

大阪府立大学博士（緑地環境科学）学位論文

都道府県営都市公園の指定管理業務から見た

公園経営に関する研究

（論文要旨）

竹田 和真

2016年

## 第1章 研究の位置づけ及び目的

「指定管理者制度」は公の施設の管理に民間の能力を活用し住民サービスの向上と経費の節減を図ることを目的とした制度であり、都市公園に導入されて以来10年が経過する。しかし、制度の趣旨や目的が十分に反映されず、指定管理料の削減に重きが置かれていることへの危惧が数多く指摘されており、制度本来の目的である住民サービスの向上に向けて、民間の能力やノウハウが十分に発揮できていない状態にあるのではないかという制度運用上の課題が考えられる。

米国の公園では、寄附をはじめとする多様な資金調達に加えて、ボランティアを受け入れる各種のプログラムや公園管理に対する市民等の意見や提案も、“Get Involved”や“Support Us”という形で公園経営に活かしている実態が確認できる。

我が国においても市民参画やCSRへの対応が求められるなかで、単に自由使用を原則とする公園の管理ではなく、「多様な資金調達（カネ）」、「各種の参画プログラム（コト）」、「市民の意見や提案（情報）」といった経営資源を取り込み、公園の機能向上や魅力アップ、利用者サービスの充実等へ還元する「公園経営」が不可欠と考える。既往研究では、上記の「カネ」や「コト」、「情報」を経営資源と捉え、公園経営のあり方を探った研究事例はほとんどない。

本研究の目的は、多様な業種から構成される指定管理者の視点から「カネ」や「コト」、「情報」といった各種の経営資源を活用し、住民サービスの向上を図る公園経営のあり方を展望することである。研究の対象とする都市公園は、一定規模を有し、多様な機能が求められ、構成法人の能力が発揮できる可能性を有する都道府県営都市公園とした。

## 第2章 指定管理者に対する年度評価に関する課題

本章では、指定管理者制度が導入されている都道府県営都市公園をホームページの検索を通じて抽出したのち、349の指定管理者を特定し、平成25年11月に郵送によるアンケート調査を実施し、236件の有効回答を得た。調査項目は指定管理者の実施体制の他、行政が実施する年度評価の項目、指定管理者が希望する評価項目など5項目からなる。

本章では、指定管理者の実施体制のうち構成法人の主な業種、年度評価の項目、指定管理者が希望する評価項目の3項目を解析の対象とする。

解析の結果、構成法人は民間企業を含む20種類を超える業種が参入しており、造園施工業と公園管理業が5割程度で関わっていること。以上の造園系法人以外の法人では、スポーツ産業とビルメンテナンス業の割合が多く、特に、運動公園ではスポーツ産業が5割程度関わっていることが明らかとなった。

行政が実施する年度評価の項目に関しては、広域公園、総合公園、運動公園は設置目的や規模が各々異なるにもかかわらず、評価項目が一律に設定され、公園種別の特性が評価項目に反映されていない実態を明らかにした。加えて、評価項目は公の施設全般に共通する項目が中心となっており、「市民参加」や「地域連携」といった都市公園に求められている政策課題に関わる項目の割合が低いことも明らかにした。年度評価で導入されている定量的指標も来園者数や管理全般に対する満足度など、公の施設に共通するものであり、都

市公園の特殊性を反映した「植物管理」に関しては導入されていないことも明らかとなった。植物管理の質そのものを定量的に評価することは難しいと考えられるが、植物管理の質を評価する新たな方法を導入することが重要と考える。

以上のように、本章では指定管理者制度運用の根幹に関わる年度評価に関する課題を明らかにした。

### **第3章 指定管理者の構成法人の種類に基づく収入源と収益に関する課題**

本章では、第2章で用いたアンケート調査データの中から指定管理者の構成法人の種類に基づく収入源と収益という「カネ」に関する課題を明らかにした。本章では「カネ」に関する考察を進めることから、構成法人を営利法人と非営利法人に分類し、指定管理者の代表団体が営利法人か非営利法人かに着目して解析を進めた。

解析の結果、構成法人に占める営利法人の割合は8割を超えており、民間企業の参入が着実に進んでいることを明らかにした。次いで、公園の基本的な管理に充当される指定管理料以外の既定の収入源と独自の収入源の種類と使用法を見ると、独自の収入源の種類に関しては、営利法人、非営利法人ともに自主事業による収入の獲得が大半を占め、非営利法人は税制優遇といった優位性を活かした寄附金等の獲得など、法人の特性を活かして独自の収入源を獲得していること。一方、使用法を見ると、既定の収入源の内、利用料金収入は主に公園の基本的な管理経費に充当されているが、その他の収入もかなりの部分が管理経費に充当されていること。特に、本来指定管理者の収入となるべき独自の収入も管理経費に充当していることを明らかにした。このような独自の収入さえも管理経費に充当せざるを得ない状況は、指定管理料の決定方法に課題があるとともに、指定管理者の住民サービスの向上に向けた金銭的な動機付けが、事実上、機能していないと考える。また、営利法人、非営利法人ともに共通して半数以上が、収益の一部または全額を住民サービスの向上に向けて再投資しており、財政面で相当努力をしている実態も明らかした。

### **第4章 参画プログラム及び市民の声の収集に関する課題**

本章では第2章、第3章と同様に都道府県営都市公園を対象としたが、前回調査から年数を経たことから、平成28年1月に再調査を実施し182件の有効回答を得て解析を進めた。調査項目は、指定管理者の構成法人の種類と各種の参画プログラム（コト）の実施状況と今後の意向、公園管理に対する市民等の意見や提案（情報）の収集にかかる実施状況と今後の意向の3項目とした。

解析の結果、構成法人の種類に関して、民間企業の参入が前回調査とほぼ同傾向にあり、民間企業の参入が定着している実態が明らかとなった。公園の維持管理作業への市民や企業等の参画の実態では、草花管理と清掃が多く、その主体は個人や任意グループといった市民が中心となっているものの、企業も一定割合参画していること。公園イベントではスポーツイベントや自然体験イベント等の多様なジャンルで参画プログラムが展開されており、ここでは上記と同様の市民に加え、NPOの参画も進んでいることを明らかにした。一方、維持管理作業に対する今後の意向としては、草花管理や清掃に加えて、樹木管理や樹

林管理、草地管理、自然資源の保全に配慮した植物管理など、植物管理全般へと拡大させる意向とともに、特に、市民や企業等の自発的な活動（持込型プログラム）を住民サービスの向上の一環として受け入れる仕組みを積極的に構築しようとする意向があることを明らかにした。これら「持込型プログラム」を促進させるための取組みとしては、消耗品等の提供・貸出、参画機会の情報提供、専属スタッフの配置が中心になっていることも明らかとなった。一方、公園管理に対する意見や提案といった声の収集に関しては、ご意見箱の設置や対面式アンケート調査の実施、専用メールアドレスの開設、管理運営協議会の設置が中心となっていること。一方、今後は SNS やスマホ用アプリといった ICT 技術の活用とともに、既に設置されている管理運営協議会の運営強化や充実に対する意向が数多くあることを明らかにした。

## 第5章 指定管理業務から見た公園経営のあり方に対する展望

本章は本論文の結論として、指定管理業務から見た今後の公園経営のあり方を展望する。

民間の能力を活用しつつ住民サービスの向上を図るといった指定管理業務の根幹に関わる年度評価では、公の施設の中でも、緑やオープンスペースが中心となる都市公園の特殊性を年度評価の項目に反映させることが最重要課題である。特に、政策課題として都市公園に求められる「市民参加」や「地域連携」を客観的に評価するための評価手法や植物管理の質の確保に関しては専門の評価者の導入等による評価手法の開発が指摘できよう。さらに、収益の再投資の実態を評価項目に加え、住民サービスの向上に資する再投資に対するインセンティブを付与することも求められる。また、個々の公園種別の特性や管理目標を踏まえた評価手法の開発も不可欠と考える。

最後に、「カネ」、「コト」、「情報」といった多様な経営資源を活用した今後の公園経営を展望する。「カネ」に関しては、管理経費や管理経費に充当する利用料金収入見込額の適正な算定方法とともに、指定管理料の適正な決定方法の検討が基本的な要件として求められる。次いで、独自の収入源の中でも重きを持つ自主事業の裁量権を拡大させるような規制緩和や運用ルールの見直しが重要となろう。独自の資金調達を強化する上では、有料会員や年間利用許可といった有料サービスの充実のほか、調達目的と寄附メニューの見える化や資金調達に関わる専属スタッフの配置も有効な方策として考えられる。

「コト」に関しては、住民サービスの向上の一環として参画プログラムの拡大と多様化を図っていくことが求められる。「コト」を経営資源の一つとして積極的に取り込んだ「オペレーティング・システム（OS）」が組み込まれた公園経営が今後不可欠と考える。特に、市民・企業等の自発的な参画を促進させる取組みとしては、参画機会の積極的な情報提供とともに消耗品等の提供・貸出、市民参画に関わる専属スタッフの配置などが有効と考える。

「情報」に関しては、SNS やスマホ用アプリ等の ICT 技術を活用して利用者目線の情報を住民サービスの向上に役立てていくとともに、公園を取り巻く地域の全てのステークホルダーの管理運営協議会への参画や対話機会の充実が今後不可欠と考える。