

地方小都市の 中心市街地が抱える課題

甲賀市と気仙沼市を事例として

阿部俊彦
あへ・としひこ
立命館大学理工学部建築都市デザイン学科・准教授
新建京都支部

**人口規模で異なる
中心市街地の課題**

1998年に中心市街地活性化に関する法律（以下、旧中活法）が制定されて以来、多くの地方都市は、都市機能の増進と経済活力の向上の推進に向けて、試行錯誤を繰り返してきた。当時は、中心市街地の商店街の賑わいづくりに偏重して補助金がバラ撒かれる一方で、郊外の大規模店舗の開発を抑制することができず、中心市街地は衰退し、居住人口が減少するなど、ちぐはぐな施策が展開されていた。その反省を踏まえて、2006年には、旧中活法が改正された（以下、改正中活法）。中心市街地に都市機能を集中させ、ま

なか居住や公共公益施設の集約立地を支援し、大規模店舗の郊外立地を規制する、いわゆる「選択と集中」である。しかし、旧中活法では、六二〇市町村が計画を策定した実績がある一方、改正中活法に基づいて認定されたのは県庁所在地など比較的人口規模の大きい一五五市町村にとどまっている。

当初、改正中活法では「歩いて暮らせるまちづくり」が標榜されていたが、相変わらず地方都市では、車離れができておらず、公共交通の廃線や減便が進んでいる。富山市や宇都宮市などでは「コンパクト＋ネットワーク」の理念のもと、新交通システムにより車との共存が図

られて暮らせるまちづくり」が標榜されていたが、相変わらず地方都市では、車離れができておらず、公共交通の廃線や減便が進んでいる。富山市や宇都宮市などでは「コンパクト＋ネットワーク」の理念のもと、新交通システムにより車との共存が図

公共交通によるアクセスは、近江鉄道（おおむね三〇分に一本しか来ない単線の私鉄）のみのため、多くの市民は自家用車を移動手段として利用している。一方、その中心市街地エリアの端に位置する貴生川駅はJR草津線の駅であり、近江鉄道や信楽へ向かう信楽鉄道とのターミナル駅となっている。JR草津線は東海道本線に接続しており、貴生川駅から草津駅までは二〇

分、京都駅までは五〇分と、甲賀市内で最も公共交通の利便性の高いエリアである。しかし、貴生川駅前にはコンビニエンスストアもなく、生活利便施設が不足している（図1）。甲賀市では、この貴生川駅周辺地区を甲賀市から市外への人口流出を留める「人口のダム」機能として、地域経済を牽引する特区として指定し、貴生川地域内外の市民・地元事業者・公共交通事業者などのメンバーで構成されるエリアプラットフォームを構築し、ワークショップや社会実

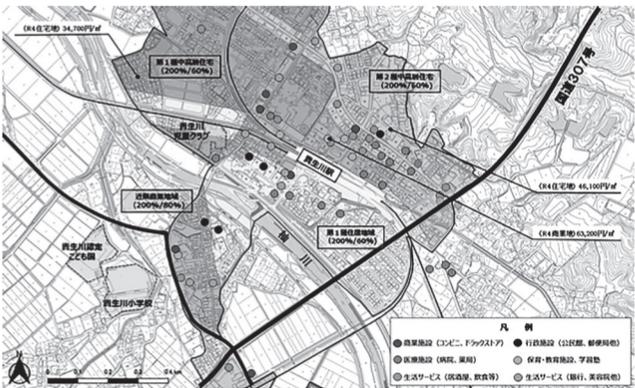


図1 貴生川駅周辺の立地施設及び用途地域



写真1 貴生川駅前の空き地を活用した社会実験の様子 (2023.9)



図2 まちづくり計画の概要(2023年時点)

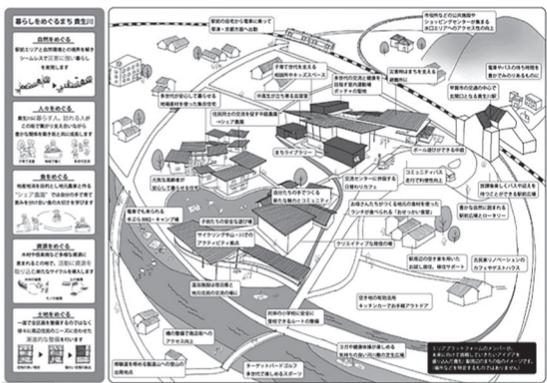


図3 貴生川チャレンジビジョン (未来ビジョン)

験の実施を通じて、未来ビジョンを策定した。なお、その支援を筆者の立命館大学阿部研究室と(株)アルパックで行なった。ワークショップでは、多くの市民は、自家用車を利用して水口周辺や草津市に買い物に訪れる頻度が高いことが分かった。また、自然環境や地域行事など

に関する魅力が挙げられた一方で、車を運転しない中高生や高齢者にとって、飲食店や日用品店の不足、歩道のない道路や防災に関する危険性などが課題として挙げられた。社会実験では、「送迎待ちの学生や親のために駅ナカ環境の魅力向上」「河川を活用したアクティビティの充実」「多世代が利用できる心地よい駅前広場や夜間の歩行空間の防犯性の向上」などのプロジェクトを実施し、その効果検証が行った（写真1）。以上をも

れ、一定の成果があがっている。しかし、改正中活法で認定された地区の多くは、人口一〇万人以上の比較的規模の大きな都市である。ここ五年間で認定された五二地区のうち、一〇万人未満の小都市は、福島県白河市、茨城県鹿嶋市など、わずか一地区にとどまっている。以上のように、地方小都市にとって、改正中活法の認定のハードルは高く、大都市と比べて財政規模も小さいため、中心市街地もより大きな課題を抱えている。

国が用意している「地方創生のメニュー」は、大都市には必要であっても、小都市には合致しないものも多い。特に「デジタル田園都市国家構想交付金（以下、デジ田）」は、「デジタル実装を通じて地方が抱える課題を解決し、誰一人取り残されず、すべて人がデジタル化のメリットを享受できる心豊かな暮らしを実現する」というものであるが、デジタル化だけでは小都市の抜本的な問題は解決できない。逆に、地方創生とは直接的には

関係の無い「官民連携まちなか再生推進事業（エリアプラットフォームの構築と未来ビジョンの策定の支援）」や「まちなかウォーカーブル推進事業」などの施策のほうだが、デジ田よりも有効であり、多くの小都市で活用されている。

本稿では、筆者が関わってきた地方小都市の中心市街地二地区における取り組みの紹介を通じて、より問題が深刻な一〇万人未満の地方小都市の中心市街地で取り組むべきこれからの課題を示したい。

中心市街地のため「だけでない」まちなか再生——滋賀県甲賀市貴生川エリアプラットフォーム

滋賀県甲賀市は人口約九万人の地方小都市であり、他市町村と同様に、人口流出による空洞化、空地や空き施設の増加、交通機関の事業縮退などが問題となっている。甲賀市では、東海道の水口周辺が中心市街地として位置づけられており、市役所や図書館などの公共施設と商業施設が集積している。しかし、

とに、第一段階で、駅前の市有地を広場として整備し、その周りに公民館や文化施設などの公共施設とまちづくり会社によるカフェやスーパーなどの商業施設を整備する。第二段階で、空き家を活用したお試し居住や短期滞在のための賃貸住宅、診療所・温浴施設・宿泊施設を併設したスポーツ健康施設を整備するイメージをまとめた未来ビジョンを策定した(図2、図3)。

現在、未来ビジョンの実現に向けて、エリアプラットフォームのメンバーの有志により、公民連携事業を担うまちづくり会社の設立に向けた準備と、市による公共施設の再編の検討が進められている。また、社会実験を繰り返し実施しながら、公民連携事業の内容の精査と、中心市街地のまちづくりの担い手や事業協力者の発掘を進めている。貴生川地区のまちづくりは、中心市街地の活性化だけを目的とした限定的な取り組みではない。甲賀市およびその周辺市町村をつなぐ交通結節点として、子どもから高齢者までが公共交通に

よる自由な活動を手にいれるためのネットワークを形成し、安心して暮らせる環境を中心市街地内外に確保することを目的とした取り組みである。

市役所移転後の中心市街地を考える——宮城県気仙沼まちなかエリアプラットフォーム

宮城県気仙沼市は人口約六万人の地方小都市であり、その中心市街地は、東日本大震災により被災し、気仙沼のシンボルとして復興が進められてきた港町(II内湾地区)を擁するエリアである。市役所は、その中心市街地の山裾に位置する八日町に立地しており、津波の被害は受けたが、浸水深さが二〜三m程度であったため、復興土地区画整理事業の区域からは除外された。そのため、八日町には解体を免れた建物も多いが、それらが多くが老朽化しており、空き店舗や空き地も多い。また、周辺の町と比べて、地域住民の高齢化も高いことも課題としてあげられる。震災前から抱えていたこれらの地域課題を解決する

ために、町会活動を担っている地域住民の有志が八日町のまちづくり会社を設立し、災害公営住宅の一階にコミュニティカフェを整備した。まちづくり会社は、ここを活動拠点として地域のイベントや、町内の空き店舗や空き地の活用を推進し、地域の高齢者と若者の活動場を創出してきた。その他にも、港の近くに観光施設や共同店舗などが整備され、災害から一〇年を経て、気仙沼市の中心市街地は再生に向けた軌道に乗りつつあった。

そのような状況下で、問題になったのが、郊外エリアに市役所が移転する計画が示されたことだった。近年、全国の庁舎建築は、施設・設備の老朽化や執務室の分散化、市民対応スペースの不足、社会状況への対応、災害対策などの理由から移転する事例が多く見られる。移転元の敷地は、空洞化が進む旧市街地に立地するケースが多く、跡地活用をきっかけとして、中心市街地の課題を解決することが求められている。気仙沼市役所



図4 気仙沼の中心市街地と郊外エリア

も同様の課題を抱えていたため、2027年までに郊外エリアに市庁舎を移転する計画が示された。これに対して、中心市街地の地域住民や地元事業者は反対したが、移転先の郊外エリアには震災前から商業施設などの生活利便施設が集積しており、震災後も、安定した居住人口が保たれていたため、市は移転を決定した(図4)。とは言え、市としても、中心市街地を見捨てるのではなく、庁舎移転後の跡地とその周辺の八日町を含む中心市街地のまちづくりにおける官民の取り組み方針である「気仙沼まちなかエリアビジョン」

を策定した。さらに、その具現化を図るため、「気仙沼まちなかエリアデザイン会議」を設置し、その傘下に「三日町八日町・市役所跡地検討ワーキング(以下、三八ワーキング)」を設けた。なお、これらの取り組みの支援業務を(株)ハートビートプランが受託し、筆者の立命館大学阿部研究室と住まい・まちづくりデザインワークスも、ワークショップや計画策定の支援を行った。

市庁舎移転後の跡地活用として、当初、ビジネスホテルや商業施設を誘致する案が浮上した。しかし、中心市街地の地域住民や地元事業者は、民間事業者に丸投げではなく、市の責任のもとで、地域に寄り添って事業を進めてほしいと要望した。三八ワーキングでは、市庁舎移転にともなう、どのように中心市街地の環境が変化し、それにもない、地域住民のライフスタイルがどのように変化するかを想像してもらうために「お悩みカード」を使ったワークショップを企画した(写真2、図5)。



写真2 市庁舎跡地活用を契機として中心市街地の再生を考えるワークショップ

その上で、市庁舎跡地とその周辺に、どのような環境を備える必要があるのかを話し合った。その結果、既存の庁舎建物のリノベーションにとどまらず、歩行者環境(歩道、山の散策路)や広場(公園、避難場所、駐車場)などのインフラの整備を行うことにより、エリアの価値を高めるイメージが提案された。また、跡地活用とその周辺の空き家や空き地活用のプロジェクト



図5 市庁舎移転に伴って中心市街地で想定される問題を表現した「お悩みカード」の例

トを中心市街地の活性化のためだけでなく、「子育て支援の充実」「教育環境の向上」「歴史文化の発信」「新たな雇用の創出」など、中心市街地の外も包含し

た全市的な環境の向上のために進めていくことの重要性を確認することができた。これらの内容がまちづくりビジョン(図6)としてまとめられ、その実現に向けて、現在、跡地活用事業を地域住民や地元事業者で主導するためのまちづくり会社の設立に向けた検討が進められている。

地方小都市への支援メニューを

本稿で紹介した甲賀市と気仙沼市は、いずれも旧中活法を契機として、中心市街地のまちづくりが本格化した。しかしながら、その道半で、改正中活法の認定を見送った経緯がある。その判断の理由は知り得ぬところであるが、おそらく、「中心市街地が各市の中心を成していないため、中心市街地が地域経済を引っ張っていくことはできない。郊外を切り捨てて中心市街地に注力することもできず、国が求めている選択と集中に、思い切った舵を切ることはできない」というのが本音だったのである。中心市街地「だ

まとめ 跡地 WG+市民 WS アイデアとりまとめ

7つのテーマから得られたアイデアを整理し、どんなまちづくりを進めていくべきかの案を絵にしました。

三日町八日町・市役所跡地検討ワーキンググループ、市役所跡地活用市民ワークショップにて7つのテーマに基づいて挙げられた意見・アイデアに加え、これまでに発表されている「合同会社弘道八日町まちづくり」によるまちづくりビジョン、「弘道まちなかエリアビジョン」などの提案内容も参照し、市役所跡地および三八地区のまちづくりアイデアのとりまとめを作成した。ここに記載されたアイデアを実現していくために、誰が主体となるのか、事業者となれる候補者はいるのか、実現方法を議論していく必要がある。

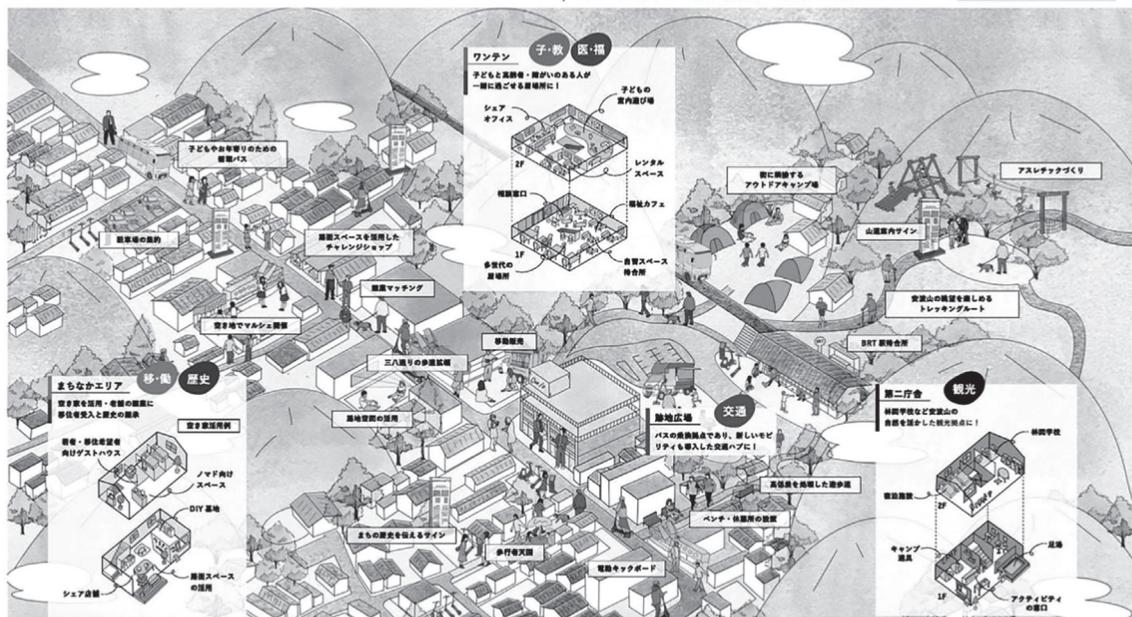
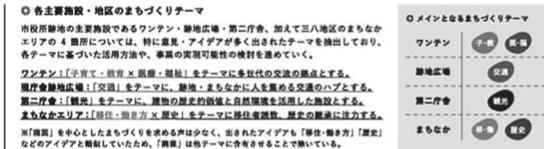


図6 ワークショップで出された子育て・教育・観光などに資するアイデアが盛り込まれた市庁舎跡地とその周辺のまちづくりビジョン

けに「注力できない地方小都市に求められているのは、中心市街地の人や商店街の活性化のため「だけでない」全市的まちづくり」に波及させることのできる以下の5つの計画論である。

① 中心市街地自体を再生することを目標に掲げたKPI（重要目標達成指標）を指標とするのではなく、中心市街地以外の他のエリアとの連携を促す支援と、ハブ的な役割の強化を促すための波及効果を指標とする仕組みの構築。

② 市役所、公民館、図書館、公園などの老朽化した公共施設の再生や再編計画など、全市的な公共施設のインフラ整備と中心市街地の空き家・空き店舗・空き地などの民間の空きストックを活用したまちづくりとセットで進め、それぞれの課題を同時に解決できる所管横断的な取り組み。

③ 行政の財政的な体力も脆弱かつ、地元の民間事業者の体力もままならない地方小都市において、地元主導の事業推進体制を構築するためのエリアプラッ

トフォームとまちづくり会社に よる公民連携事業の事業化と、その後の持続的なマネジメント。

④ 今後、自動運転が普及するなかで車離れができない地方都市において、車と共存可能な広域の公共交通ネットワークの構築のための他市町村との連携や、鉄道・バス・タクシー・スモールモビリティなどの交通事業者との連携。

⑤ 計画策定のための一過性の社会実験ではなく、PDCAサイクル（Plan, Do, Check, Action）の頭文字をとったもので、継続的な業務改善や品質向上を目的としたフレームワーク）を繰り返すことにより計画および事業を見直しつつ戦略をつくり、新たな担い手を発掘するための継続的な社会実験。

ぜひ、国にも、これらの推進に寄与する支援メニューを「地方創生」の施策として展開して頂きたい。