

中心市街地活性化との関連に見る歴史的風致維持向上計画の運用実態に関する研究

京都大学大学院工学研究科 渡邊 健斗
京都大学大学院工学研究科 木村 優介

1. はじめに

1.1 研究の背景と目的

2008年の歴史まちづくり法の制定を契機として、各都市独自の歴史的風致を活かす取り組みが全国で進められている。歴史まちづくり法に基づく歴史的風致維持向上計画（以降、歴まち計画）は、都市独自の歴史的風致を維持向上して、個性豊かな地域社会の実現や文化の向上に寄与することを目標としている¹⁾。一方、都市の更なる発展のために様々な計画が策定され、それに伴う事業が実施されている。2006年に改正されたまちづくり三法に基づく法定計画である中心市街地活性化基本計画（以降、中活計画）もその一つであり、都市の中心市街地を活性化し、賑わいを取り戻そうとする目的を持つ都市政策である。

これら2つの計画は、方針や目標を定めた上で、計画区域内で各種整備やプログラムの実施などの事業を行い、都市空間の改善を目指すという枠組みが共通している。そのため、例えば旧城下町など、歴まち計画が対象とする計画区域が現在の中心市街地に相当する都市では、異なる目標を持つ整備がほぼ同じ区域内で実施されるため、歴史まちづくりの観点から計画間の相違が課題となる可能性がある。また歴まち計画は歴史的風致の維持向上を目的に事業を位置付けるのに対し、中活計画は都市の賑わいや経済発展を目的に事業を位置付けることから、計画に位置付ける事業の選定や事業間の連携といった点についても考慮する必要がある。すなわち、各都市の歴史性を損なうことなく両計画を実現するために、各計画の立案や事業の位置付け方、事業推進における運用の手法を評価する必要がある。

そこで本研究では歴史的風致維持向上計画と中心市街地活性化基本計画の両方を策定している都市に関して、計画に位置付けられた事業に対する歴史性の担保という観点から両計画の関連と運用状況を考察することを目的とする。具体的には、計画書の記載内容のうち計画区域と事業内容に着目して両計画間の関連について指標化を行い、指標の分布から各都市の取り組みを相対的に比較、考察する。次に各都市に対して、計画策定・事業推進・計画評価の各段階、および計画全般の効果と課題に着目したアンケート調査を行い、立案や運用の具体的内容を明らかにするとともに、前述の指標に基づく都市の考察について検証を行う。

1.2 研究の位置付け

本研究に関連する先行研究として、歴まち計画に関しては、計画の現状や課題に関する研究²⁾や、歴史的資源の位置付けに対する研究³⁾がある。また中活計画に関しては、目標やその評価指標に関する研究⁴⁾や、目標指標の設定に関する研究⁵⁾がある。これらは、計画単体についての現状把握が主であり、相互の関連性については特に言及されて

いない。本研究では、両計画の計画区域や事業内容の重なりを定量評価し、計画策定時や事業推進時の連絡調整などによる連携や、効果・課題などを分析する点に特徴がある。

2. 調査対象と方法

2.1 調査対象

2016年9月末時点で、歴まち計画は全国56都市で認定、中活計画は137都市で認定されている。本研究で調査対象とする両計画の認定を受けた都市は19都市となった。

2.2 調査方法

2.2.1 計画書の内容分析

各認定都市がウェブサイトに掲載している2016年9月末時点の最新版の計画書をダウンロードして取得した。ウェブサイト上に計画書が掲載されていなかった都市については、担当部局に問合せを取り寄せを行った。表-1に都市ごとの両計画の計画名と発行年を示す。歴まち計画に関しては、調査時点で第2期計画を運用している都市は見られなかったが、中活計画に関しては、第1期計画を終了し第2期計画を運用している都市もあった。本研究では直近の計画間の関連を見るため、第2期中活計画を策定している都市については、第2期の内容を分析対象とした。

分析としては、計画書に記載されている両計画の計画区域（歴まち計画では重点区域に相当）と事業内容について整理を行った。計画区域の分析については、オープンソースソフトウェアのQGISを使用して両計画の計画区域を描画し、計画区域が重複する「交差区域」を算出した。なお使用する歴まち計画の計画区域は、全て「中活計画が対象とする市街地に位置する重点区域」とした。すなわち、中活計画の計画区域と重なりのない重点区域は対象外とした。その後、各都市で比較検討するために、(1)式を用いて「計画区域の重なり度AO」について指標化した。

$$AO = \frac{(\text{交差区域の面積})}{(\text{歴まち計画重点区域の公開面積})} \times 100(\%) \quad (1)$$

事業内容の分析について、まず両計画に位置付けられた事業の「整備主体」、「支援措置」、「事業期間」、「概要」をリスト化して、都市ごとに整理を行った。歴まち計画については、計画書内の「歴史的風致維持向上施設の整備又は管理に関する事項」に記載の事業を対象とし、中活計画については、「土地区画整理事業、市街地再開発事業、道路、公園、駐車場等の公共の用に供する施設の整備その他の市街地の整備改善のための事業に関する事項」、「都市福利施設を整備する事業に関する事項」、「公営住宅等を整備する事業、中心市街地共同住宅供給事業その他の住宅の供給の

表-1 対象都市における計画名と発行年

都市名	計画名（上：歴まち計画、下：中活計画）	発行年
青森県弘前市	弘前市歴史的風致維持向上計画	2016年3月
	弘前市中心市街地活性化基本計画	2016年4月
山形県鶴岡市	鶴岡市歴史的風致維持向上計画	2016年3月
	鶴岡市中心市街地活性化基本計画	2012年3月
福島県白河市	白河市歴史的風致維持向上計画	2016年3月
	第2期白河市中心市街地活性化基本計画	2016年3月
茨城県水戸市	水戸市歴史的風致維持向上計画	2013年3月
	水戸市中心市街地活性化基本計画	2016年7月
埼玉県川越市	川越市歴史的風致維持向上計画	2016年3月
	川越市中心市街地活性化基本計画	2016年3月
富山県高岡市	高岡市歴史まちづくり計画	2016年3月
	第2期高岡市中心市街地活性化基本計画	2015年7月
石川県金沢市	金沢市歴史的風致維持向上計画	2016年3月
	金沢市中心市街地活性化基本計画	2016年7月
長野県長野市	長野市歴史的風致維持向上計画	2016年3月
	第二期長野市中心市街地活性化基本計画	2016年3月
岐阜県岐阜市	岐阜市歴史的風致維持向上計画	2016年3月
	2期岐阜市中心市街地活性化基本計画	2016年3月
岐阜県高山市	高山市歴史的風致維持向上計画	2015年3月
	高山市中心市街地活性化基本計画	2016年3月
愛知県名古屋	名古屋歴史的風致維持向上計画	2014年3月
	名古屋市中心市街地活性化基本計画	2010年11月
三重県伊賀市	伊賀市歴史的風致維持向上計画	2016年3月
	伊賀市中心市街地活性化基本計画	2014年3月
滋賀県長浜市	長浜市歴史的風致維持向上計画	2016年3月
	長浜市中心市街地活性化基本計画	2016年7月
大阪府堺市	堺市歴史的風致維持向上計画	2013年3月
	堺市中心市街地活性化基本計画	2015年4月
奈良県奈良市	奈良市歴史的風致維持向上計画	2015年2月
	奈良市中心市街地活性化基本計画	2013年11月
島根県松江市	松江市歴史的風致維持向上計画	2016年3月
	2期 松江市 中心市街地活性化基本計画	2015年11月
岡山県津山市	津山市歴史的風致維持向上計画	2014年12月
	津山市中心市街地活性化基本計画	2016年3月
熊本県山鹿市	山鹿市歴史的風致維持向上計画	2015年3月
	山鹿市中心市街地活性化基本計画	2013年3月
大分県竹田市	竹田市歴史的風致維持向上計画	2014年4月
	竹田市中心市街地活性化基本計画	2016年3月

ための事業及び当該事業と一体として行う居住環境の向上のための事業等に関する事項」、「中小小売商業高度化事業、特定商業施設等整備事業、民間中心市街地商業活性化事業、中心市街地特例通訳案内士育成等事業その他の経済活力の向上のための事業及び措置に関する事項」、「4 から 7 までに掲げる事業及び措置と一体的に推進する事業に関する事項」に記載の事業を対象とした。

その後、都市ごとの事業内容の関連について整理し、共通性を有する事業と有しない事業とに区分した。共通性を有する事業としては、事業内容が同一であるもの、一方の事業内容が他方の事業内容を包含しているもの、事業区域・場所が共通するものという3つの区分を想定した。計画区域と同様に各都市で比較検討するため、(2)式を用いて「事業の重なり度 PO」について指標化を行った。

$$PO = \frac{\text{共通性を有する歴まち計画の事業数}}{\text{（歴まち計画の当該区域内の全事業数）}} \times 100(\%) \quad (2)$$

この事業内容の重なり度 PO については、PO が小さくなるにつれ、中活計画の事業において歴史性を考慮する度合いが少なくなるとともに、事業の推進段階で調整の機会が少なくなる。つまり、両計画における事業が独立に推進・運用される可能性が高いと推測できる。ただし、計画策定時の調整の有無については別途判断する必要がある。

2.2.2 アンケート調査の分析

アンケート調査については、各都市の歴まち計画の間合せ先（事務局）に対して、電話にて調査説明を行った上で調査票を送付した。回答項目については表-2 のように設定した。送付日は2016年12月26、27日で、回答期限は2017年1月11日とし、19都市中15都市から回答を得た。

表-2 アンケート項目の詳細

1. 計画の策定段階	他方の計画担当部局との協議や計画内容の調整などの有無 (①)で有と回答した都市について) その仕組みや進め方、調整事項に関する具体的な内容 両計画間で共通性を有する事業に対する考えや意図
2. 事業の推進段階	歴まち計画の重点区域内で行われる、中活計画にのみ位置付けられた事業に対して、歴史性や周辺の歴史的取り組みとの一貫性を担保する仕組みや工夫、事例
3. 計画の評価段階	両計画の評価項目の違いがもたらすメリットやデメリット
4. 計画全般の効果と課題	歴まち計画を中活計画と並行に運用するにあたっての、全般的な効果や今後の課題

3. 分析結果と考察

3.1 計画書の分析結果

計画区域の重なり度 AO について、値の範囲は0%から100%となり、全19都市の平均は36%となった。100%となった長浜市について両計画書に記載の計画区域設定理由に着目すると、歴まち計画の重点区域では豊臣秀吉が築いたとされる城下町の区域を考慮していたのに対して、中活計画の計画区域では江戸時代の城下町の区域、つまり秀吉の時代からより拡大した区域を考慮していた。そのため中活計画の計画区域が歴まち計画の計画区域を包含している。一方、0%となった岐阜市については、計画区域の重なりがない理由を計画書から十分に読み取ることができなかった。重なりを持たないものの両計画の計画区域が接していることから、何らかの意図が存在していると考えられる。

事業内容の重なり度 PO について、値の範囲は0%から62%となり、全19都市の平均は28%となった。0%となった鶴岡市は計画区域に重なりを有していることから、計画段階の調整により事業を分担したことが推測できる。

さらに、都市ごとの AO と PO の関連を図-1 に示す。長浜市や白河市などの大きく外れた都市を除けば、これらにはある程度右肩上がりの比例関係があることが見受けられる。このような比例関係を前提とすれば、2つの指標の関連について以下の2点が推測できる。まず、区域の重なりが大きくなるほど、場所に固有の歴史資源や文化施設等に関する整備を実施できる区域が広くなり、同時に事業内容の重なりが大きくなるほど、そのような整備の数が増加することになる。すなわち、計画区域の重なり度 AO と事業内容の重なり度 PO が同じように大きくなるほど、中活計

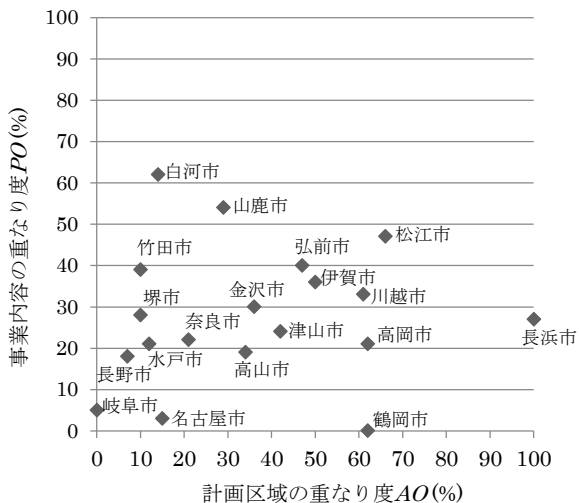


図1 計画区域と事業内容の両計画間での重なり度合いの対応

画で歴史性を深く考慮していると考えられる。

さらに、事業内容に多くの重なりがあるにも関わらず計画区域の重なりが限られる場合、特定の箇所を対象とする事業ではなく、区域全体や市内全体を対象とする事業が主になると言える。すなわち、計画区域の重なり度 AO が小さい場合、事業内容の重なり度 PO が大きくなるほど、共通性を有する事業のうち、案内板等の広域的整備やプログラムの実施などの場所に依存しない事業の占める割合が高くなると考えられる。

3.2 アンケート回答の分析結果

回答を得た 15 都市のアンケート分析結果を示す。なお、以下の「」内は記載された回答を要約したものである。

3.2.1 計画の策定段階

・計画担当部局との協議や計画内容の調整などの有無

他方の計画担当部局との調整機会が用意されていたと回答した都市は、15 都市中 12 都市だった。残りの 3 都市中の 2 都市は、両計画の計画期間に重なりがなかったため、調整の機会を設けることができなかつたと考えられる。

・協議・調整の仕組みや進め方、それらの具体的内容

調整があると回答した 12 都市について、調整の仕組みや進め方は大きく 3 つに分けることができた。1 つ目は、関係課長等で構成される庁内会議である (12 都市中 8 都市)。両計画間での調整はこの体制が主流であると考えられる。2 つ目は、担当部局間での協議という体制である (12 都市中 3 都市)。3 つ目は、担当課の個人同士の協議という体制である (12 都市中 1 都市)。

また調整事項に関する具体的内容は、事業選定、方針確認、課題検討、区域設定の大きく 4 つに区分することができた。方針確認とは計画の目標を達成するために設定した様々な方針を確認することであり、「中心市街地区域内で事業を行う事業課等との調整会議で、中心市街地の活性化に向けた方針等の協議」などの回答が見受けられた。課題検討とは計画運用の中で予想される課題について検討を重ねることであり、「全庁的な情報共有の場である政策調整

会議において、中心市街地での課題についての検討」などの回答が見受けられた。区域設定は計画区域の調整や計画上特別な地区について検討をすることであり、「特別用途地区の設定」などの回答が見られた。

・両計画間で共通性を有する事業に対する考えや意図

15 都市すべての回答が有効であると判断できた。この設問については、「一方の計画を進めることが、他方の計画の向上に寄与する」と回答した都市が 2 都市見受けられた。さらに「中活計画における歴史性の説得力が強くなる」という回答もあった。これは、該当する事業を両計画に位置付けることにより、中心市街地の活性化においても歴史的取り組みを強く推進している確証になり、中心市街地活性化に歴史性を取り込む方法が理想的に運用されていると考えられる。

3.2.2 計画の推進段階

13 都市の回答が有効であると判断できた。歴まち計画の重点区域内で行われる、中活計画にのみ位置付けられた事業に対して、歴史性や周辺の歴史的取り組みとの一貫性を担保する仕組みや工夫、事例について、大きく 2 種類の回答が見受けられた。「中活計画の推進に歴まち計画の担当が部分的に参加する」もの、「景観計画や景観条例による歴史性への配慮を促す」ものである。

前者を回答した都市には、中心市街地活性化協議会の委員に歴まち計画の担当部局の課長が選定されており、さらに歴まち計画の主管課の一つに中活計画の担当部局が位置付けられているという体制を取る都市があった。計画推進を相互に管理する体制を取り、歴史性と経済性の折り合いを保つ工夫であると考えられる。後者を回答した都市には、景観計画による景観重要形成区域を重点区域内に設け、景観を損なう活動を規制する仕組みを有する都市があった。

一方、「該当なし」との回答も 2 都市に見受けられた。これらは、そもそも計画区域に重なりがないため、また重点区域内で行われる全ての事業を歴まち計画に位置付けたためであったと考えられる。

3.2.3 計画の評価段階

14 都市の回答が有効であると判断できた。両計画の評価項目の違いがもたらすメリットとデメリットについて、「特になし」という回答が最も多く 6 都市に見られた。当初の予想に反して、複数評価をデメリットと感じる都市は少なかった。メリットについては、「多面的評価が得られる」との回答が最も多く 3 都市に見られた。事業の質の向上が期待できるとの意図がうかがえる。デメリットについては、「事業成果を総体的に把握しづらい」という回答や、「単一計画事業より複数要件を満たす必要がある」という回答が見受けられた。

3.2.4 計画全般の効果と課題

14 都市の回答が有効であると判断できた。歴まち計画を中活計画と並行して運用するにあたっての全般的な効果について、「多面的評価、効果」、「進捗の向上」、「事業の質の向上」といった回答が見受けられた。他にも、「歴史

まちづくりが都市の活性化に繋がると市民に示すことができ、理解や支援の促進につながる」といった回答も見受けられた。つまり、経済発展という明白な目標を持つ計画と並行して運用することで、歴まち計画単体では得られにくい市民からの歴史性への理解や関心を得られやすくなることであり、理想的な効果であると考えられる。

両計画を並行して運用するにあたっての今後の課題について、「一つの事業に対しての複数の事業説明の必要性」、「両計画間の連携性の向上」、「歴史的取り組みと経済活動との両立」といった回答が見受けられた。今後これらの課題の解決が、両計画の目指す都市の発展には不可欠である。

3.3 指標化に基づく都市比較の検証

計画区域面積と事業内容の共通性から、計画の運用について判断可能な事項について、ここでは2.2.1項の「事業内容の重なり度POが小さい都市では、両計画における事業が独立に推進・運用される」という推測の妥当性を、図-1およびアンケートの回答結果から検証する。

事業内容の重なり度POが10%以下の都市を抽出すると、鶴岡市、岐阜市、名古屋市の3都市となる。このうち回答が得られた2都市A、Bに着目すると、まず都市Aには計画策定時に調整の機会が無い。これは回答が得られた15都市中3都市のみに見られる特徴である。さらに両計画期間に重複がなく、運用時に調整を行うことができない。また都市Bでは歴まち計画と中活計画の計画区域に重なりが無いように設定されており、運用時に調整の機会が生じない。よって回答を得た2都市については、両計画の事業が独立に推進・運用されていると考えることができる。

検証都市をより多くするために、POが20%以下の都市を抽出すると、先ほどの3都市に新たに2都市が追加される。この2都市はいずれも計画策定時に計画間の調整を実施している。さらに一方の都市では、歴まち計画の重点区域内で中活計画にのみ位置付けられた事業に関して、歴史的取り組みを行っている文化財部局と必要に応じて随時協議の場を催すなど、運用時に調整が行われている。よって、この2都市について両計画が独立に運用されていると判断することは難しい。

したがって、計画区域面積と事業内容の共通性から、計画の運用について判断可能な事項について、事業内容の重なり度POが小さい都市では、両計画における事業が独立に推進・運用されるという推測の条件として、事業内容の重なり度POが10%以下という結果が得られた。

4. 研究の総括

本研究では、歴史的風致維持向上計画と中心活性化基本計画の両者を策定した19都市について、計画書の計画区域と事業内容に着目した指標化を行い、散布図をもとに各都市の計画運用に関する事項について考察を行うとともに、アンケート調査により計画策定・計画推進・計画評価の段階、計画全般の効果や課題について考察を行った。具体的な成果は以下の通りである。

- 各都市の両計画の計画区域の重なり度について、0から100%の値となった。100%の長浜市では、計画区域設定の根拠となる時代の差異が反映された結果であった。
 - 計画書より判断される計画運用に関する事項について、事業内容の重なり度POが10%以下の都市では、両計画の事業が独立に推進・運用されることが示唆された。
 - 15都市中12都市が計画策定時に他方の計画担当部局と調整を有し、その体制は庁内会議や部局間協議、担当者個人間の協議に大別できた。調整内容については、事業選定、方針確認、課題検討、区域設定の4つに区分できた。両計画間で共通性を有する事業に対して中活計画における歴史的の説得力が強くなる意図も見受けられた。
 - 歴まち計画の重点区域内で行われる中活計画にのみ位置付けられた事業に対して、歴史性や周辺の歴史的取り組みとの一貫性を担保する仕組みや工夫については、中活計画の推進に歴まち計画の担当が部分的に参加するという体制と、景観計画や景観条例により歴史性への配慮を促すという体制の2つに大別できた。これらの仕組みは両立可能であると判断できる。
 - 両計画の評価項目の違いがもたらすデメリットとしては、相対的な事業成果の把握の難しさや、単一計画より多くの要件を満たす必要性という回答が見受けられた。またメリットとしては多面的評価の獲得という回答が得られた。
 - 両計画を並行に進めるにあたっての全般的な効果として、多面的評価の獲得、進捗や事業の質の向上、中活計画内の歴史的性の向上などが見受けられた。今後の課題としては、複数の事業説明の必要性、両計画間の連携性の向上、経済活動との両立などが見受けられた。
- 本研究では中活計画について、第1期計画を運用している都市についても第2期計画のみを対象として分析を行った。今後は第1期計画についても整理を行い、歴まち計画との関連性を両期ともに整理し、相違等を比較する必要があると考えられる。

謝辞：アンケート調査にご協力いただきました歴史的風致維持向上計画と中心市街地活性化基本計画の御担当の皆様には厚く御礼申し上げます。

参考文献

- 国土交通省 (2016) 「歴史まちづくりパンフレット」, <http://www.mlit.go.jp/common/001084854.pdf>, 2017年1月31日閲覧
- 林直孝・浅野聡 (2010) 「歴史まちづくり法にともなう歴史的風致維持向上計画の現状と課題に関する研究」, 日本建築学会 学術講演梗概集 F-1, pp.741-742
- 松本邦彦・朴弘烈・澤木昌典 (2016) 「歴史的風致維持向上計画における歴史的資源の位置付けに関する研究」, ランドスケープ研究 Vol.79 No.5, pp.635-640
- 小森荘太郎・工藤裕介・天野正昭・天野克也 (2011) 「中心市街地活性化計画における目標とその評価指標」, 日本建築学会学術講演梗概集 F-1, pp.149-150
- 鄒大雪・洪鉉・朝日照太・姫野由香 (2015) 「中心市街地活性化基本計画における目標指標の設定とその傾向」, 日本建築学会研究報告九州支部, pp.289-292