

令和 2 年 6 月 22 日現在

機関番号：12608

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2016～2019

課題番号：16K06638

研究課題名（和文）地域による公共空間の柔軟活用に対する行政支援策に関する研究

研究課題名（英文）Measures to support utilizing public spaces based on local initiatives

研究代表者

杉田 早苗（Sugita, Sanae）

東京工業大学・環境・社会理工学院・助教

研究者番号：90313353

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 1,700,000円

研究成果の概要（和文）：近年、地域組織による公共空間での活動において、拠点施設等の整備を行うなど従来見られなかった積極的な活動が増えつつある。しかし、こうした活動では地域組織だけでは解決に至ることが難しい行政の担当部署との調整やハード整備に関わる技術的問題、法制度上の問題等があると考えられる。本研究では、地域組織による公共空間での積極的な活動を支えるための行政による支援策を明らかにすることを目的とする。アンケート調査の結果、特に行政が行うべき支援策として、安全対策への支援、法制度上の問題解決への支援、行政内部の組織間の調整が挙げられ、それぞれ整備や維持管理、活動段階において行うべき具体的な行政支援策が示された。

研究成果の学術的意義や社会的意義

本研究では、地域組織による公共空間の柔軟活用における整備・維持管理・活動の各段階で問題となる事項とその解決策としての行政支援策を具体的に提示した。これらの成果の公表により、地域組織による公共空間の柔軟活用を実践している自治体での行政支援策を推進する一助になると考えている。特に成果で示された行政支援のグッドプラクティスは、他の自治体における地域組織による公共空間の柔軟活用へも水平展開が可能である。行政支援が進むことは地域による公共空間の柔軟活用の継続や活発化、ひいては疲弊する地方における財政コストの削減、魅力ある公共空間の創出、地域の活性化に貢献すると考える。

研究成果の概要（英文）：Recently, construction activities have been increasing in maintenance and management of public spaces by local groups. But the activities seem to face many problems for the lack of technical knowledge and skills of construction of Public Facilities. And in handling public spaces, they face more problems such as negotiation with local governments, and observing regulations. This study aims to clarify the measures to support local groups by local governments. This study examines activities utilizing public spaces carried out by local initiatives which are receiving funds from Organization for Promoting Urban Development. In conclusion, it can be said that local governments should support local groups to solve the problems of safety measures, building restrictions, and coordination among departments of local government.

研究分野：都市・地域計画

キーワード：公共空間 柔軟活用 地域組織 行政支援

様式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19 (共通)

1. 研究開始当初の背景

近年、まちづくりの中心テーマは開発から管理運営(マネジメント)に移行しつつある。申請者が研究する地域による公共空間の維持管理・運営も、エリアマネジメントの1つの類型として位置づけられている。国土交通省では「地域による公物・共有物等の維持管理の取り組み」(2010)を推進し、指定管理者制度やアドプト制度、愛護会制度、管理協定の締結等を用いて地域住民等が公園や道路、集会所等の維持管理に積極的役割を果たすことを期待している。

また最近では、公共空間において、地域組織が自ら施設設置の企画や資金調達、工事発注を行い、本来は占用物件の設置が難しい公共空間の中に拠点施設の整備・設置を行うなど、従来の維持管理レベルを超えた柔軟活用が全国的にも見られるようになってきた。2005年には全国に先駆けて「ヨコハマ市民まち普請事業」が創設され、また同年には、一般財団法人 民間都市開発推進機構が地域によるハードなまちづくりを推進するための助成(住民参加型まちづくりファンド支援事業)をはじめており、上述した助成制度も地域組織による公共空間の柔軟活用を後押ししている。

地域による公共空間の柔軟活用においては、安全性の担保やハード整備に関わる技術的問題、法制度上の問題のクリアなど、地域組織だけでは解決に至ることが難しい面があると考えられ、こうした場面での行政の支援は、地域組織が公共空間の柔軟活用を実現・継続していくためには必要不可欠だと考えられる。しかし、地域による公共空間の柔軟活用は近年始まったばかりのため、地域組織が行う施設整備や維持管理・運営、活動を行う中で、行政はどのような支援を行うべきかについて十分な知見は未だ得られていない。

2. 研究の目的

以上の背景より本研究では、地域組織による公園や道路などの公共空間の維持管理・運営において、地域組織の権限範囲が広く、拠点施設等の整備・設置を行うなど、従来見られなかった積極的な活動を公共空間の柔軟活用と称し、これを支えるための行政による支援策を明らかにすることを目的とする。

3. 研究の方法

一般財団法人 民間都市開発推進機構の「住民参加型まちづくりファンド支援事業」に2005～2014年度に採択された112ファンドが助成を行った地域組織による公共空間の柔軟活用の事例を対象としてアンケート調査を実施した。地域組織が有する問題・課題に対する行政支援の内容を整備段階、維持管理段階、活動段階に分けて分析した。

4. 研究成果

その結果、特に行政が支援を担うべき問題・課題として 安全対策への支援、法制度上の問題解決への支援、行政内部の組織間の調整の3つが挙げられた。以下、それぞれの問題・課題に対して整備、維持管理、活動の各段階において、どのような行政支援が取られるべきかを整理する。

安全対策への支援

1)整備段階

地域組織が公共空間の柔軟活用のための施設整備をする際、大きな課題となるのが施設の安全対策である。しかし、安全対策のためにかかる費用への支援を行政に求めても、行政がその整備の必要性を認め予算を確保し、資金支援を行うに至ることは難しいと考えられる。

一方で、資金面以外での支援は可能であり、例えば当初は認められなかった整備について、行政と一緒に何度も安全対策を検討することで対策について合意し、整備が実現した事例もあった。安全対策の検討については、整備の必要性の有無の判断を行ったうえで、どのような対策を行えばよいのかを地域組織にアドバイスをしたり、整備実現に向けて担当部署が前向きに検討したりするなど、資金以外の部分で行政が十分な支援を行うことが重要である。

2)維持管理段階

維持管理段階における安全対策については、行政からの支援が必要とされているものは確認されなかった。これは、地域組織が日常的に活動の場である公共空間に目を配り維持管理を行っていることが安全対策に繋がっており、行政支援が必要となるほどの問題や課題を抱えていないことがその理由として考えられる。また、維持管理については行政支援という形式ではなく、管理協定等の締結により資材提供や費用助成が行われている事例も見られた。

3)活動段階

活動段階における安全対策も、公共空間をより積極的に活用しようとする場面では大きな課題となっていたが、例えば公園における火気使用など、行政支援の有無によって活動の実現可否に影響を及ぼす事例がみられた。火気使用に至っている事例では、担当部署との話し合いにより使用する火気の規模等に決まりを設け、消防局に事前に報告することで非常時に対応できる対策を取っていたが、火気使用に至らなかった事例では、検討の機会も設けていなかった。

また、活動時の安全性担保のため、行政の保険制度を適用するなどの事例がみられた。財政的に苦しい地域組織が多いなか、行政が有する既存制度を活用し、それほど高額ではなくても費用面で行政が支援を行うことは、地域組織が活動を安心して継続させるためには重要だと考えられる。

法制度上の問題解決への支援

1)整備段階

地域組織が公共空間に整備を行う際に最も大きな障害となるのが、整備に関連する法制度上の問題である。地域組織は整備の企画や調整、資金調達、工事発注、施工を自ら行っている場合がほとんどであり、資金面の制約から専門家への依頼や法制度をクリアするための整備にかかるコスト負担が困難である場合が多い。法制度上の問題をクリアした事例では、整備に関連する担当課が相談を受け付け、負担の少ない整備案を提案したことで問題が解決しており、専門的知識を活かした代替案や解決策の具体的提案を行うといった行政支援の重要性が指摘できる。

また、公共空間の管理部署から条例上不可能であると断られたが、他部署が担当となり設置責任者となることで整備が実現に至った事例がみられた。これは、行政内部の調整によって法制度上の問題を解決したグッドプラクティスであり、こうした行政支援の方法は他事例への水平展開が可能だと考えられる。

2)維持管理段階

事例数はごく僅かだが、地域組織が整備した施設を行政に移管した後、地域組織に相談なく撤去される問題がみられた。こうした事実は地域組織と行政との信頼関係を崩す原因となることから、地域組織への相談を密に行う等の行政支援が求められる。また、樹木の枝を剪定する等の僅かな作業に対しても、許可のための書類作成が義務付けられている事例がみられ、地域組織の維持管理コストを下げるためにも管理協定や管理行為の取り決めを事前に締結するなどの工夫が求められる。

3)活動段階

活動段階における法制度上の問題については、条例等で規制されているため積極的な活動に制限がある等の問題があったが、これらは安全対策と関連するものが多く、それ以外で行政からの支援が必要とされているものは確認されなかった

行政内部の組織間の調整

1)整備段階

地域組織が公共空間に整備をする際、行政の複数部署をたらい回しされたなど、縦割り行政への対応が地域組織にとって大きな負担となっていた。担当窓口の多さによる負担増の問題を解決することは難しいと考えられるが、一方で、法制度上の問題解決で示した事例では、当初、公園の管理部署は整備を認めなかったが、子ども育成に関わる部署が設置責任者になることで問題が解決するなど、行政内部の組織間の調整を行政支援として行うことで地域組織の負担軽減や整備に関わる問題解決に至る可能性も示唆された。

他にも市民活動部署などが公共空間の管理部署との調整役を担うことで許可を得た事例など、特に地域組織の活動意義を理解している部署が行政内部の組織間の調整を行うことが肝要である。この点はまさに行政にしか出来ない支援として実施すべきだと言える。

2)維持管理段階

整備段階と同様に、維持管理段階においても行政内部の複数部署間の調整に関連する問題がみられた。行政に許可を得て整備した工作物を、後に別の事業実施に伴い撤去せざるを得なくなった事例もあり、行政政策による公共空間活動への影響については行政でうまく対処する必要があるとの意見も行政職員から聞かれた。

一方で公共空間の敷地を、本来の管理部署と市民活動を支援する部署とで責任エリアを線引きすることによって維持管理の問題を解決しているグッドプラクティスもあり、管理責任をより詳細に検討し、役割分担を明確化するなどの調整を行政支援として行うことで解決に至る可能性が示唆された。

3)活動段階

活動段階においては行政内部の複数部署間の調整に関連する問題は確認されなかった

まとめ

安全対策への支援、法制度上の問題解決への支援、行政内部の組織間の調整では、それぞれ段階によって、問題や課題の大きさと行政支援の必要性に違いがみられた。安全対策では整備と活動段階、法制度上の問題解決では整備段階、行政内部の組織間の調整では整備と維持管理段階において行政支援が求められており、これらの段階における行政支援に注力することが重要であることがわかる。

また本研究では、地域組織による公共空間の柔軟活用を推進するために、各段階においてどのような行政支援に力を入れることが重要であるかを具体的に明らかにした。支援策を模索する行政、地域組織が多く存在する現状において、こうした具体的な行政支援策を提示することは、地域組織による公共空間の柔軟活用にむけた行政支援を推進する一助になると考える。

一方で、上記のには含まれなかったが、予算をつけてもらうなど手厚い行政支援を受けることで、公共空間での活動が「行政施策」となり、地域組織による公共空間の柔軟活用において重要な要素である「市民の主体性」が薄れる可能性も指摘されていた。このことは、地域組織の権限・責任や主体性を維持させつつ行政支援を行うことの難しさを表しており、どのような行政支援を受けるかは、支援をする側・受ける側双方の慎重な検討が重要であることを示している。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計0件

〔学会発表〕 計0件

〔図書〕 計0件

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
--	---------------------------	-----------------------	----