

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	道路法等の一部を改正する法律案 —道路の災害対応の深化、持続可能な管理、脱炭素化の推進等—
著者 / 所属	野口由紀恵・大嶋 満 / 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	474号
刊行日	2025-4-14
頁	47-61
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20250414.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))。

道路法等の一部を改正する法律案

— 道路の災害対応の深化、持続可能な管理、脱炭素化の推進等 —

野口由紀恵

大嶋 満

(国土交通委員会調査室)

1. 法律案提出の背景

- (1) 令和6年能登半島地震を踏まえた道路の災害対応の深化の必要性
- (2) 道路の老朽化の進行と持続可能な道路管理の必要性
- (3) 道路分野における脱炭素化の推進
- (4) 法律案の提出

2. 法律案の概要

- (1) 道路啓開計画の法定化
- (2) 直轄代行制度の拡充
- (3) トイレコンテナ等の占用許可基準の緩和、その設置に対する無利子貸付制度の創設
- (4) 連携協力道路の管理の特例制度の創設
- (5) 道路管理者が協働して脱炭素化を促進する枠組みの創設
- (6) 道路網の整備に関する基本理念の創設
- (7) その他の改正事項、施行期日

3. 法律案の論点

- (1) 実効性のある道路啓開計画の作成
- (2) 「道の駅」の防災機能の強化等
- (3) 連携協力道路の管理の特例制度の活用方策等

1. 法律案提出の背景¹

(1) 令和6年能登半島地震を踏まえた道路の災害対応の深化の必要性

令和6年元日に発生した令和6年能登半島地震は、石川県能登地方を震源として、マグ

¹ 本稿は令和7年3月25日時点の情報に基づく。

ニチュード7.6（暫定値）、最大震度7（石川県輪島市及び志賀町）を記録し、同地方を中心に多数の死者・負傷者をもたらしたほか、住家や道路を含むインフラ等にも甚大な被害を及ぼした。道路については、半島の地形的制約から道路ネットワークが限られる中、道路啓開²を含む復旧や被災地支援の活動のアクセスルートとなるべき能越自動車道などの幹線道路が被災し、厳冬期の降積雪とも重なり、初動における被災状況の把握や復旧等の対応が困難となった。

石川県では、のと里山海道、国道249号、珠洲道路、七尾輪島線などの県管理道路で最大93か所が通行止めとなり（令和6年1月5日時点）、奥能登全体が孤立状態とも呼べるアクセス困難な状態に陥った。道路の通行止めにより、33地区最大3,345人（同月8日時点）が孤立し、支援を受けられない状態となったとされる。緊急輸送道路が寸断された孤立地域では、被災の実相の把握に時間を要するとともに、復旧作業が遅延するなど、耐震性や復旧性を含め災害時に機能する道路ネットワークの在り方について、多くの課題が顕在化した。

社会資本整備審議会道路分科会国土幹線道路部会は、令和6年3月以降、令和6年能登半島地震を踏まえた広域道路ネットワークの在り方について検討を進め、同年6月に「令和6年能登半島地震を踏まえた緊急提言」（以下「緊急提言」という。）をまとめた。

緊急提言では、今後、道路行政が取り組むべき施策として、次の①～③等が示された。

① 機動性と持続可能性を備えた管理体制

→適切な管理の在り方の検討、
道路啓開等の権限代行の手続等の必要な見直し

② 防災拠点としての「道の駅³」の機能強化

→「防災道の駅⁴」の追加選定、
防災上の位置付けを有する「道の駅」の耐震性向上・機能強化、
直轄管理以外の「道の駅」の国による災害支援への迅速な活用の可能化、
災害時の国による機動的な支援体制の強化や占用⁵等に係る運用基準の柔軟化、
高付加価値コンテナ⁶の活用推進

² 「道路啓開」とは、緊急車両等の通行のため、最低限の瓦礫処理を早急に行い、簡易な段差修正等により救援ルートを開けることをいう。

³ 国土交通省は、市町村等からの申請に基づき、以下の要件等を満たすものを「道の駅」として登録している（令和7年1月時点で1,230駅）。

- ・無料で24時間利用可能な、①十分な容量の駐車場、②清潔なトイレ（原則、洋式）、③子育て応援施設（ベビーコーナー等）があること。
- ・道路及び地域に関する情報を提供する施設があること。
- ・文化教養施設、観光レクリエーション施設などの地域振興施設があること。
- ・施設及び施設間を結ぶ主要経路のバリアフリー化がされていること。

⁴ 「防災道の駅」とは、都道府県の地域防災計画等で広域的な防災拠点に位置付けられている「道の駅」で、防災拠点としての役割を果たすための重点的な支援を実施するものとして国土交通省が選定したものをいう。

⁵ 道路に一定の工作物、物件又は施設を設け、道路の空間を独占的・継続的に使用することを「占用」という。道路を占用しようとする者は、あらかじめ道路管理者の許可を受けなければならない（道路法第32条）。

⁶ 「道の駅」における高付加価値コンテナ活用ガイドライン（令6.4国土交通省道路局）において、「高付加価値コンテナ」は、次の①②双方を満たすものとして定義されている。

- ①運用場所を柔軟に変更できるよう可動性を備えていること
- ②従来の活用方法を越えた新たな価値を付加し、平常時・災害時に有効活用できる空間としてのコンテナで

③ 道路啓開計画⁷などの事前準備と訓練等による実効性向上

→過酷な災害状況を想定した道路啓開計画の事前準備、
訓練等を通じた関係機関等との連携や対応の迅速性などの向上、
道路啓開計画の適宜の見直し

①について、令和6年能登半島地震では、復旧対策に高度な技術を要する被災道路に関して、石川県からの要請を踏まえ、道路法に規定された権限代行制度に基づき、国が県に代わり本格的な災害復旧を実施している。

緊急提言では、直轄管理でない区間については、災害時において、状況により道路啓開や道路復旧について権限代行による国の機動的な支援を講ずることが重要であるとした上で、今般の対応の教訓等も踏まえ、災害時にこれらの対応が迅速に図られるよう、地方における直轄組織の体制を確保するとともに、代行に当たり必要な権限や本来の管理者との手続等について必要な見直しを図るべきであるとされた。

②について、令和6年能登半島地震において、「道の駅」については、「防災道の駅」を中心に全国的な連携機能を発揮し、支援物資の供給拠点、現地調査の活動拠点など広域的な防災機能を発揮するとともに、半島全域で電気、ガス、水道等のライフラインが途絶する中、トイレや洗濯、入浴機能を持つコンテナを活用することにより、避難生活における様々な支援ニーズに対応したとされる。

他方、事前の対策の不足や、被災の程度が大きかったことにより、十分な防災機能を発揮できなかった「道の駅」も多くあったとされている。

また、道路の復旧事業を国による権限代行で進めるため、国が「道の駅」の駐車場を利用するに当たり、当該駐車場の一般利用を制限する手続を、国ではなく道路管理者である石川県が調整・実施する必要性が生じ、被災自治体の負担が増加した上、手続に時間を要したという。

さらに、被災地のトイレ確保策の1つとして、「防災道の駅」である「道の駅うきは」（福岡県うきは市）に設置されていた移動式防災コンテナ型トイレが派遣、活用されたが、直轄の国道事務所が保有する移動式防災コンテナ型トイレはこの1台のみであり、南海トラフ地震発生時など同時多発的にニーズが生じた際は対応できない状況にあることから、全国的な配備等が課題となっている。

緊急提言では、「防災道の駅」は現在、全国39か所にとどまっており、その追加選定を進めるべきであるとされた。また、防災上の位置付けを有するにもかかわらず災害脆弱性を抱える「道の駅」については、建物や駐車場の耐震性向上を図るとともに、備える機能についても強化を進める必要があるとされた。さらに、「道の駅」を活用した災害支援に当たっては、直轄管理以外の「道の駅」の国による迅速な活用を可能とするとともに、災害

あること

また、①②の条件を満たすトレーラーハウス（車両を利用した工作物として定義される、被牽引自動車）も、高付加価値コンテナに含むものとされている。

⁷ 「道路啓開計画」とは、大規模地震等の想定される災害に対し、発生時に迅速な道路啓開が可能となるよう、啓開の考え方や手順、事前に備えるべき事項等を定めた計画をいう。

時における国による機動的な支援体制の強化や占用等に係る運用基準の柔軟化など、更なる機能向上が必要であることが示された。

加えて、コンテナについては、可動性や機能を向上させた高付加価値コンテナの活用を推進するため、平時の利活用方策も含め、設置や運用に関する制度・体制について検討を進める必要があるとされた。

③について、東日本大震災において緊急通行車両の移動ルートを切り開く道路啓開を実行した際の課題を踏まえ、平成23年12月に防災基本計画⁸に道路啓開計画の立案が明記されたが、地域で計画策定の進捗に差が生じており、北陸地方整備局では令和6年能登半島地震の発災当時、道路啓開計画が未策定の状況であった⁹。しかし、大雪に備え、関係機関と連携する体制が準備されていたことから、緊急復旧を始め可能な限り迅速で機動的な対応を図ることができたという。

緊急提言では、地震に伴う土砂災害や津波災害といった複合災害の発生など過酷な災害状況を想定した道路啓開計画を事前に準備し、訓練等を通じて関係機関等との連携や対応の迅速性など災害時対応の実効性を向上させることが重要であるとされた。加えて、特に、関係機関、関係企業などの役割分担や必要な手続など、今回の災害対応からの教訓も踏まえ、策定した計画についても適宜必要な見直しを図るべきであることが示された。

なお、令和6年11月、中央防災会議防災対策実行会議の下に設置された「令和6年能登半島地震を踏まえた災害対応検討ワーキンググループ」は、「令和6年能登半島地震を踏まえた災害対応の在り方について（報告書）」として、道路分野を含め、応急対策や生活支援策の今後の方向性を幅広く取りまとめており、以上の①～③に相当する内容等が「実施すべき取組」として示されるなどしている。

（2）道路の老朽化の進行と持続可能な道路管理の必要性

我が国の道路においては、橋梁が全国に約73万橋、トンネルが約1.2万本存在する。その多くが高度経済成長期以降に整備されたものであり、今後、建設後50年を経過する施設の割合が加速度的に高くなる状況にある。例えば、建設後50年を経過する橋梁の割合は、令和6年時点で約39%、その10年後の令和16年には約63%への増加が見込まれている。また、立地環境が厳しい箇所等、一部の構造物では老朽化による重大な損傷が顕在化しているとされる。こうしたことから、道路の老朽化対策の着実な実施は、喫緊の課題となっている。

国土交通省は、平成24年の笹子トンネル天井板崩落事故を契機として、平成25年を「社会資本メンテナンス元年」と位置付け、メンテナンスサイクルの確立や地方公共団体に対する補助金・交付金等の財政措置など様々な取組を進めてきた。平成26年7月以降、道路

⁸ 「防災基本計画」とは、災害対策基本法に基づき、中央防災会議が作成する、政府の防災対策に関する基本的な計画をいう。

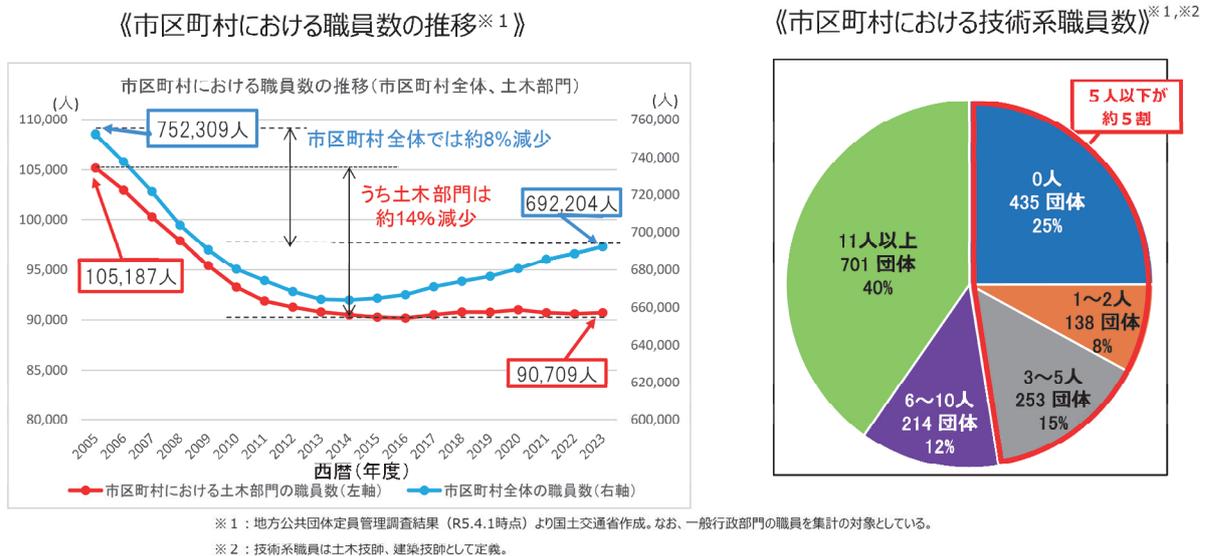
⁹ こうした状況を踏まえ、総務省は令和5年4月、同省の「災害時の道路啓開に関する実態調査」の結果に基づき、国土交通省に対し、地方整備局等が主体となり協議会等を設置するとともに、協議を通じ、道路啓開計画の策定等の備えを推進することなどを勧告している。北陸地方整備局における道路啓開計画（「北陸圏域道路啓開計画」）は令和6年12月に策定され、現在、地方整備局ブロック単位の道路啓開計画については全て策定済となっている。

管理者は、全ての橋梁、トンネル等について、5年に1度、近接目視で点検を行い、点検結果として、健全性を4段階で診断することとされ、国土交通省において、点検の実施状況や結果等を調査の上、「道路メンテナンス年報」として公表している。

他方、例えば、橋梁については、全国約73万橋のうち地方公共団体が管理する橋梁が全体の9割以上を占めているが、その管理の担い手となる市町村の技術系職員は減少しており、市区の4%、町の23%、村の56%で橋梁管理に携わる土木技術者の人数が0人となっている（令和6年5月時点）¹⁰。こうした状況を背景に、令和5年度の道路メンテナンス年報において、地方公共団体の修繕が必要な橋梁の措置着手・完了率は低水準となっている。

さらに、技術系職員の数が0人の市区町村は全体の約25%に及ぶ¹¹など（図表1）、持続可能なインフラ管理体制の整備が大きな課題となっている。

図表1 インフラメンテナンスを支える市区町村の職員数の現状



（出所）社会資本整備審議会道路分科会基本政策部会（令7.2.10）資料4-2

国土交通省は、地方公共団体への支援として、緊急的な対応が必要かつ高度な技術力を要する施設について、地方公共団体の要請により、地方整備局等の職員等で構成する「道路メンテナンス技術集団」による直轄診断を実施し、診断の結果、診断内容や地域の実情等に応じ、修繕代行事業等を行っているほか、市町村が実施する点検・診断の発注事務を都道府県等が受託する地域一括発注の取組を実施している。

また、「国土交通省インフラ長寿命化計画（行動計画）」（令和3～7年度）に基づき、「予

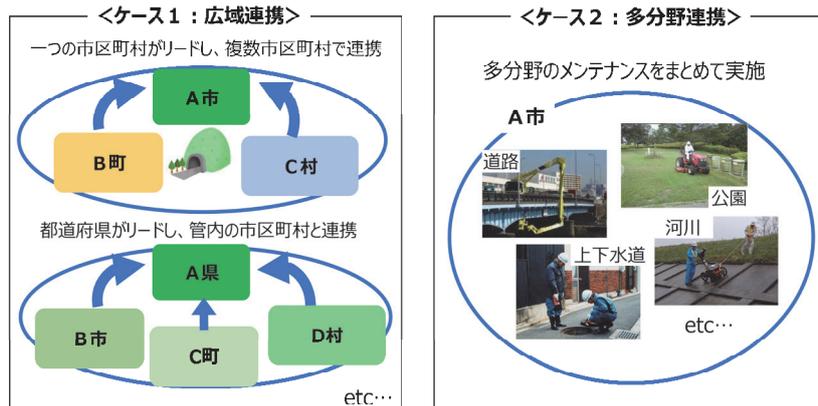
¹⁰ 「道路メンテナンス年報（令和5年度）」81頁

¹¹ 技術系職員がない地方公共団体では、例えば、橋梁の補修等の技術力を要する業務を行う場合、県などの技術系職員の助言を得つつ事務系職員が実施しているほか、比較的技術力を要しない点検あるいは修繕等の業務発注、簡単な検査等については、事務系職員が自ら実施している事例があるとされる。また、事務系職員が、技術的知見を有する民間団体等に助言の業務を委託し、その助言の下で以上のような業務を行っている事例もあるとされる。他方、国土交通省としては、助言を受けて実施するよりも技術的知見を有する者が直接携わる形が望ましいとしている（第217回国会衆議院国土交通委員会議録第2号（令7.3.14））。

防保全」への本格転換、新技術・官民連携手法の普及促進、集約・再編等を推進している。

さらに、既存の行政区域にとらわれない広域的な視点で、複数・多分野のインフラを「群」として捉え、個別インフラ施設の維持、補修・修繕、更新、集約・再編、新設などを戦略的にマネジメントしていく「地域インフラ群再生戦略マネジメント（群マネ）」の推進に向け、令和5年12月に選定したモデル地域での取組を進め、その知見の全国展開を図っている（図表2）。

図表2 群マネのイメージ



（出所）社会資本整備審議会道路分科会基本政策部会（令7.2.10）資料4-2

群マネにより、地方公共団体においても維持管理を行う体制が確保され、予防保全が着実に実施されることで、長寿命化や維持管理コストの縮減が期待されている。国土交通省は群マネの全国展開に向け、モデル地域で得られた知見等を踏まえ、令和7年度に手引きを策定する予定としている。

（3）道路分野における脱炭素化の推進

地球温暖化に伴う気候変動の影響により、自然災害が頻発・激甚化等する中、脱炭素社会の実現に向けた取組が世界各国で進められ、我が国においても、国全体の目標設定やその実現に向けた対策の強化が図られている。

我が国は、2020（令和2）年10月、2050（令和32）年までに温室効果ガスの排出を全体としてゼロとする「2050年カーボンニュートラル」の実現を目指すことを宣言し、2021（令和3）年4月には、2050年目標と統合的で野心的な目標として、2030（令和12）年度に温室効果ガスを2013（平成25）年度から46%削減することを目指し、さらに、50%の高みに向けて挑戦を続けていくことを表明した。

令和4年度の我が国の温室効果ガス排出量は約10億8,500万t（CO₂換算）であるが、このうち、道路、河川、港湾、鉄道等、インフラ分野に関わる排出は全体の約3分の2を占め、中でも道路分野は、道路整備、道路利用、道路管理を合わせて約1.8億t（CO₂換算）を排出しており、排出量全体の約18%を占めている（特に、自動車からの排出が含まれる「道路利用」が大部分を占める。）（後掲図表3）。

こうした中、2050年カーボンニュートラルの実現に貢献し、道路の脱炭素化の取組を推

進するため、令和6年12月、国土交通省は、「道路分野の脱炭素化政策集 Ver1.0」を取りまとめた。同政策集では、基本的な政策の柱として、①道路交通のグリーン化を支える道路空間の創出、②低炭素な人流・物流への転換、③道路交通の適正化、④道路のライフサイクル全体の低炭素化の4つを掲げるとともに、道路照明へのLED導入等の「協働による2030重点プロジェクト」が示された。

図表3 道路分野のCO₂排出量と道路の脱炭素化の取組



（出所）社会資本整備審議会道路分科会基本政策部会（令7.2.10）資料4-2を基に筆者作成

また、「今後の道路分野の脱炭素化目標」として、各道路施策に関する指標と2030年度までのCO₂排出量の削減目標値が示されており、国の直轄道路に関しては、指標として設定した、道路関係車両の電動車化率100%、道路照明のLED化率100%、再生可能エネルギー活用60%を達成することで、道路管理者の事業活動によるCO₂排出量について、2030年度までに2013年度比で約7割削減することを目指すなどとしている（図表4）。

図表4 今後の道路分野の脱炭素化目標（主な指標）

指標	2013年度	2030年度目標	CO ₂ 削減量 (2013年度比)	
(1) 道路関係車両の電動車化率	国直轄 2% (2013年度) 高速道路会社 62% (2022年度)	国直轄100% 高速道路会社100%	約0.1万t 約0.1万t	
(2) 道路照明のLED化率	国直轄 11.8% 高速道路会社 2.3%	国直轄100% 高速道路会社100% 地方自治体80%	約27万t 約182万t	
(3) 再生可能エネルギー活用 (電力調達割合)	国直轄 10.1% 高速道路会社 10.1%	国直轄60% 高速道路会社60%	約7.6万t 約28万t	
(4) 太陽光発電施設の設置数	国直轄 20箇所 高速道路会社 159箇所	国直轄 122箇所 高速道路会社 298箇所	約2.9万t 約1.2万t	
(5) 急速充電器の設置口数	SA/PA 640口 道の駅 943口 (2023年度)	SA/PA 2,000~2,500口 道の駅 1,000~1,500口	—	
(6)	通勤目的の自転車分担率	15.2% (2015年度)	20.0%	約28万t
	「自転車通勤推進企業」宣言プロジェクトの宣言企業・団体数	61企業・団体 (2023年度)	250企業・団体	
	自転車通行空間の整備延長	1,247km (2016年度)	12,000km	
	シェアサイクルの導入市区町村数	305市区町村 (2022年度)	500市区町村	
(7) ダブル連結トラックの 延べ通行手続き件数	0件	650件	約0.1万t	
(8) 高速道路の利用率	約16%	20%	約200万t	
(9)	主要渋滞箇所数	8,239箇所 (2023年度)	約500箇所解消(2023年度比)	約11万t (2023年度比)
	TDM実施箇所数	61箇所 (2022年度)	累計250箇所(2023年度以降)	
	自動車ボトルネック踏切数	573箇所	46箇所削減(2023年度比)	
(10) 低炭素アスファルトの合材出荷率	約0%	道路全体 6%	約0.5万t	
(11) 道路緑化(高木植樹数)	国直轄 1.4万本 (2022年度)	国直轄 約26万本(2025年度~2030年度)	約1万t	

青字は達成目標値：政府計画で関係する指標が位置付けられているなど確実な達成を目指すもの
黒字は努力目標値：野心的な目標に向かって施策の推進に努めていくもの

（出所）「道路分野の脱炭素化政策集 Ver. 1.0」（概要）

国土交通省は今後、「道路分野の脱炭素化政策集 Ver1.0」をたたき台として、政府計画等の改定等を踏まえながら、道路管理者協働の下での脱炭素の取組をブラッシュアップしていくとしている。この点、令和7年2月に改定された「地球温暖化対策計画」では、LED道路照明の整備促進等の施策について、2030年度に向けた対策評価指標が設定されるなどしている。

(4) 法律案の提出

以上のようなことを背景として、災害時における道路の円滑かつ迅速な啓開のための道路啓開計画の策定、自動車駐車場に設けられる災害応急対策に資する施設に係る占用許可基準の緩和、連携協力道路の管理の特例の創設等の措置を講ずるとともに、道路の脱炭素化を推進するため、道路管理者による道路脱炭素化推進計画の策定等の措置を講ずることを内容とする「道路法等の一部を改正する法律案」(閣法第12号)(以下「法律案」という。)が、令和7年2月7日、内閣から国会に提出された。

2. 法律案の概要

(1) 道路啓開計画の法定化

自然災害が頻発・激甚化する中、令和6年能登半島地震の発生は、関係者間で事前に道路啓開計画を定め、発災直後の機動的な対応を確実なものとすることの重要性を改めて認識させた。

法律案では、道路啓開計画の作成を道路法に位置付け、その記載内容を明確化することに加え、管理区分を超えた啓開作業を可能とし、実践的な啓開訓練と定期的な計画見直しを実施すること等により、実効性を確保するとしている。

すなわち、交通上密接な関連を有する道路(以下「密接関連道路」という。)の管理を行う2以上の道路管理者(以下「密接関連道路管理者」という。)は、協議会における協議の結果、大規模な災害が発生した場合の緊急輸送の確保を図るための密接関連道路の維持(道路の啓開のために行うものに限る。本節において以下同じ。)を効果的に行うため必要がある場合、当該災害が発生した場合の密接関連道路の維持の方法、効果的に維持を行うための訓練に関する事項等¹²を定めた道路啓開計画を作成することとしている。加えて、その定めた道路啓開計画は、定期的に、調査、分析及び評価を行うよう努めるとともに、必要がある場合はこれを変更することとしている(法律案による改正後の道路法(以下「改正道路法」という。)第22条の3)。

また、事前に協議した対象路線に対し、当該道路管理者以外の者が円滑に作業できるよう、現行道路法第24条の特例に改正道路法第22条の3を位置付け、道路啓開計画に基づき密接関連道路管理者がその管理する道路以外の密接関連道路の維持を行う場合、当該道路

¹² 道路啓開計画には、密接関連道路の維持の方法、効果的に維持を行うための訓練に関する事項のほか、対象災害、啓開目標、対象路線・区間、資材・機械の備蓄・調達、情報の収集・伝達方法等の事項をおおむね定めることとされている。

管理者による承認を不要とすることとしている（改正道路法第24条）¹³。

（２）直轄代行制度の拡充

ア 災害時における直轄代行制度の拡充

法律案では、国による災害復旧等のため「道の駅」等の地方管理の自動車駐車場を活用する場合に必要な管理（一般利用の制限や占用許可等）に係る直轄代行制度を創設することとしている¹⁴。

すなわち、国土交通大臣は、災害が発生した場合、都道府県又は市町村からの要請に基づき、道路の附属物である自動車駐車場について、当該都道府県又は市町村における道路の維持又は災害復旧に関する工事の実施体制等を勘案し、災害復旧に関する工事等の実施に必要な管理（当該都道府県又は市町村が自らこれを的確かつ迅速に行うことが困難であるものに限る。）を当該都道府県又は市町村に代わって自ら行うことができることとしている（改正道路法第17条第7項）。

加えて、法律案では、道路整備特別措置法を改正し、地方道路公社¹⁵が管理する道路の災害復旧等の直轄代行制度を創設することとしている（法律案による改正後の同法第32条の2）。

イ 地方管理の防災拠点自動車駐車場の改築等に係る直轄代行制度の創設

防災拠点自動車駐車場とは、災害発生時に重要物流道路¹⁶の啓開その他の広域災害応急対策（都道府県をまたぐ緊急輸送の確保等）の拠点となる防災機能を有する自動車駐車場として、国土交通大臣が指定するものである（現行道路法第48条の29の2）。指定がなされると、災害発生時、必要がある場合は、一般の駐車場利用を禁止又は制限するこ

¹³ 道路管理者以外の者が道路に関する工事又は道路の維持を行うときは、原則として道路管理者の承認が必要となる（現行道路法第24条）。その一方、同条では、道路行政上の一定の要請に基づき、積極的に道路管理者以外の者に対して道路の管理行為を行うことを認めるものとして特例を設け、これについては改めて道路管理者の承認を受けることを要しないとされている。法律案では、後述の連携協力道路に係る道路管理者以外の者が行う道路に関する工事等についても、当該特例に位置付けることとしている（改正道路法第24条）。

¹⁴ 現行の道路法では、以下について、直轄権限代行が可能となっている。

- ・指定区間外の国道（※）における災害復旧工事（高度な技術力・機械力を要する場合又は都道府県の境界に係る場合に限る。）（第13条第3項）
※ 政令により指定区間に指定された国道（一般国道）以外の一般国道は、原則として都道府県がその区域内の区間の管理を行うこととされている。
- ・指定区間外の国道、都道府県道又は市町村道における維持（道路啓開であって、高度な技術力・機械力を要するものに限る。）や都道府県道又は市町村道における災害復旧工事（高度な技術力・機械力を要するものに限る。）（第17条第7項）
- ・重要物流道路（後述）等（指定区間外の国道、都道府県道又は市町村道）における維持（道路啓開）（第48条の19第1項）

¹⁵ 地方道路公社とは、有料道路制度を用いて、通行又は利用について料金を徴収できる道路の新設、改築、維持、修繕等の管理を行い、地域住民の福祉の増進と産業経済の発展に寄与することを目的（地方道路公社法第1条）とし、都道府県又は政令で指定する人口50万以上の市により設立される法人である。令和6年3月末時点で26公社ある（指定都市高速道路公社3公社を除く。）。

¹⁶ 国土交通大臣は、道路の構造、貨物積載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、全国的な貨物輸送網の形成を図るため、貨物積載車両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を、重要物流道路として指定することができることとされ（道路法第48条の17）、国土交通省はその機能強化を推進している。重要物流道路は令和6年4月1日時点で、供用区間約36,000km、事業区間約2,800km等が指定されている。

とができる（同第48条の29の3）。

令和6年3月時点で、防災拠点自動車駐車場として、「道の駅」366か所、高速道路のSA・PA146か所の自動車駐車場が指定されている。

法律案では、有事への備えから、防災拠点として道路啓開計画に位置付けられ、機能強化が必要な「道の駅」の改築等の直轄代行を可能とするため、改正道路法第48条の29の5において、国土交通大臣は、都道府県又は市町村からの要請に基づき、重要物流道路等と交通上密接に関連する防災拠点自動車駐車場について、その管理の実施体制等を勘案し、新設、改築、維持、修繕等を当該都道府県又は市町村に代わって自ら行うことができることとしている。

（3）トイレコンテナ等の占用許可基準の緩和、その設置に対する無利子貸付制度の創設

現行の道路法では、道路に施設等を設置するに当たっては、道路の敷地外に余地が無く、やむを得ないものに限り占用を許可することができることとされ（第33条第1項）、これは「無余地性要件」などと呼ばれる。

道路に施設等を設置した場合、道路の構造や交通に影響が生ずるため、一般交通の用に供するという道路の本来目的からは好ましくないものとして、無余地性要件が設けられているが、高架道路の路面下に設けられる施設など、道路の交通又は構造に支障を及ぼすおそれなく、道路交通環境の向上や、安全かつ円滑な交通の実現に寄与するなど道路に設置することが望ましく、かつ、民間事業者等の自由な発意により合理的に道路空間を活用することができる施設等の一部の占用許可に当たっては、同要件の適用が除外されている。

また、防災拠点自動車駐車場においては、災害応急対策に資するものとして政令で定める施設等（物資の備蓄倉庫、通信設備、非常用発電施設、貯水槽等）を設置する場合、無余地性要件の適用が除外されている（道路法第33条第2項第4号）。

法律案では、平時に利用でき、災害時には被災地への出動が可能なトイレコンテナ等の災害応急対策に資する施設等を、防災拠点自動車駐車場に指定されていない「道の駅」等の自動車駐車場にも設置しやすくするため、同施設等の設置に係る占用許可に当たり無余地性要件を適用しないこととしている（改正道路法第33条第2項第5号）。

加えて、コンテナ施設等の導入に当たっては、設置工事の費用も課題となっていることから、設置促進のため、令和7年度予算において、その導入等の費用に係る無利子貸付制度（予算額：0.2億円）を創設するとしている。あわせて、法律案において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を改正し、都道府県又は市町村が占用許可を受けコンテナ施設等を設置しようとする者に、その設置費用に充てる資金を無利子で貸し付ける場合、国は、当該貸付けに必要な資金の一部を無利子で当該都道府県又は市町村に貸し付けることができることとしている（法律案による改正後の同法第1条及び第5条）。

（4）連携協力道路の管理の特例制度の創設

前述のとおり、建設後50年以上を経過する道路橋やトンネルが加速度的に増加する一方、市町村の技術系職員の減少が顕在化する中、持続的な道路管理に資する群マネの一層の推

進が求められている。

他方、複数市町村で効率的な維持管理や修繕等を進めるに当たり、工事の承認や足場等の占有に加え、巡回での落下物の処理、放置車両の移動等について、本来の道路管理者の意思決定が必要であり、必要な許可・承認等を得るための手続・調整を要することが、今後、群マネを本格的に推進する上で課題となっている。

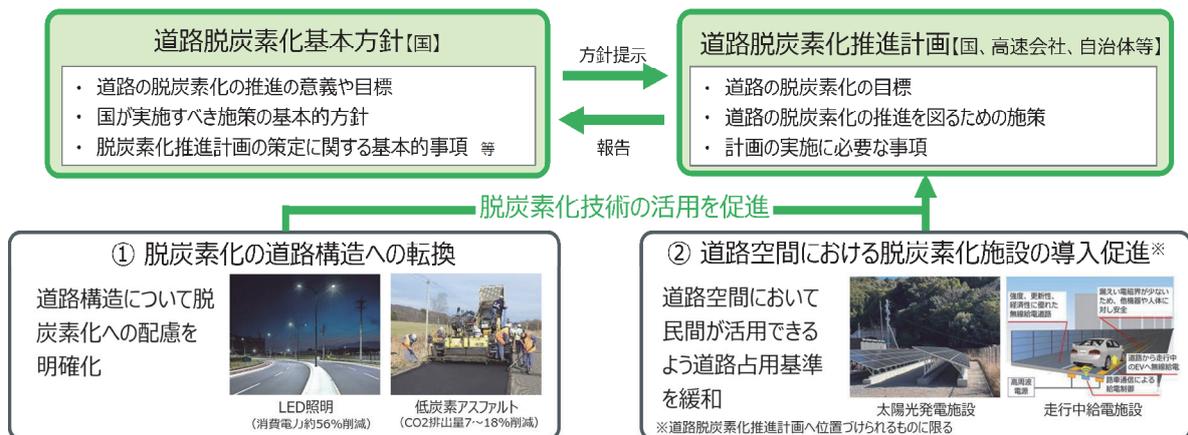
そのため、法律案では、道路管理者間の協議により道路の点検や修繕等を他の地方公共団体が代行できる制度（連携協力道路の管理の特例制度）を創設するとしている。

すなわち、隣接し、又は近接する2以上の市町村の区域に存する道路（高速自動車国道及び自動車専用道路を除く。）について、関係する複数の道路管理者が協議し、別にその管理の方法を定めることで、当該道路の道路管理者以外の道路管理者が維持、修繕等を行うことや、当該協議により分担すべき費用の額及び分担方法を定めることができるとしている（改正道路法第20条の2及び第55条の2）。

（5）道路管理者が協働して脱炭素化を促進する枠組みの創設

本節に係る法改正の概要は図表5のとおりである。

図表5 道路管理者が協働して脱炭素化を促進する枠組みの創設に係る法改正の概要



(出所) 社会資本整備審議会道路分科会基本政策部会（令7.2.10）資料4-2

道路管理者の協働による積極的な取組の下、道路の脱炭素化を計画的に推進するため、法律案では、まず、国土交通大臣が道路の脱炭素化の推進に関する基本的な方針（道路脱炭素化基本方針）を策定することとし、同方針に定めるべき事項等を規定している（改正道路法第48条の66）。

その上で、道路脱炭素化基本方針に即し、道路管理者が、その管理する道路に係る道路の脱炭素化の推進に関する計画（道路脱炭素化推進計画）を作成することができるとし、同計画に定める主な事項等を規定している（同第48条の67）。

また、道路管理者が、道路脱炭素化推進計画において設置に関する事項を定めた道路の脱炭素化に資する施設等を、交通に支障を及ぼすおそれが少ない道路に設置しようとする

場合は、その占用許可に当たり無余地性要件の適用を除外するなどとしている（同第33条第2項）。

加えて、現行の道路法第29条では、道路として最低限保持すべき構造の一般原則が定められているが、道路の構造について考慮すべき要素としては、「道路の存する地域の地形、地質、気象その他の状況及び当該道路の交通状況」とのみ規定され、脱炭素化に資する設備の導入を考慮すべき旨は示されていない。

そのため、法律案では、道路の構造について配慮すべき要素として、道路の脱炭素化の推進その他の措置による環境への負荷の低減を位置付けることとしている（改正道路法第29条第2項）。

（6）道路網の整備に関する基本理念の創設

現行の道路法第1条において、「この法律は、道路網の整備を図るため、道路に関して、路線の指定及び認定、管理、構造、保全、費用の負担区分等に関する事項を定め、もつて交通の発達に寄与し、公共の福祉を増進することを目的とする」との目的規定が定められているが、道路法により実現すべき理念や原則に関する規定は特段置かれていない。

法律案では、道路が持続的な成長、安全・安心で豊かな国民生活、地方創生に重要な役割を果たしていることを踏まえ、効率的・効果的な整備に加えて、道路法の目的に明記されていない防災機能の確保、脱炭素化の推進等を定めた基本理念を創設し、広範な関係者が、道路法により実現すべき理念についての認識を共有できるようにすることとしている。

すなわち、「道路網の整備は、道路が我が国の経済社会の活力の向上及び持続的発展、安全かつ安心で豊かな国民生活の実現並びに自立的で個性豊かな地域社会の形成に重要な役割を果たすものであることに鑑み、道路の整備及び管理の効率的かつ効果的な実施、道路の適正かつ合理的な利用の促進、道路の防災に関する機能の確保、道路の脱炭素化の推進等を通じ、将来にわたり安全かつ円滑な交通の確保と道路及びその周辺の地域における快適で質の高い生活環境の創出を図ることを基本理念として行わなければならない」こととしている（改正道路法第1条の2）。

（7）その他の改正事項、施行期日

以上のほか、法律案では、道路法に基づく負担金等の納付時における充当処理の見直し等が措置されている。

当該充当処理の見直しについて、現行の道路法第73条では、負担金、占用料、駐車料金、割増金、料金、連結料又は停留料金（以下「負担金等」という。）を納付しない者がいる場合、道路管理者は督促状に納付期限を定めて督促し（第1項）、その際、督促状送付に要する手数料及び延滞金を徴収することができる（第2項）。

納付期限までに納付されない場合、道路管理者は、負担金等並びに手数料及び延滞金を強制徴収することができる（道路法第73条第3項）、納付された場合は、元本である負担金等より、手数料及び延滞金に先に充当することとされている（同第4項）。

法律案では、道路法第73条を改正し、負担金等の一部納付があった場合、当該納付金を

手数料及び延滞金に先立って元本に充当できるようにすることとしている¹⁷。

本法律の施行期日については基本的に、公布の日から起算して6月を超えない範囲内において政令で定める日から施行することとしているが、道路啓開計画の策定（2.（1））や、地方道路公社が管理する道路の災害復旧等の直轄代行制度の創設（2.（2）ア）などの一部の規定については公布の日から施行することとしている（法律案附則第1条）。

3. 法律案の論点

本稿では紙幅の都合、法改正事項のうち、道路啓開計画の法定化、直轄代行制度の拡充・トイレコンテナ等の設置、連携協力道路の管理の特例制度の創設に関する論点をいくつか示すこととしたい。

（1）実効性のある道路啓開計画の作成

前述のとおり、現状、地方整備局ブロック単位の道路啓開計画は全て策定済となっている。また、総務省の「災害時の道路啓開に関する実態調査」の結果に基づく勧告に対する改善措置状況（1回目のフォローアップ）（令6.11）によれば、都道府県でも道路啓開計画の策定が進められているが、令和6年10月25日時点で10県が未策定であり、協議会を設置し、計画を策定中とされている。

激甚・頻発化する自然災害への備えを万全なものとするため、道路法に基づく道路啓開計画については、地方整備局ブロック単位はもとより、都道府県単位の計画についても早期策定が求められよう。その上で、計画作成に係る負担軽減等のため、すでに策定済の道路啓開計画やこれに関する協議の枠組みを最大限生かし、作成手続や調整を可能な限り効率化・合理化できるよう配慮すべきではないか。

道路法に基づく道路啓開計画については、おおむね共通の記載事項を課し、その均質化を図りつつも、地域の実情を踏まえながら、必要に応じ、例えば、防災拠点となる「道の駅」に関する記載等を盛り込むなど、更なる実効性向上が求められよう。

国においては、以上を含め、道路法に基づく道路啓開計画の作成に当たってのポイントや留意点を分かりやすくまとめたガイドライン等を示す必要があるのではないだろうか。あわせて、都道府県単位の道路啓開計画の作成に向けては特に、地方整備局等による助言等積極的な関与が求められよう。

他方、道路法に基づく道路啓開計画の記載事項の1つとして、「対象災害が発生した場合における密接関連道路の維持（道路の啓開のために行うものに限る。本節において以下同じ。）の方法に関する事項」（改正道路法第22条の3第2項第4号）が規定されている。同事項には、対象災害が発生した場合において、密接関連道路管理者である道路管理者がその管理する道路以外の密接関連道路の維持を行えることを定めることができる（改正道路法第22条の3第3項）。

¹⁷ 負担金等の代表的なものとしては「原因者負担金」がある。「原因者負担金」とは、交通事故等により道路を損傷させた場合に、道路管理者が当該損傷の原因者に対し、当該損傷により必要となった工事に要する費用を負担させるものである（道路法第58条第1項）。

これに関し、前述のとおり、現行道路法第24条の特例に改正道路法第22条の3を位置付け、密接関連道路管理者がその管理する道路以外の密接関連道路の維持を行う場合、当該道路管理者による承認を不要とし、事前に協議した対象路線に対し、当該道路管理者以外の者が円滑に作業できるようにしているが、これは本来の道路管理者の権限が授権されているわけではないため、車両等の有価物の除去など、本来の道路管理者の権限を要する行為は実施できないと解される。

しかし、被災状況次第では、道路啓開に当たり、放置車両の移動などの対応が必要となることが想定されることから、関係者における適切な役割分担、連携体制など、様々なケースを念頭に置きながら、具体的な対応策を事前に確認しておく必要があるのではないだろうか。

（２）「道の駅」の防災機能の強化等

令和6年能登半島地震では、「防災道の駅」の災害対応力の高さや、県境を越えた「道の駅」同士の広域的な支援、高付加価値コンテナの有効性等が確認されたが、前述のとおり、「防災道の駅」が全国に39か所しかないこと、高付加価値コンテナの全体としての数の不足、「防災道の駅」以外の「道の駅」の災害脆弱性等が課題とされた。

以上を受け、国土交通省は、**2.（2）**及び**（3）**の法改正と併せて、広域的な支援拠点としての観点から「防災道の駅」の追加選定を進めるとともに、「防災道の駅」のネットワーク化を図るとしている。「道の駅」の防災機能の強化に取り組む関係地方公共団体への十分な財政支援とともに、戦略的かつ計画的な取組の推進が求められよう。

また、「道の駅」への高付加価値コンテナの設置に当たっては、今回創設される無利子貸付制度に加え、その用途等に応じて、条件に合致した場合に各省庁の支援メニューが活用可能とされる。具体的には、社会資本整備総合交付金（道路事業）等のほか、令和6年度補正予算で措置された、防災・減災に必要な車両や資機材の整備を支援する「新しい地方経済・生活環境創生交付金（地域防災緊急整備型）」でも、高付加価値コンテナの導入が支援対象とされている。こうした支援メニューについて一層周知を図り、積極的な活用を促すべきであろう。

加えて、高付加価値コンテナには、トイレコンテナやランドリーコンテナなど、様々な用途、タイプのものがある。災害時に効果的に活用するためには、各所における量的な設置目標を戦略的に定める必要があるだろう。あわせて、高付加価値コンテナが災害時に派遣可能であるとしても、広域的な視点から、地域での偏在を可能な限り回避し、用途等のバランスが取れた設置がなされるよう取り組むことも重要ではないだろうか。

さらに、**2.（2）ア**による、地方管理の自動車駐車場の災害時の管理代行や地方管理の防災拠点自動車駐車場の改築等の代行を含め、最前線で災害対応等の実務を担う国土交通省の地方整備局等の体制強化にも引き続き、鋭意取り組んでいく必要があるだろう。この点、地方整備局及び北海道開発局の定員は、令和6年度時点で23,858人（地方整備局19,392人（令和6年能登半島地震からの復旧・復興の加速化に向けた体制強化のための緊急増員23人を含む。）、北海道開発局4,466人）となっているところ、令和7年度は、大規模自然災害

からの復旧・復興や自然災害発生時におけるTEC-FORCE¹⁸の被災地方公共団体への派遣に加え、地域の防災・減災、国土強靱化の取組の推進のため、93人（地方整備局84人、北海道開発局9人）の定員増を行うとしている。

（3）連携協力道路の管理の特例制度の活用方策等

前述のとおり、法律案では、小規模市町村の技術者不足に対応すべく、隣接し、又は近接する2以上の市町村の区域に存する道路について、関係する複数の道路管理者が協議して、別にその管理の方法を定めることで、当該道路の道路管理者以外の道路管理者が維持、修繕等を行うことを可能としている。

この点、技術系職員の人員等体制が比較的整っている市町村である道路管理者に、隣接し、又は近接する小規模市町村が管理する道路の管理の一部を担ってもらうことを期待するとしても、他の市町村の道路管理にまで携われるほど人的資源等が十分でないことも想定される。あるいは、小規模市町村同士が道路管理を一体的に実施することで、その効率化等に資することも考えられるが、いずれにせよ、本制度の活用の具体的なイメージ等が必ずしも判然としないことから、国土交通省の明確な説明が求められよう。

その上で、道路の点検を含む管理においては現在、ドローンやAI等の活用が図られており、このような省人化・省力化に資する新技術を隣接し、又は近接する道路に一体的に適用することで、スケールメリットを生じさせ、全体として、導入費用の削減や管理の一層の効率化につなげることが重要である。特にこのような観点から本制度が効果的に活用されるよう、市町村に対し丁寧に促していくべきではないか。

また、本制度は基本的に、市町村同士による道路管理の連携協力を推進するものであるが、群マネの効果を最大化する観点からは、道路以外のインフラを含めた多分野連携の推進が重要であることから、本制度の活用状況を踏まえつつ、国土交通省においては、その具体的な方策に係る検討の加速化が求められる。

本制度と併せて、技術系職員の確保に向けた取組¹⁹についても、鋭意進めていく必要があるほか、道路管理への民間委託の効果的な活用などを含め、総合的な取組により持続可能な管理体制の実現を図っていくべきである。加えて、国においては、道路管理に係る十分な財政支援を行うとともに、直轄診断・修繕代行を含め技術的支援も重要となろう。

（のぐち ゆきえ、おおしま みちる）

¹⁸ 国土交通省緊急災害対策派遣隊（TEC-FORCE）は、大規模自然災害時に、被害状況の迅速な把握、被害の発生及び拡大の防止、被災地の早期復旧等に取り組み、地方公共団体を支援している。隊員は地方整備局等を始め国土交通省各組織の職員が任命されており、令和6年4月時点の隊員数は約17,000人である。TEC-FORCE等の国の災害支援体制・機能の拡充・強化のため、令和7年度予算に45億円を、令和6年度補正予算に255億円をそれぞれ計上し、より迅速な災害対応を図るための資機材等の充実等を図っている。

¹⁹ 地方公共団体における特に建設分野の技術系職員の確保に向け、国土交通省は、建設分野等、将来を担う学生への出前講座等の啓発活動や、建設分野の技術資格をより若いうちに取得できるといった制度の見直しに取り組んでいるほか、令和7年6月めどの策定が目指されている「国土強靱化実施中期計画」に老朽化対策を盛り込み、しっかりとした事業規模を示すことが担い手の確保の上でも重要としている（第217回国会衆議院国土交通委員会議録第2号（令7.3.14））。