

# 全建富山



No.51. 2005

富山県建設技術協会

## 変わりゆく公の施設の整備と管理

財団法人富山県民福祉公園 上原 恵

富山県内には、9つの県立都市公園がある。このうち8つは土木部が整備し、管理している。そして、本来、都市公園などの“公の施設”は、設置した地方自治体が自ら管理すべきところ、富山県はこれを外郭団体である県民福祉公園等に管理委託してきた。平成15年、地方自治法の一部が改正され、公の施設の管理には、従来の管理委託制度に代わって“指定管理者制度”が導入されることが決定している。

一方、財政制約が進む中、整備と管理のバランスシートは大きく変化しようとしている。そこで、

- 整備から管理への視点転換の必要性
- 新制度の導入と、都市公園の管理の今後

の2点について考えてみたい。

### 1. 社会資本の整備と管理

財政が逼迫し、5ヶ年計画のような右肩上がりの整備は困難になってきている。従来は、社会資本に対する市民の関心事は、あくまでも“整備”が中心であったが、「何を造るか」に加えて、「どのように使うか」といったことに社会的関心が強まってきている。計画・設計、建設、維持管理、廃棄までの全てのプロセスについて必要となる経費（ライフサイクルコスト）を、その社会資本整備の必要額と据える見方が主流になってきた。

その中でも特に維持管理は、期間的にも、その期間内に投資される費用の額の大きさからも、最も重要な過程であると認識されなければならない。

高度経済成長期以降、盛んに整備されてきた県民公園太閤山ランド等の社会資本の多くは、現在、おしなべて老朽化が顕在化してきている。財政に限りがある以上、維持管理費用の増大が整備費用の圧迫を招くことは避けられない。県民福祉公園が1年間に現場を調査・測量、設計して発注する太閤山ランドの施設修繕費は軽く1億円を超える。“管理”の現場に居ると、増大する修繕費への危機感を大きくせざるを得ない。

### 2. 事業費と事業規模に見る整備と管理の違い

整備事業では、総事業費の予算査定範囲内で、担当者はしのぎを削ってコスト削減を図っている。しかし、年度毎の査定により、その年度の予算が減額されても、その分は翌年度以降に施工することで、事業全体としてみれば、目的の機能を確保することが可能な場合がある。ところが、維持管理事業は、1年1年が勝負である。

例えば、ある年度において1.0kmの道路改良事業の予算を10億円要求したとして査定が8億円であった場合、担当者は、あらゆるコスト条件を検討して、品質を落とさずに施工延長を伸ばそうと努力する。しかし、最終的には施工規模を縮めて、その年度は、0.8kmに近い線の施工として調整し、落ち着かせることが多い。



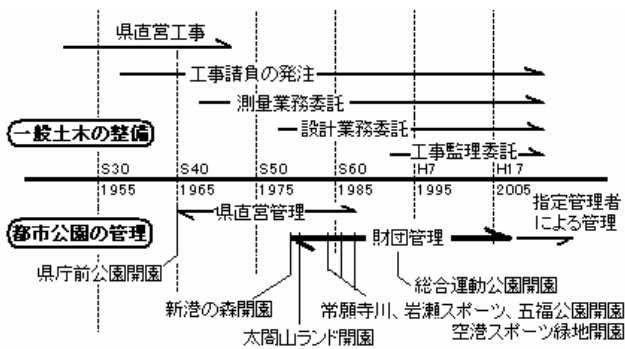
一方、都市公園の維持管理事業の場合は、100haの公園管理予算を1億円要求して査定が8千万円だったとすれば、ほとんどの場合は100haを8千万円で管理しなければならない。「その区域は予算がないから管理しなくてもよい」というようなことは、一般的には考えられない。作業を翌年に繰越もできない状況の中、要求時点の施工対象規模に対して、要求した時点の品質を確保するための調節は、近年、降伏点を越えたかの印象である。

### 3. 社会資本整備手法の変遷

戦後しばらくの間、我が国の社会資本の“整備”は、国・地方自治体共に、作業員を直接雇用して実施する直営工事の形態をとっていたが、昭和30年代頃からは民間企業に工事請負として発注する形態に移行してきている。富山県においても、昭和40年代には失業対策事業による直営工事が終息した。そして、そのほぼ10年ほど前から始まっていた工事請負の形態が主流となり、現在に至っているものと認識している。

工事請負形態になってから、現場調査、測量・設計、工事監督といったいわゆる技術業務については、県土木部の職員が直接行ってきた。しかし、近年は測量設計業務の多くを専門のコンサルタントに委託し、平成4年からは工事監理の一部を業務公社へ委託してきている。

一方、社会資本の“管理”について、富山県の県立都市公園の例を見てみる。昭和40年に県立都市公園の第1号として県庁前公園が整備され、県はそれを昭和60年まで直営で管理してきた。その間、昭和57年10月に新港の森が開園したことを契機に、県立都市公園の管理は、外郭団体である県民福祉公園が受け持つことになった。



#### 4. 外郭団体への管理技術の集積

このような状況の中、全国的な問題として近年、行政が測量・設計、工事監理等を行政外部へ発注する割合が高まることでは、行政側職員における技術の継承の問題が指摘されている。県立都市公園の管理においては、県土木部は昭和62年4月に五福公園の管理を県民福祉公園に移管して以降、約20年近く、管理業務に直接は携わっていない。加えて、都市公園の管理作業を専門業者に外部発注するときの各種仕様の類は、国並びに県においても未だに確立されていないという状況もある。今、県土木部において、都市公園の管理技術の整備と継承問題は大きな課題となっている。

ここで、県立都市公園の管理における各種の技術業務については、ここ20年間は、ひとえに県民福祉公園が管理手法の検討・考案、歩掛や採用単価の評価、検査基準などの標準化してきた。県民福祉公園は更にそれを、独自に開発した維持管理業務専用の電算システムに乗せて運用している。

平成6年、県民福祉公園は県内では初となる芝生のオーバーシーディング（通年緑化）を成功させ、その後、

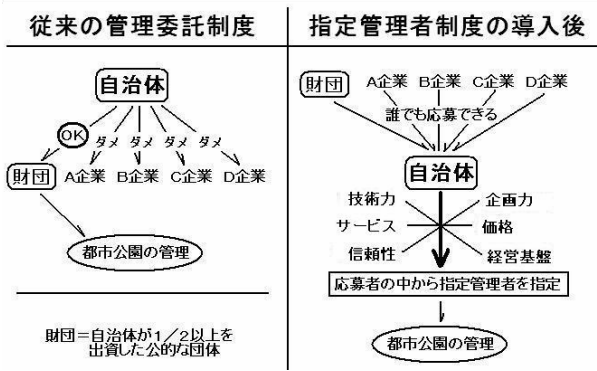
全国の自治体に先駆けて、芝生管理の年間管理手法を標準化してホームページで公開している。環境保全志向の広がりに伴い、従来は焼却処分としていた管理作業で発生する植物残渣の堆肥化による“緑のリサイクル”についても、いち早く研究をスタートさせ、これを実施レベルの軌道に乗せてきた。

例えば太閤山ランドの管理業務を分析すると、植物管理、清掃管理、警備管理、設備管理といった、いわゆるハードの維持管理がある。その他、ポート乗り場やバーベキューコーナー、プール広場やサイクリングセンター等、ソフトの運営管理がある。運営管理では、「お客様をおもてなしする誠意ある応接」を目指して、職員は毎年定期的に研修を行い、よりよい県民サービスを目指して切磋琢磨している。これら日々のソフト対応も全て、前述の管理技術と同様、県民福祉公園のノウハウとして職員に継承され、集積されている。

#### 5. 指定管理者制度の導入

平成15年9月、地方自治法の一部が改正されたことにより、今後の都市公園の管理は大きく様変わりしようとしている。改正前の法第244条では、「自治体は公の施設を自ら管理する」ことの特例として、「ただし、自治体が1/2以上出資した公的な団体があれば、そこへ管理を委託してもよい」として、これが外郭団体が自治体から管理を受託してきた根拠となっていた。

今回の改正では、この特例条項が「自治体は、自治体が指定する“指定管理者”に管理を行わせてもよい」と変更され、県民福祉公園のような、県が1/2以上を出資する団体でなくても管理者になれるとされた。つまり、県が設置する審査機関で価格や能力などが評価されれば、議会承認を経て、公の施設の管理に、民間企業が直接、参入することが可能になったのである。



## 6. 指定管理者制度導入の課題と問題

平成17年2月、富山県は、立山カルデラ砂防博物館や近代美術館などの箱物施設のほか、太閤山ランドなどの都市公園も指定管理者制度へ移行させると発表した。都市公園への新制度の導入については、いくつかの課題と問題が想定されている。

### (1) 修繕物件の対応に関する課題

いつ、どのような形で発生するか分からない修繕を予め予算化することは基本的には困難である。物品の軽易な小修繕を除き、施設修繕は指定管理者に行わせる業務には含めないことが一般的である。

県立都市公園の施設修繕は、従来は外郭団体の職員が現場調査・測量・設計し、設計書を構成して発注し、施工を監理してきた。太閤山ランドの木道や階段の改修、陸上競技場の外壁補修など、8都市公園だけで年間約150件・2億円以上のこまごました施設修繕が発生している。

指定管理者に応募する外郭団体は、受託する予定のない修繕に対応する職員は割愛した組織で応募する。今後は施設修繕が宙に浮く形になってしまい、これに円滑に対応していく部署なり人材が必要になるという課題がある。

### (2) 既存の外郭団体以外が指定された場合の問題

#### ① 管理技術の問題

(ア) 都市公園の管理の現場を経験していない県土木部の職員にとって、指定管理者となった企業等と対等に議論し、よりよい都市公園の管理を目指そうとするならば、かなりのエネルギーをかけてノウハウを身につけていくことが求められる。

(イ) 県民福祉公園が研究し積み上げてきた管理技術が発揮されず、知的財産の損失となるばかりか、当面、

管理業務に混乱を生じ、ひいては県民へのサービス低下をきたす恐れがある。

#### ② 公平性とサービス確保の問題

(ア) 外郭団体は、従来は行政と一体不可分のものとして、“適正・公正・公平”といった行政機関の信条的部分をそのまま継承しながら公の施設を運営してきた。それを、“一銭でも多い会社の利益”を基本的信条とする民間企業が企業利益を優先して管理を行った場合、“公の施設の設置目的の確保、利用の公平性の保持”という面において懸念が大きい。

(イ) 従来は、外郭団体が県に準じた形の指名競争入札によって地域の専門業者に公平な形で業務を再委託してきた。特に県外業者の参入などでは、地元下請業者へのダンピングの発生が懸念され、ひいてはサービス確保面での不安が大きい。

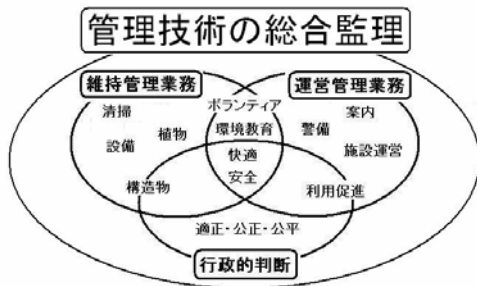
#### ③ プロパー職員の処遇の問題

外郭団体が、「継続して管理するつもりで」応募して、仮に指定を受けることができなかった場合には、その団体のプロパー職員の処遇は、時間的猶予のない中、悲惨なものとなる。極端に低い価格を提示した企業が現れ、その企業が指定管理者となり、結果として財団を解散せざるを得なくなった場合のプロパー職員の雇用問題は小さくない。

## 7. 管理技術の総合監理

近年、人々の生活が多様化する中、都市公園が応えるべき機能、並びに担うべき責任は複雑にして多岐に及ぶ。公園は人々の生活に潤いとゆとりを提供する施設である。利用者がいつ訪れても、清潔で安全で快適な空間を確保しなければならない。その上で、どのような利用者にも、適正で公正・公平な利用を提供しながら、利用者満足の高進と利用規模の増大を図っていかなければならない。

そのことは、都市公園の管理を、「維持管理」と「運営管理」の両輪に加え、「行政的な公平性の確保」という3つの分野をバランスよく調整することである。



これは、指定管理者制度の導入を千載一遇の商機と見るビルメン会社、あるいは設備系メンテ会社や造園会社等にとっては未経験の分野と言え、これこそが、県民福祉公園が行政の指導のもとに長年の間に築き上げてきた“管理技術の総合監理”と言える。

## 8. 県民福祉公園の今後の課題

指定管理者制度の導入など、社会経済情勢が変化する中、今後、外郭財団が民間企業と競争しながら、現在担っている役割を発展・継続させていくことの課題もある。

そこで、県民福祉公園における約20年間の業務を振り返り、今後到我々が達成すべき改善点を、次のとおりと考える。

- (1) 管理技術の更なる研究・開発を行い、県立都市公園のみならず他の自治体の都市公園も含めた、富山県全体のオープンスペースの質的向上を目指して、各種調査、監督・評価業務の受託など活動の幅を広げていく。
- (2) ボランティアの導入による県民の自己実現の支援と並行して、里山の保全や緑化意識の啓発、“緑の指導者”の育成などでの公益事業を積極的に進めていく。
- (3) 都市公園の新しい形の利用の促進に向けた企画を提案し、実施していくための調査・研究を進める。
- (4) 自らが実施する受託事業の再委託発注においては、従来の価格主義から、提案採用型への転換を図り、進取の意識の高い専門業者の技術的育成を図っていく。
- (5) 会計規則の変更も視野に入れながら、会計の公正性を確保でき、かつ調達・発注事務を抜本的に合理化できる方法を考案・実施し、執行価格を圧縮していく。

このように、外郭団体は従来からの「待っていれば仕事がある」という状況に安住しているわけにはいかない。私たちは、指定管理者制度という試練を乗り越え、先ずは生き残らねばならない。その上で、将来的には、管理

の受託事業を中心的に行う団体から、都市公園の管理レベルを向上させることで、県土全体の環境保全、緑化の推進に貢献する「新しい形の公益性の確保」をも実践できる、主導的な団体になっていくことが求められる。

## 9. おわりに

全ての社会資本は、整備工事が終了したその時点から、長い期間の維持管理の時代がスタートしている。今後は管理をいかに合理的に実施していくかが、社会資本整備の大きなポイントになるであろう。

富山県では、都市公園という社会資本の管理技術が、県民福祉公園に集約されている状況と言える。県は自らが設置した団体を、造園や設備管理の“技術のレベルアップを図っていくための研修等を実施する機関”あるいは、“他の民間企業をリードしていく先進的な団体”等に転換させていくことを視野に入れ、管理技術の継承と社会資本の安定的な維持管理を遂行していく舵取りが必要であると、私は痛感している。

