

参考資料4 公物管理・活用に係る法令の整理 (管理協定事例、準公共空間の規制緩和事例含む)

1. 道路等の公物管理に係る法令

【道路等の公物管理者】

○我が国の公物管理法では、公物管理は行政が行うことが大原則とされている

- ・道路法、河川法は民間管理の余地なし
- ・都市公園法は、5条管理者（設置管理許可）制度があるが限定的

○民間が公物管理に係れる制度は、地方自治法ベースの指定管理者制度しかない

○しかし、指定管理者制度も、制約あり

- ①通達等によると公物管理に係る元法の優越が明白。よって、民間事業者に委託できることが限定的
- ②指定管理者の指定は、広く事業者を募ることが原則とされており、特定の地域まちづくり団体に特命で委託することは想定されていないと推定

○ただし、指定管理者の指定等のルールは地方の条例で定めることとなっており、地方の裁量を一定発揮できる余地が無くもない

【道路占用】

○道路占用制度は、民間が道路空間のグレードアップ、活用を図る上で活用可能な、現行制度では唯一のものだが、現行法では厳しい制約が課せられている

- ・占用の判断は行政行為とされ、指定管理者制度でも民間には委託できないものとされている
- ・占用できる施設は、地域活性化の観点から規制緩和が進んでいるが（都市再生特措法で収益系施設も認められるなど）、法的に規定されたもの以外はできない
- ・道路占用料は、徴収することが基本とされている

【地方独自の公共空間の管理ルール】

○公共空間の管理・活用に係る国の法令的制約は強いが、大規模開発地区などで、公共空間や民地内の準公共空間の管理・活用について、行政との協定に基づいて民間まちづくり団体が担う例が出て来ている。

- ・都市再生特措法 74 条（都市再生推進法人の業務）5 号が言う、「公共施設の所有者との契約に基づく公共施設の管理」は、指定管理者制度もしくはこの任意の管理協定を指すものと解される

○管理協定については、個別地区毎に締結されるものの他、神戸市の道路管理・活用協定制度的ように、市全体としての基本ルールを定め、個別地区に適用している例もある。

○また、民地内の公開空地等の準公共空間も、地域活性化上の活用については制約があるが、これも東京都の「しゃれた街並みづくり推進条例」のように、地方独自に規制緩和をしている例がある。

○国の法令上の制約はあるにせよ、地方独自のルールづくりの余地はあると想定される。

2. 公共空間管理への民間参加等について

【指定管理者制度の活用について】

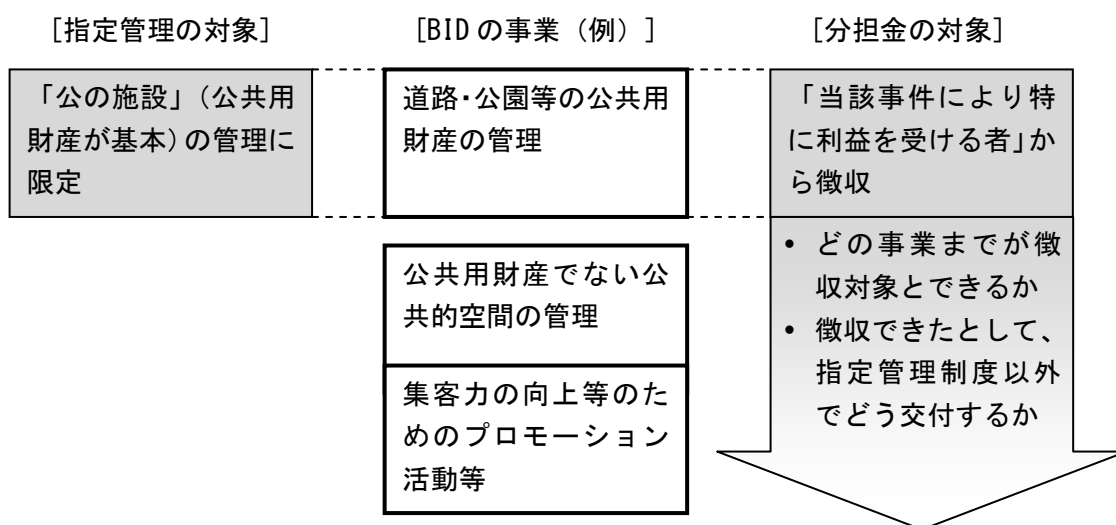
○指定管理者制度は、民間が公共施設の管理に係れる法的に位置づけられた制度であり、かつ、以下の点から見て、既存法令改正を伴わずに BID 制度で活用することが考えられる制度である。

- ・都市再生特措法 74 条の「都市再生整備推進法人の業務」の 5 号に、「契約により公共施設の管理」を推進法人が行える規定があり、推進法人を指定管理者とすることにより同制度を活用できると想定されること
- ・指定管理に係る民間への委託財源については、平成 18 年度に沖縄県北谷（ちゃたん）町が BID 制度を適用した臨海部施設の運営を、構造改革特区で提案した際に、国が「地方自治法の規定により受益者から分担金を徴収し、管理は指定管理者制度を適用する（現行制度の範囲内）で適用可能」との見解を示した例があり、地方自治法の分担金制度とセットと成し得ることが可能との見解が出ていること

○ただし、この北谷町方式を採る場合、指定管理者制度は「公の施設」の管理しか委託できないことから、分担金制度との関係で、下図のような課題が想定される。

- ・北谷町の例では、管理対象に民間施設が含まれていたため、制度導入は見送ったようである。

■指定管理者制度と分担金制度の対象領域に係る課題



【道路占用、特に道路占用料の負担について】

○道路占用制度は、民間が道路空間を活用する上で有効な制度であるが、非営利のまちづくり活動からみるとその占用料の負担は団体の収支上は厳しいものがある。

○占用料徴収は道路法上は「可能規定」であるが、実態は地方の条例によって徴収は必須とされている。ただし、必須としつつも、首長の判断で減免・免除することも可能としているのが、大阪市を含む条例上の規定パターンである。

○国においても、都市再生特措法に基づく道路占用の特例で、オープンカフェ等の収益のある施設の道路占用を認め、かつ平成 25 年 7 月 1 日付の道路局路政課長通達「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について」でこれら特例道路占用施設について占用料の 9 割減免が認められたことから（この通達自体は国道等を対象としたもの）、地方においても、条例が定める「首長の裁量」の余地が拡大できるものと考えられる。

■関係法の条文の抜粋

①公物管理者に係る規定（道路、都市公園）

道路法

第三章 道路の管理

第一節 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。

（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。

注）第 24 条に「道路管理者以外の者が行う工事又は維持」の規定があるが、これは施行令第 3 条で「道路の損傷を防止するために必要な砂利又は土砂の局部的補充その他道路の構造に影響を与えない道路の維持」といった限定的なものとされている。

都市公園法

第二章 都市公園の設置及び管理

（都市公園の管理）

第二条の三 都市公園の管理は、地方公共団体の設置に係る都市公園にあつては当該地方公共団体が、国の設置に係る都市公園にあつては国土交通大臣が行う。

（公園管理者以外の者の公園施設の設置等）

第五条 第二条の三の規定により都市公園を管理する者（以下「公園管理者」という。）以外の者は、都市公園に公園施設を設け、又は公園施設を管理しようとするときは、条例（国の設置に係る都市公園にあつては、国土交通省令）で定める事項を記載した申請書を公園管理者に提出してその許可を受けなければならない。許可を受けた事項を変更しようとするときも、同様とする。

2 公園管理者は、公園管理者以外の者が設ける公園施設が次の各号のいずれかに該当する場合に限り、前項の許可をすることができる。

- 一 当該公園管理者が自ら設け、又は管理することが不適當又は困難であると認められるもの
- 二 当該公園管理者以外の者が設け、又は管理することが当該都市公園の機能の増進に資すると認められるもの

注）5 条 2 項一は、売店、飲食店等とされている

②公の施設に係る指定管理者制度

地方自治法

第十章 公の施設（省略）

（公の施設の設置、管理及び廃止）

第二百四十四条の二

- 3 普通地方公共団体は、公の施設の設置の目的を効果的に達成するため必要があると認めるときは、条例の定めるところにより、法人その他の団体であつて当該普通地方公共団体が指定するもの（以下本条及び第二百四十四条の四において「指定管理者」という。）に、当該公の施設の管理を行わせることができる。
- 4 前項の条例には、指定管理者の指定の手續、指定管理者が行う管理の基準及び業務の範囲その他必要な事項を定めるものとする。
- 5 指定管理者の指定は、期間を定めて行うものとする。
- 6 普通地方公共団体は、指定管理者の指定をしようとするときは、あらかじめ、当該普通地方公共団体の議会の議決を経なければならない。

指定管理者関連通達

①総務省通達 総行第 87 号 平成 15 年 7 月 17 日

「地方自治法の一部を改正する法律の公布について(通知)」

第 1 (省略)

第 2 公の施設の管理に関する事項

今般の改正は、多様化する住民ニーズにより効果的、効率的に対応するため、公の施設の管理に民間の能力を活用しつつ、住民サービスの向上を図るとともに、経費の節減等を図ることを目的とするものであり、下記の点に留意の上、公の施設の適正な管理に努められたいこと。

1 指定管理者に関する事項

- (1) 今般の改正により導入される指定管理者制度は、地方公共団体が指定する法人その他の団体に公の施設の管理を行わせようとする制度であり、その対象は民間事業者等が幅広く含まれるものであること。

(第 2 4 4 条の 2 第 3 項関係)

引用者注) 下線部は、民間事業者等の参入は、公募等によらねばならないことを示している（対象施設の所在する地域団体が特命的に指定管理者となるようなことは予定されていない）と解される

- (2) 地方公共団体の長は、条例の定めるところにより、指定管理者に使用許可を行わせることができるものであるが、使用料の強制徴収（第 2 3 1 条の 3）、不服申立てに対する決定（第 2 4 4 条の 4）、行政財産の目的外使用許可（第 2 3 8 条の 4 第 4 項）等法令により地方公共団体の長のみが行うことができる権限については、これらを指定管理者に行わせることはできないものであること。（第 2 4 4 条の 2 第 3 項関係）

2, 3 (省略)

4 その他

道路法、河川法、学校教育法等個別の法律において公の施設の管理主体が限定される場合には、指定管理者制度を採ることができないものであること。

指定管理者関連通達

②国交省都市・地域整備局通達 国都公緑第 76 号 平成 15 年 9 月 2 日

「指定管理者制度による都市公園の管理について」

指定管理者が行うことができる管理の範囲は、地方公共団体の設置に係る都市公園について公園管理者が行うこととして都市公園法において定められている事務（占有許可、監督処分等）以外の事務（行為の許可、自らの収入とする利用料金の収受、事実行為（自らの収入としない料金の収受、清掃、巡回等）等）

指定管理者関連通達

③国交省道路局通達 国道政第 92 号 国道国防第 433 号 国道地調第 9 号 平成 16 年 3 月 31 日

「指定管理者制度による道路の管理について」

指定管理者が行うことができる道路の管理の範囲は、行政判断を伴う事務（災害対応、計画策定及び工事発注等）及び行政権の行使を伴う事務（占有許可、監督処分等）以外の事務（清掃、除草、単なる料金の徴収業務で定型的な行為に該当するもの等）

参考 都市公園における指定管理者制度と設置管理許可制度（法 5 条）、PFI 事業との違い

（国土交通省都市局「都市公園法運用指針第 2 版」（H24. 4）より引用（要約））

①指定管理者制度と設置管理許可制度の違い

- ・指定管理者制度は、都市公園全体の包括的な管理を委ねることを原則とする制度であるのに対し、設置管理許可制度は、都市公園を構成する公園施設について許可を与える制度であること
- ・指定管理者制度は、管理のみを対象とした制度であるが、設置管理許可制度は管理のみでなく、設置についても許可を与えることができること
- ・指定管理者制度に基づく管理者の指定に当たっては、地方公共団体の議会の議決を必要とするが、設置管理許可を与える場合には議決を必要としないこと など

引用者注）「運用指針」には、設置管理許可制度は、地域団体の公園管理への参加を視野に入れている制度（首長の判断で可能）であるとのニュアンスの記述がある

②PFI との関係

PFI により行われる民間事業者による都市公園の整備と管理は、公園管理者と民間事業者との間で交わされる契約に基づき、公園施設の建設や維持管理の事実行為を民間事業者に行わせるものであり、法的な権能が付与されるものではない。

そのため、BTO 方式や BOT 方式により整備された公園施設の管理に当たり、当該公園施設又は当該公園施設の設置された都市公園の利用料金を民間事業者自らの収入として管理運営資金に充てるような場合には、別途指定管理者制度又は設置管理許可制度を適用することが必要となる。

また、BOO 方式により民間事業者が整備し独立採算で経営する公園施設については、設置管理許可制度を適用することが必要である。

参考 指定管理の対象となる「公の施設」

第十章 公の施設

(公の施設)

第二百四十四条 普通地方公共団体は、住民の福祉を増進する目的をもつてその利用に供するための施設(これを公の施設という。)を設けるものとする。

2 普通地方公共団体(次条第三項に規定する指定管理者を含む。次項において同じ。)は、正当な理由がない限り、住民が公の施設を利用することを拒んではならない。

3 普通地方公共団体は、住民が公の施設を利用することについて、不当な差別的取扱いをしてはならない。

地方自治法で、「公の施設」とは以上のように書かれているだけであり、解説書等ではこれを次のように解説している。

公の施設の具体的要件 ～5つのポイント～

1) 「住民の福祉を増進する目的」をもって設けるものであること

利用そのものが福祉の増進に結びつく施設であること。

→留置場(社会公共秩序を維持する施設)や競輪場(収益施設)は公の施設ではない。

2) 住民の「利用」に供するためのものであること

公の施設は住民の利用に供される施設であるので、公の目的のために設置された施設であっても、住民の利用に供することを目的としないものは公の施設概念に含まれない。

→市庁舎、試験研究所は公の施設ではない。

3) 「当該地方公共団体」の住民の利用に供するためのものであること

国民の利用に供するために設けられる施設であっても、当該地方公共団体の区域内に住所を有するものの利用に全く供しない施設は公の施設ではない。「住民」は、住民全部を対象とするものでなく、合理的に一定の範囲に限られた住民であってもよい。

→物品陳列所は公の施設ではない。

4) 「施設」であること

公の施設は物的施設を中心とする概念である。

5) 「地方公共団体」が設けるものであること

国その他地方公共団体以外の公共団体が設置するものは公の施設ではない。なお、この場合の設置とは、必ずしも所有権を有する必要はなく、賃借権、使用賃借権など所有権以外で当該公の施設を住民に利用させる権原を取得させることをもって足りるものとされている。

注) 地方自治法238条による公有財産の区分に照らすと、「公の施設」は下表の公共用財産の範疇に入るものと解されている

行政財産	公用又は公共用に供する財産 公共用財産	公用財産	地方公共団体が事務事業を執行するためのもの	庁舎、試験研究施設等に供される建物及び敷地
		公共用財産	住民の一般的な共同の利用に供するもの	公園、道路、河川、学校、図書館等に供される建物及び敷地
普通財産	行政財産以外の一切の財産			売払用の土地、行政財産の用途廃止したもの

③道路占用

道路法

第三節 道路の占用

(道路の占用の許可)

第三十二条 道路に次の各号のいずれかに掲げる工作物、物件又は施設を設け、継続して道路を使用しようとする場合においては、道路管理者の許可を受けなければならない。

- 一 電柱、電線、変圧塔、郵便差出箱、公衆電話所、広告塔その他これらに類する工作物
- 二 水管、下水道管、ガス管その他これらに類する物件
- 三 鉄道、軌道その他これらに類する施設
- 四 歩廊、雪よけその他これらに類する施設
- 五 地下街、地下室、通路、浄化槽その他これらに類する施設
- 六 露店、商品置場その他これらに類する施設
- 七 前各号に掲げるものを除く外、道路の構造又は交通に支障を及ぼす虞のある工作物、物件又は施設で政令で定めるもの

2 前項の許可を受けようとする者は、左の各号に掲げる事項を記載した申請書を道路管理者に提出しなければならない。(以下略。3項、4項は、道路交通法 77 条 1 項の「道路使用許可」関連の規定)

(道路の占用の許可基準)

第三十三条 道路管理者は、道路の占用が前条第一項各号のいずれかに該当するものであつて道路の敷地外に余地がないためにやむを得ないものであり、かつ、同条第二項第二号から第七号までに掲げる事項について政令で定める基準に適合する場合に限り、同条第一項又は第三項の許可を与えることができる。

引用者注) 下線部はいわゆる「無余地性」原則

2 次に掲げる工作物又は施設で前項の規定に基づく政令で定める基準に適合するものための道路の占用については、同項の規定にかかわらず、前条第一項又は第三項の許可を与えることができる。

引用者注) この第 2 項は、前項の無余地性原則の例外規定

- 一 (自動車専用道路等の連結路付属地に係る例外規定を記載。省略)
- 二 前条第一項第一号、第四号又は第七号に掲げる工作物、物件又は施設のうち、並木、街灯その他道路の管理上当該道路の区域内に設けることが必要なものとして政令で定める工作物又は施設で、道路交通環境の向上を図る活動を行うことを目的とする特定非営利活動促進法(平成十年法律第七号)第二条第二項に規定する特定非営利活動法人その他の営利を目的としない法人又はこれに準ずるものとして国土交通省令で定める者が設けるもの

引用者注) この 2 項 2 号は、いわゆる「NPO 法人等による道路占用の特例」で、平成 19 年の法改正で追加されたもの

(占用料の徴収)

第三十九条 道路管理者は、道路の占用につき占用料を徴収することができる。ただし、道路の占用が国の行う事業で政令で定めるもの及び地方公共団体の行う事業で地方財政法(昭和三十二年法律第九号)第六条に規定する公営企業以外のものに係る場合においては、この限りでない。

2 前項の規定による占用料の額及び徴収方法は、道路管理者である地方公共団体の条例(指定区間内の国道にあつては、政令)で定める。

道路法施行令 (引用者注) 条文を簡略化して示す。太字・下線は、都市再生特措法改正で挿入されたもの

第二章 道路の占用

(道路の構造又は交通に支障を及ぼすおそれのある工作物等)

第七条 法第三十二条第一項第七号の政令で定める工作物、物件又は施設は、次に掲げるものとする。

- 一 看板、標識、旗ざお、パーキング・メーター、幕及びアーチ
- 二 太陽光発電設備及び風力発電設備
- 三 津波からの一時的な避難場所としての機能を有する堅固な施設
- 四 工事用板囲、足場、詰所その他の工事用施設
- 五 土石、竹木、瓦その他の工事用材料
- 六 防火地域内で、耐火建築物の工事期間中必要となる仮設店舗その他の仮設建築物
- 七 市街地再開発事業、防災街区整備事業の区域内に居住する者を一時収容するため必要な施設
- 八 一般道路内に設ける食事施設、購買施設等でこれらの道路の通行者又は利用者の利便増進に資するもの
- 九 トンネルの上又は高架の道路の路面下に設ける事務所、店舗、倉庫、その他これらに類する施設
- 十 次に掲げる道路の上空に設ける事務所、店舗、倉庫、住宅その他これらに類する施設及び自動車駐車場
 - イ 高度地区及び高度利用地区並びに都市再生特別地区内の高速自動車国道又は自動車専用道路
 - ロ 都市再生特別措置法に規定する特定都市道路
- 十一 応急仮設建築物で、被災者の居住の用に供するため必要なもの
- 十二 道路内の地面に設ける自転車、原動機付自転車等を駐車させるため必要な車輪止め装置その他の器具
- 十三 高速自動車国道又は自動車専用道路に設ける休憩所、給油所及び自動車修理所

引用者注) 下線部の看板、食事施設等、自転車駐車施設等が、都市再生特措法改正に関連して道路占用が認められたもの

道路交通法

(道路の使用の許可)

第七十七条 次の各号のいずれかに該当する者は、それぞれ当該各号に掲げる行為について当該行為に係る場所を管轄する警察署長の許可を受けなければならない。

- 一 道路において工事若しくは作業をしようとする者又は当該工事若しくは作業の請負人
 - 二 道路に石碑、銅像、広告板、アーチその他これらに類する工作物を設けようとする者
 - 三 場所を移動しないで、道路に露店、屋台店その他これらに類する店を出そうとする者
 - 四 前各号に掲げるもののほか、道路において祭礼行事をし、又はロケーションをする等一般交通に著しい影響を及ぼすような通行の形態若しくは方法により道路を使用する行為又は道路に人が集まり一般交通に著しい影響を及ぼすような行為で、公安委員会が、その土地の道路又は交通の状況により、道路における危険を防止し、その他交通の安全と円滑を図るため必要と認めて定めたものをしようとする者
- 2 前項の許可の申請があつた場合において、当該申請に係る行為が次の各号のいずれかに該当するときは、所轄警察署長は、許可をしなければならない。
- 一 当該申請に係る行為が現に交通の妨害となるおそれがないと認められるとき。
 - 二 当該申請に係る行為が許可に付された条件に従って行なわれることにより交通の妨害となるおそれがなくないと認められるとき。
 - 三 当該申請に係る行為が現に交通の妨害となるおそれはあるが公益上又は社会の慣習上やむを得ないものであると認められるとき。

大阪市道路占用料条例（条例第 16 号） 引用者注：項目列記部分は簡略化して示す

（目的）

第 1 条 この条例は、道路法（以下「法」という）第 39 条第 2 項の規定による道路の占用料及びその徴収方法に関して規定することを目的とする。

（占用料の額）

第 2 条 占用料の額は、別表のとおりとする。ただし、占用料の額が道路の占用 1 件につき 100 円未満のときは、100 円とする。

2 別表の道路の等級の適用区分、占用期間の計算その他占用料の額の算定に必要な事項は、市長が定める。

（占用料の減免）

第 3 条 市長は、次に掲げる工作物、物件又は施設については、占用料を免除する。

(1) 公営企業に係るもの

(2) 鉄道事業者でその所有する土地を本市に道路敷地として無償で占用させているものがその鉄道事業の用に供する施設

(3) 公職選挙法による選挙運動のために使用する立札、看板その他の物件

(4) 街灯、防犯灯、防犯カメラ、アーチ、アーケード又は公共の用に供する通路若しくは道路に出入りするために必要な路端若しくは法の^り敷に設ける通路

(5) 水管、下水道管若しくはガスパ管を各戸へ引き込む地下埋設管、及び電線の各戸引込線

(6) 路外駐車場及び高架の道路の路面下に設置される公共自動車駐車場

(7) 消防法施行令に規定する救助袋を設置するための物件

2 市長は、次に掲げる工作物、物件又は施設に係る占用料については、市規則で定める額を減額する。

(1) 土地区画整理事業によって築造される道路内の移転が完了していない家屋

(2) 鉄道事業者がその鉄道事業の用に供する施設

(3) 街灯を添加した電柱及び電話柱

(4) 大阪府公安委員会が設置した信号機を添加した電柱及び電話柱

3 前 2 項に定めるもののほか、市長が公益上の必要その他特別の事由があると認めるときは、占用料を減額し、又は免除することができる。

（以下略）

道路占用規則（規則第 73 号）

（占用料）

第 25 条 占用者は、大阪市道路占用料条例（昭和 28 年大阪市条例第 16 号）の定めるところにより占用料を納付しなければならない。