

1 対象地域について

レポートの対象とする地域は新潟県上越市である。上越市は自分の出身地であり、愛着のある都市であるため、その都市構造を分析し、よりよい都市にするためにはどうしたら良いのかということを考えていると思い、上越市を対象地域として選んだ。

なお、マスタープランの正式名称は『上越市都市計画マスタープラン』である。

2 都市構造の特性

2.1 上越市の地域区分

上越市の都市構造の特性について、大きく分けて人口、産業の概要、諸産業の様子、公共交通の4点から考察していく。それに先立ち、上越市の地域区分について『上越市都市計画マスタープラン』（上越市,2015）に基づき簡単に述べる。上越市はその市域をそれぞれの特性に応じて「市街地」「田園地域」「中山間地域」の3つに分けている。市街地では、高田周辺、春日山周辺、直江津周辺が上越市の都市活動の中心となる都市拠点として位置づけられている（図1）。また、田園地域には優良農地が多く存在しており、農業生産地域としての役割をもつとともに、集落において人々の生活が営まれている。中山間地域には美しい自然や景観が存在するとともに、自然災害の抑止など様々な公益的機能を有している。ここでも人々は集落を中心に人々が暮らしている。なお、上越市は市域の95%を自然的土地利用が占めており、都市活動の多くは市街地に集中している。



図1 都市将来構造図

[出典 上越市都市計画マスタープラン]

2.2 人口

2015年現在、夜間人口に基づいた人口分布は広域に渡っており、市街地のみならず田園地域や中山間地域にも一定の人口が認められる（図2.1）。高田周辺、春日山周辺、直江津周辺は都市拠点であるため、人口、人口密度ともに高くなっている。特に春日山駅周辺は平成以降、人口集中地区となっていることもあり（上越市,2015）、人口が多くなっていると考えられる。一方で、人口総数の経年変化を見てみると、1970年には高田周辺と直江津の海岸寄りの地域に人口が集中しており、春日山周辺にはそれほど人口がいなかったことが分かる（図2.2）。しかし1995年になると、それまで高田周辺及び直江津の海岸よりの地域に集中していた人口が分散し、春日山周辺にも人口が集まり始めたことが分かる。2015年現在では、一つの都市拠点の中で突出して人口



図2.1 上越市夜間人口（2015年）



図2.2 上越市夜間人口（1970年）

の多い地域はなくなっている。田園地域や中山間地域に目を向けると、各地域に一定の人口がいるものの、時代とともに人口密度は低くなっており、過疎化が進行していると考えられる。

続いて昼間人口から人口を分析してみると、高田周辺がもっとも多くなっている（図3）。特に病院や宿泊施設等がある高田駅前や上越市役所南出張所、上越家庭裁判所などの公共施設が集まる地域にも人口が集まっている。また、それらを取り囲むように昼間人口1000人前後のエリアが広がっている。春日山周辺については突出して人口の多いエリアはないものの、1500人～2000人前後の人口が集まるエリアが広がっている。対して、直江津周辺にはそれほど人口が集まっていない。また、イオンなどの商業施設が集中している商業集積地にそれほど人口が集まっていない点は特徴的である。



図3 上越市昼間人口（2015年）

これら夜間人口と昼間人口の人口比を分析すると、都市拠点では人口比が大きくなっているのに対し、田園地域や中山間地域では人口比がほぼ変わらない。このことから主に市街地で生活している人々は日中も市街地にて就労し、田園地域や中山間地域で生活している人々はその周辺地域で就労していると考えられる。ただし、それらの地域においても、上越市が生活拠点や地域拠点と定める地域においては昼夜間人口比が115%以上となっている。ここから、生活拠点や地域拠点がその地域における日常生活を支えるといった機能を果たしていると考えられる。

最後に高齢化の状況について分析する。上越市ではほぼ全域において高齢化が進んでいるが、特に田園地域や中山間地域で深刻な問題となっている（図4）。中山間地域にある生活拠点や地域拠点のほぼすべてで65歳以上の高齢者の割合が40%を越えていることや、高齢者単身世帯や高齢夫婦世帯も市内全域に分布していることから、上越市における高齢化問題の深刻さが伺える。しかし、春日山周辺においてはそれほど高齢化が進んでいない。これは、前述した通り平成以降に人口集中地区となったことが要因と考えられる。

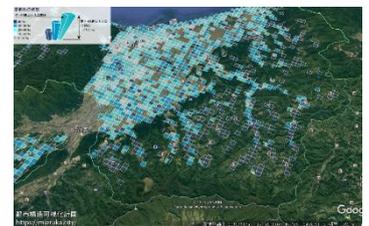


図4 上越市高齢化の状況（2015年）

2.3 産業の概要

優良農地が多く存在する上越市は全国第4位かつ県内3位の農業産出額を誇る農業都市であり、農業が重要な基幹産業となっている（上越市,2015）。また直江津港を中心に工業集積地が広がっており、新潟県屈指の工業都市でもある（同上）。そうした上越市の産業について分析していく。

第一次産業就業者数については、どのエリアにおいても0～20人程度となっており、特段多くの人口が集中しているエリアはない。棚田など斜面を利用した農業も営まれているため（同上）、中山間地域においても一定の就業者が認められる。

第二次産業従業者数については前述した通り、直江津港湾地域が工業集積地となっていることから、この地域の従業者が多くなっている。また、中郷区二本木駅周辺においても従業者が多くなっている。これは同地域に日本曹達の工場があるからであると考えられる（Google Map,2021年6月13日閲覧）。

第三次産業従業者数については高田周辺が最多となっている（図5）。同地域は1996年以来第三次産業従業者が多く、春日山周辺に大型ショッピングモールや商業集積地が建設・形成された後も最多の従業者を抱えている。これは高田本町商店街を中心に商業活動が展開さ



図5 第三次産業従業者数（2015年）

れていることが要因だと考える。田園地域や中山間地域については、人口の減少とともに第三次産業従業者も減少し、第三次産業従業者のいないエリアが増加しつつある。

変わって事業所数に目を向け、全産業事業所数を分析すると、高田及び直江津周辺が多くなっている(図6)。一方で同じ都市拠点である春日山周辺においてはそれほど事業所数が多い。その要因としては、明治期に北陸本線と信越本線の結節点として直江駅が整備されたことや、江戸期に北国街道の宿駅として高田駅周辺が栄えていたことによって(上越市, 2015)、直江津周辺や高田周辺に古くからの小規模な事業所が多数存在するためであると考えられる。

第二次産業事業所数について分析すると、市内全域で突出して多い地域が存在しないことから、直江津港湾地域における事業所は比較的大規模なものであると考えられる。対して第三次産業事業所数について見てみると、高田周辺や直江津周辺に多く、全産業事業所数のデータと類似していることから、第二次産業よりも第三次産業の事業所のほうが圧倒的に多いと考えられる。



図6 全事業所数(2015年)

2. 4 諸産業の様子

上越市の都市構造の変化を見る上で重要になると考えるのは、小売業の年間販売額の経年変化である。現在の小売業の年間販売額を見ると上越IC付近にある商業集積地やイオン上越店が圧倒的な販売額を出している(図7.4)。しかし、1979年時点では、小売業年間販売額で大きな額を出していたのは高田周辺及び直江津周辺のみであった(図7.1)。また1996年時点でも、春日山駅周辺で販売額が伸びてきてはいるものの、依然として高田周辺と直江津周辺が販売額二大トップであったがこれは1975年に高田駅近くに開店した大和上越店や(上越タウンジャーナル,2010年2月10日号)、1987年に直江津駅近くに開店したイトーヨーカドー直江津店の影響であると考えられる(上越タウンジャーナル,2019年5月12日号)(図7.2)。しかし1999年時点では、1994年にオープンした上越ウイングの所在するエリアが販売額のトップとなった(PATIO HP,6月13日最終閲覧)(図7.3)。その後、イオン上越店の開店により、これらの商業施設やその近辺の販売額は減少し、現在のような状況となった。ここから、上越市の商業の中心地が移動してきたことが分かる。当初は高田駅や直江津駅近辺という公共交通を利用して行くことのできる場所に大型商業施設が存在していたが、次第に上越ICに近い位置に上越ウイングやイオン上越店が開店し、自動車を用いなければ行くことができない状況になった。つまり自動車中心の生活が浸透するのともなって大規模商業施設の位置も移動し、結果として郊外に商業集積地が形成されたと考えられる。



図7. 1 小売業年間販売額(1976年)



図7. 2 小売業年間販売額(1996年)

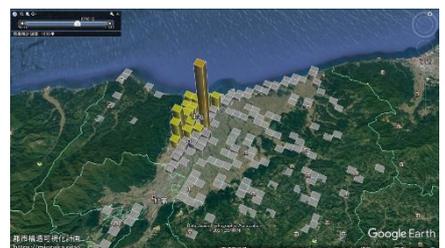


図7. 3 小売業年間販売額(1999年)

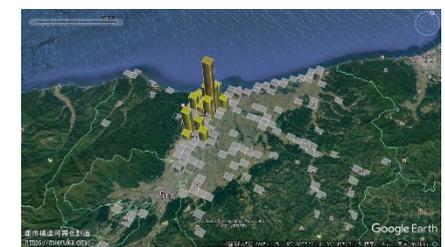


図7. 4 小売業年間販売額(2010年)

一方、宿泊業・飲食サービス事業所数を分析すると、高田周辺や直江津周辺に集中していることが分かる（図8）。この要因として、直江津には上越市立水族博物館うみがたり、高田には高田公園や雁木の町並みなどの観光施設が存在し、観光客をターゲットとしていることや、前述したように古くからの飲食店が多く存在することが考えられる。対して田園地域や中山間地域には点在している程度でほとんど存在していないことが分かる。生活関連サービス業・娯楽事業所数や医療・福祉事業所数についても、市街地には一定程度存在する一方で、田園地域や中山間地域にはまばらに点在している程度であると分かる（図9）。（2015年）



図8 宿泊業・飲食サービス業事業所数
(2015年)



図9 生活関連サービス業・娯楽事業所数
(2015年)

2.5 公共交通

上越市の特徴としてひときわ目を引くのが公共交通である。北陸4県のうち3番目の面積であるにも関わらず、鉄道やバスの整備が決して十分ではないために、公共交通非利用圏であるエリアがいくつも存在する。また、公共交通利用圏であるにも関わらず、公共交通を利用しない人が多いというのも特徴的である。以下、それらのデータを詳細に見ていく。

通勤通学に公共交通を使う人の割合を分析すると、市内全域で公共交通を利用する人がほとんどいないことが分かる（図10）。特に市街地や都市拠点では利用する人の割合が10%を切っている。中山間地域においてわずかに公共交通を利用する人の割合が25%以上のエリアが見られるが、それはそもそもの人口が少ないことが要因であり、決して公共交通利用者が多いわけではない。そこで、公共交通利用圏と人口分布を分析してみると、高田駅や南高田駅周辺のエリアにはそれぞれ1000人前後の人が住んでいることが分かる（図11）。また、春日山駅や直江津駅周辺エリアについても多くの人口がいる。また、ほくほく線や信越本線の駅周辺、バス利用圏にも一定の人々が住んでいる。一方で、駅・バス利用圏外に住む人々も存在する。



図10 通勤・通学に公共交通を使う人の割合



図11 公共交通利用圏と人口分布

さらに公共交通利用圏とその事業所従業員数を分析すると、駅・バス利用圏である高田駅周辺や春日山駅周辺、直江津駅周辺で従業する人は多く、バス利用圏で働く人も一定数見られる（図12）。このように、駅・バス利用圏内に住んでいる、あるいは駅・バス利用圏内で従業しているにも関わらず、公共交通を使って通勤・通学する人の割合が低いという点が特徴的である。



図12 公共交通利用圏とその事業所従業員数

また、公共交通利用圏と高齢者分布を分析してみると、駅・バス利用圏に多くの高齢者がいることが分かる（図 13）。しかしこれらの地域は全体の人口が多いため、高齢者の分布が多くなるのも当然である。それ以上に注目すべき点は、駅・バス利用圏外においても高齢者が居住しているという点である。特に田園地域においては駅・バス利用圏外にも関わらず高齢者の居住するエリアが無数に存在していることが特徴的でありと同時に問題であると考える。



図 13 公共交通利用圏と高齢者分布

最後に、公共交通利用圏と小売業販売の関係を分析すると、もっとも販売額の多いエリアがバス利用圏となっている（図 14）。また、高田駅や直江津駅の駅利用圏においてもそれなりの販売額がある。これは、高田本町商店街や直江津商店連合会所属の各商店街によるものであると考えられる。一方で、駅・バス利用圏外であるにも関わらず、一定の販売額をもつエリアが存在するというのも特徴的である。



図 14 公共交通利用圏と小売業販売

2. 6 都市構造の特性から見えた問題点

ここまで都市構造の特性を分析してきて見えた問題点は大きく分けて 2 点挙げられる。

1 点目は広範囲に渡る人口分布である。比較的市街地や都市拠点、生活拠点、地域拠点周辺に人口が集まっているとはいえ、市内全域に人口が分布している。北陸 4 県のうち 3 番目の面積をもつ上越市において、市内全域に人口が分布しているという状況は財政的にも、土地利用的にも非効率であると言わざるを得ない。また、高齢者の分布という点で見れば、市街地から遠い田園地域や中山間地域に居住する高齢者がいるという点も問題であろう。すでに見たように、そのような地域には宿泊業・飲食サービス事業所や生活関連サービス業・娯楽事業所、医療・福祉事業所が少ないため、必要な際には市街地まで赴かなければならない。高齢者の生活の利便性を考えると、そのような市街地から遠く離れた地域に居住しているという状況は問題であると言えるだろう。

2 点目は脆弱な公共交通である。上越市は広大な面積をもち、その全域に人々が居住しているのにも関わらず、鉄道に関しては西・南へえちごときめき鉄道、北東へ信越本線、東へほくほく線の 3 線が走っているだけであり、それら 3 線は直江津駅でしか結節していない。よって、例えば北陸新幹線の停車駅である上越妙高駅から浦川原区まで電車で行こうとした場合、一度直江津駅まで行って乗り換えをしなければならず、直線距離よりもはるかに長い距離を要する。また、バスについても、市街地を除く多くのバス路線が拠点を中心に四方へ伸びる形となっており、生活拠点や地域拠点間をつなぐ網目状の路線にはなっていない（図 15）。よって、拠点から拠点へと移動する際にも、乗り継ぎなしで拠点間を移動することが困難な状態になっている。このように、広大な市域における多くの拠点をつなぐ公共交通網が不十分であるという点が問題であり、これは中山間地域や田園地域における高齢化が進行している上越市においては早急に取り組むべき問題であると考えられる。

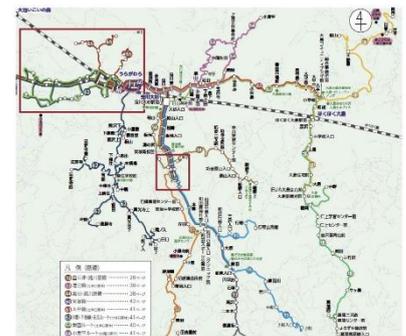


図 15 東頸バス 浦川原・安塚・大島

[出典:頸城自動車株式会社 HP (6月13日閲覧)]

3 マスタープランへの批判と提案

3.1 マスタープランの概要

マスタープランへの批判及び提案をするに先立ち、『上越市都市計画マスタープラン』の概要をまとめる。

上越市は将来都市像として「すこやかなまち～人と地域が輝く上越～」(上越市,p.24,2015)を示し、「市民一人ひとりが生涯を送る上で不可欠となる安定的な生活基盤が確保していることはもとより、心の豊かさが満たされ快適で充実した『すこやかな暮らし』を送る条件を備えたまち」(同上)を目指している。この将来都市像を実現するための都市構造として、「快適で充実した都市(生活)空間を形成し、各拠点が相互に連携した持続可能な都市構造」(上越市,p.25,2015)を示している。その都市構造の要素としては「めりはりのある土地利用」「暮らしを支える拠点の構築」「人や物の移動を支える交通ネットワーク」(上越市,p.26,2015)の3つを挙げている。めりはりのある土地利用のために、市域を市街地、田園地域、中山間地域に分け、各地区の拠点を機能ごとに都市拠点、地域拠点、生活拠点、ゲートウェイの4つに分けることで暮らしを支える拠点の構築を目指している(上越市,2015)(図1、図16)。

さらにそれらの拠点や拠点と市外、拠点と地区内を結ぶためのネットワークの構築を目指している。

それらを踏まえた上で、まちづくりの基本方針として、「1活力のあふれるまちづくりの推進」「2拠点とネットワークを強化するまちづくりの推進」「3豊かな田園・自然と共生するまちづくりの推進」「4災害に強いまちづくりの推進」を掲げている。

以上がマスタープランの全体構想の概要であり、これに続いて地域別構想が示されている。全体構想の詳細や地域別構想については、以下の批判と提案を行うにあたって必要となった際に示していく。

3.2 マスタープランへの批判と提案

ここまで見てきた都市構造の特性とその問題点、及び『上越市都市計画マスタープラン』の概要を踏まえて、ここでは市街地における公共交通ネットワーク、地域拠点のあり方の2点について批判と提案を行う。

まず、市街地における公共交通ネットワークについてである。市街地は高田周辺、春日山周辺、直江津周辺の3つに分けられ、それぞれは鉄道を通じてつながっている。これらの市街地には多くの人口が集中しており、それぞれの地域において生活を支えるための都市機能が集積している。そしてこれらの地域は「都市拠点」として位置づけられている。しかし「周辺」という言葉が示すように、それぞれの拠点は「点」と言うにはあまりにも広大な範囲に広がっており、特に高田駅周辺や春日山駅周辺はそれが顕著である。例として、春日山駅から商業集積地の中心であるイオン上越店までの移動時間をGoogle Mapで算出してみると、車で8分、徒歩では33分かかる。また春日山駅近くの住居系土地利用は駅の西側に広がっており、多くの住民が先程示した時間よりもさらに長い時間をかけなければ商業集積地へ行くことができないということになる。同様のことは高田駅周辺についても言うことができ、筆者の実家から高田駅までは徒歩20分、高田公園までは徒歩32分かかる。このように都市拠点としての高田駅周辺や春日山駅周辺、直江津駅周辺の含む範囲が広すぎるのが問題であるが、すでに立ち並ぶ多くの住居を建



図16 将来都市構造図

[出典：上越市都市計画マスタープラン]

齢化の進む田園地域、中山間地域の人口を包摂して、人々と市街地とつなげることが難しくなるのではないかと考える。そのことから、牧区及び吉川区を新たに地域拠点として位置づけるとともに、三和区及び頸城区も交通ネットワークの機能生活拠点よりも高めた準地域拠点として位置づけるべきであると考ええる。そしてそれら 6 地域拠点 2 準地域拠点間の公共交通ネットワークをさらに高めるべきであると考ええる。それにより、市街地と周辺地域の人々を確実につなぎ合わせ、どこに暮らしていても快適で充実した「すこやかな暮らし」を実現することができると思う。

以上 2 点が、マスタープランに対する批判及び提案である。

4 「都市構造可視化計画」について

都市構造可視化計画をより使いやすくするための機能を 2 つ挙げる。1 つ目は Google Earth 上でも Google Map のように施設名が分かるようにすることである。そうすることで、これまでに行ったことのない地域でも、人口が集中している地域に何があるのか、販売額が多い地域に何があるのかといったことが分かりやすくなると感じた。2 点目は Google Earth を開いた状態で、見るテーマを変えられるような機能である。そうすることで、いちいち都市構造可視化計画のページに戻らなくとも他のテーマを見ることができ、さらに少し前に見たテーマにすぐに戻ることもできる。そのような機能が備わるとより使いやすくなると感じた。

参考文献

- ・上越市：『上越市都市計画マスタープラン』2015
- ・上越タウンジャーナル「イトーヨーカドー直江津店が閉店 32 年の歴史の幕」2019.5.12.

2021 年 6 月 13 日最終閲覧

[イトーヨーカドー直江津店が閉店 32 年の歴史に幕 | 上越タウンジャーナル \(joetsutj.com\)](https://joetsutj.com)

- ・上越タウンジャーナル「4 日から大和閉店セール 34 年の総決算」2010.2.1.

2021 年 6 月 13 日最終閲覧

[イトーヨーカドー直江津店が閉店 32 年の歴史に幕 | 上越タウンジャーナル \(joetsutj.com\)](https://joetsutj.com)

- ・PATIO ホームページ, 2021 年 6 月 13 日最終閲覧

[上越ウィングマーケットセンター | パティオ上越 | 新潟県上越市のショッピングモール \(jw-patio.com\)](https://jw-patio.com)

・頸城自動車株式会社ホームページ 路線図と時刻表 頸城自動車令和 3 年 4 月 1 日改正時刻表「13 アルカディアシャトル便 (春日山～リージョンプラザ～上越病院)」,2021 年 6 月 13 日最終閲覧

[202103181520029351.pdf \(marukei-g.com\)](https://marukei-g.com)

・頸城自動車株式会社ホームページ 路線図と時刻表「浦川原・安塚・大島」,2021 年 6 月 13 日最終閲覧

[バス路線図 \(marukei-g.com\)](https://marukei-g.com)