

インフラ維持管理の民間委託における 道路PPP+Pの実現に向けて

高木 智¹

¹正会員 大日コンサルタント(株) (〒500-8384 岐阜市藪田南3-1-21)

E-mail: takagi-S@dainichi-consul.co.jp

橋、舗装等の維持管理や修繕、更新など、いわゆる道路インフラの本格的な維持管理時代を迎える。自治体においては、維持管理にかかる予算的な制約があり、効率的、経済的な手法が求められている。さらに、これらを通じて、道路空間を活用した地域の活性化に資する取り組みも必要になってきた。

道路における維持管理について、老朽化によって著しく危険を伴わない限り維持管理に関する予算がまわらずかつ計画的な取り組みを行っていないこと。従来の維持管理や修繕では民間事業者にとって事業規模が小さすぎる。地域の住民の意識や関心が少ないこと、などの課題があげられる。これらを解決するための一つの手法として、道路にかかわる行政(Public)、民間事業者(Private)に加え、住民(People)とのPartnershipに着目した+ (プラス) Pについて提案するものである。

Key Words : PFI, Public Private Partnership, +People,

1. 道路PPP+Pとは

本格的な維持管理時代を迎え様々な課題に対して、民間の創意工夫を取り入れることが可能な包括的民間委託が注目されるようになってきた。国土交通省において先導的官民連携事業として、道路包括的民間委託の検討が進められており、先進的な自治体では、試行的に実施されている。そこで、本稿では、包括的民間委託のスキームについてふれず、新たな視点で提案する。

(1) 道路PPPの課題と+Pの方向性

道路管理者である自治体においては、昨今の緊縮財政のあおりから、最低限の安全性を保てば、危険を伴わない限り道路の維持管理に最小限の費用しか投資しない。

また、道路の包括的民間委託を行う民間事業者にとっては、道路パトロール、維持修繕、緊急維持、路線除草、街路樹剪定、各種清掃、除雪等が主な業務となるが、これらをまとめても事業規模が小さいため、手間ばかりかかって儲けがない。そこで、自治体の事務事業を取り入れたり、面的に事業規模を拡大してVFMを出そうという考え方が一般的となっている。一部の発注機関でみられるように、複数年、性能規定発注の事例においても、維持管理だけでは不落となる場合もあり、民間事業者にとって必ずしも魅力的なスキームとなっていない。さら

に、自治体は、維持管理費用を削減するために、地域住民による清掃などのボランティアサポート制を活用し、清掃や花壇づくりなどの美化活動を推進している。その結果、道路をきれいにしたという満足感はあるが、道路維持管理のために住民を活用したという感はない。

そこで、目指す将来像を「自治体の予算を減らし、民間事業者が儲け、地域が活性する」とし、トリプルウインの姿を見出す必要があると考える。

これが、Public Private Partnership +People である。



図-1 PPP+Pのイメージ図

(2) 道路PPP+P を実現するための環境整備

道路PPP+Pを実現するためには、事前の環境づくりが重要であると考えられる。

- a) 道路・橋梁などの長寿命化計画ができていること。
これは、PFIでいうPSC（公共側の支出額）が決定し、予算が確保されていることが前提である。PSCが決まってこそ、民間の知恵の出どころである。
- b) 自治体がPDCAを一度は実施していること。

長寿命化計画は、劣化予測に基づくLCCを分析したものであるが、その正確性が重要であり、その自治体の予算に適合したサービスレベル（性能規定）が立証されていることである。サービスレベルと自治体予算は表裏一体のものである。

- c) 地域住民、民間事業者へ「道路の関心」を高める環境づくりや試行的な取り組みが実施されていること。ボランティアサポートや道路空間の活用を試行的に行うなど、そのメリットを周知する取り組みが必要となる。

2. 道路の維持管理における+Pのスキーム

道路の包括的な維持管理を実施する場合、ボランティアサポートやアダプトプログラムなど、住民自らがインフラ維持管理の手助けをしている。そこで、+Pとして住民を巻き込み、地域活性化に資するような住民とのパートナーシップのスキームをどう構築するかが大きな課題となる。

(1) 道路機能に応じた役割分担

現段階では、維持管理、特に清掃や除草においては、民間事業者と地域住民の2者のプレイヤーが存在する。

通過交通や道路ネットワークを形成する道路は、民間事業者の範囲となる。また、自分の家前、企業の前などの生活道路や歩道は、自治会などの地縁組織や企業がロードプレイヤーとして清掃等を実施する。

地域住民が活躍する場合は、歴史的な街道や風光明媚な道路、地域住民が憩える道路などの「自慢道路」である。

表-1 道路機能とプレイヤー

道路機能	主とするプレイヤーと形態
①通過交通や道路ネットワークを形成する道路・主要道路が主体	- 民間事業者が有償で包括的民間委託により実施する。 - 基本的には市民団体等は当該路線に携わらない。
②自分の家・企業前や地区レベルの道路など利用する住民が限られた生活道路・主要道路の歩道	- 既存の地縁組織である自治会等 - 企業が担う。 - アダプト型の協定。 - 企業のロードプレイヤーも同様の協定。
③街道や参道、風光明媚な道路など市民が憩う道路、花街道などの地域の自慢道路	〇〇会、街道を守る会などボランティア集団、環境改善を目的とする市民活動団体等が担う。 - アダプト型の協定。

この「自慢道路」が地域活性化に資する道路である。こうした視点から「自慢道路」を包括的民間委託の実行対象として、最初に手掛けることは、議会等の了承が得やすく、前進すると思われる。

(2) 中間支援組織の活用

そこで「自慢道路」における地域住民等と民間事業者の関係に着目し、3つ関係図を示す。

a) 縦型関係

- 行政と民間事業者との間において包括的民間委託契約を締結。行政と住民等は直接的関係はない。
- 民間事業者と住民等との間に協定を締結し、除草等の作業を実施する。

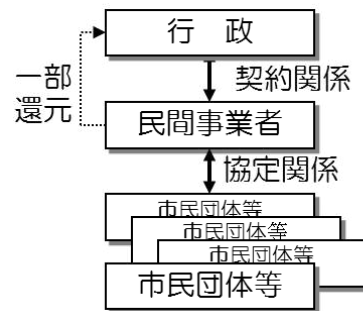


図-2 縦型関係

一部の自治体では、包括的民間委託の要求水準の中にソフト的な取り組みを求めている。これは、まさに「自慢道路」における地域活性化の狙いがある。しかし、実際に民間事業者が行政と住民等との間に入ると、実行の担保を民間事業者が負うことになってリスクが増大する。一方、住民等においても民間事業者より行政と協定を締結し、あいまいな部分は「ボランティア」という言葉の中に包みこみ、行政のリスクに依存したいと望む傾向がある。

民間事業者の監視下の住民等が労災した場合のリスクは、事故が発生したら安全管理の不履行が問われ、民間事業者の責任（刑事処分、行政処分等）となることである。公共事業の指名業者となれば、労災事故が発生した場合には公共事業の入札に一定期間は参加できなくなるので、経営的に多大な打撃となる。労災のリスクを極力低減させるための方策を建設業者は日々実施している中で、一般人や高齢者のボランティア、地域住民などの専門的知識の無い方々に、企業の管理下で活動させるのは、リスクが大きいと思われる。（企業の管理下とは、イメージは「下請業者」的で、元請けに責任が及ぶような関係。）建設業者としては、このリスクを回避できる体制を構築することが大きな課題となる。

民間事業者と住民等における縦型関係は、作業の担保を確実にするためには、雇用あるいは請負といった契約に基づき、保険をかける必要がある。雇用は労働基準法、請負は建設業法に従い、それぞれを遵守した形態契約で時間、賃金保障（最低賃金）や保険が成り立っているため、民間事業者にとってハードルが高くなってしま

う。したがって、それよりゆるい協定や委嘱といった形式で、あくまでもボランティア（有償・無償にかかわらず）であるとの位置づけにとどめる必要がある。こうした縦型関係は、リスクをよく見極めて+Pの推進を行うべきである。

b) パラレル型関係

- 行政と民間事業者との間において包括的民間委託契約を締結。
- 行政と住民等が協定を締結。個人の場合には委嘱。
- 民間事業者は、行政と協定締結された住民等に対し、行政との契約に基づき支援する。支援内容は、除草・清掃器具等の貸与、ゴミ等の処理とする。

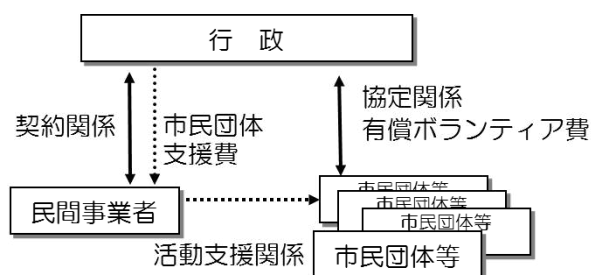


図-3 パラレル型関係図

現在の一般的なボランティアサポートやアダプトプログラムは、住民等と行政との間で合意書を交わし、除草等の軽作業を行うことになっているが、契約事項ではないのでその責任があいまいとなり、確実に実行可能かその担保性に課題がある。しかし、そのリスクは行政が理解して保持し、かつ効果が高いと判断して導入している制度のため、民間事業者はリスクを負わない。ただし、本関係図では、「自慢道路」におけるイベントや交流事業など、民間事業者が関与することが少なく、従来と変わらず地域の活性化に寄与するとは言い難い。

c) トライアングル型関係（中間支援組織）

- 行政と民間事業者との間において包括的民間委託契約を締結

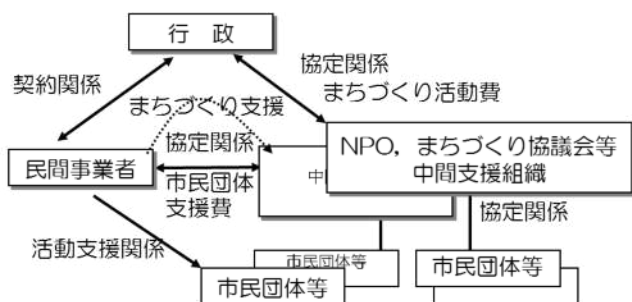


図-4 トライアングル型関係

- 行政とまちづくり協議会等の中間支援組織が清掃

等や防犯パトロール、福祉や活性化イベントなどの包括的な協定を締結し、そのうち除草等の業務についてまちづくり協議会等から住民等に委託・委嘱する。

- 民間事業者は中間支援組織に対し、住民等への除草器具等の貸与、ゴミ等の処理支援費用に関する協定を締結し、民間事業者は住民等の活動支援を行う。

前述のとおり、現在のアダプトを延長する制度では、住民等と行政間の契約行為ではないので、その責任があいまいとなり、確実に実行可能かその担保性に課題があるが、住民等と行政の間にまちづくり協議会等の中間支援組織を挟むことによって担保性を向上させることが可能である。

民間事業者は、当該地域で行政とのまちづくり協定を締結した中間支援組織と優先的に連携をはかることができるものとし、中間支援組織等の傘下である住民等の活動支援を行うことから、民間事業者は、除草器具等の貸与、ゴミ処理支援を実施する。このケースでは民間事業者のリスクも少ない。その一方でインセンティブも少ない。しかし、民間事業者は、まちづくり協議会等の中間支援組織等へのシンクタンク機能もしくはアドバイザーとして参画し、幅広くまちづくりをコーディネートするマクロ的な支援活動やまちづくりに向けたハード的な支援も可能であり、道路空間といった公共施設を利活用した多様な連携へと広がることから、中間支援組織を活用したトライアングル型関係は、+Pのスキームとして適していると言える。今後はこのスキームをさらに深化させた試行的な取り組みが必要となる。

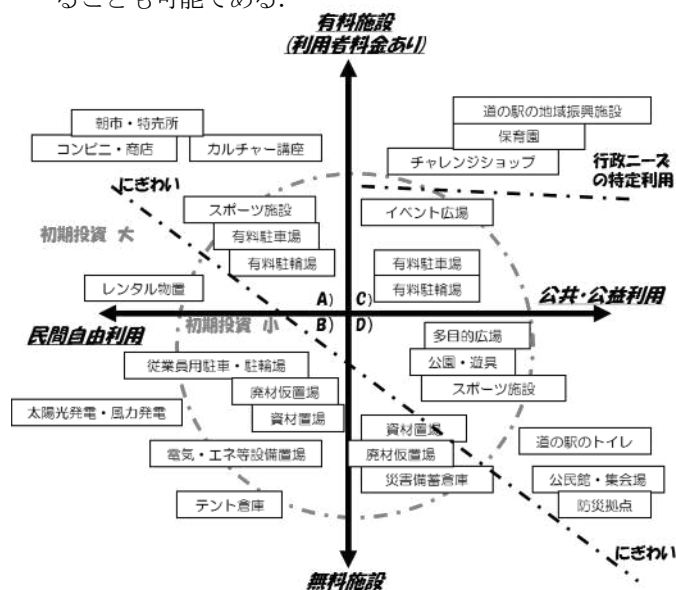
(3) 多様な連携の方向性

道路の占有利用権利（休日歩行者天国）、通りや構造物のネーミングライツ、バス停などの広告宣伝や公共施設の利用権などの道路に付随する権限を民間事業者へ委譲するなどの環境整備も同時に行えれば、民間事業者のインセンティブアップにつながるといえる。現在の制度では、中間支援組織の具体的な事例である都市再生整備法人が、道路占用等を行うことができ、建築物を道路上に設置することができる。現在では札幌や新宿で事例があり、環境整備や条件が整えば、民間事業者にも多様な事業を手掛けるチャンスが拡大する。

3. 道路PPP+PIにおける民間事業者の付帯事業

「自慢道路」以外でも民間事業者が儲ける仕組み、つまりPFIという付帯事業をどのように考えるかも重要である。付帯事業の事例として図-5に高架下利用の考え方を模式化した。

民間事業者のノウハウに期待するものであり、議会等の了承が得やすく早期に推進できる可能性がある。その際
には、多様な担い手である地域住民や中間支援組織がど
のようにかわるかが課題となるので、本稿では、具体
的に進める上での道路PPP+Pの考え方に言及した。さ
らに言えば、今後は、単に道路維持管理の包括的民間委
託を行うだけでなく、行政、民間、住民が多様な考え
方を持って連携することが、+Pの考え方の本質であらう。
まずは、道路維持管理のために住民を活用するのではな
く、住民のために道路維持管理を考える姿勢が重要であ
る。そこで「自慢道路」で試行的に道路PPP+Pを実施し、
その後、面管理の拡大を目指すべきである。今後の議論
の参考になれば幸いである。



ステップ 1 ステップ 2 ステップ 3

自慢道路 市町村の幹線道路 県道、国道

インセンティブ 市町村の生活道路 近隣市町村道路

がある道路

地域活性化に資する道路 面管理の拡大

議会などに理解が得られやすい道路から始める

図-6 道路PPP+Pのロードマップ⁶

包括的な道路の維持管理と併用して、優先的に高架下を活用でき、施設の整備、運営が可能となれば、民間事業者のインセンティブになるだろう。こうした取り組みについて、民間事業者を募集前に検討することは重要であり、自治体（道路管理者）は、広く民間の意見を交わす環境づくりを行うべきである。

4. 結語

維持管理時代に向けて、自治体は、道路PPPに取り組む必要があるが、現状ではなかなか進まないだろう。そこで、道路PPPの事業範囲の中に「自慢道路」を含めることを提案した。それは、地域活性化に資する一部分を

謝辞：本稿の μ の考え方については、岐阜大学竹内名誉教授のアドバイスを頂いた。ご支援・ご助言に対し深謝いたします。

参考文献

- 1) 岐阜 PFI 研究会：道路維持管理に関する共同研究～道路 PPP の実現に向けて～ 2012.3
- 2) 土木学会建設マネジメント委員会インフラ PFI・PPP 研究小委員会。
<http://www.jsce.or.jp/committee/cmc/infra-pfi/>
- 3) 府中市：道路施設包括管理検討事業調査報告書 2012.3

(2013.10.21 受付)

CHALLENGES FOR PPP+P ON ENTRUSTING RORD INFRASTRUCTURE O&M ACTIVITIES TO PRIVATE ENTITIES

Satoshi TAKAGI

There will soon be an advent of so-called “full-blown maintenance era” on road infrastructures. A huge number of bridges, pavements and other road structures will need to be maintained, repaired and replaced in the same period of time. Due to budget constraints, local governments need to develop efficient and cost effective approaches and techniques on road operation and maintenance. It is also necessary to promote local resident’s involvement, contributing to regional vitalization, by providing the rights of road space use for their profit-makings in return for road maintenance duties. As a mean of solving these issues, as it is considered important to take various initiatives on road maintenance, this paper is to propose “+P” partnership with the People (P) included, in addition to Public and Private.