

公物管理法とVFM

大日コンサルタント(株) 高木 智*¹
By Satoshi TAKAGI

日本では、PFIの事業スキームを活用した道路などのインフラ整備を本格的に実施するまでに至っていない。現行の制度下においても、公物管理法における事実行為と明確な支払いスキームさえあれば、インフラPFIは可能であると言われているが、一方で公物管理法がVFM向上の阻害要因となっている可能性も指摘されている。また、多様な民間事業者の参画によっては、公物管理法が支障となる可能性もある。そこで、公共が所有している管理権原や仕様など、どのようなものをPFI事業者に移行すれば、VFMを向上させることが可能となるか、概観を示す必要がある。

本稿では、公物管理法として道路法を例に取り上げ、PFI事業の当事者である行政と民間事業者について現在おかれている立場を示した後、道路法などの一部の管理権原の移行を前提に「民間事業者の行い得る業務範囲」のうち、道路占用、道路使用許可、駐車料・通行料や占用料などの料金徴収、道路台帳の調整・保管、道路の維持・修繕について管理権原を移行することによってVFMが向上するか、その方向性を整理して示した。その結果、公物管理法自体はPFI事業の隘路となっていないが、その一部を移行することでVFMが向上することがわかった。一方、公物管理法の管理権原のみを民間事業者に移行しても、大きなVFMを達成することが難しく、路面維持管理基準などの性能基準を明確にするなど、仕様規定から性能規定へと移行することが重要であると指摘した。

【キーワード】PFI、公物管理法、VFM

1. 問題提起

著者が参画した建設マネジメント委員会インフラPFI研究小委員会で報告した内容では、インフラPFIを事業化するにあたり、公物管理法における事実行為と明確な支払いスキームさえあれば、インフラPFIは可能であるとした。同時に、将来、多様な民間事業者の参画によっては、公物管理法が支障になる可能性があるとも論じている。¹⁾

本稿では、公共が取得している管理権原やそれに基づく各種政令、通達など、どのようなものをPFI事業に移行すれば、新たな技術や方策でVFMを高めることが可能となるか、その方向性を示してみたい。

2. 公物管理法の隘路性

インフラPFIを論述する際、本稿では道路法などを

事例とした。道路法上の道路は、いわゆる「公物」の性格を有している。国などの行政主体により、直接に一般交通の用という「公の目的」に供される物的施設（公物）であり、その目的を達成するために、必要な限度で道路に関する一定の私権の行使が制限されている。

道路を建設する場合には、道路管理者が、当該道路を構成する土地について「土地を道路法上の道路敷地として使用することを正当ならしめる法律上の根拠」つまり権原を取得する。

道路は、継続して半永久的に公共の用に供されるものであることから、道路管理者は、道路の新設または改築にあたっては第三者に対抗できるような完全な権原を取得すべきであるとされている。²⁾

(1) 導入時における行政主体の隘路性

このような管理権原を持ち続けた長い歴史の中で

*1 コンサルタント事業部副事業部長 058-271-2510 インフラPFI研究小委員会委員

培われている行政主体が、「PFI 事業」という今までに経験したことがないスキームを実施することには、相当な抵抗がある。

PFI 活用参考書「参考資料 2」において、民間事業者が管理者となることの可否（法律上の規定に基づく解釈）では、管理者となることを「否」とし、「一定の場合において特例的に、道路管理者以外の者（民間事業者を含む。）が道路管理者の承認を受けて道路に関する工事・維持管理を行うことができる。」としている。「一定の場合において特例的に」とは事実行為の許認可を指していると推察するが、道路法下では民間事業者が道路管理者となることを「否」としているために、行政主体が道路を PFI 事業で実施しようとする、多大な隘路があると誤解を招いている。

(2) 管理権原を持ちたくない事業者

これと対極にある民間事業者においても、管理権原をもつことによって生じるリスクが増大するため、自分たちのこれまでの範疇において、事実行為を行ったほうがよいと判断している。

この項では、道路法という公物管理法と PFI 事業に係わる行政主体と民間事業者のスタンスについて考察した。このように PFI 事業に対し、両者とも後ろ向きである限り、インフラ PFI の進展は望めない。そこで、次項では、公物管理法が PFI 事業の隘路となっていないか、その有無を検証し、管理権原が民間事業者に移行した場合において、VFM が向上するか検討を試みる。

3. 管理権原の移行による VFM の向上

(1) 道路占有

占有物件は、1 号物件から 6 号物件、政令物件があり、6 号物件においては、路上でのイベント開催などで道路管理者の許可や道路交通法に基づく警察署長の使用許可を必要とするが、民間事業者の創意工夫を活かした道路空間を有効利用することにより、地域の活性化を図るなどを目的とする道路占有は、弾力的に運用するものとしている。

このような考え方を踏まえ、PFI 事業においても、協定等で定めた一定の占有許可等の手続きについて、PFI 事業者は、逐一道路管理者に対する新たな手続

きを経ることなく実施することができる。

したがって、道路占有許可自体の管理権原を民間事業者に移行しなくても、創意工夫された道路空間利用サービスがあれば、路上での占有許可の権原がなくても支障にならないと思われる。

一方、政令物件のうち、高速道路などに設ける休憩所や給油所の設置そのものにおいては、利用者サービスを提供する公共性の高い施設のみ認可されている。また、占有許可を一旦取得した道路サービス施設内で行われる二次的な利用については、道路管理者による新たな占有許可を必要としていない。

しかし、多くの民間事業者が望む政令物件である「高架道路の路面下の利用」の占有については、道路管理上好ましくないという理由で極力抑制され、公共的・公益的な利用を優先させている。原則として、道路管理者と同等の管理能力を有する者に一括して占有させていることから、地域の自治体等が占有している。PFI 事業となった場合、民間事業者が「高架道路の路面下の利用」の占有を取得できるのか、また一旦取得した後、二次的な利用について、どこまで管理権原を与えられるのか。現段階では、道路管理者の判断によるところが大きい。民間事業者の地位安定のためにも、「高架道路の路面下の利用」や二次利用などの管理権原を取得できれば、利用者サービスが向上し、事業者の収益性も高まり、VFM が向上するものと推察する。

(2) 道路使用許可

さらに、道路交通法の道路使用許可権原について、考察を加える。

道路の補修工事を実施する際には、民間事業者（工事請負業者）が作成した車線規制等の計画に対して、警察署長が関連法令やこれまでの事例等を基に判断し、道路使用許可の発動を実行する。PFI 事業の主体者である発注者が主体的に関与する仕組みにはなっていない。

道路修繕などの請負工事では、例えばアスファルト舗装の打ち換え工事に伴う車線規制の計画（方法）に関しては、3 車線道路の舗装の打ち換えを実施する場合に、1 車線ずつ施工するか、3 車線まとめて施工するか等を発注者が規定しておらず、民間事業者が警察と協議を行い、その許可範囲内で工事を実施している。

言い換えれば、警察から道路使用許可を得るという前提条件下でも、車線規制の方法に関しては民間のノウハウが一定程度発揮できる機会が存在すると言え、これが、民間の創意工夫を阻害していると言え、言い難く隘路ではないと考えられる。

また、道路交通法第 77 条第 2 項に基づく警察署長の道路使用許可に関する判断は、「交通の妨害となるおそれがないこと」「許可に付された条件に従って行われることにより交通の妨害となるおそれなくなる」「現に交通の妨害となるおそれはあるが公益上又は社会の慣習上やむを得ないものであること」であり、民間事業者が交通規制を行って工事を行うための一種の性能規定となっている。民間事業者が、例えばコストや工期が画期的に削減できる計画を提案することができたとしても、この条件の範疇を逸脱した提案では警察に受け入れ難く、PFI 事業として成立するものではない。

一方で「交通の妨害となるおそれがないこと」などの性能で規定している範囲内において、民間事業者が計画した方法で車線規制を実施すれば、安全性が確保でき、かつサービス水準も一定の水準が確保されるならば、警察が比較的自由的な提案を許可することから、管理権原は、あえて民間事業者には必要としない。仮に民間事業者に道路使用許可における車線規制の方法に関する提案の許可の裁量が多く与えられたとしても、LCC を大幅に低減できる画期的な方法が現実的に民間事業者に提案できるかといえ、その可能性は低いと考えられる。そのため、道路使用許可権原の有無がインフラ PFI 事業の成立の鍵である VFM の向上にはつながらない。

(3) 駐車料・通行料や占用料などの料金徴収

駐車料・通行料の徴収については、道路管理者が徴収することとなっているが、現実的には、その徴収代行業務を民間事業者に委託している。PFI 事業者が行う場合においても、同様に徴収業務の代行を行うのみで、PFI 事業者自らの収入とすることはできない。また、占用物件の占用料も徴収できないが、徴収代行という事務を代行することはできる。

不法な占用物件の占用料については、占用許可という行政処分が存在しない以上、占用料の徴収は、ありえないとされているが、民法上は、道路管理者の損失が明らかな場合には、占用料相当額を不当利

益として請求でき、協議によって納付させることも考えられている。また、制裁処分として罰則規定（道路法第 100 条）もある。こうした道路管理権原に係ることは、PFI 事業者に行わせることはできない。

そこで、駐車料・通行料や占用料の徴収に係る管理権原を収得すると VFM が向上するかという議論であるが、管理権原を指定管理者制度のような利用料金制を採ることのみに留めるか、料金自体の設定にまで権原を所有するかという権原範囲の議論にまで及ぶ。料金自体が安くなるのであれば、管理権原を所有したほうがよいが、利用料金が高くなるようでは意味がない。また、利用する産業の種類によって料金形態を変更するなど新たな料金体系を目指すことも可能である。したがって、未徴収リスクを包含しつつも民間事業者がある程度の管理権限を持つことによって VFM は向上するものと推察する。

(4) 道路台帳の調整・保管

道路法第 28 条第 1 項「道路台帳を調整し及びこれを保管すること」については、その事実行為を民間事業者に行わせることができるとある。実際に、毎年修正が必要となる道路台帳について、その図面化は、概ね 1 年に 1 回程度、民間事業者（コンサルタントや設計会社、測量会社など）に委託され修正されている。「道路台帳」は、地方交付税の交付、地方道路譲与税及び軽油引取税の指定市に対する交付の算定基準に使われるなど、道路の現況を迅速に把握するために必要なものとされている。

道路台帳の閲覧は可能（同第 3 項）であるが、行政による上記の活用以外に、広範囲の道路台帳をベースとする地図産業への転用や道路利用者（ユーザー）情報の収集とデータ販売などの民間ビジネスを想定することができるが、道路台帳データを自由に活用するに至っていない。したがって、PFI 事業者にとって管理権原を収得することは、多様な利用者サービスを提供し、VFM の向上につながるものである。

(5) 道路の維持・修繕

道路法第 42 条「道路を維持・修繕すること」については、協定等に基づき PFI 事業者が行うことができる公物管理の事実行為である。

道路の維持・修繕という事実行為は、民間のもっとも得意とするところであり、PFI 事業に限らず、

供用している道路も包括的民間委託など多様な手法で進められるべきものである。

この事実行為を尊重することによるVFMの向上の源泉は、一括発注によるコスト低減、民間へのリスク移転などがあがられるが、道路の維持・修繕における最大の要因は、仕様規定から性能規定への移行にあると思われる。材質・構造への信頼性の配慮から生まれる維持管理・修繕において、性能規定への移行は、管理基準の指標の見直しまでも迫るものである。例えば、路面の維持管理基準を表す維持管理指数は、現行の要領では、わだち掘れ、ひび割れ率、平坦性など基本とするMCI (Maintenance Control Index) で表現されるが、世界的には、共通指標として路面の平坦性を評価するIRI (国際タフネス指数: International Roughness Index) による平坦性評価のほう为重用されている。道路管理者による要求水準、つまり維持管理基準の見直しが可能ならば、IRIによって対象路線の全線を指数とする管理が可能であり、調査費用も安価で、事業期間終了時(引渡し時)の評価も容易である。

4. 結語

公物管理法自体は、PFI 事業を行うための隘路とはなっていないが、民間に移行すれば、さらにサービスが向上する可能性のあることも示唆した。

しかし、本稿で論述した公物管理法の一部移行だけでは、VFMを大きく達成できないと思われる。した

がって、仕様規定から性能規定へ移行することが重要であるが、このほかにも権原以外の通達・通例など PFI 事業を抑止している事項を撤廃することによって、VFMが向上する要素はまだまだ他に多いと思われる。

こうしたVFM向上要素は、実際にインフラ PFI を実施しなければ、課題として見えてこない可能性もある。今後は、インフラ PFI のロードマップに示されているように、公物管理補助業務、包括的民間委託、大規模修繕付き包括的民間委託など多様な選択肢を経験し、より多くの多様な土木技術者の知恵を結集さて、VFM向上に資することを期待したいと思う。

なお、本稿は、昨年度までの小委員会での議論や報告書に基づき、著者の文責のもとに論述したものであり、土木学会、建設マネジメント委員会、インフラ PFI 研究小委員会の正式な見解を示しているものではない。また、同時に、著者が所属している機関等の見解とは独立したものである。

【参考文献】

- 1) インフラ整備を伴う PFI 事業形成のための課題の明確化とその解決策の提言に向けて(その2) 報告書、土木学会建設マネジメント委員会インフラ PFI 研究小委員会課題分析部会、2008年3月
- 2) 第3次改訂 道路管理の手引き、道路法令研究会、平成18年5月

Regulation for managing public facilities and VFM

By Satoshi TAKAGI

The author proposed the improvement of VFM (value for money) by taking up some components in the Road and Traffic Act as one of the public facilities regulation to be transferred to the public right management, these components are particularly regarding the road occupancy, road use permission, the charge collection of parking, road pricing, occupancy fee of road use, adjustment of road inventory, keeping of road inventory, and road maintenance including rehabilitation.

On the other hand, in fact it is difficult to achieve high rate of VFM even by privatization of the public facilities management, legally from public to a selected private entrepreneur. Therefore, the author considered that the transferring from the detailed specification to the performance condition is important in the future for the high rate of VFM.