

全建富山

第60号 記念号



No.60. 2014

富山県建設技術協会

芝生管理を通して見た指定管理者制度導入の成果と課題



公益財団法人富山県民福祉公園 上原 恵

1. はじめに

富山県立都市公園の管理に指定管理者制度が導入された平成18年から8年間の経過した。本制度の意義については、平成15年の総務省通知により「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」とされている。このことから、制度導入による成果を見ようとするときは、経費の縮減と住民サービスの向上の度合いを確認する必要があると考えられる。

制度導入前年の平成17年まで、9県立都市公園は全て福祉公園と健康スポーツ財団という県設置団体が管理していた。同年秋に行われた指定管理者の初回公募で2公園、20年の公募で更に1公園の指定管理者に民間事業者が就いた。現在は表-1のとおり、県立都市公園を管理する県設置団体は福祉公園だけとなって6公園を受け持ち、民間事業者が3公園を管理している。

表-1 富山県立都市公園の管理者の変遷

	～17	18	19	20	21	22	23	24	25
新港の森	福祉公園が管理	福祉公園が管理	福祉公園が管理	福祉公園が管理	福祉公園が管理	福祉公園が管理	福祉公園が管理	福祉公園が管理	福祉公園が管理
太閤山ランド	福祉公園が管理	福祉公園が管理	福祉公園が管理	福祉公園が管理	福祉公園が管理	福祉公園が管理	福祉公園が管理	福祉公園が管理	福祉公園が管理
常願寺川公園	福祉公園が管理	福祉公園が管理	福祉公園が管理	福祉公園が管理	福祉公園が管理	福祉公園が管理	福祉公園が管理	福祉公園が管理	福祉公園が管理
岩瀬スポーツ公園	福祉公園が管理	健康スポーツ財団が管理	健康スポーツ財団が管理	健康スポーツ財団が管理	健康スポーツ財団が管理	健康スポーツ財団が管理	健康スポーツ財団が管理	健康スポーツ財団が管理	健康スポーツ財団が管理
県庁前公園	福祉公園が管理	福祉公園が管理	福祉公園が管理	福祉公園が管理	福祉公園が管理	福祉公園が管理	福祉公園が管理	福祉公園が管理	福祉公園が管理
空港スポーツ緑地	福祉公園が管理	健康スポーツ財団が管理	健康スポーツ財団が管理	健康スポーツ財団が管理	健康スポーツ財団が管理	健康スポーツ財団が管理	健康スポーツ財団が管理	健康スポーツ財団が管理	健康スポーツ財団が管理
五福公園	福祉公園が管理	福祉公園が管理	福祉公園が管理	福祉公園が管理	福祉公園が管理	福祉公園が管理	福祉公園が管理	福祉公園が管理	福祉公園が管理
総合運動公園	福祉公園が管理	健康スポーツ財団が管理	健康スポーツ財団が管理	健康スポーツ財団が管理	健康スポーツ財団が管理	健康スポーツ財団が管理	健康スポーツ財団が管理	健康スポーツ財団が管理	健康スポーツ財団が管理
環水公園	福祉公園が管理	福祉公園が管理	福祉公園が管理	福祉公園が管理	福祉公園が管理	福祉公園が管理	福祉公園が管理	福祉公園が管理	福祉公園が管理

→指定管理者制度導入

福祉公園が管理
 健康スポーツ財団が管理
 民間事業者が管理

公園緑地管理財団の調査によれば、全国の都市公園における公園面積に占める芝生面積比の平均は約11%。富山県立都市公園の状況は表-2のとおり9公園での平均である32%は全国平均を大きく上回る。国内の多くの都市公園において公園全体の管理業務に占める芝生管理のウエイトは低くない。本稿では、この8年間で明らかになりつつある県立都市公園への指定管理者制度導入による成果と課題を、特に指定管理業務全体に占めるウエイト

の高い芝生管理に着目して紹介する。更に指定管理業務の発注者である富山県から選ばれる立場となった福祉公園が、芝生の管理品質の確保と向上を目指した取り組みとして始めた条件付一般競争入札（総合評価方式）による再委託業務の受託者選定についても紹介したい。

表-2 公園面積と芝生面積、管理経費の割合

	公園面積	芝生面積	面積比 芝生/全体	経費比 芝生/全体
新港の森	25.1	7.7	31	35
太閤山ランド	95	16.1	17	3
常願寺川公園	27.9	18.4	66	37
岩瀬スポーツ公園	20.6	9.9	48	25
県庁前公園	1.2	0.2	17	31
空港スポーツ緑地	18.2	4.2	32	25
五福公園	15.6	6.8	44	16
総合運動公園*	46	13.5	29	15
環水公園	9.7	3.9	40	12
合計	254.3	80.7		
9公園での芝生割合		32%		

*:総合運動公園は陸上競技場を除く

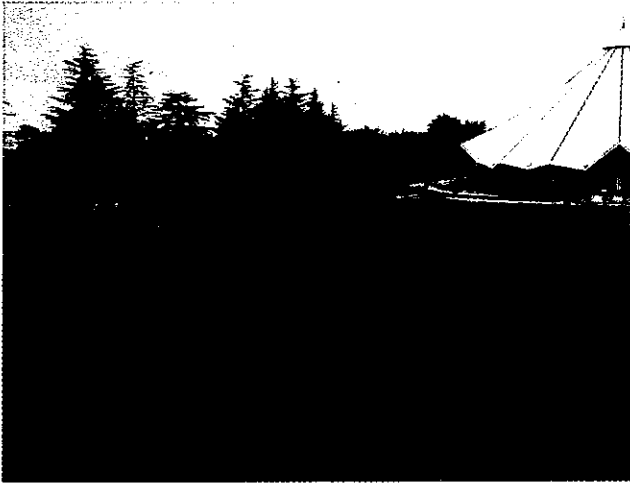
2. 制度導入を挟んだ芝生管理の変化について

(1) 調査対象とした公園と比較年代

ここでは、公園面積に対する芝生面積の比率が高い公園の中から、制度導入をきっかけに福祉公園の管理から民間事業者の管理に移行した岩瀬スポーツ公園と、制度導入後も継続して福祉公園が管理している常願寺川公園に着目し、管理状態の「客観的な評価」をキーワードとして、制度導入を挟んだ10年間で隔てた2期間の各種の変化とその評価について報告したい。

① 岩瀬スポーツ公園について

長く芝生管理に携わってきた者として、近年の岩瀬スポーツ公園の芝生は「素晴らしい」の一語に尽きる。植えられているのはコウライシバ。管理するのは、富山・スポーツパーク・マネジメント社で、県内のビルメンテナンス会社とスポーツクラブに複数の造園事業者が加わった特別目的会社（JV）である。芝生は誰が管理しても岩瀬スポーツ公園のように美しくなるとは限らない。この公園では、指定管理者を構成する造園事業者がプロとして直接携わることで上質な管理を進めており、造園業界では、その美しさが全国的に評判となっている。



② 常願寺川公園

常願寺川公園は、まさに芝生の公園と言っても過言ではない。公園面積約28ヘクタールのうち約2/3の約18ヘクタールの芝生を持つ。この公園の芝生も近年は際立って美しい。こちらもコウライシバ。福祉公園が発注する2本の再委託により、共に立山地区の造園事業者が毎年の入札によって受託してきた。常願寺川公園植栽維持管理業務委託「その1」が全体の約3/4の芝生を、「その2」委託で残りの約1/4を管理している。



(2) 評価の客観性について

制度導入以前からの課題であるが、自治体は管理業務の成果が投資に見合うものかどうかを「客観的」に評価できなければならない。制度が導入されたことで、その評価における「客観性」の重要度は以前よりも増してきたことは明らかである。来園者は個々に「この芝生は素晴らしい」とか「あの芝生はイマイチだ」というような感想を抱く。しかし、日本造園学会や日本芝草学会においても、芝生の管理状態を客観的に評価する方法は確立されていない。富山県内の造園事業者は、「富山の公園の芝生は他県の公園より美しいし、他県の造園事業者も同

様に感じている」と言う。しかし導入された制度の意義からは、それらの感想は「感覚的ではなく客観的に」評価されたものでなければならないものとする。

(3) 制度導入の前後を比較する評価について

指定管理者制度導入後の成果を分析しようとする場合、制度導入の前後に同じ評価方法が存在し、その評価方法による過去の評価実績が必要となる。

現在、県立都市公園の各種の管理項目の評価において客観的な指標と言えるものには管理費用、来園者数、利用料金収入くらいしかない。しかし、様々な機能を有する都市公園の管理状態を客観的に評価しなければならないときに、このような一般的な指標だけでは、特に芝生の管理状態の良し悪しを測れようはずがない。「もっと的確な方法で管理結果を客観的に評価できないか？」

芝生管理状態の評価は、年間を通じた平均的な刈高、耐久性、雑草の占有率、芝生の緑度等を直接測って、客観的な手法によって評価すべきであるが、これまでは客観的な評価が行われてこなかったために、過去の管理状態と現在の管理状態を比較することができない。このことから制度導入の前後で管理状態を比較するためには、全く別の新たな評価方法を考案しなければならない。

本稿では、施工回数の多寡に着目し、工種毎の年間の延べ作業量にその作業に必要な各種のエネルギーを積算した値を【管理評価値】とし、これが間接的に評価指標に代わるものと見做すことが可能であると考えた。

一般に、芝生管理では、年間に複数回の芝刈りを実施する必要があることが言われている。管理品質は回数だけではなく、施工のタイミングも関係するが、年間の芝刈り回数の多寡は、その芝生の管理品質と関連性があると考えられる。また、施肥の他、各種薬剤散布や更新作業もその施工回数の多寡が管理品質に影響すると考えられるため、これらを芝生管理の評価項目に含めた。

この評価方法では各工種別に、1年間の延べ施工面積に、その作業を行うときに単位1㎡あたりに費やされる【投入指数】を乗じて算出される値を用いる。【投入指数】は、それぞれの作業を行うために管理者が費やす資材・労務費、各種機材メンテナンス等に投入する費用について、企業によって異なる原価率の差異を除去するため、一般社団法人富山県緑化造園土木協会が適宜改訂して公開する単価表を用いることで、管理状態を客観的に比較可能な「指数」として換算した値を用いた。比較年

度は、制度導入前の平成14年度と導入後の24年度とし、年間の延べ施工面積に【投入指数】を乗じた値の工種毎の合計を【管理評価値合計】として比較したものである。

(4) 評価の結果

管理状態の評価の結果は表-3のとおり、岩瀬スポーツ公園では、平成24年度の【管理評価値合計】が14年に対して17%上昇した。一方、常願寺川公園においても、12%の上昇をみた。すなわち、制度導入により経費が大幅に縮減されてなお、導入前に比較した現在の管理状態の評価が、「年代と公園を跨いで客観的に」比較可能な数値で示されたことになる。

表-3 管理評価値の変化

	岩瀬スポーツ公園			常願寺川公園		
	管理評価値		変化率	管理評価値		変化率
	14年	24年		14年	24年	
芝刈り 機械刈り	553,500	640,060	+16%	679,100	1,068,160	+57%
芝刈り 肩掛け式	190,080	253,056	+33%	181,248	203,520	+12%
施肥	150,480	93,708	-38%	156,864	96,900	-38%
目土 機械散布	72,720	91,728	+26%	80,384	58,176	+91%
目土 人力散布	7,688	0	-	2,940	0	-
液剤散布	251,340	297,000	+18%	371,880	252,600	-32%
更新作業	128,992	206,248	+60%	138,368	69,252	-50%
管理評価値合計	1,354,780	1,581,890	+17%	1,560,704	1,748,608	+12%

投入指数：芝刈り機械刈りを「1」としたときの、各工種の指数

3. 条件付一般競争入札（総合評価方式）の導入

(1) 導入経緯と結果

平成18年、制度の導入により福祉公園は民間事業者と競う立場になった。芝生管理は完全にアウトソーシングであり、再委託先の業務品質が指定管理者としての福祉公園の評価に直結するため、きちんとした仕事ができる造園事業者を再委託先としなければ命取りになる。

福祉公園は平成10年に「太閤山ランドの芝生管理」を、平成12年に「公園の芝生について」を公開し、県内造園事業者に管理技術のノウハウを提供し技術指導に努めてきた。しかし、大きな管理業務を継続的に受注しながら技術を磨いた者と、受注を待つだけの者との差が開いてきていて、福祉公園にとっては業者選びがネックとなっていた。加えて制度導入により人員を減らした福祉公園は、公共事業の公平な分配者としての役割や未成熟な業者に対する指導育成が大きな負担になってきた。

再委託先の選定は従来から指名競争入札としていた。指名委員会での根拠は主に県土木の入札参加資格者名簿であったが、工事請負の出来高評価ではなく芝生管理に特化した実績評価が必要である。本来は、業務委託完了ごとに受託者の業務品質を評価しておくことが必要であったが、この分野では検査基準すら未整備であり応札者を管理の施工能力で選り分ける方法が課題となっていた。なぜならば、県が募集する入札参加資格の申請と違い造園事業者が保有する資格者数や業務経験を集計するシステムが整っていなかったからである。

そこで、国交省が推奨し富山県でも導入していた総合評価方式に着目し、平成22年度に環水公園の植栽維持管理業務委託に初めて導入した。激変緩和として県の入札参加者名簿の総合評価値と過去年度の一定規模以上の芝生管理の実績の有無を参加条件とした。平成25年度末、これまで未導入であった五福公園、常願寺川公園、新港の森の3公園に導入したことで、表-4のとおり、福祉公園が管理する6公園の植栽維持管理業務委託を全て総合評価方式に移行させ、管理技術の優れた造園事業者を再委託先として確保しつつある。過去4年間で延べ11の業務委託に延べ35社が応募し、応札価格が高い技術評価点の高い社が落札した逆転も2委託で発生した。

表-4 総合評価方式導入後の経過

実施年度	対象公園	委託件数	応募者数	逆転
1 平成22	環水公園	1	5	なし
2 平成23	総合運動公園	5	13	有り
3 平成24	環水公園	1	4	なし
4 平成25	五福公園ほか全3公園	4	13	有り

(2) 技術評価の方法

福祉公園では、県土木の経営審査にはない独自の技術評価を考案し、表-5のとおり有資格者数や連続した施工実績等を評価点化した。更に、基本的作業方針、作業の臨機性、減農薬、他の維持管理作業との連携、イベント対応の基本方針の5項目を記述式とし、それを25の細項目に分け、それぞれに採点基準を設けた。技術加算点の満点は25点とし、算出された配点点数の合計を次の式により割り返した点数を技術加算点とした。

技術加算点＝

$$\frac{\text{各企業の点数} \times \text{技術加算点の満点 (25点)}}{\text{配点点数の満点 (24点)}}$$

表-5 技術評価項目と配点

ア 芝生管理の実績(4点)				
評価項目	評価内容及び評価基準		配点	
受託形態	申請対象の実績は、元請受託か下元請として受託	3年間、継続して同一施設を	あり	2点
			なし	0点
作業内容	必要な全ての作業を、直営で実施し	3年間、継続して、同一施設	あり	2点
		の全ての作業を直営で実施	なし	0点
イ 有資格者(8点)				
評価項目	評価内容及び評価基準		配点	
有資格者の雇用	樹木匠を1人以上雇用	あり	2点	
		なし	0点	
	造園技能士1級を雇用	2人以上	2点	
		1人	1点	
		なし	0点	
	緑の安全管理士を1人以上雇用	あり	2点	
なし		0点		
公園管理運営士を1人以上雇用	あり	2点		
	なし	0点		
ウ 地域性(2点)				
評価項目	評価内容及び評価基準		配点	
本業務を取り扱う主たる事務所の場所	当該公園から半径5km以内	はい	2点	
		半半径5km以上、半半径10km以内	はい	1点
		当該公園から半半径10km以上	はい	0点
エ 植物維持管理における技術的な提案及びその実績(6点)				
評価項目	評価内容	評価基準	配点	
提案と実績	基本方針	芝生管理の合理的な理念と実現可能な計画	あり	2点
			なし	0点
	作業の臨機対応	維持管理上の問題に、臨機にかつ的確に対応できる体制	あり	2点
		なし	0点	
減農薬管理の実績	減農薬に向けた進取な取り組み実績	あり	2点	
		なし	0点	
オ その他の提案(4点)				
評価項目	評価内容	評価基準	配点	
その他の提案	維持管理作業との協調	清掃作業・巡回警備の費用を一定規模で抑制する具体的な提案	あり	2点
			なし	0点
	イベントとの協調	イベントなどの運営管理と協調しながら、作業を効率よく実施できる実施可能で具体的な提案	あり	2点
			なし	0点

4. 制度導入の成果と課題

(1) 成果

岩瀬スポーツ公園など全3公園の管理者に民間事業者が就いたことで、制度導入の意義の一つである「民間の能力を活用」が達成された。公園全体の管理経費は、制度導入前数年の平均から3割以上も削減され、これを見かけ上の経費削減効果とみることができる。

芝生の管理状態の評価については、本稿で紹介した【管理評価値】の推移から、導入前に比べ芝生の管理品質が調査対象の2公園でアップしたことで、これがサービス向上への寄与分と評価することができる。

従来は県土木部に倣い工事請負の出来高実績を軸に業者選定してきた方法を、芝生管理能力を中心に評価する

総合評価方式に切り替えたことで、レベルの高い造園業者に管理を委託することができるようになった。

(2) 課題

縮減された経費3割強のうち、指定管理者間に働いた競争原理によるものは多く見積もっても1割未満である。残りの約2割以上は、制度の導入に際して富山県が財政制約等により事務的に下げた分となる。県がこのまま上限価格を下げ続けて前述の成果が持続する保証は全くない。客観的評価の不在により、担当課では内部からの減額圧力に対する品質維持のための反証説明を構築できない。なぜならば、予算削減による管理の降伏点を見極める方法を富山県自身が見出せないでいるからである。

本制度の特長に自己評価がある。自治体は指定管理者自身に通信簿をつけさせ、それをチェックする。自治体は自己評価表を第三者機関に審査させる場合もあり、業務の品質評価が幾重もの審査を経て客観性を増すように思われがちだが、評価者が評価点を与える場合の採点基準に客観性が乏しい。多くの公園関係者が参照する「公園の管理運営における品質評価の手引書」では、指定管理者が「どのような姿勢で臨み、どのように努力したか」等、主観的な評価が中心である。一方、利用者満足度等でアンケート結果を多変量解析し個々のサービス評価が全体の満足度にどのように影響するか等で客観性が担保されている分野もある。しかし、富山県がWEBに公開する都市公園の指定管理業務の評価欄には、客観的な評価からは程遠く、「適切に維持管理を行っている」程度のコメントが掲載されているだけである。

上限価格は公募のたびに評価とは無関係に削減されているが、プラス効果「制度導入により経費が削減された」ばかりが喧伝されている。マイナス効果が「検証できない」ことは、マイナス効果が「無い」とイコールではない。富山県は管理料の削減ばかりでなく、同類施設を跨いで管理者を比較できるような客観性のある評価方法を早期に確立しなければならない。このままでは、管理レベルが低下し都市公園本来の機能が失われたとしても、関係者では誰もその責任を取ることができなくなってしまっていることが目に見えている。