

Sep.2004 No.14

# 創造行政

上越市創造行政研究所ニュースレター

創造行政研究所とは地方分権時代において自治体が真の自主自立を果たすため設立された上越市の組織内シンクタンクです。行政の現場と連携しながら様々な課題について調査研究を行っており、こうした活動状況や成果を広く発信するためニュースレターを発行しています。

特 feature  
集

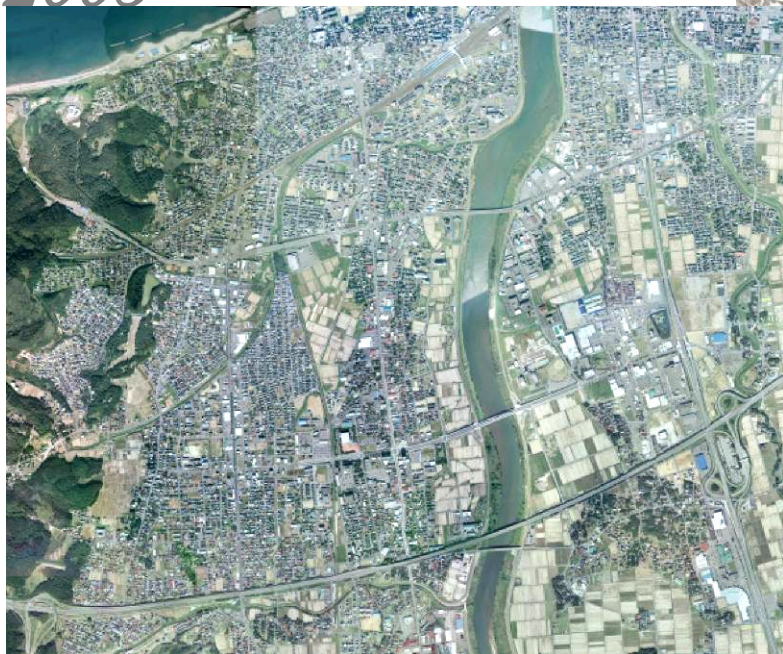
## まちの「かたち」を考える

～変化する上越市の姿とコンパクトなまちづくり～

上越市が誕生してから約35年になります。この間まちの姿は大きく変わりました。市役所が高田と直江津の中間に位置する春日地区に建てられ、その周辺に公共施設や住宅などが整備されたほか、国道18号バイパスや山麓線沿線において商業施設やレジャー施設、住宅団地などが次々と開発され、今もなお新しい市街地が生まれています。

一方で、高田・直江津といった昔ながらの中心市街地や山間部の集落などで人口の減少が続いています。

2003



1964



今後も、新幹線新駅や関川東部の開発などが計画されており、まちの「かたち」は刻々と変わり続けると考えられます。

今回は、このまちの「かたち」の変化が地域に与える影響について考えます。

1. 変わり続けるまちの「かたち」
2. 懸念される影響
3. コンパクトなまちづくりへの期待
4. 地域の盛衰を左右するまちの「かたち」

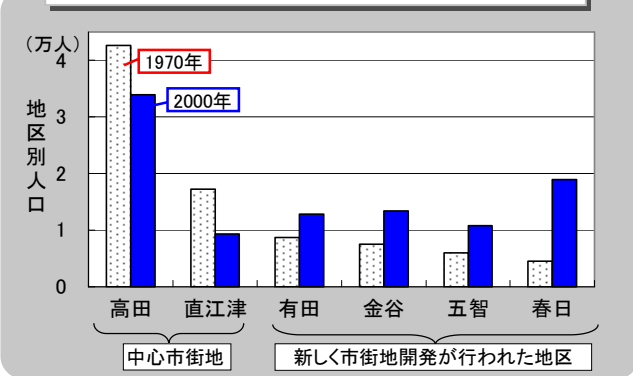
# 1. 変わり続けるまちの「かたち」

## (1) 拡散する市街地

上越市では、高田や直江津の周辺部を中心に、区画整理や道路整備などによる市街地開発が行われてきました。その結果、市街地<sup>\*1</sup>の面積は、最近30年間（1972～2002年）で2,316haから1.6倍の3,608haになっています。

新しい市街地では、住宅の整備に伴う人口の増加や、商業施設、公共施設などの立地が進みました。一方、高田や直江津といった昔ながらの中心市街地では、同じ期間に約2万人（約30%）もの人口減少があり、商業施設などの中心機能の流出も進んでいます。つまり、市街地の拡散が進んでいるといえます。

【図1】 拡散する市街地（地区別人口の変化）



## (2) なぜ市街地は拡散するのか

市街地の拡散には多くの理由があります。

### ■土地の確保のしやすさ

上越市は平坦な土地が多く、比較的開発が容易です。また、郊外の土地は中心市街地に比べれば相当安価です。さらに、郊外に土地を持つ人々の中には、稲作を中心とした農業経営の厳しさや次世代の担い手不足などから、土地の売却を切望する人も少なくありません。

### ■住民・事業者・行政の開発ニーズ

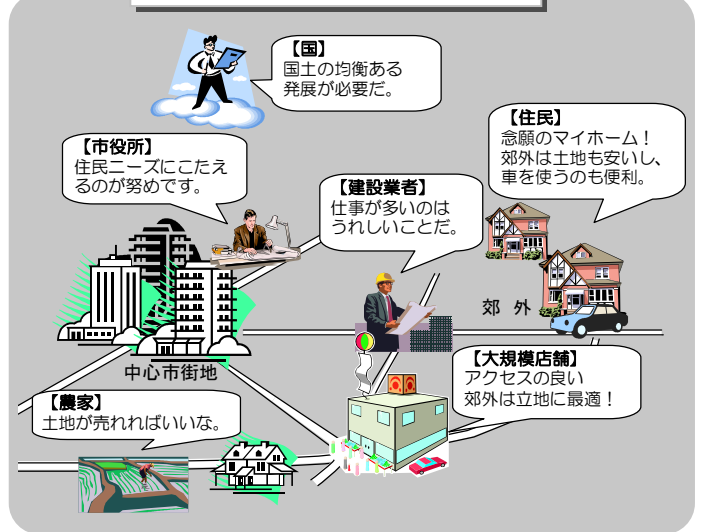
上越市では、人口の微増や核家族化等による世帯数の増加が続いており、マイカー所有とマイホーム建設の容易な郊外の開発需要が高まっています。

また、大規模な商業施設にとって、広大な敷地を確保でき、商品を輸送しやすく、たくさんのお客を呼び出すことができる郊外のバイパス沿線は絶好の立地条件です。

さらに、建設業の多い本地域にとっては、開発工事の増加が地域経済の活性化につながるという考えがあります。

行政は、これらのニーズに対応し、さらにはより多くの人口や企業を誘致するため、道路や住宅地、産業団地などの開発を次々と推進してきました。

【図2】 市街地が拡散する理由



## ■加速する郊外開発

このように、様々なニーズが合致することによって郊外の開発が進みました。その結果、住宅地に加え商業施設や公共施設が集積し、その便利さが増した郊外ではさらに開発が進んでいます。

すなわち、市街地の拡大は、市民生活の利便性や快適性、企業活動の活性化を地域全体で追求してきた結果であるともいえます。

## 2. 懸念される影響

### (1) 変革期にある社会経済

これまでのまちづくりは、人口・経済などの様々な面で「右肩上がり」の成長を前提条件にしてきました。また、東京をモデルに生活の利便性向上と地域経済の発展を目指したため、全国的に似たような開発が行なわれてきました。

しかし、今日の社会経済情勢は、戦後からバブル崩壊までの約50年間と異なる様相を見せています。まちのかたちは時間をかけて変わっていきますので、いち早く社会経済情勢の変化を見据えたまちづくりが求められます。

### ■人口増加から人口減少時代へ

日本の人口は2007年頃をピークに減少に転じ、近代史上例のない人口減少社会を迎えます。上越市も同様の傾向が予想されています（ニュースレターNo.10参照）。

### ■高度経済成長から安定経済成長へ

バブル経済の崩壊により、驚異的な高度経済成長の時代は終わりました。近年、経済復興の兆しが一部で見られますが、かつてのような高度経済成長は見込めず、安定経済成長を図る必要があります。

\*1 都市計画決定された市街化区域のことを指す。



## ■中央集権から地方分権・自主自立へ

人口減少や高齢化が進み、高度経済成長が終わりを告げたことで、国や地方の財政状況は極めて厳しい状況にあります。そのため、国は中央集権型の国土政策を地方分権型や自主自立型に転換し、地域の「らしさ」を追及する方向へと変えつつあります。全国一律の施策が展開される時代は終わりを迎えました。

## ■クルマ社会から福祉・環境重視の社会へ

マイカーの保有台数は今もなお堅調な増加をみせていますが、今後本格的に訪れる高齢社会や環境問題に対応するためには、新しい社会システムの構築が必要です。

## (2)市街地が拡散するとどうなるのか

こうした社会経済情勢のもとで、これまで通り市街地が拡散し続けた場合、上越市では次のことが心配されます。

### ■移動手段への影響

拡散型のまちづくりが進めば、商店や病院などが歩いて行ける範囲になくなります。その結果、移動距離が増えマイカーの利用が前提となる一方、公共交通の衰退にも拍車がかかります。マイカーを運転できない人々には、暮らしにくいまちとなり、例えば、外出をあきらめて引きこもる高齢者が増える可能性もあります。

### ■財政への影響

市街地の拡散にはたくさんの経費を要します。道路や公園、下水道、学校、福祉施設などの公共施設を多くの地域に整備し、維持管理する必要があるからです。他方で、中心市街地の衰退が進めば、すでに整備されている施設の利用率や稼働率が低下し、費用対効果の面からも課題が生じます。

### ■環境への影響

郊外の開発によって自然や農地が減少し、マイカー利用の増加によって環境負荷も増加します。上越市は自然に恵まれているため、実感しにくい面もありますが、これは大きな損失となります。特に、緑豊かなまちや「地球環境都市」を目指す上越市にとっては重要な課題です。

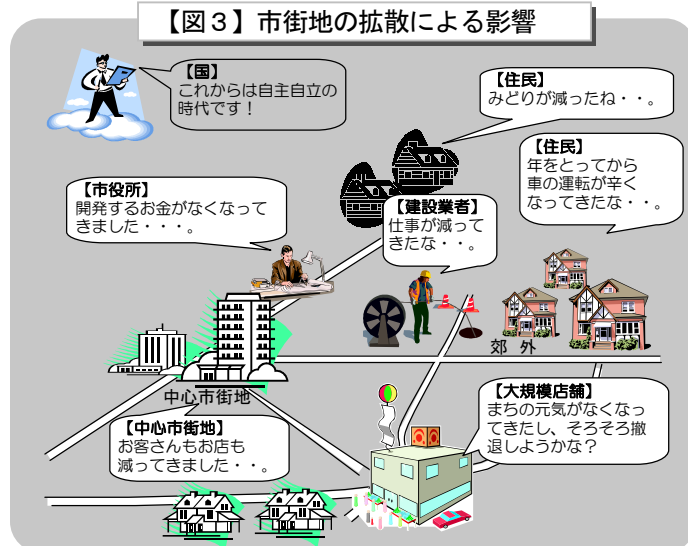
### ■地域経済・活力への影響

郊外への大手商業資本の進出が進み、中心市街地への人の流れが郊外に向かうとともに、人口の流出も進みます。これは、地域の人々が築いてきた企業や商店を失い、その利益を外部に流出させる一つの大きな要因となります。また、歴史的・文化的資源であるまちの「かお」を失い、上越市の魅力と求心力を弱めることとなります。

## ■地域の安全性への影響

市街地の拡散は、防犯や防災対策を行うべき範囲の増加にもつながります。また、新しく拡散してできたまちは、人のつながりが希薄でコミュニティの結束力も弱い傾向があります。中心市街地においても、空洞化の進行により同様のことが懸念されます。犯罪や災害への備えなど、安全・安心面での対策が急務となります。

【図3】市街地の拡散による影響



## 3. コンパクトなまちづくりへの期待

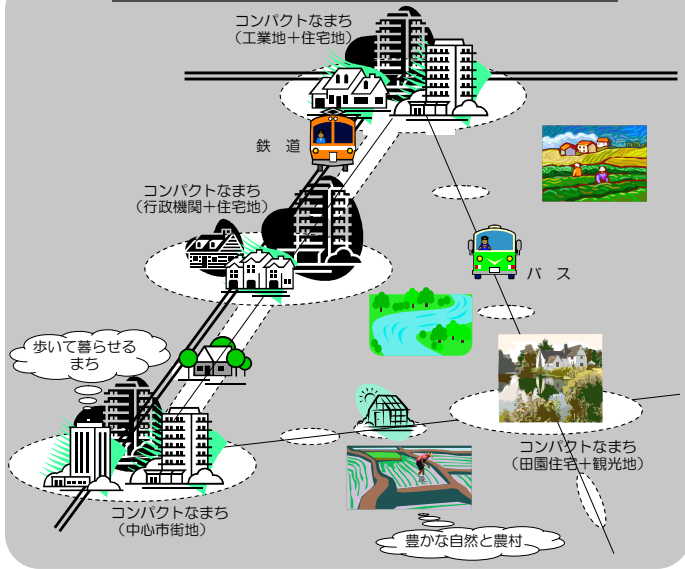
### (1)コンパクトなまちのイメージ

近年、拡散型のまちづくりを見直した「コンパクト」なまちづくりが注目されつつあります。まちの外側を開発し続ける拡大志向のまちづくりを見直し、今あるまちの特性をふまえてその質を高めようとする考え方であり、一般的には以下のような特徴があげられます。

- ◆各地区の核を中心にそれぞれがコンパクトにまとまっている（1か所に集約する必要はない）。
- ◆各地区がそれぞれ個性を持っており、地域全体として機能分担されている（中心商店街はA地区、歴史観光ならB地区、スポーツならC地区など）。
- ◆可能な限り「職住近接」を図り、歩いて行ける範囲に商店などの生活利便施設がある。
- ◆各地区が公共交通機関によってネットワークされており、クルマ以外の移動手段が確保されている。

すなわちコンパクトなまちづくりとは、まちの骨格（交通ネットワークなど）を強くし、かたちを引き締めてメリハリをつけることによって、都市はより都市らしく、自然はより自然らしく、その地区らしさを際立たせていくことを指します。

【図4】「コンパクトなまち」のイメージ



## (2)コンパクトなまちづくりのねらい

コンパクトなまちづくりは、時代の変化に対応し、まちの生き残りをかけた「持続可能な」まちづくりであり、その狙いは先ほど説明した課題の解決にあります。

つまり、①高齢化に対応した住みよいまちづくり（歩いて暮らせる・公共交通を基軸としたまちづくり）、②公共施設の効率的な整備や維持管理、③環境問題の軽減、④まちの文化の継承や顔づくり、⑤コミュニティの復興と安全性の確保、などが目的となります。


コンパクトなまちづくりは、「人も減るしお金も無いので、便利な暮らしを我慢しよう」というマイナス志向ではなく、時代の変化を見据えながら、地域の個性・活力を高めようとする都市づくりの理念です。これまで暗黙のうちにまねてきた東京やアメリカ型のまちづくりを見直し、他の都市との差別化を図り、上越の魅力を外に向かって発信する取り組みとなります。


「まちづくりは人づくり」という視点も重要です。どれだけ移動できる範囲が広がっても、人が身近に感じられる距離感（ヒューマンスケール）は、それほど大きくは変わりません。コンパクトなまちでは、歩いて暮らすことで人の顔が見え、そこに住む人や訪れる人との接触機会や地域を見つめなおす機会がおのずと増えるため、その地区のことを考え、愛着と誇りの持てる人を育む環境となります。このような人々や慣れ親しんだ風景の存在は、上越から外へ出た人々を故郷に引きつける大きな要因にもなります。

コンパクトなまちづくりの最終的な目標は、人々が「上越に生まれてよかった」「上越に戻ってきたい・住んでみたい」と思える空間づくりなのです。

## 4. 地域の盛衰を左右するまちの「かたち」

コンパクトなまちづくりは、中長期的なビジョンを持って取組んでいかなばなりません。しかも、個人個人の利便性や快適性を追い求める行動が、結果として地域全体の活力を低下させてしまう可能性を考えると、まちづくりに対する市民一人ひとりの理解と一定のルールづくりが早急に必要となります。

上越市のこれまでのまちづくりは、高度経済成長の流れに的確に対応したものでした。しかし、これまでとは違った時代の流れの中で、従来型のまちづくり手法を変えなければならない時機が来ています。まちの「かたち」は、人やお金の流れ、市民の生活様式や地域経済の活性化にも大きな影響力を持っており、それを  

 変えていく必要があるのです。もし、コンパクトなまちづくりを目指さない場合は、市街地の拡散による影響を抑える別の方法を模索しなければなりません。

もちろん、まちのかたちを変え  

 さえすればその地区の魅力が高まるのではなく、地区の魅力づくりとの一体的な取組みが不可欠です。市町村合併後には、旧市町村の魅力や地域性を最大限に活かすまちのかたちはどのようなものか、そうした視点でまちづくりを考え、舵取りを進めることが求められています。

以上、変わり続けるまちのかたちとコンパクトなまちづくりの意義について簡単にご紹介しました。今後は「コンパクトなまちになると生活はどう変わるのか」「どうすればコンパクトなまちづくりが実現できるのか」などの課題についても検討が必要です。また、各地区の具体的なかたちについては、その地区の個性と地域全体の中での役割を考えながら描いていかなばなりません。これらについては別の機会に紹介したいと思います。

（研究員：内海 巖）

研究所では、今年度「コンパクトなまちづくり」についての調査研究に着手しました。また、上越地方 22 市町村の行政と民間企業で構成される上越地方振興促進協議会でも、「公共交通とコンパクトなまちづくり」をテーマに講演会やグループ研究を実施しています。

# 歴史的な建物と景観を活かしたまちづくり

平成 15 年度事業として、市民研究員の皆さんに参画いただき進めてきた調査研究「歴史的な建物と景観を活かしたまちづくり」の報告書が完成しました。そこで研究所では、活動の成果を発表し、今後のまちづくりに向けた提言を行うため、成果報告会を開催しました。



6月6日 午後2時～5時 雁木通りプラザ



佐藤  
和夫  
研究員

高田のまちの変遷<sup>せん</sup>をみると昔の本町通りは消費都市の特徴をもっていました。今では城下町としての消費がなくなり、商店街が崩れてしまいました。商業地域と生活が融合できるまちへ変われば良くなると思います。



磯田  
一裕  
研究員

建築設計に携わる人たちによる実践的組織「上越後町家再生倶楽部」の立ち上げを考えました。町家に住みたいという人の思いをかなえ、次世代に渡せる住環境をどう整えていくかなど、まちの人たちと話し合いながら研究していく組織にしたいと思います。



中村  
孝  
研究員

古い町家が連たんしている大町 5 丁目は、江戸中期に下職人町と呼ばれ、明治後期に入ると建具屋が多く大工、染物屋などの職業もみられました。今でも当時の職業を続けられている方の仕事ぶりなど、今後調べたいと思います。



鳥原  
友樹  
研究員

若者の目を高田のまちや町家に向けるにはと考え、アンケートをしました。町家は身近ではないと答えつつも興味を持つ人も多いので、レンタルルームやインターネットカフェなど町家という空間を若者が自由に集える場所として活用できるのではないかと提案しました。



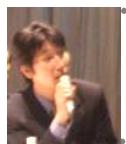
関  
由有子  
研究員

住み慣れたまちで高齢者と安心して暮らしたい、なんとか町家を活かしたい、新しい仕事の場をつくりたいと思い、町家を高齢者施設（コミュニティホーム）に転用できないかと考えました。実現するには、地域独自のしくみが必要だと思いました。



廣田  
真知子  
研究員

子どもを対象とした体験学習の中で町家を活用できないかと考えました。この取組みは大町小学校や東京の小学校などで始まっています。住んでいる方が講師となって、地域の歴史、文化を見つめなおす場として町家を使う。そういう取組みが今後必要ではないでしょうか。



菅原  
邦生  
研究員

古い町家をどのように保存継承するかという視点から、実際の建物で景観復原の試案を作成しました。現状を変更する際、その根拠を示しながらデザインしていく。過去の姿に戻すという意味ではなく過去に戻れることを保障するのが今回の「景観復原」です。



特別研究員  
藤井恵介氏  
東京大学  
助教授

東大の調査では、町家を活かしたまちづくりのためには、「暗くて寒い」町家の問題解決が最大の課題であると考え、ほとんどお金をかけずに現代的に使う「最小限改築」の提案など、「旧市街に住む」をテーマに町家の改装案を提案しました。



木村  
雅俊  
研究員

車は生活習慣を変え、商店街は衰退、家を継ぐ人も出て行き、町家で商売をする裏づけが薄らいでしまいました。防災面では、高齢者が多いのも火災が増えた原因ではないでしょうか。車社会とどうつきあい、町家に住む人の安全をどう守るかが町家の問題点だと思います。

こうしたまちづくりは時間がかかるので、十分に調査し試行錯誤しながら進めていくことが大事です。少しずつ目に見えるものが増えていったら、5年前と全然違う世界になっているというように、腰を据えたゆるやかな取組みが望ましいと思います。





前研究員  
石黒厚雄  
現歴史・景観  
まちづくり  
推進室

今回の調査研究で行ったまちづくりの提案は、検討の段階を抜け出して、すでに市民レベルで動き出しています。

町家の問題をまち全体の課題としてとらえ、多くの皆さんが考え、実際に活動していただくことが真のまちの再生につながると思います。

【会場からの声】 発表を受け、会場からは「観光資源として活かせるのではないか」「高田花ロードのイベント

と町家見学を組合せることはできないか」などの様々な意見が寄せられました。

【パネル展】 発表会に合わせ、一般の皆さんから町家の再生・活用案を募集したところ、建築家の大橋秀三さんから提案をいただきました。当日は町家の具体的な改装案のパネルや模型をもとに、解説もいただきました。



## Report 職員研究員制度

「持続可能な財政運営に関する調査研究」への取り組み

研究所では今年度、調査研究の質を高めると同時に職員の政策形成能力の向上を目指すため、職員研究員制度を新設しました。

市の重要課題である自主財源確保をテーマとした「持続可能な財政運営に関する調査研究」（研究所の今年度事業）において、財政課と税務課の7名の皆さんとともに職員研究員チームを構成し、現在、協力して研究に取り組んでいます。

\*\*\*\*\*

自立した地域を目指すためにはその基盤となる自主財源の確保が重要となりますが、そのなかでも特に基本である市税収入を増加させることが不可欠です。そこで、特に市税収入増加策について、税源涵養<sup>ひんよう</sup>の視点から7月

から9月にかけて集中的に検討を実施しました。

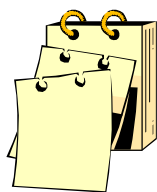
9月初旬にまとめた中間報告では、金額の大きさから「第4の税目」ともいえる滞納整理対策について注目し、いっそうの対策推進に向けた提案を検討しました。また、市税収入に大きな影響を与える施策を整理したほか、地方分権の象徴とも言える超過課税や法定外税の導入可能性についても検討を行いました。

中間報告をもとに、市長や特別研究員、関係各課長との意見交換も実施し、そこでいただいた様々な視点からの意見もふまえ、現在、最終報告をとりまとめています。

今回の検討成果については、今後、関係各課に対して提案していくことにしています。



## 研究所カレンダー



about us ▶  
activity ▶  
and more ▶

- 7/6 第1回職員研究員会議
- 7/13 第2回職員研究員会議
- 7/15 市民研究員募集開始
- 7/23 第3回職員研究員会議
- 7/28 第4回職員研究員会議  
(新潟大学にて)

- 8/6 第5回職員研究員会議
- 8/10 習志野市議会より視察
- 8/13 第6回職員研究員会議
- 8/26 第1回市民研究員会議



- 8/30 第7回職員研究員会議
- 9/2 第8回職員研究員会議
- 9/6 職員研究員中間報告
- 9/8 第2回市民研究員会議
- 9/15 第10回職員研究員会議

## 編集後記

今年の市民研究員の皆さんは元気な大学生や大学院生が多く集まりました。社会人の皆さんからは、学生の皆さんのよき先輩として活躍いただいています。走り出したばかりですが、若者の視点から柔軟な発想と提案がいただけそうです。[編集：渡来、田原]

ニュースレターNo.14  
発行責任 上越市創造行政研究所  
〒943-0806 新潟県上越市木田新田1-1-10  
TEL:025-524-6101 FAX:025-524-6105  
E-mail souzou@city.joetsu.niigata.jp  
http://www.city.joetsu.niigata.jp.gyousei/souzou/