

施設整備における地域連携のさらなる展開に関する調査研究

| | | |
|---------------|---------|-------|
| 官庁営繕部計画課 | 課長補佐 | 大町 徹 |
| | 係長 | 宮原 透 |
| 東北地方整備局営繕部計画課 | 係長 | 宇野 雄大 |
| 中部地方整備局営繕部計画課 | 営繕技術専門官 | 石垣 浩孝 |
| 中部地方整備局営繕部計画課 | 係長 | 坂元 幸一 |
| 中国地方整備局営繕部計画課 | 技官 | 小尻 奈美 |

1 はじめに（研究の背景と目的）

官庁施設は、国民生活の行政インフラであると同時にまちのコアとして、地方公共団体の施設や計画との連携を図り、それぞれの施設が便利で効率的に活用できるようにすることが、国民にとっても重要な要素である。

そのため、官庁施設の整備においては、地域の特性を十分に調査すること、早い段階から地方公共団体との対話を行うこと、地域の主人公である地域住民から様々な意見を収集すること、地域において策定されている計画、地域の動向等の確に情報収集を行い活用していくことが重要である。

官庁営繕においては、平成4年度にシビックコア地区整備制度を創設し、同制度を活用した整備を行ってきたところである。そうした計画等策定にいたるプロセスから整備までの地域連携の進め方について、平成12年には、「地域との連携による官庁施設整備のガイドライン」(以下、「ガイドライン」という。)を策定し、推進してきたところである。

本研究では、これまでのガイドラインを活用して地域連携を進めてきた経験等を分析・整理し、ガイドラインの内容をレビューするとともに、今後の官庁施設整備において、地域連携を一層効率的に、かつ、充実したものとするために、新ガイドラインの提案を行うものである。

1.1 ガイドラインを活用した官庁施設整備手法

「地域振興に寄与する官庁施設の整備の計画手法検討委員会」(委員長：谷口汎邦武蔵工業大学教授)では、以下の4点が基本的事項として掲げられ、ガイドラインの策定にあたっては、それらの事項を取り入れたものとなっている。

- ・地域とのコミュニケーションによる多様な意見の反映
- ・それぞれの地域における情報収集と情報発信
- ・総合的な立地評価や地域との連携の方針書の作成
- ・地域に「開かれた施設」の整備

これらの基本的事項を受けて策定されたガイドラインの構成の概要は、以下に示す。

| 整備プロセスにかかる段階 | 実施内容 |
|--------------|---------------------------------------|
| 企画構想段階 | (1) 情報発信と情報収集 (2) 地域との連携のあり方に関する協議 |

| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|---|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|
| I | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| J | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| K | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| L | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| M | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| N | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| O | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| P | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |

- : シビックコア地区整備制度適用検討開始
- : シビックコア地区整備制度承認（又は、同意）
- : 合同庁舎着工
- : 合同庁舎完成

2.2 シビックコア地区整備計画策定経緯の分析

シビックコア地区整備計画策定経緯の結果から、次の事項が読みとれる。

(1) シビックコア地区制度（以下「制度」という）適用のきっかけは自治体からの働きかけが多くなっている。特に、制度が創設後に合同庁舎の計画を開始した地区は10地区のうち9地区までが自治体からの働きかけであった。

制度が創設される以前も、合同庁舎の整備においては、地域連携を図りつつ、地域に密着したものとなるよう行ってきた。

しかし、その際には、地方公共団体がまちづくり計画の中に合同庁舎整備を位置付けたり、その周辺の整備計画を考えても、国が計画どおりの整備を行うかどうか、国側の公式な承認が得られたものではなかった。

その後、制度創設に伴い、地元自治体としては、合同庁舎整備を核とした土地利用計画を策定することが正式に可能になり、制度を活用したまちづくりを行うことが有効であると認識したからではないかと、考えられる。

(2) 合同庁舎の検討開始から制度適用の検討開始までの時間経緯に、ばらつきが見られる。

時間がかかった地区は、土地区画整理事業等の計画段階から合同庁舎の敷地として検討を行いつつ、制度創設後に制度の適用を検討したためと思われる。一方制度創設後は、土地区画整理事業等都市基盤整備の承認等が合同庁舎整備計画当初から制度の適用を検討しており、その結果、制度適用決定が早期に行われていると思われる。

2.3 企画構想段階の事例分析

(浜松市シビックコア地区)

「浜松市シビックコア地区」は、国の合同庁舎建設用地について市に情報提供を依頼したことを契機に、シビックコア地区整備制度による「まちづくり」が計画され、平成7年度には「一団地の官公庁施設」の指定、平成10年には「浜松市シビックコア地区整備計画」が策定され承認されたものである。平成12年度からは「浜松市シビ



図 - 1 浜松市シビックコア地区
(線で囲まれた範囲がシビックコア地区)

ックコア地区整備推進連絡協議会」が設置され、国・地方公共団体・民間等が連携し、事業の総合的な推進を行っている。

なお、整備計画では、国・県・市の施設による官公庁街区を設定し、シビックコア地区（図 - 1）の核拠点と位置付けており、浜松地方合同庁舎も当地区に誘致されている。

2.3.1 整備計画策定のために情報収集した資料と分析

整備計画の策定に当たっては、整備局と市が連携して情報収集・分析を行った。以下に整備局が行った部分について代表的な項目を以下に示す。

| 項目 | 活用方法 | 分析内容・問題点等 |
|----------------|-------------------------|---|
| 市の概要 | 整備計画に反映 | 位置、自然、歴史、都市構造、人口、産業等について特性を把握 |
| 将来都市像 | 整備計画に反映 | 市の上位計画、関連計画について方針を把握 |
| 将来都市像の実現に向けた課題 | 整備計画に反映 | 取りまとめた将来都市像の実現に向けた問題点を把握 |
| 官公庁施設等の現況 | 整備計画には反映したが予算要求時に再調査を実施 | 整備計画策定時と合同庁舎の予算要求にタイムラグがあり、国の施設に関するデータは省庁再編等があり使用できなかった |
| 都市計画条件 | 整備計画及び一団地の指定に反映 | 整備計画の前提となる容積率、建ぺい率等について必要条件を把握 |
| 官公庁街区周辺状況 | 整備計画には反映したが大幅に変化 | 高度利用が図られた面開発の事例を基に分析を行ったが、市の施設等に反映できなかった |

2.3.2 情報発信

平成10年のシビックコア地区の承認を受け、平成11年に整備局・市・県等が連携して市民、関係者を対象としたシビックコア地区に関するシンポジウムを開催し、約300人の参加を得た。

シンポジウム時のアンケート結果からは、「シビックコア」という言葉の認知度は7割程度であったが、整備計画に対しては8割以上の高い理解を得られている。また、自由意見には、浜松らしさを求めるもの、より一層の住民参加を求めるものが多数見られた。

2.4 整備計画段階の事例分析

2.4.1 ワークショップのテーマ

「浜松市シビックコア地区」の整備計画では、市が整備する東ふれあい公園と官公庁街区を一体とした「シンボルガーデン」が提案されている。（図 - 2）

この「シンボルガーデン」の整備にあたって、市民の方々の意見を取り入れ地域に貢献できる計画とするため、平成14年度に「合同庁舎の外部空間に関するワークショップ」を開催した。



図 - 2 整備計画での提案

ワークショップでは、現状の施設について模型や図面など必要最小限の資料を提示し、市民の方々に自由に提案していただいた。

2.4.2 ワークショップでの成果と課題

ワークショップは、静岡文化芸術大学大学院の川口教授をコーディネーターとして、公募により参加いただいた市民の方々（約30人）を2班に分け班内で討議し、環境対策やバリアフリーはもとより、ベンチや照明の形状など市民生活に密着した様々な提案がなされた。

また、両案とも国の施設の予定地だけではなく、隣接する県総合庁舎の駐車場部分に踏み込んだ提案がされた。さらに、市が施工するアクト通りに関する意見も多数出されており、行政の枠を越えた魅力ある地域づくりが期待されている事が分かった。

ワークショップには市の出席はあったものの、県には出席いただけなかった。提案や意見が合同庁舎の敷地にとどまらず、県の敷地や市に対しても出されていることから、整備にあたって行政が一体となって取り組むことが今後の課題である。

2.4.3 ワークショップ後の情報発信、情報収集

平成15年度には、フォローアップが重要との観点から「経過報告会」を開催し、丘や通り抜け通路の配置など実現出来るものの他、実現出来ないものについても説明を行い、川口教授や参加者から評価をいただいた。（図-3）

報告会では、地区内の民間建物の外壁色についても話題になり、市に対して景観に関する要望が出されるなど、地区全体の整備に対する議論が改めてなされた。

現在、ユニバーサルデザインの考え方を導入した整備を進めるため、新たなワークショップの開催を予定している。ここでは、一般公募の方や障害者団体等のほか、市や入居官署にも参加を依頼しており、施設運営段階も含めて、より地域に貢献できる施設を実現するよう進める予定である。



図-3 シンボルガーデンイメージ

2.5 整備実施段階の事例分析

（松江地方合同庁舎）

2.5.1 ワークショップを活用することにかかる設計事務所との協議

松江地方合同庁舎では、設計を進めるにあたり、公募による住民参加のワークショップ及び松江市のデザイン委員会から意見収集を行った。

設計者に対しては、業務仕様書の中で今回の取り組みに対する協力業務を特記した。また、事前にワークショップで提供する情報の整理、参加者の意見へのその場での対応方法、ワークショップ時の役割を表のとおりとした。

| | | | |
|----|-----------------------|-----------------------------|------------------------------------|
| | コーディネーター | 整備局担当者 | 設計事務所 |
| 役割 | プログラムの立案・進行出てきた意見のまとめ | 意見への対応の仕分けと、連携整備部分の関係機関との調整 | プロポーザル時の設計趣旨説明 意見への設計的解決策の具現化作業 |

2.5.2 ワークショップにおける市民への情報発信

ワークショップにおいて、提供した主な情報を以下に示す。

| | |
|-----|--|
| 第1回 | <基本設計前半>ワークショップの目的、合同庁舎の概要 シンポジウム開催・・・“住民参加の施設づくりについて” “ワークショップとは” |
| 第2回 | <基本設計前半>ポリウム模型 |
| 第3回 | <基本設計後半>動線や川と広場とのつながりを示した簡単な配置図・断面図 |
| 第4回 | <実施設計前半>基本設計の最終計画案の公開パネル展示（一般公開と同時開催） 完成時シンポジウム開催・・・“住民参加型施設整備を振り返って” “ワークショップの成果は” |

第2回以降のワークショップでは、前回の意見と成果をまとめたレポートを配布した。最終回のワークショップでは、全ての意見とその対応を表にまとめて参加者に提示した。

2.5.3 ワークショップでの意見と説明

ワークショップにおいて収集できた意見としては、建物の配置計画や松江の代表的景観である水辺（川）に面する部分について多くあった。ワークショップに出てきた意見、説明等を以下に示す。

| 主な意見 | 整備局内での論点 | 説明・対応 |
|---|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ・庁舎の配置について、通行の多い東側道路に圧迫感を与えることなく、かつ東側道路から直接敷地にアプローチしたい ・水辺の風景を大切にしたい | <ul style="list-style-type: none"> ・アプローチをふやすことについての必要性、関係機関との調整 ・北側の駐車スペース ・川について関係機関との調整 ・ホールか窓口官署か、1階の機能のあり方 | <ul style="list-style-type: none"> ・庁舎を西側に寄せた配置とした ・南側の広場を最大限に確保するための配置計画を提案（1回目の声を3日後の2回目で模型を用い回答） |

2.5.4 各種見学会

見学会は、地元工業高校生への9回を含め13回と完成時に実施した。見学会では、ワークショップなどの取り組みも紹介した。

営繕部に今後期待するイベントを聞いたところ、見学会が最も多く、ついでワークショップ、提案募集、講演会となった。関心の高い見学会を取り入れ、それ以外の各種手法もミックスすることにより多数の地域住民の参加が期待できると思われる。



図 - 4 施設見学会風景

2.5.5 整備段階でのワークショップの課題

整備にあたりワークショップを活用して地域連携を図っていくためには、関係者の共通の理解を作り出すことが必要であり、そのためにワークショップとしては、次の課題が考えられる。

）地域にとって関心のあるテーマを適切に選択し、目的を説明する

- ）開催中は提案内容や回答をまとめたものを関係者が集まって確認し合う
- ）住民の生の声を施設の管理者に聞いてもらうこと
- ）設計者選定への地域住民の参加

また、ワークショップの手法に関する課題については次の通り。

- ）ワークショップの開催・回数
- ）視覚にうったえる、分かりやすい提示の資料
- ）参加者の募集の仕方
- ）ワークショップの広報の仕方

松江市は、水辺デザインに住民の関心が高く、道路や公共施設のデザインにワークショップを取り入れ、デザイン委員会と共に都市景観の保全を目指してきた。今後、整備実施段階での地域との連携手法を取り入れる際には、そうした地域の取り組みを情報収集・認識した上でその手法や参加者、時期、提案を求める部分など、地域特性にあった選択をすることが重要だと感じた。

2.6 整備完了（施設供用）段階の事例分析（二戸シビックコア地区）

2.6.1 「二戸シビックコア地区」完成記念シンポジウム

二戸シビックコア地区内に計画されていた主要な施設が全て完成したことを受け、完成記念シンポジウムを開催した。主な内容は次のとおり。

（1）二戸シビックコア地区管理運営協議会調印式

当地区内の施設管理者で組織する「管理運営協議会」が管理運営協定書に調印を行った。当協定書の内容は次のとおり。

ホール、会議室等の一般開放、 駐車場、オープンスペース等の相互利用、
今後の施設整備における整備計画等の遵守、 地域の活性化に貢献する、開かれた運営と適切な維持管理

なお整備局は、当協議会におけるオブザーバーとして参加することと定められている。

（2）ラウンドテーブルディスカッション

市民代表、シビックコアアドバイザー、整備に携わった国・市の職員が、次のテーマで議論を行った。

二戸市がまちづくりにかけた思い・期待・これからのあり様、 整備局が地域のパートナーとして実践してきた取り組み経緯、 管理運営の重要性と市民参加の可能性。

この中で出された主な発言を以下に示す。

| 区分 | 意見 |
|--------------|---|
| 国合同庁舎 意識 | 国合同に7万人/年の利用者がある。この交流人口を、地域の活性化につなげられないか ハードは出来た、ハートを入れていこう。誇りに思える街になってきた シビックコア地区は、少しかしこまった服を着て出かける社交の場 |
| 管理運営 市民参加 | 地域が運営に参加していき、協議会に声をぶつけて動かしていくような、地域の皆さんで運営していく組織を考えていくともっと良くなっていくと思う もう少し市民が管理運営に関わると、本当の意味で自分たちの施設と思えるようになる |
| | 施設利用における市民の節度や責任やルールづくり、その辺のコンセンサスづくりの展開がこれからの課題 |

| | |
|------|---|
| | 入れ物をつくってもらった、人間が活躍するソフトが重要 |
| 地域育成 | NPOなどまだまだ弱い。公共施設との連携やNPOに仕事が与えられたら活性化する |
| 情報発信 | 二戸は先進事例、他都市への情報発信や全国的な情報ネットワークづくりなども有意義ではないか シビックセンターで喫茶店を経営して4年になる。集まってくる市民の方々と話をしたり、どんなふうに使っているか見ていると、施設や運営について良い面や改善した方がいい点に気付く。情報を集めてよい意味でのインフォメーションセンターをめざします |
| 改善意見 | 地区に来る子供たちは、手洗いに水道はあるが清潔な水呑場がなく困っており、その声を出せずに遠慮している。是非安全な水呑場を作って欲しい |

地域や市民団体が管理運営に積極的に関わっていききたいとの要望が出され、運営に対する注文の他、市民側にも責任と協力する意識が必要となることなどが議論された。

2.6.2 施設完成後に実施したフォローアップ

整備局では、二戸合同庁舎(国)の完成後、整備効果を検証するために顧客満足度調査を実施している。地域の方々からの主な意見を以下に示す。

| 主な意見 | 対応 |
|--------------|---------------------------------|
| 会議室等を利用したい | 管理運営協定で一般開放や相互利用について明文化 |
| 駐車場が狭く分かりにくい | |
| 案内標識が分かりにくい | 統一性のあるサイン計画を確立 |
| 二戸駅からのアクセス改善 | 二戸市が道路整備、バスの運行を検討中 |
| バリアフリーの強化 | 建物をつなぐ屋根付通路を、県合同庁舎とシビックセンター間に設置 |

2.6.3 今後の展望

シビックコア地区は公共ゾーンであるが、市民も自分たちの施設として活用していくことを考えると、利用者のすべてが気持ちよく使えるように、市民と管理者との信頼を醸成しルールづくりを行うことが重要である。二戸シビックコア地区では、市民の参画意識が高く管理運営に関し積極的に要望が出されており、この地区が本来の主旨を踏まえ育まれていくことが感じられた。さらに、今後他都市の地域連携事業に対して運営段階の取り組みを情報発信したいと考えており、二戸シビックコアを新たな価値を持つ先導的事例としていきたい。

3 ガイドラインの改定にあたって導入すべき事項にかかる考察

(1) すべての段階において、情報発信によって刺激され生み出された情報の収集及び収集した情報の分析・対応手法の充実が必要であると考えられる。また、初期の段階で地域連携を深めていく手法として、地域の実勢を参考にし、他地域の事例を学習し、現行のまちの構造を分析するとともに、合同庁舎の立地等を考える必要があると感じられた。

(2) シビックコア地区整備制度の浸透により、国の合同庁舎整備が地域住民にとって有効な整備計画に地域が参画するという考え方が、浸透してきたと考えられる。さらに、こうした考え方を浸透させる為、シビックコア地区整備計画にかかる地域の役割を地域連携のプロセスの中で理解を深める必要があるのではないかと。

(3) これまで実施してきた協議会の運営ノウハウ(運営協議会規約等)をガイドラインの中で、事例紹介し情報を共有していくことが、今後の地域連携を

進めていく上で、有効ではないか。

(4) 整備実施段階、ワークショップによる情報発信と市民からの意見収集が行われる場合が多いが、例えば、情報の内容によっては、さらに川上段階での実施も考えられる。地域連携を深めていくためにも、すべての段階で、市民に対して情報発信していくことを考える必要があるのではないか。

(5) シンポジウム、アンケート、ワークショップ等、イベント等において具体的対応事例、進め方等を盛り込んでいくことが必要ではないか。

(6) 施設完成後の段階での地域連携の必要性について、位置付けていく必要があるのではないか。

4 新ガイドラインの提案

改定にあたって、考慮する必要があると考察した事項を導入し、以下の構成を提案する。

| 段階等 | 検討事項等 | 記述にかかる着目点 |
|--------|---|--|
| 目的 | 官庁営繕部が取り組む顧客指向の概念を明確にする。 | 直接官庁施設からサービスを受受する地域の国民にとって使いやすいものとするための地域連携を図っていくことの明確化。 |
| 適用範囲 | 当面、合同庁舎の整備より実施していく。 | 特に合同庁舎の拠点性に着目し、シビックコア地区整備制度の充実を図っていく等。 |
| 構想段階 | (1) 構想段階の分析に必要な基礎資料の収集 (2) 構想段階でのまちの分析 | 構想段階において、机上を中心に、整備市町村、整備エリア等の情報収集、類似市町村例を調査すること等。 |
| 企画段階 | (1) 企画段階の分析に必要な基礎資料の収集 (2) 官庁営繕の役割、過去の整備事例等にかかる情報発信 (3) 合同庁舎候補地の検討 (4) 協議会設置の検討 (5) イベント企画 | この段階での情報発信、情報収集事例紹介。 |
| 整備計画段階 | (1) 関係者によるまちづくり協議会の設置 (2) 市民との意見交換企画 (3) 整備コンセプトの醸成 (4) 具体的整備に関し、NPO等の団体との協働・意見交換等 (5) イメージ図等、整備イメージの具体的情報発信 | この段階での情報発信、情報収集事例紹介。 |
| 整備実施段階 | (1) プリーフィング手法による整備の基礎情報の収集 (2) 整備段階での意見収集の手法にかかる検討(設計条件への明示) (3) 設計者選定(設計者のイメージとの摺り合わせ)による地域連携 (4) 設計者選定後のワークショップ、フォーラム等による意見収集 (5) 整備計画案にかかる情報発信 (6) 整備期間中の情報発信 (7) 整備完成にかかる情報発信 | プリーフィング手法の紹介、顧客ニーズへの対応事例紹介 ワークショップ事例紹介 |
| 施設運営段階 | (1) 運営協議会の設置等 (2) 良質な点、問題点等への対応 (3) 活用手法にかかる提案等 | 地域における活用事例紹介 |

5 おわりに

これまで、官庁営繕部では、庁舎整備にあたり、シビックコア地区整備制度を導入する等、官庁施設の整備が地域にとってプラスになっていく方法を模索してきた。これまでの取り組みの分析により、地域の人々が主体であるとの認識の下、的確な情報発信による対話や情報収集を施設整備に反映することの重要性を再認識した。

また、予算要求を行い、施設整備を行う立場である我々が、地域にとって、いかに便利に、いかに効率的・効果的に作っていくか、といった顧客指向を原点として、取り組みを展開していくことが大切であることも認識できた。

さらに、そうしたインフラは、市民に自分たちのものとして使われることにより、さらに価値観が高まっていくという事例にも触れ、まちづくりは、継続的な努力により、少しずつ、人の心や生活と一体感を持てるものへの転換が図られていく過程が重要ではないかとも考えられた。

官庁営繕で行う施設整備が国民にとって、よりよい暮らしの創造に貢献するためには、より一層地域との関係を密接にし連携を深め、地域が中心となったまちづくりに寄与できる施設整備としていく必要がある。