

平成15年12月1日

総合規制改革会議 御中

国土交通省

資料提出依頼について（回答）

平成15年11月21日付け標記依頼について、下記のとおり回答いたします。

記

1. 公共施設の管理・運営関係

(1) 貴省の説明によれば、民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律第7条第2項にもとづき、選定された民間事業者は、当該公共施設に関する個別法（道路法等）との調整規定を要せずに当該公共施設の管理・運営等を行うことが可能とのことであったが、この趣旨は、民間事業者等が事実上の行為としての管理・運営を行い得るのみならず、公権力の行使が可能な法令上の管理者となり得るということか、ご教示いただきたい（道路、河川、空港、港湾、都市公園、下水道それぞれについてご教示願いたい）

仮に、選定された民間事業者が公権力の行使が可能な法令上の管理者となり得ない場合は、どのような行為が公権力の行使にあたるとして為し得ないのか、上記の各公共施設それぞれについてご教示願いたい。

既に上記のご説明の趣旨を関係者等に対しても通知により周知されているとのことであるが、当該通知を資料として添付願いたい。

（回答）

「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」第7条第2項に基づき選定された民間事業者に関しては、行為の如何にかかわらず、同法第7条第2項のみをもってして、公共施設の管理者そのものとなることの規定がなされているのではないが、協定等において行うこととされた「公共施設等の建設、維持管理若しくは運営又はこれらに関する企画」を行うことができると規定している。

ただし、当省は同法を所管していないので、解釈権を有しておらず、また、他省庁が管轄する広範な公共施設に関する取り扱いについても承知していないので、別途照会されたい。

(2) 都市公園や港湾において既に可能となっている「指定管理者制度」を活用した民間事業者等による公共施設の管理・運営について、これを道路、河川その他の公共施設においても可能とすることについて、貴省の見解をお示しいただきたい。

(回答)

平成15年12月21日経済財政諮問会議集中審議において以下のとおり国土交通大臣から方針が示されたところである。

『国土交通省が所管する公物について幅広く、指定管理者制度等も活用できるよう通知。

都市公園：指定管理者が管理できる範囲を明示し、指定管理者制度も活用できる旨を既に通知。

公営住宅、下水道、道路、河川、港湾施設：指定管理者が管理できる範囲の整理を行い、指定管理者制度等も活用できる旨を新たに通知。』

## 2. 公共施設の占有関係

(1) 道路や河川敷地等の占有については許可基準が必ずしも明確ではなく一部が既得権益化しているとの指摘を踏まえ、基準の明確化・弾力化を図りつつ、占有料を経済合理性の観点から利用価値に応じたものに見直すべき、あるいは公平性の確保、地域の合意形成の観点から「入札制」を導入すべきとの意見について貴省の見解をお示しいただきたい。

(回答)

<道路について>

1 道路の占有は、一般国民の税負担により建設・管理される公共用物である道路の使用であることにかんがみ、道路の占有相互間においては、より公共性の高いものを優先している（公共性の原則）。また、道路の構造及び交通への支障が最小限となるよう、道路の構造保全及び交通の危険の防止等の面も考慮している（安全性の原則）。

2 これらを踏まえ、占有許可の相手方は、個別具体的に占有目的、占有形態、占有者等に関する諸要素を総合的に判断して決定しており、例えば、露店・屋台の出店やオープンカフェの実施に関しては、地元自治体や商工会議所等の関与により一定の公共性が認められ、実施場所の調整が図られているものに対し、許可を行って

るところであるが、民間の創意工夫を活かした取組みを積極的に推進するため、地域活動の円滑化のためのガイドラインを新たに作成し、占用許可の柔軟化を図ることとしている。

なお、道路管理者たる地方公共団体は、自ら占用許可の運用基準を定めることが現在も可能であり、各地域の特性を活かした取組みに資するものになっている。

- 3 占用料については、直轄国道については政令で、その他の道路については道路管理者である地方公共団体の条例で定められている（道路法第39条第1項）。

直轄国道における占用料については、道路法施行令の別表において定めているが、国道が所在する自治体の人口等に応じて甲地（人口50万人以上の都市）、乙地（それ以外の市）、丙地（町村）の所在地区分を設け、さらに、露店や看板などは、商業地における設置を前提として、占用料の単価をより高く設定しているところであるので、現行においても利用価値が反映されている。

- 4 道路占用制度は、道路の本来の機能の確保と、それ以外の道路空間の有効活用との調整を担っており、占用許可に際しては、公共性の要素として地域の合意形成があることを踏まえながら個別に判断していく必要があるが、道路管理者による入札制を導入した場合には、結果として地域の合意に反して特定の者による占用の独占状態が生じることが懸念され、道路占用制度の調整機能が十分に果たされなくなるおそれが高い。

なお、イベントの主催者がイベント開催を通じて得た収益を、地域の道路の維持管理に還元してもらうための施策について、今後、適切に検討していきたい。

#### < 河川敷地について >

河川敷地の占用については、河川法第24条に基づいた「河川敷地占用許可準則」を定め、許可し得る占用主体及び占用施設を明確にした上で、具体的な案件については、同準則の規定に従いそれぞれの河川敷地等の状況を踏まえて適切に許可しているところであり、また、河川敷地の利用要望を踏まえて可能なものについては、同準則を適宜改正し対応しているところであり、許可基準が必ずしも明確ではなく一部が既得権益化しているとの指摘は妥当ではない。

また、占用料は占用の目的及び態様に応じて公正妥当な額として河川敷地利用の対価として国民が納得するものである必要があり、具体的には固定資産税評価額等の土地評価額を基礎に算定されており、適正な価格となっていると認識している。したがって、その時々個別の状況に対応して利用の対価の額が変動するような占用料そのものに対する「入札制」の導入は困難であると考える。

さらに、単純に「入札制」を導入するのみでは、地域活性化を目的としている場合、例えば、河川敷地を他地域の大企業が独占し、地域業者が排除される、市民主体のイベント等の市民参画が阻害される等の問題を生じるおそれがある。

しかしながら、河川敷地の適正な利用を図るスキームについては、都市再生プロジェクト（大阪市、広島市）を始め、占用料以外の手段による経済原理の導入による既得権益化の排除や占用施設から施設利用料を得た場合のその収入を当該占用許可を受けている河川敷地における施設の維持管理及び良好な水辺空間の保全、創出を図るための費用に用いる等の、地域合意のもと社会実験を実施することとし、その結果を踏まえ、今後河川敷地利用に関する経済合理性の導入についても検討を進めて参りたい。

（２）都市再生プロジェクト（大阪・広島）における河川占用に関する占用主体、占用施設等の要件弾力化等の取組みについて、河川管理や流域の安全上支障がない等の許可要件を明確化した上で、当該措置の全国展開を図ることについて貴省の見解をお示しいただきたい。

（回答）

都市再生プロジェクト区域内である道頓堀川、太田川等について、当面社会実験として、試行的に民間に対してもオープンカフェ、イベント施設等の河川敷地利用を認める方針であり、今後その実施状況を見守りつつ、その他の区域においても同様の要望があった場合には、治水上の安全性を始めとした河川管理上の支障がなく、かつ、地域の合意形成が図られたものについては、社会実験として積極的に取り組んでいきたい。

（３）立体道路制度については、「規制改革推進３か年計画」において、「（前略）都市計画上の位置付けを明確にすること等により道路空間と建築物の立体的利用を図ることについて検討」し「平成15年度以降結論」を得る旨閣議決定がなされているところであるが、公共施設の有効利用を図り、街並みの連続性、街の賑わい創出等に資するため、この検討を前倒し、例えば平成16年度中に結論・措置することについて貴省の見解をお示しいただきたい。

（回答）

道路空間と建築物の立体的利用の促進に向けた見直しについては、現在、地方公共団体の要望に関する調査を行ったところであり、今後、省内において研究会を立ち上げ、必要に応じて専門家の意見等を聞きながら、海外における事例・制度に関する調査や沿道建築物の安全性及び市街地環境の確保方策並びに地域の合意形成に関する検討等を行う予定。以上のことから、結論時期については、平成17年度を予定している。

平成 1 4 年 8 月 2 9 日  
総 合 政 策 局 政 策 課  
TEL 03-5253-8111 ( 代 表 )  
( 内 線 24224 ・ 24225 )

## 「 P F I 事業者の公物管理法上の位置づけについての考え方」 について

この度、国土交通省では、「 P F I 事業者の公物管理法上の位置づけについての考え方」を別添の通りまとめましたので公表いたします。

本件については、総合政策局より、全国の地方整備局、地方運輸局、北海道開発局及び 4 7 都道府県、 1 2 政令指定都市あて通知し、周知しております。

当省所管の P F I 事業を検討する上で、お役立ていただければ幸いです。

(別 添)

## PF I事業者の公物管理法上の位置づけについての考え方

平成14年8月23日

国土交通省

PFについて、国土交通省は、従来より官民の役割分担の見直し、財政支出の有効活用による社会資本整備の充実、民間事業機会の創出等の観点から、積極的に取り組んできたところである。

今般、国土交通省所管の公物管理法について、同様の観点から、以下のような形で、現時点での解釈・運用を整理した。すなわち、公物管理法との関係においては、PF事業者は、協定等で定めることにより、様々な公物管理業務を行うことが可能であり、また、金融機関からの資金調達や許認可手続き等の面でも支障が生じることはないと考えている。

なお、PF事業が一層具体化する中で、別途の論点やより具体的な論点等が出てきた場合には、その都度検討、整理していきたいと考えている。

### 1 PF法におけるPF事業者の位置づけ

PF I事業者は、本来公共施設等の管理者等(公物管理者)が行う事業のうち、事業計画又は協定において民間事業者が行うこととされた公共施設等の整備等を行うことができることとされている(PF I法第7条第2項<sup>注1</sup>)。

<sup>注1</sup> 民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律(平成11年法律第117号)第7条第2項

前項の規定により選定された民間事業者は、本来同項の公共施設等の管理者等が行う事業のうち、第十条第一項に規定する事業計画又は協定において当該民間事業者が行うこととされた公共施設等の整備等を行うことができる。

## 2 公物管理法上の公物管理者に関する規定とPF事業者の関係

### 論点1：PFI事業者の法的地位について

(1) 公物管理法における公物管理者に関する規定は、国民等に対し、公物を管理する最終的な責任を負う主体を規定するものである。公物管理法は、公物管理における事実行為を民間主体に事務委任することを禁じてはいない。

PFI事業者は、この事実行為について、PFI法第2条に規定する「公共施設等の整備等」を行うことができる。

(2) PFI事業者は、協定等で定めることにより、一定の範囲における占有許可等、より広範な事務を実施することも可能である。

例えば、道路サービス施設に係る占有許可等においては、取得した占有許可の範囲内で行われる二次的な利用（一定個所における占有主体以外の者による売店の営業等）について道路管理者による新たな占有許可を要しないこととされている。

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、逐一公物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。

(3) なお、上記のような形でPFI事業を実施した場合、国家賠償法による賠償責任等については、公物管理者が最終責任を負うこととなると考えられる。

(4) また、PFI事業者の法的地位は、協定等によって担保される。加えて、協定等で、法的地位をリスク分担とともに詳細に規定しておけば、行政主体の裁量的な判断で不安定になることもない。

## 論点 2 : 公共施設や敷地の所有権等の帰属について

- (1) P F I 事業は、本質的には、その事業収益自体に担保価値を有するものと考えられているが、現実の資金調達では、事業者が所有権等を保有しているか否かが、金融機関等との間で議論される場合も想定される。

その場合、P F I 事業者が土地等の所有権等を保有することとするか否かは、協定によって決められるものであって、公物管理法上、公物を構成する土地物件の所有権等の所在について制約は定められていない（公物管理者には必要な権原があれば足りる）。

このため、資金調達に当たって、公物管理法の規定が支障になるということはない。

- (2) なお、P F I 事業者が土地の所有権等を有する場合、道路法（第4条）及び都市公園法（第22条）では、道路、都市公園を構成する敷地その他の物件については私権を行使できないこととされており、こうした規定のない河川、下水道等については、公物管理者は、協定等において公物管理上支障を及ぼすおそれのある行為の禁止等を規定するとともに、必要に応じ、公物管理を行う権原を第三者に対抗できるよう登記する等の対応をとることが考えられる。
- (3) また、P F I 事業者が所有権を有する土地や施設について抵当権を設定する場合、公物管理法が支障となることはない。
- (4) P F I 事業期間終了後、P F I 事業者の所有する施設、敷地等を公物管理者に引き継ぐのか、事業者が保有し続けるのかは、当事者間の協定等による。

## 論点 3 : P F I 事業者に対する公物管理法上の種々の許可等について

P F I 事業者が行う公共施設等の整備等に関する行為は、公物管理者との協定等に基づく公物管理行為そのものであり、占用許可、承認工事の承認等のための手続きは不要である。したがって、協定等に基づく P F I 事業について占用許可等が協定締結期間に対する制約となることはない。

なお、いわゆる合築により、P F I 事業者が公物管理以外の目的に供する施設を併せて整備する場合には、当該施設に関する部分については手続きが必要となるが、協定等の締結に向けた協議の中で同時に調整を進めることとなることから、その迅速化が図られるものと考えられる。

今回整理した論点は以上だが、協定等においては、P F I事業者の行う公物管理の範囲、公物管理者のP F I事業に対する関与の範囲、権限と責任の分担、事業終了時の土地の明渡し等資産の取扱い、事業継続が困難な場合の各種措置、P F I事業者の創意工夫等幅広い事項について定めることが可能であり、公物管理法が制約となることはないと考えている。

また、冒頭にも記したとおり、P F I事業が今後一層具体化し様々な態様の事業例が出てくる中で、今回整理した論点以外に具体的論点等が出てくれば、その都度検討、整理していきたいと考えている。