

都市公園及びその芝生の管理における指定管理者制度の運用課題

上原 恵^{*1}・久郷慎治^{*2}・山本 栄^{*3}・野上一志^{*4}

^{*1} 大阪府立大学大学院生命環境科学研究科・^{*2}(株)久郷一樹園・

^{*3}(株)サカエグリーン・^{*4}(株)野上緑化

The Action Assignments on the Actual Operations of Designated Administrator System in the Urban Park and the Lawn Maintenance

Kei Kamihara, Shinji Kugo, Sakae Yamamoto and Tadashi Nogami

1. はじめに

筆者は、平成30年3月までの約30年間、富山県所管の外郭団体である公益財団法人富山県民福祉公園（以下、「財団」）において芝生のメンテナンスを含む富山県立都市公園の管理運営に携わってきた。国が地方自治法を改正¹⁾し導入を図った指定管理者制度は、全国で指定管理者による公の施設の管理が実質的にスタートした平成18年²⁾以降、約12年が経過する。制度導入の意義は経費の節減とサービスの向上³⁾とされる。前者に関しては価格そのものを見ることで導入効果が客観的に評価できる。後者に関してはサービスが向上したかどうかについて、金子⁴⁾がその評価方法の整備の必要性を指摘して以降、竹田ら⁵⁾による評価項目に関する研究、上原ら^{6,7)}による評価方法に関する研究があるが、指定管理業務の発注者である地方自治体の評価態勢には課題も多い⁸⁾。

例えば芝生管理については、飯塚⁹⁾が指摘するように管理コストと管理品質はトレードオフの関係にある。一国民としては、自治体が支出する指定管理料が減じられることは歓迎すべきところである。しかし、都市公園の芝生については、制度導入の前後で、代替指標による比較¹⁰⁾はできたとしても、その管理品質そのものの絶対値は測られていない。財政制約の時代だからこそ、本学会会員のみならず国民として、都市公園を含む公の施設の管理運営状況の評価に対してもっと敏感になっておく必要があるのではないか。

富山県立都市公園の芝生管理をケーススタディとした前稿に引き続き本稿は、指定管理者が都市公園で実施する、芝生管理を含む各種業務の成果の“評価”に着目した。並行して、管理品質とトレードオフの関係にある経費の可処分予算に影響する、自治体が指定管理者を公募する際に示す指定管理料の“上限額¹¹⁾”にも着目した。

本稿ではまず、「美しい芝生がある」¹²⁾と評される富山県立都市公園において、財団が植物維持管理業務を県内の造園事業者に再委託する際に導入した、「条件付き一般競争入札（総合評価方式）」について、前稿で紹介した芝生の管理状態の評価手法である管理評価値との関連を併せて紹介する。次に、

全国的な調査⁸⁾の結果を踏まえ、パークマネジメントを念頭に指定管理業務の発注者と受注者の関係を中心に、指定管理者制度運用の現状と課題、今後の展望を考察する。

2. 条件付一般競争入札（総合評価方式）の導入

財政制約の時代において、芝生の管理品質を確保しやすく、かつ発注者業務を効率化する方法に関し、筆者が考案し財団として取り組んできた事例¹³⁾を紹介する。

(1) 導入背景

平成18年、指定管理者制度の導入により、財団はそれまで財団からの各種業務の再委託先であった民間事業者と競うこととなった。財団は従来から芝生管理はほぼ外注としており、再委託先の業務品質が指定管理者として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、財団自身の評価の命取りとなる。

平成12年、財団はホームページ「公園の芝生について」¹⁴⁾を公開し、県内造園事業者に管理技術のノウハウを提供することで技術指導に努めてきた。しかし、造園事業者の中には、継続的に技術を磨いてきた者と財団からの受注を待つだけの者との間に、業務の取り組み姿勢はもとより管理技術の面でも顕著な差が生じていた。加えて財団は、平成10年頃から職員の不配置が続き、制度導入により更に人員を減らした。自治体に代わる公共事業の公平な分配者としての役割や未成熟な事業者に対する指導育成が大きな負担になってきたことから、再委託先の選定や発注方法の改善が課題となっていた。

財団は従来、再委託業務の発注を指名競争入札としていた。指名委員会での審査は、一般的には所管自治体の土木部局が提供する入札参加資格者名簿がベースとなる。そこに掲載される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とされた。しかし、この分野では検査基準すら未整備であり応札者を管理業務の施工能力で選り分ける方法がネックとなっていた。造園事業者が雇用する樹木医などの専門資格の保有者数や、係る業務の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。

表1 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、 元請受託か下請けか	3年間、継続して同一施設を元請として受託	あり 2点	
			なし 0点	
作業内容	必要な全ての作業を、 直営で実施したか	3年間、継続して、同一施設の全ての作業を直営で実施	あり 2点	
			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		樹木医を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人以上	1点
		緑の安全管理士を1人以上雇用	なし 0点	
			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	
	半径5km以上、半径10km以内		はい 1点	
	当該公園から半径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	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	

(2) 総合評価方式の概要

そこで、工事請負の発注において国土交通省が推奨し富山県でも一部導入していた総合評価方式に着目した。富山県土木部の経営審査にはない独自の技術評価項目を考案し、表1のとおり有資格者数や連続した管理実績等を評価点化し、更に、基本的作業の方針、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5項目を記述式としたうえで、評価指標を25の細項目に仕分けた。

(3) 技術評価の方法

それぞれに採点基準を設け、技術加算点の満点を25点とすることで、算出された配点点数の合計を次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＝

各企業の点数×技術加算点の満点 (25点)

÷ 配点点数の満点 (24点)

表2 総合評価方式導入の経過

実施年度	対象公園	委託件数	応募者数	逆転
平成22	環水公園	1	5	なし
平成23	総合運動公園	5	13	1
平成24	環水公園	1	4	なし
平成25	五福公園ほか全3公園	4	13	1
合計		11	35	2

(4) 導入の経過

平成22年度末に富山県富岩運河環水公園の植栽維持管理業務委託に本方式を初めて導入した。その後、平成25年度末、それまで未導入であった他の県立都市公園にも導入したことで、表2のとおり、財団が管理する5公園の植栽維持管理業務委託を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。その時点では、4年間で延べ11の業務委託に延べ35社が応募し、応札価格は低くないものの技術評価点が高かった社が落札した逆転も2委託で発生した。

(5) 応募者の評価

本方式の導入に対する応募者の側としての評価について、一般社団法人富山県緑化造園土木協会理事、久郷慎治は次のように言う。

1) 受け止め方

当初は、新しいやり方に対する抵抗感もないわけではなかったが、業界には公共事業の発注は業務委託においても、いずれはこういうスタイルに移行していくものという感覚があり、財団による総合評価方式の導入は時機を得たものであった。個々に見れば受注すること自体のハードルは高まったが、業界にとってはいつかは越えなければならないハードルとも言え、発注者が示す課題に応えられるよう富山県の造園事業者全体がスキルアップしていく良いきっかけになった。

2) 改善点

審査の採点基準が示されておらず、審査結果の意味するところが十分には理解できないことから、応募者としての対応方針の立て直しが難しいこと、有資格者の保有数については関係する他の資格の設定や、参加資格要件にある管理実績の示し方の分かりにくさ、現場と本社との距離勘案の見直し等があげられる。

3) 造園事業者に求められる今後の対応姿勢

従来は与えられた設計書に計上された施工回数をこなすことが中心であったが、目標に向けて効率的かつ効果的な方法を自ら構築し、しかも、そのプランを実行できる態勢にあることを文字でアピールしなければならない。造園事業者は旧態依然としたビジネスモデルを追いかけただけでは生き残っていくことはできない。所属する業界内での対応のみならず、その前段にある「公園そのもの」を見つめ直すべき時期にきていて、私たちは新しい時代の公園の在りようをも考え直さなければならない。

(6) 発注側の今後

業界からは、契約期間の途中において、施工回数や使用資

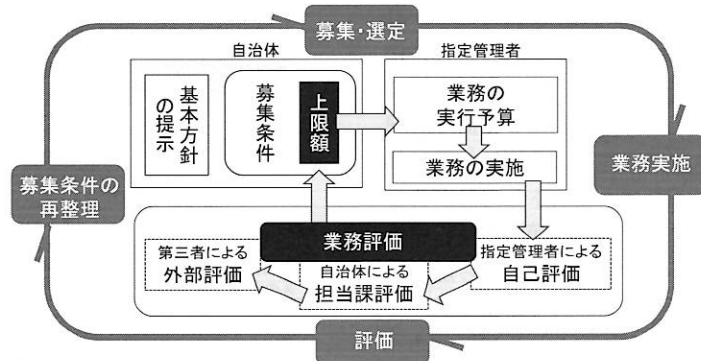


図1 指定管理者制度の運用の流れ

機材の変更を設計変更の対象とするか否かが、公園や担当者によって対応が異なる点が別途、指摘されている。これについては、作業係数について業界から改めて見積もりを徴することで管理評価値の精度を高め、契約時に契約額と年間の管理評価値合計とをリンクさせておく取り決めにより、管理評価値合計の範囲内での変更を設計変更に代わる手続きと見做す柔軟な運用により、委託者も受託者も事務負担を軽減することが可能となる。

3. 指定管理者制度の運用に関する現状分析

ここで、指定管理業務の成果を左右する制度運用について、一般的な事例と富山県における事例を併せて紹介する。

(1) 指定管理者制度の一般的な運用

自治体は、図1のとおり都市公園の設置目的や管理運営の基本方針を示したうえで、業務仕様や指定管理料の上限額等の募集条件を設定し、公募により指定管理者を選定することが一般的である。選定された指定管理者が業務を実施し、その業務に対して指定管理者が自己評価を行う。その後、自治体において都市公園を所管する公園緑地課等の担当課（以下、「担当課」）による担当課評価や、行政以外の者も加わる第三者による外部評価といった一連の業務評価が実施される。自治体はこの他に各種の条件を勘案し上限額を含む募集条件を再設定し、指定期間終了の年度に次期の指定管理者を募集するという手続きを繰り返すことで制度が継続的に運用される。

(2) 並行して導入された利用料金制度

比較的規模の大きな都市公園には、テニスコートや屋外レジャープール等のように、利用者が料金を支払うことで運営される「有料公園施設」がある。指定管理者制度の導入以前、公園管理者は利用者から徴収する施設の使用料については、これを全額、自治体に納付してきた。然るに自治体は管理に要する費用（以下、「管理経費」）の全額を委託料として管理者に支出してきた。

指定管理者制度と同時に、又は施設によっては数年の猶予を経て導入された新たな制度に利用料金制度がある。利用料金制度では使用料を利用料金と呼び替え、指定管理者はそれを自治体には納めず自らの収入にすることができる。その代わり、自治体から受け取る指定管理料は、図2のとおり、管理経費から利用料金収入の見込み額を差し引いた額となる。

この制度により、指定管理者にとっては利用料金収入が見

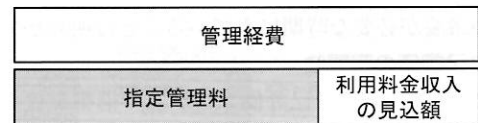


図2 利用料金制度における指定管理料と利用料金収入



図3 利用料金制度とインセンティブ

込み額を下回った場合に経営的なリスクを負うものの、見込み額を上回る収入をあげた場合には、指定管理者の裁量でそれを処理することが可能になる。このため、この制度は、図3のように、指定管理者にとって利用促進対策への投資インセンティブになりうる制度とされ、管理者の民間移行と併せて各種のサービスが向上すると謳う指定管理者制度導入の最大効果の一つと期待された。

(3) 自治体にとっての経費節減の仕組み

自治体が経費の節減を図ろうとする際には、大きく分けて次の3パターンがある。①応募者間に働く競争原理により応募者が提示する指定管理料が下がることを期待するパターン、②自治体が指定管理料の上限額を政策的な理由等により削減するパターン、③利用料金制度が導入されている施設において過年度の利用料金収入実績が見込み額を超えた分だけ次回公募時の見込み額を引き上げるパターン。

制度導入前には、パターン①が唯一、経費の節減効果とし

て期待されていた。しかし、例えば富山県は、制度導入の直前、「65施設で11億円が削減できた。管理者の民間移行に伴いサービスは向上する」と発表¹⁵⁾した。その削減額の内訳には、指定管理者の初回募集時の上限額と、直近3年間の管理経費の平均額との差額、つまり競争原理による節減効果以外に自治体が政策的な意図等によりコストカットした分が含まれている。その後の数回の公募における上限額の推移を見ると、富山県では継続的にパターン②による削減が明らか¹⁶⁾であり、後述のとおり、パターン③も進められている。

このように、制度が経費削減を軸に運用される状況は多くの自治体で見られる。制度導入後10年以上が経過する現在、制度導入効果については、実施された業務の品質評価を的確に進めることで、経費の削減とサービスの向上とを両立させるための議論が必要な時期にきていることは明らかである。

(4) 自己評価の客観性

平成20年、筆者は自己評価システムの構築を提唱し、財団内にこれを整備し、書式を改訂しながら担当課に自己評価を提出してきた。しかし、そもそも自己評価は所管自治体への提出を前提とすると、どうしても我田引水になる傾向があった。このため筆者は当時、財団に“都市公園管理運営評価委員会”の設置を併せて提案した。この委員会は自己評価の客観性を指定管理者自らが高めることを目的とし、株式会社富山・スポーツパーク・マネジメント等、富山県立都市公園の財団以外の指定管理者の協力を得て、他の指定管理者が管理する公園の管理業務を互いに評価し合うことを骨子とした。

筆者は当時、この委員会により指定管理業務に対する業務評価の評価基準の構築に向けた研究蓄積を、官民が協働して進めることを目指していた。ところが、県が設置した財団が、選定を争った民間企業と共に進めるアクションの適正性が指摘され、委員会の設置に時間を要した。また、委員に公園管理の専門家を一人しか参加させられなかったことなど、目的の達成が困難な状況となり、平成28年、4回目の開催を最後に委員会は廃止した。また、近年、財団が構築した自己評価システムと富山県が導入した第三者評価との違いが不明確になってきたことから、同年、財団の自己評価システムもまた、運用を廃止した。このように富山県立都市公園における業務評価システムには紆余曲折が見られる。

(5) 本来の自己評価と制度運用に組み込まれた自己評価

自己評価という一般概念は以前からあったが、近年はISO9001が提唱する業務改善システムの中のPDCAにおいて自らの業務のレベルアップのために、組織内部で完結するアクションとして整理されていた。しかし今、指定管理者は当たり前のように自治体に自己評価を提出する。それは、制度の運用において、自治体が管理品質の維持・向上を目的として、指定管理者に対し常に業務を自ら見直すことをルール化していることが関連する。つまり、自治体が指定管理者に義務的に課した“自身による業務評価”の実施の証として、自治体は一定期間の指定管理業務の終了後に自己評価書の提出を求めるのである。

4. 指定管理者制度運用の全国調査

これら、本来ではない形で運用されている自己評価や利用

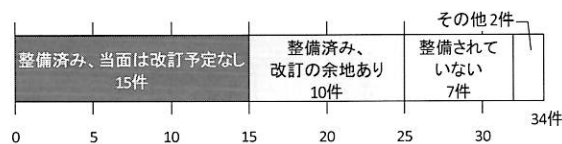


図4 自治体による担当課評価の評価基準の整備状況

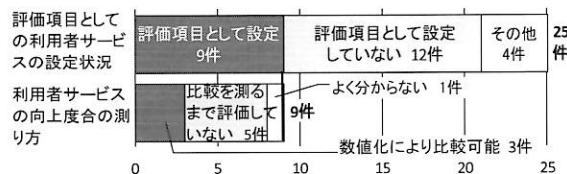


図5 自治体による利用者サービス向上の評価方法

料金制度、制度導入の効果の検証に必要な業務評価や上限額運用の実態を探るべく、全国的な調査を実施した。

(1) 調査方法

一般社団法人日本公園緑地協会の調査によれば、指定管理者制度は人口規模の大きな自治体ほど導入が進んでいる¹⁷⁾。利用料金制度の導入効果の検証では公園内に有料公園施設があることが前提となる。有料公園施設を多く含む大規模な公園として、都道府県立の広域公園・運動公園・総合公園の3都市公園種別に着目し、国土交通省による資料¹⁸⁾を下に252公園を選び出した。これら公園の指定管理者と所管47都道府県宛て、平成27年2月にアンケート調査を実施し、回答率42%・107公園の指定管理者と回答率87%・41都道府県から有効な回答を得た。調査内容は、①業務評価の方法、②上限額の設定方法、③芝生の状態の評価方法等とした。

(2) 調査結果

1) 業務評価の方法

担当課評価の評価基準の整備状況については、図4のとおり、回答34件中25件の自治体が整備済と回答した。この25件の内、利用者サービスに関しては図5の上段のとおり、「評価項目として設定していない」12件の他、「評価項目として設定」9件があった。この9件に、過去と現状のサービス水準の向上度合いの測り方を聞いたところ、図5の下段のとおり、「数値化により比較が可能」が3件あったものの、「比較を測るまでの評価はできていない」が5件あった。また、「数値化により比較が可能」とした3件は、担当課評価の評価基準が「整備済み」の25件から見た割合は1割程度の僅少なものであった。これらのことから、自治体には利用者サービスの水準の絶対値や、向上度合を客観的に測って評価しようとする態勢が整っていないことが分かった。

自己評価については、図6の上段のとおり、回答36件の内24件で指定管理者から自治体に自己評価が提出されている。担当課が担当課評価書を作成しようとする際に自己評価をどの程度参照しているかについては、グラフ下段のとおり、「ほとんど反映している」12件、「半分以上を反映している」7件、「反映は半分以下」1件と続き、「全く反映させていない」は0件であった。これにより大部分の自治体は、指定管理者が作成した自己評価を見ずには評価していないとい

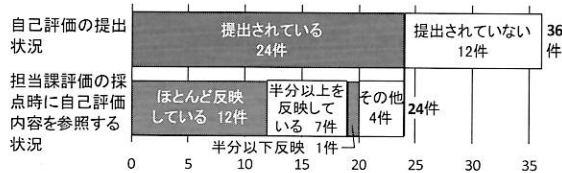


図6 自治体への自己評価の提出状況と担当課評価における反映状況

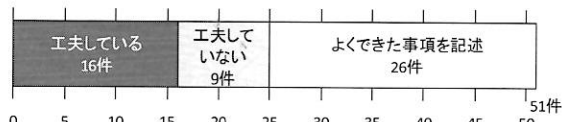


図7 指定管理者の自己評価における客観性の付与

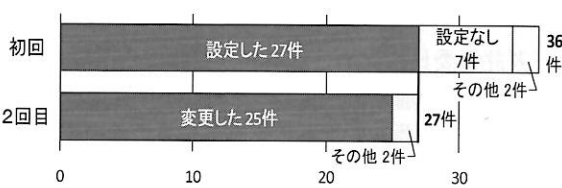


図8 自治体による上限額の設定状況

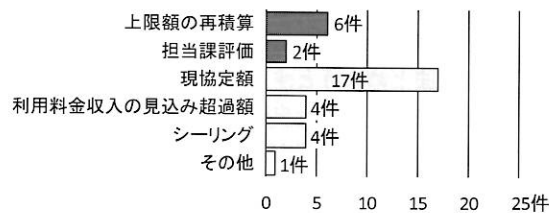


図9 自治体が2回目の上限額設定時に参照した事項

う実態が分かった。

指定管理者による自己評価への客観性の付与については図7のとおり、自己評価の客観性を高めようと「工夫している」16件を除いては、「工夫していない」9件の他、最大は「よくできた事項を記述」が26件となった。

2) 上限額の設定方法

上限額に関しては図8のとおり36自治体の内、27件が初回募集で設定し、その大部分の25件が2回目の公募時に上限額を変更している。2回目の公募時に上限額を再設定するために参照した事項について複数回答で聞いた結果は図9のとおり、業務評価に基づく事項として、「上限額の再積算」が6件、担当課評価は2件と僅少であった。逆に、業務評価以外に基づく事項として、「現協定額」17件が最多となり、「シーリング」と「利用料金収入の見込み超過額」が共に4件ずつとなった。

複数回答の内訳を見ると図10のとおり、業務評価以外に基づく項目のみから選択された16件は、業務評価に基づく項目のみからの選択4件を大きく上回った。

一方、利用料金収入が見込み額を超えた場合の自治体の扱い方について指定管理者の受け止め方は図11のとおり、収入が見込み額を「超えた場合に反映される」と認識している

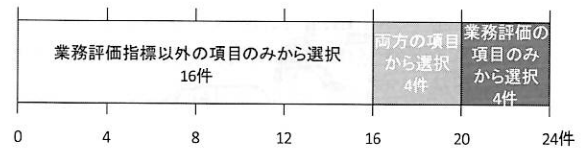


図10 自治体による業務評価と業務評価以外の事項の選択件数

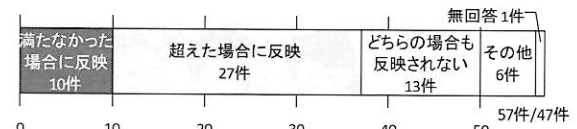


図11 指定管理者による上限額設定に対する感想

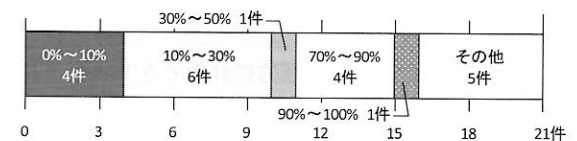


図12 上限額の削減額が管理経費の減額に占める割合

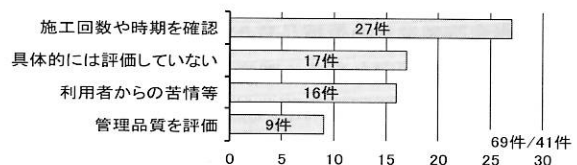


図13 芝生管理状態の評価方法

件数が27で過半数を超え、指定管理者は、利用料金収入が見込額を超えた場合には、それが上限額の設定に影響すると認識していることが分かった。

さらに制度導入直前と現在の管理経費に関し、その差額の中に占める自治体が上限額を削減した額の割合を、自治体自らが計算して回答した結果を図12に示した。

全体21件の内、「0~10%」が4件、「10%~30%」が6件で最大であった。この他、「30%~50%」が1件、「70%~90%」が4件、「90%以上」が1件と、約3/4に当たる16自治体は、管理経費が節減できたのは、応募者の間に働いた競争原理以外に、自治体自身による上限額の削減分の作用が大きいことを認識していることが分かった。

3) 芝生など個別業務の評価方法

芝生管理状態の評価方法については図13のとおり、「施工回数や施工時期を確認」が41件中27件で最多となり、「管理品質を評価」が9件あったものの、「具体的には評価していない」がその約倍となる17件、その他に「利用者からの苦情」等、管理品質とは無関係な評価指標が多くを占めた。

(3) 調査結果のまとめ

業務評価の方法では、過去と現在のサービス水準の比較を可能とする評価方法が未整備と言える。自治体による担当課評価は、指定管理者から提出される自己評価に依存している。その自己評価は我田引水の傾向が強く、担当課評価は指



図14 阻害されるインセンティブ

定管理者が実施した業務を客観的に評価できていない。つまり、自治体ではサービスの客観的な向上度合を把握できていない。

上限額の設定方法では、現協定額が最も参照されるうえ、シーリングや利用料金収入が見込み額を超過した額の影響を受け、業務評価の参照割合はそれらよりかなり低い。つまり上限額は指定管理業務の管理品質とは切り離され、指定管理料は自動的に減額傾向となる。また、自治体が結果として管理経費を節減できた要因の内訳には、上限額を自らコストカットしたことによる影響の方が、競争原理の影響より大きい。

利用料金制度の運用においては、指定管理者による利用促進の対策効果による「見込み額を超えた収入」が次回公募時の見込み額のハードルを上げてしまい、図14のように、同制度の導入意義である利用促進対策への投資インセンティブが阻害される結果となっている。

大規模な公園で重要な位置づけとなる芝生管理については、評価は作業の履行確認に留まり、管理品質はほとんど評価されていない等の実態が明らかとなった。

5. 富山県立都市公園における制度運用の現状と課題

都市公園の整備や管理に詳しい小口¹⁹⁾は、パークマネジメントに関し、公園の管理運営を良いものにしていくための行政と指定管理者の在り方を紹介している。行政だけがしゃかりきになっても、逆に指定管理者に任せっぱなしでも良い成果は生まれない、と。このことを念頭に、富山県における指定管理者制度及び利用料金制度の運用を見てみる。

(1) 業務評価に関する現状

富山県庁人事課のホームページで公開されている「公の施設の管理状況の評価」²⁰⁾には、県立都市公園の項に、「維持管理・運営状況等の担当職員現地確認」の状況が掲載されている。そこには毎年、判で押したように「4回」又は「6回」と記載されている。つまり、担当者がほぼ隔月で公園を訪れて業務を現地で評価したことになっており、そのことは同庁のホームページ「第三者による指定管理者に対する評価」²¹⁾の項にも掲載されている。しかし、多くの指定管理者では、県の担当課職員が公園現場において、月間報告書に沿った業務を評価することは、この12年間ほとんどなかったと言う。



図15 予め設定されている評価書の書式

第三者評価委員に提示される評価書の運用手順では図15のように、指定管理者が評価すべき項目が指定された「書式」が予め自治体から指定管理者に提示される。その書式は指定管理者による記載からスタートし、順次、担当課、第三者評価委員と書き進められる。すなわち、担当課は、仮に現状をあまり把握できていなくても、指定管理者が記載した評価部分をトレースすることで、容易に担当課評価を作成することが可能となる。つまり、筆者が指摘してきたとおり、担当課が担当課評価をまとめようとする前に、指定管理者から自己評価が持ち込まれることで、自己評価は本来の意味合いを離れ、担当課評価の下書き機能が主眼になってしまっている。

県立施設の第三者評価委員は、指定管理者によるお手盛を、担当課職員が現場を見ることなくアレンジした程度の評価書の有効性をどのように感じるであろうか。

(2) 上限額の設定に関する現状

上限額の設定に関しては、野上¹⁶⁾が指摘したとおり7回目までの募集において、富山県は約5%ずつ一律に上限額を削減してきた。利用料金制度導入の成否を左右する、利用料金収入が見込み額を超えた場合の扱いについては、富山県ではその分だけ次回の見込み額を引き上げている。富山県庁内には、「それで当たり前」との考え方が根強い。財政課的には引き上げは自然な発想であろうが、制度の運用上もそれと良いとは言えない。平成29年、富山県常願寺川公園など県立5都市公園の4回目となる指定管理者公募の現場説明会では、募集要項に掲載された利用料金収入の見込み額に関し、民間の応募予定者から「売り上げを伸ばした分だけ見込額が上がリ、頑張れば頑張るほどハードルが高くなる。逆インセンティブだ」との悲痛な声が聞かれた。

一方、全国調査の結果と同様、財団も次回の審査を気にして自己評価には良くできたことを中心に書く以外にない。財政課的には図16のように、「上限額を切っても、利用料金収入の見込み額を引き上げても、なおサービスは向上している」と映っているであろう。2015年度本学会春季大会公園緑地部会で筆者が指摘²²⁾したとおり、富山県では指定管理者制度が「経費削減の道具」にされている実態がある。



図 16 指定管理者に記載させる自己評価の功罪

(3) 制度運用の課題

合理的な理由がない限り、今更、指定管理料を底上げすることは困難であろう。担当課はまず、目指す管理水準を、現状の予算見合いでイメージし成文化し直すことが必要である。富山県立都市公園の指定管理業務仕様書は施工回数がベースとなっているが、前述のとおり、現場評価や履行確認は適正には実施されていない。極めて初歩的な問題であるが、民間のノウハウを生かして柔軟な管理活動を推進すべき指定管理者制度において、旧態依然とした施工回数ではなく指定管理者に達成させるべき管理水準が明示されていない点こそが問題であると筆者は指摘してきた。言ってみれば、数量的なアウトプットではなく品質としてのアウトプット、更には公園のあり方についてのアウトカム目標を示す必要がある。

(4) 制度運用改善の考え方

担当課の当面の課題は明確である。業務評価の適正化とインセンティブの確保。上限額のコストカットが問題なのではない。そもそも指定管理者制度は、小泉政権時代の骨太改革路線が背景にあり、価格の低下は民間活力の推進と併せて制度導入の目的に合ったものと言っても過言ではない。だからこそ求められるのは「インセンティブを損なわず、指定管理者に良い仕事をさせる」ことである。富山県立都市公園のハードウェアは素晴らしいし、他府県に比較して予算水準も低くない。担当課が主体的に設定した管理水準と、それに見合う上限額であれば、価格自体は下がってもかまわないと考えるのが合理である。仕様書で示すべきは回数ではなく水準。達成させるべきは客観性の乏しい自己評価に依存しない自立した担当課評価。多くの指定管理者は、自らの業務水準の絶対値を自治体からきちんと評価してもらいたいと願っている。富山では、それができて初めて、指定管理者のやる気を引き出すパークマネジメントの議論が射程に入る。

(5) 制度運用全体の見直し

現状の第三者評価の有効性からは、事は都市公園担当部局だけの問題ではない。公の施設の管理方法について、現在の組織体制で指定管理者制度の適正な運用が可能なのか、議論を進めるべき時期にきている。全国には制度の導入効果を検証し、運用方法を軌道修正した自治体がある。今や後述のと

おり、管理水準の前段にある、公園を取り巻く社会環境と公園管理の関係性こそが管理の議論の対象となってきた。その議論の前にまず富山県では、適正な制度運用の最も基本的な前提条件とも言えるオーソドックスな形の業務評価システムの運用を見直すことが必須となる。

6. 都市公園と公園管理の今後

(1) 財政制約時代の芝生の管理のされ方

前稿では、富山県内の公園の芝生が美しく管理されている背景について北村²³⁾が提唱した「単一種で構成された均整のとれた眺めて美しい芝生」の意義を紹介した。北村は同時に、それが庭園芝生としての修景・鑑賞の対象であったことも指摘している。財政制約と並行してパークマネジメントの考え方が導入され、公園の整備及び管理には各種の在り方の議論に向けた視座が大幅に拡大している。国土交通省による検討会のとりまとめ²⁴⁾では、公園は“使いこなされるべき対象”である。そして、芝生は既に修景や鑑賞を軸に議論する時代ではない。今、芝生管理については芝生を含む公園や、公園を含む地域社会における社会資本としての利用のされ方を軸とした検討が何より必要となる。

(2) これからの芝生の位置づけ

富山では、金岡らが、造園界において経済的価値と社会的価値を同時に実現する“共通価値の創造”が企業成長の推進力となるという考え方を提唱している²⁵⁾。具体的には、人口減少問題への対応として造園事業者の意識改革と併せ、都市公園における地域課題解決型事業を推す、日本一小さな村である富山県舟橋村でのプロジェクト²⁶⁾が注目されている。ケーススタディとなる京坪川河川公園（オレンジパーク）の芝生は、県内造園事業者が指定管理者となって、県立都市公園のそれと遜色ないレベルで維持管理されている。

しかし、芝生は美しければよいのか。富山県内での事例も含め、芝生の管理方針の前にあるのは、その芝生が包含される都市公園の在り方である。当然のこと、従来、芝生維持管理に投入されてきた費用は、それ以外の運営経費との優先順がまず議論される。このことは、全国に誇る「美しい芝生」を維持してきた富山県立都市公園にこそ求められる転換点であり、芝生面積の対公園面積率が63%となり、その管理経費の公園全体管理経費に占める割合も60%を超える富山県常願寺川公園¹⁰⁾において筆者が提唱してきた最重要課題の一つでもある。

(3) 今後の都市公園管理に求められる基本姿勢

前述のとおり、県内造園事業者には旧態依然とした姿勢では生き残れないという危機感がある。一方、財団には造園事業者に対し、発注者としての保守的な優位感が色濃く残っている。金岡らによるアクションは、サウンディング等の手法により、発注者と受注者が模索の中から解決策を見出していく、正に協働である。発注に際して示すべき仕様の再検討や発注後の適正な評価を遠ざけてきた側こそが今、柔軟に意識を変えていかねばならない。

都市公園における指定管理者制度の運用に関して紹介した前述の全国調査の結果は選択肢回答の集計である。アンケートで聞いた記述式の自由回答の結果からは、富山の現状と全

国の現状とは大きな差がないことが読み取れる。旧態依然としていて生き残れないのは民間事業者だけではないことを、自治体や自治体設置の外郭団体もまた認識すべき時がきている。

(4) 審査と評価のリンク

制度導入の当初からプレゼンテーションが選定の雌雄を決すると言われていた。今となれば事業計画書やプレゼンテーションの構成方法がメソッド化されつつあり、計画書の提案内容は一般的に多用されるキーワードを伴い利用促進を中心にデパートの屋上のような総花的なものが多い。このような状況の中、指定管理者選定委員は第三者評価委員が兼ねるところが多い。担当課評価が発注者側の適正な評価となっていないところ、業務評価の適正化は喫緊の課題である。このままでは、本来は担当課評価の客観性を担保するはずの第三者評価が有名無実化するばかりか、選定委員となった委員は、既存指定管理者による提案の実現性の適否を見定められない事態が容易に想定される。つまり、業務評価の適正化こそが指定管理者制度の運用成否を決すると言っても過言ではない。

発注者と受注者による協働は増えてはいるものの全国に10万箇所を超える都市公園の多くは、直営又は指定管理者等によるオーソドックスな形態で管理運営されている。全国の都市公園は今後、行政や外郭団体の意識改革を経て業務評価を充実させてこそ、財政制約を乗り越え、国民にもっとも「使いこなされる」社会資本になりうる。

補注及び引用文献

- 1) 旧地方自治法第244条の2第3項
- 2) 増田 昇 (2010)：公園の価値を高める指定管理者の評価と指導、公園緑地 71(4), 10-12
- 3) 総務省自治行政局長 (2003)：地方自治法の一部を改正する法律の公布について(通知), 2
- 4) 金子忠一 (2010)：「都市公園における指定管理者制度」に関するアンケートの結果からみた指定管理者による都市公園管理の現状と課題、公園緑地 71(4), 7-9
- 5) 竹田和真, 武田重昭, 加我宏之, 増田 昇 (2015)：都道府県営都市公園の指定管理業務に対する年度評価の評価項目に関する研究、都市計画論文集 50(3), 1106-1113
- 6) 上原 恵, 浦出俊和, 上甫木昭春 (2016)：芝生の管理方法の違いが管理品質及び利用者の評価と行動に及ぼす影響に関する研究、ランドスケープ研究 79(5), 465-470
- 7) 上原 恵, 浦出俊和, 上甫木昭春 (2015)：都市公園内の屋外レジャープールにおける指定管理業務の評価に関する基礎的研究、ランドスケープ研究オンライン 8, 64-72
- 8) 上原 恵, 浦出俊和, 上甫木昭春 (2018)：大規模都市公園の指定管理者制度運用における業務評価と上限額の設定に関する研究、ランドスケープ研究 81(5), 501-506
- 9) 飯塚克身 (1977)：公園緑地の芝生管理実態、芝草研究 6(1), 17-25
- 10) 上原 恵, 浦出俊和, 上甫木昭春 (2014)：富山県立都市公園における指定管理者制度導入前後の芝生管理の変化に関する研究、ランドスケープ研究 77(5), 663-668
- 11) 上限額とは、応募時に指定管理者が提示する指定管理料について、自治体が示す標準的な金額あるいは上限の金額として、その額を超えた場合、選定審査で何らかのマイナス評価を与える、又は、その額を超えて応募した場合に失格になるなどの制約を与える額のことを言う。自治体によっては標準額、参考価格等と呼ぶことがある
- 12) 上原 恵, 久郷慎治, 山本 栄, 野上一志 (2018)：富山県立都市公園における芝生管理と指定管理者制度の運用：芝草研究 46(2), 137-145
- 13) 上原 恵 (2014)：芝生管理を通じて見た指定管理者制度導入の成果と課題、全建富山 60, 4-7
- 14) 公益財団法人富山県民福祉公園のホームページ「公園の芝生について」：<http://www.toyamap.or.jp/shibafu/>, 2018年6月1日閲覧
- 15) 知事記者発表要旨 (2007年2月20日)：富山県庁のホームページ：http://www.pref.toyama.jp/cms_sec/1118/kj00001619-004-01.html, 2018年6月1日閲覧
- 16) 野上一志 (2014)：座談会・公園管理からパークマネジメントへ、公園緑地 75(3), 4-14
- 17) 川原 淳, 今村 隆 (2010)：「指定管理者制度」に関するアンケート調査の実施、平成22年度公園緑地研究所調査研究報告書, 55-64
- 18) 国土交通省都市地域整備局公園緑地・景観課 (2010)：平成21年度平成20年度末都市公園整備状況調査, 37-51
- 19) 環境緑化新聞 (2017)：「小口健蔵のパークマネジメントのヒント」連載第11回, 2017年8月15日号
- 20) 富山県庁のホームページ：http://www.pref.toyama.jp/cms_sec/1104/kj00007210.html, 2018年6月1日閲覧
- 21) 富山県庁のホームページ：http://www.pref.toyama.jp/cms_sec/1104/kj00016276.html, 2018年6月1日閲覧
- 22) 上原 恵 (2015)：指定管理者制度下における公園緑地の芝生管理について、芝草研究 44(1), 46-47
- 23) 北村文雄 (1998)：日本における芝生文化の展開、芝草研究 27 (supplement 1), 1-8
- 24) 国土交通省 新たな時代の都市マネジメントに対応した都市公園等のあり方検討会 (2016)：新たなステージに向けた緑とオープンスペース政策の展開について
- 25) 市村恒士, 今井涼太, 小松亜紀子, 塩見一三男, 金岡省吾 (2018)：共通価値の創造の観点からみた造園建設業による地域課題解決型事業の展開に関する研究、ランドスケープ研究 81(5), 521-526
- 26) 廣瀬美歩 (2018)：造園業, 10年後の生き残りをかけて、公園緑地 78(5), 60-61