

## 公園緑地における芝草研究 ここ20年を概観

# 指定管理者制度導入による 都市公園の芝生管理の現状と課題

公益財団法人富山県民福祉公園  
上原 恵

## 公園の芝生について

Last Update - 2014/12/28

れない「ふかあーい関係」なのです。…………… ◆ 気持ちのよい公園には、緑の芝生があります。みんな、公園の芝生で



マニュアル=よくわかる芝生管理



公園管理のレポート



FAQ=質問&回答集



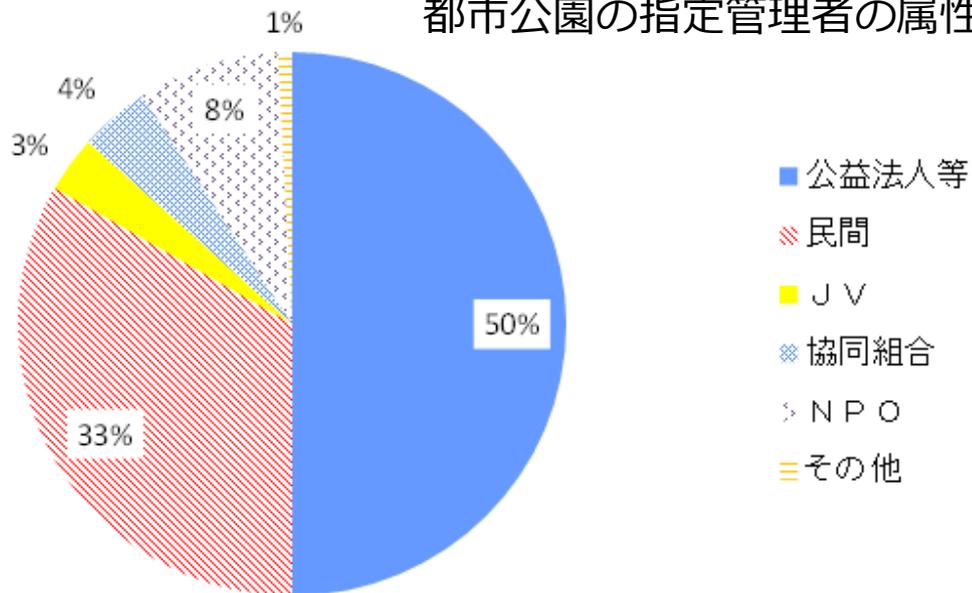
用語索引

221052

公益財団法人富山県民福祉公園

ご挨拶  
HP構成  
マニュアル  
レポート  
FAQ  
用語索引  
写真解説  
掲示板  
質問  
新着ほか  
top

## 都市公園の指定管理者の属性



日本公園緑地協会 平成26年度全国調査の結果

## 自己紹介

- 昭和53年：大阪府立大学農学部卒、前田屋外美術株式会社
- 昭和62年：財団法人富山県民福祉公園、県内都市公園担当
- 平成12年： // 日本芝草学会2000年秋季福井大会シンポジウム
- 平成18年： // 指定管理者として8公園・施設を担当
- 平成18年： // 日本芝草学会2006年秋季鳥取大会公園緑地部会
- 平成25年：大阪府立大学大学院生命環境科学研究科

日本技術士会、日本芝草学会、日本造園学会、環境情報科学センター会員

## 発表の趣旨

- 管理経費の縮減に関する問題
- 管理業務の「成果」の評価方法の未整備に関する問題

「芝生」に関する問題に絞って説明します

### □キーワード

管理の「成果」、評価の不在、経費縮減のツール、自治体と外郭団体  
維持管理と運営管理

## 指定管理者制度について

### 「公の施設」とは

- 公園や体育館、美術館など「住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するための施設」、「住民誰もが自由に利用できる、役所（自治体）が作った施設」

### 公の施設の「設置」と「管理」

- 公の施設は全て「設置」され「管理」されることで機能
- 公の施設は基本的には、設置した自治体が直接管理
- 指定管理者制度の導入により、「自治体と外郭団体による管理」から「自治体と外郭団体と民間企業等による管理」に

## 管理の手をかけなくて成功した珍しい例

NHKのホームページより



## 制度導入のキッカケ

「民間活用」「民で出来ることは民で」

- 小泉構造改革の一環として、それらがより鮮明に

「官から民へ」

- 国が地方自治法の一部を改正し、
- 公の施設の管理に民間企業が直接、参入可能に

## 「改革」の柱 [編集]

「骨太の方針」も参照

### 官から民へ

- 郵政民営化
- 道路公団民営化
- 市場化テスト
- 指定管理者制度
- 労働者派遣法の規制緩和
- 独立行政法人や政策金融機関の統廃合
- 構造改革特区や規制緩和の推進

Wikipedia より



## 制度の意義

- 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
- 民間の力を活用し
- **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

## 制度の意義の検証方法

- 「経費」の縮減度合  
自治体が支出する指定管理料の多寡で判断
- 「住民サービス」の向上度合  
何に着目して、「何がどうであれば、どの程度向上したのか」が判然としない

## 自治体からの管理業務の委託

### 外郭団体の位置づけ

- 自治体は、施設の設置と並行して、それを管理する「団体」を設置

### 法律が根拠

- 改正前の地方自治法
- 「自治体が50%以上を出資した公共的な団体があれば、公の施設の管理は、そこへ委託してもよい」

## 法改正の具体的な内容

### 改正後の地方自治法

平成15年12月施行、移行措置3年間

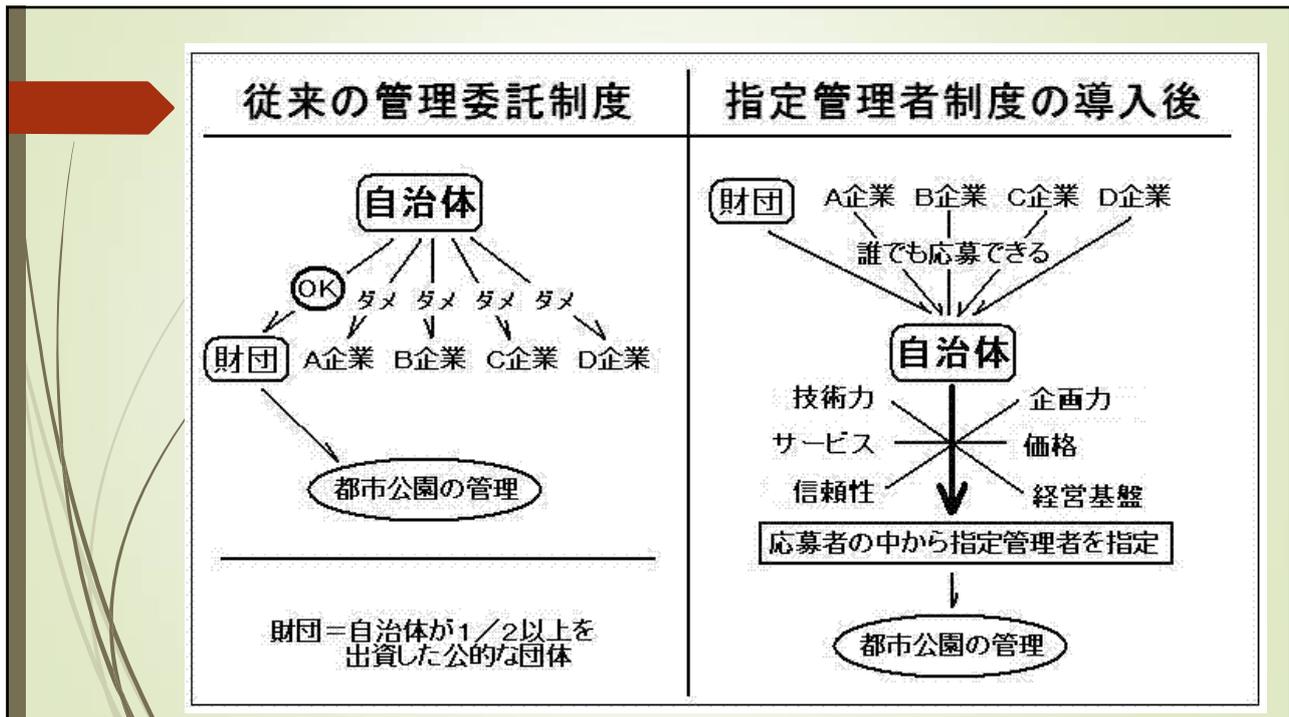
大多数の都市公園は平成18年からスタート

「自治体が50%以上を出資した公共的な団体」



「自治体は公の施設の管理を指定管理者に委託してもよい」

誰もが指定管理者になることができ、自治体から直接管理を受託可能



## 法の庇護と自治体の都合

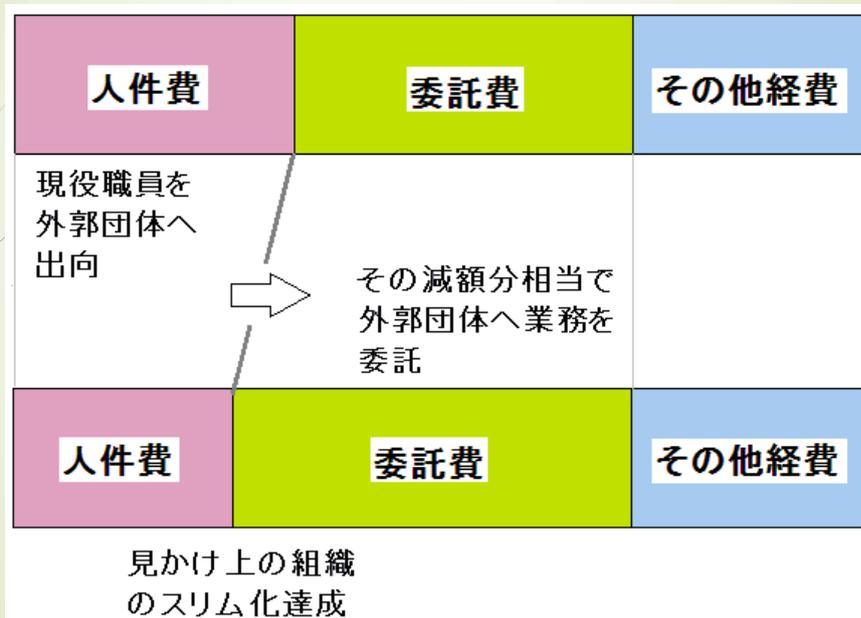
### 「団体」では

- 「自治体から仕事をもらう」という意識が希薄
- 業務運営に無駄が生じていたと指摘
- 業務改善のインセンティブ？

### 「自治体」では

- 財政難。団体は見かけの人件費を削減できる有りがたい存在
- 職員を出向させた団体に管理を委託することは、自治体のスリム化？

## 自治体の都合



## 制度導入後も都市公園を管理している外郭団体

公益財団法人 札幌市公園緑化協会

公益財団法人 福島県都市公園・緑化協会

などなど・・・

公益財団法人 富山県民福祉公園

などなど・・・

一般財団法人 会津若松市公園緑地協会

一般財団法人 大阪府公園協会

一般社団法人 長崎県公園緑地協会

などなど・・・

## 制度導入前後の自治体と外郭団体

- それまで自治体の都市公園行政の一部を担っていた団体
- 応募団体に自治体の現役職員がいると、選定の公正性に支障
- 現役職員の引き上げ
- 団体の管理技術の低下、自治体も引き上げ職員をそのまま公園部門に登用できないため、自治体と団体を合わせた「公園関係部局」の総体において、技術力の低下

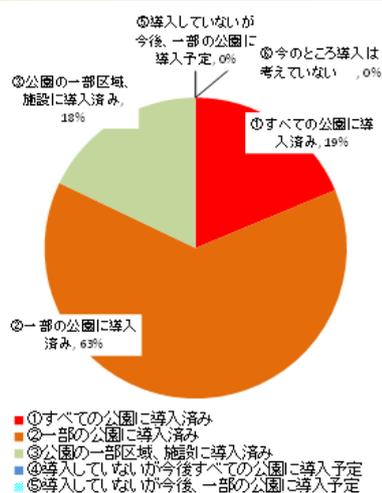
自治体担当者では、指定管理業務の特に都市公園の評価技術が成熟しないまま、経費の縮減に追われる



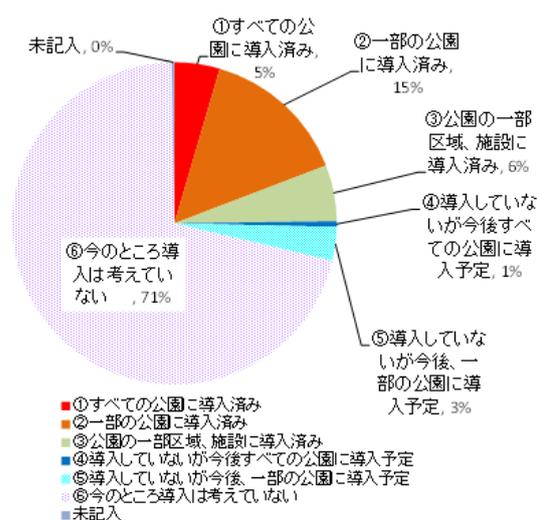
## 2. 都市公園に導入された指定管理者制度

### 2 - (1) 制度導入の現状

- ▶ 都道府県立の大規模な都市公園では、指定管理者による管理が大半
- ▶ 市町村立の小規模な都市公園では、自治体直営の管理や愛護会などによる管理が多い



人口 20 万以上自治体の導入状況



町・村の導入状況

日本公園緑地協会 平成 26 年度全国調査の結果

## 2. 都市公園に導入された指定管理者制度

### 2 - (2) 評価方法の未整備

- 選定時には様々な評価項目が設定される  
利用の公平性、サービスの質と量、価格、運営基盤他
- 自己評価や事後評価では主観的な評価がほとんど
- 芝生では、絶対値的な評価の必要性
- 施工回数を縛って価格で競争させる傾向
- 品質評価のチェック項目は、ほとんどが施工回数

## 2. 都市公園に導入された指定管理者制度

### 2 - (3) 比較評価

- 「あの公園とこの公園」  
「あの公園の10年前と現在」
- 粗放的な管理で、よほど少ない施工仕様でなければ、各種項目（芝刈り・施肥・薬剤散布・更新作業など）毎の施工回数を、概ね品質評価に相当させることが可能
- 指定管理者制度導入前後での管理品質の変化を検証可能

## 3. 都市公園の指定管理業務における芝生管理

### 3 - (1) 経費縮減と雑草混入の許容

- ▶ 「単一種で構成され均整のとれた眺めて美しい芝生」
- ▶ 平成3年、北海道ゴルフ場での農薬流出
- ▶ 国営昭和記念公園「みんなの原っぱ」で「環境への影響」を考慮し、除草剤の使用を中止
- ▶ 全国的には、従来どおりの方針と並行して実施される
- ▶ 指定管理者制度による経費縮減で、「経費面理由」で除草剤を取りやめる傾向

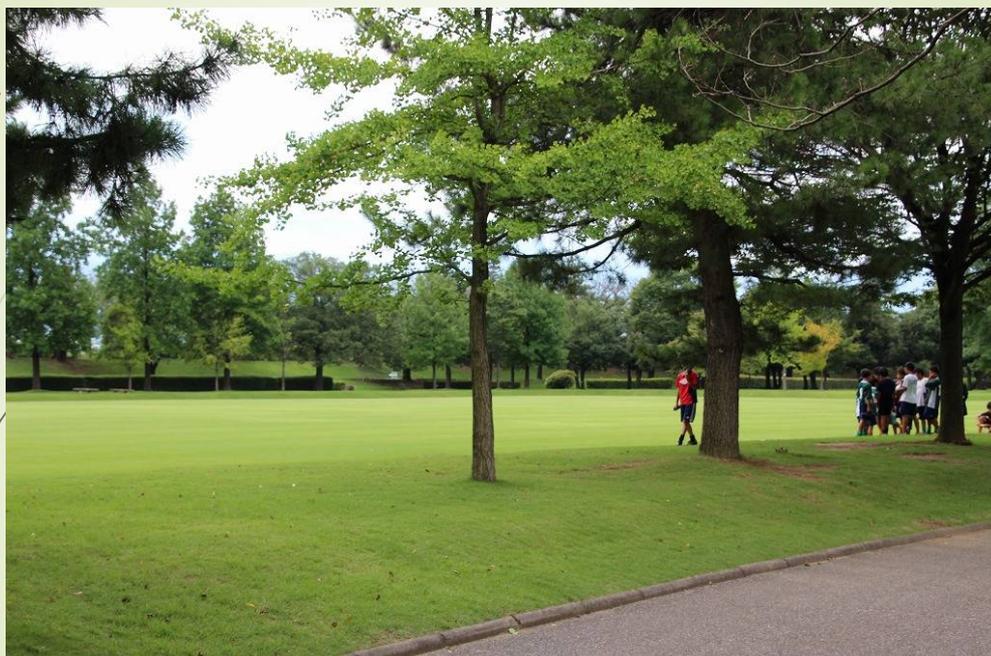


国営昭和記念公園みんなの原っぱ（平成25年10月）

都市公園内の芝生、都市公園内に設置された美術館の中庭等



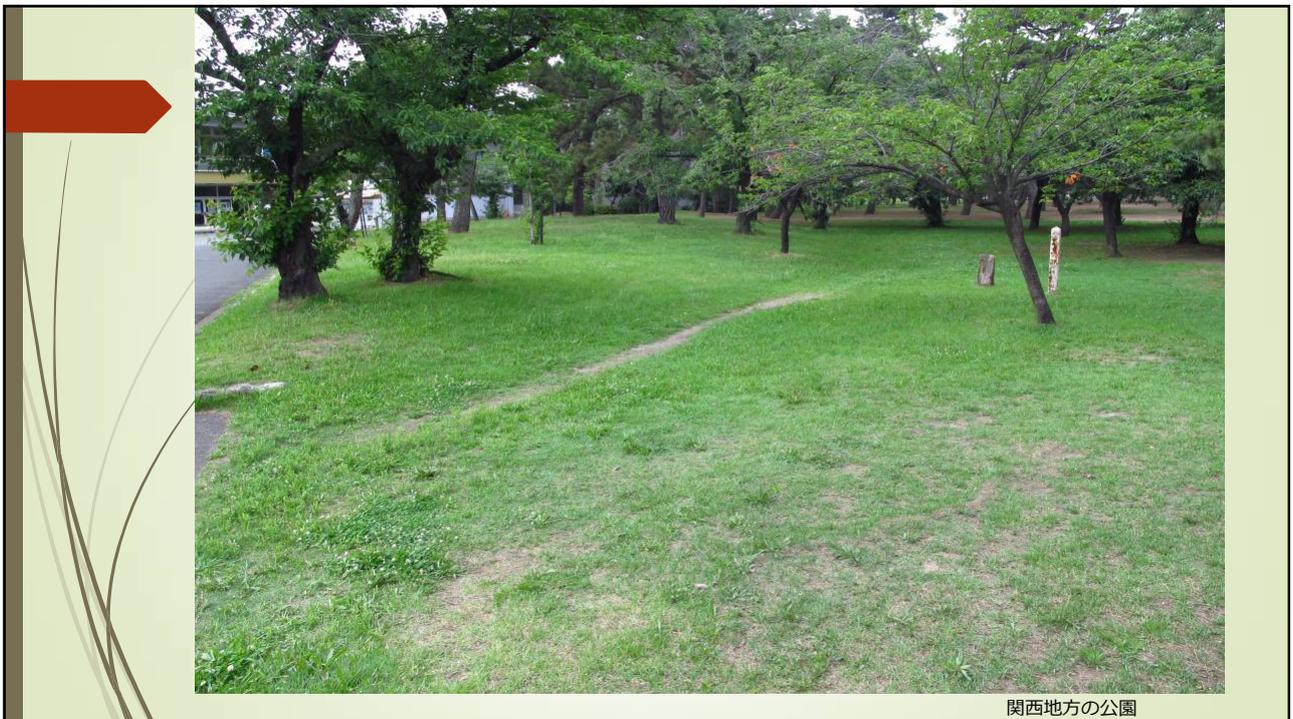
岩瀬スポーツ公園（富山県）



常願寺川公園（富山県）



西部緑地公園（石川県）



関西地方の公園



世田谷美術館（東京都）



砧公園（東京都）

## 雑草の混入の受容

財団法人富山県民福祉公園による調査結果

		2008年		2015年	
		団体数	割合	団体数	割合
管理レベル の変化	雑草の混入を一定の割合で受容する	15	48	22	58
	従来同様、極力、それを抑制するスタンス	10	32	12	32
	特段の抑制認識を持っていない	6	19	3	8
	その他	0	0	1	3
変化の 傾向	増えた	/		8	42
	減った			0	0
	同数			8	42
	不明			3	16
変化の 理由	主に経済性	6	40	10	71
	主に環境保全志向	2	13	3	21
	概ね両方の理由	7	47	1	7



水墨美術館（富山県）



県民公園太閤山ランド（富山県）

### 3. 都市公園の指定管理業務における芝生管理

#### 3 - (2) 発注者の評価技術

- ▶ 「よい管理が行われているか」「そうでもない管理なのか」
- ▶ Jリーグでは、評価基準が設けられている
- ▶ おそらく、公園園地の芝生に当てはめるのは難しい？

### 3. 都市公園の指定管理業務における芝生管理

#### 3 - (3) 発注者の評価の視点と評価基準

- 指定管理者あて、平成26年に財団で調査
- 芝生の管理品質を評価する基準は、大多数が未整備
- 自治体からも示されていない

### 4. 都市公園における指定管理業務運用の現状

#### 4 - (1) 評価に関する現状

- 指定管理業務の「成果」の評価とは？
- 利用実態（入園者数や施設利用者数、利用料金収入など）は数値で示される
- しかし、たとえばプールの利用状況の評価の「指標」は、せいぜい「対前年比」
- しかも、増減理由が付されていても、天候理由が大半

## 4. 都市公園における指定管理業務運用の現状

### 4 - (1) 評価に関する現状

よく用いられる指標：利用規模の増減と対前年比

- 住民サービスの向上度合
  - ✓ 利用が増えれば、指定管理業務の成果が上がった？
  - ✓ 結果として生じた利用規模の変化？
  - ✓ どの程度増えた？
  - ✓ 対前年比って評価？
  - ✓ 天候影響を言ったことで、それが評価？
  - ✓ 指定管理者の利用促進努力を天候と分けて評価できます？

## 4. 都市公園における指定管理業務運用の現状

### 4 - (2) 維持管理と運営管理のバランス

- どうしても「運営管理」重視
- 芝生を含めた「維持管理」は歩が悪い
- 富山県による指定管理の評価書（3ページ：2000字）の中、芝生管理の評価はたった13文字

7 施設・設備

(5) 個人情報保護の取組み  
 ・個人情報に関する指針を定め、職員に周知を図っており、適切な個人情報保護が図られている。

(6) 関係団体との連携  
 ・富山県テニス協会と協力してテニス大会などを実施。  
 ・ボランティア等と花壇の花植えや安全巡視活動を行うなど、地域と連携した活動を実施。  
 ・社会福祉法人けやき苑の利用者に対して、落葉収集の美化活動を依頼し、公園の美化向上と就労の機会の創出に向けた活動を実施。

(7) 施設・設備の維持管理  
 ・適切に維持管理を行っている。

(8) 危機管理・安全管理などの取組み  
 ・非常時の緊急連絡網、緊急対応マニュアルを作成するなど、適切に危機管理・安全管理に取り組んでいる。

10 所管課の管理運営確認状況

	有/無	回数(有の場合)
① 定期報告の受理	有	12
② 維持管理・運営状況等の担当職員現地確認	有	6
③ 個人情報に関するトラブルの有無	無	—
④ 危機管理・安全管理上のトラブルの有無	無	—

平成25年度、岩瀬スポーツ公園の評価書（どの公園も同じ！）

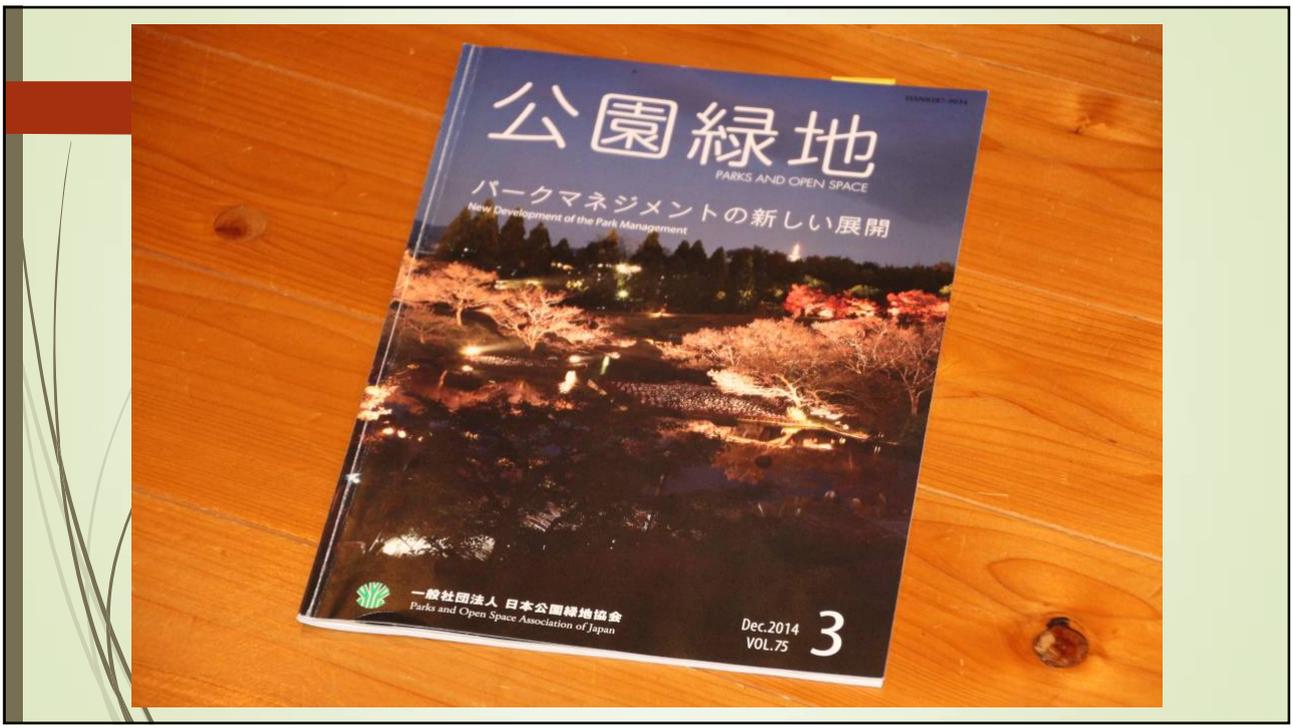
## 5. 都市公園における指定管理業務運用の課題

### 5 - (1) 経費縮減のツールにされた制度

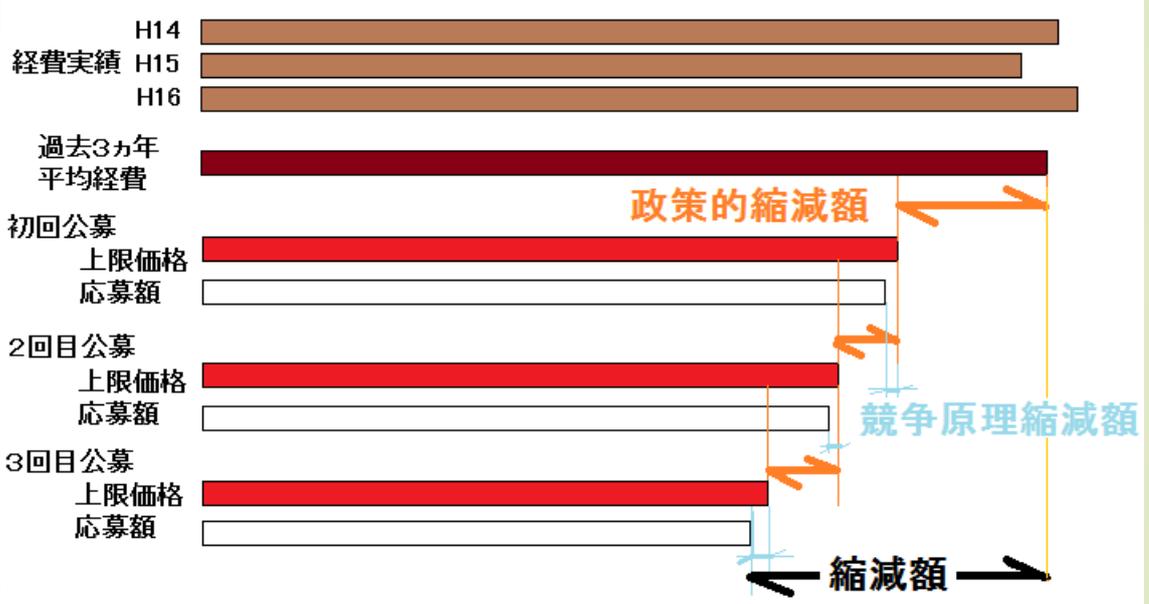
- 富山県では、初回公募（平成17年）時に2割カット
- その後の更新公募で毎回、一律5%カット
- 2040年には管理経費は半減

縮減額に占める

政策的縮減 > 競争原理による縮減



## 経費縮減の“ツール”



## 5. 都市公園における指定管理業務運用の課題

### 5 - (2) 管理者としての主体性

- ▶ 団体の技術を自由に使えない自治体
- ▶ 品質の評価が困難
- ▶ 履行確認がせいぜい

自治体内に管理業務の成果を技術的に評価できる職員が乏しい。「運営管理>維持管理」を助長。

## 5. 都市公園における指定管理業務運用の課題

### 5 - (2) 管理者としての主体性

評価すべきは、維持管理作業した結果

たとえば

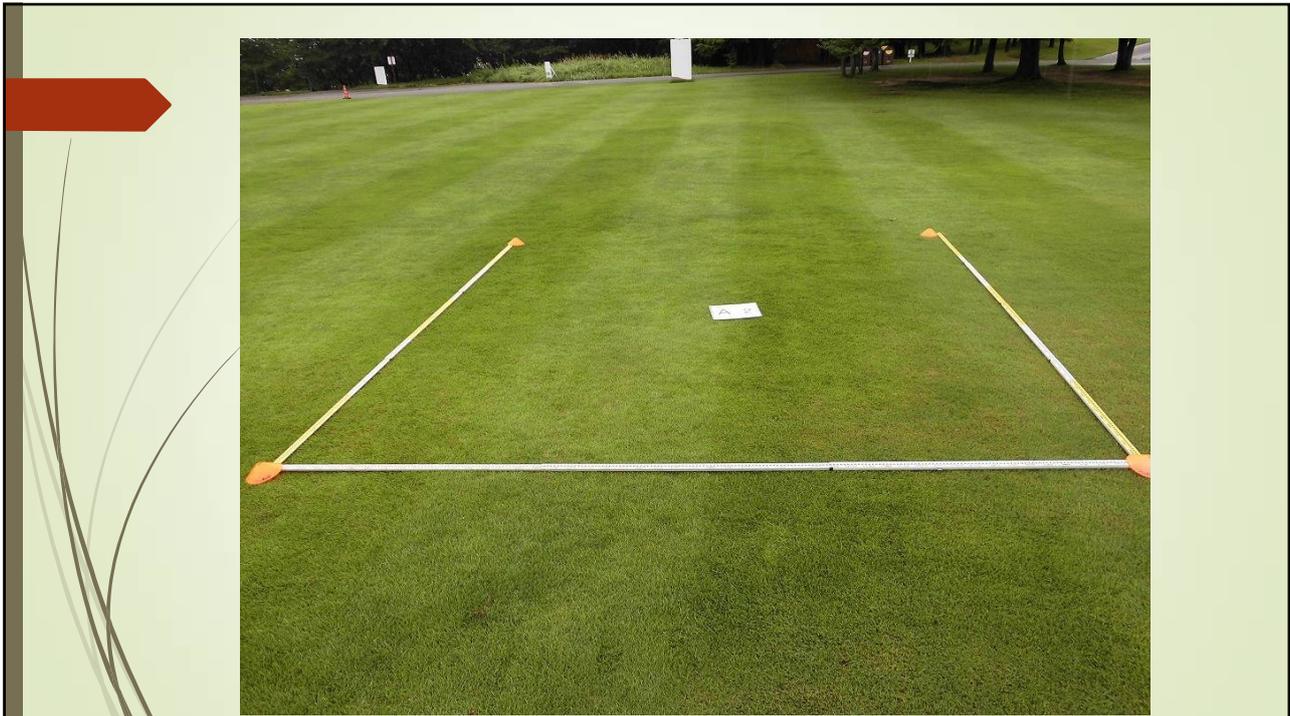
芝生全体の色、刈高

立毛層の生育度合い（クッション、均一性）

雑草の多寡、病害の発生、裸地の出現度合いなど

施工頻度と適時施工

利用状況、利用者満足



## 5. 都市公園における指定管理業務運用の課題

### 5 - (2) 管理者としての主体性

担当者は

仕様書で示した義務的作業の履行確認しかできない

自治体では管理技術者の不足

財政課の言いなりで上限価格を下げ続ける

下げた価格の意味を分かっていない

「管理の降伏点」

取り返しのつかない状況にならないと改善されない？

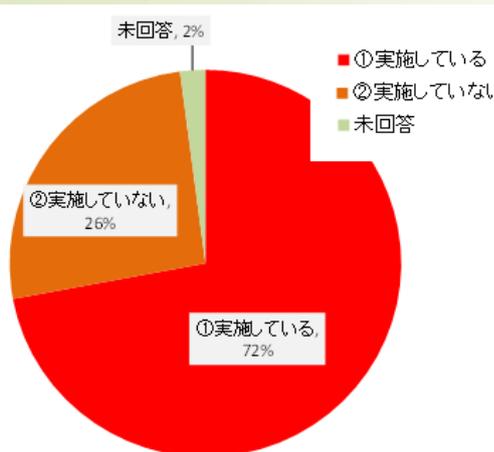
## 5. 都市公園における指定管理業務運用の課題

### 5 - (3) 指定管理業務の「成果」の評価

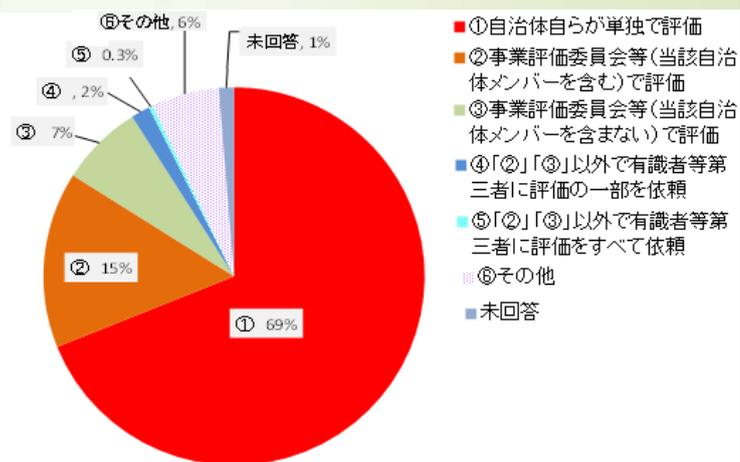
- ▶ 「何がどうであれば何点なのか」
- ▶ 評価基準が未整備な中での第三者評価？

自己評価→担当者評価→第三者評価など、評価を幾重に重ねても、客観性が高まるわけではない

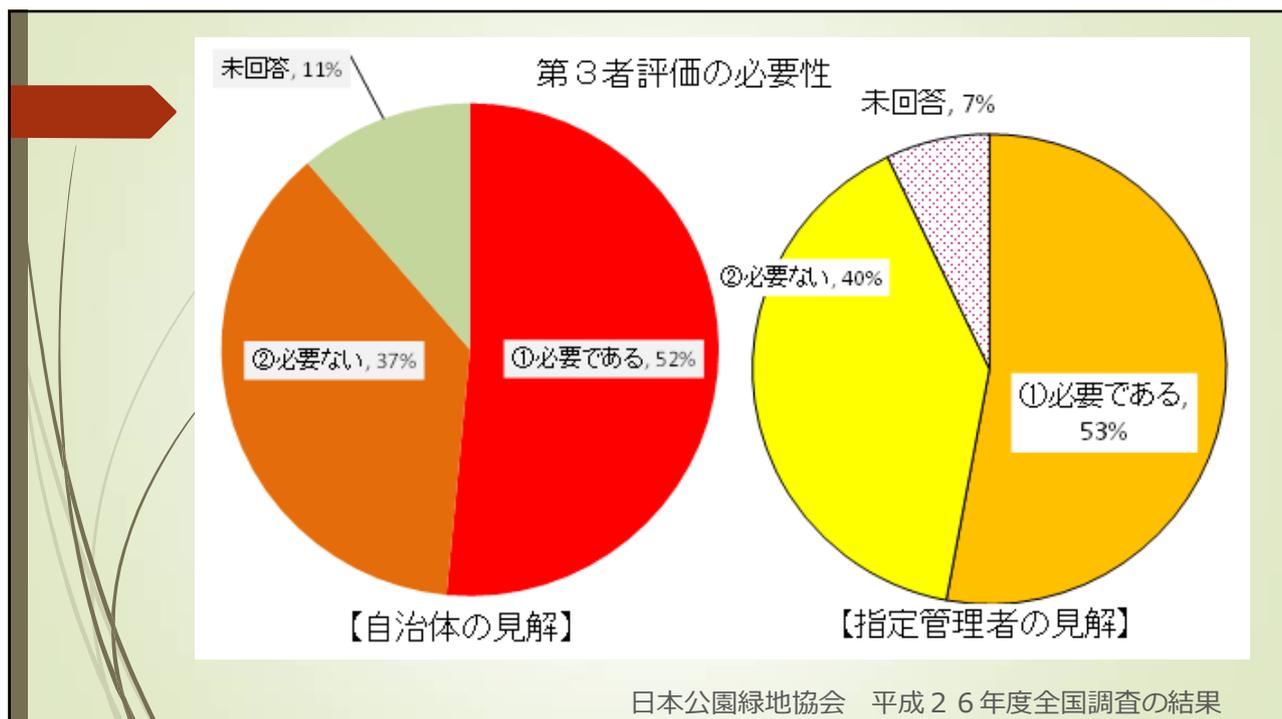
### 指定管理業務の 「成果の評価」と「業務遂行過程の評価」



事業評価実施状況



事業評価手法



## 6. 都市公園におけるこれからの芝生管理

### 6 - (1) 芝生管理が中心場合

- 予算が無いから除草剤を使わない？
- 環境保全志向をきちんと説明できる？
- きちんとした考え方を説明して雑草の混入を許容する？
- あくまで美しい芝生を目指す？
- 管理方針と結果の説明

## 6. 都市公園におけるこれからの芝生管理

### 6 - (2) 芝生管理以外が主な業務の場合

- ▶ 運営管理はおろそかにできない
- ▶ 公園管理のアピールポイントを吟味
- ▶ 公園全体の利用促進に芝生をリンクさせてアピール

## 現状と課題のまとめ

- ① 管理経費の縮減に関する問題  
このままでは、管理の降伏点を迎える
- ② 管理業務の「成果」の評価方法の未整備に関する問題  
「何をどうしたら何点なのか」という客観的な評価基準の未整備

## 今後について

### ① 公園利用者と自治体へのアピール

公園管理全体の中での芝生管理方針の明確化、結果の適切な説明により、管理の降伏点を迎える前に歯止め

### ② 自治体へのアピール

産学官の協調により、自治体の公園担当者が評価に対する認識を深め、財政課に渡り合える客観的で強固な評価基準を整備

ご清聴、ありがとうございました