

資源循環型社会に向けた公的ストック空間の活用方法

- 千葉県 33 市を対象として -

日大生産工（院） ○加賀屋 志保
日大生産工 広田 直行
日大生産工 浅野 平八

1. はじめに

1.1. 研究の背景と目的

近年、わが国では、スクラップアンドビルドによって乱立してきたストックを始めとし、人口構造の変化や市町村合併、規制緩和策に基づいた社会教育法の改正¹⁾等、公共施設を取り巻く環境の変化が、多くの余剰空間を生み出している。それらの膨大な空間資源を循環させていくことは、深刻化した地球環境問題への取り組みとして重要である。

そこで本研究では、資源循環型社会に向けた公的ストック空間の活用方法として、余剰となった空間資源が循環するための要件を求めることを目的とする。

1.2. 調査対象

筆者らによる既往研究²⁾では、東京都において発生した廃校舎の再活用事例を取り上げ、主に福祉施設に転用する際の問題点をまとめている。これは、全国で生じている廃校のほとんどが「過疎化」を原因として発生しているのに対し、東京都の場合は「高齢化」が大きな発生要因である³⁾ことに着目し、福祉施設への再活用実態から転用する際の課題を求めた研究である。

本研究では、財政状況の厳しさ⁴⁾から新築に資金を投じにくいと、ストック空間の再活用が行われる可能性があり、疎住地と密住地の地域格差が大きいと、ストックの状況比較ができると考えられる千葉県 33 市⁵⁾を対象としている。

1.3. 研究の方法

千葉県 33 市の教育委員会・地域振興課等に対しアンケート調査（2005 年 6～8 月）を行い、各市が抱えるストック量を把握する。得られた事例のうち、空間が再活用されているものに対しては、さらにヒアリング調査および現地調査（2006 年 6 月～）を行い、ストック空間の活用

実態を把握する。

2. アンケート結果にみるストック空間の発生・再活用状況

2.1. ストック空間の発生状況

アンケート調査より、33 市中 26 市においてストック空間が発生し、空間の再活用がみられる。発生したストック空間には、廃校のように建物全体がストックになっている事例と、余裕教室のように建物の一部分がストックになっている事例との二種類がある。よって、ストック空間は建物全体を指すものと建物の一部分を指すもので区別し、それぞれを「全体ストック」「部分ストック」とする。

2.1.1. ストック件数とその特性

ストックが発生している 26 市における全体ストックと部分ストックの件数を図 1 に示す。これより、部分ストックの件数は、千葉・船橋・松戸の 3 市が著しい。これら 3 市は、千葉県における人口集中地区の上位 3 市にあたる。人口の多い市は、次いで市川・柏・市原であるが、これら 3 市では部分ストックの転用のみみられ、全体ストックはみられないという点で共通している。これより、部分ストックと人口には相関がみられ、人口の多い地区では、部分ストックが発生しやすい傾向にあるといえる。また、全体ストック件数においては、千葉・習志野の 2 市が著しい。この 2 市は、全体ストックのほとんどが「青年館」である。自治体条例によって設置されている青年館は、近年利用が減少し⁶⁾、

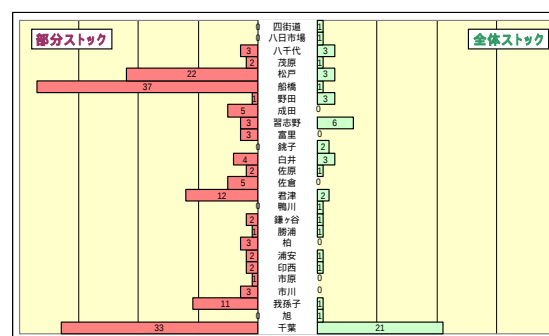


図 1 全体ストック・部分ストックの件数

Practical Ways of Using Public Stock Space for the Society Based on Resource Circulation

- For the 33 City of Chiba Prefecture -

Siho KAGAYA, Naoyuki HIROTA and Heihachi ASANO

一斉に転用が行われた結果、多くの全体ストックとしてあらわれたと考えられる。

2.1.2. 種別からみるストック空間

アンケートより得られた全体ストックは、合計 55 件である。その種別は 7 つに分類され、最も多い種別は「青年館」で、次いで「学校」「公民館」となっている。また、部分ストックは合計 157 件得られ、種別は「学校」と「公民館」の 2 種類である。以上より、全体ストック・部分ストックの種別は、「学校」や「社会教育施設」に集中しているといえる。これらの公共施設は、適正規模・適正配置を念頭に置いて建設されるため、少子化や市町村合併等の様々な社会変化による影響を受けて、発生しやすい公的ストックであるといえる。

2.2. ストック空間の再活用状況

2.2.1. 再活用後の種別からみるストック空間

千葉県 33 市では、全体ストック・部分ストックをあわせ 212 件のストック空間が発生しており、そのうち 209 件において再活用がみられる。再活用状況として、全体ストックにおいては「コミュニティ施設」、また、部分ストックにおいては「福祉施設」に再活用されることが多い。

再活用後の特徴として、以下の点があげられる。部分ストックにおいては 157 件全てにおいて再活用が行われているのに対し、全体ストックにおいては、全 55 件中 3 件で再活用が行われず、空間が空いた状態の事例が発生している。また、55 件中 7 件においては、再活用種別決定に至らず、暫定的に利用している⁷⁾（以下暫定利用）事例もある。

2.2.2. 再活用前後での種別変化における傾向

再活用前後の種別変化は、空間が再活用されていない「空き」の事例・本格的な活用に至っていない「暫定利用」の事例・空間の再活用はなく名称のみが変更された「名称変更」の事例を除いて傾向をみる。なお、名称変更の事例については、2.2.3. で詳細を述べることとする。

部分ストックにおいては、学校から「コミュニティ施設」・「倉庫」・「福祉施設」への変化が著しい。「福祉施設」として再活用された 126 事例のうち、高齢者のみを対象とする老人福祉施設 10 事例を除いた 116 事例は、学童保育所等の児童福祉施設である。このように、学校

の部分ストックが児童福祉施設に再活用されやすい要因として、学校の生徒がそのまま施設の対象者となることや、機能の類似性から空間に大規模な変更を加える必要がないことが考えられる。また、学校は防災時をはじめとする地域コミュニティ拠点としての役割を持つため、防災備蓄倉庫やコミュニティ施設として再活用されている事例が多いと考えられる。よって、部分ストックを再活用する際には、ストック空間自体がどのような特徴を持つか、また、ストック空間以外の施設機能が何であるかが、再活用後の施設機能決定に影響してくるといえる。これに対し、全体ストックにおいては、種別によって再活用後の施設機能は様々で、部分ストックのように、再活用後の施設機能がストック空間の持つ特徴等に影響されて決まるとはいい難い。全体ストックは、部分ストックのようにストック空間以外の部分を考慮する必要がない分、自由に再活用できるといえる。

2.2.3. 実態調査対象事例の抽出

アンケート調査より得られた合計 212 件のストック空間の中には、2.2.2. で述べたような「名称変更」の事例が含まれている。ここでいう「名称変更」事例とは、市町村合併により、行政の体制が変化したことで名称の変更を行った事例と、複合する施設のうちある一方の施設が移転したことで、残った施設の名称へと変更した事例のことで、実質的には空間の再活用は行われていない。よって、アンケート調査より得られた事例全 212 件から、「名称変更」事例と判断される 6 件を除いた 206 件のストック空間を実態調査対象とする。

3. 全体ストックにおける実態調査結果

本章では、2.2.3. で抽出された事例のうち、全体ストック 49 件について調査・分析を行う。

3.1. 全体ストックの属性

抽出された全体ストックは、過去 30～40 年前に建設されたものが多く、全体の約 50% を占めている。建設年を施設種別でみると、築 45 年以内の事例は、種別が様々あるのに対し、築 45 年を越す事例になると「学校」のみである点に特徴がみられる。また、全体ストックの再活用は 1992 年から始まり、1999 年以降急増してい

る。そのほとんどが青年館である。これは、1999年度に行われた社会教育法の改正が影響していると考えられる。この改正により、社会教育施設の運営等に弾力化が図られたため、社会教育施設の一つといえる青年館においても、地域の実情に応じた変更が可能になったと考えられる。

3.2. 再活用実態にみる特徴

3.2.1. ストック空間の発生要因からみる耐用年数

調査結果より、全体ストックの発生要因は、少子化、需要の低下・変化、類似施設の建設の3つに分類される。

少子化には地域による違いがみられ、ニュータウン地区の開発に伴って急増した子どもの減少と、過疎地域の更なる過疎化による子どもの減少がある。需要の低下・変化は、主に「青年館」においていえる。青年館のような青少年健全育成・青少年活動の拠点としての場合は、時代の変化からその役割は終えつつあり、同様の目的で設置された青少年教育施設は、現在有力なストック予備軍⁸⁾と捉えることができる。類似施設の建設は、「公民館」や「福祉センター」にみられる発生要因である。これは、近隣で類似施設が建設されることに伴い、機能が移転することで生じるストック空間である。

以上より、全体ストックの発生は、物理的な耐用年数ではなく社会的・機能的な耐用年数によるところが大きいといえる。

3.2.2. 既存不適格建築の再活用における考察

3.2.1.より、発生した全体ストックは、物理的耐用年数によるものではないため、空間の再活用は十分可能である。だが、ここで問題となるのが既存不適格建築の存在である。新耐震設計法が導入された昭和56年基準法改正に照準を合わせたとすると、それより以前に建設された全体ストック全49事例中42事例は、既存不適格建築としての可能性をもつことになるが、平成17年度の建築基準法施行令改正により、既存不適格建築における類似施設への転用緩和がなされている。

ここで、本研究における事例にみられるような「保育園」を「育児支援施設」に再活用する方法や、「青年館」を「自治会館」に再活用する方法は、既存不適格建築を再活用する対処策

としてあげられる。

3.2.3. 再活用理由とプロセスとの関係

調査より、全体ストックが再活用に至るプロセスには2通りあることを把握している。ひとつは、ストックの発生が確定した時点や発生した後に、空間の新たな活用方法を検討する流れである。もう一方は、利用実態の変化や地域団体からの要請を受けて、ストック予備軍やストックの発生が確定した空間を提供する流れである。いずれの場合も、ストック空間の位置する場所や空間の規模・特徴等、「ニーズに合致」していることが、空間の再活用理由として前提となる。それに加え、再活用理由として、前者の場合には「建物を残したいという要望から」や「空き施設を有効利用するため」が、後者の場合には「経済的なメリットから」があげられているのが特徴である。

3.2.4. 新用途の決定要因

全体ストックの新たな用途は、「地域のニーズ」や「地域柄」、「行政側の意向・方針」によって決定されている。その際、補助金を受けて建設された施設は容易に用途を変更できないため、限定された再活用となる。

3.2.5. 建設年と新用途にみる関係

調査結果より、過疎地域における廃校舎の再活用において、建設年と新用途に以下に示す関係性がみられる。

学校の全体ストックは、「空き」の3事例、「暫定利用」の7事例を含み全13事例ある。また、それらが発生している地域をみると、ニュータウン地区で発生しているものが4事例で、残りの9事例は過疎地域で発生したものである。さらに、過疎地域において発生した9事例の廃校舎のうち、校舎部分の再活用方法が決まっていないものが4事例、文化的な施設⁹⁾としての再活用方法を検討しているもの、あるいは文化的な施設として利活用（暫定利用を含む）されているものが5事例である。過疎地域における全体ストックは、管理面での不便さや利用者が見込めないこと等から、ほとんどの事例が暫定利用に留まっており、本格的な再活用を行うことは難しい現状にある。その中でも、昭和30年前後に建設された木造平屋建ての廃校舎については、「校舎を残したい」という住民や行政

の思いが強く、文化的な価値が見出されている。

3.2.6. 再活用に必要となる改修部位

全体ストック 49 事例のうち、空間の再活用が行われている 39 事例の約 80%にあたる 31 事例で、何らかの改修が行われている。最も多い改修部位は「床」で、約 82%の事例が改修している。次いで「給排水・衛生設備」の改修が比較的多い。種別でみると、再活用前に「福祉施設」であった事例、または再活用後に「福祉施設」となった事例は、他の種別に比べ多くの改修を必要とする。さらに、再活用前後での種別変化の有無によっても傾向がみられる。「床」と「給排水・衛生設備」の改修は、変化の有無にかかわらず行われているが、種別が変化した事例においては、加えて「壁」・「天井」・「便器」・「電気設備」の改修が行われている。

3.3. 暫定的な利用実態にみる特徴

3.3.1. 廃校舎の暫定的開放事例

松戸市では、ニュータウン地区における少子化により、学校の適正規模・適正配置を目的として統合を行った結果、3 校の小学校が廃校となっている。ニュータウン地区では、少子人口が減少しても、その他の世代によるストック空間利用が期待できるため、松戸市における暫定利用の実態を把握する。

松戸市では、廃校舎 3 事例に「暫定的開放」という措置をとっている。「暫定的開放」とは、市民に対して、暫定的に廃校舎を開放し利用してもらうという方針である。その 3 事例の利用頻度には、大きな差がみられる。これには、交通の便や住宅の疎密具合等の周辺環境が影響している。その他、調査より得られた知見を以下に記す。

- ・暫定利用の場合、空間を改修する等運営に予算をかけられない。
- ・職員玄関横の旧事務室が、「暫定的開放」の際に設置される管理人室となる。
- ・「暫定的開放」では、管理の行いやすさが開放できる範囲を左右する。また、管理の行いやすさは、管理人室の位置や廃校舎の平面型に影響される。
- ・利用方法が特定されていない「暫定的開放」を行うことで、直に地域のニーズが把握できる。

4. まとめ

4.1. ストック空間の循環に関する知見

全般的な傾向として、「学校」や「社会教育施設」が公的ストック空間の中心であり、特に人口の集中する地区においては、部分ストックが発生しやすいという点が明らかとなった。

また、全体ストックの再活用に関わる要件としては、以下の 6 点が明らかとなった。

ストック空間が既存不適格建築の場合、同類施設への再活用が一つの対処策となる。

助成金を受けて建設された施設は、再活用の際に用途が限定される。

管理面や利用者数が見込めない等の問題から、過疎地域における再活用は難しい。

廃校舎に文化的な価値が見出される条件として、昭和 30 年前後に建設され、木造の平屋建てであることがあげられる。

ほとんどの事例において、「床」と「給排水・衛生設備」は改修される。

再活用前後で種別に変化のある方が、ない場合よりも、多くの部位に改修を必要とする。

4.2. 今後の展開

本稿では、全体ストックのみににおける報告となったが、今後は部分ストック 157 件の分析結果を加え、千葉県 33 市におけるストック全体としての傾向をまとめる。

【注】

- 1) 「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」(平成 11 年法律第 87 号)による改正
- 2) 加賀屋志保、広田直行、川岸梅和、北野幸樹、山田直樹：廃校となった都市部旧小学校校舎の再利用に影響をおよぼす要因・資源循環型社会に向けた公共ストック空間の活用方法について、第 24 回地域施設計画研究シンポジウム、平成 18 年 7 月、pp129-134
- 3) 文部科学省：廃校施設の実態及び有効活用状況等調査研究報告書、平成 15 年 4 月
- 4) 千葉県庁 HP「千葉県財政再建プラン」(平成 14 年 10 月)より
- 5) 平成 17 年 11 月末段階の全市。現在は全 36 市である。
- 6) 参考文献 4) 5)、日本公民館学会「公民館コミュニティ施設ハンドブック(pp326・pp331)より
- 7) 臨時的措置であり、空間を一時的に利用すること。本研究において、空間の「再活用」とは捉えない。
- 8) 潜在的なストック空間のこと。現段階では余剰空間として発生していないが、今後ストック空間として発生することが、社会状況等から推測できるもの。
- 9) その用途として、埋蔵文化財の保存・展示や、映画の撮影現場等がある。

【参考文献】

- 1) 浅野平八：公民館設置開始より国庫補助終了までの 50 年にみる建築計画史的研究、平成 13 年 3 月
- 2) 日本公民館学会 編：公民館コミュニティ施設ハンドブック
- 3) 青森県教育庁 HP：<http://www.pref.aomori.jp/marabi/index.htm>
- 4) 千葉県：青年館の廃館についての基本方針、平成 10 年 12 月
- 5) 習志野市 HP：平成 17 年度 習志野市事務事業評価表