

第7章 地域活性化のための公園の有効活用

—BSCによるパークマネジメント手法にもとづいて—

はじめに

当分科会では、現在の「不動通り」を中心とした地域を学生が集うような学生街へと変貌させるため、試行的に「学生のいるまち」アイデア・コンテストを開催した。このような「まちづくり」をおこなうためには、今回のようなイベントとしての仕掛けが必要であるとともに、地域と行政と大学とが相互に密接な関係を意識的に構築することが必要であるといえよう。また、そのためには、地域の人々と学生が日常的に集い、ふれあい、語り合う場が必要となる。そこで、以下では、そのような場としての公園を対象として取り上げ、公園の有効利用を通じて地域の活性化を考えることにする。公園がそのような場として相應しい要件を備えるためには、体系的で長期的な視点に立った計画的な管理・運営が必要であるといえよう。そのようなシステムを備えることによって、共に集う場としての公園の利便性あるいは有効性が一層高まると考えるからである。そこで、本稿ではやや視点を変え、公園を対象としてマネジメントの観点から試論的にその取り組みの方向性を模索してみることにしよう。

1 最近の公園行政の方向性

昨今、多くの地方自治体では、経済構造の変化や経済状況の悪化により財政が逼迫し、そのような制約された財政状況の中で、多様な住民サービスに應えるためには、政策の重点化と行政の経営資源の効率的な利用が求められている。そこで、各地の地方自治体では、NPM（ニュー・パブリック・マネジメント）という考え方のもとで、民間ですでに有効とされた多様な経営手法が盛

んに導入されるにいたっている⁽¹⁾。同様に、「公園行政に関しても事業の効率性や新たな事業手法への取り組み」が検討されるようになってきた。そこで『公園管理ガイドブック』に従い、いくつかの試みを紹介してみることにしよう⁽²⁾。

(1) 静岡県的事例

静岡県では、「県営都市公園経営基本計画」(2004年3月)を策定し、次のような特徴を示すような経営型の管理運営への転換を図った。

- ①経営努力目標(年間利用者数、利用者満足度、マネジメントコスト比率(使用料収入／管理運営費)を、公園ごとに設定した。
- ②公園ごとに具体的施策の優先度評価を行って重点施策を設定し、それを推進していくためのアクションプログラムを策定した。
- ③プランの進行管理にマネジメントサイクルを取り入れた。

(2) 東京都的事例

東京都では、従来の行政主導の事業手法から、都民の視点(都民、NPO、企業との連携)に立って管理・運営する「パークマネジメント」への転換が提言された。また、「パークマネジメントマスタープラン」(2004年8月)では、①PDCAサイクルの導入、②公園評価制度の導入と指標・目標値の設定、③重点化による効果的な事業推進、④都民の知恵・労力・資金を生かす仕組みづくりなどが盛り込まれた。

(3) 横浜市の事例

横浜市では、「民の力が存分に発揮される都市・横浜」の実現を基本目標に、2002年度から5ヵ年を計画期間として、市政運営における政策面での基本的な指針「中期政策プラン」や事業年度

(1)拙稿「BSCの地方公共団体への適用とその課題(第4章)」『地域デザインフォーラム・ブックレット No.9「政策評価制度」』、2005年、41頁。

(2)『公園管理ガイドブック』(財)公園緑地管理財団、2005年、267頁。

の重点的な目標や取り組みを明確にする「運営方針」を策定し、公表している。公園を担当する緑政局では、緑を「まもる」「つくる」「そだてる」という基本的な施策を推進し、それとともに、「サービスの向上、事務事業効率化、コスト削減」を変革への取り組みとして掲げている。

このように、コストの削減、事業内容の改善、執行体制の見直し、市民・NPO・民間の参画促進など、管理体制、財政面での改革が各地で展開されている。このような事例を検討してみると、最近の傾向として、各地で展開されている公園行政のキーワードとしては、パークマネジメントという考え方が基本にあるものといえよう。そこで、以下では公園行政におけるパークマネジメントを取り上げ、今後の公園行政のあり方を考えてみることにしたい。

2 パークマネジメントの概要

パークマネジメントの考え方が導入されてきた背景には、公園管理の基本的な考え方に関して改めて考え直さなければならない多くの課題が山積されてきたからであるといえる。すなわち、「市民参加や環境教育、農の風景の創出や里山の自然環境の保全・創出など、公園機能の多様化、高度化が期待される一方、予算の急速な削減、ホームレスや公園内での犯罪の発生など公園内部では解決できない問題が出現し、都市構造や生活時間の変化に対応しきれない公園利用の悪化や、公園そのものの老朽化・陳腐化など、公園はいかにあるべきかを真剣に議論しなければならない状況にある⁽³⁾」といえよう。

従来の「公園管理」は、公園施設の維持管理に重点が置かれてきたが、今日のような逼迫した財政状況の中で、多様な市民のニーズに応え、質の高い市民サービスを提供するためには、「マネジメント」の考え方を取り入れることが必要であるといえる。このような背景のもとで導入されたのが「パークマネジメント」で

(3) 同上書、273頁。

ある。ここで、パークマネジメントとは、「公園計画の段階から、実現すべき公園像を具体的な目標として定めること、そして、その目標を達成するため、公園の計画の段階から管理までの行政や法体系の仕組みやこれらに関わる組織・人材、環境・資源などを有効に活用するための計画内容や事業内容を修正・調整するという一連の流れの中から、あるべき公園像を実現することである」といえる。いわば、企業における戦略やビジョンにあたる明確な公園像を策定し、そのためにPDCAサイクルにもとづき、効率的なマネジメント活動と継続的な改善を通じて、公園像の実現をはかることにある。その際、わが国における公園行政の問題点は、長期的な観点からの公園ビジョンの策定とPDCAサイクルを繋げるためのシステムの構築にあるといえる。

例えば、シドニー大都市圏 Brookvale 公園のマネジメントプランでは、公園の目的を、「この公園は国および地方のスポーツ環境と密接にリンクしているだけでなく、地域の静的、動的レクリエーションのためのオープンスペースを提供することである。地域においてこの公園は間違いなく重要な存在意義を持つものである。」としている⁽⁴⁾。このような目的にもとづき、「地域のスポーツやイベントの施設として役割と近隣公園としての利用の双方に供する中で調和とバランスのとれた方法で整備し、管理すること。そのために地元の参画とステークホルダーのニーズに合致する手法を開発すること」というように明確なビジョンが構築されている。また、サンフランシスコの国立海洋歴史公園のマネジメントプランの検討項目に、公園のビジョンおよび使命という1項目が含まれている。わが国とは公園運営のシステムが異なるとはいえ、効果的で効率的な公園運営を図るためには、このように、公園ビジョンを明確にすることが求められるといえよう。

また、さらに、そのような明確なビジョンのもとで、いかに整合的にオペレーショナルな業務活動を行うかが公園の管理運営において重要な視点となるといえよう。そのようなシステムを提供

(4)田代順孝「日本型公園管理像のモデル構築を指向する一国営公園の管理・運営を通じて」『公園緑地』Vol.67No.1、2006年、39頁。

するのが、1990年代以降、企業で盛んに適用されているバランスト・スコアカード（BSC）である。BSCは、戦略あるいはビジョンを組織下部のアクションと整合的に結びつけるために、従来の財務の視点だけでなく、顧客の視点、内部業務プロセスの視点、学習と成長の視点という4つの視点から多面的に評価するとともに、戦略マップを用いることによってコミュニケーションのツールともなる有効なマネジメントシステムといえよう。このようなBSCをパークマネジメントに導入することにより、公園ビジョンとその業務プロセスとの関係が可視化され、有効な公園の管理運営が行えることになるといえる。そこで、そのような試みを示唆する評価システムを次に取り上げてみることにしよう。

3 有効なパークマネジメントのための取り組み

（財）公園緑地管理財団（以下財団と略称する）では、2003（平成15）年度より「パークマネジメントに関する評価」に関する研究に取り組んでおり、高品質のパークマネジメントを実現するための評価システムの1つとして「公園管理運営自己評価システム」を提示している⁽⁵⁾。当財団は、1974（昭和49）年に設立され、現在、全国16箇所の国営公園のうち14箇所の国営公園を受託管理している。受託管理の内容は、「行政財産としての土地及び施設を都市公園法の目的に沿って国民に提供し、都市公園の設置目的を日常的、直接的に実現するための日常管理」である⁽⁶⁾。ここでは、その自己評価システムを紹介することで、今後の評価システムの方向性を示唆したいと考える。

当財団によるパークマネジメント自己評価システムは、「指定管理者等公園現場で管理運営を実践する者が、公園の管理運営に

(5) パークマネジメント評価研究会監修『公園管理運営自己評価システム導入の手引書』（財）公園緑地管理財団、2006年（以下『自己評価システム』と略称）。

(6) 上垣孝順「国営公園の管理運営と利用実態について」『公園緑地』Vol.67No.1、2006年、20頁。

あたって、計画・目標を策定し、これに向かって実行し、その結果を自ら評価し、課題を見出し改善するというサイクルを繰り返すことにより、管理運営をより良いものに仕上げていくことを目的とする」ものであり、「都市基幹公園クラス、もしくはそれ以上の規模の公園」の管理運営を想定して作成されている⁽⁷⁾。

(1) 自己評価システムの概要

当財団の自己評価システムは、PDCA（計画－実行－評価－改善）サイクルを軸として品質向上を図るシステムであり、公の施設である公園の品質向上を目指すことから、関係者あるいは市民に公表することを前提に作成される。

また、この自己評価システムは、管理運営の品質を継続的に向上させ、よりよいサービスを効率的に提供し続けるためのシステムであり、個々の評価項目がバラバラではなく、公園という一つの空間、場をよくするという共通の目標達成のための一つの要素であり、公園の管理運営を総合化して捉える事の重要性が強調されている⁽⁸⁾。

(2) 目標シートの作成

目標シートの作成は、「品質管理全体計画」と「目標シート」の2段階で作成される。全体計画は、管理業務全体を総合化し、目標項目を組み立て、そのプライオリティをつけるものであり、「経営的な感覚を持った高品質な管理運営を実施する」ために、計画、管理運営業務、市民地域、業務プロセス、組織の5つの視点から分類される。この5つの視点は、高品質な管理運営を行ううえで重要であることから抽出されたものである。この品質管理項目モデルを共通モデル（一部）としてイメージすると図表7-1のようになる⁽⁹⁾。また、そこでは、各項目（あるいは視点）の重要度に応じて得点（合計で100点となるように）が課せられる

(7) 『自己評価システム』、1頁。

(8) 同上書、6頁。

(9) 同上書、19－20頁。

図表 7-1 品質管理項目一覧モデル（一部）

品質管理項目の構成			No.	得点 配分
視点	評価項目	業務項目		
計画	公園管理運営中期計画の策定		1	
	単年度事業実施計画の作成（基本事項）		2	
	単年度事業実施計画の作成（経営的視点からの計画の作成）		3	
管理 運営 業務	良好な園内環境の維持管理	維持管理に関する基礎的データの整理	4	
		芝生地の育成管理	5	
		植栽樹林の育成管理	6	
		既存樹林の育成管理	7	
		花壇管理等花修景	8	
		良好な自然環境・生態系の保護、保全	9	
		一般建物・設備・工作物管理	10	
		清掃	11	
	安全安心の確保	公園施設の安全管理、衛生管理	12	
		ユニバーサルサービス	13	
		災害対策	14	
		事故対応	15	
		利用指導、巡視	16	
	利用者重視のサービスの提供	サービスメニューの充実	17	
		利用者対応（接客）の充実	18	
		広報・利用増進	19	
		利用者ニーズの把握	20	
	当該公園独特の管理運営	宿泊施設、運動施設等個別の管理運営		
市民 地域	市民、地域社会との連携、 協働	市民の管理運営への参画推進	21	
		地域社会との連携交流、地域貢献	22	
	環境問題への取り組み	省エネ、省資源、ゴミ問題への取り組み	23	

出所：『公園管理運営自己評価システム導入の手引書』19頁

ことになる。

目標シートは、プロセス目標と成果目標という2つの目標で構成される⁽¹⁰⁾。プロセス目標は、それぞれの公園における特定の項目の品質を向上させる上での、業務の姿勢とアクションを明示したものであり、「公園の管理運営のあるべき姿、マネジメントの基準」を表すものである。プロセス目標は、図表7-2のように、①基本事項、②個別重点事項、③当該年度の重点事項の3項目から構成される。

成果目標は、「努力の結果、どのような成果（アウトカム）をめぐすのかを、成果指標による数値目標を示し、明らかにします」としており、具体的には、図表7-2のように、管理運営業務の品質に関する「利用者重視のサービスの提供」については、大型イベントやフェア参加者数〇〇以上など5つの成果指標とその目標値が具体的に示される。

(3) 自己評価システムの特徴と課題

ここで提示された自己評価システムは、比較的大規模な公園（高度な品質を求められる）に適するモデルであり、汎用的なモデルであるため、公園ごとに特有なアクションプランを組み入れ、それぞれの公園に相応しい目標シートを作成することが必要である。また、このシステムでは、品質の向上を図ることに重点が置かれているために、バランスト・スコアカードにおける財務の視点が明示的には提示されていない。しかしながら、利用者サービスを充実させるためには、収益力の充実や費用の削減を図ることが必要であり、当該モデルでは、業務プロセスの視点の中の評価項目に「公園としての収益力の向上」や「経営改善及び効率的な業務執行」を組み入れ、財務的な配慮を行えるようにしている⁽¹¹⁾。

また、公園の総合的な成果を把握するために、現場責任者は経費に関する評価指標（年間管理運営費、入園料収入／管理運営費、入園者1名あるいは1ha当たり管理運営費など）や総合的なアウトカム指標（年間入園者数、総合的否利用満足度、入園者のリビ

(10) 同上書、8-9頁。

図表 7-2 目標シートモデル

No. 17

3) 利用者重視のサービスの提供

① サービスメニューの充実

〔当該目標〕

環境教育プログラム、園内ガイド等多様な利用サービスの提供や利用者のニーズに応じた柔軟な施設運営等、利用者重視の運営を行います。

(配点____点 / 得点____点)

〔プロセス目標〕

〔基本事項〕

☐ 環境教育、自然体験、健康づくり、憩身体験等、公園に適した利用プログラムを効果的に提供します。

☐ 園内ガイドや各種定期イベントなど日常的な利用者サービスに努めます。

☐ 公園の特性や利用ニーズに応じてフラワーイベントやスポーツイベント等の大型イベントを開催するなど、非日常型の利用者サービスを実施あるいは誘致します。

☐ インターネットを活用した施設案内や利用プログラムの最新情報発信等、利用者の利便に努めます。

☐ 学校団体への資料提供や公園内活動支援等、団体への利用サービスを積極的に行います。

〔個別重点事項〕

☐ (例) 環境教育ボランティア〇〇会との協働での学校団体へのプログラム提供を、より高品質に活性化させて実施します。

〔本年度の重点事項〕

☐ (例) 本年度は、新たに〇〇の花畑を作るので、花畑を演出するフラワーイベントを企画し、利用プログラムをサービスします。

〔特記事項〕

〔成果指標と目標値〕

利用プログラム参加満足度	70%以上 (アンケート調査より測定)
利用プログラム定員充足率	70%以上 (全プログラム平均)
大型イベント〇〇フェア参加者数	〇〇人以上
学校等団体向けプログラム参加団体、人数	〇〇団体/年以上 〇〇人/年以上
団体プログラム引率者満足度	80%以上 (随時アンケート調査にて測定)

出所：『公園管理運営自己評価システム導入の手引書』38頁

ート率など）を補完的に用いることで、品質の向上を図る上でバランスのとれた総合的な視点を加味した評価が行える⁽¹²⁾。

上記の自己評価モデルは、品質管理項目一覧モデルでは、BSCのように複数の視点から公園の品質評価を行っており、それぞれの目標達成に応じた総合的な評価を行い、時系列的にも公園間でも比較可能なように総合的なスコアが算出されるようになっている。また、それぞれの管理項目ごとに、さらに成果指標の具体的な目標値が達成目標として示され、プロセス指標として現場状況チェックシートモデルがセルフチェックとして作成される。いわば、それらの関係はBSCにおける成果指標とパフォーマンスドライバーとの関係、すなわち「横の因果連鎖」の関係を想定しているともいえる。

ただし、現場状況チェックシートは、一部の成果指標に関する5段階による主観的な評価となっており、それらの評価が高くとも必ずしも成果目標と直接に結びつくとはいえないケースが多々あるといえよう。しかしながら、公園の品質の向上を図るためには、芝生などの生育状況や清掃状況に関しても、整合性のある具体的で客観的な数値目標を抽出する作業を今後はさらに積み重ねていく必要がある。そうすることで、公園の高品質な管理運営というビジョンと現場でのアクションとが連鎖的な関係として、より整合性あるモデルとして構築されることにより、個々の現場での1つ1つの業務活動が結果として総合的な意味での公園の品質向上へと結びつくことが期待される。

このような自己評価システムが、実際には、どのように運用されているのであろうか。このような公園を管理する立場からのヒアリング調査によれば、財団の自己評価モデルは各公園にあわせてアレンジして使用されており、このような自己評価システムは業務としては負担増となっているものの、外部PRになるなどの

(11)同上書、16頁。

(12)同上書、17－18頁。

メリットもあることが指摘されている⁽¹³⁾。いずれにせよ、今後は、このような公園の管理運営においては、BSCをベースとした評価システムの導入をさらに検討することが必要になるといえよう。

おわりに

以上のように、地域の人々が集い、語り合い、コミュニケーションを交わす「場」としての公園を有効に管理運営することは、地域の方々の公園の利便性を向上させ、管理・運営の主体が長期的な視点に立って地域に適合した公園サービスを継続的に提供することが可能となるものといえる。そのことを通じて、地域の活性化に貢献的な役割を果たすものといえよう。本稿では、そのような合理的なパークマネジメントを行うための評価システムを検討してみた。

本稿では、集える場、コミュニケーションの場としての公園を対象として、管理・運営のシステムを考えてきたが、そのような場は何も公園だけとは限らない。そのような「場」のマネジメントは、大学、行政、自治会、商店街などの様々なスペースや施設にも適用することができる。今後は地域活性化としての合理的な「場」のマネジメントを考えることによって、活性化の方向性を模索していくことが必要であるといえよう。

(13)八島雄士「コミュニケーション・ツールとしてのバランスト・スコアカードの研究」(日本会計研究学会第65回大会発表資料)より。

参考文献

1. 上垣孝順「国営公園の管理運営と利用実態について」『公園緑地』Vol.67No.1、2006年。
2. 『公園管理ガイドブック』（財）公園緑地管理財団、2005年。
3. 田代順孝「日本型公園管理像のモデル構築を指向する一国営公園の管理・運営を通じてー」『公園緑地』Vol.67No.1、2006年。
4. パークマネジメント評価研究会監修『公園管理運営自己評価システム導入の手引書』（財）公園緑地管理財団、2006年。
5. 八島雄士「コミュニケーション・ツールとしてのバランスト・スコアカードの研究」（日本会計研究学会第65回大会発表資料）。