

英・独における道路の利活用について

小林 雅 哉

(国土交通省 道路局 路政課 道路利用調整室)

1 はじめに

平成 22 年 5 月に策定された国土交通省成長戦略^{*1}において、「一般道路も含め、立体道路や占用制度を緩和し、都市の道路空間を活用した新たなビジネスチャンスを創出する」こととされ、同年 6 月に閣議決定された「新成長戦略～「元気な日本」復活のシナリオ～」^{*2}においても「道路・河川空間のオープン化等」として工程表に組み込まれている。

国土交通省道路局においては、道路空間のオープン化の検討に資するため、海外における道路空間の利活用状況を調査することとし、平成 22 年 12 月、ロンドン及びベルリンを訪れて関係者からのヒアリング及び利活用状況の現地視察^{*3}を行った。

本稿は、当該調査の成果をとりまとめたものであるが、意見にわたる部分は本職の私見である。また、イギリス道路庁やドイツ連邦政府の道路担当部局からヒアリングを行うなど英国又は独国の一般的な制度を把握するよう努めたが、連合王国又は連邦政府であるため地域による制度の差異は存在する。本稿においては特段の記載のない限り、イギリスの制度説明については大ロンドン市、ドイツの制度説明についてはベルリン市（州）^{*4}のものである。

2 英国における道路の利活用

(1) 英国の道路関係法令

我が国において道路区域内に広告塔や建築物を設置する場合に道路法に基づく占用許可を得る必要があるのと同様に、英国においても道路法^{*5}に基づく許可を得る必要がある。英国道路法の許可は、売店、案内所、広告等を設ける場合の施設設置許可（同法第 115 条）と道路区域内に建築物を設ける場合の道路内建築許可（同法第 177 条）とが存在する。我が国の道路法では道路区域を立体的に定めた場合を除き道路管理上必要な範囲で上下に及ぶこととされているが、英国では道路の上空は道路区域として道路管理者の権限が及ぶが、高架下及びトンネル上は道路区域外であると解されている。

また、我が国の都市計画法制が建築物に係る規制の一部を担っているのと同様に、英国においても都市・農村計画法^{*6}が規制を行っており、道路区域の内外を問わず、建築物や広告塔を設ける場合には地方自治体の許可が必要となっている。同法において、設けようとする建築物等が道路に影響を与えるおそれ

* 1：平成 22 年 5 月 17 日国土交通省成長戦略会議。国土交通省 Website 参照。

* 2：平成 22 年 6 月 18 日閣議決定。首相官邸 Website 参照。

* 3：調査団は、道路政策企画室長、道路環境調査室課長補佐、道路利用調整室課長補佐（筆者）、各高速道路会社 5 名、機構 1 名（英国のみ）

* 4：ベルリン市は特別州であり、州と同様の権限を有している。本稿では、便宜上「ベルリン市」と記載する。

* 5：Highway Act 1980 のこと。以下「英国道路法」という。

* 6：Town & Country Planning Act 1990 のこと。

があるときは、地方自治体が道路管理者に協議しなければならないこととされている。例えば、道路脇の民地に通行車両の運転手に訴求するための広告塔を設置する場合、計画許可の申請を受けた地方自治体は道路管理者に協議しなければならない。ただし、地方自治体は道路管理者の同意を得る必要はなく、仮に道路管理者が道路交通に影響があると判断しても計画許可を行うことができる。

(2) 非幹線道路への広告板・広告塔の設置

英国の道路には高速道路及び一部の A 級道路からなる幹線道路^{*1}と地方道等の非幹線道路とが存在する。非幹線道路にはバス停上屋に添加された広告や歩道に設置された単体の広告板が随所にみられる。以下、それぞれについて説明する。

ア バス停上屋に添加された広告

英国の地方自治体はバス停への上屋の設置を義務付けられており、当該費用の捻出のためすべての地方自治体がバス停上屋への広告の掲出を認めている。具体的には、地方自治体が英国道路法の施設設置許可及び都市・農村計画法の計画許可を受けてバス停上屋を設置し、地方自治体が当該バス停上屋への広告掲出権を広告業者に販売している。広告業者から支払われる金銭は、バス停上屋所有者たる自治体への支払いであり、道路使用の対価ではないこととされている。よって、広告業者から支払われた金銭は、一般会計に帰属する。

ロンドン交通局とアドシエル社^{*2}との契約を例にとると、10年間の契約でロンドン交通局は1億4,050万ポンドの契約金を受け取っている。また、アドシエル社がバス停上屋の維持管理や清掃を請け負っていることで年間300万ポンドの経費が削減され、同社が一定数のバス停上屋の更新を行うことで契約期間中に1,500万ポンドの更新費用が削減されている^{*3}。

我が国においても、平成15年以降、道路区域内に設置されたバス停上屋への広告板の添加を認めることとしているが、バス停上屋自体の占用主体はバス事業者であること、広告料収入は当該バス停上屋の整備や維持管理費用に充当されていること、道路管理者は広告板の道路占用に係る占用料の納入を受けているにすぎないことといった違いがある。



(写真1) ロンドン市内のバス停上屋広告

イ 単体で設置される広告板・広告塔

単体で設置される広告板・広告塔についても、施設設置許可及び計画許可が必要である点は同様であるが、バス停上屋に対する広告の添加が広く行われているのに対し、単体の広告板等は約10%の地方自治体で行われているに過ぎない。これは、そもそも道路上の広告の価値が大都市部にしか見いだせないことに加え、道路を活用した収入の確保に消極的な地方自治体が多いためと考えられる。

広告板等の設置に当たっては、地方自治体が道路という土地の所有者として一つの箇所への広告板等の設置希望者を募集し、入札により最も高い対価を示した者に設置を認めている。広告業者側が場所を指定して広告板等の設置を希望することもあり得るが、この場合は類似の事例における対価を徴

*1：Trunk Roadのこと。交通省の外局たる道路庁が管理している。

*2：米国に本拠を置く広告会社クリアチャンネル社の路上広告（ストリート・ファニチャー）部門。

*3：当該契約でアドシエル社が広告を掲載できるのはロンドン交通局が保有するバス停上屋約2,500箇所（広告面約5,000枚）である。なお、1ポンドは約132円（平成23年3月23日現在）。

収することとし、折り合いがつかない場合は改めて当該箇所について公募を行うこととなる。

なお、デジタルサイネージを活用した広告板等が主流となっており、一定時間ごとに広告が切り替わることとなっている。ただし、ロンドン交通局においては動画広告は道路交通に与える影響が明らかではないとしてヒアリング実施時点では許可していない。

(3) 幹線道路への広告板・広告塔の設置

上述のとおり、非幹線道路への広告物の設置は地方自治体の収入の確保のために積極的に行われているが、幹線道路においては道路交通の安全を確保するために道路区域内への広告板等の設置を道路管理者（道路庁）が認めていない。幹線道路沿いの民地への広告板等の設置についても、都市・農村計画法の計画許可のための協議が道路庁になされた場合、道路庁は道路交通への悪影響を懸念して否定的な対応をしている。

ただし、道路庁の意見には計画を停止させるだけの強制力はないため、否定的な意見を述べたとしても地方自治体が計画許可を与えてしまい、高速道路の通行車両に訴求する広告塔が設置されることがある。実際、大ロンドン市内の高速道路を視察した際、道路脇に設置された多数の広告塔が見受けられた。

なお、道路区域内への広告板等の設置が制限されているのは本線区間であり、サービスエリア（休憩所）への広告板等の設置は広く認められている。



(写真2) 高速道路沿いの民地に建てられた広告等

〈出典〉 JC ドウコー社提供資料

(4) オープンカフェ等の設置

道路区域内にオープンカフェや購買施設を設ける場合、道路管理者から施設設置許可を得る必要がある。許可に当たっては、申請者が隣接地所有者等^{*1}の同意を得ていることが要件となっている。

オープンカフェ等の許可基準としては、施設設置後の歩道の残余幅員が十分であること、車両運転者の視界が確保されていること、身体障害者が通行できるよう配慮されていること、ゴミ収集を阻害しないこと等が挙げられる。

道路管理者は、オープンカフェ等を設置する者から道路使用の対価を徴収することができるが、当該道路の底地の権原を道路管理者が有している場合は金額を自由に決定でき、他の者が権原を有する場合は道路の維持管理費用が増加した範囲内に限られている。例えば、大ロンドン市シティ自治区にオープンカフェを設ける場合、基本料金が540ポンド、机1脚当たり108ポンド、椅子1脚当たり54ポンドとされている。

(5) 建築物と道路との立体的利用

建築物と道路を同一の敷地上に設ける場合、道路が先にあってその上空に建築物を設けるケース（底地の所有権を道路管理者が持つ）と既存の建築物の地下又は上空に道路を設けるケース（建築物と道路

* 1: オープンカフェ等が設置される道路の部分に隣接する土地の所有者又は占有者をいう。

とが同時に整備される場合を含む。底地の所有権を建築物所有者が持つ）が存在する。我が国の制度に当てはめると、前者が上空占用で後者が立体道路制度となる。以下、それぞれのケースについて説明する。

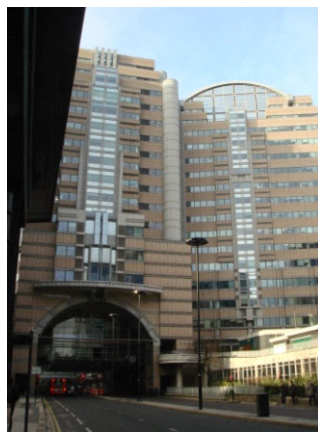
ア 道路の上空への建築物の設置

道路をまたぐような形態の建築物を設置する場合、英国道路法の道路内建築許可を得るとともに、建築物を設けること自体について都市・農村計画法の計画許可を得る必要がある。また、これらの許可に加え、民事契約により建築物が使用する道路上空の区域に「空中権」*1を設定する場合がある。

道路管理者が道路内建築許可を行う場合、①安全性（道路交通や道路構造に悪影響を与えないか）、②ネットワークアクセス（当該施設の設置が交通量を増大させて渋滞を発生させないか）、③脆弱性（テロ攻撃等への対処策がとられているか）の3点について検討することとなる。

既設道路の上空への建築物の設置は、ロンドンウォール通、ヴォクソールブリッジ通等に事例がみられるが、専ら1970年代から1990年代に設置されたものであり、最近ではニーズがないといわれている。これは、不動産需要自体が高くないこと及び道路をまたぐ形態での建築物は建設費や維持管理費がかさむことが原因であると考えられる。

なお、我が国では交差点への占用物件の設置は抑制的であるが、ロンドンウォール通の建築物は交差点を覆う形（建築物の1階部分が交差点）で設けられている。道路交通への影響、特に交通事故発生時の対処についてどのような整理がなされているのか興味深いところである。



(写真3) ロンドンウォール通に設けられた建築物

イ 民間土地へのトンネル又は高架形式での道路の設置

道路管理者以外の者が所有する土地に道路を設置する場合、道路管理者は当該土地の地下又は上空に道路を設置する権利のみを取得する。英国においては、トンネル構造の道路の地上部分や高架構造の道路の高架下部分には英国道路法の効力が及ばない（道路区域とならない）ため、土地所有者はトンネル上等に建築物を設けるに当たって道路管理者から許可を得る必要はない。ただし、地方自治体から都市・農村計画法の計画許可を得る必要はある。

例えば、ハットフィールド・トンネルの事例では、高速道路が堀割・蓋かけ構造で整備され、その上部に大規模な商業施設が建設されている。これは、もともと商業施設を建設するために計画許可の手続きが進められていた土地に道路を通すこととなり、道路管理者が土地所有者から道路を設置する権利を得てトンネル構造の道路を整備したものである。



(写真4) ハットフィールド・トンネルの上部に設けられた商業施設

<出典> Google

* 1：英国における空中権の詳細は不明。我が国でも区分地上権として土地の一部を使用する権利を設定することができるが、道路区域内の土地に区分地上権を設定することは認められていない。なお、未利用容積率を他の敷地に移転して活用することを「空中権」と呼ぶ場合もあるが、全く別の概念である。

我が国の立体道路制度に類似した運用であり、掘割・蓋かけ構造で整備した外環道の上空に集合住宅が建設されているデュプレ西大和の事例と同様であると考えられる。

ウ 建築物の一部の提供による歩道の整備

英国における建築物と道路との立体的利用に係る制度として、建築物所有者と道路管理者とが協定を結び、建築物所有者が当該建物の一部を歩道（walkway）として提供しているものがある。具体的には、建築物の道路に面した1階部分を空地とし、歩道として一般交通の用に供している。ビクトリア通では、通りに面した複数の建物が walkway を提供しており、一見するとアーケード付きの歩道が整備されているようである。

我が国でも建築物を設けるに当たってセットバックし、公開空地を設けて事実上歩道の用に供している事例があるが、英国の walkway では当該箇所についても道路管理者の権限が及ぶ^{*1}こととなり、例えば walkway に物件を設置する場合には道路管理者から施設設置許可を得る必要がある^{*2}。



(写真5) ビクトリア通の walkway

3 ドイツ（ベルリン）における道路の利活用

(1) 独国の道路関係法令

独国においても、道路区域内に施設や建築物を設ける場合、連邦長距離道路法^{*3}や各州の道路法に基づく道路管理者の特別利用許可が必要である。ただし、道路区域内への物件の設置が道路の一般利用（道路の通行）に影響を与えない場合、道路管理者と設置主体との民法上の契約で足りる^{*4}。道路の上空は道路区域として道路管理者の権限が及ぶが、高架下は道路区域外であると解されている。

また、各道路法において道路から一定距離内の沿道民地への建築物や広告塔の設置を制限している。例えば、連邦長距離道路法では高速道路から40メートルの範囲内への設置は禁止、同100メートルの範囲内への設置には道路管理者の許可があることとされている^{*5}。連邦道路についても、20メートルの範囲内は禁止、40メートルの範囲内は許可が必要とされている。州の道路法においても、高速道路等の場合に比べて範囲は狭いものの、同様の規制がなされている。ただし、これらの規制区域内であっても、建設法典に基づくBプランに位置付けられている建築物については各道路法における設置規制の適用除外とされている。Bプランは、「都市計画の地区詳細計画」とも訳されるが、我が国の都市計画

* 1：我が国の公開空地制度は建築基準法の総合設計制度に基づき運用されている。公開空地を設けた建築物については、容積規制の緩和等が行われている。公開空地となった敷地は飽くまで建築物所有者のものであり、道路管理者の権限は及ばない。

* 2：walkway に施設設置許可を行うに際しては、通常の許可において必要とされる隣接地所有者等の同意に加え、建築物所有者の同意（walkway consent）も必要とされる。

* 3：独国内の高速道路及び連邦道路に適用される。道路管理者は連邦政府の一機関たる連邦交通建設都市開発省。

* 4：工事用足場、広告塔、購買施設等の設置は道路の一般利用に影響があるとして公法上の特別利用許可を得る必要がある。法面への太陽光発電装置の設置は道路の一般利用に影響はないため民法上の契約で設置が可能である。

* 5：市街地外の高速道路に限る。市街地（a built-up area）については規制されていない。連邦道路の場合も同じ。

と異なり、個別の建築物の在り方等まで盛り込まれたものである。

(2) 非幹線道路への広告板・広告塔の設置

道路区域内への広告板等の設置に当たっては、上述のとおり道路管理者の特別利用許可が必要である。英国ではバス停上屋に添加する広告板への広告掲載権を一括で入札に付したり、場所を特定して広告板等の設置を公募したりしていたのに対し、独国では都市単位で道路区域への広告板等の設置権を入札に付し、落札した会社が契約で定められた数以内の広告板を設置する対価としてストリート・ファニチャー^{*1}の提供を行っている。ベルリン市では WALL 社^{*2}にその権利を独占的に与えている^{*3}。

ベルリン市と WALL 社との契約の詳細は明らかではないが、WALL 社は道路区域への特定の種類の広告板等の設置^{*4}及びベルリン交通局（BVG）の運行する交通機関（地下鉄、バス、トラム）の車内や駅構内への広告の掲出を独占し、契約に基づく一定の数の広告板を設置している。ベルリン市は、WALL 社からバス停上屋、路上案内図、公衆トイレ等の提供を受け、かつ、広告料収入の一部を受け取っている^{*5}。

広告板の具体的な設置場所については、特別利用許可を受ける過程で道路管理者との調整がなされている。ただし、道路の中央分離帯や歩道の車道寄りに車両運転者に訴求する形で多数の広告が掲出されており、かなり自由に掲出されているように思われる。なお、スライド式で表示される広告が切り替わる広告板や回転する広告塔は設置されているが、デジタルサイネージを活用した動画広告についてはベルリン市においては許可されていない。

上述のような広告を活用した道路利便施設の整備のほか、広告を活用した予算のかからない行政手法として電力会社又は通信会社の分電盤等への広告板の設置許可が行われている。これは、ベルリン市内の分電盤等への落書き被害が後を絶たず、都市景観を悪化させていることから、電力会社や通信会社に自らの管理する分電盤等への広告板の設置を許可し、広告料収入を活用して落書きを消去させるものである。



(写真6) WALL 社の提供するストリート・ファニチャー
左からバス停上屋、地理案内板、公衆トイレ

- * 1：直訳すれば「路上家具」となる。屋外に設置されるバス停上屋、路上案内板、公衆トイレ、ゴミ箱等であり、各社がデザイン性や都市景観との調和を競っている。
- * 2：ヴァル社。フランスに本社を置く屋外広告業大手の JC ドゥコー社のドイツ子会社。
- * 3：以前は BVG の関連会社が独占的に道路区域内の広告を取り扱っていたが、同社が WALL 社に吸収されたために WALL 社がその立場を引き継いでいる。独占契約が切れる 2015 年以降については、公募入札に付される見込み。
- * 4：街灯に添加された広告板や時計塔に添加された広告板については WALL 社以外の会社が運営している。
- * 5：設置されている広告板等の数やベルリン市が受け取っている金額等については契約上の秘密として明らかにされなかった。



(写真7) WALL社の屋外広告板等

(3) 幹線道路への広告板・広告塔の設置

道路区域内への広告板等の設置が緩やかな市街地の非幹線道路に比べ、連邦長距離道路法により道路区域内及び道路区域から一定距離内への広告板等の設置が禁止されている高速道路等にはほとんど構造物がみられない。視察した範囲内で見受けられた高速道路上の設置物は、道路管理者が路端に設置した「スピード落とせ」という警告看板と、サービスエリアを案内する標識に添加された同サービスエリアで営業している店舗のロゴマークのみであった。

このように高速道路への広告板等の設置が厳格に抑制されているのは、独国の高速道路には基本的に速度制限がない^{*1}ことから、運転手の視線を誘導する広告物は危険であるとの考えに依っている。このため、高速道路の区域内であってもサービスエリアへの広告板等の設置は認められている。



(写真8) 高速道路上の設置物

(4) オープンカフェ等の設置

道路区域内にオープンカフェや購買施設を設ける場合、道路管理者から特別利用許可を得る必要がある。オープンカフェの場合、基本的に申請者の店舗の前の歩道部分にのみ認められる。また、ベルリン市においては、失業者に仕事を与える観点から積極的に道路区域内への露店の設置を認めることとしている。

オープンカフェ等の許可基準としては、施設設置後の歩道の残余幅員が十分であること等が挙げられる。

オープンカフェ等を設置する者は道路使用の対価を支払うこととなるが、その金額は占有している道路面積に比例して定められている。ベルリン市の商業地区の場合、場所に応じて1㎡当たり12.5ユーロから16.25ユーロ/年^{*2}となっている。なお、特別利用許可により建築物を設ける場合は、道路区域内に存する建築物の延べ床面積により使用の対価が定められる。

*1：独国の高速道路（いわゆるアウトバーン）には基本的に制限速度が定められていない。高速道路が市街地を通過している箇所においては、制限速度の定めがある。

*2：1ユーロ＝約114円（平成23年3月24日現在）

(5) 建築物と道路との立体的利用

英国の場合と同様、道路が先にあるとその上空に建築物を設けるケース（底地の所有権を道路管理者が持つ）と既存の建築物の地下又は上空に道路を設けるケース（建築物と道路とが同時に整備される場合を含む。底地の所有権を建築物所有者が持つ）が存在することから、それぞれのケースについて説明する。

ア 道路の上空への建築物の設置

道路管理者と建築物所有者との関係では、①建築物所有者が特別利用許可を得る（許可に加え、民事契約により道路上空の建築物が使用する部分に権原を設定する場合がある）、②道路の一般利用に支障がない場合であれば道路管理者と建築物所有者との民事契約により道路上空の建築物が使用する部分に権原を設定する、の2通りの手法が存在する。いずれの手続をとる場合であっても、Bプランを策定する必要がある。

既存道路の上空への建築物の設置は、東西ドイツが分断され、西ベルリンが陸の孤島となっていた時代には土地の有効活用として必要性が高かったが、ドイツ統合後、土地不足が解消されたことから、現在ではニーズが認められない。ただし、堀割構造の道路が整備されている場合において、周辺の騒音対策及び道路による地域分断の解消策として道路を蓋かけ構造とし、その上部を有効活用するというニーズは存在する^{*1}。



(写真9) ベルリン・パレス通の上空に設けられた社会福祉住宅

イ 民間土地へのトンネル又は高架形式での道路の設置

道路管理者以外の者が所有する土地に道路を設置する場合、道路管理者は当該土地の地下又は上空に道路を設置する権利のみを取得する。道路と建築物とを一体的に整備する場合であれば、まずはBプランが策定され、建築物の構造と道路の通行部分とが規定される。これらの道路の通行権は、土地登記簿にも記載される。

ベルリン市のシュランゲンバーダー地区において高速道路と社会福祉住宅（Degewo社が所有）とが一体的に整備されている事例では、高速道路の縦断方向600メートルにわたって建築物が設けられている。当該事例では、社会福祉住宅と高速道路とは物理的には分離しており、当該建築物は道路の一般利用に影響を与えないものとして特別利用許可を受けていない。

これは我が国の立体道路制度に類似した制度であり、阪神高速道路の梅田入出路の事例と同様であると考えられる。

*1：今回の視察では訪れなかったが、ハンブルグ州の高速道路において道路を蓋かけ構造とし、その上部を市民農園等として活用する計画が進められている。



(写真 10) シュランゲンバーダー地区の高速道路と一体的に整備された社会福祉住宅

<出典>左：Degewo 社提供資料より

右：Google

4 まとめ

英国、独国ともに市街地の非幹線道路に広告板等を設置させ、新たなビジネスチャンスを創出するとともに広告事業者から得られる道路利用の対価を貴重な独自財源としているものと考えられる。その手法として英国のように広告板等の設置箇所ごとに（あるいは複数箇所をまとめて）入札に付し、歳入とした上で行政活動に費やして道路利用者等に還元するモデルと、独国のように都市全体の広告掲出権を入札に付し、その対価を道路利便施設（ストリート・ファニチャー）の提供として受け取ることで直接道路利用者等に還元するモデルの差異がみられた。ただ、いずれも古い街並みを大切に、ビルの壁面等に設ける屋外広告を厳しく規制している国であるために道路上に設ける広告板等の価値が高く、行政コストをかけるに値するだけの収益を上げられている可能性があることには注意を要する。

建築物と道路との立体的利用については、英国、独国ともに最近は利用が低調であるものの、既設道路の上空に建築物を設けることを道路法に基づく行政上の許可により可能とする制度設計がなされている。ただし、許可によって建築物を設けた場合の登記の問題、許可取り消し又は許可期間満了時の建築物の取り扱いの問題等、周辺制度については不分明な点が残っている。