

平成 26 年 度

福岡市政策法務研修

報 告 書

はじめに

国においては、国と地方の関係や役割分担を見直すため、地方分権改革の取組みが進められています。これまで四次にわたるいわゆる一括法による「義務付け・枠付けの見直し」や「条例制定権の拡大」などにより、地方自治体の自主性が強化され、自由度が拡大されてきましたが、さらに、今年度から、地方の発意に根差した新たな取組みを推進するため、地方分権改革に関する「提案募集方式」が導入されています。

また、地方分権改革有識者会議の「個性を活かし自立した地方をつくる～地方分権改革の総括と展望～」(平成26年6月)において、今後地方に期待することの一つとして、「改革提案機能の充実－政策法務の強化」が掲げられています。各自治体の職員には、法令の解釈・運用、例規の立案、そして争訟といった、政策法務を実践する能力を高めることがより一層求められます。

福岡市では、法制課の主催で、毎年度、職員の政策法務能力の向上を図ることを目的とした研修を実施しています。第一次地方分権改革の時期であった平成11年度に「自治立法研究会」で条例立案などの研究を行ったのがスタートですが、平成13年度からは「政策法務研修」として実施しており、今回で16年目となりました。この報告書は、平成26年度に実施した研修の活動と報告の内容をまとめたものです。

今年度は、庁内での公募に応じた7名の研修生が、問題意識を持ったテーマごとに2つのグループに分かれ、約半年にわたって活動を行いました。この研修では、研修生による条例案の作成(提言)だけでなく、職員が業務の中で抱いた政策課題などについて法的な整理を行い、その対応策を提言するという形式をとっています。

研修生は、それぞれのグループのメンバーと議論を積み重ね、関係部署にヒアリングをしたり、様々な資料を基に調査・研究をしたりして、最終報告を取りまとめました。この間、研修の講師をお引き受けいただいた西南学院大学大学院法務研究科教授の石森久広先生から、熱心で丁寧なご指導・ご助言をいただきました。この場をお借りして、改めてお礼申し上げます。

今回の研修が、研修生にとって、各自の政策法務能力の向上につながり、今後の業務に活かされていくことが何よりの成果だと思えます。さらに、研修生以外の職員にも、この報告書を通して政策法務の意義を確認していただくとともに、毎年度の研修成果の蓄積が、福岡市全体の政策法務機能の強化につながり、有効な施策の展開と課題解決に何らかの形ででも寄与することとなることを期待いたします。

平成27年3月

福岡市総務企画局行政部

法制課長 高 着 一 孝

目 次

はじめに

第1 政策法務について	1
西南学院大学大学院法務研究科（法科大学院）教授 石森久広	

第2 研修総括	3
西南学院大学大学院法務研究科（法科大学院）教授 石森久広	

第3 研修報告

○ 第1班	
・福岡市における道路施策の検討	4
・講評	29
○ 第2班	
・「航空法による高さ規制から始まる福岡市の街づくり」について（提言）	30
・講評	53

【参考】

○ 研修報告会の様子	54
○ 平成26年度福岡市政策法務研修 研修生名簿・研修講師	55
○ 平成26年度福岡市政策法務研修 実施状況	56

第1 政策法務について

西南学院大学 石森久広

公務員の使命 日本国憲法における最も高く評価される価値は「個人の尊厳」です。これは日本国憲法13条にも記されており、この条文の中で謳われる「生命、自由、幸福追求」がその具体的な内容を表していると考えられます。そうすると、公務員の使命は、日本国憲法を前提に考えれば、人々の幸福を実現することにあるということになります。

市民の幸せと公務員の幸せ 近時、嶋田暁文『みんなが幸せになるための公務員の働き方』（学芸出版社、2014年）が、公務員の働き方に「いい仕事」と「こなす仕事」があることを指摘します。「いい仕事」は、「その仕事を通じて実現すべきことは何なのか」「何のためにその仕事があるのか」、目的意識をもって取り組まれる仕事です。この目的とは、上記、公務員の使命を具体化したものだと思います。私は、いつも公務員研修の終わりに必ず「このスキルを駆使して皆さんが達成感を味わってください。この『幸せ』なくして住民の幸せは達成できません。」と申し上げてきました。住民の幸せに寄与すべく目的をもって働くことは、すなわち公務員自身の「幸せ」につながることを学問的に詳細に示された本書に、ぜひ目を通していただきたいと思っています。

課題とその解決 公務員の「幸せ」とは公務員としての自己実現、すなわち公務員としての能力の発揮、すなわち自己の能力で住民の課題を解決する、ということです。住民自身も、いわゆる「自助」、「共助」で達成できることを行政に委ねるようでは、真の幸せは享受できません。「自助」「共助」では果たせないこと（本報告が扱う「ロード・プライシング」、本格的な「オープン・カフェ」、「高さ規制緩和」はいずれもこれに当たると思います）が、解決を公務員に委ねられる課題となります。

解決のスキルと政策法務 この、市民の幸せのため、解決を委ねられた問題を最適に解いてみせる、これが、職業として公務員を選択した者の集団の責務です。ここにはプロとしてのさまざまなスキルが求められ、その1つが政策法務能力ということになります。もちろん、法という手段だけで社会の問題がすべて解決できるほど単純ではありませんが、しかし、ひとりひとり異なった意見をもつなかで、課題解決に向かいみんなで力を合わせるために、法治主義は有効な考え方で、それを基に法的手段を効果的に利用しようとする政策法務は、やはり社会における課題解決の有力な手法の代表的位置におかれると思います。

自治体における政策法務 政策実現のために、憲法、行政法、民法、刑法、そして国際法等の基本的知識を総動員して、立法、解釈、争訟をいかに繰り広げるかを検討する理論および実務における取組みを政策法務（論）といいます。本来、立法機関は議会ですので議員にも「政策条例」の立案は期待されます。しかし、現在、自治体

政策法務の主たる担い手は自治体の職員であると目されており，現実に自治体職員の手によって多くの政策法務の取組みがなされています。日々，行政領域の隅々まで当該課題に第一線で対峙し，専門的能力を組織的に備える行政部門の職員集団がこの任にあることは間違いありません。

本研修は，このような政策法務の考え方を基に，実践を試みてもうとするものです。

第2 研修総括

1. 研修の実施方針

本研修では、参加者が希望するテーマを参加者自身が選択し、それを福岡市の政策としてどのように実現を図るか、提言としてまとめるべく、自主的に研究を進めました。この研修においては、活動が開始された平成11年度以来、各年度、条例案の提言がなされてきましたが、平成21年度からは、特に条例案の作成にはこだわらない形で研究提言がなされるようになりました。関心あるテーマを、研究者の関心に沿って掘り下げ、それに基づく提言を、形式も自由に構築するというスタイルが、かえって内容豊富な成果を引き出す場合もあるのではないかと期待されたためです。本年度も、同様に、形式にこだわることなく自由に研究を進めるという方針で臨まれました。

2. 課題の設定方法

取り組む課題については、これまで同様、業務を中心とした身近な、参加者の問題関心をもつものの中から選ぶこととし、①参加者自身普段から疑問に思っていた問題、②庁内から検討の希望が寄せられた問題、③法制課が解決を必要と考える問題、の中から、全員の議論によって最終的に2つのテーマに収斂させました。結果、今年度は、「福岡市における道路施策の検討」及び「航空法による高さ規制から始まる福岡市の街づくり」が選ばれました。

3. アプローチの方向

各課題に取り組むに当たっては、それぞれのテーマの原点に立ち返り、まず福岡市の政策体系にこの課題がどう位置づけられるかの確認を行い、次いでそれをどう展開するかについて議論がなされました。また、当該課題を展開するにあたって法的視点からどのような論点があるのか、それをどのように考えれば福岡市の政策展開に効果をもたらさうのか、というアプローチの仕方が基本におかれました。「法律」の規律とかがかわる部分については、その法律との関係（道路法・道路交通法等、航空法・国際民間航空条約等）を確認しつつ、研究が進められました。

4. 調査研究過程

6月30日（月）の公開講義後、第2回目の7月14日（月）とあわせ、テーマの候補とそれに対する参加者の希望が出され、班編成がなされました。以降、7月22日（火）の作業日を経て、8月4日（月）に中間報告、11月11日（火）に最終報告がなされ、1月19日（月）の報告会に臨みました。両班とも進捗状況は順調であったように見えてましたが、それでも提言に向けて全体構成の紆余曲折はありました。最終報告が近づくにつれ、最終的に決断が必要な点については、長時間にわたる議論も展開されました。業務の傍ら限られた時間のなかで、両班とも議論を尽くし、その到達点として、以下に、その詳細が示されます。

（石森久広）

第3 研修報告

福岡市における道路施策の検討

平成26年度政策法務研修 第1班

松枝 歩

井手 晴香

森園 晃介

古賀 太一郎

目次

はじめに

第一章 福岡市における道路施策の検討

- 1 交通施策に関する市民の意識
- 2 本稿の構成

第二章 ロードプライシング

- 1 ロードプライシングとは
- 2 ロードプライシングの種類
- 3 他都市での実施例
- 4 福岡市での実施の検討
- 5 ロードプライシングの法的課題

第三章 道路空間を活用した施策

- 1 オープンカフェ
- 2 課題
- 3 不法占用への対応について
- 4 考察

おわりに

はじめに

道路交通は、我々の日常生活にとって必要不可欠なものである。道路施策については、渋滞解消施策、公共交通利用促進施策、自転車交通環境の整備など様々な取組みが展開され、その議論の幅は多岐にわたる。

本稿は、本市において非常に重要な意義を有する渋滞の解消と歩行者への良好な道路環境の提供という2つの目的に焦点を当て、今後、本市が目指すべき交通のあり方について考察を行う。

第一章 福岡市における道路施策の検討

1 交通施策に関する市民の意識

まず、市民が交通環境に対してどのような印象を持っているのか、平成24年度、25年度市政アンケートを基に考察する。

図1の道路整備に関するアンケートを確認すると、交通のスムーズな流れを目的とした道路整備を重要だと考える市民が6割を超えており、現状に不満をもつ市民も6割に達していることが分かる。このことから、多くの市民が渋滞の解消を重要な政策課題と認識し、市に取組みを求めていることが読み取れる。

さらに、本市にとって観光は重要な産業の1つであるが、交通渋滞と観光の間には密接な関係性がある。

表1は、「平成24年度福岡市観光統計」を基に作成したものであるが、近年、観光客の増加とともに、乗用車による観光客数も増加していることが分かる。

乗用車による観光客が増えるということは、そのまま福岡市内における乗用車の通行量が増加するということであり、増加する通行量に対して、適切な渋滞緩和策を実施しなければ、市民と観光客の双方に不便を強いることになりかねない。したがって、観光という側面で捉えても渋滞の解消は重要な市政課題といえることができる。

(表1) 交通機関別入込観光客数

年	推移						合計
	JR	路線バス	乗用車	航空機	船舶	その他	
20	454	111	456	188	10	442	1660
21	432	106	465	176	9	425	1614
22	447	106	469	181	11	428	1642
23	494	108	471	171	9	425	1678
24	513	107	484	194	11	431	1740

次に、図2のアンケート結果を見ると、歩行者利便性を優先した道路整備を求める市民が、アンケートの5割を超えていることが分かる。本市では、「ユニバーサル都市・福岡」の推進を重要な市政課題とし、ユニバーサルデザインの普及に

努めているところであるが、多くの市民が、安全で快適な歩道や自転車道の整備がユニバーサルデザインの普及において重要と認識しており（図3）、歩行者に対して、安全で快適な道路環境を提供することが、本市における重要な課題となっていることがうかがえる。

上記のことから、①渋滞の解消と②歩行者への良好な道路環境の提供という2つの点が、本市の道路交通における重要な課題であるといえることができる。

2 本稿の構成

本市においては、フリンジパーキング¹の拡充やパークアンドライド²の推進、自転車レーンの設置など、公共交通の利用促進による渋滞の緩和や、快適な歩行空間創出のために様々な施策を行っているが、市民アンケートの結果を見ると、さらなる取組みを検討する必要があるといえる。したがって、本稿では、上記の2つの課題について、次のとおり、考察を行う。

まず、第二章において、渋滞解消策として近年注目を集めるロードプライシングについて検討する。国内においては、東京都や鎌倉市などで検討されており、本稿においても取り上げる価値があるといえる。

続く第三章では、快適な歩行空間創出の手段であり、また、道路空間を活用し都市の魅力向上させる手段の一つとしてオープンカフェを取り上げ、その実施上の課題について検討する。

道路空間の活用はMICEの促進という点でも、本市が目指す都市像と合致する。

本市では、平成26年に国家戦略特区の指定を受け、特定の区域内における道路占用許可基準が緩和されたことに伴い、今後、オープンカフェのように道路空間を有効活用した取組みが増加すると思われる。そこで、第三章においては、そのような取組みを実施する際に生じる法務的な課題について検討を行う。

¹ 都心部等の周辺部（フリンジ）、あるいは歩行者専用空間（モールなど）の直近などに設ける駐車場（パーキング）のこと。※堺市HPを参照（平成27年1月13日閲覧）。

（http://www.city.sakai.lg.jp/shisei/gyosei/shishin/sangyo/kotsu_vision/vision_gaiyo_html/shiryo/yogoshu.html）

² 自宅から最寄りの駅や停留所、目的地の手前まで自動車で行って駐車し、そこから公共交通機関を利用して目的地まで移動する手法のこと。※福岡県HPを参照（平成27年1月13日閲覧）。

（<http://www.pref.fukuoka.lg.jp/contents/pandr.html>）

※図1 (平成24年度市民アンケートから抜粋)

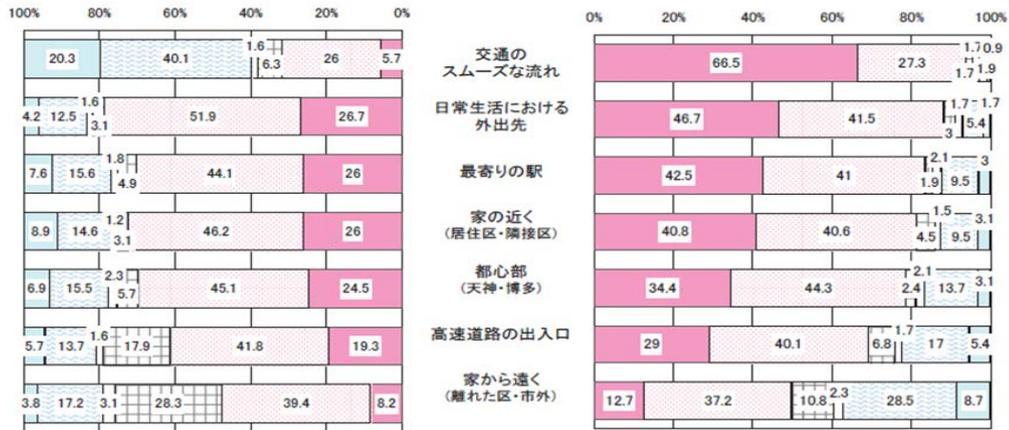
③「道路整備」について(N=576)

《 道路整備に対する満足度と重要度 》



【 満足度 】 ■ 目的地への行きやすさ ■ 【 重要度 】

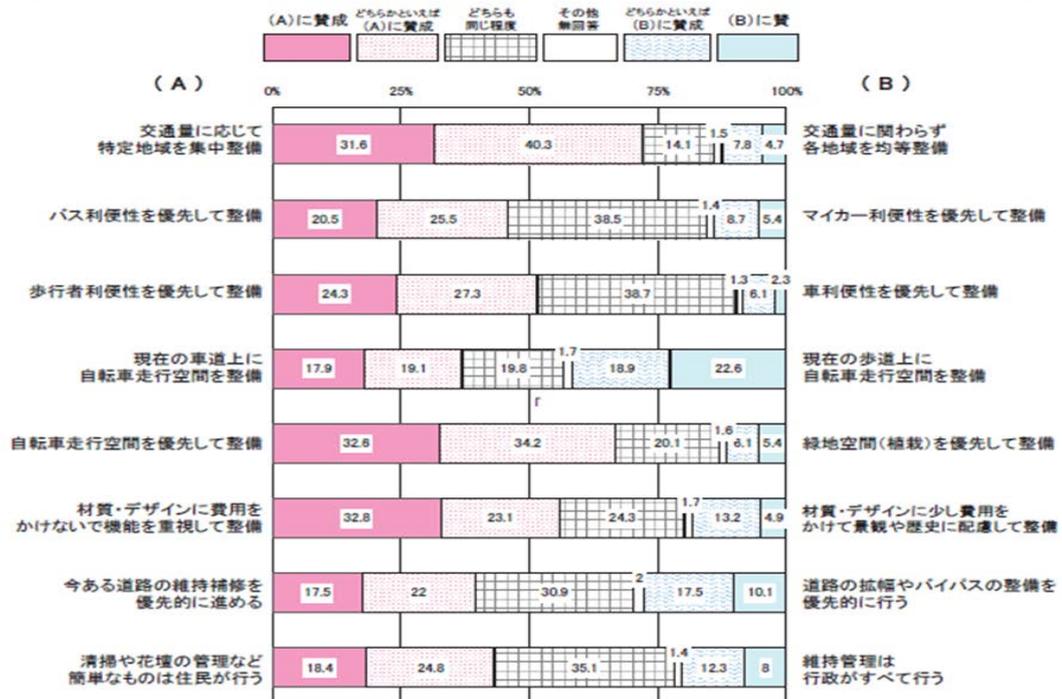
交通のスムーズな流れへの満足度が低く重要度が高いことから、渋滞改善に対する整備が求められていることが分かります。また、「日常生活における外出先」や「最寄の駅」へ行く身近な生活道路が、より重要と考えられています。



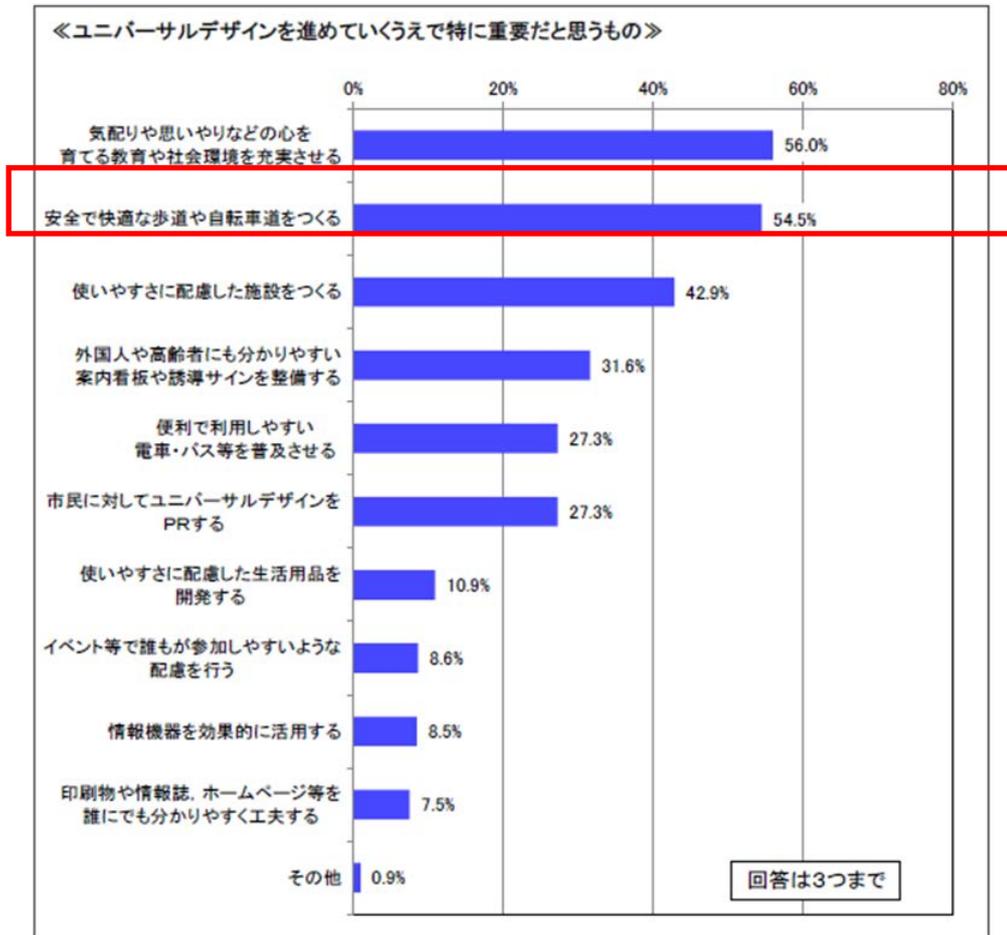
※図2 (平成24年度市民アンケートから抜粋)

《 整備・維持管理の考え方 》

「交通量に応じて特定地域を集中整備」に賛成が多いことから、渋滞改善に向けた整備に対して高いニーズがあります。また、マイカーや車の利便性より、バス・歩行者の利便性を求める声が多いとともに、自転車走行空間を優先して整備する意見も多いことから、車に依存しすぎない道路整備が求められていることが分かります。



※図3（平成25年度市政アンケート調査結果報告（概要版）から抜粋）



第二章 ロードプライシング

1 ロードプライシングとは

交通渋滞の緩和については、近年ロードプライシングと言われる手法が注目されている。ロードプライシングとは、自動車の利用者が道路を直接利用することで発生する混雑や大気汚染・騒音・振動などの環境的外部不経済を是正するために、自動車の利用者に課金する手法であり³、近年世界の様々な都市で研究・実践されており、一部の都市では著しい効果をもたらしている。

2 ロードプライシングの種類

(1) 実施方法

① ゾーンプライシング(エリア・ライセシング・スキーム)

特定の対象地域に侵入しようとする自動車に対しても、その地域内だけを走行する自動車に対しても課金するもので、自動車の走行量の削減、混雑緩和、環境の改善の視点からは、最も公平で、理想的な制度であると考えられている。GPSや携帯電話等位置把握システムなどの普及ができれば課金可能だが、現状として困難と思われる。

シンガポールではステッカー(通行許可証)の目視による導入が進められたが頓挫した。

② コードンプライシング

特定の対象地域を囲むラインを設定し、ここを通過して特定の地域に侵入しようとする自動車に課金するもの。課金技術としてはETCが確立されており、シンガポールでは実施されている。

③ 走行距離課金方式

対象地域の走行距離に応じて課金する方式。有料道路に類似した方式と考えられる。ゾーンプライシングと同様にGPSなどの技術の導入が実施の鍵となる。

④ ポイント・プライシング

ある特定のポイントやルートを通過する自動車に課金する方法。

(2) 徴収方法

① ステッカー方式

事前に日付単位等のステッカー等を購入し、車両に貼付することにより、入域を許可する方式。ステッカーを確認するための人員確保などの問題がある。

② ゲート方式

その都度料金を支払う方式。日本の高速道路の料金所のイメージ。

③ ETC方式

車両に装着した車載器に、課金に必要な情報を記憶したICカードを差込み専用ゲートに設置したアンテナとの無線通信により通行料金などの情報をコ

³ 関哲夫、庭田文近『ロードプライシング 理論と政策』(勁草書房、2007年)12頁。

ンピューターとICカードの両方に記録することで課金する方式、支払いのために止まることなく通行可能であり、人員確保の必要性もない。

④ ナンバープレート読み込み方式

車両番号などデータベースに登録し、登録する際に登録費を支払う。区域内に設置された固定式あるいは移動式のデジタルカメラでナンバープレートが読み取られ、違反者に罰金が請求される仕組み。ロンドンで実施。

3 他都市での実施例

別紙参照。

4 福岡市での実施の検討

(1) 地区を対象にする場合

福岡市内で混雑を想定する場合に最もあげられるのは、天神地区および博多地区であろう。実際に朝の通勤時間などではバスの発着時間に大きな乱れを生じさせている。

地区でロードプライシングを実施する場合は、ゾーンプライシングおよびコードンプライシングがとりうる手段であるが、前述のとおりゾーンプライシングは現状として技術的に実施するのは困難な状況にある。またコードンプライシングを実施するには、流入箇所全てに関所を設けなければならない、流入箇所が多い天神地区、博多地区では関所を設置することでかえって渋滞を発生させるため、実施は困難である。

また、徴収方法についても日本のETC普及率は約50%であり、車載器の取り付けが義務化されているシンガポールとは大きく状況が異なっており、実施は困難と思われる。

(2) 区間を対象にする場合

例えば、渡辺通りや国体道路など、混雑の多い道路一部のみを対象として課金する場合は、ポイントプライシングを用いることになる。しかし渡辺通りや国体道路への流入箇所は非常に多く、道路へ侵入する車両すべてに課金することは技術的に困難であると思われる。また仮に道路のスタート地点とゴール地点を決めて、この2か所に関所を設けたとしても、関所を避けようとする車両が他の道路を混雑させることとなり、実質的に意味のある施策とはなりえない。

5 ロードプライシングの法的課題

以上のように、現在の技術水準では福岡市にロードプライシングを導入することは不可能であるが、仮に、技術的に実現可能であった場合、ロードプライシングの導入に際してどのような法的課題が生じるだろうか。

(1) 道路の無料公開原則との関係

道路は、社会活動に必要不可欠なものであり、その建設・管理は国又は地方公共

団体の責任に属し、一般財源（税収）にて費用を賄うものであるため、無料で一般交通の用に供されるものであるとされている（道路の無料公開原則）⁴。この原則は、実定法上、明文化されているものではなく、道路法第 25 条⁵の反対解釈によって導き出されるものであるが、一見するとロードプライシングはこの原則に抵触するように思われる。

しかし、道路の無料公開原則は、道路の維持・管理に係る費用は税収で賄い、通行者に個別に負担を求めないという趣旨であり、ロードプライシングは道路を通行することによって生じる渋滞や大気汚染などといった環境的外部不経済を原因者である通行者に負担させるものであるため、両者の間に矛盾や抵触は存在しない。

また仮に、ロードプライシングが無料原則と抵触するとしても、原則自体、法令に規定されているものではないことから、原則との抵触を理由に、ロードプライシングに対して違法との評価を与えることは困難である。

(2) 課金の性質

次にロードプライシングによる課金を地方公共団体の収入としてどのように位置付けるか考える。候補として、現行の地方自治法に規定がある収入のうち、地方税（地方自治法第 223 条）、分担金（法第 224 条）、使用料（法第 225 条）、手数料（法第 227 条）が考えられる。

① 地方税

地方税は地方税法に定めがある税目のほか、条例によって新たに税目を定めることができる（法定外税）。

法定外税には税収の使途に定めがない法定外普通税と特定の使途を定めた法定外目的税とがある。法定外税の創設にあたっては、地方税法上、総務大臣の同意を要するが、下記の事由に該当しない限り、総務大臣は同意しなければならない。

- 一 国税又は他の地方税と課税標準を同じくし、かつ、住民の負担が著しく過重となること。
- 二 地方団体間における物の流通に重大な障害を与えること。
- 三 前二号に掲げるものを除くほか、国の経済施策に照らして適当でないこと。

産業廃棄物に関する分野では、廃棄物の排出抑制を目的として法定外目的税（いわゆる産業廃棄物税⁶）が用いられており、ロードプライシングのように政策課題を解決するために用いる経済的手法において、現行の法制度上、最も適当な選択肢であると考えられる。

② 分担金

⁴ 東京 TDM 研究会編『日本初のロードプライシング』（都政新報社、2000 年）66 頁。

⁵ 道路法第 25 条「都道府県又は市町村である道路管理者は、都道府県道又は市町村道について、橋又は渡船施設の新設又は改築に要する費用の全部又は一部を償還するために、一定の期間を限り、当該橋の通行者又は当該渡船施設の利用者から、その通行者又は利用者が受ける利益を超えない範囲内において、条例で定めるところにより、料金を徴収することができる。」

⁶ 例として北九州市の環境未来税などがある。

分担金とは、「地方公共団体が特定の事業を行う場合に、これに要する経費に充てるため、その事業の受益者、その事業の必要性を生じさせることとなった原因者その他その事業に特別の関係のある者に課する金銭給付義務」⁷であるが、ロードプライシングは交通量を抑制することを目的としており、対象地域を通行する者は事業によって利益を享受するものではなく、むしろ不利益を被る立場にあるため、分担金は採用することができない。

③ 使用料

使用料は公の施設の利用や行政財産の目的外使用の対価として支払われる金銭である。しかし、ロードプライシングは道路の通行に対する対価ではなく、あくまで渋滞や環境問題の原因者負担であるため、使用料を用いることはできない。

④ 手数料

手数料は特定の役務に対する対価であるが、ロードプライシング自体を役務の提供ということはできないため、これも採用することはできない。

(3) 条例による課徴金

上記のとおり、法定外目的税がロードプライシングに最も適している収入の項目であると考えられるが、法定外税の導入には総務大臣の同意が必要であり、実務面での負担は大きい。

そこで、次善の策として、国からの関与を受けることなく、新たな収入の項目（課徴金）を条例で創設するという手はとれないだろうか。

国の法律を見ると、例えば、私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律（以下「独占禁止法」という。）に課徴金制度が規定されている⁸。

平成16年11月19日の衆議院経済産業委員会において、竹島一彦公正取引委員会委員長（当時）が「課徴金というものは、そもそも独占禁止法違反行為を防止するために行政庁たる公正取引委員会が違反事業者に対しまして金銭的不利益を課すというものである」と述べているように、独占禁止法における課徴金は行政目的を達成するために用いられる金銭的不利益と解されている⁹。

したがって、法律における課徴金のように、条例にて課徴金を創設し、ロードプライシングを実施することも考えられる。

しかしながら、地方公共団体の収入は、地方自治法にその種類が規定されている。この規定がいわゆる限定列举であるか、例示規定であるかについては、司法判断も

⁷ 法令用語研究会編『法律用語辞典 第4版』（有斐閣、2012年）994頁。

⁸ 独占禁止法第7条の2「事業者が、不当な取引制限又は不当な取引制限に該当する事項を内容とする国際的協定若しくは国際的契約で次の各号のいずれかに該当するものをしたときは、公正取引委員会は、第八章第二節に規定する手続に従い、当該事業者に対し、当該行為の実行としての事業活動を行つた日から当該行為の実行としての事業活動がなくなる日までの期間（当該期間が三年を超えるときは、当該行為の実行としての事業活動がなくなる日からさかのぼつて三年間とする。以下「実行期間」という。）における当該商品又は役務の政令で定める方法により算定した売上額（当該行為が商品又は役務の供給を受けることに係るものである場合は、当該商品又は役務の政令で定める方法により算定した購入額）に百分の十（小売業については百分の三、卸売業については百分の二とする。）を乗じて得た額に相当する額の課徴金を国庫に納付することを命じなければならない。（以下略）」などがある。

⁹ なお、課徴金の対象となる違反事項について刑事責任が問われる場合があり、刑事罰と課徴金との併科が、憲法が禁ずる二重処罰に該当しないかが問題となるが、最高裁は、併科は二重処罰には該当しないとの立場をとっている（主な裁判例として最判平成10年10月13日（判例時報1662号83頁））。

なく、見解が分かれるところであるが、条例で新たな収入を創設するにはこの点を詳細に検討する必要があるだろう。

(4) まとめ

上述のとおり、現行法制度上、ロードプライシングは、法定外目的税として導入することが望ましい。

しかし、法定外目的税もあらゆる局面において用いることができるわけではなく¹⁰、行政課題が複雑化、多様化している現代社会においては、今回検討した条例による課徴金も、今後選択肢として検討していくべきであろう。

しかしながら、条例による課徴金の創設を認める規定が地方自治法に存在しない以上、まずは、地方自治法の改正が必要不可欠であり、我々、地方公共団体としては、国に対して、法改正に向けた提言を続けていくことが重要であろう¹¹。

第三章 道路空間を活用した施策

本市においては、アンケート結果が示すように、渋滞解消に向けた道路施策が求められている一方で、歩行者にとってより利便性の高い道路環境が求められている。また、過去には社会実験等で歩行者天国の実施に併せてオープンカフェが実施されたことから、道路空間を有効活用した取組みが求められていることがわかる。そこで、本章においては、オープンカフェを例に挙げ、そこから道路空間を活用する施策の実施における問題、現行法上の課題等について考察する。

1 オープンカフェ

近年、道路施策においては、「交通」のための道路という観点のみならず、道路の「空間」に着目し、その活用を図る施策が注目されている。その代表例として、街の賑わいと魅力的な道路空間の創出を図るオープンカフェが挙げられる。これは、道路などを利用した屋外に設置されるカフェのことである。オープンカフェによって道路空間に人々が滞留することで、賑やかな街になり、魅力が増す。そして歩行者にとっての休憩施設があるため、より回遊性も向上する。このように道路という公共空間を豊かなものにするオープンカフェは、多くの地方公共団体で導入が検討され、実施されてきた。

オープンカフェを、車道で実施する場合には道路交通法上の交通規制が必要となる。また、道路上に継続的に物件を設置するなどして道路を使用するため、道路交通法及び道路法に基づく道路の使用等に関する許可を要する。

そこで、まず、オープンカフェを実施するに当たり、関係する法令等を概観する。

(1) 道路交通法上の交通規制

オープンカフェを車道で行う場合には、交通規制が必要となる。道路交通法第4条第1項に基づき交通管理者が道路標識等を設置したときは、第8条第1項に

¹⁰ 大阪府泉佐野市は犬のふん対策として飼い犬一頭あたり2,000円を飼い主に課す法定外目的税（通称犬税）の導入を検討していたが、公平な課税が困難であることを理由に、導入を断念している。

¹¹ なお、全国市長会は新たな行政上の義務履行確保の手段として、条例で課徴金を創設できるよう国に対して法整備を求めている。詳細は全国市長会HPを参照（平成27年1月12日閲覧）。

(http://www.mayors.or.jp/p_opinion/documents/old/teigen/170606toshiarikata/houkokusho.pdf)

より一般車両の通行が禁止される¹²。

(2) 道路の使用に伴う許可

路上イベントやオープンカフェなどで公道を使用する場合には交通管理者（警察）による道路使用許可，物件等を設置する場合には道路管理者による道路占用許可が必要となる。

① 道路使用許可

オープンカフェなど，場所を移動せずに道路に露店，屋台店等を出そうとする場合や，イベントを実施するなどして一般交通に著しい影響を及ぼすような通行の形態，方法により道路を使用する場合には交通管理者より道路使用許可を受けなければならない（道路交通法第 77 条）。

② 道路占用許可

道路の占用とは，道路に一定の工作物，物件又は施設を設け，継続して道路を使用することをいう¹³。オープンカフェのように道路上に継続して物件を設置する場合には，道路管理者より道路占用許可を受けなければならない（道路法第 32 条）。

2 課題

本市においては，過去に商店街や繁華街など様々な場所で社会実験に併せてオープンカフェが実施されてきたが，恒常的な実施には課題も多く，ほとんど定例化には至っていない。

それは，なぜか。端的に言えば，交通管理者及び道路管理者から許可が出ないためである。以下では，オープンカフェの実施に際して，交通管理者や道路管理者の視点から問題となりうる点を確認する。

(1) 周辺交通への影響

第一に，原則として道路は人や自動車などが通行するためのものであり，オープンカフェのように，交通の支障となる物件を設置し，道路の有効幅員を狭め，交通に支障を及ぼすような行為は認めがたいというものである。適正な道路管理を図る道路管理者や円滑な道路交通を目指す交通管理者にとって，オープンカフェの設置は道路本来の目的に相反する行為となりかねないため，なかなか認めがたいといえる。

(2) 占用許可基準（無余地性の基準）の適合性

占用許可については道路法第 33 条に許可基準が定められており，以下に挙げる基準やその他一般原則へ適合した場合に，占用が許可される。この基準の中でも，道路以外に余地がない場合に限るという無余地性の基準の適合が高いハードルとなっており，道路占用許可を得ることは難しいとされてきた。

¹² なお，道路管理者も道路法第 46 条第 1 項により，道路の保全，交通の危険の防止のために交通規制を行うことができるが（第 1 号：交通が危険である場合 第 2 号：道路の工事），公物管理上の規制であり，オープンカフェの実施のために交通規制を行うことはできない。

¹³ 道路法令研究会編『道路管理の手引き』（ぎょうせい，2011 年）180 頁参照。

- ① 占有許可対象物件であること。
- ② 道路の敷地外に余地がなくやむを得ないこと。
- ③ 占有の期間や場所などに関する道路法施行令の基準に適合していること。

(3) 不法占有の懸念

最後に、道路の占有、使用許可を与え、ある一定の物件の設置を許可した場合に、許可を与えていない時間帯に当該物件が放置されたり、許可されていない物件が設置されたりするなど、道路の不法占有¹⁴を助長しかねないという懸念がある。

それでは、そもそもなぜ不法占有物件を放置してはいけないのか。それは、違法な占有であるということは勿論のこと、それ以外にも、不法占有には多くの問題があるからである。例えば、道路の円滑な利用の阻害、道路の利用者に通行上危険が生じるおそれがあることが挙げられる。この他、街の美観が損なわれ、街のイメージ悪化につながる可能性があること、道路の利用者にとって危険な状態が生じていたにも関わらず、それを看過した場合に、道路管理者は国家賠償法上の賠償責任を負う可能性があること、通常、許可を出す場合に徴収すべき占有料等を徴収できないため、財産管理上適切ではないこと¹⁵など多くの問題が挙げられる。

(4) 小括

オープンカフェ実施における問題点とは、①周辺交通への影響、②占有許可基準の適合性、③不法占有物件の懸念などであり、そのことが許可への高いハードルとなっている。

なお、①周辺交通への影響については、許可の条件として、歩道の幅員を十分に確保できる場合に限定したり、車道において実施する場合は交通量が少ない道路を選択する、また事前の交通規制の周知を徹底したりするなど、交通への影響を最小限に留める対応策を複合的に講じていくことが求められる。

一方で、②占有許可基準については、現行法において、国家戦略特区制度の利用や都市再生整備計画を策定することなどによって特定の区域の特定の占有物件については無余地性の基準の適用除外が可能となった。本市においては、国家戦略特区の指定を受け、一部の区域について、無余地性の基準が緩和された。

③不法占有物件は道路行政において長年の課題となっており、本市においても、警察等の関係機関と連携し、取組みを行ってきたが、法的な課題も多い。したがって、次節では不法占有物件への対応に関する考察を行う。

¹⁴ 「不法占有」とは、公物管理者の適法な許可なくして物件等を設け、道路を継続的に使用している状態のことを指す。

¹⁵ これらに関連して、道路上の不法占有物件に対し、道路管理職員が損害賠償請求等の措置を講じなかったことにより行政の責任が問われた裁判例（東京地裁平成17年7月22日判決）や、道路における違法な占有物件の放置により行政の責任が問われた裁判例（最判平成16年4月13日判決）がある。

3 不法占用への対応について

(1) 占用物件の分類

道路上には、様々な不法占用物件が存在するが、占用許可を受けていない以上、全て違法な物件といえる。道路の構造又は交通への支障の程度には物件によって差があり、大きく分けて次のとおり分類される。

① 固定式物件

固定した物件としてよく街中で見られるのが、突出看板、日除け等が挙げられる。これらの物件については、道路の構造又は交通への支障の程度としては低いものが多く、適正な規格のものであれば、許可申請手続を踏めば、許可が得られることが多い。

② 可動式物件

オープンカフェの実施において特に懸念されるのは可動式物件である。これらは長年道路管理者たちの頭を悩ませてきた。具体的には、はり紙、はり札等、広告旗（のぼり旗）、立看板、置看板、商品陳列台、露店、プランター、三角コーンなどが挙げられる。

これらの物件のうち、はり紙等の屋外広告物については、道路法のほか屋外広告物法の適用があり、条例に明らかに違反したはり紙や、管理されずに放置されていることが明らかなはり札等、広告旗又は立看板等屋外広告物であれば、簡易除却を行うことができる（簡易除却制度については後述する。）。

他方、三角コーンや置看板等については、行政指導により一時的に撤去されるため、監督処分や行政代執行に進むことは少なく、また監督処分を行った場合であっても、手続の煩雑さ等の理由から、代執行に至ることはほとんどない。これらの物件は、指導後、一旦撤去されるが、しばらくすると再び不法占用という、いわゆる「いたちごっこ」状態になることが多く、真に解決に至ることは少ない。

(2) 地域住民・地域団体の参画による対応

不法占用は、指導後すぐに完全に改善されるものはあまりなく、物件を違法に道路上に設置している者（以下「不法占用者」という。）に対して継続した指導を行うことが基本となる。通常、道路管理者は警察と連携するなどして不法占用に係る指導を行うが、道路管理者のみによる対応では限界がある。

このような中、街の魅力向上を目指し、地域と一体となって不法占用対策に取り組む場合がある。地域との協働による取り組みは、地域住民が関わることで、予防・抑止効果に優れるとされる。そこで、以下では地域住民・地域団体の参画を図る取り組みとして、2つの事例を紹介する。

① 大阪市の事例

大阪市では、不法占用のみならず、ポイ捨て、放置自転車、街頭犯罪、道路に関する様々な課題に対し、地域住民や地域団体等、そして行政が一体となって対応している。それが、「ゆめまちロードOSAKA」である。

これは、平成18年から導入された市民協働による取り組みであり、道路の適正使用と美化に向け、放置自転車対策、不法占用物件対策、違反広告物対策、道路清掃をはじめとするごみのポイ捨て対策などを、地域の問題解決に積極的な地域住民・市民ボランティア・事業者・行政が連携して、一体して行うものである。

放置自転車を解消しても違反広告物があったり、ごみのポイ捨てが改善された場合であっても商品陳列台が道路にはみ出ていたり、道路にはさまざまな課題が複合的に存在する。これらへの対策は従来、それぞれ単独で行っていたものであるが、それを一体的に行うことで、より効果的に対策を推進できる。

また、それぞれ単独の事業として個別に地域の協力を求めると、地域の負担が過大となるが、一体的な取り組みとすることで地域の協力を得やすいという面もある。

② 神戸市の事例

神戸市においては、神戸市道路活用懇談会からの提言に基づき、地域団体等と道路管理者（神戸市）の間で、市民・地域の財産である道路について、「道路・管理活用協定」を締結している。これは、地域において愛着を持って道路の維持管理を行うとともに、道路の活用を通じて地域の取り組みを支援する制度である。道路の美化清掃や駐輪対策などといった公共的・公益的な活動とともに、オープンカフェや街の飾花、高齢者等の交通弱者が多数利用する場所での休憩ベンチの設置など特別な地域活動を可能とする。

(3) 法令に基づく対応

通常、法令に基づく不法占用物件対策は次のものが考えられる。

① 行政指導→監督処分

道路上において不法占用を行う者に対しては、道路法上、監督処分の規定が設けられている。

道路上に不法占用物件があり、不法占用者が確知できる場合、道路管理者は、物件の除却等に関する行政指導を行い、指導に従わない場合には除却等を命ずることができる（道路法第71条第1項）。そして、相手方が命令に従わない場合には、行政代執行法に基づき、道路管理者が自ら除却等を行うことができる（行政代執行）。

行政代執行は、法令によって義務を課された者が当該義務を履行せず、また当該義務が代替的作為義務である場合に、行政庁自らが当該義務を代替して履行するものである。その要件としては、① 他の手段によってその履行を確保することが困難であり、② その不履行を放置することが著しく公益に反すると認められる場合である。

しかし、行政代執行は、その実体的要件の不明確さ¹⁶、行政代執行の際に搬

¹⁶ 「他の手段によってその履行を確保することが困難であり、且つその不履行を放置することが著しく公益に反すると認められるとき」という実体的要件について、公益違反が特に著しい場合初めて代執行を認めるという趣旨であるとする見解がある一方で、単に比例原則が適用されることを規定したに過ぎないと

出される動産の保管・処分等に多額の費用がかかることなどの理由で、実行されにくいものとなっている。この他にも、義務者から代執行費用を徴収することが困難なこと、手続が複雑であるため、マンパワー・ノウハウ不足等から地方公共団体にとって実行しにくいものであること、行政代執行は強権発動のイメージが付きまとうため、その実行に消極的になることなど多くの理由があるため、実施される例は極めて少ない¹⁷。

なお、不法占有者が判明しない場合は、道路管理者は、公示後、一定期間を経過しても違反が是正されない場合に自ら措置を行うという、簡易的な代執行ができる（道路法第 71 条第 3 項）。これを略式代執行（簡易代執行）という。

② 即時強制・簡易除却

相手方に義務を課すことなく行政機関が直接に実力を行使して行政目的の実現を図る制度がある。これを即時強制といい、学説上、「目前急迫の障害を除く必要上義務を命ずる暇のない場合又はその性質上義務を命ずることによってはその目的を達成しがたい場合」¹⁸に行使が可能と解される。即時強制は、行政代執行法の規定により、法律に留保される義務履行確保手段と異なり、条例で設けることができる。

例えば、道路法では、道路管理者は、道路を通行している車両から落下して道路に放置された違法放置物件の占有者等の氏名及び住所を知ることができないため、必要な措置をとることを命ずることができないとき、違法放置物件を自ら除去することができる旨を規定する（道路法第 44 条の 2）。

また、屋外広告物法では、都道府県知事（政令市にも準用される。）は、条例に明らかに違反したはり紙や、管理されずに放置されていることが明らかであるはり札等、広告旗又は立看板等については、自ら除去できる旨（これを一般的に「簡易除却」という。）を規定している（屋外広告物法第 7 条第 4 項）。これは、はり紙のような軽易な広告物は数が多く、そのため、違法なはり紙が氾濫していること、ある違反者を対象に手続を進めているときに新たに重ねてはり紙をされるという繰り返しの状態が出現し、結局、行政代執行の目的を達せられなくなるという特殊事情があることにその必要性が認められている¹⁹。

③ 不当利得返還請求

これは、訴訟等の法的措置により、不法占有期間にかかる占用料相当額を不法占有者に請求するものである。しかし、これについては、たとえ行政側が訴訟で勝訴したとしても、相手方は本来支払うべき占用料額相当を支払うだけであるため、不法占有の抑止効果はない。

④ 罰則

不法占有者は、道路法第 32 条に違反して占用許可を受けずに物件を設置し

する見解もあり、当該規定の意味は必ずしも明確でない。

¹⁷ 鈴木潔『強制する法務・争う法務』（第一法規，2009年）84～85頁参照。

¹⁸ 田中二郎『行政法 上巻〔全訂第2版〕』（弘文堂，1974年）180頁。

¹⁹ 末井誠史「条例の実効性の確保について—全国市長会の検討会の提言を参考に—」レファレンス平成 21 年 7 月号（国立国会図書館）13 頁参照。

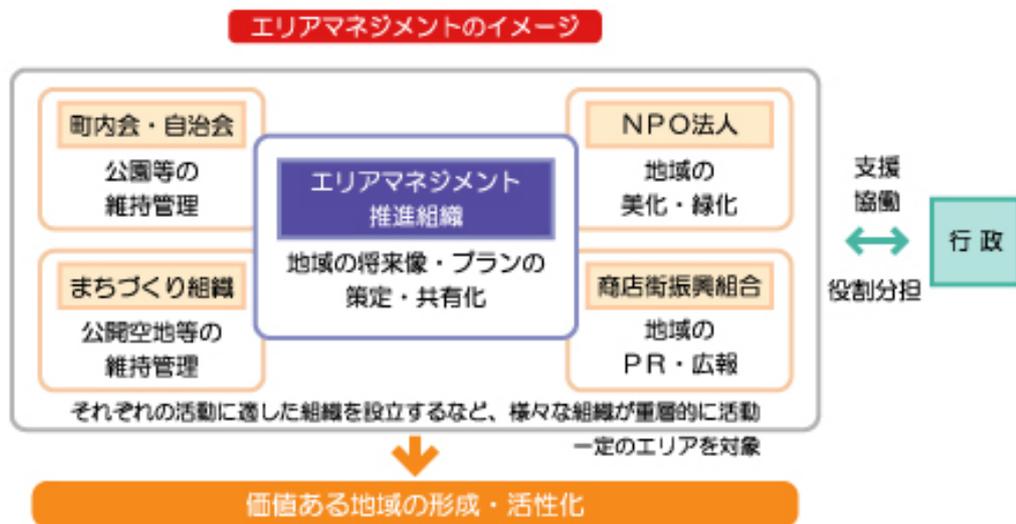
た場合には道路法第 101 条により、道路法第 71 条に基づく除却命令等に違反した場合には道路法第 104 条により罰金が科される。これについても③同様、不法占用の抑止効果は低いと考えられる。

4 考察

(1) 地域住民等が参画した取組み —エリアマネジメントの活用—

上述したように、道路の不法占用物件対策において、地域住民、地域団体を参画させることは、不法占用対策として有効である。また、住民が道路の維持管理側に立つことで、行政側の視点を知ることができ、不法占用に対する意識改革につながることも期待される。

さて、近年、「エリアマネジメント」という取り組みが注目を集めている。これは、地域における良好な環境や価値を維持・向上させるために、住民・事業主・地権者等が行うもので、例えば、住宅地では、建築協定を活用した良好な街並み景観の形成・維持や、広場や集会所等を共有する方々による管理組合の組織と、管理行為を手掛りとした良好なコミュニティづくりといった取組みが実施されている。また、商業地では、市街地開発と連動した街並み景観の誘導、地域美化やイベントの開催・広報等の地域プロモーションの展開といった取組みがある。



(国土交通省「エリアマネジメント推進マニュアル」より引用)

本市においても、既に照葉地区や天神地区、博多駅地区などにおいてこのエリアマネジメントを取り入れた施策が行政、民間団体、地域住民などの連携により実施され、効果をあげている。

具体的なエリアマネジメントの支援制度としては、補助金制度などが挙げられるが、逼迫した財政状況では新たに補助金制度を創設することは難しい。そこで、新たな支援策として、エリアマネジメント団体にインセンティブとして占用許可を付与することなどが考えられる。これは地域主体のまちづくりの一環として、不法占用対策を行う場合に、インセンティブとして、占用許可を行うものである。

なお、エリアマネジメントの具体例として、以下のような内容が考えられる。

- ① 地域住民団体が目指す街の将来像の策定
例) 「住みよい、楽しい、美しい 魅力あふれる街 FUKUOKA」
- ② 実施主体 (エリアマネジメント組織)
例) 地域住民, 自治会, NPO団体, 民間企業, 行政
- ③ 街の将来像の実現に向けた一体的な取り組み
例) ・景観保全活動, 落書き消し活動
・不法占用物件対策
・放置自転車対策
・公園・緑地の清掃活動
・街の広報活動
・イベントの実施
- ④ 行政の協働・支援
例) ・ノウハウ, 情報収集提供
・市の施策とのタイアップ
- ⑤ インセンティブとして地域の活性化に資する物件の占用許可を付与
例) ・オープンカフェ
・イベントや街のPR用の広告塔など

エリアマネジメントは、ある一定のエリアについて地域住民・地域団体が主体となって官民連携し、そのエリアの将来像の実現に向けて様々な施策をコーディネートしていくことを基本的なコンセプトとする。

上述のように、不法占用対策において行政が特に頭を悩ませるのは、不法占用が繰り返し引き起こされることである。この点、エリアマネジメントを活用した不法占用対策の場合、行政主導の強制的な指導ではなく、人と人とのつながりによる指導となることが期待され、地域における道路上の課題、道路環境に対する地域住民の意識の向上を図ることができると考えられる。また、各地域において目指す街の像を掲げ、それに向けた取り組みの一環として不法占用物件対策を位置づけると、具体的な目標像のイメージができるため、地域住民・団体の協力を得やすいと考える。

(2) 法令に基づく対応

① 条例に基づく即時強制 —条例で規制することは可能か—

3 (3) において述べたように、道路上の不法占用物件において、屋外広告物法の簡易除却の規定の適用がないものについては、相手方が除却命令等に従わない場合には必要に応じて行政代執行法に基づき、道路管理者が自ら除却等を行うこととなるが、行政代執行は実行しにくいものであるため、地方公共団体においては何か別の手法で不法占用物件を除却できないか模索されてきた。

そのような中、道路上の不法占用のケースではないが、横浜市において、公共水面において放置船舶が増大したことを背景として、条例上即時強制の規定

を設け、放置船舶の規制を図った。

以下では、この横浜市の事例を参考に、道路上の不法占用物件における条例による即時強制の規定可能性について検討していく。

ア 横浜市の事例（横浜市船舶の放置防止に関する条例）

横浜市の「横浜市船舶の放置防止に関する条例」（平成7年条例第26号）は、船舶の放置の防止により市民の良好な生活環境の保持と快適な都市環境の形成を図ることを目的としたものである。第8条で船舶の放置禁止について、第9条で放置した所有者等に対する船舶の移動の指導、勧告、命令等を規定し、そして、第10条において、第9条の規定による指導等に従わなかった場合に、市長自ら当該船舶を移動させることができる旨を定めている。

この条例が制定された背景としては、マリレジャー需要の高まりから横浜市内においてプレジャーボートが著しく増加し、無秩序に放置され、その対応策が喫緊の課題となっていたことがあった²⁰。放置船舶がもたらす問題を列挙すると、住民生活への支障、水辺の環境整備への支障、水上交通への支障、港湾等の管理における支障など、多岐にわたっており、生活環境や都市環境上、深刻な問題となっていた。

加えて、この条例が制定された平成7年当時、関連法令である港湾法においては開発保全航路²¹における船舶の放置禁止の規定（港湾法43条の8第1項）や当該航路における障害の除去命令等についての規定（港湾法第56条の4第1項第1号イ）は定められていたものの、港湾区域²²内の船舶の放置に関する規定がなかったため²³、当時の法制度上、放置船舶の問題に直ちに対応することが困難な状況であった。

このような事情から、横浜市においては、本件条例を制定するに至ったのである。

イ 裁判例（横浜地裁平成12年9月27日判決）

その後、この条例の規定の違法性、具体的には港湾法との関係が訴訟で争われた。この訴訟においては、裁判所は徳島市公安条例事件判決（最大判昭和50年9月10日判決）の基準を基に、以下の結論を導き出している。

まず、裁判所は、条例が法令に違反するかどうかは、「それぞれの趣旨、目的、内容及び効果を比較し、両者のあいだに矛盾抵触があるかどうかによって」決すべきであり、「国の法令と条例とが併存する場合でも、後者が前者とは別の目的に基づく規律を意図するもの」であり、ある事項について明文の規定がない場合でも「当該法令の全体からみて、右規定の欠如が特に当

²⁰ 放置船舶の増大の理由として、船舶を適正に管理する法的整備が不十分であったこと、船舶所有者の保管意識が低いこと、そして低価格のプレジャーボートが発売され、容易に入手できることなどが挙げられる。

²¹ 港湾管理者が管理する港湾区域及び河川法に規定する河川区域以外の水域における船舶の交通を確保するため開発及び保全に関する工事を必要とする航路のことである（港湾法第2条第8項）。

²² 港湾管理者が港湾を管理運営するために必要な水域のことである。国土交通大臣又は都道府県知事が港湾管理者に対して認可した水域であり、港湾管理者が港湾法により管理権を行使する区域の一つである。

²³ その後、平成12年に港湾法が改正され、港湾区域においても開発保全航路と同様に放置船舶の移動についての規制が定められた。

該事項についていかなる規制をも施すことなく放置すべきものとする趣旨であると解されるときは」法令違反となりうるし、「前者の規定の意図する目的と効果をなんら阻害することがないときや、両者が同一の目的に出たものであっても、国の法令が……全国的に一律に同一内容の規制を施す趣旨ではなく……地方の実情に応じて、別段の規制を施すことを容認する趣旨であると解されるとき」は、条例が法令に違反するという問題は生じないとする。

また、港湾法と本件条例は目的が異なっており（港湾法が港湾の秩序ある整備と適正な運営を目的とするのに対し、本件条例の目的は、船舶の放置防止による市民の良好な生活環境の保持と快適な都市環境の形成である）、さらに本件条例は海岸付近の水域のみならず、港湾付近の地域までも対象とする一方で、港湾法の規定する措置は開発保全航路のみが対象であることから、港湾法だけでは条例の目的を達成することができないという両者の機能の違いにも着目した。そして、裁判所は、港湾法も地方の実情に応じて条例で別段の規制を設けることを容認するものであるとした上で、本件条例は港湾法に抵触せず、条例制定権の趣旨を逸脱するものではないと判断している。

ウ 道路上の不法占用物件における条例による即時強制

上記の裁判例を踏まえたうえで、屋外広告物法の適用がない道路上の不法占用物件における条例の即時強制の規定可能性について検討する。

まず、道路法は「道路網の整備を図るため、道路に関して路線の……管理、構造、保全……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。そして、不法占用物件への措置として監督処分の規定（第71条）があり、通常は、監督処分を行い行政上の義務を課し、その義務の履行確保には、行政代執行を用いることとなる。

仮にここで、道路法と目的が重複しないよう、「良好な街の景観の保全や道路空間の有効活用によって街の魅力に寄与すること」を目的とし、道路上の不法占用物件に関する即時強制を規定する条例を制定したとしよう。

この場合、条例による即時強制が可能であるか、徳島市公安条例事件判決の基準に則り検討する。

まず、上述したように、この条例は、「良好な都市景観の保全や道路空間の有効活用を図ることで街の魅力向上に寄与すること」を目的とする。一方で、道路法の目的は道路網の整備や道路の管理等により交通の発達に寄与することであるため、条例と道路法の目的は異なるものといえる。

次に、それぞれの規定の機能・効果についてであるが、本件条例上の規定は、良好な街の景観の創出にそぐわない、道路空間の活用を阻むような不法占用物件について、義務を課さずに物件の撤去によってその目的を達成するものである。一方で、道路法は、交通の支障となる道路法上の不法占用物件一般について、道路の適正な管理の観点から行政上の義務を課すものであり、その義務を履行させるためには行政代執行の手段に進まなければならない

ため、その点においては違いがあると思われる。

しかしながら、横浜市の事例とは異なり、本件条例の対象となる物件については、その全てが道路法の射程範囲内である。したがって、物件の除却を図るという点で、その効果は重なっているといえる。加えて、もし仮に本件条例が制定された場合には、運用しづらい行政代執行よりも、実効性があるうえに手続が簡素である条例上の即時強制が多用されることが容易に想定される。このことは、道路法第71条の規定の形骸化につながりかねない。

以上のことから、道路上の不法占有物件に対して、条例において即時強制の規定を設けることは、道路法の目的・機能を阻害するため、現行法においては、このような条例を制定することは困難であると考えられる。

② 簡易除却制度の整備 —道路法への要望—

現行法上、条例による即時強制の規定の創設が困難となれば、原則として、行政指導ないし監督処分によって除却を促すこととなる。

このような中、活用されるのが屋外広告物法上の簡易除却制度である。はり紙の他、管理されずに放置されている立看板等の屋外広告物の不法占有物件については、屋外広告物法に基づき簡易除却が可能となっている。

しかしながら、道路上にはその他にも三角コーンやプランターなど、屋外広告物法の適用がない不法占有物件が放置されており、これらについては道路法上の規定に基づき対応していくしかない。

なお、道路法においては、道路を通行している車両から落下して道路に放置された違法放置物件に関する即時強制のような規定（道路法第44条の2）や、所有者等が判明しない場合の略式代執行の規定（道路法第71条第3項）があるが、屋外広告物法に規定されるような簡易除却の規定は整備されていない。

したがって、三角コーンなどの不法占有物件については、従来通り、指導後、除却命令等の監督処分を行い、それでも是正しなかった場合には、行政代執行により自ら除却するしかない。しかし、なかなか行政代執行が用いにくいものであるため、結局のところ、地道に行政指導等を行っていくほかない。

このような状況を踏まえると、道路法においても、道路の不法占有物件を対象とした簡易除却制度の導入に向けた検討がなされるべきであると考えられる。勿論、簡易除却が可能となれば、物件の撤去が容易にできてしまうため、不法占有者の財産権への侵害の程度と当該物件による公益性侵害とのバランスも踏まえつつ検討すべきである。屋外広告物法の例に鑑みると、簡易除却の対象・要件としては、以下のとおりのものであると考えられる。

- ① 三角コーンなど、可動式の軽微な物件であること。
- ② 管理されずに放置されていると認められること。

この際、除却した不法占有物件の保管が道路管理者にとって過重な負担とならないよう、保管期間や売却・廃棄に係る規定についても併せて整備すべきである。

道路空間を有効活用する施策の推進・実現において、不法占用物件対策は重要である。不法占用物件があることで道路を有効に活用できず、公益性を阻害することに鑑みると、一定の軽微な物件については簡易除却できる法改正を行うべきであろう。

おわりに

今回の検討を通して、我々が目指す交通施策の推進には、多くの法的な論点が含まれていることが分かった。地方公共団体の取組みによって解決できる課題もあれば、国による法改正を必要とするものもあり、施策の推進は一朝一夕に解決できるものではない。

しかしながら、地方公共団体自身で解決を図るにせよ、国への提言を行うにせよ真に住民にとって必要な施策を実現するためには、我々職員自身の法務能力の向上は欠かせない。そのためにも、今回の検討を通じて経験した政策法務の思考を今後、実務で活かしていきたい。

〈参考文献〉※本文中にて言及したものを除く

- ・東京 TDM 研究会『日本初のロードプライシング』（都政新報社，2000 年）
- ・幸田雅治ほか『改訂版 政策法務の基礎知識』（第一法規，2008 年）
- ・「道路 PPP 研究会 道路の不法占用対策に係る専門部会」提言（2012 年）
- ・地方分権の進展に対応した行政の実効性確保のあり方に関する検討会「地方分権の進展に対応した行政の実効性確保のあり方に関する検討会報告書」（2013 年）
- ・田村泰俊「行政強制における「対物」との視点からの「ジュリスプリュデンス」—行政代執行の機能不全とアメリカ合衆国の「対物」手続きを手がかりに—」国土交通政策研究第 44 号（2005 年）
- ・「横浜市船舶の放置防止に関する条例」ジュリスト第 1083 号（有斐閣，1996 年）
- ・三好規正「道路行政の意思決定・執行方法における道路法の課題」国際交通安全学会誌 Vol. 35, No. 2（2010 年）

国内のロードプライシングの検討状況**《東京》****1 経緯**

東京都では 2003 年以降、渋滞緩和・環境改善のためにロードプライシングを活用しようとして、ロードプライシング導入計画の素案作りに取り組んでいる。しかし法的問題や技術的問題など解決すべき課題も多く、現状として導入計画は進展していない。

2 導入計画概要

- (1) 課金額：小型車-400 円～600 円
大型車-800 円～1200 円
- (2) 課金時期：通年で平日の午前 7 時～午後 7 時
- (3) 課金システム：当面はカメラ方式または入域証方式。将来的には料金の自動收受。
- (4) 法的根拠：新たな条例の制定。現行都税条例の改正による法定外税。その他法整備。
- (5) 収入の用途：迂回交通などの影響対策，貨物車などの低公害車化への活用，パークアンドライドなど他の施策への活用等。

《鎌倉》**1 経緯**

鎌倉市は年間 2000 万人以上の観光客が訪れる観光都市であるが、その反面慢性的な交通渋滞に悩まされている。そこで平成 24 年 5 月に市長の諮問機関として鎌倉市交通計画検討委員会を設置し、その下部組織として鎌倉市交通計画検討委員会・専門部会を設置した。そして専門部会で平成 25 年 10 月より鎌倉ロードプライシングの内容について検討を開始した。

2 導入計画概要

- (1) 目的：住宅地と観光地が共存する鎌倉地域の交通渋滞の解消と市民の居住環境の回復。
- (2) 課金額：市民と来訪者を区別して取り扱う。市民の負担については来訪者の 0～1 割程度を想定。
- (3) 課金時期：年間 50～120 日程度の土日祝日。通年を通して行うものではない。
- (4) 収入の用途：道路整備，公共交通の充実，パークアンドライド駐車場の拡充を進めるとともに，商業観光に寄与する施策をすすめる。

海外のロードプライシングの実施例

《シンガポール》

1 入域許可制度(A L S)

(1) 概要

- 目的：交通環境の改善を目的とした渋滞料。導入当初の主な目的は自家用車における通勤の抑制。
- 対象区域：道路混雑の最も激しい商業中心地区(CBD)約 610 ヘクタール。
- 対象車両：自家用車，社用車，タクシー。
- 対象時間：午前 7 時半～午前 10 時 15 分。
- 通行認識方法：入域証方式。コンビニ，郵便局等で事前に許可証を購入しフロントガラスに貼り付け，乗り入れ地点(28 箇所)で監視員の目視によりチェック。許可証があれば出入りは何回でも可能。

(2) 変遷

対象区域，対象車両，対象時間は交通事情に合わせて以下のように修正が加えられていった。

	1975 年～1989 年	1989 年～1993 年	1994 年～1998 年
対象区域	610 h a	710 h a	725 h a
対象時間	7 時半～10 時 15 分	7 時半～10 時 15 分 16 時半～18 時半	7 時半～18 時半 土曜：7 時半～15 時
対象車両	自家用車 社用車 タクシー	自家用車 社用車 タクシー 貨物車 非路線バス 二輪車	自家用車 社用車 タクシー 貨物車 非路線バス 二輪車

これは導入当初の目的が通勤車両の抑制であったが，1989 年以降は渋滞を引き起こしている全車両の規制を目的とするようになったからである。

(3) 効果

都心流入交通量は約 44 パーセント減少し，車両の速度も 31 k m/時を維持可能となり大きな効果を示した。特に自家用車においては，43000 台あった車両数が 11000 台と約 1/4 まで減少した。また通勤に利用する交通機関の推移においては，導入前は 56 パーセントの人が自家用車を利用し，バスの利用は 33 パーセントだったが，導入後の 1982 年は自家用車の利用者は 23 パーセントと激減しバスの利用者 69 パーセントとなった。

2 エレクトロニック・ロードプライシング(ERP)

(1) 概要

- 目的：渋滞の解消を目的とした課金。
- 対象地区：東海岸パークウェイ，中央高速道路，ALSの規制区域，パン・アイランド高速道路
- 対象時間：一般道路の平日が7時半～19時，土曜が7時半～15時。高速道路の平日が7時半～9時半。
- 対象車両：路線バス，緊急車両以外の全ての車両。
- 通行認識方法：電子式道路料金徴収方式(日本で言うETC)。料金が徴収できなかった場合は，後方からナンバープレートを撮影し，後日罰金を請求。ゲート数は33箇所。将来的に60箇所まで増やす予定。
- 課金額：30分ごとに設定。目標とする走行速度を設定し，それを下回れば課金額を上げ，上回れば下げる。混雑料金としての課金であるので，混雑していなければ課金はしない。

(2) 効果

規制区域と東海岸区域で交通量が減少。平均速度は35キロ，最高速度は65キロと高水準を保つ。

《ロンドン》

1 概要

- 対象区域：セントラルロンドンと呼ばれるロンドンの中心部，約22平方キロメートル。
- 対象車両：タクシー，二輪車，緊急車両を除く自動車。例外として課金区域内居住者は9割引となり，定員9名以上のバスや警察・消防・救急車および軍用車両とは申請すれば免除される。
- 対象時間：平日の午前7時～午後6時。
- 通行認識方式：車両番号などをロンドン交通局のデータベースに登録する。登録する際に登録費を支払う。区域内に設置された固定式あるいは移動式のデジタルカメラでナンバープレートが読み取られ，違反者に罰金が請求される仕組み。(コードンプライシング方式)

2 効果

通勤ドライバーを対象としたパネル調査では出勤・帰宅とも課金区域内での旅行時間は14%減少し，交通量調査によると，課金時間帯に課金区域内に流入する交通は18%減少，流出する交通は21%減少，課金区域内の交通は15%減少。

その他の調査では65000～70000人の課金区域内への流入をやめ，そのうち50～60%が公共機関へ転換し，区域内居住者の少なくとも30%が横断のしやすさ，大気汚染，騒音，公共交通の信頼性と利用しやすさが改善されたと感じたとの意見である

ことがわかった。

《ソウル》

1 概要

- 対象区域：都心への流入交通量削減と渋滞ポイントの解消を目的として，南山1・3号トンネル。ポイントプライシング。
- 対象車両：運転手を含む2人以下の自家用車のみ。2001年より10人以下に改正。
- 対象時間：平日の7時～21時，土曜の7時～15時。
- 通行認識方法：料金所を設置し，通過するごとに係員に手渡しで徴収する。

2 効果

1・3号トンネルともに交通量は約25%の削減。トンネルを回避することによって他の道路の混雑が激しくなることが懸念されていたが，他の道路の交通も円滑になっている。これは(a)料金徴収道路の交通量が円滑になり，一般道路と交差する地点で渋滞が解消されたため，(b)それまで一般道路を利用してきた免除該当車両が速度の回復したトンネルを選択した結果，などが挙げられる。

第1班「福岡市における道路施策の検討」講評

1. 研究テーマの設定について

市民アンケート結果を分析し、課題を市民意識に求め、その課題を解決するために有効な手法は何か、という形で研究テーマを設定している。市民の意識が必ずしも一様ではないことに加え、「道路」といっても質を異にする課題が複数ありうる。そこで、第1班も交通渋滞を中核におく「経済と環境」という視点から「ロードプライシング」の導入可能性を、また、「安全と快適」という視点から「オープンカフェ」の実施可能性をそれぞれ解決の糸口とし、それにまつわる様々な法的課題の検討を行うという研究手法をとった。市民の声に直接に応えようとするアプローチも政策法務として当然ありうるところであり、どこまで達成可能かを示す本報告は、将来、道路施策の根底にある福岡市のコンセプトのもとに、より高い次元に統合されていく前提作業と評価しえよう。

2. 検討された手法について

ロードプライシングの「プライシング」をどのような形で行うかがこの手法導入の成否を決するところ、第1班は、徴収の可能性につきその方法を広く検討した。お金を徴収することについては、法的には、それが「合意」に基づくものでなければ、最大の慎重さを要する問題となる。いわゆる「財務」としての徴収方法に始まり、実効性確保手段としての課徴金の制度にも検討の対象を広げ、法改正なしということであれば、実現可能性の最も高い手法として法定外税によることを提言している。これとてももちろん法の要件を精査する必要があるが、間口の広い検討の後、適切な手法の選択を行うという作業は政策法務に不可欠のものであり、今後の導入可能性の道筋をつけるものとして有意義である。

オープンカフェについては、本報告では、道路の使用許可、占用許可の仕組みを皮切りに、現行法制度のもとで、オープンカフェの実現を実質的に阻む主要原因を不法占用への対処困難さに求め、その対応策を検討する。「義務履行確保」を分析的に検討するプロセスは詳細であり、裁判例の比較研究も踏まえて、福岡市のとりうる対応策の提言へと向かう研究の方法は妥当なものであると思料する。道路の性質から反対解釈と論理解釈のはざまに対峙する法の解釈も興味深い。

3. 本報告の特徴について

特に、オープンカフェの実現にかかる条例での不法占用対処は、法律上の仕組みでは対処できない問題が生じるから占用はしない、というところに、いわば「福岡市ではこれだけの対処方法を用意していますから、心配なく占用許可を出してください。あとは任せていただいて大丈夫です。」という趣旨の条例であり、福岡市の当該政策実現に向けての本気度を示すものとなっている。国の施策に変更を働きかける、政策法務のあり方として極めてユニークなものであった。なお、この研究の過程で、国の「国家戦略特区」に関して、福岡市「エリアマネジメントの民間開放（都市機能の高度化等を図るための道路の占用基準の緩和）」が認定を受けたことは、第1班の考察とも軌を一にするものである。

（石森久広）

「航空法による高さ規制から始まる福岡市の街づくり」について（提言）

平成26年度政策法務研修 第2班

永 溝 典 之
雪 浦 正 樹
山 下 晋太郎

目次

- 第1 航空法の高さ規制というテーマを取り上げた理由について
- 第2 福岡における高層ビルの必要性
- 第3 航空法の高さ規制概要（航空法の高さ規制の合憲性についても検討する）
- 第4 地下街の再開発（地下にもぐるという選択）
- 第5 埋立地への都市機能移転
- 第6 まとめ

第1 航空法の高さ規制というテーマを取り上げた理由について

福岡県とりわけ福岡市は、日本の都市の中でも全国有数の経済規模と知名度を誇る都市であるといえる。県別のGDPでは毎年9位の位置を保っている（※1）。

また、全47都道府県別の魅力度ランキングにおいても、2013年度の調査では福岡県は7位となっている（2012年の調査では福岡県は10位）（※2）。

このように、大きな経済規模と高い魅力を兼ね備えた都市においては、高いビルが市内中心部に建設されていることが多い。

大きな経済規模と高い魅力を兼ね備えた都市としては、福岡市の他には東京、大阪、名古屋、横浜、神戸、札幌、仙台、静岡そのほかには京都を挙げることができる。これらの都市の中で、福岡市と類似している都市としては、札幌、仙台を挙げることができる。なぜなら、これらの都市においては大企業の本社は少なく、地域子会社や支社・支店、および地元企業が集まる「支店経済」型の中心業務地区が形成されているという点で共通しているからである。

ここで、札幌と仙台の高層ビルについて見てみると、いずれも100mを超えるビルが都市中心部にあり、福岡市の中心部とは様相を異にする。このような状況が生じているのは、なぜであろうか。我々がよく聞くところでは、航空法の規制が福岡市にかかっているからということである。しかしながら、具体的に航空法の規制がどのような条文に基づいて、どのような態様でかかっているのか、あるいは規制の強さはどれくらいなのか、規制の例外はないのかという点について我々は具体的なことは何も知らない。そこで、これらの点について検討を加えることで、福岡市の将来の街のあり方について考えを深めたいと考えたのが、この航空法の高さ規制というテーマを取り上げた趣旨である。

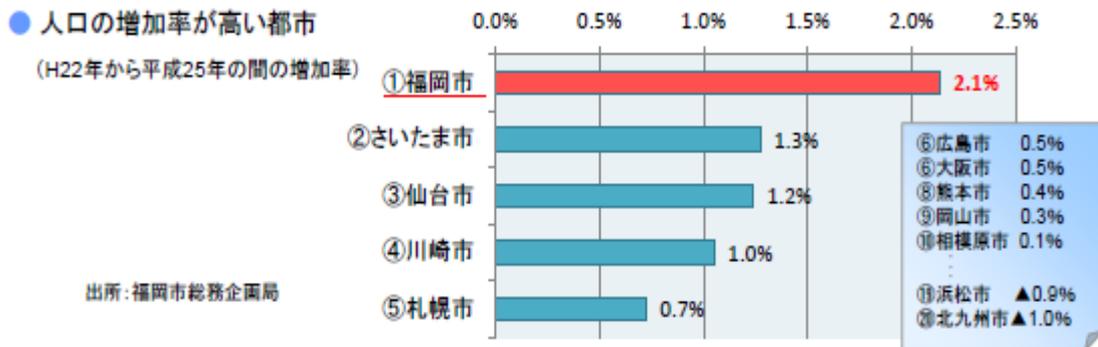
※1 http://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/data/data_list/kenmin/files/contents/main_h23.html

※2 <http://tiiki.jp/news/wp-content/uploads/2013/09/release2013survey.pdf>

第2 福岡における高層ビル（具体的には高さ100m以上のビル）の必要性

1 はじめに

福岡市は人口150万人を突破し、政令市中6位の位置につけ大都市の仲間入りを果たしている。また、人口の増加率は政令市中1位となっており、今後も益々の発展が期待される場所である。



(※3)

成長し続ける福岡市の将来について考えた時に、他の大都市にあって福岡市にないものは何だろうか。そのひとつとして高層ビルの存在が挙げられる。

福岡市においては、本書のテーマでもある航空法との関係により、都心部に高さ規制がかかるわけであるが、例えば、福岡市の都心部に高層ビルがあることを想定すると、どういった効果があるのだろうか。

ここでは、福岡市にとっての高層ビルの必要性について、いくつかの視点から考察していく。

2 観光産業について

他の大都市を訪問した際に、高層ビルを見上げ、都会的な街並みに高揚感が高まった経験はないだろうか。これはあくまでも、私見であるが、東京や大阪など高層ビルが並ぶとそれだけで都会的な印象を受ける。高層ビルは訪れる人々にインパクトを与えているのではないだろうか。

日本一の高層ビルとして開業した大阪のあべのハルカスや296メートルの高さを誇る横浜のランドマークタワーは各都市のシンボルとなっている。

国土交通省資料によると、関西圏では、あべのハルカスの開業等の都市の賑わいを創出する取組が前進したこと等が影響して外国人来訪者数が平成25年度は726万人増加（対前年比）し、観光宿泊者数は197万人増加（対前年比）している（※4）。

※3 http://www.city.fukuoka.lg.jp/industry/guide_h21/pdf/guide_all.pdf 福岡市資料を参照した。

※4 http://www.city.fukuoka.lg.jp/industry/guide_h21/pdf/guide_all.pdf 福岡市資料を参照した。

都市に人々を魅了するようなシンボルがあれば、それだけで知名度が上がり、そのシンボルを目指して訪れる人が増える。

特にアジアとの玄関口であり、第3次産業を中心とした経済構造である福岡市にとっては、高層ビルが契機となり外国人観光客を増やすことができれば、大きな経済効果を生むことができるのではないかと考えられる。

3 雇用創出と不動産投資による福岡市の更なる活性化について

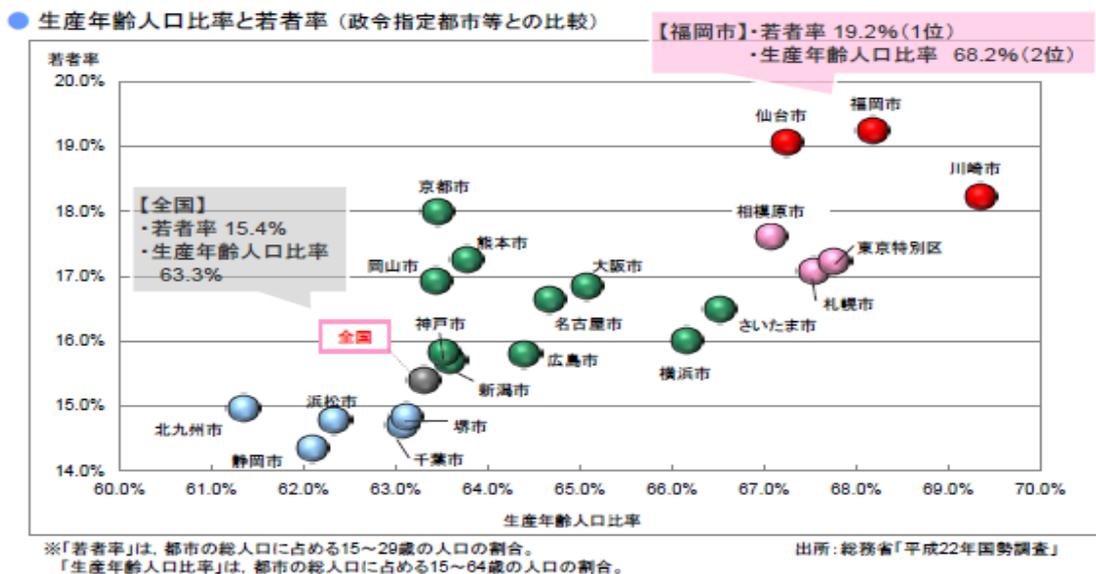
高さ規制が緩和されることによる効果として、不動産投資が促されるとともに、新たな雇用が創出できることも期待される。

高層ビルが建てられるようになると、賃料の増収が見込まれ、不動産投資の利点が増える。

また、高層ビルが増えると、それだけ働く機会が増え、多くの雇用を創出することができる。

シンボリックな高層ビルが増えれば、大手の外国企業なども注目し、福岡市に進出する可能性もある。

150万人都市である福岡市は、若者率が高く、学校も多いことから、産学連携や優秀な人材が福岡市に多く集まることを想定すると、福岡市の経済発展にとっては非常に効率が良いと考えられる。



(※5)

企業や人を集め、雇用機会を増やし、人とお金が集まる仕組みを構築することができれば、好循環を生み出し、更なる福岡市の経済を後押しすることができると思料する。

※ 5 <http://www.mlit.go.jp/common/001055955.pdf> 国土交通省資料を参照した。

第3 航空法の高さ規制の概要（航空法の高さ規制の合憲性についても検討する）

1 航空法の概要

(1) 航空法（昭和二十七年七月十五日法律第二百三十一号）は「国際民間航空条約の規定並びに同条約の附属書として採択された標準，方式及び手続に準拠して，航空機の航行の安全及び航空機の航行に起因する障害の防止を図るための方法を定め，並びに航空機を運航して営む事業の適正かつ合理的な運営を確保して輸送の安全を確保するとともにその利用者の利便の増進を図ることにより，航空の発達を図り，もって公共の福祉を増進することを目的」（2条）として昭和27年（1952年）に施行された法律である（※6）。

簡潔にいうと航空法は国際民間航空条約の規定に準拠して，航空機の航行の安全を図り，航空機による運送事業の秩序確立・発展を目的とする法律である。

バスやトラック，電車等あらゆる運送事業において運航の安全性を確保するための行政法（事前規制法）があるが（※7），航空法において特徴的なのは安全な運行を図るための基準が国家間の条約に準拠しているという点である。島国の日本では，陸上交通に関しては国内で完結するが，航空機の運航においてはその制約を容易に乗り越えるものであるから，国際的な取り決めが要求されるのは当然といえる。

(2) では航空法が準拠する国際民間航空条約とはどのような条約か。この条約は，昭和19年（1944年）11月に，第二次世界大戦中の航空技術の著しい進歩に対応するため，シカゴで開催された国際民間航空会議において作成された条約（それゆえ通例シカゴ条約と呼ばれる。以下ではシカゴ条約と略称する。）である。日本は航空法施行後の昭和28年（1953年）にこれに加盟している。シカゴ条約は，国際航空運送の原則（輸送権，領空主権，空港使用，関税，航空機の国籍，事故調査等）について規定するとともに国際民間航空機関（International Civil Aviation Organization 以下，「ICAO」と略称する）の設立について定めたものである。このシカゴ条約に基づき，ICAOが国連の専門機関の一つとして発足した。ICAOの設立目的は，国際民間航空が安全にかつ整然と発達するように，また，国際航空運送業務が機会均等主義に基づいて健全かつ経済的に運営されるように各国の協力を図ることにある。この目的のために，ICAOは，国際航空運送業務やハイジャック対策をはじめとするテロ対策等のための条約の作成，国際航空運送に関する国際基準，勧告，ガイドラインの作成等を行っている。

※6 航空法の法文は <http://law.e-gov.go.jp/htmldate/S27/S27HO231.html>（法令データ提供システム）を参照のこと。

※7 鉄道運行の安全を保つために鉄道営業法という法律があり，バスやトラックの運行の安全を保つために道路交通法や道路運送法がある。

2013年10月現在191か国がICAOに加盟しており、それらの国々の航空法も日本と同様ICAOの基準に準拠したものとなっている。

- (3) 本件で問題となる航空法の高さ規制も、航空の安全にかかる基準を明示しているICAO ANNEX（付属書）14「AERODROMES」の第4の制限表面（航空機の安全な運行を目的として飛行場の周辺空間に設定される面）の確保の規定に準拠して、航空法49条1項及び56条の3第1項の規定によって建物の高さ規制を行っている。以下に示すいくつかの制限表面が合わさって空港周辺にすり鉢状の高さ規制が形成されている。

航空法49条1項 「何人も、空港について第40条（第43条第2項において準用する場合を含む。）の告示があつた後においては、その告示で示された進入表面、転移表面又は水平表面（これらの投影面が一致する部分については、これらのうち最も低い表面とする。）の上に出る高さの建造物（その告示の際現に建造中である建造物の当該建造工事に係る部分を除く。）、植物その他の物件を設置し、植栽し、又は留置してはならない。ただし、仮設物その他の国土交通省令で定める物件（進入表面又は転移表面に係るものを除く。）で空港等の設置者の承認を受けて設置し又は留置するもの及び供用開始の予定期日前に除去される物件については、この限りでない。」

進入表面

着陸帯の短辺に接し、水平面と上方に国土交通省が定める1/50以上の勾配をなす平面のうち、投影面が進入区域と一致する部分。（航空法第2条第8項）

水平表面

飛行場の標点の垂直上方45mの点を含む水平面のうち、この点を中心として国土交通省が定める4000m以下の半径の円の内部。（航空法第2条第9項）

転移表面

着陸帯の長辺に接し、水平面と外側上方に1/7の勾配（ヘリポートでは国土交通省が定める1/4以上の勾配）をなす面のうち、その末端が水平表面との接線になる部分

進入表面の斜辺に接し、水平面と外側上方に1/7の勾配（ヘリポートでは国土交通省が定める1/4以上の勾配）をなす面のうち、その末端が水平表面との接線になる部分（航空法第2条第10項）

同法56条の3第1項 「何人も、第56条第1項に規定する空港について前条第2項において準用する第40条の告示があつた後においては、その告示で示された延長進入表面、円錐表面又は外側水平表面（こ

これらの投影面が一致する部分については、これらのうち最も低い表面とする。)の上に出る高さの建造物(その告示の際、現に建造中である建造物の当該建造工事に係る部分を除く。)、植物その他の物件を設置し、植栽し、又は留置してはならない。」

延長進入表面

進入表面を含む平面のうち、進入表面の外側底辺、進入表面の斜辺の外側上方への延長線、進入表面の外側底辺の平行線であって進入表面の内側底辺からの水平距離が15,000mのもの、の4本の直線で囲まれる部分。(航空法第56条第2項)

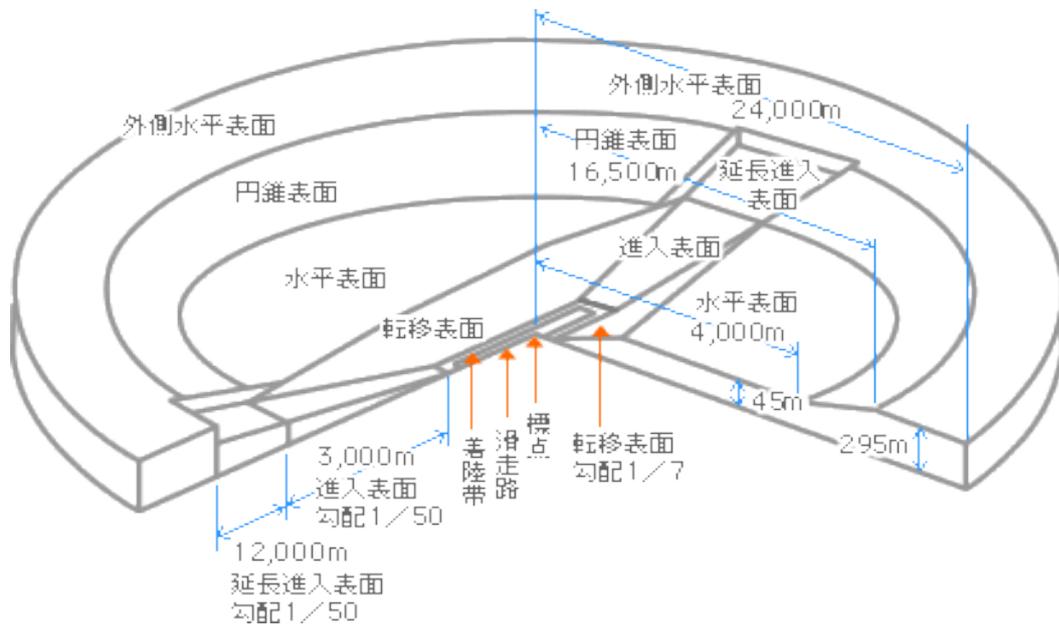
円錐表面

水平表面の外縁に接し、水平面と上方に国土交通省令で定める1/50以上の勾配をなす面で、その投影面が飛行場の標点を中心として国土交通省令で定める16500m以下の半径で水平に描いた円周で囲まれる部分のうち、航空機の離着陸の安全を確保するために必要な部分として指定された部分。(航空法第56条第3項)

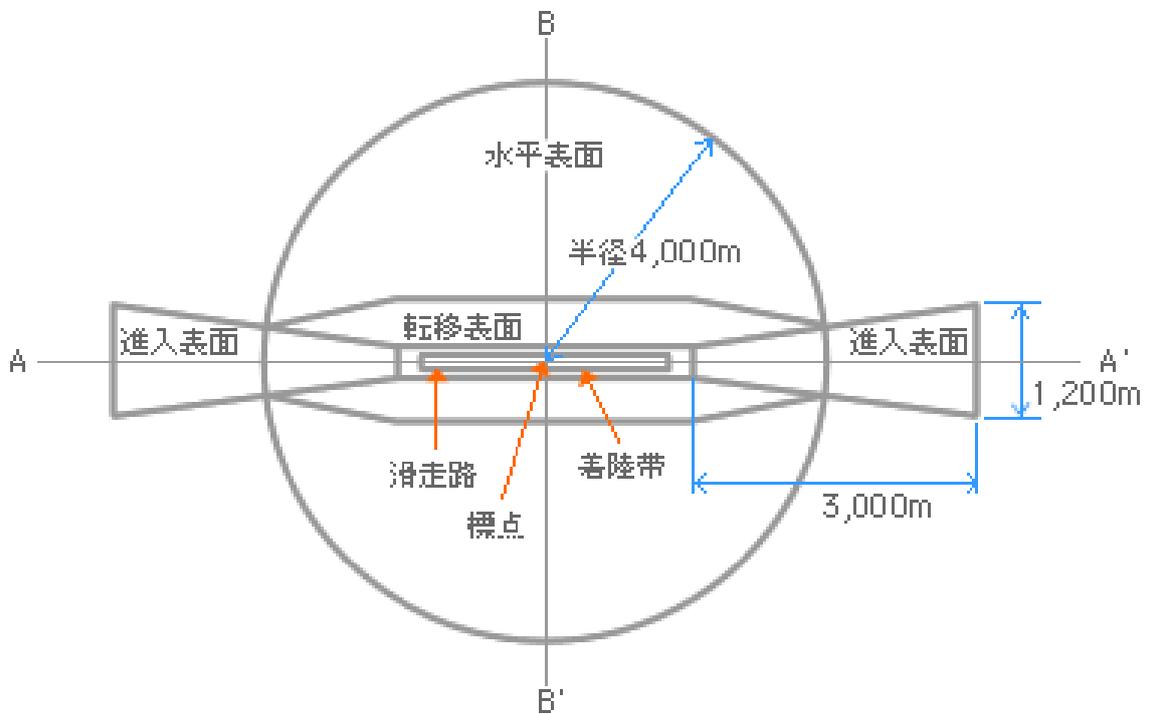
外側水平表面

円錐表面の外縁に接する水平面で、飛行場の標点を中心として国土交通省令で定める24000m以下の半径で描いた円周の内部(ただし、円錐表面との接線より内部は含まない)のうち、航空機の離着陸の安全を確保するために必要な部分として指定された部分。(航空法第56条第4項)

具体的な図に示すと (※8)
制限表面の概略図

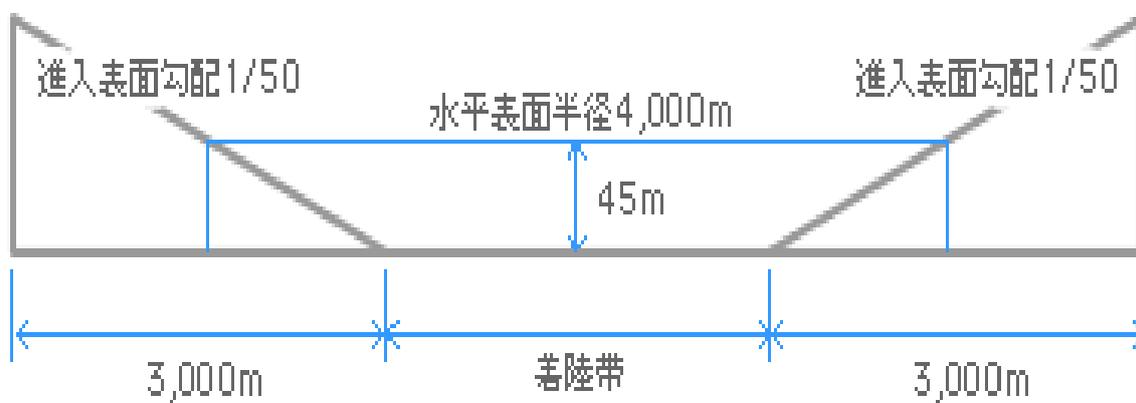


平面概略図 (上から見た図)



※8 図に関しては大阪航空局のホームページを参照した <http://ocab.mlit.go.jp/news/limit/>

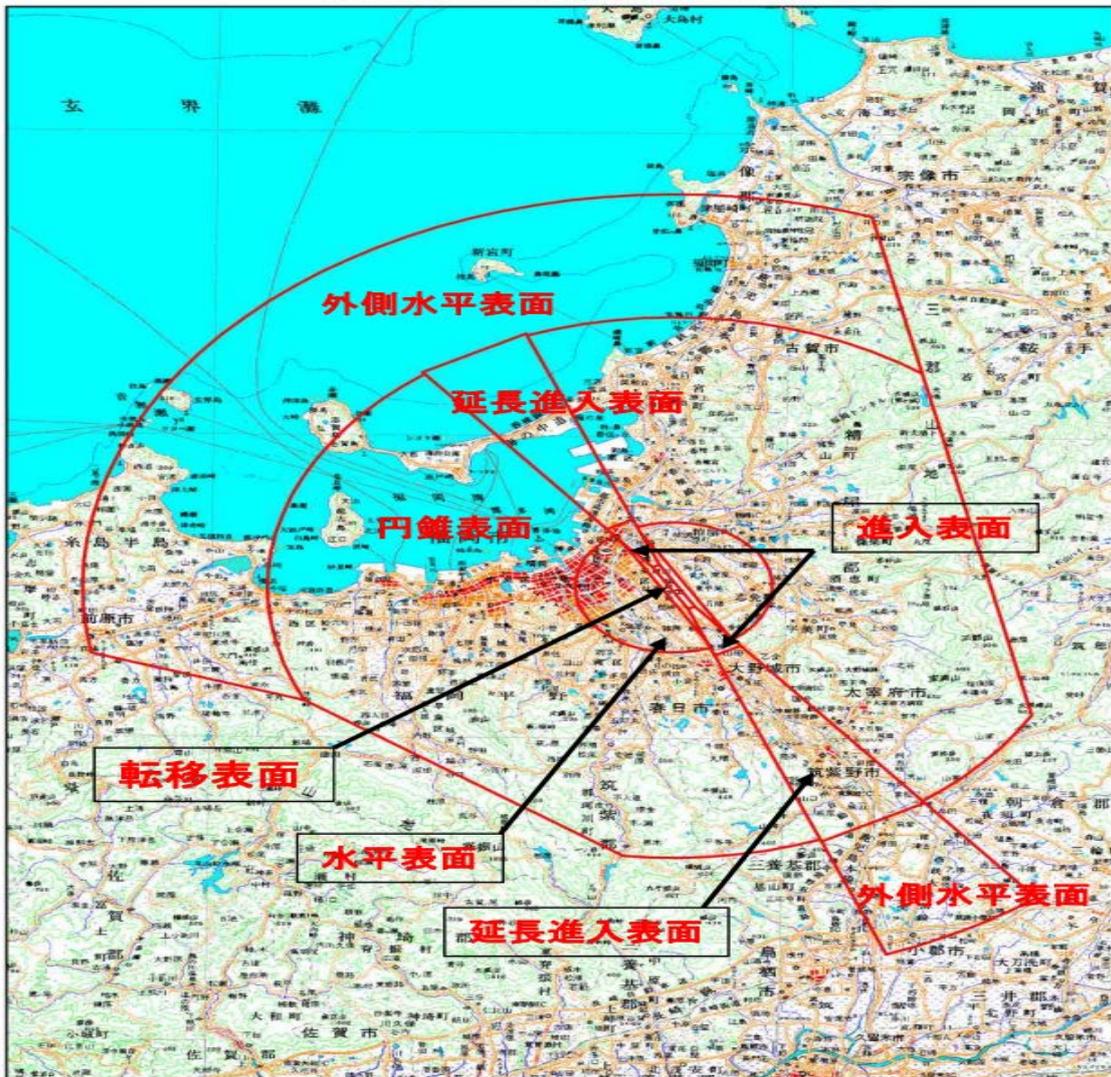
断面概略図（横から見た図）



これら航空法で定められている制限表面を福岡の街に当てはめると、以下のような形になる（※9）。博多駅は水平表面の規制に服し、天神地区は円錐表面の規制に服することが分かる。下記の図を見ると前記の図のような丸型にはなっていないが、これは、制限表面の指定範囲を一部に限っているためである。

※9 http://ocab.mlit.go.jp/news/limit/pdf/08_09_05_07_fukuoka.pdf を参照。

福岡空港の制限表面区域図



2 航空法の高さ制限の無効を争う方途について

- (1) 天神あるいは博多地区等に高層ビルを建てる必要があるにもかかわらず、航空法の高さ規制があるために高層ビルが建てることできないという状況が存在している。このような状況を打開するためには、航空法の高さ規制を定めた条項が憲法の定める個人の財産権（29条1項）を侵害し、違憲無効であるという主張を行う方法が考えられる。
- (2) もっとも、日本国憲法のもとでは、抽象的にある法律の規定が憲法に違反しているということについての司法判断を行うことは認められてはならず（※10）、何らかの具体的な争訟の中で高さ規制の合憲性について論ずる必要がある。

※10 警察予備隊違憲訴訟（最高裁大法廷判決昭和27年10月8日民集6巻9号783頁）参照。

(3) では、具体的にどのような訴えを提起すべきであろうか。考えられるものとしては二つがある。

- ① 天神あるいは博多で高層ビルの建築を強行し、航空法の高さ規制違反の状態を作出する。そうすれば、航空法49条2項に基づいて制限表面を超えた部分の撤去を命じる仮処分（民事保全法23条1項）が出される可能性が生じる（※11）。あるいは、航空法49条あるいは56条の3および150条柱書2号の規定に基づき、建築を依頼した所有者が起訴されることもありうる。前者の事態が生じた場合には、保全異議の申し立て（民事保全法26条）を行い、その中で仮処分を認める根拠となった航空法の規定が違憲無効であると主張を行う。後者の場合には、刑事裁判の中でその主張を行う。
- ② いまひとつは、違憲無効な航空法の高さ規制により高層ビルが建てられず、それにより経済的な損失を被っているとして土地の所有者が国家賠償請求訴訟を提起することが考えられる。

この二つのうちいずれの方途を採用すべきかが問題となるが、②の方法を取った場合には、国家賠償法1条1項の定める要件を満たす必要がある。具体的には公務員の「過失」行為により「損害」を加えたといえなければならない。本件においては、仮に航空法の高さ規制が違憲であると認められても当該規制がICAOのANNEX 14に準拠して制定されているのであるから、公務員の立法行為について「過失」があったとはいえないであろう。また、高層ビルが建てられないことによって受けた損害とは、まだ現実的に発生していない単に観念上のものにすぎず、具体的な損失は発生しているとはいえず、国賠法の要件である「損害」を認めることも困難である。したがって、②の方法は採用することができず、博多・天神地区に高層ビルを作ってしまうという①の方法を採るしかない。

※11 千葉地裁決定昭和52年5月6日（岩山鉄塔撤去事件）。成田国際空港の建設に反対する者が、空港の開港を妨害する目的で鉄塔を建築したものの、それが航空法49条に違反するとして鉄塔の取り壊しの仮処分の決定が出されたという事件である。この決定が出されたその日のうちに鉄塔は取り壊された。

3 航空法の高さ規制の合憲性についての検討

- (1) ①の方法により、航空法の高さ規制の合憲性を争う場合にまず問題となるのは、航空法の規制がシカゴ条約やその付属書に準拠していることから、違憲立法審査権が航空法には及ばないのではないかと、違憲審査権の対象が条約に及ぶかが問題となる。

確かに、違憲審査の対象を規定した憲法81条は、「一切の法律、命令、規則又は処分」としており、条約を含んではいない。しかし、これは条約が憲法より優位に立つことを示すものではないというべきである。なぜなら、条約が憲法に優位すると解すると、内容的に憲法に反する条約が締結された場合には、法律よりも簡易な手続きによって成立する条約（憲法61条参照）によって憲法が改正されることになり、国民主権の建前に反するからである。条約は国際法ではあるけれども、国内では国内法として通用するのであるから、その国内法については81条の「法律」に準ずるものとして違憲審査の対象となると解すべきである（※12）。

また、航空法が準拠するシカゴ条約は、各国が航空法の基準をICAO ANNEXに準拠させることを要求しつつも、特定事項について異なる標準や必要な国は、速やかにその差異についてICAOに通告しなければならないと規定しており（※13）、各国さまざまな事情があることを前提に、各国ごとに規制の差異が存在することを認めているのである。とすれば、仮に条約に違憲審査が及ばないという立場に立ったとしても、国内法である航空法については、違憲審査をなしうると解すべきである。

- (2) 次に問題となるのは、高層ビルを建てられないことが財産権の制約であるといえるかということである。つまり、財産権は憲法29条1項がその内容を法律で定めるとしていることから、航空法の高さ規制に服することも法律で定められたものであるから高さ規制がかかった土地というのが財産権の内容そのものである、そもそも財産権の制約とはいえないのではないかが問題となるのである。

この点については、福岡市と同程度の経済規模を持つ政令市においては航空法の高さ制限が緩やかなおかげで高いビルを建てることができ、それによりビルの所有者は収益を上げることができると対し、福岡市の中心部に土地を持つ地権者はそれができないのだから、航空法の高さ規制により財産権が制約されているということはいえる。

※12 判例も、砂川事件（最大判昭和34年12月16日刑集13巻13号3225頁）において、条約に対する違憲審査の可能性を認めている。

※13 <http://www.jbaa.org/japanese/chicagoicao.pdf> の8頁を参照。

(3) では、財産権が制約されているとして、それは違憲な制約といえるか。財産権も公共の福祉の範囲内で制約を受けることから、その公共の福祉の範囲内といえるかが、その違憲審査基準と関連して問題となる。

航空機の安全な運行を保つために空港周辺の建物の高さをどの程度まで規制するかは、物理工学に関する高度の専門的かつ技術的な判断を要するものである。また、仮に航空法の高さ規制が安全性を保てないほど低く、そのせいで航空機が高層ビルに激突する事故を起こしてしまった場合の、個人の生命・身体・財産に対する損害は甚大なものになる。それに対し、航空法の高さの規制は、ある程度までの高さでの土地の利用を認めており、財産権を本質から制約するものではないといえないであろう。そうだとすれば、航空法の高さ規制は、その規制が著しく不合理でない限り合憲であると解釈すべきである（※14）。

これを本件についてみると、確かに政府はこれまで航空法の高さ規制が正当なものであると一応の理由をつけて回答してきた（※15）。しかしながら、現在の航空法の高さ規制は著しく不合理であるといわざるをえない。理由は以下の通りである。

※14 酒類販売免許制事件訴訟最高裁判決（最三判平成4年12月15民集46巻9号2829頁）を参照した。

※15 東京国際空港の制限表面の見直し（昭和59年運輸省告示第15号の一部改正）に関するパブリックコメントの募集の結果について

http://www.mlit.go.jp/pubcom/05/kekka/pubcomk120202_.html

水平表面についてはともかく、円錐表面についてはその勾配を1/50から国際標準である1/40に緩和すべきではないかと意見が国民から提出された。この意見は、ICAOの附属書14の第4章2.17がThe approach surface shall be horizontal beyond the point at which the 2.5 per cent slope intersects:と規定している点を参照していると思われる。しかし、政府はこの1/40の勾配は最低ラインの基準を定めたものであり、離陸上昇表面の勾配に関する国際標準は勾配1/50（2%）とされている。また、我が国においては、進入表面及び延長進入表面が離陸上昇表面を兼ねており、また、円錐表面が進入表面・延長進入表面・離陸上昇表面の代わりとして、国際基準に基づく巡回飛行での離着陸に必要な区域を確保しているのだから規制は必要以上に厳しいものではないと回答している。

(4) 航空法は、厳しい高さ規制を行いつつも「仮設物その他の国土交通省令で定める物件で空港等の設置者の承認を受けて設置し又は留置するもの及び供用開始の予定期日前に除去される物件については、この限りでない」（航空法49条1項ただし書及び第56条の3）として例外を認めている。仮設物とは一定期間後に撤去されることを前提とした建築物のことをいう（※16）。法がこのような例外を認めたのは、すぐに除去できる物であれば一時的に高さ規制に違反していても航空機の安全な運行を損なう恐れがないと考えたからである。そうであれば、「その他の国土交通省令で定める物件」も仮設物やそれに準じた建築物に限られるというべきである。ところがその物件についてみると「地形又は既存物件との関係から航空機の飛行の安全を特に害しない物件」（航空法施行規則92条の5第3号）と規定しており、堅牢な建物であっても施行規則の要件を満たせば航空法による高さ規制を超えることができることを前提としている。「地形又は既存物件との関係から航空機の飛行の安全を特に害しない物件」については国土交通省が具体的な内部基準を定めており（別紙参照）、その内部基準を見てみると、航空法の制限表面規制と同じすり鉢状で、かつ航空法の規制より緩やかな規制になっているのである。

現行の行政実務では、航空法の制限表面を超える予定の建物を作ろうとした場合には、建築主が国に問い合わせをした後に、国が内部基準に照らし「地形又は既存物件との関係から航空機の飛行の安全を特に害しない物件」にあたるかを判断し、あたると判断した場合には、個別に承認を与えている。そして、この方式で何も問題なく航空法の安全が保たれているのである。

そうであれば、わざわざ個別の承認という迂遠な手続を取らずとも「地形又は既存物件との関係から航空機の飛行の安全を特に害しない」制限表面を法で直接規定すべきである。そのような規定を置かずして必要以上に厳しい制限をしている航空法の規定は財産権を過度に制限するものであり、著しく不合理であることが明白である。したがって、航空法の高さ規制は違憲である。

(5) 航空法の高さ規制が違憲である以上、行政府や立法府においては航空法の規定やその運用の仕方（個別承認）についてはこのままでいいのか再考する必要があるというべきである。もっとも、違憲判決は個別事件について出されるものであるから、それが出されたといって直ちに法が改正されるとは限らない。では、仮に法が改正されなかった場合には我々ほどのような街づくりを行えばよいか。以下第4と第5で検討する。

※16 三省堂 大辞林参照

第4 地下街の再開発（地下にもぐるという選択）

1 地下街のさらなる開発

前述の検討の結果、福岡市の中心部に高層ビルを建設することは、航空法の改正があればともかく現状では困難であるということが判明した。では、土地活用の需要が高い中で、福岡市はどのような街づくりを進めていけば良いだろうか。その一つとして考えられるのが、福岡市中心部の天神地下街を再開発することで有効な土地の活用をするというものである。具体的には、現在の天地地下街を増築してあらたな店舗、事務所スペースを設けるというものである。

2 再開発の理由

天神地下街は、地下1階を公共通路およびテナントとし、地下2階を地下駐車場としており、公共通路は人通りも多く活気があることは周知の事実であろう。天神地下街は福岡地下街開発株式会社（福岡市とその他公益性の高い会社が共同出資することにより設立）によって、昭和51年（1976）9月に開業したものである。天神地下街はもっとも地価の高い西鉄天神ターミナルに接している。延床面積は約53,300㎡あり、そのうち店舗面積は約11,500㎡である。出店する店舗数は150あり、駐車場の台数は421ある。天神地下街は、他の都市と比べても、売り場面積に比して広い通路と広場をそなえて、市民の憩いの場を形成している。石の広場とともに、北広場をつくって市民の待ち合わせの場所としたり、時計塔・ベンチ・噴水などの施設を完備して、レジャー的な役割を天神地下街は果たしている。

この天神地下街は、渡辺通りにそって形成されているが、まだ昭和通りについて地下街が形成されていない。ここを利用して地下街を作り、店舗・オフィスなどのテナントを設ければ、有効な土地利用ができ、福岡の発展に資すると思われるのである。

3 地下街増設の方法・手続

地下街を増築する場所として、昭和通りを挙げたが、全国的に見ても地下街は道路や駅前広場等公共の土地の下に収まっていることがほとんどである。これは、国土交通省の行う地下街の定義「公共の用に供される地下歩道と当該地下歩道に面して設けられる店舗、事務所その他これらに類する施設と一体となった地下施設であり、公共の用に供されている道路又は駅前広場の区域に係るもの」という文言から論理上必然とそうなるというわけではなく、道路または駅前広場以外の区域に地下街を作ることが困難を極めるからである。

すなわち、地下街を私有地に通そうとした場合には、私有地を利用する以上なんらかの利用権を設定する必要があるが、現行法の下では区分地上権（民法269条の2）を設定しなければならない。私有地の所有者全員が区分地上権を設定することに応じてくれるならば問題はそれほど大きくはないが、私的自治の支配する民

法の世界では、設定に応じない所有者が現れることを容易に想定される。その場合には、交渉を重ねたうえで、最終的には区分地上権を強制的に収用することで解決が図られるが、そのコストが極めて大きくなることは想像に難くない。

これに対して、道路に地下街を形成する場合には、道路法に基づき「道路の占用」（道路に次の各号のいずれかに掲げる工作物、物件又は施設を設け、継続して道路を使用すること、道路法32条1項柱書）の許可を道路管理者から受ければそれで済む。道路占用使用は、次のすべての要件に該当するもので、道路管理者が道路管理上の支障がないものと認められる場合に許可される（法33条）。①占用物件が法32条1項各号のいずれかに該当するものであること（地下街は、5号に規定されているので該当する）②道路の敷地内に余地がないためにやむをえないものであること③占用期間、占用の場所、占用物件の構造、占用のための工事の実施方法及び時期並びに道路の復旧方法等が政令で定める基準に適合すること、である。

なお、占用許可を受けた場合には、占用料を納付しなければならない（法39条等）。たしかに、占用料を負担しなければならない点は、かなりのコストになるが、区分地上権代金とは違い、まとめて一括で納付することが可能なので、納付にかかるコストは民有地に地下街を通すことに比べれば格段に安く済む。

4 地下街増設の問題点

地下街を増設すれば、土地の有効活用が進むと提案したが、この提案は容易に受け入れられないと思われる。理由は以下の通りである。

地下は地上とは異なり、一度開発を行うと元の状態に戻すことはほとんど不可能である。したがって、その利用は十分に練りあげられた計画の下で慎重に進めなければならない。地下街を増設する場合であっても、これまで天神地下街の建設の趣旨に符合するものでなければならない。現在の天神地下街は地下2階に広大な駐車場を有しているが、広い空間を確保する以上はその空間の広さに応じた占有料を納付しなければならない。採算が取れない。そうだとすれば、この分を地下1階のテナント代で賄うべきものであるが、前述したように天神地下街は地下1階の公共通路部分の比率が店舗部分の比率に比べて大きくなっている。これは、天神地下街が、採算を度外視して、駐車場設置により天神地区の渋滞を緩和し、地下通路の設置によって人の往来を容易にするという公共的な使命を持つからである（※17）。そうだとすれば、使われていない地下を有効利用するという一事をもって地下街増設を行うというのは、社会的に受け入れられないと思うのである。

※17 天神地下街のホームページから決算報告書を見ることができる <http://www.tenchika.com/company/> その中の損益計算書を見れば、駐車場代が売上全体に占める割合が、駐車場の場所の広さに比べ、極めて小さいことが読み取れる。

第5 埋立地への都市機能移転

1 埋立地の利用

天神・博多地区は福岡市の中心であるに関わらず、航空法の制限により他都市と比べても低層な建物が立ち並んでいる。福岡空港からとても近い距離にあり利便性の高いという反面、航空の安全のために高層ビル等を建設できないでいる。

それならば福岡市が今後街づくりを進めていく中で、航空法の影響を現在より受けない場所に新たに埋立地をつくり、そこに高層ビル等を設置することで福岡市の商業・経済といった分野を活性化させていくことはできないか検討したい。

2 他都市の事例

埋立地を利用している他都市の事例としては、東京都の臨海副都心（お台場）商業・ビジネス施設等を有しており、観光スポットとしても有名である。東京都は第7番目の副都心として整備を行なっている。他にも、神戸市のポートアイランド・六甲アイランドは人工島であるが大型商業施設や居住施設など一通り都市機能を備えているといえる。

3 福岡市における埋立地

(1) アイランドシティ

「まちづくりエリア」と「みなとづくりエリア」があり、良質な住環境や港湾機能の強化、産業の集積拠点を目的として福岡市の将来をリードする先進的モデル都市づくりを進めている。

(2) シーサイドももち

福岡市早良区にある埋立地区。

埋め立てられたところは海浜公園となっており、周辺には、福岡タワーや福岡ヤフオク！ドーム、福岡市博物館など観光スポットが集まった地域である。

アイランドシティ、シーサイドももち周辺はどちらも福岡空港の制限表面から離れたところにあるので、天神・博多よりも比較的高層な建物が建てられている。しかし、アイランドシティに関しては居住環境が、シーサイドももち周辺には観光資源が富んでいるが、どちらも商業やビジネスを目的とはしていない。

そこで、今回新たにつくる埋立地では大型商業施設やホテル・オフィスなど高層ビルの需要が集まる施設を建てていきたい。なお、行政機能を持つ施設に関しては現在天神・博多に多く集中しており利便性も良く、高層化の需要がそれほどあるとは思われないので、埋立地に行政機能を持たせることまでは考えない。

4 埋立候補地

博多港より海岸3km付近の、福岡空港から直線距離で約8km程の距離であり、大きく利便性を失わないで済む。この付近に人工島を作ることができれば約135mまでの高さの建築物を建てることができ、現在の都心部よりも規制が60m程緩和することができる。また、人工島でなく陸地を広げるだけでも博多港周辺は約90mの建物を建築することができる。このあたりならば、交通の利便性を大きく失うこともなく、天神や博多ともそこまで離れていない。

横浜市・神戸市・名古屋市等、港を有する都市は、埋立によって港周辺に都市機能を持たせている。福岡市においても、博多港周辺を積極的に利用していきたい。

このあたりはウォーターフロント地区と呼ばれ、近くには福岡国際会議場などコンベンション施設が集積し国内外から多くの人々が訪れるエリアとなっている。実際に福岡市としてもウォーターフロント地区の再整備が検討されており、将来的な陸地の拡張も計画されている。

また、「ウォーターフロント地区（中央ふ頭・博多ふ頭）再整備の方向性」について行ったパブリックコメントの中には、大型ショッピング施設やホテルの設置・空港とのアクセス強化・市民も日常的に楽しめる空間にしてほしい等、ウォーターフロント地区に期待している市民の声が多数寄せられている。このことから、福岡都心部における新たな拠点にするのにふさわしいところだといえる。（※18）

※18 <http://www.city.fukuoka.lg.jp/data/open/cnt/3/45332/1/publiccomment.pdf> パブリックコメントの意見を一部抜粋

5 埋立地設置するために必要な手続

埋立地の設置に関しては、公有水面埋立法に規定があり、都道府県知事の埋立の免許を受けることが必要である。

- (1) 免許権者（福岡県知事）へ申請を行う。
 - ・ 使用用途や工事期間等記載。法人は代表者の住所氏名を記入。
- (2) 権利者（漁業権・入漁権等）の同意を得る。
 - ・ 損失補償又は損害を防止する施設を設置
（これらの協議が整わない時は、県知事の裁定を求めることになる）
- (3) 三週間公衆へ縦覧し、地元市町村の意見を聴くこと
 - ・ 利害関係者は意見を提出することができる。
 - ・ 市町村長は議会の議決が必要

これらを行い県知事が認めた場合に埋立の免許を受けることができる。

埋立が免許されるポイントとして、環境保全及び災害防止につき十分配慮されたものであり、国土利用上適正かつ合理的であること。また、出願人がその埋立を遂行するに足る資力及び信用を有すること等がある。また、実際に事業を進めていくにあたっては、国や民間会社とそれぞれ役割を分担し進めていきたい。アイランドシティの場合は、福岡市と国（国土交通省九州地方整備局）、民間会社（博多港開発株式会社）の3社において事業を進めている。

6 安全面の対策

安全面に関しては、アイランドシティの安全対策が参考になる。

博多港は、これまで津波による大きな被害を受けておらず、地震の発生確率が全国的に比較的低いという地理的条件を有している。福岡県西方沖地震においても、津波は発生していない。

また、アイランドシティの埋立地は、液状化しにくい粘土成分の多いものを用いており、東北地方太平洋沖地震では、アイランドシティと同じ整備を用いた個所は、液状化しにくいことが明らかになっている。

地理的に災害が発生しにくい場所ではあるが、やはり災害対策は重要である。高層ビルの設置が立ち並ぶようになった際、緊急時の避難ルートや避難場所をいかに設置するかが課題であると思われる。

7 埋立地設置に関する問題

- (1) 埋立の費用に関しては、膨大な経費がかかる。アイランドシティの場合、総事業費が3,940億円であり国からの補助、埋立地の分譲収入、港湾施設の使用料等から事業費をまかなっている。どのように収入を得るか、補助金を確保できるのかを具体的に決定できないと実際に埋立地を作ることはできないだろう。また、これらに加え都市機能を持たせるための費用や交通機関の整備等、財源をどのように確保

するかが難しい。

- (2) 博多港に隣接する形となるので、漁業関係者や港湾施設権利者の了承を得なければならないが、一朝一夕にはいかない可能性がある。損失補償で解決するとしても、その額は多額となる懸念がある。

参考：公有水面埋立法

第四条 都道府県知事ハ埋立ノ免許ノ出願左ノ各号ニ適合スト認ムル場合ヲ除クノ外埋立ノ免許ヲ為スコトヲ得ズ

- 一 国土利用上適正且合理的ナルコト
 - 二 其ノ埋立ガ環境保全及災害防止ニ付十分配慮セラレタルモノナルコト
 - 三 埋立地ノ用途ガ土地利用又ハ環境保全ニ関スル国又ハ地方公共団体（港務局ヲ含ム）ノ法律ニ基ク計画ニ違背セザルコト
 - 四 埋立地ノ用途ニ照シ公共施設ノ配置及規模ガ適正ナルコト
 - 五 第二条第三項第四号ノ埋立ニ在リテハ出願人ガ公共団体其ノ他政令ヲ以テ定ムル者ナルコト並埋立地ノ処分方法及予定対価ノ額ガ適正ナルコト
 - 六 出願人ガ其ノ埋立ヲ遂行スルニ足ル資力及信用ヲ有スルコト
- 2 前項第四号及第五号ニ掲グル事項ニ付必要ナル技術的細目ハ国土交通省令ヲ以テ之ヲ定ム
- 3 都道府県知事ハ埋立ニ関スル工事ノ施行区域内ニ於ケル公有水面ニ関シ権利ヲ有スル者アルトキハ第一項ノ規定ニ依ルノ外左ノ各号ノ一ニ該当スル場合ニ非ザレバ埋立ノ免許ヲ為スコトヲ得ス
- 一 其ノ公有水面ニ関シ権利ヲ有スル者埋立ニ同意シタルトキ
 - 二 其ノ埋立ニ因リテ生スル利益ノ程度カ損害ノ程度ヲ著シク超過スルトキ
 - 三 其ノ埋立カ法令ニ依リ土地ヲ収用又ハ使用スルコトヲ得ル事業ノ為必要ナルトキ

第五条 前条第三項ニ於テ公有水面ニ関シ権利ヲ有スル者ト称スルハ左ノ各号ノ一ニ該当スル者ヲ謂フ

- 一 法令ニ依リ公有水面占用ノ許可ヲ受ケタル者
- 二 漁業権者又ハ入漁権者
- 三 法令ニ依リ公有水面ヨリ引水ヲ為シ又ハ公有水面ニ排水ヲ為ス許可ヲ受ケタル者
- 四 慣習ニ依リ公有水面ヨリ引水ヲ為シ又ハ公有水面ニ排水ヲ為ス者

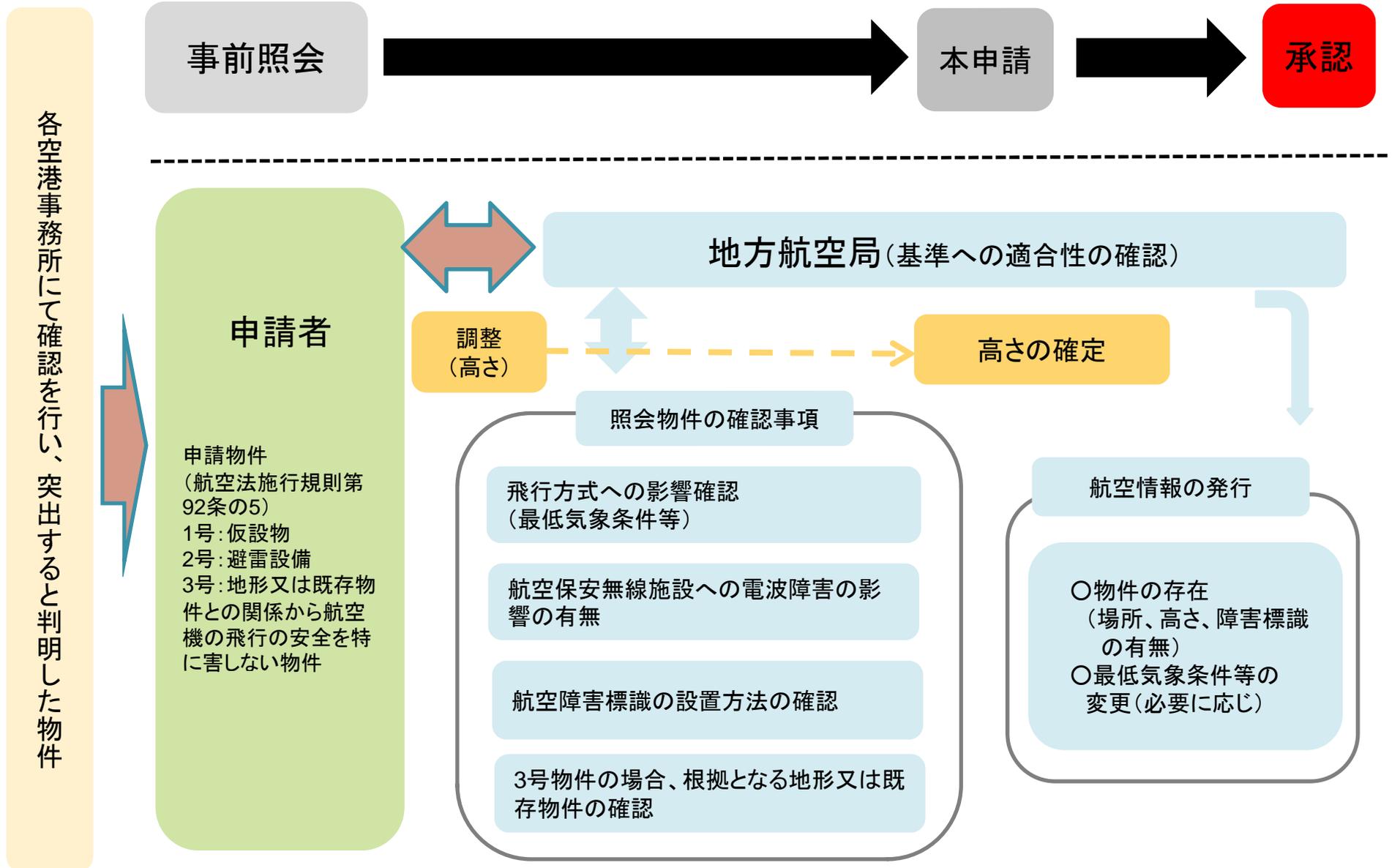
第6 まとめ

我々は、航空法の高さ規制と福岡の街の関係について検討するうちに、福岡の地下街や福岡の埋立地にも考えが至った。ひとつの街というのは、それぞれの施設やインフラが相互関連しながら歴史的に形成されているのだから、ビルの高さを考えるなかで地下街や埋立地も話題に上るとするのは当然のことなのかもしれない。街づくりや街のあり方について考える場合には、一つの施設や制度のメリット・デメリットに着目するだけでなく、街全体を見渡す幅広い視野が必要であり（※19）、このような視野を身に付けるためには福岡の街について考え続ける姿勢がなによりも大切であると感じた。我々も今回の研究を契機としてそのような姿勢を持ち続けたいと考えるようになった。これが今回の研究の一番の成果であると思う。

※19 我々はこのテーマに取り組んでいる最中に天神1丁目南ブロック（私有地）に新地下通路ができるとの報に接した（西日本新聞朝刊平成27年1月2日）。新しい通路を作って公共空間整備を行えば、ビルの容積率を1400%まで積み増すことができることで、高いビルを建てることができるというのがその理由である。これは「総合設計制度」（建築基準法59条の2）に基づくものであり、特定行政庁の許可という簡易な方法で容積率の制限を緩和できるため、様々な都市で多用されている。しかし、このような現状については、都市計画で決めた容積率が都市計画制度上の枠組みの外で緩和されることは問題であるとの指摘もある（「都市計画法」安本典夫著P106 法律文化社2008）。我々が街づくりを考える際には、このテーマで取り上げた法律以外にも都市計画法や建築基準法の規制内容や立法趣旨、そしてそれらの相互関係にも目を配る必要があることを痛感させられたニュースであった。

制限表面を突出する物件の承認にかかる事務手続きフロー

資料1



障害物件の設置承認の基準

航空法第49条のただし書きにより設置の承認が可能となる物件
(規則第92条の5)

- 1 仮設物
- 2 建築基準法の規定により設けなければならない避雷設備
- 3 地形又は既存物件との関係から航空機の飛行の安全を特に害しない物件

設置承認のための事務処理基準

山(地形)又は既存物件との関係が、図1及び図2に示す条件に適合する場合

図1 山(地形)との関係による承認基準

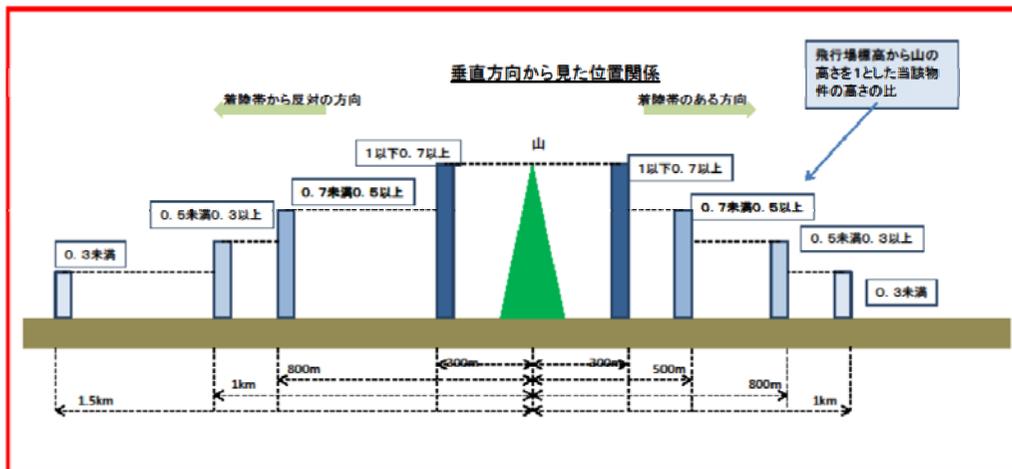
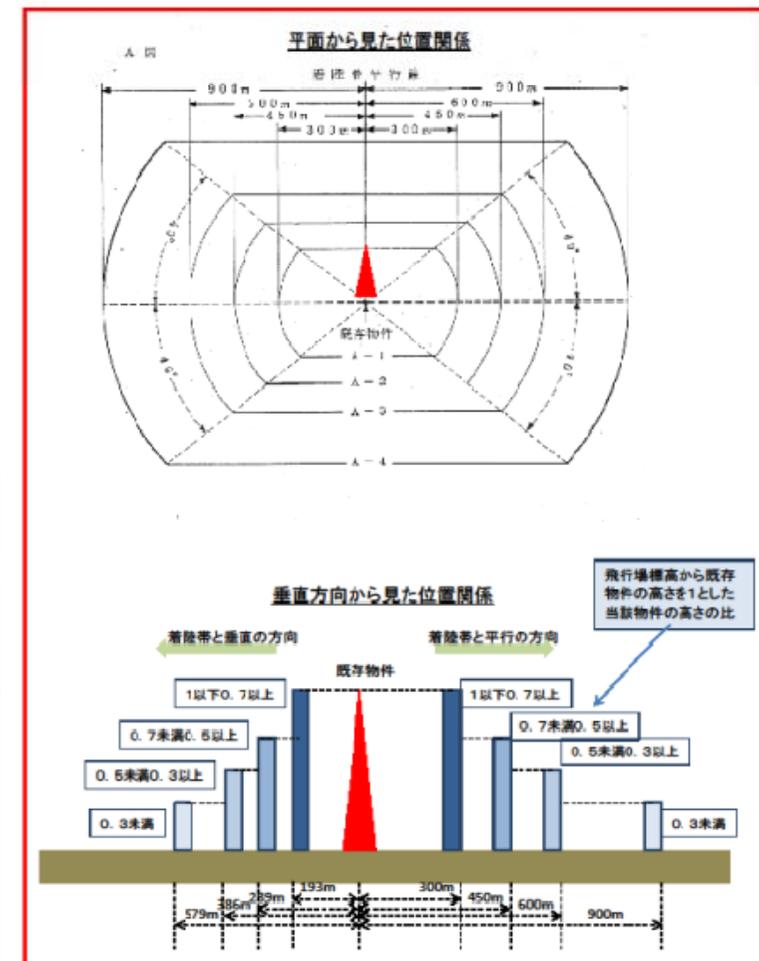


図2 既存物件との関係による承認基準



第2班「航空法による高さ規制から始まる福岡市の街づくり」講評

1. 研究テーマの設定について

本テーマが取り上げられるに当たって問題とされたのは、福岡市で本当にそれだけの高さ規制が必要なのかという、第2班の素朴な疑問であった。それで福岡市の経済振興、雇用創出が妨げられているのではないか、この点を明らかにするために、航空法の高さ規制の趣旨・算定根拠の合理性を確かめてみる、という問題設定の仕方であった。したがって、調べた結果、規制は合理的である、という結論もありうる船出であり、同じ効用を地下空間や埋立地の利用で代替できないか、という問題意識は、第2班が「規制は合理的」と行き着いたときのために並行的に検討していたものかもしれない。さまざまなアイデアが繰り広げられる提言に、このような問題設定のあり方も一役買っている可能性があるだろう。

2. 検討された手法について

最初のひと目で、航空法による建物の高さ規制であるから、法律の目的は「安全」であることがわかる。航空機は空を飛ぶから、高い建物は危険であり、このことは市町村の区域、都道府県の区域、さらに国境を問わず、あぶないものはあぶないのではないかとの直観に至る。現に航空法による高さ規制も国際条約に基づくと聞き、国際法も絡む、技術的色彩も強そうな規制の合理性をどのように検証するのか、懸念されるところであった。

この点、第2班は、高さ規制の仕組みを丁寧に明らかにする作業に重点を置き、次いで、仮に不合理であるといえる場合の憲法適合性の検討を行うという方針をとった。ただ、憲法訴訟はその場の設定自体、そう容易なことではなく、合憲性判断（判断基準の設定、それに基づく評価）も一義的でないことから、まずは、（違憲とまではいえないとして）航空法の過剰な規制部分を「こう解釈すれば適法に高さ規制の緩和が可能」と、福岡市で政策法務的に緩和するための検討を行うという選択もあったであろう。

しかし、まず、仕組みを明らかにするだけでも量的に（国際法、憲法、法律、政省令等の命令…）及び質的に（技術的に）膨大かつ困難な作業であったことが窺え、労作に敬意を表したい。また、憲法適合性判断は、政策法務が条例の憲法適合性という形で行われるなじみの深い作業であるが、直接に法律の憲法適合性を論じるというのは珍しい部類に入るのではないか。正面から法律の違憲性を論ずる第2班の果敢さは特筆すべきと思われる。

3. 本報告の特徴について

上記のような、本来の政策法務的切込みも可能ななかで、あくまでも「経済の振興、雇用の創出」にこだわり、代替案まで提示するという提言はユニークであった。実は、第1班と同様、第2班についても、国の「国家戦略特区」に関して、「航空法の高さ制限のエリア単位での特例承認」が実現の運びとなった。これにより、第1班同様、目の付け所が極めて的確であったことが示され、さらに、第2班に関しては、従来の法律上の高さ規制が緩和されても良いということ自体が、こと福岡市においては過剰な部分もあったことを意味し、第2班の当初の問題意識が適切であったことを示す証左となったことは付記しておきたい。

（石森久広）

研修報告会の様子

各グループでの約半年にわたる研究成果を発表するため、平成27年1月19日(月)、福岡市研修センター402・403研修室において、政策法務研修報告会を開催しました。

当日は、本市職員のほか、県内の他自治体の職員が参加しました。

報告では、各グループの報告ごとに、研修講師である西南学院大学大学院法務研究科(法科大学院)の石森久広教授に講評をいただき、また、参加者との質疑応答・意見交換も行いました。

【研修講師 石森久広教授】



【第1班による報告】



【第2班による報告】



【会場内の様子】



平成 26 年度福岡市政策法務研修 研修生名簿

【福岡市における道路施策の検討】

所 属	氏 名	備 考
住宅都市局住宅部住宅管理課	松 枝 歩	
総務企画局行政部法制課	井 手 晴 香	
中央区保健福祉センター保護課	森 園 晃 介	
中央区保健福祉センター保護課	古 賀 太 一 朗	

【「航空法による高さ規制から始まる福岡市の街づくり」について（提言）】

所 属	氏 名	備 考
財政局税務部税制課	山 下 晋 太 朗	
博多区市民部保険年金課	永 溝 典 之	
中央区市民部納税課	雪 浦 正 樹	

平成 26 年度福岡市政策法務研修 研修講師

西南学院大学副学長
西南学院大学大学院法務研究科（法科大学院）教授
博士（法学）

石森久広（いしもりひさひろ）氏

●専攻

行政法，税財政法，地方自治法

●主な著書

『政策法務の道しるべ — 憲法が考える法律と条例の関係 [政策法学ライブラリイ 15]』(2008年 慈学社)

『会計検査院の研究 — ドイツ・ボン基本法下の財政コントロール』(1996年 有信堂)

その他，分担執筆多数

平成 26 年度福岡市政策法務研修 実施状況

1 研修の目的

①日頃の身近な業務において、制度上の問題などで法的な整理が課題となっているものについて、法律上、どのような問題があるのか、研修生がその対応法についての判例や学説、行政解釈などを調べ、外部講師からの助言を得ながら議論して整理・検討し、その過程を取りまとめること②本市の政策テーマについて条例試案を立案すること等により、職員の政策法務能力の向上を図ることを目的として実施する。なお、研修の成果は、全庁OA等を利用して共有化する。

2 受講対象者等

【対象者】 福岡市職員の給与に関する条例別表第1 行政職給料表1～5級職員
又はこれに相当する職員

【研修人数】 7人

3 研修日程

	時 期		内 容	
第1回	6月30日(月)	午後1時30分～ 午後4時30分	外部講師による公開講義並びにグループの決定及び研究テーマの検討	研修C 405研修室
第2回	7月14日(月)	午後1時30分～ 午後4時30分	研修概要説明、今後の進め方の検討	研修C 405研修室
第3回	7月22日(火)	午後1時30分～ 午後4時30分	・論点の整理 ・収集情報の確認等	研修C 403研修室
第4回	8月4日(月)	午後1時30分～ 午後4時30分	中間報告	研修C 405研修室
第5回	9月5日(金)	午後1時30分～ 午後4時30分	(グループの作業日として確保)	研修C 405研修室
第6回	10月27日(月)	午後1時30分～ 午後4時30分	(グループの作業日として確保)	研修C 405研修室
第7回	11月11日(火)	午後1時30分～ 午後4時30分	最終報告	研修C 405研修室
第8回	12月8日(月)	午後1時30分～ 午後4時30分	(予備日)	研修C 405研修室
第9回	1月19日(月)	午後2時00分～ 午後4時00分	研究成果の報告会	研修C402・ 403研修室

*第1回は、全庁的な講演会形式とする。

4 研修の進め方

1 グループ4人程度のグループでの研究活動を基本とする。
研修第1回に、政策法務について外部講師による公開講義を行う。
全体研修時に、外部講師による指導・助言を受ける。
外部講師は、西南学院大学大学院法務研究科（法科大学院）の石森久広教授。

5 研修生へのサポート

法制課の参考図書・判例検索システムの利用が可能。必要と認めた場合は、法制課において書籍の購入、先進事例の調査経費の負担を行う。

6 研修成果のまとめ等

- (1) 研修成果は、報告書にまとめ、庁内各課や近隣市町村等に配布する。
- (2) 本市ホームページへ概要を掲載する。
- (3) 全庁的な報告会を開催する（平成27年1月19日）。

平成26年度 福岡市政策法務研修報告書

発行 平成27年3月

福岡市総務企画局行政部法制課

福岡市中央区天神一丁目8番1号

T E L (092) 733-5302

F A X (092) 724-2098

E-mail hosei.GAPB@city.fukuoka.lg.jp