

# 総合化、複雑化する公園管理と造園技術 ～大阪府の取り組みについて～

Integration and Complexity in Park Management and Technique of Landscape Architecture  
-Cases in Osaka Prefecture-

亀山 始\*  
Hajime KAMEYAMA

## はじめに

私はマネージメント型の社会が到来してきていることも、公園の管理に当たってマネージメントが必要なことも否定はしないが、安直に「ではパークマネージメントはどうあるべきか」とか「公園をどうマネージメントするか」とかという方法論や技術論は議論したくはない。特に学会で取り上げるなら、もっと他にやるべきことはあると考える。

指定管理者制度も同様であるが、社会の変動とともに持ち込まれた概念や制度であり、公園を管理していく(ということに真面目に取り組んできた)立場からは生まれてこない発想ではないかと思う。まず、はじめにそれがどういう社会背景の下に持ち込まれたのか、われわれはそれにどう対応していくのかを議論すべきではなからうか。さらに指定管理者についていえば、仮にそれがもし好ましくないとすれば、博物館や美術館の関係者が導入反対を主張しているように、「公園もまた文化施設であるから、指定管理者制度にはなじまない」などと、発信すべきではないか、と思う。

そういった立場から、これまで大阪府が公園の管理運営にどのように取り組んできたかを述べ、特に指定管理者制度についてはこれからどうしようとしているか、意見を述べておきたい。

## 大阪府の取り組み

私がお大阪府に入庁した30数年前、明治6年の太政官布達により開園した住吉公園や浜寺公園をはじめ、10公園、400ha弱の府営公園が開設されていた。その後、高度成長の波に乗り、公園もまた社会資本整備の一環として整備が進められ、現在、18公園、900ha近くとなり、およそ倍になったわけであるが、逆に見れば、当時すでに今の半数はオープンしていたともいえるわけである。

しかしながら、その管理は「府営公園を造ってやっただから勝手に遊べや」といったような状態であった。また「まだ不足しているので、どんどん造らなアカン」ということで、整備中心の勤務になっていた。日直、宿直制度はあったが、それは多分に庁舎管理的なものであった。

それからおよそ10年後には、公園の利用者も増え、利用者対応としての休日出勤体制になったものの相変わらずの日直制度であった。整備が主体の公園ならいざ知らず、管理だけの公園も同様であったため来園者の多い日曜や祝日には迷子の対応でてんでこ舞い、といった状況であり、「お客さんの多い休日に職員が少ないのはおかしい。勤務体制を改めるべきだ」と主張して人事サイドあるいは職員組合とも協議したが、なかなか同調してもらえなかった。

当然のことながら職員数(技術屋数)は整備予算で決められており、(なんと不思議なことに何度管理センターの資料を作っても認めてもらえず、管理主体になってきた今でもそのままである)管理面積が増えても人員は増えない。その頃、東京都が管理の一部を公園協会に委託したことは聞いていたので、それに習って平成9年に港湾局と青少年課からせんなん里海公園を、そして平成12年に二色の浜公園の沖合に埋め立てた緑地を企業局から引き継いだ機会に、試験的にということで管理は公園協会に委託することとし、あわせて休日主体の勤務体制をとった。

その成果を踏まえ、府庁全体のアウトソーシングの波に乗って(といっても、当時大阪府でアウトソーシングをしたのは公園だけであった)13～15年度に5公園事務所を3公園事務所にするに、それぞれの事務所に対応した形で公園協会に3管理センターを置き、そのセンターが各公園毎の管理事務所を束ねる形式にした。

ただ「その成果」は、残念ながらまだ「公園協会に管理を任せても十分にやれる」という程度の域をでなかった。これは公園の管理は慣れや個人の資質が大きく影響するというのも原因ではないかと思われる(だからこそマネージメントが叫ばれるのかもしれない)。

アウトソーシングは13年度に北部公園事務所が問題なく進んだため、1年前倒しし15年度を待たず、14年度にすべてやりきることとした。結果、南部と臨海の両公園事務所が14年度からスタートすることとなった。ただこ

のときは一気にやったという感じが強かったように結構トラブルは多かった。このトラブルは利用者対応のまずさで起こったものがほとんどである。

しかし、この早目のシフトによりトータルの公園管理を経験した公園協会(それまで公園協会が行っていたのは駐車場、プール、売店など施設の管理運営だけであった)が今年(17年度)行った指定管理者のほとんど(18府営公園中14公園)に選定されることとなった。

さて、その指定管理者制度は、ご存知のように地方自治法の改正により18年度より全国で実施されることとなったわけであるが、1回の選定で継続できる期間は3年から5年である。大阪府の場合は短い方をとり(理由は省く)3力年間としているが、3年後に同じように公募するかどうかは今後検討していくことにしている。

それについては後述するが、大阪府の指定管理者制度導入の姿勢は、もちろん法的に決められたことであり、世の流れであることではあるが、そのメリットとしては公園協会も役所ではないとはいえ公益法人として指導を受けるため、役所並みに自由が利かないという点を少なくできるのではないかということであった。すなわち、日曜勤務等は自由にできてもその人員枠や貼り付け(までも)については自由にならないので、これを民間と競争するためにはもっと自由に独自で決められるようにする必要があり、として取引材料としたわけである。

なお公益法人については現在国において改革案が作られており、早晚法制化されることとなっているが、公益事業が半分以上でない「ダメ」といったことになりそうで、あまり指定管理者としての契約が多いと公益法人を止めざるを得なくなる。これについてもどう対応するか考えておく必要があることを追記しておきたい。

#### マネージメントの必要性について

公園は公園利用者のためにあるのであって、公園設置者や公園管理者のためにあるのではない。まずこのことを頭に入れてマネージメントを考えてもらいたい、と思う。

だから大阪府では、先に述べたように利用者のために公園協会へのアウトソーシングを行い、管理をシフトしてきたのである。このように公園を利用しておられる方々が気軽に楽しく利用していただけるよう努力するのはもちろんのこと、来たくてもなかなか来ることの出来ない、お年寄りや障害者の方々にもっと公園を利用していただけるようバリアフリーを一步進め、全国に先駆けてユニバーサルデザインの公園づくりに取り組み、さらにヒーリングガーデナーという来園者をサポートする制度をつくり、運営して来た。(注)

その流れの中にはマネージメントの考え方はない。「これだけ安く上げられるのですから公園はなくさないでください」ではなく「こんなに多くの人がこんなに楽しく

公園を利用しているので公園を維持し、もっと増やしましょう」である。使われない公園などいくら管理費が安くてもいらない(存在価値としての緑地のことではない)。

もちろん管理費を安く上げる工夫は必要である。しかしそれは管理者である自治体やその管理者であると指定を受けた団体の役目である。管理費の高低を「公園をどうするか」といった必要性の判断基準にしてはいけない。

以前、平成13年頃であったかと思うが、学会で「パークマネージメントの理論的枠組みの構築を目指して」議論をするので、「公園の整備ソフトウェアとしての管理運営手法」という題で話題提供をし、という依頼が届いたことがあった。その意味がよくわからなかったので、その開催趣旨にあった「市民の共有財産としてのマネージメントの重要性が叫ばれている」を取り上げ、誰が何のために叫んでいるのか検討(あるいは議論)してから進めたほうが良いという問いかけを逆にしたことがあった。それは、ちょうど今新聞社からさんざん取材が来ている(いわゆるタレコミがあったようだ)「バラや花ショубがいくら特殊な技術を要するからといっていつも同じ業者にやらせてはイカン。他の業者にも門戸を開放すべきではないか」に対し、すぐさま「ハイそうです。そうします。」というてよいのか、ということと同じではないかと考える。

経済の論理、マスコミの論理でない、すなわち社会のトレンドから外れてもその本質を見、これだ、と主張する必要があるのではないかと、ということである。

私はどんどん進んでいく管理社会にあって、公園は唯一利用者が自分の責任で自由に利用することのできる空間ではないかと考えている。世の中のすべてにおいて、「ここはこのための空間であるから、こういう使い方ができない」と決め付けていいのか、ということである。「あいまい」な空間が消えているからこそ公園が「あいまい」でなければならないと思うのである。あらゆることに「遊び」は必要だ。そして明るい場所があれば陰はできる。すべてを明るくすることはできるかもしれないが、それでは人間社会はなりたない。

これはいろんな機会に紹介していることだが、大阪府公園基本構想をつくったときにその委員であった大阪体育大学の田口教授が落書きされた公園の遊具を見て「公園はいいことをしているんですね」とおっしゃられた。最初何のことかわからなかったが、それは公園が誰かのストレスの発散の場になっているということである。もちろん落書きをすることはいいことではないが、それによって他人をナイフで刺したり、放火したりすることが防止されているのかもしれないのである。そこで私は公園の予算に社会安定費という項目をつくって落書き消しや壊された施設(本当に多くの施設が壊される)の修理費を見込んでおくべきではないかとすら考えている。

安心安全についても、完全に安心な空間などあるはず



がない。公園は危ないぐらいのところ面白いのではないかと、思うがあまり主張すると支障があるので、遊具を例に挙げて安全を述べて見る。

一昨年の高槻市の住宅供給公社の団地の遊具での指切断の事故と引き続く府営久宝寺緑地の遊技場扉転倒の事故を受け、大阪府の公園協会はパトロールや点検を強化した遊具事故0計画を立てた。(残念ながら高槻市をはじめ多くの自治体では遊具撤去のほうに流れた)これは事故が0であって、ケガが0ではない。いわゆるハザードはなくさなければならぬが、ちょっと危険そうだけれど自分の判断で挑戦するというリスクは必要である。

子供の遊びということで付記させていただくと、先に述べたお年寄りや障害者以上に子供たちが公園で遊ばなく、いや遊べなくなっている。これは昨年、国営淀川河川公園で開催された『全国みどりの愛護のつどい』で表彰者を代表して事例報告された大泉緑地加呂登池自然クラブを立ち上げるときに、環境学習ということで隣接する小学校に参加依頼に行ったときわかったことであるが、その小学校は「公園は危険なので遊びにいいいけない」と指導しているということであった。このときの驚きは公園の仕事にかかわって以来、最大のものではなかった。子供に公園で遊んでいいいけない、などということがあるなど公園関係者は誰も考えたことはないのではなからうか。

そういった社会背景を議論し研究してもらいたい。もちろん対応策も考えていかなければならない。

#### 指定管理者制度の今後

まず今年度に行った指定管理者公募の概要を述べておく。大阪府では、先に述べたように府営18公園をすべて1公園ごとに指定管理者を選定すべく、公募を行った。選定委員はすべて外部の学識経験者の方々に、公園(造園)関係者3名と公認会計士、中小企業診断士の方が各1名、あわせて5名で構成し、前後9公園ずつに分けて審査していただいた。なお選定は総合評価方式で行い、合計点の高い団体が選定された。

選定委員名と選定内容にかかわる講評は2回目の選定後に公表した。応募者の内訳としては、のべ121団体(1公園平均6~7団体)重複を除くと75団体(グループ申請52、単独申請23)であった。その業種(グループ申請の場合はその代表者)は、造園業者34団体(46%)ビル管理業者19団体(25%)建設業者5団体(7%)スポーツ施設管理業者4団体(5%)その他(警備業者、公益法人、NPO等)が13団体(17%)であった。

講評では公園管理や平等利用についての基本的な考え方は理解いただいているものの、安全管理や土日の管理体制などについて具体的な内容の記述が見られないものがあつた、といった内容である。詳しくはホームページ

で公開しているのでご覧いただきたい。

また管理経費の提案価格については提示価格(前年度経費)から25%減の間で提案がなされ、10%程度の減の提案が最も多かった。

結果として、約11%(4億円程度)の経費削減となり、さまざまなところからさまざまな圧力はあったものの無事にうまく収まったと思っているが、3年後も同様の選定を行えばいいのかとなると非常に疑問である。

第一に、今回選定された公園協会以外の4団体がスムーズに管理運営業務をこなすことができるか、ということである。公園協会に管理をシフトしたときも苦情が殺到した。苦情なら謝って再び起こらないようにすれば済むが、安全や危機管理については謝るだけでは済まない場合も出てくる。本件はやむをえないことなので、できるだけ事前に(3月初め頃から)練習しながら引き継ぐこととしていたり、打ち合わせ会議を多く持ったりして、対応することとしているが、公園管理の継続の必要性といったものを考える必要があるように思う。(社員の継続雇用という意味も含めて)

第二に、情報公開制度のもと、今回選定された公募内容は会社の個人情報などを除いてほとんどすべてといていほど公表される(選定された団体のみ)ということである。つまり次回の公募時には応募者全員が前回の最優秀提案内容を熟知していることになる。前回と同じ問題が出るとわかっているテスト(当然、回答を全員が知っている)を、受験するようなものである。全員合格の絶対評価ならよいが1番を決める相対評価であるから、管理経費減と会社の経営状況ぐらいにしか現れてこない差を持って選定せざるを得ない。これでは毎回、管理経費が下がっていくことになってしまう。さもないと工事請負などのように談合か、となってしまう恐れがある。現に似たような状況は今回すでに見られた。

このため3年後にはどうするかを考える必要がある。まだ個人の意見の範囲ではあるが、私は今回選定された団体がきちんと公園の運営管理ができていのかどうかを外部の第三者機関(もちろん公園利用者も含めて)に評価してもらい、是とするならばそのまま指定管理者として継続して契約してもいいのではないかと。もし他の団体に現団体以上の提案がある場合のみ(金額ではなく内容で)同機関に詳細を披瀝してもらい、優劣をつけてもらう、というのはどうだろうか。その場合でもいい提案が複数あつた場合にはボクシングの挑戦者のようにまず1団体に決めてから現管理者とチャンピオン戦を戦っていただく、というものである。もちろん現状を超える提案がなければ戦うことなく防衛である。

そのためには客観的な評価基準も必要であろうから、利用者数の比較とか、苦情の件数、あるいは提案内容がちゃんと履行されたかどうかの調査などをきちんとすべきで

はないかと考えている。それには今回減額となった予算を回してもら(全額ではないが)ようにし、来年度以降研究することとしている。

現在、国において公園運営管理の資格認定制度のようなものが考えられている。もちろんそれも必要なことではあるが、「はじめに」で述べたように制度そのものが公園にふさわしいかの研究も必要ではないかと思う。

おわりに

勝手なことを述べさせてもらったが、そろそろ去り行く老兵の願いとして聞いていただきたい。今こそ、公園の

本質論を展開すべきであると思う。マネージメントから入ってもよい。急激に変化する社会情勢に振り回されることなく、少子高齢化の未来に公園はどうあるべきか。私は前に紹介した本に書いたが、公園こそがいろいろな意味で「あるべき社会にするための場として最もふさわしいのではないか」と思っている。そのためには多くの関係者の試行錯誤と真摯な議論が必要である。ぜひ学会に望むものである。

参考文献

(注) 亀山始・松寄由利子(2004)「やさしい人をつくる

公園へ」新樹社

\*大阪府土木部公園課

