

地域住民の参画を主体とした大規模都市公園の 新たな管理運営方式に関する研究

内田文雄 (感性デザイン工学専攻) 竹友翔一 (感性デザイン工学専攻)

岡田朋子 (感性デザイン工学専攻)

A study on community participation management and operation system of large scale urban park

Fumio UCHIDA (Professor, Graduate School of Science and Engineering)

Shoichi TAKETOMO (Graduate Student, Graduate School of Science and Engineering)

Tomoko OKATA (Graduate Student, Graduate School of Science and Engineering)

From the system of management and operation and maintenance of city park in the past, The purpose of this study is to obtain knowledge about the role of local administration through cooperation in the future. As a concrete example, park Tokiwa Ube to promote cooperation with the local community is a challenge: a survey of administration with the participation of residents, management and operation through participation of local residents is carried out smoothly on (hereinafter park Tokiwa) I do a case study of the park are. Analyze both the knowledge obtained by these two surveys, we discuss the method of management of the park in collaboration with local residents in Tokiwa park.

KeyWords: Urban park, Management, Community participation, Cooperation, Designated manager

1. 序論

公園の管理運営は極めて公共性の高い事業であり、日本には太政官布達(明治6年)による公園の設置・管理の時代を経て、都市公園法(昭和31年)による、整備・管理運営という二段階の公園行政に委ねられ、日本独自の管理システムが構築されてきた。近年では、地方自治法の改正(平成15年)により、公園の管理運営が整備と切り離され、行政執行の効率化、合理化の観点から指定管理者制度の導入を機に、管理運営事業の民間委託が浸透してきている。それにより地域住民による参画や民間事業者との協働での新たな管理運営手法の確立などが急務となっている。

その一方で管理運営に関する思想や技術の体系は確立しておらず、試行錯誤で取り組みが始められている段階にある。「管理」主体になりがちであった公園が、「運営」「マネジメント」へと向き合うことにより、各公園独自の魅力づくりや市民の公園への愛着を表現する傾向にある。このような傾向の中で、特に大規模都市公園が多くの経費を必要とすることから近年、指定管理者制度を用いた管理運営体制の変化が著しい。このことから、現在先進的に管理運

営が行われている大規模都市公園において、管理運営手法の方向性を示すことが重要である。

現在の都市公園の管理運営は主に、公園の設置者である行政直営によるものと、指定管理者制度を用いた民間委託によるものの2つの方式に大別される。

公園の設置者である行政による公園の直接管理は、年次的な事業展開が可能である。その一方で、維持管理に多くの予算が公園の管理運営に必要とされることにより、積極的な事業展開を行う事が難しい。また、予算削減に伴う利用者の減少による赤字の増加などの問題がある。指定管理者制度の導入による都市公園の管理運営は、民間企業やNPO法人などによって、公園を経営するという考え方のもと、管理運営業務が行われ、利用者の満足度を高める事業や取り組みが積極的に行うことが可能となる。しかし、指定管理者制度においては、年次的な管理者の更新が行われており、長期での公園運営計画などを立てることができないことや、次期の指定管理者に指名されるために経費削減を行うことにより、技術者の雇用・育成など公園の管理運営業務において土台となる事項が軽視されがちという問題がある。

既往研究では、指定管理者による管理運営の成果と課題を明らかにするものや、計画策定への住民参加とその後の管理運営状況を述べたものはみられるが、大規模都市公園の管理運営体制に限定したものや公園の設置者である行政から利用者までの管理運営における関わりについて扱っている研究はあまりみられないことから、本研究では、多様な取り組みが行われている大規模都市公園を対象とし、管理運営方式に着目し、これまでの都市公園での整備・管理運営のシステムから、今後の指定管理者制度の導入などによる、大規模都市公園の管理運営のあり方について知見を得ることを目的とする。

研究方法は、公園の管理者へのヒアリング調査を実施した。ヒアリング調査では、基本コンセプトや公園の管理運営の仕組みや行政・管理者・ボランティア団体の関わり方を把握し、各々の管理運営方式について比較分析を行う。

2. 調査概要

平成 17 年（2005 年）から平成 23 年（2011 年）にかけて一般社団法人日本公園緑地協会都市公園コンクール管理運営部門受賞作で評価内容が記載されている 22 事例を表 1 に示す。調査は大規模都市公園に限定し、地域住民の参画などによる管理運営手法が評価されている 5 事例の中で現在も継続的に同じ手法で管理運営が行われている 3 事例と、現在指定管理者制度を導入せず、行政による直営による管理運営を行っている山口県宇部市ときわ公園を加えた 4 事例を対象とした。

Table 1 ヒアリング対象事例

公園名称	所在地	種類	面積	管理運営体制
宇部市ときわ公園	山口県宇部市	総合公園	189.4ha	行政直営
八王子市長池公園	東京都八王子市	総合公園	20ha	指定管理者制度
東京都立野山北・六道山公園	東京都武蔵村山市	広域公園	140.8ha	指定管理者制度
到津の森公園	福岡県北九州市	広域公園	10.6ha	指定管理者制度

3. 管理運営体制

行政直営であるときわ公園、指定管理者制度を用いた管理運営を行っている八王子市長池公園、到津の森公園、都立野山北・六道山公園の 4 事例についての管理運営体制について詳しく記していく。

3.1. ときわ公園

宇部市ときわ公園（以下：ときわ）は、189.4ha の総合公園である。『緑と花と彫刻のまち』をコンセプトとする宇部市の象徴的な場所となっている。近年、地域住民の参加により新たな計画案の策定などが行われ、地域住民協働による公園の管理運営の初期段階に移行しつつある。平成 21 年度までは指定管

理者を導入していたが、来園者の減少や赤字の増加が改善されなかったため現在は宇部市直営で管理運営を行っている。

各ボランティア活動は Table 5 に示すとおり、「維持管理、運営管理、整備、その他」といった 4 つの種類に大別でき、多様な活動が存在する。また、ボランティア活動を行うにあたっては、管理者である行政と各団体が個別に活動の申請や報告を行い、それに対し、管理者が許可や意見を述べて各活動に反映させる仕組みとなっている。

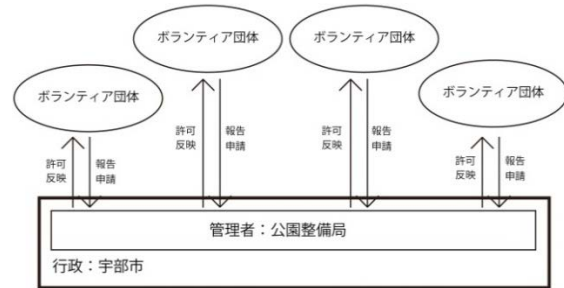


Figure 1 ボランティア活動の仕組み

3.2. 長池公園

長池公園（以下：長池）は、20ha の総合公園である。『里山文化の継承と創造』をコンセプトとし、開園前から地域住民協働での管理が行われていた。現在は、民間企業と NPO 法人の連合体が指定管理者として管理運営を行なっている。ボランティア活動に対しては NPO 法人がマネジメントを行なっている。長池にはボランティア活動の運営委員会などは存在せず、ボランティア団体と管理者との個々のやり取りのみで、活動が進められている。しかし、公園の管理運営の核となる団体の代表や地域行事の運営委員会のメンバーなどを NPO 法人の会員としている。(Figure 2) 地域との繋がりを強めることにより、地域住民が公園と関わりを持っていく土台づくりが充実している。

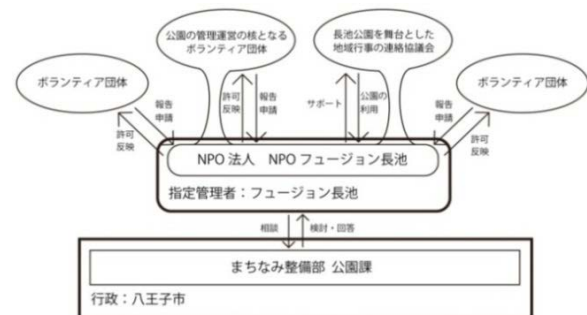


Figure 2 地域住民協働による管理運営の仕組み

3.3. 野山北・六道山公園

野山北・六道山公園（以下：野山北）は、191.9ha の広域公園である。『里山の価値を都民協働によって

次世代に伝える』をコンセプトとし、市民の理解と協力を得て公園整備を進めるという方針で管理運営を続けてきた。現在は、民間企業と NPO 法人による連合体が指定管理者として管理運営を行っており、各々が得意分野を持つ専門部署で管理運営の業務に専念できる組織が形成されている。その中で、NPO 法人がボランティア活動専門の部署を設け、活動のマネジメントを行っている。(Figure 3)

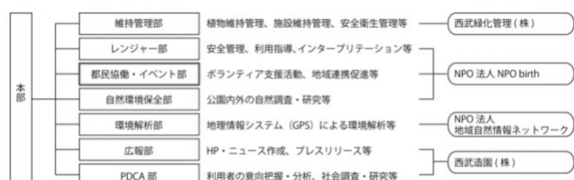


Figure 3 西武・狭山丘陵パートナーズ組織図

ボランティア活動は、登録ボランティア制度を主としており、定期的に説明会を開き、野山北でのボランティア活動のルールを理解し、ボランティア活動に参加する。また、管理者が運営する各活動の中心メンバーやその他誰でも自由に参加でき、活動の合意形成を進める場として、ボランティアミーティングを設けている。それに加えて、登録ボランティア内での活動に個人や団体が体験ボランティアとして参加でき、ボランティアの勧誘も行っている。

(Figure 4)

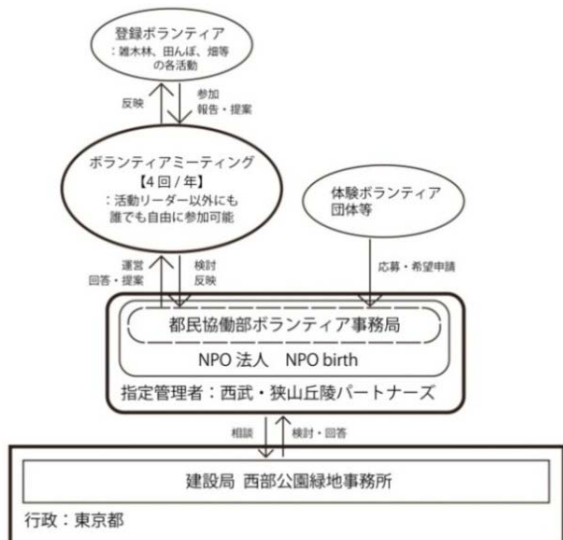


Figure 4 都民協働による管理運営の仕組み

3.4. 到津の森公園

到津の森公園（以下：到津）は、10.6ha の広域公園である。前身である「到津遊園」の閉園時に、存続を求める市民の声を受けて新たに市営公園として開園した経緯を持つ。そのため、『市民が支える公園』をコンセプトとし、運営等の市民参加が重視されている。現在は、市の外郭団体が指定管理者として管

理運営を行っている。到津には、7つの活動グループから構成される「森の仲間たち」というボランティア組織がある。この組織は公園の開園前から自主的に運営しており、各グループの代表が集まり活動の合意形成を進める運営委員会を設けている。行政や管理者は、この組織の活動に干渉することはなく、独立した組織である。(Figure 5) また、新たなボランティア活動は募集しておらず、定期的に行われる説明会に個人で参加し、活動のルールを理解した後に各活動に参加していくことのみが参加の手段となっている。

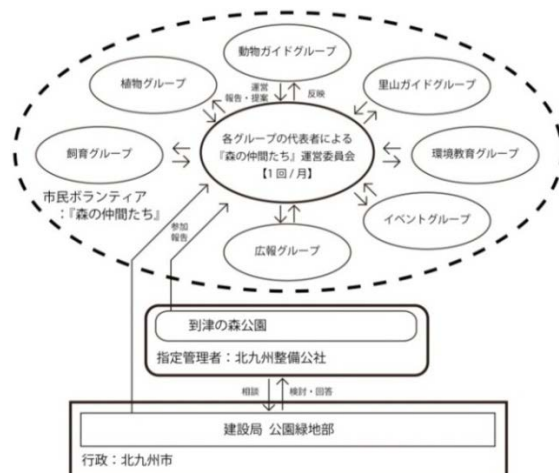


Figure 5 「森の仲間たち」運営協議会の仕組み

4. 比較分析

以上の事例調査を通して、大規模都市公園の管理運営方式について比較分析を Table 2 に示す。指定管理者制度を用いた公園の管理運営を行っている 3 事例と行政直営による公園の管理運営を行っている 1 事例のいずれにおいても、公園の設置者である行政が、管理者に対して公園の管理・運営を行うにあたっての地理的・権限的な範囲を明確にしていることや、公園の歴史や地域住民の関わり方などの経緯を理解し、継続して関わってきた組織など、公園の管理運営の中心となる管理者が存在していること、また公園の管理運営方針を設置者である行政が明確に示していることが言える。

指定管理者制度を用いた 3 事例に関して、地域住民によるボランティア活動のマネジメントを管理者かボランティア組織自らが行っており、指定管理者であるからこそできる、自由度の高い運営がみられる。また、指定管理者やボランティア組織自らによるボランティア活動のマネジメントの内容として、各公園のコンセプトや管理運営方針の認識の徹底や、ボランティア活動の成果や活動状況を把握し活動内

Table 2 管理運営手法の比較分析

◎ 行っている ○ 行っているが、管理者が不十分であると認識している

	指定管理者制度を用いた公園の管理運営			行政直営による公園の管理運営
	長池公園	野山北・六道山公園	到津の森公園	ときわ公園
【1】 公園の設置者である行政は、管理者が公園の管理・運営を行うにあたっての地理的・権限的な範囲を明確にしている。	◎	◎	◎	○
【2】 公園の歴史や地域住民の関わり方などの経緯を理解し、継続して関わってきた組織など、公園の管理運営の中心となる管理者が存在している。	◎	◎	◎	◎
【3】 公園の管理運営方針が明確に示している。	◎	◎	◎	○
【4】 管理者やボランティア組織自らが、ボランティア活動のマネジメントを行っている。	○	◎	◎	
(i) 公園のコンセプトや管理運営方針の認識の徹底	○	◎	◎	
(ii) 多世代が参加できる多様なプログラムの構築		○		
(iii) ボランティア活動の参加者が自由に意見交換を行うことができる開かれた場の設置		◎	◎	
(iv) 活動の成果や活動状況を詳細に把握し、活動内容の見直しを実施	○	◎	◎	
(v) 多くの媒体を用いての積極的な情報発信	◎	◎		

容の見直しや更新などは行われているが、ボランティア活動の参加者が自由に意見交換を行うことができる開かれた場の設置や、多くの媒体を用いた積極的な情報発信は、それぞれの公園の運営方針に合わせて行われている。そして、多世代が参加できる多様なプログラムの構築は、実施されている公園はごくわずかである。

一方で、行政直営の事例に関しては、地域住民によるボランティア活動は見受けられるが、ボランティア活動のマネジメントはされていない。

5. 結論

本論では大規模都市公園で地域住民の参画を主体とした事例を対象に、管理運営方式に関して比較分析を行い、以下の知見を得た。

- 1) 指定管理者制度を用いた公園の管理運営と、行政直営による公園の管理運営のどちらにおいても、公園の歴史などを理解し、継続的に関わってきた管理者が存在することと、公園の管理運営方針を明確にすることが重要であると言える。
- 2) 指定管理者制度を用いた事例に関して、行政と管理者の地理的・権限的な範囲が明確にされており、管理者側がその範囲内で積極的な事業展開が可能になっていると言える。
- 3) 地域住民の参画による管理運営を行う際には、専門的にボランティア活動をマネジメントする組織や個人が必要であると言える。そして、これを行政直営で行うのは、現在の行政執行の効率化などの現状から考えると、難しいと言える。
- 4) 指定管理者によるボランティア活動のマネジメン

トを行うにあたって、公園のコンセプトや管理運営方針の認識を徹底することと、各活動の成果や活動状況を把握し、それを基に活動の見直しを行うことが重要であると言える。また、高齢者に偏らない活動プログラムの構築が今後のマネジメントの課題であるとも言える。

以上より、各公園の特徴を理解した指定管理者を選定することが重要である。それにより積極的な事業展開も可能となり、来園者の減少に伴う赤字の増加などの問題も解決する可能性は大きいと考えられる。

謝辞

本論をまとめるに当たり、宇部市ときわ公園の公園緑地課の職員の皆様を始め、各公園管理者の皆様からの多大なご協力をいただきました。末筆ながら記してお礼申し上げます。

注釈

注1) 本研究では、地域住民の市民団体に加え、福祉団体、大学などの研究機関、民間企業などもボランティア団体と定義する。

注2) 本研究では、広域公園と総合公園に分類される公園を大規模都市公園と定義する。

参考文献

- 1) 浦田興、平田富士男：都市公園における民間指定管理者と市民グループの関係の状況及びよりよい関係構築に必要な取り組みの方向性、都市計画論文集、第42号(3)、pp.175-180、2007.10.25

- 2) 大瀧英知、三宅諭：指定管理者制度による都市公園の管理運営における協働事業の実態とあり方—御所湖広域公園と花巻広域公園を事例として—，都市計画論文集，第42号(3)，pp.181-186，2007.10.25
- 3) 田代順孝,中瀬勲,林まゆみ,金子忠一,管博嗣編著：学芸出版社，『パークマネジメント—地域で行われる公園づくり—』，pp.29-38，2012

Table 4 ヒアリング10項目

○公園の特徴について	1.公園づくりのコンセプト
	2.管理運営の目標
○管理者について	3.管理者に至るまでの経緯
	4.現在の業務内容
○地域住民協働による管理運営の実態	5.活動の成り立ち
	6.各活動の状況
	7.活動の仕組み
	8.参加の方法
	9.情報発信の方法
	10.取組みの成果

Table 3 対象22事例

	受賞年度	公園名称	所在地	種類	面積
No.1	平成23年度	国営昭和記念公園	東京都立川市	国営公園	180ha
No.2	平成23年度	滋賀県営都市公園湖岸緑地	滋賀県草津市他	広域公園	143.8ha
No.3	平成23年度	八王子市長池公園	東京都八王子市	総合公園	20ha
No.4	平成23年度	兵庫県立尼崎の森中央緑地	兵庫県尼崎市	都市緑地	29ha
No.5	平成23年度	梶野公園	東京都小金井市	近隣公園	1ha
No.6	平成22年度	とちぎわんぱく公園	栃木県壬生町	総合公園	37.2ha
No.7	平成22年度	山梨県御勅使南公園	山梨県南アルプス市	近隣公園	20.7ha
No.8	平成22年度	日比谷公園	東京都千代田区	総合公園	16.1ha
No.9	平成21年度	東京都立野山北・六道山公園	東京都武蔵村山市	広域公園	140.8ha
No.10	平成21年度	中野区立哲学堂公園	東京都中野区	総合公園	5.2ha
No.11	平成21年度	品川区しながわ区民公園他	東京都品川区	総合公園	12.7ha
No.12	平成21年度	兵庫県立丹波並木道中央公園	兵庫県篠山市	広域公園	70.9ha
No.13	平成20年度	熊本県水俣広域公園	熊本県水俣市	広域公園	22.8ha
No.14	平成20年度	船橋市アンデルセン公園	千葉県船橋市	総合公園	28ha
No.15	平成19年度	小雀公園	神奈川県横浜府	総合公園	7.2ha
No.16	平成19年度	大阪府営公園 浜寺公園 他11公園	大阪府堺市他	総合公園	75.1ha
No.17	平成19年度	兵庫県立明石西公園	兵庫県明石市	近隣公園	6.4ha
No.18	平成18年度	東京都立小山内裏公園	東京都八王子市	総合公園	45.9ha
No.19	平成18年度	ひまわりの丘公園	兵庫県小野市	地区公園	8ha
No.20	平成17年度	しながわ中央公園	東京都品川区	地区公園	2.1ha
No.21	平成17年度	到津の森公園	福岡県北九州市	広域公園	10.6ha
No.22	平成17年度	神奈川県立七沢森林公園	神奈川県厚木市	広域公園	64ha

Table 5 ときわ公園ボランティア団体概要

団体名	活動の概要	活動の種類			
No.1 緑と花を育て隊	園内の花苗育成・花壇の管理等	花壇・植物	維持管理		
No.2 野の花の会	ショウブ苑周辺での奉仕活動				
No.3 山口エビネ会	新規事業であるメモリアルガーデンで活動予定				
No.4 NPO ジャパンハーブソサエティ山口支部	新規事業であるメモリアルガーデンで活動予定				
No.5 宇部ばら会	新規事業であるメモリアルガーデンで活動予定				
No.6 熱帯植物友の会	ときわミュージアムの充実と発展に協力する活動	彫刻	花壇の管理や清掃、水辺や森林の自然環境の維持、子供向け活動など 花壇の管理や清掃、水辺や森林の自然環境の維持、子供向け活動など		
No.7 うべ彫刻ファン倶楽部	園内に点在する彫刻の清掃活動				
No.8 宇部市老人クラブ連合会	ポタン苑周辺での奉仕活動(草抜き等)	清掃			
No.9 宇部クラウンドゴルフ協会	園内北側スポーツ広場を中心とした清掃活動				
No.10 宇部市ふるさとコンパニオンの会	ときわ公園の魅力を伝えるガイド活動	ガイド		運営管理	
No.11 宇部市緑化運動推進委員	園内の計画アドバイザーとしての協力活動	WS		自然観察会やガイドなどの、普及啓発活動、各種イベントなどの活動 自然観察会やガイドなどの、普及啓発活動、各種イベントなどの活動	
No.12 山口県立宇部西高等学校	ワークショップ (WS) への生徒の参加				
No.13 常盤湖森林ボランティアクラブ	北側キャンプ場付近での森林管理活動	森林			整備
No.14 宇部造園研究会	園内での花壇の設置や樹木の剪定指導活動等	花壇			自然観察会やガイドなどの、普及啓発活動、各種イベントなどの活動 自然観察会やガイドなどの、普及啓発活動、各種イベントなどの活動
No.15 宇部市野鳥保護の会	園内での野鳥の生態調査活動等	調査	その他		
No.16 宇部自然保護協会	園内での生態調査活動等	調査	自然観察会やガイドなどの、普及啓発活動、各種イベントなどの活動 自然観察会やガイドなどの、普及啓発活動、各種イベントなどの活動		
No.17 山口むしの会	園内施設での昆虫の標本展示等	展示			

(平成26年2月12日受理)