

新潟市の投資はなぜ総花的になるのか

－三つの再開発から考える都市構造－

早武 淳

要旨

近年、新潟市では、古町三越跡地再開発、大形駅前周辺整備、白山アリーナ構想など、大規模な開発・再開発事業が相次いで議論されている。それぞれ異なる目的と役割を持つ事業であるが、本稿では、これらを個別事業としてではなく、「新潟市という一つの都市への投資」として捉え直すことを試みた。

人口減少や財政制約が進む時代においては、必要性のある事業を積み重ねるだけではなく、限られた資源をどこへ優先的に配分するのかという視点が不可欠である。その判断基準となるのが都市構造であり、都市構造とは、各地域が担う役割と、それらをどのように組み合わせて都市全体の価値を高めるかという役割分担である。

本稿では、古町三越跡地には「外貨を稼ぐ拠点」、大形駅前には「地域生活拠点」、白山アリーナには「交流拠点」としての役割を整理し、それぞれの投資が都市全体の将来像とどのように結び付くべきかを考察した。

その結果、新潟市に必要なのは個別事業の賛否を論じることではなく、都市構造に基づいて投資の優先順位を整理し、それぞれの地域が担う役割を明確にした上で都市全体として投資を判断する視点であることを示した。

目次

はじめに

第1章 三つの再開発

1-1 古町三越跡地再開発

1-2 大形駅前周辺の整備

1-3 白山アリーナ構想

1-4 三つを並べて見えてくるもの

第2章 都市にも投資の優先順位がある

第3章 都市構造は投資の順番を決める

第4章 三越跡地に求められる役割

第5章 大形駅前整備は都市をどこへ導くのか

第6章 白山アリーナは何を目標とするのか

第7章 三つの事業に共通する課題

おわりに 都市への投資を都市全体で考える

はじめに

最近、新潟市では、大規模な開発・再開発に関する話題を目にする機会が増えている。

古町の三越跡地再開発、大形駅前をはじめとする拠点整備、そして白山エリアで検討が進められているアリーナ建設。それぞれ目的も事業主体も異なるが、いずれも新潟市の将来に影響を与える可能性を持つ大型投資である。

私はこの一か月ほど、市議会を傍聴し、市内を歩き、地元メディアの報道にも目を通してきた。その中で感じたのは、個々の事業の内容よりも、それらが同じ時期に議論されていることの意味である。

もちろん、それぞれの事業には一定の必要性があるのだろう。しかし、人口減少が続く、財政的な制約も大きくなる都市においては、「必要な事業」であることと、「今、優先して進めるべき事業」であることは必ずしも一致しない。

本稿では、三越跡、大形駅前、白山アリーナという三つの開発案件を題材としながら、個別事業への賛否ではなく、新潟市全体の都市構造と投資の優先順位という視点から整理してみたい。

第1章 三つの再開発

現在、新潟市では、複数の大規模な開発・再開発案件が同時に進められている。その中でも、市民の関心が高いものとして、古町三越跡地の再開発、大形駅前周辺の整備、そして白山エリアにおけるアリーナ建設構想が挙げられる。

一見すると、これらはまったく性格の異なる事業である。古町は中心市街地、大形前は地域拠点、白山はスポーツ・交流施設であり、担当部局も事業の進め方も異なる。そのため、それぞれ独立した案件として議論されることがほとんどである。

まずはそれぞれの事業が何を目指しているのかを整理してみたい。

1-1 古町三越跡地再開発

古町三越は、長年にわたり古町を象徴する商業施設であり、市民にとっても馴染み深い存在であった。閉店後、その跡地をどう活用するかは、古町だけではなく、新潟市全体の関心事となっている。

当初は高層複合ビルを中心とした再開発計画が公表されたものの、その後、建設費の高騰などを背景として計画の見直しが進められている。計画縮小という言葉だけを見ると後退した印象を受けるが、本来問われるべきなのは建物の規模ではない。

この事業に期待されているのは、古町のにぎわいを取り戻し、中心市街地を再生することである。つまり建物を建てること自体が目的ではなく、その建物が古町の再生にどのような貢献ができれば、本来の論点なのである。

1-2 大形駅前周辺の整備

これに対して、大形駅前周辺の整備は、中心市街地とは異なる役割を担う事業である。

目指しているのは、地域住民の日常生活を支える拠点づくりであり、駅前空間や公共施設、交通結節機能などを整備することで、生活利便性の向上を図ろうとしている。

人口減少が進む中でも、それぞれの地域で暮らしを支える環境を維持していくことは重要な行政課題である。その意味では、この事業にも十分な必要性があることは理解できる。

一方で、新潟市全体という視点に立てば、この整備が都市全体の機能配置にどのような影響を与えるのかという見方も必要になる。

1-3 白山アリーナ構想

白山エリアでは、新たなアリーナ建設が検討されている。

スポーツ大会だけではなく、コンサートやイベントなど多目的に利用できる施設として構想されており、交流人口の拡大や地域経済への波及効果も期待されている。

一方で、建設費や維持管理費、交通アクセスなど、多くの課題を抱える事業でもある。そのため、市議会でも様々な角度から議論が行われ、市民の関心も高い。

この事業もまた、単に施設を一つ整備する計画ではない。白山エリアを新たな交流拠点として位置付けようとする都市づくりの一つとして考えることができる。

1-4 三つを並べて見えてくるもの

ここまで見てきたように、三つの事業はそれぞれ異なる課題を解決するために計画されている。古町三越跡地は中心市街地の再生、大形駅前には地域生活拠点の充実、白山アリーナは交流人口の拡大である。個別に見れば、いずれも一定の必要性を持つ事業と言えるだろう。しかし、この三つを並べてみると、別な疑問が生じてくる。

これらは本当に、それぞれ独立して考えるべき事業なのだろうか。新潟市という一つの都市に対する投資として俯瞰的に整理したとき、そこには別の優先順位や役割分担が見えてくるのではないだろうか、という疑問である。

本稿では、この三つの事業を個別に評価することをせず、都市全体への投資という視点から見直すことで、これらの投資が新潟市全体にどのような結果をもたらすのかについて考えてみたい。

第2章 都市にも投資の優先順位がある

三つの事業は、それぞれの立場から見ればその必要性を説明することは難しくない。それぞれの事業は、事業費の負担方法は異なる。民間投資が中心となる事業もあれば、市が直接整備する事業もある。事業主体も、制度も、意思決定の仕組みも同じではない。

しかし、新潟市という都市全体で見れば、行政の関与、公共投資、民間投資を含めた都市の資源は決して無限ではない。人口減少が進み、生産年齢人口も減少していく時代においては、財源だけではなく、行政職員の配置、民間企業の投資余力、建設業界の施工能力

まで含めて、都市全体の資源には限りがある。だからこそ、「何を行うか」と同じくらい、「何を先に行うか」が重要になる。

企業経営において、すべての投資案件を同時に実施することはほとんどない。期待される効果や経営への影響を比較しながら、投資の優先順位を決める。家庭でも同じである。住宅の修繕、子どもの教育、自動車の買い替えなど、必要な支出が重なれば、その時々で優先順位を考える。

都市も本来は同じはずである。必要性のある事業を並べるだけではなく、限られた資源をどこへ重点的に配分するのか。その判断が、都市の将来を大きく左右する。

もっとも、ここで誤解してはいけないことがある。優先順位を考えることは、「この事業は不要だ」と結論づけることではない。三越跡地の再開発にも、大形駅前整備にも、白山アリーナにも、それぞれ期待される役割がある。そのこと自体を否定するつもりはない。問題は、それぞれの役割を都市全体の中でどのように位置付けるかである。

第3章 都市構造は投資の順番を決める

前章では、都市にも投資の優先順位が必要ではないかという考え方を示した。しかし、優先順位が必要だとしても、その判断基準がなければ、結局は個々の事業の必要性を説明するだけに終わってしまう。では、都市への投資は何を基準に考えればよいのだろうか。

私は、その判断基準は都市構造にあると考えている。もっとも、ここでいう都市構造とは、道路や建物の配置を指しているのではない。都市の中で、それぞれの場所がどのような役割を担い、それらが全体としてどのように機能するのかという「役割分担」のことである。

例えば、住宅地には住宅地としての役割があり、工業地には工業地としての役割がある。同じように、中心市街地や地域拠点も、それぞれ異なる役割を担っているはずである。その役割が明確であれば、どの場所にどのような投資を行うべきかという判断も比較的容易になる。一方で、役割が曖昧なままでは、個々の施設整備には合理性があったとしても、それらが都市全体としてどのような効果を生むのかは見えにくくなる。

新潟市も例外ではない。私はこれまでの論考で、都市の各地域が同じ役割を目指すのではなく、それぞれ異なる役割を担うことによって都市全体の価値が高まると考えてきた。言い換えれば、都市の競争力は、一つひとつの施設の魅力だけではなく、それぞれの地域がどのような役割分担の中で機能しているかによって決まるということである。

この視点に立つと、三越跡地、大形駅前、白山アリーナという三つの事業も、単なる個別事業ではなく、都市構造の中でどのような役割を担う投資なのかという見方ができるようになる。そして、その役割を整理することで初めて、それぞれの事業の優先順位や相互の関係を考えることが可能になる。

次章では、この考え方をもとに、三越跡地再開発から順に、それぞれの事業が都市構造の中でどのような意味を持つのかを考えてみたい。

第4章 三越跡地に求められる役割

この考え方を、まず三越跡地再開発に当てはめてみたい。

三越跡地の再開発については、計画規模の縮小が大きく報道された。「縮小は残念だ」「もっと大きな再開発を目指すべきだった」という受け止め方も聞こえてくる。

しかし、都市構造という視点から考えると、まず問うべきことは建物の規模ではない。三越跡地が、新潟市全体の中でどのような役割を担う場所なのかという点である。

古町は長い間、新潟市を代表する商業地として発展し、多くの市民が日常的に買い物をする場所であった。しかし、その後の道路整備や橋梁整備、公共交通の変化、行政機能の分散などによって都市の重心は徐々に移り、市民の日常的な消費行動も大きく変化した。この経緯については、これまでの論考で繰り返し述べてきたとおりである。

現在の古町を見ていると、万代や郊外型ショッピングセンター（以下、郊外型 SC）と同じ役割をもう一度取り戻そうとすることには無理があるように感じる。むしろ、万代や郊外型 SC が新潟市民の日常的な消費を支える商業拠点として機能しているのであれば、古町はそれとは異なる役割を担うことによって、新潟市全体の価値を高めることができるのではないだろうか。

私は、その役割を「外貨を稼ぐこと」だと考えている。ここでいう外貨とは、県外や海外から人を呼び込み、新潟市内での消費を促すことである。古町には、料亭、芸妓、食文化、日本酒、歴史ある街並みなど、他のエリアにはない資源が数多く残されている。さらに、その魅力が最も発揮されるのは昼間の買い物ではなく、むしろ夜の時間帯である。

もし、このような役割分担が新潟市にとって望ましいのであれば（議論すらされていないが）、三越跡地に求められるものも変わってくる。

必要なのは、万代や郊外型 SC と競合する大規模商業施設ではない。古町という地域の特性を高め、県外や海外から訪れる人々を受け止めるための機能である。そこに必要なのは宿泊施設かもしれないし、文化施設や交流機能なのかもしれない。その答えは一つではない。しかし、少なくとも「古町に何を建てるか」は、「古町にどのような役割を担わせるか」の後に議論されるべきである。

このように考えると、再開発計画の評価は大きく変わる。建物が高いか低いか、床面積が広いか狭いかは本質ではない。新潟市において古町に担わせるべき機能や、古町の将来像と整合した計画になっているのかどうかこそが、本来評価すべき論点なのである。

第5章 大形駅前整備は都市をどこへ導くのか

三越跡地とは対照的に、大形駅前周辺の整備は地域住民の日常生活を支えることを目的とした事業である。その意味では、前章で述べた古町とは役割そのものが異なる。

私は、この事業そのものを否定するつもりはない。人口減少が進む中でも、それぞれの地域で安心して暮らせる環境を維持することは行政の重要な役割である。駅前機能を充実

させ、交通結節点としての利便性を高めることには一定の合理性がある。

しかし、都市構造という視点から見ると、もう一つ考えなければならないことがある。それは、この整備によって新潟市全体の都市機能がどのように変化するのかという点である。

私はこれまでの論考で、新潟市の大きな課題は、都市機能が徐々に分散してきたことにあると述べてきた。橋梁や道路の整備、行政機能の移転、公共交通の縮小などが積み重なった結果、都市の重心は少しずつ移動し、一つの都市としてのまとまりは弱くなってきた。

そのような状況の中で地域拠点をさらに充実させることは、地域住民の利便性を高める一方で、都市全体としては機能分散をさらに進める可能性も持っている。

もちろん、それだけで「整備すべきではない」という結論にはならない。重要なのは、その整備が新潟市全体の中でどのような役割を担うのかが整理されていることである。

例えば、大形駅前を「地域住民の生活を支える拠点」と位置付けるのであれば、その役割に必要な機能を整備すればよい。一方で、商業、行政、文化、交流などあらゆる機能を各地域へ分散させるのであれば、中心市街地の集積がさらに弱まり、それぞれの拠点も十分な集積を得られなくなる可能性がある。

都市は、それぞれの地域が同じ役割を担うことで発展するものではない。中心市街地には中心市街地の役割があり、地域拠点には地域拠点の役割がある。その役割分担が明確であれば、それぞれへの投資も意味を持つ。しかし、役割が曖昧なまま機能だけを増やしていけば、結果として都市の機能はさらに分散していく。

私は、大形駅前整備で本当に議論すべきことは、施設の内容ではなく、その整備によって新潟市全体の都市構造をどのような姿にしようとしているのかという点だと考えている。そこが整理されて初めて、この事業の評価も可能になるのである。

第6章 白山アリーナは何を目標とするのか

白山エリアで検討が進められているアリーナ建設は、三つの事業の中でも最も将来への期待が大きい事業かもしれない。スポーツ大会やコンサート、各種イベントの開催による交流人口の拡大、地域経済への波及効果など、多くの可能性が語られている。近年は全国各地でアリーナ整備が進められており、新潟市としても新たな都市機能の一つとして位置付けたいという考え方は理解できる。

しかし、この事業については、前二章とは少し異なる視点から考える必要がある。それは、「何を造るか」ではなく、「何を達成するために造るのか」という視点である。

公共施設は、建設そのものが目的ではない。施設を整備することで、どのような成果を生み出すのかが本来の目的である。例えば、交流人口を増やすのであれば、どの程度の来場者を見込むのか。地域経済への効果を期待するのであれば、宿泊者数や消費額をどの程度増やすことを目標とするのか。スポーツ振興を目的とするのであれば、どのような大会やイベントを年間どれだけ開催することを想定しているのか。このような目標が具体的に

なって初めて、その投資が妥当であったのかを後から評価することができる。

私は6月の市議会を傍聴した際、この点を真正面から取り上げた質問があったことを印象深く覚えている。新しい施設を造ることよりも、その施設によって何を実現しようとしているのか、そして、その目標が達成できなかった場合はどのように評価するのかという問いである（担当部局からは満足のいく回答を得られなかったが）。

私は、この視点は非常に重要だと思う。公共投資は、一度実施すれば長期間にわたって維持管理費が発生する。したがって、事前に目標を定め、その達成状況を検証できる形にしておくことは、投資判断の前提条件と言ってよい。

都市構造という視点から見ても、この考え方は変わらない。もし白山エリアを新たな交流拠点として位置付けるのであれば、その役割に見合った成果が求められる。一方で、その役割が曖昧なままでは、施設は完成しても、それが都市全体の中でどのような意味を持つのかを説明することは難しい。

私は、アリーナ建設の是非を論じたいのではない。新潟市がどのような都市を目指してこの施設へ投資するのか。その目的と成果を市民が共有できることこそが、この事業に最も必要な条件ではないかと考えている。

第7章 三つの事業に共通する課題

ここまで、三越跡地再開発、大形駅前周辺の整備、白山アリーナ構想という三つの事業を見てきた。それぞれ事業の目的は異なり、解決しようとしている課題も同じではない。そのため、個別に見れば、いずれも一定の必要性を持つ事業であることは理解できる。

しかし、繰り返しになるが、いずれの事業もそれぞれの必要性は説明されているものの、新潟市全体の都市構造の中でどのような役割を担う投資なのかという説明が十分ではないという点を指摘しておきたい。

三越跡地については、古町をどのような役割を持つ地域として再構築しようとしているのか。大形駅前については、地域拠点としての整備が都市全体の機能配置とどのように結び付くのか。白山アリーナについては、新たな交流拠点として都市全体にどのような効果をもたらそうとしているのか。

これらは、それぞれ別の問いのように見えるが、本質的には同じ問いである。新潟市は、それぞれの地域にどのような役割を与えようとしているのか。その考え方が共有されて初めて、それぞれの投資は一つの都市づくりとして結び付いていく。

実際に調査を行う中で、新潟市には魅力的な構想や意欲的な事業が数多くあることを改めて感じた。しかし、それらが一つの都市像として語られる場面には、ほとんど出会わなかった。

もちろん、それは行政の努力不足という話ではない。現在の行政組織では、事業ごとに担当部局が分かれ、それぞれが与えられた役割の中で最善を尽くしている。その結果として、個々の事業は丁寧に検討されても、都市全体を俯瞰して整理する機会が少なくなるこ

とは、ある意味では自然なことである。

だからこそ、その役割を担うのが総合計画であり、都市計画であり、そして市議会であるはずだと私は考えている。

おわりに 都市への投資を都市全体で考える

本稿では、古町三越跡地再開発、大形駅前周辺の整備、白山アリーナ構想という三つの事業を取り上げてきた。それぞれ目的も役割も異なる事業であり、個別に見れば、いずれも一定の必要性を持っている。その必要性を否定することは、本稿の目的ではない。

私が考えたかったのは、三つの事業の優劣ではなく、それらを新潟市という一つの都市への投資として捉え直すことである。人口減少が進み、財政や人材にも制約がある時代においては、「必要な事業」を積み重ねるだけでは都市は変わらない。都市全体としてどのような将来像を描き、その実現のために限られた資源をどこへ優先的に配分するのか。その考え方が、これまで以上に重要になる。

私は、その判断基準こそが都市構造だと考えている。逆に、その設計図が曖昧なままでは、どれほど個々の事業が優れていても、それぞれは独立した点として存在するだけで、ひとつの都市づくりには結び付かない。

新潟市は、これから様々な大型投資を迫られるだろう。そのたびに個別事業の賛否を議論することは必要である。しかし、その前に、「新潟市はどのような都市を目指すのか」という共通の設計図を持つことの方が、はるかに重要ではないだろうか。

三越跡地、大形駅前、白山アリーナ。この三つの事業を並べて見えてきたのは、個々の事業の違いではなかった。新潟市には、都市への投資を都市全体で考える視点が、これまで以上に求められているということである。

参考文献

新潟市『新潟市総合計画 2030』

新潟市『新潟市都市計画マスタープラン』

新潟市『立地適正化計画』

新潟市議会 令和 8 年 6 月定例会 会議録・一般質問資料

新潟市公表資料（古町三越跡地再開発関連資料）

新潟市公表資料（白山アリーナ構想関連資料）

新潟市公表資料（大形駅前周辺整備関連資料）

各種報道資料（新潟日報、UX 新潟テレビ 21 ほか）

早武 淳『新潟市における都市構造の前提条件』

早武 淳『新潟市における都市機能配置の構造』

早武 淳『公共交通を「コスト」と呼んできた都市の 30 年』

早武 淳『新潟市における計画行政と実装行政の乖離』

