

「道路 PPP 研究会 道路占用の対価の在り方に係る専門部会」提言について

国土交通省 道路局 路政課 道路利用調整室

1 はじめに

道路に物件を設け、継続して道路を使用しようとする場合には道路管理者の占有許可を必要としており（道路法第 32 条）、道路管理者は道路の占有につき占有料を徴収することができることとされている（道路法第 39 条）。

直轄国道の占有料は、これまで数度にわたり改定されてきており、平成 18 年に「道路占有料制度に関する調査検討会」が設置され、その検討結果を踏まえて平成 20 年度に使用料率を独自に設定するなどの抜本的な見直しが行われ現在の形となっている。

しかしながら、所在地区分の区分方法、激変緩和措置の変動率等に不合理な部分がみられるようになってきている。また、占有料の政策減免の見直しが長年されてこなかったために政策誘導の方向性が不明確となり、政策目的の実現に資するという本来の性格が薄れてきているきらいがある。さらに、道路空間のオープン化によりこれまで以上に柔軟な道路占有許可の運用が求められており、これに対応した道路占用の対価の決定手法の創設が求められている。特に、道路空間のオープン化を図るため、平成 23 年に都市再生特別措置法や道路法施行令を改正して占有特例制度が設けられたところであり、この方向性に即して道路占有料制度の在り方や運用の見直しが求められている。

このような背景の下、前述の検討課題に対処するため、昨年 12 月に道路 PPP 研究会に「道路占用の対価の在り方に係る専門部会」（以下「専門部会」という。）が設置され、本年 4 月に道路占有料制度の在り方や運用の見直しに関する提言がまとめられた。本稿においてはその概要を紹介する。

2 現行の占有料制度

提言の内容を紹介する前に、直轄国道における現行の占有料制度について触れておく。

(1) 占有料の法的性質

公共用物の占有料の性質には、「対価説」と「報償説」の 2 つの考え方がある。

「対価説」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考え方、「報償説」は公共用物の管理は住民一般の税負担により行われているところ、特定人に占有させることによって公共用物の管理費用が増加することから、その費用の一部を徴収して負担の公平を図るという考え方である。

直轄国道の占有料の算定に当たっては、土地の使用について現に明確な受益が発生していることに着目し、対価説を基に占有料の額を定めている。

(2) 占有料の算定方法

道路占有料の額は、不動産の賃料算定における積算法（土地の時価に期待利回り乗ずる方法）を参考

とし、「道路価格×使用料率×占用面積（×修正率）」という式により算定される。なお、修正率は上空のみ又は地下のみの占用、高架下等の占用に乘じられる。

(3) 定率物件と定額物件

① 定率物件

占用料の額は、物件を設けようとする場所の道路価格に使用料率を乗じて算定することが基本であり、この方法により占用料額を算定している地下街、高架下建築物、サービスエリアの休憩所等の物件を「定率物件」と呼んでいる。これらの物件は申請があった場所ごとに道路価格を算出している。

② 定額物件

電柱、電線、ガス管等の占用件数が膨大な物件については、1件ごとに道路価格を算出して占用料を算定すると道路管理者及び占用者にとって過度な負担となることから、全国の区市町村を甲地（東京23区及び人口50万人以上の市）、乙地（甲地以外の市）及び丙地（町村）に区分した上で、所在地区分ごとに固定資産税評価額を基に道路価格を設定し、その道路価格に使用料率を乗じて得た金額を物件1本ごと、1㎡ごとの占用料額としている。この物件を「定額物件」と呼んでいる。

(4) 道路価格

① 定率物件

定率物件の占用料の算定に用いる道路価格は、近傍類似の土地の時価としている。この価格は、不動産鑑定士に評価を依頼したり、固定資産税評価額や路線価を基に算出している。山間部に設けられた高速道路のサービスエリア等、近傍類似の土地が存在しない場合には、立地条件、収益性等の土地価格形成上の諸要素が類似した土地の時価を道路価格としている。

② 定額物件

定額物件は、商業地に置くことが想定されるもの（露店、看板等）と、どこにでも置かれ得るもの（電線、電柱、ガス管等）が存在することから、商業地目と平均地目の2種類に分けて固定資産税評価額を基に道路価格を設定している。

(5) 使用料率

使用料率とは、地価に対する1年当たりの賃料の割合に相当する率である。以前は、行政財産を貸し出す際の賃貸料を算定する際に用いられる率を用いていたが、これが廃止されたことから、平成20年度の占用料改定以降、国土交通省において全国的な調査を行い独自に設定している。

(6) 修正率

占用料の基本的な算定に当たっては、特段制約のない土地の占用を想定していることから、地上や地下といった道路空間の一部だけを使用する物件や、高架下等の道路が上空にあること等により土地利用の制約を受ける物件については修正率を乗ずることにより占用料を調整（減額）している。

具体的な修正率は次のとおりである。

上空		5 / 10
地下		3 / 10
地下街又は地下室	1階まで	5 / 10
	2階まで	8 / 10
高架下等の建築物	甲地	3 / 7
	乙地	4 / 7
	丙地	7 / 10
高架下等の底面利用		5 / 7
道路上空に設ける建築物		7 / 10

(7) 占用料の減免措置

道路法施行令第19条第3項においては、国土交通大臣は指定区間の国道の占用料で同項各号に掲げる物件について、特に必要と認めるときは占用料を減免することができることを規定している。

(8) 激変緩和措置

既存の占用物件について、占用料の改定や市町村合併により所在地区分が変更となったことに伴い、占用料が著しく高騰すると占用主体の事業計画等に多大な影響を及ぼすおそれがあることから、これを防止するため、激変緩和措置を設けている。

具体的には、占用料の改定等により占用料の額が前年度の1.1倍を超える場合に、前年度の1.1倍の額を徴収することとしている。

3 提言の概要

専門部会においては、主に次の4つの点について検討・議論され、現行制度における検討課題や見直すべき方向性等について提言がなされている。以下に提言の概要を紹介する。

(1) 所在地区分の在り方の見直しについて

① 総論

道路の占用の対価は、物件を設けようとする土地の価格（道路価格）に一定の率（使用料率）を乗じて算定する定率物件として取り扱うことが基本である。一方で、電線、電柱、ガス管等、占用件数が膨大で大量一括処理が必要な物件を定額物件として取り扱うことは引き続き必要である。

定額物件は、所在地区分を定め、区分ごとに占用料の基礎となる道路価格を算定している。制度導入時は、人口50万人以上の都市は東京23区、大阪市、名古屋市等の正に大都市であり、人口をメルクマールとして所在地区分を行うことに一定の合理性があったものと考えられる。しかしながら、市町村合併の進展により、人口は多いが市域も広く固定資産税評価額平均額が低廉な市が散見され、道路価格との相関が希薄化している区市町村の人口によって所在地区分を定めることに限界が来ているものと考えられ、区分方法の見直しを検討する必要がある。

よって、市町村合併が一段落したことを契機に、所在地区分を人口をメルクマールとして行っている現在の方式を改め、地価に即した区分を行うべきである。

② 最小区分

所在地区分の在り方を見直す場合、現状どおり市町村単位で区分するのか街区単位などより細かな単位で区分するのが課題となる。

市町村という枠に拘泥することなく、例えば街区単位で区分して路線価が類似している街区を一つの所在地区分とすることも考えられる。

しかしながら、区分単位をあまり小さくすると事務の合理化という制度の導入目的を没却してしまうおそれがある。よって、現時点においては、引き続き市町村単位で所在地区分を行うことが妥当であると考えられる。

③ 所在地区分の区分数

現在、所在地区分は甲、乙及び丙の3区分としているところ、地価に応じた区分に見直す場合に区分数をいくつとするかが課題となる。

区分数を増やせばより定率物件に近い取扱いとなり、精緻な制度となると考えられるが、大量一括処理による事務の合理化という制度の導入目的を没却してしまうおそれがある。所在地区分の区分数

は、最終的には各市町村の固定資産税評価額平均額の分布状況を勘案しつつ決定することとなるが、方向性として、大量一括処理による事務の合理化という制度の本旨を没却しない程度の数とするべきであるとする。

④ 所在地区分の見直しの頻度

現在の所在地区分は人口により区分されており、それぞれの市が甲地に属するのか乙地に属するのかの見直しは3年ごとの占用料改定にあわせて行われている。所在地区分を地価に応じた区分とした場合、その見直しをどの程度の頻度で行うかが課題となる。

直轄国道の占用料の基礎としている固定資産税評価額の評価替えが3年ごとに行われ、その公表を受けて占用料を改定している以上、所在地区分の見直しも3年ごとに行うことが望ましい。

ただし、ある市町村が属する所在地区分が変更される場合、道路管理者及び占用主体のシステム改修、当該市町村に存する占用物件の量の精査等の負担が生ずることとなる。このため、制度の安定性への配慮も必要であると考えられ、制度改正後の状況を踏まえつつ、3年ごとに所在地区分の見直しを行うのではなく一定期間又は一定程度の変動があるまでの間は見直しを行わないという運用も検討すべきである。

⑤ 留意事項

所在地区分の在り方を見直しは、平成26年度に予定されている次回の占用料の定期改定において実施されることが望ましい。見直しの実施に向けては、国土交通省において新たな区分けを決定し、占用主体及び道路管理者がそれぞれの所在地区分に存する占用物件の数量を把握するとともに、新たな所在地区分の在り方に即したシステムを構築する必要がある。これらを円滑に進められるよう、国土交通省においては多数の占用物件を抱える公益事業者に対して前広に情報提供を行い、計画的に制度導入を行うべきである。

また、地価に即した所在地区分を行った結果、大都市部を中心に事業展開を行っている事業者の占用料負担が大きくなるおそれがある。これについては、後述の激変緩和措置によって対応するとともに、所在地区分の区分け方法においても過重な負担とならないよう工夫すべきである。

(2) 政策減免の整理・合理化について

占用料の政策減免は、道路法施行令において「特に必要があると認められるとき」に占用料を減免することができる（道路法施行令第19条第3項）。物件の性質等を勘案すると、道路法施行令の規定により算出した占用料額を徴収することが不適当な場合は今後とも存在すると考えられることから、一定の政策減免措置を講ずることは必要である。

ただし、政策減免は本来負担すべき道路使用の対価の支払いを免れるものである以上、適用対象は必要十分な範囲に限定すべきである。この点、占用料の減免措置が講じられてから長期間が経過し、占用料による政策誘導という役割を終えたと考えられるものも存在する。

よって、現行の政策減免を見直し、現在の社会情勢や施策の方向性と齟齬を生じているものについては廃止又は修正を行うべきである。

一方で、一定の占用物件について占用料を減免することは、政策的に望ましい方向に占用主体の行動を誘導するために有効なツールであると考えられる。新たに政策誘導を行うべき事情が現出した場合には、対象となる物件の範囲、減額率、減額する期間等を精査して真に必要な範囲を明らかにした上で、政策減免の創設を行うべきである。

また、設定した政策減免については、減免理由ごとに一覧性のある形で分類・整理して占用許可担当

者、事業者及び国民に示すことにより、適用誤りを防止するとともに外部からの妥当性のチェックが容易となるように努めるべきである。

(3) 激変緩和措置の見直しについて

占用料は占用の許可に伴って道路管理者の処分として賦課されるものであり、その額は直轄国道においては道路法施行令の改定等により当事者間の協議によることなく上昇することとなる。このため、地価の変動や占用料制度の改正により占用料額が大きく上昇すると占用主体の事業計画に著しい影響を及ぼすおそれがあることから、引き続き何らかの激変緩和措置が講ぜられることが必要である。

現在、直轄国道の占用料においては、道路法施行令の規定に基づき算出した既存の占用物件の新年度の占用料額が前年度の占用料額の1.1倍を超える場合には、新年度の占用料額を前年度の占用料額の1.1倍とする運用（激変緩和措置）が採られている。実際に徴収する占用料額の変動率を対前年比10%までとする措置は、占用料の改定が不定期に行われていた時期から変更されていないところ、占用料を3年ごとに見直すこととしている現在においても当該変動率が妥当かが課題となる。

平成23年4月施行の占用料の定期改定においては、甲地の看板の占用料が改定前の1.71倍となるなどしており、占用料額を毎年10%ずつ引き上げても次回改定までに道路法施行令別表に規定する額を徴収できない（3年後の占用料額は1.33倍）こととなり、改定の意義が薄れている。また、既存の占用物件についてのみ激変緩和措置が適用されるため、占用許可を受けた時期が占用料改定の前か後かで実際に徴収される占用料額が大きく異なり、その差異の残存する期間も長いなどという問題もある。

これらを踏まえると、占用料額の変動率を10%以内としている運用につき、変動率を引き上げる方向で見直すことが望ましい。変動率の引き上げ幅については、占用主体の事業計画に著しい影響を与えないようにという激変緩和措置の制度趣旨を没却しないように設定する必要があるが、道路占用許可に類似する行政財産の使用許可における使用料の変動率が20%と設定されていることが一つの目安になると考えられる。

ただし、電気事業者、通信事業者及びガス事業者が行った試算によれば、上述の所在区分の在り方の見直しによってこれらの事業者が支払うこととなる占用料額が増加することが見込まれ、激変緩和措置の変動率の引き上げを同時に行うと占用主体に過度な負担を与えるおそれがある。よって、引き上げの時期については、所在区分の在り方の見直しによる影響の動向を勘案して決定すべきである。

なお、激変緩和措置は占用主体の事業計画への影響の低減に重点を置いており、占用料改定と占用許可との先後関係による占用主体間の不公平感は存置される。激変緩和措置の在り方として、改定後の占用料額が改定前の額の一定倍率を超える場合は改定前の額の一定倍率の額を道路法施行令別表に規定し、改定前からの占用物件についても当該額を適用するという方法も考えられる。この手法は、先後関係による不公平感を生じない点を重視することとなる。激変緩和のための両手法は、それぞれ一長一短があるところ、これらを組み合わせた激変緩和措置を採用することも検討すべきである。

(4) 道路通行者の利便の増進に資する物件を道路区域に誘導する場合の占用主体の選定方法について

① 総論

道路は一般交通の用に供することが本来の目的であり、道路の特別使用たる占用は、道路にとって望ましくないものであることから占用希望者を積極的に公募することはありません。占用希望者から申請がなされてから設置の可否を判断することとなる。

一方で、道路の構造又は交通に著しい支障を及ぼさない範囲において、道路管理者が道路通行者の

利便の増進を図るため一定の物件を道路区域に積極的に誘導する必要がある場合も想定される。このような場合については、占有希望者を公募することにより、公平性を担保しつつ多元的な視点での比較・評価を通じて適切な占有主体の選定が可能となるよう、柔軟かつ適切な形で占有制度を活用していくことが望ましい。

公募時における適切な占有主体の選定に当たっては、従前の維持管理能力や営業時間等の外形的な事項に加え、占有の対価の額（占有料の額）を評価項目とすることにより、提供されるであろうサービスの質の評価をより適切に行うことができる場合があると考えられる。これは、最も高い対価を提示する者は、その投資を回収するため占有物件を活用した良質なサービスを提供することが期待され、その結果、道路利用者の利便の増進や道路空間の有効活用に最も資することとなると考えられる場合があるためである。

よって、このような考え方の妥当する占有については、占有希望者の公募に当たり、占有許可を受けた場合に納付する占有料の額を提示させてその多寡を評価項目に含めて総合的に評価して占有主体を選定するとともに、選定後は当該額を占有料として徴収する制度（以下「占有料を含めた選定方式」という。）を導入すべきである。この際、まずは試験的に実施し、成果や支障の有無を評価して良好であれば順次拡大することで速やかな導入を図るべきである。

なお、道路占有とは異なる行政分野の例ではあるが、電波帯の割当においては、割当を受けるために多額の費用を要した者はその投資を回収するために当該電波帯を活用した良質なサービスを提供して顧客を集め、顧客が当該電波帯を用いて多量の通信を行うこととなり、もって電波帯の有効活用が図られることとなる点に着目し、いわゆる電波オークションを導入することが検討されていることも参考になろう。

② 占有希望者の評価方式

上述の電波オークションにおいては、募集要綱において応募基準を定めた上で、割当先は納付する金額の多寡のみで決定することが想定されている。道路占有の場合、道路の構造又は交通に支障を及ぼさないような対策を採るのか、道路区域を活用したまちづくりの方向性と整合がとれているのかなど、占有料額の多寡以外にも配慮すべき事項が多いと考えられる。

よって、占有主体の選定に当たっては、占有料額の多寡と占有希望者の維持管理能力やまちづくりの方向性との整合性等とを総合的に勘案することが望ましい。

③ 公募に付する場所・対象物件の選定

公募方式で占有物件を道路区域に呼び込む以上、当該物件の設置が道路通行者にとって望ましいものであることが前提となる。よって、占有料を含めた選定方式の対象となるのは、物件を設置しても道路の構造又は交通に著しい支障を及ぼすおそれがなく、当該物件を設置することが道路通行者の利便の増進に資すると道路管理者が認める場合である。現時点では、次のような場合が想定される。

○SAPA に休憩所等を設ける場合

○都市再生特別措置法に規定する特例道路占有区域に道路の通行者利便の増進に資するものを設ける場合

④ 占有料に係る他の規定との調整等

占有料を含めた選定方式で占有希望者を公募した場合、直轄国道においては道路法施行令の規定により算出した占有料額が最低応札価格になるものと考えられる。

直轄国道の占有料額は3年ごとに見直しが行われているため、公募の際に提示された占有料額を改定後の道路法施行令の規定により算出した占有料額が上回る場合、道路法施行令の改定後も引き続き公募時に提示された金額のみを徴収すべきという考え方もあるが、占有許可を受けてその許可期間中

に占用料額が改定された場合には自動的に上昇した額を徴収されることを鑑みると、占用料を含めた選定方式を採用した場合に改定後の占用料額を徴収することが不当であるとは言えない。事業計画への影響は激変緩和措置により対処すべきであり、占用料を含めた選定方式により提示された占用料額を道路法施行令の規定により算出した占用料額が上回った場合には、後者の額を徴収すべきである。

占用料を含めた選定方式は占用物件を用いて生み出される収益を占用希望者が算定して支払い得る占用料額を提示する制度であるところ、収益を勘案して占用料額を決定する制度として収益比例占用料が存在する。収益比例占用料が適用されている SAPA の休憩所等は、占用料を含めた選定方式による占用希望者の選定が最も適する場合であると考えられるため、制度導入後は収益比例占用料として算定した額を最低応札価格として占用料を含めた選定方式により占用希望者を選定することが望ましい。

なお、専門部会においては収益比例占用料の適用範囲の拡大についても議論したが、収益比例占用料は、不動産鑑定評価における収益分析法の考え方を取り入れて占用料額を決定する特殊なものとして位置付けられている。収益分析法は、対象不動産の売上高や必要経費等から賃料を算定する手法であるところ、売上高のうち経営者の資質やビジネスモデルの優劣による貢献分と対象不動産の貢献分とを区分することが難しい場合が多く、積算法や賃貸事例比較法に比べて一般的な手法ではないとされている。

また、専門部会の議論において、道路管理者が占用物件における収益を確実に把握することが困難であること、空間の閉鎖性に由来する独占利益がないにもかかわらず収益性を加味して形成された土地の時価を基礎に算定された額を超えて占用料を徴収する（占用主体の営業努力による収益を道路管理者が徴収する）ことは不相当との指摘もなされている。よって、今回は方向性の打ち出しは見送り、占用料を含めた選定方式の運用状況等を勘案しつつ、今後検討するべきである。

⑤ 留意事項

占用料を含めた選定方式を導入する際、高い占用料を負担するために占用物件が本来有すべき安全性がないがしろにされたり、占用主体に義務付けられる事故発生時の通報体制の確立等が果たされなくなったりすることのないよう、公募の応募資格や後述の評価基準において配慮する必要があるほか、許可条件に明記すべきである。特に、占用料を含めた選定方式が道路通行者の利便の増進に資するより良い占用物件（占用主体）を選ぶための一手法であることに留意し、期待されるサービスの提供を担保する手段についても検討する必要がある。

また、占用料を含めた選定方式の円滑な運用に資するよう、国土交通省道路局において評価基準の考え方を明らかにするとともに、先行事例の紹介に努めるべきである。特に、占用許可担当者、占用希望者それぞれの負担軽減に向け、簡素でわかりやすい制度設計とすることが望ましい。

公募により占用主体を選定したとしても、当該者が永続的に占用許可の更新を受けることは既得権益化につながり望ましいことではない。一方で、許可更新を一切認めないこととすると初期投資の安い物件しか設けられないこととなり、道路空間の有効活用を阻害するおそれがある。よって、公募の段階で占用物件の投資回収期間等を踏まえた許可の更新回数の上限を設定することで占用主体に事業継続の予見性を与えるとともに、当該上限に係る更新を行った後は、改めて公募を行うべきである。

4 おわりに

専門部会の提言（全文）については、専門部会における議事概要、配布資料とあわせて国土交通省ホームページに掲載しているのでご参照いただきたい。

(http://www.mlit.go.jp/road/ir/ir-council/senyou_taika/index.html)

道路 PPP 研究会 道路占用の対価の在り方に係る専門部会 委員

浅 川 英 夫	東京都建設局道路管理部長
浅 見 泰 司	東京大学教授
◎石 田 東 生	筑波大学教授・学長補佐
岩 本 千 樹	日本高速道路保有・債務返済機構総務部長
桜 田 孝 喜	道路占用者中央会議代表幹事
山 本 隆 司	東京大学教授
脇 坂 重 之	一般財団法人 日本不動産研究所システム評価部長

(五十音順、敬称略)

◎は部会長

開催経過

平成 23 年 12 月 8 日 (木) 13:00 ~ 14:45

第 1 回専門部会

於：経済産業省別館 1038 会議室

平成 23 年 12 月 26 日 (月) 15:00 ~ 16:45

第 2 回専門部会

於：経済産業省別館 1038 会議室

平成 24 年 2 月 17 日 (金) 15:00 ~ 17:00

第 3 回専門部会

於：経済産業省別館 1038 会議室

平成 24 年 2 月 28 日 (火) 15:00 ~ 16:30

第 4 回専門部会

於：経済産業省別館 1038 会議室

平成 24 年 4 月 3 日 (火) 17:00 ~ 18:00

第 5 回専門部会

於：経済産業省別館 1038 会議室