

# 新潟市中心市街地が「ひとつの街」にならない構造

—評価不能性が生み出す意思決定停止—

早武 淳

## 要旨

新潟市中心市街地は、個々の地区や施策に一定の賑わいが見られるにもかかわらず、都市全体としては「ひとつの街」として機能している実感を持ちにくい。本稿は、その原因を人出や魅力の不足に求めるのではなく、「評価できないために決められない」という意思決定構造にあると捉え直す。

新潟市の中心市街地活性化政策は、分析や計画としては十分に整備されており、数値指標や進捗管理も行われている。しかし、それらの測定結果が、施策の取捨選択や方向転換といった判断に結びつく仕組みは制度化されていない。その結果、施策は追加され続ける一方で、都市全体を再編集する決断は先送りされてきた。

本稿では、この状態を「評価不能性」と定義し、計画合理性と政策合理性の断絶、施策の並置構造、回遊性という言葉の空洞化、都市体験としての時間断絶といった観点から検討する。その上で、中心市街地を「点の集合」から「面として機能する都市」へと転換するために必要な条件として、面的価値を測る評価軸、評価と意思決定を接続するルール、都市を編集する主体の明確化を提示する。

本稿の目的は、特定の施策を提案することではない。何を評価し、どの段階で選び直すのかという意思決定の前提条件を可視化し、新潟市中心市街地が「決められる都市」へと移行するための思考枠組みを示すことにある。

## 目次

- 第1章 なぜ新潟市中心市街地は「ひとつの街」に見えないのか
- 第2章 「きちんと作られている計画」が、なぜ街を変えられないのか
- 第3章 施策はなぜ「並ぶ」だけになるのか—一足し算で街は変わらない
- 第4章 「回遊性を高める」という言葉が、何も決めなかった理由
- 第5章 なぜ新潟市中心市街地は「評価できない」のか
- 第6章 人は都市で何を消費しているのか
- 第7章 「面」に変えるために、何を決め直す必要があるのか
  - 7-1 「面」を評価するとは、どういうことか
  - 7-2 評価を「判断」に変えるルールを決める
  - 7-3 都市を「編集する人」をはっきりさせる
- 第8章 結論 なぜ新潟市中心市街地は「決められなかった」のか

## 第1章 なぜ新潟市中心市街地は「ひとつの街」に見えないのか

新潟市の中心市街地について、「まったく人がいない」「何もやっていない」と感じている人は、実はそれほど多くないのではないだろうか。古町には歴史や文化があり、万代には商業やイベントの賑わいがあり、新潟駅周辺は再開発によって姿を変え続けている。それぞれのエリアを切り取って見れば、一定の成果や変化は確かに存在している。

それでも、「新潟の中心市街地は、ひとつの街としてまとまっている」と明言できるかと問われると、少し言葉に詰まる。どこか点在していて、つながっていない。用事があって行く場所があっても、ぶらぶら歩き続けたいくなる感じがしない。街全体を一つの流れとして体験している、という実感を持ちにくい。

この違和感は、単なる印象論や好みの問題ではないと思う。なぜなら、新潟市では長年にわたり、中心市街地の活性化を目的とした計画や施策が繰り返し作られ、実行されてきたからだ。行政は決して何もしてこなかったわけではない。むしろ、「きちんとやってきた」と評価して良い。

では、なぜ街は「ひとつ」に見えないのか。

この問いに対して、回答はいくつかある。郊外に大型商業施設があるからだとか、車社会だから歩かないのだとか、人口が減っているから仕方がない、といった説明だ。どれも正しく、完全に間違っているわけでもない。

ただ、これらの説明を聞いたとき、どこか腑に落ちない感覚が残る。理由を並べれば並べるほど、「だから仕方がない」「どうしようもない」という結論に近づいてしまうからだ。そしてその結果、議論はいつも同じ場所に戻ってくる。何かを少し改善し、次の計画をつくり、また様子を見る。その繰り返しである。

本当に問題なのは、別のところにあるのではないか。

本稿では、新潟市中心市街地が「面」として立ち上がらない理由を、施策の良し悪しや努力の不足ではなく、意思決定の構造という視点から考えてみたい。キーワードになるのは、「評価不能性」という考え方である。

評価不能性とは、簡単に言えば、「測ってはいるが、判断できない状態」のことだ。歩行者通行量や売上高、来街者数といった数字は集められている。しかし、それらの数字をもとに、「この方向で良いのか」「ここでやり方を変えるべきなのか」「そろそろ止めるべきなのか」といった判断が、制度として行われていない。結果として、決めるべき場面で決められず、施策が積み重なっていく。

重要なのは、これが誰かの怠慢や無責任によって生じているわけではないという点だ。むしろ、対立を避け、合意を重視し、説明責任を果たそうとしてきた結果として、こうした構造が形づくられてきた。その意味で、評価不能性は「失敗」ではなく、「合理的な選択の積み重ねの帰結」だと言える。

しかし、その合理性が続くかぎり、街は編集されない。点は増えても、面にはならない。街は変わっているようで、決定的には変わらない。

本稿は、「こうすればうまくいく」という処方箋を提示することを目的としていない。むしろ、なぜ決められない状態が続いてきたのか、その構造を言葉にし、共有することを目的としている。中心市街地の問題を、施策の話から「決め方」の話へと引き戻す。そのための出発点として、この第1章を位置づけたい。

## 第2章 「きちんと作られている計画」が、なぜ街を変えられないのか

新潟市中心市街地の活性化計画は「出来の悪い計画」ではない。むしろ逆である。新潟市の中心市街地活性化基本計画は、行政計画として見れば、かなり丁寧に作られている。歴史の整理もされているし、人口や商業、歩行者通行量といったデータも揃っている。市民アンケートや来街者調査も実施され、「市民の声を聞いていない」と言われるような内容ではない。

上位計画との整合性も意識されている。「コンパクトなまちづくり」「都心機能の強化」といった大きな方針とのつながりも、きちんと説明されている。少なくとも、「場当たりのつくった計画」ではない。

では、なぜこの計画のもとで、街は「ひとつの面」として立ち上がってこなかったのか。

ここで重要なのは、「計画として正しいこと」と「政策として機能すること」は、必ずしも同じではない、という点だ。

計画は、筋が通っている。説明もできる。反論されにくい。しかし、それでも街は変わらない。このズレを理解するために、「計画合理性」と「政策合理性」という二つの考え方を区別してみたい。

計画合理性とは、「文書として整っているかどうか」という合理性である。分析があり、課題が整理され、施策が体系的に並んでいる。行政内部の調整もつき、議会や市民に対して説明できる。この意味で、新潟市の計画は高い水準にある。

一方で、政策合理性とは、「実際に何を選び、何を捨て、どこで方向を変えるか」という合理性である。結果を見て、やり方を変える。うまくいかなければ止める。限られた資源をどこに集中させるかを決める。こちらは、必ずしも文書の整合性とは一致しない。

問題は、新潟市の中心市街地政策において、この二つがうまく接続されていない点にある。計画は正しく作られている。しかし、その正しさが、「次に何を決めるか」にはつなげていない。

例えば、計画には多くの施策が並ぶ。公共空間の整備、イベントの開催、商業支援、回遊性向上の取り組み。どれもそれなりに意味があり、否定しにくい。だからこそ、減らしにくい。

計画が更新されるときも、「これまでの取り組みを踏まえつつ」といった言葉とともに、基本的には継承され、必要に応じて新しい施策が追加される。結果として、施策は増えていくが、構造は変わらない。ここに、評価不能性の根がある。

評価はされている、報告書もある、数字も並ぶ。しかし、それらが「だから次はこうする」という判断に結びつかない。なぜなら、最初から「判断するための評価」になっていないからだ。

評価は、「説明するため」に存在する。「きちんとやっている」ことを示すための評価であって、「続けるか、変えるか、止めるか」を決めるための評価ではない。

この構造は、短期的にはたいへん合理的である。対立を避けられる、誰かが責任を一手に引き受けなくて済む、計画は止まらず、仕事は続く。しかしその代償として、政策は動かなくなる。

誰も間違っていないが、誰も決めていない。誰も失敗していないのに、街は変わらない。

新潟市中心市街地の問題は、情熱が足りないからでも、アイデアが不足しているからでもない。「きちんとした計画」を重ねてきた結果として、決めなくても進んでしまう構造が出来上がってしまったことにある。

この章で確認したかったのは、中心市街地が「面」にならなかった理由が、計画の未熟さではなく、むしろ計画が合理的であったがゆえに生じた構造的な問題だという点である。

次章では、こうした構造が、具体的にどのように「点施策の積み重ね」を生み出してきたのかを、計画の中身をもう少し具体的に見ながら整理していく。なぜ施策は選別されず、なぜ編集されないのか。その仕組みを、もう一段掘り下げてみたい。

### 第3章 施策はなぜ「並ぶ」だけになるのか一足し算で街は変わらない

新潟市中心市街地の計画を読み進めていくと、ある特徴に気づく。それは、施策がとにかく多い、という点だ。

公共空間の整備、イベント、商業支援、交通施策、情報発信。どれも目的があり、背景があり、担当部署も明確だ。単体で見れば「それは必要だよな」と思えるものばかりである。

しかし、これらの施策を一覧で眺めたとき、もう一つの特徴が浮かび上がる。それは、施策同士の関係がほとんど語られていないという点だ。

この施策が先で次にこれが来る、この事業が核になりこちらはそれを補完する、ここで人を集め次は別な場所へ流す、といった「順序」や「役割分担」は、計画の中ではほとんど示されていない。施策は横一列に並び、同じ重さで存在している。

そうになってしまう理由はシンプルである。施策を「選ばない」方が、計画としては安全だからだ。

ある施策を核に据えるということは、別の施策を周縁に追いやることを意味する。重点化するということは、裏返せば、軽く扱われる施策が生まれるということだ。

行政計画において、これは極めてハードルが高い。ある施策の背後には必ず担当者・担当部署があり、関係者があり、これまで積み上げてきた経緯がある。「この施策は重要ではない」とは、簡単には言うことは難しい。その結果、計画は「すべて大事。すべて必要。すべて続ける。」となっていく。

これは配慮としては正しいが、政策としては別の問題を生む。施策がすべて同列に並ぶと都市は編集されない。編集されない都市では、人の動きも生まれない。

ここで少し視点を変えてみよう。私たちが街を訪れるとき、頭の中にあるのは「施策」ではない。今日はイベントが三つあるから全部回ろう、とはならない。人は、「どこから行って、どこで時間を使い、次にどう動くか」を感覚的に決めている。つまり、都市は「選択の連なり」として体験される。

ところが、施策が横並びで提示される都市では、この選択が生まれにくい。どこも同じくらい重要に見え、どこから行けばいいのか分からなくなる。結果として、人は一つの場所で用事を済ませ、帰る。これが、「点」しか生まれない都市の典型的な姿である。

新潟市中心市街地において、「回遊性を高める」という言葉が繰り返し使われてきたにもかかわらず、実感として回遊が生まれてこなかった理由は、ここにある。

回遊とは、単に移動距離を縮めることではない。「次に行く理由」が自然に立ち上がり実際の行動へ繋がることだ。しかし、施策が選別されず、順序づけられないまま並んでいる限り、「次はあそこに行こう」と思わせる力は生まれない。

さらに言えば、施策が並ぶ構造は、評価を一層難しくする。どの施策が効いたのか分からない、どれが全体に寄与しているのか判断できない。結果として、「全部が少しずつ効いている」という説明が最も無難になる。

こうして、評価不能性は強化される。評価できないから選べない。選べないから並べる。並べるから編集されない。この循環が、中心市街地を「点の集合体」に留めてきた。

重要なのは、ここでも誰かの怠慢や失策を責める話ではないという点だ。施策を並べることは、行政運営としてはきわめて合理的な選択である。衝突を避け、継続性を確保し、説明責任を果たしやすい。だがその合理性は、都市を変える合理性とは別物である。

街を「面」にするためには、足し算では不十分で、引き算と順序づけが必要になる。何を核にして、何を後に回すのか。何をやめるのか。これらを決めない限り、施策は増えても、都市は編集されない。

次章では、この「並べるだけの施策構造」が、なぜ「回遊性向上」という言葉と結びつきながら、結果的に何も変えなかったのかを掘り下げていく。言葉としては正しいが、機能しなかった理由を、もう少し具体的に確認したい。

#### 第4章 「回遊性を高める」という言葉が、何も決めなかった理由

新潟市中心市街地の計画や議論には、「回遊性の向上」という言葉が頻出する。古町と万代をつなぐ、万代と新潟駅周辺を結ぶ、歩いて楽しい街にする、移動しやすい環境を整える、等々。

どれも間違っておらず、むしろ、中心市街地の課題としては正論中の正論であるが、「回遊性」はこれまで何度も語られてきたのに、決定的な転換には至っていない。その理由は、「回遊性」という言葉が、あまりにも便利だったからだ。

回遊性という言葉は、誰も反対せず、特定の地区を優遇するようにも見えず、既存の施策とも衝突しにくい。予算も、説明の仕方次第でいくらかでも当てはめられる。つまり、決断を伴わずに使える言葉なのである。

ここで重要なのは、回遊性が「目的」として語られてきた点だ。回遊性を高めること自体が目標になり、「なぜ回遊させたいのか」「回遊した結果、何が変わるのか」という問いは後回しになっていった。

本来、回遊は手段である。人の時間をつなぐための手段であり、都市体験を編集するための仕掛けであるが、計画の中では、回遊性はしばしば独立した目標として扱われてきた。結果として、回遊のための回遊が量産される。

歩行者空間の整備、案内サインの設置、イベントの連携など、これらはすべて、「回遊性向上策」として正当化される。だが、それらが誰の、どの時間を、どこへ導くのかは曖昧なままになっている。

その結果、こうした施策は「足される」ことはあっても、「選ばれる」ことはない。回遊ルートは複数提示されるが、どれが主動線なのかは決まらず、どの地区が起点なのかも定まらず、回遊のゴールも曖昧なままとなる。

人は選択肢が多すぎると、選ばなくなる。都市も同じである。回遊性が語られれば語られるほど、「結局、どう回ればいいのか分からない街」になっていく。

さらに厄介なのは、回遊性が評価不能性と非常に相性が良い点だ。

回遊性は測りにくい。人がどこからどこへ動いたのかを正確に把握するのは難しい。そのため、「一定の効果があつた」「引き続き注視する」といった曖昧な表現でまとめやすい。

つまり、「回遊性」は成果が出たとも、出ていないとも言える行政運営にとって都合のいい言葉となる。しかし、政策としては致命的である。評価できないということは、止める理由も、変える理由も生まれえないということだからだ。

結果として、回遊性は「施策を束ねているように見せる」「都市全体を見ているように見せる」「しかし、何も選ばなくて済む」といった役割を担ってきた。回遊性という言葉は、本来行うべき「編集」をやらなくても済むための手段として使われてきたと言ってもいい。

しかし、本当の意味で回遊が生まれる都市は、人の時間が自然につながっているため回遊性を声高に叫ぶ必要がない。「ここに来たら、次はあそこに行きたくなる」「歩いていたら、気づいたら別のエリアに入っていた」そう感じさせる都市では、回遊性は自然な結果として現れる。

ところが、新潟市中心市街地では、「回遊させよう」という意図だけが前面に出て、時間の流れそのものは設計されてこなかった。回遊性という言葉が繰り返される一方で、「今日はどこから始まり、どう終わる一日なのか」という物語は描かれなかった。

ここで、これまでの議論が一つにつながる。施策は並べられ、回遊性は掲げられ、しかし評価は不能で、決断は先送りされる。この構造の鍵を握っているのが、「時間」である。

次章では、視点をもう一段引き上げ、なぜ中心市街地が「空間」ではなく「時間」として捉えられてこなかったのか、そして、人は都市で何を消費しているのかを考えてみたい。

## 第5章 なぜ新潟市中心市街地は「評価できない」のか

### 一決められなさを生み出す構造

ここまで見てきたように、新潟市中心市街地では、施策は数多く実施されてきた。計画も何度も更新され、議論も重ねられてきた。しかし、「では、これまでの中心市街地活性化は成功だったのか」と問われると、明確な回答は得られにくい。失敗だったとも成功だったとも言いきらず、多くの場合、「一定の成果は見られる」「引き続き取り組みを進める必要がある」といった答えが返ってくる。

ここで考えるべきなのは、なぜ“はっきり言えない状態”が長年続いているのかという点だ。それは、努力が足りなかったからでも、担当者が無能だったからでもない。問題は、そもそも「評価できない構造」になっていることにある。

新潟市中心市街地活性化の計画には、数値指標がたくさん並んでいる。歩行者通行量、商業販売額、人口、高齢化率など。これだけを見ると、「きちんと測定している」ように見える。実際に測定はされているが、ここに大きな落とし穴がある。

「測っていることと、評価していることは、まったく別物」だからだ。測定とは、状態を数値として把握することであり、一方で評価とは、その数値をもとに「どう判断するか」を決めることである。どの水準なら成功なのか、どこまで何が下がったら失敗なのか、失敗だった場合には何を変更するのか。これが決まっていなければ、評価は成立しない。

新潟市中心市街地の計画では、測定はあるが、判断基準がない。数値は出るが、「だから何をするのか」が決まっていない。結果として、数値は「増えた」「減った」という説明材料や「改善傾向」「横ばい」といった言葉の裏付けとして扱われ、それ以上でも以下でもないものとなる。

評価できない（しない）ということは、「続ける」「変える」「止める」という三択を選べないということだ。

ここで重要なのは、評価不能性が偶然生まれたわけではない、という点である。評価できる仕組みをつくるということは、将来、どこかで「この施策は失敗だった」と言わなければならない可能性を引き受ける、ということだ。

つまり、評価を制度化するとは、決断と責任を制度の中に書き込む行為なのである。

行政の計画づくりにおいて、これは非常に重い。誰かが悪者になる、どこかの地区が「選ばれなかった側」になる、既存の施策をやめる理由を説明する義務が生じる。

その摩擦を避けるために、判断基準は曖昧になり、指標は増えるが意味づけは弱くなり、評価は「説明」にすり替えられる。こうして、評価不能性は「安全な選択」として定着していく。

この構造の厄介なところは、評価不能性が、「説明責任を果たしているように見える」点にある。数字は出ていて、報告書も分厚い、議会でも説明はされている。しかし、その説明は「判断をしないための説明」になっている。

評価できない計画の下では、誰も「決めない」ことで責任を回避できる。逆に言えば、誰かが決めようとした瞬間、その人だけが過剰な責任を負う。

その結果、いったん決まった施策は止まることがなく、選び直されることもない。だから、点施策は足され続け、構造も変わらない。これが、「決められなさ」が再生産されるメカニズムだ。

重要なのは、これは誰かの怠慢ではないということだ。むしろ、制度の中で最も合理的な行動を取った結果である。評価不能な状態を維持することが、短期的には最も摩擦が少なく、最も説明しやすく、最も安全だった。

しかし、その合理性の代償として、都市は編集されず、時間だけが積み重なってきた。

新潟市中心市街地が「面」として立ち上がらない理由は、魅力が足りないからでも、努力が足りないからでもない。「評価できないために、決められなかった」「決められなかったために、変えられなかった」からである。

この構造を直視しない限り、どれだけ新しい施策を足しても、どれだけ回遊性を唱えても、結果は変わらない。

次章では、視点をもう一段変えて、人は都市で、何を消費しているのか。施設か、施策か、それとも時間か。

「評価不能性」がなぜ都市体験の断片化と結びついているのかを、来街者の側から考えてみたい。

## 第6章 人は都市で何を消費しているのか

### 一 施策ではなく「時間」が断片化している

ここまでの議論は、行政計画や制度中心の話に見えるかもしれないが、中心市街地が「面」にならない問題は、もっと素朴なところに現れている。それは、人が街でどう過ごしているかという点だ。

少し想像してみてほしい。誰かが休日に新潟の中心市街地へ出かける。その人は、「施策」を消費しに来ているだろうか。「事業」を体験しに来ているだろうか。

そうではない。人が都市で消費しているのは、時間である。歩く時間、立ち止まる時間、何かを選ぶ時間、飲食する時間、次にどこへ行くか迷う時間。これらが連続して初めて、「今日は街でいい時間を過ごした」という感覚が生まれる。

ところが、新潟市中心市街地では、この時間がうまくつながらない。ある場所には行く、用事も済ませる。だが、そのあとが続かない。

「さて、次はどうしようか」と考えた瞬間に、選択肢が途切れる。結果として、その人は車に乗り、別の場所へ移動するか、家に帰る。

このとき起きているのは、空間の断絶ではない。時間の断絶である。

行政計画では、都市はしばしば「点」として語られる。施設。拠点。イベント会場。それぞれは確かに存在している。しかし、それらが人の一日の中で、どう連なっているかを問われることはない。結果として、都市は「行く場所の集合体」になり、「過ごし続ける場所」にはならない。ここで、評価不能性との関係が見えてくる。

時間の連続性は、測りにくい。どれだけ長く滞在したのか、どこからどこへ移動したのか、なぜ次の行動を選んだのか。こうしたことは、単体の数値指標では捉えにくい。だから、計画の中では後回しにされる。測りやすいものが優先され、測りにくいものは「雰囲気」や「賑わい」として処理される。

結果として、施策は来街者それぞれが、人の時間を「自分の中で完結させよう」と動き、イベントはその時間だけ人を集め、施設はそこでの滞在を最大化しようとする。だが、次の時間を生み出す設計はなされない。

その結果、施策同士が人の時間を奪い合うことになり、一つ一つの施策は合理的でも、全体としては非合理になる。これは、これまで見てきた「事業が編集されない構造」とまったく同じだ。

人の側から見れば、「行く理由はあるが、居続ける理由がない」「目的は果たしたが、余白がない」と感じる。この状態では、都市は面にならない。

重要なのは、これは新潟市だけの問題ではないという点だが、新潟市には特にこの傾向を強めるための条件が重なっている。

- ◆ 港湾都市として、機能別に発展してきた歴史
- ◆ 政令指定都市化による拠点の分散
- ◆ 自動車移動を前提とした生活構造

これらはすべて合理的な選択の積み重ねだったが、その結果、時間を連続させる都市構造は育たなかった。そのため、中心市街地活性化は「点」を増やす方向に進みやすくなった。面として編集するより、点を足す方が簡単だったからだ。

ここで、評価不能性がもう一度顔を出す。時間の連続性を評価せず、滞在の流れを測ることなく、回遊の質も問わない。その結果、時間は断片化されたまま残ることになり、断片化された時間を評価できない。そして評価できないものを、決めることができない。

こうして、評価不能性 → 決められなさ → 時間の断絶 という循環が成立する。

新潟市中心市街地が「ひとつの街」に見えない理由は、魅力がないからではない。人の時間が、都市の中で編集されていないことにある。都市を「面」にすると、建物を増やすことでも、イベントを足すことでもない。人の時間をつなぎ直すことである。

次章では、これまでの議論を受けて、評価・意思決定・都市編集をどう組み替えればいいのか、「面」への転換条件を整理していく。

第7章 「面」に変えるために、何を決め直す必要があるのか

## 一評価・意思決定・都市編集をつなぎ直す

ここまで見てきたとおり、新潟市中心市街地の問題は、「施策が足りない」ことでも「魅力が弱い」ことでもない。問題は、決められない構造が、決められないまま温存されてきたことにある。

だから、必要なのは新しい事業ではない。必要なのは、これまで曖昧にされてきた三つの機能を、はっきりとつなぎ直すことだ。それが、評価、意思決定、都市編集である。

### 7-1 「面」を評価するとは、どういうことか

まず、評価の話から整理する。

これまでの中心市街地政策では、評価＝数値を並べること、になっていた。歩行者通行量、来場者数、売上など。これらは決して無意味ではないが、都市が「面」として機能しているかどうかは、これだけでは分からない。

「面」とは、空間の広さではなく、人の時間が、連続して流れている状態である。であれば当然、評価すべきものも変わってくる。

- ◆ 中心市街地に、どれくらいの時間滞在しているか
- ◆ 一日の中で、複数のエリアをどう行き来しているか
- ◆ 「また来たい」と思われているか

こうした指標は、派手ではないし即効性もない。だが、都市の状態を正直に映す。重要なのは、これらを「参考情報」ではなく、判断の前提に据えることだ。

評価とは、説明のために、ではなく、次の選択を迫るためにある。

### 7-2 評価を「判断」に変えるルールを決める

評価軸を変えても、それだけでは足りない。最大の問題は、評価結果が判断につながらないことにあった。ここで必要なのは勇気ある提案ではない。ルールの設定である。

- ◆ 一定期間、滞在時間が伸びなければ、重点地区を見直す
- ◆ 地区間移動が生まれなければ、事業構成を組み替える
- ◆ 回遊が起きなければ、イベントや施設の役割を再定義する

こうしたことを、「状況を見ながら検討する」のではなく、あらかじめ判断基準を決めておくことが決定的に重要なのである。

判断を、人の覚悟や英断に委ねるのではなく、まず制度に組み込む。評価の先に、必ず選択が来る構造を作り、評価と意思決定を切り離さない。これが、「決められる状態」を生み出すための必須要件である。

### 7-3 都市を「編集する人」をはっきりさせる

最後に、関係者が避けがちだった、「誰が都市を編集するのか」という問いに触れる。

これまでの中心市街地政策では、誰もが関わり、誰もが正しく、しかし、全体を引き受ける人がいなかった。部局は事業を管理し、協議会は調整し、計画は方向性を示す。しかし、「この都市体験は、こう編集する」と引き受ける主体はいない。

都市を面にするとは、何かを優先し、何かを後回しにし、時には何かをやめることだ。これは本質的に、編集の仕事である。編集主体が見えない都市は、編集されない。重要なのは、権力を集中させることではない。責任の所在が見える形にすることだ。

誰が都市体験の全体像を描くのか、誰が評価結果をもとに再編を提案するのか、誰がその判断について説明するのかといったことが見えるだけで、都市は変わり始める。

施策は、単体で正しいかどうかではなく、都市の時間の中で、どんな役割を果たすのかで評価されるようになる。ここまで来て、ようやく「面」という言葉が現実味を帯びてくる。

「面」とは、評価でき、決められ、編集される都市である。この三つがつながったときに初めて、中心市街地は、点の集合体ではなく、ひとつの街として立ち上がる。

## 第8章 結論 なぜ新潟市中心市街地は「決められなかった」のか

—そして、これから何を引き受けるのか

ここまで見てきたように、新潟市中心市街地が「ひとつの街」に見えない理由は、施策が足りなかったからでも、担当者が努力しなかったからでもない。

計画は丁寧に策定され、施策は真面目に積み重ねられ、説明責任も果たされてきた。しかしそれでも決められなかった。その理由は、評価できない構造の中で、決めないことが最も合理的な選択だったからである。

評価できない。だから、失敗を断定できない。失敗を断定できないから、止められない。止められないから、選び直せない。この循環は、誰かの怠慢などではなく、制度の中で、誰もが最も安全な行動を選んだ結果である。

回遊性という言葉が繰り返され、一体的推進が掲げられ、施策が足され続けたのも、その延長線上にある。それらはすべて、「決断を先送りしながら、前に進んでいるように見せる」ための、合理的な振る舞いだった。

この論考は誰かを責めるものではない。新潟市中心市街地の問題は、個人の問題ではなく、構造の問題にあるからだ。

ただし、ここで一つ、はっきり言えることがある。この構造のままでは、中心市街地はこれからも「点の集合体」であり続ける。一定の賑わいは生まれ、イベントも継続し、部分的な成功事例も出てくるだろうが、都市としての輪郭を持つことができず、人の時間はつながらない。そのため「また来たい街」にはなりにくい。

それは、何もしないことを意味するのではなく、むしろ、何かを選ばないことを選び続けるという、明確な選択である。

では、これから何を引き受けるのか。本稿が示してきたのは、新しい事業案でも、目新しいコンセプトでもない。繰り返しになるが、引き受けるべきなのは、「評価すること」「決めること」「編集すること」の三点である。

面的な価値を測り、その結果を判断につなげ、都市の時間を誰かが引き受けて編集する。これは簡単ではない。摩擦を生み、反発も起きる。

これを避け続けることも、また一つの選択である。評価不能なまま点施策を積み重ねるのか。それとも、評価と意思決定の構造を組み替えるのか。中心市街地の問題は、技術の問題ではないし、覚悟の問題でもない。選択の問題である。

そして、その選択は、「どんな都市を次の世代に渡すのか」という問いと、直接つながっている。

本稿は、その選択を迫る答えを提示するものではない。ただ、選択が避けられない地点に来ていることを、構造的に示したものである。

もし今後、中心市街地をめぐる議論が、施策の数や賑わいの演出を超えて、評価・意思決定・主体という根本問題へと進んでいくなれば、新潟市中心市街地はそのとき初めて「決められる都市」へと歩み始めるだろう。

#### 参考文献一覧

1. 『新潟市総合計画 2030』新潟市・総務部企画調整課（2019年3月）
2. 『新潟市中心市街地活性化基本計画（第2期）』新潟市・都市政策部中心市街地活性化推進課（2018年3月）
3. 『新潟市中心市街地活性化基本計画（第3期）』新潟市・都市政策部中心市街地活性化推進課（2023年3月）
4. 『新潟市地域防災計画（震災対策編・風水害対策編）』新潟市防災会議（事務局：新潟市危機管理防災局）（2023年3月）
5. 『新潟市都市計画マスタープラン』新潟市・都市政策部都市計画課（2017年3月）
6. 『新潟市公共施設等総合管理計画』新潟市・財務部資産活用推進課（2016年3月、2021年3月改訂）
7. 『新潟市政令指定都市移行に関する基本方針』新潟市・総務部行政改革推進課（2005年11月）
8. 『新潟市区役所運営方針』新潟市・市民生活部区政推進課（2022年4月）
9. 『新潟駅周辺整備事業 概要資料』新潟市・都市政策部新潟駅周辺整備事務所（2014年3月）
10. 『都市再生整備計画（新潟都心地区）』新潟市・都市政策部（2015年3月）