

新 道 路 利 活 用 研 究 会  
報 告 書

(道路関連施設整備支援に関する調査研究部会)

平成26年8月

一般財団法人 道路新産業開発機構



## 目 次

### 序章

1. はじめに.....	1
2. 検討体制.....	3
3. 検討テーマ.....	5
4. 検討経緯.....	8

### 本編

1. 研究の背景及び目的.....	11
2. 民間活力の活用について.....	12
3. 日本を取り巻く現況.....	13
4. 道路関連施設整備に関する民間事業者への支援方策の提案について.....	16
(1) 民間事業者の参画が想定される道路関連事業とこれに対応した支援方策.....	18
1) 民間事業者によるスマート IC 整備について.....	18
2) 民間事業者による SA/PA 事業への参画について.....	20
3) 民間事業者による新たな道路整備について.....	21
4) 民間事業者による歩行者空間の整備について.....	24
(2) 民間事業者による道路関連事業推進のための支援方策.....	26
1) 規制緩和での対応.....	26
2) 補助金の活用.....	29
3) 融資制度の活用（低利融資の実現）.....	31
4) 出資・社債による資金調達.....	33
5) 税制の優遇や道路占用料の減免等.....	34
6) 適切な情報公開・提供.....	36

### 参考資料（電子データで提供）

1. 地域の活性化.....	43
2. 道路空間の新たな利活用.....	151
3. 新たな道路整備.....	229
4. 歩行者空間の整備.....	399
5. ITS の普及促進.....	487
6. 道路環境の改善.....	553
7. 環境負荷低減.....	573
8. 防災・減災機能の強化.....	655



## 序章

### 1. はじめに

道路関連事業は公共性の高さゆえに、これまでは官によって整備が行われ、またその利用についても官による規制が強く働く分野であった。しかしながら、昨今では道路整備予算の削減によって、もはや官だけで十分な整備・維持管理をすることが困難な状況になってきている。また多様化する国民ニーズへの対応が求められているなかで、道路関連事業においても民間活力の活用が期待されるようになってきている。このような流れの中で、平成 11 年の PFI 法の整備をはじめ、PPP やコンセッション方式の導入がおこなわれてきている。本研究では、このような現状と問題意識を踏まえて、約 2 年間にわたり今後の道路関連施設整備支援のあり方について調査研究を行ってきた。

今後、道路関連事業において民間活力の活用を図っていくためには、まず、民間事業者の有するノウハウによって、より良い道路環境の実現が図られる可能性のある分野を提示することが必要であろう。また、既存の制度や仕組みについて、民間事業者の意見を取り入れながら見直しを図るなどの検討も、今後の道路関連事業推進のためには求められる。例えば、SA/PA 事業や道の駅事業は、民間事業者のノウハウが活きる典型的な事業であり、今後も民間事業者の積極的な参画が期待できる分野である。

時代のニーズに応じ、制度面における規制緩和も図られつつある。例えば、有料道路事業では、平成 17 年に日本道路公団の民営化が図られた。また、道路ストックの有効活用といった観点からは、道路区域内のオープンカフェの常設が一定の条件のもとで可能となった。このように、民間事業者による道路関連事業の推進のための支援方策といった観点からは、やはり、規制緩和が大きな課題となっていることがあげられる。この場合には、対象となる事業を定めることが重要であり、民間事業者に任せうる分野であるかを適切に判断するため、十分な検討を行うことが必要となる。さらには、今すぐに民間事業者の参画が実現困難な分野もあるが、これらについては、将来を見据え、意欲の醸成などの育成を図ることが重要なこととなる。

平成 24 年 12 月第 2 次安倍内閣が発足し、基本方針として「三本の矢」(アベノミクス)が策定され、その第三の矢である民間投資を喚起する成長戦略の検討が行われているところであるが、わが国がさらなる成長を遂げるためには、一層の工夫や新たな知恵も必要であろう。本報告書では、当部会での検討成果として、民間事業者の参画が想定される道路関連事業とこれに対応した支援方策を提案するが、これは、地域の抱えている課題である地域活性化に寄与する施策のひとつとなりうることから、この成長戦略の達成のためにも資するところがあると考えられる。

この度、研究成果がまとめられるにあたり、本研究会において有益なご議論頂いた部会員企業の皆様方、調査を実施頂いた事務局の皆様方に、心から感謝を申し上げます。本報告書が、今後の道路分野における民間活力の活用の一助となれば幸いです。

新道路利活用研究会  
道路関連施設整備支援に関する調査研究部会  
部会長 松島 茂（東京理科大学大学院）

## 2. 検討体制

本部会は、学識経験者や賛助会員等で構成する自主研究組織です。部会長に東京理科大学大学院イノベーション研究科技術経営専攻 松島茂教授、副部会長に株式会社東芝コミュニティ・ソリューション社コミュニティ・ソリューション事業部ソリューション営業第五部 東一徳担当部長に就任していただき、部会員は当機構の賛助会員企業から募り、計 23 社で検討を行いました。

また、アドバイザーとして YS エネルギー・リサーチ 山藤泰代表（元：関西学院大学大学院総合政策研究科客員教授）、上智大学経済学部 中里透准教授、株式会社タダノ 吉田康之社外取締役、（元：(株)三菱総合研究所エネルギー研究本部長参与、元：(株)日建設計総合研究所副所長）、オブザーバーとして日本国土開発株式会社、一般財団法人民間都市開発推進機構にご参加いただきました。

### ■道路関連施設整備支援に関する調査研究部会

部会長：東京理科大学大学院イノベーション研究科技術経営専攻 松島茂教授

副部会長：株式会社東芝コミュニティ・ソリューション社 東一徳担当部長

（コミュニティ・ソリューション事業部ソリューション営業第五部）

アドバイザー：YS エネルギー・リサーチ 山藤泰代表

（元：関西学院大学大学院総合政策研究科客員教授）

上智大学経済学部 中里透准教授

株式会社タダノ 吉田康之社外取締役

（元：株式会社三菱総合研究所エネルギー研究本部長参与、

元：株式会社日建設計総合研究所副所長）

部会員：イオンモール株式会社

沖電気工業株式会社

株式会社オリエンタルコンサルタンツ

株式会社熊谷組

KDDI 株式会社

コイト電工株式会社

清水建設株式会社

大成建設株式会社

大日本コンサルタント株式会社

株式会社千代田コンサルタント

電気技術開発株式会社

株式会社東芝

トヨタ自動車株式会社

中日本ハイウェイ・エンジニアリング東京株式会社  
中日本ハイウェイ・エンジニアリング名古屋株式会社  
名古屋電機工業株式会社  
日産自動車株式会社  
株式会社ニュージェック  
富士電機株式会社  
三菱重工業株式会社  
三菱電機株式会社  
森ビル株式会社  
株式会社日立国際八木ソリューションズ

オブザーバー：日本国土開発株式会社

一般財団法人民間都市開発推進機構

事務局：一般財団法人道路新産業開発機構

### 3. 検討テーマ

当部会では、道路関連施設整備に関する民間活力の活用機会について、ニーズや課題を明確にするとともに、検討するにあたっては、その事業の概要、活用された制度、既存の支援事例などの調査のため、各テーマを設け、テーマごとに事例を分類・抽出した上で、今後の支援方策についての検討を行うこととしました。

表\_序 3-1 検討テーマについて

1. 地域の活性化	4. 歩行者空間の整備	7. 環境負荷低減
2. 道路空間の新たな利活用	5. ITS の普及促進	8. 防災・減災機能の強化
3. 新たな道路整備	6. 道路環境の改善	

表\_序 3-2 検討テーマの概要と事例について①

検討テーマ	検討概要	事例等
地域活性化	地域活性化に寄与している道路関連施設や取組みを抽出し、民間事業者が担っている（担える可能性のある）箇所への支援方策を検討した。	<p><b>(道路本体の活用)</b> スマート IC 整備、地域と高速道路会社による観光 PR</p> <p><b>(休憩施設)</b> スマート PA (仮称)、路外パーキング、道の駅、SA/PA 事業、SA/PA 拡充方策、高速道路乗継システム</p> <p><b>(地域の有する観光資源の活用)</b> 日本風景街道、観光資源活用トータルプラン</p> <p><b>(道路の維持管理 (エリアマネジメント))</b> 汐留シオサイト、高松丸亀町商店街、まちづくり松山</p>
道路空間の新たな利活用	道路の有する本来機能である交通機能（アクセス機能、トラフィック機能）のほか、空間機能を最大限活用するための制度の運用について、規制を緩和させる検討が進みつつあることから、既存ストックの有効活用としての新たな利活用に関する民間事業者への支援方策を検討した。	<p><b>(道路占用制度)</b> つくば駅南北自由通路、札幌地下歩行空間、大阪ダイヤモンド地下街、イオンレイクタウン、トレッサ横浜、ららぽーと横浜、ゆめタウン高松、高松丸亀町商店街、平和島 PA、高架下施設</p> <p><b>(立体道路制度)</b> デュプレ西大和、大阪シティエアターミナル、環状第二号線再開発、新宿南口地区基盤整備事業</p> <p><b>(廃道)</b> 富山グランドプラザ、銀座三越、宮崎山形屋、山形屋本店（鹿児島）</p>

表\_序 3-3 検討テーマの概要と事例について②

検討 テーマ	検討概要	事例等
<p>新たな道路整備</p>	<p>(有料道路等に関する新たな道路整備) 道路は公共性が高いことから、民間事業者が担う事業ではなかった。しかしながら、昨今においては、道路事業にも、PPP/PFI 及びコンセッション方式の導入を検討するなどの動向がある。これまでの道路整備手法等から、民間事業者が参入した場合の支援及び留意点などについて検討した。</p> <p>(開発行為に伴う道路整備) 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、道路整備が伴われることとなる。開発区域における幹線道路及び区画道路については、地方公共団体における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少なくない。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整備がされるものもある。これらことから、開発行為によって整備される道路について、民間事業者への支援の可能性や、今後の支援方策について検討した。</p>	<p>(有料道路等に関する新たな道路整備)</p> <p>●整備事例 高速自動車国道、都市高速道路、本州四国連絡道路、一般有料道路、東京湾横断道路（アクアライン）、北九州高速道路、若戸大橋・若戸トンネル</p> <p>●コンセッション方式の検討 愛知県道路公社、青森県道路公社</p> <p>●諸外国事例 フランス、イギリス、ドイツ、オーストラリア</p> <p>(開発行為に伴う道路整備) 郊外型ニュータウン、都市内における商業施設等の開発、中小規模宅地造成整備に伴う開発</p>
<p>歩行者空間の整備</p>	<p>地域においては、安全に通行できる歩行者ネットワークの形成が進められており、道路管理者だけではなく、建築物所有者である民間事業者と一体となって整備が進められている。そこで、官民の連携によって歩行者空間が整備されている事例を抽出し、既存の活用制度や今後の支援方策について検討した。</p>	<p>(土地区画整理事業) 汐留シオサイト、みなとみらい 21、品川グランドcommons、木の葉モール橋本</p> <p>(市街地再開発事業) 晴海一丁目、六本木ヒルズ、小倉駅前、品川インターシティ、高松丸亀商店街A街区</p> <p>(その他公的機関の支援制度の活用) コレド日本橋、歌舞伎座、木の葉モール橋本</p> <p>(民間事業者による整備) 天王洲アイル、汐留シオサイト、幕張イオンタワー、品川グランドcommons</p>

表\_序 3-4 検討テーマの概要と事例について③

検討 テーマ	検討概要	事例等
ITS の普及 促進	国家施策や成長戦略として位置づけられている ITS 関連事業について、真の普及を目指すため、活用機会の創出や民間事業者への導入支援などについて検討した。	料金決済（ドライブスルー）、ITS スポットを活用した物流効率化、民間プローブデータの活用、SA/PA・道の駅での観光情報の提供、EV 充電施設の満空情報や予約システムの構築、長崎 EV&ITS プロジェクトなど
道路環境の 改善	国民の価値観やライフスタイルが変化し、国民の参加意識やボランティア意識が高まるにつれ、地域が自主的に道路の美化活動に取り組む事例が増えてきた。地域が取り組んでいる愛護活動への支援状況と道路の沿道景観の向上を図るため占用制度を活用している事例を調査した。	ボランティアサポートプログラム、アドプト制度、NPO 法人はな街道、広告付きバス停上屋の占用
環境負荷低減	道路に関連した環境負荷低減への取り組みのうち、特に運輸部門からの二酸化炭素排出量が日本全体の約 2 割を占めていることから、物流に関連した民間事業者における施設整備への動向等を調査するとともに、今後の支援方策について検討した。	<p><b>(広域物流施設)</b> 高速道路の新規供用及び IC 近傍への大型物流施設整備需要の拡大等</p> <p><b>(都市内物流施設)</b> 荷捌き施設の確保、共同集配</p> <p><b>(既存の支援事例)</b> 物流総合効率化法、グリーン物流パートナーシップ</p>
防災・減災機能の強化	災害時においても道路は、救助・救援活動、広域的な物資の輸送、避難路や避難場所としての副次的機能を有し、重要な役割を担っている。主に東日本大震災時において道路及び道路関連施設に起きた事実を確認し、大規模災害時における道路の機能を考察するとともに、国による防災・減災に関する施策、民間事業者による支援活動を紹介する。また、今後の民間事業者における支援活動を円滑に進めるための方策について検討した。	<p><b>(道路等が果たした役割に関する事例)</b> 東日本大震災時に道路、道の駅、高速道路が果たした役割、官民連携による支援事例（民間プローブの活用）</p> <p><b>(民間事業者における支援事例)</b> イオングループ、KDDI 株式会社、森ビル株式会社、富士電機株式会社、伊藤園株式会社</p>

## 4. 検討経緯

平成 24 年 4 月に第 1 回部会を立ち上げ、約 2 ヶ月間隔で部会を開催しました。道路に関連した施設整備について、民間事業者による整備事例を調査するとともに、民間事業者の意見を反映するための事業者ヒアリングを実施しながら、支援方策（案）の検討を行いました。また、平成 24 年 11 月、平成 26 年 2 月には、研究内容をより深度化すべく現地見学会を実施しました。

表\_序 4-1 道路関連施設整備に関する調査研究部会の開催について①

開催回	開催日	検討内容
第 1 回	H24. 4.23 (月)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 新道路利活用研究会について</li> <li>・ 研究の背景及び目的、部会の進め方について</li> <li>・ 民間事業者支援に関する既存制度について</li> <li>・ 民間活力の活用事例について</li> </ul>
第 2 回	H24. 6.26 (火)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 想定される支援メニュー（案）について</li> <li>・ <b>事例紹介</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ SA/PA 事業、道の駅事業、ハイウェイ・オアシス事業、スマート IC 事業</li> </ul> </li> </ul>
第 3 回	H24. 9. 4 (火)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ <b>支援方策（案）</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ SA/PA 事業、道の駅事業、ハイウェイ・オアシス事業、スマート IC 事業</li> </ul> </li> <li>・ <b>事業者ヒアリング</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ ネクセリア東日本株式会社</li> <li>○ 首都高速道路株式会社</li> <li>○ 株式会社三興（道の駅「針テラス」）</li> <li>○ イオンリテール株式会社</li> </ul> </li> <li>・ <b>事例紹介</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 歩行者空間の整備と道路環境の改善</li> </ul> </li> </ul>
第 1 回 現地見学会	H24.11.28 (水) ～ H24.11.29 (木)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 小倉駅前周辺開発 (駅前ペDESTリアンデッキ、魚町銀天街など)</li> <li>・ 道の駅むなかた</li> <li>・ イオンモール福岡（須恵スマート IC）</li> <li>・ トヨタ自動車九州株式会社宮田工場 (宮田スマート IC)</li> </ul>

表\_序 4-2 道路関連施設整備に関する調査研究部会の開催について②

開催回	開催日	検討内容
第4回	H24.12.10 (火)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 支援方策 (案) <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 歩行者空間の整備と道路環境の改善</li> </ul> </li> <li>・ 事業者ヒアリング <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 森ビル株式会社</li> <li>○ 一般財団法人民間都市開発推進機構</li> </ul> </li> <li>・ 事例紹介 <ul style="list-style-type: none"> <li>○ ITS の普及促進について</li> <li>○ 防災・減災機能の強化について</li> </ul> </li> </ul>
第5回	H25.2.26 (火)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 支援方策 (案) について <ul style="list-style-type: none"> <li>○ ITS の普及促進</li> </ul> </li> <li>・ 事業者ヒアリング <ul style="list-style-type: none"> <li>○ トヨタ自動車株式会社</li> <li>○ 日産自動車株式会社</li> <li>○ 株式会社東芝</li> <li>○ 三菱重工株式会社</li> </ul> </li> <li>・ 事例紹介 <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 防災・減災機能の強化</li> <li>○ 道路空間の新たな利活用 (地下空間、立体利用)</li> </ul> </li> </ul>
第6回	H25.4.22 (月)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 支援方策 (案) <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 防災・減災機能の強化</li> <li>○ 道路空間の新たな利活用 (地下空間、立体利用)</li> </ul> </li> <li>・ 事業者ヒアリング <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 首都高速道路株式会社</li> <li>○ 森ビル株式会社</li> </ul> </li> <li>・ 事例紹介 <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 開発行為に伴う道路整備</li> </ul> </li> </ul>
第7回	H25.7.2 (火)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 支援方策 (案) <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 開発行為に伴う道路整備</li> </ul> </li> <li>・ 事業者ヒアリング <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 三井不動産株式会社</li> <li>○ 株式会社三菱地所設計</li> <li>○ 三菱地所株式会社</li> </ul> </li> <li>・ 事例紹介 <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 地域の魅力を向上させる地域活性化</li> </ul> </li> </ul>

表\_序 4-3 道路関連施設整備に関する調査研究部会の開催について③

開催回	開催日	検討内容
第 8 回	H25. 9.20 (金)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 支援方策 (案)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 地域の魅力を向上させる地域活性化</li> </ul> </li> <li>・ 事業者ヒアリング                             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 千葉県夷隅地域振興事務所</li> </ul> </li> <li>・ 事例紹介                             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 新たな道路整備</li> </ul> </li> </ul>
第 9 回	H25.11.25 (月)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 支援方策 (案)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 新たな道路整備等</li> </ul> </li> <li>・ 事業者ヒアリング                             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 株式会社日本総合研究所</li> </ul> </li> <li>・ 事例紹介                             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 物流関連施設等における環境負荷低減方策</li> </ul> </li> </ul>
第 2 回 現地見学会	H26.2.3 (月) ～ H26.2.4 (火)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ まちかど e サービス (尼崎テクノランド)</li> <li>・ 立体道路制度 (阪高梅田出口、朝日新聞大阪支社、 O-CAT (大阪エアターミナルシティ))</li> <li>・ うめきた先行開発地区における都市再生整備計画 (グランフロント大阪)</li> <li>・ 道の駅事業 (道の駅：針 T・R・S)</li> <li>・ スマート IC 事業 (大和まほろばスマート IC)</li> </ul>
第 10 回	H26.3.28 (金)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 支援方策 (案)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 物流関連施設等における環境負荷低減方策</li> </ul> </li> <li>・ 事業者ヒアリング                             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 野村不動産株式会社</li> <li>○ 株式会社長大、株式会社ピアンテック</li> </ul> </li> <li>・ 報告書の取りまとめ方針 (案)</li> </ul>
第 11 回	H26.6.12 (木)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 道路関連施設整備支援に関する調査研究部会報告書 (案)</li> </ul>

## 本編

### 1. 研究の背景及び目的

道路は、国民生活の向上や社会・経済活動の基盤として最も重要な社会基盤の 1 つであり、わが国の道路は、累次の五箇年計画等に基づき計画的かつ着実に整備され、国民生活と経済成長の向上に貢献してきました。

しかしながら、近年においては、少子・高齢化社会の進展、環境保全及びエネルギー問題への関心の高まり、高度情報化社会のさらなる推進など、わが国の社会環境が変化しつつあり、これまでの価値観だけでは対処できない問題が多くなってきました。また、平成 23 年 3 月 11 日に発生した東北地方太平洋沖地震では、地震、大津波による甚大な被害があったことから、道路を活用した防災・減災対策にも関心が高まっています。これらのことから、社会・経済活動の基盤となる道路の果たす役割の範囲は、これまでのように、単に交通の用に供する道路の整備をするだけでは、国民の道路に対するニーズに応じていくことはできなくなってきました。今後、道路整備を進めていくにあたっては、こうした変化する社会環境に適応していくことが必要であり、例えば、道路を活用した地域活性化の促進、道路空間の新たな利活用方策の提案、新たな道路整備の必要性と整備手法の検討、安全な歩行者通行の実現を図るための歩行者空間の整備、道路・交通・車両分野の情報化として高度道路交通システム（ITS）の推進、環境負荷低減を図るための道路施策の実施、道路空間を活用した防災・減災対策など、幅広い視点をもつことが重要です。

今日における道路行政では、今後も道路関連施設整備の推進とともに、道路のさらなる機能の向上と整備効果の発現が図られていくことが求められています。しかしながら、多様化した国民ニーズや、変化する社会環境に適応していくことは、昨今の道路整備予算の大幅な削減からも、官だけで整備・維持管理を継続していくことは困難となってきました。このため、民間活力の活用すること、すなわち、民間事業者の知恵と資金を活用していくことが必要であると考えられています。

道路に関連する事業については、公共性の高さゆえにその規制も強く働いてきた分野ですが、これまでも平成 19 年の道路法改正において、NPO 等による道路占用の特例が設けられるなど、制度の充実が図られてきましたが、さらなる民間活力の活用のためには、民間事業者が参画することのできる制度等の環境構築が必要となります。また、民間事業者によって道路に関連する事業の一部が実施される場合には、民間事業者独自での資金確保が困難な場合も考えられるため、広く民間活力の活用を図るためには、資金的な支援も必要となってきます。資金面については、従来、民間事業者への政策的支援のひとつとして、道路に関する公共の利益に資する事業についての融資を行う道路開発資金制度が活用されていた経緯がありますが、平成 21 年度をもって新規貸出が停止され、国の制度等における

民間活力の活用を推進しようとする方向性との間に隔たりを感じるものです。したがって、今後も、道路分野におけるさらなる民間活力の活用を推進していくためには、融資や出資などによる支援方策が必要であると考えられます。また、その必要性を検証するとともに、従来の融資制度（道路開発資金制度）で重点がおかれていた、東京湾横断道路建設事業や特定大規模道路用地等取得事業及び駐車場整備だけでなく、新たな分野（ITS 関連等）に関する道路関連施設整備などにも対応できるよう、支援対象事業を拡充することを視野に入れ、民間活力の活用における支援体制についての検討を行う必要があります。あわせて、民間活力の活用という視点からは、事業費の多くを国や地方公共団体が出資するものや、国や地方公共団体が主体となって進める事業を対象とするのではなく、民間事業者が自ら出資するとともに、主体となって整備が行われる事業を支援していく方策が必要です。

これらの考え方をふまえ、当部会においては、今後、民間事業者において整備が進むと考えられる道路関連施設整備事業等を幅広い分野において抽出し、制度面や資金面での支援など、民間事業者による道路関連施設整備促進を図ることのできる有効な方策についての検討を行うこととしました。

## 2. 民間活力の活用について

わが国における民間活力の活用については、昭和 61 年に制定された「民間事業者の能力の活用による特定施設の整備促進に関する臨時措置法」（昭和 61 年法律第 77 号。以下、「民活法」という。）が先駆けとなり、その気運が高まりました。民活法は、経済社会の基盤の充実に資する各種施設を、民間事業者の資金力・経営力などを活用して促進し、内需拡大を通じた国民経済の発展等を図ることを目的としてきました。当該法律では、従来であれば地方自治体等の官によって整備・運営されていたものを対象施設とし、当時の厳しい財政状況の中で、民間事業者の資金的や経営的能力を活用して、効率的な施設整備の促進を図るため、税制や補助金等による政策的な支援が行われてきました。（時限立法、平成 18 年 5 月 29 日廃止）。この民活法を活用した事業として、平成 9 年 12 月 18 日に開通した東京湾横断道路（アクアライン）があげられます。建設にあたっては、内需中心の持続的な経済成長等に資するため国の負担をできるだけ軽減しつつ早期着工を図ることが望まれていたことから、民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して事業を進める方式が採用されることとなり、民活事業として実施するため、政府によって「東京湾横断道路の建設に関する特別措置法」（昭和 61 年法律第 45 号）が制定されました。

このような経緯からも、公共事業に民間活力を活用する方式が次第に確立していき、今日における、行政サービスの向上やコスト削減などの事業の効率化を実現する施策として、官民が連携して公共サービスの提供等を行う仕組みである PPP（Public Private Partnership）や、公共施設等の建設、維持管理、運営等を民間の資金、経営能力及び技術

的能力を活用することで、効率化やサービスの向上を図る公共事業の手法である PFI (Private Finance Initiative) が、民営化を推進する手法として浸透してきました。また、将来にわたって民間活力を最大限活用するためには、単に民間資金や経営能力等を活用するだけでなく、業務の効率化の観点からも、公共施設等の整備や維持管理を民間事業者に委ねる必要性も生じてきているところです。しかしながら、現行では、道路関連施設においては活用されているとはいえ、今後、官民連携の強化を図る上では、これらの仕組みを積極的に導入することのできる体制を構築することが必要となります。

このように、従前より公共事業等における民間活力の活用が提唱され、昨今においても積極的に議論されるとともにその取組みも広がってきています。しかしながら、社会経済情勢や金融情勢は時代の経過に伴って変化するものであり、道路整備を取り巻く周辺環境や交通流動にもその影響が波及することがあります。このため、民間活力の活用を推進していくためには、これらの変化への対応を勘案しつつ、将来を見据えた支援方策の検討をしていくことが必要です。

### 3. 日本を取り巻く現況

道路関連施設整備に関する民間活力の活用が求められているなか、その推進には支援方策を検討する必要性がありますが、支援の対象となる事業については、道路の機能開発や高度利用の促進に寄与するものであることが前提となります。また、今後も整備の促進が期待される道路関連施設については、道路のみの整備ではなく、多様な国民ニーズや変化する社会環境に適応するとともに、これからの日本社会が目指す姿へ向けた施策動向に即したものである必要があることから、日本を取り巻く現況を踏まえ、支援対象事業及び支援方策について提案していくこととしました。

#### (1) 官から民へ（官民連携）

わが国では、政府債務残高が先進国でも最も高い水準に達するなど厳しい財政状況が続く中で、今後も少子・高齢化社会の進展等により国民負担が増大していくことが見込まれています。また、社会経済状況等の変化により、新たな行政需要が生じる一方で、官が行う必要性の低下した部門の縮小・撤退が遅れており、その結果、資源が限られたものであるにもかかわらず、その適正配分が十分に行われているとはいえない状況にあります。加えて、国民負担が上昇するなかで、公的サービスの質や効率性に対する国民の目はより厳しいものとなっています。こうしたことを踏まえると、官は真に官が行うべき必然性のある業務に特化し、その他の公的サービスについて、官から民へ移管することや官と民が連携を図ることで、民の経験やノウハウを活かしながら、より効率的で質の高い公的サービスを提供していくことが、今日におけるわが国の重要な課題となっています。

## (2) 国際競争力の強化及び日本経済の活性化

社会資本整備（公共事業の実施）には、民間の労働力や機械・設備への有効需要を創出し、それが他産業に波及することにより GDP を増加させる効果があり、大きな経済効果を有しています。今後、わが国の財政状況がさらに厳しくなることが予測されている中で、豊かで活力ある経済社会を構築していくためには、同時に、経済のグローバル化に伴った国際競争力の強化が必要となります。このためには、社会基盤の重要な役割を担っているインフラの整備水準は適切に保たれなければならない、これに必要な投資は今後もの確に継続されていく必要があります。イギリスでは、ここ数年道路投資額を抑制する方針がとられていましたが、インフラ水準を維持していくため、道路への投資等を増加させる方針へと転換する動きがでてきました。わが国においても、ここ数年の道路投資は、ピーク時の半分以下と抑制方向に働いてきましたが、真に必要なインフラ整備は、今後も的確に進められなければなりません。このため、適切な公共投資を継続していくことが、国際競争力の強化につながるるとともに、今後の日本経済の活性化に寄与するものとなります。しかしながら、今日までのように官だけでの公共投資によるインフラの整備には限界が生じてきており、民間活力の活用が不可欠な時代を迎えています。

一方で、現行制度においては、民間事業者が公共事業を実施することには様々な困難があります。民間活力の活用を最大限引き出すためには、民間事業者であっても公共的な事業への参画が可能となるよう、規制緩和等によって制度運用上の柔軟化を図ることが必要となってきます。制度運用上の柔軟化を行うことにより、官だけでの整備には限界が生じる公共事業において、民間事業者の経験やノウハウを活かすことができ、より効率的で適切な公共投資が実現されるとともに、国際競争力の強化及び日本経済の活性化に資する道路関連施設整備の実現が可能となります。

## (3) 国土強靱化政策大綱の策定

平成 24 年 12 月 26 日第 2 次安倍内閣が発足し、内閣の基本方針として「老朽化インフラ対策など事前防災のための国土強靱化の推進や、大規模な災害やテロなどへの危機管理対応にも万全を期すなど、国民の暮らしの不安を払拭し、安心社会をつくる」ことが盛り込まれたことをうけ、国土強靱化推進に向けた検討・議論が各方面で重ねられてきました。そして、平成 25 年 12 月 17 日、施策分野別の政策課題への対応を中心として「国土強靱化政策大綱」が国土強靱化推進本部によって取りまとめられたところです。

当該大綱では、わが国は、その国土の地理的・地形的・気象的な特性故に、数多くの災害に繰り返し苛まれてきており、その都度長い期間をかけて復旧・復興が図られてきましたが、平時から大規模災害に対する備えが重要であるとし、従来の狭い範囲での防災の範囲を超え、国土政策・産業政策も含めた対応である「国家百年の大計」の国づくりを目指

していくことなどを、国土強靱化の理念としています。この国土強靱化に向けた取組みについては、府省庁の横断的な推進だけではなく、地方公共団体や民間とも連携を図り、総合的に推進していくこととされています。

特に配慮すべき事項として、PPP/PFI を活用したインフラ整備や老朽化対策等を進めるほか、民間の投資を一層誘発する仕組み（例えば、認証制度、規制の見直し、税制の活用等）の具体化を着実に進めこととされています。また、個別施策分野の推進方針として、既存インフラの高齢化が今後急速に進行することを踏まえ、人命を守り、必要な行政・経済社会システムが機能不全に陥らないようにする観点から、中長期的なトータルコストの縮減・平準化を図りつつ、インフラの維持管理・更新を確実に実施するとする老朽化への対応も盛り込まれています。

これらの政府の方針である国土の強靱化の推進を図るためにも、各分野における民間事業者への支援方策の検討が求められています。

#### （４）地域の活性化への寄与

わが国では、戦後のモータリゼーションの急速な高まりに対応するため、早急かつ効率的に道路整備を進めることが、道路政策だけではなく、わが国の社会経済全体にとって喫緊の課題でした。これに対応するため、道路特定財源や有料道路制度など道路を効率的に整備できるシステムが順次導入され、約 60 年にわたる着実な整備により、一定の量的ストックが形成されるに至りました。この結果、これまでの道路整備は、沿道環境の改善や交通事故減少といったモータリゼーションに伴う各種政策課題に対応するとともに、効率的な物流や国土の有効利用を通じた経済成長の実現、多様化する消費者ニーズに対応した全国的な物資の流通などの国民生活の豊かさの向上といった地域経済の発展に大きく貢献してきました。一方で、高速道路の整備をみると、昭和 38 年の開通以降着実に進められ、国民のモビリティの広域化に貢献し、物流の基幹的役割も果たすなど、国民の生活の向上や社会・経済活動の基盤として広域ネットワークの形成が図られてきました。また、高速道路の IC 整備は、高速道路への効率的なアクセスの確保とともに、企業立地をはじめとした地域経済の浮揚、雇用創出が促進されるなど、地域活性化へ寄与する施設となりました。

今日におけるわが国の情勢をみると、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となります。すでに、地域においては、地域活性化は重要な取り組みであるとの認識は高まっており、地方公共団体や地域住民、企業などが、その特色に応じた地域活性化方策が講じられていますが、今後も、地域経済の発展に貢献するための道路の利活用方策の検討や取り組みが行われていくことでしょう。このため、官だけではなく民間企業を含め、地域と一体となって推し進めることができるとともに、地域活性化効果が最大限発揮できる支援方策の検討が必要です。

## (5) 国における動向

部会における検討を進めるなか、第2次安倍内閣によって、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」の基本方針が策定されました。そこでは、わが国の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ています。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、政府による新たな成長戦略が動きだしました。

さらに、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。当該戦略では、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をもたらしたことをふまえ、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が目的とされています。また、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。

## 4. 道路関連施設整備に関する民間事業者への支援方策の提案につ

### いて

新たな国民ニーズへの対応や、豊かで活力ある経済社会を構築していくためには、同時に、経済のグローバル化に伴った国際競争力の強化のための重要な社会基盤である役割を担っているインフラの整備水準は適切に保たれなければならない、これに必要な投資は、日本経済の活性化に寄与するものでもあるため、今後も的確に継続されていく必要があります。しかしながら、今日までのように官だけの公共投資によるインフラの整備には限界が生じてきており、民間活力の活用が不可欠な時代を迎えているところです。

道路分野に関しても、民間活力の活用が注目されていますが、現行制度の規制が障壁となることや、道路開発資金の新規融資が平成21年度をもって停止されたことから資金面における課題が生じるなど、既存の支援制度の活用だけでは不十分であることも想定されることから、民間事業者が活用することのできる道路関連施設整備に関する支援方策について、幅広い視点をもって検討することが必要となってきます。したがって、既存の支援事例及び活用制度等についての分析を行い、今後の民間事業者の参画が想定される道路

関連事業ごとに事例を抽出・分類するとともに、民間事業者の参画が想定される道路関連事業とこれに対応した支援方策について取りまとめ、その手法として規制緩和という制度的側面での支援、補助金や融資制度等の活用という資金的側面等についての支援方策等について取りまとめました。

それぞれの側面における支援方策については、具体的な内容や考え方の一部を例示しておりますが、各検討における内容の詳細は、検討テーマごとに分類した参考資料をご参照ください。

#### **■民間事業者の参画が想定される道路関連事業とこれに対応した支援方策**

- ・民間事業者によるスマート IC 整備 【18 頁】
- ・民間事業者による SA/PA 事業への参画 【20 頁】
- ・民間事業者による新たな道路整備 【21 頁】
- ・民間事業者による歩行者空間の整備 【24 頁】

#### **■民間事業者による道路関連事業の推進のための支援方策**

- ・規制緩和での対応 【26 頁】
- ・補助金の活用 【29 頁】
- ・融資制度の活用（低利融資の実現） 【31 頁】
- ・出資・社債による資金調達 【33 頁】
- ・税制の優遇や道路占用料の減免 【34 頁】
- ・適切な情報公開・提供 【36 頁】

表 4-1 道路関連施設整備に関する民間事業者への支援方策の一例

		道路関連事業の推進のための支援方策					
		規制 緩和等	資金			その他	
			補助	低利 融資	出資		
民間事業者の参画が想定される道路関連事業（一例）	スマート IC 整備	○		○	○	・ 地区協議会の活用	
	SA/PA 事業 (敷地の拡充)	○		○	○	・ 駐車場整備支援 ・ 既存事業への配慮	
	新たな 道路整備	有料道路 として	○	○	○		・ 民間事業者のメリットの 明確化 ・ 事業内容の明確な明示 ・ 長期にわたる適切な運 営環境の構築
		開発行為 に伴う		○	○		・ 整備される道路の役 割・機能・性格などを 評価するための機関の 設置
	歩行者空間の整備		○	○		・ 課税面での優遇措置	

## (1) 民間事業者の参画が想定される道路関連事業とこれに対応

### した支援方策

道路事業は、公共性が高さゆえにその規制も強く働いてきたことから、これまでは、民間事業者の参画は難しい分野となっていました。昨今では、一定の制約のもとに緩和が図られるといった動向も見受けられるようになってきました。今後、道路事業においても民間活力の活用が推進されるためには、民間事業者が道路事業への参画できる環境整備などが必要となるとともに、資金面への課題に対応するなど、事業に応じた多様な支援方策を考えていかなければなりません。そこで、民間事業者の参画によって道路関連施設整備に関する個別の事業について、その推進を図るための支援方策を提案します。

### 1) 民間事業者によるスマート IC 整備について

スマート IC を含む追加 IC の整備は、高速道路への効率的なアクセスの確保、企業立地をはじめ地域経済の浮揚、雇用創出が促進されるだけでなく、周辺道路の渋滞緩和効果もあり、道路管理の上でも有用な施設です。しかしながら、現行制度上では、地方公共団体

が主体となって発意することとされており、民間事業者による発意によって整備することはできない事業ですが、工業団地から約 800m に位置する亀山スマート IC や大型商業施設の駐車場に隣接している遠州豊田スマート IC については、特定の民間事業者に一定の受益をもたらしていると考えられます。そこで、特定の民間事業者においてスマート IC 整備による受益が及ぶと考えられる場合には、自らの事業資金をもって整備を望むことも想定することができますが、現行制度上では発意が認められていないこと、また、施設整備のための事業費への支援が必要であることから、民間事業者によるスマート IC 整備の実現へ向けた支援方策を提案します。

【参考資料：46 頁参照】

#### ○ 規制緩和での対応

現行法上では、民間事業者がスマート IC 整備を希望したとしても、民間事業者の発意によってスマート IC 整備はできません。しかしながら、民間事業者の発意によってスマート IC 整備が可能となれば、これまで整備の検討がされていなかった地域でも整備されるなど、より一層の地域活性化につながります。また、道路本体を地域活性化に貢献させるためには、このような民間事業者が積極的に関与することのできる規制緩和等を推進していくことが必要となります。

#### ○ 低利融資制度の活用

規制緩和によって、民間事業者におけるスマート IC 整備が実現する場合、整備費用の一部負担が考えられます。この場合、事業者が整備に必要となる負担金に対しての低利融資という支援方策が考えられます。スマート IC 整備は、比較的安価に整備が可能とされる IC ですが、中小企業単独での整備を想定することは難しく、事業者は比較的大規模な事業者が想定されます。このことから、民間金融機関からの借入れる際の信用は充分にあると思われませんが、道路事業への貢献を鑑みると、低利融資の実現が支援方策となりえます。スマート IC は、高速道路区域であることから、民間事業者によって整備費用の一部負担が行われた場合でも、現行法上では、道路管理者でない民間事業者が所有者となることはできません。したがって、整備後は、料金所部分は高速道路会社、その他の高速道路部分は独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構、取付道路等は当該道路の道路管理者（地方公共団体など）に帰属することとなります。この場合に、融資による支援を考えると、担保となる物件がないことから、無担保融資となる可能性が生じます。したがって周辺開発等と一体となるようなプロジェクトを組むことにより、プロジェクトファイナンス等の事業スキームを取り入れるなど、回収スキームには工夫が必要です。

#### ○ 出資・社債による資金調達

スマート IC 事業については、民間事業者の発意が認められていない制度であるため、事

業スキームがありませんが、仮に、民間事業者の発意によって整備費用の一部負担が可能となった場合には、事業資金を調達しなければなりません。スマート IC 整備には、10 億円程度の事業費が想定されるため、中小の事業者が参画する場合には、スマート IC 整備のための特定目的会社が設立される可能性があります。そこで、このような特定目的会社の設立に関して、出資・社債による資金提供が考えられます。ただし、工業団地造成事業者による整備が行われる場合には、その事業規模が大きく、出資の規模も大きくなることが想定されるため、事業規模を勘案した上で、出資・社債という支援が有効な手法であるかを適宜判断していくことが必要です。

## 2) 民間事業者による SA/PA 事業への参画について

高速道路上に整備された休憩施設である SA/PA は、連続的な高速走行からの疲労や緊張を解きほぐすとともに、運転者の生理的要求を満たし、旅行の安全や快適性を高める効果があることから、道路管理上必要な施設となっています。最近の SA/PA については、大規模な駐車スペースとともに、地域性を生かした大規模な物販・飲食施設、農産物直売所などを設けるなど、通過する目的の休憩施設としての機能だけではなく、地域特性を活かした魅力的な出店が促進されています。このため、今日においては、高速道路を利用すると同時に、SA/PA へ立寄ることが旅行の目的のひとつとなるようになり、地域活性化に寄与する施設との認識も高まりつつあります。こうした国民ニーズへの対応として、今後の SA/PA 事業は、周辺土地を活用した施設の拡充など、民間事業者による新たな施策展開によって、さらなる利便性の向上、地域活性化を図ることが可能であると考えます。このことから、今後の SA/PA 事業の展開や民間活力の活用機会の創出に応じた支援方を提案します。

【参考資料：99 頁参照】

### ○ 規制緩和での対応

SA/PA の敷地の権利関係を見てみると、民営化を機会に、レストラン・売店等の営業施設の敷地及び建物は、高速道路会社が所有することとなりました。これまで、SA/PA において、高速道路会社と資本関係にない民間事業者によって事業の展開はされてきませんでした。平成 25 年 12 月、高速道路の SA/PA と連結する商業施設等について、民間事業者等による整備・運営を促すための情報提供が、国土交通省及び独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構のホームページで開始されました。これは、高速道路 SA/PA における PPP/PFI の活用の推進により、多様化・高度化する高速道路利用者のニーズを踏まえたサービスの向上や、SA/PA を活用した地域活性化の促進などの効果が期待されています。このように、民間事業者における事業機会を広げることで、民間の資金や知恵を生かして魅力的な施設の誘致ができるとともに、地域の事業者が参入すれば、

雇用機会の創出や地域活性化へも寄与することとなります。

#### ○ 低利融資

民間事業者が、SA/PA 事業への参画が実現できた場合のことを考えると、土地取得や施設整備費用等の初期費用がかかりますが、特に地元の中小的事業者の場合には、自己資金では、参画することが難しいことが考えられます。また、中小的事業者では、低利での融資をしている民間金融機関からの借入ができない場合もあることから、公的な機関、例えば、従前の融資制度である「道路開発資金制度」のような制度によって低利融資の実現を図ることが支援方策として考えられます。一方で、民間事業者の資金調達手法として、出資という手法も考えられます。

### 3) 民間事業者による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策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策を提案します。

【参考資料：231 頁参照】

#### ○ 規制緩和での対応

「日本再興戦略」（平成 25 年 6 月 14 日閣議決定）や国土交通省重点施策（平成 25 年 8 月 27 日）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ています。PPP を活用した首都高速の再生についての検討や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とともに、SA/PA 等の道路空間等の運営における PPP/PFI の活用、高速道路における PPP の活用が盛り込まれています。そこで、PPP/PFI やコンセッション方式を活用して新たな有料道路の整備をすることも考えられますが、これらを民間事業者任せるとは、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。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ものです。また、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ることから、これまでの道路整備手法等から、民間事業者が参画した場合の支援方策とともに、留意点やメリットを十分に検討・検証しておく必要があります。

#### ○ 補助金の活用

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、時代の要請に応じて常に改善されていくものです。そこで、道路整備を長期的観点からみると、新たな道路整備だけではなく、拡幅等の道路環境の改良が行われ、結果として交通流動に変化を及ぼすことがあります。また、社会経済状況の変化や人口の減少によっても変化するものであることから、その交通量を、長期にわたって将来予測の見通しを立てることは難しいものです。今後の有料道路整備については、PPP/PFI を活用することも検討されていますが、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。しかしながら、今後、民間事業者による道路事業が実施される場合には、交通量の影響を受ける料金収入の中から、建設に要

した費用を償還するとともに、相応の維持管理費用が必要となるため、採算性の確保が必要となります。そこで、これまでのわが国の有料道路整備をみると、早期の道路整備が喫緊の課題であったことから、その緊急性ゆえに、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料金プール制が採用されています。また、合併方式や新直轄方式など、多種多様な工夫を用いて整備が進められた結果、現在に至る道路ネットワークの形成が図られてきました。これらのことを鑑みると、民間事業者が PPP/PFI を活用して有料道路等の道路建設をする場合においても、同程度の支援として補助金を活用した支援が考えられます。

一方で、開発行為に伴って、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）が整備される場合があります。この道路の有する特性からは、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が、民間事業者の開発事業費によって整備される場合があります。このように、民間事業者の開発地域内に、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。現行制度内では、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と考えます。

#### ○ 融資制度の活用（低利融資の実現）

新たな有料道路が整備される際、例えば、東京湾横断道路（アクアライン）の建設費については、無利子融資とともに道路開発資金制度が活用されました。旧日本道路公団によって建設された北九州高速 4 号線については、平成 3 年に福岡北九州高速道路公社に引継がれる際に無利子融資が活用されました。海外の事例からは、ドイツのヴァルノートネルの建設では、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。これらのことから、PPP/PFI を活用して有料道路等の道路建設がされる場合について、融資による支援が考えられます。

一方で、開発行為に伴って、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市町村道のように、地域内の交通の用に供する一部の地方道の整備がされる場合があります。これらの道路が開発地域内に整備される場合には、国からの補助を活用する支援が考えられますが、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など工夫が必要です。

#### ○ 適切な情報公開・提供

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～100年程度での契約がされています。海外のように、長期に渡る契約によって民間事業者が有料道路等の道路建設を行うことを考えると、その間に景気や新規道路整備等の影響により、交通流動の変化が生じる可能性があります。これは、料金徴収に直接関わり、事業の採算性に影響を及ぼします。このことから、長期的な将来に渡る道路整備計画を示すことが重要である他、新規道路整備や改良を行う際には、当該民間事業者との意見調整をする場を設けることが必要であると考えます。

## 4) 民間事業者による歩行者空間の整備について

民間事業者による歩行者空間の創出は、根底となる事業の目的を異にした複数の事業が活用され整備されることが多くあります。歩行者空間の整備については、事業に応じた支援がこれまでもされてきましたが、事業の時期やその内容によっては、政策目的やその重要性、緊急性の度合いによって支援の程度には違いがみられます。今後の歩行者空間の整備を見据えると、政策的課題の重要性を勘案することが必要ですが、歩行者空間の整備は公共の用に供する要素が多く含まれることから、今後も支援をしていくことが必要となります。

民間事業者においては、国や地方公共団体などで、既に支援制度とされているものを十分に活用している場合もありますが、中には開発計画が小規模である場合や、都市計画に適合しない場合もあり、既存の支援を受けることができなかつた事業もあったものと推察できます。また、事業の中で採算性の確保ができるかの判断によって、国や地方公共団体の支援を受けることなく事業が進められたものもあることでしょう。しかしながら、今後より一層の歩行者空間の整備推進を図るのであれば、これらの場合に対しても支援方策が必要であると考えられるため、支援方策を提案します。

【参考資料：401頁参照】

## ○ 補助金の活用

歩行者空間の整備は、計画段階と施設整備を行う事業段階に分けることができます。計画段階では、都市計画やマスタープランなど、地方公共団体等によって位置づけられることが必要です。土地区画整理事業の場合には、計画の段階で、まちづくり基本調査（A 調査）と、区画整理事業調査（B 調査）などの、調査費用の補助のほか、事業段階においては、道路整備に充当することができる管理者負担金や、公共用地の取得に要する事業費に対する支援、国や地方公共団体からの補助金や交付金を活用することができます。しかしながら、民間事業者の敷地内で整備される公共的なデッキを整備する事業費については、民間事業者による費用負担がされており、道路事業への貢献を鑑みると、道路整備部分に関しては、補助による支援方策が考えられます。

また、地方公共団体の作成する都市計画やマスタープランをベースに、事業計画を進めていく場合には、公共側が、民間事業者によって整備される事業を計画内へ反映することも支援の一方策であると考えられます。土地区画整理事業によって整備された土地の上に、民間事業者によって建物の整備がされる場合や、民間事業者が都市計画等との調和を図りながら歩行者空間の整備するような事例について、計画内への反映を図ることは、事業段階において、建物整備に充当することのできる補助金や交付金での支援として結びつけることができます。また、地域活性化や中心市街地の活性化といった支援事業の中に、これらの歩行者空間の整備事業を対象とするなど、対象事業の要件を広げることもひとつの支援方策であると考えます。

## ○ 融資制度の活用（低利融資の実現）

土地区画整理事業や市街地再開発事業が行われる場合について、事業主体が、国・地方公共団体、独立行政法人都市再生機構である場合には、予算要求によって事業費の確保ができること、また、起債等の手法もあることから、事業費に関する支援がされています。

一方で、民間事業者の行う良好な都市開発、中心市街地活性化・商店街振興などの地域の活性化といった主たる事業の目的を達成させる中で付随的に歩行者空間の整備が行われるものについては、民間都市開発推進機構の支援を活用することができますが、しかしながら、現在は、バブル経済崩壊後の土地政策というような、政策として緊急度の高い事業がないことから、以前に比べると、支援の充実度は減少しているものと思われるため、融資における支援の充実を図る必要があります。

## ○ 税制の優遇や道路占用料の減免等

民間事業者が個別に開発を行う事業で、道路機能と直接つながるオープンスペース（公開空地）やペDESTリアンデッキといった歩行者空間の創出が図られる場合において、土地取得が必要であることから、土地取引に伴った登録免許税、固定資産税、不動産取

得税等の諸課税の負担が想定されます。道路法の道路上にある歩行者空間の整備と考えられるものは、非課税であるとともに、公共の用に供する道路として使用されている土地（いわゆる私道）では、幅員等の一定の条件を満たす場合には、固定資産税・都市計画税が非課税との扱いがされることから、オープンスペース（公開空地）やペデストリアンデッキの整備など、歩行者空間の整備と考えられる共用部分についても同様の取扱いがされる支援方策が考えられます。例えば、共用部分にかかる面積を、課税の対象から控除し、控除した部分についてのみ評価額の査定を行い、課税の対象面積の軽減を図るという支援方策が考えられます。

## （２）民間事業者による道路関連事業推進のための支援方策

民間活力の活用が求められていますが、単に民間資金で公共的な事業をしていくことには限界があるとともに、道路という公共性の高い分野においては、一定の規制が働いているために、民間事業者による自由な活動は制限されます。このようなことから、民間活力の活用を考える際には、民間事業者が道路分野で活躍できる環境を講じることと、それに応じた資金面での支援が必要となります。また、道路に関連した事業の展開には、民間事業者における長期的な事業計画等のため、今後の道路整備の計画などの適切な情報公開・提供を適切に行うことが必要となります。

表 4-2 民間事業者による道路関連事業推進のための支援方策の分類

(1) 規制緩和での対応	(3) 融資制度の活用 (低利融資の実現)	(5) 税制の優遇や 道路占用料の減免
(2) 補助金の活用	(4) 出資・社債による 資金調達	(6) 適切な情報公開・提供

### 1) 規制緩和での対応

わが国の道路の整備は、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、国・地方公共団体等がその費用をもって整備を進めてきた事業です。このことから、道路はその公共性の高さゆえに、その規制も強く働いてきました。

道路に関連する規制は、様々な側面で見ることができますが、道路は公共性が担保される必要があることから、民間事業者によって新たな道路整備がされた場合でも、国や地方公共団体の有する道路管理権限が、特定の民間事業者に移譲されることはありません。

例えば、民間事業者においてスマート IC 整備の要望があった場合でも、現行では、民間事業者が整備主体になることはできません。また、スマート IC は、整備後、料金所部分は高速道路会社、その他の高速道路部分は独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構、

取付道路等は地方公共団体といった道路管理者に帰属することとなっています。これらのことから、道路管理権限が特定の民間事業者に移譲されることはありません。

SA/PA の敷地については、高速道路会社が所有していることが多く、民間事業者の参入機会の創出が図られることとなりましたが、事実上、高速道路会社と資本関係のない民間事業者の進出は見受けられません。

さらに、賑わい空間の創出のため、地方道等を廃道とする事例がありますが、廃道の取り扱いは、道路管理者による道路管理上の判断が伴うものとなっており、道路の付替えなども行われることがあります。基本的には、これまでの道路機能が損なわれるような場合には、廃道にすることはありません。

このように、道路の利用については、公共性や道路管理上の観点から自由に利用できるものではなく、一定の規制が働いています。しかしながら、道路は、最も基本的な交通手段を提供するものであるから、これを根幹として生活圏が形成され、公的又は私的な諸活動が展開されることとなります。特に、電気、ガス、水道、下水道、交通等の公益事業、一般の営利事業等の活動が道路に集中することが起こりえます。これらについては、副次的な利用として、道路本来の機能を阻害しない範囲内という利用の抑制が図られた上で、道路占用制度による許可を得ることによって、道路空間を利用することができます。また、平成元年に創設された立体道路制度の適用を受けることによって、道路空間を利活用することが可能です。

このように、規制が強く働いてきた道路ですが、時代の経過とともに、道路の上部空間を優良な民間都市開発プロジェクトとして特例的に建築物の建築等を可能とする規制の緩和や、にぎわいや交流の創出のための道路占用に対する特例が認められるなど、これまで規制の対象であったものが、道路管理上支障が生じない範囲内という一定の条件のもと、道路管理者以外が道路を活用できるような緩和する動きもみられるようになってきました。昨今のわが国が目指す基本方針等としても、国家としての成長を遂げるため、民間の力を最大限引き出すことが目標とされており、道路に関する分野も例外ではなくなっています。

そこで、民間事業者への支援方策のひとつとして、これまで規制されてきた道路の利用に関し、一定の条件のもとで緩和が図られれば、民間事業者による道路に関連した事業への参入の機会も増えることとなり、民間活力の活用を促すとともに、民間事業者への支援となります。

○ 民間事業者によるスマート IC 整備  
【再掲（18 頁参照）：地域の活性化】

○ 民間事業者による SA/PA 事業への参画  
【再掲（20 頁参照）：地域の活性化】

- 民間事業者による新たな道路整備  
【再掲（21 頁参照）：新たな道路整備】

### （道路空間の新たな利用）

- 道路管理上支障のない範囲における道路占用許可基準の緩和

一般的な占用物件として、商業店舗への占有がありますが、これは、許可されることによって営業活動ができることから、それこそが支援となっていると考えられます。例えば、つくば駅のような商業店舗への占有許可は、許可後の営業努力によって利益を生じさせることが可能であることから、このような占有許可の対象となりえることが、民間事業者への支援となります。

一方で、高架下の占有や道路予定区域の占有については、駐車場、駐輪場、資材置き場、公園といった用途で、その道路を管理することができるものとして、高速道路会社や地方公共団体への許可が多く見受けられますが、横浜市において、民間事業者への占有許可がされたように、政策課題を解決するための施設（例えば保育施設や介護施設等）の整備がされる場合には、公共的な目的があるとした上で、民間事業者へもその門戸を広げることが支援となりえます。

その他、太陽光パネルや EV 充電施設について、新たなエネルギーへの対応からも占有許可によって、新成長戦略や政策課題の解決に寄与するとともに、公共的な要素があるもの対し、通達の発出等によりその占有を許可することが、民間事業者への支援となりえます。

- 立体道路制度を適用できる事業の対象拡大

立体道路制度は、平成 17 年ペDESTリアンデッキや自由通路、スカイウォークのような高架の歩行者専用道路等に適用が可能となりました。また、平成 21 年には、自由通路への制度適用の推進が図られることになり、立体道路制度及び立体都市計画制度の具体的な取扱いについても、必要に応じ協定等に定められることとされています。このように、時代の要請にあわせて適用範囲が広がりを見せていることから、今後も、民間事業者のニーズに合わせた活用シーンがある場合には、積極的に当該制度を適用できるような運用を行っていくことが支援につながります。

- 賑わい空間を創出するための廃道を伴う民間事業者からの地域開発計画の許容

既存道路を廃道とする場合には、道路管理者の判断が必要となりますが、富山グランドプラザ整備は市の事業であることから、市道を広場にするという用途の変更がされました。また、他の事例（山形屋（鹿児島市））では、廃道区間（市道廃止）を立体都市計画通路として都市計画決定がされたものもあります。このように、民間事業者によって、地域開発等の提案とともに廃道とする要請があった場合には、率先して検討することが

支援となりえます。事例からは、廃道等による道路空間の有効活用は、道路管理者の積極的関与によって実現しており、道路管理者が廃道とすることで、開発事業者は面的整備が可能となります。このことから、廃道とすることそのものが、民間事業者の開発を促進するための支援方策となっていると考えます。

## 2) 補助金の活用

これまでの道路整備に関しては、国・地方公共団体等がその費用をもって整備を進めてきましたが、規制緩和によって、道路に関連する事業に対し、民間事業者の参入の機会が創出された場合には、事業規模に応じた事業資金の調達に関連した支援が必要となります。

例えば、土地区画整理事業の一部として道路整備がされる場合には、国・地方公共団体以外である組合が事業主体であっても、道路整備に関する補助金を活用することができます。しかしながら、開発行為に伴って開発区域内に幹線道路が整備される場合には、民間事業者の負担をもって整備されても、補助金の活用ができない場合もあります。このような公共性の高い道路が、民間事業者の費用負担によって整備される場合において、補助金を活用することができれば支援となります。

### ○ 民間事業者による新たな道路整備

【再掲（21 頁参照）：新たな道路整備】

### ○ 民間事業者による歩行者空間の整備

【再掲（24 頁参照）：歩行者空間の整備】

### （地域の活性化）

### ○ エリアマネジメント基盤の構築

汐留シオサイトは、民間事業者の敷地と基本コンセプトやエリア・デザインなどの統一化を図りながら、東京都を施工者とする土地区画整理事業によって地下通路空間や壁面空間の整備がされました。土地区画整理事業では、国による補助によって公共施設（道路や横断道）を整備することができ、汐留シオサイトでは、道路、横断道のほか、歩行者デッキや地下通路空間を都市計画決定で道路と位置づけ、事業費約 1,463 億円で整備されました。このように、国の補助によって整備された地下通路空間では、東京都による占用許可により商業店舗や壁面空間の広告掲示スペースを設けることが可能であり、その賃料や広告料収入を維持管理費用としています。このように、国による補助で道路整備を行うことのできる土地区画整理事業等を活用し、良質なまちづくりのための維持管理費用を賄うことのできるような環境を整えることが支援となっています。

## (道路空間の新たな利用)

### ○ 歩道橋の代替機能や渋滞緩和・周辺道路の安全性の確保がされる道路構造物の整備

一般の用に供している歩道橋の代替機能をもつ構造物の場合には、占用許可だけでなく、資金的な支援が考えられます。例えば、イオンレイクタウン（越谷市）の上空通路の占用事例は、一般通行の用に供している一般通路であり、本来道路管理者が整備する歩道橋のような役割が果たされています。また、トレッサ横浜、ゆめタウン高松の上空車路では、渋滞緩和や周辺道路の安全性を担保できるような構造となっています。これらの事例については、占用を許可するだけでなく、道路事業にも貢献していると考えられるため、その構造物の整備費用として補助による支援が考えられます。

### ○ 太陽光パネルや EV 充電施設の設置

太陽光パネルや EV 充電施設については、新たなエネルギーへの対応からも占用許可によって、新成長戦略や政策課題の解決に寄与するものとなりえます。すでに、普及促進を図るため、経済産業省などによる補助制度が活用されていることと思われませんが、公共的な要素があるもの、新成長戦略や政策課題の解決に寄与するものに対しては、通達の発出によってその占用を可能とするとともに、なかでも道路に関連があるものについては、整備費用に対する補助対象の拡大や補助率の引上げも支援方策となります。また、同様の理由から、低利融資という支援方策も考えられます。

### ○ 立体道路制度の活用の際の調査費等の支援

立体道路制度を活用した環状第二号線新橋・虎ノ門地区第二種市街地再開発事業Ⅲ街区事業は、都市再生特別措置法に基づく民間都市再生事業計画の認定を受け、税制による支援、金融支援がされています。この認定は、民間の投資規模が大きく、かつ、都市再生上の意義が高い事業が対象とされています。この考え方は、都市再生上の観点からの発想されたものとなるとともに、市街地再開発事業においては計画段階での調査費等への補助制度があります。一方で、道路側の視点からは、立体道路制度は、道路用地の取得が困難であった社会背景から創出された制度であることから、道路構造物と建築物がと一体となることが想定されています。このため、通常の建築物の設計ではなく、特別な設計が必要であることから、立体道路制度のみを活用した場合でも活用できる補助制度や、道路整備事業への貢献が高い事業については、設計段階の調査費（調査設計計画費）などの負担金や事業費に対しても補助の活用ができれば支援となります。

## (ITS の普及促進)

### ○ 民間事業者の敷地内における ITS スポット整備

過去に新たなシステムの普及促進方策が検討された ETC について、今日では高速道路利用者の約 90%の車に搭載されていますが、この普及率となるには、国土交通省等の支

援によるところが大きいと思われます。多くの人が利用するようになった背景には、ETC 車載器の購入支援（一部助成制度）や、ETC 各種割引制度等の実施が大きく影響しているものと考えられます。このことから、例えば、顧客管理等のために民間事業者の敷地内に ITS スポット（路側機）を設置する場合、プローブデータの収集など一定の道路交通管理への貢献するものであれば、施設整備に関して一定の補助による支援が考えられます。また、無利子貸付によって地方道路公社の ETC 整備促進を図った経緯があることから、施設整備に関して融資制度を活用するといった支援方策も考えられ、これらの支援によって民間事業者側の施設における ITS スポットの整備が進めば、一層の ITS の推進にも貢献するものとなります。

### 3) 融資制度の活用（低利融資の実現）

民間事業者では、自己資金では事業の成立が難しい場合には、民間金融機関からの借入を事業資金とすることとなります。しかしながら、例えば、中小の事業者では、社会的信用力が低い場合もあることから、低利での融資の借入ができない場合があります。このような場合に、道路に関連した施設整備のような公共の利益に資する事業であれば、低利での融資を受けられるような環境を整えることが民間事業者への支援となりえます。従前の制度では、民間事業者等が行う道路に関連する公共の利益に資する事業に対して貸し付けられる融資制度「道路開発資金制度」がありました。当該制度は、平成 21 年度をもって新規貸付が停止されることとなりましたが、今後、道路の高度利用につながる施策であるとともに、公共の利益に資する事業であれば、低利で融資を受けられる仕組みがあれば、民間事業者への支援となります。ただし、低金利時代であることを考慮すると、民間金融機関の金利と比較した場合に、相当程度の優位性が担保されていなければ、民間事業者によって制度が活用されることは難しいと思われます。

その他、民間金融機関で事業資金を借入れする際、融資は、貸付けた資金を回収する必要があるため、比較的社会的信用力が安定している事業者でなくてはなりません。中小の事業者でも、民間金融機関から低利融資を受けられるよう公的機関のサポートによって信用力を担保するような支援も考えられます。

なお、融資は一定期間で貸付けた資金を回収する仕組みとなっているため、支援する事業者においては、事業上の収益から融資の返済をすることとなります。したがって、民間事業者では、収益性のある事業が実施されている必要があります。

#### ○ 民間事業者によるスマート IC 整備

【再掲（18 頁参照）：地域の活性化】

- 民間事業者による SA/PA 事業への参画  
【再掲（20 頁参照）：地域の活性化】
- 民間事業者による新たな道路整備  
【再掲（21 頁参照）：新たな道路整備】
- 民間事業者による歩行者空間の整備  
【再掲（24 頁参照）：歩行者空間の整備】

### （地域の活性化）

- ハイウェイ・オアシスにおける施設整備・施設更新費用への支援  
ハイウェイ・オアシスにおける施設整備については、地方公共団体によって施設整備されたものを、民間事業者や第三セクターが管理・運営するという事業スキームが多く、そのため、施設整備について民間事業者が費用負担することは少ないと思われませんが、今後、民間事業者での施設整備や施設更新が行われる場合には、低利融資による支援方策が有効であると考えられるとともに、ハイウェイ・オアシスは都市公園であることから、道路との直接性を明確にするなどの工夫が必要となります。

### ○ 道の駅整備・施設更新

道の駅は、地域に密着した施設が多く、地元の中小的事業者によって施設整備や管理・運営がされること多く見受けられます。このため、自己資金では、事業へ参入するための施設整備費用の調達や、施設の更新費用の調達が困難な事業者も存在するでしょう。中小的事業者では、社会的信用力の面から、低利融資をしている民間金融機関からの借入ができない場合も想定できます。このような場合、公的な機関、例えば、従前の融資制度である「道路開発資金制度」のような制度による低利融資の実現を図ることが考えられ、当該制度においては、平成 5 年度より貸付対象事業として、道路機能の向上に寄与するとともに、地域活性化への貢献するものとして、資金面での支援が行われていました。

仮に、民間金融機関から借入れをする際にも、社会的信用力の面で低利融資がかなわない事業者がいることと思われます。このように、低利融資の実施要件に該当しない中小的事業者に対する信用力の補完ができるような公的機関のサポートとしての支援方策も考えていく必要があります。

### （道路空間の新たな利用）

- 歩道橋の代替機能や渋滞緩和・周辺道路の安全性の確保がされる道路構造物の整備  
一般の用に供している歩道橋の代替機能をもつ構造物（イオンレイクタウン（越谷市）

の上空通路)や、渋滞緩和や周辺道路の安全性を担保できるような構造物(トレッサ横浜、ゆめタウン高松の上空車路)については、補助金の活用を提案したところですが、道路事業に貢献していることから、その構造物の整備費用として融資による支援も考えられます。

#### ○ 立体道路制度が活用される際の用地取得や事業費への支援

立体道路制度を活用した事業は、道路構造物と建築物とが一体となることが想定されていることから、ある程度の用地取得が必要であると共に、事業規模も大きくなります。また、当該制度は、道路用地の取得が困難であった社会背景から創出された制度であることを鑑みると道路事業への貢献が高いことから、用地取得や事業費への低利融資が支援につながると考えます。

### 4) 出資・社債による資金調達

(一財)民間都市開発推進機構では、出資・社債取得業務やまち再生出資業といった、良好な市街地の形成と都市機能の維持増進を進めるため、民間事業者への積極的な支援を推進しています。一方で、道路に関する公共の利益に資する事業への民間活用推進のための支援制度については、必ずしも十分ではないのが現状です。このような中、道路に関連する施設整備に関して、今後一層の民間活力の活用が推進されるためには、自己資金では事業の成立が難しいことが想定される中小の事業者に対し、事業資金の一部を出資や社債の引受けという形で支援する方策が考えられます。

民間事業者の実施する事業規模にもよりますが、出資や社債による資金提供を行う側にとっては、融資以上のリスクが伴うこととなります。したがって、事業の採算性や将来性などを見極めることが重要となることから、ある程度の実績を確認することのできる事業を支援の対象とすることが必要です。このため、出資・社債によって民間事業者への資金的な支援を行う場合には、事業の限定や支援方策等について検討しておくことが必要です。

また、出資・社債による資金調達の実現は、不足する部分について民間金融機関から資金調達する場合においても、信用を保証するひとつの構成要素となりえることから、支援となります。

なお、出資・社債による支援を行う者にとっては、リスクを伴うため、道路機能の向上や地域活性化といった意義が見出せる事業を対象とし支援することが想定されます。

#### ○ 民間事業者によるスマート IC 整備

【再掲(18頁参照):地域の活性化】

○ 民間事業者による SA/PA 事業への参画

【再掲（20 頁参照）：地域の活性化】

（地域の活性化）

○ 道の駅の施設更新にかかる資金調達

地域活性化への貢献が期待されている道の駅は、今後も魅力ある施設であることが必要です。しかしながら、比較的中小の事業者によって事業が行われていることを鑑みると、更新に伴う費用の全額を自己資金で賄うことは難しいと考えられます。したがって、このような民間事業者に対しては、出資するという支援が考えられます。出資側においては、即座に資金回収というスキームが生じるわけではありませんが、株式等を保有することから、業績が好調であれば配当による還元が得られることとなります。また、既存施設を対象とすることで、事業の採算性への見通しが可能です。出資金の回収については、出資から数年後に、事業者による株式の買取りが想定できます。

## 5) 税制の優遇や道路占用料の減免等

道路関連施設を整備する際には、土地の取得が伴い、不動産取得税や登録免許税などを納めなければなりません。（一財）民間都市開発推進機構では、平成 16 年まで、民間事業者による優良な都市開発事業の促進を図るため、民間都市開発事業の用に供される見込みの高い、都市部の低・未利用地を先行的に取得し、当該事業を施行する者に譲渡する事業として、土地取得・譲渡事業を実施していました。当該事業は、バブル経済崩壊後の厳しい経済情勢の中で、優良な民間都市開発事業を推進して土地の有効活用を図る制度として進められたものです。当該事業では、オープンスペース（公開空地）等の歩行者空間の整備が行われ、税制上の特例措置として、土地の所有権移転に係る登録免許税や不動産取得税等の優遇措置が講じられてきました。

このことから、民間事業者の事業によって、道路機能と直接つながるオープンスペース（公開空地）やペDESTリアンデッキといった歩行者空間が創出される場合には、歩行者空間の創出と捉えられる共用部分に対する税制の優遇が講じられれば、民間事業者への支援方策となります。

一方で、土地の所有には固定資産税を納めなければなりません。私道といわれる公共の用に供する道路として使用されている土地については、地方税法（第 348 条第 2 項第 5 号及び第 702 条の 2）の定めにより、固定資産税・都市計画税が非課税となる扱いがされています。さらに、PFI 法に基づく事業では、不動産取得税の課税標準は、当該家屋の価格の 1/2 に相当する額を価格から控除され、当該家屋及び償却資産に係る固定資産税又は都市計画税の課税標準となるべき価格の 1/2 の額とする特例措置が講じられています（平成 17 年 4 月 1 日から平成 27 年 3 月 31 日までの間に取得したもの）。これらのことから、例えば、

公共の用に供する部分を課税の対象から控除し、控除した部分についてのみ評価額の査定を行い、課税の対象面積の軽減を図ることがひとつの支援方策として考えられます。また、地域の活性化や安全・安心社会の構築等の一定の社会貢献を果たす施設整備に対し、税制の優遇措置が講じられれば、支援方策となると同時に、民間事業者の事業への参入を促すことができます。その他、仮に、民間事業者が規制緩和の実現によって道路整備がされ、民間事業者が当該道路の所有者となりえた場合にも、公共の用に供している道路への非課税の扱いは支援方策となります。

道路占用料については、道路法第 39 条によって、道路管理者は、道路の占用につき占用料を徴収することができるかとされています。しかしながら、国や地方公共団体によって整備される一定の公共性が担保されている物件や、道路利用者の利便性の増進や道路環境の向上に資するものについては、占用料の減額や減免が図られる場合があります。このことから、民間事業者が整備する道路関連施設整備が、一定の公共的な目的や新成長戦略や政策課題の解決に寄与することが期待されるものであれば、同様に考えることが民間事業者への支援方策となりえます。例えば、道路機能と直接つながっていることや、本来道路管理者によって整備されることが望まれる歩道橋の役割を代替するような歩行者通路、渋滞緩和や周辺道路の安全性を担保している道路構造物を対象とすることが考えられます。

また、例えば、総合設計制度では、500 m<sup>2</sup>以上の敷地で、敷地内に一定割合以上の空地を有する建築物については、計画を総合的に判断して、敷地内に歩行者が日常自由に通行又は利用できる空地（公開空地）を設けるなどにより、市街地の環境の整備改善に資すると認められる場合に、特定行政庁の許可により、容積率制限や斜線制限、絶対高さ制限の緩和が図られます。このような制度を活用することで民間事業者への支援となる方策もあります。

#### ○ 民間事業者による歩行者空間の整備

【再掲（24 頁参照）：歩行者空間の整備】

#### （道路空間の新たな利用）

#### ○ 歩道橋の代替機能や渋滞緩和・周辺道路の安全性の確保がされる道路構造物の整備

一般の用に供している歩道橋の代替機能をもつ構造物（イオンレイクタウン（越谷市）の上空通路）や、渋滞緩和や周辺道路の安全性を担保できるような構造物（トレッサ横浜、ゆめタウン高松の上空車路）については、占用許可によって支援がされる一方で、公共の利用に資するものであるとともに、道路整備事業への貢献が高いものであることから、補助や融資といった支援のほか、占用料の減免を図ることが支援となりえます。なお、道路法施行令第 19 条第 3 項では、直轄国道においては、特に必要があると認める場合には、占用料を減額することとしており、これは政策減免と呼ばれています。公共の用に供するものや、道路利用者の利便性の増進や道路環境の向上に資するものがその

対象となっています。

## 6) 適切な情報公開・提供

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、道路は国民一般の生活と密接に関連し、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となっています。

例えば、高速道路等の幹線道路ネットワークの整備は、高速道路のインターチェンジ周辺での工場の立地や物流施設の整備などを促すことに貢献するとともに、地域経済の活性化に大きく寄与してきました。

しかしながら、道路は、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。道路整備を長期的視点から見てみると、バイパスなどの新たな道路整備や、道路の改良・拡幅が行われることで、道路交通量への変化が生じます。例えば、バイパスの整備によって、これまで道路交通量の多かった道路の交通量が減少し、渋滞対策等へ寄与する一方で、多くの交通量があった地域では、交通流動の変化によって地域を通過する交通量が減少するなど、当初見込まれていた経済効果が十分に発揮できなくなる場合も起こりえます。

民間事業者における事業では、新たな道路整備や IC 整備計画のある近傍への物流施設等の整備をすることがありますが、これは、将来的なネットワーク化が図られることを期待するものです。また、民間事業者によって新たな道路整備への参画が可能となった場合には、当該路線が道路ネットワークの一部となるか否かは、今後の採算性に影響してきます。これらは、道の駅の整備や、民間事業者が SA/PA 事業へ参画する際にも同様にあてはまり、当該事業地周辺の交通量は、事業の採算性に強く反映するものです。このようなことから、長期的な将来に渡る道路整備計画のうち、供用（開通）時期、整備区間、IC 整備位置、道路の構造（車線数、幅員）などの情報を適切に公開していく必要があり、この情報提供が民間事業者への支援へととなります。

### ○ 民間事業者による SA/PA 事業への参画

【再掲（20 頁参照）：地域の活性化】

### ○ 民間事業者による新たな道路整備

【再掲（21 頁参照）：新たな道路整備】

### （地域の活性化）

### ○ 道の駅整備

道の駅は、主に幹線道路沿いに立地することが多く、利用者の多くは車を利用して訪

れます。このことから、バイパスの整備によって前面に位置する道路の交通量の変化は、事業の採算性に強い影響を及ぼします。このことから、今後の道路整備計画が、適切に公開される必要があります。

### **(環境負荷低減)**

#### **○ 物流施設の整備**

地域では、高規格幹線道路等の道路整備に伴って IC 周辺や沿道周辺に産業集積地を形成する動向が見受けられています。新規供用路線や IC 整備など、各事業実施段階で道路管理者からの情報提供が積極的に開示されれば、地方公共団体の企業誘致のための施策だけでなく、民間事業者によって、IC 近傍もしくは沿線への物流施設の立地計画や、工場等の移転・増設計画など、将来にわたる事業計画について早期に反映させるとすることが可能です。

このように、早期の情報開示は、民間事業者が整備する物流施設や工場等の立地などを、より IC 近傍へ誘致することも可能となり、民間事業者への支援となりうるとともに、市街地の安全確保を形成するまちづくりの観点からも有効に働くものと思われます。

## （参考）これまでの民間事業者への支援について

民間活力の活用については、道路法においても、平成 19 年の改正にて NPO 等による道路占用の特例が設けられるなどの制度の充実が図られています。また、都市再生特別措置法の一部を改正する法律が平成 23 年 4 月 27 日に公布され、道路関係規定については平成 23 年 10 月 20 日から施行されることとなり、食事施設等及び特定都市道路の上空に設ける建築物等が道路占用許可対象物件に追加されるなどの改正がされたところです。

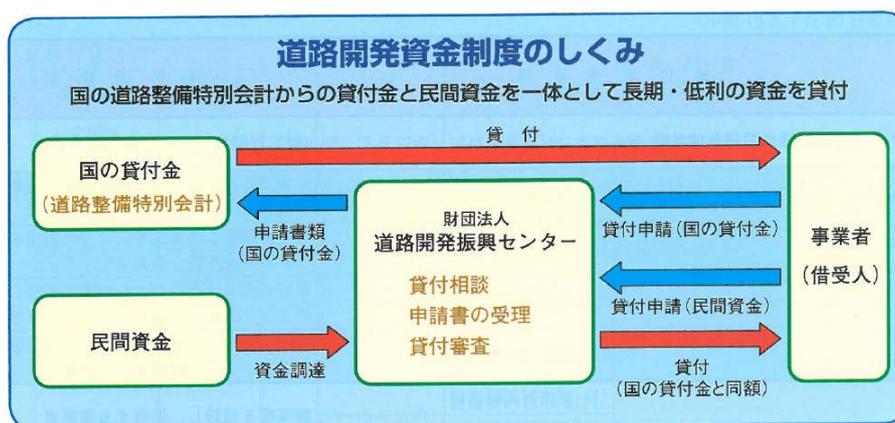
このように、民間活力の活用については、各分野にわたり多角的に検討され、充実化が図られてきているところですが、平成 19 年度～平成 22 年度にかけて行った当機構における自主研究においても、道路管理における民間活用における検討の中で、民間活用の推進とともに、支援方策の充実を求める声があがりました。

そこで、既存の融資制度について民間事業者支援の観点からみると、（一財）道路開発振興センター（昭和 60 年 7 月設立）では、道路に関する公共の利益に資する事業への民間活用等の推進を図るため、内需拡大及び公共事業分野への民間活力の導入等の社会的要請を背景に道路開発資金制度を創設し、平成 21 年度までの間、民間事業者への支援として活用されてきました。道路開発資金制度とは、国の貸付金（道路整備特別会計、固定金利）と民間資金（長期）とを合わせて低利な合成金利を実現し、その時々国民のニーズや政策的要請に応じて、民間事業者への長期低利資金の供給を実現するものです。昭和 60 年度～平成 20 年度の主な貸付としては、東京湾横断道路建設事業、特定大規模道路用地等取得事業、駐車場等整備事業などがあり、融資実績は 1,357 件、1 兆 1,732 万 800 万円でした。次第に超低金利時代への突入していき、この社会経済情勢や金融情勢の変化によって、民間事業者側で、当該制度を活用しようという社会経済的な合理性やニーズの低下から、貸付額、貸付残高ともに減少傾向にあるなか、平成 21 年度をもって新規貸付が停止されるに至りました。

一方、（一財）民間都市開発推進機構（昭和 62 年 10 月設立）では、民間事業者によって都市開発事業が推進されるよう、特定民間都市開発事業の施行に要する費用の一部負担（参加業務）や、特定民間都市開発事業を施行する者に対し、事業の施行に要する費用のための長期かつ低利の資金融通（融通業務）が行われてきました。この参加業務は、第一順位の担保を付ける比較的风险の低いシニアローンの形態が採用されていましたが、民間金融機関で対応が可能な金融環境であることを主な要因として、平成 22 年度末に新規採択を停止しています。また、融通業務は、（一財）民間都市開発推進機構が日本政策投資銀行等に推薦及び融資財源の一部を寄託し、公共施設等の整備に要する額、もしくは総事業費の 50%を限度として長期固定の低利融資を融通するという業務であったため、同行の民営化方針により業務を継続しない方向となったことを主な理由として、平成 20 年度末に新規採択を停止しています。

表\_参 1 民間事業者による道路利活用等に関する現行制度・通達

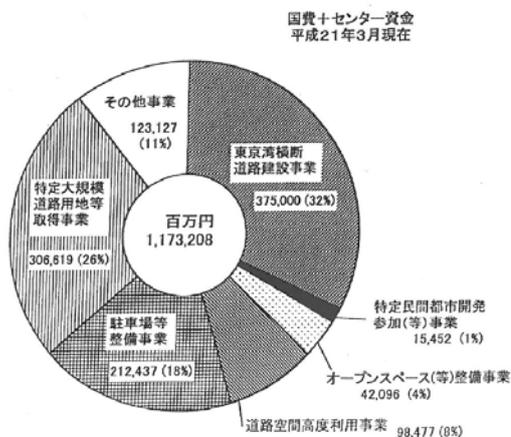
告示年月	件名	発行組織等
平成17年3月 (ガイドライン)	・道を活用した地域活動の円滑化のためのガイドライン	国土交通省道路局
平成17年3月17日 (通達)	・地域の活性化等に資する路上イベントに伴う道路占用の取扱いについて	国土交通省道路局長
平成19年3月 (道路法改正)	・道路外利便施設の管理に関する協定 ・NPO 等が設置する並木、街灯等に関する道路占用の特例	国土交通省道路局
平成20年3月25日 (通達)	・地域における公共的な取組みに要する費用への充当を目的とする広告物の道路占用の取扱いについて	国土交通省道路局長
平成21年1月26日 (通達)	・高架の道路の路面下及び道路予定区域の有効活用の推進について	国土交通省道路局長
平成23年10月20日 (道路法施行令等改正)	・都市再生特別措置法の一部を改正する法律(平成23年4月27日交付) ※食事施設等及び特定都市道路の上空に設ける建築物等が、道路占用許可対象物件に追加された	[担当課] 都市・地域整備局まちづくり推進課、都市計画課、下水道企画課、道路局路政課、住宅局市街地建築課



図\_参 1 平成20年度までの道路開発資金の仕組み

資料：(財)道路開発振興センター

累計事業別貸付額 (昭和60年度～平成20年度)



図\_参 2 道路開発資金における  
累計事業別貸付額

資料：(財)道路開発振興センター

表\_参 2 道路開発資金制度  
における貸付対象事業

貸付対象事業
1 特定民間都市開発参加等事業
2 沿道環境整備事業
3 ロードパーク事業
4 オープンスペース等整備事業
5 道路空間高度利用事業
6 路車間情報システム整備事業
7 駐車場等整備事業
8 自転車駐車場(サイクルイン)整備事業
9 暮らしのみちづくり事業
10 高度道路技術開発事業
11 特定大規模道路用地等取得事業
12 地域開発整備事業
13 街づくり促進道路整備用地取得事業
14 施設周辺交通対策事業
15 国際物流拠点関連道路整備事業
16 連続立体交差事業

資料：道路資金研究会

「道路開発資金活用の手引き[改訂版]

表\_参 3 道路開発資金の実績

道路開発資金制度の実績		
(単位:百万円)		
年度	件数	金額
昭和60年	14	33,578
昭和61年	43	59,012
昭和62年	71	57,714
昭和63年	98	59,996
平成元年	119	51,538
平成2年	128	51,331
平成3年	132	51,724
平成4年	116	57,196
平成5年	110	50,353
平成6年	97	43,801
平成7年	68	35,500
平成8年	47	27,279
平成9年	35	26,824
平成10年	40	35,228
平成11年	35	20,723
平成12年	31	23,408
平成13年	30	22,986
平成14年	26	29,913
平成15年	18	18,435
平成16年	21	13,960
平成17年	19	8,271
平成18年	19	10,361
平成19年	19	6,145
平成20年	9	2,932
合計	1,345	798,208

※東京湾横断道路建設事業(TTB)は除く

資料：(財)道路開発振興センター

## 参考資料（電子データで提供）

1. 地域の活性化.....	43
2. 道路空間の新たな利活用.....	151
3. 新たな道路整備.....	229
4. 歩行者空間の整備.....	399
5. ITSの普及促進.....	487
6. 道路環境の改善.....	553
7. 環境負荷低減.....	573
8. 防災・減災機能の強化.....	655