

蔵の街再生による中心市街地の活性化に関する研究

—栃木市のシンボルロード事業の事後評価—

A Study on Activation of Central City by Restoration of Ancient Storehouses

—Assessment on a Completed Project of Symbol-Road in Tochigi City—

佐野 薫* 畑中 克好** 永井 護***

By Kaoru SANO, Katsuyoshi HATANAKA, Mamoru NAGAI

1. はじめに

中心市街地の活性化が地方都市の共通した課題となっている。一方、財政の硬直化から公共事業の無駄遣いが問われ、その役割の見直しが必要となっている。栃木県栃木市では中心市街地活性化のための基本計画を策定し、蔵の街並みを活用した街づくりを進めてきている。主要な事業として街路事業が位置づけられ、街並み形成に関して種々の役割を担ってきている。本研究は栃木市の事例を通して中心市街地の活性化における街路事業を事後評価し、その役割を以下の観点から考察する。

①道路機能からみた街路事業の効果

②基本計画の目標である活性化に関する街路事業の効果

③基本計画の内容を住民との合意形成を図りながら進める上での街路事業の役割

町中の街路事業の事後評価の研究として塚口ら¹⁾、中川ら²⁾や竹下ら³⁾の研究があげられる。これらは主に①の視点から事業を評価しており、その事業が位置づけられるより上位の計画との関連については言及されていない。本研究は主に中心市街地の活性化に焦点をあて、街路事業の役割を研究している点が特徴である。

2. 栃木市における中心市街地活性化のための計画

Keywords:市街地整備, 再開発, 空間整備

*学生会員 宇都宮大学大学院工学研究科建設学専攻

〒321-8585 宇都宮市石井町 2753

TEL 028-689-6222 FAX 028-662-3767

**正会員 パシフィックコンサルタンツ株式会社東関東支社

〒261-7124 千葉市美浜区中瀬 2-6

TEL 043-297-8155 FAX 043-297-8163

***正会員 工博 宇都宮大学工学部建設学科教授

表1に栃木市の中心市街地活性化事業の経過を示す。栃木市は北関東の商都として栄え、江戸末期から明治にかけて蔵づくりの街並みを誇った。その後、水運から鉄道へ物流の中心が移るとともに、商都としての勢いは衰えたが、戦災を免れ蔵が残された。昭和40年代になると、多くの蔵が取り壊され商業近代化の方策としてアーケードが整備されたが、昭和50年代に蔵は観光資源として見直され、幾つかの建造物が開放された。

表1 栃木市活性化事業の経緯

年 月	内 容
昭和59年度	ふるさと景観づくり賞受賞(国土庁)
昭和61年度	第1回ふるさと郷土賞受賞(建設省)
昭和63年度	「栃木市と巴波川周辺景観づくりモデル事業調査」策定
平成元年度	「誇れる街づくり事業計画」策定 うずま瀬戸河原公園整備事業(～H2)
平成2年度	「栃木市大通り周辺整備事業」策定 ・シンボルロード整備計画 ・街並み修景ガイドライン 巴波川網手道整備事業 蔵の街広場整備事業(～H4)
平成3年度	大通り周辺整備事業着手 補助修景要綱制度スタート 近龍寺入口道路整備事業 清水橋(蔵の街橋梁整備事業)整備事業 蔵の街トイレ整備事業 山車会館建設(～H6)
平成4年度	近龍寺入口道路整備事業 神明宮入口道路整備事業 郷土参考館脇道路整備事業 近龍寺側道路整備事業 巴波川網手道整備事業(～H8) 幸来橋ポケットパーク整備事業 第2公園整備事業(～H5) マロニエ建設省受賞(民間)
平成5年度	万町ポケットパーク整備事業 美しいまち賞受賞(栃木県経済同友会) ふるさとづくり賞受賞(栃木県コミュニティー協会)
平成6年度	第9回ふるさとづくり賞受賞(建設省) 地方自治省受賞(毎日新聞社)
平成7年度	第10回手づくり郷土賞受賞(建設省) 都市景観大賞受賞(建設省)

(1) 中心市街地活性化の基本計画(誇れる街づくり事業計画)

平成元年に中心市街地の活性化を図るため、県の

補助事業である「誇れる街づくり事業」を導入し、市街地に埋もれている歴史的な資源を活用して街並みを整備し、商業、居住環境の向上を図るとともに観光客の誘致を図ろうとしている。特に多くの市民の意見として、中心市街地に残る蔵を生かした街並みづくりがあげられた。しかし当時、蔵は図1に示すようにアーケードと面かぶりに覆われ、道路のファザードとしてみる事ができなかった。蔵を街並みとして残すためにはアーケードの撤去が不可欠であるため、シンボルロード事業の導入と歴史的建造物を中心とする景観形成補助事業を創設することを条件として商店街組合の合意形成が図られた。

(2) 大通り周辺整備計画

平成2年に県の実施するシンボルロード事業と市の沿道修景事業（補助要綱、デザインガイドライン）を一体とした大通り周辺整備計画が策定される。

①シンボルロード事業：大通りのアーケードを撤去するとともに、面かぶりをはずし、電線の地中化を行い、蔵の街並みを全面に出すとともに中心市街地のゆとりある歩行空間を整備する。事業は平成3年に始まり、8年に完成している。

②歴史的街並み修景事業：沿道の景観整備を図るため、沿道建物の修景のガイドラインを設け、要綱に基づき助成と融資制度を平成3年に創設する（図2）。ここで景観ブロックとは歴史的景観形成地区内の歴史的建造物が3棟以上の修景単位である。

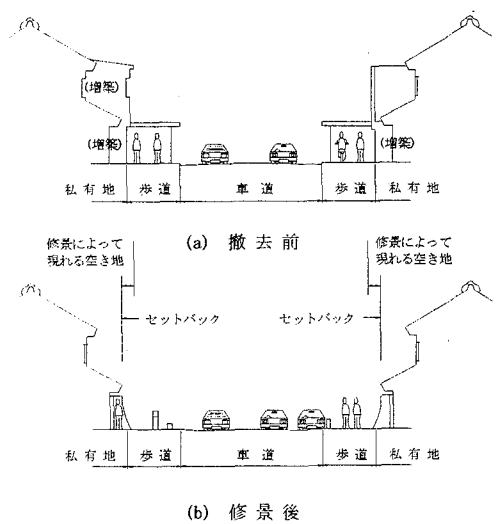


図1 増築部及び面かぶりの状況と修景後の状態

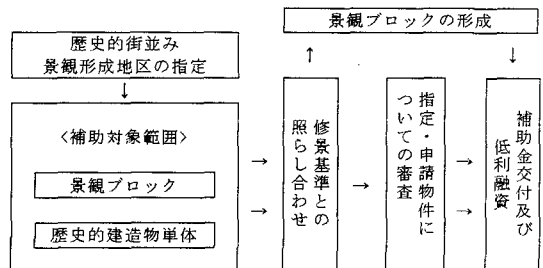


図2 街並み修景フレーム

3. 大通り整備事業のインパクト分析

(1) 調査フレーム

整備事業の効果を①道路機能の向上②建物の修景③道路と蔵が一体となった街並み形成④蔵の街に関連する都市活動の活性化の4段階に分けて計測する。①②は整備事業が住民と道路利用者に与えたインパクト、③は道路と街並みの一体的整備プロジェクトによる景観形成に対する道路利用者の認識変化、そして④は住民・行政等の都市活動の活性化に与えたインパクトである。

これらのフレームに基づいた調査項目と各項目に対する資料は表2に示し、その中でのアンケートの概要は表3に示す。

表2 調査項目ごとの資料

調査項目	資料
①道路機能の向上	
交通手段別の道路サービス水準	道路利用者アンケート調査
交通手段別通行量	栃木市商工会議所統計資料
交通事故件数と発生件数	県警栃木署資料
イベント時の大通りの使用方法	栃木秋祭りでの現地調査
道路整備点の評価	商店街アンケート調査
②建物の修景	
建造物の要綱に対する指定数	要綱指定申請書資料
補助要綱の適用数	要綱増改築届による資料
要綱の修正	栃木市役所でのヒアリング調査
補助・融資要領手続きに変化	栃木市役所でのヒアリング調査
③道路と蔵が一体となった街並み形成	
大通り空間形成に対する認識	道路利用者・商店街アンケート調査
④蔵の街に関連する都市活動の活性化	
住民の街づくりへのイベント	栃木市商店会意向調査
住民主体のイベント開催	栃木市資料
観光施設の観光客数	栃木市商工会議所統計資料
整備による店舗への影響	商店街アンケート調査
行政における街づくりの関連事業	栃木市資料
街づくりに関する賞の受賞	栃木市資料
視察来訪団体数	栃木市資料
マスメディアでの登場状況	栃木市資料

表3 アンケート概要

種類	道路利用者アンケート	商店街アンケート
日時	H7.11.11(土)晴れ 栃木市秋祭り	H8.1.19(金)晴れ
対象	住民と大通りの来訪者	大通り沿道住民
調査票数	歩行者対象数 91 自転車利用者対象数 36 自動車利用者対象数 45	配布数 95 回収数 70 回収率 73.7%

(2) 道路機能の向上

道路整備による道路の快適性向上について、歩行者・自転車利用者が約80%、自動車利用者も約60%が快適になったと答え、整備方針の快適な歩行空間の整備・適切な自動車交通の誘導は充分達成され道路整備の効果が図られた(図3)。

また、整備事業による大通りの安全性は、事業が進むにつれて事故は減少している。整備が終了した地点から事故が減少していることから道路整備は道路空間の安全性に対して効果が得られた。

(3) 建物の修景

歴史的街並み修景形成要綱による補助修景の店舗38棟中26棟が歴史的建造物である。大通り沿道に歴史的建造物は48棟あり、そのうち補助修景店舗の数は平成7年度現在20棟であった(図4)。

要綱運営上の手続きの変化など行政の中で積極的な取り組みがみられ、事業実施後、蔵の解体はみられなくなった。街づくりの中で蔵の位置づけと中心商店街の役割が行政と市民の両方で了解されてきており、その範囲で効果があつたと判断される。

(4) 道路と蔵が一体となった街並み形成

栃木市大通りのシンボル性、個性的魅力に関してみると地域住民、大通り沿道住民、大通りの来訪者に対して非常に高く認識されており、整備効果が図られ、街並み景観が形成されたと考えてよいといえる。しかし大通り中心の商業性という面での認識は低く、特に生活圏である市内居住者は外部居住者に比べ低く、沿道住民は全くといえるほど中心商業性に対して高い認識は示していない(図5)。

(5) 蔵の街に関する都市活動の活性化

シンボルロード全体の歩行者交通量は事業に係らず減少しているが、歴史的建造物の集積する

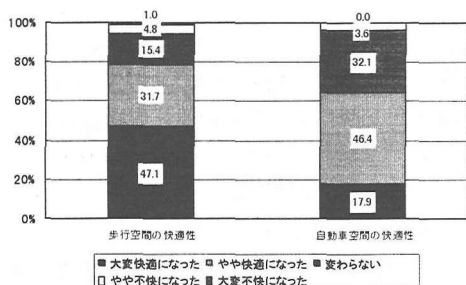


図3 街路空間の快適性(道路利用者アンケート結果)

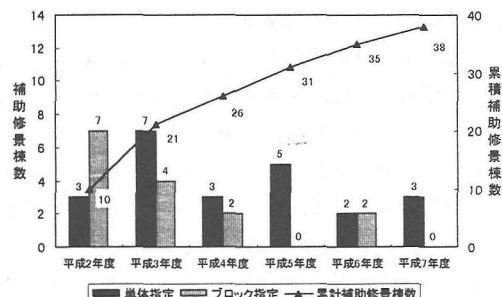


図4 街並み修景要綱の影響(要綱指定審議書資料)

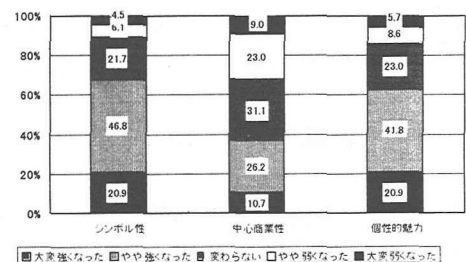


図5 大通りに対する認識(道路利用者・商店街アンケート結果)

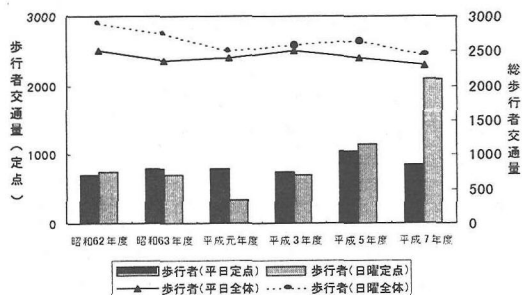


図6 歩行者交通量の推移(栃木市商工会議所統計資料)

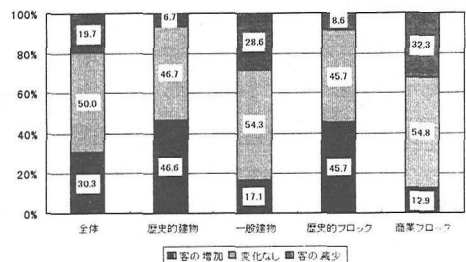


図7 整備事業が店舗へ与える影響(商店街アンケート結果)

ある定点における一日の交通量の推移は、日曜に減少傾向だったが整備事業開始後大幅な増加を示した。

(図 6)。整備事業による観光・買物客数の誘客効果に関しては、シンボルロード沿いの商店街住民全体では約 30%の客が増加したと認識し、特に歴史的建物が集約している歴史的ブロックの住民は 50%近い増加を認識した。逆に歴史的建物が集約していない商業ブロックでは客が減少していると認識する傾向となった(図 7)。

蔵の街並み形成により、マスコミの報道等で街づくりが紹介され、観光客の増加が計られる。道路を使ったイベントや蔵の街をテーマとしたイベント等の市民活動が盛んになった。行政においても、他の自治体の視察が急速に増加するとともに、各種街づくりの賞を獲得する等知名度が高まり、これらに影響され中心市街地の関連する公共事業が急速に進められた(表 1)。しかし、沿道商店街の売り上げの増加はまだ限られた店であり、業種転換等を含む商店街活性化の動きは限られている。

4. 中心市街地の活性化からみた公共事業の考察

本事例においては、空間形成はかなりうまく進められたが、その活用に関してまだ検討の余地があると考えられる。さらに、公共事業の効果を高めるためには以下の観点からの検討が必要である。

(1) 公共事業の役割の拡大

地区の活性化は、活動を行う舞台としての空間と活動する人々の双方が整い初めて進められる。活性化の視点から公共事業をみると施設とそれを使う人(使い方)を生み出す過程としてとらえる必要がある。公共施設がその機能を十分に発揮するとともに、市街地の活性化の視点から公共事業の担うべき役割として、ケーススタディを通して次のものがあげられる。

- ①合意形成機能：公共事業の導入が地区全体で統一すべき事項の合意形成を計る機会となる。
- ②地区イメージの形成機能：地区全体の合意形成の過程において、地区の将来イメージが共通の認識として形成される。
- ③空間利用の誘導機能：施設整備に伴い、無秩序な

空間利用の規制とイメージに合った空間利用の誘導を通して地区空間の合理的な利用形態が促進され、これらの機能は事業の各段階ごとに発揮される。

(2) 事業プロセスの段階のインパクト

これらの役割は施設の供用段階において利用者や地区の人々に影響を及ぼすことによるだけではなく、計画段階、実施段階、供用段階の各事業のプロセスを通して関連する人々にインパクトを与え、人々の行動に変化を与えることにより達成される。従って、地区の人々に影響を与える一連のプロセスとして公共事業をとらえることにより、活性化と公共事業の関連がより明らかになる。

5. 結論

土木事業でできた施設のインパクトのみならず、事業プロセスが関連する人々へどのようなインパクトを与えたかを評価する必要がある。街づくりの観点からの土木事業の評価は、実現した施設のみならず事業プロセスを関連する人々へのインパクトから評価する必要がある。基盤としての都市空間とそれを使って活動する人々の両方が育ってはじめて街づくりが動きはじめるからである。

【参考文献】

- 1) 塚口、黒田、矢島等；歩車のオキュパンスー指標を用いた住区内街路の評価に関する研究、日本都市計画学会学術研究発表会論文集 No.7, 1989 年
- 2) 中川、山中、武田；住宅地区における住民の道路環境評価意識と改善要望に関する考察、土木計画学研究・講演集 No.11, 1988 年
- 3) 田村、黒川、石田、中沢；コミュニティ道路整備の事後評価、日本都市計画学会学術研究発表会論文集 No.26, 1991 年
- 4) 栃木市大通り周辺整備計画、栃木市大通り周辺整備推進協議会, 1990 年
- 5) 青田、金子、永井；栃木市の街づくりにおける関係主体に関する考察、日本観光研究者連合国大会研究発表論文集 No.5, 1990 年
- 6) 畑中；街づくりの事後評価に関する研究、宇都宮大学工学部建設学科建設工学コース卒業・修士論文梗概集 No.11, 1998 年