福井駅西口中央地区第一種市街地再開発事業にみる官民協働の実践

PRACTICE OF PUBLIC - PRIVATE PARTNERSHIP IN URBAN REDEVELOPMENT PROJECT OF FUKUI STATION WEST EXIT CENTRAL AREA

松井宏充 — * 1 下川 勇 — * 2

キーワード：
地方都市再開発事業, 官民協働の創意工夫, 事業効果

Keywords:
Urban redevelopment project in local cities, Ingenuity of public private partnership, Project effect

Hiromitsu MATSUI — * 1 Isamu SHIMOKAWA — * 2

In urban redevelopment project of Fukui station west exit central area, several measures have been taken to establish development in local cities. One of them, the construction of a plaza by original method is contributes to improvement of business profitability and creation of public space. Report this case as an advanced example of public-private partnership in local cities.

1. はじめに

我が国の都市における今後のまちづくりにおいては、持続可能な都市経営が課題となっている。国はコンパクト+ネットワーク¹⁾の考え方のもと、立地適正化計画制度²⁾を制定するなど官民一体でその課題解決に取り組もうとしているところである。市街地再開発事業は、土地利用の高度化と都市機能の更新を図り、公共の福祉に寄与することを目指す事業であり、コンパクトなまちづくりを推進するにあたって効果的な手法の一つとして挙げられる。実際に多くの都市で市街地再開発事業が施行されている。

しかしながら、三大都市を除く、いわゆる地方都市では、人口減少や高齢化という課題が顕著であり、かつ、限られた市場規模や財政状況の悪化なども加わり、市街地再開発事業の推進にあたっては多くの障壁を克服しなければならない場合が多い。地方都市における市街地再開発事業においては、民間を主体としながらも公共側が介入した経済的なスキームを構築しなければ成立が難しいのが実態である。このような状況において、人口約26万人の北陸地方都市である福井市の拠点駅「JR福井駅」前で平成28年に完了した「福井駅西口中央地区第一種市街地再開発事業」(施設名称:ハビリン)では、その空間づくりや仕組みづくりにおいて独自の工夫により特徴的な取り組みがなされており、地方都市まちづくりにおける官民協働の先進事例として報告する。

地方都市における市街地再開発事業を成立させる仕組みに関する既往研究としては、商店街の実践事例より組織上の工夫を明らかにした研究³⁾、低層低容積再開発の事例分析により事業手法による工夫を明らかにした研究⁴⁾、公共公益施設の集約化による中心市街地の再編事例による拠点形成手法に関する研究⁵⁾、公的支援から見た事業成立性に関する研究⁶⁾、土地区画整理事業との合併施行に関する研究⁷⁾等がある。しかしながら地方都市の問題にどのように直面し、それを如何にして克服したかを明らかにしたものは少ない。本報告は地方

都市再開発の課題に対し、空間づくりと仕組みづくりを融合した取り組みで対処した官民協働の具体的な実践を解明するものである。

2. 福井駅西口中央地区第一種市街地再開発事業の概要

2.1 都市の状況

福井市は、総面積536.41km²、総人口約26万5千人の都市で、福井県の政治、経済、文化の中心都市である。福井市の中心市街地は、昭和44年完成の戦災復興土地区画整理事業による都市構造を基本とし

図1 福井市中心市街地における対象区域

*1 (株)アール・アイ・エー名古屋支社計画部 部長・修士(工学)
(〒450-0002 名古屋市中村区名駅5-28-1)

*2 福井工業大学工学部建築土木工学科 教授・博士(工学)

*1 Manager, Nagoya Branch, RIA Corporation, M. Eng.

*2 Prof., Dept. of Architecture and Civil Engineering, Fukui Univ. of Technology, Dr. Eng.

て、県庁・市役所などの行政機能、業務・商業機能などが集積している。しかしながら、近年においては商業機能が郊外に流出するなど中心市街地の衰退が進行していたため、福井駅連続立体交差事業、福井駅周辺土地区画整理事業など中心市街地の基盤整備が再び進められるとともに、平成 30 年の福井国体の開催や、それに続く北陸新幹線福井開業を見据え、各種施策の展開が図られつつあった。

2.2 事業の背景

市街地再開発事業の対象地区は図 1 に示されるとおり J R 福井駅の西口に位置し、商店街の一部を形成している。地区内には延べ床面積約 1 万㎡の大型商業施設があり、賑わいの中心としての役割を果たしてきたが、建物の老朽化や商業機能の衰退が進み、平成 14 年には閉店し空き店舗となった。対象地区の周辺では、中心市街地の再整備を図るため、福井駅連続立体交差および土地区画整理事業による街区の再編や駅前広場整備が推進されているところであった。そこで、対象地区を進行中の土地区画整理事業区域に編入し、福井駅周辺整備の一環として市街地再開発事業を同時施行する方針が打ち出された。

2.3 事業の経緯

旧来より地区の再整備に関する研究は地元を中心に行われていたが、平成 14 年に地区内の大型商業施設が閉店することを受けて、中心部の疲弊進行を心配する危機感から、県、市、地元権利者、経済界による委員会を設置し、本地区の再開発に向けた基本構想が策定された。その後、合意形成活動を経て、平成 18 年 12 月に準備組合が設立されるに至った。閉店した大型商業施設の権利については事業化のため地元企業が取得する方法がとられた。平成 19 年 12 月には、施設用途としてホテルを含めた施設計画による再開発事業の都市計画が決定されたものの、社会情勢の変化、経済状況の悪化により、ホテル誘致を断念し、事業が再構築された。再構築案では、容積率の最大化を求めず、過度に大きな規模としない再開発へシフトし、無理に床を整備することなく、再開発で生み出された土地を北陸の気候を考慮した屋根付き広場として行政が取得する計画が平成 23 年 8 月に決定された。なお、福井市は屋根付き広場のほか、観光関連施設、文化施設、子育て支援施設を複合することも合わせて企画した。本再開発ビルは平成 25 年 9 月に建設工事に着手し、平成 28 年 4 月にグランドオープンしている。

写真 1 ハビリン全景

市街地再開発事業の都市計画について平成 19 年 12 月決定内容と平成 23 年 8 月変更決定内容で比較すると表 1 のとおりである。延べ面積で約 14,000 ㎡、容積率で約 30%の縮小変更であった。

表 1 都市計画変更の概要

平成 19 年 12 月決定 (変更前)	建築面積 約 4,700 ㎡ 延べ面積 約 56,000 ㎡ 敷地面積に対する 建築面積の割合 約 8.5/10 建築物の延床面積の割合 約 75/10 用途構成 商業・業務施設 公共公益施設 ホテル 共同住宅 駐車場 屋内広場・通路 その他公共施設 —
平成 23 年 8 月決定 (変更後)	建築面積 約 4,400 ㎡ 延べ面積 約 32,000 ㎡ 敷地面積に対する 建築面積の割合 約 8/10 建築物の延床面積の割合 約 45/10 用途構成 商業・業務施設 公共公益施設 共同住宅 駐車場 その他公共施設 広場 約 1,600 ㎡

2.4 事業目的と計画概要

本事業の目的と計画概要⁸⁾は表 2 のとおりである。

表 2 事業目的と計画概要

事業の目的	観光、文化、情報発信、生活支援等の機能を集積するとともに、交通結節点整備を図り、県都の玄関口として活力と魅力ある都市拠点を形成する
施設名称	ハビリン
施行区域	約 0.7ha
敷地面積	5,554.06 ㎡
建築面積	4,748.56 ㎡ (建ぺい率 85.5%)
延床面積	35,121.75 ㎡ (容積率 471.5%)
構造・階数	SRC 造、S 造、RC 造 地上 21 階 地下 2 階建て
用 途	住宅 (88 戸)、商業、公益 (観光案内、観光物産、子ども一時預かり、ボランティアセンター、多目的ホール、博物館)、駐車場
権利者数	27 名 (土地所有者 22 名、借地権者 5 名)
権利変換方式	都市再開発法 110 条 (全員同意型)
総事業費	111 億 45 百万円 (屋根付き広場上屋工事費を除く)

2.5 事業の特徴

官民協働の視点から、本事業の成立にかかわる特徴は次の項目が挙げられる。

①屋根付き広場“ハピテラス”の併設

- ・再開発ビルに併設して屋根付き広場をイベント空間として公共側が整備。
- ・再開発ビルの敷地内に市が所有する屋根付き広場を設置するための権利整理を実施。
- ・屋根付き広場の管理運営に指定管理者制度を活用。

②土地区画整理事業との同時施行

- ・福井市が施行する「福井駅周辺土地区画整理事業」に対象区域を編入し、市街地再開発事業と同時施行。
- ・権利者意向にあわせて集約換地を実施。
- ・土地区画整理事業と市街地再開発事業で整備費を分担。

③交通結節点の形成

- ・将来の北陸新幹線開業に向けて交通機能整備とともに実施。
- ・駅前広場と一体的に整備。
- ・路面電車電停、バスターミナル、タクシー・自家用車プールの整備により交通結節点を形成。
- ・再開発ビル内に公共駐輪場を整備。

④官民複合の都市機能集約

- ・行政施設と地元商業者による商業施設、地元企業による分譲住宅の組み合わせで再開発ビルを構築。

本稿では、上記のうち①屋根付き広場“ハピテラス”の併設について、地方都市の厳しい事業環境の中、事業成立と豊かな公共空間の創出を両立させた先進的な手法として特筆されるため、更に分析を進めて報告する。

3. 屋根付き広場“ハピテラス”の併設について

3.1 “ハピテラス”の施設概要

本市市街地再開発事業により整備された屋根付き広場“ハピテラス”は、大庇とトップライト、側面ガラスで囲まれた開放的な全天候型の施設である。その構造は再開発ビルと一体化しているが、所有区分は明確に分けられている。設置者は市で、その工作物は再開発ビルの区分所有者の共有に属さないビルの附属施設として取り扱われている。市街地再開発事業上は公共施設として取り扱われているが、都市施設としての都市計画による定めはない。

写真2 ハピテラス（内観）

屋根付き広場の規模はその用地面積で1,610.89㎡（うちイベント用貸し出し面積は約37m×17mの約630㎡）である。これは、既存類似施設等を参考に、イベントスペースとしての適正規模を考慮して設定されたものである。計画当初より、休憩スペースとしての利用ばかりではなく、交流イベントやマルシェ・フードコート、スポーツイベントなど多様な活用が意図されていた。

3.2 “ハピテラス”の権利形態

歩行者の溜まり場やイベント空間を創出するための屋根付き広場スペースの設置については、ビル共用部として設置することが通常は考えられるが、そのような共用部を支え、事業採算を図ることができほどの保留床を確保できる床需要が見込めない事業環境では実現が困難である。しかし、本地区ではそれに代わり、屋根付き広場併設のまま事業採算性を確保するための工夫として、屋根付き広場の所有と運営は市に委ねつつ、屋根付き広場も含めた区域全体を敷地にするという権利整理が実施されている。

市は新規に屋根付き広場用地を再開発組合より購入しており、屋根付き広場は工作物も土地も市の所有となっている。権利変換計画においては新たな公共施設としての取り扱いで市に帰属させている。屋根付き広場には再開発ビルの敷地利用権が及ぶため、再開発ビル所有者は市からビル敷地としてその土地を賃借している。すなわち、再開発ビルの区分所有者は屋根付き広場用地について賃借権をもって敷地利用権としている。他方、所有者である市は土地を再開発ビルの敷地利用権として再開発ビルの区分所有者に賃借させるものの、屋根付き広場の所有及び使用・管理を目的として同土地を占有使用するものと整理されている。また、市は再開発ビル側の土地の一部や、再開発ビル施設の一部もあわせて占有使用している。

これらの関係において、再開発ビル側は敷地利用のための賃借料、市側は屋根付き広場関係施設利用のための占有使用料が発生することとなるが、相互に対当額で相殺し新たな賃料や使用料が発生しないこととしている。このような権利関係を模式図で示したものが図2である。

図2 権利形態（模式）

3.3 “ハピテラス”の管理運営形態

屋根付き広場の設置者は市であるが、市は管理運営にあたって指定管理者制度を用い、第3セクターの「まちづくり福井株式会社」を指定管理業者に指名している。この指定管理者制度の導入にあたっては、「福井市にぎわい交流施設の設置及び管理に関する条例」が制定されており、屋根付き広場は、条例によりにぎわい交流施設として

位置づけられている。なお、にぎわい交流施設は屋根付き広場と再開発ビル内に設置された多目的ホールの２種類の施設で構成されており、指定管理者は両施設の一体的管理運営を担っている。指定管理者である「まちづくり福井株式会社」は、まちづくり全般に取り組んでいる組織であり、中心市街地の活性化に向けた取組みとも連動して管理運営されている。屋根付き広場は再開発ビル及び駅西口交通広場と一体化しているため、その管理運営においては、再開発ビル管理組合及び駅西口交通広場管理者としての福井市と相互に調整・協力して実施されている。

屋根付き広場は、まちづくり福井株式会社の自主企画と外部イベント企画者のレンタル利用によって平成 29 年度においては年間 249 日（稼働率 68%）のイベント活用がなされている。イベントのない平常時についてはベンチや植栽を配置し、ビルや駅利用者の憩いの場として開放利用されている。屋根付き広場所有者である市とビル所有者は再開発ビル管理組合ならびにその下部組織である管理組合施設部会において、完成後もその運営状況についての対話を継続的に行っている。

3.4 “ハピテラス”の事業上の効果

市街地再開発事業を成立させる上で、屋根付き広場の併設は重要な役割を果たしている。主に次のリスク回避に効果を発揮しているものと考えられる。

①余剰床リスク

- ・保留床整備に代わって、広場空間の整備を導入したことにより、未処分や未利用の余剰床が発生することを抑制。

②経済リスク

- ・市街地再開発事業における整備後土地のうち、金額ベースで約 29%を屋根付き広場用地に分担。
- ・市が屋根付き広場用地を取得することにより事業採算性が向上。

以上より、屋根付き広場“ハピテラス”を再開発ビルに併設させたことは、施設需要の限度から事業採算性の確保が難しいという事業者側の課題解決と、中心市街地活性化のために有効な拠点駅前でのイベント空間（にぎわい交流施設）の確保という公共側の課題解決が融合した仕組みであるといえる。対象地区は福井駅高架下の自由通路と接続する立地から、表 1 の変更前都市計画内容に表現されている通り、自由通路に接続する屋内広場・通路の整備が計画当初より目指されていた。それは施設内の共用部として設置することが想定されていたが、事業者側にとってはレンタル比の低下に結びつき、一方で公共側にとってはイベント用広場とする担保が希薄な状態であった。これらを打開する方策の必要性和事業採算性を図る必要性の両面から、屋根付き広場併設の仕組みづくりが進んだと考えられる。

4. 開発の効果

4.1 “ハピテラス”の利用状況

屋根付き広場であるハピテラスは全天候型で、年中無休で解放されており、週末を中心にイベントスペースとして利用され、平常時は待合スペースや休憩スペースとして利用されている。

写真3 ハピテラスのイベント利用

写真4 ハピテラスの平常利用

4.2 来街者の変化

①歩行者通行量

ここでは、図 3 に示す中心市街地内の調査地点 6 か所の歩行者通行量調査の結果を経年比較する。なお、歩行者通行量は調査日 9:00 から 20:00 までの調査地点における道路片側、双方向合計値である。対象地点合計の歩行者通行量は図 4 より、再開発ビルオープン直後の休日において急増していることがわかる。一方で平日においては再開発ビルのオープン後も減少傾向が続いている。これを調査地点別に比較すると図 5 および図 6 が示すとおり、地点 4 では休日・平日ともに大幅に増加が見られ、地点 3 では休日のみ増加を示しており、歩行者通行量に関する効果の特徴が表れている。地点 4 は屋根付き広場“ハピテラス”を直接往来する地点であり、休日・平日とも屋根付き広場の集客効果が表れている。地点 3 は既存商店街に位置する市内唯一の百貨店前の地点であることから、休日の来街者が買い物等の目的で地点 3 と地点 4 を結ぶ既存商店街に屋根付き広場から一定数回遊していることが推察される。

図3 調査地点

図4 歩行者交通量の変化（対象地点合計）

図5 歩行者交通量の変化（対象地点別、休日）

図6 歩行者交通量の変化（対象地点別、平日）

以上より、本再開発の効果は屋根付き広場でのイベントが開催される休日に対して集客の影響が大きいことがわかる。また、平日・休日に関わらず本再開発地区における歩行者は増加しているが、休日においてのみ既存商店街への回遊効果を発揮していることがわかる。

注1)

②施設来場者

屋根付き広場におけるイベント開催時（いずれもゴールデンウィーク期間中）の来街者調査を見ると図7となり、回答者の属性は市内と市外で約半数ずつあり、イベント開催により市外からの集客も一定数あることがわかる。前述の歩行者通行量調査の結果とあわせて考えると、本再開発の効果としては特にイベント開催時の広域からの集客が挙げられる。

なお、調査時開催のイベントは平成28年オープニングイベント(市

民参加や音楽など)、平成29年ステージイベント(音楽、ダンスなど)および飲食イベント、平成30年飲食イベントである。注2)

図7 来街者調査における回答者の住まい

5. まとめ

本稿で取り上げた福井駅西口中央地区第一種市街地再開発事業の事例からは、事業環境の厳しい地方都市にありながら事業を成立させるための工夫が明らかとなった。

本事業はいくつかの工夫の組み合わせにより成立しているものと考えられるが、中でも屋根付き広場“ハピテラス”を併設させたことは、先進的な取り組みとして注目される。この取り組みが優れている点は、事業採算バランスを保つための仕組みと中心市街地活性化のための公共空間を創出するための仕組みが両立している点にある。来街者への影響を与えていることも確認でき、官民協働の一手法としてコンパクトなまちづくりの促進の参考になることが期待される。

一般的にPPP(Public-Private Partnership)と呼ばれる場合、公的施設の整備・運営に関わる公的負担の抑制が軸となるが⁹⁾、本事例は民間施設整備に公共空間を併設させて成立させようという別のアプローチが見て取れる。また、地方都市の再生において公共空間整備の在り方が問われていること¹⁰⁾や、同じ北陸地方都市での公共空間(広場)整備の実例¹¹⁾の影響を受け、当地区において公共空間(屋根付き広場)整備を用いた課題解決が選択されたものと推察される。このように地方都市ではその事業環境や時流にあわせた独自の官民協働の動きが生じていることが明らかとなった。

官民協働の方策は昨今注目されるところであるが、本稿の事例により、官民が介入しつつ事業スキームを構築し、一体的に取り組むことで官民相互にメリットのある施設整備が可能であることが示された。更には、その取り組みは良質な公共空間の創出にも繋がる可能性があることを示したといえよう。このような官民協働の方策が実践例として見いだせたことは、今後の地方都市におけるまちづくり手法の示唆になるものと考えられる。

参考文献

- 1) 国土交通省：国土のグランドデザイン 2050 ～対流促進型国土の形成～, 2014. 7
- 2) 国土交通省：「都市再生特別措置法」に基づく立地適正化計画概要パンフレット, 2014. 8. 1
- 3) 飯田大輝, 下田元毅, 松原茂樹, 木多道宏：地域における多様な事業主体の経営参画を促す再開発手法に関する研究 高松丸亀町商店街再開発事業の

資金循環と意思決定方式について, 日本建築学会大会学術講演梗概集, pp379～380, 2018 年

- 4) 山崎厚, 瀬戸口剛: 地方都市における低層低容積再開発の事業手法と方法論
地方都市のまちなか再生研究 その 8, 日本建築学会大会学術講演梗概集,
pp387～390, 2017 年
- 5) 河野孝玖, 浅野純一郎: 公共公益施設の集約化による中心市街地における拠
点形成手法に関する研究 東海甲信地方を対象として, 日本建築学会大会学
術講演梗概集, pp1089～1090, 2017 年
- 6) 服部邦比古, 阿部浩和: 組合施行市街地再開発事業における公的支援から見
た事業成立性に関する考察, 日本建築学会計画系論文集, 第 687 号, pp1087,
2013. 5
- 7) 小林剛士, 鳩心治, 古賀元也: 土地区画整理事業と市街地再開発事業との合
併施行による市街地更新の効果と課題に関する事例研究, 日本建築学会計画
系論文集, 第 661 号, pp643, 2011. 3
- 8) 福井駅西口中央地区市街地再開発組合: 福井駅西口中央地区第一種市街地再
開発事業パンフレット, 2016. 4
- 9) 民間資金等活用事業推進会議: PPP/PFI 推進アクションプラン (平成 30 年
改定版), 2018. 6. 15
- 10) 柴田久: 地方都市を公共空間から再生する, 学芸出版社, 2017. 11
- 11) 山下裕子: にぎわいの場 富山グランドプラザ, 学芸出版社, 2013. 10

注

注 1) 図 3, 4, 5, 6 は平成 29 年 6 月度歩行者通行量調査報告書 (まちづくり福井株
式会社)、平成 27 年度福井市中心市街地歩行者通行量調査報告書 (福井市)
より作成

注 2) 図 7 はハピリンオープン来街者調査結果、ハピリン開業 1 年後における来
街者実態調査、平成 30 年度ハピリン来場者調査実施報告書 (まちづくり福
井株式会社) より作成

[2019 年 2 月 5 日原稿受理 2019 年 7 月 17 日採用決定]