公共施設複合化計画を核としたまちづくりプロセスの検討

A STUDY ON PROCESS OF COMMUNITY DESIGN BASED ON COMPLEX OF PUBLIC FACILITIES PLANNING

小篠隆生 — *1 小林英嗣 — *2
川原田由香 — *3 倉知 徹 — *3
佐藤孝之 — *3 平井友介 — *3

Takao OZASA — *1 Hidetsugu KOBAYASHI — *2
Yuka KAWARADA — *3 Toru KURACHI — *3
Takayuki SATO — *3 Yusuke HIRAI — *3

キーワード：
公共施設, 複合化, まちづくり, 小学校, エコミュージアム

Keywords:
Public facility, Complex, Community design, Elementary school, Eco-museum

We consider the role which the public facilities planning plays improvement of regional environment and the possibility of the mechanism of community design based on planning of elementary school and public facilities at Yobetsu district in Hokkaido. The result is follows. 1) When public facilities are combined, the frame can be made which the problem and the target of community design can solve. 2) The process where the activity of community design is induced can be offered by invoking the feature of the space composition and the concept of the eco-museum. 3) Through the regional information is accumulated in the process of the excavation and the revaluation of the resource, the organization is founded which can be brewed common recognition, and do the decision making easily.

1. はじめに

地域社会が成熟化のステップへと移行しつつある現在、身の回りの生活環境には従来の都市計画では扱いきることのできない幅広い問題が存在している。コミュニティや地域の教育、医療福祉、自然環境に関する問題をその分野単独で取り組むのではなく、地域の物的環境整備と合わせた手法を用いて横断的かつ総合的に取り組む必要がある。

また、個性的で多様な地域を形成するための地方分権化や、経済成長時に有効であった行政主導の都市基盤整備から官民協働・住民主導の生活環境整備へと地域形成の主体が変化している。こうした社会状況が根本的に変容する中、地域の固有性の存続と生活環境の再生のためのまちづくりの手法が求められる。そのためには①環境再編の新たな枠組みと②環境実現化を担保する再編の目標、主体、プロセスを明らかにしてゆくことが必要である。

2. 研究の目的

総合的まちづくりを行う契機の乏しい地方の市町村において、公共施設整備を契機とした環境再編のまちづくりの効果とその仕組みを考察することは地方分権化の中での意味は大きいと考えられる。本論は、北海道積丹町余別地区での小学校を核とした公共施設の複合化計画^{*1}を契機としたまちづくりの取り組みを取り上げ、公共施設複合化計画がまちづくりの仕組みに及ぼす効果と、まちづくりのプロセスの中でその必要条件がどのように形成され、それらが自立したまちづくりのきっかけになりうる可能性を考察する。

3. 対象地の概要

積丹町余別地区は北海道後志支庁北端で、札幌から約 100 km の距離に位置する漁村集落群である。余別地区(町立余別小学校(児童数 15 人、以下小学校)校区: 神岬町、西河町、余別町、来岸町)の人口は 401 人、178 世帯である(H13.2 現在)。主な産業は漁業であり、漁協への加盟世帯が 50 世帯である。かつては鯵漁の本場として大正時代の末頃まで繁栄が続いた(人口約 3,000 人)が、その後鯵漁が不振になり、人口も減少し超高齢化(約 45%)、過疎化が進行している。また磯場の多い海岸の内湾に面し、海岸から急峻に切り立つ斜面にあるため、それぞれの集落の生活・生産圏は相対的に都市から独立し、集落ごとに漁港を持つ形態をとっている。S31 の町村合併により積丹町となるまでは積丹郡余別村の役場所在地であった。^{1),2)}

4. 地域社会を取り巻く現状と課題・目標

小学校を核とする公共施設の複合化計画を前提とした場合、現在地域の抱える課題や目標は、以下のように整理できる。

- 1) 社会環境: 概要で触れたように過疎化・少子化・高齢化が進んでいる。地区全体を挙げて行う運動会、神威神社祭りなどがあるが、昔ほどコミュニティ意識の醸成や世代間交流を支えるものとしては機能していない。地域の豊かな自然・文化・歴史資源に対する認識は低い。また、行政上の問題として、町財政の緊縮、町村合併が想定され、合併後の地区の相対的な地位の低下による生活環境整備の遅延化が予想される。
- 2) 物的環境: 地域の自然・文化・歴史資源に対する低認識により活用は進んでいない。地域を取り巻く河川・森林・山・海などの自

*1 北海道大学大学院工学研究科 助手・博士(工学)
(〒060-8628 札幌市北区北13条西8丁目)

*2 北海道大学大学院工学研究科 教授・工博

*3 北海道大学大学院工学研究科修士課程

*1 Research Associate, Hokkaido University, Dr. Eng.

*2 Prof., University of Hokkaido, Dr. Eng.

*3 Graduate School, Hokkaido University

然環境の活用も低い。小学校校舎は S34.6 建設。3 学級複式の全校生徒は、15 人の小規模校である。地域集会施設生活館(以下コミュニティセンター)は S45.11 建設。年間利用回数は、218 回利用総人数 2916 人 (H12 年度) であり、自治会、婦人会、各種愛好会活動に利用されている。診療所(以下診療所)は S39.11 建設。常勤の医師、看護婦がおり、日平均患者数は、12.1 人 (H12) で地域の高齢者医療を担っている。児童公園は S49 年建設。遊具の老朽化が進み、利用頻度は少ない。

3) 小学校教育環境：過疎小規模校としての教育の在り方が模索されており、H14 年度から始まる「総合的な学習」の時間に合わせて、地域の自然、歴史、産業(漁業など)と結びついた取り組みを促進させる必要がある。またコミュニティの拠点として「地域に開かれた学校」としての小学校の役割の変化が求められており、学校側もその認識はあるが変化の機会がない。

前述の公共施設複合化計画の検討組織である余別小学校研究推進委員会によって、地域住民、学校関係者、行政機関関係者を交えた

図1 検討組織のフロー

ワークショップやヒアリングが行われ(図1)、それらより抽出された地域の課題、目標は図2のように「地域全体の公共施設の複合化」「地域の教育力の向上」「地域資源の継承」「自然環境の保全・活用」「生活福祉環境の向上」「コミュニティの継承」の6点に集約される。

5. 余別地区のまちづくり資源とまちづくりの方針

次に建築の複合化の可能性と必要性の検討は、合意形成のプロセスを展開していくときのまちづくり資源を地域活動・人的資源・物的資源の視点から整理することによって、まちづくりの方針を明らかにすることが出来た。

1) 地域活動

余別地区には、餅つき、カルタ大会、神威神社祭り、運動会、学芸会、キャンプなど地区内の各活動主体が密接に関わりを持つ地域内活動が、小学校を中心に存在する。しかし現在は、それら活動の意味が曖昧化しつつある。

2) 人的資源

図2 地域の課題・目標

図3 施設分布とまちづくり資源

図4 まちづくり方針

人的資源とは、まちづくり活動を担う人をいう。余別地区に存在する人的資源は、小学校校長、教頭、PTA 会員、自治会・婦人会・青年会・長寿会の会員、町役場の行政職員、漁協組合員、余別地区に愛着を持つ地区内外の人、地場産業に従事する人などが考えられる。これらの人は今後地域活動の担い手になりうる人々である。しかしまちづくりプロセスの中で、まちづくりにおけるイニシアチブをとる人材の位置づけがなく役割が明確化されていない。また、人的資源の有する正当な価値が認識されていない。

3) 物的資源

余別地区内に、自然資源(余別川・余別新川・日本海・余別岳)、文化資源(双源寺・三十三観音・教照寺・公共施設)、産業資源(漁港・観光施設)などが存在する。また、余別地区近隣で考えると、岬の湯しゃこたん、神威岬、神威神社などといった地域資源がある。しかしこれらの資源は、地区内の住民に地区の財産としてまちづくりの価値を持つモノとして認識されていない。

上述の地域の課題・目標、地域資源との関係の中で、研究推進委員会はまちづくりの方針を以下のように整理した(図3,4)。

- ① 小学校を核としてコミュニティセンター・道立診療所、児童公園を複合化し、地域活動を支えるまちの中心をつくる。
- ② その公共施設群に対して、まちの歴史、人と人とのふれあい、自然をつなぐように他の施設との連携、屋外環境整備を行う。
- ③ 整備された施設を核として地域内のネットワークを図る。
- ④ 施設の運営を行う人的組織を構築する。

6. まちづくりに対する公共施設複合化計画の効果

地域の目標を実現してゆくために、余別のケースでは、小学校を核とした公共施設の複合化計画がきっかけになった。小学校との関わりを日常的に持つ地域であり、小学校行事に対して地域の支援が大きい、地域を考えるきっかけとして最適であったといえる。地域に影響があり、イメージしやすい施設は、複合化計画を考えていく場合においてもそこでの活動をイメージしやすい。そのような影響力のある公共施設における人々の活動プログラムの想定を行いそれらがどのような関係にあるかを整理したものが図5である。

図5 公共施設複合化計画の拡がり

小学校の教育プログラム、地域住民の活動プログラム、施設運営のプログラムをそれぞれ整理し、その関係性を考察すると、小学校やその他の公共施設は密接な関係を持ちながら地域の生活に関わっていることがわかる。同様に、その活動プログラムのフィールドは屋外環境にまで関係性を持ち、必然的に屋外環境をどう関連付けながら整備するかという計画目標がつけられる。このように、公共施設複合化計画は、関わる地域住民の活動プログラムが建築だけでなく、屋外環境にも関連をもつことによって、地域全体の環境再編という視点を計画に参画する主体が共有するきっかけを生む。これは、地域住民の参加を促し、行政の指導のもとにまちづくりの課題・目標を解決しながら、地域全体の環境再編プログラムをつくるというまちづくりに対する新たな役割と可能性を持っていると考えられる。

7. まちづくりプロセスにおける仕組みの形成

次に、公共施設の複合化計画における合意形成プロセスの分析し、その中でまちづくりの契機として必要な要素がどのように形成されていったかを分析する。小学校を地域に核として整備し、公共施設の複合化計画を立案する段階で組織されたのは、前述の余別小学校研究推進委員会(以下、委員会)である。計画検討のための行政関係機関、学校関係者、地域住民、大学研究室の横断的組織であったが、その4者の関係とそれぞれで新たに組織されたり、影響を及ぼしたり、展開した関係性を整理する(図6)。余別地区は、委員会を母体として活動を展開してゆく活動発展段階に現在入り始めている。現在まで段階と今後の可能性を含めて整理を行った。

7-1 主体形成段階

委員会がスタートした段階では、行政、学校、地域住民各主体は、個別に要望を述べている程度であり、主体ごとの利害関係の枠の中に留まっていた。大学研究室は、全主体を含めたワークショップを開催し、主体毎のヒアリングを実施し、まとめることで、主体相互の目標・イメージの共有化を支援した。

7-2 合意形成段階

委員会とは別に行政内部に横断的組織(余別地域づくり検討委員会)が組織され、関係各課の調整と学校、地域住民との調整を行い、

図6 公共施設複合化計画合意形成プロセスとまちづくりの契機

施設だけではなく、屋外環境も含めた地域全体の構想という視点を持ちながら、複合化の計画的意義を各主体に浸透させ、イメージの具体化に誘導していった。また、学校や地域住民からの意見として既存木造体育館の保存活用の要求が出たが、検討委員会の中核として動いた教育委員会と建設課が、縦割りの壁を払い庁内調整をはかりながらコミュニティセンターとして再利用するという計画をつくりあげていった。一方、学校は自主的に先進事例調査を行い、イメージを具体化しながら、委員会活動を「学校だより」に掲載し、地域住民全戸に配布することで、住民の意識のまとめ役となって機能した。その過程を経て、学校、自治会、婦人会、老人会対話が繰り返され、小学校だけではなく複合施設の利用・活動イメージの共有化も図られた。

7-3 活動発展段階

大学研究室は、地域環境全体の整備プログラムづくりのために、エコミュージアム構想を提示し、誘導、支援を図った。エコミュージアム^{注2}は、地域の自然、文化遺産を生活している人々の活動に委ねながら保存、育成、展示することを通じて、その地域社会の発展に寄与することを目指すものである。

学校は、エコミュージアムに構想に連携して、教育活動の展開を構想し、コミュニティ・スクールという学校+地域+子どもを一体として考えるという発想を持った。

7-4 建築との結びつき

現在小学校施設とコミュニティセンターの複合化計画が進行するなかで、2つの機能をつなぐ部分である空間を舞台としたまちづくり資源の展示計画の検討が行われている。小学校、行政が大学研

究室の支援を受けながら、地域に対してインタビューを行い、まちづくり資源の発掘と再評価を行っている。合意形成段階に組織された学校、地域の組織が深化し、コミュニティ・スクール運営委員会となり、大学研究室、行政の支援を受けながら、地域資源を再評価し、展示計画策定に参加することで、エコミュージアムの形成プロセスを通じて、地域に定着するまちづくり活動推進母体としてコミュニティの新たな核になりつつある。

7-5 自立的まちづくりの仕組み

主体形成段階から合意形成段階を経て活動発展段階に至る過程の中で、行政関係機関、学校、地域住民は相互の関係をつくりながら、その段階で発生する課題を解決していった。その中で、活動発展段階ではコミュニティ・スクール運営委員会、実行部隊の組織といった新しい組織が新しい役割を見出しながら自立的な意思決定を行っていった。さらに活動は、建築との結びつきを持ちながら、地域への定着の可能性をもつ。このように、各段階における施設計画や運営計画に参加することで、コミュニティ組織の役割や主体同士の関係性が変化し、地域のコミュニティ全体の質を変化させることができることは、自立的まちづくりへの可能性として考えることができる。

8. まとめ

以上のような実践と分析を通じて、公共施設複合化が地域環境再編に果たす役割と自立したまちづくりに向けたしくみは以下のようにまとめられる。

- ① 公共施設複合化計画は、関わる地域住民の活動プログラムが建築だけでなく、屋外環境にも関連をもつことによって、地域全体の環境再編という視点を計画に参画する主体が共有するきっかけをつくり、地域全体の環境再編プログラムをつくっていくというまちづくりのプロセスに対する新たな役割と可能性を持つ。
- ② まちづくりプロセスの各段階による分析により、各々の主体がコミュニティの中で新しい役割を見出し、組織化が起こることによって、コミュニティ全体の関係が活性化され、地域の活性化と地域のコミュニティの質を変化させることが、地域の力となり自立的まちづくりプロセスへの可能性として考えられる。

今後は、現在立ち上がりつつある人的組織の活動をサポートし、まちづくり情報の蓄積と計画推進を図ってゆくことが必要である。

注：

- 1)平成13年度、文部科学省「コミュニティの拠点としての学校施設整備に関するパイロット・モデル研究委嘱事業」によって計画立案された。
- 2)1960年代のフランスで生まれた概念^{3),4)}で、過疎化、産業の停滞に悩む農山漁村の地域振興策として登場し展開されてきた。

参考文献

- 1)積丹町町政要覧, 2001
- 2)積丹町教育委員会:「コミュニティの拠点としての学校施設整備に関するパイロット・モデル研究報告書」, 2002.3
- 3)大原一興:「エコミュージアムへの旅」, 鹿島出版会, 1999.12
- 4)小松光一:「エコミュージアム21世紀の地域おこし」, 家の光協会, 1999.11

[2002年4月19日原稿受理 2002年7月23日採用決定]