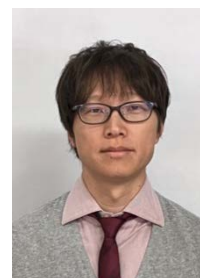


遊休公共施設の利活用に向けた検討と そのプロセスについて



白川町 服部健人

第一章 岐阜県白川町における遊休公共施設の活用について

第一節 白川町の概要

私が住む岐阜県加茂郡白川町は、四方を山林に囲まれた岐阜県でも日本で見てもほぼ中心の町であり、その山林から生み出される東濃檜は良質な建築材料として流通し、昔から美濃白川茶の生産地として茶業が盛んである。人口は戦後のピーク時から減少が続き、住民は約 7300 人（2023 年）で、全域が過疎地域に指定されている。

温暖化により夏が暑くなり、冬は引き続き寒い山間地という決して生活が便利な土地柄ではない一方で、その不便さを織り込み、生活の知恵や、人との関わりの中で人生を豊かにしようと思う移住者が増えている事は現代の過疎地域にとって非常にありがたいことである。

第二節 遊休公共施設が持つ課題

まず、この論文における「遊休公共施設」とは、「公共用に建設・整備された施設のうち、その用途を終え、その後の活用の目処が立っていないもの」または、「建設・整備をしたものの活用方法が限定的で使用頻度が低いもの」と定義する。

遊休公共施設の利活用については、学校施設をはじめとして、庁舎施設、道の駅など、さまざまな施設が全国で長寿命化や新たな利活用に向けた多様な取組が行われており、地域コミュニティの再生や、高齢者施設への転換、おもちゃ美術館¹など、地域から必要とされる施設として生まれ変わった事例があり一定の効果をあげているが、同じことを行って同じ成果があげる事は難しい。

また、全国的な少子高齢化及び都市部への人口流出により、本町においても人口減による税収減は免れることはできず、公共施設に対するランニングコストにかけられる費用はますます厳しくなると予想される。

この論文では、それらの取組を白川町で行う場合にどのような地域課題の解決につながるのか。また、これから遊休施設となりうる施設について研究し、耐震補強など「残すた

¹ 郷土の自然や文化と遊びが融合した交流型ミュージアムで、各地から要望によって設立計画が進められ、公民問わず様々な組織が設立・運営されている（おもちゃ美術館ウェブサイト <https://art-play.or.jp/area/>）

めの」ハード面の長寿命化ではなく、ソフト面とセットでの検討による「使われ続けるため」にどのような長寿命化が必要となるのか、また公共施設の利活用を利用者目線で主体的に関わってもらうための手法はどのようなものが有効的であるかを考える。

第二章 遊休公共施設の発生と、その後の利活用

第一節 遊休公共施設の発生と国の方針について

公共施設は、全国に約 50 万施設があると言われ、その多くは 1960 年～1980 年頃に建設のラッシュを迎えたと言われている。（天神良久 2020）

また、鉄筋コンクリート製の公共建築物の耐用年数は学校施設で 47 年、事務所等施設で 50 年とされている（1950 年大蔵省令第 15 号 減価償却資産の耐用年数に関する省令. 18）ため、前述の多くの公共施設は 2010 年～2030 年にかけて建て替えや大規模改修を行う周期にあると言える。

多くの市町村では、公共施設維持管理計画といった計画を策定し、公共性・利用度が高い施設については計画的な改修計画によって建て替えや大規模な改修が行われることが多い。一方、利用頻度が低い施設については、機能の統合などによって管理計画の中で用途が廃止されることまでは考えられているが、多くの場合用途廃止後もしくは廃止の期限近くにその後の利活用について検討される。ただし、具体的な利活用がすぐに決まる事は少なく、本町においても廃校となった校舎など、使用は可能ではあるが一般開放はしていない施設や、ランニングコストや除却費用を踏まえて単純に放置されたままになった施設があるため、他の市町村においても同様に増加傾向にあると筆者は考えている。後述するが全国的にはデータが取得できる学校施設だけでも年間 300～400 校が統廃合により遊休化するとされ、その他の公共施設を加えると目に見える形で遊休公共施設は増加の一途を辿ることとなる。

国土交通省においても「ライフサイクルの延長のための対策という狭義の長寿命化の取組に留まらず、更新を含め、将来にわたって必要なインフラの機能を発揮し続けるための取組を実行する」（2014 年 5 月 21 日 国土交通省インフラ長寿命化基本計画（行動計画. 1））とあり、国としても耐用年数を超える使用を見越して、一時しのぎ的な維持管理方法ではなく、必要な改修工事には一時的に多額の費用がかかることがあっても、長寿命化を含む大規模改修などによって長期的な視野を持ち取り組む必要性を説いている。

第二節 遊休公共施設の利活用について廃校舎の利活用の現状から読み解く

教育施設に当たっては 2008 年 6 月に「地震防災対策特別措置法の一部を改正する法律」が施行されたことにより、その多くが耐震補強工事を実施し、文部科学省が公表する資料（2023 年 8 月 8 日公表 公立学校施設の耐震改修状況フォローアップ調査の結果 p1）によると、2024 年時点で 99.7%が耐震化工事を完了しているが、同省発表の「2021 年度 公立小中学校等における廃校施設及び余裕教室の活用状況について」によると、

2017 年度から 2019 年度の 3 年間に 999 校が閉校となっており、今後も年間 300～400 校程度の廃校が見込まれるとされる。

同省では「～未来につなごう～「みんなの廃校」プロジェクト」と銘打ち、廃校舎の利活用事例を公表するなど、その後の利活用についても積極的な活用を促している。

前述の資料「活用状況について」によると現存する廃校舎のうち 74%は社会体育施設・社会教育施設・企業や法人の施設として新たに利活用されているが、未利用のうち 19%については活用の用途が決まっていないとされ、その理由としては「地元から活用の要望がない」「老朽化しているため」が主な理由である。

遊休施設、遊休土地の活用に関して言えば、本町にはバブル期に建設したゴルフ場と温水プールを併設したスポーツ施設があったが、2013 年に利用者減少を理由に閉鎖し、借地であったゴルフ場の土地は地主に返還し、町有地の一部には高齢者介護施設が建設された。



町有地利用状況

その後、その他の未利用の町有地については、跡地利活用のためプロポーザルが実施されたが、具体性に欠ける提案のため実施されることは無く、結局跡地の利用は定まらないままとなっている。また、温水プールや温泉施設、レストランを併設した延床面積 1600 m²の鉄骨 2 階建の本館についてもその後利用したいという声は無く、こちらも利用されないまま存在している。

教育施設を例に挙げると、統廃合により廃校となった学校施設が 2 棟あり、グラウンドや体育館についてはスポーツでの利用があるため社会体育施設としての利用は可能であったが、廃校舎の利用については地元からの活用の要望もなく、町外から活用したいという声も聞かれない。これは遊休公共施設が活用されない理由として、前述のアンケート結果にあるように地元から「活用して欲しい」「活用したい」という要望がない、または「老朽化を直してまで使うつもりがない」「投資効果が薄い」という部分と結びつける事ができると筆者は考える。

第一章でも触れたが、全国的には遊休公共施設を有効的に活用している事例は多くあり、参考にしたいという行政側の想いはあるにせよ、やはり施設を抱える地域の課題と結びつけることができなければ、新たな課題につながるため、十分に検討を行う必要があると言える。

逆説的に遊休公共施設については「現状のままで良いので活用させて欲しい」という管理者を見つけることで有効な利活用が進むという意見も一理あると筆者は考える。

第三章 利活用・長寿命化に向けた合意形成プロセスの研究

遊休公共施設の利活用及び長寿命化については、利用者が何を望んでいるのか、どのような活用をしたいのか、管理者が建物をどのように利用したいのかといった、複数の利害関係者が、それぞれの立場から主体的に関わり、利活用や長寿命化に向けて取り組み、長く残る施設ではなく、長く愛される施設となる必要がある。

以下に、住民が大規模改修・施設建設・施設の存続のために住民が主体的に関わった事例を提示し、その成果を研究したい。

第一節 清瀬けやきホール（東京都）

市民ホールの耐震補強と用途変更の実施

東京都の北部にある清瀬市では、2008年に建設から34年が経過した市民会館の再整備を検討するため庁舎内プロジェクトチームを立ち上げ、市民アンケートの実施を経た後、市民と有識者を構成員に含めた再整備検討委員会を設置した。委員会の意見を取り入れ、翌年度プロポーザルによって業者を選定し、市民会館の再整備を行なった。

「らしさ」を取り入れた意匠変更、耐震補強、バリアフリーに配慮した設計の他、部屋割りを大胆に見直し、子育て支援室と図書館を設置するなど、子育て世帯に配慮した部屋のほか、小ホールを設置するなど、利用者の声を反映させた内容とした。

改修費は約15億円であったが、同規模の施設を再建築した場合は25億円と試算され、費用の圧縮効果は10億円と、約4割の削減に成功し、長寿命化により改修後50年使用できる施設を目指した。

当該施設がもし、大規模改修をせず公共施設の維持管理計画にそった長寿命化・耐震補強工事であった場合、建設コストは削減できたかもしれないが、見た目は建設当時のままで、施設の延命に留まり利用者は固定化されたままとなっていた可能性が高い。

この改修では、形式的な委員会ではなく、検討委員会の声をプロポーザルに反映した結果、地域が望んでいた図書館と子育て支援室の同時設置や環境への配慮、思い切った意匠変更により市のイメージアップにもつながった事例である。



清瀬けやきホール

写真上：改修前

写真下：改修後

引用：青木茂建築工房

第二節 伊万里市民図書館（佐賀県）

伊万里市の図書館は1995年の建築であり、耐震化や長寿命化の対象ではないが、遊休化させないために市民が積極的に運営に関わった事例として取り上げられる。

2004 年に文部科学省が実施した「地域資源を活用したボランティア活動の推進方策等に関する調査研究」によると伊万里市の図書館への市民参加の歴史は古く、1986 年から「図書館づくりを進める会」が発足し、子育て世帯を中心に新しい図書館づくりのために活動をしていた。

会員は自主的に全国各地の図書館を見て回り、図書館のあり方などを研究し、その活動が市長を動かし「図書館づくり伊万里塾」という図書館づくりに特化した話し合いの場が作られ、大学教授や学校長、遠方の図書館長などを招きながら合計 8 回の塾が行われた。

そこから立ち上がった図書館フレンズいまり²

の会員は、350 名（2021 年）を数え、読み聞かせや花植えなどのボランティア活動を行いながら読書の大切さをどのように広めていくかを検討し、協力と提言を旗印に図書館とともに歩みを進めてきた。

この事例では、当団体は、図書館建設前の構想段階から市民が関わり、建設後も多くの会員が施設を守るために多くの活動をしている点が大きな成果であり、2023 年に「図書館を生み育てる」という活動で、マニフェスト大賞の成果賞・優秀賞を受賞している。

伊万里市民図書館には、誰のための図書館であるか、何のための図書館であるかという理念があり、すべての職員がこれを達成するために切磋琢磨しているが、図書館という一つの公共施設に対して、住民がこれほどまでに自分ごととして関わりたいと思わせたものは何であるかという、行政・図書館側が住民との対話の場を設け、相当に開かれた場が存在していたからであろう。



図書館フレンズ伊万里 活動の様子

写真：伊万里市

第三節 那覇市民会館（沖縄県）

那覇市民会館はアメリカ統治下の 1970 年に開館し、約 1,700 人を収容可能な大ホールを有し、演劇や舞踊などの文化行事に多く活用されてきていた。

建築から耐用年数の 50 年が経過しようとする 2016 年、市民会館を新設する計画が立ち上がったため、既存の市民会館を今後どのように活用するかが課題となった。そこで意見の集約方法に「沖縄式地域円卓会議」が用いられた。この手法は、同じ課題を持つステークホルダーが同じ場所にその課題を持ち寄り、参加者とともに課題を共有するというものである。

² 1995 年に発足した伊万里市民図書館を守り育てることを目指す友の会で、〈協力と提言〉を旗印に図書館のパートナーとして活動を展開している。

2016年5月に開催された「那覇市民会館のこれからを考える地域円卓会議」では、市議会議員が論点の提供者となり、建物の価値を認めるものの、新しい市民会館の建設予定がある以上、現在の建物の存続について早めに情報を共有する必要があると述べた。

市役所の関係部署などからは、老朽度診断結果が著しく低い点、跡地の利活用の予定は無いという点、建物自体は沖縄の材料で建てられ、当時の文化を継承するには良い建物であるという点など事実の提供がされた。

提案として、アニメとコラボをしたことで存続することができた施設の事例や、自主財源が確保できる仕組みが必要であるという意見が出された。

最終的に、より多くの専門家を招いた議論の場の確保、価値の発信、収益を生み出すような一体的な開発を考える必要があるという提案でまとまることとなった。

その後、しばらくの閉館の期間を経て、周辺の中央公民館及び図書館の老朽化に伴う解体工事と共に、市民会館は取り壊しが決定し、跡地に新たな複合施設が建設されることとなっている。

なお、この建設に当たっては、新型コロナウイルス感染症による制限等により、市民参加の会議の実施が困難であったため、パブリックコメントによる意見徴収を行い、実施計画を策定している。

前述の清瀬市は、行政が主体となって検討組織を立ち上げて進めていく事例で、伊万里市は図書館と図書館に関心がある団体との協働による運営が事例である。本件については、行政・施設管理者・利用者・周辺住民など、多くの利害関係者が関わり、それぞれの立場が抱えた課題を共有した上で、討論をするというスタイルであった。結果的に円卓会議での提案は受け入れられず、市民会館を引き続き活用するという提案には導く事はできなかったが、課題を早期に住民と共有するというのが、その時点での施設の課題と向き合い、自分ごととして主体的に関わったことで、その後続く新しい施設の建設に関心を持つ住民を育成する事に繋がったと考えられる。



参考：沖縄式地域円卓会議資料より

第四章 本町における遊休公共施設の利活用と長寿命化に向けた検討

第一節 施設の利活用と長寿命化に住民が主体的に関わることができる施設の検討

本町を例にした場合、第二章で例を挙げた小学校の跡地や、旧温泉施設跡地、その温泉の源泉を引き継ぐ形で新たに道の駅に併設された温泉施設が主な遊休公共施設である。

まず、学校施設については、利用可能部分については社会体育施設としてすでに利用がなされ、校舎については維持管理コストの問題から民間での利用にはハードルが高いものとなっている。前述の「みんなの学校利活用プロジェクト」による全国的な校舎利活用の事例を参考とすると、行政が主体もしくは出資者となる外部団体の管理によるコミュニテ

ィ施設の設置や、民間の事例では愛知県名古屋市にある「なごのキャンパス³」のように多数の事業者がサテライトオフィスを構えるなどの恒常的収入が見込める施設とならない限り難しいと言える。

また、サテライトオフィスについては、総務省が行なった調査（「平成 29 年度「サテライトオフィス」設置に係る民間企業等のニーズ調査」）によると、65%がアクセスの良さを重視する傾向にあり、岐阜市や名古屋市といった主要都市から車で 90 分という距離と、場所によってはさらに 30 分必要であることなどが、本町のサテライトオフィス利用を遠ざける要因でもありと考えられ、校舎以外の遊休公共施設についても同様なことが言えると考えられる。

旧温泉施設については、規模の大きさ、施設の老朽化を踏まえると校舎以上に利活用が難しい施設であり、取り壊しを進めるべきであると筆者は考える。

また、道の駅に併設された温泉施設跡地については、建築から 10 年ほどと建物としての施設の老朽化はそれほど目立っていないが、温泉に付随する機械設備については経年劣化により使用は不可能である。では、残された建物をどのように利用するかという点については、まずは、施設を管理する道の駅側が「活用したい」という強い気持ちがあるのか整理する必要があると言える。その上で、道の駅が「誰のために」「何のために」施設を利用または改修整備したいのかを地域課題と結びつけて検討を行うのが良いと筆者は考える。しかし、日常的な利用者が少ない観光施設については、利用者が主体的に施設の利活用計画に関わるという事は難しいと考える。

最後に、本町にある白川町町民会館は、2023 年時点において建築から 37 年が経過している施設であるが、大ホールや収容人数が多い研修室を備える中央公民館として、また、災害時の避難施設として利用されることから、現時点での施設の取り壊しは考えられていない。

ただ、37 年前の使用用途を基に建てられた施設であり、用途が限られる部屋や、間仕切りなど使い勝手の悪い部分があり、特定の用事がない限り利用されない「遊休部屋」を抱えた施設である。

また、役場本庁舎の建設により、機構改革による空室が発生することが分かっており、庁舎の建設や小中一貫校の建設と続く現在の財政状況を考えても、会館を建て替える財政的な余裕も無いことから、本施設については耐用年数を超えるような使用と、それに向けた大規模な改修について現段階から検討する必要性があると考えられる。

この検討に当たっては、文化的な利用から会議での利用者など多岐に渡る利用者から意見を集めることで、時代とともに変化していく新たな活用を見込んだ、豊富な意見を徴収

³ 愛知県名古屋市にある旧那古野小学校をリノベーションした施設

サテライトオフィス・シェアオフィス・コワーキングスペースなど様々な設備がある

することができると考えられ、住民の主体的な合意形成をもとに改修を行うことができれば、長く愛される施設整備につながると考える。

第二節 町民会館が解決しなければならない課題と、長寿命化の方向性について

公民館施設は、時代とともにその必要性や求められる役割が大きく変化してきている。社会教育の視点からでは学びの多様化への対応、学校教育の視点からでは学童などの学校外活動での利用、財政面では人口減少による施設の統廃合のほか、担い手の確保など内部的な問題、施設としては維持管理費の削減や災害対応など多岐に渡る。

第三章で挙げた東京都清瀬市けやきホールをはじめ、全国的に改修を行った公民館施設を調べると、筆者は大きく 4 つの点に着目した。

その 4 つとは、用途変更が容易な部屋の設置、ユニバーサルな施設改修、環境に配慮した改修、災害時に適応できる複合的な利用を目指した改修というあたりがポイントになっていると言える。

この点については、本町においてもそのとおりであると考えが、この 4 つの視点のみを踏まえた改修による長寿命化では、施設の改修がゴールになってしまい、結局のところ多様な利用が促されるという点まで踏み込むことができないと考える。

また、大型の公共施設は維持管理費用も課題として挙げられることが多く、白川町町民会館長寿命化計画によると、2020 年以降に多額な設備の更新費用が必要となることが分かっており、つぎはぎのように修繕をしていくのか、大規模な改修を行うのかの岐路にあるとも言えるのが現状である。では、長く愛される施設となるためにどのような長寿命化の計画を立てるのが効果的であるか次の節で述べたい。

第三節 町民会館の長寿命化を検討する上で効果的な合意形成の手法について

第三章で研究をした合意形成プロセスについて、町民会館を検討材料にした場合に効果的なものは何か考察する。清瀬市の清瀬けやきホールについては、市民の多様な意見を検討会議という形で取り入れ、著名な建築家のデザインを取り入れるなど、市民の象徴的な施設を作ることができている。また、子育て世代に特化した機能を取り入れることで、ターゲット層にアプローチできた例であると言えるが、検討会議が主体であり、会議に挙がらなかった市民の声をどこまで取りこむことができるのかが目に見えない部分があるという点は課題であろう。

次に、伊万里市民図書館の例では、市民が図書館を中心に生活を考えるほど愛される施設を作ることができている事例である。いかに早い段階から住民が関わるのが大切であるとわかる。ただ、この例においては、図書館という機能一点に集約した市民団体の活躍と、旗振り役となった当時の市長の決断があってこそその図書館建設であり、多様な利用が想定される公民館施設の改修にあっては、図書館フレンズいまりのような団体が自主的に立ち上がるのを待っている訳にはいかない。

このように考えると、町民会館はホールの利用者の目線、講座などの利用者目線、維持管理にかかる管理者目線など多くの視点があり、単なる改修ではなくそういった様々な視点・課題があるという点を理解した上で意見を集めることで、当事者として改修事業に関わることができると思う。

それを踏まえると、第三章の第三節で紹介した沖縄式円卓会議は、マルチステークホルダーを必要とする事案について、当事者以外に参加者も主体的に関わることができるため、筆者が考える「長期間使用できる施設」ではなく、「長期間愛される施設」を作っていくために最適な手法であると思う。

仮に、公益財団法人みらいファンド沖縄が発行する「沖縄式地域円卓会議開催マニュアル」を参考に白川町町民会館を例にすると、論点提供者（困りごとの主体）としては管理者である町が、町民会館が長く愛される施設となるための改修について、抱えている課題と論点を提供する。ステークホルダーとなるセンターメンバーは、公民館視点からは公民館長及び公民館主事、利用者視点からは文化協会、地元地域住民、防災視点から社会福祉協議会の参加が考えられる。一般来場者は、センターメンバーからの紹介者と普段からの利用者に声をかけることでより深い意見を集めることもできるため、自分の意見を言う事ができる場、互いの意見を共有する場を経ることで、施設への愛着が醸成され、ひいては伊万里図書館のような団体の育成にも繋がる可能性もあると考えられる。

第五章 課題の共有から始まる公共施設の有効活用

第一節 愛される施設となるために必要なこと

ここまで、遊休公共施設の現状と有効的な利活用及び長寿命化について、第一章では課題について、第二章では利活用の展望について、第三章では合意形成のプロセスを、第四章では実際に本町の施設を例に挙げて検討を行ってきた。

遊休公共施設の利活用について全国的に事例として取り上げられるものの単純な横展開は難しいという点は共通であると思う。本論文で例に挙げた白川町町民会館を挙げても、単なる延命措置的な長寿命化ではなく、使われ続けるためにどのような長寿命化が必要であるか？という検討が先にあり、長く愛される施設になるために住民がどのように関わっていくかという点がとても重要であるということが分かった。

今まで考えられていた遊休公共施設の活用というと、そこには誰かの「何かがしたい」という欲求によって出されるアイデアベースのものが多く、持続的・継続的に施設を利用するというには規模が小さく、維持管理コストに見合った使用がされないことが問題であった。

もちろん、筆者としてはスポット的な利用であっても住民が解決したい課題の解消に繋がりが、住民のウェルビーイングにつながるのであれば、行政として応援する仕組みがあっても良いと考えているが、その根幹にあるものは、行政と住民が施設を介して課題を共有し、持続的・継続的な活動に使用されることであると言える。

単なる施設整備の話ではなく、「結果が地域にどのように還元されるのか」、「地域の困りごとの解決につながるのか」という点について熟考し、それが長期的なものとなれば、主体性を持った住民の参加によって、長く地域に愛される施設となるであろう。

第二節 終わりに

今回の論文については、本町の施設、特に町民会館という施設が持つ課題の解決を中心に検討を行なったが、遊休施設については現在使用中の公共施設についても、課題が共有できるものが集まり、会議を重ねる中で道筋が見えてくるものもあると思われる。

公共施設にとどまらず、公共施策についても、多くのステークホルダーと共に同じテーブルで課題を共有することが大切であるという事は変わりなく、今回の論文執筆にあたり参考とした沖縄式地域円卓会議は、まさにそういった話し合いの場に相応しいものであると強く感じた。筆者はまだ会議実践の段階までは至っていないため、成果報告はまたの機会にしたい。

[参考文献]

天神良久 (2020) 「よくわかる！公共建物の長寿命化～先進事例から学ぶ～」株式会社クレヴィス

地域資源を活用したボランティア活動の推進方策等に関する調査研究 ボランティア先進事例調査報告書 5. 伊万里市民図書館 (2004 文部科学省)

減価償却資産の耐用年数に関する省令 (1965 大蔵省)

インフラ長寿命化基本計画 (行動計画) (2014 国土交通省)

廃校活用事例集 (2023 文部科学省)

[参考ウェブサイト]

青木茂建築工房 <https://aokou.jp> (2024年1月15日最終確認)

～未来につなごう～「みんなの廃校」プロジェクト

https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/zyosei/1296809.htm (2024年1月15日最終確認)

東京都清瀬市けやきホール <http://kiyosekeyakihall.jp> (2024年1月15日最終確認)

佐賀県伊万里市 <https://www.city.imari.saga.jp> (2024年1月15日最終確認)

伊万里市民図書館 <https://www.library.city.imari.saga.jp> (2024年1月15日最終確認)

公益財団法人みらいファンド沖縄 <https://miraifund.org> (2024年1月15日最終確認)