

【ポイント】

- ・ 立体道路制度は近年、要件が大幅に緩和されている。道路新設の場合だけでなく既存の道路上空を活用でき、また、自動車専用道路タイプだけでなく、通常の道路や駅前広場でも活用できるようになっている。
- ・ どう活用するかは、地区計画を都市計画決定する市区町村の判断が重要。

1. はじめに

道路の上下空間（以下議論のイメージを湧きやすくするため道路上空に議論を限定する。ただし、法的には道路下であっても同様である）に建築物の建築を認める、いわゆる立体道路制度については、1988年に制度創設以来、段階的に条件緩和がなされてきた。特に、2018年の都市再生特別措置法等の一部を改正する法律によって、従来からの新設道路だけでなく、既存道路上空であっても、さらに、従来の都市再生緊急整備地域だけでなく、市町村が定める一定の地区計画の区域であればどこでも、立体道路制度が活用できるようになるなど、立体道路制度の長年の課題が解決されてきている¹。

しかし、道路上空利用を検討している、首都圏でのある市での議論を聞くと、市役所の幹部などで十分に立体道路制度の改正内容が浸透しておらず、それが制度活用の支障になっているという印象を持った。

よって、本稿では、立体道路制度をより一層活用するため、必要となるポイントと、特に市町村の都市計画担当者が留意すべき点を整理する。

2. 現時点での道路法の制限の緩和手法

道路法第4条に基づき道路は私権が制限されている。

この制限の例外として、現行道路法では、

第一に、道路法第32条第1項第7号、道路法施行令第7条第1項第6号から第11号で、仮設的な建築物、高速道路のインター施設のほか、都市再生特別地区等に基づく建築物を道路占用の対象として認めている。

第二に、道路法第4節の2で規定されている立体道路制度に基づき道路区域を立体的に区切ることによって、道路保全等のための条件を満たすかぎり、特段の用途の制限なく立体道路区域外には、建築物の建築が可能となっている。なお、対象となる道路は新設道路だけでなく既存の道路も対象となる。

3. 現時点での建築基準法の緩和手法

建築基準法第44条の規定に基づき、道路法の道路上空間での建築物の建築は禁止されている。

この制限の例外として、現行建築基準法では、

第一に、建築基準法第44条第1項第1号、第2号及び第4号に基づいて、地盤面下の建築物、派出所など公益的な建築物、公共用歩廊などは道路上空間に建築できる。

第二に、都市計画法第12条の11に基づく地区計画を定めた場合に、建築基準法第44条第1項第3号

に基づき、上記のような建築物の用途の制限なしに、道路上空間に建築をすることができる。なお、対象となる道路は新設道路だけでなく既存の道路も対象となる。

4. 今後、立体道路制度を積極的に活用する際の留意点

(1) 従来、行われてきた建築基準法の特例的解釈との調整の考え方

立体道路制度が創設されて以降も、当初は既存道路が対象ではなく、新設道路と一体的に整備する建築物のみが対象となっていた。このため、現実のニーズに対応する観点から、建築基準法の特例的な解釈ⁱⁱを行って既存道路上の建築物を認めた事例が存在すると聞いている。

このような対応は、現場のニーズに対応したもので、これ法学上の「法の欠缺」にあたる状態と解することができる。法学説上も、必要性、緊急性、相当性などの条件のもとで、法文の文言を越えた解釈も認められるとされているⁱⁱⁱ。

よって、過去にさかのぼって特例的な解釈が違法とされることにはならないと解される。

しかし、現時点での都市計画法及び建築基準法に基づけば、既存道路に対する立体道路制度も整備され「法の欠缺」の状態は解消していることから、建築基準法第 42 条について注 ii のような特例的解釈を行うことは法文の趣旨を越えており、適当ではない。

今後は、過去の建築基準法の特例的解釈に拘泥せず、道路上空間における建築物の建築にあたっては、積極的に立体道路制度を活用すべきである。

(2) 今後の運用にあたっての考え方

a) 都市計画としての必要性

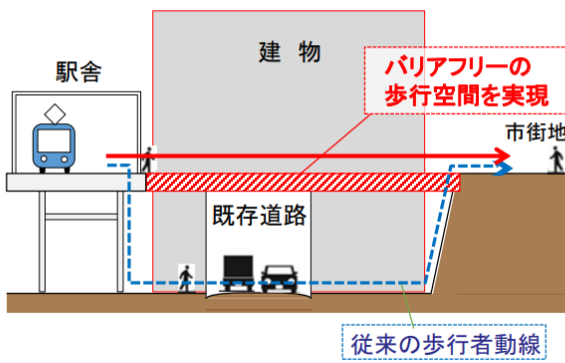
立体道路制度を現実に活用するにあたっては、都市計画法第 12 条の 11 に基づいて、地区計画の都市計画決定権者である市町村が主体的に、具体的な地区について、土地の高度利用と都市機能の増進を図る必要性を判断して、道路上空間に建築物利用を認めるかどうかを判断する必要がある。

換言すれば、理論的には、建築基準法に基づき、あくまでも道路上には原則は建築物の建築は禁止され、建築物の容積率等は道路上には存在しない。ただし、都市計画決定権者である市町村の判断で、都市計画上必要と認めたときに、道路上に、例外的に建築物が建築できると整理できる（道路上空の容積率を売却して道路整備を捻出するといった考え方は、現行の都市計画法及び建築基準法の解釈上ありえない）。

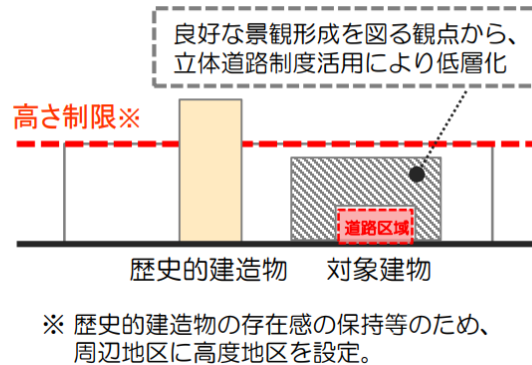
具体的な立体道路の活用事例として、国土交通省の作成資料^{iv}として以下の三つ（駅周辺のバリアフリーや回遊性の向上、良好な景観維持のための建築物の低層化、既存の駅前広場の上空利用）があげられており、市区町村の担当者にとって参考になると考える。

地方都市における道路上空を活用した土地の有効活用のニーズの例

1) バリアフリーや回遊性の向上



2) 市街地特性を活かしたまちづくり



3) 既存の駅前広場等の上空利用



b) 民間利用促進のための合法性の確保

既に上記(1)に述べたとおり、道路上空利用において柔軟に建築物の建築を認めるには、立体道路制度を活用するのが最も適切である。特に、民間事業者を誘致して柔軟な建物利用を実現しようとした場合には、民間事業者や当該事業者に対して融資等を行う金融機関のコンプライアンスの観点から、法制度上の疑義のない立体道路制度を活用することが、一層重要である。

c) 道路上空における権利設定に係る対価の評価

立体道路制度を活用して道路上空に建築物を建築する場合、特に、民間事業者による活用を想定する場合には、当該空間の権利設定の対価の評価が重要となる。

道路法の運用通知では、当該対価の評価については、不動産鑑定士等による不動産鑑定評価を用いることが示されている^v。その評価にあたっては、道路上の建築物では、地盤面の処理、交通処理、ライフラインの整備などのコストが通常の建築物よりも増加すること、さらに、そもそも地区計画を定められていない、従前の状況では、3. 第一に述べた以外の、一般的な用途での建築物の建築が制限されていることなどを踏まえて、当該地区の不動産評価を行うことが適切と考える。

(佐々木 晶二)

-
- i 立体道路制度の制度改正経緯は、一般財団法人みち研究所の HP が詳しい。
http://www.rirs.or.jp/business/rittai_sodan/A2.php
- ii 例えば、建築基準法第 42 条の道路の定義において、「地下におけるものを除く」と規定されているのを根拠に、道路上建築を認めた事例が存在する。ただし、国土交通省住宅局市街地建築課法規担当官の解釈によれば、この「地下におけるものを除く」という規定は、地下にある道路は、建築基準法が道路に対して求めている「建物利用者の人の避難や採光、通風など」の効用を持たないため、これを道路とは考えないという趣旨である。いわば、地下にある道路が保有する建築基準法の効果を発揮させないという意味であって、道路上空建築物の建築促進のために当該規定を活用することは想定していないとのことである。
- iii 青井秀夫『法理学概説』（有斐閣、2002）参照。
- iv 以下の URL の資料参照。<http://www.mlit.go.jp/common/001237818.pdf>
- v 国土交通省道路局路政課長「立体道路制度に係る国有財産法等の特例について」（平成 30 年 3 月 14 日）参照。