

# 道路事業予定地および高架下等の有効活用について

大阪府都市整備部 用地室 財産管理グループ  
交通道路室 道路環境課 管理グループ

## 1 はじめに

平成 20 年 2 月、大阪府は財政非常事態を宣言し、あらゆる施策について極めて厳しい予算の見直しを行いました。これを受け、府民のみなさんの経済活動や生活の安全安心を支える都市基盤施設の維持管理予算も例外ではなく、やむを得ず削減しています。

一方、高度成長期以降に大量に整備された道路などの社会資本は、整備後 40～50 年を経て大量更新期を迎えています。アセットマネジメントの考え方に基づく、補修や再整備費などトータルコストの観点からは、戦略を立て、最適な時期に適切な修繕への投資をすべきところですが、平成 13 年度比約 40% 減という、非常に厳しい財政事情から、現状維持のための最低限の維持管理費ですら、何とか捻り出しているという状況です。

このような中、将来世代への負担の先送りを避けるため、都市整備部では平成 20 年度より、土地の貸付・広告事業・ネーミングライツなど、保有するあらゆる資産を有効活用して財源確保に努め、維持管理費に充当することとしました。

このうち、平成 20 年 8 月から、一定期間以上、本来用途の工事着手が見込まれない事業予定地や高架下などを、民間事業者を対象として貸し付け、有効活用する取り組みについて報告します。

## 2 道路事業予定地の貸付・使用許可について

### (1) 取り組みの背景

#### ① 規制緩和の流れ

都市計画道路予定地で、「公有地の拡大の推進に関する法律（公拡法）」に基づく買収申し出などにより買収に応じて取得した道路事業予定地は、多くの場合、買収用地が連続しておらず、今後買収すべき地権者の私権をいたずらに制約して買収交渉が困難になることを避けるため、買収後も、大阪府では道路区域の指定をしていません。このような先行取得地は、道路予定地である行政財産として管理することとなります。

行政財産の使用許可については、平成 19 年 6 月 1 日に、大阪府総務部長より「府有財産の有効活用の推進を踏まえた行政財産の使用許可に関する基本方針について」通知し、「保有から有効活用へ」という方針を打ち出し、行政財産の目的外使用許可にあたっては、これまで必要やむを得ない場合に限るという限定を外し、積極活用の方針に転換しました。

また、行政財産の貸付については、平成 19 年 3 月の地方自治法改正、それを受けた、平成 20 年 3 月の大阪府公有財産規則の改正により、行政財産を貸し付けることが出来る場合が拡大されました。

これらにより、行政財産である道路事業予定地等についても、使用許可または貸付による有効活用を

図ることができる状況になりました。

## ② 橋下知事就任を契機とした見直し

平成 20 年 2 月 6 日に就任した橋下知事は、就任初日に財政非常事態宣言を発し、全ての施策についてゼロベースで見直す方針を打ち出しました。兼ねてより、道路空間を活用した自主財源の確保を若手勉強会レベルで模索していた都市整備部は、さっそく同年 2 月 20 日、「自主財源確保及びスリム化に係る WG（ワーキンググループ）」を部内に立ち上げ、保有する資産の有効活用について検討を行い、道路事業予定地を含む都市整備事業予定地について、行政財産の目的外使用許可または貸付で活用するという方針を打ち出し、平成 20 年 4 月 6 日の知事記者会見で、今後 10 年で 23 億円の財源を稼ぐという目標を掲げました。その後、WG を中心に検討・準備を進め、平成 20 年 8 月 1 日に、都市整備部用地室（3 名）および出先機関である各土木事務所（1 名）の人員配置などの措置を行い、平成 20 年 8 月 6 日に、第 1 回の公募を開始する運びとなりました。

## (2) 道路区域外の行政財産の使用許可及び貸付

### ① 行政財産の目的外使用許可

平成 20 年 8 月の第 1 回公募では、府単独費で取得した道路事業予定地（道路区域外・行政財産）の使用許可の物件を 3 件公募しました（根拠法令：地方自治法第 238 条の 4 第 7 項）。そのスキームは以下のとおりです。

#### ア. 手続きの流れ

- ① 使用を希望する者は、応募申込書（希望金額を記載）、印鑑証明書、誓約書、土地利用計画書（概要、計画図等）の必要書類を揃え、申し込みを行います。
- ② 最高額を提示し、使用者と決定した者からおおむね 2 週間以内に使用許可申請の提出を受け、その後許可を与えます。

※ 広くスムーズに応募を求めるため、①の申込段階では、詳細図面までは求めず、決定後、警察や道路管理者、ライフライン関係との協議を終えた後、②の使用許可の際には、通常の申請書と同等の精度の図面を求めることとしています。

#### イ. 応募資格要件（この要件は、後述する行政財産の貸付、占用許可の場合も共通）

次の資格要件を全て満たす法人または個人に応募資格を認めています。

- ・成年被後見人、被保佐人、破産中、会社更生中等でないこと。
- ・2 年以内に府への契約不履行や入札妨害等を行った者でないこと。
- ・暴力団関係者でないこと。
- ・府税等の滞納が無いこと。

#### ウ. 用途の指定

平面駐車場等の平面利用を想定していますが、コンテナ等簡易構造物の設置による活用は可能としています。ただし、居住目的は認めていません。そのほか、以下の用途での使用はできません。（なお、以下の用途制限は、後述する行政財産の貸付と同様です。）

- ・政治的又は宗教的用途に使用すること
- ・悪臭・騒音・土壌汚染など近隣環境を損うと予想される用途に使用すること
- ・風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律（昭和 23 年法律第 122 号）

第 2 条第 1 項に規定する風俗営業、同条第 5 項に規定する性風俗関連特殊営業その他これらに類する業の用途に使用すること

- ・暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律（平成3年法律第77号）第2条第2号に規定する暴力団若しくは法律の規定に基づき公の秩序を害するおそれのある団体等に指定されているものの事務所その他これらに類するものなど、公序良俗に反する用途に使用すること
- ・その他大阪府が適さないと判断した用途に使用すること
- ・第三者をしてアからオの用途に使用させること

応募時に提出する土地利用計画書等で、風俗営業を目的としている場合など、明らかに上記の要件等に反すると認められる場合には、最高額での応募であっても、決定者としません場合があります。

#### エ. 使用許可期間

使用開始日から5年間。（ただし、許可期間は1年間とし、毎年更新する。）

#### オ. 使用料の額

大阪府公有財産規則に基づき算出した貸付料を最低額とし、最低額以上の額で応募を求め、応募者中の最高額を決定額としています。

なお、応募行為そのものは、使用許可申請書とはなっておらず、決定者は別途、各土木事務所等に対して使用許可を申請することとしています。

#### カ. 原状回復について

通常の行政財産の目的外使用許可と同様、使用許可期間の満了、又は使用許可の取消し等になる時は、期間満了までに、使用者の責任において、原状回復処置を実施していただくことを原則とします。ただし、公募による活用を継続する場合や、活用を継続しない場合でも、除草費用の軽減効果などをふまえ、使用者において設置したアスファルト舗装やフェンス等を存置することも考えられるため、期間満了前に大阪府と協議することとしています。

なお、期間満了前の時点で、大阪府が事業着手時期等の状況を勘案して、引き続き使用許可等での活用が相当であると判断した場合には、改めて公募を行うこととし、改めての公募でも、現在の使用者が最高額を提示した場合には、結果として5年以降も使用し続ける場合が想定されます。

#### キ. これまでの実績

平成22年2月1日現在で、行政財産の目的外使用許可では、25件の公募を行い、うち16件について使用許可者を決定しました。

#### 行政財産の使用許可（最長5年）

原則、平面利用。コンテナ・プレハブ等の設置は可能。使用許可期間は1年。最長5年まで、毎年更新許可。



土地活用の一例：駐車場、コインパーキング（車・バイク・自転車等）、コンテナ置き場、資材・資料置き場、車両置き場など。

## ② 行政財産の貸付

第2回公募は平成20年11月に行い、全国で初めて、道路予定地について行政財産の貸付スキームを

導入し、コンビニ・ドラッグストアなど、建物での高度利用を前提とした公募を行いました。そのスキームは以下のとおりです。

(根拠法令等) 地方自治法第 238 条の 4 第 2 項第 1 号、借地借家法第 23 条第 2 項

ア. 手続きの流れ

- ① 民・民と同様の、借地借家法に基づく契約関係となり、一般競争入札に附します。入札への参加を希望する者は、事前に計画概要を示した書面を添えて入札参加申込を行います。
- ② 活用目的が風俗営業等である場合など、明らかに応募要件に適合しないと考えられる者以外について、入札参加証を返送します。
- ③ 入札を行い、落札者との間で、落札後約 1 ヶ月を目途に、契約締結に向けた基本協定を締結します。
- ④ 基本協定締結後、落札者において建築確認等の準備作業を行い、落札後約 5 ヶ月を目途に、本契約（公正証書による）を締結します。

イ. 応募資格要件

前述 (2) ①イ参照

ウ. 用途の指定

簡易な構造の店舗や事務所などの業務用施設で、住居は併設できません。

エ. 貸付期間

契約日から 15 年間。(当初公募では 10 年としていました。)

オ. 貸付料

大阪府公有財産規則に基づき算出した貸付料を最低額とし、最低額以上の額で応募を求め、応募中の最高額を決定額としています。

なお、貸付料の支払いは、原則として毎年四半期ごとに、大阪府が指定する期日までに納めるものとしています。

カ. 原状回復について

借地借家法第 23 条の定めが、契約の更新を前提としていないため、原則として原状回復しての返還となります。ただし、除草費用の軽減効果などをふまえ、賃借人において設置したアスファルト舗装やフェンス等を存置することも考えられるため、期間満了前に大阪府と協議することとしています。

行政財産の貸付（事業用定期借地 15 年）

建物での利用を前提とした借地。主にコンビニなど（住居は不可）。貸付期間は 15 年間。



土地活用の一例：

コンビニ、駐車場、ファーストフード店等、処方箋薬局、ドラッグストア、車両置き場、コンテナ置き場など。

## 3 道路の高架下及び予定区域の有効活用の推進

### (1) 取組の背景

道路の高架下の占用については、道路の構造の保全等を図とともに、その適正かつ合理的な土地利用に資するため、道路法及び同法施行令に規定する占用の許可基準に適合する道路管理上やむを得ない範囲に限り占用を認めているが、地域のニーズや街づくりの観点等から、有効スペースをより一層活用すべく検討を重ねてきました。

また、平成17年の府議会において、「未活用となっている状況を調査するなど、道路の高架下の有効活用を図ることに積極的に取り組むべき。」との指摘があり、その利用実態等を調査してきました。

### (2) 高架下の利用状況

利用可能	24箇所 60,290㎡(56%)	※需要が見込めない箇所も含む
利用不可能	34箇所 48,110㎡(44%)	・耐震補強が未済 ・交通量が多く出入りが危険であり、警察の許可が得られない

### (3) 高架下及び予定区域の活用方策

#### ① 活用の目的

占用は本来、道路管理上やむを得ない範囲に限り認めていたが、未利用地の解消や維持管理する財源確保することを目的とし、占用許可基準を遵守することや、日常時における点検、清掃を行うことなどを条件に占用許可を与えることとしました。

#### ② 高架下及び予定区域の選定

有効活用を推進する高架下は、現在占用されている公共的、公益的な利用箇所については対象外とし、活用されていない高架下のうち、形状や立地上安全に問題が無く利用可能なもの、耐震工事が終了し今後の事業実施に問題が無いものなど、道路管理上に支障が無いものを選定しました。

また、道路区域のうち供用の開始されていない予定区域については、事業着手までの間が最低5年を超えることが見込まれることや、地元自治体の理解を得ることができる事を条件に選定しています。

#### ③ 活用方針

利用可能な高架下等は、広く公募することにより占用者の公平性を担保し、その占用料は条例の額を最低額として応募者に競争していただくことを基本として、順次公募していくこととしました。

また、占用物件の募集条件は、高架下の場合は住宅を除き幅広く認めていくこととしましたが、予定区域については一般利用に資するもので平面駐車場、店舗、広場に限定しました。

#### ④ 活用にいたる改正

高架道路の路面下に設ける施設の許可基準は、占用者を国、地方公共団体公社、道路に関係する特定の財団や株式会社に限定をしていたが、民間企業も含めた者が占用できるよう基準を改正し「道路管理者と同等の管理能力を有する者」としました。

また、占用料の額は条例で定めおり、占用許可申請となる相手方を公募により選定する場合の占用料の額は、公募により決定した額を占用料の額とするために所要の改正をしました。

#### 高架下の占用許可 5年

原則、平面利用。コンテナ・プレハブ等の設置は可能。占用許日から5年間。



土地活用の一例：駐車場、コインパーキング（車・バイク・自転車等）、コンテナ置き場、資材・資料置き場、車両置き場など。

#### 道路予定区域の占用許可 5年

原則、平面利用。コンテナ・プレハブ等の設置は可能。または、店舗・広場（スポーツ利用等）に限定します。占用許日から5年間。



土地活用の一例：

駐車場、コインパーキング（車・バイク・自転車等）、コンテナ置き場、資材・資料置き場、車両置き場、スポーツ施設（テニス・フットサルコート）など。

#### (4) 公募の実施

① 公募を実施するに当たり、次の内容を公募条件に加えました。

- ・ 占用許可基準を遵守した内容にすること
- ・ 道路管理上支障をきたさないこと
- ・ 高架構造に影響を与えないこと
- ・ 日常時における高架下点検、清掃を行うこと

② 公募の実施状況

- 平成 21 年 6 月 29 日 第 1 回定期公募（高架下 5 件うち 4 件応募有り）
- 平成 21 年 10 月 29 日 第 2 回定期公募（以下参照）

所在地	面積(m <sup>2</sup> )	最低価格(円/年)	決定価格(円/年)	使用区分
豊中市清風荘1丁目	267	1,065,330	1,230,000	コンテナ置場
寝屋川市石津元町	423	1,243,620	1,320,000	駐車場
能勢町栗栖	143	214,500	214,500	物産販売所
和泉市上町	219	607,070	608,000	駐車場
熊取町小垣内	949	1,753,760	応募なし	

年間占用料 第1回公募金額 3,204,910 円  
 第2回公募 3,372,500 円  
 合計 6,577,410 円

#### (5) 今後の予定

選定された箇所については、今後毎年6月、11月、2月に定期公募行っていくこととし、複数回の公募で応募がなかった場合、期間を定めず、先着順で受け付ける随時公募として取り組んでいきます。

## 4 円滑に事業を進めるための工夫

今回の取り組みの対象となる貸付等の候補地は、原則として、府内7土木事務所及び2治水事務所からの申し出によりエントリーすることとしています。そして、地元や関係機関等との事前調整も原則として土木事務所等が行っています。こうした場合、土木事務所等からは、次第に、調整事務の煩雑さを嫌って「該当無し」などの消極的な姿勢となっていくがちです。しかし、本事業では、公募での貸付や占有により得られた収入は、市町村交付金（固定資産税相当額）や、測量機器のリース料（ほとんどの場合、測量も直営で行っています。測量実技研修を行うとともに、測量技能を持つ職員の事務分担を越えた協業などで対応しています。）等の最低限の必要経費を除き、地元土木事務所に予算配分され、地域の維持管理費に充当することとしています。つまり、事業予定地等を貸し付けることができれば、土木事務所には、貸付額の約7割程度が維持管理費のアップという形で還元されるというインセンティブが働くこととなっています。当初、道路事業の着手遅延を受忍する地元の理解を得るための取り組みとして設計されましたが、維持管理費不足に悩む各土木事務所には、得がたい動機付けとして機能しています。

また、今年度からの取り組みとして、各部長が「部局長マニフェスト」を府民に向けて公開し、この中で、都市整備部長は、土地の貸付や売払いで6億円（H21年度）の収入を上げるということを、いわば府民に対して約束した形になっています。こうした緊張感が、各土木事務所間の競争意識を生み、取り組みへの動機付けとなっている面もあります。

## 5 おわりに

道路事業予定地や高架下等の有効活用をより一層推進するためには、将来の道路事業に支障を及ぼさない範囲で暫定利用を許容していくとともに、まちづくりや賑わい創出などの観点から、安全性に問題がある場合を除き、土地の事情を勘案し、暫定利用を含め、幅広く占有を認めていくことが必要と考えています。

特に、道路法に基づく占有許可による許可対象物件は、道路法施行令により限定列举され、占有期間も5年と定められていますが、高架下や道路予定区域などは、それぞれの事業の状況や土地の事情により、

利用計画の策定とともに、道路管理者の裁量による判断に委ねることにより、より一層の有効活用が推進されるものと考えています。

本府では、これまで述べたように、道路予定地に加え、公園予定地などの都市整備事業予定地の使用許可や貸付、また公募による道路占用許可などにより、平成20年度から現在までに、27件、年間約5,600万円の収入を確定させております。

これらについて、それぞれ使用許可期間・契約期間・占用期間の満了まで活用し続けたものとして試算すると、約4億4,000万円の収入を見込んでいます。

#### (参考)

大阪府道路占用許可基準（高架の道路の路面下に設ける施設）

##### (1) 占用の場所

高架道路の橋脚の外側（橋脚の外側が高架道路の外側から各側2.0m以上下がっているときは、当該2.0m下がった線）を越えないこと。

##### (2) 占用の態様

① 占用物件が事務所、店舗等であって、その出入口が高架道路と平行する車道幅員5.5m以上の道路に接する場合には、歩道（幅員2.0m以上とする。）を設けること。

② 構造は、耐火構造その他火災により道路の構造又は交通に支障を及ぼさないと認められる構造とすること。

③ 天井は、必要強度のものとし、必要な消火施設を設けること。この場合においては、あらかじめ所轄消防署長と十分打ち合わせておくこと

天井は、原則として高架道路の桁下から1.5m以上空けること。

壁体は、原則として高架道路の構造を直接利用しないこと。

壁体は、原則として橋脚から1.5m以上空けること。

緊急の場合に備え、市街地にあっては最低約30mごと、その他の地域にあっては約50mごとに横断場所を確保しておくこと。

高架道路の分離帯からの物件の落下等高架下の占用に危険を生ずるおそれのある場合においては、占用者において安全確保のため必要な措置を講ずること。

占用物件を利用する車両等の衝突により、高架道路の橋脚等に損傷が発生するおそれがある場合には適切な場所に保護柵等を設置すること。

占用物件の意匠等は、都市美観を十分配慮して定めるものとする。

##### (3) 占用期間

5年以内

##### (4) その他

① 以下に掲げる占用物件に係る高架下の占用は、許可しないこと。

ア 事務所、倉庫、店舗その他これらに類するもののうち、易燃性若しくは爆発性物件又は悪臭、騒音等を発する物件を保管し、又は設置するもの。

イ 風俗営業用施設その他これらに類するもの。

ウ 住宅（併用住宅を含む。）

② 占用者は、原則として道路管理者と同等の管理能力を有するものとする。

③ 申請に際しては、保安のための巡回、消火設備の整備点検、災害発生時の防災体制、情報連絡系統の確立等に関する諸書類を添付すること。