

府中市の進める道路等包括管理事業 について

府中市 都市整備部 管理課

1. インフラ管理に対する取組み体制

府中市では、市民生活の根幹を担う施設である、道路、橋梁、公園、下水道などの都市基盤施設（以下、「インフラ」という。）を、高度経済成長期を中心に数多く整備した。これらの施設は安全性を欠くことなく管理してきたが、施設は徐々に老朽化が進行している。また、インフラは削減や統廃合を行うことが困難である。その結果、インフラ管理に係る費用は年々増加傾向にあり、厳しさを増している本市の財政状況では、これまでと同様に管理し続けていくことが難しい状況である。平成24年度に作成した、「府中市インフラマネジメント白書」では、既存の管理方法のまま現在の水準を維持するためには、年間5.76億円（下水道を含む場合は、年間26.06億円）の費用が不足することが明らかとなった。

こうした現状を踏まえ、インフラの安全性の継続と適切なコスト管理を行うことを目的とした、インフラのマネジメントを構築する必要性が出てきた。このような背景から、本市は先行して検討を始めていた公共施設（建築物等）マネジメントと並行し、インフラ管理の長期的な方向性を示す、「府中市インフラマネジメント計画」を策定し、取組みを進めている。その取組みの一つとして、道路等の包括管理事業を行っている。

2. 道路等包括管理事業とは

道路等包括管理事業とは、市で行っている道路管理業務について、複数年間包括的に民間活力を導入するものである。本事業は、「複数年間事業を行うことによるスケールメリット」と「民間のノウハウの活用」による、コスト削減及び市民サービスの向上を目的とする。この取組みは全国でもあまり事例が無いことから、本市では、試行的に区域や業務を限定して行う手法をとっている。具体的には、平成26年度から28年度までの3年間、本市の中心にある「けやき並木通り」を含む19路線を対象とし、「けやき並木通り周辺地区道路等包括管理事業（以下、「現行包括管理事業」という。）」を実施している。本対象路線を含む区域の面積は、約18.8ha（市全体の約0.64%）であり、委託費の総額は、125,064,000円（税込み）である。

従来の市の道路管理では、パトロールや市民通報によって不具合を確認してきた。そのうち、対応が可能なものについては市職員で行い、専門的な作業が必要な時は、「清掃・造園・建設・電気」などの業種別の企業へそれぞれ委託を行ってきた。一方、道路等包括管理事業は、この「市直営作業」や「工種ごとの複数の委託」をまとめ、ひとつの事業体に複数年委託するものである。具体的には、道路等の日常の維持管理にかかる業務について、要求水準書に定める水準を委託期間確保することを求めている。このように、複数年間かつ性能発注の契約とすることにより、受託者は自由かつ効率的な手法を採用することができ、コストの削減とサービスの向上が可能となるのである。

本事業の受託者は、「前田道路・ケイミックス・第一造園共同企業体（以下、「現行包括管理事業者」という。）」である。受託者については、公募型プロポーザル方式により選定を行った。応募者の要件としては、

地域の活性化を求める一方、複数の工種を1社だけで受託できる大きな企業が市内では想定しづらいことに対する配慮を行う必要があった。そのため、「東京都内に本店または支店を有する団体」かつ「2団体から6団体までとし、府中市内に本店を有する企業または団体を1社(団体)以上含むこと」を要件とした。選定に関しては、応募者の提案を評価基準表に基づいて評価し、現行包括管理事業者を最良提案として採用した。採用した提案の特徴的な内容としては、「独自システムを採用し、双方で業務状況を即時確認できること」や「市内に事務所を設け、24時間体制での受付や対応を行うこと」などがあげられる。また、本事業は試行的な事業として、「けやき並木通り等の道路空間を活用した、中心市街地としての活性化」、「区域内の市道を対象としたボランティアサポート」、「将来の包括管理委託業務の発展に向けての協力」の3つの特定テーマでの提案を求めている。地元商工会議所・商店街との連携、大型イベント時の支援体制、ボランティア活動への協力、地元企業との勉強会の実施などの提案を受けて実施している。

本事業は、毎日システム上でのモニタリングや個別調整を行っているほか、月一回の定例会議において事業の報告と課題事項の解決を行いながら進めている。

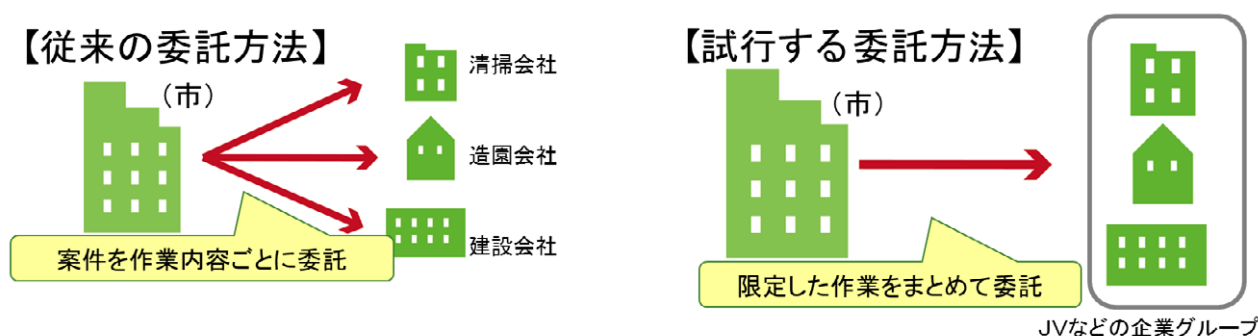


図 包括管理事業のイメージ

表 受託者の業務範囲

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
		府中駅前ベデストリアン・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
		現地処理事業の実施
苦情・要望対応業務		苦情・要望箇所の現地状況確認
		現地処理事業の実施
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

3. 道路等包括管理事業の中間評価

現行包括管理事業を試行して一年が経過したことから、平成27年度に本事業の中間評価を行った。中間評価の結果、本事業はコストの削減と市民サービスの向上のための有効性があると判断した。また、課題事項を抽出することにより、今後の課題解決の方向性を示した。

中間評価は、「実務実施内容の妥当性」、「契約内容・事業スキームの妥当性」、「コスト削減効果」、「利用者の評価」の4つの視点で評価を行った。また、数値的な評価を行うため、目標値を達成できているかどうかについて「アウトカム指標による評価」を行った。なお、評価にあたっては、現行包括管理事業の実績、市・現行包括管理事業者・区域内団体・利用者・民間事業者に対するヒアリング及びアンケート結果を用いて行った。

1つ目の、【事務実施内容の妥当性】については、業務の実施内容、件数や作業数量等についての分析と、市職員及び現行包括管理事業者へのヒアリング結果から、「作業項目」と「作業量」の妥当性を確認した。「作業項目」については、要求水準で求める内容に対し、作業予定と実績ともに大幅な乖離は見られない状態であった。「作業量」については、開始時の計画と実績に乖離があるかを確認し、定型的な業務についての乖離は見られないが、非定型な業務については予測が難しいことから乖離が見られることが分かった。一部改善点はあるが、事務実施内容について、概ね妥当であると判断した。

2つ目の、【契約内容・事業スキームの妥当性】については、市職員及び受注事業者へのヒアリングを中心に、契約期間や契約内容、事業スキーム等が適切かを確認した。その結果、「契約内容」については、事業に支障をきたす大きな問題は無いと評価した。ただし、事業期間中の事業者変更を想定する必要があることや、提案書の取扱いや契約期間への要望など、今後改善が必要な内容を確認した。「事業スキーム」については、特に意見や要望等がなかった。このことから、契約内容・事業スキームについて、概ね妥当であると判断した。

3つ目の、【コスト削減効果】については、現行包括管理事業を実施することにより、市の維持管理費の削減効果がどの程度得られるかを確認した。具体的には、「従来の維持管理方法におけるコスト」に対し、「現行包括管理事業におけるコスト」及び「現行包括管理事業の調整等にかかる人件費相当」を比較することで、「コスト削減効果」を確認した。その結果、従来と比較して、約7.4%のコスト削減効果が得られることを確認した。この効果は、従来は事後保全での管理方法であるのに対し、現行包括管理事業では予防保全として施設の寿命を長くするよう作業を工夫していることから、効果が現れたものとする。

4つ目の、【利用者の評価】については、「ヒアリング等による利用者の評価の確認」、「苦情・要望の件数による市民の評価」から評価することとした。ヒアリングでは、約6割の回答者が環境や対応の向上をあげているなど、実施に否定的な意見は無かった。また、現行包括管理事業の開始前後では、当該地区における苦情要望の件数が約24%減少している。このことから、利用者からは良い評価を受けていることが分かった。

また、「アウトカム指標による評価」については、明確な数値基準による評価を行うことを目的とし、アウトカム指標を設定して試行的に評価を行った。指標については、ある施策がその目的を達成するに至るまでの論理的な因果関係を示したものである、「ロジックモデル」を用いて設定した。設けたアウトカム指標に対して実績を比較した結果、基準を満たしていることを確認した。今後は、包括管理事業の成果を適切・的確に評価できるよう、評価基準の調整等を行うことを想定する。

4. 道路等包括管理事業の今後

中間評価で明らかになった課題を踏まえ、「適切な事業内容の検討」、「効果的な支払いの検討」、「収益事業等の活用に関する検討」、「地元企業と大手企業の役割分担の在り方」、「業務対象エリアの広域化の検討」の5つの事項に対して検討を行い、将来市全域へ拡大するための方向性及び次期の包括管理事業の内容を検討した。

将来市全域で行うことを想定する包括管理事業の【事業範囲】は、市全域を複数工区に分割し、民間事業者のノウハウが発揮しづらい作業を除外し、発揮しやすい作業を追加して実施することを想定する。具体的には、「業務項目」として、国指定の天然記念物であるけやき並木の樹木管理やLEDのリース化を検討している街路灯の管理等の除外、修繕工事や公園の維持管理業務の追加を想定する。「対象エリア」については、競争性及び市内事業者の受注機会の確保をすることを目的として分割することとし、「分断される地域性を確保するための広域幹線道路での分断」、「包括管理事業を民間事業者が行うことが成り立つ事業規模の確保」、「市内事業者が培ってきたノウハウを活用するための既存の委託の区域」を考慮して区域分けを行うこととした。

【支払い方法】については、PFI事業におけるペナルティ方式による支払いの仕組みを参考に、「指標による評価を考慮した支払い方法」を採用することを想定する。現行包括管理事業は、試行的な取組みであることから、モニタリングにより支払額を変更するようなスキームとしていない。要求水準書を事業期間満了していることに対して委託額が支払われ、満たせていない場合は債務不履行の扱いとなる。しかし、包括管理事業は、市民サービスの向上とコスト削減を目的とする事業である。そのため、民間事業者の業績を評価することで、コストを削減しながらも良質な市民サービスの提供を可能とするよう、効果的な支払いの仕組みの導入が必要であると考えられる。

【事業手法】については、公園の料金徴収もしくは使用許可業務を業務対象とする場合は「指定管理者」を採用し、対象としない場合は「業務委託」を採用することと想定する。将来包括管理事業では、道路と公園を対象として検討しているため、双方のメリットを考え事業手法を選択する必要がある。道路については、「裁量を伴わない行政処分」は事業対象から除いているため、指定管理者制度でも業務委託でも差は無い。また、指定管理者制度は多くの手続きが発生し、手続きに係る職員の人件費の増加が生じる。これらのことから、道路については、「業務委託」を採用することが適当である。一方、公園については、将来的に事業の対象とすることを検討している。その際に、料金徴収もしくは使用許可業務を行う場合は、「指定管理者」で行う必要がある。

【その他】として、余剰敷地等を活用した収益事業などの民間資金活用、近隣自治体・都・国と共同での管理採用の可能性を想定する。

これらのことを踏まえ、将来包括管理事業を実施する予定である。ただし、即時に市全域へ拡大することは影響が大きいと考える。そのため、次期の包括管理事業については、将来想定されるエリアの一区域のうち、現行包括管理事業の区域を含むエリアを対象とすることを想定する。導入効果の目安については、純粋な委託費を10%削減できると想定した場合、市全域では約7.36%のコストを削減できる見込みである。

5. 今後の管理のあり方

インフラは、市民生活において、無くてはならないものである。そのため、施設の削減を行うことも難しい。インフラの老朽化が進む中、限られた投資による安全な維持管理を実現するためには、長期的な視

点でのマネジメントが重要である。その中では、従来の手法に縛られることなく、行政と民間が協力し合っ
て地域を守るという視点での考えも必要である。そのためには、市と事業者が双方にメリットを得られる
ように事業を行うことが重要である。また、インフラ管理においては、災害時などを含めた迅速な対応が
必要であり、地域企業の参入による連携も重要である。

市では、道路等包括管理事業の推進をするにあたり、試行的な取組みとして開始をしている。これは、
管理コストの削減と市民サービスの向上、また上記の民間にとってのメリットや地域企業の参画など、事
業の効果と課題を検証しつつ事業を構成していく必要があると考えるためである。この度の中間評価を踏
まえ、市民の安全性を確保していくことを第一の目的として、本事業の適切な導入を行っていきたい。