



## 新道路法について

浅村 廉\*

現行道路法は、大正8年以来約30年に亘り我が国の道路管理に関する基本法としての使命を果してきたが、戦後における民主主義を主軸とする諸制度の変革、なかでも地方自治法の制定にともなう地方公共団体の本質の変化にともない、新時代の法律形態としての不備な諸点が指摘されてその全面的改正の必要が認められるにいたり、さまざまな迂回曲折を経て今回新道路法案が国会を通過し、昭和27年法律第180号として、6月10日に公布された。以下新法の要旨を説明し、大方の御参考に資したいと思う。

### 1. 道路の種類を改め、路線の決定方法を変更したこと

現行道路法（以下旧法と呼ぶ）においては、道路を国道、府県道、市道及び町村道にわけ、国道については主務大臣すなわち建設大臣が、府県道については都道府県知事が、それぞれ一定の法定基準に従って路線を認定することとしているが、新道路法（以下新法と呼ぶ）においては、国道を1級及び2級にわけ、それらの路線は法定基準に従って政令で指定するものとし、都道府県道の路線は都道府県知事が一定の法定基準に該当するものについて、都道府県の議会の議決を経て、市町村道の路線は市町村長が市町村の議会の議決を経て認定するものとした。市町村道の場合には別段法定の基準を設けない点は旧法と同様である。以上を詳述すると

#### (a) 国道を1級及び2級にわけ、その路線の基準を改めたこと

旧法における国道の路線の基準は、東京からどこそこに至るという工合に東京中心主義に立脚して定められているが、新憲法下においては、道路は主として国の産業経済に奉仕する交通施設であつて、この意味からすれば国道といえども東京を中心に放射すべきものとする必要はない。放射線というよりはむしろ1つの骨格的な道路網を構成するものとするべきであろう。従つて新法においては、「1級国道とは、国土を縦断し、横断し、または循環して全国的な幹線道路網

の枢要部分を構成し、かつ都道府県庁所在地その他政治・経済・文化上特に重要な都市を連絡する道路で政令でその路線を指定したものをいう」と規定して、1級国道の路線の基準が国土の縦断線であり、横断線であり、循環線であることを明らかにし、「2級国道とは、1級国道とあわせて全国的な幹線道路網を構成し、かつ次の各号の一に該当する道路で、政令でその路線を指定したものをいう」と規定して、2級国道の路線の基準が1級国道の補助線または代替線的機能を有するものであり、1級国道と一体をなして全国的幹線道路網を構成するものであることを明らかにした。

#### (b) 府県道を都道府県道と改め、なおその路線の基準を改めたこと

府県道を都道府県道という表現に改めたのは、単に用語の正確を期したに止まる。その基準を改めたのは、国道の場合と異なり根本的な考え方の変更に基づくものでなく、地方的幹線道路網を構成するために最も適切と認められる基準に書き改めたものである。

#### (c) 路線の決定方法を改めたこと

新法において1級国道または2級国道の路線を旧法のごとく主務大臣の認定するものとしなくて政令で指定するものとしたのは、これらの道路については国の財政負担を生ずるので、その路線の決定を単に建設大臣の行政行為にのみかわらしめることは適当でないという考え方によるものである。次に新法において、都道府県道、市町村道の路線を都道府県知事または市町村長がそれぞれの議会で諮問して認定するものとしなくて、議会の議決を経て認定すべきものとしたのは、路線の決定が直ちにこれら地方公共団体の財政的負担を生ずるものであるから、議会の意思を尊重する趣旨にでたものであり、地方公共団体の自治性を認める以上当然の事理であるといえよう。

### 2. 道路は国の営造物であるという観念を改め、その管理体系を変更したこと

「営造物」という用語は、一般民衆の利用に供する目的で、国または地方公共団体が設け、支配し、並びに維持する公共的施設を意味するものであつて、旧法においては、道路は国の営造物であるというのがその

\* 建設省道路局路政課長

体系を貫く根本理念である。従つて、道路の管理事務は国の事務であつて、国道、府県道は都道府県知事が、市道町村道はそれぞれ市長または町村長が、いずれも国の機関としてこれを管理する建前であるが、一方において、これらの管理に要する費用の負担者は、それぞれの管理者が所属する地方公共団体であることが原則である。すなわち国道の管理に要する費用については、新設、改築の場合にのみ国の負担率を定める外、一切の管理費を都道府県の負担とし、府県道、市道、町村道の管理に要する費用は一切都道府県、市町村の負担に帰している。これは、国の営造物である道路の利益を最も多く受ける者は地方公共団体であるから、その意味での受益者負担の性質を持つものと考えらるべきであろうが、地方自治法制定以後の地方公共団体の自治的品格と相容れないものであるとの非難をこうむるのは、けだし当然のことであろう。

新法においては、1級国道及び2級国道は国の営造物であるという観念を残したが、都道府県道、市町村道はそれぞれ都道府県または市町村の営造物と観念し、1級国道及び2級国道の管理者は都道府県知事、都道府県道の管理者は都道府県、市町村道の管理者は市町村とした。1級または2級国道の管理者である都道府県知事は、旧法において国道の管理者となつてゐる都道府県知事と全く同様の立場に立つ者であつて、国の行政事務の委任を受けた者であり、この範囲において国の機関と考えるべきである。その管理に要する費用については原則として都道府県の負担とし、新設または改築についてののみ国の負担率を定めた点は旧法と変わらないが、1級国道の新設または改築の場合に高率国庫負担の途を開いてその整備の推進を図ることとした点が旧法との相異点である。国の営造物の管理事務すなわち国の事務の遂行に要する費用を地方公共団体である都道府県に負担させるのは、その利益の大部分を受ける者がこれら都道府県であるという見方に基づく。都道府県道または市町村道の管理者がこれら都道府県または市町村であるということは、これらの道路がそれぞれ都道府県または市町村の営造物であり、従つてその管理事務がこれら地方公共団体の団体事務であることから当然に生ずる帰結であり、その費用を一切これら地方公共団体が負担することとしたのは、これらの道路は地方公共団体の営造物であつて、かつその利益の大部分はこれらの地方公共団体が享受するからである。一言にして云えば、旧法においては道路の管理を公費官営事業として扱つてゐるが、新法においては、1級及び2級国道の管理のみを公費官営事業とし、都道府県道、市町村道の管理は公費官営事業と

した。これは道路の整備に関する責任をその重要度に従つて国と地方公共団体との間に配分し、その責任分野を明確にする一方、各がその能力を最高度に発揮しこれ等を結集して最も合理的かつ能率的に道路の整備を促進しようとする趣旨にでたもので、今回の改正の基調をなす最も重要な点である。これらの点を規定した条文の趣旨を要約すると次の通りとなる。

#### (イ) 1級国道の管理及び費用負担

1. 新設、改築 新設または改築は、一定の場合について建設大臣が都道府県知事においてその工事を施行することが困難または不適当と認める場合には建設大臣が自から行い、その他の場合には都道府県知事が行う。建設大臣が工事を行う場合には国がその費用の2/3を、都道府県が1/3を負担する。但し、長大橋、トンネル等の特に大規模な工事で、一定の基準を超える場合には、国の負担率を3/4まで高めることができる。都道府県知事が工事を行う場合には、国及び都道府県がそれぞれ1/2づつ負担する。

2. 維持修繕その他の管理 維持修繕その他の管理は都道府県知事が行い、これに要する費用は都道府県の負担とする。

#### (ロ) 2級国道の管理及び費用負担

1. 新設、改築 新設または改築は都道府県知事が行う。但し建設大臣は一定の場合自ら新設または改築を行うことができる。

建設大臣が工事を行う場合には国がその費用の2/3を、都道府県が1/3を負担するが、1級国道の場合のような高率国庫負担の制度は設けない。都道府県知事が工事を行う場合には、1級国道の場合と同様、国及び都道府県がそれぞれ1/2づつ負担するものとする。

2. 維持修繕その他の管理 1級国道の場合と全く同じである。

#### (ハ) 都道府県道及び市町村道の管理及び費用負担

はそれぞれ、都道府県及び市町村が管理し、その費用を負担する。

3. 路線が決定した後、道路としての施設ができてしまふまでの間の土地その他の物件に関する権利制限につき、新たな制度を設けたこと

旧法にない制度であつて、路線が決定したときは、道路管理者は遅滞なく道路の区域を決定しなければならないこととし、道路の区域が決定された後、その供用が開始される迄の間は、道路管理者がその区域内にある土地について所有権その他の権限を取得する前においても、何人も道路管理者の許可を受けなければ土地の形質変更、工作物の新設、改築、増築、物件の附加増置等を行うことを禁ずる旨を規定すると同時に、こ

これらの制限によりこうむつた損失については、通常の範囲を限度として、道路管理者の補償義務を設定した。かかる制度を新たに設けたのはもつぱら道路の整備を促進する趣旨にでたものであり、単に路線が決定されたのみで道路の構築がないというようなことは今後あり得ないこととなる。

#### 4. 道路の機能を発揮させるため、道路の使用に関する調整規定を整備したこと。

道路は一般通行の用に供する施設であるから、道路の管理者は単に道路の構築、改築、修繕等に意を用いるばかりでなく、本来の目的である交通機能を十分に発揮させることに努めねばならない。この意味において、新法が旧法の不備を是正した点は次の通りである。

##### (イ) 道路の占用制度を詳細に規定したこと

道路は一般通行の用に供する目的をもつて、国または地方公共団体がこれを設けるものであるから、一般通行は自由であるが、それ以外の特別の目的の下に継続して道路を使用すること例えば道路に電柱、変圧塔、電話ボックス等の工作物を設けたり、水道管、ガス管を埋設したり、鉄道、軌道等を敷設したり、地下街、地下室等を設けたりすることについては道路管理者の許可を受けねばならないことは、旧法もこれを規定している。但し旧法は単に管理者は交通を妨げない限度で道路の占用を許可することができること、国の事業については当該官庁が主務大臣と協議して道路占用をすることができること、管理者は国の事業を除き道路の占用料を徴収することができること等を規定しているだけで、旧道路法制定当時と社会情勢を全く異にした現代における制度としては簡略に過ぎるので、新法は相当詳細な規定を設けて道路行政運営の完璧を期することとした。法案審議の過程では、特に公益事業のほかに電柱の建設、ガス管の埋設等の形態で道路を占用する方面から道路占用の許可制度に関して反対論が擡頭したが、その論旨は、道路は単に通行の用に供することのみを目的とするものでなく、その本来の性質としてある種の占用を予想して構築されるべきものであること、あるいは道路の機能は単に路面だけに限られたものであり、その地上、地下は道路管理者の容喙する範囲ではないということ等であつた。この論旨は道路が一般通行の用に供せられる土地の施設であることを無視したもので我々は同意できない。交通施設としての道路の機能を十分に発揮せしめて交通能率の増進を図ることは道路行政の窮局の目的であつて、道路法の体系中の重要部分として、この点に関する規定を整備する必要があることは云うまでもない。従つて新法においてはまづ道路占用の種類を明記し、占用

の許可基準を明らかにし、道路占用のための工事により道路が不経済に損傷されないようにその調整の規定をおき、国等の行う事業の道路占用については当該事業者をして建設大臣でなく道路管理者と協議せしめ、なおその基準を政令で定めることとするほか、水道、電気、ガス事業等のための道路占用については一定の期間内に道路管理者に許可の申請をさせる代りに、その申請にかかる道路の占用が政令で定める基準に適合するときは道路管理者は許可を与えねばならないものとした。その他、道路管理者が区域を指定して全面的に道路の占用を禁止または制限する権限を規定し、国または地方公共団体の行う事業で一定のものを除き、道路管理者は条例で定めるところにより占用料を徴収し得るものとし、国の場合または全国に亘る事業の場合においては政令で占用料に関し一定の基準を設けることにより全国的の統一を図ることとした。なお特記すべきことは、占用物件に新たに道路の交通等に支障を及ぼすおそれのある物件を添加しようとする行為は新たに道路占用の手續を要するものであることを明らかに規定した。

##### (ロ) 車輛と道路との調整に関する規定を設けたこと

道路上を通行する車輛、ことに自動車は最近著しく発達し、その型式は大型化し、その数は戦前に倍加する勢である。まことに力強いことではあるが、ただ道路の状況を考慮しない無制限の発達はむしろ交通上の支障をきたし逆効果を招来するおそれがあることもまた事実である。道路の発達は自動車に追隨する傾向にあるものであるが、現実の道路と自動車の発達とが非常にアンバランスな関係にあることは我々の深く注意しなければならぬ点である。この問題を解決するために新法において新しい規定が設けられ、道路と車輛との関連性につき将来の指針ともいふべきものが示されたことは非常な進歩であると考えらる。すなわち

- (1) 道路との関係において必要な車輛についての制限に関する基準を政令で定めることとし、
- (2) 道路管理者は、現に道路にその政令で定める基準を超える車輛を通行させている者に対し、当該車輛の通行の中止、総重量の軽減、徐行その他通行の方法について必要な措置をすることを命ずることができるものとし、
- (3) 道路管理者は、路線を定めて道路を自動車運送事業のために使用しようとする者、または反覆して同一の道路に車輛を通行させようとする者に対して、当該車輛がその政令で定める基準に適合しない場合において、当該基準に適合するように

道路に関して必要な措置を講ずべきことを命ずることができるものとした。

(3) の場合はバスがその最もよい例である。道路に比較して大型に過ぎるバスが道路を運行することは特に避けられねばならぬことである。しかし、最近この傾向が著しくことに遺憾な事態を惹起しているので、この事業を免許する運輸省側においても非常に注意を払つてはいるが、道路管理者側においても細心ならざるを得ない。これらのバスの運行が開始されようとする時は、当然その通行する道路に関する改良の要望が生ずるが、道路管理者の財政力にも限度があるから、必ずしもその要望に沿い得ないこともあろう。かかる場合に、万一当該バス事業者がバスの運行を強行しようとする場合には、道路管理者が、その事業者に対して待避所の設置、あるいは道路の局部改良等道路に関して必要な措置を講ずることを命じ得ることとしたのであつて、交通の危険を防止してその円滑化を図る上で当然の規定であると云わねばならない。

#### 5. 道路の新設または改築にともなう損失補償制度を設けたこと

旧法では、道路の新設または改築についての損失補償の制度を設けていないために、道路工事を行う場合に種々支障があつた。すなわち道路管理者に対し、損失を受けた沿道居住者から補償の請求があり、管理者側でこれを正当と認めた場合には、ことさらに土地収用法の適用によつたり、道路の附帯工事に関する規定を拡張解釈して適用したりして解決していたが、いずれにしても甚だ無理があるのでこの点に関する法の整備が最近熾烈な要望となつてきた。従つて新法では、この点に関し土地収用法が規定すると同程度の損失補償制度を設け、土地収用法の適用がない場合には、道路を新設し、または改築したことにより、当該道路に面する土地について通路、溝、垣、柵その他の工作物を新設し、増築し修繕し、もしくは移転し、または切土もしくは盛土をする、やむを得ない必要があると認められる場合には、道路管理者は、これらの工事を必要とする者の請求により、これに要する費用の全部または一部を補償しなければならないものとし、当面の最も重要な問題を解決した。

#### 6. 道路審議会の設置を規定したこと

審議会の設置については常に色々問題があるが、道路のごとく社会の各方面に複雑な関係をもつものを対象とする行政事務の運営については、審議会を設けてこれを建設大臣の諮問機関とし、公正適切な行政の

実施を図るべきであるとする各方面の要望に沿つて、新法では特に1章を設け、道路審議会について規定した。その大要は次の通りである。

- (イ) 建設大臣の諮問に応じ、道路整備計画、1級国道もしくは2級国道の路線の指定または道路の構造、工法その他道路に関する制度を調査審議するものとする。
- (ロ) 建設省の附属機関とする。
- (ハ) 委員は20人以内とし、道路に関し学識経験を有する者、関係行政機関及び地方公共団体の職員のうちから建設大臣が任命するものとする。

以上大体に亘つて改正の要旨を説明した。なお新法の施行期日は公布の日から起算して6ヶ月を超えない期間内において政令で定めるとしているが、路線の指定、認定及び道路審議会に関する規定は即日施行する予定である。というのは、全体が施行される前に、道路審議会を設置して1級及び2級国道の路線につき諮問した上で政令による路線の指定を行う途、及び都道府県知事または市町村長がそれぞれ都道府県道または市町村道の路線を認定する途を開き、現在の国道で、その上に新法の規定により1級国道、2級国道、都道府県道または市町村道のいずれかの路線の指定また認定が行われないものは新法施行の日に廃道となつたものとみなすこととし、現在の府県道、市道または町村道で、その上に新法の規定により1級国道、2級国道、都道府県道の路線の指定または認定が行われないものは、新法施行の日においてそれぞれ新法の規定により、路線を認定された都道府県道または市町村道とみなすこととし、新法に切り替える際の混乱を防止したのである。しかし、新法の基準に合致しない都道府県道がいつまで何時迄も存在することは不適當であるから、これらについては都道府県において善処すべきであり、必要な場合には建設大臣が勧告を行うことも考えられる。

最後に一言したいのは、道路財源確立の問題である。例えばガソリン税の目的税化に関する問題のごときはすでに久しい懸案事項であり我々はこの問題について再々関係方面とも折衝したが、未だに政府部内の意見の一致が得られない。しかしながら、道路管理制度の改正にともなつて、必然的に道路財源の確立の問題を解決する必要がある。我々は今後この面においても十分に研究を重ね、道路行政の運営に役立つ立派な制度を築き上げたいと衷心から念願するものである。