

新潟市中心市街地は、なぜ編集されなかったのか

早武 淳

要旨

本稿は、新潟市中心市街地において長期にわたり活性化施策が継続されてきたにもかかわらず、なぜ街全体が「ひとつの都市空間」として再編された実感を持ちにくいのか、その理由を政策運用の構造から検討するものである。古町、万代、新潟駅周辺といった各エリアには一定の集積や賑わいが見られる一方で、それらが相互に補完し合い、連続した都市体験を生み出しているとは言い難い。この「部分的な成果は確認できるが、全体としては面にならない」という状態は、個別施策の不足や計画の未熟さだけでは説明しきれない。

本稿では、この状況を理解するための分析視角として「評価不能性」という概念を用いる。ここで言う評価不能性とは、政策効果を測定するための指標やデータは整備されているものの、それらを用いて政策の成否を判断し、次の意思決定へと接続する評価基準や制度的枠組みが明確に設定されていない状態を指す。本稿は、評価不能性が新潟市中心市街地活性化政策においてどのように形成され、どのような帰結をもたらしてきたのかを、計画構成、地区区分、事業構成、評価制度の各側面から検討する。

具体的には、計画としては合理的に構成されているにもかかわらず、政策としての選択や修正に踏み出しにくくなる構造、三地区モデルが統合像を欠いたまま運用されることで生じる分断、事業が増え続ける一方で都市体験が編集されない政策運営の仕組みを明らかにする。また、測定と評価の混同が意思決定を先送りし、「決められない」状態を制度的に再生産している点を指摘する。

さらに本稿は、中心市街地を「面」として再構成するためには、個別施策の追加ではなく、都市体験全体を捉える評価軸の導入、評価結果を意思決定へと接続するルールの制度化、そして都市を編集する主体の明確化が不可欠であることを論じる。中心市街地活性化の課題は、努力や工夫の不足ではなく、評価と決断を回避してきた制度構造にある。本稿は、その構造を可視化し、今後の議論が施策論から意思決定構造の問いへと移行していくための出発点を提示することを目的とする。

目次

- 第1章 問題設定—なぜ「活性化施策」は面にならないのか
- 第2章 計画の完成度とその限界—計画合理性と政策合理性の断絶
- 第3章 地区別構成の限界—三地区モデルが統合されない理由
 - 3-1 三地区区分の合理性と射程
 - 3-2 並列化された将来像と統合像の欠如
 - 3-3 加算型発想が内包する構造的課題
 - 3-4 三地区モデルがもたらした政策的帰結
 - 3-5 地区構成と評価不能性の接続
- 第4章 事業構成の分析—「一体的推進」が機能しない理由
 - 4-1 事業の多様性と構造的不在
 - 4-2 「事業が増える」ことと「都市が編集される」ことの違い

- 4-3 事業が編集されない政策運営構造
- 4-4 事業構成と評価不能性の接続
- 第5章 評価不能性という核心問題
 - 5-1 測定と評価の決定的な違い
 - 5-2 なぜ評価不能な設計が選択されるのか
 - 5-3 評価不能性と説明責任の逆説
 - 5-4 評価不能性が「決められなさ」を再生産するメカニズム
- 第6章 都市体験の不在一人は施策ではなく「時間」を消費する
 - 6-1 都市は「点」ではなく「時間の流れ」として経験される
 - 6-2 新潟という都市条件—港湾都市・政令市・分散構造がもたらす時間断絶
- 第7章 「面」への転換条件—評価・意思決定・都市編集
 - 7-1 面的価値を測る評価軸の再設計
 - 7-2 評価と意思決定を接続するルールの制度化
 - 7-3 都市を編集する主体の明確化
- 終章 結論—なぜ新潟市中心市街地は「決められない」のか、そして何を引き受けるべきか
- 補論 「決める主体」を欠いた都市は、編集されない

第1章 問題設定 なぜ「活性化施策」は面にならないのか

新潟市の中心市街地については、これまで長期にわたり数多くの活性化施策が講じられてきた。制度的にも財政的にも、決して軽視されてきた分野ではない。計画は繰り返し策定され、国の認定も受け、個別事業は粛々と実施されてきた。それにもかかわらず、実際に街を歩いてみると、「中心市街地がひとつの都市空間として再編された」という実感を持つことは容易ではない。古町、万代、新潟駅周辺といった各エリアには、それぞれ一定の集積や賑わいが存在する。しかし、それらが相互に補完し合い、連続した都市体験を生み出しているかと問われれば、なお違和感が残る。

個別の施策を見れば、一定の成果が確認できるものも少なくない。公共空間整備、商業支援、回遊性向上など、分野ごとの取組は整理され、資料上は「やるべきこと」は一通り網羅されている。にもかかわらず、中心市街地全体としての像は結びにくく、どこか「点の集合」の域を出ていない。この「部分的には成果が見えるが、全体としては面にならない」という状態は、単なる印象論や一時的な景気変動だけでは説明しきれない。

本稿は、こうした違和感を出発点として、新潟市中心市街地活性化政策が長期にわたり継続されてきたにもかかわらず、なぜ施策の更新や取捨選択が十分に行われず、「決められない」状態が繰り返されてきたのかを検討するものである。その際の分析視角として、本稿では「評価不能性」という概念を用いる。

本稿において評価不能性とは、政策効果を測定するための指標やデータ自体は整備されているものの、それらを用いて政策の成否を判断し、次の意思決定へと接続する明確な評価基準や制度的枠組みが設定されていない状態を指す。このような状況では、施策は実施され続ける一方で、その成果や限界が明示的に評価されにくく、結果として判断は次期計画へと先送りされやすい。

新潟市中心市街地活性化基本計画は、国の認定を受けた正式な計画であり、計画文書としての体裁、網羅性、論理的一貫性を十分に備えている。中心市街地の歴史的形成過程、人口・商業・

歩行者通行量の推移、市民アンケートによる需要把握など、分析の粒度は高く、行政計画としての完成度は決して低くない。個別施策についても、多様な分野にわたる事業が体系的に整理されている。

しかし、計画期間を経た現在においても、中心市街地全体が一体的に再編されたとは言い難い。この点を単に「計画が不十分だった」「施策が足りなかった」と整理することは適切ではない。むしろ、分析や設計の完成度が高いからこそ、なぜ施策が選別されず、面的な再編や構造的転換へと至らなかったのかを、計画運用の構造そのものとして問い直す必要がある。

本稿では、この状況を評価不能性の帰結として捉える。すなわち、成果指標は存在するものの、それらを用いて「何をもって成功とするのか」「どの段階で修正や中止を判断するのか」といった評価基準が制度的に定義されていないため、施策の選択と集中が行われず、結果として点的な施策が累積し続ける構造に陥っているのではないかと、いう仮説である。ここで言う評価不能性は、行政の怠慢や個別担当者の判断力を批判する概念ではない。むしろ、制度の設計そのものが「決めないこと」を合理的な選択として許容してしまう構造を捉えるための分析概念である。

以下では、中心市街地活性化基本計画の構成および施策配置を検討することにより、この仮説が計画運用の中にどのように現れているのかを明らかにし、新潟市中心市街地政策における「決められなさ」の構造を検証していく。

第2章 計画の完成度とその限界―「正しく作られた計画」が機能しない理由

この計画を検討するにあたって、最初に確認しておきたいことがある。それは、新潟市中心市街地活性化基本計画が、いわゆる「出来の悪い計画」ではないという点である。少なくとも、資料を一通り読んだ限りでは、場当たりに作られた計画や、現状認識が不十分な計画という印象は受けない。行政計画として求められる基本的な要件は、きちんと押さえられている。

計画本文では、中心市街地の歴史的な形成過程が比較的丁寧に整理されている。港湾都市としての成立、古町を核とした商業集積、戦後の市街地拡大と郊外化、モータリゼーションの進展と中心市街地の地位低下といった流れは、新潟市固有の条件を踏まえつつ記述されている。他都市にも共通する構造を持ちながら、新潟市なりの文脈で整理されており、この点に大きな違和感はない。

人口動態や商業販売額、歩行者通行量、高齢化率といった統計データについても、必要なものは一通り揃えられている。これらはいずれも全国的に一般的な指標であり、分析手法としても特別なものではない。少なくとも、「現状を十分に把握していない」「データが足りない」といった批判を受ける計画ではないと言ってよい。

市民アンケートや来街者調査についても同様である。駐車場が足りない、魅力的な店舗が少ない、飲食機能への期待が高いといった声は、以前から繰り返し指摘されてきたものであり、本計画でもそれらは整理されたかたちで位置づけられている。この点でも、本計画は「市民の声を聞いていない計画」とは言い難い。

さらに、新潟市総合計画や都市計画マスタープランといった上位計画との整合性も、慎重に確認されている。「コンパクトなまちづくり」や「都心機能の強化」といった基本方針と、本計画の方向性は明示的に接続されており、制度上の矛盾は極力避けられている。形式的に見れば、行政計画として求められる条件はほぼ満たされている。

それにもかかわらず、中心市街地全体が「面」として機能しているとは言い難い。この点は、計画の分析が甘かったからだとか、担当部局の努力が足りなかったからだ、といった理由では説明しきれない。むしろ、本計画が行政計画として「正しく作られている」からこそ、その限界がはっきりと見えてくる。

ここで問題となるのが、「計画としての合理性」と「政策としての合理性」のあいだに生じているズレである。計画としての合理性とは、文書全体が論理的に整っており、現状分析から課題整理、施策の体系までが一貫して構成されている状態を指す。一方で、政策としての合理性とは、実際の運営の中で、何を続け、何をやめ、どこを修正するのかといった判断が行われ、状況に応じて方向転換がなされる合理性のことである。

新潟市中心市街地活性化基本計画は、前者、すなわち計画としての合理性という点では高い水準にある。しかし、その合理性が、実際の政策運営における判断や選択へと十分につながっているとは言い難い。「計画として正しい」ことと、「政策として機能する」ことが、必ずしも一致していないのである。

このズレを生み出している大きな要因のひとつが、評価の位置づけにある。本計画では、多数の指標が設定され、進捗管理や効果測定の必要性が繰り返し述べられている。しかし、それらの多くは「現状を把握する」ためのものであり、「次に何を決めるのか」「どこで立ち止まるのか」を判断するための仕組みとしては位置づけられていない。

その結果、計画は「実行され続ける」ことを前提とし、「選り直される」ことをほとんど想定していない。上位計画との整合性は、計画を正当化する根拠としては機能するが、計画そのものを問い直すきっかけにはなりにくい。むしろ整合しているがゆえに、「止める理由が見当たらない」状態が生まれてしまう。

この構造は、行政運営の観点から見れば、必ずしも非合理とは言えない。短期的には、計画としての合理性を重視した方が内部調整は進めやすく、外部からの批判も受けにくい。計画は「きちんと作られている」ため、説明責任も形式的には果たされる。

しかし、その代償として、政策は次第に硬直していく。計画は更新されるが、基本的な構造は変わらない。個別施策は追加され続けるが、全体の設計が問い直されることはない。こうして本計画は、「失敗した計画」ではなく、「修正されない計画」として存続することになる。

本章で確認したのは、中心市街地活性化が進まない理由が、計画の未熟さや担当部局の努力不足にあるわけではない、という点である。問題は、計画が合理的であるがゆえに、政策としての判断や選択に踏み出しにくくなる構造そのものにある。この構造を捉えないままでは、いかに施策を積み重ねても、中心市街地は「面」として立ち上がりにくい。

第3章 地区別構成の限界—三地区モデルが統合されない理由

3-1 三地区区分の合理性と、その先が描かれていないこと

新潟市中心市街地活性化基本計画では、中心市街地を古町、万代・沼垂、新潟駅周辺の三地区に区分し、それぞれに将来像を設定している。この区分自体は、都市の成り立ちや土地利用、機能の集積状況を踏まえたものであり、整理の仕方として大きな違和感はない。

古町は歴史や文化を基軸とした商業・交流の拠点、万代・沼垂は商業と交通結節機能を担う広域的な拠点、新潟駅周辺は業務と交通の中核—それぞれの位置づけは直感的にも理解しやすく、都市計画上の整理としては納得感がある。中心市街地の多様性を把握し、施策を考えるための枠組みとして、この三地区区分は一定の合理性を持っている。

ただし、この合理性はあくまで「分けるところまで」ととどまっている。各地区がどのような役割分担のもとで相互に補完し合い、都市全体としてどのような構造を形づくるのか、すなわち三地区を束ねたときの統合像は、計画文書の中では明確に示されていない。

3-2 並んでいる将来像と、つながらない都市体験

計画に描かれた将来像を見ると、それぞれの地区は基本的に自己完結的に構想されている。古町、万代・沼垂、新潟駅周辺はいずれも、地区内で完結する目標や施策体系を持ち、他地区との関係性については補足的に触れられるにとどまる。

その結果、三地区は「役割分担」というよりも、「役割が分かれて並んでいる」状態に近い。来街者にとっては、それぞれが独立した目的地として認識されやすく、都市全体を連続して体験する動機や導線は弱くなる。

都市空間が「面」として立ち上がるためには、拠点が複数あるだけでは足りない。それらがどの順序で体験され、どのように相互に影響し合うのかが、あらかじめ設計されている必要がある。しかし本計画では、そうした統合的な都市体験の設計が前景化していない。

3-3 「足し算」で都市はできない

三地区モデルの背後には、「それぞれの地区が活性化すれば、中心市街地全体も活性化する」という発想が読み取れる。いわば、地区ごとの成果を積み上げていく加算型の考え方である。

しかし、都市空間は単純な足し算では機能しない。地区間の関係性が設計されていない場合、個々の成功は必ずしも全体の成功にはつながらない。むしろ、ある地区の集客が他地区からの来街者移動によって実現しているだけであれば、都市全体としての来街者数や滞在時間は増えていない可能性もある。

加算型の発想は、個別施策の成果を説明することはできても、都市構造としての統合を自動的にもたらずものではない。この点において、三地区モデルは、部分的な成功を語る枠組みとしては機能するが、都市全体が「面」として立ち上がらない理由を説明するには力不足である。

3-4 三地区モデルが生み出した、いくつかの帰結

三地区モデルが統合像を欠いたまま運用されてきた結果、中心市街地政策にはいくつかの特徴的な帰結が生じている。これらは個別施策の出来不出来というよりも、地区構成そのものがもたらした構造的な結果である。

第一に、政策資源が分散しやすくなる。三地区がそれぞれ独立した将来像と課題設定を持つことで、予算や人員、事業メニューは地区別に配分されやすくなる。その結果、どの地区にも一定の施策は入るが、明確な重点投資が行いにくくなる。公平性の観点からは理解できるが、都市構造を形づくる核が見えにくくなる。

第二に、地区間の競争が内在化する。本来は補完関係にあるはずの三地区が、統合像を持たないまま並列化されることで、暗黙の競争関係に置かれる。イベントや集客施策は各地区で独立して企画され、結果として来街者の時間や消費は地区間で奪い合いとなる。これは「面」ではなく、「点」の最適化を促す。

第三に、回遊施策の位置づけが曖昧になる。計画上は地区間回遊の重要性が繰り返し語られるが、三地区が独立した目的地として設計されている以上、回遊はどうしても付加的な目標にとどまる。都市体験そのものを再編する力を持つ施策としては扱われにくい。

3-5 地区構成と評価不能性の接続

こうした帰結は、政策評価を一層難しくする。地区ごとに施策が展開され、成果も地区単位で把握される場合、都市全体として何が起きているのかを捉えることは容易ではない。ある地区の来街者数が増えたとしても、それが新規流入なのか、他地区からの移動なのかを判別することは難しい。

三地区モデルは、結果として評価の単位を細分化し、都市全体を対象とした評価を困難にしている。部分的な成果は積み重ねられても、それが都市全体として何を意味するのかは曖昧なまま残る。この構造は、評価不能性を強化し、施策の選別や再編を遠ざける。

本章で明らかになったのは、中心市街地が「面」として立ち上がらない理由が、地区構成そのものに内在しているという点である。三地区モデルは整理としては合理的だが、政策として見ると、統合を阻み、評価不能性を再生産する構造を持っている。この構造を問い直さない限り、「回遊性向上」や「一体的推進」という言葉は繰り返されても、実体を伴う形で実現することは難しい。

第4章 事業構成の分析—「一体的推進」が機能しない理由

4-1 事業は多いが、構造は見えない

新潟市中心市街地活性化基本計画には、土地区画整理、再開発、商業支援、イベント、公共交通施策など、多数の事業が盛り込まれている。その数と分野の広さからは、中心市街地に対する問題意識と対応意欲の強さがうかがえる。

ただし、これらの事業は主として実施主体別、分野別に整理されており、事業同士がどのように関係し合い、都市構造の中でどんな役割を果たすのかは見えにくい。どの事業が核となり、どの事業がそれを補完するのか、あるいはどの順序で機能するのかといった構造は、計画文書からは読み取りにくい。

「総合的かつ一体的推進」という言葉は繰り返し使われているが、その中身を見ると、協議会の設置や庁内連携といった運営面の工夫が中心であり、都市構造としての一体性をどう実現するのかは明確ではない。ここで言う「一体的」とは、実質的には調整手続きを指している。

4-2 事業が増えることと、都市が編集されることは違う

多様な課題に対応するために事業が増えること自体は、必ずしも否定的に捉えられてこなかった。しかし、「事業が増えること」と「都市が編集されること」は同じではない。

個々の事業は、それぞれ明確な目的と成果指標を持ち、単体としては合理的に設計されている。再開発は空間更新を、商業支援は経済活性化を、イベントは賑わい創出を担う。問題は、それらが都市全体の中でどのようにつながり、どのような体験として連なっていくのかが示されていない点にある。

事業は配置されているが、編集されていない。都市がどう変わるのかではなく、事業が実施されたかどうか前景化している。

4-3 編集されない政策運営の仕組み

こうした状態が生まれる背景には、政策運営の仕組みそのものがある。

一つは、単年度主義の影響である。事業は年度ごとに成果を示すことが求められ、その評価は当該事業単体で行われる。事業間の連関や、中長期的な都市体験への寄与は、評価の射程に入りにくい。

二つ目は、成果の帰属の問題である。回遊性の向上や都市体験の質の改善といった面的な成果は、特定の事業に帰属させにくい。その結果、数値化しやすい事業が選好され、編集的な役割を担う施策は制度上、不利な位置に置かれる。

三つ目は、失敗回避のインセンティブである。新規事業は成果が出なくても「取り組んだ」と説明できるが、既存事業の廃止や縮小は明確な責任を伴う。そのため、政策は「足す」方向には動きやすいが、「引く」方向には動きにくい。

4-4 事業構成と評価不能性

重要なのは、ここで問題にしているのが、担当部局の姿勢や能力ではないという点である。現行制度の下では、事業を編集するよりも、事業を追加する方が合理的に見えてしまう。

都市を「面」として機能させるためには、事業単体の成果ではなく、事業同士の関係性や都市体験への寄与を評価する視点が不可欠となる。しかし、本計画では、事業を編集する主体も、その成果を測る評価軸も明確に設定されていない。さらに、事業を再編・取捨選択するための意思決定ルールも制度化されていない。

この三点が欠けていることで、事業構成は固定化され、評価不能性は一層強化される。事業が増えることと、都市が編集されることは違う。この区別が曖昧なままでは、「一体的推進」という言葉は繰り返されても、中心市街地は点の集合体から抜け出すことはできない。

第5章 評価不能性という核心—なぜ「測っているのに、決められない」のか

5-1 測っていることと、評価していることは違う

新潟市中心市街地活性化基本計画には、歩行者通行量、商業販売額、人口、高齢化率など、多くの数値指標が設定されている。これらは、中心市街地の状況や変化を把握するうえで有用であり、「測る」という意味では一定の水準を満たしている。

ただし、ここで一度立ち止まって考える必要がある。測定と評価は、似ているようで、まったく別の行為である。

測定とは、「どうなっているか」「どれくらい変わったか」を数値として把握することだ。一方で評価とは、その結果を踏まえて、「何を成功とみなすのか」「どの段階で方針を変えるのか」「次に何を決めるのか」を定める行為である。評価は、必ず意思決定と結びつく。

本計画の問題は、測定は行われているにもかかわらず、その結果を判断へと接続する評価の仕組みが制度として用意されていない点にある。数値は示されるが、それが政策の継続、修正、中止とどう結びつくのかは明確ではない。そのため、数値は説明資料としては使われるが、意思決定の根拠にはなりにくい。

5-2 なぜ「評価しない」設計が選ばれるのか

評価不能性は、偶然に生じたものではない。評価軸を明確に設定するということは、将来において「止める」「縮小する」「転換する」といった判断を、あらかじめ制度の中に組み込むことを意味する。それは同時に、「誰が責任を負うのか」を明確にする行為でもある。

行政組織においては、合意形成の過程で摩擦を最小限に抑えることが強く求められる。その結果、誰も反対しにくい抽象的な目標や、多数の指標を並べる設計が選ばれやすくなる。評価を曖昧にすることは、短期的には対立を避けるための合理的な選択として機能する。

言い換えれば、評価不能な設計は「何も決めないための装置」として、制度的に選び取られてきた側面がある。

5-3 説明責任が果たされているように見える逆説

一見すると、多数の数値指標を設定し、進捗を報告することは、説明責任を果たしているように見える。しかし、評価不能な設計の下では、説明責任は形式的なものにとどまりやすい。数値が並び、「一定の成果が見られる」「引き続き注視が必要である」と整理される。しかし、その先にあるべき判断—続けるのか、変えるのか、やめるのか—は先送りされる。評価不能性は、説明しているように見せながら、実質的な責任追及を回避する装置として機能している。

5-4 評価不能性が「決められなさ」を生み続ける仕組み

評価不能性がもたらす最大の影響は、意思決定の時間軸が失われる点にある。本来、評価とは、一定期間の実施を経て次の判断を下すための装置である。しかし本計画では、評価は「判断の前提」ではなく、「説明の後付け」として扱われている。

その結果、政策運営は次のような循環に陥る。計画に基づいて事業が実施され、成果が数値として報告される。数値は一定の言葉で整理されるが、明確な判断は下されない。そして、次期計画や次年度事業へと引き継がれる。評価は存在するが、決断は存在しない。

重要なのは、この循環が例外ではなく、制度的に安定した形で再生産されている点である。「決めない」ことによって、誰も過剰な責任を負わずに済む。逆に言えば、誰かが決めようとするれば、制度上、過剰なリスクを引き受けることになる。結果として、「決めない」ことが最も合理的な行動として定着する。

この構造は、計画更新の局面で特に顕著になる。過去の施策を総括し、取捨選択を行うべき場面で、評価の基準が存在しないため、「継承」と「追加」が基本線となる。点施策は積み重ねるが、再編は起こらない。

評価不能性は、単なる技術的な欠陥ではない。それは、どの問いが許され、どの問いが排除されるかを規定する思考の枠組みである。評価できない計画の下では、「この方向性は妥当なのか」「構造そのものを見直す必要はないのか」といった問いが提起されにくくなる。

本章で確認したのは、評価不能性が「評価できない状態」を意味するのではなく、「決められない状態を再生産し続ける装置」として機能しているという点である。この構造を解体しない限り、中心市街地政策は点施策を積み重ねながら、根本的な転換を回避し続けるだろう。

第6章 都市体験の不在—人は施策ではなく「時間」を使っている

6-1 都市は点ではなく、時間の流れとして経験される

中心市街地活性化をめぐる議論では、施設、イベント、事業といった「施策」の単位で都市が語られることが多い。しかし、来街者が実際に都市で消費しているのは、施策そのものではない。

人が都市で使っているのは、時間である。移動し、立ち止まり、飲食し、休憩し、また歩く。こうした行為が連なった時間の流れ全体を、人は体験している。

この視点に立つと、新潟市中心市街地活性化基本計画の大きな欠落が見えてくる。計画には多くの要素が盛り込まれているが、それらが来街者の一日の中で、どの順序で、どのようなテンポで体験されるのかという視点がほとんど存在しない。

要素は「そこにある」が、時間としてはつながっていない。その結果、都市体験は断片化される。

回遊性の欠如も、この断片化の一つの表れである。来街者は特定の目的地には向かうが、その前後の行動が自然につながらない。「次に何をするか」が都市の中で立ち上がらないのである。

6-2 新潟という都市条件が生んできた時間の断絶

この問題は、単に施策設計の不備によるものではない。新潟市という都市が持つ成立過程そのものが、連続的な都市体験を前提としていない。

港湾都市としての発展、信濃川を軸とした複数拠点の形成、政令市化による広域化、自動車依存の進行。いずれも、その時点では合理的な選択だった。しかしその結果、中心市街地は「順序立てて体験される場」ではなく、「それぞれ完結した目的地」の集合として形づくられてきた。

この条件の下では、各地区は独立した時間構造を持ち、来街者は一つの地区で時間を使い切ってしまう。次の行動が自然に生まれにくい。都市体験は連続せず、断片化されたままとなる。

重要なのは、これが偶発的な結果ではなく、合理性の積み重ねによって生じた構造だという点である。だからこそ、中心市街地を「面」として再構成するとは、この合理性に抗いながら、あらためて時間の連続を設計し直す試みだと言える。

6-3 都市体験を編集するという課題

都市体験を編集するとは、要素を増やすことではない。分断された時間を接続し、「次の行動」が自然に立ち上がる流れをつくることである。

しかし本計画では、都市体験を編集する主体も、その成果を評価する視点も用意されていない。結果として、施策は並置され、時間は奪い合われ、都市は点の集合体にとどまる。

中心市街地活性化の本質は、施策の量ではなく、時間の構成にある。この視点を欠いたままでは、どれだけ事業を積み重ねても、都市は面として経験されない。

第7章 「面」への転換条件—評価・意思決定・都市編集をつなぎ直す

ここまで見てきたように、中心市街地が「点施策の集合体」にとどまり、「面」として立ち上がらない理由は、個別施策の不足や工夫の欠如にあるわけではない。問題は、評価、意思決定、そして都市を編集する機能が、制度の中で分断されたまま運用されてきた点にある。

重要なのは、新たな事業や施策を追加することではない。必要とされているのは、評価・意思決定・編集という三つの機能を、あらためて制度として接続し直すことである。本章では、そのための条件を整理する。

7-1 「面」を測るための評価軸を持てているか

中心市街地を「面」として捉えるためには、これまで用いられてきた評価指標だけでは不十分である。個別施設の来場者数やイベント参加者数は、施策単体の成果を測るうえでは有効だが、都市全体がどのように機能しているかを捉えることはできない。

面的な価値を評価するためには、来街者の体験全体を捉える視点が必要となる。その一つが「滞在時間」である。来街者が中心市街地にどれだけの時間を過ごしているのか、その分布や時間帯の偏りは、都市が人の時間をどれほど引き留めているかを端的に示す。

もう一つは、「地区間の移動」である。古町から万代へ、万代から新潟駅周辺へとといった移動がどの程度発生しているのかは、地区同士がどれだけ関連して機能しているかを示す指標となる。これは単なる交通量ではなく、都市内回遊の実態を測るための視点である。

さらに、「再訪率」も重要である。一度訪れた人が、どの程度の頻度で中心市街地を再訪しているのかは、都市体験の質を反映する。単発の集客ではなく、継続的な利用が生まれているかどうかを判断するための指標である。

これらはいずれも、個別施策の成果ではなく、都市全体が生み出している価値を測るための指標である。面的な評価軸を持たなければ、都市が「機能しているのかどうか」を判断すること自体ができない。

7-2 評価を「判断」に結びつける覚悟はあるか

評価軸を設定するだけでは、中心市街地は面にならない。評価結果を、どのように次の意思決定へと接続するのか。そのルールを制度として明確にする必要がある。

これまで見てきたように、本計画では数値が示されても、それが政策の継続、修正、再編とどのように関係するのかが明示されてこなかった。その結果、評価は報告のための作業にとどまり、意思決定は先送りされてきた。

これを転換するためには、「止めること」を含んだ意思決定のルールを、あらかじめ制度に組み込む必要がある。例えば、一定期間内に滞在時間や地区間移動といった面的指標が改善しない場合には、関連施策の再編や重点地区の見直しを必ず検討する、といったルールである。

重要なのは、こうした判断を個別の英断や政治的決断に委ねないことである。制度として組み込むことで、評価結果に基づく選択と集中が可能となり、「決められない」状態から一歩踏み出すことができる。

評価と意思決定を接続するとは、成果を称賛する仕組みを整えることではない。むしろ、期待した効果が得られなかったときに、次の手を選び直すための仕組みを整えることにほかならない。

7-3 都市を編集する主体は、見えているか

評価軸と意思決定のルールが整っても、それを運用し、都市全体を編集する主体が明確でなければ、中心市街地は面として機能しない。

現在の中心市街地政策は、部局別、事業別に管理されており、都市全体を俯瞰して再構成する主体が不在である。この構造の下では、個別施策は合理的に実施されても、都市体験としての編集は行われない。

必要なのは、都市体験全体を構想し、評価結果を踏まえて施策の再編を提案し、その判断に対して説明責任を負う主体である。その主体が単一の組織である必要はないが、少なくとも「誰が都市を編集しているのか」が外部から見える状態でなければならない。

主体が明確になることで、点施策は配置され、順序づけられ、相互に関係づけられる。施策は単体で完結するものではなく、都市体験を構成する要素として再定義される。そのとき初めて、中心市街地は「面」として立ち上がる。

終章 結論—なぜ新潟市中心市街地は「決められない」のか、そして何を引き受けるのか

本稿を通じて見てきたように、新潟市中心市街地活性化の停滞は、資源不足や個別施策の失敗によって説明できるものではない。その本質は、評価できないために決められないという政策構造そのものにある。

測定は行われているが、評価は制度化されていない。その結果、意思決定は先送りされ、点施策が累積していく。この構造は、特定の部局や個人の能力の問題ではなく、計画制度全体に内在するものである。

重要なのは、この「決められない構造」が、怠慢や無責任の結果ではないという点である。評価軸を曖昧に保つことで、計画は合意形成を容易にし、対立を回避し、形式的な説明責任を果たしてきた。誰かが明確に失敗を引き受けなくても済む構造は、短期的には組織を安定させる。

しかし、その合理性は同時に、選び直す力を奪ってきた。評価できない計画は、止めることができない。止められない計画は、選び直すことができない。その結果、都市は編集されないまま時間を重ねてきた。

本稿が用いてきた「評価不能性」という概念は、批判のための言葉ではない。それは、なぜ政策が動かないのかを説明するための理解の枠組みである。評価不能性が温存される限り、中心市街地は点施策の集合体を超えることはない。

ここで問われているのは、新たな事業を増やすことではない。評価と意思決定の構造そのものを組み替えることができるかどうかである。面的価値を測る評価軸を持ち、評価結果を判断へと接続するルールを制度化し、都市を編集する主体を明確にする。この三つがそろって初めて、中心市街地は「面」として再構成される。

補論 「決める主体」を欠いた都市は、編集されない

最後に、もう一段抽象度を上げて整理しておきたい。新潟市中心市街地が「決められない」状態にあるという問題は、評価指標や計画制度の欠陥にとどまらない。それは最終的に、「誰が、何を、どこまで引き受けるのか」という主体の問題に行き着く。

合意形成を重視する行政計画において、「誰が最終的に決断するのか」「その結果に誰が説明責任を負うのか」が曖昧になると、政策は必然的に保守化する。誰もが関与しているが、誰も引き受けていない状態が生まれる。

評価不能性は、この主体不在を補完する装置として機能してきた。評価できない計画は、決断を先送りすることを正当化し、責任の所在を見えなくする。数値は示されるが、判断には結びつかない。その結果、都市は編集されないまま時間だけが過ぎていく。

都市を編集するという行為は、本質的に政治的である。それは、何を優先し、何を後回しにし、場合によっては何を切り捨てるかを定める行為だからだ。したがって、編集主体が明確でなければ、都市は編集されない。

本稿が一貫して示してきたのは、新潟市中心市街地の問題が努力不足や発想不足にあるのではないという点である。むしろ、合理的に設計され、丁寧に運用されてきた制度そのものが、「決められなさ」を内包していた。

中心市街地を「面」として再構成するとは、賑わいを演出することではない。それは、都市の時間を編集し、その結果を誰かが引き受けるという行為である。評価不能性を乗り越えるとは、数値を増やすことではなく、決断を制度の内部に取り戻すことにほかならない。

新潟市中心市街地が直面しているのは、技術の問題ではなく、選択の問題である。決めないことを選び続けるのか、それとも摩擦を引き受けながら決める構造へと移行するのか。その選択は、都市を次の世代にどう引き渡すのかという問いと直結している。

本稿は、その答えを提示するものではない。むしろ、選択が避けられない地点に来ていることを、構造として示すことを目的としてきた。その意味で、本稿が一つの出発点として機能するならば、それが本稿の到達点である。

参考文献一覧

1. 『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）
2. 『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）
3. 『新潟市総合計画2030』新潟市 総務部 企画調整課（2019年3月）
4. 『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）
5. 『新潟駅周辺整備事業 計画概要』新潟市 都市政策部 新潟駅周辺整備事務所（2014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、改訂版2021年3月）
7. 『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）
8. 『新潟市議会 会議録（中心市街地関連質疑抜粋）』新潟市議会事務局（2018年～2024年（各年度定例会））