

道路事業への PFI/PPP 導入に向けた 制度、事例調査報告書

2014 年 12 月

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
道路 PPP 検討部会

はじめに

土木学会建設マネジメント委員会インフラPFI/PPP研究小委員会の本部会では2011・12年度の活動成果を報告書(「包括的道路修繕・維持管理PFIに関する調査研究報告書」(中間報告)、2012年7月)としてまとめている。本報告書は中間報告書の内容を総括、事例調査を追加、整理した上で、それ以降の道路メンテナンスの施策動向、PFI事業に関する制度、施策、特に公共施設等運営権(いわゆるコンセッション)及び運営権事業に関するガイドライン及びPFI事業の最近の状況、動向について調査、整理したものである。

インフラ、特に道路の老朽化と今後のメンテナンス対策については緊急的、抜本的に対策と講じるべきとして、国、国土交通省、地方自治体において種々の施策、措置が講じられ、道路施設の点検、維持管理、修繕については技術的指針の策定、見直しが行われている。また、財政上の措置も含む多様な効果的な公共調達・契約手法の導入検討が行われており、PFI/PPP手法についてもその1つとして位置づけされている。このため、国等で講じられている道路メンテナンス施策を再整理、道路メンテナンスに関する公共調達・契約手法の中でのPFI/PPP手法を再整理することとした。

有料道路を対象とした公共施設等運営権方式については、改定PFI基本方針において、今後の料金制度のあり方とあわせて検討するとされ、その時点で公共施設等運営権の適用対象とされなかったため、中間報告書では主に一般道路を対象にPFI事業の適用可能性を検討し、有料道路を対象とした検討は今後の検討課題としていた。しかし、公共施設等運営権及び運営権事業については、ガイドラインが作成、公表され、平成26年6月に公表された政府の新成長戦略2014及びこれに対応する形で公表された「PPP/PFIの抜本改革に向けたアクションプランに係る集中強化期間の取組方針」の中で、今後3年間に公共施設等運営権を集中実施し、具体的分野・事業として空港6事業、上下水道各6事業、道路1事業の実現を図ることとされた。既に空港では仙台空港及び関西国際空港・大阪国際空港で事業実施中であり、道路事業については平成26年4月に愛知県が県道路公社有料道路の民間事業による運営事業に関して「有料道路コンセッションに関する基本的考え方」が公表され、その内容についてパブリックコメント募集が実施された。このような状況、動向変化も踏まえ、本年度報告書では、公共施設等運営権及び運営権事業に関する制度、施策、空港事業、下水道事業における検討、実施状況、及び愛知県道路公社有料道路提案内容について整理を行うこととした。

本報告書の構成概要は以下の通りである。

第1章では中間報告書の内容を再整理、総括した上で本報告書の目的、構成を述べている。

第2章ではインフラ・道路メンテナンスに関する施策動向を整理している。

第3章では、中間報告書で取りあげた事例も含み、国内での道路維持管理包括委託等の事例を整理し、特に府中市での取組事例を追加事例としてとりまとめている。

第4章では、過去部会報告、中間報告書で取りあげた英国PFIについて修繕事業の実施方法や事業者選定手続き等を視点に事例の再整理を行った。また、アメリカでの性能規定型事業事例を整理した。

第5章では、公共施設等運営権制度及び運営権(コンセッション)事業について、PFIアクションプラン、ガイドライン等の内容を整理した。さらに、空港事業での法制度整備状況や事業実施動向と下水道事業について運営権ガイドラインの内容を整理した。

第6章では、有料道路への公共施設等運営権導入に関して、道路法、道路整備特別法等の制度上の制約を再整理した上で、愛知県が導入に向けて検討を進めている民間事業者による有料道路運営事業について紹介、内容を整理した。

インフラPFIPPP研究小委員会は本年度・次年度継続するため、本テーマについても継続して調査、研究して行く予定である。

土木学会建設マネジメント委員会
インフラ PFI/PPP 研究小委員会道路 PPP 部会

委員役職	氏名	所属(2014 年 12 月末時点)
部会長	大島邦彦	熊谷組
委員	小石川隆太	日本大学
委員	鈴木泉	ガイアートT・K
委員	高木智	大日コンサルタント
委員	内藤誠司	パシフィックコンサルタンツ
委員	中川洋介	八千代エンジニアリング
委員	永吉洋之	日本工営
委員	長谷川専	三菱総合研究所
委員	濱田達也	中日本高速道路
委員	野田一弘	八千代エンジニアリング
委員	村松和也	パシフィックコンサルタンツ

目次

第1章 中間報告書の総括及び本報告書の目的と構成	・・・ p5
1-1.「包括的道路修繕・維持管理 PFI に関する調査研究報告書」(中間報告)の概要	
1-1-1.現行法制度における道路事業への PFI 方式、公共施設等運営権方式の適用可能性	
1-1-2.市域道路ネットワークの修繕・維持管理 PFI 事業(モデル事業)の提案	
1-1-3.道路修繕・維持管理 PFI 事業の具体化に際しての検討課題	
1-1-4.道路修繕維持管理 PFI 事業導入に向けたロードマップと検討課題	
1-2.本報告書の背景・目的と構成	
1-2-1.本報告書の背景・目的	
1-2.本報告書の背景・目的と構成	
1-2-1.本報告書の背景・目的	
1-2-2.本報告書の構成	
第2章 インフラ・道路メンテナンスに関する施策動向	・・・ p15
2-1.インフラ長寿命化基本計画	
2-2.公共工事の品質確保の促進に関する法律の改正	
2-3.多様な公共調達方式の検討	
2-4.社会資本整備審議会道路分科会:道路の老朽化対策の本格実施に関する提言	
2-5.道路法等の改正	
第3章 国内における包括的道路維持管理事業事例	・・・ P27
3-1.道路維持管理に関する多様な契約形態と国内取組事例	
3-2.府中市インフラマネジメント計画及び包括道路維持委託事例	
第4章 海外における広域包括的道路維持修繕 PFI/PPP 事業事例	・・・ p45
4-1.英国道路維持管理 PFI 事業事例	
4-1-1.英国道路維持管理 PFI 事業の概況	
4-1-2.ポーツマス市道路・修繕管理 PFI 事業	
4-1-3.シェフィールド市道路・修繕管理 PFI 事業	
4-1-4.街灯設備等の更新、修繕事業 Street Lightning PFI 事業	
4-2.米国ミズーリ州の性能規定による橋梁改良事業	
第5章 インフラへの公共施設等運営権方式の導入	・・・ p70
5-1.公共施設運営権及び公共施設運営権事業の動向	
5-2.公共施設等運営権及び公共施設等運営事業等に関するガイドライン	
5-3.空港事業における公共施設等運営権事業の動向	
5-4.下水道事業における公共施設等運営事業等の実施に関するガイドライン	
第6章 道路事業への公共施設等運営権方式導入動向	・・・ p90
6-1.有料道路制度の概要と公共施設等運営権方式の導入に際しての制約等	
6-2.愛知県道路公社有料道路における導入検討経緯	
6-3.愛知県「有料道路道路コンセッションに関する基本的考え方」の概要	
参考文献	・・・p110

第1章 中間報告書の総括及び本報告書の目的と構成

本章では、第1節で本部会の 2010-11 年度活動成果の成果報告書(「包括的道路修繕・維持管理 PFI に関する調査研究報告書」(中間報告)、2012 年 7 月)の総括を行う。第 2 節で本報告書の位置付け、目的、構成等について述べる。

1-1. 「包括的道路修繕・維持管理 PFI に関する調査研究報告書」(中間報告)の概要

1-1-1. 現行法制度における道路事業への PFI 方式、公共施設等運営権方式の適用可能性

中間報告書では、道路法、道路特別措置法等道路法関連法、PFI 法(従来法及び改正法)、道路事業への PFI 方式適用に関する内閣府、国土交通省等の検討内容、見解、さらに指定管理者制度、地域維持契約方式、包括的・性能規定型・長期契約方式による道路維持管理工事の発注事例などを整理した上で、現行法における道路事業への PFI 方式適用については、下記のように総括している。(図 1-1)。

- ①有料道路については、改正 PFI 法に基づく「PFI 基本方針」(平成 24 年 3 月 27 日)別表において、“今後の料金制度のあり方とあわせて検討を行う”こととされている。このため、愛知県では構造特区制度を活用した地方道路公社への民間参入の検討を行っている。(詳細は本報告書第 5 章、第 6 章を参照)。
- ②一般道路については、PFI 法(従来法)の中でも、サービス購入型事業として実施可能であり、PFI 事業者は道路の設計、建設、維持管理、運営について、公共管理者の下で事実行為を担うことが出来る。
- ③道路の維持管理について、指定管理者制度や地域維持契約方式、性能規定型工事等、民間事業者による業務を包括的に、性能規定方式により、長期契約(5 年間まで)により発注するという工事が試行的に実施され、一定の実績を積み重ねている。これらは、民間による資金調達に伴っていないが、PFI 導入に繋がるものである。

道路法の 道路	有料 道路	高速道路	高速道路会社が機構との協定により実施		現時点で公共事業運権事業の適用外 (料金制度のあり方と合わせて検討)
		指定都市高速	＊検討中、今後検討		
		一般有料 地方道路公社等	指定管理者制度 による管理・運営	公社 経営改革 (包括委託等)	
		有料橋・トンネル			
	一般 道路	一般国道 自専道	＊事業実績有り		PF法に基づき、 サービス購入型として実施可能
		一般国道	地域維持型 契約	包括発注 性能発注 長期委託	
		地方道 都道府県・市町村道	指定管理者制度 による管理・運営		
業務範囲		維持管理（・運営）	修繕	新設 (バイパス・拡幅含む)	

図 1-1. 現行法における道路事業への PFI 適用について(まとめ)

1-1-2.市域道路ネットワークの修繕・維持管理 PFI 事業(モデル事業)の提案

中間報告書では、我が国における法制度上の制約も踏まえ、包括的性能規定委託事例や英国での PFI 事業事例も参考に、道路事業へ PFI/PPP 方式を導入する際の1つのモデル事業として市域の全域または一部地域の道路ネットワークを対象にした包括的維持管理修繕 PFI 事業を提案している。

(1)概要

本提案は、英国ポーツマス市等で実施されている道路維持管理 PFI 事業を参考に、市町村等の全域または一部区域の道路ネットワークを対象として、民間事業者が修繕、維持管理を実施する PFI のモデル事業である。修繕工事は契約後当初の一定期間に実施し、その資金調達には民間事業者が行う。この事業開始当初の集中的修繕投資により、道路ネットワークの水準を予め定められた性能規定(要求水準)レベルまで向上させ、契約終了時まで全体道路ネットワークの性能状態を一定水準に維持する。修繕及び維持管理など民間事業者が提供する道路サービスの対価は、サービスの達成度に応じて公共管理者(市町村等)が支払う。

(2)提案内容:市域道路ネットワークの維持管理・修繕 PFI 事業(モデル事業)

本事業は、上記道路ネットワークを対象に民間事業者(以下 PFI 事業者)が既存道路の修繕、維持管理及び関連付帯業務を行う事業である。

1)対象施設及び管理者

①対象施設:道路法上の道路(一般道路)

②施設管理者:市町村を主に想定

本提案はモデル事業の提案であり、特定の地域、施設管理者を想定していないが、市町村の内、中核市程度の市域幹線道路ネットワークの全域または一部を対象と考えている。なお、対象ネットワークには道路管理者の異なる国道、都道府県道、市町村道が含まれることが想定され、将来的には道路管理者を跨ぐ地域内の全幹線道路を対象にするような事業も想定し得るが、本提案では市町村道を対象とする。

2)事業方式

PFI 法に基づく事業。事業方式はサービス購入型、施設は公共が所有する BTO 方式とする。

3)道路維持管理業務及び修繕業務の内容

PFI 事業者は事業契約締結後、対象施設の修繕工事を集中的に実施するものとする。

なお、修繕業務については施設の状態、PFI 事業者へのリスク移転に伴う経営や VFM への影響等を考慮し、業務に含める範囲については、事業毎に入札説明書等において明記するものとする。PFI 事業者が行う業務の範囲としては以下を想定している。

a)道路(車道、歩道)の維持管理業務

舗装、安全・バリアフリー施設の保守、小規模修繕及び緊急的な補修

道路環境保全業務

路面、側溝、付属部清掃作業

照明、電気・通信設備保守・点検

除草、植栽管理

道路通行の規制、管理業務

交通事故による付属物損傷復旧

災害時緊急対応業務

道路の通行規制補助

第三者、市民からの苦情対応補助

道路状況の把握業務

道路パトロール業務補助

管理業務

特殊車両取締補助、その他道路管理者が行う業務の補助

業務報告書の作成、道路管理者への報告

道路構造物の保守、点検

b)道路(車道、歩道)、付属施設・設備の修繕・更新

4)事業期間(契約期間)

事業期間としては、修繕工事実施期間を含め、概ね 10 年を想定する。

5)要求水準

本事業は性能規定による要求水準に基づき実施される。道路維持管理包括委託工事の要求水準案については、土木学会インフラPFI研究小委員会で報告書(道路の包括維持管理委託実施のための要求水準に関する研究報告書をまとめており、本提案についてにおいても参考となるとと思われる。

6)対価の支払い方法(事業者の収入)

a)対価の支払い方法

サービス対価は、事業内容に示す区分に応じて、①維持管理業務の対価及び②修繕業務に応じた対価で構成する。

①維持管理業務の対価は事業期間に渡り、半期毎に支払う。

②修繕工事に必要な資金は、PFI 事業者が調達を行う。修繕業務の対価は、修繕工事完工後、契約期限まで半期毎割賦にて支払う(国からの補助金、交付金がある場合、これらは出来高に従った一括払いとする)

予防保全に基づくアセットマネジメント手法と PFI 事業者による民間資金の導入によって修繕工事を事業初期に集中的に実施することで、ライフサイクルコストの低減と道路サービスの機能を保持することが本提案の特長、主旨である。なお、大型車台数(混入率)による対価支払いの増減等については別途考慮する。

b)道路空間を利用した収益事業の実施

PFI 事業者は道路サービスの保持及び公益の目的に合致する範囲で、管理者の許可を得て、広告等道路空間を利用した収益事業を提案し、実施することができるものとする。その場合、収益の帰属については提案事業毎に別途定める。例えば、広告事業の収益については、一定額を超える部分は管理者へ還元することも考えられる。

7)業務のモニタリングと対価の減額

英国ポーツマス市事例では、ネットワークコンディション指数(NCI, Network Condition Index)によって道路の維持管理水準を規定している。また、サービス対価は Availability フィー(90%)と大型車交通量による Usage フィー(10%)で構成され、Availability フィーについてはモニタリングにより、ネットワークが使用可能であるが要求水準未達の場合、あるいはネットワークが使用できない状態と判定された場合、ペナルティポイントが加算され、一定ポイントを超えると改善勧告やモニタリングレベルが引き上げられる仕組みとなっている。我が国で道路管理状態を具体的にどのように性能規定するか、モニタリングの手順、支払いメカニズムをどうするかについては今後検討が必要である。(英国事業事例の詳細は本報告書第 4 章参照)

8)リスク分担

リスク分担については、業務内容、対象ネットワークの状態、地域の地質・地形要因等に応じて、事業毎に今後詳細検討を行う必要がある。道路事業におけるリスクの抽出、定量化、リスク分担・配分の考え方、手順については、土木学会インフラPFI研究小委員会で報告書(道路事業におけるリスクマネジメントマニュアル(Ver. 1.0))をまとめており、参考になるとと思われる。

1-1-3. 道路修繕・維持管理 PFI 事業の具体化に際しての検討課題

本提案を我が国道路事業に実際に導入する際、検討が必要となる項目、課題は下記の通りである。

(1)対象道路

対象道路の選定において論点となる事項としては以下が考えられる。

① 対象区域

提案事業では、モデル事業として市町村が管理する道路施設・ネットワークの全体あるいは一部を想定しているが、市町村等の行政区界の全域または一部、あるいは行政区界を跨がる一定区域等面的・広域のネットワークを対象とするか、幹線道路等特定の路線または複数路線(の一部)等区間・線的なネットワークを対象とするかは、行政における予算措置を含む管理面、事業側からの業務効率性、地域経済への配慮、地域建設業者等の経営維持、対象道路種別毎の管理水準の相違等、多くの観点からの検討が必要である。

市町村等区域内の面的・広域エリアを対象とする場合も、山間部や沿岸地域等自然条件が厳しく災害時の対応が第一となる地域と、都市部、DID 地区等生活の利便性、経済活動の円滑化等の道路サービスの向上・維持が求められる地域・地区では道路維持管理に求められる内容が大きく異なること、一定の道路密度以上でないと作業手間、コストがかかり業務の効率性が低下すること等から、一定エリアに限定することがより現実的となる可能性も高い。一方、事業効率化、事業の採算性の観点からはより広域化し、複数自治体を跨る道路ネットワークを一括管理する方がスケールメリットを享受できる可能性もある。

部会メンバーによる議論では、特に業務効率性の観点から、面的ネットワークよりも、幹線道路等の路線あるいは複数路線(の区間)を対象にする方が望ましいとの意見が多かった。

②道路管理者

提案事業では対象エリアとして市町村の全域または一部とし、道路管理者について市町村管理による市町村道を想定しているが、実際には一定のエリア内には、国道、都道府県道、市町村道が混在することが想定される。

PFI 導入当初では、事業の複雑さを回避するため、単一道路管理者を想定するのが現実的と思われるが、エリア内で道路管理者の異なる道路ネットワークを一体的に管理する事業スキームとすることにより効率化が図られる余地もある。既存事例として、広島県から県内の市が県道(当該市内で完結する県道)の一部維持管理業務を引き受け、管理権限が委譲された事例がある。この事例においては、トラブル対応時間短縮、地域の実情に則した管理優先度といったサービスレベルの向上効果が報告されている。

③道路種別等

道路種別の観点からも、対象道路設定に際して多くの検討課題がある。幹線道路と生活道路では、管理水準が大きく異なり、また、業務の受託企業の技術能力水準や地域密着度等についても考慮する必要がある。道路種別を跨いで一括の契約パッケージとする場合も単一受託者に委ねることが合理的かどうかについて検証することが必要である。

車道部に加えて歩道部の管理も対象として含めるのかについても検討が必要と考えられる。部会メンバーによる議論では、同一管理水準の幹線道路等の路線あるいは複数路線(の区間)を対象にする方が望ましいとの意見が多かったが、歩道を含めた管理については、業務量の増加、住民等第三者対応の課題はあるものの道路管理者側のニーズを考慮すると、事業範囲に含めるべきという意見も多かった。

(2)対象業務・施設内容

①対象業務内容及び官民役割分担

包括的道路修繕・維持管理 PFI 事業において想定される官民の役割・業務分担例を表-1-1 に示す。本表は、国道幹線道路の包括的道路維持管理業務の発注事例、道路事業に PFI 方式を導入する際の道路法等公物管理との関係についての国土交通省の見解、内閣府における検討、さらに委員による議論を踏まえて作成したものである。現時点での部会議論の方向性として整理したもので、修繕、維持業

務、管理業務における補助のあり方を含め各々の項目について、今後詳細な検討が必要と考えている。

表 1-1. 包括的道路修繕・維持管理 PFI 事業における官民分担例

業務内容				業務分担	
				管理者	民間
維持 業務	道路状況の把握	道路パトロール	巡視・巡回	○	△(補助)
			落下物,散乱物処理	○	△(補助)
			小穴・凹凸処理	○	△(補助)
	道路通行の規制 ・管理	手続き		○	
		道路の通行規制		○	△(補助)
		交通事故の処理	道路付属物損傷復旧		○
		災害時の緊急対応	大雨・雪害対策		○
			異常気象・地震時点検		○
	道路環境の 保全・点検	保全業務	路面清掃作業		○
			付属部清掃作業		○
			照明保守		○
			電気・通信保守		○
			除草作業		○
			緑地管理		○
			冬期対策・除雪(寒冷地)		○
		日常点検	舗装、排水溝・道路付属物等		○
			構造物(土工、トンネル、橋等)		○
		定期点検	舗装、排水溝・道路付属物等		○
			構造物(土工、トンネル、橋等)	(別業務・工事)	
	道路施設の補修	緊急的な補修	舗装、排水溝・道路付属物等		○
			構造物(土工、トンネル、橋等)	(別業務・工事)	
		計画的な小規模修繕	舗装、排水溝・道路付属物等		○
			構造物(土工、トンネル、橋等)	(別業務・工事)	
		大規模修繕	舗装、排水溝・道路付属物等		○
			構造物(土工、トンネル、橋等)	(別業務・工事)	
管理 業務	管理業務	特殊車両取締		○	△(補助)
		不法占拠		○	△(補助)
		公用地管理		○	△(補助)
		道路施設台帳更新・保管		○	△(補助)
		道路占用許可		○	△(補助)
		公益事業者等との調整		○	△(補助)
	苦情対応	苦情受付・対応		○	△(補助)
その他	オープンスペース 活用	利用	許可	○	
			広告		(検討)
			その他収益事業		(検討)

② (大規模)修繕、更新

英国ポーツマス市等で実施されている道路管理 PFI では事業着手当初に主要道路施設の修繕を集中的に実施するスキームとなっている。我が国では道路舗装・道路構造物・付帯施設の(大規模)修繕は通常道路維持工事・業務には含まれていないが、本提案においてはポーツマス市等事例を参考に修繕投資の資金調達を民間事業者が行うことを PFI 事業としての要件とし、合わせて修繕工事・投資を道路維持工事・業務と合わせて実施することによりライフサイクルコストの縮減効果を期待している。

大規模修繕、更新を道路維持管理工事・業務に含めるかどうかは事業スキーム設定上最も重要な論点の一つと考えられ、必要性、効果も大きいと期待できる反面、土木構造物、舗装、電気設備、機械設備毎に耐用年数、劣化特性、修繕・維持管理の難易度が異なり、既存道路の施設の瑕疵の問題、構造

物劣化診断と対策、土木構造物の長期のライフサイクルコスト、マネジメント等の技術的な課題、さらにこれらリスクの分担如何による官民双方の負担増加等多くの検討課題が残っている。

リスク軽減の方策としては、英国ポーツマス市等事例のように、公共(道路管理者)が事業検討に先立ち、対象道路の綿密な劣化状態/調査を行い、民間事業へのリスクが過大となる施設については事業から除外し、公共事業として実施し、修繕工事・投資の時期を事業当初の一定期間(ポーツマス市の場合は5年)と予め定める等が考えられる。

また、中国地方整備局姫路鳥取線保守・長尾影石地区舗装工事では、性能管理型の舗装新設工事と当該新設工事区間を含む既存道路区域を対象に包括的・長期保証による維持工事を一体発注する試行工事が実施されている。本工事を参考として、修繕・更新に替わり道路舗装工事や道路新設工事とその後の維持管理を一括してする事業は走路 PFI 事業の有力な候補となり得ると思われる。

③ 道路構造物、道路付帯施設、設備等の点検

通常、道路管理業務では、道路構造物、道路付帯施設、設備等の点検は別途業務として調査会社、コンサルタント、設備業者等に発注されている。これら業務を包括的にマネジメント出来る民間企業は現時点では限定的であると想定される。このため、事業実施地域の特性や経験・実績の蓄積度等も考慮し、これら業務について PFI 事業として含めるかどうか、個別の検討が必要である。

④ 付帯事業の検討

ポーツマス市事例では広報等の道路空間を活用した収益業務も PFI 事業に含めている。付帯事業については個々の事業検討においては重要な要素となり得るが、部会ではオプションとしての要素として取り扱い、詳細な検討は行っていない。

(3) 要求水準・管理規定

現在、我が国の道路維持工事・業務における路面舗装の管理として、わだち掘れ量、ひび割れ率、段差等に関わる要求水準・規定が用いられている。また、道路維持修繕要綱では道路維持管理指数(MCI; Maintenance Control Index)を用いて路面性状を数量的に評価し、維持修繕の基準とすることとされている。

一方、海外においては、英国ポーツマス市、シェフィールド市道路 PFI 事業の他、米国、豪州をはじめ多くの国で性能規定型維持管理契約(PBMC、Performance Based Maintenance Contract)が導入されている。性能規定に基づく要求水準については、こうした我が国での現状や諸外国での導入実績も踏まえた上で、客観性、全国レベルでの統一性、測定の効率性等を考慮し、今後研究、検討していく必要がある。

(4) 事業期間

現時点で、指定管理者制度や包括的民間委託方式により、本提案と比べると限定的な業務範囲で道路の維持管理を行っている事例が幾つか存在する。こうした事例の事業期間は通常単年度契約であり、長期契約の場合でも2年、最長でも5年程度の事業期間で行われている。

事業期間については、対象道路ネットワークの規模、工種等の他、修繕工事あるいは姫路鳥取線保守・長尾影石地区舗装工事のように舗装新設工事をどのような規模、形で事業に組み込むかに依存する。例えば、後者のようにアスファルト新設工事を組み込んだ場合、アスファルトの経済耐用年数、保証期間等も考慮する必要があるが、当該事業専用の工事機械・設備の開発、導入による工事・業務の効率性向上、機動的な維持管理体制の構築等を考慮すると、PFI 事業としては最低10年程度の事業期間が望ましいと思われる。

(5) 業務の担い手、大手企業と地域企業の役割分担

道路会社、建設会社、コンサルタント企業等では、道路事業への PFI 方式や包括的・性能管理型工事の導入に備え、道路運送法による一般自動車道事業等への参入により実績の蓄積を図ろうとする動きが出ている。一方で、地域企業についても地域維持契約方式による道路維持工事への参画実績が増加

しつつあるが、現時点で、提案したモデル事業のような道路修繕・維持管理 PFI を担える民間事業者は大手企業、地域企業を含め限定的と思われる。特に、山間地域や沿岸部等の地域では災害対応を担う地域建設業の経営安定化の観点から今後地域維持契約方式が道路維持管理のベースとなると思われる。このため、道路維持管理に PFI 方式を導入するに際しては、対象地域、業務範囲等について配慮が必要である。

1-1-4. 道路修繕維持管理 PFI 事業導入に向けたロードマップと検討課題

(1)国道幹線を対象とした道路修繕・維持管理 PFI 事業

部会では、国道幹線を対象とした道路修繕・維持管理 PFI を有力なモデル事業として想定し、同様の議論、検討を行っている。当モデル事業の概要は下記の通りである。今後、本モデル事業についても具体的な事業を想定しつつ、より詳細な検討を行っていく予定である。

○『国道幹線を対象とした道路修繕・維持管理 PFI モデル事業』の概要

・所管道路	直轄国道
・対象道路(区間)	複数路線、延長概ね 50～100km 程度 舗装新設その他大規模修繕 2km 程度)
・業務範囲	舗装新設(全面打替)及び維持管理 業務内容 表 1-1 と同様
・事業期間	舗装新設・修繕(初期投資期間)2～3 年間 維持管理期間 7～8 年 全体契約期間 約 10 年
・事業費(参考) 初期投資	10～20 億円程度
	維持管理 2～3 億円/年×7～8 年 30～40 億円
	全体 50 億円程度

(2)道路修繕維持管理 PFI 事業のロードマップ

「市域道路ネットワークの修繕・維持管理 PFI 事業」及び上記の「国道幹線を対象とした道路修繕・維持管理 PFI モデル事業」、さらに現在既に導入実績のある包括的性能管理型維持工事の延長・拡張として2つのモデル事業を合わせ、今後我が国の道路事業に PFI/PPP 方式を導入するモデル事業として下記4つを想定する。

モデル 1	包括的性能管理型維持工事(複数年 3～5 年)
モデル 2M	包括的性能管理型舗装工事+修繕+維持(複数年 10 年)
モデル 2F	国道幹線を対象とした道路修繕(新設)維持管理 PFI 事業 モデル 2M で舗装新設、修繕:当初 2,3 年を資金調達
モデル 3	市域道路ネットワークの修繕・維持管理 PFI 事業 市域全域ネットワークを対象(英国ポーツマスタイプ)

モデル 1 は既に大宮国道事務所等で実施されている性能規定維持工事をより包括的・長期契約(3 年～5 年)としたものであり、現行で十分実施可能と思われるものである。

モデル 2M は、姫路鳥取線保守・長尾影石地区舗装工事を参考に、包括的・長期契約(5 年～10 年)としたものであり、モデル 2F(国道幹線を対象とした道路修繕・維持管理 PFI 事業)が修繕工事の資金を民間が調達するのに対して、公共が行う DBM(Design, Build, Maintenance)的事業である。国道を対象とした場合、契約年数(長期債務負担行為の年数)が 5 年を超えるため、従来公共事業方式では困難であるが、PFI 事業とすれば 30 年以内であり、実施可能である。

各モデル事業について、その導入についてはモデル 1→モデル 2M→モデル 2F→モデル 3 のよう

なステップが考えられるが、地域や事業特性、事業の担い手等を考慮して、各地域・道路管理者が望ましい方式を採用するオプションメニューとしても位置づけられる。

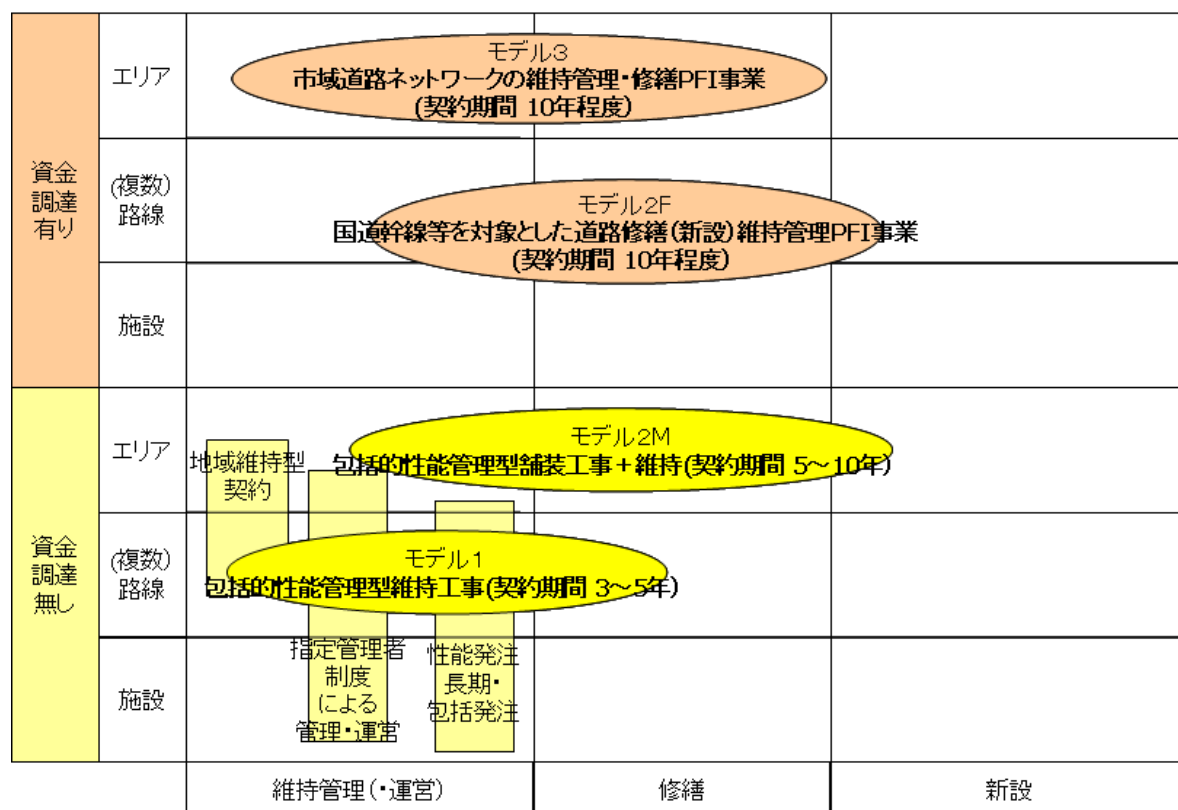


図 1-2. 道路修繕・維持管理 PFI 導入のロードマップ案

(3)中間報告書における検討課題と今後の研究予定

上記で提示したモデル本事業について、今後事業の実施に際しては以下項目を含め、具体的な検討が必要である。

- ①業務内容については道路法に規定される道路管理逐条に照らし、官民の役割分担やリスク分担を詳細に検討する必要がある。
- ②道路維持管理・修繕業務の要求水準、性能規定の指標については全国的な統一指標としての位置づけや利用者視点から求められるサービス水準等も考慮し、今後検討していく必要がある。
- ③特定事業選定段階、事業者選定時、供用後等における VFM 評価のあり方や、事業者選定基準、事業実施プロセスの詳細についても今後詳細検討が必要である。
- ④事業化に際しては、対象道路ネットワークの状況調査の実施、結果の分析による維持管理修繕計画案の作成等、事業準備に一定に期間を有する。また、事業参加希望者への事前のデータ開示のあり方についても検討が必要である。

1-2. 本報告書の背景・目的と構成

1-2-1. 本報告書の背景・目的

本部会活動及びその成果である本報告書の目的は、1-1.で述べた2012-13年度活動成果も踏まえて、我が国での道路分野でのPFI/PPP方式の導入に向け、その可能性と課題及び解決に向けた方向性、具体的施策の検討を進めることである。このため、中間報告書で提案、検討した道路修繕・維持管理PFIモデル事業の導入、展開に向け、前項で述べた検討課題については今後ともさらに具体的な検討、研究を行う必要がある。

一方、本報告書第2章で述べるように、インフラ、特に道路の老朽化と今後のメンテナンス対策については緊急的、抜本的に対策と講じるべきとして、国、国土交通省、地方自治体において種々の施策、措置が講じられ、道路施設の点検、維持管理、修繕については、技術的指針の策定、見直しが行われている。また、財政上の措置も含む多様かつ効果的な公共調達・契約手法の導入検討が行われており、PFI/PPP手法についてもその1つとして位置づけされている。このため、本報告書では、中間報告書で提案した道路修繕・維持管理PFIモデル事業に関する要求水準、リスク分担、VFM評価のあり方等の詳細検討に入る前に、上記の国等で講じられている道路メンテナンス施策を再整理、道路メンテナンスに関する公共調達・契約手法の中でのPFI/PPP手法を再整理することとした。

有料道路を対象とした公共施設等運営権方式（いわゆるコンセッション方式）については、改定PFI基本方針において、今後の料金制度のあり方とあわせて検討するとされ、その時点で公共施設等運営権の適用対象とされなかったため、中間報告書では主に一般道路を対象にPFI事業の適用可能性を検討し、有料道路を対象とした検討は今後の検討課題としていた。しかし、公共施設等運営権及び運営権事業についてはガイドラインが作成、公表され、平成26年6月に公表された政府の新成長戦略2014及びこれに対応する形で公表された「PPP/PFIの抜本改革に向けたアクションプランに係る集中強化期間の取組方針」の中で、今後3年間に公共施設等運営権（コンセッション事業）を集中実施し、具体的分野・事業として空港6事業、上下水道各6事業、道路1事業の実現を図ることとされた。既に空港では仙台空港及び関西国際空港・大阪国際空港で事業実施中であり、道路事業については平成26年4月に愛知県が「有料道路コンセッションに関する基本的考え方」を公表し、その内容についてパブリックコメント募集を実施している。このような状況、動向変化も踏まえ、本年度報告書では、公共施設等運営権及び運営権事業に関する制度、施策、空港事業、下水道事業における検討、実施状況、及び愛知県道路公社有料道路提案内容について整理を行うこととした。

1-2-2.本報告書の構成

本報告書の構成概要(2章以下)は以下の通り。

第2章ではインフラ・道路メンテナンスに関する施策動向を整理している。

第3章では、中間報告書で取りあげた事例も含み、国内での道路維持管理包括委託等の事例を整理し、特に府中市での取組事例を追加事例としてとりまとめた。

第4章では過去部会報告、中間報告書で取りあげた英国 PFI について修繕事業の実施方法や事業者選定手続き等を視点に事例の再整理を行った。また、アメリカでの性能規定型事業事例を整理した。

第5章では、公共施設等運営権(いわゆるコンセッション)制度及びコンセッション事業について、PFI アクションプラン、ガイドライン等の内容を整理した。また、空港事業での実施状況や下水道事業ガイドラインの内容を整理した。

第6章では、有料道路への公共施設等運営権導入に関して、道路法、道路整備特別法等の制度上の制約を再整理した上で、愛知県が導入に向けて検討を進めている民間事業者による有料道路運営事業について紹介、内容を整理した。

このように、本報告書では我が国全体の道路のメンテナンス施策、PFI 及び公共施設等運営権全般の制度、施策、空港事業を含む事業実施状況等広範な内容を取りあげたため、研究の目的である、道路分野での PFI/PPP 方式の導入に向けた可能性と課題及び解決に向けた方向性、具体的施策に関しては十分な検討が出来なかった。インフラPFIPPP研究小委員会は本年度・次年度継続するため、本テーマについても継続して調査、研究して行く予定である。

第2章 インフラ・道路メンテナンスに関する施策動向

本章では、国のインフラメンテナンスに関する施策の動向について整理を行う。第1節では、政府全体の取り組みの方向性を示す基本的な計画として平成25年11月に取り纏められたインフラ長寿命化基本計画について触れ、第2節および第3節では、新たに導入が進んでいる複数年契約や複数年工事一括発注等の公共調達契約方式の多様化に着目した整理を行う。第4節では平成26年4月に公表された、社会資本整備審議会道路分科会建議による「道路の老朽化対策の本格実施に関する提言」の概要を紹介し、第5節で地方自治体による道路点検を義務づけた道路法等の改正について述べる。

2-1. インフラ長寿命化基本計画

(1)日本再興戦略の中での位置付け

平成 25 年 6 月に閣議決定された「日本再興戦略-JAPAN is BACK-」では、「安全で強靱なインフラが低コストで実現されている社会」が 2030 年の在るべき姿の一つとして掲げられている。「インフラ長寿命化基本計画」(平成 25 年 11 月 29 日、インフラ老朽化対策の推進に関する関係省庁連絡会議決定)はその実現を目指す政府の基本方針として取り纏められ、全インフラを対象とする戦略的な維持管理・更新等の方向性を示した基本的な計画である。

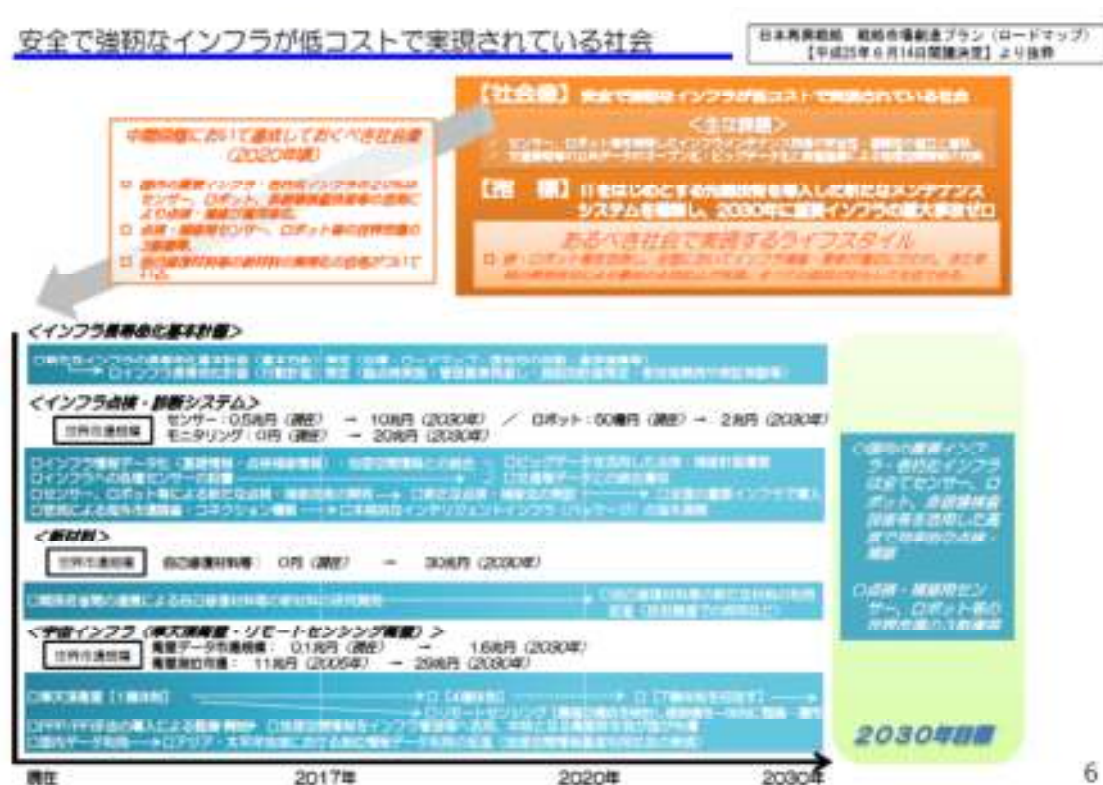


図 2-1. 日本再興戦略 戦略市場創造プランの概要

(出典:インフラ老朽化対策の推進に関する関係省庁連絡会議(第1回)資料)

(2)インフラ長寿命化に向けた計画の体系

インフラ長寿命化基本計画では、「目標とロードマップ」「基本的な考え方」「必要施策の方向性」「国・地方・産学界の役割」等が示されている。本基本計画を踏まえ、関係省庁および地方自治体は、所管の全分野のインフラについてインフラ長寿命化計画（行動計画）を策定する。

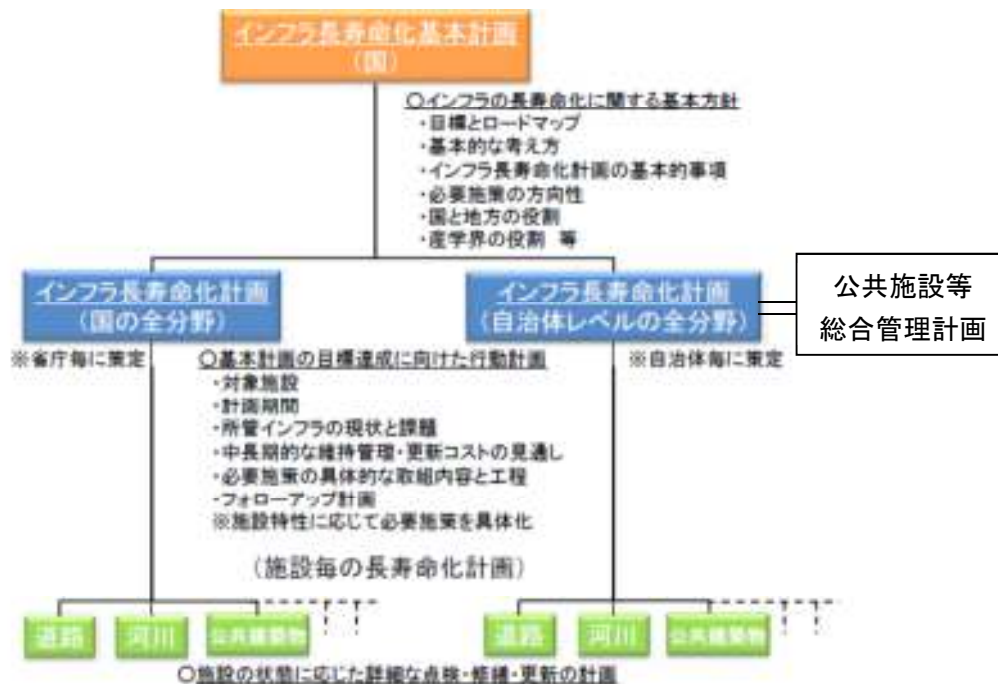


図 2-2. インフラ長寿命化に向けた計画の体系

（出典：インフラ老朽化対策の推進に関する関係省庁連絡会議（第1回）資料に一部加筆）

(3) インフラ長寿命化基本計画における基本的な考え方

インフラ長寿命化基本計画における基本的な考え方は、予算や人材に限られるなかでの「インフラ機能の確実かつ効率的な確保」にあり、そのための取り組みとして、「メンテナンスサイクルの構築」や「予防保全型維持管理の導入によるトータルコストの縮減と予算の平準化」、「多様な施策・主体との連携による体制・制度整備」が掲げられている。

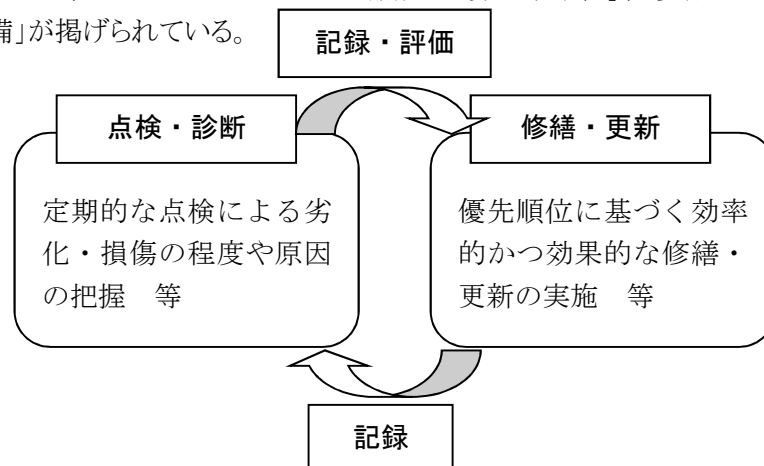


図 2-3. メンテナンスサイクルの構築

（出典：インフラ老朽化対策の推進に関する関係省庁連絡会議（第2回）資料を元に作成）

同基本計画において必要施策の一つとして掲げられている「体制の構築」に関しては、下記の方向性が示されており、入札契約制度の改善や PPP/PFI の積極的な活用が進むことが期待される。

- ・建設企業が維持管理・更新等の担い手となる上で不可欠な入札契約に係る諸制度の改善等を図り、適正な協力関係を構築する。
- ・民間の技術やノウハウ、資金等を活用することにより、インフラの維持管理・更新等の効率化、サービスの質的向上、財政負担の軽減が図られる事業については、PPP/PFI の積極的な活用を検討することとする。

表 2-1. 必要施策の方向性

基準類の整備	施設の特性を踏まえたマニュアル等の整備、新たな知見の反映 等
情報基盤の整備と活用	電子化された維持管理情報の収集・蓄積、予防的な対策等への利活用 等
新技術の開発・導入	ICT、センサー、ロボット、非破壊検査、補修・補強、新材料等に関する技術等の開発・積極的な活用 等
予算管理	新技術の活用やインフラ機能の適正化による維持管理・更新コストの縮減、平準化 等
体制の構築	[国]技術等の支援体制の構築、資格・研修制度の充実 [地方公共団体等]維持管理・更新部門への人員の適正配置、国の支援制度等の積極的な活用 [民間企業]入札契約制度の改善 等
法令等の整備	基準類の体系的な整備 等

(出典: インフラ老朽化対策の推進に関する関係省庁連絡会議(第 2 回)資料)

(4)インフラ長寿命化基本計画の下での行動計画

1)総務省による地方自治体における「公共施設等総合管理計画」策定要請

上記、国におけるインフラ長寿命化基本計画の策定を受け、総務省においては、平成 26 年 4 月 22 日付けで、総務大臣通知(「公共施設等の総合的かつ計画的な管理の推進について」)及び自治財政局財務調査課長による通知(「公共施設等の総合管理計画の策定にあたっての指針の策定について」)がそれぞれ、各都道府県知事、指定都市市長宛、各都道府県公共施設マネジメント担当部長、市区町村担当部長、各指定都市公共施設マネジメント担当局長宛に通知し、都道府県、指定都市及び市町村に対して、「公共施設等の総合管理計画」策定を要請している。

「公共施設等の総合管理計画の策定にあたっての指針」の概要は以下の通りである。

○公共施設等総合管理計画の内容

公共施設等総合管理計画において、記載すべき項目として以下が挙げられている。

一 公共施設等の現況及び将来の見通し

- ・老朽化の状況や利用状況をはじめとした公共施設等の状況
- ・総人口や年代別人口についての今後の見通し(30 年程度が望ましい)
- ・公共施設等の維持管理・修繕・更新等に係る中長期的な経費の見込みやこれらの経費に充当可能な財源の見込み等

二 公共施設等の総合的かつ計画的な管理に関する基本的な方針

- ・計画期間(長期的な観点から設定。少なくとも 10 年以上)
- ・全庁的な取組体制の構築及び情報管理・共有方策
- ・現状や課題に関する基本認識

・公共施設等の管理に関する基本的な考え方

今後当該団体として、更新・統廃合・長寿命化など、どのように公共施設等を管理していくかについて、現状や課題に対する認識を踏まえた基本的な考え方を記載する。

また、将来的なまちづくりの視点から検討を行うとともに、PPP/PFI の活用などの考え方について記載することが望ましい。

- ・フォローアップの実施方針
- ・具体的記載事項

具体的には、計画期間における公共施設等の数や延べ床面積等の公共施設等の数量に関する目標を記載するとともに、以下の事項について考え方を記載。

- ・点検・診断等の実施方針
- ・維持管理・修繕・更新等の実施方針
- ・安全確保の実施方針
- ・耐震化の実施方針
- ・長寿命化の実施方針
- ・統合や廃止の推進方針
- ・総合的かつ計画的な管理を実現するための体制の構築方針

○総合管理計画策定にあたっての留意事項

総合管理計画の策定にあたって、検討を行うことが適当とされた項目は下記の通り。

①当該団体としてあるべき行政サービス水準の検討

- ・当該サービスが公共施設等を維持しなければ提供不可能なものであるか(民間代替可能性)など、公共施設等とサービスの関係について十分に留意することが必要

②公共施設等の実態把握及び総合管理計画の策定・見直し

- ・総合管理計画は必ずしも全ての公共施設等の点検を実施した上で策定することを前提としたものではなく、現段階において把握可能な公共施設等の状態や現状における取組状況を整理し策定する。
- ・策定後も、当該計画及び個別施設計画に基づく点検・診断等の実施を通じて不断の見直しを実施し順次充実させていくことが適当。

③議会や住民との情報共有等

- ・個別施設の老朽化対策等を行う事業実施段階においてのみならず、総合管理計画の策定段階においても、議会や住民への十分な情報提供等を行いつつ策定することが望ましい。

④数値目標の設定

- ・計画の実効性を確保するため、計画期間における公共施設等の数・延べ床面積等に関する目標やトータルコストの縮減・平準化に関する目標などについて、できるかぎり数値目標を設定するなど、目標の定量化に努める。

⑤PPP/PFI の活用について

- ・公共施設等の更新などに際しては、民間の技術・ノウハウ、資金等を活用することが有効な場合もあることから、総合管理計画の検討にあたっては、PPP/PFI の積極的な活用を検討。
- ・公共施設等の情報を広く公開することが民間活力の活用にもつながることが予想されることから、公共施設等に関する情報については、積極的な公開に努める。

⑥ 市区町村域を超えた広域的な検討等について

- ・市区町村間の広域連携を一層進めていく観点から、例えば定住自立圏形成協定の圏域などにおいては、自団体のみならず、隣接する市区町村を含む広域的視野をもって計画を検討することが望ましい。
- ・都道府県にあっては、圏域の市区町村の公共施設等も念頭に広域的視野をもって総合管理計画を検討することが望ましい。

⑦合併団体等の取組について

合併団体においては早急に総合管理計画の策定を検討していくことが望ましい。

2)「国土交通省インフラ長寿命化計画(行動計画)」の策定

平成26年5月には、国土交通省によって、「国土交通省インフラ長寿命化計画(行動計画)」が策定されている。本行動計画は、平成26年度~平成32年度を計画期間として、国土交通省が所管するインフラの維持管理・更新等を着実に推進するための取り組みの方向性を示したものであるが、インフラ長寿命化基本計画において示された「体制の構築」に関しては、「担い手確保に向けた入札契約制度等の見直

し」として、具体的な方向性について下記のとおり示されており、入札契約制度の多様化が進むことが想定される。

(発注ロットの最適化)

修繕工事は、発注規模が小さく収益性が低いという建設業界等からの指摘も踏まえ、適正な利潤の確保や受注機会の減少に伴う地域の建設企業への影響も考慮しつつ、複数工事の包括発注や複数年契約等、発注ロットの最適化を推進する。

(調査・設計・施工の各段階の連携強化)

修繕工事は、施工段階における新たな現場条件の発覚に伴う設計の見直し等、点検・診断、設計及び施工といった各プロセス間での密な連携や調整等が必要であることから、それらに対応することができる入札・契約方式の検討等を進めるとともに、CIMの推進を図る。

(単価・数量精算方式の活用)

契約段階で必要経費の見積もりが困難な維持管理業務等について、円滑な業務遂行を可能とするため、工事材料等について単価を契約で定め、予定の施工数量に基づいて概算請負代金額を計算して契約し、工事完成後に実際に用いた数量と約定単価を基に請負代金額を確定する契約(単価・数量精算方式)の活用を推進する。

(発注者支援のための仕組みの活用)

体制整備が困難な発注者が関係事務を適切に実施できる者(CMR(Construction Manager)等)を活用するなどの発注者支援に資する入札契約方式の活用を推進する。

地方公共団体等が事業の特性、地域の実情等に応じて、多様な入札契約方式から適切な方式を選択し、組み合わせることができるよう、公共工事の品質確保の促進に関する法律に基づく運用指針を策定する。

2-2.公共工事の品質確保の促進に関する法律の改正

第186回通常国会において、公共工事の品質確保の促進に関する法律(品確法)の一部を改正する法律が可決成立した。品確法は、インフラの品質とその担い手の確保を目的とした法律であるが、今回の改正により、維持管理等の事業の特性や地域性を考慮した入札契約方式の選択が可能となる。法案の主な内容は下記の通り。

○議案要旨

公共工事の品質確保の促進に関する法律の一部を改正する法律案

(国土交通委員長提出)(参第八号)要旨

本法律案は、公共工事の品質確保の促進を図るため、基本理念、発注者の責務等として、公共工事の品質確保の担い手の中長期的な育成及び確保、その請負代金の額によっては公共工事の適正な施工が通常見込まれない契約の締結の防止等を定めるとともに、多様な入札及び契約の方法等を定めようとするものであり、その主な内容は次のとおりである。

一 目的規定に、公共工事の品質確保の担い手の中長期的な育成及び確保の促進を明記するとともに、現在及び将来の公共工事の品質確保の促進を図ることを規定することとする。

二 基本理念に、施工技術の維持向上及びそれを有する者の中長期的な育成及び確保、工事完成後の適切な維持管理、地域の担い手の育成及び確保への配慮、ダンピング受注の防止、適正な額での契約の締結と公共工事に従事する者の労働環境の改善への配慮、点検・診断を含む調査設計の品質確保等を明記することとする。

三 発注者の責務として、担い手の中長期的な育成及び確保に配慮しつつ、予定価格の適正な設定、不調不落による再度入札等の場合の速やかな契約の締結、ダンピング受注の防止措置、計画的な発注

及び適切な工期の設定を行うこと等について定めることとする。

四 受注者の責務として、現在及び将来の公共工事の適正な実施のために必要な技術的能力の向上、技能労働者等の育成及び確保並びに労働環境の改善、適正な額での下請契約の締結に努めることを定めることとする。

五 発注者は、競争参加者の中長期的な技術的能力の確保に関する審査等に努めるとともに、段階的選抜方式、技術提案の審査及び価格等の交渉による方式、地域における社会資本の維持管理に資する方式など多様な入札契約方法の中から適切な方法を選択することができることとする。

六 国は、発注者を支援するため、地方公共団体、民間事業者等の意見を聴いて、発注関係事務の運用に関する指針を定めるものとするとともに、地方公共団体が講ずる施策に関し、必要な援助を行うよう努めなければならないこととする。

七 調査及び設計の品質確保のため、これらの発注者は、公共工事に準じ、その品質の確保に努めなければならないこととするとともに、国は、調査及び設計に関し、これらに係る資格等の評価の在り方等について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。

具体的には、以下の条文等により、入札契約方式の多様化が認められることとなった。

(多様な入札及び契約の方法の中からの適切な方法の選択)

第十四条 発注者は、入札及び契約の方法の決定に当たっては、その発注に係る公共工事の性格、地域の実情等に応じ、この節に定める方式その他の多様な方法の中から適切な方法を選択し、又はこれらの組合せによることができる。

(段階的選抜方式)

第十六条 発注者は、競争に参加する者に対し技術提案を求める方式による場合において競争に参加する者の数が多数であると見込まれるときその他必要があると認めるときは、必要な施工技術を有する者が新規に競争に参加することが不当に阻害されることのないように配慮しつつ、当該公共工事に係る技術的能力に関する事項を評価すること等により一定の技術水準に達した者を選抜した上で、これらの者の中から落札者を決定することができる。

(地域における社会資本の維持管理に資する方式)

第二十条 発注者は、公共工事の発注に当たり、地域における社会資本の維持管理の効率的かつ持続的な実施のために必要があると認めるときは、地域の実情に応じ、次に掲げる方式等を活用するものとする。

- 一 工期が複数年度にわたる公共工事を一の契約により発注する方式
- 二 複数の公共工事を一の契約により発注する方式
- 三 複数の建設業者により構成される組合その他の事業体が競争に参加することができることとする方式

2-3. 多様な公共調達方式の検討

近年、建設投資が大幅に減少し、一般競争入札、総合評価落札方式の適用が拡大する中、受注競争が激化し、ダンピング受注、下請へのしわ寄せ等により現場の技能者等の処遇悪化と若年入職者の減少等による人手不足が深刻化している。また、発注者側においてもスキル・マンパワーが不足している。加えて、入札契約方式が硬直的で時代のニーズや政策目的に対応しきれていない、中長期的な担い手の確保の視点が不十分ではないかとの懸念も生じている。

このため、現場を支える技術者、技能労働者の確保・育成、今後のインフラメンテナンスや災害対応が行える安定的なシステムづくり、時代のニーズや事業の特性に応じた多様な入札契約方式の導入と活用等について、公共工事の透明性、公正性、必要かつ十分な競争性の確保に留意しつつ検討することを目的として、国土交通副大臣を議長とする「地域の建設産業及び入札契約制度のあり方検討会議」が

設置された。また、これを受け、「中央建設業審議会・社会資本整備審議会 基本問題小委員会」や「発注者責任を果たすための今後の建設生産・管理システムのあり方に関する懇談会」にて検討が進められている。

「中央建設業審議会・社会資本整備審議会 基本問題小委員会」においては、これまでの審議結果のうち、なるべく早い時期に対応すべきものを「当面講ずべき施策」として、平成 26 年1月にとりまとめている。そこでは、公共工事の基本となる「公共工事の品質確保の促進に関する法律(品確法)」(平成 17 年に議員立法で制定)を中心に、密接に関連する「公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律(入契法)」、「建設業法」についても一体として必要な改正を行うことが必要であるとしてまとめられている。

この中で、インフラの品質確保とその担い手確保のための入札契約制度の改革の施策として、「将来にわたる公共工事の品質確保と中長期的な担い手の確保への配慮を明確化」、「事業の特性等に応じた選択できる多様な入札契約方式の導入・活用」、「発注者責務の明確化」等による対応が品確法の改正で講じられるよう求められている。

(1)事業の特性に応じた選択できる多様な入札契約方式の導入・活用

これまでは、入札契約における不正行為の防止のため、指名競争から一般競争に移行し、あわせて公共工事の品質を確保するために価格以外の技術的要素を重視する総合評価方式を拡充してきた。しかし、入札契約方式が画一的、硬直的で時代のニーズや政策目的に対応しきれていないこと、総合評価方式の導入に伴って受発注者の過重な負担を招いたこと、必ずしも民間の技術やノウハウを最大限活用出来ていないこと、建設投資の大幅な減少、一般競争方式の適用が拡大する中、受注競争の過度の激化による地域の建設産業の疲弊や担い手不足に対して十分な対応ができなかったこと等の課題が生じている。

公共工事の品質確保とその担い手確保のためには、引き続き、透明性、公正性、必要かつ十分な競争性の確保を前提としつつ、発注者の能力や体制を踏まえ、事業の特性や地域の実情等に応じて多様な入札契約方式の中から最も適切な入札契約方式が選択されることが必要である。また、施工技術の進展、現場や時代のニーズに応じて、より適切な入札契約方式の導入に向けた更なる検討が進められることも望まれる。

発注者による適切な入札契約方式の選択を可能とするためには、多様な入札契約方式を体系的に位置づけ、その導入・活用を図る必要がある。併せて発注体制が十分でない発注者への支援強化や発注者間での連携体制強化、各発注者における施工状況の評価資料等の集積・共有・活用を図ることが求められる。多様な入札契約方式の例について、表 2-2 に示す。

(2)事業の特性等に応じた入札契約方式の適用のあり方

一方で「発注者責任を果たすための今後の建設生産・管理システムのあり方に関する懇談会」では、多様な入札契約方式の適用のあり方について、以下の方向性で検討を進めている。

- ①事業の特性等に応じた適切な入札契約方式の適用は、調査・計画段階に検討することを基本とし、予備設計段階・詳細設計段階においても適宜、見直しを図る
- ②入札契約方式の適用の検討にあたっては、事業の特性、発注者の体制・技術力、建設企業等の受注者に求める体制・技術力等に応じて、各方式の契約範囲やリスク分担の特質から、適切な方式を選定する
- ③事業の特性等に応じた入札契約方式を各発注者が選定できるよう指針(ガイドライン等)を策定する

表 2-2. 多様な入札契約方式の例

分類			方式		概要
選 抜 方 法	競争性のある方式	技術を評価して価格等を交渉する方式	技術提案競争・交渉方式		技術的難易度が高く、民間の知恵とノウハウの最大限の活用と併せ、対話により受発注者が柔軟に調整を進めることが適当な場合公募により最も優れた技術を有する企業を選定し、当該企業と優先的に工法や価格等について交渉を行った上で契約する方式
		技術と価格を評価する方式	総合評価落札方式		工期、機能、安全性などの価格以外の要素と価格とを総合的に評価して落札者を決定する方式
		価格のみを評価する方式	価格のみを評価する一般競争入札		公告により不特定多数の者を誘引し申し込みした者で価格競争を行わせ、落札者と契約する方式
			価格のみを評価する指名競争入札		発注者が指名した企業間で価格競争を行わせ、落札者と契約する方式
		段階的に選抜する方式	第一段階として、技術のみを評価して競争参加者を絞り込む方式	第二段階として、技術と価格を評価して落札者を決定する方式	
	第二段階として、価格のみを評価して落札者を決定する方式			工事毎に入札参加意欲を確認し、施工に係る技術的な特性等を把握するための簡易な技術提案の提出を求めた上で指名を行う方式(公募型指名競争方式)がある	
競争性のない方式	随意契約(非競争型)		競争入札によらないで任意の企業と契約する方式		
契 約 対 象 範 囲	事業プロセスの範囲	設計施工分離方式		設計と施工を分離して契約する方式 工事を細分化して契約する方式(分離発注)もある	
		設計施工一括方式(デザインビルド)		設計と工事を一括して契約する方式	
		ECI(Early Contractor Involvement)		計画・設計の早期段階から工事業者等が参画し、施工性の検討を進める方式	
	工事の発注単位の範囲	複数年契約		複数年にわたって実施する契約	
		複数工種・工区等一括契約		地域の実情に応じ、関連性のある複数の工種や工区、巡回・清掃・除草などをまとめて対象にする契約	
	CM方式	ピュア型 アットリスク型 ピュア・アットリスク併用型		コンストラクションマネージャー(CMR)が、技術的な中立性を保ちつつ発注者の側に立って、設計・発注・施工の各段階において、設計の検討や工事発注方式の検討、工程管理、品質管理、コスト管理などの各種のマネジメント業務の全部又は一部を行う方式	
請負代金の支払額の決め方	総価契約		契約時に請負代金を確定しておき、契約書に示された設計図書の変更事由が生じた場合、請負代金の変更を行うという契約		
	総価契約単価合意方式		総価で請負、代金変更がある場合の算定のための単価等を前もって協議・合意し、設計変更や部分払に伴う協議の円滑化を図ることを目的として実施する契約方式		
	単価・数量精算契約		工事材料等について単価を契約で定め、予定の施工数量に基づいて概算の請負代金を計算して契約し、工事完成後に実際に用いた数量と約定単価をもとに請負代金を確定する契約		
	コスト＋フィー方式		工事の実費(コスト)を実費精算とし、これにあらかじめ合意された報酬(フィー)を加算して支払う契約方式		
請負代金の支払プロセス	オープンブック方式		工事費用を施工者に支払う過程において、支払金額とその対価の公正さを明らかにするため、施工者が発注者にすべてのコストに関する情報を開示し、発注者又は第三者が監査を行う方式		
その他	評価の方式	若手技術者等の評価	若手技術者・技能者の活用・確保状況等について評価		
		地域企業の実績等の評価	本店所在地、地域貢献(防災協定の加入状況等)の実績等		
	地域維持型契約方式		地域の的確な維持管理や災害対応等の担い手を中長期的に確保していくため、複数年の契約や複数工種・工区の一括契約、巡回・清掃・除草の包括契約、地域精通度の高い建設企業等の共同受注などを可能とする方式		

具体的な入札契約方式については、契約方式、入札方式、落札者選定方式、支払い方式の組合せで適用することが検討されており、課題やニーズ、多様な入札契約方式を機能させるための運用環境の整備等の考え方を含め、事業の特性に応じた入札契約体系が構築されることが期待される。



図 2-4. 多様な入札契約方式の適用のイメージ（出典：国土技術政策総合研究所HP）

2-4.社会資本整備審議会道路分科会：道路の老朽化対策の本格実施に関する提言

道路老朽化対策の本格実施に関して、平成 26 年 4 月 14 日に社会資本整備審議会道路分科会建議による提言が公表されている。本提言は、道路インフラ老朽化による危機が静かに進行している一方、財源事情や社会全体のインフラメンテナンスに対する関心の低さの中で対策が進んでいない現状に対して、最後の警告一今すぐ本格的なメンテナンスに舵を切れ、と明確なメッセージの形で、道路インフラのメンテナンスについて今すぐ取り組むべき施策、行動を提示している。提言の概要は以下の通りである。

(1)国土交通省の取組みと目指すべき方向

笹子トンネル天井板落下事故を踏まえ、国土交通省では平成 25 年を「メンテナンス元年」と位置付け、下記施策、対策に取り組んでいる。

①道路法の改正

点検基準の法定化や国による修繕等代行制度の創設等を内容とする道路法等の一部を改正する法律が平成 25 年 5 月に成立、6 月に公布されている。なお、道路法及び関連省令等の改正については 2-5.で概要を述べる。

②「当面講ずべき措置」の工程表のとりまとめ、公表

平成 25 年 3 月、「社会資本の老朽化対策会議」において「当面講ずべき措置」の工程表がとりまとめ、公表された。

③「インフラ長寿命化基本計画」の公表、「インフラ長寿命化計画(行動計画)」の策定

2-1.で内容説明しているが、平成 25 年 11 月には「インフラ老朽化対策の推進に関する関係省庁連絡会議」において「インフラ長寿命化基本計画」がとりまとめられ、これに基づき国土交通省では

道路の老朽化対策の本格実施に関する提言 概要

【1. 道路インフラを取り巻く現状】

(1) 道路インフラの現状

- 全道路約70万kmのうち約35万kmが地方道路
- 一部の普通国道上で老朽化による事故が頻発中
- 地方公共団体等では、乗客35名超乗車運行規制が22以上の自治体

(2) 現状の総括(2つの根本的課題)

養護費のルール 基準が確立していない ⇔ メンテナンスサイクルを定む仕組みがない

【2. 国土交通省の取組みと目指すべき方向性】

(1) メンテナンス元年の取組み

本格的にメンテナンスサイクルを定むための取組みに着手

- 道路法改正(H26)
 - 道路基準の定直し
 - 国土交通省が地方自治体に対し、国による指導・助成を行う取組
- インフラ長寿化を基本政策の策定(H25.11)
 - インフラの老朽化対策の推進(国土交通省の取組)
 - インフラ長寿化の推進(国土交通省の取組)

(2) 目指すべき方向性

①メンテナンスサイクルを確定 ②メンテナンスサイクルを定む仕組みを構築

国・地方の取組(予算・人材・技術)を全て投入し、総力をあげて本格的なメンテナンスサイクルを始める【道路メンテナンス総力戦】

【3. 具体的な取組み】

(1) メンテナンスサイクルを確定(道路管理者の職務の明確化)

各道路管理者の責任で以下のメンテナンスサイクルを実施

【点検】

- 標準約70万km・トンネル(約1万本)等は、国が定める統一的な基準(約1.5年に1回、近接点検)による全数点検を実施
- 舗装、照明等は適切な更新計画を設定し点検・更新を実施

【診断】

統一的な年度で更新計画の作成及び点検を実施

項目	点検・診断の頻度	更新計画の作成
1 点検	標準約70万km・トンネル(約1万本)等は、国が定める統一的な基準(約1.5年に1回、近接点検)による全数点検を実施	国が定める統一的な基準(約1.5年に1回、近接点検)による全数点検を実施
2 点検・診断	標準約70万km・トンネル(約1万本)等は、国が定める統一的な基準(約1.5年に1回、近接点検)による全数点検を実施	国が定める統一的な基準(約1.5年に1回、近接点検)による全数点検を実施
3 点検・診断	標準約70万km・トンネル(約1万本)等は、国が定める統一的な基準(約1.5年に1回、近接点検)による全数点検を実施	国が定める統一的な基準(約1.5年に1回、近接点検)による全数点検を実施
4 点検・診断	標準約70万km・トンネル(約1万本)等は、国が定める統一的な基準(約1.5年に1回、近接点検)による全数点検を実施	国が定める統一的な基準(約1.5年に1回、近接点検)による全数点検を実施

【措置】

- 点検・診断の結果に基づき計画による更新を実施し、必要な整備ができない場合は、通行規制・通行止め
- 利用状況を確認し、複線化等を検討・推進
- 適切な整備をしない地方公共団体には国が警告・指導
- 重大事故等の原因究明、再発防止策を検討する「道路インフラ安全委員会」を設置

【配分】

- 点検・診断・整備の結果をとりまとめ、評価・公開(見える化)

(2) メンテナンスサイクルを定む仕組みを構築

メンテナンスサイクルを持続的に定む以下の仕組みを構築

【予算】

- 国・地方道路更新事業の財源確保(国庫支出金に地方道路更新費)
 - 点検・診断・更新予算は国庫支出金で確保
 - 地方公共団体は国庫支出金に国庫支出金で更新費を確保

【体制】

- 国土交通省に「道路メンテナンス会議」を設置
- メンテナンス業務の効率化や更新計画の推進
- 社会的影響の大きな道路の施設等について、国の職員等から構成される「道路メンテナンス技術委員会」による「技術助言」を実施
- 国庫支出金、地方自治体の国庫支出金等、必要に応じて、国庫支出金等が点検や更新等に活用(国庫支出金)
- 地方公共団体の職員・民間企業の社員も対象とした研修や派遣

【技術】

- 点検業務・更新事業の「標準化」を推進
- 点検・診断の効率化・技術・業務知識を有する技術者確保のための「資格制度」
- 国庫支出金によるメンテナンス技術の「継続的な技術開発」を推進

【評価・公開】

- 老朽化の現状や対策について、国庫支出金と国庫支出金の取組を推進

(2)メンテナンスサイクルの確定(道路管理者の義務の明確化)

1)点検

・橋梁、トンネル等については、国が定める統一的な基準によって、5年に1度、近接目視による全数監視を実施。

②緊急輸送道路上の橋梁や高速道路の跨道橋などの重要度や施設の健全度等から、優先順位を決めて点検を実施。

- ・全国の橋梁等の健全度を把握し比較できるよう、統一的な尺度で、『道路インフラ健診』と呼べる健全度の判定区分を設定し、診断を実施。

点検・診断結果に基づき、以下の措置を実施する。

- ・すぐに措置が必要と診断された施設について、予算や技術的理由から必要な修繕ができない場合、通行規制・通行止めを実施。

- ・人口減少、土地利用の変化など、社会構造の変化に伴う橋梁等の利用状況を踏まえ、必要に応じて橋梁等の集約化・撤去を実施。

国は、地方公共団体が適切に措置が講じられるように以下を検討する。

- ・緊急措置が必要と判断されても適切な措置が行われていない場合等は、国が必要な手順を踏んだ上で地方公共団体に対し適切な措置を講じるよう勧告・指示。
- ・重大な事故発生直後より、道路管理者の要請に応じて、原因の究明や再発防止策等を検討する常設の第三者委員会『道路インフラ安全委員会』を設置。

4) 記録

- ・メンテナンスサイクルが定着するよう、全道路管理者の点検・診断・措置の結果をとりまとめ、国等が評価するとともに公表し、「見える化」を図る。

(3) メンテナンスサイクルを回す仕組みの構築

各道路管理者におけるメンテナンスサイクルを持続的に回すため、予算、体制、技術を組み合わせ、以下に取り組むべきである。

1) 維持管理・更新に係る安定的な予算確保

- ①首都高速道路等の高速道路の老朽化に対応し、迅速かつ計画的な更新事業を行うため平成 25 年 6 月の国土幹線道路部会の中間答申を踏まえつつ、財源を確保する。
- ②直轄国道においては、点検・修繕を的確に実施するため、必要な予算を最優先で確保する。
- ③点検を適正に実施している地方公共団体に対し、重要度や健全度に応じた交付金の重点配分や複数年にわたり集中的に実施する大規模修繕・更新を支援する補助制度を検討する。

2) 地方公共団体の取組みに対する体制支援

地方公共団体の三つの課題(予算不足・人不足・技術力不足)に対して、以下の支援方策を検討するとともに、都道府県ごとに『道路メンテナンス会議』を設置する。

- ・メンテナンス業務は、地域単位での一括発注や複数年契約など、効率的な方式を導入。
- ・橋梁等の点検・診断等に関して、社会的に影響の大きな路線や構造が複雑な施設等について、国の職員等から構成される『道路メンテナンス技術集団』を派遣し、『直轄診断』を実施、支援結果等を記録するなど、技術的支援の体制や制度を構築。その際、財政的支援も含めて国が支援。
- ・高度の技術を要する橋梁等の緊急的な修繕・更新については、国による代行制度を活用。
- ・高速道路などの幹線道路ネットワークや新幹線等の主な鉄道ネットワークに架かる橋等、重要性、緊急性の高い橋梁等は、利用状況を踏まえた集約化・撤去を進めつつ、必要に応じて、国や高速道路会社等が定期点検や修繕等を代わりに行う・メンテナンス体制を強化するため、地方公共団体の職員や民間企業の社員も対象とした研修を充実。

3) 民間の技術力を引き出す仕組みづくり

- ①民間企業が、適切に点検業務・修繕工事を実施し、技術開発を推進できるよう、施工実態等を踏まえた点検業務・修繕工事の適正な積算基準を設定する。
- ②点検・診断の信頼性を高めることが必要であり、点検・診断の知識、技能、実務経験を有する技術者を確保するための資格制度を検討する。
- ③点検・診断の信頼性確保や、負担・コストの軽減、修繕工事の工期短縮、コスト削減、施設の耐久性の向上を図るため、非破壊試験技術やモニタリング技術、新材料・工法等の新技术について、民間が開発した技術の試行・評価や、産学官による共同研究開発等を国が中心となって戦略的に取り組む。

2-5.道路法等の改正

(1)「道路法等の一部を改正する法律」の改正

「道路法等の一部を改正する法律」が平成 25 年 5 月 29 日に成立、6 月 5 日に公布されている(平成 25 年法律第 30 号)。改正の概要は下記の通り。

①道路の点検について

(道路法第 42 条第 3 項、第 77 条第 1 項関係)

道路法第 42 条において、道路管理者による道路の適切な維持・修繕が定められており、道路の維持・修繕の技術的基準は政令で定めるとしているがこの基準に道路の修繕を効率的に行うための点検に関する基準が含まれるべきことが新たに規定された。

また、上記の基準の整備に関する措置とあわせて、今後の技術開発等への活用の観点から、道路管理者が行った点検の結果等道路の維持・修繕の実施状況について、国土交通大臣が調査を行うことができることとされた。

②国による修繕代行について

(道路法第 17 条第 6 項、第 27 条第 3 項及び第 51 条並びに道路整備事業に係る財政上の特別措置に関する法律第 3 条関係)

地方公共団体の工事の実施体制や技術上の制約等により必要な修繕等を行うことが困難なものもあることを踏まえ、地方公共団体に代わって国(国土交通大臣)が一定の修繕等を行うことができる支援制度が創設された。具体的には、橋、トンネル等の構造物について、地方公共団体から要請があり、当該構造物の修繕又は改築が高度の技術力等を要する工事であることなど、一定の要件を満たす場合には国が当該地方公共団体に代わり当該工事を実施することが可能となった。当該制度の対象となる道路の構造物については政令で定めることとされている。また、国が行う当該工事に要する費用については、国が補助金相当額(都道府県又は市町村が自ら工事を行うこととした場合の国による補助金)を負担する。

(2)道路法施行規則の一部改正等

道路法施行令第 35 条の 2 第 2 項の規定に基づき、道路法施行規則において、道路の維持・修繕に関する具体的な基準等を定めるため、「道路法施行規則の一部を改正する省令」及び「トンネル等の健全性の診断結果の分類に関する告示」が平成 26 年 3 月 31 日に公布され、7 月 1 日に施行されている。改正の概要は下記の通り。

- ・橋梁・トンネル等は、国が定める統一的な基準により、5年に1回の頻度で、近接目視により点検を行うことを基本とすること
- ・点検、診断の結果等について、記録・保存すること
- ・統一的な尺度で健全性の診断結果を分類すること

第3章 国内における包括的道路維持管理事業事例

本章では、道路維持管理工事、業務における包括的委託、性能規定、長期契約事例等について事例の整理を行う。第1節では中間報告書で取りあげた事例を再掲する。第2節では、東京都府中市のインフラマネジメント白書、インフラマネジメント計画等の内容を概括し、特に道路の維持管理について市内の一定区域を対象にした包括委託契約事例について整理する。

3-1. 道路維持管理に関する多様な契約形態と国内取組事例

国内において先行的に実施されている道路の維持管理、修繕の取組み事例の整理を行った。中間報告書及び本委員会、部会で調査、研究した道路維持管理の国内事例を下表に総括整理する。

表 3-1. 道路維持管理における包括委託、性能規定、長期契約を含む PPP 事例

種類	場所・路線・業務名等	業務内容
指定管理者	北海道清里町	①道路橋梁及び附帯施設の維持管理 ②除雪 ③河川及び附帯施設の維持管理 ④その他維持管理上必要と認める業務
	大阪市大阪港咲洲トンネル	①清掃、保守点検、 ②緊急補修、小規模補修 ③料金収受、回数券の発行 ④道路交通監視、設備管理等
地域維持型契約	秋田県	①道路修繕
	福島県	②河川堆積土砂撤去
	栃木県	③巡回(道路、河川、海岸、ダム、等)
	長野県	④道路除草
	鳥取県、島根他	⑤清掃(道路、河川)
性能規定・複数年発注 包括的委託	関東地方整備局大宮国道事務所国道17号線 性能規定道路維持管理工事	性能規定・複数年(2年)契約 ①道路巡回 ②舗装維持、補修 ③除草、植栽管理、道路清掃 ④緊急処理
	第二阪奈有料道路維持管理	第1段階: H24年度(単年度) 第2段階: H25年度～27年度(3年間) ①全体マネジメント業務 ②保守業務(即時保守、確認報告業務) ③路面、水路清掃 ④植栽管理(一部性能規定を導入) ⑤舗装補修業務 (契約完了後3年間の品質保証期間を設定) ⑥雪水業務 ⑦改善提案業務 ⑧引継ぎ業務 ⑨緊急措置業務
	府中市けやき並木通り周辺地区道路等 包括管理委託	性能規定・複数年契約(3年間) ①巡回業務 ②清掃、植栽管理、街路灯維持管理業務 ③補修業務(損傷箇所の補修) ④災害対応業務 ⑤苦情・要望対応業務 ⑥占用物件管理業務 ⑦法定外法定管理業務
	性能規定・複数年発注 +舗装工事新設工事	中国地方整備局姫路鳥取線保守 ・長尾影石地区舗装工事 I 包括的道路維持管理工事 ①舗装工、道路付属物復旧工、道路照明設備工 ②巡回・巡回、応急処理、構造物撤去 ③道路清掃、除草、冬期対策、除雪 II 性能保証型舗装新設工事(保証期間3年間)
	道路運送法一般自動車道 事業への新規参画	指根ターンバイク(名称当時) 芦ノ湖スカイライン 白糸ハイランドウェイ 伊吹山ドライブウェイ 芦有ドライブウェイ 道路運送法一般自動車道事業の所有(買収)、運営

以下、中間報告書で取りあげた国内事例を整理、再掲する。

(1)大宮国道事務所・性能規定道路維持管理工事(関東地方整備局)

大宮国道事務所では、大宮出張所管理区域で包括的道路維持管理工事を実施し、国道 17 号の一部区間(約 12.8km)において性能規定型の道路維持管理工事を試行している。工事は平成 22、23 年度の 2 カ年国債による複数年契約となっている。本工事の概要、性能規定における管理項目・水準等について、表 3-2.、表 3-3.に示す。

表 3-2. 大宮国道事務所・性能規定道路維持管理工事の概要

項目	内容
工事名	H22・23大宮維持管理工事
工期	平成22年4月1日～平成24年3月31日まで
受注者	(株)NIPPO埼玉統括事業所
請負額	157,500,000円(税込)
工事内容	出張所全体の管理延長約67.1km 道路巡回、舗装維持、道路除草、植栽維持、道路清掃、緊急処理
性能規定区間	対象路線:一般国道17号(上下線) 箇所:上尾市日の出一丁目地先～北本市深井六丁目地先 試行対象延長:L=12.797km

表 3-3. 大宮国道事務所・性能規定道路維持管理工事における性能規定

実施項目	項目	性能規定・管理値	実施頻度	修復までの猶予期間
巡回 [通常巡回]	平日	・安全かつ円滑に走行できるようにする。 ・路面維持:車道部にポットホール(直径10cm以上)がないようにする。 ・落下物等回収:通行に支障を来すような落下物等がないようにする。	1日1回以上	[ポットホール] ・確認後、6時間以内 [落下物等回収] ・確認後、6時間以内 ※交通に支障がない場合は1日以内
	土 日		どちらか1日1回以上	
	年末等の休日が連続する場合		2日に1回以上	
	徒歩による構造物の確認		1年に1回以上	
路面舗装管理 [車道部]	密粒度アスファルト	わだち掘れ量	30mm未満(平均)、40mm(最大)	
		ひび割れ率*	30%未満	確認後、7日以内
	ポーラスアスファルト	わだち掘れ量	35mm未満(平均)、40mm(最大)	確認後、7日以内
		ひび割れ率*	35%未満	確認後、7日以内
路面清掃 [車道部]	路面上のゴミや塵埃の清掃	段差	20mm未満	確認後、1日以内
	台風等の後の点検と清掃	塵埃等に起因するバイク、自転車、車両の転倒等が起きないようにする。	1年6回以上	確認後、1日以内
緑地管理	剪定	中木	1年1回以上	[サービス水準超過の場合] 確認後、7日以内
		低木	1年1回以上	
	抜根除草	建築限界の確保、信身・標識の視認性を確保する。 建築限界の確保、車両・歩行者等の視認性・安全性を確保する。低木の樹高は80cm以下とする。	1年1回以上	

本工事について、1年を経過した時点の課題として下記が示されている。

- ・契約期間は2年間であったが、長期的補修計画の立案や新技術・新工法を採用した場合に効果の把握や検証に至るまでの時間を含めると期間が短く、新たな創意工夫などの提案が出しづらい。
→契約期間の長期化検討の必要性がある。
- ・歩道部を性能規定対象外としていることから、歩道部の補修等については全て監督職員の指示が必要になり効率的な実施ができていない。→歩道部の追加(管理項目、サービス水準の検討)の必要性
路面清掃、緑地管理などのサービス水準の定義が定性的な項目については都度協議を行っており効率的でない。
→定義の明確化(定量的なサービス水準の確立)が必要
- ・サービス水準が保たれているかを確認する費用(路面性状の確認等)が負担となっている。
→管理頻度、管理方法の簡素化検討が必要
- ・精算変更が伴うため、変更に必要な資料作成が必要となっている。
→精算変更を行わない契約方法の試行、サービス水準を確保したことを出来高として認められるための新たな積算、新たな工事検査方法の検討が必要

(2)地域維持型契約方式

a)地域維持型契約方式の概要

地域維持型契約は、災害対応や除雪、道路、河川等の維持管理において地域維持事業の担い手を確保するための新たな入札、契約方式であり、複数の工種、工区を組み合わせた包括発注及び国庫債務負担行為の支出年限である5年以内の複数年契約を採用する。工事の担い手としては地域に精通した建設業で構成する地域維持型建設共同企業体(地域JV)を活用する。概要及び事例を図3-1、表3-4に示す。

河川の維持と巡視を一体で発注する業務(試行)(東北地方整備局) 国土交通省

概要

これまでは別個に発注してきた河川維持と河川巡視の地域単位での一括発注及び複数年契約を行うもの

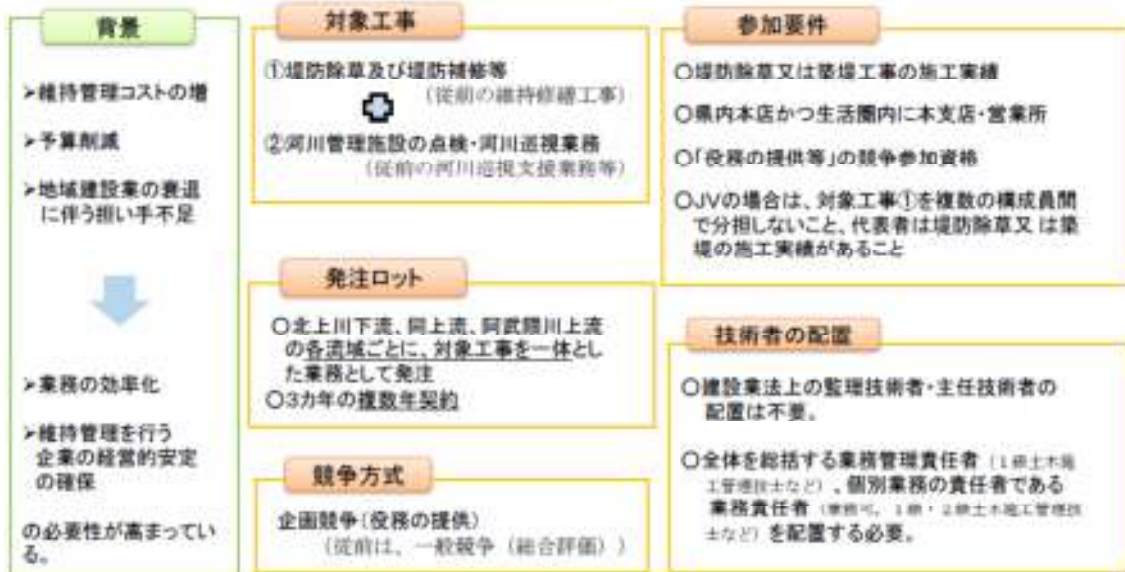


図 3-1. 地域維持型契約方式の概要

出典 国土交通省資料 「地域維持型契約方式の活用に向けて」

表 3-4. 地域維持型契約方式の事例

地域維持事業を包括的に契約している都道府県の事例									
自治体名	契約エリア	発注単位			工期	発注回数(年度)	競争方式		入札参加者数
		業務の対象	主な業務内容	工種			競争方式	入札参加者数	
秋田県	8地域整備局×2～6分割(計28ブロック)	道路 119km 河川 103km 海岸 15km	道路修繕、河川堤防土砂防食、 緊急パトロール(道路・河川・海岸・ダム) 道路除草、清掃(道路・河川)	1年 (H23は2年)	0.3	特定JV(甲)	3～5	一般競争入札	1～3
福島県	県内の約6% (1ブロック)	道路 230km 河川 206km	(単独契約) 除雪、補修(道路・河川)	1年	2.0	事業協同組合	10	プロポーザル	1
			(総額契約) 道路橋補修・踏面・撤去、 除草(道路・河川)、道路清掃	1年	0.5	事業協同組合	10	プロポーザル	1
栃木県	1土木事務所 の1つ 9土木事務所	道路 479km 河川 8河川	除雪、 緊急パトロール (道路・河川・砂防施設)	6ヶ月	1.8	事業協同組合	37	プロポーザル	1
長野県	4事務所 ×2分割 13事務所 (計5ブロック)	道路 50km	道路の小規模補修、道路除草	9ヶ月 (H23は1年)	0.2	特定JV(乙)	3～7	プロポーザル	2～3
鳥取県	1土木事務所 3工区 5土木事務所 8工区 (計3ブロック)	道路 67km	除雪、舗装、道路除草	1年	0.5	単体	1	一般競争入札	2～5
高知県	1事務所 の1つ 12事務所	道路 200km	除雪	4ヶ月	0.2	事業協同組合	38	特命 随意契約	1
	12事務所 ×1～7分割 (計44ブロック)	(不詳)	道路の小規模補修、道路除草	半年～1年	0.1	単体	1	指名競争入札	10程度

※長野県では「施工体制確認契約方式」としている。

(平成23年2月 国土交通省調べ)

出典：国土交通省資料「地域維持型契約方式の活用に向けて」

b)地域維持型契約方式の事例

上記の表にある福島県の例について下記に内訳を示す。福島県では、会津地方に位置する宮下土木管内(柳津町、三島町、金山町、昭和村)の道路、河川の維持管理について、2009 年度から地域維持管理契約を採用している。契約期間は 1 年である。

表 3-5. 地域維持型管理契約の具体的な業務内容（福島県宮下土木事務所管内の場合）

複数単価契約	総価契約
①道路維持補修業務 ②舗装維持修繕業務 ③河川維持管理業務 ④砂防施設維持管理業務 ⑤地すべり施設維持管理業務 ⑥急傾斜施設維持管理業務 ⑦一般除雪業務 ⑧春先除雪業務	⑨道路除草業務 ⑩道路植栽管理業務 ⑪路面清掃業務 ⑫落石防護柵設置撤去業務 ⑬防護柵補修業務 ⑭河川除草伐木業務 ⑮スノーポール設置撤去業務 ⑯防雪作設置撤去業務 ⑰休日道路パトロール業務

出典：福島県「中山間地域道路等維持補修業務委託」

公募型プロポーザル募集要領平成 24 年版」

(3)あぶくま高原道路の道路管理業務委託

あぶくま高原道路は福島県に位置し、東北自動車道「矢吹 IC」と磐越自動車道「小野 IC」を結ぶ延長 35.9km の 自動車専用道路であるが、そのうち福島県が管理する 22.3km の道路管理業務を包括的に発注している。

2012 年 4 月からの業務は、契約期間は 1 年、業務規模 140 百万円(総価契約、単価契約の合計)で、地元業者で構成される事業共同組合が受注している。

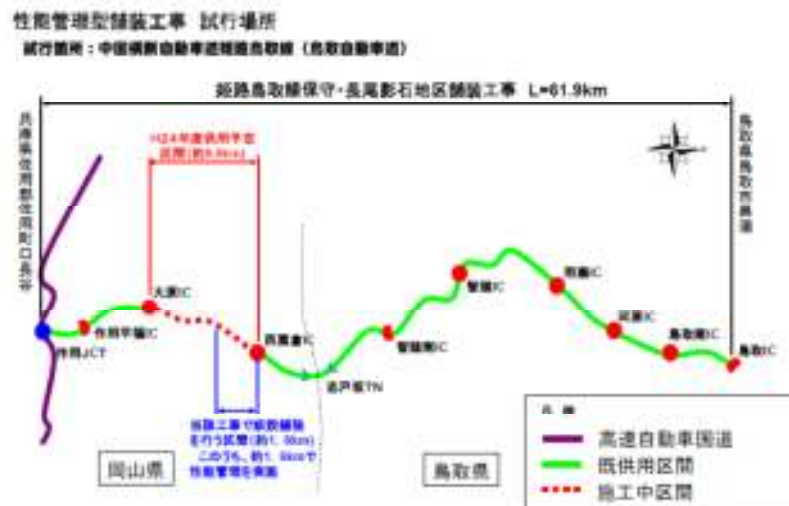
表 3-6. 自動車専用道路の道路管理業務委託の例

単価契約	総価契約
①交通管理業務（緊急出動） ②舗装補修業務 ③路面標示業務 ④防護柵補修業務 ⑤その他補修業務（ふとんかご、立入防止柵） ⑥雪氷業務 ⑦除雪業務	①交通管理業務（交通巡視、情報連絡） ②道路清掃業務 ③除草業務 ④植栽管理業務

出典：福島県「あぶくま高原道路 道路管理業務委託公募型プロポーザル募集要領平成 24 年度版」

(4)姫路鳥取線保守・長尾影石地区舗装工事(中国地方整備局)³⁻¹⁻²⁾

本工事は、性能管理型の舗装新設工事と当該新設工事区間を含む既存道路区域を対象に包括的・長期保証による維持工事を一体発注する試行工事である。新設工事区間の延長は約 1.8km でその内約 1.6km が性能規定による管理区間(管理期間:供用後 3 年)となっている。維持工事は全長約 61.9km を対象に包括発注され、保証期間は 5 年となっている。図 3-2.に本工事の対象区間を示す。



本工事の特徴は下記の通りである。

- ・新設舗装を行った業者が維持管理も行う
- ・排水性舗装の排水性能について目標値を定め、管理を行う
- ・維持管理工事を含めて複数年契約(5 年間)
- ・アスファルト新設舗装の長期(供用後 3 年間)保証制度適用工事である

本工事の概要、舗装新設工事及び維持工事の性能規定・長期保証の内容を表 3-7.に示す。

表 3-7. 姫路鳥取線保守・長尾影石地区舗装工事 性能規定、長期保証の内容

工事名称	姫路鳥取線保守・長尾影石地区舗装工事			
工期	契約時～平成28年3月31日			
新設 舗装工事	延長	1.8km 内、性能管理区間 1.6km		
	舗装仕様等	アスファルト・排水性舗装		
	性能管理	管理期間 3年 (供用後)		
	管理基準	未達の場合の措置		
		性能管理項目	性能管理目標値	未達の場合の措置
		浸透水量	770ml /15秒未満	(程度に応じ) 違約金または現状回復
維持管理 工事	延長 工種	61.9km 舗装工、道路付属物復旧工、道路照明設備工 巡視・巡回、応急処理、構造物撤去 道路清掃、除草、冬期対策、雪害・除雪		
	長期保証	保証期間 5年		
	管理基準	未達の場合の措置		
		保証項目	保証基準値	未達の場合の措置
		わだち掘れ量	12mm以下	12mmを超え40mm未満の場合 違約金 40mm以上 現状回復措置
		ひび割れ率	10%以下	10%を超え40%未満 違約金 40%以上 現状回復措置

出典 国土交通省中国地方整備局記者発表資料

3-2. 府中市インフラマネジメント計画及び包括道路維持委託事例

(1)府中市インフラマネジメント計画の策定経緯と概要

第2章で述べたように平成26年4月22日に総務省は全国の地方自治体に対して「公共施設等総合管理計画」の策定を要請している。いわゆる「公共施設白書」については既に多くの地方自治体がとりまとめを行っており、府中市においても「公共施設マネジメント白書、平成23年3月」を平成21年度版としてとりまとめている。（その後改訂され平成24年度版が作成、公表されている。）

「公共施設マネジメント白書」の対象施設は小中学校、図書館、博物館、生涯学習施設、市民会館等の教育・文化施設、等の教育文化施設、福祉施設、市営住宅、庁舎、リサイクルプラザ等の建築物であり、道路、下水道等のインフラは対象となっていない。このため、市では平成24年10月に「府中市インフラマネジメント白書」を作成、公表している。

本白書では、市の管理するインフラ全体について、施設の設置年など整備履歴の把握や劣化状況等の現状分析を行い、維持管理・更新コストの将来予測を実施、財政状況・予測等も踏まえた課題の抽出を行っている。

本白書において、市の管理する多くのインフラが老朽化しており、今後の維持管理、更新費用が膨大となり、現状の市の財政事情では全てのインフラをこれまでと同様に管理し続けていくことが困難であると述べられている。これら課題に対してより具体的に対策を講じるため、市では平成25年度から64年度までの40年間を計画期間とする「府中市インフラマネジメント計画」を策定し、平成25年1月に公表した。このような取り組みは都道府県や政令市等では実施事例があるが、一般市町村としては例がなく、先駆け事例となっている。

さらに、市では平成23年に国土交通省から先導的官民連携支援事業補助金の交付を受けて、道路施設包括管理検討事業に取組み、市の道路管理業務について官民連携の導入可能性を検討、結果を「道路施設包括管理検討事業調査報告書」、平成24年3月としてとりまとめ公表している。

白書、計画、関連調査業務の策定経緯を整理する下記の通り。

- ① 「公共施設マネジメント白書」、平成23年3月(平成21年度版)(平成24年度版改定)
- ② 「府中市インフラマネジメント白書」、平成24年10月
- ③ 「府中市インフラマネジメント計画」、平成25年1月
- ④ 「道路施設包括管理検討事業調査報告書」、平成24年3月

府中市におけるこのような取り組みは地方自治体における今後の道路維持管理の先行事例、モデルとして参考になると思われる。

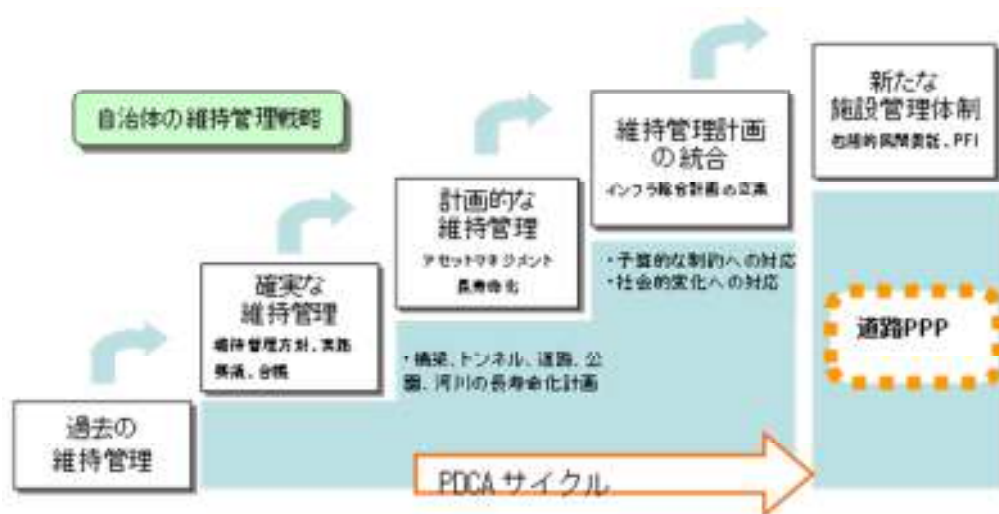


図3-3. 地方自治体における段階的道路維持管理戦略のイメージ

(2)府中市インフラマネジメント白書、計画、道路施設包括管理検討事業調査報告書の概要

下表に「府中市インフラマネジメント白書」、「府中市インフラマネジメント計画」、「道路施設包括管理検討事業調査報告書」の目次構成を表 3-8 に示す。

1)府中市インフラマネジメント白書の概要

○市が管理するインフラの数量（表 3-9）

府中市が管理するインフラの内、道路施設、街路樹・街灯等については、車道総延長は約 420km、歩道総延長は約 160km、植樹ます 1,854 箇所、車道橋 23、歩道橋 14、ペDESTリアンデッキ 2、街路樹 10,744 本、案内標識 803、街路灯及び防犯灯が各々 803、7,049 となっている。

表 3-8 「府中市インフラマネジメント白書」、「府中市インフラマネジメント計画」、
「道路施設包括管理検討事業調査報告書」の目次構成

府中市インフラマネジメント白書 平成24年10月 目次	府中市インフラマネジメント計画 平成25年1月 目次	道路施設包括管理検討事業調査報告書 平成24年3月 目次
1. インフラマネジメント白書とは	1. インフラマネジメント計画とは	1. 業務の概要
1.1 目的	1.1 目的	1.1. 検討の目的
1.2 位置付け	1.2 方向性	1.1.1. 解決すべき課題
1.2.1 計画の体系	1.3 位置付け	1.1.2. 府中市の道路管理における民間活用方針
1.2.3 「白書」と「計画」の関係	1.4 「計画」の要旨	1.2. 検討のフローチャート
2. 管理数量について	1.4.1 計画の取組み	2. 業務に関する検討 (民間委託可能な業務範囲の検討)
3. インフラの現状について	1.4.2 計画の効果	2.1. 業務項目・内容調査、業務フローの検討
3.1 インフラ充足度（近隣市との比較）	2. インフラ管理の業務及び経費について	2.1.1. 業務項目の整理
3.2 インフラの整備状況	2.1 市のインフラ管理業務について	2.1.2. 道路管理における作業内容および 作業時間の整理
3.2.1 地域の区分	2.2 業務に係る経費削減の方針について	2.1.3. 市における業務コストの算出
3.2.2 車道舗装	3. 計画の方針（インフラ管理全体）	2.2. 現行法制下の課題検討
3.2.3 歩道・植樹ます	3.1 歳入の確保	2.2.1. 行政処分の整理
3.2.4 橋梁	3.1.1 「歳入の確保」施策	2.2.2. 現行法制下の課題
3.2.5 街路樹	3.1.2 「歳入の確保」の導入効果	2.3. 民間委託可能と判断する業務内容の整理
3.2.6 案内標識	3.2 持続可能な財政運営	2.3.1. 作業内容別の分類
3.2.7 街路灯	3.3 集約化・合同化による効率化	2.3.2. 作業分類別の業務コストの算出
3.2.8 公園	4. 計画の方針（維持管理費）	2.3.3. 民間委託する業務のモニタリング方法 (業務評価の考え方整理)
3.2.9 下水道	4.1 業務の見直し等によるコスト削減	3. 法務に関する検討 (具体的な事業化手法・事業スキームの検討)
3.3 維持管理の現状	4.1.1 運営面の効率化	3.1. 契約手法の調査・検討
3.4 財政状況の現状	4.1.2 包括的な民間委託手法の検討	3.2. 契約主体の調査・検討
3.4.1 インフラ管理に係るコストの区別	4.1.3 管理情報の電子化による効率化	3.3. リスク分担の考え方検討
3.4.2 執行額の推移	4.2 市民との協働による管理	3.3.1. リスクの抽出
3.4.3 維持管理に係る経費	4.2.1 不具合等の通告制度の検討	3.3.2. リスク分担の整理
4. 将来管理費用の予測について	4.2.2 アドプト制度の検討	4. 財務に関する検討（事業採算性の検討）
4.1 経費予測の条件	4.3 維持管理施策の効果	4.1. 既存事例におけるVFMの状況
4.2 将来経費の予測額	4.3.1 維持管理施策の効果	4.1.1. 清里町の例
4.2.1 将来経費の予測額全体	4.3.2 維持管理施策の導入効果	4.1.2. 下水道事業の例
4.2.2 将来経費の予測額内訳（維持管理）	5. 計画の方針（補修更新費）	4.2. FS(フィジビリティ スタディー)の実施 およびVFM(バリュー フォー マネー)の算出
4.2.3 将来経費の予測額内訳（更新）	5.1 ライフサイクルを通じた効率化	4.2.1. 民間事業者への包括委託ケースの設定
4.3 予測結果の評価	5.1.1 車道舗装	4.2.2. 包括的委託ケースの現行コスト整理
4.3.1 全体	5.1.2 橋梁	4.2.3. VFMの試算条件
4.3.2 車道舗装／歩道・植樹ます／橋梁	5.1.3 街路樹	4.2.4. VFMの試算結果
4.3.3 街路樹	5.1.4 案内標識	4.2.5. 一部地域のための道路管理を包括的に委 託する場合のVFMの試算
4.3.4 案内標識	5.1.5 街路灯	5. 今後の課題
4.3.5 公園	5.1.6 公園	5.1. 民間委託する場合の課題
4.3.6 下水道	5.1.7 下水道	5.2. 将来の道路管理手法における方向性
5. 今後のインフラ管理のあり方について	5.2 管理水準の見直し	
5.1 現状の問題点	5.3 補修更新施策の効果	
5.2 今後のインフラ管理のあり方	6. 計画による効果について	
5.2.1 検討にあたっての視点	7. 計画の実行について	
5.2.3 インフラ管理のあり方の方向性	7.1 計算結果を踏まえて	
6. 参考資料（用語の解説）	7.2 計画の実行	
	7.2.1 組織体制	
	7.2.2 財政的措置	
	7.2.3 計画の評価と見直し	
	8. 事例集	
	8.1 包括的委託の事例	
	8.2 不具合の通報制度の事例	
	8.3 アドプト制度の事例	
	8.4 スポンサー制度の事例	
	8.5 ネーミングライツの事例	
	8.6 舗装管理方針の事例	
	9. 参考資料	
	9.1 計画の策定体制	
	9.1.1 外部組織	
	9.1.2 内部組織	
	9.1.3 「計画」策定の過程	
	9.2 用語の解説	

出典:「府中市インフラマネジメント白書」、「府中市インフラマネジメント計画」、「道路施設包括管理検討事業調査報告書」より作成

表 3-9. 府中市が管理するインフラ数量

検討対象施設	分 類	管理数量	単位	備 考
道 路	車道延長	420,564	km	『平成22年度 府中市業務報告書』 及び『市の道路管理に関する調査』
	歩道延長	165,059	km	
	植樹ます	1,854	箇所	
橋 梁	車道橋	23	橋	橋梁台帳の再調査、目視点検結果
	歩道橋	14	橋	
立体横断施設	ペDESTリアンデッキ	2	橋	府中駅付近、府中本町駅付近、西府中駅付近、 分信河原駅付近ほか
	エレベータ	7	基	
	エスカレータ	4	基	
街路樹	市 道	10,744	本	航空写真測量
案内標識	施設表示	803	基	現地調査結果
街路灯	交通安全灯	7,049	基	街路灯交換記録台帳調査ほか
	防犯灯	10,300	基	
公 園	都市公園	270	箇所	公園実況台帳の確認結果
	広 場	40	箇所	
	スポーツパーク	35	箇所	
	府中多摩川かぜのみち	1	箇所	
	公共植栽地	22	箇所	
	その他の管理地	26	箇所	
下水道	北多摩一号処理区	2,505.7	ha	下水道マスタープランデータ
	野川処理区	219.5	ha	

出典：「府中市インフラマネジメント白書」、平成 24 年 10 月

○将来のインフラ維持管理・更新費用の予測

府中市の管理するインフラの将来期間（40 年間、下水道は 30 年間）にわたる維持管理・更新費用が予測されている。費用の増加額及び予算不足率（予算が現況（平成 22 年度）ベースとした場合の不足率）は、全体で約 31.8 億円／年、43.3%、下水道で約 26.1 億円／年、47.7%、下水道を除く全体で約 5.8 億円／年、30.7%であり、車道・歩道・植樹ます・橋では 3.1 億円、36.2%となっている。インフラの老朽化が進む一方で、財政状況の悪化や扶助費等の増加により、インフラの維持管理・更新予算は縮減されており、現状の財政予算、維持管理・更新方針・方策のままでは将来大きな問題が生じる実態が明らかにされている。

表 3-10. 府中市が管理するインフラ全体の将来維持管理・更新費用の予測

項目	40年間の予想経費 億円		現状の執行額 億円 平成22年度 B	増加額 億円 A-B	不足率 % (A-B)/B
	総額	年間平均 A			
全体	3648.75	105.24	73.42	31.82	43.3%
下水道除く(40年間)	2666.69	24.54	18.78	5.76	30.7%
下水道 (30年間)	982.06	80.7	54.64	26.06	47.7%
車道	272.66	11.67	8.57	3.1	36.2%
歩道					
植樹ます					
橋梁					
街路樹	88.02	2.2	1.34	0.86	64.2%
案内標識	0.8	0.02	0.02	0	0.0%
街路灯	60.8	1.52	1.52	0	0.0%
公園	365.28	9.13	7.33	1.8	24.6%
下水道維持 管理(30年間)	1684.63	56.16	35.86	20.3	56.6%

出典：「府中市インフラマネジメント白書」、平成 24 年 10 月 を加工

○現状の問題点と今後のインフラ管理のあり方検討の視点

白書では、上記課題を解決する上での問題点を下記のように整理している。

- ① 維持管理への長期的な視点の不足
- ② 市の予算の全体的な不足

- ③ インフラ管理に費やすコスト削減への取組み不足
- ④ 全庁的な各施策間の調整の不足
- ⑤ 民間企業や市民の活力活用の不足

課題解決検討の視点としては、下記を挙げており、⑤の市民や民間事業者との協働によるマネジメントの視点の中で、今後インフラにおいても、市民が、施設の管理や運営の受け皿になること、民間事業者に対しては包括的業務委託や指定管理者制度をはじめとしたPPP：官民協働・連携の観点から、民間事業者が有する技術・ノウハウの活用が期待されるとしている。

- ① 中長期的なマネジメント
- ② 財政への影響を踏まえたマネジメント
- ③ インフラの劣化状況・公共サービスのニーズに応じたマネジメント
- ④ 実施体制を想定したマネジメント
- ⑤ 市民や民間事業者との協働によるマネジメント

また、今後のインフラ管理のあり方の方向性として、以下の項目について総合的に検証し、インフラの有効活用を図っていく必要があるとしている。

① 歳入の確保

ネーミングライツや各サービス料金の適正化など、必要な歳入の確保を検討。

② 持続可能な財政運営

全庁的かつ総合的な視点で方向性を検討する必要がある。その考えのもと、持続可能な財政運営を可能とする財政負担の軽減や、平準化に向けた取組みを検討。

③ 集約化・合同化による効率化

公園や橋梁等では、利用の低い施設等を集約化することにより、管理や運営にかかる費を集約。施設の更新時には、施設の廃止や簡素化など、施設の集約化と合同化を検討。施設の施設の新設が必要の際には、既存施設などの廃止などを検討し、総量の増加を抑制。

【維持管理の方向性】

④ 業務の見直し等によるコスト削減

市が行う業務において事務処理方法の見直しや効率化を実施。

④-1 運営面の効率化

市が現状で行っている業務の効率化を検討。市民などからの要望があった事案について、安全性確保のために必要な整備かどうかを見極め、事業の選択と集中を行うことで過剰な整備の防止に努める。

④-2 包括的民間委託手法の検討

公共的な役割が少ない業務などについては、民間事業者のノウハウを活かすための業務委託や包括的委託などの可能性を検討。

④-3 管理情報の電子化による効率化

道路や公園の管理のための保管データや図面を電子情報化することによる業務の手順や方法の効率化を検討します。

⑤ 市民との協働による管理

インフラに係る現状や財政状況を積極的に公開。インフラ管理に関する市民との協働の推進のための施策を検討。

⑥ ライフサイクルを通じた効率化

インフラのライフサイクルコストを低減させる視点から検討。具体的には、予防保全の考え方を基本とし、補修時期や整備内容等について最も適した計画を検討。

⑦ 管理水準の見直し

コスト削減を行っても、なおコスト不足によりインフラの機能を維持することが困難であると判断される場合、安全性の確保を前提にインフラ管理水準の見直しを検討。

2)府中市インフラマネジメント計画の概要

白書で挙げられた今後のインフラメンテナンスに関する課題解決のための検討、今後のインフラ管理のあり方検討の視点の中で、包括的業務委託や指定管理者制度をはじめとした PPP 手法、包括的民間委託手法について、府中市インフラマネジメント計画においては下記のように検討、整理されている。

○包括的な民間委託手法の検討

包括的業務委託や指定管理者制度をはじめとした PPP 手法については、①部分的民間委託、②包括的民間委託、③指定管理者制度、④公設民営 (DBO)、⑤PFI、⑥PFI (公共施設等運営権)、⑦第 3 セクター方式について概要が整理されている。(表 3-11)

表 3-11.官民連携事業の事業手法・契約手法の整理

事業手法・契約手法	概 要	公共の関与
部分的民間委託	地方公共団体が実施する事業のうち、業務の一部を民間事業者に委託する方式。	
包括的民間委託	地方公共団体が実施する業務を包括的に民間事業者に委託する方式。	
指定管理者制度	公の施設における管理運営業務を、条例で指定した民間事業者等に行わせる方式。公共の権限が移譲され、使用許可を行うことができる。	
公設民営 (DBO)	設計、建設、管理運営までを一括して民間事業者等に委託する方式。	
PFI	PFI 法に基づき、設計、建設、資金調達、管理運営までを一括して民間事業者に行わせる方式。	
PFI (公共施設等運営権)	公共施設等運営権を民間事業者が取得し、設計、建設、資金調達、管理運営までの独立採算型事業を一括して行う方式。	
第三セクター	行政と民間が共同で出資し、事業を行う方式。	

出典：府中市インフラマネジメント計画、平成 25 年 1 月

各手法の現行法制度上の課題を含む適用可能性検討の詳細については、「道路施設包括管理検討事業調査報告書」、平成 24 年 3 月において実施され、本計画書では概要の整理に留まっているが、道路管理において、下記特長、適用性が整理されている。

①指定管理者制度

指定管理者がインフラなどの公の施設の使用許可を行うことも可能。このため、包括的民間委託より幅広い業務範囲を民間に委託することが可能。

②包括的委託

委託内容を事実行為に限る場合は、包括的委託を想定。

③PFI

PFI については、市が管理する道路や公園は無料であるため、公共施設等運営権方式の適用は出来ず、また、従来の PFI 手法についても手続きが煩雑なため、適用は困難。

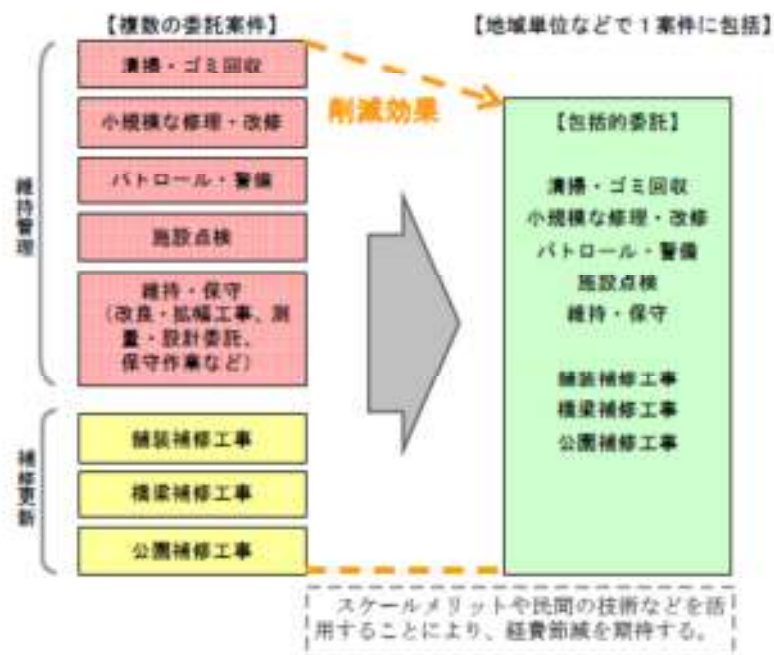


図 3-4. 包括的委託のイメージ

出典：府中市インフラマネジメント計画、平成 25 年 1 月

3) 「道路施設包括管理検討事業調査報告書」の概要

市が国土交通省から先導的官民連携支援事業補助金の交付を受けて、実施した道路施設包括管理検討事業報告書（以下「報告書」）の概要は下記の通り。

○府中市の道路管理における民間活用方針

府中市の道路管理における民間活用イメージ、検討フローを図 3-5、図 3-6 に示す。

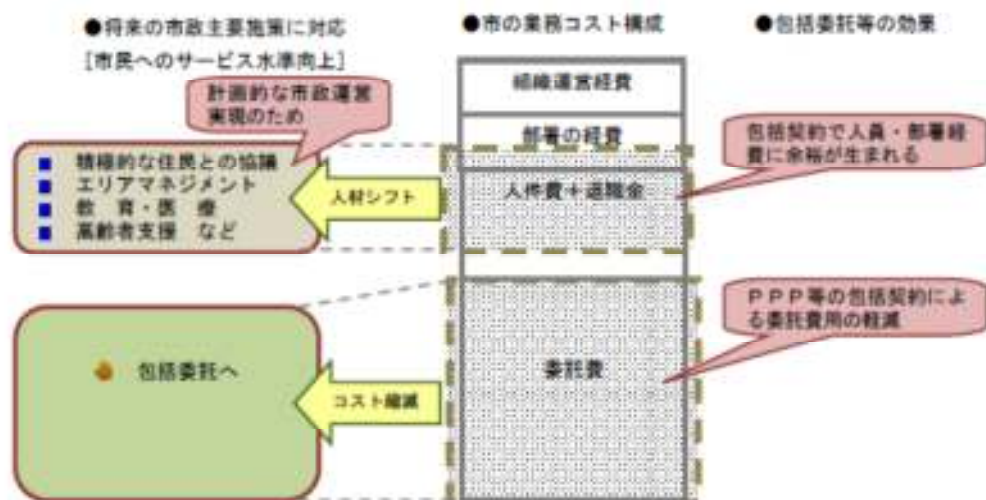


図 3-5

道路管理における民間活用イメージ

出典：「道路施設包括管理検討事業調査報告書」、平成 24 年 3 月

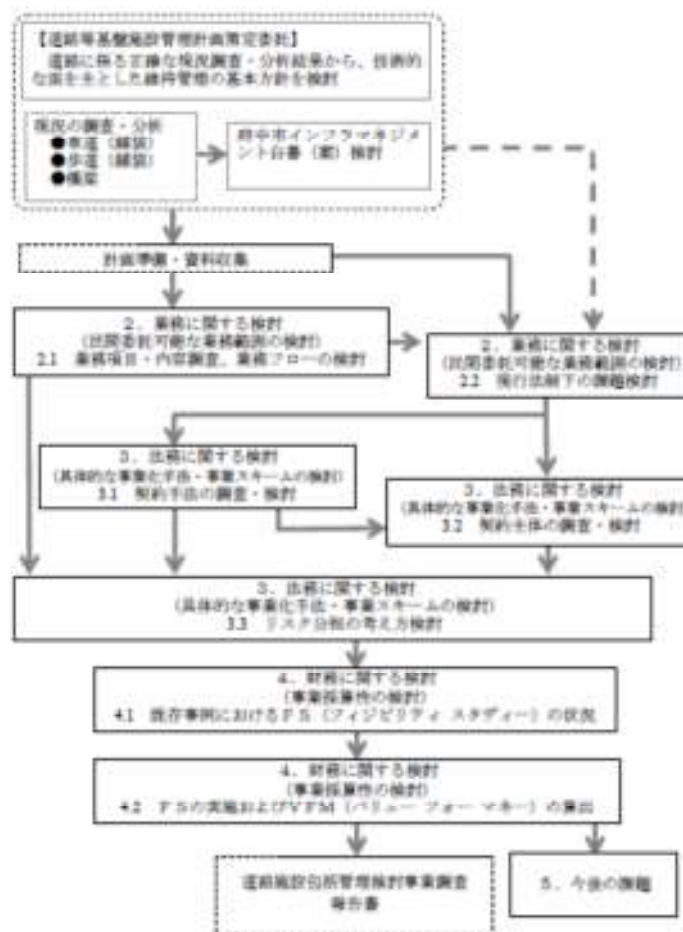


図 3-6. 報告書検討フロー

出典：「道路施設包括管理検討事業調査報告書」、平成 24 年 3 月

○事業手法・契約手法の比較、評価

「報告書」において、インフラマネジメント計画書で概要整理された事業手法・契約手法手法の内、①／②包括的民間委託、③指定管理者制度、⑤PFI について、詳細検討が行われている。（表 3-12）。

検討の結果、今回の道路管理包括委託においては、許可等に関する作業のうち、機械的に処理することが出来る作業についても民間への委託を行うことで、一層の効率化につながることから、「指定管理者制度」の適用が適当との評価、結論となっている。なお、指定期間については、長期化すると民間の創意工夫が生まれやすいが、その分事業の継続性へのリスクが高まることとなることから、当面は他の施設と同様に、3～5 年程度の指定期間を採用し、指定期間長期化へ向けた検討を行なっていくことが望ましいとされている。

○包括委託検討ケースと VFM の試算

包括委託の検討ケースについては、受付事務、データ管理、道路巡回・保守、発注支援・整理、庶務的事務の各業務についての包括委託に関して、下表のように 4 ケースが設定されている。

表 3-13. 包括委託のケース

包括委託ケース		受付事務	データ管理	道路巡回・保守	発注支援・整理	庶務的事務
ケース 1	受付事務 データ管理の包括委託	○	○			
ケース 2	道路巡回・保守の包括委託			○	○	
ケース 3	データ管理 道路巡回・保守の包括委託		○	○	○	
ケース 4	道路管理包括委託	○	○	○	○	○

出典：「道路施設包括管理検討事業調査報告書」、平成 24 年 3 月

○VFM 試算条件

VFM の試算条件は下表のように設定されている。

表 3-14. VFM の試算条件

項 目	条 件	備 考
事業手法	指定管理者制度	
指定期間	5 年	
事業量	現行の事業量が 続くものと想定	
コスト削減率	既存の人件費等、委託費等 が 5%、10%、15%削減され る場合を想定し、3 ケース で試算	既存事例を参考に、10%のコスト削減が可能であると想定し、設定
社会的割引率	4 %	現在価値換算に利用する。 「費用便益分析マニュアル」(平成 20 年 11 月 国土交通省) に従い 4 % と設定
リスクに関する費用	考慮しない	現段階でリスクの定量化は困難であるため考慮しない
その他費用	モニタリング費用 (500 万円と仮定して 算出)	PF1 の事例では運営期間中のモニタリング費用は、200～700 万円 (内閣府 PF1 事業導入の手引き)
	アドバイザー費用 (初年度に 3,500 万円と 仮定して算出)	PF1 の事例での事業者選定アドバイザー業務の費用は、2,000～5,000 万円 (内閣府 PF1 事業導入の手引き)

○適用対象地域について、

適用対象地域については、府中市都市計画マスタープランでの地域別まちづくり方針の地域区分に基づき、市の全区域を 8 区域に分け、①8 つの地域区分別に包括委託を実施するケース (全地域を 8 分割)」と、②2 つの地域区分をまとめて包括委託を実施するケース (全地域を 4 分割) の 2 ケースが設定されている。



図 3-7. 適用対象地域の検討ケース

出典：「道路施設包括管理検討事業調査報告書」、平成 24 年 3 月

○VFM の試算結果

対象区域ケースで市内区域を 8 分割したケース及び 4 分割したケースについて、各業務の現行費用の設定を表 3-15 に VFM の試算結果を表 3-16 に示す。

表 3-15. VFM の試算：現行費用の設定

(単位：千円)

比較ケース (包括委託ケース 4 を基準)	人件費	退職手当等	間接託門費	委託費	物件費	合 計
全地域を 8 分割	41,531	6,376	13,414	165,394	1,202	227,917
全地域を 4 分割	83,062	12,752	26,828	330,788	2,404	455,834

表 3-16. VFM の試算結果

ケース	VFM		年間コスト削減額
全地域を 8 分割 ※地域別に発注	44,205 千円	4.4%	17,792 千円
全地域を 4 分割 ※2 地域をまとめて発注	145,670 千円	7.2%	40,583 千円

(3)けやき並木通り周辺地区道路等包括管理委託事業

「府中市インフラマネジメント白書」及び「府中市インフラマネジメント計画」及び市が国土交通省から先導的官民連携支援事業補助金の交付を受けて実施した「道路施設包括管理検討事業報告書」での検討結果を踏まえ、試行事業として、けやき並木通り及び周辺地区を対象区域とした道路維持包括委託業務が実施されている。

委託業務の応募締め切りは平成 25 年 9 月 13 日であり、公募プロポーザル方式により事業者選定手続きが実施、事業者が決定され、平成 26 年 4 月 1 日より委託業務が開始されている。委託期間は 3 年間である。下記に主な項目を整理する。

「道路施設包括管理検討事業報告書」での検討内容と比べ、事業方式も指定管理者制度ではなく包

括的民間委託が採用されている。これは今回委託業務が事実行為に限定されているためと思われる。また、対象区域もけやき並木通り周辺地区に限定され、契約期間も5年から3年に変更されている。これは本事業が試行的事業として実施されたもので、市としては本事業の結果、成果等を踏まえ、他地区や公園エリアへの拡大、より広域への展開、業務範囲・内容の拡大等を展望している。

1) けやき並木通り周辺地区道路等包括管理委託事業公募及び事業者選定結果

○履行期間 : 平成 26 年 4 月 1 日から平成 29 年 3 月 31 日まで(3 年間)

○事業者選定方式 : 公募型プロポーザル

○公募スケジュール:

・参加登録期限 : 平成 25 年 7 月 24 日～9 月 13 日

・提案書提出 : 平成 25 年 11 月 2 日～12 月 9 日(提出後プレゼンテーション)

・事業者選定 : 平成 26 年 1 月下旬(当初)

○対象区域、道路ネットワーク

けやき並木通りのほか、一般国道 20 号、一般都道府中調布線(第 229 号)、主要地方道所沢府中線(第 17 号)、新宿仲通りに囲まれる区域内の市道。(国道・都道は対象外)。本区域内で行われる市街地再開発事業計画における路線の形状の一部変更があった際には、変更後の形状に対象を変更することになっている。

○対象施設

・対象区域内の市道等に設置された市が管理する施設

・車道舗装、歩道舗装、道路排水施設、橋梁(立体横断施設を含む)、街路樹、街路灯、案内標識

・区域内の路線数は 19 路線、総延長は、3,464m である。

○業務委託費

委託料上限は 4182 万 6,000 円/年間(税込み)。

○選定事業者 : 前田道路・ケイミックス・東京緑共同企業体

○契約金額 : 1 億 2,506 万 4,000 円(税込み)。



図 3-8. 委託業務対象区域



図 3-9. けやき通りの状況

出典 <http://kensetsunewspickup.blogspot.jp/2014/06/time.html>

表 3-17. 対象区域内路線

対象 番号	種別	路線		路線数 (路線)	延長 (m)	幅員		車道面積 (㎡)	備 考
		番号	名称			車道 (m)	全幅 (m)		
1	幹線	016	けやき並木通り	1	631	26.00	36.32	16,406	0k269～0k631は下り一方通行
2	幹線	027	新宿仲通り	1	348	12.00		4,176	
3	幹線	046	府中駅前通り	1	323	16.90	60.00	5,459	府中駅前広場のため幅員広い
4	幹線	055	宮町中央通り	1	180	4.50	13.22	810	
5	市道	010-40	4-10	1	282	5.46	9.72	1,540	
6	市道	011-40	4-11	1	118	1.82	6.00	215	里道
7	市道	012-40	4-12	1	352	3.64	4.70	1,281	狭あい道路
8	市道	014-40	4-14	1	196	5.46	10.25	1,070	
9	市道	354-40	4-354	1	111	11.00		1,221	
10	市道	355-40	4-355	1	112	6.00		672	
11	市道	356-40	4-356	1	114	6.00		684	
12	市道	357-40	4-357	1	39	6.00		234	
13	市道	358-40	4-358	1	55	6.00		330	
14	市道	359-40	4-359	1	23	6.00		138	
15	市道	394-40	4-394	1	207	6.00		1,242	
16	市道	438-40	4-438	1	112	6.00		672	
17	市道	468-40	4-468	1	93	4.50	6.00	419	
18	市道	474-40	4-474	1	113	7.91	8.00	894	インターロッキングブロック舗装
19	市道	487-40	4-487	1	55	13.03	27.85	717	
合 計				19	3,464			38,179	

出典 けやき並木通り周辺地区道路等包括管理委託要求水準書・リスク分担（改定版）

○業務内容

受託者が実施する業務範囲は以下(表 3-18)の業務である。

表.3-18 業務範囲

業務項目		業務内容
巡回業務		巡回計画の作成
		日常パトロールの実施
		警察署との合同パトロールの実施
		業務日誌の作成
維持業務	清掃業務	道路の清掃
		雨水升の汚泥清掃
		府中駅前ペDESTリアンデッキの清掃
	植栽管理業務	馬場大門のけやき並木の管理
		街路樹の剪定・除草
	街路灯管理業務	街路灯の設置・管理
維持修繕業務		損傷箇所の補修
事故対応業務		事故処理に関わる資料作成
		事故処理に関わる補修作業
		事故に伴う補修費用等の集計
災害対応業務		緊急パトロールの実施
		現地処理作業の実施
苦情・要望対応業務		苦情・要望箇所の現地状況確認
		現地処理作業の実施
占用物件管理業務		不法占用物の現地状況確認
		不法投棄の現地状況確認
法定外公共物管理業務		法定外公共物の維持管理

出典 けやき並木通り周辺地区道路等包括管理委託要求水準書・リスク分担（改定版）

○業務要求水準

①基本方針

けやき並木通り周辺地区道路等包括管理委託における維持管理業務実施にあたっての基本方針は下記のように設定されている。

・安心・安全の確保

利用者および周辺住民の利用における安心、安全を確保する。

・質の高いサービスレベルの確保

府中市のシンボリック存在である、ケヤキ並木とその周辺の快適な環境を維持し、利用者・住民の憩いの場としての活用が推進されるよう、快適で質の高いサービスレベルを確保する。

・地域活性化への協力

イベント実施や商店街の取組み等と連携し、まちの魅力向上や地域の活性化に寄与する。都心部や近隣市からの企業誘致や集客を目的とする。

- ・持続可能性の確保

府中市インフラマネジメント計画の主旨を踏まえ、中長期的に持続可能な維持管理を行う。

○維持管理業務の要求水準

受託者は基本方針に則り、現行と同等以上の利用者満足を得られる維持管理を行う。なお、現行と同等以上の利用者満足とは、次の表の対応基準を充たす管理水準が保たれているかを基に判断を行う。

表 3-19. 維持管理業務の要求水準

施設	箇所	分類	道路、公園管理の基準
道路 橋梁	路面及び附属施設	補修	該当箇所を要因とし、利用者が通常想定される利用範囲内で利用をしたときに、利用者の身体及び財産に著しい影響を与える可能性がある場合に対応します。(事故の可能性が想定される場合など)
		清掃	定期的な清掃を基本とし、緊急的な対応は次の場合に行うこととします。 ① 支障物により、通行に著しく支障がある場合 (事故の可能性がある場合など) ② 通行者の身体及び財産に著しい影響を与える場合
		その他	市の管理業務以外については、各所有者及び管理者が対応する。
		街路樹	定期的な剪定を基本とし、緊急的な対応は次の場合に行うこととします。 ① 通行に著しく支障がある場合(通行不能など) ② 通行者の身体及び財産に著しい影響を与える場合 ③ 民有地に枝が越境している場合
		消毒 (害虫駆除)	定期的な消毒を基本とし、緊急的な対応は次の場合に行うこととします。 ① 害虫の落下により、通行に著しく支障がある場合
		新設	原則、現状の本数を維持します。しかし、過密状態の場所については、間引きをします。
		その他	市の管理業務以外については、各所有者及び管理者が対応する
	街路灯	光源不具合	当該街灯の状態を要因とし、次の場合に対応を行います。 ① 通行及び安全に支障を及ぼす場合 ② 利用者の身体及び財産に著しい影響を与える場合
		支柱不具合	次の場合に、修繕を行います。 ① 通行に著しく支障がある場合 ② 通行者の身体及び財産に著しい影響を与える場合 ③ 施設の寿命を著しく短くする恐れのある場合。
		新設	要望箇所が著しく暗く、通行及び安全に支障を及ぼす場合に設置を検討します。
		その他	市の管理業務以外については、各所有者及び管理者が対応する。
	道路反射鏡	不具合	次の場合に、修繕を行います。 ① 通行に著しく支障がある場合 ② 通行者の身体及び財産に著しい影響を与える場合 ③ 施設の寿命を著しく短くする恐れのある場合。
		新設	要望箇所の見通しが著しく悪く、通行に支障を及ぼす場合に設置を検討します。
		その他	市の管理業務以外については、各所有者及び管理者が対応する。
	案内標識	標識	次の場合に、修繕を行います。 ① 通行者の身体及び財産に著しい影響を与える場合 ② 施設の寿命を著しく短くする恐れのある場合。
		支柱不具合	次の場合に、修繕を行います。 ① 通行者の身体及び財産に著しい影響を与える場合 ② 施設の寿命を著しく短くする恐れのある場合。
		新設	新設は行いません
		その他	市の管理業務以外については、各所有者及び管理者が対応する。
	利用状況	利用状況	次の場合、是正や勧告などの対応を行います。 ① 利用者が、施設に損傷や汚染を与えている場合。また、その恐れがある場合。 ② 施設の一部または全部を無断で占用している場合 ③ 営業活動を行う者がある場合 ④ その他、通常想定される範囲内で他の利用者の通行を妨げる場合や、施設上で利用者の治安を乱す行為がある場合。
里道 水路	地面	清掃	定期的な清掃を基本とし、隣接の土地所有者の身体及び財産に著しい影響を与える場合に緊急的な対応を行います。
		除草	定期的な除草を基本とし、利用に著しく支障のある場合に対応します。
		その他	施設の一部または全部を無断で占用している場合、是正や勧告などの対応を行います。

※「府中市インフラマネジメント計画」平成25年1月 表4-1-2 日常の要望事案への対応基準の方向性に基づき、本委託に該当する業務項目を編集

第4章 海外における広域包括的道路維持修繕 PFI/PPP 事業事例

本章では、海外における広域包括的道路維持修繕に係わる PFI/PPP 事業事例を紹介する。第1節では英国道路維持管理 PFI の概況及びポーツマス市、シェフィールド市の2つの実施事業について本委員会・部会の過年度報告書の内容を再整理して述べる。同じく英国で最近導入事例が多い街灯維持管理・更新 PFI 事業について追加調査した事例を紹介する。第2節では米国ミズーリ州における性能規定型橋梁維持修繕、改良事業事例を紹介する。

4-1. 英国道路維持管理 PFI 事業事例

4-1-1. 英国道路維持管理 PFI 事業の概況

イギリスの道路維持管理 PFI (Highways Maintenance PFI) は、2004 年にスタートしたポーツマス市をはじめ、バーミンガム市、シェフィールド市、ハウンズローロンドン特別区、ワイト島の5つの都市・エリアで導入されている。

このスキームは、道路の修繕業務(資本的投資)と、維持管理業務が組み合わされて発注されているのが特徴であり、いずれの地域でも、契約開始後の当初5年間(ワイト島は7年間)を集中投資期間(core investment period)とし、その後は維持管理を中心として行なうスキームである。

表 4-1. イギリスにおける道路維持管理 PFI

地域名	事業 開始日	当初修繕 期間	事業期間
ポーツマス市 Portsmouth Highways Maintenance	2004-08-01	5 年	26 年
バーミンガム市 Birmingham Highway Maintenance	2010-06-01	5 年	26 年
シェフィールド市 Sheffield Highways Maintenance Project	2012-09-01	5 年	26 年
ハウンズローロンドン特別区 London Borough of Hounslow Highways Maintenance Project	2013-01-01	5 年	26 年
ワイト島 Isle of Wight Council - Highways PFI	2013-04-01	7 年	25 年

出典: Private Finance Initiative Projects: 2013 summary data

<https://www.gov.uk/government/publications/private-finance-initiative-projects-2013-summary-data>

4-1-2. ポーツマス市道路・修繕管理 PFI 事業

ポーツマス市道路・修繕管理 PFI 事業については、本委員会・部会による過年度報告書、「インフラ PFI/PPP 事業国際動向調査報告書(2)」ー英・豪・米3カ国の道路事業について、2008年3月、及び「包括的道路修繕・維持管理 PFI に関する調査研究報告書」(中間報告)、2012年7月において取りあげているが、最近我が国でも広域または市域の一定地区を対象とした包括的道路維持事業・工事の導入検討が行われ、本事業が海外先行モデル事業事例として参照される機会が増えている。このため、過年度報告書の内容を集約整理した形で改めて事業内容を紹介する。

(1)事業概要、事業スキーム等

1)事業概要

本事業はポーツマス市域の全域にわたる道路を対象とし、大規模修繕、維持管理・運営を事業者に委ねる PFI 事業である。対象道路には主要道路として M275(高速道路)、A 道路、2 次幹線(B 道路及び C 道路)及びその他の道路が含まれ、総延長は約 480km であるポーツマス市道路ネットワークを図 4-1 に示す。

対象施設としては道路、橋、歩道橋、地下道、カルバート、擁壁、法面、街灯等が含まれる。事業(契約)期間は 25 年である。事業開始当初の 5 年間(2005～2009 年)に集中的な修繕工事を実施し、以降 20 年間道路の維持管理・修繕業務を実施する。



図 4-1.ポーツマス市道路ネットワーク

2)業務範囲

PFI 事業者が実施する業務範囲は下記の通りである。大規模修繕業務が含まれるのが大きな特長であるが、維持管理業務でもかなり広範囲な業務が含まれている。

PFI 事業に含めるサービス内容については、入札公告前に実施された概略事業検討(OBC: Outline Business Case; OBC)の中で、サービスレベル、事業者へのリスク移転、VFM 及び公共の財政負担力(Affordability)等の観点から詳細に検討された。

その結果、主な維持管理・運營業務としては下記業務が事業範囲に含められた。

- ・道路の修繕と日常の維持管理
- ・道路管理機能(業務)
- ・冬期の維持管理
- ・街灯、交通標識
- ・信号の維持管理
- ・グラウンド及び樹木の維持管理
- ・道路の清掃
- ・側溝の清掃、維持管理
- ・橋、構造物(の維持管理)
- ・サードパーティからの苦情処理、等

一方、歴史的、政治的、法的、運営上の実務的理由から下記の業務は除外されている。

- ・交通信号システム

- ・ゴミ収集・処理
- ・道路業務(機能)の一部
- ・他の受託者による実施が適当と考えられる業務、例えば廃車処理サービス
- ・海岸保全

表 4-2. ポーツマス市道路 PFI 事業の業務範囲

対象道路ネットワーク	全延長 約480km
	一次幹線:高速道路(M275、約2.4km区間) 及びA道路(約44.3km)
	2次幹線:B及びC道路(約35.4km)
	その他(Unclassified Road)、路地等
構造物	道路、橋梁・構造物、街灯・交通標識、側溝、樹木
業務内容	道路の修繕
	道路の維持管理、点検、保守
	冬季維持管理業務
	街灯及び信号の維持管理
	路面、樹木の維持管理
	街路、側溝の清掃
	橋梁及び構造物の維持管理
	道路管理業務の一部
	第三者苦情対応業務
	道路使用許可ライセンスの発行
	電気、水道、ガス事業者との調整
除外業務	信号管制業務
	道路管理業務の一部
	ゴミ収集・処理
	投棄車両の処理
	海岸保全業務

Tipner Lake Bridge、M275 上の Tipner Lake Bridge の修繕・更新はリスク負担、VFM の確保や政策上の観点から除外されている。修繕工事は契約開始後当初 5 年間に集中投資を行い、以降契約期間中定められた要求水準を保つように管理される。実績として、コア投資期間の最初の 6 ヶ月間に事業会社は以前では年間 3、4 件であった道路工事を 40 箇所実施し、街灯新設工事についても従来年 200 箇所であったのに対して 850 箇所を実施している。

3)アウトプット仕様とパフォーマンス基準

①ネットワークコンディションとパフォーマンス基準

本事業の要求水準はアウトプット仕様の形で示され、下記のネットワークコンディション (Network Condition)とパフォーマンス基準(PS: Performance Standard;PS)に分類され、入札資料として提示されている。

PS1: ネットワークコンディション

PS2: 道路ネットワークの Availability

PS3: 冬期のサービス

PS4: ランドスケープとエコロジー

PS5: 緊急対応

PS6: 安全確保

PS7: 契約の管理と顧客インターフェース

PS8: Best Value レビューへの支援と報告

PS9: 移管

② ネットワークコンディション指標

ネットワークのサービスレベルはネットワークコンディション指標 (Network Condition Index; NCI) によって定量的に把握、モニタリングされる。NCI は、舗装状態、横滑り抵抗、構造強度を表す個別指標 (SCI, SRI, PCI) の合計値で表され、"Excellent" (非常に良好) から "Failed" (欠陥) までの 6 段階で評価される。(表 4-3)。

表 4-3. ネットワークコンディション指標 (NCI)

SCI	SRI	PCI	NCI(Network Condition Index)	道路ネットワーク状態の評価
5.00	5.00	20	30.0	"Excellent"(非常に良好)
4.00	4.00	17	25.0	"Good"(良好)
3.30	3.30	12	18.6	"Fair"(適正) →軽度の修繕や舗装が必要
2.40	2.40	7	11.8	"Poor"(良好でない) →重大な修繕や舗装が必要
1.20	1.20	2	4.4	"Critical"(危機的) →部分的な更新が必要
0.80	0.80	-1	0.6	"Failed"(欠陥) →完全に更新が必要

本事業では、サービス開始後5年間のコア投資期間中の修繕工事について、3つの道路種別(主要道路;M275及びA道路、2次道路;B道路及びC道路、3次道路;その他の道路)に対して、具体的な達成指標が示されている。表 4-4 に、PFI 事業実施前の 2003 年当時の道路状態の NCI 及びコア投資期間中の達成要求水準値を示す。

表 4-4.コア投資期間中の NCI 達成要求水準値5)

Monitoring Period	主要道路	2次道路	3次道路
(2003年当時)	12.51	5.04	3.02
2006年2月	13.0	5.7	3.02
2007年2月	14.6	6.9	3.02
2008年2月	16.2	8.1	3.02
2009年2月	17.8	9.3	3.02
2009年8月	18.6	9.9	3.02

修繕については、前述の通り、当初 5 年間に集中投資を行い、以降契約期間中定められた要求水準を保つように管理されるが、具体的な要求水準、指標を合わせた維持管理規定のイメージを図 4-2 に示す。契約期間の当初 5 年間に道路ネットワークの修繕を集中的に実施し、5 年目の道路状態を適正水準(NCI:18.6)にまで高め、5 年目以降もこの水準を保持する組み立てとなっている。

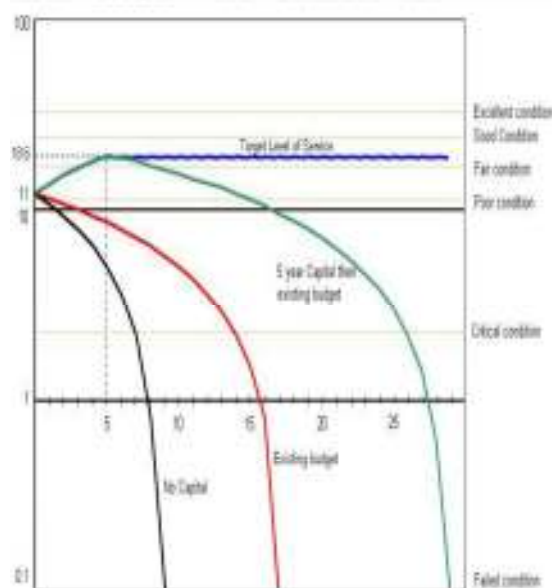


図 4-2. NCI に基づく道路維持管理水準

予防保全に基づくライフサイクルコストの削減の観点からアセットマネジメントプログラムを立案し、民間資金を導入して修繕工事を集中的に実施し、契約期間にわたって道路ネットワーク全体の維持管理水準を適正値に保つという取組みは、今後我が国で広域または市域の一定区域の道路ネットワークの維持管理・修繕を長期・包括維持管理委託またはPFI／PPP等の手法で行う場合、参考になると思われる。

4) 支払メカニズム

本事業はいわゆるサービス購入型の PFI 事業である。ポーツマス市の事業会社への支払は以下の 3 つで構成されている。

①Availability payment

道路が利用可能な状態にあれば支払われる基本料金的な支払であり、本事業では支払全体の 90%を占める。最低の NCI 基準に満たない場合やネットワーク区間の閉鎖(事業会社による工事、交通事故、悪天候による閉鎖)や閉鎖と見なされる場合(道路状況が悪い場合や信号や街灯の故障)は減額対象となる。

②Usage payment

ネットワークを利用する交通量を反映するもので従量料金的な支払であり、本事業では支払全体の 10%を占める。交通量は大型車の交通量で測定される。支払は大型車 1 台当たりの料率で物価連動するが上限額がある。

事業会社の資料によると、市からの支払額は 1 ヶ月 135.9 万 £ (2004 年価格) の Availability payment と Usage payment として大型車1台当たり 1.15 £ を加えたものとなっている。

5) 契約規定とリスク分担

本事業の契約書構成を表 4-5 に示す。

表 4-5. ポーツマス市道路マネジメント PFI 事業の契約書目次

1 契約(Agreement)	12 ネットワークの瑕疵(Defects in the Network)
2 契約期間(Contract term)	13 ポーツマス市の法定上の権限
3 道路ネットワーク(The Road Network)	14 第 3 者のクレーム及び保険(Third Party Claims and Insurance)
4 サービスの開始 (Commencement of the Service)	15 契約内容の変更(Change)
5 サービス内容(Services)	16 不可抗力(Force Majeure)
6 サービス基準(Standard of Service)	17 契約解除(Termination)
7 サービスの記録と報告(Records and reporting)	18 補償(Compensation)
8 コア投資期間の工事プログラム (Programme of Works)	19 契約終了時の移管(Handback)
9 法定事業者のマネジメント (Management of Statutory Undertakers)	20 支払メカニズム(Payment Mechanism)
10 交通マネジメント及び道路の閉鎖(Traffic management and Road Closures)	21 TUPE/雇用(TUPE/Employment)
11 モニタリング及びサービスポイント (Monitoring and Service Points) (PCC's Statutory Powers)	22 Call-Off 契約(Call-Off Contract)
	23 ベストバリュー及び連携手続き (Best Value and Liaison Procedures)
	24 保証及び賠償 (Warranties/Indemnities)
	25 紛争解決(Dispute Resolution)
	26 その他(Miscellaneous)

PFI 標準契約第 3 版(SoPC3)が財務省によって 2004 年 4 月に公表されているが、財務省は標準契約に対する厳格な姿勢を示しており、2004 年 5 月中旬までに融資契約を締結(Finacial Close)していない全ての自治体のプロジェクトについて標準契約書(SoPC3)の採用を求めている。ポーツマス PFI における入札、事業者選定手続きについては後述するが、この時点では優先交渉権者との契約交渉は最終段階(融資契約を締結はその 3 ヶ月後)であったが、市当局は標準契約との適合性をチェックし、標準契約との大きな相違については交通省及びパートナーシップ UK(PUK)と協議を行い、SoPC3 と相違があっても適切である点を明確する作業を実施している。契約内容の変更と補償事項については、他の道路 PFI(DBFO)プロジェクトの契約内容をベースとして採用しているが、PFI 標準契約(SoPC3)と本質的な差はないものとなっている。

契約で規定されるリスク分担の概要は下記の通りである。

①リスク分担

a)ネットワークの瑕疵

契約時点では明らかでなかったネットワークの隠れた瑕疵は事業者の負担となるが、橋等の構造物についての予測できない修復は事業者は各工事について 10 万ポンドを上限として負担し、それを超える分は市の負担となっている。

b)物価上昇リスク

物価変動は小売物価指数と建設物価指数により調整される。コア投資期間でアスファルト価格が急激に上昇(想定されるインフレ率の 2 倍程度)した場合、市は超過分のコストを負担する。

c)不可抗力リスク

不可抗力がコア投資工事完成前に発生し、事業者が NCI 基準を満たせない場合、契約期間は延長される。また復旧工事は変更手続きの対象となる。

d)第 3 者クレームと保険

公衆や第 3 者からのクレームは事業者が処理し、損害を賠償する。施設の損傷については事業者 25 万ポンドを上限に負担責任を負う。事業者は第 3 者賠償保険、損害保険等の付保が求められ、保険により施設の修復を行う。

②支払いメカニズムとモニタリングによる減額

サービス対価は Availability フィー(90%)と大型車交通量による Usage フィー(10%)で構成されている。Availability フィーについてはモニタリングにより、ネットワークが使用可能であるが要求水準未達の場合とネットワークが使用できない状態と判定された場合、ペナルティポイントが加算され、一定ポイントを超えると改善勧告やモニタリングレベルが引き上げられる。1 年間に 250 ポイント以上、あるいは 5 年間に 3 回以上の警告を受けると市は債務不履行として契約解除ができる。

6)収入機会

事業者は道路での広告により収入を得ることができるが、収入が予め決められた一定額を超えると超過分の半分は市が受け取る。

(2)入札及び事業者選定プロセス

主な入札(調達)プロセスは下記の通りである。

- ・概略事業計画(OBC: Outline Business Case; OBC)の作成及びプロジェクトの承認
- ・プロジェクトマネジメント体制の整備
- ・プロジェクトドキュメントの準備
- ・公告、事前資格審査(PQ)、ショートリスト(Short Listing)
- ・交渉者招致(ITN: Invitation to Negotiate; ITN)
- ・交渉者入札・提案の受領、確認、評価、第 2 段階ショートリスト

- ・最終提案(BAFO: Best and Final Offer; BAFO)
- ・優先交渉権者(Preferred Bidder)の選定
- ・最終交渉、承認、契約調印

本事業で市が PFI クレジットの申請を行うことを決定したのは 1999 年であり、契約締結(2004 年 7 月 30 日)までに 5 年もの長期を要している。これは通常の PFI より長い、本事業の複雑さと先駆性を物語っている。

英国 PFI 標準契約書 SoPC3(第 32 条)では、入札、事業者選定手続きとして、EU 委員会で 2004 年 1 月に採択された新しい公共調達手法である競争的対話(Competitive Dialogue)方式の規定が追加されているが、5) 契約規定、リスク分担の項で述べたように、ポーツマス PFI の入札、事業者選定、契約手続きは SoPC3 改訂前に進められていたため、競争的対話方式ではなく、交渉方式(negotiated procedure)による手続きとなっている。

SoPC3 において競争的対話は複雑な事業での採用が意図され、従来の交渉方式は例外的な場合にのみ採用されることとなっている。競争的対話手続きの主な特長は下記の通り。

- ①対話は行政が要求事項に適う解決策を明らかにすることを目的に許される。
- ②対話は、解決策や入札者を絞り込むために導入される。
- ③経済的に最も有利な入札が選定される。
- ④最終入札、最終選定後の変更が限定される。

財務省とパートナーシップ UK(PUK)は競争的対話により、入札手続きが長期化したり、コストが増えることはないとは強調しているが、交渉方式に較べて複雑になることは認めている。

なお、競争的対話については、本委員会の競争的対話研究部会が研究しており、内容については部会報告書を参照されたい。

1)概略事業計画(OBC)

OBC おいて、事業スキーム、事業範囲、市の財政的余裕度負担力等の検討、検証が行われているが、OBC の重要な役割は、市が一般補助金や地方交通計画(Local Transport Plan)に係わる全ての資金手当をした上で、必要な財源との差額を PFI クレジットとして交通省に求めることである。1999 年 11 月、OBC が交通省に提出され、交通省及び財務省の PRG(Project Review Group)によって検討され、2000 年 12 月に承認されている。OBC の承認後、資格審査(P/Q)質問票、概略提案提出招致招請文、要求水準、支払メカニズム、モデル契約案等の書類が作成された。

2)公告、P/Q、ロングリスト、ショートリスト

プロジェクトドキュメントの草稿が完成し、2001 年 4 月に EU の公式ジャーナル OJEU で公告がなされた。この段階で、事業に興味を持つ道路管理、建設、金融機関等の約 30 の事業者がアプローチしている。公聴会、質疑、資格審査を経て、市では 7 コンソーシアムを選定した(ロングリスト; Long List)。これらのコンソーシアムの概略提案が審査され、内容確認のためのヒアリングが実施された結果、市は 4 コンソーシアムを入札招致招請した(Short List)。

3)交渉招致招請(ITN)、入札・提案の受領、確認、評価及び第2段階ショートリスト

2001 年 10 月、交渉招致招請書類がショートリストに選定された 4 コンソーシアムに発行された。質疑回答は原則公開で実施された。各コンソーシアム(入札者)にはデータの検討、入札準備の期間として約 4 ヶ月が与えられ、2002 年 2 月、各入札者から、標準(Standard bids)及び変更提案(variant bids)が提出された。

当初、評価は個々の提案毎に行われたが、各提案の微妙な点、特にリスク移転について評価が十分に行えないことが判明し、各入札者との間で価格とリスク分担を明確にする協議が開催された。協議の結果、各入札者の提案は技術面では問題がなかったが、コストについては市の想定予算を超えていた。当初 5 年間のコア投資期間のコストは妥当と評価されたが、6 年目から 25 年目までの維持管理コスト予算が過小評価されていた。OBC の承認後、2001 年 4 月に交通省から公表された指針(Delivering Best

Value in Highway Maintenance – Code of Practice for Maintenance Management)がコスト増加の要因の1つとなっている。

結局、ポーツマス市はプロジェクトの範囲、サービス水準の見直しを行うとともに、2002年4月に必要予算の増額について交通省との協議を開始した。交通大臣はPFIクレジットを増額する考えではなかったが、VFMが増加することを理由に承認した。

上記、コスト及び予算の問題があったが、市は当初の入札条件・評価基準で入札者の選定作業を進め、2002年7月に2つの入札者を最終提案(BaAFO)に招聘した。(第2段階ショートリスト)。

4)最終提案(BAFO: Best and Final Offer; BAFO)

市はショートリストに残った入札者とBaAFOドキュメントを作成するための対話を実施し、この段階で始めて受入可能な提案の予算枠についてアドバイスを行った。

2002年11月、入札者は標準提案、変更提案及び入札者がより高いVFMを提供できる、あるいはより効率的にリスクを管理できると考える任意の変更提案の提出を求められた。2003年1月、各入札者からの入札書が受領されたが、コストについては依然許容範囲に納まっていなかった。財源予算が定まらない状況の中、市は提案されたサービスの質、価格、リスク移転の点から審査を継続し、2003年11月に最終選定事業者を内定した。この間も市は追加財源交付を説明する情報を交通省(DfT)に提供し続け、2004年1月、交通省(DfT)は契約が2004年7月30日までに調印されることを条件にPFIクレジットの増加を認めることを市に伝えた。

5)優先交渉権者の選定、最終交渉、承認及び契約締結

2004年2月に優先交渉権者と次点者が公表されたが、優先交渉権者は市との最終協議を条件付きで合意した。交通省との予算協議も併行して行われ、2004年7月、最終事業計画(Final Business Case)が交通省(DfT)に提出、認可された。この間、5.2で述べるように、財務省による標準契約書(SoPC3)と本事業契約との整合性のチェックも実施されている。また、事業契約調印に先立ち、ポーツマス市の財務に対するオフバランスの取扱について地区監査管による監査報告が提出されている。市と優先交渉者の事業契約は2004年7月30日に調印締結された。

(3)事業会社、資金調達及び契約金額

1)事業会社

本事業の事業会社(SPV)・サービスプロバイダーはEnsign Highways社である。Ensign Highways社へはColas社と親会社であるColas SAが各々50%を出資している。出資及び株主劣後融資は合計730万£である。Colas SAは世界における道路建設、維持管理のリーディング企業であり、40カ国以上で事業運営している。その親会社はフランスのBouygues Groupである。

2)優先融資

Lloyds TSBによる優先融資(プロジェクトファイナンス)は6,340万£である。Lloyds TSBはポーツマス市と別途直接契約を締結している。

3)契約金額及び財源措置

契約金額は5億£(約1,200億円)である。このうち、ポーツマス市の資金は全体の60%に当たる約3億£であり、FSS(Formula Spending Share)と呼ばれる一般補助金により措置される。交通省による補助金は2億£であり、この内、1.21億£がPFIクレジットである。後述するが、入札後、事業費の見直しが行われ、PFIクレジットの増額が申請、認可されている。上記数値は事業費も含めて増額後のものである。

(4)地方自治体PFIを促進・支援する仕組み

1)資金調達及びPFIクレジット

本事業はサービス購入型でありその財源は税金である。本事業の契約額 5 億ポンドの内、市の財源（国からの一般交付金措置がある）は 3 億ポンド、交通省からの助成交付金は 2 億ポンド、その内 1 億 2,100 万ポンドが PFI クレジットである。資本投資部分が算定対象となり、初年度に全額交付されるのではなく事業期間にわたり交付される。なお、本事業の事業者の資金調達には株主出資・劣後融資が 730 万ポンド、金融機関による優先融資が 6,340 万ポンドとなっている。融資による資金調達については、PFI クレジットの獲得、交付が事業の安定性、事業者の事業遂行力等信用力を高めることに大きく貢献している。

2)市職員の採用

本事業の事業会社の職員は 161 名である。その内、市から移籍採用された 17 人については TUPE(Transfer of Undertaking Protection of Employment)措置が適用され、年金を含む公的部門の雇用条件及び待遇が原則的に保証される。

3)自治体 PFI 支援組織 4P's

本事業はポーツマス市にとって最初の PFI 事業であるばかりでなく、大規模事業であり、その内容も複雑である。本事業の実施に際しては、自治体 PFI を推進、支援する組織である 4P's(Public Private Partnerships Programme)の役割が大きい。4P's の機能は 2009 年 8 月にパートナーシップ UK と地方自治体協議会の共同出資により設立された Local Partnerships に合併し引き継がれた。4P's は、地方自治体が PPP 事業を実施するに当たり、法的、財政的、技術的支援のほか、事業実施に先立ち、事業の採算性やアフォーダビリティ等に関する事前評価、地方自治体職員と地方議員に対する PPP 事業に関する専門のトレーニングを行っていた。

(5)事業による効果

本事業は現時点(2010 年)で集中投資工事期間を終えた段階である。本事業による事業効果について、ファイナルビジネスケース(最終事業計画書)によると、従来方式に比べ VFM は 19%、金額にして年額 89 万ポンドの縮減が予測されている。また、調査機関による住民満足度調査では契約初年度について道路の維持管理については 22%上昇、街路清掃については 19%が増加している。2007/8 年度では事故のクレームは年間 200 件以上から 40 件へと 80%減少し、合わせて人件費も削減した。2008 年度全国道路交通調査によるとポーツマス市の道路状態は同カテゴリーのユニタリー自治体及びメトロポリタン自治体の中でベストパフォーマンスと評価されており、PFI による効果の発揮が確認、認められている。

4-1-3. シェフィールド市道路・修繕管理 PFI 事業

シェフィールド市道路・修繕管理 PFI 事業についても、包括的道路修繕・維持管理PFIに関する調査研究報告書(中間報告)、2012 年 7 月において取りあげているがポーツマス市事例と同様、広域または市域の一定地区を対象とした包括的道路維持事業の海外先行モデル事業事例であるため、中間報告書の内容を再整理して取りあげる。事業内容、スキーム等はポーツマス市事例とほぼ同様であるが、本事業は英国 PFI 標準契約書が第 4 版(SoPC4)へと改訂された 2007 年以降に実施された事業であり、入札、事業者選定手続きも競争的対話方式が採用されている。

(1)事業概要、事業スキーム等

1)事業概要

シェフィールド市はイングランド中部に位置し、市域面積 367.94 km²の半分近くが国立公園を含む森林で占められている。他方、産業革命以来の工業都市であり、製鋼業が盛んである。道路ネットワークは市民の移動や物流の 95%を担う重要な資産であり、市の部局である Street Force が従来その修繕、維持管理を担当してきた。しかしながら、道路のパフォーマンスを示す指標(BVPI)は低く、市は道路インフラ改善の必要性を認識していた。シェフィールド市道路維持管理 PFI は、このような背景から実施され、イギリスの地方自治体による PFI 事業としては最大級である。



図 4-3. シェフィールド市位置図

2)業務範囲

契約書の業務内容には車道約 1,900km の他、歩道 3,300km、構造物 18,000 個以上、信号 500 機、街路照明 68,000 台、標識 12,700 個、街路樹 36,000 本の修繕または維持管理が含まれる。なお、私道、M1 高速道路等の修繕・維持管理は業務範囲に含まれない。また、交通規則、交通管理法等に係る監督業務も市が保持する。シェフィールド市道路修繕・維持管理 PFI の業務範囲を下表に示す。多くの修繕事業は、集中投資期間として、事業開始後の 5 年間で実施される。

表 4-6. シェフィールド市道路修繕・維持管理 PFI の業務範囲

業務	業務内容
車道の大規模修繕	修繕対象道路、修繕方法は事業者者に委ねられる。市が作成した車道コンディション指数 (CCI) を達成すること。
歩道の大規模修繕	車道の大規模修繕と同様。歩道コンディション指数 (FCI) を達成すること。
橋梁その他の構造物の大規模修繕	未修繕部分の修繕、改善を行う。橋梁コンディション指数 (BCI) を達成すること。
街路照明の修繕	約 85% の街路照明を契約後当初 5～7 年間に交換し、一部地域では追加的に設置する。
信号、標識、路面標識等の修繕	最大 40% の信号を契約後当初 5～7 年間に交換し、残る信号は順次交換していく。標識、路面標識は必要に応じて更新する。
排水管理	浸水が確認される箇所及び今後浸水が予想される箇所への対処を行う。古い排水溝を交換する。
環境維持	従来 Street Force により行われていた道路清掃の水準を維持する。
街路樹の維持管理	成長しすぎた街路樹をより適切な種の樹木に変え、剪定等を行うことにより、樹齢のバランスをとる。街路樹数は変わらない。
冬季の維持管理	従来 Street Force により実施されていた冬季維持管理と同様の水準を維持する。
地域交通計画に基づく設計、建設業務	従来 Street Force により実施されていた地域交通計画の策定、設計、建設を行う。
緊急時の支援	緊急時に市の業務を支援する。

出典: Sheffield City Council Street Force

3) アウトプット仕様とパフォーマンス基準

表 4-6 中の CCI は車道の構造に関する変数、安全に関する変数、利用者評価に関する変数を組み合わせた値であり、FCI は歩道の構造に関する変数、機能に関する変数、景観に関する変数を組み合わせた値である。BCI は橋梁の全体構造及び個別の構造に関する指標である。

4) 財源及び契約金額

本事業はサービス購入型であり、その財源は税金である。資本投資部分が補助金算定の対象となる。初年度に全額交付されるのではなく事業期間にわたり交付される。契約金額は約 20 億ポンドに上り、政府が 12.1 億ポンドの PFI クレジットを提供することになっている。残りの約 8 億ポンドを市がまかなう。本事業以前の市の投資額は年間約 2,900 万ポンドであったが、事業の初年度 (2012/2013 年) はサービス購入料として約 3,050 万ポンドを、それ以降は約 3,100 万ポンドを提供する。

5) 支払いメカニズム

サービス購入料は月額料金が設定されており、その内訳はユニタリー・チャージ (Unitary Charge)、光熱費 (Energy payment)、前払・未払費用調整額 (Accruals Adjustment)、パフォーマンスによる調整額 (Performance Adjustment)、温室効果ガス排出による調整額 (Carbon Adjustment)、交通管理による調整額 (Traffic Management Adjustment)、非中核業務費用 (Non Core service) である。年間のユニタリー・チャージは初年度は 65% から始まり、予め設定された指標が達成されるにつれ、100% となる。要求水準を満たさない場合は減額される。

市の職員は TUPE 規定 (事業譲渡と雇用保護規則) により最大 50 名が事業会社へ雇用される。

6)リスク分担及び契約規定

①リスク分担

リスク分担については、4P's のリスク目録に基づいて、市の担当者により抽出され、より適切に管理できる物がリスクを負担するとの考えのもと負担者が決定された。リスクのカテゴリーは「準備開始期間」、「投資期間」、「維持管理期間」、「運営」、「経済」、「通信」、「法規」、「制度関連」、「調達」、「引渡時」、「その他」に分けられ、計 300 以上のリスク分担が決められている。その中で主要なリスクとして挙げられている 12 のリスクを表 4-7 に示す。また、準備開始期間ではシェフィールド市のリスク負担がほとんどであるが、それ以外のカテゴリーでは事業者が負うリスクが多い。シェフィールド市の負うリスクは、不可抗力、制度変更関連等である。

表 4-7. 主要なリスクの分担表

主要リスク	リスク分担			リスク顕在化の可能性	顕在時の影響
	市	シェア	事業者		
調査の精度			○	高	中
物価上昇			○	高	高
不適切なライフサイクル戦略			○	中	高
改良業務のコスト変動リスク			○	中	高
現存構造物の瑕疵		○		低	高
技術刷新			○	高	中
不正確な長期物価上昇想定			○	高	高
引渡時の要求水準未達			○	高	中
気候変動			○	高	中
罰則リスク			○	高	中

②契約規定

契約書は市と法律事務所 DLA Piper 社により作成された。DLA Piper 社はバーミンガム市道路修繕・維持管理 PFI 事業にも関わっているため、シェフィールド市はそのノウハウを活用することができた。道路修繕・維持管理セクターにおいて、未だ標準的な契約書類が存在しないことから以下の 4 種類の契約関連書類に基づき、契約書案が作成された。

契約書に含まれている契約項目を表 4-8 に示す。

- ・街路照明 PFI プロジェクト契約書(Streetlighting Model Contract)
- ・PFI 標準契約第 4 版(SoPC4)
- ・道路修繕・維持管理調達パック案(Draft Highway Management Procurement Pack)
- ・市により締結された他の PFI 事業の契約書

表 4-8. シェフィールド市道路修繕・維持管理 PFI の契約項目

契約項目	
・準備開始期間	・雇用
・プログラム仕様書	・契約終了時の移管
・付随事象	・紛争解決
・契約内容の変更	・契約解除
・保証及び賠償	

(2)入札、事業者選定プロセス

競争的対話手続き(competitive dialogue procedure)により、「対話を行う入札者の選定」、「競争的対話」の二段階選定方式を採用している。支払方法等の交渉についても、競争的対話手続中に行われ

る。入札公告から落札者の決定までは約 3 年程度かかっている。

第一段階では、業務実施能力、財務状況等により、対話を行う入札者を選定(入札公告上では最大 6 グループ)する。第二段階では、競争的対話を実施し、提案の概要を提出させ、本業務に特化した業務実施能力等を審査する。そこで、3 グループまでに絞り込み、次に詳細の提案を提出させる。この段階では、対話の機会が 10 回程度か設けられ、入札者は必要に応じ、アドバイザーや資金提供者を同席させることができる。そして、再度絞り込まれたグループに詳細な提案を提出させ、落札者を決定する。

最終段階には Amey 社と CarillionMouchel (Carillion 社と Mouchel 社の JV) の 2 グループが残った。Amey 社、Carillion 社、Mouchel 社はすべて、道路、鉄道等インフラの修繕・維持管理を行う企業である。劣悪な道路の補修だけでなく、不具合の傾向が見え始めた箇所を優先的に修繕するという Amey 社の提案がベストバリューフォーマネーとして選定された。Amey 社は契約開始後の 5 年間で修繕・維持管理業務に約 10 億ポンドを費やすことになっている。

(3)事業による効果

事業は開始されたばかりであるが、現時点での報告¹によると、市と民間事業者との連携により以下の効果があったとされる。

- ・新たな雇用の推進(250 人以上の新規雇用の確保、長期失業者・新卒者・退役軍人の雇用)
- ・地域の中小企業が下請契約の 90%以上を受注
- ・市の道路維持管理組織(Street Force)からのサービスが適切に移行された
- ・健康や福祉の向上にも貢献

¹ HEMP,” Maximising Client/Provider Collaboration in Highways Maintenance Services”, September 2013

4-1.4.街灯設備等の更新、修繕事業 Street Lightning PFI 事業

(1)Street Lightning PFI

1)概要

英国では、交通省 (Department for Transport) の先導によりイングランドの広範囲を対象に、大規模な街路灯等の照明設備の整備、維持管理・運営を事業者委ねる PFI 事業が行われており、最適化された調光によるエネルギー消費量の削減、道路の安全性の向上、犯罪数の低減等を主な事業目的としている。

事業の対象施設には、街路灯、照明式道路標識、駐車場照明、電飾、地下鉄照明、配電設備等が含まれる。事業期間は 25 年 (2010 年頃～2035 年頃) で、事業開始当初の 5 年間は民間資金を活用して設備の設置・交換工事を集中的に実施し、その後 20 年間は一定の性能水準を満たすよう対象設備の維持管理・運営業務を実施する。

2)経緯²³

Street Lighting PFI 事業では、事業モデルを構築し交通省が財務省から PFI クレジットの予算を獲得するため、事業実施以前にモデル事業を行った。このモデル事業は 1998 年に交通省と 10 の事業が契約し、実施され、事業の成果は SLPP (Street Lighting Procurement Pack) としてまとめられた。

その後 2009 年までに地方自治体向けに 2 度の事業募集が行われ、交通省から 29 の自治体に対し、延べ約 13 億ポンドの PFI クレジット⁴の交付が決定された。ただし、この PFI クレジットは、事業開始当初の 5 年間の資本投資部分にのみ適応可能なものとなっている⁵。

P F I クレジット

PFI クレジットは、PFI 事業の資本費用の一部を補助するもので、元本償還分と利払い分からなり、関係省庁から地方政府に交付される。わが国でいう地方交付金税の形で延べ払いされるものといえる。

3)事業対象地

Street Lightning PFI 事業の対象地は、イングランドの広範囲にわたり、2009 年までに、29 の自治体が対象となっている。以下に事業対象地、PFI クレジット額及び設置交換する設備数の一覧を示す (表 4-9.)。

² 3rd Street Lighting PFI Bidding Round Guidance for Local Authorities submitting an Expression of Interest 1.1-1.3.

³内閣府 市場化テストの事業評価等に関する調査報告書 51 頁

⁴英仏における P P P / P F I 動向調査 (政策投資銀行レポート・2003)

⁵ 3rd Street Lighting PFI Bidding Round Guidance for Local Authorities submitting an Expression of Interest 2.1

表 4-9.Street Lighting PFI 事業対象地一覧⁶

No.	場所	PFI クレジット	設置交換設備数(約)
1	Barnet	27.8	19,000
2	Blackpool	31.9	15,000
3	Brent	7.5	11,000
4	Cambridgeshire&Northamptonshire	145.8	111,900
5	Coventry	64.3	32,400
6	Croydon&Lewisham	79.5	44,800
7	Derby	35.7	20,100
8	Dorset	31.6	28,000
9	Ealing	25.3	18,700
10	Enfield	23.7	19,900
11	Hampshire,Southampton&West Sussex	225.0	169,700
12	Harrow	32.0	14,400
13	Islington	12.3	10,688
14	Knowsley	30.2	16,500
15	Lambeth	17.2	11,400
16	Leeds	94.6	82,000
17	Manchester	34.1	41,000
18	Northfolk	38.1	25,000
19	North Tyneside&Newcastle	44.4	51,300
20	Nottingham	44.6	26,900
21	Oldham&Rochdale	67.0	46,600
22	Redcar&Cleveland	21.1	19,200
23	South Tyneside	31.5	24,300
24	Staffordshire	18.0	24,420
25	Stoke	16.0	24,500
26	Sunderland	25.9	36,000
27	Surrey	73.9	73,180
28	Wakefield	16.2	28,000
29	Walsall	18.6	23,000

4)要求水準⁷

SLPP は、Street Lighting PFI 事業の対象範囲や目的、さらに具体的な契約文や要求性能水準の例等が記載されており、各地方自治体が Street Lighting 事業計画を策定するにあたっての参考モデルとして使用されることを目的とした資料とされている。

以下に SLPP において示された主な基準を抜粋する。

⁶ 3rd Street Lighting PFI Bidding Round Guidance for Local Authorities submitting an Expression of Interest AnnexD

⁷ 内閣府 市場化テストの事業評価等に関する調査報告書 67 頁
Hampshire Country Council Street Lighting PFI Project Guide 5.0

(主な要求性能水準の例)

【設置に関して⁸】

- ・ 集中設備整備期間開始から 3 か月の道路ごとの詳細計画を作成する。
- ・ 集中設備整備期間開始から 12 か月の区画ごとの計画を作成する。
- ・ 集中設備整備期間中の各月に撤去する装置の形態と数のガントチャートを作成する。
- ・ 契約日から集中設備整備期間開始までの間に、発注者が性能水準をあらかじめ確認するために、10 本以下の街路灯の設置を行う。

【維持管理に関して⁹】

- ・ 100%の装置が特定の照明デザイン基準に適合した光源でなくてはならない。
- ・ 99%の光源が点灯していなければならない。ただし、点灯とは、光源が機能していない、演色性に影響して著しく照度が減少している、点滅している、規定の時間外に作動している状態を除く。
- ・ すべての種類の装置は、最低 7 日に一度直接点検されなければならない。
- ・ 悪天候等の外部要因の理由を除いて、毎月無作為に抽出された 50 の通りで測光テストを行わなくてはならない。
- ・ 自治体の指示があった任意の月には、無作為に抽出された 10 の通りで測光テストを行わなくてはならない。

⁸ SLPP Street Lighting Procurement Pack - Model Documentation 4.10-4.11

⁹ SLPP Street Lighting Procurement Pack - Model Documentation 8.2,11.1-11.3

(2)ハンプシャー州 Street Lighting PFI 事業

1)事業概要

本事業は、英国 Street Lighting PFI 事業の中でも最大級の規模で実施されている事例である。事業範囲は、ハンプシャー州ほぼ全域の街路灯、幹線道路灯設備、交通標識、地下鉄照明、通信回路網、電気供給設備等について、民間事業者が設置・交換及び維持管理・運営を担う。¹⁰

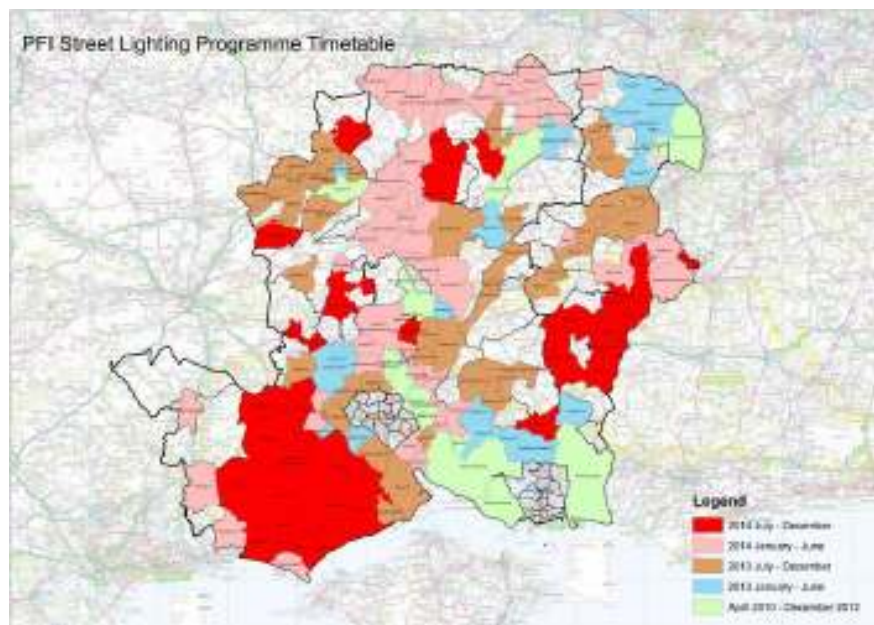


図 4-4. 事業対象範囲¹¹

2)契約期間

契約期間は 2010 年 4 月から 2035 年 3 月までの 25 年で、事業開始から当初 5 年間を集中整備期間として民間事業者が照明設備装置等の再設置・交換工事を行い、以降 20 年間の維持管理・運営を包括的に実施する。

3)事業スキーム

事業の実施に関して、交通省からハンプシャー州議会に PFI クレジットが交付され、ハンプシャー州議会は PFI クレジットを基に民間事業者と PFI 事業契約を結んでいる。

事業主体は、業務を実施する SSE 社が出資して設立した特別目的会社 (SPV) であり、金融機関から初期投資を資金調達し本事業を実施する。

¹⁰ Hampshire Country Council Street Lighting PFI Project Guide P10

¹¹ Hampshire Country Council Street Lighting PFI Project Guide P10

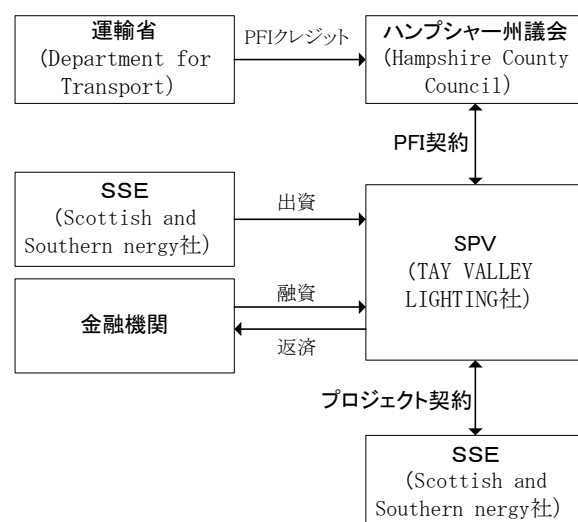


図 4-5. 事業スキーム

4)対象設備

以下に PFI 事業者が実施する交換・設置業務の対象設備を示す。

- ✧ 街路灯と故障した幹線道路灯設備 (street lighting and off highway lighting installations)
- ✧ ボラートを含む内部照明式交通標識 (internally illuminated traffic signs)
- ✧ 外部照明式交通標識 (externally illuminated traffic signs)
- ✧ 駐車場照明
- ✧ モニュメントやビルのフラッドライト
- ✧ 地下鉄照明
- ✧ 橋梁下部照明
- ✧ 民間の通信回線網(供給用の支柱を含む)
- ✧ 電飾
- ✧ 電気配給会社の設備
- ✧ 一部の監視カメラ

州内道路は以下の 3 区分に分類され、それぞれ交換・設置の基準が設けられており(表2)、英国規格に合致しない場合は灯籠部分だけでなく、柱と灯籠部分の両方の交換が必要となる。

表 4-10. 対象設備の区分と設置・交換基準

区分	交換・設置の基準
① 犯罪率の高い住居区域道路	道路照明の英国規格 (BS5489:2003) に合うように再設置
② 犯罪率の低い住居区域道路	既存と同等の割合で再設置
③ 幹線道路 (principal road) と 中心市街地	道路照明の英国規格 (BS5489:2003) に合うように再設置

5)対価の支払い方法¹²

対価の支払い方法は、単一料金に減額基準を適用し支払額を決定する。

¹² 内閣府 市場化テストの事業評価等に関する調査報告書 67 頁
Hampshire County Council Street Lighting PFI Project Guide 5.0

事前に、前年度のインフレ指数と明細目録(収支金と未収支金)を元に年間単位の調整を行い決定される年間合計料金(Annual Unitary Charge)を 12 分割し、毎月合計料金(Monthly Unitary Charge)が算出される。

これに、前月からのサービス提供に関する払戻しや追加の支払い等を考慮し、さらに細かく調整したものが、毎月の支払いとされる。支払いの詳細は、毎月支払報告書(Monthly Payment Report)にすべて記載される。

支払いの詳細は、地方自治体とサービス提供者の間で、契約に従って行われる毎月のミーティングで合意されている。

6)事業の特徴

〈集中設備整備期間〉

事業開始当初5年間の集中設備整備期間に実施する対象設備の交換・設置の範囲は、主に自治体によって決定されるが、期間内に設備の交換・設置を完了するための実施手順は民間事業者の提案に基づき決定される。

〈維持管理期間〉

事業期間を通じて照明装置が有すべき性能は、点灯時間・照度によって規定され(表3)、また性能未達の場合の復旧時間についても欠陥等の程度に応じて定められている。

照明設備の性能水準を維持、達成するために必要な維持管理・修繕の内容、実施時期は民間事業者委ねられている。

表 4-11. 照明設備等の性能水準

装置	点灯期間又は点灯時の照度
街路灯と故障した幹線道路灯設備	点灯 70 ルクス・消灯 35 ルクス
照明式道路標識	点灯 70 ルクス・消灯 35 ルクス
地下鉄・橋梁下部照明	継続的に点灯
照明式ボラート	点灯 70 ルクス・消灯 35 ルクス
横断歩道警告標識(Belisha Beacon)	継続的に点滅
照明式中央分離帯	点灯 70 ルクス・消灯 35 ルクス
通学警告灯 (School Crossing Patrol Warning Light)	必要に応じて
モニュメントや建物用フラッドライト	点灯 70 ルクス・消灯 35 ルクス
駐車場のフラッドライト	点灯 70 ルクス・消灯 35 ルクス
照明式進行方向標識	点灯 70 ルクス・消灯 35 ルクス

表 4-12. 水準未達の例と改善期間(抜粋)

Emergency Fault¹³	
・緊急の対応を要する欠陥 ・3 個以上の隣接した装置の停止を含む欠陥 ・吊灯籠の欠陥、点灯しないボラード	連絡を受けてから 1 時間
Urgent Fault	
Non-emergency Fault のうち、公共に即時の危険をもたらすものではないが、自治体が至急対処しないと大規模又は重要な場所で停止、危険地域での事故等の深刻な問題につながるとしたもの	1 営業日
Non-emergency Fault¹⁴	
・関連規格に適合する装置の故障で Specific Lighting Design Standards で予想されている欠陥 ・すべての落書き、すべての無断張り紙 ・すべての登り止め装置の欠陥 ・誤った方向に曲がった光源又はブラケット ・承認された張り紙等の付属品に関する欠陥	Non-emergency Fault のうち、装置の部品の交換又は修理を含むもの、落書き又は張り紙等の撤去を含むもの
	2 営業日
	Non-emergency Fault のうち、装置全体の交換又は再配置を含むもの(DNO の設備は除く)
	4 営業日
	Non-emergency Fault のうち、緊急の対応が必要ではないが著しい構造的な欠陥があった照明柱の修理又は再設置を含むもの
	2～3 営業日
Snagging Item¹⁵	
・塗装に関して損傷しているもの、均一でないもの ・清潔で整然としていないもの ・油の指されていない照明装置で開かないもの	20 営業日

¹³ SLPP Street Lighting Procurement Pack - Model Documentation P6

¹⁴ SLPP Street Lighting Procurement Pack - Model Documentation P10

¹⁵ SLPP Street Lighting Procurement Pack - Model Documentation P13

4-1-5. 英国における道路維持管理、PFI/PPPなどの今後の動向

イギリスでも道路の老朽化が大きな問題となっている。一方、財政的な制約条件から、道路の修繕費、維持管理費の確保は、2010年の支出見直しで大幅なカットを計画していた。交通省が所管する(資本的投資等の)道路改修費については2011年以降も追加予算などで結果的に確保されたが、地方向けの維持管理費については33%もカット¹⁶されており、必要な道路の維持管理も難しくなっていることが報告されている。

このような背景の中、交通省では2011年、600万ポンドの公債によりHMEP (Highways Maintenance Efficiency Programme)を設立し、道路維持管理組織 (Local Highway Authorities)等に対して道路維持管理の効率化に向けて、成功事例の情報共有化、ガイダンスの作成などを通してリーダーシップの育成、能力の育成、各種のサポートを行なっている。また、少なくとも152のうちの102の道路維持管理組織では、近接する組織と共同して道路の維持管理業務を包括的(複数業務、複数年契約)、フレームワーク合意方式で発注するなど業務の効率化を進めている。(London Highway Alliance , Midlands Highway Alliance などの事例多数)

交通省は、現時点では道路維持管理のスキームとして、PF2(PFIの後継スキーム)を新規に導入することを予定していない¹⁷が、これは長期契約を伴う道路維持管理予算の確保が困難であることに起因していると考えられる。

一方、Pinch Point Fund や Local Growth Fund など別の公債の活用が、幹線道路の維持管理、とりわけ街灯の維持管理、更新に有効か注目している。

¹⁶ National Audit Office, “Maintaining strategic infrastructure: roads” 3 June 2014

¹⁷ Department for Transport, Gearing up for efficient highway delivery and funding, January 2014

4-2. 米国ミズーリ州の性能規定による橋梁改良事業

(1) 事業概要

本事業は、ミズーリ州交通局(MoDOT)が管理する 10,224 橋の内、老朽化、構造条件等の理由で保全行為が必要な州内全域の約 800 橋の橋梁に関し、その架け替え若しくは大規模補修工事に係る設計・施工および資金調達一式ならびに工事後 25 年間の維持管理(性能保持)一式を民間事業者に長期・包括的契約(Design, Build, Finance and Maintain: DBFM)に基づき実施する事業スキームであった。

実際には、米国サブプライム住宅ローン問題、それに端を発した金融資本市場の混乱により、大規模補修工事は、従来型の「設計・施工分離発注方式(Modified Design-Bid-Build: MDBB)」、架け替え対象は、「設計・施工一括発注方式(Design-Build: DB)」として実施され、資金調達は MoDOT が行う事業スキームとなった。ここでは、当初計画された DBFM 方式について記載する。

(2) 業務範囲

対象施設としては、州内の健全度ランク 3 及び 4 となっている 1093 橋(図 4-6.)の内、架け替えや大規模補修工事が必要とされた 802 橋である。事業開始 4 年間(2008-2012 年)で架け替え若しくは大規模修繕工事を終了し、その後少なくとも 25 年間は良い状態(健全度ランク 6 以上)に保つよう(図 4-7)に維持管理を実施する。

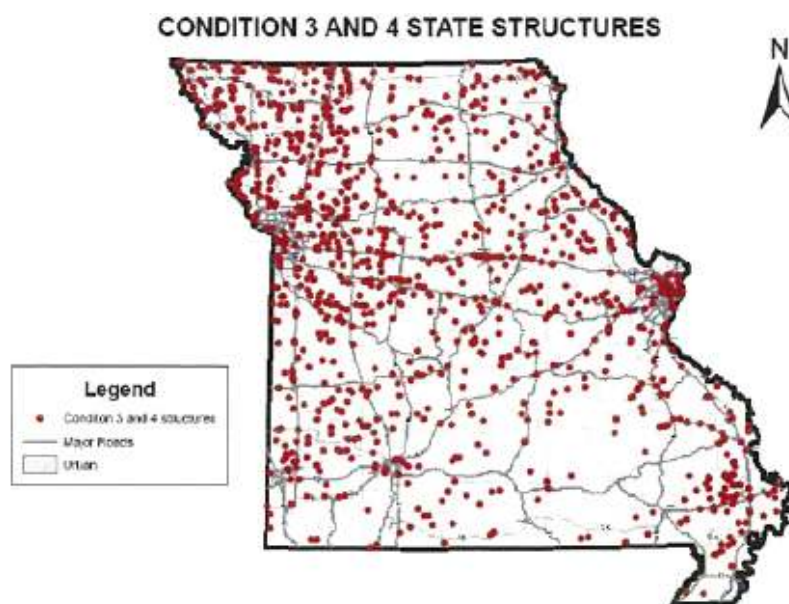
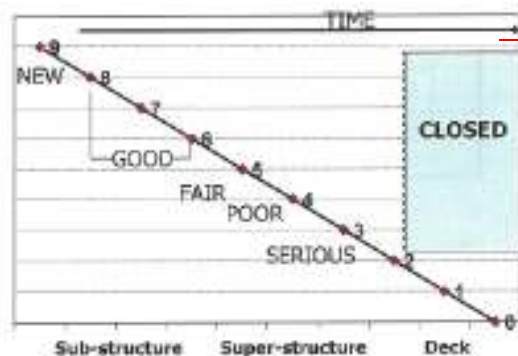


図 4-6. 健全度ランク 3 および 4 の橋梁の分布図

出典:「第 41 回海外道路調査団報告書」、2009.3、財団法人 高速道路調査会」



健全度ランク(Condition Ratings)	具体的な状態
9 新築相当 (EXCELLENT CONDITION)	—
8 とても良好 (VERY GOOD CONDITION)	記録やベタ剥離なし。
7 良好 (GOOD CONDITION)	いくつかの小さな凹陥あり。
6 満足 (SATISFACTORY CONDITION)	構造部材に腐食の発生、損傷あり。
5 適正 (FAIR CONDITION)	支保の主要構造部材が健全だが、腐食や表面欠陥、ひび割れ、剥離、劣化が見受けられる。
4 劣化 (POOR CONDITION)	腐食欠陥、剥離、反離等が見られる状態。
3 深刻な劣化 (SERIOUS CONDITION)	主要構造部材に深刻な腐食欠陥、ひび割れ、剥離、劣化が見受けられる。部分的な劣化が見られる。鋼材の腐食やコンクリート部材のせん断クラックが見られる。
2 限界的な劣化 (CRITICAL CONDITION)	主要な構造部材の劣化が進み、鋼材の腐食やコンクリート部材のせん断クラックが見られる。劣化により下部工の劣化がみられる。劣化調査を行わない場合は、封鎖がとられるまで通行止めとする状態。
1 危険状態 (IMMINENT FAILURE CONDITION)	主要な構造部材に大きな腐食や表面欠陥があるか、腐食の安定性に影響を与える劣化が顕著にみられる。劣化が進行している。
0 閉鎖 (FAILED CONDITION)	封鎖状態で通行できない状態。

図 4-7. 健全度ランク(連邦道路庁: FHWA)制定

出典:「第 41 回海外道路調査団報告書」、2009.3、財団法人 高速道路調査会」

(3)事業の特徴

1)対象橋の規模

本事業の対象となる橋梁は以下のとおりであり、最大でも橋長 800ft(240m)、幅員 50ft(15m)となっており、特殊橋梁、・長大橋梁、都市部橋梁は除外されている。

橋長 147ft(44m)、幅員 24ft(7.2m)

橋齢 60 年(大規模補修工事対象橋梁:平均 48 年、架け替え対象橋梁:平均 66 年)

架橋位置 主に郊外

平均交通量は 1,900 台/日



図 4-8. 事業対象橋梁の損傷例

出典:「第 41 回海外道路調査団報告書」、2009.3、財団法人 高速道路調査会」

2)補修工事業務、架け替え業務の性能規定

「NBIS(National Bridge Inspection Standards)の基準に則って上部工、下部工、床版等の健全度を 6 以上に保つ」というサービスが主たる業務であり、日常管理は業務に含まれておらず、交通サービス確保のための緊急的な修繕は MoDOT が費用を負担して実施する。

健全度は、局所的であっても健全度の最も低い箇所が橋梁の健全度となる。健全度の評価が異なる場合、第三者機関に判定を依頼し、判定に負けたほうが判定費用を負担する契約となっている。なお、健全度ランク 5 以下の修繕機関として 6 ヶ月から 2 年間の執行猶予を与え、その間に修繕を完了すればペナルティは与えないこととしている。

「対策後、少なくとも 25 年間は良い状態(健全度ランク 6 以上)に保つように維持管理すること」といった客観的指標のみを示し、その実現方法(架け替えるか、大規模補修とするか)は、民間事業者の判断に

委ねている。また、架け替えにおける工法・構造形式も、AASHTOにより精査され承認された構造であれば、個別の橋梁の設計で MoDOT は精査を行わず、プロジェクトの遂行スピードを上げている。

3)事業スキーム

事業スキームを図 4-9.に示す。主な概要は以下のようになっている。

- ・民間が資金調達を行い、設計・施工後の 25 年間の維持管理も行わせる他、MoDOT は対策(架け替え・大規模補修工事)完了後に対価を支払う(維持管理期間 25 年間に亘って述べ支払い)こととしている。なお、維持管理期間中の物価変動リスクは MoDOT が負担する。
- ・SPV(特別目的会社)は、対策が完了するまで MoDOT からの支払いがないため、事業を実施するための費用を自らの出資の他、金融機関からのローンおよび私的活動債(Private Activity Bonds: PABs)で調達する。
- ・SPV は維持管理期間の 25 年間に亘って述べ支払される対価(更新費+維持管理費)を支払い原資として、初期投資に用いた PADs や金融機関へのローン支払いを行う。業務上のコストオーバーランなどのリスクは、SPV は負わずいずれかの企業が負担することとなっており、SPV は一切のリスクを取らない仕組みとなっている。
- ・融資金融機関が一定の介入を可能とするための必要事項を規定した直接協定(Direct Agreement)が MoDOT と締結されている。MoDOT より事業計画の解除権行使(SPV 構成員のうち業務不履行を起こし企業の差し替え)を有しているため、事業継続性、融資資金回収を高めている。
- ・入札ボンド(履行保証保険)については、事業全体では保証額が巨額すぎるため、USD200 百万か建設コストの 25%のどちらか小さい額に対して保証することとなっている。

この事業スキームは、異業種コンソーシアム(建設会社、維持管理会社および金融機関)として取り組むことにより、互いに業務内容を監視しあう「チェック&バランス」システムとなるため、コスト管理には有効と考えられている。また、健全度を維持管理期間に亘って維持しなければ最終的に民間事業者が投資を回収できない(対価が支払われない)という仕組みは、「つくり逃げ」等のモラルハザードを阻止する上でも有効と評価できる。

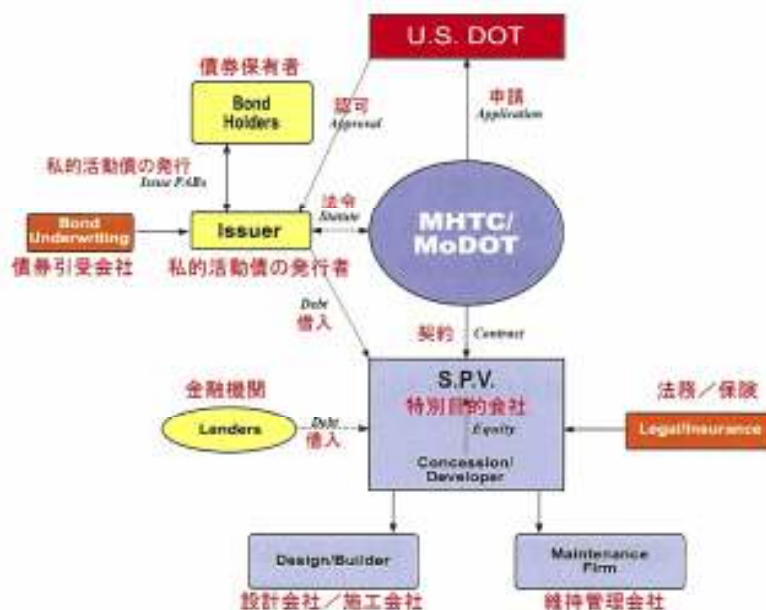


図 4-9. 事業スキーム

出典:「第 41 回海外道路調査団報告書」、2009.3、財団法人 高速道路調査会」

※私的活動債は、地方政府による一般財源保証がある政府債と異なり、償還財源をプロジェクト収入に求めるものであり、地方政府の保証はない。なお、私的活動債は原則として利子所得に対する連邦所得税が課せられる課税債であるが、免税措置を講じられている特別私的活動債(qualified private activity bond)もある。2007 年以降、空港・港湾の他、高速道路と物流施設を民間事業者が整備・運営する事業に対しても適用できる改正がなされている。

4)事業効果

当初、DBFM 方式では、MoDOT の橋梁の年間予算 USD50 百万/年とほぼ同等の USD52.7 百万/年が提示されていた。しかし、米国の金融資本市場の混乱によって、政府保証の政府債と私的活動債の金利差の拡大(図 4-10)、調達コストの増大(市場の混乱・事業規模の拡大により計画が供給を上回った)により USD65 百万～USD71 百万までコスト上昇した。

そのため、ミズーリ州高速道路・交通員会(MTHC)の指示により、「連邦政府の保証がある州債を発行して、短期間で 802 橋の架け替え若しくは大規模補修工事を実施する」方針が出された。



図 4-10 民間の調達金利と MoDOT の調達金利の比較

出典:「第 41 回海外道路調査団報告書」、2009.3、財団法人 高速道路調査会」

(5)代替調達方式

新しい事業スキームは、2 方式を利用し、資金調達・維持管理に関する業務は民間事業者の業務から外れた。

- ・大規模補修工事対象(248 橋)は、橋梁形式、橋長、架橋位置によってグループ分けした上で、従来型の「設計・施工分離発注方式(修正版)(MDBB)」を採用。資金調達は、MoDOT が行う。
- ・架け替え対象(554 橋)は、「設計・施工一括発注方式(DB)」を採用。資金調達は、MoDOT が GARVEE(Grant Anticipation Revenue Vehicles)という連邦政府保証がある債券を発行し資金調達。

この事業スキームにより、当初の DBFM 方式に比べ USD300～500 百万程度のコスト縮減ができると推定している。

※GARVEEは、将来の連邦政府の補助金を償還金として債券を発行する資金調達方法である。現時点における施設整備の投資を道路の供用期間中の負担とすることができ、地方債やレベニュー債などの長期金融市場商品に通じる性格を有するもの。

第5章 インフラへの公共施設等運営権方式の導入

本章では我が国インフラへの公共施設等運営権方式の導入について、PFI 法及び公共施設等運営権に関する関連法整備、空港及び下水道分野での検討、導入状況、検討課題等について整理する。第1節では公共施設等運営権に関して、PFI 法及び PFI 基本方針改正の概要と公共施設等運営権事業の推進を図る政府施策等について述べる。第2節では公共施設等運営権及び公共施設等運営事業等に関するガイドラインの概要とインフラへの導入に際して特に課題となるとと思われる項目について整理する。第3節では空港事業への導入について、民活空港法及び基本方針の概要と事業実施中の仙台空港特定事業について事業内容、スキームの概要を整理する。第4節では公共施設等運営権事業の下水道分野への導入を図るために策定された「下水道事業における公共施設等運営事業等の実施に関するガイドライン(案)」の概要について述べる。

5-1. 公共施設運営権及び公共施設運営権事業の動向

(1) PFI 法及び関連法の改正

1) PFI 法の改正

平成23年5月24日に可決、成立、同6月1日に公布された改正 PFI 法において、PFI 事業として新たに公共施設等運営権方式による事業の実施が可能となった。

「公共施設等運営事業」については、「特定事業であって、公共施設等の管理者等が所有権を有する公共施設等(利用料金を徴収するものに限る)について、運営等を行い、利用料金を自らの収入として収受するものをいうものとする」とされ、「公共施設等の管理者等は、公共施設等運営権が設定されることとなる民間事業者を選定しようとする場合には、実施方針に選定事業者に公共施設等運営権を設定する旨、公共施設等の運営等の内容及び存続期間、費用を徴収する場合には、その旨、公共施設等運営権実施契約に定めようとする事項並びに利用料金に関する事項について定めるものとする」とされている。

すなわち、

- ① 特定事業であること
 - ② 公共施設等の管理者等が所有権を有すること
 - ③ 利用料金を徴収する公共施設等に限定すること
 - ④ 運営権の付与は一定期間であること
- などの条件で、定義、限定されている。

公共施設等運営権方式は通称コンセッション方式とも呼ばれるが、海外では新設／既設、公共所有(BTO)／民間所有(BOT)を問わず、民間事業者には有料公共事業の運営権を一定期間(有期)与える方式とされている場合が多く、用語定義が異なるため留意が必要である。

関連条文要旨は下記の通りである。

(定義) 第二条

- ・この法律において「公共施設等運営事業」とは、特定事業であって、公共施設等の管理者等が所有権を有する公共施設等(利用料金を徴収するものに限る)について、運営等を行い、利用料金を自らの収入として収受するものをいうものとする。
- ・この法律において「公共施設等運営権」とは公共施設等運営事業を実施する権利をいうものとする。

(公共施設等運営権の設定) 第十六条

- ・公共施設等の管理者等は、選定事業者に公共施設等運営権を設定することができる

(公共施設等運営権実施契約) 第二十二条

- ・公共施設等運営権者は、公共施設等運営事業を開始する前に、実施方針に従い、公共施設等運営権実施契約を締結しなければならない。

(公共施設等の利用料金) 第二十三条

- ・公共施設等運営権者は、利用料金を自らの収入として収受するものとする。
- ・利用料金は、実施方針に従い、公共施設等運営権者が定めるものとする。この場合において、公共施設等運営権者は、あらかじめ、当該利用料金を公共施設等の管理者等に届け出なければならない。

(性質) 第二十四条

- ・公共施設等運営権は、物権とみなし、この法律に別段の定めがある場合を除き、不動産に関する規定を準用する。

2)減価償却資産の耐用年数等に関する省令改正

公共施設等運営権に係る PFI 法改正に伴い、税制関連法が改正されている。公共施設等運営権事業では公共施設の所有権は公共にあるため、民間事業者(運営権者)は運営管理する公共施設の修繕・改築投資に対して減価償却をすることが出来ない。このため、運営権を償却資産と見なし、その償却期間を運営権契約の期間とするよう下記省令が改正されている。

○減価償却資産の耐用年数等に関する省令改正

(最終改正:平成二五年九月四日財務省令第五二号)

五 公共施設等運営権

当該公共施設等運営権に係る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(平成十一年法律第百十七号)第十九条第三項(公共施設等運営権の設定の時期等)の規定により公表された同法第十七条第三号(公共施設等運営権に関する実施方針における記載事項の追加)に掲げる存続期間の年数

(2)PFI 基本方針の改正

PFI 法の改正に伴い、PFI 基本方針の改正が行われている。(平成 24 年 3 月 27 日閣議決定による。現時点の基本方針は平成 25 年 9 月 20 日改正されたもの。)改正内容は公共施設等運営権事業関係を中心に、民間事業者による提案制度、技術提案、公務員の派遣関連等に関する項目新設、変更である。

なお、PFI 法においては、PFI 法の対象施設として下記の公共施設等が列挙され、殆どの公共施設がその対象となっているが、公共施設等運営権については上記に述べた要件(有料事業であること、所有権は公共、契約期間是有期等)のみ示され、具体的な対象施設、事業は示されていない。

○PFI 法の対象とする公共施設等

(定義) 第二条

この法律において「公共施設等」とは、次に掲げる施設(設備を含む。)をいう。

- 一 道路、鉄道、港湾、空港、河川、公園、水道、下水道、工業用水道等の公共施設
- 二 庁舎、宿舍等の公用施設
- 三 賃貸住宅及び教育文化施設、廃棄物処理施設、医療施設、社会福祉施設、更生保護施設、駐車場、地下街等の公益的施設
- 四 情報通信施設、熱供給施設、新エネルギー施設、リサイクル施設(廃棄物処理施設を除く。)、観光施設及び研究施設
- 五 船舶、航空機等の輸送施設及び人工衛星(これらの施設の運行に必要な施設を含む。)
- 六 前各号に掲げる施設に準ずる施設として政令で定めるもの

上記、公共施設等で公共施設等運営権の要件に該当する施設は公共施設等運営権の対象施設となり得ると理解されるが、PFI 基本方針の別表において、本 PFI 基本方針改正時点(平成 24 年 3 月 27 日)で公共施設等運営権の適用が可能な事業が明示されている。該当条項及び別表は下記の通り。

○公共施設運営権の設定が可能な公共施設等

(四 公共施設等運営権に関する基本的な事項)

(1 運営権に関する実施方針の策定等及び運営権の設定に関すること)

- ・国等は、法第10条の6第1項の規定により運営権を設定するときは、選定事業者に対し、設定書を交付すること。
- ・個別法において公共施設等の設置、管理、運営の規定がある法律に基づき管理者等が設定されている公共施設等であって利用者から利用料金を徴収するものに対する運営権の設定については、別表とおりであること。

表 5-1. PFI 基本方針別表 公共施設等運営権が設定可能な公共施設等

施設	管理者等	根拠法令	公共施設等運営権の設定について
水道施設	水道事業者 水道用水供給事業者	水道法	設定は可能(注1)
国庫施設	国 地方公共団体 独立行政法人 等	国庫法	設定は可能 ただし、国庫法第7条第5項の趣旨に 照らし、営利を目的とする者が国庫 本体を事業範囲とすることは認めら れない。
社会福祉施設	社会福祉事業者	社会福祉関係各法	設定は可能(注1)
漁港 (プレジャーボート収容施設)	地方公共団体	漁港漁場整備法	設定は可能
中央卸売市場	都道府県又は人口20万人以上の人口 を有する市等	卸売市場法	設定は可能
工業用水道事業	地方公共団体 地方公共団体以外の者等	工業用水道事業法	設定は可能
熱供給施設	熱供給事業者	熱供給事業法	設定は可能(注1)
駐車場	地方公共団体 等	駐車場法	設定は可能
都市公園	地方公共団体 等	都市公園法	設定は可能
下水道	地方公共団体	下水道法	設定は可能
道路	地方公共団体 等	道路整備特別措置法	今後の料金制度のあり方とあわせて 設定を検討
賃貸住宅	地方公共団体 等	公共住宅法等	設定は可能
鉄道(軌道を含む)	地方公共団体 等	鉄道事業法 軌道法	設定は可能(注1)
港湾施設	地方公共団体 等	港湾法	設定は可能
空港	国 地方公共団体 空港会社	航空法 空港法等	関西国際空港及び大阪国際空港に ついては可能。また、国管理空港等 については、公共施設等運営権制度 を適用した運営等の民間委託を可能 とする措置を定める法案を第180回 国会(常会)に提出したところ(注2)。
産業廃棄物処理施設	産業事業者 産業物処理センター	産業物の処理及び清掃に関する 法律	設定はしない
浄化槽	個人、法人、市町村又は一部 事務組合	浄化槽法	設定は可能

(注1)各事業を運営するためには、別途、各事業法に基づく許可等を受けることが必要。

(注2)平成24年3月27日現在。

出典:PFI 基本方針別表

(3)PPP/PFI の抜本改革に向けたアクションプランについて

1) PPP/PFI の抜本改革に向けたアクションプラン(平成 25 年 6 月 6 日公表)

平成 25 年 6 月に策定された「日本再興戦略」及び「経済財政運営と改革の基本方針」(骨太方針)において、今後の社会資本整備へ PFI/PPP を積極活用する方針が示されたが、これを受ける形で、平成 25 年 6 月 6 日に民間資金等活用事業推進会議より PFI/PPP 事業の抜本的な改革を図り、具体的数値目標を掲げて積極的な導入を図る、「PPP/PFI の抜本改革に向けたアクションプラン」が公表された。数値目標及び主な具体的取組は下記の通り。

(数値目標)

今後 10 年間(平成 25～34 年)で 12 兆円規模に及ぶ下記の類型による事業を重点的に推進する。

- | | |
|------------------------------------|---------|
| ①公共施設等運営権制度を活用した PFI 事業 | :2～3 兆円 |
| ②収益施設の併設・活用など事業収入等で費用を回収する PFI 事業等 | :3～4 兆円 |
| ③公的不動産の有効活用など民間の提案を活かした PPP 事業 | :2 兆円 |
| ④その他の事業類型 | :3 兆円 |

(主な具体的取組み)

①の公共施設等運営権制度を活用した PFI 事業に関する主な取組みは下記の通りである。

○具体的な分野での事業促進に関連するもの

- ・空港、上下水道事業における公共施設等運営権制度の積極的導入
- ・地方道路公社の有料道路事業における公共施設等運営権制度の活用
- ・「水道事業におけるPFI導入検討の手引き」の改訂及び事業者への周知等

○制度、環境の整備等に関連するもの

- ・公共施設等運営権制度に係る実務的な指針(ガイドライン)の発出
- ・民間資金等活用事業推進機構の設立等、インフラ投資市場の育成
- ・事業の掘り起し、事業モデルの具体化・提示、案件形成に対する支援、地方公共団体への周知・推奨等による案件形成及び事業化の促進
- ・公共施設等運営権制度及び指定管理者制度の手続を一体的に行うことができる措置の法改正を含めた検討
- ・運営事業に従事することとなる公務員の出向等に関する法的根拠の整備等

また、道路事業に関しては、下記取組みが挙げられている。

②収益施設の併設・活用など事業収入等で費用を回収する PFI 事業等において、

- ・高速道路(特に大規模改修が必要な首都高)など、公共施設の維持・更新にPPP的手法の導入検討

③公的不動産の有効活用など民間の提案を活かした PPP 事業において、

- ・道路占用制度の弾力化による道路維持管理への民間活用

2)「PPP/PFI の抜本改革に向けたアクションプランに係る集中強化期間の取組方針について」

(平成 26 年 6 月 16 日公表)

昨年策定された「日本再興戦略」及び「経済財政運営と改革の基本方針」(骨太方針)は本年(平成 26 年)6 月にそれぞれ改訂されている。

「日本再興戦略」ー未来への挑戦ー、平成 26 年 6 月 24 日 公表

「経済財政運営と改革の基本方針 2014」～デフレから好循環拡大へ～、同日付け

「経済財政運営と改革の基本方針 2014」(第 3 章 2.(2) 社会資本整備(民間能力の活用等))では、PFI について今後 3 年間で公共施設等運営権事業実施の集中期間とする下記内容が述べられている。

- ・民間の資金・ノウハウを活用し、できるだけ税財源によらずに効果的・効率的なインフラ整備・運営を可能とするため、集中強化期間や数値目標を設定し(コンセッション方式について今後3年間で2～3兆円)、その実現に向けて国・地方が連携して取り組むことで、「PPP/PFI」の抜本改革に向けたアクションプラン」の実行を加速する。
 - ・コンセッション方式を空港、上下水道、道路等へ積極的に導入するとともに、道路上部空間の利用等により、都市再生と一体的な高速道路の大規模改修を可能とする法律の改正を踏まえ、PPPを活用した具体的な事業実施に向け、民間投資を喚起する観点からの容積率の緩和等を含め、検討を加速する。地方公共団体へインセンティブとなるよう官民連携効果の高い投資へ重点化する。
- 上記を受ける形で平成26年6月16日に民間資金等活用事業推進会議より「PPP/PFIの抜本改革に向けたアクションプランに係る集中強化期間の取組方針について」が公表された。

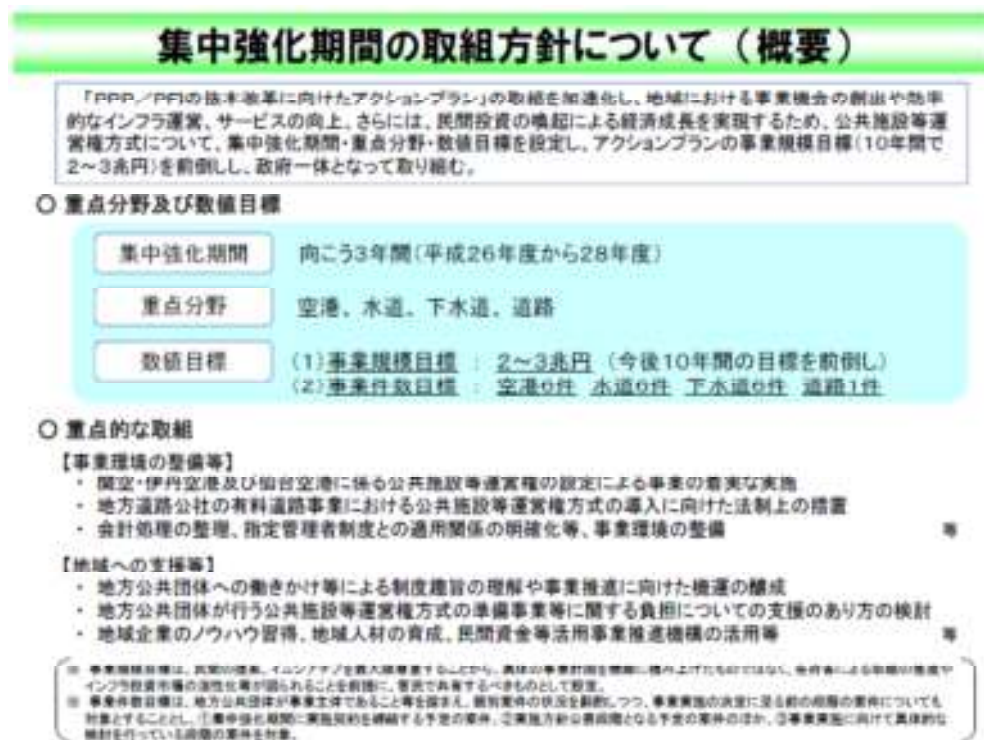


図 5-1. PPP/PFI の抜本改革に向けたアクションプランに係る集中強化期間の取組方針について(平成26年6月16日) 出典:内閣府民間資金等活用事業推進室(PFI推進室)HP

概要は下記の通り。

○集中強化期間における重点分野及び数値目標

- ①向こう3年間(平成26年度から28年度)を集中強化期間とする。
 - ②空港、水道、下水道、道路を集中強化期間において公共施設等運営権方式の事業を推進する重点分野とする。
 - ③集中強化期間における公共施設等運営権方式の事業の数値目標は以下のとおりとする。
 - ・事業規模目標:2～3兆円
 - ・事業件数目標:空港6件 水道6件 下水道6件 道路1件
- ※事業規模目標は、民間の提案、イニシアチブを最大限尊重することから、具体の事業計画を精緻に積み上げたものではなく、各府省による取組の推進やインフラ投資市場の活性化等が図られることを前提に、官民で共有するべきものとして設定したもの。
- ※事業件数目標は、地方公共団体が事業主体であること等を踏まえ、個別案件の状況を斟酌しつつ、事業実施の決定に至る前の段階の案件についても対象とすることとし、①集中強化期間に実施契約

を締結する予定の案件、②実施方針公表段階となる予定の案件のほか、③事業実施に向けて具体的な検討を行っている段階の案件を対象とする。

○重点的な取組み施策

集中強化期間における重点的な取組みは下記の通り。(抜粋)

(事業環境の整備等)

- ・関西国際空港・大阪国際空港、仙台空港に係る公共施設等運営権の設定による事業の着実な実施
- ・仙台空港における運営権者への必要な業務・ノウハウ承継の実施、仙台空港等の先行事例の検証や民間ニーズの把握に併せた公務員出向等に関する法的根拠の整理等を進め、必要に応じ所要の措置の実施
- ・上下水道における会計上の処理方法に関し、更新投資の償却や税金などの費用処理についての実務的な観点からの整理
- ・下水道における実施契約や要求水準の項目や考え方等の整理・公表
- ・水道における公共施設等運営事業に係る既存制度を適用する仕組みの検討
- ・公共施設等運営権制度と指定管理者制度との適用関係、公共施設等運営権設定時の地方公共団体側の業務の地方公営企業法上の取扱、運営権者への公務員の出向等及び下水道分野における公共施設等運営権制度を活用したPFI事業に対する地方公共団体向けの国庫補助制度の適用等の関連制度について、必要な通知の発出及びガイドライン・手引きの改正等による解釈の明確化
特に道路事業については具体的事業への導入を視野に下記取組みが挙げられている。
- ・地方道路公社の有料道路事業における公共施設等運営権方式の導入に向けた法制上の措置
- ・道路上部空間の利用等により、都市再生と一体的な高速道路の大規模改修を可能とする法律の改正を踏まえ、首都高速道路築地川区間をモデルケースとし、PPPの活用について検討を推進

5-2. 公共施設等運営権及び公共施設等運営事業等に関するガイドライン

2013年6月6日に内閣府PFI推進室より「公共施設等運営権および公共施設等運営事業に関するガイドライン」(以下、「運営権ガイドライン」)が公表されている。本ガイドラインは公共施設等運営事業全般を対象としたもので個別分野については、「各省庁が運営事業の円滑な実施のため、PFI法令にのっとりつつ、状況に応じて工夫を行い、本ガイドラインに示したものの以外の方法等によって運営事業を実施することを妨げるものではない。」との位置付けになっている。また、「本ガイドライン(第一版)は、公共施設等運営権に関し、現時点で判明している論点等をまとめたものであり、今後の実施状況や同事業に係る調査・検討の進展等を踏まえ、必要に応じ本ガイドラインの一部若しくは全部を変更し(第二版)、または新たなガイドラインを示すこととする。」とされている。このため、今後、各個別事業分野において、それぞれの分野特性に適したガイドラインの作成、公表が想定、期待される。下水道事業については5-4.で述べるように、既に「下水道事業における公共施設等運営事業等の実施に関するガイドライン(案)」が策定、公表されている。なお、空港事業については次節で述べるように、民活空港法の成立、同基本方針の策定、公表後、仙台空港特定運営事業等実施方針公表という流れとなっており、具体事業において、実施方針、募集要項、公共施設等運営権実施契約等を定める位置づけとなっている。

「運営権ガイドライン」の概要は下記の通り。

(1) 公共施設等運営権制度について

公共施設等運営権制度の特長、効果のポイントが下記のように整理されている。

- ・運営権は、利用料金の徴収を行う公共施設等について、当該施設の運営を行う権利を民間事業者を設定するものである。
- ・利用料金の決定等を含め民間事業者による自由度の高い事業運営を可能とすることにより、民間事業者の創意工夫が生かされ、既存インフラの価値が高まり、利用促進が図られることにより、公共施設等の管理者等、民間事業者、利用者の三者にとってそれぞれ有益なものとなることが期待される。

- ・運営権を財産権と認め、その譲渡を可能とするとともに、抵当権の設定、減価償却等による資金調達
の円滑化等が図られることが期待される。

(2)運営権制度の留意事項

運営権制度の主な留意事項について、表 5-2 に整理して示す。

表 5-2 公共施設等運営権制度の留意事項

項目		留意点内容
実施方針		実施方針の策定に当たっては、運営事業の事業内容、民間事業者の選定方法等についてなるべく具体的に記載すること。
民間事業者の選定	公募プロポーザル方式の採用等	企画競争、公募型プロポーザル等競争性のある随意契約の活用が考えられること。また、競争性のある随意契約を採用する必要がある場合、総合評価一般競争入札による事業者選定が考えられること。
	競争的対話方式の活用	要求水準書等の作成（調整）のため、事業スキーム、資金調達スキーム、運営方法等多面的な観点から幅広い提案を求める必要がある場合、管理者等の判断により、競争的対話方式の活用が考えられること。
リスク分担		公共施設等運営権実施契約（以下、「実施契約」という。）は、運営事業に係る責任とリスクの分担その他実施契約の当事者の権利義務を取り決めるものであり、また、リスク分担の内容が運営権に係る契約当事者に求められる金銭の負担額にも影響を与えるものであるため、できる限りあいまいさを避け、具体的かつ明確なものとすること。
利用料金		実施方針に運営権に関する公共施設等の利用料金に関する事項を定める場合には、公共施設等運営権者（以下「運営権者」という。）の自主性と創意工夫が尊重されることが重要であること等に留意して、適切な利用料金の上限、幅などについて規定すること。
土地等の賃貸借	賃貸借契約との関係	運営権者が公共施設等を運営するに当たり、特段の事情のない限り、実施契約のほかに国有財産法等に基づく賃貸借契約又は使用許可を必要としないと考えられること。
	第三者への転賃	一方、運営権者がその権利を権原として当該公共施設等を貸与することを認めたものではないと考えられることから、運営権者が、運営事業の一環として、管理者等の所有する建物の一部をテナント等第三者に貸し付けるためには、運営権者が当該建物の賃借権を得た上で当該賃借権を権原としてテナント等第三者に転賃する必要があると考えられること。
運営権対価	運営権対価の設定及び支払い方法	運営権対価は、あらかじめ実施契約において管理者等・運営権者間で定めた金額であり、運営権対価の支払い方法・時期については、管理者等及び運営権者の合意により決定すること。
	運営権対価の算出方法	運営権対価の算出方法は、運営権者が将来得られるであろうと見込む事業収入から事業の実施に要する支出を控除したものを現在価値に割り戻したものの等の合理的な手法が考えられること。
V F M の評価		運営事業は、事業規模、事業内容、事業期間を踏まえ、リスクを定量的に把握・分析することが重要である。一方、定量的に評価できないリスクが一定程度存在することが考えられることから、定量的評価でV F Mがない場合であっても、定性的評価により、総合的にP F I事業としての実施の適否を判断することも考えられること。
運営権の設定	増改築の扱い	施設の増改築部分に既存の運営権を及ぼすことはP F I法上許容されていると解されること。
	増改築の扱い	増改築が行われる場合において、当該増改築が行われた分に既存の運営権が及ぶときは、新たな運営権の設定手続は不要と考えられること。
	指定管理者制度との関係	運営権の設定と指定管理者の指定を同一の者に対して同一の内容で行うことが可能であること。
モニタリング		運営事業の実施に重大な悪影響を与えるおそれがある事態が発生した時には、第三者である専門家による調査の実施とその調査報告書の提出を求めることができる旨実施契約に規定すること。
更新投資・新規投資		いわゆる新設工事や施設等を全面除却し再整備する場合には、PFI事業として実施した後、運営権を設定することが考えられること。
運営権者に係る株式譲渡及び債権流動化		運営事業については、多様な主体による民間資金の調達を可能とする必要性が高い事業が多いものと考えられ、履行能力の確保を前提として、株式譲渡の制限については、適切な事業実施を図る上で必要最小限とすることが必要であること。
運営権の移転		運営権の移転に一定の要件を課す場合は、実施方針において、運営権の移転に関する条件をあらかじめ規定する必要があること。
運営権の取消し等	運営権の取消し判断	管理者等は、公益上の必要による運営権の取消しを行おうとする際は、運営権により実施されるサービスの公益性と、新たに生じた公益上の必要性とを客観的に評価・比較した上で、取消し等に係る判断を慎重に行うこと。
	損失の補償	運営権の取消しに伴う損失の補償は、公共用地補償基準における営業補償の基準に従い行われることとなると考えられること。
	残余期間相当分の対価の返還	運営権が取り消された時点において、すでに運営権者が支払った運営権対価のうち残余の事業期間分に対応する分については、運営権者へ支払う必要があると考えられること。
運営事業の終了		運営権者が任意で行う増改築等については、新たに選定された運営権者や管理者等が当該増改築等を行った元の運営権者に対し、バリュアアップ相当分の時価等の全部又は一部を支払うことが考えられること。
運営権のスキーム		運営権のスキーム図(略)
運営事業のプロセス		運営事業のプロセス(略)

出典:公共施設等運営権及び公共施設等運営事業等に関するガイドラインの内容を加工

重要と思われる事項、インフラ事業への導入に際して検討が必要と思われる事項は下記の通り。個々で掲げられた留意事項の内、事業者選定手続き、料金の設定、運営権の設定、施設の更新、改築に係わる事項等について整理する。

○民間事業者の選定について

- ・要求水準書等の作成(調整)のため、事業スキーム、資金調達スキーム、運営方法等多面的な観点から幅広い提案を求める必要がある場合、管理者等の判断により、競争的対話方式の活用が考えられる。
- ・具体的には、管理者等が応募者と提案内容の確認・交渉を行い、その結果に基づき要求水準等を作成(調整)すること、対話終了後、提案書の提出要請を行うこと、必要に応じ対話参加者を三者程度に絞り込むことが考えられる。

○利用料金について

利用料金については、改正 PFI 法に基づき、運営権者の自主性と創意工夫を尊重しつつ、適切な利用料金の上限、幅などについて規定することが原則とされているが、個別法に規定がある場合については、当該法の規定に従うこととなっている。

- ・実施方針に運営権に関する公共施設等の利用料金に関する事項を定める場合には、以下の点に留意して、適切な利用料金の上限、幅などについて規定する。

ア 運営権者の自主性と創意工夫が尊重されることが重要であること。

イ 特定の者に対して不当な差別的取扱いをするものではないこと。

ウ 社会的経済的事情に照らして著しく不適切であり、公共施設等の利用者の利益を阻害するおそれがあるものではないこと。

- ・個別法に料金に関する規定がある場合は、当該規定に従い所定の手続を行い、併せてPFI法第10条の10 第2 項に基づく届出を行う(但し当該個別法に特段の規定がある場合を除く。)

後述するが、空港事業の場合は上記原則に従う考えとなっている。下水道事業について本原則及び下水道法の規定に基づき、「下水道事業における公共施設等運営事業等の実施に関するガイドライン」において料金設定の考え方が示されている。(5-4 参照)。有料道路については、道路整備特別措置法等において償還主義、便益主義等に基づく料金設定、料金水準の規定がある。(第6章参照。)

○運営権対価について

- ・運営権対価は、実施契約において管理者等と運営権者が定めた価格であることから、その価格は一に定まり、運営権対価は固定価格と考えられる。

- ・運営権対価とは別途に、実施契約の中にプロフィットシェアリング条項等(※)を設けることが考えられる。

(※)各事業年度の収益があらかじめ規定された基準を上回った場合に、その程度に応じて運営権者から管理者等に金銭を支払う条項。

○運営権対価の支払い方法について

- ・運営権対価の支払方法についてPFI法に特段の制約はないことから、一括払いに限らず分割払いも可能である。

○運営権の設定手続きについて

- ・公共施設等の建設と併せて運営権を設定する場合、運営権の設定や実施契約の締結は当該建設の後となる。この場合、建設に係る事業契約の締結と同時に、停止条件付の実施契約や実施契約の仮契約を締結することが可能である。

- ・運営事業が実施される公共施設等について増改築が行われる場合、当該増改築が行われた部分に既存の運営権が及ぶときは、運営権の同一性が維持され、登記事項に変更は生じず、運営権の設定手続は不要と考えられる。
- ・運営事業が実施される公共施設等について、施設の新設、増改築が行われる場合において、当該新設、増改築が行われた部分について既存の運営権が及ばない場合においては、必要に応じ、当該部分について運営権を新たに設定することが必要であると考えられる。
- ・一の運営事業が実施される公共施設ごとに運営権が設定されることが原則と考えられるが、運営事業の内容によっては、公共施設等のうちの一部の運営や複数の公共施設等の運営などの形態も想定されることから、管理者等の判断により、公共施設等の一部や複数の公共施設等を運営権設定の単位とすることも考えられる。

○更新投資・新規投資について

更新投資・新規投資に関しては、上記、運営権の設定においても留意事項が示されているが、「建設」、「改修」、「修繕」等の用語定義も含めて、留意点が述べられている。

1) 運営権に含まれる業務の範囲(「建設」、「改修」、「維持管理」の PFI 法上の定義等)

- ・運営事業は管理者等が所有権を有する公共施設等について「運営等」(「運営」及び「維持管理」等)を行うものであり、「建設」及び「改修」は含まれていない。これは、運営事業を実施する権利である運営権が、公共施設等の所有権から公共施設等を運営し、収益する権利を切り出したみなし物権であり、運営権を設定する時点で存在する「物」について設定するものであるためと考えられる。
- ・運営事業に含まれない「建設」及び「改修」とは、新たな施設を作り出すこと、いわゆる新設工事及び施設等を全面除却し再整備するものを指すと考えられる。運営事業に「改修」が含まれていないのは所有権がそもそも消滅する施設等の全面除却を伴う再整備を除外する趣旨である。
- ・一方、「維持管理」はいわゆる新設又は施設等を全面除却し再整備するものを除く資本的支出又は修繕(いわゆる増築や大規模修繕も含む。)を指すと考えられる。

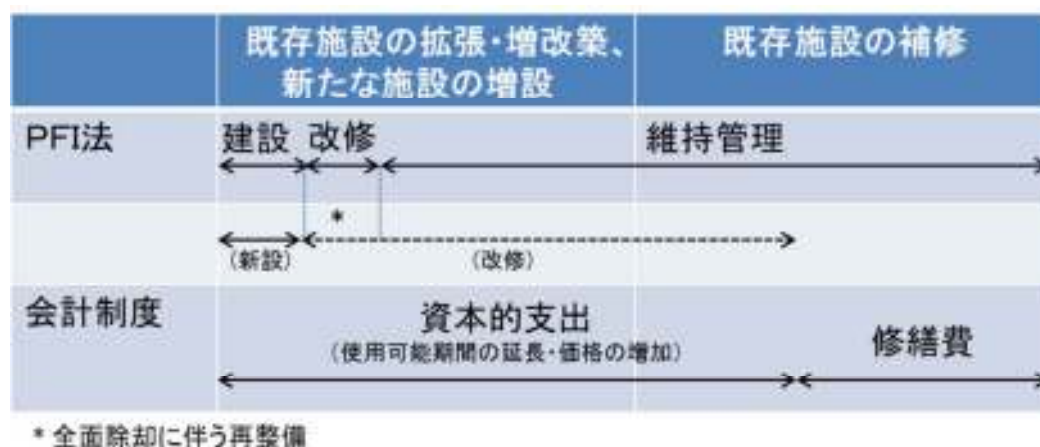


図 5-2. PFI 法、会計制度における増改築、新築、修繕等の取扱い
出典 公共施設等運営権及び公共施設等運営事業等に関するガイドライン

なお、道路事業における維持管理、修繕等の用語については、「国道(国管理)の維管持理のあり方の検討状況について」(国道(国管理)の維持管理等に関する検討会資料)において、下記のような定義(検討会における定義)が示されている。

＜参考＞「国道(国管理)の維管持理のあり方の検討状況について」(国道(国管理)の維持管理等に関する検討会資料)における用語定義

本検討会での用語の定義(案)を以下に示す。

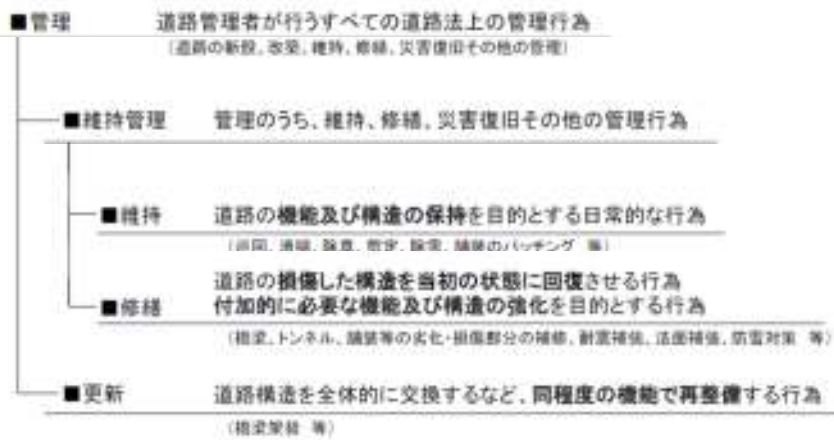


図 5-3. 国道(国管理)の維持管理等に関する検討会資料における用語定義

出典:「国道(国管理)の維管持理のあり方の検討状況について」、国道(国管理)の維持管理等に関する検討会資料)

http://www.mlit.go.jp/road/ir/ir-council/road_maintenance/pdf/12.pdf

2)増改築と運営権の取扱いについて

- ・どの程度の増改築について既存の運営権を及ぼさせるかは、具体的には管理者等が個別に判断すべき事項と考えられる。ただし、PFI法の各規定との関係から、以下の点に留意が必要である。
- ①従前の施設が全面的に除却されると、その時点で管理者等の所有権が消滅し、運営権も消滅すること。したがって、新たな運営権の設定が必要である。
 - ②施設の位置の変更や施設の平面的規模の大幅な拡大などにより、その内容によっては施設の立地、すなわち住所に変更が生じる場合も考えられる。この場合、登録事項に変更が生じるため、運営権の同一性を維持できず、新たな運営権の設定が必要と考えられる。

3) 運営権者による増改築の可否について

- ・増改築部分について既存の運営権を及ぼし得るとの前提の下、運営権者が施設運営のために必要な増改築は可能であると考えられる。
- ・具体的にどのような増改築を運営権者に認めるかどうかについては、施設整備に関する運営権者と管理者等との役割分担も勘案しながら、管理者等が個別に判断すべき事項と考えられる。
- ・但し、以下の点に留意が必要である。

- ①施設の全面除却や登録事項の変更が必要となるような増改築は運営権の範囲内とはいえないこと。
- ②増改築部分は管理者等の所有となること。
- ③実施方針及び実施契約において想定される増改築の範囲・概要が明記されることが望ましいこと。
- ④管理者等との関係で必要な手続(増改築に対する事前・事後の同意等)が明記されることが望ましいこと。

4)増改築時の官民の役割分担・手続について

- ・増改築が実施方針策定時に予見できる場合には、増改築する施設等の時期・規模等についての要求水準を実施方針、要求水準書及び実施契約においてあらかじめ定める。
- ・増改築が実施方針策定時に予見できない場合には、増改築する施設等の規模、実施主体、所有権、

運営権の設定等について管理者等と運営権者の間の協議方法、意思決定方法を実施方針、要求水準書及び実施契約において定める。例えば、定期的に管理者等と運営権者でその後一定期間の増改築計画について協議の上合意することが考えられる。この場合、管理者等と運営権者双方から増改築を発意することを可能とすることが考えられる。

5-3.空港事業における公共施設等運営権事業の動向

(1)民間の能力を活用した国管理空港等の運営等に関する法律の成立

改正 PFI 法で公共施設等運営事業の実施が可能となったことを受け、国管理空港等において公共施設等運営権の設定を受けた運営権者による空港施設及び関連施設の一体的運営を可能とするための法律案(「民間の能力を活用した国管理空港等の運営等に関する法律案」、通称「民活空港法」)が平成 25 年 4 月閣議決定、5 月に国会で可決され、成立し、平成 25 年 7 月 25 日より施行している。

法律の概要を図 5-4 に示す。内容要旨は下記の通りである。

空港法及び関連法を改正し、PFI 法に基づき国土交通大臣が国管理空港等において公共施設等運営権を設定した場合に限り、民間事業者である運営権者が着陸料等を収受する空港本体事業と民間収益施設である旅客・貨物ターミナル事業等を一体的に運営することを可能にするものである。

○国管理空港特定運営事業に係る関係法律の特例等

- ・国管理空港特定運営事業は、国土交通大臣が改正 PFI 法第十条の六第一項の規定により当該国管理空港特定運営事業に係る公共施設等運営権を設定した場合に限り、実施することができるものとする。

○国管理空港特定運営事業

- ・国管理空港特定運営事業とは、国及び地方公共団体以外の者が行う国管理空港における第一号に掲げる事業及び当該事業と併せて実施される当該国管理空港に係る第二号から第五号までに掲げる事業をいう。
 - 一 空港の運営等(改正 PFI 法第二条第六項に規定する運営等をいう)であって着陸料等を自らの収入として収受するもの
 - 二 空港航空保安施設の運営等で使用料金を自らの収入として収受するもの
 - 三 空港の周辺における航空機の騒音その他の航空機の運航により生ずる障害を防止し、若しくはその損失を補償するため、又は空港の周辺における生活環境の改善に資するために行う事業
 - 四 前号に掲げるもののほか、空港の周辺における航空機の騒音その他の航空機の運航により生ずる障害を防止するため、又は空港の周辺における生活環境の改善に資するために行う事業
 - 五 前各号の事業に附帯する事業

○基本方針

- ・国土交通大臣は、地域の実情を踏まえ、民間の能力を活用した空港の運営等に関する基本方針を定めるとともに、基本方針に基づき民間の能力を活用した国管理空港の運営等について、関係者から提案の募集を行う。

なお、当該基本方針については次項で述べる。

○国管理空港における特定運営事業の実施

- ・国土交通大臣は、対象空港や特定運営事業を実施する民間事業者の選定等を行う場合は、関係地方公共団体、関係事業者等から成る空港ごとの協議会の意見を聴く。
- ・国土交通大臣は、特定運営事業を実施する民間事業者の選定等を行う場合には、基本方針に従って特定運営事業を実施する適正で確実な計画等を有することを要件とするとともに、適切な事業者が選定されることを確保するため、関係行政機関の長と協議する。
- ・航空法や空港法の特例を定め、空港保管理規程の策定義務等の安全確保のための規制や、空港供用規程の策定義務、着陸料の届出及び変更命令等の利用者保護のための規制について、特

定運営事業を実施する民間事業者に対して適用することとする。

○地方管理空港における特定運営事業の実施

- ・地方管理空港についても、国管理空港と同様に、民間事業者が特定運営事業を実施する場合における関係法律の特例を定めることとする。

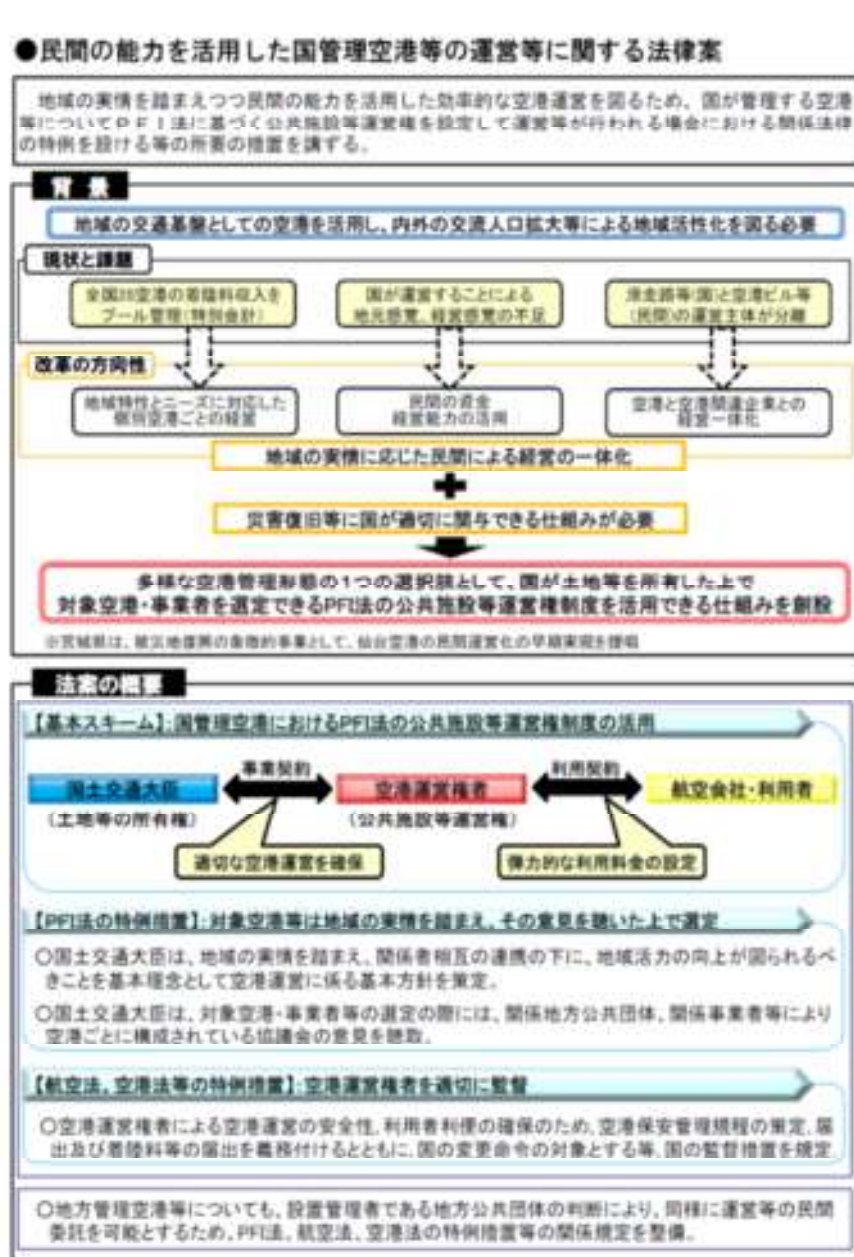


図 5-4 民間の能力を活用した国管理空港等の運営等に関する法律の概要
出典 国土交通省 HP

(2)国管理空港等の運営等に関する基本方針(民活空港法基本方針)

民活空港法の成立、施行により、法律の規定に従い、国管理空港等の公共施設等運営権事業としての実施に関する基本方針が平成 25 年 10 月に策定、公表されている。主な内容は下記の通りである。

○国管理空港特定運営事業の範囲に関する基本的な考え方

- ・国管理空港運営権者は、以下の事業を一体的に行うことを基本とする。その際、下記⑤及び⑥の事業については、国管理空港運営権者又はその支配下にある法人がそれぞれの施設の所有権を取得した上で実施するものとする。

①空港運営等事業(滑走路等の維持管理・運営、着陸料等の設定・収受等)

滑走路等の維持管理業務、障害物管理業務、空港警備業務、空港消防業務等であって、着陸料等を自らの収入として収受するもの

②空港航空保安施設運営等事業(航空灯火等の維持管理・運営等)

空港航空保安施設の運営等に係る航空灯火及び付随する電気施設の運用・保守、維持管理業務等であって、使用料金を自らの収入として収受するもの

③環境対策事業(緑地帯その他の緩衝地帯の造成・管理等)

空港周辺騒音等の環境対策事業

④附帯事業

⑤空港用地内における駐車場の運営事業

⑥運営等と連携して行う空港機能施設等の運営等の事業

旅客・貨物ビル施設事業等

①～④が運営権設定対象となる空港本体施設及び空港事業(航空系事業)である。⑥の旅客・貨物ビル施設事業等は現在、民間(第3セクター)事業として実施されているが、空港機能施設として指定を要する事業である。⑤の駐車場については、空港毎に運営主体は種々であり、公共施設等運営権上の扱いは個別空港の実施方針で定められることになると思われる。

○運営権の存続期間

- ・国管理空港特定運営事業に係る公共施設等運営権の存続期間は、30年から50年間程度を目安とする

なお、実施方針が公表された仙台空港特定運営事業では、基本30年で延長オプションにより最大65年となっており、関西国際空港及び大阪国際空港特定空港運営事業では45年となっている。

○大規模災害等発生時の国と運営権者の役割分担

- ・大規模災害等からの復旧への対応は、火災、地震、津波等の想定される災害事象及び損害程度を定め、その範囲内の損害については、必要となる保険への加入を義務づけた上で国管理空港運営権者が実施することとする。
- ・一方で、上記の範囲を超える損害については国が実施する必要があると判断したものについては国が実施することとする等、個別空港の特性に応じて責任を分担していくこととする。

○運営権者が提供するサービス水準(料金水準の考え方)

- ・民間による運営等の実施後における着陸料等の空港使用に係る料金については、国管理空港運営権者の自主性と創意工夫が発揮されるよう、原則としてその自由な裁量のもとで設定することを基本とする。
- ・但し、航空運送事業者及び利用者の負担が大幅に増大することがないように留意する必要がある。

○事業の継続が困難となった場合の措置に関する基本的な考え方

- ・国管理空港運営権者による事業の継続が困難となった場合には、現場の空港運営が中断することがないように、国又は国が指定する第三者が事業を円滑に承継できるようにする必要があり、個別空港ごとに定める実施方針において所要の措置を定める。

○空港航空保安施設の運営等との連携に関する基本的な事項

- ・国及び国管理空港運営権者は、双方の実施する空港航空保安施設の運営等の事業が航空輸送の安全確保のため極めて重要であることを踏まえ、適切に協力・連携して事業を実施するものとする。

(公務員の派遣)

- ・国は、国管理空港運営権者が航空輸送の安全確保のために必要な運営体制を確保できているかを確認するとともに、必要に応じて、人的及び技術的支援を行うものとする。

(3)国管理空港における公共施設等運営権事業の実施

国管理空港については、仙台空港及び関西国際空港（関西国際空港及び大阪国際空港）において実施方針が公表され、公共施設等運営権事業の事業実施されている仙台空港特定運営事業実施方針の概要を図 5-5 に示す。

○仙台空港特定運営事業

- ・マーケットサウンディングの実施 平成 25 年 11 月 13 日
- ・実施方針の公表 平成 26 年 4 月 25 日
- ・募集要項の公表 平成 26 年 6 月 27 日
- 関西国際空港及び大阪国際空港特定空港運営事業
- ・実施方針の公表 平成 26 年 7 月 25 日

仙台空港特定運営事業等実施方針

（平成26年4月25日閣定・公表）

国土交通省

国土交通大臣は、仙台空港において民間による運営等を実施するため、先般実施したマーケットサウンディングにおいて得られた民間事業者からの提案内容等を参考にしつつ、仙台空港特定運営事業等実施方針を定める（PFI法第8条第1項、空港法第35条第2項）。

本事業の概要

○ 目的
民間の資金・経営能力の活用による空港の一体的かつ機動的な経営を実現し、内外交通人口拡大等による東北地方の活性化を図る

○ 事業期間
最長63年間（当初30年＋オプション延長30年以内、不可抗力等による延長）

○ 事業方式

- ・国は、公募により運営権者を選定
- ・運営権者は、本事業の運行のみを目的とする SPOとし、滑走路等の運営（着陸料の收受等）とターミナルビル等の運営を一体的に実施
- ・運営権者は、国から公共施設等運営権の認定を受けることにより滑走路等の運営を実施、ビル会社の株式を取得することによりターミナルビル等の運営を実施
- ・国は、運営権者から、運営権対価を收受

○ 料金設定及び費用の負担
運営権者は、着陸料等、旅客取扱施設利用料その他の収入を認定・收受し、これらの収入により事業実施に要する費用を負担【独立採算型PFI事業】

○ 本事業の範囲

- ① 国は着陸料等の料金施策に係る機軸を機動的に評価する予定
- ・空港運営等事業（滑走路等の維持管理・運営、着陸料等の認定・收受等）
- ・空港航空保安施設運営等事業（航空灯火等の維持管理・運営等）
- ・環境対策事業（緑地帯その他の緑化地帯の造成・管理等）
- ・ビル・駐車場事業（旅客・貨物ビル施設事業、駐車場施設事業）
- ・その他（応募者による提案案件（地域共生事業、空港利用促進事業）等）

選定競争の募集・選定

応募資格は日本国籍を有する法人であり、今後、変更があり得る

○ 官民協働によるビル・株式併売型選定手続
（H26.7～12）

県が定める一定条件を満たす応募企業又は代表企業を3者以上選定

○ 国による優先交渉権者選定手続
（H26.12～H27.3）

- ・官民協働による選定手続を経ていること等、応募者が一定の参加資格要件を満たしているかを確認の上、優先交渉権者を選定
（※その他、数量目利による出資比率優遇等を設ける）
- ・評価の客観性を担保するため、有識者等から構成される審査委員会を設置
（選定及び審査会の代表者1名と委員数名を選任予定）
- ・地域活性化等の実現に資する者を総合的に判断のうえ優先交渉権者を選定
（運営権対価はH26.12～H27.3ものとして商業を交付）
- ・優先交渉権者が設立した SPOと実施契約を締結、所定の引継ぎを実施

⇒ 上記の手続きを完了した上で、平成27年度中の運営開始を計画す

図 5-5. 仙台空港特定運営事業実施方針の概要

出典 国土交通省 HP

5-4.下水道事業における公共施設等運営事業等の実施に関するガイドライン

下水道事業におけるこれまでの PFI・PPP の状況とともに、平成 26 年 4 月に国土交通省水管理・国土保全局下水道部より公表された“下水道事業における公共施設等運営事業等の実施に関するガイドライン(案)”(以下、「下水道コンセッション GL(案)」という。)について整理する。

(1)下水道コンセッション GL(案)の策定の経緯

5-1 で述べた日本再興戦略や骨太の方針、PPP/PFI の抜本改革に向けたアクションプラン等の政府方針において、PFI・PPP の積極的な推進の方針が示され、その中で、下水道事業は、コンセッション方式の対象拡大を目指す事業分野の一つとして挙げられている。このような状況の中、国土交通省は、平成 24 年 12 月に、“下水道施設の運営における PFI/PPP の活用に関する検討会(座長:滝沢智 東京大学教授)”を設置し、検討会での地方公共団体(大阪市、横浜市、浜松市、かほく市)及びプラントメーカー等からの意見聴取、パブリックコメントの実施結果等も踏まえ、平成 26 年 3 月に下水道コンセッション GL を公表している。

(2)これまでの PFI・PPP の実施状況

下水道分野においては既に多様な形態の PPP/PFI が用いられており、特に処理施設においては仕様発注が主流ながらも 9 割の処理場で PPP 手法が採用されている。なお、ここでいう PPP 手法は直営方式を除き、個別仕様発注方式を含む、包括仕様発注方式、包括性能発注方式、DBO 方式、PFI 法に基づく BTO 方式、コンセッション方式、民間収益施設併設事業・公的不動産有効活用事業を含む多様な方式を指している。

対象施設の大半は処理施設であり、管路施設はほぼ全てが個別仕様発注で包括仕様発注は 3 件(7 億円)に留まっている。処理施設についても個別仕様発注が全体の 9 割を占めるが、包括性能発注も増加しており、257 件(年間約 600 億円)の実績となっている。また、PFI 法に基づかない DBO 方式の累積実績は 13 件(約 920 億円)、PFI 法に基づく事業は全て BTO 方式でその累積実績は 7 件(約 640 億円)となっている。下水道分野における PPP/PFI 実施状況を図 5-6 に示す。また、PFI 法に基づき BTO 方式で実施された下水道 PFI 事業の概要は表 5-3 の通りである。また、処理場等の下水道施設の上部空間を有効活用し、商用オフィス活用や太陽光発電等の事業を実施している自治体もある。

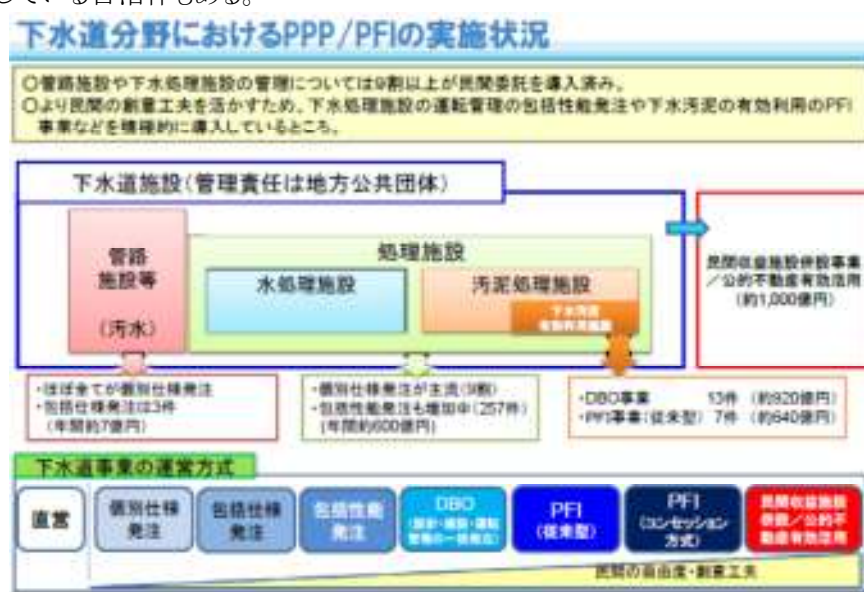


図 5-6.下水道分野における PPP/PFI 実施状況
出典:下水道コンセッション GL(案)

表 5-3. PFI 法に基づき BTO 方式で実施された下水道 PFI 事業の概要

地方公共団体	事業名	事業方式	供用開始	事業期間	事業費	SPC	有効利用先
東京都区部	森ヶ崎水再生センター常用発電設備整備事業B	BTO	H16.4	H36.3まで (20年間)	約138億円	森ヶ崎エナジーサービス㈱ ・東京電力㈱ ・三菱商事㈱	・施設用電力 ・汚泥消化槽用温水
神奈川県横浜市	改良土プラント増設・運営事業	BTO	H16.1	H26.3まで (10年間)	約4億円	横浜改良土センター㈱・奥多摩工業㈱ ・JFEエンジニアリング㈱ ・奥多摩建設工業㈱	・公共工事 ・公益工事 ・民間工事
	北部汚泥資源化センター消化ガス発電設備整備事業	BTO	H21.12	H42.3まで (20年間)	約83億円	㈱bay eggs ・JFEエンジニアリング㈱ ・㈱東芝	・施設用電力 ・汚泥消化槽用温水
	南部汚泥資源化センター下水汚泥燃料化事業	BTO	H28.4予定	H48.3まで (20年間)	約149億円	㈱バイオコール横浜南部 ・電源開発㈱ ・月島機械㈱ ・月島テクノメンテナンス㈱ ・バイオコールプラントサービス㈱	・石炭火力発電所 ・セメント工場 (石炭代替燃料)
富山県黒部市	下水道バイオマスエネルギー利活用施設整備運営事業	BTO	H23.5	H38.4まで (15年間)	約36億円	黒部Eサービス㈱ ・荏原エンジニアリングサービス㈱ ・㈱荏原製作所 ・荏原環境エンジニアリング㈱	・県外電力会社 (発電代替燃料) ・県内の花の農場 (培養土原料)
大阪府大阪市	津守下水処理場消化ガス発電設備整備事業	BTO	H19.9	H39.3まで (20年間)	約49億円	大阪バイオエナジー㈱ ・関西電力㈱ ・メタウォーター㈱ ・㈱関西エネルギーソリューション ・メタウォーターサービス㈱ ・日立造船㈱	・施設用電力 ・汚泥消化槽用温水
	平野下水処理場汚泥固形燃料化事業	BTO	H26.4予定	H46.3まで (20年間)	約177億円	㈱バイオコール大阪平野 ・電源開発㈱ ・月島機械㈱ ・バイオコールプラントサービス㈱	・石炭火力発電所 (石炭代替燃料)
計					約640億円		

出典:下水道コンセッション GL(案)

(3)PPP/PFI に対する期待及び課題

下水道分野への PPP/PFI 導入に際して、管理者及び民間事業者サイドの視点からの期待、課題について下記のように整理されている。

○PPP/PFI に対する期待

1)管理者サイドの視点

管理者の視点では「体制補完のための活用」、「事業効率化のための活用」、「財政負担平準化・軽減のための活用」、「他分野連携による効率化のための活用」、「収益拡大のための活用」、「金融機関の経営モニタリングによる安定的かつ効率的な事業運営、財源規律の確保」といった項目が挙げられている。

2)民間事業者の視点

一方、民間事業者の視点では「運営維持を軸に投資やマネジメントも含む受託」、「管路と処理場業務の一体化」、「長期の契約期間の業務」、「海外事業参画に資する事業」等の項目が挙げられている。

○PPP/PFI導入に際しての課題

1)管理者サイドの視点

管理者の視点での課題として「効果の把握が困難」、「事務的負担」、「リスク分担」、「公共側の技術喪失」等の問題が挙げられている。

2)民間事業者の視点

民間事業者の視点では、「非価格要素も重視した事業者選定の必要性」、「提案に係る手間・コスト軽減の必要性」、「民間裁量確保の必要性」、「社会、環境変化に応じた契約見直しの必要性」、「事業者の経営努力への利益還元」、「リスクへの対応」、「中立的な契約モニタリングの必要性」、「民間企業内の体制整備」、「国の財政支援範囲の拡大」等が課題として挙げられている。

(4) 下水道コンセッション GL(案)のポイント

以下では、下水道コンセッション GL(案)の“3章 コンセッション方式の事業実施に関する解説”のうち、今後、下水道分野のコンセッション事業を実現する際に特に重要と考えられる事業スキームについて、重要箇所について整理する。

1) 想定スキーム

- ・各事業でのカスタマイズが大前提であるが、以下のスキーム図が示されている。
- ・なお、公費負担が原則の雨水あり、下水道利用料金収受の対象とはならず、雨水のみのコンセッション方式は想定されない。ただし、汚水排除・処理のコンセッション方式に、雨水を付加した契約は考えられるとされている。

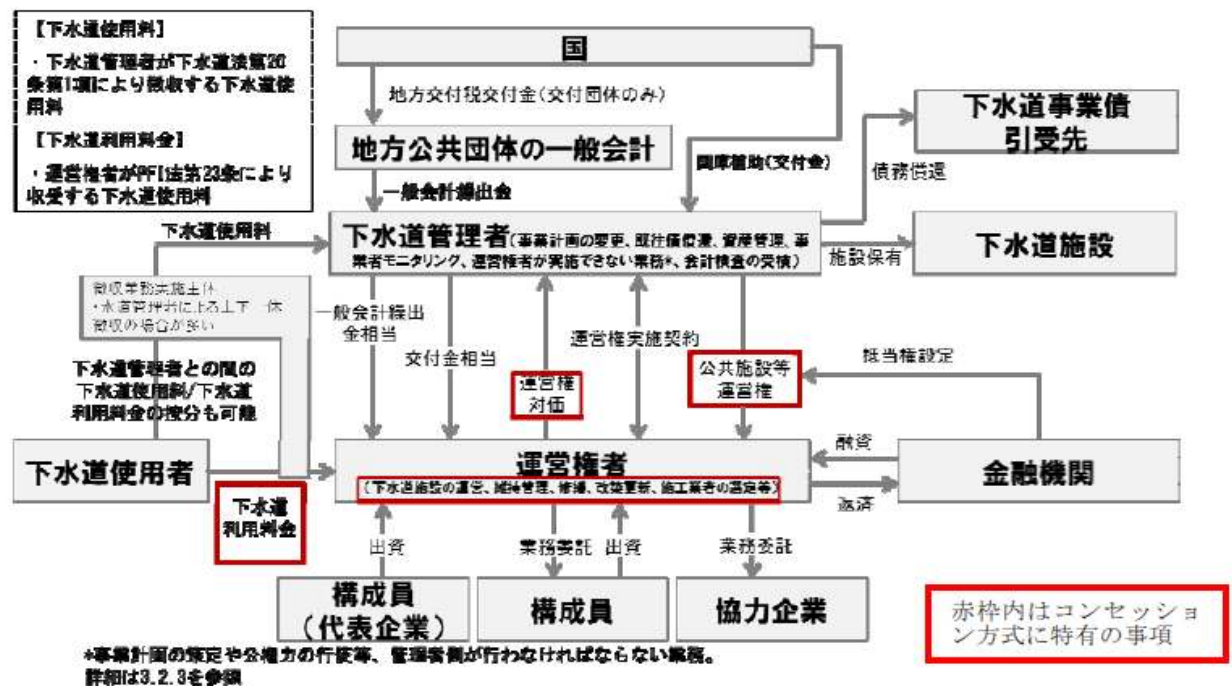


図 5-7. 想定される事業スキーム
出典：下水道コンセッション GL(案)

2) 下水道管理者が有する事業管理の最終責任

- ・下水道法第 3 条に基づき下水道の管理に係る最終的な責任は、管理者が負う。
- ・下水道法第 4 条に定められる事業計画の策定・変更、交付金に係る手続き、公権力の行使等、下水道事業の最終責任は管理者が負う。
→ 下水道法第 4 条に基づく事業計画の策定、国庫補助に係る手続きや会計検査の受検、各種命令等公権力に係る業務、下水道条例や実施方針に関する条例の管理が含まれる
- ・水質汚濁防止法や廃棄物の処理及び清掃に関する法律等に違反した場合には、管理者が罰則を科せられる。
- ・その他、管理者の責任として、実施体制の確保、モニタリングの実施について言及されている。

3) 官民の業務範囲

- ・運営権者は下水道施設の維持管理マネジメント(施設保全計画・管理、外注計画、労働安全衛生管理、危機管理等)、改築更新等に係る企画及び PFI 法第 23 条に基づく下水道利用料金の運営権者収益としての収受等の業務を実施することができる。
- ・施設の改築については「下水道事業総体」または「A 処理区総体」等の形で運営権設定を行った

場合には処理区内の処理場施設や管路の更新、付け替えは運営権の範囲であると考えられる。
 なお、内閣府の運営権ガイドラインに従い、PFI 法で規定された運営権登録簿に登録された施設の
 の立地等が変更になる場合や、施設が全面的に除却される場合は、新たな運営権設定が必要と
 されている。

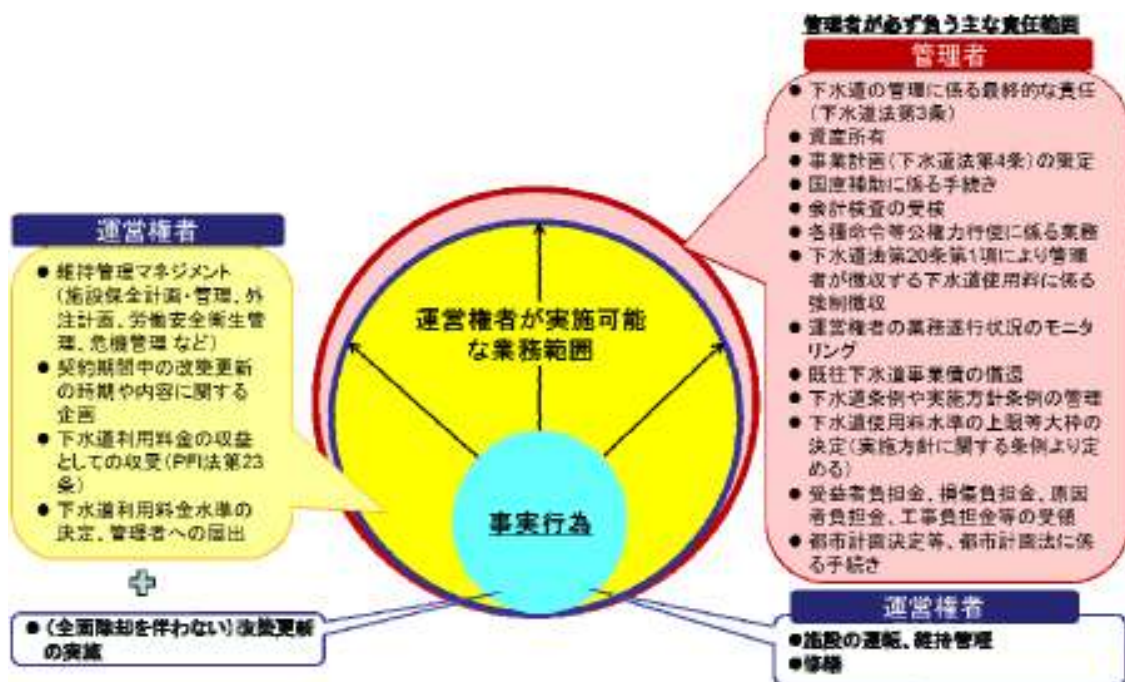


図 5-8. 官民の業務範囲

出典：下水道コンセッション GL(案)

4) 指定管理者

- ・民間事業者による「公共施設の使用許可等」の公権力の行使は実施できないことと整理されており、したがって、下水道事業におけるコンセッション方式においては、指定管理者制度を併用する必要はない。

5) 改築更新工事の取扱い

- ・運営権者が事実行為として行う改築更新工事は、下水道法第4条に基づいて定められた事業計画の範囲内で実施する必要がある。
- ・社会資本整備交付金等を活用して行う場合には、予め社会資本総合整備計画に位置付けられる必要があり、交付金の交付申請は、管理者が申請することとなる。
- ・改築更新工事の契約への位置付け方については、まず、事業期間全体にわたっての、国庫補助金相当額等を含む想定事業費の上限額について当初契約の事業者選定時に競争を通じて定められ、契約期間中は原則としてこの上限金額の範囲内で必要な改築更新工事を実施することが想定される。

6) 有資格者

- ・コンセッション方式の場合に、下水道法第 22 条第 2 項に定める維持管理に係る有資格者を管理者側へ置く必要はなく、運営権者側で有資格者を置けばよい。

ー根拠：下水処理場等の維持管理に関する技術水準の維持向上等について（平成 17 年 3 月 31 日国土交通省都市・地域整備局下水道部下水道企画課下水道管理指導室長通知）

7) 運営権者が収受する下水道利用料金及び利益計上

- ・運営権者が下水道利用料金を収受する根拠は、PFI 法第 23 条第 1 項の規定である。
- ・下水道法第 20 条第 2 項は、運営権者が収受する下水道利用料金にも適用される。

＜下水道法第 20 条＞

2 使用料は、次の原則によつて定めなければならない。

- 一 下水の量及び水質その他使用者の使用の態様に応じて妥当なものであること。
- 二 能率的な管理の下における適正な原価をこえないものであること。
- 三 定率又は定額をもつて明確に定められていること。
- 四 特定の使用者に対し不当な差別的取扱をするものでないこと。

- ・運営権者の利益は認められる。

当初料金算定時に想定した適正な原価よりもさらに能率的な管理を実施した場合、または中長期的な経営の安定を確保するための費用を原価に計上した場合、決算上の利益が生じることは、下水道法第 20 条第 2 項第 2 号における適正な原価の範囲内であり許容され则认为される。

- ・運営権者は、下水道利用料金の強制徴収ができず、民事上の債権手続きにより債権回収する必要がある。

8) 下水道使用料及び下水道利用料金の徴収/収受方法

- ・下水道使用料及び下水道利用料金は、一括もしくは個別での徴収/収受が可能である。
- ・GL では以下の二つの用語が定義されている。
 - －下水道使用料: 下水道法第 20 条第 1 項に定められる管理者が公共下水道を使用する者から徴収する使用料。
 - －下水道利用料金: PFI 法第 23 条第 1 項に基づき、運営権者が下水道を使用する者から収受する下水道使用料。

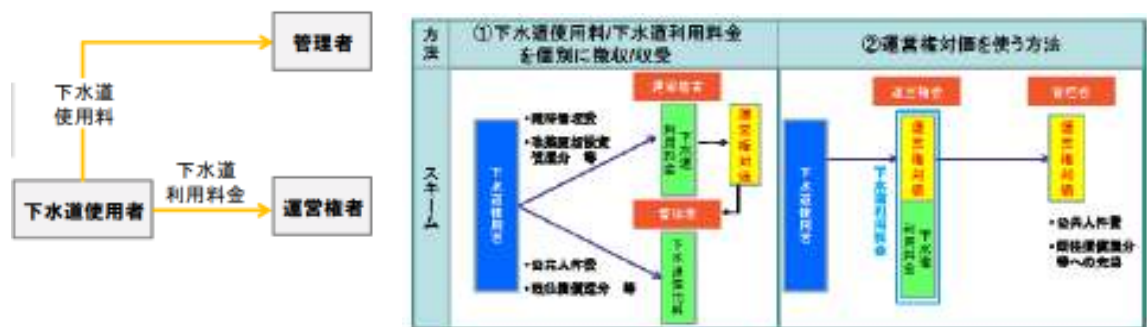


図 5-9. 下水道使用料及び下水道利用料金

出典: 下水道コンセッション GL(案)

- ・上水道も含めた一体での下水道使用料及び下水道利用料金徴収/収受し続けることは可能。

9) 契約期間

- ・契約期間は、法令上の制限はない。
- ・運営権者による安定的な技術力やノウハウ、事業を効率化・最適化や事業対象施設の耐用年数や改築更新事業の発生時期を総合的に勘案し設定することが重要である。

10) 運営権対価

- ・運営権対価の支払い方法は一括・分割を選択することができる。

- ・なお、運営権対価は、事業の範囲や期間及び収益性等の特徴に応じて異なりうるものであるため、既往下水道事業債を全額償還できると見込まれる場合もあれば、見込まれない場合もある。

(5) 下水道事業における情報整理に関する課題

コンセッション方式は既存の施設や事業を中心として実施される事業である。そのため、応募者は、事業でこれまで行われてきた投資や運営等の内容を把握することを通じて、事業への参加の判断や、事業期間中の改築更新の具体的な提案を行うことが可能になる。このため、下水道施設及び事業内容について情報の整備を行い、インフォメーションパッケージ等の形で応募者に開示される必要があるが、下水道事業における情報整理に関して下記課題が挙げられている。

< 下水道事業における情報整理に関する課題 >

① 固定資産情報が不十分

- ・地方公営企業法非適用（現金主義会計）の事業では、図面等まで遡らなければ現有試算の全体像を把握することは困難であることが多い。

このため、運営事業において、改築更新等に関する運営権者側のノウハウ等を引き出すにあたって、固定試算情報、改築・更新・修繕履歴情報の整備・開示は必須と考えられる。

② 台帳で管理されている資産の安全性に疑義が残る

- ・過去の資産除却を正確に反映していないケース
- ・資産管理が不十分、且つ当時の担当者が異動等の理由により、資産の内容の詳細が不明なケース
- ・台帳に記載されている資産の実在性を確認していないケース

③ 改築更新投資のサイクルを把握するための情報が不十分

- ・同一物品の過去 30 年分の購入資産をまとめて 1 項目として固定資産台帳上で計上しているケース
- ・固定資産台帳から改築更新時期に関する情報が十分に得ることができないケース（発注台帳まで遡る必要のあるケース）

④ 改築更新投資を考える上で重要な「取得価格情報」が不正確

- ・地方公営企業会計上、取得価格に含めるのが適当でない管理費等が取得価格に計上されているケース
- ・撤去費用も取得価格に含めて計上されているケース

⑤ 資産の詳細な仕様、図面、設計図等の情報の収集が極めて困難

- ・台帳と取得時の仕様書や図面等の関連付けがなく、取得時の完成図書等と突き合わせをする必要のあるケース
- ・公団等第三者から承継した資産の仕様、図面、設計図等の所在が不明のケース

このため、企業会計方式の導入等を通じて固定資産台帳等を整備して団体であっても、台帳の正確性や、応募者側から見た時にデューデリジェンスに耐えうる記載方法や内容となっているか、必要に応じて見直し等を図ることが正確で優れた提案を引き出すために重要である

なお、下記に掲げられた課題の多くは下水道事業に限らず、地方公営企業、公共施設全般に共通する問題であり、今後のコンセッション事業推進上解決を図るべき重要な課題の一つである。

第6章 道路事業への公共施設等運営権方式導入動向

本章では道路事業への公共施設等運営権方式導入に係わる法制度及び導入検討事例について調査し、内容を整理する。第1節では我が国の有料道路制度の概要と公共施設等運営権方式の導入に際しての課題、法制度上の制約等について整理する。第2節では愛知県道路公社有料道路における導入検討経緯及び議論されている論点等を整理する。第3節では愛知県道路公社有料道路コンセッションに関する基本的考え方の内容を整理、紹介する。

6-1. 有料道路制度の概要と公共施設等運営権方式の導入に際しての制約等

(1) 有料道路制度の概要

日本の有料道路事業には、道路法、道路整備特別措置法、道路運送法、森林組合法、自然公園法、漁港魚場整備法に基づく有料道路がある。道路法および道路整備特別措置法に基づく有料道路としては、高速道路会社が実施する高速自動車国道、一般有料道路、本州四国連絡道路、都市高速道路、および地方道路公社が実施する都市高速道路、一般有料道路、および地方公共団体が行う一般有料道路がある。道路法に基づく有料道路としては有料橋、有料渡船施設がある。道路法以外の有料道路として、道路運送法に基づく一般自動車道、森林組合法に基づく林道、自然公園法に基づく公園道、漁港漁場整備法に基づく漁港道等がある。

ここでは、道路整備特別措置法に基づく高速道路会社が実施する高速自動車国道、地方道路公社が実施する、都市高速道路、一般有料道路、道路運送法に基づく一般自動車道の4種類の有料道路事業の仕組みについてその違いを比較、整理した。(表 6-1)。

比較のための項目としては根拠法、道路管理者、料金及び料金徴収期間、料金の許可／認可、権限代行、不可抗力への対応(不可抗力時の財源、助成措置)、利益の扱い、公租公課の扱い、を取りあげ、根拠となる法令・条項も整理した。特に料金及び料金徴収期間、費用及び利益、公租公課等の取扱いについては、6-2、6-3 で述べる愛知県道路公社有料道路事業における民間事業者による運営(有料道路コンセッション)提案に係わる項目であり、また、有料道路事業に公共施設等運営権(コンセッション)方式を導入する際の制度上の制約、重要な検討課題となると思われるため、以下に根拠となる法令・条項の詳細も合わせて整理する。

表 6-1.(1) 有料道路制度の比較

	高速道路		自動車専用道路等	道路整備特別措置法	道路管理者が行う有料道路	道路運送法	一般自動車道
根拠法	道路整備特別措置法			道路整備特別措置法	道路整備特別措置法	道路運送法	道路運送法
道路管理者	国土交通大臣、都道府県、指定市		国土交通大臣、都道府県、指定市	国土交通大臣、都道府県、指定市	都道府県、市町村	国土交通大臣の免許を受けた者(法第四十七条)、地方道路公社(地方道路公社法第二十一条第三号)	国土交通大臣の免許を受けた者(法第四十七条)、地方道路公社(地方道路公社法第二十一条第三号)
事業方式	会社は、機構と締結した協定に基づき、国土交通大臣の許可を受けて、高速道路(①)高速自動車国道、自動車専用道路等)を新設し、又は改築して、料金を徴収することができる。(法第三条第一項)		①地方道路公社は、国土交通大臣の許可を受けて、一般国道、都道府県道、市町村道を新設し、又は改築して、料金を徴収することができる。(法第十条第一項) ②地方道路公社は、国土交通大臣の許可を受けて、指定都市高速道路を新設し、又は改築して、料金を徴収することができる。(法第十二条第一項)	①の、一般国道、都道府県道、市町村道については、国土交通大臣に提出する申請書に記載(法第十条第二項五号、六号)	道路管理者は、費用の全部又は一部が償還を要するもので、かつ通行または利用により著しく利益を受ける道路に限り、条例で定め、国土交通大臣への届出することにより、都道府県道、市町村道を新設し、又は改築して、料金を徴収することができる。(法第十八条)	国土交通大臣に、自動車道事業の免許申請を行い、工事方法を定め、工事施行の認可を申請し、完成後国土交通大臣の検査を受け、検査合格後供用開始し、技術上の基準を維持し、自動車の通行に支障をきたしたときは危険予防措置、復旧を行う。	
料金及び料金徴収期間	会社と機構で締結される協定に記載。(法第三条第二項四号) 料金額等の基準(法第二十三条) ①全国路線網高速道路および地域路線網高速道路は、償還主義(第一項一号)と公正妥当主義(第一項四号)。料金の額の基準は政令で定める。(第二項、施行令第八条一号、三号、四号) ②その他の一般有料道路は、償還主義(第一項一号)と便益主義(第一項五号)。料金の額の基準は政令で定める。(第二項、施行令第九条一号、五号、六号) 料金徴収期間 料金の徴収期間の満了の日は、貸付期間満了の日と同一。満了の日は、会社成立の日から起算して六十を超えてはならない範囲。(法第二十三条第三項)		①の、一般国道、都道府県道、市町村道は、償還主義(第一項三号)と便益主義(第一項五号)。料金の額の基準は政令で定める。(第二項、施行令第九条二号、五号、六号) ②の指定都市高速道路は、償還主義(第一項三号)と公正妥当主義(第一項四号)。料金の額の基準は政令で定める。(第二項、施行令第八条二号、三号、四号) 料金徴収期間 料金徴収期間の基準は政令で定める。(法第二十三条第四項) 道路の構造及び工法その他道路の状況に照らして適切なもの(施行令第十条一号)	料金額等の基準(法第二十三条) ①の、一般国道、都道府県道、市町村道は、償還主義(第一項三号)と便益主義(第一項五号)。料金の額の基準は政令で定める。(第二項、施行令第九条一号、五号、六号) 料金徴収期間 料金徴収期間の基準は政令で定める。(法第二十三条第四項) 道路の構造及び工法その他道路の状況に照らして適切なもの(施行令第十条一号)	料金額等の基準(法第二十三条) 都道府県道、市町村道は、償還主義(第一項三号)と便益主義(第一項五号)。料金の額の基準は政令で定める。(第二項、施行令第九条四号、五号、六号) 料金徴収期間 料金徴収期間の基準は政令で定める。(法第二十三条第四項) 道路の構造及び工法その他道路の状況に照らして適切なもの(施行令第十条一号)	使用料金の認可基準 一、適正な原価を償い、適正な利潤を含む 二、使用者に対し差別的取り扱いをしない。 三、使用者の負担能力に配慮 四、定額料金	
料金の許可／許可手続	供用約款を定め、料金は国土交通大臣の認可を受けなければならない。(法第六条第一項)		②の指定都市高速道路は、あらかじめ国土交通大臣の認可を受けなければならない。(法第十三条第一項) ①は、国に対する許可制度はない。	②の指定都市高速道路は、あらかじめ国土交通大臣の認可を受けなければならない。(法第十三条第一項) ①は、国に対する許可制度はない。	国に対する許可制度はない。	事業者は、供用約款、使用料金を定め、国土交通大臣の認可を受けなければならない。(法第六十一条第一項、法六十二条)	
権限代行	①機構が国土交通大臣に代わって道路管理者権限の規定の部分を代行(法第八条) ②会社が国土交通大臣に代わって道路管理者権限の規定の部分を代行(法第九条)		地方道路公社は、当該道路の道路管理者に代わって道路管理者権限の規定の部分を代行(法第十七条)	地方道路公社は、当該道路の道路管理者に代わって道路管理者権限の規定の部分を代行(法第十七条)		管理の委託及び受託については、国土交通大臣の許可を受けなければならない。(法第七十条の二)	

表 6-1.(2) 有料道路制度の比較

根拠法	高速道路	自動車専用道路等	道路管理者が行う有料道路	一般自動車道
	道路整備特別措置法 補助制度(機構法第十二条第一項) 地域路線網高速道路の新築若しくは改築に要する費用に充てる資金の一部を地方公共団体からの出資金を財源として会社に無利子貸し付け。(四号)地域高速道路の新設、改築、修繕若しくは災害復旧に要する資金の一部を地方公共団体から交付された補助金を財源として会社に無利子貸し付け。(第六号) 国から交付された補助金を財源として、会社に対し、災害復旧に要する費用に充てる資金の一部を無利子貸し付け。(五号)	道路整備特別措置法 国は、新設又は改築に要する費用に充てる資金の一部、道路の災害復旧に要する費用に充てる資金の全部又は一部を無利子で貸し付けることができる。(法第二十条) 国及び地方公共団体は、道路の災害復旧に要する経費の一部を補助することができる。(地方道路公社法第三十条)	道路整備特別措置法 国は、新設又は改築に要する費用に充てる資金の一部を無利子で貸し付けることができる。(法第二十条)	道路運送法
事業者の利益、インセンティブ付与	実績収入が計画収入に1%加算した額を超えた場合は、その差額を貸付料に加算して会社は機構に支払う。実績収入が計画収入を1%減算した額を下回った場合は、その差額を貸付料から減額して会社は機構に支払う。(協定書第九条) 会社の経営努力による費用縮減を助長するため、機構は会社に必要な助成を行う(機構法第十二条第一項七号)	毎事業年度の損益計算上、利益を生じたときは、繰越損失をつめ、残余の額は準備金として整理。損失を生じたときは、準備金を減額して整し、なお不足額があるときは繰越欠損金として処理。(地方道路公社法第二十七条)		使用料金に適正な利益を含む。(法第六十一 一条第一項)
公祖公果の特例措置	道路に関する固定資産税、都市計画税は非課税(地方税法附則第十四条)、道路に関する事業所税は非課税(地方税法七百一条の三十四第三項二十九号)、道路に関する不動産取得税は非課税(地方税法附則第十条第四項)	地方道路公社は、法人税法第二条第五項の公益法人 公共の用に供する道路の固定資産税(地方税法第三百四十八条第二項五号)、都市計画税は非課税(地方税法第七百二条の二第二項)、事業所税は非課税(地方税法七百一条の三十四第一項)、道路に関する不動産取得税は非課税(地方税法第七十三条の四第三項)	地方公共団体は、法人税法第二条第五項の公益法人 公共の用に供する道路の固定資産税(地方税法第三百四十八条第二項五号)、都市計画税は非課税(地方税法第七百二条の二第二項)、事業所税は非課税(地方税法七百一条の三十四第一項)、道路に関する不動産取得税は非課税(地方税法第七十三条の三第一項)	

(2)公共施設等運営権方式の導入に際しての法制度上の制約、課題の整理

以下道路法による道路、道路整備特別措置法による有料道路を対象に、公共施設等運営権方式の導入に際しての課題となると思われる法制度上の制約について関連法令・条項を整理する。

1)道路管理者及び道路管理者が行う道路の新設・管理、維持管理、修繕

道路法において、道路管理者として、国道の新設・管理、維持管理、修繕については国土交通大臣(第十二条、第十三条)、都道府県道及び市町村道の管理についてはそれぞれ都道府県(第十五条)、市町村(第十六条)が行うと規定されている。

○道路法における道路管理者

(国道の新設又は改築)

第十二条 国道の新設又は改築は、国土交通大臣が行う。ただし、工事の規模が小であるものその他政令で定める特別の事情により都道府県がその工事を施行することが適当であると認められるものについては、その工事に係る路線の部分の存する都道府県が行う。

(国道の維持、修繕その他の管理)

第十三条 前条に規定するものを除くほか、国道の維持、修繕、公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法(昭和二十六年法律第九十七号)の規定の適用を受ける災害復旧事業(以下「災害復旧」という。)その他の管理は、政令で指定する区間(以下「指定区間」という。)内については国土交通大臣が行い、その他の部分については都道府県がその路線の当該都道府県の区域内に存する部分について行う。

2 国土交通大臣は、政令で定めるところにより、指定区間内の国道の維持、修繕及び災害復旧以外の管理を当該部分の存する都道府県又は指定市が行うこととすることができる。

(都道府県道の管理)

第十五条 都道府県道の管理は、その路線の存する都道府県が行う。

(市町村道の管理)

第十六条 市町村道の管理は、その路線の存する市町村が行う。

また、道路整備特別措置法(特措法)では、有料道路についてその新設、改築、維持、修繕その他の管理を行う場合の料金徴収等に係わる措置を定めている。特措法第二条5で「料金」とは、会社、地方道路公社又は道路管理者が道路の通行又は利用について徴収する料金をいう、とされている。また、「会社」とは高速道路会社(第二条3)、「会社等」とは「会社」または地方道路公社(第二条6)とされている。これらの規定は限定列举と解され、従って、現行制度では有料道路の新設・管理、維持、修繕を行い、また、料金を徴収できる主体は、道路管理者(国、地方自治体)、高速道路、地方道路公社に制限され、一般の民間事業者がこれを行うことは出来ず、また、想定されていない。

○道路整備特別措置法における道路管理者と道路管理者等が行う道路の新設・管理、維持管理、修繕及び料金徴収

(定義)

第二条 この法律において「道路」とは、道路法(昭和二十七年法律第百八十号)第二条第一項に規定する道路をいう。

2 この法律において「高速道路」とは、高速道路株式会社法（平成十六年法律第九十九号）第二条第二項 に規定する高速道路をいう。

3 この法律において「道路管理者」とは、高速自動車国道にあつては国土交通大臣、その他の道路にあつては道路法第十八条第一項 に規定する道路管理者をいう。

（第十二条、第十三条第一項若しくは第三項、第十五条、第十六条又は前条第一項から第三項までの規定によつて道路を管理する者（指定区間内の国道にあつては国土交通大臣、指定区間外の国道にあつては都道府県。以下「道路管理者」という。）

4 この法律において「会社」とは、東日本高速道路株式会社、首都高速道路株式会社、中日本高速道路株式会社、西日本高速道路株式会社、阪神高速道路株式会社又は本州四国連絡高速道路株式会社をいう。

5 この法律において「料金」とは、会社、地方道路公社又は道路管理者が道路の通行又は利用について徴収する料金をいう。

6 この法律において「会社等」とは、会社又は地方道路公社をいう。

7 この法律において「機構等」とは、独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構（以下「機構」という。）又は地方道路公社をいう

（高速道路の新設又は改築）

第三条 会社は、機構と独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構法（平成十六年法律第百号。以下「機構法」という。）第十三条第一項 に規定する協定（以下単に「協定」という。）を締結したときは、高速自動車国道法（昭和三十二年法律第七十九号）第六条 の規定、道路法第十二条、第十五条、第十六条第一項若しくは第二項本文、第十七条第一項から第三項まで若しくは第八十八条第二項の規定又は同法第十六条第二項 ただし書若しくは第十九条第一項 の規定に基づき成立した協議（同法第十六条第四項 又は第十九条第四項 の規定により成立したものとなされる協議を含む。）による管理の方法の定めにかかわらず、当該協定に基づき国土交通大臣の許可を受けて、高速道路を新設し、又は改築して、料金を徴収することができる。

（機構による道路管理者の権限の代行）

第八条 機構は、会社が第三条第一項の許可を受けて高速道路を新設し、若しくは改築する場合又は第四条の規定により高速道路の維持、修繕及び災害復旧を行う場合においては、当該高速道路の道路管理者に代わつて、その権限のうち次に掲げるものを行うものとする。

以下 略

（会社による道路管理者の権限の代行）

第九条 会社は、第三条第一項の許可を受けて高速道路を新設し、若しくは改築する場合又は第四条の規定により高速道路の維持、修繕及び災害復旧を行う場合においては、当該高速道路の道路管理者に代わつて、その権限のうち次に掲げるものを行うものとする。

以下 略

○地方道路公社及び有料道路管理者による道路の整備等

地方道路公社は、一般国道、都道府県道又は市町村道について、国土交通大臣の許可を受けて、当該道路を新設し、または改築し（第十条）、維持、修繕を行い（第十四条）、料金を徴収することができる。

（地方道路公社の行う一般国道等の新設又は改築）

第十条 地方道路公社は、一般国道（その新設又は改築が当該一般国道の存する地域の利害に特に関係があると認められるものに限る。）、都道府県道又は市町村道（これらの道路のうち、第十二条第一項に規定する道路網を構成している道路を除き、高速道路以外の道路にあつては当該道路の通行者又は利用者がその通行又は利用により著しく利益を受けるものに限る。）について、道路法第十二条、第十五条、第十六条第一項若しくは第二項本文、第十七条第一項若しくは第二項若しくは第八十八条第二項の規定又は同法第十六条第二項 ただし書若しくは第十九条第一項 の規定に基づき成立した協議（同法第十六条第四項 又は第十九条第四項 の規定により成立したものとみなされる協議を含む。）による管理の方法の定めにかかわらず、国土交通大臣の許可を受けて、当該道路を新設し、又は改築して、料金を徴収することができる。

（地方道路公社の行う指定都市高速道路の新設又は改築）

第十二条 地方道路公社は、次に掲げる要件に適合する道路のみで一の道路網が構成されている場合においては、道路法第十二条、第十五条、第十六条第一項若しくは第二項本文若しくは第十七条第一項若しくは第二項若しくは第八十八条第二項の規定又は同法第十六条第二項 ただし書若しくは第十九条第一項 の規定に基づき成立した協議（同法第十六条第四項 又は第十九条第四項 の規定により成立したものとみなされる協議を含む。）による管理の方法の定めにかかわらず、国土交通大臣の許可を受けて、当該道路網を構成している道路（以下「指定都市高速道路」という。）を新設し、又は改築して、料金を徴収することができる。

（地方道路公社の行う道路の維持、修繕等）

第十四条 地方道路公社は、第十条第一項の許可又は第十二条第一項の許可を受けて新設し、又は改築した道路については、道路法第十三条第一項 若しくは第三項、第十五条、第十六条第一項若しくは第二項本文、第十七条第一項若しくは第二項若しくは第八十八条第二項の規定、同法第十六条第二項 ただし書若しくは第十九条第一項 の規定に基づき成立した協議（同法第十六条第四項 又は第十九条第四項 の規定により成立したものとみなされる協議を含む。）による管理の方法の定め又は道路の修繕に関する法律第二条第一項 の規定にかかわらず、第二十二條第二項の規定により公告する工事完了の日の翌日から第二十五条第一項の規定により公告する料金の徴収期間の満了の日まで、当該道路の維持、修繕及び災害復旧を行うものとする。

（有料道路管理者の行う道路の新設又は改築）

第十八条 道路管理者（都道府県道又は市町村道の道路管理者に限る。次項及び第四項において同じ。）は、道路の新設又は改築に要する費用の全部又は一部が償還を要するものであり、かつ、高速道路以外の道路にあつては当該道路の通行者又は利用者がその通行又は利用により著しく利益を受けるものである場合に限り、国土交通大臣の許可を受けて、当該道路を新設し、又は改築して、料金を徴収することができる。

○料金の徴収の特例

地方道路公社、有料道路管理者が行う有料道路の料金徴収の特例として、償還期限終了後も有料道路の維持管理、修繕に要する費用（の一部）を料金徴収による収入で充ててことを認める、「管理有料」の規定がある。管理有料は下記の条件の場合に限り認められる。

- ・新設し、又は改築した道路の維持又は修繕に関する工事に特に多額の費用を要する。
- ・当該道路の道路管理者が当該道路の維持又は修繕に関する工事を行うことが著しく困難又は不適當である。

(地方道路公社の行う一般国道等の維持、修繕等の特例)

第十五条 地方道路公社は、第十条第一項の許可を受けて新設し、又は改築した道路の維持又は修繕に関する工事に特に多額の費用を要し、かつ、当該道路の道路管理者が当該道路の維持又は修繕に関する工事を行うことが著しく困難又は不相当であると認められるときに限り、国土交通大臣の許可を受けて、前条に規定する期間の経過後においても、当該道路の維持、修繕及び災害復旧を行つて、料金を徴収することができる。

2 地方道路公社は、前項の許可を受けようとするときは、第二十五条第一項の規定により公告する料金の徴収期間の満了の日の六月前までに、次に掲げる事項を記載した申請書を国土交通大臣に提出しなければならない。

以下 略

(有料道路管理者の行う道路の新設又は改築)

第十八条 道路管理者(都道府県道又は市町村道の道路管理者に限る。以下この条において同じ。)は、道路の新設又は改築に要する費用の全部又は一部が償還を要するものであり、かつ、高速道路以外の道路にあつては当該道路の通行者又は利用者がその通行又は利用により著しく利益を受けるものである場合に限り、条例で定めるところにより、当該道路を新設し、又は改築して、料金を徴収することができる。

以下 略

○地方道路公社の行う料金の徴収の特例(合併採算)

地方道路公社の行う有料道路について2つ以上の複数の道路(路線)が密接に関連している場合、1つの道路(路線)として料金徴収することができる。

(地方道路公社の行う料金の徴収の特例)

第十一条 地方道路公社は、前条第一項の許可(同条第四項の許可を含む。以下同じ。)を受けて料金を徴収している二以上の道路につき、次に掲げる要件に適合する場合には、国土交通大臣の許可を受けて、これらの道路を一の道路として料金を徴収することができる。

一 当該二以上の道路が、通行者又は利用者が相当程度共通であり、又は相互に代替関係にあることにより、交通上密接な関連を有すると認められること。

二 当該二以上の道路についての料金の徴収を一体として行うことが適当であると認められる特別の事情があること。

○料金の基準

高速道路、有料道路の料金については特措法第二十三条で規定されている。第一～三号が道路の新設、改築、維持管理、修繕に要する費用で政令で定めるものを料金収入で賄う「償還主義」、第四号は高速道路、指定都市高速道路の料金に関する「公正妥当主義」、第五号が通行または利用により通常受ける利益の限度を超えないものとする「便益主義」である。

(料金の額等の基準)

第二十三条 料金の額は、次に掲げる基準に適合するものでなければならない。

一 会社が第三条第一項の許可を受けて新設し、若しくは改築し、又は第四条の規定により維持、修繕及び災害復旧を行う高速道路(以下「会社管理高速道路」という。)にあつては、協定の対象となる高速道路(当該高速道路について二以上の会社が協定を締結した場合には、当該協定に対応する高速道路の各部分)ごとに、当該高速道路に係る道路資産(機構法第二条第二項 に規定する道路資産をいう。以

下同じ。)の貸付料及び会社が行う当該高速道路の維持、修繕その他の管理に要する費用で政令で定めるものを、料金の徴収期間内に償うものであること。

二 第十五条第一項の許可に係る道路にあつては、当該道路の維持、修繕その他の管理に要する費用で政令で定めるものを、料金の徴収期間内に償うものであること。

三 前二号の道路以外の道路にあつては、当該道路の新設、改築、維持、修繕その他の管理に要する費用で政令で定めるものを、料金の徴収期間内に償うものであること。

四 会社管理高速道路(機構法第十三条第二項 に規定する全国路線網に属する高速道路及び同条第三項 に規定する地域路線網に属する高速道路に限る。)又は指定都市高速道路にあつては、公正妥当なものであること。

五 前号の高速道路以外の道路にあつては、当該道路の通行又は利用により通常受ける利益の限度を超えないものであること。

2 前項に規定するもののほか、料金の額の基準は、政令で定める。

3 会社管理高速道路に係る料金の徴収期間の満了の日は、当該会社管理高速道路に係る道路資産の貸付期間の満了の日と同一でなければならない。この場合において、当該満了の日は、平成七十七年九月三十日以前でなければならない。

4 前項に規定するもののほか、料金の徴収期間の基準は、政令で定める。

なお、道路運送法による一般自動車道の料金については、同法第六十一条(使用料金)において定額をもつて定めるものとし、その基準が下記のように示されている。

- ・能率的な経営の下における適正な原価を償い、且つ、適正な利潤を含むこと
- ・特定の使用者に対し不当な差別的取扱をするものでないこと。
- ・使用者が当該事業を利用することを困難にするおそれがないものであること。

道路運送法

(使用料金)

第六十一条 自動車道事業者は、一般自動車道の使用料金を定め、国土交通大臣の認可を受けなければならない。これを変更しようとするときも同様とする。

2 国土交通大臣は、前項の認可をしようとするときは、左の基準によつて、これをしなければならない。

一 能率的な経営の下における適正な原価を償い、且つ、適正な利潤を含むものであること。

二 特定の使用者に対し不当な差別的取扱をするものでないこと。

三 使用者の使用料金を負担する能力にかんがみ、使用者が当該事業を利用することを困難にするおそれがないものであること。

3 第一項の使用料金は、定額をもつて明確に定められなければならない。

○収入の帰属

有料道路の料金収入は料金徴収を行う会社等に帰属する。

(収入の帰属)

第四十二条 第三条第一項、第十条第一項、第十一条第一項、第十二条第一項及び第十五条第一項の規定に基づく料金並びに第二十六条の規定に基づく割増金は、それぞれ当該料金又は割増金を徴収した会社等の収入とする。

2 第十八条第一項又は第十九条第一項の規定に基づく料金は、有料道路管理者の収入とする。

高速道路の場合は、高速道路会社と独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構(機構)との協定による。機構は会社と高速道路ごとに、機構が貸し付ける道路資産の「貸付料の額」協定で定め、その貸

付料の額は、基本的には計画料金収入から計画管理費を減じた額となっている。しかし実際の料金収入の変動による会社経営の不安定化を回避し、償還確実性を向上させるため、実際の料金収入が計画収入に対して一定以上の増減が生じた場合、貸付料を増減させる変動貸付料制度が採用されており、各年度の計画収入を基準にしてあらかじめ設定した率(1%)を上回る料金収入があった場合には、超過相当分を貸付料の増額として機構が会社から受け取り、反対に下回った場合は、貸付料の減額として会社に返還する。

参考として、高速自動車国道中央自動車道富士吉田線等に関する協定を示す。

参考

高速自動車国道中央自動車道富士吉田線等に関する協定

第9条

毎年度の料金収入の金額(以下「実績収入」という。)が、次の各号のいずれかの場合に該当するときは、それぞれ各号に定める額を貸付料とする。

一 別紙6の金額(以下「計画収入」という。)に計画収入の1%に相当する金額を加えた金額(以下「加算基準額」という。)を超えた場合前条第1項に定める金額に、実績収入から加算基準額を減じた金額を加えた金額

二 計画収入から計画収入の1%に相当する金額を減じた金額(以下「減算基準額」という。)を下回った場合前条第1項に定める金額から、減算基準額から実績収入を減じた金額を減じた金額

○料金により償う費用の範囲

特措法第二十三条において、道路の新設、改築、維持管理、修繕に要する費用は政令で定めるものとされているが、地方道路公社の行う一般国道等の新設又は改築、維持管理、修繕、その他について、道路整備特別措置法施行令において具体的に規定されている。費用として、道路の維持管理費、修繕費用、調査、設計費用、その他管理費用、借入金の償還費用、損失補填引当金等が掲げられているが、限定列举と解される。地方道路公社による有料道路事業であり、固定資産税等の公租公課は元々想定されておらず、また、減価償却費の概念等もない。従って、民間事業者による地方道路公社有料道路運営(コンセッション)が可能となった場合、現規定では、事業利益は計上できず、出資配当も出来ないと考えられ、有料道路事業への公共施設等運営権(コンセッション)方式導入の際の大きな制約、重要な検討課題となる。

道路整備特別措置法施行令

(料金により償うその他の道路の管理に要する費用の範囲)

第七条 法第十条第一項 又は第十一条第一項 の許可に係る道路に係る法第二十三条第一項第三号 の政令で定める費用は、次に掲げる費用とする。

一 新設又は改築に要する費用及び当該新設又は改築に係る事務取扱費

二 維持及び修繕に要する費用並びに当該維持及び修繕に係る事務取扱費

三 災害復旧に要する費用及び当該災害復旧に係る事務取扱費

四 法第十七条第一項 の規定による権限の行使に要する費用及び当該権限の行使に係る事務取扱費

五 法第五十四条 又は第五十五条 の規定により読み替えて適用する道路法 の規定に基づき地方道路公社が行う管理及び調査に要する費用並びに当該管理及び調査に係る事務取扱費

六 料金、割増金、占用料、連結料、負担金、手数料及び延滞金の徴収に要する費用並びに当該徴収に係る事務取扱費

七 国土交通省令で定める損失補てん引当金に充てるために要する費用

八 法第五十条第一項 の許可に係る高速道路又は同条第五項 の許可に係る道路にあつては、地方道路公社が、同条第一項 の協議又は同条第五項 の同意を得る際の協議に基づき、当該高速道路又は道路の新設、改築、維持、修繕その他の管理のために会社又は有料道路管理者が要した費用を支弁するの要する費用

九 前各号に掲げる費用の財源に充てるための債券又は借入金の利息の支払に要する費用

2 法第十二条第一項 の許可に係る道路に係る法第二十三条第一項第三号 の政令で定める費用は、次に掲げる費用とする。

一 前項第一号から第七号までに掲げる費用

二 地方道路公社法（昭和四十五年法律第八十二号）第二十九条 の規定により地方道路公社が負担する費用

三 前二号に掲げる費用の財源に充てるための債券又は借入金の利息の支払に要する費用

3 法第十八条第二項 又は第十九条第二項 の規定による届出に係る道路に係る法第二十三条第一項第三号 の政令で定める費用は、次に掲げる費用の財源に充てるための地方債又は一時借入金の元本の償還及び利息の支払に要する費用とする。

一 新設又は改築に要する費用

二 当該道路の通行者又は利用者がその通行又は利用により受ける利益に照らし必要と認められる場合にあつては、維持及び修繕に要する費用並びに料金の徴収に要する費用及び当該徴収に係る事務取扱費

三 法第四十九条第一項 の許可に係る高速道路にあつては、同項 の道路管理者が同項 の協議に基づき、当該高速道路の新設又は改築のために会社が要した費用を支弁するの要する費用

（資金の貸付け）

地方道路公社の有料道路事業に対しては国からの無利子融資制度がある。（特措法第二十条）。また、その償還期間は 20 年（据え置き期間を含む）であり、災害等により償還期限内の償還が困難となった場合、延長が可能となっている。（道路整備特別措置法施行令第四条）。

第二十条 国は、第十条第一項の許可又は第十二条第一項の許可を受けた地方道路公社に対し当該許可に係る道路の新設又は改築に要する費用に充てる資金の一部及び当該許可に係る道路の災害復旧に要する費用に充てる資金の全部又は一部を、有料道路管理者である地方公共団体に対し第十八条第二項の規定による届出（同条第三項の規定による届出であつて同条第二項第一号、第五号又は第六号に掲げる事項の変更に係るものを含む。次条第四項並びに第二十七条第一項及び第四項において同じ。）に係る道路の新設又は改築に要する費用に充てる資金の一部を、無利子で、貸し付けることができる。

2 前項の規定による貸付金の償還方法は、政令で定める。

道路整備特別措置法施行令

（貸付金の償還方法）

第四条 法第二十条第一項 の規定による貸付金（次項において「貸付金」という。）の償還期間は、二十年（五年以内の据置期間を含む。）以内とし、その償還は、国土交通大臣の定める年賦償還の方法によるものとする。

2 国は、法第二十条第一項 の規定により資金の貸付けを受けた地方道路公社又は有料道路管理者である地方公共団体が、当該貸付けに係る道路が災害を受けたことにより、償還金の支払をすることが著しく困難となった場合においては、貸付金の償還期限を延長することができる。この場合においては、当該償還期限の延長については、国の債権の管理等に関する法律（昭和三十一年法律第百十四号）第二十六条第一項 の規定は、適用されないものとする。

2)高速道路における固定資産税、都市計画税の取扱い

次節でも述べるが、地方道路公社有料道路事業に公共施設等運営権(コンセッション)方式の導入を検討する場合、事業スキームによっては固定資産税、都市計画税(以下、固定資産税等)課税議論の対象となる可能性がある。

高速道路株式会社及び日本高速道路保有・債務返済機構では、高速道路又は国・地方公共団体等の委託に基づき行う新設又は改築、維持、修繕、災害復旧その他の管理に関する事業又は業務の用に供する道路、施設、工作物及び道路付属物、道路予定区域内の土地、事業地内の土地について、平成十八年度から平成二十七年度までの各年度分の固定資産税又は都市計画税に限り、非課税となっている。(地方税法附則第十四条、地方税法施行令附則第十条の三)

地方税法附則

(固定資産税等の非課税)

第十四条 市町村は、平成十八年度から平成二十七年度までの各年度分の固定資産税又は都市計画税に限り、東日本高速道路株式会社、首都高速道路株式会社、中日本高速道路株式会社、西日本高速道路株式会社、阪神高速道路株式会社若しくは本州四国連絡高速道路株式会社が、高速道路株式会社法第五条第一項第一号、第二号若しくは第四号に規定する事業(本州四国連絡高速道路株式会社にあっては、同項第一号、第二号、第四号又は第五号ロに規定する事業)の用に供する固定資産で政令で定めるもの又は独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構が、独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構法第十二条第一項第一号若しくは第八号に規定する業務の用に供する固定資産で政令で定めるものに対しては、第三百四十二条又は第七百二条第一項の規定にかかわらず、固定資産税又は都市計画税を課することができない。

地方税法施行令附則

(固定資産税等の非課税の適用を受ける固定資産の範囲)

第十条の三 法附則第十四条第一項に規定する東日本高速道路株式会社、首都高速道路株式会社、中日本高速道路株式会社、西日本高速道路株式会社、阪神高速道路株式会社若しくは本州四国連絡高速道路株式会社が高速道路株式会社法第五条第一項第一号、第二号若しくは第四号に規定する事業(本州四国連絡高速道路株式会社にあっては、同項第一号、第二号、第四号又は第五号ロに規定する事業)の用に供する固定資産で政令で定めるもの又は独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構が独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構法第十二条第一項第一号若しくは第八号に規定する業務の用に供する固定資産で政令で定めるものは、これらの事業又は業務の用に供する固定資産のうち、道路法第二条第一項に規定する道路、同法第九十一条第二項に規定する道路予定区域の区域内の土地及び都市計画法第六十二条第一項の規定により告示された同法第六十条第二項第一号に規定する事業地内の土地とする。

6-2.愛知県道路公社有料道路における導入検討経緯

愛知県道路公社における有料道路コンセッション方式導入の検討経緯は次の通り。

表 6-2.有料道路コンセッション方式導入の検討経緯

	年 月	概 要
(1)	平成 24 年 2 月	構造改革特別区域制度に基づき、規制の特例措置として、民間事業者による有料道路事業の運営を提案。
	平成 24 年 8 月	構造改革特別区域に対する政府の対応方針として、愛知県の提案に対し「規制所管省庁(国土交通省)において今後前向きに検討を進める規制改革事項」として措置区分され、「民間事業者による有料道路事業(道路整備特別措置法)の運営の実現に向けて、愛知県からの具体的な事業スキーム等の提案を踏まえ、同県と速やかに協議し、平成 25 年 5 月を目途に結論を得る。」とされた。
	平成 24 年 12 月	有識者による「民間事業者による有料道路事業の運営に関する検討会」を実施し、検討報告書を取りまとめた。
	平成 25 年 5 月	報告書の結果を基に、愛知県知事から国土交通大臣へ、「民間事業者による有料道路事業の運営の実現について(提案)」により、具体的な事業スキーム等を提案。
(2)	平成 25 年 5 月	国家戦略特区WG集中ヒアリング(第 3 回)で国土交通省道路局の意見をヒアリング。
(3)	平成 25 年 8 月	愛知県は国家戦略特区の指定を申請。
	平成 25 年 10 月	構造改革特別区域推進本部決定において、構造改革特別区制度の実施時期を「平成 25 年度目途に検討・結論」と改めて設定。
	平成 26 年 3 月	国家戦略特区の指定には含まれず、現時点では国家戦略特区には指定されていない。
(4)	平成 26 年 4 月 26 日	「民間事業者による有料道路事業の運営に関する意見募集」を実施、「有料道路コンセッションに関する基本的考え方」を公表。
(5)	平成 26 年 5 月	構造改革特別区域推進本部決定で、「新たに構造改革特区において講じるべき規制の特例措置」として、「民間事業者による公社管理有料道路の運営を可能とするため、公共施設等運営権を有する民間事業者に料金徴収権限を付与する等の道路整備特別措置法の特例を設けることとする。」という政府の対応方針が示された。

(1)民間事業者による有料道路事業の運営の実現について(提案)

愛知県は平成 24 年 2 月、構造改革特区制度に基づき民間事業者による有料道路事業運営の実現を図ろうとする下記提案を国に対して提出している。

○愛知県:「民間事業者による有料道路事業の運営の実現について(提案)」概要

①民間事業者による有料道路事業の運営

・道路整備特別措置法に基づく有料道路事業について、コンセッションを導入し、公社が、民間事業者に対して運営権の一部を付与する。

②民間事業者へのインセンティブの付与

- ・民間事業者による有料道路やPAの運営等の結果生じる増収や経費節減等の収支差(プラス)について、一定のルールを設けてインセンティブとして民間事業者に付与するとともに、減収や経費増加等により生じる収支差(マイナス)についても一定のルールを設けて民間事業者の損失とする。

③道路の利便性向上・維持のための料金徴収継続

<利便性向上のための料金徴収継続>

- ・大規模更新やIC等利便性向上のための施設整備が必要な場合(民間事業者から提案のある場合を含む。)においては、民間事業者がこれを行うことを認める。
- ・この場合において、施設整備等に要した費用については料金収入で償うこととし、その料金徴収期間については負担の世代間公平の観点から、また、料金の額については現在の料金の額の範囲内でかつ道路の利便性(定時性・高速性)・安全性を損なわないことを条件に、民間事業者の提案も求めながら、弾力的に設定する。

<維持管理費用の安定確保のための料金徴収継続>

- ・定時性や高速性など期待される適正なサービス水準の維持に必要な維持管理費用を受益者負担により安定的に確保するため、料金徴収期間満了後においても、維持管理費用相当額について料金徴収を継続する。

上記、愛知県の提案に対する国の対応方針として、「規制所管省庁(国土交通省)において今後前向きに検討を進める規制改革事項」として措置区分され、「民間事業者による有料道路事業(道路整備特別措置法)の運営の実現に向けて、愛知県からの具体的な事業スキーム等の提案を踏まえ、同県と速やかに協議し、平成 25 年 5 月を目途に結論を得る。」とされた。

(2)「民間事業者による有料道路事業の運営に関する検討会」報告書及び

国家戦略特区指定の提案

上記を踏まえて、愛知県では平成 24 年 8 月に有識者による「民間事業者による有料道路事業の運営に関する検討会」を設置、報告書を取りまとめ、同年 12 月 27 日、県知事に提出、公表している。平成 25 年 5 月、報告書の結果を基に県知事から国土交通大臣へ国家戦略特区としての提案に向けて具体的な事業スキームの提案が提出された。

同年 8 月に県は下記内容による国家戦略特区指定を申請したが、結果としては国家戦略特区としては選定されなかった。

○愛知県からの有料道路コンセッション「国家戦略特区」の提案内容

【狙い】

・愛知県道路公社が管理する有料道路について、公共施設等運営権制度(コンセッション方式)を導入し、全国初となる、民間事業者による運営の実現を目指す。

【主なプロジェクトと規制改革・税別措置等の提案】

○コンセッション方式の「道路」への対象拡大

- ・民間事業者による有料道路事業の運営(コンセッション方式の導入)
- ・民間事業者へのインセンティブの付与
- ・道路の利便性の向上・維持のための料金徴収継続

○沿線開発に係る農地転用許可に関する特例措置

- ・農地転用許可の特例(道路運営権を付与された民間事業者による沿線開発に係る農地転用の許可権者を4ha超の場合も都道府県知事とする等)

この間、愛知県提案に関して、国家戦略特区WG集中ヒアリング(第 3 回)が開催され、WG委員が国

土交通省道路局に対してヒアリング、質疑を実施している。国家戦略特区WG集中ヒアリングでの質疑応答は、地方道路公社を含む有料道路事業に公共施設等運営権(コンセッション)方式を導入する際の本質的な課題に係っており、下記にその概要を抜粋する。

○国家戦略特区WG集中ヒアリングでの質疑応答

集中ヒアリングでの国家戦略特区WG委員からの意見要旨は下記の通りである。

- ①有料道路運営について、諸外国で例の見られるコンセッション方式での民間運営の可能性を開くべきである。
- ②その際、高速道路会社、地方道路公社、道路管理者以外の民間事業者にも運営を認めるだけでなく、以下の点についても対応が必要である。
 - ・道路特措法上、料金の額は費用を償うよう設定するものとされ、利潤が認められていないこと
 - ・道路特措法上、徴収期間が限定され、それ以降は、原則として料金徴収の継続が認められないことこれらの問題が解決されなければ、民間事業者に運営を認めても、実際上は参入できないことになりかねない。併せて、償還主義そのものについても、見直しを検討すべきである。

これに対する国土交通省道路局の説明の要旨は下記の通りである。

①「無料公開の原則」、「償還主義」について

建設された道路は原則無料で一般交通の用に供される。一方で道路整備を促進するため、借入金により整備し、一定期間通行料金を徴収してその返済(償還)に充てる有料道路制度を規定するとともに、料金の徴収主体を高速道路会社、地方道路公社等に限定している。

②維持管理有料について

償還終了後、有料道路は原則無料で一般交通の用に供される。例外としての維持管理有料の適用については、道路整備特別措置法第15条に規定され、その法定要件は、次のとおり。

- ・維持又は修繕に関する工事に特に多額の費用を要する。
- ・道路管理者が維持又は修繕に関する工事を行うことが著しく困難又は不適當である。
- ・維持管理有料道路の事例として「関門トンネル」、「富士山有料道路」、「真鶴道路」の3路線があり、維持管理有料期間として20年間で国土交通大臣に申請されている。

③償還主義における利益の扱いについて(「収支均衡の原則」)

- ・料金は借入金の償還のために徴収するものであり、利潤は含まれない。
- ・償還計画において、計画利潤(事業計画上の利益)認め、しかも料金徴収期限を設けないとすると、道路施設・資産に対して固定資産税課税の課題が生じる。
- ・民間事業者による運営により維持管理費用が低減され、結果として生じる利益(結果利益)については許容されとの判断をしている。

④料金設定の裁量について

- ・民間事業者による運営の場合、公社による運営と較べ料金水準を上げて利潤を得るという形になると利用者の理解を得られないのではないかと。

(3)「民間事業者による有料道路事業の運営に関する意見募集」の実施

上記経緯を踏まえ、また、第5章で述べた「PPP/PFIの抜本改革に向けたアクションプランに係る集中強化期間の取組方針について」(平成26年6月16日公表)における政府方針を受ける形で、平成26年4月23日、県は「民間事業者による有料道路事業の運営に関する意見募集」を実施、「有料道路コンセッションに関する基本的考え方」を公表した。意見募集の期限は6月30日である。「有料道路コンセッションに関する基本的考え方」の内容については、6-3で述べる。

(4)「新たに構造改革特区において講じるべき規制の特例措置」

平成 26 年 5 月 19 日に、民間事業者による有料道路事業の運営に係わる愛知県提案に対して、構造改革特別区域推進本部(本部長:内閣総理大臣)から、下記のとおり「新たに構造改革特区において講じるべき規制の特例措置」として政府の対応方針が示された。県では「民間事業者による有料道路事業の運営に関する意見募集」により民間から提出される意見も踏まえ、法改正後、事業者募集等の手続きを行う予定としている。

○「新たに構造改革特区において講じるべき規制の特例措置」

民間事業者による公社管理有料道路の運営を可能とするため、公共施設等運営権を有する民間事業者に料金徴収権限を付与する等の道路整備特別措置法の特例を設けることとする。

【平成 24 年 8 月 21 日付構造改革特別区域推進本部決定で「規制所管省庁において今後前向きに検討を進める規制改革事項」として措置区分され、平成 25 年 10 月 11 日付構造改革特別区域推進本部決定において実施時期を「平成 25 年度目途に検討・結論」と改めて設定したもの】

6-3.愛知県「有料道路道路コンセッションに関する基本的考え方」の概要

上述のように、平成26年4月23日、県は「民間事業者による有料道路事業の運営に関する意見募集」を実施、「有料道路コンセッションに関する基本的考え方」を公表した。意見募集の期限は6月30日である。「有料道路コンセッションに関する基本的考え方」(以下、「基本的考え方」)の内容は下記の通りであるが、6-1で述べたように現行道路法、道路整備特別措置法(特措法)その他関連法制度上では、「基本的考え方」に示された事業スキームの実現には様々な制約、規制があり、6-2で述べた「新たに構造改革特区において講じるべき規制の特例措置」による道路整備特別措置法の特例(改正)が前提となっている。

1.事業の概要

(1)事業方式

公社が、民間事業者に対して、コンセッションにより、特措法に基づく有料道路の公共施設等運営権(料金徴収権限等、以下運営権)を付与する。

(2)対象路線

運営対象施設及び事業場所の概要については、下表のとおり。運営権を設定する対象路線は8路線であるが、知多半島道路、南知多道路、知多横断道路については、道路整備特別措置法第十一条(地方道路公社の行う料金の徴収の特例:合併採算)の規定による合併採算路線として一つの道路(路線)とされており、計6つの道路(路線)に対して各々運営権が設定、計6つの運営権が設定されることとなっている。

表 6-3. 公共施設運営権を設定する対象路線

	路線名	延長(km)	料金徴収期間	運営権
①	知多半島道路	20.9	S45.7.15～H40.2.1	1
②	南知多道路	19.6	S45.3.1～H40.2.1	
③	知多横断道路	8.5	S56.4.1～H40.2.1	
④	中部国際空港連絡道路	2.1	H17.1.30～H47.1.29	2
⑤	衣浦トンネル	1.7	S48.8.1～H41.11.2	3
⑥	猿投グリーンロード	13.1	S47.4.1～H41.6.22	4
⑦	衣浦豊田道路	4.3	H16.3.6～H46.3.5	5
⑧	名古屋瀬戸道路	2.3	H16.11.27～H56.11.26	6
計	8 路線	72.5		6 運営権

(3)事業期間

事業期間については、公社が国土交通大臣許可を受けた各路線の料金の徴収期間(償還期間)満了をもって終了するものとされ、特措法規定を踏まえたものとなっている。

利便性向上のための新たな施設等の整備(インターチェンジ等)や既存施設の大規模更新が必要な場合においては、運営権の設定に先立ち、公社において改めて国土交通大臣許可を受けて料金の徴収期間を延長することが想定されており、この場合は当該路線の事業期間が変更されることとなる。また、これらの新たな施設等の整備や既存施設の大規模更新については、運営権(コンセッション)事業としてではなく、別途の事業として実施することが想定されている。この場合においては、当該施設の運営及び維持管理とあわせて事業者を公募・選定するとし、具体的な事項については、今後、募集要項等において示すこととされている。なお、要求水準の概要(案)では当該事業に関しては、別途要求水準を定めるほか、

コンストラクションマネジメント方式の導入などについても検討する考えが示されている。

(4) 運営権者に対するインセンティブ

運営権者による運営の結果生じる増収や経費節減等の収支差(プラス)については、例えば「運営権付与後に、適正なサービス水準・維持管理水準が確保されるなかで行われる経費節減による増加利益については運営権者に帰属するものとする」などのルールを設けて、運営権者にインセンティブとして付与する考えが示されている。

運営権者に対するインセンティブのあり方については、本事業に民間業事業者が参画する場合の最も大きな論点の一つとなると思われるが、「基本的考え方」では、6-2で述べた愛知県の実案に対する国家戦略特区WG集中での質疑応答を踏まえ、現行特措法の制約を一定程度考慮した内容をベースにしたものと思われる。

(5) 運営権対価

運営権者は、運営権付与に関する契約の締結後、公社に対して、運営権の対価を支払い、その場合の運営権対価の支払方法は、対価の総額の一定割合を一括で支払うものとし、残額を分割で支払うことが想定されている。

2. 公社と運営権者の業務分担

公社と運営権者の業務分担は下表のように想定されている。

表 6-4. 公社と運営権者の業務分担

公社	運営権者
① 特措法に基づく国土交通大臣の許可手続等	① 維持(土木清掃、施設清掃、植栽管理、雪氷対策、土木点検、施設点検等)
② 県及び関係市町との協議及び調整	② 修繕(土木構造物、舗装路面、伸縮装置、鋼橋塗装、施設設備、建築施設等)
③ 公社の資産及び負債の管理	③ 料金収受等(機械等保守整備、計数管理等)
④ 運営権の対価等による建設費等に係る公社の債務の償還	④ 交通管理(巡回、交通管制等)
⑤ 公権力に該当する道路管理者権限の行使	
⑥ 運営権者に対するモニタリング	

なお、本事業の実施に際して、公社は事業開始から一定期間、本事業に関連する職務の経験を有する職員等を運営権者へ派遣等を行う用意をする考えが示されている。職種、派遣人数、派遣期間、派遣方法等の概要については募集要項等において示し、詳細については、公募プロセスにおける競争的対話を通して決定する予定としている。

3. モニタリング及び要求水準

(1) モニタリングの考え方

○ 運営権者によるセルフモニタリング

運営権者は、要求水準書(維持管理等)に定める基準に基づき点検等を実施し、公社に対して報告を行う

○公社によるモニタリング

公社は、運営権者が業務を確実に遂行し、要求水準が達成されているかを確認するために業務の監視・確認を行い、要求水準に適合しないと認める場合には、業務内容に対する改善指示を行い、運営権者は必要な改善措置を講じる。

(2)要求水準の考え方

要求水準の概要(案)では、現在の仕様規定(愛知県道路公社維持管理水準)を中心とした管理水準を基本とし、今回の運営に適応するよう作成するとともに、SPC から創意工夫や改善提案を受けて、性能規定の導入など、要求水準書を継続的に改善するというマネジメントサイクルを導入するという考え方が示されている。

4.運営権者の権利義務等に関する制限

運営権者が、自らの保有する運営権を第三者に譲渡する場合には、あらかじめ公社の許可を得るものとする。等

5.リスク分担の基本的考え方

本事業に関する主なリスクについて、公共(県・公社)と民間(運営権者)の分担についての基本的な考え方は表 6-5 の通り。

6.運営権者の募集・選定に関する事項

(1)募集・選定方法

運営権者の募集・選定方式については、民間事業者の幅広い能力・ノウハウを総合的に評価して選定することが必要であることから、公募型プロポーザル方式の採用が想定されている。

(2)提案の審査

提案の審査は、学識経験者等で構成する愛知県有料道路運営事業者選定委員会(仮称)を設置し、資格審査と提案審査の2段階での実施が想定されている。

(3)応募者の構成

・応募者は、本事業に係る業務(交通管理、料金収受、維持、修繕等の業務をいう。)を実施する予定の応募企業又は応募グループとし、詳細は募集要項で示すとされている。

表 6-5. リスク分担の基本的考え方

リスクの種類	内容	リスク分担		備考
		公共	民間	
需要変動リスク	利用台数の変動に伴う収益の増減	△	○	需要変動リスクについては、民間事業者が契約時の交通量予測に対する増加分を自らの収入とし、かつ減少分を負担することを基本とする。ただし、増減ともに一定の割合を超える部分については、公社に帰属又は負担させる。
競合路線リスク	競合路線の新規開設等	○		競合路線リスクについては、公募時に予見可能なもの（新規開設等を含む。）は公社が交通量予測をあらかじめ示したうえで、「需要変動リスク」の分担に従うことを基本とする。ただし、公社が示した交通量予測を大幅に上回る増減や、その他の競合路線の新規開設等に起因するものは、契約において定めることとしており、詳細は要項等において示す。
政治リスク	政策転換による追加費用の発生	○		
法制度リスク	法制度の新設又は改廃等	○		
税制リスク	税制度の新設又は改廃等	△	○	税制リスクについては、民間事業者が負担することを基本とする。ただし、消費税率の変更については、料金の変更により調整する
物価変動リスク	市場変動による物価変動		○	物価変動リスクについては、民間事業者が負担することを基本とする。ただし、著しい物価変動については、公社があらかじめ国土交通大臣の許可を受けたうえで、民間事業者が利用料金の改定等によって利用者へ適切に転嫁することができる。
金利変動リスク	市場変動による金利変動		○	金利変動リスクについては、民間事業者が負担することを基本とする。ただし、運営権対価の支払方法及びこれに伴う資金調達額の多寡に応じて、今後見直す場合がある。
不可抗力リスク	災害、暴動、戦争等の不可抗力による事業への影響	○	△	不可抗力リスク（民間事業者が保険の付保等により対応するものを除く。）については公社が負担することを基本とする。
運営費用超過リスク	不可抗力、物価変動等以外の要因による運営費用の上昇		○	
管理水準未達リスク	施設整備の瑕疵、管理運営業務の不履行による管理水準の未達		○	
大規模改修リスク	事業期間中の大規模改修の発生	△	○	大規模改修リスクについては、原則として民間事業者が負担するものとするが、事業開始時の施設の瑕疵に関連するもの等、合理的な理由がある場合は公社の負担とする。
事業開始時の施設の瑕疵	施設瑕疵による費用の発生	○		
事業終了時の施設の瑕疵	施設瑕疵による費用の発生		○	
近隣対策及び環境対策リスク	道路施設を整備したこと自体に関する近隣対策、道路施設の整備に起因する環境への悪影響	△	○	近隣対策及び環境対策リスクについては、原則として民間事業者が負担するものとするが、過去に道路施設を整備したことに関連するものは、公社の負担とする。

(4)競争的対話の実施

要求水準書等の調整のため、運営方法等多面的な観点から幅広い提案を求める必要があることから、資格審査を通過した応募者を対象として、提案審査までの間に、競争的対話方式を活用することが想定されている。

7. その他(一般自動車道の管理等)

上記は、運営権設定対象事業に関するものであるが、愛知県では運営権者との契約に基づき、以下に掲げる業務を事業に含める考えである。

①一般自動車道の管理

道路運送法に基づき運営を行っている路線(三ヶ根山スカイライン)の管理

②鳳来寺山パークウェイ駐車場の管理附帯事業として運営を行っている駐車場(鳳来寺山パークウェイ駐車場)の管理

③特措法に基づく有料道路(2路線)の管理

間もなく料金徴収期間の満了(平成27年度末)を迎えるため、コンセッション対象路線には含めない路線(小牧東インター有料道路、小坂井バイパス)の管理

④その他(県管理道路の管理受託)

有料道路の前後区間に接続している県管理道路の管理受託

報告書参考文献

*図表で出典を記したもの、本文脚注で出典を記したものは除いている。

第1章

- 1-1)「包括的道路修繕・維持管理 PFI に関する調査研究報告書」(中間報告)、2012 年 7 月
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
包括的道路修繕・維持管理 PFI 部会
www.jsce.or.jp/committee/cmc/infra-pfi/pdf/2012_houkoku3.pdf
- 1-2) 道路の包括維持管理委託実施のための要求水準に関する研究報告書、2010 年 3 月、
土木学会建設マネジメント委員会インフラ PFI 研究小委員会包括民間委託研究部会
<http://www.jsce.or.jp/committee/cmc/infra-pfi/>
- 1-3) 道路事業におけるリスクマネジメントマニュアル(Ver. 1.0)、平成 22 年 3 月、
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
<http://www.jsce.or.jp/committee/cmc/infra-pfi/>

第2章

- 2-1) インフラ老朽化対策の推進に関する関係省庁連絡会議、「インフラ長寿命化基本計画」、
平成 25 年 11 月 29 日
http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/infra_roukyuuka/
- 2-2) 国土交通省社会資本整備審議会道路分科会、「道路の老朽化対策の本格実施に関する提言」、
平成 26 年 4 月 14 日
http://www.mlit.go.jp/road/road_fr4_000029.html
- 2-3) 国土交通省社会資本メンテナンス戦略小委員会、「今後の社会資本の維持管理・更新のあり方について(答申)」、平成 25 年 12 月 25 日
http://www.mlit.go.jp/report/press/sogo03_hh_000054.html
- 2-4) 国土交通省社会資本の老朽化対策会議、「国土交通省インフラ長寿命化計画(行動計画)」、
平成 26 年 5 月 21 日
http://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/sosei_point_mn_000011.html
- 2-5) 総務省、「公共施設等総合管理計画の策定にあたっての指針」、平成 26 年 4 月 22 日
http://www.soumu.go.jp/main_content/000286228.pdf
- 2-6) 参議院 HP、「公共工事の品質確保の促進に関する法律の一部を改正する法律案」、
平成 26 年 6 月 4 日
<http://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/gian/186/meisai/m18607186008.htm>
- 2-7) 地域の建設産業及び入札契約制度のあり方検討会議 配布資料
http://www.mlit.go.jp/totikensangyo/const/totikensangyo_const_tk1_000053.html
- 2-8) 中央建設業審議会・社会資本整備審議会 基本問題小委員会 配布資料
http://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/s504_kihonmondai.html
- 2-9) 発注者責任を果たすための今後の建設生産・管理システムのあり方に関する懇談会
配布資料
<http://www.nilim.go.jp/lab/peg/hatyusyasekininkondankai.html>
- 2-10) 「道路の老朽化対策の本格実施に関する提言」、社会資本整備審議会
道路分科会第 46 回基本政策部会資料
http://www.mlit.go.jp/road/road_fr4_000029.html

2-11)道路行政セミナー資料、2013. 6

http://www.hido.or.jp/14gyousei_backnumber/2013data/1306/1306douro_hou_kaisei.pdf

2-12)道路の維持修繕に関する省令・告示の制定について（道路法施行規則の一部改正等）

平成 26 年 4 月 2 日

http://www.mlit.go.jp/report/press/road01_hh_000412.html

第 3 章

3-1) 関東地方整備局大宮国道事務所角田圭志、

「性能規定」による道路維持工事の実施状況について

3-2) 中国地方整備局「姫路鳥取線保守・長尾影石地区舗装工事」入札公告資料

3-3)府中市 HP

①「公共施設マネジメント白書」、平成 23 年 3 月(平成 21 年度版)(平成 24 年度版改定)

②「府中市インフラマネジメント白書」、平成 24 年 10 月

③「府中市インフラマネジメント計画」、平成 25 年 1 月

④「道路施設包括管理検討事業調査報告書」、平成 24 年 3 月

3-4)建設通信新聞

<http://kensetsunewspickup.blogspot.jp/2014/06/time.html>

第 4 章関連

4-1)Private Finance Initiative Projects: 2013 summary data

<https://www.gov.uk/government/publications/private-finance-initiative-projects-2013-summary-data>

○PFI 標準契約 (SoPC) の改定 (第 4 版) 関連

4-2)Borges Salmon LLP briefing: SoPC4 - an update

<http://www.borges-salmon.com>

4-3)HM Treasury:Standardisation of PFI Contracts Version 4,2007

4-4)HM Treasury: Standardisation of PFI Contracts Version 4,An Outline of Principal Changes,March 2007

○ポーツマス市道路マネジメント PFI 事業関連

4-5)Summary of the contract for the Portsmouth HighwaysManagement PFI project

<http://www.portsmouth.gov.uk/media/exec20040727r14app2.pdf>

4-6)4Ps Report:Portsmouth City Council highways management PFI scheme,2005

○シェフィールド市道路マネジメント PFI 事業関連

4-7)Sheffield City Council Street Force

<https://www.sheffield.gov.uk/roads/maintenance.html>

4-8)Chartered Institution of Highways & Transportation:The Development of the Sheffield Highway Maintenance PFI Project, January 2010

4-9)New Civil Engineer News:Amey's £2bn Sheffield highways win boosts PFI as funding model

4-10)HEMP," Maximising Client/Provider Collaboration in Highways Maintenance Services", September 2013

○街灯 PFI 事業関連

4-11) Highways Agency: Asset Support Contract (ASC) CDs,Highways Agency: Highways

Agency Press release

- 4-12)3rd Street Lighting PFI Bidding Round Guidance for Local Authorities submitting an Expression of Interest
- 4-13)SLPP Street Lighting Procurement Pack - Model Documentation
- 4-14)Hampshire Country Council Street Lighting PFI Project Guide 5.0
- 4-15) National Audit Office, “Maintaining strategic infrastructure: roads” 3 June 2014
- 4-16)Department for Transport, Gearing up for efficient highway delivery and funding, January 2014
- 米国ミズーリ州の性能規定による橋梁改良事業
- 4-17)「第 41 回海外道路調査団報告書」、2009.3、財団法人 高速道路調査会」

第 5 章関連

- 5-1)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
<http://www8.cao.go.jp/pfi/houritsu.html>
- 5-2)民間資金等の活用による公共施設等の整備等に関する事業の実施に関する基本方針
http://www8.cao.go.jp/pfi/kihon_houshin.html
- 5-3)減価償却資産の耐用年数等に関する省令
<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S40/S40F03401000015.html>
- 5-4)公共施設等運営権及び公共施設等運営事業に関するガイドライン
http://www8.cao.go.jp/pfi/kaigi/shiryo_05-02.pdf
- 5-5)公共施設等運営権に係る会計処理方法に関するPT研究報告(中間とりまとめ)」、平成 25 年 9 月 6 日)
http://www8.cao.go.jp/pfi/pt_houkoku.pdf
- 5-6)PPP/PFI の抜本改革に向けたアクションプラン、平成 25 年 6 月 6 日
内閣府 PFI 推進室HP:<http://www8.cao.go.jp/pfi/action2.pdf>
- 5-7)PPP/PFI の抜本改革に向けたアクションプランに係る集中強化期間の取組方針について、平成 26 年 6 月 16 日
内閣府 PFI 推進室HP:<http://www8.cao.go.jp/pfi/actionplan-torikumihoushin.pdf>
- 5-8)民間の能力を活用した国管理空港等の運営等に関する法律案について、平成 25 年 4 月 5 日
http://www.mlit.go.jp/report/press/kouku05_hh_000048.html
- 5-9)民間の能力を活用した国管理空港等の運営等に関する法律
<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H25/H25HO067.html>
- 5-10)「民間の能力を活用した国管理空港等の運営等に関する基本方針」について、平成 25 年 10 月 11 日
<http://www.mlit.go.jp/common/001015750.pdf>
- 5-11)「仙台空港特定運営事業等実施方針」の公表について、平成 26 年 4 月 25 日
http://www.mlit.go.jp/report/press/kouku05_hh_000059.html
- 5-12)「仙台空港特定運営事業等募集要項」の公表について、平成 26 年 6 月 27 日
http://www.mlit.go.jp/report/press/kouku05_hh_000062.html
- 5-13)仙台空港特定運営事業等に係る公募の実施状況
<http://www.mlit.go.jp/common/001046588.pdf>
- 5-14)「関西国際空港及び大阪国際空港特定空港運営事業等実施方針」の公表について
新関西国際空港株式会社 HP
<http://www.nkiac.co.jp/news/2014/1992/kixitimplementationpolicy.pdf>

5-15)下水道事業における公共施設等運営事業等の実施に関するガイドライン案

<http://www.mlit.go.jp/common/001034198.pdf>

5-16)国道(国管理)の維持管理のあり方の検討状況について、

国道(国管理)の維持管理等に関する検討会 資料

http://www.mlit.go.jp/road/ir/ir-council/road_maintenance/pdf/12.pdf

第6章

6-1)愛知県記者発表資料：「構造改革特区」の提案

愛知県 HP：<https://www.pref.aichi.jp/0000049075.html> (2012/02/28)

6-2)構造改革特別区域の第2 1次提案に対する政府の対応方針

内閣官房地域活性化統合事務局内閣府地域活性化推進室 HP

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kouzou2/kentou/120821/taiou.pdf>

6-3)民間事業者による有料道路事業の運営に関する検討会の報告書について

愛知県 HP

<https://www.pref.aichi.jp/douroiji/youryoudouro/0000057511.html>

6-4)民間事業者による有料道路事業の運営の実現について(提案)

愛知県 HP

<https://www.pref.aichi.jp/douroiji/youryoudouro2/aishikenteian.pdf>

6-5)国家戦略特区WG 集中ヒアリング

有料道路運営の民間への開放(コンセッション方式の導入)

内閣官房地域活性化統合事務局内閣府地域活性化推進室～地域活性化統合本部会合～HP

http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc_wg/hearing/05concession.pdf

http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc_wg/hearing/05concessiongaiyo.pdf

6-6)国家戦略特区」に対する東海地域からの提案について

愛知県 HP

<http://www.pref.aichi.jp/0000064251.html>

6-7)構造改革特別区域の第24次提案等に対する政府の対応方針

内閣官房地域活性化統合事務局内閣府地域活性化推進室～地域活性化統合本部会合～

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kouzou2/kettei/140516/siryou.pdf>

6-8)民間事業者による有料道路事業の運営の実現に関する特区提案への政府の対応方針について

愛知県 HP

<http://www.pref.aichi.jp/0000072294.html>

6-9)民間事業者による有料道路事業の運営に関する意見募集の実施について

愛知県 HP

<http://www.pref.aichi.jp/0000071323.html>

6-10)有料道路制度の概要

国土交通省 HP

[http://www.mlit.go.jp/road/yuryo/outline/\(2014/06/19\)](http://www.mlit.go.jp/road/yuryo/outline/(2014/06/19))

6-11)高速道路制度あれこれ一法制度・料金制度関連用語集一試行版平成25年3月

公益財団法人 高速道路調査会 HP

<http://www.express-highway.or.jp/jigyo/kenkyu/report/2013032801.pdf>

6-12)高速自動車国道中央自動車道富士吉田線等に関する協定

日本高速道路保有・債務返済機構 HP

<http://www.jehdra.go.jp/pdf/kyoutei/k1002.pdf>