

拠点施設集約化におけるプロセスとプランニングに関する研究

The Process and Planning Method in Consolidation of Base Facilities

学籍番号 47-146734

氏名 大鶴 啓介 (Otsuru, Keisuke)

指導教員 出口 敦 教授

1. はじめに

1.1 研究の背景と目的

近年わが国では人口減少に転じコンパクトな都市整備が求められている。コンパクトシティ政策の目的として、インフラの維持管理費の削減、車ではなく徒歩で歩き回れる市街地整備、中心市街地の活性化が掲げられているが、施設集約だけで市街地の賑わいを再創出することが可能かどうかは定かではない。また拠点施設のまちなか集約はまちに賑わいを波及させるべき存在だが、まちなか集約事業の実態は明らかではなくプランニングも定かでない。そのため拠点施設のまちなか集約がまちへの賑わいに寄与するために必要な要素を整理し、拠点施設集約における課題と解決策を提示する。

1.2 既往研究

都市集約における人口と都市施設分布関係¹⁾や公共施設整備による拠点形成²⁾を研究したものはあるが、本稿のように集約プロセスやプランニングに着目したものはない。

1.3 研究の方法

本研究では、政令指定都市圏内に位置していないかつ20万以上の人口規模を持つ20都市を対象都市とし、都市機能立地支援事業により誘導施設と位置付けられており、かつ大規模集客施設であるものを拠点施設と定義し対象施設とした。(表1)

表1. 本研究での拠点施設に該当する施設

医療施設	総合病院(200床以上)
文化機能	県市立図書館、美術館、博物館、博物館相当施設、科学館、ホール等
教育機能	総合・単科大学、専門学校
行政機能	市役所・県庁

(1) 既往文献及び Web 上での情報を基に、拠点施設集約化に関する法制度の変遷等を整理し、時代ごとの拠点施設の立地的特徴と近年の動向を整理・把握する。

(2) 20 都市における拠点施設の立地や移転状況を地図及び文献により調査し、収集した情報を基に拠点施設の立地パターンから類型化、また拠点性の観点から主成分分析とクラスタ分析を用いて類型化を行い、得られた2つの類型からクロス集計を行い、それぞれの拠点施設立地傾向と拠点施設集約化における課題と課題を明らかにする。

(3) 拠点施設の移転を行った自治体を対象に2、3章で得られた知見を基に事例を選定し、文献調査及び現地調査、行政公開情報の収集、該当行政担当者へのヒアリング調査を実施し、まちなか集約のプロセスとプランニング、及びそれらにおける賑わい創出の効果を分析する。

2. 拠点施設立地に関する法制度とそれに伴う拠点施設立地の変遷

近代以降の拠点施設立地やそれに関する法制度等の時系列的な変遷を整理し、拠点施設の移転等の観点から見て、4つの特徴的な時期に区分した。

①拠点施設コンパクト期（1868～1955）：自動車普及しておらず、電車やバスのサービス範囲で拠点施設が配置されたため、拠点性が高い市街地が形成されていた。

②拠点施設拡散期（1956～1998）：区域区分や、開発許可制度を導入するも効果は得られず、住居・拠点施設の郊外化が顕著になった時期である。

③拠点施設集約関連法制度整備期（1998～2014）：都市機能集約に向けた法制度が整備され、まちなかの賑わいを目的とし、補助金によって拠点施設がまちなかに集約され始めた時期である。

④拠点施設集約転換期（2014～）：集約していくエリアや施設を具体的に決めることが初めて法的にできるようになった。拠点施設のまちなか集約がより一層活発化する転換期にあたる時期だと考えられる。

以上より、都市機能集約化へ至るまでのプロセスとその転換点を明らかにした。

3. 都市の拠点性と拠点施設立地形態

3.1 中心駅と拠点施設立地による類型

選定した 20 都市を対象にその都市の中で最も乗降客数の多い駅を中心駅と定義し、中心駅と拠点施設の位置関係を図化し、パターン化した。その結果、A:環状分布型、B:鉄道沿線型、C:複数拠点型、D:交通結節点型の4つに類型化された。

3.2 都市の拠点性による類型

拠点性を人口集積度、機能集積度、施設アクセス性の3つの要素で構成されていると定義する。3.1と同じ20都市を対象に拠点性の観点から特徴を把握するため主成分分析を行った結果、特性を表す、拠点施設コンパクト性、拠点施設アクセス性、中心駅・居住地近接性の3つの軸が得られた。続いて、主成分分析から得られた主成分得点を用いてクラスタ分析を行い類型化したところ、a:拠点訪問型、b:路線バス活用型、c:徒歩・電車活用型、d:自動車依存型の4つに類型された。

3.3 拠点施設立地特性が拠点性に与える影響と類型別の課題

上記の各類型をクロス集計することにより、拠点施設の立地特性と都市の拠点性等を考慮した都市集約化にむけての方向性を提示した。各指標の値をクラスタ毎に比較すると、環状分布型では中心駅と居住地が離れて立地する傾向があり、まちなか居住促進が求められていること、複数拠点型では拠点施設は集積しているが、その拠点同士をつなぐ交通利便性が低い傾向があるため、駅周辺と中心市街地を結ぶ公共交通が課題となっていること、交通結節点分離型では駅周辺の都市機能に乏しいため、駅周辺への拠点施設の誘導が必要だということ

表2. 中心駅と拠点施設の関係性、拠点性と拠点施設立地の2つの観点からのクロス集計による都市集約化に向けての方向性

類型	拠点施設立地特性				
	A 環状分布型	B 鉄道沿線型	C 複数拠点型	D 交通結節点分離型	
都市 拠点 性	a 拠点訪問型	-	・拠点施設は分散しているが、路面電車路線沿いに立地しているため、アクセスしやすい。 ・パーク&ライド、まちなか居住促進が課題。	・拠点施設が一部で集積しているが、その他施設は分散している。 ・既存の拠点施設集積を生かすと同時に、交通利便性を高めるよう集約していく必要がある。	
	b 路線バス活用型	-	-	・公共交通の利便性が低い ・中心駅周辺に拠点施設を誘導しつつも、既存の中心駅から離れた拠点施設集積を活かしていくことが望ましい。	
	c 徒歩、電車活用型	・拠点施設が集積している。 ・拠点施設へのアクセス性が優れている。 ・まちなか居住の推進が課題。	・路面電車路線沿いに拠点施設が集積している。 ・公共交通が充実しているため、集約する際は公共交通を活かしながら、計画する必要がある。	-	-
	d 自動車依存型	・自動車なしでの生活は厳しい。 ・駅周辺への拠点施設移転、公共交通の充実が望まれる。	-	・公共交通の利便性が低く、拠点施設が分散している。 ・既存の拠点施設を活かしながらも、利便性の良い場所へ拠点施設をシフトしていくことが望ましい。	・拠点施設が分散している。 ・自動車なしでの生活は厳しい。 ・駅周辺への拠点施設移転、もしくは既存の拠点施設周辺に集約していくことが望ましい。

が明らかとなった。(表2)

4. 拠点施設集約の実態と課題

3.3 より得られた類型ごとの都市集約の方向性で集約を進めており、かつそれにより賑わいを創出している事例を抽出した。

4.1 大分県立美術館の特徴とプランニング

当施設は、1977年に開館した郊外に位置する大分県立芸術会館の老朽化や機能の不足等を踏まえ、大分市の中心市街地に移転され、2015年に開館した施設である。

当施設の移転プロセスを図2に示す。建設地の選定において、まちなかの賑わいへの貢献性や公共交通機関でのアクセス性の観点の評価指標を組み込んでおり、用地が矮小にも関わらず、商店街に賑わいが波及される場所が選ばれた。設計委託時には芸術ゾーン形成のため、隣接している文化ホールと一体的に活用できるよう要望を出しており、施設には道路と館内を繋げるための水平折戸や、外と連動して使えるアトリウムが施された。また隣接した文化ホールと一体的に管理・運営をすることで、一体的なイベント利用を可能にしている。移転事業を行うに当たって、地元住民からは郊外での建設の要望が出ていたが、説明会やパブリックコメントを頻繁に行うことで、住民の理解を深め信頼関係を築くことで大きな反対もなく、建設に至った。また移転後のまちなか滞留時間、商店街での歩行者通行量は前年比で増加しており、一定の効果があつたと考えられる。(図1)

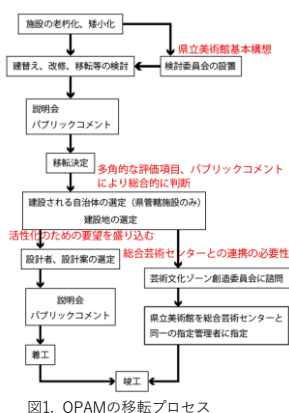


図1. OPAMの移転プロセス

4.2 エリアなかいちの特徴とプランニング

秋田市の中心市街地に位置するエリアなかいちは、賑わい交流館・県立美術館・商業施設+立体駐車場・住宅棟の4棟と広場で構成された区画である。1990年前後に県立婦人会館と赤十字病院の移転によって空き地になっていたものを開発し2012年に完成した。市・県・市民・商工団体等が協同し用途等の検討が行われた。動線計画としては、秋田駅西口から続いている市道である仲小路の一部を廃止して、商業施設の内部および外部に歩行者動線として取り込まれており、外部の動線からは公園へも動つながるよう計画されている。結果、歩行者・自転車の通行量は大幅に増加したが、小売業年間商品販売額は減少する結果となり、人の流れは増加したが、商業の活性化には繋がっていないことが明らかとなった。

4.3 いわて県民情報交流センターの特徴とプランニング

盛岡駅西口に位置する当施設は、県立図書館、ホール、免許センター等で構成される2006年に開館した施設である。1985年に盛岡駅西口地区の工場が廃止となり、盛岡駅東口の中心市街地に位置する県立図書館の西口への移転が土地区画整理事業における拠点形成の一環として行われた。これにより、駅から離れた一点集中型だった都市構造から2拠点型となり、コンパクトな都市形成に貢献した。特筆すべきは住民起点のまちづくりが行われている点である。開発計画や用途等における要望書が町内会から出されており、住民と行政が協同しながら計画が進められた。当施設を起点とし、他区画では商業施設や宿泊施設、マンション等が立地し、駅周辺での交流人口や居住

人口が増加したが、地区全体に回遊するまでには至っていない。既存の中心市街地と西口地区の特徴・役割を考慮した連携を図っていく必要がある。

5. おわりに

類型ごとに拠点施設の集約化に向けた方向性を提示した。例えば D-b 型では、アクセス性が低い傾向等があるため、中心駅周辺に拠点施設を誘導しつつも、駅から離れた既存の拠点施設集積を活かしていくべきだということ、C-b 型では既存の拠点施設集積地と居住地また中心駅との交通利便性を高めることが求められている等を示した。

そして、その方向性で集約を進めており、かつ集約によって賑わいを創出した事例分析から、拠点施設のまちなか集約事業によって中心市街地に賑わいを波及させるための要素を以下にまとめた。①建設地決定段階や建築設計段階等の移転プロセスの随所にまちに人が流れるような仕組みづくり、計画をすること②市民が利用しやすいまちに開かれたデザインが施されること③OPAMが隣接した文化ホールにペDESTリアンデッキをつなぎ、両者を一体的に活用するこ

とでゾーンの求心性を高めたように、既存のストックを活かした拠点の形成をすること④事業を進めていく際に、何度も説明会を開き、パブリックコメントを取ることで、情報公開・意見を考慮し、市民と信頼関係を構築すること、の4点である。

現状の課題として、類型ごとに示した集約化に向けた方向性とは異なる移転等をしている自治体が存在するため、各自治体は都市の拠点性、拠点施設の立地特性を把握した上で、拠点施設集約における方向性を検討すべきである。

拠点施設のまちなか集約事業に関しては、行政が所有している低未利用地に建設されることが多いため、賑わい波及の要素①、③が蔑ろにされやすい。そのため、拠点施設集約における補助制度を有効活用することでそれら要素を担保していく必要がある。

また今後、立地適正化計画によって拠点施設集約がなされる際に上記の集約における方向性、賑わい波及のための4つの要素を持って取り組まれるべきである。 <参考文献>

(1) 地方での都市集約化過程における人口と都市施設分布の相互作用に関する研究, 日交研シリーズ, 2016-07, 日本交通政策研究会, (2) 中心市街地活性化基本計画に基づく公共施設整備による拠点形成に関する研究, 小林 剛士, 学術講演梗概集 2015(都市計画)

	県立美術館OPAM	エリアなかいち	いわて県民情報センター(アイーナ)
類型	A. 環状分布-c. 徒歩・電車活用型	C. 複数拠点-b. バス活用型	D. 交通結節点分離-a. 拠点訪問型
立地	大分市中心市街地端部	秋田市中心市街地中心	盛岡駅西口
開館年	2015年	2012年	2006年
構成用途	美術館	美術館、商業施設、ホール、住居、立体駐車場	図書館、小ホール、免許センターやその他公共公益施設
延床面積	16817㎡	41511㎡	45875㎡
総事業費	約100億円	約135億円	244.58億円
年間来場者数	約64万人(郊外立地前身施設: 約2万人)	177.42万人	約141万人(内図書館: 51.2万人)
主要推進組織	県、公益財団法人	県、市、商工団体、市民	県
周辺との関係			

図2. ケーススタディの比較