

姫路バイパス姫路サービスエリアの 占有者選定について

中村 幸洋

近畿地方整備局 姫路河川国道事務所 道路管理第一課 (〒670-0947姫路市北条1-250)

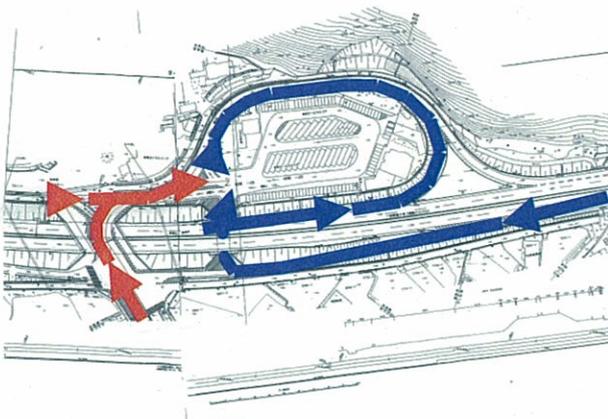
姫路バイパス姫路サービスエリアにおいて、道路法第32条に基づき道路占有許可をしている売店・レストラン・ガソリンスタンド等の道路サービス施設は、2011年度末をもって占有許可期間が満了するため、新たな占有者の決定にあたって、2010年9月10日付けで改正された通達に基づき手続きを進めた。通達改正後に全国的にほとんど事例がなく具体的手続きが確立されていない中で、姫路サービスエリア独自の問題を絡めて、協議会の開催、利用計画の策定、公募、新占有者の決定をおこなったプロセスを報告するとともに、今後の課題について検討する。

キーワード 通達改正, 長時間駐車, 協議会, 利用計画, 公募

1. はじめに

姫路サービスエリアは、一般国道2号姫路バイパスに設けられたサービスエリアで、第二神明道路・加古川バイパス・姫路バイパス・太子竜野バイパスといった自動車専用道路が連続する中で、1975年12月の供用以来、運転の疲れを癒す憩いの場として、また、飲食や燃料補給のため、多くのドライバーにより利用されてきた。

姫路西ランプ部に位置し、上り線（神戸方面向き）及び下り線（岡山方面向き）からサービスエリアへの出入りが可能なだけでなく、ランプに接続する市道からの出入りも可能とする、あまり例を見ない形状である。



道路管理者の管理施設として、大型車23台・小型車90台・身障者用3台の駐車スペース、男女別及び身障者用トイレがあり、道路法第32条の道路占有許可により占有者が設置・管理している施設として、売店・レストラン・ガソリンスタンドといった道路サービス施設がある。

無料区間のバイパスであることもあり、付近の交通量は87,848台/日（2010年センサス）と非常に多く、交通事故也多発する区間であることから自動車休憩所としての役割は非常に大きいものとなっている。

2. サービスエリアにおける占有

(1) 占有許可基準の改正

サービスエリア等の自動車休憩所における道路サービス施設については、1967年11月14日付け道路局長通達である「高速自動車国道又は自動車専用道路に設ける休憩所、給油所及び自動車修理所の取扱いについて」により占有許可基準が決められている。今般、道路利用者の利便増進の観点からサービスの更なる向上を図っていく必要があること、また、民間参入を可能とすることによって、道路空間を活用した新たなビジネスチャンスの創出が期待できるといった理由から2010年9月10日付けで通達改正がおこなわれた。

大きな改正点としては、従前制度のもとでは道路管理者に代わり得る公共的な団体を占有主体としていたが、今回の改正により、高速自動車国道等の安全かつ円滑な交通に支障を生ずることのないよう、占有物件の管理及び次の義務を的確に行うことができる者が占有主体になることができる。

イ 高速自動車国道等上で発生した事故その他の緊急事態を発見し、又はこれについて連絡を受けた場合は、速やかに道路管理者、警察、救急医療機関等へ連絡すること。

- ロ 災害その他の非常事態に備え、防災訓練等に努めるとともに、非常事態が発生し、又はその発生が予測される場合は、通行者の避難誘導その他の措置を講ずること。
- ハ 必要に応じて、路側駐車場（トイヤ、園地及び歩道部を含む。）の清掃、除雪その他の管理を行うこと。
- ニ 路側駐車場の区域内に、必要に応じて、ベンチその他の道路サービス施設の利用者の利便の向上に資するために必要な施設の設定及び管理を行うこと。
- ホ 通行者に対する道路案内等を行うこと。
- ヘ その他道路管理者の要請により道路の管理に協力すること。
- ト 道路サービス施設に係る経理とその他の経理とを区分して経理すること。

また、高速自動車国道等の安全かつ円滑な交通の確保、道路サービス施設の利用者の利便の向上、周辺の土地利用状況との調和の確保等の観点から、適正かつ合理的な利用を図る必要があると認められた場合には、必要に応じて、道路管理者は、道路サービス施設に係る将来的な利用計画を策定することが決められた。なお、利用計画の策定にあたっては、関係する他の道路管理者、地方公共団体、学識経験者等から構成される道路サービス施設利用計画検討会を開催し、意見を聴取することとされた。

(2) 姫路サービスエリアにおける占用状況

姫路サービスエリアにおける道路サービス施設は、サービスエリア供用当時から道路管理者に代わり得る公共的な団体を占有者としており、これまで3年間で5回の更新許可をおこなってきた。1975年に売店・レストラン棟及びガソリンスタンドが占有者により設置された後、2000年に売店・レストラン棟の改築がなされ、現在に至っている。今回、占用許可期間が2011年度末で満了することから、通達改正を踏まえ今後の手続きについて検討を行う必要が生じた。

3. 占用期間満了後の手続き決定とフローの策定

(1) 手続きの検討

改正された通達によると、道路管理者は、必要に応じて、利用計画を策定することとなっているが、既存のサービスエリアについて、どの段階で利用計画を策定するかが問題となる。

道路サービス施設の占用は、建物建築が伴っていることから、占有者は建築段階においてある程度長期間の占用許可を期待して申請をおこなっており、また、これまでの占用許可にあたって、最大の許可年数等の条件は付

けておらず、占用許可条件が遵守されていれば、更新許可をおこなうというものであった。

利用計画を策定することにより、占有者や占用施設の変更が生じる可能性があり、現占有者にとって不利益となることもある。そのため、例えば建物耐用年数の期間又は改築後20年間までは、更新許可を与えることも一つの案として考えられる。この場合、道路管理者に代わり得る公共的な団体が占有者となり続けることで、例えば赤字になっても、確実な義務やサービスの履行を確保できる利点があり、逆に、民間が参入すれば、場合によっては、利益追求が優先することで、義務の履行がおろそかになったり、赤字になった場合に撤退されることも懸念されるため、道路管理者にとって更新許可を行うことが無難な方法と考えられる。

しかし一方で、通算の占用期間は30年以上経っており、かなり長期間権利を与えていたにも関わらず、引き続き更新許可を与えることは、道路空間のオーブン化の流れに逆行しているものと考えられる。さらに、民間企業でしか提供できないサービスや民間活力を生かすことで道路利用者の利便増進につながることを期待できる。

ここで、利用計画の策定期間を決定するうえで考慮すべきことは、姫路サービスエリアのガソリンスタンドは設置後38年経過しており、2010年6月の消防法改正により、2013年2月までにタンクの油漏れを防ぐために内面を繊維強化プラスチックで加工するか、地下に電極を埋め込み電流を流すことで腐食を防止する対策が義務づけられていることである。タンクの改修工事には多額の費用が発生するため、現占有者が改修を行う際には、長期間の占用が前提と思われ、近いうちにガソリンスタンドの開店、もしくは長期間の更新許可を行わざるを得なくなると判断した。

以上のことを踏まえ、許可期限までに占用主体・占用施設の将来的な利用計画を策定することが、道路利用者の利便増進のため、また、通達の趣旨からも適切であると判断した。

(2) 長時間駐車問題

手続きを進める前に、長年にわたる姫路サービスエリア特有の長時間駐車問題に注目することにした。

姫路サービスエリアの駐車場は、いつも満車状態であり、休憩目的で入ってきた車両の駐車スペースがほとんどなく、そのままサービスエリアから出て行くケースがしばしば見受けられる。しかし、休憩施設や食堂を利用して入る人は少なく、車内で休憩しているケースはあつもの、駐車台数に対してサービスエリア内の利用人数に差が生じている。原因としては、他の車両に乗り合わせて行くための集合場所・長時間駐車場所として利用されていることであり、自ら乗ってきた車両が長時間サービスエリアに駐車されたままになっている。これまでに何度かマスコミ報道もなされている。長時間駐車により

真にサービスエリアを利用したいドライバーが駐車できない事態を招き、事故予防のための休憩施設としての根本目的が阻害され、また、占用施設の売上にも影響する事態となっている。道路管理者としては、駐車場を有料としたり強制撤去等を行う法的根拠がなく、利用者のドライバーやモラルに訴えることしかできず、有効な対策を講じられずにいる。

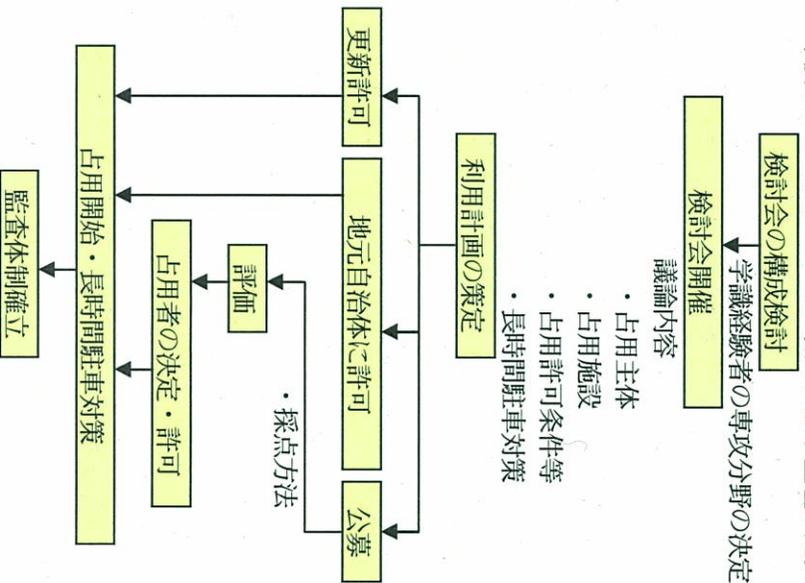


写真-放映状況 (2006. 3. 13関西TV)

通達改正後、すぐに占用許可期限が訪れたことを一つのチャンスととらえ、長年問題となっていた長時間駐車問題を絡めて検討会にかけ、これまで道路管理者のみで検討していたことを、他機関及び学識経験者等から意見を頂くことで、長時間駐車問題が前進するのではないかと考えた。

(3) プロセスの整理

今後のプロセスについて、次のとおり整理した。



4. 検討会の開催

(1) 検討会構成員の選出

第一に、通達に基づき「関係する道路管理者、地方公共団体、学識経験者等から構成される」検討会を開催する必要があり、検討の結果、次の各構成員を選出することにした。

a) 関係する道路管理者

姫路サービスエリアが市道からも出入り可能であることから、地元市の道路管理担当者を1名選出した。

b) 地方公共団体

サービスエリアが、ドライバーの休憩施設としての役割のみではなく、他府県からの来訪者が姫路に親しんでもらう地域活性の場でもあることから、まちづくりの観点で意見を頂くため、地元市及び県のまちづくり推進担当者を各1名選出した。

c) 学識経験者

通達の改正により、民間企業の参入が可能となることから、経営の安定性を確認するため公認会計士を1名選出した。

また、地元自治体の都市計画委員になっている大学教授を1名選出した。

(2) 検討会の開催

上記委員により、2011年7月28日に第一回“姫路河川国道事務所道路サービス施設利用検討協議会”（以下「協議会」という。）を開催し、以降計四回の協議会の場で、利用計画策定及び占用者選定の議論がなされた。

2011年9月30日 第二回協議会

2011年9月30日 第三回協議会

2011年12月7日 第四回協議会

a) 占用主体

協議会での議論の結果、道路管理者に代わり得る公共的な団体に対して更新許可を与えるのではなく、通達の改正趣旨に鑑み、広く公平に選出できる“公募”により選出することが妥当とされた。出てきた提案は、協議会で評価し新占用者を選出することが決定した。

b) 占用施設

協議会での議論の結果、売店・レストランについては引き続きサービスエリアにとって必要な施設とされた一方、ガソリンスタンドについては、当該サービスエリアが2000年度に旧日本道路公園より償還されたことにより無料開放になったことから、一旦各ランプを降りれば簡単に給油できる状況になったことを理由に、必ずしも必要としないこととされた。

売店・レストラン棟については、現存する建物を使用するか、新たな建物を設けるかを選択でき、提案書に明記してもらうこととされた。現存する建物を使用する提案をした場合は、現占用者との間で引き渡しに関する売

買等を行う必要があり、建物価格は現占用者から簿価を聞き取ったうえ、公募要項に記載することとした。一方、新たな建物を設ける提案をした場合は、道路管理者は現占用者に対して、道路法第40条に基づく原状回復命令を行うこととなり、更地にされた後、新たな占用者が新設工事を行うことになる。

一方、ガソリンスタンドについては、現占用者との間で引き渡しができれば、引き続き存置のうえ消防法に基づく工事を起こさなかったのち営業を続けてもよいし、利用者の利便増進の観点から、全く違うサービス提供の場にしてもよいこととし、その提案によって評価することが決められた。

c) 公募条件・占用許可条件等

占用許可は、当初5年間の許可を与え、条件遵守等で問題なければ最大3回まで更新許可(合計20年間)をできることとされ、従前までとは異なり最大の占用期間が決められることとなった。

また、通達に記載されている義務の確実な履行の確保のため、道路管理者による実地調査及び占用者に報告義務を明記するとともに、履行されていないことが判明した際の催告及び改善計画書の提出義務、それでも履行されない場合の占用許可の取り消しや更新許可を行わないことについても明記することとされた。

d) 長時間駐車対策

姫路河川国道事務所では、2006年度に長時間駐車対策として、市道からサービスエリアへの進入を締め切る社会実験を実施し、その期間では長時間駐車車両が減少する効果があった。協議会の議論では、当該効果が注目され、本来ならば姫路サービスエリアが自動車専用道路のための休憩施設であるものの、市道からの進入を可能としていることが、長時間駐車をしやすい環境を作っている可能性があることから、常時満車状態となっているならば、本来の目的どおり出入りを自動車専用道路からみとすべき、との意見が出された。

また、日々の長時間駐車対策を道路管理者のみが行うのではなく、営業利益にも関わることから、占用者としてできることは積極的に協力してもらうべきであり、応募者に長時間駐車問題を把握してもらったうえで、民間の知恵を提案してもらい、占用主体となった場合には、提案内容に基づき協力してもらうことを占用許可条件とすることとされた。

e) 採点方法

通達には、道路サービス施設の占用は「一定水準以上のサービスが長期的に確保されること」と記載されているが、民間企業が占用主体となることで懸念されることは、赤字による撤退や倒産と考えられる。そこで、審査にあたっては、委員である公認会計士が主導のもと第一次審査として経営能力審査(「過去3ヶ年の財務状況審査」[過去3年間の履行実績審査])を実施し、その結果により上位10社程度を選出することとされた。その後、

第二次審査の管理運営能力審査として、「食堂・売店の衛生管理等」「環境・省エネルギーへの工夫」「従業員配置及び教育等」「地域への配慮」「利用者へのサービス」「レイアウトその他」「長時間駐車対策として占用者としての協力」について提案してもらい、設定された項目をいくつ満たしているかで加点することとされた。また、斬新でよい提案がなされた場合は、協議会での議論により、自由に加点できるものとされた。

(3) 利用計画の策定

協議会での議論内容をもとに、利用計画を策定した。

姫路サービスエリア道路サービス施設利用計画																			
姫路サービスエリアの利用計画については、以下のとおりとする。																			
図																			
1. 利用用途	姫路バイパス等の道路利用前に対し、安全かつ円滑な交通の確保、道路利用者への利便性の向上を図るため、休憩所には駐車場、トイレ、飲食の提供や施設を行う施設を設けるものとする。なお、この他に、他の道路サービス施設との機能分担、周辺の土地利用状況との調和を確保するものとする。																		
2. 占用の場所	姫路市広域区西瀬田字山のT795																		
3. 施設内容	<table border="0"> <tr> <td>駐車場</td> <td>大型23台</td> <td>小型90台</td> </tr> <tr> <td>身体障害者用</td> <td>3台</td> <td></td> </tr> <tr> <td>トイレ</td> <td>男16基</td> <td>女4基</td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td>女性15基</td> </tr> <tr> <td>飲食施設</td> <td>身体障害者用</td> <td>1基</td> </tr> <tr> <td>物販施設</td> <td colspan="2">(物販施設には自動販売機を含む)</td> </tr> </table>	駐車場	大型23台	小型90台	身体障害者用	3台		トイレ	男16基	女4基			女性15基	飲食施設	身体障害者用	1基	物販施設	(物販施設には自動販売機を含む)	
駐車場	大型23台	小型90台																	
身体障害者用	3台																		
トイレ	男16基	女4基																	
		女性15基																	
飲食施設	身体障害者用	1基																	
物販施設	(物販施設には自動販売機を含む)																		
4. 占用期間	許可の日から5年間、ただし、工事等により道路管理上支障がある場合、占用許可条件に違反した場合は緊急時、占用期間の更新は、3回まで可能とし、最大20年占用することができるものとする。																		
5. 占用の主体	公募で、道路サービス施設の効率的な運営と適正な管理を行い得る占用主体を選定する。																		
6. その他	長時間駐車対策として、姫路 SA に接続する市道からの車両の進入を制御することについて国土交通省が、警察等に協働使用する。																		

図-利用計画

5. 新占用者の選出と長時間駐車対策

(1) 公募及び現地説明会

2011年10月20日付けで近畿地方整備局、姫路河川国道事務所及び近隣事務所の掲示板及びホームページに「一般国道2号姫路バイパス姫路サービスエリア占用許可申請者募集要項」を掲載した。また、広く周知するため、記者クラブに資料を配付するとともに、関係する事業者団体、組合等への情報提供もおこなった。

2011年10月31日には、現地説明会を開催し、7社が参加する中で、長時間駐車車の状況や建物及びガソリンスタンドの状況を説明した。

(2) 新占用者の選出

最終的に3社の応募があり、提出された提案を協議会で評価した結果、民間企業の新占用者が決定した。新占用者の提案内容は次のとおりである。

- ・ガリソンスタントは存置せず、跡地は駐車場を増設して満車状態を解消する
- ・売店の営業時間を、現在の8時～22時から24時間営業のコンビニとする。
- ・売店では、地元観光案内コーナーを設け、また、地場土産物を扱う。
- ・レストランは、平日の利用が多いことから素早く食べられるセルフうどん店とする。
- ・売店・レストラン棟は新たな建物を設置する。
- ・長時間駐車対策として、注意喚起のチラシの配布、看板の設置、防犯カメラによるモニタリングを行う。

(3) 長時間駐車対策

協議会から、市道からサービスイリアへの進入を締め切るべきとの意見を受けたことについては、店舗の売上にも影響することから、新占用者に対して意見照会を行った。その結果、新占用者として市道からの進入を締め切った状態で採算性の確保は可能との判断があり、道路管理者としても市道アクセスを締め切るとする方針が確定した。新店舗オープンとあわせて、進入締め切り及び占用者の協力や道路管理者による注意喚起を強化することで、長時間駐車常習者に姫路サービスイリアは変わつたと意識付けを行い、それにより長時間駐車が減少することを期待する。

6. 今後の課題と本手続きの検証

(1) 今後の課題

2012年4月から従前建物の撤去が行われ、今後、新占用者により新店舗設置工事のうえ、秋頃にオープン予定である。

今後の課題とその対応方針を整理する。

①サービスイリアが道路利用者に高速自動車国道等を安全に通行してもらったための公共性、公益性のある施設であり、道路サービス施設の占有は他の道路占有物件とは異なり、付随する義務として道路管理者の代わりに管理に関する義務を負うことになることから、占有主体が公的団体から民間企業となることで、どのような影響が出るか道路管理者として最も注視すべき点となる。

また、今回の占有主体の選定を提案による公募でおこなったことから、提案内容が履行されているか確認していかねければ、提案書さえよければ選出されることになる。

これらの点に対しては、一ヶ年を前期と後期の評価期間に分け、現地監査・資料監査を行うこととする。守られていないことがあれば、改善の勧告を行い、一定期間内に改善計画書を提出させることとし、それでも改善されずに、引き続き占有主体であることが公益上不適当で

ある場合は、占有許可の取り消しや更新の不許可も視野に入れる。なお、この判断にあたっては、再び協議会を開催し意見聴取する予定とする。

②長時間駐車については、オープン直後はある程度の減少ができたとしても、時間が経てば元通りに戻る可能性も予想される。

これに対しては、今後も占有者と連携のうえ第2弾第3弾の対策を協議していく。

(2) 本手続きの検証

高架下スペースや道路予定区域を、まちづくりや賑わい創出の観点から暫定利用も含め有効利用していく占有制度改正や、今回のようにサービスイリア等の道路サービス施設を民間企業に占有許可できるような制度改正は、社会情勢や景気に影響を受けての見直しであり、これまでのどちらかと言えば閉ざされた考え方から、道路空間のオープン化へと方向転換が始まったものである。道路管理者の観点からは、管理しにくくなることもある一方で、道路利用者としては利便の増進を期待できる制度改正でもある。道路管理者としては、制度改正の趣旨をくみ取るとともに、道路管理面とのバランスを取りながら、占有許可手続きを進めることが求められる。

今回の手続きを振り返ると、従前制度では道路管理者による条件さえ守られていれば、道路利用者の利便等に関係なく、道路占有としては問題なかった。しかし、今回の手続きにより占有者側から利便増進につながる提案がなされ、今後はそれも加えて占有許可条件となることは、道路利用者にとってメリットと考える。

また、今回の手続きに長時間駐車問題を絡め、新たな取り組みを始めることは、長時間駐車対策にとつて、大きな前進であったと考える。

一方で、今回は長時間駐車対策を評価項目にすることにより、応募者からの提案内容に差が出たが、道路占有主体を公募により求める場合、様々な条件や規制が付くことで、提案にほとんど差が出なかったり、優劣を付けにくい場合が発生すると考えられる。なお、国土交通本省に設けられた専門部会による提言(2012年4月)では、現在道路法施行令の計算式で算出されているサービスイリアの占有料を、提案の際にあわせて提示してもらい、その多寡も評価項目に含めて総合的に評価することが述べられている。この場合、選定に際しては一つの判断材料となるが、利用者の利便増進の観点からは、占有料が高いからといって、必ずしも利便増進につながるわけではない。経費削減により不十分な管理になるかもしれない。逆に、投資回収のために利用頻度を向上させるようなサービスが提供される可能性も考えられ、効果は未知数である。始まったばかりの道路空間のオープン化及び道路占有主体の公募は、今後も試行錯誤が必要となる。

7. おわりに

今回おこなった道路占用主体を公募で決定する手続きは、他のサービスエリア等でも前例となる他、今後は、高架下等を民間企業による店舗営業の場や駐車場として、あるいは食事施設等特例道路占用制度として公募する機会が発生することも想定され、その際に今回の事例を参考にさせて頂ければ幸いです。