事例番号 112　プロセス重視でまちの拠点とネットワークをつくる（島根県松江市）

1. 背景

松江市は宍道湖と中海との間に広がる松江平野に位置する島根県の県庁所在地である。その歴史は古く、古代においては出雲の中心地であり、奈良時代には国庁や国分寺が置かれた。江戸時代に入ると堀尾吉晴が 1607 年に築城して堀尾氏が 3 代続き、その後京極氏 1 代、松平氏 10 代に引き継がれ、その城下町は地域の経済、文化の中心地として栄えた。現在のまちの基礎はその頃にできている。明治に入ると 1871（明治 4）年に廃藩置県で県庁が置かれ、1889（明治 22）年に市政が施行された。1934（昭和 9）年から合併を繰り返して市域を拡大してきた。1951（昭和 26）年には松江国際文化観光都市建設法が制定されて奈良市・京都市と並ぶ「国際文化観光都市」となり、1995（平成 7）年には出雲・宍道湖・中海拠点都市地域に指定されて山陰の中核都市となった。2005（平成 17）年 3 月には八束郡 7 町村と合併して現在の市域となり、人口は 2005（平成 17）年度末には約 19 万 3 千人になっている。

松江市の中心市街地においては、JR 松江駅が大橋の南側にあるが、昔からの城下町は橋北である。そのため松江市には駅前商店街というものがなく、駅前はオフィス中心の土地利用となっている。その駅前の再開発ビルの核テナントであったジャスコが撤退し、その跡に地元有力企業である一畑百貨店が旧市街の殿町から移転した（1998 年）。もともと松江市内は平地が少ないことから賃料が高く、大型店は郊外のロードサイドに立地しがちである。市内には大型デパートはなく、比較的近いところでは松江駅近くの SC が賑わっているという状態である。このため、松江市中心部は大型店志向の消費者ニーズに対応していくことが難しいという状況にある。また、松江市の人口は全市では増加しているものの、中心市街地の人口は 1960（昭和 35）年に比し 70%以上も減少してきている。

人口の郊外流出、市外延部での大型店出店（土地区画整理事業が契機）、旧市街から駅前への大型店の移転に加え、松江市の中心市街地の商店街は後継者難、インフラ整備の立ち遅れ（空襲・火災被害がなかった）等の問題も抱えている。これらにより中心市街地の商店街では空洞化（シャッター通り化）が進んできた。そして、このような状態に対し、市内の歴史文化資産や水辺を活かしながら賑わいを回復しようとの試みが行われることとなった。

松江市の位置　（資料：松江市ホームページ）

2. 目標

松江市の「第 5 次総合計画」は、基本理念を「快適で美しい都市～心豊かな暮らしと活力ある交流を目指して～」とし、次の将来都市像を掲げている。

- 住みたい、住みつづけたいまち
- 人をひきつけるまち
- 力づよいまち
- 人をはぐくむ文化のかおり高いまち

また、中心市街地に関連する施策としては以下を掲げている。

- 個性あふれる魅力的なまち
  殿町地区の市道整備、市民参加による都市デザインの推進等
- 新時代を支える活力ある産業育成
  中心市街地を観光と結び付いた魅力ある商業空間として再生し、商業振興を図る

なお、2005（平成 17）年 3 月 31 日に松江・八束 8 市町村の合併により新「松江市」が誕生したことから、「新市総合計画」の策定により新生「松江市」の目指すべき将来の姿を明らかにするために、市民アンケート、ワークショップ、タウンミーティング等の市民参加手法を活用した活動が行われている。

一方、松江市の「中心市街地活性化基本計画」（2002 年 3 月）は、中心市街地の目標を、「複合的都市機能の拡充」、「公共交通の充実と歩いて生活できるまちづくり」とし、活性化の基本方針を「都市機能拡充と交通体系の再編」として、以下の 3 つの戦略を掲げている。

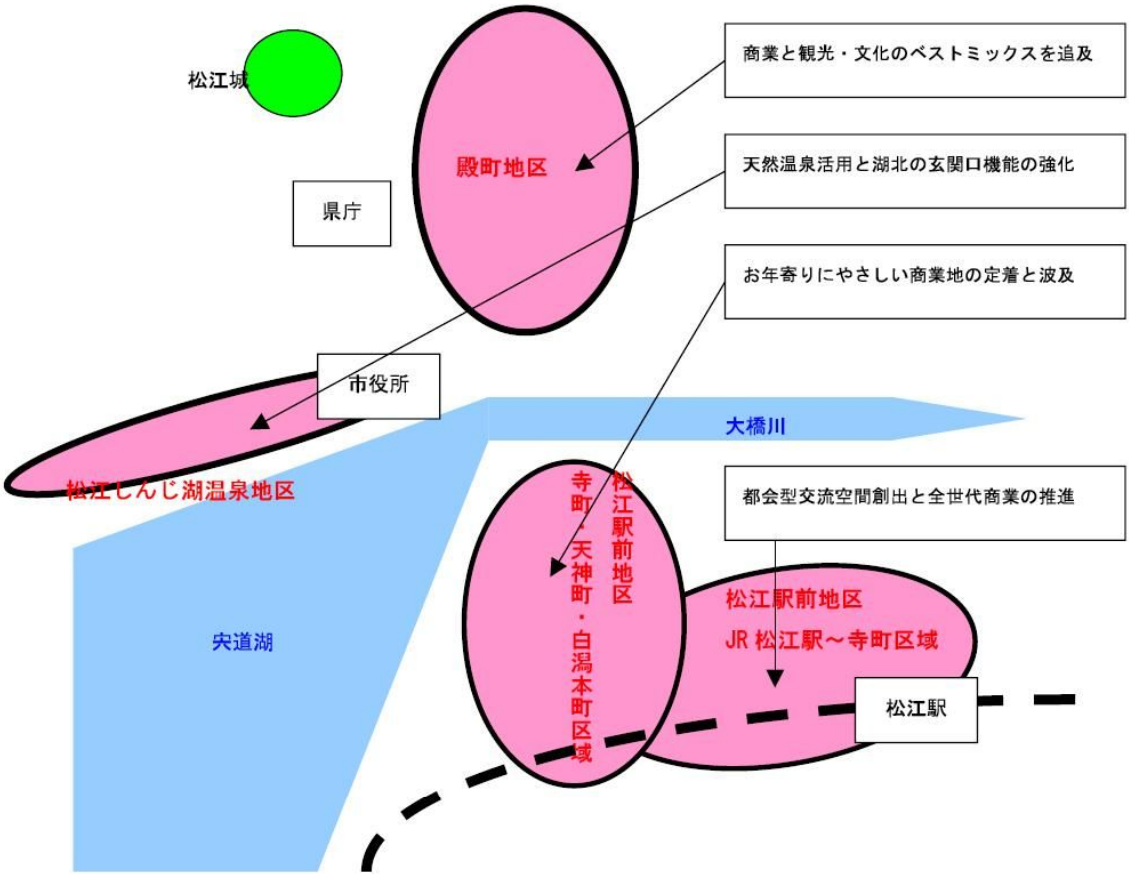
戦略Ⅰ　都市機能の拡充 〔人が集まる仕掛けづくり〕
戦略Ⅱ　商業機能の再編 〔商業地ごとの特色づくり〕
戦略Ⅲ　交通機能の再編 〔市街地移動の改善〕

そして、活性化の重点地区を、殿町地区、松江駅前地区、松江しんじ湖温泉地区の 3 地区とした。

なお、松江市が中心市街地活性化基本計画を国に提出したのは 1998 年 9 月と全国で 3 番目であったが、その後のまちづくり三法の改正予定等を踏まえ、今後見直す予定にしており、新たな計画ではコンパクトシティを目指すことが検討されている。

なお、松江市では殿町・白潟地区が 1999（平成 11）年度に経済新生対策（1999 年 11 月経済対策閣僚会議決定）において位置付けられた「歩いて暮らせる街づくり」の 20 地区のひとつに選定されている。これまでのまちづくりへの住民の取組みの実績を活かしながら、川によって分けられた市街地の回遊性の向上や住環境の整備を図ることを目的としている。

松江市の中心市街地活性化重点地区



（資料）「松江市中心市街地活性化基本計画の概要」

3. 取り組みの体制

市、商工会議所、商店街組合、NPO、市民等が連携して様々な施策を展開している。

なお、松江市では都市マスタープランを 1993（平成 5）年度から 3 年間かけて作成したが、その過程で市民参加の重要性が認識されるようになり、1996（平成 8）年度に市が呼びかけて公募市民による「松江まちづくり塾」を始めた。塾では東京都世田谷区の例も参考にしながらワークショップやコミュニケーションの技術を学んだ。1997（平成 9）年度からは「松江まちなみ・まちづくり塾」とし（1995（平成 7）年度からあった「まちなみ研究会」を統合）、1998（平成 10）年度まで技術の習得をさらに進めた。この塾では島根大学と県立女子短期大学との交流も進み、それらの大学の先生が中心市街地の空きビルの中に「まちかど研究室」を共同で開設するまでになった。3 年間かけて技術の習得を一通り終えたところで塾は行政から独立し、1999（平成 11）年に市民団体「まつえ・まちづくり塾」となり、さらに2004（平成16）年には「NPO まつえ・まちづくり塾」となった（会員は約 70 名、現在は松江市は関与していない）。同会はこれまで以下のような活動（例）を展開してきている。

人中心のまちづくり講演会・高架橋デザイン検討、エコマネープロジェクト
天神町街並みづくりワークショップ、松江地方合同庁舎計画ワークショップ
松江の風景「ちょっといいなぁ」「ちょっとちがうなぁ」、田和山遺跡と市立病院共存ワークショップ
しまね CO（こ）民家情報バンク、松江市まちかどほっとスポット、堀川風景デザイン塾
さいか・こどもまちづくり塾、雑賀／防災まちづくりワークショップ、白潟ぶらりウォーク
白潟チャレンジウォーク、松江市防災まちづくり　など

4. 具体策

（1） 市民主体のまちづくり

松江市は「国際文化観光都市」に指定されている古都（国際文化観光都市建設法により京都、奈良、松江の 3 都市指定）であり、都市再生を図るためには観光を通じた人の交流を活発にすることが有効であるとの認識から、歴史・文化資産を再生することで都市の再構築を行うことを基本方針としている。その方針の下で古都の街並み再生を図ってきているが、重要なのは景観の形ではなく景観形成のプロセスであるとの認識から、計画の過程において社会実験、ワークショップ等の手法を用いながら、市民自身による活動を中心に据えつつ施策を展開してきている。

松江市では、具体的な事業を決定するに際しては、

市民による提案（ワークショップ等）　→　専門家による検討（委員会）　→　行政による決定

というプロセスを基本としている。重要な公共施設の整備に関しては、はじめに公募市民による「市民デザインワーキング」を実施し、その意見を踏まえて専門家による「デザイン委員会」で検討するという手順が一般的に踏まれている（規定はない）。「デザイン委員会」には観光協会が文化観光プロデューサーを招聘している。

松江市の「都市デザイン」は、フィジカルな形を重視するものではなく、人々が参加するプロセスを大切にするものとなっている。デザインの内容としては、はじめにデザイン指針を決めてしまうのではなく、個々の事例の検討を通じてできたデザインを指針としてまとめている。「プロセス」と「形になったもの」との両方を指針にするという考え方である。

ワークショップでは、それぞれの商店、住民が参加して議論、検討をしている。市は住民の意見を尊重する方針であり、事業を決定する前には、①現地視察、②検討、③現地実験、④検討、と大体 3～4 回のワークショップが開かれる。そして、ワークショップの意見により事業の内容が柔軟にきまってくる。例えば、2003（平成 15）年 3 月に国の合同庁舎を建てる際は、市民ワークショップの要請で川沿いをセットバックして水系広場を作っている。駅前通りも、3 地区それぞれの意見で整備している。その結果、同じ通りであるのに街路樹がある地区とない地区に分かれたりして街の個性が出ている。

（2） まちの中のネットワーク形成

松江市のまちづくりは、松江城周辺の伝統美観保存地区の町並み保存を中心としつつ、すぐれた景観を「まもり」「そだて」「つくりだす」ことを都市づくりの基本に据えて、以下の諸施策を相互に連携させながら展開されてきている。

カラコロ工房周辺地図 （資料：カラコロ工房ホームページ掲載図を加工）

「ぐるっと松江　レイクライン」

① 堀川の再生
② 京店商店街の活性化
③ カラコロ広場、親水空間の整備
④ コミュニティ道路（カラコロ通り）、細街路の整備による歩行者ネットワークの充実
⑤ 松江城を囲む堀川を巡る遊覧船「ぐるっと松江堀川めぐり」の開業（市観光開発公社運営）
⑥ カラコロ工房の開設
⑦ 天神町商店街の活性化
⑧ 観光地を結ぶレトロバス「ぐるっと松江レイクライン」の運行（市交通局運営）
⑨ 松江城の再整備（櫓の再建等）
⑩ 「水燈路」イベント（堀川周辺のまち明かり推進事業、堀川遊覧船の夜間営業）
⑪ 歩行者空間単位での街整備

（3） まちの景観づくり

① 堀川の再生

堀川は、松江のシンボル「松江城」の内・外堀を構成する水路で、江戸時代には舟運も盛んで賑わいを見せていた。昭和 40 年代後半からの生活様式の変化により水質汚濁が進んだが、下水道整備等の取組みによって水質が大幅に改善し、また、親水性護岸の整備も進んで、松江城周辺及び中心市街地の良好な景観形成に大きな役割を果たしている。護岸は市が整備したが、その他は地元が自主的に環境を整えている。市はこのきれいになった堀川に遊覧船を就航させ、「水の都」松江の観光資源の一つとしている。市民にも観光客にも評判が良い取組みである。

堀川の遊覧船 （写真提供：松江市）

②「まち明かり推進事業」

「光のマスタープラン」を策定し（2002 年度）、それに基づき街並み景観にマッチした明かりを整備することで、夜の松江をトータルに演出している。観光の時間帯を広げること、市民生活における防犯及び歩行環境の改善を図ることがその主な目的である。具体的な事業は市の「まち明かり整備 5 ヵ年計画（平成 15～19 年度）」に基づいて実施されている。歴史的建造物が集積する松江城周辺で仮設的に明かりを演出し、明かりづくりへ意識醸成も図っている。

1） 光のマスタープラン策定（2002（平成 14）年度策定）

市内の主要観光施設、それを結ぶ観光散策ルート、商業ルート及び沿線上の街なみ景観に整合性ある明かりを計画的に整備する。

2） ライトスケープ・キャラバン事業（2003（平成 15）年～）

「光のマスタープラン」に基づいて 2003（平成 15）年から、松江水燈路で実施している。これまで、仮設的に明かりを演出し、塩見縄手の歴史的な街並みや堀川等で実験的に実施してきている。これは意識醸成を目的として季節・期間限定で行ったものである。

一方、滞在型観光施策の一環として、城山公園内及び塩見縄手周辺をライトアップし、堀川遊覧船の夜間運航を行うことにより賑わいを創出し、夜間の誘客を促している。

③「カラコロ通り」の整備

2002（平成 14）年、南殿町の市道　殿町中央線においてコミュニティ道路として電線類地中化、道路整備工事が完成した。

南殿町カラコロ通り　（資料：松江市ホームページ）

④ 景観計画の策定

松江市は 2005（平成 17）年 5 月 1 日に景観行政団体になった。これまでは条例で大規模行為（14m以上、5 階以上）の届出制を規定していたが、今後は景観計画を策定して平成 18 年度議会にかけ、平成 19 年度に新しい条例を施行する見込みである。

(3) 拠点施設の整備

①「カラコロ工房」

カラコロ工房は、観光振興の新しい拠点とすべく、「つくる」「見る」「食べる」が1ヵ所でできる松江ならではの空間を提供するものとして2000(平成12)年4月にオープンした。来館者数は初年度の目標10万人を大きく超え、2003(平成15)年7月13日には入館者100万人を達成し、年間平均では30万人で推移してきた(予測の10万人を大きく上回った)。中心市街地活性化の拠点施設として、また観光振興のシンボルとして、存在感を高めてきている。

建物は1938(昭和13)年に建設された旧日銀松江支店(設計:長野宇平治)のネオクラシック様式のもので、一時取り壊しの意見も出ていたものを市民懇話会の意見に沿って市が再生したものである(所有は県から市に移っていた)。中心市街地に近く親水空間に面している立地であるため、観光スポットとして全国的に注目を集めるに至った。

工房の内部は「匠」をテーマとする製造・販売一体型の工芸館となっている。ガラス(工芸)、銀、ビーズ、ステンドグラス、古布等の手仕事を紹介する工房、ショップ、技を伝える手づくり体験教室がある他、手づくりのパンやジェラート、うどん、イタリアンレストラン等の飲食も充実している。

工房は主に地場の小企業から成っていること、中庭の広いガーデンテラスでは地元演奏家等によるイベントが行われていること等から、カラコロ工房の成功は市経済に波及している。テナント組織「匠の会」がイベント等に取組むことにより工房全体の発展、魅力アップ、サービス向上を図っている。

◇ 開催されているイベント例

- 神在月まつえ文化・観光月間(2006(平成18)年度 10月6日～10月9日)
- お茶席、和菓子作り体験 ／ ・ 暖談食フェスタ(2003(平成15)年2月～) など
- カラコロ春、秋まつり(5、10月) ／ ・ クリスマスイルミネーション(12月)

カラコロ工房の管理運営は、2005(平成17)年度までは施設運営をTMO松江(松江商工会議所のまちづくり工房)が、建物管理を財団法人松江市観光開発公社が行ってきた。市が観光開発公社に管理委託料を支払い、運営業務(イベント開催、宣伝広告業務等)を公社が TMO 松江に再委託するという形である。しかし、開館から 6 年が経過して来館者数の減少やテナントの入れ替えが5～6件生じるようになってきたため、2006(平成18)年度からはより効率的、効果的な運営を図るため、カラコロ広場と一体的に指定管理者制度(民間にも広く門戸を開く制度)による運営へと移行することとなり、「特定非営利法人松江ツーリズム研究会」が運営者として決まった(契約期間は2006年4月1日から4年間。公募には2社が応募していた)。カラコロ工房を単独の施設として考えるのではなく、隣接商店街等も含めてエリアを一体的にとらえて運営することをそのねらいとしている。賃料と指定管理料の差額を市が負担することになる(これまでも市は一般財源で持ち出しであった)。管理は引き続き財団法人松江市観光開発公社が行う。

カラコロ工房外観

カラコロ工房中庭

②「京店カラコロ広場」

1996（平成 8）年 3 月に、市民の憩いとふれあいの場を創造し、あわせて古くからの商いの地として栄えた京店周辺市街地の活性化を図るために、市が「京店カラコロ広場」を設置した（市の産業商工課が管理）。市長の許可の下で物品販売、宣伝、興行その他これらに類する目的で使用されている。2006（平成 18）年度からは指定管理者制度の導入により「指定管理者」が管理運営を行い、利用の許可権者は「指定管理者」となる。

これまで、カラコロ春、秋まつり（5、10 月開催）、盆花市（8 月開催）、暖談食フェスタ（平成 15 年 2 月から毎年開催）、野外ライブ、カラコロサマーフェスタ等の多くのお祭り、イベントの会場として利用されてきている。使用料は、一時的な使用（使用期間が 10 日未満）の場合は、200 円／㎡・日、その他の使用の場合は 2,000 円／㎡・月となっている。

カラコロ広場案内板

カラコロ広場

③「松江市歴史資料館（仮称）」

北殿町のまちづくりの拠点として、「松江市歴史資料館（仮称）」の整備が進められている。歴史資料や江戸期の生活文化資料を集め、利用者や周辺住民に「現代生活で生かせる知恵や知識」を発信する機能を持つことが予定されている。これにより店舗の意匠統一の誘導など景観形成に資するとともに、市民や観光客の集客拠点、まちあるきの起点となって街の回遊性を高めることを図っている。建設場所は松江城の東側、北殿町の北西側に位置する旧日本銀行支店長舎及びその周辺である。整備に向けて 2003 年度に基本構想を、2004 年度に基本計画を策定し、2005 年度に基本設計を行い、2006 年度からは実施設計に着手することとしている。2009（平成 21）年度の開館を目指している。市民の意見を反映するためにこれまでワークショップ等が行われてきた。2005 年度末時点ではデザイン委員会の検討段階になっている。

④「南殿町地区第一種市街地再開発事業」

南殿町地区は土地の細分化が著しく、公共施設も不十分であることから、組合方式により市街地再開発事業が実施されている（事業期間は 2004～2007 年度）。そのスケジュールは以下のようになっている。

2001 年 3 月	再開発準備組合設立
2004 年 11 月	都市計画決定告示
2005 年 6 月	組合設立（事業計画決定）
2006 年 1 月	権利変換計画決定
～2008 年 3 月	施設建築物工事

県民会館南側の約 2,700 ㎡の敷地に 5 階建ての東棟（店舗＋事務所）と 14 階建ての西棟（商業＋住宅＋立体駐車場）を一体的に整備する計画である（延べ面積約 15,600 ㎡、総事業費約 29 億円）。これまでワークショップなどが開催されてまちづくりの機運が高まっている。商店街を中心としたストリート（松江城～カラコロ広場）の形成もあわせて行われる内容になっている。

5. 特徴的手法

① まちづくりネットワークの形成

まちづくりに関する様々な取組みをネットワークで結んでまちとしての魅力に高める努力をしている。

② プロセスの重視

まちづくりの結果の形を急がずプロセスを大切にしている。

③ 地元の力で域内経済循環の高進

カラコロ工房へ地場の小企業を導入させた。また、製造・展示・販売を一体化させたことが波及効果を拡大させた。堀川遊覧船の船頭には地元高齢者を雇用している。天神町商店街などでは理事長のリーダーシップの下、行政の関与なく自力で再生策を展開しており、例えば巣鴨を参考に高齢者向けの商品を増やすなどの取り組みをしていることから、視察者も増えている。

6. 課題

拠点施設の整備と各拠点施設を結ぶ動線の確保、拠点の連携、ネットワークの強化を図り、回遊性を高めることが求められている。

カラコロ工房に関しては、観光中核施設としての位置付けを強めるとともに、利用者サイドに立った民間的な運営、イベント企画、情報発信等の創意工夫が行われることが期待されている。カラコロ広場は、遊覧船の船着場として利用されているが、イベントがない時は特に見るものがないという声もあり、人通りも増えてはいないようである。

観光施設の訪問者数は松江城 20 万人、カラコロ工房 30 万人、遊覧船 30 万人となっているが、松江城とカラコロ工房の間を歩く人が少なく、動線の整備が必要となっている。また、観光地から旧商店街への回遊も大きな課題となっている。

松江市の観光客は横ばいないし若干減少傾向で推移している。2001（平成 13）年の年間 500 万人がピークとなった。市内には団体向け施設、都市ホテル、女性向けの洒落たホテル等がなく、滞在型観光への対応が課題になっている。出雲市とともに広域観光を実現することも課題として意識されている。

（参考・引用文献）

松江市ホームページ
NPOまつえ・まちづくり塾ホームページ
松江市まちなみ研究会ホームページ
財団法人あしたの日本を創る協会ホームページ「「市民参加」の「都市デザイン」 ― 松江市のこころみ ―」
日本施策投資銀行地域企画チーム編著『中心市街地活性化のポイント』ぎょうせい、2001 年
日本施策投資銀行地域企画チーム編著『錦おりなす自立する地域』ぎょうせい、2002 年
佐藤滋＋城下町都市研究体編著『図説 城下町都市』鹿島出版会、2002 年
日本建築学会編『中心市街地活性化とまちづくり会社』丸善、2005 年
坂本拓三「松江市殿町周辺のまちづくり」（『再開発コーディネーター』2006 年 No.119）
参加型まちづくり事例集（2005 年 3 月）「行政によるまちづくり塾から生まれた市民主体のまちづくり実践組織“まつえ・まちづくり塾”」