するものを取り上げ、先月号では取り上げなかった除斥期間の起算点についても触れる）。

先月号に引き続き、行政の規制権限不行使が違法とされた事例を取り上げるが、これらの行政の権限不行使の違法性を争う訴訟の最大の争点は、被害の発生拡大についての国・地方公共団体の責任の有無である。規制権限不行使の違法性に関しては、従来の最高裁判例では、規制権限を定めた法令の趣旨、目的、当該権限の性質等に照らし、具体的事情の下において、当該権限の不行使が許容される限度を逸脱して「著しく不合理と認められるとき」は、当該権限の不行使により被害を受けた者との関係において、国賠法一条に反し違法となると解されている（最判平成元年一一月二四日民集四三巻一〇号一、一六九頁、最判平成七年六月二三日民集四九巻六号一、六〇〇頁）。本件もその判断基準を踏襲する。

本件の一審判決は、チッソの責任のみを認め、国及び県に対する請求を棄却した。

二審判決は、昭和三四年一一月の時点で、国及び県において、水俣病の原因が有機水銀化合物であり、その排出源がチッソ水俣工場のアセトアルデヒド製造施設であることを高度の蓋然性をもって認識することができたのであり、しかも、水俣病の被害防止のために一刻の猶予も許されない非常事態にあったことからすると、水質二法（公共用水域の水質の保全に関する法律、工場排水等の規制に関する法律）、県の漁業調整規則に基づいて、上記施設からの排水を規制する権限を行使すべきであり、これを怠ったことが違法となると判断して、チッソに加え、国及び県に対する原告らの請求を一部認容した。

原判決に対し、国は、上告受理申立て理由として、権限を行使するか否かは、技術的、政策的な裁量に委ねられること等を主張した。

しかし、本判決は、水質二法に基づく規制権限は、公共用水域の水質を保全して公衆衛生の向上に寄与するという法目的を勘案し、チッソ水俣工場の排水により周辺住民に重大な健康被害が継続的に発生していたこと、周辺住民には排水を止めるための有効な手段がなく、国による権限行使の必要性やそれに対する期待が大きかったことといった具体の事情を踏まえ、原判決が、国全体として水俣病に対応する措置が遅れたことが違法であると判示し、原審の判断を是認している。

以下、本判決を紹介する。

一　争点

1　国が健康被害の拡大防止のために水質二法の規制権限を行使しなかったことが国賠法一条一項の適用上違法となるか。

2　熊本県が健康被害の拡大防止のために漁業調整規制の規制権限を行使しなかったことが国賠法一条一項の適用上違法となるか。

3　水俣病による健康被害につき民法七二四条後段所定の除斥期間の起算点は、加害行為時か、損害発生時か。

二　判決

主文

1)　本件上告を棄却する。

2)　上告費用は上告人の負担とする。

三　理由

1　事実関係の概要

(1)　水俣病は、水俣湾又はその周辺海域の魚介類を多量に摂取したことによって起こる中毒性中枢性神経疾患である。その主要な症状としては、感覚障害、運動失調、求心性視野狭さく、聴力障害、言語障害等がある。ここの患者には重症例から軽症例まで多様な形態が見られ、症状が重篤なときは、死亡するに至る。

水俣病の原因物質は、有機水銀化合物の一種であるメチル水銀化合物であり、これは、チッソ株式会社（昭和四〇年に称号を変更する前の商号は、新日本窒素肥料株式会社。以下「チッソ」という。）水俣工場のアセトアルデヒド製造施設内で生成され、同工場の排水に含まれて工場外に流出したものであった。水俣病は、このメチル水銀化合物が、魚介類の体内に蓄積され、その魚介類を多量に摂取した者の体内に取り込まれ、大脳、小脳などに蓄積し、神経細胞に障害を与えることによって引き起こされた疾病である。

(2)　本件患者らは、かつて水俣湾周辺地域に居住し、水俣湾又はその周辺海域の魚介類を摂取していた。本件患者らのうち、N男（患者番号一六）、B子、K子、L男、M子、O男、P男、J子は昭和三四年一二月末までに、それ以外の者は昭和三五年一月以降に、関西方面に転居した。

(3)　昭和三一年五月一日、チッソ水俣工場付属病院の医師が、水俣保健所に対し、水俣市内において脳症状を呈する原因不明の患者が発生した旨の報告をした。公的機関が水俣病の存在を認識したのはこれが初めてであり、この時が水俣病の「公式発見」と呼ばれる。この報告を受けた水俣保健所等が調査したところ、昭和二八年ころから同様の症状を呈する患者が発生していたこと、昭和三二年一月の時点で五四名の患者が発生し、うち一七名が死亡していたことが判明した。

(4)　水俣病の原因については、上記公式発見以降、水俣保健所、熊本大学医学部の水俣病研究班（以下「熊本大研究班」という。）、厚生省（以下、省庁名、官職名等は、いずれも当時のものである。）の厚生科学研究班等により、調査や研究が行われた。原因究明は困難を極めたが、昭和三一年一一月開催の熊本大研究班の研究報告会において魚介類との関係が一応疑われるとの報告がされ、昭和三二年一月開催の国立公衆衛生院での上告人国、上告人県の関係者も参加した合同研究会において魚介類との摂取が原因であるとの一応の結論に達した。上告人県は、水俣市の住民に対して水俣湾の魚介類を摂取しないように呼び掛けるとともに、湾内での漁業を自制するよう、地元の漁業協同組合に申し入れた。このような行政指導の結果、昭和三一年一二月以降、しばらくの間は、新たな患者の発生が見られなくなった。昭和三四年七月開催の厚生科学研究班の研究報告会において、水俣病は、感染症ではなく、中毒症であり、何らかの化学物質によって汚染された魚介類を多量に摂取することによって発症するものであるとの結論が示されたが、原因物質が何であるかは不明のままであり、当時は、マンガン、タリウム、セレン等の物質が疑われていた。

昭和三三年六月開催の衆議院社会労働委員会において、厚生省環境衛生部長は、水俣病の原因物質は水俣市の肥料工場から流出したと推定されるとの発言をした。また、同年七月、同省公衆衛生局長は、関係省庁及び上告人県に対して発した文書により、水俣病はあ

る種の化学毒物によって有毒化された魚介類を多量に摂取することによって発症するものであり、肥料工場の廃棄物によって魚介類が有毒化されると推定した上で、水俣病の対策について一層効率的な措置を講ずることを要望した。他方、通商産業省（以下「通産省」という。）軽工業局長は、同年九月ころ、厚生省に対し、水俣病の原因が確定していない現段階において断定的な見解を述べることがないよう申し入れた。

(5) 昭和三三年八月、新たな水俣病患者の発生が確認された。この患者は、水俣湾の魚介類を自ら捕獲して、多量に摂取したものであった。上告人県は、水俣湾の魚介類を摂取しないことを周知徹底させるべく、住民に対して改めて広報活動を行うとともに、地元の漁業協同組合に対し漁業を自粛するよう申し入れた。

(6) 昭和三三年八月、チッソは、アセトアルデヒド製造設備からの排水の放出経路を、水俣湾内にある百間港から湾外の水俣川河口付近へと変更した。その結果、昭和三四年三月以降、水俣湾外の海域で漁獲された魚介類を多食していた者についても水俣病の発症が確認され、湾外の魚介類も危険視されることとなった。

(7) 昭和三四年三月刊行の熊本大研究班の報告書に、水俣病の症状が有機水銀中毒に症状（いわゆるハンター・ラッセル症候群）と一致する旨を述べた論文が掲載された。熊本大研究班は、その後も調査研究を続け、同年七月二二日に開催された研究報告会において、水俣病は現地の魚介類を摂取することによって引き起こされる神経系疾患であり、魚介類を汚染する毒物としては水銀が極めて注目されるに至ったと発表した。

また、厚生大臣の諮問機関である食品衛生調査会の特別部会として昭和三四年一月に発足した水俣食中毒部会は、同年一〇月六日、水俣病は有機水銀中毒症に酷似しており、その原因物質としては水銀がもっとも重要視されるとの中間報告を行った。

(8) 上告人らが把握していた昭和三四年八月現在の水俣病患者の発生状況は、患者数七一名、死亡者二八名であった。通産省は、そのころ、水俣病が現地において極めて深刻な問題となっている状況にかんがみ、チッソ水俣工場に対し、口頭で、水俣川河口への排水路を廃止すること、排水処理装置の完備を急ぐこと、原因究明のための調査に充分協力することを求める行政指導を行った。また、通産省は、同年一〇月末から一一月にかけて、厚生省公衆衛生局長、水産庁長官等から、チッソ水俣工場の排水に対して適切な処置を至急講ずるよう求める旨の要望を受けたので、チッソの社長当てに文書を送付して、一刻も早く排水処理施設を完備することなどを求めた。

昭和三四年一二月、サイクレーター、セディフローターを主体とする排水浄化装置がチッソ水俣工場に設置された。チッソは、これによって工場排水が浄化される旨を強調したが、この装置は水銀の除去を目的とするものではなかった。そのことは、多少の化学知識のあるものが、上記装置の設計図等を見れば、容易に知ることができた。

(9) 昭和三四年一二月、熊本県知事らのあっせんにより、チッソと熊本県漁業協同組合連合会との間に漁業補償に関する契約が、水俣病患者家庭互助会との間に見舞金の支払いに関する契約が、それぞれ締結された。

(10) 昭和三四年当時の総水銀（有機水銀化合物に加え、金属水銀、幹水銀化合物を含むもの）の一般的な定量分析技術においては、〇・〇一ppmが定量分析の限界であるとされていたが、工業技術院東京工業試験所は、同年一一月下旬ころには、独自に工夫した方法によって総水銀について〇・〇〇一ppmレベルまで定量分析し得る技術を有していた。同試験所は、

そのころから昭和三五年八月までの間、通産省の依頼を受けて、チッソ水俣工場の排水中の総水銀を定量分析し、〇・〇〇二～〇・〇八四ppmの総水銀が検出されたとの検査結果を報告した。

(11) 上告人らは、遅くとも昭和三四年一一月末ころまでには、水俣病の原因物質がある種の有機水銀化合物であること、その排出源がチッソ水俣工場のアセトアルデヒド製造施設であることを高度の蓋然性を持って認識し得る状況にあった。また、上告人らにおいて、そのころまでには、チッソ水俣工場の排水に微量の水銀が含まれていることについての定量分析は可能であったし、チッソが整備した上記排水浄化施設が水銀の除去を目的としたものではなかったことも容易に知ることができた。

(12) 昭和四三年五月、チッソは、水俣工場におけるアセトアルデヒドの製造を取りやめた。これにより、同工場からメチル水銀化合物が排出されることはなくなった。同年九月、上告人国は、水俣病はチッソ水俣工場のアセトアルデヒド製造施設内で生成されたメチル水銀化合物が原因で発生したものである旨の政府見解を発表した。昭和四四年、水俣湾及びその周辺海域について、後述する水質二法に基づく指定水域の指定等がされた。

2 国・県の権限不行使について（争点1・2）

(1) 公共用水域の水質の保全に関する法律（昭和四五年法律第一〇八号による改正前のもの、以下「水質保全法」という。）及び工場排水等の規制に関する法律（以下「工場排水規制法」という。また、水質保全法と併せて、「水質二法」という。）は、昭和三三年一二月二五日に公布され、昭和三四年三月一日に施行された（その後、水質二法は、昭和四五年一二月に公布された水質汚濁防止法の施行に伴って廃止された。）。水質保全法は、公共用水域の水質の保全を図るなどのために必要な事項を定め、もって産業の相互共和と公衆衛生の向上に寄与することを目的とするものであり（同法一条）、工場排水規制法は、製造業等における事業活動に伴って発生する汚水等の処理を適切にすることにより、公共用水域の水質の保全を図ることを目的とするものである（同法一条）。水質二法による控除排水規制の概要は、次のとおりである。

経済企画庁長官は、公共用水域のうち、水質の汚濁が原因となって関係産業に相当に被害が生じ、若しくは公衆衛生上看過し難い影響が生じているもの又はそれらのおそれのあるものを「指定水域」として指定するとともに（水質保全法五条一項）、当該指定水域に係る「水質基準」を定めるものとされている（同条二項）。水質基準とは、「特定施設」を設置する工場等から指定水域に排出される水の汚濁の許容限度であり（同法三条二項）、特定施設とは、製造業等の用に供する施設のうち、汚水又は廃水（以下「汚水等」という。）を排出するもので政令で定めるものである（工場排水規制法二条二項）。また、主務大臣（特定施設の種類ごとに、政令により定められる。同法二一条一項）は、工場廃水の水質が当該指定水域に係る水質基準に適合しないと認めるときは、これを排出するものに対し、汚水等の処理方法に関する計画の変更、特定施設の設置に関する計画の変更等を命ずること（同法七条）、汚水等の処理方法の改善、特定施設の使用の一時停止その他必要な措置を執るべき旨を命ずること（同法一二条）等の、特定施設から排出される工場排水に関して規制を行う権限を有するものとされており、主務大臣の上記命令に違反した者は、罰則を科される（同法二三条）。

(2) 熊本県漁業調整規則（昭和二六年熊本県規則第三一号、以下「県漁業調整規則」という。なお、この規則は、昭和四〇年熊本県規則代

八号の二により廃止された。）は、漁業法（昭和三七年法律第一五号による改正前のもの）六五号及び水産資源保護法四条の規定に基づいて制定されたものであり、水産動植物の繁殖保護、漁業取り締まりその他漁業調整を図り、併せて漁業秩序の確立を期するため、必要な事項を定めることを目的とするものである（県漁業調整規則一条）。

県漁業調整規則は、何人も水産動植物の繁殖保護に有害な物を遺棄し、又は漏せつするおそれのあるものを放置してはならない旨を定め、これに違反するものがあるときは、熊本県知事は、その者に対して除害に必要な設備の設置を命じ、又は既に設けた除害設備の変更を命ずることができるものとされている（同規則一三条）。上記の規定又は命令に違反した者に対しては罰則が科される（同五八条）。

(3) 原審は、前記の事実関係の下において、チッソ水俣工場の排水につき、上告人国においては上記の水質二法に基づく規制権限を、上告人県においては上記の県漁業調整規則に基づく規制権限を、それぞれ行使しなかったことが国家賠償法一条一項の適用上違法であるとして、昭和三五年一月以降に水俣湾又はその周辺海域の魚介類を摂取して水俣病となった者及び健康被害が拡大した者に対して、同項による損害賠償責任を負うと判断した。

上告人らの論旨は、原審の上記判断は、水質二法、県漁業調整規則の関係規定及び国家賠償法一条一項の解釈適用を誤ったものであり、法令に違反する旨を主張するものである。

(4) そこで、以下、この点について検討する。

国又は公共団体の公務員による規制権限の不行使は、その権限を定めた法令の趣旨、目的や、その権限の性質等に照らし、具体的事情の下において、その不行使が許容される限度を逸脱して著しく合理性を欠くと認められるときは、その不行使により被害を受けた者との関係において、国家賠償法一条一項の適用上違法となるものと解するのが相当である（最高裁昭和六一年（オ）第一一五二条平成元年一一月二四日第二小法廷判決・民集四三巻一〇号一一六九頁、最高裁平成元年（オ）第一二六〇号同七年六月二三日第二小法廷判決・民集四九巻六号一、六〇〇頁参照）。

これを本件についてみると、まず、上告人国の責任については、次のとおりである。

ア 水質二法所定の前記規制は、①特定の公共用水域の水質の汚濁が原因となって、関係産業に相当の損害が生じたり、公衆衛生上看過し難い影響が生じたりしたとき、又はそれらのおそれがあるときに、当該水域を指定水域に指定し、この指定水域に係る水質基準（特定施設を設置する工場等から指定水域に排出される水の汚濁の許容限度）を定めること、汚水等を、排出する施設を特定施設として政令で定めることといった水質二法所定の手続きが執られたことを前提として、②主務大臣が、工場排水規制法七条、一二条に基づき、特定施設から排出される工場排水等の水質が当該指定水域に係る水質基準に適合しないときに、その水質を保全するため、工場廃水についての処理方法の改善、当該特定施設の使用の一時停止その他必要な措置を命ずる等の規制権限を行使するものである。そして、この権限は、当該水域の水質の悪化にかかわりのある周辺住民の生命、健康の保護をその主要な目的の一つとして、適時に勝つ適切に行使されるべきものである。

イ 前記の事実関係によれば、昭和三四年一一月末の時点で、①昭和三一年五月一日の水俣病の公式発見から起算しても既に約三年半が経過しており、その間、水俣湾又はその周辺海域の魚介類を接する住民の生命、健康等に対する深刻かつ重大な被害が

生じ得る状況が継続していたのであって、上告人国は、現に多数の水俣病患者が発生し、死亡者も相当数に上っていることを認識していたこと、②上告人国においては、水俣病の原因物質がある種の有機水銀化合物であり、その排出源がチッソ水俣工場のアセトアルデヒド製造施設であることを高度のがい然性をもって認識し得る状況にあったこと、③上告人国にとって、チッソ水俣工場の排水に微量の水銀が含まれていることについての定量分析をすることは可能であったことといった事情を認めることができる。なお、チッソが昭和三四年一二月に整備した前記排水浄化装置が水銀の除去を目的としてものではなかったことを容易に知り得たことも、前記認定のとおりである。

そうすると、同年一二月末の時点において、水俣湾及びその周辺海域を指定水域に指定すること、当該指定水域に排出される工場排水から水銀又はその化合物が検出されないという水質基準を定めること、アセトアルデヒド製造施設を特定施設に定めるという上記規制権限を行使するために必要な水質二法所定の手続きを直ちに執ることが可能であり、また、奏すべき状況にあったものといわなければならない。そして、この手続きに要する期間を考慮に入れても、同年一二月末には、主務大臣として定められるべき通商産業省大臣において、上記規制権限を行使して、チッソに対し水俣工場のアセトアルデヒド製造施設からの工場排水についての処理方法の改善、当該施設の使用の一時停止その他必要な措置を執ることを命ずることが可能であり、しかも、水俣病による健康被害の深刻さにかんがみると、直ちにこの権限を行使するべき状況であったと認めるのが相当である。また、この時点で上記規制権限が行使されていれば、それ以降の水俣病の被害拡大を防ぐことができたこと、ところが、実際には、その行使がなされなかったために、被害が拡大する結果となったことに明らかである。

ウ　本件における以上の諸事情を総合すると、昭和三五年一月以降、水質二法に基づく上記規制権限を行使しなかったことは、上記規制権限を定めた水質二法の趣旨、目的や、その権限の性質等に照らし、著しく合理性を欠くものであって、国家賠償法一条一項の適用上違法というべきである。

したがって、同項による被上告人国の損害賠償責任を認めた原審の判断は、正当として是認することができる。この点に関する上告人国の論旨は採用することができない。

(5)　次に、上告人県の責任についてみると、以上説示したころによれば、前記事実関係の下において、熊本県知事は、水俣病にかかわる前記諸事情について上告人国と同様の認識を有し、又は有し得る状況にあったのであり、同知事には、昭和三四年一二月末までに県漁業調整規則三二条に基づく規制権限を行使すべき作為義務があり、昭和三五年一月以降、この権限を行使しなかったことが著しく合理性を欠くものであるとして、上告人県が国家賠償法一条一項による損害賠償責任を負うとした原審の判断は、同規則が、水産動植物の繁殖保護等を直接の目的とするものではあるが、それを摂取する者の健康の保持等をもその究極の目的とするものであると解されることからすれば、是認することができる。この点に関する上告人県の論旨を採用することはできない。

3　除斥期間の起算点について（争点3）

(1)　被上告人らの上告人らに対する請求については、国家賠償法四条、民法七二四条後段所定の除斥期間の適用の有無が問題になるとこ

ろ、原審は、その適用を否定した。

上告人らの論旨は、原審の上記判断は、上記各規定の解釈適用を誤ったものであり、法令に違反する旨を主張するものである。

(2) そこで、以下、この点について検討する。

ア 民法七二四条後段所定の除斥期間は、「不法行為ノ時ヨリ二十年」と規定されており、加害行為が行われた時に損害が発生する不法行為の場合には、加害行為の時がその基点となると考えられる。しかし、身体に蓄積する物質が原因で人の健康が害されることによる損害や、一定の潜伏期間が経過した後に症状が現れる疾病による損害のように、当該不当行為により発生する損害の性質上、加害行為が終了してから相当の期間が経過した後に損害が発生する場合には、当該損害の全部または一部が発生したときが除斥期間の起算点となると解するのが相当である。このような場合には損害の発生を待たずに除斥期間が進行することを認めることは、被害者にとって著しく酷であるばかりでなく、加害者としても、自己の行為により生じ得る損害の性質からみて、相当の期間が経過した後に損害が発生し、被害者から損害賠償の請求を受けることがあることを予期すべきであると考えられるからである。原審の判断は、以上の趣旨をいうものとして、是認することができる。論旨は採用することができない。

イ 上記見解に立って本件を見ると、本件患者のそれぞれが水俣湾周辺地域から他の地域へ転居した時点が各自についての加害行為の終了した時であるが、水俣病患者の中には、潜伏期間のあるいわゆる遅発性水俣病が存在すること、遅発性水俣病の患者においては、水俣湾又はその周辺海域の魚介類の摂取を中止してから四年以内に水俣病の症状が客観的に現れることなど、原審の認定した事実関係の下では、上記転居から遅くとも四年を経過した時点が本件における除斥期間の起算点となるとした原審の判断も、是認し得るものということができる。この点に関する上告人らの論旨も採用することができない。

おわりに

以上、先月号に引き続き、行政の規制権限不行使による国家賠償責任を認めた最近の二事例を紹介した。本件の最大の争点は、水俣病被害の発生拡大につき国及び県が責任を負うかどうかであり、規制権限を行使しなかったことの違法性が争われた。国の責任については、先述「はじめに」に記したとおり、水質二法の目的、周辺住民の深刻な健康被害の継続的発生、国の権限行使への周辺住民の期待等の具体事情を勘案し、「権限を行使しなかったことについて、原判決を破棄すべき理由とはならないと考えたもの」（長谷川浩二＝最高裁判所調査官・ジュリストNo.1286）と考えられ、一方、県の責任については、「住民の健康保持等が県漁業調整規則の直接の目的とされてない」とした上で、「究極の目的は魚介類を摂取する者の健康保持にある」とし、「法令の目的を柔軟かつ実質的に解して住民の安全確保を図ったものと評価」（同）したものと解されている。また、民法七二四条後段所定の二〇年の期間が除斥期間であることは判例上明らかであるが（最判平成元年一二月二一日）、その起算点については、水俣病、じん肺ともに、当該不法行為により発生する損害性質上加害行為の終了から相当期間経過後に損害が発生し、損害発生時とすることが適当であると筑豊じん肺訴訟判決（最判平成一六年四月二七日）、本判決においても示されている（ただし、公健法認定患者については、指定疾病罹患認定時が民法七二四条前段所定の消滅時効の起算点「損害及ヒ加害者ヲ知リタル時」に該当するか否か争いあり）。

東京の道路事情あれこれ

東京都建設局　古橋　豊三

◆はじめに

道路行政セミナーの読者の皆様、はじめまして。東京都建設局の古橋と申します。昨年四月にとんび会の会員となり、この四月で二年目に入ります。

他の会員の皆様は各道府県・政令指定都市の東京事務所に勤務していらっしゃいますが、東京都の場合は、代々、新宿の都庁舎の中にあります建設局総務部企画調整課の者が会の仲間入りをさせてもらっています。

とんび会の名前の由来は、旧建設省内を廊下とんびよろしく情報収集に走り回るというあたりにあるそうですが、私の場合、普段霞ヶ関から少し離れた新宿に勤務しているせいか、まだまだとんびにはなりきれておらず、せいぜいスズメぐらいかと思われます。二年目の今年は、とんびを目指して頑張りたいと思っていますので、よろしくお願いします。

◆東京の魅力低下要因の第一位は？

平成一四年一月の「首都圏と東京に関する世論調査」（東京都生活文化局）によりますと、「東京の魅力を低下させている要因は何か」とのアンケート調査の結果、「車の渋滞がひどいこと」が第一位で、回答者のうち約七三％の人が交通渋滞を東京の魅力低下の要因にあげています。以下、第二位が「食費や住居費など生活費が高いこと」（五九％）で、第三位が「通勤・通学ラッシュがひどいこと」（五八％）となっています。

私自身も日頃、東京の交通渋滞のひどさを身をもって体験しています。二年前の秋のある土曜日のことです。秋晴れの快晴の天気に誘われて、家族で横浜方面へドライブに行こうとしたのがそもそもの間違いでした。

私の自宅は甲州街道沿いの仙川という町にありますが、環状八号線（以下「環八」）に出て玉川ＩＣから第三京浜道路で横浜へ向かうつもりでした。午前九時頃に自宅を出たところ、環八で大渋滞にはまり、昼過ぎになってもほんの数キロ先の玉川ＩＣに到達できる見込はありませんでした。結局、横浜へのドライブは諦めて、用賀の手前の環八沿いにある都立砧公園で半日過ごして帰ってきました。

「全国道路交通情勢調査（平成一一年度）」によりますと、現在の東京都内の道路は、平均交通量が全国平均の約三倍、混雑時の平均旅行速度が他の都市より低い時速約一八㎞で、交通渋滞は大きな経済的損失をもたらしています。

国土交通省の資料（平成一四年度）によりますと、東京都の交通渋滞による損失時間は三・七億人時間で全国第一位だそうです。ちなみに、第二位は私の生まれ故郷の愛知県で二・八億人時間とのことで、どうも、交通渋滞には縁があるようです。

◆東京都の道路整備方針

現在、東京都では、慢性的な交通渋滞の解消を図り、東京を活力と魅力に満ちた都市に再生するべく、以下の方針で、都民生活を支える道路の整備を進め

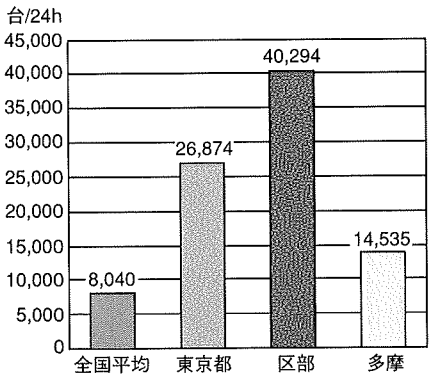


図1　1日の平均交通量

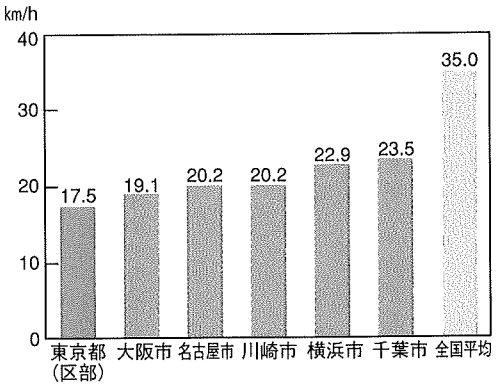


図2　混雑時の平均速度比較

ています。

(1)　都市の骨格を形成するため、区部では環状方向、多摩では南北方向の道路を重点的に骨格幹線道路と橋梁を整備する。

(2)　生活環境を守るため、沿道環境対策を推進し、市街地では地域の円滑な交通を確保する幹線道路を、山間・島しょでは生活基盤を強化し産業の振興を図る道路を整備する。

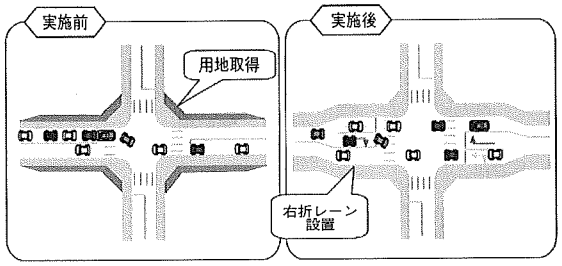


図3　「交差点すいすいプラン100」のイメージ

(3)　道路交通の円滑化と安全性の向上を図るため、交差点の整備・交通安全施設の整備、鉄道の連続立体交差化などを進める。

(4)　公共交通を充実させ、沿道開発に寄与するため、新交通システム等の建設を促進する。

(5)　既存道路の有効活用という観点から、交通需要マネジメントの実施を進める。

また、渋滞発生の原因に着目し、比較的に小額の投資で効果が発揮できる、次のような局所的な渋滞対策も実施しています。

(1)　交差点での右折待ち車両による渋滞緩和を図る「交差点すいすいプラン」

(2)　交差点付近の違法駐車対策や荷捌き施設の整備等により渋滞緩和を図る「スムーズ東京21―拡大作戦」

(3)　バス停での後続車渋滞の緩和を図る「バス停スムーズプラン」

(4)　踏切内の歩行者の安全確保と車両のスムーズな通行を図る「踏切安心プラン」

◆おわりに

交通渋滞により失われるのは、時間やお金だけではありません。車中では、イライラするドライバーの精神的平穏が失われています。私にとっては、時間やお金よりも精神的平穏が失われることの方が大きな関心事です。

デートでドライブに出てみたものの、渋滞のイライラが原因で喧嘩となり別れてしまったカップルもいるかもしれません。となると、事は重大で、もはや渋滞は、社会問題であるだけでなく、個人にとっても大きな問題です。交通渋滞が東京の魅力を低下させている要因の第一位となっているのは十分納得できます。

一日も早く、東京から交通渋滞がなくなり、平穏かつ快適に都内をドライブできる日が来ることを願って、本稿を終りたいと思います。

福岡は良か「まち」、今日も元気です！

福岡市東京事務所　井手　洋隆

◆はじめに

道路行政セミナーご愛読の皆さまこんにちは。私は福岡市東京事務所の井手と申します。花のお江戸へ来て早二年の月日を数えて、この四月から三年目を迎えることとなりました。最後の一年（と思い）を精一杯頑張って「とんび」家業を務めるつもりでおりますので今後ともよろしくお願い致します。

◆福岡と博多

さて、〝「福岡」と「博多」ってどう違うの？〟ってよく質問をされますが、一言で言えば「福岡」は武士の町、一方「博多」は町人の町です。配置的には福岡市の真ん中に那珂川が流れており、その川の中州に位置する、文字通りの「中洲」があり、「福岡」、東側に「博多」が位置しています（図1）。こういった事から福岡市は双子都市と言われておりました。

また、〝市の名前が「福岡」で、駅の名前が「博多」なのはどうして？〟とも質問がありますが、全国で市政町村制が施行されるおりに市議会で投票した結果では「福岡市」、「博多市」

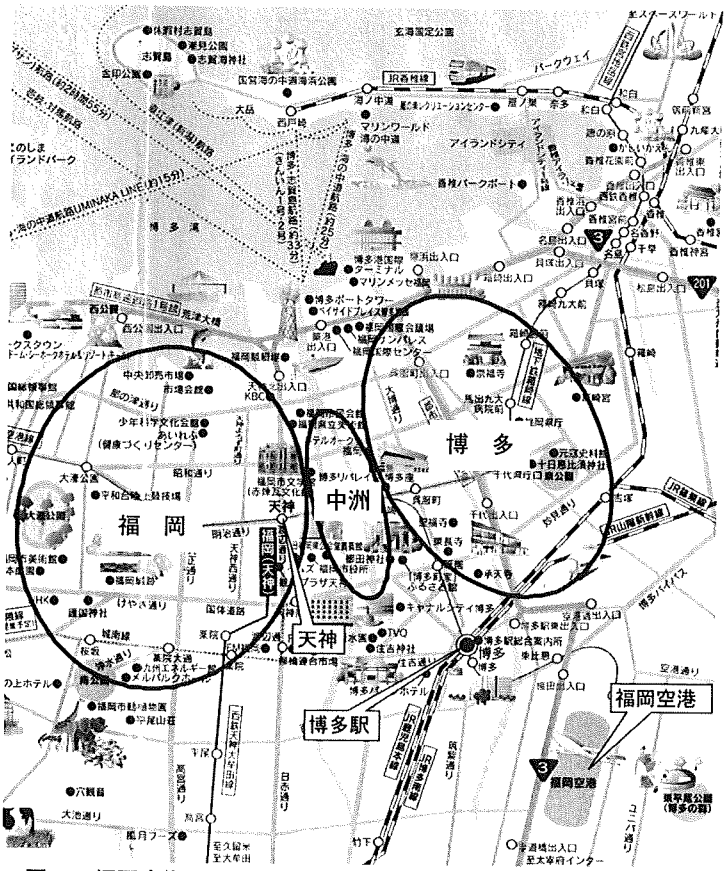


図1　福岡市街地図

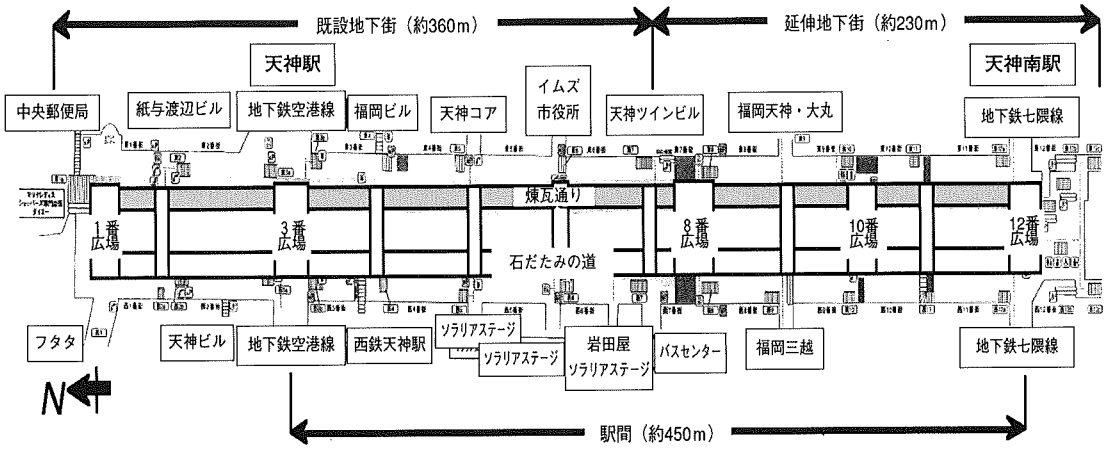


図２　天神地下街概要図

ともに同数となり、当時の土族出身の議長の一票で「福岡市」となった次第です。ただ、同年に開通した鉄道の駅名を「博多駅」として「博多」の名は残ることとなりました。

◆天神地下街

「道路行政セミナー」の原稿の執筆依頼を頂きまして、題材を思い悩んだのですが、東京事務所に配属前の職場についてご紹介致します。

私は、とんび会には珍しい建築職でありまして、配属前の職場と言うのは第三セクターの㈱福岡地下街開発という会社で、天神地下街延伸工事の内装建築工事の設計・施工を担当しておりました。そこで、「天神地下街」ついてご紹介したいと思います。

福岡市の「天神」とは福岡空港から地下鉄にて一一分、博多駅から五分と僅かな所要時間にて到達する福岡市の中心に位置し、官庁、商業、業務、サービス業等が集積し、福岡市内の方々のみならず九州・山口の方々もよく訪れる福岡市内では最も栄えた繁華街です。その天神の地下を南北方向に縦断しているのが「天神地下街」であります（**図２**）。

平成一七年二月に開業した地下鉄七隈線の「天神南駅」と既存の地下鉄空港線「天神駅」を結ぶ通路が必要となったため、地下街を南側へ約二三〇m延伸する事となり、工事を平成一一年度から行い、地下鉄開業に併せてオープンしました。

この「天神地下街」は、機能面で、通路として各交通機関、官庁、天神にあるほとんどの商業施設等を繋ぐ役割を持ち、地下ネットワークの要となっています。通路の両サイドには店舗が建ち並ぶ賑わいがある地下のショッピングストリートでもあります。

また、デザイン面では、既設の天神地下街は、一九世紀の北ヨーロッパをイメージして、鉄と煉瓦と石で造られた全国的にも珍しい照明を抑えた（平均照度が八〇Lx）空間で、全長約三六〇mの地下街です。その地下街と接続延伸する新地下街も同様に鉄と煉瓦と石で形成し、デザインコンセプトを継承しつつ、既設地下街の持つ北ヨーロッパのイメージに対して、南側に延伸するといったことから、南ヨーロッパを意識したデザインとし、既設地下街よりは少し明るめ（平均照度が一一〇Lx）の地下街となっています。それでも照度は抑えめで、店舗が一つ一つ浮かび出るような趣のある空間を演出しています。

また、南北方向に平行して二つの通路を設け、西側の通路は「煉瓦通り」と名付け、煉瓦タイルと赤御影石で構成される床と緑色の樹の葉を象ったアルミスパンドレルを施した天井で、季節の「夏」をイメージした通

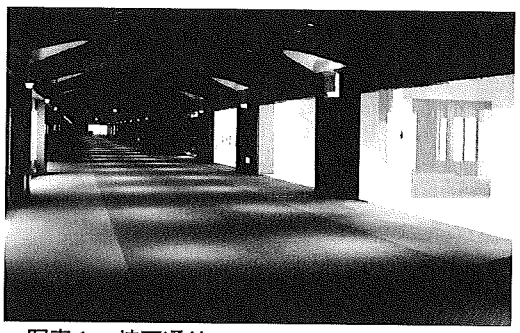


写真１　煉瓦通り

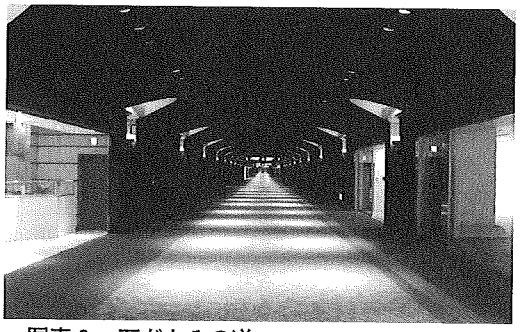


写真２　石だたみの道

路となっています（**写真１**）。一方、東側の通路は「石だたみの道」と名付けて白のピンコロタイルと黒御影石を使った床と天井はダークブラウンの小枝をかたどったアルミスパンドレルを施し、「冬」をイメージした通路となっています（**写真２**）。

ここでご紹介したデザイン計画はほんの一部にしか過ぎませんが、このようにデザイン上のコンセプトは、一見すると見落とされがちで、ここで記述したデザイコンセプトを頭に入れて散策して頂ければ、また変わった楽しみ方も出来ると思います。是非、福岡市にお立ち寄りの際は、「天神地下街」にお越し下さい。

◆平成一七年度福岡市の目玉イベント情報

福岡市の今年度の大きなイベントといたしまして、全国都市緑化フェアを「アイランド花どんたく」と称しまして、九月九日（金）～一一月二〇日（日）の七三日間の会期で開催致します。こちらへも是非足を運んで頂きたいと思っております。

なお、入場券をお求めの際には、福岡市東京事務所にもございますので、いつでもお声をかけて下さい。多少はお安くお譲りできると思います。

…っと、ここまでは三月二〇日までに書きしたためていた原稿です。

図３　アイランド花どんたくマスコットキャラクター「グリッピ」

三月二〇日とは、…そうです！　福岡市にとっては、まさに青天の霹靂の災害M7.0、震度六弱の福岡県西方沖地震が発生いたしました。マスコミ等でも報じられておりますが、玄界島は壊滅的打撃を被っており、また、市内の局所的な被害報告を受けております。しかしながら、火災の発生もなく、懸命な復旧作業の結果、港湾、空港、地下鉄、電気、ガス、水道等のライフラインや都市インフラもすぐに復旧し、翌日には公共施設、商業施設等もほぼ営業再開し、市内の都市施設、都市機能は十分動いた様です。

「福岡は今日も元気です！」とは言え、あれだけの大地震でしたので、やはりダメージはあります。良か「まち」福岡の復興に向けて頑張るつもりでおりますので、今後ともご支援、ご協力を賜りますようお願い致します。

連載　社会実験

広島市都心回遊ゾーン創出社会実験について

広島市道路交通局道路部道路計画課新たな道づくり整備担当課長　清水　俊介

一　はじめに

広島市は、中国山地を背に緑豊かな山々や丘陵に囲まれ、太田川河口のデルタを清らかに流れる六本の川に恵まれ、「水の都」と言われる都市景観をつくりだしている。このような地形的制約から、デルタを中心に市街化を進めながら発達してきている。

このデルタの中でも都心部は、都市において、人・モノ・情報が集積する場所であり、同時に長い歴史の中で文化や伝統を育み、各種の機能を担ってきた「都市の顔」である。

近年、情報化や国際化に伴う産業構造の変化、少子・高齢化の進展、個人の価値観が多様化する中で、過去の投資の蓄積として道路、公園、河川などの都市基盤や、広島駅などの交通拠点、バス、路面電車などの公共交通基盤、商業・業務などの高次都市機能などが充実している都心部の役割は、ますます大きくなっている。

このようなことから、都心部の魅力づくりに向けた重点的な取組みが必要であり、その具体的な施策として、都心部の中でも特に、商業・業務機能の集積度が高い都心核（本通、紙屋町、八丁堀・金座街周辺）（図1）における回遊性の向上が求められている。

二　社会実験の計画

都心核において、魅力的な都市空間を形成するためには限られた道路空間の中で、できるだけ歩行者の回遊性を豊かにし、ゆとりと潤いを実感で

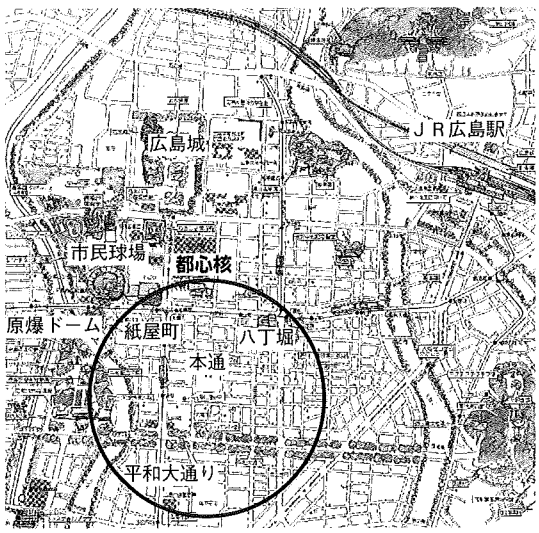
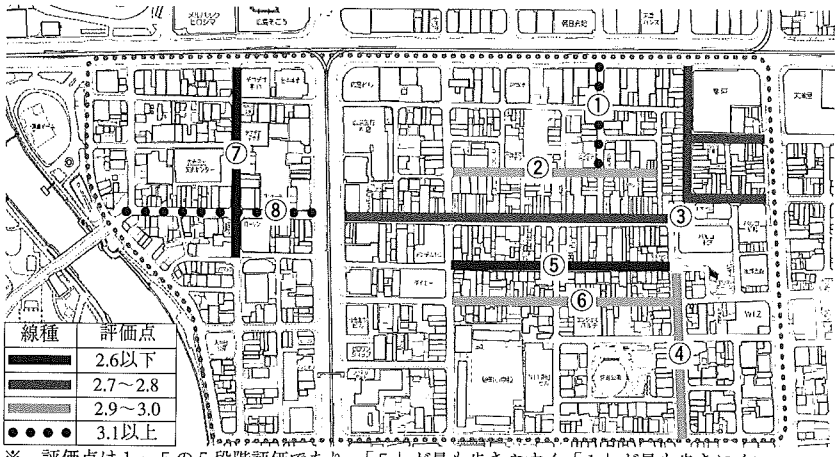


図1　広島市都心周辺図

きる都心の回遊ゾーンを創出することが必要である。

しかし、都心核は歩行者だけでなく自動車や自転車など様々な交通が集中しており、多くの放置自転車やマナーの悪い自転車走行、駐車場への自動車の出入り、商品の搬出入のための車両の駐停車などにより、歩行者の安全で快適な通行が阻害され、十分な歩行者の回遊性が確保されているとは言えない。



※　評価点は１～５の５段階評価であり、「５」が最も歩きやすく「１」が最も歩きにくい

図２　地区内道路に対する歩きやすさの評価

こうしたことから、広島市は「回遊性の向上」の方策を探る第一歩として社会実験を計画した。

その準備段階として、地区における問題点の洗い出しや共有化を図るため、平成一四年九月から七回にわたり地元商店街関係者と検討会を開催するとともに、本通及びその周辺を通行する歩行者、自転車利用者（通行者、駐輪者）、自動車利用者などを対象とした交通意識調査を実施した。

この調査の中で、地区内で抽出した八つの路線の歩きやすさを評価したところ、⑤と⑦の二路線が最も歩きにくい通りとなった（**図２**）。

走行する自動車、路上に駐停車している自動車、走行する自転車、路上の放置自転車などが歩きにくい要因と指摘する意見が多く、歩行者が歩きやすい環境を整えるためには、自動車だけでなく自転車も含めた総合的な対策が必要であることがわかった。

また、本通周辺で路上駐輪しようとしている（した）者に対しての調査では、駐輪の目的は「買物」が最も多く、路上駐輪の理由については、「わずかな時間だから」、「駐輪場が有料だから」、「駐輪場が商店街の至近にないから」などが上位を占めた。

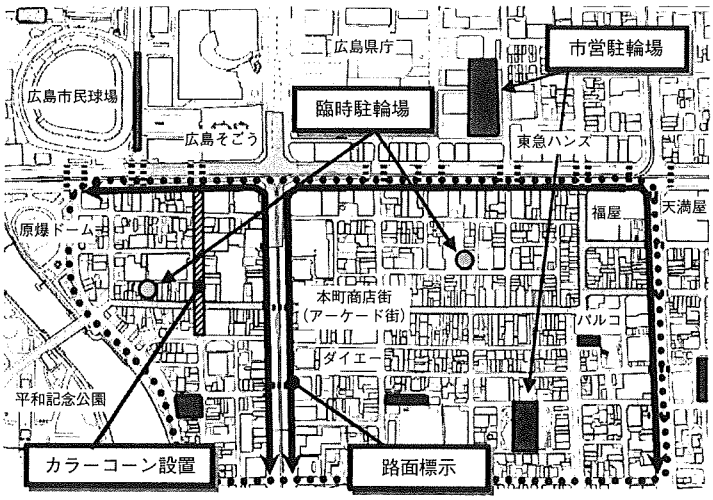
広島市では、市中心部の八四haを自転車の放置規制区域に指定し、区域内に七ヵ所の市営駐輪場（収容台数は四、五六〇台、利用料金は一回一〇〇円）を整備しているが、駐輪場の利用促進を図るためには利用者の距離や料金への抵抗を少しでも緩和する必要があることがわかった。

こうした調査結果を踏まえ、広島市は、都心核における回遊性の創出を目指して、歩行の阻害要因となっている放置自転車や路上駐車の抑制、走行する自転車・自動車との分離をメニューとした実験計画（案）を作成した。

三　社会実験の実施

社会実験の実施にあたっては、地元商店街や関係団体で構成する「広島市都心回遊ゾーン創出社会実験協議会（委員長：広島市中央部商店街振興組合連合会理事長　望月利昭）」を平成一五年一〇月九日に組織し、本市が提案した実験計画（案）について各委員の意見をいただき、四回の協議会を経て実験内容を決定するとともに、円滑に実験が行えるよう商店街などへの協力を要請した。

当初、市が提案した実験計画（案）では、事前調査で最も歩きにくい通りとされた大手町通り（**図２**の⑦の道路）について、土・日曜日の歩行者天国化を盛り込んでいたが、関係者との検討過程の中で、車両の通行止めに伴う交通処理等への



主な実験メニュー		
実験1	臨時駐輪場の設置	◎
	買物駐輪券や学割などによる駐輪料金の割引（臨時駐輪場、市営駐輪場で実施）	◎ ■
実験2	歩道内で歩行者と自転車を視覚的分離	↔
実験3	大手町通りで歩行者と自動車を物理的分離	▨
実験4	路上荷捌き自粛時間の延長	⬚

図3　都心回遊ゾーン創出社会実験概要図

不安などから理解が得られなかったため見送った経緯がある。

しかし、地域の方々と地区の問題点について話し合う中で共通認識が生まれ、最終的には擬似歩道設置というべきカラーコーンによる歩車分離の実験を実現することとなった。

こうして、平成一六年二月二日（月）から二月二九日（日）までの間、「歩行者と自転車・自動車の共存」を目指す「広島市都心回遊ゾーン創出社会実験」を実施した。

四　実験内容（図3）

1　歩行者と自転車の分離

【実験1】

放置自転車を抑制するための駐輪場の利用促進

歩行の阻害要因となっている放置自転車を抑制するため、新たに目的地に近い利用しやすい駐輪場を設置するとともに、既存の市営駐輪場の利用料金を軽減する実験を行った。

(1)　臨時駐輪場の設置（写真1）

・商店街に近接した二カ所

(2)　買物駐輪券の配布

・市営駐輪場の入庫時に配布し、協力店で一定額以上買物をすれば、買物代金から一〇〇円の値引きを行うもの

(3)　学割制度

・高校生までの駐輪場利用料金を半額

(4)　一日割引制度

・同一日二回目以降の駐輪場利用料金を半額

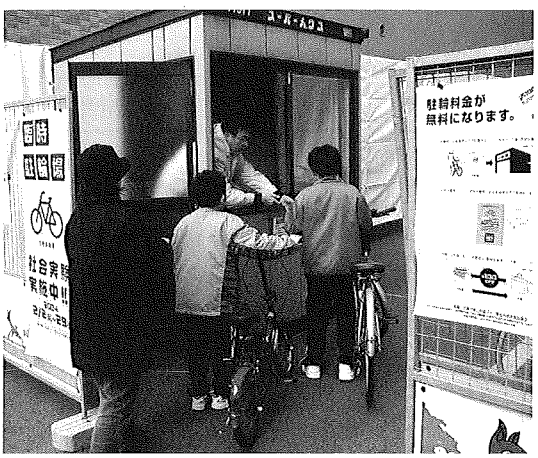


写真1　臨時駐輪場の実験状況

【実験2】

歩道内で歩行者と自転車を分離

広幅員歩道内で、路面へ白線やマークを標示し、自転車は車道側、歩行者は建物側への通行を視覚的に誘導した（写真2）。

2　歩行者と自動車の分離

【実験3】

大手町通りで歩行者と自動車を分離

大手町通りにおいて、土・日曜日、祝日の一二

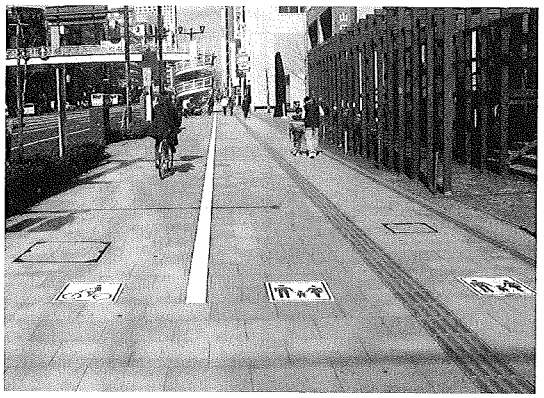


写真２　自転車と歩行者の分離の実験状況

写真３　自動車と歩行者の分離の実験状況

時～二〇時の間のみカラーコーンを車道上に設置し、歩行者と自動車を分離した。カラーコーンは週ごとに設置位置を変え実験期間中に四パターンを試行した（写真３）。

【実験４】

路上荷捌き自粛時間の延長

実験対象区域内の路上に自動車を停めて、商品などを積おろしする路上荷捌きについて、これまでは一二時～一五時までを自粛時間としていたが、実験期間中は次のように自粛時間を延長した。

・月～土曜日＝一一時～一五時、及び
　一八時～二〇時
・日曜日、祝日＝一二時～二〇時

五　社会実験の結果

１　実験１の結果

既存の市営駐輪場と臨時駐輪場とあわせた実験期間中の駐輪場利用台数が実験前に比べて約一割増加（対前月比）した。

地区内の放置自転車については、一～二割程減少し、実験を行った各種の施策による放置自転車減少と駐輪場利用促進の可能性が示された。

実験期間中、新たに設置した臨時駐輪場に着目すると、利用台数は、実験期間二八日間で延べ一、五六〇台、一日平均で五六台の利用があった。

一台当たりの平均利用時間は約三時間となり、放置自転車の要因になっていた買物客などの短時間利用者を収容できたと思われる。実際に臨時駐輪場の利用者に聞いたアンケートでも、利用者の約三割が「これまで路上駐輪していた」と答えており、臨時駐輪場の有効性が示された。

こうした実験結果からも、自転車利用者は、できるだけ目的地に近いところまで自転車を利用しようとするため、都心に分散された形で駐輪場を

表１　駐輪場の利用状況

	実験期間中実績 平成16年2月2日～29日		平成16年1月実績 平成16年1月3日～31日		1日平均増減
	計	1日平均	計	1日平均	
市営駐輪場	37,898台	1,353台	37,108台	1,282台	6%増
臨時駐輪場	1,560台	56台	—	—	—
計	39,458台	1,409台	37,108台	1,282台	10%増

表２　買物駐輪券の利用状況

設定金額	500円以下	1,000円以下	2,000円以下	2,000円超	計
使用枚数	329枚	293枚	40枚	4枚	666枚
1店舗当たり平均使用枚数	27枚/店	14枚/店	5枚/店	1枚/店	15枚/店

整備していく必要があると言える。

しかし、都心部で空地を見出すのは困難であることや、多額な投資を要する従来型（建物、地下式）の駐輪場の整備が難しい状況であることから、簡易で安価な駐輪場として路上駐輪場など公共空間を活用した小規模な駐輪場の確保を検討していく必要がある。

表３　地区内の放置自転車状況（平日）

区　分	実験前	実験中	増減（台）	増減（%）
12 時～14 時	494 台	399 台	▲95 台	▲19 %
16 時～18 時	754 台	642 台	▲112 台	▲15 %
18 時～20 時	1,272 台	1,124 台	▲148 台	▲12 %

表４　地区内の放置自転車状況（休日）

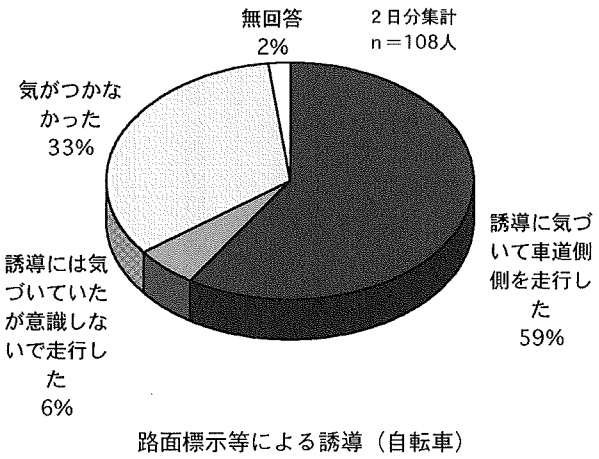
区　分	実験前	実験中	増減（台）	増減（%）
12 時～14 時	1,067 台	887 台	▲180 台	▲17 %
16 時～18 時	1,542 台	1,332 台	▲210 台	▲14 %
18 時～20 時	1,429 台	1,498 台	69 台	5 %

買物駐輪券については、四五店舗で延べ六六六枚の利用があり、券が利用できる買物の最低金額を一、〇〇〇円以下に設定した店舗に利用が集中した。一方、駐輪場利用者の約八割は買物駐輪券を利用しておらず、参加店の増加や店舗の利益を損なわない利用金額設定が今後の課題となった（**表1～4**）。

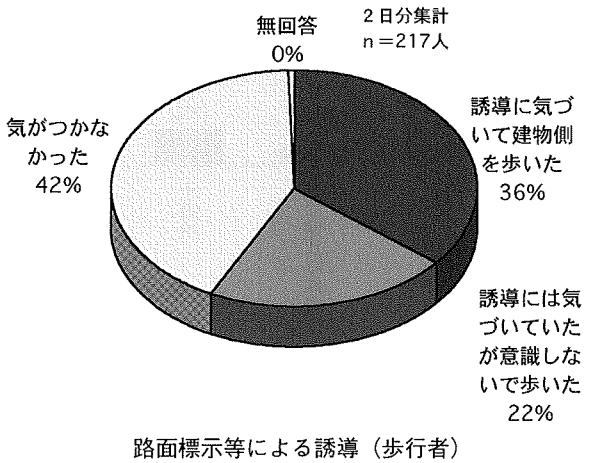
2　実験2の結果

自転車通行者の約六割、歩行者の約四割が誘導に気づいて各々の区分に従って通行したと回答しており、自転車の誘導効果が高いことがわかった。

実験前と比べた歩行者の歩きやすさに対する評価は、「変わらない」が約半数と最も多かったが、「歩きやすくなった」とする回答も二～三割あった。また、今後の施策の継続に関しては、歩行者、自転車利用者とも約八割が賛成と回答した。簡易で安価な手法でありながら、歩行者、自転車ともに評価され、有効な手法であることが確認された（**図4**）。



路面標示等による誘導（自転車）



路面標示等による誘導（歩行者）

図４　路面標示についての歩行者、自転車利用者アンケート結果

3　実験3の結果

歩行者と自動車の物理的分離により、歩行者の約六割が以前より歩きやすくなったと評価している。自動車利用者では、「走りにくかった」とする回答も三割程あったが、「歩行者との接触の危険性が少なくなった」約五割や、「路上駐輪、路上駐車がなくなり走りやすかった」約三割など肯定的な評価が多かった。

さらに、都心地区が歩きやすい環境になることで、「都心地区来訪機会が増加すると思う」三六%、「都心地区の滞在時間が長くなると思う」一九%との回答も得られ、商店街への来訪者増加、滞在時間延長の可能性が示された。

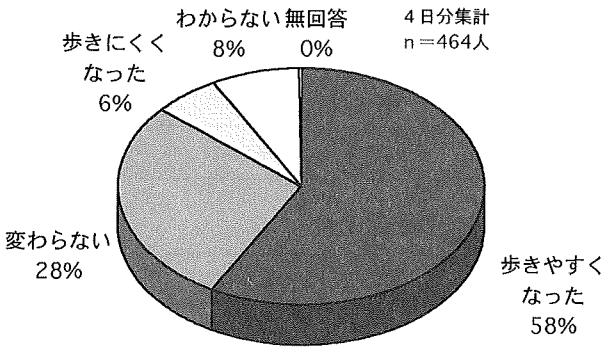


図5　歩車分離についての歩行者アンケート結果

また、大手町通りの周辺居住者、事業者を対象としたアンケートでは、約七割がこの実験を評価しており、このうち、「歩道を設置したら良い」という意見が半数以上を占め一番多かった。

大手町通りにおいて、歩行者と自動車の分離が必要であると感じている人が多いことがわかった（図5・6）。

4　実験4の結果

路上における荷捌き自粛時間帯の荷捌き台数は、実験前と比べて大きな変化はなく、顕著な効果を確認するには至らなかった。しかし、今回の実験を通して路上荷捌きに対する意識変化のきっかけになった。

事業者アンケートでは、「自粛している」と「自粛していない」

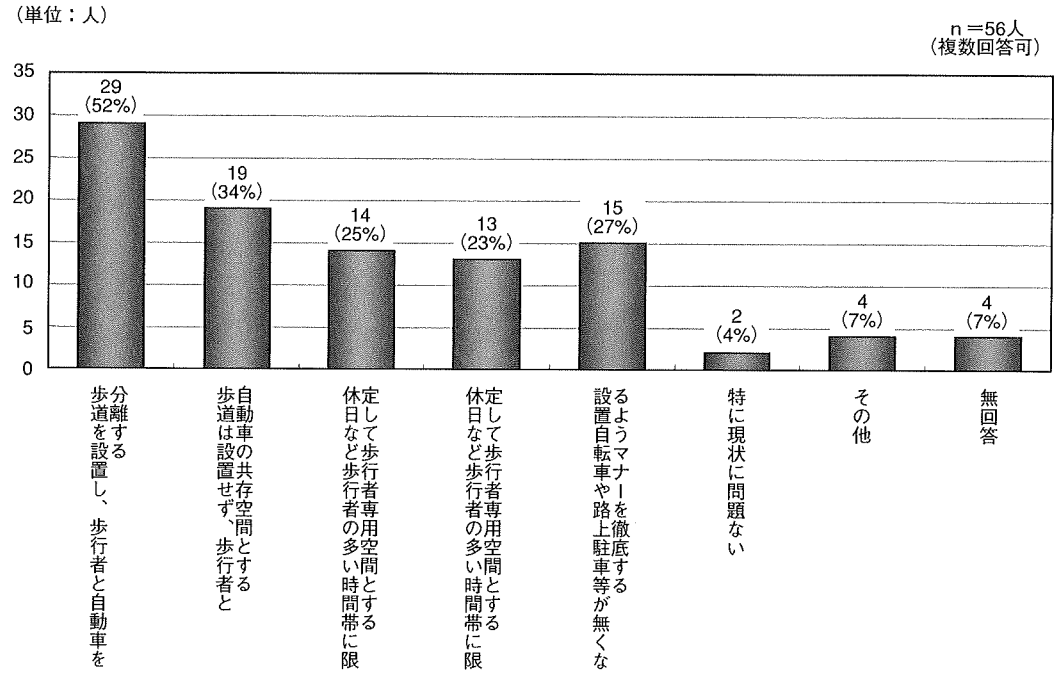
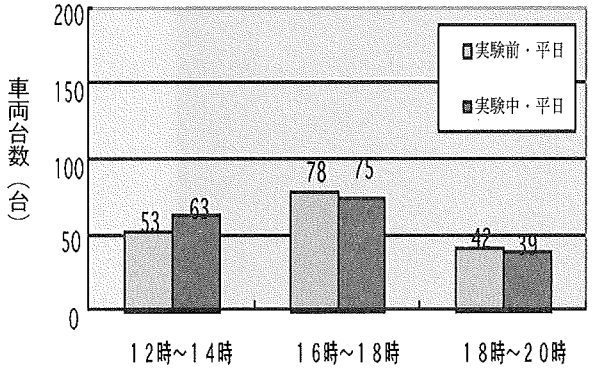


図6　歩行者空間を確保する手法についての周辺関係者アンケート結果

が各々半数程であり、「自粛していない」理由は、「自粛の申し合わせを知らなかった」約三割、「自店の都合により止むを得ない」「客の都合により止むを得ない」各二割程となった。

路上の駐停車は可能な限り抑制すべきであるが、商業活動をしていく上で不可欠なものもあり、特に歩行者の回遊性にとって重要な路線での路上荷捌き自粛時間の徹底、駐停車禁止路側内の駐停車取締り、駐車時間の短縮化など、地域団体や関係機関が一体となって幅広く検討していく必要がある（図7）。



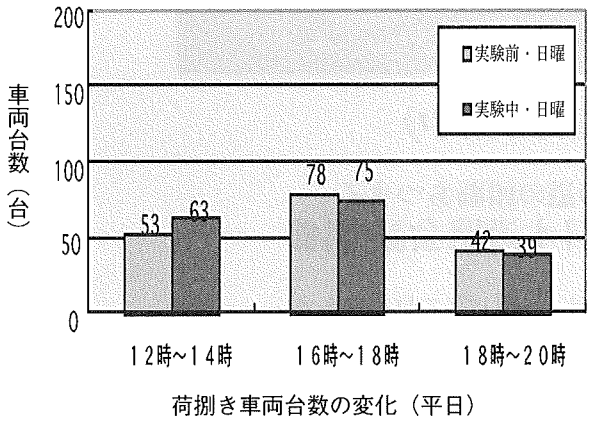


図7　路上荷捌き台数の状況

六　実験後の展開

この実験によって、実際に歩道設置、路面標示など歩行者と自動車や自転車の分離による効果を体験できたことや、実験中に行ったアンケート調査によって、歩行者、自転車・自動車利用者、また、周辺事業者・住民の多くは歩行環境改善を望んでいるという結果を定量的に示せたこともあり、これまでこうした整備に消極的であった人の意識を変えるきっかけとなるなど本格的な歩行環境改善の実現に向けた大きな原動力となったと感じている。

現在、大手町通りでの歩行環境の向上に向けた具体策として、歩道の設置について地元との協議調整を行っているところである。

路面標示による歩行者と自転車の分離については、平成一七年度からの実施に向け、歩行者と自転車の分離の基準や統一した路面標示の方法について関係課と調整中である。

また、利用者のニーズにあったより利用しやすい駐輪場として、路上駐輪場についても整備に向けて調整を進めているところである。

今後も広島市では地域と一体となって都心での回遊性を豊かにしていく方策を展開していく。

《論文募集中》

日本中の道の頭脳あつまる
第26回　日本道路会議 開催

○論文申込受付：平成17年５月13日まで
○論文提出期限：平成17年６月15日まで

会　　期　平成17年10月27日（木）・28日（金）
会　　場　都市センターホテル（東京都千代田区平河町）
開催行事　・特別講演　・国際部講演
・グループ別基調報告　・パネルディスカッション
・グループ別特定課題セッション　・一般論文発表セッション
主　　催　社団法人　日本道路協会
〒100－0013　東京都千代田区霞が関３－３－１　TEL 03－3581－2211

道路、交通、都市計画の分野に携わる人たちが
産業、行政、学術の分野を問わず全国から一堂に。
時代の変革に応じた広範囲な問題に関わる論文発表や情報交換を通じて
次の研究展開やビジネスに拡がる注目の２日間です。

詳しくは、日本道路会議ホームページをご覧下さい。
ＵＲＬ　http://www.road.or.jp/conference/