湯河原温泉場の地域資源の再生・活用検討調査

報告書

平成 29 年 2 月

湯河原町

（株式会社ランドスケープアンドパートナーシップ）

目　　次

第1章　はじめに　1

1．調査の背景と目的　1
2．調査の概要　2
3．調査の先導性　5

第2章　地域戦略の検討（エリアマネジメント）　7

1．官民連携（町と地域住民・事業者の連携）による地域戦略の検討経緯　7
2．温泉場エリアの歴史と街なみの変遷　12
3．温泉場エリアの現況（空き家等の状況）　13
4．温泉場エリアの地域特性と景観づくりのポイント　17
5．市場分析　30
6．地域戦略の検討に向けて　38
7．地域戦略（案）　41

第3章　まちづくりビークルの検討　48

第4章　万葉公園と湯河原観光会館の官民連携による再生・活用　53

1．官民連携（町と地域住民・事業者の連携）による万葉公園等官民連携事業の検討経緯（万葉公園等官民連携検討委員会）　53
2．万葉公園と観光会館の歴史、現況、課題整理　56
3．公園や観光案内所等の官民連携による活用事例　69
4．公園の官民連携にかかる法規制面の課題整理　76
5．主要施設の事業内容の検討　82

６．官民連携による事業スキームの検討　92
７．万葉公園等官民連携事業計画（案）　111

第5章　空き家等の再生・活用　123

１．官民連携による空き家等再生・活用の検討（住民との実践型勉強会）　123
２．空き家等の現況把握　124
３．空き家候補物件の調査、活用のアイディア出し 125
４．空き家活用プラン検討　127
５．空き家活用の収支検討 129
６．空き家等再生・活用計画（案）　130

第6章　今後の展望と課題　131

１．万葉公園等官民連携事業の推進 131
２．温泉場エリアのエリアマネジメントの推進 133

第1章　はじめに

1．調査の背景と目的

湯河原温泉の温泉場エリアは、万葉集にも謳われた湯河原温泉発祥の地であり、江戸時代から現代に至るまで湯治場、温泉保養地、温泉観光地として栄えた歴史と伝統を誇る湯河原温泉の中心部である。しかし、10 年以上前から入込客数の減少、地場の観光産業の低迷が続いており、厳しい状況にある。

特に、温泉場エリア最大の観光スポットである万葉公園（都市公園）や隣接する湯河原観光会館等の公共施設は老朽化し、サービス機能も低下しており、年々、利用者数が減少している。このため、施設の改善や機能の見直しが長年の課題となっていた。

一方、民有地では、空き家、空き店舗、空き旅館、経営不振店舗、経営不振旅館（以下、「空き家等」という。）が増加しており、これらは温泉場エリアの景観を損ね、コミュニティの活力を低下させるだけでなく、防犯・防災上の観点からも問題であり、これら土地・建物の再生・活用に向けた取組みが求められている。

このような状況の中、温泉場エリアの北西に位置する「湯元通り地区」では、平成 26 年度から国の「街なみ環境整備事業」が始動。同事業では、地区住民がまちづくりの議論を重ね、全地権者の 9 割以上の同意を得て「湯元通りまちなみ協定」を締結した。これに基づき、平成 27 年度から、同協定に基づく民間敷地の修景整備や、道路の美装化等の計画が進められている。同地区は、温泉場エリアで唯一、江戸期から育まれたヒューマンスケールの面的な路地空間が残されている区域であり、温泉櫓（源泉）を有する古い温泉宿が点在している。温泉場エリア全体のエリアマネジメントにおいても重要な役割を担っている。しかし、湯元通りでも空き家等が増加傾向にあり、街なみ環境整備事業に基づく修景支援に加え、旅館・店舗の中身の活用を促し、事業化をサポートする体制づくりが必須である。

本調査は、上記の様々な課題を踏まえ、温泉場エリアの住民・事業者への働きかけを通してエリア全体のまちづくりの機運を醸成するとともに、湯河原ならではの地域資源を活用した観光まちづくりに資する都市公園 PPP 事業発案の検討を行うことを目的としている。

2. 調査の概要

（1）調査項目

① エリアマネジメント/地域戦略の検討

温泉場エリアの住民・事業者との勉強会の開催を検討の主軸とし、エリアの地域資源の共有、景観づくりのポイントの紹介などを通してエリアのまちづくりに対する彼らの関心を高めるとともに、温泉場エリア一帯の魅力向上（＝歩いて楽しい温泉街の形成）に向けた地域戦略について検討する。

この際、万葉公園と周辺地域を連続的に捉え、公園、公共・民間の土地・建物、空き家・空き店舗、回遊性歩道などが相互に関係・連携して生み出される機能や価値を考慮する。

② まちづくりビークルの検討

地域戦略を実践するための体制づくりについて検討する。さらに、新しい万葉公園と観光会館の指定管理業務等とともに、空き家等再生・活用を推進する中間組織としての機能を担う法人「まちづくりビークル」の活動内容等を検討する。

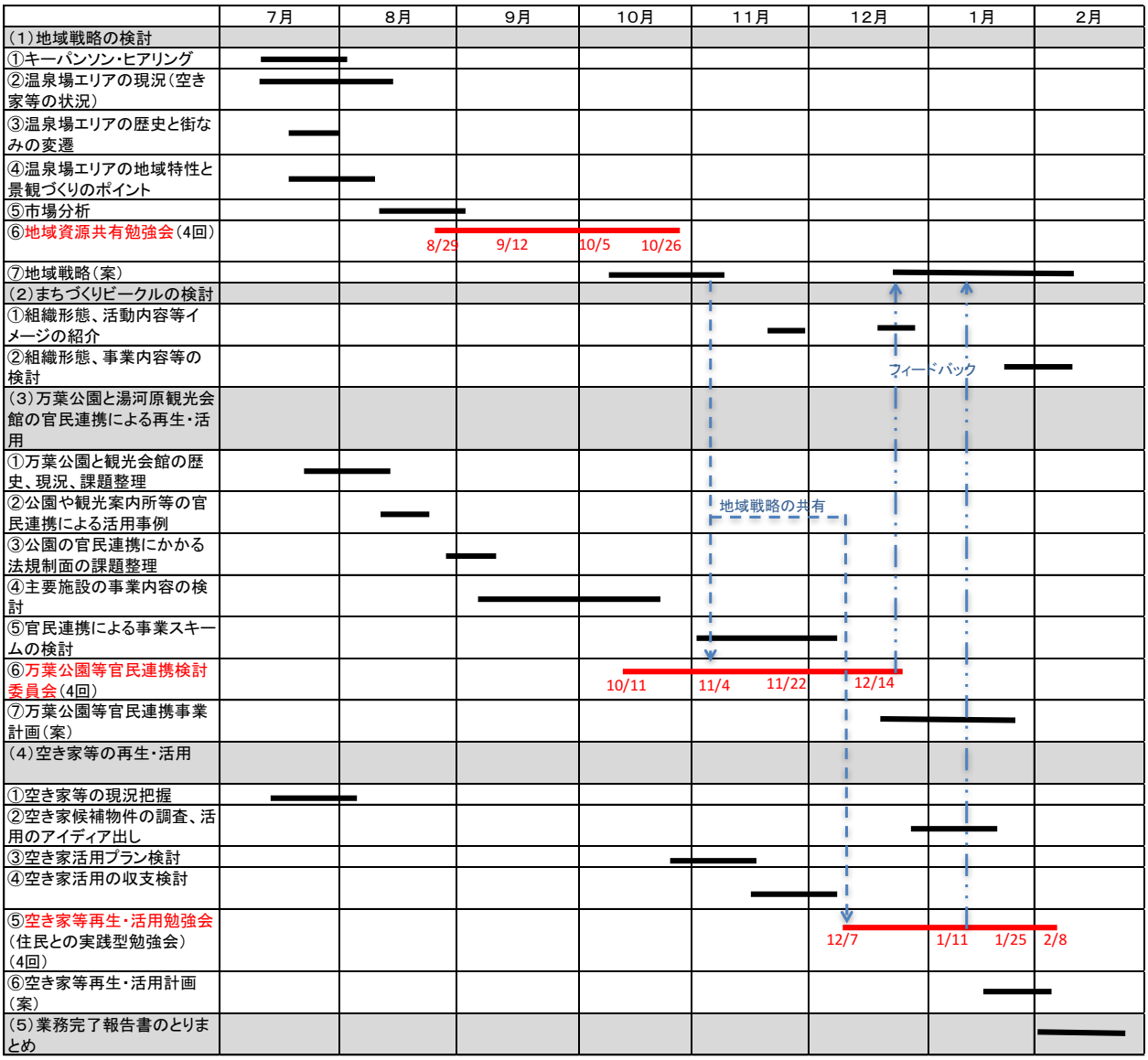
③ 万葉公園と湯河原観光会館の官民連携による再生・活用に関する検討

温泉場エリアのまちづくりにおいて主導的な役割を担ってきた住民・事業者のキーパーソンを中心に構成する委員会を検討の主軸とし、万葉公園と観光会館の機能・施設の見直しや管理運営の質の向上を図るための事業の在り方について検討する。この際、民間のセンスとノウハウを活用した魅力ある収益施設を併設することにより、官側の維持管理費等の負担軽減を図るとともに、温泉場の歴史的風土を活かした付加価値と集客力の双方を備えた公園施設への再整備が課題である。

④ 空き家等の再生・活用に関する検討

温泉場エリアの住民・事業者との勉強会の開催を検討の主軸とし、実際の空き家物件のケーススタディ、空き家等の活用手法や資金調達手法の紹介・共有等を通して、空き家の再生・活用に対する彼らの関心を高めるとともに、温泉場エリアの活性化に資する空き家活用のあり方について検討する。

＜調査・検討スケジュール＞



（2）仮説事業スキーム

湯河原温泉場のような「温泉観光地」と称される土地の区域においては、観光客を主な対象とした宿泊施設や飲食店・物販店等の店舗をはじめ、多くの住民・事業者が物理的にも精神的にも観光産業と密接に結びついており、観光産業を中心とした地元の人的ネットワークや、観光地としての空間形成に深く関わっている。このため、観光まちづくりにおける官民連携事業は、地域の住民・事業者に認知され、彼らの参加・協力の基盤の上に立つ事業として育て運営していくことが極めて重要となる。まさに、地域住民・事業者である「民」との官民連携である。このような考え方に基づき、調

査開始の段階で次のような仮説事業スキーム「地域資源を活用した観光まちづくりにおける住民参加型 PPP スキーム」を設定した（下表参照）。

本仮説スキームは、都市公園事業の設計・施工・運営を担う「民」＝設計会社・施工会社・運営会社との連携の前に、地域の住民・事業者と、彼らの意見を反映させた地域戦略の検討・とりまとめを担うまちづくりビークルの「民」との連携を図ることにより、「地域主導」の事業として仕立て、都市公園事業の実施に当たってはこれらの２つの「民」の連携により推進する。

本調査では、本仮説スキームの「地域戦略」「基本構想」「事業計画」あたりまでを実践することになる。

万葉公園等再生・活用事業のスキームについては、第３章７（官民連携による事業スキームの検討）において、本調査の実施を通して得た学びから仮説スキームの問題や課題を整理し、新たなスキームの提案につなげたい。

＜仮説事業スキーム＞
「地域資源を活用した観光まちづくりにおける住民参加型 PPP 事業スキーム」

	観光まちづくりの対象地域全体	都市公園事業								
	地域戦略	基本構想	事業計画	施設所有権	資金調達	事業者選定	設計	施工	管理運営
官 湯河原町	○	○	○	◎	◎	◎	○	○	○
民 （まちづくりビークル＋地域住民・事業者）	◎	◎	◎	―	―	○ QC	○ QC	○ QC	◎ 指定管理
民 （設計・施工・運営会社等）	―	―	―	―	―	―	◎	◎	◎ 5条管理許可

◎：計画、事業内容等を検討・考案し、事業を実施する民間セクター。
○：事業主体。◎に対し、事業実施の委託等を行う。
○QC：クオリティー・コントロール。地域戦略や、地域戦略に基づくエリアマネジメントの方針、事業のコンセプト等に適合しているかチェックし、必要に応じて地域住民・事業者や PPP 事業者へのフィードバック、ヒアリング等を行うことにより、事業の継続的な質の確保に取り組む。詳細は、第４章「６．官民連携による事業スキームの検討」を参照のこと。
5 条管理許可：都市公園法第５条に基づく公園管理者以外の者による公園施設の設置・管理許可。設置・管理期間は 10 年。更新期間も 10 年）

３. 調査の先導性

（1）周辺の空き家の再生・活用の誘導を含めたエリアマネジメント

自然、歴史的公園、温泉、温泉街の伝統・文化などの豊富な地域資源を活かした地域再生に向け、都市公園を主体とする拠点施設の整備を収益施設の導入等官民連携手法により行うとともに、周辺の空き家等の再生・活用の誘導を含めたエリアマネジメントの戦略や組織について検討し、地域の主体的な管理運営のあり方を示す。

（2）地域資源を活用した観光まちづくりにおける事業スキームの検討

上記２．（２）のとおり、地域資源を活用した観光まちづくりにおける官民連携事業では、地域の住民・事業者が目指す地域戦略に位置付けられ、かつ、彼らの認知・参加・協力の基盤の上に立つ事業として育て運営していくことが極めて重要である。この視点から検討を行い、「地域資源を活用した観光まちづくり」ならではの背景や課題に対応した新しい官民連携事業スキームのあり方を示す。

上記のとおり、本調査の検討成果は、様々な地域での空き家等を含めた地域資源の活用による観光まちづくりの取組みの参考となることが期待される。

第2章　地域戦略の検討（エリアマネジメント）

1．官民連携(町と地域住民･事業者の連携)による地域戦略の検討経緯

（1） 地域住民･事業者の意見を組み込む仕組み

地域戦略とは、温泉場エリアの人・もの・ことの相互関係・連携の改善・強化により、温泉場エリア全体の地域経済の活性化を図り、歩いて楽しい温泉場としての場所をつくるための戦略（エリアマネジメント手法）を意味する。

地域戦略の検討に当たっては、地域住民・事業者に地域戦略検討の趣旨を理解してもらい、検討のための活動を認知してもらいながら、検討の場（地域資源共有勉強会）にも参加し意見表明してもらい、地域戦略（案）の合意形成へつなげていくプロセスが必要である。このため、下記の段階的なアプローチを採用し、地域住民・事業者との情報共有と意見交換の機会を設定した。

- 温泉場エリアのキーパーソン名簿を作成
- 温泉場エリアのキーパーソーン（14 名）への事前個別ヒアリング
  → キーパーソンのまちづくりの考え方の把握、勉強会の検討資料への反映、勉強会への参加・協力の依頼
- 温泉場エリアに関係する宮上区及び温泉場区の全住民・事業者（1,730 戸）への勉強会案内配布（町役場からの回覧により配布。）
- 地域資源共有勉強会（全住民・事業者対象）の開催
  → 地域戦略(案)の取りまとめ
- 地域戦略パンフレットの配布（平成 29 年度中を予定）

キーパーソン・ヒアリング及び地域資源共有勉強会の概要は下記（２）及び（３）のとおりである。

（2） 個別キーパーソン･ヒアリング

調査の開始に当たり、キーパーソンへの本調査への協力・参加のお願いと、キーパーソンのまちづくりに対する想いなどを把握するため、各キーバーソンを訪ね、下記のヒアリング項目についてヒアリングを実施した。

- 温泉場の歴史、祖先の生活・商いの変遷
- 現在の温泉場エリアが抱える課題
- 温泉場エリアのまちづくりに期待すること
- 万葉公園の再生・活用に期待すること

ヒアリング調査の概要は下記のとおりである。

＜個別キーパーソン・ヒアリング調査概要＞

ヒアリング実施期間	平成 28 年７月１９日～８月１０日
ヒアリング対象者	１４名 （温泉場商店会幹部、同商店会店舗経営者、旅館経営者、宮上区会幹部、温泉場区会幹部）
ヒアリング場所	各店舗/旅館/区会事務所を訪問

ヒアリング結果概要

（個人情報を除き、温泉場エリアのまちづくりに関する問題提起に関する事項のみ）

温泉場エリア全体

欲しい雰囲気

- 歩いて楽しい場所
- まちなかに温泉を感じる温泉情緒
- 夜の温泉場ならではの雰囲気
- 昭和レトロ

欲しい施設

- お客様がそこを目指してくるような質の高い店舗
- 外湯

行政に求める対策

- 景観対策（民有地（沿道景観）のルール化、電線地中化など）
- 地域住民・事業者が地元の魅力を分かっていないので、地域資源の情報共有
- 交通（JR、バス）の利便性の向上

万葉公園等の再生

- お客様が時間をかけてお金を使うような魅力的な施設
- 川を近くに感じる場所
- 外湯
- レストラン、カフェ
- 樹木、花、万葉植物を活かす
- バリアフリー化
- アートイベント

（3） 地域資源共有勉強会

地域戦略の検討は、地域の住民・事業者との検討の場である地域資源共有勉強会を軸に進められた。本勉強会の目的は、次のとおりである。

- 地域住民・事業者が、日々の生活や仕事の場である温泉場エリアの地域資源を学び、その価値や可能性を見つめ直し、今後の商業活動や修景整備に活かすことのできる情報や知恵を得ること
- 地域住民・事業者の発意や議論を地域戦略へ反映させること

下図のとおり、同勉強会では、住民・事業者との意見交換・議論が行われ、彼らのフィードバックは地域資源の取りまとめや地域戦略（案）に反映された。

特に、準備段階と各勉強会において次のような住民・事業者の関心を高めるアプローチ、まちづくりへの協力を促すアプローチを仕掛けることにより、「地域で考え、つくり、提案する地域戦略」という共通認識の醸成に努めた。

- （事前に）キーパーソンからの情報入手とコミュニティの現状把握
- （事前に）キーパーソンの描くまちづくりの展望の把握
- 住民一人一人が自分/家族の変遷を地域の変遷に投影しながら、地域の歴史を学ぶことができる機会
- 地域資源の全てを把握し、俯瞰し、地域の本質を理解・再発見する機会
- 「地域資源を活用したまちづくりでは､地域資源の存在を引き立てる景観づくりが不可欠であること」と、「景観は、住民・事業者の日々の行動の一つ一つからつくられること」を理解し、景観づくりのポイントを学ぶ機会
- 観光市場における地域の位置付けを再認識できる機会
- 取組むべき地域の課題のプライオリティーを考える機会

最終回（第四回勉強会）では、「勉強会を通して、これまで漠然と感じていた問題意識をしっかり整理することができた」との参加者コメントもあり、参加者各人の頭の中の課題が整理され、温泉場エリアにおけるエリアマネジメントのイメージを皆で共有することができた。この結果、参加者全員による地域戦略（案）への賛同を得ることができた。

なお、後述の「まちづくりビークルの検討」の内容も本地域戦略（案）に反映し、後述の「万葉公園等官民連携検討委員会」においては、本地域戦略（案）の実現に資する万葉公園再生・活用のあり方が検討された。

＜地域資源共有勉強会を軸とした地域戦略の検討＞

事務局調査＋検討

- 個別キーパーソン・ヒアリング
- 歴史文献調査
- 現地調査（空き家・空き店舗目視調査、景観調査等）

個別キーパーソン・ヒアリングは、
- ✓ 文献にない地域の歴史や住民生活・商いの変遷
- ✓ 現コミュニティのナマの情報
- ✓ キーパーソンの描くまちづくりの展望

等の情報を得る手段として、効果的である。

- 現地再調査
- 現地調査の分析
- 地域資源の再整理

反映

- 景観特性の把握
- 景観ルールの検討
- （追加）住民・事業者ヒアリング

反映

- 市場分析
- 地域戦略（案）のとりまとめ

地域資源共有勉強会

第一回（8月29日）
- 事業概要
- 湯河原温泉の歴史と街なみの変遷

反映

住民等は、地域の歴史を学ぶことにより、その歴史の中に自分や家族の変遷を投影し、考察するようになる。そして、地域の歴史が自らの歴史と切り離せない関係にあることに気づき、地域資源に対する関心を徐々に高めていく。

第二回（9月12日）
- 事業概要
- 温泉場エリアの現況（用途、緑、空き家・空き店舗等、街なみ景観）
- 温泉場エリアの地域資源マップ

マップの作成により、地域資源全体を把握し、地域を俯瞰して見る目を養う。同時に、地域の本質を再確認する機会ともなる。

第三回（10月5日）
景観形成のポイント
- エリア全体の課題
- 民有地・民有建物の課題
- 公共施設の課題
- 一人では成し得ない「コミュニティ」の課題

住民等参加によるまちづくり活動の一部に景観づくりの議論を盛り込む意図は、以下のとおり。
- ✓ 住民等の日々の行動の一つ一つがまちの景観をつくることから、景観づくりはまちづくりの最たるものであること
- ✓ 自然や歴史的な地域資源の存在を引き立てるためには、その周囲の民有地における景観づくりが不可欠であること

第四回（10月26日）
- 市場分析：賑わいある温泉場に必要なこと
- 湯河原温泉場の地域戦略（案）

市場分析を行うことにより、
- ✓ 観光市場における地域の位置付けを再認識するとともに、
- ✓ 取組むべき課題のプライオリティーを把握し、住民等で共有する。

これにより、地域戦略のコンセプトやターゲット層の設定について、合意形成が図りやすくなる。

地域住民・事業者からのフィードバック

- 地域の中の「自分/家族」の再認識
- 地域の歴史と現存する歴史的資源の再確認
- 湯河原温泉の変遷に関する意見交換

- まだまだある地域資源
- 地域資源の見せ方、体験の仕方により、資源価値が異なる
- 突出した地域資源として見せることの重要性
- 地域資源を踏まえたまちづくりへの要望

- 地域で景観ルールを共有することの重要性と、共有することの難しさ
  →継続的な仕組みの構築：学びの場と、実践（修景）におけるサポート体制をつくる必要
- 町が行う各種公共事業における景観対策の重要性

- これまで漠然と感じていた各人の問題意識が整理され、まちづくりの目標を明確に把握
- 地域戦略（案）への賛同
- エリア外の課題（温泉場へのアクセス、周囲の観光スポットとの連携など）

まちづくりビークルの検討 → 反映 → 湯河原温泉場の**地域戦略**とりまとめ

万葉公園等官民連携による再生・活用の検討 ← 反映 ← 湯河原温泉場の**地域戦略**とりまとめ

万葉公園等官民連携事業計画（案） ← 適合 → 湯河原温泉場の**地域戦略**とりまとめ

注）上図中、［　　］では、最重要の「民」である住民・事業者の関心を高め、まちづくりへの協力を促す段階的アプローチのポイントについて補足した。

＜地域資源共有勉強会の様子＞

２. 温泉場エリアの歴史と街なみの変遷

地域住民・事業者に対する地域資源に目を向けさせるためのアプローチは、何より地域の歴史の変遷を学ぶ機会を提供することにある。特に、各地権者が、自らの経験や祖先の生活・商いの移り変わりを地域の歴史の変遷に投影して考える視点を持てるようになると、地域の本質をより深く理解できるようになる。そして、自らの敷地のこと、商売のことだけではなく地域全体のことに関心を持ち目を配るようになる。このような地権者の気付きが増えることによって、コミュニティが主体的に課題解決に取り組む機運が生まれてくる。

本調査では、歴史年表、古文書、絵図のほか、平成 26 年度街なみ環境整備事業における「湯元通り地区（温泉場エリア内の一区画)」の「まちなみの歴史に関する調査」を元に、温泉場エリア全体の歴史と街なみの変遷を再調査・再整理し、第一回地域資源共有勉強会において地域住民・事業者と共有した。以下に、その概要を示す。

＜住民等と共有した温泉場エリアの歴史と街なみの変遷に関する情報＞

- 伊豆半島の地形、湯河原火山を含めた火山帯の成り立ち
- 湯河原温泉の温泉湧出の起源
- 湯河原に人が住み始めた経緯と当時の集落形態（飛鳥・奈良時代）
- 平安-鎌倉-室町-戦国時代の地域の変遷(為政者、集落の広がり、当時の人々の生活等)
- 地名や温泉の名称の由来と変遷
- 江戸-明治-大正時代の湯河原温泉の状況に関する書物、絵図、温泉番付、絵地図、写真、キーパーソン・ヒアリング等の各種情報に基づき整理した、各時代の湯河原温泉場の生活、商い、街なみの変遷・特徴、主要施設の成り立ち
- 明治後期-昭和初期にかけて湯河原温泉を訪れた文人墨客と湯河原温泉場との関係
- 洪水、台風等の自然災害の歴史
- 長い歴史によって形成された湯河原温泉の街なみの骨格

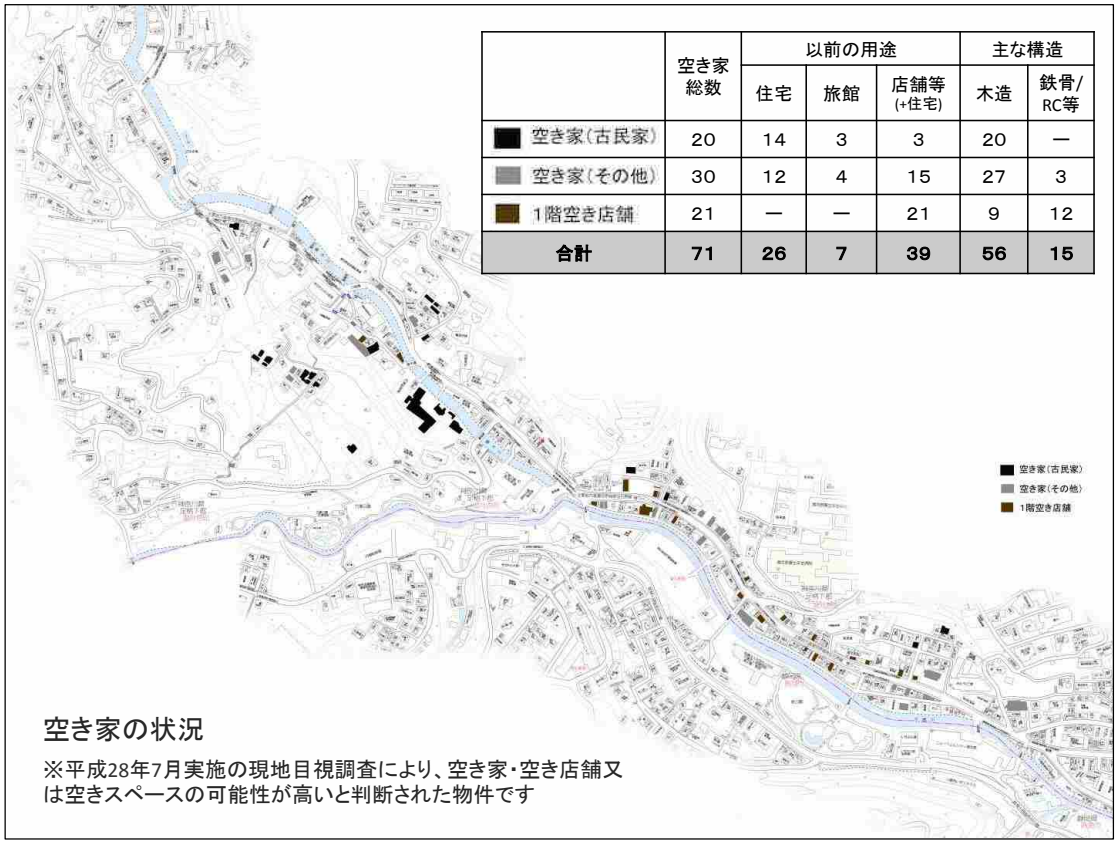
3. 温泉場エリアの現況（空き家等の状況）

（1）調査概要

温泉場エリアでは、湯河原温泉の観光産業低迷の流れと並行して、空き家や空き店舗が増加している状況にある。本調査では、温泉場エリアの空き家・空き店舗の状況を把握し、再生・活用の可能性につなげることが期待される。なお、調査については、現地の目視調査で実施し、外観から空き家・空き店舗の可能性が高いと判断された物件をプロットした。

（2）空き家数

調査の結果、温泉場エリアで合計 71 軒の空き家、空きスペースが確認された。分類としては、古民家（木造で古民家の風情があると判断したもの）の空き家が 20 軒、その他の空き家が 30 軒、上階が住居等に利用され 1 階部分のみが空き店舗になっている物件が 21 軒であった。



	空き家総数	以前の用途			主な構造	
		住宅	旅館	店舗等(+住宅)	木造	鉄骨/RC等
空き家(古民家)	20	14	3	3	20	―
空き家(その他)	30	12	4	15	27	3
1階空き店舗	21	―	―	21	9	12
合計	**71**	**26**	**7**	**39**	**56**	**15**

空き家の状況

※平成28年7月実施の現地目視調査により、空き家・空き店舗又は空きスペースの可能性が高いと判断された物件です

（3）空き家のタイプ

温泉場エリアの空き家には様々なタイプがある。そのタイプは状況や用途によって下記の表のように分類される。

＜空き家のタイプ＞

分類	用途	物件イメージ
空き家 （古民家）	旅館	
	住宅	
	店舗・店舗付住宅	
空き家 （その他）	旅館	

	住宅	
	店舗・店舗付住宅	
1階空き店舗	店舗	

（4）空き家の全体状況

空き家・空き店舗の分布状況や物件の特性は、エリア毎に異なっている。空き家・空き店舗の再生・活用に向けて、その特性を以下にまとめた。

＜温泉場エリアの空き家の状況＞

	空き家総数	以前の用途			主な構造	
		住宅	旅館	店舗等(+住宅)	木造	鉄骨/RC等
空き家(古民家)	２０	１４	３	３	２０	―
空き家(その他)	３０	１２	４	１５	２７	３
1階空き店舗	２１	―	―	２１	９	１２
合計	**７１**	**２６**	**７**	**３９**	**５６**	**１５**

※平成28年7月実施の現地目視調査により、空き家・空き店舗又は空きスペースの可能性が高いと判断された物件です