

対等合併による複眼都市形成と地域の変遷過程に関する研究 -新潟県上越市を事例として-

都市計画研究室 片桐竜一
指導教員 中出文平
樋口秀
松川寿也

1. はじめに

1-1 研究の背景と目的

「平成の大合併」によって、全国の市町村数はかつて約3,200市町村あまりあったものが、約1,800市町村にまで減少した。行政主導による急速な地域の再編が進んで行政の効率化が図れた一方で、中心性を持った複数の市や町が合併した場合、それらが持っていた機能を新たな自治体の中でどう配置するかという問題も発生している。また、新しい自治体の中でどのような都市政策を進めていくかによっては、旧自治体間の一体的な整備にも大きな影響を及ぼすものであり、長期的な視点に立った政策が求められている。

本研究は、昭和46年に行政・商業・文化の中心地であった旧高田市と、重要港湾の直江津港を核に港湾工業都市として発展してきた旧直江津市が合併して誕生した、新潟県上越市¹⁾を対象としている。この合併は当時としては全国初の二市対等（新設）合併であった。特性が異なる二つの市が、合併後どのように都市機能の配置や行政政策を行ってきたかを検証することは、平成の合併で多数生じた新市町村にとって、自治体同士の合併後の行政運営と政策を考えていく上でも有用な知見となり得る。本研究は、上越市の合併後の地域政策から各種施設や土地利用の変化などの変遷を追い、同時にそれらの背景を読み取ることで、合併後の地域政策のあり方を模索することを目的とする。

1-2 既往研究と本研究の位置づけ

市町村合併に関する研究は数多く行われているが、「平成の大合併」以前の合併に関する研究は少ない。主なものとしては、いわき市を対象に建設計画や総合計画に至る都市整備方針の変遷と合併前に策定された計画との関連を調べたものとして、並木他²⁾がある。

また今回の研究対象地である上越市に関する研究として

は、既に片柳³⁾が地理学の分野から行っている。内容は公共施設の立地状況や都市基盤の整備、合併後の商業構造の変化など、地域全体の変化を追ったものである。また渡辺³⁾も都市整備方針と実際の都市整備状況から、面的な市街地の変容を明らかにし、人口動向に着目して市街化の傾向を明らかにしている。しかし、それらが計画・整備された行政的・社会的な要因や背景について詳細に調べたものではない。また市町村合併ではないが、大規模プロジェクトが地方都市の市街地形成に与えた影響を調べたものとして、吉田⁴⁾がある。

本研究では、地域の変遷とその背景にあった政策の関連性について、長期的・複合的に検証することを目標に、合併後の地域の変化を追う。その上で、市の中心部に位置する春日・新道地区を中心とした具体の事例を通じて、計画的な市街地整備のために行われてきた政策を把握して、その効果と課題を明らかにする。

1-3 研究の方法

本研究では、まず合併前後に策定された各種計画を収集して調べ、それらをもとに地域整備方針の変遷とその後の政策の関連性を明らかにする。次に、計画や政策が実際の地域の基盤整備にどのように反映されてきたのかを把握するために、土地区画整理事業などによる基盤整備状況と公共施設や道路交通網といった施設の整備状況を、GISによって空間化して広域的な地域の基盤整備の変遷について時系列で分析する。そしてその中から、合併後最も市街化が進行した春日・新道地区の市街化実態に着目して、計画・整備された背景を文献やヒアリング調査を通じて把握する。最後にそれらの結果から、上越市が合併後の地域整備のために取った政策の効果と課題を提示し、今後の合併後の地域政策に関する考察について述べる。

2. 合併後の地域整備に影響を与えた計画と政策

2-1 上越市の概要

上越市は、新潟県の南西部に位置する上越地方の拠点都市である。県内では新潟市、長岡市に次いで第3の都市である。交通の要所であり港町である直江津地区、城下町で商業の町である高田地区の2つの中心市街地を中心に発展してきたが、合併後は両地区の中間地である春日地区での開発が進み、現在では3つの核を持つ複眼都市となっている。平成17年1月1日には周辺13町村を編入合併し、人口21万人の新しい上越市が誕生した。また平成19年4月1日には特例市に移行している(図1)。

2-2 合併までの経緯

上越地域でも「昭和の大合併」が各地で行われた。その際、両市の間地域に位置する春日村の分村問題(以下、春日村問題)が発生した。既に直江津市と一体的な市街地を形成していた五智地区を中心とする旧国府村地区では直江津市への分村合併を、高田市と生活圏が一体的だった南部地区では全村を高田市と合併することをそれぞれ考えていた。紆余曲折の末、県は事態の収拾を図るために「近き将来において、高田市と直江津市が合併して上越中心都市を建設」することを前提に、一旦高田市へ全村合併し、その後、旧国府村地区を直江津市へ分離合併させる案を示した。この申し合わせに基づき、昭和30年2月に春日村は高田市と合併し、4月に旧国府村地区を直江津市へ分村合併させた。また拠点都市実現に向けては、昭和31年から5つもの協議会が設立されて周辺市町村との合併協議が行われたが、実現には至らなかった。

上越市実現のきっかけは、高田直江津青年会議所⁽²⁾を中心とした市民運動であった。この動きの一環として、昭和44年11月、両市の市議会に対して合併協議会設置の請願書が提出された。これがきっかけとなり、法定の「高田・直江津市合併協議会」が設置され、昭和46年1月18日に両市議会にて「昭和46年4月29日に新設(対等)合併し、上越市として発足する」ことを議決した。

2-3 合併前に策定されていた地域整備方針

高田直江津地域広域都市計画(以下、広域都市計画)は、昭和40年に策定された。この計画は、春日村問題をきっかけに合併問題を議論していた5市町村⁽³⁾を枠組みとして、新潟県が広域都市計画マスタープランの作成を日本都市計画学会に依頼して策定された。広域都市計画では、「土地利用計画」「交通計画」「都市環境施設計画」「観光計画、公園緑地系統の策定ならびに保全計画」の4本柱でさまざまな計画が提案されている。土地利用計画では、市街地の発展方向を「同心円」型と「ひと

で」型の2パターンで提案している。それぞれのメリット・デメリットが示され、結論として「ひとで」型が適当とされた。合併の際に最も重要な事項である市役所の位置については、「新市庁舎建設とあわせて、既存行政施設や文化的機能を合わせた行政文化センターを計画した。その適地としては、春日山付近が交通計画との関連の上からも最も適しており、現在の各市街地への連絡にも無理のない点から選定された」と提案している。広域都市計画ではこのほかに交通計画にも言及しているが、ここでは「ラダー状(格子状)」を示している。これは東西方向を主軸として、東西を格子状につなぐというものである。

2-4 広域都市計画と地域整備方針の関係

広域都市計画が合併後の地域整備方針にどのような影響を与えているかを把握するため、これまでに策定された総合計画を整理して広域都市計画との内容を比較した(表1)。まず総合計画では、全計画を通じて、高田、直江津の2地区が市の中心的機能を果たしていく地区として示されている。それぞれの地区の内容を見ると、高田地区では本町商店街の再開発を通じた都市機能整備が長年の懸案事項であったことが分かる。一方、直江津地区でも駅前商店

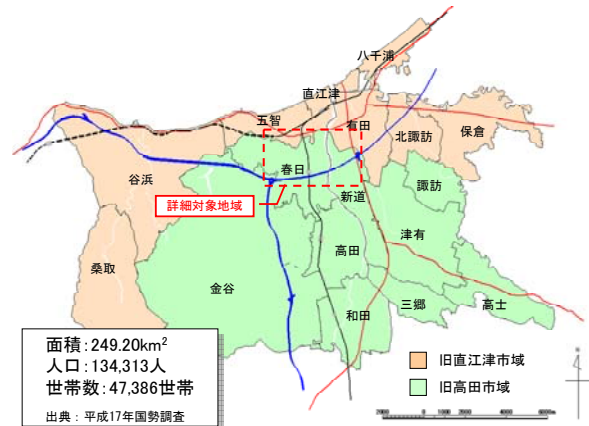


図1 上越市の概要

表1 広域都市計画と総合計画の比較

	広域都市計画	総合計画				
		第1次	第2次	第3次	第4次	第5次
高田地区	本町商店街の近代化	本町大町土地区画整理事業の推進による商店街の近代化		高田駅前の周辺整備	高田公園とともに回遊性のある中心市街地整備	歴史を感じさせ、歩いて暮らせるまちづくり
直江津地区	直江津駅周辺の再開発	関川改修と同時に市街地の開発計画策定	商店街と直江津駅前再開発の早期実現	レインボープロジェクトの推進	直江津駅橋上化、駅前市街地の整備	駅前市街地の整備
春日地区 (木田) (信越線西) (教育大周辺)	行政業務基地としての開発のための土地取得		土地区画整理事業による計画的開発	市役所周辺の中核市街地形成		
	土地を先行取得し、公共施設用地の確保			土地区画整理事業の早期完成	風格あるまち。情報メディア機能、広域行政機能、業務機能の集積。居住機能の形成	良好な居住環境の形成と公共空間が融合するまち
関川東部地区			ふさわしい整備に向けた調査・研究	土地区画整理による計画的なまちづくり		
上越(仮称)駅周辺地区			ふさわしい整備に向けた調査・研究	土地区画整理による計画的なまちづくり	商業用地としての環境整備と周辺整備計画の策定	3大都市圏への玄関口としての整備

街の近代化が検討されている。整備状況では、高田地区では平成4年に土地区画整理事業による近代化事業が完成した。直江津地区ではいまだに具体的な動きは出ていないが、平成2年に旧直江津市役所跡に集会施設のレインボーセンター⁽⁴⁾が開館し、平成12年に直江津駅の橋上駅化と南北自由通路は完成している。一方、春日地区の計画の推移を見ると、まず市役所周辺の土地利用が急務であったことがわかる。その後、信越線西側地区の開発が行なわれた。東西の地区を結ぶ信越線立体交差は平成11年に完成している。その他の地区では、上越教育大学周辺が開学によって出てきている。また春日地区対岸の関川東部地区では、高速交通網の整備に備えて地域の整備方針の検討に入ったことが窺える。一方、南部に位置する北陸新幹線上越駅（仮称）周辺では、新幹線ルートとの決定と同時に地域整備方針の検討を長期間進めてきたことが分かる。第4次総合計画では、

土地利用を中心とした地域整備方針から、機能面の提示も合わせてするようになった。これは、平成8年に策定された超長期ビジョン「のびやかJプラン」⁽⁵⁾の影響が強い。

広域都市計画との関係で見ると、高田、直江津を中心市街地として位置づけていることに変わりはない。また春日地区の拠点化構想が生かされ、地域の新たな核として位置づけられている。市役所等の行政文化施設については、広域都市計画の提案とは異なり、信越線東側の木田地区に計画された。

3. 上越市の都市計画の変遷と地域整備の実態

合併後の地域整備状況を空間的に把握するため、市街化区域（区域区分前は用途地域）と道路整備状況、公共施設の立地過程についてGISによって空間化した。広域都市計画との比較を図2に示す。

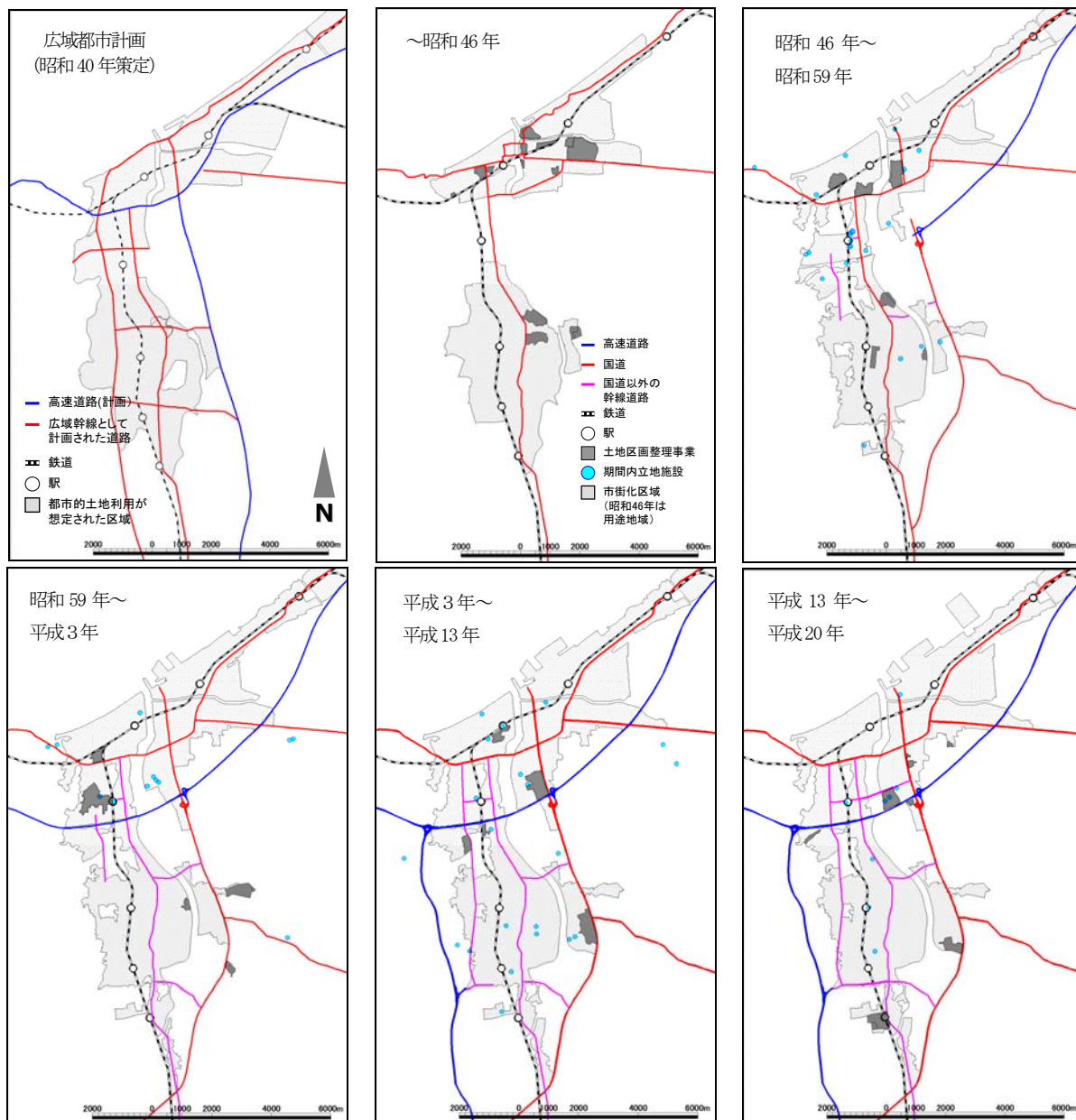


図2 広域都市計画と上越市の市街化過程の比較

3-1 都市計画区域の変遷

都市計画区域は合併前、「高田都市計画区域」「直江津都市計画区域」とそれぞれの自治体で設定されていた。合併後の昭和48年に「上越都市計画区域」として統合され、昭和59年に区域区分が導入された。また区域区分と同時に2つの分かれていた用途地域が一体化されて、市街化区域が設定された。区域区分の導入が遅れた背景には、合併問題に大きな力が注がれたことが大きい。そのため、まず区域を統合し、その後に区域区分を導入するという2段階方式がとられた。都市計画道路は、南北軸と東西軸の「ラダー型」で整備されているが、この設定方法には広域都市計画の影響が大きい。整備状況では、まず高田、直江津の融和を目指したために南北軸の整備が優先され、東西軸の整備は比較的遅れている。土地区画整理事業は市内37地区で施行されている。合併前から高田、直江津の中心市街地縁辺部で行なわれていたものが、徐々に郊外部の既存集落周辺で行われるようになってきている。特に春日・新道地区では3つの事業が行なわれており、拠点地区形成に大きな役割を果たしている。

3-2 公共施設の立地状況

公共施設の立地状況では、昭和51年に上越市役所が完成したのを皮切りに、多くの施設が春日地区に建設されたことがわかる。特に市役所周辺に集中して設置されている。昭和59年～平成3年までの間には、春日地区への建設は一段落し、施設の建設は関川東部へ移動している⁽⁶⁾。平成3年～平成13年の間では、文化施設の建設が多く行なわれている（直江津地区では、祇園祭で使われる屋台（山車）を展示する直江津屋台会館が、高田地区では日本スキー発祥の地である金谷山に日本スキー発祥記念資料館が建設された）。また、農村部でいくつかの地域活性化施設が建設されている。直江津地区ではJR直江津駅の橋上駅もこの時期

に完成している。また、市内各地で分散的にさまざまな施設が整備されていることがわかる。この理由として、地域の近郊ある発展を目指したことがあると思われる。平成13年～平成20年の間では、施設の建設が他の期間に比べて少なくなっている。これは市長交代による政策転換が影響しているためと思われる。主な施設としては、上越総合病院が郊外に移転している。また高田、直江津にそれぞれあった警察署が統合されて、関川東部地区に建設された。

4. 春日・新道地区での市街化の実態と基盤整備手法

4-1 春日・新道地区の基盤整備状況

春日・新道地区での基盤整備状況を道路位置指定、開発許可、土地区画整理事業の各開発区域を空間化して把握した（図3）。信越線西側地区では、地域全体が開発が進んでいることがわかる。用途の大半は住宅である。また関川東部地区では、2つの土地区画整理事業によって商業・業務系の土地利用が図られている。一方、市役所の立地する信越線東側地区では、市役所周辺を除いて比較的開発されている区域が少ない。これは以前より幹線道路沿いに既存集落が形成されていたためである。なお、道路位置指定による開発の半数以上は、合併前に行なわれていた。

4-2 市役所周辺の拠点地区形成

上越市役所は昭和51年に木田地区に建設された。それまで高田、直江津地区それぞれに分館が置かれて業務が分散されていたが、新市庁舎の建設により、業務も一箇所で済むようになった。市役所の建設の検討は合併後すみやかに行なわれ、昭和46年12月の定例市議会で木田地区の建設が決定された。検討にあたっては、直江津地区の栄町、春日地区の中屋敷地内が候補地となっていた。このうち、中屋敷地内については広域都市計画での提案に基づいて、計画されていた地区と同様の地区を候補として考えられていた

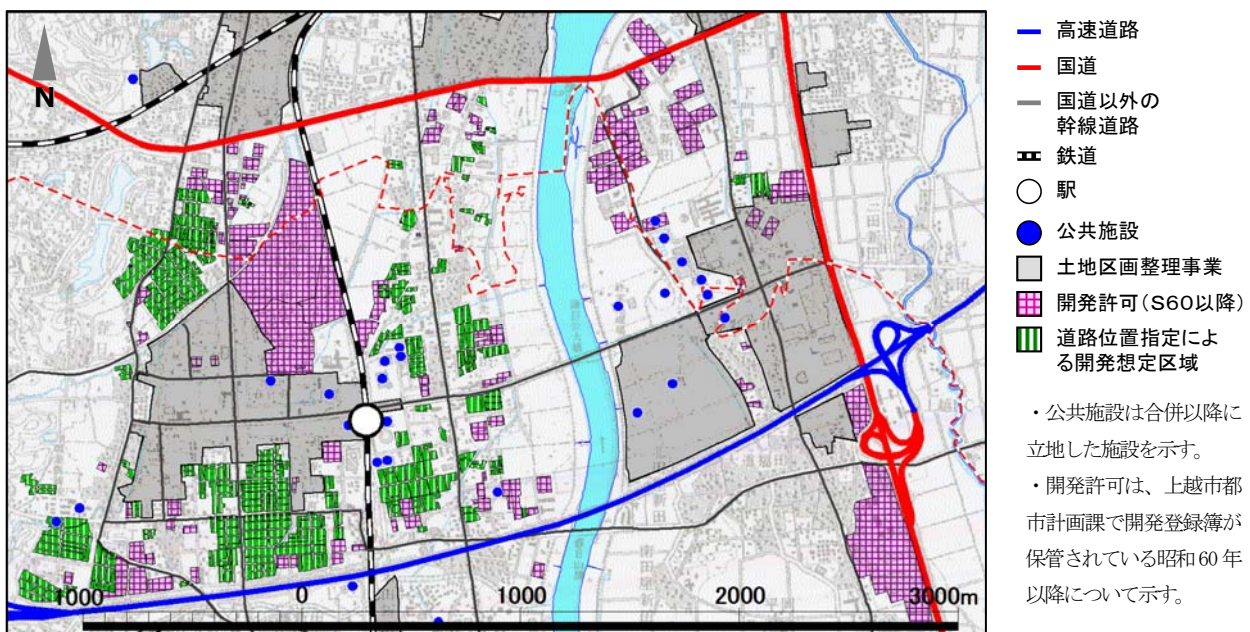


図3 春日・新道地区の基盤整備状況

と思われる。しかし栄町、中屋敷ともに検討の結果、相応しくないということになって木田地区が選ばれた。

この場所が選ばれた理由としては、当時の交通体系が関係している。当時の主な交通機関は、鉄道とバスであった。市役所についても、鉄道で市民が訪れやすい場所が判断基準になったことがヒアリング調査から明らかになった。また、当時の幹線道路は国道18号線（現上越大通り）しかなく、ここからのアクセスのよさも市役所の位置を決める決め手となった。整備の際には将来計画についても考えられ、市役所へのアクセス道路は4車線道路で整備された。後にここを謙信公大通りが通過している。市役所周辺では上越文化会館、オールシーズンプール、総合体育館、身体障害者体育館が相次いで建設されている。この背景としては、市役所の建設時に周辺の土地も一緒に取得し、街路整備も含めて一体的に整備したことがある。そのため市役所周辺の公共施設整備を容易に進めることが出来た。市の考えでは、周辺も含めてさらに広い土地を取得し宅地開発も含めて基盤整備をしようとしていたが、合併直後に民間によって宅地開発が行われ一体的な開発が困難になってしまった経緯がある。このように、市役所を中心として公共施設を集中的に整備するために、事前に基盤整備を進めていたことが分かった（図4）。

4-3 新市街地形成に向けた基盤整備

広域都市計画では、信越線西側地区への拠点地区整備が提案されていたが、実際に計画的な整備が始められたのは、昭和60年以降のことである。この地区では、開発許可による民間の大規模宅地開発と組合施行による土地区画整理事業が導入されている。まず、地区の北側では民間による大規模な宅地開発が行なわれた。宅地造成が行われる以前、このあたりは水田が広がっていた。関川西岸一体は「稻荷中江土地改良区」（以下、土地改良区）の管轄となっており、「稻荷中江用水」が農業のための重要な水路として通っている。この地区は、合併直前から高田、直江津の中間地点であるため、開発圧力が高まっていた。それを表しているのが、旧JR春日山駅周辺での宅地開発の進行である。道路位置指定によって徐々に優良農地が宅地化され、北側に進行していた。また木田地区に市役所が完成すると、後背地であるこの地区への開発圧力はさらに高まった。そのため、民間からの宅地造成の要望も多く寄せられていた。市としても、将来この地区が上越市の新都心となることを期待して、開発することを考えていた。しかし土地改良区は、開発されると管理する農地が大幅に減少して団体の運営に支障をきたすことから、難色を示した。また関川一帯の農地は、国営笹ヶ峰ダムによる農業用水の受益地帯であったため、農業以外の用途での土地利用には市街地以外で

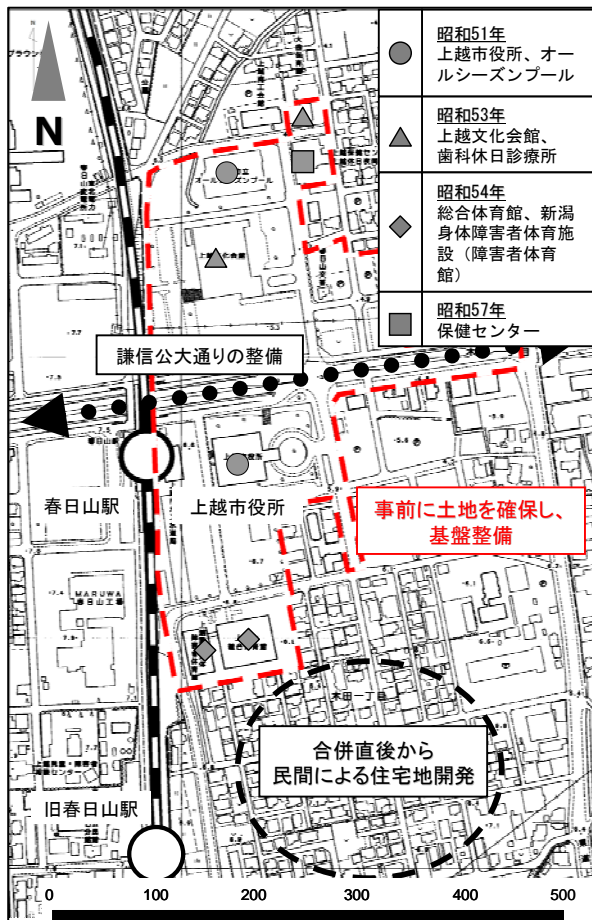


図4 市役所周辺の公共施設整備状況

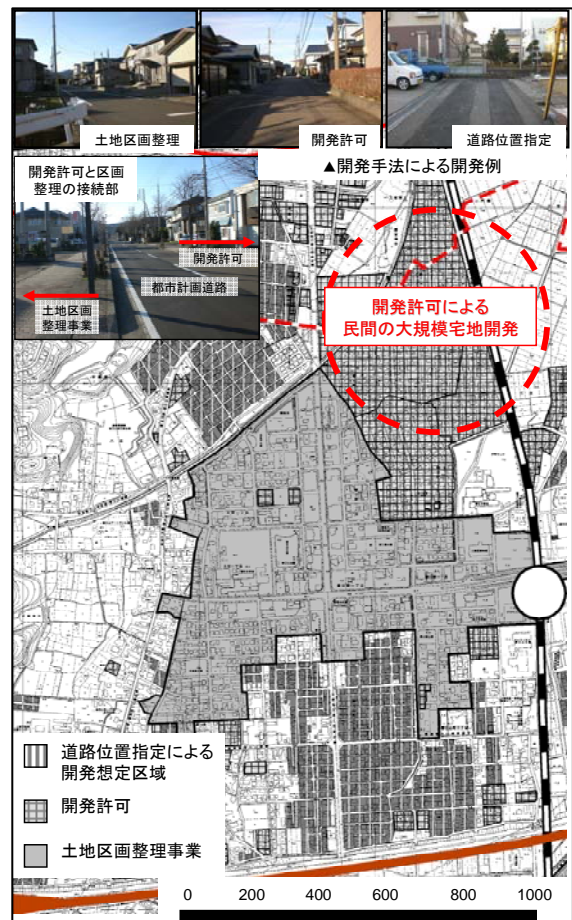


図5 信越線西側地区の基盤整備手法

は制約があった。

そうした中で昭和60年頃、民間業者から宅地開発をしたという申し出があり、市と土地改良区での協議が行われた。その協議の中で土地改良区は市街化されていない他地区の農地を市街化調整区域として市街化を抑制することを条件に、用水の水質に影響が出ないように下流域からの開発を認めた。その後も開発圧力は高く、このままでは無秩序な開発が進行する恐れが出てきた。現在の土地区画整理事業区域を全て民間で開発するには面積が広すぎるため、行政主導による都市基盤の整備が求められた。そこで土地区画整理事業を導入して、一体的な整備を進めることになった。このように信越線西側地区の整備では、民間と行政が連携した基盤整備が進められたことがわかった。

この地区の整備状況を見ると、道路位置指定では道路幅員が狭く行き止まりの道路も多く存在しているのに対して、民間開発と土地区画整理事業では道路幅員を広く取って雪対策が施されている。また各整備地区の境界部には都市計画道路が通されており、それぞれの開発区域の円滑な接続が行われている。(図5)

5. まとめ

本研究の総括として、本研究から明らかになったことをもとに今後の合併後の地域政策のあり方を考察する。

(1) 合併後の長期的・総合的なマスタープランの策定

本研究では、地域政策とその後の地域整備の実態に関する関係性を明らかにした。従来の合併協議では合併建設計画が策定されるが、それは施設建設のための計画であり、地域全体のまちづくりビジョンを示すものではない。また施設建設が終了すれば、その計画の「効力」はなくなってしまう。上越市においては、合併前に第三者によって策定された広域都市計画が多分に影響し効果を発揮していた。この計画によって、合併当初の数々の計画が策定され、地域整備が円滑に進められた。その後もその考え方が引き継がれ、現在の市街地を形成するに至っている。今後の合併では、合併建設計画や総合計画とは別に、地域全体を見据えた長期的・総合的なマスタープランを策定することも一つの選択肢であると考えられる。

(2) 拠点地区の市街化に備えた計画的な基盤整備

合併後のまちづくりでは、新しい自治体の中心となる市役所の位置が重要となってくる。平成の大合併では、市役所を幾何学的に旧自治体間の中心である郊外部に建設することも少なくない。しかし、建設の際に周辺地域の整備を同時に検討している自治体は少ないように思える。無計画に施設を整備すると、周辺で乱開発が起きる恐れもある。上越市では市役所を中心として周辺の土地を一緒に造成し、各種公共施設の整備を計画的に進めた経緯がある。将来に備えて街路も整備し、現在では地域の幹線道路の一部として機能している。また隣接した地区では、民間開発と土地区画整理事業による基盤整備が進められた。合併自治体において、市役所以外にも合併後に拠点地区として整備を想

定している地区がある場合は、将来の開発に備えて周辺の整備計画を立てて、計画的に基盤整備を進めていくことを検討する必要がある。また整備を進める際には、公共施行だけでなく民間との役割分担によって整備すること考えられる。

(3) 旧自治体間の機能分担の明確化

上越市では高田、直江津両地区を「中心市街地」として平等に扱ってきた。このため各地域に公共施設を整備し、市民の利便性を高めることに努めてきた。一方で、行政機関の統廃合を機に、市街地から施設が春日地区へ移転し、核となる施設が次々に市街地から消えた。これによって春日地区で機能集積が進んだものの、高田、直江津の中心市街地では市街地の人口減少や衰退が進み⁷⁾、活性化のために施設を整備しても、利用する近隣住民が減少するという悪循環になっている。地方都市では複数の中心市街地を維持していくには、それぞれの地域の特性を活かして役割分担していくことが求められる。したがって、合併の際には旧自治体間で機能分担できるように充分検討することが必要である。施設整備についても、各地域の機能分担に合わせて適切に配置していくべきである。

【謝辞】

本研究を行うにあたり、上越市都市整備部都市計画課をはじめ行政当局や地域の方々に多大なるご協力をいただいた。ここに記して感謝の意を表すものである。

【補注】

- (1) 上越市は、平成17年1月1日に周辺の13町村(東頸城郡安塚町、浦川原村、大島村、牧村、中頸城郡柿崎町、大潟町、頸城村、吉川町、中郷村、板倉町、清里村、三和村、西頸城郡名立町)を編入合併しているが、本研究ではその合併前の上越市域を対象としている。
- (2) 自治体の合併実現のために、高田、直江津各市にあった青年会議所が昭和40年4月20日に合併して発足した。
- (3) 上越広域都市建設促進協議会を構成していた高田市、直江津市、大潟町、頸城村、新井市を指す。
- (4) 直江津駅周辺の整備を目的とした「定住拠点緊急整備事業」(通称:レインボープロジェクト)の一環として整備された。
- (5) 2代目市長である宮越馨氏によって策定された。計画期間30年という超長期ビジョンであり、30年後の目標人口を20万人として市民との検討を重ねたさまざまなプロジェクトを盛り込んでいる。現在のまちづくりにも大きな影響を与えている。
- (6) まず、下水道センターの建設とセットで農村の活性化を図る目的として国の「農村地域定住促進対策事業」によって藤野野球場を整備した。この事業は、本来は市西部の中山間地を対象地域であるが、「区域と受益者は別」との考えから、より施設建設の恩恵を受けやすい平野部での建設が決定された。その他の施設についても、国の田園都市構想や農政事業が活用されたことがヒアリング調査から分かった。
- (7) 昭和45年と平成17年の地区別人口を比較すると、春日地区で4,497人から20,939人(4.71倍)と大幅に増加しているのに対し、高田地区では42,697人から32,148人(0.79倍)、直江津地区では17,187人から9,009人(0.52倍)へと中心市街地で大きく減少している。(国勢調査による)

【参考文献】

- 1) 並木秀和・大村謙二郎(2000)「市町村合併後の自治体における都市整備方針の変遷に関する研究」,都市計画論文集, No. 35, pp. 109-114
- 2) 片柳 勉(1998)「市町村合併と都市地域構造」
- 3) 渡辺沙織(2001)「合併都市における市街地の形成に関する研究 一対等合併都市・上越市を対象として一」,新潟大学修士論文
- 4) 吉田一哉(1999)「地域開発政策が地方都市の市街地形成に与えた影響に関する研究」,長岡技術科学大学修士論文