

## 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 ～「地」の計画と「図」の計画 - 長岡ニュータウンを中心として～

中 出 文 平・吉 田 一 哉・樋 口 秀

# 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 ～「地」の計画と「図」の計画 - 長岡ニュータウンを中心として～

中 出 文 平\*・吉 田 一 哉\*\*・樋 口 秀\*

Study on the Effect of Regional Development Policy on Urban Formation in the Local City  
- Continuous Plan and Big Project Plan - Case Study for Nagaoka New Town -

Bunpei NAKADE\*, Kazuya YOSHIDA\*\*, and Shu HIGUCHI\*

In this study we treat Nagaoka City where many regional development projects have been designed and focus on the process of formation of urban area. We define the ordinary urban formation as 'Continuous Plan' and the big projects by the policy of country, prefecture or city as 'Big Project Plan', examine the transition of both plans and then analyze the relation on them and the effect of regional development policy on urban formation. We find followings:

- 1) Nagaoka City has been stressed project power rather than planning power.
- 2) Urban formation continuously done have been pulled by the big projects and new urban areas have been born. That is the main factor why urban area exists so dispersely.

Key words : Regional Development Policy, Continuous Plan, Big Project Plan, Urban Formation

## 1. 研究の背景と目的

都市は、時代の変化に対応しながら今日の姿に至るまで多様に变化してきた。3大都市圏の人口集中、過大・過密の是正を目的として、拠点開発方式による地域格差の是正をうたった昭和37年の全国総合開発計画以来、地方都市では新産業都市やテクノポリス地域に代表される地域振興施策によって都市を発展させてきた。しかし、地域指定を受けるためには、根拠となる法律の要件に合致する都市整備を行う必要性が生じ、これを満たそうとして大規模な市街化を引き起こして拡散的な市街地の形成を、結果的に誘導してしまっている場合がある。

このような地域開発が市街地に与えた影響を検討したもののとして浅野他<sup>1)</sup>の研究があるが、地域開発が都市の市街地全体に与えた影響に関する研究は少ない。

そこで本研究では、地域振興施策を積極的に受けてきた長岡市を対象として、従来の都市形成の延長上に行われてきた都市施設整備、市街地開発事業による市街地形成を「地」の計画、国の構想や県の意向及び市の政策などによって突如現れた個別大規模プロジェクト

トを「図」の計画<sup>2)</sup>と定義する。「地」の計画に関しては、区域区分決定に関する変遷を元に土地区画整理事業や開発許可の申請状況及び都市計画道路の進捗状況を空間化し、市街地形成のメカニズムを明らかにし、「図」の計画に関しては、個別大規模プロジェクトの中心に位置する長岡ニュータウン事業に着目し、国や県、長岡市の政策的な面からニュータウン事業の構想から建設までの段階を検討し、長岡市のモデル事業の指定(図1)とそれらのモデル事業との関連性からニュータウン事業の変容を明らかにする。その上で、「地」の計画と「図」の計画との関係に迫り、地域開発政策が市街地形成に与えた影響を分析し、その意味を考察することを目的とする。

## 2. 「地」の計画

「地」の計画を明らかにするために、まず、長岡市の区域区分の変遷<sup>3)</sup>に着目した。昭和45年の当初線引きでは、信濃川を挟んだ川東地区1981ha、川西地区820haの計2801haを決定しているが、平成8年の随時変更までに8回の定期見直し又は随時変更を行っている。昭和51年の第1回の見直しで、ニュータウン事業地区を市街化区域に編入したことから、川西地区での指定が1946haと拡大して合計3927haとなり、現在の市街化区域の概略を形造ったものとなっている。その後は、

原稿受付：平成14年5月24日

\*長岡技術科学大学環境・建設系

\*\*玉野総合コンサルタント(株)

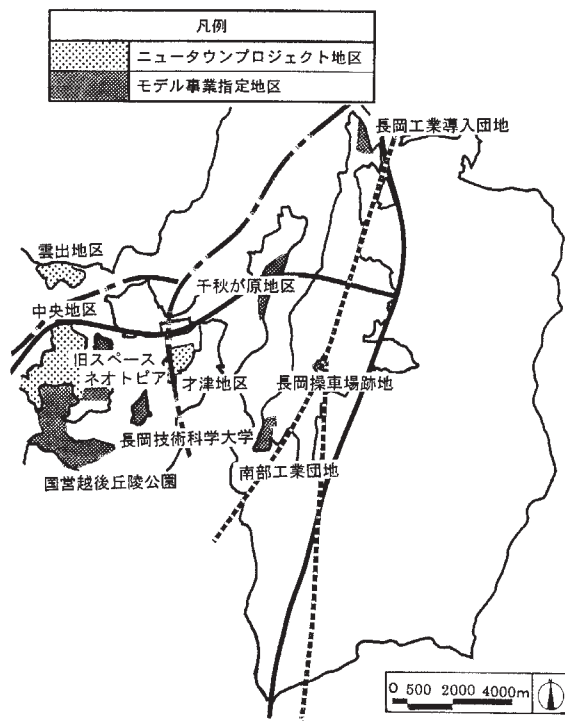


図1 長岡ニュータウンとモデル事業との位置図

川東地区で随時変更によって徐々に市街化区域面積を伸ばすものの安定傾向となる。平成3年の第3回見直しで、川西地区のニュータウン事業地区のうち400haを逆線引きしたことで、平成10年現在では川東地区2082ha、川西地区1631ha、計3713haの市街化区域となっている。この区域区分の変遷を元に、各時点の市街化区域と都市計画道路決定から市街地形成過程を分析した。市街地形成の時期区分としては、昭和45年の

当初線引き以前、昭和45年からニュータウン計画による線引き見直し直後の昭和52年まで、昭和52年から国道8号及び17号のバイパス建設が進み完成した後の昭和60年まで、昭和60年からバブル期の平成4年まで、平成4年以降つまりバブル期以降、に分け、各時期の土地区画整理事業施行地区と開発許可申請<sup>(1)</sup>のうち3000㎡以上の住居系・商業系<sup>(2)</sup>を抽出し、都市計画道路の段階的な進捗状況<sup>(3)</sup>を併せて空間化した。

昭和45年の当初線引きまでの長岡市の市街地では、都市計画道路などの基盤整備が進んでおらず、昭和31年に事業完了した戦災復興土地区画整理事業施行区域内のみに基盤整備が限定されていたことを背景に、既成市街地を多く含む川東地区を中心に、広範囲に亘って土地区画整理事業が施行されている(図2A)。そして、川東中心であった土地区画整理事業の施行から、川西地区の新市街地形成のための大規模な土地区画整

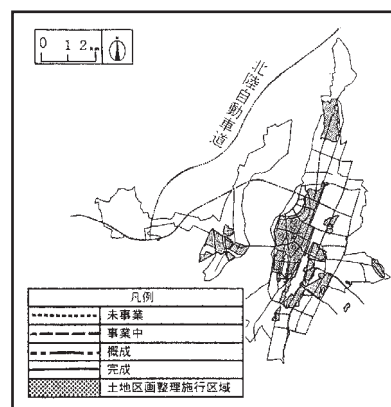


図2A 市街地形成図(～S45)

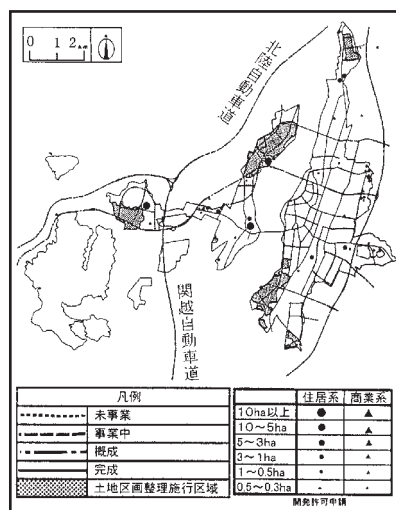


図2B 市街地形成図(S45～52)

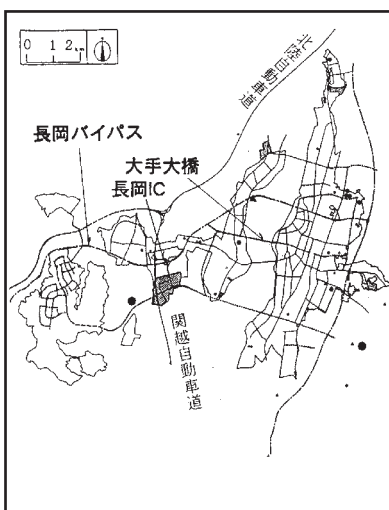


図2C 市街地形成図(S52～60)

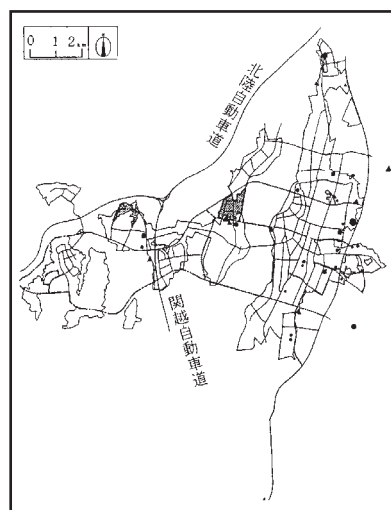


図2D 市街地形成図(H4～10)



種々のモデル事業との関連を検討した<sup>4)</sup>(表1)。

長岡市は、ニュータウン事業を契機として、この事業を補完・支援するために、テクノポリス地域をはじめとする数々のモデル事業指定を積極的に受けてきた。昭和51年のニュータウン事業の第1回変更では、流通団地である才津地区の追加を行い「産」「学」「住」の一体的なまちづくりを行うことになる。この構想の類似性から長岡一市でのテクノポリス地域指定に至る<sup>4)</sup>。テクノポリスは、周辺市町村への経済波及効果を期待するものであったため、昭和63年には信濃川テクノポリスとして長岡市を含む15市町村へと圏域の拡大を行い、構想の内容を「産」「学」「住」「創」「遊」として新たに2つのメニューを加え、長岡リサーチコア<sup>5)</sup>や国営越後丘陵公園<sup>6)</sup>、スペースネオトピア<sup>7)</sup>を位置づけた。この後もテクノポリスやニュータウン事業を補完するために、長岡テレトピア<sup>8)</sup>や長岡地方拠点都市地域<sup>9)</sup>の指定を受けることになるが、現在までの状況をみると流通団地の才津地区(231社立地・分譲割合100%)、工業団地の雲出地区(15社立地・分譲割合87.3%)は好調であるのに対して、住宅地の中央地区(757世帯・2651人)だけが大きく立ち遅れた結果となった。これは、今まで指定を受けたモデル事業のほとんどが「産業面」に特化したもので、住宅面を考慮したのは地方拠点都市地域のみであり、これもあまり効力を発揮していないことが原因と考えられる。

#### 4. 「地」の計画と「図」の計画との関連性と評価

「地」の計画と「図」の計画との関連性を、ヒアリングを元に考察し、地域開発政策を評価する。

##### (1) 長岡市の総合計画から

図4は市長の在職期間<sup>5)</sup>と総合計画との関係を表したものである。長岡市で初めての総合計画となる「長岡市長期発展計画案」は、新全総で打ち出された交通ネットワーク整備を背景に、高速道路等の整備によるモータリゼーションの到来を予見して、それに対応したまちづくりを行おうと考えられたものであるが、元新潟県土木部道路建設課課長のA氏によると、「小林市政時代に長岡市の総合計画が策定されたが、地方自治法に基づいたもの<sup>10)</sup>ではなく、このような計画は日浦市政の頃に初めて策定された」ということであった。また、この計画について「10年から15年くらいで完成又は着手できる事業を拾い上げてまとめたものがこの計画である。」と当時の市長が述べている<sup>6)</sup>通り、基本

構想を持たず事業内容を充実させた計画であった。

このように、長岡市が基本構想を持たずにニュータウンを初めとする地域開発や各事業を積極的かつ早期に遂行できたことについて、元新潟県土木部都市計画課課長補佐のB氏は、「長岡市が地方自治法に基づいた総合計画がなかったことは把握していなかったが、県としては長岡市が都市計画決定したものについてはその補助に当たっていた」と述べており、補助内容については「長岡市は、他の県内の主要都市(新潟市、上越市)と較べて県の補助事業を多く採択されている。これは、各自治体の県の補助を受けるスタンスが違っていたということも挙げられるが、長岡市は田中角栄氏の地元という政治的に強い都市だったので補助事業の優先順位が高かったのではないかと」も述べている。

その後、日浦市政によって地方自治法に基づく総合計画が昭和61年に策定されるが、計画内容はほぼ前計画の内容を踏襲し、計画期間までに行える事業をピックアップして、それらを行政機関の目的別に整理し体系化したものであり、事業推進のための総合計画ということが窺える。このような施策の考え方は、その後の総合計画にも大きく影響している。

このように、長岡市の政策は、昭和40年代からの小林市政(昭和41年 - 昭和59年: 4期半)によって事業力優先の施策がとられ、それがニュータウン事業などの大規模プロジェクトに結びついたのであるが、その施策の影響が次の市長である日浦市政(昭和59年 - 平成11年: 4期)の施策にまで大きく影響を与えた結果となり、現在まで色濃く残っていることが考えられる。

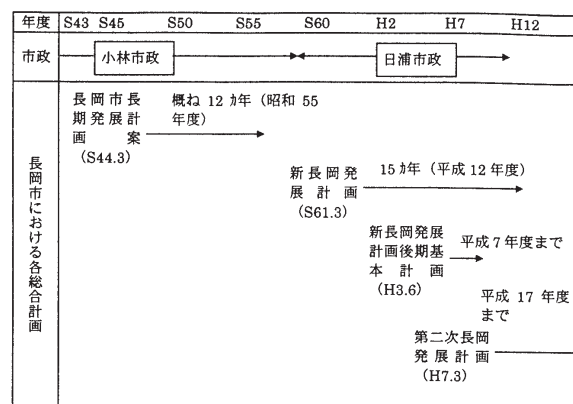


図4 長岡市政と各総合計画

##### (2) 整備・開発又は保全の方針から

次に、整備・開発又は保全の方針(以下、整備保)に掲げられている市街地開発事業と、長岡市で実際に

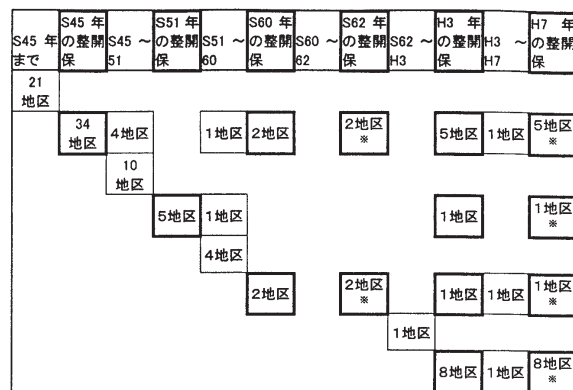


行われた土地区画整理事業の関係を検討した（図5）。

昭和45年の当初線引きの際に策定された整開保では、市街化区域内に34カ所の土地区画整理事業の予定地区を掲げている。これは、昭和44年の都市計画法の通達により「新市街地を市街化区域に編入する場合、土地区画整理事業を初めとする市街地開発事業や都市計画事業などの面的な開発が実施又は見込みが確実な区域」とされているためであるが、現在までに実際に行われている地区はわずか6地区と少ない。

また、昭和51年の整開保では、前回の整開保とは全く違った事業地区が掲げられ、本来、持続的に行おうと考えていた市街地形成を、ニュータウン事業等によって阻害された結果となっている。さらに、整開保には存在しない地区で急遽、土地区画整理事業が施行されている場合もある。この典型例として平成5年施行の古正寺土地区画整理事業や昭和63年施行の日越土地区画整理事業が挙げられる。

古正寺土地区画整理事業は、昭和60年の整開保で急遽、市街地開発事業の予定地区と位置づけられ、その後、平成5年に施行が始まった地区である。この地区に隣接して、昭和56年に土地造成され、平成元年に民活法を根拠法とする長岡リサーチコア認定によって長岡産業交流会館の建設地となった千秋が原地区がある。また、昭和60年には大手大橋が開通し、平成元年に大規模小売店が出店するなど、長岡市のプロジェクトや大規模民間開発の進出が周辺に数多くあった地区である。大手大橋は、昭和40年代後半に建設運動が始まり昭和55年に着工され、昭和60年に完成した橋で、ニュータウン事業の時期とほぼ同じに建設された橋であるが、川西地区の大規模プロジェクトを成立させるため



■ は、整開保で予定されていた土地区画整理事業地区数  
□ は、土地区画整理事業実施地区数  
※は前回と同じ地区を指す

図5 整備開発又は保全の方針と土地区画整理事業

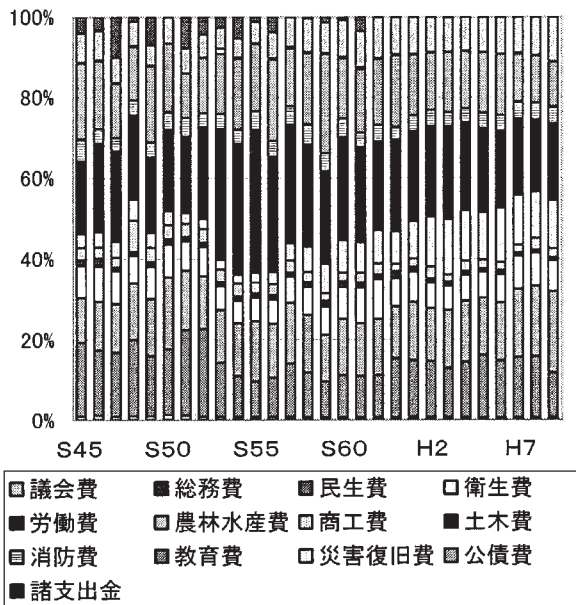


図6 長岡市における財政シェアの推移

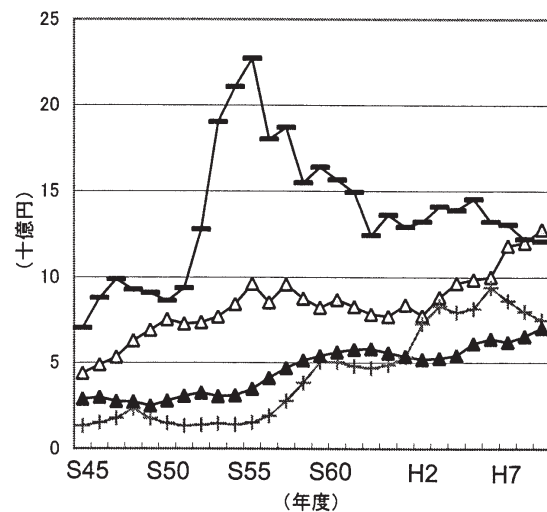


図7 GDPでデフレータ修正した主要項目の推移

にも、この橋の建設が必要不可欠であった。

日越土地区画整理事業は、昭和63年に整開保とは全く関係なく土地区画整理事業が施行された地区である。この地区は、国道8号バイパスとニュータウン事業地区である才津地区に挟まれている。才津地区には、流通業務団地として国道8号バイパスや関越自動車道長岡ICを直結する道路の建設が当初から構想されていたが、才津地区内の市道と国道やICとを結ぶ新たな道路を建設することは、道路の維持・管理面で非常に

困難であった。この問題を打開するために、土地区画整理事業を施行し、同時に道路を整備しようとして、急遽施行されることとなった。隣接する才津地区が準工業地域に指定されていることもあり、才津地区の拡大という意味でIC周辺を準工業地域に指定し、申し出換地によって住居系建物を集約して、そこを第2種中高層住居専用地域にするなど、他の土地区画整理事業とは異なる事業を行っている。

このように、ニュータウン事業に限らず大規模プロジェクトによって影響される市街地が存在することが考えられる。すなわち、「図」の計画によって「地」の計画が動かされ、それによるプロジェクト自体の市街地形成の変容だけではなく「地」の計画における市街地形成にも大きな変化をもたらすものとする。

### (3) 長岡市の財政状況から

最後に地域開発政策を評価する上で、長岡市の財政状況<sup>(11)</sup>に着目し考察する。図6は昭和45年から平成9年までの目的別の財政シェア推移を決算ベースで、図7は主要項目の財政推移をGDPによって平成7年を基準としてデフレータをかけて修正したものである。

長岡市では、昭和40年代後半から50年代前半にかけて土木費の財政に占める比率が徐々に大きくなっている。特に、昭和54年度の比率は、35.4%と非常に高い値となっている。近年では、それがやや低くなり20%前後となっている。デフレート結果もそのような値となっており、近年では、土木費が低下してきているが、一方で公債費や社会福祉などの民生費、中小企業対策などの商工費が伸びてきている。この土木費の異常な伸びは、ニュータウンが建設された時期と重なっていることから、ニュータウン事業に関する道路や上下水道などのインフラ整備にあてられたものと考えられる。また、それによって近年では、昭和50年代に起債したものの返済のために公債費が伸びた形となり、一方で少子・高齢化などによる民生費、中小企業対策に使われる商工費など、最近の時代背景に対応せざるを得ないものもあり、それらはこれから増大する一方であり、長岡市の財政を硬直化させる結果となっている。

## 5. まとめ

本研究のまとめを市街地形成と地域開発政策に分けて考察する。

### (1) 長岡市の市街地形成について

「地」の計画については、長岡市の市街地形成過程を追ったが、本市の市街地形成の基本となるものは、昭和50年代までに行われた、戦災復興土地区画整理事業をはじめとする広範囲に亘る土地区画整理事業であり、その頃は「図」として定義づけるものではなく、「地」の計画の拡大期であったと考えられる。この拡大期と共に国や県主導によるバイパス建設や主要幹線道路の整備が進んできたが、これをミクロな視点でみると、これらの整備は「図」の計画と捉えることができ、バイパスなどの整備によって引き込まれる郊外型の住居系・商業系の開発は、「図」の計画が「地」の計画に影響を及ぼした現象として捉えられ、それらの関係が次第に拡大し郊外化の主な原因となっている。

「図」の計画であるニュータウン事業をはじめとする大規模プロジェクトは、本来、市街地の整序を保つために開発する意図があったが、ニュータウン事業が「地」の計画である土地区画整理事業を巻き込んだ例からもわかるとおり、「地」の計画をある程度引っぱった開発である。また、ニュータウン事業に付随してきたモデル事業によって「図」の計画が数多く行われ、それらが拡散的に配置されることで、それによって引っぱられた「地」の計画は自然に拡散し、現在の市街地の姿として現れているものと考えられる。このように「地」の計画と「図」の計画との関係は、都市形成上非常に密接な関係をもっており、これらの現象は長岡市だけでなく他の都市でも当てはまるものとする。

### (2) 地域開発政策について

長岡市の地域開発政策は、昭和40年代から小林市政による事業力優先の施策をとっており、それがニュータウン事業という大規模プロジェクトを短期間に誘致させることに成功したと考えられる。本研究では、ニュータウン事業を中心にプロジェクトの変容をみてきたが、一つの大規模プロジェクトを元に、これを補完・拡充するために新たな施策を取り入れ、プロジェクト自体が次第に拡大の方向へ向かっている。例えば、長岡ニュータウン事業は、プロジェクトを拡充するために新たなモデル事業を獲得して、プロジェクトを拡大する方向へと向かい、プロジェクトを変容させていることから明らかである。

しかし、付随したモデル事業は、それぞれの全国総合開発計画によって創設されたものが多く、このモデル事業自体が、各全総と同じく経済効率性や土木事業優先の内容となっている。長岡市は、事業力優先の施

策と国の土木事業優先のモデル事業とが重なり合って、他の地方都市に比べて、基盤整備の進んだ自治体となったことは確かである。しかし、それによって土木・建設偏重の政策が財政面で非常に負担をかけるものとなり、こういった地域開発政策依存の脱却を図る必要が生じている。

地域振興施策によって都市を発展させてきた多くの地方都市は、こういった従来の土木事業による「都市をつくる」という概念からコミュニティなどを中心とした「地域をつくる」ということに視点を変えなければならない時期にきていると考える。

## 補 注

- (1) 長岡市都市整備部建築住宅課 「開発許可申請調書」昭和45年度～平成9年度の申請状況から。
- (2) 3000㎡以上の住居系・商業系の開発許可申請に限定した理由としては、市街化区域と調整区域では、開発許可申請の要件が違ふこと、大規模開発の集中地区がわかりにくいこと、長岡市で施行された最小の土地区画整理事業が約6000㎡でありその半分としたこと、である。
- (3) 長岡市土木部道路建設課 「都市計画事業認可報告書」昭和45年度～平成9年度の報告書を参照。
- (4) テクノポリス地域の指定要件としては、高度技術工業を担う可能性のある企業が既にある地域、工業用地、工業用水道、住宅及び住宅用地が確保できる地域、地域内又は地域の近くに15万人以上の都市がある、高度技術に係る教育及び研究を行う大学が存在すること、などである。
- (5) 民活法で規定される15特定施設のうち第1号施設の「研究開発・企業化基盤施設」のことで長岡市では、千秋が原の長岡産業交流会館、才津地区内のインキュベーションセンター（企業化施設）の設立支援を受けた。
- (6) 財団法人公園緑地管理財団によって建設された国営公園。
- (7) 第3セクターの㈱スペースネオトピアによって建設予定されたテーマパーク。現在は建設を断念し、県立歴史博物館などの整備が進んでいる。
- (8) 情報基盤施設（CATVなど）の整備を目的とする郵政省主管のモデル事業。
- (9) 長岡では、拠点地区として千秋が原、長岡操車場跡地、小千谷IC、長岡ニュータウン地区などを整備地区として掲げている。
- (10) 地方自治法改正（昭和44年）によって第2条5項が加わり「議会の議決を経た総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想を定め、これに則さなければならない。」となった。
- (11) 長岡市「長岡市統計年鑑」昭和45年度～平成10年度の目的別決算を参照。

## 参考文献

- 1) 浅野純一郎他（1997）「大規模プロジェクトが道路基盤整備と沿道土地利用に与える影響に関する研究－長野市における事例－」、都市計画論文集 No32、pp.445～450
- 2) (社)日本都市計画学会（1987）「第10回都市計画シンポジウム－都市再開発の動向と都市計画研究の課題－東京の“地と図”の中で」、シンポジウム論文集
- 3) 長岡市都市整備部都市計画課（1997）「長岡の都市計画」
- 4) 長岡市都市整備部都市政策課（1999）「長岡ニュータウン開発整備事業概要」
- 5) 長岡市（1994）「長岡市史 資料編5 近代Ⅱ・現代」
- 6) 朝日新聞（新潟版）掲載（1985.11.19～1985.12.11）「元首相と私」