

広域公園における樹林管理に着目した
指定管理者制度の運用のあり方に関する研究
(要 旨)

李 婷

2013年

第1章 研究の位置づけ及び目的

1980年代以降社会資本整備に関して世界各国で「官から民へ」の流れが本格化する中で、我が国においても平成15年6月に地方自治法が一部改正され、これを受けて都市公園においても平成16年には指定管理者制度が導入された。

制度導入の目的は公の施設の管理運営に民間の能力を活用しつつ市民へのサービスを向上させるとともに、財政負担の軽減を図るものであったが、急速な制度導入などによる多くの課題が指摘されている。特に、その多くの空間が樹林や樹木、草地といった植物によって占められている都市公園では、植物の生育に合わせた中長期的な植物管理への対応が重要なファクターとなることや公園内の植物や自然環境を媒体とした市民協働の促進も求められるなど、都市公園の特殊性といえる植物管理を通じた公園機能の増進が課題である。

このような状況の中で、既往研究を見ると、指定管理者の選考基準などの評価のあり方を探った研究、利用満足度や市民協働と公園の管理運営との関係性を探った研究などが見られるものの、主に植物管理に着目し、中長期的課題や市民協働への対応のあり方を論究した研究事例はほとんど見られない。

本研究では、都市公園の一つである都道府県営の広域公園を対象に、主に植物管理に着目し、指定管理者制度の導入に伴う公園の管理運営に係わる課題を明らかにする。次に、公園の管理運営の中で基本となる植物管理、特に樹林管理に着目し、各種の利用形態と樹林形態との関係性を明らかにした上で、その樹林形態を成立させるための樹林管理のあり方を探る。さらに、植物管理を専門とする造園分野が果たす役割を明らかにすることによって、公園管理の基本となる樹林管理に着目した指定管理者制度の運用のあり方を展望する。

第2章 広域公園における植物管理に着目した指定管理者制度の運用上の課題

本章では、44都道府県に存在する176の広域公園の内、制度導入の第1期に当たる159

公園と第2期に当たる115公園を調査対象として、公園管理の基本となる植物管理に着目した指定管理者制度の運用上の課題を明らかにした。

指定管理者の公募状況を見ると、非公募の公園が1期目から2期目に掛けて大幅に減少していることや1、2期目ともに1公園当たりの応募団体が複数となる公園が大部分を占めていること、選定された管理者は複数の主体で構成されたグループであるものが増加していることが明らかとなり、公平性や競争の原則の下で、従来までの行政の外郭団体単独による指定管理から「産」や「民」の参加が進みつつあると考えられる。また、指定管理者の約6割が1期と2期を継続して選定されていることや指定管理期間が3年から5年へと長期化が図られていることが明らかとなり、中長期的な対応が求められる都市公園の管理運営に対して一定の配慮が図られつつあると考えられる。

一方、地方自治体の財政基盤の悪化に伴って、選考基準が1期目から2期目に掛けて経費削減に重きが置かれつつあることや応募資格として公園管理の専門性を揚げる自治体が2割未満と少ないこと、選定委員会では公園管理を専門とする造園系の専門家の参画が少ないこと、維持管理計画の事項の中で「植物の健全な育成管理のための工夫」を位置づけている割合が1期目から2期目に掛けて2割程度に低下していることが明らかとなり、継続的な植物の育成管理を可能とするような制度運用のあり方が重要な課題と考えられる。これらのことから、都市公園の指定管理業務の中で植物管理が基本的かつ重要な管理業務の一つであるとの位置づけを明確化させることの重要性が指摘できた。

第3章 大阪府営公園大泉緑地を事例とする樹林管理に関する課題

本章では、第2章で明らかにした植物の健全な育成管理、特に樹林管理の課題に着目し、広域公園の一つであり多様な樹林から構成される都市林型の大阪府営公園大泉緑地を対象に、各種の利用形態が想定される樹林形態とその管理実態を明らかにすることによって、樹

林管理のあり方を探った。なお、調査対象とした樹林地は、高木層の立木密度や種構成、林床型などから類型化される各樹林形態を代表する 39 カ所の樹林地である。

樹林地の利用形態は、意識調査の結果から「静的利用」、「動的利用」、「自然遊び」、「ピクニック」の大きく 4 つのグループに分類できた。

静的利用に適すると評価された樹林地は、高木層は中密度の落葉高木林で林床は草丈約 20cm の草本から構成され、豊かな林内空間と座るのに適した林床を持つことが明らかとなった。管理実態を見ると、高木層に関しては単位面積当たりの枯れ枝の除伐などによる年間 3 人工未満の中庸管理が実施され、林床に関しては年間 5 回以上除草する高度管理が実施されていることが明らかとなった。動的利用に適すると評価された樹林地は、高木層は立木密度が低密度の単一林で構成され、林床は芝生で、主に林間を利用する広場型の動きやすい林床を持ち、修景用の高木層から形成されていることが明らかとなった。管理実態を見ると、高木層に対しては樹形を維持するような中庸程度の管理が実施され、林床は上記と同様に高度管理が実施されていることが明らかとなり、動的な利用環境を維持しているといえる。自然遊びに適すると評価された樹林地は、高木層は立木密度が高密度で種構成が複合の混交林から構成されることが明らかとなり、学習対象として樹林形態の多様性が重視されたものと考えられる。管理実態を見ると、高木層の管理と林床管理ともに粗放管理が優占するものの、際立った傾向は見いだせなかった。ピクニック利用に適すると評価された樹林地は、高木層は立木密度が中密度の落葉樹林から構成され、豊かな樹林景観が形成されていることが明らかとなったものの、樹林管理に関しては一定の傾向は見いだせなかった。

以上の結果から、各種の利用形態が想定される樹林地の樹林形態とその形態を成立させ、持続させている管理実態を明らかにし、樹林の管理技術を確立させるための基礎的知見を得ることができた。また、管理技術を確立させるためには継続的で柔軟に実施されている管理実態をより詳細に追跡調査することの重要性が指摘できる。

第4章 制度導入後の樹林管理に対する造園分野の役割と課題

本章では、第2章で明らかにしたように植物の健全な育成管理、特に樹林管理に着目した中長期的な取り組みや市民協働への対応が課題となる中で、制度導入後の公園や樹林管理を専門とする造園分野の役割を明らかにすることによって、制度運用上の課題を探った。

制度導入後約10年が経過し、様々な民間企業が参入している中で、特に従来まで公園建設や樹林管理に対する経験の無い指定管理者が3割強参入している実態が明らかとなった。また、植物管理に着目してその管理目的や管理目標像の設定期間、技術面や利用調整面の課題を見ると、特に樹林や樹木管理において、造園分野の場合は他分野と比較して、指定管理期間を越えた中長期的な目標を持って管理に取り組んでいる状況や植物の成長抑制や促進、目標景観の創出を意図した管理に取り組んでいることに加え、生物生息に配慮した利用調整も課題として認識していることが明らかとなり、中長期的な目標を見据えた計画性や植物管理に求められる柔軟性や継続性という専門技術の蓄積が伺えた。また、市民協働に関しては、制度導入後の大幅な進展は確認されなかったものの、造園分野の場合は草花管理を通じた市民協働とともに自然や環境学習系プログラムの企画・実施における市民協働が促進されていることが明らかとなり、植物管理に求められる社会性や信頼性といった専門技術が発揮されているものと考えられる。

従って、「産」や「民」の参画が進む中で、従来まで公園建設や樹林管理に対する経験の無い指定管理者の参入や共同企業体による指定管理が進展していることから、造園分野がこれまで保有して来た樹林管理に関する継続性や柔軟性、社会性や信頼性といった専門的な技術的蓄積を有効に活用するための指定管理者制度の運用のあり方を探ることの重要性が指摘できる。

第5章 樹林管理に着目した指定管理者制度の運用のあり方に対する展望

ここでは、本研究の結論として、広域公園の管理運営の基本となる植物管理、特に樹林管理に着目して指定管理者制度の運用のあり方を展望する。

公園管理の重要なファクターとなる樹林管理の特殊性を考えると、長期的な植物育成の健全化を図り、本来植物が持つ機能を発揮させ、地域の景観形成への寄与や生物生息への配慮を図りつつ、多様な利用形態や市民協働に適合させることが必須であり、中長期的な視点を持って、社会情勢や周辺環境に適合させる計画技術とともに生物としての植物への柔軟な対応や継続的な対応といった専門技術に加え、地域や利用者、市民協働に対する社会性や信頼性といった専門技術が不可欠であるといえる。

そこで本研究では、利用者ニーズから捉えた樹林形態とその形態を持続的に維持するための樹林管理に対する基礎的知見をまず明らかにするとともに管理技術を確立させるためには継続的で柔軟に実施されている樹林の管理実態を詳細に追跡調査することの重要性を指摘した。一方、制度導入後 10 年近くが経過し、公平性や競争の原則の下で、従来の行政の外郭団体単体による指定管理から「産」や「民」の参画や共同企業体による指定管理が進む中で、樹林管理に対する経験の無い指定管理者が参入していることや地方自治体の財政負担の軽減を図る目的で効率性が優先されていること、さらに、市民協働も大幅に進展していないことが明らかとなり、中長期的な取り組みが不可欠となる樹林管理への危惧が指摘できた。

従って、今後の指定管理制度の運用に際しては、効率性ばかりではなく、樹林管理に不可欠となる「計画性」とともに「柔軟性」や「継続性」に加え、「社会性」や「信頼性」といった専門技術に対する適切な評価手法の導入が求められる。また、共同企業体による指定管理が進む中で、樹林管理の特殊性に対応した専門技術を基軸に、財政負担の軽減や市民協働を促進させるといった多様な主体との連携のあり方を探ることの重要性も指摘できる。