

指定管理者制度導入後の公園の管理運営への市民の関与の度合い  
—札幌市の都市公園を事例に—

水野明洋〔北海道大学農学院森林政策学〕

キーワード：都市公園, 市民, 地域, 指定管理者制度

【目的】本研究の目的は、札幌市にある都市公園を対象として、指定管理者がどのように地域住民と協働で管理運営を行っているかを調査し、指定管理者の管理運営業務に地域住民がどの程度関わっているかを明らかにするとともに、地域住民が公園の管理運営業務に関わることで浮上する課題を考察することである。本研究では、自由度が増した公園の管理運営業務に、地域住民が、どのように関わっているかに注目する。

【事例地および背景】本研究で、北海道札幌市に注目している理由は以下の2点である。1点目は、札幌市の都市公園数が特別区を除く全市町村の中で最も多い点である。2点目は、札幌市が「札幌市みどりの基本計画」の中の柱の1つとして、公園の魅力の向上を掲げており、各公園では、地域住民が公園の管理運営に関わり、様々な活動を行っている点である。その中でも、本研究の視点は、札幌市の公園の中でも指定管理者制度が導入されている公園である。札幌市の都市公園では、2006年度より指定管理者制度が導入されており、年々導入されている公園数は増えている。2016年度現在、指定管理者制度が導入されている公園数は47箇所である。

指定管理者制度は、公園管理業務の効率化や公園管理に掛かる経費を削減することを目的に2003年に導入された制度である。札幌市では、2006年度から制度の運用を開始し、公園の管理者は札幌市から民間企業やNPO団体といった民間団体へと移行していった。指定管理者制度導入により、指定管理者はその裁量によって公園の管理運営業務が可能となった。平田(2010)の研究では、指定管理者と地域住民と協働で公園の管理運営を行うことが、魅力的な公園の管理運営の一助になると示されており、札幌の公園での指定管理者と地域住民との関わり方を見ていく必要があると考えられる。

【研究方法】本研究では、最初に、札幌市のホームページなどを使い、市内にある都市公園のデータを収集した。そのデータに基づき調査対象となる指定管理者制度が導入されている都市公園を選定し、指定管理者に聞き取り調査を行った。聞き取り調査を行う中で、公園で働く関係者から聞くことができた協働による公園の管理運営を行っている11箇所の公園で聞き取り調査を行った。また、公園で活動している地域住民への聞き取り調査と公園で行われているイベント等へも参加し、参与観察も行った。11箇所で聞き取り調査を行う中で、指定管理者の裁量の違いによって、指定管理者が地域住民を公園の管理運営に関与させる度合いが違っていた。本研究では、指定管理者の裁量の度合いが大きいものを地域住民が主導権を持つタイプ、裁量の度合いが小さいものを指定管理者が主導権を持つタイプとして、公園を2つのタイプに分けた。

【調査結果】タイプ分けの結果、タイプ①を地域住民が主導権を持つ公園、タイプ②を指定管理者が主導権を持つグループとする。それぞれのグループに属する公園は表1に示す

表1 グループ分けの結果

タイプ①			タイプ②		
月寒公園	西岡公園	中島公園	百合が原公園	川下公園	滝野すざらん丘陵公園
平岡公園	あいの里公園		星見緑地	茨戸川緑地	五天山公園

タイプ①では、地域住民が主導権を持っており、指定管理者は公園内で活動している特定の関

係者に自由に活動を実施させていた。タイプ①の中で代表的な公園は、月寒公園である。月寒公園では、公園内で独自の活動を行っていた特定の関係者（月寒公園では市民団体とする）が、公園の再整備を機に協議会を作り、市民団体同士のネットワークを形成していった。そして、指定管理者がすでに形成されているネットワークの中に巻き込まれていった。ネットワークの形成の中心は、2014年に設置された月寒公園ファンクラブである。月寒公園ファンクラブは、月寒公園の再整備を機に、再整備以前から公園内で活動している市民団体が中心となって設立された話し合いの場であった。指定管理者は月寒公園ファンクラブが設立された後に、月寒公園の管理者になり、公園内で活動する市民団体の活動をバックアップする体制が築かれている。月寒公園ファンクラブのメンバーは、「ファンクラブでイベントを行う時の企画運営はファンクラブのメンバーで行うが、イベントの広報の制作やテントの仮設などの費用や人手が必要なときは指定管理者がバックアップしてくれる」と語っていた。指定管理者は市民団体の活動のバックアップを行う立場であるが、ファンクラブミーティングにより、お互いの連携を取っていた。ファンクラブミーティングは年1～2回開催されており、ファンクラブのメンバーと指定管理者が参加し、公園の活動等に関する議論が交わされていた。一方で、ある公園の指定管理者は、「市民団体独自の活動の自由度が高くなりすぎると、自分たちは特別だと考えている人が出てきてしまうのではないかという危険もある」と語っており、独自の活動を行っている市民団体とその他の公園の利用者との軋轢が生じる危険性を考えていた。

タイプ②は指定管理者が主導権を持っており、指定管理者がボランティアグループ（以下、ボランティアとする）を組織し、運営を行っていた。地域住民は組織化されたボランティアに参加し、活動を行っていた。タイプ②の代表的な公園は、百合が原公園である。百合が原公園では、指定管理者制度以前に組織化されていたボランティアを指定管理者が引き継ぎ、ボランティアの運営を行っていた。百合が原公園には4つのボランティアが存在し、指定管理者の指示のもとでそれぞれの活動が行われていたため、各ボランティアの活動の際には指定管理者の中の担当の職員が1人同行していた。百合が原公園のボランティアは、公園内の植物を管理するボランティアが3団体と公園内のガイドをするボランティアが1団体である。植物を管理するボランティアは10年以上活動を続けており、指定管理者の職員がボランティアと共に植物の管理を行っていた。また、ガイドボランティアは2011年度から活動を行っており、1年間の研修を受けた人がガイドボランティアとして活動していた。指定管理者が運営している百合が原公園でのボランティア活動では、ボランティアコーディネーター（以下、コーディネーターとする）が重要な役割を果たしていた。コーディネーターは指定管理者の職員の1人であり、他の公園では見ることができない職員である。コーディネーターの役割は、ボランティア活動の日程調整、同じボランティア内での関係作り、違うボランティア間での関係作り等であった。

【考察】都市公園の管理者が指定管理者に移行していく中で、各公園の管理運営への地域住民の関与の度合いは違ってきている。指定管理者に求められているものが効率的な管理運営業務と経費の削減であるとする、タイプ②のように指定管理者の人員を増加させることは、望ましくない。本来は、タイプ①のように公園内で活動する特定の関係者が自主的に活動することが望ましいと考えられる。一方で、タイプ①のように、特定の関係者が自分たちの活動を特別のだと考えてしまい、特定の関係者とネットワークに入らない一般利用者との間の軋轢が生じる可能性もある。今後は、公園の実情に合わせて、管理者が行う公園の管理運営に地域住民がどの程度関わるのが望ましいかさらに議論を深めていく必要がある。