

調査レポート

地域ストックを活かしたまちづくり ～求められる地域のポテンシャルと公共空間の利活用～

調査レポート

わが国では人口減少・少子高齢化や財政状況の悪化など地域を取り巻く環境が大きく変化しており、まちづくりにおいてもこうした環境変化への対応が求められています。

そこで今回は、地域の有する資産や資源などの「地域ストック」に着目し、これらを活かしたまちづくりの取組事例を概観するとともに、今後のまちづくりの方向性について考えてみます。

1. 地域の開発からまちづくりへ

(1) これまでの流れ

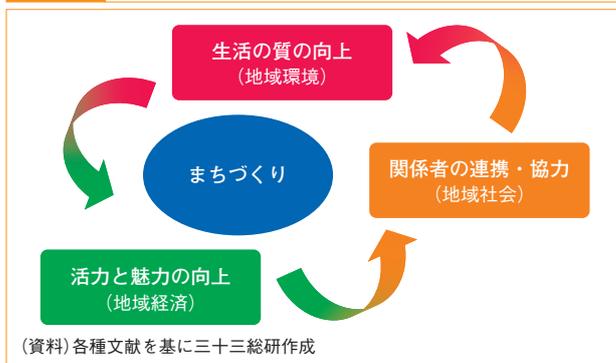
わが国の地域開発は1962年の全国総合開発計画(全総)から本格的にスタートしました。国土の均衡ある発展をスローガンとして始められた全総はその後、第四次全総(1987年)まで続きましたが、バブル崩壊や経済の低成長が続くなかで、長期的な社会構造の変化を視野に入れた「国土のグランドデザイン」というビジョンづくりに変化しました。2015年に策定された「国土のグランドデザイン2050」では、「対流促進型国土」と「コンパクト+ネットワーク」という国土形成の方向性が打ち出されています。2019年からは、現下の社会環境の変化を踏まえた「国土の長期展望」の検討が進められています。

(2) 最近のまちづくりの考え方

わが国の地域開発が上記計画をベースに進められてきた一方、地方自治体に革新的な首長が次々と誕生するなかで、地域主導の地域開発、いわゆる「まちづくり」の動きが広がってきました。都市計画がどちらかというと中央集権的でハード面を重視してきたのに対し、まちづくりは地域自らが主導し、ソフト面を重視したと言えます。

まちづくりという言葉は様々な分野で用いられており、その意味するところは様々ですが、「地域社会に存在する資源を基礎として、多様な主体が連携・協力(地域社会)して、まちの活力と魅力を高め(地域経済)、生活の質の向上(地域環境)を実現するための一連の持続的な活動」と捉えることができます(図表1)。

図表1 まちづくりのイメージ



2. まちづくりを取り巻く環境の変化

(1) 人口減少・人口構造変化

人口減少は空き家・空き地の増加により都市のスポンジ化を招き、人口構造の変化は既存の都市機能に対する需要と供給の変化をもたらします。また、その変化のスピードは地域によって異なり、地域の実情に合わせた取組が必要です。

(2) 財政悪化・公共施設老朽化・災害対応

高齢化による社会保障費の増加やインフラ・公共施設の老朽化によって財政負担が拡大しています。また、近年多発している大規模な自然災害に対する防災・減災への取組や新型コロナウイルスへの対応は大幅な財政支出につながり、財政余力の低下を招いています。

(3) SDGs・環境(グリーン化)

2015年に国連で採択されたSDGs(持続可能な開発目標)では、「住み続けられるまちづくり」が

17の目標の1つ(No.11)に設定されています。また、最近では地球温暖化ガス排出削減の動きが世界各国で急速に進んでおり、今後のまちづくりにおいても環境問題への対応が不可欠です。

(4) 経済・社会のシステム変化

IoT、AI、5Gなどのキーテクノロジーを融合したDX(デジタルトランスフォーメーション)によるSociety5.0社会への変革が進んでいます。また、新型コロナウイルス感染症のリスクが世界的に蔓延するなか、企業や人々は新しい生活様式(ニューノーマル)への対応も求められています。

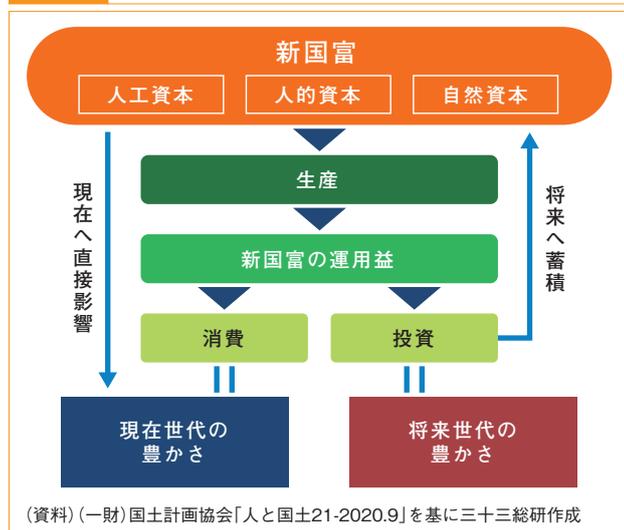
上記の「構造変化」「資源制約」「環境適応」は、今後のまちづくりを考えるうえで重要なキーワードです。各地域の置かれた状況が異なるなかでは、全国一律の手法では最適解とはならず、それぞれの地域の個性を踏まえた取組が必要です。「地域の個性＝らしさ」の体現としてまちづくりを進めるためには、これまで地域が培い、積み重ねてきた有形・無形の財産として蓄積されてきた地域ストックを活かしたまちづくりが必要とされます。

3. 地域ストックの考え方

(1) 地域ストックと地域の活性化

一般に豊かさを測る指標と言えばGDPが用いられますが、地域ストックに着目した豊かさの指標として、2012年に国連が発表した「新国富指標」があります(図表2)。

図表2 新国富の想定する経済フロー・ストック



新国富指標は人工資本、人的資本、自然資本からなる資本ストックをベースに、現在世代は「資本ストックから生み出された運用益を消費することで豊かさを得る」、将来世代は「資本から生み出された運用益を投資することで豊かさが担保される」という考え方です。すなわち、資本ストックこそが人々の豊かさの源泉として重要となります。

(2) 具体的な地域ストック

地域が有するストックは、歴史、地理、自然特性、資金投入、施設、イメージ等々、地域が積み重ねてきたものの蓄積と言えます。地域ストックの捉え方には様々なものがありますが、前述の「ひとストック(人的資本)」、「ものストック(人工資本)」、「自然ストック(自然資本)」に加え、「しくみストック(社会関係資本)」の4つに分類されます。さらに、まちづくりという視点からみると、「文化・歴史」や「生活」などのストックを加え、上記のものストックを「産業ストック」と社会インフラなどの「公的ストック」に分けて概ね7分類のストックと捉えることができます(図表3)。

図表3 地域ストックの分類と具体的な対象

地域ストックの分類	具体的な対象
ひとストック	公務員、会社員、学生、高齢者、若者、住民
自然ストック	森林、河川・湖、太陽、雨、雪、星空、大気
しくみストック	官公庁、企業、研究所、大学、学校、NPO
文化・歴史ストック	寺社・仏閣、伝統工芸・芸能、名産品、郷土食、景観
生活ストック	まちなか、まちなみ、商店街、イベント
産業ストック	工場、オフィス、設備
公的ストック	港湾、空港、道路、公共施設、公園

(資料) 各種文献を基に三十三総研作成

4. 地域ストックを活かしたまちづくり事例

ここでは、地域ストックを活かしたまちづくりの事例を全国と三重県に分けて紹介します。

(1) 全国

① 富山市(富山県)「水辺空間の再生・活用」

富山市には富山駅周辺の中心市街地に富岩水上

ラインと松川水上ラインという運河を利用した水上クルーズ船があります。このうち、富岩運河はもともと貯水場や木材の運搬のために利用されていましたが、木材が陸上輸送へと移るにつれて遊休地化してきました。その後、貴重な水辺空間を再生するために富岩運河環水公園が運河の玄関口として整備され、2011年までに順次供用、2017年の富山県美術館の開館により整備が完了しました。

中心市街地から徒歩圏内にある水上ラインと市街地の賑わいと素晴らしい景観が特徴となっており、水辺という公共空間を再生した事例として注目されています(図表4)。

図表4 富岩運河環水公園と水上ライン



(資料)富山県観光公式サイト「とやま観光ナビ」

②大津市(滋賀県)「まちのリビングルーム」

大津市の中心市街地はかつて「大津百町」と呼ばれ、東海道五十三次でも最大の宿場町として賑わいました。しかし、近年では中心市街地の商店街でも空き家・空き店舗が目立っています。

大津市は大津百町の再生を掲げ、町屋活用や街並み整備に取り組み、2018年3月には中心市街地の空き家利活用をテーマとした「大津宿場町構想」を策定しました。今あるストックを活かして、現代版の宿場町としてかつてのにぎわいを取り戻す取組です。その一環として、2018年6月には市街地の7軒の町家を改修した商店街HOTEL『講 大津百町』が開業しました。

2019年5月には、築120年のまち家をリノベーションし、市民と市職員が同じテーブルで仕事ができるフリースペース併設の「まち家オフィス結」が設置されました。まち家を活用したオフィスのモデルとなるほか、市民、事業者が集い一緒に仕事をする中で、アイデアの創出、地域の賑わい、まちづくり活動の場として、“そこに行けば誰かに会える”という「まちのリビングルーム」としての役割が期待されています(図表5)。

図表5 「まち家オフィス結」の外観と内装



(資料)大津市都市魅力づくり推進課より提供

③真庭市(岡山県)「ゼロカーボンシティ」

真庭市は面積の約8割が森林の林業が盛んな地域ですが、大量の林地残材や木質系廃材などが有効に活用されず放置されるなどの課題が指摘されてきました。そこで、市では未利用木質資源の有効活用を目的に、バイオマス産業を軸とした環境にやさしく災害に強いまちとして、2006年にバイオマスタウン構想を公表し、国から認定を受けました。2013年3月には市や地域企業の出資により真庭バイオマス発電(株)を設立し、間伐材や林地残材、製材所の木屑を破碎した木質

図表6 「ゼロカーボンシティまにわ」の概要

	目指すべき方向性	2020年度予定事業
自然再生エネルギー	<ul style="list-style-type: none"> 自然再生エネルギー自給率100% 環境と経済の両立 	<ul style="list-style-type: none"> CO₂固定能力の最大化 地域分散型エネルギーシステム構築 広葉樹バイオマス利用 持続可能な林業経営検討会
スマートムーブ	<ul style="list-style-type: none"> EV等エコカー転換 環境負荷の低い公共交通 日常移動や観光での自転車活用 	<ul style="list-style-type: none"> EV等エコカー活用による過疎地域交通実証 バイオマス発電所にEVステーション設置 マイボトル・バックストップ設置 自転車ステーション設置
食と農	<ul style="list-style-type: none"> 人・自然の共生農業 地産地消・スマート農業での環境負荷低減 	<ul style="list-style-type: none"> 給食の地産地消・環境教育 減農薬・減化学栽培 生ごみ等資源化施設の事業推進と農業利用
くらし	<ul style="list-style-type: none"> 環境負荷低減製品の購入 事業・生活でのモノの効率的な利用(シェア) 	<ul style="list-style-type: none"> エシカル消費(人や社会・環境に配慮した消費行動)の意識啓発 マイボトル・バックストップ設置
木の活用	<ul style="list-style-type: none"> 山を守り育て木を活かす 木について学ぶ場づくりと木を活かす人の育成 	<ul style="list-style-type: none"> CLT建築の普及と建築士育成 真庭木材・木製品のPR 林業・木造建築一貫の教育・研究施設の設置検討
おもてなし	<ul style="list-style-type: none"> 蒜山高原をSDGsに沿った国立公園に 「住んでよし、訪れてよし」の持続可能な観光地づくり 	<ul style="list-style-type: none"> CLT建築物移築とエコ・ビクターセンター設置 エコツーリズム推進 サステナブルな蒜山ブランド構築

(資料)真庭市HPを基に三十三総研作成

チップを燃料として、発電出力1万kW、一般家庭約2.2万世帯分の電力を供給しています。そのほか、CLT(木板を直交に接着した構造材)の活用やバイオマスプラントでの生ごみの液肥化などにも取り組んでいます。2020年3月にはCO₂排出を2050年に実質ゼロとする都市「ゼロカーボンシティまにわ」を表明し、市民・事業者が一体となって森林という地域ストックを活かした環境都市への進化を目指しています(図表6)。

(2) 三重県

①伊賀市「城下町の再生」

伊賀市の伊賀上野城下町地区では空き家の増加などまちの空洞化が進んでおり、高齢者人口がピークを迎える2030年以降はさらに加速することが予想されています。また、活用されず放置されたままの歴史的建築物が多く残されており、建造物や景観の保存、次世代への継承、観光や新産業創出に地域・社会資源としてどうつなげていくかが重要な課題となっています。

そこで、伊賀市では古民家等再生活用指針など

まちづくりのビジョンを策定し、城下町に点在する町家や蔵造りなど歴史的資源である古民家を活用した「伊賀上野城下町ホテル」(古民家等再生活用事業)を展開しています。城下町全体をひとつのホテルとして捉え、空き家となった歴史的建築物をホテルの客室、観光交流・体験施設、物産店などのテナントとして配置することで、城下町全体を面で再生するものです(図表7)。2019年3月には民間事業者と市の4者で業務連携協定を締結しました。新型コロナの影響で計画は遅れましたが、2020年11月には2つの古民家が城下町ホテルとしてオープンし、予約は好調な滑り出しを見せています。2040年までに50客室と各種テナントの配置を目指し、城下町の回遊性を高める計画です。

②四日市市「みなとまちづくり」

四日市港は120年の歴史を持つ中部圏の産業を支える港湾です。産業機能のほか、港発祥の地である四日市地区は市街地に近い利点を活かして市民の憩いの場としての役割も期待されています。

2020年6月には四日市地区からJR四日市駅周辺までのエリアを中心としたまちづくりプランを策定・推進する「四日市みなとまちづくり協議会」が設立され、具体的なビジョン及び取組施策が検討されています。

四日市地区には国の重要文化財に指定される歴史文化価値のある施設や港ならではの景観があり(図表8)、これらの「魅力」と市街地からのアクセス不便や港湾施設の老朽化、活用されていない公園や緑地、物流と人流の交錯という「課題」

図表7 伊賀上野城下町ホテル



(資料)伊賀市人権生活環境部市民生活課空き家対策室より提供

図表8 四日市港の重要文化財



(資料)四日市港管理組合HPより

を踏まえ、「モノ、ヒトがともに集う出会い、憩い、賑わいのみなとまち、四日市ばうら(仮称)」という将来像を掲げ、①歴史・文化、②観光、③交流・賑わい、④まちとの連携、⑤安全安心、という5つの戦略が検討されています。

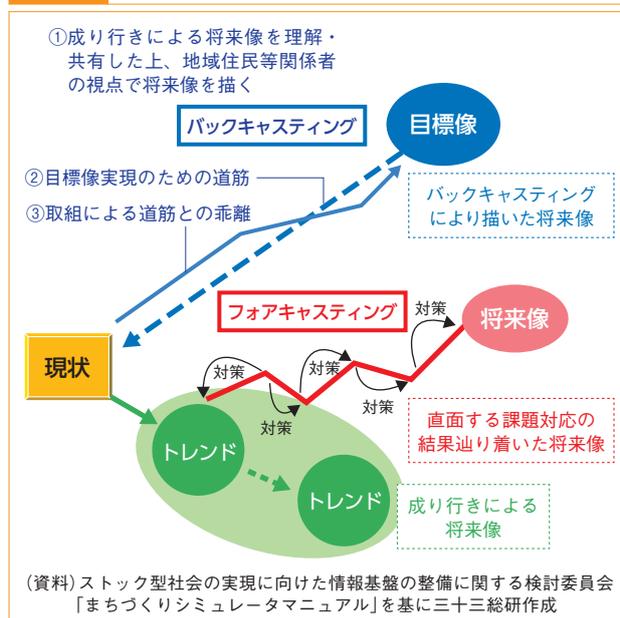
5. 地域ストックを活かしたまちづくりに向けた視点

(1) 「見える化」と「バックキャストिंग」

「見える化」とは、これまで漠然と意識されてきた地域ストックを統計や数値を用いて顕在化させ、関係者で共有することです。地域ストックの現状を把握し、今後の人口・環境・産業などの時系列的な変化を踏まえて、地域の実情にあったまちづくりを進める必要があります。

「バックキャストिंग」とは、将来の目標を先に掲げ、そこへ辿り着くために必要な工程を描くことです(図表9)。現在の延長線上で実現可能なシナリオを積み上げるフォアキャストिंगとは対照となる考え方です。将来像を描く際にはありそうな未来ばかりではなく、不確実性で非連続的な発想を取り入れる(アウトサイドイン発想)ことも必要です。地域ストックへの投資費用やそこから生まれる便益は周辺環境、ニーズ変化、老朽化など時間経過や外部環境とともに変化するため、未来の姿を議論する際は、ワークショップなど幅広い視点を取り入れることも必要不可欠です。

図表9 バックキャストिंगによる取組イメージ



「見える化」や「バックキャストिंग」についての具体的な取組手法としては、「ストック型社会の実現に向けた情報基盤の整備に関する検討委員会」が提供する『まちづくりシミュレータマニュアル』や「地域ストック持続可能性マネジメントプログラム」が提供する『未来カルテ』を活用することも効果的です。

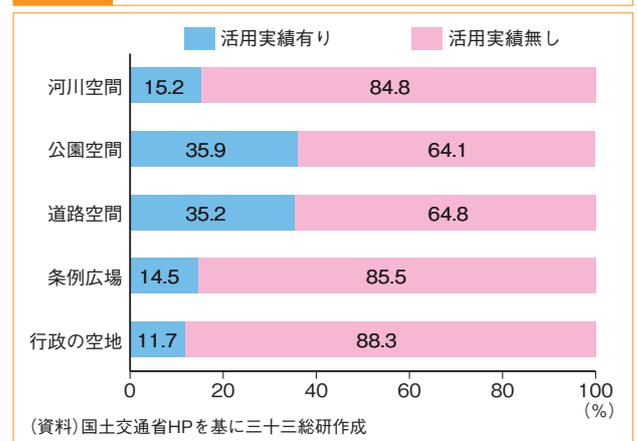
(2) QOLの視点からの公共空間の再構築

人口減少社会において地域に関わる人(関係人口)をいかに確保していくかという視点からみると、「居心地が良く、住み続けたい空間」、すなわち、人々の生活の質の向上(QOL:クオリティ・オブ・ライフ)につながる空間づくりが重要です。その際にキーワードになるのが地域住民の共有財産である公共空間の利活用です。

公共空間の利活用については、近年、河川敷、公園、道路などにおいて法改正が続き、利活用に向けた動きが進められています。

国土交通省の調査によると、公共空間の活用状況は公園や道路で約35%、その他の空間は1割台にとどまっています(図表10)。もっとも、裏を返すとまだまだ活用の余地が大きく残されているとも言えます。以下では、コロナ禍でその活用が注目されている「都市公園」と道路を活用した「歩けるまちづくり」についてみてみます。

図表10 公共空間の活用状況



①都市公園の活用

都市公園はオープンスペースとして、多緑地機能、緊急時の避難先としての防災機能、美しい景観としての美化機能、暮らしの中でのレクリエーションや憩いの機能など様々な機能を有して

います。さらに最近では、コロナ禍において、一定のソーシャルディスタンスを確保しながら屋外活動ができることからまちの貴重なストックとして期待されています。わが国の都市公園は約11万箇所、面積は約12.7万ha、一人当たり面積では約10.6㎡となっていますが、諸外国と比較すると一人当たり面積はまだ低い水準にあります。

2017年に都市公園法が改正され、都市公園において飲食・売店等の施設の設置・管理を行う民間事業者を公募選定するPark-PFI(注1)が創設されるとともに、行政だけではなく地元の住民など関係者も一緒になって公園づくりに取り組むことができる「公園の活性化に関する協議会」の設置が認められました。

新型コロナウイルス拡大を契機にオープンスペースとしての公園の価値が高まっており、例えば、Wi-Fi設備の整った屋根付のスペースでのテレワークやセミナー等のイベント開催など、これまで主に屋内で行われていた行事を屋外空間で行うなども想定されます。

今後は、「ストック効果の向上」、「民との連携加速」、「柔軟な使用」、という3つの視点を重視し、「官のパーク」としての機能から「市民のガーデン」へとその役割が拡大することが期待されます。

(注1) 都市公園で飲食・売店等の施設の設置・管理を行う民間事業者を公募により選定する手続き。施設から得られる収益を公園整備に還元することを条件に事業者は建ぺい率や管理許可期間、看板・広告等の規制緩和措置が認められる。2020年7月1日時点で47箇所の取組、うち7箇所の公園が供用開始。三重県内では四日市市の中央緑地内において飲食店や憩いの場が本年春にオープン予定。

②歩けるまちづくり

近年、世界の多くの都市では、まちなかを自動車から人間中心の空間へと転換する取組が進められ、なかでも「歩く」として「まちづくり」の組み合わせが注目されています。歩くことは健康の増進のみならず、人と人、人とまちが触れ合う機会を増やし、コミュニティの形成を深めます。歩けるまちづくりには、道路整備、街路樹、ベンチ、オープンテラスなどを設置し、まちなかの道路をいわばリビングルーム的なものにしていくことも有効です。また、歩くという行為により、地域に点在するストックは線、さらには面へとつなげていくことが可能となります。

日本では交通事故死亡者に占める歩行者の割合は37%、自転車も含めると5割を超え、欧米に比べて2倍の水準となっています。歩行者が安全に通行できるまちなみの整備は安全安心なまちづくりへとつながります。

こうしたなか、国土交通省は2019年に居心地が良く歩きたくなるまちなかの創出を目指して「ウォークアブルなまちづくり」(注2)を打ち出しています。2020年には都市再生特別措置法が改正され、まちづくりと一体となった都市公園の活用に向けた補助・税制措置が制定され、これらを活用した取組が徐々にみられ始めています(注3)。

(注2) 国土交通省は情報共有や国・地方のプラットフォームに参加する都市として「ウォークアブル推進都市」を募集し、2020年11月末時点で285都市が応募している(三重県からは四日市市が応募)。

(注3) 栃木県上三川町では中心市街地に点在する神社・公園など町の資源や魅力を結び合せ、中心となる商店街を起点に安全で快適な歩行者空間の形成を進めている。

高齢者や学校に通う世代などは日々の活動の中心は自らが居住する地域です。こうした地域で過ごす時間の多い世代は、今後の高齢化の進行で2050年には全体の5割近くに達します。こうした世代が地域で居心地良く過ごすためには、公園の利活用と歩けるまちづくりは、さらに重要性が高まるものとみられ、今後のまちづくりを考えるうえで重要なポイントになるとみられます。

三十三総研 調査部長 別府 孝文

<参考文献>

- ・ 諸富徹『人口減少時代の都市』中公新書
- ・ 馬奈木俊介・中村寛樹・松永千晶『持続可能なまちづくり』中央経済社
- ・ 岡崎昌之『まちづくり再考』ぎょうせい
- ・ 川上光彦編著「地方都市の再生戦略」学芸出版社
- ・ (一財)地域活性化センター「地域づくり特集編2020.4」
- ・ 佐藤滋・饗庭伸・内田奈芳美『まちづくり教書』鹿島出版社
- ・ 土方正夫『地域計画情報論』成文堂
- ・ 日本経済新聞社「日経グローバルNo.400 2020.11.16」
- ・ 片柳勉・小松陽介編著『地域資源とまちづくり』古今書院
- ・ 田村明『まちづくりの実践』岩波新書