

## 行政・住民双方のニーズを踏まえた小学校跡地利用方針（案）の提案

大日本コンサルタント(株) 富田 洋史  
大日本コンサルタント(株) ○小畑 沙梨花

### 論文要旨

兵庫県神河町では小学校の統廃合により、旧栗賀小学校の約1.9haの跡地が存在する。対象地は高い交通利便性および集客ポテンシャルを持っており、行政ならびに住民からは跡地への導入施設に関する多様なニーズが寄せられた。また、町の財政負担を減らすため、PFI事業の導入が前提条件である。本業務では、跡地導入施設に関するニーズの把握と意見調整を実現させ、跡地周辺施設との連携による地域の活性化をコンセプトとした跡地利用方針を提案した。

キーワード：PFI、住民参加、小学校跡地活用

### まえがき

近年、我が国では著しい少子化により学校の統廃合が進んでいる。本業務の対象である兵庫県神河町も例外ではなく小学校の統廃合により、旧栗賀小学校跡地約1.9haが存在する。

跡地の周辺には、観光資源や生活施設が存在しているため集客ポテンシャルがあり、また播但連絡有料道路や国道312号が近接していることから交通利便性も高い一等地である。そのため、住民および町が跡地に寄せる期待は大きく、多様なニーズが挙げられた。本業務では多様なニーズを把握し、各種導入条件、歴史的背景を踏まえ、跡地周辺施設との連携による地域の活性化をコンセプトとした跡地利用方針の提案を行った。併せて、町の財政負担を減らすためにPFI事業の導入を視野に入れ、活用方法を検討した。



図-1 対象地の位置図

## 1. 業務の概要

### 1) 業務対象地

本業務の対象地は兵庫県神崎郡神河町栗賀に位置する旧栗賀小学校跡地(約1.9ha)である。位置図を図-1に示す。

### 2) 業務の目的

本業務は統廃合によって閉校し更地となった旧栗賀小学校の跡地を有効に活用するため、住民意見を把握し、PFI事業等による活用基本方針を策定することを目的とする。

### 3) 業務フロー

本業務は図-2の手順で進めた。

## 2. 対象地の概要

### 2-1. 神河町の特徴

#### 1) 合併

平成17年11月7日に神崎町と大河内町が合併し神河町となった。なお、現在は公共施設等総合管理計画に基づき

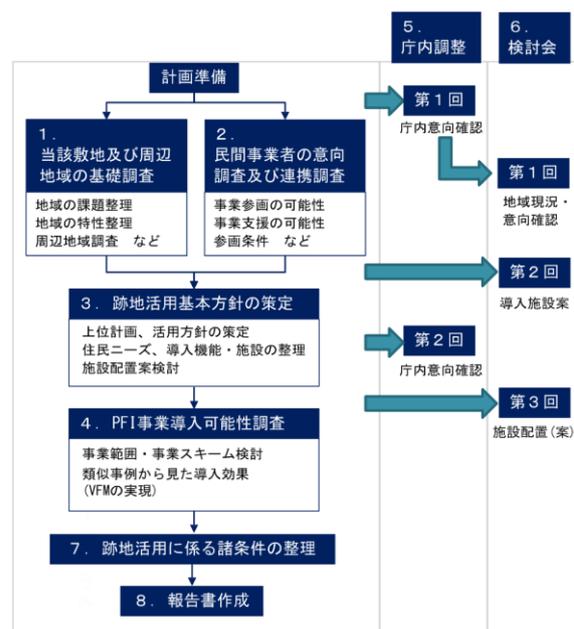


図-2 業務フロー図

公共施設の維持管理は1町1施設を進めている。

## 2) 人口推移

兵庫県が人口増加傾向にある中、神河町の人口は減少傾向にある。特に年少人口(15歳未満)及び生産年齢人口(15～64歳)が年々減少し、反対に老年人口(65歳以上)が増加する少子高齢化が進んでいる。

## 3) 資源

神河町は総面積202.23km<sup>2</sup>の約8割が山林であり、自然豊かな地域である。中でも砥峰高原や峰山高原は、映画のロケ地として利用され、また平成29年12月にはスキー場の建設が予定される等、自然を生かした観光資源が神河町の魅力である。また、平成29年4月に日本遺産認定を受けた、生野鉱山(兵庫県朝来市)から飾磨港(兵庫県姫路市)までをつなぐ歴史的輸送路の馬車専用道路「銀の馬車道」が神河町の中心を横断しており、沿道に立ち並ぶ歴史的町並みは景観形成地区に指定されている。

## 2-2. 計画地の概要

### 1) 計画地の現状

計画地である旧栗賀小学校跡地は、当初の計画では神崎総合病院の移設先として候補に挙がっていたが、病院移設計画が頓挫し、現在は更地の状態で取り残されている。

計画地の北側には田畑や神姫グリーンバス停留所、南側には幅員約3mの現道が計画地に沿うように存在し、田畑や住宅と隣接する。また、西側には郵便局、飲食店、田畑および国道312号に約5mの搬入路が存在し、東側には銀の馬車道に沿って立ち並ぶ歴史的なまち並みが存在する。



図-3 計画地の現状

### 2) 計画地の周辺施設

計画地の1km圏内には金融機関や商業施設、役場等の生活関連施設が集中している。小学校や幼稚園、総合病院に近接しており、拠点となる地域である。銀の馬車道沿道には銀の馬車道交流館が存在し、観光拠点としての役割も担っている。また、神河町では空き家の活用事例が多く、計画地周辺には主に飲食店としての活用店舗が存在する。

交通条件としては、計画地の西側には国道312号、東側には銀の馬車道が通っており、町内及び町外の自動車利用者が訪れやすい立地である。国道沿いには町内のJR播但線全3駅に通じるバス停が存在する。



図-4 計画地の周辺施設

### 3) 計画地にかかる法令等

本計画地は、「神河町中村・栗賀町地区歴史的景観形成地区」の景観形成地区に存している。中でも自然景観と銀の馬車道沿いの街道筋景観との調和を図り、歴史的町並みを保全する「町屋景観形成区域」に指定されている<sup>1)</sup>。町屋景観形成区域の景観形成基準では、建築物の高さが2階以下とされており、跡地への導入施設の制限条件となってしまう。

しかし、高さ制限が除外されている「幹線道路特例区間」に存する場合は、建築物の高さに制限はなくなる。これらのことから、導入施設が2階以上となる場合は、国道312号と隣接させるために、西側の郵便局や田畑等の用地買収に関して検討する必要がある。

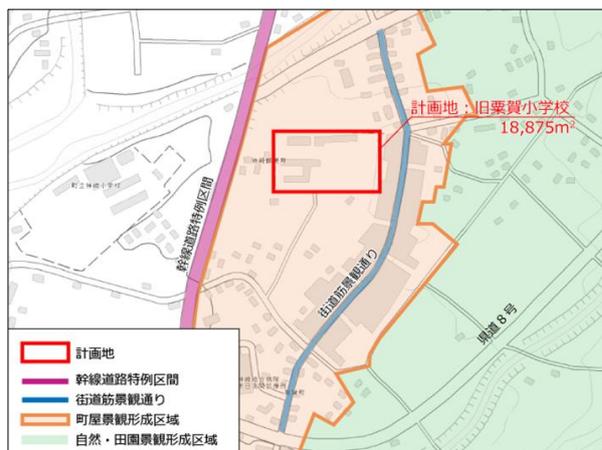


図-5 景観形成地区

## 3. 跡地活用の基本理念

### 1) 跡地に求められる役割

跡地は神河町の中心に位置しており、神河町長期総合計

画においては「住民サービス拠点」の役割を、地域創生総合戦略では「地域の魅力を高め活力ある地域づくり」の役割を担っている。さらに、中村・栗賀町ふるさとにぎわいづくり拠点事業計画では、「神河町全体の活性化を誘引するにぎわいゾーンとしてシンボルとなる景観づくり」、「中心ゾーンにふさわしい公的施設の整備」および「現代的な神河町ゾーンと歴史文化ゾーンをつなげる(文化の薫る神河町らしい景観づくり)」を踏まえた拠点づくりが求められる。

表-1 上位計画における跡地に求められる役割

上位関連計画	求められる役割
長期総合計画基本計画	住民サービス拠点 <sup>2)</sup>
地域創生総合戦略	地域の魅力を高め活力ある地域づくり <sup>3)</sup>
中村・栗賀町ふるさとにぎわいづくり拠点事業計画	<ul style="list-style-type: none"> <li>・戦略的な需要供給による量と質両面からの人口対策<sup>4)</sup></li> <li>・中心ゾーンにふさわしい公的施設の整備<sup>4)</sup></li> <li>・現代的な神河町ゾーンと歴史文化ゾーンをつなげる(文化の薫る神河町らしい景観づくり)<sup>4)</sup></li> </ul>

## 2) 跡地活用の基本理念

跡地に求められる役割を踏まえ、跡地活用の基本理念を「神河町の歴史・文化の伝承と全世代の交流と健康を支える「歴史文化交流拠点」とした。

## 4. 跡地への導入施設・機能の検討

### 4-1. ニーズの把握

跡地への導入施設・機能検討に向け、住民および行政が持つ施設へのニーズ把握を行った。住民に対しては検討会を、行政に対しては庁内会議を開催した。

表-2 住民との検討会及び庁内会議の概要

検討会	開催日	協議項目
第1回	平成28年11月02日	①概要説明、②上位計画説明 ④PFI/PPP説明、⑤ワークショップ
第2回	平成28年12月21日	①跡地活用案説明、②PFI事業への町方針説明、③質疑応答
第3回	平成29年03月27日	①「ゾーン」説明、②平成29年度スケジュール確認、③質疑応答
庁内会議	開催日	協議項目
第1回	平成28年10月21日	①概要説明、②跡地活用案提起 ③各課意見交換
第2回	平成28年12月12日	①進捗報告、②ヒアリング調査結果報告、③跡地導入施設提案

### 1) 住民ニーズ

住民のニーズは検討会の開催により把握を行った。検討会は、平成28年11月～平成29年3月の期間に全3回行った。検討会参加メンバーについては、PTA、商工会、観光協会、銀の馬車商店会、まちづくり協議会、そして、計画地に近接する地区である栗賀区・中村区の区長、消防団、老人クラブ、女性会に加え、計画地周辺の地区である福本区、吉富区の区長の計20名であった。

第1回検討会は平成28年11月2日に開催し、ワークショップ形式で、計画地への導入に肯定的な施設、否定的な施設の2方向から導入施設のニーズを収集した(表-3)。

結果、肯定的な施設としては、平成31年に取壊し予定

表-3 第1回検討会で挙げられたニーズ

No.	施設	意見
1	研修ができる教室(公民館)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○文化教室や研修ができるため</li> <li>○取壊し予定があるため代替施設が必要</li> <li>○全世代が利用できる</li> <li>○防災機能のある施設</li> </ul>
2	図書館	<ul style="list-style-type: none"> <li>○取壊し予定があるため代替施設が必要</li> <li>○営業時間の長い図書館</li> <li>○CD・DVD貸出のある図書館</li> <li>○防災機能のある施設</li> </ul>
3	資料館・歴史館	○町内の文化を集約できる施設
4	商工会館	<ul style="list-style-type: none"> <li>○商工会が観光案内所を設置</li> <li>○商工会館建設</li> </ul>
5	直売所	<ul style="list-style-type: none"> <li>○全世代が利用できる</li> <li>○地域住民の雇用につながる</li> <li>○地元の特産品のアピール</li> <li>○地域住民の活性化</li> </ul>
6	道の駅	○地元の特産品のアピール
7	公共トイレ	<ul style="list-style-type: none"> <li>○銀の馬車道への観光客支援</li> <li>○防災機能のある施設</li> </ul>
8	公共駐車場	<ul style="list-style-type: none"> <li>○銀の馬車道への観光客支援</li> <li>○防災機能のある施設</li> </ul>
9	公園	<ul style="list-style-type: none"> <li>○子育て支援のため</li> <li>○健康につながるため</li> <li>○全世代が利用できる</li> <li>○防災機能のある施設</li> </ul>
10	体育館(武道場)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○取壊し予定があるため代替施設が必要</li> <li>○全世代が利用できる</li> <li>○防災機能のある施設</li> </ul>
11	プール	○健康につながるため
12	スポーツジム(付帯施設)	○健康につながるため
13	民間スポーツクラブ	○健康につながるため
14	グラウンド(多目的ドーム)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○取壊し予定があるため代替施設が必要</li> <li>○全世代が利用できる</li> <li>○全天候型の多目的な施設</li> <li>○防災機能のある施設</li> </ul>
15	保育施設	<ul style="list-style-type: none"> <li>○一時預かり施設の増設</li> <li>○子育て支援のため</li> </ul>
16	介護施設	<ul style="list-style-type: none"> <li>○デイサービス、リハビリ施設</li> <li>○サービス付き高齢者住宅</li> <li>▲中心地にふさわしくない</li> </ul>
17	公営住宅	<ul style="list-style-type: none"> <li>○若い世代の住める住宅があるとよい</li> <li>▲中心地にふさわしくない</li> <li>▲人口減少で採算が取れるか不安</li> </ul>
18	民間住宅(マンション、分譲)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲中心地に住宅はふさわしくない</li> <li>▲人口減少で採算が取れるか不安</li> <li>▲高層住宅は景観を阻害するため</li> </ul>
19	ライブハウス	<ul style="list-style-type: none"> <li>○イベントができる施設</li> <li>▲利益を優先した施設</li> <li>▲公害(騒音、悪臭)が発生</li> <li>▲非常識な時間に人が集まるため</li> </ul>
20	飲食店	<ul style="list-style-type: none"> <li>○特色のある飲食店だと集客できる</li> <li>○24時間営業の飲食店がほしい</li> <li>○地域住民の雇用につながる</li> <li>▲現在の飲食店と共倒れの可能性</li> <li>▲公害(騒音、悪臭)が発生</li> <li>▲非常識な時間に人が集まるため</li> </ul>
21	大型商業施設	<ul style="list-style-type: none"> <li>○アウトレットモール</li> <li>○地域住民の雇用につながる</li> <li>▲利益を優先した施設</li> <li>▲大型の施設は景観を阻害するため</li> <li>▲公害(騒音、悪臭)が発生</li> <li>▲渋滞が発生するため</li> </ul>
22	工場	<ul style="list-style-type: none"> <li>○地域住民の雇用につながる</li> <li>▲公害(騒音、悪臭)が発生</li> <li>▲景観を阻害するため</li> </ul>

○：肯定意見 ▲：否定意見

である施設の代替施設(公民館、体育館、図書館)、商業施設、福祉施設等が挙げられた。住民ニーズの傾向としては、営業時間長いこと、全年代が利用できること、地元住民の

健康や雇用につながることで、防災機能や観光支援機能があることの5つが導入する際の条件として重視されていることが明らかとなった。

一方、否定的な施設としては住宅や娯楽施設、工場が挙げられた。導入に否定的な条件は、神河町の中心地としてふさわしくないこと、公害の発生につながることで、治安悪化や生活環境の悪化につながることである。

第2回、第3回検討会においては住民ニーズおよび行政ニーズを踏まえ、検討した導入施設案についての意見を聴取した。詳細は次項(4-3)に記載する。

## 2) 行政ニーズ

神河町のニーズは庁内会議により把握を行った。庁内会議は、平成28年10月～12月の期間に全2回行った。庁内会議参加メンバーについては、副町長、総務課、住民生活課、上下水道課、ひと・まち・みらい課、建設課、健康福祉課、教育課、地域振興課、総合病院関係者の計15名であった。

第1回庁内会議は、平成28年10月21日に開催し、計画地導入施設のニーズを収集した。施設としては公営住宅、サービス付き高齢者住宅、商業施設、福祉施設、育児施設、小ホール、図書館、公民館、体育館、グランドゴルフ場、公園が挙げられた。また、機能としては貸館利用のできる教室・会議室、文化財管理スペース、病院と連携スペース、フリースペースが挙げられた。

第2回庁内会議は、検討した導入施設案について意見を聴取した。詳細は次項(4-3)に記載する。

住民ニーズと行政ニーズが異なる点としては、住民は取り壊し予定のある施設の代替施設を求めているが、行政は前々から不十分であった施設の導入を重要視していることから、特に体育館の導入について調整を行う必要があった。

## 4-2. PFI事業導入に向けてのヒアリング

跡地活用の前提条件としてPFI事業の導入が神河町の財政負担を減らすために必要となってくる。本業務では金融機関及び住民と行政のニーズが対立する体育館関係の事業者ヒアリングを行った(表-4)。

表-4 ヒアリング対象と日程一覧

ヒアリング事業者	開催日
但馬銀行 神崎支店	平成28年11月24日
但陽信用金庫 粟賀支店	平成28年11月24日
JA兵庫西 粟賀支店	平成28年11月25日
(株)コナミススポーツクラブ	平成29年02月06日
美津濃(株)	平成29年02月10日

ヒアリングの結果、PFIの可能性については収益施設を運営する場合、採算面で厳しいと感じている企業が多く、旧粟賀小跡地すべての敷地を1つの業者で建設・管理・運営していくのは難しいことが明らかとなった。ただし指定管理者として取り組めるものがあれば情報提供してほしいと言っている企業の存在を把握することができた。

また、計画地での展開については、物流拠点やサービス

付き高齢者住宅に興味をもっている企業が存在し、計画地内の活用だけでなく、姫路城～竹田城へ向かう際の中点間という立地及び交通の便の良さを活かした集客する仕掛けを考える必要があるという意見があることも把握できた。

住民と行政のニーズが対立する体育施設の導入については、利用料金設定やマーケット等の分析が必要ではあるものの、民間の独立採算事業は難しく、公共施設としての整備として、サービス購入費が必要であるため、行政の財政負担の可能性はある。また、立地環境としては厳しいことから、スポーツ単独ではなく複合的なもので集客を図っていく必要があり、健康と福祉、産業を絡めた複合的な施設の導入が必要であるとの意見が把握できた。

## 4-3. ニーズのすり合わせ

ニーズのすり合わせは図-6に示す時系列で行った。すり合わせに関しての工夫点を以下に示す。

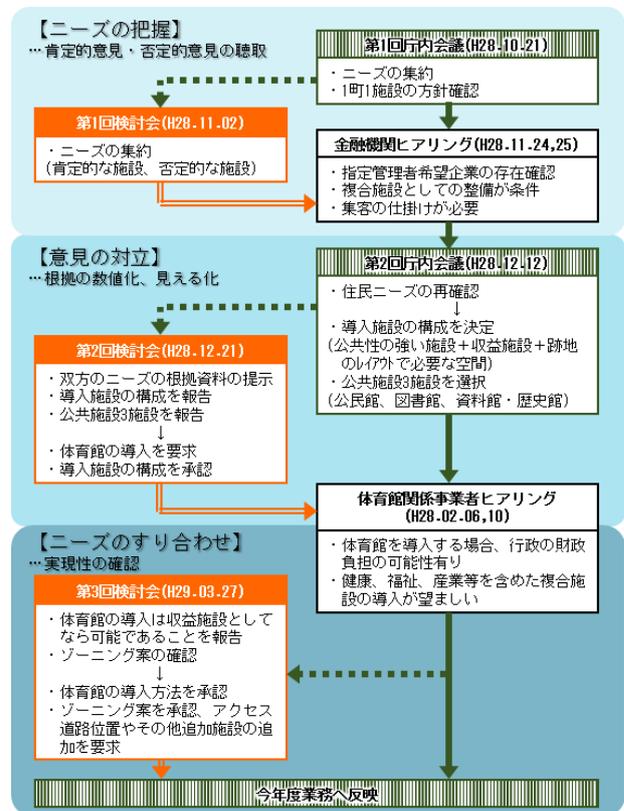


図-6 ニーズの集約と時系列

## 1) すり合わせにおける工夫点

### (1) 住民の否定的な意見の把握

ニーズのすり合わせにおいて、行政と住民のニーズが一致しない場合、計画の進捗に影響を与えかねないことから本業務では第1回検討会を通して、住民の肯定的な意見だけでなく、否定的な意見の聴取を行った。これにより比較的スムーズに行政と住民のニーズ調整が可能となった。



※肯定的な意見(黄色)と否定的な意見(水色)  
図-7 ワークショップ形式での意見の把握

(2) 根拠の数値化・見える化

聴取した意見の中には、「多い」「少ない」「代替は難しい」等の根拠が不明瞭な意見がみられる。そういった意見は、調整を行う際に明確な結論を導く妨げとなる。

そのため根拠が不確かな意見は、「現況〇件」「利用者〇人」等の具体的な数値に表すこと、目で確認できるようにすることを徹底し、意見の調整に努めた。数値化及び見える化を行ったことで、住民と行政両者が納得し、一つの結論へ導くことが可能となった。

施設	施設の数 (神河町内)	施設の現況 最寄りの施設 跡地からの距離	将来 計画	周辺への配慮
1 研修ができる教室 (公民館)	2件	神崎公民館 1km	取壊し 予定 (H31)	-
2 図書館	2件	神崎公民館 図書室・きらきら館 1km	取壊し 予定 (H31)	-
3 資料館・歴史館	14件			
4 商工会館	2件			
5 直売所	17件			
6 道の駅	0件			

図-8 数値化(左図)と見える化(右図)(一部抜粋)

(3) 実現性の確認

町の財政事情からすると跡地の活用は、PFI 事業の導入が必要である。そのため、住民と行政のニーズだけではなく、金融機関や民間企業にヒアリングを行い、実現性を高めるために必要な条件の把握、および導入施設に適している機能を聴取した。

2) ニーズのすり合わせ結果

検討会及び庁内会議において導入施設候補に挙げた「研修ができる教室(公民館)」「図書館」「資料館・歴史館」の3施設(機能)と、PFI 事業者の事業性確保のための「収益施設」の導入を前提とする。加えて、跡地利用のレイ

アウトを考える上で必要な条件となる「アクセス道路」、「広場・公園」、「駐車場」についても合わせて検討するものとした。

体育館については、行政側の事情である財政負担や公共施設等総合管理計画を、住民の強いニーズがあることを加味し、調整の結果、収益施設としての導入を前提として検討するものとした。

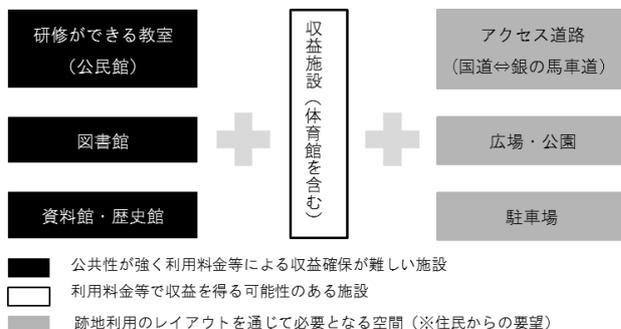


図-9 ニーズのすり合わせ結果

5. 跡地活用基本方針の策定

1) 跡地活用基本方針

跡地活用の基本理念を踏まえ、以下の4方針を設定した。

- (1) 歴史文化の学習の場の創出に向けて  
既存の資料館と連携する新たな学習施設の導入や神河町の歴史・文化の伝承に必要な「資料収集整理」「保存」「活用・発信」機能を新たに確保する。
- (2) 便利な生涯学習・交流拠点の構築に向けて  
神崎公民館・図書館を代替できる施設を整備する。芸術文化活動や会議・研修機能を求めるニーズに対応し、十分な蔵書に対応する図書館機能を整備することにより、児童から高齢者までの生涯学習、交流の拠点を形成する。
- (3) まち・ひと・しごとの創生と好循環を支える拠点の構築に向けて

地域ブランド活動を支える新たな労働の場、交流を促進する拠点を整備する。既存の観光交流センター等との連携により、効果的に案内・情報発信を図り、地域ブランドの創造・販売や福祉・教育等での住民サービスの強化による地域の魅力向上を図る。加えて、上記施設の整備に伴い、神河町の人々にとっての新しい労働の場として確立する。

- (4) 新たな施設整備に向けて  
最適な資源(人材、財源、地域資源)の運用を行う。特に連携を行った事例のある兵庫県立大学等の外部団体との積極的な連携により効果的な資源運用を図る。また、行財政改革が求められている中で、PFI 手法など町有施設の民間企業への建設・運営委託を含めて合理化を図り、効率的な運営を図る。

2) 導入施設・機能

設定した基本方針およびニーズのすり合わせ結果に基づき、導入機能を以下のとおり設定した。

表-5 導入施設・機能一覧

導入機能		内容
資料館 歴史館	資料収集 保存機能	・神河町の歴史・文化の伝承を行うために必要な 関連資料の収集・整理及び保存するための機能
	研究 研修機能	・歴史・文化を伝承するための研究・研修機能
	発信機能	・歴史・文化資料を活用した展示等による情報発信 及び交流促進を図るための機能
研修ができる教室		・老朽化した神崎公民館の機能を代替する視聴覚 室・研修室・和室・工作室等の機能
図書館	開架式 閲覧機能	・図書、雑誌、視聴覚資料、点字資料等を収集、 保管し利用者の閲覧に供する機能
	書庫 機能	・並べきれない図書、貴重な資料等を収納・保管 する機能
空間 機能	体育館	・全町民・来訪者が様々なスポーツを行える機能 ・行事開催時の会場としての機能 ・有事の際における防災拠点としての機能
	広場 公園	・全町民・来訪者が集い、交流できる機能 ・行事開催時の会場としての機能 ・有事の際における防災拠点としての機能
収益施設		・地域ブランド創造・販売・観光案内・情報発信 拠点としての機能 ・福祉・教育・商業機能等を取り入れた、新しい 労働の場
駐車・休憩機能		・国道312号からのアクセスを容易にするための 自動車(乗用車・大型バス)の駐車機能および 24時間利用可能なトイレ
アクセス道路		・国道312号と銀の馬車道との連携 ・現状交通環境を阻害しない施設への動線確保

### 3) 施設のゾーニング(案)の検討

#### (1) 方針

跡地利用の基本理念、基本方針を踏まえ、ゾーニングの方針は「周辺施設との連携を重視(A案)」「国道を利用する来訪者の利便性を重視(B案)」の2つとした。特にB案に関しては①自動車歩行者を重視した案、②公共交通や徒歩での来訪者を重視した案の2パターンを作成し、全3案(A案、B-1案、B-2案)で比較検討を行った。

#### (2) 評価項目

ゾーニングの評価にあたっては、①アクセス性(国道からの出入を主体とした利便性の評価)、②周辺への影響(利用者混雑時における国道への影響、景観への影響の評価)、③騒音(周辺住宅地環境へ与える影響、文化的施設の配置環境の評価)、④施設配置による周辺施設との連携(計画地外周辺施設との連携の可能性を評価)の大きく分けて4項目を評価項目とした。

#### (3) 前提条件

前提条件として、「アクセス道路・駐車場は南側への配置とすること」、収益施設は具体的な用途が決定していないため、「集客力のある商業施設として想定すること」とした。

体育館については、町内の他の体育施設稼働状況等からみて、町内他施設で代替可能と考えられるが、民間事業者による施設運営の可能性は引き続き調査・検討していくため、現段階でのゾーニング案では、広場空間の整備と一体的に検討を行うものとした。

#### (4) 検討結果

ゾーニングの検討を行った結果周辺施設と連携できる施設配置により、にぎわいの相乗効果が期待でき、さらに銀の馬車道沿道という立地を活かした文化的施設の配置によ

り魅力強化が可能な配置であるA案「周辺施設と計画地空間の土地利用の整合」を推薦案とした。

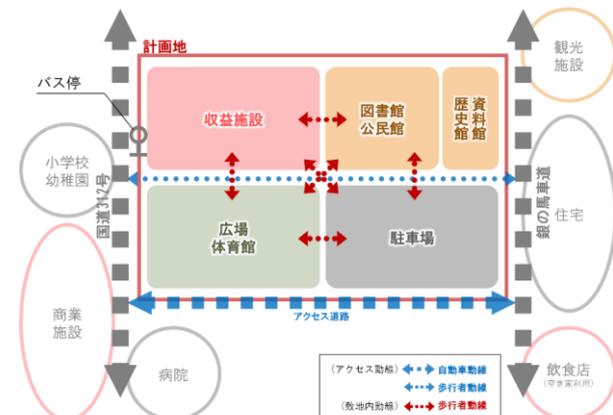


図-10 ゾーニング案

### あとがき

住民や行政、民間企業等の複数の意向を調整する業務は多く存在する。この成果が住民参加型の事業やPFI事業等に関わる業務の参考となることを望む。

本論文で紹介した業務は引き続き今年度も従事するため、過年度の成果を踏まえ、導入施設の規模や事業への参画が望まれる民間企業の選出に努めていきたいと思う。

最後に、本業務の遂行、論文のとりまとめにご協力いただきました神河町の職員および住民の皆様、ご指導いただいた関係者の皆様に感謝を申し上げます。

### 参考文献

- 1) 兵庫県：神河町中村・粟賀町地区歴史的景観形成地区景観ガイドライン、H26.4.1、pp.7,8
- 2) かみかわ銀の馬車道まちづくり協議会：中村・粟賀町ふるさとにぎわいづくり拠点事業、H28.3、p.17
- 3) 兵庫県神河町：神河町地域創生総合戦略、H27.10、pp.12,32
- 4) 兵庫県神河町：第1次神河町長期総合計画基本構想、H19.3、pp.14,15