

持続可能な都市構造に関する調査研究

市町村合併後における各地区の個性を伸ばしつつ、上越市全体の調和ある発展を実現する観点から、持続可能な都市構造に関する調査研究を行っている。

コンパクトなまちづくりや公共交通の活性化策などに関するこれまでの調査研究成果を踏まえ、中心市街地、農業・農村の振興などについて、日本地域政策学会第5回全国研究大会において、「広域化した地方都市におけるコンパクトなまちづくり - 新潟県上越市を例に - 」と題し、発表した内容を掲載する。

- 発表内容
1. 「上越市におけるコンパクトなまちづくりの基本認識とその戦略」
 2. 「分散型まちづくりの陰のコスト」
 3. 「歴史的建造物を活かした高田市街地活性化の取り組み」
 4. 「農業・農村振興とコンパクトなまちづくり」
 5. 「公共交通を活かしたコンパクトなまちづくり」

1 「上越市におけるコンパクトなまちづくりの基本認識とその戦略」

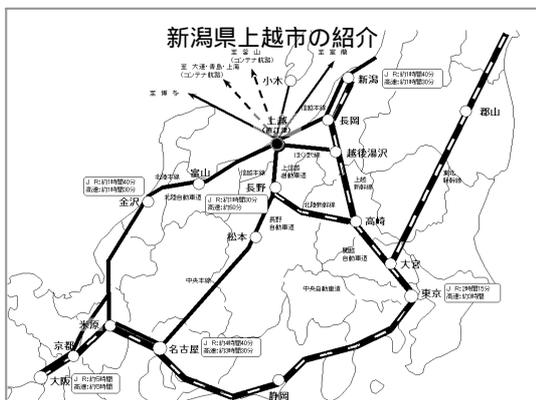
主任 内海 巖

私からは「上越市におけるコンパクトなまちづくりの基本認識とその戦略」と題しまして、発表いたします。

現在、私どもの市では総合計画の改定作業に入っております。その中でコンパクトなまちづくりについても一つの重要なテーマとして考えておりまして、現在その内容について検討しているところです。

ただ有識者の方々からすれば、「上越市という所はある意味コンパクトなまちとは対極にある」といった指摘もございまして、そういったところでまだ若干悩んでいる部分もありますので、本日、皆様のご意見等も伺いながら政策に反映していきたいと思っております。したがって、まだ個人的な見解の部分もございまして、ご容赦いただきたいと思っております。

上越市の紹介



上越市は、新潟県の南西部に位置する人口 21 万人の都市です。

西は 120km ほどの所に富山がありまして、東に 130km ほどの所に新潟、南に 80km のところに長野があるということで、そんな三都市に挟まれたまちです。高崎からですと上越新幹線の越後湯沢駅で乗り換え、特急はくたかに乗って 1 時間半ほどです。本日は、私ども車で上信越自動車道から参りまして、長野を通ってほしい 2 時間半～3 時間く

らいでした。

上越市は、昭和 46 年に城下町高田と港町直江津の合併により誕生しました。この時の人口が約 12 万でした。昨年(2021)の 1 月、近隣の 13 町村と合併しまして、人口は 13 万から 21 万へと約 1.5 倍に、面積は 250 k m²から約 1,000 k m²へとほぼ 4 倍に、東京都の約半分の面積を有することになりました。海、山、大地に恵まれた自然豊かな地域で、古くから交通の要衝として発展してきた場所です。

上越市創造行政研究所の概要

上越市創造行政研究所 概要	
<ul style="list-style-type: none">・ 平成12年4月に設置された 市の組織内シンクタンク (企画・地域振興部に所属)・ 調査研究活動等を通じて 市政の抱える重要課題の解決や 政策形成能力の向上を目指す・ 対象分野はまちづくり全般 (行財政、産業、環境、交通、都市整備など)・ 市政の進捗状況に応じて様々な関与形態をとる (問題提起、施策提案、事業支援など)・ 研究スタッフは4名(すべて市職員) テーマに応じて様々な研究体制をとる (有識者、学生、市民、市職員の参画など)	

次に、私どもの所属する創造行政研究所についてご紹介します。

創造行政研究所は、平成 12 年の 4 月に市の組織内シンクタンクとして設置されました。市役所の 課と同じようなポジションで、仕事としては企画セクションの一步手前のイメージです。「市としてこれは重要な問題である、これは是非やるべきだ」という政策を提案し、各課と一緒にその政策テーマに取り組んでおります。対象とする分野は特に限定はしておりません。

さて、本日の構成ですが、まず「上越市における都市構造の変遷」ということで、商業施設・公共公益施設・住宅の立地にどういった変化が起きているのかを説明しつつ、なぜ市街地が拡散してきたのかを簡単にまとめたいと思っております。

次に、「持続可能な都市構造をつくる」、副題に「コンパクトシティの考え方を参考に」と題し、私どもでコンパクトなまちづくりを進めていくための意義または動機づけについて簡単に触れたいと思います。

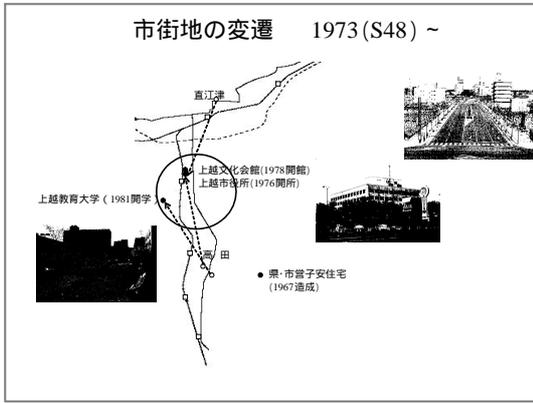
最後に、コンパクトなまちづくりをどういうふうと考えていくか、その構成要素とそれを進めていくための課題を述べたいと思います。

課題の中でも特に中心市街地の活性化、農業・農村振興、公共交通活性化をあげましたが、これらはコンパクトなまちづくりと「にわとりとたまご」の関係にあり、両方同時にやっていかなければならないという認識でありますので、それぞれにつきましては、この後、渡来の後に石黒、植木、新井の方からそれぞれ発表するという構成でお話したいと思っております。

1. 上越市の都市構造の変遷

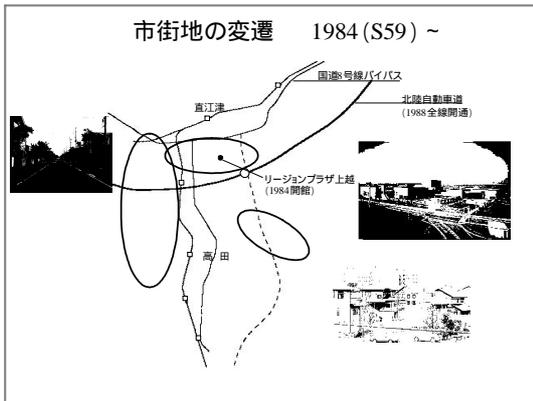
まず、これは江戸時代の上越市の地図です(地図省略)。高田城を中心とする高田の街並みがあり、港町直江津があり、そして農村集落があります。これは街道で、こちらが金沢方面になります。

全国どこでもそうだったのかもしれませんが、ある意味、江戸時代の上越市というのはひとつのコンパクトシティの形であったということが言えると思います。



時代は数百年移りまして、これは 1973 年市街化区域の地図です。高田、直江津地区と春日地区の一部が市街化区域です。

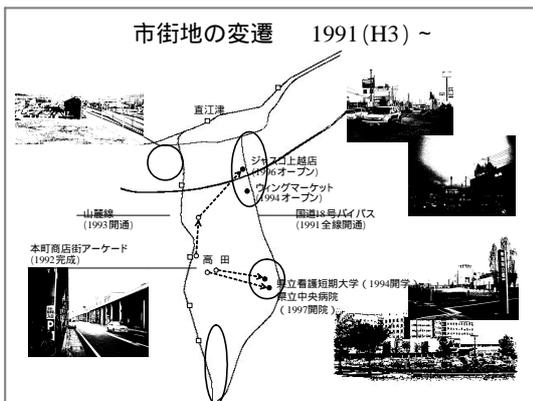
1971 年に高田市と直江津市が対等合併し、その真ん中の春日地区という所に上越市役所ができました。現在もここに市役所がございます。



10 年経ち、円の所に市街地が広がって行きました。両側の円の所は主に住宅整備のために広がってきたということです。

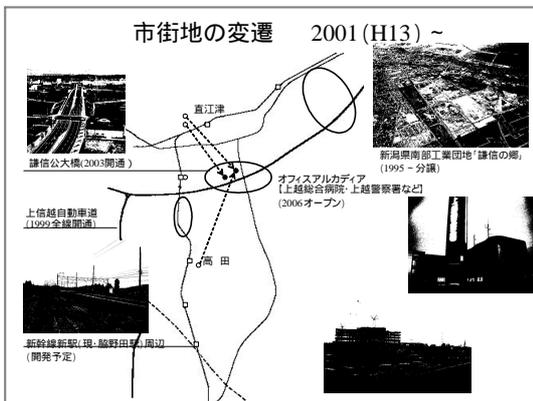
それから、市役所ができた場所の川向こうに公共施設が立地し始めました。

国道 8 号バイパスができ、この辺りの立地条件が少しよくなってきたのもこの頃です。

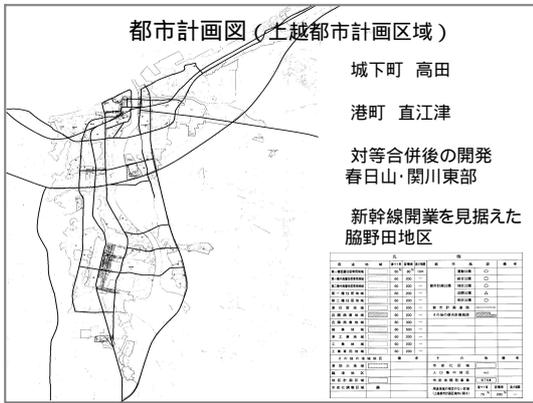


さらに 10 年後の地図です。この時期の変化はかなり大きいものでした。一つは、こちらから長野へ向かう国道 18 号のバイパスが川向こうにできました。そして鉄道の信越本線の西側にもバイパス的な道路が 2 本出来ました。これによって郊外への開発ポテンシャルが飛躍的に上がり、こちらに病院や大学ができ、こちらに大型ショッピングセンターがオープンし、非常に賑わう地域となりました。

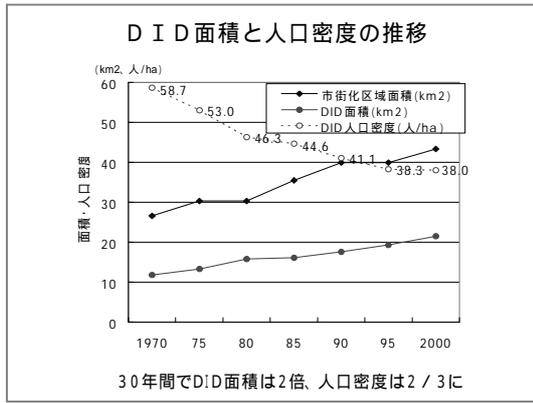
そして、これが一番最近の地図です。南北の道路軸だけでなく東西の軸も充実してまいりました。ここへ病院や警察署ができ、今もなお現在進行形で中心市街地から公共施設や商業施設が移転をしているという状況です。



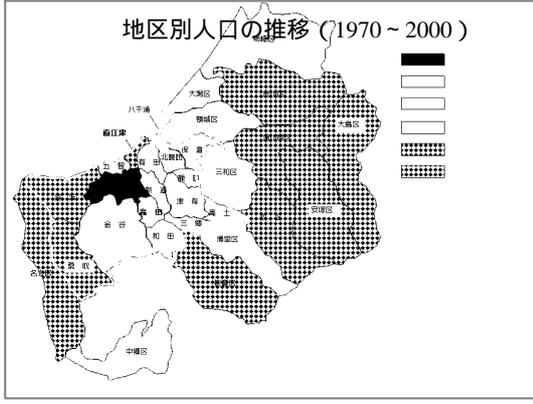
将来的には、図の下の破線の所に 2014 年頃を目途に北陸新幹線が開通します。これは上越市の最南端をかすめる形になります。今の駅前は、ご覧の通り田んぼばかりの所ですけれども、ここも区画整理が行われます。具体的にどんなまちをつかっていくのかはこれからの課題になると思います。



これは現在の都市計画図です。もう一度復習しますとこちらが高田、こちらに直江津、ここに市役所がございまして、川向こうに商業施設が形成されています。インターチェンジがここにあります。そして、ここに新幹線が通る予定ということで、市街地の核が非常に分散し、「だんご4兄弟」になろうかという状況になっております。



これをデータで述べますと、30年間でDIDの面積は2倍になりました。一方で、人口密度は58.7人/haから38.0人/haとなり、約2/3に減少しております。



これをもう少し大きく、合併後の現在の上越市の地図でみたいと思います。

高田、直江津の中心市街地をみると、直江津の人口は半分近く減っており、高田も2,3割減少しております。一方、その周辺の地区では人口が大きく伸びております。市役所周辺の春日地区においては人口が4倍近く伸びているのをはじめ、金谷、新道、五智地区なども増加傾向です。

ただ、全市的にみますと、この30年間で人口はほとんど変わってないという状況です。分かりやすく言うと、中心市街地と中山間地の人口がその狭間に流れてきたということが言えると思います。

拡散型まちづくりの要因

様々なニーズ
 市民:マイカー、マイホーム志向
 事業者:広大でアクセス性の高い土地志向
 良好な郊外の開発要件
 交通の要衝としての道路整備、平野の存在、農業の衰退
 政策的な開発
 高田・直江津の対等合併 中間地点の開発に注力
 超長期ビジョン 30万人都市機能を目標に
 国家レベルの支援
 補助金・地方交付税によるお金の循環
 市街地拡散は必然の流れ ?

- ・マイカーで生活するには便利な生活空間
「何か悪い?」という意見も多い
- ・マイカー、大型商業施設のない生活なんて...
- ・住民のニーズがある以上は...、市町村の力だけでは...
「わかっちゃうけれど、やめられない」

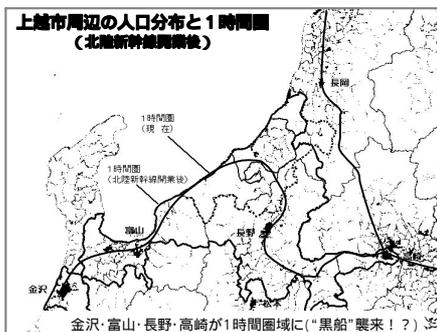
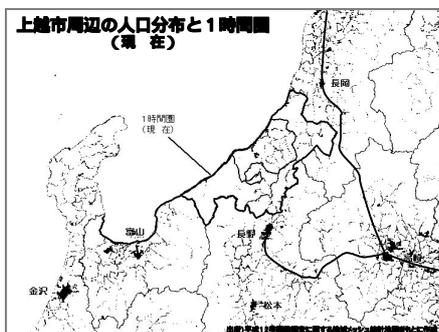
なぜそうなったかということですが、市民にとってはマイカー、マイホーム志向ということで安くて大きな道路に面して広い土地に出たいということが言えますし、事業者にとっても広大でアクセス性の高い土地は魅力的であったと思います。

特に上越市におきましては、スライドの、 が少し強い要因であると思います。 につきましては、上越市が交通の要衝であり、バイパスなどの道路整備が盛んだったた

めに開発のポテンシャルが上がったということと、さらに高田平野は田園地帯ですので、農業の衰退との関係が深くあると言えます。それから、高田・直江津の対等合併で真ん中にある地域の開発に力を注いできたということがあります。

そういったことで市街地が広がっていったのですが、マイカーで生活するには便利な所なので「何が悪い？」といった意見もあります。いわゆるまちづくりの専門家の方々からみれば、「コンパクトなまちづくりによる都市の再生」は常識化しているかもしれませんが、地域の中で危機感と目標が共有化されないとなかなか進まないと思います。そうした点については、今が一つの転機であると考えております。

その一つは、市町村合併の動きに関係することです。合併により行政圏が広域化しましたので、高田と直江津が合併した時と異なり、全地区万遍なく開発することは困難との見方が暗黙にあると思います。



さらに、広域化することで旧町村が衰退するのではないかと不安を払拭する観点などから、都市内分権、住民自治の考え方が起こってきました。呼応するかのよう、合併前の上越市にもそのような考えを志向する動きがあります。そうい

った意味でこちらをソフトの動きとするならば、私たちがこれから取り組もうとする分散集中型のコンパクトなまちづくりという動きはハードであり、まさにソフトとハード一体でまちづくりを進められるのではないかとということです。

もう一つは、新幹線の開業によって経済圏が広域化するという事です。新幹線が来ると金沢、富山、上越、長野、高崎までが1時間程度になってしまうということで、都市としての求心力がなければ、ストロー現象が懸念されます。いわゆる“黒船”という例え方もあるかと思えます。

2. コンパクトなまちづくりの意義と動機づけ

コンパクトなまちづくりの意義	
1. 効果的・効率的な地域経営を進めるために	“まち”のサイズを見直す バブル経済の崩壊、地方交付税の減少、人口減少…を考慮し、財政規模に合ったまちの大きさを
2. 都市間競争・環境問題へ対応するために“陣形”を整える	情報化社会、地方分権、人口減少、道州制、新幹線、地球温暖化…を考慮し、環境にやさしい個性ある都市空間(歩きや自転車、公共交通で暮らせるまち)を
3. 住民やコミュニティの力を高めるために	“人間サイズ”の空間をつくる 個を追求する時代だからこそ、帰属意識や愛着のもてる空間づくりを 結果としてのまちのかたちから 地域の魅力を高めるための戦略的なまちのかたちづくりへ

こうしたことから、私たちが考えるコンパクトなまちづくりの意義としては、効果的・効率的な地域経営を進めるために“まち”のサイズを見直しましょう、ということがあります。これはかたちの問題でとらえております。

2点目は、都市間競争・環境問題に対応するためにまちの“陣形”と整えるという意義もあります。

3点目に、住民やコミュニティの力を高めるために“まち”のかたちだけでなく、“人間のサイズ”、つまり気持ちの上でもコンパクトな空間をつくりたいということが願いとしてあります。

コンパクトなまちづくりの構成要素

求心力のある各地域の拠点づくり【点】
地域資源・都市機能と駅を地域の中心に
(今あるものを大切に)

人の顔が見え、歩いて暮らせるまち【面】
職住近接、機能の複合化、そして個性ある地域づくり
都市と農村のメリハリ

頼れる公共交通ネットワーク【線】
車に頼らなくても生活できる、訪問できるまち

市全体として調和のとれた集中分散型の都市に
クラスター型、サテライト型、ジャspbバンド型...

構成要素としましては、まず各地域に求心力のある拠点を つくることです。その「点」の周りの「面」は、やはり人の顔が見え、歩いて暮らせるまちづくりが必要であり、都市と農村のメリハリが必要だと思っております。さらには、拠点を つなぐ頼れる公共交通ネットワークがないとなかなかうまくいかないと考えます。

こうした「点」と「面」と「線」の組合せによって、全体として集中分散型の都市が実現できるのではないかと考えております。

コンパクトなまちづくりを進めるための課題

「地域経営」の視点にたった行政運営（動機づけ）
市役所の単年度収支だけではなく、ライフサイクルコストや地域経済への影響を考慮する（目先に捕らわれない運営ができるか？）

市街地拡散の原因療法
直接的には土地利用規制か
一方で、拡散の理由「にわとりとたまごの関係」を考慮した処方箋を

中心市街地の魅力度向上
まずは、住民来訪者の双方に求心性を持つ「町家」に着目

農業・農村振興
農地転用による郊外開発、中山間地からの人口流出をどう抑えるか

公共交通活性化
典型的なマイカー社会の中で弱った公共交通をどう再生するか？
北陸新幹線開業、在来線経営分離はWピンチ？ Wチャンスか？

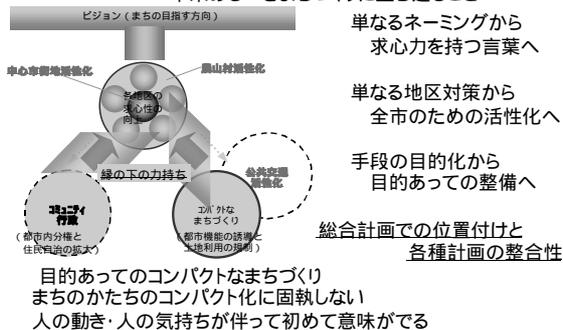
最後に課題をお示しします。

市役所は単年度収支で物事を考える傾向がありますが、ライフサイクルコストや地域経済への影響を考慮して、地域への視点に立った行政運営ができるかということが一つの課題だと思っています。

それから市街地拡散の原因をしっかりと押さえなければなりません。直接的には土地利用規制をしなければいいという話もありますが、それだけでは反感をかう恐れがあります。やはり中心市街地、農業・農村振興、公共交通活性化、この3点を同時にやる必要があると考えております。

コンパクトなまちづくりの位置づけ

コンパクトなまちづくりを考えることは、
本来あるべきまちづくりに立ち返ること



今、総合計画の改定作業においては、求心力のあるビジョンを目指しています。その中では、中心市街地・農山村の活性化を考え、その上で先ほどお話しした都市内分権、コミュニティ行政と呼んでおりますが、これとコンパクトなまちづくりを緑の下の力持ちということで位置付け、総合計画・各種計画の整合性を取りながら全体でまちづくりを進めていきたいと思っております。

最後に一言、「まちのかたちのコンパクト化」に固執するのではなく、人の動き、人の気持ちに伴って初めて意味が出てくると思っておりますので、この点は注意しながら進めていきたいと思っております。