

## 自治体におけるインフラ維持管理はどうあるべきか～国土交通省の包括的民間委託導入の検討から考える

伊藤久雄（NPO法人まちぼっと理事）

国土交通省は、自治体におけるインフラ維持管理を効率化するため、包括的民間委託に着目し、外部有識者からなる「社会資本整備審議会・交通政策審議会技術分科会技術部会 社会資本メンテナンス戦略小委員会 民間活力活用促進ワーキンググループ」（以下、「民間活力活用促進 WG」）を設置し、モデル自治体への導入支援等を通じて導入を促進する方策の検討を行ってきた。

さる10月6日、包括的民間委託検討のための支援を行う新たなモデル自治体（大阪府摂津市）を決定したが、この機会に自治体におけるインフラ維持管理はどうあるべきなのか、課題を考えたいと思う。

### 1. 自治体におけるインフラ維持管理の現状

インフラ管理の現状について少し資料としては古いが、「公共施設管理における包括的民間委託の導入事例集：基礎編」（平成26年7月国土交通省 総合政策局）が網羅的に扱っているので紹介する。

#### (1) 公共施設の法定管理者

下水道、道路、河川、公園、空港、港湾の各事業分野における公共施設については、おのおの公物管理法が存在し、施設管理者が定められている。施設管理者は、国土交通大臣、都道府県及び市町村等となっており、公共施設管理に係る責任や権限等は、本来、国または自治体等が担うこととなっている。公共施設の公物管理法と施設管理者の一覧は下表のとおりである。

公共施設の法的位置付け根拠と管理者

事業分野	公物管理法	施設の種別	管理者名称	管理者
下水道	・下水道法	・公共下水道 ・流域下水道 ・都市下水路	・下水道管理者	・公共下水道：市町村 ・流域下水道：都道府県 ・都市下水路：市町村
道路	・道路法 ・高速自動車国道法 ・道路整備	・高速自動車国道 ・一般国道 ・都道府県道	・道路管理者	・高速自動車国道：国土交通大臣 ・一般国道（指定区間内）：国土交通大臣 ・一般国道（指定区間外）：国土

	特別措置法	・市町村道		交通大臣 (又は都道府県(指定都市)) ・都道府県道:都道府県(指定都市) ・市町村道:市町村
河川	・河川法 (法定外河川) ※1	・一級河川 ・二級河川	・河川管理者	・一級河川:国土交通大臣※2 ・二級河川:都道府県知事※3
都市公園	・都市公園法	・都市公園	・公園管理者	・自治体の設置に係る都市公園:自治体 ・国の設置に係る都市公園:国土交通大臣
空港	・空港法	・拠点空港 ・地方管理空港 ・共用空港 ・その他空港	・空港管理者	・成田国際空港:成田国際空港株式会社 ・東京国際空港、中部国際空港:国土交通大臣 ・関西国際空港、大阪国際空港:新関西国際空港株式会社 ・国管理空港(上記の他、国際航空輸送網又は国内航空輸送網の拠点となる空港として政令で定めるもの):国土交通大臣 ・地方管理空港:自治体
港湾	・港湾法	・国際戦略港湾 ・国際拠点港湾 ・重要港湾 ・地方港湾	・港湾管理者	・港務局又は自治体

※1 準用河川 一級河川及び二級河川以外の「法定外河川」のうち、市町村長が指定し管理する河川のこと。

普通河川 一級河川、二級河川、準用河川のいずれでもない河川(法定外河川)ので、河川法の適用・準用を受けていない。市町村が必要と考えれば条例を策定し管理している。管理者は市町村長。

※2 国土交通大臣が指定する区間(指定区間)内の一級河川に係る国土交通大臣の権限に属する事務の一部は、政令により、当該一級河川の部分の存する都道府県を統轄する都道府県知事が行うこととすることができる。

※3 指定都市の区域内に存する部分であって、当該部分の存する都道府県を統括する都道府県知事が当該指定都市の長が管理することが適当であると認めて指定する区間の管理は、当該指定都市の長が行う。

## 2. 公共施設管理の民間委託等と包括的民間委託

### (1) 民間委託等

公共施設の管理は、本来国または自治体等法定管理者が行うべきものである。しかし、施

設管理に係る業務のうち現場の定型的な業務等については、従来より、運営・管理の責任・権限等を法定管理者側に留保しつつ、その業務の一部を様々な手法により民間に委ねてきた。その手法と根拠法は以下のとおり。

#### 1 民間委託（民法）

従来型の「民間委託」においては、いわゆる事実行為とされる、清掃、警備、保守管理、植栽管理等の業務が委託の対象とされてきた。また単年度契約と個別業務ごとの契約（分離発注）が一般的であった。

平成 16 年地方自治法の一部を改正等によって長期継続契約を行える対象範囲が拡大した。これに伴い自治体は、条例の制定を行うことで、パソコン、ファックスなどの OA 機器、自動車等一般的にリースできる物件のリース契約、庁舎管理業務、警備業務、電話交換業務など毎年 4 月 1 日から役務の提供を受ける必要がある業務について複数年の契約の締結が可能となった。

#### 2 PFI 制度（PFI 法）

PFI 制度は、平成 11 年 9 月に施行された「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」（PFI 法という）により制度化され、設計、建設、運営、維持管理の長期一括発注を可能としたもので、民間による施設整備と運営・維持管理及び資金調達を一括化（一体化）する手法である。

#### 3 指定管理者制度（地方自治法）

平成 15 年 9 月の地方自治法の改正により指定管理者制度が導入され、従来型の民間委託では民間に委ねることができなかった公権力行使のうち、公の施設の料金の設定及び直接収受、施設の使用許可を、指定管理者として指定した民間事業者に委ねることが可能となった。これにより、公の施設の運営・維持管理の多くが、指定管理者制度に移行した。

なお、下水道分野においては、「下水処理場等の維持管理における包括的民間委託の推進について」が国から通知されている。この通知は包括的民間委託の意義および留意点に関するものであるが、包括的民間委託の委託可能範囲も指定管理者制度と同様となっている。

#### 4 公共施設等運営権制度（改正 PFI 法）

公共施設等運営権制度とは、収益性のある公共施設等の運営権を一定期間、民間事業者を設定し、国または自治体等がその対価を得るものである。また、公共施設等運営権は法定みなし物権とされ、資金調達における担保能力を確保したことが特徴となっている。民間事業者の実施可能範囲の拡大という観点からは、公共施設等運営権制度により、下水道分野および空港分野において、施設の料金の設定及び直接収受が可能となっている。

## (2) 包括的民間委託の実施範囲等

民間委託においては、包括的民間委託を規定する法制度は存在せず、その定義は一般的に定まっているものではない。また、実務上の通知およびマニュアル等も、前項に示す下水道分野のみとなっている。

そこで「公共施設管理における包括的民間委託の導入事例集」では、下水道分野における定義も参考とし、以下のとおり包括的民間委託を定義している。

### 【本事例集における包括的民間委託の定義】

複数業務化の要素を含んだ上で、適宜、複数年度化、性能規定化の要素を持つような、公共施設等の管理に係る業務委託

「公共施設管理における包括的民間委託の導入事例集：基礎編」では指定管理者制度と包括的民間委託とがスキームが類似しているとの認識から、指定管理者制度も含めた包括的民間委託の実施範囲等について、各事業分野の導入事例における各要素（実施範囲等）の扱い等を一覧表にしている。これが導入事例集作成時の状況であり、それは今日でも大きく変わっていないと思われるので以下に紹介する。

### 包括的民間委託の実施範囲等

事業分野	包括的民間委託の実施範囲等
下水道	包括的民間委託等の導入事例が多数。 性能規定化の導入事例も多数あり、民間事業者の裁量範囲拡大。指定管理者制度も一部で導入。
道路	一部で複数業務化、複数年度化が導入。性能規定化についても一部で試行。
河川	一部で複数業務化、複数年度化が導入。
都市公園	国営公園では包括的民間委託、自治体が管理する都市公園等では指定管理者制度を導入。 包括的民間委託では、マネジメント業務等で一部性能規定化により民間事業者の裁量が拡大。別途、収益施設の運営を含む例もあり。 指定管理者制度では、管理運営業務の管理基準の全てを性能規定化した例もあり。
空港	一部の地域空港で包括的民間委託、指定管理者制度の導入事例あり、複数業務化、複数年度化 に加え、一部業務では性能規定化も導入。 複数の空港で公共施設運営権の導入検討が進行。
港湾	一部で複数業務化、複数年度化が導入。港湾運営を民営化する港湾運営会社制度を導入。

なお事例集には、各分野ごとに事例が紹介されているが、少し資料が古いこともあり、ここでは割愛する。

### 3. 民間活力活用促進WGのまとめ

#### (1) 目的 ・ 検討経緯

- 社会資本のメンテナンス分野において、民間活力の活用は、業務の効率化や創意工夫によるコスト縮減などの効果が期待できることから、人材や財源等に課題を持つ自治体にとって有効な手段の一つであるが、これまでいくつかの活用事例が蓄積されてきているものの、全国の市町村にとって選択肢の一つとしてあがってきていないのが実情。
- 令和2年2月に民間活力活用促進WGを設置し、これまで4回に渡ってワーキンググループを開催。
- 自治体における民間活力の活用方策について、特に包括的民間委託に着目し、全国の市町村の類型化・分析や鈴鹿市をモデルケースとした包括的民間委託の導入検討等を実施。
- 今後、鈴鹿市以外の導入検討自治体の募集・選定を行い、事例の充実を図るとともに、導入検討プロセスや試行導入～本格導入までの発展の過程等をまとめた「インフラメンテナンスにおける包括的民間委託導入の手引き（案）」を作成予定。

#### (2) 包括的民間委託の概要

- 包括的民間委託とは、受託した民間事業者が創意工夫やノウハウの活用により効率的・効果的に業務を実施できるよう、複数の業務や施設を包括的に委託すること。
- 包括的民間委託の対象とする業務や施設の範囲はさまざまなパターンがありうる。
- 民間事業者の創意工夫をより引き出すため、複数年契約、性能発注方式（受託者に対して一定の性能確保を条件として課しつつ、業務の実施方法の詳細は受託者の自由裁量に任せる発注方式）にする場合が多い。

#### <事例>

##### 業務の包括化のケース（道路の例）

〔東京都府中市等〕

	地区A	地区B	...
巡回			
維持			
補修・修繕			
...			

包括範囲

##### 施設の包括化のケース（道路・公園・排水路の例）

〔新潟県三条市等〕

	道路	公園	排水路
巡回			
維持作業			
点検			
...			

包括範囲

施設の包括化のケース(汚水処理+上水道の例) [石川県かほく市等]

	下水道			農業集落排水			上水道		
	処理場		管路	処理場		管路	処理場		管路
	施設A	施設B	…	施設A	施設B	…	施設A	施設B	…
運転管理									
保全管理									

包括範囲

(3) 包括的民間委託のメリット

○ 発注者

- ・ 委託業務の件数が減るため、発注業務の負担を減らすことができ、業務の効率化を図ることができる
- ・ 一度に複数の業務を実施したり、資材をまとめて調達したりすることで、コストを縮減することができる
- ・ 入札参加者を継続的に確保できるようになり、地域の維持管理を継続的に実施できるようになる

○ 受注者

- ・ 幅広い施設(分野)、業務を経験し、ノウハウを蓄積できるため、ビジネスの幅を広げることができる
- ・ 複数年契約の場合、将来の業務量の見通しがつくため、人員・機械の確保や効率的な配置・運用、さらに新たな設備投資をしやすくなる
- ・ 性能発注を導入する場合、裁量の余地が大きいため、創意工夫によりコストを削減しやすい

○ 地域住民

- ・ 個別委託の場合、地方公共団体職員が現場を確認した上で発注というような手続きを踏む必要があるが、包括的民間委託の場合、通報に対し事業者がすぐに対応することが可能となると考えられる
- ・ 災害時や緊急時に迅速に対応できる地域の事業者の活用が高まることで、地域における雇用の維持が図られる

4. 包括的民間委託の導入検討を支援するモデル自治体の公募と結果

(1) モデル自治体公募の経緯

- ・ 本年(2021年)6月、今年度の募集に対して、インフラの維持管理の効率化に向けて包

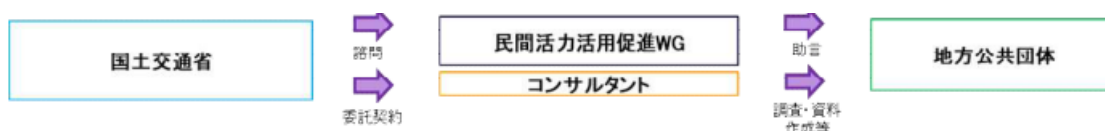
括的民間委託の導入検討を支援するモデル自治体（秋田県大館市）を決定している。

- ・ さらに今年度の 2 次募集として、インフラを対象とする包括的民間委託の導入を検討する自治体を募集。第 2 次募集は、特に下水道以外で、導入の事例が少ない分野を想定していた。
- ・ 今年度の 3 次募集として、分野横断のインフラを対象とする包括的民間委託の導入を検討する自治体を募集。2 次募集と同様に特に下水道以外で、導入の事例が少ない分野を想定。

## (2) 第二次募集と結果

### ○ 支援内容

民間活力活用促進WGにおいて有識者から助言を頂きながら、包括的民間委託を導入するに際して必要な調査・検討・資料作成等を 1～2 年間支援予定。



### ○ 具体的な支援内容

地方公共団体が実施する業務	本事業による支援内容例
① 事業実施に係る課題の整理	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ インフラ等各種データの整理</li> <li>・ 先行事例の研究・整理及び助言</li> <li>・ 事業者ヒアリングの実施</li> </ul>
② スキーム、進め方の検討	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 対応策・スキームの検討</li> <li>・ 活用可能な制度の整理</li> <li>・ 法制度・財政制度面等における課題の整理及び解決策の検討支援</li> </ul>
③ マーケットサウンディング	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 資料の作成支援</li> <li>・ ヒアリング等の同席・ファシリテーター</li> </ul>
④ 関係者との調整	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ (必要に応じて) 住民・地元企業説明、庁内・議会説明における資料の作成支援</li> </ul>

### ○ 支援期間

導入検討開始～導入までのプロセスについて、1～2 年間で想定。

## (2) 第二次募集の結果

### 1. 概要

国土交通省では、インフラ維持管理への包括的民間委託の導入促進方策の検討のため、モデル的に導入検討の支援を行う案件の募集を令和3年7月21日から8月27日まで行った。

外部有識者からなる「民間活力活用促進WG」の意見を踏まえ、応募のあった案件の中から、次のとおり、導入検討の支援を行う地方公共団体を決定した。

なお、今回の選定自治体での導入支援を通じて得られた知見は、今後の民間活力活用促進WGでの導入促進方策の検討に活用される。

### 2. 選定自治体 大阪府摂津市

### 3. 支援内容

民間活力活用促進WGにおいて有識者から助言を頂きながら、包括的民間委託を導入するに際して必要な調査・検討・資料作成等を1～2年間支援予定。

## 5. 府中市の事例

### (1) 道路管理の包括委託

#### ○ 府中市の取り組みの経緯

- ・ 平成23年度 道路施設包括管理検討事業調査実施  
国土交通省の先導的官民連携支援事業の補助を受け、官民連携の手法のうち最も適した手法を比較・検討した。
- ・ 平成24年度 府中市インフラマネジメント白書作成  
府中市インフラマネジメント計画策定  
インフラの数量及び現状把握、将来経費の試算、インフラマネジメントの方向性を定め、道路施設における包括的民間委託の導入を施策に位置づけた。
- ・ 平成25年度 公募型プロポーザル方式による受注者選定の実施  
平成26年度 けやき並木通り包括管理事業（パイロットプロジェクト）開始  
市の中心地であるため、市民にも分かりやすく、管理が行き届いているかが明確に分かることから、けやき並木通り周辺に対象区域を限定し、試行的に実施した。
- ・ 平成27年度 道路施設等包括管理検討事業調査実施  
国土交通省の先導的官民連携支援事業の補助を受け、試行開始から1年が経過した、けやき並木通り包括管理事業の評価及び将来のあり方を検討した。
- ・ 平成28年度 けやき並木通り包括管理事業終了  
平成29年度 道路等包括管理事業推進方針作成



けやき並木通り包括管理事業の最終評価として、有効性の確認及び翌年度以降の事業についての方針を定めた。

公募型プロポーザル方式による受注者選定の実施

府中市インフラマネジメント白書（2017年度）作成

- 平成30年度 北西地区包括管理事業（試行事業）開始  
プロポーザル方式による府中市道路等包括管理事業（北西地区）の選定  
選定事業者 岩井・府中植木・日東建設共同企業体  
契約期間 平成30年4月1日から平成33年3月31日まで  
府中市インフラマネジメント計画（2018年度）策定
- 平成31年度 道路等包括管理事業意見交換会およびアンケート調査の実施
- 令和元年度 市内事業者を対象とする道路等包括管理事業意見交換会及び自治会・商店会、民間事業者へのアンケート調査を実施し、事業の見直しの参考とした。  
府中市道路等包括管理事業運用方針（案）を検討した。
- 令和2年度 府中市道路等包括管理事業（東地区、南西地区、北西地区）の事業者を募集  
府中市道路等包括管理事業（東地区、南西地区、北西地区）の選定
- 令和3年度 府中市道路等包括管理事業（東地区、南西地区、北西地区）の事業開始  
道路等包括管理事業（北西地区）」の終了

○ 府中市道路等包括管理事業推進方針

- けやき並木通り周辺地区道路等包括管理事業の評価に基づく改善

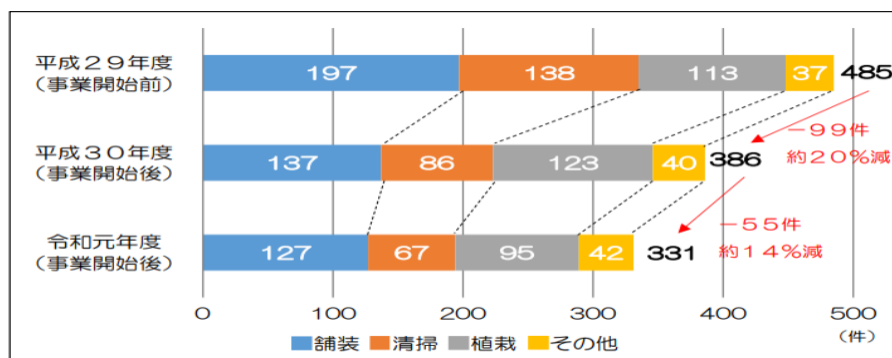
ア 単価契約業務の新設

イ 市内事業者の参加促進

公募型プロポーザル方式による受注者選定の際に、積極的に市内事業者を採用することで配点が高くなる評価項目や、団体の構成企業に必ず1社以上市内事業者を含め、なおかつ市内事業者の合計出資比率を25%以上とする参加資格を設けた。

ウ 事業内容周知の強化

- 要望相談件数の減少 要望相談件数の推移



- ・ 従来実施コスト) と実施後の包括委託コストの比較  
コスト比較は下表のとおり。年間で2.6%の減。

#### コスト比較

項目	管理経費	増減
従来実施コスト	99,809,000 円/年	—
包括委託コスト	97,200,000 円/年	△2.6%

※どちらのコストも従来実施コストを算出した当時の8%の税率を採用。

※従来実施コストとは、平成28年度を基本とする北西地区の管理経費。

※包括委託コストとは、平成30年度の契約額。

- ・ 効果のまとめ

市、受注者及び市民の3つの視点からそれぞれの効果が確認できた。

また、北西地区包括管理事業では、対象区域と業務を拡大したことで、狭い範囲で単独の委託を行うよりもスケールメリットが得られたことも確認できた。以上のことから、市民サービスの向上や管理経費の削減といった事業目的を達成できる有効な事業であると評価することができる、としている。

このまとめ詳細は資料をみていただくとして、市民におけるスケールメリットについての市の評価を以下に示す。

#### <市民におけるスケールメリット>

事業規模から受注者が専任の統括責任者を常駐できたことにより、市民からの連絡を受けずとも日常的に適切な維持管理をしているため、要望相談件数の推移が示すとおり、事業開始前に比べ3割程度要望相談件数が減少している。このことから、市民サービスの向上につながっていると評価できる。

- ・ 本運用に向けた課題と方針等

本運用に当たり、市が課題として捉えている項目は次のとおり。具体的には府中市道路等包括管理事業（東地区、南西地区、北西地区）の選定でみることにする。課題とされていたのは以下のとおり。

- (1) 工区割と事業規模
- (2) 事業期間
- (3) 団体の企業構成と条件
- (4) コールセンター業務の条件
- (5) 災害時の要員

- プロポーザル方式による府中市道路等包括管理事業（東地区、南西地区、北西地区）の選定

府中市道路等包括管理委託事業の事業者選定は、公募型プロポーザル選定委員会要綱に基づく選定委員会（選定委員は市職員）による第二次審査の結果、3地区の事業者が決定

された。以下は、公開された資料からの経過と問題点である。

#### <応募事業者> (50音順)

岩井・東京グリーン・日東共同企業体

株式会社 富士土木

児玉建設株式会社

前田道路・スバル興業・第一造園・武蔵造園・前田建設工業・日本工営共同企業体

宮光・都一・村上・八勝・粕川建設共同企業体

#### <事業者選定結果>

##### ◇ 東地区

1位 A者 (前田道路 JV)

前田道路・スバル興業・第一造園・武蔵造園・前田建設工業・日本工営共同企業体

平均特得点 149.6点 (満点 200点) 1社入札

##### ◇ 南西地区

1位 A者 (富士土木)

平均特得点 133.6点 (満点 200点) 2社入札

##### ◇ 北西地区

1位 B者 (宮光 JV)

宮光・都一・村上・八勝・粕川建設共同企業体

平均特得点 128.0点 (満点 200点) 3社入札

#### <一次審査> (事務局) 採点集計

##### ◇ 経営規模

- ・ 東地区の前田道路をはじめ一次審査参加事業者はすべて満点
- ・ 前田道路は道路舗装の大手である。スバル興業(土木)と第一造園・武蔵造園は地元事業者、前田建設工業は前田道路グループ、日本工営も大手事業者である。
- ・ 富士土木は府中市の地元事業者であるが、前田道路の100%子会社であり、舗装工事をメインにしている。
- ・ 宮光 JV の宮光は(株)宮光園(地元事業者)だと思われるが、基本的には造園企業であり、公共工事でも道路沿いの植栽等の実績しかないと思われる。都一造園、村上建設、八勝園(造園)、粉川造園は、すべて地元事業者である。
- ・ ところが大手事業者が多い前田 JV、単独の地元事業者、地元事業者の JV など、前述のように全事業者が満点の5点評価である

##### ◇ 業務遂行能力

- ・ 経営規模と同様に実績には相当な差異があると思われるが、全事業者が満点の10点と評価されている。

##### ◇ 地域貢献度

- ・ 前田道路と北西地区のC事業者以外は満点である。すなわち地元事業者は満点で府中市に本店、支店のない事業者の評価は著しく低い。

◇ 経験・当該業務の運営能力

- ・ 府中市の類似業務の実績のない大手企業の前田道路のみ低評価で、他の事業者は満点である。ただし、前田道路JVには地元事業者が3社含まれている。

**<二次審査> 事務局**

◇ 評価項目・配点

- ・ 見積金額以外の評価項目では大きな違いはない。
- ・ 見積金額は総価契約と単価契約に分けられる。総価契約は、全事業者が予定価格の94%から100%以内に納まっているが、配点基準からみると高かったと思われ、8点の配点に対して全事業者が2点にとどまっている。
- ・ 単価契約は道路の補修・更新と街路樹等の合計となっているが、北西地区のA事業者は予定価格をオーバーしていたと思われ、得点なしになっている。一方、前田道路（予定価格に対して57%弱）と北西地区のC事業者（87%強）は90%以下であって満点の2点が与えられ、その他の事業者は90%以上100%未満で1点であった。

◇ 北西地区の得点

- ・ 北西地区においては、事業者に決定した宮光園よりも落選したC事業者の得点が高かったことに注目したい。宮光園は一次審査（事務局）と二次審査（選定委員）の得点が高かった。

**<二次審査> 選定委員**

- ◇ 選定委員個別の採点表は公開されているが、一覧表委はないので省略する。

**<問題点>**

- ◇ なぜ大手の前田道路（JVグループには日本工営なども）が応募し、しかも1社入札だったのか。一次審査ではもっとも低評価だったにも関わらず（道路舗装の大手企業であり、道路維持業務に実績が乏しく、地元事業者でなかったことが低い評価となったと思われるが、地元事業者も参加している）、一次審査を通したのはなぜか。失格とし、再募集しなかったのはなぜか。
- ◇ 宮光園は基本的には造園事業者であり、道路維持事業には実績がないに等しいにも関わらず、事業者に決定されたのはなぜか（JVには地元土木事業者が参加しているが）。二次審査（事務局）では北西地区は宮光園（B）と落選したA事業者は同点だったが、なぜ宮光園だったのか。
- ◇ 二次審査（事務局）の評価項目は非常に多い。多すぎて、「木を見て森を見ず」ということにならないか。
- ◇ 総じて府中市には道路（街路樹を含む）の維持管理を包括的に担う事業者に乏しいのではないか。しかも、市の職員の手から離れることになれば、市の行政としての

ノウハウが失われ、ブラックボックスになる恐れがある。住所と道路状況が結びつかない職員だけになった時、災害対応などが可能かどうか懸念がある。

- ◇ 東地区を受注することになる前田道路の単価契約入札は、予定価格に対して 57%弱の入札であった。ところが「低入札価格調査」は行われていない。なぜか。
- ◇ 私（伊藤）は見落としていたが配点を超えて得点を入れて委員がいたという重大なミスがあった（西埜市議の指摘）。「事業者の選定に影響はない」という市の説明で済まされることではないと考える。

◇

## (2) 公園管理の包括委託

府中市は今年（2021年）6月、公園管理の在り方に関する方針を公表した。しかし、この方針は問題点だけである。以下、方針の概要と問題点を示す。

### ○ 公園管理の在り方に関する方針

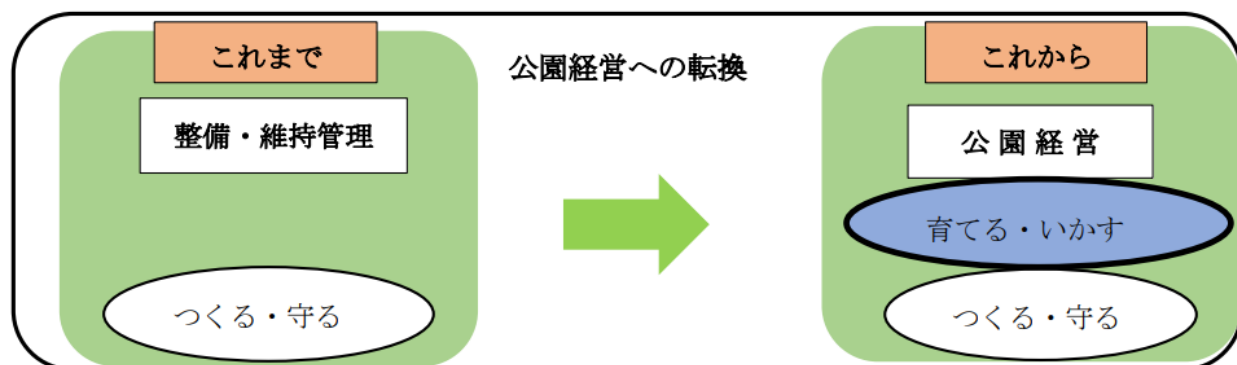
#### ・ 公園管理の現状と課題

現在、公園緑地課では、市立公園等の約400施設を市直営（市職員によるせん定等の作業及び個別の業務委託）で管理している（個別の業務委託の内容は、樹木等管理・運営業務・清掃業務・ごみ回収等業務など）。

今後、質の高い維持管理や市民ニーズに合った新たな取組を実施していくためには、管理体制を整える必要がある。

#### ■ 現在の課題

- ・ 市直営の公園管理における維持管理・運営サービスから、より質の高い維持管理への転換の必要性
  - ・ 公園利用ニーズ（地域における市民協働の活動、民間イベント等）の多様化への対応
  - ・ 公園緑地等の維持管理・補修等に充当できる財源の確保
- 目指すべき公園管理のあり方



- 目指すべき公園管理の今後の取組

(1) 「緑育」のまちづくりに向けた公園管理

(2) 必要な取組（太字は方針で強調しているところ）

取組1 **官民連携手法の導入**による市民サービスの向上及び管理費の削減

取組2 **産学官民の連携**による**地域協働活動**を活発化する仕組みづくり

取組3 **エリアマネジメント**の考え方を取り入れた民間主体での公園管理

取組4 多様化している公園の**利活用ニーズ**に対応した**公園の管理運営**等

取組5 府中らしさを醸し出す**緑を守り・いかす**ことのできる植栽管理

取組6 公園・緑地等の安全・安心を高める**利用ルール**や**防犯への対応**

⇒公園**包括管理事業**を導入することで、各取組を推進

。 試行実施

(1) 試行実施の必要性

市域の一部での試行を通じ事業の効果や課題、改善点等を把握し、検証する。

(2) 試行で検証する事項

ア 複数公園及び複数工種の包括管理の検証

イ 性能規定の円滑な運用・適用性、モニタリングの必要性

ウ 民間による苦情・相談対応の現実性、行政の負担減の度合い

エ 使用許可など行政で担ってきた管理業務の代行の実現性

オ 収益施設設置やイベント等へのニーズ把握

カ 事業規模の適正性

キ 地域協働の実現性

(3) 試行の期間

5年間とする。

(4) 試行の対象範囲



将来的には、都市計画マスタープランの地域区分を参考にブロック分けを考えている。今回の試行では府中公演を拠点とする地域とする。

なお、公園数については、現在の樹木管理の1事業者の対象公園数（50～70）を参考としている。

対象公園数：65公園

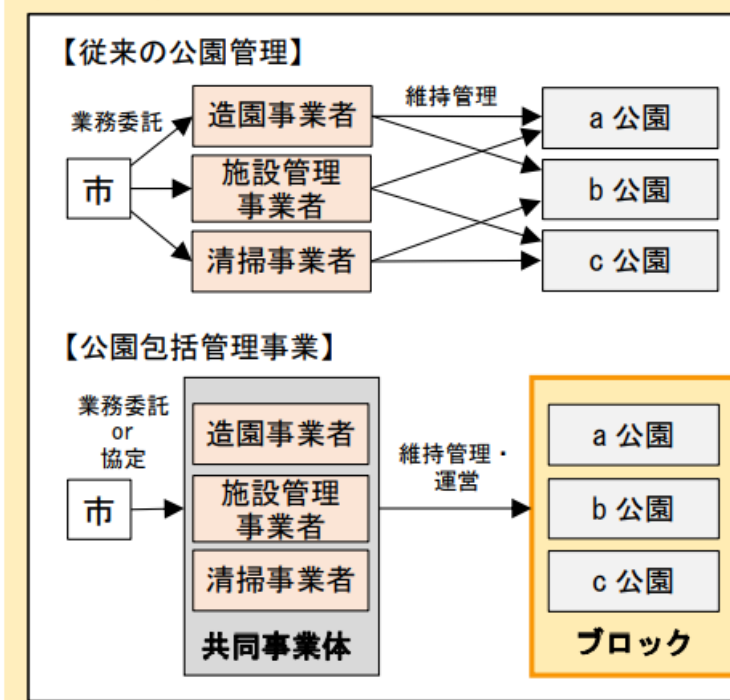
。 事業手法の検討

■ 包括管理手法の比較（太字は方針で強調しているところ）

区分	指定管理者制度	包括的民間委託
法的位置付け	地方自治法／議決に基づく行政処分	民法に基づく民間委託契約
特徴	民間委託では民間に委ねることができなかった公権力行使のうち、 <b>公の施設の料金の設定及び直接収受、使用許可等を指定管理者に委ねることが可能</b>	複数業務化（複数の施設、同一施設の複数業務）、複数年度化、性能規定化の要素を持つような公共施設等の管理に係る業務委託
導入状況	多くの地方公共団体が導入	地方自治法適用外の国営公園が導入
評価	○	△

利用料金収受が可能で、イベント開催等の市民サービス向上が期待でき、公園管理手法として多くの自治体が採用している指定管理者制度の導入が望ましいと考える。

■ 官民連携手法のイメージ



■ 公園包括管理事業の年間概算事業費の試算

現状の人件費と維持管理費の合計9億2,440万円/年から、5,350万円/年の削減を見込んでいる。

○ 公園管理の在り方に関する方針の問題点

- 1 府中市内には市立公園等約400の公園がある（方針より、うち都市公園と都市公園以外の講演・緑地は355箇所）。しかし公園管理所が置かれている市立公園は郷土公園の森公園1箇所だと思われる。その郷土公園の森公園も無料施設である。すなわち、「料金の設定および直接収受」を行う公園はないのである。指定管理制度を導入する根拠の1つはないことにある。
- 2 市が施行を行うとしている地域（方針で示す65公園）の拠点公園と位置づける府中公園（拠点公園という位置づけは条例等にはない）は、2万2500㎡の面積で比較的大きな公園である。イベントなどに使用されているが、普段は周辺の住民の憩いの場として利用されている公園で、先述のように管理所は置かれていない。
- 3 市立公園の管理は一部職員による管理があるが（低木の剪定だと思われる）、基本的には委託（樹木等管理・運営業務・清掃業務・ごみ回収等業務など）による管理が行われている。今後とも現在の管理形態を踏襲しながら、委託事業者をグループ化し、地域別管理（包括管理）で行うことも検討の余地がある。
- 4 公園管理への指定管理制度の導入は、公園というインフラの管理と、当該公園内で行う様々なイベント、環境学習など（企画能力も求められる）とを一体的に行うことにより効果を上げることが期待されている。府中市内の公園は小規模公園がほとんどであるから、現在も行っている「府中まちなかきらら」（インフラ管理ボランティア制度）を一層拡大することの方が効果が高いと考える。
- 5 指定管理者制度を導入するとしたら、郷土の森公園と郷土の森博物館（すでに指定管理が行われ、利用料金制がとられている）とを一体的に管理することにより、相乗効果を上げることが考えられる。
- 6 概算事業費の試算が行われ、現状の人件費と維持管理費の合計9億2440万円/年から、5350万円/年の削減を見込むとしているが、単なる計算上の数字である。
- 7 すでに今年（2021年）の9月議会で公園条例の改正が行われ、指定管理者制度の導入が可能となっている。そして、5年の試行期間を設けている（指定管理期間を5年にすることが想定されている）が、かりに試行の実施に踏み切るとしても十分な検証を行うことが求められる。

#### 4. 今後の課題

自治体のインフラ管理はといっても都道府県・指定都市と市区町村では大きな違いがあるので、ここで考える課題は指定都市以外の市区町村を対象とする。また港湾や空港は一般の市区町村からみれば例外的な存在であり、河川管理も基本的には都道府県の管理である。



例えば都内の河川管理は、国土交通大臣が指定する一級河川としての多摩川水系、荒川水系、利根川水系、鶴見川水系の 92 河川、都知事が指定する二級河川としての 15 河川があり、合計すると、都内の河川は 107 河川、約 858km になる。このうち、荒川や利根川など、国土交通省が管理する河川を除く 105 河川、約 711km を東京都が管理している。

また、東京都管理河川のうち、区部の 46 河川については、「特別区における東京都の事務処理の特例に関する条例」により区が管理を行っている（このほか、区市町村が指定・管理する準用河川が 20 河川、約 33km ある（東京都建設局HP）。23 区における河川管理はいわゆる基盤管理（河川工事など）を除く占用事務や清掃、樹木の選定、協力団体に関する事務などであり、一部を委託しているが、包括管理委託を行うとは考えられない。

そこでここでは道路管理と公園管理について、国土交通省（民間活力活用促進 WG）の考え方や府中市の実践などを踏まえて、課題を考えたいと思う。

#### (1) 民間活力活用促進 WGの提起するメリットについて

民間活力活用促進 WGは包括管理委託のメリットを、発注者、受注者、地域住民の 3 者の視点から提起している。受注者のメリットを除いて課題を考えたい。

##### <発注者について>

- ・ 発注業務の負担軽減や業務の効率化は首肯できる。
- ・ 2 点目に資材の調達に触れているが、資材の調達とはそもそも何なのかよく分からない。またコスト削減になるというが、府中市の実践をみても削減の幅は期待できないと考える。
- ・ 入札参加者の継続的確保に言及しているが果たしてどうか。府中市の道路管理包括の入札では 1 社入札もあり、そもそも地元事業者が少ないという実態も明らかになったと思う。
- ・ また、アンケートなどをみると、災害対応は可能だという回答になっている。しかし地震災害、豪雨災害とも、地元の地理に精通した行政職員が減少し、一定年数を経るとほとんどいなくなった時、また道路管理業務に精通した職員がいなくなった時、はたして事業者だけで機能するかどうか懸念がある。防災本部が立ち上がっても、丁目と地番を聞いただけで当該地の状況を的確に指示できる職員がいらないとい事態を想定しているとはとても思えない。

##### <地域住民について>

- ・ 道路の維持管理については、かつては直営の作業員が巡回し、現場対応していたが、行財政改革で廃止されたことが考慮されていない。「通報に対して事業者がすることが可能になる」としているが、それは現業職員いなくなった現状からみればそうなるということに過ぎない。
- ・ 府中市の事業開始前に前と比較すると、「要望相談件数」が 3 割程度減ったことを住

民サービスの向上のつながったと評価している。しかし「包括委託」したにも関わらず、従前と比較して7割もの要望相談が市に寄せられているという実態を考慮していない。それが、将来も続くのかどうかは分からないが、はたして府中市の現状を住民サービスの向上になったと言えるのかどうかは大いに疑問である。

- ・ 災害時や緊急時の対応について、迅速に対応できる地域の事業者の活用が高まることで、地域における雇用の維持が図られるという。しかし、包括委託前でも行政と事業者（事業団体）は協定を結んで緊急時の対応を想定していたのであるから、包括委託の効果とは必ずしも言えない。また雇用の維持に関しても、災害時、緊急時を想定して雇用するかどうか、かりにそうするなら平時より多くの労働者を雇用しておく必要があるが、はたしてそれだけの委託料を支出するかどうか、現状を考えればまったく想定できない。

## (2) 道路管理の包括委託

道路管理については、国土交通省通知によって指定管理者制度は導入できないとされている。したがって府中市の実践も包括委託であった。

道路管理の包括委託の課題は、前項で述べたことに付け加えることはないが、行政職員の育成をどう図るかどうかは、現状でも深刻な課題であるから、今一度考えておくべき重要な課題である。

## (3) 公園管理の包括委託

公園管理の指定管理者導入は、都道府県、指定都市のみならず、市区町村でも相当に進んでいるのが現状である。公園管理の指定管理者導入については、私は従来から次のように考えてきた。

- 公園管理所やビジターセンターが設置されているような大規模公園、緑地や湧水池などのある公園は、環境学習などに有益な場所であり、植栽管理も重要な場所であるから、指定管理の検討も必要である。ただし庭園のような歴史的に重要な公園は安易な指定管理は避けるべきである。
- 指定管理は、公園というインフラとそのインフラを利活用するさまざまな事業とを一体的に行うことでそのメリットを生かせる手法である。したがって児童公園のような小規模公園は、むしろ不要な手続きが多く、指定管理には向いていない。
- また公園は、アダプト制度（公共施設里親制度）、府中市の場合は府中まちなかきらら（インフラ管理ボランティア制度）が馴染みやすい公共施設である。かりに指定管理者制度を導入したとしても、その制度の下でもアダプト制度の活用を行うべきである。以上のような考え方からすれば、民間活力活用促進 WGの提起は公園を一般化しすぎて

いると思われる。また府中市の方針は指定管理者制度の導入であり、指定管理者制度を理解したうえでも方針とは思えない。公園の種類、規模、地域性などを考慮した管理の手法を見出すべきである。

#### <参考資料>

- ◆ 国土交通省 令和3年10月6日  
[https://www.mlit.go.jp/report/press/sogo03\\_hh\\_000262.html](https://www.mlit.go.jp/report/press/sogo03_hh_000262.html)
- ◆ 同 報道発表資料  
<https://www.mlit.go.jp/report/press/content/001426506.pdf>
- ◆ 社会資本メンテナンス戦略小委員会  
民間活力活用促進ワーキンググループ<参考資料>  
<https://www.mlit.go.jp/report/press/content/001409560.pdf>
- ◆ 公共施設管理における包括的民間委託の導入事例集（平成26年7月国土交通省 総合政策局） <基礎編> <事例編>  
<https://www.mlit.go.jp/common/001049368.pdf>
- ◆ 府中市 道路施設等包括管理検討事業調査報告書  
<https://www.city.fuchu.tokyo.jp/gyosei/kekaku/kekaku/tosikiban/infrastructure/hokatsukanri/hokatsukanri-houkokusho.html>
- ◆ 府中市道路等包括管理事業運用方針  
<https://www.city.fuchu.tokyo.jp/gyosei/kekaku/kekaku/tosikiban/infrastructure/hokatsukanri/nyouhoushin.files/nyouhoushin.pdf>
- ◆ 府中市 道路包括プロポーザル詳細  
<https://drive.google.com/file/d/1mrCVQu7h0gOTKk7gJyc1N3qPmnLD8vsf/view>
- ◆ 府中市 公園管理の在り方に関する方針（令和3年6月 府中市公園緑地課）  
<https://www.city.fuchu.tokyo.jp/shisetu/kankyo/koen/kouenkanriarikata.files/kouenkanriarikata.pdf>