

3. 新たな道路整備について	231
(1) 有料道路等に関する新たな道路整備	231
1) 有料道路の歴史	232
2) わが国の有料道路の状況	234
3) 有料道路の種類	235
4) 有料道路の料金制度	252
5) 道路事業への PPP/PFI、コンセッション方式導入について	255
6) 道路整備に関連した諸外国の動向	274
7) 成長戦略・重点施策における今後の方向性	295
8) 営業中の高速道路等の採算性について	298
9) 民間事業者の参入可能性のある道路についての考察	306
10) 民間事業者が道路事業に参入するメリットについての考察	309
11) 有料道路等に関する新たな道路整備への支援方策（案）について	312
(2) 開発行為に伴う道路整備	340
1) わが国における道路網の構成	341
2) わが国における宅地開発及び市街地整備の変遷	343
3) 開発行為について	348
4) 開発行為に伴った道路整備への既存支援について	355
5) 開発許可を伴った道路整備事例について	357
6) 開発行為に見る時代の変化について	377
7) 地方における今後の道路整備について	381
8) 開発行為に伴う道路整備への支援方策（案）について	382

3. 新たな道路整備について

わが国の幹線道路の整備は、昭和 29 年に策定された第一次道路整備五箇年計画以来、現在に至るまで着実に進められてきました。例えば、高速道路等の幹線道路ネットワークの整備は、高速道路の IC 周辺での工場の立地を促すなど、地域経済の活性化に大きく寄与するとともに、地方部における広域的な医療サービスの享受、災害等で幹線道路が途絶した場合の広域的な迂回ルートの確保等が可能となるなど、国民生活の質や安全の向上にも大きく貢献してきました。しかしながら、わが国の道路整備は、厳しい国土条件を背景とし、その整備はいまだ不十分であるとともに、大規模災害発生時等に備え、緊急輸送道路や代替性確保のための高規格幹線道路等の整備が必要とされています。また、高度経済成長期以降に整備されてきたインフラが、今後、急速に老朽化していくことが想定され、わたしたちが安心して既存のインフラを利用し続けることができるようにしていくことが求められています。

また、新たな道路整備のひとつとして、開発行為によって、開発区域における幹線道路及び区画道路が、開発事業者によって整備されることがあります。わが国には、このような開発に伴って整備された道路が多くありますが、これらの道路は、行政だけでは整備するのは困難であり、民間開発事業者の協力なくしては成しえなかったことでしょう。この民間開発事業者による道路整備費用の負担については、高度経済成長期のように開発利益が十分に得られる時代ではなくなっているため、このような状況では、開発に伴う道路整備の全額を、民間事業者で賄うことは、負担が大きくなるとともに、開発意欲の減退にもつながりかねません。また、今後、市街地には、防災上の観点からも開発が必要である箇所も多くあり、近代的な都市への移行がされていくことにあわせ、良好な市街地開発の推進意欲を維持するためにも、開発行為に伴った道路整備に対し、開発事業者への支援となるべき方を検討することが必要です。

これらのことから、新たな道路整備については、時代のニーズに対応しつつ、賢く戦略的な投資を行っていくことが必要です。そこで、時代のニーズでもある官民協働による新たな道路整備（維持管理・更新を含む）や、開発行為によって道路整備がされる場合における民間活力の活用のための支援方を検討しました。

（1）有料道路等に関する新たな道路整備

公共事業とは、社会公共の利益の図る事業であり、主なものに、学校・図書館・公園・病院の建設、道路・港湾・上下水道の整備、河川の改修などの事業があげられます。これらの整備については、国・地方公共団体の予算で行われるのが従来の形態でしたが、昨今では、財政負担の軽減や民間事業機会の創出といった観点から、民間の技術力や資金力、経営ノウハウ・経営力を活用しつつ、官民が連携しリスク分担をしながら公共施設整備や

公共サービスを持続的に提供する手法、すなわち、PFI (Private Finance Initiative) 方式が導入されはじめています。道路事業については現在のところ実施事例はありませんが、今日においては、厳しい財政状況を改善するひとつの方策として注目されていることから、今後、民間事業者が有料道路事業に参入する可能性のある道路、参入時の留意点やメリットの明確化の必要性等について考察するとともに、支援方策についての検討を行いました。

1) 有料道路の歴史

道路は国民一般の生活と密接に関連し、その基本的要件となっており、また近代国家では経済活動を支える基盤として不可欠な施設です。したがって、道路の建設及び管理は行政主体である国・地方公共団体の責任に帰し、租税等の一般財源を充当する公共事業として行われ、建設された道路は無料で一般交通の用に供されるのが通常です。これが道路無料公開の思想であり、産業革命以降資本主義が発展するとともに形成されてきた考え方です。すなわち、自由な流通及び競争を通じて経済の合理的発展を追及する思想は、中世国家の封建的規制であった通行税、入市税等を排斥し、身体的自由、居住の自由等とともに道路についても通行の自由を強く求めたものです。わが国が近代国家として確立した明治期以降の道路行政についても同じことが考えられていました。

しかし、わが国の道路は、西欧と違って馬車交通の時代がなかったため、きわめて貧弱であり、明治以降鉄道優先主義が取られたこともあってその整備は著しく立ち遅れていました。このような状況に対して昭和 29 年度から第一次道路整備五箇年計画が発足し、本格的な道路整備が行われることとなりましたが、限られた一般財源による公共事業費のみではとても増大する道路交通需要に対処することはできませんでした。

このような租税等による一般会計歳入では必要とされる道路事業のための費用はとても賄えないという実状にかんがみて、昭和 27 年旧道路整備特別措置法 (昭和 27 年法律第 169 号) が制定され、国又は地方公共団体が道路を整備するにあたり、財源不足を補う方法として借入金を用い、完成した道路から通行料を徴収してその返済に充てるという方式が認められることになりました。これは有料道路制度を本格的に認めるものであり、揮発油税等の道路特定財源制度、道路整備緊急措置法に基づく道路整備五箇年計画と並んで道路整備事業の進展に大きく寄与することとなりました。

その後、昭和 31 年までにそれまでの道路整備特別措置法が廃止され、代わって新たな道路整備特別措置法 (昭和 31 年法律第 7 号) が制定されました。それと同時に日本道路公団が設立されて本格的な有料道路時代を迎えることとなりました。

(i) 戦前の有料道路制度

わが国において有料道路制度が本格的に採用されたのは、昭和 27 年に道路整備特別措置法が制定された際ですが、それ以前にも部分的には有料制度が認められていました。

わが国の有料制度の始まりと考えられるのは、明治 4 年に発せられた太政官布告「修路架橋運輸ノ便才興ス者ニ入費税金徴収許可方」であり、これによって「有志ノ者共、自費或ハ会社ヲ結び、水行ヲ起シ、嶮(ケン)路(ロ)ヲ開キ、橋梁ヲ架ケル等諸般運輸ノ便利ヲ起コシ侯者ハ、落成ノ上、功費ノ多寡ニ応ジ年限ヲ定メ税金取立方差シ許サル」ことが認められました。以後この布告に基づき各所に有料の橋や渡船施設が設けられました。

また、大正 8 年には旧道路法が制定された際に、この趣旨が取り入れられ、道路管理者は特別の事由があれば監督官庁の許可を受けてまた道路管理者でないものは道路管理者の許可、承認を得て、橋銭、渡銭を徴収する有料の端又は渡船施設を設置できることとなりました（旧道路法 26 条、27 条、52 条）。

(ii) 戦後の有料道路制度

旧道路法は、昭和 27 年に全面改正が行われるまで存続し、有料道路制度についても別段の定めはされませんでした。また、それだけの必要も認められなかったようです。

戦後になって道路に関する法制が旧態依然としていることに反省が加えられ、昭和 27 年旧道路法が全面改正になり、その際有料道を制度に関する規定も若干の修正が加えられました。すなわち、道路管理者以外のものが建設する有料橋等の制度は廃止され、道路管理者のみが都道府県道、市町村道に限り建設大臣の許可を受けて有料の橋、渡船施設を設置できることとなりました（道路法第 25 条）。

この新道路法の制定と時を同じくして、道路整備特別措置法（昭和 27 年法律第 169 号）が制定され、道路法上の道路に関する全面的な有料道路制度が採用されました。この制度は対象を橋また渡船施設に限らず一般道路にまで拡大し、その建設に必要な資金を資金運用部特別会計から借入れ、完成された道路利用者から通行料金を徴収することによって償還していくことを内容としていました。事業主体は道路管理者である国及び都道府県または市でした。

その後、事業の効率的運営を図るとともに、広く民間の余裕資金を活用することを目的として昭和 31 年に日本道路公団が設立されました。これとともに、それまでの道路整備特別措置法は廃止されてあらたな道路整備特別措置法（昭和 31 年法律第 7 号）が制定されました。この日本道路公団の設立により、従来国が一般国道につき直轄で施行していた有料道路の建設方式は廃止されて、公団による建設方式が採用されることになりました。続いて昭和 34 年には首都高速道路公団、昭和 37 年には阪神高速道路公団が設立されて、それぞれ首都地域、阪神地域の都市高速道路の建設に当たることになり、さらに昭和 45 年には本州四国連絡橋公団が設立されて、本州と四国の連絡橋に係る有料の道路及び鉄道の建設を行うことになりました。また、同じ昭和 45 年には地方道路公社方が成立し、地方的な幹線有料道路の建設にあたる地方道路公社の設立が認められることになりました。

しかしながら、この公団による建設方式においては、一方的な命令のもと、多額の借入と国費により建設が進められ、返済期間が順次先送りされる等、不採算路線の建設に歯止

めがなく、建設・管理コストの削減が不十分で高コスト体質であるなど、整備に対する様々な批判や指摘がありました。そうした中、平成 16 年 6 月に有料道路制度の抜本的改革となる道路関係四公団民営化関係四法が制定され、平成 17 年 10 月には道路関係四公団を廃止し、独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構と 6 つの高速道路株式会社が設立されました。

なお、以上は、道路法上の道路についての有料制度の改革であって、このほかに道路法によらない有料道路があります。大正末期よりバス事業者の中に自動車専用道路を私設し、自社以外の自動車に対して有料公開するものが現れてきました。そこで、このような情勢に対処して昭和 8 年に自動車交通事業法が施行され、内務大臣及び鉄道大臣の免許を受けて有料の一般自動車道を新設する途が開かれました。その後、この制度は旧道路運送法を経て昭和 26 年施行の道路運送法（昭和 26 年法律第 183 号）に引継がれ、現在に至っています。このほかにも森林組合法に基づく林道、自然公園法に基づく公園道等のなかにも有料のものがあり、いずれも道路法の対象ではなく、比較的少ない事例です。道路行政法上重要な意義を有しているのは道路法上の道路に関する有料道路制度であり、量的にも大きなウェイトを占めています。

2) わが国の有料道路の状況

現在有料道路の種類としては、道路法上の道路として高速自動車国道、都市高速道路、一般有料道路（道路整備特別措置法に基づくもので有料の一般国道、都道府県道又は市町村道）、有料橋・有料渡船施設（道路法に基づくもの）があり、道路法によらない道路として道路運送法上による一般自動車道、森林組合法による林道、自然公園法による公園道、漁港漁場整備法による漁業歩道等があります。このうち、道路法の対象となる有料道路について、事業主体との関連を示すと、以下の図のようになります。

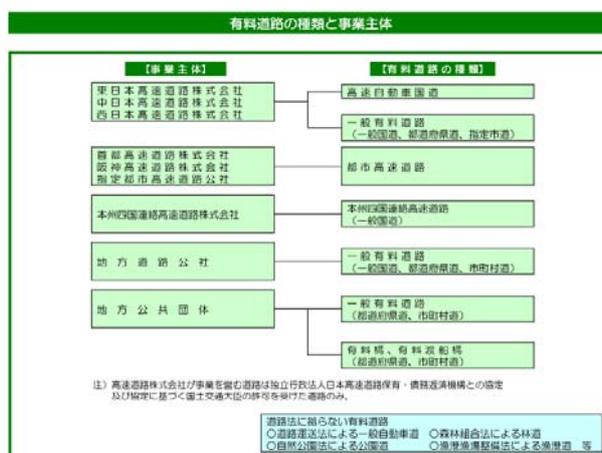


図 3-1 有料道路の種類と事業主体

資料：国土交通省 HP

3) 有料道路の種類

(i) 高速自動車国道

昭和 37 年 8 月に名神高速道路の尼崎・栗東間 71km が開通して、わが国は本格的な高速道路時代に入りました。昭和 40 年 7 月には名神高速道路の全線 190km が、また、昭和 45 年 5 月には東名高速道路の全線 347km が、それぞれ開通しました。その後も、建設及び供用は着々と進行し、平成 24 年 4 月現在では供用延長は 8,182m に達しています。

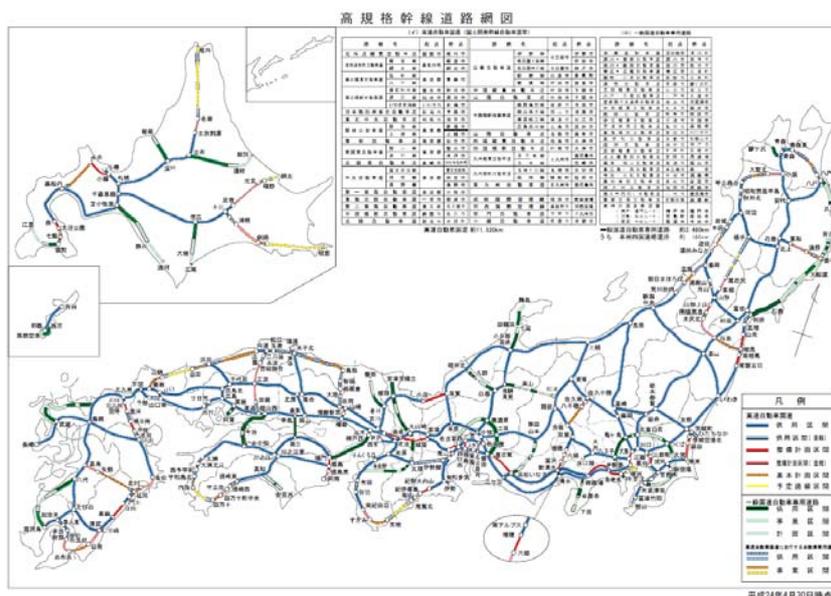


図 3-2 高規格幹線道路網図

資料：東北地方整備局 HP

(ii) 都市高速道路

都市高速道路としては、首都高速道路、阪神高速道路、名古屋高速道路、広島高速道路、福岡高速道路及び北九州高速道路が供用中です。

これらは、それぞれ首都地域、阪神地域等において都市の機能を維持し、増進させることを目的として建設される自動車専用道路で、いずれも当該道路のみでひとつの道路網を構成しています。道路法上においては、現在これらの道路は、都道府県道、市道のいずれかに属している（制度上は国道も可）が自動車の高速交通の用に供する点、都市計画において定められたものである点、都市及びその周辺地域の交通を促進することにより都市の機能の維持、増進を目的としている点、通行にあたって料金を徴収する点、国・地方公共団体以外の公共法人が事業を遂行する点等で特別の種類を形成しています。

都市高速道路は、平成 22 年 2 月 1 日現在で、首都高速道路 295.0km、阪神高速道路 242.0km、名古屋高速道路 69.2km、福岡・北九州高速道路 101.3km、広島高速道路 14.0km の計 720km が供用中です。

(iii) 本州四国連絡道路

本州四国連絡道路は、本州と四国間の交通需要にかんがみ、本州と四国間の連絡橋を建設することにより、海上交通に依存する交通体系を画期的に改善し、交通の円滑を図り、もって国土の均衡ある発展と国民の経済の発展に資することを目的としています。

道路法においては一般国道と位置づけられており、また、道路整備特別措置法においては一般有料道路とされている道路です。

本州四国連絡橋の建設については、昭和 30 年以来種々の調査、研究が行われてきました。昭和 45 年 5 月には本州四国連絡橋公団法が制定され、同年 7 月には本州四国連絡橋公団が設立されました

昭和 63 年に児島・坂出ルート（瀬戸中央自動車道）が全線開通し、平成 10 年には明石海峡大橋の完成により神戸・鳴門ルート（神戸淡路鳴門自動車道）が全線開通、平成 11 年には、尾道・今治ルート（西瀬戸自動車道）が一部島内区間を残して開通し、3 ルートが概成しました。なお、島内の残りの区間については、平成 18 年 4 月に暫定通行措置を行っています。平成 22 年 2 月現在では、供用延長は 172.9km（西神地区 8.8km を含む）となっています（暫定通行措置区間の延長を含まず）。

なお、日本道路公団が「尾道大橋有料道路」として供用していた尾道大橋及びその延伸部について、昭和 63 年 2 月 1 日に本州四国連絡道路の一部として本州四国連絡橋公団へ引継がれました。その後、平成 11 年 12 月に尾道大橋のみが本州四国連絡橋公団から広島県道路公社に移管されました。平成 25 年 3 月 31 日をもって、料金徴収期間が満了し、4 月 1 日に広島県へ移管後、現在は、無料開放されています。これに伴い、尾道大橋及び延伸部を連続して利用する場合の料金徴収はありません。

(iv) 一般有料道路

一般有料道路は、一般国道、都道府県道、市町村道を有料道路として建設したものです。一般国道、都道府県道等の一般公共道路は無料で一般国民に開放することが道路の公共性という観点から見て望ましいので、これらの道路を有料道路として建設することについてはいくつかの制限が設けられています。第一に、当該道路の通行者はその通行により著しく利益を受けるものであること、第二に、通常他に道路通行の方法があって当該道路の通行が余儀なくされるものでないこととなっています。したがって、建設する有料道路の利用によって距離や時間が短縮され費用が節約できること、通常の場合代替道路が存在することが必要となります。

現在、この一般有料道路を建設する事業主体としては、日本道路公団（東日本高速道路株式会社、中日本高速道路株式会社、西日本高速道路株式会社）、地方道路公社及び道路管理者（都道府県及び市町村）の 5 者があります。

①日本道路公団（現：東日本・中日本・西日本高速道路株式会社）

日本道路公団が民営化されるまでは、一般国道、都道府県道、指定市道が、建設する有料道路の利用によって距離や時間が短縮され費用が節約できること、通常の場合代替道路が存在することという2つの条件に該当していれば、国土交通大臣の許可を受けて、当該道路を新設、改築して料金を徴収できることとされていました。ただし、都道府県道及び指定市道の場合には、その新設、改築が国の利害に特に関係していなければなりません。料金徴収期間における維持、修繕、災害復旧は本来の道路管理者ではなく、公団が行い、料金徴収期間満了後であっても、維持、修繕に特に多くの費用を要し道路管理者がその維持、修繕を行うことが著しく困難である場合は、公団が引続き有料道路として管理することとされていました。

日本道路公団の民営化後においては、東日本・中日本・西日本高速道路会社が事業を営もうとするときは、あらかじめ独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構と協定を締結しなければならず、当該協定に基づき、国土交通大臣の許可を受けて、高速道路を新設し、または改築して、料金を徴収することができることとされています。

②地方道路公社

地方道路公社は、地方道路公社法に基づき、都道府県又は政令で指定する人口50万以上の市が設立、出資することが出来る法人で、設立団体である地方公共団体の区域及びその周辺地域において、有料道路事業を行うものです。地方公共団体による一般有料道路の建設は昭和40年頃から積極的に行われることとなりましたが、増大する自動車交通需要に対して道路の整備はなお立ち遅れており、より一層の有料道路事業を拡大させることが要請されていました。しかしながら、当時の有料道路の建設及び管理主体は道路管理者のほか、日本道路公団、首都高速道路公団、阪神高速道路公団の3公団のみであったこと、また、3公団の財源にも制約があり既存の有料道路建設主体の手によって事業を拡大させることにも限界がみられたことから、昭和45年5月に地方道路公社法が制定され、地方道路公社が設立されることとなりました。

なお、道路整備特別措置法において、地方道路公社は国土交通大臣の許可を受けて一般国道、都道府県道及び市町村道を新設し又は改築して、料金を徴収することができる（第10条）とされています。この際には、一般国道（地方の利害に特に関係のあるもの）、都道府県道、市町村道が、建設する有料道路の利用によって距離や時間が短縮され費用が節約できること、通常の場合代替道路が存在することという2つの条件に該当することが必要です。また、地方道路公社の行う指定都市高速道路の新築又は改築に関すること（第12条）、地方道路公社の行う一般国道等の維持、修繕等の特例に関すること（第15条）など規定されています。これは、地方経済の発展に伴う交通需要の増大に対処し地域の開発を促進するのに、都道府県及び市町村道のみではなく一般国道も含めた地方的幹線道路網を総合的かつ効率的に整備していく必要があるからです。

③道路管理者（都道府県及び市町村）

有料道路制度は、借入金によって道路を建設・管理し、受益者負担の原則に基づいて、一定期間は有料制をとり、借入金を全額償還した後は、本来道路管理者に引き継ぎ、無料開放するという制度です。建設する際には、当該有料道路の利用によって距離や時間が短縮され費用が節約できることや通常の場合の代替道路が存在することという 2 つの条件に該当する必要があります。

ここでいう本来道路管理者とは道路整備特別措置法第 2 条第 3 項に定める「道路管理者」のことで、高速自動車国道にあつては国土交通大臣、その他の道路にあつては道路法第 18 条第 1 項に規定する道路管理者をさします。なお、独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構、高速道路株式会社、地方道路公社は、道路整備特別措置法に定められた事務について本来道路管理者の権限を代行することとされています。

④有料の橋又は渡船施設

有料の橋又は渡船施設は、道路法第 25 条に基づくものです。都道府県または市町村である道路管理者は、都道府県道又は市町村道について、有料の橋又は渡船施設を設置できます。新設または改築に要する費用の全部又は一部の費用を償還するために、一定の期間に限り利用者から受益の限度を超えない範囲において、条例で定めるところによって料金を徴収を可能とするもので、条例制定後、必要な書類等を国土交通大臣に届出が必要です。設置を行うためには、第一に利用の範囲が地域的に限定されたものであること、第二に利用者がその利用により著しく利益を受けるものであること、第三に新設、改築に要する費用の全額を地方債以外の財源を持って支弁することが著しく困難であるものという 3 要件を充足しなければなりません。

(v) 特殊な整備事例

これまで紹介してきたように、有料道路の建設には一定のルールがあります。しかしながら、わが国における有料道路の中には、特殊な事情によって整備された事例があります。

ひとつは、新たな法律を整備し、民間資金の導入によって建設を可能とした東京湾横断道（東京湾アクアライン）です。その他には、旧道路公団によって建設されましたが、管理上の問題等から、指定都市高速道路や地方道路公社に引継がされた事例です。

①東京湾横断道路（東京湾アクアライン）

東京湾横断道路（東京湾アクアライン）は、神奈川県と千葉県木更津市を連絡する延長約 15km の幹線道路で、東京湾岸道路、東京外かく環状道路、首都圏中央連絡自動車道、東関東自動車道等と一体となって首都圏における広域的幹線道路網を形成するものであり、京浜地域と房総地域を直結することにより東京都市圏の南バイパスとしての役

割を果たし、周辺都市の都市機能を高め広域的な都市圏を育成する基盤となるものとして整備されました。

当該道路については、建設省が昭和 41 年度より調査に着手し、昭和 51 年度に日本道路公団が調査を引継ぎ、昭和 62 年 7 月に日本道路公団に対する道路整備特別措置法に基づく事業許可により事業着手、平成 9 年 12 月 18 日に東京湾アクアラインの名称で供用開始されています。

事業の実施にあたっては、その整備の緊急性に鑑み、民間活力を活用し、国の負担を軽減しつつ、早期に事業着手することができる民活新方式によることとされました。

(a) 事業の概要

東京湾アクアラインは、一般国道 409 号（川崎市～成田市）のうち神奈川県川崎市の首都高速湾岸線との接続部を基点とし、東京湾を横断して千葉県木更津市で東京湾アクアライン連絡道を介して、東関東自動車道に接続する道路です。

構造形式については、大型船の航行が多い川崎側の約 10km は海底トンネル、木更津側の約 5km は橋梁構造となっています。海底トンネルの中央には換気のための川崎人工島（風の塔）が設けられています。また、トンネルから橋梁部に移行する部分については、その接続構造としての役割を果たす木更津人工島（海ほたる）が設けられ、供用後は「海ほたる PA」として利用されています。

- 区間 自) 神奈川県川崎市川崎区浮島町地先
- 至) 千葉県木更津市中島
- 延長 15.1km
- 設計速度 80km/h
- 車線数 4 車線
- 事業費 約 1 兆 4,400 億円

(b) 事業の方式

昭和 61 年 5 月 7 日に交付・施行された「東京湾横断道路の建設に関する特別措置法」に基づき、民間、地方公共団体及び日本道路公団の 3 者による出資による会社（東京湾横断道路株）と日本道路公団が以下の方式で事業を実施してきました。

- 日本道路公団（以下、「公団」という。）が国土交通大臣より東京湾横断道路について新設し料金を徴収する許可を受ける。
- 公団は、国土交通大臣の認可を受けて東京湾横断道路の建設及び管理に関する事業を行うことを主たる目的とする株式会社（以下、「会社」という。）と建設協定を結ぶ。
- 基本的な調査及び、計画調整、用地の取得等については、公団が調達した資金により公団が実施する。

- 会社は、建築協定に基づき、自ら資金を調達し、東京湾横断道路の新設に関する工事及びその準備行為のうち公団が実施するもの以外のものを実施する。
- 会社は、完成した施設を公団に引き渡す。
- 公団は、建築協定に基づき、東京湾横断道路の建設に要した費用を協定後長期に分割して、料金収入等により会社に支払う。
- 供用後の維持、修繕等の管理は、新たに公団と会社が結ぶ管理協定に基づき、会社が行う。

また、大規模な公共事業を、民間会社が資金の大部分を民間からの調達によって実施するという特殊性に鑑み、当該事業が円滑に実施されるよう、以下の特例措置が設けられています。

- 公団及び地方公共団体は、会社に出資することができる。
- 国は、会社に対し、建設工事に要する費用に充てる資金の一部を無利子で貸し付けることができる。
- 国は、会社の債務について、保証契約をすることができる。

なお、平成 17 年 10 月の道路関係四公団の民営化に伴い、これまで公団と会社との間で締結されていた東京湾横断道路建設協定及び管理協定は、会社と東日本高速道路株式会社及び独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構との間において締結がなされたものとみなされることになり（日本道路公団等民営化関係法施行法第 57 条）、3 者間において両協定に基づいて事業が行われています。

これにより、これまで建設協定に基づいて公団が行っていた会社への建設費等の長期割賦返済については、東日本高速道路株式会社が機構に対して貸付料の支払いを行うとともに（機構法第 16 条）、機構が会社へ長期割賦により返済を行うこととなりました（東京湾横断道路の建設に関する特別措置法（以下、「湾横法」という。））第 2 条第 1 項第 1 号、機構法第 12 条第 1 項第 2 号）。

また、建設協定及び管理協定の変更を行う際においては、これまでは公団のみが国土交通大臣の認可を受ける必要がありましたが、変更後においては東日本高速道路会社及び機構が認可を受ける必要があることとなりました。

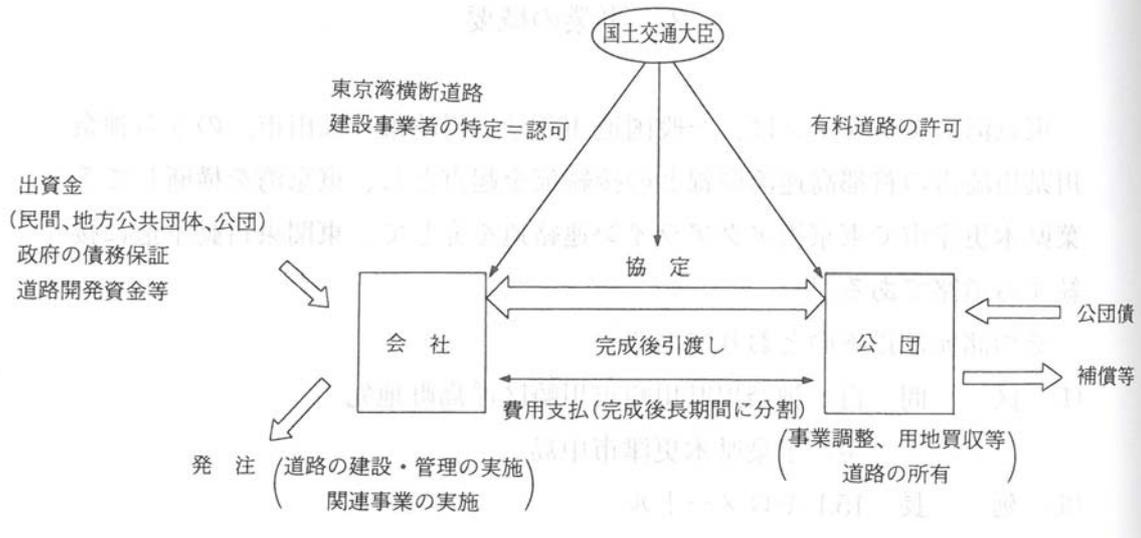


図 3-3 東京湾横断道路の事業の方式（民営化前）

資料：道路行政（平成 21 年度）

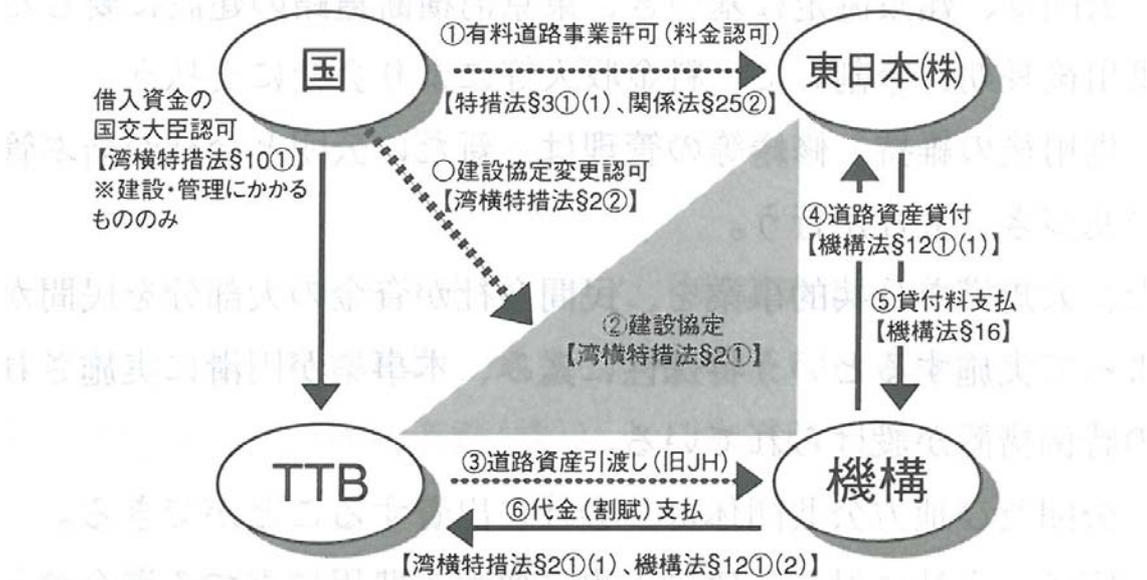


図 3-4 東京湾横断道路の事業の方式（民営化後）

資料：道路行政（平成 21 年度）

(c) 建設資金等の概要について

東京湾アクアラインの建設資金等は、会社が調達した出資金 900 億円を除き、債券発行又は借入れによる有利子資金で調達されています。平成 11 年度末における要償還額は 1 兆 4,437 億円でした。

表 3-1 建設資金等の概要（単位：億円）

公団調達資金	2,710
会社調達資金	11,727
政府保証債	5,764
道路開発資金	3,750
民間借入金	1,312
出資金	900

※公団調達資金は道路債券及び借入金による。

※道路開発資金とは、国の道路整備特別会計からの貸付金に、原則として同額の民間資金を加えて低利で貸し付けられる資金である。

資料：平成 11 年度決算検査報告（会計検査院）

(d) 建設費について

東京湾アクアラインの事業許可は、昭和 62 年の当初許可以来、工事予算額の変更を伴うものとして、平成 5 年、8 年及び 9 年の計 3 回行われています。この工事予算額は、昭和 62 年の当初許可においては 9,300 億円となっていました。その後、工事の施工方法の変更などにより、平成 5 年の変更許可では 1 兆 2,044 億円に、平成 8 年の変更許可では 1 兆 2,512 億円に、平成 9 年の変更許可では 1 兆 2,369 億円にそれぞれ変更されています。そして、工事予算額に対する執行実績額は 1 兆 2,323 億円でした。また、工事完成予定は当初許可において平成 8 年 3 月となっていました。トンネルの施工に計画以上の期間を要したことなどから平成 8 年の変更許可で 9 年 12 月に延長し、実際にも同月に工事が完成しました。

(e) 料金について

一般有料道路の料金は、特措法により、道路の通行又は利用により通常受ける利益の限度を超えてはならないとされている。公団では、これに基づき、東京湾アクアラインの料金について、次の額の合計額を超えないように設定することとしています（以下、この合計額を「限度額」という。）。

- 距離の短縮及び走行速度の差によって走行時間が短縮することにより生ずる利益を、短縮時間に所定の単価を乗ずることにより算出した額（以下「時間便益」という。）

- 道路勾配や路面の状況など道路構造の差によって走行経費が節約されることにより生ずる利益を、走行距離に所定の単価を乗ずることにより算出した額（以下「走行便益」という。）

また、公団では、当初許可並びに5年、8年及び9年の変更許可において、それぞれ大型車、普通車等の車種別に料金の限度額の計算を行っています。このうち普通車の例では、いずれの許可時においても料金の限度額（8,993円～9,620円）のうちおおむね85%を時間便益が占めており、時間短縮による利益が大きなものとして料金の限度額が算定されています。

一般有料道路の料金は、道路整備特別措置法施行令（昭和31年政令第319号）により、当該道路の料金徴収総額が道路投資額、管理費等の費用の合算額に見合う額とするよう定められています。そして、公団では、一般有料道路の料金の徴収期間について、平成8年度までは30年以内、平成9年度以降は40年以内で設定することとしています。また、公団では、昭和61年5月7日に交付・施行された「東京湾横断道路の建設に関する特別措置法」に基づき、料金の徴収期間内に道路投資額の償還が可能な料金を料金限度額の上限として決定し、平成9年12月の開業時においては料金を4,000円としています。

表 3-2 通行料金について

（単位：円）

比較区間	起点 川崎市川崎区宮本町～終点 千葉県袖ヶ浦市神納			
比較ルート	一般国道15号～一般国道14号～一般国道16号 87.9km			
新設ルート	一般国道409号～東京湾アクアライン～一般国道409号 27.1km			
算定年次	昭和62年	平成5年	平成8年	平成9年
時間便益 (A)	7,585.6	8,351.2	7,963.2	7,963.2
(A)／(D)	(84.3%)	(86.8%)	(86.3%)	(86.3%)
走行便益 (B)	1,408.3	1,419.1	1,418.5	1,418.5
(B)／(D)	(15.7%)	(14.8%)	(15.4%)	(15.4%)
一般国道409号料金 (C)	—	150	150	150
限度額 (D)=(A)+(B)+(C)	8,993.9	9,620.3	9,231.7	9,231.7
普通車料金額	4,900	5,050	5,050	4,900 (当初5年間は4,000)

資料：平成11年度決算検査報告（会計検査院）

(f) 交通量について

公団では、当初許可並びに平成 5 年、平成 8 年及び平成 9 年の変更許可において、東京湾アクアラインが開業した後の推定交通量を算定しています。これは、償還計画における毎年の料金収入が開業後の推定交通量を基礎として算定されていることによるものです。また、この推定の精度が償還計画の円滑な達成に大きな影響を与えることとなります。

推定交通量の算定は、政府機関から発表される将来の経済指標、人口等の最新のデータを基に行われています。それぞれの許可時における推定交通量について、営業開始初年度についてみると、当初許可では約 33,000 台/日であった推定交通量は見直しにより減少し、平成 9 年の変更許可では約 25,000 台/日となっています。

表 3-3 推定交通量（台/日）

事業（変更）許可年	昭和 62 年	平成 5 年	平成 8 年	平成 9 年
営業開始初年度	33,423	33,253	33,253	25,468
営業開始から 20 年後	64,850	64,589	64,398	53,816
償還期間（年）	30	30	30	40

資料：平成 11 年度決算検査報告（会計検査院）

(g) 交通量の実績と利用の低迷について

東京湾アクアラインの平成 9 年度～平成 11 年の各年度の実績交通量について、平成 9 年の変更許可における推定交通量を大きく下回り、その比率は 46.6%、34.8%、30.5%と年々低下してきている状況です。

このように実績交通量が推定交通量を大きく下回っている要因としては、主に次のことが考えられます。

(ア) 景気の予測と実績の乖離（会計検査院平成 11 年報告書より）

将来交通量の伸び率など推定交通量の算定に用いられる各種数値は、政府機関から公表される将来の経済指標等を基に決定されています。その経済指標の一つである GNP は、平成 9 年の変更許可においては、平成 3 年に公表された推計値に基づき、平成 2 年度から平成 12 年度にかけて年平均 3.5%の伸び率で成長すると見込まれていました。

しかし、その実績についてみると、平成 2 年度から平成 8 年度の年平均伸び率は 2.1%と平成 9 年の変更許可時には既にこの見込みを下回っており、さらに営業開始年度である平成 9 年度では 0.0%、平成 10 年度では△1.9%、平成 11 年度では 0.3%と、その後も予測を大幅に下回っている状況です。

このため、平成 9 年の変更許可で見込んだ 6.1%に比べて、自動車交通量の推移の指標としていた自動車走行台キロの伸び率の実績は、交通量に特に大きな影響を与える東京

都及び神奈川県では△6.5%とこれを大幅に下回っています。

また、東京湾アクアラインを通過する交通量の推定に当たり指標の一つとしていた1人当たり GNP の伸び率の実績は、9年の変更許可で見込んだ国内の伸び率 10.8%に比べて、東京湾アクアライン周辺の1都3県では 2.6%とこれを大幅に下回っています。

(イ) 料金の割高感

東京湾アクアラインの営業開始時の通行料金は 4,900 円でしたが、これを営業延長 15.1km で除した 1km 当たりの料金単価は約 265 円となります。これは、公団の経営する高速道路の料金（大都市近郊区間普通車料金では 29.52 円/km+150 円 (TC) /回+消費税）及び他の一般有料道路の料金に比べて高額なものとなっています。

また、川崎市役所・木更津市役所間における所要時間と料金について他のルートと比較すると、首都高速湾岸線等を経由した場合の所要時間は約 90～190 分で料金は 2,850 円であるのに対し、東京湾アクアラインを経由した場合は所要時間が約 40 分に短縮される一方、料金は 4,150 円と高額となります（当初 5 年は 4,000 円のため）。

東京湾アクアラインにおいて、このような高額な料金設定となった背景には、前記のように東京湾アクアラインの時間短縮効果が大きく算定されたため、他の一般有料道路よりも高額な料金設定であっても利用者が受ける利益の限度を超えないという前提がありました。

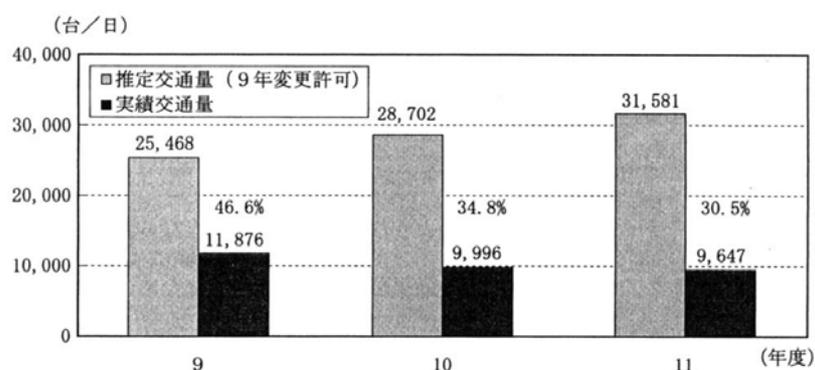


図 3-5 推定交通量と実績交通量の比較

平成 11 年度決算検査報告（会計検査院）

(h) 通行料金引下げの社会実験について

平成 9 年 12 月の開通当初、通行料金は普通車で 4,000 円（当初 5 年間）などと設定され、1 日当たり交通量は 10,000 台程度で推移していましたが、平成 12 年 7 月に普通車を 3,000 円などとする料金引下げが行われ、平成 13 年度の交通量は約 13,000 台と約 30% 増加しました。また、平成 14 年 7 月からは、ETC 車を対象に普通車を 2,320 円などとする料金引下げが実施されました。

さらに、平成 17 年 7 月には普通車を 1,860 円などに、平成 19 年 2 月には 1,620 円な

どに時間帯で通行料金を引き下げる社会実験を実施し、利用促進が図られてきました。

平成 19 年 8 月から、東関東自動車道等を含めて東京湾アクアライン経由の通行料金を時間帯で 1,500 円などに引き下げる「ベイ割」社会実験が実施されました。

このような割引がおこなわれるなか、平成 21 年 3 月末から全国的高速道路で休日の普通車を上限 1,000 円などとする料金引下げが実施され、東京湾アクアラインにおいては普通車の休日交通量が対前年比で約 40%増加するなどの一定の効果が見られました。しかし、この料金引下げは、平成 23 年 3 月までの 2 年間に期間が限定されていることや、平日や大型車の通行料金に対する引下げ幅が小さいことから、更なる料金引下げが期待されていました。

東京湾アクアラインでは、更なる料金引下げを継続的に実現していくため、料金引下げを試行的に実施し、その成果を検証することが重要となると考え、料金引き下げの社会実験を行うこととしました。社会実験は平成 21 年 8 月 1 日から平成 23 年 3 月 31 日までの 1 年 8 ヶ月間、平日、休日を問わず全日において、ETC 車を対象に普通車を 800 円、大型車を 1,320 円などとしました。また、平成 23 年 4 月から 3 年間、料金引下げ社会実験が継続されることになり、平成 25 年 12 月 20 日、国土交通省による新たな高速道路料金に関する基本方針が公表され、当分の間、千葉県による費用負担を前提に終日 800 円（普通車）が継続することとされました。

	軽自動車	普通車	中型車	大型車	特大車
通常料金					
非 ETC 車	2,400 円	3,000 円	3,600 円	4,950 円	8,250 円
ETC 車	1,860 円	2,320 円	2,780 円	3,830 円	6,380 円
生活対策期間（ETC 車）					
平日	1,200 円 ～1,700 円	1,500 円 ～2,100 円	1,800 円 ～2,500 円	2,500 円 ～3,450 円	4,150 円 ～5,800 円
休日	1,000 円	1,000 円	1,800 円 ～2,780 円	2,500 円 ～3,830 円	4,150 円 ～6,380 円
社会実験 (ETC 車)	640 円	800 円	960 円	1,320 円	2,200 円

図 3-6 アクアラインの車種別料金

資料：東京湾アクアライン料金引下げ社会実験（平成 21 年 8 月～平成 23 年 3 月）報告書

3. 社会実験開始前（平成 20 年度）との年度平均

【単位：日平均交通量（台／日）】

	H24 年度 (H24. 4. 1 ～H25. 3. 31)	H23 年度 (H23. 4. 1 ～H24. 3. 31)	H22 年度 (H22. 4. 1 ～H23. 3. 31)	H21 年度 (H21. 4. 1 ～H22. 3. 31)	H20 年度 (H20. 3. 1～ H21. 3. 31)
全日	38,300	33,500	32,800	29,300	20,800
全車	約 1.8 倍 (H20 年度比)	約 1.6 倍 (H20 年度比)	約 1.6 倍 (H20 年度比)	約 1.4 倍 (H20 年度比)	—

図 3-7 東京湾アクアラインの交通量について

資料：千葉県 HP

②北九州高速道路

福岡北九州高速道路公社は、福岡市及び北九州市の区域並びにその周辺の地域において指定都市高速道路を建設・管理する目的で昭和 46 年に設立されました。昭和 55 年に福岡都市高速道路及び北九州都市高速道路の一部 9.6km を開通以来、漸次路線を拡張し平成 24 年 7 月 21 日の福岡高速環状線全通により、現行計画における全路線（福岡高速 56.8km、北九州高速 49.5km）が供用されました。

平成 3 年には、日本道路公団によって建設された北九州高速 4 号線が福岡北九州高速道路公社に引継がれました。道路は、建設後の管理が必要であり、効率的な管理をすること、また、ネットワークとしての機能の充実を図るために引継が行われたとのことです。

また、ネットワークとしての機能の充実が図られるとともに、供用延長が伸びることで、利用台数の増加がみられました。当然のことですが、合わせて料金収入も着実に増加してきました。しかしながら、平成 3 年当初は、利用交通量が 11 万台／日でありましたが、平成 24 年は 8 万 5 千台／日と減少しています。



図 3-8 北九州高速道路位置図

資料：福岡北九州道路公社 HP

2) 北九州高速道路

区分	路線名	工事区間		幅員 (m)	車線数	延長 (km)	事業費 (億円)	工期 (西暦)	単価 (億円/km)
		起点	終点						
北九州 高速道路	北九州高速 1号線	北九州市 小倉南区長野二丁目	北九州市 小倉北区下到津 一丁目	17.50~ 18.50	4	9.2	1,078	1971 ~ 2008	117
	北九州高速 2号線	北九州市 小倉北区許斐町	北九州市 戸畑区大字戸畑	17.50~ 18.50	4	4.3	479	1972 ~ 2008	111
	北九州高速 3号線	北九州市 小倉北区菜園場 一丁目	北九州市 小倉北区東港 一丁目	12.25×2	6	1.8	202	1972 ~ 1999	112
	北九州高速 4号線	北九州市 門司区春日町	北九州市 八幡西区茶屋の原 二丁目	17.25~ 20.50	4	31.8	1,291	1990 ~ 2008	41
	北九州高速 5号線	北九州市 八幡東区東田五丁目	北九州市 八幡東区神山町	8.50×2	4	2.4	550	1998 ~ 2008	229
	合計					49.5	(48) 3,600	()は利子補 給金で外書	73
道路 構造	構造	高架一層式・高架二層式・土工部							
	車線幅員	往復分離4又は6車線 1車線幅員3.25m、3.5m							
事業期間	着手 竣工	1971年(昭和46年) 2008年(平成20年)							
料金	料金	普通車500円・大型車1,000円							
	乗り継ぎ制 (ETC車)	2号線戸畑⇄5号線枝光間(詳細P17参照)							
設計速度 (JCT部、出入口部を除く)		80km/h(4号線 黒崎~馬場山)、60km/h(その他の区間)							

※北九州高速4号線は、1991年3月に日本道路公団(現NEXCO)から引き継いだ路線です。

平成24年度 料金収入	156.4億円/年
日平均料金収入	43百万円/日
日平均通行台数	85,794台/日

供用延長距離		
		平成25年3月末現在 49.5km
料 金		
	現金車	ETC車
普通車	500円	450円~500円
大型車	1,000円	900円~1,000円

図 3-9 北九州高速道路の概要

資料：福岡北九州道路公社 HP

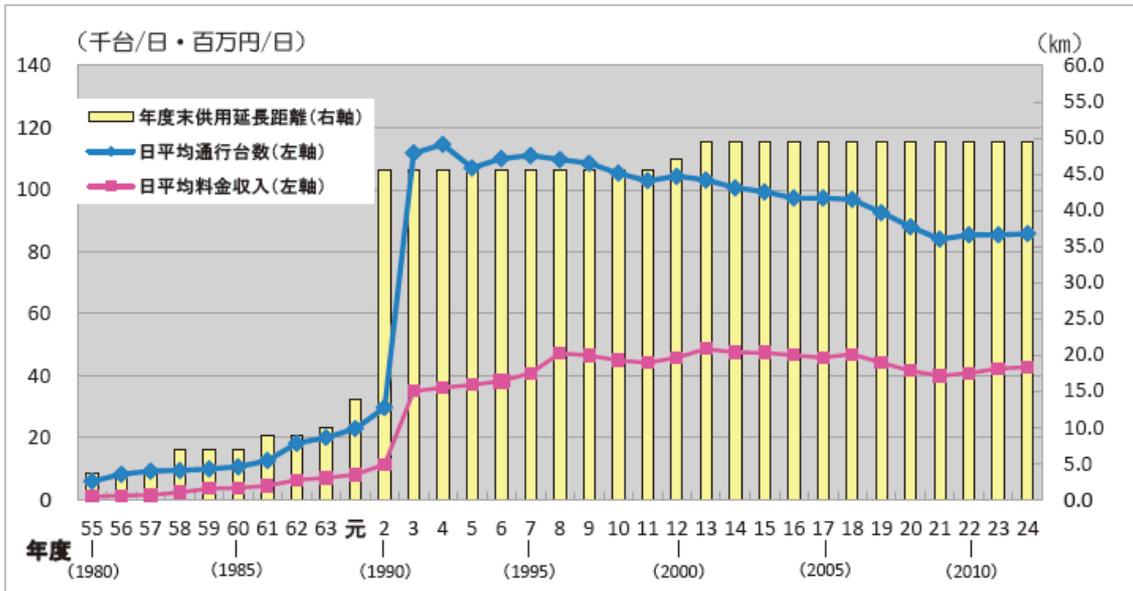


図 3-10 北九州高速道路における料金収入・通行代数 供用延長の推移

資料：福岡北九州道路公社 HP

収支状況の推移(H18～H23年度)

経年的にも、毎年度、**確実に収支差益を確保**

- 収支率とは、収益に対する費用（管理費＋金利等）の割合

$$\text{収支率} = \frac{\text{管理費} + \text{金利} + \text{損補}}{\text{収益 (料金収入等)}} \times 100$$

- 収支率の推移(H18～H23年度)

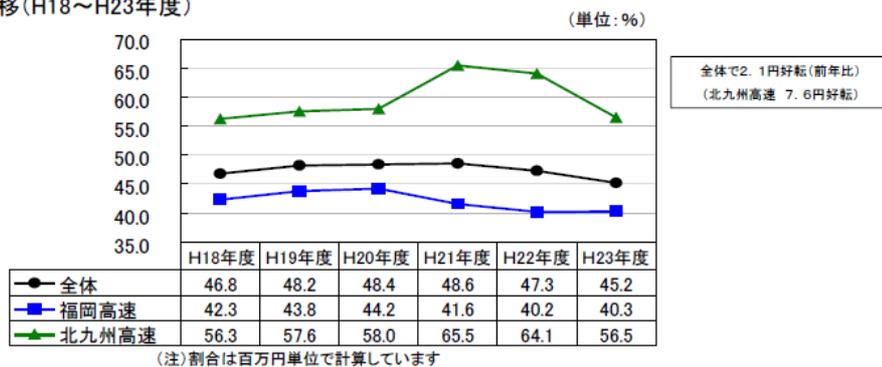


図 3-11 福岡北九州道路公社における収支状況の推移

資料：福岡北九州道路公社 HP

③若戸大橋

若戸大橋は、北九州市を横断する国道 199 号（門司区～八幡西区）のうち、洞海湾に架設された我が国最初の吊り橋を含む、全長 2.1km の一般有料道路です。日本道路公団が昭和 33 年 4 月に事業着手し、昭和 37 年 9 月に供用開始されました。その後、交通量の増大に伴い、昭和 59 年 4 月に 4 車線に拡幅する事業に着手し、昭和 62 年 5 月に歩道を廃止し、平成 2 年 3 月に拡幅部が供されました若戸大橋は若松区と戸畑区を結ぶ主要幹線道路ですが、若松区民にとっては、生活道路的な意味合いをもっています。

若戸大橋は、平成 2 年 3 月 31 日に若戸大橋 4 車線供用が開始されるとともに、北九州都市高速道路と接続されました。若戸大橋は、旧道路公団が建設した高速道路網との接続はなく、維持管理の効率化の観点から、平成 17 年 9 月 30 日、北九州市が引継ぐこととなりました。その後、平成 17 年 11 月 1 日に北九州市道路公社が設立され、平成 18 年 4 月 1 日北九州市道路公社が若戸大橋を引継ぎ現在に至っています。

また、平成 24 年 9 月 15 日には、若戸トンネルが開通しました。若戸トンネルは、新たに洞海湾を横断して若松区と戸畑区を結節する道路であり、響灘大水深コンテナターミナルのメインアクセス道路として、また、若戸大橋をはじめとする道路網を補完する幹線道路網として整備されました。また、国際交流インフラ推進事業の指定を受け、物流拠点とアクセス道路の一体的整備を推進する必要があり、港湾と道路の共同事業で整備が進められました。更に、橋梁である若戸大橋とのリダンダンシーを確保するため、沈埋トンネル構造が用いられています。北九州市道路公社では、トンネル設備や道路照明等を施工しており、若戸トンネルの供用開始後は、有料道路として若戸大橋と一元管理が行われています。

有料道路名	若戸大橋	設計速度	50km/h	
事業費	225億円(当初51億円) (拡幅174億円)	工事 期間	当初	昭和34年3月～昭和37年9月
			拡幅	昭和59年5月～平成2年3月
延長	約2.1km	供用 開始	当初	昭和37年9月27日
道路規格	第4種第1級		拡幅	平成2年3月31日

図 3-12 若戸大橋の概要

資料：北九州市道路公社 HP

道路名	若戸トンネル	設計速度	60km/h	
事業手法	臨港地区・航路区 域 → 港湾整備事業 その他区域 → 街路事業 道路全域 → 有料道路事業	工事 期間	道路規格	第2種第2級 2.1km
			工事期間	H12年度～
延長	約2.1km	開通	平成24年度～	

図 3-13 若戸トンネルの概要

資料：北九州市道路公社 HP

●若戸大橋の通行台数

1. 若戸大橋の通行台数の推移

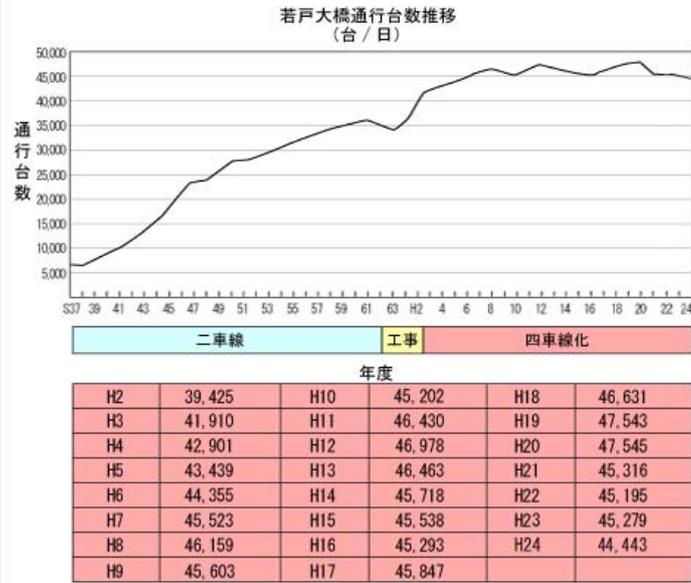


図 3-14 若戸大橋の通行台数

資料：北九州市道路公社 HP



図 3-15 若戸トンネル位置図

資料：福岡北九州道

4) 有料道路の料金制度

有料道路制度は、本来租税収入を持って建設される公共道路を、その緊急性のゆえに特別に借入金等によって建設し、これを料金収入により所定の期間内に償還する制度であり、極めて公共性の高い事業です。このことから、高速道路の料金決定にあたっては、路線別に考えるのではなく、全国的高速道路網を一体として考える料金プール制が採用されています。高速道路は全国的なネットワークを形成し、各路線の利用者の同質の高速交通サービスを提供するものですが、各路線は全てを同時並行して建設されるわけではなく、建設時期の違いにより用地単価・工事単価などに差異があります。仮に、個別採算性を採用すると、早い時期に低いコストで建設された路線（先発路線）に比べ、後から建設された路線（後発路線）は建設が遅れた上に高い料金となり、両者の間に不公平が生じることとなります。そこで、利用者の負担の公平を欠くことのないよう、料金水準及び徴収期間に一貫性・一体性をもたせ、あわせて借入金の償還を円滑に行うため、一群の路線の収支を併合して計算する料金プール制が有効であるとされており、採用されるに至っています。

(i) 高速道路のプール制について（全国料金プール制）

昭和 38 年に名神高速道路の一部が供用されて以来、昭和 47 年 3 月までに路線別採算性のもとに約 3,400km の整備計画が策定され、東名高速道路、中央自動車道等の 8 高速道路約 710km の整備が図られてきました。

昭和 47 年 3 月の道路審議会の答申によって、プール制の導入（47 答申）が以下のよう示されました。

高速道路は、

- 本来各線が連結して全国的な枢要交通網を形成すべきものであって、各路線が必ずしもそれぞれ独立的なものとはいえず、また、実際問題として路線区分には幾分便宜的な面もあるので、その料金の設定に関しては、なるべく一貫性、一体性を持たせることが適当であること
- 建設時期の違いに起因する用地費、工事費等の単価の差異によって建設費が影響を受ける状況のもとで、事業採択の時間的順序の違いから料金に差が生ずることを回避し、併せて借入金の償還を円滑に行う必要があること

から、いわゆるプール制の採用が道路審議会から答申され、これを踏まえて昭和 47 年 9 月に道路整備特別措置法施行令の一部が改正され、料金プール制が採用され現在に至っています。

(ii) 内部補助について

昭和 48 年のオイルショック以降、経済構造が大きく変化するとともに、国家財政の逼迫が表面化し、国の財政難のもとで行財政改革の必要性の論調が高まりました。このた

め昭和 56 年の第 2 次臨時行政調査委員会第 1 次答申で「今後の高速自動車国道の整備については、利用交通量、採算性の視点から厳しく見直しを行う」こととされました。

さらに、昭和 58 年の最終答申では、「料金プール制による過度の内部補助を抑制するため、3 年以内に内部補助の適切な限界のあり方を明らかにするものとし、当面、採算性の低い路線における暫定施行等の建設費の節減及び採算性の高い路線での交通需要への対応が充分でない区間における拡幅等を行う」という指摘がありました。これについて、道路審議会では、引続き内部補助の問題を中心にした審議が行われ、昭和 60 年 4 月 18 日、「60 中間答申」が提言されるに至っています。

【参考：「60 中間答申」の内部補助についての提言】

内部補助については①利用形態から見てもネットワークの一体性が強まり、これがあることによりネットワークの整備が進むという積極面があると同時に、いわゆる内部補助とはいいがたい部分、つまり早く安く建設された路線が当然内部補助すべきで部分もあり、ある範囲の内部補助が行われることには十分根拠がある。②56 中間答申において提言された国費による助成の強化や建設費の節減等、採算性改善策実施により、内部補助は大幅に減少しており、これらの改善策は今後とも積極的に推進されるべきである。③しかし、また、あまりにも多くの内部補助が行われることには問題があるので、内部補助をさらに減少させるため、今後建設が予定されている路線については、なんらかの内部補助限度の目安を設定すべきであり、その目安としては、内部補助額はその路線の料金収入と国費等を合わせた額程度までとするのが適当である。④また、単独でみればすでに償還していると思われるような道路については、将来適切な時期に、再生産コストに基づく料率を斟酌し、料率改訂に適切な歯止めを設けるといった措置が必要となる。

(iii) 料金制度の変遷について

①料金決定の原則

一般有料道路の料金の額は、昭和 27 年 6 月に制定された旧「道路整備特別措置法」で、当該道路の通行又は利用により通常受ける利益の限度を超えないものでなければならない（便益主義）とされました。さらに、昭和 28 年 9 月に制定された旧「道路整備特別措置法施行令」では、料金の額は、当該道路の建設に必要な費用の財源に充てるための借入金及びその利子の合算額を超えない（ただし、維持、管理に要する費用を料金収入により支弁することは妨げない）もので出なければならない（償還主義）と定められました。

昭和 31 年 3 月、新たに制定された「道路整備特別措置法」においても、この便益主義が踏襲され、同年 11 月に制定された「道路整備特別措置法施行令」において、「便益」の意味を明確にするとともに、償還についても道路の建設、調査、維持、管理に関する

費用（事務取扱費を含む）、料金徴収に要する費用および借入金利息を償うものでなければならぬとされました。

また、同施行令では、定められた料金の額がその後の経済事情の変動その他の理由によって、料金の額の基準に適合しなくなると認められる場合には、料金の額の変更（料金改定）と、そのため必要な措置をとるようにしなければならぬとされました。

②損失補てん引当金

「道路整備特別措置法」と「同施行令」は、その後昭和 34 年の改正で、料金算定上の償還費用の中に損失補てん引当金を含めることとされました。

損失補てん引当金制度は、将来事情の不可測性（物価及び将来交通量等経済事情の激しい変動、不慮の災害等）により生じた採算不良道路の料金徴収期間満了時の未償還額を同じ事業主体の全ての一般有料道路の料金収入によって積み立てられた内部留保資金により補てんし、事業主体の経営の安定性を確保しようとするものです。

その引当額の基準は、34 年度から当該道路の料金収入の 5%とし、その後 37 年度に 10%、39 年度に 12%、40 年度に 10%、59 年度に 15%に変更されました。なお、40 年度に 12%から 10%としたのは、同年に公差制度が導入されたからです。

③公差制度

昭和 40 年に同施工令の一部が改正され、いわゆる「公差制度」が設けられました。

公差制度は、一般有料道路の採算計算は、30 年もの長期にわたる交通量の将来予測を行うため、計画と実績に乖離が生ずるのは通常やむをえないものであるとされ、当該道路の定められた料金徴収機関の範囲内で、供用時から償還完了時までの総利用交通量の 1.15 倍に相当する交通量に達するまでは、償還完了後も料金徴収を続けることができるものとしたものです。

④関連道路プール制

昭和 45 年 5 月に「道路整備特別措置法」が改正され、「関連道路プール制」が導入されました。関連道路プール制は、2 以上の一般有料道路が近接して整備される場合には、個別採算性のもとでは、施行時期や工事方法が異なるために建設費、維持・管理費の差異がそのまま料金または料金徴収機関に反映し、料金の額の不均衡とこれに起因する利用交通量の不均衡を生ずることから、こうした不均衡を是正するとともに、事業主体の経営の安定化さらには道路相互の料金調整による利用交通量の適正配分を測るため、特別の条件を満たす場合に限定して、現に料金を徴収している 2 以上の道路をひとつの道路として料金を徴収することができること、としたものです。

関連道路プール制は、昭和 61 年の北九州プール（北九州道路及び北九州直方道路）を皮切りに、横浜プール（横浜新道、第三京浜道路及び横浜横須賀道路）、千葉プール（千

葉東金道路、京葉道路及び東京湾アクアライン等)、姫路プール(姫路バイパス及び太子竜野バイパス)があり、北九州プールについては、平成3年3月31日に福岡北九州高速道路公社へ引き継がれ、現在は、北九州4号線として営業しています。姫路プールについては、平成12年12月11日に無料開放されています。

なお、横浜プール、千葉プールについては、道路整備特別措置法第11条(地方道路公社の行う料金の徴収の特例)によって、担保されています。

⑤料金徴収期間

料金徴収期間については、当初の引継道路では20年が原則とされていましたが、昭和36年に業務方法書の改正を行い、30年以内を原則としました。しかし、その後、段階的に部分供用を行う事業については、料金徴収期間を当初区間の供用開始日から30年以内とする方式のまま適用した場合、料金水準が割高なものとなりがちです。このため、こうした事業については、換算起算日方式を適用し、料金徴収期間を延長することにより、料金水準の急激な上昇を回避することとなりました。

5) 道路事業へのPPP/PFI、コンセッション方式導入について

PFI(Private Finance Initiative)は、民間が事業主体としてその資金やノウハウを活用して、公共事業を行う方式です。PFI方式は、1980年代の英国において始まり、その後世界的な民営化の流れの中で、各国で導入・普及が進んでいます。イギリスでは、当時首相サッチャー政権の主導により行財政改革「小さな政府」を目指し、大規模な公的部門の民営化が行われました。しかし、次第に民営化すべき事業分野も少なくなり、小さな政府を維持しながら経済を活性化するために、PFIがその有力な施策・制度として浮上り、社会資本の整備とより良い公的サービスの実現ためにインフラから医療機関までの広い分野において活用されています。

日本においては、平成11年9月に好転しない経済環境や国と地方の財政赤字が危機的な状況のなかで、行政の効率化と公的財政の健全化の必要性から「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」(平成11年法律第117号。以下、「PFI法」という。)が施行され、PFIが本格的に導入されました。

(i) 制度の概要

PFIは、公共施設等の設計、建設、維持管理および運営に民間の資金やノウハウを活用し、従来の公共が自ら行うよりも効率的に公共サービスを提供すること目的としています。PFIの実施状況は、内閣府の発表によると、平成25年2月28日時点で418事業、総事業費で4兆円を超える規模となっています。また、その拡大や目的達成のために、制度の見直し改善が積極的に行われており、平成23年6月の改正を含め、これまでに9

回の法改正が行われています。

近年、PPP という名称や事業方式が広く使われておりますが、PPP (public private partnership) は、官と民がパートナーを組んで事業を行う新しい官民協力の形態のことをさします。例えば、水道や交通などの地方自治体が自ら行ってきた事業に、民間企業が企画・計画段階から参加して、設備は官が保有したまま、設備投資や運営を民間事業者に任せる民間委託などを含む手法です。PFI は公共が基本的な企画計画をつくりますが、PPP では企画計画段階から民間事業者が参加するなど、より幅広い範囲を民間に任せる手法となっている点が PFI と異なっています。

わが国の新成長戦略（平成 22 年 6 月 18 日閣議決定）においても、PFI の積極的活用を図ることが盛り込まれたほか、PFI 制度にコンセッション方式を導入することが盛り込まれました。また、平成 25 年 6 月 6 日には、内閣府に設置されている民間資金等活用事業推進会議において「PPP/PFI の抜本改革に向けたアクションプラン」が策定されています。

(ii) 導入事例

平成 25 年 9 月 30 日時点で 428 事業、総事業費 4 兆 2819 億円、主に、教育と文化（文教施設、文化施設等）や健康と環境（医療施設、廃棄物処理施設、斎場等）といった分野が多くなっています。

なお、まちづくり（道路、公園、下水施設、港湾施設）には、道路も含まれていますが、民間事業者による建設、管理、運営についての実施事例はありません。

表 3-4 PFI 事業の実施状況（分野別実施方針公表件数）

分野	事業主体別			合計
	国	地方	その他	
教育と文化（文教施設、文化施設等）	2	107	35	144
生活と福祉（福祉施設等）	0	19	0	19
健康と環境（医療施設、廃棄物処理施設、斎場等）	0	73	2	75
産業（商業振興施設、農業振興施設等）	0	14	0	14
まちづくり（道路、公園、下水施設、港湾施設）	8	43	0	51
安心（警察施設、消防施設、行刑施設）	8	14	0	22
庁舎と宿舎（事務庁舎、公務員宿舎等）	45	10	2	57
その他（複合施設等）	6	40	0	46
合計	69	320	39	428

資料：内閣府民間資金等活用事業推進室 HP

(iii) 空港運営権について（法律の成立、検討状況）

平成 25 年 6 月 5 日、PFI 法改正法が成立し、官民共同で(株)民間資金等活用事業推進機構を設立し、民間事業者が利用料金で資金回収を行い、社会資本を整備する PFI 事業にリスクマネーを供給することが可能となりました。これまでは、民間事業者が需要変動リスクを負うため実績が極めて少なかった利用料金徴収を伴う独立採算型 PFI 事業等の PFI 事業に対し金融支援等を実施することにより、国の資金を呼び水としてインフラ事業への民間投資を喚起し、財政負担の縮減や民間の事業機会の創出を図り、我が国の成長力強化に寄与することを目的としています。

さらに、公共施設に運営権を設定することで、当該運営権を抵当に資金調達の円滑化を図るとともに、民間事業者が創意工夫を発揮できるコンセッション方式の対象に新たに国管理空港等を追加することとされました。これを受け、コンセッション方式による PFI 事業を抜本的に拡大することとして、民活空港運営法が成立しました。この法律の成立により、国や地方公共団体によって運営されている空港が民間委託できるようになります。この第 1 号として、仙台空港の長期運営権を民間事業者に譲渡する方針が平成 26 年 4 月 25 日に策定・公表されました。民間の資金・経営能力の活用による空港の一体的かつ機動的な経営を実現し、内外交流人口拡大等による東北地方の活性化を図ることが目的とされ、事業期間は最長 65 年間（当初 30 年＋オプション延長 30 年以内、不可抗力等による延長）、公募によって運営権者が選定される方針です。

また、福岡空港では、空港の運営権を民間企業に売却し、国が負担する滑走路の建設費を賄う事業スキームが検討されています。新滑走路の建設費は約 1,800 億円で、国が 3 分の 2 の 1,200 億円、地方公共団体が残りを負担する検討が進められているとのことです。

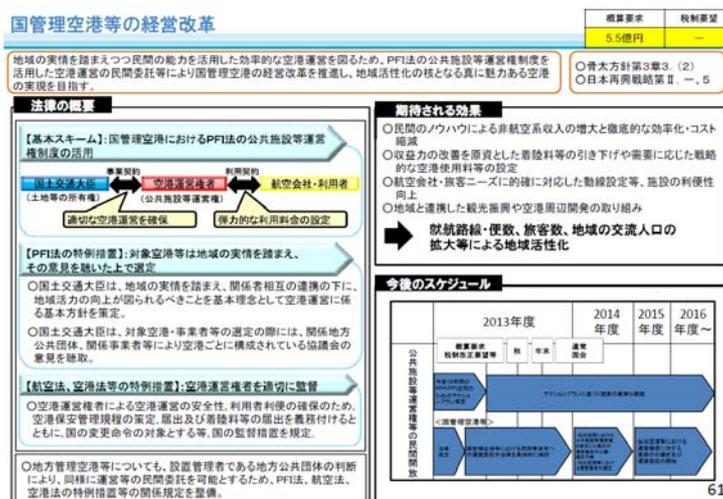


図 3-16 国土交通省重点政策（国管理空港等の経営改革）

資料：国土交通省 HP

仙台空港特定運営事業等実施方針 (平成26年4月25日策定・公表)

国土交通大臣は、仙台空港において民間による運営等を実施するため、先般実施したマーケットサウンディングにおいて得られた民間事業者からの提案内容等を参考にしつつ、仙台空港特定運営事業等実施方針を定める(PFI法第5条第1項、民活空港運営法第5条第2項)。

<p>本事業の概要</p> <p>○ 目的 民間の資金・経営能力の活用による空港の一体的かつ機動的な経営を実現し、内外交流人口拡大等による東北地方の活性化を図る</p> <p>○ 事業期間 最長65年間 (当初30年+オプション延長30年以内、不可抗力等による延長)</p> <p>○ 事業方式 ・国は、公募により運営権者を選定 ・運営権者は、本事業の遂行のみを目的とするSPCとし、滑走路等の運営(着陸料の收受等)とターミナルビル等の運営を一体的に実施 ・運営権者は、国から公共施設等運営権の設定を受けることにより滑走路等の運営を実施、ビル会社の株式を取得することによりターミナルビル等の運営を実施 ・国は、運営権者から、運営権対価を收受</p> <p>○ 料金設定及び費用の負担 運営権者は、着陸料等、旅客取扱施設利用料その他の収入を設定・收受し、これらの収入により事業実施に要する費用を負担【独立採算型PFI事業】 ※ 国は着陸料等の料金施策に係る提案を積極的に評価する予定</p> <p>○ 本事業の範囲 ・空港運営等事業 (滑走路等の維持管理・運営、着陸料等の設定・收受等) ・空港航空保安施設運営等事業 (航空灯火等の維持管理・運営等) ・環境対策事業 (緑地帯その他の緩衝地帯の造成・管理等) ・ビル・駐車場事業 (旅客・貨物ビル施設事業、駐車場施設事業) ・その他 (応募者による提案業務(地域共生事業、空港利用促進事業)等)</p>	<p>運営権者の募集・選定</p> <p>※スケジュールは現時点での想定であり、今後、変更があり得る</p> <p>○ 宮城県によるビル株式売却先確認手続 (H26.7~12) 県が定める一定条件を満たす応募企業又は代表企業を3者以上選定</p> <p>○ 国による優先交渉権者選定手続 (H26.12~H27.8) ・宮城県による確認手続を経ていること等、応募者が一定の参加資格要件を満たしているかを確認の上、優先交渉権者を選定 (※その他、航空会社による出資比率規制等を設ける) ・評価の客観性を担保するため、有識者等から構成される審査委員会を設置 (国及び宮城県の代表各1名を含む数名を選任予定) ・地域活性化等の実現に資する者を総合的に判断のうえ優先交渉権者を選定 (運営権対価は0円を上回るものとして提案を受け付け) ・優先交渉権者が設立したSPCと実施契約を締結、所要の引継ぎを実施</p> <p>⇒ 上記の各手続を経た上で、平成27年度中の運営委託開始を目指す</p>
---	--

図 3-17 仙台空港特定運営事業等実施方針

資料：国土交通省 HP

仙台空港経営改革に向けた進捗状況

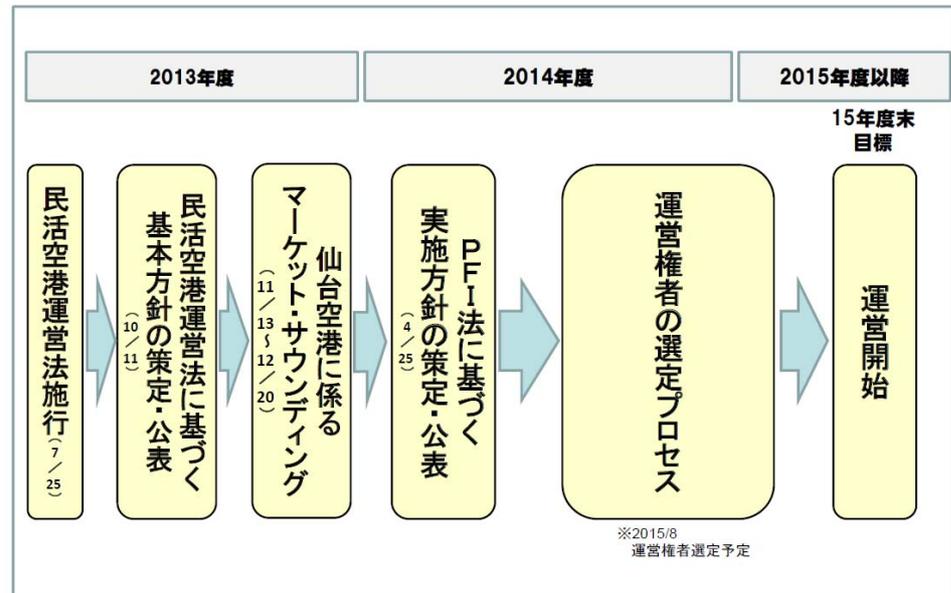


図 3-18 仙台空港経営改革に向けた進捗状況

資料：国土交通省 HP

(iv) 道路分野での検討状況

官民共同による株式会社民間資金等活用事業推進機構の設立や、公共施設に運営権を設定し、民間事業者が創意工夫を発揮できるコンセッション方式の対象に新たに国管理空港等を追加することなども受け、地方道路公社では、管理する有料道路の運営権を売却することで、管理運営の効率化を図ろうという検討などの動向が活発に議論されています。例えば、愛知県道路公社や青森県道路公社では、運営権売却に関する調査研究が重ねられており、注目されています。

なお、現行の道路整備特別措置法においては、道路を新設又は改築して料金を徴収できるものを、都道府県の道路管理者、地方道路公社や高速道路株式会社に限定しており、民間事業者による有料道路の運営は認められていません。

①愛知県道路公社の管理する有料道路運営権売却の動向

平成23年6月、「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律(PFI法)」が改正され、道路を含み公共施設等の運営権を民間事業者に付与する「公共施設等運営事業」(いわゆるコンセッション)が制度化されましたが、現時点では、道路整備特別措置法の道路についてコンセッションを導入するための条件は整っていません。こうしたことから、平成24年2月に愛知県によって、民間事業者による有料道路の運営を認め、民間の事業機会を創出するとともに、民間企業の経営ノウハウを活用することで、良質な利用者サービスを提供するため、道路整備特別措置法に関する規定の特例措置を求める特区が国土交通省へ提案されることとなりました。

愛知県の提案に対し、国土交通省は、『「民間事業者による有料道路事業の運営の実現」に向けて検討を進める』としたものの、適切な経済的社会的効果を及ぼすことを整理する必要があることから、県において提案事項についての具体的内容を示すよう求めました。これを受け、愛知県では、有識者からなる「民間事業者による有料道路事業の運営に関する検討会」を設置し、検討を進め、平成24年12月27日に報告書を取りまとめました。これをもって、愛知県の大村秀章知事は、平成25年5月28日、道路整備特別措置法に基づく有料道路事業について、コンセッションを導入し、民間事業者に対して運営権の一部を付与することを内容とする「民間事業者による有料道路事業の運営の実現について(提案)」を国土交通省に提出しました。国土交通省もこの提案を容認する方針で、特区制度を活用して企業による道路料金の徴収を可能にするなど環境整備を進めています。愛知県は、早ければ平成26年度に運営企業を公募することとし、国土交通省とともに、運営権の売却額や運営期間などの詳細を検討していくとのことです。運営権を取得した企業は休憩施設の魅力向上で集客を伸ばしたり、道路の効率的な維持管理で経費を減らしたりして収益を得ることとしています。また、愛知県は売却益を確保し、道路建設で生じた債務の圧縮を狙うこととされています。

愛知県道路公社では、道路整備特別措置法に基づく12路線(1駐車場を含む)と道路

運送法に基づく三ヶ根山スカイラインの経営が行われています。なお、全体の管理延長は93.1kmで、建設に要した費用（他団体から引き継いだ路線の場合は購入価格）の総額は2,747億円となっています。名古屋瀬戸道路が、平成56年度に最後の無料開放を迎える予定であり、この時までには、通行料収入等で建設に要した費用を着実に償還していくことが、公社の大きな責務とされています。

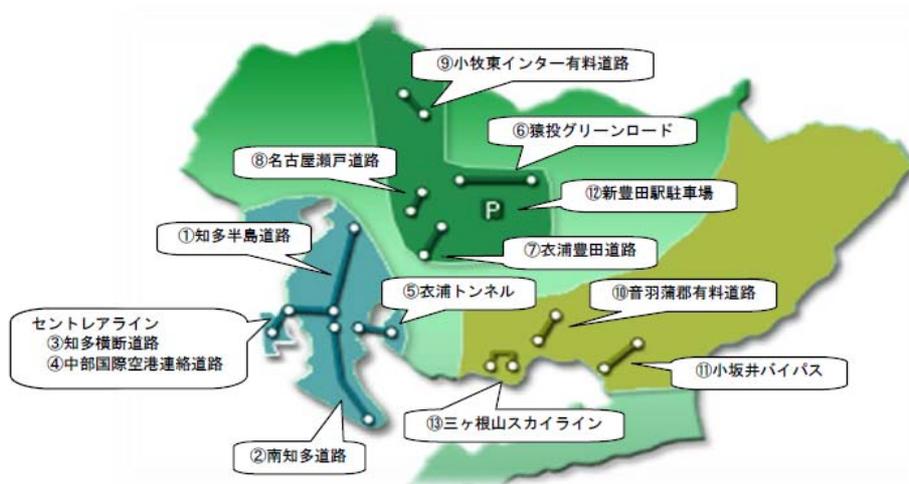


図 3-19 愛知県道路公社における運営中路線の概要

資料：首相官邸 HP

路線名	延長(km)	料金徴収期間
① 知多半島道路	20.8	S45.07.15 - H40.02.01
② 南知多道路	19.6	S45.03.01 - H40.02.01
③ 知多横断道路	8.5	S56.04.01 - H40.02.01
④ 中部国際空港連絡道路	2.1	H17.01.30 - H47.01.29
⑤ 衣浦トンネル	1.7	S48.08.01 - H41.11.29
⑥ 猿投グリーンロード	13.1	S47.04.01 - H41.06.22
⑦ 衣浦豊田道路	4.3	H16.03.06 - H46.03.05
⑧ 名古屋瀬戸道路	2.3	H16.11.27 - H56.11.26
⑨ 小牧東インター有料道路	1.6	S61.03.27 - H28.03.26
⑩ 音羽蒲郡有料道路	3.0	S61.11.21 - H28.11.20
⑪ 小坂井バイパス	0.9	S61.03.06 - H28.03.05
⑫ 新豊田駅駐車場	-	S58.04.01 - H25.03.31
⑬ 三ヶ根山スカイライン	5.1	S43.03.01 - 定めなし
全体	83.1	

※供用延長、交通量、料金収入共に第1位(指定都市高速道路を除く。)

※平成23年度における料金収入は164億円

図 3-20 コンセッション方式対象予定路線

資料：首相官邸 HP

【参考：愛知県による民間事業者による有料道路事業の運営の実現について（提案）】

■民間事業者による有料道路事業の運営

民間における新たな事業機会を創出するとともに、民間事業者の創意工夫を活用した低廉で良質な利用者サービス等の提供を図るため、道路整備特別措置法に基づく有料道路事業について、コンセッションを導入し、公社が、民間事業者に対して運営権の一部を付与する。

○運営権付与の方法

- ・運営権の付与は、公社と民間事業者間の契約に基づき対価と引き換えに行う。

○付与する運営権の内容

- ・徴収する料金収入等は民間事業者自らに帰属する。
- ・民間事業者自らの費用負担において有料道路の維持・運営（道路管理者権限のうち公権力の行使に該当しないものに限る。）を行う。

○運営権対価の価額

- ・公社が、あらかじめ、基準となる価額を算定・提示したうえで、民間事業者からの提案に基づき定める。

○公社の機能

- ・有料道路に係る資産・負債の管理
- ・民間事業者が納付する運営権対価による建設費等の償還
- ・公権力の行使に該当する道路管理者権限の業務
- ・民間事業者の運営に対するモニタリング機能

○民間事業者へのインセンティブの付与

民間事業者の創意工夫による利用者サービス向上や集客による増収、効率的管理に向けた取組を促すため、民間事業者による有料道路やPAの運営等の結果生じる増収や経費節減等の収支差（プラス）について、一定のルールを設けてインセンティブとして民間事業者に付与するとともに、減収や経費増加等により生じる収支差（マイナス）についても一定のルールを設けて民間事業者の損失とする。

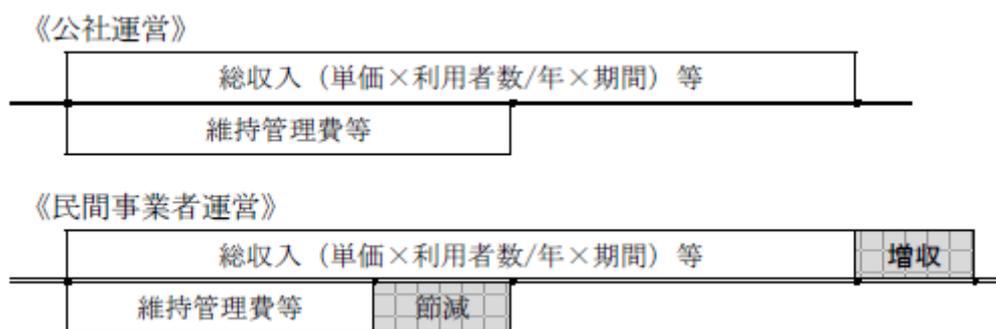


図 3-21 民間事業者へのインセンティブの付与

資料：首相官邸 HP

■道路の利便性向上・維持のための料金徴収の継続

民間事業者の創意工夫による利用者サービス向上や集客による増収、効率的管理に向けた取組を促すため、民間事業者による有料道路や PA の運営等の結果生じる増収や経費節減等の収支差（プラス）について、一定のルールを設けてインセンティブとして民間事業者に付与するとともに、減収や経費増加等により生じる収支差（マイナス）についても一定のルールを設けて民間事業者の損失とする。

⇒《利便性向上のための料金徴収継続》

大規模更新や I C 等利便性向上のための施設整備が必要な場合（民間事業者から提案のある場合を含む。）においては、民間における事業機会の拡大や、民間の創意工夫を活用して低廉で良質な利用者サービスの更なる向上を図るため、民間事業者がこれを行うことを認める。この場合において、施設整備等に要した費用については料金収入で償うこととし、その料金徴収期間については負担の世代間公平の観点から、また、料金の額については現在の料金の額の範囲内でかつ道路の利便性（定時性・高速性）・安全性を損なわないことを条件に、民間事業者の提案も求めながら、弾力的に設定する。

⇒《維持管理費用の安定確保のための料金徴収継続》

定時性や高速性など期待される適正なサービス水準の維持に必要な維持管理費用を受益者負担により安定的に確保するため、料金徴収期間満了後においても、維持管理費用相当額について料金徴収を継続する。

(a) 各路線の償還状況について

道路整備特別措置法に基づく 12 路線のうち①から③知多半島道路をはじめとする 3 路線は、相互に密接に関連していることから、プール制が採用されており 3 路線全体で償還計画が策定されていますが、その他路線はそれぞれ単独での償還計画となっています。

平成 22 年度末における償還状況は以下のとおりです。

(ア) 交通量が計画を上回り、計画通り建設費償還している路線

- ⑩音羽蒲郡有料道路（早期無開放の可能性あり）

(イ) 交通量はここ数年計画を下回っているが、計画通り建設費を償還している路線

- ①～③知多半島道路始め3線
- ④中部国際空港連絡道路
- ⑤衣浦トンネル

(ウ) 建設費の償還は計画通り進んでいないが、通行料金で前経費を賄うとともに建設費の一部が償還できている路線

- ⑥猿投グリーンロード
- ⑦衣浦豊田道路
- ⑧名古屋瀬戸道路
- ⑪小坂井バイパス

(エ) 通行料金で徴収経費は賄えるが、建設費の償還ができていない路線

- ⑨小牧東インター有料道路
- ⑫新豊田駅駐車場

※建設に要した費用は、各路線単位で料金徴収期間内償還していくことが原則となっており、上記の③及び④に該当する6路線については、現状のままでは期間内の償還が困難な状況となっています。なお、道路運送法に基づく三ヶ根山スカイランについては償還期間が特に定められておりませんが、経営の状況は③相当となっています。

(b) 利用台数の見通し

特措法に基づく12路線の利用台数の見通しは、各路線で多少の違いはありますが、総体的に見れば図に示すような傾向となっています。過去10年間の推移を見ますと、衣浦豊田道路が開通した平成15年度以降、計画と実績とのかい離が広がり始め、16年度のセントレアライン開通の効果でやや持ち直しますが、20年度からは、リーマンショックに端を発した景気後退に伴い、利用台数は減少傾向となっています。

平成22年度は景気が復調の兆しを見せて多少上向きましたが、計画値まで回復することは見込めず、23年度以降は、計画値と同じ傾きで伸びていくことを期待しつつも、ほぼ横ばいの状態が続くという見通しを立てています。

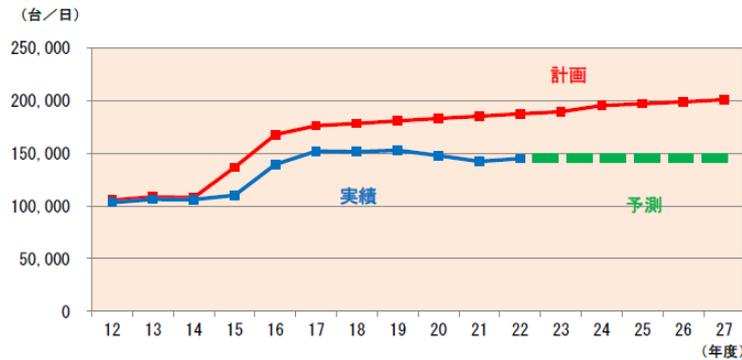


図 3-22 利用台数の見通しについて

資料：愛知県道路公社 HP

(c) 平成 22 年度の収入・収支

公社の平成 22 年度の収入・支出状況について、収入の 98%は、料金収入が占めています。13 路線全体の料金収入は 18 年度の 175 億円をピークに年々減少しています。

特に、平成 21 年度は景気後退やガソリン価格の高騰の影響を受け、20 年度実績の 168 億円より 9 億円も減少して 159 億円となりましたが、22 年度はやや持ち直して、161 億円まで回復しました(21 年度及び 22 年度は料金値下げの社会実験に伴う愛知県からの減収補てん額を含む)。

支出については 164 億円のうち、義務的経費である道路建設費の償還金・利息が 76 億円で、支出全体の 46%を占めています。

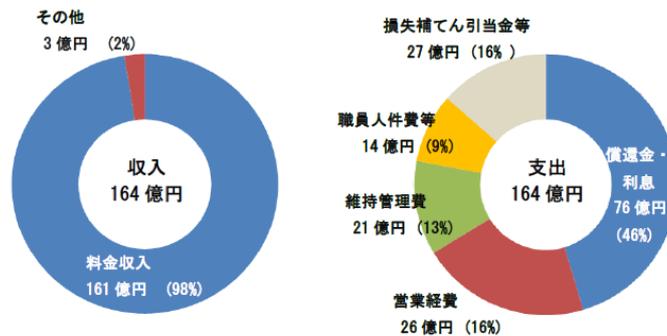


図 3-23 平成 22 年度の収入・支出

資料：愛知県道路公社 HP

なお、平成 22 年時点での中期的な経営見通しは、以後 5 年間の収入・支出の増減を予測したグラフで示され、平成 23 年度は当初予算額となって示されています。

償還金・利息は借入時の約定により定められた義務額であり、以後 5 年間は、料金収入の 50%に相当する 80 億円前後で推移します。営業経費は、路面清掃用の散水車や除雪車など当公社が所有している特殊車両や料金収受機器の多くが平成 24 年度に耐用年数を

迎えることから、22年度には26億円だったものが、24年度には50億円程度まで増加することが見込まれています。

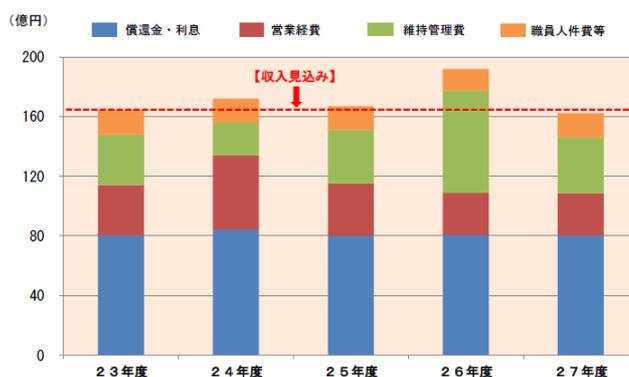


図 3-24 平成 22 年度の収入・支出

資料：愛知県道路公社 HP

維持管理費は、平成 15 年から導入を開始した ETC の中央設備や路側機の更新時期が 26 年前後に集中するため、22 年度には 21 億円だったものが 26 年度には 70 億円程度まで増加し、厳しい状況を迎えることとなります。

一方、料金収入については、利用台数に下げ止まり感があるため、平成 23 年度は 22 年度並みの 161 億円程度（収入全体で 165 億円）になると見込んでいます。それ以降についても、景気の動向や社会情勢から見て増加は期待できず、計画と実績の乖離は容易には縮まらないと考えています。

平成 24 年度から 26 年度のグラフのように、支出が収入を上回ることが予測される事態に対しては、支出の平準化など、早い段階からの対策が必要であるとともに、今後は、利用促進に向けた積極的な取組と更なるコスト削減が、これまで以上に重要になると考えています。

②青森県道路公社

青森県道路公社が管理する有料道路について、①みちのく有料道路、②青森空港有料道路、③第二みちのく有料道路の 3 路線があります。

青森県道路公社が管理する有料道路は、平成 20 年度末時点で多額の債務を抱えており、平成 22 年 11 月に当初の料金徴収期間の満了を迎える「みちのく有料道路」が約 144 億円、「青森空港有料道路」が約 42 億円、並びに「第二みちのく有料道路」が約 53 億円となっており、総額で約 239 億円となっています。また、設置後 30 年程度を経過している道路施設などは老朽化が進んでおり、今後、更新時期を迎えるものが多く、その更新等に多額の費用が必要となってきます。このことは、公社の経営に大きな影響を及ぼすだけでなく、公社の市中銀行借入に債務保証を設定している県としても、財政の運営に大きな影響を及ぼすことが懸念されるものです。これらのことから、青森県では、交通政

策に関する専門家や弁護士などの有識者による「青森県有料道路経営改革推進会議」を平成 21 年 6 月に設置し、青森県道路公社が管理する全ての有料道路を対象に「有料道路の経営改革」の検討を進めてきました。当該会議では、県民の生活利便性の向上、地域間交流の活性化及び県内の産業振興に繋げるため、県財政の健全化を維持しながら引き続き道路サービスを維持向上し、併せて県はもとより国も含めた道路ネットワークの早期完成を図ることを議論の目的とされました。



図 3-25 青森県の有料道路の概況

資料：青森県 HP

表 3-5 みちのく有料道路の概要

路線名	一般県道 天間館馬屋尻線				
有料道路区間	七戸町字志茂川原から青森市大字滝沢まで				
総事業費	210 億円				
工期	昭和 51 年 2 月～昭和 55 年 11 月				
供用年月日	昭和 55 年 11 月 13 日				
料金徴収期間	30 年 ※平成 22 年 11 月 3 日まで (→19 年間延長) ※平成 22 年 11 月の料金徴収期間満了の時点で約 144 億円の債務が残る見込みとされたため				
道路延長	21.5km				
道路の規格	第 3 種線第 2 級				
車線数	2 車線				
車道幅員	3.25m×2=6.5m				
設計速度	60km/h				
通行料金	普通車	大型車 (I)	大型車 (II)	軽自動車等	軽車両等
	830 円	1,260 円	2,940 円	630 円	80 円

資料：青森県 HP

表 3-6 青森空港有料道路の概要

路線名	主要地方道 青森浪岡線				
有料道路区間	青森市大字大谷字山ノ内から青森市大字大谷字小谷まで				
総事業費	61 億円				
工期	昭和 59 年 8 月～昭和 62 年 9 月まで				
供用年月日	昭和 62 年 9 月 21 日				
料金徴収期間	30 年 ※平成 29 年 7 月 18 日まで				
道路延長	1.7km				
道路の規格	第 3 種第 2 級				
車線数	2 車線				
車道幅員	3.25m×2=6m				
設計速度	50km/h				
通行料金	普通車	大型車（Ⅰ）	大型車（Ⅱ）	軽自動車等	軽車両等
	200 円	320 円	730 円	150 円	20 円

資料：青森県 HP

表 3-7 第二みちのく有料道路の概要

路線名	主要地方道 八戸野辺地線				
有料道路区間	下田町字高田から六戸町大字犬落瀬字堀切沢まで				
総事業費	56 億円				
工期	昭和 62 年 8 月～平成 4 年 12 月まで				
供用年月日	平成 4 年 12 月 18 日				
料金徴収期間	30 年 ※平成 34 年 3 月 29 日まで				
道路延長	9.7km				
道路の規格	第 1 種第 3 級				
車線数	2 車線				
車道幅員	3.5m×2=7m				
設計速度	80km/h				
通行料金	普通車	大型車（Ⅰ）	大型車（Ⅱ）	軽自動車等	
	200 円	310 円	710 円	150 円	

資料：青森県 HP

(a) みちのく有料道路の利用者の推移と経営状況

利用者の推移について、当初は計画交通量を大幅に下回っていましたが、昭和 61 年の料金改定時に計画交通量を見直した結果、その後は平成 9 年度頃まではほぼ計画どおりの交通量となり、平成 7 年度から 3 年間は実績が計画を上回りました。その後、平成 10 年度からは徐々に計画を下回るようになり、平成 20 年度には計画の 75% まで落ち込みました。なお、平成 20 年度までの累計としては、計画の約 85% となっています。この主な原因としては、バブル崩壊による景気の悪化が考えられます。また、並行する国道 4 号や八甲田を抜けるルートの実便性向上により、利用者がそちらにシフトしたことも原因の一つと考えられています。なお、平成 16 年度に交通量が一時的に増加したのは、社会実験において通行料金を値下げしたことによります。また、山間部を抜けるみちのく有料道路の特徴として、冬期間の交通量の落ち込みが挙げられます。過去 5 年の実績によると、雪の多い 2 月の落ち込みが顕著であり、冬期間の交通の安全性などについて利用者が不安を抱き、利用を敬遠する傾向があることが考えられます。

経営状況について、供用 8 年目の昭和 62 年度から単年度黒字となり、平成 8 年度以降は、中期経営計画などによるコスト削減により、単年度収支の一層の改善が図られてきました。しかしながら、前述のとおり交通量が計画を大幅に下回ってきたこともあり、平成 20 年度末時点で期末残債務の計画と実績に大きな乖離が生じています。

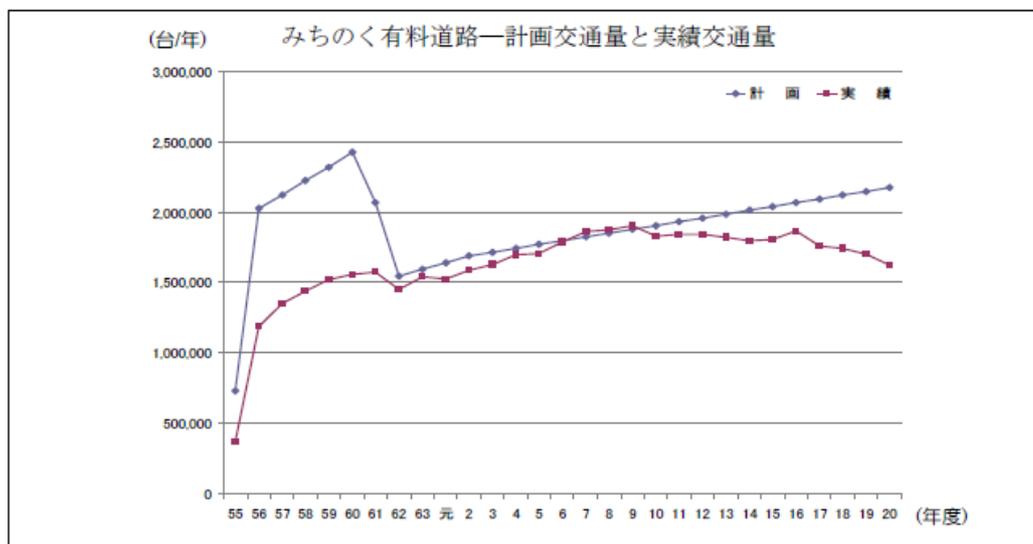


図 3-26 みちのく有料道路 計画交通量と実績交通量

資料：青森県 HP

みちのく有料道路—期末残債務の推移

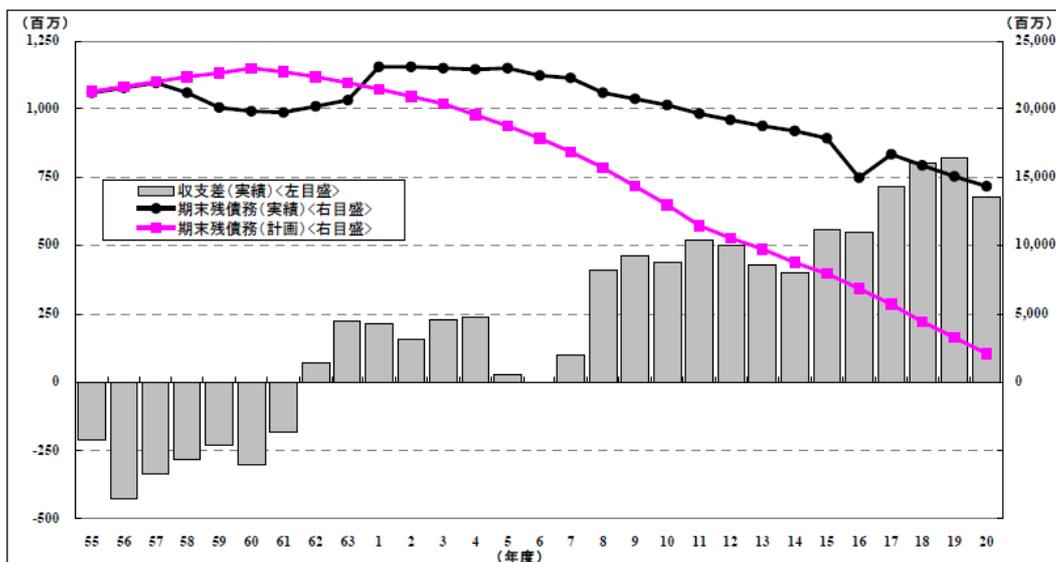


図 3-27 みちのく有料道路 期末算債務の推移

資料：青森県 HP

みちのく有料道路の平成 20 年度末債務状況 (単位：億円)

路線名	市中銀行 借入	青森県 貸付金	政府・機構 借入	青森県 出資金	計
みちのく 有料道路	79.7	16.4	0	47.8	143.9

図 3-28 みちのく有料道路 平成 20 年度末債務状況 (単位：億円)

資料：青森県 HP

(b) 青森空港有料道路の利用者の推移と経営状況

利用者の推移について、当初から計画交通量を大幅に下回っていましたが、青森空港の便数の増加により、次第に交通量が増加し、平成 11 年度と 12 年度の 2 年間は実績が計画を上回りました。その後、減少傾向に転じ、平成 14 年の東北新幹線八戸駅開業後の全日空撤退などによる便数の減少や県内景気の悪化に伴い、交通量は一層の低下傾向となっています。なお、平成 20 年度までの累計としては、計画の約 75%となっています。

経営状況について、供用 8 年目の平成 7 年度から単年度黒字となり、平成 12 年度以降は交通量が減少に転じ、一層の厳しさが増す中、コスト削減の努力により毎年、収支差はプラスを維持しています。しかしながら、交通量が計画を下回ってきたこともあり、平成 20 年度末における残債務は、計画と実績に乖離が生じています。

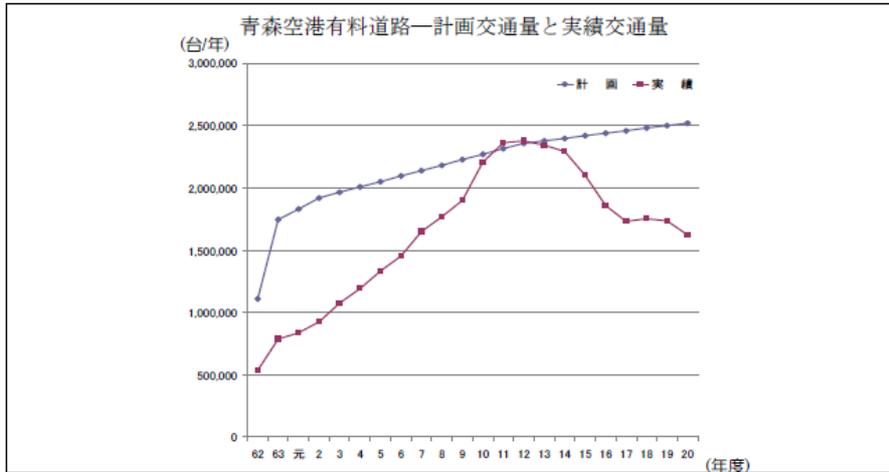


図 3-29 青森空港有料道路 計画交通量と実績交通量

資料：青森県 HP

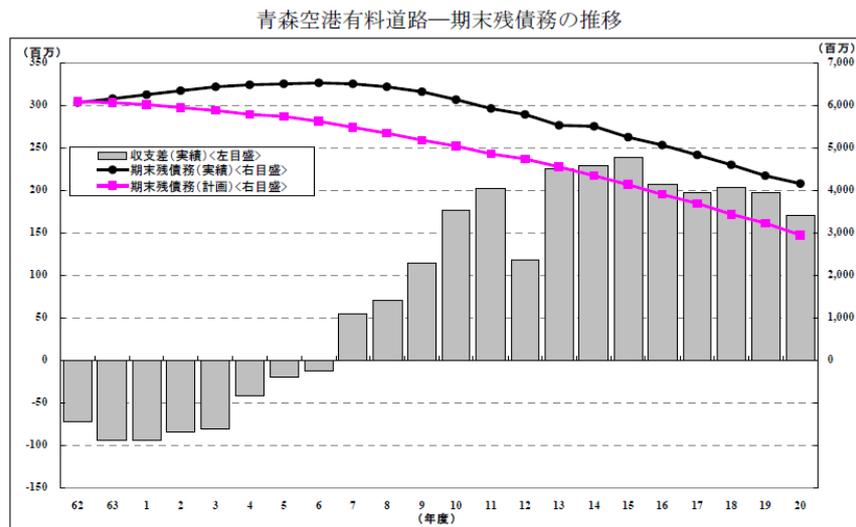


図 3-30 青森空港有料道路 期末算債務の推移

資料：青森県 HP

青森空港有料道路の平成 20 年度末債務状況（単位：億円）

路線名	市中銀行 借入	青森県 貸付金	政府・機構 借入	青森県 出資金	計
青森空港有料道路	26.4	0	0	15.3	41.7

図 3-31 青森空港有料道路 平成 20 年度末債務状況（単位：億円）

資料：青森県 HP

(c) 第二みちのく有料道路の利用者の推移と経営状況

利用者の推移について、当初から計画交通量を大幅に下回っており、平成 15 年度以降には更に乖離が進んでいます。これは経済情勢の変化と、周辺道路の整備などが原因と考えられますが、第二みちのく有料道路は当初から上北横断道路との接続を前提に建設されており、現状は暫定供用に近い状況であり、そのために交通量が低迷しているとも言えます。建設中の上北道路との接続により、交通量が増える可能性はありますが、道路予算の大幅削減により早期の開通は難しい状況にあります。なお、平成 20 年度までの累積交通量では、実績が計画の約 46%に留まっています。

経営状況について、平成 7 年度までの 4 年間は赤字で推移しましたが、平成 8 年度以降はみちのく有料道路や青森空港有料道路と同様に、コスト削減によって単年度黒字を維持しています。

しかし、平成 15 年度以降は交通量が減少に転じ、また上北横断道路の開通の目途も立たない状況でもあり、当面はコスト削減などの経営努力が必要となっています。今後は、みちのく有料道路と同様に、進行管理や必要に応じた見直しを適時適切に行っていくことが重要であるとしています。

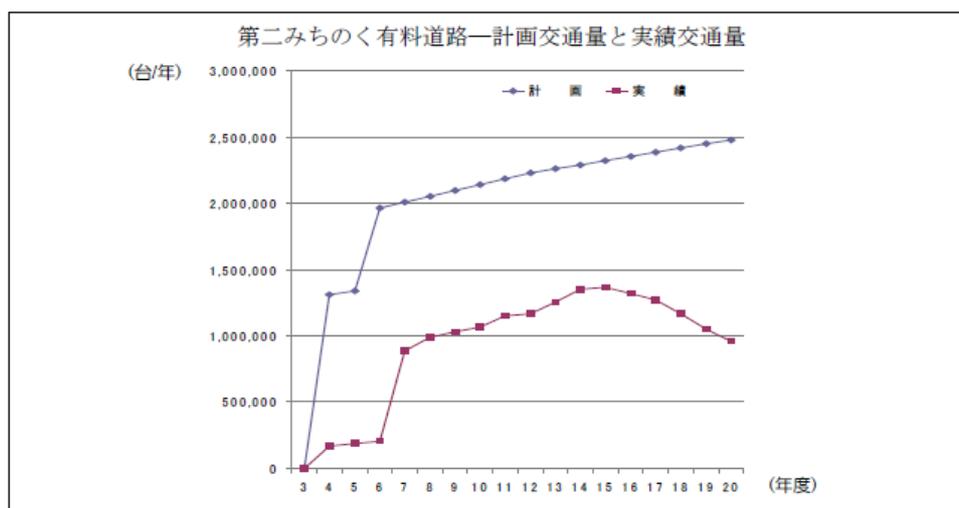


図 3-32 第二みちのく有料道路 計画交通量と実績交通量

資料：青森県 HP

第二みちのく有料道路一期末残債務の推移

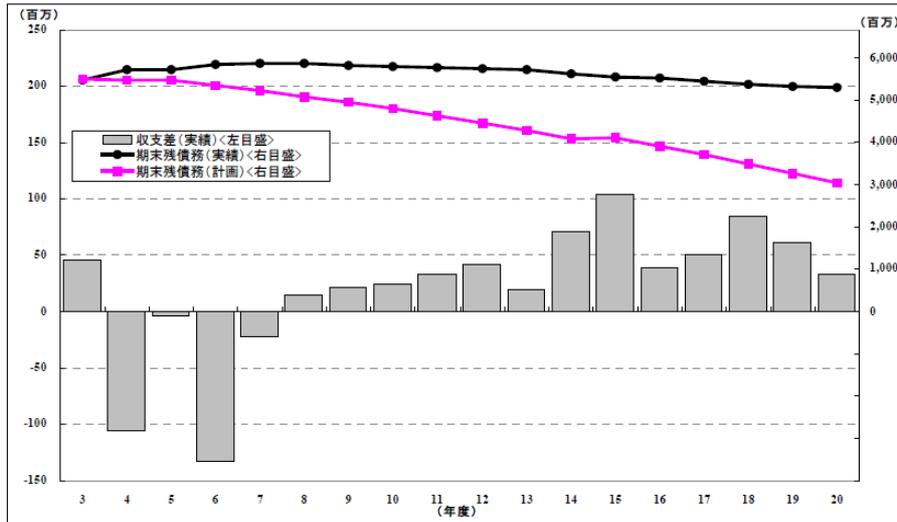


図 3-33 第二みちのく有料道路 期末算債務の推移

資料：青森県 HP

第二みちのく有料道路の平成 20 年度末債務状況（単位：億円）

路線名	市中銀行 借入	青森県 貸付金	政府・機構 借入	青森県 出資金	計
第二みちのく 有料道路	28.4	1.9	3.3	19.3	52.9

図 3-34 第二みちのく有料道路 平成 20 年度末債務状況（単位：億円）

資料：青森県 HP

(d) 青森県の有料道路の維持管理費の状況について

平成 20 年度までの過去 10 年間における、県の道路維持管理費用と有料道路の維持管理費用の平均は以下のとおりです。

青森県では、3つの有料道路がある地域を所管する東青地域県民局と上北地域県民局管内の道路延長に対して有料道路3路線の延長はわずかに2.6%ですが、維持管理費用は両管内の総額の21.1%となるなど、有料道路の維持管理費が多額に必要なことがわかります。特に長大トンネルや多くの橋梁があるみちのく有料道路の維持管理費は年間約4億円となるなど、多額の維持管理費が必要となっています。無料開放された場合には、県が一般県道として維持管理することとなり、今後予想される厳しい財政状況の中で、この維持管理費を賄うことは財政上の負担が増え、全体としての道路サービスの低下が懸念されています。

	道路管理 延長 (km)	維持管理費 (千円)	1km 当たりの 維持管理費 (千円/km)
県全体	3,592.6	5,878,000	1,636
東青+上北地域 (A)	1,279.7	2,420,000	1,891
みちのく有料	21.5	415,310	19,316
青森空港有料	1.7	38,078	22,399
第二みちのく有料	9.7	56,794	5,855
有料3路線合計 (B)	32.9	510,182	15,507
B/A%	2.6 %	21.1 %	-

図 3-35 青森県の有料道路の維持管理費の状況

資料：青森県 HP

(e) 青森県有料道路経営改革推進会議有料道路経営改革に関する提言について

みちのく有料道路は、従来の料金徴収期間 30 年間では債務が返済出来ない状況にあり、また、青森県道路公社の管理する他の 2 路線も厳しい経営状況にあるなど、これまでの青森県における有料道路経営における課題が、青森県有料道路経営改革推進会議検討の始まりでした。

検討を踏まえた結果、経営の健全化のため、料金徴収の期間を延長するとともに、民間への包括発注による管理の効率化が提言されました。

料金徴収の期間の延長は 19 年間とされ、道路サービスの維持と現在の多額の債務について、確実な返済を進め、有料道路経営の顕在化を進めるとともに、債務保証をしている顕在性の影響の軽減を図ることとされました。また、利用者負担の継続に対しては、それに応じた有料道路サービスの向上を図ることとされました。

民間への包括発注に対しては、民間事業化の流れの中で、民間による道路管理の先進事例として指定管理者制度の検討がされましたが、道路公社はこの適用外であったため、これまで分割してきた外注業務を包括して複数年で民間事業者が発注することで、間接経費などのコスト削減を進め、弾力的な経営を行うことが提言されました。ただし、包括発注については国内でも例が少なく、民間事業者のインセンティブが働くような発注の仕組みや仕様を十分に調査検討した上で取り入れるべきだとされました。

他の 2 路線については、料金徴収期限の到来はまだですが、コスト削減を図り、他の交通ネットワークと一体管理をするなど、経営の改善方針が示されています。

【参考：地方道路公社について】

地方公共団体による一般有料道路の建設は、昭和 40 年頃から積極的に行われるようになりましたが、増大する自動車交通需要に対して道路の整備はなお著しい立ち遅れを示しており、国土の総合的な開発と産業経済の発展のためには、さらに強力に道路整備を

推進していく必要性が痛感されていました。

この事態を解決するため、より一層有料道路事業を拡大させることが要請されていましたが、当時有料道路の建設及び管理主体は道路管理者のほか日本道路公団、首都高速道路公団、阪神高速道路公団の三公団のみであったこと、また、三公団の財源の大部分は政府の財政投融资資金で財源の量及び伸び率にも一定の制約があったことなどから、既存の有料道路建設主体の手によって事業を拡大させていくことにも限度がみられました。そこで新たに考えられたものが地方道路公社制度で、昭和45年5月に制定された地方道路公社法によって設立の根拠が与えられました。地方道路公社は、都道府県又は政令で指定する人口50万人以上の市のみが設立、出資することができる公法人で、民間資金を積極的に導入、活用することによって、地方的な幹線道路の整備を行うこととされました。地方道路公社は、有料道路の新設、改築、維持、修繕その他の管理を総合的かつ効率的に行うこと等により、地方的な幹線道路の整備を促進して交通の円滑化を図り、もって地方における住民の福祉の増進と産業経済の発展に寄与することを目的としています。

資本金及び資金構成について、指定都市高速道路公社以外の一般有料道路事業（駐車場整備事業を含む）を行う地方道路公社は、政府貸付金（特措法20条に基づく無利子貸付金）と地方公共団体からの出資金、残りを民間からの借入金で賄っています。政府貸付金については、都市高速道路の場合は無条件に貸付対象事業となりますが、一般有料道路の場合には、一定の要件を満たさなければ貸付対象の事業とはなりません。貸付額は事業費の15%から50%の範囲となっています。償還期間は20年以内（うち据置5年以内）です。地方公共団体からの出資金については、公社に出資金を支出できるのは地方公共団体のみで、設立団体である地方公共団体は、公社の基本財産の2分の1以上の財産を出資しなければならないとされています（地方道路公社法4条）。

6) 道路整備に関連した諸外国の動向

1980年代前半、小さな政府を志向する新保守主義の考え方を背景に、欧米先進諸国では「官から民へ」という流れの中で、主として民営化・規制緩和を中心とする改革が進められてきました。民間の視点で培われた成果や経営管理手法などを公共部門に取り入れる改革へと進化し、公共サービスの提供方法も多様化が図られてきています。この公共サービスの提供方法の多様化に伴って、公共部門の役割もサービス提供そのものから、サービス提供のマネジメントに移行してきています。このような流れの中、我が国においても政府と民間での役割分担（官民の役割分担）のあり方に関する議論が進んできていることから、コンセッション方式で新設された諸外国の事例をみていくこととします。

諸外国においては、道路分野において、道路の新設を伴うコンセッション方式が採用されています。推測ではありますが、諸外国では、わが国と同様な道路建設に必要な資金不

足という問題があるだけでなく、幹線道路網の整備が不十分であること、また、収益の確保が可能な路線が残存していることなども、民間が道路分野で活躍できている理由のひとつとなっているのではないのでしょうか。

(i) フランスの PPP/PFI（コンセッション方式を含む）概要

フランスにおいて、コンセッション方式は古い歴史を有します。民間主導によるインフラ整備が古くは 16 世紀中頃から既に行われたともされ、19 世紀には、多くのインフラ整備や公共サービスがコンセッション方式により提供されてきました。例えば、有名なパリのエッフェル塔もコンセッション方式により整備された施設の一つです。20 世紀に入ってから、国民の社会資本整備に対するニーズが拡大したことにあわせて、コンセッション方式によるインフラ整備がさらに盛んに行われました。

フランスにおけるコンセッション方式の対象施設の幅は広く、有料道路、空港、港湾、鉄道、水道、駐車場等の分野等で用いられています。特に、有料道路や水道の適用事例が多くなっています。有料道路については、2005 年末現在の高速道路の約 76%がコンセッション方式による運営となっています。

また、コンセッション方式に加えて、アフェルマージュ（*Affermage*）という手法が存在します。アフェルマージュは、コンセッション方式が新規施設の整備を前提としていることに対して、既存施設の運営について包括的に委託する手法です。アフェルマージュの標準契約書が整備されていることに示されるように、広く活用されており、水道、港湾・空港、ガス、駐車場、市場、プール等に用いられています。ただし、コンセッション方式の場合でも受け手として地方公共団体の外郭団体や地域の商工会議所（*chambre de commerce et d'industrie*）等の機関に委ねる場合もあり、多様となっています。

①フランスの道路環境について

道路の総延長は 2009 年現在で 1,027,791 km であり、日本の高速道路にあたるオートルート（*autoroute*）の延長は 11,042 km（うち有料 8,431km）、一般国道 9,765 km、県道（*routes departementales*） 377,984 km、市町村道（*voies communales*）629,000 km となっています。

2004 年に公布された地方分権法により再定義され、国が管理する道路は、高速道路並びに国及び EU の利害に関係する道路網となり、それ以外の約 16,200km は、県に移管されました。

フランスにおける道路行政は、エコロジー・持続可能な発展・交通及び住宅省の道路局が所掌しています。国道については、同省の土木事務所を通じて建設、管理がされています。高速道路については、設備省が直轄で行う無料路線（2,611 km）と混合経済会社（SEM、2 社）又は民間会社（8 社）にコンセッションを付与して行う有料路線（8,431 km）があります。



図 3-36 フランスの高速道路網

資料：ASFA Key Figures2010

②民間会社にコンセッションを付与して行う有料路線について

フランスにおけるコンセッション事業のうち、デュプレックストーンネル及びガスコーニュ高速道路についての事例を紹介します。

(a) デュプレックストーンネル（高速 A86 号線）

高速道路 86 号線にあるデュプレックストーンネルは、仏国最大の民間高速道路会社コプイルート社によってコンセッション方式を用いて建設されました。コンセッションの対象は、A86 有料道路の約 10km 程度の未完部分です。

まず、2009 年 7 月に第 1 区間のリュエイユとヴォークレソン間が結ばれました。それまでの道路の走行時間は 45 分程度でしたが、このトンネルの開通により 5 分程度に短縮されました。トンネルを利用する車は、平均 13,000 台/日以上であり、ピーク時には 15,000 台/日となっています。次に、2011 年 9 月に第 2 区間のヴォークレソンとヴェ

リズィ間（全長 5.5km）が結ばれました。全線の開通により、トンネルを利用する車は、平均 19,800 台/日以上であり、ピーク時には 29,000 台/日に増加しました。

当該道路の通行は、四輪普通自動車に限られ、高さ 2m 超の車両、GPL 車（日本では、LPG 車という。液化石油ガス。）3.5t 超の車両、二輪車の通行はできません。

高速道路 A86 号線のコンセッションは全線開通から 70 年目の 12 月 31 日をもって終了するものとされています。事業費については、約 17 億ユーロ（約 2,210 億円（※1 ユーロ=130 円））で、うち建設費は約 15.65 億ユーロ（約 2034.5 億円）、公的助成金はないとのことです。

安全性とスムーズな通行を保证するため、料金は従来どおりトンネルの入り口でのみ徴収されます。車両のフロントガラスにテレペアージュのバッジが装着されていれば、実際に走行した区間の料金が請求されますが、テレペアージュのバッジがなく、現金または磁気カードにて支払う場合は、自動的にトンネル全体の通行料金を支払うこととなります。コフィルート社では無償でテレペアージュのバッジ（「T gratuit（無償）」という種類のバッジ）を配布しています（加入料、保証金不要）。

料金については、国によって決められることとされていますが、年ごとにインフレに応じたスライド制となっており、インフレ率の最大 80%を値上げすることが可能です。事業者においては、時間帯、日、時期に応じて料金を変動させることができますが、上限が設けられています。

契約によると、本事業の一部あるいは全部の譲渡、事業者の変更は禁止されています。全線が開通してから 50 年目以降、国は委託を買い戻す権利を有するとされ、その際には、受託者に、残期間の収益及び過去の投資を元に計算された保証金が支払われます。

契約終了時、国は事業者の委託に係る全ての権利（全ての施設・装置・付属物・資産等）を引き継ぐこととされ、事業者はこれらを適切に整備された状態で国に引き渡す義務を負うこととされています。

事業者の収入は、通行料収入及び関連する附帯施設に関する利用料となっていますが、施設は国が所有しているため、事業者は、国有地使用料（道路網の延長・売上高に比例した金額で、売上高の 0.5%）を国に支払うこととなっています。また、その他に、国土整備税（走行距離に比例した金額で、約 0.006€/km（約 1 円））を支払うこととなっています。

なお、開通 51 年目以降について、一定額の黒字が発生した場合、事業者は超過利益の一定割合（最初の 10 年間は 20%、その後は 25%）を配当金の形で国に支払うこととされています。

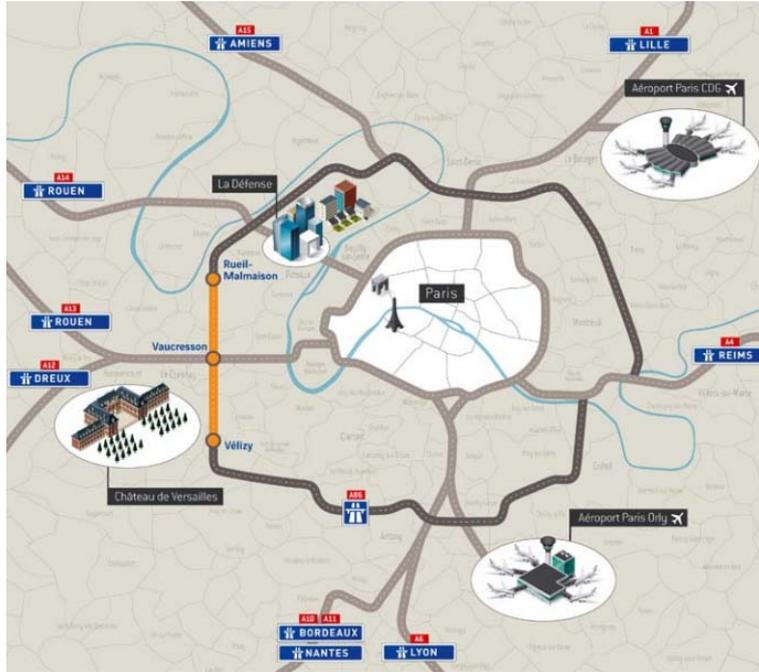


図 3-37 デュプレックストーンネル位置図

資料 : duplexa86_HP



図 3-38 デュプレックストーンネル料金所風景

資料 : duplexa86_HP

表 3-8 通行料金について（リュエイユ→ヴェリズイ）



リュエイユ→ ヴェリズイ Rueil → Vélizy	6:00 ~	7:00 ~	10:00 ~	11:00 ~	15:00 ~	16:00 ~	21:00 ~	22:00 ~	24:00 ~
	7:00	10:00	11:00	15:00	16:00	21:00	22:00	24:00	6:00
平日	7€	9€	7€	6.5€	7€	9€	7€	2.5€	2€
金曜、祝日前	7€	9€	7€	6.5€	7.5€	10€	7.5€	2.5€	2€
土日、8月、祝日	6.5€	6.5€	6.5€	6.5€	6.5€	6.5€	6.5€	2.5€	2€

資料：duplexa86_HP

表 3-9 通行料金について（リュエイユ→ヴォークレソン）

リュエイユ→ ヴォークレソン Rueil → Vaucresson	6:00 ~	7:00 ~	10:00 ~	11:00 ~	15:00 ~	16:00 ~	21:00 ~	22:00 ~	24:00 ~
	7:00	10:00	11:00	15:00	16:00	21:00	22:00	24:00	6:00
平日	7€	9€	7€	6.5€	7€	9€	7€	2.5€	2€
テレペアージュ	4€	5€	4€	3.5€	4€	5€	4€	2€	1.5€
金曜、祝日前	7€	9€	7€	6.5€	7.5€	10€	7.5€	2.5€	2€
テレペアージュ	4€	5€	4€	3.5€	4.5€	5.5€	4.5€	2€	1.5€
土日、8月、祝日	6.5€	6.5€	6.5€	6.5€	6.5€	6.5€	6.5€	2.5€	2€
テレペアージュ	3.5€	3.5€	3.5€	3.5€	3.5€	3.5€	3.5€	2€	1.5€

資料：duplexa86_HP

(b) ガスコーニュ高速道路（高速 A65 号線）

ガスコーニュ高速道路（A65 号線）は、フランス南西部に位置し、ランゴンとポーを結ぶ約 150km の有料道路です。4 年の工事を経て、2010 年 12 月 18 日に開通しました。

建設には、コンセッション方式が採用され、アリエノール社（A' liénor）によって建設されました。コンセッション期間は、55 年間。事業費は 12 億ユーロ（1,560 億円）であり、そのうち約 6.9 億ユーロ（897 億円）が建設費とされています。民間資金 100% で建設されたとされていますが、150km のうちの一部区間の工事について公共工事で施工され、完成後に事業者にも現物供与する形での支援が行われています（約 5,000 万ユーロ（約 65 億円。建設費の約 7%相当））。

契約では、事業者は、道路の設計、建設、維持管理、更新を実施することとなっており、事業者の収入は、道路の通行料収入、関連する付帯施設に関する利用料となっています。通行料金の設定は、規定に従い事業者によって毎年決定がされます。

施設は、発注者である国の所有であるため、運営期間中に売上高が一定額を上回った場合のみ、1年に1回占有料として、売上高に応じた支払いをすることとなっているようです。事業者は、コンセッション終了時、コンセッションの構築物・施設・その他附属物を良好な状態のまま発注者に引き渡すこととされています。また、当該事業に必要な土地については、事業者が取得しますが、取得次第発注者の所有物となります。なお、事業契約終了時点にて、事業者は資産を無償で発注者に返却することとされています。

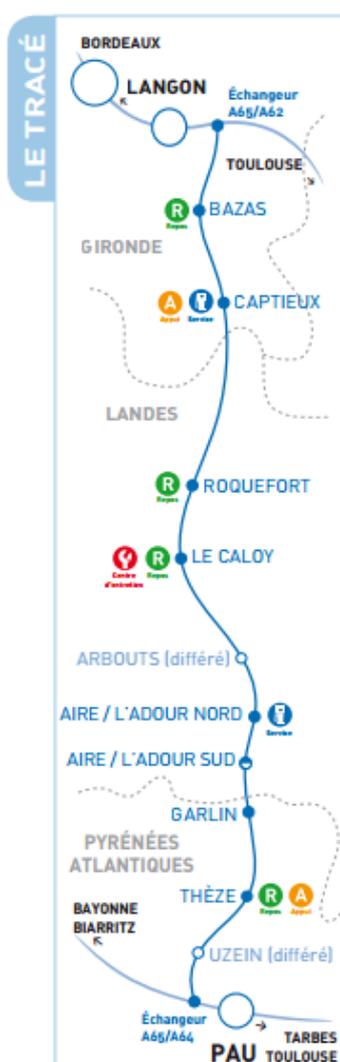


図 3-39 ガスコニュ高速道路

資料：A' liénor_HP

Classe 1 HAUTEUR inférieure ou égale à 2m et PTAC inférieur ou égal à 3.5t

Limite A62/A65

1,40	Bazas (RD 3)										
3,70	2,30	< Captieux (RD 124)									
7,50	6,00	3,50	Roquefort (RD9)								
9,40	7,60	5,20	1,40	Le Caloy (RD 933)							
12,80	11,20	8,70	5,00	3,40	Aire-sur-l'Adour nord (RN 124)						
13,60	12,00	9,50	5,60	4,30	Aire-sur-l'Adour sud (RN 134)						
15,00	13,40	10,90	7,10	5,60	2,00	Garlin (RN 134)					
16,80	15,10	12,60	8,80	7,50	3,80	-	1,60	Thèze (RN 134)			
21,60	18,10	15,50	11,70	10,30	6,60	-	4,30	2,50	Limite A65/A64		

図 3-40 ガスコニュ高速道路の乗用車の料金

資料 : A' liéonor_HP



図 3-41 ガスコニュ高速道路位置図

資料 : A' liéonor_HP

(ii) イギリスの PPP/PFI (コンセッション方式を含む) 概要

イギリスは、世界的に PPP を先進的に主導してきた国として知られています。その起源は 1979 年の保守党サッチャー政権発足以降、「小さな政府」の実現を目指して、幅広い分野で民間開放（民営化、エージェンシー化）を推進したことにあるとされています。続くメージャー政権においても市場原理の導入が積極的に行なわれ、この中で 1992 年、官が民間の資金やノウハウを活用しながら質の高いサービスを効率的に提供することを目指す手法として、PFI 手法が導入されました。ブレア政権においては、公共サービスの効率性と共に質の向上の実現を目指す政策が推進され、その実行手段として PPP が重視されました。コンセッション方式は、こうして推進された PPP の一手法として活用されています。

イギリスにおいては、PPP/PFI 及びコンセッションについての固有の法制度はなく、凡例に基づいた運用や、契約の一手法として規定されているだけなので、個別の契約ごとに対応しているようです。また、法制度がないことから、対象となる公共施設についての明確な規定はありません。

実際に適用がなされている分野を見ると有料道路、空港、鉄道、バス等の分野があります。特に有料道路では M6Toll、セヴァン横断道路、ダートフォード橋等の事例があります。ただし、これらの適用分野においても民営化されている場合や他の PPP 手法が活用されるなどコンセッション方式が主流には必ずしもなっていません。また、フランスで広く実施がなされている水道については、民営化が進んだためコンセッションは適用されていません。

①イギリスの道路環境について

イギリスの道路は、高速道路を含み基本的に無料ですが、一部有料の長大橋やトンネルが存在しています。有料道路は、法令上「有料道路事業」と「混雑課金の有料道路」に分類されます。交通省の資料によると有料道路事業は 4 種類あるとされています。イングランドの高速道路及び幹線道路における PFI としては、まず有料区間と無料区間に分けられます。イギリスでは、いくつかの無料区間において PFI を活用して道路は、政府が PFI 事業者にはシャドートールという形で通行台数に応じた通行料を支払うことで成立しています。一方、有料区間の PFI として有名なものは M6Toll です。

イングランドの高速道路及び幹線道路における有料道路は、有料道路事業がセヴァン横断道路と M6Toll の 2 箇所、これにダートフォード横断道路が加わって計 3 箇所です。

ダートフォード横断道路は、以前は「有料道路事業」とされおり、償還終了後に 2000 年交通法に基づき混雑料金として課金が継続されています。

表 3-10 イングランドの有料道路事業

種別	根拠となる法令	事業主体	箇所数	備考
有料道路事業	個別法または「1991年新道路及び街路事業法」	政府（道路庁）	2	セヴァン横断道路、M6Toll
		地方自治体	5	イングランド： マーゼイトンネル・タイントンネル、ハンバー橋、タマー橋、イチェン橋 ウェールズ： クレドー橋
	民間	8	（個別法に基づく公道法上の民間有料道路）	
	（非法定）	民間	多数	（私有地の民間有料道路）
混雑課金の有料道路	「2000年交通法」	政府（道路庁）	1	ダートフォード横断道路

資料：高速道路保有・債務返済機構 HP



図 3-42 イングランドの幹線道路の PFI と DBFO 位置図

資料：高速道路保有・債務返済機構 HP

番号	道路名	DBFO事業者名	契約締結	道路延長	MACエリア番号
1	A69	Road Link(A69) Ltd	1996年1月	84km	13,14 (North)
2	A19	Autolink Concessionaries (A19) Ltd	1996年10月	118km	14 (North East)
3	M1-A1	Connect M1-A1 Ltd	1996年3月	約30km	12 (North East)
4	A50	Connect A50 Ltd	1996年5月	57km	9 (West Mid.)
5	A1(M)	Road Management Services (Peterborough) Ltd	1996年2月	21km	8 (East)
6	M40	UK Highways M40 Ltd	1996年10月	122km	8,9 (EastWest M.)
7	A419	Road Management Services (Gloucester) Ltd	1996年2月	52km	2 (South West)
8	A30/A35	Connect A30/A35 Ltd	1996年7月	102km	1,2 (South West)
9	A1DD	Road Management Services (Darrington) Ltd	2003年2月	53km	12 (North East)
10	A249	Sheppey Route Limited c/o Carillon Highway Maintenance	2004年2月	17km	4 (South East)
11	M25	Connect Plus	2009年5月	約400km	5 (London)

図 3-43 イングランドの幹線道路の PFI と DBFO 事業者等

資料：高速道路保有・債務返済機構 HP

②無料区間道路の一部における PFI 事業

高速道路及び幹線道路のほとんどを占める無料期間においてもいくつかの区間では PFI が実施されており、これを DBFO と呼んでいます。DBFO とはデザイン・ビルド・ファイナンス・オペレーションの略であり、イギリス道路庁では、大規模改良工事とその後の 25 年間の維持管理業務をあわせた業務及びこれに必要な資金調達を一括して民間企業に請け負わせ、道路庁側はその間一定の額を請負人に支払うという方式を採用しています。イギリス道路庁の DBFO は PFI の一種であり、「イングランドにおける無料区間に適用される PFI」ともいえます。

イギリス道路庁側からは毎年「シャドートール (shadow toll=影の料金)」が支払われます。一般に有料区間では、運営会社は通行車両から直接通行料金を徴収するのに対し、運営会社の収入は国から税金を財源として支払われます。要するに国の運営会社に対する割賦金という位置づけとなっています。

DBFO はメジャー政権時代の 1996 年に最初の 8 区間が契約に至り、当初はこの 8 区間を含め計 21 区間を整備する計画でしたが、1997 年に政権を取った労働党時代に計画が見直されました。その結果、2011 年現在で供用中の DBFO 区間は、2009 年に契約された M25 を含め 11 区間のみで、これらの延長は計約 1,000km に達します。そもそも道路庁の DBFO は、将来の道路有料化を想定した試行的プロジェクトでしたが、2011 年時点では英国内の道路を有料化する予定はないとされています。2015 年までは、乗用車に対して課金は行わないと国会で明言されています。

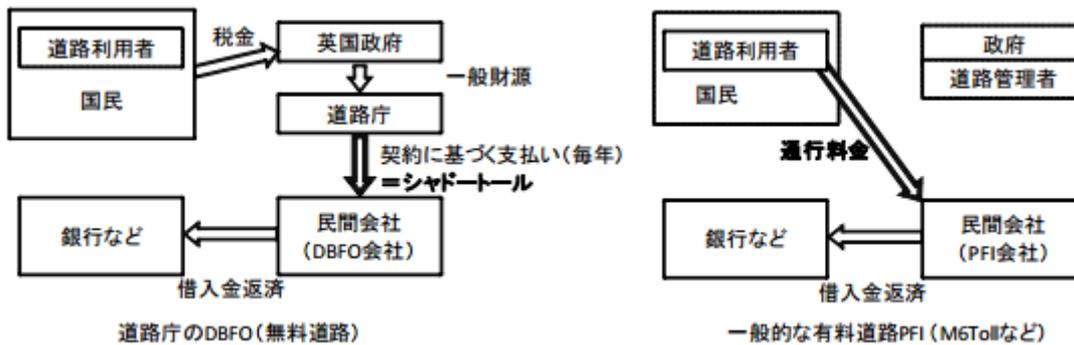


図 3-44 道路庁 DBFO と一般的な PFI 運営の流れ

資料：高速道路保有・債務返済機構 HP

③有料区間道路における PFI 事業 (M6Toll)

M6Toll 有料道路は、イギリスの道路分野における独立採算制型 PFI の代表例であり、イギリス唯一の有料道路です（橋梁、トンネルを除く）。この道路は、既存の M6 高速道路（無料）の混雑解消のために、これをバイパスする形で建設された民間投資による独立採算制を採用しています。

ミッドランド高速道路会社が建設・運営に関する 2054 年までの 53 年間のコンセッションを道路庁と締結しています（料金徴収 50 年）。建設費は約 9 億ポンド（1,350 億円）です。

M6 有料道路は 2003 年 12 月に開通しました。公共予算を使わずに 100%民間投資で道路整備が実現されたことに対しては評価されていますが、毎年損失を計上しているところに課題があるとされています（債務返済計画に対する実績対比など全容は情報開示されていない）。2011 年期の決算では、約 4,200 万ポンド（約 63 億円）の損失が発生しています。これは年間の収入の約 5,600 万ポンド（約 84 億円）に匹敵する規模となっています。

このコンセッションの特徴は、高速道路会社が自由に料金を設定できることにあることから、累次にわたって通行料金の値上げがされています。

米国交通省が調査したレポートによれば、2007 年時点での乗用車の交通量はほぼ当初の需要見込み通りですが、トラック交通量は当初の需要見込みをはるかに下回っているとのことです。また、マッコーリー社による公表資料によると、過去数年間の交通量は微減傾向にあり、2010 年 6 月期は 2004 年 12 月期の約 75%となっているとのことです。

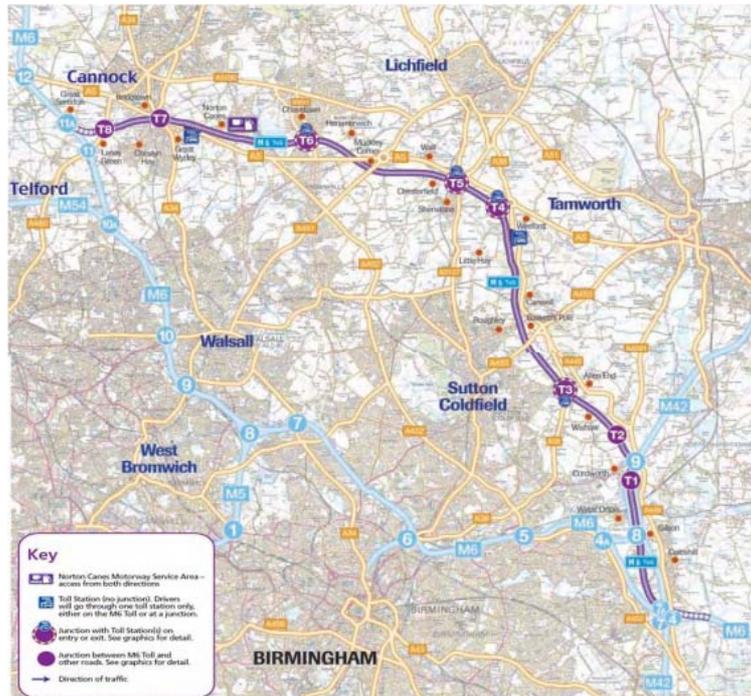


図 3-45 M6Toll 位置図

資料 : M6Toll_HP

表 3-11 M6Toll の概要

開通年	2003 年
延長	43km (27 マイル)
車線数	片側 3 車線
料金体系	平日昼間 5.3 ポンド (約 800 円) ※ 1 ポンド=150 円
料金 (普通車)	平日昼間 5.3 ポンド (約 800 円) ※ 1 ポンド=150 円
料金水準	約 3.7 円/km
運営会社	ミッドランド・エクスプレスウェイ (Midland Expressway) 所在地 : T5 (5 番インター付近) 社員数 : 約 140 名
支払方法	現金、各種カード、プリペイドの「タグ」による無線通信

資料 : 内閣府 HP

表 3-12 料金の値上げの変遷について

	2004年 8月～	2005年 6月～	2008年 1月～	2009年 1月～	2010年 3月～	2013年 現在
クラス1 (バイクなど)	£ 2.00	£ 2.50	£ 2.50	£ 2.70	£ 2.70	£ 3.00
クラス2 (乗用車)	£ 3.00	£ 3.50	£ 4.50	£ 4.70	£ 5.00	£ 5.30
クラス3 (乗用車、牽引車)	—	£ 7.00	£ 8.00	£ 8.40	£ 9.00	£ 9.60
クラス4 (バン、バス)	£ 6.00	£ 7.00	£ 9.00	£ 9.40	£ 10.00	£ 10.60
クラス5 (貨物車など)	£ 6.00	£ 7.00	£ 9.00	£ 9.40	£ 10.00	£ 10.60

資料：内閣府 HP

表 3-13 通行台数について

年月	2004年 12月	2005 年6月	2005年 12月	2006年 6月	2006年 12月	2007年 6月
通行台数(台/日)	40,941	44,089	48,457	43,572	52,876	45,119
年月	2007年 12月	2008年 6月	2008年 12月	2009年 6月	2009年 12月	2010年 6月
通行台数(台/日)	46,665	39,843	41,174	36,801	40,252	38,290

資料：内閣府 HP

表 3-14 財務状況について(百万\$)

年月	2004年 12月	2005 年6月	2005年 12月	2006年 6月	2006年 12月	2007年 6月
料金収入	22.0	20.7	25.1	23.5	29.4	28.0
その他収入	1.3	0.6	1.0	1.0	1.1	1.3
運営費用	5.7	5.5	5.7	4.6	4.6	4.0
EBITDA	17.5	15.8	20.4	19.8	26.0	25.2
年月	2007年 12月	2008年 6月	2008年 12月	2009年 6月	2009年 12月	2010年 6月
料金収入	29.4	27.9	29.2	26.9	29.9	28.4
その他収入	1.3	1.1	1.4	1.1	1.3	1.2
運営費用	3.8	3.6	3.9	3.8	4.1	3.7
運営収支(EBITDA)	26.9	25.4	26.7	24.2	27.2	25.9

EBITDA=税引き前利益+支払利息+減価償却費

資料：内閣府 HP

(iii) ドイツの PPP/PFI (コンセッション方式を含む) 概要

ドイツにおける公共サービスの提供は、伝統的に公的機関や非営利団体が主体となっていて行われてきたため、コンセッション方式を含む PPP の推進に関してはフランスやイギリスなどと比べて盛んではありませんでした。しかし、1990 年代になると東西統一に伴う旧東ドイツに対する財政支援や、EU 発足による他国との協調の必要性の高まりを受け、さまざまな行政改革が行われるようになりました。その一環として、1994 年には連邦長距離道路建設民間資金調達法が制定され、制限つきではあるものの民間事業者の料金収受を認めたということで、ドイツにおけるコンセッション方式導入の端緒となりました。

道路分野では、利用者からの料金収受を認める F モデルと、特段の法的根拠は持たず管理当局からのサービス対価と大型車両からの利用料金の混合型の収入形態をとる A モデルの二つのタイプのコンセッション方式がとられています。

道路以外の事業分野に関しては 2002 年には PPP のステアリング・コミッティーが首相の決定により設置され、PPP 推進に向けた調査・検討が進められるようになり、2005 年には PPP 促進法が制定され、PPP 推進のための各種法律の規制緩和が行われました。この結果、教育やスポーツ、行政事務などのソフト・サービスの強い公共サービスを中心に PPP が推進されるようになりました。

公共調達近代化法の中で、明確に対象となる公共施設の可否を示した規定はありませんが、事業者に対して『特別かつ包括的な権利』が付与される事業分野として、飲料水供給事業、電気・ガス供給事業、熱供給事業、交通事業（空港、港・河川、地域公共交通（市電・LRT、トロリーバス））があげられていることから、これらがコンセッション方式の適用事業分野であるものと思われます。

①ドイツの道路環境について

ドイツの道路には、連邦長距離道路とその他の地域間道路があります。連邦長距離道路には、連邦アウトバーンと連邦道路があります。連邦長距離道路以外の地域間道路としては州道、郡道、その他の道路があります。

ドイツの憲法にあたる「基本法」には、連邦が連邦長距離道路の所有者であり建設費負担者であると明示されており、実際の業務は、連邦交通建設都市開発省（BMVBS）が所管しています。

連邦長距離道路については、連邦が、建設費、管理費を負担し、連邦政府の委託を受けた州が建設・管理を行うという役割分担になっています。州は、連邦長距離道路の計画については、マスタープランの段階から関わります。連邦は、州当局との密接な協議調整の下で路線選定を行いますが、実際に路線の比較検討を行うのは、州の交通省となります。ただし、最終決定権を有するのは連邦です。

連邦アウトバーンの維持管理主体は連邦ですが、連邦からの委託により州が管理するというかたちがとられています。維持管理業務はアウトバーン管理事務所によって行わ

れており、185カ所に置かれています。

表 3-15 連邦長距離道路（地域間道路）の延長

	2009年末 時点	2008年末 時点	2009年末 構成比	増減
	(km)	(km)	(%)	(km)
連邦長距離道路	52,700	52,921	22.8	-221
連邦アウトバーン	12,813	12,718	5.5	95
連邦道路	39,887	40,203	17.3	-316
その他の地域間道路	178,260	178,151	77.2	118
州道	86,615	86,528	37.5	87
群道	91,654	91,623	39.7	31
その他の道路	413,289	-	-	-
道路総延長	875,218			

資料：高速道路保有・債務返済機構 HP

②FモデルとAモデル

道路利用の増大と道路予算の逼迫という状況は、「有料道路は交通に歪みをもたらす」としてアウトバーンの無料を長年にわたって堅持してきたドイツにも及ぶこととなりました。

これを受けて1994年に「長距離道路建設のための民間資金調達に関する法律」が制定され、有料道路を前提とするPPP事業の実施が可能となりました。これがFモデルという形態です。

1995年には、ユーロピニエットと呼ばれるステッカー方式による重量貨物車料金（固定料金制）がアウトバーンに導入された後、全連邦長距離道路（地域間道路）に全車種を対象とする対距離料金制度の導入を勧告するペルマン委員会報告書が2000年9月に出されました。これにあわせて採用されたPPP事業方式がAモデルで、事業期間は30年とされます。

(a) Fモデル

当該道路を通行する車両から民間事業者が料金を徴収し、自らの収入とします。これと補助金（投資額の20%を限度とし、支給されない場合もある）を合算したものが当該道路の建設・管理に充当されます。料金徴収の対象は車種を問わず、通行する全車両です。対象事業は、アウトバーンに連なるトンネル、橋梁、山間狭隘地の通過道路に限定されています。事業期間は30年となっています。

(b) Aモデル

料金徴収の対象は重量貨物車のみで、民間事業者によって料金徴収がされたものが、連邦予算の収入とされます。事業には、連邦予算となった料金収入と補助金（投資額 50%を限度とし、支給されない場合もある）が充てられ、事業に供給される資金と道路利用とは直接のつながりはありません。事業期間が 30 年とされる点は F モデルと同様です。また、事業の対象については、アウトバーンの新設と車線拡幅が基本とする制度としてスタートしましたが、維持管理、補修を事業対象とすることも可能となりました。

③ヴァルノートンネルの整備について

ドイツ北東部に位置するヴァルノートンネルは、ロストク市の発注によりヴァルノーケーリング社が F モデルを活用し建設しました。1996 年に契約が行われ、2003 年から運営を開始しています。ドイツの F モデルの事業期間は 30 年とされていますが、延長オプションが認められ、50 年間となっています。建設費は約 1.559 億ユーロ（202.67 億円）で、民間資金 100%（うち政府融資 12%）で賄われています。施設の所有権は事業者であり、事業者が料金を徴収し、初期投資を回収することとされています。料金の設定は、定めに従い事業者が行うこととされていますが、料金の値上げを行う場合には、ドイツ政府交通省、高速道路建設局の連名の承認が必要となっています。

道路の構造は、片側 2 車線であり、道路トンネル 790m を含む全長約 4km の有料道路です。

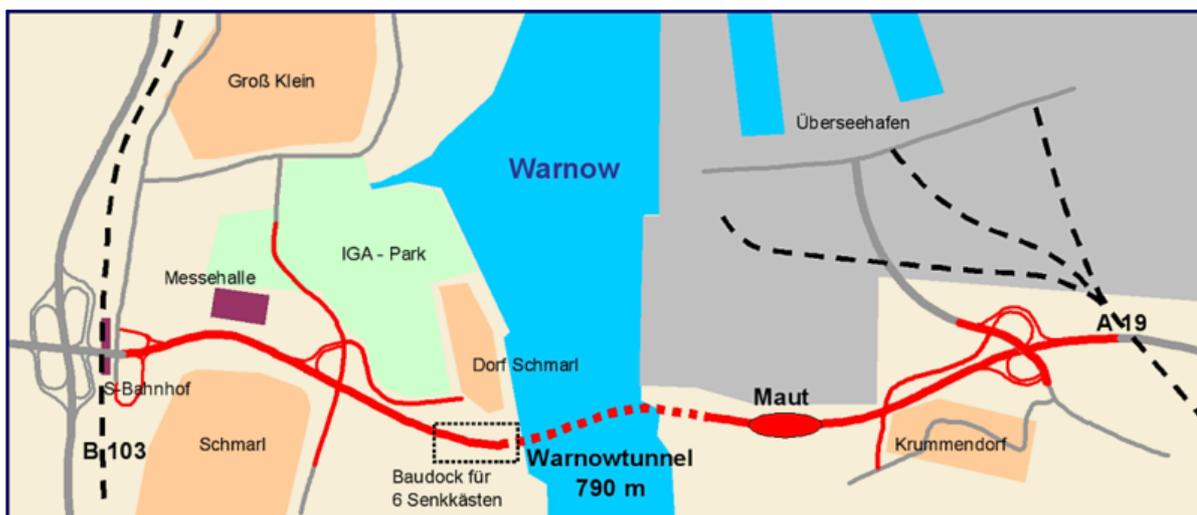


図 3-46 ヴァルノートンネル位置図

資料：warnowquerung.com_HP

表 3-16 2008 年の料金設定

車種		ETC (€)	冬季 (€)	夏季 (€)
1	乗用車、バイク	1.70	2.00	2.80
2	乗用車、ミニバス、小型輸送車	2.38	2.80	4.00
3	トラック (2 軸)	5.10	6.00	8.50
4	トラック (3 軸以上)	6.80	8.00	11.00
5	バス (16 席以上)	8.50	10.00	13.00

資料：内閣府 HP

表 3-17 2010 年の料金設定

車種		ETC (€)	冬季 (€)	夏季 (€)
1	乗用車、バイク	1.96	2.30	2.90
2	乗用車、ミニバス、小型輸送車	2.62	3.00	4.20
3	トラック (2 軸)	6.35	7.00	9.10
4	トラック (3 軸以上)	8.40	9.70	12.90
5	バス (16 席以上)	10.50	12.70	14.40

資料：内閣府 HP

表 3-18 2013 年 9 月現在の料金設定

Cat	Height	No. Axles	Vehicle type	Example	RFID/TAG		OSCARD		Cash	
					360 days	360 days	360 days	360 days	Winter (01.11.-30.04)	Summer (01.05.-31.10.)
1	≤ 2,05 m	≥ 2	Car, motor bike		2,30 €	2,30 €	2,30 €	2,30 €	2,80 €	3,50 €
2	> 2,05 m < 2,60 m	≥ 2	Delivery van, van		2,85 €	2,85 €	2,85 €	2,85 €	3,30 €	4,50 €
3	≈ 2,60 m	= 2	HGV 12 t		6,70 €	6,70 €	6,70 €	6,70 €	7,50 €	9,90 €
4	≈ 2,60 m	= 3	HGV 20 t		9,00 €	9,00 €	9,00 €	9,00 €	10,40 €	13,90 €
5	≈ 2,60 m	≥ 4	HGV 40 t, Bus (> 16 seats)		11,20 €	11,20 €	11,20 €	11,20 €	13,50 €	15,10 €

資料：warnowquerung.com_HP

表 3-19 通行台数

年月	2005 年	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年 (半期分)
通行台数 (台/日)	8,871	9,864	10,279	10,522	10,264	10,269

資料：内閣府 HP

表 3-20 運営収入

年月	2005 年	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年 (半期分)
運営収入	527	592	640	703	716	357
運営費用	309	281	285	282	288	129
EBITDA	219	312	355	421	428	228

※EBITDA=税引き前利益+支払利息+減価償却費

資料：内閣府 HP



図 3-47 ヴァルノートンネル料金所風景

資料：warnowquerung.com_HP

(iv) オーストラリアの PPP/PFI (コンセッション方式を含む) 概要

オーストラリアはイギリスと並んで PPP が進んだ国として知られています。道路・港湾や公共施設などにおいて多くの事業が見られます。特に道路分野等では、広い活用事例が見られます。この背景にあるのは、1990 年代初頭からの景気後退を受けて、厳しい経済・財政状況にあったことがあげられます。一方で、インフラ整備の需要もあったことから、PFI を中心とした PPP 手法を活用することによりインフラ整備が進められました。昨今においても PPP 活用の方向性は続いており、2008 年 11 月に、Infrastructure Australia Act 2008 により、オーストラリア全体のインフラ投資を行う組織としてインフラストラクチャーズ AU が設立されました。インフラストラクチャーズ AU は、公共インフラに関するアドバイスを政府、投資家及び所有者に提供することを主な役割としています。その一環として、2008 年に公表された PPP 政策とガイドラインが策定されました。オーストラリアでは、連邦政府で実施するものは国防省関連等に限られ、ほとんどの PPP 事業は各州政府において行うため、各州政府はこの方針に基づいて行うことになっているようです。

①オーストラリアの道路環境について

オーストラリアの道路は、国道、地方幹線道、都市幹線道路、地方道路市街地道路に区分され、総延長は 1995 年で 79 万 400km です。そのうち、国道延長は、18,400km で、全体の 2.3%程度となっています。

国道の建設に関しては連邦政府の担当組織が全ての建設及び維持管理費を支出していますが、実際の建設や運営は州政府や特別地方政府がそれぞれ組織する道路建設機関に委ねられています。また、原則として地方幹線道路及び都市幹線道路は、州政府、特別地域政府が担当、その他の道路は地方自治体の担当となっています。

なお、オーストラリアとニュージーランドにおける地方道路行政を調整し、整合性をもたせるために、1989 年にこれらの組織がメンバーとなった AUSTROADS という組織が設立されました。

オーストラリアにおける有料道路制度は、大都市における一部の高速道路（橋、トンネルを含む）において導入されています。

②クロスシティトンネル

クロスシティトンネルは、シドニーのビジネス中心街と東の郊外を結ぶ長さ約 2.1km の 2 本の有料トンネルです。2002 年、クロスシティモーターウェイ社がニューサウスウェールズ州政府との間で事業契約を結び、2005 年から運営が開始されました。事業期間は 30 年間でされました。事業者は、設計、建設、資金調達、運営、維持管理を実施し、料金収入その他の事業収入によって、初期投資を回収することとされました。事業者は、事業費 10.26 億豪ドル（約 923 億円）のうち、発注者へ初期費用として一括で約 9,684

万豪ドル（約 87 億 1,560 万円）を支払っています。また、事業者は、事業者の有料道路以外の事業（トンネルの土地を通信インフラに使用する等）の収入 35%を発注者に支払うこととし、有料事業の収入が予測を上回った場合にも一定割合を支払うこととしていました（例：予測の 110%以上だった場合 0%、予測の 110%～120%以上だった場合 10%など）。さらに、事業者は、トンネル、トンネル整備に関連する地上の既存道路（バス、自転車車線の新設、交差点の改善等）についての資金調達、設計、建設を行うこととされました。

このようにして、コンセッションにおいて有料トンネルが整備されましたが、交通量が予測を下回り、1年足らずで事業者は破綻しています。原因は、運営開始後に大幅な料金の値上げが行われたこと、また、その高い料金設定が要因とされています。2007年にオランダのABNアムロ銀行とレイトン・ホールディングスが7億豪ドル（約630億円）で事業を買い取り、運営がされています。

料金の設定は、上限が定められているものの、民間事業者による設定が可能となっています。

※1豪ドル=90円としました。

表 3-21 料金設定①

	2009年6月		2010年12月	
	東西 トンネル	SJYC 出口	東西 トンネル	SJYC 出口
クラス2 (バイク、セダン、ステーションワゴン、 タクシー、牽引トレーラー等)	\$ 4.16	\$ 1.96	\$ 4.41	\$ 2.08
クラス4 (クラス2よりも大きい車両)	\$ 8.31	\$ 3.92	\$ 8.82	\$ 4.20

資料：内閣府 HP

表 3-22 料金設定②

	2011年1月		2013年9月	
	東西 トンネル	SJYC 出口	東西 トンネル	SJYC 出口
クラス2 (バイク、セダン、ステーションワゴン、 タクシー、牽引トレーラー等)	\$ 4.45	\$ 2.10	\$ 4.45	\$ 2.10
クラス4 (クラス2よりも大きい車両)	\$ 8.90	\$ 4.20	\$ 8.90	\$ 4.20

資料：内閣府 HP

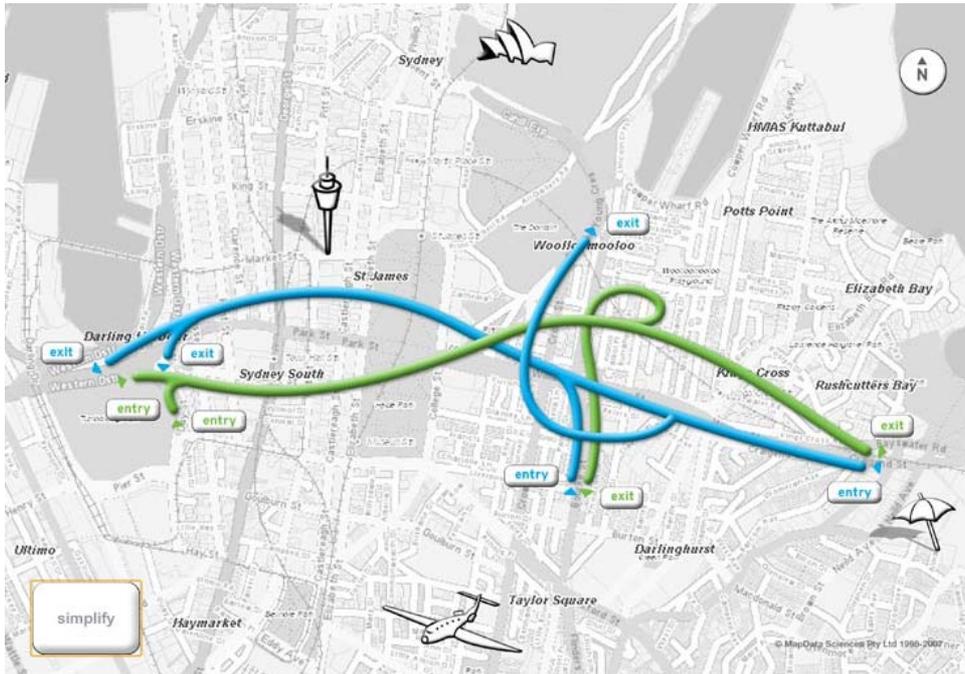


図 3-48 ヴァルノートンネル位置図

資料 : Cross City Tunnel_HP

7) 成長戦略・重点施策における今後の方向性

わが国における経済の低迷は 20 年以上にも及び、経済社会に深刻な影響がもたらされました。この状況から早期に脱し、再び経済成長へと動き出すことを目的として、平成 25 年 6 月 14 日「日本再興戦略－JAPAN is BACK－」が取りまとめられました。当該成長戦略を新たなスタートとして、民間の全ての経済主体が挑戦する気概を持って積極的かつ能動的に成長に向けた取組を本格化することで、初めてこうした好循環が起動することとなり、日本経済を停滞から再生へと、そして更なる高みへと飛躍させ、成長軌道へと定着させることが可能となるという考え方が示されています。

日本再興戦略では、民間の資金、知恵を活用して社会資本を整備・運営・更新する（PPP/PFI）ことが、経済成長への道筋として掲げられています。まず、収益施設・公的不動産の活用や、民間都市開発と一体で進めることにより、民間資金等を最大限に活かして社会資本の更新等の投資を可能とするような手法を積極的に推進することとしています。特に、上部空間の利用等により首都高速道路の老朽化対策を民間都市開発と一体的に行うなど、都市と高速道路の一体的な再生に PPP 事業を活用することとし、今年度から、首都高速道路築地川区間等をモデルケースとして検討を実施することとされました。

また、我が国が、東日本大震災の発生、インフラ老朽化、人口減少・少子高齢化、グローバルな競争の進展、地球温暖化等の転換期を迎える中で、防災・減災、老朽化対策、国

土強靱化など国民の安全・安心の確保や国際競争力強化、地域の活性化などにより成長を成し遂げ、国民の豊かな暮らしを実現するために、「経済財政運営と改革の基本方針」と「日本再興戦略」（平成 25 年 6 月 14 日閣議決定）に盛り込まれた施策も含め、国土交通省が取り組むべき施策全体を俯瞰し、今後の国土交通省の施策の方向性を体系的に示すものとして、平成 25 年 8 月 27 日、国土交通省重点施策が公表されました。当該施策では、民間投資の促進として、PPP/PFI の積極的な推進により、厳しい財政状況の中、民間の資金・知恵等を活用し、社会資本の整備・維持管理・更新、運営の効率化等を着実に実施するとともに、民間の事業機会の拡大や創意工夫の発揮による経済成長を実現することとされました。このため、国管理空港等の経営改革、港湾運営会社による一体運営を推進し、また、PPP を活用した首都高速の再生について検討を進めるとともに、地方道路公社の有料道路事業におけるコンセッション方式の活用を推進することとされています。さらに、SA/PA 等の道路空間や下水道施設の運営における PPP/PFI の活用を進めることとされています。主な施策では、国管理空港等の経営改革や高速道路における PPP の活用が掲げられています。

平成 25 年 6 月 6 日に民間資金等活用事業推進会議にて決定された PPP/PFI の抜本改革に向けたアクションプランでは、これまでの事業の約 4 分の 3 が、PFI 事業者が整備した施設等の費用と事業期間中の管理費等を公共施設等の管理者等が税財源から「延べ払い」で支払う方式であり、この方式によらず税財源以外の収入（利用料金等）により費用を回収する事業はわずか 21 件にすぎず、民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して、効率的かつ効果的に社会資本を整備するとともに、国民に対する低廉かつ良好なサービスの提供を確保するという法の本来の目的が、必ずしも十分に達成されているとは言い難い状況にあるとされました。また、財政状況が厳しさを増す中、かつて経済成長を支えたインフラの老朽化対策や大規模災害に備える防災・減災対策が課題となっており、真に必要な社会資本の整備・維持更新と財政健全化を両立させるために、民間の資金・ノウハウを最大限活用することは急務とし、できるだけ税財源に頼ることなく、かつ、民間にとっても魅力的な事業を推進することにより、民間投資を喚起し、必要なインフラ整備・更新と地域の活性化、経済成長につなげていくことが必要であることと位置づけられています。この改革の重点的に推進する事業として、空港、上下水道、道路をはじめとする公共施設等運営権制度（いわゆる「コンセッション」）が掲げられ、目標とする事業費は 2～3 兆円との想定がされています。

8) 営業中の高速道路等の採算性について

民間事業者による高速道路の建設及び運営等、道路事業の一部の民間シフトが検討されていますが、民間事業者にとって最も重要なのは採算性です。

わが国の道路は累次の道路整備五箇年計画等によって着実に整備されてきており、未だ整備が充分ではない箇所については、計画に基づき整備が進められているところです。今後、整備されていく道路は、経済発展や生活に必要であっても、必ずしも料金収入等によって収益が上がる採算性の取れる道路とは限らないでしょう。また、道路事業は、数十年の償還計画が立てられるような多大な費用をもって建設がされることが多く、将来にわたって必ずしも建設費用に見合った交通量に応じた料金収入を確保し続けることを保障できるものではありません。したがって、必要な道路と採算性の確保できる道路は違うという認識をもつことが必要であると考えます。そこで、公表されている資料を用い、現在営業している高速道路等の採算性について分析しました。

(i) 高速自動車国道について

平成13年度の営業中の高速道路の路線別収支状況を見てみると、高速道路は全国料金プール制が採られていることから、その収支は全体で把握されています。分析にあたっては、収入部分である料金収入は、相互に接続している路線の間では走行台キロ比によって配分し、独立した路線ではその路線ごとに収入を計上することとします。また、管理費は路線ごとの管理に要した経費を計上し、金利については、営業中の路線毎の要償還額に相当する額に応じて算出した収支状況を用いることとしました。

そこで、収支状況を見てみると、収支率が100より小さい（収入が費用より多い）路線は、第1東海自動車道（東名高速）など21路線で、主に国土を縦貫し大都市を結んでいることから交通量が多く、概成時期が比較的早いことや構造物（トンネル・橋梁）比率も少ないことなどから、建設コストが低い路線となっています。また、収支率が100より大きい（費用より収入が多い）路線は、関西国際空港線など19路線で、主に構造物が多く、建設コストが高い路線や、近隣区間が事業中であるなど、他の高速道路と接続しておらず、いまだ交通量が少ない路線となっています。

また、営業中道路の要償還額について、総資産額（道路価額）から償還準備金を除いた額がマイナスとなっている路線は、東関東自動車道水戸線 [−1,326 億円]、中央自動車道富士吉田線 [−2,625 億円]、中央自動車道西宮線 [−13,194 億円]、第1東海自動車道（東名） [−30,085 億円]、名古屋大阪線（東名阪道・西名阪道・近畿道） [−1,185 億円] の5路線であり、このことから、これらの5路線は、償還が順調に進み、採算性がよい道路となっていることがわかります。

表 3-23 平成 13 年度の営業中の高速道路の路線別収支状況①

(単位:億円)

高速道路全体	開通延長 [km]	開通年度	収入A	費用B			収支率 B÷A×100	試算総価額C [道路価額] (キロ当りコスト)	償還準備金D	営業中道路 の要償還額 C-D
				管理費	金利	合計				
	6,969		19,271	3,848	5,547	9,395	49	297,864	104,075	193,789

(単位:億円)

高速道路全体	開通延長 [km]	開通年度	収入a	費用b			収支率 b÷a×100	試算総価額c [道路価額] (キロ当りコスト)	償還準備金d	営業中道路 の要償還額 c-d
				管理費	金利	合計				
北海道縦貫自動車道(道央道)	360	S46~	373	157	394	551	147	10,475 (29)	-4,194	14,669
北海道横断自動車道(札幌道・道東道)	131	S46~	112	50	112	162	145	3,662 (28)	-439	4,101
東北縦貫自動車道	766		2,309	414	130	543	24	23,538 (31)	18,700	4,838
弘前線(東北道・東京外環道)	698	S47~H5	2,267	393	59	451	20	21,408 (31)	20,164	1,244
八戸線(八戸道)	68	S61~	42	21	71	92	218	2,130 (31)	-1,464	3,595
東北横断自動車道	472		331	141	498	639	193	16,379 (35)	-2,148	18,527
釜石秋田線(秋田道)	123	H3~	69	36	111	146	213	3,524 (29)	-587	4,111
酒田線(山形道)	137	S63~H13	82	45	158	202	248	5,274 (39)	-721	5,995
いわき新潟線(磐越道)	213	H2~H9	180	61	229	290	161	7,580 (36)	-841	8,421
日本海沿岸東北自動車道(日本海東北道)	2	H13~	—	—	—	—	—	118 (49)	-3	122
関越自動車道	449		1,418	297	488	784	55	26,082 (58)	2,361	23,721
新潟線(関越道)	246	S46~S60	1,032	197	226	422	41	13,992 (57)	3,307	10,685
上越線(上信越道)	203	H4~H11	386	100	262	362	94	12,090 (60)	-946	13,036
常磐自動車道(常磐道・東京外環道)	213	S56~	827	123	207	331	40	12,099 (57)	1,793	10,307
東関東自動車道・新東京国際空港線	113		661	98	71	169	26	7,453 (66)	5,283	2,170
館山線(館山道)	35	H7~	116	21	70	91	79	3,383 (97)	-94	3,477
水戸線(東関東道)	75	S46~	540	75	0	75	14	4,020 (54)	5,346	-1,326
新東京国際空港線(新空港道)	4	S53~	6	2	0.4	3	45	50 (13)	31	19
北関東自動車道(北関東道)	55	H11~	51	28	75	103	201	3,723 (68)	-74	3,797
中央自動車道	632		3,133	566	127	693	22	28,861 (46)	38,380	-9,519
富士吉田線(中央道)	94	S42~S51	522	102	0	102	20	3,788 (40)	6,413	-2,625
西宮線(中央道・名神)	462	S38~	2,390	421	0	421	18	19,789 (43)	32,982	-13,194
長野線(長野道)	76	S60~H4	221	42	127	170	77	5,285 (70)	-1,015	6,300
第一東海自動車道(東名)	347	S43~S44	2,755	391	0	391	14	15,656 (45)	45,740	-30,085

資料: Highway report/日本の高速道路 経営と料金制度 2002

表 3-24 平成 13 年度の営業中の高速道路の路線別収支状況②

(単位:億円)

高速道路全体	開通延長 [km]	開通年度	収入a	費用b			収支率 b÷a×100	試算総価額c [道路価額] (キロ当りコスト)	償還準備金d	営業中道路 の要償還額 c-d
				管理費	金利	合計				
東海北陸自動車道(東海北陸道)	145	S60~	137	74	273	347	254	8,841 (61)	-1,210	10,051
第二東海自動車道(伊勢湾岸道路)	5	H9~	4	4	35	39	999	1,610 (316)	-154	1,764
中部横断自動車道(中部横断道)	7	H13~	-	-	-	-	-	463 (68)	-0.1	463
北陸自動車道(北陸道)	487	S47~H9	958	259	510	769	80	18,631 (38)	-6,663	25,294
近畿自動車道・関西国際空港線	386		1,633	291	301	592	36	24,488 (63)	10,262	14,226
伊勢線(伊勢道)	69	S50~H4	143	30	32	63	44	2,032 (30)	488	1,545
名古屋大阪線(東名阪道・西名阪道・近畿道)	137	S43~	1,083	174	41	215	20	9,871 (72)	11,056	-1,185
名古屋神戸線(伊勢湾岸道)	13	H11~	4	3	13	15	413	3,185 (238)	-23	3,208
紀勢線(阪和道)	73	S49~	304	52	88	139	46	4,593 (63)	375	4,218
敦賀線(舞鶴線)	87	S61~	88	29	90	118	134	3,245 (37)	-1,261	4,506
関西国際空港線(関西空港道)	7	H6~	11	4	38	42	381	1,562 (237)	-373	1,935
中国縦貫自動車道(中国道)	543	S44~S57	859	198	220	418	49	12,585 (23)	1,968	10,617
山陽自動車道(山陽道)	445	S56~H12	1,340	232	681	912	68	28,612 (64)	-4,885	33,497
中国横断自動車道	192		138	57	187	244	177	5,942 (31)	-992	6,934
岡山米子線(岡山道・米子道)	107	H元~	79	33	113	146	185	3,637 (34)	-589	4,226
尾道松江線(山陰道)	14	H12~	9	4	14	19	201	520 (37)	-10	530
広島浜田線(広島道・浜田道)	71	S59~H3	50	20	59	79	160	1,785 (25)	-392	2,177
四国縦貫自動車道(松山道・徳島道)	222	S59~H12	237	69	337	406	171	11,143 (50)	-1,273	12,416
四国横断自動車道(高松道・高知道)	155	S62~	200	60	260	320	161	8,292 (53)	-1,234	9,526
九州縦貫道・関門自動車道	437		1,233	204	191	395	32	13,417 (31)	4,643	8,775
鹿児島線(九州道)	345	S46~H7	1,109	180	116	296	27	11,455 (33)	6,376	5,080
宮崎線(宮崎道)	83	S50~S56	75	18	65	83	110	1,540 (19)	-1,719	3,259
関門自動車道(関門橋)	9	S48~	48	7	9	16	33	422 (45)	-14	436
九州横断自動車道	246	S57~	438	93	322	415	95	10,530 (43)	-1,097	11,627
長崎大分線(長崎道・大分道)										
東九州自動車道(東九州道)	81	H11~	13	10	50	60	460	3,086 (38)	-83	3,169
沖縄自動車道(沖縄道)	57	S50~S62	112	31	77	108	97	2,178 (38)	-605	2,782

資料：Highway report/日本の高速道路 経営と料金制度 2002

(ii) 高速自動車国道以外について

独立行政法人高速道路保有・債務返済機構のデータ（平成 23 年度決算）をもとに、営業中の高速自動車国道以外の路線について、収支率等について分析しました。ただし、路線毎の建設費用及び償還額・要償還額・管理費についてのデータがないことと、金利の配賦手法によって、金利に関する大幅な費用の変更が生じることから、正確性に欠けるものとなりますが、およその目安、考え方の示し方の参考とするため試算を試みました。

管理費と金利を合わせた費用を料金収入で除し、収支率（(仮) 100 円の収入を得るために必要な金額）を求めたところ、100 円以上の路線が全 48 路線中 5 路線ありました。これらの道路は、料金収入で管理費を賄えないだけでなく、償還もできない路線となります。次に、料金収入から管理費を減じた費用の中から、建設費用の償還をすることとなりますが、50 円以下の比較的採算性の高いと思われる路線は、全 48 路線中 10 路線のみでした。この 50 円以下の道路については、東日本では 19 路線中に該当路線がなく、中日本では、7 路線中 5 路線の該当がありました。また、西日本の 22 路線中では、4 路線となっています。

このような結果から、単独の路線では、建設費用の償還ができない路線が多く存在するという現状がみえてきます。

表 3-25 高速自動車国道以外の路線別営業収支等①

(単位:億円)

道路 管理者	路線名	道路名	供用延長 (km)	開通 年度	開通率 (%)	交通量 (千台/日)	料金収入 (A)	管理費 (B)	営業収支差に基づく配賦		資産価値に基づく配賦		費用(D)	収支率 費用(D)/料金収入 (A) × 100
									営業収差益 (A)-(B)	金利(c) (試算)	資産価値	金利 (試算)		
東 日 本 高 速 道 路 株 式 会 社	一般国道1号(横浜新道)、一般国道16号	横浜新道	11.3	S34-S49	100	134	94.8	20.5	74.3	28.1	1167.5	16	48.6	51.3
	一般国道6号(東水戸道路)	東水戸道路	10.2	H8-H11	100	16	0.7	4.8	△ 4.1	1.0	18.3	0.2	5.8	828.6
	一般国道6号(仙台東部道路)	仙台東部道路	24.8	H5-H13	100	75	14.9	9.3	5.6	2.1	522.6	7.1	11.4	76.5
	一般国道7号(秋田外環自動車道)	秋田自動車道	9.5	H9	100	10	4.3	3.0	1.3	0.4	10.5	0.1	3.4	79.1
	一般国道7号(琴丘能代道路)	秋田自動車道	17.1	H13	100	7	3.8	3.0	0.8	0.2	9.8	0.1	3.2	84.2
	一般国道13号(米沢南陽道路)	米沢南陽道路	8.8	H9	100	7	2.1	1.9	0.2	0.0	17.1	0.2	1.9	90.5
	一般国道13号(湯沢横手道路)	湯沢横手道路	14.5	H6-H9	100	10	4.4	3.7	0.7	0.2	12.1	0.1	3.9	88.6
	一般国道14号(京葉道路)、一般国道16号(京葉道路)	京葉道路	36.7	S35-S55	100	296	201.3	52.9	148.4	56.3	2611.7	35.9	109.2	54.2
	一般国道16号(横浜横須賀道路)	横浜横須賀道路	36.9	S54-H20	100	108	198.0	50.5	147.5	55.9	3482.4	47.9	106.4	53.7
	一般国道45号(三陸縦貫自動車道(仙塩道路))	三陸自動車道(仙塩道路)	7.8	H8	100	45	4.7	3.1	1.6	0.5	21	0.2	3.6	76.6
	一般国道45号(百石道路)	百石道路	6.1	H6	100	9	0.6	1.6	△ 1.0	△ 0.3	8.7	0.1	1.3	216.7
	一般国道47号(仙台北部道路)	仙台北部道路	11.8	H14-	87	22	3.5	1.8	1.7	0.6	43.6	0.6	2.4	68.6
	一般国道126号(千葉東金道路)	千葉東金道路	32.2	S53-H9	100	55	54.0	21.1	32.9	12.4	589.5	8.1	33.5	62.0
	一般国道127号(富津館山道路)	富津館山道路	19.2	H10-H16	100	14	16.0	8.2	7.8	2.9	30.9	0.4	11.1	69.4
	一般国道233号(深川・留萌自動車道(深川沼田道路))	深川留萌自動車道	4.4	H10-H16	100	3	0.5	1.2	△ 0.7	△ 0.2	4.1	0	1.0	200.0
	一般国道235号(日高自動車道(苫東道路))	日高自動車道	4.0	H9	100	5	1.7	0.9	0.8	0.2	3.4	0	1.1	64.7
	一般国道409号(東京湾横断・木更津東金道路)	東京湾アクアライン	22.2	H7-H9	100	65.0	128.6	36.4	92.2	35.0	8531.4	51.9	71.4	55.5
		東京湾アクアライン連絡道									555	7.6		
	一般国道468号(東京湾横断・木更津東金道路)	圏央道(木更津東～木更津JCT)	7.1	H18-	14						77.3	1		
	一般国道466号(第三京浜道路)	第三京浜道路	16.6	S39-S40	100	154	89.7	26.5	63.2	23.9	1452.1	19.9	50.4	56.2
一般国道468号(首都圏中央連絡自動車道 (あきる野から成田市まで(あきる野ICを含む)))	圏央道(あきる野～大柴JCT)	71.4	H7-	47	83	175.3	38.1	137.2	52.0	1749.5	24	90.1	51.4	

資料：独立行政法人高速道路保有・債務返済機構 HP

表 3-26 高速自動車国道以外の路線別営業収支等②

(単位:億円)

道路 管理者	路線名	道路名	供用延長 (km)	開通 年度	開通率 (%)	交通量 (千台/日)	料金収入 (A)	管理費 (B)	営業収支差に基づく配賦		資産価値に基づく配賦	
									営業収差益 (A)-(B)	金利(c) (試算)	資産価値	金利 (試算)
中 日 本 高 速 道 路 株 式 会 社	一般国道1号(新湘南バイパス)	新湘南バイパス	8.7	S62-	61	35	15.8	7.9	7.9	1.4	343.1	3.1
	一般国道1号(西湘バイパス)	西湘バイパス	14.5	S45-S46	100	48	19.6	21.7	△ 2.1	△ 0.3	608.2	5.5
	一般国道138号(東富士五湖道路)	東富士五湖道路	18.0	S61-S63	100	26	23.1	7.8	15.3	2.8	247.4	2.2
	一般国道271号(小田原厚木道路)	小田原厚木道路	31.7	S38	100	68	54.0	20.6	33.4	6.1	741.3	6.8
	一般国道302号(伊勢湾岸自動車道)	伊勢湾岸自動車道	6.1	S59-H9	100	90	146.9	17.2	129.7	23.0	1973.3	18.1
	一般国道468号(首都圏中央連絡自動車道) (茅ヶ崎市から海老名市門京橋まで及び海老名市新田からあきる野市まで(あきる野ICを含まない))	圏央道(海老名～あきる野)	11.2	H19-	25	12	28.8	6.8	22.0	4.0	320.5	2.9
	一般国道475号(東海環状自動車道) (豊田市から四日市まで)	東海環状自動車道	73.0	H16-	49	47	89.5	27.9	61.6	11.3	698.3	6.4

費用(D)	収支率
管理費(B)+金利(C)	費用(D)/料金収入(A)×100
9.3	58.9
21.4	109.2
10.6	45.9
26.7	49.4
40.2	27.4
10.8	37.5
39.2	43.8

(単位:億円)

道路 管理者	路線名	道路名	供用延長 (km)	開通 年度	開通率 (%)	交通量 (千台/日)	料金収入 (A)	管理費 (B)	営業収支差に基づく配賦		資産価値に基づく配賦	
									営業収差益 (A)-(B)	金利(c) (試算)	資産価値	金利 (試算)
西 日 本 高 速 道 路 株 式 会 社	一般国道1号(京滋バイパス)、一般国道478号(京滋バイパス)	京滋バイパス	13.9	S63-H15	100	69	127.0	25.7	101.3	29.4	1527.0	17.2
	一般国道1号(第二京坂道路)	第二京坂道路	28.3	H14-H21	100	106	182.2	30.3	151.9	44.1	2233.2	25.2
	一般国道2号(第二神明道路)	第二神明道路	29.9	S44-H10	100	199	102.3	35.5	66.8	19.4	1476.7	16.6
	一般国道2号(広島岩国道路)	広島岩国道路	16.2	S61-H2	100	45	43.3	8.2	35.1	10.1	741.0	8.3
	一般国道3号(南九州西回り自動車道(八代日奈久道路))	南九州自動車道(八代日奈久道路)	12.0	H10-H13	100	7	4.2	2.7	1.5	0.4	10.3	0.1
	一般国道3号(南九州西回り自動車道(市来～鹿児島西))	南九州自動車道(鹿児島道路)	21.3	H9-H14	100	28	12.7	5.2	7.5	2.1	16.3	0.1
	一般国道9号(安来道路)	山陰道(安来道路)	19.1	H9-H12	100	15	12.8	6.5	6.3	1.8	18.7	0.2
	一般国道9号(江津道路)	山陰道(江津道路)	14.5	H15	100	5	2.7	3.7	△ 1.0	△ 0.2	16.5	0.1
	一般国道10号(権田道路)	権田道路	10.3	H2	100	10	6.4	3.6	2.8	0.8	141.8	1.6
	一般国道10号(宇佐別府道路)	宇佐別府道路	22.7	H4-H6	100	13	14.8	7.8	7.0	2.0	125.2	1.4
	一般国道10号(日出バイパス)	日出バイパス	9.0	H13	100	5	2.6	1.4	1.2	0.3	8.3	0.0
	一般国道10号(延岡南道路)	延岡南道路	3.7	H元	100	12	4.4	2.3	2.1	0.5	70.7	0.7
	一般国道10号(隼人道路)	隼人道路	7.3	H3	100	18	7.5	2.6	4.9	1.4	104.1	1.1
	一般国道11号(高松自動車道)	高松自動車道	15.6	H9-H12	100	22	24.1	8.5	15.6	4.5	46.2	0.5
	一般国道24号(京奈和自動車道(京奈道路))	京奈和自動車道(京奈道路)	17.0	S63-H12	100	43	28.5	9.3	19.2	5.5	542.7	6.1
	一般国道34号(長崎バイパス)	長崎バイパス	15.1	S42-H2	100	46	17.9	7.3	10.6	3.0	357.1	4.0
	一般国道42号(湯浅御坊道路)	湯浅御坊道路	19.4	H6-H7	100	22	26.7	9.5	17.2	5.0	107.5	1.2
	一般国道196号(今治-小松自動車道(今治小松道路))	今治小松自動車道	13.0	H11-H13	100	7	4.8	3.6	1.2	0.3	8.4	0.0
	一般国道478号(京都縦貫自動車道)	京都縦貫自動車道(京都丹波道路)	31.3	S62-	76	56	36.7	19.8	16.9	4.9	467.0	5.2
	一般国道481号(関西国際空港連絡橋)	関西国際空港連絡橋	4.6	H21	100	9	19.2	2.9	16.3	4.7	336.1	3.8
	一般国道497号(西九州自動車道(武雄佐世保道路))	西九州自動車道(武雄佐世保道路)	22.0	S62-H元	100	26	16.5	5.5	11.0	3.2	374.6	4.2
	一般国道497号(西九州自動車道(佐世保道路))	西九州自動車道(佐世保道路)	7.8	H10-H21	100	30	7.8	3.8	4.0	1.1	14.0	0.1

費用(D)	収支率
管理費(B)+金利(C)	費用(D)/料金収入(A)×100
55.1	43.4
74.4	40.8
54.9	53.7
18.3	42.3
3.1	73.8
7.3	57.5
8.3	64.8
3.5	129.6
4.4	68.8
9.8	66.2
1.7	65.4
2.8	63.6
4.0	53.3
13.0	53.9
14.8	51.9
10.3	57.5
14.5	54.3
3.9	81.3
24.7	67.3
7.6	39.6
8.7	52.7
4.9	62.8

資料：独立行政法人高速道路保有・債務返済機構 HP

(iii) 首都高速道路について

首都高速道路の採算性については、独立行政法人高速道路保有・債務返済機構のデータを用い収支率を計算してみると、46.0 円であり、収入で管理費と金利が賄えている路線となっています。また、平成 24 年時点における債務残高は 4 兆 1,154 億円、平成 19 年時点の債務残高は 4 兆 7,318 億円であり、5 年間で 6,164 億円の返済が機構へされています。これをもとに、今後の交通量が著しく減少することなく料金収入が安定し、また、管理費が増大しないことを前提とし単純な仮計算をしてみると、残りの返済期間の予定 37 年で除すると、(平成 17 年に民営化し、償還期限は 45 年間とされました。) 毎年 1,278 億円の返済で償還できることとなります。

しかしながら、建設から約 50 年を経過する個所については、老朽化対策として更新の必要性も議論されているとともに、平成 26 年度に供用を目指している中央環状品川線の整備が進められ、更新への対応次第でその事業費とそれに伴う償還額は増加する可能性もあり、計画通りの償還は難しいのではないかという声も上がっているところです。

(iv) 北九州高速道路について

北九州高速道路は、開通当初 1 号線のみ供用で、小倉南区から小倉北区を結ぶ全長 9.2km の有料道路でした。その後、2 号線、3 号線として 6.1km 延伸しましたが、道路ネットワークとしての利便性は不十分な道路でした。開通から徐々に交通量が増えるものの、3 万台/日程度の利用にとどまり、経営状態は決して良好といえるものではありませんでした。そこで、交通量を基本とした経営の改善策として、平成 3 年 3 月、日本道路公団から現在の 4 号線部分の移管を受けました。移管によって、都市構造に合致したネットワークが形成され、北九州高速道路を利用した門司方面、八幡方面へ通行が増え、交通量が約 11 万台/日に増加しました。このように、交通量を増加させる方策として、都市高速としての道路ネットワークを形成することで利便性の向上を図り、経営改善が行われた事例があります。平成 24 年の交通量は、8 万 5 千台/日と減少したことから、影響の要因を分析することが必要ですが、景気や人口減少の影響もあるものと推測されます。また、約 20 年で約 20%超減少したことは、収入に大きな影響を及ぼします。将来の採算性を見込みを立てることが非常に難しいことを示している事例です。

(v) 愛知道路公社について

愛知県道路公社では、管理する 13 路線中 8 路線を民間事業者へ運営権を譲渡するとして検討を進めていますが、各路線の償還状況の調査によれば、交通量が計画を上回り、計画通りに建設費の償還がされている路線はその対象となっておりません(音羽蒲郡有料道路)。当該道路は、償還が順調にされ、早期無料開放の可能性があるのであると思われます。他の路線についてみてみると、運営権の譲渡が検討されている 8 路線において、交通量はここ数年計画を下回っていますが計画通り建設費を償還している路線 5 路線と、

建設費の償還が計画通り進んでいませんが通行料金で全経費を賄い、建設費の一部の償還ができています。3路線が対象となっています。このことから、たとえ、料金収入で管理費や建設費の一部が償還できているとしても、計画通りの交通量が確保できていないことを鑑みると、民間事業者によって当該道路の運営がされたとしても、一定の利益を生じさせるには、相応の工夫がいるものと思われまます。

(vi) 青森県道路公社について

青森県道路公社の運営する有料道路 3 路線のうち、みちのく有料道路の料金徴収期間とされた 30 年間では、その建設費等の償還が見込めないことから、平成 22 年に 19 年間の延長が決められました。青森県道路公社は、平成 20 年時点で、みちのく有料道路が約 144 億円、青森空港有料道路が約 42 億円、第二みちのく有料道路が約 53 億円の負債を抱えていました。各路線について、平成 22 年の計画上の収入、維持管理費等支出、債務返済額をみると、みちのく有料道路については、収入約 12 億 5,100 万円、維持管理費等支出約 4 億 8,400 万円、債務返済額（換金及び利息）約 107 億 9,400 万円となっています。青森空港有料道路については、収入約 2 億 9,100 万円、維持管理費等支出 8,853 万円、債務返済額（換金及び利息）6 億 5,000 万円となっています。第二みちのく有料道路については、収入約 1 億 9,200 万円、維持管理費等支出約 9,200 万円、債務返済額（換金及び利息）約 8 億 3,000 万円となっています。各路線ともに、収入で維持管理費等支出を賄うことはできていますが、償還ができない状況が見えてきます。

(vii) 若戸大橋・新若戸道路（若戸トンネル）について

若戸大橋は、洞海湾を渡る唯一の道路であることから、若松－戸畑・小倉間を移動するための交通需要が高い道路です。若戸大橋の交通量は、開通以来増加傾向にあり、平成 18 年 8 月の通行料金値下げ（普通車：200 円から 100 円に値下げ）により更に交通量が増加しました。若戸大橋は、日本道路公団によって建設されましたが、維持管理の効率化の観点から、平成 17 年 9 月に北九州市に引継がれ、平成 17 年 11 月に北九州市が道路公社を設立し、引継がれることとなった道路です。交通量の多さから、平成 2 年には若戸大橋の 4 車線化が行われましたが、交通量は約 48,000 千台/日（平日：約 52,000 台/日）と増加し、料金収入が安定している道路です。一方で、交通量の多さが慢性的な渋滞を引き起こしていることが課題となっていることをうけ、安定した料金収入を活用し、平成 24 年 9 月に若戸トンネルが整備されました。同時に、北九州高速道路に接続され、道路ネットワークとしての利便性も高まっています。若戸トンネルを含む新若戸道路は、北九州港洞海地区若戸道路整備事業として整備されました。全体の事業費は 1,000 億円で、うち、港湾整備事業（国土交通省）710 億、街路事業 250 億（北九州市、補助率 5 割）で道路整備が行われました。なお、若戸トンネルは、有料道路事業として北九州市道路公社が事業費 40 億円で整備しています。若戸大橋・新若戸道路（若戸トンネル）

はプール制が採用され、どちらも同一料金の設定となっています。

9) 民間事業者の参入可能性のある道路についての考察

民間事業者が道路事業への参入が可能となった場合、一番に求められることは、採算性が確保できるかどうかです。これまでの事例調査からは、単独で採算性のある路線は少なく、プール制を活用するなど、路線ごとの工夫によって建設費用が償還されています。

一方で、平成 17 年 10 月道路関係四公団民営化により、日本道路公団の債務は独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構に引継がれました。また、独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構は、民営化後の 45 年以内に、各高速道路会社が支払う貸付料によって、日本道路公団から承継した債務及び各高速道路会社から新たに引き受けた債務を完済することとされました。民営化に際しては、経費削減等を含め、財務状況について厳しく調査・点検が行われた経緯があり、多方面による検討や意見調整を経て移行するに至りました。

これらのことを踏まえると、PPP/PFI 及びコンセッション方式を活用し、日本道路公団や道路管理者以外の民間事業者が、道路事業への参画が可能となったとしても、必ずしも経営状況の改善が図られるとはいえない状況も想定する必要があります。このため、今後は、どのような道路であれば、採算性が取れ、また、PPP/PFI 及びコンセッション方式によって民間活力の活用を図っていくのかを検討していかなければなりません。したがって、今後、どのような場所で民間事業者が道路事業に関わることができるのかを整理し、考える課題について取りあげます。

(i) 道路の新設について

道路を新設する場合には、わが国の国土や風土を勘案し、耐震性を十分に備える必要であることから、堅強な設計及び構造である必要があります。また、脊梁地帯が多いなどの地理的要素を勘案すると、トンネルや橋梁といった多額な費用を要する構造物の建設を避けることは難しいことが想定されます。したがって、建設コストが高くなる可能性があり、安定した交通量を確保し、採算性を確保するための工夫が必要となります。道路を新設する場合には、例えば、既存の道路ネットワークにつなげることや、既に慢性的な交通渋滞が課題となっている都心部の道路バイパスなど、相当の交通量が見込まれる路線が対象と考えられます。

① 既存高速道路の一部

現在、建設が進められている首都高速道路の中央環状品川線や、新東名高速道路の一部である御殿場 JCT から伊勢原 JCT までの延伸計画のあるような路線が考えられます。これらの路線は、交通量も多く期待できることから、料金収入をもって、建設費の償還

計画が比較的立てやすい路線であると思われます。また、オリンピック開催時の交通需要に対応するための新規道路も想定できます。しかしながら、既存の道路ネットワークと一体となつての利用がされることを想定すれば、料金区分やその徴収方法に課題が残ることとなります。

②都心部のバイパス

将来にわたり、安定した交通量を見込める路線でなければ、建設費の償還は困難です。このため、多くの交通量の見込める路線である必要があることから、慢性的な交通渋滞が課題となっている道路のバイパスを新設することが考えられます。これまでみてきた有料道路等の事例によると、比較的都心部に近い道路は、採算性の確保がされていることがみえてきました。したがって、都心部における既存道路のバイパス機能持つ道路の新設が考えられます。例えば、東海地域と首都圏をつなぐ道路として交通渋滞が課題となっている国道1号線のバイパスや、横浜方面から都心部へ向かう16号線のバイパスなどが考えられます。

③巨大橋

今後の大規模な道路整備として、例えば、東京湾口道路（千葉県富津市～神奈川県横須賀市）や伊勢湾口道路（静岡県渥美半島～三重県志摩半島）のように、長大架橋やトンネルの整備によって、海峡を横断する連絡橋を建設しようという動向が見受けられます。このような長大架橋の整備は、所要時間の短縮などのメリットがありますが、東京湾横断道路の建設と同様に、多額な費用がかかる事業となります。このため、建設費の償還にあてるための通行料金の設定が高額になれば、交通量が減る可能性もあり、結果として、通行料金を補てんするための税金の投入などの支援が必要となってくる場合があります。平成20年7月4日に、今後おおむね10ヶ年間ににおける国土づくりの方向性を示す計画である国土形成計画（全国計画）が閣議決定されましたが、この計画においては、交通通信体系に関する基本的な施策の中で、「海峡部等を連絡するプロジェクトについては、長期的視点から取り組む。」と記述されています。

(ii) 既存道路の管理・運営について

既に営業をしている路線について、民間事業者へ運営権を譲渡し、経営の改善を図る方策の検討がされていますが、道路は長期にわたって維持管理が必要であるとともに、維持管理の水準もこれまで同様に確保されていかなければなりません。また、将来的には補修や改修といった更新の時期を迎えることへの対応も必要となります。

維持管理の水準の確保については、保守・点検が適切に行われる必要があります。これは、長年培ってきた技術やノウハウ、技術者の確保や育成も必要となってきます。現行の道路管理者は、道路に特化した事業を行ってきたことから、長年培ってきたノウハウだけ

ではなく、多くの技術者を有しています。従来通りの道路の安全性が十分に確保される維持管理水準の維持を考えた場合、これらのノウハウや技術を有している現在の道路管理者以外によって維持管理がされるメリットを明確にしていかなければなりません。

また、改修や更新といった費用のかかる事業を行う場合には、これらの費用を賄うだけの採算性がある路線でなければなりません。

①地方道路公社で営業中の道路

愛知県道路公社や青森県道路公社での検討が進められているように、地方道路公社で営業している道路の運営権を民間事業者に譲渡することが考えられます。民間事業者の知恵と工夫によって、コストの縮減を図りながら、SA/PA等の附帯施設を拡充して魅力的な施設とすることや、観光路線としての広報することなどで、交通量の増加を図り、経営が改善する可能性もあると思われます。しかしながら、地方道路公社においても、コストの縮減を図り、建設費の償還を着実にしてくという経営努力がされていたことから、民間事業者による運営後、直ちに経営改善が図れるとは想定しにくいと思われます。

②老朽化に伴うトンネルの改築

昭和40年代～昭和50年代にかけて建設された路線では、トンネルの老朽化に伴い改修や改築の必要性が議論されているところです。このように、改修や改築費用を民間事業者が負担するとともに、以後の維持管理をあわせて行うことが考えられます。しかしながら、現在も営業され、料金徴収が行われている高速道路等の一部となることから、料金区分やその徴収方法には工夫が必要です。また、維持管理を適切に行うためのノウハウや技術者も必要となります。

③老朽化に伴う架橋部分の架替え

昭和37年～昭和41年にかけて供用された首都高1号線(羽田線)では、東品川に位置する栈橋部などの老朽化への対応が検討されています。このような既存の営業路線における老朽化部分を民間事業者が架け替えることが考えられます。また、その際には、維持管理をしながら運営していくことが求められるでしょう。この事業が行われる場合には、首都高速道路の一部であることから、料金区分やその徴収方法に工夫が必要なほか、架橋部分は建設費用が多額になるだけでなく、交通需要への対応として、代替道路等の検討も必要となります。

(iii) 首都高の大規模更新

首都高速道路の総延長約300kmのうち、経過年数40年以上の構造物が約3割、30年以上が約5割であることから、大規模更新の議論がされています。この大規模更新につ

いて、民間事業者の負担をもって更新することが考えられますが、更新には撤去も必要であり、また、再構築するための費用も必要となります。平成24年9月にとりまとめられた首都高速の再生に関する有識者会議提言書におけるロータリークラブ提案の試算によると、撤去費に5,530億円、再構築費に3兆8,000億円必要であるとされています。また、単純更新する案も出ていますが、その概算費用については検討中であり、前述の試算と単純比較することはできないとされました。仮に試算額相当の費用が必要な場合、民間事業者によって償還するには相応の工夫が必要となると思われます。

10) 民間事業者が道路事業に参入するメリットについての考察

道路事業は、道路の新設、改築等を行うだけでなく、通行の安全を確保するための維持管理をしていくことが重要であり、その維持管理を行うためには、特殊なノウハウが必要とされます。確かに、成長戦略や重点施策で掲げられるように、厳しい財政の中、民間の資金や知恵等を活用することは重要であり、これまで民間事業者が参入できなかった分野にまでその門戸を広げることが、今後の経済成長の道筋となり、経済の活性化がされることは有意義なことです。しかしながら、これからの参入が期待されている民間事業者では、採算性が需要であるほか、通行の安全を確保しなければならない道路管理という分野は特殊な業務であり、確実な点検作業等を行っていく必要があります。さらには、道路整備に関しては、道路構造令をはじめとする、各種法令の厳しい遵守が求められるとともに、瑕疵への責任も大きいものとなります。万が一、事故等が発生した際の補償等も考えておかなければなりません。

したがって、採算性がとれ、経営の改善が図られるといった現行の道路管理者の負担を軽減するという観点のみで民間事業者の参入を可能とするのではなく、安全性の確保といった視点も重要となってきます。これらのことから、これまで道路管理の経験や実績のない民間事業者に道路事業を委ねることが、これからの道路行政へのメリットとなるのかどうか、ひいては、わが国の経済成長にプラスに働くのかなど、多岐にわたる十分な検証と検討を行う必要があります。

また、道路事業は20年、30年と長期にわたり継続される事業であることから、将来のリスクを見極めなければなりません。料金収入に影響する交通量は、景気動向に左右されるとともに、人口減少という問題も関連してくることとなります。このことから、民間事業者が得られるメリットと同時に、将来生じうるリスクについての検討もあわせてしていく必要があります。

民間事業者が道路事業に参入するメリットについては、道路建設や維持管理という分野はこれまで経験が少なく、民間事業者の知恵や工夫が生じにくい分野かもしれません。しかしながら、コストの縮減を図りながら、SA/PA等の附帯施設を拡充し魅力的な施設とすることや、観光路線としての広報をすることなどは、これまでの経験やノウハウを活かす

ことができる可能性があります。このことから、民間事業者にとっては、これまでの経験を活かし、知恵と工夫をもって経営の改善を図ることができる分野での活躍が期待できません。

(i) 道路の新設について

道路の新設に関わりのある事業者として一番にあげられるのは、建設事業者です。建設事業者がもつノウハウや技術で、現行の道路管理者が道路の新設を行うよりも安価な設計や建築資材の調達ができるとするならば、事業者としての参入の可能性があるかもしれません。また、建設にかかる事業費の調達について、低金利で調達できる事業者の参入の可能性もあろうかと思えます。一方で、建設後には維持管理の必要があることから、建設事業者や低利で資金調達をすることのできる事業者による運営については、十分検討される必要があります。

(ii) 既設道路の運営・管理について

地方道路公社の事例のように、運営権の譲渡によって、経営の改善を図り、利用者負担を軽減することを目的とした検討がされていますが、道路を運営・管理していくには、ノウハウと技術が必要です。先に述べたように、SA/PA等の附帯施設を拡充し魅力的な施設とすることや、観光路線としての広報をするなどで、交通量の増加を図る工夫が可能となりますが、道路事業者としても工夫をしてきた部分であるため、直ちに経営の改善が図られることは想定しにくいでしょう。管理については、維持管理水準を確保したままの運営となるので、現在の管理費の低減を図ることも難しいと思われます。

これらのことを踏まえ、民間事業者が道路事業へ参入する際には、十分な検討や検証を行い、具体的な計画のもと進められることが望ましいと考えます。

(iii) 支援方策を検討するにあたっての具体参考事例

これまで見てきた道路の採算性に関して、①収入で管理費を賄えない路線、②収入と管理費が同等程度であり、単独では建設費の償還費用までは拠出できない路線、③建設費の償還を期間内でおえられることが想定できる路線、④建設費を既に償還しているとみられプール制に貢献している路線の4つに分類することができます。

④については、建設費の償還は既に済んでいると考えられる路線であることから、民間事業者において採算性が確保できている路線であると考えられます。①②③については、民間事業者にとって採算性が確保できるような運営などの工夫が必要です。

このような路線に対し、どのような支援が考えられるのかを今後検討していく必要があります。

■国等で建設費の一部を負担

- フランスの事例であるガスコーニュ高速道路では、建設費の約7%に相当する部分が政府によって建設されました。
- 料金収入で管理費が賄えない路線など整備が難しいと見込まれる区間において、国と地方の負担で高速道路を整備する新直轄道路があります。現在36区間865kmが新直轄道路となっています。
- 若戸トンネルは、新若戸道路に含まれますが、北九州港洞海地区若戸道路整備事業として整備されました。[港湾整備事業（国土交通省）710億、街路事業250億（北九州市、補助率5割）で道路整備、有料道路事業として若戸トンネル40億円（公社）]

■料金収入の一部負担

- 東京湾横断道では、多大な建設費用がかかり、償還の財源となる通行料金が高額になりました。そこで、通行車より全額の料金徴収するのではなく、税金等を活用し一部補助する手法がとられています。

■採算性の高い路線を譲渡し、バイパスの建設を委ねる

- 若戸大橋は、洞海湾を渡る唯一の道路であることから、若松ー戸畑・小倉間を移動するための交通需要が高い道路です。日本道路公団によって建設されたのち、北九州市道路公社に引継がされ、安定した交通量からも採算性がよく、平成24年9月には、若戸大橋のバイパス機能を備える、若戸トンネルを整備するに至っています。

■建設費の無利子融資

- ドイツのヴァルノートンネルの建設では、建設費の借入金のうち、政府から12%程度の融資を得ています。
- また、日本においても東京湾横断道路（アクアライン）の建設費について無利子融資がされています。
- 平成3年に日本道路公団によって建設された北九州高速4号線が、福岡北九州高速道路公社に引継がれる際にも無利子融資がされました。

■道路ネットワークの向上による経営改善

- 北九州高速道路は、開通当初1号線のみ供用でしたが、交通量を基本とした経営の改善策として、平成3年3月、日本道路公団から現在の4号線部分の移管を受けました。これにより、道路ネットワークが向上し、経営改善が図られました。

1 1) 有料道路等に関する新たな道路整備への支援方策(案)につ

いて

道路分野における PFI の活用については、昨今の公共事業費の削減、道路投資の減少を背景とし、新たな道路整備や既存道路の維持管理、更新改築に関して、民間活力の活用が求められています。特に、地方道路公社の行う有料道路事業において、交通量の減少による料金収入の減少、維持管理・修繕等の必要性などの観点から、計画通りの建設費の償還が見込めないと判断される事例も見受けられ、青森県道路公社では料金徴収期間の延長を決定、愛知県道路公社では運営権の売却の検討が進められています。

このように、厳しい財政状況を改善するひとつの方策として、道路事業においても、PPP/PFI 及びコンセッション方式の活用方策が検討されています。しかしながら、道路整備は、あるべき国土づくりの将来像を目指し、効率的かつ整合性のとれた社会資本整備を計画的に実施していくべき性格を有しているため、国・地方公共団体等がその費用をもって整備が進められてきた事業です。また、有料道路制度は、本来租税収入をもって建設される公共に供する道路を、その緊急性のゆえに特別に借入金等によって建設し、これを料金収入により所定の期間内に償還する制度であり、極めて公共性の高い事業です。このような事業を PPP/PFI 及びコンセッション方式にて、民間事業者に任せることは、これまで官が事業主体として進めてきた道路事業を、民間事業者を事業主体とした事業へと変化させることとなります。また、こうした道路事業は、長期に渡る事業であることを前提としなければならず、あわせて、建設費の償還も長期間に及び、償還期間中及び償還後の道路の維持管理について、相応の維持管理費用を必要とします。例えば、維持管理費用となる料金収入については、交通量の影響を受けますが、この交通量は、社会経済状況や人口の減少によって変化するとともに、新たな道路整備や料金施策によっても交通流動に影響するものです。このようなことから、継続した公共性を担保する事業とするためには、適切な制度設計であるとともに、民間事業者のニーズに対応していく必要がありますが、以下の3点について留意する必要があると考えます。

(①官民双方のメリットの明確化が必要)

官にとって、民間事業者が事業主体として新たな道路整備されることへのメリットとしては、これまで公共事業として費用負担をしてきたものを民間事業者の負担へとシフトすることができるということがあげられます。また、これまで必ずしも効率のよい事業でなかった場合には、経営の非効率性の改善、経営手法によっては独立採算制のとれる道路事業が期待できます。

一方、これまでの道路事業は、公共事業としての性格を有するため、利益を生じさせる

必要がない事業として進められてきましたが、民間事業者に道路事業を任せる場合には、利益を生じさせる必要があります。このため、これまで培ってきた経験やノウハウを発揮できる分野、すなわち、民間事業者の手腕によって、経営の効率化や改善が図れる事業分野を抽出し、民間事業者に任せることの合理性を明確にしたうえで、道路事業を任せていくことが重要となります。

(②任せる（任される）道路事業内容の明確な明示)

民間事業者に道路事業を任せる際には、利益を生じさせることが必要ですが、建設や維持管理にどの手法を採用するのかによって、その事業に要する費用は変わる場合があります。例えば、維持管理についても、走行安全性や快適性向上のため路面や設備の清掃の回数、パトロールカーによる車上目視による巡回点検を行う回数を少なくすることで、かかる維持管理費用の軽減を図ってしまうことも考えられます。このように、民間事業者においては、料金収入から建設費の償還、維持管理費用などを賄ったうえで、採算性の確保できる道路事業を行うことが必要とされるため、長期に渡る事業の見通しを立てるためにも、どの程度の費用負担で事業を行うことができるのかについて民間事業者側が把握できるよう、あらかじめ、道路事業の内容を明確に明示しておく必要があります。

既存路線を譲渡する場合には、これまでの交通量の実績や、これまでに要した維持管理費用をもとに、今後必要とされる費用の概算を算出することができます。この算出をもとに、民間事業者の費用負担が可能な範囲を協議等によってあらかじめ調査し、不足する場合には、官による支援がされるなどの方策を見出しておくことが必要です。

(③長期に渡る健全かつ適切な運営のために)

これまでの道路事業は、前述の通り、公共事業としての性格を有するため、利益を生じさせる必要がなく事業が進められてきましたが、民間事業者に任せる場合には、公共性が担保されるとともに、長期に渡る健全かつ適切な運営がされることが必要となります。このことから、民間事業に道路事業を任せる場合には、採算性の確保を可能とする運営支援（適用可能な制度・補助等）や、契約内容の明示、リスクへの対応方策などの検討を十分に行うことが重要となります。

これらをふまえ、民間事業者に道路事業を任せることの合理的性や、あらかじめ十分な検討がされなければならない事項についてとりまとめ、道路事業への PPP/PFI 及びコンセッション方式の活用について支援方策（案）を提案します。

公共事業／公共事業関係費の推移

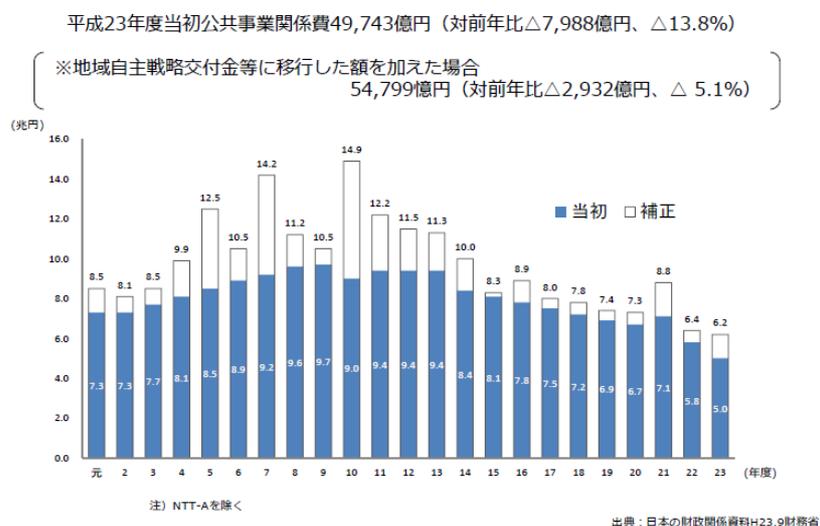


図 3-51 公共事業／公共事業関係費の推移

資料：内閣府 HP

(i) 官民双方のメリットの明確化について

道路事業は、公共事業という側面から、民間事業者での経験が少ない分野です。この道路事業への PPP/PFI 及びコンセッション方式の活用についての社会的ニーズが高まってきているところですが、民間事業者に公共性の高い道路事業を任せることになるため、官民双方におけるメリットを明確にしておくことが必要です。

わが国の高規格幹線道路（高速自動車国道及び一般国道自動車専用道路）は、全体計画の約 14,000km のうち、約 70%にあたる 9,855km がすでに供用されています。この中でも、真に必要な道路ではあるものの、計画通りの交通量が確保できず、単独では採算性の確保が難しい路線があり、料金プール制など一定の工夫を用いて建設費の償還がされています。また、旧道路公団では、民営化以降の際、建設コストの削減をはじめとする経営改善が図られ、事業評価等によっても効率化への審査が行われるなど経営効率化の推進が図られています。一方で、これまでの道路事業は、公共事業としての性格を有するため、利益を生じさせる必要がなく事業が進められてきましたが、民間事業者に道路事業を任せる場合には、利益を生じさせる必要があります。このため、これまで培ってきた経験やノウハウを発揮できる分野、すなわち、民間事業者の手腕によって、経営の効率化や改善が図れる事業分野を抽出し、民間事業者に任せることの合理性を明確にしたうえで、道路事業を任せていくことが重要となります。

そこで、事業分野における官民双方のメリットを明確化するため、(1) 道路建設、(2) 維持管理、料金收受 (3) SA/PA 等商業施設に関する運営という、3 つに区切り、各分野におけるメリットを抽出することとします。

- 急激なモータリゼーションの進展にあわせ、高速道路整備、一般道路の舗装・改良等を実施
- 高速道路の整備率は約7割

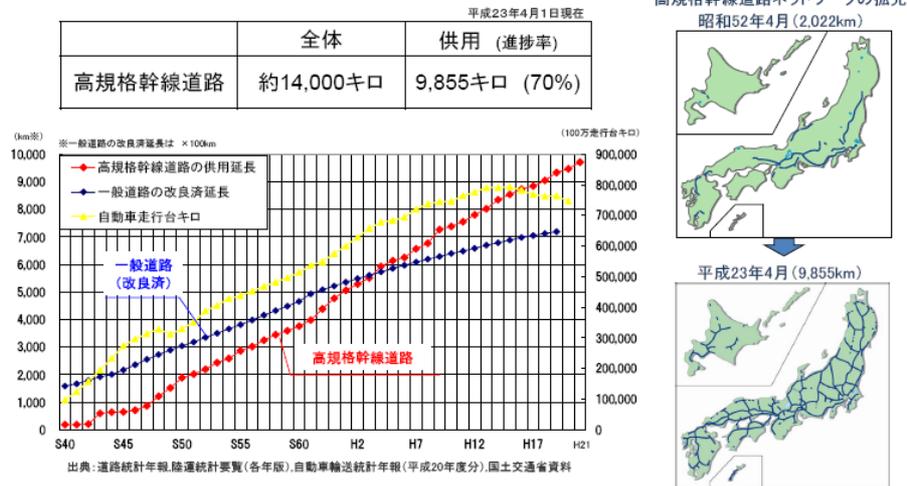


図 3-52 日本の道路整備の展開について

資料：国土交通省

①道路建設におけるメリットの明確化について

道路建設をする場合には、あるべき国土づくりの将来像を目指し、効率的かつ整合性のとれた社会資本整備を実現するため、全体的な道路整備計画が必要です。この際には、道路構造（車線数、幅員、道路種別など）や交通量推計をもとに、必要な道路についての調査・設計がされることとなります。これらは、国全体の計画であることから、官で行われることが望ましいと考えられます。

全体的な計画のもと、民間事業者に任せる路線が決定することとなりますが、①該当路線の調査・設計、②該当路線の建設計画、③該当路線の建設費の資金調達という工程が考えられます。いずれの工程においても、現行の道路管理者（国、地方公共団体、高速道路会社）よりも優位性がある民間事業者によって道路建設がされていくことが望まれます。

まず、①該当路線の調査・設計、②該当路線の建設計画にあたっては、調査・設計に要する費用や、建設資材の調達において、現行の道路管理者よりも安価にできる事業者であることが望まれます。特に、建設業では、いわゆる歩切りによって予定価格の不当な切下げをすることは適切でないことから、適正価格での契約が推進されています。したがって、資材の調達手法、最新の工法によって工事費用の削減を図るなど、多種多様な工夫が施された結果、現行の道路管理者よりも優位性のある建設ができれば、民間事業者による道路建設におけるメリットはあるものと推定できます。

次に、③該当路線の建設費の資金調達では、金利が重要な課題となり、この場合には、

現行の道路管理者（国、地方公共団体、高速道路会社）よりも、低金利での資金調達ができる事業者が求められることとなります。平成 18 年度の営業中の高速道路収支状況の全国路線網収支率¹は、料金収入全体のうち、金利の支払いにあてられる割合が 20%を占めていることから、低金利での資金調達は、今後の経営を左右するものとなります。一方で、道路建設については、建設から供用までの間、料金収入が生じません。例えば、第二東名高速道路について、昭和 62 年に予定路線が決定したのち、20 年以上の期間を経て平成 24 年 4 月 14 日に開通に至っています。また、首都高の中央環状品川線については、平成 16 年に都市計画決定がされたのち、10 年後の平成 26 年の開通を目指し、整備が進められているところです。このように、計画が策定されたのち、開通するまでには長期間かかるとともに、建設中は建設費の償還に充てるための料金収入がありません。したがって、民間事業者が道路建設費用を資金調達し、道路建設、道路の供用を経たのち、料金収入を得て建設費の償還を行う場合の手法については、十分に工夫することが必要です。

これらのことから、いずれの工程においても、現行の道路管理者より優位性がなければ、官が民間事業者に道路事業を任せることのメリットは生じないでしょう。

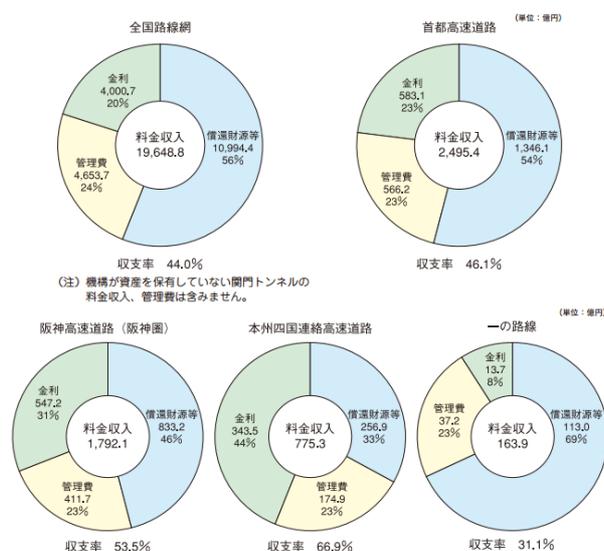


図 3-53 平成 18 年度営業中高速道路の収支状況

資料：独立行政法人 日本高速道路保有・債務返済機構

②維持管理、料金収受におけるメリットの明確化について

道路の維持管理についての用語の範囲は広いので、国土交通省における「国道（国管理）の維持管理等に関する検討会（平成 24 年 8 月 1 日（第 1 回）～平成 25 年 3 月 14

¹営業中高速道路のセグメント単位の収支状況を次の式により算出。この収支率は 100 円の収入を得るのにいくらの費用を要するのを示すものである。収支率 = (高速道路会社の高速道路事業の管理費 + 機構の支払金利) / 高速道路会社の料金収入 × 100

日（第5回）」で整理された用語の定義を参考にすることとします。

道路管理者が行うすべての道路法上の管理行為（道路の新設、改築、維持、修繕、災害復旧その他の管理）には、維持管理と更新に分けられます。

管理のうち、維持、修繕、災害復旧その他の管理行為を維持管理とし、道路の機能及び構造の保持を目的とする日常的な行為（巡回、清掃、除草、剪定、除雪、舗装のパッチング等）である維持と、道路の損傷した構造を当初の状態に回復させる行為や付加的に必要な機能及び構造の強化を目的とする行為（橋梁、トンネル、舗装等の劣化・損傷部分の補修、耐震補強、法面補強、防雪対策等）を修繕としています。また、道路構造を全体的に交換するなど、同程度の機能で再整備する行為（橋梁架替等）は更新とされています。

国土交通省の検討会で整理されたとおり、道路の維持管理業務は多岐にわたるとともに、道路利用者の通行の安全を確保するための重要な業務であることから、特殊なノウハウが必要であり、確実な作業を行うことができる民間事業者が望まれます。また、これらの業務を民間事業者に任せる場合には、これまでと同様の維持管理水準は確保されなければならないため、どのような維持管理水準にて道路管理を任せるのかによって、料金収入から支出する維持管理費用に差が生じることとなります。あわせて、維持管理水準を遵守できているかどうかについて、これまでの実績を基に十分な評価や検証を行う必要もあります。

例えば、東日本高速道路会社では、料金收受業務、交通管理業務、保全点検業務、維持修繕業務については、グループ会社によって行われており、また、日本道路公団から培ってきた経験やノウハウを持つ人材が多く在籍しています。このように、道路事業に必要な維持管理を適切かつ効率的に行うためには、日本道路公団のような一括して維持管理業務、料金收受業務をすることのできる事業者であれば、官が民間事業者に任せることのメリットは生じることと推定できます。

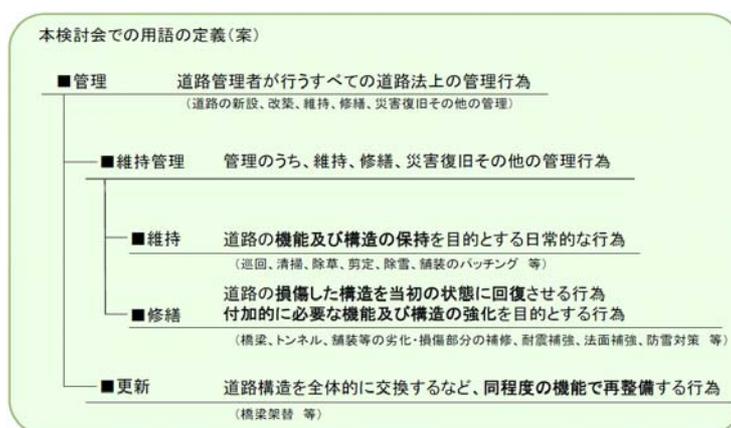


図 3-54 維持管理に関する用語の定義について

資料：国土交通省

③SA/PA 等商業施設に関する運営を行うメリットの明確化について

休憩施設である SA/PA について、商業施設が併設されているケースが多くあります。商業施設の運営については、集客力をあげ、効果的かつ効率のよい経営に対する多くの経験やノウハウを有している小売事業者が考えられます。この分野に関しては、道路建設や維持管理、料金収受といった道路事業における特殊なノウハウが必要でないことから、PFI を活用した民間事業者による運営メリットは十分にあると考えられます。

④その他

譲渡の対価にもよりますが、建設費の償還が残存している路線では、料金収入を償還費用に充てることか継続される路線となります。このため、採算性の確保が大きな課題となりますが、採算性の確保については、経営努力により改善できる可能性もあるでしょう。例えば、観光資源が点在している路線であれば、観光路線としての PR、旅行商品の一部とするなど、旅行事業者による運営が考えられます。旅行事業者が培ってきた経験やノウハウを活用し、交通量を増加することができれば、採算性の確保できる路線となりえます。

道路法の道路ではなく道路運送法上の道路である「箱根ターンパイク」では、テーマを「大人の散歩道」とし、そのターゲットを基本的にナイスミドルにおいた事業戦略のもと、観光路線として PR するとともに、休憩施設等の充実を図りながら、交通量の増加が図られている事例です。JACIC 情報 85 号（平成 19 年 3 月 14 日発刊）によると、年間 100 万台の交通量があるといえます。このように、主に観光についての経験やノウハウをもつ事業者による運営によってのメリットを生じさせることができるかもしれません。

⑤官民双方のメリットの明確化のまとめ

官民双方のメリットを明確にするためには、官による道路事業が今後も継続されていくことへのメリットとデメリットについて、事業ごとに切り離し、適切に分析・検証を行うことが必要です。

また、民間事業者に任せる程度によって、以下のような、パターン（A）：道路建設、維持管理、料金収受までを包括的に行う事業者、パターン（B）：維持管理、料金収受を行う（建設費の償還を含める）、パターン（C）：SA/PA 等商業施設に関する運営を行うなど、事業の内容によっても適切な分析・検証が必要です。

表 3-27 道路主体及び事業内容における官民双方のメリット及びデメリットについて

事業主体と事業内容		メリット	デメリット	その他
民間事業者	(1) 道路建設	△or○	<ul style="list-style-type: none"> ・利益を生じさせる必要がある ・資金調達の際の金利が大きくなる可能性がある ・建設等資金の負担が可能か 	<ul style="list-style-type: none"> ・長期に渡る事業である ・災害への対応 ・瑕疵及び事故への対応
	(2) 維持管理、料金収受	△		
	(3) SA/PA 等商業施設に関する運営	◎		
	(4) その他	○ (PFI?)		
官	これまでの道路事業について	<ul style="list-style-type: none"> ・利益を生じさせる必要がない ・官の後ろ盾による安心感 ・低利の資金調達が可能 	<ul style="list-style-type: none"> ・経営が非効率となりやすい 	<ul style="list-style-type: none"> ・合理化努力により改善が可能なのか

表 3-28 道路事業における事業内容の分類 (案)

<p><u>パターン (A) :</u> (1) + (2) + (3) → 道路建設、維持管理、料金収受までを包括的に行う</p> <p><u>パターン (B) :</u> (2) + (3) → 維持管理、料金収受を行う (建設費の償還を含める)</p> <p><u>パターン (C) :</u> (3) → SA/PA 等商業施設に関する運営を行う</p>
--

(ii) 長期に渡る健全かつ適切な運営のために

前述したとおり、これまでの道路事業は、公共事業としての性格を有するため、利益を生じさせる必要がなく事業が進められてきましたが、民間事業者に任せる場合には、公共性が担保されるとともに、長期に渡る健全かつ適切な運営がされることが必要となります。このことから、民間事業に道路事業を任せる場合には、採算性の確保を可能とする運営支援 (適用可能な制度・補助等) や、契約内容の明示、リスクへの対応方策などの検討を十分に行うことが重要となります。

①採算性の確保が可能な道路事業の運営支援について

前述したとおり、営業中の高速自動車国道以外の路線の収支率等についての調査・分析を行ったところ、採算性の確保については、単独の路線では、建設費用の償還ができない路線が多く存在するという現状がみえてきました。

現在、民間事業者による有料道路の建設及び維持管理や運営といった道路事業の一部

民間シフトが検討されているところですが、民間事業者に道路事業を任せる場合に特に重要なことは、採算性の確保であり、民間事業者がどこまで負担できるかが、今後の事業継続に大きく影響することとなります。

これまで、有料道路は、本来租税収入をもって建設される公共道路を、その緊急性のゆえに特別に借入金等によって建設し、これを料金収入により所定の期間内に償還する制度により、極めて公共性の高い事業として進められてきました。このことから、高速道路の料金決定にあたっては、路線別に考えるのではなく、全国的高速道路網を一体として考える料金プール制が採用されています。この料金プール制をはじめとし、有料道路の整備は、全国的なネットワークの早期構築を目指すことを目的とし、多種多様な工夫を用いて整備が進められてきました。

そこで、これまでの有料道路の整備について、どのような手法の適用によって、全国的なネットワークの早期構築の実現が図られたか、また、建設費の償還計画を円滑に進めるために採用された制度等を確認することが必要となります。さらには、今後、道路事業を民間事業者に任せただけに、採算性の確保の観点から、これまで道路整備に活用されてきた制度等の必要性などについても確認することが必要です。

②これまでの有料道路整備における採算性の確保方策について

有料道路事業では、採算性の確保ができなければ、管理費を賄えないだけでなく、道路建設費の償還ができません。そこで、現在の有料道路における採算性についてみると、①収入で管理費を賄えない路線、②収入と管理費が同等程度であり、単独では建設費の償還費用までは拠出できない路線、③建設費の償還を期間内でおえられることが想定できる路線、④建設費を既に償還しているとみられプール制に貢献している路線の4つに分類することができます。④については、建設費の既に償還済みと考えられる路線であることから、民間事業者においても採算性の確保できる路線であると考えられます。しかしながら、①②③のような路線を民間事業者に任せただけの場合には、採算性のある運営ができるような工夫が必要であると考えます。そこで、このような路線に対する支援方策の検討が今後必要になってくることから、これまでの道路整備手法についてとりまとめました。

(a) プール制の採用による道路整備

民間事業者への運営権等の譲渡がされる場合、通行料収入が主な収入であることから、料金の設定が大きく影響します。前述の通り、これまでの高速道路の料金決定にあたっては、路線別に考えるのではなく、全国的高速道路網を一体として考える料金プール制が採用されています。高速道路は全国的なネットワークを形成し、各路線の利用者へ同質の高速交通サービスを提供するものですが、各路線は全てを同時並行して建設されるわけではなく、建設時期の違いにより用地単価・工事単価などに差異があります。仮に、

個別採算性を採用すると、早い時期に低いコストで建設された路線（先発路線）に比べ、後から建設された路線（後発路線）は建設が遅れた上に高い料金となり、両者の間に不公平が生じることとなります。そこで、利用者の負担の公平を欠くことのないよう、料金水準及び徴収期間に一貫性・一体性をもたせ、あわせて借入金の償還を円滑に行うため、一群の路線の収支を併合して計算する料金プール制が採用されるにいたりました。

したがって、民間事業者による単独路線の運営がされるとした場合には、プール制を採用することができず、交通量が多く見込まれる道路でなければ採算性を確保していくことは難しくなります。今後整備される新規路線については、それほど多くの交通量を見込める道路は少ないと思われ、また、既存路線の譲渡を考えた場合でも、採算性の良い道路については、有料道路事業者にとって重要な収入源であるため、当該路線の譲渡には、基本的には同意しないものと考えられます。このことから、民間事業者へ譲渡される道路が多くの交通量を有していなければ、建設費の償還をするに足りるだけの採算性を確保することは難しいでしょう。

(b) 合併方式による道路整備

合併施行方式とは、早期整備及び料金水準の抑制を目的とし、一般道路事業と有料道路事業の間で、分担を決め連携して事業を行う方式をさします。必要な路線・ネットワークでありながら、比較的少ない交通量しか見込めず、有料道路事業単独では、適正な料金水準での採算性の確保が困難な路線においては有効な手法です。

当該方式は、昭和 58 年道路審議会答申で示されて以降、採算性確保の観点から合併施行方式を活用した有料道路整備について、しばしば言及されているところです。例として、用地の取得及び土工工事は一般道路事業、舗装・施設工事及び道路管理は有料道路事業で行う、いわゆる「薄皮有料」等があります。合併方式については、日本全国の多くの道路で採用されており、国の事業である一般道路事業を活用した道路整備であるといえます。

主に高速道路会社において活用されている合併施行方式ですが、北九州市道路公社によって整備された若戸トンネルにおいても、合併施行方式が採用されています。若戸トンネルは、若と大橋とプール制を採用しており、前述のとおり交通量の多い路線です。このような道路が合併施行方式によって整備されれば、有料道路事業としての建設費の償還は、通行料金収入で賄うことができるため、民間事業者による運営でも採算性の確保ができるのではないのでしょうか。

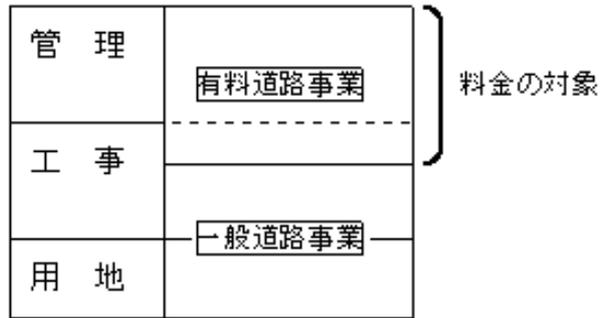


図 3-55 有料道路事業の範囲

資料：北九州市道路公社

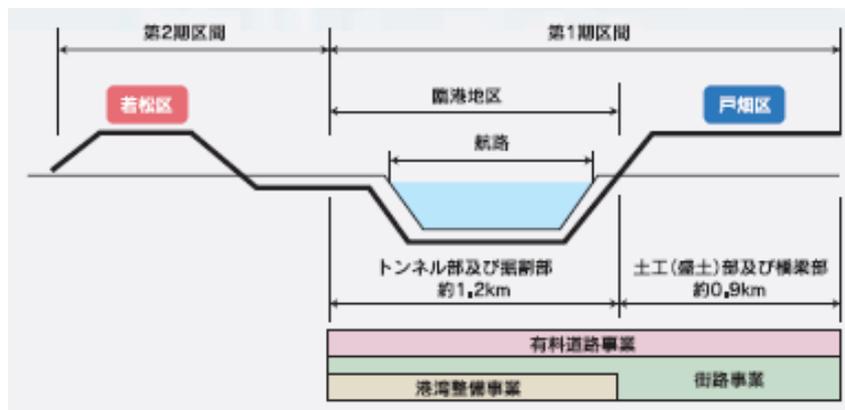


図 3-56 若戸トンネルにおける事業区分

資料：北九州市道路公社



図 3-57 若戸トンネル写真

資料：北九州市道路公社

(c) 新直轄方式による道路整備

「新直轄」とは、それまで日本道路公団が国から道路整備特別措置法に定めるところにより施行命令をうけ有料道路として建設していた高速自動車国道を、国が自ら直轄事業として建設するものです。平成 14 年 12 月に開催された道路関係四公団民営化に関する政府与党申合せにおいて新直轄方式の導入が決定されたことを受け、平成 15 年 5 月に高速自動車国道法が改正されました。平成 15 年 12 月に開催された第 1 回国土開発幹線自動車道建設会議において、「新直轄」に切り替わる区間について審議がなされ、北海道横断自動車道（本別～釧路間）など 27 区間が「新直轄」方式により建設されることとなりました。また、平成 16 年 1 月には日本道路公団に出されていた施行命令が撤回され、高速自動車国道 699km の建設が国に移されて実施されることとなりました（平成 25 年 2 月現在新直轄方式の延長は 865km）。なお、財源は、一般国道と同様に国及び地方公共団体の負担とされ、新築・改築の場合には、国が 4 分の 3 以上で、政令で定める割合を負担し、その他の部分を地方公共団体が負担とすることとなっています（高速自動車国道法 § 20①）。一方、維持・修繕の場合には、全額が国の負担となっています（高速自動車国道法 § 20①）。

新直轄方式によって整備された道路については、当該道路に接続する高速道路と一体的に利用されることを予定している道路であるにも関わらず、国及び地方公共団体によって整備されます。すなわち、有料の高速道路ネットワーク機能を助成する働きがある道路といえ、有料道路ネットワーク支援のひとつとすることができます。

施設の保有権を持たないコンセッション方式という手法によって民間事業者によって運営がされる場合においても、この新直轄方式によって他の道路整備がされるのであれば、当該運営権を有する道路の利便性の高まりが、交通量の増加ひいては料金収入につながることから、国によって支援されていると考えることができるでしょう。

(d) 損失補てん引当金、公差制度の適用

損失補てん引当金とは、将来事情の不可測性（物価及び将来交通量等経済事業の激しい変動、不慮の災害等）により生じた採算不良道路の料金徴収期間満了時の未償還額を同じ事業主体のすべての一般有料道路の料金収入によって積み立てられた内部留保資金により補てんし、事業主体の経営安定性を確保しようとするものです。日本道路公団にかかる部分については、民営化に伴い廃止され、現在では、地方道路公社が管理する道路を対象に同制度が存続していることが、道路整備特別措置法施行規則第 11 条において確認できます。なお、高速自動車国道では、当初は路線別採算制としていたため、損失補てん引当金制度が採用されていましたが、昭和 47 年の料金プール制採用に伴い廃止となっています。

公差制度とは、一般有料道路の採算計算は、30 年もの長期に渡る交通量の将来予測を行うため、計画と実績に乖離が生ずるのはやむを得ないものであるとされ、当該道路に

(イ) NTT 無利子貸付金制度の概要

現在、新規貸出しはされていませんが、社会資本整備の促進を図るため NTT 株式の売却収入を活用した無利子の貸付制度（昭和 62 年創設）がありました。貸付対象事業の内容により A タイプ、B タイプ、C タイプの 3 タイプに区分され、このうち、日本道路公団では、開発インター事業（A タイプ）などで無利子貸付けを受けていました。

○ A タイプ（収益回収型公共事業）

地方公共団体以外の者が国の直接又は間接の負担又は補助を受けずに実施する公共的建設事業のうち、当該公共的建設事業により生ずる収益をもって当該公共的建設事業に要する費用を支弁することができるものと認められるもの。

○ B タイプ（補助金型公共事業）

地方公共団体等が実施する公共事業のうち、都市開発事業、工業団地造成事業、集落地域の整備事業その他の一定の区域の整備及び開発の事業の一環として一体的かつ緊急に実施する必要のあるもの。

○ C タイプ（民活型事業）

政令で定める事業のうち第 3 セクターが行う事業で、これらの事業により整備される施設がその周辺の地域に対して適切な経済的効果を及ぼすと認められるもの。A・B タイプのような公共事業ではなく、いわゆる民活事業。

(ウ) 独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構による無利子貸付

（首都高速道路及び阪神高速道路新設等のための無利子貸付）

高速道路会社による首都高速道路及び阪神高速道路の新設等の事業の速やかな実施を支援するため、国及び地方公共団体から新設又は改築に充てるための出資金 607.5 億円を受入れ、首都高速道路株式会社に 422.1 億円及び阪神高速道路株式会社に 185.4 億円の無利子貸付けが実施されています。

（災害復旧のための無利子貸付け）

高速道路会社による速やかな災害復旧及び安全かつ円滑な交通の確保に資するため、東日本大震災の災害復旧事業に係る費用の一部として、国及び地方公共団体から補助金 123.4 億円を受入れ、東日本高速道路株式会社に 115.7 億円及び首都高速道路株式会社に 7.7 億円の無利子貸付けが実施されています。

表 3-29 首都高速道路及び阪神高速道路の新設等のための無利子貸付け

	第1回	第2回	合計
首都高速道路株式会社	211.1億円	211.1億円	422.1億円
阪神高速道路株式会社	92.7億円	92.7億円	185.4億円
計	303.8億円	303.8億円	607.5億円

資料：独立行政法人 日本高速道路保有・債務返済機構

(f) 地方公社道路等への出資

地方道路公社は、地方公共団体を設立団体とするもので、公社の基本財産の 1/2 以上の財産を出資しなければなりません（地方道路公社法 § 4 条）。地方道路公社においては、有料道路の建設・運営に関して、地方公共団体からの資金的な支援を受けており、道路整備を行っています。また、経営状態が芳しくない地方道路公社もあり、破たんの際は、地方公共団体が負債を肩代わりするという事例も見受けられます。

大阪市道路公社 HP によると、大阪市内の地下駐車場の建設や運営をしてきた大阪市の外郭団体「大阪市道路公社」が経営破たんし、今年度内に解散する見通しとなりました。負債額は 334 億円であり、大阪市の、第三セクター等改革推進債（三セク債）を発行して肩代わりする方針であるとのことでした。三セク債を利用した破たん処理としては全国で 3 番目の巨額負債となり、平成 25 年 10 月 9 日の市の戦略会議で正式に決定がされました。当該公社は、大阪市のバブル時代に手がけた「負の遺産」のひとつであるといわれていますが、平成 6 年違法駐車解消を目的として、市による全額出資にて設立されました。大阪駅前地下駐車場など地下駐車場 8 ヶ所を建設し、現在は地下駐車場と市内全域の約 170 ヶ所の駐車場を主に管理しています。しかし、コインパーキングなどの増加で利用者が需要予測を大きく下回り、駐車料金も下げざるを得なくなって収益が悪化し、建設資金の返済のために借金を繰り返す悪循環に陥り、赤字決算が続いていたとのこと。このように、経営破たんした場合にも、市が出資していることによって、負債を肩代わりするなどの支援方策を講じることができる経営体制となっています。

(g) 首都・阪神・本四における出資金・無利子貸付について

平成 14 年 9 月 20 日時点の資料となりますが、道路関係四公団民営化推進委員会（第 20 回）において、高速道路の公的助成についての整理がされています。

日本道路公団の部分については、昭和 31 年ごろは補助金方式が採用されましたが、昭和 34 年に資金コスト制度という、いわゆる出資金による公的助成が導入されました。当時は非常に金利が高く、また、経済成長も大きかったため、出資金、あるいは利子補給という形式がとられました。なお、公的助成は平成 14 年度に中止されています。

なお、首都高速道路株式会社、阪神高速道路株式会社、本州四国連絡高速道路株式会社では、出資金のほか、無利子貸付制度が導入され、公的助成がされています。

日本道路公団(一般有料道路(アクアラインを含む))の公的助成

○公的助成の経緯

<p>S31 補助金方式 <資金コスト制度> S34 資金コスト制度を導入(出資金を供与、資金コストは6%) S48 沖縄道の資金コスト3%(出資金) S49 利子補給金方式を導入(資金コストは、6.049%) H8~H13 個別路線毎に資金コストを決定(H14.4現在:参考)</p> <table border="1"> <tr> <td>3.0%</td> <td>4道(千葉プール等)</td> <td>4.0%</td> <td>1道(第二京阪)</td> </tr> <tr> <td>3.7%</td> <td>2道(圏央道等)</td> <td>6.049%</td> <td>56道(横浜プール等)</td> </tr> <tr> <td>3.9%</td> <td>2道(東海環状等)</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td colspan="3"></td> <td>計 65道</td> </tr> </table>	3.0%	4道(千葉プール等)	4.0%	1道(第二京阪)	3.7%	2道(圏央道等)	6.049%	56道(横浜プール等)	3.9%	2道(東海環状等)						計 65道	<p>特別出資 H7 震災対策緊急補強事業に対する助成の導入(～H10) (出資金:震災対策緊急補強のための事業費×2/3) H10 緊急環境対策事業に対する助成の導入(～H13) (出資金:緊急環境対策のための事業費×2/3) H12 ETC前納システム導入に対する助成の導入(～H13) (出資金:ETC前納システムの導入に対する費用×1/3)</p>
3.0%	4道(千葉プール等)	4.0%	1道(第二京阪)														
3.7%	2道(圏央道等)	6.049%	56道(横浜プール等)														
3.9%	2道(東海環状等)																
			計 65道														

○公的助成額(国費)の推移

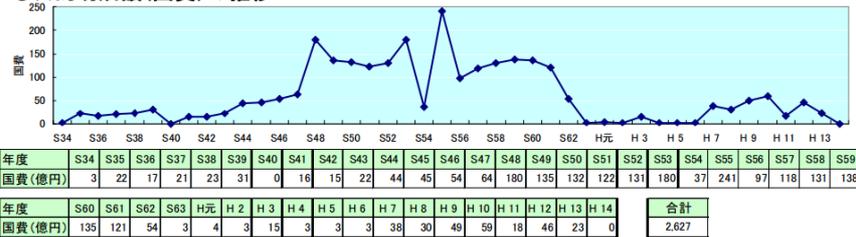


図 3-59 日本道路公団の公的助成について

資料：道路関係四公団民営化推進委員会（第20回）

首都・阪神高速道路の公的助成

○公的助成の経緯

<p>S39 資金コスト6%として出資率を決定。その後、金利等に応じ3.79%～14.47%で推移。 H1 社会资本整備事業による無利子貸付の導入(貸付率 2/3) H7 出資率 7.35%に引き上げ H10 出資率 13%に引き上げ H11 出資率 25%に引き上げ 無利子貸付率 4/5に引き上げ H13 環境負荷軽減路線に対する公的助成(35%出資)</p>	<p>特別出資 H7 震災対策緊急補強事業に対する助成の導入(～H9) (出資金:震災対策緊急補強のための事業費×2/3) H8 緊急環境対策事業に対する助成の導入(～H14) (出資金:緊急環境対策のための事業費×2/3) H13 環境ロードプライシングの試行的実施に対する助成の導入(～H14) (出資金:環境ロードプライシング関連ETC路側機器整備費×2/3)</p>
--	---

○公的助成額(国費)の推移(出資金・無利子貸付の合計)

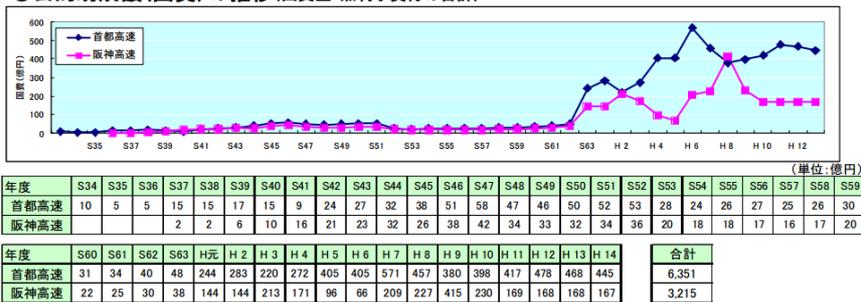


図 3-60 首都・阪神高速道路の公的助成について

資料：道路関係四公団民営化推進委員会（第20回）

本四道路の公的助成

○公的助成の経緯

S48	資金コスト制度を導入
H2	資金コストの低減(6.149%→4.8%)
H7	資金コストの低減(4.8%→3.9%)
H8	震災対策緊急補強事業に対する助成の導入(出資金:震災対策緊急補強のための事業費×2/3)
H10	資金コストの低減(3.9%→3.2%) 出資金額800億円(国:地方=2:1(国533億円、地方267億円))に平準化
H13	無利子貸付の導入800億円
H14	無利子貸付の前倒し1,800億円

○公的助成額(国費)の推移(出資金・無利子貸付の合計)

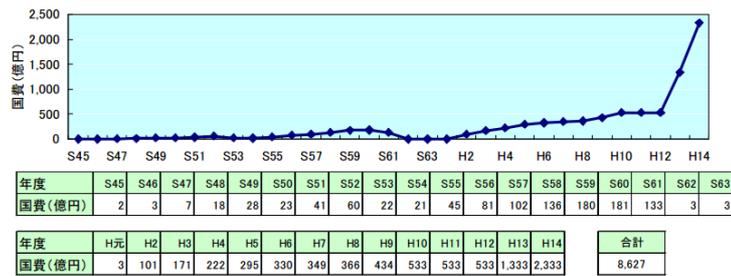


図 3-61 本四道路の公的助成について

資料：道路関係四公団民営化推進委員会（第20回）

(h) 通行料金の一部税負担

東京湾横断道路では、社会実験により通行料金の引下げを実施しており、引下げ分については国及び千葉県にて補てんされています。この公費負担に関しては、平成23年度2月25日衆議院予算委員会議事録（予算委員会第5分科会、中後分科員発言）において「平成21年度の公費負担額は千葉県15億円、国15億円の合計30億円」というデータが確認できます。東京湾横断道路は、多大な建設費用を要し、償還の財源となる通行料金が高額になったため、計画交通量どおりの計画量を見込めなかったことが要因とされています。なお、平成25年12月20日、国土交通省による新たな高速道路料金に関する基本方針が公表され、当分の間、千葉県による費用負担を前提に終日800円（普通車）が継続することとされました。

このように、通行料の一部を税金にて補てんし、高速道路の有する効果を最大限引き出すとともに、高速道路を活用した地域の活性化への一助を担保できます。

イギリスの事例をみると、高速道路及び幹線道路のほとんどを占める無料期間において、いくつかの区間ではPFIが実施されています。大規模改良工事とその後の25年間の維持管理業務をあわせた業務及びこれに必要な資金調達を一括して民間企業に請け負わせ、道路庁側はその間一定の額を請負人に支払うという方式を採用していますが、事業者に対し、イギリス道路庁側から、毎年「シャドートール(shadow toll=影の料金)」が支払われることとなっています。一般に有料区間では、運営会社は通行車両から直接通行料金を徴収するのに対し、運営会社の収入は国から税金を財源として支払われる手法を採用しています。

③有料道路等に関する新たな道路整備への支援方策（案）まとめ

これまでの有料道路の整備については、収入で管理費を賄えない路線や、収入と管理費が同等程度であり、単独では建設費の償還費用までは拠出できない路線などについて、全国的なネットワークの早期構築の実現を目指し、建設費の償還計画を円滑に進めるために料金プール制をはじめとし、多種多様な工夫を用いて整備が進められてきました。

しかしながら、これまで見てきた手法については、公的機関によって活用されることを目的としている制度であり、公共性のある道路事業を任せることをもって、民間事業者へ適用とすることは、明確な合理的理由が必要となります。

例えば、民間事業者によって、道路建設がされる場合に、合併施工方式が採用されたとします。公共事業として道路整備された部分について、民間事業者は特段の負担をすることなく、その形成された道路ネットワークを活用し、利益を得ることとなります。先に例示した若戸トンネルの合併施工方式は、事業主体が北九州道路公社という公社であったからこそその事例ということができるとでしょう。このような事業を民間事業者にも適用することは、特定企業へ利益を与えることにつながるため、官で負担する部分についての明確な合理的理由、特定の民間事業者が道路事業を行うことへの必要性や根拠を明確にしておかなければ、広く国民が納得できる事業とはならないでしょう。

また、無利子貸付や出資という手法についても、例えば、株式会社である民間事業者が道路事業を行い、利益を生じさせた場合には、株主への配当が考えられるため、特定の民間企業への公的資金を用いた助成等を行う場合には、官で負担する部分についての明確な合理的理由、特定の民間事業者が道路事業を行うことへの必要性や根拠を明確にしておく必要があります。

このように、これまでの道路整備に活用されてきた手法については、民間事業者に道路事業を任せただけからといって、即座に活用することができないため、新たな工夫により、民間事業者への支援方策を検討していく必要があります。

(a) 契約内容の明示

先述したとおり、道路事業を民間事業者に任せる場合、パターン（A）（B）（C）のいずれであっても、官民双方のメリットを明確にしておかなければなりません。また、あわせて、任せる（任される）道路事業内容を明確にしておく必要があります。

民間事業者による道路事業では、利益を生じさせることが必要であり、建設や維持管理にどの手法を採用するのかによって、その事業に要する費用は変わってきます。例えば、維持管理についても、走行安全性や快適性向上のため路面や設備の清掃の回数、パトロールカーによる車上目視による点検などの巡回点検を行う回数を少なくすることで、かかる維持管理費用に差が生じることとなります。このように、民間事業者においては、料金収入から建設費の償還、維持管理費用などを賄ったうえで、採算性の確保できる道路事業を行うことが必要とされるため、長期に渡る事業の見通しを立てるためにも、ど

の程度の費用負担で事業を行うことができるのかについて民間事業者側が把握できるよう、あらかじめ、道路事業の内容を明確にしておく必要があります。

(ア) 道路建設の技術的基準について

わが国は、世界有数の地震大国であり、また、脊梁地帯の多い国です。今後、新たな道路を建設する場合には、地震に耐えうるだけの耐震性のある設計・建築が求められることとなりますが、脊梁地帯が多くあるため、橋やトンネルといった構造物を多く必要とすることと思われます。このため、道路整備に関して、わが国の道路整備の質を決定し、良好な道路環境の形成や維持に貢献している道路の構造の技術的基準を定めた政令である道路構造令の遵守、各種法令の遵守が求められることとなります。また、道路構造（幅員、道路種別など）や交通量推計にもとづく車線数などの、道路計画の確実な遂行のための技術的基準についても明確にしておく必要があります。

(イ) 維持管理水準の確保について

道路は長期にわたって維持管理が必要であるとともに、民間事業者に道路事業を任せられた場合においても、これまでと同様な維持管理の水準が確保されていかなければなりません。例えば、穴ぼこや、深いわだちが発見された際、どの時点でどの程度の補修を行うのか、また、保守・点検の頻度や方法も、道路種別により異なる対応となるため、これらが適切に行われるためにも基準を設けておく必要があります。維持管理の頻度は、管理費用の負担へとつながるため、明確な契約に基づいて適切に運用されることが必要です。これまでの道路管理者によって行われる維持管理については、長年培ってきたノウハウがあるとともに、多くの技術者を有しています。道路の安全性が十分に確保される維持管理水準の維持を考えた場合、これらのノウハウや技術を有している現在の道路管理者による維持管理を参考とし、維持管理水準についての契約内容を的確に明示しておくことが必要です。

また、将来的には補修や改修といった更新の時期を迎えることへの対応も必要となることから、民間事業者の参入の際には、維持管理の項目だけでなく、時期などを含め、細密な契約を締結することが望ましいと考えます。

(ウ) 料金設定のあり方について

改正 PFI 法によると、施設の料金の設定権限は一定の範囲内で民間事業者にあるとされていますが、イギリスの事例をみると、事業者が料金決定権があることから、累次にわたる料金改定がされた結果、交通量は微減傾向となり、毎年の損失がでる経営がされています。通行料金の設定は、料金収入に一番の影響を及ぼしますが、当該路線の交通量だけでなく、設定が低ければ、当該道路の交通量が著しく増加することとなり、設定が高ければ他の代替道路への迂回が顕著となり、交通渋滞が発生するなど、周辺の

道路ネットワークにもその影響が波及することとなります。このことから、料金の設定に関して、事前に十分な配慮が必要であり、事前の協議によって一定のルールを構築しておくことが必要となります。

(エ) 償還期間終了後の道路の取扱いについて

道路資産については、事業者の所有物でない限り、償還期間の終了に伴って、本来の所有者へ権利の返還が行われることとなります。例えば、フランスの事例からは、契約終了後には、事業者の委託に関わるすべての権利（すべての施設・装置・付属物・資産等）を国が引継ぐこととなっており、また、事業者は、これらを適切に整備された状態で国に引き渡す義務を負うこととなっています。

この事例の示すとおり、償還期間が終了した際の道路施設等については、どのような状態で返還するのかの取決めをあらかじめ考えておく必要があります。長期間にわたり利用される道路本体ですが、新築して返還することは難しく、例えば、善良な管理がされていれば、現状での返還を可とすることや、照明施設などの施設部分のみは新たなものを設置した後に返還するなど、返還にあたっての条項や規約を設けておく必要があります。

(オ) 契約の解除、経営の破綻について

民間事業者によって道路事業の運営がされた場合、維持管理が適切に行われていないことによる契約の解除、また、経営が厳しいために事業者側からの契約解除の申入れを受けることが想定できます。あるいは、民間事業者の経営破たんといった事象も想定しておかなければならない事項です。地方道路公社が抱えているような、経営状態の厳しさは、民間事業者による運営の場合でも起こりえる事象です。

地方道路公社であれば、出資する地方公共団体によって債務の引き受けがされることもあると思われませんが、民間事業者が必ずしもそのような手立てを持っているとは限りません。このため、契約解除や経営の破たんの際に、どのような対応をしていくのかといった検討をしておくことが重要です。

(b) リスクへの対応

民間事業者が道路事業に参画する場合には、長期に渡る運営及び社会経済状況等の変化によって生じる民間事業者のリスクを軽減するための方策をあらかじめ検討しておくことが必要です。以下にリスクと考えられる事項についてとりまとめました

(ア) 長期に渡る運営

わが国の有料道路の料金徴収期間は30年以内が原則とされています。一方で、既に道路事業についてコンセッション方式が採用されている海外事例をみると、概ね30年

～70年での契約がされています。景気は不規則に好循環・悪循環を繰り返すものであり、これによって、社会経済状況が変化し、人口の推移にも影響してきます。また、将来計画される他路線の整備状況等によっても、予測した交通量とならない場合が出てきます。建設計画を建てる際に、精緻に交通量の予測をしたとしても、長期にわたる将来の見通しを立てることが難しいものです。したがって、民間事業者へのリスクへの対応として、5年～10年といった周期にて、経営状態を確認できる仕組みや、経営の改善の必要がある場合の支援制度など、あらかじめ用意しておく必要があります。

また、このように、社会経済状況等の変化によって、道路事業の経営改善が必要となれば、何らかの形で、国や地方公共団体がその債務を負担することもありえるでしょう。国の財政負担の軽減を目的のひとつとして、民間資金を活用しようとするのであれば、あらかじめ経営が困難となってしまった場合のリスク回避方策の検討が必要であると思われれます。

(イ) 新たな道路整備による交通流動の変化

道路は、そのネットワークの中で機能を発揮するものであるとともに、時代の要請に応じ、常に改善されていくものです。道路整備を長期間という視点から見ると、新たな道路整備がされるだけでなく、拡幅等の道路環境の改良が行われ、これらが、交通流動に変化を及ぼすことがあります。

例えば、北九州高速道路は、開通当初1号線のみで、小倉南区から小倉北区を結ぶ全長9.2kmの有料道路でしたが、その後、2号線、3号線、日本道路公団から現在の4号線部分の移管を受けました。移管によって、都市構造に合致したネットワークが形成され、平成3年には、交通量が約11万台/日に増加しました。しかしながら、平成24年の交通量は、8万5千台/日と減少し、この影響の要因については改めて分析することが必要ですが、一般国道3号黒崎バイパス²の整備や、他の高速道路の料金施策によって、交通量に変化が生じたほか、景気や人口減少の影響もあるものと推測されます。また、約20年で約20%超減少したことは、収入にも大きな影響を及ぼし、将来の交通量の予測及び採算性を見込みを立てることが非常に難しいことを示している事例があります。

(ウ) 社会経済状況の変化

経済全体の活動水準である景気は、循環的に変動が起こりえます。例えば、昭和61年12月から平成3年2月までの51か月間に、日本は資産価格の上昇と好景気にわたるバブル景気とバブル崩壊後には不況に見舞われました。また、近年では少子高齢化により人口が減少してきています。有料道路の通行料は、このような景気の影響を受けること

²八幡東区西本町～八幡西区陣原間を結ぶ5.8kmの自動車専用道路で、八幡地区及び黒崎地区の交通渋滞の解消、交通安全の確保を図る目的で国土交通省が平成3年度から事業着手し整備が進められている。平成20年10月25日に黒崎バイパスの一部である黒崎北～陣原区間(2.9km)が暫定供用し、平成24年3月30日には「前田ランプから皇后崎ランプ間」が開通。現在、全線開通に向けて前田ランプ先の北九州都市高速道路との接続区間についての工事が進められている。

もあり、例えば、首都高速道路における交通量を見てみると、バブル崩壊直前の平成 3 年には 112.9 万台/日と、好景気の影響もあり交通量が増加しましたが、平成 25 年 9 月の通行台数は 95.8 万台/日と減少しています。

このように、社会経済状況等の変化は、予測することが難しく、これまでも計画通りの収入を得ることができないとされた路線は多く存在します。このため、道路事業のように長期的に行う事業においては、通行料金を建設費の償還に充当することからも、社会経済状況等の変化は、返済計画に影響を及ぼすこととなるので、これらに対する対応の検討が必要です。

(エ) 料金設定の水準について

先述の通り、通行料金の設定は、料金収入に一番の影響を及ぼしますが、当該路線の交通量だけでなく、設定が低ければ、当該道路の交通量が著しく増加することとなり、設定が高ければ他の代替道路への迂回が顕著となり、交通渋滞が発生するなど、周辺の道路ネットワークにもその影響が波及することとなります。このことから、料金の設定に関して、事前に十分な配慮が必要であり、事前の協議によって一定のルールを構築しておく必要があります。

(c) 災害時の対応について

わが国は、国土面積では世界のわずか 0.25%にしかすぎませんが、大地震(マグニチュード 6.0 以上)の発生確率で見ると約 23%を占める、世界でも有数の地震常襲国です。また可住地面積の 4 分の 1 が軟弱地盤上にあると同時にこのエリア内で高度な社会経済活動が営まれているため、大規模な地震が発生すると被害は深刻なものとなります。このような国土にあっては、安全性・信頼性の高い道路ネットワークを実現するために、事前の震災対策や災害発生時における適切な対応が極めて重要となります。

また、わが国は、国土の大部分が急峻な山岳で占められている一方で、年間雨量が 1,690mm と世界平均の 810mm を大きく上回ることに加え、梅雨・台風による大雨によって豪雨災害が発生する危険性が高い状況にあります。(日本平均は昭和 56 年から平成 22 年の全国約 1,300 地点の資料をもとに国土交通省水資源部で算出。世界平均は FAO(国連食糧農業機関)「AQUASTAT」をもとに国土交通省水資源部で算出。)そのため、災害を未然に防ぐ日常の十分な安全対策が必要ですが、このような自然災害に備える準備は行えても、予測不可能であることから、災害によって道路機能が損なわれる可能性もあります。平成 23 年 3 月 11 日には東北地方太平洋沖地震が発生し、この地震に伴う大津波、およびその後の余震による東日本大震災は、東北地方と関東地方の太平洋沿岸部に壊滅的な被害をもたらしました。死者・行方不明者は、12 都道府県にわたり、大津波や余震以外にも、液状化現象、地盤沈下、ダムの決壊などにより、ライフラインが寸断されるなど、広大な範囲で深刻な被害が発生しました。ライフラインである三陸沿岸道路な

どの復興道路・復興支援道路の緊急整備のため、公的機関からの財政負担がありました。なお、平成 7 年の阪神・淡路大震災で倒壊した阪神高速道路の再建についても公的機関からの財政負担があると同時に、高速道路会社、首都高速道路会社に対して、耐震補強事業に対する補助が行われました。

民間事業者に道路事業を任せただけの場合、このような大規模災害によって道路機能が失われた際の再建として、公的機関からの財政負担を得られるかどうかという議論も事前に協議しておくことが必要です。

(d) 瑕疵及び事故等への対応について

国家賠償法では、「道路、河川その他の公の营造物の設置又は管理に瑕疵があつたために他人に損害を生じたときは、国又は公共団体は、これを賠償する責に任ずる（第 2 条第 1 項）」、また、「前項の場合において、他に損害の原因について責に任ずべき者があるときは、国又は公共団体は、これに対して求償権を有する（第 2 条第 1 項）」とあります。また、道路の管理責任に起因した事故により、賠償への責任が生じることが考えられます。

民間事業者による道路事業について、瑕疵及び事故等が発生した場合、民法の適用を受けるのか、国家賠償法の適用を受けるのかが問題となることが想定されますが、道路は公の营造物であることから、国家賠償法の適用を受けることが推測されます。

国家賠償法では、道路管理者と同程度の管理瑕疵責任が問われることになるため、事前に備えておくことが必要となります。

こうした道路管理瑕疵責任に対する対応として、「道路賠償責任保険」への加入が考えられます。都道府県レベルでは、東京都を除く 46 道府県がそれぞれ加入し、市町村レベルでも全国団体に加入しています。道路賠償責任保険とは、被保険者が所有もしくは管理する道路、または道路の管理業務に起因して、被保険者が法律上の損害賠償責任を負担することによって被る損害を填補する損害保険であり、現在想定されているのは、道路上の穴ぼこによる車両の損傷、道路施設の倒壊や落下等による損害等となっています。

【参考：新東名の整備について】

新東名高速道路は、第四次全国総合開発計画（昭和 62 年 6 月閣議決定）において、多極分散型国土形成にむけ、高規格幹線道路網 14,000 km が位置付けられ、国土開発幹線自動車道建設法の改正（昭和 62 年 9 月）において、既定予定路線（7,600 km）に 3,920 km が追加された 11,520 km の中で位置付けられました。

御殿場 JCT～三ヶ日 JCT 間は、第 28 回国土開発幹線自動車建設審議会（平成元年 2 月）において、基本計画が策定され、その後建設省（現国土交通省）において必要な調査を行い、関係行政にて環境影響評価並びに都市計画が決定されました。その後、整備

計画が策定され、日本道路公団が国土交通大臣から施行命令を受け、以降建設事業を推進してきた路線であり、平成 17 年 10 月の日本道路公団民営化以降は中日本高速道路株式会社が建設事業を引き続き担当しています。このうち、御殿場 JCT～長泉沼津間は平成 9 年 12 月に、また長泉沼津～三ヶ日 JCT 間は平成 5 年 11 月に施行命令を受けています。

表 3-30 新東名の整備について

	御殿場 JCT～長泉沼津	長泉沼津～三ヶ日 JCT
予定路線決定	昭和62年9月1日※1	
基本計画策定	昭和64年2月27日	
都市計画策定	平成6年7月5日	平成3年9月24日
整備計画策定	平成8年7月5日	平成3年12月3日
施行命令	平成9年12月27日	平成5年11月19日
工事着工※2	平成12年2月	平成7年3月
開通延長	13.2km	148.7km
	合計161.9km	
車線幅	3.50m 及び3.75m	3.50m 及び3.75m
車線数	4車線※3	4車線※3
設計速度	120km/h	120km/h
工事予算 (最新の事業許可による)	2,299億円	23,411億円
	合計25,710億円	

※1.昭和 62 年法律第 83 号

※2.最初の本線工事発注月

※3.インターチェンジの前後など、一部の区間には付加車線を設置しています。

【参考：首都高中央環状品川線の整備について】

中央環状品川線は、大井 JCT 高速湾岸線と、大橋 JCT で高速中央環状線と高速 3 号渋谷線と接続する、延長約 9.4 km の路線です。高速中央環状線の南側部分にあたるこの中央環状品川線の開通で、高速中央環状線が全線開通します。首都圏 3 環状道路（首都圏中央連絡自動車道、東京外かく環状道路、高速中央環状線）のうち、最初の全線開通となり、これにより高速道路全体のネットワークを効率的に利用できます。目的地に合わせたルート選択の幅が広がり、高速都心環状線などの慢性的な渋滞が緩和されるほか、物流の拠点である羽田空港、東京港などへのアクセスが向上します。本路線は、東京都との合併施行方式により、平成 26 年度の完成を目指して整備が進められています。



図 3-62 首都高中央環状品川線

資料：首都高速道路株式会社

表 3-31 首都高中央環状品川線の整備について

項目	告示等年月日	告示番号等
都市計画決定	平成16年11月15日	東京都告示第1592号
都道の路線認定	平成17年6月17日	東京都告示第902号
自動車専用道路の指定	平成17年9月14日	東京都告示第1150号
都市計画事業認可 (一部区間)	平成17年9月16日	関東地方整備局告示第417号
会社が営む事業範囲に指定	平成17年12月27日	国土交通省告示第1484号
会社が営む事業の許可	平成18年3月31日	国土交通省国道有第312号
都市計画事業認可 (全線)	平成18年6月20日	関東地方整備局告示第312号 東京都広告第1016号
会社が営む事業の許可 (変更)	平成23年11月2日	国道高第157号

【参考：今後の大規模な道路整備（長大架橋やトンネルの整備など）】

○ 東京湾口道路（第二アクアライン）

東京湾口道路は、東京湾口部分の浦賀水道を横断し、富津市から神奈川県横須賀市に至る道路とし、房総半島と三浦半島を結ぶという構想です。ここは、古くから西国と東国との交流に使われてきた海道で、東京湾口道路で結ばれることにより、東京湾岸諸都市の交流・連携が促進されるだけでなく、首都圏においてもさまざまな効果をもたらすことが期待されています。延長は約 17km。橋梁案またはトンネル案にて検討がされているようです。

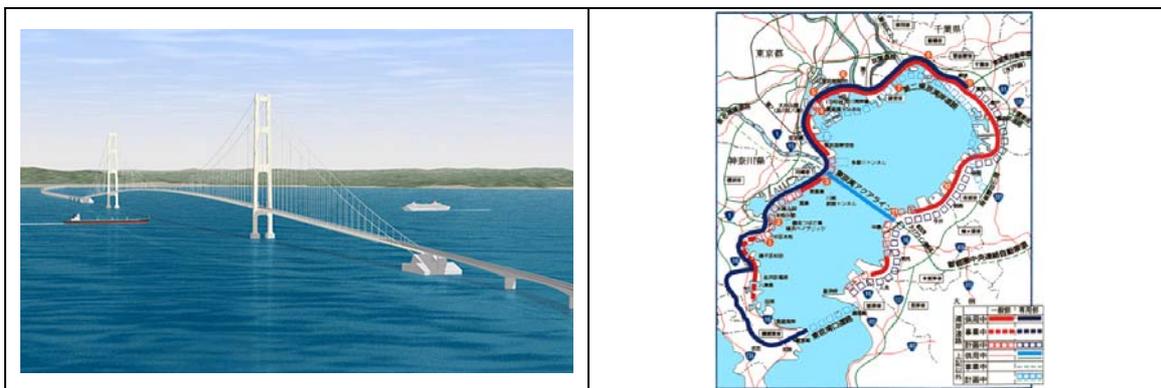


図 3-63 東京湾口道路（第二アクアライン）

○ 伊勢湾口道路

伊勢湾口道路は、静岡県西遠地域から渥美半島を縦貫し、伊勢湾口部(島しょ部約 20km)を横断して、三重県の志摩半島に至る延長約 90km の幹線道路計画です。この道路は、伊勢湾岸道路(第二東名・名神高速道路)や東海環状自動車道等と一体となって、8の字型の環状道路を形成し、名古屋圏における交通混雑の緩和や健全な都市環境の形成に資するとともに新たな東西交通軸の一翼を担うものとされています。



図 3-64 伊勢湾口道路

○ 紀淡海峡道路

和歌山市と洲本市（淡路島）の間の約 40km を幹線道路で結ぼうというのが、紀淡連絡道路構想です。和歌山市加太と洲本市由良の間には、約 11km の紀淡海峡が横たわり、中でも由良瀬戸（沖ノ島と由良の間約 4700m）に架ける紀淡海峡大橋は、平成 10 年に開通した明石海峡大橋を大きく上回る世界一のつり橋となります。紀淡連絡道路の実現により、一周約 200km の大阪湾環状道路が形成され、大阪湾ベイエリアのさらなる発展が期待されています。

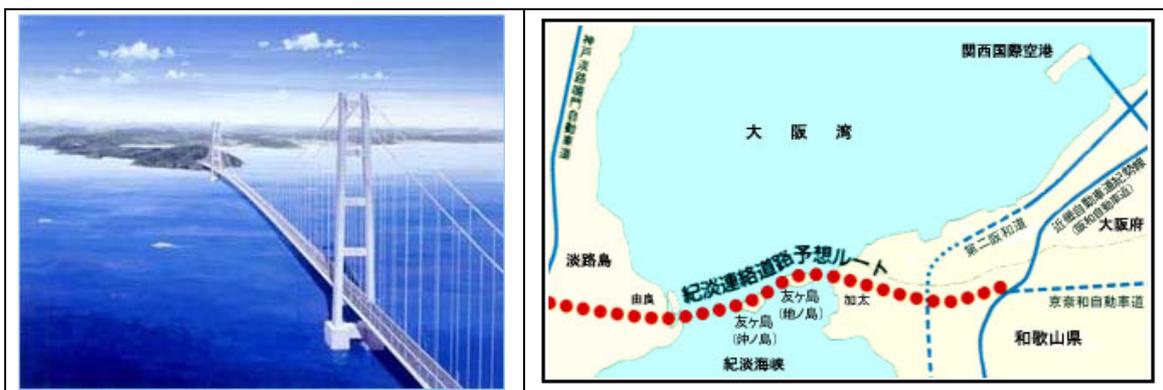


図 3-65 紀淡海峡道路

○ 第二関門海峡道路

山口県下関市と福岡県北九州市の間の関門海峡は、橋（関門橋）とトンネルで結ばれていますが、さらに本州と九州の間の道路交通を便利にするために、長大橋の建設（約 2km）が計画されています。



図 3-66 第二関門海峡道路

○ 豊後伊予連絡道路

四国の西端の愛媛県佐田岬と大分県佐賀関の間約 14km を結ぶ計画です。これができる
ると四国と九州の間が直接結ばれることとなります。

○ 島原・天草・長島架橋

島原・天草・長島架橋（三県架橋）とは、長崎県島原半島～熊本県天草（早崎瀬戸の
間約 5km）と熊本県天草～鹿児島県長島（長島海峡の間約 2km）を 2 つの長大橋で結び、
九州西岸地域を一体化する構想で、九州西海岸地域の広い範囲が道路で結ばれる計画で
す。

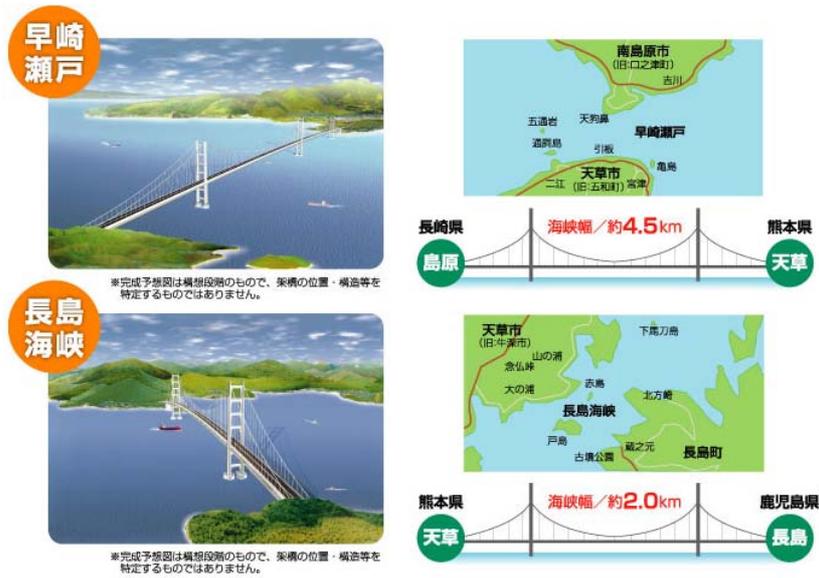


図 3-67 島原・天草・長島架橋

(2) 開発行為に伴う道路整備

道路は、人が生活するうえでの重要な社会基盤であることから、土地に関する開発行為が行われる場合、住環境の生活基盤である公共公益施設として、道路整備を伴うこととなります。また、開発行為がされる場合には、土地の造成等に要する機材や建築資材の搬入などの必要があることから、道路の整備は不可欠です。

開発の用途、規模等にもよりますが、開発行為が行われる場合、道路は、開発区域内の交通を支障なく処理できるとともに、開発行為に起因して発生する交通によって開発区域外の道路の機能が損なわれることがないように計画する必要があります。また、周辺の道路と整合を図り、機能が有効に発揮されるように計画しなければなりません。なお、開発区域内では、発生交通量や住居者の動線を考慮し、開発区域の規模に応じて、幹線道路、区画道路等のうち必要なものを適切に配置しなければなりません。

開発事業者によって土地開発が行われる場合、地方公共団体による開発許可が必要となります（都市計画法 § 29）。この開発許可について、宅地開発指導要綱を定めている地方公共団体では、これを許可要件として取扱っている場合があります。道路や公園、教育施設などの公共公益施設を整備するとともに、整備後に地方公共団体へ無償譲渡するとの内容や、開発協力金の負担を求めるものも存在します。地方公共団体における宅地開発指導要綱及びこれに基づく行政指導は、良好都市環境を形成する上で一定の役割を果たしてきた反面、民間開発事業者に過大な負担を課し、開発意欲を減退させるとともに、宅地コストを引き上げる一因となり、良質かつ低廉な住宅宅地の供給促進にとって支障となっているものがあるとの指摘もされてきたところです。また、平成 12 年 4 月 1 日に、地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律（平成 11 年法律第 87 号。以下「地方分権一括法」という。）が施行され、自治事務の拡大及び法定受託事務の一定の範囲について、自治体の条例制定権が認められるようになりました。

開発区域における幹線道路及び区画道路については、開発許可制度及び宅地開発指導要綱に則り、開発事業者の費用負担で整備される例が多く、整備後は地方公共団体へ移管され、地方道とされています。地方道の整備は、基本的には、道路管理者である地方公共団体が自ら行う地方単独事業と、国として必要な支援を行う国庫補助事業との組合せによって行われることとなりますが、開発許可による道路整備は、事業者によって行われ、必ずしも道路整備に対する補助等の支援なくして、地方公共団体へ無償譲渡がされています。

地方道は、高速自動車国道や一般国道等を補完し、地域社会の生活基盤として地方生活圏内で広域的活動を可能とする都道府県道、住居環境を形成する地域内の一般道路となる市町村道があり、広域的な生活圏域を形成するとともに、各種地域振興施策の実現、地域の生活環境の向上を図るうえで欠くことのできない重要な基盤です。このように、開発許可に伴う開発区域では、地方道の整備がされていないところが多く、地域の実状にあった整備をしていく必要があります。

地方道は、本来、地方公共団体によって整備されることが求められていますが、開発許可に係る区域の道路については、地方公共団体が財政的負担をすることなく、開発事業者の負担にて整備がされることとなります。一方で、類似の開発行為を行う土地区画整理事業や再開発事業では、補助等の制度を用いて道路の整備がされるものもあります。

これらのことから、道路整備に関する補助等の制度を有する土地区画整理事業や再開発事業以外の開発行為について、わが国の道路網の構成とともに、開発許可制度に関する地方公共団体における宅地開発指導要綱について整理し、国や地方公共団体により、当該道路整備への支援の可能性や、今後の支援方策についての検討していくこととします。

表 3-32 地方道の整備水準（平成 20 年 4 月 1 日現在）

	都道府県道	市町村道	国道
2車線以上の区間の割合	67.5%	17.3%	91.3%
歩道設置区間割合	36.9%	8.4%	59.4%
自動車交通不能区間延長	1,762km	153,018km	146km

資料：平成 21 年度道路行政

1) わが国における道路網の構成

わが国の道路網は、以下の 3 つの道路から構成され、高速自動車国道や市町村道などの道路の種類によって、その果たす役割、道路管理者などが道路ごとに定められています。

道路法上の道路法上の道路の定義については、道路法第 2 条により、「この法律において「道路」とは、一般交通の用に供する道で次条各号に掲げるものをいう。」とされ、道路法第 3 条において、「高速自動車国道」、「一般国道」、「都道府県道」、「市町村道」とされています。その他、私道、林道、農道、港湾法の道路、道路運送法の道路、公園道・園路などもありますが、当部会では、道路法第 3 条に定められている道路を対象とすることとします。また、道路は、地域開発や都市計画においても重要な位置を占め、地域開発関係法や都市計画法、建築基準法等の中にも道路に関する規定が多く存在しています。

(i) 高速道路自動車道及び一般国道

高速自動車国道及び一般国道は、国土構造の骨格として、国土全体の経済社会活動を支える広域的な幹線道路網としての機能を有します。高速自動車国道は、自動車の高速交通の用に供する道路で、全国的に自動車交通網の枢要部分を構成し、国の利害に特に重大な関係を有する道路として、高速自動車国道法第 4 条に定められています。

(ii) 都道府県道

都道府県道は、地域社会の生活基盤として地方生活圏内で広域的活動を可能とする地域的な幹線道路網としての機能を有します。高速自動車道とあわせて全国的な幹線道路網を構成し、かつ一定の法定要件に該当する道路として、道路法第 5 条に定められています。指定区間（直轄国道）は、特に重要な都市を効率的・効果的に連絡するなど一定要件に該当する区間であり、指定区間外（補助国道）は指定区間内国道以外の区間という分類がされています。

(iii) 市町村道

住居環境を形成する地域内の一般道路としての機能を有する道路であり、道路法第 8 条に、市町村の区域内に存する道路としての定めがあります。

表 3-33 道路法で定める道路について

道路の種類		定義		道路管理者	事務区分
高速自動車国道		自動車の高速交通の用に供する道路で、全国的に自動車交通網の枢要部分を構成し、国の利害に特に重大な関係を有する道路 [高速自動車国道法 § 4]		国土交通大臣 (有料区間は独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構及び高速道路会社が代行)	—
一般国道	指定区間内 (直轄国道)	高速自動車道とあわせて全国的な幹線道路網を構成し、かつ一定の法定要件に該当する道路 [道路法 § 5]	特に重要な都市を効率的・効果的に連絡するなど、一定要件に該当する区間	国土交通大臣（市町村が一定の日常行為）※1	—
	指定区間外 (補助国道)		指定区間内国道以外の区間	都府県及び政令市（政令市以外の市）※2 (政令市以外の市町村が歩道の新設等に係る代行可能) ※3	法定受託事務
都道府県道		地方的な幹線道路網を構成し、かつ一定の法定要件に該当する道路 [道路法 § 7]		都道府県及び政令市（政令市以外の市）※2 (政令市以外の市町村が歩道の新設等に係る代行可能) ※3	自治事務
市町村道		市町村の区域内に存する道路 [道路法 § 8]		市町村	自治事務

※1 市町村は、国と協定を結ぶことにより、一定の範囲内の歩道の植樹及び正面の管理を行うことができる。

※2 指定市以外の市は、都道府県に協議し、その同意を得て、道路管理者になることができる。

※3 指定市以外の市町村は、都道府県に協議し、その同意を得て、歩道等の新設、改築、維持又は修繕を行うことができる。

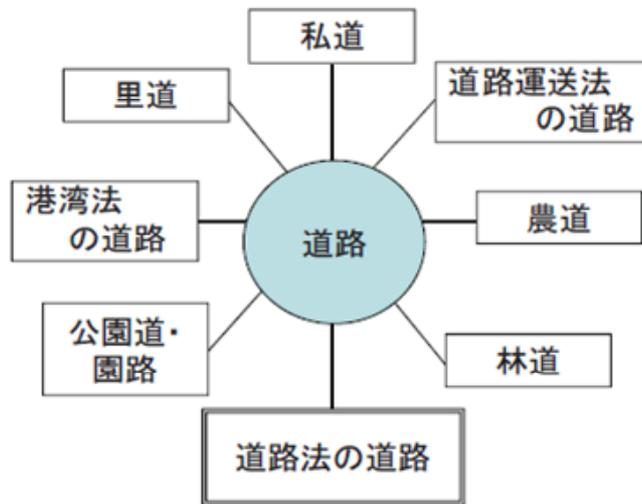


図 3-68 道路の種類

資料：国土交通省

○ [参考：都市計画法上の道路]

都市計画法施行規則第 7 条より、道路の種別を都市計画に定めるものとされ、都市計画道路として、「都市の基盤的施設」として都市計画法に基づく「都市計画決定」されたもの。

①自動車専用道路

都市高速道路、都市間高速道路、その他の自動車専用道路。

②幹線街路

都市の主要な骨格をなし、近隣住区等における主要な道路または外郭を形成する道路で、発生又は集中する交通を当該地区の外郭を形成する道路に連結するもの。

③区画街路

宅地の利用に供される道路。

④特殊街路

主に自動車以外の交通（歩行者、自転車、新交通システム等）のために供される道路。
（歩行者専用道路、自転車道、自転車歩行者道、都市モノレール専用道路、路面電車）

2) わが国における宅地開発及び市街地整備の変遷

わが国においては、戦災復興からの社会構造の変化や産業構造の転換に応じ、経済動向や地価動向を踏まえつつ、土地政策に関連する制度の創設や時代の要請に応じた緩和など、宅地開発及び市街地の整備等の手法に工夫を施しながら、良好な都市づくりが推進されてきました。例えば、高度経済成長期には、土地取引の活性化による地価が高騰するなか、都市部への人口流入に対応した受け皿の整備として郊外住宅地の整備が進み、

計画的な宅地整備・街路整備が行われる一方で、ミニ開発などの蚕食的で無秩序な開発が行われるなど、スプロール化と呼ばれる現象が occurred。スプロール化に伴い、地権の細分化などがされてしまうと、以後に、道路等の公共公益施設の整備を必要としても、その用地取得は困難となり、改善することが難しくなります。このため、都市計画法にもとづき、公共公益施設等の整備を内容とする宅地開発指導要綱等が地方自治体によって取りまとめられ、開発許可の際の要件とするよう行政指導がされるようになりました。この行政指導は、スプロール化の防止に一定の効果をあげるとともに、地方財政の負担の軽減への貢献もされてきたところです。このように、わが国における既成市街地の形成等に関しては、社会構造の変化や産業構造の転換、その時代の要請に応じた制度の創設等が密接な関係にあることから、その変遷について、以下に整理することとします。

(i) 戦災復興期（概ね昭和 20 年～昭和 40 年頃）

わが国では、全国で多くの都市が戦災を受け、市街地が荒廃してしまい、全国の都市住宅の 1 / 3 を消失するとともに、工場設備や建築物など実物資産の 1 / 4 が滅失し、また、戦後の混乱による無秩序な土地占有、所有が発生していた時期がありました。戦災都市では、復興区画整理事業等により、市街地整備が推進され、名古屋や広島などでは 100m 道路の整備といった一定の成果が挙げられるとともに、あわせて住宅不足を解消するために住宅政策が強化されました。一方では、経済安定施策（ドッジライン）による緊縮財政等のもとで、多くの都市で事業の遅れがみられ、さらに事業自体も縮小を余儀なくされ、戦後復興を実施していない市街地では、細街路や行き止まり道路も当時は多くあり、道路等、都市に必要な基盤施設の整備が未熟な時代でもありました。昭和 31 年に入ると、当時の経済白書において、「もはや戦後ではない」と宣言されたこともあり、近代化の進歩も速やかにしてかつ安定的な経済の成長を目指されることとなった時代です。

土地政策では、昭和 25 年に市街地建築物法に替えて建築基準法（昭和 25 年法律第 201 号）が制定され、地域地区区分の細分化、建築確認制度の創設等が行われました。昭和 30 年代には、特定街区制度（昭和 36 年）、容積地区制（昭和 38 年）により、容積率制限を受ける代わりに高さ制限を受けない建築が可能となり、当時、建築技術的に可能となってきた超高層建築のための条件整備が図られました。また、都市基盤整備、宅地造成に関して、昭和 29 年に土地区画整理法（昭和 29 年法律第 119 号）が、昭和 38 年には新住宅市街地開発法（昭和 38 年法律第 134 号）が制定されました。これらの法律に基づき、ニュータウン等の整備が進められました。

(ii) 高度経済成長期（概ね昭和 40 年～昭和 48 年頃）

三大都市圏を中心とした、地方部からの都市部への大規模な人口流入があり、これにより市街地周辺部において急速にスプロール市街地が進行しました。郊外を中心に土地区画整理事業、新住宅市街地整備事業等により計画的な住宅市街地の整備が推進されましたが、一方では、無秩序な市街地の拡大の抑制や、都市的土地利用の拡大と農業的土地利用との競合がおこるとともに、郊外におけるスプロール化の進行が目立つようになり、計画的な土地利用と開発に対する規制の必要性が高まり、新都市計画法（昭和 43 年法律第 100 号）が昭和 43 年に制定されました。これにより、線引き制度の創設、開発許可制度の導入、用途地域制度の再編、市街化区域と市街化調整区域の区分ができました（都市計画法 7 条）。市街化区域とは「おおむね 10 年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき」区域とされ、宅地開発や都市の基盤整備が優先的計画的に実施されることが予定される区域です。一方、市街化調整区域は「市街化を抑制すべき」区域で、当面は宅地開発などを抑制する区域です。

新都市計画法の制定によって、このような宅地開発を誘導する枠組みができ、都市部において道路、地下鉄等の都市基盤施設の整備が急速に進められ、郊外においては集合住宅団地や大規模ニュータウンの建設が進められました。また、都市の過大化と地域格差の是正を図り地域間の均衡ある発展を実現するため、新産業都市、工業整備特別地域をはじめとする地方都市において都市の整備と工業の立地が進められました。

地価の動向からは、高度成長に伴う所得水準の向上、都市部への人口集中傾向等による住宅地に対する需要の増大などにより、主に都市部の住宅地の地価上昇がもたらされました。土地の売買件数は急増し、昭和 47 年と昭和 48 年には売買による土地所有権の移転登記件数が 300 万件を超え過去最高となりました。この時期の地価高騰の要因としては、企業の事業用地需要や大都市及びその周辺地域への人口集中に伴う住宅用地需要の増大に、ニクソンショック後の財政拡大、金融緩和等による過剰流動性の増大と列島改造ブームを背景とする投機的な需要が加わったことが挙げられており、圏域、用途を問わず全国的に地価の上昇がみられたことが特徴です。

(iii) 安定成長期（概ね昭和 48 年～昭和 61 年頃）

本格的なモータリゼーション社会が到来するとともに、ロードサイドショップ等の新規立地や公共公益施設の郊外移転がされるなど、郊外移住型スタイルが確立していきました。これに伴って、中心市街地の人口や来街者の減少傾向が拡大していきました。このことから、市街地の質を高める各種施策、取組みが導入されるようになりました。既成市街地における密集市街地等については、その計画的な再開発を進める観点から、昭和 44 年に都市再開発法（昭和 44 年法律第 38 号）が制定されました。

(iv) バブル景気（概ね昭和 61 年～平成 3 年頃）

産業構造の転換及び旧国鉄操車場跡地等の民間払い下げなどにより、都市部を中心に大規模遊休地が発生しました。地価が急激に高騰するとともに、東京圏への人口や業務機能等の集積の加速と、これらに伴う東京都心を中心とするオフィス需要が拡大しました。

昭和 50 年代末に始まる東京都心部の商業地に端を発するいわゆるバブル期の地価高騰においては、当初、事務所ビル需要の急激な増大が都心部の業務地の地価上昇を招き、これを契機として、金融緩和による過剰流動性を背景に、住宅地の買換え需要の増大と投機的な需要の増大が主たる原因となって、タイムラグを伴いながら周辺地域及び他の主要都市に地価上昇が波及していきました。

(v) バブル崩壊～（概ね平成 3 年頃～）

昭和 50 年代後半の地価高騰時には、大都市中心部においていわゆる地上げによる虫食い状の低・未利用地が発生するとともに、都心部周辺で住宅を取得することが困難になり、大都市圏では住宅立地の遠隔化が問題となりましたが、バブル崩壊による長期的な不況、いわゆる「失われた 10 年」では、オフィス等床需要が冷え込み、地価下落が進行していきました。このような中、大型商業施設や公共施設の郊外への立地・移転が進み、一方で、中心市街地の衰退・空洞化が加速しましたが、バブル崩壊後の地価下落などにより、都市圏や中核市などの一部の都市において、人口の都心回帰の動きが出始め、既成市街地におけるマンション建設が活性化し、市街地が郊外へ拡大を続けてきたこれまでの土地利用の動向にも変化がみられました。また、大都市の既成市街地においては、災害にもろい密集市街地の存在、道路等の都市基盤施設の不足等多くの問題を抱えており、他方、地方の都市においては、中心市街地の活力の低下等が問題となっており、土地利用上の問題としても、これらを解決していくことが急務とされました。このようなことから、平成 4 年に、地域地区区分の細分化、市町村による都市計画マスタープランの策定等を内容とする都市計画法改正が行われました。さらに、平成 12 年には、線引きの判断を原則として都道府県に委ねること、準都市計画区域を創設すること等を内容とする都市計画法及び建築基準法の一部を改正する法律が成立しました。

地価の動向からは、バブル期の地価上昇の波及後、各般の施策の実施による仮需要の減少などを背景に我が国の地価は下落に転じ、ここ数年は、地価上昇への期待ができなくなる中で、厳しい景気動向を反映して、地価の下落が見られました。一方で、直近の地価公示によれば、住宅地では都心部などの利便性の高い地域の地価は下落幅が縮小し、商業地では都心部の高度商業地において地価は安定的に推移するなどの地価の二極化傾向が鮮明になっています。このような地価動向の背景には、我が国の社会経済が構造的な変化を迎える中で、土地市場においても需給関係が変化し、我が国の地価が実需を反映して形成されていることなどが指摘されるなどしました。

3) 開発行為について

開発行為とは、都市計画法に定められており、主として建築物の建築または特定工作物の建設の用に供する目的で行う土地の区画形質の変更をいいます。土地の区画形質の変更とは、道路・水路等による区画の変更、または切土、盛土等による土地の形質の変更などをいいます。開発行為は、主として、建築物の建築、第1種特定工作物（コンクリートプラント等）の建設、第2種特定工作物（ゴルフコース、1ha以上の墓園等）の建設を目的とした土地の区画形質の変更をいいます。

開発行為を行う場合には、都道府県知事、政令指定都市の長、中核市の長、特例市の長（法第29条）、地方自治法第252条の17の2の規定に基づく事務処理市町村の長の許可が必要であり、これは、市街化区域及び市街化調整区域の区域区分（いわゆる「線引き制度」）を担保し、良好かつ安全な市街地の形成と無秩序な市街化の防止を目的とするものとして、開発許可制度があります。都市計画区域でも準都市計画区域でもない区域で、許可不要となる開発行為は以下の通りです。

- ① 1ha（10,000㎡）未満の開発行為
- ② 農業、林業若しくは漁業用の施設又はこれらの業務を営むものの住居を建設するための開発行為
- ③ 以下に掲げる開発行為
 - 駅舎その他の鉄道の施設、図書館、公民館、変電所その他これらに類する公益上必要な建築物のうち開発区域及びその周辺の地域における適正かつ合理的な土地利用及び環境の保全を図る上で支障がないものとして政令で定める建築物の建築の用に供する目的で行う開発行為
 - 都市計画事業の施行として行う開発行為
 - 土地区画整理事業の施行として行う開発行為
 - 市街地再開発事業の施行として行う開発行為
 - 住宅街区整備事業の施行として行う開発行為
 - 防災街区整備事業の施行として行う開発行為
 - 公有水面埋立法（大正10年法律第57号）第2条第1項の免許を受けた埋立地であって、まだ同法第22条第2項の告示がないものにおいて行う開発行為
 - 非常災害のため必要な応急措置として行う開発行為
 - 通常管理行為、軽易な行為その他の行為で政令で定めるもの

これまで、社会構造の変化や産業構造の転換に応じた開発許可制度の改正が行われてきましたが、開発許可に伴った道路整備に関する考察を深めるため、その経緯、開発許可をめぐる動向等を把握することとします。

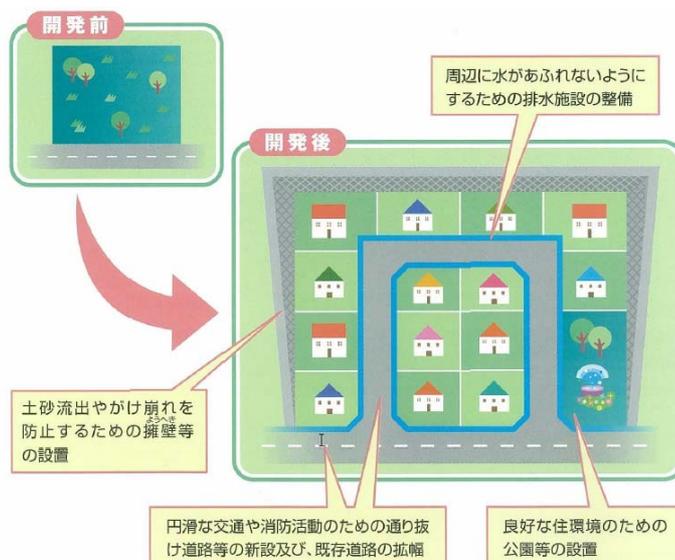


図 3-71 開発行為イメージ

資料：東京都パンフレット

都市計画区域	線引き都市計画区域	市街化区域	1000m ² (三大都市圏の既成市街地、近郊整備地帯等は500m ²)以上 ※開発許可権者が条例で300m ² まで引き下げ可
		市街化調整区域	原則として全ての開発行為
	非線引き都市計画区域		3000m ² 以上 ※開発許可権者が条例で300m ² まで引き下げ可
準都市計画区域			3000m ² 以上 ※開発許可権者が条例で300m ² まで引き下げ可
都市計画区域及び準都市計画区域外			1ha以上

図 3-72 開発許可制度における規制対象規模

資料：国土交通省

表 3-34 許可不要となる開発行為の規模

区域区分	許可が不要となる規模
・市街化区域	1,000m ² 未満または500m ² 未満
・区域区分が定められていない都市計画区域	3,000m ² 未満
・準都市計画区域	3,000m ² 未満
・都市計画区域及び準都市計画区域外	1ha (10,000m ²) 未満

(i) 開発許可と地方公共団体における指導要領等について

昭和 30 年代に始まるわが国の経済発展や、産業構造の変化等により、産業と人口が都市へ集中するようになり、広範に都市化現象が進行しました。これに伴って、既存の大都市や地方の拠点と市の周辺における工場用地、住宅用地等の需要は膨大な量にのぼり、また、地価の騰貴を主な要因としながら、交通手段の改善ともあいまって、工場や住宅等が外へ外へと拡大し、著しい土地利用の変貌をもたらしました。

特に大都市周辺部においては、この動きが著しく、工場や住宅の立地が地価の動向に引き回され、開発に適さない地域においても、単発的な開発が行われました。農地及び山林においても、蚕食的に宅地化されて無秩序に市街地が拡散し、道路も排水施設もない不良市街地が形成されるというスプロール現象を生じることとなり、種々の弊害をもたらすこととなりました。このような不良市街地を発生させた背景には、宅地に対して要求される最低限度の公共施設である道路、排水施設を備えた近代的な都市の水準に達していない土地であっても、宅地としての市場性を有すことができ、また、そのような土地であっても、一度、人が住み着いてしまえば、地方公共団体が事後的に道路、排水施設等の公共施設を整備せざるを得なくなること、また、電気、ガス及び水道の設備も追隨的に整備されること等の事情がありました。

しかし、このような不良市街地が大量かつ急激に形成されたため、地方公共団体による公共施設の整備が追いつかず、そのため、道路が不備なため円滑な交通が阻害され、消防活動に支障をきたす等の弊害や、排水施設の不備により周辺に溢水の被害を及ぼすなどの問題が生じることとなりました。このようなスプロール化が進行するに伴って、地方公共団体は、不良市街地が形成された後に公共投資を余儀なくされるため、きわめて非効率でもありました。このため、地方公共団体では、公共施設整備費用の支出により、超過負担を強いられることになり、財政が圧迫されることとなりました。

この事態を打開するため、指導要綱が自治体独自の形で策定され、この成立にあたり先駆的なものとして、川崎市「団地造成事業施行基準」（昭和 40 年 8 月）、川西市「川西市宅地開発指導要綱」（昭和 42 年 5 月）、横浜市「宅地開発要綱」（昭和 42 年 8 月）があげられます。これらの自治体における指導要綱では、一定規模の住宅開発に対して市との協議を義務付け、また、道路、公園、教育施設等の公共施設の整備及び開発負担金を開発者に義務付けるものでした。この指導要綱は、急激な人口増加を抑制し、無秩序な住宅開発に歯止めをかけ、当時の地方公共団体の深刻な財政負担に対応するための措置としての一定の効果が認められることとなりました。

また、スプロール化の弊害を除去し、都市住民に健康的で文化的な生活を保障し、機能的な経済活動の運営を確保するためには、総合的な土地利用計画を確立し、その実現を図ることが必要とされていたことから、川崎市等における先駆的な指導要綱の運用を踏まえ、都市計画法が制定されました。しかしながら、法律では賅いきれない内容を補完する形で、地方公共団体による独自の基準や手続きを規定する指導要綱の策定が全国

で相次ぎ、昭和 48 年の段階では、全国で 322 市町村、昭和 52 年までには、約 36% の市町村にて指導要綱の策定がありました。また、郊外だけではなく、首都圏においても、スプロール化の広がりに伴い、郊外地に向けた指導要綱の策定がされました。

現在では、指導要綱を定めて行政指導を行う要綱行政は、宅地開発の分野にとどまらず、中高層マンションの建設など、行政分野を拡大させ、広く地方公共団体に普及・定着するようになりました。また、このような流れでできた指導要綱は、制定する地方公共団体によって内容を異にし、あくまでも行政指導にとどまる存在でしたが、平成 11 年のいわゆる地方分権一括法の制定により、地方自治体における条例の整備が可能となっています。

(ii) 開発許可制度と地方分権

平成 11 年 7 月 16 日地方分権一括法が公布されました。当該法律は、明治以来形成されてきた中央集権型行政システムを地方分権型へ転換するものであり、国と地方公共団体とが分担すべき役割を明確にし、地方公共団体の自主性及び自立性を高め、個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現を図ることが基本理念とされています（地方分権推進法第 2 条）。

制度改革の背景には、国際・国内環境の急激な変貌に伴う新たな時代の要請から、以下の課題に対応していくためには、従来の中央集権型行政では的確な対応が困難であることから、地方分権を推進し、地方分権型行政システムへの移行が計られることとなりました。

- 国内問題に対する国の負担軽減し、国際社会への対応能力を高める必要
- 決定権限を地方に委譲し、地域社会の活力を取りもどす必要
- 国民の多様化した価値観・ニーズに応じた地域づくり、まちづくりの必要
- 的確に対応できる仕組みづくりに向けて、住民に身近な市町村の創意工夫の必要

当該制度改革の主な内容として、これまで中央集権型行政システムの中核部分を形づくってきた機関委任事務が廃止されました。従来の機関委任事務は、国の直接執行事務とされたもの及び事務自体が廃止されたものを除いて、自治事務と法定受託事務という新たな事務区分に整理されました。これによって、地方公共団体においては、法令に反しない限り、独自の条例の制定が可能となるなど、自己決定権が拡充し、これまで以上に地域の事情や住民ニーズ等を的確に反映させた自主的な行政運営を行うことができるようになりました。

この地方分権一括法の施行により、開発許可に関する事務は自治事務とされ、これまで指導要綱を定めて行政指導を行う要綱行政ではなく、法令に反しない範囲内で、地方公共団体による独自の基準や手続き規定を設けた条例を制定することが可能となりました。

① 条例制定権

平成 12 年の都市計画法改正では、開発許可の技術基準について条例による強化・緩和、最低敷地規模に関する規制の付加等が可能となりました。今後、各地方公共団体において開発許可に関する条例の制定がさらに進むことが予想されますが、地方公共団体では条例で何を、どこまで定めうるかについて議論が必要です。

② 地方分権一括法と条例制定権

平成 11 年の地方分権一括法により地方自治法改正前は、機関委任事務については条例制定ができないとされていたのが、改正により同法第 14 条で「普通地方公共団体は、法令に反しない限りにおいて法第 2 条第 2 項の事務に関し、条例を制定することができる。」とされ、自治事務はもとより法定受託事務についても条例制定が可能とされました。この点において、地方公共団体の条例制定権の対象となる事務範囲が大幅に拡大されたといえます。しかし、改正後も引き続き「法令に違反しない限りにおいて」と規定されているため、国の法律・政令・省令などが条例制定権の限界をなしていることについて改正前後を通じて変更がないことに留意する必要があります。

③ 国の法令との関係

条例制定権の範囲について最も問題となるのが法律との関係です。憲法第 94 条は、地方公共団体は、「法律の範囲内で条例を制定することができる」ことを定めていますが、「法律の範囲内」とは、法律の所管事務の範囲内であり、法律が個々の事項について条例の制定を許容する必要があると解するのは適当でなく、地方自治の本旨の理解からも法律に反しない限りと解するのが通説となっています。地方自治法第 14 条において「法律に違反しない限りにおいて」条例を制定することができる」と規定しているのも、この点を明確にするためのものと解されています。



図 3-73 国の関与の抜本的見直しについて

資料：地方分権推進本部パンフレット

(iii) 開発許可制度の適切な運用について

地方公共団体が、その独自の判断により制定、運用している宅地開発等指導要綱については、良好な都市環境の整備を図る上で一定の役割を果たしてきたものの、一部には宅地開発事業者に過大な負担を課し、開発意欲を減退させるとともに、宅地コストを引き上げる一因となり、良質かつ低廉な住宅宅地供給の促進にとって支障となっているものがあるとの指摘が従来よりなされていたところです。このため、昭和 58 年 8 月には関連公共公益施設の整備等の水準、近隣住民との調整を中心に当面明らかに行き過ぎと認められる事項について「宅地開発等指導要綱に関する措置方針」がとりまとめられたほか、平成 7 年 11 月には「宅地開発等指導要綱の見直しに関する指針」を都道府県知事等あて通達し、必要性・合理性・透明性に基づいた指導要綱の適切な見直しの指導がされました。さらに、自治省と共同で平成 9 年 12 月 1 日現在における全国の市区町村の指導要綱の見直し状況調査を行った上で、平成 10 年 9 月に再度、指導要綱の行き過ぎ是正が指導され、多くの地方公共団体で指導要綱の見直しが進められています。

①開発制度の見直しについて

これまで紹介してきたように、民間による宅地開発に対しては、都市計画法による開発許可制度により、スプロール化を防止するとともに、良好な市街地としての水準を確保するための規制が行われてきました。平成 12 年 4 月 1 日に施行された地方分権一括法によって開発許可に関する事務はすべて自治事務とされるとともに、特例市への権限委譲等の措置が講じられたところですが、平成 12 年通常国会において「都市計画法及び建築基準法の一部を改正する法律」によっても、所要の開発許可制度の改正が盛り込まれるなどの措置も講じられています。主な改正点は以下のとおりです。

- 一定の宅地水準の確保を目的とする開発許可の技術基準について、条例による強化又は緩和、最低敷地規模に関する規制の付加を可能にする。
- 市街化調整区域の趣旨を担保する開発許可の立地基準について、許可し得る開発行為として以下の類型を追加する。
 - 市街化の進行しつつある一定の区域における周辺の土地利用と調和した建築物の建築を目的とする開発行為
 - 個別に開発審査会の審議を経ていた開発行為のうち、実務の積み重ねにより定型的に処理できるものとしてあらかじめ条例で定めたもの
- 都市計画区域外における一定規模以上の開発行為について、開発許可制度を適用する。

②宅地開発等市道要綱の適正な見直しについて

宅地開発等指導要綱及びこれに基づく行政指導は、良好な都市環境を形成する上で一定の役割を果たしてきた反面、一部の指導要綱に行き過ぎた内容があることも指摘されてきました。これに伴い、総務省及び国土交通省では、指導要綱の実態を把握するため

全国の市区町村を対象に調査を行い、平成 13 年 10 月 1 日に調査結果がとりまとめられました。これに併せて、指導要綱の適正な見直しを推進するため、都道府県知事及び指定都市の長あてに宅地開発等指導要綱の適正な見直しについての通知が発出されました。通知の内容は、以下の通りです。

- 指導要綱及びこれに基づく行政指導の適正化については、昭和 57 年以降累次にわたって通知し、また、毎年度の地方財政の運営に関する総務事務次官通知により特段の配慮を要請していること改めて了知の上、その内容に沿った適正な見直しの徹底を一層図られたいこと。
- 見直しにあたっては、「規制改革推進 3 か年計画（改定）」においても指摘されているように、指導要綱については、客観性の確保、公正性、透明性の向上の観点から、議会の議決による条例の形式をとることが望ましいことを踏まえ、指導要綱の条例化について検討されたいこと。
- 特に、開発事業者に対する実質的な強制とみなされる場合については、条例によるべきこと。
- また、指導要綱については、当初、乱開発の防止等を目的として策定され、その目的の達成に一定の役割を果たしてきたものも多いと思われるが、その後の社会経済情勢や地域の実情の変化を踏まえ、その目的・意義を一定期間ごとに見直し、必要最小限の期間に限り、できる限り縮小することを基本とされたいこと。

(a) 指導要綱の実態を把握するための全国調査結果について

総務省及び国土交通省によって行われた調査は、市町村（特別区を含む）の宅地開発事業やマンション建築に関する行政指導等について定める要綱等の内容や運用などについて、全国の市区町村 3,247 団体に対し、文書によって行われました。調査時点は 2001 年 10 月 1 日です。

これによると、全体の 51.1%にあたる 1,658 団体が宅地開発等指導要綱を策定していることが明らかになりました。策定された要綱等は、宅地開発関係要綱等が 1,912、中高層建築物等関係要綱等が 289、合計 2,201。策定の理由には、「良好な生活環境の整備」が 1,552 団体、「乱開発の防止」が 1,277 団体と多くあげられました。

対象となる事業規模は、宅地開発は開発面積 500 m²以上を対象とするものがほとんどであり、中高層建築物等では高さを基準に 10m 以上 20m 未満を対象とする団体が最も多くみられました。

要綱等の見直し状況では、480 団体が合計 558 の要綱等につき、1997 年から 2001 年にかけて見直しを実施していることが明らかになり、見直しの目的は「環境保全策の強化」(21.7%)、「既成緩和への配慮」(21.5%)、「公共公益施設整備水準等の是正」(21.3%)、また、見直し内容は「適用対象の範囲」(32.4%)、「寄附金に関する規定」(24.9%) など

でした。

今後、要綱等の見直し意向のある団体は 620 団体であり、「行政指導の公平性・透明性の確保」や「公共公益施設設備の水準等の是正」などを目的に、「適用対象の範囲」や「道路に関する基準」、「開発協議手続きに関する規定」など、合計 736 の要綱等を見直す方針であることが明らかとなっています。

(b) 条例化に際しての考え方（藤沢市）

藤沢市では、昭和 47 年に開発指導要綱等を定め、良好な都市環境の形成に資するべく、一定規模以上の建築物の建築や開発行為に対する行政指導を通じ、無秩序な都市開発の防止、良好な都市環境の維持、公共施設の整備などが図られてきました。その点から、要綱がこれまでに果たした役割は大であると総括されるとしながら、時代の潮流は行政手続に透明性を求め、また、地方分権一括法の施行以来、条例制定権が拡大され、各自治体における要綱の条例化が進んでいることなど、当該要綱に依拠する行政指導の限界が顕在化していることから、許認可における客観性の確保や公正性、手続等の透明性向上の観点から、従来の要綱の内容を可能な限り踏襲しつつ条例化を進めることとしました。平成 21 年 7 月 1 日に「藤沢市特定開発事業等に係る手続及び基準に関する条例」が施行され、この条例化に伴い、罰則が設けられました。市長は、開発事業者が事業計画の同意を得ずに事業の工事に着手したときは、その工事の停止を勧告し、勧告に従わないときは、勧告に従うよう命令することができることとし、この命令に違反した開発事業者等には、罰則を科すこととされました。

4) 開発行為に伴った道路整備への既存支援について

昭和 30 年代頃からニュータウン整備が進められ、全国の宅地供給量は、昭和 47 年度（日本列島改造ブーム）にピークがあり、昭和 60 年代以降は毎年 10,000～11,000ha 台で安定してきたものの、近年は減少傾向にあります。

国土交通省では、今後は、このような宅地供給施策の見直しを行うとともに、今後も良好な宅地供給の推進を図っていくこととしています。

参考までに、直近 10 年の公的供給をみると、全宅地供給量の 20%前後で推移していますが、平成 22 年度の公的供給は 900ha（対前年度±0%）であり、全体の約 20%でした。また、平成 22 年度の民間供給は 3,700ha（対前年度+6%）でした。

今後の宅地整備という分野の開発行為は、大規模ニュータウンという整備が積極的に行われることも少なくなると思われ、民間事業者によって道路整備費用の負担がある場合が少なくなってくるものと思われ、しかしながら、既存の民間事業者による宅地開発を含め、これまで行われてきた宅地整備に伴う道路整備への支援があります。

住宅市街地基盤整備事業では、住宅及び宅地の供給を促進することが必要な三大都市

圏における住宅宅地事業や住宅ストック改善事業の推進を図るために関連する公共施設等を行う場合、一定の要件を満たすことで、支援を受けることができます。当該事業による道路整備への支援は、地方公共団体、都市再生機構に対して行われることから、民間事業者は対象となっていません。

新都市基盤整備事業では、住宅に対する需要が著しく多い市街地周辺において、良好で相当規模の住宅地の供給を図ることを目的としている事業で、地方公共団体、地方住宅供給公社等が事業主体となり、いわゆるニュータウンの整備がこの事業を活用して整備が進められました。千里ニュータウン（大阪府施行、521ha）、多摩ニュータウン（東京都、都市再生機構、東京都住宅供給公社施行、全体 2,217ha）、千葉ニュータウン（千葉県、都市再生機構施行、1,933ha）などの代表例があります。

既成市街地や新市街地において、公共施設の整備改善と宅地の利用増進を目的としている土地区画整理事業及び特定土地区画整理事業を用いることで、道路などの公共施設等の整備に要する費用の補助や無利子貸付制度、また、課税面での優遇を受けることができます。当該事業は、個人や組合による施行についても、支援の対象となっています。

住宅街区整備事業では、都市における住宅や宅地の大量供給と良好な住宅街区の形成、市街化区域内の農地や空地を活用、集約化し、公共施設・宅地基盤等を整備することを目的とした事業で、個人や組合による施行でも支援が受けられます。支援内容は、施設建築物整備費等（補助率 1/3）（基本計画作成、土地整備、共同施設整備、防災性能強化費等）、公共施設管理者負担金（補助率 1/2）（都市計画道路の整備費等）となっています。

これらの事業のように、既存の支援事業を適切に選択しながら、開発行為に伴った道路整備への費用へと充当することができますが、民間事業者が開発許可のみで道路整備を行おうとする場合には支援がありません。このことから、過去に道路整備を伴った開発行為を事例にあげ、今後の支援方策についての検討を行うこととします。

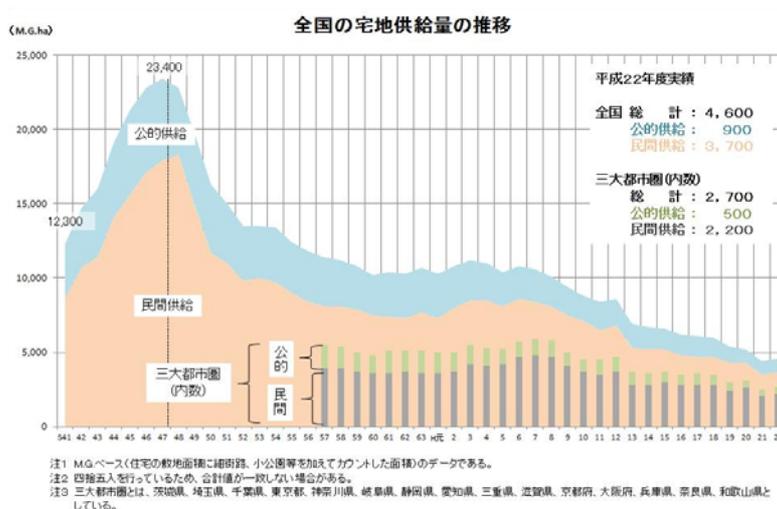


図 3-74 全国の宅地供給量の推移

資料：平成 24 年度版土地白書

5) 開発許可を伴った道路整備事例について

開発行為が行われる際には、道路整備を伴います。例えば、日本では高度経済成長に起因した大都市圏への人口集中による居住問題の解決のため、1960年代から大都市郊外の人口の希薄な丘陵地等に多くの大規模住宅団地、いわゆるニュータウンが開発され、良好な住環境を持つ住宅・宅地の大量かつ迅速な供給がされてきました。この開発行為が行われる際には、開発面積が大規模であることから、地域社会の生活基盤として地方生活圏内で広域的活動を可能とする地域的な幹線道路網と、住居環境を形成する地域内の一般道路としての機能を有する道路が形成されることとなります。これらの道路整備は、先に紹介した地方公共団体による宅地開発指導要綱等によって、整備後は無償で移管する規定が多く見受けられ、この規定は、スプロール化の防止に一定の効果をあげるとともに、地方財政の緊縮化への貢献してきた制度であり、地方分権一括法制定前には、中央集権型行政システムの下で実務的に自治体行政独自の手立てとして自主的に創設されてきた制度です。高度経済成長期には、再開発によって地価が上昇し、開発事業者としても、道路等の負担金を拠出しても開発利益は充分に出ていたことと思われませんが、現在のような経済状況下においては、開発利益が充分に得ること想定できません。そこで、民間事業者単独での開発利益をもって道路整備を行うことは、負担が大きいものと考えられます。

当部会においては、このような開発許可を伴った宅地開発等で整備される道路部分について、民間事業者への支援方策を検討していくこととします。現在の宅地許可面積においては、減少傾向であることから、開発の規模及び開発に伴う道路整備の程度によって、求められる支援方策も異なります。そこで、以下の4つの開発形態について支援方策の検討を行うこととし、開発規模については、大規模（300ha以上～）、中規模（50ha～300ha未満）、小規模（50ha未満）という分類とすることとします。

[道路整備を伴う開発行為の4形態]

- 昭和に開発された郊外型ニュータウン
- 平成に開発された郊外型ニュータウン
- 都市内における商業施設等の開発（工場跡地を活用した再開発事業など）
- 中小規模宅地造成整備に伴う開発（新規マンション建設に伴う道路の拡幅等）

[目安とする開発の規模]

- 大規模（300ha以上～）
- 中規模（50ha～300ha未満）
- 小規模（50ha未満）



図 3-75 開発許可面積及び土地区画整理事業認可面積の推移

資料：平成 24 年度版土地白書

(件、ha)

年度	区域区分設定済都市計画区域						非線引都市計画区域		準都市計画区域		「都市計画区域・準都市計画区域」外		合計	
	市街化区域		市街化調整区域		小計		件数	面積	件数	面積	件数	面積	件数	面積
	件数	面積	件数	面積	件数	面積								
平成 13	8,750	2,907	8,308	1,183	17,058	4,090	1,232	1,257	0	0	88	448	18,378	5,795
14	8,539	2,534	8,494	2,022	17,033	4,556	1,117	1,484	0	0	88	270	18,238	6,310
15	10,157	2,996	10,637	1,370	20,794	4,366	1,153	1,218	0	0	63	272	22,010	5,856
16	10,330	3,399	11,870	1,716	22,200	5,115	1,620	1,399	0	0	54	174	23,874	6,688
17	9,947	3,119	12,808	1,933	22,755	5,052	1,580	1,608	0	0	70	215	24,405	6,875
18	10,057	3,137	14,232	2,150	24,289	5,287	1,672	1,566	0	0	81	442	26,042	7,295
19	9,535	3,386	13,650	2,503	23,185	5,889	1,634	2,276	0	0	74	272	24,893	8,437
20	8,608	2,910	13,834	2,297	22,442	5,207	1,459	1,729	13	40	78	549	23,992	7,525
21	6,876	2,282	12,847	1,712	19,723	3,994	1,012	1,162	21	143	49	263	20,805	5,562
22	8,082	2,657	12,450	1,829	20,532	4,486	1,159	1,266	16	21	48	194	21,755	5,967

資料：国土交通省

図 3-76 都市計画法第 29 条に基づく開発許可の状況

資料：平成 24 年度版土地白書

(i) 昭和に開発された郊外型ニュータウン

昭和 30 年頃から高度経済成長期を迎えた日本は大都市圏への急激な人口移動が起こり、この住宅需要にこたえる良好な住環境を持つ住宅・宅地の大量かつ迅速な供給が必須となりました。昭和 30 年に住宅供給及び大規模かつ計画的な宅地開発等を使命として、日本住宅公団が設立され、同時に常盤平団地等の大規模団地開発が始まりました。また、大阪府により、日本最初のニュータウンである千里ニュータウンの開発も始まりました。昭和 38 年には、新住宅市街地開発法が施行され、良好な大規模住宅地の供給が促進されることとなりました。その後も、相次いで大規模ニュータウン事業が着手されましたが、人口増加及び市街地の拡大に伴う公共公益施設整備の財政負担を抑制するため、地方公共団体が、いわゆる宅地開発指導要綱による開発抑制策を取り始めたことによって、ニュータウン事業は停滞することとなりました。この時期には、日本を代表する多摩ニュータウン等の開発が着手されました。

※ニュータウンの定義について

「ニュータウン」は一般化された言葉であり定義されていないことから、国土交通省によってまとめられたリストにおける条件に準じ取扱うこととします。

条件① 昭和30年度以降に着手された事業であること。

条件② 計画戸数1,000戸以上又は計画人口3,000人以上の増加を計画した事業のうち、地区面積16ha以上であるもの。

※住宅・宅地供給だけではなく、公共公益施設の整備も伴うことが多くなる1,000戸(3,000人)以上の住宅・宅地開発事業を対象としています。また、面的な開発(16ha以上)を対象とし、単体のマンション建設は含みません。

※住宅・宅地開発事業が複数集まって一つのニュータウンを構成する場合や、一つの住宅・宅地開発事業を工区に分けて施行する場合は、それを「連たんニュータウン」として、1000戸等の数値要件は連たんニュータウンの全体に当てはめて判断しています。

※中止又は休止された住宅・宅地開発事業については、既に1,000戸の住宅宅地供給又は3,000人の居住人口があるものをリストに掲載しています。

条件③ 郊外での開発事業(事業開始時にDID外であった事業)であること。

※原則として、土地区画整理事業については区画整理年報に記載されたDID内外の区分により判断し、新住事業等の全面買取型の事業はDID外で行われたものと判断しています。

図 3-77 民間事業者等におけるニュータウン整備事例

都道府県	所在地	地区名	開発の概要					参考	
			施行面積 (ha)	事業主体	事業手法			計画戸数 (戸)	計画人口 (人)
						開始	終了(予定)		
宮城県	仙台市	泉パークタウン(第1期)	111	民間	開発許可	S47	S51	933	3,732
宮城県	仙台市	泉パークタウン(第2期)	176	民間	開発許可	S53	S59	2,816	9,856
宮城県	仙台市	泉パークタウン(第3期)	87	民間	開発許可	S58	S63	1,690	6,760
宮城県	仙台市	泉パークタウン(第4期)	107	民間	開発許可	S63	H6	2,316	9,264
宮城県	仙台市	泉パークタウン(第5期)	148	民間	開発許可	H5	H11	2,400	9,600
福島県	いわき市	いわきニュータウン	530	都市機構	公的一般	S50	H23	6,400	25,000
千葉県	佐倉市	ユーカリが丘ニュータウン	150	民間	開発許可	S52	H16	5,400	20,000
広島県	広島市	梶毛東住宅地区	205	民間	開発許可	H17	H29	4,164	16,656

資料：国土交通省 HP

①民間事業者による大規模ニュータウン整備（泉パークタウン）

（a）概要

国土交通省によって取りまとめられたニュータウンのうち、大規模ニュータウンとして 300ha 以上の規模を持つものが整理されており、唯一、民間事業者である三菱地所株式会社によって開発されたのが泉パークタウンです。

泉パークタウンは JR 仙台駅の北西約 10km に位置し、東西約 6km、南北約 3km、計画面積 1,074ha、計画世帯数 13,363 戸、計画人口約 5 万人という大規模ニュータウンで、三菱地所株式会社によって開発されました。三菱地所株式会社は、1890 年から東京丸の内地区に近代的ビジネスセンターの整備を進めていましたが、まちづくりの経験と知識をニュータウンの開発にも活かすべく、1968 年に杜の都仙台市の郊外で、民間単独 1 社では国内最大規模のプロジェクト「泉パークタウン」の開発に着手しました。都市の住宅難に対応し、各地で多くの新興住宅地の開発が進んでいましたが、泉パークタウンの開発においては、単なる郊外のベッドタウンではなく広大な計画地に一定のコンセプトのもと、将来に向けて持続可能なまちづくりを行うことを目指しました。

街は 6 つの住区とインダストリアルパーク、スポーツ・レクリエーション、タウンセンターのゾーンで構成されており、まちづくりのコンセプトを“住む、働く、憩う、学ぶ、集う、楽しむ”とし、街の各ゾーンの複合的な機能を表すとともに、各ゾーンが関連し、住み続けるための機能がバランスよく調和することを目指しています。

ゾーニングと関連して、街の骨格である道路や公園・緑地などの都市基盤の計画にも特に配慮しています。交通量が多くなる街の中央部と周囲部は都市計画道路網で周辺地域への交通をよりスムーズ都市にし、住区内の区画道路は原則 T 字交差で交通安全に留意しています。また、工業・流通ゾーンと居住ゾーンの緩衝帯としてスポーツ・レクリエーションゾーン（ゴルフ場など）を配置し、幹線道路の両側にも緑地帯を設けて住環境の保全に努め、住居ゾーンの近隣公園は、水辺や周辺の自然林と一体に計画し、自然環境の保全に配慮しています。さらに、宅地の生垣設置、既存擁壁の改造制限、建築壁面線後退など「建築協定」（現在は地区計画制度に移行）で定め、緑豊かで景観に優れた街並みが将来にわたって持続されるような仕組みの整備も行い、1998 年に泉パークタウンは都市景観 100 選に選ばれました。

総開発面積 1,070ha、計画人口 50,000 人。泉パークタウンのマスタープランに描かれたこのスケールは、人が自然とふれあいながら快適に暮らすための理想的な都市の規模として考えられたものです。その街づくりは、多彩な生活機能を備えた複合型の都市がテーマ。タウン内には、住宅や商業施設、スポーツ・レクリエーション施設、緑あふれる公園・緑地などがバランスよく配され、それぞれが調和し合う独自のゾーニングによって、理想的なアメニティが創り出されています。生活することも、休日を楽しむことも、学び育つことも、そして働くことも、この街だけで完結できる、環境の豊かさに満たされた「人間中心」の都市へ。泉パークタウンは住む方々と一緒に、未来へ向かって

大きく成長を続けています。

(b) 仙台市泉区の歴史と仙台市宅地開発指導要綱について

旧泉市での住宅団地開発は、昭和 30 年代前半から造成が行われた黒松団地（区南東部）から始まりました。黒松団地開発後も、国道 4 号線（仙台バイパス）の開通、東北自動車道の開通、主要都市計画道路の整備など、住宅団地の開発が促されました。その後は、南光台、将監、向陽台、鶴が丘ニュータウン、泉パークタウンなど、大規模な開発が計画・実施され、それらの開発に伴い人口も増加していきました。このように都市化が進行する中、無計画な開発による無秩序な都市化を防ぐため、泉市独自の開発指導要項を設けるなどの対策を行い、市街地化をコントロールしていました。その後、昭和 63 年に仙台市と合併し、平成元年には政令指定都市への移行がされました。

【参考】仙台市開発指導要綱（平成 6 年 6 月市長決裁 仙台市告示第 363 号）

（道 路）

第 18 条 開発行為により設置される道路は、次の各号に該当するものでなければならない。

- (1) 路面は原則として全面舗装とし、道路は道路構造令（昭和 45 年政令第 320 号）に適合する構造であること
 - (2) 交通量、地形等を勘案した配置及び幅員であり、かつ、開発指導要綱に関する技術基準（平成 15 年 7 月 18 日都市整備局長決裁）に適合するものであること
 - (3) 開発区域内に都市計画道路が定められている場合又は開発区域に接して都市計画道路が定められている場合において、当該都市計画道路へ開発行為による道路を取り付けるときは、原則として、その取付部分に隅切りを設置すること
- 2 開発行為により設置される道路で開発行為完了後本市に帰属すべきものは、原則として、仙台市市道路線認定基準（昭和 47 年 11 月 1 日建設局長決裁）に適合するものでなければならない。
- 3 前項に規定する道路及び当該道路に設置される防護柵、街灯等の道路の附属物は、工事完了公告（法第 36 条第 3 項の規定による公告をいう。以下同じ。）の日の翌日において本市に無償で帰属するものとする。

(c) 道路整備状況について

民間事業者施行の開発許可であったこともあり、道路整備に関する補助等はなく、三菱地所株式会社における事業として、地区内全ての幹線道路及び区画道路の整備がされています。例えば、第 3 期高森地区利用計画によると、86.6ha の開発のうち約 20% に相当する 17.9ha が道路その他として利用されていることになっています。また、第 4 期桂

地区土地利用計画によると、107.1haの開発のうち約19%に相当する20.1haが道路その他として利用されることとなっています。



図 3-78 泉パークタウンにおける道路整備状況

資料: 泉パークタウン HP より

(d) 道路整備に関する補助等の活用と今後の支援について

泉パークタウンの開発に関して、道路整備に関する補助等の活用はなく、三菱地所株式会社単独事業として、宅地開発に合わせた道路整備が行われました。道路整備後は、無償で市へ移管することが、開発指導要綱によって位置づけられていることから、開発許可の条件とされた部分も少なからずあるかと思われます。一方、先に紹介した土地区画整理事業や地域公団といった土地政策の課題解消のための使命を担い組織された国からの要請の高い機関（土地再生機構や地方住宅供給公社等）による施行の場合には、道路整備に対する補助等が活用されている場合があります。

泉パークタウンは、計画当時は、高度経済成長期であり、宅地開発もあまり進んでおらず、土地を安価で購入し、造成することで価値を数倍にも増幅することができた時代でもありました。このような時代背景だけでなく、民間事業者によって良好な、また、質の高いまちづくりを計画、実行したことが奏功し、当該大規模ニュータウン造成は好

例として取り上げられています。しかしながら、現況でこのような大規模ニュータウンの整備を行うことを想定してみると、ここ数年の景気は厳しい状況が続いており、高度経済成長期では、スプロール化への対応とされてきた開発指導要綱による、宅地開発に伴って整備された道路の無償移管は、今の時代に不均衡であるということもできるのではないのでしょうか。しかしながら、道路は公共の用に供すべきであり、民間事業者によって管理等をすることは望ましくありません。従って、移管すること自体は、道路管理者、民間事業者双方にとって、今もなお有益であり適切な手法であると思われませんが、無償とするのではなく、道路整備費用の補助という形態をとらずとも、無利子貸付等の制度などがあれば、民間事業者にとっても有益な支援制度となるのではないのでしょうか。

②民間事業者による大規模ニュータウン整備＋土地区画整理事業の活用事例について (ユーカリが丘ニュータウン)

(a) 概要

ユーカリが丘は、千葉県佐倉市に位置し都心から 40km 圏の郊外型のニュータウンです。最寄りの駅は「京成ユーカリが丘」で、東京駅までは船橋で JR に乗り換え約 50 分です。ニュータウン全体（予定を含む）の総開発面積：約 245ha、総計画戸数：約 8,400 戸、総計計画人口：約 30,000 人で、平成 22 年 8 月現在、6,026 戸、15,866 人です。

昭和 46 年に開発着手し、昭和 51 年にユーカリが丘ニュータウン（1 期）の開発申請書提出（150.33ha）、昭和 52 年に開発許認可取得及び工事着手、昭和 55 年入居開始（ユーカリが丘 1 丁目）、昭和 62 年南ユーカリが丘ニュータウン（2 期）の開発着手、平成 2 年超高層住宅のスカイプラザ（サウスタワー）完成、平成 4 年スカイプラザ内に商業施設（サティ）オープン、平成 11 年ユーカリが丘駅北口のペDESTリアンデッキの全面供用がされました。

敷地内には、新交通システムである山万ユーカリが丘線が整備されており、昭和 53 年に事業許可、昭和 57 年に開業しています。1982 年 11 月に開業した運行距離は 5.1 キロであり、ユーカリが丘駅を起点に、ユーカリが丘内 6 駅を約 14 分で結んでいます。ユーカリが丘における地域住民の足として利用者からの公募により決められた「こあら号」の愛称で親しまれています。第三セクターを除く純民間企業経営の新交通システムとしては日本初の事例であり、日本で唯一、中央案内軌条式鉄道の新交通システム「VONA (Vehicle Of New Age)」を採用、3 編成（各 3 両編成）が在籍しています。

総開発面積 245ha のうち 150ha 部分が開発許可によつての整備となっています。昭和 52 年事業開始し、平成 16 年に開発許可部分の事業は終了しています。

泉パークタウンは、開発許可に基づき大規模ニュータウンの整備を行ってきましたが、ユーカリが丘ニュータウンは、開発許可のみではなく、土地区画整理事業を活用して、ニュータウン整備が行われています。土地区画整理事業は、既成市街地や新市街地において、公共施設の整備改善と宅地の利用増進を目的としており、道路などの公共施設等

の整備に要する費用の補助や無利子貸付制度、また、課税面での優遇を受けることができます。当該事業は、個人や組合による施行についても、支援の対象となっています。当該地区では、井野東土地地区画整理事業及び井野南土地地区画整理事業があり、H14年7月に井野東土地地区画整理事業、平成20年8月に井野南土地地区画整理事業が認可されました。

井野南土地地区画整理事業については、佐倉市の中心部より西に約7km、佐倉市西部の井野地区に位置し、京成電鉄本線「ユーカリが丘駅」北に約500m、また、ループ状に延伸する山万ユーカリが丘線「地区センター駅」に隣接しています。地区の形状は、東西に約550m、南北に約350mであり、面積約14.9ha、総事業費は約34億4,200万円とのことでした。

地区の南は、駅前から続く商業地、北東部はユーカリが丘ニュータウン、北西部は佐倉市井野東土地地区画整理事業（事業認可済）地区、その他は既成市街地にそれぞれ接しています。当該地区内には、東西方向の都市計画道路3・4・5号井野酒々井線と南北方向の都市計画道路3・4・18号上志津青菅線の整備が、佐倉市によって進められています。事業期間平成7年度～平成27年度、概算事業費49億4,000万円（うち国庫補助金額15億2,260万円）とのことでした。

(b) 千葉県佐倉市宅地開発指導要綱について

佐倉市開発事業の手續及び基準に関する条例及び同施行規則を平成23年3月18日に公布、平成23年10月1日施行されました。佐倉市宅地開発指導要綱及び佐倉市中高層建築物に対する指導要綱は、施行日に廃止されています。

(道路の整備基準等)

第23条 開発事業者は、開発行為により整備する道路（次項の規定により拡幅する道路を含む。）を有効に機能させるため、電柱等の占用物又は交通安全施設等の設置が予定される場合は、これらの用地を別に確保しなければならない。

2 開発事業者は、開発行為の事業区域が規則で定める既存の道路に接する部分は、規則で定める基準に従い、当該道路が拡幅されるよう、整備しなければならない。ただし、事業区域の周辺状況等を勘案し、市長が支障がないと認めるときは、この限りでない。

(c) 道路整備状況について

昭和52年に開発許可によって整備がされた幹線道路及び区画道路については、山万株式会社による開発事業として整備がされています。一方、幹線道路については、土地地区画整理事業によって整備されています。



図 3-79 ユーカリが丘ニュータウンにおける道路整備状況

資料：ユーカリが丘ニュータウン HP

(d) 道路整備に関する補助等の活用と今後の支援について

土地区画整理事業による開発以前に、民間事業者によって開発許可による開発行為がされた地域であり、民間事業者による開発区域内の幹線道路及び区画道路は民間事業者によって整備され、佐倉市へと移管されていることが想定できます。同じ開発行為を行う場合でも、土地区画整理事業では、道路整備に関しては、公共施設管理費負担金等の支援制度が充実していますが、開発許可による開発行為については、このような支援制度の充実図られていません。

開発行為を行う際には、土地区画整理事業や市街地再開発事業の要件に合致していない場合には、支援等を受けることのできる事業の活用ができません。しかしながら、民間事業者としては、開発行為の中で、道路整備をし、良好な居住環境を創出することで、質の高いまちづくりを行い、開発地域の販売を促進することで利益を得ることのできることから、支援を受けることのできる事業を活用しない場合も想定できます。このユーカリが丘が開発された昭和52年当時は、時代の要請からも住宅需要が大きく、また開発による利益も大きかったものと推測できることから、事業の活用なくとも、良好な居住

環境の整備が行えたものと思われませんが、開発区域内の交通を支障なく処理できるとともに、開発行為に起因して発生する交通によって開発区域外の道路の機能が損なわれることがないように計画された道路整備に対する支援は、当時の社会経済情勢をかんがみても、有益なものとなったのではないかと考えられ、今後このような開発行為が行われる場合には、民間事業者にとって大きな支援となることと思われま

③地域公団による大規模ニュータウン整備について（いわきニュータウン）

(a) 概要

いわきニュータウンは、行政・商業機能を持つ平地区と港湾を持つ小名浜地区を結ぶ「都市軸」、そして内陸の山地側と海側の観光地を結ぶ「レクリエーション軸」との、交点にあたる丘陵地帯に位置しています。いわき市は、昭和41年に平市、磐城市、常磐市など5市4町5村が合併してできた広域多核都市です。都市としての一体感の確保や、商業業務、教育文化などの機能の集積が求められていたことから、昭和50年度に、地域振興整備公団（現：都市再生機構）、福島県、いわき市の各々の役割分担のもと整備がスタートし、平成20年2月末現在で、4,426世帯、13,576の方が暮らしています。

増加する宅地需要に対応するための住宅地の開発し、いわき市民に憩いの場を提供する県立いわき公園の建設、文化、商業機能を中心とした都市核を形成し、広く市民の用に供するタウンセンターの建設整備、高等教育機会の提供と地域振興に不可欠な人材を育成するための高等教育施設用地の整備が行われています。このように、いわきニュータウンは、「人と自然との調和」をテーマに、恵まれた自然環境のもと、充実した都市機能を整備し、いわき市のシンボルゾーンとしての都市づくりを行っています。これを通じて、いわき市の都市機能整備の充実を図るとともに、各地区に散在する都市機能の再編成と連携の強化を目指しています。

事業年度を昭和50年度から平成23年年、おおむね30ヵ年をかけた計画であり、概算面積は530haという大規模なニュータウン整備です。事業方法は、地域振興整備公団（現：都市再生機構）が施行主体となっているものの、土地区画整理事業という手法ではなく、一般宅地造成事業として開発されました。計画人口は、25,000人、計画戸数は6,400戸です。

(b) いわき市宅地開発指導要綱について

いわき市においては、1,000㎡以上の市街化区域、すべての市街化調整区域、1ha以上の都市計画区域外の開発行為に関して、開発行為指導要綱の適用対象となっており、いわき市開発審査会によって審査がされ、開発許可を行っています。当該事例については、地域振興整備公団（現：都市再生機構）によって開発されたことから、福島県及びいわき市の要請によって開発された経緯を有するため、開発指導要綱の適用対象とはなっていません。

(c) 道路整備状況について

当該開発行為は、福島県及びいわき市の要請をうけ、地域振興整備公団（現：都市再生機構）によって施行されました。道路整備に関しては、幹線道路については、県及び市によって整備や拡幅がされています。開発区域内の区画道路については、地域振興整備公団（現：都市再生機構）の事業費をもって整備がされ、整備後はいわき市へ無償で移管がされています。



図 3-80 いわきニュータウンにおける道路整備状況

資料：都市再生機構 HP より

(d) 道路整備に関する補助等の活用と今後の支援について

当該地区の施行は、土地政策の課題解消のための使命を担い組織された国からの要請が高い機関である、地域振興整備公団（現：都市再生機構）が施行者であり、当該公団には、国費による支援があることから、当該開発行為においては、道路整備に対する補助があるということが出来ます。

(ii) 平成に開発された公郊外型ニュータウン

①近年における民間事業者による中規模ニュータウン整備について（梶毛東住宅地区（ひろしま西風新都都市づくり推進プラン））

(a) 概要

広島市では、平成元年に策定した「広島西部丘陵都市建設実施計画」し、これを平成20年に見直し、「ひろしま西風新都都市づくり推進プラン」が策定されました。この計画は、地域住民、民間開発事業者及び広島市が適切な役割分担と協力関係のもとに西風新都の都市づくりに取り組んでいくため策定した計画です。

見直しについては、実施計画策定後の経済情勢の大きな変化の影響を受けて、開発が完了した地区の一部について企業立地が進まないことや計画誘導地区（平地部）の大規模な面的整備が困難になったことなど、当初のスケジュールどおり都市づくりが進まなくなったことが要因とされています。また、その一方で、近年における企業の設備投資の増加に伴い、工業・流通系用地は分譲が進み将来不足する可能性がでてきたことから、実施計画を現在の社会経済情勢に応じて見直すこととなりました。

この推進プランは、民間活力の重視、既に整備を終えた根幹的な都市基盤施設の有効活用などの観点からその計画を見直し、西風新都の都市づくりを推進することを目的として策定したものです。

この推進プランの一部に、計画的な開発を行う地区として、計画開発地区が設定され、都市機能の充実・強化の方針や軸と拠点の設定における都市機能の配置の考え方を踏まえ、各地区の地形、立地特性及び周辺の状況に応じた複合的な土地利用を図るため、約1,400haに及ぶ丘陵部の土地について、民間開発事業者による開発が進められることとされています。この一部として、住宅地の整備も進められることとなり、平成7年に西広島開発株式会社という民間事業者が、205haの開発許可をうけ、梶毛東住宅地区のニュータウン整備するに至りました。

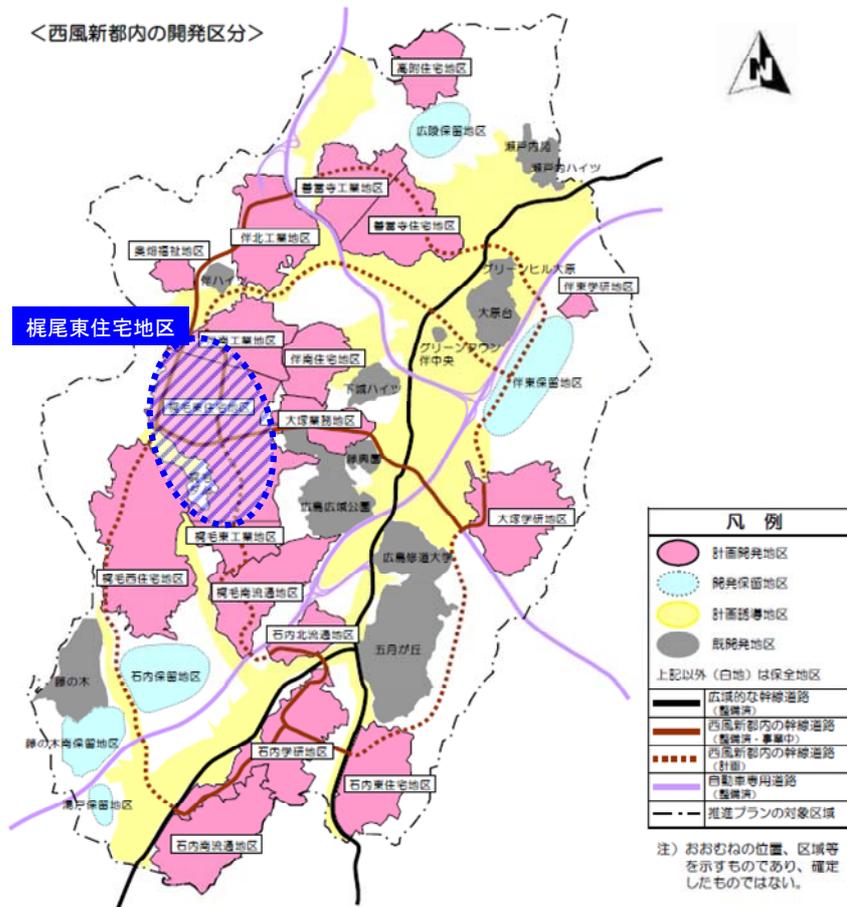


図 3-81 ひろしま西風新都都市内の開発区分

資料：広島市 HP より

(b) 広島市宅地開発指導要綱について

広島市では、秩序ある宅地開発と公共公益施設の整った都市環境の整備を図り、もって住民福祉の増進に寄与するため、平成2年2月15日に施行された「広島市宅地開発指導要綱」をもって、宅地開発の基本的な考え方が示されています。開発事業者は、当該要綱の趣旨を十分理解し、広島市におけるまちづくりへの協力が要請されています。道路整備に関しては、整備した道路の提供が要請されています。

また、ひろしま西風新都都市づくり推進プランでは、広島市は、丘陵部の開発に先行して、又は開発に合わせて根幹的な都市基盤施設を計画的に整備することとしています。丘陵部の開発を行う民間開発事業者は、根幹的な都市基盤施設の整備による増進利益（開発予定地の資産価値の増進分）の2分の1相当を、原則として造成後の宅地で広島市に提供することとされています。また、広島市は、取得した宅地（負担事業宅地）を処分することで、その代金を根幹的な都市基盤施設の整備資金、その他都市建設の事業費に充当する予定としています。

[広島市宅地開発指導要綱]

(道路)

第15条 宅地開発に当たっては、開発区域内に、都市計画等において定められた道路及び開発区域外の道路の機能を有効に発揮できる道路を整備し、本市に提供させるものとする。

(c) 道路整備状況について

開発区域内には、ニュータウンの開発事例に多くあるように、南北、東西に走る幹線道路とともに、区画道路の整備が行われる予定となっています。これらの道路は、宅地開発指導要綱及びひろしま西風新都都市づくり推進プランに示されているとおり、民間事業者による整備後、道路管理者への移管がされるものと推定されます。



図 3-82 梶毛東住宅地区における道路整備状況

資料：広島市 HP

(d) 道路整備に関する補助等の活用と今後の支援について

大規模ニュータウンが多く開発された昭和に比べ、平成に入ると大規模な宅地開発は減少傾向となりました。しかしながら、今もなお、開発される地域はあり、民間事業者が開発する場合も少なくありません。このように、中規模な宅地開発では、幹線道路及び区画道路は開発の初期段階に整備されることとなります。そのため、開発行為は長期間に及ぶことが多いことから、道路に対する負担分を開発収益で賄うにも時間を要するため、資金的な負担は多大なものとなります。このように、土地区画整理事業を用いず、開発行為に伴う道路整備費用の負担が、開発者へすべて課されることとなります。このことから、開発区域内の交通を支障なく処理できるとともに、開発行為に起因して発生する交通によって開発区域外の道路の機能が損なわれないように計画された道路整備費用について、民間事業者への有益となる支援が必要であると考えます。

②佐野新都市（サザンクロス佐野）（佐野プレミアムアウトレット（UR の土地区画整理事業の一部））

(a) 概要

佐野新都市は、栃木県及び佐野市より事業要請を受けて、旧地域公団が平成 6 年度から事業に着手した栃木県南部地域における拠点プロジェクトです。東北自動車道佐野藤岡 IC や国道 50 号と隣接し、首都圏までわずか 50km、約 30 分でアクセス可能な位置にあり、平成 23 年 3 月 19 日に北関東自動車道が全線開通し、ネットワークが広がりました。

佐野新都心は、面積約 150ha、計画人口約 3,300 人で、佐野市の豊かな自然に囲まれて、「水とみどりの公園都市」をテーマに掲げ、「産・学・住・遊」が調和した町の開発を進めています。高萩・越名地区においては、様々な人が集う、うるおいある生活環境、交通を活かした流通業務、高次都市機能の複合都市として計画され、地区内には、ショッピングセンター、アウトレットモール、シネコン等が立地し賑わいを見せています。町谷地区、西浦・黒袴地区は、関東の戦略拠点として企業各社から注目されています。佐野市はまた、その暮らしやすさから、周辺地域からの住み替えや、一次取得者からの需要、都心からの U ターン組からも期待されている都市です。

当該地域は、佐野新都市土地区画整理事業として、都市再生機構により開発されました。全体面積は約 91.9ha であり、総事業費：157 億円（うち補助事業費約 63 億円）。事業期間：平成 8 年度～平成 19 年度です。



図 3-83 佐野新都市土地区画整理事業位置図

資料：栃木県 HP

事業の内容	
所在地	栃木県佐野市 (佐野市中心 市街地から南東へ約3km)
計画面積	約150ha (高萩・藤名地区約52ha、 西澤・轟持地区約28ha、 町谷地区約30ha)
計画人口	約3,300人
市街地開発	土地区画整理事業(高萩・藤名地区)及び 一軒宅地造成事業(西澤・轟持地区、町谷地区)
主な施設	佐野短期大学、地区公園、 佐野プレミアム・アウトレット、 イオン佐野新都市ショッピングセンター
主要交通機関	東北自動車道(佐野・藤岡IC)
問合せ先	UR佐野市圏域 佐野都市開発事業部 事業計画課 tel.0283-21-3156 栃木県 企画部 地域振興課 tel.028-623-2239 佐野市 都市建設部 新都市開発事業所 tel.0283-21-1100

10

図 3-84 佐野新都市土地区画整理事業内容

資料：都市再生機構 HP

(b) 佐野市市宅地開発指導要綱について

土地区画整理事業については、開発許可の対象外となっており、当該事業では、開発指導要綱の適用はありません。また、土地区画整理事業による開発は、道路整備への助成等を活用することができます。

(c) 道路整備状況について

土地区画整理事業で開発された佐野新都市では、国道 50 号を挟み、イオンモール佐野新都市やプレミアムアウトレットといった企業の進出が行われています。この企業進出するにあたり、開発区域外の道路の機能が損なわれないよう、また、周辺の道路と整合を図り、機能が有効に発揮されるよう幹線道路だけではなく、道路幅員の拡幅などが行われています。

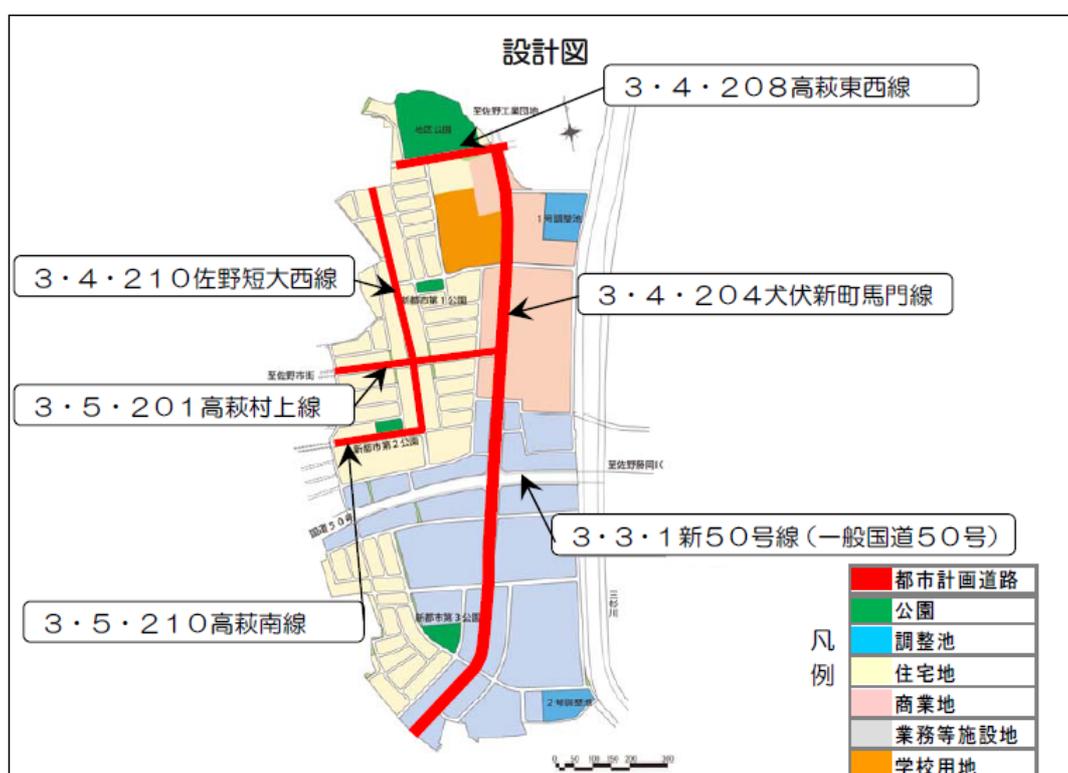


図 3-85 佐野新都市土地区画整理事業における道路設計

資料：栃木県 HP

(d) 道路整備に関する補助等の活用と今後の支援について

土地区画整理事業で開発されたことで、道路整備については一定の支援がされています。民間事業者が単独で企業立地を目指す開発行為とは異なり、道路整備に関する支援が行われた開発後の地域で、企業誘致がされています。

③都市内における商業施設等の開発（工場跡地を活用した再開発事業など）

今後の都市内における開発行為について、企業活動の効率化のために工場の統廃合によって未利用となった跡地を活用し、商業施設の開発をする例が考えられます。ニュータウンのように大規模ではないことから、幹線道路や区画道路の整備は行われたい例がほとんどですが、商業施設の立地に伴い、これまでに発生していなかった交通量などを勘案し、これまでの道路機能が損なわれないよう、周辺の道路と整合のとれた道路の拡幅が行われる場合があります。

例えば、新日鉄興和不動産株式会社では、堺・北花田地区の開発が行われました。新日鐵住金堺製鉄所社宅跡地 13ha において、モール型商業施設と総戸数 715 戸の分譲マンションを整備した複合開発事業です。開発の検討が開始されたのは昭和 50 年代です。当時はアクセスに不便な環境でしたが、地下鉄御堂筋線が大阪市内から堺市内まで延長されると、市全体の活性化につながる魅力的な開発事業として注目を集めるようになりました。そして平成 7 年 2 月、堺市による「再開発地区計画制度」の都市計画決定を受け、「堺の北の玄関口に」という同市の街づくり構想のもと、総合的な開発をスタートさせました。南北二つの街区のうち北街区では、平成 11 年に全 6 棟 715 戸の分譲マンション「北花田庭園都市・グランアヴェニュー」の建設を開始し、平成 15 年に最終棟の「はな・スカイタワー」が竣工しました。この開発は、敷地の中に約 7,000m²の庭園や約 10,000m²の提供公園を設け、周辺を含めたエリア全体の住環境に配慮するとともに、居住者の快適性や安全性にも配慮するなど、住環境の向上・改善に寄与しています。

南街区では、地下鉄御堂筋線「北花田」駅の至近に位置することを活かした商業施設開発を目指し、百貨店（堺北花田阪急）と GMS（ジャスコ堺北花田店）を核とした大型ショッピングセンター「イオンモール堺北花田プラウ」の建設を進め、平成 16 年にグランドオープンを迎え、地域の人々に快適なショッピング環境を提供し、上質な暮らしをサポートするライフスタイル提案型の施設となっています。

当該開発に伴い、周辺の道路と整合のとれた道路の拡幅が推測できますが、堺市における建築指導要綱においても、築造された道路は、原則として、市への無償提供をするものとするとしており、当該開発においても当該条例への適用があったものと思われます。このような開発行為においても、併せて道路整備が行われることから、支援方策の検討が必要です。



手前：商業施設(イオンモール堺北花田プラウ)
奥：分譲マンション(北花田庭園都市・グランヴェニュー)

図 3-86 堺・北花田地区の開発状況写真

資料：新日鉄興和不動産株式会社 HP

表 3-35 イオンモール堺北花田プラウの概要

開店日	平成16年10月28日
所在地	〒591-8008 大阪府堺市北区東浅香山町4丁1-12
面積	敷地面積…約58,000m ² 延床面積…約175,000m ² 商業施設面積…約71,000m ² ※総賃貸面積
駐車台数	約2,800台

資料：イオンモール HP



図 3-87 堺・北花田地区の開発による配置図

資料：イオンモール HP

④中小規模宅地造成整備に伴う開発（新規マンション建設に伴う道路の拡幅等）

今後、民間事業者において行われる開発行為を想定してみると、昭和のような大規模な宅地開発ではなく、市街地におけるマンション建設やその更新という開発行為が考えられます。当該開発行為については、建設事業費をもって道路の拡幅をすることと思われませんが、当該箇所についても道路管理者への移管がされる道路整備については、民間事業者への支援が必要であると考えます。また、市街地再開発事業を活用した事例ではありますが、表参道ヒルズのように、道路の拡幅を実施した事例についても支援の検討を要するものと考えます。

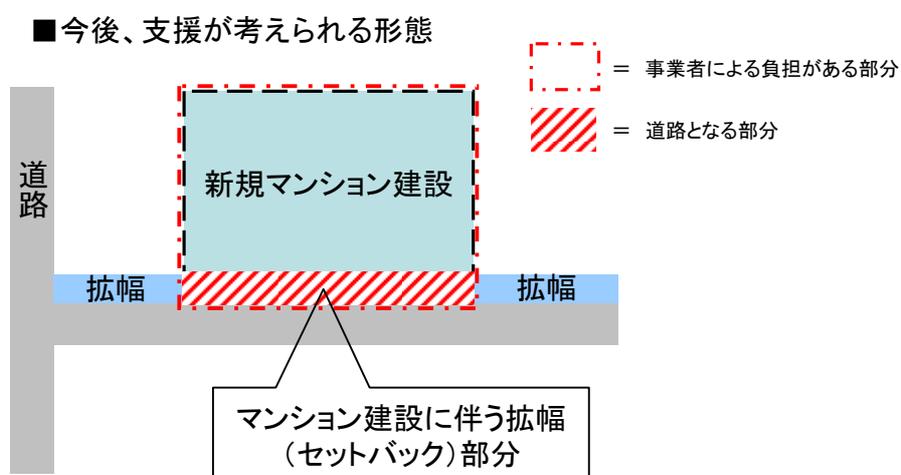


図 3-88 新規マンション建設に伴う道路の拡幅イメージ



図 3-89 市街地再開発事業を活用した道路拡幅状況

6) 開発行為に見る時代の変化について

(i) 郊外型大規模宅地開発の減少

昭和 30 年頃から高度経済成長期を迎えたわが国では、大都市圏の急激な人口移動が起こり、この住宅需要に応える良好な住環境をもつ住宅・宅地の大量かつ迅速な供給が必須となっていました。このような中、住宅供給及び大規模かつ計画的な宅地開発等を使命として、日本住宅公団が昭和 30 年に設立され、同時に常盤平団地等の大規模団地開発が始まりました。また、大阪府により、日本最初のニュータウンである千里ニュータウンの開発も始まりました。昭和 38 年には、新住宅市街地開発法が施行され、良好な大規模住宅地の供給が促進されることとなりました。その後も、相次いで大規模ニュータウン事業が着手され、人口増加及び市街地の拡大に伴う公共公益施設整備の財政負担を抑制するため、地方公共団体による、いわゆる宅地開発指導要綱によって良好な開発を促す方策がとられはじめました。この時期に、日本を代表する多摩ニュータウン等の開発が着手されました。

総務省の統計調査によると、自然増加数（出生者－死亡者数）は、人口動態の調査開始以来、平成 17 年度に始めて減少し、平成 18 年度はいったん増加（1 万 743 人）したものの、平成 19 年から平成 23 年度まで 5 年連続して減少しています。また、人口動態の推移をみると、自然増加数は、平成 5 年度、平成 12 年度及び平成 18 年度に前年度と比べわずかに増加したものの、全体としては減少傾向が続き、平成 23 年度も減少となっています。また、国立社会保障・人口問題研究所の日本の将来推計人口（平成 24 年 1 月推計）概要によると、今後わが国では人口減少が進み、平成 22（2010）年国勢調査による 1 億 2,806 万人から、平成 72（2060）年の推計人口は、8,674 万人になるとされています。このように人口が減少傾向にあり、地方都市における郊外型大規模再開発による大量の宅地需要は減少してきているものと思われます。しかしながら、現在 40 歳前後の第 2 次ベビーブーム世代（昭和 46 年～昭和 49 年頃）の住宅需要や、少子高齢化の進展による高齢単身世帯、高齢夫婦のみ世帯の増加などによるバリアフリー対応の住宅や、介護つき高齢者用住宅が求められており、社会構造の変化とともに、求められる住環境にも変化が求められます。また、社会の成熟化とともに、より良い居住環境を求めるとともに、世帯構成に相応しい住宅への住み替えや建替えなど、新たな住宅需要も顕在化しているものと推測されます。一方では、高度経済成長期によって宅地整備がされた住宅に関し、更新等の必要性の検討もされているところです。

このように、人口が右肩上がりに増加傾向にあった時代とは、住宅に対するニーズは変化しており、また、景気に左右される側面もあることから、住宅需要は、人口構造の変化や経済情勢の変化に大きな影響を受けます。現在の傾向としては、大都市圏の住宅需要はある程度あるものと推測されますが、郊外型大規模開発に対する需要は減少するなか、今後は、社会の成熟化に対応した開発行為が行われていくと思われます。

(ii) 地方財政の悪化

平成 10 年頃から大都市圏を中心に財政危機宣言が出され、財政再建への取組みが行われているところですが、現在もなお、税収の落ち込みを背景に地方公共団体の財政収支の悪化が続いています。

地方財政の悪化の要因として、景気後退による税収の落ち込みがあげられます。特に企業の法人税収の割合が高い東京都・大阪府・神奈川県などの大都市では、その影響をまともに受けることとなりましたが、企業の法人税収の割合がさほど高くない地方公共団体でも財政危機は深刻な問題となりました。このように、全国の地方公共団体が共通して財政危機に直面している背景としては、バブル時期に大規模公共事業、特に大型の建設事業を行った際の起債を要因とするものが多くあります。当時は、右肩上がりの経済成長が将来も続くものと思われる傾向にあり、税収を大幅に上回るような箱モノ建設が行われ、これらは、地方債を起債することにより投資が行われました。結果として、公共事業関係費を主原因とする公債残高の累増が地方財政を悪化させる要因となりました。このように、地方財政が悪化する中、効率的な財政支出を行うために、政府や公営企業の運営に民営化や民間企業の経営手法を取り入れることや、補助金削減と税源移譲、地方交付税改革で構成される三位一体改革が行われました。

また、近年では、地方税収の縮小だけではなく、高齢化の進行等に伴う社会保障関係費の増加が地方財政の悪化の要因とされています。

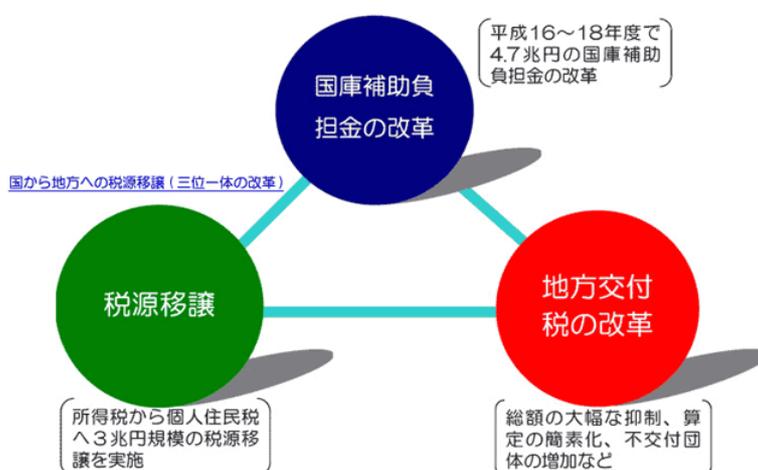


図 3-90 三位一体改革の全体像

資料：総務省 HP

①地方債現在高について

地方公共団体の借入である地方債現在高は、平成 22 年度末で約 142 兆円です。近年、臨時財政対策債の発行等により増加しており、歳入総額の約 1.46 倍、地方税、地方交付税などの一般財源総額の約 2.63 倍に達しています。

②地方財政の借入金残高について

地方債現在高のほか、地方財源不足に対処するための交付税及び譲与税配付金特別会計借入金、公営企業において償還する企業債のうち普通会計がその償還を負担するものを含めた借入金残高は、平成 22 年度末で約 200 兆円となっており、依然として高い水準にあります。

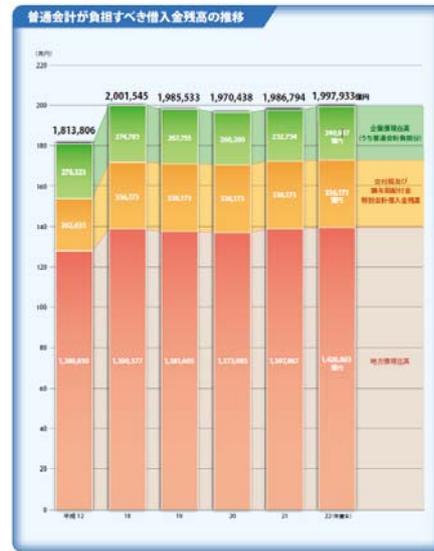
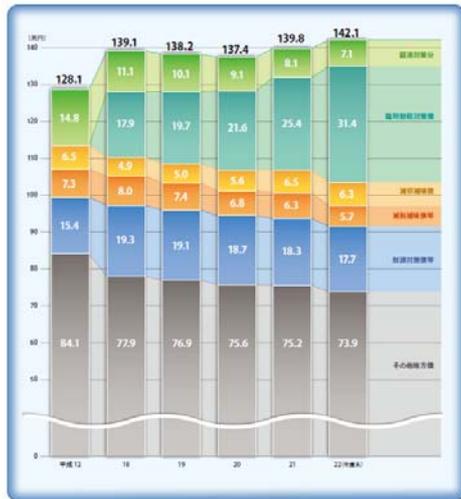


図 3-91 地方債現在高

図 3-92 地方財政の借入金残高

資料：平成 24 年版地方財政白書ビジュアル版（平成 22 年度決算）



図 3-93 国税と地方税の推移

資料：平成 24 年度版（平成 22 年度決算）地方財政白書（総務省）

(iii) 地域活性化の重要性

今日におけるわが国の情勢をみても、少子・高齢化の進展が加速していることから、将来にわたる著しい経済成長は望めないことが予想されます。このような中、地域経済の発展は、これからの日本経済全体にとって重要な課題であるとともに、地域においても、地域活性化は重要な取組みであるとの認識が高まり、地方公共団体や地域住民、企業などが、その特色に応じた活性化方策を講じ、様々な検討や取組みが行われているところです。

このような中、近年では、本格的な少子高齢化社会を迎えるにあたり、コンパクトシティが注目されています。コンパクトシティは、現在の我が国の地方都市が抱える問題の多くが拡散型都市構造に起因していることから、その流れに歯止めをかけ、集約型都市構造につくり変えることが解決策であると考えられています。地方都市においては、住宅のみならず商業施設、病院や学校、市役所までも郊外化が進み、一方中心市街地からは人が少なくなり、街の活気や賑わい、楽しさが失われつつあり、今後の人口減少・超高齢化社会でこうした拡散型の都市構造形成がさらに続くと次のような問題が深刻化するとされています。

○ 生活利便性の低下

車を利用できない高齢者などが公共施設や店舗などを利用しにくくなり、生活が不便になる。

○ 公共サービスの低下、都市経営コストの増大

新たなインフラの整備が必要になり、維持管理のコストも増える。

○ 生活空間としての魅力の喪失

人との交流や賑わい、文化などの機能がなくなり、まちとしての魅力を失う。

○ 環境負荷の増大

車の利用が増え、多くのエネルギーが必要になるとともに、開発により自然が失われる。

このように、コンパクトシティの提唱がされていますが、その概念や目的については、確たる定義というものが存在していないようです。しかしながら、考え方のひとつには、郊外の開発を抑制し、より集中した居住形態にすることで、周辺部の環境保全や都心の商業などの再活性化を図るとともに、道路などのハードな公共施設の整備費用や各種のソフトな自治体の行政サービス費用の節約を目的としているとされるものがあります。例えば、医療のような基礎的サービスであっても、人口密度の低い地域では過少になる傾向にあり、車で移動のできない高齢者等の交通弱者が日常生活を送るうえでの困難が懸念されます。また、効率的な行政の遂行のためには、より高密度の居住による人口密度の上昇が求められています。こうしたことから、今後急速な人口減少・高齢化の進展

が見込まれる中で、市町村では、中心部へのより集中した居住と各種機能の集約等により、高齢者等が徒歩で生活できるようなコンパクトシティの形成が不可欠であると考えられています。数値的な考え方からは、市町村がコンパクトであることは、DID 人口密度が高いことにより定義され、コンパクトシティの形成とは、市町村の中心部への居住と各種機能の集約により、人口集積が高密度なまちを形成することであるとする意見もあります。また、機能の集約と人口の集積により、まちの暮らしやすさの向上、中心部の商業などの再活性化や、道路などの公共施設の整備費用や各種の自治体の行政サービス費用の節約を図ることを目的としているものもあります。

このように、地方公共団体での議論が進められているコンパクトシティの形成についても、やはり道路整備は欠かせない根幹部分であることから、再整備される都市において、民間事業者の開発に頼らざるを得ない部分が生じることでしょう。そこで、このような再整備に関しても、100%民間事業者の負担での道路整備とするのではなく、整備後に当該地方公共団体に無償移管されることを前提とするのであれば、何らかの支援をすることが、今後の開発を促進し、良好な都市開発を推進するためには必要な施策であると考えます。

7) 地方における今後の道路整備について

道路に関連しては、これまで道路整備や維持管理に活用されていた道路特定財源が一般財源化されました。この道路特定財源は、暮らしに不可欠であり、最も基本的な社会インフラのひとつである道路整備に貢献してきたところですが、一般財源化によって、徹底したコスト縮減、ムダの排除に取り組むことに注力が注がれた結果、道路関連予算は、ピーク時の約半分まで減少しました。しかしながら、真に必要な道路整備や維持管理については、適切に行われるという方向性は維持していかなければなりません。

開発の用途、規模等にもよりますが、開発行為が行われる場合、道路は、開発区域内の交通を支障なく処理できるとともに、開発行為に起因して発生する交通によって開発区域外の道路の機能が損なわれることがないように計画する必要があります。また、周辺の道路と整合を図り、機能が有効に発揮されるように計画しなければなりません。

開発区域内では、発生交通量や住居者の動線を考慮し、開発区域の規模に応じて、幹線道路、区画道路等のうち必要なものを適切に配置しなければなりません。例えば、開発にあわせた道路整備ができない場合、開発後に道路用地を取得しようとすると、開発による地価上昇や権利関係の複雑化によって、取得費用が嵩むだけでなく、取得までに長期間を要するなど、容易ではなくなります。このため、これらの事象を回避するためにも、開発に先行した用地取得や、開発と同時に用地取得したうえで、道路整備をすることが経済的であり効率的となります。

このように開発に伴う道路整備に関して、地方公共団体の宅地開発指導要綱等では、

整備後の道路を無償で移管することを規定した行政指導があります。開発行為によって、地域に必要な道路を、民間の開発事業者の協力を得て整備しているという考え方をすれば、地域のための道路整備に要する地方の負担低減が図られ、また、財政難の一助となっているといえます。仮に、開発行為に伴う道路整備にかかる費用を、地方公共団体がすべて拠出しようとする、財政の厳しさからも難しいでしょう。

本来、道路は道路管理者により整備されることが望ましく、経済成長が安定的に推移している現況を踏まえると、今後も、行政指導によって開発に伴う道路整備にかかる費用の全てを民間の開発事業者で負担するということは、負担が大きく、以降の開発意欲にも影響することとなります。これからも、地方公共団体にとって必要性が高い道路整備または道路更新について、民間事業者の開発と時期をあわせるなど、協力を得ながら進めていく場合には、これまでのような行政指導により無償移管をすとしても、地域開発を行うことより地域活性化に資する事業であることを考慮し、開発事業者が道路整備への協力を果たす部分について支援することのできる方策の検討が必要です。

8) 開発行為に伴う道路整備への支援方策（案）について

開発行為に伴う道路整備は、開発地域内に必要な道路整備をすることを主目的としており、道路管理者であろうと民間の開発事業者であろうと、開発に合わせて整備することが経済的であり効率的ですが、道路管理者が道路整備をする上では、事業予算における制約等があり、宅地開発と時期をあわせた整備が実施できない場合も想定できます。したがって、宅地開発指導要綱等による行政指導によって、開発区域内で整備した道路の無償移管は、こうした道路の整備へ貢献してきたことから、一定の評価をすることができます。しかしながら、現在は、人口構造や経済情勢の変化等があり、従来のような単なる無償移管とすることは、困難となってきています。今後も、開発区域内において整備される道路について、行政指導による無償移管が継続されるとしても、開発行為に伴う道路整備が円滑に進められるように、支援方策を検討していく必要があります。

一方、開発区域内には、高速道路や一般国道（指定区間）などの整備も行われる場合がありますが、このような道路は、国の幹線道路として機能するため、無償移管とすることは適当ではありません。しかしながら、このような道路を整備する場合には、民間の開発事業者における開発行為に先行あるいは同時期に行われることが、土地取得費用や事業期間からみても効率的であるため、民間の開発行為と時期をあわせるなど、整備時期を適切に判断していくことが必要です。

(i) 開発行為に伴い道路整備における今後の支援方策（案）

道路の種類については、高速道路、一般国道（指定区間、指定区間外）、主要地方道、地方道に大別することができますが、これは、道路管理上の観点からの分類手法です。

開発行為に伴って整備される道路への支援を考える場合には、道路管理上の観点からの分類ではなく、その道路の有する役割・機能・性格に着目する必要があります。

道路の役割・機能・性格に着目すると、道路は、

■自動車交通の枢要部分を構成し、政治・経済・文化上重要な地域を連結する道路

■地域と地域を連結する道路

■地域生活の中で使われる道路

に分類することができます。この分類を用い、民間事業者による開発行為によって整備される道路の特性を勘案し、支援方策（案）についての提案を検討することとします。

①自動車交通の枢要部分を構成し、政治・経済・文化上重要な地域を連結する道路

主に、高速道路や一般国道の指定区間が該当します。この道路の有する特性から、道路管理者である国等における費用負担での整備が望ましいものと考えられます。また、これまでも、民間事業者の開発区域と重複するしないに関わらず、道路管理者の負担で整備がされてきた道路です。これは、開発許可によって道路整備を民間事業者の開発計画の中に組み入れたとしても、その費用負担は全額道路管理者で負担することが望ましいと考えられます。このような道路が開発区域内にある場合には、開発時期にあわせ、道路事業を遂行していくことが重要です。

②地域と地域を連結する道路

地域と地域を連結する道路には、利用者が地域にとどまらず、地域外の交通の用に供する道路である一般国道（一部の指定区間、指定区間外）及び主要地方道（都道府県道、指定市道）のほか、多くの交通量を有しないながらも、地域間交通に貢献している一般都道府県道や市町村道のように、地域内の交通の用に供する地方道の一部が該当すると思われます。これらの道路は、その道路の有する役割・機能・性格が一定ではないことから、その程度に応じた支援方策の検討が必要です。

(a) 比較的広域な地域間交通に資する道路整備

主に、一般国道（一部の指定区間、指定区間外）及び主要地方道（都道府県道、指定市道）が該当します。この道路の有する特性から、利用者は地域内にとどまらず、地域外からの交通の用にも供することとなります。民間事業者の開発地域内に、このような地域間交通に貢献する道路整備がされる場合、相応の幅員をもつ道路整備が必要であることや、開発によって得られる利益が地域外にも及ぶとともに、このような広域的な道路整備は、道路管理者で整備することが望ましいため、地方公共団体に対する国からの補助を活用する支援方策が考えられます。

現行制度内で、民間の開発事業者は、国からの補助を用いて道路整備をすることはできません。しかしながら、地方公共団体は、国からの補助をもって道路整備をすること

ができます。開発行為によって地域間交通に資する主要地方道や地方道の一部の道路整備が行われるのであれば、地方公共団体に対する国からの補助を活用し、民間事業者の負担軽減を図ることができるのではないのでしょうか。

例示として、宅地開発指導要綱等の行政指導に従って、民間の開発事業者が開発区域内で道路整備をする場合、道路用地 3 億円、その工事費用 7 億円の計 10 億円の整備費用がかかり、宅地整備に対する土地代 20 億円、工事費用 40 億円、その他 40 億円を全てあわせ、100 億円の経費がかかると仮定します。100%自己負担とし、売上を 100 億円とします。一方、地方公共団体が国からの補助を概ね 4 割程度と仮定した 4 億円を活用し道路整備を行う場合を想定します。地方公共団体は、補助金 4 億円と、前者同様に、地方公共団体負担のない道路整備を想定するので、民間事業者からの開発負担金 6 億円を受け取ることにします。これをあわせた 10 億円で道路整備が行われます。そして、民間事業者は、土地代 20 億円、道路工事費を負担していないので工事費 33 億円、負担金を支出しているのでその他 46 億円でかかる経費は 99 億円です。売上げには、地方公共団体が取得した道路用地 3 億円がプラスされ、103 億円の売上となります。そこから経費を除くと、指導開発指導要綱等の行政指導に基づいた開発を行う場合に比べ 4 億円のプラスとなります。これは、国が地方公共団体へ道路整備費として補助した額と一致します。

このように、地方公共団体との協働によって、民間事業者の道路整備費用負担を軽減する方策が考えられます。

表 3-36 補助を活用した場合の収支イメージ

整備手法	地方公共団体		民間の開発事業者負担の道路整備費	収支	売上げ
宅地開発等指導要綱	-	←	10億 (土地代3億、工事費7億)	(経費:100億円) 土地代:20億 工事費:40億 その他:40億	100億円
補助を活用	10億円 内訳: 国から:4億円 A社から6億円	→ ←負担金支払い	3億円(土地代収入) △6億円(負担金支払)	(経費:99億円) 土地代:20億 工事費:33億 その他:46億	103億円 (土地代3億円)

■宅地開発指導要綱等の場合



■国による地方公共団体への補助を活用した場合

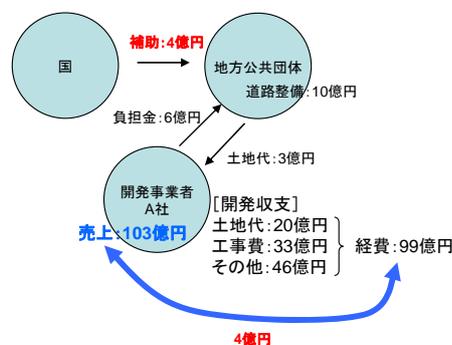


図 3-94 補助を活用した場合の収支イメージ図

(b) 比較的狭域な地域間交通に資する道路整備

『地域と地域を連結する道路』には、多くの交通量を有しないながらも、地域間交通に貢献している市町村道のような、地域内の交通の用に供する地方道の一部も該当します。これらを開発地域内で整備する際、補助制度を活用することが考えられます。しかしながら、補助制度の活用が難しい場合には、低利融資や無利子貸付といった支援が考えられます。支援の対象となる道路については、もっぱら地域外の車両通過の用に供する道路となる場合や、開発区域内から区域外へアクセスするため、主に区域内の車両通行の用に供する道路となるなど、地域内外に対する役割等が一定ではないでしょう。このため、例えば、地域外の車両が半数を占めるのであれば、道路整備に要する費用を無利子貸付することや、地域外の車両が3分の1以上を占める場合には、道路整備に要する費用を低利融資とするなど、地域内での役割・機能・性格によって支援の程度を勘案することが必要です。程度の勘案には、地域外交通の程度や地域外への貢献度など、交通量等を用いて評価することが求められるため、整備される道路の役割・機能・性格を評価するための機関の設置が必要であると思われる。

(c) 地域生活の中で使われる道路

地域生活の中で使われる道路とは、主に、2) 地域と地域を連結する道路を除く、地方道（市町村道）が該当します。この道路は、開発地域内で使われることを目的とし、整備された道路であり、開発地域の魅力を向上させる効果を有します。このような道路整備について、のちに宅地開発指導要綱等による行政指導によって道路管理者へ無償移管をすとしても、低利融資という支援が考えられます。例えば、地域外へアクセスするために使われる道路や、地域の広範の移動に使われる道路である場合には、道路整備に要する費用を低利融資することが考えられます。一方で、主として住民が生活のため使用する生活道路である場合には、開発事業の中で整備されることが望ましいと考えます。このように、整備される道路の役割等によって、支援の程度を勘案することが必要です。

表 3-37 道路の役割・機能・性格に着目した支援方策（案） ※財源の想定：道路予算

役割・機能・性格	道路種別	現行	今後の支援方策（案）
1) 自動車交通の 枢要部分を構成 し、政治・経済・ 文化上重要な地域 を連結する道路※	高速道路 ・高速自動車国道 ・一般国道の 自動車専用道路 ・高規格幹線道路 ・都市高速道路 一般国道 ・指定区間	自ら実施	不要
2) 地域と地域を 連結する道路	一般国道 ・一部の指定区間 ・指定区間外	自ら実施	開発行為で整備する場合； ・補助制度の活用
	主要地方道 ・都道府県道 ・指定市道 地方道の一部	一部 民間負担	開発行為で整備する場合； ・補助制度の活用 補助制度が活用できない場合； ・低利融資、無利子貸付 →地域間交通に資する場合 (例) 民間へ低利融資や無利子貸付な ど、地域での役割等により、支 援の程度を勘案
3) 地域生活の中 で使われる道路	地方道 ・市町村道	一部 民間負担	・低利融資 →地域内交通に資する場合 (例) 民間へ低利融資など、地域で の役割等により、支援の程度 を勘案

※道路法第 5 条には、一般国道の意義及びその路線の指定について規定されています。

当該検討における、道路の役割・機能・性格に着目した支援方策（案）の 1) 自動車交通の枢要部分を構成し、政治・経済・文化上重要な地域を連結する道路は、道路法第 5 条に規定されている道路とは完全に合致するものではありませんが、概ねのイメージ把握のための参考としています。

道路法（昭和二十七年六月十日法律第百八十号）

第二章 一般国道等の意義並びに路線の指定及び認定

（一般国道の意義及びその路線の指定）

第五条 第三条第二号の一般国道（以下「国道」という。）とは、高速自動車国道と併せて全国的な幹線道路網を構成し、かつ、次の各号のいずれかに該当する道路で、政令でその路線を指定したものをいう。

- 一 国土を縦断し、横断し、又は循環して、都道府県庁所在地（北海道の支庁所在地を含む。）その他政治上、経済上又は文化上特に重要な都市（以下「重要都市」という。）を連絡する道路
- 二 重要都市又は人口十万以上の市と高速自動車国道又は前号に規定する国道とを連絡する道路
- 三 二以上の市を連絡して高速自動車国道又は第一号に規定する国道に達する道路
- 四 港湾法（昭和二十五年法律第二百十八号）第二条第二項 に規定する国際戦略港湾若しくは国際拠点港湾若しくは同法 附則第二項 に規定する港湾、重要な飛行場又は国際観光上重要な地と高速自動車国道又は第一号に規定する国道とを連絡する道路
- 五 国土の総合的な開発又は利用上特別の建設又は整備を必要とする都市と高速自動車国道又は第一号に規定する国道とを連絡する道路

(支援の具体的イメージ)

開発区域の住区内の道路整備について、道路の役割・機能・性格に着目した支援方策(案)の具体的イメージについて考えていきます。

①地区幹線道路として、県道のような道路について、支援方策では、2)地域と地域を連結する道路の比較的広域な地域間交通に資する道路整備であると考えられ、補助を活用することが考えられます。補助の活用ができない場合には、比較的広域な地域間交通に資するだけでなく、当該開発地域外の利用も可能であることから、無利子貸付により、整備に対する支援を考えられる道路です。

②住区幹線道路として、住区のエントランス及びバス道路として活用され、住宅へ直接アプローチできない道路でありながら、広い歩行者空間をもつような道路について、支援方策では、3)地域生活の中で使われる道路であると考えられ、低利融資という支援が考えられます。また、地域内交通に資する道路でありながら、地域外交通の用に供する①地区幹線道路へアクセス道路となることを勘案すれば、道路整備に要する費用の80%の低利融資を行うなど、比較的優位性のある支援が考えられます。

③住区準幹線道路として、住宅にアプローチできる道路とできない道路が混在しているような道路について、支援方策では、3)地域生活の中で使われる道路であると考えられ、低利融資という支援が考えられますが、地域内のみの交通に資する道路であることから、50%の低利融資を行うなど、②住区幹線道路よりは程度の低い支援が考えられます。

④区画道路として、各住宅のアクセス道路のように、歩行者、車両の通行のみならず、生活空間を配慮し整備されるような道路について、当該道路は、開発行為を行う上で、主に地域内住民の交通の用に供する道路であることから、開発事業の中で行われることが望ましい道路です。

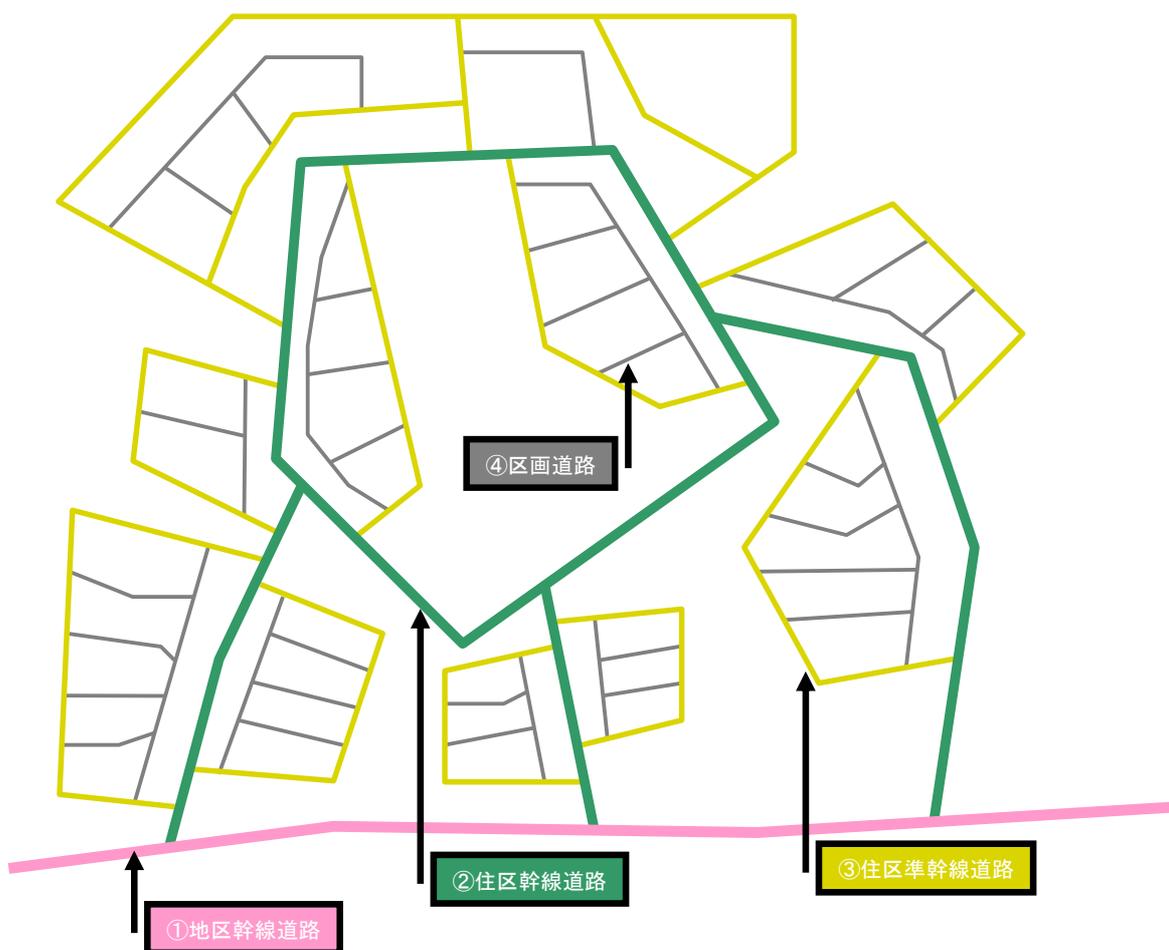


図 3-95 支援の具体的イメージ

③支援の程度を評価するための第三者機関の設置

開発区域内における道路整備に要する費用への支援として、その道路の有する地域への貢献度やその役割等により支援の程度を勘案するという方策の検討を行いました。貢献度や役割等は、一律で考えることは難しいものです。先述した、1) 自動車交通の枢要部分を構成し、政治・経済・文化上重要な地域を連結する道路、2) 地域と地域を連結する道路、3) 地域生活の中で使われる道路といった、道路の役割・機能・性格による分類や、道路の幅員、歩行者空間の有無等によっても、地域への貢献度に違いが生じるでしょう。これらの違いを支援の程度へ反映させるため、整備される道路の評価が必要となります。そこで、開発地域内に整備される道路については、専門的観点を取り入れた評価を行うため、第三者機関を設けることを提案します。

第三者機関では、開発区域内に整備される道路について、地域内外の交通量や道路の幅員、歩行者空間の有無等の地域への貢献度、あるいは、役割・機能・性格などについて位置づけし、支援の程度を評価します。例えば、2) 地域と地域を連結する道路について、地域外の車両が半数を占める道路と位置づけされるのであれば、道路整備に要す

る費用を無利子貸付の対象とする評価、あるいは、地域外の車両が3分の1以下を占める道路と位置づけされる場合には、道路整備に要する費用を低利融資の対象とする評価が考えられます。また、主として住民が生活のため使用する生活道路である場合には、開発事業の中で整備されることが望ましいと考えられることから、支援の対象とはなりません。

地域間交通については、国土交通省での交通流動調査や交通センサス等の活用が考えられるとともに、機関内での評価・審査を行うには、基準整備が必要となりますが、位置づけについては、例えば、金融商品または企業・政府などについて、その信用状態に関する評価の結果を記号や数字を用いて表示した等級（信用格付け）を付与する格付企業がありますが、これらが参考になります。

④ふるさと納税を応用した民間事業者への新たな支援について

平成20年、「生まれ育ったふるさとを応援したい」、「自分とかかわりが深い地域を応援したい」という気持ちを形にする仕組みとして、地方公共団体（市町村、都道府県）に対して寄附を行った場合に、個人住民税・所得税が一定額まで控除される、いわゆる「ふるさと納税制度」が設けられました。これを応用し、開発事業者に対する支援方策（案）を考えていきたいと思えます。

開発行為に伴い、道路の整備や拡幅がされることがあり、今後は、郊外型大規模住宅ではなく、中小規模の開発が中心となり、これらの整備を担うことが想定されます。中小規模とはいえ、大手開発事業者が手がける案件も多く、これらの開発による利益に課される地方税は、事業所の存する地方公共団体へ納税されることとなります。しかしながら、整備や拡幅した道路は、開発地の地方公共団体へ移管されます。したがって、事業所の所在地と開発区域の地方公共団体が違う場合があります。ふるさと納税を応用する形で、開発行為の行われた地域で納税されるのであれば、地方公共団体にとっては、納税額は増加しないながらも、道路整備を開発事業者によって負担されるとともに、開発によって良好な市街地の形成が図られるというメリットを有します。一方で、開発許可を出していない地域では、開発利益に応じた納税されるというメリットを有します。

民間事業者にとっては、開発費への負担には影響を与えませんが、例えば、ふるさと納税では、寄附を行った場合、個人住民税・所得税が一定額まで控除が認められる制度なので、これを応用し、道路の整備や拡幅を行った対価についての評価を行い、相応の地方税を開発地域での納税とみなし、所在地における納税額への控除とすることができないのではないのでしょうか。価額の評価は、地域に応じるものなので、第三者機関を活用し、道路の役割・機能・性格によって、その評価額についての評価を得ることが考えられます。このように、所在地と開発地が違う場合について、民間事業者に税の恩典が生じるような工夫をすることが考えられるのではないのでしょうか。

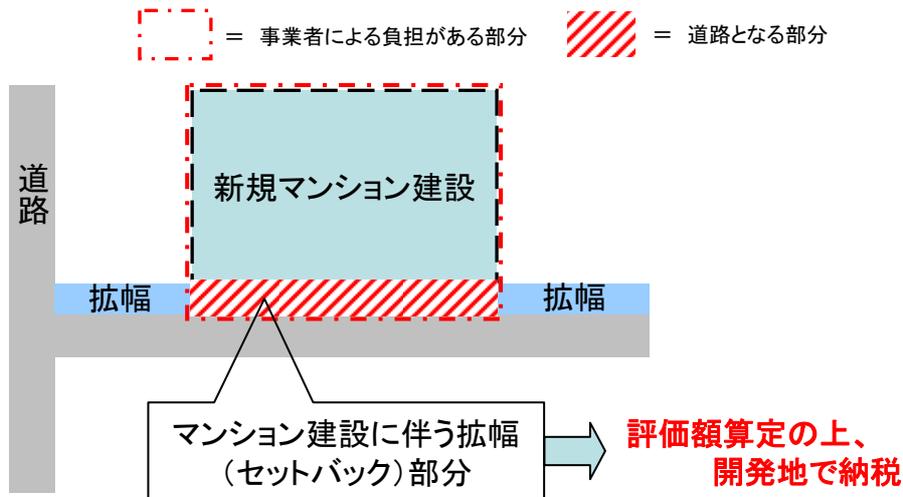


図 3-96 納税転換部分イメージ図

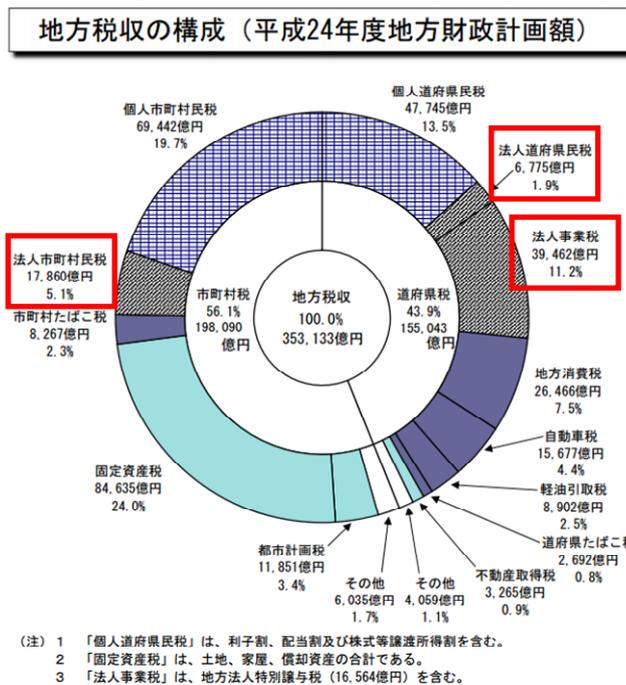


図 3-97 平成 24 年度地方財政計画額（地方税収の構成）における法人関連税

資料：総務省 HP

- 法人住民税：(都道府県・市町村が徴収する [納税額に比例するもの、資本金従業員数に応じる額])
- 法人事業税：(法人の所得金額又は収入額等に課税)

(ii) まとめ

時代の経過とともに人口構造の変化や経済情勢の変化が生じると、生活スタイルにも影響が及びます。これまでも述べてきたように、宅地開発指導要綱等の行政指導は、無秩序な土地開発を抑制し、良好な都市の形成に一定の役割を果たしてきたことは言うまでもありません。しかしながら、現在は、郊外型大規模開発、いわゆるニュータウン整備を開発する住宅不足という問題から脱却し、今後の開発は、商業店舗の開発や住み替え、建替えに伴い、これらの更新や中心市街地における道路拡幅を伴う開発が中心となることが想定されます。今後、支援策を考えていくのであれば、これらの開発にあわせて道路整備に対す検討が必要です。

第2次安倍内閣により、大胆な金融政策、機動的な財政政策、民間投資を喚起する成長戦略を推進していくこととする「三本の矢」を基本方針とし、成長への道筋として民間活力を最大限引き出し、規制・制度改革と官業の開放を断行するとの目標が掲げられました。また、公共事業など、民間の創意工夫が活かされにくい分野についても、やり方次第では、成長分野へと転換可能であり、良質で低コストのサービスや製品を国民に効率的に提供できる大きな余地が残されているとされ、これまで民間の力の活用が不十分であった、あるいは、そもそも民間が入り込めなかった分野で民間活力を活用することを掲げた政府による新たな成長戦略が動きだしたところです。このように、民間事業者の知恵やノウハウ、資金を活用しようという動きは活発に議論されているところですが、民間事業者側からすれば、時代の要請に柔軟に対応できるような支援方策を求めていることと思います。社会経済状況の変化をみながら、支援方策を適宜見直すことのできる場を設けるなど、制度設計を柔軟化することも、今後必要な支援方策のひとつであると考えます。

また、道路整備に限定した支援方策（案）の提案のための検討を行ってきたところですが、地方公共団体における宅地指導要綱等では、乱開発防止や良好な土地開発の推進といった観点から、排水施設、公園、教育施設などの公共公益施設の整備を求めるものがあり、道路への支援方策（案）の検討の考え方と類似します。例えば、地域内で使われる施設であれば、開発事業者によって整備されることが開発した地域の魅力に貢献する施設となるため、民間事業者において整備されることが望ましいと思われます。しかしながら、その施設の貢献が他地域へも及ぶのであれば、補助や融資といった方策によって、民間事業者を応援することが必要です。結果として、民間の開発事業者の開発を促進することが、良好な市街地の形成を図り、地域活性化だけでなく、地域の活力維持に貢献するものとなりえます。

【参考：近年の地価動向について】

1. 平成 25 年の地価公示結果の概要

○平成 24 年 1 月以降の 1 年間の地価は、全国的に依然として下落を示したが、下落率は縮小し、上昇・横ばいの地点も大幅に増加し、一部地域において回復傾向が見られる。

○都道府県地価調査（7 月 1 日時点の調査）との共通地点で半年毎の地価動向をみると、前半に比べ後半は下落率が縮小している。

【住宅地】

◆低金利や住宅ローン減税等の施策による住宅需要の下支えもあって下落率は縮小した。都市中心部における住環境良好あるいは交通利便性の高い地点で地価の上昇が見られ、また、郊外の住宅地でも都心への利便性の高い地点で地価の上昇が見られる。

◆圏域別に見ると、

・東京圏は、半年毎の地価動向を見ると後半はほぼ横ばいとなり、神奈川県横浜市及び川崎市を中心として上昇地点が増加し、昨年上昇地点は見られなかった東京都で上昇地点が現れた。

・大阪圏は、1 年間を通じて下落率が縮小しており、上昇地点も各府県で増加した。

・名古屋圏は、半年毎の地価動向を見ると後半上昇基調を強め、この 1 年では愛知県名古屋市を中心として上昇地点が大幅に増加し、愛知県全体で 0.1% 上昇となった。

・地方圏は、岐阜県（前年と下落率は同率）を除き、全ての道県で前年より下落率が縮小し、上昇地点が増加した。特徴的な地域をみると、宮城県が全体で 1.4% 上昇となり全国 1 位の上昇率となった。

【商業地】

◆全都道府県で前年より下落率が縮小した。オフィス系は依然高い空室率となっているものの、新規供給の一服感から低下傾向にあり改善傾向が見られる地域も多く下落率は縮小している。また、店舗系は総じて大型店舗との競合で中小店舗の商況は厳しく商業地への需要は弱いものとなっているが、繁華性のある地域では商業地の希少性もあり上昇地点も見られる。

主要都市の中心部において、耐震性に優れる新築・大規模オフィスへ業務機能を集約させる動きのほか、拡張や好立地への移転も見られ、優良なオフィスが集積している地域の地点の地価は下げ止まってきているが、中小の古い旧耐震ビルの多い地域は依然需要は弱くなっている。

また、三大都市圏と一部の地方圏においては、J-REIT による積極的な不動産取得が見られた。その他、堅調な住宅需要を背景に商業地をマンション用地として利用する動きが全国的に見られた。

◆圏域別にみると、

・東京圏は、この 1 年では住宅地と同様に神奈川県横浜市及び川崎市を中心として上昇地点が増加し、神奈川県全体で 0.2% 上昇となった。

- ・大阪圏は、半年毎の地価動向を見ると後半はほぼ横ばいとなり、この1年間では各府県で上昇地点が増加し、特に大阪府大阪市を中心として上昇地点が増加した。
- ・名古屋圏は、半年毎の地価動向を見ると後半はほぼ横ばいとなり、この1年間では愛知県名古屋市を中心として上昇地点が増加した。
- ・地方圏は、前年より下落率が縮小した。特徴的な地域をみると、宮城県全体で変動率 0.0% となり、全国 2 位の変動率となった。また、マンション用地等の需要により福岡県福岡市の早良区他、全体で上昇となった市区も見られた。

2. 平成 24 年の地価公示結果の概要

- 平成 23 年の 1 年間の地価は、リーマンショック後における 4 年連続の下落となったが、下落率は縮小傾向を示した。
- 半年毎の地価動向を都道府県地価調査（7 月 1 日の地価を調査）との共通の調査地点で見ると、東日本大震災のあった 23 年前半（1～6 月）に下落率が拡大し、23 年後半（7～12 月）に下落率が縮小した。
- 大震災の影響により、不動産市場は一時的に停滞したが、被災地を除き、比較的早期に回復傾向を示している。一方、円高、欧州債務危機等の先行き不透明感による地価への影響も見られる。

【住宅地】

- ◆低金利や住宅ローン減税等の施策による住宅需要の下支えもあって下落率は縮小した。人口の増加した地域で下落率の小さい傾向が見られ、また、住環境良好あるいは交通利便性の高い地点で地価の回復が目立った。
- ◆圏域別にみると、
 - ・東京圏は、年前半は他の圏域に比べ下落率が拡大したが、年後半は他の圏域を上回る回復を示した。
 - ・大阪圏は、年前半、後半を通じて下落率が縮小しており、上昇地点も兵庫県を中心として増加した。
 - ・名古屋圏は、年前半に下落率が拡大したが、年後半は圏域として横ばいとなった。
 - ・地方圏は、前年より下落率が縮小し、上昇地点が増加した。特徴的な地域をみると、宮城県が愛知県に次ぐ下落率の低さを示し、福岡県・福岡市で上昇地点が増加した。

【商業地】

- ◆前年より下落率が縮小したが、オフィス系は高い空室率・賃料下落、店舗系は商況の不振から、商業地への需要は弱いものとなっている。その中であって、主要都市の中心部において、賃料調整（値下げ）が進んだこともあって、BCP（事業継続計画）やコスト削減等の目的で耐震性に優れた新築・大規模オフィスへ業務機能を集約させる動きが見られ、これら地点の年後半の地価は下げ止まっている。また、三大都市圏と一部の地方圏においては、J-REIT による積極的な不動産取得が見られた。その他、堅調な住宅需要を背景に商

業地をマンション用地として利用する動きが全国的に見られた。

◆圏域別にみると、

・東京圏は、年前半に他の圏域に比べ下落率が拡大したが、年後半は他の圏域を上回る回復を示した。

・大阪圏は、年前半、後半を通じて下落率が縮小した。

・名古屋圏は、年前半に下落率が僅かに拡大したが、年後半は圏域としてほぼ横ばいとなった。

・地方圏は、前年より下落率が縮小した。特徴的な地域をみると、滋賀県草津市において、マンション用地等の需要により市全体で0.1%上昇となり、福岡県・福岡市において、九州新幹線の全線開通（23年3月）等により博多区全体として横ばいとなった。

3. 平成23年の地価公示結果の概要

平成20年秋のリーマン・ショック以降、地価の下落が継続する中で、初めて東京圏、大阪圏、名古屋圏及び地方圏そろって下落率が縮小し、経済状況の不透明感が残るものの、下落基調からの転換の動きが見られた。この動きは、地方圏よりも大都市圏で、また、商業地よりも住宅地において顕著であるが、商業地においても地価の下落率が縮小し、住宅地の下落率と大差のない状況に近づいている。

【住宅地】

◆住宅ローン減税・低金利・贈与税非課税枠拡大等の政策効果や住宅の値頃感の醸成により、住宅地への需要が高まり、住宅地の地価は下落基調からの転換の動きが見られた。

◆大都市圏においては、マンション販売の回復傾向が顕著であり、特に都心部では、マンションの素地取得が活発になっている地域も見られ、開発余力の高い地域では地価上昇につながっている。また、人気の高い住宅地を中心に、値頃感の醸成された地域において、戸建住宅等についての根強い需要から、面的に上昇や横ばい地点が現れたエリアも見られる。

◆地方圏においても、選好性の高い住宅地等における需要の顕在化や、医療や福祉などを重視したまちづくり、交通インフラや基盤整備の効果等により、地価下落に歯止めがかかった地域も散見されるものの、人口減少等の構造的な要因により、波及の程度は弱い。

【商業地】

◆都市部を中心にオフィス賃貸市場の賃料調整、企業収益の回復、資金調達環境の好転、リート株の回復等を背景に、国内外からの投資も見られたこと等から、地価の下落幅が大幅に縮小した地域が見られるようになった。

経済状況の不透明感も残り、オフィスエリア全般では依然空室率が高止まりの傾向であるが、大型・築浅ビルへの集約移転等により、優良物件が競争力を向上させ、需要が顕在化するケースも見られる。

都市部の一部の地域では、高度利用のできる商業地域にマンションが立地する傾向が見

られ、マンション販売の好調を反映して、地価の上昇につながるケースも見られる。

◆地方圏においても、下落率の縮小傾向が見られ、特に、鉄道の開業・延伸に関連する地域等における地価上昇の動きも散見されるが、依然低調な賃貸市場、人口減少等に伴う需要減、地域のキーテナントの撤退、郊外の大型店による中心市街地の衰退等により、下落幅の縮小度合いは小さい。

◆都市、地方を通じて言えることであるが、オフィス系、店舗系とも、立地、規模等による二極化傾向や個別化傾向が強まっている。

【参考：ふるさと納税について】

ふるさと納税によって所得控除がされる住民税は、個人市町村民税及び個人道府県民税です。以下の団体等に対して行った寄付金については、個人住民税の税額控除が受けられます。

- 都道府県・市区町村に対する寄付金（ふるさと寄付金）
- 住所地の都道府県共同募金会・日本赤十字社支部に対する寄付金
- 都道府県・市区町村が条例で指定する寄付金

いわゆる「ふるさと納税」と称されているものは、(1)都道府県・市区町村に対する寄付金（ふるさと寄付金）であり、納税という一般的な名称で呼ばれることが多くありますが、寄付金という位置づけとなっています。

都道府県・市区町村に対する寄付金のうち、2千円を超える部分について、一定限度まで、原則として所得税と合わせて全額が控除される制度です。

税の軽減額は、以下の①と②の合計額が住民税額から控除されます。

①〔地方自治体に対する寄附金³－2千円〕×10%

②〔地方自治体に対する寄附金⁴－2千円〕×〔90%－0～40%〕

②の控除額が上限額（住民税所得割額の1割）を超えても①の控除は適用されますが、住民税の寄附金控除の対象となる寄附金の限度額（控除対象限度額）は、地方自治体以外に対する寄附金とあわせて、総所得金額等の30%までとなっています。

<例>

年収700万円（夫婦と子供2人（うち1人は特定扶養親族）、給与収入のみの世帯）の方が、2万円を地方自治体に寄附した場合、確定申告をすることにより、所得税から1,800円、住民税から16,200円の軽減が受けられます。

³ 複数の団体に対して寄附を行った場合は、その寄附金の合計額

⁴ ②の控除額は、個人住民税所得割の額の1割を限度

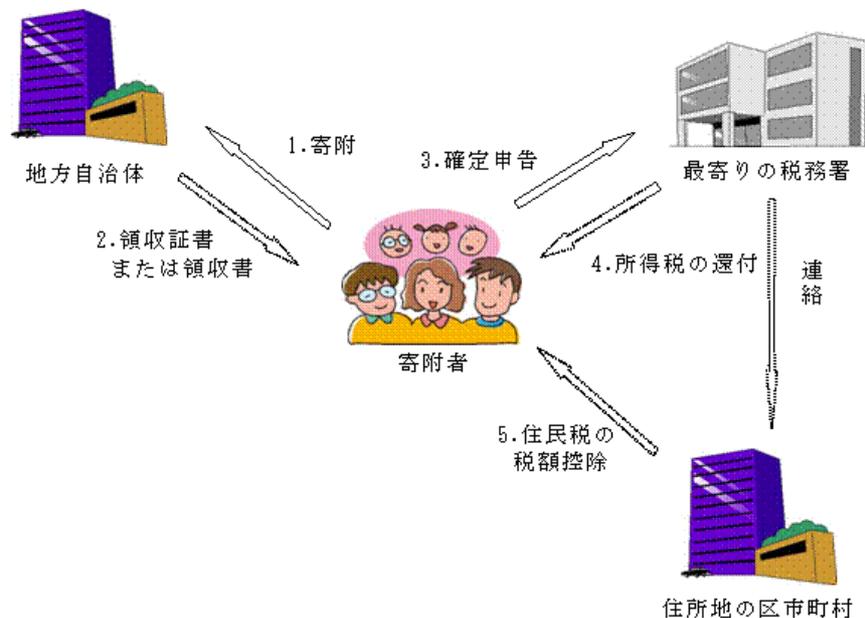


図 3-98 ふるさと納税の主な流れ

資料：総務省 HP

【参考：事業所税について】

事業所税は、一定規模以上の事業を行っている事業主に対して課税される税金で、事業所等の床面積を対象とする資産割と従業員の給与総額を対象とする従業者割とに分かれます。この税金は都市環境の整備及び改善に関する事業の財源にあてるための目的税で、地方税法で定められた都市だけで課税される市町村税です。東京都では、23区内において特例で都税として課税されるほか、武蔵野市・三鷹市・八王子市・町田市の4市で課税されます。

【対象】

- ・ 資産割

23区内全域で、使用する事業所等の床面積の合計が1,000㎡（免税点）を超える規模で事業を行う法人又は個人

- ・ 従業者割

23区内全域の事業所等の従業者数の合計が100人（免税点）を超える規模で事業を行う法人又は個人

【納める額】

- ・ 資産割

事業所床面積(㎡)×税率 600円

- ・ 従業者割

従業者給与総額×税率 0.25%

表 3-38 国税・地方税の主な種類

		所得課税	消費課税	資産課税
国		所得税 法人税	消費税 揮発油税 酒税・たばこ税 自動車重量税 石油ガス税等	相続税 登録免許税
地方	都道府県	法人事業税 個人道府県民税 均等割 所得割 法人道府県民税 均等割 所得割 道府県民税利子割 道府県民税配当割 法人事業税	地方消費税 自動車税 軽油引取税 自動車取得税 道府県たばこ税	不動産取得税
	市町村	個人市町村税 法人市町村税 均等割 法人税割	市町村たばこ税 軽自動車税	固定資産税 土地 家屋 償却資産 都市計画税 特別土地保有税 事業所税