

「人々の居場所をつくる都市デザイン手法

『プレイスメイキング』

企画・人材育成グループ 大久保 博貴
企画・人材育成グループ 清水 貴大
企画・人材育成グループ 安本 彩乃

目次

1. はじめに・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・1

 (1) 調査の背景・目的・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・1

 (2) 調査事例の選定・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・1

2. 調査内容・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・2

 (1) 柏の葉アーバンデザインセンター「アクアテラス事業」・・・・・・・・・・・・・2

 (2) 栃木県宇都宮市「プレイスメイキングうつのみや」・・・・・・・・・・・・・4

 (3) 佐賀県佐賀市「わいわい!!コンテナプロジェクト」・・・・・・・・・・・・・8

3. おわりに・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・11

1. はじめに

(1) 調査の背景・目的

1960年代、世界の都市は急速に発展し、自動車中心の都市計画や公共空間の利活用が行われてきた。まちの効率化を図る一方、交通問題や環境問題等、人間の生活の質に関わる様々な問題が生じてきた。こうした中、現代では車中心から人間中心へと再構築する取組が広がりを見せており、地域住民をはじめとする多様な主体と協働して公共空間に一人一人の居場所を作る「プレイスメイキング」が注目されている。

プレイスメイキングとは、単に物理的な空間を作ることではなく、人々の多様なアクティビティの生まれる“プレイス”＝“居場所”を作ることとしており、人々が居心地よく滞留する場所を作り上げることによって、まちそのものの価値向上に寄与するものである。

本調査において、プレイスメイキングの先進事例における具体的手法とその効果について調査を行うとともに、様々な主体と協働してまちづくりを進める上での行政の役割や課題、今後の展開等を研究・分析することで、他の地方公共団体における応用方法を検討する。

(2) 調査事例の選定

本調査では以下を選定した。

事例先	事例地	選定理由
柏の葉アーバンデザインセンター	千葉県柏市	全国で初めて公・民・学が連携したプラットフォームが設立され、その組織が中心となって、プレイスメイキングに取り組んでいる。また、施設の維持管理について公・民・地域の人々が協働して行う仕組みが実現している。
栃木県宇都宮市	同左	令和2年に策定した中心市街地活性化計画に基づき、プレイスメイキングうつのみやと称したプロジェクトに取り組んでいる。事業としては始動したばかりではあるが、シンポジウムやワークショップを積極的に開催しており、今後の展開が注目されている。

佐賀県佐賀市	同左	平成 23 年に住民や民間企業等と共に「わいわい!!コンテナ」プロジェクトをはじめ、数々のプレイスメイキングの取組を実施している。また、現在に至るまで継続して事業に取り組んでいる。
--------	----	--

2. 調査内容

(1) 柏の葉アーバンデザインセンター「アクアテラス事業」

① 柏の葉アーバンデザインセンターの概要

柏の葉アーバンデザインセンター（以下「UDCK」という。）は千葉県柏市北部にある任意団体で、活動範囲はつくばエクスプレス柏の葉キャンパス駅～柏たなか駅一帯の開発地区とその周辺約 13 km²である。運営体制は公・民・学の 7 つの構成団体（資料①）による共同運営を基本としている。当該エリアのまちづくりに関わる様々な人や団体等と密に連携を取りながら、各種プロジェクトの企画・運営を行っている。



資料①UDCK 構成団体詳細

出典：UDCK ホームページ

② 設立の経緯

UDCK の活動拠点が立地する地域は、かつてはゴルフ場があり、住宅地ではなかった。しかし、平成 17 年につくばエクスプレスが開業して柏の葉キャンパス駅が設置されたことに伴い、駅を中心に新たなまちが形成されることとなった。まちを継続的に発展させるためには、その核となる人や拠点となる場所が必要だが、まちとしての歴史が浅いこの地域にはそれがなかった。こうした中、平成 18 年に柏市が主催した「大学と地域の連携交流会」において、東京大学の北沢猛教授（当時）が地域に係わる様々な団体が連携し、まちづくり組織及び拠点となるアーバンデザインセンターの必要性を提示した。これを受け、柏の葉キャンパス地域にまちづくりの核となるプラットフォーム UDCK が全国で初めて設立されることとなった。また、平成 19 年には大学と地域が空間的に活動して、新たな文化や産業を生み出すようなまちづくりを目指す「柏の葉国際キャンパス構想」が策定された。プレイスメイキングは、この構想の中に掲げられている 8 つの目

標の1つである公・民・学連携によるエリアマネジメント事業として実施している。

③ 取組内容と実績～柏の葉アクアテラスにおけるプレイスメイキング～

柏の葉アクアテラス(以下「アクアテラス」という。)は、平成16年に千葉県施行の柏北部中央地区一体型特定土地地区画整理事業で設置された調整池であった。これは、雨水貯留機能を果たす施設であるため、1.8mのフェンスに囲われ、人が立ち入れない空間となっていた。この空間と水辺を地域の人が集まる場所にして、まちの活性化や地域価値向上を図るべく、平成28年に公・民・学が連携して大規模な整備を実施した。(資料②)



資料② 柏の葉アクアテラス(筆者撮影)

アクアテラスを整備するに当たり、事業関係者で目指すべき施設の在り方について協議し、認識を共有するとともに以下の3つのコンセプトと方針を定めた。

ア. 用途を複合させる

調整池に人々が憩える水辺空間としての役割を付加する

イ. 自然空間を生かす

人々が日常の中で自然を感じられるような工夫をする

ウ. ウォーカブル(健康で歩きやすい)を意識した環境を作る

歩道やデッキ、ベンチ等のハード面を整備する

これらのコンセプトをもとにしたハード面の整備に加え、人々が水辺に近づきやすくなるようにフェンスの高さ調整や周辺への植栽、歩道から水辺までの景観デザインの統一なども行った。

こうして、従来の調整池が散歩や休憩等、思い思いの時間を過ごすことのできる水辺空間へと生まれ変わり、多くの人を訪れる場所になった。

整備後のアクアテラスの維持管理について、施設所有者である市と協定を結んだ一般社団法人UDCKタウンマネジメント¹が行っていることと、それに係る費用を市及び周辺地権者による協議会の共益費負担にしていることが本事例の大きな特徴である。これにより、特定のステークホルダーに負担が偏ること

¹ UDCK を母体としつつ公共空間の管理運営を担う法人組織

を防ぐとともに、まち全体で水辺空間を維持していこうとする意識が醸成される。

近年では居場所としてだけでなく、音楽フェスやスポーツ関連のイベント、ドラマのロケに使用されるなど、活用方法も広がりを見せており、まちの新たな賑わいの創出に寄与している。

④ 事業実施する中で行政に求められること

公・民・学が連携した事業を実施する中で、行政は各ステークホルダーが滞りなく事業を進められるようにサポートする立場に関わることが求められる。また、アクアテラス整備事業においては、柏市内部に全庁横断型のワンストップ窓口を設置して情報を集約した。これにより、迅速に手続きや情報提供を行うことができ、UDCK や民間事業者から寄せられるあらゆる相談や提案に対応できたことから、行政の窓口のあり方を検討することも必要である。

⑤ 現在の課題と今後の展望

本施設は整備後 5 年が経過しており、破損や経年劣化が見られる箇所が出ている。引き続き親しみやすい居場所としての役割を維持するためには、適切な維持管理と計画的な修繕を行っていく必要がある。また、前述のとおり活用方法に広がりが出てきたことでこの施設を利用する人が増加することが見込まれる。これからも公・民・学が連携し適切な運営や体制の構築に力を入れていき、すべての人にとって居心地の良い場所であり続けるよう取り組むこととしている。

(2) 栃木県宇都宮市「プレイスメイキングうつのみや」

① 栃木県宇都宮市の概要

栃木県宇都宮市は、栃木県の県庁所在地であり、栃木県の中南部に位置している。広大で肥沃な関東平野のほぼ北端に位置し、高台からは南に関東平野の地平線、晴れた日には富士山の雄姿を、また、北西には日光連山を望むことができる。

昭和 29 年から昭和 30 年にかけて隣接 11 町村を合併編入し、都市基盤や大規模な工業団地の整備を進め、近代的な商工業都市としての基礎を整えた。平成 8 年には市政 100 周年を迎えて中核市となり、平成 19 年には隣接 2 町を合併し、北関東初の 50 万都市となった。令和 4 年 11 月現在の人口は 51 万人を超え、市内には各種製造業を担う研究開発の拠点が設置されるなど、国内でも有数の商工業都市として発展を続けている。

② 事業開始の経緯

宇都宮市では、ネットワーク型コンパクトシティの中核となる都市拠点としてふさわしい活力と賑わいあふれる中心市街地の形成に向けた事業を推進するために、第 3 期中心市街地活性化計画（以下「活性化計画」という。）を令和 2 年 3 月に策定した。

この活性化計画に、まちなかの資源を活用したプレイスメイキングにより、中心市街地の再生を目指す「プレイスメイキングうつのみや（以下「プレみや」という。）」と称したプロジェクトが盛り込まれた。これまでの取組との連携を図りながら、住民一人一人にとって特別な居場所をまちなかに創り出すことで、中心市街地の更なる活性化を目的としたものである。

③ 取組内容

プレみやは宇都宮市と中心市街地の様々な関係者で構成する宇都宮市中心市街地活性化協議会（以下「協議会」という。）が主体となり、公共空間の活用に関する幅広い知識・経験を持つ一般社団法人ソトノバ²、日本大学³理工学部都市建築学科計画研究室（泉山ゼミ）と連携して、主に社会実験やワークショップを中心に、様々な取組を行っている。

ア. 社会実験

（ア）BASHAMICHI YARD

令和 4 年 10 月 22 日から 30 日にかけて、東武宇都宮駅と大通りの交通結節点である東武馬車道通りにおいて、車道の一部を終日車両通行止めとして、人工芝やベンチ等のストリートファニチャーを設置するなどの社会実験を実施した。これは、令和 12 年以降に LRT が JR 宇都宮駅西側に延伸することを見据え、滞在できる空間を創出することによる利用者の行動の変化や道路空間活用に関する印象、沿道店舗の売上げ等への影響を確認するものであった。なおこの取組は、商店街振興組合と自治会や宇都宮市等によって構成される東武馬車道通り社会実験実行委員会が主体となって実施された。



資料③使用されたストリートファニチャー

出典：宇都宮市ホームページ

² 東京都千代田区を拠点にパブリックスペースの調査研究、パブリックスペース利活用のコーディネートを行う一般社団法人

³ 東京都千代田区にキャンパスを置く大学

(イ) KAMAGAWA YARD

まちなかに流れる釜川沿いの水辺空間を賑わいの場とするため、令和 2 年 7 月 18 日から令和 3 年 1 月 10 日にかけて、憩いの場を創出する社会実験を実施した。これは、住民同士の交流を促進するために釜川ふれあい広場に人工芝を敷いてバーカウンターを設置したほか、周辺店舗 PR のためにテイクアウトのセットメニューの提供を行ったものである。本社会実験は KAMAGAWA YARD 実行委員会によって開催された。



資料④当日の様子
出典：宇都宮市提供資料



資料⑤広報資料
出典：宇都宮市提供資料

イ. ワークショップの開催

(ア) プレイスメイキングデイズ in 宇都宮

令和 3 年 11 月 10 日から 11 日にかけて、オリオン広場沿いのオリオンスクエアにおいて、住民に対してプレイスメイキングを紹介するとともに、市内の好きなエリアやエリアごとの印象などの意見を出し合う場を設けた。

(イ) プレミヤカイギの開催

令和 4 年 9 月 24 日にプレイスメイキングの有識者や周辺事業者、学生等の多様な人が集まり、宇都宮市の中心市街地におけるパブリックスペースのポテンシャルや改善点を見つけるため、「プレミヤカイギ」を開催した。

(ウ) シンポジウムの開催

令和 4 年 2 月 17 日に一般社団法人ソトノバが主催となり、中心市街地におけるプレイスメイキングの理解を深めるため、10 人程度の講師を招いたオンラインイベントを開催した。イベント内では、全国各地のプレイスメイキングの事例紹介や、今後の宇都宮市における中心市街地の展望についてのディスカッションが行われた。



資料⑥プレミヤ会議の様子
出典：宇都宮市ホームページ



資料⑦シンポジウム広報資料
出典：宇都宮市ホームページ

④ 効果・実績

前述の社会実験では、気軽に立ち寄ることができる場所（ベンチ・人 工芝・樹木等の設置）を創出することに加えて、キッチンカー等による飲食販売を絡めた場づくりをすることによって、滞在時間は大幅に増えるとともに、利用者が著しく増加し、一定の効果を確認することができた。特に KAMAGAWA YARD の社会実験においては、社会実験期間外の平均滞在時間が 5 分程度であったものが、50 分程度の滞在時間となるなど滞在時間を伸ばす施策として大きな効果があった。

BASHAMICHI YARD の社会実験時には、斬新なデザインのベンチ等のストリートファニチャーが目を引いたため、人が集まることにつながったが、実際に座ることに対して抵抗感を持つ様子も見られ、課題も浮き彫りとなった。

また、プレイスメイキングデイズ in 宇都宮を始め、プレミヤカイギ及びシンポジウム等のワークショップを開催することで、住民がプレイスメイキングについて学ぶとともに、住民が求める居心地の良い居場所づくりに向けたアイデアを出すことができた。このように、住民自身が意見を出して場づくりに参画していることが、シビックプライドの醸成につながっている。

⑤ 今後の課題・展望

前述のとおり、住民にとって居心地の良い居場所づくりを進めるうえで、住民からの意見を積極的に取り入れるためにワークショップや社会実験を実施している。今後は、住民から出された意見をもとに、行政と住民、関係者が一体となって、ハード整備を含めた長期的なビジョンを共有する必要がある。

全員の意識の統一を図りながら進めることで、いつ・誰と・どんな状況になることが居心地の良い場所であるかを細分化してとらえることができ、この積み重ねによって本当に必要な空間の創出を目指す。

(3) 佐賀県佐賀市「わいわい!!コンテナプロジェクト」

① 佐賀市の概要

佐賀市は、佐賀県中東部に位置する人口約23万人の県内最大の都市である。脊振山系の山ろく部の山林や清流、有明海等、自然に恵まれているとともに、古代肥前の国の行政府跡「肥前国庁」や長崎街道や佐賀城公園、日本の近代化を先導した幕末維新期の佐賀の魅力を紹介している佐賀城本丸歴史館等、歴史的文化財も多く存在する。

② 取組の経緯

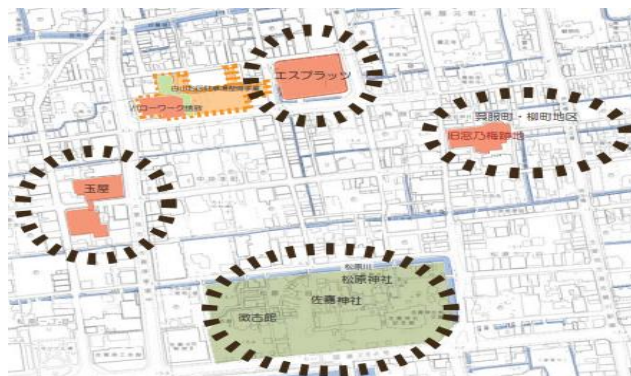
佐賀市では、できる限り長く街を歩いてもらうことを基本方針とした中心市街地の活性化に向け、平成17年1月に「中心市街地活性化基本計画」（平成21年に改訂）を策定した。この基本計画に基づき、文化3年創業の老舗百貨店である佐賀玉屋と市街地再開発ビルのエスプラッツを結ぶ地区を中心核エリアと定め、エリア内の再開発や店舗の誘致等を進めることとなった。

しかし、人口減少や少子高齢化といった社会情勢を受け、労働力の不足、経済活動の低下が懸念される中で中心市街地活性化のためには従来の大型再開発事業ではなく、既存資源を最大限に活用することが求められるようになってきた。こうした背景から、中心核エリアに固有の歴史文化が残る佐嘉神社・徴古館エリア、長崎街道の街並み保存のための施策を実施してきた柳町周辺エリアを追加した4つのエリアを拠点として位置付け、集中的に賑わいの再生を図るとともに、賑わいを全体に広げる「街なか再生構想＝4核構想」を立てた（資料⑨参照）。

この構想をもとに、まちづくりプランを推進するための具体的なプログラムとして「街なか再生計画（以下『再生計画』という。）」を平成23年3月に策定した。この再生計画は行政主導ではなく、様々な活動をしているまちの人たちの手で作り上げることに重きを置いた、住民や有識者で検討された実践的なプログラムである。プログラムの一つとして始動したのが「わいわい!!コンテナプロジェクト」で、中心市街地に公園が少ないことと、空き地・駐車場の増加等の状態を打開すべく、行政と住民で進めた官民協働の社会実験として実施した。

資料⑧：4拠点の図面

出典：佐賀市街なか再生計画
P55 抜粋



③ 取組内容と実績

「わいわい!!コンテナプロジェクト」は、多くの人々が歩いて活動するコンパクトな中心市街地をつくることと、空き地の有効活用や街なかの回遊性向上を図ることを目的として、行政と住民、有識者で構成される「佐賀市街なか再生会議」の主催で実施した。このプロジェクトは社会実験であるため、少ない予算ですぐに実行できて撤去もしやすいという理由から、コンテナを活用して、わいわい!!コンテナ 1 (以下「コンテナ 1」という。) が、平成 23 年 6 月から 8 か月間実施された。その後、住民からの再開要望があり、平成 24 年から現在に至るまで、わいわい!!コンテナ 2 (以下「コンテナ 2」という。) が展開されている。

コンテナの運営は、市が特定非営利活動法人ユマニテさがという地元の中心市街地活性化に取り組んでいる団体に委託しているが、行政と民間団体、住民の協働事業として実施している。

ア. コンテナ 1 (H23. 6～H24. 1)

(ア) 内容

旧親和銀行跡地の跡地 (623. 67m²) に住民と協働で芝生を敷き詰め、そこにコンテナ (海上輸送用コンテナ 20Ft) を設置し、人々が集い、自由に遊べる空間を創出した。

コンテナには国内外から厳選して集めた雑誌や絵本、マンガが自由に閲覧できる読書スペースを配備するとともに、外には、座れるスペースとしてデッキを設置した (資料⑩、⑪参照)。

(イ) 実績、課題

事業期間である 8 か月間の集客数は約 15, 000 人 (62 人/日) にのぼり、コンテナ 1 の空間が人々の憩いの場となりうる可能性を示した。また、市が実施したアンケートで継続してほしいとの声があがるほど、住民からは好評であった。

しかし、設置したコンテナが 1 つであったため、利用が限定されたことと近隣商店との連携が不十分であったこと、目の前が車通りの多い道路で子供が遊ぶには危険があったことなどの課題も残った。



資料⑨コンテナ 1 の外観
出典：佐賀市ホームページ



資料⑩コンテナ内読書スペースの様子
出典：佐賀市ホームページ

イ. わいわい!!コンテナ 2 (H24. 6-現在)

(ア) 内容

コンテナ 1 の終了後、住民からの再開要望や残された課題の検証のため、わずか 5 か月後の平成 24 年 6 月、コンテナ 1 から南西に 400m 行った所でコンテナ 2 (敷地面積 337m²、コンテナ) の事業を開始し、現在も事業を継続している。

コンテナ 2 では前回と同様の「読書コンテナ」のほか、子供からお年寄りまで天気を気にせず集える「交流コンテナ」、チャレンジショップやギャラリーといった、住民のアイデアと工夫で様々な使い方ができる「チャレンジコンテナ」など、コンテナの数を 4 つに増やして実施し、住民とともにコンテナの中身を作りあげている。

加えて、子供や子供連れ家庭を呼び込み、安心・安全で過ごせるようにするため、目の前を歩行者専用道路にするとともに、子供や子連れ女性を対象としたイベントを毎日開催している (資料⑫、⑬参照)。

(イ) 実績、課題

集客数は、平成 24 年当初は年間約 28,000 人 (77 人/日) だったが、平成 25 年から 27 年までは年平均約 67,000 人 (183 人/日) にものぼった。また、月曜日を休館とした平成 28 年は年間約 43,000 人 (118 人/日) に落ち込んだが、そこからコロナ禍前の令和元年までは年々増加し、令和元年は年間約 56,000 人 (153 人/日) までになった。

この結果から、まちなかの回遊性や近隣商店の参画には課題が残るものの、コンテナ 2 の場所を中心に人が集まるようになり、出店数も増えるなど、周辺地域への波及効果も表れている。



資料⑪コンテナ 2 の外観

出典：佐賀市ホームページ



資料⑫チャレンジコンテナの様子

出典：佐賀市ホームページ

④ 今後の課題・展望

「わいわい!!コンテナプロジェクト」は住民からの要望により、平成 24 年から

現在に至るまで継続しているが、今もなお実証実験という位置付けであるため、事業期間や今後のあり方が最大の課題である。また、現在は行政が「特定非営利活動法人ユマニテさが」に委託という形で出資しているが、コンテナの経営だけで自走することも課題の一つとして挙げられる。

佐賀市としては今後、このコンテナプロジェクトを中心に、周りに広がっていき、プロジェクトが終わったとしても店舗が増え、市が委託しなくても自発的なイベントが開かれ続けていくなど、今と同様に賑わうまちづくりを目指している。

3. おわりに

今回は、プレイスメイキングの先進事例における具体的手法とその効果を通じて、行政の役割や課題、今後の展開について調査を行った。

調査の結果、プレイスメイキングを実施していく上で行政に求められることは、①まちづくりのパートナー事業者との協働、②行政内部の連携体制の構築、③住民のニーズ把握とビジョンの共有の3点であると考えられる。

まず、柏市のUDCKや宇都宮市の一般社団法人ソトノバ、日本大学理工学部都市建築学科計画研究室(泉山ゼミ)、佐賀市の特定非営利活動法人ユマニテさがといった、まちづくりの経験やノウハウをもったパートナーと共に進めていくことが必要である。これにより、まちの課題解決につながる場づくりを円滑に進めることが可能となる。また、パートナー事業者はまちづくりのプレーヤーでありながら、地域住民の目線も持っているので、協働することによって、まちと地域住民にとって必要かつ有効な取組を進めることができる。

次に、プレイスメイキングに関する窓口の一本化や連絡調整の担当を設置するなど、行政内部の連携体制を構築することが必要である。プレイスメイキングを実施するにあたり、行政組織で関係する部署としては、企画部門や都市計画部門、土木部門、商工観光部門など多岐にわたると考えられる。課題ごとに縦割りの組織で対応すると、事業の進捗や方向性が共有されず、結果として事業の遅滞につながるおそれがある。そこで、情報の集約を図り、パートナー事業者や地域住民からの相談や手続きに迅速に対応できるような体制を整えることが求められる。

そして、最も大切なことは住民ニーズを把握して住民とまちづくりのビジョンを共有することである。プレイスメイキングの目的は賑わいを作ることではなく、住民自らの意志でその場所に滞留し、人々が自然と集まってくるような場所を築くことであり、職場や自宅以外に「自分の居場所」を持つてもらうことである。そのためには、宇都宮市でのワークショップや佐賀市での住民向けアンケートのように、住民のニーズを把握し、実証実験を重ねながら、住民と協働して進めていくことが必

要である。

近年では、まちづくりの手法の一つとしてプレイスメイキングを取り入れる地域も増えている。これまで見てきたように、各地域の住民が行政や民間と協働してプレイスメイキングを実施することによって、まちに賑わいを生み出し、まちの価値を高めることができる。また、こうした積み重ねがシビックプライドを醸成し、自分の住んでいるまちそのものを好きになり、まちを良くしたいと活動する好循環が生まれることが期待できる。今後も各地のプレイスメイキングの取組に注目したい。