

環境建設常任委員会 行政視察報告書

環境建設常任委員長 宇野 耕哉

【視察日程】令和4年8月1日（月）～8月3日（水）

【視察委員】宇野耕哉委員長、土田真清副委員長、金子益夫委員、佐藤幸雄委員、栗原学委員、林龍太郎委員、細野弘康委員、小山進委員、志田常住委員

【視察地】岡山県倉敷市、高松市、兵庫県姫路市

【調査事項】岡山県倉敷市：中心市街地活性化基本計画について
高松市：地域公共交通再編事業について
兵庫県姫路市：姫路駅前周辺整備について

○中心市街地活性化基本計画について【岡山県倉敷市】

1 倉敷市の概要

倉敷市は、岡山県の南西部に位置し、瀬戸内海に面する人口約48万人の都市である。昭和42年に倉敷、児島、玉島の3市が合併して新たな倉敷市が誕生、その後も周辺自治体と合併を繰り返し、平成17年8月に船穂町、真備町と合併して現在の市域となっている。また平成14年には全国で30番目の中核市に移行した。



2 中心市街地活性化基本計画

(1) 中心市街地の現状と活性化の取組

倉敷市の中心市街地は、歴史的町並みや、文化、芸術のまちとして魅力ある都市拠点であるとともに、美術館、市民会館等多くの公共施設が立地している。しかしながら近年、郊外の住宅化が進むなど、中心市街地の歩行量や商品販売額が減少していた。

そこで、「倉敷美観地区」を含むJR倉敷駅周辺約175ヘクタールを市の中心市街地として位置づけ、将来にわたり倉敷市の顔にふさわしい市街地の形成に取り組むため「倉敷市中心市街地活性化基本計画」を策定した。この計画では、中心市街地の核となる拠点を含む4つのエリアが、それぞれの地域資源や社会資本を活用しながら、その個性を活かして魅力を向上することで中心市街地全体の活性化を目指すこととした。岡山県内で初めて内閣総理大臣の認定を受けた第1期計画（平成22年度～平成26年度）を皮切りに、第2期計画（平成27年度～令和2年度）、第3期計画（令和3年度～令和7年度）と、中心市街地の活性化に切れ目なく取り組んでいる。

●基本テーマ「世界に誇る伝統文化 居心地のよいまち ぐらしき」

●基本的な方針

- ① 歴史と芸術・文化の香りを楽しむ美しいまちづくり【誇り】
- ② 都市基盤の整備された便利で持続可能なまちづくり【持続】

③ 多様な主体によるにぎわいと活気のあるまちづくり【交流】

(2) 第1期計画（平成22年度～平成26年度）

① 目標

- 倉敷が守り育ててきた伝統文化を活かし、まちの魅力を向上させる
- 歩いて楽しい、暮らしやすいまちを形成する
- まちなかに人を誘導し、交流を促進する

② 背景

- 平成9年度をピークに中心市街地の通行量が減少
- 郊外部の住宅化、水江地区への商業施設の立地等による中心市街地空洞化の進展
- 駅南の大規模小売店舗の撤退（平成17年度）
- 倉敷チボリ公園の閉園（平成20年末）

③ 課題

- 減少を続ける歩行者・自転車通行量の回復
- 主要有料観光施設入場者の増加

④ 解決に向けた取組

- 大規模な基盤整備（ハード整備）中心の取組
 - ・ 小路等、集客拠点整備
 - ・ 倉敷みらい公園の整備、アウトレットモールの誘致
 - ・ 電線類地中化の実施 等

⑤ 成果

- にぎわいが創出され、歩行者・自転車通行量は回復
- 主要有料観光施設入場者数は減少

(3) 第2期計画（平成27年度～令和2年度）

① 目標

- 倉敷がまもり育ててきた伝統文化を活かし、まちの魅力を向上させる
- 歩いて楽しい、暮らしやすいまちを形成する
- まちなかに人を誘導し、交流を促進する

② 背景

- JR倉敷駅南北にそれぞれ集客施設が整備され、町並みの景観も向上したことで歩行者・自転車通行量が増加

③ 課題

- 鉄道により物理的に分断された中心市街地南北の回遊促進と中心市街地全体へのにぎわいの波及

④ 解決に向けた取組

- 南北回遊につながる拠点整備中心の取組
 - ・ 土地区画整理事業の実施、市営駐車場や公園整備
 - ・ 官民連携した町家・古民家再整備による魅力拠点整備等

⑤ 成果

- にぎわいが波及し、歩行者・自転車通行量や市民交流施設利用者数が順調に増加していたが、最終年度に新型コロナウイルス感染症の影響を受け激減

(4) 第3期計画（令和3年度～令和7年度）

① 目標

- 歴史的・伝統的資源を活用したまちの魅力向上
- 便利で快適な営みのあるまちなかの形成
- 人が集い、交流するまちなかの形成

② 背景

- 少子高齢化等により町家・古民家の解体が加速
- 新型コロナウイルス感染症の影響によりまちの活力が低下

③ 課題

- 歴史的町並みの継承
- 便利で快適な居住環境の整備
- 中心市街地内の交流促進

④ 解決に向けた取組

- 既存ストックの活用や交流促進（ソフト事業）中心の取組
 - ・町家・古民家の再生活用や伝統的建造物の修理・修景等の支援
 - ・市街地再開発事業、土地区画整理事業の推進
 - ・市保有資産を活用したイベント実施等

⑤ 成果

- 現在、取組を実施中

(5) 基本的な方針の現状と今後の課題

① 歴史と芸術・文化の香りを楽しむ美しいまちづくり【誇り】

昭和43年に倉敷市伝統美観保存条例が公布されてから、50年以上にわたり街並み保存に取り組んできているが、保存地区の外側では相続等のタイミングで古い建物が解体され、一体的な景観が失われつつある。このことに危機感を抱いたNPO法人が中心となり、国（国交省）の補助を活用したまちなか再生に取り組んでいる。今年度は官民様々な主体が参画するプラットフォームの構築を目指し、来年度には目指すべき将来像を描いたビジョンを策定する。令和6年度以降は策定したビジョンに基づき、既存ストックの活用や次世代人材の育成につながる事業を展開する予定である。

② 都市基盤の整備された便利で持続可能なまちづくり【持続】

中心市街地の地価は上昇傾向にあり、全国平均よりも高い割合で推移している。地域への投資が進み中心市街地の発展が続くことが期待されているが、居住人口が減少傾向にあることが課題であり、土地区画整理事業の進展によりまちなか居住を推進していく予定である。

観光面では、観光庁の推進する「持続可能な観光」に取り組もうとする動きが倉敷美観地

区で見られ、地域おこし協力隊を中心に、行政や事業者が連携しつつある。観光客に選ばれるまちであり続けるためにも、「持続可能な観光」の考え方を普及していく予定である。

③ 多様な主体によるにぎわいと活気のあるまちづくり
【交流】

第3期計画では「来街者の平均滞留時間」を目標指標のひとつに掲げており、中心市街地を訪れた人のGPSデータを比較すると「市内・県内から中心市街地を訪れる人の割合」、「宿泊客の滞留時間が大きく増加」という特徴が見られ、新型コロナウイルス感染症の拡大を契機に人々の行動が変化しつつあると考えられる。依然としてコロナ収束の見通しが立たない状況が続いており、マイクロツーリズムの考えが今後さらに普及する可能性もあることから、近隣地域からの来街者が長時間滞在できる仕掛けが必要と考えている。例えば民間では、公園や商店街、あちてらす倉敷オープンスペースを活用したマルシェや朝市などのイベントを開催し、さらにイベント同士が連携して相互誘客を図る動きが見られる。行政としては、そのようなイベントの会場や日常的な憩いの場として、低未利用の市有地を活用することを考えている。



3 質疑応答

Q 1. 中心市街地活性化に向けて、行政と民間の役割分担はどのように行っているのか。

A 1. 商工会議所を中心に民間の危機意識が高く、民間主導で事業が行われている。行政は行政として取り組める分野で支援をし、官民が連携して事業に取り組んでいる。

Q 2. 美観地区は歴史の重みを感じる街並みである。倉敷市には景観条例があるが、新しい建物に対する規制などはあるのか。

A 2. 美観地区は国の伝統的建造物群保存地区であり、外観はいじれない。建物の内部は規制がないので、カフェや雑貨店など様々な使われ方がされている。倉敷市景観条例により、美観地区周辺の建物の高さ制限を設けている。

Q 3. 看板の規制はあるのか。

A 3. 景観条例により規制している。

Q 4. 倉敷市のまちづくりの方針として、過去の合併地域との多極型ネットワークを掲げている。中心市街地とそれら8地区との連携は、どのように行っているのか。

A 4. それぞれの地区の意識は今もあるが、各地区の拠点などで魅力を高めることも行っている。多極型ネットワーク形成の観点からすると、現時点では公共交通の面で弱いところがある。

Q 5. 交流の面で、行政は低未利用の市有地の活用を考えているが、どのように行うのか。

A 5. 民間活用が進むよう、市有地の利用の仕組みをこれから作る予定である。

4 現地視察

徒歩にて、美観地区内の町家・古民家活用例～あちてらす倉敷（倉敷市阿知3丁目東地区第一種市街地再開発事業）

5 所見

今回の視察では、中心市街地活性化基本計画に基づく「倉敷市阿知3丁目東地区第一種市街地再開発事業」により完成した「あちてらす倉敷」の現地視察も行った。この事業は、倉敷市の玄関口であるJR倉敷駅と美観地区の中間に位置しており、駅に隣接する好立地にもかかわらず、地区内は幅員4メートル未満の道路で都市基盤が不十分であり、木造老朽住宅が密集するなど防災面で課題を抱えていた。過去には複数の火災が発生しており、地区内の防災性の強化が課題となっていた。

また、地区の西側に位置する一番商店街は、かつては活況があったが、現在は空き店舗が散見され、商店街の空洞化と衰退が課題となっており、阿知地区は総じて、土地の合理的かつ健全な高度利用がなされていない状況であった。

そのため、市街地再開発事業を施行し、都心部にふさわしい商業機能の集積と定住人口増加に寄与する都市型住宅を配置し、併せて公共施設の整備を図ることで、JR倉敷駅周辺を中心市街地活性化につながるにぎわいを形成し、倉敷市の玄関口にふさわしい街づくりを行うものである。

事業の推進にあたっては、倉敷市と再開発組合が、市が所有する公共空地と再開発ビルの民有地を官民境界にとらわれず一体的に整備することで、オープンカフェやイベント開催等に活用可能なオープンスペースを創出している。これにより、利便性の高い再開発ビルと心地よい滞在空間が整備され、新たな拠点が生まれることで、人々の回遊を促進し、にぎわいが中心市街地全域へ波及するものと期待されている。

オープンスペースの活用は、地区内で活動する事業者で構成する「まちづくり協議会」と、まちづくりの担い手である「都市再生推進法人」とが協働でエリアマネジメントを行うことで、地域が主体となったにぎわい創出活動・環境維持向上活動を実施することとしており、現在、継続的ににぎわい創出を図るための検討が進められている。

本市においては、新潟駅周辺整備事業をはじめ、都市再生緊急整備地域の指定により新潟駅周辺地区、万代地区、万代島地区、古町地区を都心地域の拠点地域として位置づけ、みなとまちの活力と風格、高度な機能を備える都市形成を推進することとしている。倉敷市の官民連携型のまちづくりの手法は、本市のまちづくりにおいても大いに参考になるものである。

○地域公共交通再編事業について【高松市】

1 事業の背景と目的について

高松市は他都市と同様、マイカーの普及と共に進んだ道路の整備により郊外に大規模店舗が増え、それに合わせて宅地開発も急速に進み都市の機能が広がったことで、マイカーへの依存度が高まり公共交通の利用者は大きく減少し、市内を走るバスは約30年間で4路線28系統が廃止になってしまった。

また、人口減少、少子超高齢化社会に伴う労働人口の減少は大きな問題となって高松市にのしかかった。バスの運転手不足も深刻な問題のひとつであることは言うまでもなく、このまま電車やバスの便数やルートがなくなり、また減り続けることによって、車を運転出来ない人達は外出することが難しくなり、地域社会に大きな影響を及ぼすことが大いに懸念されるなかで、身近であるバス交通を絶やすことのないよう効率的なバス運行を考えることで、持続可能な公共交通の維持を目的としたもの。



2 事業の概要について

「コンパクト・プラス・ネットワーク」の考えのもと、鉄道を基軸にしてバス路線を再編することにより、持続可能な公共ネットワークを再構築し、集約されたまちを公共交通でつなぐもの。

(1) 新しい駅ができる（つくる）

乗り換えが容易にできて利用しやすい駅の建設を図る

(2) 新しい駅ができることにより駅前の街並みに変化が生じる

店や会社、病院などが集まることによって、駅が暮らしの中心地となる

(3) 駅を中心としてバスを走らせる

鉄道(駅)が幹、バスを枝としてフィーダー機能を持たせたバスで駅と地域の拠点を結び、中心部においては、ループ機能を持たせたバスで移動を容易にする。

(4) 駅や路線バスのない地域では、バス停の場所や時刻表を自由に設定可能な地域密着型のコミュニティバスを、その地域に暮らす人が中心となって走らせる

(5) 公共交通を利用する人が増えることにより、自動車交通量が少なくなる

環境に優しく安全な生活ができる。また、駅まで歩くことにより、健康にも好影響で、一石三鳥の効果が期待できる。

3 現状及び今後の課題について

(1) ビルド&ビルドではなく、スクラップ&ビルドを一体的に行うバス路線再編の実施。

多くのバス系統が中心部まで運行しているため、鉄道及びバスと並行して運行する区間も多く、かつ運行距離が長い。

(2) 既存のストックを活用することにより、交通結節拠点の整備を実施。新駅(伏石駅)を建設し、市の中心部と居住エリアを結ぶ循環系のバスの結節拠点とした。既存の仏生山駅においては、フィーダーバスの結節拠点機能を持たせ、公共交通空白地域をバス交通でカバー。



(3) ICカード、I r u C a (イルカ) カードを活用した利用促進施策の実施。電車・バス乗継割引制度の拡大、高齢者に対する公共交通利用支援、バス・バス乗継割引制度のほか、高松市レンタサイクル、高松市コミュニティバス・乗合いタクシー、小豆島航路の利用促進ツールとしても活用されている。

(4) 令和 17 年開通予定の四国新幹線や五つ星ホテルの建設、11 万トンクラスのクルーズ船が接岸する岸壁の整備等をにらみ、これらと高松市の公共交通をうまくどのように結んで行くのか検討を要する。

公共交通としての利用者数が増加し、全体での収支は大幅に改善したものの、バス路線事業単体としては大きな変化が見られず、ことடன்バスへの利益の振替に関する対応が必要となる。(関係法令に問題あり)地方公共団体は起債が使えるが、民間事業者の行う交通事業には起債が使えない。

4 所見

「身近なバスが消える」といった公共交通を取り巻く環境が厳しさを増すなかで、高松市の交通や地域はどうなってしまうのかという大きな危機意識から生まれたものが、高松モデル(高松市地域公共交通再編事業)である。

鉄道を基軸(中心)としたバス路線は、本市をはじめ他都市にはあまり見られない発想の転換ではなかろうか。またJRの他に「ことடன்」という民間鉄道が存在することも再編を進める大きな決定力となったことは間違いない。また、市街化区域と調整区域の区分の廃止については、高松市の覚悟と熱意が感じられた。

事業者と行政が本音で話し合うことで、事業者が行政に対して信頼を寄せるようになり、事業が大きく前進するようになったという。これは行政職員の交通政策へ取り組む熱意の証明であると思われる。また高松市のICカード、I r u C a (イルカ) カードは電車、バスの他にレンタサイクル、乗合タクシー、汽船など幅広い交通手段に利用できるようになっている。本市のりゅーとカードにも、もっと機能を持たせることでカードを持つ人が増え、公共交通を利用する機会を増やすことができると考えられるので、ぜひ本市でも取組をお願いしたい。

交通政策に関して高松市と本市は同じ様な悩みを抱え、様々な施策に取り組んできた。本市も高松モデルは大いに参考とするべきであり、交通政策への熱意を今以上に強くもった行政職員が、事業者と本音で話し合うなかで「にいがたモデル」と言われるような交通政策の実現に取り組まれることを大いに期待し、我々議会も協力を惜しまないということを申し上げて所見の結びとしたいと思う。

○姫路駅前周辺整備について【兵庫県姫路市】

1 経緯

市街地が南北に分断され慢性的な交通渋滞が生まれたことから、南北交通の円滑化と南北都市市街地の一本化のため姫路駅周辺整備事業を行うことになった。都市基盤整備のために山陰本線等連続立体事業（平成元年～平成23年）、姫路駅周辺土地区画整備事業（平成元年～令和7年）、関連道路事業（平成元年～）を行うことによ



って、広域圏の中核都市にふさわしい、にぎわいと潤いにあふれた交流都心を目指し、姫路駅周辺整備事業（キャストィ21）によって、新たなまちづくりに着手した。なお、キャストィ21とは、英語の「キャッスル（城）」と「シティ（都市）」に21世紀を合成したもので、平成2年に一般公募による愛称募集を行い、姫路駅周辺地区整備事業の愛称名として命名したものである。

計画地区が東西に長いことや既成市街地が含まれていることなどから、姫路市の将来を担う高次都心機能地区をメインエリア、都心周辺の良好な市街地整備の先導地区をサブエリア、既成市街地をベースにした市街地再整備のモデル地区を一般エリアとして、3つのエリアに区分し、エリアごとに異なるコンセプトで整備されている。特に、メインエリアは播磨都市圏を背後圏とする21世紀の地方中核都市の都心にふさわしい機能の導入が望まれていたことから、さらにエントランスゾーン、コアゾーン、イベントゾーンに分け、土地の高度利用を図るとともに、ゆとりと潤いのある都市空間の形成を図っている。なお、キャストィ21計画による姫路駅周辺整備の在り方については、キャストィ21計画懇話会より提言され、この提言内容の実現に向けて、必要な検討を進めた。

2 キャスティ21メインエリア各ゾーンの概要

(1) エントランスゾーン

JR姫路駅を核として、駅ビル、駅前広場を配置し、交通拠点としての機能を持っている。また、高架後のJR姫路駅は、自由通路により南北の一体化を図るなど、姫路市の玄関口となっている。

(2) コアゾーン

エントランスゾーンの東からJR播但線までのコアゾーンには、商業、情報、ホテルなどの施設を配置し、都心地区としての魅力を高め、情報化、国際化社会に対応し、将来を担う高次都心機能を整備。3つのブロックに分け整備をされており、Aブロックには、ホテルモントレ姫路（1、2Fテナント、3F～ホテル、客室274部屋）、Bブロックには、テラッソ姫路（1～3F商業施設、4F～シネマコンプレックス）、Cブロックには、姫路医療専門学校、サービス付き高齢者住宅等がある。

(3) イベントゾーン

コアゾーンの東に位置するイベントゾーンには、多目的広場、多目的ホール、会議施設等を配置し、それらが一体となり、国際イベントから市民の祭りまで多様なイベントが開催できる場、都心の中の憩いの場としての機能を備えた姫路市のシンボル空間として整備。キャストィ21公園、姫路市文化コンベンションセンター（愛称「アクリア姫路」）、県立はりま姫路医療センター（愛称「はり姫」）が整備されている。

3 駅前広場の整備

(1) 概要

姫路駅周辺で、キャスティ 21 計画や姫路市都心部まちづくり構想などに基づき、姫路駅から世界遺産・姫路城に至る都心部の基盤整備やにぎわいづくりに取り組んでいる。その中核を成す姫路駅北駅前広場の整備が、平成 23 年度から始まった。姫路の駅前には、世界遺産・国宝姫路城を擁する城下町にふさわしく、「城を望み、時を感じ人が交流するおもてなし広場」というデザインコンセプトの下、国内最大級の駅前広場となった。広場は、大手前通り（十二所前線以南）や隣接する西側の街区を加えると、整備前の約 5 倍の面積（約 3 万平方メートル）になる。

(2) 整備内容

① キャッスルガーデン

石垣などのデザインを施すことで姫路城外濠をイメージし、周辺にはオープンカフェやイベントに活用できる広場を整備することで、水と緑にあふれた憩いの場となっている。

② キャッスルビュー

姫路城が一望できるキャッスルビューを JR 姫路駅中央コンコース正面に建設。大手前通りを挟んで姫路城と駅が正対する立地を生かし、鉄と木を組み合わせることで姫路城の門をイメージするなど「姫路らしい」玄関口となっている。



③ 道路デッキ

屋根付きなので天候に左右されることなくスムーズな移動が可能。また、途中にエレベーターを設置し、全ての人に優しいユニバーサルデザインの実現を図っている。

④ その他姫路駅周辺の整備

- ・ 歩行者空間・環境空間の整備
(歩行者優先のまちづくり)
- ・ 鉄道高架下スペースの有効活用
(バス・タクシー待機スペース確保)
- ・ 大手前通りトランジットモール導入
(一般車両の通行禁止)
- ・ 大手前通り再整備事業
(姫路城までの道路周辺空間の整備)



4 所見

姫路市は、市街地が南北に分断され慢性的な交通渋滞が生まれたことから南北交通の円滑化と南北都市市街地の一本化のために姫路駅周辺整備事業を行うことになった。本市も同様に鉄道で分断されていた南北市街地の一体化を図るために、歩行者・自転車・自動車の安全かつ円滑な交通を確保し、にぎわい空間の創出により、日本海拠点都市にいがたの玄関口としてふさわしい都市機能の強化を図るために新潟駅周辺整備事業を行っている。

姫路駅前広場は、城下町としての特色を存分に生かす設計となっており、在来線ホームから見える姫路城はすばらしい眺めである。また、姫路城の堀や城壁をモチーフとした駅周辺スペースが市民や観光客の憩いの場となっており、長時間滞在できるような工夫やイベント等も実施しやすい作りとなっている。加えてその周辺には、商業施設、専門学校、医療センター等があり、自然と人が集まる仕組みが作られている。新潟駅前にも新潟らしさを存分に演出し、市民や観光客に長く楽しんでもらう仕組みづくりをするべきだと改めて感じた。

住民主体の駅広場づくりを行うために、行政、交通事業者、市民団体等で構成される姫路駅北駅前広場整備推進会議を設置し、商店街連合会、商工会議所、市議会などの意見を幅広く聞きながら、施策を具現化した。多くの市民・団体からのアイデアを取り入れることによって、新たな視点でのまちづくりや一体感の醸成につながったと感じた。推進会議には多くの時間を費やしたと聞いたが、本市としても丁寧に幅広く意見交換をしながら事業を進めるべきである。

周辺整備の効果として、駅前の地価が平成 31 年度には前年比 25%も上昇し、地方圏商業地で全国 7 位になったとのことだった。新潟駅周辺も大規模な整備をするこのチャンスを逃さずに、利便性の向上と観光によるにぎわいを高めて、魅力ある新潟の玄関口に相応しい駅となるように、官民一体の取組をより一層進めなければならないと考える。