

# 道路を巡る諸課題と展望

## —平成20年度道路関係予算等説明会より—

REPORT ④

当機構は去る9月27日、東京・麹町にあるルポール麹町において、平成20年度道路関係予算概要等説明会を開催。国土交通省道路路政課長・内海英一氏、国土交通省道路局総務課企画官・長橋和久氏、政策研究大学院教授・加藤久喜氏をお迎えし、道路行政をめぐる最近の諸課題、平成20年度道路関係予算概算要求等の概要、道路空間の新たな利活用に向けた今後の展望について講演が行われました。

お話しの概要は次の通り。

### 1 道路行政を巡る最近の諸課題

国土交通省道路局路政課長

内海英一氏



#### 1-1 道路特定財源の見直しに関する具体策

道路行政をめぐる最近の諸課題についてご説明いたします。まず、道路特定財源の見直しに関する具体策として次の5つがある。

- ① 一般財源化の議論がある中で、真に必要な道路については計画的に整備を進め、平成19年中に今後の具体的な道路整備の姿を示した中期計画を作る作業中。
- ② 平成20年以降も暫定税率による上乘せ分を含め、現行の税率を維持。
- ③ 現在、財源特例法に基づいて税収の全額を毎年度の道路整備費に充てるということを義務づけていますが、現在の仕組みを改めるということで、平成20年度の通常国会に法改正を提出。
- ④ 道路歳出を上回る税収については、一般財源にする。
- ⑤ 既存の高速道路ネットワークの有効活用、機能強化のための新たな措置とあり、高速道路の料金の引き下げ等納税措置につき、20年の通常国会に法案を提出する予定。

#### 1-2 社会資本整備審議会道路分科会建議

今後めざす社会の実現に必要な道路政策として、次の4つがある。

- ① 東アジアの経済成長を活かした国際競争力の強化
- ② 少子高齢化における活力ある国民生活の創造
- ③ 安全で安心な社会の実現
- ④ 環境問題への積極的対応  
ここで道路政策の改革の視点とし

て、ストック、あるいは既存のネットワークを延長していくという姿勢として次の4つを強く打ち出している。

- ① 高齢化する道路ストックに対応した戦略的道路管理
- ② 既存ストックの徹底的な利活用
- ③ 地域の人々と共に進める道路・沿道空間の再生
- ④ プライオリティの明確化によるスピーディな事業展開

安全で安心な社会の実現のためにストック活用の観点から、予防保全という考え方を明確化。大体、アメリカの資本整備から30年遅れて日本の道路整備が進展。現在、構造物で50年建っているストックは6%だが、これが10年後には2割が50歳以上のストックになり、20年後には5割近くが50歳以上のストックになる。その時にどう考えるか。

従来であれば事後保全という考え方で、大体60年位までは使えるだけ使って、そこで一気に更新する予定だったが、今後はもっとマメに点検し、その点検に応じた補修を行うことで、構造物の長寿命化を図る。それによって、ライフコストも縮減させることができることになる。

ちなみに、ざっと調べた結果では現在、自治体の中で全体で見れば定期点検をルール化していないところが8割。市町村では9割がルール化してい

ない。こうした状況を今後、どう変え、道路管理者として責任ある予防保全を徹底していけるか今、大至急検討中である。

### 1-3 地域ニーズに即した柔軟な道路管理にするための改正を

次に、改正道路法の施行について説明。今回の道路法改正は、都市再生法の一部改正として行ったが、従前から言っている「道路ルネッサンス」を具体化するもので、地域ニーズに即した柔軟な道路管理にするための改正をしている。それに伴って、いろんな地域の工夫が行われ、ビジネスチャンスも出てくると考えている。

まず、市町村の代行制度。基本的に道路管理の仕組みは、国道、県道、市町村道と縦に管理者が分かれているが、市から見た場合、自分の地域の国道、県道も含めて一体的に道路管理したいというニーズも相当ある。それに対応するために、指定区間外国道、都道府県道について、市町村が本来の道路管理者と協議し、市町村のほうで事業ができるという仕組みを導入した。具体的には、歩道や自転車道等の新築・改築・修繕、あるいはそれに伴う不足物の整備である。

たとえば、駅前を市が国道・県道を含めて一体的に道路管理者がいない時に整備したい、あるいは通学路を整備する時に市町村道だけでなく、都道府県道・国道を含めて一気に整備したいなど。そんなニーズに対して、それがきちんとできるように整備した。

最初にどんな事業をやるか決めていただき、その際に道路管理の権限も市町村が代行可能。広域決定や、工事のための通行禁止、あるいは共同溝の計画の策定、占用許可等を本来の管理者に成り代わって市町村ができる。

これは市町村による要請制度で、特に交通安全関係のメニューでは、法律

上の要請ができ、要請を受けた側が遅滞なく判断してきっちり対応することになる。

次は利便施設の管理協定制度である。今は道路区域とその外側を切り分けて、道路管理者は道路区域の中しか手が出ないが、実際には都市空間を形成する仲間として、道路と沿道は切っても切れない関係で、そこを一体的に管理したいというニーズも相当ある。

沿道区域では、たとえば総合設計で公開空地を造った時に、公開空地が舗道上につながっているというイメージだが、そういう時にこの道路と沿道とを一体的に管理できる仕掛けを作り、これらを協定に基づいて道路管理者が管理できるようにする。実際の清掃は沿道施設の消費者が行うが、費用負担は道路管理者でやり、協定の内容はケースバイケースで適宜決めていただき、それを自由にできるように仕組む。

また、今でも住民団体が美化緑化活動を大変熱心にされているが、活動の一環として花壇やフラワーポットを設けるといいう時に、やりやすくなるという仕組みだ。住民団体の活動を応援する意味と、道路の法令という意味では現在、占用物件は全て邪魔者だから、できるだけ道路にないほうがいいが、道路の外に余地がないときに限って認めてあげるとい思想だ。占用物件の中にもいい物件があり、道路管理に役立つ物件について、道路外に余地がなくてやむを得ない場合は、認めようということで、思想的に一步前進した制度になっている。

有料駐輪場の制度についてだが、平成17年に道路管理者の付属物として路上の駐輪場を造るといいう仕組みを設けたが、無料化が前提だった。一方で、道路周辺では自治体なり民間で有料の駐輪場を整備。昨年、駐輪場を設けたが、こういったものは自治体や、NPO

が有料で作る。そうした時に道路付属物だけが無料だと民業を圧迫するため、そんなことがないようにバランスの取れた成果ができるし、自治体としても多少なりとも財源措置が欲しいというニーズに対応するために、有料の駐輪場制度を設けた。

### 1-4 占用料の見直しについて

道路使用料について、この秋に道路法の施行令を改正し、準備期間、周知期間をおき、来年4月から占用料の改定を施行していきたい。今の占用料は平成6年を基準にして8年度にやっており、この間の地価の下落、あるいは市町村合併の推進という社会情勢の変化を反映させる必要があり、今般見直しを行う。一言で言うと、道路価格のほうは、たとえば平均値で見ると平成6年から比べ、平成10年を100にすると17年は51ということになり、大きく下落した。

その中で占用料は、基本的には地代というか賃料なので、まず賃料を決めよう。ただし、賃料のデータはすぐにでないで「地価×使用量率」という形で、どこでも計算できるように使用料率を決めるというのがミソである。

使用料率について、従来は財務省が作ったデータを使えばよかったが、それが廃止されたので、今回国土交通省で独自に調査し、その調査に基づいて使用量率をはじいている。使用料率3.6という数字である。ちなみに、定額物件というのは電柱やガス管みたいに大量処理するもの。定率物件というのは、たとえば高架下駐車場みたいにその都度、地価に使用料率を掛けて計算するというものだが、基本的には率をつかう。結論的には地価の下落ほどは大きくないけれども賃料も下がっている。それを反映した形で定額物件については推進が引き上がることにな

る。

一方、定率物件については、料率自体は上がるが、地価が下がっているので、大体平成11年位の水準になると考えている。個別の広域事業者の皆様にはご説明をし、合意形成をしているが、また今後、政令を作っている段階で、ご相談をさせていただくことになる。

今、道路状況は非常に大きな転換期である。これまで以上に民間とも強く連携しつつ、いい道路、あるいは道路空間を作っていきたいと考えている。

2

道路空間の新たな利活用に向けた今後の展望等について

政策研究大学院大学教授

加藤久喜氏



2-1 「道路ルネッサンス研究会」を出発点にして

まず前提として、道路の整備のニーズはまだある。これは紛れもない事実であり、国全体としても投資力がない、お金がないと言うことであれば、地域活性化、あるいはその景観などについては、民間の活力を使っていかなければいけない。

道路ルネッサンスの前に当然、道路の五計があり、五計の前には全総という話があるのだが、四全総までは事業費の書き込みがあり、額でいくらということを示せたが、平成10年度に作られた国土のランドデザインでは、額の例示もなかった。道路の重点計画は2003年にできているが、これは計画が

できてから初めて投資額が減っている。

国民のニーズが多様化しているというだけでなく、やはり国民の価値観が変わる中で、景観や地域の賑わいに力を入れなければいけない。これは国が道路特定財源でお金を取って国が全部やればいかかという、そこはやはり、地方と一緒にやろうということで、道路ルネッサンス研究会の報告が出て、道路法の改正ということになった。

2-2 地域活性化、環境、情報提供サービス、安心安全、省エネ

方向性として5つ。まず第1に地域活性化。これは社会実験で始まっているが、オープンカフェとかパレードとかそういう地域活性化の所をどういう風にオーソライズしてルール化できるかということだ。

2番目が環境。とくにCO<sub>2</sub>の話とかヒートアイランドと言った形で、道路もかなりの面積が都市内にあるので、どういう光景ができるのか。

3番目として、情報提供サービス。たとえばいろいろな情報を出したり、広告を出したりということでも、かなりポテンシャルがあるのではないか。

それから安全安心という意味では、交通事故という事でなく、自然災害の際とか通学の際にどうするかということ、つまり空間をどう使うかということ。それから最後の省エネとか新エネルギーということで、太陽光発電とか風力発電というのが霞ヶ関の議員会館の前にもあるが、それをどういう風に受け入れていくかということ、方向性として5つある。

それを受けてどういう方向に行くかと言うことで、課題がいくつかあるが、いずれにしてもルール化ができていないということで、そこをきちんと

やって頂かないとなかなか民間でも使えないということがある。提言として下記の4つを紹介する。

要は道路空間をどう使うかというのが1つ、もうひとつは環境対策ということで何ができるか。

まず1つが主体の話で、一体利用ということで、沿道とどういう風に一緒にになるか。道路管理と一緒に街路とか植樹をやれば効率的だが、それが全体の街づくり像とどういう風に関連していけるのか。

それから空間としては、つまり空間地域活性化ということで、先々としては、ロケーション、たとえば撮影で使ったり、ライトアップしたりなど必要である。実際にお金がなくなってくるので、広告ビジネスとして広告を出す際にも、無駄は極力やらないことという発想の転換が必要で、これをどういう風に位置づけられるかということだ。

それから、これを利用する際に、使い方の話として、ひとつはハードの面で構造基準の中でどういう風に位置づけていただけるかという話である。それから造ったあとのソフトをどうやって制御するか。たとえば中長期にあるような低公害車の、たとえば電気の供給施設とか、天然ガスとかエタノールとかは、環境負荷の低減に役立つのだが、それに支援できるか。電気もエタノールも特定財源を払ってないので、結局特定財源との関係をどうするかということになってくると思うが、そういうことが今後の進める話としてある。特に市街地の民間との一体的な活用ということを今後、力を入れて勉強していいアイデアを出せば、色々反映していただけると期待している。

規制改革会議でまさにそういう議論が出ている。経済効率の高い都市の創造ということで、「限られた空間の有効活用を語り高い都市を創造する」

道路法改正に関する公表事項について

○道路ルネッサンス研究会（平成18年7月10日（報告書のポイント））

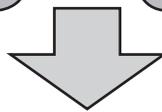
道路に対する国民のニーズの多様化

〈背景〉

- ・ 国民の価値観やライフスタイルの変化
- ・ 情報社会の進展
- ・ 国民の参加意識やボランティア意識の高まり
- ・ 地域に根ざした特色あるまちづくりの進展  
など

戦後の道路

- ・ 自動車交通が最優先され、他の機能は考慮されず
- ・ 道路区域と区域外が明確に区分され、地域と道路との一体性が希薄化
- ・ 道路区域内は道路管理者が一元的に管理しており、道路管理者以外の者の参画の枠組みが不十分



バリアフリー、景観、防災、地域の賑わいなど道路に対する国民の多様なニーズに対応するため、沿道と連携した空間の形成に関する柔軟な制度の構築が必要

と。高度化すればいいと言うわけではないが、民間の方が整備をされる際に、うまくいってないと言うことは事実なので、周辺も含めた一定規模の街区全体の環境改善をする場合には、道路空間を立体的に使っていいのではないか。たとえば街区と街区の間に通路を設けて橋を渡してもいいのではないか。現行でもやむを得ない時はできるという規定もあるようだが、それをどのようにルール化していくのか。それをつなげることで、一定の敷地の規模とできないような開発を街の中でできるということで、これをどんどん進めていったらいいのではないかと私としては思っている。

それで、国土交通省においてもこれまで以上に積極的にそういうニーズを把握してほしいと言うことで、皆さんもニーズがあれば、どんどん出していったらいいのではないかと思います。

具体的な施策であるが、立体的に可能となる場合と、そのための手続きを明確化するために、どうしても1回1

回、協議を重ねるとなかなか前に進めず、結果も見えないので、開発に躊躇する場合も多いが、この辺を明確化し、どういう場合にこういう立体的な

利用ができるかということを整理して言って頂くと、民間のほうも使いやすくなるのではないかと思います。

また、道路政策の提言が出ている

①沿道との一体的利用

- 短期 環境負荷の低減に寄与する施設、備蓄空間、たまり空間等の一体的管理
- 中長期 道路と沿道空間を一体的に活用するビジネスが展開できるような仕組み

②道路空間の利活用

- 短期 地域の防犯に資するたまり空間整備や地域の活性化に資するような利用を踏まえた歩道整備
- 中長期 ロケーション支援や都市のライトアップ等の更なる要件の緩和や手続の簡素化、広告ビジネスを活用した道路附属物、道路占用物件等の修景、整備

③道路構造基準

- 短期 更なる緑化等を可能とする道路構造基準の設定
- 中長期 日陰シェルターや地中との熱交換によるヒートアイランド対策など道路以外の環境負荷を軽減するための道路構造基準の設定

④道路空間の占用基準

- 短期 情報提供システム等の道路空間への設置が可能となる占用基準の緩和
- 中長期 地域の環境負荷低減低公害車の普及促進を図るための設備や新しい充電システムの装置の道路空間上への設置

が、これは国土交通省の建議だが、「地域の人々と共に進める道路沿道空間の再生」ということで、これまで交通機能をメインにやってきたものについて、空間機能も最低限に発揮すると言うことで、道路と沿道空間の一体的な活用とか、地域住民・NPOとの連携・共同と言うことで、今の時代はむしろ一緒にやっていく、場合によっては民のほうで主体になって、やって頂くと言うことで、そういう形のものをどんどん民間のほうから提言して、取り込んでいって頂くのがいいのではないか。

具体的な事例で、武蔵野線に新しい駅を造っており、区画整理で調整して一緒に造るというもので、道路をまたいで商業施設を連結している。それから、他のショッピングセンターでも道

路と道路の間を通路で3本つないでいる。これはかなり大きなショッピングセンターなので、力もあるし、ある程度事例も積み重ねているので、調整などもできるかもしれない。ただ、こういう形でなくて、もっと中小の企業の方だったり、新しい取り組みでも、こういうことがやれたらいいなと思います。やっぱりその時はルール化ができていないとなかなか取り組めない。それについてひとつ取り組んでいる事例を紹介する。

### 2-3 高松丸亀町商店街の取り組み

高松丸亀町商店街では、道路の上に通路を掛けて上に屋根がついていたり、道路上にテーブルを配置したりオープンスペースを作っている。非常にファッションナブルな街であり、ここ

丸亀の商店街は、今では高知とか徳島から人を呼んでいると言うことです。実際には相当な管理者の協議とか警察庁の協議があって、それを何度も何度もクリアして、こういう形になったそう。

これは高松の街づくり会社がやっているのだが、その委員会に東京の錚々たるメンバーの先生方が入った委員会があり、先生方がおっしゃっているならということで、警察協議とか建築の協議等を含めて議論し、やっとういう形になったということだ。

できればそれをルール化して、もっと簡単にいろいろな地方の都市でもできるような形になったらいいと思うし、国のほうもお金がないので、そういうところに力を注いでもらいたい。