

官民連携による立体道路制度の課題と展望について

浜田 誠也、加藤 拓哉、五十嵐 一智

ITS・新道路創生本部

本調査研究では、平成 26 年 6 月及び平成 28 年 2 月の道路法の一部改正により、立体道路制度は以前より柔軟な制度となったことを受け、道路の更新と再開発事業等の民間活力による一体的整備を想定した際の課題及び今後の展望について検討を行った。

はじめに

首都圏においては、財政的な制約が非常に厳しい中で、国際競争力の向上や今後発生が予測される大規模災害への対応が求められている。このような状況の中、平成 26 年 6 月及び平成 28 年 2 月の道路法の一部改正により、立体道路制度について既存の一般道への活用が可能となったこと、行政財産である道路に区分地上権の設定が可能となったことで、民間資金・ノウハウを活用し、「都市再生や地域活性化、社会資本の整備、維持管理と財政健全化」を同時に達成する効率的・効果的な道路の更新のあり方が検討されている。

そこで本調査研究は、海外における道路上空空間の活用に関する取り組み等の整理を行い、我が国における立体道路制度による道路上空空間の活用にあたって想定される課題を整理し、現在進行中の取り組みを踏まえた今後の展望について検討した。

2 海外における道路上空空間の活用に関する取り組みの整理

我が国において道路上空空間の活用を検討するにあたり、参考となる海外での取り組みについて、道路上空空間の権利や官民の役割分担等を中心に整理した（表 1）。

表 1 海外における道路上空空間の活用に関する取り組み概要

	フェンウェイセンター (ボストン)	世界都市館 (ケルン)	デュッセルドルフ地区 (デュッセルドルフ)
①道路上空活用時の土地の権利	・土地所有権：道路管理者 ・99年間のリース	・土地所有権：道路管理者 ・建物の基礎部分の土地のみ：民間事業者売却	・土地所有権：民間 ・土地登記簿に「通行権」を記載
②道路上空活用時の官民の費用負担	・人工地盤を含めた上部の整備・維持管理費は全て民間 ・人工地盤下のトンネルにおける排気用ファンや照明などの施工は民間、維持管理費は MassDOT	・事業者の負担	・税金負担 10割 (国：約 4割、州：約 4割、市：約 2割)
③法令上の位置づけ	・ボストン市の都市計画法第 80 条 (Article 80) に示されている、都市計画特別区 (PDA: Planned Development Area) にターンプライク上空を認定 ・用途、容積率等をボストン市ゾーニング局が審査し、認可	・建設法典第 9 条第 2 項：Bプランによる交通地上空の建築用と（標高または階数）の指定 ・NRW 州道路法第 23 条	・連邦長距離道路法第 17 条に基づく「計画決定手続き」 ・建設法典第 80 条に基づく土地の整理/換地
④事業スキーム	・民⇒官：2 億 2600 万ドルの 99 年間のリース代（固定資産税 570 万ドル（毎年）） ・道路上空部分のリース契約については、現在調整中	・建物の基礎部分の土地のみ、所有権を民間事業者売却 ・道路管理者と民間事業者の民法上の契約を締結	・公共事業により実施
⑤官側のメリット	・高速道路により分断された市域の再編 ・新たな税収の確保 ・都心における建築床の確保	・道路による地域分断の解消	・道路による地域分断の解消 ・道路地下化による環境改善

3 立体道路制度について

3-1 立体道路制度の概要

立体道路制度は幹線道路等の整備促進と土地の高度利用に関する取り組みの一つで、道路の区域を立体的に定め、それ以外の空間利用を可能にすることで、道路と建築物等との一体的整備を実現する制度である。運用にあ

たっては、道路法、都市計画法、建築基準法について、規制を緩和することで、道路上空の利用を実現することが可能となる（表2）。

3-2 立体道路制度の変遷

立体道路制度は平成元年に創設されて以降、道路上空活用ニーズの多様化にあわせて主に以下のような改正が行われている（表3）。

表2 立体道路制度に関連する法制度

法令	適用条文	概要
道路法	47条の7 他	・道路の区域を上下の範囲を限定し、立体的に指定することができる
都市計画法	12条の11 他	・建物と併せて使うことができる道路の区域（重複利用区域）を指定することができる。また、重複利用区域内の建築物許可基準を緩和することができる。※1
建築基準法	44条1項3号 他	・都市計画法に基づいて重複利用区域を定めた範囲において、道路内建築制限を緩和することができる。※2

※1：重複利用区域内における建築物等の建築又は建設の限界も定めることが必要

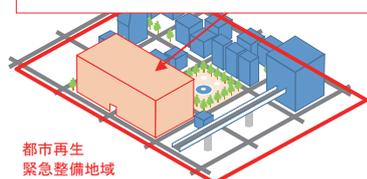
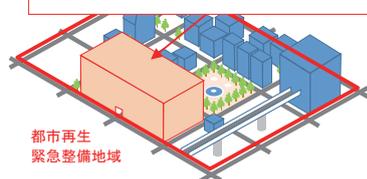
※2：道路内建築制限を緩和できる対象道路は、自動車専用道路、特定高架道路等に限られる

法令	適用条文	概要
都市再生特別措置法	36条の2 他	・都市再生緊急整備地域内の都市再生特別地区において、重複利用区域を設定した道路において、建築基準法の道路内建築制限を緩和することができる。

表3 立体道路制度に関連する法制度（民間敷地に道路）

	立体道路制度				イメージ・備考
	道路法	都市計画法	建築基準法	都市再生特別措置法	
H1	<ul style="list-style-type: none"> 道路を新設又は改築する場合、道路の立体的区域を定めることができる（法第47条の5） 都市モノレール、路外駐輪場等で一般的な道の機能を有しないものについては、建築基準法の「道路」として取り扱われない（通達） 	<ul style="list-style-type: none"> 地区計画で「重複利用区域」（道路の区域のうち、建築物等の敷地として合わせて利用すべき区域）及び「建築限界」を定めることが可能（法第12条の11） 	<ul style="list-style-type: none"> 都市計画で「重複利用区域」が定められていれば、道路内に建物を建築することを禁止する規定を適用除外（法第44条1項第3号） 		 <p>新設・改築時に道路と一体となった建物の整備が可能となった</p> <ul style="list-style-type: none"> 基本は高速道路への適用を想定（新設・改築のみ） 自専道、特定高架道路以外の道路は未適用
H14				<ul style="list-style-type: none"> 都市再生特別措置法の制定 	 <p>都市再生緊急整備地域</p> <ul style="list-style-type: none"> 都市内の立体道路制度活用ニーズが発生 →H17通達：ペDESTリアンデッキへの活用を明文化 特定高架道路の基準が厳しいため活用が進まない →H21要綱：自由通路への立体道路制度の活用を促進
H17	<ul style="list-style-type: none"> 立体道路制度の適用範囲をペDESTリアンデッキや自由通路、スカイウォークのような歩行者専用道路、自転車専用道等の「自動車の沿道への出入りができない構造」のものに拡大（通達） 				
H21		<ul style="list-style-type: none"> 自由通路整備への立体道路制度の適用を促進（要綱） 			
H23				<ul style="list-style-type: none"> 特定都市再生緊急整備地域内の都市計画道路への適用範囲の拡大（法36条の2） 	 <p>特定都市再生緊急整備地域 特定都市再生緊急整備地域の創設区域内の都計道の上空活用が可能に</p> <ul style="list-style-type: none"> 大街区化に関する議論 →H23都市再生特別措置法改正：一部の都市計画道路を適用範囲に追加

表4 立体道路制度に関連する法制度（民間敷地に道路＋道路区域に民間施設）

	立体道路制度			都市再生特別措置法	イメージ・備考
	道路法	都市計画法	建築基準法		
H26	<ul style="list-style-type: none"> 既存道路へ立体道路制度の適用範囲の拡大（法第47条の7） 			<ul style="list-style-type: none"> 特定都市再生緊急整備地域内の一般道路への適用範囲の拡大（法36条の2） 	<p>都市再生緊急整備地域の既存道路の上空活用が可能に（但し私権の設定）は未対応</p>  <p>都市再生緊急整備地域</p> <ul style="list-style-type: none"> 道路のオープン化に関する議論 →H26 道路法等改正：一部の既存道路等を対象に追加 既存道路に立体道路制度を適用する際に機構以外では、私権の設定が出来ない →H28 道路法改正：交通確保施設の維持管理を行う場合に限り私権の設定が可能
H28	<ul style="list-style-type: none"> 立体道路制度を活用し交通確保施設を整備する場合、行政財産である道路に区分地上権の設定が可能（法第47条の7第2項） 			<ul style="list-style-type: none"> 都市再生緊急整備地域内の道路への適用範囲の拡大（法36条の2） 	<p>都市再生緊急整備地域の既存道路の上空活用が可能に。私権の設定も可能</p>  <p>都市再生緊急整備地域</p> <ul style="list-style-type: none"> 既存道路上空を活用するにあたって詳細が不明（接道等の建築基準法、都市計画法上の課題）

平成26年にはこれまで新設・改築時に限定されていた立体道路制度について、既存道路においても適用できることとなり、平成28年には道路に区分地上権の設定が可能となり、道路上空空間に民間事業者等が活用可能となるなど、制度の適用範囲が拡大してきている（表4）。

3-3 立体道路制度活用のメリット・デメリット

立体道路制度を活用することによって想定されるメリット・デメリットについて、資金面・運営面それぞれの視点から整理を行った（表5）。

表5 立体道路制度の活用により想定されるメリット・デメリット

	メリット	デメリット
資金面	<ul style="list-style-type: none"> 従来道路区域の土地は道路事業者が買収して事業を行っていたが、立体道路制度活用により、<u>土地の地権者が同じ場所に継続して居住・営業が可能</u> 道路として利用する部分のみ権利を取得するため<u>用地取得費用が軽減</u> 既存道路上空を活用する場合、道路上空という<u>新たな行政財産の処分による収入</u>が得られる 	<ul style="list-style-type: none"> <u>国道の既存道路上空を活用する場合、区分地上権の設定対価は国庫に帰属</u>することになり、道路維持・拡幅・更新費用等に充てられない 民間にとっては、道路を活用して得られる<u>容積率などの利益と公共貢献など求められる責務とのバランス</u>が必要となる
運営面	<ul style="list-style-type: none"> <u>道路新設</u>の場合、道路事業単独で行うよりも地域の分断などが無くなり、<u>地権者等の合意が得られやすくなる</u> <u>既存道路上空</u>を活用する場合、民間事業者にとっては、駅の直近など<u>都心部の土地を用地買収等を伴わず入手することが可能</u>となり、事業化が早く進められる 	<ul style="list-style-type: none"> 道路が本来担っている役割として通行の場としてだけでなく<u>安全で良好な市街地環境の形成が阻害される恐れ</u>がある 道路事業・民間事業を一体的に行うため権利や維持管理に関しての<u>役割分担やリスク分担等が複雑</u>になり、協定等で明確にする必要がある <u>既存道路上空</u>を活用する場合、本来道路として整備された区画に建物が建設されることとなるため、<u>地域の合意が得られにくい</u>

4 官民連携による立体道路制度活用時に想定される課題

4-1 各種制度の課題

道路と都市を一体的に開発するにあたり想定される立体道路制度の関連法制度（道路法、都市計画法、建築基

準法、都市再生特別措置法）に関する課題事項について整理した。

立体道路制度を既存道路上空に適用した事例はないことから、詳細な条件等についてあいまいな記述となっているものもあるため、計画段階から関係機関との協議を進める必要がある（表6、7、8）。

表6 道路法関連の課題事項

項目	課題
① 交通確保施設	<ul style="list-style-type: none"> ●道路管理者以外の者が行政財産である道路上空に地上権を持つ条件として「交通確保施設」があるが、その詳細な条件等については示されていない（※）。 ●また、「当該交通確保施設の整備又は維持管理を適切に行うのに必要な技術的能力を有すること」の判断基準等についても示されていない。

※交通確保施設については、「立体道路制度に係る国有財産法等の特例について（国道利第14号、平成30年3月14日）」において、以下のように規定されている。

<p>(1) 交通確保施設について</p> <p>イ 規則第4条の10の3第1号で定める「一般交通の用に供する通路及びこれと同等の機能を有する建築物その他の施設」について</p> <p>規則第4条の10の3第1号の「一般交通の用に供する通路及びこれと同等の機能を有する建築物その他の施設」には、<u>通路以外に、例えば、事務所、店舗、倉庫、住宅、広場、公園及び地下街等を一部に含む施設も該当し、施設のすべての部分が通路である必要はない</u>こと。また、施設の機能を全うするために必要と認められる設備も含まれること。</p> <p>ロ 通路の開放のあり方について</p> <p>通路については、一般交通の用に供されている必要があること。</p> <p>なお、<u>通路は必ずしも24時間・365日開放されている必要はなく</u>、交通確保施設の種類及び当該施設周辺の道路交通の状況等に鑑み、個別の事例において、各道路管理者が適切に判断すること。</p>
--

表7 都市計画法・都市再生特別措置法関連の課題事項

項目	課題
① 地区計画の区域	●既存道路上空が地区計画では境界となっている場合には、道路中心線を挟み2つの地区計画が存在するため、道路上空空間の活用を前提とした新たな地区計画を定める必要がある。
② 容積率の設定	●容積率は地区計画で定められることとなるが、道路上空の容積率の設置について設定方法をどう考えるか不明確。
③ 容積率の割増・移転	●都市再生特別地区制度を活用した開発を想定する場合、容積率の緩和においては公共貢献が前提となるが、緩和容積率と公共貢献の内容の判断基準等が明確に示されていない。

表8 建築基準法関連の課題事項

項目	課題
① 接道要件への適用	<ul style="list-style-type: none"> ●建築基準法では、「4m以上の道路に2m以上接すること」とされており、計画策定時に留意が必要。（東京都建築安全条例では、「(大規模店舗では)道路に2辺以上接し、又は敷地の外周の長さの三分の一以上が道路に接すること」となっている) ●首都高などの高架・掘割道路においては、並行する道路上空に建築物を張り出すケースや、道路が並行しない区間に建築するケースなど、建築敷地の取り方に十分留意が必要。
② 人工地盤の取扱い	●道路上空空間に建築物を工作する場合、人工地盤の取扱いを土木構造物とするか、建築物とするかにより適用する基準が異なる。（事業費に影響）

表9 事業成立に向けた課題事項

項目	課題
① 区分地上権設定対価の取扱い	<ul style="list-style-type: none"> ●道路上空空間の売却益（区分地上権設定対価等）を当該区間の整備費等への充当可能性（国道の場合、国有財産法により国庫に納付） ●道路上空空間の対価設定の算定方法（及び契約方法）が不明確
② その他	<ul style="list-style-type: none"> ●民間開発を促すインセンティブ（行政側がどこまで支援するのが妥当か） ●道路上空を使用する権原（区分地上権、道路占用など） ●複数事業者による開発を想定した場合のスケジュール調整 ●開発計画の審査・評価方法・許認可プロセスの公正化 ●官民のリスク分担、費用負担 等

4-2 事業成立に向けた課題

道路上空空間を活用した官民連携による事業の成立に関する課題事項について整理した。

特に、道路上空空間の対価設定の算出方法及びそれらの売却益の当該区間の整備費等への充当スキームの確立は、事業成立性を確保する上では重要となる（表9）。

るニーズが認められる。

そこで国土交通省では、市街地の環境を確保しつつ、適正かつ合理的な土地利用の促進と都市機能の増進とを図るため、立体道路制度の適用を拡大することについて検討を行っている（図1）。

5-2 現在進行中の取り組み

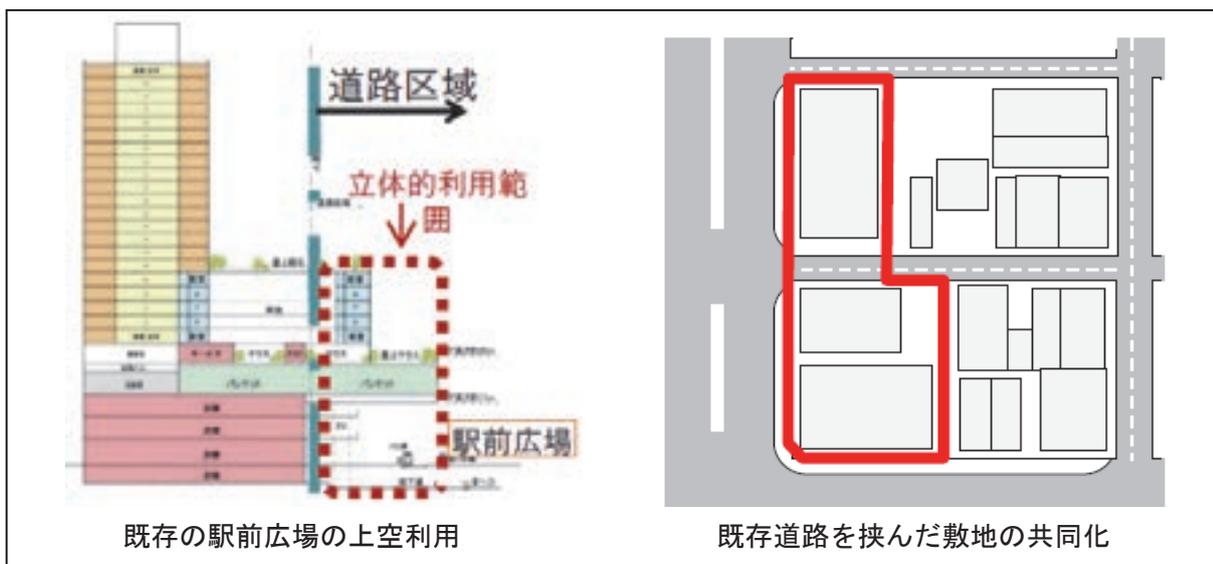
老朽化が進展している首都高速道路においては、都市との一体的な再生のあり方について検討が進められている。特に日本橋区間においては、平成29年11月1日に「首都高日本橋地下化検討会」が立ち上げられ、平成30年5月22日に地下ルート案などが公表されるなど、周辺のまちづくりの展開と連携した地下化に向けた取り組みが進められている（図2）。

一方で築地川区間においては、采女橋付近に線形不良

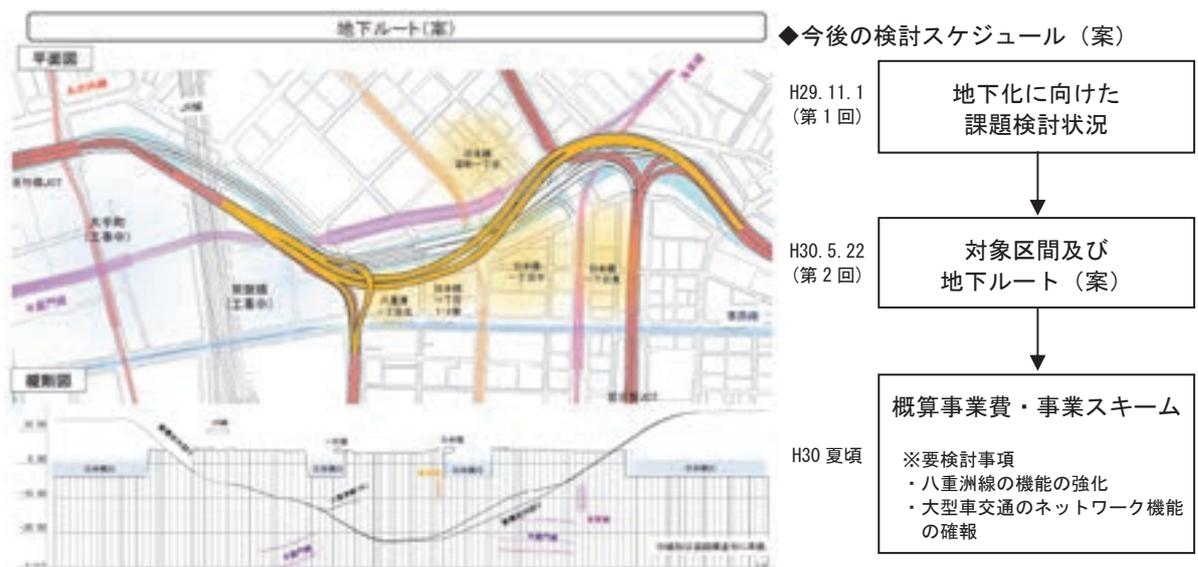
5 今後の展望

5-1 立体道路制度の適用範囲の拡大

現行の立体道路制度では、都市再生緊急整備地外の場合、自専道等の上空又は路面下の利用に対象が限定されるが、地方都市等においても一般道路の上空利用に関する

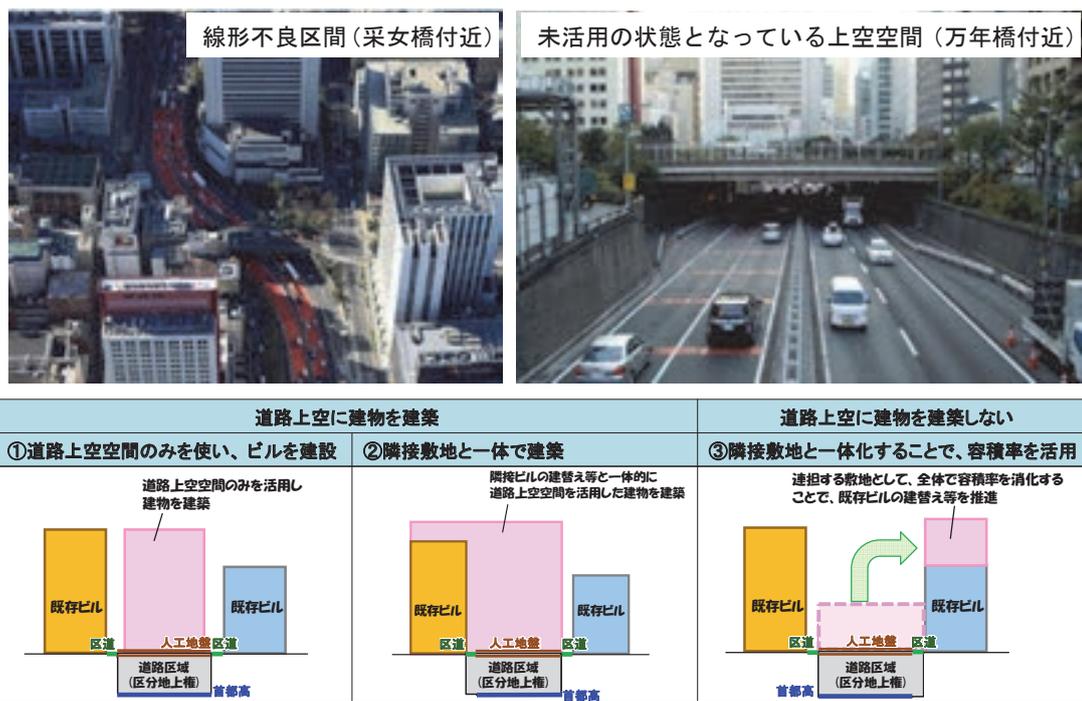


出典：都市計画基本問題小委員会都市施設ワーキング資料より作成
図1 道路上空を活用した土地の有効利用が求められる例



出典：首都高日本橋地下化検討会資料より作成

図2 首都高（日本橋区間）の地下化について



出典：首都高速道路の更新計画（H26.6.25）より作成

図3 首都高（築地川区間）について

区間が連続しており、高齢化した構造物とあわせて更新が求められている。今後は、道路上空空間を活用し、沿線開発やまちづくりと連携した更新計画の検討が進められる（図3）。

6 まとめ

本研究では、官民連携による立体道路制度活用時の課題を中心に整理・検討を行った。今後、更なる展開を図るには、「制度上の課題」や「事業成立に向けた課題」等への対応策について検討の深度化を図る必要があると考える。