通りや場所の環境改善を並行して進めながら構想を組み立てる居住誘導のプロセスデザイン

— 富山県高岡市旧市街地における自治会ごとの検討を通じた居住地再生を目指す「まちなか再構築」の実践 —

PLANNING PROCESS OF UPDATING THE FRAME ABOUT ATTRACTING RESIDENCE FUNCTION THROUGH THE SMALL ENVIRONMENT IMPROVEMENTS

— A practical action for regenerating old residential area through discussing with residents' association in Takaoka city, Toyama —

加納亮介 — * 1 真野洋介 — * 2

キーワード:

まちなか再構築, 地方都市, 都市のスポンジ化, 居住誘導

Keywords:

Regenerating historical old area, Local city, Low-density urban area, Attracting residence function

Ryohsuke KANO — * 1 Yosuke MANO — * 2

This study clarified the planning process of updating the frame about attracting residence function to historical residential area in Takaoka city, Toyama. Contents of the frame conclude various themes by updating it every year through discussing future vision about specific stock and space. The results are as follows: 1) Environment improvement about stock and space has a role as creating new improvement about other theme or street, stock. 2) The frame like this makes it possible to execute efficiently small environmental improvement with the residents' desire for quality of life.

1. はじめに

1.1. 研究の背景

人口減少時代を迎え、多くの地方都市の中心部では世帯数が減少し始めており^{注1)}スポンジ化現象¹⁾が深刻化している。中でも、近世城下町等の歴史的基盤を継承する旧市街地では、商業や観光の振興策を中心に継続的な政策展開を進めてきた^{2) 3)}が、衰退傾向にある市街地の再生に有効な手立てが整えられたとは言い難い状況がある。

これらの状況に対して、国の政策に基づく中心市街地活性化、都市再生、歴史的風致維持向上、ストック活用、地方創生などの取り組みが進められ、中でも近年、都市再生特別措置法の改正に基づく立地適正化計画の策定が進んでおり^{注2)}、「コンパクト・プラス・ネットワーク」を目標に、都市機能の更新や居住誘導により市街地の再構築を図る試みが始まっている。旧市街地の都市機能更新に関するアプローチは、再開発や市街地整備による拠点形成、経済・社会的衰退の改善プログラムの実施、遊休地・遊休建物マネジメント、出店や起業の支援など、多岐にわたる包括的なものが存在する。その一方で、居住誘導に関するアプローチは駅周辺や中心商業地における分譲住宅を中心とした複合開発事業や敷地整序などに限られており、一般的な居住誘導区域内の居住環境整備に関しては、歴史的資源の保全⁴⁾や密集市街地改善の取り組み⁵⁾が進められているものの、次世代の居住につながる居住地のイメージ形成や居住継続に向けた事業化などの観点で不足しており、包括的な計画技術の構築が求められる。特に、対話を重ねながら、次を担う世代が暮らしたくなるような居住地の将来イメージを描き、具体的な環境改善を継続的にを行い、構想の実効

性を担保する手法とプロセスの確立が必要であると考え^{6) 7)}。

1.2. 研究の目的

本研究では、2014年度から筆者らが継続して取り組む富山県高岡市の「まちなか再構築」を対象とし、その中でもモデル地区に指定された博労地区での実践を取り上げる。筆者らは、自治体の発意により密集市街地の防災を切り口としたまちづくりを開始した。自治会単位での住民とのワークショップ（以下、WS）を通じて将来イメージを描き出しながら多様なテーマへと拡張した構想へ集約するとともに、具体的な通りや場所から個別の環境改善を並行して起こしながら地区レベルの構想を組み直すことで、持続的な環境改善のプロセスを模索しながら取り組んできた。

そこで、まちなか再構築における「体制」と「活動プロセス」、またその中で実施された環境改善の「事業の内容」とそれらの積み重ねから毎年組み立てる「構想の内容」を整理し、その特徴について報告することで、環境改善と並行して組み立てる構想がまちなか再構築に果たす役割と、居住誘導に向けた持続的な環境改善のプロセスのあり方について考察を行うことを目的とする。

1.3. 対象地の概要

対象とする高岡市の中心部は、加賀藩の2代目前田利長によって築城された近世城下町を起源としている。1900年（明治33年）の大火以降、大規模災害に遭っていないことから歴史的な資源が現在まで継承されている。人口については、172,125人（2015年）であり、市町村合併による拡大を除けば1986年頃から減少傾向である。

¹⁾ 東京工業大学社会理工学研究科 博士課程・修士（工学）
〒152-8552 東京都目黒区大岡山2-12-1 西9号館505

²⁾ 東京工業大学環境・社会理工学院 准教授・博士（工学）

¹⁾ Graduate School, Tokyo Institute of Technology, M. Eng.

²⁾ Assoc. Prof., Graduate School, Tokyo Institute of Technology, Dr. Eng.

2. まちなか再構築の背景と既存施策を踏まえたフレームワーク

2.1. まちなか再構築開始の背景

高岡市では2012年度に災害等に関する各種調査^{注3)}を実施し、旧市街地における密集市街地対策の検討を開始した。また、同年に旧市街地を流れる千保川周辺地域での大雨による浸水被害が発生し、緊急浸水対策が急務となったこと、空き家の増加や老朽化問題が顕在化し対策の必要性が高まっていたことが重なり、これらの3点を背景に密集市街地の防災を切り口とした「まちなか再構築」の考えが生まれた。さらに、当時の担当者へのヒアリング調査より、まちなか再構築には以下2点の意向が含まれており、その後の取り組みの方法を決定する上での要因となっている。

1) これまでの自治体主導型による計画策定から事業実施の流れではなく、市民主導型による構想作成と事業実施のモデルをつくり出す試行的取り組みとすること。

図2. まちなか再構築の推進体制

図1. 旧市街地における既存の行政施策と博労地区の位置

2) 近世城下町を起源とした歴史的資源が多く残る高岡市旧市街地においては、基盤整備を中心とした事業のみならず賑わいやコミュニティづくりなどソフトにも注力し防災対応に努めること。

まちなか再構築の対象範囲は、自治体が位置付けているまちなか区域（約260ha）^{注4)}を対象とし、区域内でも特に災害時の危険度が高いとされる博労地区（約9ha）^{注5)}がモデル地区として選定された。

2.2. 高岡市旧市街地を対象とした関連施策の把握（図1）

既存の施策との関係性から「まちなか再構築」のフレームワークを設定し、再構築の内容を再考するために、高岡市旧市街地における関連施策の把握を行った。自治体資料や高岡市ホームページより旧市街地を対象とする施策、または重点地区に指定している施策を抽出したところ7つの計画と事業が挙がり、その主な対象範囲と実施箇所を地図上へプロットした^{注6)}。また、各施策が目指している再構築のテーマを整理したところ6つに分類することができ、テーマの偏りや横断の実態を読み取った。その結果、対象範囲については、中心市街地活性化基本計画のように計画範囲自体を大きく設定しつつも、具体的な事業については商業地域や駅前周辺に集中していることがわかった。テーマごとについては、居住者の多様性に向けて市街地再開発事業や優建事業などの大規模事業によって新規居住地の創出を図っているが、それも駅前周辺に集中して事業が進められている現状だった。一方、住居系地域においては、伝統的建造物群保存地区保存活用計画のように歴史文化資源の保全や継承などを切り口とした取り組みから始まり、山町筋まちづくり計画や歴史的風致維持向上計画などテーマの幅を広げながら事業展開が見られるものの、それ以外の地域ではまちなか居住推進総合事業のような補助事業の実施にとどまっていることがわかった。

2.3. まちなか再構築のフレームワークと実践に向けた内容の再考

前述の自治体側の背景や既存事業に対して、筆者を含む密集市街地再生サポートプロジェクトチーム（後述）では、まちなか再構築の意味を再考し、防災の視点以外に住民の幅広い声に対応したテーマを取り込んでいながらフィールドを広げることで将来イメージを形成する点、またそのために博労地区を構成する8つの自治会を単位としてWSを進める点、の2点に意識して取り組むこととした。

3. まちなか再構築を進める体制と活動プロセス

3.1. まちなか再構築の推進体制（図2）

まちなか再構築は、自治体と高岡市空き家活用推進協議会（以下、空き家協議会）、地区住民の3者が連携した取り組みである。空き家協議会は2012年に設立した各土業団体から成る専門家組織^{注7)}であり、構成団体に加えてコーディネート役として携わっている東京工業大学と外部専門家も含めた「密集市街地再生サポートプロジェクト

チーム」を立ち上げてまちなか再構築に取り組んできた。また、自治会単位でWSの開催や事業化の議論を行ったため、各自治会の情報共有や活動連携を図る「博労まちづくり連絡協議会（以下、連絡協議会）」を2015年に立ち上げた。自治体内部においては、担当課に加えて構想の内容に関連する担当課から構成する「庁内サポートチーム

図3. 博労地区におけるまちなか再構築の全体プロセスと博労町自治会での事例

をつくり、課を横断した事業展開をできる体制を整えた。

3.2. 自治会単位で進めるまちなか再構築の全体プロセス（図3）

博労地区での全体プロセスは、大きく分けて前半（2年間）と後半（3年間）に分けることができる。前半では、自治会単位での対話を通して改善が望まれる場所や活用が期待される資源などを掘り起こし、自治会の課題や将来イメージを共有する作業を行った。その結果を自治会ごとのまちづくり計画に集約し構想を組み立てた。後半では、共有された通りや場所、テーマを起点として若い世代の居住促進やコミュニティの強化など多様な背景に基づいて個別の環境改善を議論するプロジェクト（以下、PJ）を並行して立ち上げ、具体的な内容が調整できたものから順次事業を実施した。事業の中には、場所の整備のみならず運営まで取り組むことで他のテーマの事業を新たに実施する動き（本図中のA）や、場所が改善することでその沿道の整備へ議論が進展する動き（本図中B）なども起きており、場所の改善から他のテーマや通りへ展開する傾向がある。以上のように実現した環境改善を踏まえて構想を毎年組み立て直して更新を行ってきた。

こうした地区全体のプロセスを読み解くと、自治会によって活動プロセスは異なり、改善が望まれる場所やテーマがいくつも挙がることで多くのPJが立ち上がり継続的に事業を実施する自治会（博労町）や、一つの場所や通りの改善に時間をかけて注力することで少しずつ環境を整えていく自治会（幸町、南町四区）、PJが立ち上がりず地区全体を対象とした環境改善の事業のみに携わる自治会（鴨島町、鴨島町一区、博労町一区、南町二区、南町三区）など、事業の実施具合に差異が見られる。その要因の一つには、まちなか再構築を開始する前の自治会の構成員規模^{注8)}やコミュニティの質が挙げられる。博労町のような構成員が多い自治会では、役員の自治体制が整っており比較的行事が多く、住民同士のコミュニケーション頻度が高いため環境改善の声が挙がりやすいと考えられる。一方で、南町四区のように構成員が少なくても住民同士の結束が強い自治会では、意思決定の合意が形成しやすく環境改善の実行に移しやすいと考えられる。

3.3. 博労町自治会における活動プロセス（図3）

8自治会の中でも、比較的多くのPJが立ち上がり、継続的に環境改善が行われている博労町自治会を事例に活動プロセスを整理した。博労町自治会では、中央を通る旧街道筋とそこから伸びる一本の細街路を中心に、沿道に位置する児童遊園地や空き家などへの着目からまちづくりが開始した。その中でも大正時代建築の空き町家を活用して誰でも立ち寄れる交流拠点を整備する意見が自治会役員から挙がった。そこで、2015年度にまちかどサロンPJを立ち上げ具体的な整備方法を検討し、2018年4月に「博労町まちかどサロン（以下、サロン）」が完成した。事業化の議論を進める中で、設置予定だった世帯地図看板に旧街道や祭事の歴史情報を加えることで歴史・文化の魅力を発信する動きが起きた。また、自治会倉庫として使用していた町家がサロン整備を契機に空き家となり活用方法の検討を開始したところ、当時サロンでの展示イベントを企画した地元大学生が興味を持ち、DIY型賃貸借契約を結び居住することになった。このように、事業実施過程で新しいアイディアの発想や活用可能性のある場所の発生により他の事業展開が見られた。他にも、運動型火災報知器の設置事業では、報知器の使用法の確認に合わせて火災発生時の世帯別避難経路を確認する防災訓練をサロンで実施することになった。また、まちなか暮らし塾の実施事業は、空き家・空き地のカルテ

化事業で顕在化した空き町家2棟が解体されることになり、間口狭小奥行長大な跡地を使ってまちなかに暮らしたくなる新たな住まい方を建替え意向のある参加世帯と一緒に考える勉強会「まちなか暮らし塾」をサロンで開催した。親子近居や終活などのライフスタイルのニーズに対応し旧街道のまちなかに配慮した「まちなか暮らし」の提案を建築士会と協力して作成した。こうした自治会単位で進める一連の事業の派生の背景には、住民同士の対話から地区の情報が集まり、新しい発想が生まれ、活動を実践できるような受け皿となる拠点や場所の存在が大きく影響していると考えられる。

4. まちなか再構築における特徴的な事業の内容（図4）

4.1. 場所の整備から実際の運営支援まで取り組んだ事業（A）

～まちかどサロン整備事業／歴史・文化の情報発信事業～

まちかどサロン整備事業では、活用空間の検討のみならず、その後の施設運営の検討や完成後の運営支援までを事業として捉えて取り組んだ。そのために、空間の検討と並行して定期的なイベントを企画し、事業の周知や完成後も利用しやすい雰囲気づくり、そして運営への主体的な参加を促すような試みを行った。体制については、設計担当として外部専門家も加わり、住民側は自治会役員を中心とするPJチームが事業内容を決定する一方で、幅広いニーズや要望を反映するため自治会住民を3つのグループに分けてそれぞれWSを実施した。完成後は、運営検討チームを再度結成して施設管理や自主イベントの企画などを行い、空き家協議会と東京工業大学はイベントの企画連携やパンフレットの作成などを通じて運営支援に取り組んでいる。

4.2. 通りと沿道を一体的に捉えて進めた事業（B）

～老朽化空き家の除却事業／狹隘道路整備事業～

老朽化空き家の除却事業では、空き家の除却を契機に空地になった場所について前面道路と一体的に活用方法を検討することで狹隘道路整備事業へと展開をみせた。自治会内では所有者が不明だった老朽化空き家について、空き家協議会の専門家が所有者特定から意向把握、事業調整をコーディネートした。権利関係が複雑な状況^{注9)}だったが、隣接住民の購入を前提に既存の補助事業^{注10)}を用いて除却に至った。除却後の空地は、沿道居住者とのWSを開催して前面道路と一体的な将来イメージを議論した。その結果、道路については現在の居住者のみならず、次を担う若い世帯が暮らしたくなる環境を考慮して道の性格づけを行い、各性格に対して拡幅やすみ切り設置、電柱移設などを組み合わせた整備ルール案を作成し、事業化への準備を進めている。また、ハード整備に合わせて新規居住世帯との顔の見える関係性を育みたい、という自治会の意見から住民交流イベントの企画支援も行ってきた。

5. 環境改善とともに更新する構想の内容（図5）

構想された空間は、性格づけされた通りとその結節点、沿道の場所や資源の組み合わせから構成されており、そのプロットの立地は自治会によって偏りがある。内容の大きな変化としては、防災を意識した内容が多かった2014年度に比べ、2018年度になると防災だけでなく、次の世代への継承や町の持続性を考える住民が増え、「暮らしたくなるまちづくり」へと目標が変わったことが挙げられる。この変化は、方針①において災害時のアクセス環境だけでなく日常生活での通行環境にも考慮している点、方針②においてコミュニティづくり

の視点が防災対応力向上のみならず自治会の継承や多世代間交流などを含めた位置付けになった点に表れている。

6. まとめ

6.1. まちなか再構築での環境改善と並行して組み立てる構想の役割

本研究では、「防災」という特定のテーマを切り口に住民との対話から具体的な通りや場所の将来イメージを形成し、テーマを拡張した環境改善の実施と並行して構想を組み立てていく一連のプロセスについて報告を行った。こうしたプロセスを通じて組み立てた構想がまちなか再構築に果たす役割として、以下2点が考えられる。

1) 団塊世代の高齢化時代に突入する近年の旧市街地では、居住者の入れ替わりや建物の解体・更新など、環境の変化が急激に起きており、こうした状況に対する住民のニーズや想いの変化を適確に捉えて将

来イメージを見える化することで地域の共通認識を形成する役割。

2) 既存の KPI 評価指標の枠組みなどでは効果が表れづらいような小さな事業を、群として構想に組み込み行政施策の中に位置付けることで事業の実現化を高める役割。

6.2. 居住誘導に向けた持続的な環境改善のプロセスの考察

今後旧市街地への居住誘導を進めていく上で、持続的な環境改善を担保するプロセスとして以下2つの視点が挙げられる。

1) 空き家や空き地、広場など、具体的な場所から始まる環境改善は、他のテーマや接道する通り、近隣の建物や空間へと事業が派生する展開可能性をもち、事業の核としての役割を担うと言える。特に、活動や交流の拠点を整備することは、住民の声や地区の情報などが集まる働きを生み出し、自分たちが自由に活動できる場の認識が派生の動きを引き起こしていくと考えられる。

図4. 全体プロセスの中で特徴ある事業の進め方