

人間重視の道路法制について

—公物法理論、都市計画の観点から—

札幌学院大学

洞澤 秀雄

はじめに

公物法理論における批判や再検討の議論

住民の権利・主体性の確立を求める議論（裏面として、行政の裁量統制）

環境などの側面から空間の適切な管理を求める議論 など

1. 空間の適切な管理

1-1. 空間の量と質の適切な管理

空間の量の有効活用：立体道路制度、都市モノレールの整備の促進に関する法律など

空間の質の向上：景観重要道路（景観法8条2項5号ロ）、道路空間を利用した地域活性化など

（道路空間の再配分については両面があるが、量的な空間配分によって間接的に質が高まる）

空間の質 → 各地域によって質についての価値付けが多様であるので、ローカルルールがなじむ

1-2. ローカルルールと目的規定

目的規定を環境以外にも広げる必要があるか？（景観、防災、地域活性化など）

もし、ほとんどの道路にその要請を求めるのであれば含めるべきであろうが、そうではないのではないか？

↓

道路の多様性を踏まえて、それぞれの要素を重視すべき道路について、計画的に特定・指定し、指定された道路については整備・管理等においてその要素を考慮に入れる仕組みで十分ではないか？（景観法における景観重要道路と同様の仕組み）

2. 道路空間の再配分

2-1. 一般道路の歩行者専用道路等への変更手続

自由利用が制限されるという道路法の側面と、交通ネットワークや土地利用との関係といった都市計画法の側面の両面の検討が必要。

- ①道路法上の側面：一般の利用者と、沿道の住民・事業者で手続的地位に差が必要
- ②都市計画法上の側面：都市計画道路の指定において、道路網、土地利用などを考慮（都市計画法施行規則7条1項1号、都市計画運用指針）→ゆえに、変更の際のこれらを考慮することが必要

さらに、利用形態の変更について手続を整備するのであれば、不利益の大きい道路の供用廃止・路線廃止についても手続整備が必要。

2-2. 自転車の位置づけ

自転車に対する市民の相対立する捉え方

（札幌市では、これから自転車の位置づけについて市民を巻き込んで議論）

※歩行者について

平成19年の道路法改正では、歩行者が関わる道路の管理については主として市町村がふさわしいとの考え方が前提に（市町村による歩行安全改築の要請（法47条の5））。歩道の管理についても同様（市町村が国道又は都道府県道の歩道部分の管理について特例（法17条3項））。

→自転車に関わる道路の管理・整備についても従来の管理区分に縛られない特例を設ける余地（但し、その際の自転車の位置づけは？またそれを全国的に考えるべきか、地域レベルで考えるべきか？）。

3. 占用許可と空間の質の向上

3-1. 許可要件の緩和（無余地性）

地域活性化のための占用許可の審査 → 無余地性の要件がネックに

無余地性の緩和の例

高速自動車国道・自動車専用道路の連結路附属地における休憩所等の利便増進施設（法 33 条 2 項 1 号）

NPO が並木や街路等を管理する際の占有許可（法 33 条 2 項 2 号）

↓

上記の二例と比べて、地域活性化のためのイベント等での占有許可の場合は、他の利害との衝突がより明白な場合がある（道路利用者の自由使用の利益、他の商業者の利益と）。

それを補うのは、手続を通じて市民・利害関係者の関与の下で、イベント等の無余地性（公共性の一側面）について議論する場。

3-2. 占有許可の制限強化（景観、防災）

「車両の能率的な運行を図るために特に必要がある場合」に占有を禁止又は制限できる（法 37 条）。これを景観や防災に広げることは可能か？

↓

防災については、現行法の枠組みでも可能ではないか（災害時の通行確保）。

景観については、道路法が空間の質の向上も視点を入れないと難しい（景観重要道路のように指定した道路について考慮事項の追加のみでは不十分か？不十分であれば、空間の質の向上を道路法の仕組みとして組み入れて対処することが可能か？）。

4. 道路管理への市民の関与

アダプト・プログラム：市民（団体）や企業が、地方公共団体と協定等を締結して、一定区画の公共の場における清掃等の美化活動を行うアメリカ発の仕組み

例：植栽、ごみ拾い、自転車の整理（撤去はできない）、簡易広告物の撤去（屋外広告物法 7 条 4 項で除去の委任）など

→無償で、単一の活動がほとんど（全体の統括は地方公共団体）

↓

一定の区画の一元的管理の可能性は？

担い手の問題、有償性の問題、権限がない中での関与の範囲の問題、複数の部局の調整の問題など

※占有許可について、道路活用の相談や調整の窓口機能を果たす道路活用支援組織も検討(札幌市)

5. 公物法理論に立ち返って

5-1. 自由使用における関係住民の法的地位

【判例】道路の自由使用における利益は反射的利益

例外的に、日常生活・日常業務に著しい支障が生ずる場合には、原告適格が認められる。

↓

①ローカルルール策定における手続に参加する法的地位

②路線の廃止・変更又は供用の廃止の手続に参加する法的地位

いずれについても、一般利用者と沿道住民の法的地位には差が必要。

さらに、道路法はほとんど通行のみをその目的としてきたが、空間の質をもその視野に入れる場合、質の向上に関与する者の法的地位を、一般利用者と別意に解すべきではないか。

5-2. 管理者の裁量性

現行では自由裁量

↓

①ローカルルール策定における考慮事項の明記（法令かガイドラインか）

これまでの道路法の前提と異なる、空間の質に関する要素を考慮する必要があるため。

②路線の廃止・変更又は供用の廃止における考慮事項の追加

これまでのストックの利用形態を変更して利用するといった積極的な管理は、これまでの道路法の想定外であるため（本研究会第3回の斉藤憲晃提供資料における廃道による空間利用は、道路法の想定外の適例）。

※本報告に際して、北海道と札幌市の道路・都市計画の担当部局には聞き取り調査においてご協力を賜った。改めてここに御礼を記すこととする。