

持続可能な地域交流拠点施設を創出するための視点

【現職】

- * 宮城大学事業構想学群 准教授
- * NPO法人コミュニティ 代表理事
- * 合同会社ほし企画 代表

【専門】

- * 都市計画
- * 住民参加による公共施設づくり
- * 地域力を発揮しやすい自治会づくり
- * まちづくりプロジェクトの企画・実行やその支援
- * 社会教育の推進 など

こちざわまさゆき

小地沢 将之



ご感想をお寄せください！ご相談もいつでもどうぞ！

kochizawam@myu.ac.jp

1

都市の成り立ち

都市の誕生 = 「内」と「外」の誕生



産業革命以降、都市への人口流入が加速し、大都市化が進行



古代では、政治・軍事・宗教が成長しながら、支配的な勢力が拡大

近代化・工業化、価値観の多様化を受け、都市はボーダレスになったか？

2

都市・地域をめぐるトピック①

池田暮らしの七か条（福井県池田町区長会／2023年1月）

趣旨（抜粋）

移住者、地元民双方が「知らない、聞いてない」「こんなはずではなかった」などによる後悔や誤解からのトラブルを防ぎたい。

七か条（抜粋）

第3条 集落は小さな共同社会であり、支え合いの多くの習慣があることを理解してください。

第4条 都会暮らしを地域に押し付けないよう心掛けてください。
都会風を吹かさないよう心掛けてください。

第5条 多くの人々の注目と品定めがなされていることを自覚してください。

伝統・慣習への過度な強制による集落運営は持続可能か？

3

都市・地域をめぐるトピック②

青木島遊園地（長野市）で遊ぶ子どもの声に対する住民の苦情

地元区長会が市に廃止要望書提出

→ 市が遊園地廃止 → 市民からの猛反発

広域的な利益と集落の利益はどちらが優先されるか？

都市・地域をめぐるトピック③

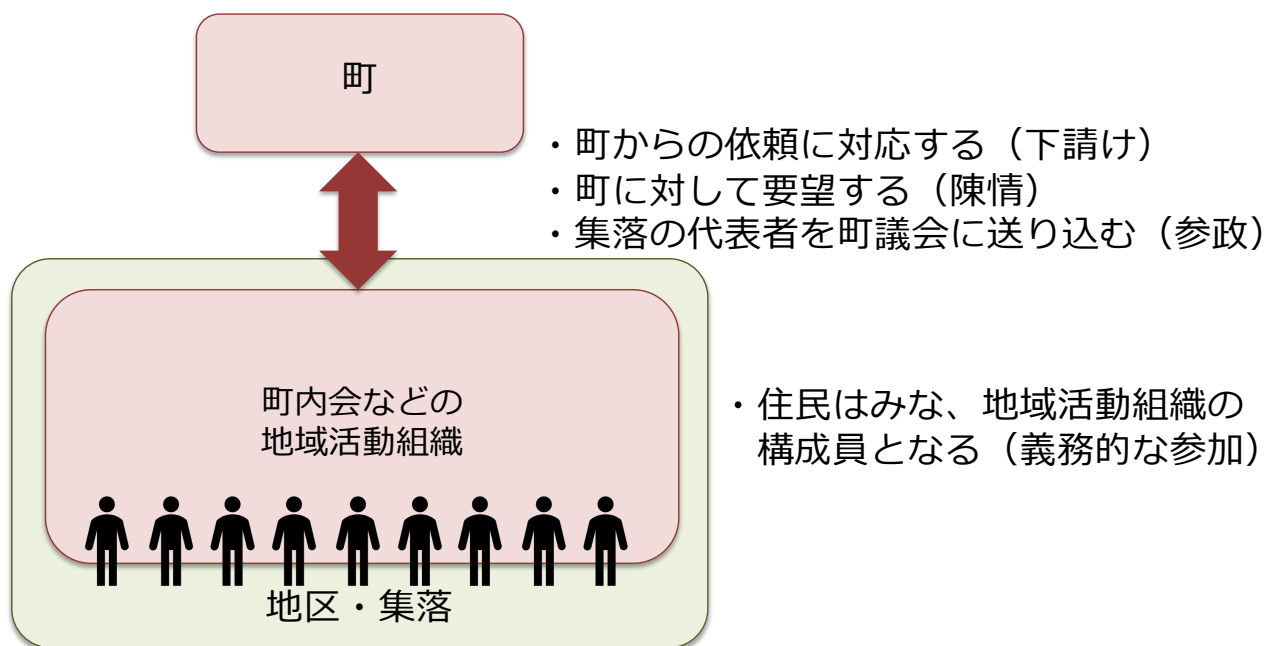
静岡県御殿場市が飲食店に配布した店頭掲示用ポスター

不特定の人たちとの飲食を控えるよう促す効果はあるが、
「内」と「外」の境界線を引くことに行政が加担しているのは大問題。

排他的な手法が安易に用いられすぎているのでは？

4

古くからの地域活動組織と行政機構の関係



同一化・均質化を前提とした社会構造は、持続可能ではない！
地域交流拠点施設は包摂性のある施設であることを目指すべき！

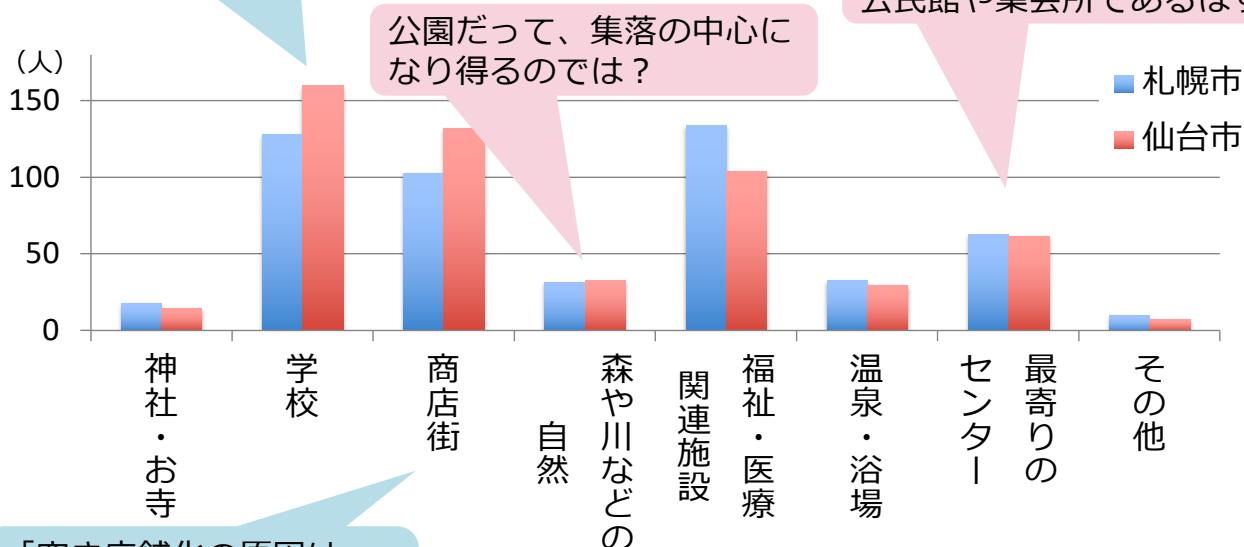
5

地域コミュニティの中心はどこか？

あなたは地域コミュニティの中心として、どの施設が特に重要だと思いますか。

学校の統廃合が進行中

集落の中心を担うのは
公民館や集会所であるはず



(2021年2月／小地沢研究室／n=1200／単一選択式)

6

「まちなか」の変遷

1919年 都市計画法（旧法）＋市街地建築物法（建築基準法の前身）

〔主題〕 **市街地の拡大**や産業の発展に柔軟に対応すること

- 都市計画区域
- 地域地区（住居・**商業**・工業地域）

1946年 特別都市計画法

〔主題〕 **戦災被災地の復興を促進**すること

- **復興**対象都市115都市（根室・釧路・函館・本別）の指定
- 戦災復興土地区画整理事業の実施

1968年 都市計画法（現行法）

〔主題〕 **市街地のスプロールを抑制**すること

- 区域区分（市街化区域・市街化調整区域）
- 地域地区（**近隣商業**地域・**商業**地域などの8区分）
（1992年には12区分、2018年には13区分へ）

7

「まちなか」の変遷

1998年 中心市街地活性化法

〔主題〕 **まちなか活性化に取り組む市町村**を支援すること

- 当初は商業振興目的，TMOによる基本計画策定
- 2006年改正後は**総合的・一体的な取組み**が可能に，協議会による意見を市町村による計画策定に反映

2000年 都市計画法（改正）

〔主題〕 **都市の多様性に市町村が適切に対応**すること

- **特別用途地区**の柔軟化

2000年 大店立地法

〔主題〕 **大規模小売店舗周辺の生活環境を保持**すること

- まちなかの保護主義的な出店調整（大店法）の終了

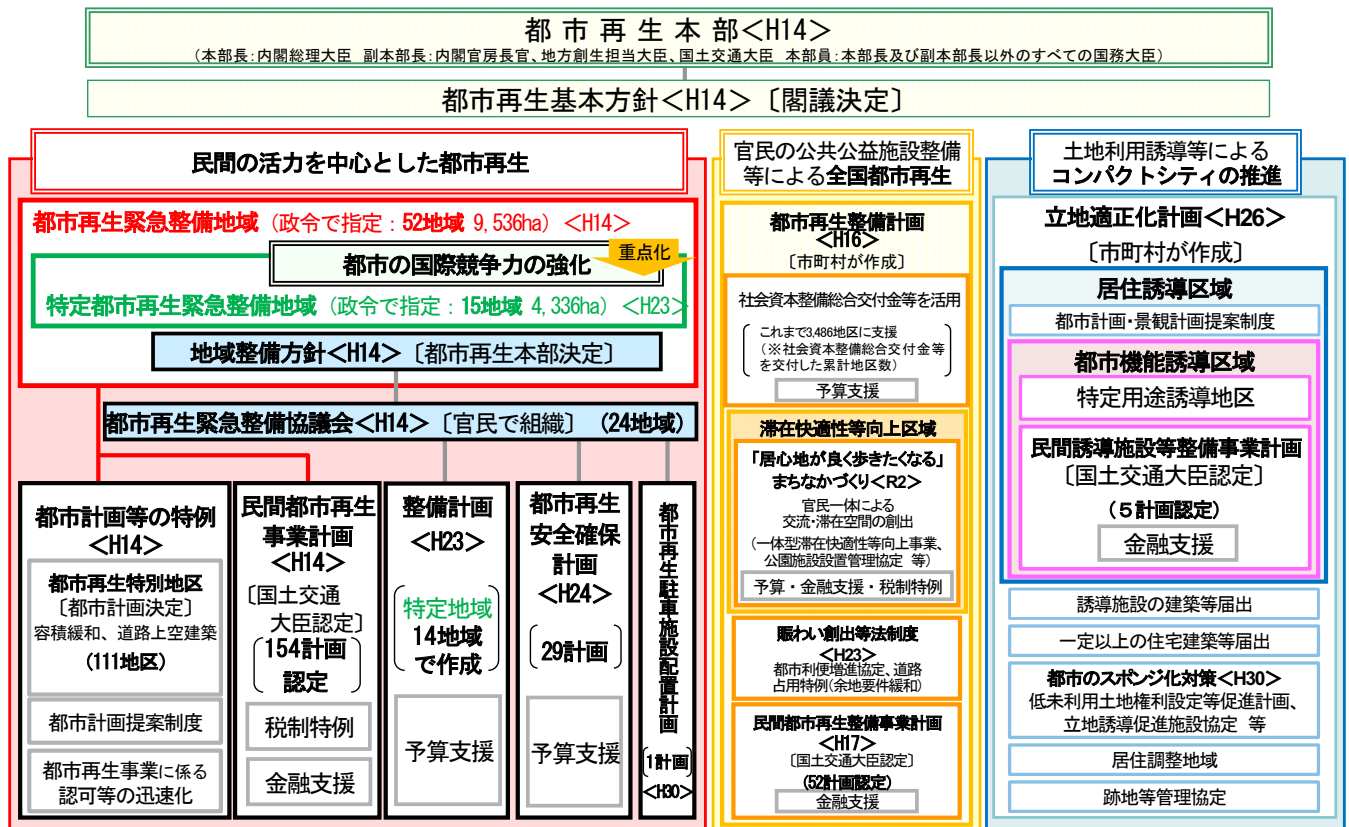
2002年 都市再生特別措置法

〔主題〕 **市街地の整備を推進**すること

- 都市再生緊急整備地域

**同一化・均質化の時代から
包摂性のあるまちなかの時代へ！**

8



令和4年12月22日現在 (都市再生特別地区数は令和4年9月30日現在、都市再生整備計画に基づく財政支援件数については令和4年4月1日現在)

9

リノベーションまちづくり

遊休不動産のリノベーションを連鎖的に展開し、建物の再生に留まらないエリアの再生を目指す取り組み

Case

産業と雇用を創出する連鎖的な不動産再生

北九州市小倉魚町
株式会社北九州家守舎他



不動産の再生を通じて質の高い雇用を創出し、産業とコミュニティを再生することを目標とした「小倉家守構想」のもと、小倉魚町のコンパクトなエリアで事業開始から5年で、15件以上の不動産再生と400人以上の雇用創出を実現。

Case

公と民との連携による地域らしい空間資源の活用

和歌山市中心部
株式会社紀州まちづくり舎
+ 株式会社ワカヤマモリ舎他



リノベーションの担い手である家守舎社が次々と誕生。これを後押しする和歌山市とともに、公民連携でエリア全体のリノベーションまちづくりを進めている。公共空間の利活用も同時に進められているのが特徴となっている。

Case

補助金に頼らない大型空きビルの再生

花巻駅前エリア・上町
株式会社花巻家守舎 + 上町家守舎



閉店した百貨店を再生するためのトリガーとして、花巻市民のシンボルである「マルカンビル大食堂」を復活。クラウドファンディングも活用して地域の力を結集し、民間による大型空きビルの再生を実現している。

『民間主導でまちを活かす エリアからはじまる都市再生』(国土交通省都市局まちづくり推進課発行) より

市民、企業、NPOなど、多様な民間主体が公共主体と連携・協働することにより、都市空間の魅力向上や活性化をはかる取組み

Case

堂島川を眼下に望む
河川敷の川床店舗群

北浜テラス

北浜水辺協議会



民間事業者や市民団体の手によって運営され、任意団体として全国で初めて、河川敷の包括的占用者としての許可を受け、一年を通じた営業を行っている。

Case

住民もカフェも
運営に参加する公園

南池袋公園

南池袋公園をよくする会



公園の全面改修にあわせて地域貢献に高い意欲をもつカフェ運営事業者を選定。地域の住民やカフェ事業者らと豊島区で組織を構成し、新しいスタイルで公園の運営を行っている。

Case

超・高稼働率の
全天候型市民広場

グランドプラザ

まちづくりとやま株式会社



再開発事業にあわせ、道路空間を再編して広場を整備。まちづくり会社を中心に市民組織がこれをサポートしながら運営を行い、子どもから高齢者まで、幅広い市民が集まる場となっている。

『民間主導でまちを活かす エリアからはじまる都市再生』（国土交通省都市局まちづくり推進課発行）より

11

エリアマネジメント

エリアの課題解決をエリアの価値向上へとつなげる、クリエイティブな都市を目指す都市再生の取組み

Case

質の高い都市空間形成と
多様なソフト事業の展開

大手町・丸の内・有楽町

大手町・丸の内・有楽町地区まちづくり協議会＋
NPO 法人 大丸有エリアマネジメント協会



多様なエリアマネジメント団体が互いに連携・補完し、「新しい価値」「魅力と賑わい」の創造に向けた取組みが行われている。丸の内仲通りは国家戦略道路占用事業を適用区域に指定され、「人が中心」の空間へと道路空間の再配分が行われている。

Case

新たな仕組みによる
都市空間のマネジメント

グランフロント大阪

一般社団法人グランフロント大阪TMO



都市再生特別措置法と国家戦略特区の枠組みにより、公共空間を一体的に活用した賑わいづくりや、地域の回遊性の向上に向けた交通サービス事業、まちの賑わいを創出するイベント・プロモーション事業など、地区全体の持続的な発展に向けた取組みを行っている。

Case

賑わいと財源を生みだす
地下歩行空間の広場化

札幌駅前通地下歩行広場（チ・カ・ホ）

札幌駅前通まちづくり株式会社



札幌駅前通地下歩行空間の整備時に、道路空間の一部を条例で広場として位置づけ、まちづくり会社が管理運営と収益事業を実施している。一般へも有料で貸出を行っているほか、壁面などを活用して広告事業を行っており、収益の一部は地域のまちづくり活動の財源として還元している。

『民間主導でまちを活かす エリアからはじまる都市再生』（国土交通省都市局まちづくり推進課発行）より

12

「持続可能な地域交流拠点施設」を巡る社会動向

- 2014年 公共施設等総合管理計画の策定要請（国→地方公共団体）
 [主題] **厳しい財政状況と公共施設等の需要変化**への対応
- 公共施設の**取捨選択**
 - **複合化、長寿命化**などの具体的な戦略化
 （2016年度までに総合管理計画を、
 2020年度までに個別施設計画を策定）

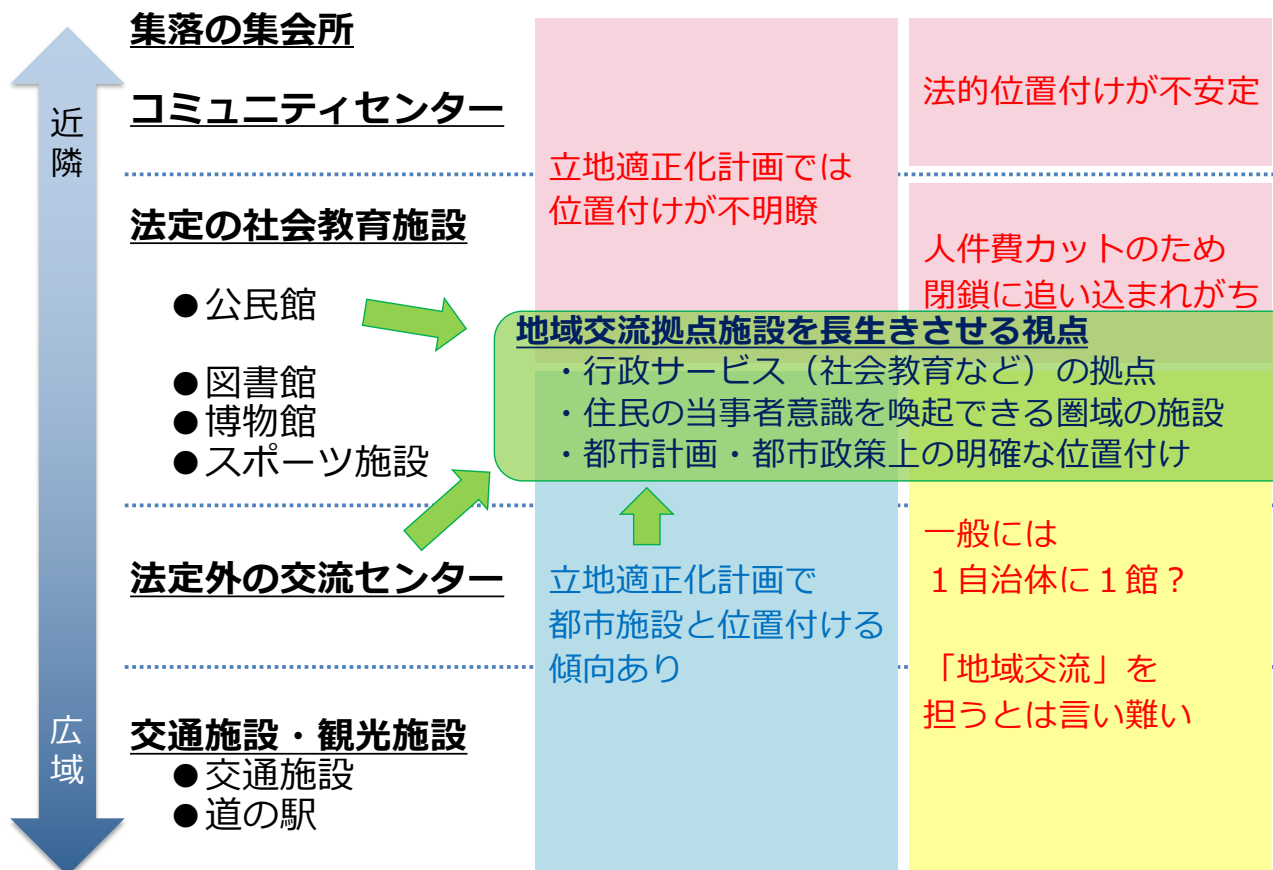
- 2014年 立地適正化計画の策定要請
 [主題] **コンパクトシティ・プラス・ネットワーク**の推進
- **公共交通**を機軸とした都市政策
 - **都市機能誘導区域**への公共施設や民間施設の誘導

新時代の公共施設 ①真に必要なものだけがつくられる。
 ②持続可能な施設づくりを行う。
 ③都市政策に位置付けられている。

持続可能な地区のありかたを定義し、持続可能な施設をつくる時代が到来！

13

地域交流拠点施設の分類

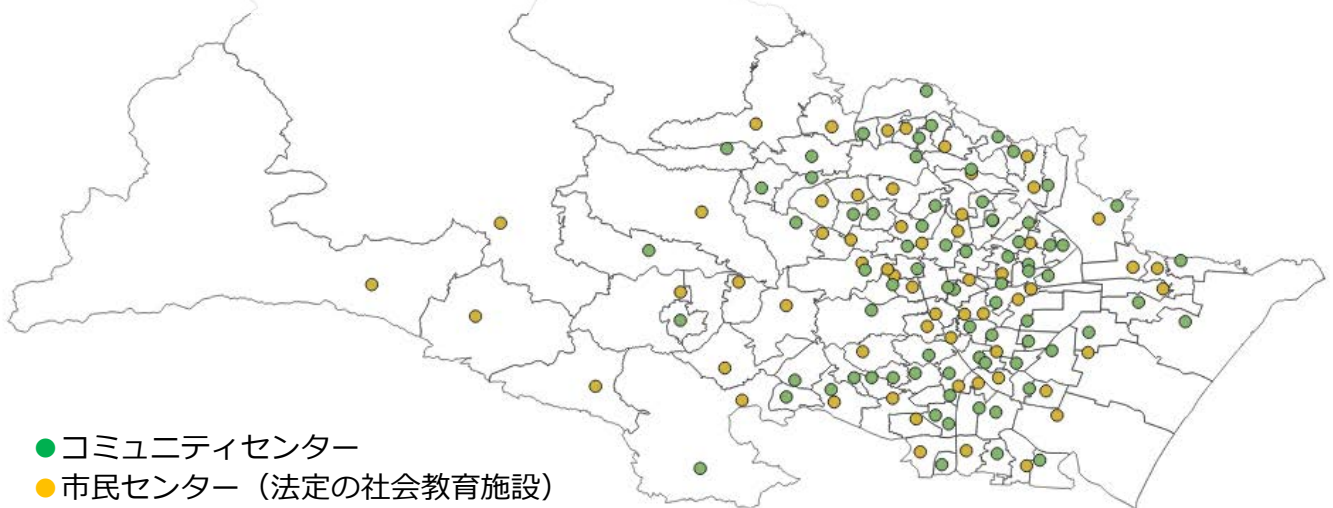


14

地域交流拠点施設のよくある話 ①芯ズレ

仙台市の地域交流拠点施設の立地

- ・市民センターは60館中51館が総合管理計画策定前に複合化済み。
(児童館28館, 防災センター28館, 証明発行センター12館など)
- ・宅地開発が進む中途段階で施設の立地が選定されており、現在の地区の重心や用途地域での中心性から**芯ズレ**を起こしている。



小地沢将之, 星歩美, 木下晴敦: 地域集会施設の立地と複合化対象の関係, 2019年度日本都市計画学会東北支部研究発表会, pp.21-22, 2020

15

地域交流拠点施設のよくある話 ①芯ズレ

生出小学校区（仙台市太白区） 人口2,966人

総合管理計画に基づく施設の複合化を検討するも、現行施設のアンバランスな立地により、議論が複雑化してしまっている。



16

地域交流拠点施設のよくある話 ②保守的な総合管理計画

F県T町 人口3,810人

人口1人あたりの公共施設延べ床面積18.86㎡（全国平均2.94㎡）

公共施設等総合管理計画 2017年3月策定（2022年3月一部改訂）

個別施設計画 2022年3月策定（国の要請より1年遅れ）

人口減少が進む過疎地域であり、適切な面積削減が必要なはずだが、1年遅れで完成した個別施設計画では、博物館3館を堅持するなど、極めて保守的な内容となっている。

計画策定の熟考期間の長さで計画の熟度は無関係

水谷文香，小地沢将之：個別施設計画の策定期間の差にみる自治体の特徴，2022年度日本都市計画学会東北支部研究発表会，（掲載ページ未定），2023

17

地域交流拠点施設のよくある話 ③物言うフリーライダー

宮城県美術館 移転・複合化問題

宮城県公共施設等総合管理方針（2016年7月策定）

公共施設等総合管理計画に相当 = 総量コントロールのための計画



県有施設等の再編方針（中間案）（2019年11月策定）

宮城県美術館・宮城県民会館 等の
仙台医療センター跡地への移転新築・複合化へ

過去の個別計画を破棄／「60億円の圧縮」（2020.2.27知事発言）

芸術系団体を中心とした
美術館移転反対運動

財政的な視点を無視した
建物保存 + 増床を求める運動

宮城県美術館は現地に於て長寿命化，その他施設を移転・複合化・増床へ

小地沢将之，星歩美：公共施設等総合管理計画に基づく公共施設複合化にみる課題，日本建築学会大会学術講演会梗概集，2020，都市計画分冊，pp.89-92，2020

18

地域交流拠点施設のよくある話 ④住民への過度な期待

Y県Y町のまちづくりセンター（旧公民館）の建替え

センターを廃校になる小学校の敷地内に移転建替えする方針となったため、音楽室やパソコン室を有償で使用する意向があるか、住民アンケート調査を実施した。



- 施設の利用頻度は、受益者負担意識と相関あり。
- 居住歴の長さや地域情報の熟知度は、受益者負担意識と無相関。

フリーライダーではない住民であっても、善良な振舞いをするとは限らない。
「施設利用者としての住民」を育てていく視点が鍵となる。

小地沢将之：住民のソーシャル・キャピタルが住民自治施設の重視度に及ぼす影響，日本建築学会計画系論文集，No.713，pp.1577-1585，2015

19

地域交流拠点施設のよくある話 ⑤有名無実の複合化

異なる用途を含む施設の複合化では、実質的な機能統合は行われにくい。

- 保安上の理由
 - * 学校や児童厚生施設などとの複合化
- 衛生上の理由
 - * 病院や保健センターなどとの複合化
- 管理上の理由
 - * 管理者が異なる施設どうしの複合化
 - * 開館曜日・時間が異なる施設どうしの複合化
- 設計上の理由
 - * 防火区画（異種用途区画）が必要な箇所で設計の簡略化・コスト削減のため異用途間を区切ってしまうケース
- 特定行政庁ごとの法解釈の違い
 - * 公民館やコミュニティセンターを法定の集会場とするか否か、特定行政庁ごとに判断が分かれている

異種用途区画とは？

- ・壁や床を一定要件を満たす準耐火構造で区画する必要あり
- ・往来できる場合は防火戸で区切る必要あり

異種用途区画が適用される建築物

学校、劇場、映画館、公会堂、集会場などで、一定規模以上のもの など

20

意外とうまくいっている地域交流拠点施設の事例

将監地区複合センター（仙台市泉区／2022年開館）

地域交流拠点施設を長生きさせる視点

- 行政サービス（社会教育など）の拠点 → 法定の社会教育施設
- 住民の当事者意識を喚起できる圏域の施設 → 中学校区単位の施設
- △ 都市計画・都市政策上の明確な位置付け → 総合管理計画に基づく複合化，立地適正化計画未策定

地域交流拠点施設の陥りがちな問題

- 芯ズレを起こしていないか？ → 地区の中心の近隣商業地域
- 総合管理計画は適正か？ → 市で最初の複合化事例
- 適切な議論プロセスを踏んだか？ → 住民や施設利用者を交えたWSにより基本計画を策定
- 施設利用者を育てられるか？ → 「みんなのサロン」併設（後述）
- 実質的な複合化か？ → 児童厚生施設の保安は実現しつつ、玄関、事務室などを共有し、中央に「みんなのサロン」を配置

21

意外とうまくいっている地域交流拠点施設の事例

将監地区複合センター（仙台市泉区／2022年開館）

2017年5月 総合管理計画に基づく公共施設の複合化を地域協働で行う
仙台市初（おそらく全国初）のモデル事業として着手

複合化対象 * 将監市民センター（法定の社会教育施設）
* 将監児童センター（法定の児童厚生施設）
* 将監老人憩の家（条例上の交流施設）

7月 設計事務所とNPO法人のJV（代表：小地沢）が事業を受託

9月～ 計4回のWS、報告会、住民アンケート調査などを実施

2018年3月 施設の基本計画策定

【WS等を行ったことで、市の思惑と異なる方向へ】

- * 施設内に住民が管理運営するスペース「みんなのサロン」を設ける。
- * 施設の休館を防ぐため、隣接する公園用地内に施設を建設し、3施設の既存敷地と等積交換する。

22

ワークショップで出た意見等を基に3月に施設整備基本計画を取りまとめ、複合センターの配置図案を作成。

一体的な活用や、子どもに目配りがしやすいような配置とし、周辺の環境を生かした整備にも配慮しました。

ホール

- ・複数の団体が同時に利用できるよう工夫する
- ・簡単に設営・解体できるステージを設置

和室・研修室

- ・活動の規模に応じて間仕切りできる部屋を設ける
- ・「老人憩の家」で行われてきた活動の利用も想定

(仮称)みんなのサロン

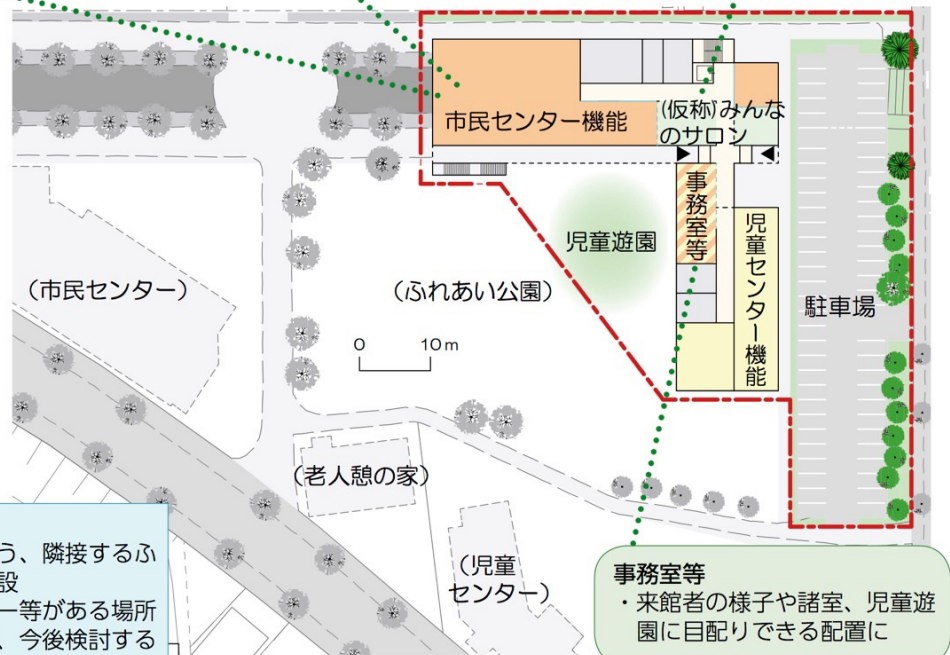
- ・予約不要で気軽に使えるサロン空間を設ける
- ・住民が管理・運営に関わる方法について検討する



▲市民センター等に隣接する歩道には、地域で植えた桜並木が。毎年「さくら祭り」も行われています

配置計画

- ・工事期間中も施設が使用できるよう、隣接するふれあい公園内に複合センターを建設
- ・ふれあい公園は現在の市民センター等がある場所に再整備する予定。その在り方を、今後検討する



仙台市政だより（2018年5月号）

23

意外とうまくいっている地域交流拠点施設の事例

公共施設等適正管理推進事業債の活用

▼公共施設3館の建替・複合化

事業費のうち90%を起債（うち50%を交付税措置）

= 事業費の45%を国が負担

▼既存建物の除却

事業費のうち90%を起債

▼児童遊園の整備

事業費のうち90%を起債（うち50%を交付税措置）

= 事業費の45%を国が負担

▼都市公園の整備

事業費のうち90%を起債（うち50%を交付税措置）

= 事業費の45%を国が負担

国庫補助制度がない
児童遊園の更新財源を調達

意外とうまくいっている地域交流拠点施設の事例

設計・工事期間中に平行して実証実験を実施

2018～2019年度	基本設計・実施設計
2020～2021年度	工事
2022年5月	竣工

2018年度～	将監みんなの複合センター準備委員会 設立
	みんなのサロン実証実験
2022年4月	将監みんなのサロン ふれ・ミー運営委員会 設立

25

意外とうまくいっている地域交流拠点施設の事例



模擬実証実験（2018年9月）：茶菓の販売など



ほっとサロン将監実証実験（2019年2月）
：高齢者相互の見守り活動



市民センター事業の実施実験（2019年1月）



サークル活動発表会の実施実験（2019年2月）

26

意外とうまくいっている地域交流拠点施設の事例



将監地区複合センター：2022年5月竣工



みんなのサロンには会員制の喫茶コーナー、Wi-Fiあり、新規のユーザーも



住民主催の「ワクワクおはなし会」



住民主催の朝市も月1回開催

27

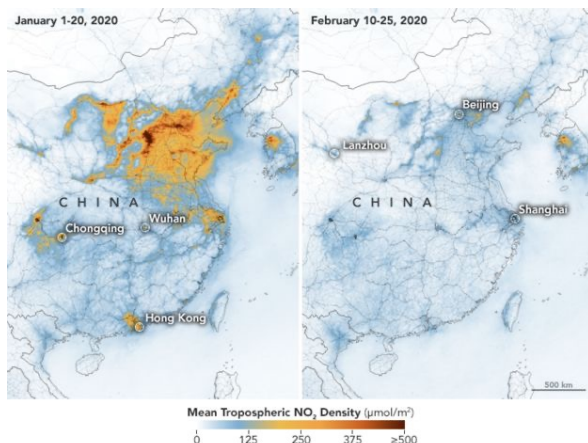
ところで、いま世界はどこを目指しているのか？

世界共通の3つの目標

①パリ協定（2015）

- ・地球温暖化防止のための取組み
- ・世界各国が温室効果ガス（CO₂など）の排出削減目標を設定
⇒ 日本の現在の目標「2050年温室効果ガス実質排出量ゼロ」
＝カーボンニュートラル

2013年の排出量に比べると、45.0%の削減に相当



新型コロナウイルス感染拡大期における
温室効果ガスの濃度（NASA）

28

ところで、いま世界はどこを目指しているのか？

世界共通の3つの目標

②SDGs (2015)

- ・ 2030年まで達成すべき17のゴールと169のターゲットを設定
- ・ 「誰ひとり取り残さない」「先進国と途上国が一丸となって達成」



ところで、いま世界はどこを目指しているのか？

世界共通の3つの目標

③仙台防災枠組 (2015)

- ・ 4つの優先行動を定めた防災指針
 1. 災害のリスクを理解し共有すること
 2. 災害リスク管理を強化すること
 3. 防災への投資を進め、レジリエンスを高めること
 4. 災害に十分に備え、復興時には **Build Back Better** を実現すること



国連防災世界会議
(2015年3月)

地域交流拠点施設を長生きさせる視点

- 行政サービス（社会教育など）の拠点
- 住民の当事者意識を喚起できる圏域の施設
- 都市計画・都市政策上の明確な位置付け

地域交流拠点施設の陥りがちな問題

- 芯ズレを起こしていないか？
- 総合管理計画は適正か？
- 適切な議論プロセスを踏んだか？
- 施設利用者を育てられるか？
- 実質的な複合化か？

世界が目指す社会要件の充足

- 地球温暖化に拍車を掛けない
- 誰ひとり取り残さない
- 災害へのレジリエンスの高さ