

公園マネジメント研究への挑戦

The Challenge for Park Management Studies

蓑茂 壽太郎

Toshitaro MINOMO

(理事長・農学博士)

はじめに

本誌「公園管理研究」は、公園財団に置かれた公園管理運営研究所の機関誌である。研究所は当財団の前身である財団法人公園緑地管理財団時代の平成 18（2006）年に開設されたもので、翌平成 19 年には文部科学大臣から学術研究機関としての認定を受け、科学研究費による研究も実施してきている。発足は指定管理者制度が都市公園に導入された 3 年後で、関連の学会においても公園管理研究が徐々に盛んになって来たころであり、実践現場を持つ研究機関として独自性を有し、実務還元型の研究を行ってきている。

この度の法人改革により平成 24 年 4 月に当財団は、一般財団法人・非営利型として新しく生まれ変わったわけであるが、研究所の意義は高まることこそあれ、下がるものではなく成果に対しては旧倍の期待が集まっている。そこで、この機会に公園の管理運営の現場にとって研究が必要な理由について、私の考えを述べ多くのご批判を仰ぎたい。

本稿では 3 つの観点から紙幅の範囲で述べることにする。最初に、都市公園を取り巻く現状に照らして、二番目には各々の公園が有する独自性ないしは正真性、すなわちオーセンティシティという観点から、そして最後に公園マネジメント職能との関連で、その高い将来性という観点から述べてみたい。

1. 都市公園を取り巻く現状に照らして

都市公園の現状をつぶさに調査して将来を展望するなら、公園についての管理運営研究が重要なことはいくつもの観点から指摘できる。日本の国土に分布する公園には、本論で扱う都市公園体系と国立公園や国定公園などの自然公園体系が伝統的にあって、日本には現在約 10 万か所の都市公園が存在している。140 年の都市公園の歴史において、時代別にどれだけの量の公園が整備されてきたのかを概観すると次のようになる。

明治 6 年の太政官布達第 16 号によるわが国初の公園開設以降、日本が産業革命を果たした大正年間までに整備された公園は、約 630 箇所である。そしてその後の戦前・戦後を通じ昭和 25 年末までで 2,596 箇所に加え、その後、都市公園法の制定をはさんで昭和 46 年末で 13,630 箇所であった。これが大きく増えたのは、昭和 47 年の第一次都市公園等整備 5 か年計画がスタートしてからで、平成 14 年度末の第 6 次までで 72,775 公園が増えて総計 86,405 箇所となった。そして今日では 10 万箇所に近づいている。

このように百の台の数から千台、千台から万のオーダーに、そして十万を数えるまでに増加した都市公園である。そしてこれに応じて管理する公園の箇所数と面積は共に増え、現在では近い将来を見越しても新たに建設する公園より管理運営する公園の方がはるかに多く、地方自治体でも公園整備費より管理運営費の方が多い自治体が断然増えてきている。そこで公園界は建設時代から管理運営の時代に移行したとさえ言われている。

太政官布達第 16 号により開園した公園が地盤国有公園として管理され、地方自治法の制定並びに都市公園法の公布により都市公園の管理は公物管理へと移った。そして、都市公園の一種として大規模の広域利用、あるいは国家的記念の公園を地方自治体ではなく国が直接整備する国営公園制度の誕生となり、その管理運営をもっぱら担う組織として昭和 49（1974）年に公園緑地管理財団が創設された。

以上の三つの流れには「行政が担う公共としての公園政策」を見ることができる。すなわち地盤国有公園では公園地の管理が、そして都市公園法では公園空間の管理が、さらに公園緑地管理財団の創設以降は公園の利用と管理運営が「公園の価値向上」という使命の下ですすめられてきたと整理できる。

そうした経緯を経て、近年になって導入された指定管理制度や国営公園における市場化テストは、動向としては民間への市場開放や民間活力の導入であるが、狙うところは「競争による公共サービスの向上」を目指したものと理解でき、一定の効果を発揮し今後も果たすものと期待されている。都市公園の管理に指定管理制度が導入されたのが平成15年、3年毎の国営公園の市場化テストもイ号公園では来春から2順目となり、指定管理制度については契約期間の問題や業務評価の仕組み、さらには管理運営をしながらの公園の改修、改造、そして再デザインの問題など持続可能な制度になるよう磨き上げていくことが必要である。そして市場化テストについては、そろそろテスト期間を終えて到達目標を設定すべき時期に来ていると思われる。

高度経済成長時代が終わり、経済大国だけを目指した国づくり、地域づくりが困難な状況においては、一般財源による管理費の縮減は必然となろう。しかしながら、だからと言って管理の手を止めることは安全安心の面からもできないし、きちんとした運営なしでは最大多数のステークホルダーである市民の期待に応えることは不可能である。高齢化社会を迎えて、健康なままの長寿や70歳現役社会の実現が課題であるが、これに答えを出すものとして公園マネジメントを捉えてはどうかと考える。端的に言うなら公的支出を大前提とした「行政だけが担う公共」下での公園政策に近々限界が見え、これに「市民が担う公共」の観点を加えることで、新しい公園政策が開発できないかと思うのである。これが生活大国に向かう現在で、ここに公園マネジメント研究の一つの大きなテーマがある。

公園管理運営の重要性は、公園がデザインされたオニマス（作者存在の）な空間でありながら作品になりにくい理由とも関係する。公園はしばしば使われ具合、すなわち利用頻度や利用満足度で評価される。使われる公園と使われない公園、よく使われていたが使われなくなった公園などがある。私は「公園の進化」に強い関心を持つ一人であるが、公園が作品になりにくいということと公園マネジメントの良否は密接だと思う。建築物や土木工作物は、完成時に作品として取り上げられることが多い。そして徐々に劣化する経年変化である。これに対し公園は成長する植物、季節で変化する草花、そして劣化の宿命を持つ公園施設で構成されていて、そのバランスをどうコントロールするかが要点となる。わが国に現存する約10万箇所の公園は、いずれもこうした課題を持ち、これらを一つ一つ解決していく管理運営、についてはこれに資するマネジメント研究が待たれる。

2. 公園のオーセンティシティとマネジメント

そこで公園の管理をどのような状況で、あるいはどの程度の水準で実施するかのも目標設定が重要となる。この点についてはこれまでも多くの識者により、数々の考えが示されているところであるが、ここではキーワードとしてオーセンティシティを使ってみたい。オーセンティシティ authenticity とは元来、建物の歴史的な本質を保持する条件として1964年のヴェネツィア憲章で使われた言葉で、日本でも1994年のユネスコの奈良会議での宣言で使われたことから知られるようになったカタカナである。世界遺産登録の「顕著な普遍的価値とその評価基準」でも完全性と並び真正性として使われ「本物」をさしている。

公園の進化を考えると、改修や改造が重要な手段となることがある。しかし安易な改造改修は許されるものではない。特にオーセンティシティを損なうようなことは絶対避けなければならない。ここ数年、日本造園学会は6つの支部活動の全国連携として、ランドスケープ遺産の選定作業を進めているところであるが、ここでの評価基準に真正性は当然入るものと思う。一例をあげると、たかだか140年でしかない都市公園制度なのに200年以上の樹齢を持つ大木で知られる公園があったとしよう。そうした公園では、その土地の過去の土地利用を調べるなど地歴についての関心を示すべきである。そして長い歴史だけでなく、いずれの公園にも誕生の背景や開園当初の設計意図があるはずで、これについても強い関心を示すべきである。これにより、当該公園の管理運営方針のヒントが得られるかもしれない。

この様な見方をした時、オーセンティシティとマネジメントの二つの言葉を軸に公園の価値向上につながる実務還元型の研究が構想されてよい。最近では公園施設の老朽化や公園周辺の土地利用の変化による公園の利用形態の変化が見られたことを理由にリニューアルが盛んに行われている。地域における公園の意味や役割を考えるなら、単に今日的需要に合わせて改造を繰り返せばよいというものでもない。地域認識と歴史認識を踏まえた確かな目標の設定が重要なのである。ここにオーセンティシティという概念は重要な示唆を与えると確信する。そして前例横並び主義は戒めるべきであるが、管理運営目標の設定等において、ベンチマークを定めての実践が効果的だと思う。公園のマネジメントは、試行錯誤、知恵の出る仕事、知識と経験をクロスさせ、時として人のネットワークが生きる、知恵の出し甲斐のある仕事だからである。

3. 公園マネジメントの高い将来性

ところで本稿ではマネジメントという言葉、管理運営を超えた用語として用いてきた。最近よく耳にする「公園管理予算がつかなくなったので管理に手が回らない」ということで終わる管理運営でなく、管理運営のための費用の捻出も含むというのがマネジメントの真意であろう。端的には経営であるが、この経営は民間営利企業の経営と一緒にではない。私は現職の前に公立大学法人の理事長を6年間勤めた。ここ約10年間の大学改革により国公立大学は独立行政法人化し、文部科学省や都道府県等の一機関としての大学ではなく独立して一つの法人として理事会を構成して大学マネジメントをすることになった。ここで公立大学法人にあっては理事長と学長を別置することが可能となり、私の場合は学長と両輪となつての大学運営を経験した。公園マネジメントは、ある面では大学マネジメントと似ていると思う。ここではその詳細について述べないが、共通点のポイントは、収入のセグメントを如何に多様に形成するか。支出においてステークホルダーとの関係をどう意識するか点である。

単なる請負仕事としての管理運営はダイナミックな経営という点で面白さに欠ける。応分の努力に対する見返りが少ないからである。競争による公共サービスの向上は、マンネリ化してしまい変化への対応が全く見えない場合の対処として適切である。公園の管理運営においては特に変化への対応が重要と私が感じているからである。公園に対する期待の高まり、あるいは公園の役割に対する市民要求の変化を踏まえ、あるいは公共の担い手が従来の行政中心から市民中心に変わってきているという社会そのものの変化を受け止めることが鍵となるが、そうした変化を受け止めるにふさわしい仕組みを考案して行かなければならない。

実はこのことと最近アメリカで盛んに組織化が進んでいる Park Conservancy なる概念が密接ではないかと思う。英語ではそう表現するが、日本語に直した場合のこの公園管理委員会の仕組みの基本は、PPP、すなわち行政と市民や民間企業などがパートナーシップとなった組織で、行政からの支援に加え個人や民間からの寄付をあおいで資金を確保し、市民のボランティア精神を活用して公園の管理運営を実施する「考え行動する」組織である。こうした組織のあり方研究が実践を伴いながら進められることがこれからの重要課題だと思う。

そして最後にもうひとつ重要なのが公園職能の確立に関することである。行政に身を置く公務員公園職と民間企業に身を置く公園専門家の両者があることを考えるなら、公園アドミニストレーターと公園プロフェッションという2タイプの職能が成り立つように思う。周知のように我が国には本財団が生みの親となった公園管理運営士の制度があるが、この資格制度の魅力と有用性についても継続した実証研究が必要である。イフプラ IFPRA でも、CPP (Certified Park Profession) と CIPP (Certified International Park Profession) の資格制度を考案しているところであり、これらとの相互承認を含め世界水準に立ったマネジメント体制の確立が都市公園の分野に期待されている。大事なことは、すべて挑戦心である。