

三条市公共施設包括的民間委託 に関する提言

平成 28 年 3 月

三条市公共施設包括的民間委託検討会

目 次

はじめに.....	1
1. 社会インフラを取り巻く現状.....	2
2. 社会インフラの維持管理における課題	5
3. 継続的な維持管理体制の構築【提言】	8
3.1 包括的な民間委託の導入に向けた検討概要	10
3.1.1 業務範囲の設定	11
3.1.2 包括導入区域の設定	12
3.1.3 管理規定の設定	13
3.1.4 契約手法・契約主体の設定	14
3.2 潜在的担い手の掘り起し.....	15
4. 今後の課題.....	17
おわりに.....	18

はじめに

三条市の社会インフラは、高度経済成長期に建設されたものが多く、今後老朽化の進行が懸念されます。これまでの対症療法型の維持管理では対策を必要とする施設が増加した場合、対策を先送りすることに繋がり、安心・安全な施設利用ができなくなるおそれがあります。更に、近年は自然災害発生の頻度が高くなっておりま
す。二度にわたる大規模な浸水被害、今年の冬は大雪にも見舞われました。そのため、計画的に維持管理を実施し、災害時の被災規模を最小限にとどめるため、継続的な維持管理体制の構築が求められます。

このような状況下において、担い手として活躍する市内の建設業者は、地元建設業の減少に比例し、若手入職者及び技術やノウハウを有する就業者の減少が進んでいます。

このままでは、地域を守る地元建設業者は衰退の一途をたどることで、市内の社会インフラが健全な状態を維持することができなくなり、施設の機能不全による各種経済活動への影響が生じてしまうおそれがあります。

本検討会では、こうした現状を踏まえ、官・民・市民それぞれが抱える問題を解決するため、三条市にとって望ましい社会インフラの維持管理のあり方及び、その実現に向けた方策を検討してきました。

この報告書は、平成 27 年 5 月から平成 28 年 3 月までに延べ 8 回にわたる検討会の成果をとりまとめたものであり、ここに報告いたします。

平成 28 年 3 月 30 日

三条市公共施設包括的民間委託検討会

1. 社会インフラを取り巻く現状

(1) 社会インフラを取り巻く現状（市側）

三条市における社会インフラの維持管理は、建設課、上下水道課、農林課の担当職員が実施している。それぞれの所管課において、複数の施設を管理している（表 1）。

表 1 管理体制と管理施設

建設課		上下水道課		農林課	
維持管理に携わる職員数		維持管理に携わる職員数		維持管理に携わる職員数	
21 名（うち技能職 13 名）		5 名（うち技能職 4 名）		3 名	
施設	施設量	施設	施設量	施設	施設量
市道	1,114km	配水管	781km	農道	242km
橋梁	675 橋	給水管	40,235 本	林道	90km
トンネル	1 本	公共下水道事業	11km		
道路照明灯	420 基	雨水幹線			
消雪パイプ	163km	污水管	283km		
消雪井戸	145 本				
除雪	630km				
街路樹	1,243 本				
里道、水路	—				
	等				

※一部施設においては、地元住民による管理を実施

資料：内部資料（H27.4.1 現在）

また、技術職員においては、半数近くが 50 代以上の職員となっている状況である（図 1）。

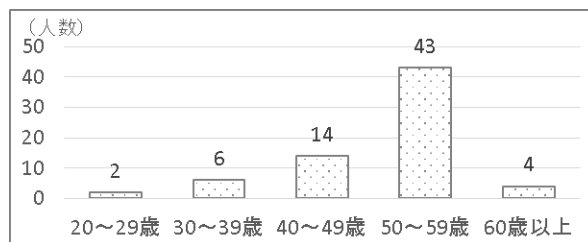


図 1 年齢別の技術職員数（資料：内部資料）

一方、50 年以上経過する橋梁数は今後急増していく傾向にあり、その他多くの社会インフラにおいても、今後急速に老朽化が進むものと見込まれている。また、過去に多くの浸水被害が発生しており、近年は年に 1 回程度浸水が発生している状況である（図 2）。

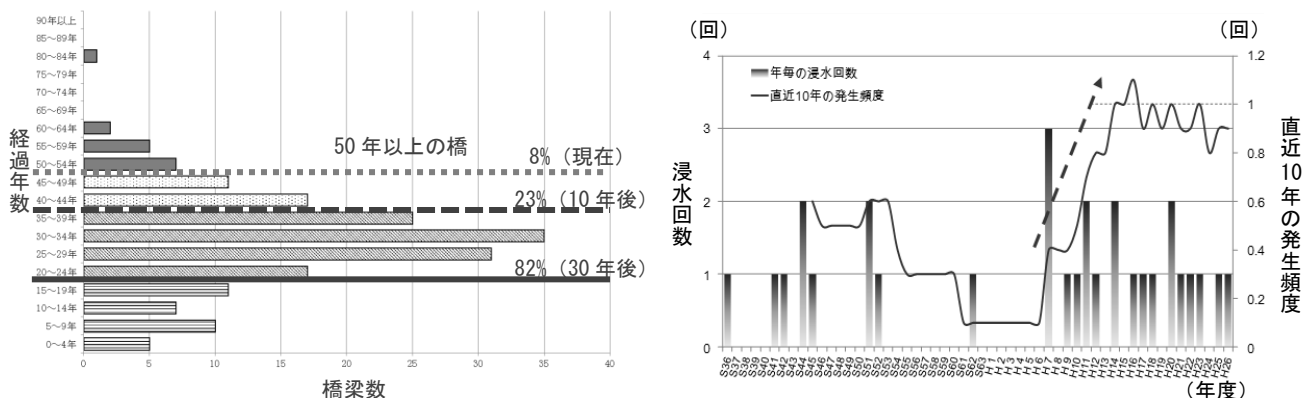


図 2 建設年別橋梁数（左図）・浸水被害の発生頻度（右図）

このような中で維持管理業務が増加しており、その対応に多くの時間を要している。小規模な補修工事は件数が多いため、職員の負担が大きくなっている。

(2) 社会インフラを取り巻く現状（民間側）

維持管理業務を担う民間企業においては、小規模工事では対策方法等が制限され、創意工夫の余地が少なく新設工事と比べて収益性に劣る。業務の実行体制としても、建設業を含む土木業界の企業数が減少し、建設業の従業員数も急激に減少している状況である（図 3、図 4）。

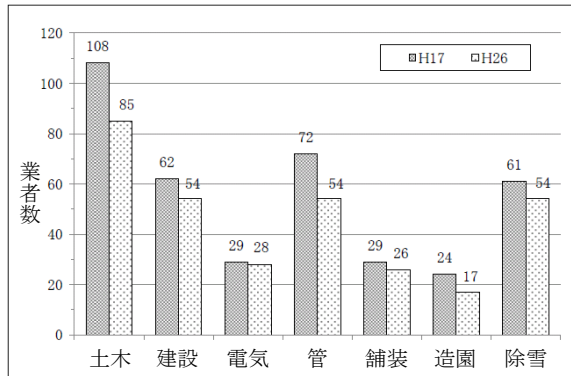


図 3 三条市建設工事入札参加資格業者及び除雪業務受託業者の推移

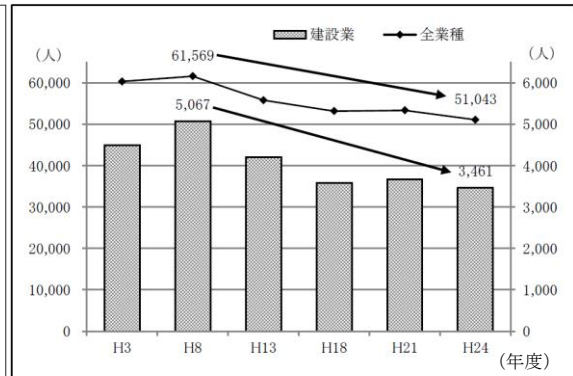
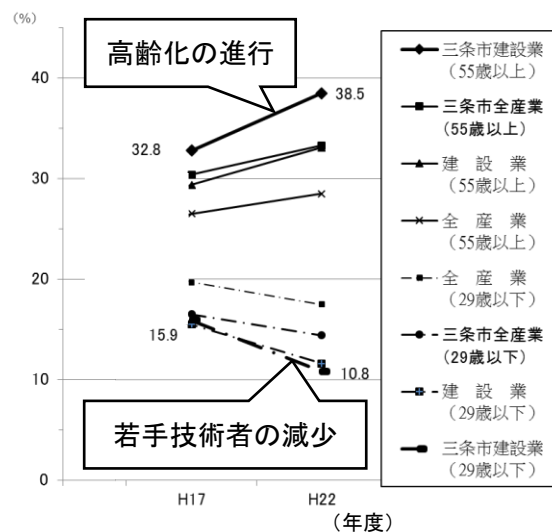


図 4 三条市内の就業者推移

資料：三条市総合計画

また、就業者の年齢構成を見ると、高齢化の進行や若手技術者の減少が顕著になっている（図 5）。



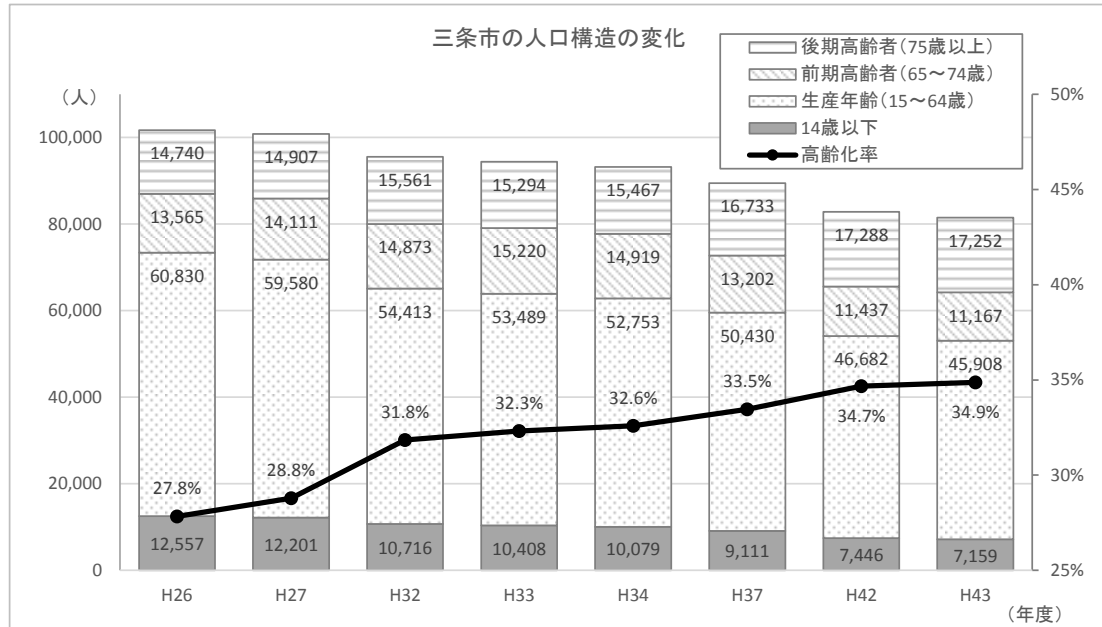
資料：市資料

図 5 就業者年齢構成比率の推移

施設の老朽化が進み、対応しなければならない施設が増加していく中、地域を守る地元建設業者は減少し、今後の従業員確保も厳しい状況にある。このままでは、社会インフラの機能不全を招き、重大事故が発生する可能性も懸念される。

(3) 社会インフラを取り巻く現状（市民側）

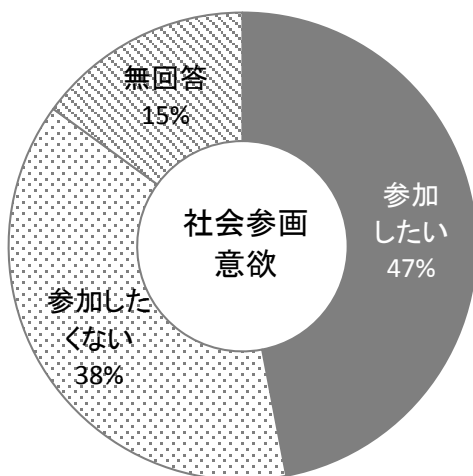
市の人口推移を見ると、維持管理の担い手となり得る生産年齢（15～64 歳）人口の減少が進む一方で、後期高齢者（75 歳以上）の人口が増加していくことが予想されている（図 6）。



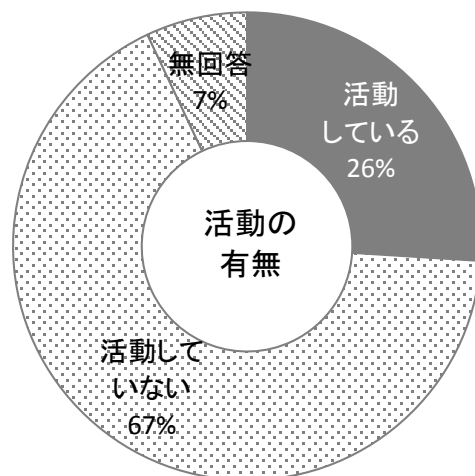
資料：三条市総合計画

図 6 人口構造の変化

高齢者においては、活動意欲が高いのが特徴的である（図 7）。しかしながら、実際には活動していない方が多い状況である（図 8）。活動としては収入のある仕事など社会参画を希望する内容も望まれている。



資料：平成 25 年度三条市高齢者実態調査



資料：平成 25 年度三条市高齢者実態調査

図 7 高齢者の社会参画意欲

図 8 高齢者の活動状況

2. 社会インフラの維持管理における課題

社会インフラを取り巻く現状を踏まえ、官側、民間側、市民側の三つの視点から課題を示す。

(1) 官側の視点

このままでは、事後的な対応により 1 回あたりの対策が大規模になることによる財政の圧迫、維持管理・災害対応や地元の管理に対する担い手が確保できない、などの問題へと繋がり、適切な維持管理を持続できなくなってしまう（図 9）。

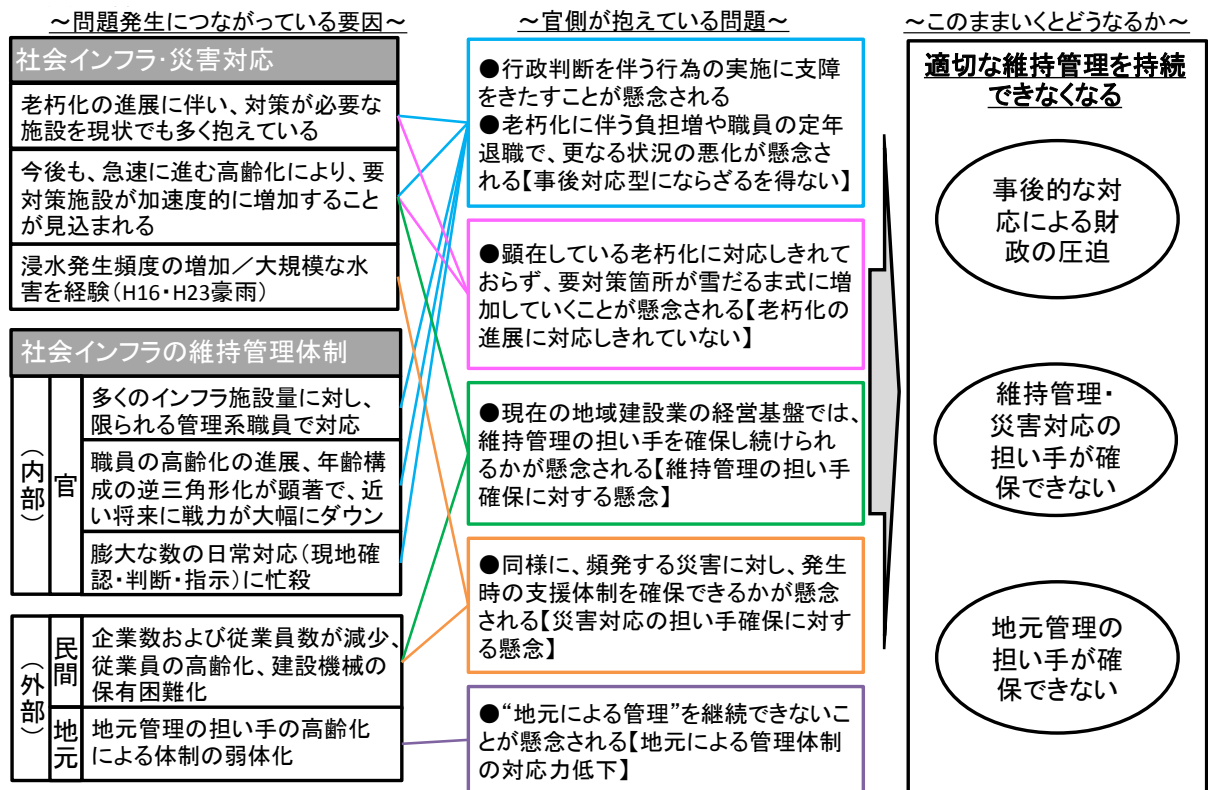


図 9 官側視点での課題

(2) 民間側の視点

このままでは、事業実施に不可欠な人材と機械を維持できなくなり、事業の継続性が危ぶまれる状況となってしまう。

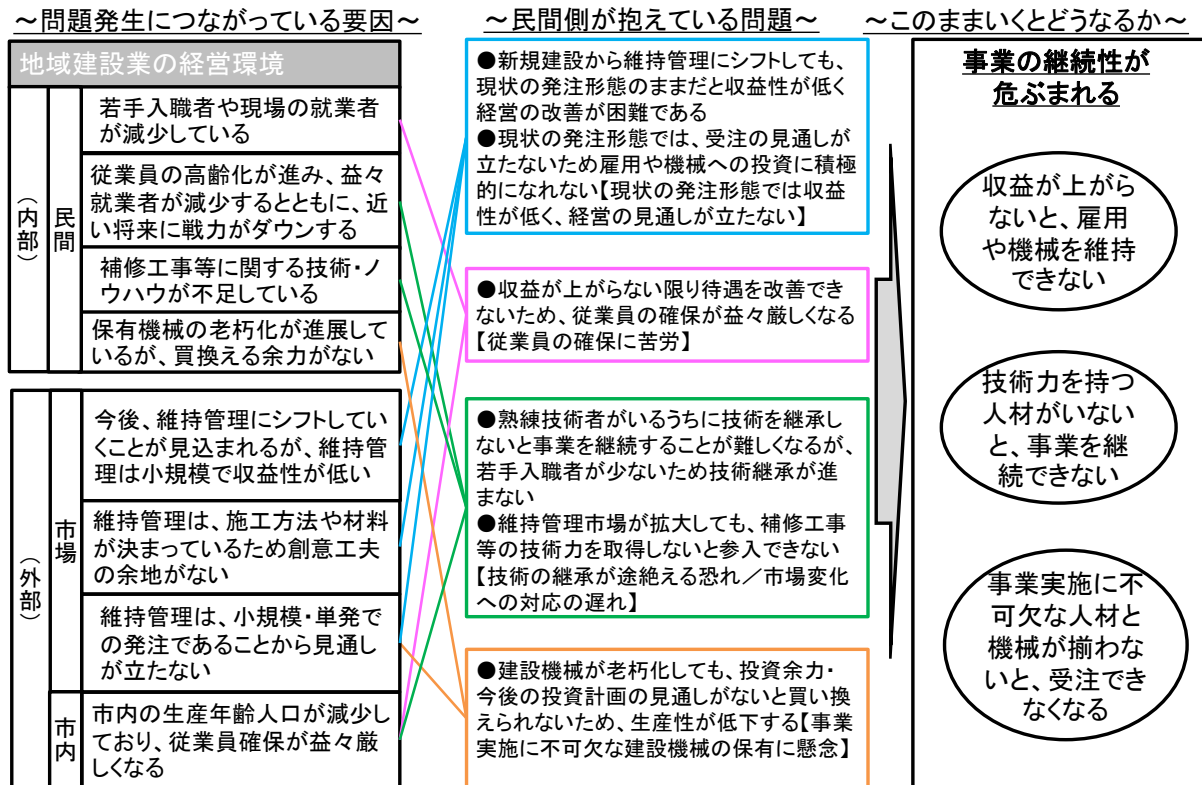


図 10 民間側視点での課題

(3) 市民側の視点

官側において適切な維持管理を持続できなくなり、民間側において事業の継続性が危ぶまれるような状況となると、市民にとっては安心してインフラを利用できなくなってしまう（図 11）。

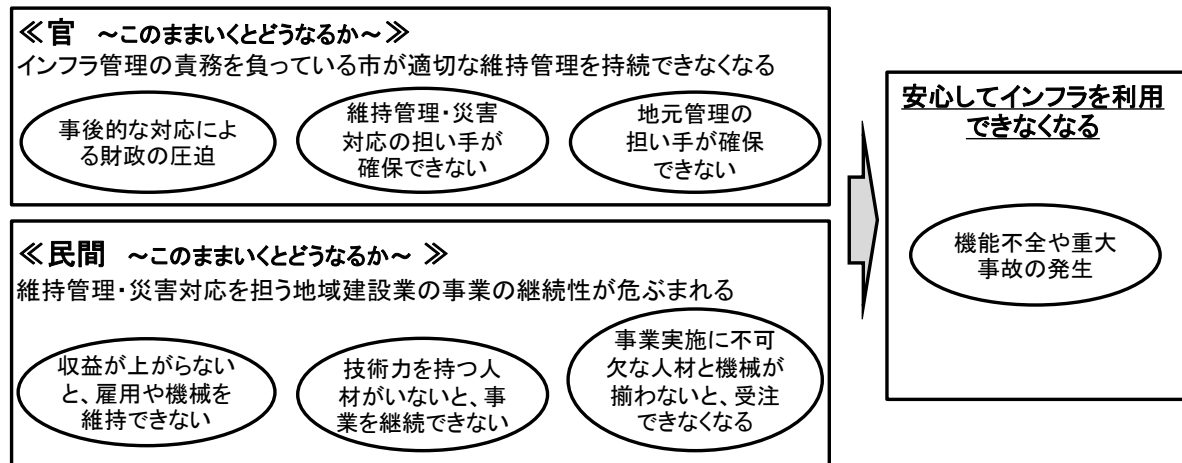


図 11 市民側視点での課題（1）

また、高齢者の活動状況の視点で見ると、このままでは、活躍の場が得られずに活力が低下し、健康寿命の短縮にも繋がってしまう（図 12）。

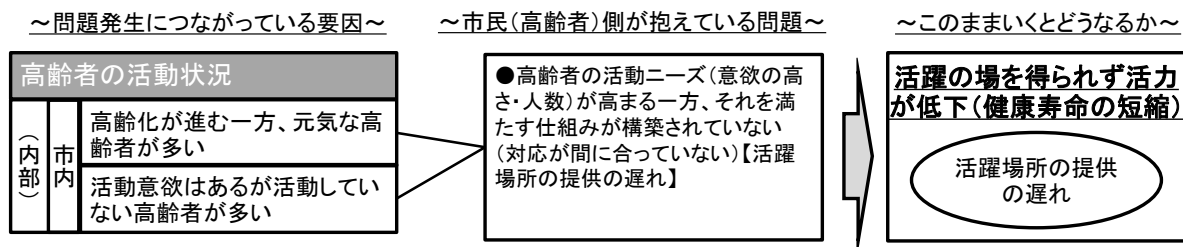


図 12 市民側視点での課題（2）

3. 継続的な維持管理体制の構築【提言】

三条市総合計画に記載されているとおり、市の社会インフラを取り巻く現状は、施設の老朽化の進行及び自然災害の発生頻度増加などに直面しているとともに、地元建設業の減少などによる担い手不足が進む一方であり、このままでは施設の安全・安心を維持できなくなるおそれがある。そのような状況を生じさせず、持続可能な維持管理体制を構築するための方策として、官・民・市民それぞれにおいて望ましい姿を実現することができる包括的民間委託への移行が重要である。

- ・官にとっては、職員のみしかできない業務に注力できる維持管理体制が構築できること。
- ・民間にとっては、安定した収益が確保でき、経営の見通しがたてられること。
- ・市民にとっては、社会参画の仕組みの構築により、長寿社会にあった活躍の場が整備されていること。

そのためには、現状の契約内容や方法を見直す必要があり、包括的な民間委託の導入が最も効果的である。更に、高齢者の活躍の場を提供するために、潜在的担い手の掘り起しが必要である（図 13）。これらの導入により、継続的な維持管理体制を構築する。

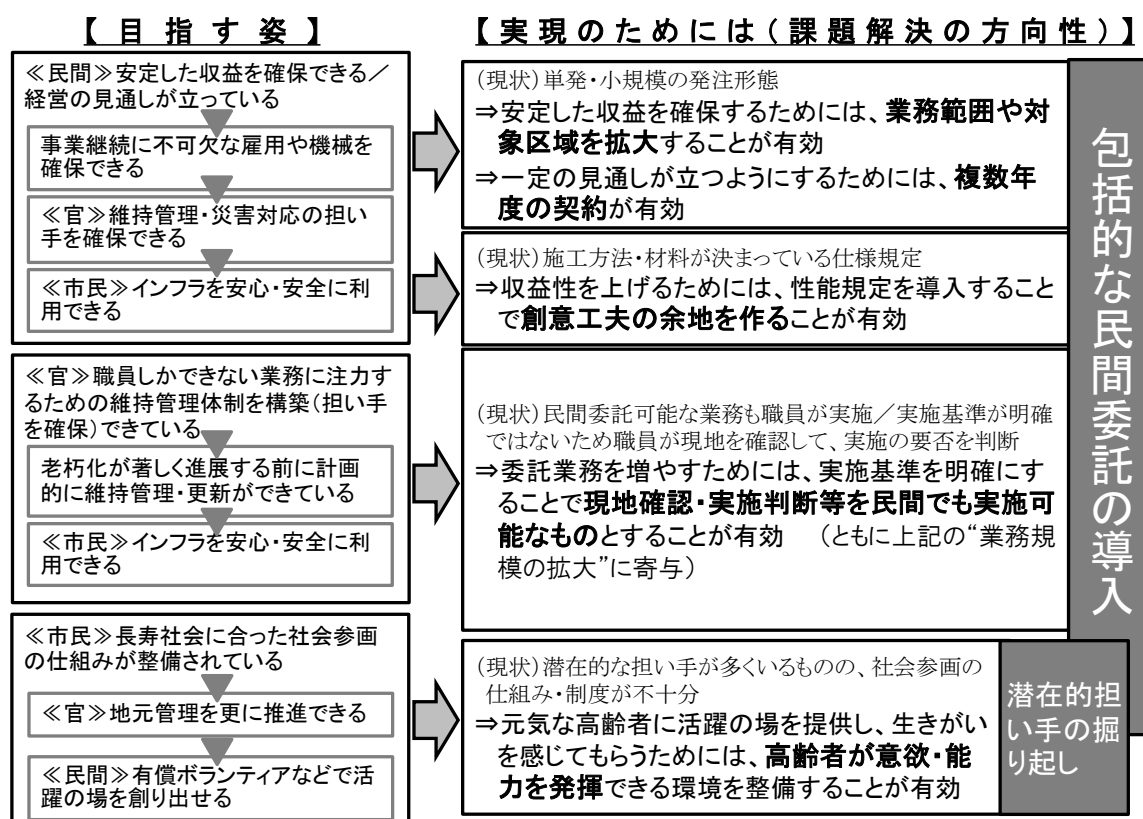


図 13 包括的な民間委託の導入・潜在的担い手の掘り起しの必要性

包括的な民間委託の導入、潜在的担い手の掘り起しによる持続的な維持管理体制構築に向けて、具体的な取り組み内容を明確にする必要がある。本検討会において詳細に検討した結果を踏まえ、以下のように提言する。

3.1 包括的な民間委託の導入に向けた提言

提言 3.1.1 業務範囲の設定（対象施設・業務範囲）

市が保有する社会インフラである道路、公園、上下水道、農林道、法定外公共物の全てについて横断的に包括的民間委託の対象とするべきである。

当面の業務範囲は、これまで職員が実施していた巡回や受付などを含む日常的な維持管理業務を包括的民間委託の対象とするべきである。将来的には、修繕や計画策定などのマネジメント業務にも業務範囲を段階的に拡充していくべきである。

提言 3.1.2 包括導入区域の設定

当面の包括導入区域としては、導入時の事業量の密度が高く市民にとって分かりやすい境界を設定できる「市街地（嵐北）の一部区域」に導入するべきである。将来的には、他区域への導入を進めて、市域全体に拡大していくべきである。

提言 3.1.3 管理規定の設定（要求水準・リスク分担）

包括的民間委託業務の受託者は、業務ごとの要求水準を明記した業務要求水準案に従って業務を実施するべきである。

事業実施において生じる可能性があるリスクに対して、官・民の役割分担を明確にしたリスク分担案に沿って業務を実施するべきである。

提言 3.1.4 契約手法・契約主体の設定

契約手法は、指定管理者と包括的民間委託があるが、指定管理者制度は導入する実質的なメリットがないため、包括的民間委託を採用するべきである。

事業者選定手法は、巡回や受付など実績のない業務を含むなど不確定要素が多い導入時点においては、技術力・企画能力なども含めて総合的に評価できる「公募型プロポーザル方式」を採用するべきである。

事業者側体制は、「地元企業が地域を守れる維持管理体制」を構築するため、事業に必要な建設業の許可を持つ地元の建設業者により構成される共同受注体とするべきである。

3.2 潜在的担い手の掘り起しに関する提言

地域の元気な高齢者に、当初は、身近な道路や公園の日常の維持管理を担ってもらうことを進めるべきである。このため、活躍の場を提供するための新たな仕組みを構築するべきである。

3.1 包括的な民間委託の導入に向けた検討概要

包括的民間委託の導入にあたって、その効果が発揮されるかどうかを確認するため、行政コストの効率化・市民サービスの向上の観点で検証を行った。

包括的民間委託の導入により、これまで職員が実施していた業務を民間企業に委託することとなる。例えば、これまで職員が実施していたパトロールや、市民からの通報の受付などを委託することで、工事実施までの一連の維持管理業務が委託対象となる。これにより、業務実施が効率化され、異状への早期対応につながり市民サービスの向上が期待できる。また、業務範囲が拡大することで民間企業にとって創意工夫の余地がうまれる。

以下の図 14 は、現況の維持管理費用に対して、包括的民間委託を導入することでコスト削減を図れるとともに、各種効果の発揮が期待できることを示している（図 14）。

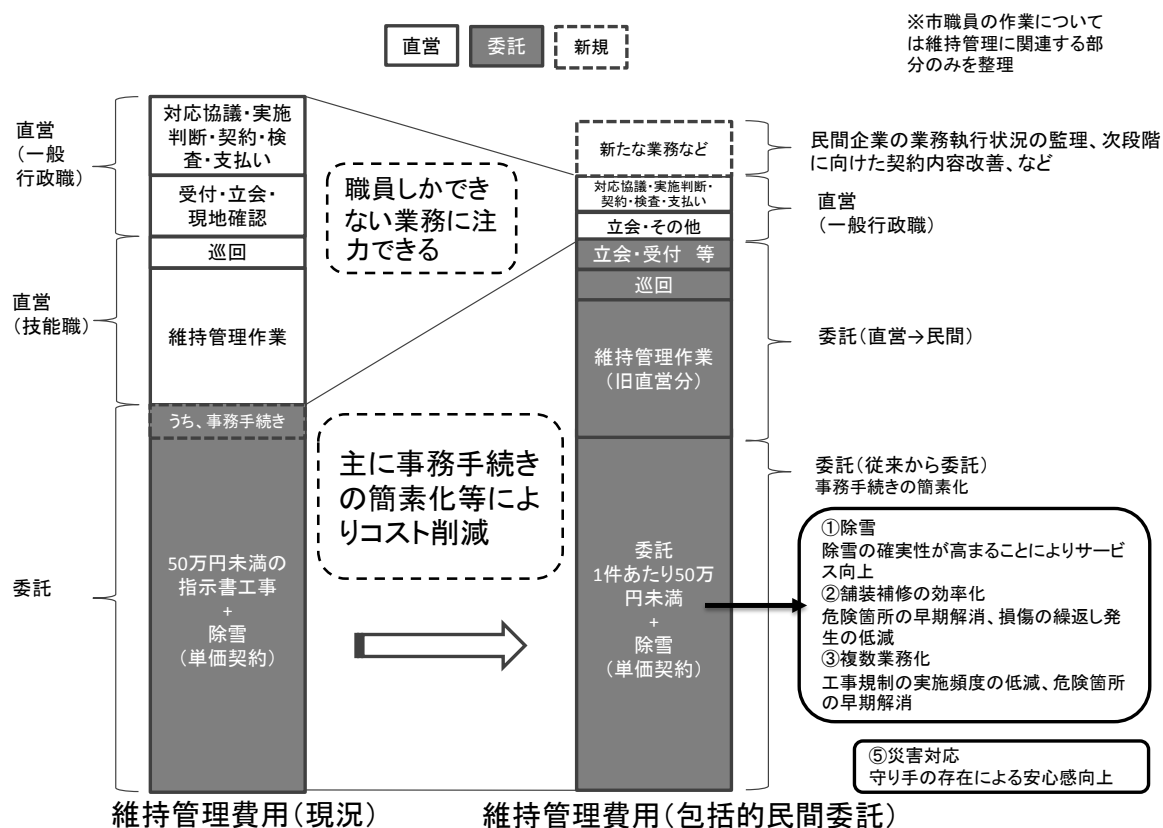


図 14 事業費に対するサービス価値検証

3.1.1 業務範囲の設定

業務範囲の設定では、業務の特性に応じて下記のような包括ケースの設定を行った。

ケース①：維持業務の包括：維持業務のうち市で行っている業務の包括

ケース②：修繕系業務の包括：点検・診断・設計・修繕などの包括

ケース③：計画策定の包括：長寿命化修繕計画（維持管理計画）など計画策定の包括

ただし、清掃や樹木管理など地元の方々に管理いただいている部分、指定管理者制度を採用している公園などは、現在の管理方法を継続することを基本としている（図 15）。

施設等	直営			委託	
	判断	直接・間接業務	維持	修繕	計画
道路	ケース ①			ケース	ケース
排水路 河川・	ケース	ケース	ケース		
公園	指定管理による管理・運営を継続				
上水道	① C	① B	① A	②	③
下水道					
林道	地元管理の継続				
農道					

※判断：何らかの異状に対して、対策が必要かどうかの判断

※直接・間接業務：職員が実施する工事を直接業務、それに伴う必要な手続きなどを間接業務

図 15 包括委託の業務範囲（ケース①～ケース③）

包括する業務範囲は、地元企業の体制構築や維持管理に対するノウハウの蓄積状況などを勘案して検討し、当面は巡回や受付なども含む日常的な維持管理業務（図中のケース①）を対象とした。また将来的には、修繕や計画策定などのマネジメント業務（図中のケース②③）にも段階的に拡充していく業務範囲を設定した。

3.1.2 包括導入区域の設定

当面の包括導入区域を選定するため、市域全体及び市域を分割した複数区域を対象に比較検討を行った。

目指す姿は、地元の企業において地域を守ることによって継続的に維持管理体制を構築することである。このため、体制を構築するのに十分な企業や従業員数が確保でき、民間企業が継続的に実施するための事業量の確保が見込めるか、などの観点で検討した。また、比較対象とする区域は、「①市域全体」「②三条地区」「③栄地区」「④下田地区」「⑤嵐北（三条地区）」「⑥嵐南（三条地区）」「⑦市街地」の7区域を対象とした（図 16）。

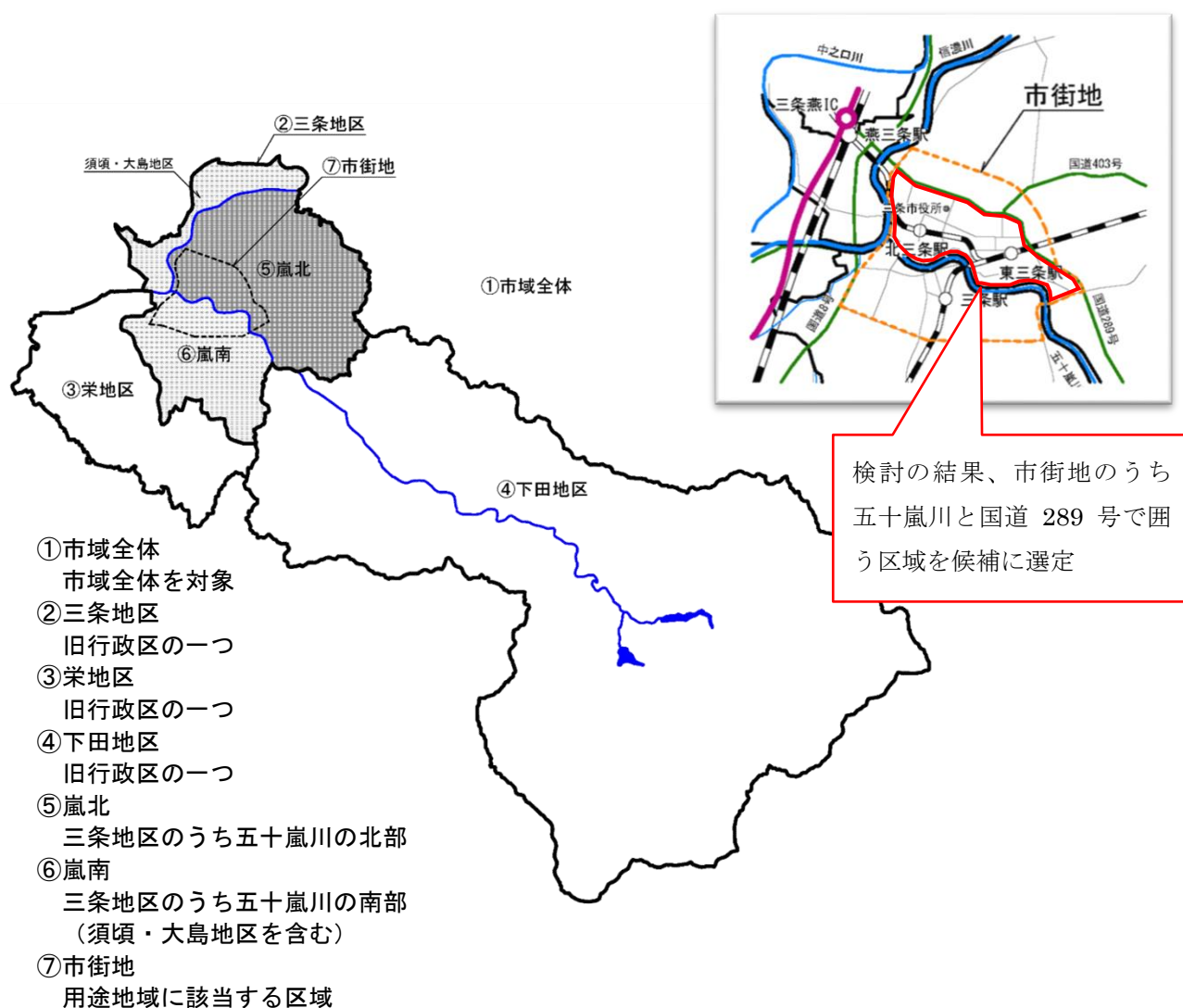


図 16 3 候補区域の対象範囲

比較検討の結果、当面導入する包括対象区域は、事業量の確保が見込まれ、維持管理体制の構築に不安がなく、区域の境界が明確化されやすい『市街地（嵐北）の一部区域』とした。また将来的には、官民がその経験を活かして他区域への導入を進め、市域全体に拡大していくとした。

3.1.3 管理規定の設定

包括的民間委託の導入に先立ち、どのような管理レベルでの対応を求めるかを明確にする必要がある。また、巡回や苦情要望の受付業務に関しては、民間事業者には職員ノウハウの技術移転が確実に行われるように、現状の維持管理実態を文書として整理する必要がある。本調査において作成した要求水準（案）を基にして、市内部で合意できる内容になるまでさらに検討を進める必要がある（表 2）。

表 2 市街地（嵐北）を対象とした要求水準（案）の一例

業務		要求水準（案）
巡回業務	道路	受注者は、巡回業務計画書に基づき適切に道路等の巡回を行うこと。
	公園	安全で快適な施設利用ができるように定期的に巡回し、事故等の未然防止、施設等の不備の発見に努めること。巡回により異状が発見された場合は、速やかに必要な措置を講ずるとともに、措置を講ずるまでの間に事故が発生しないよう対応に努めること。
	その他	適正な巡回を実施し、重大な事象の発生を極力未然に抑えること。
除雪業務	除雪	冬期間の道路交通を確保し、産業の振興および通学児童・生徒の安全確保など市民生活の安定を図ること。 車道積雪 10cm 以上、歩道積雪 20cm 以上で除雪を行うこと。
維持管理業務	道路	該当箇所を要因とし、利用者が通常想定される利用範囲内で利用をしたときに、事故の発生などにより利用者の身体および財産に著しい影響を与える可能性がある場合に対応すること。
	・・・	
・・・		

また、維持管理業務の実施においては、事故、天災、物価の上昇など正確には事由を予測できず、またこれらの理由によって損失が発生する可能性（リスク）を伴うため、市と民間の役割分担が明確になるようにリスク分担を確定させる必要がある。

3.1.4 契約手法・契約主体の設定

(1) 契約手法

事業を実施するための事業手法としては、包括的民間委託、指定管理者制度、PFI などが考えられる。現時点においては民間からの資金調達は想定していないため、PFI を除く、包括的民間委託と指定管理者制度の 2 つの手法を対象に、それぞれの手法に対する法的な性格や施設使用許可の実施可否などを整理し、比較検討を行った。

その結果、指定管理者制度では、公物管理法により使用許可に対する制限を受け、かつ、利用料金制度を導入する該当施設がなく、導入する実質的なメリットがないため、包括的民間委託を採用することとした（図 17）。

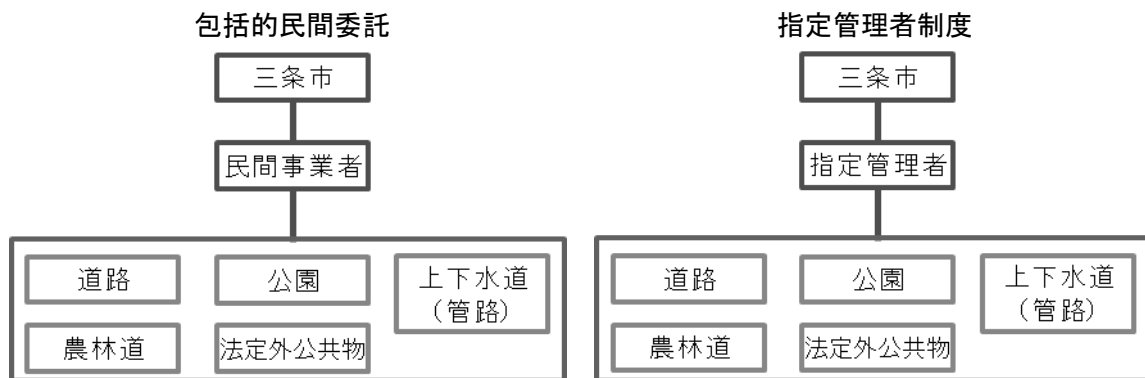


図 17 包括的民間委託と指定管理者制度の事業スキーム

また、事業者選定手法については、価格のみを競う方式と価格以外に技術提案についても同時に競う方式に大別できる。巡回や受付など実績のない業務を含むなど不確定要素が多い導入時点においては、価格競争よりも技術提案を重視して、国内の先行事例を見ても実績が多い「公募型プロポーザル方式」を採用することとした。

(2) 契約主体

事業者側体制については、事業協同組合、協業組合、共同企業体（JV）、特別目的会社（SPC）等が考えられる。体制構築においては、下記内容が求められる。

- ・ 「地元企業が地域を守る維持管理体制」を構築するため地域の建設業による共同受注体とする。
- ・ このとき共同受注体は、「土木工事業」「とび・土木工事業」「電気工事業」「管工事業」「は装工事業」「造園工事業」等の事業に必要な建設業の許可を持つ業者により構成する。

これらを踏まえ、現状は地元企業が参画しやすい形態を想定し、具体的な検討を進める必要がある。今後、事業範囲を拡大する上では、技術者や専用機械などを十分に確保した SPC などの強固な組織での対応が求められる。

3.2 潜在的担い手の掘り起し

地域のインフラは地域で守り、活用していくことが望ましい姿である。地域の元気な高齢者（潜在的担い手）に、身近な道路や公園の日常の維持管理を担ってもらうため、活躍の場を提供する既存の仕組みを整理し、新たな仕組みを検討した。

(1) 潜在的担い手の位置付け

ここで、潜在的担い手の活動は下記のように考えた。

- ・ 地域を守るための自主的なものであり、また、支払う謝礼は労働の対価ではなく、活動を強制するものではない
- ・ 活動日数はニーズがあれば、いつでも柔軟に対応できる範囲で設定する

(2) 潜在的担い手に依頼する業務

維持管理業務は誰でも実施できるわけではなく、潜在的担い手の活躍が期待できる業務を明確にする必要がある。活躍できる業務としては、以下の 2 つのパターンと考えた。

①簡単な講習等により実施スキルを獲得できる簡易な業務

②担い手が過去に蓄積してきたノウハウや技能が活用できる業務

また、潜在的担い手に依頼できそうな業務に対して、インフラの施設ごとに活動日の柔軟性・活動の安全性の観点で作業依頼の可能性を比較整理した（表 3）。

表 3 施設・業務ごとの作業依頼の可能性評価

施設等	潜在的担い手が担う業務	活動日の柔軟性	活動の安全性	評価
道路	巡回 清掃 歩道や路側帯などの除草 地先周辺の除雪（手作業） 小規模な補修（穴埋め等）	○ △ △ × ×	△ △ △ △ △	△
河川・排水路	巡回 除草、江漕い	○ ○	△ △	○
公園、緑地	巡回 トイレ清掃、清掃 除草、芝生管理 樹木剪定 冬囲い、冬囲い外し	○ ○ ○ ○ ○	○ ○ ○ ○ ○	◎
農林道	清掃、除草 樹木伐採	○ ○	△ △	○

この結果を踏まえ、当面は公園・緑地の維持管理に対して、潜在的担い手に業務を依頼することを提案する。

(3) 活躍の場の提供方法

「セカンドライフ応援ステーション」が開設され、現役を引退したセカンドライフ世代を対象に、就労支援、ボランティア等の情報提供が行われている。また、同時期に高齢者の社会参画機会創出などを検討するシルバー元気プロジェクトが設立され、セカンドライフ応援ステーションと連携した取り組みが行われている。

これら仕組みを活用し、潜在的担い手に活躍の場を提供する仕組みを検討した（図18）。

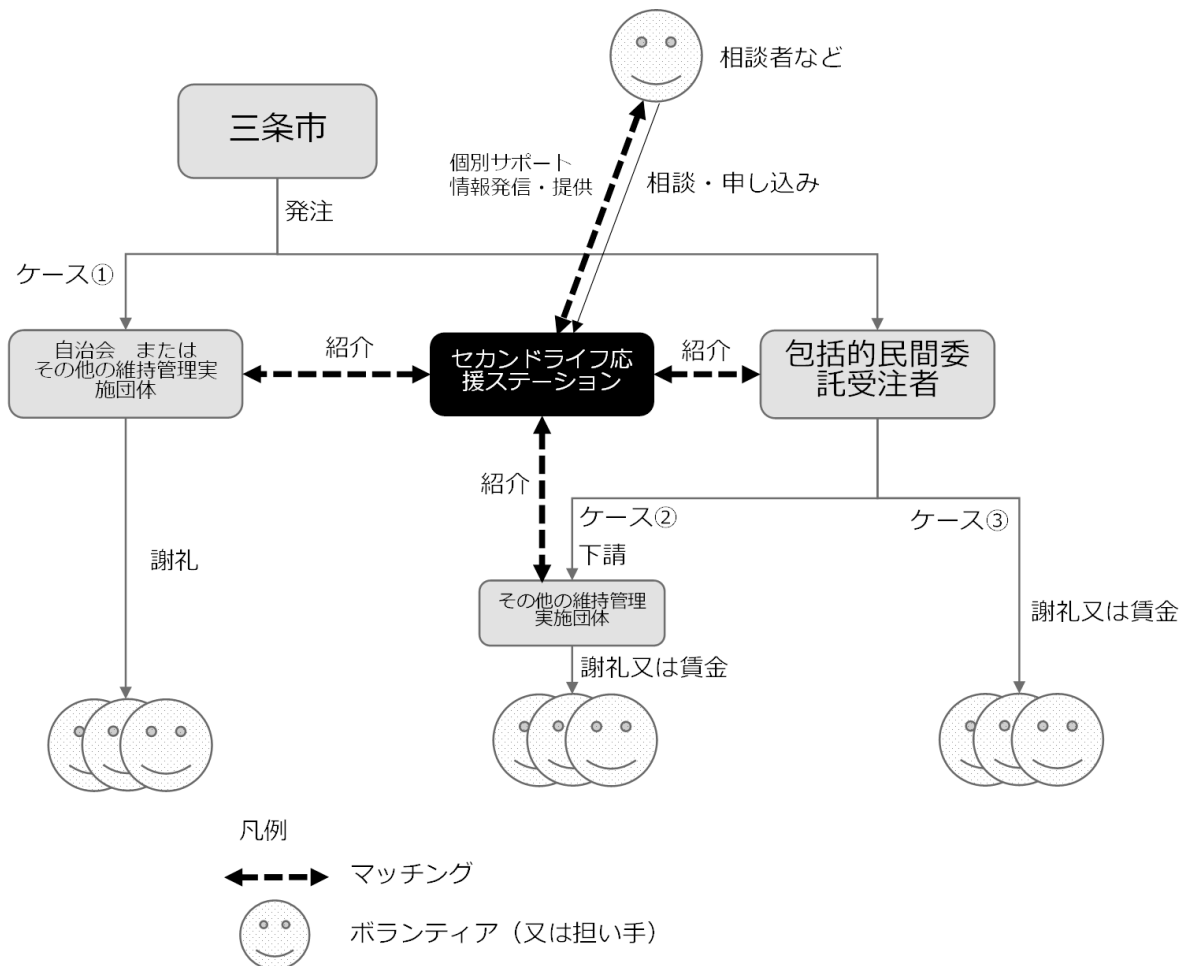


図 18 潜在的担い手の提供方法

4. 今後の課題

当面は限定した業務範囲・区域を対象に包括的民間委託を導入するが、目指す姿の実現のため、修繕系業務や計画策定業務などを組み込んだ業務範囲の拡充、その他区域への導入や市域全体を網羅するまでの区域拡大を順次図っていく必要がある。

また、潜在的担い手の活躍を実現可能なものとするため、より詳細な検討が必要になる。

<包括的な民間委託>

○業務範囲・対象区域の拡大に向けた実現性の分析・検討

業務範囲・対象区域の拡大を確実に実行するため、事業実施状況の分析・検討し、より実効性の高い内容にしていく必要がある。

○業務範囲拡大によるインフラ予防保全策の導入検討

老朽化の進行に伴い、今後増加することが見込まれる修繕系業務（包括ケース②）は、維持系業務に比べて規模が大きく、安全・安心の確保やコスト縮減の観点から予防保全型の維持管理を推進していく必要がある。

この時、管理体制や予算制約の状況を踏まえて計画的に取り組むため、計画策定業務（包括ケース③）も順次導入していく必要がある。

○市全域のインフラ情報の適正な把握

維持管理の高度化に向けて、施設の基本情報、点検結果、修繕履歴、利用状況等の情報を把握・蓄積していく必要がある。

<潜在的担い手の掘り起し>

○潜在的担い手による維持管理方法の明確化

対象とする施設の特定や詳細な業務内容の決定、業務実施状況のモニタリング方法を明確化するなど、実現に向けてより具体的に検討する必要がある。

おわりに

本検討会は、市が抱える問題を解消するための手法として、包括的民間委託のあり方や潜在的担い手の掘り起しの必要性を示し、その導入のための具体的な取り組みに向けた検討を行いました。

将来的に市域全体を網羅するためには、対象区域・業務内容を段階的に拡大していく必要があります。当面の包括導入期においても、次段階への拡大に向けて展開方策を検討していく必要があります。

潜在的担い手の掘り起しに関しては、潜在的担い手の活躍場面を明確にし、既存の仕組みを踏まえた活躍の場の提供方法を検討しました。また、活躍を期待する高齢者の特性に配慮するとともに活動の柔軟性や安全性を考慮して、当面は公園・緑地の維持管理業務を活躍の場として提供することを提案しました。今後は、その実現に向けて、有償ボランティアの謝礼基準などの制度設計や、依頼する業務や活躍の場を提供する仕組みを具体的に設定するための検討が必要と考えています。