

### Ⅲ トピックス

## 進む都市基盤施設における民間との複合利用

都市開発部 鮫島 正人

#### 1. はじめに

従来、道路・鉄道・下水処理場等の都市基盤施設は、その本来的な機能の発揮のみを期待されてきたので、都心に広大な用地をもっているにもかかわらず、その上部は容積的な意味でいえば未利用のまま放置されることが多かった。

しかし、土地の高度利用が求められている一方、地価高騰により都市基盤の整備は、財政的な課題が深刻となっている。そこで、この「未利用空間」を活用して、課題の解決ができないかが模索されていた。

都市基盤施設は民間との複合利用を認めないことを原則とする法律上の制限がある場合が多く、これが一番のネックとなっていたが、最近道路法の改正や地方公営企業法施行令改正が行なわれるなどの規制緩和の動きがある。

そこで、これらの動きを整理するとともに、今後都市基盤施設における民間との複合利用を都市基盤整備に関しての手法として確立するための課題についてまとめたい。

#### 2. 都市基盤とは

##### (1) 都市基盤の定義

都市基盤の的確な定義はなかなか困難であるが、ここでは都市における社会・産業発展の基盤となる施設とする。これはほぼ社会資本と同義であるが、ここでの対象は場所的に都市とすることで都市基盤と呼ぶこととする。

都市基盤を機能別に分類すると、①国民生活及び社会の安全を守るための基盤（安全基盤） ②経済社会の活力を維持するための基盤（活力基盤） ③快適な国民生活の実現を図るための基盤（快適基盤）に分けられる。

これには多種多様なものが含まれようが、ここでは以下のようなものをイメージしよう。

安全基盤 …… 堤防・遊水池・防潮堤他

活力基盤 …… 道路・鉄道・バス操車場・変電所・ガスタンク他

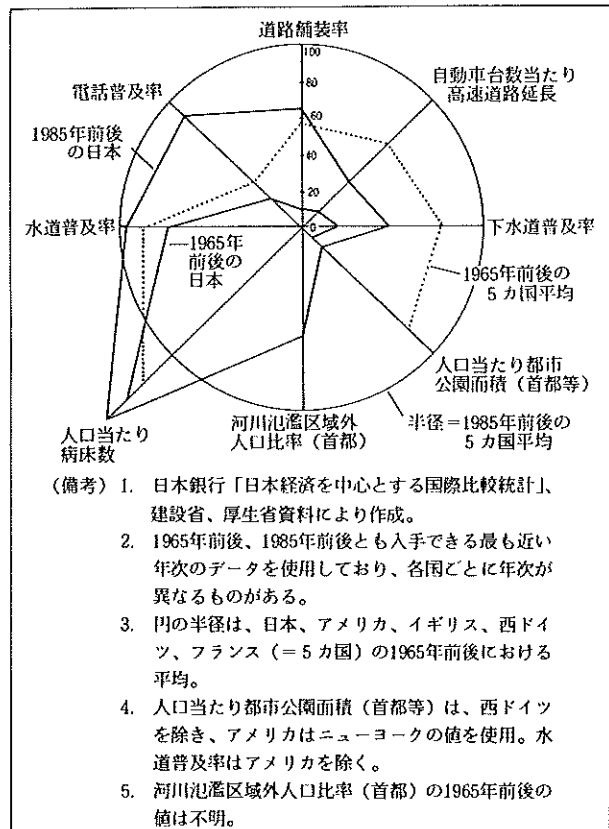
快適基盤 …… 下水処理場・下水道ポンプ所・給水所・公園他

## (2) 都市基盤整備の現状

わが国の社会資本ストックの総額はS60年度末時点で、国民経済計算の公的部門全体の粗固定資産は343兆円の規模になっており、(図-1)にあるように、20年前の状況から比べると、相当整備は進んできている。しかし、これを諸外国との比較でみると、すでに遜色の無い水準に達している分野がある一方で、整備水準が十分でない分野もある。特に高速道路・下水道・公園についての水準が低い。

そしてこれは大都市圏でもほぼ同様の傾向であり(下水道の比率が高く都市公園の比率が低い)、都市基盤の整備もまだ量的不足の段階にあるといえるであろう。

図-1 外国と比較した社会資本ストックの状況



(平成元年版 経済白書より引用)

## (3) 都市基盤整備の課題

現在わが国の都市基盤整備をめぐる大きな問題の中に、次のようなものがある。

### (i) 用地補償費増大

昨今、東京圏等では地価高騰により公的主体による都市基盤の整備における用地補償の負担が増大している。これは事業の種類により事業費に占める用地補償費の割合に違いがあるであろうが、例えば道路では99%までが用地補償費という例まである(表-1)。このような負担増は、都市基盤の整備を著しく困難にしている。

表-1 道路整備事業における用地補償費の割合(東京都)

|      | 路線名(所在地)        | 用地補償費割合(%) |
|------|-----------------|------------|
| 都心三区 | 環状2号線(千代田区永田町)  | 99         |
|      | 放射21号線(港区三田)    | 99         |
|      | 補助305号線(中央区佃)   | 92         |
| 周辺区  | 環状6号線(目黒区中目黒)   | 97         |
|      | 放射17号線(大田区西糎谷)  | 91         |
|      | 環状3号線(江東区木場)    | 77         |
|      | 放射31号線(江戸川区西瑞江) | 63         |

(資料) 東京都「62年度道路整備事業施工計画」による。

(注) 事業費には、交通安全施設整備事業は含んでいない。

このため増大した用地補償負担をできるだけ抑える形での都市基盤整備を工夫することが是非とも必要となっている。

(ii) 都市基盤整備主体の経営上の課題

又、都市基盤は公共財としての性質をもつため、それ自体では採算性に乗らない事業が多い。例えば地方公共団体内において、都市基盤整備を主に担当している地方公営企業の赤字問題は深刻であり（表-2）、一般財源からの補填は膨大である。一方、同じく都市基盤整備を行う主体であっても大手私鉄などは4割近い売上を不動産その他の関係事業からまかなっている。それゆえ、公的主体の場合でも赤字財政を解消する方法として経営を安定させる事業を行うことが求められる。

表-2 地方公営企業の経営状況

(単位：億円)

| 年度<br>区分 項目 | 40       |          |          | 50       |          |          | 61       |          |          |
|-------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
|             | 法適用      | 法非適用     | 合計       | 法適用      | 法非適用     | 合計       | 法適用      | 法非適用     | 合計       |
| (事業数)       | ( 880)   | ( 3,785) | ( 4,665) | ( 1,708) | ( 2,935) | ( 4,643) | ( 2,585) | ( 3,709) | ( 6,294) |
| 黒字額         | 190      | 78       | 268      | 723      | 850      | 1,573    | 3,606    | 1,164    | 4,770    |
| (事業数)       | ( 364)   | ( 913)   | ( 1,277) | ( 1,346) | ( 654)   | ( 2,000) | ( 718)   | ( 339)   | ( 1,057) |
| 赤字額         | 323      | 146      | 469      | 2,195    | 549      | 2,744    | 1,484    | 1,024    | 2,508    |
| (事業数)       | ( 1,244) | ( 4,698) | ( 5,942) | ( 3,054) | ( 3,589) | ( 6,643) | ( 3,303) | ( 4,048) | ( 7,351) |
| 収支          | ▲ 133    | ▲ 68     | ▲ 201    | ▲ 1,472  | 301      | ▲ 1,171  | 2,122    | 140      | 2,262    |

(注) 1. 事業数は、決算対象事業数（建設中のものを除く）である。

2. 黒字額、赤字額は、法適用企業においては総収支、法非適用企業においては実質収支による。

(地方公営企業研究会報告より引用)

### 3. 都市基盤施設の民間との複合利用

#### (1) 民間との複合利用とは

都市基盤施設は都心に広大な用地をもっているが、その「基盤」としての本来の機能発揮のために、地下又は地表の一部しか使わず容積的な意味でいえば未利用な土地が多い。例えば下水処理場・下水道ポンプ所・給水所・バス操車場・地下鉄車庫・道路・鉄道駅などがあげられよう。民間との複合利用とはそのような都市基盤施設と民間の建物を立体的に複合化し、高度利用することである。

#### (2) 民間との複合利用の背景

##### (i) 民活導入論における都市基盤施設の複合化の位置づけ

臨時行政調査会の報告から本格化する民活導入論の中で、「国公有地の有効活用」という文脈で都市基盤施設にあたるものも上空利用を議論された。そして民活による

規制緩和で ①国公有地の土地信託の導入 ②公有地の合築の相手方拡大が、国公有地の有効活用手法として創設されている（図－2）。しかし土地信託は普通財産が対象であり、都市基盤施設は対象とならないことや、公有地の合築の規制緩和が不十分であったことから、都市基盤施設における民間との複合利用はほとんど進んでいない状況にある。

図－2 国公有地の民活手法の導入状況

| 国公有地の財産区分 |        | 民活手法の導入        |                                   |
|-----------|--------|----------------|-----------------------------------|
| 国有地       | 行政財産   | 合築導入 (S49年)    |                                   |
|           | 普通財産   | 公有地信託導入 (S61年) |                                   |
| 公有地       | 行政財産   | 合築導入 (S49年)    | 規制緩和 (S60年)<br>(出資1/2以上の第3セクターOK) |
|           |        |                | 一般の行政財産                           |
|           | 公営企業財産 | 合築導入 (S49年)    | 規制緩和 (S63年)<br>(同上)               |
|           | 普通財産   | 公有地信託導入 (S61年) |                                   |

※ 国有地……国の所有の土地、公有地……地方公共団体の所有の土地

※ 国公有地の区分……行政財産…公共の用に供する財産。例えば官舎、道路、公園等

普通財産…行政財産以外の財産で処分、貸付等の活用が前提とされる財産。

※ 公営企業財産……地方公共団体の経営する企業の財産。

(ニッセイ基礎研究所作成)

## (ii) 民間との複合利用手法創設の背景

現在、道路・鉄道・下水処理場等の都市基盤施設における民間との複合利用手法が改めて検討されている。これは前述した都市基盤施設の抱える2つの大きな課題に対する解決方法の1つとして、民間との複合利用が有効な手法として注目されたからである。すなわち、

- ① 最近の異常な地価の高騰の中で、都市基盤施設（特に道路・鉄道）を新設するに際し、民間既成市街地と都市基盤施設とを複合化することで用地補償費を削減できないかが議論された。そして地価高騰への対策としてまとめられた総合土地対策要綱にも道路・鉄道等の上空利用が盛り込まれた（表－3）。

表－3

- 道路、鉄道等の施設の上空について、都市環境、防災面等に配慮しつつ適切な利用を図るため、都市計画、建築規制の見直しを行うとともに、関係法律の改正その他の所要の措置を講ずる。

(総合土地対策要綱より引用)

- ② 又、不安定になりがちな都市基盤施設整備主体の経営を都市基盤施設の上空を資産として積極的に利用することで強化できないかが問題とされた。つまり、低層な都市基盤施設の上空を民間に貸し付けること等をすれば都心の一等地に広大な用地を持つことも多いことから、その経営の安定に大きく資すると考えられたのである。

#### 4. 民間との複合利用をはかる法改正の動向

##### (1) 民間との複合化の制約

以上のような背景のもとに民間との複合利用が求められているが、これには次のような法律的制約がある。すなわち、公共主体により設置・管理される都市基盤は、その公共目的優先のため、法律上いわゆる「公物」(注1)とされ、私権の設定等を禁止されてきたものが多い(注2)。それゆえ、民間との複合化は使用許可等による特殊な事例にとどまる(表-4)。

ところが都市基盤整備のかかえる深刻な問題への解決策として「民間」との複合化を認める法(道路法と地方公営企業法施行令)改正が行なわれており、今後これらの手法を使った活発な「複合化」が進むものと思われる。以下でその概略を説明しよう。

##### (2) 道路法等の改正

従来道路上空は道路法の規制等があり、民間による利用はほとんど行なわれてこなかった。しかし、民間へ道路上空の利用を可能とすることで、用地補償費を軽減できることや、市街地を分断しない道路を作れることから、制度の創設が望まれていた。

平成元年6月の道路法等の改正は道路区域(道路法4条に規定する私権制限が及ぶ)を立体的に決定する制度等を創設することにより一定の道路について、その民間との複合利用を可能とした(図-3)。そして今後(表-6)の所で導入が検討されており、積極的活用が予定されている。

---

(注1) 物を公用又は公共用と供するなど、公の目的に供用する必要があるものについては「必要な限度において」私法の適用を排除し公法の規律に服せしむることが多い。例えば道路法・河川法・海岸法・港湾法・都市公園法・国有財産法・地方自治法などの規定にある。しかし具体的にどの範囲まで公法的規律の適用を認めるかは立法政策の問題とされており、従来「公物」とされてきたものも社会の変化に伴い私権を認めていく余地はある。この問題の根底には公法私法二元論を巡る行政法上の基本問題が横たわっている。

(注2) 鉄道はJR等も含めて民間の施設であれば「公物」としての制限はない。又、建築基準法上も駅構内敷地(上下線の第一信号機間に囲まれた場所)では建築可能であり、今までも多くの駅ビル建設が行なわれている(表-5)。

表－４ 民間との複合利用事例

| 名 称                             | 利 用 関 係 者                                      | 用 途                            | 土地権利関係                                      |
|---------------------------------|--|--------------------------------|---|
| 船場センタービル<br>(大阪市東区船場中央1丁目から5丁目) | 阪神高速道路公団<br>大阪市開発公社(株)<br>大阪市開発公社(株)<br>各区分所有者 | ①高速道路<br>⑦商業・業務施設<br>駐車場       | ●大阪市・阪神公団所有<br>●公社が道路占用許可を受けている             |
| 木津市場<br>(大阪市浪速区北高岸町)            | 阪神高速道路公団<br>(財) 阪神高速道路協会                       | ①高速道路<br>⑦商業施設                 | ●阪神公団所有<br>●協会が道路占用許可を受けている                 |
| 新川商店街<br>(大阪市浪速区新川町)            |  |                                |   |
| 朝日新聞社ビル<br>(大阪市北区中之島3丁目)        | 朝日新聞社<br>阪神高速道路公団                              | ①体育館<br>④高速道路<br>⑧業務・配送施設      | ●朝日新聞社所有<br>●阪神公団が使用貸借により用地使用权を取得           |
| 箱崎バスターミナル<br>(東京都中央区箱崎町)        | 首都高速道路公団<br>東京シティ・<br>エアターミナル(株)               | ①高速道路<br>⑦バスターミナル施設業<br>務・駐車施設 | ●首都公団の所有<br>●会社が道路占用許可を受けている                |
| 池袋副都心<br>(東京都豊島区東池袋3丁目)         | 新都市開発センター(株)<br>首都高速道路公団                       | ①高速道路<br>⑦オープンスペース設備<br>施設他    | ●センター所有<br>●区分地上権設定までの間は、公団が設定<br>予定範囲の無償使用 |
| 常盤橋日本ビル<br>(東京都千代田区大手町2丁目)      | 東京都下水道局<br>三菱地所、朝日生命、大和土<br>地建物                | ①業務施設<br>⑦下水道ポンプ所他民有<br>地      | ●東京都下水道局他民間が分有<br>●民間が都から使用許可を受けている         |

(日本住宅総合センターレポート等を参考にして作成)

表－５ 首都圏の鉄道駅の上空の開発例

|        | 線 名      | 駅 名    | 上空の利用状況         | 建 築 概 要         |        |          |       |
|--------|----------|--------|-----------------|-----------------|--------|----------|-------|
|        |          |        |                 | 構 造             | 階 数    | 延床面積 (㎡) | 開業年月  |
| J<br>R | 常盤線      | 松戸     | 駅ビル             | SRC             | B1～7F  | 16,000   | 52.4  |
|        | 東北本線     | 大宮     | 駅ビル             | S               | B2～6F  | 105,200  | 57.8  |
|        | 中央本線     | 立川     | 駅ビル             | SRC             | B1～9F  | 66,600   | 57.10 |
|        | 常盤線      | 水戸     | 駅ビル             | S               | B1～7F  | 21,400   | 60.3  |
|        | 常盤線      | 北千住    | 駅ビル             | SRC             | B1～10F | 37,000   | 60.3  |
|        | 山手線      | 新宿(南口) | 駅ビル             | S               | B1～7F  | 25,200   | 62.10 |
| 私<br>鉄 | 東武・東上線   | 池袋     | デパート            | SRC             | B4～15F | 120,700  | 46.11 |
|        | 西武・池袋線   | 池袋     | デパート            | SRC             | B3～11F | 175,400  | 50    |
|        | 小田急・小田原線 | 町田     | デパート・<br>テニスコート | SRC             | B2～11F | 63,700   | 51.9  |
|        | 小田急・小田原線 | 厚木     | 駅ビル(ミロード)       | SRC・S<br>(線路上空) | B1～7F  | 32,300   | 57.3  |
|        | 小田急・小田原線 | 新宿     | 駅ビル(ミロード)       | SRC・S<br>(高層部)  | B2～12F | 20,300   | 59.10 |

(日本不動産研究所資料を引用)

図-3 道路法等改正のイメージ

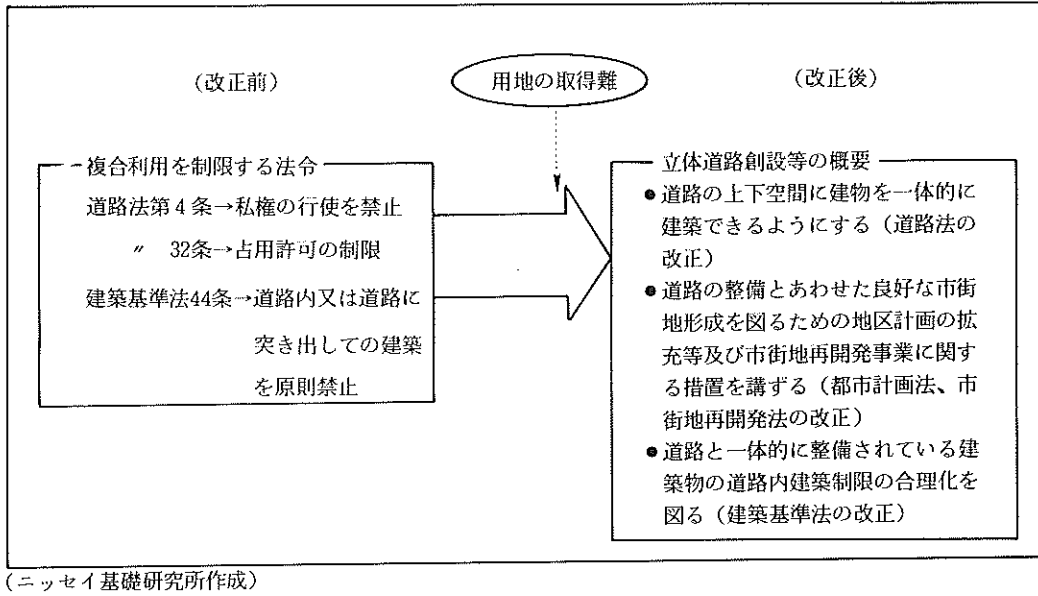


表-6 立体道路の計画

|   |
|---|
| <p>①幹線道路の整備</p> <p>東京外郭環状道路(和光地区)ー上空に住宅等</p> <p>川崎縦貫道路</p> <p>第二京阪道路</p> <p>広島南道路</p>   |
| <p>②大都市圏の幹線道路と鉄道との結節点におけるパークアンドライド用駐車場の整備</p> <p>名古屋環状2号線(喜多山地区)</p> <p>首都圏中央連絡自動車道</p> |
| <p>③建築物と一体となった駐車場等の整備</p> <p>首都高速道路(箱崎サービスエリア)</p> <p>岐阜県西地区駐車場</p> <p>東京臨海新交通</p>      |

(建設省資料より)

(3) 地方公営企業法施行令改正

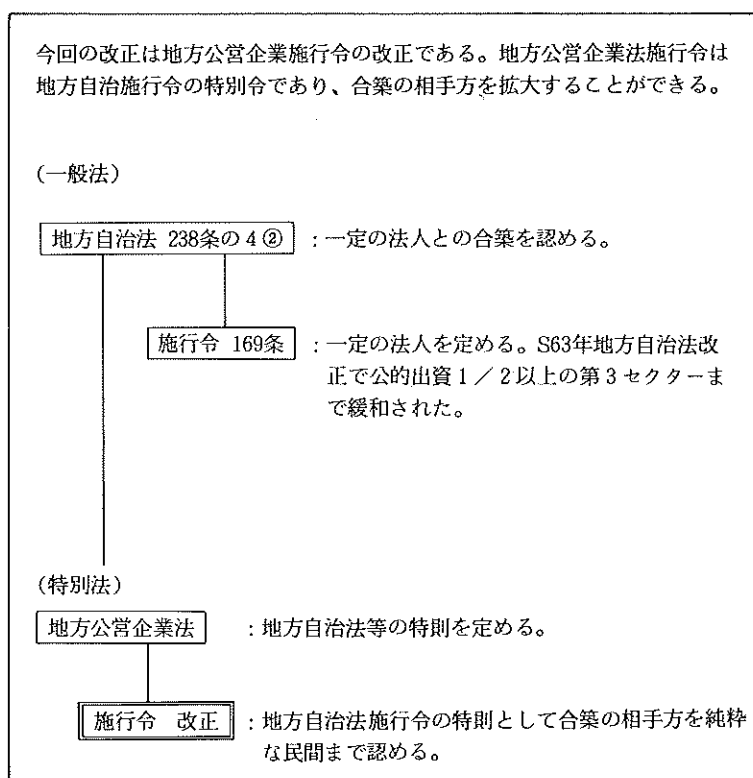
地方公営企業とは地方公共団体の経営する企業である。これは上下水道・交通事業等の都市基盤を整備する役割を担ってきている。そして、下水処理場・下水道ポンプ所・給水所・バス操作場・地下鉄操車場等都心に広大な用地をもっている。

ところが地方公営企業にも地方自治法上の規定が準用され、その行政財産（注3）への私権の設定が禁止されているため、民間との複合利用はできなかった。

先日、土地の高度利用の要請や地方公営企業の経営基盤の強化のため、合築（注4）の相手方を民間にまで拡大しようとする政令改正が自治省を中心に行なわれた（図-4）。

この改正の実現により地下鉄車庫・バスターミナル・下水処理場・下水道ポンプ所などきわめて多くの都市基盤施設について民間との複合利用ができるようになった。

図-4 地方公営企業法施行令改正の仕組み



(ニッセイ基礎研究所作成)

(注3) 行政財産 …… 地方公共団体所有の財産は以下のように区別される。

- ┌ 行政財産 …… 公共の用に供し又は供することを決定した財産
- └ 普通財産 …… 行政財産以外の財産で処分、貸付等の活用が前提とされる財産

(注4) 合築制度 …… 行政財産である土地を貸付け建物の区分所有を行う制度。その相手方は従来、国、地方公共団体並びにそれらと密接な関連のある団体に限定されていたが、土地の有効利用の観点から相手方の拡大の検討が行なわれた。しかしS63年4月の政令改正では地方公共団体出資1/2以上の第3セクターまでの拡大にとどめられた。



## 5. その他の課題

以上のように、従来から上空利用を求められていた都市基盤施設の多くについては、法的には民間との複合利用が可能となる体制ができつつある。しかし、実際にこれを都市基盤整備の有力な手法として積極活用するためには、さらに以下のような問題点がある。

### ① 経済上の問題

- 建設コストの負担ルールの確立 …… 都市基盤施設の上空を開発するためには巨大な人工地盤が必要となること、施設を稼働させたままの難工事となること、安全性等に特段の配慮が必要となること等、経費を増大させる要因が多い。この経費の増大分をすべて開発者が負担するのは市場性を低下させるので負担ルールを確立することが必要である。
- 管理コストの負担ルールの確立 …… 以上のことはイニシャルコストだけでなく増大する管理コストについても検討が必要である。

### ② 管理上の問題

- 管理基準の確立と私権との調和 …… 都市基盤施設は民間へ上空利用させると、従来これらの施設が平面的に分離されていた場合よりも管理上対処すべきことは多く、一定の管理基準の確立が求められる。一方民間には上空の自由な経済活動を認めるものであるから、公益上の管理も私権との調和が求められる。

### ③ 環境上との調和

- 周辺環境との調和 …… 都市基盤施設の上空は日照・通風・開放感等を確保するため、オープンスペースとして機能している場合が多く、上空利用を行なう場合もこの点への配慮が不可欠である。

### ④ 施設上の問題

- 安全性、快適性、効率性の確保 …… 防災や騒音・震動・排ガス等への対策などの確立や効率的な空間の確保が求められる（注5）。

---

（注5）運輸省では、駅や線路上空を多目的に利用するために、工事や安全対策上の問題点を探る調査にとりかかっている。これによりJRや私鉄各社とも協議しながら、空間利用についての技術基準を作成し、より安全により安く線路上空を活用する方法を探っている。これは、他の都市基盤の複合化の場合も参考となるものと思われ、結果が注目される。

### ⑤ 技術上の問題

- コストとの対比において、いかに安全性・快適性・効率性等を確保するかについて技術開発が求められる。

## 6. おわりに

我が国の資産規模は格段に大きくなり、表面上はストック化が進んでいるように見えるが、その中身は金融資産の拡大や地価の上昇を反映したものであり、都市基盤整備は遅れている。これが真に豊かな生活の実感のない理由であろう。しかし、来たるべき高齢化やそれに伴う貯蓄率低下の可能性等を考えると、まさに今こそその充実をはからなければならない時代といえる。

このような状況のなかで、都市基盤整備についての公共部門と民間部門の役割の見直しが重要な論点となっている。すなわち、都市基盤もすべてが公共財（＝特定の人をその財・サービスの消費から排除することが不可能であるという性格をもつため民間によっては十分な供給がされない財）ではなく、現実には私的財としての要素を含むいわゆる準公共財もあり、そこでは民間による都市基盤整備が可能ということである。そして実際に都市開発という分野では土地信託、第3セクター、借地等の手法を使った官・民の共同プロジェクトの例が顕著に増加している。

しかし、このような役割の見直しもあくまで市場原理の働く分野という大きな限界をもっている。そしてむしろ都市基盤整備に関しては市場原理の働きにくい分野のほうが課題は大きい。

このようなことを考えれば都市基盤施設における民間の複合化は、環境上の問題等の課題は未だ残るものの、都市基盤整備に関して民間に大きなインセンティブを与える有力な手法として今後その確立が望まれる。