

中心市街地活性化基本計画について(大分市)

1 大分市の概要

- (1) 人口 477,195人(男:229,415人 女:247,780人)
- (2) 世帯数 207,648世帯
- (3) 面積 501.28km²
- (4) 予算額 1,744億7,000万円(平成24年度一般会計当初予算)
- (5) 議員定数 44人
(44人の定数は平成25年2月の選挙から適用、現議員数46人)

2 施策の概要

(1) 施策創設の経緯

少子高齢化の進行や人口減少社会の到来など、都市を取り巻く状況が変化していく中で、まちづくり三法の改正や市町合併などが行われた。これらを契機に、新たな「大分市中心市街地活性化基本計画」(以下「基本計画」という。)が策定され、平成20年7月に国の認定を受けた。計画期間は平成20年7月から平成25年3月までの4年9カ月である。

(2) 目標と評価

今後、高齢社会や成熟社会などの到来を踏まえ、ますます個性化する市民の消費活動に対応した商業集積を充実していく必要がある。さらに、来街者の出会いや交流、ビジネス、体験、学習などの高次都市機能の集積などにおいても官民協働で行っていく必要がある。

これらの目標の実現に向け、大分市の中心市街地活性化を支える基本コンセプトを「あなたのライフスタイルを彩るまちへ」とし、それを補完するサブタイトルを「個の贅(ぜい)が見つかるまち“復活する商都・おおいたの拠点づくり”」と設定している。個人のこだわりが見つかる特別な地域としてのまちづくりを進めていこうという民間の声を取り入れたものである。

基本計画において、61事業について取組みを進めている。また、具体的に基本計画を分析するため、下記のとおり3つの目標項目・評価指標・目標値を定めている。

- 目標 こだわりに出会える価値観の高い商業の再生
 目標 安心・安全に回遊できるひと中心のまち創出
 目標 街なかで過ごすライフスタイルを提案するまち創出

評価指標	小売業年間商品販売額	歩行者通行量	まちなか滞留時間
目標値	880億円	350,000人	40%

アンケート調査による中心部での滞在時間が3時間以上の人の割合

(3) 実績、課題等

基本計画の61事業中56事業が、実施中あるいは実施した事業であり、約92%の事業に着手している。

公共ハード事業では、連続立体交差事業や土地区画整理事業など21事業を推進し、民間ハード事業では、新大分第6ビルリノベーション事業、セントポルタビル再生事業など6事業を推進している。また、公共ソフト事業では、大規模小売店舗立地法特例区域の指定、夢色音楽プロジェクトなど10事業を推進し、民間ソフト事業では、補助金活用が69店舗にも及ぶ空き店舗対策事業や開催日が年間150日を超えるイベント事業など19事業を推進している。

中心市街地活性化に関する事業については、第三セクターの「株式会社大分まちなか倶楽部」が中心となり事業を展開している。また、商店街振興組合が自主的に「商店街事業戦略室」を立ち上げ、連携してまちづくりを行っている。

テナントミックスに基づいた空き店舗対策を行った商店街の通行量は増加し、新規出店の閉店率は低下した。イベント事業では商店街の質の向上を目指し、質の高い音楽やアートのイベントを来街者に提供し、賑わいの創出を図った。また、現行計画の検証を実施した。その結果、事業を実施している場所においては通行量の増加等の結果が出ているが、2つの大型店撤退の影響が大きく、全体的には回復傾向に至っていない。駅ビル再開発をはじめ、まち全体としてどう再構築していくかが引き続き課題である。

3 委員・会派の所感

旧来からの商業地区や事務所の混在するエリアの再生を図るために官民挙げての対策と計画を進めている大分市の現況を見させていただき、本区での今後の企画にも役立てられればと視察した。

江戸川区においても、商業活動の規制緩和に伴う営業形態、規模の変化により生産者から消費者まで流通の仕組み全体が個店から大型店に移行し、在来の中小零細企業への消費者の足は遠のくばかりである。個々の努力だけでは消滅の危機に瀕するのは時間の問題だと誰しもが認識していることである。

この基本計画の体系では、理念方針と数値目標、商業売り上げや人の訪れ、滞留時間などの年次による対比が明示されていた。多くの自治体の計画表記がバラ色の抽象的な文言で表すことの多い中で、数値や項目を盛り込んだこの計画の起案作成に携わった参画者の意気込みが感じられた。

特筆すべきなのは、この基本計画の基本法で承認された官民共同の街づくり機関として設立された(株)大分まちなか倶楽部の果たす役割であり、これら倶楽部が企画した事業への補助率の若干のアップもあるとのことにも関心をもった。

本区の行政にも民間の思考や運営企画に有効な商工会や金融、各種産業界など、幅広く民間の機関や組織の参画導入も検討されると良いと感じている。

町の一部を歩いて感じたことは、駅の北口広場や国道北側の商業地区への移動には、地上部では自転車と車両の信号機と横断自転車道はあるものの歩行者用の横断歩道がかなりのスパンに無く地下歩道を経由しなければ行けない構造になっており、昇降機類も全く見当たらないということ。弱者等への配慮、バリアフリー等の改善や計画等については触れられていなかった。旧市街地のアーケードの商店街も百貨店も県庁所在地の町でありながらも、若干人気も少なく残念に思った。

郊外の大規模店などへの客の流失に歯止めをかけ、旧市街での買い物をする高齢者などの生活弱者のためにも市街地の商店街、地方百貨店の頑張り、活性化計画に期待をしたい。自分たちの町、江戸川区においても少子高齢化、流通や産業構造の変化、就労形態の変化に伴う街づくり、生活の安心安全、利便性に役立つハード・ソフト両面の創案を行政とともに発していきたいと考える。

今回の視察で印象に残ったのが、官民協同で行われているテナント・マネジメントである。JR大分駅の駅ビル再開発もあり、駅ビルのテナントに大半の客が奪われることが予想され、魅力ある商店街を構築していくことを事業の重要課題と捉えて、空き店舗対策や起業家支援を中心とする活性化事業を展開している。

“まちづくり会社”として2007年に、大分市、大分商工会議所、地元の民間企業などで官民協同の「(株)大分まちなか倶楽部」を設立し、ここが中心となり、市や商工会議所と連携をして魅力ある「まちづくり」を推進している。その「(株)大分まちなか倶楽部」のなかで、タウンマネージャーとして活躍している牧 昭市氏の存在が大きいことを市の担当職員も紹介していたが、今後の本区における商店街活性化に関しても大いに参考になると感じた。

近年、駐車場を整備したロードサイド店舗や郊外型の大型店舗などにより、中心市街地の顧客が減少傾向にあったため、中心市街地を調査し、商品販売額・歩行者数等が減少している現状から、基本計画を策定した。

2015年春に予定されている新大分駅ビルの開設にあわせて、現在は、中心街の大型店舗撤退などの商業施設の状況から減少している歩行者を、どれだけ中心市街地の活性化に結び付けられるかが焦点になっている。商業者や経済同友会、建築士会、地元自治会などで2007年に設立された第三セクター「大分まちなか倶楽部」によって、賑わい創出のためのイベント計画や市街地の未利用の商業系ビルの資産としての有効利用などが議論されてきた。また、まちづくりにおいて、市民参加でのワークショップ9回や意見交換会も10回開かれ、200人が参加するなど、住民の意見を反映する場も設けた。

江戸川区では、現在小岩駅前再開発が進んでいる。県庁所在地であり、中核市でもある大分市とは置かれている状況は少し異なるが、商業地の活性化という点では目的は同じである。小岩では、確かにまちづくり協議会があり、景観部会、商業部会など住民参加の機会もあるが、大分市のように、商業者・地元自治会などが中心になって、自分たちが主体となっているというよりは、コンサルが主導している要素が強く感じられる。住民が主体となって進めるまちづくりの手法について、今回の視察は参考になった。

大分市は7世紀頃から豊後の国と呼ばれ、国府が置かれ約450年にわたり政庁所在地として、中央との海路往来盛んで栄えたところである。豊かな歴史を持ち平成9年に中核市になり、今では人口47万人の東九州の中核都市として発展している。

しかし、平成12、14年に相次いで郊外に大型商業施設が建設され、大分市中心市街地の歩行者通行量や小売業売上の減少が著しくなってくる中で、ま

ちづくり三法の改正を契機に新たな「基本計画」策定に取り組み、平成20年に完成させた。

「個の聲が見つかるまち“復活する商都・おおいたの拠点づくり”」を具体的に市街地整備、都市福利施設整備、街なか居住推進、商業の活性化、公共交通など61事業に取り組み、56事業を実施しながら頑張っている。また、計画通りの目標には達していないようだが、行政として商店街への支援に情熱を込めて取り組んでいることがひしひしと伝わってきた。

大分市は、大友宗麟公の時代には南蛮貿易が隆盛を極めたまちであり、戦災復興を成し遂げ、今では近世・中世・古代遺跡エリアの都市形成を行っているという話があった。はじめに、どのような街をつくろうかとの熱い思いを感じることができた。

活性化のキーワードとして、こだわりに出会える価値観の高い商業の再生
安心・安全に回遊できるひと中心のまち創出、街なかで過ごすライフスタイルを提案するまち創出がある。そのための取組みはどのようなものか、50万都市大分の交流拠点としてのまちづくりを市民はどのように感じているかを中心に学ばせていただいた。その中で大型店2店舗の撤退や方針を持たない商店会の衰退などを知り、事業のむずかしさに、江戸川区のまちづくり戦略の参考になると考えた。

今後、第三セクターの(株)大分まちなか倶楽部と商店街事業戦略室との調整により、大分市の都市形成がどのように変化していくか楽しみである。市街地商都復活支援事業として、JR大分駅ビル開発、県立美術館建設、ホルトホール大分の建設、シンボルロード整備、南北市街地の一体化などが行われる。大分駅周辺を中心に半径100km、年間1,000万人にも及ぶ商業圏が、どのようになるか楽しみであり、もう一度訪れてみたい思いを強くした。

報告書の作成にあたっては、大分市提供の資料を参考にしました。

高潮対策について(小城市)

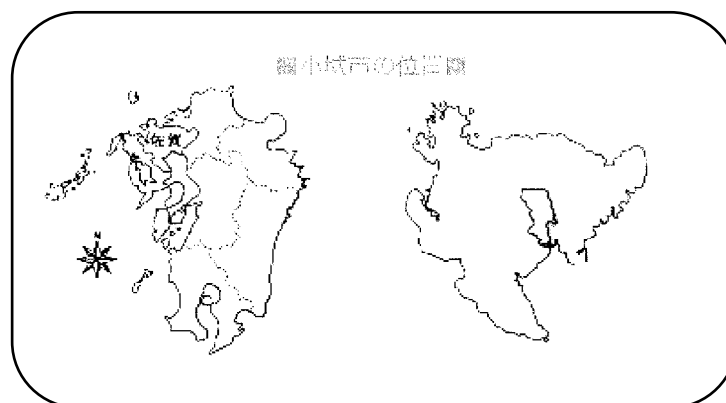
1 小城市の概要

- (1) 人口 46,298人(男:21,875人 女:24,423人)
- (2) 世帯数 15,323世帯
- (3) 面積 95.85km²
- (4) 予算額 190億2,463万円(平成24年度一般会計当初予算)
- (5) 議員定数 22人(現議員数 22人)

2 施策の概要

(1) 施策の経緯

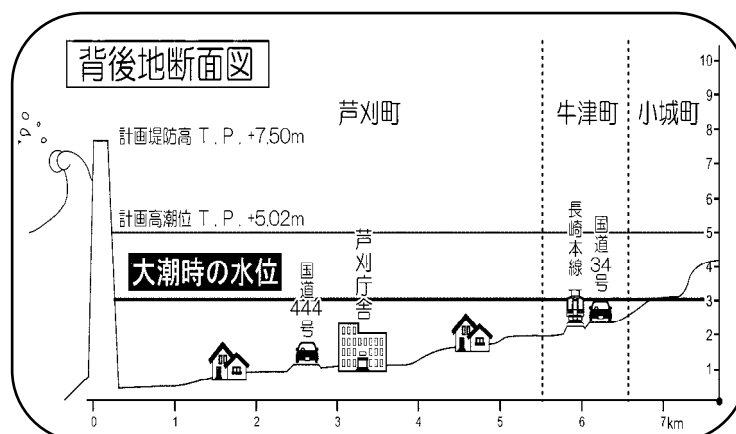
小城市は佐賀県のほぼ中央に位置し、北部には天山山系がそびえ、中央部には肥沃な佐賀平野が広がっている。また、南部には農業用排水路のクリーク地帯が縦横に広がり、日本一の干満差がある干潟・有明海に面している。有明海は、台風の常襲地帯であり、沿岸地域では高潮の被害を頻繁に受けてきた。そのため、過去の経験を活かした高潮対策を行ってきた。



(2) ハード対策とソフト対策

平成17年度に国土交通省による整備事業が完了し、芦刈海岸の堤防高は、T.P.+7.5mとなった。過去に来襲した台風時の高潮に耐えうる構造となっている。また、福所江川は平成18年の台風13号の被害を受け、県の事業で、堤防の嵩上げ工事が行われている。平成24年度完成予定である。

これらハード対策と同時に、小城市ではソフト対策としてハザードマップの作成を行っている。平成17年度に小城市防災ハザードマップ、平成20年度には小城市洪水ハザードマップを作成している。また、佐賀県総合防災訓練において、地域住民と消防団を中心とした避難経路図作成の図上訓練などの取り組みを行っている。



(3) 今後の課題

周囲に高台がなく避難場所の確保が必要であるが、小城市の芦刈地区は干拓地であり、中高層の建物が建てづらいという課題がある。また、根本的な問題として、予算の問題や市役所職員が少ないという問題もある。避難訓練の実施時期や防災無線の伝わり方、ハザードマップの周知、更新についても今後改善していく必要がある。医療機関・公共施設等の不足も課題である。限られた資源の中でどのように工夫して対策していくが問われている。

3 委員・会派の所感

この度の高潮対策についての視察に際して、小城市の地勢を江戸川区と比較してみた。本区が東京湾の最奥部沿海に位置するのと同様に、長崎県島原半島と熊本県に挟まれた有明海の最奥部に位置している。海岸線に寄った芦刈地区住之江東・西の地域は海拔が概ねT.P. - 0.5 mから0 mの低地帯になっている。有明湾の満潮時には - 3 m程度になっていると思われる。

市の北部は背振山山系が市域最高峰の天山(1,046 m)と彦岳(845 m)が東西に連なり、南の有明湾の沿海部に向かい、山地、丘陵地の畑地から低地の水田や蓮根の水生池へと広がっている。

南北約18km、東西約5～8kmの市域95km²の内、市域の南4分の1が常に高潮や上流部山間地からの河川流水の氾濫に脅かされていた。

西側の江北町との境を六角川水系の牛津川が、北からの山地の水を集め、南の有明湾に注いでいる。

東側には佐賀市との境を北部山地から嘉瀬川・福所江川が湾に注いでおり、正に関東平野の山地を背に江戸川・荒川が東京湾に注ぐ狭間に位置する、江戸川区の縮小した地勢を映し見るようである。

山間部の多量の降雨時には市域の河川水位が高まり、氾濫の恐れと同時に低地に溜まった雨水を水路から河川への揚水機場、排水機場を介して汲み出すのだが、逆に河川水位が上がってしまい破堤の恐れを警戒しつつ排水調整をすることになるとの説明があった。

この河川管理に29か所ものポンプ場を常に待機準備しリアルタイムの小城市水害監視カメラシステムを常設している。

カメラと同時に9か所については、内水位と外水位が、一部では流速と流量も、常にインターネットで見られるようになっている。

私たちの江戸川区にも水門や排水機場、ポンプ場も数多くあるが、リアルタイムで住民が見ることができるのか比較して検証し見られるようにしたい。

台風時の有明湾の高潮と降水による低地の排水、上流部からの流水と過去の被災から市では国と佐賀県の施行と管理により一定の規格防潮堤を整備している。これまで次のような台風被害が生じている。

昭和31年8月、台風9号、浸水家屋1,592戸、死者2名、家屋破壊111戸

昭和34年9月、台風14号、浸水家屋1,135戸、死者2名、家屋破壊5戸

昭和60年8月、台風13号、浸水家屋582戸、死者3名、家屋破壊350戸

その他にも高波による護岸越水が平成11年9月台風18号で生じている。

現在の芦刈海岸の高潮対策護岸は全長4,180m・計画高T.P.+7.5m
芦刈海岸の護岸に北東側で接続している福所江川河口の高潮対策護岸は+6.5mで、それぞれ平成17年と20年に国土交通省で完工し、現在は佐賀県が管理している。

小城市が平成24年8月にまとめた高潮対策についての資料は本区においても参考になると思われる。

有明湾の干満の差は6 mにも達すると云われ東京湾に面する本区とは若干の差異はあるものの地勢上の要件はほぼ同じような土地ではあるが、人口密度、都市機能の資産を考えると現在の弱体な護岸（中川左岸）に対する危機意識を一過性にせず都や国に働きかけて安全な環境づくりに行政機関同士、隣接の自治体間同士の連携や自主防災意識を高める啓蒙と準備を再検討しなければならない。更に消防団の加入組織率向上に向け工夫しなければならない。

過去たびたび台風による高潮により大きな被害を受け、昭和55年には河川の氾濫で旧牛津町あたりが水没をした経験のある小城市は地勢面では江戸川区と共通するものがあると実際に堤防を視察して感じた。市職員数が約300名、消防50～60名、警察官が50～60名に対し、消防団は1,080名とその人数が圧倒的に多いことに驚いた。それは、地域住民と消防団による地区毎の図上訓練を行ってきた中で、防災意識の向上とともに消防団への加入を促進してきた成果であるとのこと。市職員の大半も消防団に加入をしている。また、防災行政無線にも力を入れ、毎日運用しており、住民から苦情がくる場合もあったが、いざという時のために担当者が信念を持って取り組んでいると感じた。

本年7月の九州北部の豪雨災害では市内84地区の1万人に避難勧告が出された。その際の避難率は数%とのことで、実際の災害時における避難のあり方の難しさを今回の視察で痛感した。

2005年の4町合併により市となった小城市は、南北に長い95.85km²、江戸川区のおよそ2倍の面積の市である。北部は天山山系の山岳地帯であるが、海岸沿いの小城地区は干拓地であり、有明海のいちばん奥にある平地で海拔の低い土地である。地形的には東京湾のいちばん奥に海岸線の面している江戸川区と同じ状況にある。

日本一干満差があるこの地域は、しばしば高潮に悩まされてきた。ハード面では国土交通省直轄事業により堤防の整備事業が行われた。海岸に面している芦刈海岸ではT.P.7.5m、福所江水門下流域では6.5mのかさ上げがなされている。ソフト面では、ハザードマップの作成や津波襲来を想定した防災訓練などがあるが、地元消防団の活用が大変参考になった。江戸川区にも、小岩、小松川、葛西3消防署にそれぞれ消防団があり、毎年、操法訓練などを行っているが、小城市では消防団と地元住民と一緒に避難経路図を作成し、図上で訓練するなど、消防団と地域が一体化した取り組みが行われている。

江戸川区で、いちばん懸念されるのは高潮への対策であり、いざ、避難というときに、日頃から地元の消防団と連携していることは、減災の意味でも大きな意味を持つ。地域力を活かしていくために、消防団や自治会など住民自身が避難について考える場を設けることも今後考えていかなければならないことである。

平成17年小城市4町が合併し誕生した。現在15,330世帯46,332人、有明海に面し、6世紀から干拓事業がすすめられてきたとのこと。芦刈海岸はムツゴロウ・シオマネキ保護区で、「海遊ふれあいパーク」となっている。

4,180mの芦刈海岸は、昭和30年から国土交通省直轄で高潮対策事業(169.9億円)が行われ、平成17年度に完成、現在は県が管理している。平成22年台風4号が有明海岸付近を通過したが被害が出ず、計画規模相当の高潮を防げたとのこと。やはり必要な堤防整備を急ぐべきと思った。

福所江は県が管理する二級河川で、芦刈海岸から国道444号まで県主体で高潮対策事業が行われている。1,700mで今年度に完成予定。

市の担当者は命を守る立場で、片田先生の指導のもと、住民避難訓練を実施、国道444号以南13地区の災害要援護者(高齢者1,000人、中学生以下500人)を対象に5月27日約600人参加で行った。かなりの参加人数だが、そこには、熱心に住民への働きかけをする行政担当者の存在があると説明を聞きながら実感した。

担当者は5月の田植え時期は適切でなかったこと、実際に高潮が来た時の避難場所がまだ不足している課題について率直に話されていた。

今回の視察で、江戸川区の治水対策へ活かせることを考えていきたい。

小城市は、佐賀県のほぼ中央に位置し、佐賀市と唐津市を結ぶ分岐点にあたる。歴史的には小城市鍋島藩主が桜の名所とし、今では日本桜100選に選ばれる現在3,000本の名所である。

有明海の6mにもおよぶ潮の干満の差は日本最大であり、干潟にはムツゴロウ・シオマネキなど珍しい魚介類が生息しており、豊かさを感じる四季をとおして自然と調和し魅力あるまちである。

高潮対策については、台風と満潮が重なる高潮への心配を口にするも、堤防の高さ7.5mを有し安心を述べていたのが印象的であった。

東日本大震災を教訓とし徒歩での避難訓練・車での避難訓練、航空自衛隊のヘリコプターの協力をえての避難訓練、地区単位での消防団との連携の強化など、ハード対策・ソフト対策の両面から、江戸川区との共通点も多く、水害対策の基本を学んできた。

そのような中で住民の避難するかしないかの心の葛藤にもふれ、災害はつらくとも経験すれば知恵がつくものであるという言葉を書きとめておきたい。

最近各地で起きる大雨、豪雨では「生まれてこのかた、こんなことは初めて」と言う高齢者の言葉をよく耳にするが、海水温度が今年は4.5度高いというだけではすませられないほど地球の自然が人間の手によって大きく変化していることだけは確かであり、限られた予算の中で準備をととのえ、普段から考える力を養い行動を起こせる基盤を作っておくことが重要である。自助・共助・援助は「あいさつと助け合い寄り添い合って」を合言葉に、援助を必要とする人へのバックアップ体制の強化、防災無線・監視カメラの活用と人の目視による見守り強化・密集地域の空間作りの強化を願い視察のまとめとする。

報告書の作成にあたっては、小城市提供の資料を参考にしました。