

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	踏切道の改良促進と道路及び鉄道の防災機能強化 －踏切道改良促進法等改正案に関する国会論議－
著者 / 所属	金重 鶴美 / 国土交通委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	436 号
刊行日	2021-7-8
頁	48-62
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/ripou_chousa/backnumber/20210708.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください（TEL 03-3581-3111（内線 75020）／ 03-5521-7686（直通））。

踏切道の改良促進と道路及び鉄道の防災機能強化

— 踏切道改良促進法等改正案に関する国会論議 —

金重 鶴美

(国土交通委員会調査室)

1. はじめに
2. 改正案の提出に至る経緯及び概要
 - (1) 踏切道改良促進法改正関係
 - (2) 道路法等改正関係
 - (3) 鉄道事業法改正関係
3. 国会における主な論議
 - (1) 踏切道の安全対策に係る論議
 - (2) 災害時の踏切道の管理方法に係る論議
 - (3) 道路法関係に係る論議
 - (4) 鉄道事業者による植物等の伐採等に係る論議
4. おわりに

1. はじめに

第204回国会（常会）において、「踏切道改良促進法等の一部を改正する法律案」（閣法第13号。以下「改正案」という。）が衆参両院で全会一致をもって可決され、令和3年3月31日に成立し、翌4月1日に施行された。

改正案は踏切道改良促進法、道路法、鉄道事業法等の改正を内容としている。

本稿では、改正案の提出に至る経緯及び概要を整理するとともに、改正案の審査を中心に踏切道の改良及び道路・鉄道の防災機能に関する主な国会論議を紹介したい。

2. 改正案の提出に至る経緯及び概要

(1) 踏切道改良促進法改正関係

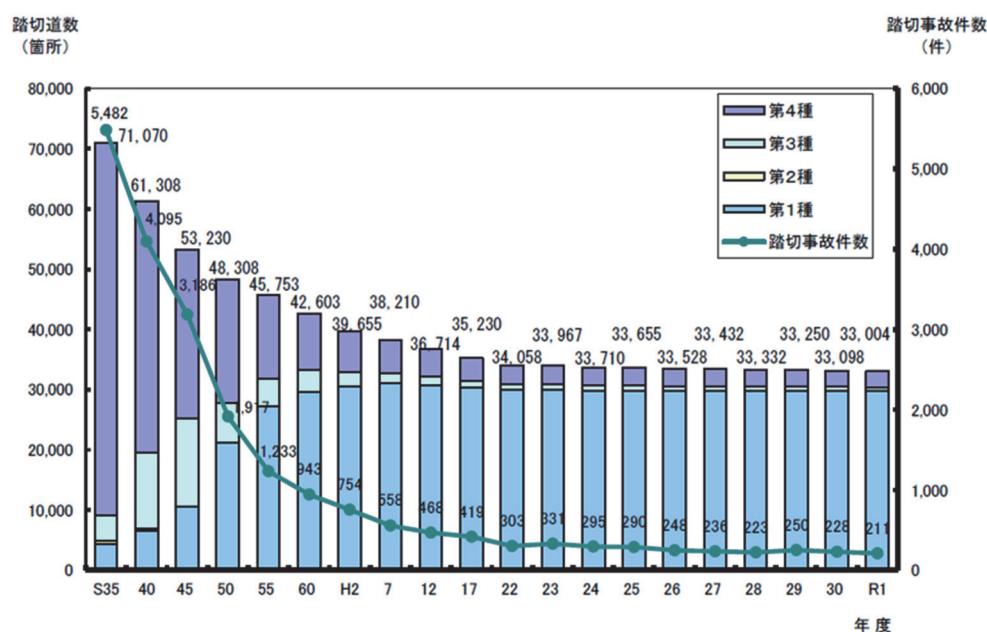
ア 踏切道改良促進法の成立

鉄道と道路が平面交差する踏切道¹では、踏切事故や踏切遮断による交通渋滞が課題となっている。昭和 36 年に成立した踏切道改良促進法（昭和 36 年法律第 195 号）に基づき、昭和 36 年以降 5 年間を期限とし、交通量、踏切事故の発生状況等を考慮した上で改良すべき踏切道が国土交通大臣により指定され、対策が進められてきた。しかし改良が必要な踏切道が数多く残され、踏切事故防止対策を引き続き講ずる必要があることから、指定期限の延長等の改正が重ねられてきた。

イ 踏切道数及び踏切事故件数の推移

昭和 35 年度末には全国で 71,070 か所存在した踏切道が、立体交差化や統廃合により令和元年度末には 33,004 か所に半減した（図表 1 参照）。現在、全体の約 90%に相当する 29,717 か所が遮断機及び警報機のある第 1 種踏切道である²。遮断機のない第 3 種踏切道や遮断機も警報機もない第 4 種踏切道については着実に減少しているものの、踏切道数全体に対するその比率は、直近 10 年間では約 10%を占める状況が続いている³。

図表 1 踏切道数と踏切事故件数の推移



※ 横軸については、昭和35年度～平成22年度は5年間隔、それ以降は1年間隔としています。

（出所）国土交通省鉄道局「鉄軌道輸送の安全に関わる情報（令和元年度）」49 頁

平成 28 年の踏切道改良促進法改正（以下「平成 28 年改正法」という。）により、平成 28 年度からの 5 年間で 1,180 か所の踏切道が指定され、令和 2 年末までに約 6 割で対策

¹ 踏切道改良促進法における踏切道は、鉄道と道路法による道路とが交差している場合をいう。踏切道の種類としては、遮断機及び警報機が設置された第 1 種踏切道、踏切保安係を配置する第 2 種踏切道（現在は設置されていない）、警報機はあるが遮断機がない第 3 種踏切道、警報機も遮断機もない第 4 種踏切道がある。

² 国土交通省鉄道局「鉄軌道輸送の安全に関わる情報（令和元年度）」（令 2.10）

³ 令和元年度末時点で第 3 種踏切道 684 か所（全体の 2 %）、第 4 種踏切道 2,603 か所（全体の 8 %）である（前掲脚注 2 参照。）。

が完了し、約 2 割が事業中である⁴。

踏切事故に関しては、昭和 36 年度は、事故件数 5,483 件、負傷者数 2,358 人、死亡者数 1,560 人であったのに対し、踏切道数の減少、踏切保安設備の整備等により、令和元年度は、事故件数 211 件、負傷者数 132 人、死亡者数 84 人と大幅に減少している。しかしながら、依然として踏切事故は約 2 日に 1 件発生し、踏切事故により約 4 日に 1 人死亡しているとされる。令和元年度の踏切事故は、鉄軌道における運転事故による死亡者の 33.1%を占めている。踏切事故を①衝突又は接触物別でみると、自動車と衝突又は接触したものが 43.1%、歩行者と衝突又は接触したものが 42.2%、②原因別でみると、直前横断による事故が半数、③年齢別でみると、65 歳以上の高齢者の事故がほぼ半数を占めるといふ特徴が挙げられる⁵。

なお、国土交通省によると、海外の主要都市に比べると東京 23 区の踏切道数は依然として非常に多く、パリの約 90 倍、ニューヨークの約 13 倍とされている⁶。

ウ 踏切事故防止に向けた国の計画

令和 3 年 3 月 29 日、内閣府に設置されている中央交通安全対策会議において、令和 3 年度から 7 年度までを計画期間とする「第 11 次交通安全基本計画」が決定された。同計画では、「踏切道における交通の安全」として、①踏切道の立体交差化、構造の改良及び歩行者等立体横断施設の整備の促進、②踏切保安設備の整備及び交通規制の実施、③踏切道の統廃合の促進等を対策の柱とし、令和 7 年までに踏切事故件数を令和 2 年と比較して約 1 割削減することを目指すとしている。

また、令和 3 年 5 月 28 日、令和 3 年度から 7 年度を計画期間とする「第 5 次社会資本整備重点計画」が閣議決定された。同計画では、立体交差化や踏切保安設備等の整備に加え、周辺の迂回路整備も含めた総合的な事故対策を推進すること等が重点施策として盛り込まれている。令和 7 年度までに踏切事故件数の約 1 割削減に加え、踏切遮断による損失時間を 98 万人・時/日（平成 30 年度 103 万人・時/日）とする指標を定めている。

エ 緊急に対策が必要な踏切（カルテ踏切）

国土交通省では、平成 19 年 4 月、緊急に対策の検討が必要な踏切として 1,960 か所の踏切を抽出・公表し、対策を講じてきたが、平成 28 年 6 月、対策の進展等を踏まえた見直しを行うとともに、通学路における対策が必要な踏切や事故が多発している踏切を新たに追加し、アップデートした形で緊急に対策の検討が必要な踏切 1,479 か所を抽出した。これらについては、全国の鉄道事業者と道路管理者が連携して、踏切の諸元、対策状況、交通量、事故発生状況等の客観的データに基づき、「踏切安全通行カルテ」（以下対象の踏切を「カルテ踏切⁷」という。）を作成し、踏切の現状を「見える化」している。

⁴ 国土交通省「踏切対策の推進について」（社会資本整備審議会道路分科会基本政策部会資料（令 2.12.3））

⁵ 前掲脚注 2 参照。

⁶ 国土交通省によると、東京 23 区は踏切道が 620 か所ある一方、ニューヨークは 48 か所、ロンドンには 13 か所、ベルリンは 46 か所、パリは 7 か所、ソウルは 16 か所とされる。

⁷ カルテ踏切 1,479 か所の内訳は、開かずの踏切（ピーク時間の遮断時間が 40 分/時以上）532 か所、自動車ボトルネック踏切（踏切自動車交通遮断量が 5 万/日以上）360 か所、歩行者ボトルネック踏切（自動車交通遮断量と歩行者等交通遮断量の和が 5 万/日以上かつ歩行者等交通遮断量が 2 万/日以上）284 か所、歩道狹隘踏切 129 か所、通学路要対策踏切 143 か所、事故多発踏切（直近 5 年間に於いて 2 回以上の事故が発

そのうち、令和2年12月時点で対策完了が17%、事業中が15%、改良計画作成が16%、未指定が52%であり、約半数のカルテ踏切で対策の決定及び事業の推進が行われている。一方、未指定の踏切道の約9割は、「開かずの踏切」などの抜本的対策が必要な踏切道であり、5年間の指定期限では対策が難しい状況にあると指摘されている⁸。

令和3年1月29日に国会に提出された改正案では、各踏切道の実態に合った機動的で柔軟な指定を可能にするため、5年間の指定期限を撤廃・恒久化し、前述の交通安全基本計画等の国の5か年計画と連動して踏切道を指定することとされた。また、踏切道の指定期限を撤廃する一方で、長期間の対策のフォローアップが必要とされているため、鉄道事業者及び道路管理者が自ら評価を実施し、鉄道事業者及び道路管理者（国土交通大臣である道路管理者を除く。）がその結果を国土交通大臣に届け出ることを義務付けることとした。

また、地方踏切道改良協議会⁹は指定された踏切道を協議の対象としてきたが、改正案では、指定された踏切道だけでなく、指定前の申出時や災害が発生した場合などの踏切道の管理方法等に関しても協議の対象とすることとした。

さらに、改正案では、踏切道の改良方法を拡充し、踏切道と交通上密接に関連する道路の改良や踏切前後の滞留スペースの確保等の面的・総合的な対策を推進するとした。滞留スペースの確保のため、鉄道事業者及び道路管理者が沿道民地の所有者等との間で道路外滞留施設の管理に係る協定を締結し、当該道路外滞留施設の整備又は管理を行うことができる制度が創設された。なお、滞留施設協定の締結を公示後に当該施設の所有者等が代わっても協定の効力は継続するとされた。

改正案の施行に合わせて、鉄道事業者による踏切監視用カメラの整備への補助制度が創設され、令和3年度一般会計予算に鉄道施設総合安全対策事業費補助43億800万円の内数として所要の経費が計上された。

オ 踏切道のバリアフリー化

高齢者や障害者等の移動制約者（以下「高齢者等」という。）が踏切道を渡り切れずに死亡する事故¹⁰を防ぐため、国土交通省は踏切道のバリアフリー化を推進している。平成26年7月、学識経験者、鉄道事業者、道路管理者、警察庁、国土交通省から成る「高齢者等による踏切事故防止対策検討会」が設置され、27年10月に検討結果のとりまとめが公表され¹¹、平成28年改正法に同とりまとめを反映した対策が盛り込まれた。同とりまとめでは、12事例を分析し、高齢者等が踏切道内に取り残されないための方策や踏切

生) 31 か所となっている（前掲脚注4参照。）。

⁸ 前掲脚注4参照。

⁹ 鉄道事業者、道路管理者、都道府県知事、地方整備局長、地方運輸局長等から構成され、地方踏切道改良計画の作成及び実施、災害が発生した場合における踏切道の適確な管理その他の踏切道の改良の促進に関し必要な事項について協議を行うこととされている（改正案第16条第1項）。

¹⁰ 令和元年度の踏切事故による死亡者数84人のうち、65歳以上の高齢者は48%を占めており、そのうち75%が歩行者である（前掲脚注4参照）。過去5年間における車椅子利用者の踏切事故は国土交通省によると12件、平成30年に踏切内で電車にはねられて死亡した電動車椅子利用者は独立行政法人製品評価技術基盤機構の調査によると5人であるとの指摘がなされている（第204回国会参議院国土交通委員会会議録第16号（令3.5.18））。

¹¹ 国土交通省「高齢者等による踏切事故防止対策検討会」とりまとめ（平27.10）

道に取り残された高齢者等を救済する方策、高齢者等が踏切道を通行しない方策、事故防止のための啓発活動等の観点から、比較的短期間で技術的に実現性が高いと考えられる対策について整理している。

国土交通省では、「高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律」（平成 30 年法律第 32 号）に基づき、全国の主要鉄道駅周辺で多数の高齢者等の利用が見込まれる道路を「特定道路」として指定し、道路のバリアフリー化を推進している。令和元年 7 月、これまでの主要鉄道駅と福祉施設等を結ぶ道路等に加え、新たに福祉施設等を相互に結ぶ道路を特定道路に指定したことにより、特定道路上の踏切道がこれまでの 63 か所から約 5 倍の 345 か所に増加することになった。このうち、踏切道改良促進法により指定された踏切道は 76 か所、うち 43 か所は除却予定であるが、269 か所の踏切道が未指定であるため、バリアフリー化を更に推進する必要性が高まったとされる¹²。

改正案では、市町村長によりバリアフリー化等のために指定する踏切道を申し出ることができることとした。

カ 災害時の踏切道の管理方法

近年、災害時において踏切道が長時間遮断することが課題となっている。平成 30 年大阪北部地震では、列車の駅間停止等により、多数の踏切道において長時間の遮断が発生し、救急車の到着が通常なら 7 分程度のところ 42 分を要した事態が発生する等、救急救命活動等に支障が生じた。発災後の踏切道の遮断状況について関係機関の間で共有されていなかったことや、鉄道と道路の立体交差箇所が長い区間確保されていないこと等が課題として明らかになった。

国土交通省では、重要インフラの緊急点検等の結果を踏まえ、令和 2 年度までの「防災・減災、国土強靱化のための 3 か年緊急対策」（平成 30 年 12 月 14 日閣議決定）として、長時間遮断時に優先的に開放する踏切の指定や踏切の立体交差化の緊急対策を実施した。加えて、令和 2 年 1 月、「総力戦で挑む防災・減災プロジェクト」として、緊急輸送道路等にある約 1,500 か所の踏切も長時間遮断対策の対象とし、警察・消防・道路管理者・鉄道事業者で連携し、災害時に優先的に開放する踏切道と迂回等の対策を行う踏切道とに分類することとした。しかし、これらの取組は任意のため、法的拘束力もなく、災害時に踏切が優先的に開放される手順等を定める必要があった¹³。

改正案では、国土交通大臣が、災害が発生した場合における円滑な避難又は緊急輸送の確保を図る必要性、踏切道を通過する列車の運行状況、踏切道の周辺における鉄道と道路との交差の状況その他の事情を考慮して、国土交通省令で定める基準に該当する踏切道のうち、踏切道災害時管理基準¹⁴に適合する管理方法を定めることが必要な踏切道を指定する制度を創設した。また、都道府県知事は、踏切道災害時管理基準に適合する管理方法を定めることが必要と認められる当該都道府県内の踏切道について、災害時の

¹² 前掲脚注 4 参照。

¹³ 前掲脚注 4 参照。

¹⁴ 災害時において鉄道事業者及び道路管理者がとるべき措置の具体的内容及び手順を定めた対処要領の作成、当該措置に関する訓練の実施その他の災害が発生した場合における踏切道の適確な管理のために必要な事項に関する国土交通省令で定める基準をいう。

管理方法を定めるべき踏切道の指定をすべきことを国土交通大臣に申し出ることができることとされた。当該指定に係る鉄道事業者及び道路管理者（国土交通大臣である道路管理者を除く。）は、指定のあった踏切道について、国土交通大臣が指定する期限までに、協議により踏切道災害時管理基準に適合する管理方法（地方踏切道災害時管理方法）を定め、国土交通大臣に提出しなければならないこととされた。鉄道事業者と道路管理者との間で、協議が成立しない等の場合の国土交通大臣による裁定制度が創設された。

また、国土交通大臣は、指定のあった踏切道（鉄道と国土交通大臣が道路管理者である道路とが交差する場合に限る。）について、踏切道災害時管理基準に適合する管理方法（国踏切道災害時管理方法）を決定するものとし、その場合あらかじめ踏切道に係る鉄道事業者の意見を聴かなければならないこととされた。

（２）道路法等改正関係

ア 道の駅の防災機能強化

平成 16 年新潟県中越地震、平成 23 年の東日本大震災、平成 28 年熊本地震、令和 2 年 7 月豪雨等の自然災害において道の駅では災害復旧車両の中継基地、支援物資の集配基地、一時避難場所として場所の提供や、炊き出し、食料配布の実施等が行われてきた¹⁵。

「防災基本計画」（令和 3 年 5 月 25 日中央防災会議決定）において「国〔国土交通省〕及び地方公共団体は、防災機能を有する道の駅を地域の防災拠点として位置付け、その機能強化に努めるものとする。」とされた。また、「国土強靱化計画年次計画 2020」（令和 2 年 6 月 18 日国土強靱化推進本部決定）では、「自治体が策定する地域防災計画に基づき、自治体と役割分担を図りながら「道の駅」の防災設備を整備するとともに、広域的な復興・復旧活動拠点となる「道の駅」を重点的に支援する「防災道の駅¹⁶」認定制度を導入する。」とされた。さらに、「まち・ひと・しごと創生基本方針 2020」（令和 2 年 7 月 17 日閣議決定）においては、「「道の駅」第 3 ステージ¹⁷として、子育て応援施設や外国人観光案内所などの福祉、観光等に関する機能や広域的な復興・復旧活動の拠点としての防災機能を強化することにより、地方創生を推進する。」とされた。

道の駅は道路の啓開や災害復旧等の拠点に加え、自衛隊の活動拠点としても幅広く活用されてきた一方で、非常時であっても災害対応専用にはできないこと、防災機能確保のための設備・体制の強化、災害規模に応じた道路区域外の施設（道の駅の第 2 駐車場な

¹⁵ 国土交通省「道の駅の防災機能強化について」（第 4 回「道の駅」第 3 ステージ推進委員会配布資料（令和 2. 11. 20））

¹⁶ 支援期間は最大 5 年とされ、耐震化、通信設備、貯水施設の整備等について交付金による重点支援を行うハード面での支援と、国による BCP 策定支援、防災訓練の支援、防災拠点自動車駐車場の指定制度による災害拠点機能の強化等のソフト面の支援が検討されている（「道の駅第 3 ステージ」本年度の進め方について」第 5 回「道の駅」第 3 ステージ推進委員会配付資料（令和 3. 6. 3））。

¹⁷ これまで道の駅は、平成 5 年からの第 1 ステージとして「通過する道路利用者へのサービス提供の場」、平成 25 年からの第 2 ステージとして「道の駅自体が目的地となる」ことを方針としてきた。令和 2 年から 7 年までの第 3 ステージとして「地方創生・観光を加速する拠点」へ＋「ネットワーク化で活力ある地域デザインにも貢献」を新たなコンセプトとし、①「道の駅」を世界ブランドへ②「新「防災道の駅」が全国の安心拠点に」③「あらゆる世代が活躍する舞台となる地域センターに」の 3 つの姿を目指している（提言「道の駅」第 3 ステージー地方創生・観光を加速する拠点へ」（令和元. 11. 18）新「道の駅」のあり方検討会）。

ど)の一体的な活用などが課題とされた。

そのため、改正案では、広域災害応急対策の拠点となる道の駅等¹⁸について、国土交通大臣が防災拠点自動車駐車場として指定する制度を創設することとした。防災拠点自動車駐車場では、災害時には防災拠点としての利用以外を禁止・制限することができるとし、民間による通信施設、非常用発電施設等の占用基準を緩和することに加え、協定の締結により、道路管理者が災害時に隣接駐車場等を一体的に活用することとした。

イ 緊急輸送道路等の沿道における工作物

令和元年房総半島台風において、千葉県等で電柱の倒壊・折損が多数発生した結果、最大約 93 万戸が長期間にわたり停電し、日常生活に支障を来すこととなった。国土交通省は、緊急輸送道路等においては、無電柱化推進¹⁹の観点から、新設電柱の占用を禁止する措置を平成 28 年度から導入し、現在、全体延長約 9 万 k m のうち約 7 万 6,000 k m で実施している。一方、その沿道民地に設置された電柱等については、従来の道路法では道路管理者が関与できない状況となっており、災害時に緊急輸送道路等の交通を確保するための沿道における工作物の管理の在り方が課題となっていた。

改正案では、沿道区域における損害予防義務の対象を見直し、道路法に基づく沿道区域の指定においては、当該指定に係る沿道区域及び損害予防の措置の対象となる土地、竹木又は工作物を定めるものとし、道路管理者は、当該指定をしたとき、遅滞なくこれらの事項を公示するものとした。

ウ 道路の災害復旧等に係る権限代行制度

近年は気候変動の影響等により、災害の頻発・激甚化が懸念されている。令和 2 年 7 月豪雨では、各地で甚大な被害がもたらされ、道路についても通行止めが多数発生した。被災自治体からの要請を踏まえ、令和 2 年 5 月に改正された道路法に基づく国による災害復旧の代行事業が同年 7 月 22 日に着手され、20 日間で八代～人吉間の道路啓開を完了した。同年 7 月 31 日に「大規模災害からの復興に関する法律」(平成 25 年法律第 55 号)(以下「大規模災害復興法」という。)に基づく「非常災害」の政令指定が閣議決定され、同年 8 月 5 日の施行を経て、同月 18 日、熊本県は同法に基づき球磨村道の災害復旧の代行事業を実施した。

従来、都道府県による市町村管理道路の災害復旧工事の代行制度は、道路法に定めはなく、大規模災害復興法第 2 条第 9 号に定める特定大規模災害等に該当する場合に限り認められていた。しかしながら、近年の災害の頻発化を踏まえ、特定大規模災害等に該当しない災害が発生した場合にも、小規模な市町村において避難所への物資の輸送ルートが被災した場合などに、国・都道府県・市町村が適切な役割分担をして、迅速かつ円滑な道路啓開や災害復旧工事を行うことが、これまで以上に求められるようになった。

改正案では、都道府県が、特定大規模災害等に該当しない災害が発生した場合においても、市町村からの要請に基づき、当該市町村が管理する指定区間外の国道、都道府県

¹⁸ 道の駅のほか、高速道路のサービスエリアやパーキングエリアも指定の対象として含まれるとされる。

¹⁹ 平成 28 年 12 月に「無電柱化の推進に関する法律」(平成 28 年法律第 112 号)が定められ、平成 30 年に同法第 7 条の規定に基づく「無電柱化推進計画」が策定された。

道又は市町村道について維持・災害復旧に関する工事を当該市町村に代わって自ら行うことができる制度を創設した。

（３）鉄道事業法改正関係

平成 30 年 7 月豪雨では、西日本を中心とした豪雨に伴う増水により、最大時には 32 事業者 115 路線の鉄道が運転休止した。中でも J R 西日本山陽線においては、鉄道用地内への土砂流入等が複数箇所が発生し、復旧までに約 3 か月もの期間を要した。また、令和元年房総半島台風においては、多数の倒木被害が千葉県を中心に発生し、全ての成田空港へのアクセス路線が運休するなどの被害が生じた。

国土交通省は、線路に隣接又は近接する鉄道用地外²⁰からの災害について現状の問題を把握し、解決策を探るため、有識者や鉄道事業者で構成される「鉄道用地外からの災害対応検討会」を令和元年 10 月より開催し、令和 2 年 12 月、「鉄道用地外からの災害リスクへの提言」を取りまとめた。本提言では、隣接した鉄道用地外において、倒木の可能性のある樹木の伐採について土地所有者との間で協議が成立せずに危険木が倒れて輸送障害が発生した事例や、災害発生後の応急復旧工事のための一時使用について土地所有者から理解が得られず復旧工事に時間を要した事例などを整理している。これらの事例が生じた要因として、電気、通信、道路の場合は事前対策や応急復旧時の鉄道用地外の土地の一時利用等の権限について電気事業法、電気通信事業法等で定められている一方、鉄道の場合は法的根拠が十分でないことが挙げられ、鉄道においても、電気事業法、電気通信事業法等に規定されているように、樹木の伐採等に加え、隣接地への立入り、一時使用等が可能となるよう検討すべきとしている。

改正案では、鉄道事業者は、国土交通大臣の許可を受けて、鉄道施設に障害を及ぼすおそれのある植物等の伐採等や災害時の早期復旧のために他人の土地を作業場等として一時使用することができることとした。

3. 国会における主な論議

（１）踏切道の安全対策に係る論議

ア 緊急の対策が必要な踏切（カルテ踏切）

カルテ踏切の半数が未指定となっている要因について問われ、国土交通省は、周辺の土地利用や地形状況等から立体による踏切道の除却が計画の具体化に時間を要すること、道路管理者及び鉄道事業者が優先して改良すべき他の踏切道の対応に注力し十分な計画検討体制が確保できないこと、対策実施に向けた機運が高まらず地元調整等に長期間要する見込みであることなどにより 5 年の指定期限内では改良計画の取りまとめが困難となるおそれがあることがその要因ではないかと述べている²¹。

本改正により未指定のカルテ踏切について機動的な指定が可能になるのかについて問われ、国土交通省は、今回の法改正において 5 年で区切られていた指定期限を撤廃・恒

²⁰ ここでは線路に隣接又は近接する鉄道事業者が管理していない他人の土地のことをいう。

²¹ 第 204 回国会参議院国土交通委員会会議録第 7 号 14～15 頁（令 3. 3. 30）

久化することにより、各踏切道の状況に応じて実効性が確認できた時点でタイミングを逸することなく指定が可能になる。また、カルテ踏切への対策については、近接する立体交差に交通転換を促す迂回路の整備、あるいは踏切を横断して駅の反対側に向かう交通を削減する駅の出入口の追加など踏切道の交通を削減するための面的、総合的な対策を改良方法として新たに追加すると述べている²²。

イ 第4種踏切道の安全対策

第4種踏切道の安全対策について問われ、国土交通省は、まずは統廃合の促進及び第1種化により第4種踏切道の数を減少させることが重要である。また、改正案では、地方踏切道改良協議会の設置を促進し、第4種踏切道の統廃合による協議を可能にする。さらに、令和3年4月1日より、踏切警報機や遮断機の設置に対する国の補助対象を、これまでの45か所から全ての第4種踏切道に拡大する措置を講じる。残された第4種踏切道については、歩行者の安全確認を促す手動ゲート²³の設置やAI技術を活用した画像解析²⁴による踏切の監視といった手法のほか、列車の接近警報機や列車の接近表示器等の列車接近を知らせる設備の整備、あるいは第4種踏切に列車が近接した場合の警笛の吹鳴により踏切通行者に列車の接近を伝えて注意喚起を促す等の安全対策を鉄道事業者に講じてもらおうと述べている²⁵。

ウ 地方踏切道改良協議会の役割

地方踏切道改良協議会の構成メンバー及び役割について問われ、国土交通省は、具体的な構成メンバーとしては、鉄道事業者、道路管理者、地方整備局長及び地方運輸局長、都道府県知事を基本として、必要に応じ、関係市町村長、公安委員会、教育委員会等の地域の関係者が参画できる。協議会の役割としては、踏切道自体の改良方法に加え、舗装の着色等の当面の対策、駅前広場や駐輪場整備等の踏切の周辺対策など、地域の実情に応じた対策を検討する旨述べている。また、改正案では、指定する前からカルテ踏切全体を対象にして議論できるように法律を直しているため、これからカルテ踏切全体を対象として議論していくことが始まっていくものと期待していると答弁した²⁶。

エ 踏切道のバリアフリー化

踏切道のバリアフリー化の基準を盛り込んだ踏切道の改良について問われ、国土交通省は、改正案ではバリアフリー化が必要な道路などを把握している市町村長からの指定の申出制度を創設するほか、踏切道の段差解消を改良方法の一つとして位置付けている。また、平成27年「高齢者等による踏切事故防止対策検討会」において段差解消による踏

²² 第204回国会参議院国土交通委員会会議録第7号13頁（令3.3.30）

²³ 手動ゲートは、車両が通行する踏切には設置が困難であること、通行者自身が左右確認をしなければ効果がないこと等の課題があるが、第1種化に比べ少ない費用で整備や維持管理が可能となることから第4種踏切の安全対策に対する有効な取組の一つとされている（第204回国会参議院国土交通委員会会議録第7号11頁（令3.3.30））。

²⁴ AIカメラを用いて踏切内に取り残された人や車両を自動で検知して列車に知らせるものであり、遮断機、警報機や障害物検知装置を設置するよりも安価で導入が可能であるとしている（第204回国会参議院国土交通委員会会議録第7号11頁（令3.3.30））。

²⁵ 第204回国会参議院国土交通委員会会議録第7号11～12頁（令3.3.30）

²⁶ 第204回国会参議院国土交通委員会会議録第7号14～15頁（令3.3.30）

切内の平滑化、緩衝材によるレールと隙間の解消について検討してきたと述べている²⁷。

一方、レールに緩衝材を入れる対策だけでは、車椅子利用者の踏切事故を防ぐことができないとの指摘に対し、国土交通省は、現行の緩衝材の多くは護輪ラバーといわれるものであり、緩衝材の耐久性や保守性が課題となっている。現在、鉄道総合技術研究所等と連携し、新たな緩衝材の実用化に向けた研究開発を進めていると答弁した²⁸。

オ 道路外滞留施設協定の締結

土地所有者が民間の場合、道路外滞留施設協定をスムーズに締結できるよう、協定を締結するに当たっての相応のメリットが必要ではないかと問われ、国土交通省は、本制度の活用には、土地所有者等との調整をスムーズに進めることが重要であり、所有者等にとっても道路管理者が管理を代わって行うことで土地の管理負担が軽減する、あるいは協定の内容によっては借地料等の収入が生じる等のメリットもあるものと認識しており、個々の踏切道の事情に応じて新しい制度を有効に活用していただけるよう道路管理者に対して周知や助言を行うと述べている²⁹。

カ 踏切道改良後の評価

踏切道改良後の具体的な評価方法及び評価を導入した理由について問われ、国土交通省は、具体的な評価方法としては、対策実施後に周辺の住宅や商業施設等の開発状況を確認した上で、踏切道や迂回路を含め、その周辺道路の交通の変化、踏切の遮断時間の変化、事故の発生状況、踏切の通行状況等を調査し、改良すべき踏切道の指定基準に該当しないか、事故の防止や交通円滑化に著しく効果があったか等を検証することを想定している。評価を導入した理由としては、改正案による5年の指定期限の撤廃・恒久化に伴い、個々の踏切道の改良の進捗状況を図る上で、PDCAサイクルの強化が一層重要になるためであると答弁した³⁰。

キ 連続立体交差事業に時間を要する理由

連続立体交差事業の関係者協議に時間を要する理由について問われ、国土交通省は、連続立体交差事業は複数の踏切を一举に除去する事業であるため地方公共団体や鉄道事業者、沿線住民など関係者が非常に多いことが挙げられる。全体の事業費の大きさや事業期間の長さも関係者の合意形成に時間が掛かる理由であり、さらに周辺のまちづくりについても検討しようとする場合、周辺の土地利用との調整にも時間を要することになる。事業実施段階においても、列車を運行しながら工事を行わなければならない、列車の運行に支障を来すことのないよう鉄道事業者とよく調整しながら慎重に工事を行う必要があり、工事が完了するまでの間、暫定的な営業路線、仮線が必要となる場合には仮線のための用地を確保する必要がある、地権者との調整にも時間が掛かると述べている³¹。

ク 新型コロナウイルス感染症による影響を踏まえた連続立体交差事業の支援

新型コロナウイルス感染症の影響により地方公共団体及び鉄道事業者の財政状況、経

²⁷ 第204回国会衆議院国土交通委員会議録第5号9頁（令3.3.19）

²⁸ 第204回国会参議院国土交通委員会議録第16号（令3.5.18）

²⁹ 第204回国会参議院国土交通委員会議録第7号2頁（令3.3.30）

³⁰ 第204回国会参議院国土交通委員会議録第7号16頁（令3.3.30）

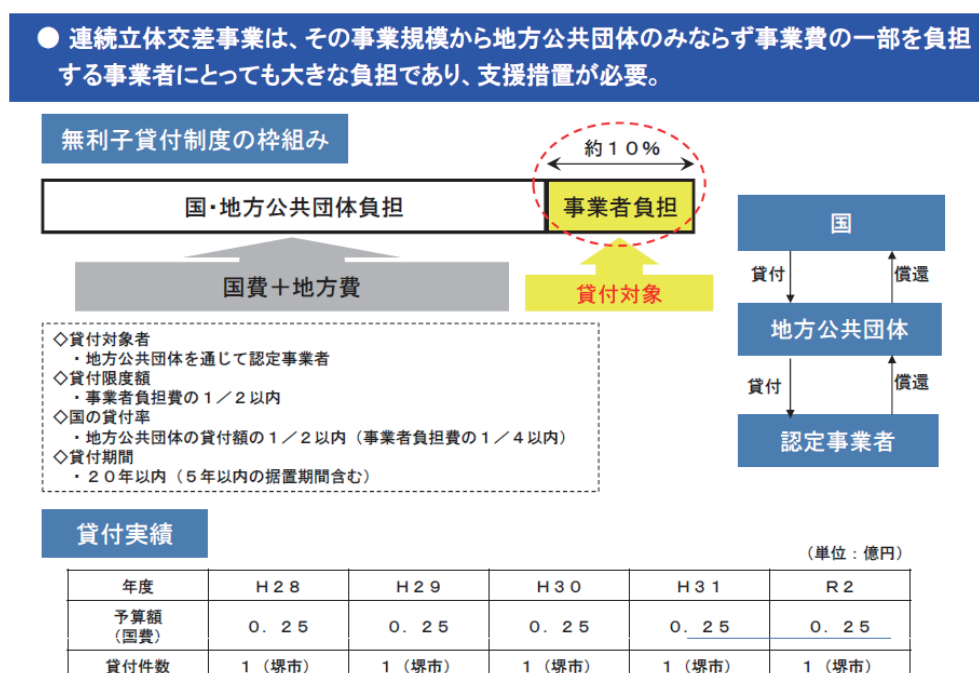
³¹ 第204回国会参議院国土交通委員会議録第7号17頁（令3.3.30）

営状態が大変厳しい中で、長期間にわたる連続立体交差事業を計画どおりに進めるための更なる支援策について問われた。国土交通省は、これまでのところ、現在工事中の連続立体交差事業に携わる鉄道事業者及び地方公共団体から事業を計画どおりに進めることは困難であるといった話は寄せられていないとしている。連続立体交差事業について、平成 31 年度より個別補助化し、事業の進捗状況に合わせて集中的に支援できるようにしている。また、特別措置として、通常の補助率が 5 割のところ、5.5 割にかさ上げる措置が講じられていることに加えて、鉄道事業者の負担軽減を図るために、国と地方公共団体が無利子で資金の貸付けを行う制度（図表 2 参照）もあると答弁した³²。

また、地域の財政状況に応じて国の負担分を 1.25 倍にかさ上げる措置が制度としては設けられており、連続立体交差事業もその対象とされていると述べている³³。

鉄道事業者の経営状況、地方公共団体の財政事情に鑑み、計画どおり踏切対策が進められるように、地方及び鉄道事業者の負担分を減らすことが必要であるとの提案に対し、赤羽国土交通大臣は、鉄道事業者の負担が約 1 割あるが、無利子貸付けの制度も用意しており、周知を徹底している。連続立体交差事業が進むような方向で、必要があれば適時適切に財政当局とも議論しなければいけないが、検討していきたいと答弁した³⁴。

図表 2 連続立体交差事業の無利子貸付制度の概要



(出所) 国土交通省資料

ケ 斜め踏切に対する認識

道路と鉄道の交差角が 45 度未満の斜め踏切について認識を問われ、国土交通省は、斜

³² 第 204 回国会参議院国土交通委員会会議録第 7 号 1～2 頁 (令 3.3.30)

³³ 第 204 回国会参議院国土交通委員会会議録第 7 号 6 頁 (令 3.3.30)

³⁴ 第 204 回国会参議院予算委員会会議録第 13 号 (令 3.3.18)

め踏切は見通しが悪いこと、踏切内の距離が長くなり渡り切るまでに時間を要すること、線路の溝にはまりやすいこと等から、交差角の大きい踏切に比べ危険性が高いと認識している。「鉄道に関する技術上の基準を定める省令の解釈基準」において道路と鉄道の交差角は45度以上と規定したため、平成13年以降は増えていない。斜め踏切は全国に735か所あるとされ、その解消方法としては、道路の線形改良で交差角を大きくすることや、立体交差化、踏切の統廃合による踏切自体の除去があるが、いずれも用地買収や地元調整などが必要である。斜め踏切においては、道路のカラー舗装化や非常用押しボタンの増設、踏切照明の増設などの安全対策が実施されていると述べている³⁵。

コ 勝手踏切の安全対策

勝手踏切は、鉄道事業者が踏切道として認めていないが明らかに線路内を横断した形跡があるもの、又は横断していることを情報として認識しているものであり、住民が日常的に線路を横断する生活通路としての役割を果たしている実態もあるとされている。勝手踏切の現状と対策について問われ、国土交通省は、令和3年1月現在、勝手踏切は約1万7,000か所とされ、平成28年3月時点より約2,000か所減少している。勝手踏切を減少させるため、鉄道事業者が沿線に侵入防止のための柵の整備や看板の設置等の安全対策を実施している。国土交通省としても勝手踏切の減少に向けて、踏切道改良促進法に基づく協議会の場で、地方運輸局を通じて地方公共団体等の関係機関に働きかけをするなど、可能な協力を行ってまいりたいと答弁した³⁶。

(2) 災害時の踏切道の管理方法に係る論議

ア 災害時に管理方法を定める踏切道の数

災害時の踏切道の管理方法を定める踏切道数について問われ、国土交通省は、令和2年1月から「総力戦で挑む防災・減災プロジェクト」として、緊急輸送道路等にある全国約1,500か所の踏切について、災害時に優先的に開放するのか、迂回路等の対策を行う踏切とするのかで分類しており、この中で約500か所の踏切が災害時に優先する踏切として分類され、改正案においてこの踏切道を中心に災害時の管理方法を定める踏切道として国土交通大臣が指定すると述べている³⁷。

イ 災害時の停電に伴う踏切道の遮断解消

停電に伴う踏切道の遮断を解消する対策について問われ、国土交通省は、各鉄道事業者では電力供給がなくとも一定時間稼働する設備の導入を進めており、平成31年3月時点で、22,703か所の踏切（第1種踏切道の約75%）が非常用バッテリーを設置済みであり、バッテリーによる踏切の稼働時間は3時間から10時間程度でこの間に係員が行くなどの措置をとることができる。災害時の踏切道において鉄道事業者及び道路管理者がとるべき措置の具体的内容及び手順を定めた対処要領において、停電により踏切が遮断される事態を想定し、非常用バッテリーの設置や緊急時の対応マニュアルの作成など

³⁵ 第204回国会参議院国土交通委員会会議録第7号7頁（令3.3.30）

³⁶ 第204回国会参議院国土交通委員会会議録第7号6～7頁（令3.3.30）

³⁷ 第204回国会衆議院国土交通委員会会議録第5号3頁（令3.3.19）

を事業者に対して求めてまいりたいと答弁した³⁸。

ウ 対処要領の実効性の確保策

災害時の踏切道の管理方法を協議する際に、対処要領の作成だけでなく、現場にいる職員が対処要領を把握して実行できるようにすること、救急隊の関係者も連携して対応できるようにすることへの見解が問われた。国土交通省は、作成された対処要領に基づく措置が現場において適切に実行される必要があるため、当該措置に関する定期的な訓練の実施に関する事項も対処要領に定めることにより日頃の訓練を奨励したい。当該措置の実施に際しては、救急隊等消防や警察当局との連携も不可欠であり、対処要領を作成する際には内容に応じてこれらの関係者の意見を踏まえるとともに、消防当局等とも連絡先や対処要領を共有しておくことにより、鉄道事業者と消防当局等が現場で緊密に連携することが可能となると考える。具体的には、踏切道の遮断状況等について、鉄道事業者と消防当局等との間での情報共有により、緊急車両が当該踏切を通過できるか、迂回する必要があるかという判断も適切に行うことができると答弁した³⁹。

また、関係者との連携体制を平時から構築するための取組について問われ、国土交通省は、地方機関、地方整備局長や地方運輸局長が地方踏切道改良協議会に参加し、災害時の管理方法の作成に関与するとともに、訓練の実施状況等を含めて管理方法が適切に実施されていることを確認しながら緊急時の円滑な避難や緊急輸送が確保されるように努めてまいりたいと述べた⁴⁰。

エ 優先開放を実施する鉄道事業者への支援

踏切の優先開放を実施する鉄道事業者への支援について問われ、国土交通省は、多くの鉄道事業者では、職員を現地へ派遣することにより、災害時の踏切道の稼働状況等を把握しており、鉄道事業者の人的な負担が非常に大きい。そのため、令和3年度から、リアルタイムかつ遠隔で踏切道の被災状況や稼働状況の把握を可能とする踏切監視用カメラに対する補助制度を創設したところであり、本制度の活用により、限られた人員を踏切道の安全確保や開放作業に充てることが可能となると述べている⁴¹。

(3) 道路法関係に係る論議

ア 防災道の駅の認定

国土交通省では、大規模災害時に広域的な復旧復興活動の拠点として活用されることが期待される道の駅を防災道の駅として選定し、その機能強化を図るため、財政支出等による支援を行うこととしている。防災道の駅の認定基準及び認定予定数について問われ、国土交通省は、防災道の駅の制度要件としては、①都道府県が策定する地域防災計画や新広域道路交通計画に広域的な防災拠点として位置付けられていること、②電源、通信施設、水の確保等により災害時においても業務実施可能な施設となっていること、

³⁸ 第204回国会参議院国土交通委員会会議録第7号9頁（令3.3.30）

³⁹ 第204回国会参議院国土交通委員会会議録第7号2頁（令3.3.30）

⁴⁰ 第204回国会参議院国土交通委員会会議録第7号13～14頁（令3.3.30）

⁴¹ 第204回国会衆議院国土交通委員会会議録第5号5頁（令3.3.19）

③災害時の支援活動に必要な広い駐車場を備えていること、④BCP（事業継続計画）の策定とし、各都道府県で当面1、2か所程度の選定を想定していると述べている⁴²。

イ 防災拠点自動車駐車場の創設

防災拠点自動車駐車場として指定される道の駅等の数について問われ、国土交通省は、防災拠点自動車駐車場は災害時に広域的な災害応急対策の拠点として、道路啓開、休憩、救命救急活動、災害復旧等に活用されることが期待される道の駅等の駐車場を指定することとしており、具体的には地域防災計画に位置付けられた道の駅やサービスエリア、パーキングエリアを中心に全国で200か所程度の指定を現在予定していると答弁した⁴³。

また、災害時における防災拠点自動車駐車場の利用制限等について問われ、国土交通省は、防災拠点自動車駐車場の指定に当たっては道の駅の地域防災計画での位置付け等について市町村に十分に確認し、指定された道の駅の駐車場については、地元の市町村の協力を得つつ、日頃から災害時に一般の利用が制限されること、避難のためのスペースを確保していることを地域住民や利用者に十分に周知する。利用制限の実施には道路情報板やホームページなどでの周知を十分に行うとともに、現地に来られた方に対しては混乱を招かないよう、地元の市町村とも連携しながら避難のためのスペースをあらかじめ確保しておくことや避難場所等への案内を行うことなどを実施すると述べている⁴⁴。

ウ 緊急輸送道路の無電柱化

電柱倒壊リスクの高い市街地の緊急輸送道路においても約38%しか無電柱化が実施できていない状況を踏まえ、無電柱化施策を速やかに進める取組について問われた。国土交通省は、令和2年12月に閣議決定された「防災・減災、国土強靱化のための5か年加速化対策」では、市街地等の緊急輸送道路において令和7年度までに新たに約2,400kmの無電柱化に着手することとし、令和41年度までに全線で事業着手することを目標としている。さらに、令和3年度を初年度とする無電柱化推進計画⁴⁵では、特に緊急輸送道路については占用制限制度の活用により新設電柱を抑制することや電線類の地中化などを重点的に進めることを盛り込むと述べている⁴⁶。

（４）鉄道事業者による植物等の伐採等に係る論議

ア 土地所有者との協議

土地所有者との協議の在り方について問われ、国土交通省は、改正案では、所有者等と協議が調わない場合であっても、事前防災等のため必要性がある場合には、国土交通大臣の許可を受けた上で、伐採等を行うことは可能としているが、基本的には鉄道事業者が所有者の同意を得る努力をすることが必要である。申請を受けた国土交通大臣は、申請された内容が鉄道輸送の安全確保等の鉄道事業の的確な遂行を図るといった目的に

⁴² 第204回国会参議院国土交通委員会会議録第7号2～3頁（令3.3.30）

令和3年6月11日、「防災道の駅」として39駅が初めて選定された。（国土交通省報道発表資料（令3.6.11））

⁴³ 第204回国会参議院国土交通委員会会議録第7号3頁（令3.3.30）

⁴⁴ 第204回国会参議院国土交通委員会会議録第7号3頁（令3.3.30）

⁴⁵ 令和3年5月25日に策定され、令和3年度から5年間で約4,000kmの新たな無電柱化に着手するとした。

⁴⁶ 第204回国会参議院国土交通委員会会議録第7号4頁（令3.3.30）

該当し、かつやむを得ないと判断した場合に、必要最小限の範囲で許可を行い、許可を受けた鉄道事業者はあらかじめ所有者に通知した上で伐採等を行うこととしている⁴⁷。

イ 国立公園等の植物の伐採

国立公園等の植物の伐採について問われ、環境省は、鉄道の災害対策としての周辺の樹木の伐採等を行うことについては自然公園法において柔軟な手続を定めている。具体的には、樹木の伐採について、国立・国定公園の特別地域において許可申請が必要など、枯損した木や危険木の伐採及び災害復旧時の鉄道施設の工作物等の修繕のために必要な行為等については許可を要しないこととしている。また、特別地域でも枝を切り落とす行為等は手続が不要であり、普通地域では樹木の伐採等についても手続は不要である。土砂崩れ等の非常災害のために必要な応急措置として行う緊急的な行為については行為後に届出をすればよいことになっていると答弁した⁴⁸。

ウ 索道への適用の有無

鉄道事業法における植物等の伐採等に関する規定が索道⁴⁹へ適用されるか問われたが、国土交通省は、索道事業は主としてスキー場や観光地においてスキー客や観光客等特定の目的をもった旅客を運送する事業であること、施設、輸送量の規模も鉄道に比べれば小規模であること、生活路線として不可欠な役割を果たしているという事例は極めて少ないことから、鉄道事業法上、鉄道事業と同等の公共性を有しているとは位置付けられていないため、伐採等の適用を索道へは適用しないと答弁した⁵⁰。

4. おわりに

衆参国土交通委員会において、踏切道の改良促進、災害時の踏切道の管理方法、道路及び鉄道の防災機能強化等について議論が行われた。これまで 11 回にわたり延長してきた改良が必要な踏切道の指定期限が今回撤廃され、機動的に指定できる仕組みに改められるが、着実かつ迅速に改良を進めていくことが求められる。本法施行後、国土交通省は令和 3 年 4 月 13 日に改良すべき踏切道として新たに 93 か所の指定を行った⁵¹。5 年間の指定期限が撤廃されるが、連続立体交差事業のような 5 年以上の期間を要する事業についてその進捗の加速化が期待される。一方、新型コロナウイルス感染症の影響により、国、地方、鉄道事業者とも財政状況がますます厳しくなる中、連続立体交差事業を計画どおり進めることができるのか等を始めとして、改正案審議の論点となった課題も多く残された。

今後、踏切道対策及び道路と鉄道の防災機能強化について、引き続き議論を深めた上で、各種施策が講じられていくことが期待される。

(かねしげ つるみ)

⁴⁷ 第 204 回国会参議院国土交通委員会会議録第 7 号 8～9 頁（令 3. 3. 30）

⁴⁸ 第 204 回国会参議院国土交通委員会会議録第 7 号 9 頁（令 3. 3. 30）

⁴⁹ ロープウェイ、ゴンドラリフト、スキー場のリフトなど、架空した索条に搬器を吊るして旅客又は貨物を運送する施設の総体。

⁵⁰ 第 204 回国会参議院国土交通委員会会議録第 7 号 8～9 頁（令 3. 3. 30）

⁵¹ 国土交通省報道発表資料（令 3. 4. 13）