

# 道路占用料制度に関する調査検討会報告書骨子案

## 目 次

- I. 占用料制度改定の必要性
- II. 改定の内容
  - 1. 制度全般
    - 占用料制度の基本的な考え方について
  - 2. 各論
    - (1) 道路価格について
      - ① 道路価格の基本的な考え方について
      - ② 道路価格への地価動向の反映について
    - (2) 使用料率について
      - ① 使用料率の設定方法について
      - ② 地目に応じた使用料率の設定について
    - (3) 修正率について
      - ① 上空と地下の修正率について
      - ② 高架下等の修正率について
    - (4) 所在地区分について
      - ① 現行の所在地区分について
      - ② 甲地の定義について
    - (5) 占用物件区分について
      - 地下埋設管の管径区分の細分化について
    - (6) 売上収入額を勘案した占用料について
      - 適用対象について
    - (7) 政策的な占用料について
    - (8) 激変緩和措置について
      - 市町村合併等による区分の格上げについて
    - (9) 有料道路における占用に係る公租公課について
      - 占用許可により課される公租公課の負担のあり方について
  - 3. その他
    - (1) 占用料の改定時期について
    - (2) 道路法第39条第2項但書の政令について

## I. 占用料制度改定の必要性

国が管理する国道における占用料については、道路法施行令別表に規定されているが、現行の別表における占用料は、平成8年4月に施行されて以降、見直しが行われないまま現在に至っている。

この間、地価は全国的に下落してきており、また、近年においては、全国的に大規模な市町村合併が進展してきたところである。

このような状況は、現行占用料が全国の市区町村を3つに区分(①甲地:23区・人口50万人以上の市、②乙地:甲地以外の市、③丙地:町村)し、各区分毎に道路価格を基礎として占用料を設定していることから、各区分の構成市町村の変更やこれに伴う道路価格の変動により、占用料に大きな影響を与えていると考えられる。

また、占用料の適正な水準を把握する必要があるが、これまで占用料の使用料率を定める際に参考としていた国の庁舎等の使用又は収益を許可する場合の土地の使用料の算定基準における全国一律の率が定められなくなっていることから、新たに民地における土地の賃料水準を調査し、占用料算定に用いる使用料率を定める必要がある。

さらに、甲地の対象市区町村が政令において限定列挙されていることから、市町村合併等により甲地の人口規模に該当する市となった場合、政令改正が必要である。その一方で、町村が市となった場合には、自動的に区分が変更となるため、制度上の整合を図る必要がある。

このため、これらの点を踏まえるとともに、これら以外にも、各方面からの現行占用料制度に関する様々な意見もあることから、現行制度全般にわたり、見直しの検討を行う必要がある。

## Ⅱ. 改定の内容

### 1. 制度全般

#### 占用料制度の基本的な考え方について

- ・ 占用料算定の基本的な考え方としては、「対価説」と「報償説」があるが、引き続き「対価説」に基づき、道路の利用の対価として一般的な土地利用における賃料相当額によるべきことを基本とすべきである。
- ・ 占用料制度の検討に当たっては、占用の権利特性（道路法に基づく占用物件の構造や工事の実施方法などの制限があることや法令に定める一定の理由があるときは、許可が取り消され得る内在的制約があること）を勘案する。
- ・ 占用者の予見可能性や大量処理の観点から、シンプルで分かりやすいものとなるよう留意すべきである。
- ・ 基本的な算定式については、現行を維持することが適当であると考えている。

$$\text{占用料の額} = \text{道路の存する土地の更地価格(道路価格)} \times \text{占用面積} \\ \times \text{使用料率} \times \text{修正率}$$

## 2. 各論

### (1) 道路価格について

#### ① 道路価格の基本的な考え方について

- ・ 現行の道路価格は、電柱などの定額物件については、固定資産税評価額をもとに造成費(田畑、山林部分のみ)を加算したものとしており、地下街などの定率物件については、近傍類似の土地の時価としているが、現行を維持することが適当であると考える。
- ・ 定額物件の道路価格を求めるためにあらためて調査をすることは現実的ではないため、既存の調査を活用することとし、既存の調査の中でも、調査地点数が多く、全国の全ての用途の土地が評価、集計されているなど他の土地評価に比べて優れた点を有する固定資産税評価額を引き続き用いることとする。
- ・ 定額物件の道路価格については、固定資産税評価額をそのまま採用するのではなく、私道評価同様の減価補正が必要ではないかとの意見もあるが、物件を設置して一定の土地を利用することにより得られる利益(利用価値)は、道路も宅地等も異なるものではなく、また、道路占用は、国民の負担により設けられた公の財産である道路について、特定の占用者が継続的に道路以外の用途で使用するものであることから、私道の取扱いと同様とすることは適当ではない。

定額物件の道路価格 = 固定資産税評価額(所在地区分毎の該当地目の平均値)  
+ 造成費(田畑、山林部分のみ)

定率物件の道路価格 = 近傍類似の土地の時価

#### ② 道路価格への地価動向の反映について

近年の地価下落の動向を道路価格へ反映させるため、直近の値である平成18年度の固定資産税評価額により道路価格を算出する必要がある。

## (2) 使用料率について

### ① 使用料率の設定方法について

#### ア 新たな使用料率を設定する必要性

- ・ 現行占用料の算定における使用料率(地価に対する賃料の割合)については、国の庁舎等の使用又は収益を許可する場合の土地の使用料の算定基準における全国一律の率(「国の庁舎等の使用又は収益を許可する場合の取扱いの基準について(昭和33年1月7日蔵管第1号)」)を参考としていたが、現在は、民間賃料水準をよりの確に反映させるため、全国一律の率ではなく、個々に周辺の賃貸取引事例等を十分調査の上、算定を行うこととされている。
- ・ 占用料の算定においては、大量処理が必要であることから、個々に周辺の賃貸取引事例等を十分調査の上、使用料率を設定することは、費用、人員、事務の効率化の観点から困難であり、従前の使用料率に代わる使用料率を設定する必要がある。

#### イ 使用料率の設定方法

- ・ 国においては、全国の各市区町村における民間賃料水準を把握するため、使用料率の調査(「道路占用料算定のための使用料率調査」)を行っており、当該調査においては、各市区町村の平均地及び商業地における標準的な使用料率を求めるため、各市区町村を代表する調査地点を設定し、当該調査地点における土地の賃貸借を想定の上、各調査地点の所在地域に精通した不動産鑑定士が賃料を査定し、使用料率を算出している。
- ・ 土地の賃貸借の想定については、借地借家法の対象であるか否かは賃料に影響を与える重要な要素であることから、建物所有を目的とせず、また、全国的な比較検証が可能なもの等の要件を満たし、占用の権利特性に類似するものとして、平面式(屋根なし)の月極駐車場を想定している。
- ・ 使用料率の設定に当たっては、新規賃料かつ正常賃料であるとともに、実質賃料を用いて調査し算出すべきであるところ、当該調査結果の他に直接用いることが可能なものも見あたらないことから、当該調査結果を基本としつつ、土地の賃貸借の想定と占用の権利特性との相違を補正するなどして設定することが適当である。
- ・ この点、当該調査においては、公租公課相当額を含む率と除く率を調査しており、対価説に基づき民地利用の場合の賃料水準を考慮すれば「公租公課相当額含みの使用料率」を基本とすべきである。しかし、道路であることから通常は公租公課は課されず、さらに上記の補正の観点などを勘案して、公租公課相当額を除く率を用いることについて検討することが必要である。

## ②地目に応じた使用料率の設定について

定額物件については、占用物件の性格に応じて地目（平均地又は商業地）を設定して道路価格としていることから、当該地目に対応して使用料率を分けて設定することも検討すべきである。

## (3)修正率について

### ①上空と地下の修正率について

- ・修正率については、占用の形態による土地の利用制約を補正する観点から定めているものである。
- ・現行の上空2／3、地下1／3の修正率については、利用制約による補正の観点に加え、道路の本来の効用に対する影響、電線類地中化推進等の政策的観点も考慮しつつ、単純に当てはめることはできないものの公共用地の取得に伴う損失補償基準等を参考に検討することも考えられる。
- ・具体の修正率の設定に当たっては、地下に占用物件がある方が道路の本来の効用に対する影響が少ないことにかんがみ、減額幅は上空より地下を大きくするべきである。

### ②高架下等の修正率について

高架の道路の路面下に設ける施設や地下街等については、階数による修正率がそれぞれ定められているが、これらについては、対価説の観点や、今回の使用料率の設定の基本となる調査が最有効使用ではなく、平面式（屋根なし）の月極駐車場使用を想定した率であること、現実の利用も平面利用がほとんどであることにかんがみると必要性に乏しく、階数による修正率の見直しを検討すべきである。

## (4) 所在地区分について

### ① 現行の所在地区分について

- ・ 現行の所在地区分については、地価が地域により異なることから甲地、乙地、丙地の3つに区分しているところであるが、各区分内における地価水準の格差も見られるところである。
- ・ この格差については、区分数を増やして細分化することにより、より精緻に地価水準を反映することが可能となるが、仮に地価水準により区分した場合には、各区分とも対象市区町村を限定列挙することとなり、さらに、地価変動により各区分の対象市区町村が頻繁に変動することから、制度として不安定となる。
- ・ 地価水準に対応した頻繁な政令改正は困難であることから、厳密に地価水準により区分していくことは困難であると考えられる。
- ・ 占有者及び道路管理者の双方にとっても、明確性や制度の安定性を確保することが必要であると考えられることから、現行の3区分によることが適当であると考えられる。

### ② 甲地の定義について

- ・ 現行甲地の対象市区町村は、都市の人口と地価にある程度の相関関係が認められたことや政令指定都市の要件を参考として、人口50万人以上の市を限定列挙していると考えられるが、町村が市となった場合には、所在地区分が丙地から乙地に自動的に変更となる一方で、市町村合併等により甲地の人口規模に該当することとなった場合には、政令改正を行わない限り区分が変更されないところである。
- ・ 現行甲地の区分の考え方は、人口の自然増減や市町村合併による人口増加に対し、その都度、政令改正により個別に対応する必要性が生じるものの、実務上困難であり、また、町村が市になった場合との制度上の整合を図る観点から、限定列挙方式を見直す必要がある。
- ・ 現行の「人口50万人以上の市」の考え方が、政令指定都市の要件であること、また、市町村合併による面積増によって人口50万人以上となった市を除けるメリットがあることから、「都の特別区の存する区域及び地方自治法第252条の19第1項の指定都市の区域」とすることが適当であると考えられる。
- ・ 新たに政令指定都市となった場合における激変緩和措置を検討する必要がある。

## (5) 占用物件区分について

### 地下埋設管の管経区分の細分化について

- ・ 現行の地下埋設管の区分については、管の外径により6つに区分しているが、区分の細分化については、占用の実態に見合った形で見直すことが適当である。
- ・ 見直しに当たっては、基本的には、指定区間内の国道の占用実態から判断すべきものであるが、条例で定める占用料への影響についても考慮した上で、細分化を検討することも考えられる。

## (6) 売上収入額を勘案した占用料について

### 適用対象について

- ・ 現在、高速自動車国道や自動車専用道路における休憩所などの道路の閉鎖性により通行者の選択性もなく、かつ高い収益を上げていても新規参入がないことから独占的な利益を得ることができるなどの特殊な占用に対して、売上収入額を勘案した占用料を適用している。
- ・ 売上収入額を勘案した占用料の算定方式は、対象施設による収益が明らかでないことや、類似の土地賃貸及びそこでの売上を容易に調査できる必要があり、これにより、高い収益が上がっている場合には高額の占用料を徴収することになる。
- ・ このような道路の閉鎖性による特殊な場合において適用されている方式を他の収益的物件に適用し、占用者の努力による利益を徴収することは合理的ではないと考えられる。
- ・ 対価説の観点から、周辺地代と収益的物件の占用料との間に著しい乖離があるケースが生じることのないよう、収益的物件の占用料のあり方について、検討を行っていくべきであり、例えば、収益的物件については、別の使用料率を設定することなども考えられる。



## (7)政策的な占用料について

- ・ 現行占用料は、政令で定める額が上限であり、減額については、通達により措置している。また、高速自動車国道等における休憩所などの特殊な場所における占用については、売上収入額を勘案した占用料の算定方式を政令で定める額に併せて用いている。
- ・ 政策目的に応じて、政令で定める額以上に占用料を徴収することができるような方法を検討する余地はあるが、検討に当たっては、政策目的が適切に反映されることや占用料算定に当たっての透明性、公正性が確保されることが必要であり、そのための明確な基準が必要であると考えられる。

## (8)激変緩和措置について

### 市町村合併等による区分の格上げについて

- ・ 現行制度においては、市町村合併等により町村が市となった場合、所在地区分が丙から乙に変更となり、乙の単価を適用することとなる。
- ・ この場合、当該変更となった町村の道路価格が、乙の占用料単価に反映されていないにもかかわらず、また、既に許可を受けて占用しているものについては、占用の実態が変わらないにもかかわらず、占用料の適用区分が変更となり、占用料が上昇することとなる。
- ・ これらの点については、行政界により区分している以上、合併等の影響は免れないことであると考えられる。
- ・ 区分が変更となった町村の道路価格を占用料単価に反映させることについては、大規模な合併等によるもの以外は占用料単価への影響もほとんどないものと考えられるものの、本来は、占用料算定の基礎となる所在地区分に変更があることから市町村合併等の度に政令を見直すことが必要である。
- ・ 市町村合併等の状況にもよるが、その都度見直すことは現実的ではないことにかんがみれば、占用料改定を一定期間ごとに行うことが必要であると考えられる。
- ・ 既存の占用物件についての占用料の上昇については、占用者の負担を考慮し、激変緩和措置を設けることも考えられる。

## (9) 有料道路における占用に係る公租公課について

### 占用許可により課される公租公課の負担のあり方について

- ・ 有料道路については、通常、公租公課が課されないが、有料道路の高架下などを占用許可することにより、当該場所に公租公課が課される場合がある。
- ・ このような場合の公租公課の負担については、民地の場合など一般的には、借地料に含まれていることや借地料に上乘せしていることが多いと考えられ、対価説の観点から、占用許可することにより必要を生じた公租公課に相当する額の負担については、占用料制度上の措置が必要であると考えられる。
- ・ 公租公課が課されているのは定率物件であることも踏まえて、その負担方法等を検討する必要がある。

## 3. その他

### (1) 占用料の改定時期について

占用料改定の間隔については、市町村合併その他の社会的動向を踏まえつつ、固定資産税評価額をベースとしていること、占用料が激変することとならないようにすることが望ましいことなどを勘案し、3年程度ごとに改定を検討することが妥当であると考えられる。

### (2) 道路法第39条第2項但書の政令について

- ・ 道路法第39条第2項但書においては、地方公共団体が、占用料の額を条例で定める場合においては、政令で定める基準の範囲をこえてはならないと規定しているが、当該政令は未制定となっている。
- ・ 現在の地方自治・地方分権の観点などをかんがみると、当該政令を今回の改正にあわせて制定することは困難である。
- ・ 制定する基準については、対価説を基本とすることとなるが、その場合、基準として上限を定めることとなり、多くの地方公共団体が追随することが予想され、占用者への影響が大きいものと考えられる。
- ・ このため、中・長期的な検討課題として整理すべきであると考えられる。