

府中市道路管理等包括管理委託の検証と今後の課題

～府中市道路管理等包検討事業調査報告書の分析から

伊藤久雄（認定NPO法人まちぼっと理事）

府中市は2012年度（平成24年度）から3年間、「けやき並木通り周辺地区道路等包括管理委託」を試行的に実施した。府中市道路管理等包検討事業調査報告書（2016年2月）では「2017年度から次期包括管理事業を予定する」となっていたが、実際には2017年4月より最終評価を行い、この最終評価により、包括管理事業の妥当性を判断した後、2017年度に募集を行い、区域を拡大した上で、2018年4月より次期の包括管理事業を開始する予定とされている（2016年12月12日、府中市ホームページ）。

そこでここでは、府中市道路管理等包検討事業調査報告書（以下、事業調査報告書）を通じて「最終評価」の課題を検討することとしたい。なお、事業調査報告書（中間評価の位置づけになっている）は以下のような構成になっている。

1. 業務概要
 - 1.1. 本業務の目的
 - 1.2. 業務項目
 - 1.3. 対象施設及び範囲
 - 1.4. 業務フロー
2. 現行包括管理委託事業の中間評価
 - 2.1. 検討概要
 - 2.2. 関係者ヒアリングの実施
 - 2.3. 現行包括管理委託の中間評価
3. 包括管理委託の本格実施に向けた検討
 - 3.1. 検討概要
 - 3.2. 各種課題の検討
 - 3.3. 包括管理委託業務の事業手法の検討
 - 3.4. 次期包括管理事業の具体化
4. 民間事業者意向調査の実施
 - 4.1. 調査の目的
 - 4.2. 実施内容
5. 実現に向けたスケジュールの検討
 - 5.1. 次期包括管理委託事業の準備
 - 5.2. 将来包括管理委託事業の準備

1. 道路等包括管理委託の業務範囲

包括管理委託の業務範囲は以下のとおりである。

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
		巡回日誌の作成
維持業務	清掃業務	道路の清掃
		雨水桝の汚泥清掃
		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
補修・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

なお、3年間の契約金額等は以下のとおり。

- 業務件名：けやき並木通り周辺地区道路包括管理委託
- 履行期間：2014年（平成26年）4月1日～2017年3月31日（平成29年）3月31日（3年間）
- 契約金額： ¥125,064,000（税込み）
- 選定方法：公募型プロポーザル
- 契約内容：JV（3社）と契約、「要求水準書・リスク分担」に基づき業務を実施

2. 包括管理委託の中間評価

(1) ヒアリングの実施

中間評価の検討は次の2点を評価材料として実施された。

- 関係者ヒアリングの結果
- 現行包括管理委託の実績

ここで最も課題となるのは関係者ヒアリングであると思われる。ヒアリングは次のように行われた。

◆ 現行包括管理委託事業関係者

- ・府中市
- ・事業者

<参考> 事業者

前田道路株式会社（本社：品川区大崎1丁目11番3号）

道路舗装では道路業界ではNIPPO（旧・日本舗道、のちNIPPOコーポレーション）に次ぐ第2位の大手企業。

株式会社ケイミックス（本社：中央区京橋2-5-7）

主要な業務は、ビルメンテナンス業と道路メンテナンス（道路清掃、植栽管理、道路に関わる浚渫など）。

東京緑建株式会社（所在地：府中市紅葉丘1-5-28）

事業は、エクステリア業（外溝工事）、植木・造園などと思われるが、府中市の道路工事に入札実績がある。

◆ サービスを受ける立場の利用者

- ・包括管理事業区域内の自治会（11団体）、商店会（10団体）
- ・事業区域の利用者（よさこいフェスタ2015の来場者22名）

この回答者22名のうち、包括区域外の回答者が17名もある。ただし、けやき並木通り周辺に毎週来ているという回答者が21名あった）。

(2) ヒアリングの結果

①事業者ヒアリング

事業者ヒアリングで注目すべきと思われるのは次の6点である。

- ・けやき並木については、市の保護管理計画に基づいて管理する必要があり、包括管理事業者では判断できない。
- ・現行包括管理事業の業務範囲に資材の調達を含めることや、包括管理事業は日常パトロールと応急措置を行い、修繕は別発注とすることが考えられる。
- ・現行包括管理事業は性能発注であるが、民間事業者の自由度が低く、民間事業者には魅力がない。

- ・現行包括管理事業が苦情・要望の受付をやっているが、地元住民への周知が難しく、市民からの苦情・要望が市に入っている。
- ・事業者グループに参画しない地元企業が、維持管理業務を受注できなくなることは避けなければならない。しかし一方で、全体事業のマネジメントは大手企業のノウハウが必要である。そのため、適切な役割分担が必要である。
- ・コストD削減の検証は長期間のデータが必要である。

② 周辺自治体、商店会ヒアリング

質問に対する回答は、約 6 割が「環境の美化や対応が良くなった」と回答し、悪くなったという明確な回答はなかったとされる。しかし、団体ヒアリングは当該団体の責任者が回答することが多く、実態を把握しているかどうか、若干の疑問がある。できれば、商店会などは団体ヒアリングではなく、個々の商店等に対するヒアリングが必要なのではないか。

③ 利用者ヒアリング

回答は、約 6 割が「環境美化を実感している」としている。しかし、そもそも回答者数が少なく、またけやき並木周辺はもともと市内でも美的環境に優れているところであって、包括管理以前との比較で回答しているかどうか疑問である。

(3) 中間評価の結果

中間評価の結果を「評価」部分のみ取り出すと以下のようになる。(下線、伊藤)

1. 業務実施内容の妥当性

作業項目…事業者が実施した作業項目と、予め市が提示した要求水準書に示す項目・内容に大幅な乖離は見られず、概ね、妥当であると判断する。

作業量……定型的な業務（日常の清掃等）は、作業量は概ね妥当であるが、災害対応等の非定型的な業務については、改善する必要がある。

2. 契約内容・事業スキームの妥当性

関係者ヒアリング結果：契約内容・役割分担…事業に支障をきたす大きな問題はないが、事業実施期間中の構成員の変更や提案書の取扱い等、改善したほうがよいと判断される懸念事項がある。

3. コスト削減効果

H24 の維持管理費、包括管理事業額…【(H24 維持管理費) - (包括管理事業額)] / (H24 維持管理費) = 約 6.4%】

「府中市インフラマネジメント計画」では約 10%程度と想定。

4. 利用者の評価

地域住民ヒアリング…地域住民の評価は、概ね好評であり、包括管理事業の実施は肯定されたと判断できる。

- ・現行包括管理事業の活動：約 6 割が美化を実感

・ 包括管理事業への評価：半数が肯定。事業拡大の意見もあり

※コスト削減効果は、事業者ヒアリングになるように、長期間のデータが必要であり、1年間のデータでは評価できない。また、「インフラマネジメント計画」の想定より削減効果は小さい。

利用者の評価は、ヒアリング手法の課題があると思われる。

(4) 中間調査で抽出した課題（解決すべき課題）（下線、伊藤）

【課題①】 想定していた業務に対し、加えて実施することが必要な作業や期限等が明らかになった。そのため、業務要求水準書を見直し、追記・修正を行う必要がある。

【課題②】 現行包括管理事業は試行であるため、狭い範囲で実施している。次期以降は、民間事業者の採算性も考慮した事業内容とする必要がある。

【課題③】 包括管理事業は性能発注であるため、民間事業者が自ら判断して作業できないものを除く必要がある。

【課題④】 「従来の市の管理水準以上の作業」と、「対応しきれていないように思える作業」があることから、市が求める要求水準を分かりやすく民間事業者に伝える必要がある。

【課題⑤】 包括管理事業の目的の一つである「維持管理費削減効果」を達成するため、価格面でも民間事業者の更なる創意工夫を求める必要がある。

【課題⑥】 条件やリスクについて、公募時点で明らかにしておく必要がある。

【課題⑦】 書類の内容を見直し、齟齬がないようにする。

【課題⑧】 包括管理事業の目的の一つである「市民サービス向上」を達成するため、民間事業者自ら検証や調整を行い、より効率的で効果的な事業とする必要がある。

【課題⑨】 性能発注とすることにより、民間事業者の裁量で維持管理費削減効果が生み出されることを期待している。そのため、性能発注の特性を活かすことができる事業とする必要がある。

【課題⑩】 地域のインフラ施設の維持管理であることから、地元企業も大手企業も参入できる事業とする必要がある。

【課題⑪】 災害発生時に必要な工事が実施できるような発注方法とする必要がある。

【課題⑫】 市民サービスを受ける市民に対して、更なる情報提供を行う必要がある

3. 包括管理委託の本格実施に向けた検討

(1) 検討課題

包括管理委託の本格実施に向けた検討では、各種課題の検討として 5 点が提示されている。

① 適正な事業内容の検討

- ② 効果的な支払いの仕組みの検討
- ③ 収益事業等の活用に関する検討
- ④ 地元企業と大手企業との役割分担に関する検討
- ⑤ 業務対象エリアの広域化の検討

最初の適正な事業内容の検討は、作業項目と対象範囲（エリア）の2つの課題があるが、作業項目については以下のように示されている。

対応	具体的な内容
作業項目の除外	<ul style="list-style-type: none"> ・民間事業者の判断だけでは対応ができない、<u>けやき並木におけるけやきの維持管理を除く</u>。ただし、けやき並木通りの清掃は、民間事業者の判断で実施できることから、含めたままとする。 ・街路灯管理業務は、市がLEDのリースによる導入を検討中であるため、包括管理事業の業務から除く。
作業項目の追加	<ul style="list-style-type: none"> ・<u>清掃や植栽の維持管理等、道路の維持管理と類似する作業を実施している公園を対象施設に含める</u>。 ・現行包括管理事業の対象施設である道路を中心に拡大を図ることとし、関係者ヒアリング及び民間事業者意向調査において、民間事業者から加えることに関する要望が多かった<u>道路の修繕工事を含めることとする</u>。ただし、範囲は、日常管理の範囲内とする。

しかし、適正な事業内容の検討以外の課題の検討は、以下のように本事業の検討とは本質的に無関係な検討の羅列である。どの事業者に報告書の作成を委託したのかどうかは不明であるが、無駄な支出であることを指摘しておきたい。例をあげると以下のような検討である。

- ・効果的な市は来の仕組みの検討…本事業とはまったく関係のない国道や自動車専用道路、海外の有料道路などの事例や、キャップ&フロア（最低収入保証）やシャドー・トールなどの事例
- ・PFI事業
- ・道路や公園を活用した収益事業の事例
- ・指定管理者制度
- ・クラウドファンディングなど民間資金活用手法の事例

(2) 発注業務の見直し

以下の発注業務の見直しの視点は評価できるところである。

① 中間評価の反映

以下の事業は次期発注項目に反映するとしている。

- ・ けやき並木の落ちた枯れ枝処理が発生した。
→「枯れ枝処理」を、維持（植栽管理）業務に追加
- ・ 別発注としていたけやき並木の落ち葉清掃が追加された。
→「落ち葉清掃」を、維持（清掃）業務に追加
- ・ 駅周辺歩道の除雪作業が発生した。
→「除雪作業」を、維持（清掃）業務に追加
- ・ 樹木の火事が発生し、早急な対応が必要になった。
→「火事の対応」を、事故対応業務に追加

② 事業手法の検討の反映

対象施設に公園を含めるかどうかの検討を行い、結果として次のように公園管理に関する業務を除外するとしている。（下線、伊藤）

公園の維持管理は、道路の維持管理と重複する作業等がある。そのため、包括管理事業に含めることは可能であるとする。

しかし、一方で現在の維持管理費が大幅に削減されている状況である。そのため、このまま包括管理事業に含める場合、公園の実情と維持管理費用の乖離が大きく、民間事業者のリスクが大きいことが明らかになった。

このことから、次期包括管理事業の発注業務項目は、将来包括管理事業の発注項目から公園に関する業務を除いて発注する。

③ 対象範囲の拡大

結論として以下のように述べている。

次期包括管理事業は、対象業務や区域を将来的な包括管理事業に向けて徐々に広げていくための、一つの途中段階として位置づける。そのため、事業の検証や修正、業務内容の更なる拡大の準備、地元企業への情報提供などを行う必要がある。これらのことを踏まえ、次期包括管理事業の対象範囲は、市全域を3分割または4分割した1地区を対象とする。

また、事業期間は、試行であることから、3年間とする。

④ 性能発注の見直し

□次期包括管理事業における、性能発注の特性のさらなる活用

- ・ けやき並木（天然記念物）は、台風や大雨等の一般的には不可抗力と呼べない自然現象に対して、民間事業者のノウハウを活かした対策が十分にできない。そのため、次期包括管理事業の対象から除く。
- ・ 創意工夫やノウハウを発揮できるような事業規模・業務範囲・業務項目まで拡大し、コスト削減余地を広げる。

□現行包括管理事業の業務要求水準書の見直し

□モニタリング計画による業績監視を実施

⑤ 事業スキームの見直し

事業スキームの見直しについては、現行の道路管理業務に加えて「補修更新業務」を加えるとしている。

先述のように、適正な事業内容の検討では、「関係者ヒアリング及び民間事業者意向調査において、民間事業者から加えることに関する要望が多かった道路の修繕工事を含めることとする。ただし、範囲は、日常管理の範囲内とする」としていた。今後の検討においても、「日常管理の範囲内」の具体的な検討が必要である。

4. 民間事業者意向調査

意向調査は2015年12月に実施され、府中市にの府中市建設業協会会員など95団体、都直の日本道路建設業協会会員（操業建設業会員を除く）101団体、計197団体が対象になった。回答は、市内34%、都内29%、計31%と低い回答状況にとどまった。

ここで重要なのは次期包括管理委託事業への参入意向である。結果は、参入したと考えている事業者は、府中市32団体中9団体（約28%）、都内29団体中3団体（約10%）ときわめて低くなっている。また、回答では自由意見欄に書かれた次の意見が重要であると思われる。

樹木は生き物であり、成長を見守るものであることから、現行包括管理委託事業の実施内容を見直す必要がある。

「性能発注」等、行政と業者の理解度が曖昧な部分を明確にする必要があり、末端の業者まで行政の意思を伝え、共通認識を持った時点でスタートすべきである。

事業規模拡大はよいが、業者・現場員が集まるのか不安。

設備工事に関する具体的な内容があまりない。

エリアを熟知している企業とタイアップしなければ不可能。

一部市内業者のみの事業となり、コスト面で高いものになる懸念。

街路全般に責任が及ぶのであれば、ある程度、（法的な）権限がないと、住民や店舗、警察等との協議・運用が難しいのではないか。

5. 今後の課題

先の3月議会（2017年第1回定例会）において、田村ちえみ議員（府中・生活者ネットワーク）は「現場で働く職員の削減につながること」「道路の安全性の維持や災害時の対応は市の大きな役割であること」などの理由をあげて、包括管理委託の中止を主張した。私もこの田村議員の意見に賛同するとともに、何点か課題を列記しておきたいと思う。

第一に、道路管理の安全性をどのように捉えるかという課題である。道路は車道も歩道も、また道路附属物も常に陥没や損傷が起こり、日常的なパトロールと補修が欠かせない。しかし現在、パトロールを行う職員は市には基本的に存在しない。事業者の意見にある「包括管理事業は日常パトロールと応急処置を行い、修繕は別途発注する」という意見は説得力がある。補修（修繕）は道路補修工事として発注し、市の職員が監督する体制が望ましいと考える。

第二に、道路の包括管理がすすむと、道路現場に熟知した職員がいなくなるという問題に行き着く。土木職員がデスクワーク中心になってしまうと、大きな災害時に対応することが困難になるという課題がある。この点は無視することのできない重要な課題である。

第三に、災害時対応は次期管理委託事業においては「除雪作業」と「火事対応」が追加されることになっている。もちろんこの2つは重要な課題であり、応急対応は委託でも可能であると考えるが、最も懸念されるのは地震等の大災害時の対応である。重要なことは、府中市という広い範囲を熟知した職員がどれだけいるかということだと考える。現場職員や事業者を指揮できる職員の存在が重要である。

第四に、事業者の問題である。包括管理委託の範囲（エリア）が大きくなると、民間事業者意向調査の意見にあるように、「一部市内業者のみの事業となり、コスト面でも高いものになる」という懸念がある。事業者が淘汰されるとすれば、災害時対応にも大きな影響がある。

このほかにも課題が多いと考える。府中市は次期包括管理事業を1年先送りした。この点を評価した上で、包括管理委託を中止するという判断も含めた「最終報告」までの十分な検討を求めたい。とりわけ、市内事業者との意見交換の機会を重ねることの重要性を指摘しておきたいと思う。