

長岡市を対象とした公共施設の中心市街地回帰と連鎖型市街地再開発事業の 評価と活用（概要）

研究責任者 長岡技術科学大学 環境・建設系
准教授 樋口 秀

1. 研究の背景と目的

中世、堀直奇、牧野忠成の築城による城下町を起源とする新潟県長岡市の中心市街地は、これまでの長い歴史の中で戊辰戦争による焼失と第二次世界大戦による空襲で2度も灰燼と化した。その都度の復興事業により鉄道、道路、公園、上下水道などの基盤整備や公共公益施設、商業・業務施設など様々な機能の集積が進み、生活に必要なものが全てそろい、多くの人が集まるいわゆる「まち」として発展してきた。

しかし、車社会の進展に伴い、住宅や生活関連施設の郊外化が進む一方で、「まち」に蓄積された資産が有効に活用されず、老朽化した施設の機能更新や新規投資も不十分であったことなどから、中心市街地は優位性を失い、賑わいが徐々に減少してきた。

今後、さらなる人口減少及び少子高齢化の進展が見込まれる中、基礎的な自治体として健全な財政を維持し、持続的な発展を可能にするためには、長期にわたり投資が積み重ねられ、都市としてのストックの充実した中心市街地を再評価し、活用する必要がある。

本研究は全国的に見ても先進的な事例である長岡市の公共施設の中心市街地回帰と連鎖型市街地再開発事業の効果について研究的な視点から評価するとともに、さらに来街者の増加を目指した既存駐車場の有効利用と公共交通利用促進の連携手法を検討

することを目的とする。

地方都市ではコンパクトシティの実現を目指して、中心市街地活性化に取り組む都市は多い。しかし、単独の再開発事業等、箱物整備といったハード事業のみの対策や、単発のイベントなどのソフト事業のみでは中心市街地の衰退を止めることは難しいのが実情である。一時的な来街者の増加ではなく、ハード事業とソフト事業を連携させ、さらにその波及効果が継続し、中心市街地全体に及ばなければ恒常的な中心市街地活性化とはならない。本研究で取り上げる長岡市は、他都市と同様に中心市街地の衰退が問題視されてきたが、平成22・23年度に2地区の再開発事業、およびJR駅舎と中心市街地をつなぐペDESTリアンデッキが完成するとともに、平成24年4月には「アオーレ長岡」がオープンし、中心市街地のハード整備が順調に進んでいる。また、長岡市商店街連合会や大手通商店街による歩行者天国などのイベントも長年にわたり開催されており、相応の実績をあげてきている。しかし、これらの連携は現在でも模索されており、その効果は未知数である。公共投資の波及効果を研究的な視点から解明することが求められている。

一方、平成23年3月の東日本大震災により、東北地方の地方都市が多大な被害を受けた。被災地の復旧・復興は、国を挙げた対策が必要であるが、被災地への支援を継

続・強化するためには、被災地以外の地域が活力を保ち続ける必要がある。長岡市の取り組みは、中心市街地の衰退に悩む他の地方都市にも参考になるところが多く、都市再生に向けた意義は大きいと考える。

2. 長岡市の中心市街地活性化に向けた取り組み

ここでは、現在の市役所や再開発ビルが整備されるまでの経緯と課題を整理する。

(1) 3点セットの完成(1997)と旧中心市街地活性化基本計画(1999)

まず、平成5年の地方拠点都市法の第一次指定を受けて、長岡地方拠点都市地域整備基本計画が策定され中心市街地の整備がスタートした。ここでは、中心市街地衰退への対応として複合型新都心の形成が必要とされ、中心商店街に隣接する「操車場跡地地区」の整備が位置付けられた。都心地区にはこれと連動する形で「地下駐車場(特定交通安全施設等整備事業)」が記述されているが、これ以外に都心地区での具体的な事業は書き込まれておらず、別途、平成6年に「都心地区総合整備計画」が策定された。この計画では、段階的な整備が謳われており、第一ステップには、「シンボルロードの整備」、「大手通地下駐車場の建設」、「アーケードの建て替え」が活性化の起爆剤(3点セット)に位置付けられた。その後、この3点セットは総事業費約100億円をかけて実施され平成9年に全てが完成している。地下駐車場は計200台ではあるが雨雪に晒されずに商店街にアクセスできる魅力を持ち、これまで軒高が低く薄暗かったアーケードも一新し、さらにシンボルロードの整備により歩道の舗装も統一されて歩行環境

も格段に改善されたのである(図1.図2)。



図1 地下駐車場(1997年完成)



図2 アーケード・シンボルロード(1997年完成)

他都市では中心市街地の基盤未整備が課題になる場合もあるが、長岡市の中心市街地は、戦災復興土地区画整理事業が広範囲で施行されているため、幅員4m未満の道路は総延長で7.7%(H14都市計画基礎調査:中心市街地に存在する33町丁目内の道路総延長33,830mに対して幅員4m未満は2,610m、逆に12m以上は14,402m(43%))に過ぎず道路基盤が整備されていること、民地以外の公共空間の再整備が15年前に完了していたことに特徴がある。

ところが、3点セットの工事期間中に消費者が離れてしまい、完成後も歩行者数の減少は止まらず、中心市街地の衰退も止まらなかった。駐車場や歩行環境は付随的なものであり、直接の来街目的にはならなかった(図3)。

このような中で、次の施策として、平成10年に制定されたまちづくり三法の一つ

である旧中心市街地活性化法に基づく基本計画が平成11年3月に策定された(図4)。これまで何度も計画で位置付けられながら動かなかった3カ所の第一種市街地再開発事業と厚生会館地区、長岡操車場地区の整備を謳い、都市機能の更新を図ろうとしたものであった。詳しくは後述するが、残念ながら旧計画の期間内では記述された事業は実現せず、震災後の平成18年に策定された都市再生整備計画に則って完成をみることとなったのである。当時、外見(公共部分)はきれいに整ったが、中身(民地部分)の変化が対応し切れていなかったことは指摘できよう。

一方、市民レベルでの取り組みで脚光を浴びた「ながおか市民センター」は、衰退への対応が求められていた現市長が、平成12年8月に閉店した大型店(約8,000㎡)を借り上げて平成13年10月に開設(初年度は1~4階(約5,000㎡)、平成14年度以降

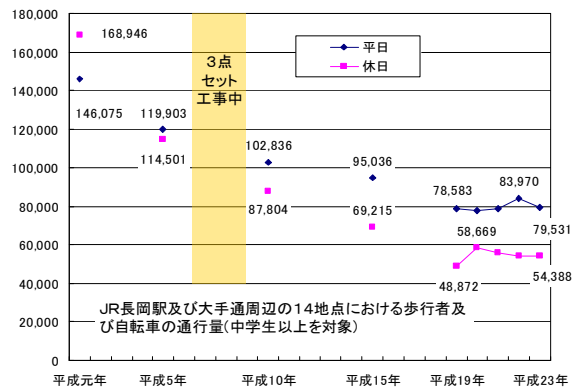


図3 歩行者通行量の推移

は地下1階~地上5階まで利用)したものである(図2)。城の本丸の位置にJRの駅舎が建設されているという特殊性もあるが、公共交通の便が良く、車を運転しない市民にとって中心市街地は立ち寄りやすい場所であり、行政の窓口や相談・打ち合わせの場所が欲しいといった多数の要望もあがっていたことに由来している。市民センターに導入された機能は、同年の6月に設置された「市民委員会」と「企画運営ワーキング」で施設内容や運営方法についてオープ

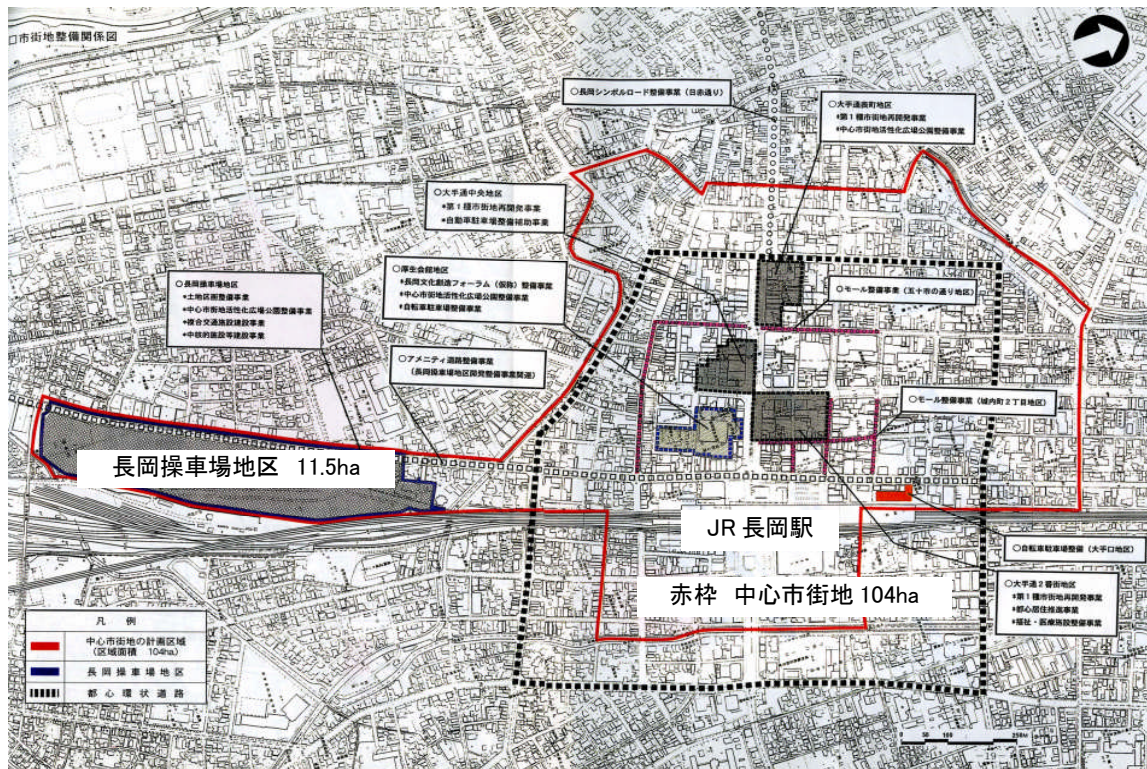


図4 長岡市旧中心市街地活性化基本計画市街地整備関係図(1999)

ンまでに計5回の議論が重ねられた結果となっている。この施設には、当時、行政で中心市街地のまちづくりや再開発等を担当する「まちなか活性課」も入居しており、まちづくりとの連携が図られていた。施設内の市民サービスセンター、パートバンク、市民活動センター、まちの情報コーナーの利用者数が多く、一日に約1,000人が訪れるまでに成長していた。

(2) 中心市街地構造会議の提言

駐車場やアーケードの整備も終わり、豊富なソフト施策も準備されていながら、歩行者量は減少し地価の下落も歯止めがかからなかった。現市長が中心市街地の活性化に政治生命をかけて取り組むと明言したこともあり、各種の計画はあるものの事業展開が進まない中心市街地に対して、構造そのものを改編する実現性の高い先導的な事業を検討することを目的として平成15年5月「中心市街地構造改革会議」が立ち上げられた。学識経験者、中心市街地関係者及びアドバイザー、計10名で構成され、7回の会議の後、同年度末に市長に提言している（図5.図6）。

基本理念は「長岡広域市民の「ハレ」の場となる新しい長岡の顔づくり」である。ここでの議論は、事業を前提とせずに今後の中心市街地に求められる機能の検討から行われた。その結果「まちなか型公共サービス」という概念が生み出されている。これは、多くの人と機能が集まる中心市街地そのものを広い意味で「公の場」と捉え、各機能を効果的に連携させ、人々のふれあいやコミュニケーションを大切にしながら

市民の生活や様々な活動に必要な公共の場と機会を提供することと定義された。次に検討されたのは、これらの機能の実現手法であった。公共側が直接整備できるのは市有地である「厚生会館地区」のみであるが、動きの鈍い再開発事業予定地2地区を含め、3地区を先導的事业地区と位置付けた。さらに、この先導的地区について、導入施設と機能が検討され、その実現手法が3つのパターンとして提案された。民間事業に柔軟に公共サービスを導入することで事業の実現可能性を高めようとする計画であった。

(3) 新中心市街地活性化基本計画による取り組み



図5 まちなか型公共サービス

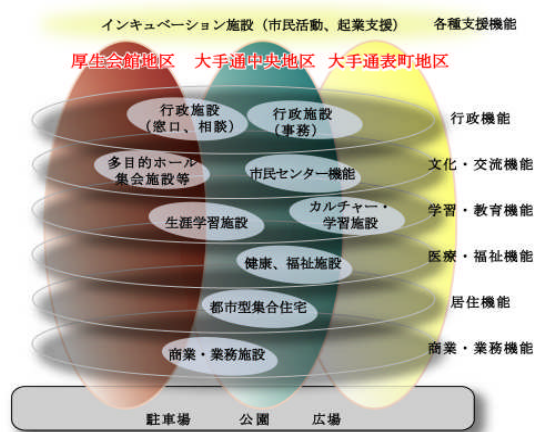


図6 再開発事業と機能分担

21世紀の市民協働型シティホール

厚生会館地区

- (主な施設)
- 公会堂
 - 屋根付き広場
 - 市役所庁舎
 - 駐車場
- (スケジュール)
- H19年度 コンペティション、基本設計
 - H20年度 実施設計、除却工事
 - H23年度 建築工事着工
 - H23年度 建築工事竣工

アクセシビリティの向上

- (主な施設)
- 東西自由通路(延伸)・東口エスカレーター(新設)
 - ペDESTリアンデッキ
 - 大手口地下自転車駐車場
 - バスターミナル
- (スケジュール)
- H18年度 エスカレーター設計、除却工事着工
 - H19年度 東西自由通路、エスカレーター工事設計、東口エスカレーター設計
 - H20年度 自転車駐車場工事、ペDESTリアンデッキ設計、除却工事着工
 - H21年度 ペDESTリアンデッキ設計、自転車駐車場工事
 - H22年度 ペDESTリアンデッキ工事
- ※バスターミナル(未定)



協働

- (主な施設)
- 市民活動センター
 - 消費生活センター
 - ワークプラザ長岡

大手通表町地区

■市街地再開発事業(検討中)

まなびと交流

大手通中央東地区

- (主な施設)
- 商業・業務施設
 - まちなかキャンパス
- (スケジュール)
- H18年度 都市計画決定、基本設計
 - H19年度 事業認可、実施設計
 - H20年度 除却工事、建築工事着工
 - H22年度 建築工事竣工



子育て

- (主な施設)
- 都市型集合住宅
 - 商業施設
 - まちなか子育て施設
- (スケジュール)
- H17年度 都市計画決定、基本設計
 - H18年度 施行認可、実施設計
 - H19年度 除却工事、建築工事着工
 - H21年度 建築工事竣工



図・写真は全てイメージです。

提言に基づく「まちなか型公共サービスの展開」を背景とした整備計画

図7 長岡市中心市街地地区・都市再生整備計画(2006)

中心市街地構造改革会議の提言を受けて、長岡市では中心市街地の整備が進むはずであったが、平成16年10月23日に中越地震が発生し、約2年間はその対応に追われることとなった。市町村合併も数度にわたり実施され、社会情勢は大きく変化した。

一方、中心市街地に対する取り組みは、震災復興の意味合いも追加され、平成18年に都市再生整備計画が策定されて整備がスタートした(図7)。また、同年改正された新中心市街地活性化法に基づき、新たに中心市街地活性化基本計画が策定されている。

その基本計画では、「長岡市の中心市街地は、公共交通の結節点に位置し、高齢者をはじめ誰もが集まりやすい場所であることから、商業だけではなく公共公益施設、居住、業務など様々な都市機能の集約を図ることにより、コンパクトで賑わいあふれるまちとして再生することが求められている。」と、中心市街地構造改革会議の提言を

踏襲した表現が用いられている。そして、中心市街地の活性化に向けた課題を以下の5点に整理している。

- ① 新たな「まち」の魅力の創造
- ② まちなか居住の利便増進
- ③ 商業・業務施設の立地と就業の促進
- ④ 市民活動の場と機会の充実・拡大
- ⑤ 地域資源を生かした活性化の推進

それらを踏まえて、長岡市の中心市街地活性化に向けた基本理念は「長岡広域市民の「ハレ」の場となる新しい長岡の「顔」づくり」と設定された。また、基本方針を、次の2点とした。

- ①市役所機能のまちなか回帰が先導する「まちなか型公共サービス」の展開
- ②まちなかを舞台とした「市民協働」の積極的な推進

上記の基本方針に基づき、次に示す4つの中心市街地の目標像を掲げ、施策や事業を推進することとなった。



図8 中心市街地での事業展開 (2012 現在)

- ①来街者の多様なニーズを満たすまち
- ②快適で便利なまちなか居住の促進
- ③魅力あるまちなか就業の場
- ④まちなかで花開く「市民力」

構造改革会議の提言を実現に移す、方策が整えられたのである。

(4) 新設されたハード整備の内容

都市再生整備計画と中心市街地活性化基本計画の両輪で整備が進められた事業が平成23年以降、次々に完了を迎えた(図8)。

・大手スカイデッキ

既存の長岡駅舎から直接、風雨や降雪に当たらずに中心市街地にアクセスできるペDESTリアンデッキが平成23年12月22日に開通し、「大手スカイデッキ」と名付けられた(図9)。既存の東西連絡通路と直線につながっているため、駅の東口と中心市街地がつながったのである。

また、アオーレ長岡とも連結しており、新幹線・在来線の改札口、バスターミナルから徒歩3分で市役所の窓口には達するとい



図9 大手スカイデッキ (2011.12完成)

う最高のアクセス環境となった。商店街へも大手通りを挟んで両側に直接アクセスできるようになっている。このように、駅から4方向に直接到達が可能で、横断歩道により道路を横切る必要がなく、信号待ちが不要になるなど、歩行環境が改善されている。また、降り口の3か所には上り専用のエスカレーターとエレベーターが設置されており、バリアフリー環境が整えられている。

・アオーレ長岡

長岡市の中心市街地活性化策で、最も象徴的なのは、市役所のまちなか回帰である。

平成24年4月1日、中越地震で被災した旧厚生会館と石油会社社長の寄付による宝田公園の両者を合わせた跡地にシティホール「アオーレ長岡」が誕生した。名称は「会いましょう」という方言で地元の中学生が名付け親である。また、単なる市役所の建物ではなく、従前の公会堂（厚生会館）の機能であるアリーナと、廃止した都市公園が担っていた広場機能として屋外部分とともに大屋根で覆われた屋根付き広場「ナカドマ」を併設するという特徴を持っている（図10）。

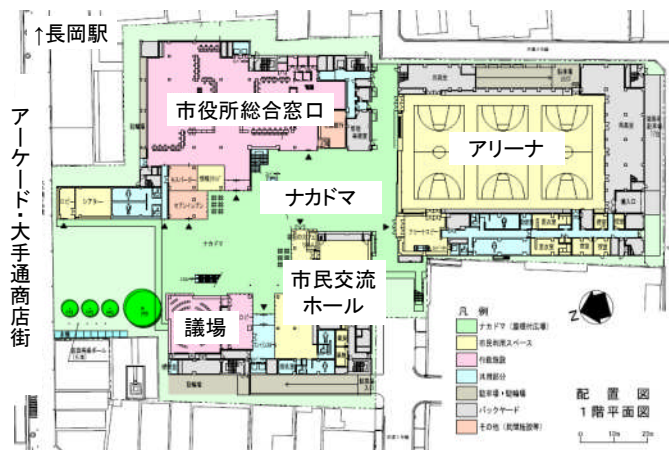


図10 アオーレ長岡 1階配置図

前述の通り、平成15年に設置された中心市街地構造改革会議の提案により中心市街地で「まちなか型公共サービス」の展開が目指され、それが具現化した施設の一つである。設計は隈研吾建築都市設計事務所、構造は江尻建築構造設計が担当している。大屋根は被災地の宮古市で製作され、3つの建物をつないで制震の機能も担っている。また、施設内の案内板などに用いられている「アオーレバード」のデザインはNHKの朝ドラ「てっぺん」で有名な森本千絵氏によるものであり、施設内には市民と一緒に作成したものがちりばめられている。市役所も従来のハコモノとは異なり、総合窓口でワンストップサービスが行われており、尋ね先がわからない市民に対してはコンシェルジュが案内し、担当の係員が窓口まで来て対応する仕組みとなっている。また議場が1階にありガラス越しに内部を見ることができる。



図11 アオーレ長岡での成人式



図12 アオーレ長岡での小学生総合学習



図13 再開発ビル・フェニックス大手

また、雨雪の影響を受けず、年中24時間市民が利用できる空間「ナカドマ」は市民

の活動の場となっており、5000人収容のアリーナと一体利用できる特長があり、成人式やビアガーデンなど多数の催し物が開催されている（図11、図12）。

・再開発ビル「フェニックス大手」

閉店した大型店の機能更新を目指した再開発ビルは2地区で計4棟の建物となった。

中央西地区では、1階が店舗、2・3階は子育ての駅・ちびっ子広場、4階から18階がまちなか居住を担う分譲マンションとなっている（住宅63戸、店舗等約680㎡、事務所約1,900㎡、駐車場52台、事業費約37億円）。隣接する中央東地区は、就業者・来街者の増加を目指した業務・公益施設が中心で、5～8階は市役所の部局が入居している（住宅14戸、店舗等約1,260㎡、業務・公共公益施設約12,300㎡、駐車場44台、事業費約69億円）（図13）。

・まちなかキャンパス

中央東地区再開発ビルの3～5階に設けられた市民の学びと交流の場が「まちなかキャンパス」である。独自事業のまちなかカフェ、まちなか大学、同大学院といった生涯教育とは別に、市民による一般の勉強会や研究会のほか、打ち合わせ、芸能等の練習会などが毎日のように行われている（図14-16）。まちなかキャンパスの施設は、市民の活動ならば使用料が減免され、実質負担は無い。そのため、連日、ほぼ空き時間なく活用されるに至っている。また、まちなかキャンパスの学生になると、特典が付いた学生証が渡される。まちなかの店舗（平成24年9月現在97店舗）との連携が取られており割引や追加サービスなどの特典は魅力的である。

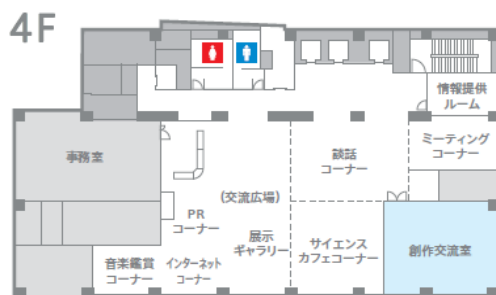


図 14 まちなかキャンパス各階平面図

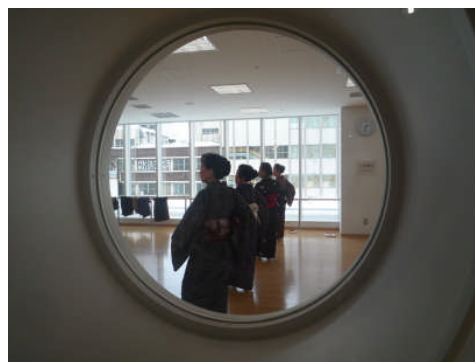


図 15 まちなかキャンパス（多目的スペース）



図 16 まちなかキャンパス（交流広場）

3. 中心市街地活性化策の評価

(1) アオーレ長岡による効果分析

オープンからの1年間でどのような活動が行われたのかをまとめるとともに、その効果について分析を加える。

まず、アオーレ長岡全体の利用実績をみると、平成24年4月のオープンから平成25年3月末までに152万人を超える集客があった。毎月10万人以上の市民が集まる施設となっている(図17、図18)。

その内訳をみると、市役所としての窓口業務は22.6万人(14.9%)と旧庁舎の実績と大きくは変わらない。自家用車利用に配慮して、郊外の大型店や新規開発地に夜間や休日にも対応した窓口を開設するなどの効果が表れている。窓口以外では、市民協働センターが21.4万人(14.1%)と市民の活動拠点にもなっている。また視察・見学が1.5万人(1.0%)と新たな来街者を呼んでいる。最も多いのは、イベント・ホール利用であり106.6万人(70%)と大台を超えている。なお、市役所の窓口利用者には市役所地下と市営駐車場、提携駐車場の利用料金を1時間無料にして対応している。

また、市役所職員は合併により全体で約2,600名となったが、その内、新設した市庁舎周辺で働いている職員は約800名で臨時職員、嘱託も含めると約1,100名となっている(幸町の旧庁舎は、耐震補強を行った上で、教育関係の部署・施設の入居が決定している)。まちなかの就業者の増加に大きく寄与するとともに、食事や買い物行動等の増加も見込まれている。また、市役所のまちなか回帰による職員の変化として大きい

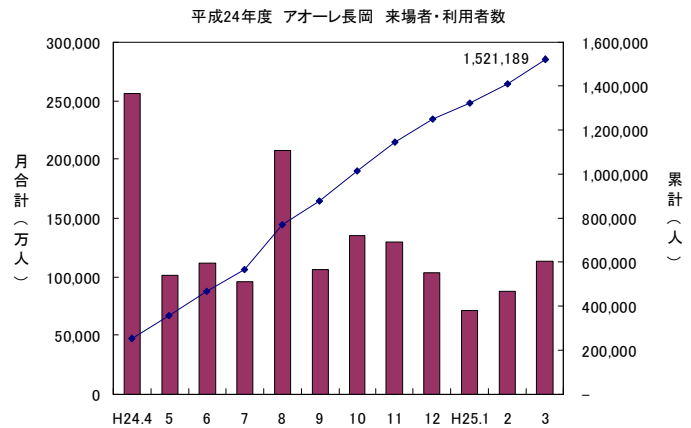


図17 アオーレ長岡来場者・利用者数の推移

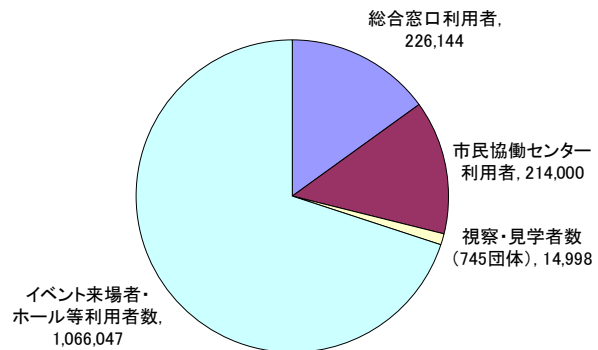


図18 アオーレ長岡の運用状況
(平成24年4月～平成25年3月末見込み)

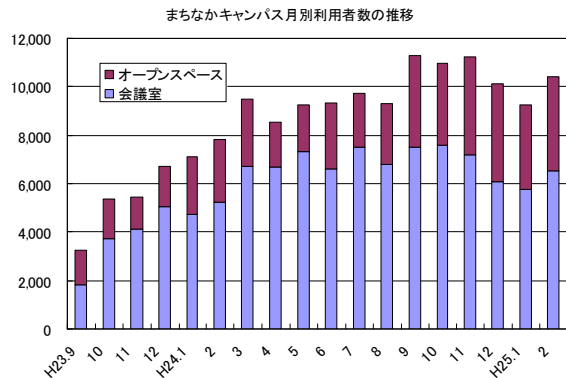


図19 まちなかキャンパス利用者数の推移

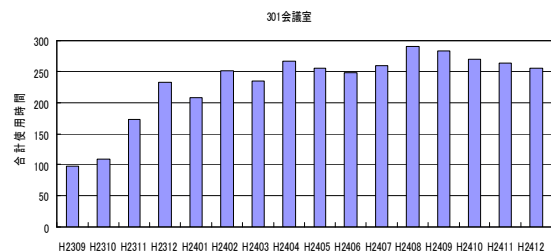


図20 まちなかキャンパス301会議室使用状況

のは、通勤手段の変化である。自家用車で通う職員が7割から3割に減少している。駐車場確保等の問題から公共交通へとシフトしており地球環境への貢献も大きい。

(2) まちなかキャンパスによる効果分析

利用状況を見ると、アオーレ長岡のオープン半年前である平成23年9月にオープンしてから徐々に利用者が増え始め、1年後の平成24年9月以降は毎月1万人程度が利用している。6～7割が会議室の利用であり、オープンスペースもかなりの量の利用がある（図19）。

構造改革会議の提言にあった、文化・交流機能、学習・教育機能を担っており、今のところ十分な成果を上げているといえよう。まちなかキャンパスがオープンする前は、市民センターがその機能の一部を担っていた。市民センターの利用状況を見ると、機能の一部を閉鎖した為、利用者数が減少しているものの、先のまちなかキャンパスと合わせてみると、利用者の増加が見られる結果となった。

まちなかキャンパスには11カ所の会議室等の貸し出しスペースがある。曜日により休館日や開館時間に差がある為、単純に月当たりの利用可能合計時間を求めることが出来ないが、実績に基づき開館時間の平均を求めると月当たり344時間となった。最も利用率が高いのは、収容人数が最大の301会議室（194㎡、定員84人）である（図20）。平成24年8月が最も使用されており、使用可能合計361時間に対して、利用合計が290時間と利用率は80%となった。その他の部屋も概ね利用率は高く、市民活動に多用されている。

(3) 来街者の交通手段と要望

アオーレ長岡のオープン約半年後に長岡市が実施した来街者アンケート調査の個票を入手し、独自集計により来街者の交通手段とまちなかに対する要望を分析した。ア

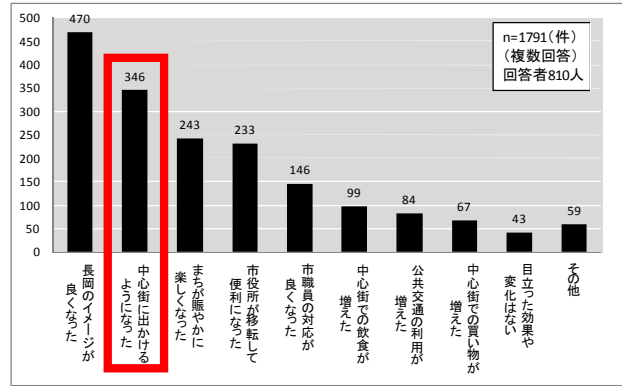


図21 来街者の中心市街地に対する意識変化

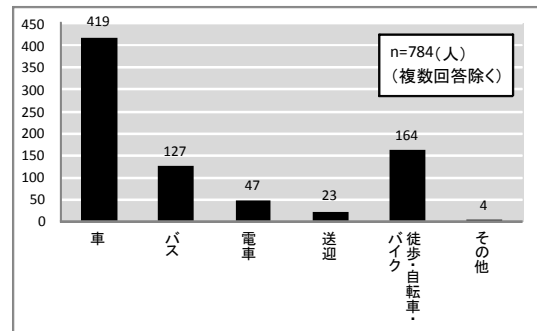


図22 来街者の交通手段

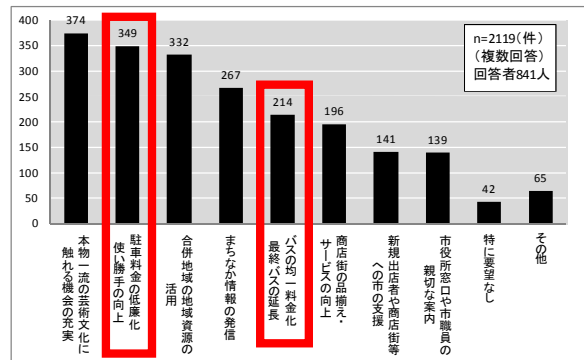


図23 まちなかに対する要望

オーレ長岡の誕生により、「長岡のイメージが良くなった」と回答者の半数以上の人が感じている。中心市街地へ来街機会の観点からは、「中心市街地にでかけるようになった」という意見が4割ほどあった（図21）。

交通手段はやはり車が多い（図22）。年代との関係を見ると、60代までは車の利用が最も多くなっている。専用の駐車場が少ないことや、イベント時は公共交通の利用を呼びかけていることから、20代と60代以上でバスの利用も一定量存在する。地方都市の場合、公共交通の利用も一定数見られ

るものの、やはり来街は自家用車が中心であるため、現状では、来街者の増加や滞在時間の延長、回遊性の確保には駐車場施策が不可欠だと言える。

来街者の要望にはイベント機会や資源の活用といった内容が多く見受けられた。来街に関わる項目は「駐車場の改善」が4割、「バスサービスの向上」で25%の要望が寄せられている(図23)。

(4) 土地・建物利用の変化

アオーレ長岡やまちなかキャンパスの完成により、非常に多くの来街者が見られるようになった。しかし、中心市街地全体で見ると、空き店舗や建物が除去されて作られた駐車場が増加するなど、魅力は低下しているようにも感じられる。

そこで、研究室で調査し所有している平成4年(20年前)、平成14年(10年前)の中心市街地の土地・建物利用データを活用し、最新の調査を加えることでその変化の実態を分析した。

まちなかキャンパスやアオーレ長岡のある大手通沿いから奥まった街区では、やはり空き店舗や駐車場の増加が顕著にみられ

H14年



H24年

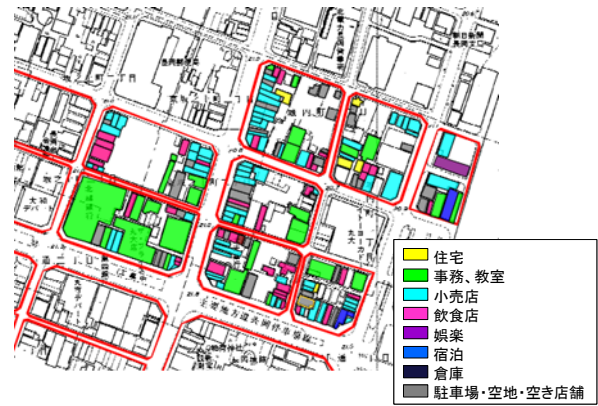


図24 土地建物利用の変化(H14-H24)

た。新陳代謝が進み、面的な魅力が増加することが望まれる(図24)。

中心市街地全体での変化をみると、まず平成14年から平成24年では、用途変化がないもの(表中の対角線)は420と全体678

表1 土地建物利用の変化(H14-H24:1階部分・中心市街地全体)

H24用途	H14																					総計
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	
1:住居:戸建住宅	16											1										17
2:住居:共同住宅		2										1							1		2	6
3:住居:併用住宅			4																			4
4:厚生:医療・厚生施設				3					1													4
5:業務:事務所(一般)					12	1			3	1	1	1						6		3		28
6:業務:事務所(窓口営業)					1	8			3	1	1							1		1		16
7:業務:銀行等					1	8			1		1							1				12
8:業務:文化教室等					3			4	1		1										1	10
9:小売:日用雑貨等					1				98		1	1	2	1					6		6	116
10:小売:食品等									2	19									2	1		24
11:小売:サービス									7	17	1		1					3		3		32
12:飲食:食堂等									7	1		46	6		1					3		64
13:飲食:居酒屋等(酒)						2			8	4	1	6	123	3					6	10		163
14:娯楽							1		2			1	2	6								12
15:宿泊																11						11
16:倉庫																3						3
17:駐車場	6			1		2			2		1		9				24	2	8	2	3	60
18:空家	2								1									1				4
19:空き店舗			1		5	1			22	2	2	6	28	1					10			78
20:空地	1					1	1	1													1	5
21:その他			1			1			1				1									9
総計	25	2	6	4	18	21	10	5	159	27	24	66	172	12	12	3	24	3	44	2	39	678

の62%となった(表1)。ただし、空き店舗や駐車場を含んでいる為、建物の利用がされている用途番号1～16で見ると全体が466、変化がないものは379となり81%が継続、19%が何らかへ用途変化していることになる。一定量の空き店舗が用途変化しつつも、新たな空き店舗が発生しており、総数は増加している。

中心市街地の魅力は、線的できれば面的に広がっていなければ来街者の回遊性は増加しない。中心市街地の活性化に向けて、アオーレ長岡やまちなかキャンパスへの来街者をまちの中に取り込む必要があり、引き続き、空き店舗の活用など新陳代謝の促進が求められている。

(5) 中心市街地での固定資産税収の変化

中心市街地での市街地整備には相当の時間と労力および費用が必要となる。一般に自治体は財政状況が厳しく、市街地整備への投資が疎かになる傾向にあるが、財政基盤が健全ならば継続した投資も可能となる。

自治体の収入の中で一般財源は独自のものであり、市民税と並ぶ固定資産税は重要な財源である。土地と建物に課税されるため、良好な市街地であれば地価も安定し税収の確保も可能である。しかし、多くの自治体では中心市街地の衰退により固定資産税の減収が見込まれている。

長岡市の中心市街地で固定資産税収の推移を確認した。中心市街地はそのほとんどが商業地域で高容積率(600%・400%)が指定されている。地区内には33の町丁目(地区)があり、それぞれの土地課税標準額、建物決定価格を合計し、平成8年から推移を見た(図25)。

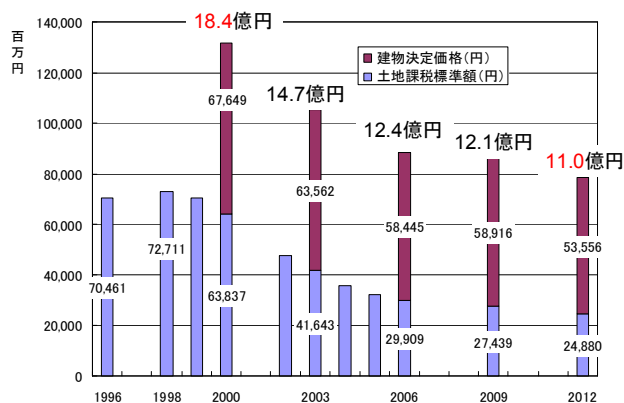


図25 中心市街地・固定資産税収の変化

課税標準額と決定価格に税率1.4%を乗じて地区全体の固定資産税収を求めると、平成12年の18.4億円から平成24年には11.0億円まで大きく税収が減少していることがわかる。この低下を毎年累積してみるとこの10数年で50億円程度の税収が消えている。都市計画税も考慮すると相当の税収減である。平成18年以降の低下が緩やかなのは、これらの整備が発表され、一部では工事に着手された影響とも考えられるが、さらに整備を進めることで、将来にわたって安定的な税収が確保できる市街地整備が望まれるところである。

4. 駐車場利用・施策から見た評価と課題

(1) 市営駐車場の利用実態

来街者の数を継続的かつ的確に把握するのは難しい。一方、来街者の多くが自家用車を使用していることから判断すると、駐車場の利用状況から来街者の動向が把握できると考えられる。そこで、民間の駐車場は経営実態と直結しデータの入手が難しいため、市営駐車場の利用データを入手し、来街者の状況を推測した。

3カ所の市営駐車場の利用実態からは、利用台数、ならびに料金収入が近年急激に減少していた。そのうち大手通地下駐車場

について、月ごとの利用台数を集計した。平成19年4月に、中心市街地の大型店（丸専）が閉店し、同日に郊外の大型店が開店しているが、ここで急激に利用台数が減少していることがわかる（図26）。また同22年4月大和長岡店が閉店し利用台数はほぼ最低を記録している。

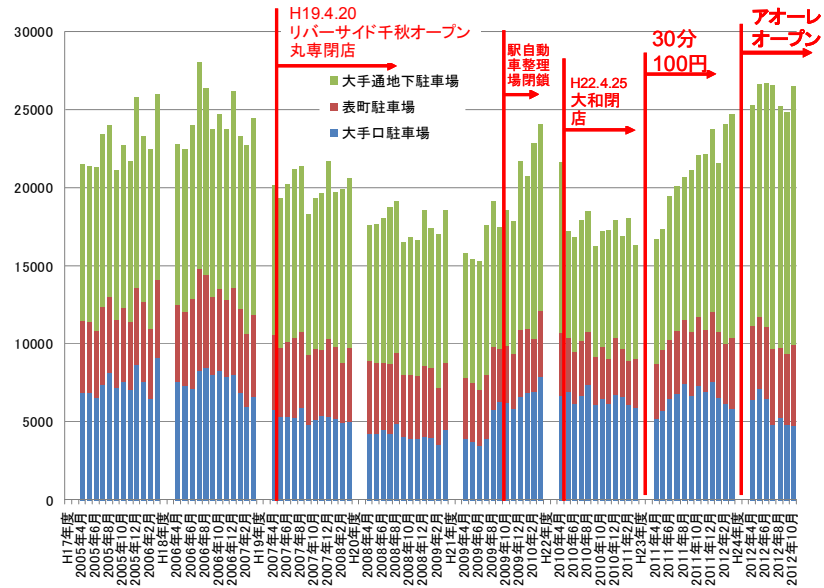


図 26 大手通地下駐車場駐車台数の推移（月別）

平成23年4月からこれまで30分150円（一部は160円）だった駐車料金を100円に改定したため利用が伸びている。その後のアオーレ長岡オープン後は、その効果もあり、直近では平成18年当時の利用台数まで持ち直している。

(2) 大手通商店街による車庫天の試み

平成23年6月18日（土）に大手通り商店街が実施した大手通地下駐車場無料化の試みは、これまでの入庫台数を約2倍に引き上げており、劇的な変化をもたらした（図27. 図28）。

駐車場無料化の企画は平成23年度の「中小商業活力向上事業」に位置付けられたものである。計画での名称は歩行者が道路を自由に歩ける歩行者天国の「ホコ天」

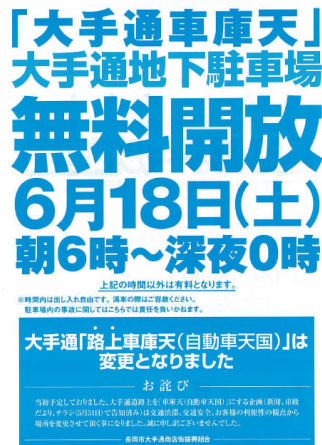


図 27 シャコ天 PR パンフレット

にかけて、自動車の駐車が自由な「シャコ天（自動車天国）」とされ、当初は、同商店街が面する大手通り全体について従来行ってきたホコ天と同様に道路占用し、2車線のうちの1車線を利用して、自由に駐車してもらおうという企画であった（駐車可能時間11:00～16:00，駐車可能台数約120台）。しかし、直前になって警察署から不特定多数の自家用車の路上駐車に対して安全上の問題が指摘され、路上での駐車が不可能となった。既に実施については、新聞、チラシ等により市民に広報していたため、理事

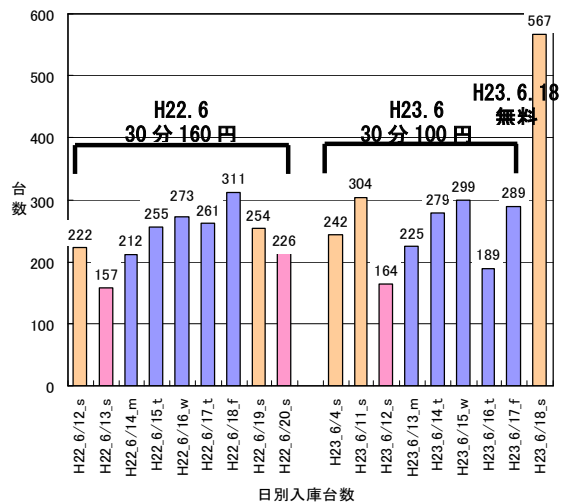


図 28 大手通地下駐車場日別入庫台数の推移

会で中止にすることはできないと判断され、急遽、長岡市と相談の上、大手通地下駐車場を無料開放することとなった。ただし、既存の駐車場を利用するため、無料の対象となった時間帯は6:00～24:00までに広げられ、当初の5時間から18時間へと大きく拡大されることとなった。なお、実施に当たり、路上を占用する場合はガードマンの配置等の経費は発生するものの、駐車行為自体に費用は生じないが、実際には市営駐車場を利用することとなったこと、及び会場変更の案内（チラシ、看板作成）に多大な経費が生じていた。

波乱の実施ではあったが先述の通り実際の駐車台数はこれまでの実績値に比べて大幅に増加した。当日は、商店街による販促事業（ガラポン抽選会、福島県会津若松産野菜即売会、寺泊浜焼き販売）も行われており、人出の増加も顕著であった。

事業の効果として利用者の入庫時間をみると、1週間前の6月11日（計307台）と18日（計567台）では、全体の利用者が増加していること以外にも、11時から14時台といった昼間の利用や、17時以降の夜間利用が増えているという特徴がみられた。中心市街地内の飲食店にとっては有効な時間帯の来街者になっていると考えられる。

無料化により利用者にとって最も利便性が向上するのは駐車時間である。当日の駐車時間をみると、料金がかからないことを利用した6時間以上の長時間駐車が普通の日と比べて幾分多くなっており2割強を占めた（図29）。しかし、6時間以上も商店街に滞在して買い物等を楽しむという行動は一般的には考えにくい。今後の実施にあっては、商店街利用ではない駐車に対して

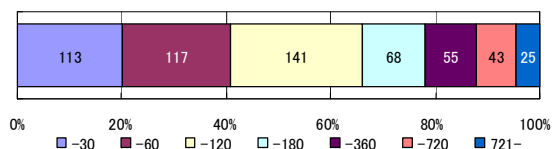


図29 駐車時間（H23.6.18：無料日利用者）

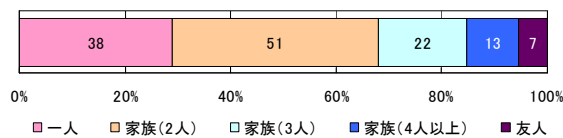


図30 同乗者（H23.6.18：無料日利用者）

は何らかの対策が必要であろう。一方で、無料であっても30分未満の割合が2割、30～60分未満の割合も2割と、滞在時間1時間未満が4割も占めており、この割合はこれまでの実績値と大きく変わっていない。販促事業による短時間利用を取り込み、駐車料金無料のメリットを活かして、中心市街地でゆっくり時間を過ごすといった利用の変化にまで結びつける仕掛けが必要であろう。

この日の駐車場利用者に対して行ったヒアリング調査結果（n=133）では、乗者人員数は運転手のみの1人が3割を占めるが、それ以外は2人以上であり、家族3～4人での来街も2割に上る（図30）。当日は土曜日でもあり、家族の利用が多く、駐車台数以上の来街者誘導効果があると考えられる。さらに、この無料化イベントは、来街頻度が少なかった人に効果が見られた。また、当日の無料化に対しては、「大変良い」という回答が8割弱を占め、利用者からの評価も高い。大手通り商店街が実施した店主へのアンケート調査でも、「かなり良かった」と「少し良かった」を合わせると高評価が半数を超えた。高評価の店舗は、「来店者が増えた」、「駐車料金を気にせずゆっくり買い物をしてもらえた」、「売り上げが向上した」と回答しており、今回のイベント

が効果的であったとコメントし、継続的な実施を希望している。全ての店舗に恩恵をもたらすのは不可能であるが、来店者を増加させ、余裕を持って買い物が楽しめた今回の試みは店舗側にとっても有効なものとして評価できよう。

5. 他都市の取り組み

駐車場や公共交通を活用して来街者を呼び込む事例は全国で見られる。ここでは先進的で効果を上げている事例についてまとめる。

(1) 鹿児島

鹿児島市では、九州新幹線の開業による鹿児島中央駅周辺地区の開発が活発化していた。駅から離れた天文館地区では来街者の減少を防ぐ為、従来の商店街組織を超えた協議会を立ち上げて、地区全体の一体感を醸成し来街者確保に努めていた（図31）。

WeLove天文館協議会の牧野会長にその経緯や効果等を聞いた。天文館には11の商店街があるが、協議会ができるまでは、それぞれ独自の販促事業を行っていたという。競うことでの魅力も生まれるが、連携がなければ地域全体としての魅力は増加しない。協議会では、当初駐車場の無料化にも取り組んでいたようであるが、経費の問題で事業の継続ができなかったという。現在では市電と連携して、まちなかでの降車は100円に設定し、来街者の確保に努めていた。また、滞在時間を延ばすために、娯楽機能を強化し映画館を独自に誘致している。これと駐車場と連動させて、映画を見た人は中央公園地下駐車場を4時間無料に設定し、映画の後の買い物や食事を誘発するなど、工夫していた。



図31 鹿児島天文館協議会の取り組み

(2) 富山市

富山市では、(株)まちづくり富山が各種事業を行っている。第一事業部主査の山下氏と地元の印刷会社から出向して業務にあたる島崎氏に事業の概要を聞いた。

(株)まちづくり富山は、地元野菜の販売を中心とした地場もん屋、フォルツァ総曲輪、賑わい横丁、樹の子の運営のほか、コミュニティバス、レンタサイクル、お買い物による2時間駐車サービスの管理・運営、情報誌「シティーウォーカー」の発行等多彩

な事業を展開している。

駐車場無料化による事業は「街なか感車デー」として、平成17年から年5回実施している（図32）。利用者にも好評で、現在は1日で11,000台の実績があり、ほぼ駐車容量の上限に達している。各駐車場に支払う費用は事業費220万円を駐車台数に応じて案分している。チラシ・広告・看板は㈱まちづくり富山が負担（50万円×5回、年250万円）している。現在は終日ではなく4時間等に限定することも考えているが、地元大型店からの反対もあり、終日を継続している。

(3)福井市

福井市では、まちづくり福井㈱が、中心市街地活性化に向けた各種事業を展開している。社長の宮川氏と岩崎部長のほか、市役所から2名、中小企業診断士の梅田氏、事務局員2名の計7名という体制である。同社の岩崎部長と梅田氏にヒアリングを行った。

駐車場の無料化に関する事業は5商店街連合会と共同で平成22年10月から取り組んでいる。当初はイベントに合わせて2日間とも終日無料としていたが費用対効果に疑問があり、第5回の平成24年10月からは半日（4時間）無料とした（図33）。

駐車場経営者には、経費の200万円を入庫台数により分配する方式としているため、追加の費用は発生しない仕組みとなっている。イベントでは、広告宣伝が問題であり、当初はチラシ10万部、西武百貨店5万部、その他11万部の計26万枚を配布したが、利用は7266台と歩留りが悪い状態であった。第4回は、宅配されるフリーペーパーに広告を掲載したところ、若い女性の利用が増



図32 まちづくり富山・街なか感車デー



図33 まちづくり福井・えきまえ感謝DAY

えた。新聞を取らない世帯では全戸配布のフリーペーパーが情報源となったようである。第5回はB5版8頁で独自の冊子を作製した。半日にしても効果は変わらず、利用者、各種事業主にも大変好評であるという。

(4)諏訪市及びその他の都市

中心市街地の衰退に対して、駐車場の料金を低減もしくは無料化して来街者の増加を図る取り組みは、全国各地に広がりを見せている。しかし、民間の組織で対応できる自治体は限定されるため、できるだけ容易に実施できる方法が望まれている。そこで着目したのは、市営駐車場の活用である。

まず、本研究で着目したのは、長野県諏訪市である。中心市街地にあった地元の百貨店が閉店し、魅力の低下と来街者の減少

が避けられない中で、市営駐車場の駐車料金を無料化し、効果を上げている。

諏訪市が平成23年7月1日からJR上諏訪駅周辺2カ所の市営駐車場で実施している3時間無料化で、平成24年6月末までの1年間の利用台数は「市民会館前」が約4万1000台増の11万4781台（前年同期比55.1%増加）、「駅前」が約1万3000台増の8万1641台（同19.2%増加）とそれぞれ増加している。平成23年2月の旧まるみつ百貨店閉店を受け、中心市街地のにぎわいの落ち込みを食い止めるのが目的だという。

3時間無料化に伴い、平成23年度の料金収入は2カ所の合計で約2200万円、前年度比で約1370万円減少したが、減収分は駐車場事業特別会計への一般会計繰入金で対応している。

市が平成24年1月22、23日に実施した上諏訪駅周辺15カ所の歩行者（自転車含む）の通行量調査によると、まるみつ閉店で相当数の減少が懸念されたが、平成20年11月の前年比で543人（6.2%）と減少は小さく、3時間無料化の効果があったとみている。

諏訪市が無料化する前から、隣接する岡谷市では無料化に取り組んでいた。中心市街地の再開発ビルが経営悪化により閉店し、その跡地利用を促す為に、隣接する市営駐車場を活用していた（駐車台数465）。現在では、諏訪市を上回る5時間以内無料で運用している。諏訪市、岡谷市に隣接する茅野市でも3時間無料化が実施されている。また、21台と台数は少ないものの市営駐車場を商店街に月極で貸し出し、商店街利用者は無料で利用できる工夫がされている。

他都市でも、多様な取り組みが行われている。岐阜県土岐市では、最初の12時間ま

では300円で以降2時間毎200円が追加される。和歌山市では昼間（8:00～18:00）は最大300円、別の駐車場は1日最大800円と、最大料金を設定して、長時間駐車可能な状況をサポートしている。

6. 長岡まちなか再生研究会

長岡市では、市役所のまちなか回帰と連鎖型の市街地再開発事業の実施により多数の来街者がまちなかに訪れるようになった。しかし、各個店等事業所への調査からは、来客数や売上が増加せず、厳しい経営が継続していることが明らかとなった。この原因は、来街者が短時間、単一目的でまちなかを訪れ、そのまま帰宅してしまっていることが想像される。また、イベントへの参加者も多数あるが、イベント空間のみに滞在し、まちなかの店舗等への回遊行動が見られない為だとも考えられる。

そこで、他都市の事例を参考に長岡市独自の施策展開が出来ないかと考えた。関係者へのヒアリングを行った結果、目的を同じくする、商店街関係者、大型店店長、商工会議所、市役所関係部局に参加いただき、任意の研究会を立ち上げた（図34）。

第1回の議論をとりまとめたコメントは以下の通りである。



図34 長岡市まちなか再生研究会

・ 駐車場経営者の事を考えれば確かに厳しい現実ではあるが、これまでに中心市街地からなくなった店舗、業種は沢山ある。新しい取り組みや新陳代謝が求められている。駐車場だけを優遇しては中心市街地の衰退は止まらないのではないか。

・ 街が便利になれば来場者も増え土地の資産価値が上がるはずである。駐車場経営者の業種転換も有りうるかもしれない。

・ まちなか居住は重要な課題ではあるが、10年20年かかる問題である。それまでの間、このままでいいのか？駐車場施策はあくまでも短期施策である。

・ 今、アオーレ長岡に来街者が多く来ているが、飽きられたら終わりである。

・ 今、打つ一手が駐車場だとしたら、何が出来るかを皆で考えたい。各大型店は独自で対応しているが、まちなかが衰退してしまったら大型店も1店舗では太刀打ちできなくなってしまわず。鹿児島など県庁所在地でさえもエリアでの対応を考えている。

・ 長時間無料化・低廉化の事例は多くの都市で取り組まれている。しかし、長時間無料もしくは格安に設定している都市は、まちが壊滅状態の所も多く（事後対応）、注意が必要である。そうならない為の事前対策が重要である。

第2回では、キーワードを、来街者を増やす、滞在時間を延ばす、個店への来店を含めた回遊性を高める、こととして少人数でグループを形成し、議論した。

・ 北越銀行の駐車場を土日は商店街が借り上げて30分100円の時間貸し駐車場にしている。30分無料にしてはどうか。上限金額を設定し、長時間駐車を可能にするなどの方策もある。

・ 商工会議所が経営している駐車場は、大和長岡店の閉店もあり、土日の利用が急激に減少している。商店街に低金額で貸し出して、活用してもらうことも可能である。

関係者の焦点を絞った議論により、実現可能な案が多く出された。本研究助成期間内の開催は2回となったが、今後も議論を継続し、実行に移すことが合意された。

7. まとめ

昭和30～40年代といった当初は様々な機能が中心市街地に存在し、隆盛を極めていたが、その後のモータリゼーションの進展や、人口増加への対応による郊外住宅地の開発、それに伴う郊外へのロードサイドショップ、大型店の進出により、徐々に中心市街地の魅力は低下していた。

長岡市で展開されている、市役所機能のまちなかへの回帰、連鎖型市街地再開発事業の実施は、これまで衰退により疲弊していた中心市街地の姿を一変させた。また、アリーナ、ナカドマ、市民交流ホールといったイベント空間を併設したアオーレ長岡は、オープン後1年で150万人を超える人々を集客する施設となった。また、文化交流・学習機能を担うまちなかキャンパスは、月に1万人が集い交流していた。まちなかで働く人を増やすという視点では、市役所の職員約1,000人がまちなかで新たに活動に加わった効果も大きい。停滞していたもう一つの再開発予定地区でも、先行して西側半分が再開発されることとなった。ここでは、健康・福祉機能が新たに付け加えられるとともに、まちなか居住も実現される。

長岡市の場合は、基金や合併特例債を有

効に活用する「平成の米百俵」を実現させたとも言える。中心市街地に一定程度の集中投資を行い、公共施設を複合化させながら、老朽化・陳腐化した建物を更新していく手法は有効である。特に、欧州の広場のような、公共広場をまちなかに設けることは、市民に「ハレ」の場を提供する上で重要である。

しかし、中心市街地の衰退は20～30年前から始まったものであり、数年で賑わいが元に戻るようなことはありえない。3点セットなど、十分とは言えないまでも手は打ってきていたが効果が上げられていなかったのである。新しくなった中心市街地に多くの来街者はあっても、来客数や売上の増加に結びついた事業所はまだ多くはない。

地方都市の宿命でもあるが、来街者の多くは、自家用車を利用している。台数確保と言ったハード面だけでなく、料金設定のようなソフト施策を含め、有効な駐車場施策の展開が求められている。

駐車場の無料化、低廉化により、多くの来街者を確保している事例もあった。さらなる考察を加えて、有効な手法を見いだすことが求められている。

新たな空間の創造により、イベント等で多くの来街者を獲得しているが、滞在時間の確保や、回遊性を高めることが課題となっている。短期的には、有効な駐車場施策が求められよう。

また、再開発事業の実施には多大な財政負担が必要となる。長岡市の場合、独自の基金に加え、合併特例債や各種の補助金を活用することにより、直接負担が少なくなるように工夫していた。更なる開発の連鎖を継続する為には、税収の再投資といった

考え方も必要となろう。中心市街地が再びステイタスを持ち、企業が立地場所にこだわるようになれば、民間の建築活動も進み、投資が行われるはずである。市民意識の改革、「シティ・ルネッサンス」が求められている。

本研究を実施するにあたり、各個店および商店街関係者、長岡市役所の関係部局、他都市の関係者の皆様には快く調査、データ提供、ヒアリングに応じていただいた。データ集計には長岡技術科学大学大学院生 富澤英友香氏に協力いただいた。また、財団法人民間都市開発推進機構・都市研究センターには、本研究の機会をご提供いただいた。皆様に、この場に記して深く感謝申し上げます。

参考文献

- ・中心市街地再生と持続可能なまちづくり (2003), 中出文平+地方都市研究会編著, 学芸出版,
- ・定常型都市への模索—地方都市の苦闘— (2005), 「シリーズ都市再生」第3巻, 矢作弘 (大阪市立大)・小泉秀樹 (東大) 編著, 日本経済評論社
- ・藻谷浩介(2006), 「活性化の根拠が不明瞭だった中心市街地対策」, 地域開発, vol.498, pp.2-8
- ・矢作弘・瀬田史彦(2006), 「中心市街地活性化 三法改正とまちづくり」, 学芸出版社
- ・特集: 駐車場再考～まちづくりと駐車場～ (2011), 都市計画, 289
- ・樋口秀(2011), 地方都市における中心市街地とその周辺部の駐車場問題 —新潟県長岡市の実態からみた課題, 都市計画, 289, pp.37-40, 都市計画学会
- ・樋口秀・松川寿也・中出文平(2011), 地方都市における固定資産税収の推移からみた都市計画的課題—長岡市を対象とした建物立地と宅地課税標準額の関係に関する考察, 日本建築学会大会学術講演梗概集, F-1分冊, p.29-32
- ・樋口秀・松川寿也・中出文平(2012), 長岡市中心商店街による駐車場無料化の試み, 日本建築学会大会学術講演梗概集, F-1分冊, p.29-32