

社会資本の運営維持管理業務に導入された 市場化テストの事業者の参加動向に関する報告

栗山 喬¹・川本 卓史²・蒲田 直子³・土井 雅晴⁴

¹非正会員 株式会社オリエンタルコンサルタンツ (〒151-0071 東京都渋谷区本町3-12-1)
E-mail:kuriyama-ts@oriconsul.com

²非正会員 株式会社オリエンタルコンサルタンツ (〒151-0071 東京都渋谷区本町3-12-1)
E-mail:kawamoto@oriconsul.com

³非正会員 株式会社オリエンタルコンサルタンツ (〒151-0071 東京都渋谷区本町3-12-1)
E-mail:kamata-no@oriconsul.com

⁴正会員 株式会社オリエンタルコンサルタンツ (〒151-0071 東京都渋谷区本町3-12-1)
E-mail:doi-ms@oriconsul.com

公物の管理業務の民間開放は、指定管理、PFI、市場化テスト等により進められている。国土交通省所管の社会資本として整備した公物の管理業務としては初めて国営公園が市場化テストにより実施された。国営公園の市場化テストは、事業者に対しサービスの質として公園管理水準の定量的達成目標を求めている。事業者の参加要件は、都市公園に限らず植栽の園地管理実績を認め、多様な業態の参加が可能となっている。国営公園の運営維持管理業務の入札説明書を受領した事業者の業態も多様であり注目されている。市場化テストの結果、一部の公園では入札参加した団体が1団体のみ等、競争性が薄れている例も見られる。インセンティブ等の導入による競争促進で、より良いサービスが提供され公園の魅力や価値の向上が期待できる。

Key Words : public property's administration, National Government Park, Market Test, public services, Incentive

1. はじめに

公共施設の運営管理の民間開放は、地方自治法第244条に規定される公の施設の管理について、地方自治法の一部を改正する法律（平成15年法律第81号）により指定管理者制度が始まった。また、平成17年に「経済財政運営と構造改革に関する基本方針」が閣議決定し、平成18年には「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律」（以下「公共サービス改革法」という）が公布、施行され、国の公物管理業務も民間開放の対象になり、いわゆる「市場化テスト」が始まった。

本稿では、平成23、24年度に全国の国営公園で市場化テストに基づき入札手続きが実施されたことをふまえ、市場化テストについて事業者参加の動向を報告する。

2. 国営公園の概要

国営公園は、国が維持管理する都市公園として国土交通大臣が設置する。昭和51年の都市公園法等の改正で、国営公園制度が創設されイ号、ロ号2種類の国営

公園が位置づけられた。平成25年10月現在、全国でイ号12ヶ所、ロ号5ヶ所の計17ヶ所設置されている（以下、公園名は略名で示す）。

国営公園はレクリエーション需要への対応や環境の保全や創出、地域づくりへの貢献など多様な役割を担っている¹⁾。よって、国営公園の運営維持管理業務は、公園の管理運営マネジメントから動植物や建物・工作物の維持管理、行催事や飲食物販等の利用者サービス等、多岐にわたり複雑に関連する業務を統一の方針のもと相互連携を保ちつつ、その時々状況に臨機応変行う必要があるため、包括的な委託が行われている²⁾。

表-1 国営公園の供用面積と年間入園者数

公園名	種類	略名	供用面積 (ha)	年間入園 者数(人)
国営沖縄記念公園	ロ号	沖縄	79.0	5,501,020
国営武蔵丘陵森林公園	ロ号	武蔵	304.0	822,595
国営昭和記念公園	ロ号	昭和	165.3	3,700,827
国営飛鳥・平城宮跡歴史公園	ロ号	飛鳥	46.1	1,105,588
国営吉野ヶ里歴史公園	ロ号	吉野ヶ里	38.3	636,064
国営滝野すずらん丘陵公園	イ号	滝野	395.7	600,562

国威みちのく杜の湖畔公園	イ号	みちのく	321.9	719,351
国営越後丘陵公園	イ号	越後	300.0	457,001
国営東京臨海広域防災公園	イ号	臨海	6.7	80,668
国営ひたち海浜公園	イ号	ひたち	191.9	1,459,807
国営あづみの公園	イ号	あづみの	106.0	435,268
国営木曾三川公園	イ号	木曾三川	256.5	8,502,640
淀川河川公園	イ号	淀川	240.0	4,985,017
国営明石海峡公園	イ号	明石	81.8	597,641
国営備北丘陵公園	イ号	備北	338.8	463,422
国営讃岐まんのう公園	イ号	まんのう	198.0	397,708
国営海の中道海浜公園	イ号	海の中道	292.0	974,261

※供用面積及び年間入園者数は、公表資料³⁾をもとに掲載(イ号は平成24年、ロ号は平成23年)

3. 国営公園の運営維持管理業務の市場化テストの手続きの概要

(1) 市場化テストに基づいた運営維持管理業務の特徴

市場化テストに基づく国営公園の運営維持管理業務の契約期間は3年で、その業務は大きく2つに大別される。1つは国と事業者が委託契約を結び国からの委託費(実費弁償方式)で公園の運営維持管理を行う業務、もう1つは事業者が国に土地使用料等を納め独立採算により行う飲食物販等の収益施設運営と事業者提案により公園の利便性等を一層高める自主事業の収益施設等管理運営業務である。事業者は委託費を収益施設等管理運営業務の実施に用いてはならない。

また、国営公園のほとんどは利用者から入園料を徴収するが、その入園料は国庫に納入するため事業者収入にならない。一方、収益施設は独立採算であり、売上は事業者収入となる。ただし、一部の公園では、一部の飲食・物販等の収益施設は業務対象外(例：ひたちでは有料遊戯施設・一部の飲食物販)となっており、市場化テストの手続きを経た事業者が全ての施設の運営維持管理を担う体制になっていないのが現状である。

(2) 入札手続きを示す民間競争入札実施要項の概要

市場化テストに基づく入札にあたっては、入札の実施について定めた「民間競争入札実施要項」を作成し、これに基づき実施している。この要項は、公共サービス改革法第3条の基本理念をふまえ、事業者が業務実施にあたり求められる達成すべき包括的な質や個別業務の質をはじめ、参加要件や評価方法、スケジュール等が明示されている。これらは事業者が参加可否を判断する際の重要な要素となっている。

(3) 各国営公園の包括的な質

包括的な質は、基本的な方針、主要事項、達成すべ

き質から構成されている。基本的な方針は、一部異なる公園はあるが、概ね「本業務を通して、公園の理念を多くの公園利用者が実感できるような公園利用を可能とする」となっている。主要事項や達成すべき質は公園特性に応じ設定されており、質の評価基準は、全て過年度実績が基本である。しかし、複数年の平均値を採用している場合や、ある一年の数値を採用している場合がある。以下、各項目別に公園毎の特性を示す。

なお本章の内容は公示前に実施された「ご意見募集」時の公示資料³⁾から作成している。

a) 公園利用者数の確保

臨海のみ施設入館者数であるが、その他は公園全体の入園者数が対象である(あづみの是有料区域のみ)。さらに、園内施設の入館者数を別途対象とする公園もある(沖縄、昭和、滝野、木曾三川、海の中道)。また、属性(昭和は平日限定、吉野ヶ里は東口入園者、臨海は小中学生、海の中道は障がい者・シルバー層)、居住地域(滝野、まんのう、海の中道)を絞る公園もあり各公園の特性が表れている。

b) 利用者満足度の向上

満足の定義は公園により異なるが、概ね公園運営に関する「満足」割合である。植栽に関する満足割合は武蔵と昭和の2公園で対象となっているが、イ号公園では臨海を除き全公園で求められている。また、昭和と武蔵では「収益施設の満足割合」、吉野ヶ里では「歴史施設としてのわかりやすさの満足割合」、臨海では「防災に関する行催事の満足割合」が対象である。

c) 地域特性を活かした植物管理

イ号公園(臨海除く)のみ「地域特性を活かした植物管理」が求められるが、概ね植栽・花修景に関する満足割合である。

d) 情報発信の充実

公園により定義が異なるが、全公園でマスコミによる報道件数とホームページ総アクセス数となっている。

e) 多様な利用プログラムの提供

ロ号公園の参加人数に対し、イ号公園は延べ参加人数となっている。また沖縄のみ開催種類も対象である。

対象となる利用プログラム等の行催事を内容や場所、規模等、限定する公園もある。内容では、沖縄(自然環境・歴史文化)、臨海(防災普及)、木曾三川(環境教育・歴史文化)、淀川(自然環境・歴史文化)。場所では、滝野(滝野の森)、木曾三川(河川環境楽園・自然発見館とアquareル[®]水郷パークセンター)、備北(公園全体及びそのうちひばの里)。規模では臨海(大規模)。開催方法では、沖縄(多様な主体と連携)、淀川(地域連携)、海の中道(主催、共催等)がある。

f) 地域との連携活動、市民との協働活動

沖縄と淀川では「多様な利用プログラムの提供」の

主要事項の中で「連携」について求められているが、臨海のみ別途主要事項として求められている。

(4) 参加要件と評価方法

企業と業務責任者には、総合公園以上の管理実績や統括責任者の経験年数など、それぞれ複数の参加要件が設定されている。公園に限定しない管理経験の実績を認める点は、概ね全ての公園で共通であるが、収益施設等運営業務に関しては、公園の特性に応じ対象にプールを含むなど、一部要件の追加や変更が見られる。

事業者の評価方法は「価格」及び「企画書」をもって入札し、総合評価によって得られた評価値の最も高い事業者に決定される。企画書は技術評価点、価格は価格評価点に換算され、その合計を評価値としている。

技術評価点は基礎点と加算点からなる技術点を60点満点から算出したもので、価格評価点は、予定価格に対する入札価格割合で算出(30点満点)したものである。また表2のとおり、技術点の配点割合はロ号とイ号で異なる。しかし基礎点は業務の最低水準を示し、基礎点の一つでも満たさないと失格になる。加算点は公園により満点に違いがあり、求められる企画提案項目数が異なることが要因である。臨海は公園特性により配点が他公園より低い項目が見られる。

表-2 基礎点と加算点の考え方

	ロ号	イ号	技術点区分
基礎項目	50点満点	50点満点	基礎点
	配点なし	10点満点	
加算項 (企画提案と改善提案)	吉野ヶ里、沖縄のみ 170点満点(その他 160点満点)	145点満点(臨海のみ 105点)	加算点

4. 市場化テストの入札からみた事業者参加の動向

(1) 入札結果

国営公園の市場化テストにおける入札は、ロ号が平成23年度、イ号が平成24年度に実施され、公表された入札結果(表-3)は次のとおり整理することができる。

a) 入札参加者数

3団体以上、入札に参加している公園は、関東地方整備局管内の5つの公園に集中している。各公園の年間入園者数や収益施設の売上にはばらつきがあるが、臨海を除き、予定価格が15億円以上となっている。また、1団体のみ参加は6公園となっている。

b) 落札者の応札率

落札者の応札率をみると、64.8%~99.996%まで公園により応札率の幅が大きい。特に、入札参加者数が複数の場合、応札率は低くなる傾向があり、一方で、

1社のみの場合、応札率は全て90%を超えている。

c) 落札者の技術評価点

落札者の技術評価点をみると、38.9点~52.1点と応札率同様に幅が大きい。特に、特定会社の技術評価点が40点未満の公園は入札参加者数が1社のみである。

d) 特定会社の構成

全17公園のうち16公園で共同体を構成しており、うち民間企業のみで構成するのは4公園である。

(2) 国営公園の運営維持管理業務の参加意向アンケート

関東地方整備局では、平成21年度に国営公園の運営維持管理業務の契約手続きを行った管内の3公園(あづみのとひたちは企画競争、臨海は市場化テスト)について、入札説明書の交付を受けた事業者に対しアンケートを行っている⁹⁾。

このアンケートから今回の参加意向は、ひたちでは、6社「おおいにある」9社「内容を見て判断」、あづみのみでは、3社「おおいにある」7社「内容を見て判断」となっており、「参加しない」の回答はなかった。

なお、入札説明書を受領した事業者は、あづみのが18社、ひたちが20社、臨海が23社になっている。各社の業態は造園施工、公園管理、展示・イベント、建設コンサルタント、消防、ビルメンテナンス、電気通信設備の7業態である。

5. おわりに

事業者の参加意欲は入札説明書を受領した業者数及びアンケート結果からみても高いといえる。ただし実際に入札に参加した団体は最高4団体で、関東に集中している。複数の団体が入札した公園は、応札率も低く3公園は60%台となっている。一方で、1団体の参加であった公園は6公園存在し、どの公園もその落札率は90%を超え、一部の公園においては技術評価点も低くなっている。

更に、市場化テストに基づく国営公園の運営維持管理業務の契約期間は3年と短いうえに、委託契約のため事業者の設備投資は制約を受けることから、収益施設の売上が低く、また、地区が複数に分かれるなど管理上非効率な公園は、事業者が参加する観点から魅力が低いと考えられる。今回の応募時では更に競争性が薄れる可能性があり、結果として公共サービスの低下が懸念される。このため、慎重な議論は必要であるが、契約期間、事業者の権限、インセンティブの付与等の設定により競争性を促進させ、多様な業態の事業者が入札に参加することで、事業者の様々な工夫が公共サービスの質を向上させ公園の魅力や価値の向上が期待できる。

表-3 各国営公園の公園概要と入札結果の一覧

公園略名	公園概要 ³⁾			予定価格 ²⁾ (3年計) (千円)	入札結果 ⁴⁾						
	供用面積 (ha)	年間 入園者数 (人)	収益施設 売上 (千円)		落札者					入札 参加 者数	特定会 社構成
					落札金額 (千円)	応札率 %	評価値	価格 評価点	技術 評価点		
沖縄	79.0	5,501,020	593,744	3,655,130	2,839,280	77.68	55.8962	6.6962	49.2000	2	財団系
武蔵	304.0	822,595	242,587	1,796,450	1,164,600	64.8	53.5970	10.5516	43.0454	4	民間系
昭和	165.3	3,700,827	1,458,451	2,315,170	1,509,600	65.2	57.4220	10.4386	46.9834	3	民間系
飛鳥	46.1	1,105,588	18,717	500,000	480,000	96.00	46.1230	1.2000	44.9230	1	財団系
吉野ヶ里	38.3	636,064	113,905	1,185,260	1,015,200	85.7	55.5200	4.3044	51.2156	2	財団系
滝野	395.7	600,562	131,576	1,982,370	1,853,760	93.5	50.2389	1.9463	48.2926	1	財団系
みちのく	321.9	719,351	163,980	1,178,430	1,114,000	94.5	52.6160	1.6402	50.9758	1	財団系
越後	300.0	457,001	不明	1,211,180	1,095,900	90.5	52.6115	2.8554	49.7561	2	財団系
臨海	6.7	80,668	2,489	253,870	186,794	73.6	49.8230	7.9264	41.8966	3	民間系
ひたち	191.9	1,459,807	342,998	1,750,180	1,512,000	86.4	53.2820	4.0827	49.1993	4	財団系
あづみの	106.0	435,268	53,004	1,707,010	1,194,000	69.9	51.4240	9.0159	42.4081	4	財団系
木曾三川	256.5	8,502,640	2,509	2,256,730	2,174,000	96.3	40.0250	1.0998	38.9252	1	財団系
淀川	240.0	4,985,017	84,180	1,056,560	1,038,000	98.2	46.1840	0.5270	45.6570	1	財団系
明石	81.8	597,641	不明	1,019,100	797,000	78.2	54.3910	6.5381	47.8529	2	財団系
備北	338.8	463,422	174,482	1,530,060	1,530,000	99.996	39.7760	0.0012	39.7748	1	民間系
まんのう	198.0	397,708	142,088	1,233,100	1,048,800	85.1	56.5838	4.4838	52.1000	2	財団系
海の中道	292.0	974,261	161,964	2,165,350	1,848,000	85.3	50.4600	4.3967	46.0633	2	財団系

※運駅管理の特性としては、沖縄は2地区、飛鳥は4地区、あづみのは2地区、木曾三川は13地区、淀川は41地区、明石は2地区に分かれている。また、沖縄・飛鳥・臨海・木曾三川・淀川は入園無料である。

※収益施設の売上は、過去3年平均値が海の中道、備北、昭和、武蔵、過去2年平均値がひたち、臨海、滝野、沖縄は平成21年度実績。それ以外はH22年度実績。各公園の特定会社の構成は、沖縄のみ単独でありその他の公園は共同体である。

参考文献

- 1) 国土交通省 都市局 公園緑地・景観課：国営公園の果たす役割
http://www.mlit.go.jp/crd/park/shisaku/p_kokuei/part/index.html
- 2) 国土交通省：官民競争入札等監理委員会 公共サービス改革小委員会 公物管理分科会説明資料，平成20年6月
<http://www5.cao.go.jp/koukyo/kanmin/kobutsu/2008/0624/080624-2-1-1.pdf>
- 3) 国土交通省 各地方整備局：国営公園の運営維持管理業務民間競争入札実施要項(案)に関するご意見募集で示された実施要項(案)、別紙資料及び別添資料、各地方整備局のホームページ

- 4) 国土交通省 各地方整備局：国営公園の「運営維持管理業務」民間競争入札に係る落札者の決定」、各地方整備局のホームページ
- 5) 国土交通省 関東地方整備局：国営東京臨海広域防災公園運営維持管理業務の契約手続きにおけるアンケートについて，平成22年10月
http://www.ktr.mlit.go.jp/city_park/shihon/city_park_shiho_n00000229.html
- 6) 国土交通省 関東地方整備局：「国営常陸海浜公園」および「国営アルプスあづみの公園」運営維持管理業務の契約手続きにおけるアンケートについて，平成22年9月
http://www.ktr.mlit.go.jp/city_park/shihon/city_park_shiho_n00000230.html

(2013.10.21 受付)

REPORT ON THE TREND OF BUSINESS ENTERING FOR MARKET TEST

Takashi KURIYAMA, Takashi KAWAMOTO, Naoko KAMATA and Masaharu DOI

Public Private Partnership (PPP) for public property's administration is actually practiced in the following subjects, such as, designated administrator, Private Finance Initiative (PFI), and Market Test. Market Test for the national government park was the first performance case of PPP for public property which belongs to the Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism.

Quantitative target achievement about the national park's control level is required as for quality of service by the business operator on Market Test for the national government park. Requirements for Qualification for Market Test for national government park permits diversified operator's, such as not only city park's administration practical accomplishment but also planting management experience. National government park's operational management also accept's for various business category's participation, from here onwards gain prominence to the public sector.

As the result of Market Test, some of parks' bid participant was only one operator and that situation was considered exiguous competitiveness. Improvement at appeal point and value of park by introducing incentive's outcome of the promotion of competition, and better service.