

# 都市公園管理史における指定管理者制度 導入の意味

前田 博\*・進士五十八\*\*

(平成 20 年 5 月 23 日受付/平成 20 年 9 月 2 日受理)

要約：平成 15 年の地方自治法の改正によって公の施設に関して「指定管理者制度」が導入されることとなり、地方公共団体の所有する各種の施設と並んで都市公園もその対象となった。導入時のいきさつから招かれざるものとして公園管理者に受け止められた制度であるが、施行から 2 年を経過した現在比較的好印象で迎えられているように感じられる。そこで、都市公園管理史の観点から「指定管理者制度」の導入が都市公園の管理行政にどのような意味を持つかを検証した。考察の結果、「指定管理者制度」の導入は太政官布達第 16 号以来の都市公園管理史における転換期の特徴である外圧性と偶然性を持ち、近年の都市公園管理行政の閉塞感を打破する可能性、むしろ将来的に市民利用本位の公園管理のあり方を示唆する主要方策のひとつであることがわかった。具体的には ① 公園管理を再点検 ② 正確な数量把握による予算確保 ③ 評価のための利用者意向把握等の動きが見られ、財政悪化時代を迎え危機的状況にあった公園管理行政の転換点となった。

キーワード：都市公園管理、指定管理者制度、都市公園管理史

## 1. 研究の背景と目的

### (1) 研究の背景

平成 15 年 6 月の地方自治法改正により、公の施設の管理に関して従来の公共的団体等への「管理委託制度」から議会の議決を経て管理者を指定する「指定管理者制度」に移行することが決められた。これは行政改革推進の一環で民間活力の活用によりサービスの向上と地方公共団体の負担の軽減を狙った法改正で、地方公共団体の所有する施設のうちプール、体育館などのスポーツ施設、図書館、博物館、美術館、ホールなどの文化施設、公立病院、高齢者施設、福祉作業所などの医療・福祉施設、生涯学習センターなどの教育施設と並んで、都市公園もその対象となった。

法改正が論議された当初公園管理者を含む多くの都市公園関係者がおおむね次の二つの理由で指定管理者制度の導入に懐疑的であった。ひとつは太政官布達第 16 号以来の都市公園管理実績と都市公園法の制定などを通して確立した管理体制が最適最良であるという既成概念が否定される不安感、もうひとつは他の公共施設に比べ、公園では改正前地方自治法の管理委託を含めて十分にアウトソーシングが行われているという自負であった。

しかし、逆に他の公共施設の民間解放への取り組みが進んでいない中で、一番進んでいる都市公園を指定管理者制度導入の牽引力としたい法改正推進側の思惑におされ、必ずしも公園管理者の意に沿わない形で導入が図られた。

一方、都市公園管理の系譜を見る中で近年の都市公園管

理の状況は管理予算の逼迫、技術者の不足などから管理の士気が上がらず、利用者の減少を招くなど都市公園管理行政に閉塞感が高まっていた。

こうした中での指定管理者制度の導入であるが、その指定から実績評価の場的一端にかかわった筆者の目には、当初懸念していた問題点よりも、導入のインパクトによる活性化の方がより顕在化しているように感じられる。

そこで、都市公園の管理行政にとって指定管理者制度の導入がどのような意味を持つかを解明することで、今後の都市公園管理のあり方を考えたい。

### (2) 研究の目的

都市公園管理史の観点から指定管理者制度の導入が都市公園管理行政にとって望ましい方向に踏み出すきっかけを与えたことを立証し、さらに新しい展開に向けて留意すべき事項を整理し提案することが本研究の目的である。

指定管理者の導入が実質的には平成 18 年度からであったこともあり、その評価等に関する研究や報告はまだ少ない。都市公園に限定すると大瀧<sup>1)</sup>らによる個別公園の評価事例や各公共団体の評価書などが散見されるが、都市公園管理の系譜の中で指定管理者制度の意味を論じたものは無い。

## 2. 研究の方法

本研究では既往文献、行政資料をもとに、都市公園管理史における明治 6 年の太政官布達第 16 号以降昭和 31 年の

\* 東京農業大学大学院農学研究科環境共生学専攻

\*\* 東京農業大学地域環境科学部造園科学科

都市公園法施行までを3期に分けて概観し、都市公園管理史の特徴を考察した。

都市公園法施行以後を高度経済成長に支えられた公園整備量倍増期とバブル経済崩壊以降の管理費衰退期に分けその推移を考察し、指定管理者制度導入前の都市公園を取り巻く状況把握を行なった。

一方、指定管理者制度成立の背景把握と都市公園への導入に関する事情等についても検討し、整理した。

その上で、都市公園管理史において指定管理者制度導入は都市公園行政における新しい転換点となることを立証し、その意味について考察する。

### 3. 都市公園発展史と管理史上の特徴

日本における制度としての都市公園の歴史は明治6年の太政官布達第16号により始まったが、公園管理の観点から見ると公園的利用の萌芽は江戸時代に遡る。進士<sup>2)</sup>は昭和31年の都市公園法制定までの公園の歴史を太政官布達第16号以前の前史を含む4期に分けているが、既往文献<sup>3)-5)</sup>からこの区分で都市公園管理史を整理できることを確認し、今日までを6期に分けてその特徴をまとめた。

#### (1) 「禁条」など公園前史の公園管理

江戸時代の緑や緑地空間は今日の都市公園が持つ機能のいくつかを果たしていた。防災緑地としての「火除地」「火除明地」は平常時の多目的広場の性格を持っていた。飛鳥山や隅田河畔など庶民の憩う場所に桜や梅を植栽したり、大名庭園や好事家等の私園を開放することによりレクリエーション利用に供するという機能を果たした。

その中で、今日の都市公園と同様に公開を前提として造成された「水戸偕楽園」において、自ら構想設計した藩主徳川斉昭の残した碑文『偕楽園記』(1839, 天保10)に「禁条」として園内利用者の心得が書かれている。<sup>4)</sup>内容を要約すると、

開園時間は午前6時から午後10時  
男女の別の規律、混雑時の規律  
泥酔者の狼藉禁止  
梅の枝折、摘果の禁止  
原則徒歩利用  
漁獵の禁止

となっており、公園利用管理の原型の一つと考えられる。

領民と共に庭園を楽しむとしながらも封建社会の階級制度の範囲内のことであり、後の公園におけるいわゆる“べからず集”の原点をみる。太政官布達第16号による設置公園の多くが城址や庭園であることから、都市公園管理における利用者指導が上記「偕楽園禁条」と大きく変わらないことは肯首される。

#### (2) 「土地管理」目的の公園制度創設期の公園管理

明治6年の太政官布達第16号に関しては、その遠因・近因が様々な研究されておりそれらのいづれもが当時の社会的、政治的背景を受けていたことは間違いない。今日の法律に当たる太政官布達により公園の設置を規定した最も

大きな直接的要因は進士、白幡<sup>5)</sup>が指摘するように、旧幕藩領及び寺社領等の上地跡地処分の一法としてであると考えたい。このことは公園管理において太政官布達により開園された公園の管理規則類(「公園取扱心得」,「公園地内取締規則」,「公園管理規程」等)<sup>6)</sup>、特に明治中期までのもの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ものは一部公園掲示が見られる程度である。

以上から太政官布達公園は、いわばお上から与えられた制度で、市民利用を第一義とする形でのスタートではなかったといえる。

#### (3) 計画的公園萌芽期の公園管理行政は停滞期

太政官布達第16号に基づく形で実質的にわが国に公園制度が創設されたことはその後の日本の公園行政を育てることになった。具体的には「公園」が城址、社寺境内地に頼るのではなく都市計画施設として計画的に配置、設計、整備されていったのである。欧米に倣った都市計画論のなか、都市公園に関しても衛生、避難といった機能性が強調され、市区改正による日比谷公園はじめ、一挙に55箇所を設置した震災復興公園、さらには公園計画標準、土地区画整理設計標準による全国での都市計画公園の展開がある。

ただ、公園管理に関しては、太政官布達公園がそうであるように国有財産としての土地管理、管理費捻出のための寄付や財源地に関するものに比重が置かれ、一般の利用管理に関しては「禁条」の域を出ない停滞期が第二次大戦後まで続く。

#### (4) “守り”の管理都市公園法の制定期以降の公園管理 都市公園の管理においてもっとも大きなエポックは昭和31年の都市公園法制定である。

戦後に計画のみの公園が他の用途に転用されるだけでなく、開設公園にも公共施設建設などによる蚕食が進む現状に対し、国(建設省)は昭和27年に次のような内容の「太政官布告により設置せられた公園の管理の適正化について」(都市局長通牒)<sup>4)</sup>を出し、都市公園の保全を指示した。『太政官布告により設置された公園に設けられた機能を著しく害する施設について

- ・公園施設基準(昭和26年、都市局長通牒)に掲げる以外の施設が区域内にある場合はこれを公園区域外に移転し若しくは公園施設に切り換える
- ・この場合の根拠法令は公共団体ノ管理スル公共用土地物件ノ使用ニ関スル法律並びに地方自治法及びこれに基づく条例又は規則』

一方、大正10年以降懸案であった地盤国有公園の土地取扱い問題が昭和27年の国有財産法改正時に再燃し、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のためにも公園に対する単独法が求められていた。

こうした背景を受けて、都市公園法が成立し、公布された。

#### 都市公園法の特徴は

- ・都市公園の配置と規模、施設に関する技術的基準
- ・公園敷地内建蔽率

- ・公園管理者以外の者の公園施設設置、管理
- ・工作物などの占用規定
- ・公園廃止の禁止
- ・都市公園台帳の作成保管
- ・新築・改築の国庫補助制度

等であり、太政官布達以降の整備と管理の流れが統一された。

これにより、都市公園の廃止や改変、目的外使用などが制限され、地方公共団体が策定する都市公園条例により本格的な管理が始まったが、全国への浸透はゆっくりとしたもので法制定から5年以上過ぎた昭和37年に「都市公園の管理の強化について」（建設省都市局長通達）<sup>7)</sup>で条例制定促進とこれの励行による公園の汚損防止等に努めることを求めるほどであった。なお、通達の概要は以下の通り。

『都市公園の管理は法制定で改善されたが、最近、公園の汚損が目立ち一般のひんしゅくをかっている。以下の事項に留意し、適正な管理に努力されたい。

- ・条例、都市公園台帳の整備
- ・清掃の励行、汚損の防止
- ・便所の設置
- ・保安、安全上の配慮（照明、柵、擁壁、巡回）
- ・利用指導、迷惑防止
- ・放置工作物の処理
- ・広報、愛護団体活動による一般啓蒙』

いかに地方公共団体の都市公園への認識が低かったかわかる。

#### (5) 管理費伸長の公園整備量倍増期の公園管理

都市公園法が施行された昭和30年代から日本経済の高度成長に支えられ、欧米の水準に達していなかった多くの社会資本がキャッチアップの掛け声の下、長期計画の策定とアクションプランである各種公共事業五箇年計画を策定執行していった。都市公園も他の公共事業には大きく遅れをとりながらも昭和47年に都市公園等整備緊急措置法を公布し、これに基づく都市公園等整備五箇年計画をスタートさせ、急速にその整備量を増やしていった。

都市公園の五箇年計画は昭和47年から全部の公共事業を総合した「社会資本整備重点計画法」による社会資本整備重点計画に統合される平成15年まで30年余り（1次～7次）続き、この間に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ことになる。（図1）

五箇年計画における整備量倍増のしくみをみると2つの点が指摘できる。整備水準に関する点と政策推進に関する点である。

都市公園の五箇年計画発足に当たって、都市公園の種別区分が提示された。従来も一般公園、児童公園などの区分があったが屋外レクリエーション需要を細分化し、それぞれに対応した専用公園を計画標準としたもので、ネットワーク的配置論により都市計画の中に位置づけた。「十二単衣のようである」と言った揶揄も聞かれるなか、種別ごとの整備目標を設定することにより市町村にとって不足す

る公園種別が明らかになり、整備競争が起こった。

また、都市公園整備の国庫補助率は五箇年計画にあわせて都市公園法施行令による法律補助に移行した。（施設整備補助率が1/3→1/2）さらに、地方債、地方交付税の措置で地方公共団体の負担は大幅に軽減した。これに加えて、次々と政策公園を打ち出していった。政策公園は公園種別を横断的にカバーする予算要求上の区分で、五箇年計画が中期的目標であるのに対して、予算年度ごとの短期的特別枠という性格を持つ。具体的には、交通事故対策としての児童公園、公害防止対策としての緩衝緑地、国民体育大会・高等学校総合体育大会対応の運動公園、地区公園、大規模地震対策としての防災公園。さらに、各種の記念公園（明治百年、天皇在位、皇太子ご成婚、博覧会等）などが通常より補助条件が優遇され、市町村の整備意欲を亢進することとなった。

一方管理についてみると、昭和46年の「都市における公園緑地等の計画的整備を推進するための方策及び下水道事業を推進するための執行体制に関する方策について」答申<sup>7)</sup>で五箇年計画による都市公園の計画的整備推進の必要性を示した都市計画中央審議会は、同時に増大することが予測される都市公園の財政措置についても言及しており、特に国の補助制度が法的に担保されていない管理費について

『地方交付税については、基準財政需要額の算定において「公園費」を設ける等十分な配慮を行なう。

また、今後増大が予想される維持管理費についても実態に即するよう配慮する。』

として地方財政に対する配慮の必要性を指摘している。

しかしながら、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従前からの考え方を踏襲しており、国の関与をさらに強化するところには踏み込んでいない。

図1の折れ線グラフは昭和45年度から平成17年度までの35年間で5年毎の全国の都市公園維持管理費を開設単位面積当たり費用として推移を見たものであるが、地方交付税への行政の対応による措置も効果を上げて五箇年計画により整備量が増えるに従い管理費も順調に伸びている。

さらに、前述の国民体育大会に使用される大規模運動公園に代表されるように、県民、市民に支持を受ける政策公園メニューを中心にバブル景気による地方財政の膨張を背景として管理費も増加の一途をたどった。

#### (6) 財政悪化時代の公園管理費衰退期

しかし、バブル経済の崩壊と共に整備量増加も鈍化が見られ、管理費の減少を招くこととなった。

平成7年をピークに管理費は減少傾向を示す。バブルの崩壊による企業業績等の悪化は徐々に影響を見せ、税収の減少になって地方公共団体の財政状況に表れ、経常経費の削減が当面の具体的施策となった。中でも都市公園は建築物や構造物のように管理水準の低下が生命の危険を招かないと判断されて、他の公共施設よりも削減率が大きくなる傾向がある。

その結果、管理費不足から管理水準の低下が起こり、利用者の不満が増大して利用者減を招く。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が形成される。当然職員をはじめとする現場スタッフの士気の低下を生み、これがサービス低下となり利用者の減少をさらに助長する。

国の対応も整備費の縮減を最大限に抑えることが優先され、地方公共団体固有の管理費対応にまで踏み込んでいない。

都市計画中央審議会の議論も平成7年の「今後の下水道の整備と管理は、いかにあるべきか並びに今後の都市公園等の整備と管理は、いかにあるべきか」答申で、都市公園等の管理・運営の具体的施策として、

『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』

をあげ、管理の質的向上を目指している。

しかしながら、管理費の減少に対する具体的な対応が示されないため、むしろ管理費の不足をボランティアや市民参加で賄うという構造的錯覚を生じさせる基となっている。

以上6期に区分して都市公園管理史を述べたが、その特徴をまとめると、

- 1) 江戸時代に都市公園の機能をもつオープンスペースが存在し、それなりの社会的な必要性が既成事実として認められていた。
- 2) 一般に不要不急の施設との認識が高く、外圧性、偶然性に制度成立、転換等が左右された。
- 3) 公園行政担当者の知恵（西欧追随、慈恵政策、記念事業、震災復興、戦災復興）と努力により制度と整備が拡充されてきた。

備が拡充されてきた。

- 4) 管理は土地、財産の管理が中心で利用者（市民）本位の管理の不在が長く続いた。
- 5) 都市公園法の制定で第二次大戦後の混乱による受難の時期（他用途への転用など）を乗り越え、制度的安定のもとに飛躍的整備拡充が図られた。
  - ・具体的な施策としては、都市公園等整備五箇年計画であるが、都市整備の仕上げ段階を迎えた地方公共団体の支持を受け、整備量を大幅に増進した。
  - ・大量供給は管理費の増大につながることは理論的に理解するも実感を伴わないまま、管理に関する抜本的対策がない状態が今日まで続いている。
  - ・倍増期には好調な地方財政に支えられて、管理費も順調に増加したが、“造れば管理費は付いてくる”と言った甘えの構造を生む結果となった。
- 6) 税込減少による経常経費の削減の影響を大きく受け管理水準の維持が困難になり、利用者離れが進行している。

#### 4. 指定管理者制度導入の経緯と背景

指定管理者制度は内閣府に設置された総合規制改革会議からの「規制改革の推進に関する第2次答申」（平成14年12月）を受け、「規制改革推進3か年計画（再改定）」として閣議決定（平成15年3月）を経て平成15年6月の地方自治法改正（9月施行）によって決定した。

決定に至る経緯と都市公園の関係を国、地方公共団体、民間の動向を踏まえて解析し、整理する。

##### (1) 国の動向

制度の決定に至る経緯を総合規制改革会議議事概要、国会衆議院総務委員会議事録等から再現し、検証すると共に、都市公園行政の所管省である国土交通省の対応において都市公園との関係性を明らかにする。

これによると、指定管理者制度の導入は公共施設・サービス等の民間開放メニューの1つとして登場し、PFI事業などの他の施策に比べ実現が容易であるとの選択から浮上してきたものであることが判る。また、該当施設の1つとして都市公園はあげられていたものの、道路、河川、下水道などと横並びの位置づけであったものが、個別法の規定のあいまいさと、一部に「公の施設」としての管理実績を持つことから、国土交通省所管事業では欠くことのできない事業としてクローズアップされることとなった。

##### a) 総合規制改革会議による審議

「民間にできることは民間に委ね、地方にできることは地方に委ねる」の原則の下に、政府の行政構造改革は進められた。具体的な審議は総合規制改革委員会において審議提言された。

総合規制改革会議はそれまで行政改革に関して調査審議してきた規制改革委員会に変わって平成13年4月から内閣総理大臣の諮問に応じて経済社会の構造改革を推進する観点から、必要な規制のあり方に関する基本的事項を総合

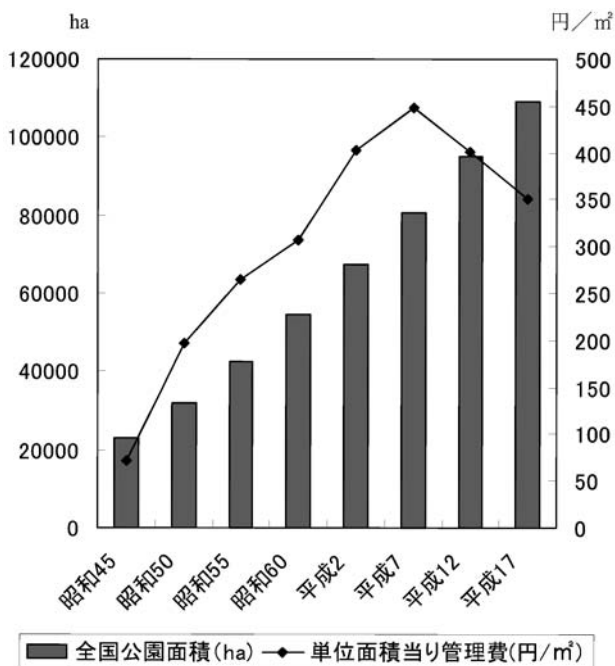


図1 公園整備量と単位面積当り管理費の推移

表 1 都市公園管理史関連年表

西暦	年号	区分		行政		市民
		制度・計画 発達史	管理発展史	一般	公園	
1657	明暦3	公園 前史	利用者心得 (行為規制中心、市民不在)	江戸に防火帯としての火除地、火除明地 吉宗、江戸御殿山の桜を開放 幕府、江戸飛鳥山に桜を植栽	松平定信、白河に南湖公園を経営 江戸向島に花屋敷(百花園) 水戸偕楽園、偕楽園記碑「禁条」 東遊園地(神戸)、山手公園(横浜)	日常は広場の使用 市民に公開 「気のばし」の場 領民に公開 開園時間、混雑時の規律等
1721	享保6					
1737	元文2					
1801	享和元					
1804	文化元					
1839	天保10					
1871	明治4	公園 創設	土地 理地体 制制	地租改正条例	太政官布達第16号 東京府、公園取扱心得 東京府、公園出稼仮条例 大阪府、各公園地内取締規則	
1873	明治6					
1878	明治11	計画的 公園 萌芽	土地・ 公物 管理 本位	東京市区改正条例	訓令、公園地内使用及料金徴収ノ件 東京市区改正設計告示(第1号日比谷公園他48公園)	市街地公園
1882	明治15					
1888	明治21					
1889	明治22					
1891	明治24					
1893	明治26					
1903	明治36					
1914	大正3					
1919	大正8					
1921	大正10					
1923	大正12					
1924	大正13					
1931	昭和6					
1933	昭和8					
1946	昭和21					
1947	昭和22	都市 公園 法 制定	法的 管理 浸透	公共団体ノ管理スル公共用土地ノ使用ニ関スル 都市計画法 国有財産法 関東大震災 国立公園法 都市計画調査資料及び計画標準に関する件 日本国憲法 地方自治法	帝都復興事業として55公園の計画 公園計画標準、土地区画整理設計標準	児童公園と小学校の併設
1951	昭和26					
1952	昭和27					
1954	昭和28					
1955	昭和30					
1956	昭和31					
1957	昭和32					
1962	昭和37					
1964	昭和39					
1965	昭和40					
1967	昭和42	公園 整備 備量 倍増	管理 費 伸 長	土地区画整理法 日本住宅公団設立 自然公園法 東京オリンピック開催 都市計画法全面改訂	公園施設基準 太政官布告により設置せられた公園の管理の適正化について 都市公園法 都市公園の管理の強化について 河川敷緑地占用許可準則(河川敷が公園に) 明治百年記念公園(国営武蔵丘陵森林公園)	プレイロット増える 交通公園設置運営要領 都市緑地功労者表彰始まる
1968	昭和43					
1972	昭和47					
1974	昭和49					
1976	昭和51					
1977	昭和52					
1978	昭和53					
1980	昭和55					
1986	昭和61					
1987	昭和62					
1990	平成2					
1998	平成10					
1999	平成11					
2002	平成14					
2003	平成15					

「公園緑地マニュアル平成17年度版」<sup>8)</sup>「公園管理ガイドブック」<sup>9)</sup>「公園の歴史」<sup>2)</sup>「日本公園緑地発達史」<sup>3)</sup>「日本公園百年史」<sup>4)</sup>「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」<sup>5)</sup>を参考に筆者作成

的に調査審議していく機関として内閣府設置法に基づいて内閣府に設置された。平成16年3月に廃止されるまでの3年間に行政のあらゆる分野にわたり主な項目でも36項目の規制緩和等を審議提言した。この審議事項の中に公共施設・サービス等の民間開放の促進という項目がありPFI事業や市場化テストと並んで指定管理者制度の創設があげられた。

しかし、公表されている議事概要等によると上記の民間に委ねることが可能な行政項目はすべて俎上に載せ関係省庁に改革を迫るといふかなり強引な手法によって進められていたことが判る。指定管理者制度に関しても委員の発言に『古い行政の法律』(「公の施設」は昭和38年の改正で「営造物概念」に変えて設けられた)と位置づけられ『民間でできることについては官がやるべきではないという基本的立場からすれば、真正面から見直すべき』という強い意見があった。(平成14年7月3日、本会議)また、PFI事業や市場化テストに比較して、公共施設・サービス等の民間開放に効果が高いかの議論よりも、実現性の高さ(実績の見える)による選択であったと推察される。なお、議事概要等には都市公園を含む個別の施設に関する審議を示すものは無かった。

#### b) 国会審議

第156国会衆議院総務委員会(平成15年5月27日)の議事録<sup>11)</sup>から指定管理者に関する質疑のうち都市公園に関する部分を見てみると個別法優先について『例えば道路や河川や今お話がありました学校なんというのは、それぞれの法律がありますから、これは地方公共団体でできない』『物によっては、個別法を緩めて、…(略)…公民館だとか都市公園だとか、そういう文化施設やスポーツ施設が割りに中心になるのではなからうか』『道路とか学校、公共下水道については、先生の御指摘の通り、個々の法律で管理主体を地方公共団体に限っておりますので、この指定管理者に管理させることはできませんが、都市公園それから公民館につきましては、その活用が可能ということと承知しております。』などの答弁が見られ、国会審議時点で「地方再生のプログラム」に記述のあった道路、河川に関しては指定管理者の適用を断念していることが判る。見返りとして、実態行為としての委託が進んでいる都市公園を法改正のねらいの一つ(特に国土交通省所管における目玉として)に考えていたことが伺える。

#### c) 国土交通省の対応

都市公園行政の所管は国土交通省都市・地域整備局であ

るが、指定管理者制度導入時の対応に関してはあまり強い関心を持っていなかったと推察される。

当時、総合規制改革会議等から公共施設・サービス等の民間開放の促進に関連してPFI事業や都市公園における公園施設の設置・管理の弾力化に関する措置案件が直接的に投げかけられており、総務省案件である指定管理者問題を同レベルで考えられなかったとみることができる。

法改正の段階に入り、河川、道路、下水道等と同様に個別法を有していることから適用の諸否は個別法の規定によることの確認はできたが、①改正前の地方自治法第244条の2第3項の規定に基づき管理の委託を行なっている都市公園があること、②「地域再生推進のためのプログラム」<sup>10)</sup>を受け道路、河川、公営住宅等に指定管理者導入が行われること等を理由に受け入れの方向を打ち出した。

具体的には、平成15年9月2日付の地域整備局公園緑地課長通知「指定管理者制度による都市公園の管理について」によって、①都市公園の管理は都市公園法の管理許可が地方自治法の指定管理者制度のどちらでも第3者に管理させることができる。②管理の範囲は都市公園法において公園管理者が行なうこととして定められている事務（占用許可、監督処分等）以外の事務。③管理の範囲は都市公園条例に明記する。④PFI事業者は整備後の公園の指定管理者になれる。等の対応が地方公共団体に示された。さらに平成16年6月の都市公園法一部改正で、法5条の2に公園管理者以外の者が設置管理することのできる公園施設を従来、管理者が「不適当」「困難」なものとしてきたが、「機能の増進に資する」が加えられた。

(2) 地方公共団体の動向

指定管理者制度の導入決定は地方公共団体の公園管理者においても予測外の出来事であったといえる。決定直後に(社)日本公園緑地協会が募集した「都市公園における今後の管理のあり方に関する共同研究調査—指定管理者制度について—」に予想を超えた30余の団体参加が見られた。

都市公園における指定管理者導入の動きを伝える文献はほとんどないことから、筆者も参画した上記共同研究調査において収集し、調査した資料に基づき考察する。

これによると、都市公園の管理委託は管理公園数の多い地方公共団体（都道府県、政令指定都市他の大都市）において進んでおり、都市公園等の管理を中心とした専門公益法人に委託している傾向が見える。一方、管理公園数の少ない地方公共団体では直営の比率が高くなり、委託の場合でも他の都市施設等と抱き合わせの委託となっていた。このため、指定管理者制度導入に対して前者は委託団体の存続を含め導入の是非に強い関心を示したが、後者は委託行為そのものにあまり関心が無く顕著な動きは無かった。

a) 制度導入前の都市公園の委託状況

都市公園の管理のしくみ、特に管理委託の状況がどういう状況であったかは、指定管理者制度を導入するか否かを判断する上で大きな影響を与える。

具体的には、委託が進んでいれば従来の公的団体が民間に移行可能かを判断すればよく、公園管理専門団体が少な

ければ存続その他の障害が少なくすむことになる。

そこで、次の①「都道府県における指定管理者公募の考え方」<sup>12)</sup>、②「公園管理への諸制度の適用に関するアンケート調査」<sup>13)</sup>、③「全国都市公園条例等に関する調査」<sup>14)</sup>（調査の概要は表2参照）によって管理委託にかかる部分を抽出して管理委託の状況を把握した。

管理委託の割合を見ると、①では対象とした都道府県営公園456箇所のうち81%にあたる368箇所が管理委託で管理され、そのうち約9割の公園が出資法人であった。また、所管するすべての公園が管理委託である都道府県は全体の半数である23道府県となった。これは②においても証明され、全部又は一部委託を行なっているというカテゴリーには全都道府県が入る結果となっている。

一方で、②では市町村公園に関する調査でも調査しており、都道府県を含む調査自治体1,041のうち委託は42%にとどまっている。人口規模が小さくなるに従い委託率が減少する傾向がみられた。これは管理公園数、管理面積が増加すると直営が難しくなることを示している。③において独自の条例をもつ144自治体のうち約半数の75自治体において管理委託が行なわれており、その委託先が判明している。都市公園及び緑地の管理を中心とした法人（公園緑地協会、公園緑地管理協会、みどりの協会、公園緑地公社、都市緑化センター）がそのうち13自治体から受託している。街づくり・地域振興、建設施設等の管理を中心とした法人（振興公社、地域振興公社、林業公社、建設センター、施設管理公社、施設管理財団、まちづくり公社、開発協会・開発公社、都市整備協会）が18自治体から受託している。スポーツ・文化施設等の管理を中心とした法人（体育協会、スポーツ振興財団、スポーツ振興事業団、スポーツ振興公社、文化振興事業団）が8自治体から受託している。その他の公共的団体（シルバー人材センター、福祉ふれあ

表2 管理委託に係る既往の調査概要

① 都道府県における指定管理者の考え方	調査主体	(財)東京都公園協会
	調査年月	平成16年9月
	調査目的(背景)	指定管理者制度導入前の公園管理者としての考え
	調査対象	都道府県都市公園担当部局
② 公園管理する管理アへのアンケート制度の適用に	調査方法	アンケート方式(郵送)
	調査内容	1.指定管理者導入前の管理形態 2.指定管理者公募の予定 3.指定管理者公募の括り方
	調査主体	(社)日本公園緑地協会
	調査年月	平成17年9月
③ 全国等に都関する公園	調査目的(背景)	指定管理者制度導入前後の公園管理者の制度の対するメリット、デメリットに関する考え方
	調査対象	2,419地方公共団体(回収1,409、内公園あり1,041)
	調査方法	アンケート方式(郵送)
	調査内容	1.地方公共団体の名称、人口、担当者 2.管理を行っている都市公園 3.指定管理者制度以前の管理の状況 4.指定管理者制度の導入の進捗状況 5.有料公園等の指定管理者制度の導入 6.無料公園の指定管理者制度の導入 7.指定管理者に行わせる業務の範囲 8.指定管理者制度導入により発生した問題 9.指定管理者制度の運用にかかる疑問点
案③ 調査	調査主体	国土交通省都市・地域整備局公園緑地課
	調査年月	平成13年3月
	調査目的(背景)	都市公園条例の雛形見直しの参考とするための各地方公共団体で定めている独自の規定を調査分析
	調査対象	1,830地方公共団体(内独自条例あり144)
調査	調査方法	アンケートと条例収集
	調査内容	1.管理委託・業務委託条項 2.使用料の不違付等条項 以下省略

い財団、動物園協会、花と緑の推進センター)が6自治体から受託している。そのほかに地元の自治体に委託している例が8例となっている。ここからいえることは、都市公園管理専門の法人への委託が意外と少ない事実である。ただ、前述の13自治体は公園数においては75自治体の60%以上を占めており、公園専門の法人の経営的自立が極めて難しいことを裏付けている。

#### b) 地方公共団体公園管理者の懸念と期待

地方公共団体における公園管理者は、指定管理者の導入によるサービス向上に期待する反面、事務量の増大に加え専門技術職員の不足と永年の業務委託体質から来る技量不足による負担増に対し、かなりの懸念を持っている。

#### ②のアンケートの中で、多くの懸念が寄せられたのは

- ・募集手続きにおいて管理者の負担増が生じないか
- ・履行確認において管理者の負担増が生じないか
- ・モニタリングと評価ができるか
- ・従前の管理受託団体に雇用問題が生じないか

である。履行確認については、従前の管理受託団体でとりわけ出向者がいた場合には簡易な履行確認が行なわれていたことがわかっており、地方公共団体側の職員定数が増える見込みの無い中で、かなりの業務過多に陥る危険が指摘されている。

一方で、期待する項目もかなり強く意識されており、

- ・地方公共団体の管理費負担軽減
- ・維持管理の質的向上
- ・新たなサービスの提供

などに高い期待がかけられている。これは指定管理者制度導入の狙いそのものであり、上記の懸念と期待とにゆれる状況をも表しているといえる。

#### (3) 民間および従来管理受託者の思惑

民間企業にとって指定管理者制度の導入は官製市場の開放であり、大きなビジネスチャンスとしてとらえられたことは十分に考えられる。民間の調査機関等も相次いで予測を発表し、期待感を持たせた。特に従来請け負い工事として実質管理を行ってきた造園会社等の民間企業はかなり積極的な動きを見せた。

一方、従来管理受託者は大きく二つの傾向がみられ、公園管理専門団体は危機感を募らせこの高波に飲まれない方策を模索することとなった。一方その他の団体は比較的簡単に撤退を表明するところが見られた。

こうした動きを民間調査機関の調査資料や文献と筆者が関わった指定管理者選定時のヒアリングから推察した。

#### a) 民間調査機関の予測

民間調査機関の三菱総合研究所では平成16年5月に民間企業約50社が参加した「パブリックビジネス研究会」を立ち上げ指定管理者制度の検討を行なったが、方向としてはビジネスチャンスと捉え推進すべきとの論調である。そして市場規模の試算を次のように報告<sup>15)</sup>している。

『民間業者を含めて広く公募されるのは一部の施設に限られるとした場合においても市場規模は約2兆円と算出され、民間業者を含め広く選定される可能性の高い施設とし

て公園、児童福祉施設、ホール・公会堂、スポーツ施設、霊園、斎場等が比較的大きな市場になる可能性を示す。なお2兆円と言う市場規模はホテル、人材派遣業等と肩を並べる規模である。』としたうえで、民間事業者には①公の施設の設置趣旨に対する理解を深める②運営コスト削減とサービスの向上を取り組み姿勢として提言し、地方公共団体には①制度導入方針の明確化②公平性の確保(十分な公募期間、情報提供体制の整備、応募制限排除、評価基準の明確化と事前公表、審査の透明性確保)③サービス水準向上の評価等の提言を行なった。

#### b) 従来管理受託者等の思惑

筆者は、2県1市の指定管理者選定にかかわった。この際の公園数は71公園、公募団体は85団体であった。このうち従前よりの受託団体は17団体で、公営法人として複数管理をしている団体が2団体、地元の観光協会等が3団体、実質管理しているNPO団体が12団体となっている。残りは民間企業が、他団体等であるがいずれもグループ応募が多いため参加団体数は3~4倍である。

いくつかの典型的な団体に分けてそれぞれの思惑をまとめた。

地方公共団体が都市公園管理を目的として認可した公益法人が2団体であったが、いずれも強い危機感で、団体内の機構改革を伴う執行体制整備を行った上で従前管理公園すべてではなく選抜をして応募してきた。公募資料は他の団体、民間団体に比較しても質が高く、現場経験に裏打ちされた応答も高い評価を得た。公募した大半の指定管理者となったが妥当な選定であった。また、公園内の特殊管理(競技場、温室等)に関してノウハウを持つ民間企業とのグループ化も積極的に取り入れていた。

従来直営の公園管理者から又は受託管理者から請負工事として実質管理を行なってきた民間企業(主に造園業)が単独又はメンテナンス企業やレクリエーション運営企業とグループで応募したものがかなりあった。受託管理者から従前どおりの受注が受けられなければ大幅な減収になると言うことで、かなりの危機感を持って臨んできた。しかし、公園管理全般の委託と言う未経験の行為を企画に纏め上げる能力は不足しており、選考時の評価はあまり高いものとはならず、次点に甘んじることが多かった。運営面に協力企業のノウハウを生かした提案を行なったいくつかの企業が指定されたが、全体としては意気込みがから回りの結果となった。

ビジネスチャンスととらえて新たな参入を目指す民間企業(メンテナンス企業等)もあったが公園管理の総合性を理解吸収する時間的余裕が無かった為かハード管理の効率化を主張するにとどまり、あまり高い評価を得られなかった。

逆に従来からボランティアとして公園運営にかかわってきたグループがNPO法人を設立するなどして応募してきた事例が多く見られ、法人の経営面での評価に不安を残しながら身の丈にあった公園運営を主張し、受け入れられた。

## 5. 考 察

(1) 都市公園管理史の観点から見た指定管理者制度導入日本の都市公園管理史の特徴をまとめると次のように整理される。

- 1) 都市公園は一般に不要不急の施設との認識が高く、外圧性、偶然性に制度成立や転換等が左右された。
- 2) その中で、制度の維持や整備は公園行政担当者の知恵と努力に負うところが大きい。
- 3) 管理に関しては、財産管理を中心に展開して来た経緯から運営管理、特に市民（利用者）不在の状況が長く続いた。

指定管理者制度の導入が都市公園行政にとって外圧性、偶然性の要素を強く持つことは、4章で述べたとおりである。また、3章に見るとおり都市公園の管理は管理費衰退期を迎え、今までの無策と惰性的な管理形態でかなり危機的状况にあり、何らかの対応が必要な状況であった。

都市公園管理史に照らして今回の指定管理者制度導入は都市公園行政の転換点となりうる状況を備えている。

残る要件は公園行政担当者の知恵と努力である。

### (2) 新しい展開に向けた留意点

指定管理者制度は本格施行が始まって2年を経過したところで、その評価はまだ定まっていない。各種の調査が行われているがまだ指定管理者の実績評価に至っていないのが現状で、今後の結果を待たなければならない。

しかし、都市公園に関しては法制定から今日までの動きの中で前述のような公園管理行政の閉塞的状况に風穴を開けたと見ている。今まで管理を省みることの無かった行政担当者が、指定管理者制度導入のための選定作業の中で、一つ一つの公園を改めて見直すことになった。具体的には①十年一日の管理仕様書や実態と合わない数量表も公募に際しての公表資料として再整理 ②従来定率削減やむなしとして諾々と受け入れてきた管理費を正確な数量把握と現地確認により必要額要求 ③指定管理者評価のための利用者アンケートの実施 等である。

都市公園の指定管理者制度が都市公園行政の新しい展開に資するためには上記見直し作業の視点に立ち、以下の点に留意する必要がある。

- 1) 個々の都市公園における管理基本計画の策定と管理目標の設定
- 2) 実態に即した管理費用の精査
- 3) エンドユーザーである市民の声の把握と反映

(3) 都市公園管理史における指定管理者制度導入の意義太政官布達の発布経緯に似て外部の事情に巻き込まれた感のある指定管理者制度導入であるが、公園制度の礎を築くことにつながった太政官布達のように、公園管理者の意識の持ち方で新しい都市公園管理の展開が期待できる。

現在のところ、行政に携わる職員の意識改革に効果が見られる段階であるが、今後指定管理者、公園利用者、さらに市民、社会全般に都市公園に対する認識の深まりが醸成され、公共の福祉に寄与する文字通りの「公の施設」を目指す動きに発展する可能性が高いと予測される。

そのためには、現在進行している指定管理者による公園管理運営を正しく評価し、次のステップを着実に踏み出す必要があり、モニタリングを含めた評価手法の確立が急がれる。

## 文 献

- 1) 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、都市計画論文集、第42巻4号、pp. 181-186、2007。
- 2) 進士五十八：公園の歴史、技報堂出版、1993。
- 3) 佐藤昌：日本公園緑地発達史（上）、都市計画研究所、1977。
- 4) 日本公園百年史刊行会：日本公園百年史（総論・各論）、日本公園百年史刊行会、1978。
- 5) 金子忠一：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、第54巻5号、pp. 317-322、1991。
- 6) 白幡洋三郎：近代都市公園史の研究—欧化の系譜—、思文閣出版、1995。
- 7) (社)日本公園緑地協会：公園・緑地・広告必携平成12年度版、(社)日本公園緑地協会、2005。
- 8) 公園緑地行政研究会：公園緑地マニュアル平成17年度版、ぎょうせい、2000。
- 9) (財)公園緑地管理財団：公園管理ガイドブック、(財)公園緑地管理財団、2005。
- 10) 平成14年度第4回総合規制改革会議議事概要、pp2-4、2002。
- 11) 内閣府地域再生本部決定：地域再生推進のためのプログラム、2004。
- 12) 第156回国会衆議院総務委員会議事録第15号：pp. 9-21、2003。
- 13) (財)東京都公園協会：都道府県における指定管理者公募の考え方、2004。
- 14) 田中 隆、芦澤拓実：指定管理者制度開始期における都市公園への制度導入の実態とその評価、(社)日本公園緑地協会、2007。
- 15) 国土交通省都市・地域整備局公園緑地課：全国都市公園条例等に関する調査報告書、2001。
- 16) 小野由理、西松照生：パブリックビジネス研究会提言 視点1 市場規模を踏まえた提言、自治体チャンネル2004.10、pp2-7、2004。



# A Study on the Significance of Introducing Designated Manager System in Urban Park Administration History

By

Hiroshi MAEDA\* and Isoya SHINJI\*\*

(Received May 23, 2008/Accepted September 2, 2008)

**Summary** : The designated manager system of public facilities was introduced due to the revision of Local Autonomy Law in 2003 and urban parks were covered by the system as well as various public facilities owned by local governments. The system was not welcomed because of the background of its introduction by park management organizations, however it appears to be comparatively favorably received two years after enforcement of the revised law.

This study verified the significance of introducing the system in urban park administration from the viewpoint of its history. The result showed that the introduction of the system had external pressure and accident which were features of a significant turning point in urban park administration history since the promulgation of Dajokan order No. 16, and that it had the possibility of breaking stagnation of recent urban park administration in its history, or rather it was one of key measures that suggested more user-oriented park management in the future. Specifically, the following approaches were found : (1) to review park management, (2) to secure budget through figuring out accurate quantities, and (3) to identify user's opinion for evaluation. They brought a turning point to park administration that was in critical condition in face of an age of financial deterioration.

**Key words** : Urban park administration, designated manager system, urban park administration history

---

\* Specialize of Environment Symbiosis Department of Agriculture, Tokyo University of Agriculture

\*\* Department of Landscape Architecture Science, Faculty of Regional Environment Science, Tokyo University of Agriculture