

小規模公共建築の改修における住民参加のプロセスに関する研究 —長浜市と有田川町を例として—

A study on the process of community participation in the renovation of small public buildings
—Cases of Nagahama-city & Aridagawa-town—

学籍番号 47-186745
氏名 網中 聡子 (Aminaka, Satoko)
指導教員 清家 剛 教授

1 章 序論

1.1 研究の背景と目的

近年の人口減少や少子高齢化を背景に、多くの自治体が公共建築の総量を減らすことを重要課題としている。特に公民館などの小規模建築は公共建築の中でも数が多く、今後統廃合による集約先での改修や余剰になった施設の活用時の改修が必要になると考えられる。

一方、小規模な公共建築は、住民が直接関わる機会が多く、住民が改修の検討を行いやすいものだと考える。そうした、小規模公共建築の改修検討に住民が関わることは、行政サービスの向上やその地域を魅力的なまちにすることにつながると期待される。住民参加を促進するためには改修を進める主体間にどのような関係があるか、その主体はいかに関わっているかなどを明らかにする必要がある。

そこで本研究では、近年行われた小規模公共建築の改修において住民参加が見られた事例を対象に、改修に関わる各主体の関係性や住民の関わり方を分析し、小規模公共建築の改修における住民参加の実態を明らかにし、住民参加型の公共建築改修の促進につなげることを目的とする。

1.2 研究の対象と調査方法

本研究では、滋賀県長浜市と和歌山県有田郡有田川町にある小規模公共建築の改修事例で住民参加が見られたもの(長浜市2事例、有田川町1事例)を対象としている。それぞれの事例において、行政の担当職員、施設の運営者と外部専門家を対象に、改修プロセス、改修の検討における住民の関わり方についてヒアリング調査を行った(表1)。

表1 ヒアリング調査概要

事例名	行政	運営	外部専門家
虎姫	建築住宅課 N氏 市民活躍課 Y氏	虎姫まちづくりセンター 所長 H氏	—
余呉	建築住宅課 N氏 市民活躍課 Y氏	余呉地域づくり協議会 事務局長 K氏	—
有田川	企画調整課 T氏	(株)地域創生(まちづくり 会社) U氏 (AGWのメンバー)	PLACE(ランドスケープ デザイン事務所) T氏 (通訳として参加)

※各ヒアリングは2019年9/18~12/5に行った

2 章 小規模公共建築改修事例の概要

各事例の建物・改修概要を表2に示す。

2.1 長浜市の事例

1) 長浜市の概要

長浜市では、市内全域で H29 年 4 月より「公民館」を「まちづくりセンター」に変更し、生涯学習施設及び地域独自のまちづくりを推進する拠点とする整備事業を進めている。また、住民自治の強化を目的に H23 年 4 月に施行された「長浜市住民自治基本条例」により、住民組織「地域づくり協議会」を設立している。

2) 虎姫まちづくりセンター

虎姫地区にある旧虎姫公民館を、まちづくりセンターに改修した事例である。既存建築の建築面積を減らす形でいったん減築し、EVなどの縦動線を増築している。虎姫地区はかつて水害が多い土地であったため、住民の強い希望により3階建てを維持する形での改修となっている。

3) 余呉まちづくりセンター

余呉地区にある旧余呉支所（旧館と新館からなる）の新耐震で設計された新館を、まちづくりセンターに改修した事例である。2階建ての既存建築の2階を減築して、平屋の建築にしている。元々、余呉地区には公民館の機能を持つ施設がなく、類似施設がその役割を分散して担っていたが、本改修によりその機能が集約された。

2.2 有田川町の事例

1) 有田川町の概要

有田川町はH26年12月に「まち・ひと・しごと創生総合戦略」が閣議決定されたことを受け、地方創生を考えるにあたり、2017

表 2 3事例の建築・改修概要

	虎姫まちづくりセンター（旧虎姫公民館）	余呉まちづくりセンター（旧余呉支所の新館）	THE LIVING ROOM（旧田殿保育所）
外観			
用途	公民館→まちづくりセンター	旧余呉町役場→まちづくりセンター	保育園→地域交流施設
構造、階数 (改修前→後)	RC 3階 → RC+S 3階	①役場旧館 RC 3階 → 解体予定 ②役場新館 S 2階 → S 12階 ③余呉山村開発センター RC 3階 → 解体予定	S 1階 → S 1階
建築面積 (改修前→後)	敷地面積:2,680.4㎡ 延床面積:1,688.0㎡ →1,233㎡ (改修963㎡+増築270㎡)	①役場旧館 1,294㎡ → 解体 ②役場新館 1,100㎡ → 610㎡ ③余呉山村開発センター 1,575㎡ → 解体	敷地面積:2051.36㎡ 延床面積:959.94㎡
竣工年	S49 (1974)	②S57 (1982)	S54.3
竣工年(改修)	H31 (2019.4)	R1 (2019.8)	H29 (2017.6)
自治会数	16自治会	19自治会(うち4は限界集落)	13自治会
世帯数	2,062世帯	1,252世帯	829世帯
人口	5,098人	3,158人	2794人
改修目的	生涯学習や地域づくりの拠点施設としての機能 災害時の避難場所としての整備	生涯学習や地域づくりの拠点施設としての機能 市内で唯一まちづくりセンターの無い地域	まちの交流施設 女性の集まる施設
施設の課題	築42年、経年劣化やクラックの発生 耐震診断より、トイレ・階段室の補強は難しい 利用者の高齢化により上階への移動が困難、EVの設置 車利用者の増加による駐車場不足	まちづくりセンターがないため「活動拠点」がない 散在する類似施設により活動 余呉山村開発センターを始め施設の老朽化やBF等の 設備不足などにより、目的に添った活動ができない	H28.3月に3つの保育所の合併により閉園 廃園後のことについては何も決まっていない状況
改修内容	耐震補強(減築・鉄骨プレス)・バリアフリー化 解体は階段室、WC、和室・増築部は階段、WC、EV	S造2階建ての2階スラブ以下の構造体を残し解体 R勾配の屋根新設・内外装、設備を新設	屋根の軽量化・浄教寺につながる参道の確保 水回り(トイレ)の改修
既存の利用状況	利用しているサークル数の変化はあまり無い 全体的に利用者は減少傾向 通学合宿での利用 子供の利用は増えている	H22の合併以来、余呉支所として利用 2年前に支所が移転し、そこからは未利用 防災無線基地として、旧余呉支所の一部利用しており、この機能を移したら旧館は解体予定	保育所として使用していた 廃園になって9日後に住民主体のイベントの開催

年度から米国オレゴン州ポートランド市に学んだまちづくりをはじめた。

2) THE LIVING ROOM

町内にある3つの保育所を統合して閉園となった田殿地区の旧保育所を町民が交流する施設に改修した事例である。上述したまちづくりの一環として実施された。

平屋の保育所について屋根葺き替えによる軽量化、水回りの改修、北に隣接するお寺につながる参道の確保が行われた。

3章 主体関係・住民の関わり方の分析

各事例の改修プロセスを「利活用決定・基本構想」、「詳細設計」、「施工」、「運営」の4つの段階に分けて、その主体関係、住民の関わり方を分析した(表3)。

特に、1)改修事業に深く関わる住民(以下、コア住民)と行政側の関係性、2)コア住民以外の住民(以下、その他の住民)の改修への関わり方の2点に着目して分析した。コア住民とは、虎姫まちづくりセンター(以下、虎姫)と余呉まちづくりセンター(以下、余呉)においては改修検討のための各会議に参加した住民を指し、THE LIVING ROOM

(以下、有田川)においてはAGWという住民有志グループを指す。行政側とは、行政と行政に委託された主体を現す。

3.1 利活用決定・基本構想段階

1) コア住民と行政側の関係

虎姫では、コア住民による「プロジェクト会議」計5回に市の建築職員がファシリテーターとして参加し、議論の上で基本構想までを決定した。余呉は「余呉地域活性化委員会」計5回でコア住民のみで議論し、改修の基本構想までを決定した。行政からは、市の建築職員が資料を作成し、市のまちづくり担当者を介して情報提供が行われた。有田川は、行政から委託を受けた、ポートランドチーム(ポートランド市開発局、ランドスケープデザイン事務所、建築デザイン事務所を含めたプロジェクトチーム、以下PT)と町の職員とコア住民で、PTの来日に合わせてワークショップ(以下、WS)を計3回行い、基本構想までをまとめた。

虎姫と有田川は市の建築職員や行政より委託を受けたPTすなわち行政側が、住民の意見を聞き出して、まとめているのに対して、余呉は住民内で意見をまとめている。

建築の知識を持ち、ファシリテーターとして議論をまとめることが出来る専門家の介入が難しい場合でも、積極的に活動するコア住民がいる・住民だけで検討できる建築の規模・必要な情報の提供を受けるなどの条件が揃うことにより、住民のみで基本構想段階まで決めることが可能になっている。なお、コア住民のみでの議論が難しい場合は、行政側の働きが大切になってくる。

2) その他の住民の関わり方

虎姫と余呉はコア住民が主体となって、その他の住民に対し公民館に求める機能を

調査するアンケート調査を行っている。有田川は先述したWSにその他の住民が参加した他、コア住民主催のイベントで、その他の住民に向けてアンケート調査を行っている。また、その他の住民から北側のお寺にアクセスしやすくするため、保育所の撤去を希望する嘆願書が上がっており、改修事業への反対意見が出ていた。それに対して、町の担当職員が話し合いの機会を設け、参道の確保と改修を両立させるための案を提示して説得を行った。WSにもその他の住民が参加して、参道の確保と改修を両立させた案が作成・提案された。

その他の住民の意見は、長浜に関しては、特に意見を出してほしい人に対して、コア住民が個別にアンケート調査を行うなど積極的に働きかけて意見を収集している。対して、有田川はその他の住民に直接的な働きかけをせず、WS等に足を運んだ人が意見をする形となっている。

どの事例を見ても地域のすべての人に意見を聞いているわけではないが、改修に興味を持った人の意見は概ね把握できていると考えられる。

3.2 詳細設計段階

1) コア住民と行政側の主体関係

虎姫はコア住民による「改修検討委員会」計4回を、余呉はコア住民による「地域づ

表3 各段階における主体関係

		行政側		住民側		
		委託業者	外部専門家	行政	コア住民	その他の住民
虎姫	～基本構想			プロジェクト会議5回	アンケート回答	
	詳細設計	実施設計委託		改修検討委員会4回	アンケート回答	情報共有
	施工	施工委託		基本設計		
	運営			内装・外装の決定		
余呉	～基本構想			R2.4より指定管理		
	詳細設計	実施設計委託		情報提供	活性化委員会	アンケート回答
	施工	施工委託		地域づくり協議会議3回		情報共有
	運営			整備検討委員会4回		情報共有
有田川	～基本構想			ポートランドチーム来日1回目	ポータルチーム来日2回目	フォーラムへの参加
	詳細設計	実施設計委託		サポート 住民主催のイベント イベントでのアンケート回答	ポートランドチーム来日3回目	
	施工	施工委託		基本設計		
	運営			住民での施工	田殿地区、長田区への説明会	

くり協議会議」計3回、「整備検討委員会」計4回を行い、市の建築職員が参加し、平面計画等の基本設計を行った。有田川は基本構想段階までにまとめられたコンセプト図を元に、町の建築職員が基本設計を行っている。詳細設計段階においてコア住民との会議やWSの機会は設けられていない。

虎姫と余呉は、同一の建築職員が関わっているが、アプローチが異なる。虎姫は市の建築職員がファシリテーターとしてコア住民の意見を聞き出してまとめているのに対して、余呉は市の建築職員が改修案をコア住民に説明した後に意見を収集し、次の会議までに修正することを繰り返して詳細設計を行っている。

余呉に関しては、基本構想段階で参加しなかったことが要因ではなく、そもそも余呉の住民が行政に対して不信感を持っていたことで、コア住民と行政が対立関係にあった。そのため、従来のファシリテーターとしての役割ができず、関わり方を変えざるを得なかったと市の建築職員が言っていた。

住民の性質に応じて、市の建築職員が関わり方を変えたことにより、両事例のともに効率的な議論を行うことができたと考えられる。

2) その他の住民の関わり方

虎姫と余呉は、コア住民がその他の住民に会議の結果を共有している。余呉に関しては、さらにその他の住民との意見交換会も行っている。有田川は、その他の住民の関わりは見られなかった。

3.3 施工段階

1) コア住民と行政側の主体関係

虎姫と余呉では、施工は行政ですべて発注しているが、有田川では、屋根の軽量化等

の施工を行政が発注し、一部の施工は運営者が発注している。虎姫と余呉は、施行中に現場で市の建築職員と住民が話し合いをして、内装材をコア住民の意見を元に決定している。有田川は予算の関係もあり、施工業者による施工の終了後、コア住民が手を動かしてウッドデッキの設置や外壁の塗装を行っている。また、住民が求めている空間を実現するため、外構整備などコア住民(運営会社)による工事発注も行った。

2) その他の住民の関わり方

3事例とも施工そのものにその他の住民は関わっていないが、施工期間中に行われた住民説明会には関わっている。

3.4 運営段階

1) コア住民と行政側の主体関係

虎姫はR2年4月から地域づくり協議会が指定管理を行う予定であり、余呉はR1年10月より地域づくり協議会が指定管理を行っている。有田川は、コア住民の一部が運営するまちづくり会社が有田川町からの委託を受け、運営している。

2) その他の住民の関わり方

3事例とも、現時点では運営段階でのその他の住民の関わりはない。

4章 まとめと今後の課題

以上の分析により、詳細設計段階までは住民が事業推進にあたり大きく関与出来ることが分かった。

今回の事例においては、それぞれプロセスが異なるものの、行政の職員の働きがプロジェクトの実現に大きく寄与していた。特に、各住民の状況に合わせた対応が可能な人材が行政内にいることで、公共建築の住民参加型の改修がより広がるのではないかと考える。