

都市公園管理における多様な主体の協働 —盛岡城跡公園管理体制を事例として—

星野 麗子*・山本 信次**

A variety of cooperative ventures in municipal parks management
—Morioka Castle ruins park management as a case study—

Reiko HOSHINO* and Shinji YAMAMOTO**

1. はじめに

地方分権一括法等の制定により、地方自立・住民自治を本旨とする地方分権が進められ、各地域の特性を活かした効率的な行政サービスが地域住民によって求められている。しかし、地方財政の逼迫や、行政のみでは解決できない問題の増加などから、「地方自治体単独で細分化した住民ニーズに対応していくには限界がある (1)」。

そこで、現在、地方行政では「地方自治体」と町内会やNPO法人、ボランティア団体、企業などの「民間団体」との協働が注目されている。協働することで「地方自治体」と「民間団体」のそれぞれの短所が補完され、単独では解決できない課題を解決できる可能性がある。

この、行政と住民の協働は、都市公園管理においても求められてきている。伊藤によれば、都市公園は今後、災害時の避難場所やレクリエーションの場、休養・休息のための散策や憩いの場という「マイナスをゼロに戻すような機能」ではなく、学習、交流、情報発信、文化芸術創造、観光といった積極面、つまり「創造的機能」といえるものを高める方向へ進んでいかなければならない (2)。都市公園とは、利用者から安心・安全を求められる場所であるので、「マイナスをゼロに戻すような機能」も社会環境に合わせて徐々に高めていくべきであるが、そればかりでは都市公園は静的空間であり、新しいものを生み出していく積極的な力は十分に発揮されない。伊藤が述べる「創造的機能」は、静的空間であった都市公園に動的要素を与え、

Received March 8, 2011

Accepted April 27, 2011

* 岩手大学農学部共生環境課程

** 岩手大学環境学系

都市公園の効果と可能性を拓げるものであり、これからの都市公園管理にとって重要な視点であると考えられる。

しかし、申(3)は「都市公園は『施設としての必要』と『都市文化としての必要』を同時に含んでいる」とした上で、これまで『都市文化としての必要』が十分に考慮されてこなかったことを指摘している。都市公園は、その目的上、住民の日常の生活環境に深く結び付いているものである。そこには、これまでの利用のされ方、公園のあゆみ、関わった人々それぞれのエピソードや思いといったものが蓄積された、ひとつの文化圏が形成される。しかし、「公園」という概念および制度は、明治はじめの欧風化政策の一環として取り入れられたものであり、従来の都市公園は、「都市施設」として行政主導で計画され、その制度や整備は利用者である住民と離れたところから決められてきた。現在の都市公園を定める都市公園法も、「空間を限定し、整備保全、維持管理の規制の意味合いが強く、利用運営の視点が弱い(4)」と指摘されている。明治から今日まで、施設としての効果や必要性に目が向けられがちであったため、行政、住民ともに都市文化の形成地としての公園という概念をもつことが難しかったと考えられる。

そのような都市公園への姿勢を近年、見直す動きが出てきている。研究者からは、運営管理と維持管理を一体化した総合管理の考え方を持つ北米の公園管理運営システムや、公園を「経営」という考えのもと、公園の種類・規模や社会ニーズ、多様な利用者の参画を熟慮した組織による積極的な公園の賑わいづくりの提唱が行われている。また、小公園では、コミュニティ再編のひとつの手段として、住民が集まって、自ら地域の公園をニーズに合わせて作り直すという活動も各地でみられる。さらに、国レベルでは、法改正によって、公園を含む「公の施設」の管理運営に指定管理者制度が導入されたことで、管理への民間の参入が可能になった。このように、都市公園管理をめぐる環境は著しく変化してきているのである。

都市文化を支えるのは利用者である住民である。それゆえ、都市公園管理において現在住民参加が求められているのは当然といえる。「住民は利用という側面から維持管理を捉えることができ、管理と利用を結びつける効果が高い(5)」ことから、その存在を管理主体へと引き込むことで、より質の高い公園管理を実現することができると思われる。

すなわち、従来の施設管理や維持管理ばかりを重視する思考から脱却し、「利用運営」の視点から、多様な管理主体が協働し、公園への様々なニーズに対応していくことが、これからの都市公園管理に求められていると筆者は考えている。

II. 法制度からみる都市公園管理の変遷

事例紹介に入る前に、まず(6)～(11)の文献を参考として、都市公園管理の変遷について、主に法制度の面から整理し、現代に至るまでの都市公園管理の流れと近年の公園管理をと

表1. 都市公園管理に関わるできごと及びその意義

西暦	年号	時代	できごと	意義
1657	明暦3	江戸	江戸に防火帯としての火除地	火除地の広場的利用
1721	享保6		吉宗、江戸御殿山の桜を開放	
1737	元文2		飛鳥山に桜を植栽	
1835	天保6		水戸偕楽園「禁条」	公園利用管理の原型がみられる
1873	明治6	明治	太政官布達第16号	「公園」概念の導入
1889	明治22		東京市区改正設計	公園の計画的な配置・設計・整備がはじまる
1919	大正8	大正	都市計画法および市街地建築物法制定	公園整備が全国的に行われる法的根拠が備わる
1923	大正12		関東大震災 震災復興再開発事業	避難場所としての公園の価値を再認識 パークシステムの論議を実際の計画に適用
1932	昭和7	昭和	東京緑地計画	地域計画のマスタープランを初めて策定
1945	昭和20		戦災地復興基本方針	
1947	昭和22		地方自治法施行	法律上、管理行為を明示。技術的な基準はなし。
1952	昭和27		『太政官布告により設置せられた公園の適正化について』の通達	公園施設の規格化、管理の適正化
1956	昭和31		都市公園法制定	太政官布達以降の整備と管理の流れを統一
1963	昭和38		地方自治法一部改定	「公の施設」を定義
1972	昭和47		都市公園等整備緊急措置法に基づく五箇年計画	公園整備量の急激な増加・管理費の増加
1990	平成2	平成	(数値的な)バブル崩壊	経常経費削減の動き・「小さな政府」論再燃
1998	平成10		NPO法	NPOへの法人格付与
1999	平成11		地方分権一括法、PFI法	
2001	平成13		骨太の方針	『民間でできることは、民間に』
2003	平成15		地方自治法一部改定	指定管理者制度策定

資料：文献（6）～（11）を参考に著者作成

りまく状況の変化について把握する。

（1）「公園」前史

公園利用の萌芽は江戸時代である。この時代の緑や緑地空間（火除地、社寺仏閣、将軍や藩主による庶民遊樂のための園地等）は、今日の都市公園が持つ機能のうち、防災機能やレクリエーション機能を果たしていた。その中で、例えば水戸偕楽園においては、天保13年（1842）の開園時に「入園者心得」を布達しているが、その6年前の天保6年（1835）、すでに「禁条」として園内利用者の心得を藩主が定めている。禁条では開園時間の制限、男女による入園日の指定、雑沓・沈酔譁暴・俗樂の禁止、植物の採集の禁止、持ち物や服装の制限など、いわゆる“べからず集”の原点がみられ、公園利用の管理がすでにはじまっていたことがわかる。

（2）明治6年（1873）公園開設に関する『太政官布達 第16号』

明治維新後、政府は欧米に比肩する都市づくりを課題とし、早急に公園制度を導入した。この太政官布達第16号は、古くから庶民に親しまれてきた社寺境内地等を公園と名付けることで、近代都市の都市施設として位置付けたものであり、昭和31年（1956）に都市公園法が制定されるまで、公園に関しての法的効果をもった。太政官布達に基づく公園整備

により、「公園」という概念が明治という時代に緩やかに全国へ浸透し、近代化の象徴としての公園整備が各地で進められていくことになる。

この布達の背景には明治2年(1869)の版籍奉還や明治4年(1871)の社寺領地に対する土地令があったため、布達により開園された公園の、特に明治中期までの管理規則は財産管理や使用に関するものが大半で、利用や機能管理に関する揭示は一部公園で見られる程度であった。

(3) 大正8年(1919)都市計画法 等

明治22年(1889)東京市区改正設計における公園計画で、公園を城址、社寺境内地に頼るのではなく、計画的に配置、設計、整備していく考えが初めて実現に向かった。欧米の都市計画に関する研究から、公園の役割として都市衛生、首都の壮観、避難地、朝夕の市場、交通の緩和など多様な機能・目的が想定された計画であったが、日清戦争の勃発による財政難の影響などから計画は次第に縮小されてしまった。

大正期に入り、急速に工業化の進展と都市化が進んだことから、とくに大都市で多くの都市問題が発生した。そのため、東京市にのみ施行されていた市区改正設計を大阪・名古屋・神戸・横浜・京都にも準用し、さらに大正8年(1919)、全国に適用する都市計画を制度化した。この都市計画法で、公園の整備が全国的に行われる法的根拠が備わった。しかし、都市計画事業の展開は遅々たるものであった。これは、都市計画法制定の課程で、国庫補助の道が閉ざされるなど、財源の確保が困難を極めたことによる。

都市計画法制定の後は、震災復興計画や東京緑地計画、戦災復興計画などの展開により、公園の存在効果の再認識と計画的整備が繰り返されていく。ただし公園管理については国有財産としての土地管理や管理費捻出のための寄付や財源地に関する事項に比重がおかれ、一般の利用管理に関しては公園前史の「禁条」の域をでない状態が第二次大戦後まで続いた。

(4) 昭和31年(1956)都市公園法制定

戦後、占領軍による公園地の接収や自作農創設特別措置法による公園緑地の買収などが行われた。さらに、用地難から計画のみの公園が他の用途に転用されるだけでなく、開設公園にも住宅、学校等の公共施設建設などの蚕食が進むなど、公園の効用が著しく損なわれたばかりか、公園の壊滅に至る例もあった。これらの問題を受けて、国は公園施設の規格化、管理の適正化を図った。一方では、地盤国有公園の土地取り扱い問題が再燃したことで、公園地の性格と運営問題の明確化、さらに公園の権利向上を図る必要があった。このように、都市公園の管理について統一した法規がなく、都市公園の管理者である地方公共団体の条例等にまかされていたため、管理に統一性を欠いていたことなどから、公園に対する単独法が求められていた。都市公園法が制定されたことで、太政官布達以降の整備と管理の流れが統一された。これ以後、各種制度が整備されていくなかで、都市公園の公

物としての性格、制約、存在意義等が法体系の中にはっきりと位置付けられていたことは、重要な意味をもった。

(5) 昭和47年（1972）都市公園等整備緊急措置法に基づく五箇年計画

都市公園整備の五箇年計画は国及び地方公共団体に対し都市公園の緊急かつ計画的な整備を図るべきこと、及びこのために必要な財政措置を政府が講ずるべきことを定めたものである。第1次から第7次まで計画され、平成15年（2003）までの30年余りで、太政官布達から五箇年計画発足以前の100年間に整備された都市公園の3倍を越える面積が整備された。しかし、整備に関しては国の補助対象とするが、管理は当該財産を所有する地方公共団体の責任であるという考えであったことから、従来よりも積極的に国が関与するというまでには至らなかった。

この時期、五箇年計画による公園整備量増加と、バブル景気により地方財政が潤ったことを背景として、管理費も増加の一途を辿る。

(6) バブルの崩壊による経常経費削減の動き

平成2年（1990）頃からのバブル崩壊により、平成7年（1995）をピークに管理費は減少傾向を示す。中でも都市公園は、管理水準の低下が生命の危険を招かない不急不要な存在と判断され、他の公共施設より削減率が大きくなる傾向にあった。管理費不足から管理水準が低下し、利用者が減少。そして、利用者の減少は次の管理予算に影響するといった負のスパイラルに陥った。

(7) 地方分権一括法制定、地方自治法の改正等

平成15年（2003）の地方自治法改正により、従来の管理委託制度よりも委託できる対象と業務の範囲が拡大される。これが指定管理者制度である。地方公共団体の所有する各種施設と並んで都市公園もその対象となった。

地方自立、住民自治の流れの中、平成7年（1995）の都市計画中央審議会の議論でも、総合的かつ効率的な管理システムの構築、公園管理に関わる人材の登録活用と育成、市民の参加による公園の育成・管理があげられ、公園管理の質的向上が謳われている。しかし、バブル崩壊から続く管理費の減少に対する具体的な対応が示されないため、その管理費の不足をボランティアや住民参加で賄うという構造的錯覚を生じさせた。指定管理者制度においても、そのねらいに「経費の節減等を図る」ことが明示されている。

しかし、ここでの制度転換により、現場レベルでは利用者目線の公園管理へ関心が向けられるようになってきていることは否定できない。

以上、整理した都市公園管理の変遷より、以下の点が明らかになった。

- ①公園はもともと庶民遊楽の地であった場所から設置されていったが、その利用管理については長い間、行為の禁止や制限が主であった。
- ②公園の多様な機能は早い段階から想定されていたが、財政状況の逼迫などの影響を受

けやすいため、機能増進のための公園整備は遅々として進まなかった。また、その機能向上のための施策は施設整備によっていた。

- ③近年、指定管理者制度等、利用者が管理へ関わるのが制度として考えられ始めたが、経済状況悪化に伴う経費節減の必要性にかられたこともその背景の一つである。

III. 研究の目的

I, II では、利用運営の視点からの都市公園管理が求められてきており、そのためには都市公園管理でも多様な主体の協働が必要であること、また、法制度の歴史からみると、近年、協働がうたわれるようになったが実はコストカットの考えが根底に存在し続けている問題があることなどを述べた。

コストカットの思惑が存在し続けていようとも、「協働」という考えが広まることで、徐々に利用者目線の管理が各公の施設で行われるようになってきている。しかし、これまでの体制・姿勢・思考から抜け出すことは容易ではなく、今後のあり方について模索している状態であり課題は大いにある。大規模都市公園の場合は特に、利用者が不特定多数であること、収益を目的とした事業が展開し辛いことなどの障壁も存在するため、より多様な主体との連携を強化した管理体制の構築を目指す必要がある。

そこで本研究では、中央公園的性質を持つ歴史公園であり、近年指定管理者制度を導入した盛岡城跡公園を事例として取り上げ、当該公園における行政・指定管理者・NPO・企業などといった、公園管理に関わる多様な主体を明らかにした上で、その管理体制の現状を分析し、協働による望ましい都市公園管理体制のあり方を考察することを目的とする。

IV. 都市公園管理の定義および指定管理者制度とは

1. 「都市公園管理」とは

広辞苑第5版によれば、「管理」とは、「良い状態を保つように処置すること」とあるが、柏木(12)も述べているように、特に都市公園にとっての「良い状態」というのは、その目的から考えて、当然利用者側にとって、と考えることができる。その場合には必ずしも施設をよい状態に維持しておく事のみを指すことにはならない。ここまで述べてきたように、施設の維持ばかりを優先し、利用者の行動を制限してしまうことは、公園の「創造的機能」の向上を妨げることになる。この「創造的機能」とは、伊藤(2)が述べる学習、交流、情報発信、文化芸術創造、観光といった公園の積極的な機能を指す。

公園の管理運営は、法的管理、維持管理、利用運営の3つに大別される。住民組織による管理運営はこのうちの維持管理と利用運営を担う。中橋(4)によれば、維持管理とは、「主に

施設の維持点検作業によって、空間の安全性と環境美化を追及する」ことである。また、利用運営とは、「主に施設の利用・運営により創造的な空間利用を追及する」ことである。しかし、中橋は管理者による計画的な利用運営がなされている事例は多くないことを指摘している。

2. 「指定管理者制度」とは

この節では、主に文献(12)(13)を参考として、指定管理者制度の概要について整理する。

指定管理者制度は、小泉内閣発足に伴う平成13年(2001)の「骨太の方針」の策定が制度設定の起りである。「骨太の方針」では「『民間でできることは、できるだけ民間に委ねる』という原則の下に、公共サービスの属性に応じて、民営化、民間委託、PFIの活用、独立行政法人化等の方策の活用に関する検討を進める」と記述している。骨太の方針に従い「自治体における民間委託の拡大策」が検討され、地方自治法244条の改正によって、それまで行政処分とみなしていた「施設利用に関する許認可権限」をもつことができる団体の範囲が拡大された。それにより、公の施設の管理を委託できる範囲が「地方公共団体が二分の一以上出資する法人」「公共団体」「公共的団体」から拡大したというのが平成15年(2003)に策定された指定管理者制度である。指定管理者の範囲については特に制約を設けていないことから、株式会社などの民間営利団体やNPO法人なども、指定される可能性がある。指定管理者は、導入する施設によって公募または非公募で募集され、審査と議会の議決を経て選定される。その公募・非公募、また、委ねる業務内容や基準、指定する期間などは、地方公共団体が定めることになっている。指定管理者制度は導入直後、従来からの変更点が理解しづらかったことなどから、あまり注目されていなかった。地方公共団体では、平成16年(2004)の様子見の状況から、平成17年(2005)には本格的な導入に変わっていった。NPO業界でも、指定管理者制度についての制度紹介や事例の検討が始まったのは平成16年(2004)の後半頃であった。

指定管理者制度は、その目的として民間のノウハウの導入による管理の質的向上と経費の節減等を図ることが主にあげられる。しかしこのうち、「経費の節減等を図る」ことがむしろ重要視されてきてしまったことは、Ⅱで述べたとおりである。その背景には、この掲げられた二つの目的が整合しないという、指定管理者制度が根底に抱えている問題がある。例えば、指定管理者として公の施設に参入した民間団体が、それまで行政や公的団体によって行われてきた管理業務を基本から見直し、無駄を省いた、より効率的な運営を行って管理の質をあげ、経費の節減を図ったとする。すると、その経費で管理を行うことができると判断され、次年度から施設に於てられる管理費が減少するということが起きるのである。そうなると、利用者のニーズに応じて新しい管理を提供するということが難しくなる。それでも、民間団体の意識が高く、その管理費内で利用者のニーズに応える努力をした場合に、再び管理費の減少を招いてしまうことがある。

このように、指定管理者制度は、制度上の問題も多く指摘されている。しかし、本論文では

「制度導入により、現場レベルでの利用者目線の管理は、確かに行われるようになってきた」という点に注目し、これらの問題については割愛する。

V. 調査地及び調査方法

1. 調査地概要

調査は、岩手県盛岡市内丸に位置する盛岡城跡公園を対象に行った。同公園の開設面積は9.2haで、都市公園法では特殊公園のなかの歴史公園に分類される。城自体は明治7年(1874)に取り壊されたが、城を支えた壮大な石垣は残存しており、公園のシンボルとなっている。図1に示すように、史跡指定区域と都市公園区域が重なり合っている状態である。

盛岡城跡公園のあゆみを表2に示し、ここでは特に管理権限の変遷について述べる。南部重直入城ののち歴代藩主の居城であった盛岡城の跡地は、明治元年(1868)に国の直轄に属した。明治36年(1903)から北条元利岩手県知事が城跡を公園とするために整備に着手し、明治39年(1906)9月15日に岩手公園が開園。昭和9年(1934)に岩手県より盛岡市に管理の権限が委譲され、平成19年(2007)に指定管理者制度が導入されるまで、盛岡市が直接管理を行っていた。指定管理者制度導入後、現在まで、実質的な管理は特定非営利活動法人「緑の相談室」が行っている。

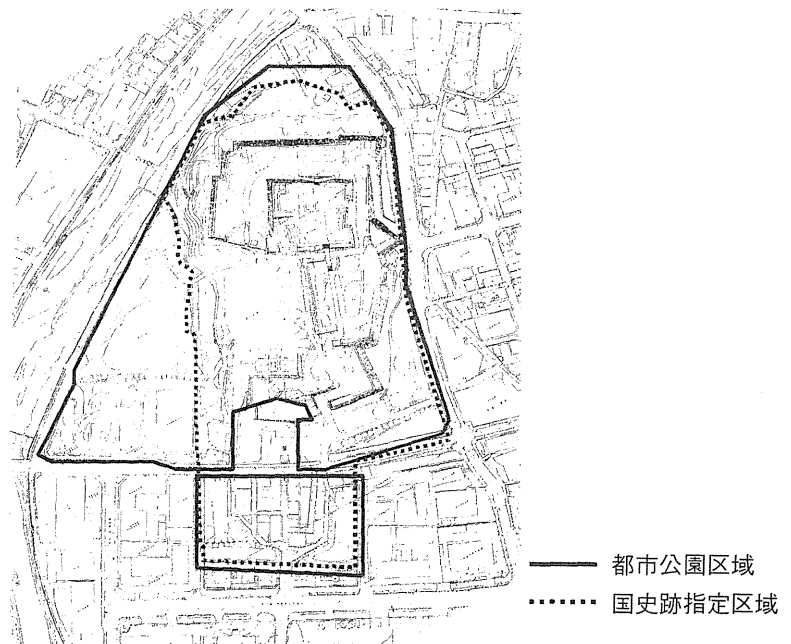


図1. 「盛岡城跡公園」区域全体像

資料：「盛岡城跡公園ガイドマップ」より抜粋

表2. 盛岡城跡公園のあゆみ

西暦(年号)	できごと
1597年(慶長2)	南部信直が盛岡城の築城に着手
1598年(慶長3)	豊臣秀吉により盛岡城の築城が正式に許可される
1633年(寛永10)	南部重直が盛岡城へ入場(これより歴代藩主居城)
1868年(慶応4)	戊辰戦争にて盛岡藩破れる 盛岡城跡が国の直轄に属する(明治元年)
1871年(明治4)	廃藩置県により内丸広小路に盛岡県庁(現岩手県庁)がおかれる
1874年(明治7)	城内建物払い下げ、取り壊し
1903年(明治36)	北条元利岩手県知事が公園とするため整備に着手
1906年(明治39)	9月15日、岩手公園開園
1934年(昭和9)	岩手県より盛岡市に移管。敷地は南部家より買取
1937年(昭和12)	盛岡城跡が国指定史跡となる
1956年(昭和31)	岩手公園として都市計画決定。芝生広場等の整備に着手する
1984年(昭和59)	盛岡城跡保存整備事業として石垣解体修理と発掘調査に着手
1989年(平成元年)	彦御蔵を公園内に移設 「日本の都市公園100選」に(社)日本公園緑地協会より選定
1997年(平成9)	城跡もりおか400年記念事業開催
2006年(平成18)	「日本100名城」に(財)日本城郭協会より選定 「日本の歴史公園100選」に選定(都市公園法施行50周年記念事業) 9月15日、開園100周年記念事業開催。愛称「盛岡城跡公園」に決定
2007年(平成19)	指定管理者制度を導入

資料：「盛岡城跡公園ガイドマップ」より抜粋・一部改変

2. 調査方法

既存研究の整理および新聞・既存文献・書類からの情報取得を行うとともに、盛岡市「公園みどり課」、盛岡城跡公園指定管理者「緑の相談室」に直接聞き取り調査を行った。公園管理に関わる各市民団体・企業へは電話及びメールでの聞き取り調査を行った。

VI. 結 果

1. 各主体の盛岡城跡公園管理への関わり

管理に関わる主体を大きく3つにわけ、以下に記す。

(1) 盛岡市「公園みどり課」

盛岡市からは、「公園みどり課」が主に関わってくる。平成14年(2002)に盛岡市が行政組織の一部を再編し、新体制となったおり、公園業務のみを担当していた公園緑地課が、環境課が担当していた「花と緑の相談」や「害虫対策業務」などの他、農地林務課及び農政課が担当していた農村公園の維持管理業務などの各種緑化業務を引き受け、市の緑に関わる業務全般を担当することになり、「都市整備部公園みどり課」と改称した。盛岡城跡

公園の管理については、公園の利用・占用許可、彦御蔵内の整理、樹木寄付対応、仕様書の作成等を行っている。

ここで特に注目すべき点は許認可権限を持っている点である。指定管理者制度では、許認可権限は指定管理者まで拡大されているが、盛岡市では市が許認可権限を持ち、利用者へ使用許可・占用許可を出す。盛岡城跡公園で言えば、大学生がさんさ踊りの練習で広場を利用することを許可したり、イベントでのテントの設置等による場所の占用を許可したりということを行う。利用許可を出した団体は、後ほど指定管理者に通知している。

許認可権限は、今後も公園みどり課が持ち続ける意向であることを聞き取り調査にて確認している。

(2) 指定管理者「NPO法人 緑の相談室」

造園に関わる法人会員14社と個人会員21名で構成されており、通常の維持管理業務全般を行う。具体的には、公園内の緑の管理や巡回業務等を行っている。個人会員も造園に関わる資格を持ち、低木選定まで行うことができるため、冬囲いや松・桜の選定などのより専門的な業務を行う法人会員と、除雪やゴミ箱の設置なども含め柔軟に動くことが出来る個人会員によって構成された専門性の高い団体である。盛岡城跡公園に指定管理者制度が導入された平成19年(2007)から、3年間の指定管理期間を終えたが、2期目の募集に再び申請し、受託した。盛岡城跡公園の指定管理者の募集は1期(平成19年～平成21年)も2期(平成22年～平成26年)も公募で行われ、指定申請をした団体は緑の相談室含め2団体あったが、提示した運営方針に加えてその造園の専門性が評価され、緑の相談室が選定された。

園内巡視、芝刈り、除雪など、通常の維持管理は緑の相談室が行っているが、施設の証明施設点検、遊具点検、鶴ヶ池噴水保守点検など専門的な技術を要するものは、市の了解を得て業者に委託している。園内のバラ園も同様の理由で「岩手バラ会」に管理を委託している。また、毎日の午前午後の巡視についても、週3回程業者に委託している。さらに、盛岡市シルバー人材センターが、11～20年程前に公園みどり課(当時の公園緑地課)から、年間を通しての清掃及び除草作業の依頼を受け、それ以降維持管理作業を続けている。現

表 3. 業務委託団体

団 体 名	活動内容
岩手バラ会	バラ園の管理
中村弘前株式会社	遊具点検
東洋電業株式会社	証明施設点検
桜心警備保障株式会社	巡回警備業務
株式会社双葉設備アンドサービス	鶴ヶ池噴水保守点検業務
(社)盛岡市シルバー人材センター	維持管理業務

資料：平成21年度盛岡市岩手公園管理業務報告書より抜粋

在も緑の相談室を通じて委託を受けている状態である。その他、例えばトイレ清掃について、巡回時に汚れていた場合は巡回者が清掃を行うが、それとは別に、盛岡市シルバー人材センターによって週3回行われることになっている。

ボランティアとともに行っている業務もある。園内の池清掃、石垣清掃、落葉清掃などがそれである。池清掃は、「きららな街盛岡を創る会」の会員と会話するなかで、実行する運びとなった。毎年1回、ボランティアを募集し、下橋中学校の生徒から一般の市民までを巻き込んで清掃を行っている。石垣清掃については、後述するが、石垣清掃サポータークラブとともに行っている。

また、緑の相談室は、利用者の目線をとらえて柔軟に管理を行っている。例えば、以前は紅葉の時期に落葉を毎日清掃していたが、平成21年（2009）から全て落ちるまで公園の周囲のみの清掃を行うようにして園内の落葉を残し、「落葉の絨毯を歩く」という利用者の楽しみと公園の雰囲気作りを行っていることがある。もう一つの例として、お休み処「不來方」の運営があげられる。利用者の「休憩できる場所が欲しい」という声に応え、盛岡市商工観光部企業立地雇用課の「盛岡市ふるさと雇用再生特別基金事業」を利用して、抹茶や菓子を提供するお休み処「不來方」を提案し、ハローワークから従業員を雇って運営している。お休み処に立ち寄らずに、その前を通り過ぎた公園利用者にはアンケートを行い、運営方法の改善を図るなどした。

緑の相談室の公園管理業務は、公園みどり課が仕様書を作成して業務内容や業務量を定めている。もともとは巡回回数や除雪を行う条件などを細かく定めていたが、緑の相談室によって仕様書以上の業務が行われていたことから、現在の仕様書における業務量数量は「必要の都度」としている業務が多い。利用者の目線をとらえ、造園のみに留まることなく、公園の管理・運営を行っていることから、緑の相談室の管理への積極的な姿勢は、盛岡城跡公園の創造的機能が高まる可能性を拓けるものであると言える。

公園の利用団体については、巡回業務を行う際、活動している団体を目にすることでその利用を把握する場合もあるが、通常は市からの通知により利用団体を把握している。

（3）管理に協力する各企業・市民団体

ここで取り上げる企業・市民団体とは、自発的に公園の管理に関わる活動を行っている団体である。以下、管理協力団体と表現する。今回は、散策や集会のみを行った団体は除外し、継続して管理に関わる活動を行っている団体に絞ってリストアップした。表4にその一覧を示す。

まず企業について、その主な活動内容は清掃活動である。イオンスーパーセンター株式会社や日本たばこ産業株式会社盛岡支店のように指定管理者制度導入前に参入した団体もあれば、盛岡信用金庫やメタウォーター株式会社のように導入後に参入した団体もある。年3回以上、30分から1時間の活動を行う団体が多いが、2時間30分から3時間の清掃活

表4. 管理協力団体一覧

	団体名	活動内容 (活動年数)
企 業	盛岡ガス株式会社	「盛岡清掃奉仕会」事務局
	イオンスーパーセンター株式会社	清掃活動(10年以内)
	日本たばこ産業株式会社 盛岡支店	市民と清掃活動・灰皿パネル交換(10年以内)
	メタウォーター株式会社	清掃活動(4年以内)
	盛岡信用金庫	清掃活動(4年以内)
市民団体	下の橋中学校	清掃活動
	盛岡カレッジオブビジネス	清掃活動・公園観光ガイド作成
	盛岡市老人クラブ連合会	清掃活動(25年以内)
	盛岡市社会福祉協議会	清掃活動
	盛岡市赤十字奉仕団	清掃活動
	盛岡市シルバー人材センター(地域班ボランティア)	清掃活動(10年以内)
	さらな街盛岡を創る会	清掃活動
	盛岡東ロータリークラブ	太鼓橋の欄干塗装・清掃
	盛岡ホテルを守る市民の会	「ホテルの里」の管理(34年)
	岩手森林インストラクター	公園の森たんけん
	石垣清掃サポータークラブ	石垣の清掃
	盛岡商工会議所	石垣のライトアップ
	盛岡さつき祭り実行委員会	さつき祭り主催
	盛岡彫刻シンポジウム実行委員会	盛岡彫刻シンポジウム
	いしがきミュージックフェスティバル実行委員会	いしがきミュージックフェスティバル(5年)

資料：平成20年度～22年度の「岩手公園利用・行事一覧」(緑の相談室作成)及び聞き取り調査より作成

動を行うメタウォーター株式会社のような団体もある。

また、日本たばこ産業株式会社盛岡支店では、市民参加型で公園周辺の清掃活動を行っている。インターネットやチラシで呼びかけ、当日はゴミ袋やトングなどの清掃ツールを配布して清掃を行う。この活動にはNPO法人もりおか中津川の会や盛岡商工会議所、盛岡大通り商店街協同組合、岩手たばこ友の会など、多くの団体もまた協力している。

盛岡ガス株式会社は、会社としては清掃活動を行っていないが、43年程前から、盛岡市老人クラブ連合会などで構成された「盛岡清掃奉仕会」の事務局を担当している。活動に賛同する企業からの協賛金で清掃用具を購入し、活動団体に提供している。

企業が清掃活動を始めたきっかけはそれぞれであったが、盛岡城跡公園を活動場所に選んだ理由として、「市のシンボリックな場所であること」が大きく影響していたことが聞き取り調査から伺えた。

次に、市民団体について、その活動は清掃活動からイベントの運営、ホテルの保全など、維持管理活動から利用運営活動までと幅がある。

清掃活動では、盛岡市老人クラブ連合会のように、会としては昭和61年(1986)から25年間、春と秋の年2回で、2時間程度の清掃を行っている団体もある。盛岡市シルバー人

材センターも、委託される維持管理業務とは別に、地域班のボランティア清掃として5～10年程前から清掃活動を行っている。また、石垣清掃サポータークラブのように、盛岡城跡公園のシンボルである石垣を清掃する団体もある。この団体は、指定管理者緑の相談室が行っていた石垣の清掃作業を目にした市民が、「手伝いたい」と集まり結成したもので、公園管理に興味を持ち積極的に管理に関わってきた団体の例と捉えることができる。

イベントでは、例として、いしがきミュージックフェスティバルがあげられる。盛岡城跡公園を主会場に、有名アーティストや地元出身のアーティストを招いて行われるライブイベントであり、多くの来場者で街が賑わう。平成18年（2006）の岩手公園開園100年記念式典でイベントが公募されたことがきっかけとなった。賑わいを創出するイベントとして注目度が高いことと、主催者の盛岡城跡公園への強い愛着もあって、以後毎年続けられている。

以上のように、市民や多くの企業とともに清掃活動を行う団体や、イベントを開くなど利用しながら管理に協力している団体が存在することから、管理協力団体は、創造的機能を高める方向に繋がる活動を行っている主体であると言える。

2. 各主体の相互関係からみる課題

整理した各主体の管理活動について、「公園の利用・占用許可は盛岡市が出しており、指定管理者には許可後に通知されること」がまず注目する点である。そして「指定管理者は、利用者の目線をとらえ仕様書以上の管理を行っていること」「多くの管理協力団体が関わっており、その活動内容には幅があること」の2点からは、盛岡城跡公園は創造的機能を高める方向へ進んでいる状態であるということがわかる。このことは、はじめに提示した背景から考えて、良好な状態といえる。

では何が課題であるのか。その点について、公園管理への個々の関わりからはみえてこないため「公園みどり課」「指定管理者」「管理協力団体」のそれぞれの相互関係を整理する中から、課題を把握していく。

（1）公園みどり課と指定管理者

「公園みどり課は利用許可を出した団体を後ほど指定管理者に通知する」という体制であるが、ときにその連絡が指定管理者に伝わっていない場合がある。それにより指定管理者が利用団体を把握していない状態のまま、公園の利用活動が行われていることがある。

また、公園みどり課と指定管理者が話し合う機会は、公園管理に関わる問題が発生した場合や年1回の安全管理に関わる話し合いなどで、公園みどり課と指定管理者が、普段の管理運営について定期的に協議する場は設けられていないといえる。

つまりここでは、「指定管理者への情報の通知漏れがある」「公園みどり課と指定管理者が定期的に協議する場がない」という課題がみえてくる。

(2) 指定管理者と管理協力団体

利用許可は公園みどり課が担当しているため、その部分での指定管理者と管理協力団体の関わりはない。また前述のように、ときに指定管理者への利用団体の通知漏れがある。このことから、指定管理者が全ての管理協力団体の活動を詳しく把握できている状態ではないと言える。

また、管理協力団体内部でも、団体同士の繋がりがあるといより団体を構成する個人同士の繋がりがあるとい場合や、活動回数・活動時間帯の相違から他の団体を把握していない場合など、団体同士としての繋がりが希薄であった。

これらのことから「指定管理者と管理協力団体間、および管理協力団体内部でも相互の情報が共有されていない」という課題がみえてくる。

(3) 管理協力団体と公園みどり課

ここでは2つの具体例をあげて考察する。

まず「盛岡東ロータリークラブ」の事例を紹介する。この団体は、平成21年(2009)に塗装が剥げてきていた公園内の朱色の橋「太鼓橋」の塗り直しに関わった。「市民の憩いの場をきれいにしたい」と、この団体から太鼓橋の欄干塗装が提案され、市がこれを許可し、指定管理者にも認知された上で橋の塗装と清掃が盛岡東ロータリークラブにより実施されるに至った。

これは、管理協力団体から公園管理への提案が出され、その提案が実施されるに至ったという、「利用者目線を管理に取り入れる理想的な流れ」が実現された良い例といえる。このような例が増加することが、公園の創造的な機能を高めることにつながると考えられる。

しかし、このような例はまだ少なく、一方で、その活動を把握されていない団体も存在している。例として、「盛岡ホテルを守る市民の会」をあげる。

「盛岡ホテルを守る市民の会」は、盛岡城跡公園内の鶴ヶ池から流れ出る沢「ホテルの里」の管理に関わっている団体である。昭和52年(1977)頃から、盛岡のイメージアップにホテルを蘇らせようと有志が集まり、放虫活動を続けていた。会はホテルのえさとなるカワニナを増やすために市と連携して池の水を入れ替えるなど、環境浄化に取り組み、沢にホテルが自生するまでにした。現在は毎年7月に鑑賞会を開いて多くの市民を楽しませており、観光資源として十分に機能していると考えられる活動を行っている。しかし、盛岡観光コンベンション協会と連携した観光資源保全活用(観光客受入対策)事業の一環であり、正式に公園の利用許可を申請しておらず、公園みどり課には把握されていない。

利用者目線を取り入れた管理を行うために、より多くの管理協力団体から管理に対する提案がなされていくことが理想だが、把握していない団体があることで、重要な視点からの提案を掴み損ねてしまう可能性がある。よって、この関係からは「管理協力団体の把握

漏れ」が課題としてみえてくる。

以上より、各主体の相互関係からみた課題を整理すると、まず公園みどり課と指定管理者の関係から「公園みどり課と指定管理者間の情報共有について課題がある」と分かる。また、管理協力団体と他の主体との関係から「管理に関わる団体をすべて把握している主体がない」こと、「管理協力団体側からの提案を上手くすくい上げる体制が確立していない」ことがわかる。この3点が、各主体の相互関係からみえてきた課題である。

Ⅶ. 考 察

以上をまとめると、盛岡城跡公園管理体制の現状は図2のようになる。

導き出された課題を受けて、各主体の協働による管理に向けて必要なことは何かを考察していく。

(1) 「公園みどり課と指定管理者間の情報共有について課題がある」

この課題については、行政と指定管理者の情報共有および各種事項の調整のための恒常的な話し合いの場が設けられる必要があると考えられる。

行政と指定管理者の間で適切な情報の伝達が行われなければ、相互に不信感が生じてしまい、スムーズに連携することが難しくなる可能性がある。協働とは、相互が対等の立場に立った中で行われるものである。通常、管理業務全般を任されている指定管理者が、情報を全て通知されていないと感じたとき、行政上位の関係であると認識してしまうかもしれない。そうなった場合、行政への不信感から指定管理者が独自で行動を行うことも考えられる。そして、行政の指定管理者への不信感もまた、募っていくことになる。つまり、

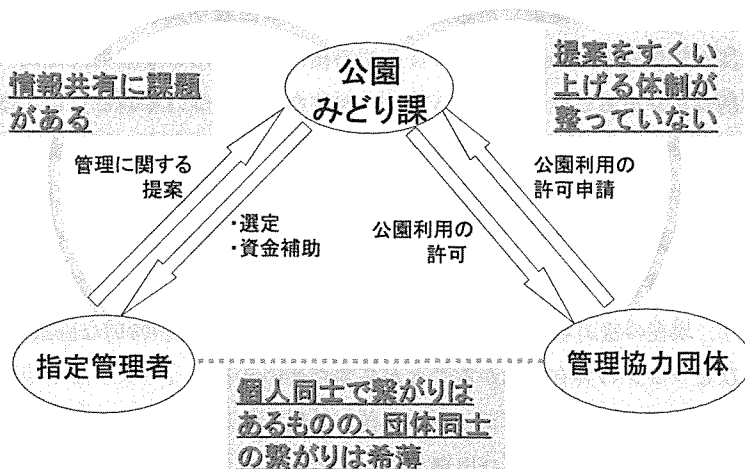


図2. 盛岡城跡公園管理体制の現状

情報の伝達・共有を漏れなく行うことは、行政にとっても、指定管理者の監視・抑止に繋がり、不安を取り除くことになるのである。

また、もとより行政とNPOの意思決定の方法や業務の進め方には差異があるので、それを理解し調整していく必要がある。例えば行政の意思決定の過程は、NPOからみて煩わしく感じられるかもしれない。逆に、行政から見れば、NPOの意思決定は早急であると感じるかもしれない。それぞれの団体には、異なる組織の文化があることを互いに理解した上で、協議を通して試行錯誤し、もって互いの組織体制の見直しにも繋がっていくことが理想的である。

これらのことから、指定管理者と市の情報共有および恒常的な調整の場が数ヶ月に1度など、頻繁に設置される必要がある。

(2) 「管理に関わる団体をすべて把握している主体がない」

この課題については、管理協力団体も含めた各主体の顔合わせの場が、年に数回程度の頻度で設けられる必要があると考えられる。

協働するにあたって、まず重要であるのは互いの存在を知ることである。どのような団体がどのような活動をしているのかを相互に把握することは、他団体への興味を引き出し、新しい連携を生み出す可能性を高めると考えられる。そのことが、より大きな課題解決への挑戦と、新たな団体の参入が必要な分野の把握など課題の発見とに繋がっていくことが期待される。

(3) 「管理協力団体側からの提案を上手くすくい上げる体制が確立していない」

管理協力団体からの提案を取り入れることで、創造的機能を高める管理が実現しやすくなると考えられることから、管理協力団体側が管理に関わる提案をしやすい体制づくりが必要であるといえる。

意見を求められ、かつ提案した意見が吟味された末に取り入れられるというような環境がなければ、管理協力団体は提案することに消極的になるだろう。

この体制づくりをおこなうにあたっては、明確な管理についてのビジョンの設定とその共有が必要になる。なぜなら、明確なビジョンは管理協力団体が「どこまで提案すればよいか」「どこまで協力すればよいか」を判断する指標になるからである。ただし、このビジョンとは、協議を行う中で各主体それぞれが持つビジョンをすり合わせてつくりだしたものであることが求められる。

以上より、現在の盛岡城跡公園管理体制においては主体間の恒常的な協議の場を設置し、情報およびビジョンの共有をはかることが必要だといえる。

協議を通して新たな課題やビジョンの存在が把握されることと思う。すると、それらに関する各主体の情報や思考が再び協議のなかですり合わされて、つくりだされたビジョンが設定・共有される。そこからまた、各主体から新しい提案がだされ、情報が共有されて

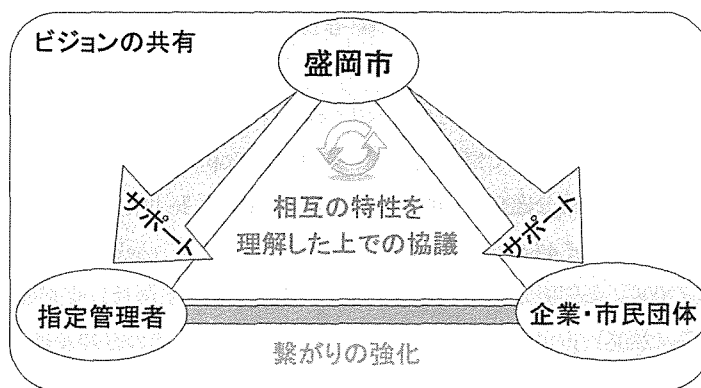


図3. 理想の協働管理体制

いく、というように、常に新しい課題が生み出され、議論が繰り返される体制の中で、本来の意味での公共圏・公共空間が作り出されていくと考えられる。

すなわち、望ましい都市公園管理体制とは、各主体間でビジョンが共有され、団体相互の特性を理解した上での恒常的な協議が繰り返し行われていく図3のような体制であると考えられる。

VIII. おわりに

本研究は、管理側への調査で構成されているため、今後は利用者側への調査も含めて、より細部まで現状を把握し、管理体制をブラッシュアップしていく必要がある。

また、今年度には新しい歴史文化施設が園内にオープンする予定である。この施設の管轄は市の教育委員会であり、公園の指定管理者とは別に、施設の指定管理者を新たに選定することになるので、公園全体の管理体制はより複雑化すると考えられる。盛岡市が制定した「お城を中心としたまちづくり計画」では「盛岡城跡と歴史文化施設とが一体化した展開を図る」ことが掲げられているが、そのためにはやはり、それぞれを管理する団体がそれぞれを認識し、協議を重ねて望ましい管理体制のあり方を模索していくほかない。

本研究を遂行するにあたり、重要な知見と数々のご助言を与えてくださった山本信次先生、丁寧に対応してくださった盛岡市公園みどり課川村宏真様、どんなときも暖かく迎えてくださった緑の相談室事務局長武藤喜治様、そして快く調査にご協力くださった企業・市民団体の皆様に、深く感謝申し上げます。

引用・参考文献

- (1) 武久顕也 (2004) まちづくりの視点. 岡山政経塾卒塾論文.
- (2) 伊藤章雄 (2002) 今, 公園で何が起きているか. 268pp. ぎょうせい, 東京都.
- (3) 申龍 徹 (2006) 都市公園政策の歴史の変遷過程における「機能の社会化」と政策形成 (六). 法学志林104(1):43-66.
- (4) 中橋文夫 (2006) 公園緑地のマネジメント. 159pp. 学芸出版社, 京都府.
- (5) 細田菜奈子 (2006) 市民参加による都市公園に残された自然の維持管理に関する研究— 神奈川県横浜市を事例として. 東京大学大学院新領域創成科学研究科修士論文.
- (6) 金子忠一 (1991) わが国における都市公園管理関連制度の変遷に関する基礎的研究. 造園雑誌54(5):317-322.
- (7) 前田 博・進士五十八 (2008) 都市公園管理史における指定管理者制度導入の意味. 東京農大農学集報53(3):274-282.
- (8) 石川幹子 (2001) 都市と緑地 新しい都市環境の創造に向けて. 385pp. 岩波書店, 東京都.
- (9) 田代順孝・坂本新太郎・田畑貞寿 (1996) 公園緑地整備制度における個別手法の段階的拡充と総合化のプロセス. 千葉大学園芸学部学術報告50:108-115.
- (10) 蓑茂寿太郎・高梨雅明・後藤和夫 (1990) 都市公園行政の現状と展望. 造園雑誌53(3):178-183.
- (11) 古澤達也 (1999) 大都市圏計画と大規模公園緑地. 日本造園学会誌62(4):304-307.
- (12) 柏木 宏 (2007) 指定管理者制度とNPO. 298pp. 明石書店, 東京都.
- (13) 中川幾郎・松本茂章 (2007) 指定管理者は今どうなっているのか. 269pp. 水曜社, 東京都.

要 旨

地方分権が進められるなか, 地方自治体と民間団体の協働により多様化した住民ニーズに対応していくことが求められている。都市公園管理においても, 人々の散策や憩いの場, 災害時の避難場所という施設的な機能ばかりではなく, 学習, 交流, 文化芸術創造といった「創造的機能」も高めていくために, 利用者も含めた多様な主体の協働が必要になってきている。そこで本研究では, 近年, 指定管理者制度を導入した, 盛岡城跡公園を事例として取り上げ, 同公園における行政・指定管理者・NPO・企業などの管理に関わる多様な主体を明らかにした。さらに, 公園管理体制の現状を分析し, 協働による望ましいあり方を考察した。その結果, 主体間の恒常的な協議の場を設置し, 情報とビジョンの共有を行うなかで, 本来の意味での公共

空間・公共圏を作り出していくことが目指されるべきという結論に至った。

Summary

Amid the advancement of the decentralization of authority, a diversified response to the needs of the populace is being pursued via collaboration between local governments and nongovernmental organizations. In the management of municipal parks as well, a variety of cooperation by actors (including park users) that not only entail facilitation of parks functioning as places for people to go for strolls or to rest, but also enhancement of the function of parks as places fostering “creative” activities that encompass learning, exchange, culture, and art. This research cites the recent introduction of a designated manager system in the Morioka Castle ruins park as a case study, and clarifies the various actors involved in its management including administrations, designated managers, NPO, corporations, and the like. Also, it analyzes the current state of the park's management system and considers the desirable state resulting from cooperation. Amid the resultant establishment of a permanent place of discussion between the actors and the sharing of information and visions, a conclusion is reached that the original goal of park space and park territory creation should be pursued.