

論文 / 著書情報
Article / Book Information

論題	市民主体のハード整備を伴う公共空間活用の課題と意義
Title	Issues and Significances of utilizing public spaces based on local initiatives
著者	杉田早苗, 田中麻理子, 土井良浩
Authors	Sanae Sugita, Mariko Tanaka, Yoshihiro Doi
出典	都市計画論文集, Vol. 52, No. 3, pp. 652-659
Citation	Journal of the City Planning Institute of Japan, Vol. 52, No. 3, pp. 652-659
発行日 / Pub. date	2017, 10
権利情報 / Copyright	本著作物の著作権は日本都市計画学会に帰属します。本著作物は著作者である日本都市計画学会の許可のもとに掲載するものです。ご利用に当たっては「著作権法」に従うことをお願いいたします。

58. 市民主体のハード整備を伴う公共空間活用の課題と意義

Issues and Significances of utilizing public spaces based on local initiatives

杉田 早苗*・田中 麻理子**・土井 良浩***
Sanae Sugita*, Mariko Tanaka**, Yoshihiro Doi***

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. 3) The process that local groups realize their plans make the construction special, and the hub of local activities, connecting more people and places, and contribute to activate adjacent areas. That's the significance of utilizing public spaces.

Keywords: local initiatives, Development of physical infrastructure, public space

市民主体, ハード整備, 公共空間

1. はじめに

1-1 背景と目的

従来、日本における市民まちづくり活動はソフト的な活動が中心だった。国土交通省都市・地域整備局まちづくり推進課(2006)は、地域住民等を主体とする場合、まちづくりに関する構想・計画を有し、意欲にあふれるとしても、地域住民等による資金拠出や寄付金のみでは計画を実行に移すことが困難であるという課題を指摘し、これが「地域住民等によるまちづくり活動がワークショップや勉強会の開催、清掃活動等といったソフト策が主体であり、一定額の資金を必要とするハード施設の整備を伴うまちづくり活動には消極的にならざるを得なかった」原因とした。

しかし近年になって、ハード整備を伴う市民まちづくり活動が徐々にみられるようになった。卯月²⁾はハードなまちづくり活動を志向する市民団体が増えたことを指摘し、このような市民団体にとっては「拠点となる場所や建物が重要で、その日常的な運営を通じてこそ目標を達成できる…」³⁾と述べている。こうした市民側からの要望を受け、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、市民が主体となって行うハード整備助成が開始された⁴⁾。また同年には、一般財団法人民間都市開発推進機構

(以下、民都機構)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、助成制度による支援を受け、市民主体のハード整備事例は徐々に増えつつある。

しかしながら市民が主体となったハード整備には、ハード整備に関する専門的知識の不足やハード整備を実施する土地所有者との合意形成の難しさ等、様々な課題が想定される。特に公共空間においては上記に加え、公物管理法との整合性、安全性や公共性の担保、公共空間を所管する行

政担当課との調整・協議等の課題も存在すると考えられる。

一方で、公園や道路、河川といった公共空間は都市における貴重なオープンスペースであり、そのポテンシャルを有効に活かして公共空間を活用することは、魅力ある地域形成に大きく貢献すると考えられる。また市民が公共空間に自らの意思で手を加える(ハード整備を行う)という行為は、「自分たちが作り守り育てる場所である」といった意識の醸成を強く促すものだと考えられ、ひいては公共空間の管理運営にかかる財政コストの削減も期待できる。

そこで本研究では、市民が主体となって公共空間のハード整備や管理運営を行っている事例を全国的に収集し、ハード整備⁵⁾、管理運営⁶⁾、活動⁷⁾、安全対策等の実態および課題の分析を通じて、①市民主体のハード整備を伴う公共空間活用の実態と課題、②市民主体のハード整備を伴う公共空間活用の意義を明らかにすることを目的とする。

1-2 先行研究と本研究の位置づけ

市民による公共空間の管理運営に関する研究としては、これまで公園や道路をはじめとする都市施設の住民管理に関する研究が大きな領野として存在しており、例えば、根来ら(1987)⁸⁾、岩村ら(2001)⁹⁾¹⁰⁾、浦山ら(2007)¹¹⁾、篠田ら(2007)¹²⁾の研究がある。これらの研究では、公園や道路等の都市施設の住民による管理運営行為やその体制、行政からの支援施策等を対象としており、管理運営行為そのものが清掃程度の内容であったことから、本研究が着目するハード整備の課題や管理運営・活動に関する安全対策や公共性の担保については未検討となっている。

本研究では上記の先行研究を踏まえつつ、全国を対象に市民主体のハード整備や管理運営・活動を対象として扱っている点、ハード整備や管理運営・活動における安全性や公共性の担保に言及している点に独自性がある。

正会員 東京工業大学 環境・社会理工学院 (Tokyo Institute of Technology)

正会員 東京急行電鉄株式会社 (TOKYU CORPORATION)

正会員 弘前大学 大学院地域社会研究科 (Hirosaki University)

1-3 本研究の対象

本研究の対象は、民都機構が行っている「住民参加型まちづくりファンド支援事業」¹³⁾に採択されたファンドである。その理由は、①当該事業が「NPO や住民等による、まちづくりに資するハード事業」¹⁴⁾に助成していること、②「まちづくりに資するハード事業であれば、幅広く助成の対象」¹⁵⁾となること、③全国の事例を収集できること、④最も網羅的にかつ統一の基準を持って対象選定ができること、以上の4点である。

1-4 本研究の構成と方法

2章では文献調査から関連法制度を整理する。3・4章では民都機構の助成を受けたファンドへのアンケート調査①および市民主体のハード整備を伴う公共空間活用事例へのアンケート調査②を実施し、市民主体のハード整備を伴う公共空間活用の実態と課題を把握する。5章ではヒアリング調査を実施し、同公共空間活用の意義を把握する。

2. 公共空間活用を巡る国の動き

日本の公共空間の管理運営を規定する公物管理法は1950年頃に端を発する。公共施設のうち、道路、河川、港湾、公園等は上位の管理法が存在し、法令及びこれに基づく地方公共団体の条例によって、許可手続きや料金の徴収、許可される利用形態等に関する規定が定められている(表1)¹⁶⁾。道路では、道路交通法に基づく警察許可も必要であり、全体の中で最も利用が限定される公共空間である。1998年頃より、名古屋、広島等で独自に公共空間におけるオープンカフェが始められ、1999年には国土交通省道路局による公募の社会実験が行われる等、公共空間の積極的活用への取り組みは全国的に広がりを見せてきている。

表1 公共空間活用に関わる主な法制度

対象	管理法等	地方公共団体の条例等
道路	道路法・道路交通法	地方公共団体管理の公共施設についての管理・占用に関する条例(占用許可条例・占用料徴収条例等)
公園	都市公園法	
河川	河川法(河川敷地占用許可準則)	
港湾	港湾法・漁港漁場整備法・海岸法	
公開空地	建築基準法、許可に関する技術規準	

3. 公共空間活用の実態

3-1 調査の概要

まず、市民主体の公共空間におけるハード整備事例を収集するため、民都機構の「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¹⁷⁾を対象にアンケート調査①を実施し(表2)、76ファンドから回答があり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。次に150団体のうち郵送先が分かった132団体を対象に、当該事業の資金及びその他の資金(他の助成金や自己資金、寄付等)で実施された公共空間でのハード整備や整備後の管理運営、活動等の実態と課題に関するアンケート調査②を実施し、60団体から回答を得た(表3)。以降では、この②の結果から実態を把握する。

3-2 実態に関する調査結果

表4¹⁸⁾は回答¹⁹⁾(一部)を団体別に整理し、公共空間の活

表2 アンケート調査①の概要

調査対象	調査時期	調査内容	回収
「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	2015年8月～2015年11月	当該事業で実施された、市民主体の公共空間におけるハード整備事例	76ファンド(回収率67.9%)

表3 アンケート調査②の概要

調査対象	調査時期	調査内容	回収
アンケート調査①で把握した公共空間のハード整備事例(132地域団体)	2015年12月～2016年1月	市民主体の公共空間におけるハード整備や整備後の管理、活動などの実態	60団体(回収率45.5%)

用のためハード整備を行った場所(以下、本文および表4では整備地と表記)の種類別(公園・広場、小学校等、道路、河川、港湾、公共施設、山林、その他、複合)に並び替えたものである。また表4の集計結果を示したのが表5である。

「公共空間の活用を行っている団体」は、その他(任意団体、まちづくり協議会等)が40、NPO法人が12、町内会・自治会が4、企業が2、第三セクターが2となった。

また「整備地」は公園・広場が最も多く13、小学校中学校保育園9、道路6と続く。公園・広場は地域住民にとって身近で活用しやすい空間だといえよう。なお、小学校中学校保育園のうち7は廃校等により未使用状態だった。

「ハード整備を行い公共空間の活用に至った経緯」では様々な回答があり、地域活性化や観光振興、コミュニティ形成を目的としたとの回答や、以前より当該公共空間で活動を行う中でハード整備が必要となったとの回答がみられた。また、「雑草とゴミがひどく犬のフンが散乱しており子供達が楽しく遊べる環境ではなかった」「荒れていた県道や遊休地、公園の環境改善を行うため」等、当該公共空間の荒廃や未使用の状況を問題視して活用に至った団体も一定数見られた(No:44, 92, 63, 26, 36, 60, 128, 58)。

「ハード整備の種類」(複数回答)では、「⑦看板・案内板・モニュメント・街灯等の整備(基礎工事含む)」が30、「⑤植栽・ガーデニングの整備(花壇・プランタ、緑化、植樹、生垣・芝生等)」が24と多く、約半数がこれら簡易なハード整備を行っていた。一方、プレーパーク小屋やコミュニティハウスといった「①建築物の新築」という規模が大きく実施のハードルが高い整備を行った団体も13あった。これらの整備地をみると5が公園、3が港湾であった。

「ハード整備したものの所有や移管状況」(複数回答)については、「①整備したモノは貴団体が所有している。」が32と多く、「②整備したモノは公有地の所有者である国や地方公共団体が所有している(移管手続きをした。)」の22よりも多かった。ハード整備したものを団体の所有とした上で安全対策等の責任も団体が負うことで公共空間の使用を許可されている事例も見られた。一方、整備地が公園の場合、ハード整備したものの所有は団体だが設置責任者は行政としている団体もあった(No:4, 31, 34)。

「ハード整備したものの管理運営状況」については、「③貴団体が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。」が39と最も多く、「②貴団体がハード整備した

ものだけを、管理運営している。」の19を大きく上回った。「①管理や運営は、まったく行っていない。」は1団体のみだった。③と回答した団体の「ハード整備に至った経緯」や「管理運営の具体的内容」を見ると、ハード整備の提案・実施を契機に整備地を含めた周辺エリアの整備や管理に至った団体(No: 27, 44, 141, 94, 132, 69, 90, 79, 36, 115, 128, 54)が見られた²⁰⁾。これはハード整備の実施により公共空間の魅力創出・向上や公共空間への意識が醸成され、より広いエリアへのハード整備や管理行為へと展開していく可能性を示している。

「ハード整備地での団体の活動内容」(複数回答)では、「①管理運営」を除き「②イベント開催(身体的な動きを伴う企画の実施、外部参加者を募るもの)」が41と最多で「⑥情報発信(定期的に広く発行・発信されるニュース、HP, facebook等)」が22と続く。2/3の団体がイベントを開催しており、その安全確保が課題になると考えられるが、対策としては「①団体メンバーやイベント参加者に対して保険をかけている」が最多の34(うちイベント開催団体26)、次いで「②できるかぎりの安全への配慮をする」が26(うち同団体20)となった。「③事前に何か起こったときの対応について、団体メンバーや行政と話し合っている」は13(うち同団体10)にとどまった。

「公有地の周辺住民やイベント参加者、利用者との関係について、日頃、留意していること(公共性への配慮)」(複数回答)については、「③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な活動を意識している」が43で最も多く、「①団体の活動について、周辺住民や町内会に説明し、理解を求めている」が29、「②住民や利用者の意見や要望を収集し、活動に反映するようにしている」が20となった。「④特になにもしていない」のは7団体のみであり、ほとんどの団体が公共空間での活動に対して公共性の担保を意識していることが分かる。

4. 公共空間活用の課題と解決策

本章では、アンケート調査②の回答から、ハード整備を実施した団体のハード整備段階、管理運営面、活動における課題と解決策を整理・分析する。以降では、課題(以降〈 〉内)とそれに対する解決策([]内)をみていく。

4-1 ハード整備段階における課題と解決策(表6)

ハード整備段階での課題は32団体(53%)から全37件の回答があった。そのうち13件は団体独自に、10件は行政とともに解決を図り、5件は解決に至っていない。

① ハード整備に必要な資金の不足

5団体から〈ハード整備に必要な資金不足〉があげられた。これに対しては、団体自身で[民間の助成金、会費や寄附金]や[収益事業の実施]による資金調達、[住民自身の施工によるコスト削減]を図ったり、[民間から必要物品の寄贈]を受けたりするケースがあった。様々な手段によって各団体は資金不足を補っているが、活用する既存建築物の耐震補強を望んでいた団体は資金不足で断念している。

表5 公共空間活用の実態(集計結果)

設問の選択肢		数
ハード整備の種類	①建築物の新築	13
	②既存建築物の改築や改装(屋根・壁・柱・トイルの改修、耐震補強など)	6
	③既存建築物の外構部の整備(門・塀・柵・車庫の設置や改修など)	2
	④園路・歩道・山道等の整備(路面の舗装、階段・手すりの設置など)	9
	⑤植栽・ガーデン等の整備(花壇・プランタ、緑化、植樹、生垣・芝生など)	24
	⑥東屋・ベンチ・遊具等の整備	11
	⑦看板・案内板・モニュメント・街灯等の整備(基礎工事含む)	30
	⑧広場・運動場・グラウンド・農場等の土地の整備(舗装も含む)	9
	⑨その他	19
所有	①整備したモノは貴団体が所有している。	32
	②整備したモノは公有地の所有者である国や地方公共団体が所有(移管手続き済み)	22
	③整備したモノの所有は曖昧になっている、もしくは、わからない。	3
	④その他	0
管理	①管理や運営は、まったく行っていない。	1
	②貴団体がハード整備したものを、管理運営している。	19
	③貴団体がハード整備したものに、それ以外も管理運営している。	39
	④その他	0
活動内容	①管理運営	59
	②イベント開催(身体的な動きを伴う企画の実施、外部参加者を募るもの)	41
	③講習会・発表会の開催(座学的な企画の実施、外部参加者を募るもの)	14
	④調査・研究・提案(特定の問題や場所に関する調査・研究や計画やデザインの提案)	4
	⑤成果物の制作(活動記録や調査・研究の成果などの冊子づくり等)	7
	⑥情報発信(定期的に広く発行・発信されるニュース、HP、facebook等)	22
	⑦相談・サポート(団体外部の人に対する相談やサポートを行う活動)	4
	⑧その他	9
	⑨その他	0
安全対策	①団体メンバーやイベント参加者に対して保険をかけている	34
	②できるかぎりの安全への配慮をする	26
	③事前に何か起こったときの対応について、団体メンバーや行政と話し合っている	13
	④特になにもしていない	10
	⑤その他	0
公共性	①団体の活動について、周辺住民や町内会に説明し、理解を求めている	29
	②住民や利用者の意見や要望を収集し、活動に反映するようにしている	20
	③団体の目的実現だけでなく住民、利用者の共感を得られるような活動を意識している	43
	④特になにもしていない	7
⑤その他	0	

② 整備したものの安全性の確保や事故への備え

5つの団体は、整備前の内部検討、関係者や行政の要望により〈整備されたものの安全性の確保や事故への備え〉が課題となり、[保険の活用]や[怪我の予防や縮減のための施工の工夫]、[話し合いによる施工後の安全対策確認]により整備を実現させた。また、耐震上不安のある既存建築物を活用した団体は[検査による安全確認]を実施していた。

③ 法制度上の問題

ハード整備や公共空間内での構造物設置に関連する法制度上の課題が14団体からあがった。まず、建築関連の整備を行った5団体は〈①設置・整備のための手続きが大変〉だったが、[規制に準拠した対応]をしたり、逆にデザインを工夫して[規制適用外となるよう整備内容を変更]したりしていた。また、河川区域内、道路内で整備を行った4団体は、行政から〈②設置許可を得るのに苦労〉したが、[実験・調査を通じて理解を得たり]、話し合いの中で[整備を可能にする法解釈を見出した]り、[粘り強く説得し]て整備を実現した。さらに〈③整備事業を実施可能な主体上の制約〉があり、4団体が行政部署や自治会といった[実施可能な主体に設置者になってもらた]他、[対象物件の制度上の位置づけ変更]や[県-団体間に市を加えた協議]で整備にこぎつけた団体があった。一方、〈④設置・整備を希望したが制度上の理由で設置不可〉となった団体も2つあった。

④ 縦割り行政の弊害・行政の不理解

①設置に関わる行政関係部署が複数に跨がる)点も4団体から課題が指摘されたが、何れも[時間や手間をかけて許可を得]ている。また②管理コスト増大への行政の懸念)に対し[十分な説明を通じて許可を得た]団体もあった。なお、〈③行政が慎重〉で、継続的に許可申請をしているに

表6 ハード整備に関わる課題と解決策

課題	解決策	ハード整備に関わる課題と解決策 (要約)	解決主体
①ハード整備に必要な資金不足	民間助成金、会費や寄付金の調達	・行政も財源不足のため、自前で助成金、会費、寄付金を調達。(40)	●▲
	収益事業の実施による資金調達	・資金がなかったため食堂を始め、自前で整備できた。(63)	○
	住民施工によるコスト削減	・施工を業者に頼むと高いので地元民で施工。(90)	●
	民間から必要物品の寄贈	・予算上、花壇用の苗を手当てできず、民間団体の協力を仰いだ。(92)	▲
	未解決 (実現せず)	・耐震補強を行いたかったが、資金不足でできず。(68)	×
②整備したモノの安全性の確保や事故への備え (団体内、行政や管理者、利用予定者など)	保険の活用	・県から通行人・作業者への保険を求められ、市の保険対応。(93)	■
	怪我の予防や縮減のための施工の工夫 (団体内、行政や管理者、利用予定者など)	・デッキ設置には反対意見もあり、怪我を減らすためにマットを敷いたり高さを低くしたり。(3) ・物見出しを覆えるようにはしこを計画したが、転落事故等に備え、常に昇降機のように撤去可能に。(51)	○
③法制度上の問題	話し合いによる施工後の安全対策確認	・側溝へのグレーチング設置が当初行政に認められなかったが、安全対策を話し合い設置できた。(64)	■
	検査による安全確認	・廃校活用のため耐震が不安だったが、検査を実施ししなさを得た。(79)	■
	規制に準拠した対応	・建物を整備したが、条例によってユニバーサルデザインへの対応が求められ、スロープの設置や環境配慮を促され大変だった。(4) ・簡易園芸ハウスの設置を計画したが、建築確認が必要で手続が大変だった(35) ・建築確認申請をやることになり大変だった(34)	●
	規制適用外となるよう整備内容を変更	・建築基準法の適用対象になると防火設備等の設置が必要となり、計画していた縄文穴住居には適さないため、建築担当課と相談してサイズを小さくして、基準法外の工作物として建設した。(22)	■
	実験、調査を通じて理解を得た	・河川構造物設置に際し、現地の状況について測量図、地形写真で詳細な報告を行った(76) ・資材メーカーの協力のもとで試験施工を行いハード整備が可能に(90)	●▲
④設置・整備のための手続きが大変	整備を可能にする法解釈を見出した	・河川に公園の東屋のような構造物は作れないが、「木陰を伸ばす」という考え方で「ツリーシェルター」の設置が可能になった。(5)	■
	粘り強く説得した	・看板等は、市有地や市道に設置する必要があり、市民活動担当部署とは別に、建設系部署の許可を要したが、粘り強く説得で許可を得られた。(52)	○
	設置可能な主体に設置者になった	・条例上、民間が公園内に構造物の設置はできず、管轄部署に断られたが、長年の交渉と他者の協力により、活動エリアを線引きし、子ども関係部署が設置責任者になり設置可能になった。小屋の所有者は団体、設置責任者は行政担当部署という形で小屋の整備を実施した。(31) ・自組織は整備主体になれないため事務局となり、事業主体を自治会として事業許可を受けた。(93)	■
	その他	・県の所有物件であったため、自組織と市の協議を踏まえて県に設置許可を得て整備を行った。(115) 他1件(87)	■
	未解決 (設置できず)	・道脇に休憩ベンチを設置したかったが、行政から通行の障害になると言われできなかった。(3) ・保安林の各種規制があるため、活動拠点整備拡充が困難である。(36)	×
⑤その他	十分な説明を通じて許可を得た	・計画した設備の大半が行政が「さわりたくない」部分で、整備する意義について理解を得ることができた。税金を使った施設設置すること、活かせば生かす方法があること、資金は極力税金を使わないこと等を伝えて理解を得た。(58)	○
	自ら整備して行政に移管	・市道の側溝整備を要望したが認められず、団体側で整備し、市に移管した。(83)	○
	未解決 (許可下り)	・行政は一度で許可が出ず、電気水道設置に2年がかかり、看板はまだ許可が出ていない。(74)	×
	手続きをこなした	・行政から補助金をもって整備を行うことにより、実施後の報告書などの提出が大変だった(60)	○
	未解決 (助成対象にならず)	・公園としての利用を前提で、開放したものの、防災安全対策として監視カメラの設置を要するも、助成金対象とならずして設置、負担した(127)	×
⑥隣接する民地地権者との調整	(各々の方法で解決した)	・通信や電源の確保が技術上可能か心配だった。(112) 他2件(71)(89)	■
	時間をかけて対応	・公共空間との境界の民地地権者との調整に時間を要した。(26)	■
	未解決 (助成対象にならず)	・計画した設備の大半が行政が「さわりたくない」部分で、整備する意義について理解を得ることができた。税金を使った施設設置すること、活かせば生かす方法があること、資金は極力税金を使わないこと等を伝えて理解を得た。(58)	○

解決主体の凡例 ○:団体自ら ■:行政協力 ▲:企業等 ●:地域住民、市民 ×:未解決

もかかわらず未実現の団体もあった。

⑤ その他

以上の他、ハード整備の(1)助成を受ける上での手続きの煩わしさや制約)があり[必要な手続きをこなした]り、

表7 管理運営に関わる課題と解決策

課題	解決策	管理運営に関わる課題と解決策 (要約)	解決主体
①管理運営コストの発生、資材、設備、人材不足	[行政による設備整備、助成金支給や費用負担]	・花やりの水を池か浜に汲んでいたが、水道を整備し、花壇へホースで水をやるようになった。水道料金は担当課が払っている。(35) 他2件(3)(4)	■
	民間助成金獲得、会費・寄付金等で調達	・以前は人件費が出せずボランティア運営だったが、バザー、グッズ販売の収益、寄付、会員費等の資金を集め、有償スタッフを置いている(4) ・植樹管理や除草範囲面積が大きくなり、助成等がなくなれば継続が困難。(40) 他2件(3)(34)(35)	●▲
	企業から労力提供を得る	・花壇の水やりの水道料が担いなるため、近くの企業に依頼している。(132)	▲
	組織外の住民から資材提供	・やり取りのある地域の人から資材提供を受ける(35) ・柵に使用する丸太資材の寄付も受けた(3)	●
	未解決 (自己負担)	・老朽公共施設の維持管理・活用を行っているのに、賃料を組織が負担している(100)	×
②行政との連携・分担・移管	①団体・行政が管理運営する範囲(地域や内容)の設定	・行政担当部署と連携してプレーパークを管理運営し、エリア内は担当部署が、それ以外は公園管理部署が管轄するように明確化している(31) ・行政と運用協定を結び、草刈りや構造物の点検、費用負担などを行い、また、河川敷に設置した構造物を、大水の際の業務委託者にする撤去計画に組み込んでもらった(5)	■
	行政に処理を依頼	・管理運営外の樹木が伸び、花壇管理に支障をきたしたが、行政に交渉して処置してもらった(54)	■
	②行政の理解を得る	・当初行政の担当部署は森林公園内での活動に理解がなく、各種申請作業に苦勞したが、現在は理解され支援してもらっている(36)	○
	③行政の人事異動による関係維持コスト	・行政担当者は定期的に変わるため、その都度、施設管理上の法的制約、関連機関に係る事項、前担当者時代からの合意事項等を助言・説明してはならない(58)	×
	④設置構造物の将来撤去コスト負担	・担当職員が熱意で行政の対応がかなり変わる職員の理解を促すためにも毎年行政職員による5日間の研修を受け入れて協力体制を構築する(31) ・設置構造物を行政に譲渡できず、将来不要になったら組織の経費で撤去するよう要求された(51)	×
③法的対応	①組織形態が施設管理者要件を満たさない	・要件を満たす行政組織を管理者として許可がおりないので、学区行政組織が指定管理している(35)	■
	②特定行為の度に行政に許可申請を要する	・敷地形状の変更や、建物や樹木を切ったりスロープなどをやるたびに、担当部署の許可が必要で書類作成に苦勞(100)	×
	③他者の利用制限	・他団体が広場を利用する際、広場に整備した大型ビジョンの放映中止要請を度々受ける(122)	×
	④不法投棄の問題	・管理する河川周辺の草の陰に盗品を隠したり、家電を捨てたりする人がいる(90)	×
	⑤運営管理に関する専門知識、ノウハウ欠乏	・空地の使いかたについて、メンバーに専門家がおらず、行政に外部講師招聘のリクエストをしているが、実現困難(94) 他1件(127)	×
④利用関係者との関わり	①利用者の活動の促進	・児童館事業の一環であるため地域住民に主体性が芽生えづらいので、準備段階から巻き込んだり子どもの親の活躍する場を作るなどに工夫している(31)	○
	②行政を介さない利用者の関係構築	・地域住民から水の無駄遣いなど苦情を受けるが、団体に直接苦情を言うてくれれば不満要素が分かるし、理解してもらって歩み寄れるが行政を通されるとやりにくい(31)	○
	③活動の活性化	・児童館事業の一環であるため地域住民に主体性が芽生えづらいので、準備段階から巻き込んだり子どもの親の活躍する場を作るなどに工夫している(31)	○

表8 活動に関わる課題と解決策

課題	解決策	活動に関わる課題と解決策 (要約)	解決主体
①安全対策	①火気使用の制約	・行政への了解の取り付けや支援要請 ・公園内は火気禁止されているが、交渉の結果、小規模なものはOKと承得られた(22) ・周りに民家が多いため、公園内で火気などの火を使う行為が出来ない(92)	■
	②原状復帰す(対応)	・行政との協定で「現状復帰」が義務付けられており、公園内で子どもが遊びつくしたものを、毎回撤去させる必要がある(31)	×
	③建築用途による行為の指導	・耐震・防火・補修がなされていない建物を利用するため、交流会等お酒が入ったときの仮眠を認められていない。(63)	○
	④整備と活動で行政担当窓口の違い	・工事施工時は土木管理課に許可申請したが、活動では行政担当窓口の違う(27)	○
	⑤行政の理解	・活動時は行政にも声をかけず、必ずしも前向きに参加してくれない(90) ・活動の意味を職員に理解してもらおうのが困難(3)	×
②行政の関わり	①行政が構成員と助成金申請できない	・住民独自の組織の立ち上げて助成申請 ・団体メンバーに行政職員がいる組織は助成金を得られないケースがあり、住民だけの別組織を立ち上げて資金調達している。(3)	○
	②行政による活動への注文	・行政から公共空間での園芸を注意されるがあるが、支障をきたさない程度に各自で管理している(35)	○
	③周辺住民からの苦情	・近隣のホステングと接点を持つことで、中高生の夕飯作りなど、夜のイベントが可能に。(5) 未解決 (賑やかな活動禁止) ・賑やかな活動は周辺に迷惑がかかるとして行政に禁止されている。(4)	×
	④来訪者のマナー啓発や違法行為	・生物鑑賞会に参加者に鑑賞マナーを守ってもらいたいと行政に相談したら、数人の職員を配置してマナーを呼びかけてくれた(27) ・イベント時に放置車両があり、警察・消防の協力で撤去してもらった。(87) ・ホルルの増加に伴い観賞会時以外の見学者が急増し、違法駐車や交通に支障が出たが、その取締りは警察の管轄と確認(90)	■
	⑤遠方からの来訪者の対応	・プレーパークが珍しいということで区外からも大勢の人が来ると内部の人に悪影響が及ぶ(4)	×
⑤その他	①活動活性化に設備が不足	・活動場所である広場にはトイレや電気がなく、地域活動の場になりにくい。(94)	×
	②住民から信仰上の理由で参加できないとの苦情があり、住民の連帯強化や文化伝承のため、行事の「宗教色」をできるだけなくし祭事を維持している(61)	○	

助成対象とならず自己負担で整備した団体があった。また、**②設備設置や施工に関わる技術的課題**には、各々の方法で解決を図り、**③公共空間に隣接する民地地権者との調整**が必要で、時間をかけて対応した団体もあった。

4-2 管理運営面における課題と解決策 (表7)

管理運営面における課題は18団体(30%)から全29件の回答があった。そのうち11件は解決に至らず、7件は行政と、5件は住民および第三者とともに解決を図っている。

①管理運営のための様々なコスト

7団体が、管理運営を担うことによる様々な〈コストの発生、資材・設備・人材の不足〉を課題にあげ、[行政による設備整備、助成金支給や費用負担]あるいは[民間助成金獲得、会費・寄付金等の調達]によって賄ったり、団体外の企業・人物から[労力提供]や[資材提供]を受けたりしていた。資金調達できず自己負担している団体もあった。

②行政との連携・分担・移管

まず**①**団体・行政が管理運営する範囲(領域や内容)の設定を課題にあげた3団体は、行政との連携や協定締結を通じて[管轄範囲の明確化]を図り、管轄外の事案が発生した際には[行政に処理を依頼]していた。また、**②**行政の不理解により各種申請作業で苦勞していた団体は、[長年のやりとりで理解を獲得]した。一方、**③**行政の人事異動によって関係維持コストがかかる点を2団体があげ、そのひとつは[職員研修をして協力体制を構築]していた。また、**④**設置構造物の将来撤去コストの負担を行政に求められている団体や当該設備を行政に移管した結果、**⑤**整備したものが撤去されてしまったケースもあった。

③法や制度への対応の必要

まず、当該団体の**①**組織様態が施設の管理者要件を満たさないケースがあり、[要件を満たす行政組織を管理者に設定]して対応していた。また、ある団体は敷地形状の変更や樹の伐採等の**②**特定行為をする度に行政への許可申請が必要)なため書類作成に苦心していた。

④他の利用者への対処

①団体とは別の利用者配慮した利用制限があること、管理するエリアに**②**不法投棄があることを課題にあげた団体があった。これらは万人に開かれた公共空間の特質に関わる課題で、両者とも状況の改善に至っていない。

⑤管理運営に関わる専門的知識・ノウハウの欠如

〈管理運営に関わる専門知識・ノウハウ欠如〉を課題とした2団体は、解決に向けた有効な手段を見出せていない。

⑥使用者との関係づくり

利用者との関係づくりを課題にあげた団体では、**①**利用者の活動への主体的参画の促進を図りたいと考え、活動に準備から加わってもらう等[参画させるための工夫]をしている一方、**②**行政を介さない利用者との直接的対話できる関係づくりを望むものできていないと回答があった。

4-3 活動における課題と解決策 (表8)

活動時の課題は13団体(22%)から全18件の回答を得た。そのうち団体独自あるいは行政とともに解決が図られたの

が各5件、解決に至らなかったのが8件となった。

①安全対策

3団体は**①**火気使用の制約があり、その2つは限定的使用や防火対策を通じた[行政への了解の取り付けや支援要請]により使用可能になったが、周辺の民家の多さを理由に使用不可の団体もあった。また、公園内で活動する別の団体から、行政との協定のため、子どもが遊びでつくったものを毎回**②**原状復帰する必要があり、やむなく撤去していると回答があった。耐震・防火補修を未実施の建物を活用する団体は、行政から**③**建築用途による行為の指導があり、従わざるを得ない現状を課題にあげた。

②行政との関係・やりとり

3団体が行政との関係ややりとりを課題にあげた。**①**整備時点と活動時点での行政担当窓口の違いがあり、[状況に適応]してやり取りしている団体に加え、自分たちの活動への**②**行政の不理解に言及した団体が2つあった。行政と協働して活動している団体は**③**行政職員がメンバーとなる団体は活動助成金申請資格をみたまない)ため、[住民独自の団体を立ち上げて助成申請]していた。

③他の利用者や近隣への配慮・対処

沿道で花壇づくりをする団体は、**①**行政から活動への注意があり、それに[支障を来さない活動]をしている。また**②**近隣住民からの苦情を課題とする2団体の一方は[周辺住民への訪問・告知]を行ってイベントを実施しているが、もう一方は賑やかな活動を行政に禁止されていた。

④来訪者への対応

3団体が**①**来訪者のマナー啓発や違法行為を課題にあげた。イベント参加者にマナーを守ってもらいたい団体は[行政職員による支援]を得ている。またイベント開催時や活動成果によって来訪者等の放置車両・違法駐車に悩む2団体は[警察や消防の協力]を得ていた。活動の楽しさのために、**②**遠方からの来訪者への対応に迫られる団体は、内部への悪影響の懸念があるが、やむなく受け入れている。

⑤その他

トイレや電気等の**①**活動の活発化のための設備が不十分)とした団体は善後策を見出せていなかった。また、特殊な事例だが管理する公園内に神社の分社があり、その祭事を実施してきた団体は**②**住民から信仰上の理由から行事に参加できないとの苦情を受け)、[宗教色を少なくした行事]にしつつ、住民の連帯強化や文化伝承に努めていた。

5. 公共空間活用の意義

5-1 調査の概要

3章の実態で把握したように、地域団体は地域課題解決や公共空間の未管理・未活用の状況改善のため、公共空間のハード整備と、その後の管理運営・活用を行っていた。これは公共空間がより魅力的な空間に変化したことを意味しており、市民主体のハード整備を伴う公共空間活用の意義の1つだといえる。さらに、3章では、整備地周辺まで管理運営の範囲が広がっていたことが分かった。

そこで本章では、3章4章の内容の詳細に関するヒアリング調査と現地視察を行った。調査の概要を表9、調査団体を表10に示す。これらの結果を①ハード整備や管理運営の広がり(空間の広がり)、②課題を解決する過程での関係主体の広がり(関係主体の広がり)という視点から整理し、市民主体のハード整備を伴う公共空間活用の意義を把握した(表11)²¹⁾。以下2団体の詳細を示す(図1)。

5-2 内山川ホテルを守る会

内山川ホテルを守る会(以下、守る会)は、河川改修等でホテルがほぼ全滅してしまった内山川のコンクリート構造物に、生物が棲める改善整備(溶岩パネル設置)と植栽を行っている。当初、溶岩パネル設置は河川構造物への改良であるため通水断面の阻害や構造物の安全面での課題があったが、資材メーカーの協力の下で試験施工を行い、溶岩パネルは流されても溶ける性質を持つため、環境配慮に加え河川での危険回避策としても問題ないと確認され、設置可能となった。また、パネル設置や植栽は業者施工では費用が高い点が課題だったが、パネルを貼る作業を地域住民参加イベントにしてコスト削減し、ハード整備を可能とした。守る会では豊橋市市民協働推進基金等、様々な助成を受け、溶岩パネル設置と植栽の箇所を徐々に増やしている。管理運営は地域住民を中心に行い、日常の清掃等は自宅周辺の小さなスケールで主体的に実施している。地域住民には「やらされる」のではなく、「やる」という当事者意識を持ってもらうことが必要との意見が聞かれた。こうした活動の蓄積により維持管理が約1.1kmに渡って実施されている。内山川では川に棲むゲンジボタルだけでなく水路に棲むヘイケボタルも増え、管理運営区間の環境改善の成果も確認できる。以上、守る会の事例では、ハード整備や管理運営の広がり(空間の広がり)と課題解決における関係主体の広がり(関係主体の広がり)が確認できた。

表9 ヒアリング調査の概要

調査対象	調査時期	調査内容
4章でアンケート回答を得た60団体から抽出した9団体	2015年11月～2016年1月	市民主体の公共空間におけるハード整備や整備後の管理運営、活動などの実態および課題の詳細に関するヒアリング調査と現地視察

表10 ヒアリング調査団体リスト

No	団体名	所在地	実施日	人数
3	世田谷区立守山小学校“あったらしいなこんな学校”の会	東京都世田谷区	'15/10/20	1
4	NPO法人プレーパークせたがや	東京都世田谷区	'15/10/20 '15/11/27	1
27	いには野アカガエルの里を守る会	千葉県印西市	'15/12/22	1
31	特定非営利活動法人こどもNPO	愛知県名古屋市	'16/1/8	4
34	てんぱくプレーパークの会	愛知県名古屋市	'16/1/8	1
35	鳴子きずなの会	愛知県名古屋市	'16/1/12	1
90	内山川ホテルを守る会	愛知県豊橋市	'16/1/11	1
94	石巻山・紅の会	愛知県豊橋市	'16/1/10	1
100	特定非営利活動法人 地域福祉活動支援協会 人間大好き	広島県東広島市	'16/1/18	1

表11 空間と関係主体の広がり

No	①	②
3	×	○
4	×	○
27	×	×
31	○	○
34	×	○
35	○	○
90	○	○
94	○	×
100	×	×

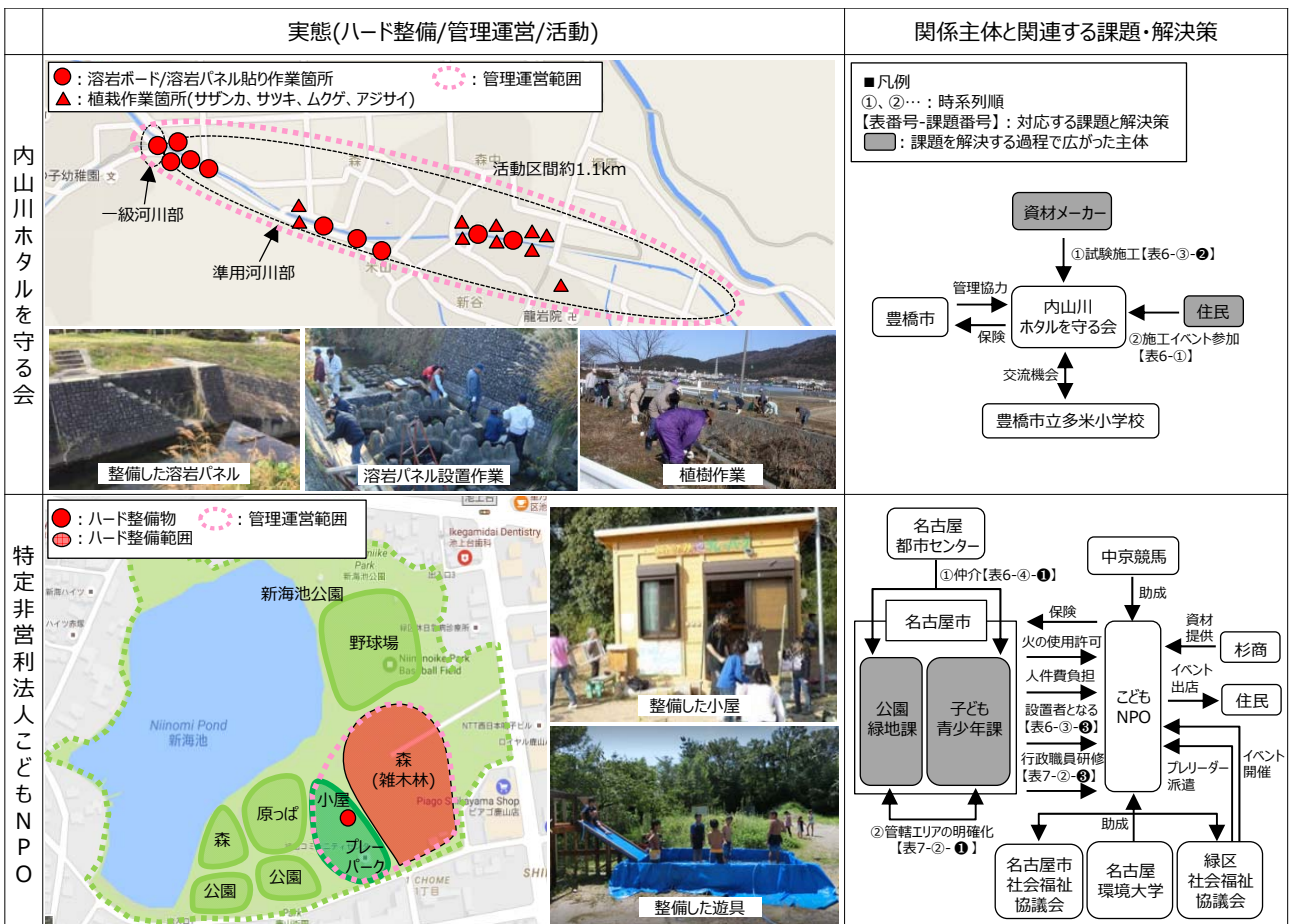


図1 空間と関係主体の広がり(内山川ホテルを守る会、特定非営利法人こどもNPO)

5-3 特定非営利法人子どもNPO

特定非営利活動法人子どもNPO(以下、子どもNPO)は新海池公園内にある、にのみ池プレーパーク(以下、PP)で活動を行う団体である。PP活動において交流拠点(PP小屋)設置への要望が高まったが、当時の行政担当部署は公園内のハード整備に対して理解がなく、許可を得られないという課題が出てきた。これに対して、名古屋都市センター(中間支援組織)が緑政土木局と子ども青少年局の仲介に入ることで、子ども青少年局は子どもの育成事業の1つとしてのPP活動へ理解を示すようになり、4年を経て小屋の設置責任者になることを認めた。PPのエリア内は子ども青少年局が、それ以外は緑政土木課の緑土木事務所が責任を持つというように、責任エリアを線引きして行政内での管轄範囲を明確にした。これを受け、子どもNPOは名古屋都市センターの助成を獲得し、にのみ池PP内の小屋の建設、遊具の設置とPPに隣接する雑木林のハード整備と維持管理を行うに至った。こうした経験から、子どもNPOでは行政職員との連携を課題と捉え、毎年行政職員による5日間の研修を受け入れて協力体制が取れるように努めていた。

6. まとめ

本研究では、市民が主体となって公共空間のハード整備や管理運営を行っている全国的事例を調査・分析した。

その結果、市民主体のハード整備を伴う公共空間活用の実態として、以下のことが明らかとなった。地域団体は地域活性化や観光振興、コミュニティ形成を目的に公共空間の活用に至っていたが、公共空間が荒れて管理運営されていない、または十分活用されていない現状の解決のためにハード整備を実施した団体が一定程度みられた。こうした地域団体の発意により、公共空間に手が加えられ、ハード整備したものやその周辺エリアまで管理運営の範囲が広がっていたことが分かった。公共空間では、外部参加者を募るイベント開催等、公共空間の活用がなされ、また公共性の担保を意識した活用が行われていた。こうした地域団体によるまちづくり活動によって、公共空間が日常的に管理運営されるようになるだけでなく、利活用がなされている実態が明らかとなり、市民主体のハード整備をともなう公共空間活用の意義の1つだといえる。

また、市民主体のハード整備を伴う公共空間活用の課題と解決策として、以下が明らかとなった。まず、「資金・設備・資材・人材等の不足」は、ハード整備、管理運営、活動の全局面で数多くの団体が指摘しており、市民が主体となって公共空間を活用する際の最大の課題の一つであり、行政・民間の様々な資源を駆使してその解決にあたっていたことが分かる。また「安全対策」もハード整備段階と活動時の課題となっており、公共空間の整備・管理活用を図る上で不可欠な視点といえる。さらに、ハード整備段階に顕著だが、公物管理法等の「法制度への対応」も非常に多くの団体が課題にあげ、各種許可申請手続き等に苦しんでいた。また、行政管理下のものを市民管理にすることに伴い、

互いの「管轄範囲の明確化」も課題にあった。「地権者との調整や近隣住民への対応」等は、団体の活動の公共性を担保する上で考慮しなければならない課題だといえよう。

さらに、市民主体のハード整備を伴う公共空間活用の意義として、以下が明らかとなった。地域団体のハード整備の実施は、次なるハード整備や管理運営エリアの広がりへの契機となることが分かった。また公共空間特有の課題解決にあたり、地域住民や行政、企業等の主体との関係構築が求められ、関係主体が広がることが確認された。特に住民との関係では、地域団体は住民に対し行政のようなサービスを提供するのではなく、地域住民を巻き込んで当事者にするので、活動推進に向けたより積極的な関わりを得られる。課題解決の過程における苦労がハード整備を地域に根付かせ、更なる主体の巻き込みや拠点の増加といった活動の広がりにも寄与する。このような広がりが、市民主体のハード整備を伴う公共空間活用の意義の1つだと言える。

【謝辞】本研究は科学研究費補助金(基盤C:課題番号24560738)の交付を受けた。

【補注・参考文献】

- 1) 国土交通省都市・地域整備局まちづくり推進課「住民参加型まちづくりに対する支援策について(住民参加型まちづくりファンド支援業務を通じて)」、区画整理 Vol. 49, pp. 22-25, 2006年2月
- 2) 卯月盛夫「市民まちづくり活動資金の支援制度をめぐって」p17
- 3) 前掲書1) p17
- 4) 肥山達也「市民による新たな公共的施設の整備—ヨコハマ市民まち普請事業」, Journal of Architecture and Building Science・建築雑誌, Vol. 126, No. 1619, pp. 51, 2011年6月 肥山(これら本制度の特徴の1つとして「助成金の助成率を設定しない代わりに、市民に整備に要する費用、整備における労力、または整備した施設の維持管理の負担等を求めている」点を挙げ、ハード整備のコスト削減や整備後の管理運営に地域が関わることを想定した制度であることがわかる。
- 5) 本研究でいうハード整備とは、ハード施設(建築物、道路、看板や植栽・花壇等も含む)の新設・改修やグラウンド等の土地の整地を意味する。
- 6) 本研究でいう管理運営とは、清掃活動やハード施設の点検・修理等の管理行為および利用ルールの設定・運用や活用の検計等の運営行為を意味する。
- 7) 本研究でいう活動とは、イベントの開催や情報発信等に加え、管理運営も含めた団体の活動全般を意味する。
- 8) 根来千秋, 渡辺達三(1987)「児童公園等の管理における地域住民の参加・協力に関する考察」, 日本都市計画学会学術研究論文集, No.22, pp.271-276
- 9) 岩村高治, 横根真(2001)「神戸市における地域住民による公園管理の実態とその展望」, ランドスケープ研究, 64(5), pp.671-674
- 10) 岩村高治, 横根真(2002)「公園計画策定時における住民参加とその後の公園管理運営活動に与える影響」, ランドスケープ研究, 65(5), pp.735-738
- 11) 浦山益郎, 相羽芳樹, 松浦健治郎(2007)「地域型NPOが河川管理者および流域住民と連携する継続的な河川の維持管理活動に関する研究—愛知県豊橋市の朝倉川育水フォーラムの場合」, 都市計画論文集, No.42(3), pp.829-834
- 12) 篠田尚紀, 仲村明代, 伊藤香織(2007)「住民主体の公園管理活動がもたらす効果—板橋区における公園里親制度の事例から」, 日本建築学会学術講演梗概集, F-1, pp.669-670
- 13) 民都機構が実施する「住民参加型まちづくりファンド支援業務」は、地方公共団体等が実施すべき事業を除き、まちづくりに資する幅広いハード整備事業を対象としていることが確認できた。
- 14) 民都機構ホームページ 住民参加型まちづくりファンド支援業務「制度の特徴」<http://www.minto.or.jp/products/fund.html>
- 15) 前掲14)
- 16) 篠原修・北原理雄・加藤原他著「公共空間の活用と賑わいまちづくり」, 2007年5月, 学芸出版社
- 17) 2005~2014年度の採択ファンドは116ファンドであるが、ファンドの廃止等により調査が実施できなかった4団体を除き調査対象は112ファンドとなっている。また調査対象期間は、ファンドからの助成が決定してからハード整備を計画・実施し活動を行うまでに一定期間が必要となるため、2014年度までとした。
- 18) 項目の詳細は、「表5 公共空間活用の実態(集計結果)」を参照。
- 19) 実態については、各団体からのアンケート回答に加え団体から提供された資料、団体ホームページ等から情報の補足を行った。
- 20) 例えば、No.36は「ハード整備を行った広場の貸借面薄は1500坪だが森林公園6万坪全域を管理する気持ちで活動している」と回答しており、広場以外の管理やボランティアによる森林公園全域の下草刈作業の支援を行っている。
- 21) 空間の広がりや違いは、地域団体の活動フィールドの範囲が明確でないとき、空間の広がりがあると推測される。また②では、課題解決において行政、企業、地域住民と協力している場合、関係主体の広がりが起こっていた。