

道路占用料制度に関する調査検討会

報告書(案)

平成19年3月

道路占用料制度に関する調査検討会

委員名簿

委員長

山内 弘隆 一橋大学大学院商学研究科長・商学部長

委員

内海 正彰 東京都建設局道路管理部長

新藤 延昭 財団法人 日本不動産研究所理事・鑑定審査部長

月山 將 道路占用者中央会議代表幹事

林部 史明 独立行政法人 日本高速道路保有・債務返済機構総務部長

松尾 弘 慶應義塾大学大学院法務研究科教授

望月 正善 静岡市建設局土木部長

(50音順、敬称略)

開催経緯

第1回 平成18年11月16日(木)

- ・ 道路占用制度及び現行の道路占用料の概要について
- ・ 道路占用料制度に関する課題について

第2回 平成18年12月19日(火)

- ・ 道路占用について
- ・ 使用料率調査について
- ・ 所在地区分について
- ・ 公益事業者からのヒアリング

第3回 平成19年2月8日(木)

- ・ 道路占用料制度に関する検討課題について

第4回 平成19年2月20日(火)

- ・ 道路占用料制度に関する検討課題について
- ・ 道路占用料制度に関する調査検討会報告書骨子案について

第5回 平成19年3月27日(火)

- ・ 道路占用料制度に関する調査検討会報告書(案)について

目 次

	ページ
． 占用料制度改定の必要性	1
． 占用料の基本的な考え方	2
． 改定の方向性	
（ 1 ） 道路価格について	3
道路価格の基本的な考え方について	
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	4
使用料率の設定方法について	
地目に応じた使用料率の設定について	
（ 3 ） 占用料について	
． 各論	
（ 1 ） 修正率について	6
上空と地下の修正率について	
高架下等の修正率について	
（ 2 ） 所在地区分について	7
現行の所在地区分について	
甲地の定義について	
（ 3 ） 占用物件区分について	8
地下埋設管の管径区分の細分化について	
（ 4 ） 売上収入額を勘案した占用料について	8
適用対象について	
（ 5 ） 政策的な占用料について	9
（ 6 ） 激変緩和措置について	9
市町村合併等による区分の格上げ等について	
（ 7 ） 有料道路における占用に係る公租公課について	1 0
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	
（ 8 ） 占用料の改定時期について	
（ 9 ） 道路法第 3 9 条第 2 項但書の政令について	
． 参考資料	1 1

・ 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 月に改定されて以降、見直しが行われないまま現在に至っている。

この間、地価が全国的に下落しているとともに、近年においては、大規模な市町村合併が進展してきたところである。

現行占用料は、全国の市区町村を 3 つに区分（ 甲地： 2 3 区・人口 5 0 万人以上の市、 乙地：甲地以外の市、 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は、占用料に大きな影響を与えるものと考えられる。

また、占用料の適正な水準を把握する必要があるところ、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でも、政令改正によらなければ区分が変更されないところであるが、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。

・ 占用料の基本的な考え方

占用料の性格については、公共用物の利用によって占有者が受ける利益を徴収するという「対価説」と、公共用物の管理は住民一般の負担において行われるものであるにもかかわらず、占有は特定人の特別の使用を許し、かつ、公共用物の管理費用を増加させるものであることから費用の一部を徴収して負担の公平を図るという「報償説」がある。

これまで、占用料算定の基本的な考え方としては、「対価説」によってきたところであり、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。

また、占用料制度の検討に当たっては、道路法令に基づく占有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などの占有の権利特性を勘案するとともに、占有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。

占用料の算定に当たっては、占用料として直接用いることが可能な土地の賃料に関する指標も見当たらないことから、土地の利用の対価を算定する方法として広く用いられている土地の価格に一定の率を乗じる方法によることとし、よって、基本的な算定式については、現行を維持した次の式とすることが適当である。

(基本的な算定式)

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

. 改定の方向性

(1) 道路価格について

道路価格の基本的な考え方について

現行の占用料は、電柱やガス管などの単位数量当たりの額を定めている定額物件と、地下街や高架下の駐車場等のように近傍類似の土地の時価に乗じる率を定めている定率物件に分かれており、定額物件の道路価格については、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、定率物件の道路価格については、近傍類似の土地の時価としているところである。

本来、道路価格は、個々の場所ごとに異なるものであり、占用料も個々の道路価格により求めることが望ましいものである。

しかしながら、定額物件については、大量処理が必要であり、地下埋設管のように相当区間の道路を連続的に占用するものもあることから、個々の場所ごとに価格を調査し、占用料を求めることは現実的ではない。

このため、平均的な道路価格を求めて算定することとなるが、占用料算定のために改めて道路価格を調査することは困難であることから、既存の調査を活用することとし、なかでも、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調査に比べて優れた点を有する固定資産税評価額を用いているところである。

一方、定率物件については、定額物件と比較してはるかに数が限定されており、また、周辺の民地においても同様の事業が行われることが多く、民地における事業との均衡からみても個々具体の立地に即して道路価格を算定することが可能であることから、近傍類似の土地の時価を用いているところである。

なお、定額物件の道路価格について、固定資産税評価額をそのまま採用するのではなく、道路としての用途限定性があるため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ったが、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、例え宅地など地価の高い土地であっても道路にしなければならぬ場合もあることにかんがみれば、減価補正の必要はないものと考えられる。

道路価格については、現行の考え方を維持した次の式とすることが適当であると考ええる。

$$\text{定額物件の道路価格} = \text{固定資産税評価額(所在地区分毎の該当地目の平均値)} \\ + \text{造成費(田畑、山林部分のみ)}$$
$$\text{定率物件の道路価格} = \text{近傍類似の土地の時価}$$

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

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、現在この率は、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。

しかし、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、占用物件ごとに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る。

このため、従前の使用料率に代わる使用料率を新たに設定する必要がある。

イ 設定すべき使用料率

占用料の算定に用いるべき使用料率については、占用料が一般的な土地利用における賃料相当額を反映したものであることにかんがみれば、見直し時期の直近の時期における民間の土地の賃料水準を求めるべきである。また、全国的な調査等であって、新規賃料かつ正常賃料であるとともに、実質賃料を用いて算出すべきである。さらに、占用料の算定に当たっては、占用の権利特性を勘案する必要があることから、できるだけ権利特性が類似するものを調査し、新たな使用料率を設定すべきである。

ウ 使用料率の設定に係る検討（参考資料参照）

現在、土地の民間賃料水準に関する既存の指標としては、非常に限定的なものしか存在しておらず、使用料率として直接用いることができるものは見当たらない状況であるが、参考になるとと思われるものとしては、民事法定利率（5%）、商事法定利率（6%）、法人税における使用の対価としての相当の地代としての率（6%）、公共用地の取得に伴う損失補償基準細則における土地の使用に係る補償の率（6%又は5%）、定期借地権付持家の土地価格に対する地代の割合（1.9%等：平成17年度定期借地権供給実態調査報告書（平成18年3月国土交通省土地・水資源局土地政策課土地市場企画室）より）がある。

他方、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うち、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。

土地の賃貸借において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、当該調査においては、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、占用に態様が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、賃料を査定している。

エ 使用料率の設定方法

使用料率の設定に当たっては、上記イを満たすものであるべきところ、既存の指標は、事例が限定的であることや偏りがあることなどから、国が行った「道路占用料算定のための使用料率調査」の結果の他に直接用いることが可能なものも見当たらない。

このため、当該調査結果を基本としつつ、公的利率や賃貸借事例における率などを参考として、その妥当性を検討した上で、土地の賃貸借と占用との権利特性の相違を補正するなどして適当な率を設定すべきである。

この点、道路について生じる諸経費から使用料率を考えると、民地と異なり道路には通常公租公課は課されない一方、道路であることによる管理コストも大きいものであり、これらを一概に算定し比較することはできないことから、この観点での率の調整は困難である。

当該調査においては、公租公課相当額を含む率（時価ベース 平均地3.17%、固定資産税評価額ベース 平均地4.53%）とこれを除く率（時価ベース 平均地2.52%、固定資産税評価額ベース 平均地3.60%）を調査しているところ、現実には公租公課が課されていない点や上記の補正の観点などを勘案して、占用料の使用料率として「公租公課相当額を除く率」を用いることについて検討すべきである。

オ 将来の見直しに当たっての留意点

今回の国の「道路占用料算定のための使用料率調査」は、平面式（屋根なし）の月極駐車場を現時点での最適な想定事例として、当該調査結果を使用料率の検討の基本としたものであるが、将来における占用料の見直しに際しては、土地賃貸借の市場動向によっては、より適切な事例について模索するなど、一層の検討がなされることが望ましい。

また、使用料率は、土地価格に対する賃料の割合であることから、今後とも見直しを検討する際には、今回同様、道路価格と使用料率をあわせて見直す必要がある。

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) 占用料について

前回改定時からの地価の下落及び新たに用いられる使用料率とをあわせて勘案すると、定額物件については占用料水準が引き下げとなり、定率物件については近傍類似の土地の時価に乗じる率が引き上げとなるものと考えられる。

・各論

(1) 修正率について

修正率については、原則として、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。

上空と地下の修正率について

現行の修正率は、上空よりも地下の方が道路の目的である安全、快適な通行への影響が少なく、地下を低くすることが合理的であることから、民間の土地賃貸借の実態を参考として、上空 2 / 3、地下 1 / 3としている。

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見直しを検討することも考えられる。

なお、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。

高架下等の修正率について

高架下等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定められている。さらに、高架下等に設ける施設については、甲乙丙の地域ごとによる土地の利用制約の度合いを考慮した修正率も定められている。

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を前提としたものではなく、平面式（屋根なし）の月極駐車場使用を想定して算出した率であること、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、その見直しを含めて検討する必要がある。

(2) 所在地区分について

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、地価水準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。

この地価水準については、区分数を増やして細分化することにより、より精緻に道路価格に反映することが可能となるが、仮に厳密に地価水準により区分しようとする場合には、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。

また、これらを反映させるための頻繁な政令改正は実務上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。

このため、占有者及び道路管理者の双方にとって、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。

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、基本的には、人口50万人以上の市を限定列挙していると考えられる。

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、対象が限定列挙されている甲地については、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。

このため、現行甲地の区分の考え方については、乙地及び丙地の区分を限定列挙することが現実的ではなく、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、現行甲地の限定列挙方式を見直す必要があると考える。

見直しに当たっては、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。

なお、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については、別途検討する必要がある。

(3) 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

現行の地下埋設管の区分については、管の外径により6つに区分しているところである。

当該区分の細分化について検討を行う際には、占用の実態に見合った形で見直すことが適当である。

なお、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。

(4) 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

現行の売上収入額を勘案した占用料については、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適用しており、これにより、高い収益が上がっている場合には高額な占用料を徴収することとなっているところである。

また、売上収入額を勘案した占用料の算定に当たっては、対象施設による収益が明らかかなものであることや、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る。

このような売上収入額を勘案した占用料の適用対象を拡大することについて検討したが、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占用料の算定方式について、特殊な事情のない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る。

なお、地価水準によっては、周辺地代と収益的物件の占用料との間に乖離が生じる場合も考えられ、対価説の観点から、そのようなケースが生じることのないよう、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の収益的物件の占用料のあり方について、引き続き検討を行っていくことは必要であると考えられる。

(5) 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る一方、減額については、その公共性等を判断して措置している。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。

一方、対価説を離れて、例えば、良好な道路景観の形成や、道路の生活空間としての機能や賑わい・交流の場としての機能の発揮などの政策目的を達成するための占用料のあり方について今後検討していく場合には、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。

さらに、当該政策目的が合理的であるかどうかや、他の代替措置によって当該政策目的を容易に達成することが可能な場合があるかどうかについて考える必要がある。

(6) 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等について

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。

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政令別表で定める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べきこととなる。

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ところと考えられるが、市町村合併等の都度政令を見直すことは現実的ではないことにかんがみれば、占用料改定をこれまでより短い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は、市町村合併等による区分の格上げや占用料制度の変更に伴う具体的な占用料の上昇がある場合、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。

なお、激変緩和措置については、占用料の上昇幅や占用料改定の間隔についても考慮する必要がある。

(7) 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が多いと考えられ、対価説の観点からは、占用許可することにより生じた公租公課に相当する額の負担については、有料道路における占用料制度上の措置が必要であると考えられる。

(8) 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の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。

(9) 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。

当該規定については、現行道路法の制定当初、道路の占用に係る事務は国道を含めて全て地方公共団体が行うこととなっていた制度下において、占用料の額及び徴収方法を地方公共団体がそれぞれ条例で定めることとされ、国の行う事業及び全国にわたる事業について、事業を行う者の利便を考慮して規定されたものである。その後、昭和42年に、国が直接管理する国道における占用に係る事務については、国自らが行うことに改められ、道路法施行令に占用料の額を定めた別表が制定されたことで、国が管理する国道については、占用料の額が一律に定まったところである。さらに、地方分権が推進され、地方自治が確立されてきていること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。

なお、基準を制定しようとする場合にも、対価説を基本とすることとなるが、基準として定められる上限の額に多くの地方公共団体が追随することが予想され、かえって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ものであると考えられる。