

## 第10節 まちなかの再生

### 安全・安心のまちづくりの意識の高まりとともに、まちなか再生の方向性が強まる

#### 【評価、経験と教訓の発信のポイント】

- 安全・安心が第一であるという市民の意識を受けて、その実現の場がまちなかであるという認識が高まり、再開発事業が推進されるなど、まちなか再生の方向性が強まった。
- 大きな被害を受けた商店街で、様々な活性化施策が実施され、回復の兆しが見られた。
- 集約型都市構造、コンパクトなまちづくりが防災にとっても肝要であることは確認されたが、商業施設の大型化、郊外化の流れの中で、限定的なものに留まってしまった。
- 国、地方自治体いずれも集約型都市構造に対する認識が高まり、商店街への対応、ひいてはまちなか再生に対しての将来への展望はこれまでと比べれば明るい。

### 1 安全で快適な都市づくり

#### (1) 被害状況

住宅の被害は、被災6市において、全壊3,091棟、大規模半壊2,128棟、半壊11,496棟、一部損壊99,406棟にのぼった。また、非住家被害は、39,857棟であった。

地震発生後、都市公園・都市施設の状況の把握は、市町村での状況把握の優先順位が低いことから時間を要した。

被災が確認された施設の内訳は、都市公園では県営公園3施設の3箇所・市町村営公園36施設の48箇所、都市施設では市町村管理の27施設の35箇所の併せて64施設の82箇所被害が発生した。

このうち、被害規模が小さく維持管理と判断される被害箇所を除き、災害復旧事業として災害申請を行った箇所は、都市公園では県3箇所・市町村37箇所、都市施設では市町村22箇所となった。

#### (2) 被災地の状況・課題

都市公園・都市施設の中で、特に被害が大きかった箇所としては、中越地震の震央に最も近い川口地域の蒼丘の杜公園がある。同公園は、体育館、野球場、芝生広場など全ての施設が被災した。

また、震災を受け都市公園は避難、救援・復旧活動の場として活用され、その

重要性が改めて認識された。

### (3) 復旧・復興施策

復興の方針として、「災害に強いまちづくりなど長期に渡り取組を要する課題については、被災者の声を十分に反映し、合意形成を図りながら、市町村とともに復興に取り組む」といったことや、「将来にわたって安全に安心して生活できる都市づくりを進めるため、各種の都市施設や住宅が適切に配置され、快適な交通サービスが提供された「コンパクトな都市」づくりをめざすとともに、災害に強い都市基盤の整備の推進が掲げられた。

こうした中、国庫補助事業などを用い、まちづくり、都市整備が進められた。

#### ア まちづくり交付金（国補事業 平成17年度～平成21年度）

##### 都市再生整備計画事業（国補事業 平成22年度～平成24年度）

良好な居住環境の形成により誰もが安心して暮らせ、街なかの賑わい再生により活力とうるおいのあるまちづくりを行う事業である。

人口の減少、高齢化傾向は各地区としても否めず、さらに中越大震災以降、急激に人口が減少した。社会的要因による人口の減少を食い止め、居住人口を維持するためには、良好な居住環境・生活環境の整備が緊急の課題となっていた。

また、震災以降希薄になった、となり近所の繋がり、地域内の連帯、情報交換、情報発信等の地域コミュニティの再生も緊急の課題となっていたため、ハード・ソフト両方に対応できるまちづくり交付金または都市再生整備計画事業による事業を実施した。（表10-1）

表10-1 まちづくり交付金または都市再生整備計画事業実績

十日町市 とおかまち地区	道路(1461m)、公園(1箇所)、消雪パイプ(2路線)、防災倉庫1棟、公営住宅(1棟)、「火焰の都構想」運営支援等
長岡市 中心市街地地区	道路(947m)、広場(3箇所)、地域交流センター、観光交流センター、まちなか型市役所整備等
長岡市 長岡防災シビックコア 地区	街路(1,360m)、広場(1箇所)、道路緑地整備事業、防災意識啓発事業等
長岡市 東川口地区	流雪溝(1081m)、消雪パイプ(505m)、公園(1箇所)、まちづくり方策検討等
魚沼市 堀之内地区	道路(848m)、消雪施設(6路線)、情報板(11箇所)、地域コミュニティの支援等

また、平成22年度に創設された「社会資本整備総合交付金」は、国土交通省所管の地方公共団体向け個別補助金を一つの交付金に原則一括し、地方公共団体にとって自由度が高く、創意工夫を生かせる総合的な交付金である。活力創出、水の安全・安心、市街地整備、地域住宅支援といった政策目的を実現するため、地方公共団体が作成した社会資本総合整備計画に基づき、目標実現のための基幹的な社会資本整備事業のほか、関連する社会資本整備等を総合的・一体的に支援するものである。これにより、通常計画の「新潟県らしい安全で快適な住環境づくり（地域住宅計画（第2期））」や防災・安全計画の「新潟県らしい安全で快適な住環境づくり（防災・安全）」を推進している。

イ 市街地再開発事業（国補事業 平成18年度～平成23年度）

「コンパクトな都市」づくりを目指すとともに、災害に強い都市基盤整備の推進を図るために、市街化区域の土地の合理的な高度利用と防災上危険な建物を更新する事業。建物が密集し、有効な空地が確保されておらず、中心市街地にふさわしい土地利用が図られていないことから、土地の合理的かつ健全な利用を促し、都市の防災性と安全性を高めるため、市街地再開発事業を実施するに至った。

長岡市駅前の2地区で実施し、再開発ビル内に、まちなか型市役所、まちなかキャンパス長岡、長岡震災アーカイブセンターきおくみらいなどを整備している。

ウ 都市公園事業（国補事業 平成17年度～平成26年度）

安全で快適な都市環境の形成のため、都市公園や緑地を整備した。

休息、鑑賞、散歩、遊戯、運動等、広く住民が憩い集え、安らげる場の環境整備を実施した。同時に、都市公園整備によりできあがったオープンスペースは、災害時に住民の安全を守る避難場所としての機能や救援・復旧活動の場所としての機能があり、有事における安全性の向上に寄与している。防災機能施設の整備概要としては、飲料水兼用大型貯水槽の設置や非常用トイレ設備の設置、防火樹林帯の設置などを実施した。

### 防災機能施設（具体例）

- ・飲料水兼用大型貯水槽

地中に大型貯水槽が埋設されており、普段は、水道管から水を循環しているが、地震を感知すると緊急遮断弁が閉じて、水道管が壊れた場合でも水の流出を防ぐことができる。

- ・非常用トイレ

普段は、地表にマンホールの蓋だけが見える状態があるが、災害時には、テント等で覆ってトイレとして利用できる。下水道直結式と貯留式を設けた。

- ・防火樹林帯

公園に避難した人々を火災から守るために防火樹林を植えてある。

- ・その他

園内に池を配置し、水を活用した景観を創出する一方、災害時は防火用水として利用できる。また、芝生広場は、イベントの開催や多様なレクリエーションに対応できる反面、災害時は避難所として多様な利用ができる自由度の高い空間となる。（非常用テントを張ったり、緊急ヘリポートとして活用できる。）

#### （４） 成果・効果

「まちづくり交付金」により整備の十日町市とおかまち地区では、地元ニーズとして、防災に対する意識の高まりがみられ、公園内に防災倉庫を新設。その後、地元公園管理団体が母体となる自主防組織が設立され活動拠点として利用している。

「都市再生整備計画事業」では、道路網が構築され、市街地の連絡性の向上や、人口減少率の抑制やイベント参加人数の増など、まちなかのにぎわい再生に効果が見られた。

長岡市の中心市街地に整備された「ナカドマ」と呼ばれるまちなかの空間は、住民の多様な活動を実現する交流拠点となり、震災による被害の大きかった周辺地域住民の活動の場、機会の提供がなされている。

震災からの復興という目標のもと、都市再生整備計画の策定段階から、地域住民と協働し、まちづくりの検討を行えた地区もあり、住民主体のまちづくりに係る意識や関心が高まっている。また、防災意識の向上も見られた。

住民主体のまちづくりは、都市再生整備計画の地区のみならず、各市で活動が見られた。

柏崎市では、コミュニティ計画を策定し、行政との協働事業が展開されるよう取り組んでいる。

また、魚沼市では、地震と同時期となった市町村合併を契機として、まちづくり委員会を設置し、「人と四季がかがやく雪のくに 魚沼市」の将来に向けて、市民と行政がそのビジョンを達成するために相互の信頼関係に基づき・補完・協力し合う官民協働の新たなシステムを構築し、市民起点による魅力あるまちづくりを共に創ることとしている。

## 事例紹介

### 長岡防災シビックコア地区

地震前の平成15年度に「長岡市中心市街地構造改革会議」を設置、開催し、広域防災拠点、広域行政サービス拠点としての方向性が示された。これを受け、「長岡地域の防災性の向上と快適な都市生活を支える広域拠点の形成」を目標とする「長岡防災シビックコア地区整備※計画」を策定。

そんな中、平成16年10月に中越大震災の発生により、同地区にも被災者のための仮設住宅が建設された。

その後、都市再生整備計画の事業に加え、長岡防災シビックコア地区整備計画に基づく罹災者公営住宅、公園、公官庁施設、民間施設などを一体的に整備したことで、新たな広域防災拠点が形成された。

仮設住宅を離れ、罹災者公営住宅に入居した住民などが、花づくりによる交流や各種イベントを通じ、コミュニティの醸成が図られたとともに、市民の防災意識の向上に寄与している。

(出典) 都市再生整備計画事後評価シート  
長岡防災シビックコア地区  
平成23年3月 新潟県長岡市

#### ※シビックコア地区整備制度とは

地域の特色や創意工夫を生かしたまちづくりを支援する国土交通省の制度であり、地域の人々の安全で豊かな生活を支える国の施設・地方公共団体の施設・民間の施設が連携して、そこに暮らす人々の利便性の向上を図るため、関連する都市整備事業との整合を図った計画を策定し、魅力と賑わいのある拠点地区の形成を推進するもの。(国土交通省：平成5年3月創設)

## 2 商店街の復興

### (1) 被害状況

商店街については、小千谷市、十日町市において、アーケードの屋根の破損・天井板の落下が報告されたほか、長岡市、見附市においてもカラー舗装の陥没等が報告された。

また、店舗の被害は大きく、11月4日時点で、営業を再開していない商店街の店舗の割合は、川口地域で100%、小千谷市、十日町市では50%以上となっていた。

### (2) 被災地の状況・課題

特に被害が甚大であった小千谷市、長岡市の川口地域の商店（街）について、商店（街）復興計画の策定を支援するチームを立ち上げ、被害の実態と被災商店の意向を確認するとともに、課題への対応策や支援メニューを記載した復興マニュアルを作成し、復興計画に向けた計画策定を支援した。

震災後各商店街の店舗の営業はおおむね順調に再開されていった。しかし、経営者が高齢であったり、震災前からの営業不振により経営の見込みが立たないとの理由で廃業する店舗もあり、震災を契機に営業継続の意欲を失う商業者もみられた。

また、被災した商店街では、震災以前の活気が失われ、営業再開後売上は大きく落ち込んだ。

このため、商店街のにぎわいを取り戻し、売上の回復を図ることが求められた。

### (3) 復旧・復興施策

復興の方針として、商業集積の復活と商店街機能の回復に向けた取組への支援や、商店街のにぎわいを取り戻し、売上の回復を図るための主体的な取組への支援が掲げられた。

また、少子高齢化、過疎化等を踏まえ、高齢者等地域住民の買い物利便性の向上に向けた取組を支援することとした。

#### ア 中小企業高度化貸付金

(中越大震災に係る災害復旧貸付：平成17年度～平成18年度)

中小企業者が共同して経営基盤の強化を図る事業に対し、高度化資金を貸し付け、中小企業者の復興を支援した。

#### イ 被災商店街復興対策支援（基金事業 平成17年度～平成21年度）

被災地のほとんどの商店街では、売上が震災前を下回り、休廃業店舗の増加や商店街機能の弱体化が懸念されていた。

このため、被災した商店街が復興に向けて行う商店街機能の強化や消費マインドを喚起するための取組を支援対象として、被災地のニーズに応じて適宜支援要件を見直しながら、小千谷市、十日町市、川口地域を中心に、延べ93件の支援を行った。

ウ 商店街再生支援事業（県単事業 平成 18 年度～平成 25 年度）

商店街機能の維持・強化や魅力向上など、商店街の再生に向けた取組を行う商店街団体等を市町村とともに支援した。

この事業は、調査・計画策定事業、空き店舗対策等のソフト事業、アーケード改修等のハード事業を支援対象とし、被災地では、長岡市内の商店街団体などに延べ6件の支援を行った。

エ 買い物利便性向上モデル事業（県単事業 平成 23 年度～平成 25 年度）

少子高齢化・過疎化を背景として流通機能や交通網が弱体化し、食料品等の日常的な買い物が困難となる「買い物弱者」問題が顕在化する中、買い物利便性の低い中山間地域等で移動販売等を行う商業者に対し、モデル事業として地域の買い物環境に改善を図るために必要な経費の一部を補助した。

特に、中越大震災は、過疎化、高齢化が進展する中山間地域に甚大な被害をもたらし、買い物環境の悪化が懸念されていたことから、本事業を復興計画にも位置づけ、長岡市、小千谷市、十日町市で延べ4件の取組を支援した。

オ にぎわいのあるまちづくりのモデル地域への支援(平成21年度～平成23年度)

小売業者や都市機能が集積する中心市街地の空洞化・衰退に歯止めをかけるため、中心市街地の活性化に取り組む地域に対して集中的・継続的な支援を行い、その成果を普及させることを目的に実施した。

十日町市は、この事業のモデル地域の一つとして選定され、高齢者向けのサービス事業を中心とし、商業機能の強化や街なか回遊を促進する事業を組み合わせ、中心市街地活性化に向けた取組を行った。

#### (4) 成果・効果

十日町、小千谷、川口地域で小売店舗は平成 18 年 3 月末時点ですべて営業再開が確認された。また、避難生活が続いた山古志地域についても、平成 20 年 12 月末時点で再開意思のあるすべての事業者の営業再開が確認された。

震災直後、各商店街の売上高は、震災前を大幅に下回ったが、一連の事業効果もあり、平成 19 年にかけて相当程度回復している。(表 10-2)

支援期間終了後も自主的に取組を継続する支援先もみられており、川口町商工会が、震災後の地域外への需要流出に対応するため実施した共同販促、朝市等の商業にぎわい創出事業、共通商品券発売事業、共通ポイントカード事業等は、いずれも地域に定着している。

また、中山間地域の「買い物弱者」を対象にした商業者の取組は、一般的に収益性が低くなる傾向にあるものの、初期投資費用の一部を補助することで移動販売の地域・期間の拡充や店舗の設置につながり、地域住民の買い物環境の改善が図られている。

十日町市で取り組まれたに「にぎわいのあるまちづくりモデル地域支援事業」では、空き店舗の減少につながり、事業終了後もにぎわい創出の取組が継続され

るなど、中心市街地の活性化に一定の効果がみられた。

表 10-2 商店街の売上状況

商店街名		平成16.9月(震災前)の売上を100とした場合の売上状況																			
		16 12	17 10	18 6	19 4	19 8	19 12	20 3	20 8	20 11	21 2	21 5	21 10	22 4	22 10	23 4	23 10	24 4	24 10	25 4	25 10
小千谷市	東大通	50	60	65	65	60	60	60	60	60	60	50	50	50	50	55	55	55	50	50	50
	中央通	50	80	70	70	70	68	65	65	65	60	60	60	55	55	60	60	60	60	60	60
	本町	50	70	80	90	70	70	70	70	65	65	60	60	60	60	55	55	55	55	50	50
	平成	50	80	85	65	60	60	65	65	60	60	65	65	65	60	65	70	65	55	60	60
十日町市	高田町一丁目	85	85	85	85	80	80	80	90	80	70	70	75	75	75	75	75	70	70	70	70
	高田町二丁目	70	80	80	90	70	70	70	70	70	60	60	60	60	60	55	60	55	60	60	60
	高田町三丁目	85	100	100	100	100	90	90	90	90	85	85	80	75	75	80	75	75	75	75	80
	本町一丁目	65	90	90	90	90	90	90	90	85	85	75	75	70	70	70	70	70	70	70	70
	本町二丁目	50	70	70	85	85	85	85	80	70	70	70	70	70	70	60	60	60	60	65	65
	本町三丁目	70	90	90	90	90	85	85	80	80	70	70	65	65	65	65	60	60	65	70	70
	本町四丁目	70	80	80	80	80	80	80	80	70	70	70	70	70	70	70	70	70	70	65	65
	本町五・六丁目	60	68	68	85	75	75	70	70	68	70	55	55	55	60	60	60	60	60	60	60
	昭和町通り	80	95	95	95	90	90	80	70	80	60	70	70	70	80	70	70	70	70	70	70
	駅通り	90	90	90	90	90	90	90	80	70	70	70	70	70	70	70	65	70	70	65	65
川口町	商工会	30	80	70	70	70	70	70	70	70	70	65	67	70	68	68	70	70	68	70	

評価、経験と教訓の発信

委員 中出 文平

復興の方針に「将来にわたって安全に安心して生活できる都市づくりを進めるため、各種の都市施設や住宅が適切に配置され、快適な交通サービスが提供された「コンパクトな都市」づくりをめざす」が掲げられたように、安全・安心が第一であるという市民の意識を受けて、その実現の場がまちなかであるという認識が高まった。この動きの中で、地域住民が協働してまちづくりに関わる地区も現れ、市民との協働が進められた点及び市民レベルでの防災意識の向上が図られた点は評価できる。

こうした認識の高まりと並行して、国の制度として「まちづくり交付金」その改良版の「社会資本整備総合交付金」が創設されたことによって、これらの交付金を有効に活用し



た形で、震災復興事業及びその連携として、長岡市中心部で市街地再開発事業が実施されるなど、まちなか再生の方向性が強まった点は大きく評価できる。

一方、商店街の復興に関しては、大きな被害を受けた商店街で、様々な商業活性化施策が実施され、回復の兆しが見られるなど、一定の成果を挙げている。しかしながら、大型店の郊外店舗展開という時代の流れに大きく左右された中心市街地の商店街では、その効果を十二分に発揮するには残念ながら至らなかった。

このように、集約型都市構造、コンパクトなまちづくりが防災にとっても肝要であることは確認されたが、商業施設の大型化、郊外化の流れの中で、限定的なものに留まってしまったことは、残念な点である。

ただ、近年、ますます集約型都市構造に向けた動きは、高齢社会への対応という喫緊の課題へのもっとも有効な対策として、国、地方自治体いずれのレベルでも認識が高まり、制度化が進んできていることから、将来への展望はこれまでと比べれば明るい。