

新潟市における都市機能配置の構造

—未統合分散型都市という仮説—

早武 淳

要旨

新潟市に関する都市政策の議論は、これまで中心市街地活性化や公共交通、港湾、空港など、個別の政策課題ごとに展開されることが多かった。しかし、都市を構成する機能は本来相互に関連して存在しており、それらを個別に論じるだけでは都市全体の構造を十分に理解することはできない。

本稿では都市を「都市機能の配置構造」という視点から捉え直し、横浜、大阪、福岡、神戸、札幌、仙台、広島、北九州、川崎、千葉との比較を通じて、新潟市の特徴を分析した。その結果、都市機能の分散そのものは多くの都市に共通する現象であり、問題となるのは分散の有無ではなく、それらを結び付ける統合の構造であることが明らかとなった。

比較対象都市においては、交通、結節点、副都心、役割分担などを通じて分散した機能が一定の関係性の中に位置付けられている。一方、新潟市においては、行政、港湾、空港、商業、住宅といった都市機能が存在しているにもかかわらず、それらを都市全体の構造として説明する枠組みが必ずしも明確ではない。

本稿では、この特徴を暫定的に「未統合分散型都市」と位置付ける。これは都市機能の不足や都市の衰退を意味するものではなく、多様な都市機能が存在しながら、それらを結び付ける構造が十分に共有されていない状態を示すための仮説である。

新潟市の将来像を考える上で必要なのは、新たな施設や新たな拠点を追加することではない。既に存在している都市機能をどのような構造として理解し、どのような関係性の中で位置付けるのかという視点である。本稿は、そのための分析視角を提示することを目的とする。

目次

序章 都市をどのような構造として捉えるのか

第1章 問題の所在—中心市街地論の限界

1-1 中心市街地論への違和感

1-2 都市構造という視点

1-3 本稿の問題意識

第2章 分析の枠組—分散と統合

2-1 都市は本質的に分散する

2-2 統合とは何か

2-3 都市構造の類型

2-4 未統合分散型都市という仮説

第3章 都市機能配置の比較—対象都市の選定と構造の差異

- 3-1 比較対象都市の選定
- 3-2 多核統合型都市—横浜と大阪
- 3-3 高密統合型都市—福岡・神戸・名古屋
- 3-4 外部依存型都市—札幌・仙台
- 3-5 産業内包型・分散統合型都市—北九州・広島・川崎・千葉
- 3-6 比較から見えるもの
- 第4章 統合される都市の構造
 - 4-1 交通という統合装置
 - 4-2 結節点という統合装置
 - 4-3 役割分担という統合装置
 - 4-4 統合装置の重層性
 - 4-5 分散と統合の関係
- 第5章 新潟市の都市機能配置
 - 5-1 機能配置の現状—分散の構図
 - 5-2 中心部の変化—動線からの離脱と役割の再定義
 - 5-3 行政機能は都市構造の中に位置付けられているのか
 - 5-4 住宅地の拡大と都市構造
 - 5-5 構造として見た新潟市
- 第6章 副都心なき分散
 - 6-1 副都心とは何か
 - 6-2 新潟市に副都心は存在するのか
 - 6-3 副都心形成を阻むもの
 - 6-4 統合の核はどこにあるのか
- 第7章 港湾構造
 - 7-1 港湾都市としての新潟
 - 7-2 西港と東港という二つの港
 - 7-3 物流としての接続と都市としての接続
 - 7-4 港湾都市でありながら港湾を語らない都市
- 第8章 外部接続と内部構造
 - 8-1 空港という都市機能
 - 8-2 新潟空港の位置付け
 - 8-3 空港アクセス問題の本質
 - 8-4 広域性という視点
 - 8-5 外部接続と内部構造
- 第9章 未統合分散型都市という仮説
 - 9-1 分散は問題なのか

9-2 統合される都市、統合されない都市

9-3 未統合分散型都市という考え方

9-4 都市構造を語るということ

参考文献

序章 都市をどのような構造として捉えるのか

前稿では、新潟市について「整理されていない都市」であるといった評価が繰り返される背景には、都市そのものが複数の合理性を内包して成立しているという構造的特徴が存在することを示した。したがって、都市を理解するためには、個別政策や個別施設を評価する以前に、それらがどのような構造の上に存在しているのかを整理する必要があるため、本稿ではその視点を都市機能の配置へと広げる。

新潟市においては、古町、万代、新潟駅周辺といった中心部の議論が繰り返されてきた。また、港湾、空港、公共交通、周辺区なども、それぞれ独立したテーマとして扱われている。しかし、これらは本来別々の問題として捉えるのではなく、都市の中に配置された機能同士の関係として理解されるべきものである。

都市は単一の中心によって成立しているわけではない。行政、商業、住宅、港湾、大学、医療、工業など、多様な機能が異なる場所に配置され、それらの関係によって全体としての構造が形成されている。したがって、都市を理解するためには、個別機能の強弱ではなく、それらがどこに配置され、どのような関係によって結びついているのかを見なければならない。

本稿の目的は、新潟市の現状を評価することではなく、都市機能配置という視点から都市構造を整理し、その中で新潟市をどのように位置づけることができるのかを検討することにある。

第1章 問題の所在—中心市街地論の限界

1-1 中心市街地論への違和感

新潟市における都市政策の議論は、長らく中心市街地の活性化に集中してきた。古町、万代、新潟駅周辺のいずれを軸とするのか、あるいはそれらをどのように結びつけるのかといった議論は繰り返し提示されている。しかし、これらはいずれも中心部という限定された範囲の内部にとどまっており、都市の構造を把握するためには、このような部分的な視点では不十分である。

1-2 都市構造という視点

都市は単一の中心によって成立するものではない。行政、港湾、工業、住宅、大学、医療、商業、文化といった複数の機能が、それぞれ異なる場所に配置され、それらの関係によって全体としての構造が形成される。したがって、都市の課題を捉えるためには、個別

の拠点の強弱ではなく、それらの機能がどこに配置され、どのように結びついているのかを見なければならぬ。

この点において、新潟市の議論は中心市街地という枠組みに過度に依存してきた。例えば、中心市街地を一定の範囲として再編し、その内部で機能を配置し直すいわゆる「2km圏」構想は、都市を空間的な広がりとして捉えるものである。しかし、都市構造の問題は範囲の設定によって解決されるものではない。すでに分散している機能に対して空間的な枠を設定するだけでは、統合されていない状態を前提としたままその範囲を拡張することになりかねない。

1-3 本稿の問題意識

都市は距離によって成立するのではなく、機能の配置と、それらを結びつける関係性によって成立する。したがって問うべきは、中心市街地をどこまで広げるかではなく、どの機能をどこに配置し、それらを何によって結びつけるのかという構造そのものである。新潟市の課題は中心市街地の衰退ではない。都市機能の配置構造の問題である。

第2章 分析の枠組—分散と統合

2-1 都市は本質的に分散する

都市は本質的に分散する。港湾は海に、工業は広い土地に、住宅は周辺に、大学や医療は一定の規模を持つ街区に配置される。このような機能的要請により、都市の諸機能が一箇所に集約されることはない。したがって、分散そのものは都市の欠陥ではなく、むしろ前提といってよい。

2-2 統合とは何か

問題は、その分散がどのように統合されているかである。分散した機能が交通、空間構造、業務集積、あるいは政策的な枠組みによって結びつけられている場合、都市は全体として一定の方向性を持つ構造として認識される。他方で、それらの結びつきが弱い場合、機能は存在していても都市全体としての個々の機能の関係性は曖昧になり、個別の拠点が並列的に存在する状態となる。

2-3 都市構造の類型

本稿では、この統合のあり方に着目し、都市をいくつかの類型として捉える。例えば、横浜や大阪のように複数の中心が役割を分担しながら結びつく多核統合型、福岡のように機能が近接して配置される高密統合型、札幌のように港湾や工業を外部に置きつつ交通によって接続する外部依存型などである。これらに共通するのは、分散した機能を統合する明確な構造が存在している点である。

2-4 未統合分散型都市という仮説

これに対して新潟市は、これらのいずれにも完全には当てはまらない。中心部、行政、港湾、住宅といった機能はそれぞれ存在しているが、それらを結びつける統合の軸が明確になっていない。交通手段は存在するが、都市構造を方向づける軸としては機能していない。このような状態においては、個別の施策が積み上がったとしても、それらが都市全体の構造として収斂することは難しい。

以上を踏まえ、本稿では新潟市を、機能が分散していること自体ではなく、それらが統合されていない点に着目して「未統合分散型都市」と位置づける。分散の有無ではなく、統合の構造こそが都市の性格を規定するのである。

第3章 都市機能配置の比較—対象都市の選定と構造の差異

3-1 比較対象都市の選定

本稿では、新潟市の都市構造を相対化するために、札幌、仙台、横浜、名古屋、大阪、神戸、福岡に加え、北九州、広島、川崎、千葉を比較対象として取り上げる。これらの都市は規模や成り立ちは異なるものの、いずれも複数の都市機能を分散させながら成立している点で共通している。一方で、それらの分散がどのように統合されているかという点においては明確な差異が存在する。本稿の関心はこの差異にあり、都市の優劣を論じるものではない。

3-2 多核統合型都市—横浜と大阪

横浜は典型的な多核統合型の都市である。横浜駅、みなとみらい、関内、新横浜といった複数の拠点が近接して配置され、それぞれが商業、業務、観光、交通といった役割を担っている。港湾機能も臨海部に配置されながら都市機能と切り離されておらず、鉄道網によって各拠点が強く結びついている。分散は存在するが、それは役割分担として構造化されている。

大阪はこれをより広域に展開した多核構造を持つ。梅田、難波、本町、天王寺、京橋といった複数の中心が、それぞれ異なる機能を担いながらネットワークとして結びついている。都市内の移動は単一中心を起点とせず、複数の拠点を横断する形で成立している。分散の度合いは大きいですが、それを前提とした統合構造が明確である。

3-3 高密統合型都市—福岡・神戸・名古屋

福岡は異なる形で統合が成立している都市である。天神、博多、港湾、空港といった主要機能が近接して配置されており、空間的な距離の短さ自体が統合の役割を果たしている。分散しているにもかかわらず、高密度に集約された構造を持つ点に特徴がある。神戸は港湾都市として、都市機能と港湾機能の関係が明確に位置づけられている。三宮・元町と神戸港が近接し、港湾は都市の外縁でありながら都市の中核的イメージと結びつい

ている。分散というよりも、機能間の連動として認識される構造を持つ。

名古屋は工業機能の分離が顕著な都市である。商業・業務機能は名古屋駅や栄に集中し、工業機能は臨海部に展開している。この分離は明確であるが、交通インフラによって強く接続されており、都市構造としての一貫性は維持されている。分かれていること自体が問題ではないことを示す事例である。

3-4 外部依存型都市—札幌・仙台

札幌は、都市機能の一部を都市外に依存しながら成立している都市である。北海道最大の都市でありながら、港湾機能そのものは小樽港や苫小牧港に依存している。また、重工業についても札幌市内ではなく周辺地域に配置されている。しかし、そのことによって都市構造が不明確になっているわけではない。

むしろ札幌は、都市が全ての機能を内部に抱え込む必要がないことを示している。重要なのは機能の所在地ではなく、それらがどのように接続されているかという点である。札幌、小樽、苫小牧は交通ネットワークによって結ばれており、それぞれの役割も比較的明確である。そのため、機能の一部が都市外に存在していても、都市圏全体としては統合された構造として認識されている。

仙台も同様の特徴を持つ。仙台港は中心市街地から一定の距離を持って配置されており、空港についても都心部から離れた場所に立地している。しかし、それらは都市構造の外部に存在しているのではなく、交通ネットワークや都市機能の役割分担の中に位置付けられている。さらに、泉中央や長町といった副都心的拠点が都市機能の分散を受け止める役割を果たしており、結果として都市全体の統合が維持されている。

これらの都市が示しているのは、統合とは必ずしも都市内部で完結するものではないということである。都市によっては、外部との接続そのものが統合の構造となるのである。

3-5 産業内包型・分散統合型都市—北九州・広島・川崎・千葉

北九州市は、複数の都市が統合されることによって成立した都市である。門司、小倉、八幡、戸畑、若松といった旧市がそれぞれ独自の歴史と機能を持ちながら存在しており、その分散の度合いは比較対象都市の中でも大きい。しかし、小倉が商業・行政機能を担い、八幡が工業都市として発展するなど、それぞれの役割が比較的明確であるため、都市全体としての構造は維持されている。

広島もまた、港湾、行政、商業、住宅が分散した構造を持つ都市である。宇品港は都心から距離を持って配置されているが、都市機能との関係は明確であり、紙屋町・八丁堀地区を中心とする都心との役割分担も整理されている。さらに、広島駅周辺の再開発によって新たな拠点形成が進んでいるが、それは既存の都心と競合するのではなく、都市全体の機能分担という形で位置付けられている。

川崎は、東京と横浜という二つの巨大都市に挟まれた特殊な都市である。臨海部には工

業機能が集中し、内陸部には住宅地が広がる。しかし、それらは単に混在しているのではなく、産業都市と住宅都市という二つの性格を併せ持つ構造として理解されている。都市の独自性そのものが構造として共有されている点に特徴がある。

千葉も同様である。千葉港を中心とする工業機能、幕張新都心の業務機能、県都としての行政機能がそれぞれ異なる場所に配置されている。しかし、それらは個別に存在しているのではなく、首都圏東部の拠点都市という共通の枠組みの中で理解されている。結果として、機能の分散は都市構造の弱さではなく、都市の特徴として認識されている。

これらの都市に共通しているのは、分散の程度が大きいことである。しかし、それにもかかわらず都市としての一体性が失われていないのは、機能間の関係が一定程度整理されているためである。

3-6 比較から見えるもの

以上の比較から明らかなのは、分散していない都市は存在しないということである。

横浜も大阪も複数の中心を持っている。福岡や神戸も主要機能は分散している。札幌や仙台に至っては、都市機能の一部を都市外に依存している。北九州、広島、川崎、千葉もまた、それぞれ異なる形で分散した構造を持っている。したがって、分散そのものを都市の問題として捉えることは適切ではない。

重要なのは、その分散がどのように統合されているかである。交通によって統合されている都市もあれば副都心によって統合されている都市もあり、役割分担によって統合されている都市もあれば外部との接続によって統合されている都市も存在する。しかし、いずれの場合においても、分散した機能を結びつける何らかの構造が存在している。

言い換えれば、都市の性格を規定しているのは分散の有無ではなく、統合の有無である。この視点に立ったとき、新潟市の特徴もまた別の形で見えてくる。問題となるのは、港湾が存在することでも、空港が存在することでも、あるいは中心市街地が複数存在することでもない。それらを結びつける統合の構造がどのように形成されているのか、あるいは形成されていないのかという点なのである。

第4章 統合される都市の構造

4-1 交通という統合装置

前章では、分散していない都市は存在せず、都市ごとの差異は分散の有無ではなく統合のあり方にあることを確認した。したがって次に検討すべきなのは、その統合が何によって成立しているのかという点である。

比較対象とした都市を見渡した場合、まず共通して確認できるのは交通基盤の存在である。もっとも、ここでいう交通とは単なる移動手段を意味するものではない。鉄道や道路、港湾や空港といった交通基盤は、分散した都市機能を物理的に接続する役割を担っているが、そのこと自体が統合を意味するわけではない。重要なのは、それらの交通基盤が

どのような都市機能を結び付け、どのような都市構造を支えているのかという点にある。

例えば横浜においては、横浜駅、関内、みなとみらい、新横浜といった複数の拠点が鉄道網によって接続されているが、重要なのは鉄道路線の多さではなく、それぞれ異なる役割を持つ拠点が一つの都市構造の中に組み込まれているという点である。また大阪においても、梅田、難波、天王寺、京橋といった複数の中心が交通ネットワークによって結び付けられることにより、多核的な都市構造が維持されている。

このことは、交通が都市の統合を保証するという事ではない。むしろ、交通は分散した機能相互の関係性を支える基盤として機能しているものであり、その意味において交通とは単なる移動手段ではなく、都市機能を構造として成立させるための装置として理解されるべきものである。

4-2 結節点という統合装置

しかしながら、交通基盤だけで都市の統合が成立するわけではない。都市構造を観察すると、交通基盤と並んで重要な役割を果たしているのが結節点の存在である。

ここでいう結節点とは、単なる駅やターミナルを意味するものではない。交通、商業、業務、行政、住宅といった複数の都市機能が重なり合い、それぞれの機能を結び付ける拠点として機能している場所を指している。

横浜駅や博多駅はその典型である。これらは鉄道駅としての機能を持つだけでなく、商業機能や業務機能を集積させることによって、都市全体の構造を支える役割を果たしている。また仙台における泉中央や長町のように、副都心的な拠点が都市機能の分散を受け止めることによって、都市全体の統合に寄与している事例も見られる。

重要なのは、こうした結節点が都市の中心である必要はないということである。むしろ多くの都市においては、複数の結節点が存在することによって都市機能の分散が吸収され、それぞれの機能が都市全体の構造の中に位置付けられている。したがって、結節点とは交通施設の名称ではなく、分散した都市機能を都市構造へと組み込むための装置として理解する方が適切である。

4-3 役割分担という統合装置

さらに、比較対象都市の分析から見えてくるのは、都市の統合が交通や結節点だけによって成立しているわけではないということである。むしろ重要なのは、それぞれの拠点がどのような役割を担っているのかという点である。

都市に複数の中心が存在すること自体は珍しいことではない。しかし、それぞれの中心が同じ機能を目指し、同じ役割を担おうとした場合、都市構造は不安定になりやすい。商業拠点同士が競合し、業務機能が分散し、結果として都市全体の方向性が見えにくくなるためである。

これに対して、多くの統合された都市では、それぞれの拠点に一定の役割分担が存在し

ている。横浜においては横浜駅、関内、みなとみらい、新横浜が異なる機能を担い、大阪においては梅田、難波、天王寺、京橋がそれぞれ固有の役割を持っている。また福岡においても、天神と博多は競合する関係というよりも、異なる機能を分担する関係として理解することができる。

もちろん、こうした役割分担は最初から計画的に形成されたものではない。歴史的経緯や投資の蓄積の結果として形成された場合も少なくない。しかし結果として、それぞれの拠点が都市全体の中で一定の位置付けを与えられることによって、分散した機能は相互に結び付けられることとなるのである。

したがって、都市の統合とは機能の集約を意味するものではなく、それぞれの機能が都市全体の中でどのような役割を担うのかが整理されることによって成立する側面を持っているのである。

4-4 統合装置の重層性

ここで注意しなければならないのは、交通、結節点、役割分担といった統合装置が、それぞれ独立して存在しているわけではないということである。

実際の都市構造においては、これらの要素が相互に重なり合うことによって統合が成立している。交通だけで都市の統合が実現するわけではなく、また結節点だけで都市構造が形成されるわけでもない。さらに、役割分担が存在するだけで統合が保証されるわけでもないのである。

例えば横浜を例に取れば、鉄道網という交通基盤が存在し、横浜駅や新横浜駅といった結節点が形成され、それぞれの拠点到異なる役割が与えられている。大阪についても同様であり、多核的な都市構造は交通、結節点、役割分担という複数の要素が重なり合うことによって成立している。

したがって、統合とは単一の施策によって実現されるものではない。都市構造そのものが複数の要素によって形成されている以上、その統合もまた複数の装置によって支えられているのである。

4-5 分散と統合の関係

以上の検討から明らかなように、分散と統合は対立する概念ではない。むしろ都市は分散するからこそ統合を必要とするのであり、港湾、空港、商業、住宅、行政、工業といった機能が異なる合理性によって配置される以上、それらを結び付ける構造が不可欠となるのである。

したがって、都市政策において問われるべきなのは、分散を解消することではない。分散した機能をどのような構造によって結び付けるのかという点である。実際、前章で見た比較対象都市はいずれも分散した構造を持っていたが、それぞれ交通、結節点、役割分担といった統合装置によって都市全体の一体性を維持していた。

この視点に立ったとき、新潟市の問題もまた別の形で見えてくる。問題となるのは、港湾が存在することでも、空港が存在することでも、あるいは中心市街地が複数存在することでもない。それらを都市全体の構造として結び付ける統合装置がどのように存在しているのか、あるいは存在していないのかという点なのである。

次章では、この視点から新潟市の都市機能配置について検討することとしたい。

第5章 新潟市の都市機能配置

5-1 機能配置の現状—分散の構図

前章では、都市の統合は交通、結節点、役割分担といった複数の装置によって成立していることを確認した。また、分散そのものは都市の問題ではなく、それをどのように統合するのが都市構造を規定していることも整理した。

この視点に立った場合、新潟市の特徴はどのように理解できるのだろうか。まず確認しておかなければならないのは、新潟市は機能が不足している都市ではないということである。県庁所在地としての行政機能を有し、日本海側有数の港湾を持ち、空港を持ち、さらに政令指定都市として一定規模の商業機能、医療機能、高等教育機能を有している。また、上越新幹線や高速道路網によって首都圏や東北地方とも接続されており、地方都市として見れば極めて多様な都市機能を保有している都市である。

しかしながら、それらの機能は都市空間の中に広く分散している。行政機能は白山・県庁周辺に配置されている。港湾機能は西港と東港に分かれている。空港は阿賀野川河口部に位置している。商業機能についても、古町、万代、新潟駅周辺という複数の拠点に分散している。さらに住宅地は鳥屋野、女池、亀田、小針、内野といった郊外部へ広がっており、都市機能の空間的な広がり決して小さくない。

したがって、新潟市の特徴は機能の欠如ではなく、多様な機能が広範囲に配置されている点にある。そして、この構造そのものは決して特殊なものではない。前章までで確認した比較対象都市もまた、それぞれ異なる形で分散した構造を持っていたのである。

5-2 中心部の変化—動線からの離脱と役割の再定義

新潟市の都市構造を考える上で、中心部の変化は避けて通ることができない論点である。

かつて新潟市の中心は古町であった。港町として発展した歴史を持ち、商業、行政、文化の中心として機能していた。しかし戦後の都市拡大とモータリゼーションの進展に伴い、都市の重心は徐々に変化していくことを余儀なくされた。

その過程で形成されたのが万代地区であり、さらに近年では新潟駅周辺の再整備が進められている。したがって現在の新潟市においては、古町、万代、新潟駅周辺という三つの拠点が並立している状態にある。

もっとも、この状況をもって直ちに都市構造上の問題と考えるべきではない。前章で見

たように、横浜や大阪においても複数の中心は存在している。また福岡においても天神と博多という二つの拠点が並立している。したがって、中心が複数存在すること自体は都市として特異な現象ではない。むしろ重要なのは、それぞれの拠点がどのような役割を担っているのかという点である。

しかしながら、新潟市においては、この役割分担が必ずしも明確になっているとは言い難い。古町については歴史的な中心市街地としての位置付けがあるものの、その将来像については様々な議論が存在している。万代についても商業集積地として発展してきたが、それが都市全体の中でどのような役割を担うのかについては必ずしも整理されていない。さらに新潟駅周辺についても、再開発によって新たな都市機能の集積が進んでいるものの、その位置付けはなお流動的である。

結果として、それぞれの拠点は存在しているものの、それらの関係性は必ずしも十分に共有されていないのである。

5-3 行政機能は都市構造の中に位置付けられているのか

行政機能についても同様のことが指摘できる。県庁や市役所といった行政機能は都市にとって極めて重要な機能であり、多くの都市において都市構造の形成に大きな影響を与えている。しかし、新潟市においては、それらの行政機能が都市全体の構造の中でどのような意味を持っているのかが必ずしも明確にはなっていない。

例えば県庁は千歳大橋周辺に移転して久しいが、そのことによって新たな行政拠点が形成されたのかと問われれば、必ずしもそうとは言い切れない。また市役所についても、行政サービスの提供という機能は果たしているものの、それが都市構造全体の中でどのような位置付けを持つのかについては十分に議論されているとは言い難い。

比較対象都市を見ると、行政機能はしばしば他の都市機能と結び付きながら都市構造の一部を形成している。しかし新潟市においては、行政機能が独立した存在として扱われる傾向が強く、都市全体との関係性はやや見えにくい。

もちろん、行政機能そのものに問題があるわけではない。問題となるのは、それが都市構造の中でどのように位置付けられているのかという点なのである。

5-4 住宅地の拡大と都市構造

さらに、新潟市の特徴として挙げられるのが住宅地の広がりである。戦後の人口増加と自動車利用の拡大に伴い、新潟市の住宅地は郊外方向へ大きく拡大した。鳥屋野、女池、出来島、亀田、小針、内野といった地域は、その代表例である。これらの地域は単なる住宅地ではなく、商業機能や医療機能、教育機能などを取り込みながら独自の生活圏を形成してきた。その結果として、新潟市は一つの中心から放射状に広がる都市というよりも、複数の生活圏が重なり合う都市としての性格を強めることとなった。

もっとも、このこと自体は否定的に評価されるべきものではない。実際、多くの都市に

において住宅地の拡大は共通して見られる現象である。しかし、その一方で、それぞれの生活圏と都心部との関係をどのように位置付けるのかという問題が生じることとなる。この問題は単なる住宅政策の問題ではなく、都市構造そのものの問題として理解されるべきものである。

5-5 構造として見た新潟市

以上見てきたように、新潟市には行政機能、港湾機能、空港機能、商業機能、住宅機能など、地方中枢都市として必要とされる都市機能が概ね存在している。したがって、新潟市の現状を機能不足という観点から説明することは適切ではない。むしろ、多様な都市機能がそれぞれ異なる歴史的経緯と立地条件の下で形成され、一定の規模を持ちながら現在に至っている点に特徴があると言える。

しかしながら、本稿で問題としているのは個々の機能の有無ではない。重要なのは、それらの機能が都市全体の中でどのような関係性を持っているのかという点である。

例えば、古町、万代、新潟駅周辺はそれぞれ異なる歴史的背景を持ちながら現在も都市機能を維持している。また、県庁や市役所といった行政機能、西港や東港といった港湾機能、新潟空港という広域交通機能についても同様であり、それぞれが独自の合理性を持ちながら存在している。しかし、それらが都市全体の中でどのような役割分担を担い、どのような関係によって結び付けられているのかという点については、必ずしも十分に共有されているとは言い難い。

実際、新潟市に関する議論の多くは個別機能ごとに行われている。中心市街地活性化は中心市街地活性化として議論され、港湾政策は港湾政策として議論され、空港政策は空港政策として議論される。しかし、それらが都市全体の構造の中でどのような意味を持ち、どのような関係性の中に位置付けられるのかという議論は相対的に少ない。

その結果として、新潟市には多様な都市機能が存在しているにもかかわらず、それらが一つの都市構造として認識されにくい状況が生じている。言い換えれば、新潟市の特徴は機能の不足にあるのではなく、多様な機能が存在しながら、それらを結び付ける統合の構造が十分に見えない点にあるのである。

そして、このことは前章までで整理した比較対象都市との違いでもある。比較対象とした都市においては、交通、結節点、役割分担などを通じて分散した機能が一定の関係性の中に位置付けられていた。これに対し、新潟市においては機能そのものではなく、その関係性こそが問われているのであり、この点こそが本稿の提示する「未統合分散型都市」という仮説の出発点となるのである。

第6章 副都心なき分散

6-1 副都心とは何か

前章では、新潟市において問題となるのは機能の不足ではなく、それらを結び付ける統

合の構造であることを確認した。そして、その統合の構造を考える上で避けて通ることができないのが副都心の存在である。

一般に副都心とは、単に商業施設や住宅地が集積した地域を意味するものではない。都市構造の中において一定の役割を担い、中心市街地だけでは受け止めきれない都市機能を分担する拠点として理解されるべきものである。したがって、副都心の本質は施設の集積にあるのではなく、都市全体の構造の中でどのような役割を担っているのかという点にある。

実際、比較対象とした都市を見ても、副都心の形成は都市の統合と密接に関係している。横浜においては新横浜が広域交通の結節点として独自の役割を担っており、仙台においては泉中央や長町が住宅地の拡大とともに形成された副次的中心として機能している。また札幌についても、大通・札幌駅周辺だけではなく、新札幌をはじめとする複数の拠点が都市機能の分散を受け止めている。

もちろん、これらの都市において副都心が計画的に形成された部分も存在する。しかし重要なのは計画の有無ではない。結果として、それぞれの拠点が都市全体の中で一定の役割を与えられ、そのことによって都市機能の分散が統合されているという点である。

したがって、副都心とは中心市街地と競合する存在ではない。むしろ、都市の拡大や機能分化に伴って生じる分散を受け止め、都市全体の構造を維持するための装置として理解すべきものである。

6-2 新潟市に副都心は存在するのか

この視点から新潟市を見た場合、一つの疑問が生じる。新潟市には副都心と呼ぶことのできる拠点が存在しているのか、という疑問である。

もちろん、候補となり得る地域は存在している。亀田は交通結節点としての性格を持ち、大規模商業施設や住宅地の集積も進んでいる。また新津は歴史的に鉄道の町として発展し、現在も一定の都市機能を維持している。さらに内野や巻についても、それぞれ旧自治体の中心として形成された都市機能が残されている。

しかしながら、これらの地域が都市構造の中でどのような役割を担っているのかという点については、必ずしも明確ではない。

例えば亀田は人口集積や商業集積という点では大きなポテンシャルを持っているが、それが新潟市全体の中でどのような機能を担うべきなのかについては明確な合意が存在しているとは言い難い。また新津についても、歴史的な拠点性は維持しているものの、それが現在の都市構造の中でどのような位置付けにあるのかは必ずしも整理されていない。その結果として、これらの地域は機能を持ちながらも、副都心としては認識されていないのである。

もっとも、これは機能不足を意味するものではない。むしろ問題となるのは、それぞれの地域が都市全体の中でどのような役割を担うのかという構造的整理が十分に行われてい

ない点にある。

6-3 副都心形成を阻むもの

では、なぜ新潟市においては副都心が明確な形で形成されてこなかったのでしょうか。この点については様々な説明が可能であるが、本稿では都市機能配置の観点から考えてみたい。

一般的に副都心は、都市の拡大に伴って自然発生的に形成されるものではない。住宅地の拡大や商業施設の立地だけで副都心が成立するのであれば、多くの郊外拠点はすでに副都心として認識されているはずである。しかし実際にはそうになっていない。その理由は、副都心とは単なる集積ではなく、都市全体の中で一定の役割を与えられることによって初めて成立するためである。

例えば仙台の泉中央は、単なる住宅地ではない。地下鉄の終点としての交通結節機能を持ち、商業機能や行政機能も一定程度集積していることによって、仙台市北部における副次的中心として認識されている。また新札幌についても、交通結節点としての機能と都市機能の集積が重なることによって副都心としての性格を持つに至っている。

これに対して新潟市では、亀田や新津といった地域が一定の都市機能を有しているにもかかわらず、それらが都市全体の中でどのような役割を担うのかという整理が十分に行われていない。結果として、それぞれは生活圏の中心としては機能しているものの、都市構造全体を支える副都心としては認識されていないのである。

さらに言えば、新潟市の都市政策は長年にわたり中心市街地を主たる対象としてきた。そのこと自体を否定するものではないが、一方で都市全体の機能配置を考えた場合、中心部以外の拠点をどのように位置付けるのかという議論は相対的に少なかったと言わざるを得ない。その結果として、拠点は存在するが副都心は存在しないという状況が生じているのである。

6-4 統合の核はどこにあるのか

もっとも、副都心が存在しないことが直ちに都市の失敗を意味するわけではない。重要なのは、副都心という形式の有無ではなく、都市を統合する核がどこに存在しているのかという点である。

実際、比較対象都市を見ても、統合の核は必ずしも副都心として現れるわけではない。福岡においては天神と博多の関係性そのものが都市構造を形成しているし、札幌においては札幌駅周辺と大通地区が一体となって都市の中心を構成している。また横浜においても、複数の拠点がネットワークとして結び付くことによって統合が成立しているのであり、単一の核だけによって支えられているわけではない。

したがって、新潟市においても、副都心を新たに整備することそのものが目的となるべきではない。むしろ問われるべきなのは、既に存在している都市機能をどのような関係性

の中で位置付けるのかという点である。

古町、万代、新潟駅周辺は、それぞれ独立した存在として理解されるべきではない。また、県庁、市役所、西港、東港、新潟空港についても同様である。それぞれが個別の機能として存在している限り、都市全体の構造は見えにくいままである。しかし、それぞれの役割と相互関係が整理されたとき、それらは初めて都市構造の構成要素として認識されることとなる。

言い換えれば、新潟市において不足しているのは副都心そのものではない。都市全体をどのような構造として理解するのかという共通の枠組みなのである。そして、このことは港湾や空港の問題とも密接に関係している。なぜならば、それらもまた都市機能の一部であり、本来は都市構造全体の中で位置付けられるべき存在だからである。

次章では、この視点から新潟港の位置付けについて検討することとしたい。

第7章 港湾構造

7-1 港湾都市としての新潟

新潟市の都市構造を考える上で、港湾の存在は避けて通ることができない。そもそも新潟は港によって成立した都市である。信濃川河口部に形成された湊町として発展し、北前船交易の時代から日本海側有数の港湾都市としての役割を担ってきた。したがって、新潟市の歴史を振り返る場合、港湾は単なる物流施設ではなく、都市形成そのものの出発点として位置付けられるべき存在である。

しかしながら、現在の新潟市において港湾は必ずしも都市構造の中心として認識されているわけではない。もちろん、新潟港は現在も日本海側有数の国際拠点港湾であり、物流機能として重要な役割を担っている。また、エネルギー供給や国際物流の観点から見ても、その重要性は失われていない。しかし一方で、市民の日常生活や都市政策の議論の中において、港湾が都市構造の一部として語られる機会は決して多くない。

このことは、新潟港の機能低下を意味するものではない。むしろ問題となるのは、港湾機能と都市機能との関係性が見えにくくなっている点にある。

前章で述べた副都心の問題と同様に、ここでも問われるべきなのは港湾の有無ではなく、その位置付けなのである。

7-2 西港と東港という二つの港

さらに新潟港の特徴として挙げられるのが、西港と東港という二つの港湾機能が存在していることである。西港は歴史的な新潟港そのものであり、信濃川河口部に位置している。そのため古町や本町といった歴史的市街地との距離が近く、都市形成との関係も理解しやすい。実際、新潟市の発展は西港と一体のものとして語ることができる。

これに対して東港は、近代的な物流港として整備されたものであり、その役割は大きく異なっている。コンテナ貨物や工業物流を担う広域物流拠点として発展してきた結果、そ

の機能は新潟市のみならず新潟県全体、さらには日本海側の物流ネットワークの中で理解されるべきものとなっている。

したがって、西港と東港は同じ港湾でありながら、その性格は大きく異なる。しかし重要なのは、その違いそのものではない。

むしろ、西港と東港という二つの港が存在しているにもかかわらず、それらが都市構造全体の中でどのような関係にあるのかが必ずしも明確ではないという点である。

物流港としての東港、歴史的港湾としての西港。この二つは、それぞれ独立して存在しているのではなく、本来は一つの港湾都市構造の中で理解されるべき存在である。しかし現実には、その関係性は十分に共有されているとは言い難いのである。

7-3 物流としての接続と都市としての接続

もっとも、港湾機能そのものは決して孤立しているわけではない。東港は高速道路網や工業団地と結び付いており、物流拠点として一定の統合構造を持っている。また西港についても、港湾機能としての役割は維持されており、周辺地域との関係は継続している。しかしながら、ここで改めて確認しておきたいのは、本稿の関心が物流効率そのものにはないということである。

物流として見た場合、新潟港は一定の機能を果たしている。問題となるのは、それが都市構造の中でどのように位置付けられているのかという点である。

例えば神戸港を考えた場合、港湾は単なる物流施設ではない。都市の歴史や景観、観光、経済活動と結び付きながら都市そのものの一部として認識されている。また横浜港についても同様であり、港湾は物流機能を持ちながら都市のアイデンティティとも結び付いている。

これに対して新潟港は、物流機能としては重要でありながら、その存在が都市構造全体の中で十分に共有されているとは言い難い。言い換えれば、物流としての接続は存在しているが、都市としての接続は必ずしも明確ではないのである。

7-4 港湾都市でありながら港湾を語らない都市

このことは、新潟市の都市政策における特徴とも関係している。新潟市の将来像について語られる際、中心市街地、公共交通、観光、防災といったテーマは頻繁に登場する。しかしその一方で、港湾を都市構造の中核的要素として位置付ける議論は必ずしも多くない。

もちろん、港湾行政そのものは存在している。また物流や産業政策の分野において港湾は重要なテーマであり続けている。しかし、それらは個別政策として扱われることが多く、都市全体の構造と結び付けて論じられる機会は限られており、その結果として、新潟市は港湾都市でありながら、港湾を都市構造として語らない都市となっている。

これは港湾軽視を意味するものではない。むしろ逆である。港湾があまりにも当然の存

在となった結果、それを都市構造の中でどのように位置付けるのかという議論が十分に行われなくなったのである。

しかし、本稿の視点に立つならば、港湾は物流施設である以前に都市機能の一部である。したがって、その役割は物流量や貨物取扱量だけによって評価されるべきものではなく、都市全体の中でどのような意味を持つのかという観点からも検討される必要がある。

そして、この問題は空港についても同様である。新潟空港もまた、単なる交通施設としてではなく、都市構造全体の中で位置付けられるべき存在だからである。

次章では、この視点から新潟空港と都市構造との関係について検討することとしたい。

第8章 外部接続と内部構造

8-1 空港という都市機能

前章では、新潟港が物流施設としてだけでなく、都市構造を構成する重要な機能として理解されるべきであることを整理した。このことは空港についても同様である。

一般に空港は交通施設として理解されることが多い。就航路線数や利用者数、あるいは空港アクセスの利便性といった指標によって評価されることも少なくない。しかしながら本稿の関心はそこにはない。

都市構造の観点から見た場合、空港は単なる交通施設ではなく、都市を外部と接続するための機能として理解することができる。

実際、現代の都市においては、人、物、情報の移動は行政区域の内部だけで完結するものではない。企業活動も観光も高等教育も医療も、広域的なネットワークの中で成立している。したがって、空港とは単なる移動手段ではなく、都市が外部世界と関係を持つための重要な接点なのである。

このことは、前章で整理した港湾とも共通している。港湾が海上交通を通じて都市を外部と接続しているのに対し、空港は航空ネットワークを通じて都市を外部と接続しているのであり、いずれも都市機能の一部として理解されるべき存在なのである。

8-2 新潟空港の位置付け

新潟空港は、日本海側における重要な航空拠点の一つである。首都圏との航空路線を有しているだけでなく、関西圏や九州方面とも接続しており、さらに国際線についても一定の歴史を持っている。その意味において、新潟空港は地方空港としては比較的恵まれた条件を持つ空港であると言える。

しかしながら、新潟市の都市構造の中で考えた場合、その位置付けは必ずしも明確ではない。もちろん、新潟空港は交通施設として機能している。また、市民生活や企業活動にとっても重要な役割を果たしている。しかし、それが都市全体の構造の中でどのような意味を持つのかという点については、十分に共有されているとは言い難い。

例えば、空港は港湾とどのような関係にあるのであろうか。また、中心市街地や新潟駅

との関係はどのように理解されるべきなのであろうか。さらには、新潟市が日本海側の拠点都市としてどのような役割を担うのかという議論の中で、空港はどのように位置付けられるべきなのであろうか。

こうした問いに対する明確な整理は、必ずしも十分ではない。その結果として、新潟空港は存在しているにもかかわらず、都市構造との関係性が見えにくい機能となっているのである。

8-3 空港アクセス問題の本質

新潟空港について語られる際、しばしば取り上げられるのが空港アクセスの問題である。鉄道接続の必要性やアクセス道路の整備などについては長年にわたり議論が続いており、今後も重要な政策課題であり続けるであろう。

しかし、本稿の視点に立つならば、アクセス問題そのものが本質なのではない。なぜならば、アクセスはあくまでも手段であり、その前提として空港が都市構造の中でどのような役割を担うのが整理されていなければならないからである。

実際、比較対象都市を見ても、空港アクセスの整備は単独で行われているわけではない。福岡空港は都心との近接性によって都市構造の中に組み込まれているし、仙台空港についても仙台駅との接続を通じて広域交通体系の一部として位置付けられている。

つまり、アクセスとは空港を都市構造へ組み込むための手段なのであって、それ自体が目的ではないのである。したがって、新潟空港についても問われるべきなのは鉄道を引くか否かではなく、新潟市の都市構造の中でどのような役割を与えるのかという点である。

8-4 広域性という視点

さらに、新潟空港を考える上では広域性という視点が欠かせない。前章で見た新潟港もそうであったように、空港は行政区域を超えた範囲を対象として機能している。利用者は新潟市民だけではなく、県内各地、さらには近隣県からも集まる。企業活動や観光についても同様であり、その影響範囲は新潟市という行政区域を大きく超えている。

したがって、新潟空港を新潟市の施設としてのみ理解することには限界がある。むしろ、新潟県全体、日本海側地域全体との関係の中で位置付ける必要があるのであり、その意味において空港は広域的な都市機能として理解されるべき存在なのである。

しかしながら、この広域性と都市構造との関係は必ずしも十分に整理されていない。港湾についても同様であったが、広域的な機能であるがゆえに都市構造との関係が見えにくくなり、結果として個別施設として扱われる傾向が生じる。そのことによって、都市機能としての位置付けも曖昧になりやすいのである。

8-5 外部接続と内部構造

以上見てきたように、空港は港湾と同様に都市を外部と接続する機能である。そして、

その役割は交通施設としての機能だけではなく、都市がどのような範囲と結び付き、どのような役割を担うのかという点とも深く関係している。

しかしながら、新潟市においては港湾も空港も、それぞれ個別機能としては存在しているものの、それらが都市構造全体の中でどのような意味を持つのかについては必ずしも十分に共有されていない。その結果として、港湾政策は港湾政策として、空港政策は空港政策として議論される一方で、それらが都市全体の構造とどのように関係するのかという議論は限定的なものとなっている。

しかし本来、港湾も空港も都市機能の一部である。したがって、それらは単独で評価されるべきものではなく、都市全体の構造の中で位置付けられるべき存在なのである。そして、この点にこそ本稿の問題意識がある。新潟市に不足しているのは港湾でも空港でもない。それらを含む多様な都市機能をどのような構造によって結び付けるのかという視点なのである。

次章では、本稿全体の議論を踏まえながら、「未統合分散型都市」という仮説について改めて整理することとしたい。

第9章 未統合分散型都市という仮説

9-1 分散は問題なのか

本稿ではここまで、新潟市の都市機能配置について、比較都市との対比を通じながら検討を行ってきた。その過程で明らかになったのは、新潟市において見られる分散そのものは、決して特殊な現象ではないということである。

実際、横浜も大阪も複数の中心を持っている。福岡や神戸においても都市機能は分散している。また札幌や仙台においては、港湾や空港といった重要な機能が都市の外縁部あるいは都市圏全体に配置されている。さらに北九州や広島についても、単一の中心によって都市構造が成立しているわけではない。

したがって、新潟市の課題を「分散していること」と説明することは適切ではない。むしろ、本稿を通じて繰り返し確認してきたように、都市は本質的に分散する。港湾、空港、商業、行政、住宅、工業といった機能は、それぞれ異なる合理性によって配置されるためであり、その意味において分散とは都市の欠陥ではなく前提条件なのである。

しかしながら、同じように分散している都市の中でも、新潟市には他都市とは異なる特徴が存在している。そして、その特徴こそが本稿の問題意識の出発点となっているのである。

9-2 統合される都市、統合されない都市

前章までの分析から見えてくるのは、多くの都市において分散した機能を結び付ける統合装置が存在しているという事実である。

その形態は都市によって異なる。横浜や大阪のように、多核的な構造を役割分担によっ

て成立させている都市もある。福岡のように、高密度な都市空間そのものが統合の役割を果たしている都市もある。また札幌や仙台のように、都市圏全体を視野に入れた広域的な接続によって統合を実現している都市も存在している。しかし、それらに共通しているのは、分散した機能が一定の関係性の中に位置付けられているという点である。

交通はどの機能を結び付けるために存在しているのか、副都心はどのような役割を担っているのか、港湾や空港は都市全体の中でどのような意味を持つのか。こうした問いに対して、少なくとも一定の説明が可能な構造が存在している。

これに対して新潟市では、それぞれの機能は存在しているにもかかわらず、それらを結び付ける構造が見えにくい。古町、万代、新潟駅周辺は存在している、県庁、市役所も存在している、西港、東港、新潟空港も存在している、さらに郊外には複数の生活圏が形成されている。

しかし、それらが都市全体の中でどのような役割分担を持ち、どのような関係性によって結び付けられているのかという点については、必ずしも十分な共通認識が存在しているとは言い難いのである。

9-3 未統合分散型都市という考え方

このことを説明するために、本稿では「未統合分散型都市」という仮説を提示してきた。この言葉は都市の優劣を示すものではなく、新潟市が失敗した都市であることを意味するものでもない。本稿が指摘しているのは、機能不足ではなく構造の問題である。

新潟市には多様な都市機能が存在している。また、それぞれの機能は一定の合理性を持ちながら形成されてきた。したがって、個別に見れば、それぞれの機能が存在する理由を説明することは可能である。

しかし、それらを都市全体の構造として説明しようとしたとき、議論は必ずしも容易ではない。例えば、古町の役割、万代の役割、新潟駅周辺の役割をそれぞれ説明することは可能である。しかし、それらが相互にどのような関係にあり、都市全体としてどのような構造を形成しているのかという問いに対しては、必ずしも明確な答えが存在しているわけではない。

港湾や空港についても同様である。それぞれの重要性については広く認識されている。しかし、それらが都市構造の中でどのような位置付けを持ち、他の都市機能とどのような関係を持つのかという点については、十分に整理されているとは言い難い。

したがって、本稿が提示する「未統合分散型都市」という概念は、都市機能の不足を指摘するものではなく、多様な都市機能が存在しながら、それらを結び付ける構造が十分に共有されていない状態を表現するための仮説なのである。

9-4 都市構造を語ること

新潟市に関する議論は数多く存在する。中心市街地活性化、公共交通のあり方、港湾、

空港、観光それぞれについての議論はある。しかし、それらの多くは個別政策として議論されている。

もちろん、それぞれの議論には意味があり、それぞれの政策課題は現実には存在している。しかしながら、それらを都市全体の構造の中で位置付ける議論は必ずしも多いとはいえず、結果として、個別最適は存在しても、全体構造は見えにくいままとなる。

本稿は、その状況に対する一つの問題提起である。都市を構成する機能は、それぞれ単独で存在しているわけではない。港湾も空港も中心市街地も住宅地も、本来は一つの都市構造の中で理解されるべき存在である。そして、その関係性を整理することなしには、個別政策の議論もまた断片的なものとならざるを得ない。

したがって、新潟市に今必要なのは新たな施設ではない。新たなスローガンでもない。必要なのは、既に存在している都市機能をどのような構造として理解するのかという視点である。

そして、その視点こそが、中心市街地、公共交通、港湾、空港、防災、さらには周辺区の将来像を考える際の出発点となるべきものである。

参考文献

- ◆ 新潟市『新潟市総合計画 2030』（2022 年）
- ◆ 新潟市『新潟市都市計画マスタープラン』（2019 年）
- ◆ 新潟市『新潟市立地適正化計画』（2020 年）
- ◆ 新潟市『新潟市地域防災計画』（2023 年改定）
- ◆ 新潟市『新潟市中心市街地活性化基本計画』（各期）
- ◆ 新潟市『新潟都心のまちづくりに関する検討資料』（各種）
- ◆ 国土交通省『国土のグランドデザイン 2050』（2014 年）
- ◆ 国土交通省『立地適正化計画の手引き』（各版）
- ◆ 横浜市『横浜市都市計画マスタープラン』（各期）
- ◆ 大阪市『大阪市都市計画マスタープラン』（各期）
- ◆ 福岡市『福岡市総合計画』（各期）
- ◆ 札幌市『札幌市まちづくり戦略ビジョン』（各期）
- ◆ 仙台市『仙台市都市計画マスタープラン』（各期）