

長岡市の中心市街地と再開発事業

長岡市 副市長 高見 真二
たかみ しんじ

はじめに

東京など大都市では、容積率の大幅緩和まで受けて再開発が随所で行われており、外苑にまで高層ビルが建てられるとのことである。リモートワークが可能となり、AIにより事務仕事が相当程度不要となる時代に本当にそれほどオフィスが必要なのか、不思議に思わないでもない。そのオフィスで働く人たちの少なからずは地方出身者である。一方で、長岡のような地方都市ではまちなかの建物の床需要は小さく、人材は大都市圏に流出している。一極集中の是正が政府の政策であるなら、大都市圏で容積緩和の恩恵を受ける事業者はその一割でも地方都市の床を取得し、オフィスの地方移転を誘導するようなルール、「ふるさとオフィス」のような制度を導入してはどうか。付け加えれば長岡を含む近隣市町村は、東京圏で使われる電気をつくる原子力発電所の事故リスクを負っており、市民は安全対策の徹底、実効性ある避難方法の確立、万一の事故に対する国の責任の明確化などをせめてもと求めている。原発事故時の避難については長岡市だけで20万人以上が屋内への退避を余儀なくされる。あり得べき地震と原発事故の複合災害を考えれば、退避先や避難路沿線にある老朽化した建物や街区の改築等も求められる場合も考えられる。広く理解を求めたい。

今回、長岡市の事業について説明する機会を頂き感謝申し上げます。長岡市では中心市街地においてこれまで5地区で法定の再開発事業を行ってき

ている。それぞれの都市において都市がつくられてきた歴史、経済社会状況は異なり、事業地区についてもそれぞれ特徴がある。再開発事業の計画にはそれらが反映されており、そうした背景を含め紹介したい。

昨今、再開発事業に対して様々な批判があるようである。詳細は知り得ていないが当職としては、老朽化した建築物等から成る街区を再生しようとする際、法定再開発事業は複雑な権利関係を整理できる極めて有効な手段であり、従後の床利用等も含めて事業が適切な計画に基づくものであれば、再開発事業が批判される理由は無いものと考えている。事業が投資に見合うかなどの評価も計画次第である。なお近年の建築工事費の急騰により、長岡市で施行中の再開発事業においても相当額の予算の増額を強いられた。この急激な工事費の上昇はあらゆる事業に影響を与えているが、再開発事業は権利変換後の計画変更や中断等が難しく、その対応に苦慮したところである。

長岡市におけるこれまでの再開発事業については概ね所期の目的は達成している一方、施行地区の範囲は限られ、中心市街地には老朽化した建築物の多い街区がまだまだある。それらの再生を図る上で、中心市街地の床の需要が小さいままでは再開発事業も選択できない。どのように進めていくか、筆者の考える方向性について最後に示す。

長岡市の都市構造と中心市街地

長岡市は人口約26万人、新潟県第2の規模の都市であり、平成の大合併で旧長岡市とその周辺にある山から海まで10市町村が一つになった。かつて長岡城があった場所に、JR長岡駅やそれとデッキで直結している市庁舎（愛称：アオーレ）があり、そこから西側、信濃川に向かって1km四方ほどの範囲が概ね長岡の中心市街地とされる。中心市街地を含む一帯は川東地域と呼ばれ旧市街地が形成されている。川幅約1kmの信濃川を渡った川西地域には、イオン、アピタなどのショッピングセンターや国道沿いのロードサイドの開発が進む新市街地となっている。市街地の周縁部等には産業団地等が立地する。長岡市の製造業は東北・北陸地域で、富山、新潟、仙台、いわきに次ぐ製品出荷額をもち、鉄工機械産業などを中心とするものづくり産業が集積している。市街化区域の外には日本第2位の生産高と作付面積を誇る水田が広がっていて、優良農地を守るため線引きは比較的厳格に運用されてきた。また合併した市町村等の地域には、急速に人口減少が進んでいる中山間地域等があり、市政運営においては中心市街地から過疎地域まで市域全体を俯瞰することが重要となっている。

中心市街地の2度の焼失と復興

長岡の中心市街地は、幕末の北越戊辰戦争における被害と太平洋戦争における米軍の空襲被害を受けて、市民が懸命に復興、再建してきた、いわば再開発してきた歴史があり、市章にもフェニックスがデザインされている。

北越戊辰戦争では長岡城をはじめ城下町ほぼ全体が長岡藩と新政府軍との闘いで焼失した。荒廃したまちを再建するためにまず取り組まれたのは「人材育成」であった。山本有三の戯曲「米百俵」で有名なように、当時の長岡藩大参事小林虎三郎は、戦後窮乏した長岡藩に寄せられた救援米を食べずに売って、「国がおこるのも、滅びるのも、まちが栄えるのも、衰えるのも、ことごとく人にある」として「国漢学校」という学校を建てる資金

に充てた。実際に長岡からは日本の近代化に大きく貢献した人材が多数輩出され、戊辰戦争後の長岡の復興に関わった人たちは、国内外で活躍した長岡出身の有力者等とも連携、連帯し、長岡に産業を興し、まちの復興を実現した。その連帯から生まれたもののひとつとして、石油産業がある。アメリカで外交官として活躍していた長岡人の情報等をもとに地元で産出する石油を産業化した。現在のエネオスは、明治期に長岡発祥の宝田石油と隣町（現在の柏崎市）発祥の日本石油が合併してできた会社を前身とする。明治期に新潟県が東京よりも多い人口を誇っていたのは、もとよりの米を中心とする食糧生産と、こうした石油やそれに派生する産業の発展によるものである。石油産業は、輸入した掘削機械等の修理業務から鉄工機械産業を長岡に興し、それらは次第に枯渇していった石油産業に代わって地域の主力産業に成長する。また現在の北越コーポレーションにつながる製紙業も、東京で出版業を興して成功した長岡出身者と地元の連携から長岡に生まれている。

太平洋戦争末期、昭和20年8月1日夜の長岡空襲により、中心市街地は再びその約8割が焼失し約1500名の尊い命が奪われた。この2度目の戦災からの復興に寄与したのもこれらの産業であり、空襲の焼け跡に残ったり、避難させたりしていた工作機械をすぐに稼働して戦後の朝鮮戦争等の需要を早期から受け止めるとともに、ミシンなどの民生機械の製造から紡織、縫製業、そしてそれらの製品の流通問屋など、繊維関係の産業への展開も好況を呈し、急速に地域経済を再建し、焦土と化した中心市街地も再生されていった。

中心市街地の繁栄と停滞

戦後、高度成長期を経て、昭和後期頃には長岡の中心市街地には大和、丸大、長崎屋、ダイエー他計8つの百貨店、大型店舗が開業し、長岡のみならず中越地域から多くの人々が集まる商業集積地となり、問屋等の流通業者等のオフィス、縫製加工などを行う作業所、そして働く人々の飲食、遊興の場なども多数建築された。長岡近郊の市民

は、「まち」と言えば中心市街地のことを指し、「まちに行く」ことが楽しみとされる時代があった。

その後、モータリゼーションが普及し川西地域のショッピングセンターやロードサイドの店舗群ができてくると、他都市と同じように中心市街地の商業は停滞しはじめ、平成期のうちにすべての大型店が閉店し、いわゆるシャッター街の様相を呈してくる。オフィス業務についても、取引慣行の変化で問屋の介在が減り、交通の高速化もあってまちなかにあった企業の支店が営業所に縮小し、自動車での移動に便利で倉庫なども立地しやすい郊外や工場等の生産現場に事務所が移転し、繊維産業の縮小により縫製作業所等が無くなるなど、長岡のまちなかで働く人が減少し、オフィス等の床需要も減退していった。なお平成元年にオープンし平成31年に最後の大型店舗として閉店した長岡駅前にあったイトーヨーカドーは、長岡市で最初に行われた再開発事業（長岡駅前城内地区）のキーテナントであった。閉店後、所有する再開発組合から建物を購入した民間事業者がテナントを募集して賃貸事業を始めているが、なかなか空床が埋まらない現状がある。そのことをもって再開発の失敗事例かといえ、30年間にわたって市民に利用されてきたこと、組合等の施設投資はほぼ回収されていたことなどから、直ちに失敗とも言えない。大きなビルの空床が埋まっていない現在の課題については、一義的には購入した事業者が解決すべき問題ではあるが、政策としてまちなかの活性化、床需要の拡大に取り組んでいる観点から市としても注視しているところである。

3度目の試練と公共施設の導入による再開発事業

平成中期以降の中心市街地は、閉鎖した大型店舗や空床を抱えた古いビルがそのまま立ち残り、いわば2度の震災に続く、3度目の試練を迎えたとも言える状況にあった。このため市は中心市街地の再生を図るため、まちなかに公共サービスを導入する事業を進めることとし、郊外にあった市役所を駅前に移転させるとともに、種々の公共施設を再開発建物の中に移転整備する市街地再開発

事業を連続的に施行した。

市役所移転については、厚生会館という市の集会施設と広場のあった敷地に、新庁舎（アオーレ）を平成24年に建築、アリーナや屋根付き広場等を併設した。これらは隈研吾氏の設計による施設で、市民に広く利用されるほか、多くの見学者やアリーナや広場で行われるイベントの参加者が訪れるなど、高い評価を受け、停滞した中心市街地を活性化する起爆剤となった。

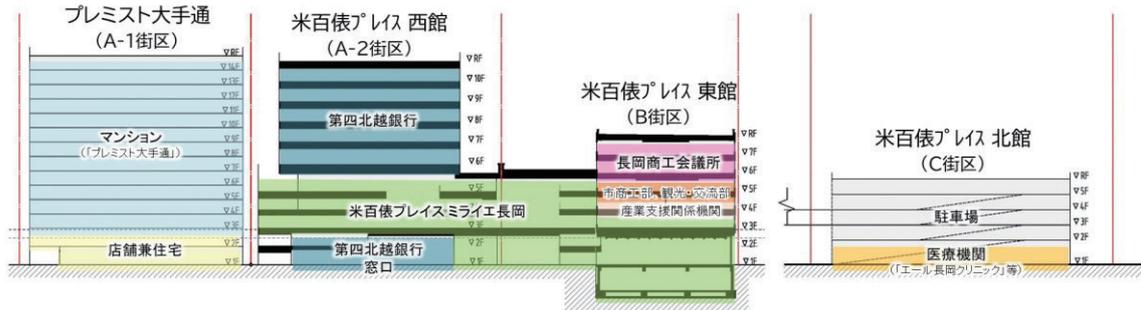
アオーレの前年には「大手通中央西地区」、同年には「大手通中央東地区」の再開発事業が完成し、それらには集合住宅、銀行、店舗等の民間が利用する床に加え、市役所機能の一部や、子育て支援施設、生涯学習施設（まちなかキャンパス）、中越地震の記憶を伝えるアーカイブなどの公共施設を導入した。さらに、平成28年には「大手通表町西地区」の再開発が完成し、集合住宅、老人ホーム、歯科クリニック学習塾などの民間施設と、公共施設である社会福祉センターを併設している。

まちなかは、鉄道、バス等の公共交通の利便性は高く、高齢者等がアクセスしやすいという優位性がある。市がまちなかに設けることが有効な公共施設を導入することで、3地区の再開発事業とも床の利用が充足し、概ね順調に事業を進めることができている。

米百俵プレイス ミライエ長岡

平成30年に都市計画決定された「大手通坂之上町地区」の再開発事業も公共施設が整備される事業である。再開発で整備する地区全体を「米百俵プレイス」と称し、その中に、人材育成と産業振興の拠点として市が整備する図書館併設の施設を「ミライエ長岡」と名付けている。この再開発は、前述した「米百俵」によってつくられた国漢学校があった場所で行われる再開発であり、「現代版の国漢学校」をつくるというコンセプトで計画されている。令和5年7月にミライエ長岡西館と第四北越銀行が入る西棟、集合住宅棟、駐車場棟が整備され先行オープンし、現在、ミライエ長岡東館、商工会議所、政府系金融機関や雇用関係機関、市

大手通坂之上町地区市街地再開発事業



の商工部等が入る2期工事が進められている。このミライエ長岡については、機会があればさらに詳述させていただきたいと思う。ここではこの施設が今後の再開発事業に関係する考え方を次節に示して本稿を終わりとしたい。

地方発の都市型産業の創出による中心市街地再生

長岡の中心市街地において行われてきた再開発事業は、銀行、クリニック、高齢者施設、マンシ

ョンなど、現時点で確保できる民間の床需要を捉え、公共施設を併せて導入することで事業を成立させてきたが、市が床を取得する形で再開発事業を行うことは「大手通坂之上町地区」を区切りとしている。市がいつまでも床を取得し続けることは当然ながらできない。まだまだ周辺には多くの老朽化した建物、街区があり、今後どうすればそうした建物、街区が更新できるか。歴史を観れば、前述したように、戦災からまちを再生したのは、

戊辰戦争後は「人材」であり「連帯による石油産業の創業・成長」であって、長岡空襲後は「石油産業から機を見て転換した鉄工機械産業」等が発展することであり、その結果、就業者の消費地としての商業集積及び、産業関連の本社、企画調整等の企業活動の場として、中心市街地に商業施設やオフィス等が設けられ、戦災による焦土は再建された。

その中心市街地が停滞していったのは、それらの産業やその従事者が中心市街地に店舗やオフィスを要しない方向に進んだことにある。改めて中心市街地が活性化し、床の需要を生んで、再開発事業も可能とし老朽化した街区が更新されていく状況がどのように自律的につくられていくかについて考えると、中心市街地に都市型の産業が生まれることが必要となっているものと思われる。依頼主の指示に沿って生産あるいは流通させるだけの産業であれば、生産・流通現場で繋がればよく、まちなかに来る必要のある業務はない。人とつながること、特にアクシデンタルにつながることで新しいアイデアを生み出すような企画的な業務がある都市型産業こそがまちなかにある意味がある。ミライエ長岡は、それが整備された老朽化した街区の更新という再開発事業の意義にとどまらず、新たな都市型産業とその人材を育成するため、東京から一時間半という立地を生かした外部の人材との交流、連携も促し、まちなかでの人々の交流の中で、産業も都市も更新されていくというようなイノベーション都市の形成に資する役割も担っている。

地方都市発の都市型産業の創業を支援し、育成することが、中心市街地の床の需要を喚起し、残された老朽化街区における再開発事業をも可能とする方向性と考えている。