道路空間の新たな利活用に向けた道路法改正（下）

～集約型の公共交通ターミナルの整備・運営に向けたコンセッション制度の概要

渡邉 啓久
長島・大野・常松法律事務所
弁護士

宮城 栄司
長島・大野・常松法律事務所
弁護士

3. 集約型の公共交通ターミナルの整備・運営に向けたコンセッション制度の導入

(1) 制度創設の背景

国土交通省は、①近年の高速バス需要の増加、②震災や豪雨といった災害時における鉄道等の代替輸送手段として高速バスが果たす役割の重要性、③高速バスネットワークのさらなる拡充、④鉄道駅周辺においてバス停が点在することで生じる道路交通への悪影響の改善の必要性等を背景として、モーダルコネクト（鉄道、バス、タクシー等の異なる交通モード間の接続）の強化を図るべく、「バスタ新宿」に代表される集約型の公共交通ターミナルの整備・運営プロジェクト（バスタプロジェクト）の全国展開を目指している。

こうした集約型の公共交通ターミナル（バスタ）は、一般市民の利便性を増進させるための施設として公共性を有することから、公共事業として行うことも可能ではあるが、他方で、その全国的な普及に際しては、民間の資金力や開発・運営に関するノウハウを活用することが有益と考えられる。民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律（平成11年法律第117号。以下「PFI法」という。）は、利用者から料金徴収を行う公共施設について、施設の所有権を公共主体が有したまま、施設の運営権（公共施設等運営権）を民間事業者に設定するコンセッション制度を認めている。これまで、空港、MICE施設、有料道路、下水道施設、クルーズ船ターミナル、公営住宅等、幅広い公共施設に関してコンセッション方式が導入されてきたが[注1]、2020年の道路法改正により、バスタの整備・運営に関しても、コンセッション方式の導入が可能となった。

(2) 特定車両停留施設の新設

① 法的な位置付けの明確化とその背景

改正道路法は、道路の附属物（道路法第2条第2項）に「特定車両停留施設」（同項第8号）という概念を追加し、道路に接して設けられるバスやタクシー専用のターミナルの法的な位置付けを明確

注1
2019年度に実施方針が公表されたコンセッション事業については、内閣府民間資金等活用事業推進室「PFI事業の実施状況について」別添1（https://www8.cao.go.jp/pfi/whatsnew/kiji/pdf/jigyoukensuu_kr1b01.pdf）を参照

にした。バスタの先駆け的存在であるバスタ新宿は、バスやタクシー専用のターミナルとして利用することが本来的な目的であるにもかかわらず、道路法上の道路の附属物の一つである自動車駐車場として整備されたために、改正道路法の施行前においては、バスやタクシーではない一般車両のバスタ新宿内への立入りを禁ずる法的根拠が十分ではなかった。この法的根拠の不明確さのために、バスタ新宿の車両入口に警備員を配置し、道路管理者の要請という形で一般車両の立入りを事実上抑制しているに過ぎない点が問題として指摘されていた[注2]。

② 特定車両停留施設の管理・利用

改正道路法によって創設された「特定車両停留施設」を利用できる車両の種類は、①道路運送法（昭和26年法律第183号）に定める一般乗合旅客自動車運送事業用の自動車（乗合バス）、②同法に定める一般貸切旅客自動車運送事業用の自動車（貸切バス）、③同法に定める一般乗用旅客自動車運送事業用の自動車（タクシー・ハイヤー）及び④貨物自動車運送事業法（平成元年法律第83号）に定める一般貨物自動車運送事業用の自動車（トラック）に限定されており[注3]、一般車両は含まれていない。道路管理者は、新たに特定車両停留施設の供用を開始する場合には、上記①乃至④の車両（特定車両）の種類の中から当該特定車両停留施設を利用することができる車両の種類を指定する必要があり（道路法第48条の30第1項）、指定された種類の特定車両以外の車両は当該特定車両停留施設を利用することができないこととなる。

指定された種類の車両を停留させる場合には、原則として道路管理者の許可を受ける必要があり（同法第48条の32第1項）、道路管理者はかかる許可を通じて特定車両停留施設の利用を管理する。また、道路管理者は、特定車両停留施設の入口その他必要な場所に利用の禁止又は制限の対象を明らかにした道路標識を設けることが求められる（同法第48条の34）。

③ 特定車両停留施設の停留料金

改正道路法は、道路管理者が地方公共団体の条例（指定区間内の国道にあっては政令）で定めるところにより特定車両停留施設に特定車両を停留させる者から停留料金を徴収することができるとしつつ（道路法第48条の35第1項）、特定車両停留施設の公共施設としての性質等に照らし、停留料金は、以下の原則によって定められなければならないと規定している（同条第2項）。

(a) 特定車両を停留させる特定の者に対し不当な差別的取扱いをするものでないこと[注4]。
(b) 特定車両を停留させる者の負担能力に鑑み、その利用を困難にするおそれのないものであること[注5]。
(c) 特定車両停留施設を利用することができる特定車両と同一の種類の車両を同時に二両以上停留させる付近の施設で道路の区域外に設置されており、かつ、一般公衆の用に供するものの停留料金に比して著しく均衡を失

注 2
国土交通省「今後の『バスタプロジェクト』の展開に向けて～広域的な集約交通ターミナルの効率的な整備・運営～」2 頁（https://www.mlit.go.jp/common/001294007.pdf）

注 3
道路法第 2 条第 2 項第 8 号、道路法施行規則（昭和 27 年建設省令第 25 号）第 1 条

注 4
特定の者に対して合理的な理由なく低額又は高額の料金を定めるような場合が該当するとされている（国土交通省 令和 2 年度道路法改正内容説明会 資料②特定車両停留施設 9 頁（http://road.or.jp/event/pdf/2020_houkaisei_all.pdf））。

注 5
特定車両を停留させる者の負担能力からみて極めて高額な料金を設定し事実上利用が不可能となるような場合が該当するとされている（前掲注 4）。

しないものであること[注6]。

なお、停留料金を徴収する特定車両停留施設については、停留料金、停留することができる時間その他特定車両停留施設の利用に関し必要な事項が、国土交通省令（国道の場合）又は各地方公共団体の条例（国道以外の場合）の定めに従って公示される（同法第48条の36）[注7]。

④ 特定車両停留施設の構造及び設備

特定車両停留施設の構造及び設備の技術的な基準は、特定車両停留施設の構造及び設備の基準を定める省令（令和2年国土交通省令第91号。以下「技術基準」という。）において具体的に定められている[注8]。技術基準は、一般的技術的基準であって、基準をそのまま適用することができない場合は、個別に検討するものとされている[注9]。技術基準は、道路構造令（昭和45年政令第320号）や自動車ターミナルの位置、構造及び設備の基準を定める政令（昭和34年政令第320号）等の類似した施設に関する構造基準を定めた政令を参考に定められている。但し、技術基準には、以下のような特定車両停留施設に特有の規定も存在する。

まず、①バスタの主目的の一つである交通結節機能の高度化のため、他の公共交通機関の旅客施設の敷地に隣接し、若しくは近接する土地に設けられ、又は旅客施設である道路一体建物[注10]と一体的な構造となる特定車両停留施設については、旅客の利便の増進に資するような旅客用場所を配置すること等により乗継ぎを円滑に行うことができる構造とするよう努めるものとされている（技術基準第12条）。また、②災害が発生した場合、特定車両停留施設の周辺では多くの人が滞留したり帰宅困難者が発生したりすることが想定されるため、特定車両停留施設は、施設内やその周辺の旅客を一時的に滞在させることができる構造とし、移動のための交通手段や指定避難所等の情報を提供するための設備を設けるよう努めるものとされている（技術基準第13条）。

(3) コンセッション制度の導入

① 道路に関するコンセッション導入の課題

道路法第25条は、都道府県又は市町村である道路管理者が都道府県道又は市町村道について料金を徴収することを認めているが、かかる料金の徴収は、「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」に限り、当該橋又は渡船施設の「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」行うことができるに留まる。道路整備は、一定期間内に徴収される通行料収入で道路建設費を償還するという考え方（償還主義）及び道路

注 6
周辺の車両を停留させることができる施設の利用料金に比べて著しく低額であることにより、当該施設の業務を圧迫するような停留料金とする場合が該当するとされている（前掲注 4）。

注 7
国道の場合、特定車両停留施設の名称及び位置、停留料金の額、停留することができる時間、停留料金の徴収開始の日、停留料金の徴収方法、割増金の徴収に関する注意事項、その他特定車両停留施設の利用に関し必要と認められる事項が公示される（道路法施行規則第 4 条の 20）。

注 8
特定車両停留施設のうち、公共交通機関を利用する旅客の乗降、待合いその他の用に供するものは、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 18 年法律第 91 号。以下「バリアフリー法」という。）の 2020 年改正（2021 年 4 月 1 日より施行）により、新たに旅客特定車両停留施設と定義された（改正後のバリアフリー法第 2 条第 12 号）。道路管理者は、旅客特定車両停留施設の新設又は改築を行うときは、移動等円滑化のために必要な道路の構造に関する主務省令（国道の場合）又は条例（国道以外の場合）で定める基準（いわゆるハード基準）に適合させる必要がある（改正後のバリアフリー法第 10 条第 1 項）。また、道路管理者は、旅客特定車両停留施設を使用した役務の提供方法に関して主務省令で定める基準（いわゆるソフト基準）を遵守する必要がある（同条第 3 項）。

注 9
第 2 回バスタプロジェクト推進検討会 配布資料 4-1「論点 5：特定車両停留施設の構造等基準 特定車両停留施設構造基準等検討 WG の報告」12 頁（https://www.mlit.go.jp/road/ir/ir-council/bustapj/pdf02/05.pdf）

注 10
道路法第 47 条の 8 第 1 項第 1 号

建設費の償還後は道路を無料で開放すべきであるという考え方（無料公開の原則）に基礎を置いている。そのため、道路の利用に関して料金を徴収することは、限定された場合にのみ認められるに過ぎない。

料金徴収が認められているケースとしては、道路法において、道路の附属物である自動車駐車場又は自転車駐車場の利用者から駐車料金を徴収する仕組みがあり、平成3年の道路法改正により主に都市部における駐車場整備等を目的として導入された[注11]（道路法第24条の2）。また、道路法以外の法律の例としては、道路整備特別措置法（昭和31年法律第7号）に基づき、同法に規定する会社[注12]、地方道路公社又は道路管理者が高速道路又は一般国道、都道府県道若しくは市町村道の新設や改築等を行った場合において、国土交通大臣の許可を受けて（道路管理者の場合には届出を行って）料金を徴収する場合があげられる（同法第3条、第11条、第18条）[注13]。

② 改正道路法によるコンセッション制度

改正道路法では、新たに自動車駐車場等運営事業という節（道路法第3章第12節）が設けられ、自動車駐車場等運営事業について、公共施設等運営権（以下「自動車駐車場等運営権」という。）を設定する場合には、自動車駐車場等運営権を有する者（以下「自動車駐車場等運営権者」という。）が利用者から利用料金を徴収することを認めた（同法第48条の40第1項）。自動車駐車場等運営事業の対象となる自動車駐車場等には、特定車両停留施設のみならず、道路の附属物である自動車駐車場及び自転車駐車場も含まれる（同法第47条の8第1項第3号ホ）。

コンセッション方式の活用にあたっては、公共施設の運営権者が利用料金をある程度柔軟に設定し、運営権者自身が、利用者から直接利用料金を徴収できることが一つの重要な鍵となる。改正道路法によって、道路の附属物である特定車両停留施設その他の自動車駐車場等について、自動車駐車場等運営権の設定を受けた自動車駐車場等運営権者が、バス事業者等の利用者から直接利用料金を徴収し、その利用料収入を、特定車両停留施設等の維持運営のための費用に充てることが可能となった。

但し、自動車駐車場等の公共施設としての性質等に照らし、自動車駐車場等運営権者が全く自由に利用料金を設定できるわけではない[注14]。PFI法は、公共施設等の利用料金については、実施

注 11
国主導で進められた直轄駐車場は全国に 14 件あり、いずれも財団法人駐車場整備推進機構が国とともに管理運営を行っていた。かかる直轄駐車場については、同機構の所有していた駐車場資産がタイムズ 24 株式会社の子会社に対して譲渡され、国直轄の道路施設としては初めての試みとなった PFI 事業として、平成 24 年 10 月 1 日から維持管理・運営が実施されている。PFI 事業の期間満了により、駐車場資産は全て国に無償で譲渡される予定である。
国土交通省ウェブサイト（https://www.mlit.go.jp/report/press/road01_hh_000287.html）参照

注 12
東日本高速道路株式会社、首都高速道路株式会社、中日本高速道路株式会社、西日本高速道路株式会社、阪神高速道路株式会社及び本州四国連絡高速道路株式会社である。なお、これらの会社が料金徴収を行う前提として、独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構との間で独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構法（平成 16 年法律第 100 号）第 13 条第 1 項に定める協定を締結することが必要となる（道路整備特別措置法第 3 条第 1 項）。

注 13
紙面の関係上、詳細は他に譲るが、道路利用に関して利用料金を徴収することができる主体が道路整備特別措置法上の会社、地方道路公社又は道路管理者に限られているために、現状、有料道路コンセッションを実施するためには、愛知県有料道路コンセッションの例と同様に、構造改革特別区域法に基づく構造改革特区を利用する必要がある。この点は、今後有料道路コンセッションを普及させていく上での課題の一つといえよう。

注 14
空港コンセッションにおいても、民間の能力を活用した国管理空港等の運営等に関する法律（平成 25 年法律第 67 号）に基づいて、コンセッションの設定を受けた運営権者が空港の着陸料等を決定し、収受できるのが原則とされているが、①特定の利用者に対し不当な差別的取扱いをするものであるとき、又は②社会的経済的事情に照らして著しく不適切であり、利用者が当該空港を利用することを著しく困難にするおそれがあるものであるときは、国土交通大臣が期限を定めて着陸料等の変更すべきことを命じることができるとされている（同法第 8 条第 2 項等、空港法（昭和 31 年法律第 80 号）第 13 条第 2 項）。

方針に従って運営権者が定め、公共施設等の管理者等に届け出ることを義務付けているが（PFI法第23条第2項）、改正道路法においては、自動車駐車場等運営権者がPFI法に従って届け出た利用料金が道路法第24条の2第2項又は第48条の35第2項に定める原則[注15]に従って定められていないと認められる場合、自動車駐車場等運営権を設定した道路管理者（特定道路管理者）が、自動車駐車場等運営権者に対して、期限を定めて、利用料金を変更すべき旨を命じることができるとされている（同法第48条の42第1項）。

③ 占用等の柔軟化

道路法上、道路に一定の工作物や施設を設けるためには道路管理者の占用許可を得る必要があるため（同法第32条）、改正前の道路法の下では、バスタ内にコンビニエンスストア、土産物店等の商業施設を設置しようとする場合、常に、道路管理者から個別の占用許可を得る必要があった。また、同様に、道路管理者以外の者が道路に関する工事や道路の維持を行う際には、一定の場合を除き、その計画につき道路管理者の承認を得る必要がある（同法第24条）。

改正道路法は、自動車駐車場等運営権者がその運営する自動車駐車場等について行う国土交通省令で定める行為については、特定道路管理者との協議が成立することをもってこれらの承認又は許可があったものとみなす旨の制度を設け（同法第48条の45）、承認・許可手続の柔軟化により、民間のノウハウが活かされた効率的な自動車駐車場等の運営が可能となるよう配慮している。

道路法第24条の承認との関係では、①自動車駐車場又は自転車駐車場に関する駐車の用に供する部分の拡幅その他の道路に関する工事又は除草、除雪その他の道路の維持（いずれも自動車駐車場若しくは自転車駐車場の機能の維持及び向上又はこれらの利用者の利便の増進に資するものに限る。）（道路法施行規則第4条の24第1項第1号）、②特定車両停留施設に関する停留場所、乗降場、待合所若しくは荷扱場の増設その他の道路に関する工事又は除草、除雪その他の道路の維持（いずれも特定車両停留施設の機能の維持及び向上又は当該施設の利用者の利便の増進に資するものに限る。）（同条第2項第1号）が国土交通省令で定める行為に該当する。また、道路法第32条の許可との関係では、自動車駐車場等のいずれについても、利用者の一般交通に関し案内を表示する標識又は食事施設若しくは購買施設その他の利用者の利便の増進に資する工作物、物件又は施設に係る道路の占用（同条第1項第2号及び第2項第2号）が国土交通省令で定める行為に該当する。

道路管理者と自動車駐車場等運営権者が締結する実施契約等において予め必要となるルールを規定しておくことで、自動車駐車場等運営権者が道路管理者の個別の承認や許可を経ることなく機動的な対応を講じられるようになると期待される上、自動車駐車場等運営権者が同契約の定めに従ってテナントとの間で直接賃貸借契約等を締結し賃料等を収受することができるようになるため、民間事業者による自動車駐車場等運営事業への参入促進に繋がるものと期待される。

4. 関連施策の状況

(1) PPP/PFI推進アクションプラン（令和2年改定版）

道路法の改正を踏まえ、民間資金等活用事業推進会議で決定されるPPP/PFI推進アクションプラ

注15
道路法上、道路の附属物である自動車駐車場又は自転車駐車場についても、特定車両停留施設と同様の原則が定められている。

ン（令和2年改定版）では、「地域の活性化や災害にも強いバス交通確保の実現に向けて、官民連携での交通ターミナルの整備を促進するため、品川駅をはじめとする交通ターミナルについて、民間事業者からの企画提案や事業提案を踏まえ、PPP/PFI事業の実施方針を検討する」こととされており[注16]、バスタの推進に向けた取組みが進められている。

(2) バスタプロジェクト推進検討会

国土交通省は、2020年9月7日にバスタプロジェクト推進検討会を立ち上げており、今年度中にバスタプロジェクトに関するガイドラインをとりまとめる予定である。検討会においては、交通結節点としてのバスタとして、①マルチモードバスタ（主に鉄道×バス）、②ハイウェイバスタ（主にバス×バス）、③地域のバスタ（主にバス×バス、乗用車×バス）という3類型が想定されており、それぞれ、平面施設を配置する平面タイプ、施設上空の一部に建物等を整備する建物一部共用タイプ、施設全体を周辺の建物と一体的に整備する建物一体タイプとして類型化の上、検討が進められているようである。

このうち、①マルチモードかつ建物一体タイプのバスタについては、利用者も規模も大きなものが想定され、地域の主要駅周辺において新規開発されることが想定される。そのため、一般に中心部から離れた郊外に存在する空港やクルーズ船ターミナルと比較して多くの集客が見込まれ、周辺施設とのシナジーも発揮しやすいため、民間事業者の観点からみれば、地理的な優位性のあるプロジェクトを展開しやすいというメリットがあるといえよう。特に、バスタの整備だけでなく、隣接施設や周辺区域との一体的な整備が行われ、自動車駐車場等運営権者のスポンサーがそれに参画することになれば、バスタの運営収益と周辺民間施設からの収益の双方を期待することもでき、より魅力的なプロジェクトを展開することにも繋がると思われる。

バスターミナルの整備と周辺区域の再開発事業は本来別のものであるが、両者を上手く連携し一体的なプロジェクトとして推進することができれば、施設の効率性や収益性の向上に繋がるため、民間事業者の積極的な参入への期待も高まるといえる。

(3) 現在検討されているバスタプロジェクト

バスタプロジェクト推進検討会と並行して、全国7拠点[注17][注18]においてバスタプロジェクトの検討が具体的に開始されている。例えば、国道15号・品川駅西口駅前広場の再整備を目的とする品川駅西口基盤整備事業においては、タクシー、高速バスや次世代モビリティ等の乗換えを可能とする複合ターミナルの整備に加え、商業施設、賑わい広場等が一体となった、新しい駅前空間の整備が志向されている[注19]。また、神戸市三宮駅周辺の再整備計画においては、都市再開発法（昭和44年法律第38号）に基づく市街地再開発事業を通じて、低層階にバスターミナルを配置する一方、上層階に宿泊機能、文化・芸術機能、商業機能、業務機能を備えた複合ビルの整備が企図されている[注20]。

注16
民間資金等活用事業推進会議「PPP/PFIアクションプラン（令和2年改訂版）」20頁（https://www8.cao.go.jp/pfi/actionplan/pdf/actionplan2.pdf）

注17
現在までに、品川駅、神戸三宮駅、新潟駅、札幌駅、近鉄四日市駅、呉駅、追浜駅について検討会が開催されている。

注18
この他大阪市においても、新大阪駅周辺における交通結節機能の強化についての検討がなされている（大阪市ウェブサイト（https://www.city.osaka.lg.jp/toshikeikaku/page/0000515852.html）参照）。

注19
国土交通省関東地方整備局東京国道事務所ウェブサイト（https://www.ktr.mlit.go.jp/toukoku/toukoku00018.html）

注20
神戸市「新たな中・長距離バスターミナルの整備に向けた雲井通5・6丁目再整備基本計画」（https://www.city.kobe.lg.jp/documents/13448/bus-terminal-kihonkeikaku_1.pdf）

5. おわりに

2020年6月には、社会資本整備審議会道路分科会基本政策部会の提言として、「2040年、道路の景色が変わる～人々の幸せにつながる道路～」がとりまとめられており[注21]、2040年に向けて道路空間のあり方が大きく変化していくことが見込まれる。ほこみちやバスタに関する道路法の改正は、これまでの道路行政の延長線上に位置するものであるとともに、2040年に向けた新しい道路空間創りへの第一歩となる改正である[注22]。今後の道路は、これまで整備されてきた幹線道路だけではなく、賑わいの創設や滞在を目的とした空間を伴うものへと変化していくことが想定される。その整備は地域のまちづくりと連動して進められることになると考えられ、大いに期待できる分野の一つといえよう。

後注：本稿のうち意見に係る部分は筆者らの個人的な見解であり、筆者らが現在及び過去において所属する団体の見解を述べたものではないことに留意されたい。

注 21
社会資本整備審議会道路分科会基本政策部会 提言「2040 年、道路の景色が変わる～人々の幸せにつながる道路～」（https://www.mlit.go.jp/road/vision/pdf/01.pdf）

注 22
本稿では取り上げられなかったが、2020 年の道路法の改正では、自動運行補助施設に関する改正もなされている。

わたなべ　よしひさ

2007 年慶應義塾大学法学部政治学科卒業、2009 年慶應義塾大学法科大学院修了。2010 年弁護士登録。2016 年 University of San Diego School of Law にて LL.M. を取得。2016 年～ 2017 年 Slaughter and May のロンドンオフィスにて勤務。J-REIT、不動産ファイナンス、不動産証券化等の不動産取引全般、PPP/PFI を含むインフラプロジェクト、洋上風力発電プロジェクトをはじめとする再生可能エネルギー分野、バンキング、プロジェクトファイナンス等を取り扱っている。

みやぎ　えいじ

2007 年大阪大学法学部卒業、2009 年京都大学法科大学院修了。2010 年長島・大野・常松法律事務所入所。2015 年～ 2017 年国土交通省土地・建設産業局不動産市場整備課勤務。2018 年 University of Southern California Gould School of Law にて LL.M. を取得。不動産ファイナンス、プロジェクトファイナンス、J-REIT 及び私募ファンドの組成・運営等を含む不動産取引全般を中心に一般企業法務全般を取り扱っている。