

指定管理者制度導入からみる  
都市公園マネジメントの研究  
—ステークホルダー間におけるパートナーシップの意義—

**A Study of City Park Management  
by Designated Manager System  
—Meaning of Partnership among Stake-holders—**

野 島 章 吾<sup>1</sup>・久 野 武<sup>2</sup>

Shogo Nobata and Takeshi Hisano

Recently, role of city parks have been diversified following the change of citizen's need. This thesis studies the role of city parks through researches in the past, interpretation of city park law, and case studies of city park management in other countries.

Adoption of "public private partnership" is popular within local government. Management of city parks is not an exception; designated manager system is adopted after the revision of city park law in 2004. This thesis clarifies the current situation and tasks of this matter through surveys to designated managers and local government officers. I found that the establishing the system to realize "local VFM" within city parks, which is the introductory target of designated manager system, is not sufficient, and that establishing this is one of the major tasks.

In this thesis, "construction of partnership among stake-holders in city parks" is proposed as one system. This aims for a higher effect of "city park VFM", as well as the realization of city parks that can contribute to improvement of citizen lives.

キーワード：都市公園、指定管理者制度、官民協働、関係団体、連携

**Key Words** : City Park, Designated Manager System, Public Private Partnership, Stake-holders, Partnership

---

1 株式会社クロスクリエイティブコア 代表取締役

2 関西学院大学総合政策学部教授

## 目次

1. はじめに.....	41
2. 都市公園の現代事情.....	42
2-1 都市公園の役割.....	42
2-2 指定管理者制度導入の背景.....	43
3. 課題の分析—事例研究から—.....	45
3-1 石川県中央公園.....	45
3-2 兵庫県明石西公園.....	51
3-3 京都府鴨川公園.....	54
4. まとめ—都市公園におけるVFMの実現と課題解決のために—.....	64
4-1 石川県中央公園.....	64
4-2 兵庫県明石西公園.....	66
4-3 京都府鴨川公園.....	68
4-4 まとめ.....	70

## 1. はじめに

日本政府、及び地方自治体は、バブル経済とその崩壊を経た今日、合わせて800兆円<sup>3</sup>を超える財政赤字を抱えている。こうした財政赤字の解消を目指し「官から民へ」というスローガンのもと、「小泉構造改革」以降、指定管理者制度をはじめ、多くの官民協働政策が展開されてきた。官民協働政策<sup>4</sup>は、「PPP: Public Private Partnership」<sup>5</sup>ともいわれ、民営化・PFI(Private Finance Initiative)・指定管理者制度・公有資産の民間企業への売却など多岐に渡る。特に指定管理者制度は、対象となる公共施設の規模によっては、地方の中小・零細企業やNPOも参入でき、地域経済の活性化や新たなビジネスチャンスとして注目を集めている。

指定管理者制度は、公の施設の管理・運営に関して、2003年の地方自治法一部改正を受け「管理委託制度」にかわって導入された。これにより行政主体が出資して設置された公益法人に留まらず、民間企業やNPOであっても、公の施設の管理・運営を代行できることとなった。また、指定管理者制度においては、指定管理者に使用許可権が与えられ、管理委託制度下に比べ幅広い権限を管理者に認めている。

これに伴い、2004年には都市公園法も一部改正され、指定管理者制度は都市公園でも導入されることとなった。都市公園については、1956年に制定された「都市公園法」の中で意義が示され、設置

や管理にかかる事柄が定められている。この他、国土交通省・都市地域整備局・公園緑地課が、都市公園の重要性について「都市環境の改善、都市の防災性の向上などに寄与する」と述べている。加えて、近年では市民コミュニティの醸成や市街地活性化への貢献、あるいは利用者の健康増進の場として利用されることも多く、都市公園の存在は市民生活に様々な場面で影響を及ぼすものと考えられている。したがって、このような都市公園において、新たに指定管理者制度が導入され、それによって従前と比べどのような変化があったのかという点には十分な検証が必要であろう。これが不十分であれば、都市公園への指定管理者制度導入が政策的に失敗する恐れがあると同時に、都市公園マネージメントにも負の影響を与えかねない。

そこで、次の2点を本稿の目的とし論述する。

- ① 指定管理者制度が導入された都市公園、導入されていない都市公園を包括的に考察し、その現状と課題を明らかにする。
- ② ①で抽出された課題の解決と指定管理者制度導入の目的である“公共のVFM(Value For Money)”<sup>6,7,8</sup>をひとまとめの政策目標とし、これをいかに実現させていくべきか、考察を加えるとともに、その手法を提案する。

これにより、今後の都市公園マネージメントにおける方向性を示す。

なお、本稿における「市民」とは、都市公園を利用する市民(公園利用者)をはじめ、日常生活

3 国債および借入金並びに政府保証債務現在高(2008)、財務省ホームページ <http://www.mof.go.jp/gbb/2006.htm> 2008.10.1閲覧

4 官民協働は、引用・参考文献の記述に合わせて、PPPあるいは公民連携と言い換える場合があるが、これは本稿では同義として扱う。

5 PPPは、1997年英国における政権交代時、それまでの保守党政権との差別化を図るために、労働党が用いた新たな呼称とも言われるが、本稿では官民協働と同義として捉える。(野田由美子 「PFIの知識」 日本経済新聞社 2003 P.21)

6 VFM(Value For Money)：内閣府が作成した「VFMに関するガイドライン」によると「支払に対して最も価値の高いサービスを提供する」という考え方であると説明されている。また、稲澤は「投入→活動→結果→成果」という論理モデルを活用して、投入の最小化、結果と投入の比の最大化、成果と結果の比の最大化を図ることを目指すことと述べている。ともに、要約すると「最大の成果を最小のコストで得ること」がVFMの目指すところであると言える。

7 「VFM(Value For Money)に関するガイドライン 平成13年7月27(平成20年7月15日改定)」 内閣府ホーム [http://www8.cao.go.jp/pfi/guideline3\\_v.pdf](http://www8.cao.go.jp/pfi/guideline3_v.pdf) 2008.10.1閲覧

8 稲澤克祐 「自治体への市場化テスト導入に関する試論-契約におけるサービス・レベルの観点からの考察-」『ビジネス&アカウンティングレビュー Business & accounting review』 Vol.1No.1 2006 P.45-P.57

空間の中に当該公園が含まれる近隣住民を指しており、広義に使用する。この中で「公園利用者」を狭義に使用する。公園利用者は、通り抜けを含み、公園内にある施設を利用する人々を対象としている。通り抜けについては、施設間の距離の短縮や公園内の街灯による自身の安全確保が動機と考えられ、これは公園マネージメントに関わる点である。そこで本稿では通り抜けも公園利用者に含まれることとした。

「ステークホルダー」は、本来、ある存在の利害関係者を指す(ジーニアス英和辞典より)が、近年では企業のCSRのステークホルダーとして環境や地域、国際社会が含まれ<sup>9</sup>広義に使われている。したがって、本稿においては、都市公園のステークホルダーを公園利用者や近隣住民などの利害関係者だけでなく、周辺地域や環境、あるいは公園のマネージメントに参画できる主体を含めて定義する。

また、都市公園「マネージメント」は、該当する都市公園の管理・運営・維持・利用・システム構築などの行為全般を指す。この中で、主に公園施設の維持や清掃、また植栽や剪定といったハード面に関わる行為を「管理」とし、市民参加プログラムの企画・実行、イベントの開催といったソフト面に関わる行為を「運営」として使用する。しかしながら、中性的な行為(例えば、市民参加プログラムによる清掃や草引きなど)も見られるため、その場合は状況に応じて記述する。

研究は、関連する先行研究や図書のサーベイ、法律・条例の解釈、地方自治体が公開している資料の精査によって行った。また、事例を選定し、当該公園でフィールドワークを実施するととも

に、マネージメントに関わる主体である自治体職員や指定管理者にヒアリング調査を実施、考察を加える手法で行った。

## 2. 都市公園の現代事情

### 2-1 都市公園の役割

都市公園の役割について、都市公園法は、第1章・第1条において「公共の福祉の増進に資する」としているが、これについていくつかの解釈を紹介する。まず、平野侃三<sup>10</sup>は「地域環境の改善を目指すものであり、かつ、地域住民の利用を通じて健康で健全な社会の形成、更には、地域住民の参画による住民意識の改善、持続可能な社会に向けての意識の転換という重要な使命を有している。」としている。他方、山本三郎<sup>11</sup>は「市民の憩いの場、くつろぎと安らぎの場として都市生活が健全に営まれるための必須の役割を持つ。また、ヒートアイランドや温暖化の抑制、防災、伝統文化の継承など都市の環境、文化装置としての役割が基本的な使命である。」と述べている。両氏のこの解釈からは、都市公園がその場に存在し適切に管理されることで果たされる役割と、都市公園を有効に利用することで果たされる役割とに区分できることが分かる<sup>12</sup>。また、佐藤圭二・杉野尚夫<sup>13</sup>は、都市公園・都市緑地の効果には「存在効果」と「利用効果」があると述べている。佐藤・杉野両氏は、「存在効果」の主なものとして、地域生態系の保全・都市環境の調節・災害防止・景観構成・史跡、文化財、天然記念物の保護・都市の発展形態の規制、誘導を挙げており、「利用効果」は災害避

9 三井住友海上グループホールディングスホームページ CSR・行動憲章 <http://www.msig.com/csr/concept/charter/index.html> 2008.12.12閲覧

10 平野侃三 東京農業大学名誉教授

11 山本三郎 財団法人東京都公園協会

12 増田昇 「特集『公園管理の評価とこれから』にあたって」『ランドスケープ研究』VOL.71NO.1 2007 P.1-P.2

13 佐藤圭二、杉野尚夫 『新・都市計画総論』鹿島出版会 2003 P.71

難・レクリエーション・コミュニティ活動などによって高まるとしている。加えて、筆者が行った地方自治体の公園緑地課へのヒアリング調査でも「都市公園は存在することにも意義があり、利用者数の増減などだけでは、その良し悪しを判断できない。」(石川県・土木部公園緑地課担当者談)という話を聞くことができた。ここでも都市公園には「存在することで果たされる役割」と「市民の利用によって果たされる役割」があることが示唆されていた。

こうしたことから、都市公園の「存在効果」「利用効果」をともに高めることが、都市公園法第1章・第1条の「公共の福祉の増進に資する」ための指針であり、都市公園の役割であることが分かる。

これを踏まえて、都市公園の役割をより具体的に見てみる。すると、それが時代とともに変化していることが分かる。例えば、江戸時代、都市公園にかわる市民の屋外娯楽の場所は、寺社境内や辻、花の名所で、これらは盛り場として活気づいていた<sup>14</sup>。ここには、現在の都市公園のように環境改善への寄与は求められていない。その後、明治時代に入り1873年の太政官布達によって公園制度が整備されたが、これは欧風化政策の一環であり、市民が必要性を訴えたものではなかった<sup>15</sup>。したがって、ここで整備された都市公園は盛り場的機能を含んでいない。しかしながら、現在では市民生活全般が欧風化されており、公園で読書する人、ランニングしている人を多く見かける。こういった公園利用者は、公園が盛り場的な色合いを強めることを快く思わないだろう。一方、近年

我が国では、市民の高いニーズを背景にオープンカフェが増加し、都心のにぎわいを創出するとともに、公園内に設置されているケースも見られる<sup>16, 17</sup>。こうしたことから現在の都市公園では、他人の干渉を受けないことを前提とした公園利用と、他人とのコミュニケーションを前提とした公園利用があると言える。

## 2-2 指定管理者制度導入の背景

指定管理者制度が、公共のVFMの実現を目的として導入されたことは先に述べた<sup>18</sup>。ここでのフローは、民間企業などのノウハウを活かすことで、公共サービスの質を向上させ、公共施設の集客力、ひいては収益性を高めて財源を確保し、その上で公共施設のマネージメントを行い、最終的には財政支出の抑制を図るということになる。

しかし、様々な種類・形態の公共施設があるものの、都市公園は有料施設を持たないものが多く、したがって収益性が乏しいことから、指定管理者によるマネージメントには適していないという見方がある。これは、有料の公共施設であれば指定管理者のノウハウを活かすことで集客力が向上、収益の増加が期待できるが、都市公園のような無料開放施設の場合、集客力の向上が収益の増加とは比例せず、指定管理者の努力が反映されないということである。言い換えると、指定管理者がマネージメントする都市公園の収益は、

$$\text{収益} = (\text{指定管理料}) - (\text{事業経費})$$

となる。すると、自ずと指定管理者の努力の中心は、事業経費の削減を目指すものになり、指定

14 小野佐和子 『こんな公園がほしい-住民がつくる公共空間-』 築地書館 2001 P.7

15 前田博、進士五十八 「都市公園管理史における指定管理者制度導入の意味」 『東京農業大学農学集報』 Vol.53No.3 2008 P.274-P.282

16 篠原修、北原理雄、加藤源、他著(←篠原修ほか) 『公共空間の活用と賑わいまちづくり』 芸出版社 2007

17 渡辺直、宮脇勝、北原理雄 「都市公園のオープンカフェ利用に関する研究-千葉市『都市景観市民フォーラム』での実践的試みを通じて-」 『日本建築学会大会学術講演梗概』 2001 P.9-P.10

18 内閣府政策統括官(経済財政分析担当) 「指定管理者制度の導入効果-施設の支出と収入にどの程度の効果があるのか-」 2008 P.1 (内閣府ホームページ <http://www5.cao.go.jp/keizai3/2008/1210seisakukada03-1.pdf>) 2008.12.21閲覧

管理者制度の導入目的であるVFMが実現されるのか疑わしくなってくる。すなわち「安かろう、悪かろう」である。

こうした状況下にもかかわらず都市公園に指定管理者制度が導入された理由は三つある。まず、国から地方自治体への強い要請があったこと、次に公園利用者のニーズの変化に対応すべく民間のノウハウを注入すべきと判断されたこと、そして三つ目は地方自治体の逼迫した財政状況を改善する一因として期待されたことである。これは、石川県庁や兵庫県庁へのヒアリング調査から分かった。さらに、このヒアリング調査では、国の主導の下、指定管理者制度を都市公園に導入したものの、管理者の選定や評価に関するルールの策定は地方自治体に一任され、導入当初は自治体職員の業務量が増大したということが分かった。ここから、国と地方自治体の間には、制度導入に意識差があったことが伺える。

他方、図2-1は、「指定管理者制度導入のねらいは何か」ということで自治体職員にアンケート調

査を実施し、まとめられたグラフである。このグラフでは、指定管理者制度の導入のねらい／優先順位1位について、60%近い回答者が「施設運営の効率化(財政支出の削減)」としていることが分かる。これは、「施設サービスの向上(営業時間・接客対応)」を優先順位1位と答えた回答者(28.3%)の二倍以上である。地方自治体の制度運営の目的が、財政支出の削減を重視したものになっていることが分かる。また、指定管理者へのヒアリング調査の中でも「次期の指定管理者募集の際には、現行よりも減額した指定管理料の提示を行政側から求められている」という話を聞くことができた。地方自治体の逼迫した財政状況を鑑みれば、必然的に財政支出の削減を重視した制度運営に偏りがちになるものと考えられるが、経営努力の末に指定管理料内で公園マネージメントを行ったにもかかわらず、それによる黒字分を差し引いた金額で次期の指定管理料の提示を求められるのであれば、民間の参入意欲は著しく減退する。

財政支出の削減を目指すことは、指定管理者

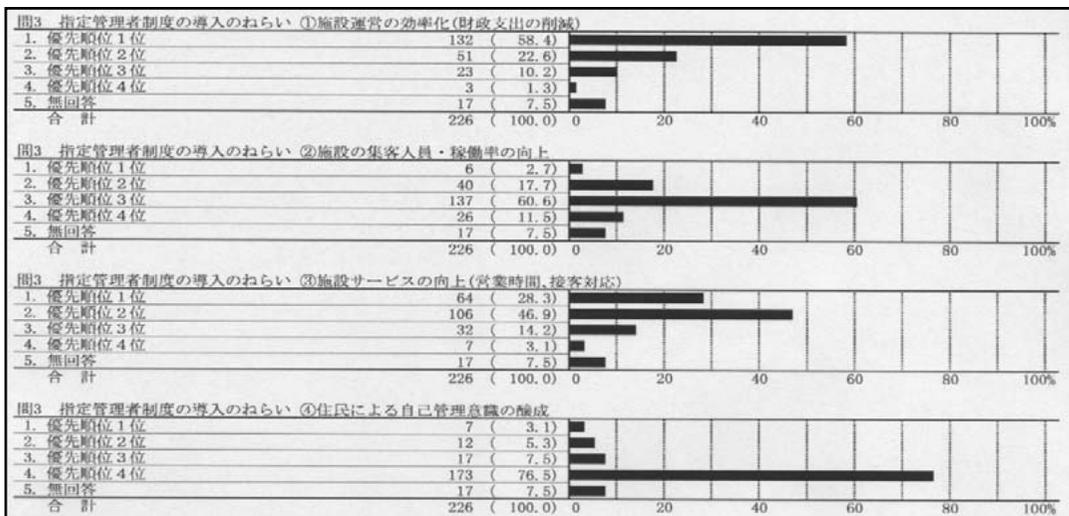


図2-1 指定管理者制度導入のねらい(自治体職員対象アンケート調査)<sup>19</sup>

19 「平成16年度：指定管理者制度導入における実務課題アンケート調査・集計結果」 日本能率協会・自治体経営革新センターホームページ <http://www.jma.or.jp/public/lg/koukai.html> 2008.5.18閲覧

制度導入のねらいの一つではあるが、これに傾倒しすぎると、指定管理者に負担させるリスクとリターンの不適合を招くだけでなく、極端な経費削減が公園マネジメントの質を低下させることにもつながりかねない。あくまでも、指定管理者制度の導入は、支払いに対して最も価値の高い公共サービスを供給するというVFMの実現が目的である。現行の都市公園における指定管理者制度の運用は、いささか「価値の高いサービスを供給する」という点が、軽視されていると判断せざるを得ない。

ここまで、都市公園の現代事情、その役割、また指定管理者制度の導入背景を述べた。

次に、石川県中央公園・兵庫県明石西公園・京都府鴨川公園を事例に現状と課題を報告する。これら3公園を研究事例とした理由については次の通りである。

まず、石川県中央公園は、中心市街地に設置されており、その利用者は市内全域の住民である。また、隣接している商店や祭りなどのイベントを企画・運営している公官庁とも密接な関係にある。次に、兵庫県明石西公園は、周辺部が住宅地であり、多くの公園利用者が近隣の住民である。第三の事例の京都府鴨川公園は、前述した2公園両方に見られる周辺環境の中にあり、これら3公園はともに都市部<sup>20</sup>に存在している。こうした特徴を踏まえ、この3公園を事例として取り上げ、包括的な検証を行うことで、都市部における都市公園の普遍的な現状と課題が明らかになるものと予測した。

### 3. 課題の分析—事例研究から—

#### 3-1 石川県中央公園

金沢市の中心市街地に所在する石川県中央公園(以下、中央公園)のマネジメントには、指定管理者(以下、管理者)の創意工夫が見られた。管理者は、中央公園と本多の森公園の2公園を請け負っているが、調査対象を明確にするために、本稿では中央公園のみを取り上げることとする。中央公園の基本情報は表3-1の通りである。

#### 石川県中央公園(補足情報)

◆時間帯別の利用者層(自主事業開催時以外に清掃員がカウント)

➢午前中……年配者

➢昼食時……20～30代の会社員・OLが昼食をとる場として利用

➢夕方……近隣住民(犬の散歩、散歩、ランニングなど)

➢夜……通り抜け

以下、管理者の特徴的な取り組みについて報告する。

#### 自主事業を活用した利用促進策の展開

中心市街地の都市公園には、集客力を向上させ、市街地のにぎわい創出に寄与することが求められる。そこで、当該公園の管理者が主催する自主事業は、幅広い年齢層を対象とし、中心市街地活性化に根差した内容になっている。

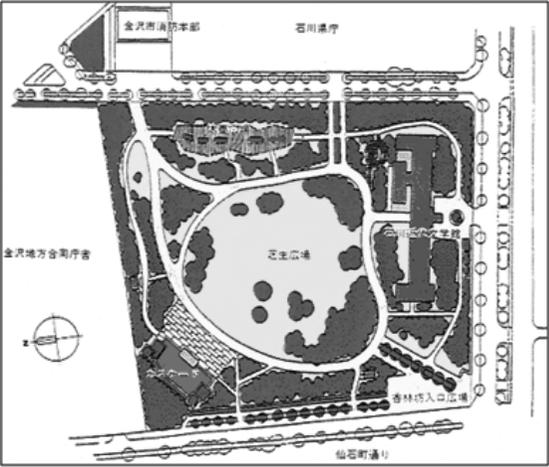
自主事業は、月に1回程度企画されており、気候の良い春・秋は隔週ペースとなっている。また、管理者は自主事業の目的を集客に加えて、多くの公園利用者から意見を聞くこととしており、

20 本稿における都市部について：藤田ら、また田村は下記文献の中で、都市とその他の区域との線引きは、様々な概念が存在しており困難だと述べている。したがって、本稿では、住宅や商店、あるいは企業などが土地利用の大半を占める場所を都市部とした。

藤田弘夫、吉原直樹 『都市社会学』 有斐閣 1999 P.23

田村明 『現代都市読本』 東洋経済 1994 P.10

表3-1 石川県中央公園の基本情報<sup>21,22</sup>(脚注21・22を引用、参照し筆者作成)

基礎データ																																					
所在地	金沢市広坂2丁目																																				
開設年月日	1968年																																				
面積	3.3ha																																				
公園種別	地区公園																																				
主要施設	芝生広場、休養広場、カスケード、近代文化館																																				
規制法	都市公園法、石川県都市公園条例																																				
歴史	加賀藩が文正5年(1822年)に学問所を置いて以来、明治20年(1887年)には第四高等学校が設置されるなど、学問の場所として長く金沢市民に親まれてきた。現在は、その跡地を金沢の都心核にふさわしい公園として再整備している。																																				
公園マップ																																					
管理状況																																					
施設所管課	石川県土木部公園緑地課 (現場監督: 金沢城・兼六園管理事務所)																																				
指定管理者	植宗・吉村グループ 代表者 榑植宗園																																				
指定管理期間	2006年4月1日～2007年3月31日(現在も同管理者が2008年4月1日～2011年3月31日指定期間で管理中)																																				
管理費 (2006年度 収支決算)	<table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="4">(千円)</th> </tr> <tr> <th colspan="2">収入</th> <th colspan="2">支出</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>管理料</td> <td>31,000</td> <td>人件費</td> <td>5,166</td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td>光熱水費</td> <td>4,106</td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td>修繕費</td> <td>205</td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td>植栽等管理費</td> <td>14,600</td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td>その他</td> <td>7,057</td> </tr> <tr> <td>合計</td> <td>31,000</td> <td>合計</td> <td>31,134</td> </tr> <tr> <td>収支差額</td> <td>-134</td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	(千円)				収入		支出		管理料	31,000	人件費	5,166			光熱水費	4,106			修繕費	205			植栽等管理費	14,600			その他	7,057	合計	31,000	合計	31,134	収支差額	-134		
(千円)																																					
収入		支出																																			
管理料	31,000	人件費	5,166																																		
		光熱水費	4,106																																		
		修繕費	205																																		
		植栽等管理費	14,600																																		
		その他	7,057																																		
合計	31,000	合計	31,134																																		
収支差額	-134																																				

21 県営都市公園探索マップ 石川県庁ホームページ <http://www.prefishikawa.jp/index.html> 2007.7.15閲覧22 「中央公園・本多の森公園の平成18年度管理状況」 石川県ホームページ <http://www.prefishikawa.jp/gyoukaku/shiteikanrisya/h19/hyouka2.html> 2008.8.15閲覧

## S. Nobata and T. Hisano, A Study of City Park Management by Designated Manager System

管理業務	使用する者への利便の提供に関する業務	施設の使用受付、案内等の接遇向上、利用者の苦情・意見の把握・対応、その他特記事項(園内施設の案内看板を設置、利用者に対応した早朝時間帯での清掃作業等の実施)																								
	利用の促進に関する業務	自主事業の企画・実施、施設の情報提供、広報、広告、周辺地域、関係機関との連携・協同の推進																								
	使用の許可に関する業務	使用許可、使用料の徴収、納入																								
	施設、設備及び備品の維持管理及び修繕に関する業務	清掃、保守点検、警備、小規模修繕																								
	(その他知事が必要と認める業務)	緊急時の対応・安全管理などの危機管理、個人情報の管理																								
入園者数	・簡易飲食施設(利用者数12,158人) ・植物展示販売(参加者数1,500人) ・音楽イベント(参加者数1,500人)																									
<b>その他</b>																										
オープンカフェの利用状況(利用人数)	(単位:人)																									
	指標	H17年度(参考)	H18年度	前年度比	増減理由																					
簡易飲食施設(オープンカフェ)	-	12,158	皆増	H18年度新規取り組み																						
評価結果	<table border="1"> <thead> <tr> <th>評価項目</th> <th>結果</th> <th>所見(工夫、改善点)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>①サービスの維持・向上に向けた取組みが行われているか。</td> <td>A</td> <td>利用者アンケート調査によって、利用者の声を運営に活かすことでサービスの質を向上させている。</td> </tr> <tr> <td>②利用促進に向けた取組みが行われているか。</td> <td>A</td> <td>・都心の賑わい創出に寄与する簡易飲食施設(オープンカフェ)の設置など、公園のイメージアップ、利用者増に向けた取り組みを高く評価。</td> </tr> <tr> <td>③施設、設備及び備品の維持管理及び修繕が適切に行われているか。</td> <td>A</td> <td>・造園技術を活かし、仕様書等に基づく適切な管理や施設機能向上への取り組みが評価される。</td> </tr> <tr> <td>④緊急時の対応・安全管理などの危機管理が適切に行われているか。</td> <td>B</td> <td>・非常時の連絡体制やマニュアルが定められ、安全対策が適切である。</td> </tr> <tr> <td>⑤適切な管理運営を行う組織・体制か。</td> <td>B</td> <td>・適切な職員の配置がなされており、業務に関する研修・講習が十分なされている。</td> </tr> <tr> <td>⑥その他、必要と認める事項(例:苦情処理、個人情報保護)</td> <td>B</td> <td>・苦情等への迅速な対応、個人情報保護は、概ね適正。 ・占用、行為許可等にかかる連絡調整は概ね適正。</td> </tr> <tr> <td>総合評価</td> <td>A</td> <td>・都心に立地する公園の特性を活かす管理運営がなされており、今後も賑わい創出やイメージアップにつながる取り組みに期待する。</td> </tr> </tbody> </table>	評価項目	結果	所見(工夫、改善点)	①サービスの維持・向上に向けた取組みが行われているか。	A	利用者アンケート調査によって、利用者の声を運営に活かすことでサービスの質を向上させている。	②利用促進に向けた取組みが行われているか。	A	・都心の賑わい創出に寄与する簡易飲食施設(オープンカフェ)の設置など、公園のイメージアップ、利用者増に向けた取り組みを高く評価。	③施設、設備及び備品の維持管理及び修繕が適切に行われているか。	A	・造園技術を活かし、仕様書等に基づく適切な管理や施設機能向上への取り組みが評価される。	④緊急時の対応・安全管理などの危機管理が適切に行われているか。	B	・非常時の連絡体制やマニュアルが定められ、安全対策が適切である。	⑤適切な管理運営を行う組織・体制か。	B	・適切な職員の配置がなされており、業務に関する研修・講習が十分なされている。	⑥その他、必要と認める事項(例:苦情処理、個人情報保護)	B	・苦情等への迅速な対応、個人情報保護は、概ね適正。 ・占用、行為許可等にかかる連絡調整は概ね適正。	総合評価	A	・都心に立地する公園の特性を活かす管理運営がなされており、今後も賑わい創出やイメージアップにつながる取り組みに期待する。	<p>○評価基準</p> <p>A(優): 従前の管理水準や仕様書等に定める水準を上回っている</p> <p>B(良): 従前の管理水準や仕様書等に定める水準を十分に実施している</p> <p>C(可): 従前の管理水準や仕様書等に定める水準を概ね実施しているが、一部改善を期待する部分がある</p> <p>D(不可): 従前の管理水準や仕様書等に定める水準を下回っている</p> <p>○総合評価</p> <p>A(優): 適正であり、優れた実績をあげている</p> <p>B(良): 適正である</p> <p>C(可): 概ね適正であるが、一部改善を期待する</p> <p>D(不可): 改善が必要である</p>
	評価項目	結果	所見(工夫、改善点)																							
①サービスの維持・向上に向けた取組みが行われているか。	A	利用者アンケート調査によって、利用者の声を運営に活かすことでサービスの質を向上させている。																								
②利用促進に向けた取組みが行われているか。	A	・都心の賑わい創出に寄与する簡易飲食施設(オープンカフェ)の設置など、公園のイメージアップ、利用者増に向けた取り組みを高く評価。																								
③施設、設備及び備品の維持管理及び修繕が適切に行われているか。	A	・造園技術を活かし、仕様書等に基づく適切な管理や施設機能向上への取り組みが評価される。																								
④緊急時の対応・安全管理などの危機管理が適切に行われているか。	B	・非常時の連絡体制やマニュアルが定められ、安全対策が適切である。																								
⑤適切な管理運営を行う組織・体制か。	B	・適切な職員の配置がなされており、業務に関する研修・講習が十分なされている。																								
⑥その他、必要と認める事項(例:苦情処理、個人情報保護)	B	・苦情等への迅速な対応、個人情報保護は、概ね適正。 ・占用、行為許可等にかかる連絡調整は概ね適正。																								
総合評価	A	・都心に立地する公園の特性を活かす管理運営がなされており、今後も賑わい創出やイメージアップにつながる取り組みに期待する。																								

それによつて的確に利用者のニーズを捉えた公園マネジメントができるようになると考えている。さらに、これが結果として公園利用者や行政からの評価を高めることにつながり、指定管理を継続して行うことができれば、自主事業の企画ノウハウ、経費削減に関する情報などが蓄積され、公園マネジメントのレベルが全般的に高まるということであった。

このように中心市街地に在る都市公園においては、集客力の向上が公園の効率的なマネジメントのみならず、周辺部のにぎわい創出、ひいては都市の魅力づくりへと貢献するものであり、公園マネジメントの重要なテーマとなっている。以下では、中央公園で行われている自主事業について具体的に述べる。

#### ◆オープンカフェの設置

指定管理者制度導入後、新規事業として出店し、園内の事務所同様の役割を担った。この取り組みは、地元テレビ局や新聞社で報道され、公園の認知度を高める効果があった。しかしながら、採算性の面から現在は営業を停止しており、再挑戦は難しいとのことである。

#### ◆植物展示販売

管理者の本業でもある植物展示販売(苗木、花の販売、生け花などの展示)を公園内で行い、利益を公園管理費に充当している。また売れ残った商品は、花壇の世話をしているNPOに無償で譲与し、協働事業を推進している。加えて、中心市街地には切り花の販売店はあるものの、低木や苗木を販売している店舗は少ないため、市民が公園に足を運ぶきっかけを作るといふ狙いもある。

#### ◆その他の自主事業

- ・障害者福祉施設、老人福祉施設との共同イベント(写真3-1)



写真3-1 高齢者が作成した小物展示会<sup>23</sup>



写真3-2 子供クラフト教室の様子<sup>24</sup>

- ・NPOとの共同イベント(子供向けのクラフト教室など)(写真3-2)
- ・フリーマーケット

これらの自主事業は、年齢層や関心に偏りが生じないように工夫されているため、石川県の指定管理者募集要項にある『県民の平等な利用の確保』の実践にもつながっている。

#### 公園の維持・管理に関して

公園の維持・管理に関して、指定管理者制度導入に合わせて石川県と管理者が特に注力している点に危機管理が挙げられる。この具体的な内容は以下の通りである。

- ・台風接近時など、強風が予測される場合、枯れ枝・折れ枝を除去し、人身・物損事故を予

23 (株)植宗園提供

24 同上

防している。

- ・過去に公園内の高木に落雷が発生していたため、雷鳴が聞こえた際は公園内への立ち入りを禁止したい旨を石川県に提示、協議している。
- ・安全責任者が1日に1回巡回している。
- ・非常時における連絡網を作り、対応をマニュアル化した他、清掃員全員が携帯電話を所持し、メール、あるいは電話で重要事項を伝えている。緊急でないものに関しては、日報によって連絡(あの松の枝が折れそう…など)を密にしている。
- ・指定管理者制度移行前に、見通しを悪化させていた公園周囲(垣根)の樹木を石川県が相当数撤去した(古い公園の設計では、公園を囲うように植え込みや高木が植えられていることが多い)。
- ・中央公園は夜間の通り抜け利用者が多いため、光量の大きいメタルハライド電球を採用し照明を確保した。

しかしながら危機管理を十分に行うためには、一定額の経費が必要となる。当該公園は、こうした経費をその他の事業を効率化することで捻出している。以下、事業を効率化した点を紹介する。

- ・樹木医とグリーンアドバイザーの提案により、公園内の植栽管理を効率化している。
- ・カスケード(滝)のポンプ2台に高額な電気代がかかっていたが、ポンプ1台であっても滝の水量は変わらなかったため、現在は2台のポンプを片方ずつ交互に動かすことで、消費電力を大幅に抑えている。(ポンプを2台備え付けているのは、予備機能の理由から)

さらに経費削減においては、人件費をいかに抑制するかが重要な課題となる。当該公園では、県側からの要請を受け、以前管理していた石川県の

公益法人の嘱託・パート職員を再雇用し、迅速な管理業務の移行を可能にした。これらの職員は継続して働きたいという意志があった6名で、指定管理者の植宗・吉村グループ内で振り分けて採用した。面接を行った上での採用であり、指定管理者制度導入以前より4名減少している。

## 課 題

石川県が公開している「指定管理者制度導入施設管理状況および評価の詳細(平成18年度から公開)」<sup>25</sup>を見ると、年度によって若干の差異はあるものの、中央公園を含め、指定管理者制度が導入されている13都市公園の内約半数が、収支赤字、あるいは利益なしとなっている。残りの半数でも年間10万円を越える利益が上がっているのは1~3公園程度である。一方、ここで公開されている情報は、「公園管理における収支状況」のみであり、指定管理者の収益がいくらになっているのかは不明である。つまり、現在公開されている情報だけでは、指定管理者として都市公園のマネージメントを実施するにあたって、民間企業の関心の対象である収益の確保が可能であるか否かまでは判断できない。管理者の収益額を公開することは、次期の管理者選定に際して応募団体への重要な情報になるだけでなく、公園管理費へ充当できる金額が明確になり、適正な指定管理料の算出にも役立つ。

しかし、こうした指定管理者の収益を公開するに当たっては、管理者の努力の成果として管理者(企業であれば利益として)に配分すべき金額と公園管理へ充当すべき金額との線引きが難しい。つまり、管理者の利益を過大に認めれば、都市公園の公共性を失うことが懸念されるし、公園管理へ充当すべき金額を過大にすると、指定管理者の

25 「平成18年度 指定管理者制度導入施設管理状況および評価の詳細」 石川県ホームページ <http://www.prefishikawa.jp/gyoukaku/shiteikanrisya/h18/hyouka2.html> 2008.8.5閲覧

努力を妨げる(意欲の低下、参入団体の減少など)恐れがある。ここで、岡山県では「指定管理者制度運用の手引き」の中で、指定管理料について次のような基準を設けているので紹介する。

『指定管理料については、次の手順により算定を行うこととする。また、指定管理料については、制度導入の趣旨からも、原則として、精算行為は行わず、指定管理料の増減も行わないこととする。ただし、収支決算の結果生じた剰余金の取扱いについては、あらかじめ、協定書においてその一部を県に納入させることを義務付けるなど、指定管理者が過度の収益を得ることのないよう、過去の管理実績等を踏まえつつ、その取扱いについて慎重な検討を行うこととする。』<sup>26</sup>

例えば、岡山県総合グラウンドの場合は、表3-2のように、平成18年度の収支決算黒字分(28,004,616円)の半分(14,002,308円)を県に納入し

ている。

石川県中央公園で行われていた自主事業の多くは、“収益”よりも“集客”を優先するものであった。中央公園の役割を踏まえれば、こうした集客重視の公園管理は高い評価を得られる。また、当該公園は中心市街地にあり、都心核にふさわしい公園であることが求められている。その意味においても“集客重視”を公園マネジメントにおいて掲げることは重要である。「金沢中心市街地活性化基本計画」<sup>28</sup>の中心市街地の活性化に関する基本的な方針の中でも、都心の拠点を活用した「交流人口の増加」を課題として挙げている。

しかし一方で、先にも述べたように公園の収益力の向上は、VFMの実現にとって重要な役割を持つ。また、都心核たる中央公園で集客が図られ、周辺の商業施設がそれに比例して活性化すれば、BID(Business Improvement District)<sup>29, 30</sup>などの新制度導入のきっかけとなることも考えられる。こうして集められた潤沢な資金が、公園マ

表3-2 岡山県総合グラウンドの収支状況<sup>27</sup>

【管理に係る収支の状況】		(単位：円)	
収 入		支 出	
利用料金収入	80,192,073	人件費	108,747,005
県管理運営費	356,361,000	維持管理費	298,900,456
事業収入	1,586,550	自主企画事業費	2,487,546
委託料収入	35,852,250	修繕費	35,852,250
合 計 (①)	473,991,873	合 計 (②)	445,987,257
収支決算	28,004,616 (①-②)		
【特記事項】			
県への納付金：14,002,308円			

26 「指定管理者制度運用の手引き」 岡山県ホームページ [http://www.pref.okayama.jp/file/open/1224305330\\_91352\\_5968\\_15905\\_misc.pdf](http://www.pref.okayama.jp/file/open/1224305330_91352_5968_15905_misc.pdf) 2008.7.10閲覧

27 「指定管理者からの事業報告書概要」 岡山ホームページ <http://www.pref.okayama.jp/somu/gvokaku/shiteikanrisha/H18kohyou/057.pdf> 2008.5.12閲覧

28 「第2次基本計画」第3章中心市街地活性化の整備目標と基本方針3-1基本計画の整備テーマ」 金沢市ホームページ <http://www.city.kanazawa.ishikawa.jp/kasseika/new19/index19.htm> 2008.7.13閲覧

29 根本祐二 「地域再生に金融を活かす-公民連携の鍵を握る金融の役割」 学芸出版社 2006

30 BID: 地権者の合意に基づいてBID地区を指定し、地区内の地権者から負担金として、一定額を徴収し、その資金を地区内にある特定の公共施設の管理・運営に使用する制度。(同29 P.94)

ネージメントに投入されれば、より魅力的な公園づくりを可能にする。このように“集客”と“収益”の確保は、互いを補完する関係として、両立させることが求められる。また、マネージメント向上にかかる競争原理をいっそう働かせるためには、管理者メリットの存在を明示することが重要であり、この点からも“収益”の向上を目指すことには意義がある。

では、こうした公園の収益力をどのようにして

構築するか、4-1で述べる。

### 3-2 兵庫県明石西公園

住宅地や病院と隣接し、市民の日常生活と密接な関係にある兵庫県明石西公園(以下、明石西公園)では、市民生活に豊かさを提供しようという試みを複数見ることができた。これは管理者が、積極的に市民参加プログラムを展開しているもの

表 3-3 兵庫県明石西公園の基本情報<sup>31, 32, 33, 34, 35</sup>(脚注31~35を引用、参照し筆者作成)

基礎データ	
所在地	兵庫県明石市北王子町
開設年月日	1995年
面積	6.3ha
公園種別	地区公園
主要施設	フラワーガーデン、四季の森、出会いの広場、多目的広場、駐車場、テニスコート
規制法	都市公園法、兵庫県立都市公園条例
歴史	県の農業試験場の跡地利用の一環として、県立成人病センター、県立看護大学等とともに整備した公園。平成9(1997年)年に全園開園した。
公園マップ	

31 兵庫県県土整備部「明石西公園 指定管理者 募集要項(平成17年11月)」2005

32 兵庫県立明石西公園ホームページ <http://www.akashinishi-park.com/index.html> 2008.10.17閲覧

33 「兵庫県立明石西公園・甲山森林公園の指定管理者候補の選定について」兵庫県ホームページ <http://web.pref.hyogo.jp/contents/000030146.pdf> 2008.2.10閲覧

34 明石西公園指定管理者公募に係る質問の回答」兵庫県ホームページ <http://web.pref.hyogo.lg.jp/contents/000107012.pdf> 2008.10.5閲覧

35 兵庫県県土整備部まちづくり局公園緑地課「ひょうごの都市公園」2004 P.27

管理状況													
施設所管課	兵庫県国土整備部公園緑地課												
指定管理者	アメニス・津田・小西・日本管財 グループ 株式会社日比谷アメニス大阪支店 津田造園土木株式会社 小西造園株式会社 日本管財株式会社												
指定期間	2006年4月1日から2009年3月31日												
管理費(年間)	約43,000千円(指定管理者ヒアリング調査より)												
管理業務内容	施設管理	植物管理、建物管理、工作物管理、設備管理、有料施設管理、占用施設管理、清掃											
	運営管理	安全巡視、利用の指導、利用料金の徴収、利用の許可、利用の増進及び住民参画の取組											
	緊急時に対する措置	災害・事故に対する措置、警備、損害保険への加入											
	その他	自主事業の実施について、県への報告、県への損害賠償											
入園者数	合計:141,474(2006年度)、156,654(2007年度)												
		4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月
	2006年度	12,633	13,218	10,647	10,281	10,149	11,329	15,474	12,345	9,487	10,909	11,279	13,723
2007年度	15,283	18,229	12,520	12,167	10,860	12,948	13,561	16,311	9,852	9,878	10,343	15,002	
その他													
利用者満足度調査	調査対象の性別・年齢・職業を明らかにした上で、以下の内容でアンケートを実施した。 ・以下の①～⑤についての満足度を5段階評価で質問。 ①開館日・開館時間 ②施設・サービス内容(プログラム・展示・備品等) ③施設の清潔さ(清掃状況等) ④職員・スタッフの応対 ⑤施設全体の満足度 ・その他、施設の管理・運営についての意見収集。												

で、明石西公園の周辺環境、また主たる公園利用者に適合した公園マネジメントを目指している。

明石西公園の基本情報は表3-3の通りである。

#### 兵庫県明石西公園(補足情報)

平成19年度の予算の振り分けについては、植栽管理を含めた人件費が約6割、間接費・光熱費が約2割、維持管理費(材料代:道具、草花、肥料など)などが約2割となっている(管理者へのヒアリングによる)。

ここまで明石西公園における基本情報を示した。次に明石西公園における特徴的な公園マネジメントの内容について報告し、分析を加える。

#### 複数企業連携による指定管理の特性

明石西公園は、株式会社日比谷アメニス(以下、日比谷アメニス)を公園全体のマネジメントを統括するマネージャーとし、施設内の設備についてノウハウを持つ企業、また実際に植栽管理を担当する地元造園業者2社が連携し指定管理事業を請け負っている。これは、それぞれの強みを十分に発揮するという意味において有効な手段であり、また民間企業を含め幅広い団体に、公共施設の管理代行を認めた指定管理者制度のメリットを活用していると言える。特に、歴史の浅い指定管理者制度においては、経験や実績の差が、他者との比較において重要な意味を持つ。こうした状況にあって、全体を統括する日比谷アメニスは、制

度の登場以降、全国的に指定管理事業を展開している。したがって、明石西公園では、公園全体のマネジメントを統括する企業に一定の経験や実績があることで、信頼できる指揮系統の下、他の連携企業は自社の業務に取り組むという体制が構築されている。

#### 市民参加に注力した公園マネジメント

先にも述べたが、明石西公園では、様々な市民参加プログラムが積極的に展開されている。以下、各市民参加プログラムを紹介する<sup>36</sup>。

#### ◆除草ボランティア・花壇管理ボランティア

##### (1)「公園サポーター」

毎月第2・第4金曜日に維持管理の手伝いを行う市民を募集している。

播種や除草、水やりなどを行うボランティア活動だが、参加者にとっては土いじりや仲間作りといった趣味の場になるよう企画している。

##### (2)「のんびり園芸サロン」

月1回水曜に公園サポーターよりものんびりした雰囲気の中で、1時間強植物に触れるもの。特徴として、必ずお茶の時間を入れて参加者の交流を図っている。園芸初心者や体力に自信がないという高齢者、また小さな子供連れでの参加も歓迎している。

##### (3)「バラのボランティア」

知識・ノウハウが必要なバラの管理を中心に、初心者・経験者を問わず、公園で様々な作業を行うもの。

#### ◆スポットボランティア

定期的に行っている活動以外に、巨樹の植え替え時期やクリスマス(公園事務所前に飾るクリスマスリース作り)などにボランティアを募集するもの。

#### ◆公園ポスト

公園への要望やイベントの希望をはじめ、公園利用者からの情報提供を呼び掛けている。特に公園内の懸案事項、①犬のフンの不始末②ごみのポイ捨て③花の抜き去りを、公園利用者が職員のいない時間に見つけた場合の情報提供を求めている。

#### ◆園芸療法体験教室

園芸療法ガーデンはラーニングガーデン(学びの庭)とデモンストレーションガーデン(展示の庭)で構成されている。ラーニングガーデンは、園芸療法を実践する場所として、デモンストレーションガーデンは、「見る・聴く・触れる・味わう・嗅ぐ」など五感を通して感覚的に関わる「感覚体験」と、苗を植える・水や肥料をやる・収穫するなど身体を動かして関わる「動作体験」ができる。また、レイズドベッドや花壇の縁に座って作業ができるように工夫されており、ミントやハーブ類、野菜などを植えている。

この中で、特に公園ポストに寄せられる公園利用者からの要望や情報提供が、管理者の業務に役立っているということであった。例えば、犬のフンの不始末、リードをつけない犬の散歩についての情報は複数寄せられ、これらのマナーは改善の傾向にあるという。また、テニスコート内で営利目的の活動(有料コーチ)が行われているという情報提供があり、管理者として監視を強めたことである。このように公園ポストが公園マネジメントに役立つ背景には、園内の公園事務所の存在が大きいと考えられる。公園事務所には管理者が駐在しており、公園利用者とはFace to Faceの関係が構築しやすいため、市民が親近感を覚えるのではないだろうか。

しかしながら、公園ポストが一定の成果を上げている一方で課題も残っている。明石西公園をよ

り公園利用者のニーズに沿った形でマネジメントするためには、市民参加を進展させ、市民主導の公園づくりの実現が求められる。市民主導の公園づくりには、市民、あるいは公園利用者の要望や意見を集約する場が欠かせない。現在は公園ポストで対応しているものの、これは要望や意見を集約した上で、議論し、公園マネジメントの方向性を見出すまでには至っていない。いわば利用者から管理者への通報窓口の位置付けである。

## 課 題

金子忠一<sup>37</sup>は、1990年代に進んだ高齢化社会や週休二日制の一般化などにより、人々のライフスタイルが変化してきたことを指摘し、そのため我が国の都市公園では、市民が維持管理や運営、公園づくりのワークショップに参加するなど、従来の市民参加から市民主導の形へと変化してきたと述べている。また、佐藤留美<sup>38</sup>は、市民参加を促進するための段階的な仕組み作りを次のように挙げている

- i 目的を分かち合う…
  - 公園の将来像や運営方針を市民、管理者で分かち合うこと。
- ii 段階的な仕組みを作る…
  - 気軽に参加できるイベントからボランティア活動まで、「知る」「考える」「行動する」という3つのステップに別けて場を設けること。
- iii 多様な受け皿をつくる…
  - 多様な市民の属性に合わせて、参加形態も多様化させること。

こうした視点から明石西公園を考察すると、金子の述べる市民主導、佐藤の述べる段階的な仕組み作りの内、市民が「考える」場が未確立となって

いる。もちろん、これは明石西公園だけでなく石川県中央公園でも同様である。しかしながら、明石西公園のように積極的に市民参加が推進されている公園では、市民主導、市民が「考える」場の創造は比較的容易であろうと推察される。これについて、4-2では「公園利用者による公園マネジメントの評価システム構築」を提案し、それによってもたらされる効果が、明石西公園におけるVFMをいっそう促進させることを示す。なお、明石西公園の公園マネジメントの評価システムについては、兵庫県の公園緑地課の担当者が「検討中」と説明しており、また管理者からは、行政が我々管理者を評価する際には、ボランティアや公園利用者の皆さんの声を聞いてほしいとの要望があった。

## 3-3 京都府鴨川公園

京都府鴨川公園(以下、鴨川公園)は、鴨川河川敷に約8.7kmに渡って設置された都市公園で、北から住宅地・商店街・繁華街などの様々な地域と隣接している。また、鴨川は度々日本史の舞台として登場し、京都の景観や歴史を象徴する存在であり、今日では多くの観光客が訪れている。加えて、複数の文化遺産や大学に囲まれていることも特徴と言えよう。

このように鴨川公園を含む周辺部には、様々な関係団体、また景観的・歴史的価値があり、これらのステークホルダーが公園マネジメントにも影響を与えているものと推測される。これはすなわち、積極的な公園マネジメントに対しては、他の公園以上に法律や条例の規制が幅広く適用されるということでもある。したがって、鴨川公園における現状と課題を明らかにするためには、これらの法律や条例、またそれに基づく管理体制を

37 金子忠一 「公園の多様化と公園運営の多面性」『ランドスケープ研究』VOL.63NO.2 1999 P.91-P.93

38 佐藤留美 「指定管理者と市民参加」『ランドスケープ研究』VOL.71NO.1 2007 P.23-P.26

表3-4 京都府鴨川公園の基本情報<sup>39,40</sup>(脚注39・40を引用、参照し筆者作成)

基礎データ													
所在地	京都市北区、左京区、東山区、上京区、中京区および伏見区ならびに南区												
開設年月日	1951年都市公園として指定された												
面積	34.3ha												
公園種別	広域公園												
主要施設	運動広場、散策路、児童広場、ゲートボール場												
規制法	河川法、都市公園法、京都府都市公園条例、京都府鴨川条例、京都市風致地区条例												
歴史	京都市の中心部を流れる鴨川の河川敷に整備された公園。昭和10年(1935年)の集中豪雨で鴨川が氾濫したことをきっかけに、現在のように整備された。河川の大改修工事によって高水敷が整えられ、緑地化して運動広場や芝生地がつけられた。												
公園マップ	広範囲に渡るため、別途記載 図3-5 参照												
管理状況													
施設所管課	京都府建設交通部												
管理形態	直営管理(一部管理委託)												
管理者	京都府京都土木事務所 <施設利用> 京都府公園公社												
維持管理費(円)	<table border="1"> <thead> <tr> <th>費目</th> <th>2007年度</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>植栽管理費</td> <td>34,477,800</td> </tr> <tr> <td>清掃費</td> <td>54,730,200</td> </tr> <tr> <td>修繕費</td> <td>8,580,600</td> </tr> <tr> <td>その他諸費</td> <td>12,379,239</td> </tr> <tr> <td>合計</td> <td>110,167,839</td> </tr> </tbody> </table> <p>(京都府建設交通部都市計画課ヒアリング調査より)</p>	費目	2007年度	植栽管理費	34,477,800	清掃費	54,730,200	修繕費	8,580,600	その他諸費	12,379,239	合計	110,167,839
費目	2007年度												
植栽管理費	34,477,800												
清掃費	54,730,200												
修繕費	8,580,600												
その他諸費	12,379,239												
合計	110,167,839												
入場者数	不明(公園の形状上算出は困難と思われる)												

整理しておく必要がある。

鴨川公園の基本情報については表3-4を参照されたい。

京都府鴨川公園(補足情報)

◆鴨川を活動拠点にしている主な市民団体<sup>41,42,43</sup>

- ・鴨川を美しくする会
- ・プラスワンネットワーク
- ・市民環境研究所など

◆鴨川公園周辺の元学区※<sup>44,45,46,47</sup>

- ・立誠
- ・銅駝
- ・春日
- ・京極
- ・上賀茂

※元学区とは、1869年の学制施行に先駆けて日本で初めて設置された「番組小学校」の学区である。これは京都市民の自助努力によって設けられたも

39 「鴨川公園(広域公園)」 京都府ホームページ <http://www.pref.kyoto.jp/koen-annai/kamo.html> 2008.7.15閲覧

40 『京都府広報』号外第18号(2008年4月28日) 京都府政策法務課 P.38 (広報では、所管部局が土木建築部となっているが、2008年土木建築部は建設交通部と名称を変更した。)

41 鴨川を美しくする会ホームページ <http://www.kyoto-kamogawa.jp/katsudo/index.html> 2008.10.9閲覧

42 プラスワンネットワークホームページ <http://www.plusone.ne.jp/service/service.html> 2008.10.9閲覧

43 市民環境研究所ホームページ <http://www13.plala.or.jp/npo-pie/publish.html> 2008.10.9閲覧

44 文沢仁美、堀野敏、横山俊祐 「元学区の変容と持続に見る学校と地域との関係—京都番組小学校を起点として—」『学術講演梗概集』社団法人日本建築学会 2006 P.299-P.300

45 「素晴らしきわがまち」 中京区 京都市ホームページ <http://www.city.kyoto.lg.jp/nakagyo/page/0000013317.html> 2008.10.9閲覧

46 「学区案内」上京区 京都市ホームページ <http://www.city.kyoto.lg.jp/kamigyo/page/0000029004.html> 2008.10.9閲覧

47 「学区紹介」北区 京都市ホームページ <http://www.city.kyoto.lg.jp/kita/page/0000013109.html> 2008.10.9閲覧

ので、番組小学校は、地域が主体的に学校運営に関わるとともに、地域活動の拠点となった。現在は、統廃合などで総学校数は減少し、新たな小学校区が形成されているが、元学区を基盤とするコミュニティは存続している。

なお、表中の維持管理費は約110,000千円になっているが、これは京都府建設交通部都市計画課(鴨川公園の所管課)へのヒアリング調査から分かったものである。しかし、これとは別に、同部河川課が約44,000千円を拠出していることが、後に行った河川課へのヒアリング調査から明らかになった。このように鴨川公園にかかる管理費は京都府庁内の課を跨って拠出されており、その理由に関して明確な説明は得られなかった。本稿では、鴨川公園の管理費を都市計画課が提示した約110,000千円として書き進めることとするが、管理費の全体像が不明確であることを付記しておく。

#### 鴨川公園に関する法律・条例の整理

鴨川公園の所管については、都市公園法、河川法から明らかにすることができる。筆者は、これを表3-5の通り整理した。

表3-5から、鴨川公園のマネージメント体制については、複数の選択肢があることが分かる。第一の選択肢は、都市公園法の第2条の3に従い、京都府が公園管理者となり、直営で鴨川公園の管理・運営を行うというものである。第二の選択肢は、都市公園法第5条1項・2項により、公園管理者である京都府の監督の下で、京都市や公益法人、民間企業やNPOが指定管理者として公園マネージメントを行うものである。第三は、河川法第9条5項により、鴨川の京都市内を流れる部分について、河川管理者を京都府から京都市に変更し、その上で京都市が都市公園法第5条の2・同

条の3にある「他の工作物の管理者」として、鴨川公園を管理するというものである。これについては、その後において京都市が指定管理者を選定し、鴨川公園の管理・運営を当該団体に委託することもあり得る。

次に、京都府立都市公園条例、京都府鴨川条例、京都市風致地区条例について見ることにする。

まず、京都府立都市公園条例において注目すべき点は、現時点で鴨川公園に指定管理者制度を導入することを認めていないということである。これは、指定管理者による都市公園の管理について定めている第4条1項の中で、指定管理者に管理を行わせる都市公園に鴨川公園が含まれていないことから分かる。したがって、この条項に鴨川公園を追加しない限りは、鴨川公園に指定管理者制度を導入することは不可能である。この理由については、京都府建設交通部都市計画課・河川課へのヒアリング調査から明らかになっており、詳細は後述する。その他、本条例では京都府立の都市公園における禁止行為などを定めているが、これらについては他の都道府県と概ね同じような内容になっている。

そして、京都府鴨川条例であるが、都市公園条例と同じく、ここでも適用区域内の禁止事項が定められている。したがって、本条例の適用区域内に在る鴨川公園では、先に述べた京都市公園条例の禁止事項に加え、鴨川条例に定められている禁止事項も適用されることになる。なお本条例では、自転車などの乗り入れ禁止・打ち上げ花火などの使用禁止・バーベキューの禁止などが定められている。

京都市風致地区条例は、鴨川公園を含む周辺部を第1種風致地区としており、厳格な規制を行っているものの、これは建築物にかかる規制であり、したがって主に「使う」ことに規制を加えた上記の都市公園条例、鴨川条例とは趣旨が異なる。

表3-5 鴨川公園に関する法律の整理<sup>48</sup>

都市公園法	第2条の3	…地方公共団体の設置に係る都市公園にあっては当該地方公共団体…	
	⇒鴨川公園の場合…設置した京都府が公園管理者。		
	第5条1項	第2条の3の規定により都市公園を管理する者以外の者は、都市公園に公園施設を設け、又は公園施設を管理しようとするときは、条例で定める事項を記載した申請書を公園管理者に提出しその許可を受けなければならない。…	
	同 2項	公園管理者は、…次の各号のいずれかに該当する場合に限り、前項の許可をすることができる。	
	同 2号	当該公園管理者以外の者が設け、又は管理することが当該都市公園の機能の増進に資すると認められるもの	
	⇒鴨川公園は指定管理者制度の導入が可能である。したがって、京都市や公益法人の他、民間企業やNPO法人が指定管理事業を請け負うことができる。		
	第5条の2 1項	都市公園と河川、道路、下水道、その他の施設又は工作物(以下、これらを「他の工作物」という)とが相互に効用を兼ねる場合においては、当該都市公園の公園管理者及び他の工作物の管理者は、当該都市公園及び他の工作物の管理については、第2条の3の規定にかかわらず協議して別にその管理の方法を定めることができる。…	
第5条の3	前条第1項の規定による…他の工作物の管理者が都市公園を管理する場合においては、当該他の工作物の管理者は、政令で定めるところにより、当該都市公園の公園管理者に代わってその権限を行うものとする。		
	⇒鴨川は1級河川、1級河川の管理者は、本来国土交通大臣だが、当該1級河川が存する都道府県の知事は、その部分にかかる管理を行うことができる(国土交通大臣の指定した区間)。さらに、都道府県の知事が管理する1級河川の部分が、指定都市に在る場合、その部分の管理は当該指定都市の長が行うことができる。		河川法 第9条1項・2項・5項※
	京都市は指定都市。京都市内を流れる鴨川の部分は、京都府、もしくは京都市が管理権限を有することになる。したがって、鴨川公園は河川(「他の工作物」)管理者になれる京都府、もしくは京都市で管理することができる。		地方自治法 第252条の19 1項
河川法	※ 第9条5項	この条項は、2000年に追加されている。その目的は以下の通り。 《国土交通省》 「政令指定都市が、その人的資源・財政力を有効に活用し、まちづくりと河川整備の連携、緊急的な浸水対策の実施などを自らの権限で推進すること」 《地方分権改革推進本部》 「市町村が河川管理に積極的に参加できるようになり、市町村が主体となって、まちづくりと一体となった桜づみの整備や公園と一体となった高水敷の整備のような、住民参加を積極的に生かした事業の実施が可能」	河川法施行令 第2条2項・第2条の2
	⇒鴨川公園を含む周辺の河川敷を京都市の所管とすることで、より地域に密着した公園管理・河川敷管理が可能になると考えられる。		

また、風致地区条例では、都市計画事業の施行として行う行為や都市公園法の規定による都市公園、公園施設の設置・管理にかかる行為は適用除外としており、京都府の都市公園条例、鴨川条例とは矛盾しない。

このように鴨川公園を取り巻く法律・条例を整理すると、鴨川公園におけるマネージメントには、他の都市公園に比べて厳しい規制が加えられていることが分かる。そこで、鴨川公園において都市公園法や河川法の規制以上に厳しい規制を設けている理由について、京都府建設交通部都市計

画課・同部河川課、また京都市道路河川課にヒアリング調査を実施した。次に、この調査の内容、またそこから浮き彫りになった問題点について述べる。

京都府建設交通部都市計画課・同部河川課、京都市道路河川管理課へのヒアリング調査から

都市公園法、河川法から鴨川公園の管理者、また管理体制の選択肢については、次の①～④の通り示すことができた。

48 都市公園法、河川法、地方自治法より筆者作成。

- ①公園管理者 = 京都府 管理体制 = 直営(現状)  
 ② = 京都府 = 指定管理者  
 ③ = 京都市※ = 直営  
 ④ = 京都市※ = 指定管理者  
 (※他の工作物の管理者)

しかし、現状では鴨川の京都市内を流れる部分の全域を、京都府が管理している。つまり、鴨川公園を含む鴨川の京都市内を流れる部分の管理者が京都市ではないため、京都市は都市公園法第5条の2、同条の3に規定されている「他の工作物の管理者」に当たらず、③④は不可能となる。また、先にも示した京都府立都市公園条例では鴨川公園に指定管理者制度を導入することを定めておらず、②の管理体制を導入することもできない。したがって、鴨川公園の管理体制については、①の管理体制のみが導入できていることになっている。

では、なぜ河川法9条5項が設置され、すでに7年が経過した今日において鴨川の京都市内を流れる部分の管理が京都市に移されていないのか、この点を同市道路河川管理課に問い合わせた。同課の回答は次の通りである。「現段階で、京都府に対し、鴨川の京都市内を流れる部分の管理を京都市に移してほしいという要望は出しておらず、またこうした要望を提出するか否かという協議も京都市においては行われていない。理由として、河川管理だけでなく全般的に地方分権が進む今日、これにかかる業務は多く、河川管理についても京都市で行う有意性は考えられるものの、管理体制や収支の面を十分に精査する必要があり、他の業務の後手になっている。ただ、今後も地方分権にかかる業務が進む中で、河川の管理についても協議していくことになるだろう。」ということであった。都道府県から政令指定都市への河川管理の権限移譲については、2004年4月の段階で札幌市・横浜市・大阪市で行われており、計3水系11河川

になっている<sup>49</sup>。先の回答から、京都市において河川管理の権限移譲に関する十分な協議が行われたとは判断できないが、地域に密着したまちづくりの一環として、その有意性が協議され、新たな政策展開へと結びつくことが期待される。

次に、なぜ京都府立都市公園条例において鴨川公園に指定管理者制度を導入することを認めていないのか。この点については京都府建設交通部都市計画課(以下、都市計画課)・同部河川課(以下、河川課)に対し行ったヒアリング調査から明らかにした。

都市計画課は、次の理由から鴨川公園の管理においては指定管理者制度を導入できないとしている。

- ・ 国有河川の一部を公園として共有しており、風致地区、鴨川条例、京都市新景観政策など、風致景観保全上の制約が厳しく、マネージメント競争の余地が小さいため。
- ・ 治水安全上直営で行わなければならないため。
- ・ 延長が8.7kmと非常に長い中で、イベントなどに活用可能な空間はごく一部しかないため。
- ・ 京都の顔となる公園であり、全空間に渡って一定レベルの管理水準が求められるため。
- ・ 市街地の中心部を長延長に渡り縦貫し、24時間出入り自由な状況の中では民間の緊急時の対応に不安があるため。
- ・ 河川管理とも大きく関わり、河川の安全管理には指定管理者が行えない事務である行政判断を伴う事務(例えば災害対応、工事発注)、行政権の行使を伴う事務(例えば占有許可、監督処分)があるため。

また、河川課の回答は次の通りである。なお、河川課の回答は、その所管の関係上鴨川河川敷の管理・運営における指定管理者制度の導入可否に

49 「政令指定都市への河川管理権限の移譲について」 国土交通省ホームページ <http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha04/05/050331.html> 2008.11.8閲覧

ついて述べられている。

- ・国からは「行政判断を伴う事務」及び「行政権の行使を伴う事務」以外の事務(①河川の清掃・②河川の除草・③軽微な補修・④ダム資料館などの管理運営、など)については指定管理者が行うことができると通知されているが、現時点では導入する考えはない。
- ・上記の内容を超える河川敷の管理・運営になると、国の通知を逸脱しており、河川法の改正が前提になると考える。
- ・治水問題のない個所であれば指定管理者制度導入の検討は可能と考えられるが、その場合でも利水調整などの面で公的な機関が包括的占有を行うことが原則と考える。

河川課の回答については、河川敷の管理・運営を対象にしたものであるため、治水や利水上の問題点をクリアした上での指定管理者制度導入になるということが示されており、これについては得心できる。しかしながら、都市計画課の回答については、曖昧な点が残る。

まず「治水安全上直営で行わなければならない」「河川の安全管理には指定管理者が行えない事務である行政判断を伴う事務(例えば災害対応、工事発注)、行政権の行使を伴う事務(例えば占有許可、監督処分)がある」という点である。これは、河川課の回答にもあるが、治水安全上問題のない箇所や指定管理者が行えない事務以外の部分を協定した上で、指定管理者制度を導入すれば良いのであって、したがって制度導入が不可能とはならない。また、京都市風致地区条例は、主に「作る」ことに規制を加えたものであり、都市公園の形状を指定管理者が勝手に変えるということがなければ適用を受けることは少ない。加えて、先にも述べたが本条例は、都市計画事業の施行として行う行為や都市公園法の規定による都市公園、公園施設の設置・管理にかかる行為は適用除外としてい

る。仮に、本条例の適用を受けるとしても、そもそも都市公園法では、第5条1項で公園管理者以外の者の公園施設の設置には、公園管理者の許可を受けなければならないと定められているため、公園管理者である京都府の許可基準が、京都市風致地区条例の規制に適合していれば何ら問題は生じない。

次に「マネージメント競争の余地が小さい」「イベントなどに活用可能な空間はごく一部」「京都の顔となる公園であり一定レベルの管理水準が求められる」「民間の緊急時の対応に不安がある」という点についてである。これに関しては、都道府県が管理している河川公園において、すでに指定管理者制度が導入されている事例が複数見られるため、こうした事例との比較の中で論じる。また、この点は公園管理における収支面とも深く関わるため、次項で詳しく述べることとする。

#### 河川公園におけるマネージメント体制と収支状況—鴨川公園との比較—

都道府県が設置している河川公園の情報を各自治体ホームページから入手し、表3-6の河川公園一覧<sup>50</sup>(情報入手先は表中にて示した)にまとめた。

これを見ると、まず指定管理者制度を導入している河川公園が複数在ることが分かる。

ここではマネージメントの内容や管理水準について募集要項や管理水準書などに定めている。特に、最上川ふるさと総合公園の管理水準書では、冬期の雪害を防ぐために、樹木に対して行う雪囲いの数や高さについても定められており、詳細な内容になっている。また、先にも述べたように石川県はじめ複数の地方自治体では評価体制を定め、管理水準の低下を防いでいる。

次に、河川公園に関わらず、都市公園は24時間

50 全国の都道府県ホームページ及び河川公園の管理部課へのヒアリング調査より、筆者作成。

出入り自由であるものが多く、緊急時の対応については地方自治体と指定管理者間で十分な議論が必要である。しかしながら、「民間であるから緊急時の対応に不安がある」というのであれば、逆に自治体による直営管理にあっては、緊急時の対応が民間よりも優れているということになる。ここで言う「緊急時」とは、いささか定義しにくいのが、1日当たりの巡回回数や緊急時の対応速度、またその体制が、指定管理者制度導入の以前と以降で劣化したというケースをヒアリング調査から聞くことはなかった。したがって、地方自治体の緊急時における対応が民間よりも優れているとは、一概に断ずることはできない。

また、マネージメント競争は、都道府県が負担する公園管理費の削減に大きな意味を持つ。すなわち、無駄な経費の削減が、マネージメント競争によって実現することが期待されるということである。もちろん、これは管理水準の質の低下と比例するものであってはならず、公園利用者や市民が求める管理水準の確保が前提となる。鴨川公園の管理費を見ると、他の河川公園に対し比較的高額になっていることが分かる。これをもって鴨川公園の管理費に無駄な経費が含まれているとは言えないが、その管理費の内訳や業務内容、管理水準が適正であるか否か、十分に検証する必要がある。そのためには情報公開を十分に行い、公園利用者や市民、あるいは学識者などの第三者の監視、意見を反映させることが重要である。現在の鴨川公園の管理費やその内訳、また業務内容はホームページ上では公開されておらず、特に業務内容についてはヒアリング調査(京都府建設交通部都市計画課)からも明確な回答を得られなかった。

前項のヒアリング調査の内容、また表3-6で示した全国都道府県の河川公園の管理状況から、鴨川公園において指定管理者制度の導入を排除することは早計であると判断される。なぜならばヒア

リング調査から得た都市計画課の回答は、いちいち法的根拠との整合性が無く、また実際のマネージメント面においても、指定管理者制度の導入を検討することで、管理にかかる収支の内訳、また業務内容や管理水準を公開し、市民はじめ民間企業やNPOに対し、その適正さについて審判、提案、助言を仰ぐべきであり、それこそが真に適正な公園マネージメントの実現につながるからである。表3-6を作成するにあたって調査を行った石川県犀川緑地では、鴨川公園と設置距離があまり変わらないものの、民間企業5社が指定管理者として公園全体のマネージメントを行っている。ここでは盲学校の児童を集めてのイベント、地元の小学校との連携イベントなどが実施されており、公園運営への工夫が見られた。同時に、参入している造園業者の立地、所有している機械を効率的に活用し経費削減も図られていた。この管理者への地方自治体の評価、公園収支については石川県のホームページ上で公開されている。

## 課 題

鴨川公園の課題として浮き彫りになったことは、「管理水準が適正か、あるいは管理費が適正か」という点が、公園利用者や近隣の施設、あるいはマネージメントに参入する可能性を持つ団体などを含め、広く市民に問われていないということである。

指定管理者制度の導入が、鴨川公園のマネージメントを行う上で有効な手段かどうかを議論する際には、現在の管理水準や管理費の詳細を公開する必要がある。したがって、最終的な結論が指定管理者制度を導入しないということになったとしても、その導入の是非は十分に議論されるべきであろう。そこでは、民間企業やNPOから効果的なマネージメント手法や経費削減案が提示されるかもしれないし、市民の協働意欲も高められるか







もしれない。これらを吟味し、その上で指定管理者制度の導入の可否を判断すべきである。ヒアリング調査から明らかになった理由のみで、現段階において指定管理者制度を排除してしまっているのは、議論不十分と断ぜざるを得ない。

#### 4. まとめ

##### 一都市公園におけるVFMの実現と課題解決のために一

##### 4-1 石川県中央公園

当該公園では、集客力だけでなく収益力の向上が課題となっていることは3-1で述べた。公園の収益力の向上は、VFMを実現させるための要因でもあるため、これらをひとまとめの政策課題とすることは比較的容易である。

ここで指定管理者、また市民・中心市街地・行政をステークホルダーとして、それぞれのニーズを確認する。図4-1は、各ステークホルダーのニーズとその関係を示したものである。図4-1の通り、当該公園の課題解決とVFMの実現には、

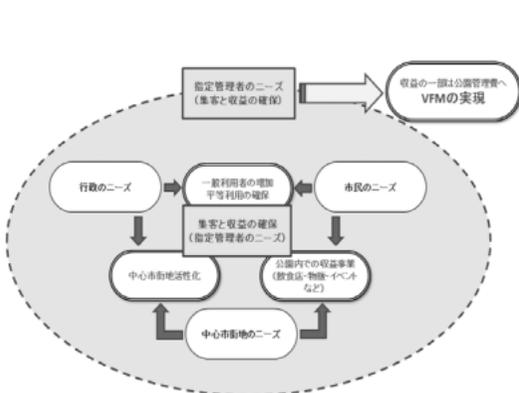


図4-1 各ステークホルダーのニーズとその関係<sup>51</sup>

こうした相関関係の構築が求められる。

これを部分的に見ていく。図4-2は、指定管理者と公園近隣の小売業者が連携し、互いの不得手を補完し合うことで、公園の存在効果・利用効果が高められることを示している。利用効果、存在効果が高まることは、都市公園がその役割を果たしているということであり、公園の価値や魅力がより向上し、集客の増加につながるものが期待される。

写真4-1、写真4-2<sup>53</sup>は、兵庫県三田市のニュータウンで開かれているイベントの様子である。パブリックスペースとして活用されている部分に、近隣の小売業者がそれぞれのテントを設け、周辺住民を呼び込んでいる。各テントの趣向が異なることから、幅広い年齢層に対応している。

都市公園は、都市公園法や地方自治体が設けた規制を受けてはいるが、中央公園のような中心市街地活性化という役割を担う公園には、それに応じた規制緩和、あるいは認可を与えるべきである。そもそも規制は、都市公園がその役割を十分に果たすために定められているはずである。した

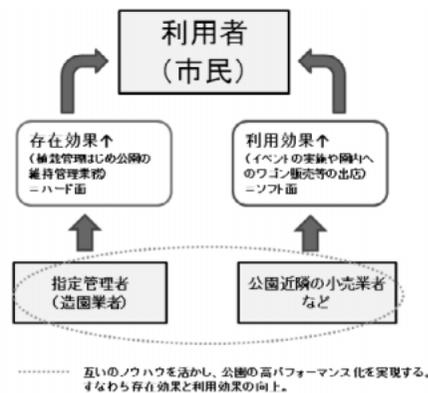


図4-2 指定管理者と公園近隣の小売業者の連携とその効果<sup>52</sup>

51 筆者作成

52 筆者作成

53 筆者撮影 2008.11.1



写真4-1 電化製品量販店のコーナー



写真4-2 イベントの全体像

がって、都市公園が役割を果たそうとする際、規制がその妨げとなっていては本末転倒になってしまう。

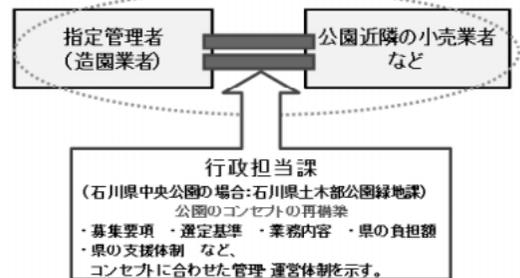
では、図4-2の連携体制をどのように築くのか。ここではさらに行政側、すなわち地方自治体とのパートナーシップ構築が必要と考えられる。指定管理者が造園業者であれば、植栽管理をはじめとする公園の基盤整備についてノウハウを発揮することができる。また、中心市街地の小売業者は公園内のイベントや出店についてのノウハウを有する。しかしながら、これらの民間企業は、そうした業務分野の違いから日常の接点が少なく、自助努力だけでは企業間の連携を図ることが困難であ

ろう。

図4-3では、指定管理者と小売業者の連携を地方自治体の支援で構築するための要件、特に地方自治体が公園ごとのコンセプトを明確化することの必要性を示した。その理由は次の通りである。

都市公園の役割は多様だが、石川県中央公園のように中心市街地に所在する都市公園であれば、近隣の活性化への寄与が求められる。したがって、この点の優先順位を上位とし、公園のコンセプトを再度構築する。それに合わせてマネージメント体制の見直しを図れば、指定管理者の募集要項や選定基準、また管理水準書などに、管理者と近隣の小売業者、またその他の関係団体との連携を推奨するという内容を含めることができる。その上で、ソフト面を委託する団体を行政が募集し、指定管理者である造園業者と連携させるといったプロセスに進む。これによって、指定管理者と近隣小売業者のパートナーシップ、すなわち相互の協力関係が構築できる。このパートナーシップを用いて石川県中央公園のような、いわゆるセントラルパークをマネージメントすることで、図4-1で示した通り、公園の収益力向上、VFMの実現、中心市街地活性化への貢献が期待できるのである。

石川県中央公園に関しては、行政が一定の情報公開していること、また管理者の創意工夫が

図4-3 公園管理者の連携を支える行政の支援<sup>54</sup>

随所に見られたことから、その公園マネジメントは他との比較において先進的な事例となっていた。本項では、石川県中央公園が、当該公園のステークホルダーにとって一層魅力的な空間となるよう、また同時にVFMの実現が図られるよう、そのための一手法を提案した。

#### 4-2 兵庫県明石西公園

明石西公園では、市民主導の公園づくりの第一歩として、市民が“考える”公園づくり、すなわち公園マネジメントの評価を公園利用者が中心となっていくことを提案する。

図4-4では、公園利用者が公園マネジメントを評価することで発生するメリットを明らかにし、市民が“考える”公園づくり、公園利用者が公園マネジメントの評価を行うことの意義を示した。ここでの提案は、図4-4を中心に論ずる。

図4-4の①②の矢印は、公園利用者が公園マネジメントを評価することによって、第一に発生する指定管理者と行政が享受できるメリットを

示している。まず①は、総合的な公園マネジメント評価の実現を意味している。2-2で述べたように、行政の指定管理者に対する期待は、財政支出の削減に偏ることが懸念されている。したがって、公園利用者や周辺のステークホルダーには好評を得ている指定管理者であっても、経費の削減率が小さい場合、行政からは十分な評価を得られないということが予想される。指定管理者制度の目的が“公共のVFM”である以上、経費の削減とサービスの質の両面からマネジメントが評価されるべきである。したがって、行政の評価と併せて、公園利用者が指定管理者による公園マネジメントのサービス面を評価できれば、より総合的な評価が実現することになる。これは地方自治体の職員にかかる労働負荷の軽減にもつながる可能性があり、②の矢印がそれを示している。

指定管理者制度の導入によって、自治体職員にかかる労働負荷が増加したという事実は、複数の地方自治体へのヒアリング調査から明らかになった。公園利用者が公園マネジメントを評価した場合、こうした行政側に生じた労働量を減らすこ

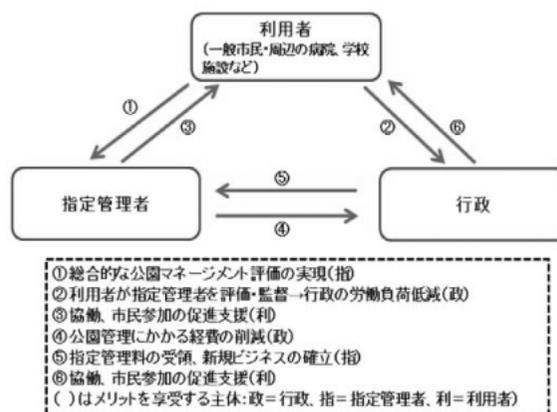


図4-4 公園利用者による公園マネジメント評価実施の意義

—公園利用者・指定管理者・行政のトリプルウィン—<sup>55</sup>

とが期待される。ただし、この評価システムを構築する初期の段階では地方自治体のリードが欠かせず、それによって一旦は労働量が増加する。つまり、②で示した行政のメリットは、システムが構築された後に享受できるものである。これについては後に課題として述べることにする。

①②は、公園利用者の作用によるものだが、次に指定管理者の働きについて述べる。指定管理者の働きは③④の矢印で示した。まず③は、協働・市民参加の促進支援である。市民参加の必要性については、多くの文献や論文中で述べられているが、これを都市公園に置き換えて整理すると次のようになる。

- i. 公園利用者が公園マネージメントに参加することで、彼らのニーズに適合した公園マネージメントが実現する。
  - ii. 行政や指定管理者のマネージメントを公園利用者が監督でき、当事者間の信頼関係が損なわれることを防ぐ。
  - iii. 役割が多様な都市公園では、公園利用者間での合意形成が必要であり、市民参加がこれを促進する。
- i ~ iii で示した通り、これらの確立は、公園利用者に好影響をもたらすものであり、都市公園のマネージメントにおける重要なポイントと言える。

次に④の矢印は、指定管理者制度の導入効果として行政が最も期待している部分を示している。すなわち民間のノウハウを活用し、公共サービスへの財政支出を削減するということである。この点に関しては、公園利用者、ひいては市民の公園マネージメントへの参画が深まる程に、彼らの力が指定管理者を補完し人件費の削減も期待される。したがって市民参加の促進は、指定管理者、また行政にとっても有意義だと言える。

最後に⑤⑥である。⑤⑥は、ともに行政を働き手としている。⑤は指定管理料の支払いである。

これは当然指定管理者のメリットであり、新規事業の創出を意味する。ただし、ここでは行政側に指定管理者の努力を認めないという姿勢があってはならない。「儲けるな」という発想は、いくら公共施設の管理・運営にかかる業務であったとしても、それを民間企業に求めている以上、矛盾していると言わざるを得ない。指定管理者制度には、民間企業のノウハウを公共施設のマネージメントに導入し、それによってサービスの向上を図るという狙いがあるが、そもそも民間企業がノウハウを発揮するのは儲けるためであって、「儲けるな、ノウハウは発揮しろ」と言うのでは、あまりに酷である。したがって⑤の矢印は、指定管理者の努力が適切に評価(経費削減だけでなく、総合的に評価されること)され、行政はその評価に従って指定管理料を支払うという流れを前提としている。

⑥は、③で説明した通りである。しかしながら、指定管理者と行政が行う協働・市民参加の促進支援は同じではない。例えば、指定管理者が公園利用者へミーティングやレクリエーション参加への呼びかけを行うとすれば、行政は公園マネージメントの専門家をそうしたミーティングやレクリエーションに派遣するなど、相互の立場に適した促進支援が望まれる。

これまで、図4-4についての説明を行い、公園利用者が公園マネージメントの評価を行うことの意義を明らかにした。しかしながら、実際に図4-4で示したシステムの構築にあたってはクリアしなければならない課題が存在する。先に述べた、行政側の労働負荷の増加をはじめ、一定のコストをいかに回収するかという点である。また、指定管理者も現場の管理者として、この評価システム構築に参加せねばならず、業務が追加されることは避けられない。ただし、ここで前提となるのは、これらはシステムの構築時に生じる労働負荷、コストであり、システムが公園利用者自ら

の力で稼働するようになれば図44の②の矢印が生まれることになり、さらに指定管理者にとっては、同図の①のメリット、加えて市民参加を促進したという評価も得られることになる。したがって、長期的な視点で見れば、システムの構築時にかかる労働負荷は回収できるものと考えられ、初期投資として位置付けるべきであろう。

ここでは、公園利用者が主導的に行う公園マネジメントの評価が、市民主導の公園づくりのための要因となることを示した。特に、これによって生じる公園利用者・指定管理者・行政の連携とトリプルウィンは、指定管理者制度が導入されている都市公園における理想形である。なぜならば、そこには市民主導の公園づくりという利用者ニーズに適合した公園マネジメントが存在し、それは当該公園が質の高い公共サービスを提供していることを意味するからである。ここから公園管理・運営における適正な水準を導き出し、ひいては適正な管理費の算出につなげる。すなわちVFMの実践である。

出井信夫<sup>56</sup>は、指定管理者による事業を当該公共施設の利用者がチェックする機能が確立されていないこと、また意見確保の場が法的に認められていないことを問題として提起し、これを条例化することを検討すべきとしている。しかしながら、現在も多くの都市公園で、公園利用者によるチェック機能が確立されていない。筆者は、本項で明石西公園を事例とし、市民主導の公園づくりの一環として公園利用者が公園マネジメントを評価することを提案し、その意義を述べた。

#### 4-3 京都府鴨川公園

鴨川公園の課題は、現在の管理水準や管理費の金額が、公園に関わるステークホルダーに対し十分に問われていないということである。公共施設

の適正なマネジメント体制は、地方自治体だけで決めるのではなく、公園利用者をはじめとする様々なステークホルダーからの意見や要望が反映されて決定されるべきである。特に、都市公園のように役割が多岐に渡る公共施設ではなおのことである。それにも関わらず、地方自治体のみで管理水準が定められると、そこにかかる管理費の金額や管理団体が、地方自治体の都合によって左右することが懸念されるし、公園利用者や周辺地域の意向と反する公園マネジメントが展開される可能性もある。このような状況下では、地方自治体が管理水準や管理費の適正さを訴えても、市民からの信頼は得られないであろう。したがって、管理水準や管理費をはじめ、鴨川公園のマネジメント体制を適正化するためには、十分な情報の公開を行い、指定管理者制度を含めた様々な管理体制の有効性をステークホルダー間で議論する必要がある。

指定管理者制度は、地方自治体や公益法人に加えて、民間企業やNPO、またこれらの連携団体など、様々な主体が公共施設の管理者となることを認めた制度である。故に、我が国における公共施設のマネジメント体制の選択肢は、指定管理者制度が加わったことで格段に豊富になっている。つまり、指定管理者制度を含めて公共施設のマネジメント体制を議論しないとすると、選択肢を大幅に狭めるだけでなく、民間企業やNPOといった団体のノウハウや知識が、該当する公共施設のマネジメントにおいてどのように発揮されるのかということすら議題に上がらないことになる。これを鴨川公園において考えると、

- ・全国屈指の有名庭園を管理する京都の造園業者
- ・数多く存在する鴨川周辺のNPO、元学区などの市民団体
- ・大学密集地帯の京都市内にある学校組織
- ・鴨川公園周辺に事務所を置く企業

といった指定管理者への参入資格者が、鴨川公園のマネージメントあたってどのような機能を果たせるか、それが議論されないままにマネージメント体制が決定するということになる。3-3で、鴨川公園に指定管理者制度の導入が認められていない理由について述べたが、こうした議論が十分に行われ、そこから導き出された結論に因るものではなかった。加えて、指定管理者制度の導入を含めて公共施設のマネージメント体制を決定すべく議論を行うためには“議論の材料”、つまり情報の公開が欠かせず、公開された情報の受け手である当該公共施設を取り巻くステークホルダーは、その情報をチェックし、さらに必要な情報の公開を請求するという機能を果たすことができる。筆者は、これが“公共のVFM”と並んで、指定管理者制度の導入によって実現すべき必須の機能であるとする。そこで、実際にこうした機能が働いた例を紹介する。下記は大阪府の石川河川公園における指定管理者選定見直しの記事である(記事4-1)。

#### 記事4-1 朝日新聞、指定管理者の見直しに関する記事<sup>57</sup>

##### 府出資法人が公園管理、橋下知事が抜本的に見直しへ

大阪府の橋下徹知事は3日の記者会見で、公共施設の管理運営を民間にも広げる府の指定管理者制度について、「(委託先の)選定方法に問題があった」と述べ、制度のあり方を抜本的に見直す考えを示した。

橋下知事が問題視したのは、府営の石川河川公園の指定管理者。府が7月に管理者を公募し、7団体が応募。大学教授ら6人の選定委員会が審査し、先月、管理運営費として最高の年額1億3200万円を提示した府の出資法人「府公園協会」を選定した。

ところが、4600万円低く提案した団体があったことを知った橋下知事が調査を指示したところ、公園協会の役員71人のうち府都市整備部の派遣職員が42人にのぼり、選定委員のメンバーも同部が決めていたことがわかった。

橋下知事は記者会見で「選定委員が両者(都市整備部と公園協会)の利益代表みたいになる。外形的に公正さを担保できない」と批判。選定方法と審査基準を抜本的に見直す考えを示した。

府の指定管理者制度は、公園や体育館など56施設で実施されている。公園協会は、今回公募した18公園中10公園で選定されている。(吉浜織恵)

これは、一旦大阪府公園協会が指定管理者として選定されたものの、提示金額、選定委員の編成について公正さを担保できないとして、知事自らが選定の見直しを行うことを示唆したものである。もしも、石川河川公園に指定管理者制度が導入されていなかったとすれば、従来の管理者である大阪府公園協会が引き続き管理・運営を行っていた可能性が高く、ここでは“知事の手”といった監視が届かなかっただろうことが推察される(そもそも指定管理者制度が導入されていないならば、地方自治体による直営、もしくは外郭団体が管理を請け負う以外に選択肢がない)。したがって、大阪府石川河川公園のケースは、指定管理者制度に移行され、従来以上のチェック機能が実際に働いた例だと言えよう。逆に、鴨川公園では、指定管理者制度が導入されていない今日、指定管理者制度が導入されている公共施設との比較において監視の目が少ない。監視したところで、鴨川公園のマネージメントは限られたが団体でなければ請け負えず、監視効果による変化を得られないからである。

では、橋本大阪府知事の言う「外形的な公正さ」を担保することを前提とし、鴨川公園において導き出されるマネージメント体制には、指定管理者制度を含め、どのような選択肢があるだろうか。以下、4つの選択肢を紹介する。

- ①既存方式の改善(直営管理)
- ②公益法人・民間企業・NPOの内、いずれかが単体で行う指定管理
- ③公益法人・民間企業・NPOの内、複数の団体が連携して行う指定管理
- ④③をさらに発展させた形態

①は、3-3で述べた現行の京都府による直営である。仮にこのマネージメント体制が選ばれるとすれば、管理水準や管理費は京都府と京都府が選

定する委員のみで定められるというようなことはあってはならず、厳正な情報公開と公明正大を担保する監視システムの構築が前提となる。

②は、指定管理者を単一の団体として選定するものだが、これは表3-6で複数の実施例を確認できる。京都府による指定管理者の選定、また応募者による事業計画書作成という作業が必要である以上、京都府は応募した団体が求める鴨川公園に関する一切の情報を公開しなければならない。また、選定委員は公正さを担保するために利害関係のないメンバーで構成されなければならない。

③は、石川県中央公園や明石西公園で見られた複数の団体が連携して指定管理者となるケースである。これは指定管理者の選定やマネジメント体制の決定については、②と同様であるが、利点としては複数の団体が持つノウハウ、あるいは連携を活かした役割分担によって効率化を図るなど、②以上にマネジメント体制の幅が広がるのが期待される。ただし、連携した団体間において、指定管理料や業務負担をどのように分配するかを取り決める必要があり、それによるトラブル発生のリスクが懸念される。

④は、③をさらに発展させた形態である。③は同業者による連携や、4-1で提案した得手不得手を補完し合う異業種間の連携を想定しているが、④はそれに加えて鴨川公園を取り巻くステークホルダーを、監視者、あるいは協力者として組み込んだ形でマネジメント体制を築くというものである。当然、こうした体制作りには、参画者の時間や労力、また費用といったコストが必要となるが、多くのステークホルダーがマネジメントに参画できるため、公正さの担保という面では有効であろう。また、当初から多くのステークホルダーを参画させることで、市民主導の公園づくり、あるいはボランティアの確保が比較的容易と予測される点も特徴である。鴨川公園周辺には、数多くの大学機関(四年制大学だけでも鴨川

公園から東西2km圏内に13存在する)があり、専門家や学生の公園マネジメントへの参画が期待される。加えて、3-3でも紹介したように複数の市民団体が活動している。こうした特徴を踏まえると、他の都市公園では困難と思われる④の体制も、鴨川公園であれば構築が可能だと考えられる。

鴨川公園のマネジメントにおいては、上記に示した複数の選択肢を十分に議論することで、公正さを担保し、かつVFM実現を目指すためのマネジメント体制を構築すべきである。

#### 4-4 まとめ

都市公園におけるVFMを実現する手法、合わせて各公園の特徴的な課題を解決する手法を見出すことを目的に本稿を書き進めてきた。これらを一まとめの政策目標とした場合、当該公園のステークホルダーが連携してマネジメント体制を構築することが、地方自治体、管理者の活動を補完し、同時に公園利用者のニーズを反映できることから、目標達成の一助となることが分かった。

しかしながら、本稿で事例として取り上げた兵庫県明石西公園の指定管理者は、2009年度より兵庫県の外郭団体へとかわった。兵庫県に指定管理者選定の理由、交代の原因を確認したところ、「外郭団体から提示された指定管理料が圧倒的に低価格だったから」ということであった。財政支出の削減は重要な課題であるが、低価格の指定管理料の中で明石西公園がどのようにマネジメントされていくのか注目する必要がある。前指定管理者が、近隣住民との関係構築を進めていた最中であっただけに、その後退は許されない。

2009年8月に実施された衆議院選挙では、税金の無駄遣い廃止を掲げた民主党が圧勝で政権を獲得した。故に指定管理者制度も形態を変えながら発展していくものと思われる。しかしながら、そ

れが公共サービスの劣化を招くものであってはならず、新政権では、これまでの制度運営を振り返るとともに、真の公共のVFM実現のために議論が重ねられることを期待する。こうしたことから、本研究は今後も継続して行うことが重要であり、関係する政策の動向を十分に監視していかねばならない。

