

# 公共施設・サービスの 民間開放に対する官の「理論」

八代尚宏 氏 総合規制改革会議委員 / 社団法人日本経済研究センター理事長

首相の諮問機関の総合規制改革会議が今春、設置期限を迎えた。同会議が力を入れてきた「官業の民営化・民間開放」に関して、特区・官製市場ワーキンググループの主査を務めた社団法人日本経済研究センター理事長・八代尚宏氏にうかがった。

聞き手 株式会社 東京リーガルマインド代表取締役 反町勝夫

## 道路の立体利用

**反町** 首相の諮問機関である総合規制改革会議(議長・宮内義彦オリックス会長)が今年3月に設置期限を迎えました。これまで規制の分野ごとに各省庁と精力的に折衝を重ねられ、規制改革の推進に大いに貢献されましたが、最近、その議論は、個別的な規制の撤廃・緩和から、「官業の民営化・民間開放」という大きなテーマに発展していましたね。

**八代** ようやく景気回復の兆しが現れていますが、この流れを定着させるには、新しい産業分野で需要と雇用を生み出すことが必要です。そのとき、期待できるのが国や地方自治体などが直轄する事業、「官製市場」<sup>1</sup>の民間開放であるという認識を持っています。

**反町** 総合規制改革会議は、昨年7月に規制改革を象徴する「12の重点検討事項」<sup>2</sup>(次頁・資料1参照)をとりまとめられ、10月には、官業を民間に開放する観点から「5つの重点検討事項」<sup>3</sup>(次頁・資料2参照)を追加されていますが、本日は、その中のひとつ「公共施設・サービスの民間開放の促進」についてうか

がってまいりたいと思います。

**八代** 背景から説明しますと、財政再建が叫ばれ、公共事業に予算が付きにくくなっている中、民間の資金を活用することで効率的に公共資本を整備しようという考え方が出てきました。具体的な手法がPFI(2頁・KEYWORDS参照)です。過去の規制改革の提言を受け、民間事業者も公共施設の管理運営ができるようになりましたが、まだ要件が厳しく、民間事業者は利用しにくいのが現状です。そこで個別の業法についても、本来の目的に支障のない限り、民間事業者の管理運営を幅広く認め、公共施設の利活用を図れる方向に持っていくべきではないか、そういう発想から今回の提案をしました。

**反町** いわゆる公物管理法「がネックになっているということでしょうか。

**八代** 道路、河川、空港、港湾、都市公園などの公共施設は、道路法や河川法などの公物管理法で、国や公共団体など公的主体のみを

管理運営の主体とすることが前提となっています。そして、各省はそれぞれの公共施設について目的を規定しているのですが、われわれから見れば、極めて幅が狭い、単一的な目的です。道路で言えば、官の側は、自動車と人間の通行に供するもので、道路としてつくったものだから道路としてしか使わせない。民間がそれ以外の目的で使おうとするなら、あくまで例外的な扱いだから、許可を受けなければならない。そういうスタンスです。ちなみに道路に関しては、道路法に基

1 官製市場:総合規制改革会議では、医療・福祉・教育などの「官の関与の強い生活者向けサービス分野」を「官製市場」と明確に位置付けている。医療や福祉、教育は収益を至上とする株式会社の経営には馴染まない、農業は自作農主義が当然の分野であるとされてきたことから、合理的な経営形態である株式会社などの参入が原則として禁止されてきた。

づく道路管理者の占有許可<sup>5</sup>と、道路交通法に基づく警察署長の使用許可<sup>6</sup>という、重複的な許可が求められます。

政府は、道路をつくるときも単一の機能で考えますが、今やつくりたくても財政難や用地買収で困難になってきた。しかし、考えてみれば、道路の上部にも、下部にも空間があるわけです。民間事業者に自由な発想でそこを活かしてもらってはどうか。また、そのスペースを民間事業者に利用させれば、賃貸収入で建設費や管理費を賄える。つまり、財政再建に配慮しつつ、民間の資金で実質的な公共投資を行えるということです。しかし、その立体的利用に対して、国土交通省は、従来型の発想から反対してくる。その論拠が、理論というより、慣習のようなものであったりするので。

**反町** 慣習のようなものとは。

**八代** 道路というのは、まさに見上げると空があるということが大前提である、そのようなことを真顔で言い出すのです。あるいは土地利用秩序が損なわれる、と。仮に法律の条文に明確な禁止規定があれば、その合理性を議論することもできますが、道路とは昔からそういうものだ、というレトリックを持ち出されると、かえって改革が難しくなります。

## 道路法の道路、道路運送法の道路

**反町** 首都高速道路などは、道路の上部空間を道路として利用しているわけで、国土交通省にしても、他の建築物に応用する発想は出てきて然るべきように思いますが。

**八代** 国土交通省も部分的に認めていて、平成元年に「立体道路制度」を創設しています。彼らの説明によれば、パブ

ル期に地価が高騰して、とても道路をつくれないようになり、やむなく地権者の権利の調整のためにつくった制度だそうです。ただし、その立体道路制度にも二つの制約があります。一つは、自動車専用の道路またはそれに準ずる道路(特定高架道路等)であること。もう一つは、新設が建て替える場合に限るということです。

われわれは、そのような制約は不要で、より弾力的な運用を図るべきであり、都市計画法上の位置付けを明確にするといった条件を付ければ、すべての道路について、建築物との立体的利用を図る道を拓くべきではないか、そう主張しています。それによって、さまざまな可能性が生まれます。例えば、渋谷や新宿の駅前には広大なスペースがありますが、その上に人工地盤をつくって立体的に利用すれば、大変な価値が生まれるでしょう。また、既存の市街地に幹線道路を新設するのは用地買収が大変です。大深度<sup>7</sup>を利用する方法もありますが、莫大なコストがかかる。そこで、幹線道路をつくって、それを覆う人工地盤をつくり、元の住民には、この人工地盤の上に移住していただければ、建設コストは安く上がり、且つ木造住宅の密集が改良されますから、防災上も望ましい。オープンスペースには公園も整備できます。ところが、国土交通省は首を縦に振らない。見上げれば、空があるのが道路だ、と。

**反町** 道路の下部空間の利用としては、有楽町(蓮葉橋・新京橋間)の細長いビルの上につくられている、東京高速道路は法律上、どのような扱いなのか。

**八代** 昭和41年に、東京初の自動車専用道路としてつくられたもので、下部の

### 資料1 12の重点検討事項

医療	株式会社等による医療機関経営の解禁 いわゆる「混合医療」の解禁(保険診療と保険外診療の併用) 労働者派遣業務の医療分野(医師・看護師等)への対象拡大 医薬品の一般小売店における販売
福祉・保育等	幼稚園・保育所の一元化
教育	株式会社・NPO等による学校経営の解禁 大学・学部・学科の設置等の自由化
農業	株式会社等による農地取得の解禁
都市再生	高層住宅に関する抜本的な容積率の緩和
労働	職業紹介事業の地方公共団体・民間事業者への開放促進
その他*	株式会社等による特別養護老人ホームの経営の解禁 株式会社等による農業経営(農地リース方式)の解禁

\*特区で一部認められているが、早急に全国展開を図る必要性が高いもの

出所:「規制改革推進のためのアクションプラン・12の重点検討事項」に関する答申 消費者・利用者本位の社会を目指して(平成15年7月15日総合規制改革会議)

### 資料2 5つの重点検討事項

公共施設・サービスの民間開放の促進 (いわゆる「公物管理」の見直しなど)
労災保険及び雇用保険事業の民間開放の促進
国際的な高度人材の移入促進 (日本版「グリーンカード」の創設など)
自動車検査制度等の抜本的見直し
借家制度の抜本的見直し

出所:「官業打破・民需創造」の視点からの「規制改革推進のためのアクションプラン(平成15年2月17日改訂などについて(案))」-「重点検討事項」の追加及びその実現に向けての今後の進め方(平成15年10月7日総合規制改革会議)

商店街が支払う賃貸料収入だけで維持費を賄っているため、無料で利用できません。国土交通省に言わせれば、あれは普通の道路ではない、ということになります。並行している首都高速道路の方は道路法上の道路だが、あの東京高速道路は道路運送法上の道路である、と。

**反町** 道路運送法の道路とはどのような目的でつくられたものなのでしょう。

**八代** 民間事業者がつくる観光用などの自動車専用道路で、箱根ターンパイクや伊勢志摩スカイラインなど、全国に44路線あります。道路法は旧建設省の所管でしたが、道路運送法は旧運輸省の所管でした。その建設が認められる条件として、道路法上の道路が並行しているということがあります。つまり利用者は、一般道路を走ることもできるが、より早く着くために選択的に使うならかまわないというわけです。見たところ違いはない

2 12の重点検討事項:総合規制改革会議が取りまとめた、「官製市場」(医療、福祉、教育、農業など)、「都市再生」、「労働市場」などの分野の規制改革における12の最重要事項。「規制改革推進のためのアクションプラン・12の重点検討事項」に関する答申 消費者・利用者本位の社会を目指して」によって平成15年7月15日に公表された。  
3 5つの重点検討事項:「12の重点検討事項」以外で当面の課題として、平成15年10月7日に規制改革推進のためのアクションプランに追加された5つの重要事項。

4 公物管理法:国や地方自治体等の所有する公物の管理に関して定める法律。公物を管理する管理主体に関して、国や地方自治体に限定する類型、管理者を原則として地方自治体に限定するものの民間事業者の設置管理を認める類型、管理者を民間・地方自治体等の区別に関係なく認める類型、の三類型を定めている。この公物管理法において民間であるPFI事業者の位置付けが問題となる。



ようなのですが、法律上は歴然と異なるものらしく、道路法上の道路は他の用途に使うのはまかりならぬ。ただ、道路運送法上の道路はそのような制約はない。そのような摩訶不思議な体系を持ち出します。われわれは、道路法上の道路を道路運送法上の道路と同じ扱いにできないだろうか、と。どちらにせよ、今は同じ国土交通省の所管になったのですから。

## 納涼床はなぜ許されるか

**反町** 公共施設の目的外使用については、国土交通省でも部局ごとに濃淡があるのでは。

**八代** 都市公園を所管する都市・地域整備局は協力的で、立体公園制度の創設がすでに政府決定されています。公園の下部空間を自由に使えるというもので、例えば、民間企業が駐車場や地下街をつくれるようになりました。その対極が河川局です。河川敷に構造物があると、それが増水時に流れて、橋に架かってダムになってしまうから、原則として認めない、と言う。こちらは、構造物を頑丈にして流されないようにすれば有効利用してよいのではないかと、言っても納得しない。彼らと議論すると、文字通り水掛け論です。

**反町** 河川の価値、機能は多面的であるはずですが、河川局としてはあくまで治水優先ということなのでしょう。

**八代** 民間開放でも、図書館運営の民間委託などはスムーズに進んでいるようですが、公園や図書館などは害が及びそうもないから、ということなのでしょう。問題は「公権力の行使」<sup>5</sup>という概念です。河川については、洪水など災害があったとき、誰が責任をとるのか。国しかとれないではないか。だから国が管理する。

そのようなロジックです。

われわれは、性能規定に替えればよいと考えています。洪水で流されない性能のものをつくる。万一、想定以上の大洪水で被害が生じれば、事業主体が民間だろうが自治体だろうが、国が等しく賠償責任を負う。そのために必要な改正を国家賠償法<sup>6</sup>に加える。そのように整理するべきでしょう。ただ官の側は、国家賠償法となれば、責任をとる以上は口を出す、と言い出すかもしれませんが。

**反町** 官僚組織は、部局によっては、かたくなな態度を崩さない。

**八代** 過去において認めないことは今後とも認めない、と。いろいろな意味で、前例主義の世界です。もっとも、安全性を根拠に一律に規制しているかというところ、そういうわけでもない。河川敷地の占有主体は、原則的に公共性・公益性を有する者に限定されていますが、京都の四条河原町あたりの鴨川には、夏になると納涼床が並びます。川の上に床を張り出し、涼を楽しみながら飲食する風物詩ですが、あれがなぜ許されているか、と聞くと、河川法より歴史が古いから。要するに、昔からやっているからやむを得ない、というわけです。洪水で四条河原の納涼床が流れたらどうするのか、その問いには明確に答えません。非薬剤師が堂々と医薬品を販売する「配置販売業」<sup>10</sup>、いわゆる富山の薬売りと同じ論理です。

**反町** 現に権利が生じているものには手を出しにくい。つまり、既成事実があれば容認せざるを得ないということですね。

**八代** 河川敷にゴルフ場がありますが、あれは最小限の構築物だから、流れてもあまり支障がないということらしいのですが、占有料が格安なため、既得権益化しています。似た例に、駅前の靴磨きがあります。あれも昔からやっているか

ら、と営業を認めているとのことですが、法的にきちんと扱うなら、交通の妨害にならない場所で営業させて、その営業権は期限を設定して、新規参入を認め、希望者が多ければ入札するなり、公的に管理する。使用料はきちんと徴収する。そのようにプロセスを透明化するべきでしょうが、そういうかたちになっていない。社会慣習というか、歴史的経緯というか、要するに既得権のまま黙認されているのです。

## 後継組織への期待

**反町** もろもろの矛盾がある上、規制改革の大きな流れもあります。さすがに行政も一部対応しているのでは。

**八代** 今回ようやく、治水上問題がなそうな場所という条件付きではありますが、大阪市の道頓堀川、広島市の太田川で、水辺の賑わいをつくらうと実験的に認められました。都市再生本部<sup>11</sup>が決定した「都市再生プロジェクト」<sup>12</sup>で、民間事業者の河川敷の占有について特例措置が認められたものです。また、昨年7月に閣議決定した「構造改革特別区域基本方針」では、イベントのための道路使用許可の円滑化が措置されることになりました。パリの街角でよく見かけられるような、歩道に席を設けたオープンカフェが、大阪の御堂筋など4カ所で実現しています。そのように、徐々に認められるようになってきているものの、官の姿勢はあくまで実験的、一時的な扱いというものです。それに対して、われわれはそれを一般的にして、弾力的に運用すべきだと主張しているわけです。

**反町** そもそも、公共施設の利用の条件とされる公共性・公益性について、管理者や警察だけが判断することの是非

5 道路管理者の占有許可：道路法第32条。道路に一定の施設を設置して継続して道路を使用する際、道路を管理している「道路管理者」の許可を受けなければならない。道路上に施設を設置する場合だけでなく、地下に管路などを埋設する場合や看板を道路の上空に設置する場合も対象に含まれる。

6 警察署長の使用許可：道路交通法第77条。道路は本来、人や車が通行するためのものだが、道路本来の通行以外の目的でやむを得ず道路を使用する場合には、警察署長に道路使用許可を申請することが義務付けられている。

7 大深度：地下40～60m以下の地下空間のこと。

8 公権力の行使：公権力は、法を適正に執行できる公務員が行使すべきもので民間に委託できないという論理。もっとも、何が公権力の行使であるかについては明確ではない。

9 国家賠償法：昭和22年10月27日公布、同日施行。国(日本国)または公共団体の損害賠償の責任についての一般原則を規定した法律。

10 配置販売業：都道府県知事が指定した品目の医薬品を非薬剤師が配置の方法により販売等する医薬品の販売業。

も議論すべきなのかもしれません。

いずれにせよ、公共施設の活用について、合理的なかたちで地域合意が形成されれば、地域の知恵、民間の知恵を活かす道を拓くべきでしょう。地方の経済は未だに疲弊しています。地方の自発的な取り組みを阻害してはならないと思われま

**八代** それがまさに小泉内閣の構造改革の「中央から地方へ」という理念です。弾力的に運用せよ、と言っても、もちろんわれわれは、全国すべての道路に人工地盤のフタをせよ、河川敷を無制限に利用させよ、そんな主張をしているのではなく、公共施設には潜在的な可能性がある。それを地域における主体的な取り組みで活かすことで、地域を活性化したり、街の賑わいをつくれるようにすべきなのであって、慣習のようなことを持ち出して阻害すべきではない、そのように申し上げているのです。

**反町** 官僚は、法律に則って行動する存在ですから、本質的に前例を踏襲し、時代環境の変化に対応しにくい面があるのかもしれませんが。逆に言えば、法律で明確に規定されれば、当然従います。つまり、根源的な問題は法律の未整備であり、詰まるところ、国会議員がローメーカーとしての役割を十全に果たしていないということではないでしょうか。

**八代** 先日、テレビを見ていましたら、整備新幹線に関して、地元の首長がインタビューに答えていました。「東海道新幹線は国の金でつくったのだから、こちらも国の金でつくれ」と主張するのです。外部効果といった発想はゼロです。公共投資なのだから国がやるのは当然だ、というトートロジーです。東海道新幹線を国の金でつくったのは、それで民間投資が増えるという前提があったためです



が、それを失念されたのか、最初からご存知ないのか。

**反町** 財政難から公共事業が絞られています。道路や橋は国富として残ります。少子高齢社会の将来を考えれば、活力のある今のうちに整備すべきものは整備すべきでしょう。

**八代** 何かと批判的になりがちですが、公共事業そのものは悪くはありません。明確な混雑基準<sup>13</sup>に基づいて行えば、必ずメリットがありますが、従来、得てして効率性基準でなく、所得再分配基準で行なわれてきた。そこから問題が生じています。政治が専ら再配分に関心を持ち、改革は所管各省に任せていれば、確かに官は前例がない、ということになりますね。

**反町** 今年4月、総合規制改革会議の後継組織として考えられている有識者会議<sup>14</sup>は、内閣総理大臣に諮問する前にチェックを入れるかたちになるようすが。

**八代** 官のねらいは、民間人に任せるとおくど過激なことを言い出すから、ということかもしれませんが、運用次第でしょう。これまでも総合規制改革会議がまとめた答申を閣議決定するとき、各省大臣

と折衝していましたが、位置付けとしては非公式でした。それをフォーマルなものにするメリットがあります。これまでの経験から言えば、官の言いなりになり、改革を骨抜きにされないためには、何といつても最後の詰めが肝心です。骨抜きにされないためには、本部で各省大臣と金子大臣と有識者メンバーが揃って議論をし、それを総理に裁断していただくかたちにすれば、当初の意図はともかく、よい仕組みにできるのではないかと期待しています。

総合規制改革会議委員  
社団法人日本経済研究センター理事長

## 八代 尚宏(やしろ なおひろ)

1946年生まれ。国際基督教大学教養学部、東京大学経済学部卒業。米国メリーランド大学経済学Ph.D.取得。経済企画庁、OECD経済統計局主任エコノミスト。上智大学国際関係研究所教授を経て、2000年10月より現職。総合規制改革会議、男女共同参画会議基本問題調査会ほか、委員を歴任。著書『日本の雇用慣行の経済学』(日本経済新聞社・1997/石橋湛山賞受賞)、『少子・高齢化の経済学』(東洋経済新報社・1999)、『雇用改革の時代』(中央公論新社・1999)、『Economic Effects of Aging in the United States and Japan』(共編著/The University of Chicago Press・1997)、『社会的規制の経済分析』(編著/日本経済新聞社・2000)、『規制改革法と経済学からの提言』(有斐閣・2003)など多数。

読者の皆様のご意見・ご感想をお寄せください。

[h-bunka@lec-jp.com](mailto:h-bunka@lec-jp.com)

11 都市再生本部：平成13年5月8日に内閣に設置された、都市の再生に関する施策を迅速かつ重点的に推進するための機関。環境、防災、国際化等の観点から都市の再生を目指す21世紀型都市再生プロジェクトの推進や土地の有効利用等都市の再生に関する施策を総合的かつ強力に推進することを目的とする。

12 都市再生プロジェクト：都市再生本部が取り組んでいる活動のひとつ。90年代以降、低迷しているわが国の経済を再生するために、内閣が定めた都市再生の統一した方針の下、さまざまな主体が協力して具体的な行動をとる行動計画。

13 混雑基準：混雑度の激しい道路や鉄道から優先して、設備拡張や代替路線建設のための公共事業を行うという基準。

14 有識者会議：平成16年4月以降、総合規制改革会議の後継団体となる民間人主体の諮問機関。名称は「規制改革・民間開放推進会議」となる予定(政令案・2004年3月11日現在)。