

# 道路行政セミナー

2005 July

# 7

## 目次

### エッセイ

道の身体感覚……………佐々木 葉 1

### 特集／道路関係四公団民営化

道路関係四公団民営化に係る取組みについて…………… 4

道路関係四公団民営化関係政省令…………… 24

…………… 大臣官房道路関係四公団民営化関係組織設立準備室

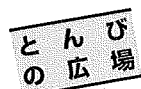
「道の日」(8月10日)について…………… 柳橋 隆則 27  
～20周年記念行事を品川で開催!～

LRTプロジェクトの創設について…………… 村上 昌仁 29

行政事件訴訟法の改正について…………… 千木良 敦之 33

### 訴訟事例紹介

建築基準法42条2項所定のいわゆる  
みなし道路の指定と抗告訴訟の対象 —最高裁判決—…………… 千木良 敦之 45



あつ—い夏を、今年は九十九里海岸で! (千葉県)…………… 佐藤 秀幸 48

大分県南のみちづくり (大分県)…………… 畔津 義彦 51

連載／社会実験 自由が丘がめざす街づくりと交通社会実験…………… 平井 泰男 54

時・時・時…………… 64

# 道路関係四公団民営化に係る

## 取組みについて

大臣官房道路関係四公団民営化関係組織設立準備室

### 一 はじめに

本年一〇月一日に、いよいよ道路関係四公団（日本道路公団、首都高速道路公団、阪神高速道路公団及び本州四国連絡橋公団をいう。以下同じ。）が民営化されます。

既に昨年六月九日に、道路関係四公団民営化関係四法（高速道路株式会社法（平成一六年法律第九九号）、独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構法（平成一六年法律第一〇〇号）、日本道路公団等の民営化に伴う道路関係法律の整備等に関する法律（平成一六年法律第一〇一号）及び日本道路公団等民営化関係法施行法（平成一六年法律第一〇二号）をいう。以下同じ。）が公布されているところですが、道路関係四公団民営化関

係政省令の制定や承継する資産・債務の確定、高速道路の新設、改築等の管理を行う高速道路株式会社（以下「会社」という。）及び高速道路の保有及び高速道路の新設、改築等に要した費用に係る債務の返済を行う独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構（以下「機構」という。）の設立準備等、むしろ民営化に伴う実質的な作業は道路関係四公団民営化関係四法の制定後こそが山場であり、本年一〇月一日に向けて、現在も各公団と連携しつつ様々な準備作業を鋭意進めているところ

です。そこで、今回は、民営化直前のこの時期をとらえて、改めて道路関係四公団民営化の全体を俯瞰することとし、民営化が決定された経緯、民営化スキームの主なポイント、民営化に向けた主な取

組みとその成果、そして今後の動きについてご説明したいと思います。

### 二 民営化の経緯

#### 1 「特殊法人等整理合理化計画」

小泉改革の大きな柱の一つとして位置付けられた特殊法人改革は、「民間でできることは民間に委ねる」との考え方の下、平成一三年一二月一日に閣議決定された「特殊法人等整理合理化計画」に沿って進められています。道路関係四公団についても、この特殊法人等整理合理化計画を踏まえる形で、第三者機関である道路関係四公団民営化推進委員会（以下「委員会」という。）において調査・審議が進められました。

## 2 「道路関係四公団民営化推進委員会意見書」

委員会においては、平成一四年六月二四日の第一回会合以来、計三五回、約一四〇時間にわたる議論が行われ、その結果、同年一月六日に小泉総理に「道路関係四公団民営化推進委員会意見書（以下「意見書」という。）」が提出されました。

意見書を受け、同年二月一〇日の閣議において小泉総理から、「この意見を基本的に尊重するとの方針の下、（中略）政府として改革の具体化に責任を持って取り組んでいきたい」との意向が表明されました。

## 3 「道路関係四公団の民営化について」

この総理による発言を踏まえ、道路関係四公団の民営化に関する措置のうち平成一五年度予算から直ちに取組むべき事項については、早急に検討して予算に反映させる必要があったことから、同年一月二二日、道路関係四公団民営化に関する政府・与党協議会が開催され、「道路関係四公団の民営化について」がとりまとめられました。

その主な内容は、

- ① 建設コストの削減、ファミリー企業の抜本的見直し、道路関係四公団における民間経営ノウハウの導入については直ちに取組む。

- ② 平成一五年度予算に関連する事項として、本州四国連絡橋公団の債務処理（有利子負債

の一部を切り離して国の道路特定財源で処理するとともに、国及び地方公共団体による出資期間を平成三四年度まで一〇年間延長）と新直轄方式（国と地方の負担による新たな直轄事業）の導入を行う。

- ③ 具体的な仕組みについては、委員会の意見を基本的に尊重するとの方針の下に検討を行い、道路関係四公団民営化関係法案の平成一六年度通常国会提出を目指す。というものでした。

## 4 「道路関係四公団、国際拠点空港及び政策金融機関の改革について」

「道路関係四公団の民営化について」を受け、同年一月一七日、「道路関係四公団、国際拠点空港及び政策金融機関の改革について」が閣議決定されました。これにより、委員会の意見を基本的に尊重するとの方針の下、これまでの委員会の結果を踏まえつつ、審議経過や意見の内容を十分に精査し、必要に応じ与党とも協議しながら、建設コストの削減等の直ちに取組むべき事項、平成一五年度予算に関連する事項等を整理した上で、民営化に向けて具体的に検討・立案作業を進めていく方針を政府として正式に決定しました。

## 5 民営化の時期を決定

閣議決定の内容は同年二月二六日に開かれた第二回政府・与党協議会で与党側に報告され、併せて政府予算案と平成一五年以降のスケジュール案が提示されました。具体的には、

- ① 本州四国連絡橋公団の債務処理及び新直轄方式の導入等を内容とする法案を平成一五年度通常国会に提出すること。
- ② 新組織のスキームの概要を平成一五年二月までに決定すること。
- ③ 道路関係四公団の民営化に関する法案を平成一六年度通常国会に提出すること。

- ④ 平成一七年度中に道路関係四公団を民営化すること。

等が表明されました。

## 6 道路関係四公団民営化関係四法の成立・公布まで

これを受け、政府はまず、①に係る法案の検討作業に着手し、平成一五年二月四日には「本州四国連絡橋公団の債務の負担の軽減を図るために平成一五年度において緊急に講ずべき特別措置に関する法律案」及び「高速自動車国道法及び沖縄振興特別措置法の一部を改正する法律案」が閣議決定されました。両法案は国会審議を経て同年四月二五日に成立し、五月一日に公布されました。

また、同年三月二十五日の第三回政府・与党協議会で、コスト削減計画の策定、関連法人の抜本的見直し、民間経営ノウハウの導入を柱とする「道路関係四公団民営化に関し直ちに取組む事項について」が公表された後、六月一三日には民間企業並財務諸表が公表され、同年一二月二日の第五回政府・与党協議会では「道路関係四公団民営化の基本的枠組みについて」が決定されました。その中で、

- ① 高速自動車国道の整備計画区間（九、三四二km）のうち未供用の約二、〇〇〇kmについて事業方法等を見直し、抜本の見直し区間を設定するとともに、最大一〇・五兆円もの有料道路事業費を縮減すること。
- ② 新たな組織として、公団事業を引き継ぎ、道路の建設・管理・料金徴収を行う特殊会社と、資産・債務を保有し会社からの貸付料収入で債務を返済する独立行政法人を設立すること。
- ③ 会社は日本道路公団を分割して作る三社と首都高速道路公団・阪神高速道路公団・本州四国連絡橋公団の各公団を母体とする三社の計六社とし、本州四国連絡高速道路株式会社については経営安定化時点で近接会社に合併させること。
- ④ 独立行政法人は民営化から四五年後には債

務を完済し、その時点で高速道路を道路管理者に移管し無料開放すること。

- ⑤ ETCの活用等による弾力的な料金体系を導入し、各種割引により料金を引き下げること。

⑥ 新規建設は、従来の国からの一方的命令ではなく、会社の自主的な経営判断による申請を国土交通大臣が許可する方式に基づき行うこと。

⑦ 会社は自己調達資金で高速道路を建設し、当該債務は工事完了時に独立行政法人に移管すること。

⑧ 既に供用中の区間は引き続き会社が管理を行い、供用前の区間については、民営化後速やかに、国土交通大臣が当該区間を事業範囲とする会社と建設する区間について協議し、まとまらない場合は他の会社と協議すること。

⑨ 道路資産は、新直轄方式となるものを除いて独立行政法人が承継し、サービスエリア等の関連事業資産は会社が承継すること。

⑩ 道路関係四公団民営化関係法案を次期通常国会に提出し、平成一七年度中に民営化を実施すること。

等が確認されました。

その後、政府はこの基本的枠組みに沿って道路

関係四公団民営化関係法案の立案作業を進め、平成一六年三月九日、「高速道路株式会社法案」、「独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構法案」、「日本道路公団等の民営化に伴う道路関係法律の整備等に関する法律案」及び「日本道路公団等民営化関係施設行法案」の道路関係四公団民営化関係四法案が閣議決定され、衆議院及び参議院において十分な議論が行われた後にいずれも同年六月二日に成立し、同月九日に公布されました。

## 7 民営化に向けた検討及び協力体制の構築

同年七月一日、道路関係四公団民営化まで一年余りとなったことを受け、政省令の策定や承継する資産・債務の確定、会社及び機構の設立準備等、道路関係四公団の民営化について総合調整を行う組織として「道路関係四公団民営化関係組織設立準備室」が国土交通省大臣官房に設置されました。

また、道路関係四公団民営化に向けた準備作業を円滑に進めるため、同年八月二日、道路関係四公団の長と国土交通省の意見交換の場として、道路関係四公団の総裁・理事長及び国土交通省道路局長をメンバーとする「道路関係四公団・国土交通省連絡会」を開催し（平成一七年三月二十九日までに六回開催）、民営化に向けた各公団共通の課題について検討・進捗調整、民営化に向けた重要課題や作業方針に関する意見交換等を行ってきた



います。

### 三 民営化スキームの主なポイント

日本道路公団法（昭和三十二年法律第六号）及び現行の道路整備特別措置法（昭和三十二年法律第七号）が施行された昭和三十一年以降、戦後復興及び経済成長と相俟って増大する道路交通需要に対応するため、一般財源のみではなく、広く民間の余裕資金を借入金という形で吸収した上で道路の整備に充当し、完成した道路から通行料金を徴収して当該借入金に係る債務の返済に充てるという「償還主義」と全国的な路線網全体の総費用を対象に収支計算を行い、路線ごとの供用開始時点の如何にかかわらず、全線の費用を償還した時に、全線同時に無料開放するという「全国プール制」を基本的な考え方とする有料道路制度と、整備計画に基づく高速自動車国道の整備に係る日本道路公団に対する施行命令の発出や首都高速道路、阪神高速道路又は本州四国連絡道路の整備に係る首都高速道路公団、阪神高速道路公団又は本州四国連絡橋公団に対する基本計画指示といった道路関係四公団に対する国からの命令による整備方式は、高度成長時代を中心に成し遂げられてきた「国土の均衡ある発展」ととって、大変有効な仕組みでした。

しかし、この仕組みに過度に依存した結果、財

政状況の悪化、人口減少局面の到来等といった昨今の経済環境等の変化に適応できず、不採算路線の安易な建設、安易な料金引上げあるいは料金徴収期限の先送り、コスト縮減意欲の欠如等の弊害を生み出していることから、

- ・ 債務は返済できるのか
- ・ いつ無料化されるのか
- ・ 無駄な道路が建設され続けるのではないのか、逆に、地域に必要な道路が建設されないのではないのか

といった疑念や不満を国民の多くが持つようになりました。このような疑念や不満は解消しなければならぬものであり、これが、今回の道路関係四公団民営化の根本の問題意識です。

このような問題意識を持ち、小泉内閣の基本理念である「民間でできることは民間に委ねる」との考え方の下、平成一三年一月九日に閣議決定された「特殊法人等整理合理化計画」において道路関係四公団について民営化の方針が示されたことをきっかけに、道路関係四公団民営化推進委員会、政府・与党協議会等における議論を経て、平成一五年一月二二日の政府・与党間で申し合わされた「道路関係四公団民営化の基本的枠組みについて」により、改革の具体的枠組みが決定されました。

特に、道路関係四公団民営化の中では、主なポ

イントとして、

- ① 道路関係四公団合計で約四〇兆円に上る有利子債務を一定期間内に確実に返済すること。
- ② 有料道路として整備すべき区間について、民間の自主的な経営上の判断を取り入れつつ、必要な道路を早期に、かつ、できるだけ少ない国民負担の下で建設すること。

- ③ 民間のノウハウを発揮することにより、多様で弾力的な料金設定、サービスエリアをはじめとする道路資産や関連情報を活用した多様なサービス提供等の関連事業について、できる限り自由な事業展開を可能とすること。が満たされるよう、会社及び機構が適切に役割を分担し、それぞれの事業又は業務を行っていくことができる枠組みを構築することが挙げられます（図1・2）。

### 四 民営化に向けた取組みとその成果

道路関係四公団の民営化に向けた取組みについては、これまでに行われてきた法令の整備、運用の改善等に係る検討作業の進捗に合わせ、その成果が具体的な形で既に現れ始めています。以下にその紹介をしたいと思います（図3）。

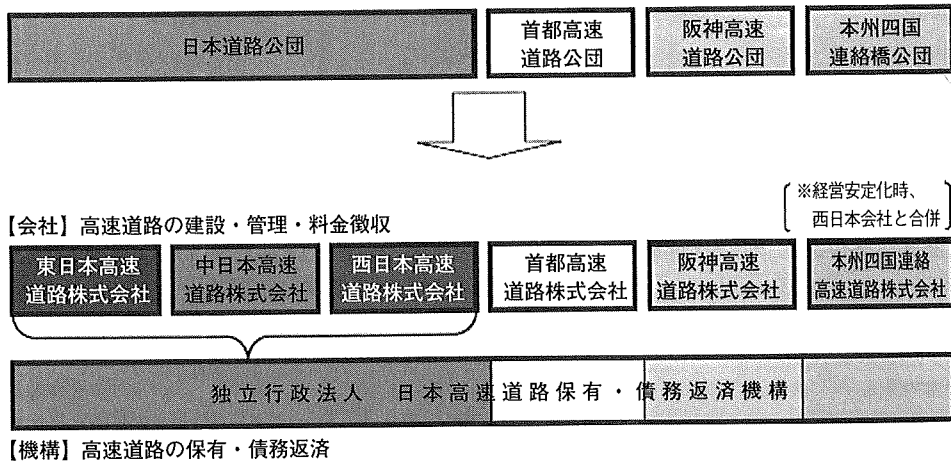


図1 民営化スキーム図（4公団→6社・機構）

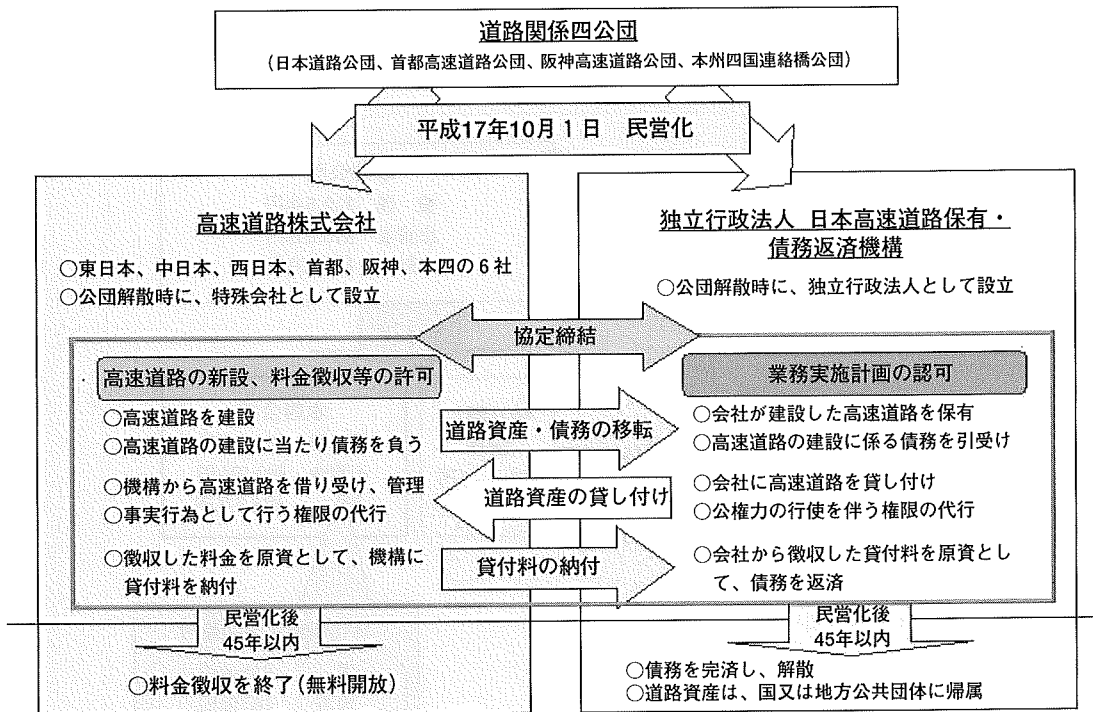


図2 役割分担図

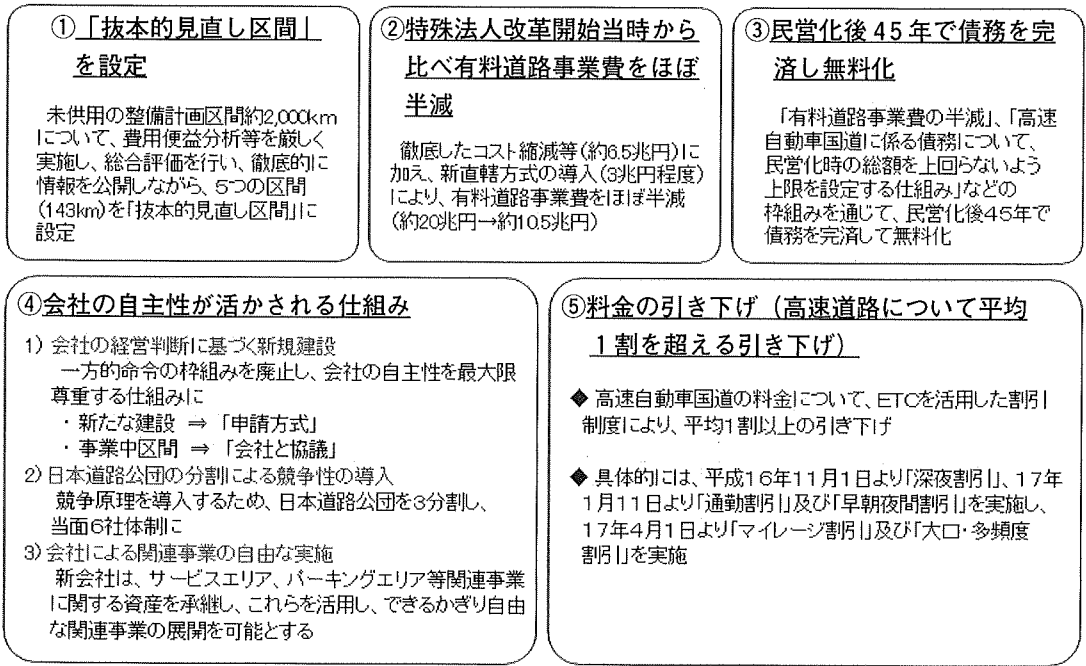


図3 道路関係四公団改革の成果例

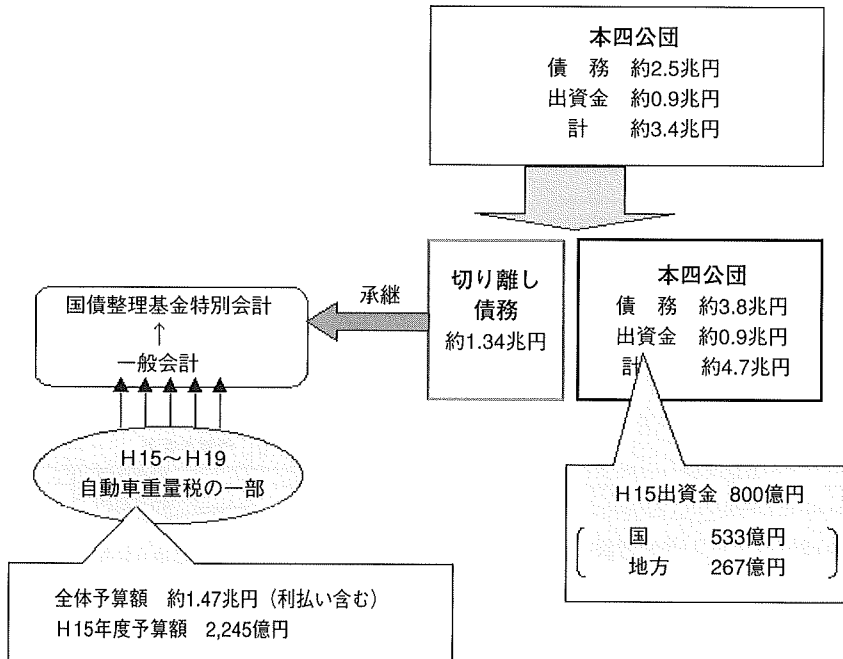


図4 本四債務処理スキーム図

◆本州四国連絡橋公団の債務処理

平成一五年の「本州四国連絡橋公団の債務の負担の軽減を図るために平成十五年度において緊急に講ずべき特別措置に関する法律（平成一五年法律第三五号）」の制定により、本州四国連絡橋公団の債務のうち、長期借入金及び本州四国連絡橋債券に係る債務の一部を一般会計において承継することとされました。具体的には、平成一四年度末の本州四国連絡橋公団の有利子債務約三・五兆円のうち、約一・三四兆円が一般会計に承継され、当該承継債務については、平成一五年度から所要の予算措置が講じられてきており、平成一九年度までの五年間をめどに処理されることとなります（図4）。

◆新直轄方式の導入

平成一五年の「高速自動車国道法及び沖縄振興特別措置法の一部を改正する法律（平成一五年法律第三六号）」の制定により、国と地方の負担により国土交通大臣が高速自動車国道の整備を行う、いわゆる「新直轄方式」が導入されました。

「新直轄方式」は、必要な高速道路の全てを有料道路方式により整備するとすれば、債務の増大を招き、債務返済の確実性に支障をきたすおそれがあることから、委員会の意見書も踏まえ、採算性等の観点で有料道路方式による整備には馴染ま

ないものの、費用対便益やその他の外部効果などの観点から必要と判断された高速道路について、料金収入に依存せず整備を行うために導入したものです。

「新直轄方式」で整備する具体的な区間については、高速自動車国道の整備計画区間（九、三四二km）を対象として、費用対便益、採算性のほか、高度な医療施設までの輸送時間の短縮等の外部効果も含めた総合的な「高速自動車国道の評価」を実施し、その結果、収入で管理費が賄えない、有料道路方式で整備した場合には交通量が十分でなく、便益が費用を下回るなど、有料道路方式での整備に馴染まない区間（合計二七区間 六九九km）を決定しました（図5）。

また、新直轄方式に切り替える道路又は有料道路方式のまま継続する道

路のいずれについても、「抜本的見直し区間（合計五区間 一四三km）」を設定しました。

・抜本的見直し区間  
・北海道縦貫自動車道

（士別市～名寄市：二四km）

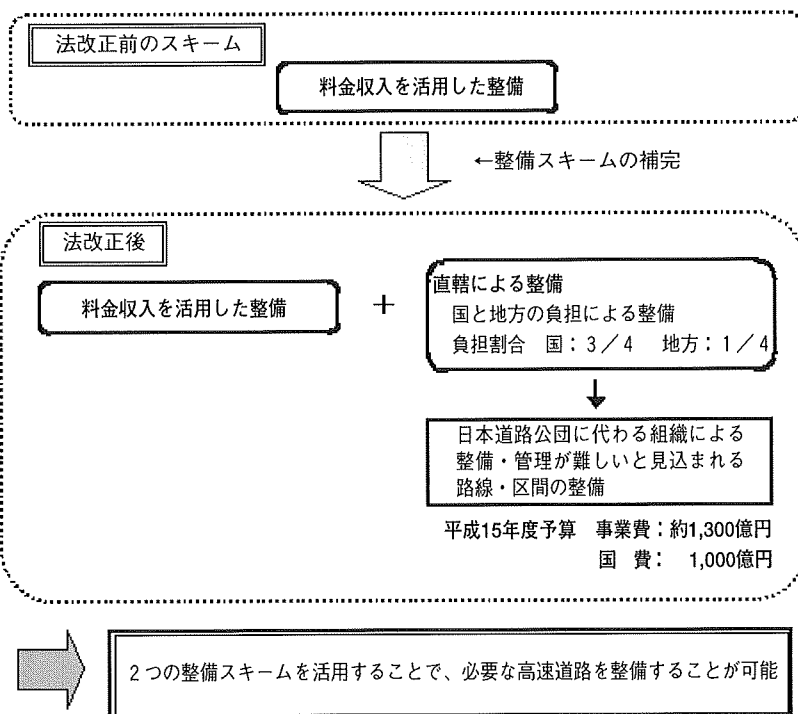


図5 新直轄方式の導入による効果

・北海道縦断自動車道

(足寄市～北見市…七九km)

・中国横断自動車道(米子市～米子市…五km)

・近畿自動車道(大津市～城陽市…二五km)

・近畿自動車道(八幡市～高槻市…一〇km)

◆建設コストの縮減

高速自動車国道の整備計画区間(九、三四二km)のうち、未供用区間(約二、〇〇〇km)については、日本道路公団が、約二〇兆円の残事業費で整備を進めることとしていましたが、

① 平成一五年三月二五日に公表した「コスト

削減計画」による約四兆円のコスト縮減

② 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」において決定した

二・五兆円の更なるコスト縮減

③ 「新直轄方式」への約三兆円の切り替え

により、有料道路事業費をほぼ半減(約二〇兆円→約一〇・五兆円)させることとしました。

このうち、①の「コスト削減計画」では、約四兆円のコスト縮減を、インターチェンジ、ジャンクションのコンパクト化などの規格変更、トンネル掘削に関する施工方法の見直し、六車線のトンネル部の四車線化等により実現することとしており、これらについては、平成一五年一二月二五日の国土開発幹線自動車道建設会議の議を経て、

個々の路線について、具体的にコスト縮減のための整備計画を既に変更しています。さらに、②の「道路関係四公団民営化の基本的枠組み」では、二・五兆円の追加的なコスト縮減については、民営化によって実現可能となるSA・PAの負担区分の見直し、契約方式の見直し、大胆な大規模改築事業の削減、規格・構造の見直し、ジャンクションの事業区分の見直し等により実現していきたくと考えています。

◆管理コストの縮減

道路関係四公団の管理コストについては、平成一五年三月二五日に道路関係四公団が策定・公表した「コスト削減計画」において、料金收受業務等の管理業務の人員費、間接費のカット、路面や各種施設の清掃頻度の見直し、事務経費、宿舍費、本社借上費のカット等を行うこととし、平成一七年度までに四公団総額約二、一〇〇億円を削減することが目標とされ、さらに、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」において、新たな契約方式の採用、新たな技術開発等による一層の業務の合理化・効率化等を図ることにより、平成一七年度までに概ね三割のコスト縮減を図ることとされており、これらを受け、平成一七年度予算においては、平成一四年度予算に対して、三割のコスト縮減が実施される

こととなります。具体的には、料金收受業務の現場代理人(内部化)、主任の廃止と料金所長の複数兼務、新技術(ETC)普及等による必要人員の縮減、サービス水準を維持しつつ、交通量、交通特性に考慮した清掃頻度の見直し、補修時期を細かく判定する等による計画の見直し等の取組みが行われます。

◆道路関係四公団民営化関係法の制定

道路関係四公団民営化関係法においても、今回の民営化のポイントが十分に意識された内容が盛り込まれています。

・債務の確実な返済と高速道路の無料開放  
機構は、民営化後四五年以内には、債務を確実に返済し、その時点で高速道路等を道路管理者に移管し、無料開放することを法定しました(独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構法第三条第一項及び第二項並びに改正後の道路整備特別措置法第二三条第三項及び第五二条)。

・会社の自主的な経営判断に基づく高速道路の新規建設  
従来の高速自動車国道の整備に係る施行命令や首都高速道路や阪神高速道路の整備に係る基本計画指示といった国からの一方的な命令の枠組みを廃止し(道路関係四公団の各公

団法及び改正前の道路整備特別措置法第二条の二の廃止)、民営化時点において事業中の区間については、建設等の主体を確定するに当たって、会社の自主的な経営判断を最大限尊重するため、次のような仕組み(日本道路公団等民営化関係法施行法第三〇条)を採用することとしました。

―国土交通大臣が事業中区間を事業範囲とする会社と協議して、同社が建設等を行うべき対象区間を指定することができる。一方で当該協議が不調である場合、当該会社以外の会社と協議して、同社が建設等を行うべき対象区間を指定することができる(複数協議制の導入)。

―これらの協議が不調である場合には、これらの会社が建設等を行うことができない理由を国土交通大臣に申し出て、国土交通大臣は、社会資本整備審議会が当該理由を正当であると認めた場合に、同審議会の意見を尊重し、当該会社に対し、指定しないこととする。

また、今後新たに建設する区間についても、会社の自主的な経営判断に基づく申請によることとしました(改正後の道路整備特別措置法第三条)。

・日本道路公団の分割による競争性の導入及び

## 六社体制

会社間の競争性を高め、コスト意識の向上や地域に密着したきめ細やかなサービスの提供を促進するため、日本道路公団を承継する会社を地域ごとに三会社に分割し、首都高速道路公団、阪神高速道路公団又は本州四国連絡橋公団をそれぞれ承継する三会社とともに、当面六社体制として発足することを法定しました(高速道路株式会社法第五条第二項)。その際、金利や交通量の変動リスクに的確に対応し、利用者の利便性を確保する観点から、高速自動車国道に係る基本的料金の水準及び債務の返済期間を日本道路公団を承継する三社間で揃えるため、機構において高速自動車国道に係る債務を一体として管理することとしました。

また、日本道路公団が管理する一般有料道路のうち、高速自動車国道と密接なネットワークを形成し、一体となってその機能を發揮する道路については、債務返済の時期を高速自動車国道と合わせることにしました。

・会社による関連事業の自由な実施

会社は、SA・PA等関連事業に関する資産を承継し、これらを活用してできる限り自由な関連事業の展開を図ることを可能としました。また、関連事業については事前届出制

とし、SA・PA事業は届出も不要とするこ  
とにより、より利用者の視点に立ったサービ  
スの向上を伴う事業運営を図ることを可能と  
しました(高速道路株式会社法第五条第一項  
第三号及び第五項)。

## ◆料金の割引

高速自動車国道を初めとする高速道路の料金については、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」において、ETCの活用等による弾力的な料金の積極的な導入、各種割引による料金の引下げを民営化までに実現すべき、とされました。

これを受け、高速自動車国道の料金については、平成一六年一一月一日から「深夜割引」を開始し、平成一七年一一月一日からは、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」を、その他の地域において「通勤割引」を、それぞれ開始しており、また、四月一日からは、一般利用者向けに「マイレージ割引」を、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、これらの割引制度の導入により、平均一割を超える引下げを実施しています。

また、高速自動車国道以外の道路においても、「マイレージ割引」が日本道路公団の管理する一

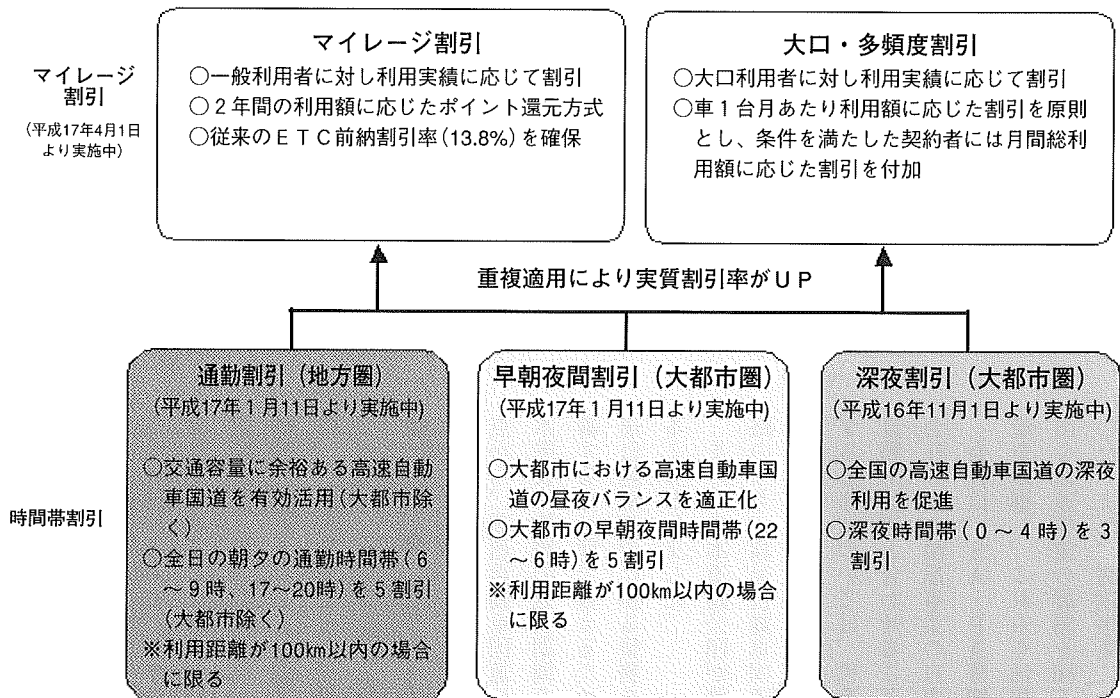


図6 高速自動車国道の料金割引の内容

◆不要資産の処分

道路関係四公団が保有する不要資産の取扱いについては、「道路関係四公団民営化に関し直ちに取組む事項」(平成一五年三月二五日本政府・与

般有料道路においては四月一日から、本州四国連絡橋公団においても六月一日からそれぞれ開始されており、首都高速道路公団、阪神高速道路公団においても、同割引制度の導入に向けて準備が進められているほか、「大口・多頻度割引」についても、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、本州四国連絡橋道路においても導入されています。更に、首都高速道路公団、阪神高速道路公団においても、ETC利用者全体に期間限定で5%の割引を実施するなど、各種の料金割引が導入されています。

民営化後の料金は、料金水準をそのまま引き継ぐものとし、その上で、貸付料の確実な支払いに支障を与えない範囲において、弾力的な料金の設定を行うことが求められています(図6)。

また、不要資産の処分促進、ファミリー企業改革など、「改革の成果の具体化を図るべき事項」については、国土交通大臣から道路関係四公団に対し、具体的に作業を進めるよう指示し、改革の促進に取り組んでいるところです。

党協議会)において、コスト削減計画の一環として、「事業用残地、宿舍、保養所等売却可能な資産について、早急に売却の手続を進め、債務償還に充てる」こととされたことを受け、各公団において、早急に売却の手続が進められているところ

です。  
代替地、宿舍跡地等の未利用地については、全箇所を対象として、民営化までに処分することが目標とされ、宿舍については、職員の異動等に併せて集約化を図りつつ、不要となった宿舍を処分することとしており、このうち、一戸建宿舍については全箇所を対象として処分を進めるとともに、大都市圏のマンションについては重点的に処分することを検討しているところです。また、保養所、分室についても、全箇所を対象として、民営化までに、用途を廃止し不要となった資産については処分することを目標としています。

#### ◆ファミリー企業改革

道路関係四公団のファミリー企業の改革については、「道路関係四公団民営化に関し直ちに取り組む事項」(平成一五年三月二五日政府・与党協議会)において、公団と発注先との関係の透明化、コスト縮減、利用者還元の実現を図る観点から、  
①入札・契約方式の見直し(参入障壁の撤廃等)、  
②発注費の縮減、③天下り人事の見直し、④剰余

金の利用者への還元措置を講ずることとされています。

①については、これまでも高速道路における業務実績要件などの公募要件の緩和が講じられてきましたが、平成一七年度においては、業務実績要件の撤廃(配置予定者の能力・知識を確認する性能要件化)等が導入されています。

②については、平成一七年度予算において管理コスト三割削減(平成一四年度比)を予定しており、これに伴って発注費も同等以上に削減する予定となっています。

③については、平成一五年三月以降、公団職員のファミリー企業役員への就任は行われておらず、公団OB社長は、九七人↓一九人(▲七八人、▲八〇%)、公団OB役員は、四七四人↓一五〇人(▲三三四人、▲六八%)など、公団OB役員削減が図られているところです。

④については、これまで、障害者ドライバーのETC装着助成(一〇億円)、都市高速PAでのバリアフリー対応等(二億円)の還元が行われてきたところですが、平成一七年三月二五日、公団、(財)道路サービス機構、(財)ハイウェイ交流センター、行政コスト計算書上の子会社・関連会社一四社が参加して、高速道路に関連した社会貢献基金の立ち上げのための「設立準備委員会」が開催され、この中で、日本道路公団から社会貢献活動に対す

る積極的な協力を依頼し、「設立準備委員会」の中で、高速道路関連の社会貢献基金の枠組み(支援活動の内容等)について検討を進め、実施に向け具体化を図っていくこととされました。

#### ◆政省令の公布

道路関係四公団民営化関係四法が、平成一六年六月九日に公布されたことを受け、民営化後の機構及び会社の円滑かつ適切な事業の実施を可能とするための検討を深めました。

その検討の過程では、三月三〇日から四月二九日までの一カ月間にわたり、パブリック・コメントを募集し、「会社の自主性を最大限発揮させるため、大臣の認可事項を簡素化すべき」、「会社が行う関連事業については、高速道路株式会社法において届出制とされた趣旨を踏まえ、その運営が経営者の判断に委ねられるようにすべき」をはじめとして、合計で七件のご意見を頂きました。

これらのご意見についても十分に検討を加えた結果、本年六月一日、四政令及び四省令からなる道路関係四公団民営化関係政省令が公布されるに至りました。これらの政省令の概要については、別掲において紹介していますので、ご参照下さい。

#### ◆会社の事業範囲の指定

先般(六月三〇日)、高速道路株式会社法第五



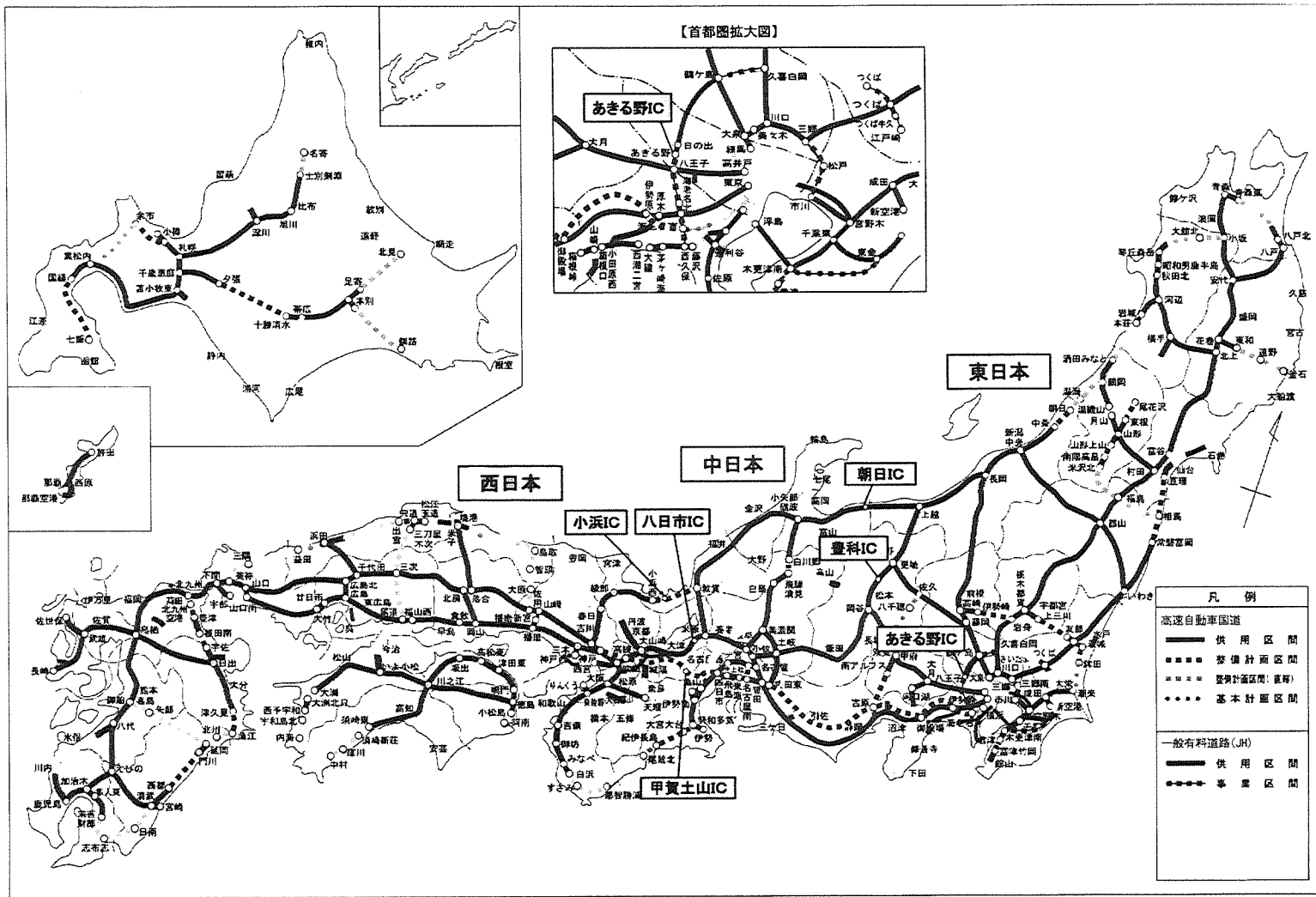


図7 新会社3社(東日本・中日本・西日本)の事業範囲イメージ

作成日:平成17年6月30日

条第二項第一号又は第三号の規定に基づき、「東日本高速道路株式会社」が高速道路の管理等の事業を営む東京都、神奈川県、富山県及び長野県の区域内の高速道路を指定する告示」及び「中日本高速道路株式会社」が高速道路の管理等の事業を営む福井県及び滋賀県の区域内の高速道路を指定する告示」を定めました。これらの告示は、各高速道路株式会社等の事業範囲を定める高速道路株式会社法第五条第二項の規定を補完するものです。これらの告示を定めたことにより、各高速道路株式会社の事業範囲の境界が定まり、それぞれの事業範囲の中で、各社が、高速道路の新設若しくは改築又は維持、修繕、災害復旧その他の管理をはじめ、同条第一項第一号から第三号までに掲げる事業を営むこととなります（図7）。

◆資産債務等の承継に関する基本方針について  
道路関係四公団民営化に伴い、会社及び機構が各公団から業務並びに権利及び義務を引き継ぐためには、これらの全てについて網羅的かつ具体的に特定する必要がありますが、個々の契約や物件を列挙すると膨大な量となるほか、承継先の判断基準が不明確となり、適当ではないため、日本道路公団等民営化関係法施行法第一三条から第一五条までの規定においては、承継の基本原則を定めるとともに、国土交通大臣がより具体的な承継に

関する「基本方針」を定め、さらにこれに基づき、各公団が実際に引き継がせる業務や承継される資産、債務等について個別具体的に定める「実施計画」を作成することとされています。

基本方針に定める事項は、次のとおりです（施行法第一三条第二項）。

- ① 会社及び機構に引き継がせる業務の種類及び範囲
- ② 会社及び機構に承継させる資産、債務その他の権利及び義務
- ③ その他会社及び機構への業務の適正かつ円滑な引継ぎに関する

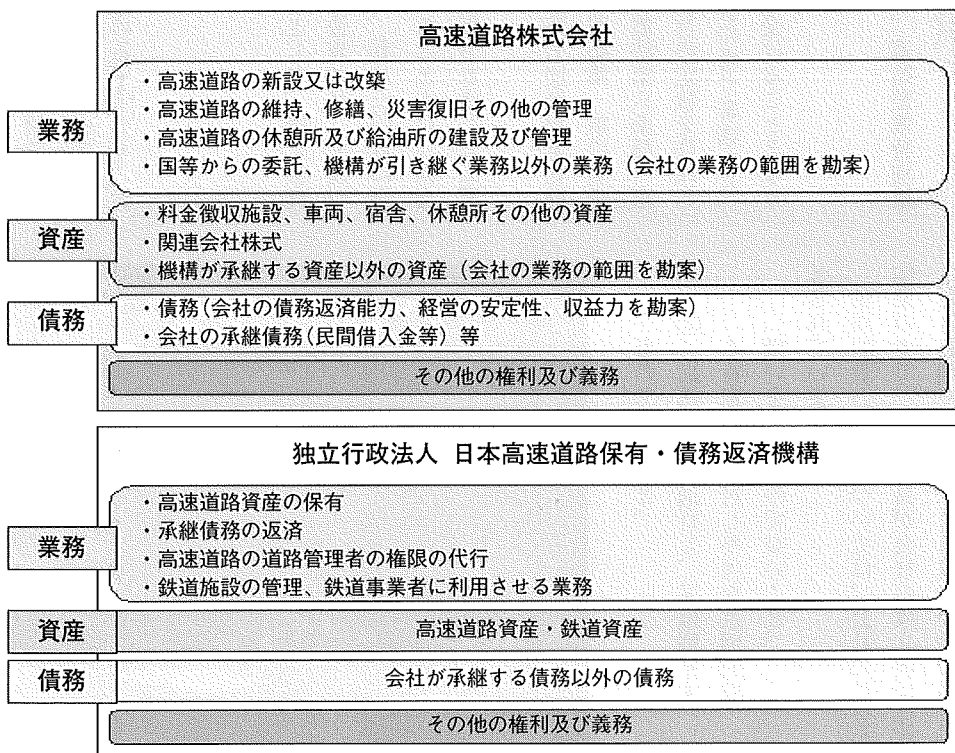


図8 承継に関する基本方針

## る事項

なお、公団には政府からの出資があるため、基本方針の策定に当たっては財務大臣に協議することとされています（同条第七項）。

公団から会社・機構への資産債務等の承継については、道路関係四公団・国土交通省連絡会での議論等を通じ、その基本的な考え方については、共通認識を得たところです。具体的には、資産の承継については、道路資産、供用中の道路、管理事務所、車庫、倉庫、道路情報施設等、S A・P A 駐車場、トイレ、鉄道施設（本四公団関係のみ）は機構に、有料道路事業運営上必要な施設として料金徴収施設（上屋、ブース、料金收受機械等）、管理用車両を、その他、収益事業資産としてS A・P A 内のレストラン・売店建物（敷地も含む）及びその周辺の園地等は会社に承継させ、また、会社が承継する負債及び資本については、円滑な資金調達を可能とし、将来にわたって高速道路事業を健全に運営できるよう、債務返済の確実性、会社全体としての経営の安定性に配慮しつつ、中長期的に、一定の収益性を確保し得るように適切に設定することとなりました。

国土交通省においては、これらの議論を踏まえ検討を進め、七月一三日、基本方針を策定し、道路関係四公団に対し、実施計画の作成を指示したところ（図8）。

## 五 今後の取組み

今後は、本年一〇月一日の六会社と機構の設立に向けて、日本道路公団等民営化関係法施行法等に従い、以下のとおり準備を進める予定です。

### 1 会社の設立について

#### ◆会社の設立手続

会社の設立に向けての第一歩として、既に会社の会長及び社長の就任予定者が公表され（平成一七年四月五日及び五月二〇日）、五月三〇日に会社の設立委員が正式に任命されるとともに、六会社合同の第一回設立委員会が開催されました（写真1）。

六会社の設立委員は、日本道路公団等民営化関係法施行法第三条第二項及び第四条第一項の規定に従い、今後、道路整備特別措置法第六条第一項の供用約款を策定し、また、会社の定款を作成して、今後開催される設立委員会の場で審議され、それぞれ国土交通大臣の認可を受けることとなります。

#### ◆供用約款について

供用約款の認可に係る要件は、道路整備特別措置法第六条第二項の規定によれば、

- ① 料金の徴収及び会社の責任に関する事項が明確に定められている



写真1 設立委員会の様子

- ② 高速道路を通行し、又は利用する特定の者に対し不当な差別的取扱いをするものでないこと。
- とされています。

供用約款の策定については、会社の設立の準備作業の中で、設立委員が会社の成立前に作成することとされています。これは、一般の民営化に当たっては、設立の時ににおける事業の実施の連続性が妨げられないようにするため、会社の成立の時

には既に供用約款が定められ、認可を受けている必要があるためです。設立委員が供用約款を国土交通大臣の認可を受けて作成し、会社の成立の時に於いて道路整備特別措置法第六条の認可を受けたものとみなすこととしているのもこのためです。

一般の民営化の枠組みによれば、道路管理者の権限のうち、公権力の行使に関わるものについては（通行の禁止又は制限、占用許可等）については、会社には制度上権限が与えられないため、機構が権限を代行することとされています（道路整備特別措置法第八条）。しかし、機構による権限行使のいとまがない場合にも、高速道路の管理が適切に行われるよう、会社・利用者間での民事上の契約の締結により両者の関係を規律するため、「供用約款」を法定化しているものです。また、供用約款の申込みが供用約款によらない場合は、会社は供用を拒絶することができることとされています（道路整備特別措置法第五条第三項第一号）。

- ① 料金の徴収に関する事項
- ② 会社の責任に関する事項
- ③ 高速道路を通行し、又は利用する者の責任に関する事項
- ④ 道路整備特別措置法第五条第二項の規定による供用の拒絶に関する事項

を記載しなければならぬものとされています（道路整備特別措置法施行規則第四条）。

また、供用約款は、営業所、事業所等において掲示されます（道路整備特別措置法第七条）。

#### ◆定款について

設立委員は、日本道路公団等民営化関係法施行法第四条第一項の規定により、会社の発起人の職務を行う者として会社の定款を作成するとともに、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います。

定款には、通常の会社と同様、商法の各規定に基づき、次の事項を記載しなければならないこととされています（商法第一六六条第一項）。

- ① 目的
- ② 商号
- ③ 会社が発行する株式の総数
- ④ 会社の設立に際して発行する株式の総数
- ⑤ 本店の所在地
- ⑥ 会社が公告をなす方法
- ⑦ 発起人の氏名及び住所

また、定款には、これらの事項に加え、日本道路公団等民営化関係法施行法第五条第一項の規定により、商法第一六八条の二各号に掲げる設立に際して発行する株式に関する事項（①株式の種類及び数、②株式の発行価額、③株式の発行価額中資本に組み入れない額）を定めなければならない

ことと規定されています。

また、定款の策定に当たっては、公団から会社への現物出資に係る価格を定める必要があることから、資産評価委員会（後述）の審議及び日本道路公団等民営化関係法施行法第一三条第一項の承継に関する「基本方針」の策定並びに同法第一四條第一項の実施計画の認可を踏まえて、設立委員会決定されることとなります。

そして最後に、会社の創立総会及び第一回取締役会を開催し、代表取締役等の選定等の決議について国土交通大臣により認可を得た後に、本年一月一日の会社の設立を迎えることとなります。

## 2 機構の設立について

独立行政法人の設立に関しては、独立行政法人通則法の規定によるほか、個別法の規定及び主務省令により定められます（機構の場合は、独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構法及び独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構に関する省令）。

主務大臣は、設立委員を命じて、独立行政法人に関する事務を処理させることとしています（独立行政法人通則法第一五條第一項）。機構の設立委員には機構の理事長就任予定者をはじめ、道路関係四公団の総裁・理事長、関係地方公共団体の

- 専門的・実践的な知見を踏まえ、中立公正に法人の評価を行う組織として、第三者による独立行政法人評価委員会の設置が独立行政法人通則法上義務付けられている。
- 同委員会は、主務大臣が独立行政法人の中期目標を策定するに当たって意見具申ができるとともに、法人の中期目標の達成状況について、毎年度及び中期目標期間(3～5年間)終了後に評価。

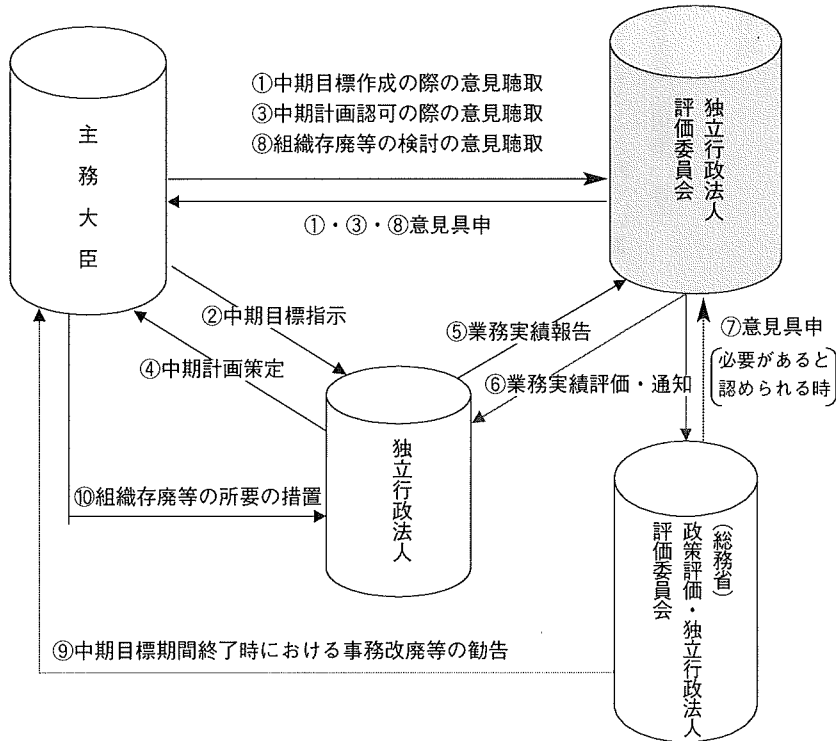


図9 独立行政法人の評価の仕組み

長等を内定し、五月三〇日に任命されたところで  
す。

独立行政法人の主務省は、その所管に係る独立行政法人に関する事務を処理させるため、独立行政法人評価委員会(評価委員会)を置くこととされ、評価委員会は、

① 独立行政法人の業務の実績に関する評価に  
関すること。

② その他独立行政法人通則法又は個別法によりその権限に属させられた事項を処理すること。

とされています(独立行政法人通則法第十二条)。また、国土交通省独立行政法人評価委員会令に基づき、国土交通省独立行政法人評価委員会に日本高速道路保有・債務返済機構分科会を設置し、独立行政法人評価委員会の権限に属する事項を処理することとされています(図9)。

機構の設立に当たって、

① 中期目標の策定(独立行政法人通則法第二  
九条)

② 中期計画の認可(同法第三〇条)

③ 業務方法書の認可(同法第二八条)

④ 役員報酬等支給基準(同法第六二条で準用  
する第五三条)

についての国土交通大臣への意見具申について評価委員会の議決を得る必要があります。

以下、それぞれの事項について簡単に説明します。

### ① 中期目標の策定

主務大臣は、三年以上五年以下の期間において独立行政法人が達成すべき業務運営に関する目標を定め、これを独立行政法人に指示するとともに、公表しなければならないこととされています（独立行政法人通則法第二十九条第一項）。

中期目標には、

- ・ 中期目標の期間
  - ・ 業務運営の効率化に関する事項
  - ・ 国民に対して提供するサービスその他の業務の質向上に関する事項
  - ・ 財務内容の改善に関する事項
  - ・ その他業務運営に関する重要事項
- を定めることとされています（同法同条第二項）。

### ② 中期計画の認可

独立行政法人は、中期目標に基づき中期計画を作成し、主務大臣の認可を受けなければならないこととされています（独立行政法人通則法第三〇条第一項）。

中期計画には、

- ・ 業務運営の効率化に関する目標を達成するためとるべき措置
- ・ 国民に対して提供するサービスその他の業

務の質の向上に関する目標を達成するためとるべき措置

・ 予算（人件費の見積りを含む。）収支計画及び資金計画

・ 短期借入金限度額

・ 重要な財産を譲渡し、又は担保に供しようとするときは、その計画

・ 剰余金の使途

なお、機構の成立後最初の中期計画にあつては、

は、

・ 施設及び設備に関する計画

・ 人事に関する計画

・ その他中期目標を達成するために必要な事項

を定めることとされています（独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構に関する省令第三條）。

本高速道路保有・債務返済機構に関する省令第三條）。

### ③ 業務方法書の認可

独立行政法人は、業務開始の際、業務方法書を作成し、主務大臣の認可を受けなければならないこととされています。（独立行政法人通則法第二八条第一項）その記載事項は同条第二項

による主務省令に委ねられており、独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構法第一二条

第一項及び第二項各号に定められている業務に関する事項、業務委託の基準、競争入札その他

契約に関する基本的事項、その他機構の業務の執行に関して必要な事項とされています（独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構に関する省令第一条）。

### ④ 役員報酬等支給基準

独立行政法人は、その役員に対する報酬等の基準を定め、これを定めなければならないこととされています（独立行政法人通則法第六二条で準用する第五二条、第五三條）。

今後、九月中旬に独立行政法人評価委員会分

科会（第二回）が開催され、また、九月下旬に

開催される機構の設立委員会では起業目論見書、設立準備完了届出書及び設立事務引継書が

決定された後に、機構が設立され、その業務を開始することとなります。

### 3 資産評価委員会について

道路関係四公団の権利及び義務については、承継計画に定めるところにより国及び地方公共団体が承継する資産を除き、会社及び機構が承継することとされています（日本道路公団等民営化関係施行法第一五条第一項）。

また、承継する資産の価額は、会社及び機構の成立の日における時価を基準として評価委員が評価した価額とされています（同条第二項）。

評価委員については、

① 財務省の職員：一人

② 国土交通省の職員：二人

③ 会社の役員（会社が設立するまでは設立委員）：一人

④ 機構の役員（成立までは設立委員）：一人

⑤ 出資地方公共団体の長が共同推薦した者：三人

⑥ 学識経験のある者：四人

とされています（日本道路公団等の民営化に伴う経過措置及び関係政令の整備等に関する政令第二条）。

ところで、道路関係四公団では平成一五年六月に民間企業並財務諸表（試算値）を作成・公表しましたが、民営化に当たって道路関係四公団から機構及び会社に承継される道路資産等の評価方針並びに機構及び会社における高速道路事業の会計基準を策定することから、これらを検討するために、平成一六年一月に道路局長の私的検討会として「道路資産評価・会計基準検討会」（委員長 黒川行治慶應義塾大学教授（商学部・大学院商学研究科）を設け、六人の委員によってご審議いただきました。「道路資産評価・会計基準検討会」は、平成一七年三月に報告を出したところです。

六月三〇日には第一回資産評価委員会が開催されましたが、資産評価委員会においては「道路資

本年10月1日に道路関係四公団を民営化するため、民営化関係法に従い、準備を進める

○政省令の公布（6月1日）

○会社の設立関係

- 《5月30日》 ・会社設立委員の任命
- ・第1回会社設立委員会の開催  
(以降、会社設立委員会を数回開催)
- 《9月中・下旬》 ・創立総会、第1回取締役会

○機構の設立関係

- 《5月30日》 ・機構設立委員の任命
- 《7月6日》 ・第1回独立行政法人評価委員会分科会の開催  
(以降、民営化前に、分科会を数回開催)
- 《9月中旬》 ・第2回独立行政法人評価委員会分科会の開催
- 《9月下旬》 ・第1回機構設立委員会の開催

○公団から承継する資産の評価関係

- 《6月30日》 ・資産評価委員の任命
- ・第1回資産評価委員会の開催  
(以降、民営化前後に、資産評価委員会を数回開催)

平成17年10月1日 6会社、機構の設立

図10 民営化に向けたスケジュール

産評価・会計基準検討会」の報告の考え方を参考として審議が行われた上で、道路関係四公団から会社及び機構に承継される資産の具体的な評価額を認定することとなります。

#### 4 暫定協定について

民営化後、日本道路公団等民営化関係法施行法第三〇条の事業中区間に係る会社の指定によつて、各会社が新設又は改築すべき高速道路が確定することとなりますが、高速道路の新設、改築その他の管理については、当該指定の前においても継続して適切に行われる必要があるため、民営化の日から同法第二四条第七項に規定する日までの暫定期間中は、道路関係四公団が従来許可を受けて行っていた高速道路の新設、改築や料金徴収等の事業内容を当該高速道路を事業範囲とする会社がそのまま引き継ぐこととされています。一方で、会社は機構から当該高速道路に係る道路資産を借り受け、貸付料を支払う必要があることから、暫定期間中において会社又は機構が適切にそれぞれの事業又は業務を行うことを可能とするため、国土交通大臣は暫定協定を策定することとされ、現在、その検討が進められているところです（図10）。

## 六 おわりに

今後、本年一〇月一日の道路関係四公団の民営化に向けて、民営化後の機構及び会社の円滑かつ適切な運営を可能とするよう、引き続き取り組んでいくこととなります。

読者の皆様の一層のご理解とご協力を何卒宜しくお願い致します。



(参考) 道路関係四公団民営化関係年表(平成17年6月まで)

平成13年

12月19日 「特殊法人等整理合理化計画」を閣議決定

平成14年

6月7日 「道路関係四公団民営化推進委員会設置法」成立

12月6日 道路関係四公団民営化推進委員会が「意見書」を総理に提出

12月12日 第1回道路関係四公団民営化に関する政府・与党協議会

12月17日 「道路関係四公団、国際拠点空港及び政策金融機関の改革について」を閣議決定

平成15年

4月25日 「本州四国連絡橋公団の債務の負担の軽減を図るために平成15年度において緊急に講ずべき特別措置に関する法律」及び「高速自動車国道法及び沖縄振興特別措置法の一部を改正する法律」成立

12月22日 第5回道路関係四公団民営化に関する政府・与党協議会において、新組織の役割分担や抜本的見直し区間の設定等の「道路関係四公団民営化の基本的枠組みについて」を決定

平成16年

3月9日 道路関係四公団民営化関係四法案を閣議決定

6月2日 道路関係四公団民営化関係四法成立

6月9日 道路関係四公団民営化関係四法公布

7月1日 国土交通省大臣官房に道路関係四公団民営化関係組織設立準備室設置

7月2日 民間企業並財務諸表の概要の公表

8月2日 第1回道路関係四公団・国土交通省連絡会開催  
(平成17年3月29日までに6回開催)

平成17年

4月5日 高速道路株式会社社長等就任予定者公表

4月27日 道路資産評価・会計基準検討会最終報告

5月20日 高速道路株式会社社長等就任予定者公表

5月24日 会社・機構設立委員就任予定者公表

5月30日 第1回高速道路株式会社設立委員会、会社・機構設立委員任命

6月1日 道路関係四公団民営化関係政省令公布

6月30日 第1回資産評価委員会、資産評価委員任命

6月30日 会社の事業範囲を指定

(別掲)

## 道路関係四公団民営化関係政省令

〔道路関係四公団民営化関係政省令の構成〕

今回、公布された政省令は以下の四政令及び四省令であり、道路関係四公団民営化関係四法の施行に必要な規則を定めるものです。また、これらの政省令は、公布に合わせて施行されている一部の規定を除き、本年一〇月一日に施行されます。

【政令】

- (1) 日本道路公団等民営化関係法施行法の施行期日を定める政令（平成一七年政令第二〇〇号）
- (2) 高速道路株式会社法施行令（平成一七年政令第二〇一号）
- (3) 独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構法施行令（平成一七年政令第二〇二号）
- (4) 日本道路公団等の民営化に伴う経過措置及び関係政令の整備等に関する政令（平成一七年政令第二〇三号）

【省令】

- (5) 高速道路株式会社法施行規則（平成一七年国土交通省令第六三号）
- (6) 独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構に関する省令（平成一七年国土交通省令第六四号）
- (7) 高速道路事業等会計規則（平成一七年国土交

通省令第六五号）

- (8) 日本道路公団等の民営化に伴う経過措置及び国土交通省関係省令の整備等に関する省令（平成一七年国土交通省令第六六号）

〔道路関係四公団民営化関係政省令の概要〕

- (1) 日本道路公団等民営化関係法施行法の施行期日を定める政令
  - ① 日本道路公団等民営化関係法施行法の施行期日（道路関係四公団の民営化の期日）を平成一七年一〇月一日とする。
- (2) 高速道路株式会社法施行令
  - ① 会社に道路の管理等の委託をすることができる者及び本州四国連絡高速道路株式会社に長大橋の建設等の委託をすることができる者は、地方道路公社とする。
  - ② 会社が発行した債券等を失った者に交付する代わり債券等の発行に関する所要の手続を定める。
  - ③ 外貨建て債務について政府が保証契約をすることができる会社は、東日本高速道路株式会社、中日本高速道路株式会社及び西日本高速道路株式会社とする。

構法施行令

- ① 機構に出資することができる地方公共団体は、首都高速道路、阪神高速道路又は本州四国連絡高速道路の各道路について当該道路に係る出資金の区分に応じた地方公共団体とする。

- (1) 日本道路公団等民営化関係法施行法の施行期日を定める政令
  - ② 機構の会社に対する道路資産の貸付けに係る貸付料の額の基準は、認可業務実施計画の対象となる高速道路プールごとに、当該高速道路に係る道路資産の貸付期間における貸付料の額の合計額が、当該貸付期間における占用料、連結料等の収入の合計額と併せて、当該貸付期間における機構の業務に要する費用及び高速道路勘定において資本金に相当する額を残余財産とするための積立金の積立に要する費用の額の合計額に見合う額とする。なお、当分の間、本州四国連絡道路に係る業務に要する費用に充てる資金の一部に充てるべき政府及び地方公共団体からの出資金に相当する額を控除する。
- (2) 独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構法その他の法令の規定を定めるとともに、所

要の読替規定等を定める。

- ⑤ 機構の主たる事務所を東京都に置く期限を平成二十七年九月三〇日とする。

- (4) 日本道路公団等の民営化に伴う経過措置及び関係政令の整備等に関する政令

- ① 機構に引き継がせるよう基本方針に定める債務は、機構の業務に係る資産に対応する債務及び道路関係四公団が大規模な災害への対処に要する費用に充てるために負担した債務とする。

- ② 承継資産に係る評価委員は、財務省の職員、国土交通省の職員、会社の役員（設立委員）、機構の役員（設立委員）、出資地方公共団体の長が共同推薦した者及び学識経験者につき、国土交通大臣が任命することとする。

- ③ 国等が承継する資産の一般会計又は道路整備特別会計への帰属等について定める。

- ④ 管理有料高速道路に係る料金の額の基準については、改正前の道路整備特別措置法施行令の関係規定は、なおその効力を有することとする。また、料金の徴収期間の基準として、民営化後二〇年間を超えないものとする。

- ⑤ その他所要の経過措置を定めるとともに、道路整備特別措置法施行令、道路法施行令その他の関係政令の規定の整備を行う。

ア) 道路整備特別措置法施行令の一部改正

- ・ 料金により償う道路の管理に要する費用の範囲を定める。
- ・ 料金により償う道路に係る料金の額及び徴収期間の基準を定める。

イ) 道路法施行令の一部改正

- ・ 連結位置に関する基準を定める。
- ・ 指定区間内の国道に係る連結料の額の基準及び徴収方法を定める。

(5) 高速道路株式会社法施行規則

- ① 会社の新株等発行の認可、代表取締役等の選定等の決議の認可、事業計画の認可、社債募集の認可の申請、長期資金借入れの認可の申請、定款変更の決議の認可等に関し、申請書の記載事項、認可手続等を定める。

- ② 会社は、高速道路の管理等の事業以外の事業（関連事業）の届出をしようとするときは、営もうとする事業の内容、営もうとする事業の開始の時期、事業を営もうとする理由を記載した届出書を国土交通大臣に提出しなければならないこととする。

- ③ 会社が譲渡し、又は担保に供しようとする際に国土交通大臣の認可を受けなければならない重要な財産は、高速道路の管理等の事業の用に供する土地、建物及び構築物（高速道

路の新設、改築、維持、修繕その他の管理及び鉄道施設の管理に伴い譲渡し、又は交換するものを除く。）であつて、その帳簿価額が三億円以上のものとする。

- ④ 会社は、会計及び財務に関する規程を制定し、又は改廃したときは、遅滞なく、国土交通大臣に届け出なければならないこととする。

(6) 独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構に関する省令

- ① 機構に係る業務方法書の記載事項、中期計画の認可申請書の記載事項、中期計画の認可申請手続等、独立行政法人通則法の規定により委任された事項を定める。

- ② 国土交通大臣に提出する中期目標に係る事業報告書には、当該中期目標に定めた項目ごとにその実績を明らかにしなければならないものとする。同時に、中期目標に係る業務の実績に関する独立行政法人評価委員会の評価の手続を定める。

- ③ 機構の会計の原則を定める。

- ④ 機構が毎事業年度作成し、国土交通大臣の承認を受けなければならない財務諸表の書類として、独立行政法人通則法に定めるもののほか、独立行政法人会計基準に定めるキャッ

シユ・フロー計算書及び行政サービス実施コスト計算書を定め、当該財務諸表の閲覧期間を五年とすること。

⑤ 短期借入金及び長期借入金の認可の申請並びに返済計画の認可の申請に関し、申請書の記載事項及び認可手続を定める。

⑥ 機構が譲渡し、又は担保に供しようとする際に国土交通大臣の認可を受けなければならない重要な財産は、高速道路の管理（新設及び改築を除く。）又は鉄道施設の管理に伴い譲渡し、又は交換する不動産以外の財産であつて、その帳簿価額が三千万円以上のものとする。

⑦ 会社と機構が締結する協定に定める事項は、法定事項のほか、会社による高速道路の管理の適正な水準の確保に必要事項、会社の経営努力による高速道路の新設、改築、維持、修繕その他の管理に要する費用の縮減を助長するための機構の助成に関し必要な事項、協定の変更その他必要な事項とすること。

⑧ 業務実施計画の認可申請書には、協定等のほか、全国路線網に属する高速道路に係る業務実施計画にあつては、高速自動車国道及び高速自動車国道と交通上密接な関連を有する高速自動車国道以外の高速道路ごとの収支予算の明細を記載した書類を添付すること。

(7) 高速道路事業等会計規則

① 会社の営業年度、勘定科目の分類、貸借対照表・損益計算書その他の財務諸表の様式、会計区分について定める。

② 会計の整理に当たつての高速道路株式会社法第五条第一項第一号及び第二号の事業並びにこれに附帯する事業とその他の事業との区分の方法等について定める。

(8) 日本道路公団等の民営化に伴う経過措置及び国土交通省関係省令の整備等に関する省令

① 設立委員が定める供用約款の記載事項及び認可手続、承継に関する実施計画の記載方法等の経過措置を定める。

② 道路整備特別措置法施行規則、道路法施行規則その他の国土交通省令の整備等を行う。

ア) 道路整備特別措置法施行規則の一部改正  
・ 供用約款には、料金の徴収、会社の責任、高速道路の通行者・利用者の責任、供用の拒絶に関する事項を記載しなければならないものとする。

・ 不正通行に対応し料金の徴収を確実にを行うために会社等が定める通行方法は、

① 一般車専用の料金徴収施設の場合、通行車両は所定の場所で一時停止し、かつ、料金の徴収後に当該係員が発進を承諾す

る等までの間は発進してはならないこと。

② ETC車専用施設の料金徴収施設の場合、ETC車以外の通行車両は当該施設を通過してはならないとともに、ETC車は徐行又は一時停止すべき旨の表示に従い徐行又は一時停止して通過しなければならないこと。

③ ETC車・一般車共通施設の場合、ETC車以外の車両は①、ETC車は②の方法等とする。

イ) 道路法施行規則の一部改正

・ 自動車専用道路への連結許可を受けようとする場合の申請書の記載事項及び添付書類、連結施設の構造に関する技術的基準、連結許可を受けた施設の構造を変更しようとする際に許可を要しない軽微な変更、連結施設の構造についての変更の許可を受けようとする場合の申請書の記載事項及び添付書類、連結許可等に係る施設の維持管理に関する基準並びに連結料を計算するため必要となる地代の差額に相当する額の算定方法について定める。

# 「道の日」(8月10日)について

～20周年記念行事を品川で開催!～



道路局総務課 柳橋 隆則

8月10日は「道の日」

## 「道の日」の制定経緯と趣旨

道路は、国民経済を支え、国民生活を維持するために欠くことのできない基本的施設ですが、あまりに身近な存在であるために、その重要性が見過ごされがちです。一方、明日を指した道路づくり、円滑な道路整備・道路管理を維持するためには、国民の皆様のご理解と協力が不可欠です。

昭和五十七年三月五日の道路審議会の建議において、「今後の道路整備をするにあたっては国民の理解と協力がその前提であり、そのためには……『道の日』を定めるなど道路に関する国民の関心を高める努力が必要である。」との指摘がなされ、また昭和六一年一月二十八日には、全国道路利用者会議から、「明日を指した道路づくり・円滑な道路整備・道路管理を推進し、道路財源の確保等を図るためには、国民の理解と協力がその前提である。このため、『道の日』を設け、あらためて道の意義・重要性に対する国民の関心と道路愛護の精神を高めることを目指した日とする。」との提言がなされました。

これらを受けて、建設省(現国土交通省)では「道の日」の制定に向け検討を続け、昭和六一年度から八月一〇日を「道の日」とし、道路の意義・重要性について国民の皆様に関心をもってもらったため、国民的運動を展開することとしたも

のです。

なお、八月一〇日を「道の日」としたのは、①大正九年八月一〇日に我が国で最初の道路整備についての長期計画である第一次道路改良計画がスタートしたこと、②広く一般国民に定着している「道路ふれあい月間(※)」(八月一日～八月三十一日)の期間中であることによります。

※ 平成一三年度より「道路をまもる月間」から名称変更

## 「道の日」の運動

国土交通省は、地方公共団体、関係公団、関係団体等に幅広く「道の日」の運動への参加を呼びかけ、国土交通省を中心として、各機関・団体等は、関係省庁の協力を得つつ相互に連携し、毎年全国各地でパレードやシンポジウム、道路清掃など、道にちなんだ各種行事及び活動を積極的に行っています。

## 二〇周年を迎える「道の日」中央行事

「道の日」実行委員会が中心となって開催される「道の日」中央行事については、今年で二〇周年を迎えることとなります。今年度「道の日」中央行事は、「集い」ふれあい「広がる」道の日」2005 20th Anniversaryをテーマに、八月六日(土)に品川駅港南口を出てすぐの品川イン



“集い” “ふれあい” “広がる”

「道の日」  
2005 20th  
Anniversary

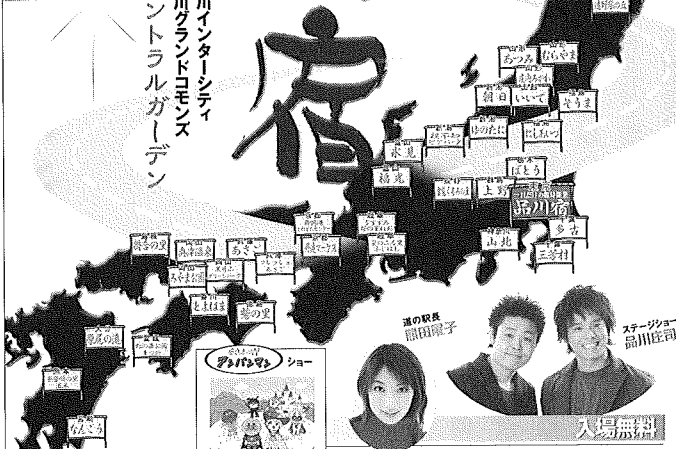
8/6 (土)  
10:30  
~17:00

品川インターシティ  
品川グランドcommons  
セントラルガーデン

品川の駅  
しながわ  
川宿  
しゆく

日本だけの臨時開業

日本各地から「道の駅」が大集合!!



入場無料

- 10:30~ オープニング
- 11:00~ 一日道の駅長 熊田曜子によるテープカット
- 13:00~ 道徳ふれあい別荘推進協議会代表  
「道の日」ライズ大会
- 15:30~ 品川庄司ステージショー
- 16:30~ そいけいアンパンマンショー
- 17:00~ 「道の駅」物産展
- 18:00~ スペースイベント/大道芸人パフォーマンス
- 19:00~ 総合司会 熊谷 陽次子

(先着300名に「道の日」Tシャツプレゼント!!)



大道芸人



日本各地から集まった「道の駅」が目玉  
PR戦術と得意品販  
ステージでは人気品川庄司、アンパンマンが  
出演、各オープンスペースで繰り上げられる大道  
芸人のパフォーマンスが会場を盛り上げます。一  
日限りの道の駅「品川宿」、楽しい「道の日」イ  
ベントにぜひご参加ください。

8月10日は「道の日」です。

8月は「道」がふれあひ月間です。

「道の日」を8月10日に決定したのは、日本全国の道徳推進協議会がスケールした日(大正9年8月10日)であること、また「道徳ふれあい月間」(8月1日~31日)の期間中であることとなります。「道の日」実行委員会

ターシティセントラルガーデンにて実施されま  
す。

当日は、品川インターシティ内のオープンスペ  
ース(会場全体)を一日だけの「道の駅 品川宿」  
と認定し、全国各地の「道の駅」が大集合する予  
定です。普段は車に乗って各地を旅行しなければ  
味わうことのできない全国各地の「道の駅」を都  
内で体験することができます。また、タレントの  
熊田曜子さんに「一日道の駅長」をお願いし、当  
該イベント及び「道の駅」の魅力をPRしてい  
たく予定です。さらに、会場の中心に特設ステ  
ージを設け、道路ふれあひ月間推進標語表彰式、人  
気お笑いタレントの品川庄司さんによるライブス  
テージ、そいけい! アンパンマンショーなどが  
催されることになっております。入場は無料で、  
誰でも自由に参加できます。

八月六日(土)には、ぜひ品川にお越しいた  
だき、全国有数の「道の駅」やステージショーを楽  
しみながら、普段何気なく使っている「道」につ  
いて、じっくり考えてみませんか?

# LRTプロジェクトの創設について

道路局路政課交通係 村上 昌仁

## 一 はじめに

LRTは、都市交通の新たな担い手として、欧米で注目され、導入整備が進められています。我が国においても、LRTは、地球環境問題や高齢社会への対応をはじめ、道路渋滞解消に伴う道路交通の円滑化や中心市街地の活性化などの課題への対応から、人に優しい交通システムとして期待されています。それを推進するために国土交通省では平成九年度に、路面電車の走行路盤部分を道路改築の一環として整備を行う「路面電車走行空間改築事業」が創設されています。

しかしながら同事業の創設に伴い、既設路面電車の駅前広場への路線延伸等が実現しているものが、新規LRTの整備には結びついていないのが

現状です。この様な状況を踏まえ、国土交通省では、LRTの新規路線等の整備を支援するため、これまでの補助制度等を体系化し、各局が相互連携を行うことを目的に「LRTプロジェクト」を平成一七年度に創設致しました。

本稿では、その概要についてご説明致します。

## 二 LRT（次世代型路面電車）とは

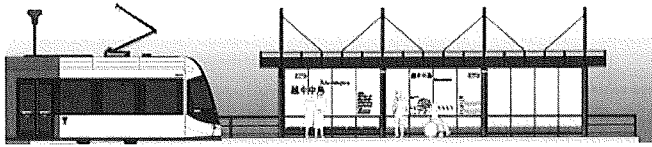
LRTとは、Light Rail Transitの略称であり、我が国では、従来の路面電車を低床化し、乗り心地を良くした「次世代型の路面電車システム」と呼ばれています。なぜ、LRTが欧米や我が国において、都市交通の新たな担い手として注目されているのか。その理由は、以下の様な効果が期待されているためと考えられます。

### 1 ユニバーサルデザインに適したシステムとして

LRTは、路面から直接乗降でき、車両や軌道のデザインがだれにでもわかりやすく、システムも単純であるため、高齢者や障害者だけでなく、外国人や子供など、誰にでもわかりやすく、使いやすいシステムであり、ユニバーサルデザインに最も近い公共交通と言えます。この観点で整備計画されている事例として平成一八年度開業予定の富山港線の整備計画事例を図1に示します。

### 2 地球環境問題への対応に向けて

地球温暖化の主要因であるCO<sub>2</sub>の排出削減は最重要課題であり、京都議定書においては、一九九〇年を基準として六%の削減が目標となり、特にCO<sub>2</sub>の総排出量の二割を占める運輸部門、さらにその



低床ホームと低床車両によるスムーズな移動



斜路（手摺部分）による段差解消

図1 LRTによるユニバーサルデザイン（出典：富山ライトレール株式会社ホームページ）

五〇%を占めている自家用車からの排出量の削減が大きな課題になりました。

図2に見られるように、LRTのCO<sub>2</sub>排出量は自動車の1/5であることから、自動車からLRTへ転換することにより、CO<sub>2</sub>削減へ大きく寄与することが期待されています。

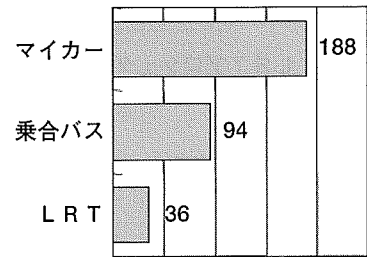


図2 輸送人キロあたりCO<sub>2</sub>排出量

### 3 渋滞対策の一環として

人に優しいLRTの導入により路面電車が見直され、路面電車優先信号など、速達性と乗り心地などの利点から自動車交通からの転換を視野に入れた積極的な整備方策が検討され、渋滞解消の施策として脚光を浴びています。

## 二 LRTプロジェクト

### 1 LRTプロジェクトの創設された背景

路面電車が替わってLRTが導入されることに

は、以上のような整備効果が期待されているにもかかわらず、日本で整備推進が図れない要因として、以下の二点が考えられます。

① 導入コストの負担が大きい。

② 各関係主体間の合意形成が得にくい。

このような状況から国土交通省ではLRT導入に対する補助制度を整備強化してきたものの、これらの支援は、各局に分かれた縦割型の補助制度であったため、相互の連携が弱く、個別事業採択では導入コストの効率的な負担軽減に至っていませんでした。又、各関係主体間の合意形成を図る枠組みがなく、個別に協議するしかなく合意形成が得にくいという状況から、総合的な支援までには至らない状況となっていました。

### 2 LRTプロジェクトの内容

#### (1) LRTプロジェクトの創設

様々な課題を一挙に解消する手法として、国土交通省では、平成一七年度に「LRTプロジェクト」を創設しました。

これは、LRTの整備に対する支援を強化する前提として、LRTの導入を計画している地域において、鉄道事業者、関係地方公共団体、都道府県警察、道路管理者、有識者等によりLRTプロジェクト推進協議会を設立し、地域の合意に基づいたLRT整備計画を策定し、その整備計画に



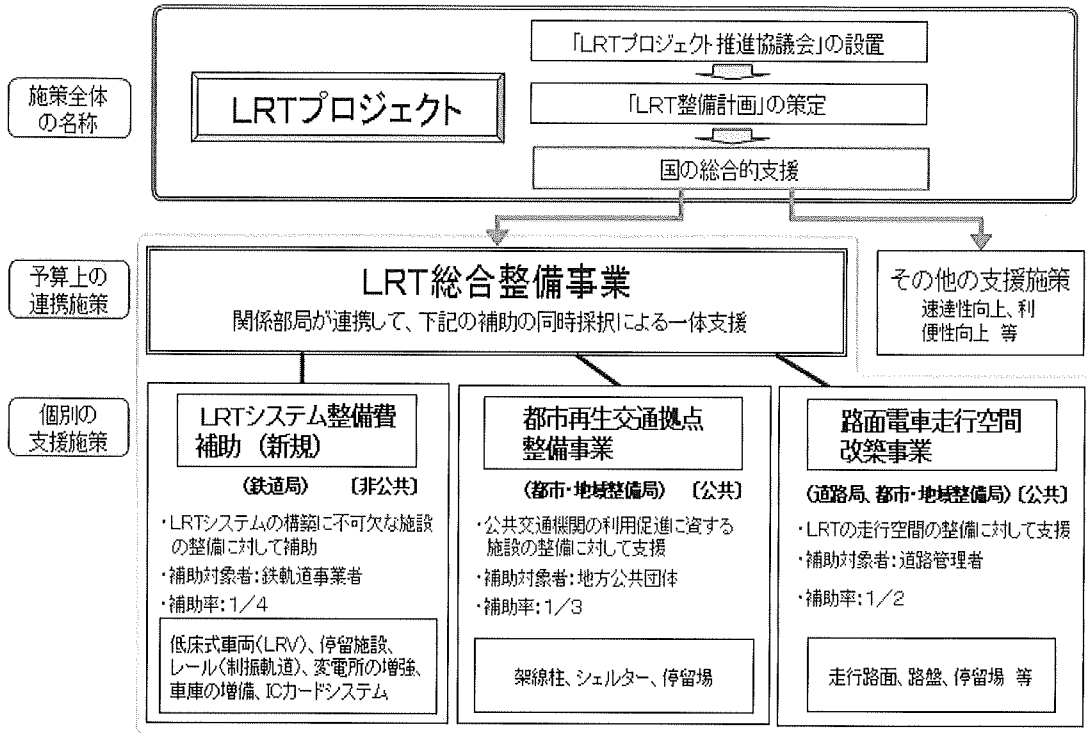


図3 LRTプロジェクト体系図

基づいて実施される事業に対し、国がLRT総合整備事業により都市・地域整備局、道路局、鉄道局が連携し、各補助の同時採択等による一体的・総合的支援を行うものです。

図3により体系的流れを整理しました。

(2) LRT総合整備事業  
LRTプロジェクトの中で位置づけされたLRT総合整備事業は、個別施策の同時採択等による総合的支援を行う事業として、一七年度に創設されました。

これにより、LRTプロジェクトとして地域の合意に基づいたLRT整備計画について、個別支援施策であるLRTシステム整備費補助、都市再生交通拠点整備事業、路面電車走行空間整備事業

の同時採択等により、各支援メニューであるハード面の整備として電停、上屋、センターポール化などから、車両購入費まで、さらには利便性の向上への支援としてICカードなどソフト面までの総合的支援が可能となりました。

(3) 個別の支援施策の概要

LRT総合整備事業の個別の支援施策について、その対象範囲とそのイメージ図を図4に示し、その概要を以下に示します。

◆LRTシステム整備費補助（鉄道局）

一七年度に新設され、LRTシステム構築に必要な整備として車両、特殊レール、変電所の増強、車庫整備、ICカードシステムなど車両からソフト整備にまで対象範囲を広げています。

（補助対象者…鉄軌事業者、補助…対象額の1/4）

◆都市再生交通拠点整備事業（都市・地域整備局）

自由通路、地下街、駐車場等の公共空間を総合的に整備し、都市交通の円滑化を図るとともに、都市施設整備や土地利用の再編による都市再生を推進する事業の一環として、路面公共交通機関に係る停留場の施設及びシェルター、架線柱、高度な交通結節機能を有するトランジットセンター等の歩行の円滑化に資する施設の整備を行います。

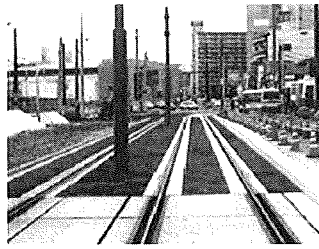
要となる走行路面、停留所等の整備を行います。

(道路局、都市・地域整備局)

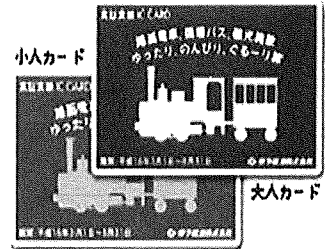
◆路面電車走行空間改築事業

1/3

(補助対象者) 地方公共団体、補助(対象額)



レールの制振性の向上



ICカードシステムの導入

**LRTシステム整備費補助**  
(鉄道局) 【新規】

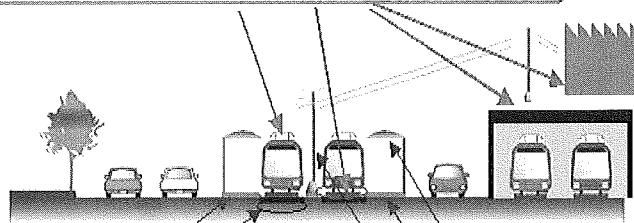
- ・LRTシステムの構築に不可欠な施設の整備に対して補助

低床式車両(LRV)、停留施設、レール(制振軌道)、変電所の増強、車庫の増備、ICカードシステム

【補助対象者】 鉄軌道事業者

1/2

(補助対象者) 道路管理者、補助(対象額)



**路面電車走行空間改築事業**  
(道路局、都市・地域整備局)

- ・LRTの走行空間の整備に対して支援

走行路面、路盤、停留場

【補助対象者】 道路管理者

**都市再生交通拠点整備事業**  
(都市・地域整備局)

- ・公共交通機関の利用促進に資する施設の整備に対して支援

架線柱、シェルター、停留場

【補助対象者】 地方公共団体、鉄軌道事業者等

待っています。

以上、ご紹介致しました、このLRTプロジェクトが全国のLRT整備推進に寄与するものと期待しています。



駅手前の電停を駅前広場へ乗り入れ (高知駅・走行路面、路盤、電停)



道路上の電停を駅構内へ移設 (鹿児島中央駅・シェルター、電停)

図4 LRTプロジェクトの概要とそのイメージ

# 行政事件訴訟法の改正について

道路局道路交通管理課 千木良 敦之

## はじめに

第一五九回国会に提出された行政事件訴訟法改正法案（閣法第六六号）は、平成一六年法律第八四号として同年六月九日に公布され、本年四月一日から施行された（平成一六年政令三一一号）。今回の改正は、司法制度改革推進本部の行政訴訟検討会がまとめた「行政事件訴訟制度の見直しのための考え方」（平成一五年一月）に基づき、国民の権利利益のより実効的な救済手続の整備を基本理念とし、1)救済範囲の拡大、2)審理の充実・促進、3)行政訴訟を利用しやすくするための仕組みの整備、4)仮の救済制度の整備を図る観点から、昭和三七年の制定以来の大改正である。以下、改正法を概観する。

## 一 行政訴訟の救済範囲の拡大

### 1 取消訴訟の原告適格の拡大（九条二項関係）

取消訴訟の原告適格については、取消訴訟は、処分又は裁決の取消しを求めるとき法律上の利益を有する者に限り、提起することができる定められている（第九条第一項）。

この「法律上の利益」については、①対象となる行政活動の類型（処分性）、②本案判決を原告が受ける上での正当な利益の存在（原告適格）、③本案判決時において司法判断を受けるための客観的な必要性の存在（狭義の訴えの利益）という三つの側面からその存否が議論されてきた（伊藤眞「訴えの利益」行政法体系④）。ある行政の行為について処分性が肯定されるならば、その相手

方（不利益処分の名宛人、申請拒否処分の申請人）は、定型的に原告適格は肯定される。また、処分の名宛人でなくても、法律上の処分が有する直接的な効果としてある者の権利が侵害され、またある者に義務が課される場合には、その者には定型的に原告適格が肯定される。つまり、取消訴訟の原告適格の主として議論の対象となるのは、処分の相手方以外の第三者（施設等の近隣住民、競業者等）についてである。このような処分に関する第三者の利益を法的にどのように評価し、如何なる場合に「法律上の利益」に該当するかという問題がここで取り上げる問題である。

この議論の背景として、昭和五〇年代後半からの処分の根拠規定に示された法律上の手掛かりと他の法的根拠を組み合わせることによって、周辺

住民等の原告適格を肯定する（又はその余地を認める）最高裁判決が続くことになった（小早川光郎・高橋滋「詳解改正行政事件訴訟法」二五頁）ことが挙げられる。

主な判例を挙げると、森林法の保安林指定解除処分に伴い、洪水や渇水の防止上の利益を侵害されるおそれのある近隣住民に原告適格を肯定した長沼ナイキ基地訴訟判決（最判昭五七・九・九日民集二六卷九号一六七九頁）、航空法の目的規定と公共用飛行場周辺における航空機騒音による障害の防止等に関する法律の存在とを踏まえながら、航空運送事業免許の審査に際しては、航空機騒音によつて社会通念上著しい障害を受ける者には免許取消しを求める原告適格を肯定した新潟空港訴訟判決（最判平元・二・一七 民集四三卷二号五六頁）、原告適格の有無の判定に際しては、当該法規の趣旨・目的、当該法規が当該処分を通じて保護しようとしている利益の内容・性質等を考慮して判断すべき」とした上で原子炉等規制法上の原子炉設置許可に対して付近住民の原告適格を肯定したもんじゅ訴訟判決（最判平四・九・二二民集四六卷六号五七一頁）、都市計画法上の総合設計に対し、建物の倒壊・炎上による被害（A判決）や日照阻害（B判決）のおそれを主張した付近住民に原告適格を肯定した「総合設計取消訴訟判決（A判決・最判平一四・一・二二 民集五

六卷一号四六頁、B判決・同一四・三・二八 民集五六卷三号六一三頁）等においてその趨勢を窺うことができる。このように、もんじゅ訴訟判決以来、「処分の根拠法規の文言が多少抽象的一般的なものであっても、それが設置許可に係る施設の危険性から周辺住民の生命、身体等の安全を保護する趣旨を含むと解し得る場合には、原則として、周辺住民の生命、身体等の安全保護は一般公益の中に解消し得ないものであつて、これを個別的利益としても保護しようとする趣旨である」と解釈する立場をとつてきた（高橋利文「もんじゅ」訴訟最高裁判決解説『平成四年度最高裁判所判例解説（民事編）』（法曹界）三三七頁）、福井章代「岐阜県隣地開発許可取消請求事件最高裁判決解説」ジュリスト二一九号一四六頁等）ことが窺える。

今回の改正では、これらの最高裁の考え方を参酌し、取消訴訟の原告適格についての適切な判断が担保されるようにするための規定が盛り込まれた。つまり、処分又は裁決の相手方以外の者について取消訴訟の原告適格の要件である法律上の利益の有無を判断するに当たつては、当該処分又は裁決の根拠となる法令の規定の文言のみによることなく、当該法令の趣旨及び目的並びに当該処分において考慮されるべき利益の内容及び性質を考慮するものとする（第九条第二項）などの事項を

定めており、これはいわば立法府による司法府へのメッセージといえる。

司法制度改革推進本部事務局においても、「行政事件訴訟法の改正の骨子と行政運営に当たつての留意点」（平成一六年一〇月一五日）において、本規定の立法趣旨を以下のように記し、実質的に原告適格の拡大を謳っている。

「裁判所は、処分又は裁決の相手方以外の者について第九条第一項に規定する法律上の利益の有無を判断するに当たつては、当該処分又は裁決の根拠となる法令の規定の文言のみによることなく、当該法令の趣旨及び目的並びに当該処分において考慮されるべき利益の内容及び性質を考慮するもの（第九条第二項前段）とし、この場合において、当該法令の趣旨及び目的を考慮するに当たつては、当該法令と目的を共通にする関係法令があるときはその趣旨及び目的をも参酌するものとする。当該利益の内容及び性質を考慮するに当たつては、当該処分又は裁決がその根拠となる法令に違反してされた場合に害されることとなる利益の内容及び性質並びにこれが害される態様及び程度をも勘案するものとする（第九条第二項後段）。また、具体的な事案における原告適格の判断は、裁判所が個別の事情に即して行うべきものであるが、例えば、処分の要件を定める規定が「技術上の基準」など一般的・抽象的な文言によつて規定

されている場合であっても、そのような法令の規定の文言のみによることなく、根拠法令の趣旨・目的や当該処分において考慮されるべき利益の内容・性質等を考慮することによって、原告適格の認められる範囲が適切に判断されることが一般的に確保され、原告適格が実質的に広く認められることになると考えられる。」

今後、各訴訟において、どれだけ範囲の原告適格が実際に拡大（認容）されるのかは、各請求の原因に掲げる個別法令等を基にした裁判所の判断を注視する必要があるが、従来通り、事実上の利益で足りるとする「法律上保護に値する利益説」ではなく、当該処分の根拠法令が保護しているか否かで判断しようとする「法律上保護された利益説」が踏襲されるのであるから、いくつか（却下判決が明らかであるような）無謀な訴訟提起も想定されるものの、行政運営の側からして、各法令の趣旨・目的と原告らの法律上の利益の内容及び性質等を考慮した的確な法令に基づく処分を行っているれば、（訴訟件数が増加したことをもって）各行政庁による処分に対する国民への信頼に影響を及ぼす危惧はないものと思料される。

## 2 義務付けの訴え、差止めの訴え等の訴訟類型の法定

行政庁の公権力の行使に関する不服の訴訟であ

る抗告訴訟（行訴法三条一項）は、これまで、不作為の違法確認訴訟、取消訴訟、無効等確認訴訟の四種類が法定されていたが、改正前の行訴法では、抗告訴訟をこの四種類に限定するという規定ぶりにはなっておらず、抗告訴訟の包括的な定義とあいまって、これらとは異なる無名抗告訴訟（法定外抗告訴訟）があるものと解され、義務付けの訴えや（処分等の）差止めの訴えは、この無名抗告訴訟として許される余地がある旨これまでの判例においても示唆されていた。今回の改正では、義務付けの訴え（三条六項、三七条の二、三七条の三）、差止めの訴え（三条七項、三七条の四）が法定化され、さらには、両者の訴訟類型に対応する仮の義務付け・仮の差止め（三七条の五）が創設されたことが改正事項のポイントの一つである。ただし、法律全体の構成としては、二章一節で取消訴訟に関する詳細な規定が置かれ、同章二節でその他の抗告訴訟、三章、四章で抗告訴訟以外の三つの訴訟類型に関する規定を順次置き、ここでは取消訴訟に関する規定を大幅に準用するなど法律の構成・形式上の組立ては従前と変わっていない。

### (1) 義務付けの訴えの法定

義務付けの訴えは、行政庁が一定の処分又は裁決をすべきことを命じることを求める訴訟である。この訴えの適否については、これまでの判

例・学説の中でも、全面肯定、全面否定、補充的肯定という三つの説が展開されてきたが、行訴法が抗告訴訟における取消訴訟中心主義を採っていることを重視し、取消訴訟との関係で義務付け訴訟の補充性を認めている例が多く（塩野宏「行政法Ⅱ」二〇一頁）、近年の通説・判例は、補充的肯定（制限的肯定）説といわれている（小早川光郎ら「詳解改正行政事件訴訟法」四三三頁）。この考え方は、①行政庁が当該行使すべきことが一義的に明確であって、行政庁の第一次判断権を尊重することが重要でない場合（一義的明白性の要件）、②事前審査を認めないと行政庁の作為又は不作為によって受ける損害が大きく、事前救済の必要性があること（緊急性の要件）、③他に適切な救済方法がないこと（補充性の要件）の存在を前提に義務付け訴訟を容認しており、東京地裁平一三・一二・四判決（判時一七九一三頁）や堀木訴訟（大阪高裁昭五〇・一一・一〇行裁例集二六巻一〇一―一〇二六八頁）にこれが現れている。

今回の改正では、上記の各要件がいずれも盛り込まれ、他の訴訟類型とのバランスが図られた格好となっており（後記要件比較表参照）、国民の救済方法の拡大が図られている。主な改正ポイントを概観すると、まず、義務付け訴訟の類型として、①申請手続を前提としない処分について、一定の処分をすべき旨の訴えを行うタイプ（直接型

義務付け訴訟（非申請型義務付け訴訟）（典型例として、自分以外の第三者に対して行政庁による処分権限の発動を求めるものが考えられる。）②申請権を前提とし、申請拒否処分や棄却・却下処分等の不作為に対して、申請者から一定の処分等すべき旨の訴えを行うタイプ（申請満足型義務付け訴訟（申請型義務付け訴訟）の二類型が創設され、各訴訟要件と裁判所の判断に当たっての考慮事項（勝訴要件）が規定された。次に、手続的

ルールとして、②のタイプのうち、不作為型の場合は不作為の違法確認の訴えを、処分拒否型の場合は当該処分に係る取消又は無効等確認の訴えを併せて提起しなければならない（行訴法三七条の三③）とされ、単独で提起することはできない。さらに、義務付け訴訟と併せて提起された各訴訟についてその訴訟手続は分離しないで行わなければならない（同条④）とされている。その理由は、②のタイプが申請拒否処分や申請に対する不作為という紛争について、取消訴訟、無効等確認訴訟、不作為の違法確認訴訟という別類型の法定抗告訴訟と機能分担するという関係にあることから、これらと併合提起することが求められている（小早川光郎ら「詳解改正行政事件訴訟法」五五頁）と考

かを判断することになる。ただし、併合提起された各訴訟と分離せず裁判が進められるのが原則であるが、裁判所は、審理の状況等を考慮して、不作為の違法確認又は取消訴訟若しくは無効等確認訴訟を終局判決することができ、これと併せて、（これらの終局判決が確定するまでの間、判決の抵触を回避するために）本件義務付け訴訟を中止することができるとされている（同条⑥）。

今回の改正では、義務付け判決の履行確保という観点では、特別の規定が設けられておらず、間接強制・直接強制の手続は特段ない（小早川光郎ら「詳解改正行政事件訴訟法」五七頁）。ただし、義務付けの訴えの請求認容判決は、行政庁に対する拘束力があり（三八条一項、三三条一項）、行政庁は、判決の義務付けに係る処分又は裁決をしなければならぬという拘束を受けることになる。義務付け訴訟については、見方によっては、行政庁の第一次判断権が制約されることも映るが、この種の請求が認容されるケースは、一義性、緊急性、補充性等の各要件が認められたということであるから、当該処分に係るよほどの懈怠等が疑われる余地がある場合に限られるものと想定される。したがって、行政運営の側からして、従来通り、法令に基づく適正な処分等を目指せば、何ら影響が及ぶものではないものと思料される。なお、「一定の処分」の特定は、義務付けの訴えの要件につ

いて裁判所の判断が可能となる程度に特定される必要がある。その特定の程度は、訴訟における請求の趣旨の特定の一般的な考え方に照らし、社会通念に従って判断すべきものであるが、例えば、公害訴訟に見られるような民事訴訟の抽象的包括的な最止め命令のような請求又は命令は、義務付けの訴えに係る在り方としては不相当である。

## ② 差止めの訴えの法定

差止めの訴えは、行政庁が一定の処分又は裁決をしてはならないことを命じることを求める訴訟である。差止めの訴えに関する判例の先例は、長野勤務評事件（最判昭四七・一一・三〇 民集二六卷九号一七四六頁）が著名である。長野勤務評事件では、県立学校職員が県に対し、自己勤務評価記述義務不存を確認訴訟を提起したが、最高裁は、処分を受けてから事後的に訴訟を提起するのは「回復しがたい重大な損害を被るおそれがある等、事前の救済を認めないことを著しく不相当とする特段の事情がない限り」訴えの利益は認められないとして、訴えを却下した。最高裁の訴えの利益の判断においては、行政の第一次判断権の考え方がないし事後訴訟中心主義の解釈論が潜入した（塩野宏・行政法Ⅱ二〇四頁）と解されている。下級審（横浜地平一一・六・二八判例地方自治二〇〇号八〇頁、東京地裁平一三・一二・四判時一七九一号三頁）においても、法定外訴訟である差

止めの訴えが許容されるのは、次の要件が満たされる場合に限られる旨判断している。つまり、①行政庁が行政権を行使すべきこと又はすべきでないことが一義的に明白であつて、行政庁の第一次判断権を尊重することが重要でない場合（一義的明白性の要件）、②事前審査を認めないと行政庁の作為又は不作為によつて受ける損害が大きく、事前救済の必要性があること（緊急性の要件）、③他に適切な救済方法がないこと（補充性の要件）であり、これらは、義務付けの訴えと同様である。

今回の改正では、義務付けの訴え同様、上記各要件がいずれも盛り込まれた上で新設され、国民の救済方法の拡大が図られている。主な改正ポイントを概観すると、後記要件比較表のとおりであるが、差止めの訴えは、裁判所が事前に違法性を判断するものであるところから、事前救済を求めらるにふさわしい救済の必要性があることが求められる。このため、一定の処分又は裁決をすることにより重大な損害を生ずるおそれがある場合であることを要し、また、損害を避けるために他に適当な方法があるときは提起できないものとされている。差止めの訴えについては、（後述する仮の差止めも同様）、処分後において、取消訴訟や執行停止の申立てによる権利救済の余地が残されている場合には、ここでいう「重大な損害を生ずるおそれ」には当たらない。例えば、道路の区域決

定等については、処分後に取消訴訟を提起する機会があると裁判所が認めるときは、当該処分が社会経済的に重大な損害を生ずるおそれのあるような特別な場合を除いては、差止めの訴えが認められることにはならないものと解されている。

差止めの訴えの認容判決は、義務付けの訴えと同様、行政庁に対する拘束力があり（三三一条一項、三三三一条一項）、行政庁は判決の差止めに係る処分又は裁決をしてはならないという拘束を受けることになる。このため、爾後の行政庁は、同判決の既判力による制約を受けることになる。（これに対し行政処分取消判決に關し、従来の通説は、行政庁が爾後同一処分の反復を禁止させることは、判決の既判力ではなく特殊効力としての拘束力により初めて根拠付けられるもの（小早川ら「詳解行政事件訴訟法」九〇頁）と解されている。）。

なお、差止め判決には対世効が認められていないことから（行訴法三八条は三三二条を準用していない）、処分の第三者による差止めの訴えにおいては、同法三八条が準用する三三二条により処分の名宛人を訴訟に参加させ、判決に参加的効力が認められる場合でなければ、差止め判決があつても、名宛人が処分をするよう義務付け訴訟や取消し訴訟等により争うという可能性は想定し得る。つまり、当該処分の差止めが認容される一方、第三者が当該処分の取消しを訴えるという非効率な紛

争を生じることになる。このような事態は、訴訟の煩雑化と長期化という訴訟法の理念から乖離するため、争点に係る事実等が共通することを斟酌し、紛争の蒸し返しを防ぐことに裁判所は留意する必要がある。

### ③ 確認の訴えを当事者訴訟の一類型として明示

当事者訴訟とは、イ)当事者間の法律関係を確認し又は形成する処分又は裁決に關する訴訟で法令の規定によりその法律関係の当事者の一方を被告とするもの、ロ)公法上の法律関係に關する訴訟をいう。イ)は、實質は抗告訴訟でありながら、法律関係の当事者間の訴訟の形式をとることから形式的当事者訴訟と呼ばれ、ロ)實質的当事者訴訟と呼ばれる。今回の改正では、公法上の法律関係に關する確認訴訟の存在を改めて明確にし、實質的当事者訴訟としての確認訴訟の活用の可能性を法律上明らかにする趣旨で、「公法上の法律関係に關する確認の訴え」が当事者訴訟の一類型として明文文化された。

行政訴訟は、行政庁の処分その他公権力の行使に當たる行為の適法性を直接争う抗告訴訟が中心として考えられてきたが、行政需要の増大と行政作用の多様化が進展する中で、典型的な行政作用を念頭に置いて「行政庁の処分その他公権力の行使に當たる行為」を対象としている抗告訴訟のみでは、国民の権利利益の実効的な救済を図ること

が困難な場合が生じている。他方、実質的当事者訴訟の訴訟対象は抗告訴訟の場合が生じている。他方、実質的当事者訴訟の訴訟対象は、抗告訴訟の「処分」又は「裁決」のように特定の形式に限定されておらず、「公法上の法律関係」と一般的に規定されている。このため、この訴訟の一類型としての確認訴訟については、確認の利益が認められるのであれば、事案に応じて確認の対象を選択し適法な訴えを提起することが可能であつて、多種多様な行政活動から生じる紛争を広く対象とすることができる面がある。

## 二 行政訴訟の審理の充実・促進

### 1 釈明処分の特則

今回の改正により、裁判所は、訴訟関係を明瞭にするため、必要があると認めるときは、行政庁に対し裁決の記録や処分又は裁決の理由を明らかにする資料等の提出を求めることができることとされた。これは、行政庁の専門的・技術的判断や裁量判断を伴う行政処分について争われる行政訴訟においては、迅速かつ充実した審理のため、行政庁が判断の根拠とした資料を早期に訴訟資料とすることが必要であるとの観点から、民訴法一五一条の釈明処分の特則として新設されたものである。民訴法の特則を設ける必要性として、同法の釈明処分が訴訟の当事者からの資料の提出を想定

しているのに対し、行政事件訴訟においては、特に行政側からの資料の提出がその責務として強く要請されることが上げられる。

対象となる資料は、イ)処分又は裁決の理由を明らかにする資料、ロ)審査請求に係る事件の記録でないものの、行政庁は、正当な理由がある場合を除き、釈明処分に積極的に協力し、これに應ずる姿勢が求められる。なお、正当な理由としては、例えば、対象資料につき民事訴訟法の規定する文書提出義務の除外事由が認められるような場合が考えられる。

裁判所の釈明処分に行政庁が従わないことに対する制裁に関する規定はなく、釈明処分の効力については、民事訴訟法による一般の釈明処分の場合と同様であると考えられる。したがって、提出に應ずべき義務の有無及び提出に應ずべき資料の範囲は、釈明処分を受けた行政庁において、法令に則して判断されることになる。したがって、第三者の営業秘密や個人のプライバシーにかかわる情報など、その資料を提出して訴訟の資料とされることにより、第三者の利益を害するおそれがあるときなど、資料等の提出又は送付を拒む正当な理由があるときは、釈明処分を受けた行政庁は資料等の提出又は送付を拒むことができると考えられる。正当な理由なく提出を拒んだような場合に

は、口頭弁論の全趣旨(民訴法第二四七条)として、他の証拠の証明力の評価に影響を及ぼすなど、裁判所の心証形成で不利益な取扱いを受けることがあり得る。行政庁が、裁判所の釈明処分に従って資料等を裁判所に提出し、訴訟記録となった場合には、その資料等について、何人も、裁判所書記官に対し、訴訟記録の閲覧を請求することができる(民訴法第九一条第一項)、当事者及び利害関係を疎明した第三者は、裁判所書記官に対し、訴訟記録の謄写を請求することができることになる(民訴法第九一条第三項)。

行訴法二三条の二第二項は、裁判所は、訴訟関係を明瞭にするため、必要があると認めるときは、被告である国若しくは公共団体に所属する行政庁又は被告である行政庁に対し、処分又は裁決の内容、処分又は裁決の根拠となる法令の条項、処分又は裁決の原因となる事実その他処分又は裁決の理由を明らかにする資料(第二三条の二第二項に規定する審査請求に係る事件の記録を除く。)であつて当該行政庁が保有するものの全部又は一部の提出を求める処分をすることができること(第一号)、及び第一号に規定する行政庁以外の行政庁に対し、第一号に規定する資料であつて当該行政庁が保有するものの全部又は一部の送付を嘱託する処分をすることができること(第二号)を定めている。資料を保有する行政庁の訴訟上の立場



の違いに応じて、提出を求める方法（第一号）と送付を嘱託する方法（第二号）を分けたものであり、釈明処分の対象となる資料の範囲は同じである。

釈明処分の対象となる資料は、処分又は裁決の内容、処分又は裁決の根拠となる法令の条項、処分又は裁決の原因となる事実その他処分又は裁決の理由を明らかにする資料（第二三条の二第二項に規定する審査請求に係る事件の記録を除く。）である。処分又は裁決の根拠に用いられた資料を綴った一件記録に相当するような資料がこれに当たると考えられるが、これに限らず、処分又は裁決に際して参照され、依拠されたような資料も、「処分又は裁決の理由を明らかにする資料」に含まれ得ると考えられる。

裁決の取消しの訴えにおいては、原処分的一件記録のような資料も、「裁決の原因となる事実その他裁決の理由を明らかにする資料」に含まれ得ると考えられる。また、審査請求に対する裁決を経た後に提起された処分の取消しの訴えにおいて、第二三条の二第二項の規定により提出を求め又は送付を嘱託することができる審査請求に係る事件の記録以外にも裁決に関する資料がある場合、その裁決に関する資料も、「処分の原因となる事実その他処分の理由を明らかにする資料」に含まれ得ると考えられる。

審査請求に係る事件の記録の提出等を求める釈明処分（第二三条の二第二項関係）については、処分についての審査請求に対する裁決を経た後に取消訴訟の提起があったときは、被告である国若しくは公共団体に所属する行政庁又は被告である行政庁に対し、当該審査請求に係る事件の記録であつて当該行政庁が保有するもの全部又は一部の提出を求める処分をすることができること（第一号）、及び第一号に規定する行政庁以外の行政庁に対し、第一号に規定する事件の記録であつて当該行政庁が保有するもの全部又は一部の送付を嘱託する処分をすることができること（第二号）を定めている。審査請求に係る事件の記録を保有する行政庁の訴訟上の立場の違いに応じて、提出を求める方法（第一号）と送付を嘱託する方法（第二号）を分けたものであり、釈明処分の対象となる文書の範囲は同じである。第二三条の二第二項の釈明処分は、処分についての審査請求を経た後に取消訴訟の提起があったときにされる。

「取消訴訟」とは、「処分の取消しの訴え及び裁決の取消しの訴え」をいうから（第九条第一項）、裁決の取消しの訴えがあつた場合のほか、審査請求を経た後に原処分の取消しの訴えが提起された場合も、裁判所は、審査請求に係る事件の記録の提出を求め又は送付を嘱託する釈明処分をすることができる。

### 三 行政訴訟を利用しやすくするための仕組み

#### 1 被告適格

改正前の行訴法二一条一項は、取消訴訟の被告適格につき、処分又は裁決をした行政庁を被告として提起されなければならないとしていた。

今回の改正では、行政庁を特定する原告の負担を軽減し、訴えの変更や併合の手續を容易にするため、この点を行政庁の所属する行政主体に改め、つまり、当該処分又は裁決をした国又は公共団体を被告として、処分又は裁決をした行政庁が国又は公共団体に所属しない場合は、当該処分又は裁決をした行政庁を被告として、提起しなければならないとされた。国に所属する行政庁については、例えば、従来は、被告が「〇〇大臣」であつたものが、改正後は被告「国」となるため、権限法の規定により、法務大臣が国を代表することになり、従来のような行政庁から法務省への訴訟依頼手續は不要となり、民事訴訟手續同様の手續となる。

なお、行訴法二一条五項において（三八条において他の抗告訴訟に準用）、国又は公共団体を被告として処分等の取消訴訟が提起された場合、被告は、裁判所に対し、当該処分等を行った行政庁を明らかにしなければならないとされている。例えば、訴状において、実際の法令上の処分庁が地

方公共団体であるにもかかわらず、誤って被告「国」と記載されたケースを想定すると、確かに、国民の被告特定の負担軽減を図る観点から、国は、処分庁である特定の地方公共団体を明らかにする必要があると解されている。しかしながら、当該被告に対し、過度な事務負担まで当該被告に求めるものではなく、被告がこの義務に反した場合の制裁規定は設けられていない（小早川ら「詳解行政事件訴訟法」一五二頁）ことから、国が実際の処分庁を仔細に検索せずとも、当該被告は、当該処分について被告適格がないことを明らかにして訴え却下の答弁をすることも適法と解されている。

## 2 管轄裁判所

改正前の行訴法一二条は、取消訴訟の管轄について、原則的な管轄を行政庁の所在地の裁判所としていた。今回の改正では、新たに被告の普通裁判籍の所在地を管轄する裁判所が原則的な管轄裁判所に加えられ、国、独立行政法人等を被告とする取消訴訟については、原告の普通裁判籍の所在地を管轄する高等裁判所の所在地を管轄する地方裁判所にも管轄が認められることになった。

### (1) 原則管轄裁判所

被告が国の場合、その普通裁判籍が法務大臣の所在地により定まるため（民訴法四条六項）、この場合、被告の普通裁判籍の所在地を管轄する裁

判所が原則的な管轄裁判所は、東京地裁となる。

### (2) 特定管轄裁判所

今回の改正では、行政訴訟における裁判所の専門性を確保しつつ、訴えを提起する原告の便宜に資するため、一二条四項が新設され、国、独立行政法人等を被告とする取消訴訟については、原告の普通裁判籍の所在地を管轄する高等裁判所の所在地を管轄する地方裁判所にも訴えを提起することができるようになった。例えば、長崎県に住所を有する者が国を被告として取消訴訟を提起する場合は、原告の普通裁判籍の所在地を管轄する高等裁判所は福岡高裁であり、その所在地を管轄する地方裁判所は福岡地裁になる。したがって、例えば、国の処分庁が近畿地方整備局長である場合でも、当該処分を受けた者が長崎在住であれば、福岡地裁に訴えを提起することができることになる。

### 3 出訴期間の延長

改正前の行訴法一四条一項は、処分があつたことを知った日から三ヶ月以内に取消訴訟を提起しなければならぬとしていた。そこで、今回の改正では、これが六ヶ月に延長された。改正前は、出訴期間を不変期間としていたため、当該期間を徒過した場合、これが誤った教示によるものであつても、救済することは困難であつた。そこで、今回の改正では、不変期間が削られ、「正当な理

由があるとき」に出訴期間を遵守できなかった場合の救済規定が設けられた。また、出訴期間の起算日の統一を図るため（改正前は、一四条三項が初日算入と解されていた一方で、同条一項及び三項がそれを算入しないものと解されていたことの間）に不統一があつた）、起算日を初日不算入の規定振りに改められた。

## 四 執行停止の要件緩和

執行停止の要件について、損害の性質のみならず、損害の程度や処分内容及び性質が適切に考慮されるようにするため、「回復の困難な損害」の要件を「重大な損害」に改めるとともに、重大な損害を生ずるか否かを判断するに当たつての考慮事項を定めるものである。執行停止の要件について、改正前第二五条第二項本文は、「処分の取消しの訴えの提起があつた場合において、処分、処分の執行又は手続の続行により生ずる回復の困難な損害を避けるため緊急の必要があるときは、裁判所は、申立てにより、決定をもつて、処分の効力、処分の執行又は手続の続行の全部又は一部の停止（以下「執行停止」という。）をすることができる。」と定めていた。今回の改正では、「回復の困難な損害」の要件を「重大な損害」に改めるとともに（二五条第二項）、「裁判所は、前項に規定する重大な損害を生ずるか否かを判断するに

当たっては、損害の回復の困難の程度を考慮するものとし、損害の性質及び程度並びに処分内容及び性質をも勘案するものとする」(同条第三項)と定めた。個別の事案における判断は、裁判所が具体的な事情に即して個別に判断すべきものであるが、執行停止の要件について、損害の性質のみならず、損害の程度並びに処分内容及び性質をも適切に考慮することにより、例えば、金銭賠償の可能性も考えると損害の回復の程度が必ずしも著しいとまでは認められない場合であつても、具体的な処分内容及び性質をも勘案した上で、損害の程度を勘案して「重大な損害」を生ずると認められるときは、執行停止を認めることができることになるものと考えられる(司法制度改革推進本部事務局・行政事件訴訟法の改正の骨子と行政運営に当たつての留意点・平成一六年一月一五日)。

## 五 仮の救済制度の整備

### 1 仮の義務付け・仮の差止めの制度を新設する意義

抗告訴訟の新たな類型として定めた義務付けの訴え及び差止めの訴えに対応する本案判決前における仮の救済の制度として、新たに、「仮の義務付け」及び「仮の差止め」の制度を設け、本案判決前における仮の救済の制度の整備を図るものである。

### 2 仮の義務付け

義務付けの訴えの提起があつた場合において、その義務付けの訴えに係る処分又は裁決がされないことにより生ずる償うことのできない損害を避けるため緊急の必要があり、かつ、本案について理由があるとみえるときは、裁判所は、申立てにより、決定をもって、仮に行政庁がその処分又は裁決をすべき旨を命ずることができる(第三七条の五第一項)。ただし、仮の義務付けは、公共の福祉に重大な影響を及ぼすおそれがあるときは、することができない(第三七条の五第三項)。

そのほか、仮の義務付けに関する事項については、執行停止に關し適用又は準用されている規定を準用する(第三七条の五第四項)。準用される規定は、第二五条第五項(疎明)、第二五条第六項(決定の手續)、第二五条第七項(即時抗告)、第二五条第八項(即時抗告は決定の執行停止の効力を有しないこと)、第二六条(事情変更による取消し)、第二七条(内閣総理大臣の異議)、第二八条(管轄裁判所)、第三三条第一項(拘束力)の規定である。

仮の義務付けの決定に基づいて行政庁が処分又は裁決をした後に決定が取り消された場合における処分又は裁決の取扱いについては、即時抗告についての裁判又は事情変更による取消しの決定によつて仮の義務付けの決定が取り消されたとき

は、処分又は裁決をした行政庁は、仮の義務付けの決定に基づいてした処分又は裁決を取り消さなければならぬ(第三七条の五第五項)。

### 3 仮の差止め

差止めの訴えの提起があつた場合において、その差止めの訴えに係る処分又は裁決がされることにより生ずる償うことのできない損害を避けるため緊急の必要があり、かつ、本案について理由があるとみえるときは、裁判所は、申立てにより、決定をもって、仮に行政庁がその処分又は裁決をしてはならない旨を命ずることができる(第三七条の五第二項)。ただし、仮の差止めは、公共の福祉に重大な影響を及ぼすおそれがあるときは、することができない(第三七条の五第三項)。

そのほか、仮の差止めに関する事項については、執行停止に關し適用又は準用されている規定を準用する(第三七条の五第四項)。準用される規定は、第二五条第五項(疎明)、第二五条第六項(決定の手續)、第二五条第七項(即時抗告)、第二五条第八項(即時抗告は決定の執行停止の効力を有しないこと)、第二六条(事情変更による取消し)、第二七条(内閣総理大臣の異議)、第二八条(管轄裁判所)、第三三条第一項(拘束力)の規定である。

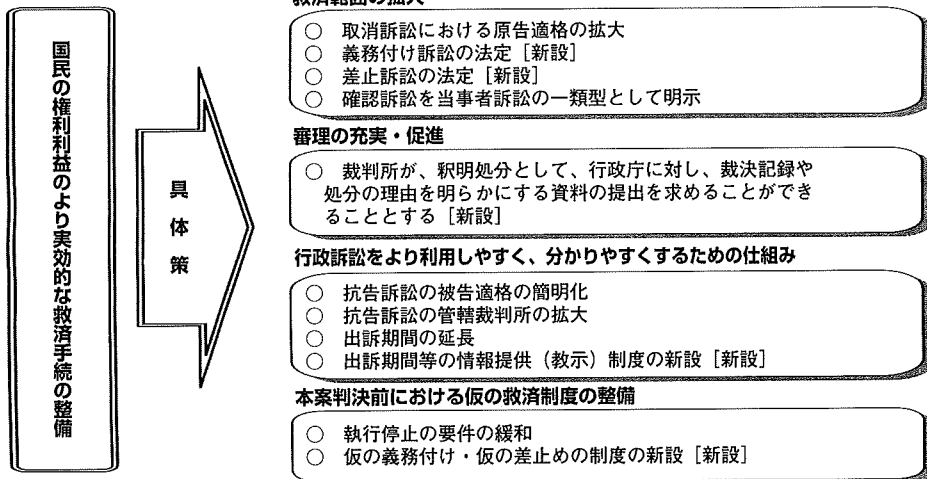
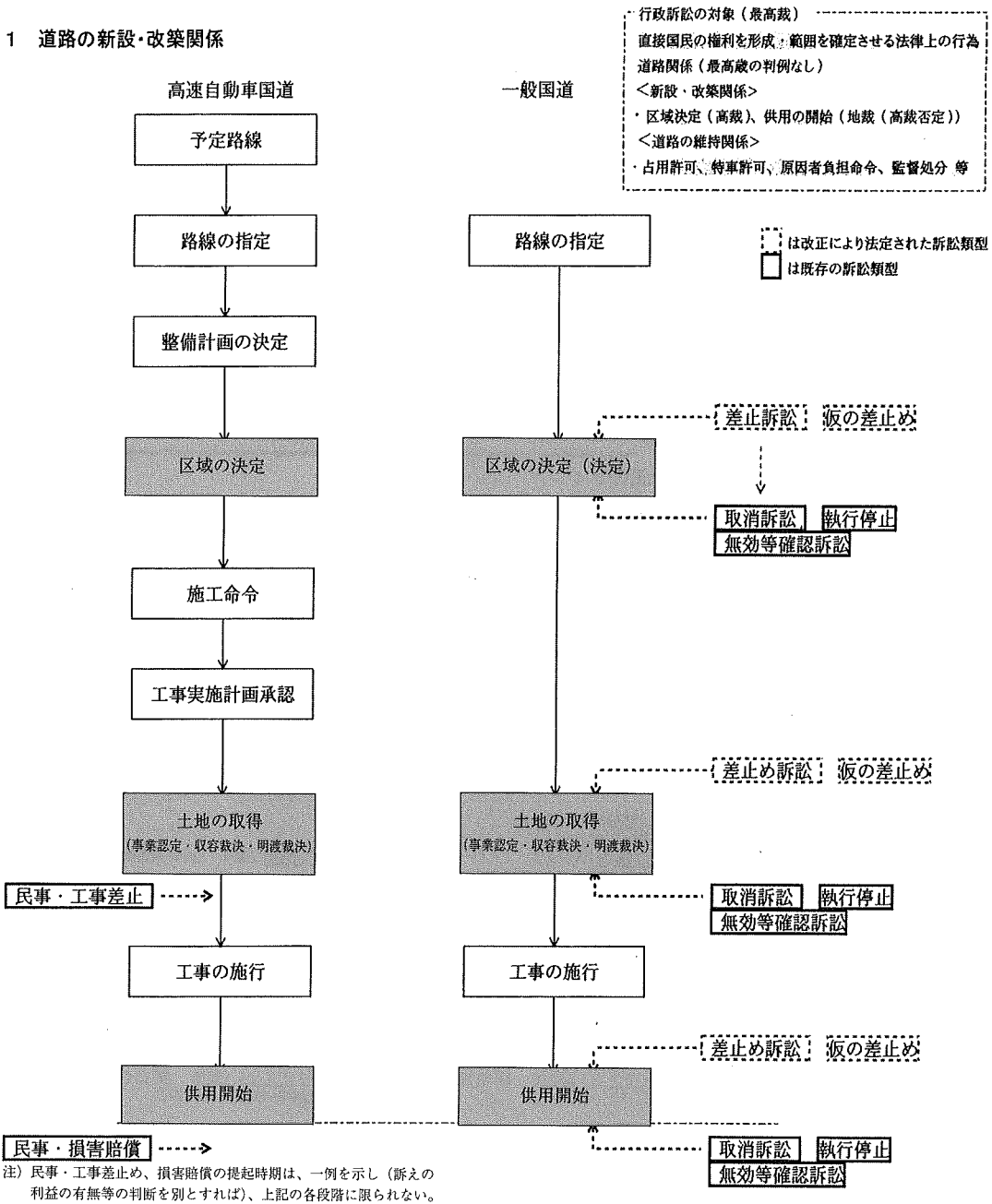


図1 行政事件訴訟法の改正のポイント

表1 行政事件訴訟法各類型の要件等比較

訴訟類型	原告の提訴要件	裁判所の考慮等すべき事項
Ⅰ 取消訴訟	法律上の利益があること (以下、共通要件)	法令（関係法令参酌）趣旨・目的 処分利益の内容・性質等 (以下、共通要件)
	執行停止 (申立て)	<b>重大な損害・緊急性</b> (効力停止は、執行停止等で目的達成なら不可)  → <b>回復困難の程度</b> (損害・処分の性質等助案) ・緊急性  ★次①又は②該当は執行停止決定不可 ①公共の福祉に重大影響及ぼすおそれ ②本案に理由がないとみえる  (当事者の意見聴取義務)
Ⅱ 義務付け訴訟	(1)一定の処分しない場合 次の①及び②該当 ① <b>重大な損害のおそれ</b> ② <b>適当な回避方法が他になし</b>	→ <b>回復困難の程度</b> (損害・処分の性質等助案)  法令の規定から処分すべきこと明らか 又は処分しないことが裁量超え・濫用
	(2)法令に基づく申請ある場合 次の①又は②該当 ① <b>相当期間内に何ら処分なし</b> ② <b>取り消すべき等却下等された</b> (取消訴訟等と併合提起義務)	法令の規定から処分すべきこと明らか 又は処分しないことが裁量超え・濫用
仮の義務付け (申立て)	<b>償うことができない損害・緊急性</b>	次の①及び②該当 ① <b>償うことができない損害・緊急性</b> ② <b>本案に理由があるとみえる</b>  ★次要件該当は執行停止決定不可 ・公共の福祉に重大影響及ぼすおそれ  (当事者の意見聴取義務)
Ⅲ 差止め訴訟	次の①及び②該当 ① <b>重大な損害のおそれ</b> ② <b>適当な回避方法が他になし</b>	→ <b>回復困難の程度</b> (損害・処分の性質等助案)
	仮の差止め (申立て)	<b>償うことができない損害・緊急性</b>  次の①及び②該当 ① <b>償うことができない損害・緊急性</b> ② <b>本案に理由があるとみえる</b>  ★次要件該当は執行停止決定不可 ・公共の福祉に重大影響及ぼすおそれ  (当事者の意見聴取義務)
Ⅳ 無効等確認訴訟	次の①及び②該当 ①処分等の継続処分等で損害のおそれ ②処分等前提の訴訟で目的達成できない	—
Ⅴ 不作為違法確認訴訟	処分等の申請者	—

# 1 道路の新設・改築関係



# 2 道路の維持管理関係

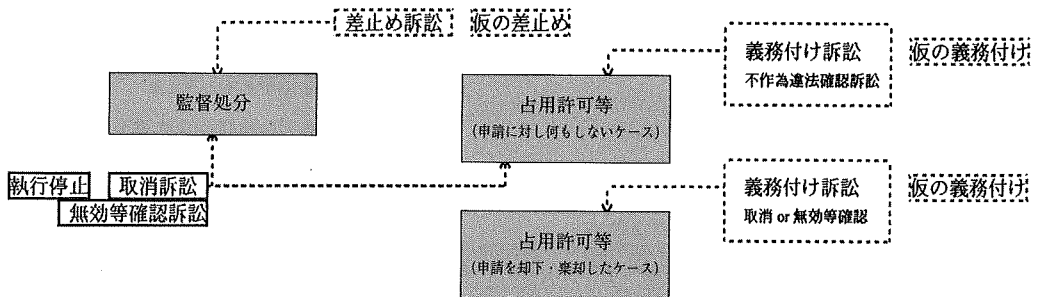


図2 道路管理における行政訴訟の提起可能性に係る概念図

## おわりに

今回の改正は、国民の権利利益の実効的な救済を図ることが趣旨とされているため、これを契機に従前では原告適格を有しない者から訴訟提起や新たな訴訟類型による訴訟提起も予想される。しかしながら、今回の司法制度改革の目的が、行政需要の増大と行政作用の多様化に伴う国民の利益調整が一層複雑化等の変化への対応を図ることにかんがみると、法令上の処分権限を有する行政庁として、このような動きに的確に対応する体制を整備することが求められている。各実体法に基づく行政上の処分等に当たっても、引き続き、適宜適切にきめ細やかな対応を目指し重ねることがその対応の適切かつ唯一の方途である。とりわけ、各行政庁職員が、適宜改正される各実体法の趣旨等に係る理解を深め、判例の動向にも注視する不  
断の努力も必要である。

### 〈参考文献〉

- ・塩野宏「行政法Ⅰ」(第3版) (二〇〇三年)・「同Ⅱ」(第3版) (二〇〇四年) 有斐閣
- ・芝池義一「行政救済法講義」(第2版補訂版) (二〇〇三年) 有斐閣
- ・園部逸夫「注解行政事件訴訟」(一九八九年) 有斐閣
- ・成田頼明先生古希記念「政策実現と行政法」(一九九八年) 有斐閣
- ・原田尚彦「行政法要論」(全訂第5版) (二〇〇四年) 学陽書房
- ・藤田宙靖「行政法Ⅰ(総論)」(第4版) (二〇〇三年) 青林書院
- ・南博方「高橋滋編」(条解行政事件訴訟法) (第2版) (二〇〇四年) 弘文堂
- ・宇賀克也「改正行政事件訴訟法」(二〇〇四年) 青林書院
- ・阿部泰隆「行政事件訴訟要件論」(第3版) (二〇〇三年) 弘文堂
- ・小早川光郎「高橋滋編」(詳解改正行政事件訴訟法) 第一法規
- ・伊藤眞「民事訴訟法」(第3版補訂) (二〇〇四年)
- ・小早川光郎編「ジュリスト改正行政事件訴訟法研究」(二〇〇五年)
- ・法務省大臣官房行政訟務課「行政事件訴訟の改正について」

# 建築基準法四二条二項所定のいわゆる みなし道路の指定と抗告訴訟の対象

— 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、第一審判決添付の物件目録記載の土地（以下「本件通路部分」という。）に面し一部が本件通路部分に含まれる土地を所有する上告人が、本件通路部分について、建築基準法四二条二項の規定により同条一項の道路とみなされる道路（以下「みなし道路」という。）に指定する旨の被上告人の処分が存在しないことの確認を求めている事案である。本件の第一審は、その処分性を肯定して本案の判断をし、本件通路部分はみなし道路に当たらないとして、原告の請求を認容したが、

原審は、本件告示は一般的抽象的な基準を定立するものに過ぎず、具体的にどの道路がみなし道路に当たるかも不明であり、告示自体によって直ちに私権制限が生じるものではなく、道路内建築制限違反による建物除却措置命令や建築確認等の行政処分を通じて初めてその指定が現実具体的に個

人の権利義務に影響を及ぼすか否かが判然とするのであるから、本件告示は行政処分にあたらないとして、第一審判決を取り消し、本件訴えを不適法として却下した。原告が上告受理申立て。本判決（平成一四年一月一七日）は、一括指定の方法によるみなし道路指定も抗告訴訟の対象となる行政処分にあたるとして、破棄差戻しをした。以下概要を紹介する。

## 第1 事案の概要

本件は、本件通路部分に面する土地及び同通路部分の一部を所有する原告が、所有地上の建物建築工事に先立ち、本件通路部分が建築基準法四二条二項の規定する同条一項の道路とみなされる道路、いわゆるみなし道路に当たるか否かを建築主に照会したところ、みなし道路に当たるとの回答がされたため、本件通路部分はみなし道路に当たらないとして、同条二項の特定行政庁である被

告に対し、本件通路部分について被告のみなし道路指定処分が存在しないことの確認（処分不  
存在確認）を求めた事案である。

## 第2 争点

一括指定の方法によるみなし道路指定が抗告訴訟の対象となる行政処分にあたるか否か。

## 第3 主文

原判決を破棄する。  
本件を大阪高等裁判所に差し戻す。

## 第4 理由

一 原審の確定した事実関係の概要は、次のとおりである。

(1) 本件通路部分を含む奈良県南葛城郡御所町（現在の奈良県御所市）は、法の施行日である昭和二五年一月二三日以前から都市計画区域に指定されていたところ、被上告人は、同年二月二八日付け奈良県告示第三五一号により、「都市計画区域内において建築基準法施行の際現に建築物が立ち並んでいる幅員四m未満一・八m以上の道」を二項道路に指定し、同三七年十二月二八日付け奈良県告示第三二七号（以下「本件告示」という。）により、上記第三五一号の告

示を廃止するとともに「幅員四m未満一・八m以上の道」を二項道路に指定した。

(2) 上告人が、前記所有地上の建物新築工事の建築確認申請に先立ち、本件通路部分が二項道路に当たるか否かを奈良県高田土木事務所に照会したところ、平成元年一月三〇日、建築主事から本件通路部分は二項道路である旨の回答がされた。

二 原審は、上記事実関係の下で、本件告示は、包括的に一括して幅員四m未満一・八m以上の道を二項道路とすると定めたにとどまり、本件通路部分等特定の土地について個別具体的にこれを指定するものではなく、不特定多数の者に対して一般的抽象的な基準を定立するものにしていないのであって、これによって直ちに建築制限等の私権制限が生じるものでないから、抗告訴訟の対象となる行政処分当たらないとし、本件訴えを不適法なものとして却下した。

三 しかしながら、原審の上記判断は是認することができない。その理由は次のとおりである。

(1) 法四二条二項は、同条一項各号の道路に該当しない道であっても、法第三条の規定が適用されるに至った時点において、現に建築物が立ち並んでいる幅員四m未満の道で、特定行政庁の指定したものは、同項の道路とみなし、その中心線から水平距離二mの線を道路

の境界とみなすものとしている。同条二項の特定行政庁の指定は、同項の要件を満たしている道について、個別具体的に対象となる道を二項道路に指定するいわゆる個別指定の方法でされることがある一方で、本件告示のように、一定の条件に合致する道について一律に二項道路に指定するいわゆる一括指定の方法でされることがある。同項の文言のみからは、一括指定の方法をも予定しているか否かは必ずしも明らかではないが、法の前身というべき市街地建築物法の建築線制度における行政官庁による指定建築線については行政官庁の制定する細則による一括指定もされていたこと、同項の規定は法の適用時点において多数存在していた幅員四m未満の道に面する敷地上的の既存建築物を救済する目的を有すること、現に法施行直後から多数の特定行政庁において一括指定の方法による二項道路の指定がされたが、このような指定方法自体が法の運用上問題とされることもなかったことなどを勘案すれば、同項はこのような一括指定の方法による特定行政庁の指定も許容しているものと解することができる。

本件告示は、幅員四m未満一・八m以上の道を一括して二項道路として指定するものであるが、これによって、法第三条の規定が適

用されるに至った時点において現に建築物が立ち並んでいる幅員四m未満の道のうち、本件告示の定める幅一・八m以上の条件に合致するものすべてについて二項道路としての指定がされたこととなり、当該道につき指定の効果が生じるものと解される。原判決は、特定の土地について個別具体的に二項道路の指定をするものではない本件告示自体によって直ちに私権制限が生じるものではない旨をいう。しかしながら、それが、本件告示がされた時点では二項道路の指定の効果が生じていないとする趣旨であれば、結局、本件告示の定める条件に合致する道であっても、個別指定の方法による指定がない限り、特定行政庁による二項道路の指定がないことに帰することとなり、そのような見解は相当とはいえない。そして、本件告示によって二項道路の指定の効果が生じるものと解する以上、このような指定の効果が及ぶ個々の道は二項道路とされ、その敷地所有者は当該道路につき道路内の建築等が制限され（法四四条）、私道の変更又は廃止が制限される（法四五条）等の具体的な私権の制限を受けることになるのである。そうすると、特定行政庁による二項道路の指定は、それが一括指定の方法でされた場合であっても、個別の土地についてその本



来的な効果として具体的な私権制限を発生させるものであり、個人の権利義務に対して直接影響を与えるものといえることができる。

したがって、本件告示のような一括指定の方法による二項道路の指定も、抗告訴訟の対象となる行政処分にあたると解すべきである。

(2) そして、本件訴えは、本件通路部分について、本件告示による二項道路の指定の不存在確認を求めるもので、行政事件訴訟法三条四項にいう処分の存否の確認を求める抗告訴訟であり、同法三六条の要件を満たすものということができる。

四 以上によれば、本件訴えは適法なものとするべきところ、これと異なる見解に立つて本件訴えを不適法として却下した原判決には、判決に影響を及ぼすことが明らかな法令の違反がある。論旨はこの趣旨をいうものとして理由があり、原判決は破棄を免れない。そして、本案について更に審理を尽くさせるため、本件を原審に差し戻すこととする。

よって、裁判官全員一致の意見で、主文のとおり判決する。

## おわりに

いわゆる個別指定の方法によるみなし道路指定の処分性については、これを明確に否定する見解

は見当たらず、裁判例としては個別指定の処分性を明確に肯定した東京高判昭五七・八・二六行集三三・八・一六九〇、本誌一〇五〇・五九(一)審判岡地判昭五六・九・一八行集三三・九・一六四〇も同旨)がある。なお、同判決は上告審(最三判昭五九・七・一七判例地方自治八・一〇二)でも維持されている。一括指定の場合の処分性については、これが行政処分であることを前提として、処分の不存在確認訴訟につき本案判断をした下級審裁判例は多数存在するが、この点を明確に論じた学説等はそれほど多くなく(久保田浩史「建築基準法上の道路(二)」「みなし道路指定処分」裁判実務大系29、金子正史「二項道路に関する二、三の法律上の問題」自治研究七八・二号、三号、なお、本件の原判決の評釈としては、山村恒年・判例地方自治一九六・五七、岩倉広修・行判解平一〇・一七八等がある)。また、この点を判示した最高裁判例はなかった。

一括指定の処分性を否定する論拠の一つとしては、指定の対象自体が個別に特定されていないことや、一括指定があっただけではいまだ私権制限が生じていないことなどの指摘をするむきがあるが、一括指定の方法自体をみなし道路の指定方法として法が許容していないとか、指定対象の特定がないということになれば、その処分性を論ずる以前に建築基準法四二条二項の指定としての有効

性が問題となるであろうし、また、みなし道路指定自体は特定行政庁の行為としては完結的なもので、その後の建築物除去命令等は、一括指定により一定の条件に合致する道についてみなし道路指定による建築制限等の効果が生じていることを前提にされるもので、これによって初めて私権制限が具体化するものとはいえないと思われる。

本判決は、まず、法は一括指定の方法によるみなし道路指定も許容しており、本件告示により、同条二項の要件を満たす道のうち、告示の条件に合致する道すべてにつきみなし道路の指定がされたことになり、そうした道につき指定の効果が生じるとして、本件告示による一括指定の方法自体が有効であることを前提とした。そして、そうである以上、その指定の効果が及ぶ個々の道につき、その本来の効果として、みなし道路として道路内建築が制限され、私道の変更廃止が制限されるなどの具体的な私権の制限が及ぶことになるから、こうした一括指定も個人の権利義務に直接影響を与えるものとして、抗告訴訟の対象となる行政処分にあたると判断したものである。

また、本件訴えは、行政事件訴訟法三条四項の処分の存否の確認を求める抗告訴訟として提起されているが、本判決は、同法三六条の要件を満たすとして、本件訴えは適法な訴えであるとしている。

# あつーい夏を、今年は九十九里海岸で！



千葉県東京事務所 佐藤 秀幸

### ◆はじめに

道路行政セミナー読者の皆さん、はじめまして、千葉県東京事務所勤務及びとんび会員二年目となりました佐藤と申します、まだまだ未熟ですが関係者の皆様よろしく御願いたします。

さて、今回は、千葉きらめき総体、千葉ロッテマリーンズ・レッサーパンダ「風太君」と大いに盛り上がりつつある、千葉県の今年の「あつーい夏」オススメスポット、キムタク御用達の九十九里海岸をご紹介します。いただきます。

### ◆九十九里海岸

千葉県の「九十九里海岸」その名のとおりに、広大な海岸線が

飯岡町の刑部岬から岬町の太東崎まで約六六kmにわたって続く海岸です(図1)。

え、六六kmは何里？

メートル条約加入時四三・二kmを一里としたから、一里は約四km、一七里無ではないか。

あまりに違いすぎる、そもそも里とは何、古い書物で探すと、里の単位はさまざまで国によっても、時代によっても大きく違うことが判明。中でも中国の律令制による長さの単位に一里はおよそ六五〇mとの資料があるではないか。

そうか、九十九里の謂れは溝更でもなかった。

そんな白砂青松緑の海岸が弓状に続き、多くの海水浴場や、

釣り、サーフィンのほか、地曳網などを楽しむ雄大な景観の中に、全長約四kmの南北に長い形をした蓮沼海浜公園には、スタジアムコート一面、照明付きコ

ート六面を含めて二七面のすべて全天候型のテニスコートを備える蓮沼ウォーターガーデンでは、蓮沼海浜公園のシンボルとして建設された、九十九里浜へ打ち寄せる波をイメージした高さ三〇m(八階建て)の展望塔がそびえ、房総一円はもとより、太平洋の大海原や日本一長い砂浜を一望することができ、また初日の出には絶好です。

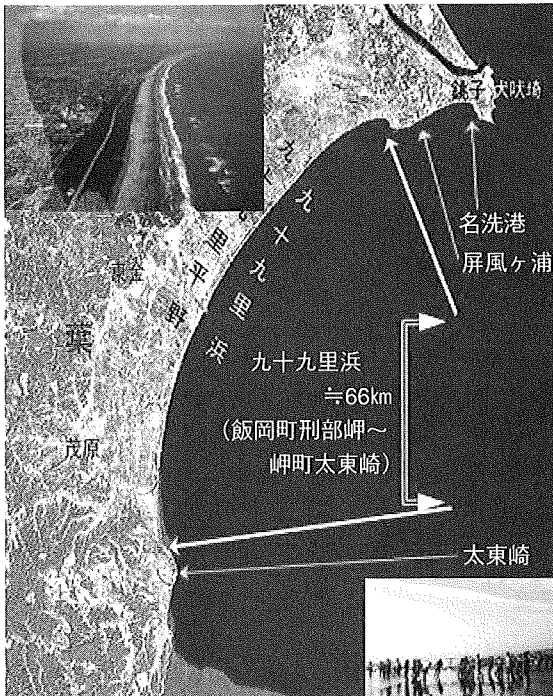


図1

## ◆夏季シーズンの悩み

### (交通渋滞)

九十九里海岸には年間海水浴客として一八〇万人が訪れます、中でも山武地域は一二七万四、〇〇〇人と県内で最も多くの人が訪れる海岸であります。

山武地区の海水浴場は、北から横芝町(屋形)、蓮沼村(殿下、中下)、成東町(小松、白幡・井之内、本須賀)、九十九里町(作田、方貝、不動堂、真亀)、大網白里町(白里中央、四天木、南四天木)一四の海水浴場と都市公園として整備された蓮沼ウォーターガーデンがあり、当山武地区は入込み客数において、県内一位の七〇万九、〇〇〇人の九十九里町、四位の大網白里町二三万九、〇〇〇人、五位の成東町二二万一、〇〇〇人と県内ベストテンに三町が存在します。

そんな人気の海水浴場をもつ悩みは、首都圏から比較的距離で到達できることもあり、多

くの海水浴客の旅行手段が圧倒的にマイカー利用であることから、帰路に発生する交通渋滞が大きな悩みとなっています。

本県の他県から訪れる観光客、首都圏住民約二、〇〇〇人を対象に行ったアンケートの結果では、千葉県観光に関する不満な点、改善した方がよい点として「道路渋滞がひどい駐車場が少ない」が過半数を超え、際立って多い回答がされました。

### ◆交通渋滞状況

九十九里海岸へのアプローチ(図2)は、京葉道路から千葉東金道路東金ICから国道二二六号の東金市街を経て、九十九里の好みの海岸へ向かえるよう、東金九十九里有料道路から大網白里以南の白子町、長生村、一宮町へ、山武地区の海岸へは(主)東金豊海線から大網白里町へ、(主)東金片貝線から九十九里町へ、(一)成東鳴浜線から成東町へ、(主)松尾蓮沼線から蓮沼村・横芝町へ

の海岸へと、思い思いの海を求めて向かいます。

夏の日曜日に一日一二万人が訪れる当地区では、帰路に首都圏へと向かう車が、午後二時過ぎから七時過ぎまで、国道二二六号千葉東金自動車道の東金ICを先頭に、断続的に約九kmの

渋滞が発生、また国道に流入する各海岸からの県道は1km以上の渋滞が発生している状況です。

### ◆観光渋滞の緩和対策としての 実証実験

渋滞の根本的な解決は幹線道路の整備が不可欠ですが、季節

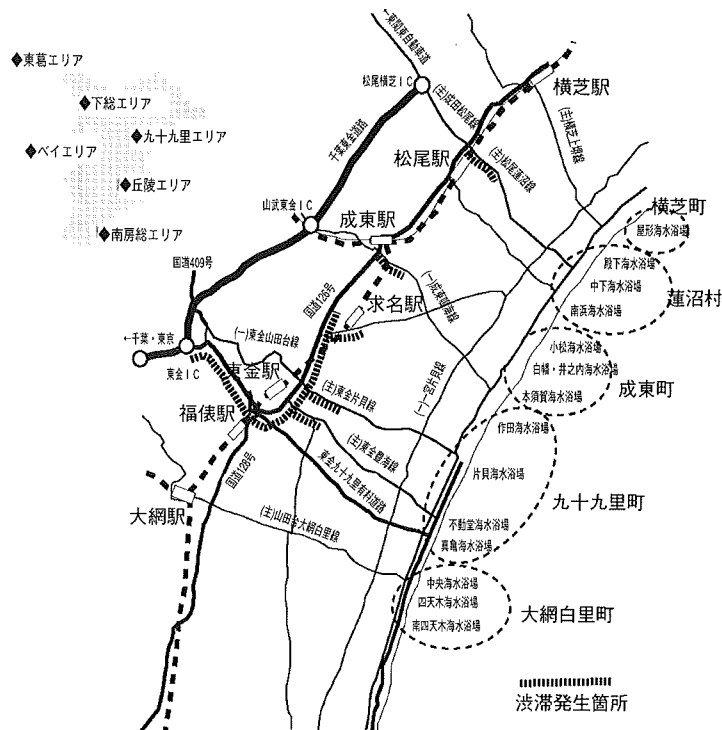


図2 夏季観光シーズンの渋滞状況(九十九里・山武地区)

格差の大きい観光渋滞に対し絶

対的な交通容量が不足するケー

スにおいて、渋滞のハード対策

を短期間で行うことは困難なこ

とから、そこで、ソフト面での

渋滞緩和策として「観光地アク

セス改善モデル事業」を実証実

験として行うものです。

### ◆事業の概要（観光地アクセス改善モデル事業）

#### テーマ

地域と取組む情報提供によ

る渋滞緩和

1 実施主体

・千葉県山武地区夏期観光安

全対策本部

・千葉県

（戦略プロジェクト推進室、

観光課、道路環境課、東上

総県民センター、山武地域

整備センター）

・千葉県警察本部

（交通規制課、関係警察署）

関係市町村（渋滞関係市町

村、山武郡の九十九里海岸

海水浴場関係市町村）

・関係協力団体

（観光協会、地域情報提供

協力者、その他）

2 実施日

・平成一七年八月六日（土）、

七日（日）

・八月一三日（土）、一四日

（日）

3 事業の概要

山武地域の九十九里海岸の

海水浴場において、交通量、

渋滞状況、迂回路等の帰路の

地域交通情報を、海水浴場の

案内所に掲示する、また放送

設備により放送するなど、観

光客に直接発信することによ

り移動経路や時間変更を促

し、ICの利用分散化を図る

などによる実証実験を行い、

地域が主体的に観光地へのア

クセス改善に取組めるような

モデルを提示し、今後県内各

地に活用を図っていく（図

3）。

◆最後に

今季最も渋滞が予想される八

月初旬の週

末において

実験を行い

ます。成果

としては、

交通量調査

や情報提供

による来訪

者の行動変

化をアンケ

ート調査に

より検証し

ようと考え

ております。

千葉県の

九十九里海

岸は、海浜

レクリエー

ションが年間を通じて楽しむこ

とが出来ます、当地は古くから

七福神の信仰が現代に伝承さ

れ、七福神（大黒天、毘沙門天、

弁財天、布袋尊、寿老人、福祿

寿、神仙観・恵比寿神）が祀ら

れる七つの寺社があります、寺

社巡りや測量の神様といわれる

### 情報収集と提供イメージ

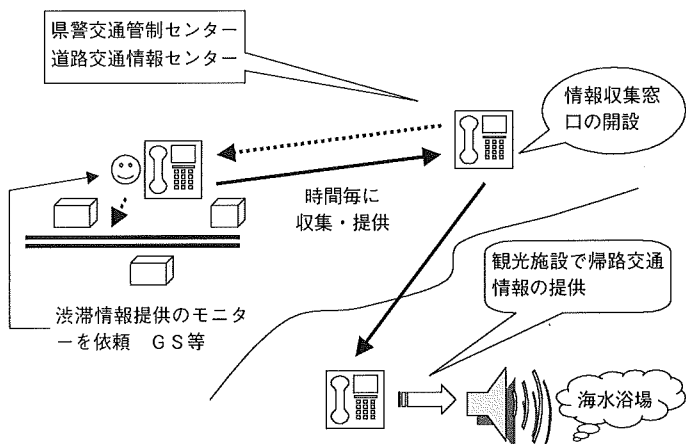


図3 道路渋滞情報提供システムの構築イメージ

（渋滞緩和地区：山武地区（国道126号の東金市台方交差点を中心とする地区）

伊能忠敬の出生地を探索するの  
もいいのでは。

是非九十九里海岸にお越し  
ださるよう、また今後とも千葉  
の道路にアドバイスいただけま  
すようよろしく願いましたま  
す。

# 大分県南のみちづくり



大分県東京事務所 畔津 義彦

九州・四国は台風の常襲地帯として有名？ ですが、昨年は台風の当たり年とっていいほどたくさんの台風が襲来しました。中でも台風二三号による高波や大雨に伴う土砂崩れによって、県南の県道や町道が寸断され、一時期は多くの集落が孤立する状況が生まれました。昼夜を問わず復旧作業によって、早期に住民の足は確保されましたが、住民の生活を守る上で道路の果たす役割が極めて大きいことが再認識された出来事でした。

今回は、誌面を通じて、大分県南部とこの地域でのみちづくりの現状について報告をしたいと思っています。

県南部では、平成一七年三月

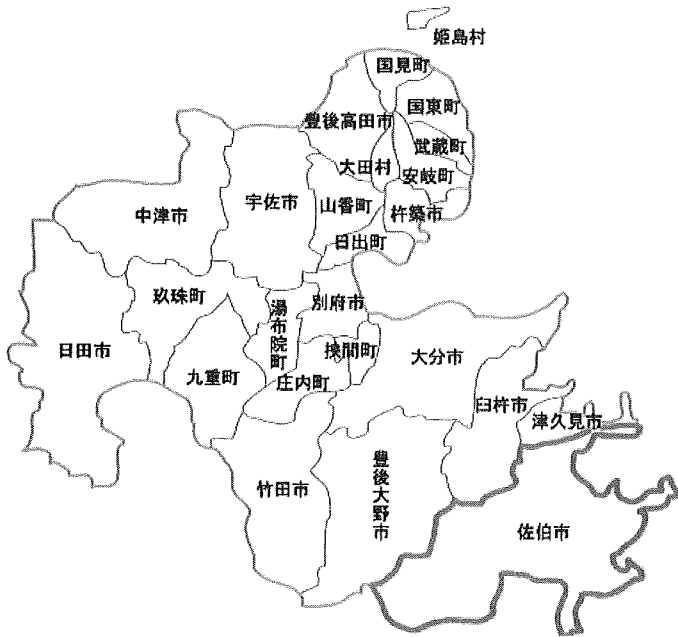


図1 大分県の各市町村の位置図



写真1 県南のリアス式海岸

九州で最も広い市の誕生です。佐伯市の海岸部はリアス式海岸（写真1）となっており、海と山が織りなす変化に富んだ自然景観とともに、天然の良港となっています。一方で、緑豊かな山々には新緑や紅葉の美しい渓谷（写真2）があり、訪れる人々に涼やかな風を届けてくれます。



写真2 藤河内溪谷

佐伯市では温暖な気候を利用して柑橘類や施設野菜をはじめ、豊かな森林資源や水産資源を活用した農林水産業が盛んで、特に、ぶりや真珠の養殖漁業は有名です。実は私は刺身がきらいでしたが、一五年ほど前の佐伯勤務の間に、新鮮な海の幸に触れ、すっかり好物になってしまいました。この地で生まれた私の子供たちが、ずっと健康でいられたのは県南のおいし

い空気と活きのいい魚のおかげだと思っています。

一方、工業は、昔からの造船業やセメント産業に加え、発酵産業や医療機器製造業など複層的な展開をしています。近年、県下では製造業が牽引役となつて、新たな設備投資が続き、有効求人倍率が九州トップとなるなど景気の動向にも明るい兆しが見えています。残念ながら県南では有効求人倍率は県下で

最も低い状態となっています。県南地方は、これまで厳しい地形条件もあって県下でも道路整備の遅れが指摘されてきましたが、この一〇年ほどの間に地域内の町と町を結ぶ幹線道路を中心にかなり整備が進んできました。しかしながら、

これらの幹線道路は山間の谷沿いか、複雑な海岸線に沿っているために、急カーブの連続した区間や、急斜面が多く（写真3）、大雨などが続くと法面の崩壊が生じるなど、未だに安全で

安心できる道路網とは言い難い状況です。昨年のような災害を出来る限り少なくするために、危険な箇所を迂回するバイパスの整備などの適切な改善やITを活用するなどの効率的な維持管理が今後の重要な課題だと思



写真3 県南の海岸部の県道



写真4 東九州自動車道津久見I.C.付近



写真5 建設中の東九州自動車道佐伯I.C. (仮称) 付近

います。

また、県南には県庁所在地である大分市や空港からの「時間・距離」という大きな壁があります。今のところ、大分市からは国道一〇号経由で約六五km、約一時間三〇分ほどの道のりです（空港まではさらに一時間かかります）。

こうした中、平成一三年一二月には佐伯市のすぐ北側に位置

する津久見市まで東九州自動車

道が開通し（写真4）、日常生活はもとより、産業や観光の動脈として活用できるようになりました。現在、津久見市から佐伯市の間で平成二〇年度の二巡目の国体を目指して、着々と整備が進められており（写真5）、完成すれば大分市まで約三〇分の道のりになります。

今後、県南地域の「壁」をブ

レイクスルーするためには、この

東九州自動車道こそが大きな起爆剤であり、地域が自立して、他の地域と対等に競争するために、ぜひとも必要な基礎的条件だと思えます。福岡県や宮崎県との交流を活発化し、地域の自然、文化、人などのすばらしい資源を有効に活用して、産業や観光の振興を図るために東九州自動車道の一日も早い供用が期待されています。

読者の皆さん、ぜひ大分県南の地を訪れ、美しい自然や海釣り、そして活きのいい魚をご賞味ください。



写真6 大分県名産の関アジ (左) ・関サバ (右)



# 自由が丘がめざす街づくりと交通社会実験

## —トランジットモールと楽しく安全に歩ける歩行空間の創出実験—

自由が丘商店街振興組合理事長 平井 泰男

### 一 交通社会実験の目的

「自由が丘」その歴史は昭和三年、手塚岸衛先生が自由ヶ丘学園（小学部）を開校したことに始まります。東急大井町線が開通した昭和四年に自由ヶ丘駅と命名され、昭和七年、目黒区政施行に伴って目黒区自由ヶ丘が正式名称となりました。

「自由が丘の名前」と「細街路を活かした街並み」は自由が丘の誇る文化遺産です。道路が狭かったため高層化されなかつた街並みは、発展とともに面的な広がりを見せました。「細街路」が回遊性を生み出し、道路が狭いことで必然的に歩行者優先に近い状況がでさ上がり、老舗と最新流行の店舗がバランスよく配置されて、いつ来ても新発見の出来る街としても人気を集めてきました。

現在、自由が丘駅周辺地区は、目黒区の中心のかつ広域集客力を有する人気の商業スポットとして注目されていますが、一方でオーブンスペースが絶対的に不足し、歩行者と車が錯綜する危険な交通環境となっています。また、あふれ出す違法駐輪は景観上の問題のみならず、歩行者へのバリアーとなって高齢者や身障者などの方々へ危険を生み出し、自由が丘の掲げる「人にやさしい街づくり」や大切な文化遺産の価値さえ危うくしています。自由が丘駅の至近で二本の都市計画道路（昭和二二年の線引き）による道路の拡幅が予定されていますが、私たちは、今後 他地域との競争を勝抜いて行くためにも、自由が丘固有の街並みを生かした街づくりの推進が必要だと考えました。

これらの問題を改善するための対策を探るため、平成一六年一月から二月にかけて、「交通社会実験」を実施しました。今回実施した四つのプログラムはいずれも、自由が丘が「人にやさしい街づくり」を推進し、「住みたい（住み続けたい）街」、「行ってみたい（また来たい）街」であり続けるために必要な課題を改善するため、有効と思われる施策を一定期間、仮設で試し、その効果を検証することによって具体的な交通施策につなげる事を目的に実施されたものです（図1）。

### 二 実施体制

本実験は、国土交通省から委託されて、目黒区認定TMO（まちづくり会社）株式会社ジェイ・スピリットが実施しました。また、自由が丘商店



街振興組合が中心となり実行委員会を組織し、企画立案から実施までを担当しました(図2)。

### 三 バストランジットモール実験

#### 1 実験の概要

駅周辺の歩行者モール化を想定して、現在実施

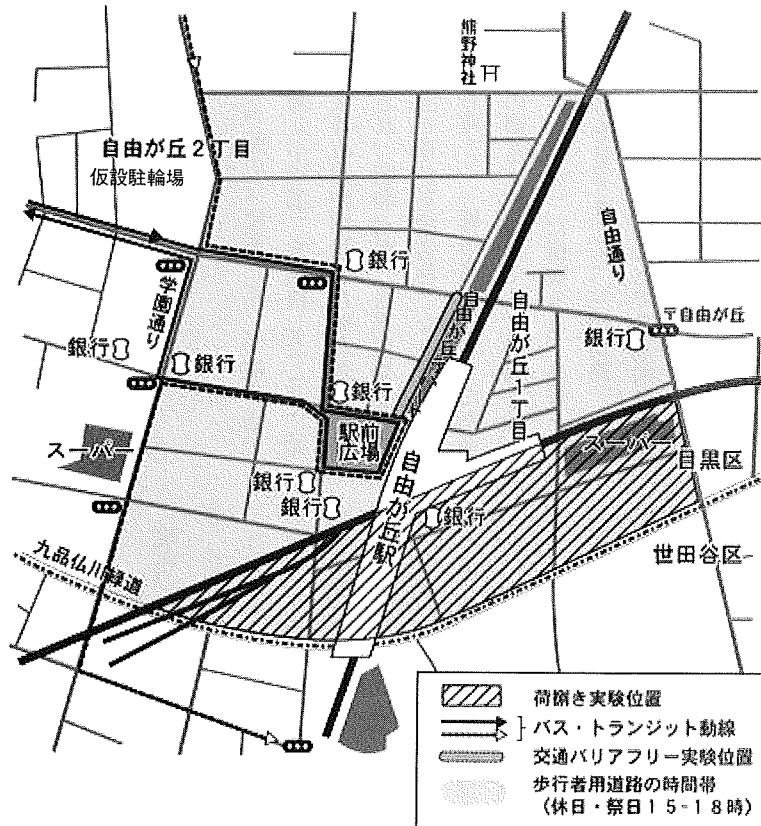


図1 交通社会実験地域図

されている歩行者天国の時間帯(日曜・祝日の午後三時~六時)に駅前広場までバス(東急コーチ・路線バス、サンクスネイチャーバス・NPO法人運営のコミュニティバス)を導入させて見ること、自由が丘駅のバリアフリー化(エレベーター・エスカレーター・車いす用改札・スロープ

設置等)を想定した連絡性の向上と周辺商店街への影響をアンケート等によるデータ収集と検証を行った(写真1~4、図3)。

#### 2 広報活動

・沿道の店舗…  
説明会の開催、戸別訪問によるチラシ配布

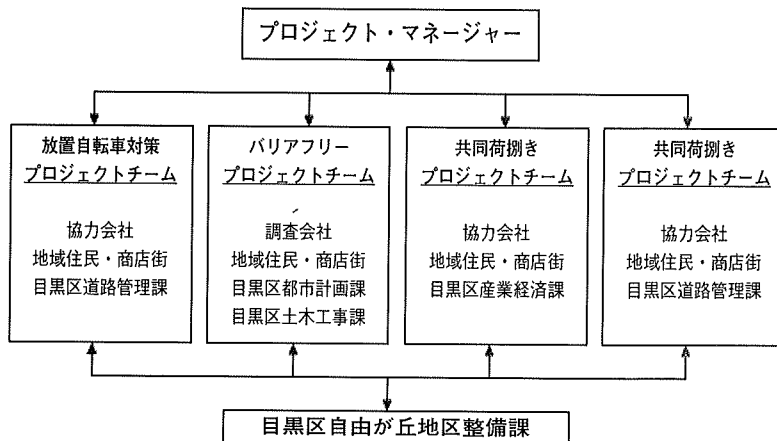


図2 社会実験実施体制



写真2 サンクスネイチャーバス駅前広場進入路



写真1 東急コーチバス駅前広場進入路



写真4 バストランジットモール実験のアンケート調査



写真3 駅前広場のバス停に向かう東急コーチとサンクスネイチャーバス

- 3 実験実施日
- ・平成一六年一月二三日(火・祝)
  - 午後三時～午後六時
- ・歩行者・来街者：
  - 駅前及びバスルート沿道への看板・ポスター
  - 掲示
  - ・バス利用者：
  - バス社内及びバス停へのポスター掲示
  - ・商店街・住民：
  - 町会・商店街にチラシ配布
  - ・来街者(全実験共通)：
  - 自由が丘商店街ホームページ、自由が丘新聞、目黒区広報、目黒区ホームページ、自由が丘駅構内へのポスター掲示

自由が丘商店街振興会

バス・トランジットモール実験

**11月23日(祝)・28日(日)**

**15:00～18:00**

(歩行者用道路の時間帯)

実験中は東急コーチとサンクスネイチャーバスが通ります

実験中は歩道幅などを配慮して安全には十分配慮しますのでご協力をお願いします

トランジットモール：歩行者専用道路(歩道の公共の道路幅が狭いところをより広くすること)

「人にやさしいまちづくり」の実現に向けて、歩行者とバスの共存を目指します。

主催：東急バス(株)・目黒区(協賛：自由が丘商店街振興会)

協賛：自由が丘商店街振興会 / 協賛：目黒区

図3 バストランジットモールチラシ

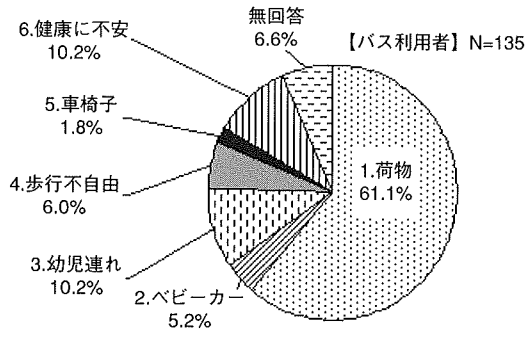


図5 バス利用時の状況

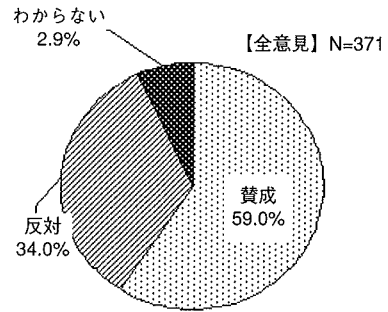
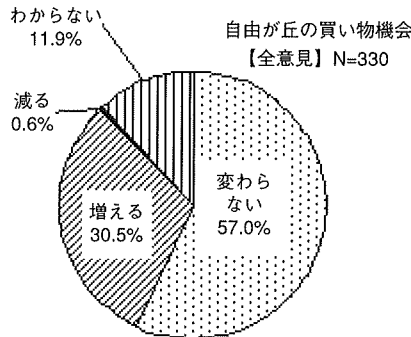


図4 バスが進入することについて



【歩行者意見】 N=195

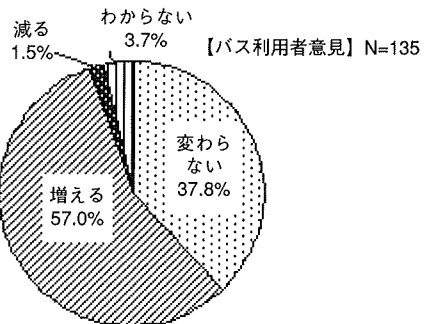
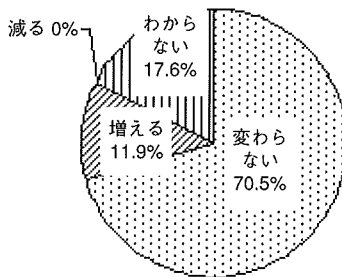


図6 買い物機会への影響

・平成一六年一月二八日(日)  
午後三時～午後六時

#### 4 アンケート調査による分析と今後の課題

調査対象…沿道店舗、歩行者・来街者、バス利用者、周辺商店街・住民

実験は概ね好評でバスが進入することについては約六〇%の賛成を得たが、反対が三四%あり、直ちに導入するには課題が多い。しかし、バス利用者の五七%が「自由が丘で買い物をする機会が増える」と回答しており、商店街活性化への貢献が期待されるとともに、高齢化社会の進行に伴うバリアフリーの視点からも導入を目指していく必要があると思われる(図4～6)。

### 四 ひのき通り交通バリアフリー実験

#### 1 ひのき通り地域の現状

ブルーボール街(銀座会)

自由が丘駅開設とほぼ同時期に銀座二丁目会として発足。一九六九年、地区協定により店頭をセツトバックして安全な歩行空間を創出。右側駐車は恒常化している。

自由が丘デパート

一九五三年開業。建物内の通路を挟んで各店舗が対面している建物(ひのき通りには背を向けている)構造。

## 2 実験の概要

目黒区交通バリアフリー推進基本構想（平成一六年三月策定）で位置づけられた特定経路（ひのき通り・ブルバール街／自由が丘デパート間の延長約八五mの区間）で、歩行者にとって安全で快適な買物空間を作り出すため、仮設で歩道拡幅の実験を行い、本格整備に向けた検討のためのデータ収集と検証を行う。

前半の一週間は既存の歩道上空地（約一・五m）を約三mに拡幅。直線的に仮設で歩車分離を行う。後半の一週間は同様の歩行空間を確保しつつ道路（二カ所）に停車スペースを設ける（写真5、8、



写真5 通常のブルバール街

（図7）。

## 3 広報活動

- ・沿道商店会：
- 説明会の開催、戸別訪問によるチラシ配布。
- ・納品業者：
- 商店を介してチラシ配布、停車車両にチラシ配布。

## 4 実験実施日

平成一六年一二月一六日（火）～二九日（月）  
（一週間ごと）に形態を変えて実施



写真6 右側：自由が丘デパート  
左側：ブルバール街



写真8 グリーンを配置した様子



写真7 停車位置の脇を通り抜けるタクシー

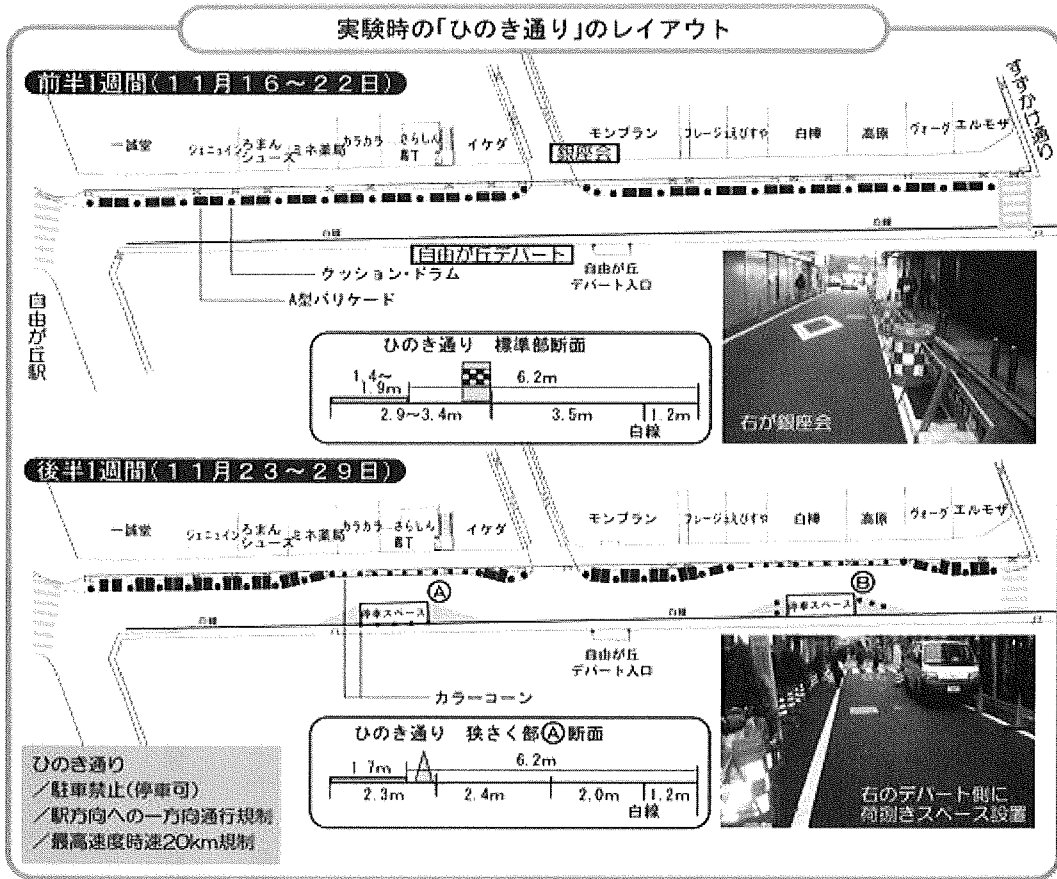


図7 バリアフリー実験レイアウト図

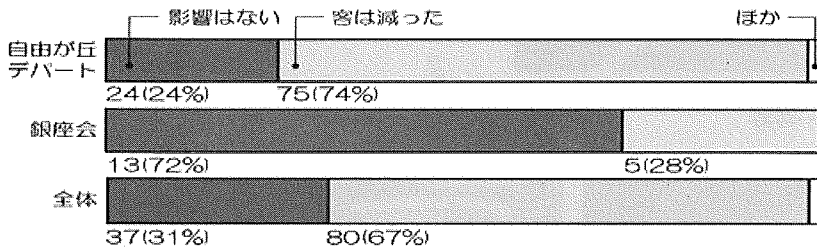


図8 店舗への影響について

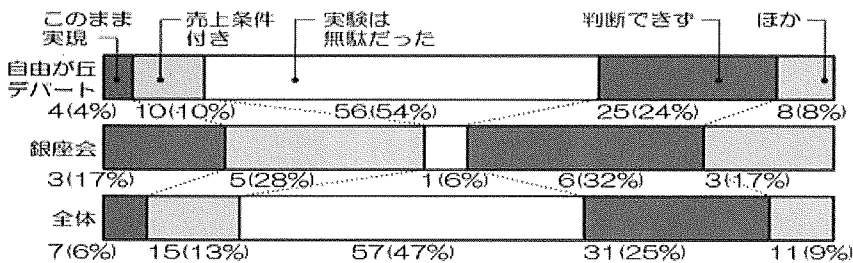


図9 交通バリアフリー社会実験の評価 (商店街)

5 アンケート調査による分析と今後の課題

調査対象…ひのき通り沿道店舗、納品業者、来街者

実験期間中のひのき通りはA型バリケード・クッションドラムで工事現場さながらとなり、沿道

の店舗から苦情が殺到した。「社会実験であつても自由が丘らしさを」ということで、鉢植えやグリーンが商店会から提供された。

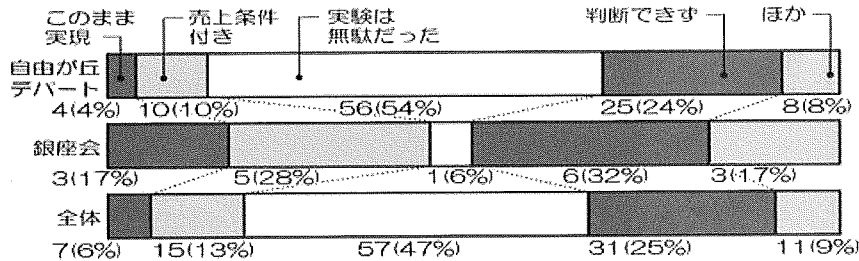


図10 来街者の意見

ひのき通りをはさんで向き合った二つの商店会から利害の絡んだ、相反する回答が寄せられており、本整備に向けて合意形成が重要課題である。自動車利用者からは道路を駐停車場として利用できないことで不満が多い。一方、買い物客の70%が歩道の拡幅に賛成しており、安全で快適な買い物空間としての整備が待たれるところであるが、一方で共同荷捌きシステムや駐車場の整備が望まれる(図8、10)。

## 五 放置自転車対策実験

### 1 自由が丘の放置自転車対策の現状

自由が丘駅周辺には約二、〇〇〇台の放置自転車がある。駐輪場は一カ所もなく、その最大の理由が駅の至近に候補地が見つからないことであった。

一九九三年に自由が丘駅周辺放置自転車等対策協議会設立。放置禁止区域に指定。

### 2 実験の概要

駅前には放置された自転車を仮設駐輪場に誘導し、安全・快適に歩ける駅前広場、自由が丘らしい美しい駅前広場創出のためのデータを収集。対策強化日の二日間は人海戦術で駅前広場に乗り入れてくる自転車利用者に仮設駐輪場の設置と利用をPR(写真9・10、図11)。

実験期間中



実験実施前



写真9 実験実施前と実験期間中の比較





写真10 仮設駐輪場利用状況

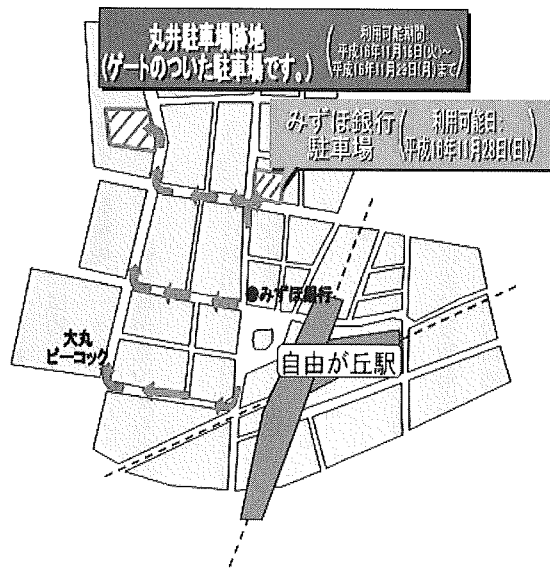


写真11 仮設駐輪場案内図

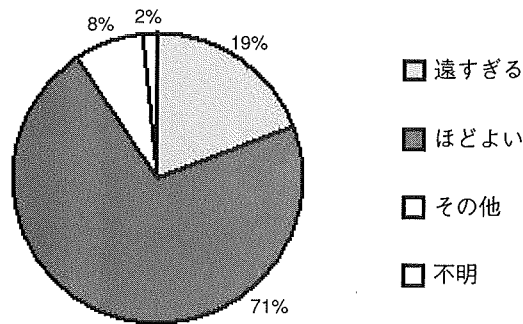


図12 仮設駐輪場の位置について

### 3 広報活動

- ・ 自転車利用者:

対象エリア内の全自転車にチラシ配布及び取り付け

### 4 実験実施日

- ・ 平成一六年一月一六日(火) ～ 一月二九日(月)の連続二週間
- ・ 対策強化日

### 5 アンケート調査による分析と今後の課題

- 調査対象: 自転車利用者
- 今回の実験で駅から仮設駐輪場までの距離が約

- ・ 平成一六年一月二五日(木)の午前七時～午後六時
- ・ 平成一六年一月二八日(日)の午前八時～午後六時

二〇〇mであるにもかかわらず、七〇%以上の利用者が遠いとは感じていないこと、また駐輪場の常設を望む声も高く、自由が丘における駐輪場の候補地選定のエリアが広がったことで用地取得の可能性も高まった。目黒区(世田谷区)との協議の中で少しでも早い用地取得し駐輪場の設置を目指したい(図12)。



写真12 集配の様子



写真11 荷捌き駐車場の様子

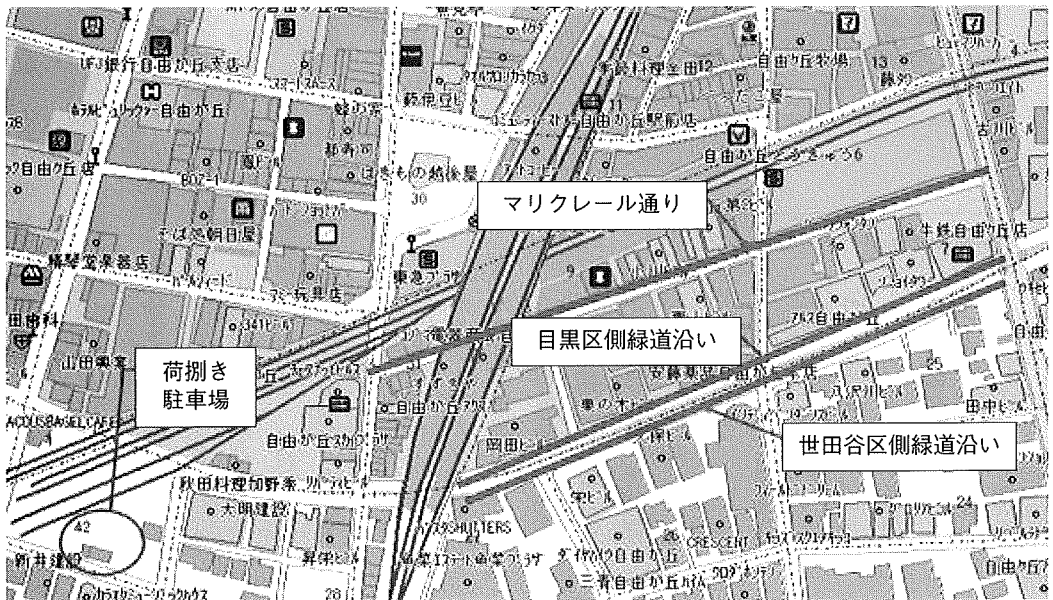


図13 路上荷捌き車対策地域

## 六 路上荷捌き車対策実験

### 1 南口商店会の現状

一九六三年に南口商店会を設立。自由が丘商店街振興組合加盟の一二支部中二番目の規模の商店会。一九九二年から地区計画を導入した街づくりの中で街並みの整備、業種規制等を実施してきた結果、平成一五年秋にオープンしたスイーツフォレストを筆頭に街区内に大小さまざまな魅力ある店舗が出店し、自由が丘一の賑わいを見せている地域である。一方で自由が丘特有の狭い道路、スーパー店頭や緑道にあふれる放置自転車、道路上のスペースを奪い合うように入出入りする配送トラック等、「人にやさしい街」を標榜するには改善すべき課題も山積している。

### 2 実験の概要

南口商店会エリアを対象に民間運輸業者の協力を得て、荷物の搬入搬出の集約化を行い、共同集配システム実現へ向けて、周辺の荷捌きトラックの台数削減による渋滞緩和や歩行者の安全性確保につなげるためのデータ収集と



検証を行った(写真11・12、図13・14)。

### 3 広報活動

・南口商店会各店舗：

説明会の開催、戸別訪問によるチラシ配布。

・納品業者：

商店を介してチラシ配布、協力依頼。

・来街者・歩行者：

街区内に看板の掲示、配達用台車への広報看板取り付け(協力業者)

### 4 実験実施日

・平成一六年二月六日(月)～二月一七日(金)(土・日を除く)

### 5 アンケート調査による分析と今後の課題

調査対象：南口商店会会員店舗、運送業者

今回の実験が荷捌き車対策の解決につながる：六九%、車両の流入規制が必要：五九%、今回の実験が解決の第一歩：九〇%と好感触であった。運送業者からもこれに近い回答が寄せられている。

協同集配システムを実現するためには協同集配センター等の物流拠点の確保が絶対条件となる。高い地価が反映された地域での運営コストの確保が最大の課題となるが、真の「人によさしい街づくり」の実現のためにも是非実現させたい課題であり、商店街の強力なリーダーシップが必要である(図15)。

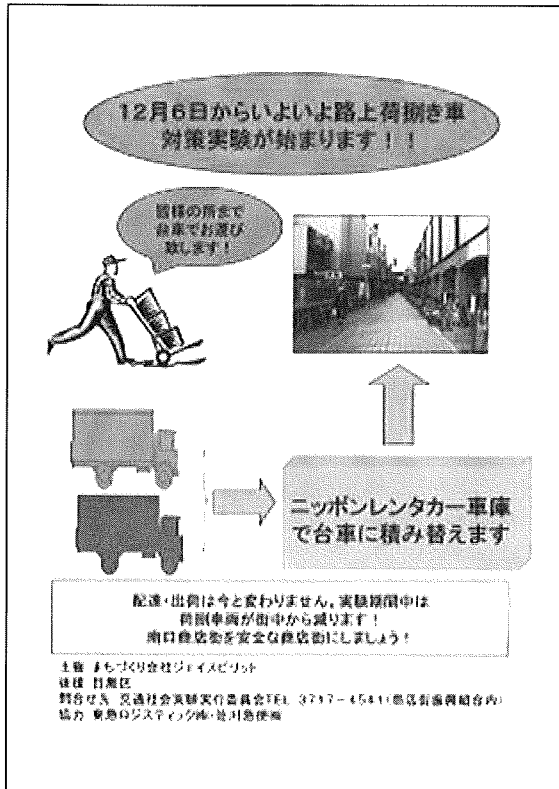


図14 告知ポスター・チラシ

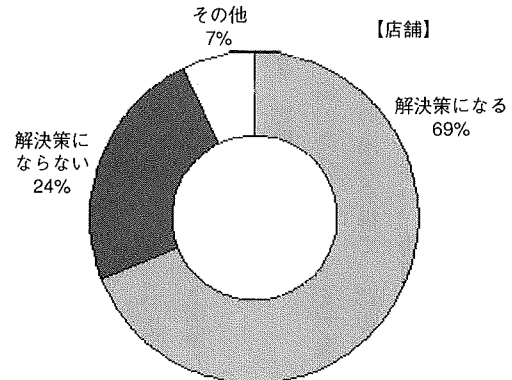
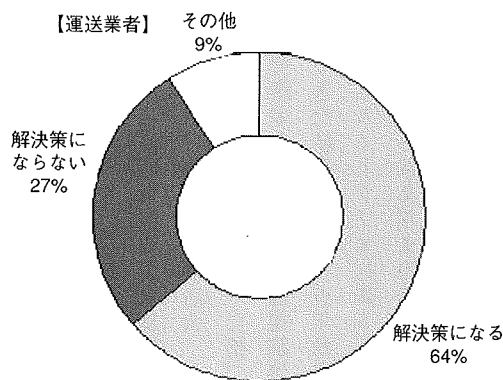


図15 今回の実験のような集配方法が路上荷捌き車対策になるか?