

提案プロジェクトの 中間整理

道路PPP研究会

平成23年11月

目 次

1. 中間整理の趣旨	1
2. 道路空間に係る社会的要請	2
3. 道路空間の利活用に係る制度の概要	3
4. 研究会における意見の中間整理	5
5. 提案プロジェクトの中間整理	10

1. 中間整理の趣旨

我が国の最も基礎的な社会資本である道路においては、幹線道路ネットワークの整備や渋滞対策、さらには構造物の老朽化対策など今後とも効率的かつ効果的な整備が求められている。また、近年、新しい生活スタイルの享受や環境の保全に対する国民意識の向上により、国民の道路に対するニーズは多様化しつつあり、質の維持・向上が喫緊の課題となっている。更に人口減少や少子高齢化の進展により財政状況は益々厳しさを増しているなかで、国民が真に求める社会資本の投資や維持更新を着実に推進することが、我が国の持続可能な経済成長に必要な不可欠である。

このような中で、民間企業においても国民ニーズの多様化に応えるための新しい企業活動が模索されており、道路空間に係る規制緩和を想定した新たなビジネスチャンスへの期待も高まっている。しかしながら、道路空間は本来、貴重な公共財産であることから、従前より一定の規律と公正さを保って維持管理がなされており、今後ともその機能を保持するために、民間企業による利活用の際にも所定の枠組みやルールの下での制度運用がなされることが必要である。

そこで、道路PPP研究会では、真に必要な社会資本の整備や質の向上と、企業活動の活性化を同時に推進する新たな施策としての可能性を秘めている道路空間のオープン化について、平成22年度に国土交通省が募集した道路空間のオープン化に関する提案プロジェクトを題材として、提案を実施した場合の効果と課題ならびに課題の対応方針について検討を行った。そして、研究会での議論に基づき、道路空間のオープン化の制度の方向性について整理し、これを踏まえ、提案されたプロジェクトの対応について中間的に整理した。

2. 道路空間活用に係る社会的要請

1) これまでの経緯

道路空間の利活用に対する社会的要請は多様化しており、各種の制度改革が進められてきた。例えば、道路交通環境の向上を図る活動を行うことを目的とする特定非営利活動法人が設置する街灯について無余地性の基準が緩和されたことや、地域における公共的な取組みに要する費用への充当を目的とした道路上への広告掲示が可能となったことが挙げられる。また、近年、地域の活性化や都市における賑わいの創出等の観点から、地方公共団体や地域住民、団体等が一体となって取り組む路上イベントとして、オープンカフェ等の社会実験が多数実施されている。

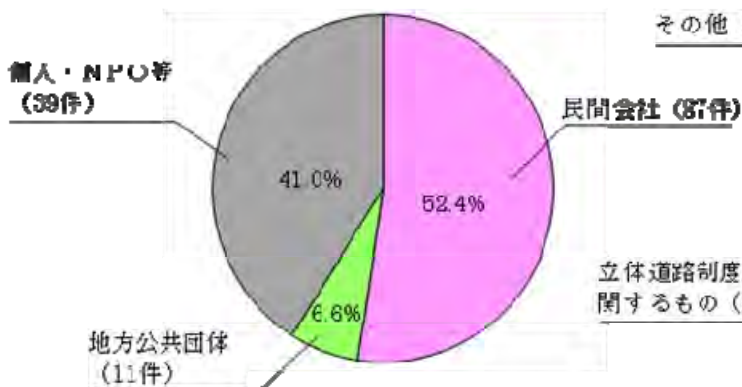
2) 道路空間の利活用に係る社会的要請

平成 22 年 5 月の国土交通省成長戦略では、老朽化インフラへの対応及び新たなビジネスチャンスの創出のため、「道路空間のオープン化」が重点政策の一つとして位置づけられた。

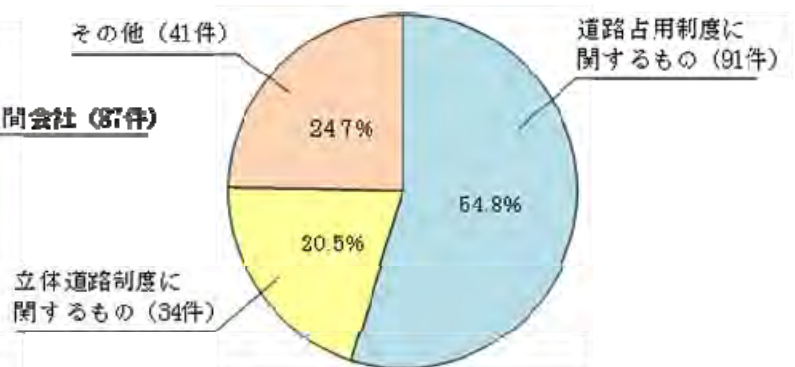
そこで、道路空間のオープン化に係る国民の多様なニーズを把握するため、平成 22 年 6～7 月にかけて、国土交通省が提案を広く募集したところ、合計 166 件の道路利用に関する提案が寄せられた。そのうち、民間事業者からの提案は 87 件（52%）、個人や NPO 等からの提案は 68 件（41%）であり、多様な主体のニーズが寄せられていることがわかる。

提案募集期間	平成 22 年 6 月 25 日～平成 22 年 7 月 31 日
提案数	166 件

①提案者の内訳



②提案内容の制度別の分類



3. 道路空間の利活用に係る制度の概要

1) 道路占用制度

道路の本来的機能は一般交通の用に供することであることから、道路の占用は、道路の本来的機能を阻害しない範囲内で認められている。

道路の占用を許可することができるのは、①占用許可対象物件に該当すること、②道路の敷地外に余地がないためにやむを得ないこと（無余地性の基準）、③政令の基準に適合することのいずれの要件も満たす場合である。

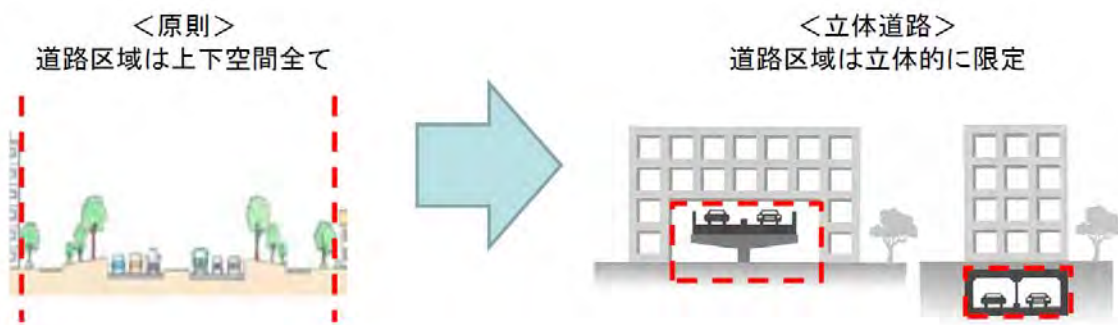
これらに加え、道路管理者は、占用許可の判断に当たり、④公共性の原則、⑤安全性の原則、⑥計画性の原則の3つの原則を十分に考慮しなければならない。

- ① 占用許可対象物件 …… 占用に係る物件が道路法第32条第1項の各号のいずれかに該当するものであること
- ② 無余地性の基準 …… 道路の敷地外に余地がないためにやむを得ないものであること
- ③ 政令の基準 …… 占用の期間、場所、物件の構造等について政令で定める基準に適合するものであること
- ④ 公共性の原則 …… 特定人の営利目的のための公共性のない占用は原則として認めるべきではない。
- ⑤ 安全性の原則 …… 政令に定められていない事項についても、道路の構造保全及び道路交通の安全確保の面から判断し、交通の安全を阻害する占用は厳に排除すべきである。
- ⑥ 計画性の原則 …… 将来の道路計画や都市計画等と調整されたものでなければならない。

2) 立体道路制度

立体道路制度は、バブル期の地価高騰等により道路用地の取得が難航して道路整備が進まない状況に対応し、また、幹線道路と周辺地域の一体的な整備を促進するため、平成元年に創設された制度である。

道路整備に当たっては、用地買収により底地の権原を取得し、道路の上下空間のすべてに道路区域を設定することが原則である。立体道路制度では、用地買収を行わずに民間が所有する土地の一部に区分地上権を設定するなどした上で立体的に限定した道路空間を設定するものである。



立体道路制度は、道路法、都市計画法、建築基準法の3つの法令から構成されており、立体道路制度を活用した道路と建築物との立体的利用が認められるのは、自動車専用道路等の新設又は改築を行う場合で、かつ、道路整備と建築物等の整備を一体的に行う場合に限定されている。

適用要件	理由・背景
<p>道路の新設又は改築を行う場合 (既供用の道路の拡幅においては、 通達により当該拡幅部分に限定)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 幹線道路を整備するために創設された制度であるため、既存道路には適用する必要がない ・ 道路はオープンスペースであることを前提としており、既存道路への適用は、土地利用秩序を混乱させるおそれがある。 ・ 道路区域を事後的に変更すれば、占用許可等の適用変更により、既存の管理秩序が混乱する。等
<p>自動車専用道路等に限定</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 一般道路を対象とすると市街地環境の悪化のおそれがある。

4. 研究会における意見の中間整理

提案募集で寄せられた提案プロジェクトについて議論を行い、「道路空間のオープン化」を進めるための基本的な考え方を整理した。

1) 基本的な考え方

国土交通省が行った道路空間のオープン化に関する提案募集に多数の意見が寄せられたことにみられるように、道路空間を利活用するニーズが高まっている。

一方、道路空間や道路構造物は貴重な公共資源であり、その機能を保持するため、道路空間の利活用が一定の枠組みやルールの下で行われることが必要である。

よって、道路空間を利活用するニーズに応えるべく道路空間の利活用に関する既存制度の適確な見直しを行い、道路の機能を確保しつつ、道路空間のオープン化を推進する必要がある。

道路空間のオープン化は、民間事業者のビジネスチャンスの増加のみならず、沿道の景観向上や地域のにぎわい創出、地域活性化など、道路利用者や地域住民にとっても多くのメリットを提供することが期待されるものである。一方で、道路には様々な機能^{※1}が期待されており、適切な利活用が行われなければ当該機能が阻害されるおそれがある。また、物件の設置場所・設置形態によっては、道路施設の維持管理等の作業効率が低下するなどの影響も考えられる。よって、必要な道路機能の確保やその維持管理への影響を勘案しつつ、道路空間のオープン化を検討する必要がある。

道路空間のオープン化を進めるにあたっては、規制緩和の対象物件や対象区域など、全ての影響要因を予め想定して、制度設計を行う手法もあるが、危惧される全ての問題点に対応できるような制度設計を構築しようとするあまり、制度改正が進まないことが懸念される。このため、まずは対象物件・対象区域を限定し、かつ、許可条件を附して運用を始めることとし、その効果や課題をモニタリングしながら、道路機能に深刻な影響が生じないことを確認した上で、対象の拡大や許可条件の変更を行うという手法が効果的である。

※¹ 交通機能（車・人）、環境機能（採光・通風）、防災機能（避難・救助）、収容機能（インフラや情報通信の格納）等

2) 道路占用制度の方向性

民間等からのニーズが高く、都市再生や地域活性化等の効果を有する物件については、道路機能への影響等を勘案しつつ、道路占用許可の要件を緩和すべきである。これらの物件の許可に当たっては、地域住民の意見が反映されるべきである。

また、占用主体と道路管理者とが連携して道路清掃を始めとした道路の維持管理を行う仕組みを検討すべきである。

道路空間の利活用については、地域のにぎわい創出のためのオープンカフェや違法駐輪対策又は自動車利用からの転換を企図したコミュニティサイクルポートの設置が社会実験として行われ、一部の地域では本格実施へと移行している。これらの活動は、地域の活性化に一定の効力を発揮するものであると考えられるが、活動のためには一定の用地を必要とするものであり、特に大都市部においては当該用地の確保が困難となっている。このため、都市部においては土地面積の2割以上を占めるといわれる道路区域を活用することが求められている。

国土交通省の行った「道路空間のオープン化」に関する提案募集等においても、都市のにぎわいの創出又は地域活性化のため、あるいは道路区域を利用した新たな商業活動や地球温暖化対策のため、道路区域を積極的に活用する多数の意見が寄せられた。これらのうち、当該物件を道路区域内に設置することにより都市のにぎわいの創出や地域活性化といった効果を見込めるものについては、その効用にかんがみ、円滑に道路占用許可がなされるよう許可基準を緩和すべきである。この際、例えばオープンカフェを歩道上に設置すれば歩行者の通行可能な幅員が減少して高齢者や車いす利用者等の通行に悪影響を与えかねないことから、十分な残余幅員を確保できる場所や時間に限るなど、道路機能への影響を勘案して許可基準を策定し、かつ、適切な許可条件を附して運用すべきである。また、オープンカフェや屋外広告業のための広告板等の収益性のある物件を設置する場合、当該道路占用許可が既得権益化して新規参入を阻害することのないよう、道路占用許可の更新回数に上限を設けるなどの運用面の配慮が必要である。また、提案の多かった太陽光発電装置については、そもそも占用許可対象物件となっていないことから、まずは占用許可対象物件とするべきである。この点、占用許可対象物件を限定列挙するのではなく、どのような物件であっても許可基準に照らして判断すべきであるとの意見もあったことから、今後、道路占用の在り方、限定列挙方式をとりやめた場合の影響について検討することが望ましい。

どのようなまちづくりを希求するかには当該地域の住民、企業又は当該地域で活動する人の主体的な関与が重要な要素であることから、まちづくりの一環として道路上のどこにどのような物件を設けるかについても、それらの人々の意見が反映されるべきである。このため、上述の許可基準の緩和の適用を受ける道路占用については、地域住民等の合意の下に計画的に設置が行われ

るような仕組みを検討するとともに、占用主体の選定等にも地域の意向が反映されるよう、例えば、地域住民、地方公共団体や有識者等から構成される協議会を設置してその結論を踏まえるなどの手続を採るべきである。この点については、各地方公共団体が自ら当該地域に適合した運用（「ローカル・ルール」の適用）を行えるようすべきである。

また、まちづくりの当事者として物件を設置し、道路構造及び道路交通に一定の影響を与えつつ事業活動を行うものであることを踏まえ、占用主体が道路管理者と連携しつつ、当該事業活動により得られた収益をまちづくりに資するような清掃、街灯やベンチの設置・維持管理に活用する仕組みを検討すべきである。

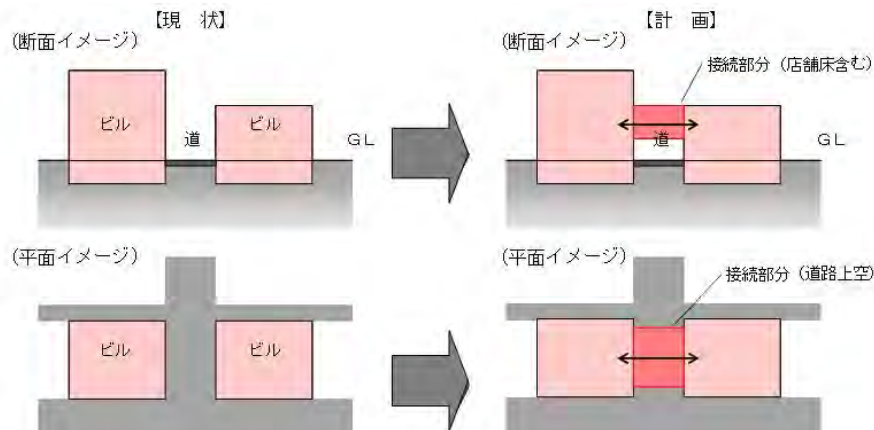
なお、道路占用における公益性を物件の性質に求めているところ、私的な目的（収益活動）のための占用については、他の場合に比べて高額の占用料を納入することで公益性を補完できるのではないかという指摘がなされたが、道路という公共用物の活用の対価たる占用料の性質からすると慎重な検討を要するという指摘もあり、結論には至っていない。これらの点を踏まえつつ、入札方式により占用料を決定する手法の導入等について、引き続き検討することが望ましい。

3) 道路の立体的利用の方向性

道路と建築物との立体的利用のニーズが強いことを踏まえ、道路機能への影響、都市環境への影響等を勘案しつつ、道路上空に建築物を設けることができる道路の範囲の拡大を行うべきである。

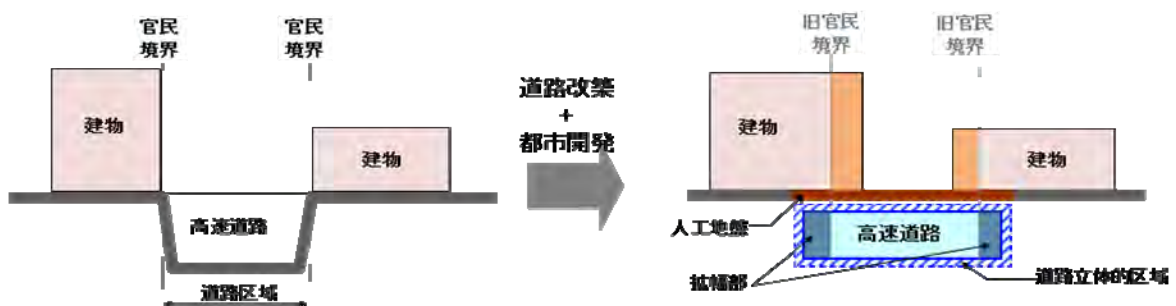
「道路空間のオープン化」に関する提案募集において、既設道路を含む道路上空への建築物の整備に対する意見が数多く寄せられている。大都市部で街区が細分化されている地域においては、国際会議を開催できるような大規模な会議場やフロア面積の広い優良なオフィスビルを建築できるまとまった土地の確保が困難となっており、道路をまたいで建築物を設け複数街区を統合して活用するニーズが高いものと考えられる。今後は、これらのニーズに応えるべく、道路機能への影響や良好な市街地環境の確保などに配慮することを条件として、道路の立体的利用に係るスキームの適用範囲の拡大について検討を進めるべきである。

大都市部において街区をまたぐような大規模な建築物を設置することは、国際競争力のある都市の形成に資するなど都市再生に大きく貢献するものである一方、オープンスペースであることが前提の道路の上空に恒常的に建築物が設けられることにより、道路利用者へ圧迫感を与えたり、沿道市街地の日照、通風、採光等の環境悪化を招いたりするおそれがある。また、道路上空への建築物の設置を個別事業としてのみ評価して建設を許可すると、道路上空の建物が無秩序に連続・集積してしまうおそれがあり、土地利用秩序の混乱や街路景観の悪化など都市全体への影響を及ぼすこととなりかねない。そのため、道路上空への建築物の設置の際には、地方公共団体が都市全体の視点から適切な誘導・規制が行えるような制度運用がなされるべきである。例えば、複数街区を統合するような面的整備事業を促進することにより、細街路の解消や密集市街地等の環境改善など都市の抱える問題解決を目指す場合には、市街地環境や道路機能への影響を抑制する観点から、当該道路の付け替え等を行うことにより、複数の街区に細分化された土地を集約する大街区化の実施の可能性を検討することが求められる。また、大街区化せずに、一般道路上空への立体道路制度の適用を可能とする場合には、道路と建築物の一体的な整備のあり方や望ましい費用分担について検討が必要であるとともに、道路と建築物等の一体的整備において、周辺市街地の日照、採光、通風等の市街地環境が確保されるように配慮するなど、慎重な対応が求められる。



道路上空への建築物設置のイメージ

立体道路制度については、用地取得の円滑化という制度創設の背景から、高速道路等の新設又は改築時に限定する運用がなされてきた。しかし、制度創設から約 20 年が経過し、老朽化インフラの増加や都市再生への社会的要請の高まりなど社会環境が変化する中、例えば既存の高速道路と沿道の面的整備事業との一体的整備により大規模街区を創出し、都市の高度化・高質化に寄与するプロジェクトといった新たなニーズへの対応が求められており、道路改築時に道路区域を立体的に決定することができる区域を既供用部分にまで拡大するなど、対象範囲の拡大に向けた弾力的な制度運用が望まれる。例えば、交通量の増加に対応するため、道路の拡幅が急務となるような地区において、拡幅部分の用地取得の難航が予想される場合には、道路機能の強化という効用にかんがみ、道路整備の緊急性や当該地区における都市開発ニーズなどを勘案しつつ、道路と建築物の一体的な整備のあり方や望ましい費用分担についての検討を進め、必要に応じ、既存の高速道路に立体道路制度が活用できるよう柔軟な制度運用を図るべきである。



道路と建築物の一体的な整備のイメージ

5. 提案プロジェクトの中間整理

1) 提案プロジェクトの整理

「道路空間のオープン化」の提案募集で寄せられた提案プロジェクトは、以下の通り分類される。

制度改正前において、制度上対応できない提案を第Ⅰグループとして、制度上可能な提案を第Ⅱグループとして整理した。

制度改正前における整理

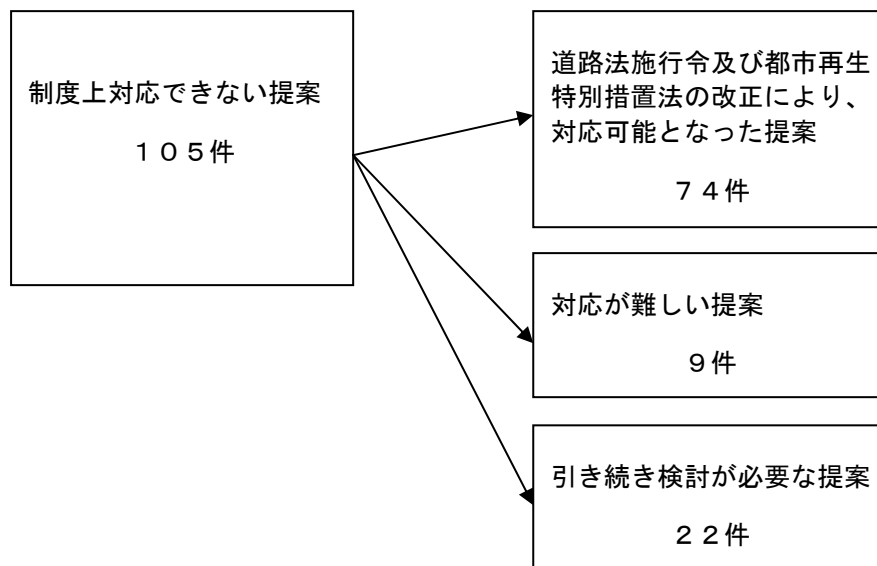
	道路占用制度 (91件)	立体道路制度 (34件)	その他 (41件)	小計	
制度上対応できない提案	65件	34件	6件	105件	⇒ 【第Ⅰグループ】 制度を検討
制度上可能な提案	26件	0件	35件	61件	⇒ 【第Ⅱグループ】 適用事例を整理

2) 提案に対する対応状況

(1)【第Iグループ】制度上対応できない提案(105件)

(1-1)道路法施行令改正及び都市再生特別措置法の改正による対応

第Iグループの「制度上対応できない提案」(105件)については、道路法施行令及び都市再生特別措置法の改正やこれまでの研究会での意見を踏まえ、対応の状況を整理すると以下の通りである。



※道路の立体的利用に関するもののうち、
立体道路制度の適用については引き続き検討

まず、道路法施行令及び都市再生特別措置法の改正により、対応可能となった提案は74件あった。一方、道路の構造、道路管理上及び交通に著しい支障を及ぼすおそれのある提案(道路上空の工場設置等)は9件あった。また、太陽光発電装置の設置や道路上空の人工地盤設置等、引き続き検討が必要な提案は22件あった。

(1-2)法改正の内容について

道路法施行令の改正（H23.10）及び都市再生特別措置法の改正（H23.4）内容は次のとおりである。

<占用許可対象物件の拡大（道路法施行令改正）>

① 食事施設、購買施設その他これらに類する施設の占用許可対象物件への追加

従前、特定連結路附属地に設ける食事施設等のみが占用許可対象物件とされていたところ、一般道に設ける食事施設等を占用許可対象物件に追加した。これにより、いわゆるキオスクやオープンカフェを継続的な施設として設置することが可能となった。

② 特定都市道路の上空に設ける建築物等の占用許可対象物件への追加

後述の都市再生特別措置法の改正を受け、特定都市道路の上空に設ける建築物等を占用許可対象物件に追加した。これにより、大都市部において都市計画で道路敷地を建築敷地として重複利用することが定められた場合には、道路の上空に建築物等を設けることが可能となった。

<占用許可基準の緩和（都市再生特措法改正）>

都市の再生に貢献し、道路の通行者又は利用者の利便に資する一定の施設等について、都市再生整備計画に位置付けることで、道路占用の許可基準のうち無余地性の基準の適用を除外する（許可基準を緩和する）こととした。これにより、これまで限定的な場合にしか認められなかった広告塔等の設置が道路区域内に行えることとなった。併せて、当該施設等の占用主体に道路交通環境の維持向上に資する清掃等の措置を義務付けることで、道路管理者と占用主体との協働を図ることとした。

対象となる施設等は、次のとおり。

- ① 広告塔又は看板で良好な景観の形成又は風致の維持に寄与するもの
- ② 食事施設等
- ③ 自転車を賃貸する事業のための自転車駐車器具（コミュニティサイクルポート）

<道路内建築制限の特例（都市再生特措法改正）>

国際競争力ある都市を創出するために定められる特定都市再生緊急整備地域において、都市再生特別地区に関する都市計画として重複利用区域が定められた道路（特定都市道路）については、特定行政庁が道路内への建築物の建築を認定できることとした。これにより、占用許可制度を用いて道路の上空をまたぐ形態で建築物等を設けられる場合が拡大されることとなった。

(1-3) 対応状況について

分類	対象 件数	対応状況※4	
道路占用制度に関するもの	65		
① 占用許可対象物件の追加に関するもの	32		
A: オープンカフェ等（食事施設、購買施設等）※1 の設置	17	道路法施行令改正及び都市再生特別措置法改正により対応	
B: 太陽光発電装置等の設置	12	引き続き検討	
その他物件追加 （野菜植物工場、廃棄物処理施設等）	3	道路の構造及び交通に著しい支障を及ぼすおそれがあるため、占用許可対象物件とするのは妥当ではない。	
② 占用許可基準緩和に関するもの	33		
C: 広告物※2 の設置	21	都市再生特別措置法の改正により対応	
D: コミュニティサイクルポート等（自転車駐輪器具等）※3 の設置	6		
その他基準緩和	6		
アーケードの設置等	3	引き続き検討	
交差点や橋梁等に設備・添架物等を設置	3	道路の構造、道路管理上及び交通に著しい支障を及ぼすおそれがあるため、設置することは適切ではない	
道路の立体的利用に関するもの	34		
③ 一般道の上部空間への民間施設の建設	13	道路法施行令改正及び都市再生特別措置法改正により対応	一般道路への立体道路制度の適用は慎重に対応
④ 既設高速道路等の上部空間への民間施設の建設	11		立体道路制度の制度拡充については、具体的な事案をもとに、引き続き検討
⑤ 駅前広場の民間施設との一体整備	4		
⑥ 自由通路の民間施設との一体整備	2		
⑦ その他（道路上空への人工地盤設置、道路の事業計画段階における立体利用等）	4		引き続き検討
その他	6		
企業広告等のための路面広告	3	道路の構造及び交通に著しい支障を及ぼすおそれがあるため、設置することは適切ではない	
道路の立体化による空きスペースの有効利用等	3	引き続き検討	
合計	105		

※1 高速道路等の連結路附属地（IC等）に設けるものを除く

※2 いわゆるバス停上屋広告、地域活性化に要する費用をまかなうための広告等を除く

※3 占用許可できる自転車駐輪器具は、地方公共団体、商店街等が設ける放置自転車対策のためのものに限定（H18局長通達）

(1-4) 引き続き検討を行う提案について

①太陽光発電装置の設置

太陽光発電設備を始めとした再生可能エネルギーの発電装置を占用許可対象物件に追加すべきとの提案については、「規制・制度改革に係る方針」（平成23年4月8日閣議決定）を受けて設置した場合に道路構造又は道路交通に与える影響について検討中であるため、引き続き検討を進める。

②アーケードの設置等

アーケードを設けられる道路幅員の規制（8m以下）を緩和すべきとの提案については、引き続き検討を進める。

③立体道路制度の拡充

提案募集時点において立体道路制度は、道路を新設又は改築を行う場合や、道路種別が自動車専用道等の条件に限られている。社会的ニーズに対応するため、制度をどこまで拡充するのか引き続き検討を進める

具体的には、

- ・新規用地取得が困難な都市部において、老朽化した都市高速道路の拡幅、線形改良及び更新を行う際の制度拡充を検討
- ・建築物と駅前広場や自由通路との一体的な整備が行われる場合において、駅前広場や自由通路の適正な管理（維持、修繕等）を担保するため、道路法による管理を望む声に対応するための制度拡充を検討

④道路上空への人工地盤設置及び道路の事業計画段階における立体利用

道路上空に人工地盤を設置し、企業活動の場として活用すべきとの提案及び道路の事業計画段階における立体利用の提案は道路の立体的利用の緩和に関する提案であり、引き続き検討を進める。

⑤道路の立体化による空きスペースの有効利用等

道路を立体化することにより道路敷地内に空きスペースを創出し、創出したスペース（当該スペースの容積）を民間施設に譲渡するとの提案については、創出したスペースの道路用地としての取り扱いや道路財産の譲渡に係る整理等が必要であるため、引き続き検討する。

(2)【第Ⅱグループ】制度上可能な提案(61件)

第Ⅱグループの「制度上可能な提案」については、以下の通りである。ただし、実施にあたっては道路交通の安全性の確認等が個別に必要となる。

分類	対象 件数	対応状況
道路占用制度に関するもの	26	
①高架下に設ける店舗・倉庫等※ ¹	14	事例集にて紹介
②バス停上屋等に添加する広告物※ ² の設置	3	
③その他 (ビル壁面への照明標識の添加、地下空間への倉庫設置等)	9	
その他	35	
④道路管理者が行う道路整備 (バイパス整備、歩行者自転車道整備等)	12	事例集にて紹介
⑤道路管理者が行うペDESTリアンデッキ整備	5	
⑥道路上におけるイベント実施(マラソン大会等)	3	
⑦道路上の駐車場整備	2	
⑧その他(電線の地中化、地下へのバスターミナル整備、 ネーミングライトの売却等)	13	
合計	61	

※¹ 道路法施行令第7条6号の物件に該当

※² いわゆるバス停上屋広告、地域活性化広告(H20局長通達)に限る

※ 上記①～⑧を具体的に実施するには道路交通の安全性の確認等が個別に必要となる。