シリーズ「公共施設等複合化の実現に向けた方策検討調査」第２回

公共施設複合化の実際

～アオーレ長岡からの考察～

秋田（あきた）　涼子（りょうこ）
一般財団法人日本経済研究所　調査局　主任研究員

Ⅰ．公共施設複合化の実際

⑴　論点の確認

第１回において、公共施設の複合化について、まちづくりの視点が必要との論考をおこなった。その上で、以下の３点を論点とした調査をおこなうこととした。

論点１：目的の明確化と合理的な意思決定
論点２：地域における公共機能の維持と長期の利用
論点３：地域を挙げた取組み

今回から、様々な事例を取り上げながら、公共施設等複合化に向けた検討をおこなっていく予定である。今回は、新潟県長岡市の「シティホールプラザアオーレ長岡」（以下、「アオーレ長岡」と言う。）をみながら、複合化の具体化に向けた示唆を得ることとしたい。

⑵　アオーレ長岡の概要

長岡市（新潟県）JR 長岡駅前の「アオーレ長岡」は、老朽化した既存の厚生会館の建替えに際して、中心市街地の活性化の視点を含めアリーナ（既存機能の拡張）、屋根付き広場（新設）、市役所機能（既存施設の移転集約）を合わせた複合施設を整備したものである。平成24年４月のオープン以来、中心市街地の集客には一定の効果を発揮しており、平成28年９月に開幕したＢリーグ（男子プロバスケットリーグ）の新潟アルビレックス BB のホームアリーナになるなど、イベントも盛んにおこなわれており、「アオーレ長岡」を核とした新しいまちづくりに向けた試みが続けられている。

⑶　調査のポイント

「アオーレ長岡」は、中心市街地活性化策と連動する形で、アリーナ、市民交流広場、市役所機能という系統の異なる公共施設／機能が複合化されているところに特色がある。公共施設の複合化に当たっては、まちづくりの視点が必要との指摘を前回おこなったが、「アオーレ長岡」の施設整備は、まさにまちづくりの一環として計画が進捗しており、今後の公共施設複合化を考える上での好事例と考えられる。

今回の調査のポイントは以下のとおりである。

まず、特色となっている施設／機能の組み合わせについて、その実現した過程に注目する必要がある（論点１ならびに論点３）。

次いで、総額131億円と言われる事業を具体化する上での工夫について、特に資金調達に特色がある（論点２）。

さらに、最も重要なのは、開業から４年が経過した今も、地域の関係者が連携しながら、イベント開催等様々な取り組みを継続的におこなっていることである。これは、企画段階からの継続した取り組みに加え、施設が出来たことによる相乗効果も相俟ったものと考えられ、長いこと衰退を続けてきた中心商店街の何かが変わり始めている点について、まちづくりの視点から再整理してみたい（各論点）。

Ⅱ．アオーレ長岡の整備・運営

１．事業の経緯

長岡市は、新潟県中越地方に位置し、中央部を信濃川が貫流している。新潟県下第２位の人口（約28万人）を持つ特例市であり、平成の大合併の結果、

守門岳から日本海までの広大な市域（約890㎢）を有することになった。市中心部でも、例年の積雪が１ｍを超す豪雪地帯である。

JR 長岡駅前（現アオーレ長岡立地地点）に立地していた長岡市厚生会館（多目的ホール）は、市民活動に幅広く利用されてはいたが、昭和33年の建造物で老朽化等の問題が生じていた。

一方、長岡市の幸町に立地していた市役所本庁舎が平成16年に発生した中越大震災の被災により防災拠点として必要な耐震性を欠くことが再認識されていた。また、平成17年度以降、３度の合併で長岡市他１市７町２村が長岡市となったことから、市役所機能が分散してしまっていることも課題となっていた。

平成19年に市政懇談会、中心市街地構造改革会議を開催し、市議会が「長岡市役所の位置を定める条例の一部を改正する条例」を可決し、駅前に市役所移転を決め、平成20年から「アオーレ長岡の基本設計に着手し、平成24年「長岡市厚生会館」跡地に「アオーレ長岡」がオープン、供用を開始した。

（図表１）長岡市位置図

（出典：長岡市 HP より）

（図表２）　施設概要

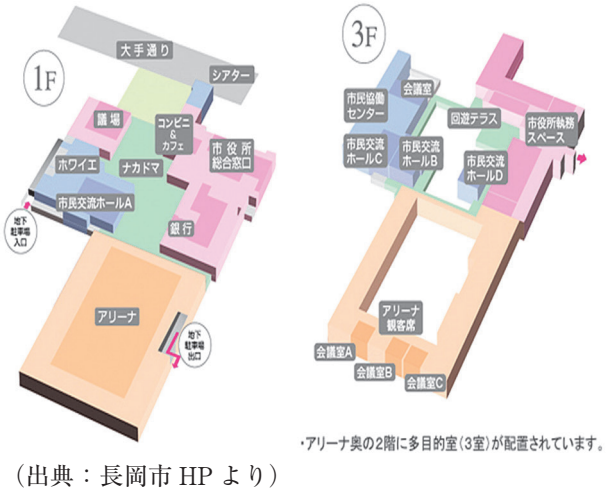
○構造規模：鉄筋コンクリート造、一部鉄骨造	○建築面積：12,066.08㎡
○規模：地上４階、地下１階（最高高さ21.4m）	○延床面積：35,485.08㎡
○敷地面積：14,938.81㎡	○駐車場：103台収容

２．事業の特徴

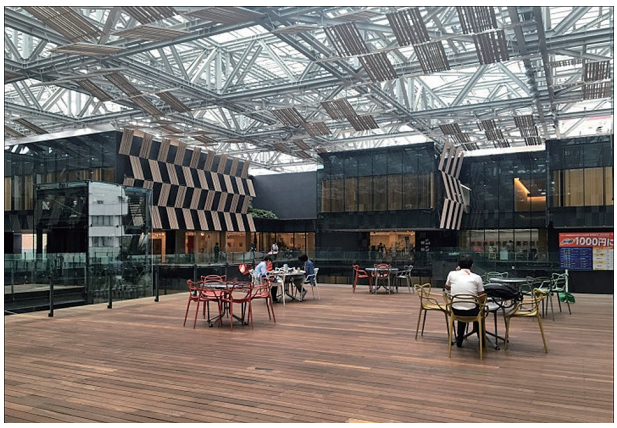
⑴　複合的な目的、市民交流の場つくり

耐震性に欠いていた旧市役所本庁舎の新設移転と、老朽化した厚生会館の建替えという公共施設の複合化という目的だけでなく、高速道路の開通や郊外部での大型店建設等により活力低下が課題となっていた長岡市の中心市街地の活性化、駅前に公共施

（図表３）アオーレ長岡施設配置図

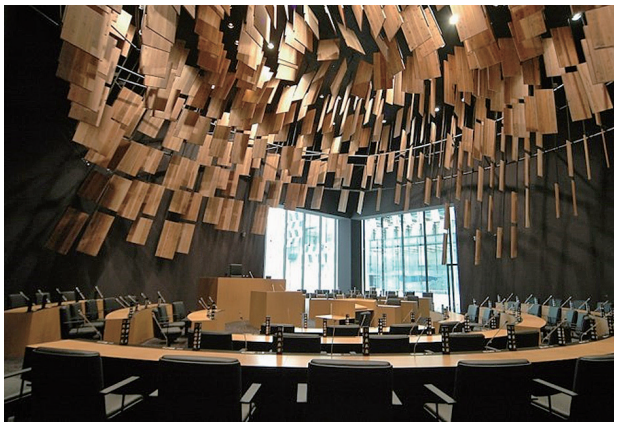


（出典：長岡市 HP より）



（写真１）２階テラスのテーブルでくつろぐ市民
（筆者撮影）

（写真２）ナカドマから大手通り方向に開けた空間となっている。（筆者撮影）



（写真３）議場内部
（長岡市 HP より）

設等を集約させることによるコンパクトシティ化、厚生会館の建替えと同時に屋根付き広場を整備することによる市民交流の場づくり、駅前の複合施設整備による市のシンボル施設づくりなど、複合的な目的を持っている点が指摘できる。

アオーレ長岡の中心に位置する「ナカドマ」というオープンスペースが市民交流広場であることに加え、アオーレ長岡のテラスや幅広い通路、あるいは市民協働センターの中にも、テーブルとイスが置かれ、多様な市民が小休憩や談笑、読書などに活用しており、市民交流のスペースとなっている。

⑵　複合的な機能、機能間、関係者間の連携

多目的ホール、市役所（議場を含む）、市民交流施設といった複合的な機能を一箇所に整備していることに加え、扉をすべて開放すると駅前通りである大手通り→ナカドマ（市民交流施設）→アリーナ（多目的ホール）まですべてフラットな大空間となるような、施設自体が開かれた形状になっており、まちなかから障壁なく自然に施設最奥部までつながっている空間づくりがなされている。こうした配置で、アオーレ長岡の各機能間の連携が図られているとともに、アオーレ長岡が大手通りという駅前通り、つまりまちなかとの連携が図られる構造になっている。

また、長岡市では計画段階から市民協働・交流の拠点づくりをコンセプトに、アオーレ長岡の検討を進めてきている。基本設計について、コンペにより隈研吾建築都市設計事務所を選定したのち、設計者が主催する市民ワークショップを複数回開催し、小学生から高齢者まで幅広い世代の市民が参加し、新施設でやりたいこと等について模型等を作りながら議論し、イメージを膨らませていった。こうした市民意見を集めながら、市民意向に応えられるような設計を具体化していった結果が、現状のフラットにつながるナカドマとアリーナの形状、まちなかへ開けている施設配置につながっている。

市が目指した市民協働を象徴するのが、ナカドマに面したガラス張の１階に議場を置く施設配置である。議場の向かい側にはコンビニエンスストアとファーストフードショップがあり、テーブル席で市民が飲み物を片手に談笑している。こうした場所に議場を配置する、従来の庁舎設計の常識からは大きく外れたこのプランは議会の反対意見を乗り越えて実現している。市議会議員34人に対して、議場内の傍聴席は67席（うち２席が車椅子対応席）、防音機能を備えた親子傍聴席（10席）も設置されている。

市民ワークショップの他に、他分野で活躍している市民を集めて「イベント検討市民協議会」を設置し、アオーレ長岡のオープニングイベント等の企画

を検討した。現在、運営を担っている任意団体の市民交流ネットワークアオーレ（CINA：現在はNPO法人ながおか未来創造ネットワーク）はオープンの４か月前に設立されたアオーレ長岡の運営のための組織である。施設整備だけでなく、オープン後の企画･運営という点でも、市民協働を実現させている。

⑶　複合的な資金調達

施設整備のための財源を見てみると、約131億円とされる総事業費のうち、積み立ててきた都市整備基金から約45億円を充当したうえで、まちづくり交付金（国土交通省）、合併特例債なども活用し、市の一般会計からの支出は約３億円に抑えられている。さらに特徴的なのは、平成22年度と、23年度に、それぞれ10億円、15億円募集した「アオーレ長岡市民債」である。市内在住者に限定した市民公募債で、市民の参画意欲を高めることも企図していたものだが、市民に非常に人気があり、初年度は３日で完売したほどである。市民のアオーレ長岡に寄せる期待の高さが伺える。このように、資金調達面でも、国の補助金、基金、合併特例債、市民からの調達、一般会計等を組み合わせている点が特徴である。

３．アオーレ長岡の効果

平成24年４月のオープン以来のアオーレ長岡の効果について、長岡市では次の通り整理している。

①　施設の利用者数

平成24年のオープン年度には利用者数は152万人に達し、翌年度は全体で30万人減少したが、その後の尽力により、平成27年度でも132.5万人となっている。イベント来場者・ホール等利用者数が約90万人と多いのが特徴である。前述のNPO法人ながおか未来創造ネットワークの積極的なイベント開催に加え、アオーレ長岡の認知度アップにしたがって、外からの持込み企画も増えてきた結果である（図表４）。

②　施設稼働率

「イベント来場者・ホール利用者数」が多い理由として、アオーレ長岡の施設の高い施設稼働率がある。オープン当初は、市側が仕掛けていくイベントが３割程度あったが、その後、市民からの持込み企画が増加し､現状では８割に達している（図表５）。

（図表４）施設利用者数（長岡市資料）

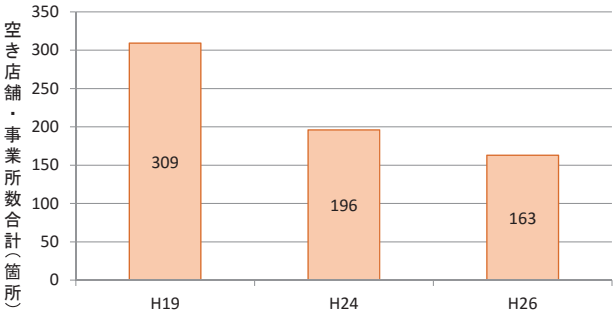
	平成24年度	平成25年度	平成26年度	平成27年度
市役所総合窓口利用者数	22.4万人	22.0万人	22.7万人	23.9万人
市民協働センター利用者数	21.5万人	20.7万人	24.2万人	19.6万人
視察者見学者数	1.5万人	6.8千人	5.6千人	6.1千人
イベント来場者・ホール等利用者数	106.6万人	78.9万人	89.3万人	88.4万人
合計	152.0万人	122.0万人	136.8万人	132.5万人

（図表５）施設稼働率（長岡市資料）

	平成24年度	平成25年度	平成26年度	平成27年度
ナカドマ	92.16％	88.16％	90.49％	92.66％
アリーナ	73.92％	67.35％	69.60％	67.48％
ホール・その他	91.89％	89.30％	87.47％	88.35％
合計	85.99％	81.60％	82.52％	82.83％

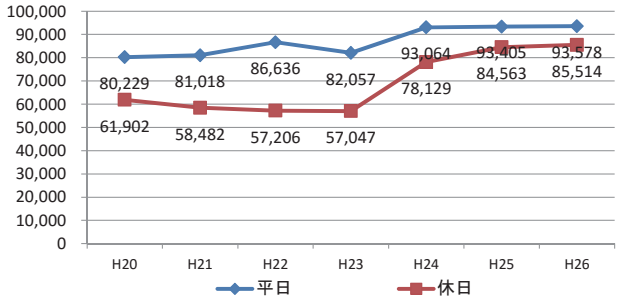
＊予約状況からの稼働率を示している。全面利用でないものもカウントされている。

（図表６）市内空き店舗状況



（長岡市資料）

（図表７）まちなか歩行者数



（長岡市資料）

③　空き店舗数

駅前の複合施設アオーレ長岡に多くの人が来訪するようになり、市内の空き店舗・事業所数は、オープン前の平成19年に300箇所以上あったものが、47％も減少し、163箇所になっている（図表６）。

④　休日のまちなか歩行者数

まちなか歩行者数をみると、特に休日の増加が大きく、平成23年には57,047人だったものが、平成26年には85,514人と、約1.5倍になっている。まちなか歩行者については、アオーレ長岡オープン後に増加しただけでなく、その後も増えている点が特徴的である（図表７）。

＊ここでは「大手通りから長岡駅まで」の間を「まちなか」としている。

４．アオーレ長岡周辺の状況

長岡駅周辺には、昭和50年代までには多様な機能が中心商店街に集積しており、複数の大型店舗や、映画館、ボーリング場などが周辺から多くの人を集めていた。その後、モータリゼーションの進展、人口増に対応した住宅地の郊外への拡大、ロードサイド店や、大型店が郊外に進出してきたことで、中心部の商店街が衰退し、大型店舗は撤退、現状では映画館も、百貨店もなく、閉店した大型店跡地は３棟の再開発ビルとなっている。

衰退した中心市街地の活性化方策でもあるアオーレ長岡の整備であるが、アオーレ長岡に市役所本庁舎を移転させる際には、中心市街地活性化の観点から本庁舎内に職員食堂を整備していない。また庁舎の駅前移転に伴い、職員駐車場を駅前に設けなかったことにより、職員のマイカー通勤が７割から２割程度に減り、多くの職員が公共交通機関により通勤している。

アオーレ長岡の他、近隣２つの施設内に分散配置している本庁舎を合わせて駅前の大手通り地区に通勤している約1,000人の市職員がこの地区に勤務していること、イベント等で周辺からも多くの人がアオーレ長岡にやってくることで、駅前の人の流れは確実に変化している。市の商工会議所や商店街でも、前項で見たとおり、高齢化と後継者不足により閉店して空いていた店舗に借り手が入っている変化を認識している。ただし、飲食店が中心で、夜がメインの営業が多いため、昼間の賑わいが大きく変化し、アオーレ長岡からの人の回遊が顕著になるまでは至っていないのが現状という認識である。

このような状況のもと、中心商店街では、さまざまな人を集める取組を展開している。

「長岡まちゼミ」は、商店街と商工会議所が連携した取り組みで、５回目の開催を数えている。開催当初は18店舗、25講座、約280人の参加でスタートしたが、直近では、50数店舗が参加してさまざまな講座を実施しており、680人の参加にまで広がっている。

このほか、年数回の歩行者天国実施、おもてなし

（写真４）第５回長岡まちゼミパンフレット

（写真５）まちなかキャンパス長岡
（筆者撮影）

マップ作成、共通駐車券配布、８月のお化け屋敷開催など、さまざまな取り組みも実施している。

大手通りに面した再開発ビルの３～５階には市民の学びと交流の場「まちなかキャンパス長岡」が設けられている。長岡技術科学大学、長岡造形大学、長岡大学、長岡工業高等専門学校の市内高等教育機関及び市民、長岡市からなる「まちなかキャンパス長岡運営協議会」で企画･運営し、まちなかカフェ、まちなか大学、まちなか大学院など多彩な学びの場を提供している。また、市民による勉強会や研究会、打ち合わせや多様な練習会など、ほぼ毎日、空き時間なく活用されている。このまちなかキャンパス長岡の講座受講者には学生証が交付され、まちなかの店舗を中心に、優待サービスがあるなど、商店街等と連携したサービス提供を行っている。

Ⅲ．今後に向けた検討

⑴　アオーレ長岡の課題

中心市街地活性化策として、駅前に複合的な公共施設を集約させ、市民交流の場を新設したアオーレ長岡、再開発ビルを活用したまちなかキャンパス長岡、商店街の多様な取組みにより、多様な市民が訪れる機会が増えている。ただ、この人の動きはまだ、顕著な中心部の商店街の売上増、商店増、商店街活性化にまでは結びついていない。目的をもって訪れた市民が中心市街地を回遊し、いろんな店を回って楽しむまでには至っていない。

長岡市では、NPO 法人ながおか未来創造ネットワークが中心市街地整備推進機構のメンバーになることで、アオーレ長岡だけでなく、まちづくり関連にまで役割を広げる中で、アオーレ長岡の中で開催しているイベント（展示会等）を一部、まちなかへも展開し、訪れる人がまちなかを回遊するような工夫をするなど、アオーレ長岡だけなく、周辺部も含めた賑わいの創出に配慮した展開を図っている。また、郊外部（長岡市では信濃川の対岸、「川西部」に大型店舗が立地している）と中心市街地部（川西部に対して、「川東部」という）が分断されている土地柄の長岡市で、東西の行き来が市の活性化につながるという考え方に立ち、川西部の大型店の駐車場からアオーレ長岡までの「まちまるバス」（無料運行バス）を運行する試みも実施している。利用者

（図表８）川西部と川東部をつなぐ「まちまるバス」のロゴマーク

（長岡市 HP より）

は、川西の大型店舗に車で訪れ、そこに車を止めてアオーレ長岡にバスで来ることができる。

中心市街地の衰退は20年～30年前から始まったものであり、人口構造や生活スタイルが変わってしまっている現在、数年で賑わいが元に戻るようなことはあり得ない。

しかし、中心市街地の再開発ビルの上層部のマンション購入者の６割が市内郊外部からの転居であるなど、中心市街地への人の回帰の流れもある。数十年前の賑わっていたころとは、異なる人口構成（市内郊外部から中心部への転居者の多くが、40代、50代以上の中高年世代という）、生活スタイルの市内中心部在住者と、新しい空間に訪れる多様な市民のニーズを踏まえた、新しい中心市街地活性化が期待される。

実際に、長岡市中心市街地を歩いてみると、特にイベントのない平日でも、アオーレ長岡のフリースペースや、まちなかキャンパス長岡には、周辺の商店街に比べて、多くの人が集まり、活動したり、思い思いの時間を過ごしたりしている。この地区を訪れる人は、かつてより確実に増え、ここで時間を過ごしている。

アオーレ長岡という新たな空間の創造と、アオーレ長岡を一つの核とした中心市街地のさまざまな取組や努力により、来街者のさらなる獲得、滞在時間の確保や、回遊性を高めることが今後の課題となっている。

⑵　今後に向けた示唆

①　市と市民が協働した「官民」連携事業のモデルとなる事業である

アオーレ長岡は、施設整備面でも、資金調達面でも、運営面でも市と市民が連携した事業である。PFI のように民間資金やノウハウを活用する仕組みではなく、基本設計段階から市民ワークショップの議論を取り入れたり、市民債を発行し市民からの資金を調達したり、市民団体（現在は NPO 法人）を立ち上げ運営を担うなど、市と市民が協働した「官民」連携事業であるということができる。

②　機能の異なる公共施設の集約化と遊びの空間創出の効果

アオーレ長岡に入っている長岡市役所は、全国一のサービスをめざし、ほとんど全ての業務に対応可能な総合窓口を平日夜８時まで、土日祝日は午前９時から午後５時までオープンしている。市役所と、アリーナでのイベント、ナカドマの空間利用など、多様な施設が集約していることで、高齢者、学生や中高生、仕事帰りの人、市民活動に参加する主婦など、幅広い層の市民がアオーレ長岡に訪れている。これは、複数の目的の異なる公共施設を集約化したこと、そこにナカドマや、フリースペースなど、人が集える空間を作った効果と考えられる。

③　今後の展開に対する示唆

アオーレ長岡の整備によって、市役所、アリーナのイベント等に人が来るようになり、少しずつ中心市街地に人が戻ってきている。しかし、住宅の郊外化、郊外の大規模ショッピングセンターの立地、人口減少により、中心市街地がかつての賑わいを取り

戻すことは難しい。

一方、高度経済成長期に郊外に家を構えてドーナツ化した人口が、中高年を中心に、中心部の空き地（百貨店跡地等）に新しく建設されたマンション等に戻る動きがみられるなど、市民の暮らし方が変わってきている。

中心市街地では、アオーレ長岡の立地等を契機として、様々なイベントを仕掛けており、まちゼミ、まちなかキャンパス長岡などの取組みも盛んである。季節のイベント等にも、延べ数千人が集まることもある。

中心市街地の新しいマンションに人が戻ってきても、あるいはイベントや、まちゼミ等で若者～高齢者までが中心市街地にやってきても、気軽に買い物をするような店舗やコンビニ、カフェ等が乏しいのが実情で、せっかくの人の流れを商店街の活性化、町の賑わいにつなげることができていないことが推察できる。この要因として、起業がしにくい、かつてにぎわった中心市街地の家賃の高さ（固定資産税の高止まりも一つの原因）が指摘される。

アオーレ長岡の集客を、中心商店街にも展開する試みは、たとえば展覧会等との共催（アオーレ長岡と、中心商店街の双方での開催）や、連携したキャンペーンの実施（アオーレ長岡で開催されているイベントと関連した店舗等のPRなど）など、徐々に実施されているが、さらに踏み込んで、新たな人の流れを受け止めるためのより大胆な起業支援措置や、店舗展開のための減免措置など、アオーレ長岡を起爆剤として中心商店街の活性化につながる施策も検討の余地があると考えられる。

⑶　調査の論点からみた評価

「アオーレ長岡」は、中心市街地活性化などを目的として、市と市民が協働した官民連携事業として具体化された。アリーナ、屋根付き広場、市役所機能を複合化した施設は、市民からの関心も高く、開業後高い稼働率を維持している。想定よりも好調と言って過言ではないが、課題での指摘の通り、目的の一つである衰退した中心市街地の賑わいを取り戻すには、まだ時間がかかりそうである。

しかし、「アオーレ長岡」の整備がきっかけとなり、まちの活性化に向けた様々な取り組みが動き出している。行政だけでなく、民間企業、市民団体、大学などが、知恵を絞った活動を展開しており、今のような活動を地道に続けていくことで、大きな成果につながる可能性は十分考えられる。

多くの市民が利用する公共施設は、まちに人の流れをもたらすことから、まちづくりの中心に据えることはある意味理に適っている。従って、その整備に当たっては、まちづくりの方向性を明らかにした上で、立地場所やその機能については、充分な検討を加えることが重要である。「アオーレ長岡」と整備後の長岡市の動向をみると、施設の複合化が目的なのではなく、どのようなまちづくりをしたいのかが先にあり、それを実現するための機能を考えた結果の複合化だということを再確認出来る。

昨今の財政事情を勘案すると、公共施設は長期利用を前提とする必要があることから、より利用価値の高い施設を地域を挙げて創りあげていくことが出来るかどうかによって、その地域のまちづくりが変わってくる可能性も考えられる。「アオーレ長岡」がまちづくりの成功事例と言えるかどうか、長岡市の今後の動向に引き続き注視していく必要がある。

公共施設の複合化と一口に言っても、所管課の異なる施設／機能を複合化は、現場にとってかなりハードルが高い場合がある。「アオーレ長岡」が、アリーナ、屋根付き広場、市役所機能という系統の異なった機能を複合化しており、それぞれ単体の効果以上にまちづくりに貢献しつつあることは、他の都市にとって充分に考慮すべきと考えられる。