

長岡市の中心市街地活性化策の効果と課題

都市計画研究室 富澤英友香
指導教官 樋口秀
中出文平
松川寿也

1. 研究の背景と目的

地方都市では中心市街地の活力が低下し、商店街の衰退や都市機能の低下が深刻な問題となっている。平成10年には中心市街地活性化法（旧中活法）が施行され、全国で中心市街地活性化の取り組みが進められてきた。しかし、具体的な目標を定めていなかったことや事業に偏りがでてしまったこともあり効果が疑問視され、平成16年9月の総務省勧告で改善が求められた。そこで平成18年に新しい中心市街地活性化法（新中活法）が施行され、中心市街地活性化基本計画（以下、基本計画）の国による認定、さらに定量的な目標の設定とフォローアップ及び事後評価が義務付けられることになった。新中活法により平成25年11月末現在、117市142計画（うち二期計画が21計画）が認定を受けている。しかし、基本計画の評価は設定した数値目標の達成状況や事業の進捗状況を表すものであり、活性化の事業が中心市街地全体へ与えた影響や効果を測るものではない。また、個々の事業は一定の成果を挙げているものの中心市街地全体の活性化が成功した例はあまり見られない。

一方、長岡市は平成13年に空きビルを活用した市民協働施設「市民センター」を開設し、その後も中心市街地活性化の取り組みを続けてきた。平成18年に策定した都市再生整備計画は三位一体のシティホール整備の計画が評価され、平成19年にまち交大賞「国土交通大臣大賞」を受賞した。

（さらに実施完了後の平成25年に再び同賞を受賞、計画と完了の両方で大賞を受賞するのは全国初である）。平成24年4月にオープンした同施設は年間で来場者150万人を突破し、中心市街地の来街促進策として成果を挙げている。また、平成20年には基本計画を策定し、郊外化が進んでいる市役所機能のまちなか回帰や分散配置、複数連鎖的な再開

発事業等、来街者の増加と回遊性の向上を目指した先進的な取り組みが注目されている。

本研究は先進的事例である長岡市を取り上げ、中活事業で新たに追加された機能や施設が中心市街地全体に与えた効果の実態や課題を明らかにするため、重点が置かれている「来街者の増加施策」に着目し、事業単体の評価だけではなく複数の事業による効果を評価することで、今後の中心市街地来街者の増加施策のあり方について提言することを目的とする。

2. 研究の方法

まずは、全国的な中活の中で長岡市の現状がどのような位置付けであるかを概観するため、都市規模が類似している人口規模20万人以上、政令指定都市を除外した29都市を対象に中活計画の内容を把握する。その後、長岡市の中心市街地来街者の実態を把握するため施設利用団体とその構成員にアンケート調査を実施する。さらにアンケートで明らかになった効果や課題を実際の土地利用状況や駐車場利用状況から把握する。最後に、今後の来街者増加に向けた対応策を検討する。



図1 長岡市の中心市街地と主な事業

3. 全国の地方都市及び長岡市の中心市街地活性化

長岡市を含め、都市規模が類似している地方都市 29 都市について中心市街地活性化基本計画を整理し、長岡市の位置付けを明確にした（表1）。

その結果、全ての都市で活性化には「来街者の増加」が最も重要視されていることが明らかとなった（表2）。

また、長岡市は市役所をはじめとするまちなか型公共サービスの提供による市民活動の推進を目指している。その一環として市役所を中心市街地に回帰させることで来街者の増加を目論んでいる。対象都市のなかで、中心市街地活性化のために市役所を中心市街地へと移転した事例は長岡市のみであり、今後の中心市街地活性化に示唆を与える先進的な事例であると言える（表1）。

長岡市の来街者の変化を歩行者通行量から見ると、アオーレ長岡をはじめとする公共施設によって市民活動が促進され、来街者は近年増加傾向に転じている（図2）。しかし、周辺の商店街にはその波及効果のみならず、来街者の回遊性の低さが問題視される。

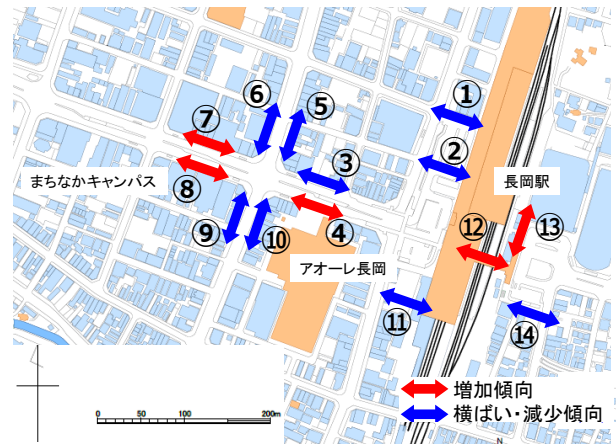


図2 歩行者通行量の変化（H23-H24）

4. 長岡市中心市街地来街者の実態

まず、アオーレ長岡やまちなかキャンパス長岡を利用している団体および利用者の中心市街地に対する意見を把握した⁽¹⁾。

中心市街地の来街者はアオーレ長岡やまちなかキャンパス長岡といった施設ができたことで、長岡市のイメージアップが図られていると感じており、中心市街地の魅力向上に寄与していると言える（図3）。まちなかキャンパス長岡の利用者は施設ができたことで活動の頻度が上がり、中心市街地への来街も増加したと感じている（図5）。

表1 対象都市一覧と基礎データ

No	市町村	人口(千人) H22国調	基本計画認定日	計画区域 (ha)	地価最高点から 市役所までの直線距離(m)
1	旭川市	347.1	H23.3.25	382.0	583
2	青森市	299.5	H19.2.8	116.7	730
3	八戸市	237.6	H20.7.9	108.0	421
4	盛岡市	298.3	H20.7.9	218.0	680
5	秋田市	323.6	H20.7.9	119.0	2183
6	山形市	254.2	H20.11.11	127.7	1229
7	福島市	292.6	H22.3.23	280.0	1306
8	高崎市	371.3	H20.11.11	175.0	670
9	長岡市	282.7	H20.11.11	90.5	71
10	上越市	203.9	H20.11.11	143.0	3764
11	富山市	422.0	H19.2.8	436.0	743
12	金沢市	462.4	H19.5.28	860.0	1890
13	福井市	266.8	H19.11.30	105.4	280
14	長野市	381.5	H19.5.28	200.0	735
15	岐阜市	413.1	H19.5.28	170.0	1402
16	沼津市	202.3	H21.12.7	227.0	747
17	豊橋市	376.7	H21.6.30	103.0	926
18	大津市	337.6	H20.7.9	160.0	1914
19	姫路市	536.3	H21.12.7	210.0	1831
20	明石市	291.0	H22.11.30	60.0	628
21	和歌山市	370.4	H19.8.27	186.0	1754
22	倉敷市	475.5	H22.3.23	175.0	1842
23	下関市	280.9	H19.5.28	215.0	1737
24	高松市	419.4	H19.5.28	250.0	339
25	松山市	517.2	H20.11.11	450.0	442
26	久留米市	302.4	H20.3.12	153.0	688
27	大分市	474.1	H20.7.9	145.0	381
28	宮崎市	400.6	H19.5.28	162.0	897
29	鹿児島市	605.8	H19.12.25	368.0	734

表2 対象都市の基本計画の目標の整理

目標	該当都市数	割合
来街者の増加(賑わい/回遊性)	29都市	100%
居住者の増加(暮らし)	21都市	72%
商業の活性化	17都市	59%
観光・その他活動の活性化	18都市(19目標)	62%

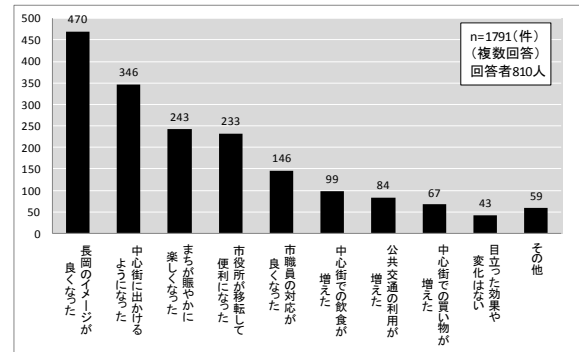


図3 アオーレ誕生による効果や変化

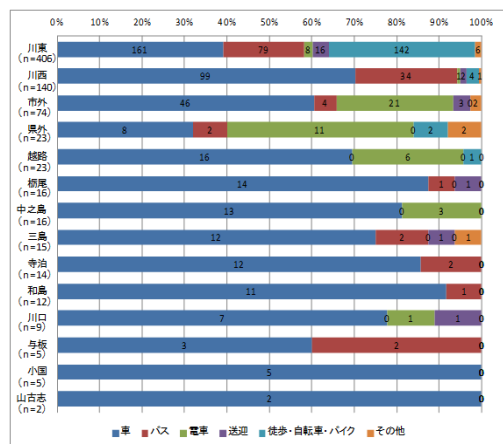


図4 居住地別の交通手段

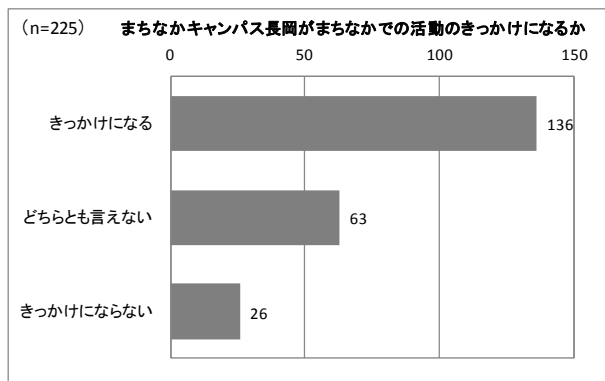


図5 まちなかキャンパス長岡の中心市街地での活動への影響

長岡市では交通手段に車を利用する人が多いが(図6)、来街機会の多い人は中心市街地を訪れる際は公共交通など別の手段に転換する機会が多く(表3)、公共交通の利便性向上とともに、イベントの実施等のソフト事業によるさらなる魅力向上を求めている。対して来街機会が少ない人は中心市街地を訪れる際も車を利用している人が多く、駐車場の料金がかかることなどが来街の妨げとなっている

(図7)。また、来街者が中心市街地で滞在する際には駐車場の問題よりも周辺の店舗の充実度を重要視しており、中心市街地で行動するか否かはこの店舗充実度の認識の違いにある(図8)。

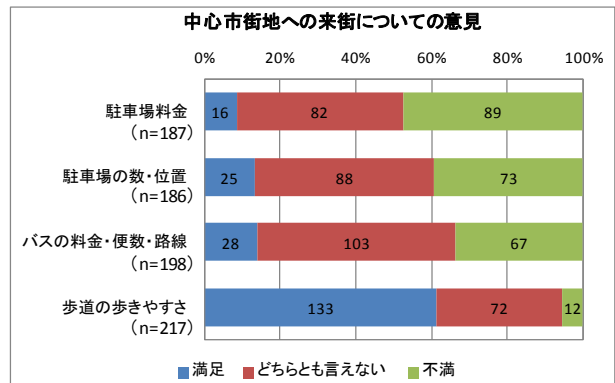


図7 中心市街地の店舗についての意見

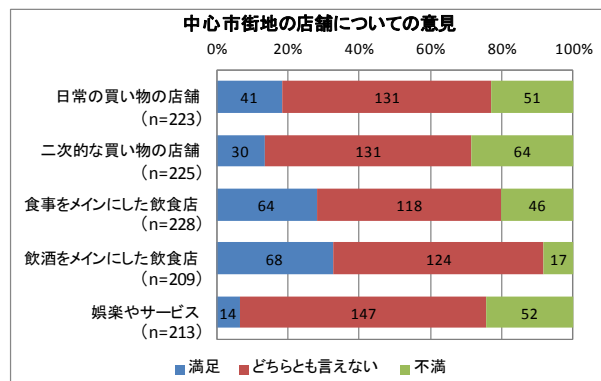


図8 中心市街地の店舗についての意見

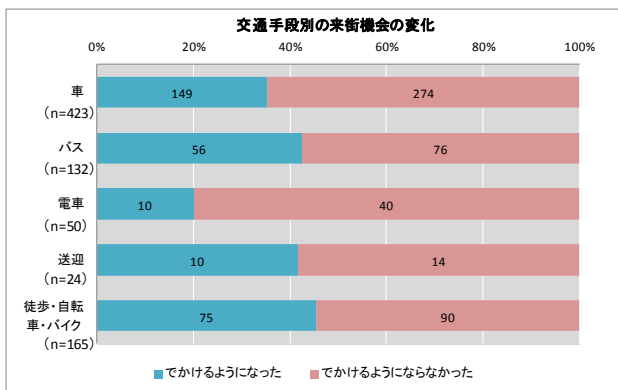


図6 交通手段別の来街頻度変化
表3 交通手段の変化

	普段の交通手段							計
	自家用車(運転)	自家用車(送迎)	自転車・バイク	バス	タクシー	徒歩	その他	
自家用車(運転)	81							81
自家用車(送迎)	5	12		2				19
自転車・バイク	1	1	19					21
バス	6	1		16		2		25
タクシー	1				2			3
徒歩	7		2	3		17		29
その他	3					1	3	7
計	104	14	21	21	2	20	3	185

5. 来街目的の変化

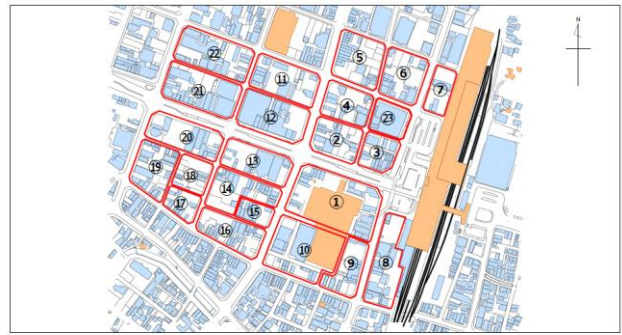
5-1. 土地建物利用調査

中心市街地の商業地域(容積率600%)23街区(図9)の土地利用現況を把握するため、現地調査を実施し、土地利用現況を空間化した(図10・11)。さらに平成14年の調査結果と照合し、現況と比較した(表4)。

中心市街地は商業地域であるが、商業系、特に小売の減少が最も多く、飲食やサービスなど他の商業系用途へと転換している。商業系の飲食は街区1~5及び9のようにJR長岡駅に近い街区では出店が盛んであり、中心市街地の用途構成に変化が現れている。しかし一方で、街区11、16、18、19のように駅から離れた街区では減少していることが明らかとなった。さらに空き店舗や空地・駐車場など低未利用地は増加しており、中心市街地の空洞化が懸念される。特に大通りに面していない街区で空地・駐車場が激増し、街区の大半が空地・駐車場で占められている街区も目立つ。また、商店街のある通りでは空き店舗の出現等によって連続性が断たれている場所も見受けられる。アオーレ長岡やまちなかキャンパス長岡付近の街区では空き店舗が減少しており、事業実施地区の周辺に活性化の効果が波及していると考えられる。しかし、再開発事業実施地区から距離がある街区では空き店舗が増加している場合が多い。

表4 街区ごとの土地利用変化

街区	住居	業務	商業 (小売)	商業 (飲食)	商業 (サービス)	複合	空き店舗	空地・駐 車場	
1		○	●	○	○	B☆	★	○	
2		●		○	○	C★	○	●	
3			●	○				★	
4	★		●	○	☆		★		
5	●	●	●	○	○	B★ C●	○	●	
6		●	●	○	☆	A★ C☆	○		
7		●	●					●	
8		●	●		○				
9	★	●	●	○		C★	★	●	
10		●	●	○		B○ C★	○	★	
11		○	●	●	○			●	
12		○	○	○	○	B★	●		
13	★		●		○		○	☆	
14	●	☆	●	●	○	C☆	○	★	
15	●		★		○	C○	○	★	
16		●	★	●		A★ C☆	★	●	
17	☆		★	●	★	C●	★	●	
18		★	●	●	●	B☆	★	●	
19			●	○	●		●	●	
20		○	○	○	○	B☆	○	○	
21		○	○	○	○		○	○	
22		●	○	●	●	C○	●	●	
23									
○	面積10%以上増加							面積10%以上減少	
●	面積10%以上減少							面積10%以上増加	
☆	新出							滅失	
★	滅失							新出	



SIS

14800

図9 対象区域図

5-2. 施設利用の現状

中心市街地に新たに建設された施設は有効に活用されており、アオーレ長岡はオープン後1年間で150万人の利用者を集めた(図12)。シティホールとしての機能を有効に活用し、イベント開催によって強大な集客力を発揮していると言えよう。まちなかキャンパス長岡には今まで中心市街地に不足していた機能を有するスペースが追加され、来街者の増加に寄与している(図13)。まちなかキャンパス長岡やアオーレ長岡が多くの利用者を集める求心力を発揮しているが、周辺商業地域の空洞化がその効果を活かしていないと考えられ、来街者の回遊に繋がっていない現状がある。

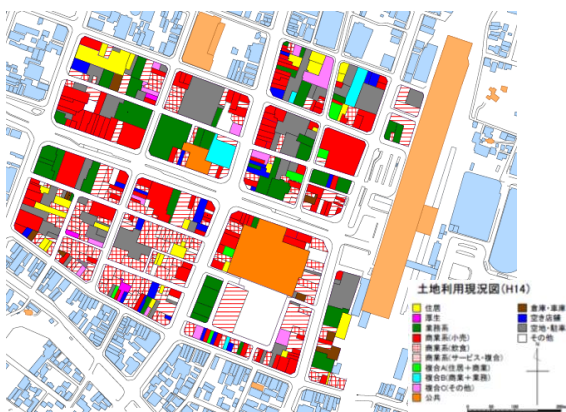


図10 土地利用現況図(H14)

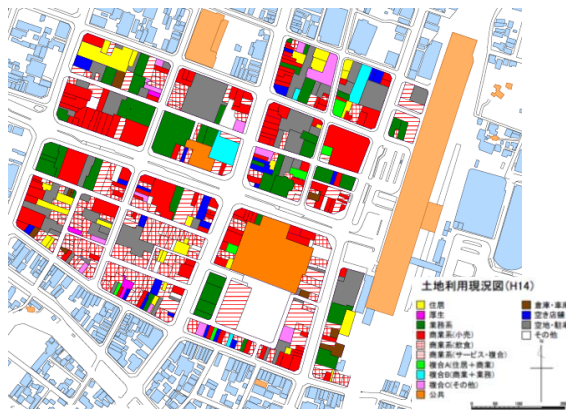


図11 土地利用現況図(H25)

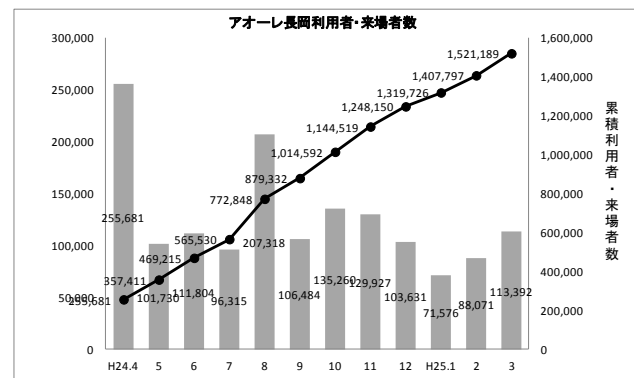


図12 アオーレ長岡利用者・来場者数推移

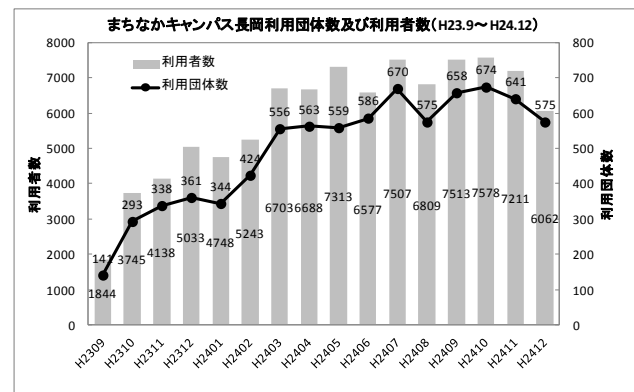


図13 まちなかキャンパス長岡利用者数推移

6. 来街手段としてみた車利用の実態

公営駐車場利用状況から来街者の動向を探り、活性化事業の実施が与えた影響を分析した。長岡市の公営駐車場は大手通地下駐車場、大手口駐車場、表町駐車場の3箇所である。市営駐車場では平成23年4月に駐車料金を30分150円から100円に値下げしている。

平成12年からの市営駐車場利用状況を見ると、利用台数が減少していることが分かり、中心市街地への来街者の減少と中心市街地の衰退が続いてきたことが分かる(図14)。しかし、市営駐車場の料金値下げや新しい施設が連続してオープンしたことによって駐車場利用者は格段に増加しており、多くの利用者が中心市街地に訪れていることが明らかとなった。料金の値下げで総売上の減収が懸念されるが、それを上回る利用台数によって総売上は維持または微増の傾向にある(図15)。

駐車場の利用台数が増加し、中心市街地に多くの人が来街するようになったが、滞在時間が短い場合が多く、多くの人が単一目的での来街であり、中心市街地で回遊している可能性は低い。3カ年同時期の駐車場利用時間を比較すると、総利用台数は増えているものの短時間利用の割合が増加しており、来街者の滞在時間は短く、中心市街地内で回遊している可能性は低いと推測される(図16~図18)。平成23年に実施された無料化事業⁽²⁾の際にも短時間の利用者は多く存在していることが明らかになったため、中心市街地での滞在時間を伸ばすためには駐車場の料金に関する施策だけでは解決されない課題があることが分かった。今後の利用者増加、総売上の増収のためには滞在時間を伸ばすことが課題であり、来街者が中心市街地内で回遊できるような魅力づくりや仕組みづくりが必要であると考えられる。

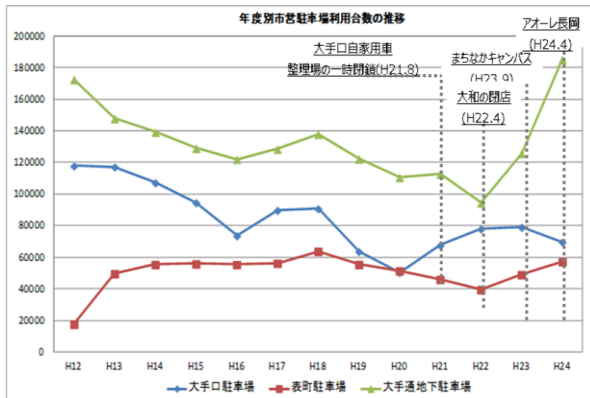


図14 年度別公営駐車場利用台数の推移

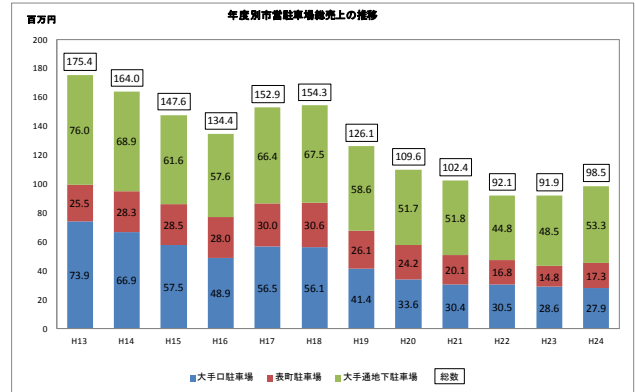


図15 年度別公営駐車場総売上の推移

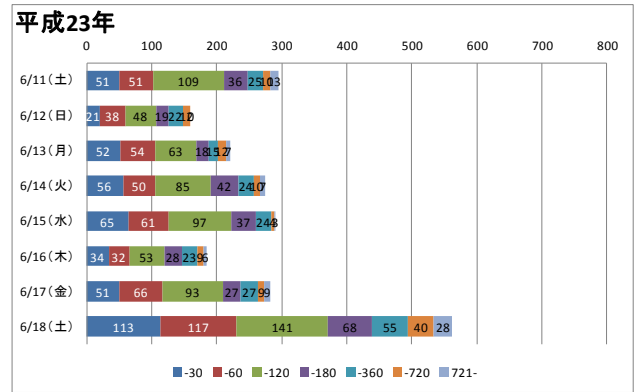


図16 大手通地下駐車場利用者の滞在時間 (H23年6月)

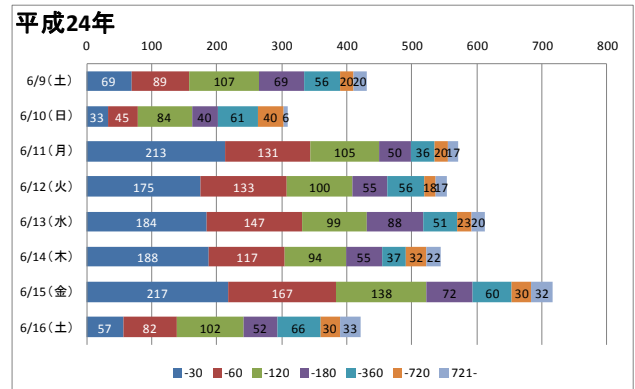


図17 大手通地下駐車場利用者の滞在時間 (H24年6月)

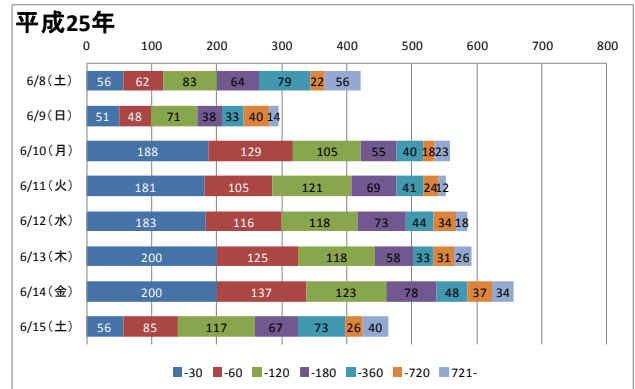


図18 大手通地下駐車場利用者の滞在時間 (H25年6月)

7. 総括

7-1. 研究のまとめ

アオーレ長岡やまちなかキャンパス長岡のような公共施設整備を中心とした再開発により新たな市民活動の場を提供したことで、施設利用者の獲得は勿論、施設の利用が中心市街地への来街のきっかけになっており、来街者の増加に大きな効果をもたらしている。このような再開発が実施された街区の周辺では商業店舗の出店が盛んになっており、間接的に市街地の空洞化を止める対策として有効であると言える。また、駐車場料金低廉化の対策は利用が少ない場合には行政や商業者の負担が大きくなってしまいが、施設整備による利用者の増加によって収入はむしろ増加傾向となる効果が得られた。

しかし、歩行者通行量は再開発施設付近では増加しているものの、周辺の商店街では変化がなく、来街者増加の効果は中心市街地全体には波及していない。中心市街地への来街を妨げているものには来街のしにくさがあり、駐車場料金がかかることや公共交通が不便であることがその要因となっている。駐車料金を無料にした場合、来街者の増加には効果があるものの滞在時間の延長には結びついておらず、活性化のためには来街者が中心市街地を回遊する仕組みが必要である。来街者が中心市街地に滞在しない要因には空き店舗や空地・駐車場のような低未利用地の増加によって商店街が空洞化し、魅力の低下につながっていることが挙げられる。今後はイベントや新しい施設によって得た大きな集客力による賑いを中心市街地全体へ広げていく対策が必要である。

7-2. 提言

(1) 面的な中心市街地の魅力向上

長岡市の中心市街地は空き店舗の増加や空地・駐車場といった低未利用地の増加により、来街者が中心市街地を訪れ、回遊するための目的を失っている。休日の歩行者通行量が平日を下回っているのも、商業的利用が低くなっていることを裏付けている。また、アオーレ長岡やまちなかキャンパス長岡を利用する人が多く来街するものの、その人の流れが周辺商店街に及んでいない現状がある。長岡市の中心市街地活性化は公共施設のまちなか回帰によって図られてきたが、施設単体の利用が高くても中心市街地全体の活性化にはつながらない。中心市街地の空洞化を止め、魅力ある中心市街地を目指すことは、中心市街地が一体となって取り組んでいかなければならない課題である。中心市街地への来街頻度が高い人ほど周辺店舗の魅力向上を求めており、来街者のまちなかでの活動を促進するためにも中心市街地の魅力向上は図られるべき課題である。長岡市ではいくつかの空き店舗に新しい店舗が入るなど、店舗の更新は行われているが、周辺店舗との調和が図られているとは言い難い。通り単位や街区単位などで店舗構成を計画して誘致するなどしてエリアでの魅力向上を図る必要がある。特に街区内部では大規模な空地・駐車場敷地が存在してお

り、駐車場を一部立体化してまとめることで他の敷地を商業用途として活用できる余地があると考えられる。

(2) 共通駐車券をはじめとする駐車場サービスの改善

長岡市の無料駐車券は事業参加店で2,000円以上買い物をした場合に30分の無料駐車券を配布するものである。この場合、無料で駐車場を利用するためには30分以内に2,000円以上買い物をしなければならず、行き先や目的を決めていないと困難である。また、無料駐車券が30分のものであるため、無料券の時間内に駐車場を出ようという意識が働いてしまう可能性があり、まちなかを回遊して時間を過ごしてもらうためには無料時間を延長する等の工夫が必要である。アンケートの結果から、中心市街地への来街頻度が低い人ほど駐車場の改善を求めていることが明らかとなっている。来街者の増加が期待できれば、駐車場料金の低廉化による減収はカバーできることが明らかになっている。中心市街地への来街に抵抗を感じている人や新規の来街者を呼びこむためには、来街のハードルを下げようという取り組みが必要である。

【補注】

- (1) アオーレ長岡は平成24年10月に長岡市が実施したアンケート調査の個票から分析した。まちなかキャンパス長岡は平成25年8月に利用団体代表者に対してアンケート票を送付する団体アンケート（回収率30%）を実施し、その後平成25年11月に団体アンケート回答団体の参加者に対してアンケート票を送付する個人アンケート（回収率75%）を実施した。
- (2) 平成23年6月18日（土）は大手通商店街のイベントにより、大手通地下駐車場で終日駐車場無料開放が実施された。

【参考文献】

- 1) 小林敏樹・水口俊典（2000）「公益施設整備の多様性からみた中心市街地活性化に関する研究—中心市街地活性化基本計画の策定内容を中心に—」，日本都市計画学会都市学術研究論文集，35，p187-192
- 2) 伊藤伸一・海道清信（2012）「中心市街地活性化基本計画における目標指標の特徴と達成状況」，日本都市計画学会都市計画論文集，47，p1027-p1032
- 3) 宮下清栄・外村剛久・塚本裕樹（2013）「中心市街地活性化基本計画における観光関連目標指標及び計画事業の達成度に関する研究」，日本都市計画学会都市計画論文集，48，p987-992
- 4) 宮澤賢治・有賀隆（2005）「市街地再開発が周辺地域に及ぼす影響の定量的評価に関する研究—愛知県の市街地再開発事業を事例として—」，日本建築学会東海支部研究報告集，43，p677-p680
- 5) 長聡子・芳賀博文（2012）「都市主要駅再開発の都心土地利用への影響—二極都市を事例に—」，日本建築学会大会学術講演梗概集，p9-p12
- 6) 服部眞介・樋口秀・中出文平（2004）「中心市街地における土地・建物権利関係と建物利用の流動性に関する研究」，日本都市計画学会都市計画論文集，39，p739-744