

地方都市における中心市街地活性化基本計画と目標未達成の原因究明に関する研究
—地方都市におけるケーススタディと目標未達成の原因究明(その3)—

準会員○中渡 康太*1 正会員 姫野 由香*2
同 金 大一*3 同 小川 孝俊*4

7.都市計画—3.市街地変容と都市・地域の再生—d.中心市街地
目標未達成 ケーススタディ ヒアリング調査

1 研究の背景と目的

認定中心市街地活性化基本計画(以下、基本計画とする)には、計画期間中と計画期間終了後にフォローアップ報告をすることが義務付けられている。しかしその報告だけでは、目標未達成の原因究明が十分であるとはいえない。基本計画の計画策定側である行政の意見だけではなく、民間事業者側である民間組織の意見も精査することで、本質的な実態解明が可能となる。また、官民双方の視点から実態を捉えることが重要であると考えられる。

本研究では、前稿その2で抽出された都市において、第1期で終了している都市と、第2期基本計画を実施している都市を対象にケーススタディを行う。基本計画で行う事業(以下、基本計画事業とする)に関する知見を得ることで、基本計画の目標未達成の原因を明らかにすることを目的とする。

2 研究の方法

前稿その2では、4種類のなかから、各種類の傾向を顕著に表す都市で、目標達成率^{注1)}が低い都市をケーススタディの対象として抽出した(以下、代表都市とする)。

本稿その3では、4種類のうち、全国平均目標達成率(94.1%)に対し、類型ごとの平均目標達成率が低い【文化観光推進型】(92.8%)と【商業・居住連携型】(90.9%)の代表都市における目標未達成の傾向を論じる。類型ごとの平均目標達成率を表1に示す。

表1. 全国平均目標達成率と各類型の平均目標達成率

第1期中心市街地活性化基本計画の全国平均目標達成率と類型別平均目標達成率					
類型	全国平均	居住環境整備型	都市施設・交通整備型	文化観光推進型	商業・居住連携型
平均目標達成率(%)	94.1	93.3	99.3	92.8	90.9

代表都市の官民双方に直接面談式のヒアリング調査を行うことにより、基本計画の目標未達成の原因を明らかにする。

3 研究対象都市のヒアリング調査の概要

フォローアップ報告では、主要事業が目標値を達成できなかった理由は記載されているが、目標未達成の詳細な原因は記されていない。そのため、ヒアリング調査を行い、類型ごとに目標未達成の原因についての知見を得る。

3-1 ヒアリング調査の対象

前稿その2の結果に基づき、【文化観光推進型】からは奈良市を、【商業・居住連携型】からは福井市を研究対象とした(以下、研究対象都市とする)。調査の対象は、基本計画事業の検証、企画・立案等を行っている中心市街地活性化協議会^{注2)}(以下、協議会とする)の構成員とする。計画策定側として構成員である行政、民間事業者側として協議会の中心市街地整備推進機構^{注3)}(以下、推進機構とする)として位置づけられている民間組織を対象にヒアリング調査を行う(表2)。

表2. ヒアリング調査の概要

ヒアリング調査の概要		
都市名	奈良市	福井市
日付	2017/11/7	2017/11/7
対象	奈良市観光経済部 株式会社まちづくり奈良	福井市都市戦略部 まちづくり福井構
方法	直接面談式ヒアリング調査	直接面談式ヒアリング調査
内容	<ul style="list-style-type: none"> 第1期基本計画策定の経緯 目標未達成の原因 第1期で終了した理由 第2期を行うとなった場合に設ける目標指標 	<ul style="list-style-type: none"> 第1期基本計画策定の経緯 目標未達成の原因 第2期基本計画策定の経緯 第2期で力を入れていること 第3期基本計画の策定

推進機構は基本計画の策定、実施についての協議に中心となっている。また、行政以外の組織で基本計画事業の総合的な推進を図っているため、ヒアリング調査の対象とした。

3-2 目標指標とその目標達成率

研究対象都市において、設定されている目標指標と目標達成率、改善率^{注4)}を表3、表4に示す。

【文化観光推進型】の奈良市は、第1期基本計画で『文化・観光施設の年間入込客数』、『歩行者・自転車

通行量』、『小売業年間商品販売額』の3つの目標指標を掲げている。3つの目標指標の平均目標達成率は74.2%であり、全国平均目標達成率(94.1%)を下回っている。特に、『文化・観光施設の年間入込客数』の目標達成率は64.3%と低く、2006年の基本計画策定以前を下回っている。

【商業・居住連携型】の福井市は、第1期基本計画で『公共交通機関乗車数』、『居住人口』、『歩行者・自転車通行量』の3つの目標指標を掲げている。3つの目標指標の平均目標達成率は82.7%であり、全国平均目標達成率を下回っている。特に『歩行者・自転車通行量』の目標達成率は73.6%と低い。

表3. 奈良市 第1期基本計画の目標指標

目標指標	基準値		目標値	最新値		目標達成率(%)	改善率(%)
	(数値)	(年)		(数値)	(年月)		
文化・観光施設の年間入込客数 (中心市街地主要施設)(人)	246,576	H18	291,720	187,577	H25.12	64.3	76.1
歩行者・自転車通行量 (休日)(人)	84,993	H17	91,230	68,076	H25.8	74.6	80.1
小売業年間商品販売額(億円)	466	H18	466	390	H25.12	83.7	89.7
奈良市平均							
						74.2	82

表4. 福井市 第1期基本計画の目標指標

目標指標	基準値		目標値	最新値		目標達成率(%)	改善率(%)
	(数値)	(年)		(数値)	(年月)		
公共交通機関乗車数 (鉄道一日平均)(人)	13592	H18	15300	13946	H24	91.2	102.6
居住人口(人)	4,474	H18	5,200	4,330	H24.10	83.3	96.8
歩行者・自転車通行量 (休日)(人)	43440	H18	52500	38634	H24.7	73.6	88.9
福井市平均							
						82.7	96.1

4 計画策定側からみる目標未達成の原因と課題

4-1 計画策定側からみる目標未達成の原因

奈良市観光経済部と、福井市都市戦略部にヒアリング調査を行った(表5)。

(a) 【文化観光推進型】：奈良市

『文化・観光施設の年間入込客数』の目標未達成の原因として、フォローアップ報告にも記載されていたように、文化施設の改修事業の実施主体である民間組織が、リーマンショックや東日本大震災による不況の影響を受けたことが原因として挙げられた。また、調査対象の1つである文化施設の「なら奈良館」が閉鎖したことも挙げられた。基本計画策定後の計画内容の変更は困難なため、調査対象の施設数が少ないまま施設入込客数の調査をしたことが、目標未達成に影響している。ヒアリング調査の結果より、民間組織が実施主体であるハード事業の「ならまち舞台縁起座[名新]」が、協議の結果、採算が合わないという結論となり、着手を断念したことも原因として挙げられた。

『歩行者・自転車通行量』の目標未達成の原因とし

ては、基準値と、最新値を計測する条件が異なっていたことが挙げられた^{注5)}。

『小売業年間商品販売額』の目標未達成の原因としては、フォローアップ報告にも記載されていたように、計画期間中に大型商業施設の「奈良ビブレ」が閉鎖してしまったことが大きな原因として挙げられた。また、「ホテル建設事業」の実施主体である民間事業者が、着手の段階で事業から撤退したため、計画策定側が事業着手を断念したことも原因として挙げられた。これは、不況の影響を受け、事業の継続が困難となったためである。

(b) 【商業・居住連携型】：福井市

『公共交通機関乗車数』と『歩行者・自転車通行量』の目標未達成の原因としては、フォローアップ報告にも記載されていたように、商業施設やマンション建設を行う「福井駅西口中央地区第一種市街地再開発事業」が計画期間中に完了することができなかったことが挙げられた。これは、予定していた企業の事業参画が困難となり、事業の再構築の必要性が生じ、工期が遅延したためである。

『居住人口』の目標未達成の原因として、フォローアップ報告にも記載されていたように、マンション建設を行う「城の橋通り地区優良建築物等整備事業」が頓挫したことが挙げられた。これは、事業を民間組織に委託していたが、民間組織が自己破産し、すぐに他の組織を充てるなどの対応ができなかったためである。

4-2 計画策定側からみる目標未達成の課題

計画策定側からみる目標未達成の原因の傾向として、文化施設や大型商業施設等の閉鎖による影響を受けたという共通の傾向がみられた。また、目標数値の設定条件や、目標指標に寄与する事業内容、ハード事業の進捗状況などにより、目標達成が困難である場合もあった。つまり、商業施設やマンション建設などの新設のみではなく、既存の文化施設などの閉鎖に対する策や事前調査を徹底する必要がある。また、目標数値設定や調査対象を検討する際、ハード事業による工事が及ぼす影響などを考慮して、目標数値を設定する必要があるという課題がみられた。さらに、インフラ整備や再開発事業などの大規模なハード事業は、5年の計画期間中に完了することが困難なため、期間を見直すか、通行量などの目標指標への影響を考慮したうえで、

目標数値を設定する必要がある。

5 民間事業者側からみる目標未達成の原因と課題

5-1 民間事業者側からみる目標未達成の原因

奈良市は株式会社まちづくり奈良に、福井市はまちづくり福井株式会社にヒアリング調査を行った。

(a) 【文化観光推進型】：奈良市

『文化・観光施設の年間入込客数』の目標未達成の

原因として、旧工場を楽屋舞台として改修する民間事業である「ならまち舞台縁起座 [名新]」が、リーマンショックなどによる不況の影響を受け、未着手となったことが原因として挙げられた。計画期間終了後も事業実施を検討したが、テナントが集まる見込みがなかったため断念している。現在は、規模を縮小することにより、事業を実施し成功を収めている。また、文化

表5. 研究対象都市のヒアリング調査の結果

		第1期中心市街地活性化基本計画				
類型		文化観光推進型		商業・居住連携型		
都市名		奈良県奈良市		福井県福井市		
計画区域	凡例					
	1. 人口 (人) 2. 面積 (km ²) 3. 人口密度 (人/km ²) 4. 計画内人口 (人) 5. 計画面積 (ha) 6. 計画内人口密度 (人/ha)	1. 3,615,700 (人) 2. 2,276.8 (km ²) 3. 1,306.2 (人/km ²) 4. 292,650 (人) 5. 2,289 (ha) 6. 101,260 (人/ha)		1. 2,659,930 (人) 2. 536.41 (km ²) 3. 4,958.88 (人/km ²) 4. 44,740 (人) 5. 1,105 (ha) 6. 42,610 (人/ha)		
目標未達成の原因	目標指標①		文化・観光施設の年間入込客数		公共交通機関乗車数	
	計画策定側	ハード事業	<ul style="list-style-type: none"> ・主要なハード事業である【ならまち舞台縁起座 [名新]】、【ホテル建設事業】が未着手であった ・リーマンショックなどの景気の低迷の影響を受けた 		<ul style="list-style-type: none"> ・主要なハード事業である【福井駅西口中央地区第一種市街地再開発事業】がホテル建設からマンション建設へと計画変更し、着手するまでに時間を要した 	
		ソフト事業	<ul style="list-style-type: none"> ・事業自体は成功したが、目標数値を達成できなかった 		<ul style="list-style-type: none"> ・【企業家支援セットメニュー】、【産業・観光情報発信施設の備】などは順調であったが、目標数値は達成できなかった 	
		その他	<ul style="list-style-type: none"> ・主要施設である【なら奈良館】が閉鎖した 			
	民間事業者側	ハード事業	<ul style="list-style-type: none"> ・主要なハード事業である【ならまち舞台縁起座 [名新]】、【ホテル建設事業】が未着手であった 			
		ソフト事業	<ul style="list-style-type: none"> ・【なら燈花会】など、事業自体は成功したが、目標数値を達成できなかった 		<ul style="list-style-type: none"> ・コミュニティバスの利用者が変化しており、メインターゲットである高齢者の利用が減った 	
		その他	<ul style="list-style-type: none"> ・主要施設のうちのひとつである【なら奈良館】が市の事業仕分けにより閉鎖した 		<ul style="list-style-type: none"> ・当時の交通システムは不便であり、乗り継ぎ間が遠かったことが利用者の少ない原因となった 	
	目標指標②		歩行者・自転車通行量		居住人口	
	計画策定側	ハード事業	<ul style="list-style-type: none"> ・主要なハード事業である【ならまち舞台縁起座 [名新]】、【ホテル建設事業】が未着手であった 		<ul style="list-style-type: none"> ・施工代表者である民間事業者が自己破産したため、主要なハード事業である【城の橋通り地区優良建築物等整備事業】が頓挫したことが影響した 	
		ソフト事業	<ul style="list-style-type: none"> ・【歩行者天国事業】、【史料保存館展示活用事業】などの事業は順調であったが、通行量の増加にはつながらなかった 			
		その他	<ul style="list-style-type: none"> ・基準値と最新値を測定する日の条件が異なり、正確な数値をとることができなかった 		<ul style="list-style-type: none"> ・同様の事業の期間が重複し、利用者が様子をみあい、すぐに事業効果が表れなかった 	
	民間事業者側	ハード事業	<ul style="list-style-type: none"> ・主要なハード事業である【ならまち舞台縁起座 [名新]】、【ホテル建設事業】が未着手であった 		<ul style="list-style-type: none"> ・増加したい居住人口の数だけのマンション建設事業が行われていなかった 	
ソフト事業		<ul style="list-style-type: none"> ・事業全般はうまくいっていたが、効果が波及せず、継続しなかった 		<ul style="list-style-type: none"> ・主要なハード事業である【福井駅西口中央地区第一種市街地再開発事業】が完了していなかった 		
その他		<ul style="list-style-type: none"> ・インバウンドにより体感的には増えているが、数字として表れなかった 		<ul style="list-style-type: none"> ・主要事業を行政が民間事業者に委託しており、民間事業者のみでは事業を進行することが困難であった 		
目標指標③		小売業年間商品販売額		歩行者・自転車通行量		
計画策定側	ハード事業	<ul style="list-style-type: none"> ・主要なハード事業である【ホテル建設事業】が未着手であった 		<ul style="list-style-type: none"> ・主要事業である【福井駅西口中央地区第一種市街地再開発事業】が計画期間中に終了せず、事業効果が表れなかった 		
	ソフト事業					
	その他	<ul style="list-style-type: none"> ・大型商業施設「奈良ビブレ」が閉鎖した 				
民間事業者側	ハード事業	<ul style="list-style-type: none"> ・主要なハード事業である【ホテル建設事業】が未着手であった 		<ul style="list-style-type: none"> ・絶えず駅周辺で工事をしており、歩行者にとっては不快であり不便であった 		
	ソフト事業			<ul style="list-style-type: none"> ・イベントを行っても一過性であり、街なかに滞留させることができなかった 		
	その他	<ul style="list-style-type: none"> ・事業を目標数値に反映させるのは困難であった 				
主要事業の状況(写真)						
主要事業名		三条線（三条工区）（道路） ↑JR奈良駅東口駅前広場（地域生活基盤施設） ↑福井駅西口中央地区第一種市街地再開発事業 ↑えちぜん鉄道三国芦原線のLRT化				

施設である「なら奈良館」が市の事業仕分けにより閉鎖したことも原因として挙げられた。

『歩行者・自転車通行量』の目標未達成の原因としては、行政が協議会に委託している通行量調査において、基準値と最新値の、調査日条件が異なっていたことが挙げられた。

『小売業年間商品販売額』の目標未達成の原因としては、最新値の算出方法が従来とは異なり^{注6)}、数値が正確に表れていないことが原因として挙げられた。

(b) 【商業・居住連携型】：福井市

『公共交通機関乗車数』の目標未達成の原因として、計画当時（2007年）の交通システムにおいて、乗り継ぎが不便であったことが挙げられた。JR駅、路面電車乗り場、バス乗り場間が遠く、乗り継ぎの際には、徒歩で数分移動する必要がある、雨天時は特に不便であったためである。現在は、JR駅前にバス乗り場、路面電車の始発駅が整備され、改善されている。

『居住人口』の目標未達成の原因として、目標数値で掲げた居住人口分の居住施設を、整備できなかったことが挙げられた。また、「優良建築物等整備事業」が事業着手に至らなかったことも原因として挙げられた。これは、行政が事業を委託していた民間組織が自己破産した際、行政の対応が遅くなってしまったためである。

『歩行者・自転車通行量』の目標未達成の原因として、歩きやすい環境づくりのために、歩道などのインフラ整備を進めており、歩行者には通行止め、車利用者には交通規制が実施されており、中心市街地の利用が不便であったことが原因として挙げられた。また、歩行者天国などのイベントを行えば、一時的に中心市街地は賑わうが、イベント参加者が商店街を利用せず、滞留しないことも原因として挙げられた。

5-2 民間事業者側からみる目標未達成の課題

民間事業者側からみる目標未達成の原因の傾向として、基本計画事業の調査目的や基準を官民相互で理解できていなかったことや、事業の進捗状況を把握できていなかったという指摘がみられた。基本計画事業が円滑に推進することで事業効果を十分に発揮でき、目

標達成に係わることが考えられる。進捗確認や情報共有などの連携を強化し、事業を円滑に推進する必要があるという課題がみられた。

6 まとめ

本研究では、基本計画の目標未達成の原因究明するために、研究対象都市にヒアリング調査を行った。

ヒアリング調査の結果、【文化観光推進型】である奈良市の目標未達成の原因は、文化観光施設の閉鎖や、文化施設改修事業の未着手などの影響を受けたことと、官民連携を図れなかったことが挙げられた。【商業・居住連携型】である福井市の目標未達成の原因は、商業施設や共同住宅建設についての、事業の進捗状況や事業未着手による影響を受けたことが挙げられた。

類型ごとにもみる基本計画の目標未達成の原因は、各類型の傾向を示す事業において、その事業が未着手であったことや、計画期間中に事業が完了しなかったことが影響している。特に【文化観光推進型】の奈良市は、文化施設改修事業の「ならまち舞台縁起座[名新]」、【商業・居住連携型】の福井市は、商業施設や共同住宅からなる複合施設の再開発事業の「福井駅西口中央地区第一種市街地再開発事業」が計画期間中に完了しなかったことが原因として確認できた。

これらは、計画策定側と民間事業者側の連携を向上することにより、官民相互に事業の進捗確認や情報共有を強化し、基本計画事業を円滑に推進することができると考えられる。

【補注】

- 注1) 目標達成率=最新値÷目標値×100 (%)
- 注2) 中心市街地の活性化に関する法律 第十五条1項
- 注3) 中心市街地の活性化に関する法律 第十五条第一項一、二号、第六十一条一項
- 注4) 改善率=最新値÷基準値×100 (%)
- 注5) 通行量調査は、基本的には毎年8月の第1日曜日に行っているが、基準値計測の年にはイベントが開催されており、最新値計測の年にはイベントが開催されていなかった。
- 注6) 奈良市中心市街地活性化基本計画 p.76より、経済センサス調査の結果を用いて、現状値を計るが、2010年の現状値と、最新値を計る2013年は市独自で調査を行った数値である。

【参考文献】

- 1) 小川孝俊、姫野由香、金大、村上大昇、鄒大雪、成清大地「中心市街地活性化における中心市街地活性化事業の実施主体と策定傾向」大分大学工学部福祉環境工学科建築コース卒業論文、2017
- 2) 内閣府（2015年7月）、「中心市街地活性化基本計画フォローアップ実施マニュアル」
- 3) 内閣府（2016年）、「中心市街地活性化基本計画認定申請マニュアル」
- 4) 奈良市（2014年5月）、「認定中心市街地活性化基本計画の最終フォローアップに関する報告」
- 5) 福井市（2013年6月）、「認定中心市街地活性化基本計画の最終フォローアップに関する報告」

*1 大学工学部福祉環境工学科 学部生

*2 大分大学理工学部創生工学科・助教授 博士（工学）

*3 大分大学大学院工学研究科環境工学専攻博士後期課程

*4 大分大学大学院工学研究科博士前期課程 大学院生

*1 Undergraduate Student, Oita Univ.

*2 Professor, Dept. of Architecture, Faculty of Eng. Oita Univ., Dr.Eng.

*3 Doctoral Course, Dept. of Architecture, Faculty of Eng. Oita Univ.

*4 Graduate Student, Graduate School of Oita Univ.