

公園マネジメントにおける利用者負担の可能性

—— 呉ポートピアパーク利用者調査に基づいて ——

Applicability of User Charge System for Park Management: Based on Visitors' Survey of Kure Portopia Park

平尾元彦
Motohiko Hirao

要 約

公園サービスへの利用者負担の可能性について、呉ポートピアパークの事例を検討する。地方自治体が提供する各種サービスに利用者負担を求めるとき、「利用者に受け入れられる」という視点は重要である。ここでは「利用者負担の受容性」という概念を用い、①無料化支持率・有料化容認率と利用者属性、②無料化支持・有料化容認の論理、③代替的料金政策による受容率変化とその規定要因、以上3点について、呉ポートピアパーク利用者調査に基づいて検討した。無料化を支持する、有料化を容認する、この両者に共通する論理として“継続性”を抽出することができる。無料化支持には料金による利用者減を懸念する意見が強くあり、利用者を大きく減少させない負担方法の実現と利用者の協力で公園サービスが継続するとのメッセージの伝達が重要となる。さらに料金水準および利用者属性・利用形態によって受容率が異なることを明らかにし、受容性を考慮した柔軟な料金政策の必要性を指摘する。

キーワード：地方公共サービス、公園、料金、利用者負担の受容性

1. はじめに

地方財政が厳しさを増すなかで、公共サービス供給の効率化追求と同時に、利用者負担を求める動きが各地でみられる。これは多様な住民ニーズに対応した選択的サービスを効率的に提供すること、また、負担なく便益を享受する域外からの利用者に適切な負担を求めることなどを理由とするものであるが、利用者や事業者の反対により頓挫する例が一部にみられることも事実であり、利用者に受け入れられる負担水準や負担方法の検討が求められている。とりわけ負担に反対し、負担を受け入れない利用者の論理はどのようなものなのだろうか。単に自分自身の負担が増えることを拒否するだけなのか、もっと他の理由があるのかなど、利用者意識を把握した上で適切な政策を立案することは、公園マネジメントの重要な課題となっている。

本稿は、呉市が管理運営し、現在、無料でサービス提供されている公園・呉ポートピアパークにおける利用者負担の可能性を検討し、望ましい負担のあり方を考察するものである。まず、地方公

共サービスの利用者負担に関する議論を整理した上で、同公園の利用者アンケート調査結果に基づいて、利用者負担の受容性に関する分析を行う。

2. 公園マネジメントと利用者負担

2-1 地方公共サービスと利用者負担

地方公共サービスとは、地方政府が提供するサービスのことを言い、その多くは、「地方公共財」の性格を有する。地方公共財とは、共同消費性および非排除性といった公共財の性格を地域限定的に有する財のことであり、その地域のメンバー、つまり住民であれば得られるがそうでなければ得られない。さらに地方公共サービスを特徴づける性質として、外部性の存在があげられる。すなわちその便益は消費する人だけにとどまるものではなく、他の人々へも及ぶというもので、このことが公的にサービスを供給するひとつの根拠となっている。

このような性質を持つ地方公共サービスの費用負担問題をどのように考えたらよいだろうか。地方公共サービスは、税によってその供給費用がま

かなわれるものが多いが、なかには、(部分的なものを含めて) 利用者に負担を求めるものもある¹⁾。利用者負担が求められるものは、便益を受ける主体が利用者に特定化され、比較的外部効果が小さい、また、現物給付による所得移転の役割が小さいものとされる。地方自治体が提供する保育サービスや生涯学習、公共ホールなど、すでに利用者負担を求めるサービスは数多い。

地方公共サービスには利用者による負担になじむものが比較的多いことから、使用料・手数料などの利用者負担が国の財政に比べて大きなウェイトを占めている。住民ニーズの多様化・複雑化にともない選択的サービスの比重が大きくなるなかで、とくに近年、地方財政における利用者負担の重要性は高まっていると言えるだろう。大野 [1988] は、利用者負担の効果として、資源配分の効率化、社会的公正の確保、財源調達、自助の助長の4点をあげ、「公共施策における利用者負担の最も基本的な根拠は、この社会的公平の確保にある」と、利用者負担の意義を強調する。所得分配を目的とする場合を除けば、便益を受ける者が費用を負担することが社会的公正の観点から求められ、利用者による直接負担は最も効率的にこのことを実現する。ただし、昨今の利用者負担が注目される背景には、地方自治体の財政難が存在していることも事実であろう。財源調達の効果もまた強く期待されているのである。

2-2 料金方式と利用者負担の受容性

仮に利用者負担を求めるとした場合、どのような方法が考えられるだろうか。公園サービスを念頭におきつつ、この方法論を考えてみたい。

地方公共サービスへの利用者負担実現の方法として、私的財と同じように価格を設定する料金方式や、受益グループに税を課す方法(ホテル税やガソリン税等)、あるいは任意の協力方式など様々な方法が考えられるが、ここでは、最も現実的、

かつ、多く活用されている料金方式を前提に、その特性と需要行動に与える影響を考える。

料金方式とは、原則として利用者全員に料金を課す方式で、料金を支払う者のみがサービスを享受できる。この方式のメリットには、受益と負担の関係が明確になること、ほぼ安定的に収入が得られること、ゲートによる出入管理が可能となること、そして、料金額の設定により需要のコントロールが可能になることなどがある²⁾。

一方、料金方式のデメリットとして、料金による需要減少効果を指摘することができる³⁾。各自の支払意思額を上回る料金設定がなされた場合には利用をやめると考えられるため、通常は料金が高くなるほど利用は減少する。加えて、公共サービスに料金方式の導入を可能とする条件に、料金を支払う人のみが利用できる仕組みが備わっていることがある。そのためにはある種のゲートが必要であり、有人・無人を問わず、不払者を利用から排除する仕組みが不可欠となる。このため料金徴収コストは一般に大きくならざるをえない。

需要者としての一個人にとって地方公共サービスは、通常のサービスと同様に価格が高ければ需要が減るという右下がりの需要曲線を持つ。先に論じた地方公共サービスの性質から、混雑現象が発生しない限りにおいてはより多くの利用が社会的に望ましい。外部効果が期待されることに加えて、共同消費性がある場合には限界費用が限りなくゼロに近い場合、利用者の増加にともない費用は増えないと考えられるからである。したがって料金方式を導入するにしても利用を大きく減少させるような価格設定は望ましくない。利用者が受け入れ可能な、しかも喜んで負担しうる範囲の金額と徴収方法の検討は、利用者負担の可能性を論ずる上で極めて重要な考え方と言えるだろう。

もし、利用者に負担が受け入れられない場合、

1) 地方公共サービスにおける利用者負担の理論的枠組みに関しては古田 [1994] 参照のこと。なお、利用者負担と受益者負担の関係は次のように考える。外部性によって社会全体に広く便益が及ぶ部分を間接便益あるいは社会的便益、家計等に直接帰着する部分を直接便益あるいは個別的便益と呼ぶ。利用者負担とは直接便益を受ける者の負担であり、受益者負担とは間接的な受益者を含むと考えられる。本稿ではこのうち利用者負担に関する議論を行う。山本 [1989] 参照。

2) 岩曾 [1984] は、公園における有料制(料金方式)のメリットとして、ゲートの存在による①公園内に好ましくない物件の持ち込みや公園内の花木等の持ち出し等色々な面でのチェックが可能であること、②休園日や閉園時間がとれることにより施設の点検や補修、あるいは、清掃等が計画的に効率よく行えることで良好な公園管理が可能となること、③収入になること、以上3点を指摘し、管理面での効果を強調している。

3) 需要の減少は望ましくないケースばかりではない。とくに混雑が発生する場合は料金政策で需要を抑制して社会的損失を防ぐことも可能である。

反対運動で仕組みそのものが実現しないこともあるが、多くの場合は利用の減少に直面することになるだろう⁴⁾。その程度は需要の価格弾力性に依存するものではあるが、一方で、負担に関する理解や徴収方法にも依存すると考えられる。どのような場合に利用者は負担を受け入れるのだろうか、この点について利用者の意識構造を明らかにすることが必要となる。ここでは利用者に受け入れられる度合いという意味で「利用者負担の受容性」を定義し、負担のあり方を検討したい。

2-3 公園サービスの利用者負担問題

本稿の課題は、呉市の公園・呉ポートピアパークの利用者負担をどのように考えるのかという極めて具体的かつ現実的課題である。同公園の詳細は後述するが、今回の問題に則して特徴を記述すると、①管理者は地方自治体（呉市）、②管理運営費用が比較的大きい、③入園料・駐車場料金とも無料、④市外からの利用が多い、⑤公園エリアが明確でまったく排除不能というわけではない、つまり通常時は公共財の性質である共同消費性を満たすが非排除性を満たさない地方公共サービスである。

同種の公園について、すでにいくつかの利用者負担の事例がある。弘前公園（青森県弘前市）は1989年に、天王寺公園（大阪市）は90年にそれぞれ無料であったものを入園料方式にて有料化した。また、ホテル保護育成協力金として、2003年より期間限定で入場者に負担を求める辰野ほたる童謡公園（長野県辰野町）、そして、これまで有料であった市外客の入園料を2001年から無料とし、同時に駐車場を有料化した常盤公園（山口県宇部市）の例のように、財源確保と同時に料金政策によって来客をコントロールしようとする動きもある。いずれにしても、利用者負担の導入によって人々の行動がどのように変化するのかを詳細に検討し、評価することは利用者負担の可能性を考える上で

重要である⁵⁾。

一般に、都市公園のサービスは無料で提供され、ほとんどの場合、自治体財政から費用負担がなされる。この理由として、①憩いの場として住民すべての利用可能性を担保しておくこと、②通常は混雑が生じず、その限りにおいては多くの利用が社会的に望ましいこと、③児童・老人など特定利用層を支援するため、④防災面・環境面での必要性、そして、⑤料金徴収費用が高いことなどが考えられる。他方、今回対象とするレジャー主体の広域集客公園（おおむね都市公園法による総合公園以上の規模のもの）については、①必需的というより選択的サービスの色合いが濃い、②便益の多くが特定の利用者に帰属する、そして、③地域外からの利用者が多数想定されるものの域外者は税による負担ができない、などの理由から利用者負担を正当化することもできるだろう。

呉ポートピアパークにおいて、この利用者負担問題をどのように考えていけばよいだろうか。以下では、同公園の特性を述べた上で、利用者アンケート調査に基づいて、その可能性を検討したい。

3. 呉ポートピアパークの特性

呉ポートピアパークは、JR 呉線で広島駅から約30分、呉駅から約10分の呉ポートピア駅前、国道31号線沿いにある6.6ヘクタールの公園である。同公園は、1992年3月に開業して1998年8月に営業を終了した第三セクターのテーマパーク・呉ポートピアランドの跡地を活用して、2000年7月に新しい公園としてオープンした。2002年度の年間入園者数は約73万人であり、呉市の新たな魅力ある空間として多くの人々にぎわっている。

同公園の特性として、呉市街地から離れた立地のため、公園来訪者が中心商店街や市内の他施設の集客につながるとは考えにくい点がある。園内にはイタリア料理店・ファーストフード店のほか

4) 利用者自身の問題のほかに、利用者の消費活動によって近隣に経済効果もたらされるような場合、利用者の減少は深刻な影響を引き起こすこともありうる。様々な要因が複雑にからみあっているが、環境庁（当時）による尾瀬湿原の入山料構想、太宰府市の歴史と文化の環境税（駐車場利用者に課税）など、関係者の反対によって利用者負担導入がうまくいかない例もある。

5) 公園の利用者負担に関するこれまでの研究として、加藤[1990]は尾瀬の入園料を取り上げて環境保全の観点から利用者負担のあり方を議論する。庄子・栗山[1999]は雨竜沼湿原における利用料金による過剰利用抑制効果を検討する。これらはいずれも利用抑制・環境負荷の低減について料金・負担金による実現性を評価するものである。このほか、兼六園の需要曲線を推定して便益測定することで料金政策を評価する梅原[1976]や、有料公園と無料公園の比較で利用者行動の差を明らかにする青木・北島[1985]の例がある。

いくつかの物販・サービス施設はあるものの、周辺に関連事業者は無く、ほぼ単体で独立した存在にあるとみてよい。したがって同公園に関係する者として利用者は極めて大きなウェイトを占めるとみられことから、本稿では利用者自身に限定して議論を進めることとする。

また、以下の分析においては、これまで同公園で実施された「呉ポートピアパーク利用者アンケート調査」のなかから利用者負担にかかわる部分を活用する。調査の概要は次のとおりである⁶⁾。

■ 2001年冬調査

調査期間：2001年12月～翌年1月

調査方法：園内で配布・その場で記入

回収数：1,018

調査結果：平尾・西山 [2002]

■ 2002年夏調査

調査期間：2002年8月～9月

調査方法：園内で配布・その場で記入

回収数：731

調査結果：平尾・西山・杉原 [2003]

まず、2002年夏調査に基づいて利用特性を概観したい。利用者の居住地をみると、呉市が30.9%、市外が69.1%で、約3分の2が市外からの利用者である。呉市のなかでも広島市に近い地点に位置するという立地条件もあって、百万都市・広島市からの来園者が50.3%を占め、地元呉市を上回る。来園交通手段は、自家用車が90.8%、JR 呉線利用者は6.4%であった。駐車場は広く無料で利用可能なこともあり、自家用車での利用が圧倒的に多い⁷⁾。

きれいに整備され、屋外でのびのび遊べるとこ

6) 2001年冬調査は、12月4日～1月13日のうち22日間で実施され、調査日の総来園者数67,800人の1,018人(1.5%)が対象となった。12月中は夜間にイルミネーションイベントが開催され来園者は多いが夜間に調査は行っていない。2002年夏調査は、8月25日～31日の7日間および9月7日に実施した。31日(土)が天候不順であったため一週間後に追加実施したものである。調査日の総来園者15,700人のうち731人(4.7%)が対象となった。

7) ここで活用する2回の調査は、利用者負担の検討以外の目的を含み実施されたもので、両調査では調査項目が異なる。2001年冬調査では、交通手段の質問はなく、回答者居住地は呉市34.4%、市外65.6%で2002年夏調査と大きな違いはない。ここで指摘した市外利用者が多い、自家用車来園が多いという2つの特徴に、季節的な違いはないとみられる。

ろ、こども館など冷暖房のある施設の存在、夏のじゃぶじゃぶ池の水遊び、冬のイルミネーション(電飾イベント)など多彩なイベントの開催、しかも無料で利用できることなどが評価されて、良い評価を示す利用者は多い⁸⁾。しかしその一方で、公園を維持していくために、呉市では年間約1億5千万円の予算をあてる(2002年度予算：呉ポートピアパーク管理事業費)。これは同市の公園総予算の約4分の1、ひとつの公園への投下資金としてはかなり大きなものとなっている。これに対して、住宅展示場や民間店舗などからの収入が年間4,000万円ほどあり、実質的に年間1億円強が呉市の財政負担でまかなわれている。

4. 呉ポートピアパークにおける利用者負担の可能性

呉市が管理運営し、現在のところ駐車場を含めて無料でサービス提供がなされている呉ポートピアパークにおいて、利用者アンケート調査に基づいて受容性検討を行う。ここで受容性とは「利用者に受け入れられる」という度合いであり、この観点に基づき利用者負担の可能性を考察する。

4-1 無料化支持率と有料化容認率

2001年冬調査では、この公園を管理運営するための費用と負担の実態を示した上で、公園の費用負担に関する意向と具体的な提示額を質問した。まず、次の質問に3つの選択肢で回答を求めた。この質問は負担の金額・方法を示さずに基本的な考え方を尋ねたものである。

Q. 現在、呉ポートピアパークは駐車場も園内利用も原則無料です。一方、この公園を管理運営するために年間約1億円が必要とされ、呉市民の税金でまかなわれています。この公園の費用負担について、あなたの考えに最も近いもの一つに○をつけてください

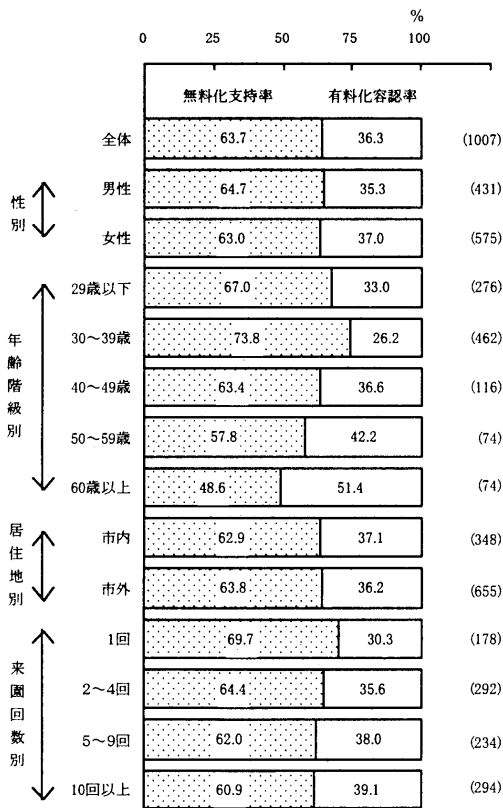
1. このまま無料を維持すべき

8) 2001年春に実施した利用者調査では、呉ポートピアパークの総合評価について質問を行った。その結果、「とても良い」35.9%、「良い」46.1%、あわせて82.0%が良い評価を提示し、無回答を除くと88.2%が良い評価を示している。平尾 [2001] 参照。

2. 利用者の一部負担を導入すべき
(利用者一部負担)
3. 管理運営費のすべてをまかなえるよう料金を設定すべき (利用者全額負担)

ここで、選択肢1を「無料化支持」、選択肢2と3を選んだ回答者を料金による利用者負担を容認しているという意味で「有料化容認」とすると、無料化支持率は63.7%に対して、利用者一部負担(選択肢2)は34.2%、利用者全額負担(選択肢3)は2.2%で、両者をあわせた有料化容認率は36.3%となった(いずれも無回答11を除いた比率)。利用者として無料が良いのは当然としても、約3分の1の回答者がむしろ利用者負担を導入すべきとの考えを表明したことは注目される(図1)。

属性別にみると、年齢が高くなるほど有料化容認率は高まり、60歳以上の有料化容認率は51.4%と半数を超えている。このほか来園回数が多くなるほど有料化容認率が高まる傾向がみられるのに



注) すべて無回答を除いて集計。()内は対象数
資料) 呉ポートピアパーク利用者アンケート調査(2001年冬)

図1 無料化支持率・有料化容認率

対し、男女別、居住地別には大きな違いはなく、呉市民も市外の利用者もほぼ同率である。税による負担のない市外利用者の方がより無料を支持することも考えられるが、ここではその傾向はみられない。

次の質問では、仮に駐車場料金を設定した場合という条件にて、適当と考える金額を自由記入方式で回答を求めた⁹⁾。

Q. 上記Qで2および3に○をつけた方におうかがいします。仮に駐車場料金を設定するとした場合、1日いくらが適当ですか?
あなたが考える金額を記入してください

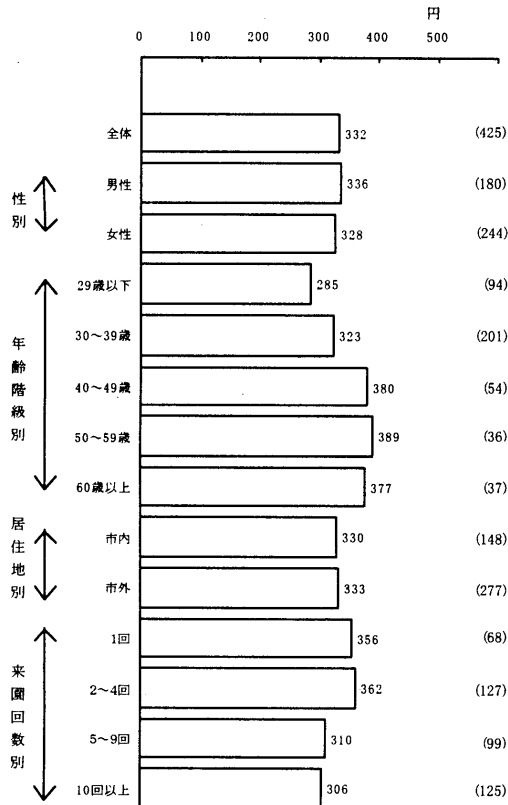
回答結果は図2に示される。全体の平均値は331.8円、中央値は300円である。200～500円に回答は集中し、極端に低い、また、極端に高い回答は少数であった。年齢が高くなるにつれて平均提示額も上昇の傾向にある。とくに40歳代以上の利用者(全体の26.1%)は、有料化を容認し、かつ、提示金額も高いという傾向があることがわかる。

一方、来園回数別には、5回以上の利用者(全体の52.1%)ほど提示額が低い傾向が読み取れる。有料化はやむをえないが金額が高くなると自身の負担が多くなることから、リピーターは少額容認傾向にあると推測される。

4-2 無料化支持・有料化容認の論理

利用者が有料化を受け入れる、または、無料を支持するのはどのような理由からなのか。この点に関する利用者論理を把握することは、利用者負担の可能性を考える上で重要である。アンケート調査票には、2001年冬調査および2002年夏調査の両方ともに自由意見欄を設け、呉ポートピアパークに関する意見の記載を求めた。ここから無料化支持・有料化容認の理由についての記述を抽出し、

9) 来園者の9割が自家用車で来園であること、徴収費用の点から出入口が限定される駐車場が現実的なこと、すでに駐車場が満車になる日もあって臨時駐車場の開設や、警備・誘導に追加的費用が発生することなどの理由から、利用者負担の方法として駐車料金が現実的である。このことから駐車場料金として質問を行った。



注) 回答総数は425。前問で1(このまま無料を維持すべき)と回答しながらこの質問に金額を記入したもの78が含まれる。なお、100～200円のように幅をもって回答した回答は、最大・最小の単純平均を採用した。()内は対象数

資料) 呉ポートピアパーク利用者アンケート調査(2001年冬)

図2 料金提示額

その意見を集約したものを表1に整理する¹⁰⁾。表には、類型化された意見とそこに属すると判断された数をあわせて記載する。この量的側面に加えて、質的なものを含めて考察したい。

(1) 無料化支持の論理

無料化を支持する代表的意見は、「無料なのが魅力」「無料だから利用しやすい」という自己の負担を避ける主張であり、多くはこの種の意見である。とくに無料で気軽に利用できるところがこの公園の魅力であるとする意見は強い。

10) アンケート調査票の最後に「呉ポートピアパークに関するご意見をおきかせください」との自由記入欄を設けて意見記載を求めた。2001年冬調査・2002年夏調査あわせて1,749人の回答のなかで、自由記入欄への記載者717人、そのうち本論に関連する意見が189人(10.8%)であった。この意見を無料化支持・有料化容認それぞれ7意見に類型化して、回答をいずれかに分類した。なかには一人が複数の意見を記述していたり、項目間にまたがる意見もあるが、分析者の判断により回答者一人につき一項目に分類した。

このほか、「料金は利用が減るので避けるべき」といった他者の行動を気にする意見が複数寄せられたことに注目したい。自分が負担するかどうかは別にして、呉市における数少ないにぎわいの場から活気を奪うことは避けるべきとの意見と解釈できる。ほかにも園内店舗やスポンサーによる負担、イベント時のみの負担の意見が寄せられたが、いずれも通常時の利用者による直接負担を避けつつ運営費を確保しようという意見であり、ここにも料金による利用者減少効果を懸念するものが含まれていると考えられる。

(2) 有料化容認の論理

有料化容認の意見で注目すべきは、「よい公園なので払う価値がある」「ずっと続けてほしいから協力する」というように、自らの負担を顕示する意見が少なくないことである。自分の選好を積極的に表明しなければこの公園の水準が維持できず、ひいては、無くなってしまふことを懸念していることと思われる。フリーライドは決して自分の得ではないことを合理的に意識形成しているのだろう。この公園は閉鎖されたテーマパークの跡地に立地することもあって、ユーザーの支持が無ければ継続できないことを多くの利用者が認識していることも、有料化容認を表明するひとつの動機と考えられる。さらに利用者の発言権を確保するための負担はやむを得ないとの認識もあるだろう。

また、有料にして施設やサービスの充実を求める意見や、市外の利用者から寄せられた「税金での負担ができないので有料の方がよい」という意

表1 無料化支持・有料化容認の意見類型

無料化支持	無料が魅力・無料が利用しやすい(76) 料金は利用が減るので避けるべき(15) 園内店舗増加等で利用者以外の収入増を(9) イベント時のみ料金で通常は無料(5) こういう良いことに税金を使うべき(4) 県や他市町村からの援助・負担金の導入を(2) お金を払う価値がない(1)
有料化容認	よい公園なので払う価値がある(22) ずっと続けてほしいから協力する(14) 有料化して施設・サービスの充実を(13) 経費がかかるのでやむを得ない(11) 低価格なら気にならない(10) 呉市以外の人にも料金で負担を(5) 利用者が限られるので税金はよくない(2)

注) ()内の数字は該当する意見者数
資料) 呉ポートピアパーク利用者アンケート調査(2001年冬)および同(2002年夏)

見、市内の利用者からは「利用者が限られているので税金はよくない」「呉市以外の人にも負担を求めるべき」などの理由で利用者負担を求める意見も提示された。

(3) 共通する論理

利用者意見を無料化支持・有料化容認の軸で整理し、かつ、公園への評価軸を置いて考えると、評価の高い利用者へ共通する論理として、公園サービスの“継続性”を抽出することができる。先に述べたように呉ポートピアパークは良い評価を示す利用者の多い公園である。この公園のサービス水準、にぎわいがこれからも続いて欲しいと願う利用者は数多く、このように考える利用者は無料化支持・有料化容認の双方に存在する。

ここで両者が公園サービス継続のために考える論理を解釈してみたい。無料化支持者は、無料であることがこの公園の大きな魅力であって、有料化による利用者減でにぎわいが減退して活気が失われること、そして、利用者の減少にともなう財政負担の縮小を恐れて無料化を支持する。一方、有料化容認者は、利用者が自ら支えなければ公園のサービス水準は維持できないと考え、継続するための資金と発言権確保の意味から有料化を容認する。公園サービスが継続して欲しいとの思いは同じながら、方法論の違いから受容性に差をもたらす部分が大きいと考えられる。

このように、現在、良い評価を得ている呉ポートピアパークの利用者負担の受容性の議論においては公園サービスの継続性が重要な要素と考えられる。仮に料金を導入するとしても、この観点からの配慮と利用者への説明が求められていると言えるだろう。

4-3 料金水準と受容率

本稿4-1での議論は金額を明示していない有料化容認率・無料化支持率であるが、利用者負担の受容性には設定された料金水準が重要な規定要因になると考えられる。当然ながら金額が低ければ受け入れるが、高ければ受け入れない傾向にあるだろう。ここでは料金水準が受容性に影響を与えたとの仮説をおき、この点を検証する。

2002年夏調査では、以下の質問と選択肢で利用者の行動変化を質問した。その結果を用いて設定料金別の受容率を定義し、算出する。

Q. 現在、呉ポートピアパークは駐車場も園内利用も原則無料です。一方、この公園を管理運営するために年間約1億円が必要とされ、呉市民の税金でまかなわれています。この公園の費用負担について、仮に、駐車場料金として一回(???)円を負担いただくことになったとすると、無料の場合と比べてあなたの利用に変化はありますか？

1. 変わらない
2. 利用回数は少し減る
3. 利用回数は半分
4. 利用しなくなる
5. わからない
6. その他()
ぐらゐに減る

質問の(???)の部分には、あらかじめ以下の5種類の設定金額を記入したものを配布して回答を求めた。この調査は、代替料金政策による受容率変化を分析するためのもので、回答者は100円～700円のなかからあるひとつの金額が記入された調査票を受け取り、その金額をみて無料の場合と比べての自身の利用変化を判断するものである。設定金額別の配布数(全数回収のため回答数に等しい)および割合は以下のとおりである。

設定金額	配布数	割合(%)
100円	162	22.1
200円	147	20.1
300円	146	20.0
500円	154	21.1
700円	122	16.7
総数	731	100.0

料金に直面した場合、利用者は利用減の方向に行動を変化させる。この公園には複数利用者が多いことから、料金に対する受容性をみるときに、まったく変化がないとする回答だけを受容回答とする判断は適切ではないだろう。すべて来るか、まったく来ないかという両極ではなく、その間にも回答が存在すると考えられる。料金を課す場合に利用が減ることは避けられず、問題はどこまでの減少を許容するかと考えるかである。ただし、料金を提示して何回の利用が減少するかを直接質問しても回答困難が予想されることから、利用回数が「変わらない」、「利用しなくなる」の間に2つの選択肢を設けた。回答の容易性を高めることで

利用者意識を引き出そうとする試みであり、したがって、複数の受容性指標が存在することになる。

ここで当該料金設定を受け入れるとする率を受容率と定義し、以下の3つの指標を設定した。受容基準を3段階に設定するもので、基準が厳しくなるほどその値は低く、かつ、料金設定の金額が高くなるほど値は低下すると想定される。

受容率③： 「利用回数は半分ぐらいに減るところまでを受容回答とする

(選択肢1+2+3)

受容率②： 「利用回数は少し減る」ところまでを受容回答とする

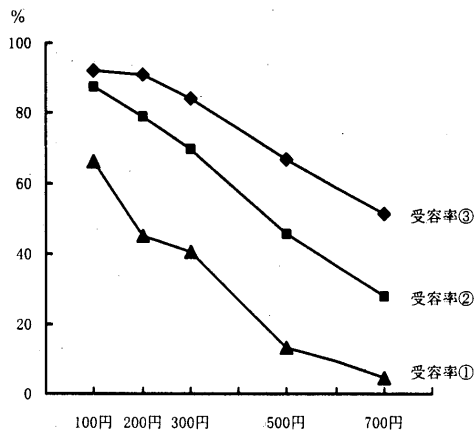
(選択肢1+2)

受容率①： 「変わらない」を受容回答とする

(選択肢1)

* 受容率を算定する分母には、わからない、その他、無回答を含まない

料金別の受容率は図3に示される。3つの基準とも右下がりの曲線が描かれ、料金が受容率を規定するひとつの要因となっていることがわかる。最も厳しい基準である受容率①(利用回数は「変わらない」回答のみ)をみると、100円の料金設定ですでに66.2%しか受け入れない状況にある。200円では44.9%であり、金額が上がるにつれて率は低下する。「利用回数は少し減る」ところまでを許容する受容率②は、100円の料金設定で87.7%である。この金額では9割近くの利用者が受け入れると判断されるが、金額の上昇にともないほぼ直線的に率は低下する。



資料) 呉ポートピアパーク利用者アンケート調査(2002年夏)

図3 利用者負担の受容率

最も緩い基準である受容率③(「半分ぐらいに減る」までを許容)をみると、100円で92.2%、200円で90.6%となり、ほとんど利用を拒否する回答が無いのに対し、これを超えると300円で83.8%、500円では66.9%と金額の上昇にともない受容率は低下する。利用者負担を受け入れるのかどうか、ひとつには提示された料金水準に依存することが明確に示され、この点から、料金を引き下げることによって受容率を高めることが可能になると考えられる。

たとえ少額であっても料金の導入によって利用者数に変化がないことは考えにくい。利用減少に直面するのは当然にしても、それをどこまで受け入れるのかは公園マネジメントの問題である。呉ポートピアパークの場合、混雑が発生しない限りにおいてより多くの利用者でにぎわうことが望ましいと考えると、例えば200円の設定での受容率②は79.0%、ほぼ8割の利用者の受容回答が得られたことは、同公園の利用者意識として少額であれば受け入れ可能と見ることもできるだろう。

利用者負担の受容性を判断する上で料金水準は重要な要素のひとつであるが、それだけではない。各自の受容判断がどのような属性によって特徴づけられているのか、アンケート調査で得られた利用者属性・利用形態のうち受容率の規定要因になると想定される変数を説明変数として、3つの受容性指標それぞれに二項ロジットモデルを適用する(受容回答を1、そうでない場合は0)。これは各変数のパラメータの有意性に基づいて考察するものであり、最尤推定法によって推定された結果は表2に示される。3つのモデルの適中率は0.7515~0.8045で、おおむね良好な結果が得られたと考えられる。

まず、いずれの受容率指標においても料金水準は有意であり、料金が受容率の規定要因であるという仮説はデータによって裏づけられる。このほか、年齢ダミー変数(29歳以下を基準)が有意となり、年齢が高くなるほど受容率が高いという傾向が読み取れる。また、来園回数が多い人ほど受容率が低いことも有意なパラメータとして抽出された¹¹⁾。図1では来園回数が多い人ほど有料化容

11) 2002年夏調査においては過去1年間の年間来園回数を自由記入方式で質問している。この質問に対して極端に多い回答が数名存在する。ここでは50回以上(概ね週1回以上)の回答者7人を除いてモデル推定を行った。

表2 利用者負担の受容性に関するロジットモデル推定結果

	受容率①		受容率②		受容率③	
	パラメータ	t値	パラメータ	t値	パラメータ	t値
定数項	0.3706	0.90	1.5597	3.89 **	1.7304	3.86 **
料金	-0.0068	-10.59 **	-0.0055	-11.07 **	-0.0052	-9.32 **
男性ダミー	0.2870	1.17	-0.4597	-1.94	-0.5379	-2.09 *
年齢30歳代ダミー	0.2702	1.04	0.6704	2.83 **	0.6407	2.50 *
年齢40歳代ダミー	1.3109	3.13 **	1.1312	2.72 **	1.1323	2.50 *
年齢50歳代ダミー	2.0290	4.43 **	2.0299	4.37 **	2.0979	3.71 **
年齢60歳以上ダミー	1.7950	3.33 **	1.7653	3.34 **	2.5282	3.53 **
呉市ダミー	0.1505	0.66	-0.0100	-0.05	0.3745	1.46
年間来園回数	-0.0513	-2.70 **	-0.0329	-2.05 *	-0.0345	-1.98 *
子供連れダミー	0.2920	1.31	0.2878	1.33	0.3880	1.59
滞在時間	0.1030	1.45	0.0116	0.17	0.1220	1.55
じゃぶじゃぶ池利用ダミー	0.1630	0.69	0.4386	1.90	0.7210	2.79 **
日曜日ダミー	0.1737	0.72	0.3282	1.35	0.1236	0.45
土曜日ダミー	0.1511	0.51	0.2485	0.87	0.2298	0.72
サンプル数	660		660		660	
受容回答数	230		421		515	
対数尤度	-322.90		-341.02		-278.72	
尤度比 ρ^2	0.2942		0.2546		0.3907	
適中率	0.7515		0.7545		0.8045	

注) **は1%基準有意, *は5%基準有意。回答総数731のうち上記質問に「わからない」と答えた37名を除き, 説明変数に無回答があるサンプルを除いた667のうち年間来園回数50回以上の回答者7を除く660サンプルで推定を行った資料) 呉ポートピアパーク利用者アンケート調査(2002年夏)

認率が高い傾向がみられ, 一見矛盾した結果となっているが, この点を図2の複数利用者は提示金額が低いことをあわせて考えると, 何度も利用する人は有料化を容認しつつも, 料金が固定された場合には自らの負担総額を考えて, 受け入れないとする回答が強くなるものと考えられる。このことから来園回数が多い利用者の負担を軽減することで受容率を高めることができると考えられる。

受容率③のみで有意となった変数として, じゃぶじゃぶ池利用と性別の2つのダミー変数がある。このデータは夏の調査に基づき, 園内のじゃぶじゃぶ池(幼児用水遊び場)がオープンして, 多くの子供連れでにぎわった時期のものである。アンケート回答者の約6割がこの施設を利用している。無料で子供を遊ばせることができる場として利用者から喜ばれており, じゃぶじゃぶ池の利用者は受容率が高いという有意な結果も得られた。同施設の利用者は公園への満足度も高いとみられることから, 評価が高ければ利用者負担の受容率が高まるとの関係もみいだせる。この関係が表れた受容率③は最も緩い基準であり, 「利用しなくなる」という回答以外をすべて受容回答と考える。した

がって完全な拒否回答であるかどうかの指標であって, じゃぶじゃぶ池の利用者と女性は(男性ダミーのパラメータがマイナスである), 拒否回答を示さないという意味で, とくに根強い公園人気を示す主体であるとも考えられる。

これに対して, 曜日, 滞在時間, 子供連れかどうかといった変数は, いずれの指標でも有意でない。さらに呉市民を1として呉市以外を0とするダミー変数も有意ではなく, 市内外による受容率の差はみいだせないことも明らかになった。

5. まとめ

本稿では, 呉ポートピアパークの利用者負担の可能性を検討してきた。地方公共サービスの負担のあり方が問われるなか, 同公園の場合, 管理運営費用が比較的大きいことや, 市外からの利用者が多いという特徴を持ち, 社会的公正の観点からも利用者負担が求められている。このことを前提に, 利用者負担の受容性に関して3種の検討を行った。ここで改めて得られた知見をとりまとめた。

第一は, 無料化支持率・有料化容認率の検討で, 36.3%が有料化を容認する回答を示したことは注

目に値する。ここで利用者は必ずしも負担を拒否するだけの存在ではないことが明らかになるとともに年齢や来園回数といった利用者属性・利用形態によって受容性が異なる可能性が示された。

第二は、無料化支持・有料化容認をアンケートの自由記入欄に記載された意見に基づき分析した。両者に共通する論理に“継続性”があり、財源を確保するための有料化容認や、利用者減を懸念する無料化支持の意見は重要な論点を提示する。すなわち、両者は公園サービス継続のために考える方法論の違いであり、負担導入にあたっては、利用者を大きく減少させない負担方法の実現と利用者の協力で公園サービスがこれからも継続するとのメッセージの伝達が重要である。

第三は、利用者負担の受容性をロジットモデルにより検証した。料金のほかに、年齢、来園回数、性別、そして特定施設の利用（ここでは、じゃぶじゃぶ池）が有意な変数として抽出された。ここからの政策的示唆として、例えば、複数来園者の負担額を減らす回数券方式の導入や若い層の利用者に多いとみられる乳幼児同伴の優遇料金の導入によってこれら利用者層の受容率を引き上げること、そして、受容率の高い特定施設の利用者には協力を求めるなど、柔軟な料金政策が有効と考えられる。

これまでの検討に基づいて総合的に判断すると、同公園利用者の負担の受容性は総じて低いものではなく、公園マネジメントにおける利用者負担の導入は検討しうる選択肢のひとつと考えられる。ただし、これは同公園への良い評価があつての話であり、来園者を大きく減らさず、公園の活気を失わないよう、かつ、収入を確保できるような負担方式の導入が求められている¹⁰⁾。

ここでの分析は、呉ポートピアパークの事例研究であり、これがそのまま他の公園や公共サービスに適用できるわけではない。しかしながら、利用者負担を求めるにあつての受容性考察の重要性、および、料金を導入するにしても柔軟な考え方が必要である点は共通するところであろう。公共サービスの目的は公共の福祉の増進にあり、決

して収益最大化にあるわけではない。さりとて社会的公正確保の観点からは適切な利用者負担もまた求められている。本稿では具体的な政策検討までは行っていないが、利用者負担の導入にあたっては、受容性概念に基づいた行動モデルによる政策シミュレーションが必要であり、そのためのモデル化が今後の課題となるだろう。

追記 本稿は、日本計画行政学会全国大会（2002年9月、つくば市）にて報告した内容に基づき、大幅に加筆修正をしてとりまとめたものである。研究報告においては、今泉博国教授（福岡大学）はじめ多くの先生方から貴重な意見をいただいた。また、2名の匿名のレフェリーから貴重なコメントをいただいた。ここに感謝の意を表すのをお願いである。なお、本研究において活用したアンケート調査は呉市および呉ポートピアパークイベント運営協議会の多大なご協力のもとに実施したものである。ここに記して感謝の意を表したい。

参考文献・引用文献

- 青木陽二・北島能房 [1985] 「入園料の有無による公園緑地利用の差に関する研究」, 造園雑誌, Vol.48, No.3, pp.151-157
- 岩曾豊明 [1984] 「国営公園の有料制「問答」」, 新都市 (都市計画協会), Vol.38, No.7, pp.69-73
- 梅原嘉介 [1976] 「公園の需要と便益—兼六園有料化問題への経済学的接近—」, 金沢経済大学論集, Vol.10, No.2, pp.133-148
- 大野吉輝 [1988] 『成熟期社会の地方財政』, 勁草書房
- 加藤峰夫 [1990] 「国立公園有料化問題に関する一考察—尾瀬の「入園料」問題を例として—」, エコノミア (横浜国立大学経済学会), Vol.41, No.2, pp.25-37
- 庄子康・栗山浩一 [1999] 「自然公園において利用料金導入がもたらす過剰利用の抑制効果—CVM (仮想的市場評価法) を用いたケーススタディー—」, 日本林学会誌, Vol.81, No.1, pp.51-56
- 平尾元彦 [2001] 「呉ポートピアパークの現状と課題」, 呉大学ネットワーク社会研究センター研究年報, Vol.1, pp.55-66
- 平尾元彦, 西山保夫 [2002] 「呉ポートピアパークにおける費用負担とイベント評価」, 呉大

10) 呉ポートピアパークでは冬季の電飾イベント・イルミネーション期間中は募金方式による利用者負担が実現している。イルミネーション募金に関する研究に平尾 [2003] があり、ここでは募金方式の有効性が示されている。

学ネットワーク社会研究センター研究年報,
Vol.2, pp.101-111
平尾元彦・西山保夫・杉原響子 [2003] 「呉ポ
ートピアパーク利用者アンケート調査 (2002
年夏) -公園の利用実態と利用者負担の受
容性」, 呉大学ネットワーク社会研究センター
研究年報, Vol.3, pp.21-31
平尾元彦 [2003] 「地方公共サービスの利用者
負担と募金方式-呉ポートピアパーク・イル

ミナーレ募金の事例研究-」, マネジメント
研究 (広島大学マネジメント学会), Vol.3,
pp.65-74

古田俊吉 [1994] 「地方政府における利用者負
担」, 富山大学日本海経済研究所年報 (富山
大学日本海経済研究所), Vol.20, pp.19-32

山本栄一 [1989] 『都市の財政負担』, 有斐閣
(2004年1月8日受付)
(2004年2月6日受理)