

新潟市における都市構造の前提条件
— 二層構造・複数合理性・制度の積層 —
早武 淳

要旨

本稿は、新潟市において「都市がうまく整理されていない」「施策が進まない」と繰り返し語られてきた状況について、その原因を個別政策や意思決定の巧拙に求めるのではなく、都市構造そのものの前提条件から捉え直すことを目的とする。新潟市は、低地と水系という地理的条件のもとで形成され、港湾・物流を担うモノの流れと、商業・滞在を担う人の流れが空間的に分担される二層構造を内包してきた。さらに、歴史的な商業集積、交通結節、行政・文化機能、郊外拠点といった異なる合理性に基づく都市的拠点が、並立する形で成立している。

本稿では、こうした都市構造が、市町村合併や区制度といった制度的枠組みによって整理されるのではなく、むしろ制度の中に組み込まれることで固定化されてきた過程を整理する。その上で、総合計画が「整理」や「選別」を苦手とするのは、計画の不備ではなく、複数の合理性を同時に引き受ける制度として設計されていることの帰結であることを示す。

以上を踏まえ、本稿は、都市の整理や優先順位づけを担う役割が、既存の計画制度や行政単位には明確に割り当てられていない点に着目し、都市構造全体を俯瞰し判断の前提を共有する「別レイヤー」の必要性を仮説として提示する。新潟市を「整理できていない都市」と評価するのではなく、整理が難しい前提条件を合理的に引き受けてきた都市として捉え直すことが、本稿の到達点である。

目次

第1章 問題の所在

- 1-1 「うまくいっていない」という言説の広がり
- 1-2 評価の前提として置かれてきた「暗黙の都市像」

第2章 地理的条件が形成した二つの流れ—低地・水系が生んだ「都市の二層構造」

- 2-1 地理学的視点から都市構造を捉えるということ
- 2-2 低地・水系がもたらす都市空間の制約
- 2-3 水系が生んだ「モノの流れ」の空間
- 2-4 低地都市における「人の流れ」の成立条件
- 2-5 分離ではなく「二層化」としての都市構造
- 2-6 本章の整理と次章への伏線

第3章 異なる合理性のもとで成立した都市的拠点—新潟市における「並立」の具体像

- 3-1 新潟市の都市構造を読むための前提
- 3-2 港湾・水運の合理性：信濃川河口と臨港地区
- 3-3 商業の合理性：古町の集積と万代の形成
- 3-4 行政・文化の合理性：象徴性とアクセスの折衷
- 3-5 交通結節の合理性：新潟駅と幹線道路
- 3-6 郊外拠点の合理性：自動車社会と床供給
- 3-7 [補論] 港湾都市・新潟における「モノの流れ」と「人の流れ」の二層構造
- 3-8 複数合理性の並立という帰結
- 3-9 本章の整理と次章への接続

第4章 合併と制度の積層がもたらした都市構造の固定化

—空間の複雑性は、どのように制度に組み込まれたのか

- 4-1 都市構造と制度は別の時間軸で形成される
- 4-2 市町村合併がもたらした「統合と非統合」
- 4-3 区制度の成立とその二面性
- 4-4 制度は「変える」よりも「残す」方向に働く
- 4-5 「整理が難しい都市」が制度的に完成する過程
- 4-6 本章の整理と次章への接続

第5章 総合計画という制度は、なぜ「整理」を苦手とするのか

— 二層構造・複数合理性を引き受けた計画制度の帰結

- 5-1 総合計画は「方向を示す制度」であって「選別する制度」ではない
- 5-2 二層構造の都市が総合計画に与える影響
- 5-3 「総花的」に見える計画が生まれる構造
- 5-4 公共施設・防災・観光が並列化する必然
- 5-5 計画と実装のあいだに生じる「評価のズレ」
- 5-6 「整理」を計画に求めすぎることのリスク
- 5-7 本章の整理と次章への接続

第6章 「整理」はどこで担われるべきなのか

—計画でも制度でもない、別レイヤーの可能性

- 6-1 本稿が示してきた限界の整理
- 6-2 「計画」でも「行政単位」でもない領域
- 6-3 別レイヤーとは何か—仮説としての整理
- 6-4 新潟市において想定される機能
- 6-5 問いとして残すべきこと

結語に代えて—都市を「決められる形」で考えるために

第1章 問題の所在

1-1 「うまくいっていない」という言説の広がり

新潟市をめぐるのは、近年、さまざまな分野において「うまくいっていないのではないか」という言説が繰り返し語られてきた。中心市街地が一体として機能していない、公共施設の再配置が進まない、防災計画が現実の都市構造と十分に噛み合っていない、あるいは区の役割が分かりにくい、といった指摘である。これらはいずれも、市民生活や都市運営に直結する論点であり、問題提起としてはもっともな側面を持っている。

こうした指摘は、市民の声や報道に限られたものではない。市議会における本会議や各種委員会の質疑を見ても、分野の違いを超えて、同様の問題意識が繰り返し現れている。個別施策を取り上げながら、「なぜ進まないのか」「十分な効果が出ているのか」「今後どのように対応するのか」といった問いが、年度や議題を変えつつ提示されていることが確認できる。

注目すべきなのは、これらの議論が、常に個別の政策や施策を対象に、「進めるべきか否か」「十分か不十分か」「期待された成果が得られているか」といった評価の次元から語られてきた点である。議会質疑や計画文書の審議過程を追うと、是非や優先順位、実施のスピードや規模といった論点が前面に現れ、議論の焦点は主として個別対応の妥当性に置かれている。

しかし、こうした議論の積み重ねにもかかわらず、「うまくいっていない」という感覚が解消されていないこと自体が、別の問いを要請しているようにも見える。

1-2 評価の前提として置かれてきた「暗黙の都市像」

個別施策を評価する際、その前提として「新潟市という都市は、そもそもどのような条件を抱えているのか」「都市構造として、何が難しく、何が制約となりやすいのか」といった問いが十分に共有されてきたとは言いがたい。議会質疑の中で、地理条件や歴史的経緯に触れた発言が断片的に見られることはあるものの、それらが体系的に整理され、共通の前提として扱われている場面は多くない。

多くの場合、都市のあり方は暗黙の前提として置かれたまま、議論は理想像や目標設定から始まる。その結果、政策の進捗や成果が評価される際にも、「なぜ難しいのか」という条件確認が後景に退き、「進んでいない」「効果が見えにくい」といった評価に回収されやすくなる。

だが、都市政策の成果や進捗を評価する際には、政策そのものの良否以前に、その政策が適用される都市の前提条件を確認する必要がある。都市には、地理的条件や形成過程の違いによって、整理しやすい構造と、そもそも整理が難しくなりやすい構造とが存在する。前提条件が異なれば、同じ政策手法であっても、実装の難易度や到達可能な水準は大きく異なる。

本稿が問題とするのは、新潟市における個別政策の是非や評価ではない。むしろその前段階として、「新潟市はどのような都市構造を持ち、なぜ整理が難しくなりやすいのか」という問いを、あらためて明示的に共有する必要があるのではないかと、という点にある。次章以降では、評価や処方箋を提示する前に、新潟市が置かれている前提条件を、地理的条件、歴史的形成過程、そして制度の積層という観点から順に整理していく。

第2章 地理的条件が形成した二つの流れ—低地・水系が生んだ「都市の二層構造」

2-1 地理学的視点から都市構造を捉えるということ

都市を評価する際、政策や制度が主たる検討対象となることが多い。しかし地理学の立場から見れば、都市の骨格はそれ以前に、地形や水系、土地条件といった自然的前提によって大きく規定されている。とりわけ河川下流域や低地に成立した都市では、自然条件が都市活動の配置や分節のあり方に、長期にわたって影響を及ぼし続ける。

新潟市を理解するためには、まずこの地理的前提に立ち返る必要がある。本章では、新潟市の都市構造が、低地と水系という条件のもとで、どのように異なる流れを分担する空間構造として形成されてきたのかを整理する。

2-2 低地・水系がもたらす都市空間の制約

新潟市は、信濃川・阿賀野川という大河川の下流域に位置し、潟や湿地を含む広範な低地に市街地が展開してきた。この立地は、水運や農業の面では大きな利点をもたらした一方で、洪水、内水氾濫、液状化といった災害リスクとも常に隣り合わせであった。

こうした低地条件のもとでは、都市機能を一点に集中させるよりも、リスクを分散させながら配置する方が合理的となる局面が多い。その結果、新潟市の都市空間は、単一の中心に集約されるというよりも、面的に広がり、複数の活動拠点を内包する構造を取りやすかったと考えられる。

2-3 水系が生んだ「モノの流れ」の空間

河川と港湾は、新潟市における「モノの流れ」を支える基盤であった。信濃川を軸とする水運と、河口部に展開する港湾機能は、物流の効率性を最優先とする合理性のもとで配置されてきた。この合理性において重視されるのは、水深、航路、荷役動線、倉庫配置といった要素であり、人の滞在や回遊は主要な判断基準とはならない。

そのため、モノの流れを担う空間は、大規模で連続的な土地利用を必要とし、結果として臨港地区や河川沿いに集積することになる。これは都市の中心性とは異なる論理で形成された空間であり、新潟市においては、早い段階から明確な地理的まとまりを持って成立してきた。

2-4 低地都市における「人の流れ」の成立条件

一方、人の流れを担う都市空間は、モノの流れとは異なる条件を必要とする。人の滞在、消費、交流、回遊といった活動は、歩行可能性、商業の連続性、公共空間の質などによって支えられる。これらは必ずしも港湾や物流拠点と空間的に重なる必要はなく、むしろ交通結節点や歴史的市街地の成熟と結びつきやすい。

新潟市においても、人の流れは、河川や低地条件を踏まえつつ、比較的安定した市街地や交通の要所を中心に蓄積されてきた。その結果、モノの流れを担う臨港・河川空間と、人の流れを担う中心市街地とが、異なる場所で最適化される構造が形成された。

2-5 分離ではなく「二層化」としての都市構造

重要なのは、モノの流れと人の流れが単純に分断されたのではなく、異なる合理性のもとで空間的に分担されてきたという点である。低地と水系という条件のもとで、新潟市は、物流を支える空間と人の活動を支える空間を、それぞれに適した場所で成立させることで、都市としての機能を維持してきた。

この構造は、単一中心を前提とする都市像から見ると「まとまりのない都市」と映りやすい。しかし地理学的に見れば、それはむしろ、自然条件に適応した結果としての二層構造であり、都市の脆弱性ではなく、適応の痕跡と捉えることができる。

2-6 本章の整理と次章への伏線

本章では、新潟市の都市構造を、低地・水系という地理的条件のもとで形成された「モノの流れ」と「人の流れ」という二つの合理性から整理した。ここで確認されたのは、新潟市の都市空間が、当初から一体化を前提としていたのではなく、異なる流れを分担する形で成立してきたという点である。

次章では、この地理的前提の上に、港湾、商業、行政、交通といった具体的な都市機能が、それぞれの合理性に基づいて配置され、結果として複数の都市的拠点が並立するに至った過程を、新潟市の具体的事例を通じて検討する。

第3章 異なる合理性のもとで成立した都市的拠点—新潟市における「並立」の具体像

3-1 新潟市の都市構造を読むための前提

前章で整理したとおり、新潟市は、低地と水系という地理的条件のもとで形成されてきた都市である。この条件下では、都市機能が一箇所に集約されるよりも、水系や地盤条件、土地利用履歴に沿って拠点が分散し、複数の核が併存する構造になりやすい。

新潟市の都市構造を理解する際に重要なのは、「中心を一つに定め、そこへ統合すべきだ」という規範を前提に置くと、多くの現象が説明不能になるという点である。むしろ、

異なる機能が異なる合理性に基づいて別々に成立してきた経緯を前提として置くことで、都市の配置や動線ははじめて理解可能になる。

本章では、新潟市の都市的拠点を、港湾・水運、商業、行政・文化、交通結節、郊外拠点という観点から整理し、それらが同一地点に収斂しなかった理由を、具体的な合理性の違いから確認する。

3-2 港湾・水運の合理性：信濃川河口と臨港地区

新潟市の成立と発展において、港湾と水運は基礎的な役割を果たしてきた。港湾機能は、都市の象徴性や中心性よりも、水深、航路、河口地形、物流動線といった条件に強く規定される。そのため、港湾の核は、行政や商業の中心と同じ場所に置かれる必然性を持たない。

新潟市では、信濃川河口および臨港地区を中心に、港湾・物流機能が集積してきた。河川舟運から近代港湾へと移行する過程において、モノの流れを最大化する合理性が一貫して優先され、その結果、倉庫群や埠頭、臨港道路と連続する空間的まとまりが形成された。

ここで成立した拠点は、人の滞在や回遊を前提とする中心市街地とは異なる論理で発展しており、都市構造の中で独自の位置を占めることになった。この段階で、新潟市の都市構造には、すでに単一中心では説明できない核が組み込まれていたといえる。

3-3 商業の合理性：古町の集積と万代の形成

新潟市の商業核として、まず挙げられるのが古町である。古町は、歴史的市街地の成熟、歩行者の回遊、地場商業の蓄積といった条件のもとで、長期にわたり商業拠点としての合理性を保持してきた。商業の合理性は、港湾のように物流効率によってではなく、人が集まり、滞在し、回遊することによって成立する。

一方、新潟市では、交通結節や再開発と結びつきながら、万代エリア（万代シテイ周辺）も大きな商業・業務核として形成されてきた。万代は、古町のような歴史的成熟とは異なり、交通アクセス、バスターミナル機能、業務床供給といった近現代以降に必要とされた諸条件が結合することで成立した拠点である。

この結果、新潟市では、古町と万代という二つの商業核が並立する構造が生じた。重要なのは、これは「中心が二つになってしまった」という偶発的結果ではなく、異なる合理性が別々の場所で最大化された帰結であるという点である。信濃川という水系が都市空間に強い分節をもたらしてきたことも、単一中心への収斂を弱める方向に作用してきた。

3-4 行政・文化の合理性：象徴性とアクセスの折衷

行政機能は、港湾や商業とは異なる合理性に基づいて配置される。行政庁舎や公共施設は、物流効率や商業回遊ではなく、行政サービスの提供、象徴性、関係機関との近接、一定規模の敷地確保といった複数の要請の折衷によって立地が決定される。

新潟市では、市役所周辺や県庁周辺といった行政核が、商業二極と完全には一致しない位置に形成されてきた。これは「中心から外れている」という評価で片付けられるものではなく、行政が求める条件そのものが、商業拠点の合理性とは重なりにくいことを示している。

また、コンベンション施設や文化施設のように、都市の対外的発信や交流を担う機能も、港湾空間やアクセス条件と結びつきながら、独自の位置を占めてきた。ここでも、都市的拠点は一箇所に集約されることなく、機能ごとに分散して成立している。

3-5 交通結節の合理性：新潟駅と幹線道路

交通結節点は、それ自体が拠点形成のエンジンとなる。新潟駅周辺は、鉄道の結節点としてだけでなく、広域交通の受け皿として、人流・業務・商業を引き寄せる力を持つ。ここで働く合理性は、港湾や歴史的商業核とは異なり、広域からの到達性である。

新潟市では、駅を起点として古町、万代、郊外へと複数の動線が成立し、結果として都市の重心は一点に定まらない。さらに、新新バイパスをはじめとする幹線道路網とインターチェンジ周辺の土地利用は、自動車アクセスを最大化する合理性のもとで拠点形成を促し、単一中心への収斂を一層弱めてきた。

3-6 郊外拠点の合理性：自動車社会と床供給

新潟市では、中心部の二極や行政核とは別に、郊外部にも商業・業務・住宅が集積する拠点が形成されてきた。ここで働く合理性は、歩行回遊ではなく、自動車アクセス、駐車容量、まとまった敷地、比較的低コストの床供給である。

この郊外拠点化は、新潟市に固有の現象ではないが、低地に広がる市街地と幹線道路網を持つ新潟市では、特に成立しやすい条件が揃っている。その結果、生活動線はさらに分散し、都市の重心は複数化する方向に強化されてきた。

3-7 [補論] 港湾都市・新潟における「モノの流れ」と「人の流れ」の二層構造

新潟市の都市構造を理解する上で重要なのは、港湾と中心市街地の関係を、単純な距離や中心性の問題として捉えないことである。新潟市では、港湾都市として発展する過程で、モノの流れと人の流れが異なる論理で空間化されてきた。

港湾・臨港地区が担うのは、物流というモノの流れである。そこでは、水深、航路、埠頭配置、倉庫群、臨港道路といった要素が合理性の中心となり、人の滞在や回遊は主要な判断基準とはならない。一方、中心市街地が担うのは、人の滞在、消費、回遊、交流とい

った活動であり、その合理性は歩行動線や商業の連続性、公共空間の質によって支えられる。

新潟市では、信濃川河口および臨港地区においてモノの流れが最適化され、古町や万代といった中心市街地において人の流れが蓄積されるという、二層構造が形成されてきた。この構造は、港湾と中心市街地が対立した結果ではなく、それぞれが異なる合理性を最大化した帰結として理解されるべきものである。

重要なのは、この二層構造が断絶を意味するわけではない点である。信濃川沿いの市街地や橋梁、幹線道路は、モノと人の流れを接続する役割を果たしてきた。ただし、その接続は完全な一体化ではなく、分節された空間同士を調整する装置として機能してきた。橋が象徴するのは統合というより、異なる流れを結び続けるための媒介であった。

このように、港湾と中心市街地が必ずしも重ならなかったことは、新潟市が港湾都市として失敗したことを意味するものではない。むしろ、モノと人という二つの流れを、それぞれに適した空間で受け止めてきた結果であり、都市としての合理的適応の一形態と評価できる。

3-8 複数合理性の並立という帰結

以上のとおり、新潟市の都市構造は、港湾・水運、歴史的商業集積、交通結節、行政・文化、郊外拠点といった、異なる合理性が別々の場所で最大化された結果として成立している。この構造は、単一中心の規範から見ると「まとまっていない都市」と映りやすい。

しかし、形成過程を踏まえれば、こうした複数性は偶然や計画の欠如によって生じたものではなく、異なる合理性が積み重なった帰結である。新潟市を理解するためには、この並立状態そのものを前提条件として受け止める必要がある。

3-9 本章の整理と次章への接続

本章では、新潟市において複数の都市的拠点が成立した背景を、それぞれの機能が持つ合理性の違いから具体的に整理してきた。ここで確認されたのは、都市構造の分散が偶然によって生じたのではなく、異なる合理性が積み重なった結果であるという点である。

次章では、こうした地理的・歴史的条件の上に、市町村合併や区制度といった制度的枠組みがどのように重なり、都市構造の複雑性をさらに固定化してきたのかを検討する。

第4章 合併と制度の積層がもたらした都市構造の固定化

一空間の複雑性は、どのように制度に組み込まれたのか

4-1 都市構造と制度は別の時間軸で形成される

都市構造と制度は、必ずしも同じ時間軸で形成されるものではない。都市の空間的骨格は、地理条件や歴史的形成過程を通じて、長い時間をかけて形づくられる。一方で、行政制度や自治体の枠組みは、法制度や政策判断に基づき、比較的短い時間で再編される。

この時間軸のずれは、都市構造が単純な場合には大きな問題とならない。しかし、前章までで見てきたように、新潟市の都市構造は、モノの流れと人の流れの二層化、さらには複数の合理性に基づく拠点の並立という特徴を持っている。こうした都市に制度が重ねられるとき、制度は空間の複雑性を整理する装置というよりも、既にある複雑性を前提として運用可能にする枠組みとして作用しやすい。

その結果、空間の複雑性は「いずれ整理される」ものではなく、「制度の中で維持される」ものへと性格を変える。ここが、都市構造と制度が交差する際の重要な転換点である。

4-2 市町村合併がもたらした「統合と非統合」

新潟市は、市町村合併を経て、一つの自治体としての枠組みを獲得した。しかし、この統合は、行政区域としての統合であり、都市構造そのものの統合を意味するものではなかった。合併によって一体化したのは制度上の自治体であって、地理的・生活圏的な都市構造は、それぞれの合理性を保ったまま存続した。

合併以前から存在していた都市的拠点や生活圏は、合併後も引き続き機能し、それぞれが異なる役割と意味を持ち続けた。結果として新潟市は、複数の都市構造を内包したまま一つの自治体となるという状態を、制度として引き受けることになった。

重要なのは、ここで「一体化していない」という事実が、単なる移行期の課題としてではなく、その後の政策運用の前提として固定されていった点である。

4-3 区制度の成立とその二面性

政令指定都市として導入された区制度は、住民に近い行政サービスを提供するための有効な仕組みである。一方で、区制度は、都市構造の整理という観点から見ると、別の作用をもたらす。

区は行政サービスの単位として設定されるため、既存の生活圏や拠点構造を前提として設計されやすい。その結果、地理的・歴史的に形成されてきた拠点や空間的分節は、区という制度単位の中に取り込まれ、「整理されないまま、制度として承認される」形になる。

これは区制度の欠陥を意味するものではない。むしろ、区制度が「空間を再設計する制度」ではなく、「既存の空間構造に行政サービスを重ねる制度」であるという性格に由来する。だが、その性格ゆえに、空間の複雑性は整理されるどころか、制度の単位として定着していく。

4-4 制度は「変える」よりも「残す」方向に働く

制度設計においては、既存の拠点や施設、役割を前提とする方が、調整コストが低く、合意形成も容易である。そのため制度は一般に、新たに整理するよりも、既に存在する構造を残し、位置づけ直す方向に働きやすい。

新潟市においても、モノの流れを担う空間、人の流れを担う空間、行政・交通・郊外拠点といった複数の合理性に基づく構造は、合併や区制度の導入によって解消されることなく、むしろ制度の中に組み込まれてきた。結果として都市構造の複雑性は、時間とともに解消されるのではなく、制度を通じて蓄積されることになった。

4-5 「整理が難しい都市」が制度的に完成する過程

ここまでの整理を踏まえると、新潟市において「整理が難しい」と感じられる状況は、個別の政策判断や調整能力の問題に還元できるものではない。地理条件によって生まれた二層構造、歴史的に形成された複数拠点、そしてそれらを前提として設計された合併・区制度が重なり合うことで、整理が難しい状態そのものが制度的に安定化してきたと理解することができる。

この構造のもとでは、「どこか一つを中心に再編する」「一気に整理する」といった発想は、制度上も空間上も高い摩擦を伴う。整理が進まないのは、意思や能力の欠如というよりも、そう簡単には動かない前提条件がすでに揃っているためである。

言い換えれば、新潟市では「整理すること」が難しいのではなく、「整理が難しい状態が成立してしまう条件」が、制度の中に組み込まれている。

4-6 本章の整理と次章への接続

本章では、新潟市において、合併と区制度といった制度的枠組みが、地理的・歴史的に形成された都市構造をどのように引き受け、固定化してきたのかを整理した。ここで確認されたのは、制度が都市構造を単純化する装置ではなく、複雑性を前提として安定化させる役割を果たしてきたという点である。

次章では、このような構造のもとで、総合計画や個別計画といった政策ツールが、どのような得意・不得意を持ち、なぜ「整理」や「優先順位づけ」を苦手としやすいのかを検討する。

第5章 総合計画という制度は、なぜ「整理」を苦手とするのか

一 二層構造・複数合理性を引き受けた計画制度の帰結

5-1 総合計画は「方向を示す制度」であって「選別する制度」ではない

総合計画は、自治体運営における最上位計画として位置づけられ、将来像や施策の方向性を示す役割を担っている。その性格は本来、個別事業の可否を決定することよりも、多様な施策を一定の理念のもとに束ね、整合性を確保することにある。

この制度的性格自体は、決して欠陥ではない。むしろ、異なる部局、異なる政策分野を横断的に扱うためには、方向性を共有するという機能が不可欠である。しかしこの性格は同時に、総合計画が「何をやるか」「どれを優先するか」といった整理・選別の局面を、構造的に苦手とすることを意味している。

ここで重要なのは、総合計画が整理できないのではなく、総合計画に整理を担わせようとすると、制度の性格と期待が噛み合わなくなる点である。

5-2 二層構造の都市が総合計画に与える影響

前章までで整理してきたように、新潟市の都市構造は、モノの流れと人の流れが空間的に分担され、さらに商業、行政、交通、郊外拠点といった複数の合理性が並立する形で成立している。このような都市においては、どこか一つを「中心」として位置づけ、他を従属させる整理は、現実的にも制度的にも摩擦が大きい。

総合計画は、この摩擦を直接的に解消する装置ではない。むしろ、既に存在する複数の合理性を同時に引き受け、並列表現することで運用可能にする方向に働く。その結果、計画文書の中では、防災、産業、観光、公共施設、交通といった多様な分野が、互いに否定されることなく並列的に配置される。

これは計画策定側の消極性ではなく、複雑な都市構造を前提としたときの合理的帰結である。

5-3 「総花的」に見える計画が生まれる構造

総合計画がしばしば「総花的」と評される背景には、制度の性格と都市構造の相互作用がある。二層構造と複数合理性を内包する都市では、特定分野を強く打ち出すことは、他の合理性を相対的に後退させることを意味する。

しかし、総合計画は本質的に、こうした後退を明示することを避ける設計になっている。結果として各分野は「重要である」「推進する」と表現され、優先順位は抽象的なレベルにとどまる。この構造のもとでは、計画が「何でも書いてある」ように見える一方で、「どれが最優先なのかが見えにくい」という印象が生まれやすい。

ここで重要なのは、これは計画の質の問題ではなく、計画制度が引き受けている役割の限界だという点である。

5-4 公共施設・防災・観光が並列化する必然

新潟市の総合計画において、公共施設、防災、観光、産業振興といった分野が並列的に扱われるのは偶然ではない。モノの流れと人の流れが分離した都市構造のもとでは、これらの分野はいずれも異なる合理性に基づいて成立しており、単純な上下関係をつけにくい。

例えば、防災は地理条件と直結し、都市全体を覆う前提条件である。一方、公共施設は住民サービスの合理性に基づき、観光は対外的な都市像や人の流れの活性化と結びつく。これらは互いに排他的ではなく、同時に成立する必要があるため、総合計画の中では並列的に配置されやすい。

総合計画は、これらを一元的に整理するのではなく、同時に成立させるためのフレームとして機能している。

5-5 計画と実装のあいだに生じる「評価のズレ」

総合計画が方向性を示す一方で、具体的な事業の実装や再配置は、個別計画や部局ごとの判断に委ねられる。この分業構造は制度上合理的であるが、結果として計画と実装のあいだに評価のズレが生じやすくなる。

市民や議会の視点からは、「計画では掲げられているのに、なぜ進まないのか」「なぜ成果が見えないのか」という疑問が生じやすい。しかしこのズレは、計画が不十分だからというよりも、計画が担っていない役割を期待されていることに起因する部分が多い。

5-6 「整理」を計画に求めすぎることのリスク

ここまでの議論を踏まえると、総合計画に対して「都市を整理すること」や「優先順位を明確にすること」を過度に期待すること自体が、ミスマッチを生んでいる可能性がある。総合計画は、複雑な都市構造を単純化するための刃物ではなく、複雑性を抱えたまま運用するための器に近い。

新潟市のように、地理条件、歴史的形成、制度の積層によって複雑性が高い都市では、この性格がより強く現れる。その結果、計画は「決めていない」「踏み込んでいない」と見えやすくなるが、それは制度の限界というより、制度が引き受けている役割の違いと理解すべきである。

5-7 本章の整理と次章への接続

本章では、新潟市の都市構造を前提としたとき、総合計画という制度がなぜ「整理」や「選別」を苦手としやすいのかを検討した。ここで明らかになったのは、総合計画が機能していないのではなく、機能しているがゆえに、特定の役割を担えない領域が存在するという点である。

次章では、こうした制度の性格を踏まえた上で、「では、どこで、どのように整理や優先順位づけを行うべきなのか」という問いを提示し、新潟市の都市政策を考える際の視点を整理する。

第6章 「整理」はどこで担われるべきなのか —計画でも制度でもない、別レイヤーの可能性

6-1 本稿が示してきた限界の整理

本稿では、新潟市の都市構造が、地理的条件、歴史的形成過程、合併と制度の積層を経て、モノの流れと人の流れが分担され、複数の合理性が並立する形で成立してきたことを整理してきた。また、そのような都市において、総合計画という制度が「整理」や「選別」を苦手とするのは、計画の不備というより、制度が引き受けている役割の性格によるものであることを示した。

ここで確認されたのは、「整理が進まない」という現象が、特定の主体の能力や意思の問題に還元できるものではなく、どの制度が、何を担うよう設計されているのかという構造的な問題であるという点である。

6-2 「計画」でも「行政単位」でもない領域

総合計画は方向を示す制度であり、区制度は行政サービスを分担する制度である。いずれも、複雑な都市構造を前提として機能することを求められており、都市全体を横断して「何を残し、何を縮めるか」を決断する役割を担うようには設計されていない。

しかし、都市が成熟し、人口減少やインフラ更新といった制約が顕在化する局面においては、どこかで「整理」や「優先順位づけ」を引き受けるレイヤーが必要となる。問題は、その役割が、既存のどの制度にも明確に割り当てられていない点にある。

6-3 別レイヤーとは何か—仮説としての整理

本稿が示唆する「別レイヤー」とは、特定の事業や施策を決定する主体というよりも、都市構造全体を俯瞰し、複数の合理性を相対化する視点を担う領域である。それは、計画文書の延長でも、個別施策の積み上げでもなく、都市の前提条件そのものを共有・更新するための枠組みと言い換えることもできる。

このレイヤーの役割は、直ちに「何を実行するか」を決めることではない。むしろ、どこまでを同時に成立させるのか、どこから先は選別が必要になるのかといった、判断の前提そのものを言語化し、共有することにある。

6-4 新潟市において想定される機能

新潟市のように、モノの流れと人の流れが分担され、複数の拠点が並立する都市においては、この別レイヤーは、単一の中心像を提示するよりも、複数構造を前提としたうえで、調整可能性の限界を示す役割を担うことになる。

具体的には、どの空間については維持を前提として考えるのか、どの空間については縮退を織り込む必要があるのか、さらに、すべてを同時に守ることが難しくなる局面がどこに現れるのかといった問いを、明示的に扱うことが求められる。これらの問いは、個別事業や計画策定の場合には扱いにくいですが、都市構造全体を射程に収める別レイヤーにおいてこそ、意味を持つ。

6-5 問いとして残すべきこと

本稿は、この別レイヤーを、制度として具体化することを目的とするものではない。むしろ重要なのは、これまで暗黙のまま扱われてきた役割の所在を、問いとして可視化することである。

「整理が進まない」という現象を前にしたとき、誰が悪いのか、どの制度が機能していないのかを問うのではなく、「整理を担う役割は、どこに置かれるべきなのか」という問いへと議論を移行させること。そこにこそ、本稿が提示する視点の意義がある。

結語に代えて一都市を「決められる形」で考えるために

新潟市は、整理ができていない都市ではない。地理条件、歴史、制度の積層を通じて、整理が難しい状態を、合理的に引き受けてきた都市である。本稿は、その事実を否定するのでも、肯定するのでもなく、前提として共有することを試みた。

今後の都市政策において問われるのは、正しさや理想像の競争ではなく、どのレイヤーで、どの種類の判断を引き受けるのかという設計であろう。その設計を考えるための素材として、本稿が機能することを期待したい。

参考文献

1. 『新潟市総合計画 2030』新潟市（2021年）
2. 『新潟市都市計画マスタープラン』新潟市（2019年）
3. 『新潟市中心市街地活性化基本計画』新潟市（2018年）
4. 『新潟市防災計画』新潟市（最新版）
5. 『新潟市史 通史編』新潟市（各巻）
6. 『新潟港史』新潟港湾事務所（発行年不詳）