

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 28 年 6 月 8 日現在

機関番号：12608

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2012～2015

課題番号：24560738

研究課題名(和文) 地域による管理・運営をベースとした公共空間の柔軟活用の推進方策に関する研究

研究課題名(英文) A study on utilizing public spaces based on local initiatives

研究代表者

杉田 早苗 (SUGITA, SANAE)

東京工業大学・社会理工学研究科・助教

研究者番号：90313353

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,200,000円

研究成果の概要(和文)：本研究では地域団体の維持管理・運営により公共空間が柔軟に活用されている事例を収集し、実態把握と公共空間の柔軟活用の課題と解決策の把握を目的としている。アンケート・ヒアリング調査を実施した結果、地域団体による公共空間活用でのハード整備では、建築物設置への制限や複雑な書類手続きなどの課題が特に多い中で、実現に向けて構造物の形状の工夫や周辺住民・町内会の理解の獲得、資金の工面などの解決策に取り組んでいること、地域団体による公共空間の管理運営や活動の課題は住民を巻き込み活動の当事者にする事で解決している一方で、移管による撤去や他団体による活動制限など公共空間ゆへの課題が残っていることが明らかとなった。

研究成果の概要(英文)：Recently, local groups engaging in construction activities have been increasing. But the activities seem to face many problems for the lack of technical knowledge and skills of consensus-building with the neighborhood. And in handling public spaces, they face more problems such as negotiation with local governments, and observing regulations. This study examines activities utilizing public spaces carried out by local initiatives which are receiving funds from Organization for Promoting Urban Development. Conclusions are; 1) Local groups should promote construction activities from the perspective of building restrictions, safety and communality, and so on. 2) Local groups should involve local residents as organizers of the activities, and local governments should support them in providing advice on implementation of their plans in public spaces.

研究分野：工学

キーワード：公共空間 柔軟活用 地域管理 ハード整備 管理運営 安全性 公共性

1. 研究開始当初の背景

近年まちづくりの中心は開発から管理運営に配慮したものへ移行しはじめている。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つの類型として検討されている。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」を推進し、指定管理者制度やアドプト制度、愛護会制度、管理協定の締結等の制度を用いて地域住民等が公園や緑地、道路、集会所等の維持管理に積極的な役割を果たすことを期待している。

このような地域による公共空間の維持管理・運営では、主体となる地域団体等の権限や責任をどう考えるかは重要な問題である。「地域による公共空間の管理・運営における権限・責任範囲に関する研究」(科研費、若手B、20760403)では、先進的な取り組みがみられる世田谷区において、公共空間の積極的な維持管理・運営を行う地域団体に権限・責任範囲に関するヒアリング調査を実施したところ、想定以上に多くの地域団体がアドプト制度の利用や管理協定の締結を行っており、また事前協議や事後報告をする場合もあるが、維持管理・運営の活動内容やイベント内容の決定は地域団体の裁量に任されている事例が存在した。さらに、地域団体自ら施設設置の企画や資金調達、工事発注や簡易な整備行為などを行い、本来、占用物件の設置が難しい公共空間の中に拠点施設等の整備・設置を行ない、利用者に新たな活動を提供しているなど、地域団体の権限範囲は予想していたより広く、維持管理のレベルを大きく超えて公共空間が柔軟に活用されている事例があることが明らかとなった。

上述した新しい形での公共空間の柔軟活用は、エリアマネジメントをはじめ公共空間への地域関与が増大していく中で、より多くの場所で求められていく可能性がある。とりわけ都市部においては、公園や道路、河川といった公共空間は貴重なオープンスペースであり、その資源を有効に活用して利用者や地域住民からの様々なニーズに応じることは、魅力ある地域形成に大きく貢献すると考えられる。

そこで本研究では、地域団体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、広い権限範囲や拠点施設等の整備・設置など、従来の維持管理レベルを超えた公共空間の柔軟活用に着目し、それを可能とする条件やクリアすべき課題の把握および対応策の検討・提案から、その推進方策を得るための研究を行う。

2. 研究の目的

本研究では、地域団体の維持管理・運営によって公共空間が柔軟に活用されている事例を収集し、その活用の実態把握と類型化を行うことを第一の目的とする。次に、公共空間の柔軟活用を可能とする条件やクリアすべ

き課題の把握を第二の目的とする。さらに柔軟活用の課題への解決策を考察し、推進方策として提示することを第三の目的とする。

なお、本研究では指定管理者による維持管理の事例については、行政が指定管理者に委任できる事項は地方自治法により規定され、活用の範囲は限定的であることから、本研究の調査対象として扱わないこととする。

3. 研究の方法

本研究の対象は、一般財団法人民間都市開発推進機構が行っている「住民参加型まちづくりファンド支援事業」に採択されたファンドから助成を受けた地域団体とその事業である。まず、採択ファンドに対して公共空間をフィールドに積極的な維持管理・運営を行う地域団体の情報を収集するためのアンケート調査を実施し、柔軟活用として適切な地域団体の抽出を行う。次に、抽出された地域団体を対象にアンケート調査とヒアリング調査を実施し、維持管理・運営を行っている公共空間の現況、活動内容の詳細、具体的な維持管理・運営の行為/対象、活動の権限範囲や行政との管理協定の有無など、柔軟活用の実態把握を行う。さらに、柔軟活用を行う上での課題と解決策についてヒアリングを行う。以上の結果を整理し、地域による公共空間の柔軟活用の推進方策として提示する。

4. 研究成果

「住民参加型まちづくりファンド支援事業」に採択された112ファンドを対象にアンケート調査を実施し、結果、76ファンドから回答を得て150の地域団体による公共空間におけるハード整備事例が収集できた。150地域団体のうち郵送先が分かった132地域団体に公共空間で実施されたハード整備や整備後の管理運営、活動などの実態に関するアンケート調査を実施し、62団体から回答を得た。また、この中からヒアリング調査団体を選定し、9団体に対して詳細な聞き取りと現地視察を行った。

以下ではハード整備、管理運営、活動、安全性、公共性の観点から整理した。

(1) 公共空間の柔軟活用の実態

ハード整備では、「植栽・ガーデニング等の整備」が30団体、「案内板・モニュメント・街灯等の整備」が31団体など、規模の小さい整備の実施が多かったが、「建築物の新築」(17団体)「広場・運動場・農場等の土地整備」(18団体)といった規模が大きく専門的知識が求められるようなハード整備も実施されていた。

管理運営では「ハード整備したものに加えそれ以外も管理運営」している団体が36団体と最も多く、自らがハード整備以外も含め周辺エリアの管理運営に携わっている実態がわかった。

活動では「イベント開催」が42団体と

最も多く、整備した空間や施設を使った活用が積極的になされていた。

安全性の担保では、「保健加入」が37団体と最も多く、最大限の「安全配慮」を施す(29団体)など、安全確保には十分配慮していた。

公共性の担保では、「共感を得られるよう意識して活動」が47団体と最も多く、団体の目的実現だけでなく住民や利用者の共感を得られるよう配慮していた。また公共性を担保するための具体的な行動として、団体の活動やイベントについて「周辺住民や町内会に説明」したり、「住民や利用者の意見や要望を収集」し活動に反映させるなどの配慮をしていることが明らかとなった。

表1 公共空間の柔軟活用の実態

公共空間の柔軟活用の実態項目		該当数
ハード整備の内容	建築物の新築	17
	既存建築物の改築改装	10
	既存建築物の外構部整備	7
	園路・歩道・山道等の整備	19
	植栽・カーテニング等の整備	30
	東屋・ベンチ・遊具等の整備	17
	案内板・モニュメント・街灯等の整備	31
	広場・運動場・農場等の土地整備	18
その他	15	
管理運営の内容	管理運営は行ってない	1
	ハード整備したものを管理運営	24
	ハード整備したものに加えそれ以外も管理運営	36
	その他	0
活動の内容	管理運営	38
	イベント開催	42
	講習会・発表会の開催	15
	調査・研究・提案	4
	成果物の制作	7
	情報発信	21
	相談・サポート	5
	その他	11
安全性の担保	保険加入	37
	安全配慮	29
	事前に話し合い	15
	なにもない	11
	その他	10
公共性の担保	周辺住民や町内会に説明	30
	住民や利用者の意見や要望を収集	22
	共感を得られるよう意識して活動	47
	その他	10

(2) 公共空間の柔軟活用の課題と解決策

公共空間の柔軟活用を行う上での課題と解決策については、前述の通り5つの観点毎に、公共空間の種類(交通施設/公共空地/水路/教育文化施設/その他)に分類した上で、整理した。

ハード整備では、交通施設や公共空地での建築物への制限に対して申請やサイズを調整したり、水路では測量や試験施行という審査を経て実現に至るなど、構造物整備に至るまでの様々な努力が見られた。

管理運営では、水路での構造物に関して行政と運用協定を結んだり、公共空地での行政の賃料の負担、その他施設でのゴミ運搬など、行政のサポートも見られた。

活動では、交通施設や水路で、ハード整備や清掃などの活動自体をイベント化することで、地域で労働作業を負担し合うような取り組みが負担軽減の解決策となっていた。

安全性に関しては、公共空地や水路などで活動時間以外にも構造物が与える被害への対策などが見られた。

公共性に関しては、交通施設での外部からの人の流入による環境影響に関する懸念や公共空地での地域住民が当事者として参画してもらうことの重要性が指摘された。

表2 ハード整備の課題と解決策

施設	課題	解決策
1. 交通施設	建築物の位置づけ	・公有地使用の申請(27) ・建築確認申請(35)
2. 公共空地	建築物の制限	・設置管理許可を取っている(4) ・サイズを小さくして、建築基準法外の工作物として整備(22)
	敷地内への建築物整備が困難	・民間ファンドが団体と行政の仲介役を果たしてくれた(31) ・児童館事業であるので行政から資金が全て出る(31) ・企業の協力による整備協力、助言(3, 34)
3. 水路	河川への構造物設置	・構造物の目的の位置づけ(5) ・河川の測量や企業の協力を得た試験施行などの厳密な審査を行った(76, 90)
	縦割り行政で手続き	・取り壊し寸前の建物だったので、そんなに制約はない(100) ・許可取得が大変
4. 教育文化施設	資金面	・食堂経営で資金繰り(63) ・学校を巻き込んでいる団体は市民中心の会で収益を上げ、学校中心の会との二重構造としている(3)
共通事項	都市施設や所有の境界における問題	・活動地域周辺の地権者にも理解・許可をもらう(1-27, 4-91)
	資金面	・「環境モデル事業」や「子育て事業」として助成を受ける(1-27, 2-4) ・行政による苗木、石材などの提供(1-35, 2-92, 3-90, 5-94)

表3 管理運営の課題と解決策

施設	課題	解決策
1. 交通施設	許可の取得	・指定管理の仕組みで、学区の行政組織である連絡協議会の管理下とし運用(35)
2. 公共空地	サービスの向上を求められる	・行政が土地の賃料を払ってくれるので浮いた費用を修繕費に回せる(4) ・「公園管理の委託契約」として公園のトイレ及び清掃を行い、年間4万円程度の手数料を受領(61)
	資金面	・設置した構造物への責任
3. 水路	河川への構造物設置への危険性	・行政と運用協定を結び、草刈り、植栽、構造物の点検および補修整備、費用負担を行っている(5)
	都市施設や所有の境界における問題	・一級河川と準用河川にまたがる範囲での活動の中で、一級河川は許可を得て市が管理し、準用河川は団体が管理というような二重の管理体制(90)
4. 教育文化	管理運営範囲外の対応	・担当部署が処置しに来てくれた(54)
5. その他	ゴミ処理	・道路等の清掃活動を事前に連絡してから実施し、ごみ等について市に運搬等を依頼している(83)
共通事項	労働作業への負担	・日頃の住民の心がけや近隣スケールの清掃などの活動(1-27, 1-35, 3-90)
	移管していた整備物を撤去される	

表4 活動の課題と解決策

施設	課題	解決策
1. 交通施設	理解促進	・近隣の小学校との放流や講演などの活動(27)
2. 公共空地	資金面	・区の広報課による印刷協力(4)
	活動制限	・柵のない公園に柵を設置したため、安全面で評価され市長より感謝状を授与された(17)
3. 水路	理解促進	・意識付けのための活動(90)
	行政との関係	・活動時の担当課長への呼びかけで理解を促す(90) ・「役所は失敗できないので、地域でできることは地域がやって、失敗しても自分達でやり直すような土台作りが必要(90) ・行政の政策による公有地での影響(家電有料化など)への対処(90)
5. その他	ノウハウの不足	・外部講師から専門知識を学ぶ(94)
共通事項	労働作業への負担	・他団体との作業分担などの連携や委託(1-27, 4-100) ・ハード整備や清掃などの活動自体をイベント化し、地域一体となって行う(1-35, 3-90)

表5 安全性の課題と解決策

施設	課題	解決策
1. 交通施設	火を使う活動	・防火対策及び行政区担間への支援を依頼する(35)
2. 公共空地	事故対策	・ブレイダー、世話人による監視や知識提供(4, 31, 34)
	火を使う活動	・事前に消防局に報告し非常時に対応できるようにしている(31)
3. 水路	活動時間以外の想定被害	・特別の日以外の構造物不使用(51) ・閉園後の遊具や土地の現状復帰(4, 31)
	事故対策	・構造物への施設管理者賠償責任保険(5) ・大水の際の業務委託者による構造物移動の撤去計画への記載(5) ・水に溶け、環境にも特に影響がない素材(90)
4. 教育文化	活動時間以外の想定被害	
共通事項	事故対策	・参加者に名前を書いてもらう(3)
	構造物の危険性	・使用者(子供、小学生)に配慮した事故防止への構造工夫(2-4, 4-3)
	事故対策	・イベント時の監視員配置(1-50, 5-113) ・キャッチフレーズでの注意喚起(2-4, 2-31, 5-36) ・ネット上の団体登録による市民活動総合保障制度(3-90, 4-91, 5-94)

表6 公共性の課題と解決策

施設	課題	解決策
1. 交通施設	理解促進	・転入者を対象とした「新住民歓迎 隣人祭り」の開催(35)
	外部の人の増加による環境への影響	・訪れる人の数が増えると生物の減少にも影響を及ぼしうるので鑑賞会はやらなくなった(27)
2. 公共空地	理解促進	・公的なお金で整備することに意味がある(4, 31)
	活動への苦情	・日頃から挨拶などを心がけて団体として信頼してもらったり、掲示板で活動への理解を促進し、何かあれば行政経由でなく直接言ってもらえるように心がけている(31, 34)
	責任問題	・行政の事業だと任せきりとなりがちだが地域の人が主体的に取り組み当事者意識を養えるようにする(31) ・行政と一緒に研修などをすることで、地域団体がノウハウを付けたり意識を高め、市民活動を活発にしてい(31)
	外部の人の増加による環境への影響	
3. 水路	理解促進	・地域活動への協力・参加(5)
4. 教育文化	理解促進	・近隣施設での展示(3)
5. その他	理解促進	・企業との連携による広報活動(40)

このように、ハード整備をすることで、その整備のみでなくその後の管理運営、活動まで様々な課題があり、それぞれの都市施設ごとに特有なものもあれば、都市施設を超えて共通しているものもあった。特に「地域のイニシアチブに基づく公共空間活用」においては、地域団体のアイデアを形にするという意味で「ハード整備」、多様な活動を危険なく推進するという意味で「安全性」、特定の地域団体が主体的に公共空間で活動するという意味で「公共性」のハードルが特に高く、また特徴的であった。

地域団体は整備する都市施設に応じて必要な許可を取ったり、対策を施すことで、最大限の安全性、公共性を保ちながら活動を行っていくことが大切であると言える。

また、地域の専門家は地域団体への知識提供や、ハード整備への協力などで重要な役割を果たし、行政は地域団体にノウハウを与えたり、地域での活動が活発になるような働きかけをしていく必要がある。どのように法的な手続きを経て活動が実現できるかについて実務的な助言をしたり、活動場所の賃料負担を含む資金面でのサポート、整備に使用できそうな植栽などの資材面のサポート、保険加入のインフラ整備などによって、地域のイニシアチブを最大限活かしつつ、その実践への可能性を広げることができる。行政職員のメンバーが地域団体に入るというのもそのような実務面を円滑に動かすための1つの策であると言える。行政側も地域団体に任せきりにしておくのではなく、日頃から地域の活動への理解を示したり、賞の授与などで評価したり、行政施策によって整備物を撤去しなければならない時にはどのように対処すべきかなどを共に検討したりと、地域団体に歩み寄る姿勢で関わっていくことが大切であると言える。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計1件)

杉田早苗・土井良浩・谷内田絢子, 市民提案によるハード整備へのまちづくり助成制度の課題と効果, 都市計画論文集 48(3), 261-267, 2013, 査読有り, DOI: 10.11361/journalcpij.48.261

〔学会発表〕(計1件)

杉田早苗・土井良浩・谷内田絢子, 市民提案によるハード整備へのまちづくり助成制度の課題と効果, 日本都市計画学会 2013年度学術研究論文発表会, 2013年11月9日, 法政大学市ヶ谷田町校舎

6. 研究組織

(1) 研究代表者

杉田 早苗 (SUGITA SANAE)
東京工業大学・大学院社会理工学研究科・助教
研究者番号: 90313353

(2) 研究分担者

土井 良浩 (DOI YOSHIHIRO)
弘前大学・大学院地域社会研究科・准教授
研究者番号: 80736801