

特集 2026 年 5 月成立の都市再生特別措置法等の一部を改正する法律について

都市再生特別措置法改正と地方都市の都市経営 —新潟県長岡市—

長岡市 中心市街地整備室長 高頭 靖
たかとう やすし

1. 本稿の背景と長岡市の位置づけ

地方都市を取り巻く環境は、人口減少・高齢化の進行に加え、東京圏への一極集中の継続により、依然として厳しい状況にあり、地域の稼ぐ力や魅力を高め、民間投資を呼び込み、持続可能な都市を構築することは、都市経営の根幹的課題です。

この度の都市再生特別措置法の改正は、このような課題認識のもと、地域の主体的な取組を後押しし、都市の個性と競争力を高める制度的基盤を強化するもので、人口減少下における地方都市の持続可能な都市経営の方向性を示すことで、今後の地方都市の都市経営において重要な役割を果たすものと受け止めています。

本市においても、これまで都市計画制度をはじめとする各種制度を活用しながら、中心市街地の再生、都市機能の集約、広域的なネットワーク形成などに取り組んできたところであり、今回の制度改正は、コンパクト＋ネットワークのまちづくりという、これまでの長岡市の取組の方向性と軌を一にするものと考えています。

本年は、長岡市制施行 120 年という節目にあたり、「変わるれ※！長岡 住み続けたい 戻ってきたい 選ばれるまち」を将来像に掲げる新たな総合計画がスタートしました。イノベーションにより持続可能な都市を未来に引き継ぐという視点は、まさに今回の制度改正が志向する方向と重なるものです。（※「変わるれ」は長岡の方言で『変わろう』の意味です）

本稿では、長岡市の都市の成り立ちと政策の蓄積を踏まえ、地方都市における都市再生の課題と、人口減少時代に求められる都市再生の方向性についてまとめます。

(1) 長岡市の成り立ちと都市構造

新潟県長岡市は、県の中央部、中越地域に位置する地域の中核的な都市です。上越・中越・下越の三地域から構成される新潟県において、長岡は歴史的にも政治・経済の中心として重要な役割を担ってきました。

現在の都市構造の原型は、約 400 年前の長岡城築城で形成された城下町に遡ります。北越戊辰戦争と第二次世界大戦で焼失した市街地を再生しながら、明治の鉄道（現在の J R 信越本線）の敷設に際して、まちの中心である長岡城本丸を含む城郭区域内に駅を設置するなど、藩政の時代から人と物の流れが都市の中枢に集約されることで、現在に至るまで都市圏の中心部は大きく変わることなく維持されてきました。

昭和期以降は、J R 上越線、上越新幹線、高速道路などの整備により、広域交通の結節点としての機能が一層強化され、今日では首都圏から約 90 分で接続されるなど、交通利便性の高い都市となっています。

一方で、モータリゼーションの進展と郊外化による都市活動の重心の移動や分散、人口減少・高齢化の進行は、中心市街地の相対的な地位、活力の低下だけでなく、市域全体の都市機能維持に対

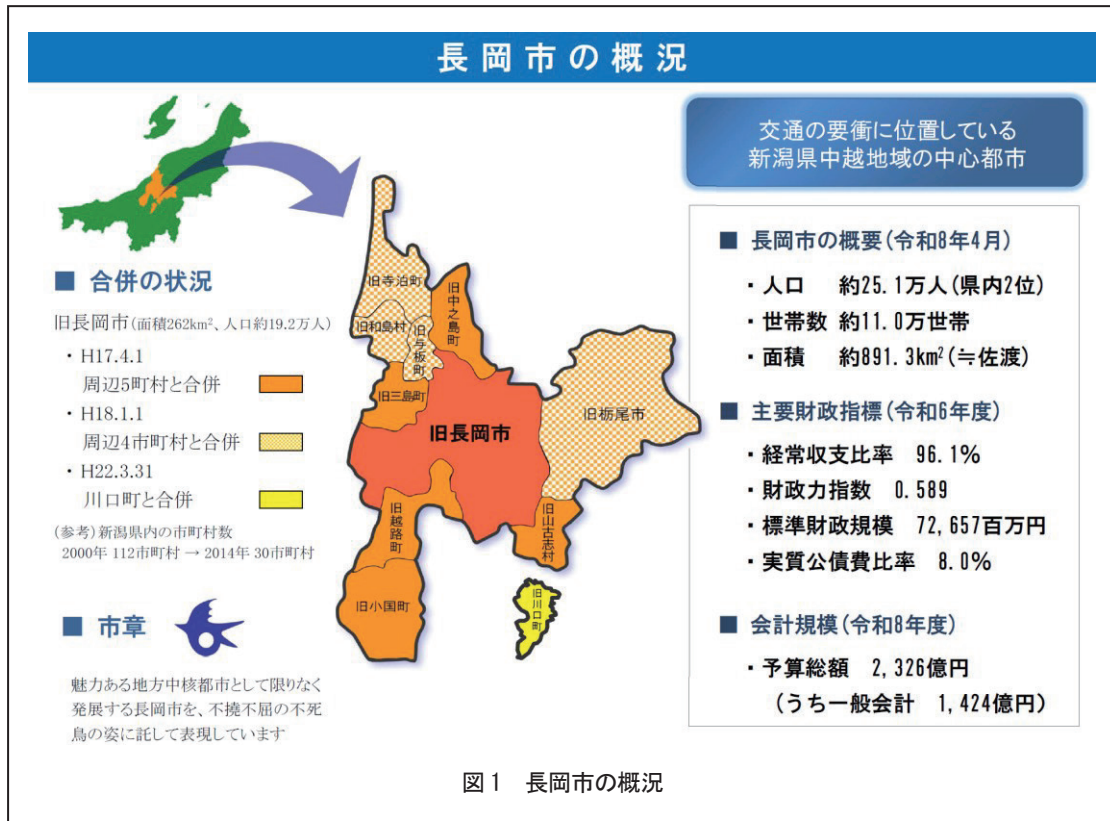


図1 長岡市の概況

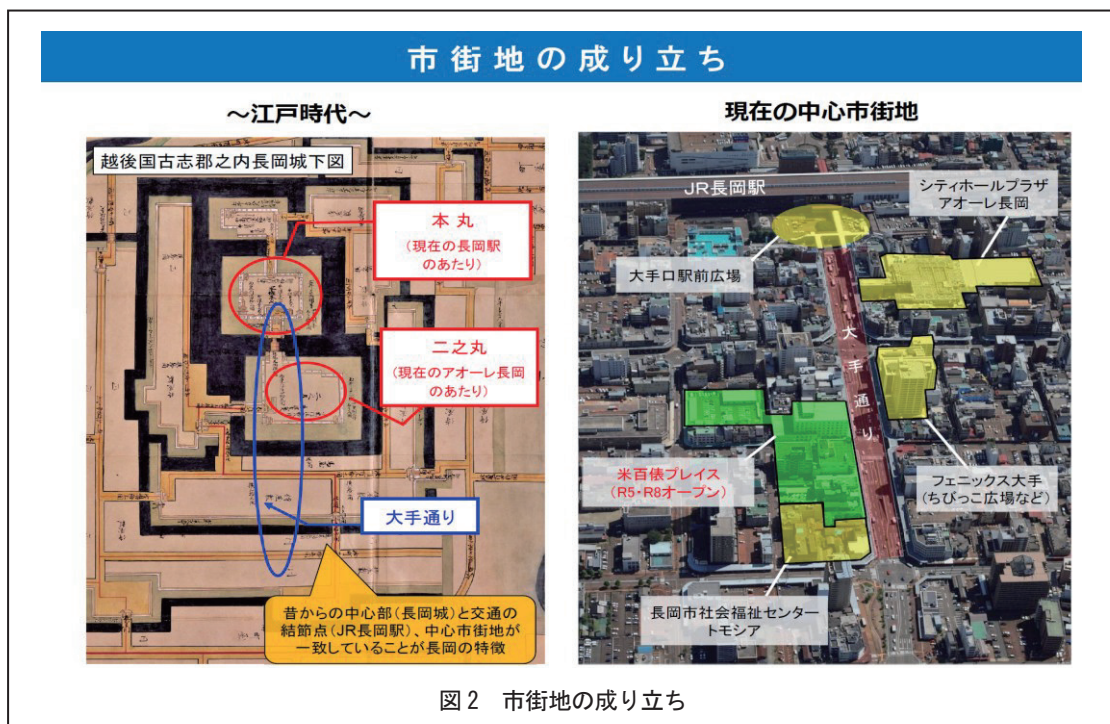


図2 市街地の成り立ち

しても大きな影響を与えています。

(2) 長岡市の取組の方向性

こうした状況のもと、本市を中心とした中越圏域では、1993年から地方拠点都市法に基づく長岡地方拠点都市地域として、早くから都市圏内の各自治体の拠点と、中心都市である長岡市の中心部や交通結節点を結ぶネットワークによる、持続可能な地域形成を目指してきました。

この圏域の構造は、平成の広域合併による市域の拡大にも引き継がれ、市内各地の拠点とJR長岡駅周辺の中心市街地が連携する、「コンパクト＋ネットワーク」による都市構造により、全市的な

都市機能の維持と地域の持続を図っています。

中心市街地においては、中心市街地活性化基本計画に沿って、公的機能の回帰や市街地再開発、民間投資の誘導などを通じた都市機能の再編を図るとともに、立地適正化計画に基づく居住・都市機能の誘導を進めてきました。その結果、中心市街地においては一定の活力回復の兆しが見られるなど、これまでの取組の成果も現れつつあります。一方で、市内各地域での人口減少の進行や公共交通ネットワークの縮退、生活サービスの維持などに関する構造的課題は依然として解消されておらず、都市再生はなおその途上にあります。

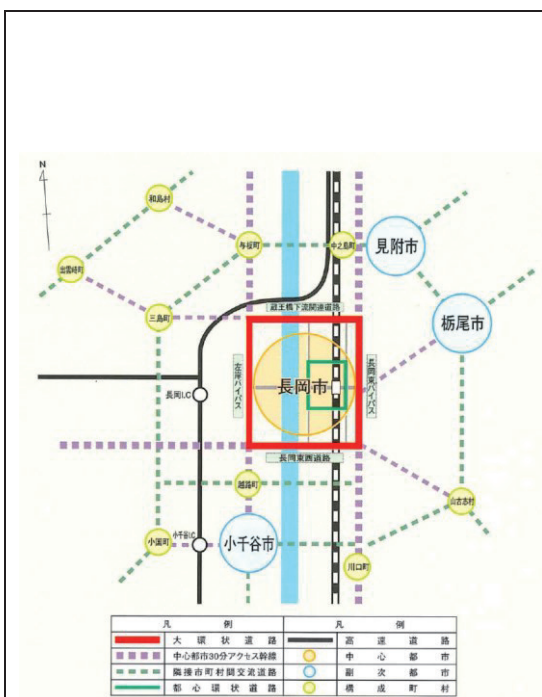


図3 地方拠点都市交通ネットワーク図

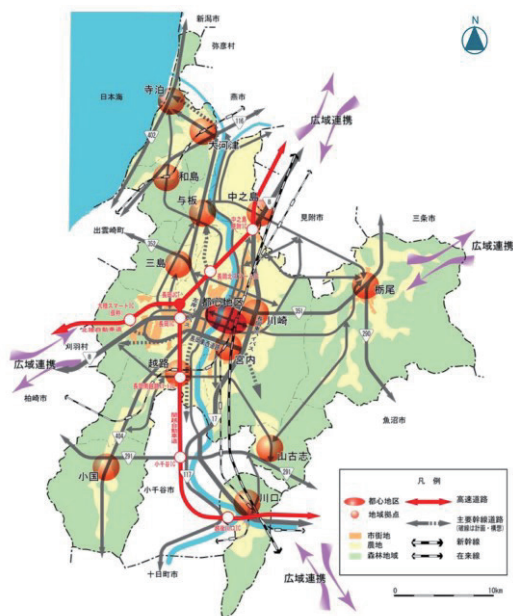


図4 都市構造図(長岡市都市計画マスタープラン)

こうした状況を踏まえ、本市の都市政策は、人口減少下において、単なる中心市街地や周辺地域それぞれの拡大縮小の議論ではなく、限られた資源を最大限に活用し、都市の価値を高めながら持続可能な構造へと再編する「都市経営」をめざすものです。

2. 地域づくりを支えた都市政策の展開

前述のとおり、長岡市は、交通結節性も背景に発展してきた地方都市ですが、その優位性ゆえに、モータリゼーションの進展と広域幹線道路の整備、郊外への大規模小売店舗の立地により、急激に市街地の拡散が進むこととなりました。このような経過は、全国の地方都市に共通するものと認識しております。

こうした無秩序な市街地拡大への対応として、戦後のわが国では、都市側の制度を中核としつつ、農地保全制度と連携した土地利用コントロールの

体系が整備されており、本市においても、これらの制度を導入し複合的に運用することで、都市の拡大と保全のバランスを図ってきました。

(1) 高度成長期における開発コントロールの導入

高度経済成長期において、地方都市でも人口増加と住宅需要の拡大により、市街地が周辺農地へと急速に広がり、いわゆるスプロール現象が顕在化しました。この課題に対し、1968年の都市計画法改正により、都市計画区域内において市街化区域と市街化調整区域を区分する、いわゆる「線引き制度」が導入されました。

2市4町で構成された長岡都市計画区域においても、1970年に都市計画区域の再編と区域区分を実施し、市街化区域においては計画的な市街地整備を進める一方、市街化調整区域においては開発を抑制する枠組みで、都市の成長方向を一定程度誘導する仕組みを構築しました。

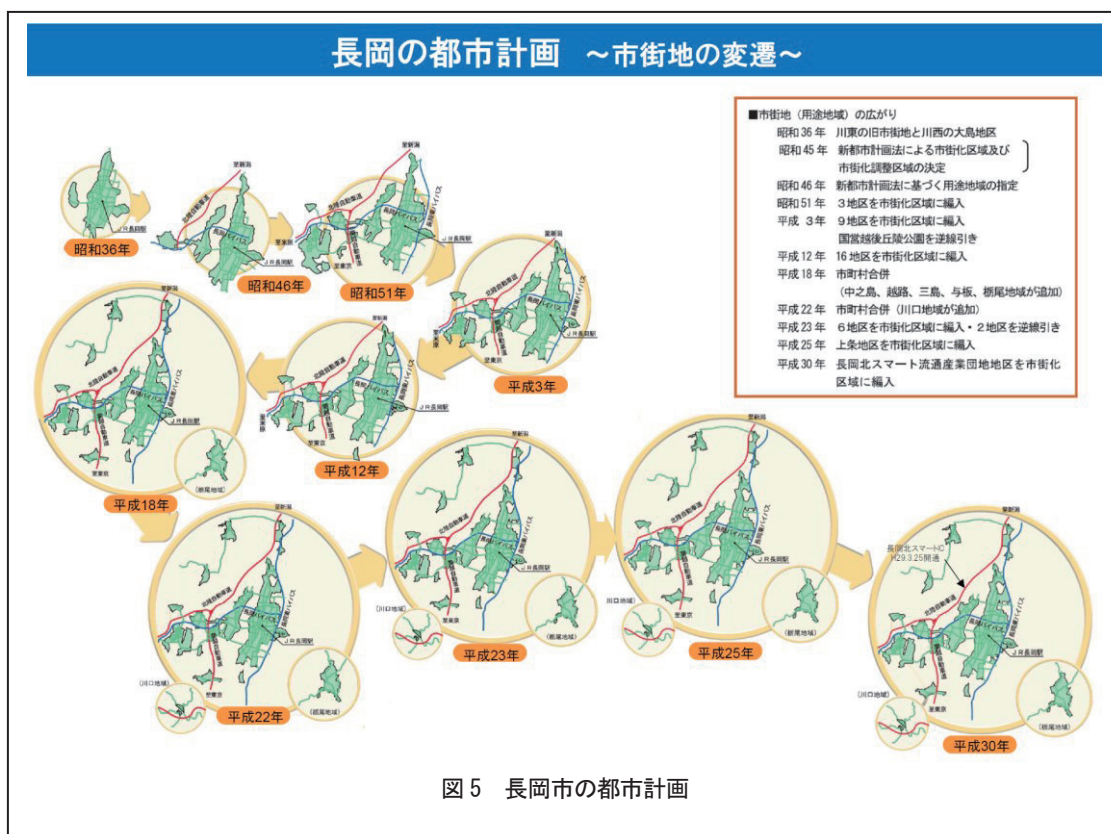


表 1

和暦	西暦	月	内 容
昭和44年		7月	農業振興地域の整備に関する法律制定
昭和45年	1970年	2月 9月	都市計画区域の変更 都市計画法改正に伴う市街化区域・市街化調整区域の当初決定
	1970年代前半		農業振興地域制度の展開（農業振興地域指定、整備計画策定）
平成5年	1993年	2月	地方拠点都市地域に指定
平成11年	1999年	3月	長岡市中心市街地活性化基本計画策定(旧法) 長岡市都市計画マスタープラン策定
平成20年	2008年	11月	長岡市中心市街地活性化基本計画（第1期計画）認定
平成22年	2010年	11月	長岡市都市計画マスタープラン第1回改定
平成26年	2014年	3月	長岡市中心市街地活性化基本計画（第2期計画）認定
平成28年	2016年	9月	国土利用計画（長岡市計画）策定
平成29年	2017年	3月	長岡都市計画マスタープラン第2回改定 長岡市立地適正化計画策定
平成31年	2019年	3月	長岡市中心市街地活性化基本計画（第3期計画）認定
令和3年	2021年	3月	長岡市都市計画マスタープラン第3回改定
令和5年	2023年	3月	長岡市立地適正化計画改定
令和7年	2025年	3月	長岡市中心市街地活性化基本計画（第4期計画）認定
令和8年	2026年		国土利用計画（長岡市計画）改定

一方で、本市においても農業振興地域制度により、優良農地については農用地区域として明確化されるとともに、農地法による転用規制と組み合わせることで、区域区分によらず市街地の外側からの開発圧力を抑制する役割が強化されました。

このように、都市計画制度が「どこを都市とするか」を定める枠組みを担うのに対し、農地関係制度はその外側において開発を抑制する機能を果たし、両者の組み合わせにより土地利用の秩序形成を図ってきたことは、他の都市圏も同様と認識しています。

(2) 市街地の低密度化と機能分散

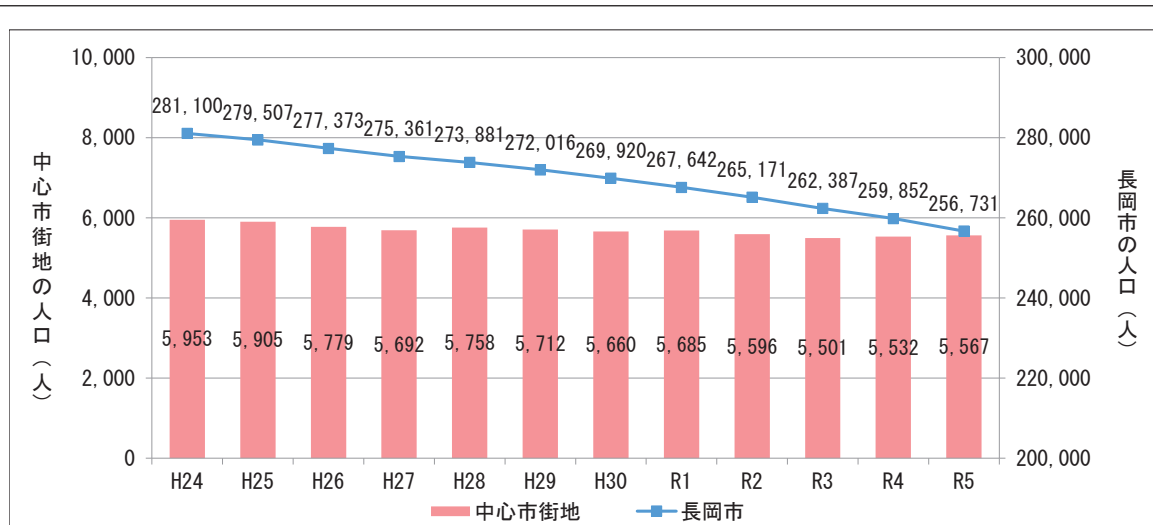
その後、1970年代後半以降の安定成長期においては、線引き制度を基軸とした都市計画が全国的に定着し、長岡市においても、将来の人口増加や経済活動の拡大を想定した定期線引きによる市街地の拡大や、長岡ニュータウン事業（1975年事業認可）による新市街地の形成を進めてきました。

1995年頃をピークに現長岡市域の人口は減少（旧長岡市域のピークは2013年頃）に転じました

が、旧長岡市域を中心に世帯数は増加傾向が続いていました。大都市圏への人口流出や少子化により市域全体の人口は減少局面に入る一方、世帯分離等により住宅需要は一定程度継続しており、新たな住居を求める際には、既存市街地の空き物件よりも郊外の新たな住宅地が選択される傾向も見られました。その結果、既存市街地の低密度化が進行し、都市機能の分散にもつながったものと考えています。

新たな市街地は住宅や生活利便施設が立地する一方、既存市街地内や郊外の集落地域内の低未利用地が増加することで、結果として市街地の低密度化が進行し、郊外への都市機能・商業機能の分散により中心市街地の空洞化も進みました。

この過程において、農地保全制度は、開発圧力に対する抑制装置として機能し続けたものの、既存の都市側の制度のみでは、市街地の低密度化の抑制には十分に機能を発揮できなかったものと考えております。



- 出典：住民基本台帳（各年度3月末現在）
- ・外国人を含む
 - ・中心市街地のエリアに該当する町丁目の値の合計値
（町丁目がまたがる一部地域においては、面積按分している）

図6 長岡市及び中心市街地の人口の推移

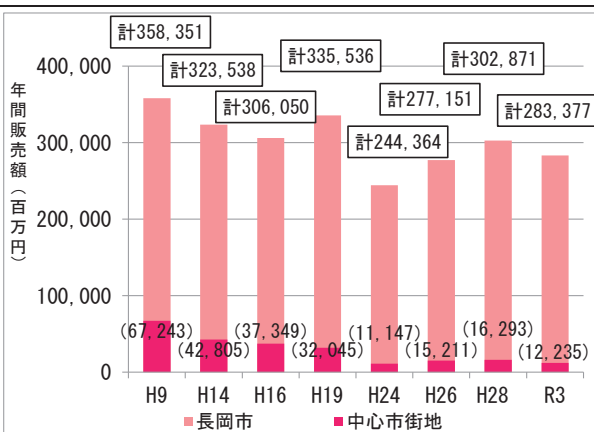


図7 小売業年間販売額の推移

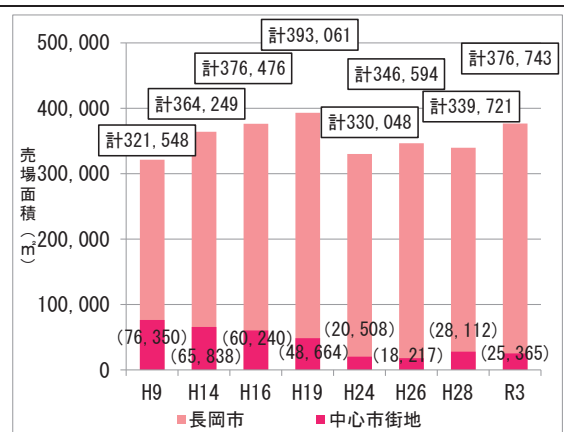


図8 小売業売場面積の推移

(3) 選択と集中による都市再編への転換

市街地の低密度化に対し、地方拠点都市地域の形成により中越圏域の中心都市としての役割を強化するとともに、2001年からは、閉店した中心市街地の大規模小売店舗の空きビルを活用し、まちなかに必要な機能の実証実験に着手しました。こうした取組と並行して有識者との検討を進め、「まちなか型公共サービスと市民協働」を基本とする中心市街地の再編方針を定めました。

その後、2004年の中越地震からの復興と3度にわたる市町村合併を進めながら、2006年から都市再生整備計画による事業に着手し、2008年には中心市街地活性化基本計画の内閣総理大臣認定を受けて、アオーレ長岡を始めとしたまちなかの機能更新や、連鎖的な市街地再開発事業を主軸とする総合的な事業展開を進め、公的機能のまちなか回帰と市民活動の拡大を通じて、中心市街地の拠点性向上を図ってきました。

平成の広域合併に合わせた都市計画マスタープランの見直し（2010年）にあたっては、都市計画区域外も含めた市域全体を対象とし、その将来像を「コンパクトな都市」と定め、この方針に基づき策定した立地適正化計画（2017年）により、都市機能の集約と居住誘導を図り「コンパクト＋ネットワーク」の都市構造「多極ネットワーク型コンパクトシティ」の構築を進めてきました。

本市では、この一貫した方針のもと、各地域の拠点においても、都市再生整備計画等を活用した公的機能の更新や再配置に取り組みながら、都市機能の集約とネットワークの強化による都市全体の持続可能性の向上を図ってきました。その結果、中心市街地においては、公的機能の再集積や市民活動の拡大など、活力回復の兆しが見られるようになってきました。

今後は、長岡市総合計画が掲げる「イノベーション先進都市」の実現に向け、中心市街地の拠点性をさらに高めるとともに、市内各地に集積する製造業や高等教育機関との連携のもと、知識集約型の都市型産業の集積と、人材の滞在・交流によるイノベーション創発を促進することで、産業基

盤の強化と生産性の向上を図り、市内全域の活力向上と持続可能な都市経営につなげていく必要があると考えています。

3. 地方都市の現状と課題

以上のように長岡市では、都市計画法を基軸とした区域区分制度、農地保全制度による外縁部の開発抑制、さらに近年の中心市街地活性化基本計画や立地適正化計画による都市機能の集約といった、複数の制度を重層的に活用することで、長年にわたり土地利用の秩序形成と都市構造の維持による、持続可能なまちづくりのための基盤整備に取り組んできました。

しかしながら、平成から令和にかけて、地方都市の人口減少・高齢化と東京圏への一極集中が進行する中で、長岡市においても、広域合併後も人口の減少が続いています。中心市街地の活力は一定程度回復しつつあるものの、都市全体としては依然として人口減少圧力の影響を受け続けており、大都市圏の強い吸引力に対し、「これをもって十分」と言い得る決定的な対抗施策を講じ得ていません。

また、市域周辺部から隣接自治体への人口流出も見られ、低未利用地や空き家の増加など、市街地のスポンジ化も進んでいます。この状況を放置することは、長期的に都市機能の維持を困難とすることが予想されます。

制度面では都市機能や居住の集約を進めている一方で、市場においては既存住宅や空き物件の流通よりも、まとまった敷地での新たな住宅地の供給が選択される傾向もあり、「外延の抑制」と「内部の再編」を一体的に進めることにはなお課題があります。

さらに、広域合併により、それぞれに歴史や風土など異なる文化的背景を持つ地域が一体となった市域には、都市計画区域の内外や区域区分の有無など、異なる制度条件を持つ区域が混在しています。

加えて、周辺自治体との間にも規制の差異が存在しており、日常的な生活圏と行政制度の単位との間には少なからず乖離があります。それぞれの

自治体が持続可能な地域づくりを目指していることに変わりはありませんが、人口減少社会においては競争よりも協働が重要となる場面が増えていると考えています。

都市再生を進めるうえでは、事業の成立性という課題もあります。地方都市では賃料水準が低く、大都市圏と比較して投資回収に時間を要することが多く、公共的意義と民間事業としての採算性との間に隔たりが生じやすい状況にあります。工事費高騰が続く中、従来型の開発手法だけでは民間投資を呼び込むことが難しくなっており、持続的な資金循環の仕組みが求められています。

本市は戦災都市であり、古くからの市街地の歴史的建築物はほぼ消失している一方で、城下町としての歴史、米百俵の精神、市民による復興の記憶など、この土地に受け継がれてきた精神的価値は今なお都市の基盤となっています。

人口減少時代の都市再生においては、建築物などの有形資産だけではなく、地域の記憶や文化といった無形の資産をどのように未来へ継承していくかも重要な課題であると考えています。

4. 人口減少時代の都市再生に向けて

こうした課題に対応するためには、人口減少時代にふさわしい都市再生の考え方を共有し、その実現に向けて制度や運用を進化させていくことが重要と考えています。第一に、都市再生は都市計画制度のみで完結するものではなく、土地利用、交通、産業振興、福祉、教育、市民活動など、多様な政策分野との連携のもとで進める必要があります。人口減少下において限られた人材と財源を有効に活用するためには、個別制度への対応ではなく、都市経営として一体的に取り組む視点がこれまで以上に重要になると考えています。

また、現場の課題に日々向き合う市町村においては、国の制度を個別に活用するだけでなく、それらを相互に関連付けて地域に適した形で運用することが求められています。そのためには、市町村の主体的な取組を前提としつつ、都道府県が広域的な調整役として、地域間や国の省庁を越えて制度間をつなぐ役割を果たすことが重要になると考えています。

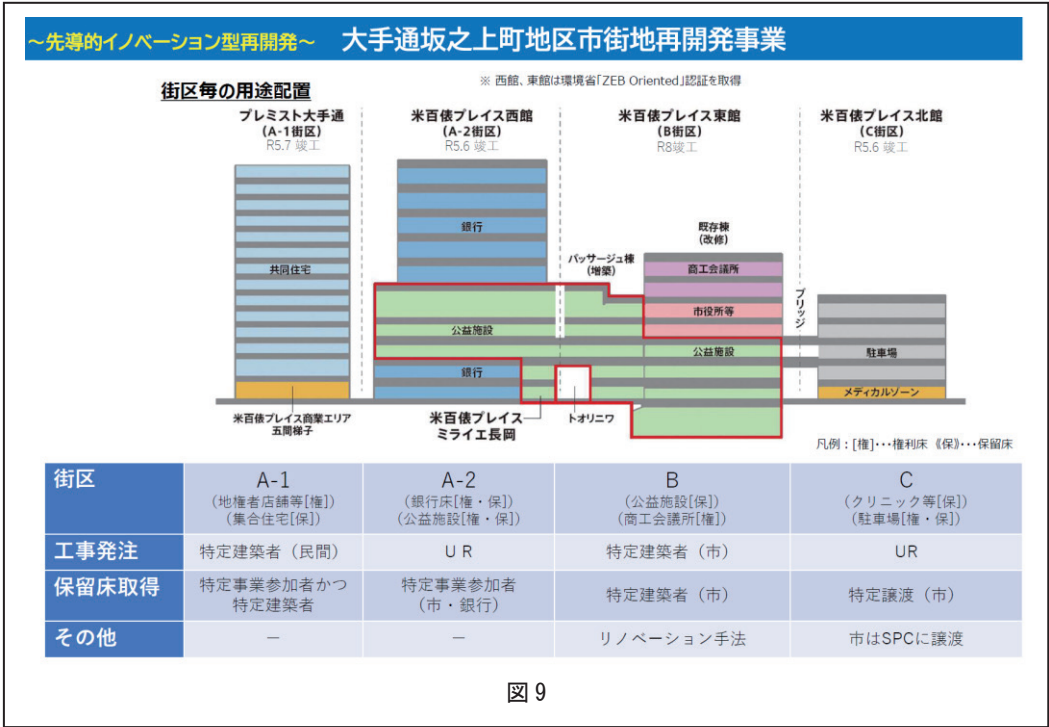


図 9

第二に、都市再生を持続させるためには、民間資金が継続的に地域内で循環する仕組みが必要です。本市が進める大手通坂之上町地区市街地再開発事業においても、SPC（市の出資と地元金融機関からの借入により組成）を活用した事業推進に取り組んでいますが、地方都市では依然として公共の資金と、民間の収益事業の関係が課題となっています。

地域の将来に資する投資が継続的に行われるためには、補助制度だけでなく、地域内への投資や長期保有を促す金融・税制上の仕組みも含め、企業の地方進出や、地域資金が循環し続ける環境づくりを進める必要があると考えています。

第三に、地方都市においては既存ストックを活用した都市再生をより重視すべきと考えています。本市で進めている再開発事業では先導的な取組として、既存建築物の躯体を活用したリノベーション（耐震改修、設備一新、ZEB化）を取り入れています。工事費高騰や環境負荷低減の観点からも、既存ストックの有効活用は今後さらに重要になるものと考えています。

第四に、人口減少時代の都市再生は、一度の大規模事業によって完成するものではなく、ハード整備とソフト施策を組み合わせながら都市の体質改善を図る継続的な取組として進めることが重要です。

地方都市においては、劇的な変化をもたらすプロジェクトよりも、市内のそれぞれの地域が育んできた歴史や風土、文化に根ざした、日常的な市民活動や民間活動の積み重ねによる緩やかな変化が、結果として持続する都市の魅力や活力につながると考えています。都市再生とは、まちをつくることではなく、まちを育て続けることであり、そのための制度や支援のあり方を考えていく必要があると受け止めています。

今回の都市再生特別措置法の改正は、こうした人口減少時代における都市再生の方向性を具体化する上で、大きな意義を持つものと考えています。

5. おわりに（謝辞に代えて）

本稿は、地方都市における都市再生の現状と課題を踏まえ、人口減少時代に求められる都市再生の方向性について、長岡市の経験をもとに整理したものです。現状認識や制度理解について至らない点もあろうかと思いますが、ご容赦いただければ幸いです。

筆者は昨年度、国の都市計画に関する検討の場に専門委員として参画するとともに、都市におけるイノベーション創発のあり方に関する検討会にも関わる機会をいただきました。その中で全国の多様な地域の取組や課題に触れ、制度の可能性と同時に、地方都市が直面する現実の重みを改めて認識しました。

長岡市の都市再生は、決して完成されたものではありません。中心市街地における公的機能のまちなか回帰は一つの節目を迎えましたが、市全体では人口減少・高齢化の進行が続いており、市内のそれぞれの地域が育んできた歴史や風土、文化を未来につなぎながら、民間主導による持続的なまちづくりを進める取組は、なおその途上にあります。国や県などの関係機関、地域企業、市民や様々なプレイヤーの皆様とともに、引き続き取り組んでいかなければならないと考えています。

降り積もった新雪の上を歩くとき、人は足元を確かめながら進みます。先に歩いた人の足跡が道となり、その道が次に続く人を導きます。私たちもまた、その道を歩む途上にあります。

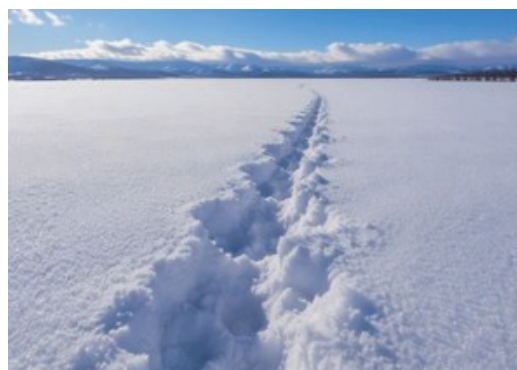


図 10

長岡市もまた、人口減少時代における都市経営のあり方を模索しながら、先達の後を追い、一歩ずつ歩みを進めている途上の地方都市ですが、本市の取組が、同じ課題に向き合う皆様にとって、わずかでも示唆となれば幸甚です。

最後に、今回の制度改正の検討に携わられた関

係者の皆様、また日々それぞれの立場で持続可能な地域づくりに取り組まれている全国の自治体職員、研究者、民間事業者の皆様に深く敬意を表するとともに、これまで御指導・御協力を賜った全ての皆様に心から感謝申し上げ、本稿の結びいたします。



図 11 長岡まつり大花火大会（8月2日・3日）