

平成 30 年 5 月 11 日現在

機関番号：10101

研究種目：挑戦的萌芽研究

研究期間：2016～2017

課題番号：16K14351

研究課題名（和文）地方版総合戦略にみる公共施設再編の重要業績評価指標と生活圏のランドデザイン

研究課題名（英文）Grand Design for Everyday Life and Key Performance Indicators on Public Facility Management in Local Comprehensive Strategy

研究代表者

森 傑（MORI, Suguru）

北海道大学・工学研究院・教授

研究者番号：80333631

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 2,800,000円

研究成果の概要（和文）：本研究は、人口3割減時代を眼前にした地方都市に住む人々の生活の質の向上を実現するため、将来の人口ビジョンを達成する総合的な地方創生の戦略と生活環境の基盤となる公共施設のマネジメントのあり方について、地方版総合戦略における公共施設マネジメントの位置づけと俯瞰的把握、および、公共施設再編に関わる重要業績評価指標（KPI）の体系的整理と比較分析を踏まえ、公共施設を核とした生活圏ランドデザインのアクションリサーチと実地検証を通じて、自立的で持続的な生活の再生・再構築へ向けて実効性のある公共施設マネジメントの計画論と計画手法の萌芽的知見を得ることを目指した。

研究成果の概要（英文）：This research focused on the local comprehensive strategy and public facility management toward revitalizing the local community and enhancing the quality of life in the situation of 30% depopulation. In order to achieve overcoming the population decline and vitalizing local activities, the following issues were addressed; 1) organizing the comprehensive strategy and public facility management by the local government in a bird's-eye view, 2) analyzing comparatively contents and descriptions about restructuring public facilities from the viewpoint of Key Performance Indicators, and 3) verifying effectiveness through the action research on the grand design for everyday life of Kamishihoro town in Hokkaido. As the result, this research could obtain findings and seeds about the effective planning theory and methods on the public facility management for sustainable local community.

研究分野：建築計画・都市計画

キーワード：公共施設 マネジメント 重要業績評価指標 人口ビジョン 地方創生

1. 研究開始当初の背景

本研究の主題的論点は「生活圏」である。ここでいう生活圏とは、人々の日常的な生活の実際的な営みとそのまとまりである。地方人口ビジョンと地方版総合戦略は、人口減少や過疎化の中での生活の質(Quality of Life)の改善へ繋がる生活圏のグランドデザインをどれほど描き得ているのか、そのリアリティを議論しなければならない。

いわゆる「まち・ひと・しごと創生法」のもと、全国の地方自治体は地方版総合戦略の検討と策定を行った。その内容として特に課題化されているのが、KPI(重要業績評価指標)である。地方人口ビジョンを達成する政策目標や施策の数値目標を具体的に定めなければならない。一方、時を同じくして、総務省による公共施設等総合管理計画の要請により、地方自治体はその検討と策定にも取り組んだ。主として施設総量の削減と財政負担の軽減・平準化を目指す公共施設の再編であるが、その根本的な背景にはもちろん、人口減少社会がある。

地域によっては今後30年間で人口3~4割減という時代を眼前に、特に地方都市に住む人々の生活の質の向上を実現するためには、将来の人口ビジョンを達成する総合的な地方創生の戦略と、まさに生活環境の基盤となる公共施設のマネジメントのあり方が、十分な整合性を持って具体的に検討されているか否かが重要であり、社会的にも学術的にも喫緊の分析課題である。

2. 研究の目的

本研究は、人々の充実した生活圏を再生・再構築することこそが地方版総合戦略の要であるべきとのビジョンのもと、地方版総合戦略における公共施設マネジメントの位置づけと俯瞰的把握、公共施設再編に関わる重要業績評価指標(KPI)の体系的整理と比較分析を踏まえ、公共施設を核とした生活圏グランドデザインのアクションリサーチと実地検証を通じて、自立的で持続的な生活の再生・再構築へ向けて実効性のある公共施設マネジメントの計画論と計画手法の萌芽的知見を得ることを目的とした。

3. 研究の方法

2年間の実施計画として、以下の3段階で研究を遂行した。

(1)北海道における公共施設マネジメントの取り組み状況の把握

北海道179市町村における地方人口ビジョンおよび地方版総合戦略について、各市町村の高齢化や人口減少といった社会的状況および地方財政や起債、補助金といった経済的状況に注目しながら、公共施設の再編や再配置などに関する項目や事項の検討経緯と策定内容について情報収集を行った。特に、公共施設マネジメントを地方版総合戦略の中へ積極的に位置づけている事例について、そ

の自治体規模(人口と財政)に留意しながら、具体的な目標と計画がどのように検討されてきたのか、地方版総合戦略のその他の施策との関係はどのように整合が取られているのか等、について整理した。

(2)公共施設の再編計画に関する比較分析

一般に、重要業績評価指標(KPI)とは目標の達成度を図るための計量基準であるが、公共施設の再編・再配置は総量削減に関してはある程度の数値化ができるものの、公共施設で支えられる生活の質とそのリアリティは必ずしも数値化できるものばかりではない。北海道内の市町村における公共施設マネジメントの検討状況を整理すべく、公共施設等総合管理計画(以下、管理計画)と都市計画マスタープラン(以下、都市マス)内の公共施設整備に関する記述内容に着目した。北海道内の市の自治体のホームページを閲覧し、管理計画と都市マスの両計画を定め、かつ両計画の資料をホームページ上で掲載していた16市を対象に、公共施設の再編・再配置に共通する傾向やパターンあるいは差異について分析した。

(3)グランドデザインに基づく公共施設整備の実地検証

上士幌町の公共施設の再編・再配置は、地方版総合戦略より先行して平成24年度より実行されてきている。そのコンセプトは、イ)まちの骨格の分析(立地特性の把握、未利用地の再評価)、ロ)共同・共有の方法(公共サービスの相乗効果、組織と建物の切り離し)、ハ)町民交流の仕掛け(世代間のコミュニケーション、無目的リピーターの歓迎)、ニ)繋がりデザイン(生活と連続する利用、楽しめる施設間の移動)である。地方版総合戦略の具体的なコンテンツは、この公共施設グランドデザインを基本に策定され、地域サロン・子育て支援センター併設の認定こども園、新設の町道、集約された町民駐車場、移転した医療施設、生涯学習センターの複合化などの事業が進められてきた。最初に施設が整備・供用された認定こども園「ほろん」について、利用実態調査と利用者評価に関わるアンケート調査およびインタビュー調査を行い、地方版総合戦略および公共施設マネジメントの計画に照らして、それらの公共施設が具体的にどのような成果をもたらしたかについての分析を行った。

4. 研究成果

(1)公共施設マネジメントに関する計画論点の分析

都市マスと管理計画における公共施設マネジメントに関する内容について、どのようなことがどの程度言及されているのかをみるために、公共施設再編によって見込まれる効果から2項目「維持管理・長寿命化」「コスト縮減・平準化」と、施設再編の方法から

6 項目「複合化・集約化」「用途変更」「跡地活用」「分散化」「官民連携」「近隣都市との連携」について、両計画からそれぞれの項目に該当する記述を抜粋し分析した。これらの項目に関する両計画における記述の重複状況を分類したものを表 1 に示す。

施設再編で見込まれる効果である「維持管理・長寿命化」「コスト削減・平準化」に関する記述は「施設」「整備方針」「目標」のいずれかが両計画において記述がみられ、かつ計画内容が重複している自治体があった。また、全く触れていない自治体はなかった。「維持管理・長寿命化」「コスト削減・平準化」はともに管理計画においては必ずふれられている内容であり、「維持管理・長寿命化」に関する記述は「コスト削減・平準化」の記述と比べて都市マスにおいてふれている自治体が多いことがわかった。

施設再編の導入方法である施設の「複合化・集約化」と官民連携に関する記述は、施設再編の基本となる導入方法として計画が挙げられていた。一方、施設再編の導入方法として複合化等と並列した内容である「用途変更」や「分散化」「跡地活用」に関する記述は両計画で一方のみで記述がある、あるいは全くふれていない自治体があった。近隣市町村との協力が不可欠である施設の連携利用に関する内容も同様に記述がない場合があった。施設再編の導入方法によって計画策定状況に差異がみられる現状が明らかとなった。

次に、各項目で重複がみられた管理計画と都市マスのそれぞれの内容について、「施設」に関する記述内容の視野の違い、および、「施設」に関する「目標」と「整備方針」の記述の一貫性について分析を行った。両計画の記述内容の視野分類の結果を表 2 に示す。

「維持管理・長寿命化」「複合化・集約化」「官民連携」に関する記述は、施設自体に対する記述が両計画でみられ、かつ施設環境に対する記述が都市マスにのみあるという場合が主であった。施設自体に関する記述は両計画においてみられる場合が多く、施設環境の視野をもった内容は都市マスで述べられ管理計画においては述べられていない傾向が明らかとなった。

「コスト削減・平準化」に関する記述は、管理計画と都市マスにおいて施設自体の内容が述べられ、施設環境については都市マスで述べている場合と、両計画で施設環境の視野の内容を述べていない場合とがあった。

「用途変更」に関する記述は、両計画で施設自体と施設環境の視野における内容を述べられている状況が明らかとなった。

一方、記述の一貫性について、「施設」に関する「整備方針」と「目標」の内容が両計画において一致しているのか否かについての分析を行った。記述内容の一致・不一致分類の結果を表 3 に示す。

表 1 都市マスと管理計画の記述の重複

	重複内容のみ 	重複あり 	重複無し 	管理計画のみ記述あり 	都市マスのみ記述あり 	両計画記述無し
①維持管理・長寿命化		10	5	1		
②コスト削減・平準化		4	2	10		
③複合化・集約化		8	4	4		
④用途変更		1	2	8	1	4
⑤跡地活用				2	5	9
⑥分散化					2	14
⑦官民連携		5		11		
⑧近隣都市との連携				6	2	8

表 2 都市マスと管理計画の視野分類

①維持管理・長寿命化	10	5	1	5	2		1
②コスト削減・平準化	1	1					
③複合化・集約化	3	1		2		1	2
④用途変更							1
⑦官民連携	3				1	2	

凡例説明

	管理計画	都市マス
施設環境の内容	A	C
施設自体の内容	B	D

凡例：○…記述有

- A マス…管理計画における施設環境の視野の内容の有無
- B マス…管理計画における施設自体の視野の内容の有無
- C マス…都市マスにおける施設環境の視野の内容の有無
- D マス…都市マスにおける施設自体の視野の内容の有無

例) 管理計画において施設環境の視野の内容の記述がみられず、都市マスにおいては両方の視野の記述がみられるということ

表 3 都市マスと管理計画の一貫性

	「目標」に関する内容			「整備方針」に関する内容		
	一致	不一致	記述無し	一致	不一致	記述無し
①維持管理・長寿命化	1	2	21	10	9	5
②コスト削減・平準化			2	1	1	
③複合化・集約化	1	4	4	7	1	1
④用途変更	1			1		
⑦官民連携	1	2	3	4	2	

「維持管理・長寿命化」「複合化・集約化」「官民連携」は、同一施設を対象とした記述に着目したとき、「目標」に関する記述は一方もしくは両方の計画において記述がない場合が多かった。「整備方針」は「目標」と比べると、両計画に記述があり内容の一致・不一致ともみられた。これらのことから、「維持管理・長寿命化」「複合化・集約化」「官民連携」に関する記述は「整備方針」は両計画で策定されているが、全てが同一の方針をもった記述内容であるとは限らず一貫性がみられない場合もあるということ、また、各公共施設マネジメントを通して見据える「目標」を両計画一貫して明確にしている場合が少ないことが理解できた。

「コスト削減・平準化」と「用途変更」に関する内容は、両計画で同施設について言及

していることはほとんどなく、公共施設マネジメントの対象となる具体的施設が明記されていない策定状況であることが明らかとなった。

以上をまとめると、公共施設再編によって見込まれる効果である施設の維持管理・長寿命化、施設費縮減に関する内容は両計画で記述の重複がみられ、施設再編の基本的目標として認識されているといえる。維持管理・長寿命化の内容は、両計画において特に整備の方針に関して記述が一致しない状況が指摘できる。

公共施設再編に導入される手法である施設の複合化、用途変更、官民連携に関する内容は、両計画で記述の重複がみられ、施設再編を行っていく上での基本的課題として取り上げられている。再編に導入される手法によって、記述内容や重複状況に自治体ごとに大きな差がみられる現状がある。施設の複合化や官民連携に関する内容は、互いの計画で異なる施設整備の方針が定められている状況がみられる。また、それらの施設再編の手法導入の目標は明確にされていない策定状況であると指摘できる。

(2) 上士幌町認定こども園「ほろん」のPOE

2015年3月、上士幌町は町の中心部に位置する保育所を建て替え、認定こども園「ほろん」(以下「ほろん」とした。「ほろん」は同町での公共施設の再編の最初の事業として実施された。敷地周辺には町役場などの公共施設が集まっており、「ほろん」はその中で多世代交流拠点として位置付けられている(図1)。「ほろん」の利用体系は保護者の就労の有無で保育園型と幼稚園型に分類される。無料で利用可能な時間は保育園型が7:30~18:30、幼稚園型が8:30~13:00である。また、2016年4月より利用料無料化を行っている。

「ほろん」を利用する保護者を対象として、施設の利用状況と生活変化についてのアンケート調査を行った。また、アンケート対象者の中から承諾を得た保護者については利用実態についてインタビュー調査も実施した。アンケートは104名中38名からの回答を(回答率36.5%)、インタビューは14名からの回答を得た。

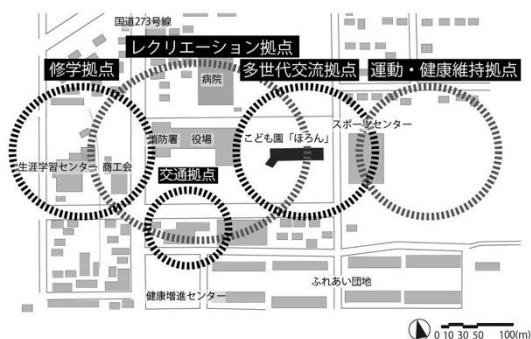


図1 上士幌町の中心市街地の略図

保育所から「ほろん」になった際の大きな変化は、各ゾーンの利用者の年齢層が異なること、利用料無料化により従来のこども園に比べ利用しやすいことである(図2)。よって、子育て世帯の生活変化を捉えられるため、アンケートより各ゾーンの利用頻度を捉え、インタビューとアンケートの自由記述より各ゾーンについて「ほろん」の施設開放性に着目して利用実態の把握を行った。



図2 認定こども園「ほろん」のゾーニング

地域サロン(地域交流ゾーン)は、保護者の74%が利用したことがないことが分かった。図3に示す通り、利用理由としては本来の目的である地域交流は挙げられず、空いた時間に1人で利用する等が挙げられた。これは、地域サロンの目的が明確に定められていないことが一因であると考えられる。

子育て支援センター(子育て支援ゾーン)は、保護者の60%が利用していないことが分かった。図4に示す通り、保護者が子育て支援センターを「ほろん」に入園する前の子供達の施設であると考えていることが理由である。しかし、降園後に子育て支援センターを利用したいという新たなニーズが捉えられた。また、利用料無料化により子育て支援センターでの子供同士の交流が減り利用しなくなったという指摘もあった。

遊戯室(こども園ゾーン)は、図5に示す通り、保育所時代のお遊戯会は他の施設で行われ地域住民が集まっていたが、現在のお遊戯会は「ほろん」の遊戯室で行われているため、面積の小ささも関係して地域住民が参加できないことが指摘された。これに対して保護者は、「ほろん」を地域交流施設とする考え方と子供のための施設とする考え方との2つの相反する認識を持っていることが明らかとなった。

園庭(こども園ゾーン)は、図6に示す通り、園庭は町の公園よりも設備面で良いものであると評価された。関連して、「ほろん」を利用していない子供や地域住民にも開放してほしいという意向が明らかとなった。また、利用料無料化によりこども園ゾーンを利用する子供が増加し、公園で遊ぶ子供の減少も認識されていた。子供の交流のために園庭を公園の代用として使いたいという意向とも関係している。

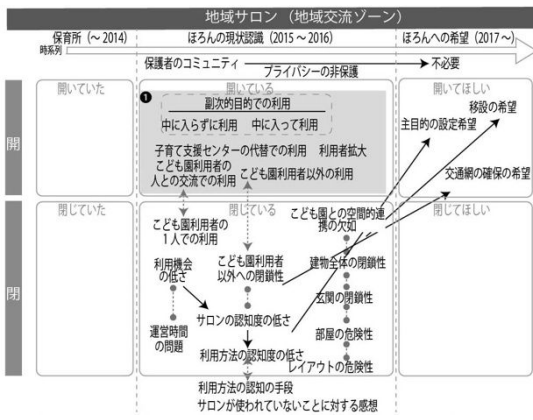


図3 地域サロンの施設開放状況

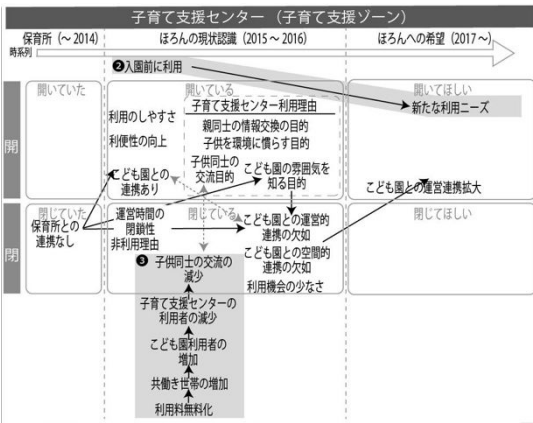


図4 子育て支援センターの施設開放状況

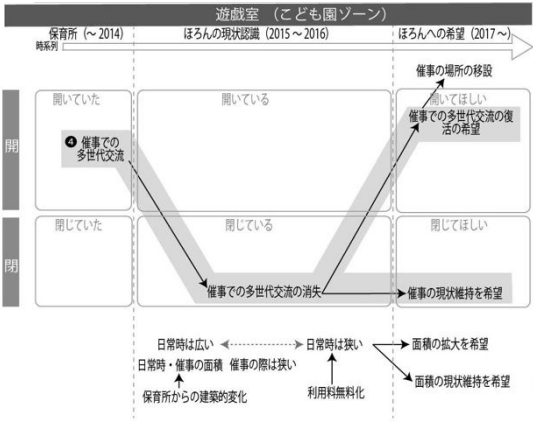


図5 遊戯室の施設開放状況

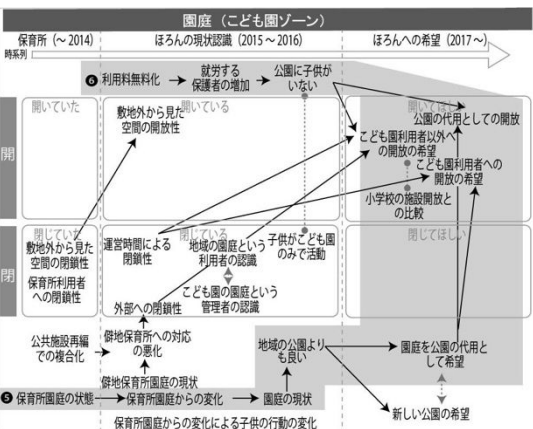


図6 園庭の施設開放状況

上土幌町では、「ほろん」の整備により、現時点では地域交流の機会がこども園に集中していることが明らかとなった。一方、保護者の評価では、町民のもの・地域交流をするために利用者を限定すべきでないという認識と、子供の施設として利用者を限定すべきであるという認識といった、相反する2つの考えがあることは把握された。

公共施設において利用料無料化や利用者の年齢層が異なる施設の複合化を行うと、利用者は従来の施設種とは異なる性格を認識する可能性が指摘できる。上土幌町の認定こども園「ほろん」については、今後は地域サロンや子育て支援センターの利用方法を見直し、新たに生まれた交流や従来の交流の減少に対して、後続の施設整備を調整していくことが求められる。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計0件)

〔学会発表〕(計2件)

(1) 細矢純平・森傑・野村理恵、北海道の自治体における公共施設マネジメントに関する計画論点の考察 公共施設等総合管理計画と都市計画マスタープランの相互関係に注目して、2017年度日本建築学会大会(中国)、2017

(2) 秋山瑞穂・森傑・野村理恵、利用料無料化を背景とした新園舎の利用実態と子育て世帯の生活変化 上土幌町認定こども園「ほろん」を事例として、2017年度日本建築学会大会(中国)、2017

〔図書〕(計0件)

〔産業財産権〕
出願状況(計0件)
取得状況(計0件)

〔その他〕
なし

6. 研究組織

(1) 研究代表者

森 傑 (MORI, Suguru)

北海道大学・大学院工学研究院・教授

研究者番号：80333631