

中込地区再整備基本構想

令和4年2月

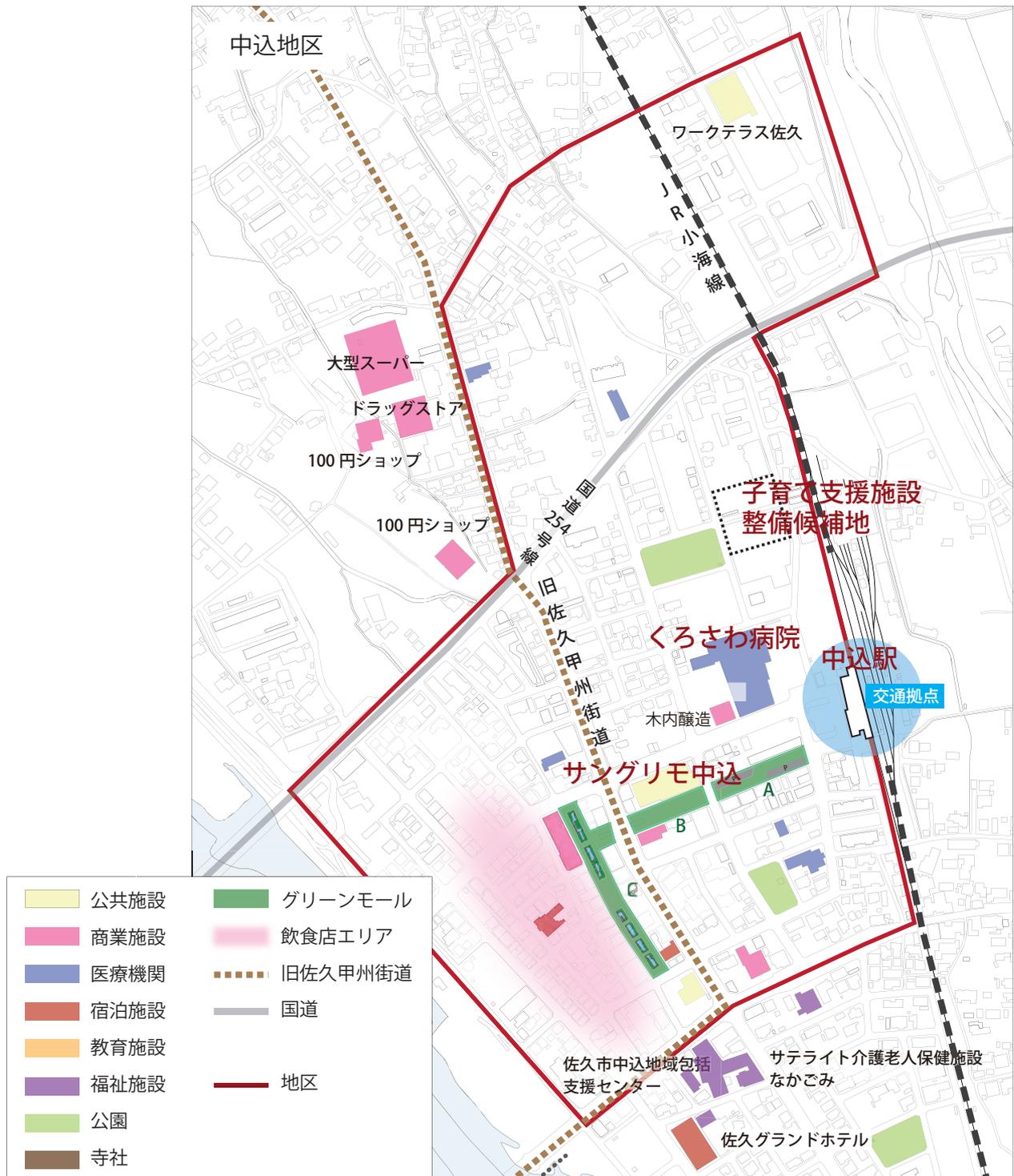
目次

1. 中込地区の立地特性	1
2. 中込地区の課題	4
3. 中込地区まちづくり構想と公民連携まちづくり	12
4. グリーンモールの再生戦略	15
5. 公共空間・公共施設の再整備イメージ	18
6. グリーンモールのエリアマネジメントの推進	26
7. 公民連携による公共空間の魅力的な活用推進に向けて	28

1. 中込地区の立地特性

1) 地区の概況

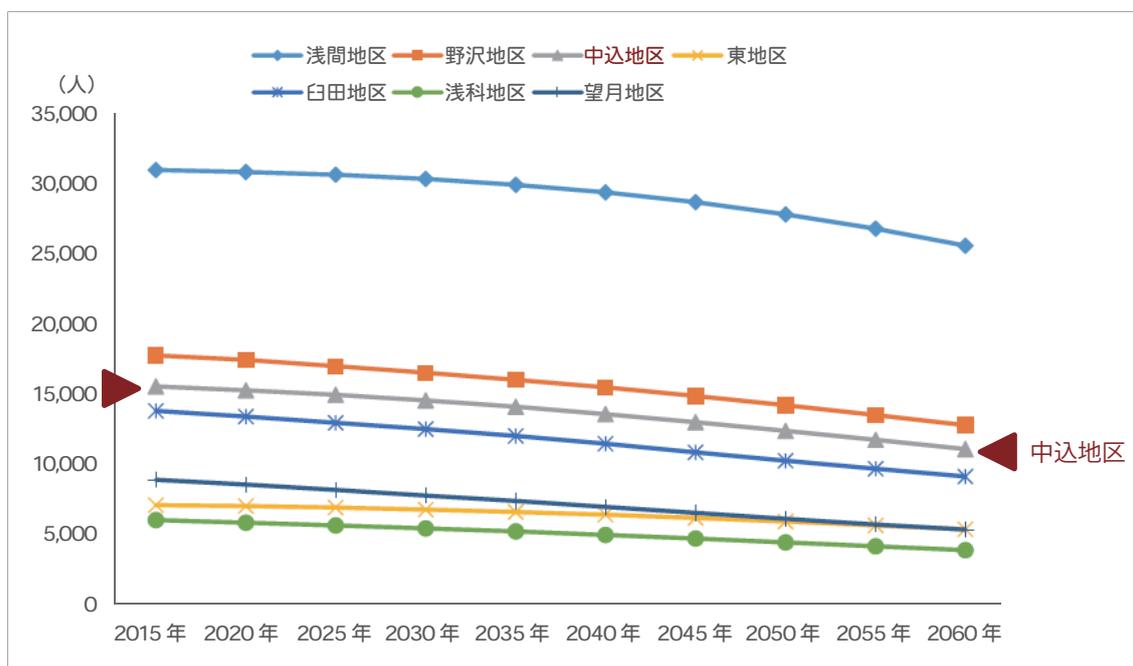
中込地区は、大正 4 年の佐久鉄道（現在の JR 小海線）開通以降、中込駅を中核として市街地が形成され、千曲川の対岸に位置する野沢地区とともに、佐久市における中心拠点地区のひとつとして発展してきました。昭和 48（1973）年から約 14 年をかけて都市計画街路及び駅前広場を基幹として公園、特殊道路等の公共空間の整備改善を柱に宅地の利用を増進し、環境の良好な商業都市として居住誘導が図られ、現在は中込駅から近距離に市営住宅、図書館、つどいの広場、シルバーサロンなどの多様な機能を持つ複合型公共施設「サングリモ中込」をはじめ、二次医療圏を担う医療機関や高齢者福祉などの生活利便施設が立地しており、施設利用者や職員の経済圏として、都市機能や役割を隣接する野沢地区と相互に補完し合っています。



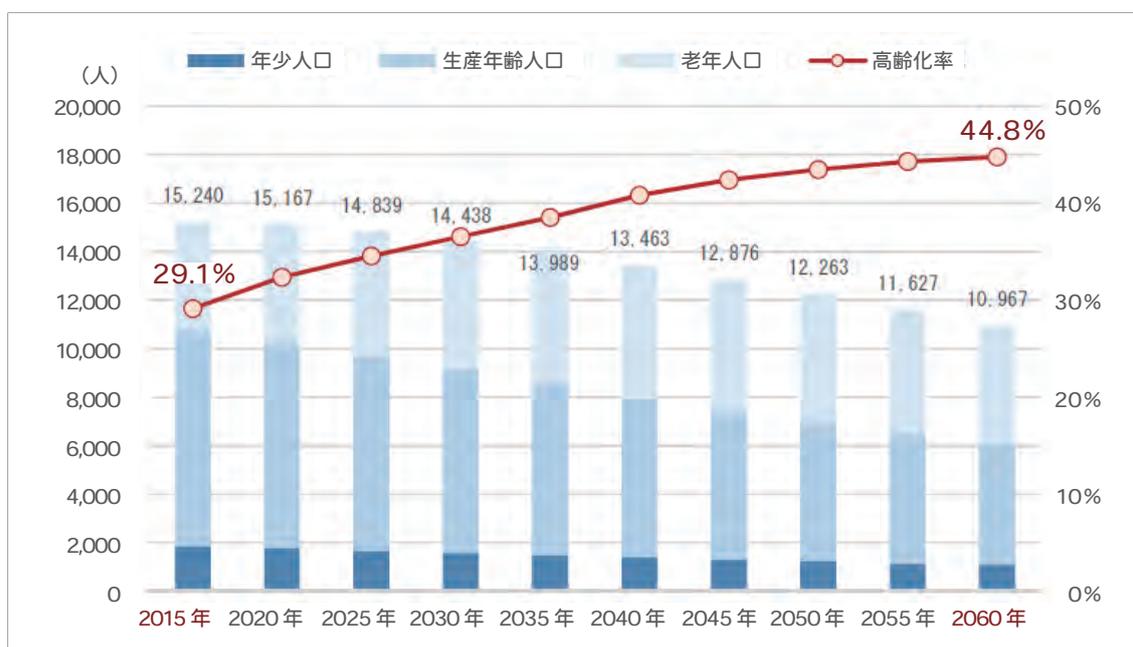
2) 人口推移

佐久市の人口は、やや減少傾向にはあるものの、平成 22 (2010) 年の人口ピーク時 100,552 人、令和 2 (2020) 年は 98,199 人と、10 年間で 2,353 人しか減少しておらず、他の地方都市と比較すると、減少率は小さいと言えます。これは、北陸新幹線、上越自動車道による首都圏へのアクセスに優れていることに加え、近年、中部横断自動車道が佐久南 IC から八千穂 IC 間で開通したことによる高速交通網によって、交通の利便性が高いこと、また、年間を通して晴天率が高く、夏季でも熱帯夜になることがない、暮らしやすい環境であることなど、立地に恵まれていることも要因のひとつであると考えられます。

しかしながら、中込地区における世代別人口の推計によると、今後、高齢化率は上がり続け、2060 年には 44.8%に達すると予想されています。



佐久市の行政区別人口推移 (将来推計) | 出典：国立社会保障・人口問題研究所

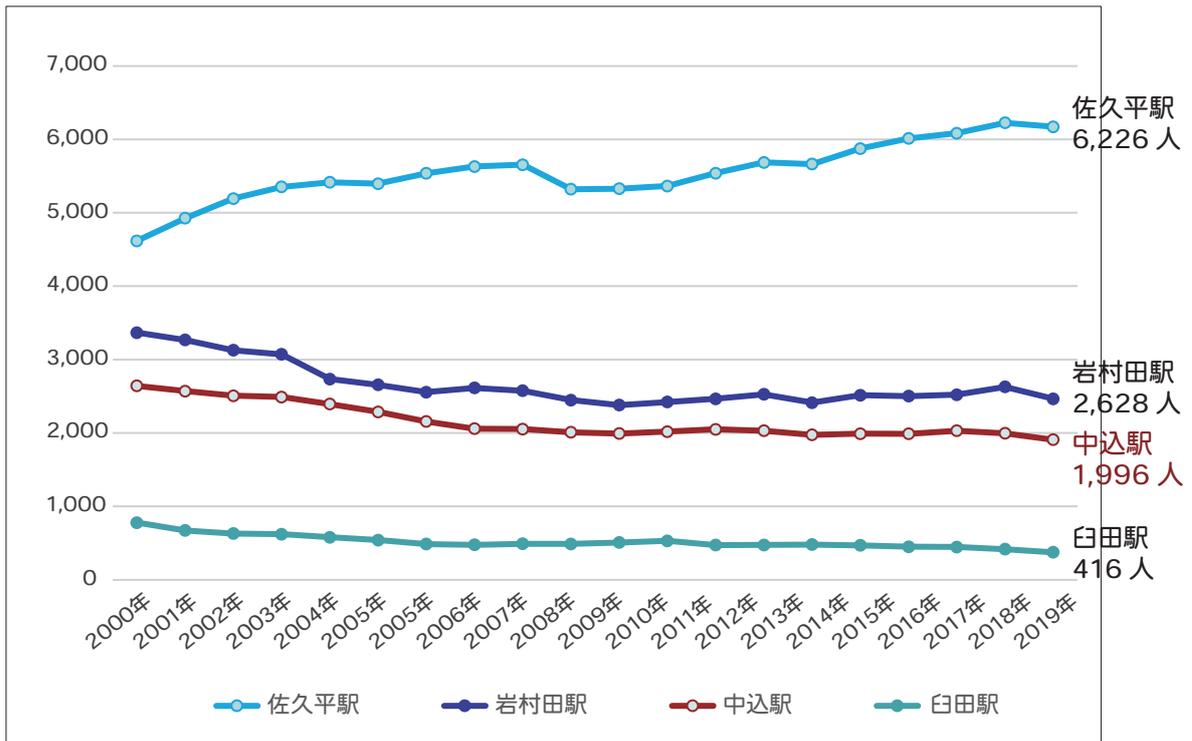


中込地区の世代別人口推移 (将来推計) | 出典：国立社会保障・人口問題研究所

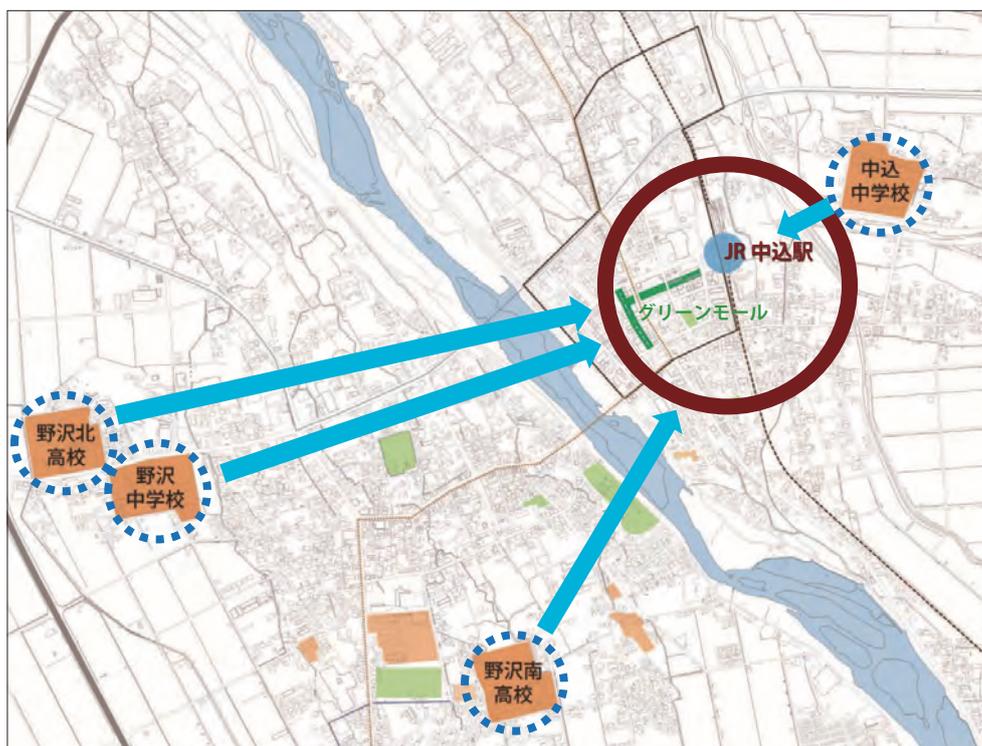
3) JR 中込駅の乗降客数

中込駅は乗降客数では佐久平駅、岩村田駅に劣るものの、駅には JR 小海線営業所が併設されており、小海線内の中心駅です。令和 2（2020）年の 1 日あたりの平均乗降客数は 1,996 人（乗車人員は 860 人）で、上下線とも、朝夕の通勤・通学時間帯を除いておよそ 1 時間に 1 本が運行されています。

また、隣接する野沢地区に立地する野沢北高校・野沢南高校・中込中学校・野沢中学校の最寄り駅でもあることから、生徒たちの通学利用も多い駅です。



JR 小海線 1 日あたりの乗降客数 | 参照：国土数値情報駅別乗降客数

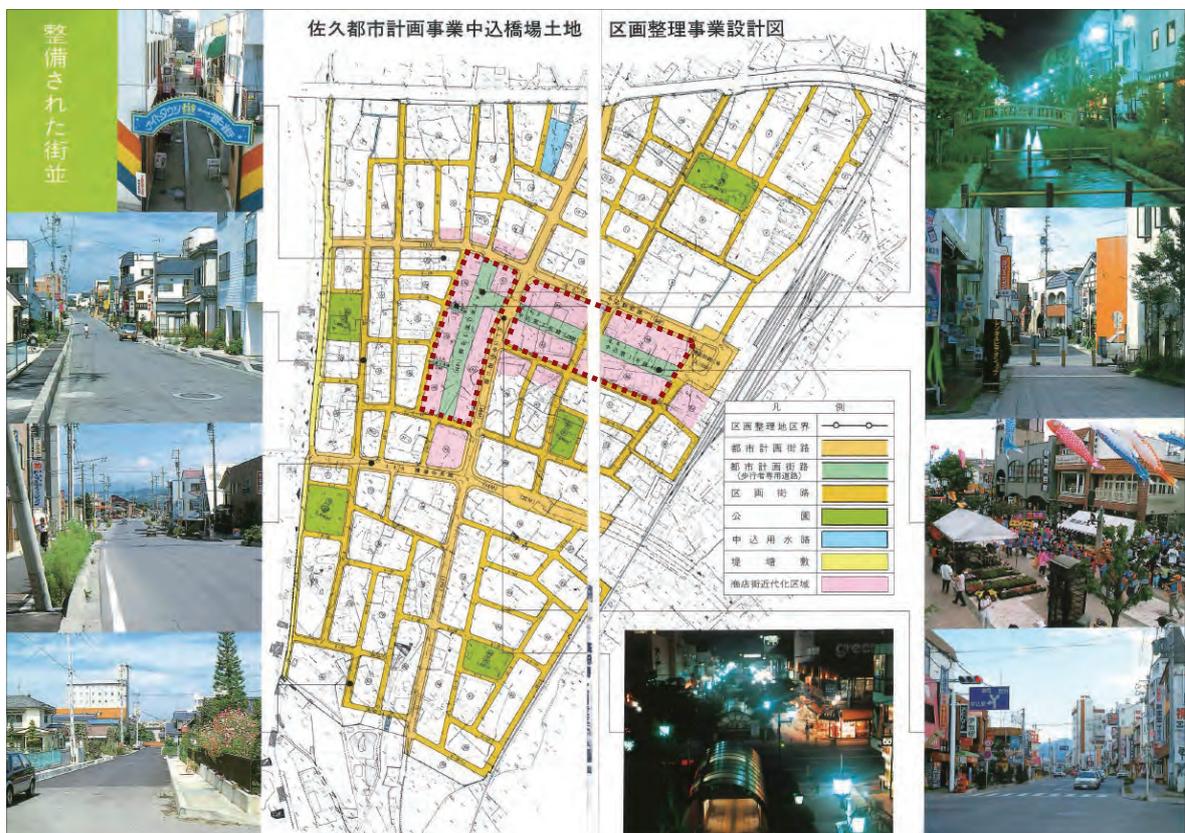


2. 中込地区の課題

中込地区の個性は、昭和 48（1973）年度から昭和 62（1987）年度における「中込橋場土地区画整理事業」によって駅前広場を起点に整備された幅員 18m、総延長 412mの歩行者専用道路と現在も当時の面影を遺す沿道の連棟型商業施設です。

「駅前」「中央」「銀座」と3つの街区に分かれたグリーンモールは、当時、同じ業種がなるべく同じ地区に集まるよう、ゾーニングが行われた形跡があり、その結果、現在も「駅前」「中央」街区には商店が、「銀座」街区には飲食店が比較的わかりやすく集積しています。

しかしながら、当時、大規模な区画整理によって整備された商店街は、整備から約 34 年が経過し、当時同世代であった経営者が一斉に高齢となってしまったことに加えて建物も老朽化が進み、さらには北陸新幹線、上越自動車道、中部横断自動車道の開通による佐久市周辺の交通網の発達によって、佐久平駅周辺における宅地開発、大規模商業施設の立地等による影響を受け、徐々に活力を失っていったことがわかります。



中込橋場土地区画整理事業設計図 | 佐久市資料



土地区画整理事業完了当時の様子（「駅前グリーンモール」から中込駅方向の写真） | 佐久市資料



中込駅前広場から見た現在の「駅前グリーンモール」 | 商店会協同組合によって無料駐車場が整備された



商店街近代化事業当時の面影が残る「中央グリーンモール」の green mall seven



中央に親水空間を有する「銀座グリーンモール」

1) 大きなポテンシャルがあるにも関わらず活用されていない公共空間

店舗に面した幅員 18mの歩行者専用道は、ウォークブルな空間であり、中込地区ならではの大きなポテンシャルであるにも関わらず、活用されておらず、閑散とした印象となっている。



2) 利用者や居住者がいるにも関わらず賑わいが感じられない公共施設

公共施設「サングリモ中込」には、交流センターや図書館などの機能を有しているにも関わらず、通りに対して閉鎖的な印象となっており、人の活動の様子が感じられない。



3) 空き店舗の増加

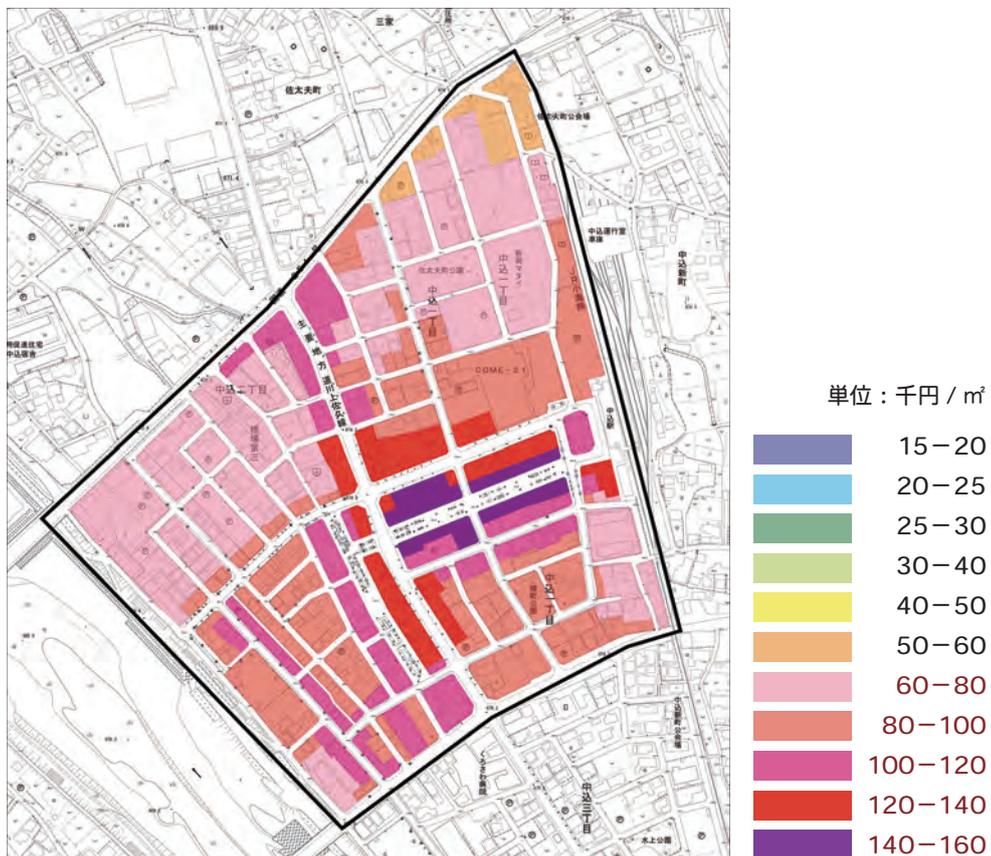
不動産の利活用がなされず、老朽化した空き店舗が目立ち、通りの景観の質を低下させている。



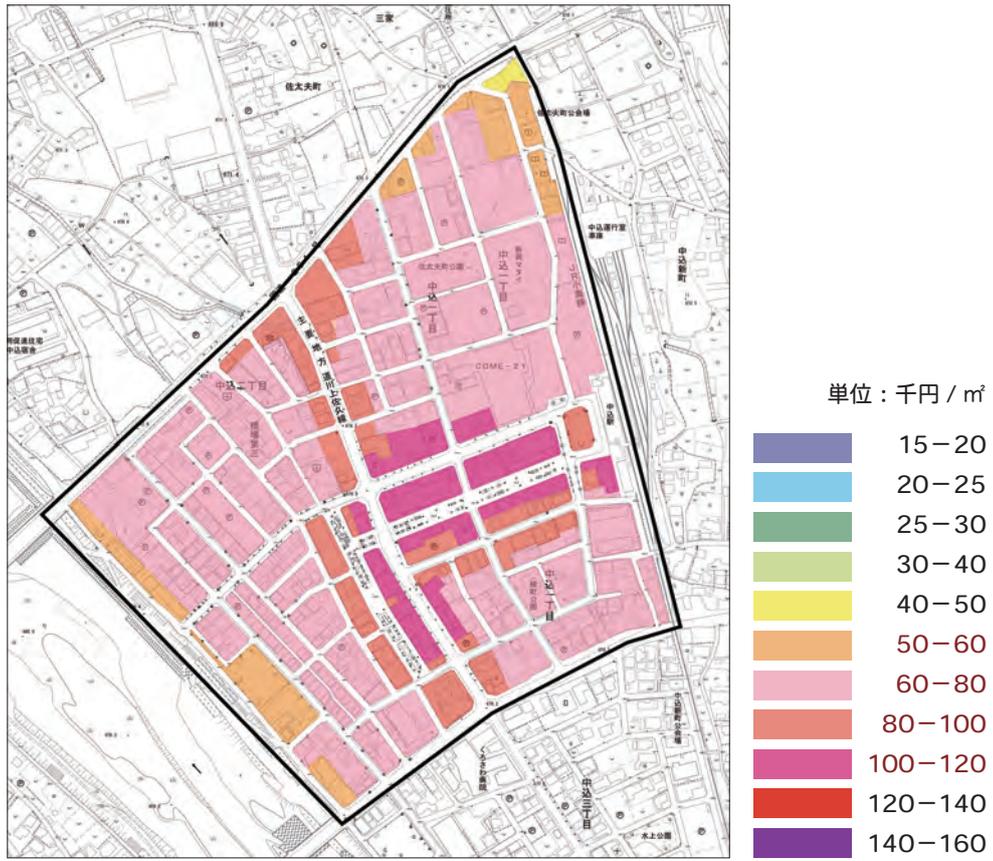
4) 路線価の推移

不動産の利活用がなされず、そのまま放置され続けると、不動産価値が低下し、土地の収益力も下ってしまう。このことは、路線価の推移を見ると顕著に現れている。

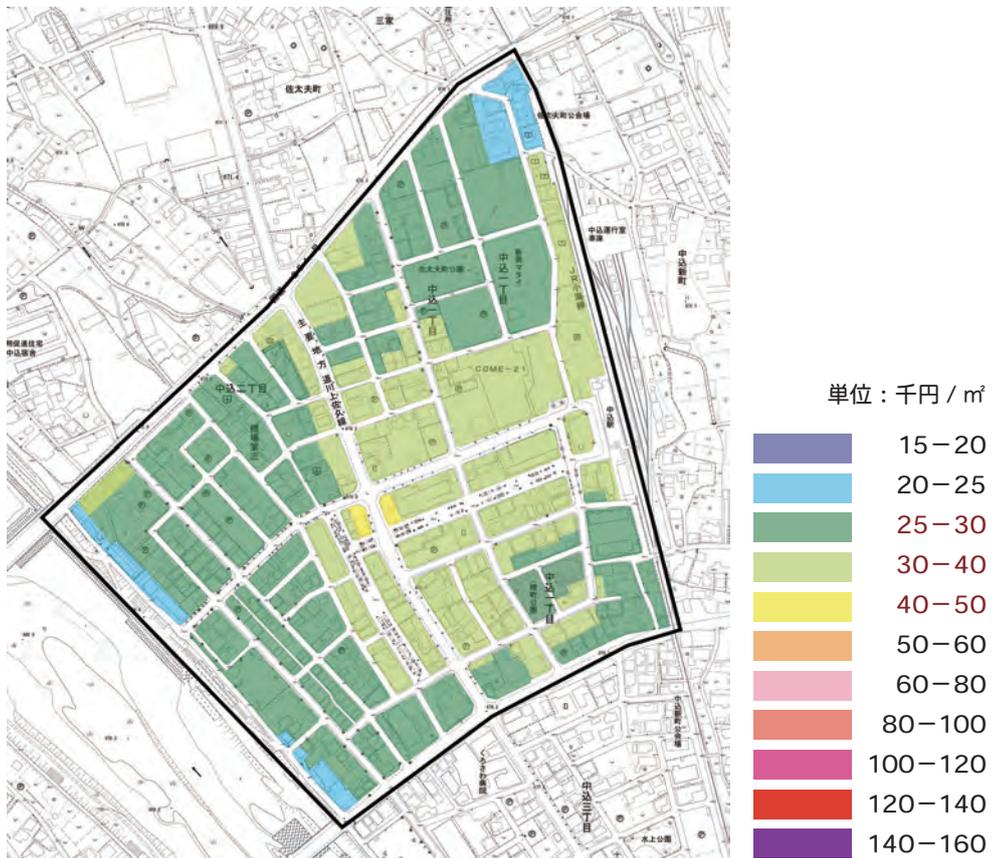
■ 中込地区の路線価 | 平成9 (1997) 年



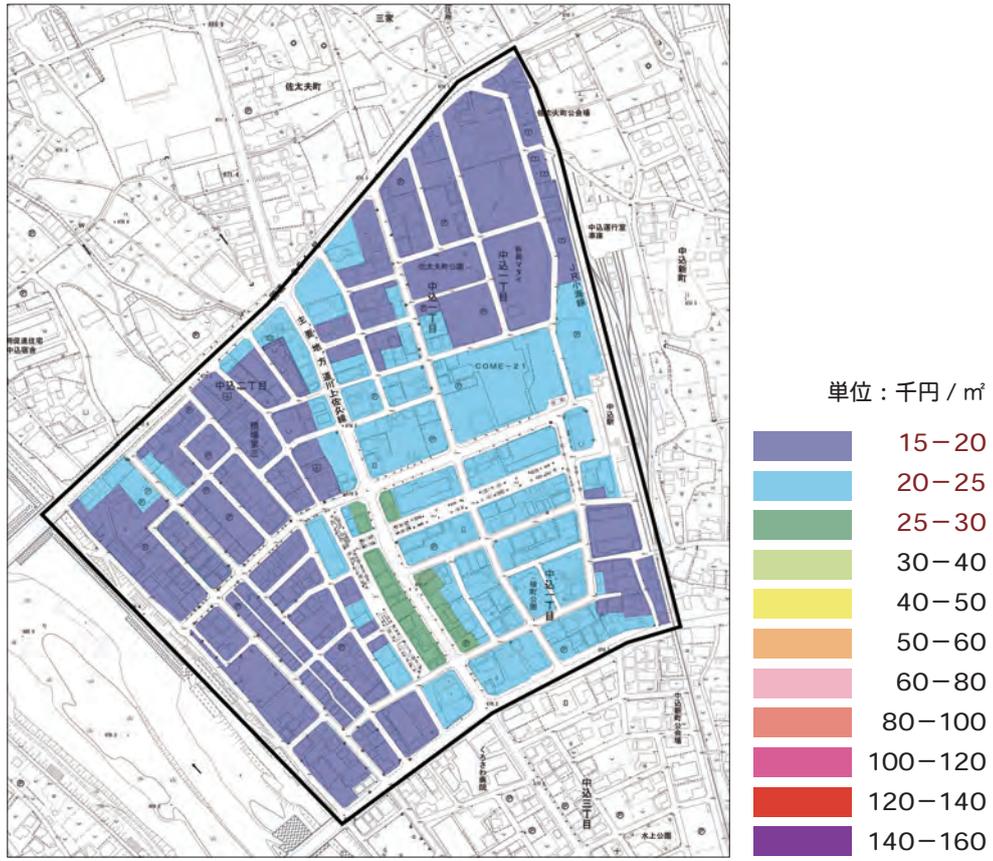
■ 中込地区の路線価 | 平成 12 (2000) 年



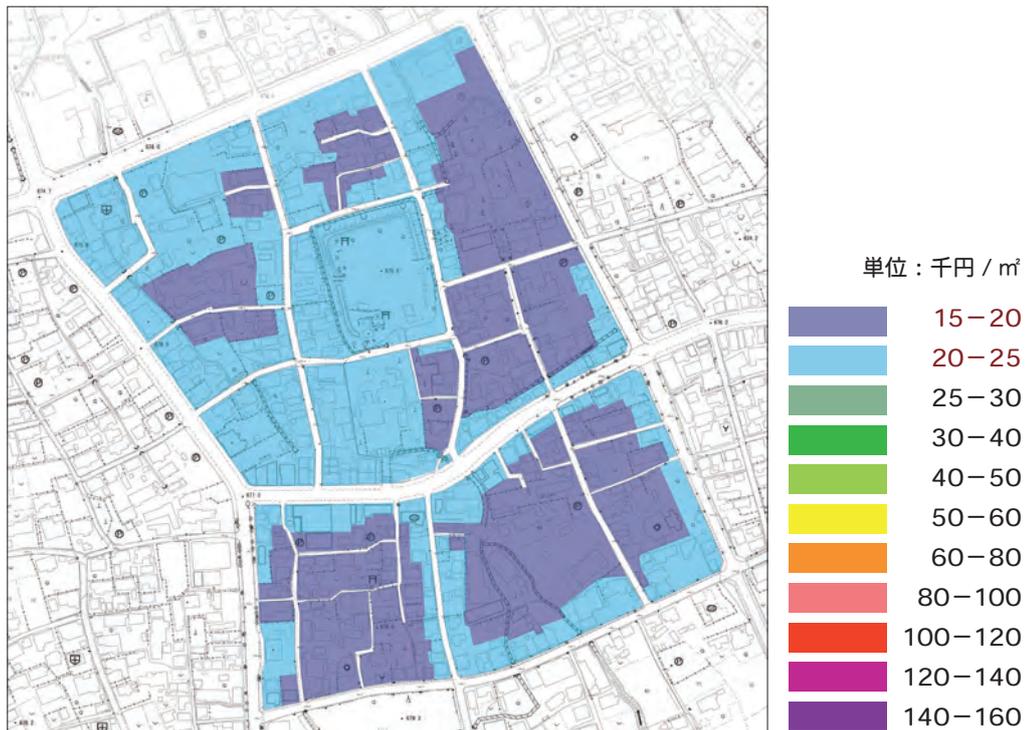
■ 中込地区の路線価 | 平成 22 (2010) 年



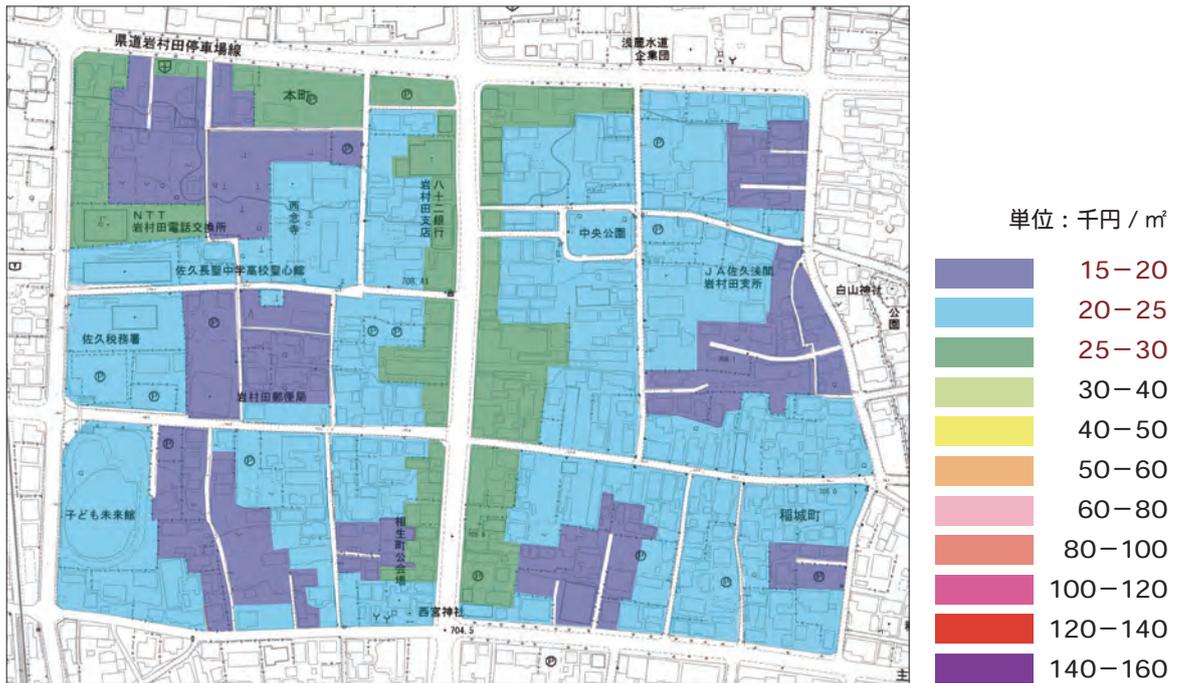
■ 中込地区の路線価 | 令和 2 (2020) 年



■ 比較 | 野沢地区の路線価 | 令和 2 (2020) 年



■ 比較 | 岩村田地区の路線価 | 令和 2 (2020) 年



中込地区の課題は、土地区画整理事業によって整備されたインフラ資源が現在も残っており、近年成立した「改正都市再生特別措置法（ウォーカーブル推進法）」によって全国のさまざまな自治体が試行錯誤を行っている『人々が集い、憩い、多様な活動を繰り広げられる人中心の空間』がすでに整っているにも関わらず、その価値を有効に活かさきれていないことです。

国土交通省は、2009年、ニューヨークのタイムズスクエアが社会実験を経て歩行者天国となったことによってストリート自体が新たな観光地として賑わい、周辺の治安が良くなったばかりではなく、沿道店舗の売り上げが増加した例などから、車中心からひと中心の豊かな生活空間を創出することによって地域消費や投資の拡大、観光客の増加や健康寿命の延伸、孤独・孤立の防止といった、様々な地域課題の解決や、新たな価値の創造につながると位置付け、「居心地が良く歩きたくなるまちなか」の形成を目指してウォーカーブルなまちづくりを推進していますが、完成当時のグリーンモールは、まさに現在のウォーカーブルシティの先駆けであったとも言えます。

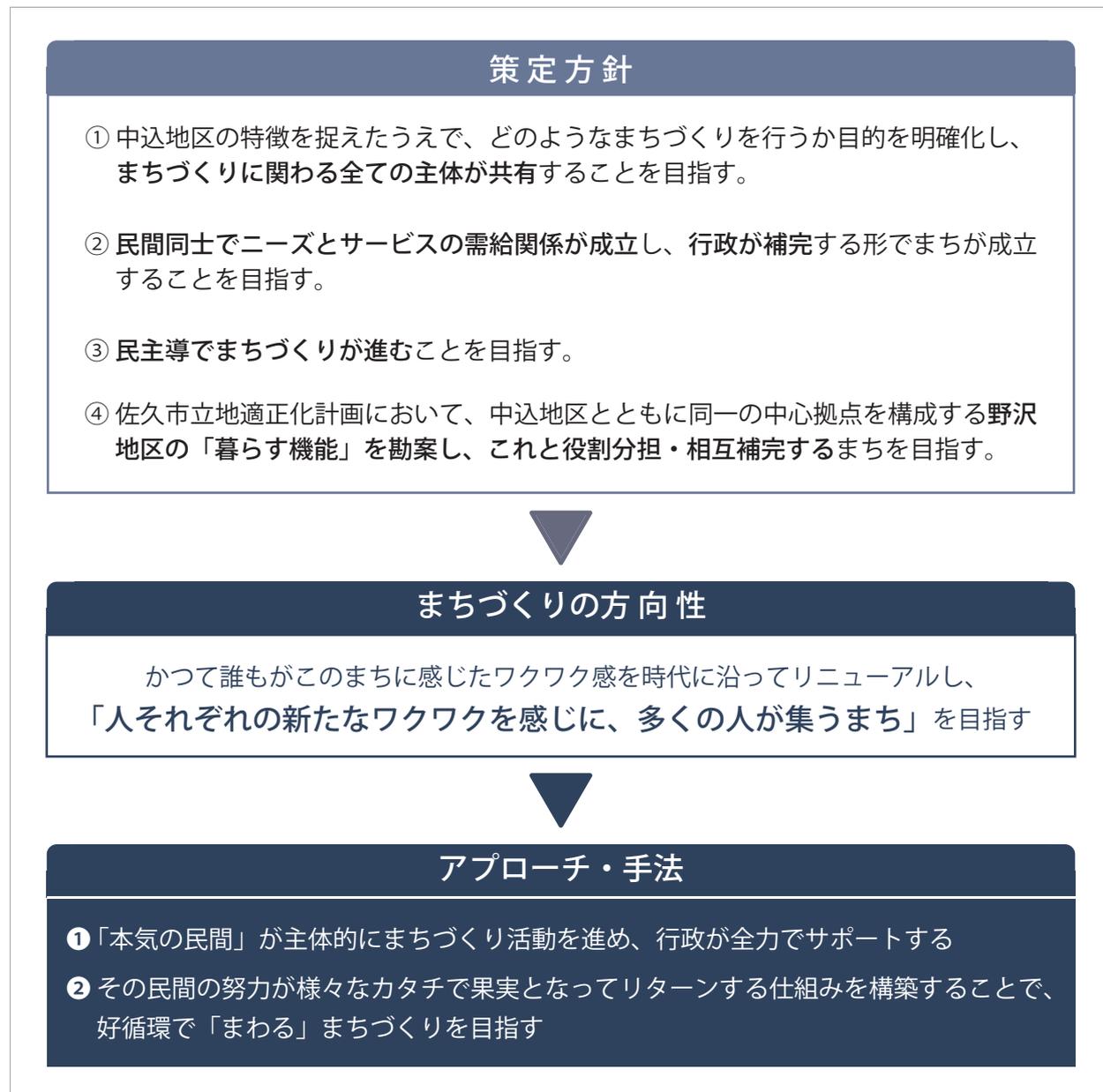
今後、既存ストックの価値を再考し、その価値を最大限に引出すことによって沿道の建物の利活用動機につなぎ、土地の収益力を向上させていくことが中込地区の再生に向けた大きなポイントです。

3. 中込地区まちづくり構想と公民連携まちづくり

1) 「中込地区まちづくり構想」におけるまちの将来ビジョン

令和3年度、「中込地区のまちづくり構想策定に係る有識者会議」「中込地区のまちづくり在り方検討会」において、中込地区に暮らす住民を中心とした様々な年齢層や立場の方々の意見を取り入れた『中込地区まちづくり構想』が策定されました。

■「中込地区まちづくり構想」の策定方針・まちの将来像・実現のためのアプローチ・手法



出典：中込地区まちづくり構想

2) 「中込地区まちづくり構想」に掲げられた中込地区の将来像実現に向けた展開

まちづくりの目的は、まちの魅力、活気や人の流れが増していくことでまちの価値を上げていくことです。

そのためには、地域住民や事業者、市民が「やりたいこと」「こうなったらいいなと思っていること」を実際に「やってみる」ことが大切であり、自分の得意なことや長所を生かして、小さなことでも無理せず楽しく、活動を続けていくことがその第一歩です。

民間の小さな活動から小さな事業が生まれ、徐々に中込地区に訪れる人や関わる人が増え、中込地区のファンが増えていくと、地域の魅力や価値が向上し、人が集い、結果として住みたいという動機につながります。

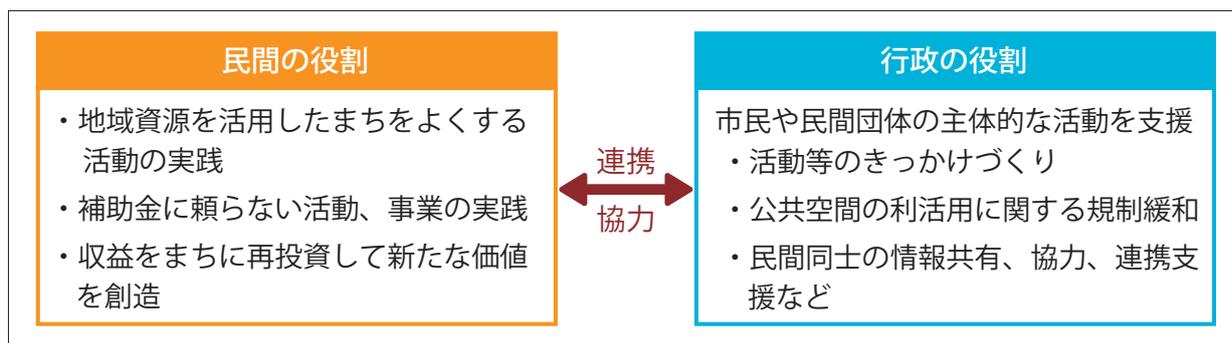
中込地域の人がいきいきと暮らしている姿にこそ、「行ってみたい」「働きたい、起業したい」「暮らしたい、子どもを育てたい」という人の心を動かすチカラがあります。

このような段階的な目標をイメージしながら、エリアの価値を上げ、持続的な発展につなげていくことが重要です。

3) 民間主体、行政支援の「公民連携まちづくり」における民間と行政の役割

社会情勢や暮らし方の変化、市民ニーズの多様化に対応していくためには、これまでと同じ取組では、都市の経営や運営が困難な状況となっています。中込地区の活力の低下も、そうした社会情勢の変化に起因しており、これからは、地域住民や市民、民間団体の活動や事業を地域の課題解決につなげていくという大きな視点に立つ必要があります、まちづくりに対する行政の役割も大きく変わってきていると言えます。

地域住民や市民自らが主体となって自分たちのまちをつくり、守り、育てていく、民間のまちづくり活動に対して、より活動しやすい環境を行政が整え、サポートしていくことが公民連携のまちづくりの基本です。



※「公民連携」とは、Public Private Partnership と言われ、「公=Public」と「民=Private」が「連携=Partnership」することによって、課題を解決し、ものごとを達成すること

4. グリーンモールの再生戦略

1) グリーンモール再生のためのアクションのポイント

再生に向けてのアクションを考える時には、以下の4つのポイントを視野に入れて戦略的にプロジェクトを組み立てることがポイントで、いま、すでにある地域資源を生かし、新しい価値を見出すことによって、小さく、スピーディーに事業をスタートし、成功したことは継続し、失敗したことが速やかに軌道修正しながら持続的に取り組む必要があります。



2) グリーンモールのエリア価値向上に向けたステップ

スピーディーにグリーンモールのエリア価値を高めるための民間主体の取組みの促進、すでにある資源を生かし、新たな価値を生み出すために必要なアクションは、スモールエリアで集中的にはじめることでエリアの変化がより明確に視覚化され、マグネット効果を発揮して周辺へと波及させていきます。

グリーンモールの3つの街区のうち、エリアに影響力をもつ公共空間（歩行者専用道）と沿道に立地する公共施設「サングリモ中込」の設えや使い方を変えることで、エリアの変化を加速させ、沿道建物の魅力的な利活用の誘導を図りながら周辺エリアへ波及・展開させることをイメージしています。



Step 1

地区に影響力をもつ公共空間のしつらえや使い方を変えることで、まちの変化が加速する。

Step 2

まちの資源を生かし、コンテンツ（活動や事業等）をつくる。

Step 3

エリアに求心力のあるコンテンツができると、マグネット効果（※）が働き、周囲に別のコンテンツが生まれ始める。

※マグネット効果：核となる魅力的な人やコンテンツ（活動や事業等）に引き寄せられて人等が集まる効果

Step 4

コンテンツがエリアに集積すると、人や経済の動きが活発になり、エリアの価値が上昇する。

⇒ 空き家・空き店舗の活用が促進される。

⇒ 固定資産価値が上昇し、税金が増える。



地域内経済の好循環につながる

3) 街区ごとの戦略

最初に取り組む街区を「中央グリーンモール（B街区）とし、従来の行政主導型ではなく、「公民連携」を柱として、「公共空間＝行政主体」「沿道の民間建物＝民間主体」の事業を展開しながらグリーンモールの再生に取り組むことを基本として「中込駅・駅前広場」「駅前グリーンモール（A街区）」「中央グリーンモール（B街区）」「銀座グリーンモール（C街区）」それぞれの再生戦略を以下の通り想定することとします。



5. 公共空間・公共施設の再整備イメージ

1) 駅前広場・中央グリーンモール・サングリモ中込の整備イメージ

■ 中込駅前広場 | 中込地区の玄関口にふさわしい環境空間を備えた駅前広場に転換



■ サングリモ中込 | 現在の機能配置を見直し、1階を屋外とつながるオープンな環境に改修

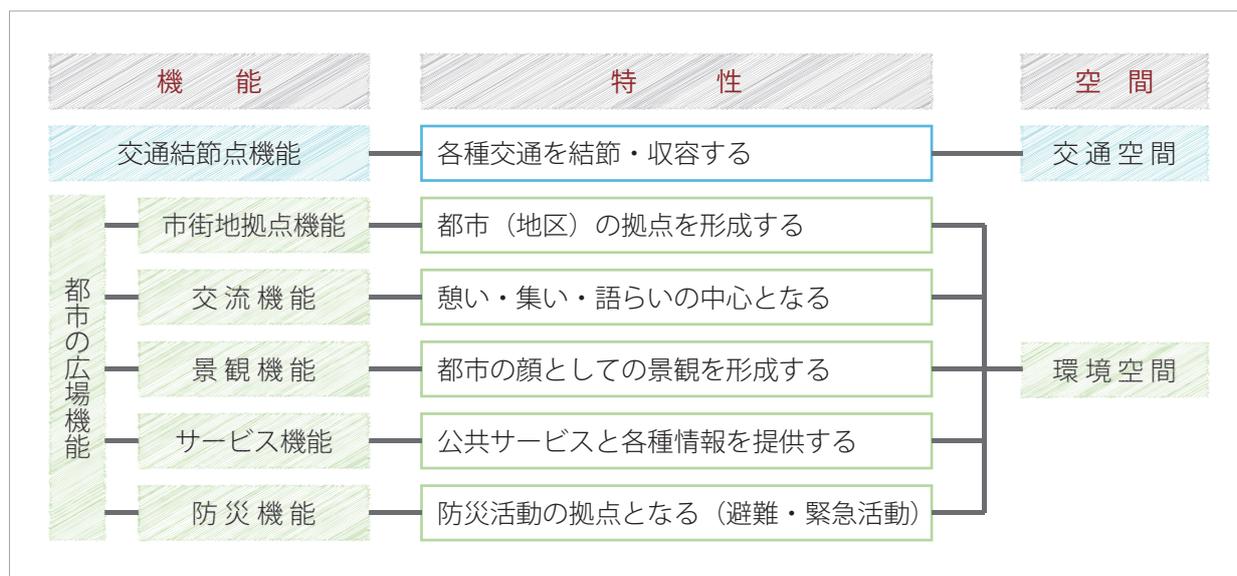


■ 歩行者専用道 | 季節や天候に左右されず集い、憩える広場に整備（屋根の設置など）

2) 中込駅前広場の整備のポイント

駅前広場の整備にあたっては、限られた空間（敷地）の中で、交通の結節点として交通を処理する「交通結節機能」と、都市として提供されるサービスや景観等によって構成される「都市の広場機能」を考慮し、高齢者、障がい者等を含むすべての人にとって利用しやすい施設となるよう配慮する必要があります。駅前広場を中込地区のまちづくりと連携した交通結節点とするためには、交通事業者、道路管理者をはじめ地域の多様な関係者と十分な協議を行う必要があることから、ここでは、整備の方向性を定めるために必要な視点と考え方を整理します。

① 駅前広場の機能



参考 | 駅前広場計画指針（社団法人日本交通計画協会）

※現在の中込駅前広場は、交通空間は十分ながら、環境空間が不足していることから、再整備において中込地区の顔としての良好な環境空間を創出する工夫が必要です。

② 地方都市の駅（駅前広場）及び周辺地区の整備におけるポイント

◎ まちと一体的・総合的に連携した交通結節機能の創出

⇒ 人の活動・移動を支える交通結節点機能の強化

「駅」「駅前広場」「グリーンモール」「周辺」の接点やつながりに着目しながら、より利用者のニーズに対応した柔軟な空間の確保と活用を図るべく、一体的・総合的に連携した機能強化が求められる。

◎ 個性的で魅力的な駅（駅前広場）と周辺地区の再生

⇒ 都市間競争を勝ち抜く個性

地域の歴史性や景観等を尊重したコンセプトに沿って用途の多様化・多機能化が求められる。

◎ 公共性の高い駅（駅前広場）空間の魅力創出

⇒ 「交流拠点」としての魅力的な空間づくり

駅利用者だけでなく、グリーンモールや周辺を訪れる人々が交流する拠点としての機能強化が求められる。

③ 駅前広場整備の基本的な考え方 ※「道路の移動円滑化整備ガイドライン」より

駅前広場

限られた空間の中で駅や各種乗降場等、及び周辺施設を相互に結ぶ歩行者動線が輻輳

- 01 | 歩行者の動線は基本的に自動車動線から分離し、高齢者、障がい者等が利用する動線が途切れることが無いよう、連続性に配慮した移動円滑化を図る。
- 02 | 極力動線を単純化、短縮化し、各種交通機関への乗り換え等の利便性や快適性の向上を図る。
- 03 | 駅前広場に整備されるタクシー・自家用車（バス・路面電車）の用に供する各種乗降場や自家用車駐車場（パークアンドライド・キスアンドライドスペースを含む）は、高齢者・障がい者等の利用にも配慮された配置・構造とし、案内施設、休憩施設等の各種付帯施設を備えることが望ましい。

④ コンパクト+ネットワークを強化するための道路及び街路空間整備の考え方

- 01 | 賑わいや快適な歩行空間創出に向けた多様な道路整備
 - ⇒ 集約型都市構造の主役である歩行者・自転車、公共交通をはじめ、景観・環境や賑わい、防災などの多様な機能を担う道路空間をネットワークとして適正に展開させる必要がある。
- 02 | 面的な歩行者・自転車利用空間の整備
 - ⇒ 公共交通の利用環境改善や自動車流入の抑制とあわせ、面的な歩行者専用・優先空間の整備等を促進する必要がある。
 - ⇒ 道路空間の再構築・機能分担による安全で快適な自転車の走行による秩序ある自転車利用への取組が必要

抜粋：まちづくりと一体となった都市交通施策に関する提言（全国市長会街路事業促進会議）

3) サングリモ中込の機能配置及び中央グリーンモールの歩行者専用道

サングリモ中込の改修にあたっては、「地域交流センター」と「図書館」の配置がポイントになる。これらの機能は、使われ方や設えによって、施設の魅力創出や集客の向上に寄与する機能であることから、再配置を検討するにあたっては、地域住民の意見聴取、施設管理者との管理運営のあり方の協議等を十分に行いながら検討する必要があります。特に1階は、歩行者専用道との空間的なつながり、公共空間・公共施設の一体的な利用を念頭に置くことが大切です。

また、歩行者専用道には、季節や天候に左右されず、年鑑を通して人が滞留、交流することが可能な大屋根の整備の可能性についても検討を要します。

6. グリーンモールのエリアマネジメント推進

1) 公民連携によるエリアマネジメントの推進

エリアマネジメントとは、特定のエリアを単位に、民間が主体となって、まちづくりや地域経営（マネジメント）を積極的に行おうという取り組みです。現在、民主導のまちづくり、官民協働型のまちづくりへの期待から、全国各地でエリアマネジメントの取り組みが実践されていますが、人口減少社会においては、「いまある資源や新たに作ったものをいかに活用するか」という視点を持って、つ地域住民や市民、民間事業者等が自ら当事者としてまちに関わる意識が求められます。

既存ストックの有効な活用、新たに整備したものの維持管理・運営をいかに効果的に、持続的に行っていくかが、活力の再生、魅力や価値の向上に向けての勤所です。

■ エリアマネジメントの視点を持って検討すべき事項

① 公共空間（歩行者専用道）のマネジメントの仕組み

あり方検討会を経て市で策定する『中込地区まちづくり構想』をベースに、市、商店会協同組合、デザインミーティングなかごみ、不動産所有者、地域住民や事業者など、多様な関係者と、より具体的な中込地区のエリアマネジメントの進め方について協議する必要がある。

② 公共空間（歩行者専用道）の再整備

冬季、雪は少ないものの、気温が低く風が強いエリアであることから季節や天候に左右されず、集い、憩える広場として再整備することが望まれている。社会実験による仮設テントの利用状況を踏まえ、大屋根等の必要性や整備について、地域の意見やニーズを収集する必要がある。

③ 公共施設「サングリモ中込」の改修（機能の再配置と管理）

社会実験において歩行者専用道と一体的な空間として開放した「サングリモ中込」は、1階の機能によって、その魅力や価値が大きく変わることから、現在の機能配置を再考し、改修する方向で検討を進めるが、サングリモ中込は公共施設であることから、改修後の管理運営体制等についての検討も必要である。

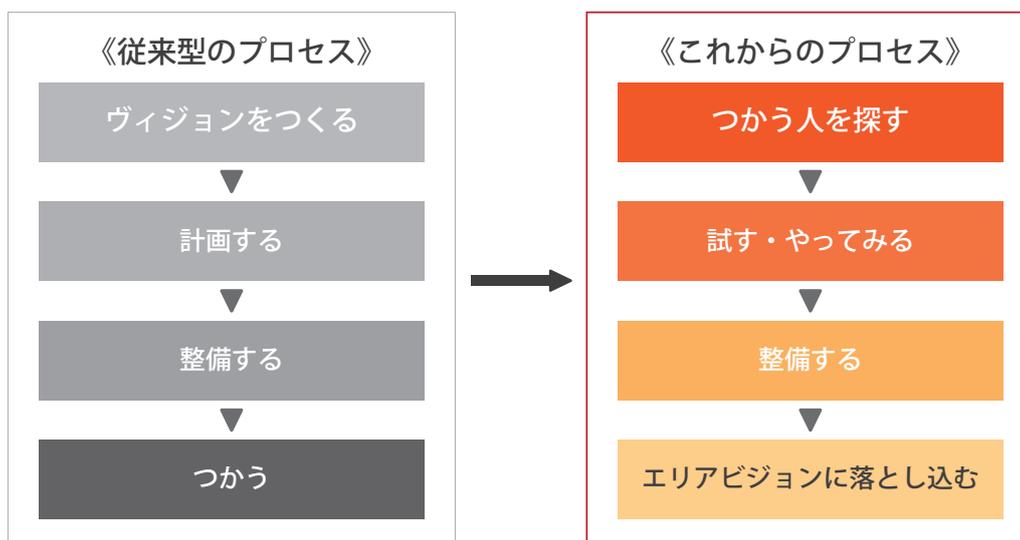
④ 駅前広場の再整備

無料駐車場とタクシールール、バス停（待機所）、公衆トイレのみの駅前広場を、中込地区の玄関口にふさわしい、環境空間を備えた駅前広場に転換し、グリーンモールへの人の流れを誘導するためには、JR や交通事業者、地域住民との協議が必要である。

2) 公民連携によるエリア再生に必要なプロセスとポイント

《 公民連携によるエリア再生のプロセス 》

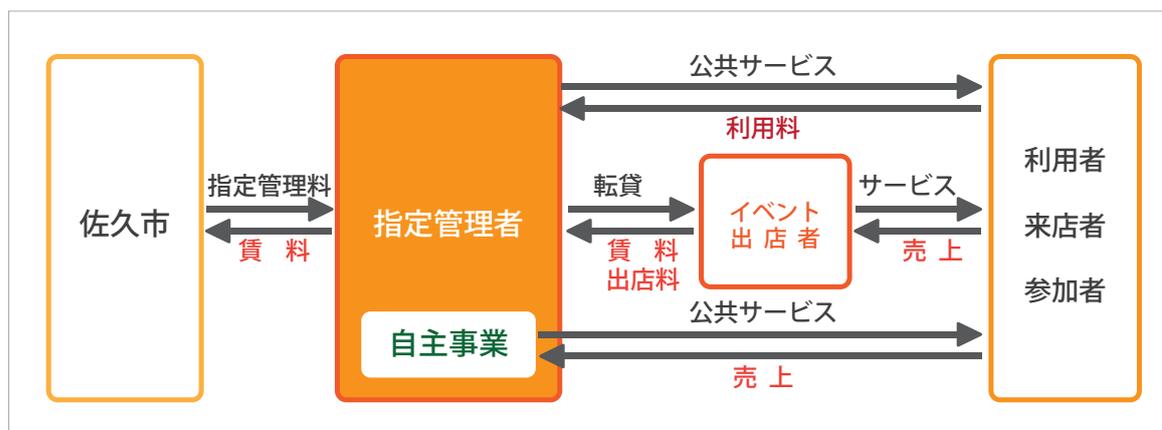
従来の「ビジョンを作る⇒計画する⇒整備する⇒使う」という手順ではなく、「使う人・マネジメントする人を探す⇒試す⇒整備する⇒エリアビジョンに落とし込む」という逆のプロセスで当事者として行動する市民を増やし続ける仕組みをつくり、公民連携によるエリア再生を進めていく必要があります。



《 公共空間の理想的な管理・運営スキーム 》

公共空間の管理運営は、指定管理者のアイデアや企画実施力によってより魅力的かつ持続的にしていくためのスキームへと転換していくために、市と民間組織が相互に信頼し合える関係を築いていく必要があります。そのため、担い手となる団体、組織が実績を積み重ねていくためにどのような支援が必要かを考えていきます。

■ 目指すべき公共空間の運営スキーム



7. 公民連携による公共空間の魅力的な活用推進に向けて

ウォーカブルなまちづくりと再整備がめざすこと

人口減少や都市の低密度化に加えて新型コロナウイルス感染症などの社会問題により、経済の負の循環が生まれている状況下で、公共空間の再整備における目的は、中込地区を居心地が良く歩いて楽しいまち（ウォーカブルなまち）に転換し、商店街などを含む周辺のエリア価値を向上させることにある。グリーンモールとその周辺の土地の稼ぐ力の向上により、経済活動を活性化させ、経済の好循環を生み出すことこそが最終目標です。

ウォーカブルなまちづくりは、単に歩行者を増やしたり、車両を排除したりすることが目的ではなく、公園や広場、建物の路面階、通りなどの空間を「居心地が良く歩きたくなる」ような人中心の空間に転換することを通して、多様な人材との出会い・交流を誘発し、人や事業者を惹きつけるエリアとなることをめざすものです。

誰でも容易にアクセスでき、滞在できる開かれた空間で、座って食事をしたり、話をしたりすることができるベンチやテーブル、心地よい風を感じる木陰、ひとりでも安心や心地よさを感じることができる空間など、居心地が良いと感じられる空間とはどのような空間なのか、また、with/after コロナ社会においては、前面の通りの一部を店舗の客席等として使用することができれば、その店舗の不動産の価値を高めることにもつながります。

いずれにしても、中込地区においても、ハード整備だけでエリアの活力や魅力、価値が高まるわけではありません。公民が連携し、パブリックとプライベートの空間において、人中心の空間を増やしなが、人や事業者を惹きつけるエリアにしていくことが今後の再整備に向けての目標です。