

31. 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—

The realities and ideal way of collaboration the city park management by designated manager's system
-The case of Gosyo lake regional park and Hanamaki regional park -

大瀧 英知*・三宅 諭**
Hidetomo Ohtaki* and Satoshi Miyake**

The purpose of this study is to get the knowledge of the effect of the city park management by designated manager's system in case of Gosyo lake and Hanamaki regional park in Iwate Prefecture. The results are as follows. (1)In the selection of an administration, collaboration with community is important as well as a management plan. (2)The system promotes collaboration with community. (3)When they received a subsidy, it is hard to build relation of equality. (4)The system can cut down a management cost and advance citizen participation. On the other hand, we clarified following problem. (1)Information disclosure isn't achieved enough. (2)It's hard for community and manager to understand each other. (3)Administration by designated manager is not known to general users yet.

Keywords: designated manager's system, collaboration, city park, citizen participation
指定管理者制度、協働、都市公園、住民参加

1 はじめに

1-1 研究の背景

21世紀は、これまでに作られてきた社会資本を管理運営していく「ストックメンテナンス」の時代と言われ、公園緑地行政は公園面積の拡大や公園施設の建設整備から公園の管理運営へと変化している。

また、平成15年9月の地方自治法の改正により、公の施設の管理を自治体の出資団体（財団や第三セクター）以外の民間資本の株式会社等に対しても管理委託できる「指定管理者制度」が導入された。この背景には、行政の地域型ガバナンスへの志向があり、地域社会を住民が主体的、自立的に構成していく活動的姿勢が求められている¹⁾。

公の施設の中でも都市公園は不特定多数が利用するという施設特性を持ち、課題解決に多様な主体の参加が求められる施設といえる。指定管理者制度の導入は、多様な主体の協働の推進、連携強化、地域の主体性や自立性形成の促進に効果があると期待されている。

1-2 研究の目的

本研究は指定管理者制度導入のもと、協働による都市公園の管理運営の効果に関しての知見を得るため、岩手県にある御所湖広域公園と花巻広域公園を事例に、制度概要、協働への作用、協働の枠組みを設定した上で、以下の5点を明らかにすることを目的とする。

- (1) 管理運営計画に加えて、地域との関わり方が協働による管理運営には重要であることを明らかにする。
- (2) 両広域公園で活動する公園コミュニティの活動内容を協働の視点で評価し、協働事業の課題を明らかにする。
- (3) 両広域公園の制度導入後の管理費圧縮と利用促進を明らかにする。
- (4) 両広域公園の管理運営内容の効果や課題を利用者評

価により明らかにする。

(5) (1), (2), (3), (4)より、制度導入による効果と、今後の課題を明らかにする。

1-3 既往の研究

指定管理者制度のポイント等を挙げた書籍²⁾はあるものの、指定管理者制度での公園管理運営と協働に関する研究はあまり見られない。

加藤ら³⁾は、市民主体の公園管理運営における協働関係の構築には、意欲ある参加姿勢が要件となることを明らかにしている。また、牧瀬⁴⁾は協働型社会形成の課題について、協働を評価するためには、第三者機関と協働の制度化が必要であることを明らかにしている。

本研究は、これらの研究を踏まえ、指定管理者制度による都市公園の協働型管理運営の成果と課題を明らかにするものであり、今後各地で導入が進むと予想される、指定管理者制度による公園管理運営と市民協働の関係構築の基礎的知見を得る研究に位置づけられる。

1-4 研究の方法

本研究では周辺居住人口が少なく、地域との連携促進が課題とされている岩手県内の御所湖広域公園と花巻広域公園を対象とする。研究方法を以下に示す。

- (1) 現地調査、指定管理者が選定された理由を示す行政情報公開文書から、指定管理者に選定された団体の指定前の公園との関わりと、指定管理者として期待される役割を明らかにする。
- (2) 指定管理者選定委員会の公開資料および年間活動を評価する運営委員会の資料から協働事業を取り上げ、活動主体の多様化と協働の実態を検証する。また各主体へのヒアリングにより指定管理者制度による協働事業の効果と課題を明らかにする。

* 正会員 岩手大学大学院農学研究科・修士課程 (Iwate University)

** 正会員 岩手大学環境科学系講師・博士 (工学) (Iwate University)

(3) 指定管理者制度による直接効果として、管理運営費用圧縮と利用促進が達成されていることを明らかにする。

(4) 指定管理者制度による公園管理運営内容について利用者にアンケート調査を行い、利用者からの評価と課題を明らかにする。

(5) (1),(2),(3),(4)の結果から、指定管理者制度下による管理運営の効果と課題を整理し、指定管理者による公園管理運営の知見を得る。

1-5 用語の定義

本論文では、公園を活動場所とする活動目的別の団体を公園コミュニティと定義する。また、公園で2団体以上が協力して実施する事業を協働事業と定義する。さらに指定管理者制度導入前の管理者は委託管理者とし、制度導入後の管理者は指定管理者として区分する。

2 指定管理者制度の概要と協働の枠組み

2-1 制度の概要と協働への作用

指定管理者制度の概要を表-1に示す。その目的は、「多様化する住民ニーズにより効果的、効率的に対応するため、公の施設の管理に民間の能力を活用しつつ、住民サービスの向上を図るとともに、経費の節減等を図ること」⁵⁾である。岩手県都市公園の指定管理者選定の場合、審査評価は表-2に示す基準に従って行われている。表-2より県民の平等利用の目的達成に加え、管理能力、施設の効果的運営が十分に達成されることを条件としていることがわか

表-1 管理制度の比較

| 事項 | 管理委託制度(従来) | 指定管理者制度 |
|---------|---|--|
| 受託主体 | 公共団体、公共的団体、政令で定める出資法人(1/2以上出資等)に限定 | 法人その他の団体※法人格は必ずしも必要ではない。ただし、個人は不可 |
| 法的性格 | 「公法上の契約関係」法的性格条項を根拠として締結される契約に基づく具体的な管理事務または業務執行の委託 | 「管理代行」指定(行政処分的一种)により公の施設の管理権限を指定を受けた者に委任するもの |
| 施設の管理権限 | 地方公共団体が有する | 指定管理者が有する ※「管理の基準」「業務の範囲」は条例で定める |
| 施設の使用許可 | できない | できる |
| 利用条件の設定 | できない | 条例で定めることを要する |
| 利用料金制度 | 採ることができる | ※不服申し立てに対する決定、行政財産の目的外使用の許可は出来ない |

表-2 岩手県都市公園の指定管理者の選定基準

| 選定基準 | 審査項目 | 審査内容 | 配点(100満点) |
|----------------------------|------------|---|-----------|
| 平等な利用が図られること | 設置目的 | 事業計画が、都市公園の設置目的を理解した内容か。 | 15 |
| | 平等利用 | 県民の平等な利用が図られる内容となっているか。 | |
| | 収支計画 | 収入、支出積算の妥当性、管理計画との整合性の一致。 | |
| 施設の管理を適正かつ効率的に達成することができること | 経営基盤 | 経営基盤の安定、事業計画書に沿った管理能力を有するか。 | 35 |
| | 実施体制 | 機能を十分に発揮できる管理運営を行う職員構成、職員数か。管理業務に関する知識と経験を有した職員を配置する計画か。 | |
| | 経験実績 | 公園施設又はこれに類する施設における良好な管理運営を行った実績を有し、管理に関する知識を十分に有しているか。 | |
| 設置目的を効果的かつ効率的に達成することができること | 利用促進のための計画 | 公園(特に有料施設)の利用促進に、適切な計画を有しているか。地域住民や関係団体と連携し、地域への貢献が図られる内容か。 | 40 |
| | サービス向上計画 | 利用者のニーズを把握し、質の高いサービス提供を実現させる内容か。利用者等からのクレーム対応は適切か。 | |
| | 施設管理の手法 | 適正かつ確実に維持管理を行う内容となっているか。効率的に管理運営し、経費の節減に取り組む内容か。環境に配慮した管理運営となっているか。 | |
| その他 | 災害対応 | 災害時その他緊急時の危機管理体制が確立されているか。 | 10 |
| | 情報管理 | 個人情報保護対策は万全か。 | |

表-3 都市公園における協働の意義

| 主体 | 協働による意義 |
|--------------|--------------------------|
| 公園設置者(県) | 多様化するニーズへの対応。 |
| 公園管理者(指定管理者) | 多様化する県民ニーズへの対応。自己組織の活性化。 |
| 公園コミュニティ | 目的を実現する機会の増加、組織の活性化。 |
| 公園利用者(県民) | 公園におけるきめ細やかなサービスの享受。 |

る。また、図-1に示すように、指定管理者は利用許可を管理者権限で容易かつ迅速に行うことができる。そのため指定管理者が主体性を発揮し、利用者等との協働を推進することが期待されている。

2-2 協働の意義

協働の定義について、鳩山ら⁶⁾は「行政・住民・事業者・専門家などの各主体が自らの責任と役割を認識して互いに協力しあうこと」としている。

47都道府県が発行する行政と市民団体、NPOとの協働のマニュアルの内容を精査したところ⁽¹⁾、都市公園における協働の意義を表-3に整理することができた。

指定管理者の柔軟な管理運営は、多様な主体の運営への参加を可能としそれにより、公園コミュニティの活性化、利用者サービスの向上につながるものであり、指定管理者制度により公園管理運営を協働体制で進めることは、公園のよりよい利活用促進を目指しているといえる。

2-3 協働の形態

協働における各主体の関係(協働の形態)について、47都道府県が発行する協働のマニュアルを分析し、公園の活動と関連があると思われる6項目を抽出⁽²⁾した(表-4)。本論文ではこの項目を基に協働事業を形態別に分析する。

2-4 協働の条件

47都道府県が発行する協働のマニュアルを参考に、協働の条件または留意事項として多くあげられたもの⁽³⁾を協働の条件として整理した(表-5)。本論文ではこの条件をもとに公園における協働事業の評価を求める。

表-4 協働の形態

| NO | 協働の形態 | 管理面の事例 | 運営面の事例 | 数 |
|----|---------|----------|---------|----|
| 1 | 委託 | 管理委託 | 運営委託 | 44 |
| 2 | 補助 | 管理活動へ補助 | 運営活動へ補助 | 38 |
| 3 | 共催 | ----- | イベント共催 | 42 |
| 4 | 協議会 | 協議会参加 | 協議会参加 | 40 |
| 5 | 後援 | 管理活動への後援 | イベント後援 | 31 |
| 6 | 公的財産の活用 | 指定管理者制度 | ----- | 11 |

数は協働の形態として取り上げた都道府県数を示す

表-5 協働の条件

| NO | 条件項目 | 説明 | 数 |
|----|-----------|---|----|
| 1 | 相互理解の原則 | 相手の本質を十分認識し、理解し、尊重することがよりよい協働関係構築のために重要なことである。長所や短所も含めてお互いをよく理解し、それぞれの役割を確実に果たすこと。 | 36 |
| 2 | 公開の原則 | 協働関係を結ぶ両者の関係が、外からよく見える、開かれた状態であること。両者についての基本的事項が情報公開されているとともに、事業を行なう関係や過程が十分に公開されること。 | 32 |
| 3 | 目的共有の原則 | 協働の目的は不特定多数の第三者の利益および相互の組織への利益があり、これが目的である。協働の目的が何であるかを双方が共通理解し、確認しておくこと。 | 29 |
| 4 | 役割分担の明確化 | 行政と、市民団体・NPO等の事業分担を明確にすること。 | 28 |
| 5 | 対等の原則 | 課題を解決するためには、双方が上下ではなく横の関係にあることをお互いに常に認識し、各々の自由な意思に基づき協働すること。 | 26 |
| 6 | 自主性尊重の原則 | 公共的課題に対して弾力的に対応できる等、市民活動のもつ長所を十分生かすことが大切であり、活動の自主性を尊重すること。 | 23 |
| 7 | 自立化の原則 | 自立して独自の事業を展開できる活動団体が数多く育っていくことが、今後の地域社会にとって重要であり、依存や癒着関係に陥ることなく、双方が常に自立した存在として存在すること。 | |
| 8 | 関係の時限性の原則 | 目標の達成によって、関係を終了することを明確にしておき、相互の情動的な関係継続を廃すること。なれ合いや癒着を回避することにより、特定の関係の既得権益化を防ぐ。 | 11 |
| 9 | 評価の実施の原則 | 目標とした成果が得られたかどうか、協働の効果が生まれたかどうかの観点で共同事業の効果を相互に評価、点検し、課題を明らかにし、次の協働に活かすこと。 | 10 |

数は協働の条件として取り上げた都道府県数を示す

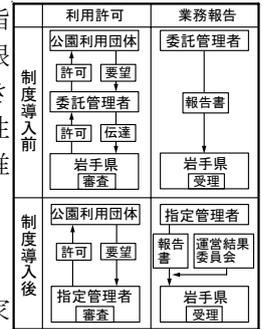


図-1 利用許可と業務報告形態

3 研究対象の概要

3-1 御所湖広域公園の特徴

御所湖広域公園は雫石町南部および盛岡市西部にまたがるダム湖を中心とする広域公園である。本公園には自然散策施設、運動施設、遊戯施設等が配置されている。隣接地には繋温泉、盛岡手づくり村があり、周辺には小岩井農場、鶯宿温泉などの観光地が立地する観光ネットワークの一部としても位置づけられている。公園の整備は1979年から開始され、以後経年的に整備が進むとともに逐次開園されてきた。現在では県民の憩いの場として活発に利用されている。指定管理者制度導入前の管理者は、県の出資団体である(財)岩手県スポーツ振興事業団であったが、現在はK(株)が指定管理者として管理運営を行なっている。

3-2 花巻広域公園の特徴

花巻広域公園は花巻市西部、奥羽山系のふもとに位置し、北上平野や北上山地を見わたせる高台にある広域公園である。本公園には御所湖広域公園と同様に、自然散策施設、運動施設、遊戯施設等が配置されている。また敷地内には県民ゴルフ場や金矢温泉も設けられている。周辺には、花巻温泉郷、南花巻温泉郷や、花巻出身の宮沢賢治と花巻ゆかりの高村光太郎を紹介する記念館等があり、御所湖広域公園と同様に観光ネットワークの一部としても位置づけられている。指定管理者制度導入前の管理者は県の出資団体である(財)岩手県スポーツ振興事業団であり、制度導入後はSが管理運営を行っている。

4 御所湖広域公園における指定管理者制度導入の成果

4-1 指定管理者選定の経緯

御所湖広域公園の指定管理者には2団体が応募した。応募団体と選定理由を表-6に示す。選定理由から、環境面で優れた管理計画であることと、活用促進・広域連携を図る運営が特に評価されたことがわかる。K(株)はこれまでも(財)岩手県スポーツ振興事業団から植栽管理委託を受託していたこともあり、御所湖広域公園の管理に精通していた上に、公園運営の提案が評価されたものである。また、御所湖周辺で活動する地域団体のワイワイ手つなぎプロジェクトにも参加しており、連携による利用促進の素地があったことも要因の一つである。

4-2 協働事業の影響

制度導入前の平成17年度と導入後の平成18年度の2カ年

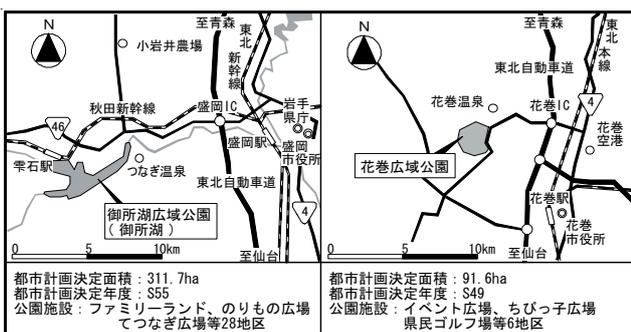


図-2 御所湖広域公園位置図 図-3 花巻広域公園位置図

に行なわれた協働事業を表-8に整理するとともに、公園に関わる主体の関係の変化を図-4に示す。

制度導入前は、公園の設置者である岩手県を中心にワイワイ手つなぎプロジェクト、清流を守る会、町場園地活用会の4団体により事業が行われていた(図-4)。制度導入後は管理者も加わり、岩手県、指定管理者、ワイワイ手つなぎプロジェクト、清流を守る会、町場園地活用会、緑の相談室の6団体へと活動主体が増加している。

制度導入前に委託管理者が協働事業に積極的な関わりを持たなかった理由は、公園の管理委託業務が契約によって行われており、契約内容以外の活動については評価されなかったためである⁽⁴⁾。一方、指定管理者が協働事業に関わっているのは、地域連携の推進に積極的に取り組むことが指定管理者の選定基準に盛り込まれ、評価されるからである。

次に協働事業について、表-4に基づいて行った各主体へのヒアリングによる5段階の評価と協働事業の条件別評価に対する意見の結果を表-8に示す。

「ワイワイ手つなぎプロジェクト協議会」及び「御所湖統一清掃」でNが多くなっているのは2つの事業が10年以上前から実施している事業であり、協働条件を明確に意識していたものではないとして各主体の担当が(N)と判断したためである。したがって本論文ではこの事業は分析対象からはずすこととする。

協働の形態別に協働の条件に対する評価をみると、「補助」を受けた場合に受託側で「対等」に対する評価が低くなる傾向が見られる。「補助事業のため岩手県の意向に従う事がよくあった」、「補助を受けると精神的に対等感覚が保ち難い」という意見から、補助は活動の対等性を弱くしていることがうかがえる。「後援」の場合、管理者側では「パートナーの自主性に任せた点が多かった」、「パートナーが事業を主体的に進めていた」と答えており、公園コミュニティの自主・自立性を目指していることが伺える。「共催」の場合、「役割分担の協議をよくやった」、「パートナーと協議を頻繁に行った」という意見があり「共催」は委託管理者、指定管理者側の協議行動を促進す

表-6 御所湖広域公園選定表

| 順 | 申請団体 | 団体の講評 () は得点 |
|---|------|---|
| 1 | K(株) | K(株)は、植生管理に工夫が見られ、生態系の保全を重視するなど環境面で優れた提案であることが評価されました。また、利用促進についても、広域公園全体について利用促進を図るほか、広域の連携を具体的に進めようとする点が評価されました。(88.7点) |
| 2 | S | 講評無し (85.0点) |

表-7 御所湖広域公園審査内訳表

| 選定基準 | 審査項目 | 審査内容 |
|---------------------------|--------------|--|
| 平等利用 | | 県民の憩いの場、潤いと活気に満ち、誰もが利用できる |
| 施設の管理を適正かつ効率的に達成することができる。 | 収支計画 | 総額55,127千円 |
| | 経営基盤 | 資本金 260,000千円、年商 5,000,000千円 |
| | 実施体制 | 所長1、副所長1、職員4、非常勤運営委員4(合計10人) |
| 設置目的を効果的かつ効率的に達成することができる。 | 経営実績 | 御所湖広域公園植栽管理委託、各種緑化業務など |
| | 利用促進のための計画 | 有料施設の予約方法見直し、割引券導入、周辺市町村への呼びかけ、公園愛称募集、地域参加・連携、伝統文化の継承、オルガン利用、ユニバーサルデザイン導入等 |
| サービス向上のための計画 | サービス向上のための計画 | アンケートなどの利用者ニーズ把握、連絡協議会によるモニタリング、モニター、挨拶実施、ユニフォーム着用 |
| | 施設管理手法 | 植栽管理、施設管理、清掃管理、利用案内、環境配慮 |
| その他 | 災害・情報対応 | 緊急連絡体制図 |

(表-6、表-7 出典：岩手県立都市公園指定管理者選考委員会審査結果)

ることが伺える。

制度導入前後に実施されている「神楽披露会」に着目して協働の条件別評価点の変化をみると、「評価の実施」に対する指定管理者の評価点が制度導入後に大きく、指定管理者が積極的に事業の評価を行っていることが伺える。一方、公園コミュニティの評価は下がっている。これは「1年目ほど詳細に評価をしなかった」と答えており、継続的的事业の場合「評価の実施」に課題があることが伺える。また「公開の原則」の指定管理者の評価点は大きく下がっている。指定管理者制度導入により協働主体が増加しており、現在は互いの関係を構築している段階で「公開の原則」が十分に実現されていないことが伺える。

また、協働事業の条件別評価に対する公園コミュニティ側の意見を見ると、制度導入前は「委託管理者に気を使う点があった」、「利用許可を得る際に苦労した」の意見がみられるが、制度導入後では「指定管理者を知っており事業の理解が容易だった」、「自主事業で対等な意識が非常に高い」、「指定管理者を、意識的に身近に感じ事業が行いやすかった」の回答がみられる。つまり指定管理者制度になることで公園コミュニティが協働事業を行いやすい意識が生じていることが分かる⁽⁵⁾。

4-3 指定管理者制度による公園管理運営の成果

平成18年度から導入された指定管理者制度の結果を図-5に示す。制度導入前に比べて、制度導入後は公園管理費が1割以上減少しており、経費の削減につながっていることが分かる。公園の管理レベルはこれまでと同程度であることから⁽⁶⁾、指定管理者の努力が伺える。

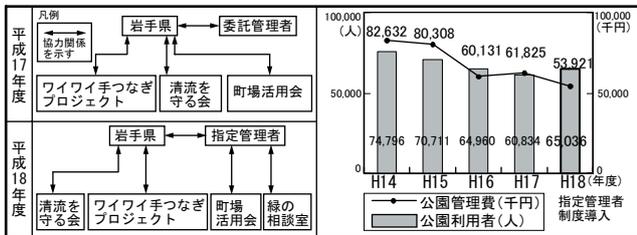


図-4 活動主体の変化 図-5 管理運営成果

表-8 協働事業の評価 (御所湖広域公園)

| 年度 | 説明番号 | 協働事業名 | パートナー | 協働の形態 | 協働の条件別評価点 (5~1, Nは評価不能) | | | | | | | | | | 平均 | 協働事業の条件別評価に対する意見 ※ 〇はヒアリングより意見を得られた協働の条件 |
|--------|------|---|-----------|-------|-------------------------|----|------|------|----|-----|-----|------|------|-----|---|---|
| | | | | | 相互理解 | 公開 | 目的共有 | 役割分担 | 対等 | 自主性 | 自立性 | 関係時間 | 評価実施 | 平均 | | |
| 平成17年度 | 1 | ワイワイつなぎプロジェクト協議会 | 岩手県 | 協議会 | 5 | N | 4 | 5 | 5 | N | N | 5 | N | | 特になし。 | |
| | 2 | 御所湖統一清掃 | 岩手県 | 共催 | 5 | N | N | N | N | N | N | N | N | | 参加者は見知りあいの仲なので、特段協働を意識することは少ない。 | |
| | 3 | 神楽披露会 | 清流を守る会 | 後援 | N | 5 | 5 | N | 5 | 5 | 5 | N | N | | 以前から行っていることなので、自然に参加する意識で関わっている。 | |
| | 4 | 曲がりやかやぶき市 | 岩手県 | 共催 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 1 | 4.6 | パートナーの自主性に任せた点が多かった。 | |
| | 5 | 御所湖のふれあい事業 | 岩手県 | 共催 | 5 | 2 | 4 | 5 | 3 | 4 | 5 | 5 | 4 | 4.1 | 委託管理者に気を使う点があった。 | |
| 平成18年度 | 1 | ワイワイつなぎプロジェクト協議会 | 岩手県・指定管理者 | 協議会 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 1 | 4.6 | 役割分担の協議は良く行った。 | |
| | 2 | 御所湖統一清掃 | 岩手県 | 共催 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 4 | 4.3 | 岩手県へ利用許可を得る際に初めての試みで苦労した。 | |
| | 3 | 神楽披露会 | 指定管理者 | 後援 | 5 | 3 | 4 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 4.7 | 事業の公開を積極的に行わなかった。 | |
| | 4 | 自然観察会 | 指定管理者 | 共催 | 5 | 5 | 5 | 5 | 3 | 4 | 3 | 5 | 5 | 4.4 | 補助事業のため岩手県の意向に従う点がよくあった。 | |
| | 5 | 野営場整備 | 指定管理者 | 共催 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 4.4 | 補助事業のため岩手県の意向に従う点がよくあった。 | |
| | 6 | 自然観察会 | 指定管理者 | 共催 | 5 | N | 4 | 5 | 5 | N | N | 5 | N | | 特になし。 | |
| | 7 | 野営場整備 | 指定管理者 | 共催 | 5 | N | N | N | N | N | N | N | N | | 参加者は見知りあいの仲なので、特段協働を意識することは少ない。 | |
| | 8 | ホテルの宿作り事業 | 岩手県 | 共催 | 5 | N | 5 | 5 | N | 4 | N | N | N | | 以前から行っていることなので、自然に参加する意識で関わっている。 | |
| 事業説明 | 1 | 1: つなぎ温泉観光協会、小岩井農牧(株)、盛岡手つくり村による御所湖周辺活性化協議会の実施。 | | | | | | | | | | | | | 5: 自然観察会、利用促進協議会、カキツバタ植栽などによる公園の利活用促進の活動。 | |
| | 2 | 2: 御所湖の清流を守る会が継続で行っている、御所湖全体の清掃を通じた、環境意識向上の活動。 | | | | | | | | | | | | | 6: 公園内の豊かな自然の説明紹介による、利用促進。 | |

※Nについては各協働条件を明確に意識していないことから、各主体の担当が評価不能と採点したものである。

また、制度導入前は年々減少傾向にあった利用者が、導入後に増加していることが分かる。表-7に示す利用促進やサービス向上の計画を実行した成果といえる。

4-4 公園利用者による管理運営の評価

公園コミュニティ以外の公園利用者に制度導入前後の公園管理運営の変化についてアンケート調査を実施した⁽⁷⁾(図-6)。公園管理については、昨年度と変わらない、または管理が良い、の回答が大多数であった。つまり経費の削減を行った上で管理のレベル維持をしていることがわかる。一方で公園運営については、分からない、変わらないが8割強を占めており、一般利用者にはまだ浸透していないことが明らかとなった。

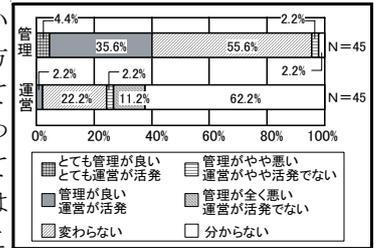


図-6 公園利用者の評価

5 花巻広域公園における指定管理者制度導入の成果

5-1 指定管理者選定の経緯

花巻広域公園の指定管理者には3団体が応募した。応募団体と選定理由を表-10に示す。

選定理由は豊富な実績と経費削減の提案である。経費削減は指定管理者制度の目的に合致するものの、手堅い内容が評価されていることから、花巻広域公園の場合は、利用促進や地域との新しい連携より堅実な管理運営が求められたことがうかがえる。

また、指定管理者選定の条件に県民ゴルフ場の委託が含まれており、以前から本公園の管理委託を受託していたことに加えて、特殊なゴルフ場を管理できる団体であることが選定に影響を与えている。

5-2 協働事業の影響

4章と同様に制度導入前の平成17年度と導入後の平成18年度の2か年に行われた協働事業を表-12に整理すると共に、公園に関わる主体の関係の変化を図-7に示す。

制度導入前は、公園設置者の岩手県とNPO法人花巻文化村の2団体により事業が行われていた。制度導入後は岩手県、指定管理者、ぎんがのもり利活用を考える会、グラウンドゴルフ協会の4団体へと活動主体が増加している。制度導入前後で協働事業に対する管理者の関わりが変化している理由は、御所湖広域公園と同じである⁽⁸⁾。

次に協働事業について、表-4に基づいて行った各主体へのヒアリングによる5段階の評価と協働事業に対する意見の結果を表-12の協働事業の評価に示す。

「花巻広域公園夏祭り」で「目的共有」及び「自立性」の項目で(N)の採点があるのは、2つの協働条件を採点することをふさわしくないと岩手県が判断したものである。したがって本論文ではこの事業を分析対象からはずすこととする。

協働の形態別に協働の条件に対する評価をみると、「補助」を受けた場合に受託側で「対等」に対する評価が低くなる傾向が見られる。「補助事業のため、県との対等な関係とはいえない」という意見から、補助は活動の対等性を弱くしていることがうかがえる。「共催」の場合、「スケ

ジュール調整は非常に綿密に行えた」、「事業目的は十分に話し合えた」という意見から、「共催」は委託管理者、指定管理者側の協議行動を促進することが伺える。

協働の条件別評価点をみると、指定管理者の評価点が公園コミュニティ側の評価点より高く、評価に差が見られた。管理者側で高い評価となった理由として、指定管理者になり、制度変更への対応として実施した様々な自己組織の改革をSが評価したことがあげられる⁽⁹⁾。また「公開の原則」が制度導入前後とも公園コミュニティ側が低くなっている。これはぎんがのもり利活用を考える会が「公開まで手が回らない」と答えており、初期の協働段階では組織に事務的な余裕が無いため「公開の原則」が十分に実現されていないことが伺える。

協働事業の条件別評価に対する公園コミュニティ側の意見を見ると、「利用の手続きは全く問題なかった」の意見が見られるが、NPO法人花巻文化村がH15~17年度の3年間に行ったぎんがのもり利活用プロジェクトを受けてH18年に設立されたぎんがのもり利活用を考える会は、「利用許可は迅速だが積極的な協議姿勢が相手に少ない」と回答をしている。制度前のNPO法人による活動に比べて、協働事業の内容を十分協議できないまま事業を進めた現在の指定管理者にやや不満を感じていることが伺える。つまり指定管理者制度においては、利用許可など事務的手続きの確実さの他に、公園コミュニティとの十分な意思疎通が必要なることを示している。

5-3 指定管理者制度による公園管理運営の成果

指定管理者制度導入の成果を図-8に示す。制度導入前に増加傾向であった公園管理費が、制度導入後は2割以上減少しており、経費削減を達成していることが分かる。公園の管理レベルはこれまでと同様程度であることから、指定管理者の努力が伺える⁽¹⁰⁾。また制度導入前は年々減少傾向にあった利用者が、導入後に大幅に増加したことが分かる。表-11に示す管理者の利用促進やサービス向上の計画を実行した成果と言える。

5-4 公園利用者による管理運営の評価

公園コミュニティ以外の公園利用者にアンケート調査を実施した(11)(図-9)。公園管理については「昨年度

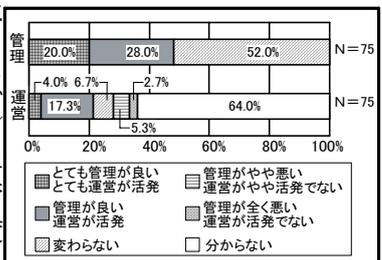


表-10 花巻広域公園選定表

| 順位 | 申請団体 | 団体の講評 () は得点 |
|----|--------|--|
| 1 | S | Sは、これまでの実績もあり手堅い内容であること、また、経費削減効果が最も大きい提案であることが評価されました。(87.8点) |
| 2 | NPO共同体 | 講評無し (82.2点) |
| 3 | R | 講評無し (70.7点) |

表-11 花巻広域公園審査内訳表

| 選定基準 | 審査項目 | 審査内容 |
|---------------------------|--------------|--|
| 平等利用 | 収支計画 | 文化教養を含めた県民主人公のｽｰﾌﾟｸﾘｴｰｼｮﾝ拠点 総額50,572千円(公園)、39,817千円(県民ゴルフ場) |
| 施設の管理を適正かつ効率的に達成することができる。 | 経営基盤 | 基本金10,000千円、一般会計収入890,000千円 |
| | 実施体制 | 公園:所長1、受付・営業2、作業員6(合計9人) |
| 設置目的を効果的かつ効率的に達成することができる。 | 経験実績 | 県営体育施設管理多数、都市公園管理多数、県の出資法人としての高い資質、スポーツクリエイション事業の実績多数、県内トップクラスの芝管理(ゴルフ場) |
| | 利用促進のための計画 | 内部研修、県政番組・マスコミの活用、企業、役所への営業、アンケート調査、地域協働イベント実施、利用料金見直し、ゴルフ場コンペ開催 |
| サービス向上のための計画 | サービス向上のための計画 | アンケートなどの利用者ニーズ把握、利用者との意見交換会、ご意見箱設置、待遇マナーの向上、夏場の夜間開放、ゴルフ場の食堂開放、事業運営評価制度導入 |
| | 施設管理手法 | 補給管理、施設管理、清掃管理、利用案内、環境配慮 |
| その他 | 災害・情報対応 | 緊急連絡体制図 |

(表-10、表-11 出典:岩手県立都市公園指定管理者選考委員会審査結果)

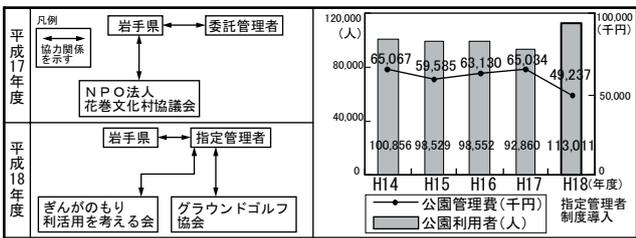


図-7 活動主体の変化

図-8 管理運営成果

表-12 協働事業の評価 (花巻広域公園)

図-9 公園利用者の評価

| 年度 | 説明番号 | 協働事業名 | パートナー | 協働の形態 | 協働の条件別評価点 (5~1、Nは評価不能) | | | | | | | | | | 平均 | 協働事業の条件別評価に対する意見 ※ヒアリングにより意見を寄せられた協働の条件 |
|--------|-----------------|-----------|----------------|-------|------------------------|----|------|------|----|-----|-----|------|------|---------------------------------------|-------|---|
| | | | | | 相互理解 | 公開 | 目的共有 | 役割分担 | 対等 | 自主性 | 自立性 | 関係時間 | 評価実施 | 平均 | | |
| 平成17年度 | 1 | 花巻広域公園夏祭り | 岩手県 | 補助 | 5 | 5 | 5 | 4 | 5 | 5 | 3 | 5 | 5 | 4.7 | 特になし。 | |
| | | | | 委託管理者 | 5 | 4 | 5 | 5 | 4 | 5 | 3 | 5 | 5 | 4.6 | | |
| 2 | ぎんがのもり利活用プロジェクト | 岩手県 | 補助 | 5 | 4 | 5 | 4 | 5 | 4 | 4 | 5 | 4 | 4.4 | 委託業務であり、目的ははっきりとした。 | | |
| | | | 花巻文化村 | 5 | 3 | 5 | 5 | 4 | 4 | 5 | 5 | 4 | 4.4 | | | |
| 平成18年度 | 1 | 花巻広域公園夏祭り | 岩手県 | 後援 | 2 | 1 | N | 5 | 3 | 5 | N | 5 | 5 | 指定管理者の自主事業としての岩手県の関わりが少なくなった。 | | |
| | | | | 指定管理者 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | | | |
| 3 | ガーデニングプロジェクト | 指定管理者 | 補助 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 厳しい予算の中での補助であった。 | | |
| | | | ぎんがのもり利活用を考える会 | 2 | 1 | 2 | 3 | 3 | 4 | 4 | 2 | 4 | 2.8 | | | |
| 4 | グラウンドゴルフ大会 | 指定管理者 | 後援 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 利用許可は迅速だが、積極的な協議姿勢が相手に少ない。公開まで手が回らない。 | | |
| | | | グラウンドゴルフ協会 | 5 | 4 | 5 | 4 | 4 | 4 | 4 | 5 | 4 | 4.3 | | | |

※Nについては各協働条件を明確に意識していないことから、各主体の担当が評価不能と採点したものである。

と変わらない・管理が良い、とても良い」で全ての回答を占めた。経費の削減を行った上で管理のレベル維持をしていることがわかる。一方で公園運営については、分からない、変わらないが8割弱を占めており、一般の利用者にはまだ浸透していないことが明らかとなった。

6 指定管理者制度の効果と課題

6-1 指定管理者と地域連携

公園コミュニティとの連携が築かれている場合、制度導入後の協働事業に対する公園コミュニティ側の評価は高く、想定した地域連携が促進されている。一方、これまでの管理実績により費用削減の成果を挙げている場合、指定管理者制度の目的は達成されるが、公園コミュニティの指定管理者への評価は低いものとなる。

つまり経費削減にとどまらず、指定管理者制度を活かした地域の主体性や自立性形成のためには、公園コミュニティとの連携が必要であり、制度導入の初期段階では、地域との良好な関係が構築されている方が、制度を活かした地域連携の促進を可能にするものと考えられる。

6-2 協働のあり方

協働の形態については、両公園とも補助を受けた活動は対等の関係を築きにくいことが明らかとなった。より対等な関係の協働を目指す場合、金銭的に自立した活動が望ましいといえ、補助を受けるような時は協定書などで相互の役割分担などを示すことが求められる。また、指定管理者には自主事業の裁量も認められており、補助に頼らない自主事業や協働事業を公園コミュニティと取り組むことで、より主体的な活動へと展開することが期待できる。それにより地域の自立性形成へつながることが考えられる。

協働の条件については、両公園とも「公開の原則」に対する評価が低い結果となった。多様な主体が参加するためには情報公開が必要であるが、主体の増加は主体間関係及び事務手続きの複雑化を招き、迅速な情報公開が行われ難しくなると予想される。したがって「公開の原則」は今後も大きな課題といえる。

6-3 指定管理者制度導入の直接の効果

指定管理者制度導入の結果、両公園とも、これまでの委託費用に比べて管理費が圧縮されているにも関わらず、一般の利用者は良い評価をしており、効果的な経費の削減が実現されている。また、両公園とも公園利用者は増加しており、指定管理者による取り組みが利用促進につながっているとうかがえるが、一般利用者には十分浸透しておらず、利用者ニーズを踏まえた公園運営の活動が必要である。御所湖広域公園に比べ花巻広域公園では利用者が増加しており、これには利用促進計画の「マスコミ活用」、「地域協働イベント」が成果をあげたものと伺える。このことから公園コミュニティの活動に加えて地域住民が参加できる活動により利用促進が一層図られると考えられる。このことから今後は各公園コミュニティが地域住民と行う自主的・自立的活動をサポートする姿勢が指定管理者には

求められる。

7 おわりに

本研究では、岩手県の2箇所の広域公園を事例に指定管理者による管理運営の成果として従来の管理委託制度に比べ、経費の削減、利用促進、地域連携の実現につながることを明らかとした。

また、課題として、(1)活動主体が増加すると、初期期には十分な情報公開が果たされないこと。(2)地域連携を重視しない場合、指定管理者と公園コミュニティの相互の理解が達成し難いこと。(3)一般利用者には浸透していないことを明らかとした。

指定管理者制度は初動期であり、その制度を活用していくためにも今後は協働事業の内容に踏み込んだ詳細な分析と継続的な調査が必要である。

【補注】

(1) 47都道府県の協働マニュアルをすべて精査し、主体別に「協働の意義」として整理している24都道府県の記述を公園に関する主体4者に当てはめて整理した。

(2) 47都道府県の協働マニュアルをすべて精査し、10都道府県以上が「協働の形態」として記述している項目を条件とし、なおかつ、岩手県の広域公園の活動に合致する項目として選定した。

(3) 47都道府県の協働マニュアルをすべて精査し、10都道府県以上が「協働の条件」として記述している項目を条件とした。なお、自主性と自立性は同等として記載されることが多いが、本論文では別々にした。

(4) (財)岩手県スポーツ振興事業団に制度導入前の協働事業に対する姿勢をヒアリングしたところ以下の回答が得られた。

「契約以外の地域連携のような活動は管理者の自主事業に当たり、公園設置者からまったく評価されない。また自己組織も経費削減に努める中で積極的に自主事業を行わなかった」

(5) 利用許可に関してはワイワイ手つなぎプロジェクトから次の回答を得ている。「指定管理者に気軽に利用の申請が出来る。」またぎんがのもり利活用を考える会からは次の回答を得ている。「県に利用申請すると3週間かかっていたものが、今はもっと早い」

(6) 岩手県立都市公園の指定管理者募集要項の説明会では、「管理レベルは従前程度を確保すること」と説明されている。

(7) 2006年10月29日に行い、91の回答を得た。管理運営の評価に関しては17年度に来園経験がある45回答を分析対象とした。

(8) 補注(4)参照。

(9) 「指定管理者制度になってから、さまざまな苦労がある」と回答しており制度変更により対応が求められたことがわかる。

(10) 補注(6)参照。

(11) 2006年11月3日に行い、126の回答を得た。管理運営の評価に関しては17年度に来園経験がある75回答を分析対象とした。

【参考文献】

1) 今川晃、山口道昭、新川達郎編(2005年)「地域力を高めるこれからの協働」pp.13 第一法規

2) 地域協働型マネジメント研究会編(2005年)「指定管理者制度ハンドブック」(株)ぎょうせい

3) 加藤浩司、北原理雄(2001年)「千葉県柏市・酒井根下田の森緑地における公園管理運営システムの発展プロセス」日本建築学会関東支部研究報告集No.7031,pp.392

4) 牧瀬稔(2002年)「協働型社会の実現に向けた取り組みとその背景」都市計画論文集No.37,pp.313~pp.318

5) 総務省通知(2003年7月)「地方自治法の一部を改正する法律の交付」

6) 鳩山紀一郎、藤原裕樹、岩永陽(2005年)「世田谷線沿線を対象とした継続的な協働型まちづくり手法の提案とその試み」都市計画論文集No.40,pp.295