

道路法等の一部を改正する法律案

— 道路財特法の特例措置の継続と安定的な道路網の確保 —

山越 伸浩

(国土交通委員会調査室)

1. はじめに
2. 本改正案提出の経緯
 - (1) 道路財特法の歴史的経緯
 - (2) 道路分科会の建議等
3. 本改正案の概要
 - (1) 道路整備に関する財政上の特別措置の継続及び新設
 - (2) 道路利用の安全性の更なる向上
 - ア 重要物流道路及びその代替・補完路における災害時の直轄代行
 - イ 道路区域外からの落石防止等の措置
 - ウ 占有者による物件の維持管理義務等
 - エ 歩行者や車いすの安全・円滑な通行の確保
 - (3) 「重要物流道路制度」による物流生産性の向上
 - ア 重要物流道路制度の新設
 - イ 特定連絡道路の整備に係る無利子貸付制度の新設
4. おわりに

1. はじめに

平成20年の常会（第169回国会）において、「道路整備費の財源等の特例に関する法律の一部を改正する法律」（以下「20年改正道路財特法」という。）が成立した。これにより、「道路整備事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律」（以下「道路財特法」という。）において、地方公共団体に対する道路の改築に関する国費率（国の負担又は補助の割合）を引き上げる特例措置を20年4月1日から10年間引き続き適用することとされ、30年3月31日にその期限を迎えることとなる。

このような中で、道路財特法の特例措置の適用期限の延長の必要性や、平成 29 年 8 月の社会資本整備審議会道路分科会（以下「道路分科会」という。）の建議「道路・交通イノベーション～「みち」の機能向上・利活用の追求による豊かな暮らしの実現へ～」に盛り込まれた提言などを踏まえ、政府は、30 年 2 月 2 日に「道路法等の一部を改正する法律案」（以下「本改正案」という。）を国会に提出した。

本稿においては、本改正案の提出経緯や内容について概説することとしたい。

2. 本改正案提出の経緯

（1）道路財特法の歴史的経緯

戦前から、我が国では、道路を初めとする社会資本の整備が大幅に遅れていた。朝鮮戦争特需を経て、経済成長が軌道に乗ってくると、自動車が爆発的に普及したが、それに道路整備が追いつかず、渋滞や交通事故が頻発し、社会問題にもなった。

道路整備促進のため、昭和 28 年に「道路整備費の財源等に関する臨時措置法」（以下「臨時措置法」という。）が成立し、29 年度から 5 か年間に限り、ガソリンに課税する揮発油税の収入を道路整備費に充当する道路特定財源制度が設けられた。そして、同法に基づき、道路整備の方針と事業量を定めた道路整備五箇年計画が閣議決定され、別途、道路特定財源による収入を一般会計と区別するための道路整備特別会計も創設された。

臨時措置法は、昭和 33 年に「道路整備緊急措置法」に題名改正がなされている。高度経済成長期を通じて、道路整備の需要は一層高まり、揮発油税だけでなく、国税や地方税において道路特定財源として、地方道路税、軽油引取税、石油ガス税、自動車取得税が創設された。さらに、一般財源とされながらもその一部を道路整備費に充当する自動車重量税も創設され、自動車関係諸税は、種類も収入額も充実していった。また、第一次石油危機を契機として落ち込んだ税収の確保を目的として期限を限って本則税率に上乗せ課税する暫定税率も導入され、税率の引上げと継続が図られた¹。

平成 13 年、小泉内閣が成立すると、「聖域なき構造改革」が推進され、道路特定財源制度も改革の対象となった。そして、道路特定財源による税収確保の根拠として 5 年間の事業量をあらかじめ示し、計画の進捗度合いを政策の達成状況ではなく予算の投入額で表現するという在り方の当否が問われ、14 年度まで 12 次にわたって策定されてきた道路整備五箇年計画は廃止された。道路整備の計画は、他の公共事業の計画とともに目標を数値化し、その達成状況を確認する社会資本整備重点計画へと組み込まれた。しかし、15 年の「道路整備緊急措置法」の改正では、道路特定財源制度そのものは存続された。このとき、「道路整備緊急措置法」は、「道路整備費の財源等の特例に関する法律」に題名改正がなされた。

第一次安倍内閣は、道路特定財源制度の改革を一層推進するため、平成 18 年 12 月、「道路特定財源の見直しに関する具体策」を閣議決定した。この中で、一般財源化を前提とした国の道路特定財源全体の見直しについては、税率を維持しながら、税収の全額を道路整備に充てることを義務付けている仕組みを改めることとし、20 年の常会で所要の法改正を

¹ 平成 22 年度の税制改正において、20 年度から 10 年間継続とされた暫定税率自体は廃止されたものの、地球温暖化対策の観点から当分の間、税率自体は維持することとされ、現在に至っている。

行うなどとされた。

そして、平成 19 年 6 月に道路分科会が取りまとめた建議「品格ある国土と快適な生活の実現に向けた道路政策～使いやすさを追求して～」と、同年 11 月に国土交通省より公表された、20 年度から 29 年度の 10 年間の道路の総事業量 65 兆円及び道路関連施策として 3 兆円を想定する「道路の中期計画（素案）」を踏まえ、20 年改正道路財特法が成立した²。

同法の主な内容は、平成 20 年度以降 10 年間の措置として、①揮発油税等の税込の予算額に相当する金額を毎年度道路整備費に充当する道路整備費の財源の特例措置の 10 年間延長、②20 年度以降 10 か年間に行うべき道路整備事業量の案の作成と閣議の決定、③地方公共団体に対する道路の舗装、改築に関する国の負担又は補助の割合の特例措置の適用期間の 10 年間延長、④揮発油税の一部を地方公共団体に交付する地方道路整備臨時交付金の交付期間の 10 年間延長、⑤地方道路整備臨時貸付金の創設、⑥高速道路利便増進事業の創設などであった。また、このとき、「道路整備費の財源等の特例に関する法律」は、「道路整備事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律」へと題名改正がなされた。

しかし、20 年改正道路財特法等の審査における国会論議等を踏まえ、平成 20 年 5 月に「道路特定財源等に関する基本方針」が閣議決定された。そして、この基本方針に基づき、同年 12 月に「道路特定財源の一般財源化等について」が政府・与党において合意され、これを踏まえ、21 年度から道路特定財源の全てが一般財源化されることとなった。翌 21 年の常会（第 171 回国会）では、10 年間継続されるはずであった道路特定財源制度を前提とする 20 年改正道路財特法の前記①、②、④を廃止する「道路整備事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律等の一部を改正する法律」が成立した。その一方で、道路特定財源制度を前提としない前記③、⑤、⑥の制度は改正されずに存続された。

このうち、前記③の地方公共団体に対する道路の舗装、改築に関する国の負担又は補助の割合を上げる特例措置は、平成 29 年度までの時限措置であることから、30 年度予算の要望事項として、その延長を求める意見が、地方公共団体から多く出されている。国土交通省は、道路財特法による特例措置の継続を基本とする等として予算要求を行っており、30 年度予算の決定に当たってこれが認められている。

（2）道路分科会の建議等

平成 27 年 12 月に開催された道路分科会の基本政策部会（以下「基本政策部会」という。）においては、24 年 6 月に同分科会が行った建議中間とりまとめ「道が変わる、道を変える～ひとを絆ぎ、賢く使い、そして新たな価値を紡ぎ出す～」のフォローアップと今後の道路施策の論点のたたき台（メンテナンス、安全（交通安全、防災・インフラ安全）、交通円滑化、人と物の流れ、モーダルコネクト（他の交通との連携）、地域との連携、道路空間の利活用）が議題とされた。

² 第 169 回国会では、衆議院と参議院とで与野党の議席数が逆転するいわゆる「ねじれ」の状況となっており、一般財源化を前提としつつも揮発油税等を道路整備に充当し、暫定税率の維持を図ろうとする与党と、道路特定財源の即時一般財源化と暫定税率の廃止を主張する野党との対立が激化し、暫定税率を執行するための関係税法の成立が遅れ、20 年 4 月から 5 月までの 1 か月間、暫定税率が適用されなくなるなどした。

平成 28 年 6 月の基本政策部会においては、上述の議題、そして、同年 4 月に発生した熊本地震での寸断された道路の啓開や災害復旧における教訓・課題等を踏まえ、「今後の道路施策」の課題と方向性についての取りまとめに関する議論が開始され、29 年 8 月に道路分科会の建議「道路・交通イノベーション～「みち」の機能向上・利活用の追求による豊かな暮らしの実現へ～」(以下「29 年建議」という。)が取りまとめられている。

29 年建議は、今後の災害・物流ネットワークの在り方だけでなく、より幅広い観点から提言がなされている。

まず、人口減少・高齢化の進展、ICT の急速な発展、激甚化する自然災害、切迫する巨大地震、老朽インフラの加速度的増加、観光立国の形成など、社会経済についての現状認識が示されている。そして、それに基づき、我が国の経済成長に資する生産性の向上、地方創生の実現・地域経済の再生、国民の安全・安心の確保、一億総活躍社会の実現、イノベーションの社会実装など「目指す社会」と、それに合わせ、道路ネットワーク全体の機能を最大限に発揮させる「賢く使う取組」、総合的な交通の視点からの連携強化、「道の駅」の一層の活用、ソフト・ハード両面における道路の防災・減災対策の推進、快適な歩行空間やユニバーサルデザイン化、新技術の導入など、今後必要とされる道路政策が示されている。

これらを踏まえて、「新たな道路施策の方向性」として、①「道路・交通とイノベーション～道から社会を変革する～」、②「人とクルマのベストミックス～高度な道路交通を実現する～」、③「道路の更なるオープン化～多様な連携・協働を追求する～」の三つの方向性が提案されている。

①では、技術革新が急速に進展する ICT を最大限利活用すべきであるとし、生活を成り立たせる装置である道路について、新たな技術の開発・活用により、その機能をより一層発揮させるとともに、今までにない使われ方や付加価値を創造し、人々のライフスタイルや生活圏をはじめとする社会・経済の変革やパラダイムをリードしていくべきであるとしている。具体的には、自動運転、大型トラックによる隊列走行、新たな交通手段としての低速モビリティの導入などに取り組むべきとしている。

②では、道路に求められる機能は、交通空間と居住空間を分離するだけでなく、多様化・高度化し続けており、国土強靱化、地方創生、安全・安心、観光先進国等の実現に向け、高度な道路交通を実現するため、道路ネットワークの整備・強化及びその活用について明確なビジョンと戦略が不可欠であるとしている。具体的には、高速道路や幹線道路のネットワークの強化に加え、地方部での自動車の徹底活用に向けた道路整備の強化、都市部の狭隘な道路における「人間重視の空間」の整備、交通手段の多様化への対応や「分離」だけでなく「共存」の考え方の導入、東京オリンピック・パラリンピック開催時のロードプライシングを含む交通需要管理政策の検討などを挙げている。

③では、限られた都市空間の中で一定の割合を占める道路空間について、地域のニーズや魅力に応じた最大限の活用を実現するため、三つの「オープン化」を推進するべきであるとしている。

第一に、「道路占有・空間のオープン化」である。道路空間のできる限りの利活用を推進

し、地域の魅力の向上、交通モード間の接続強化等を図るべきであるとしている。具体的には、道路の上下空間を含め、駅・道・街を一体化する3次元的な空間再編による民間投資の誘発、シェアサイクルやカーシェアのシェアポットの道路空間上への設置、低速モビリティや自動運転等の交通拠点機能や防災機能等を併せもつ空間や歩く人のための小規模な施設など新たな都市型の道の駅とも言える空間の創出についての検討などをすべきであるとしている。

第二に、「議論・検討のオープン化」である。地域の人々も含めた道路利用者や道路管理者等の意識の共有を図るべく、議論の場やそのルールづくりを行いながら、官民の新たな連携・関係構築を促進すべきであるとしている。

第三に、地域交通（道路、物流、公共交通、観光等）に関するビッグデータ等の「道路情報のオープン化」である。産学官が共通の認識を持ち、連携して地域課題に対処できる体制を構築すべきであるとしている。

また、これに加えて、構造物・附属物を集約・撤去し、道路空間をスマートな空間とすることも検討すべきともしている。

そして、「新たな道路施策の方向性」を実現するための道路施策の具体的提案（図表1）が行われている。これらの道路施策の具体的提案のうち、平常時・災害時を問わない安定的な輸送の確保や道路の安全対策など本改正案に関係のある部分については、後述する本改正案の概要の中で個別に触れていくこととする。

なお、29年建議では、図表1で示された道路施策の具体的提案の進め方について、①国民や利用者との対話、民間や大学との連携など多様な主体と協働する、②必要なデータを収集・分析・共有するなど利活用を図る、③最新のICTなど新技術を最大限活用する、④必要な予算・財源を安定的に確保する、⑤実施した施策を的確に評価することなどが重要であるとしている。

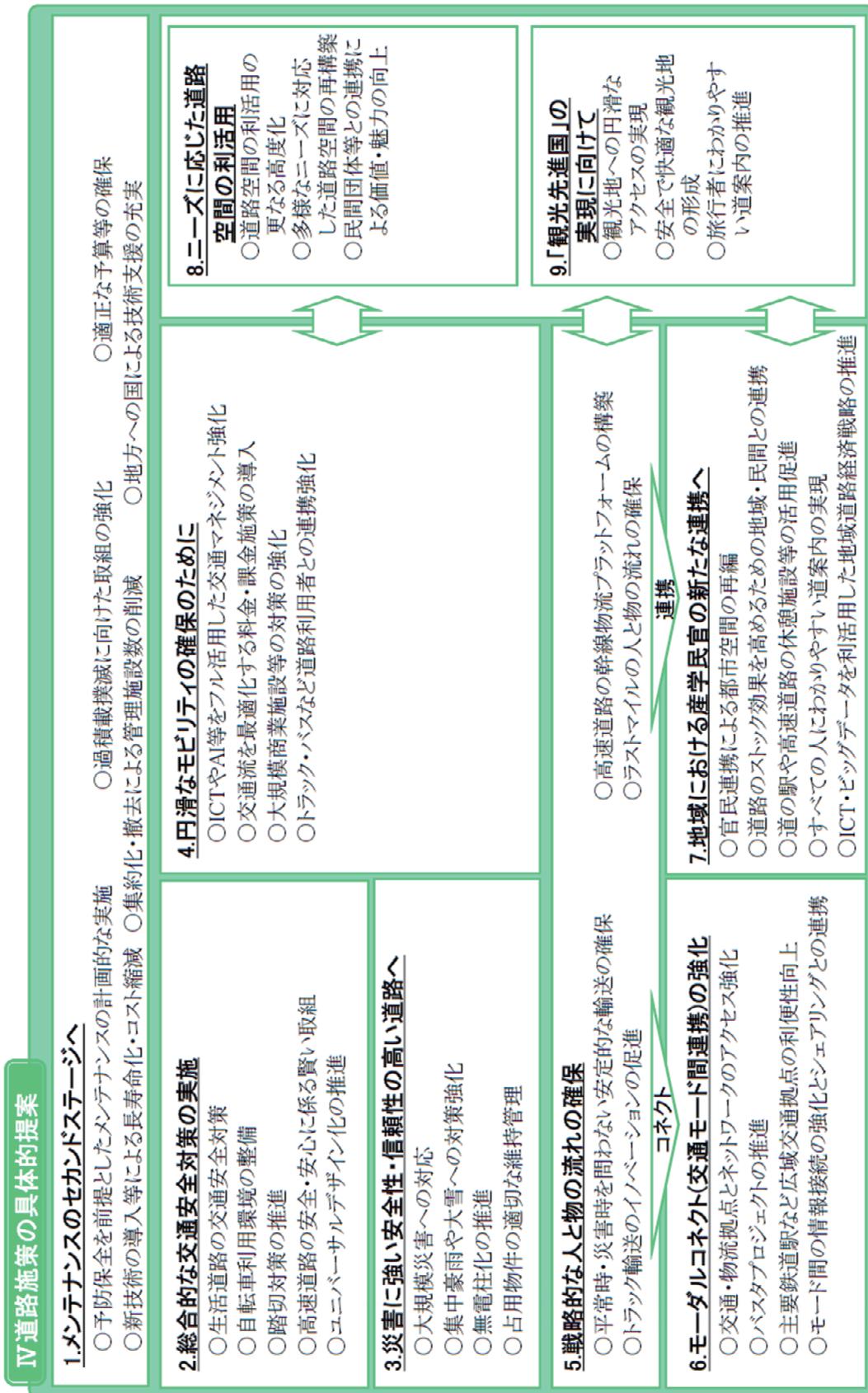
3. 本改正案の概要

ここまで述べてきた経緯を踏まえ提出された本改正案は、平常時・災害時を問わず、安定的かつ安全・円滑に利用可能な道路網を確保することを目的としたものであり、①過去5年間平均で豪雨による被災通行規制回数（143件/年）・時間（2,823時間/年）を10年後には概ね半減すること、②国際海上コンテナ車（40ft背高）³の特車許可⁴の必要台数（約30万台（平成28年度））を10年後には概ね半減することを成果指標としている。

³ 40フィート(ft)型コンテナには、高さが8フィート6インチ（約2.6m）のものや9フィート6インチ（約2.9m）のものと2種類ある。40ft背高（せいたか）とは後者の1フィート背の高いコンテナのことである。国際海上コンテナ車（40ft背高）とは、40ft背高のコンテナを運ぶ貨物自動車のことであるが、コンテナを積んだ状態で、高さが4.1m、長さが16.5mとなる（図表2参照）。車両制限令で定められる一般的制限値は高さ3.8m、長さ12mであるため、同車両は特殊車両となる。

⁴ 特殊車両通行許可のこと。車両の構造が特殊である車両、あるいは輸送する貨物が特殊な車両で、幅、長さ、高さ及び総重量のいずれかの一般的制限値を超えたり、橋、高架の道路、トンネル等で総重量、高さのいずれかの制限値を超える車両を「特殊な車両」といい、道路を通行するには同通行許可が必要となる（関東地方整備局ホームページ<http://www.ktr.mlit.go.jp/road/sinsei/road_sinsei00000011.html>を参照（平成30.2.14最終アクセス））。

図表 1 29 年建議における「道路施策の具体的提案」



(出所) 国土交通省資料

図表 2 本改正案の概要

背景・必要性

① 道路財特法※に基づく財政上の特別措置の期限切れへの対応

- 今年度末に期限が切れる国費率のかさ上げ措置が延長されない場合、自治体の負担が増大 ※道路整備事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律

② 道路利用の安全性の更なる向上

- 老朽化が進む道路の修繕が急務
- 道路区域外からの落石や土砂崩れ等により、交通事故等が発生
- 災害時に重要な輸送路の啓開・復旧を被災自治体が迅速に行うのは困難
- 下水道の管路等の占用物件の損壊により、道路陥没等が発生
- 幅員が狭い歩道の電柱等が、歩行者や車いすの安全・円滑な通行を阻害

③ 物流生産性の向上

- 国際海上コンテナ車等が増加する中、道路構造上の制約による通行の支障が物流生産性の向上を阻害



落石による死傷事故



災害により通行できなくなった道路



下水道の老朽化による道路陥没



電柱により通学児童が車道にはみ出す

法案の概要

1. 道路整備に関する財政上の特別措置の継続

- 道路の改築に対する**国費率のかさ上げ措置を平成39年度末まで延長**【道路財特法】

2. 道路利用の安全性の更なる向上

- 道路の老朽化に対応し修繕を重点的に支援するため、**補助国道の修繕に係る国費率のかさ上げ措置を新設**【道路財特法】
※現行の修繕の国費率 [補助国道] 5/10 [地方道] 5.5/10 ~ 7/10 (修繕法)
- 道路区域外からの落石等を防ぐため、現行制度を拡充し、沿道区域内の土地管理者への**損失補償を前提とした措置命令権限**を規定【道路法】
- 重要物流道路(後掲)及びその代替・補完路について、災害時の**道路啓開・災害復旧を国が代行**【道路法】
- 占用物件の損壊による道路構造や交通への支障を防ぐため、**占用者による物件の維持管理義務、当該義務違反者への措置命令権限**を規定【道路法】
- 歩行者や車いすの安全・円滑な通行を確保するため、**占用制限の対象に「幅員が著しく狭い歩道で特に必要な場合」**を追加【道路法】
※現行では「災害時の被害拡大防止」「車両の能率的な運行確保」のため特に必要な場合に占用制限が可能



災害時の道路啓開

3. 「重要物流道路制度」(新設)による物流生産性の向上

平常時・災害時を問わない安定的な輸送を確保するため、**国土交通大臣が物流上重要な道路輸送網を「重要物流道路」※として指定し、機能強化、重点支援を実施** ※高規格幹線道路、地域高規格道路、直轄国道、空港港湾アクセス道等から指定

- 国際海上コンテナ車等の円滑な通行を図るため、通常の道路より水準が高い**特別の構造基準**を設定【道路法】
※当該基準を満たした道路については国際海上コンテナ車等の通行に係る許可を不要とする【車両制限令】
- 高速道路から物流施設等に直結する道路の整備に係る**無利子貸付制度**を新設【道路財特法】
- 重要物流道路及びその代替・補完路について、災害時の**道路啓開・災害復旧を国が代行**【道路法】(再掲)

国際海上コンテナ車(40ft背高)



高さ4.1m 長さ16.5m 車両総重量40t程度

【目標・効果】 平常時・災害時を問わず、安定的かつ安全・円滑に利用可能な道路網を確保

(KPI)①: 豪雨による被災通行規制回数・時間の削減 143件/年・2,823時間/年(過去5年間平均) → 10年後には概ね半減

②: 国際海上コンテナ車(40ft背高)の特車通行許可必要台数の削減 約30万台(H28年度) → 10年後には概ね半減

(出所) 国土交通省資料

その内容は、以下のとおり三つに大別される（図表 2 参照）。

（１）道路整備に関する財政上の特別措置の継続及び新設

道路法では、道路管理者が道路の管理を行うことが定められている。

道路法の道路の種類は、大きく分けると、高速自動車国道、一般国道、都道府県道、市町村道（以下、都道府県道と市町村道を総称する場合、「地方道」という。）となる。

高速自動車国道の道路管理者は、国土交通大臣である⁵。一般国道は国土交通大臣が政令で指定する区間の直轄国道とその指定区間外の補助国道とに分かれ、直轄国道の道路管理者は国土交通大臣、補助国道の道路管理者は都道府県知事（政令指定市の長の場合もある）である。都道府県道の道路管理者は都道府県知事であり、市町村道の道路管理者は市町村長である。

道路の管理とは、道路の新設、改築、維持、修繕その他の管理をいう。

「新設」とは、道路法上の道路を新たに設けることをいい、新たに道路を築造する工事で、改築の範囲外のもの及び既設道路（私設道路を含む。）を道路法の道路とする場合を包含するとされている⁶。

「改築」とは、道路法上の既設の道路の効用、機能を原状より良くするための工事をいい、道路の線形改良、拡幅、舗装、道路の区域変更によるバイパスの新設などその内容は多種多様であるとされている⁷。

「維持」とは、撒水、除雪、除草、砂利の補充等反復して行われる道路の機能保持のための行為をいうとされている⁸。

「修繕」とは、当初築造した道路の損傷した構造を保持、回復する工事のうち、災害復旧に含まれるもの以外とされている⁹。

現行の道路財特法においては、平成 20 年度から 29 年度末まで 10 年間の時限措置として、道路の「改築」に対する国費率のかさ上げ措置が実施されており（図表 3 参照）、このまま期限切れを迎えた場合は、地方公共団体の負担が増大することとなる。そのため、本改正案では、「改築」に係る特例措置を 39 年度まで 10 年間延長することとしている。

また、老朽化が進行する道路の修繕が急務であることから、これを重点的に支援するため、これまで道路財特法による国費率のかさ上げ措置の対象とされてこなかった「修繕」も新たにかさ上げ対象に加えることとしている。

「改築」・「修繕」における国費率のかさ上げの特例措置は、基本的には、道路法等の本則において 2 分の 1 と規定されている国費率を、10 分の 5.5 から 10 分の 7 までの範囲で引き上げるものである。本改正案成立後のかさ上げ措置の見直し案として図表 4 が国土交

⁵ 道路整備特別措置法で、独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構が高速道路株式会社と協定を締結した区間に限っては、独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構と高速道路株式会社がそれぞれ道路管理者の権限を代行できることが規定されている。同法では、一般国道、都道府県道、市町村道における地方道路公社による道路管理者の権限代行も規定されている。

⁶ 道路法令研究会編著『改訂 5 版道路法解説』（大成出版社、平成 29 年）89 頁

⁷ 道路法令研究会編著『改訂 5 版道路法解説』（大成出版社、平成 29 年）89～90 頁

⁸ 道路法令研究会編著『改訂 5 版道路法解説』（大成出版社、平成 29 年）96 頁

⁹ 道路法令研究会編著『改訂 5 版道路法解説』（大成出版社、平成 29 年）96 頁

通省より示されているが、詳細部分については検討中とされている。

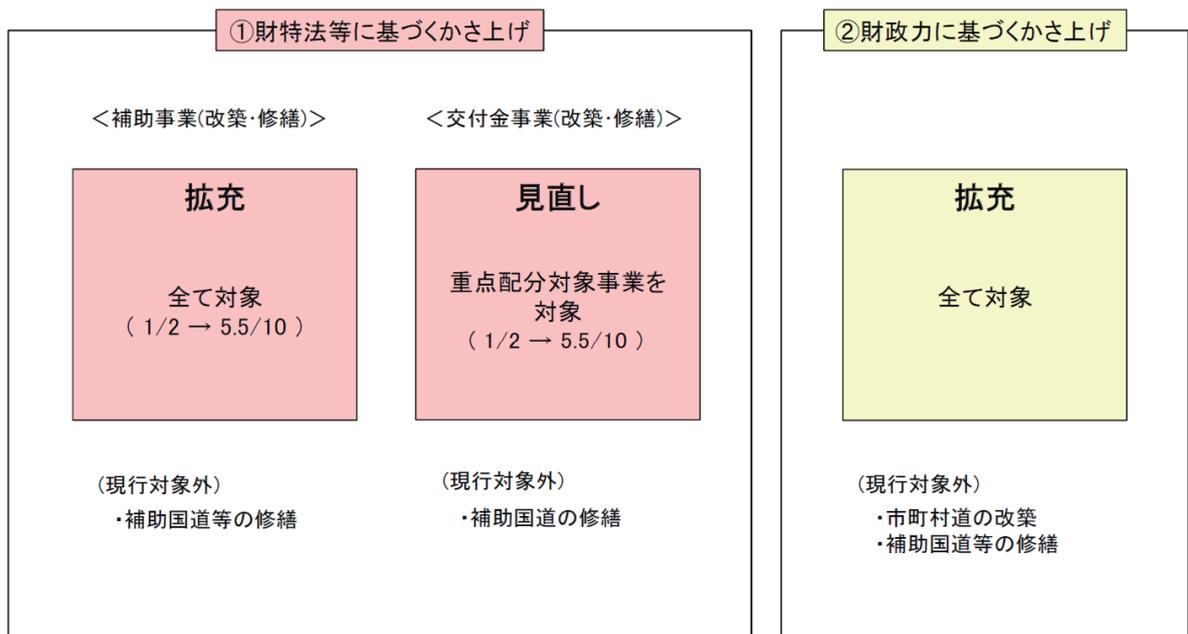
図表3 平成29年度末までの道路財特法による主な特例措置

| 直轄改築※ | 補助改築 | | 交付金 〔社会資本整備総合交付金 防災・安全交付金〕 | |
|-----------------------------|--------------------|-----------------------------------|----------------------------------|----------------------|
| | 補助国道※ | 都道府県道※ 市町村道 | 補助国道 | 都道府県道 市町村道 |
| 2/3 ↓ 高規格幹線道路 7/10 | 1/2 ↓ 5.5/10 | 1/2以内 ↓ 地域高規格道路 5.5/10以内 | 1/2 ↓ 5.5/10~7/10 の範囲内 | 1/2以内 ↓ 7/10以内 |

※この他に、後進特例法(後進地域の開発に関する公共事業に係る国の負担割合の特例に関する法律)により、財政力に基づくかさ上げあり

(出所) 国土交通省資料

図表4 平成39年度末までの道路財特法による主な特例措置(見直し案)



※ 直轄事業(改築)のかさ上げは継続(高規格幹線道路 2/3 → 7/10)

(出所) 国土交通省資料

(2) 道路利用の安全性の更なる向上

ア 重要物流道路及びその代替・補完路における災害時の直轄代行

熊本地震では、通行止めとなった緊急輸送道路¹⁰の早期の啓開・復旧が課題となった。現行の道路法でも、災害時の補助国道等の啓開・復旧を国が代行する直轄代行制度に

¹⁰ 災害時の避難・救助をはじめ、物資供給等の応急活動のために、緊急車両の通行を確保すべき重要な路線で、高速自動車国道や一般国道及びこれらを連絡する幹線的な道路をいう。平成8年から指定が開始され、29年3月末時点までに全国10万1,459kmが指定されている。

ついて規定が設けられている。また、地方道については「東日本大震災による被害を受けた公共土木施設の災害復旧事業等に係る工事の国等による代行に関する法律」や「大規模災害からの復興に関する法律」（以下「大規模災害復興法」という。）を根拠として国の代行が可能となっている。しかし、前者は平成 23 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災に、また、後者は著しく異常かつ激甚な非常災害であって政府が緊急災害対策本部を設置する「特定大規模災害」又はその他著しく異常かつ激甚な非常災害として政令で指定する「非常災害」による被害に、それぞれ適用が限定されている。

熊本地震においては、大規模災害復興法による道路復旧の直轄代行制度が適用されたものの、「非常災害」に指定されたのは発災から約 1 か月後のことであり、同制度の適用は、それを待つ必要もあった。

29 年建議では、「平常時・災害時を問わない安定的な輸送の確保」として、基幹となるネットワークについては、災害時の代替路の啓開・復旧や大型車の通行許可の迅速化等を図るべきであるとしている。

これらを踏まえ、本改正案では、自然災害全般の発生時において、迅速な救急救命活動や復旧活動を支えるため、国は、都道府県又は市町村からの要請に基づき、後述する重要物流道路及びその代替・補完路が補助国道または地方道である場合、道路の啓開のために行う「維持」及びその災害復旧工事を代行できることとしている。

イ 道路区域外からの落石防止等の措置

現行の道路法第 44 条では、道路管理者が沿道区域¹¹を指定することができることとされ、同区域内の土地、竹木又は工作物について、土地管理者に損害の予防義務が課されている。また、道路管理者は、この損害予防義務に関して措置命令を発することができ、それに伴い発生する負担については、これまで、沿道の土地管理者が道路によって相当の利益を受けていることから、社会的受忍義務の範囲内に属し、補償の対象とならないものとされてきた¹²。

しかし、近年、集中豪雨が頻発するようになり、長期的には豪雨日数、降水量ともに増加が予測され、道路区域外からの落石などの事故の発生リスクを増大させ、実際に事故も発生していることから、29 年建議では、「集中豪雨や大雪への対策強化」として、道路区域外からの落石や土砂崩落等に起因する災害を減らすため、沿道も含めた対策の在り方やリスク評価の方法等の検討が必要であるとしている。

そこで、本改正案では、道路管理者が土地管理者に対して損害予防義務に基づいて実施する措置命令の実効性をより確実にするため、沿道区域内の土地管理者への損失補償を行うこととしている。損失補償の範囲は、通常生ずべき損失とされ、道路管理者と損失を受けた者とが協議することとしている。この協議が成立しない場合は、道路管理者が見積もった金額が支払われ、この金額に不服がある場合は、損失を受けた者は、一月

¹¹ 沿道区域は、道路管理者が道路の構造に及ぼすべき損害を予防し又は道路の交通に及ぼすべき危険を防止するため、道路に接続する区域を条例や政令で定める基準に従って指定するものである。道路の各一側について幅 20 メートル以内とされている。

¹² 道路法令研究会編著『改訂 5 版道路法解説』（大成出版社、平成 29 年）378 頁

以内に収用委員会に土地収用法に基づく裁決を申請することができることとしている。

ウ 占用者による物件の維持管理義務等

下水道整備の進展に伴い、管路延長は約 47 万 km となるなど、下水道ストックが増大している。平成 27 年度末時点で 50 年を経過する管路延長は、約 1.3 万 km にも達している。こうした下水道施設など道路下の管路施設の老朽化等に起因した道路陥没の発生件数は、28 年度には約 2,900 件に達しており、占用物件の損壊が道路構造や交通に支障を与えることを未然に防止することが求められている。

29 年建議では、占用物件の維持管理についての新たな基準の導入、道路管理者と道路占用者が協力した路面下の空洞調査を推進すべきであるとしている。

そのため、本改正案においては、道路法に、道路占用者による物件の維持管理義務に係る規定を設けるとともに、当該義務違反者への措置命令権限を道路管理者に付与することとしている。

エ 歩行者や車いすの安全・円滑な通行の確保

我が国には、3,000 万本を超える電柱があり、産業の発展や国民の生活水準の向上を支えてきたが、その存在は、良好な景観を阻害し、災害時の緊急車両の通行や狭い道路での歩行者の通行を妨げるとの指摘もなされている。

電柱の新設を制限し、あるいは、既設の電柱を撤去する無電柱化の取組については、昭和 61 年度から「電線類地中化計画」等の策定により推進されてきた。また、道路法においては、「交通が著しくふくそうする道路若しくは幅員が著しく狭い道路について車両の能率的な運行を図るため、又は災害が発生した場合における被害の拡大を防止するために特に必要があると認める場合」に限り、道路管理者による電柱等の占用制限がなされてきた。しかしながら、道路法において、電柱等の設置は、事業者の設置許可申請があった場合、基準を満たしていれば道路管理者がその占用を許可しなければならない「義務占用」が認められていること、地中化に比して低コストであることなどから、電柱は増加し続けている。

平成 28 年 12 月、議員立法で「無電柱化の推進に関する法律」が成立したが、この法律は、災害の防止、安全・円滑な交通の確保、良好な景観の形成等を図るため、無電柱化の推進に関し、国の責務等、推進計画の策定等を定めることにより、無電柱化施策を総合的・計画的・迅速に推進することを定めた法律である。政府も、28 年度から緊急輸送道路の電柱の新設を禁止するなど新しい取組を始めている。

29 年建議では、「無電柱化の推進」として、地上における電柱・電線の占用許可や占用制限の在り方等について検討するとともに、道路事業等の実施に合わせた電柱の新設抑制及び既存電柱の撤去を推進すべきであるとしている。

これを受けて、本改正案では、幅員が狭い道路において電柱等が歩行者や車いすの安全・円滑な通行を阻害している実態を踏まえて、電柱など道路占用物件の占用制限の対象に「幅員が著しく狭い歩道の部分について歩行者の円滑な通行を図るために特に必要があると認める場合」を追加して、電柱の新設の制限や既存電柱の撤去の推進などを図ることとしている。

(3)「重要物流道路制度」による物流生産性の向上

ア 重要物流道路制度の新設

近年、コンテナ貨物は、国際的な物流の発展に伴い、保有量も輸送の取扱量も増加傾向にある。特に近年は、40ft 背高のコンテナの保有量が非常に伸びており、国際海上コンテナ車（40ft 背高）の特車許可台数が平成 24 年から 28 年までの間に、20 万 2,458 台から 30 万 5,277 台へとおよそ 1.5 倍増加している。

国際物流への対応や省人化のためのトラック大型化へのニーズは高まっており、道路の老朽化への影響を踏まえつつ、特に特車等の交通の多い物流幹線ルートについては、トラックの大型化に対応した道路構造の強化（重量、断面、交差点等）に取り組み、国際海上コンテナ車（40ft 背高）を特車許可の申請がなくとも効率的に通行させ、生産性向上・国際競争力強化に資する道路ネットワークを構築する必要性に迫られている。

平成 29 年 7 月に閣議決定された「総物流施策大綱（2017～2020 年度）」（以下「物流大綱」という。）では、「道路輸送の機能強化」として、「熊本地震における緊急輸送道路の被災状況等を踏まえ、広範で複雑な現在のネットワークや拠点の絞り込みを行い、人・物の平常時・災害時を問わない安定的な輸送を確保するための基幹となるネットワークを計画路線も含め指定し、これに対し、経済や生活を安定的に支えるための機能強化や重点支援・投資を展開する。基幹となるネットワークについては、災害時の代替路の啓開・復旧や大型車の通行許可の迅速化を図るとともに、人流・物流拠点へのラストマイルのアクセスや沿道利用のコントロール、トラックの大型化に対応した道路構造等の機能強化を図る。」としている。

29 年建議でも、「平常時・災害時を問わない安定的な輸送の確保」として、物流大綱とほぼ同内容の提言がなされている。

こうしたことから、本改正案では、道路法において、国土交通大臣は、道路の構造、貨物を積載する車両の運行及び沿道の土地利用の状況、並びにこれらの将来の見通し等を勘案して、全国的な貨物輸送網の形成を図るため、貨物積載車両（国際海上コンテナ車（40ft 背高）など）の能率的な運行の確保を図ることが特に重要と認められる道路について、区間を定めて「重要物流道路」として指定することができることとしている。

また、国際海上コンテナ車等の円滑な通行を図るため、道路法において、重要物流道路における貨物積載車両の能率的な運行が確保されるように、重要物流道路の技術的基準について定めるとともに、この技術的基準に適合した道路については、車両制限令の改正により、国際海上コンテナ車等の特車許可の申請手続を省略することとしている。

なお、平成 25 年、道路の老朽化への対応として、大型車両の通行は、道路を疲労させやすいことから、その通行を望ましい経路へ誘導することにより適正な道路利用を促進するため、道路法等の一部が改正され、大型車誘導区間の指定制度が導入されている。高速道路や直轄国道など 3 万 4,858km が指定されているが、大型車誘導区間は、道路の老朽化の観点から既設路線が指定されたものであり、計画路線も含め指定される重要物流道路制度とは異なるものとされている。

イ 特定連絡道路の整備に係る無利子貸付制度の新設

「未来投資戦略 2017」（平成 29 年 6 月 9 日閣議決定）では、「生産性向上による産業インフラの機能強化等」として、高速道路と近傍に位置する大規模な物流拠点や工業団地、商業施設等の民間施設を直結するインターチェンジを民間企業の発意と負担により整備する制度の活用を推進するため、速やかに具体的なルール化を行うこととされた。そのため、同戦略に基づき、国土交通省は、同年 7 月、高速道路と大規模な物流拠点等を直結する民間施設直結スマートインターチェンジ制度実施要綱を定め、募集を開始している。

また、29 年建議でも、空港・港湾・鉄道等の政策との連携を図りつつ、交通・物流拠点と高速道路とのアクセスを強化するとともに、高速道路と施設の直結を促進すべきであるとしている。

このため、本改正案では、重要物流道路である高速道路から物流施設・商業施設・レクリエーション施設等に直結する道路（以下「特定連絡道路」という。）を、直結部分の交通混雑を緩和する対策として整備する場合、当該特定連絡道路の工事施工者に対して整備資金を無利子で貸し付ける制度に関する規定を道路財特法に設けることとしている。また、これに関連して、平成 30 年度一般会計予算に、「特定連絡道路工事資金貸付金」として 5,000 万円が計上されている。

4. おわりに

本改正案は、平常時・災害時を問わない安定的かつ安全・円滑な道路網及び輸送の確保に向けて、必要となる施策を多岐にわたり盛り込んだものと言える。以下では、留意すべきと思われる点などについて、いくつか指摘しておきたい。

まず、本改正案では、道路管理者に様々な権限を付与している。幅員が著しく狭い道路の歩行者の通行の確保のために電柱等の占用制限を行うこととし、また、道路区域外からの落石等の防止のために土地管理者等への措置命令を発するとともにその損失を補償し、さらには、下水管などの占用物件の維持管理義務違反へも措置命令を発することができることとしている。

加えて、これらの実効性を確保するため、道路管理者には、道路法若しくは同法に基づく命令の規定による許可等を受けた者に対し、必要な報告をさせ、立入検査をする権限も付与することとしている。

しかし、市町村の土木系職員は、長期的に減少しつつあり、その一方で、市町村の老朽施設は非常に多くなってきている。新たな権限を付与しても、市町村の現場でそれらの制度の浸透がしっかりなされ、実際に措置命令を発し、報告聴取や立入検査を実施することができる体制を整えられるのかどうか留意が求められる。制度の周知徹底を図ることに加え、研修や職員の派遣など人的支援の取組を一層充実させる必要があるように思われる。

また、物流大綱においては、基幹となるネットワークについて沿道利用のコントロールが必要とされるとともに、29 年建議では、幹線道路沿いで増加する大型商業施設等による渋滞を抑制するため、渋滞対策推進協議会を活用した交通アセスメントの強化と事後を含

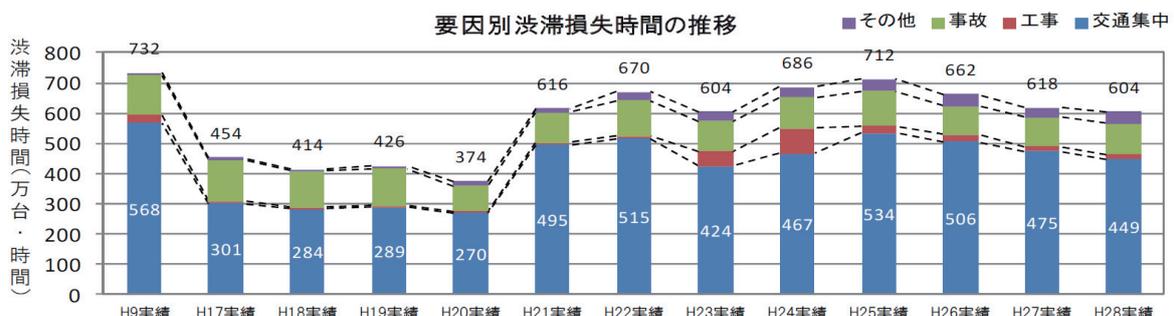
めた対策の確実な実施と負担を原因者に求めるための仕組みを導入すべきであるなどとしているが、本改正案においては、これらは改正内容には盛り込まれなかった。

基本政策部会の資料によると、平成22年から26年の5年間で幹線道路沿いの大規模小売店舗数は、6,602店舗から1万251店舗へと6割近く増加している。こうした沿道の大規模商業施設が誘発する渋滞は、全渋滞発生の原因の1割に達するともされており、その解消が必要とされている。加えて、国土交通省の試算では、我が国の国民一人当たりの年間の自動車での移動時間は、年間約100時間とされている。そのうち渋滞による混雑で余計にかかった時間、いわゆる損失時間は40時間になっている。これは、国民全体となると、50億人・時間にも達し、280万人分の年間労働時間に匹敵するともされている。

平成15年度から19年度までの第一次社会資本整備重点計画の重点目標の一つに、道路渋滞による損失時間を14年度の38.1億人・時間から19年度には約1割削減するという目標が掲げられていたが、20年度からの第二次社会資本整備重点計画以降、この指標は、重点目標として採用されていない。改めて基本政策部会の資料を見ると、24年度の道路渋滞による損失時間は50億人・時間となっており、14年度から10年間で国全体の渋滞による損失時間は2割以上も増加している。第二次社会資本整備重点計画以降、渋滞対策の重要目標の指標は、「踏切遮断による損失時間」と「信号制御の改良によるCO2の排出抑止量」が掲げられているが、国全体の渋滞対策を把握する上で効果的な指標と言い得るかについては課題があるように思われる。国土交通省は、GDP600兆円の達成に向けた取組の一環である生産性革命プロジェクトの中で、高速道路の渋滞が発生しやすい箇所についてデータ分析を行いピンポイントで渋滞対策を実施していく「ピンポイント渋滞対策」を実施し、首都圏や近畿圏の都市中心部への交通流入を防ぐ「高速道路を賢く使う料金制度」など交通需要を管理する料金誘導型の渋滞対策に取り組んでいるが、GDP600兆円という国全体の目標に対してそれらがどう貢献しつつあるのかを示すには、国全体の渋滞損失時間の増減を示すのが、有効と言えるのではなかろうか。

渋滞損失時間の実態については、5年に1度の道路交通センサスのデータを使うことなどから、毎年の公表は不可能とされている。しかしながら、図表5は、NEXCO東日本の要因別渋滞損失時間の推移であり、他の高速道路株式会社でも同様に毎年計測・公表がなされている。

図表5 NEXCO東日本の要因別渋滞損失時間の推移



(出所) NEXCO東日本「高速道路管理に関するアウトカム指標等報告書 平成28事業年度」10頁

渋滞による労働時間の損失は、近年の物流産業における労働力不足を助長するとともに、自動車運転者の長時間労働の一因ともなっており、働き方改革や物流生産性革命を議論する上でも重要な指標と言えよう。重要物流道路等における渋滞のデータ収集、指標化、公表の頻度などの在り方の検討も含め渋滞損失時間の削減に向けた一層の取組が期待される。

(やまごし のぶひろ)