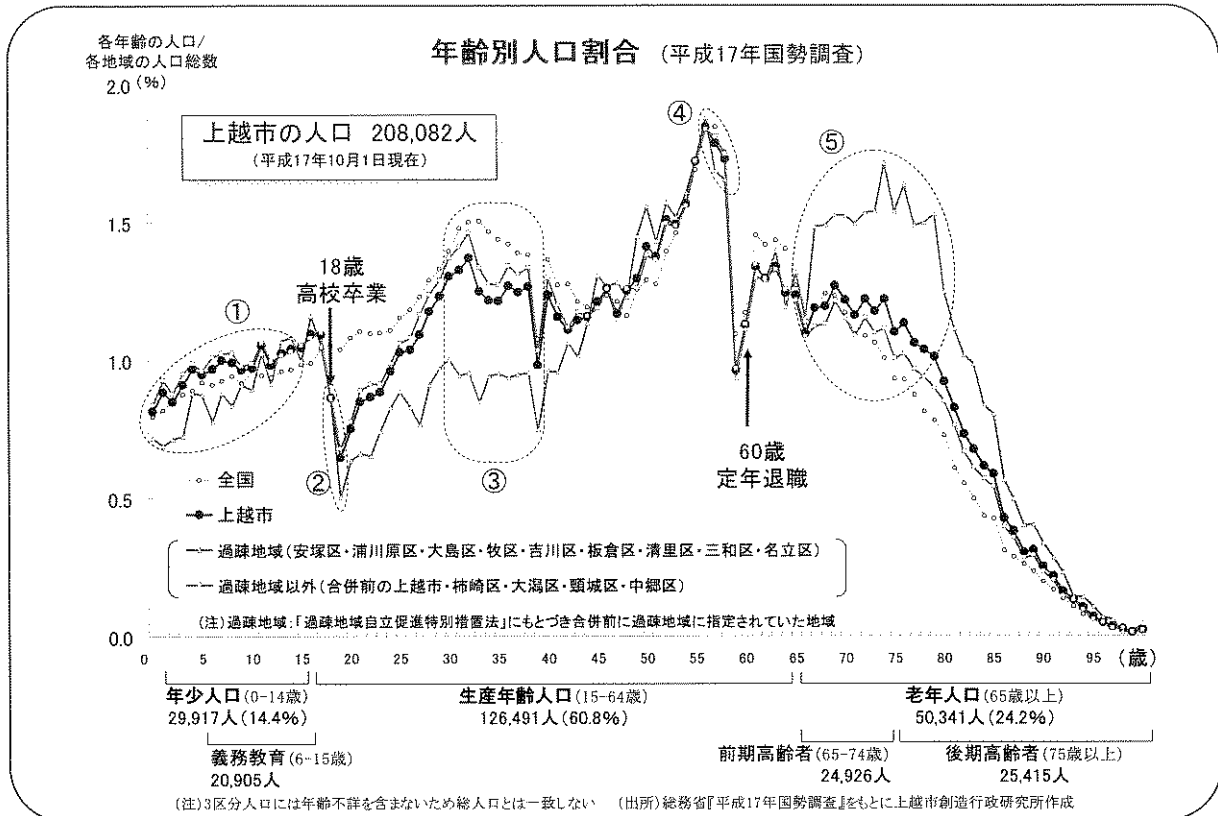


「年齢別の人口割合からみる上越市の特徴」

◆最新の国勢調査結果から、1歳刻みの人口割合に注目して市の現状と課題を考えるポイントを整理しました。



① 「年少人口の割合は全国よりも高いが、過疎地域は低い」

◆上越市の合計特殊出生率*(平成16年)は1.61と全国(1.29)よりも高いため、年少人口割合も全国より高くなりますが、上越市の過疎地域だけで見るとその割合は全国を下回ります(*合計特殊出生率:1人の女子が仮にその年次の年齢別出生率で一生の間に生むとした時の子ども数)。

② 「高校卒業時に市外への大量転出」

◆高校卒業時の18歳を境に人口の割合が急減します。前回調査でも同様の傾向が表れており、全国における同年代の人口が一定であることを勘案すると、進学・就職等による上越市外への転出と推測されます。

◆今後はこの時点での転出を止め、また、一度市外へ転出し多様な経験を積んだ地域の将来を担う人材を呼び戻すために、例えば時代の先端に行く雇用の確保や創出、住み続けたいと思える魅力的な生活・教育環境の整った安全・安心なまちづくりなどについて検討していく必要があります。

③ 「30歳代の消費・子育て世代の割合が低い」

◆団塊ジュニア世代を含む30歳代は、消費・労働・子育ての中心を担い始める世代と言えますが、全国と比較して上越市におけるこの年齢層の割合が低くなっています。このことは、上越市の現在から将来に向けて、消費や雇用などの活力低下につながる恐れがあります。

◆国をあげて少子化対策が行われていますが、この世代が少ないことは、将来的に人口の再生産を意味する合計特殊出生率の低下が危惧されます。また、将来的に高齢化する両親の介護など様々な問題を生み出す要因になることが予測されます。

④ 「団塊の世代は約1万1千人で上越市全体の約5%」

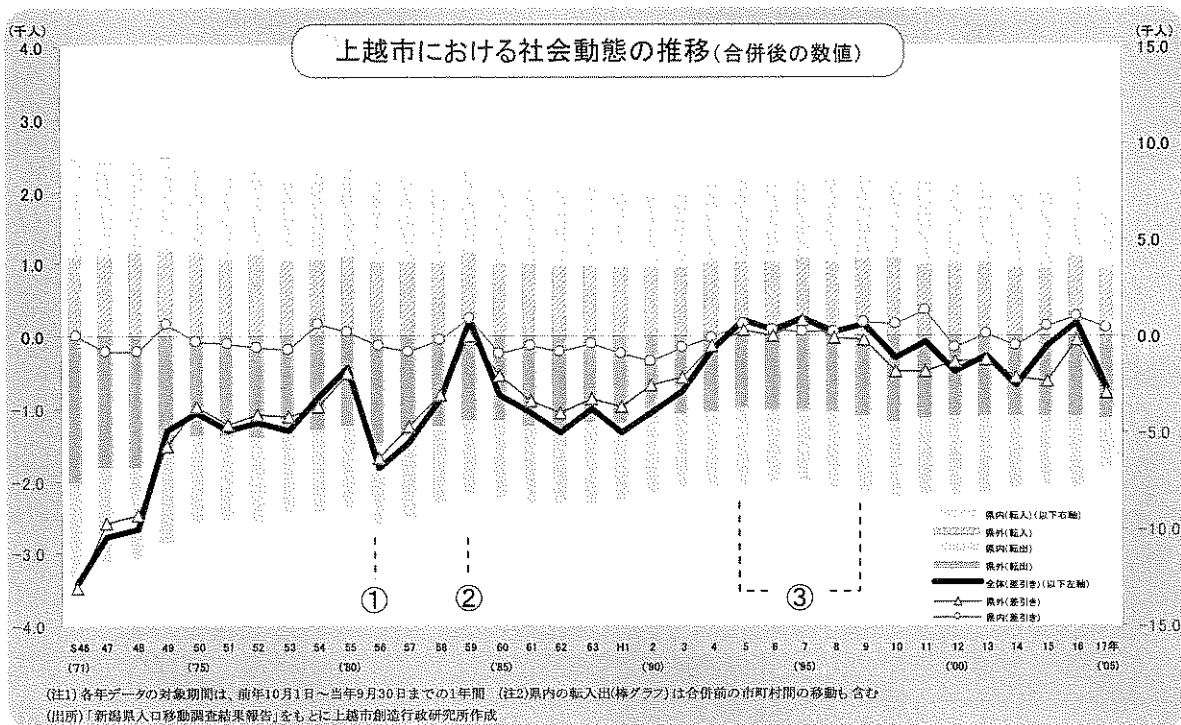
◆上越市の人口に大きな割合を占める団塊の世代(昭和22年~24年生)が定年退職を迎えるなか、産業等への影響に注意を払う必要があります。同時に、高齢者がいきいきと生活できる社会を創るため、高齢者を含めた官民協働のまちづくり体制が求められています。

⑤ 「過疎地域で顕著な高齢化」

◆過疎地域では老年人口割合の高さが顕著です。過疎地域のみならず上越市全体の環境を保全し持続可能な発展を図っていく上でも、高齢化した過疎地域における持続的な居住環境の確保が求められます。そのためには、このような地域を市全体で支えるための仕組みづくりに向けた検討が必要です。

「上越市の社会動態(上)」

人口は、自然動態(出生・死亡)と社会動態(転入・転出)によって変化します。特に社会動態は経済や社会情勢によって変動し、地域の盛衰に影響を与えます。



●全体的に転出超過の傾向

昭和 46～平成 17 年の社会動態をみると、全体として転入者よりも転出者が上回り、人口流出に傾いています。

人が移動することで都市の新陳代謝が高まり、地域の活力が生まれることが期待できますが、この間、全体的に転入者・転出者の数はともに減少傾向にあります。

●県内は横ばい傾向、県外は転出超過

県外・県内の移動をみると、県内は毎年 300 人程度の増減の範囲内で推移する一方、県外は転出超過が顕著です。

●県外への転出先は東京都が最多

昭和 46～平成 17 年では、転入・転出ともに特に東京都が多く、次いで神奈川県・埼玉県・長野県となっています。東京都との間では、平成 10 年以降、毎年 300 人前後の転出超過がみられます。

●県外への転出理由の第 1 位は「職業」

県外への転出理由の第 1 位は「職業」であり、この傾向は昭和 54～平成 17 年の間変化していません。

例えば、昭和 56 年に三菱化成工業株式会社の工場が全面停止したことなどによる急激な人口減少が起きましたが(①)、

昭和 59 年は工場立地が相次いだことなどを背景として県内外から人口が流入し、転入超過となりました(②)。

また、平成 5～8 年は、東京圏と地方圏の間でのバブル経済崩壊の影響とみられる人口移動により、地方圏が転入超過となっており、上越市でも同様に、東京圏との間で転入超過となりました(③)。

他方、年齢別の移動状況をみると、15～19 歳の転出超過が常に突出しています。昭和 54～平成 5 年ごろは転出理由の約 6 割が「職業」でしたが、それ以降は「学業」がほぼ 6 割を占めるようになりました。

このように社会動態は経済や社会情勢の影響で変動しますが、若年層では進学の影響が強まっていることも特徴的です。

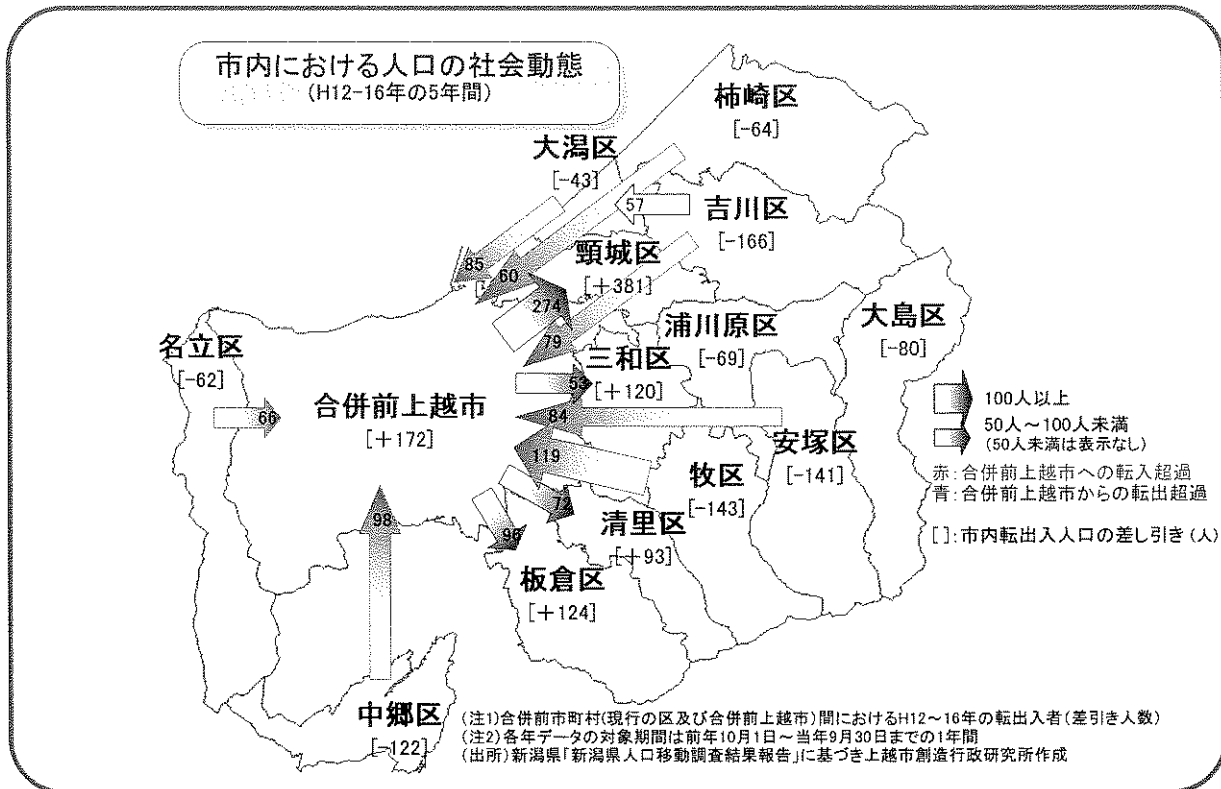
●今後のまちづくりに向けて

転出超過によって地域を担う人材や知力が流出することで、それまで人を育てるために行ってきた様々な投資も失うこととなります。このため、働く場や魅力的な生活環境など、「住み続けたい」と思える地域を作ることがますます重要になります。

さらに、合併により市域が広がったことから、市外だけでなく市内の人口移動にも注目する必要があります。これは、地域の多様性を維持しながら、高齢化や環境面に配慮したまちづくりを検討するうえで重要な動向と言えます(次号へ続く)。

「上越市における人口の社会動態(下)」

上越市全体の社会動態(転出・転入)は転出超過の傾向にあり、県外への人口流出が大きな影響を与えています(No.2参照)。今回は、市内における人口移動とその影響について注目します。



● 区から合併前上越市への人口流入

合併前上越市へはS55~H16年の25年間(累積)に、頸城区を除く12の区から約3,900人の転入超過となっています。ただし、S55~59年の5年間に約1,400人あった転入超過数は、H12~16年の5年間は約200人となり、合併前上越市への人口集中に減少傾向が見られます。

● 合併前上越市から隣接する区への人口流出

H12~16年の5年間には、合併前上越市から隣接する4つの区(頸城・板倉・清里・三和)へ転出超過が見られます(矢印・青)。頸城区への転出超過はS61年ごろから始まりましたが、3つの区(板倉・清里・三和)へはH12年ごろからの新しい動きです。

これらの要因のひとつとして、各区の宅地造成事業があげられます。例えば、頸城区ではS61年ごろから約400区画が造成され、他の3区でもH12年ごろ移住促進や同区からの人口流出抑止を目的とした宅地造成事業が行われました。

● 市内における人口移動の影響

上越市全体では総人口が減少し続けるなかで、区から合併前上越市への人口集中が依然として続いています。しかし、その勢いは減退し、合併前上越市に近い区の新興住宅地への

人口拡散現象が見られるようになり、いわば市内での「人口の奪い合い構造」に陥ってきています。このような人口の社会動態は、コミュニティや土地利用のあり方など、これまで培われてきたまちづくりの秩序に影響をもたらしています。

● 広域化した上越市におけるまちづくりの課題

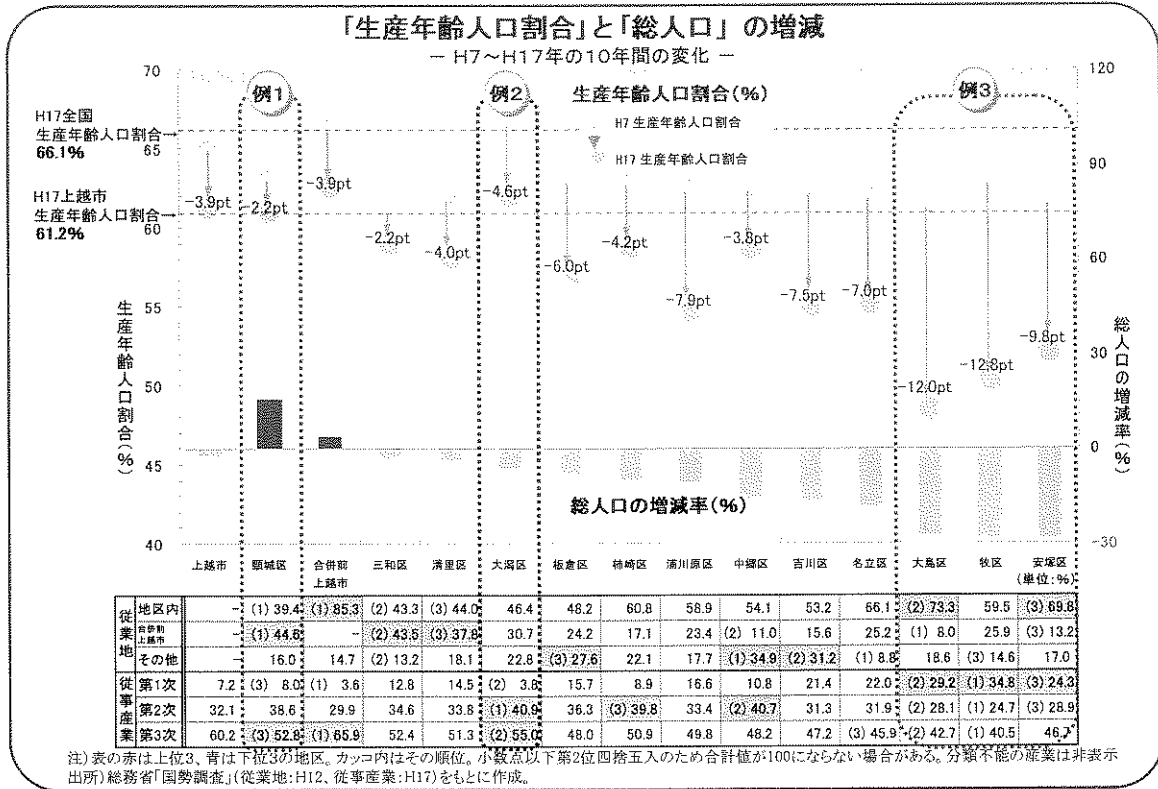
人口減少や高齢化など今後予測される社会構造の大転換は、上越市の人口移動構造を大きく変化させ、これまで築いてきた人文・自然環境に様々な影響を及ぼし、行財政を圧迫する懸念があります。

例えば、人口減少で中山間地域が維持できなくなれば、防災や自然環境保全のために行財政需要が増えます。他方で、中山間地域や市街地近郊の無秩序な居住は除雪費用を増加させ、新たなインフラ整備をもたらすことも懸念されます。

上越市は合併によりこのような課題に対し、広域的な視点から検討・対応することが可能になりました。上越市には今、人口動態を見極め、社会の変化に対応した新しいまちづくりの秩序を構築することが求められています。各地区が地域の多様性を発揮し、それぞれの役割を果たすには、広域的視点から土地利用・交通計画等を立て、コンパクトなまちを地区ごとに再構築していく必要があると考えます。

「上越市における地区別人口の変化」

上越市全体の人口が減少する中、社会の活力の維持や労働力を確保する上で重要とされている生産年齢人口(15～64歳人口)割合の地区間の違いが、この10年間(H7～H17年)で顕著になっています。今回は、いくつかの区を例にその特徴を整理しました。



例1 頸城区は、職住近接環境を生かし、総人口「増」

頸城区は、この10年間、生産年齢人口割合の減少が少なく、総人口も増加しています。

同区は、合併前上越市で従業する人の割合が高く、第3次産業従事者割合も高いという特徴があります。またS60年代からの住宅団地造成事業等により主に合併前上越市から転入が続き(研究ノートNo.3参照)、他地区と比べ、30～44歳代の人口割合が高くなっています。

つまり、同区は合併前上越市と労働や居住環境の互恵関係を築き、特に次世代を生き育てる世代のニーズに合った職住近接の生活環境を生かしたまちづくりを進めたことで総人口を増加させたと言えます。

しかし、合併前上越市では、現在の30歳代以下が減少しており、今後も同様の方法によって人口増を図ることは難しくなると考えられます。これは、合併前上越市との近接性を生かして住宅団地造成事業を行ってきた他区においても同様のことが言えます。

例2 大潟区は、経済基盤や住環境ニーズの変化等により生産年齢人口が減少し、総人口「減」

大潟区には、生産年齢人口割合が他区と比べて高いという特徴があります。しかし、この10年間でみるとその割合は減少しており、総人口も減少しています。

同区は、S30年代の油田開発を契機に第2次産業が発展してきました。この10年間、第2次産業従事者割合は低下していますが(ポイント減少)、その割合は他地区と比べて高くなっています。

一方、合併前上越市で従業する人の割合は高くなり(H7～H17年の30年間で6.1ポイント増加)、周辺の区等からの転入減少や、合併前上越市・県外への転出が続いています。そしてこの10年間、30～44歳代の人口割合が低下しています。

つまり、生産年齢人口割合の減少には、経済基盤の変化だけでなく、利便性が高い住環境を求め人口の動きなど、様々な要因が影響していると推測されます。

例3 大島、牧、安塚区は、生産年齢人口・総人口が「著しく減」

H17年の大島、牧、安塚区の特徴は、生産年齢人口割合が各地区に比べて著しく低く、地区内で従業する人及び第1次産業従事者割合が高いことです。また、この10年間で急激に人口減少が進み、H17年は70歳代が人口のピークとなっています。

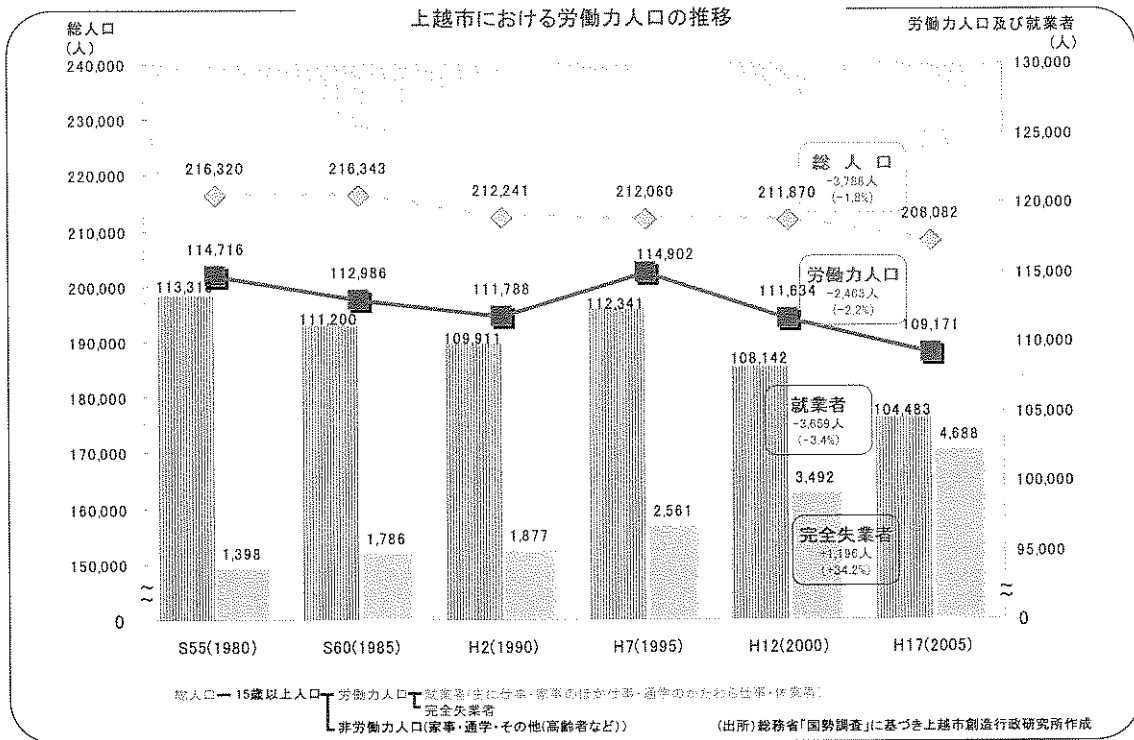
この状況に対し、その区の努力はもちろんのこと、例えば農業、防災、環境、癒しの場など、どのような役割を担っていくのか上越市全体の視点から検討し、次世代が担っていけるような対策を打たなければ、将来この地区を存続できるかどうか危ぶまれる状況となっています。

■各地区の特性を生かし、共存できるまちづくりを

このように、各地区の人口構造の変化とそれに伴って予想される課題は多様化しており、まるで一国の縮図ようになってきています。そのため、合併したメリットを生かし、各地区が共存できるよう、国策を練るような視点から戦略的に地域マネジメントを行うことが重要となっています。

「上越市における労働力人口の変化」

総人口が減少していく中で地域経済を維持していくためには、労働力人口の確保と労働生産性を高めていく必要があります。今回は、上越市の労働力人口について整理しました。



● 労働力人口の減少傾向は総人口を上回る勢い

この5年間(H12~17年)で上越市の総人口が減少(-3,788人、-1.8%)する中、それを上回って労働力人口の割合は低下(-2,463人、-2.2%)しています。S55年からの労働力人口の推移をみると減少傾向にあり、この5年間は減少割合が全国(-1.1%)を上回っています。また、就業者が減少(-3,659人、-3.4%)しており、これも全国(-2.3%)を上回っています。一方で完全失業者は増加しています(+1,196人、+34.2%)。H17年は有効求人倍率が1倍を超えたにもかかわらず、4,688人が完全失業者となっています。

つまり、上越市は労働力人口の減少によって労働環境が不安定な状況にあり、加えて雇用条件のミスマッチなどによって完全失業者が増えていると言えます。

● 注目されている労働力の状況

地域経済を維持するため、団塊世代・高齢者や若年層、女性の労働力の活用が全国的に検討されています。

◆ 団塊世代・高齢者の労働力

上越市の団塊世代、約1万1千人(H17年国勢調査、56~58歳)が定年を迎えています。この世代は労働力人口に占める割合が高く、その影響が注目されます。

新潟県内50歳代後半の給与所得者へのアンケート調査((株)ホクゲン経済研究所)によれば「60歳以降も働きたい」とする人は7割で、そのうち「生活費を稼ぐため」とする人は8割となっています。それまでの仕事の経験(就業者数が多いのは、サービス業、製造業、卸・小売業、建設業)を生かそうとすることや、安定した収入を望むものと考えれば、第1次産業よりも第2・3次産業において上越市の労働力人口は流動するものと考えられます。

ただし、団塊世代の定年延長が定着したり、前期高齢者(65~74歳)の就業者数が増加したとしても、長期的には高齢化の進

行により、労働力人口の減少は続くものと推測されます。

◆ 若年層の労働力

この5年間で15~24歳人口の転出超過は約2,700人となっています(研究ノート No.2参照)。これは職業や進学等を理由に主に東京圏へ若者が流出しているためです。進学率は上昇しており、高い教育を受けている若者が増えています。若年層の労働力人口の確保には、習得した知識や技術を生かす場や快適な住環境といった、上越市に呼び戻すための受け皿の整備が必要です。

◆ 女性の労働力

H17年の女性の就業者は、女性15歳以上人口の47.6%(43,784人)を占め、S55年からの推移をみるとその割合は低下傾向です。現在、女性就業者割合が高い医療・福祉分野は、高齢社会においてその役割が高まるため、人材の確保がさらに重要になります。今後はこれら以外の分野にも女性の活躍の場が広がるよう、雇用環境のいっそうの整備が求められます。

● 労働力人口の確保に向けて

長期的に労働力人口の減少が続く中で、上越市は第3次産業の比重が高まっており、全国的な傾向と同様に「経済のソフト化」が進行しています。企業進出の際、優秀な人材を確保することができるかが指標の一つになる場合もあります。つまり、このような産業を支える人材の確保に向けた都市間競争は、これまで以上に激化するものと考えられます。

そのため、今回示したような現況を踏まえたうえで、上越市の労働力人口をどのように確保していくかが中長期的な重要課題となっています。

なお、人材の確保には一人一人が能力や個性を伸ばすことができる生活環境も必要であるため、教育・福祉・安全などの面からも充実を図り、住みやすい地域づくりを進めることも重要です。

研究レポート「人口の視点からみる上越市の現状と将来」

人口に関する上越市の現状について、中長期的な視点を踏まえて職員が業務を進めるための基礎資料としてまとめた。

なお、本レポートは、研究ノート No. 1～5 にこれまでの調査研究で得られたデータを加えて再編集し、まとめたものである（全 51 頁）。

◆ 要 旨

上越市では平成 10 年以降少子・高齢化による自然減と東京一極集中が強まったことなどによる社会減が同時に進行し、人口減少傾向が続いている。特に地域経済を支える大きな柱ともいえる労働力人口（15～64 歳）が減少している。さらに平成 17 年以降は、10 年間で約 5 千から 1 万 1 千人の人口が減少すると推計されており、地域を支える人材基盤が弱くなり、地域経済も衰退することが懸念される。人口減少社会に突入することによって今後、社会経済の構造は大きく転換していくと考えられ、上越市はこれまで以上に厳しい状況に直面している。

また、地区の人口をみると、土地利用のあり方などまちの構造が変化し、人口が増加したり一定の人口を保ったりしている地区がある一方、過疎化が進行しているところもあり、地区間の格差が顕在化している。その背景のひとつに、合併前に行われてきた住宅造成事業等の定住促進政策による人口移動がある。特に近年（平成 12～16 年）の新たな動きとして、合併前上越市から隣接する区への人口移動がある。合併して一つの市となった今、このような市内における人口の奪い合いは、地区はもとより市全体の問題として捉える必要がある。

◆ 目 次

はじめに

第1部 本編

- 1 上越市の人口の全体像
- 2 上越市の人口の増減
 - (1) 自然動態 -生まれる人が減り、死亡する人が増加-
 - (2) 社会動態 -転出超過が続いている-
 - (3) 人口減少の影響 -地域を支える人材基盤を弱体化し、地域経済の衰退を懸念-
- 3 各地区の人口の変化 -各地区の人口増減と構造の変化により地区間の差が拡大-
 - (1) 各地区の人口の推移
 - (2) 市内における人口移動 -人口の奪い合い構造-
 - (3) 各地区の人口の構造の変化 -人口の減少と高齢化-
 - (4) 合併後の新たな課題となっている地区の問題

おわりに

第2部 資料編

1.2 持続可能な都市構造に関する調査研究

○市町村合併後における各地区の個性を伸ばしつつ、上越市全体の調和ある発展を実現する観点から、持続可能な都市構造に関する調査研究を行っている。

○コンパクトなまちづくりや公共交通の活性化策などに関するこれまでの調査研究成果を踏まえ、中心市街地、農業・農村の振興などについて、日本地域政策学会第5回全国研究大会において、「広域化した地方都市におけるコンパクトなまちづくりー新潟県上越市を例にー」と題し、発表した内容を掲載する。

- 発表内容
1. 「上越市におけるコンパクトなまちづくりの基本認識とその戦略」
 2. 「分散型まちづくりの陰のコスト」
 3. 「歴史的建造物を活かした高田市街地活性化の取組み」
 4. 「農業・農村振興とコンパクトなまちづくり」
 5. 「公共交通を活かしたコンパクトなまちづくり」

1.2.1 「上越市におけるコンパクトなまちづくりの基本認識とその戦略」

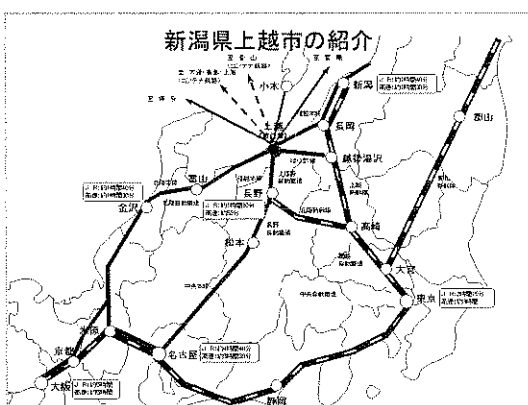
主任 内海 巖

私からは「上越市におけるコンパクトなまちづくりの基本認識とその戦略」と題しまして、発表いたします。

現在、私どもの市では総合計画の改定作業に入っております。その中でコンパクトなまちづくりについても一つの重要なテーマとして考えておりまして、現在その内容について検討しているところです。

ただ有識者の方々からすれば、「上越市という所はある意味コンパクトなまちとは対極にある」といった指摘もございまして、そういったところでまだ若干悩んでいる部分もありますので、本日、皆様のご意見等も伺いながら政策に反映していきたいと思っております。したがって、まだ個人的な見解の部分もございまして、ご容赦いただきたいと思います。

◆上越市の紹介




上越市は、新潟県の南西部に位置する人口21万人の都市です。

西は120kmほどの所に富山がありまして、東に130kmほどの所に新潟、南に80kmのところ長野があるということで、そんな三都市に挟まれたまちです。高崎からですと上越新幹線の越後湯沢駅で乗り換え、特急はくたかに乗って1時間半ほどです。本日は、私ども車で上信越自動車道から参りまして、長野を通ってほしい2時間半～3時間く

らいでした。

上越市は、昭和 46 年に城下町高田と港町直江津の合併により誕生しました。この時の人口が約 12 万でした。昨年(2021)の 1 月、近隣の 13 町村と合併しまして、人口は 13 万から 21 万へと約 1.5 倍に、面積は 250 k m²から約 1,000 k m²へとほぼ 4 倍に、東京都の約半分の面積を有することになりました。海、山、大地に恵まれた自然豊かな地域で、古くから交通の要衝として発展してきた場所です。

◆上越市創造行政研究所の概要

上越市創造行政研究所 概要	
<ul style="list-style-type: none">平成12年4月に設置された市の組織内シンクタンク（企画・地域振興部に所属）調査研究活動等を通じて市政の抱える重要課題の解決や政策形成能力の向上を目指す対象分野はまちづくり全般（行財政、産業、環境、交通、都市整備など）市政の進捗状況に応じて様々な関与形態をとる（問題提起、施策提案、事業支援など）研究スタッフは4名(すべて市職員)テーマに応じて様々な研究体制をとる（有識者、学生、市民、市職員の参画など）	

次に、私どもの所属する創造行政研究所についてご紹介します。

創造行政研究所は、平成 12 年の 4 月に市の組織内シンクタンクとして設置されました。市役所の〇〇課と同じようなポジションで、仕事としては企画セクションの一步手前のイメージです。「市としてこれは重要な問題である、これは是非やるべきだ」という政策を提案し、各課と一緒にその政策テーマに取り組んでおります。対象とする分野は特に限定はしておりません。

さて、本日の構成ですが、まず「上越市における都市構造の変遷」ということで、商業施設・公共公益施設・住宅の立地にどういった変化が起きているのかを説明しつつ、なぜ市街地が拡散してきたのかを簡単にまとめたいと思っております。

次に、「持続可能な都市構造をつくる」、副題に「コンパクトシティの考え方を参考に」と題し、私どもでコンパクトなまちづくりを進めていくための意義または動機づけについて簡単に触れたいと思います。

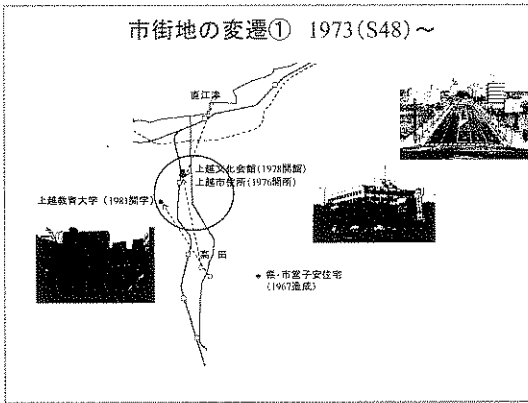
最後に、コンパクトなまちづくりをどういうふうに考えていくか、その構成要素とそれを進めていくための課題を述べたいと思います。

課題の中でも特に中心市街地の活性化、農業・農村振興、公共交通活性化をあげましたが、これらはコンパクトなまちづくりと「にわとりとたまご」の関係にあり、両方同時にやっていかなければならないという認識でおりますので、それぞれにつきましては、この後、渡来の後に石黒、植木、新井の方からそれぞれ発表するという構成でお話したいと思っております。

1. 上越市の都市構造の変遷

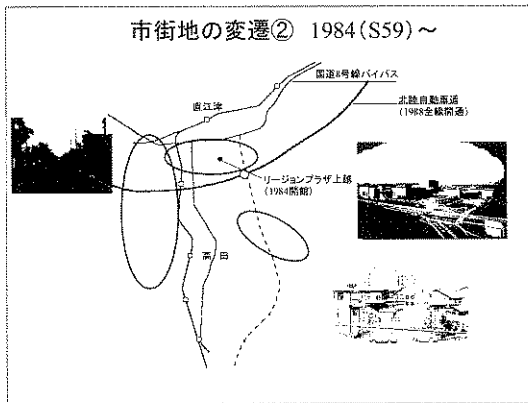
まず、これは江戸時代の上越市の地図です（地図省略）。高田城を中心とする高田の街並みがあり、港町直江津があり、そして農村集落があります。これは街道で、こちらが金沢方面になります。

全国どこでもそうだったのかもしれませんが、ある意味、江戸時代の上越市というのはひとつのコンパクトシティの形であったということが言えると思います。



時代は数百年移りまして、これは 1973 年市街化区域の地図です。高田、直江津地区と春日地区の一部が市街化区域です。

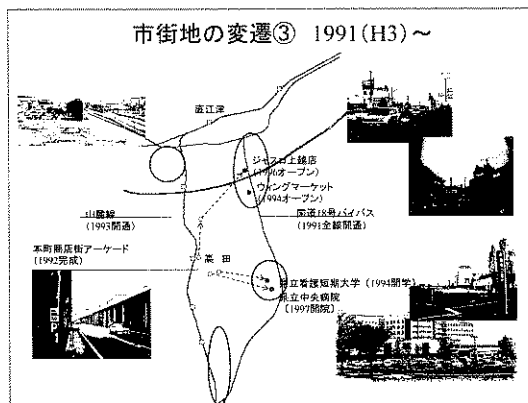
1971 年に高田市と直江津市が対等合併し、その真ん中の春日地区という所に上越市役所ができました。現在もここに市役所がございます。



10 年経ち、円の所に市街地が広がって行きました。両側の円の所は主に住宅整備のために広がってきたということです。

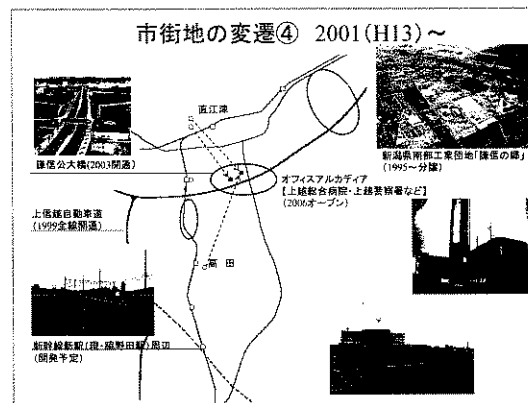
それから、市役所ができた場所の川向こうに公共施設が立地し始めました。

国道 8 号バイパスができ、この辺りの立地条件が少しよくなってきたのもこの頃です。

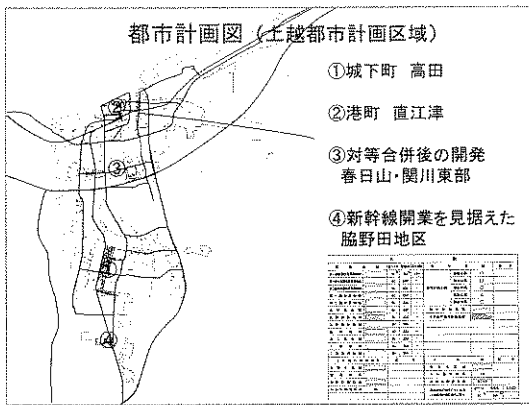


さらに 10 年後の地図です。この時期の変化はかなり大きいものでした。一つは、こちらから長野へ向かう国道 18 号のバイパスが川向こうにできました。そして鉄道の信越本線の西側にもバイパス的な道路が 2 本出来ました。これによって郊外への開発ポテンシャルが飛躍的に上がり、こちらに病院や大学ができ、こちらに大型ショッピングセンターがオープンし、非常に賑わう地域となりました。

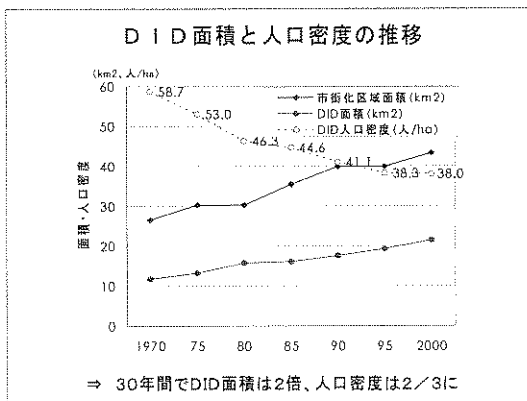
そして、これが一番最近の地図です。南北の道路軸だけでなく東西の軸も充実してまいりました。ここへ病院や警察署ができ、今もなお現在進行形で中心市街地から公共施設や商業施設が移転をしているという状況です。



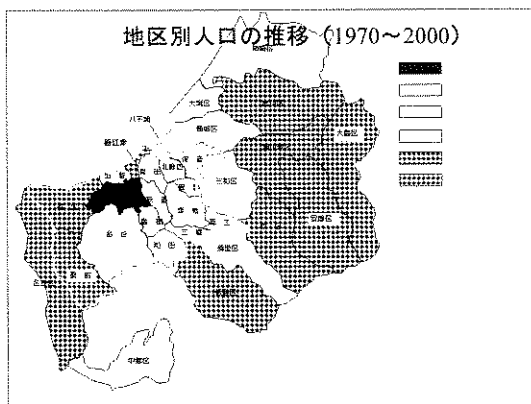
将来的には、図の下の破線の所に 2014 年頃を目途に北陸新幹線が開通します。これは上越市の最南端をかすめる形になります。今の駅前は、ご覧の通り田んぼばかりの所ですけれども、ここも区画整理が行われます。具体的にどんなまちをつくっていくのかはこれからの課題になると思います。



これは現在の都市計画図です。もう一度復習しますとこちらが高田、こちらに直江津、ここに市役所がございまして、川向こうに商業施設が形成されています。インターチェンジがここにあります。そして、ここに新幹線が通る予定ということで、市街地の核が非常に分散し、「だんご4兄弟」になろうかという状況になっております。



これをデータで述べますと、30年間でDIDの面積は2倍になりました。一方で、人口密度は58.7人/haから38.0人/haとなり、約2/3に減少しております。



これをもう少し大きく、合併後の現在の上越市の地図でみたいと思います。

高田、直江津の中心市街地をみると、直江津の人口は半分近く減っており、高田も2,3割減少しております。一方、その周辺の地区では人口が大きく伸びております。市役所周辺の春日地区においては人口が4倍近く伸びているのははじめ、金谷、新道、五智地区なども増加傾向です。

ただ、全市的にみますと、この30年間で人口はほとんど変わっていないという状況です。分かりやすく言うと、中心市街地と中山間地の人口がその狭間に流れてきたということが言えると思います。

拡散型まちづくりの要因

- ① 様々なニーズ
市民:マイカー、マイホーム志向
事業者:広大でアクセス性の高い土地志向
- ② 良好な郊外の開発要件 ★
交通の要衝としての道路整備、平野の存在、農業の衰退
- ③ 政策的な開発 ★
高田・直江津の対等合併 ⇒ 中間地点の開発に注力
超長期ビジョン ⇒ 30万人都市機能を目標に
- ④ 国家レベルの支援
補助金・地方交付税によるお金の循環
⇒ 市街地拡散は必然の流れ ?
・マイカーで生活するには便利な生活空間
⇒ 「何か悪い？」という意見も多い
・マイカー、大型商業施設のない生活なんて…
・住民のニーズがある以上は…、市町村の力だけでは…
⇒ 「わかっちゃいるけど、やめられない」

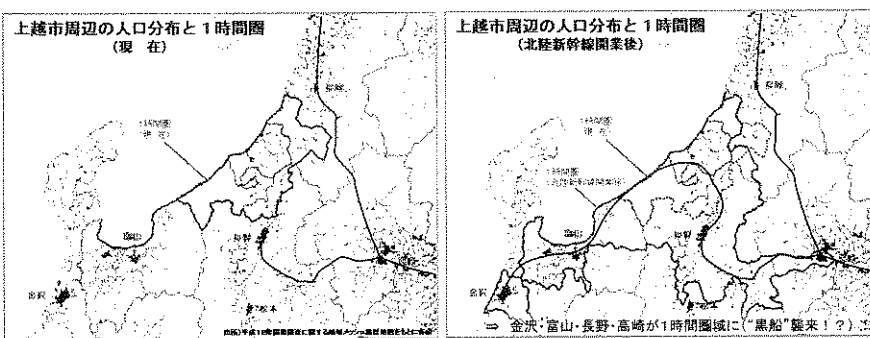
なぜそうなったかということですが、市民にとってはマイカー、マイホーム志向ということで安くて大きな道路に面していて広い土地に出たいということが言えますし、事業者にとっても広大でアクセス性の高い土地は魅力的であったと思います。

特に上越市におきましては、スライドの②、③が少し強い要因であると思います。②につきましては、上越市が交通の要衝であり、バイパスなどの道路整備が盛んだったた

めに開発のポテンシャルが上がったということと、さらに高田平野は田園地帯ですので、農業の衰退との関係が深くあると言えます。それから、高田・直江津の対等合併で真ん中にある地域の開発に力を注いできたということがあります。

そういったことで市街地が広がっていったのですが、マイカーで生活するには便利な所なので「何が悪い？」といった意見もあります。いわゆるまちづくりの専門家の方々からみれば、「コンパクトなまちづくりによる都市の再生」は常識化しているかもしれませんが、地域の中で危機感と目標が共有化されないとなかなか進まないと思います。そうした点については、今が一つの転機であると考えております。

その一つは、市町村合併の動きに関係することです。合併により行政圏が広域化したので、高田と直江津が合併した時と異なり、全地区万遍なく開発することは困難との見方が暗黙にあると思います。



さらに、広域化することで旧町村が衰退するのではないかと不安を払拭する観点などから、都市内分権、住民自治の考え方が起こってきました。呼応するかのように、合併前の上越市にもそのような考えを志向する動きがあります。そうい

った意味でこちらをソフトの動きとするならば、私たちがこれから取り組もうとする分散集中型のコンパクトなまちづくりという動きはハードであり、まさにソフトとハード一体でまちづくりを進められるのではないかとということです。

もう一つは、新幹線の開業によって経済圏が広域化するということです。新幹線が来ると金沢、富山、上越、長野、高崎までが1時間程度になってしまうということで、都市としての求心力がなければ、ストロー現象が懸念されます。いわゆる“黒船”という例え方もあるかと思います。

2. コンパクトなまちづくりの意義と動機づけ

コンパクトなまちづくりの意義

1. 効果的・効率的な地域経営を進めるために
 “まち”のサイズを見直す
 バブル経済の崩壊、地方交付税の減少、人口減少…を考慮し、財政規模に合ったまちの大きさを
2. 都市間競争・環境問題へ対応するために“陣形”を整える
 情報化社会、地方分権、人口減少、道州制、新幹線、地球温暖化…を考慮し、環境にやさしい個性ある都市空間(歩きや自転車、公共交通で暮らせるまち)を
3. 住民やコミュニティの力を高めるために
 “人間サイズ”の空間をつくる
 個を追求する時代だからこそ、帰属意識や愛着のもてる空間づくりを
 ⇒ 結果としてのまちのかたちから
 地域の魅力を高めるための戦略的なまちのかたちづくりへ

こうしたことから、私たちが考えるコンパクトなまちづくりの意義としては、効果的・効率的な地域経営を進めるために“まち”のサイズを見直しましょう、ということがあります。これはかたちの問題でとらえております。

2点目は、都市間競争・環境問題に対応するためにまちの“陣形”と整えるという意義もあります。

3点目に、住民やコミュニティの力を高めるために“まち”のかたちだけでなく、“人間のサイズ”、つまり気持ちの上でもコンパクトな空間をつくりたいということが願いとしてあります。

コンパクトなまちづくりの構成要素

- ① 求心力のある各地域の拠点づくり【点】
地域資源・都市機能と駅を地域の中心に
(今あるものを大切に)
- ② 人の顔が見え、歩いて暮らせるまち【面】
職住近接、機能の複合化、そして個性ある地域づくり
都市と農村のメリハリ
- ③ 頼れる公共交通ネットワーク【線】
車に頼らなくても生活できる、訪問できるまち

市全体として調和のとれた集中分散型の都市に
クラスター型、サテライト型、ジャspbnd型…

構成要素としましては、まず各地域に求心力のある拠点を つくることです。その「点」の周りの「面」は、やはり人の顔が見え、歩いて暮らせるまちづくりが必要であり、都市と農村のメリハリが必要だと思っております。さらには、拠点を つなぐ頼れる公共交通ネットワークがないとなかなかうまくいかないと考えます。

こうした「点」と「面」と「線」の組合せによって、全体として集中分散型の都市が実現できるのではないかと考えております。

コンパクトなまちづくりを進めるための課題

- ◆ 「地域経営」の視点にたった行政運営（動機づけ）
市役所の単年度収支だけでなく、ライフサイクルコストや地域経済への影響を考慮する（目先に捕らわれない運営ができるか？）
- ◆ 市街地拡散の原因療法
直接的には土地利用規制か
一方で、拡散の理由「にわとりとたまごの関係」を考慮した処方箋を
 - ① 中心市街地の魅力度向上
まずは、住民来訪者の双方に求心性を持つ「町家」に着目
 - ② 農業・農村振興
農地転用による郊外開発、中山間地からの人口流出をどう抑えるか
 - ③ 公共交通活性化
典型的なマイカー社会の中で弱った公共交通をどう再生するか？
北陸新幹線開業、在来線経営分離はWピンチ？ Wチャンスか？

最後に課題をお示しします。

市役所は単年度収支で物事を考える傾向がありますが、ライフサイクルコストや地域経済への影響を考慮して、地域への視点に立った行政運営ができるかということが一つの課題だと思っております。

それから市街地拡散の原因をしっかりと押さえなければなりません。直接的には土地利用規制をしまえばいいという話もありますが、それだけでは反感をかう恐れがあります。やはり中心市街地、農業・農村振興、公共交通活性化、この3点を同時にやる必要があると考えております。

コンパクトなまちづくりの位置づけ

- ◆ コンパクトなまちづくりを考えることは、
本来あるべきまちづくりに立ち返ること
-
- ⇒ 単なるネーミングから求心力を持つ言葉へ
 - ⇒ 単なる地区対策から全市のための活性化へ
 - ⇒ 手段の目的化から目的あつての整備へ
- 総合計画での位置付けと各種計画の整合性
- ◆ 目的あつてのコンパクトなまちづくり
まちのかたちのコンパクト化に固執しない
人の動き・人の気持ちがあつて初めて意味がでる

今、総合計画の改定作業においては、求心力のあるビジョンを目指しています。その中では、中心市街地・農山村の活性化を考え、その上で先ほどお話しした都市内分権、コミュニティ行政と呼んでおりますが、これとコンパクトなまちづくりを縁の下での力持ちということと位置付け、総合計画・各種計画の整合性を取りながら全体でまちづくりを進めていきたいと思っております。

最後に一言、「まちのかたちのコンパクト化」に固執するのではなく、人の動き、人の気持ちがあつて初めて意味が出てくると思っておりますので、この点は注意しながら進めていきたいと思っております。

1.2.2 分散型まちづくりの陰のコスト

主任 渡来 美香

視 点

■ねらい

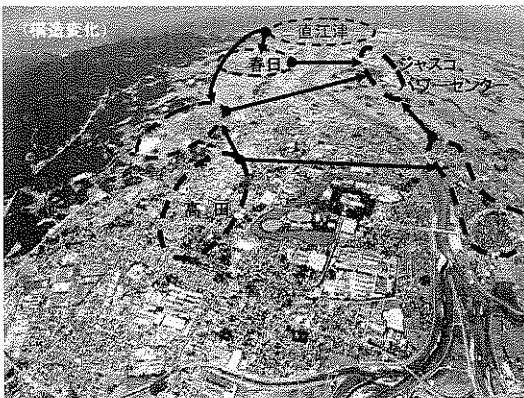
- 今後のまちづくりを検討するにあたり、
当市のこれまでのまちづくりを検証すること
- このとき、
地域経営(功罪両面)の視点から、
目に見えないコストを取り上げる
「行政コスト・経済的成本」

■対 象

- 合併前上越市の「中心市街地・郊外」

■手 法

- 行政資料を活用し、数値により把握



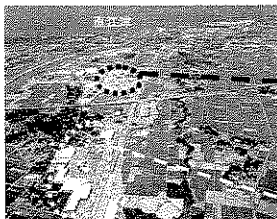
私は「分散型まちづくりの陰のコスト」と題しまして、これまでの上越市のまちづくりをデータから考えてみたいと思います。これまでのまちづくりを検証するにあたって、見えないコスト「行政コスト・経済的成本」という2つの視点で説明したいと思います。

現状や変化を分かりやすくとらえるために、ここでは、合併前の上越市の中心市街地・郊外を対象にします。

1. 上越市の都市構造

上越市の都市構造ですが、上のほうの直江津、下のほうの高田が33年前に合併しまして、その後、新しい春日という地区ができました。そこに市役所もありまして、人口の移動も起こりました。商業機能に関しては、ジャスコ、それから日本初のパワーセンターと言われております“ウィングマーケット”ができて、商業機能もこちらの方に集中しているという状況です。

1. 小売業の概要

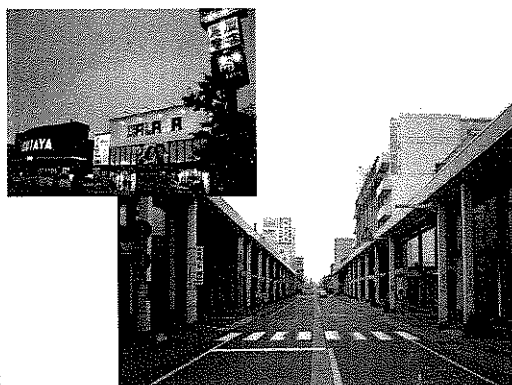


富岡商業地区 大規模小売店舗

- 上越ショッピングセンター
(ジャスコ上越店ほか)
平成8年
- ◆ 上越ウィングマーケットセンター
(日本初のパワーセンター)
平成6年

2. 郊外大型店の立地コスト—地域経済の視点から

これを具体的にデータで振り返ってみたいと思います。最初に、郊外大型店の立地コストということで、地域経済の視点から商業機能を取り上げます。10年前にできました富岡商業地区には、ジャスコとウィングマーケットセンターが立地しており、非常に販売効率もよく、このため従来の商店街とが非常に弱くなってきたという相対的な関係にあります。



極端ではありますが、左上が富岡商業地区ロードサイド型の店舗で、下が高田商店街です。

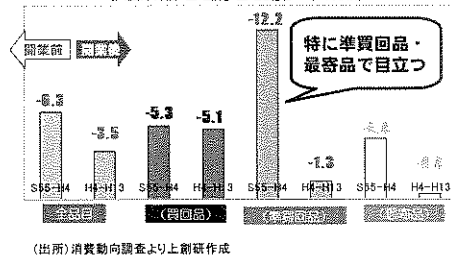
2. 効果(1) 市民ニーズの充足

住民満足度調査結果 (注釋) (単位: %)

項目(抜粋)	平成7年度	平成14年度	平成17年度
魅力ある街が少ない	1位 45.0	1位 46.7	2位 41.2
道路、下水道など社会的基盤整備の遅れ	2位 41.1	4位 28.4	9位 19.1
福祉、医療施設が不十分である	3位 34.5	-	6位 22.5
雪が多く降り積もる	4位 26.6	5位 27.9	4位 38.9
質の高い多様な文化、情報、商品が少ない (買いたい商品、売行の商品が少ない)	5位 22.3	-	8位 18.3

3. 効果(2) 購買力の流出緩和

上越市の地元購買率の変化状況
(大型郊外店「立地前」「立地後」各10年の比較)

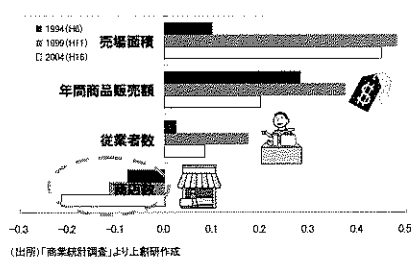


商業機能の立地に関して、その効果ですが、1点目に、住民満足度調査(上越市)をみると、平成7年には商業機能に対するニーズが比較的上位に位置していましたが、平成17年には8位になっており、改善の効果がみられます。これには大型店の立地効果が働いていると考えられます。

効果の2点目としましては、購買力の流出緩和です。棒グラフの左側は大型店が立地する前で、右側は立地後の地元購買率のアンケートの結果です。この購買力の流出の変化をみますと、減少率が立地後には抑えられていますので、大型店の立地によって非常に緩和されているという傾向が分かります。

4. 検証(1) 地域経済の「共食い」?

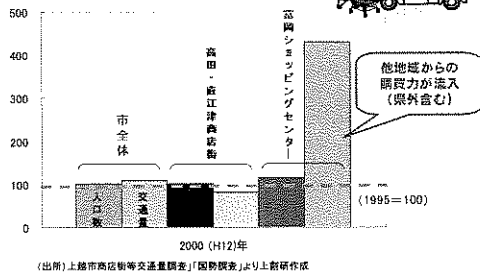
15年間の小売業の変化
(1988年を基準としたときの伸び率: %)



そういった効果があるということは認められるわけですが、全体的として考えてみると、地域経済全体にとっては疑問符がつきます。というのも、売場面積は1988年から数倍に増加してしまっていて、これに伴って一時期、年商や従業者数も増加しています。しかし、商店数自体は減っておりまして、年商自体も最近では落ちてきています。これは地域経済全体にとって、長い目で見れば実はマイナスではないかということです。

5. 検証(2) 求心力(人の流れ)の「共食い」?

近年の人口・交通量の変化
(1995年～2000年)



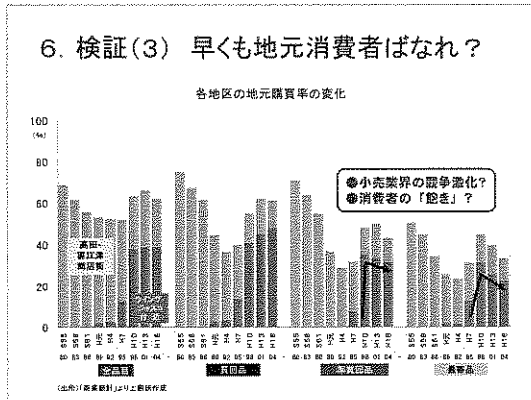
これを、求心力という点で見たいと思います。左側が人口、右側が交通量。左から、市全体、高田・直江津商店街、富岡地区。1995年から2000年の5年間のデータです。

市全体を見ていただくと、人口がほとんど横ばいであるのに対して、交通量が若干増えています。真ん中の高田・直江津商店街を見ますと、人口が横ばいに対して、交通量が若干減っている。一方、富岡地区では人口が若干増えていて、それ以上に交通量が激増しています。

市全体としては、大型店が立地することによって経済的な押し上げが望まれるわけですが、高田・直江津の交通量が減って、必然的に富岡地区に移ったという傾向が読み取れます。

ただ、この交通量の激増を見ますと、市内の交通量が単に移っただけではなくて、他地域からの購買力が流入したという効果もあると思います。広域的な求心力の強化です。しかし基本的には、高田・直江津から富岡地区に移った効果が大きいと思われるので、相対的に地域の経済効果にはつながらず、結果として消費の「共食い」というふうに表示できると思います。

6. 検証(3) 早くも地元消費者ばなれ?



若干データが細かくて申し訳ないのですが、これは先ほど示した地元購買率の中身をみたものです。棒グラフの内訳のうち、色の薄い部分が高田・直江津、色の濃い部分がウイング・ジャスコの付近での購買率です。

先ほど購買率自体は改善されたとお話しましたが、ウイングやジャスコでは、買回り品や準買回り品に関しては、最近購買率が若干低下傾向にあります。この理由を考えると、消費者が若干飽きているのではないかと推測できます。こうした現象を買回り品でカバーした結果、総合的に購買率が維持されている結果になっています。しかし、10年ほど前に一度市内でジャスコが移動し、現在の富岡地区に移転した経緯を考え合わせますと、今後、新たな新転地を求めて移っていくことも想定されると思います。

7. まとめ ～地域経済の視点から

◆郊外大型店の立地効果(商業機能の郊外化)
「購買力の流出緩和」「市民ニーズの充足」
⇒一定の効果が認められる

■しかし

購買力自体はいぜんとして減少。
さらに、地域内での購買行動の移動が発生。
⇒市内住民を客層とする以上、
自ずと購買力の奪い合いに
⇒全体の経済効果につがっていない?

以上を地域経済の視点から考えてみますと、一定の効果が認められるわけですが、小売業は基本的に地域の住民を客層とする以上、購買力の奪い合い、つまり共食いになるということと、その結果、市全体の経済効果につながっていないのではないかと指摘できると思っています。

8. 効果 市民ニーズの充足

住民満足度調査結果 (抜粋)

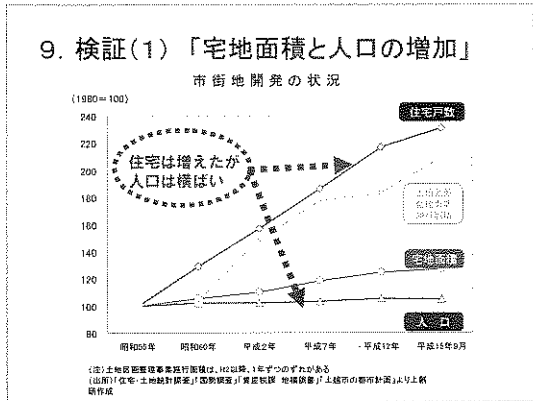
(単位: %)

項目(抜粋)	平成7年度	平成14年度	平成17年度
魅力ある働く場が少ない	1位 45.0	1位 46.7	2位 41.2
道路、下水道など社会的基盤整備の遅れ	2位 41.1	4位 24.4	9位 19.1
福祉、医療施設が不十分である	3位 31.5	-	6位 22.5
雪が多く降り積もる	4位 26.6	5位 27.9	4位 38.9
費の高い多様な文化、情報、商品が少ない (買いたい商品、流行の商品が少ない)	5位 22.3	-	8位 19.3

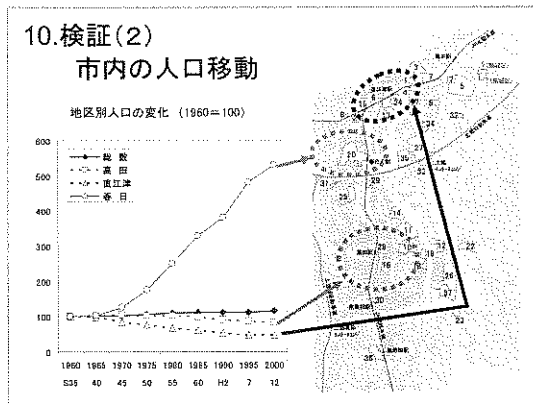
3. 郊外への人口流出に伴うコスト—公共投資の視点から
次に、郊外への人口流出コスト。こちらは行政コストの視点からの研究です。

住民満足度調査の結果、かつて第2位に“道路・下水道など社会的基盤整備の遅れ”があげられていました。これは、宅地の増加など、市民生活の変化にインフラ投資が追いつかない結果としての不満足と考えると、平成7年は第2位でしたが、10年後の平成17年は第9位。

この変化をみると、ある程度のインフラは充足されてきたというふうに判断できると思います。



宅地の増加、そして人口の流出に伴いまして、住宅の戸数が増えてまいりました。注目していただきたいのは人口の部分です。一番下の線の部分になりますが、住宅戸数が増えたのに対し、人口自体はそれほど増えていない。これによって、人が住む面積が広く薄く広がっただけということが分かります。



これを、地区別に、面的に見ていきたいと思います。地図で、一番上が直江津、その下が春日地区、一番下が高田をマルで囲んであります。左側のグラフと合わせてみますと、真ん中が人口の総数ですが、1960年から比べるとほとんど増えていません。それに比べて、市役所のある春日地区の人口は5倍に増えています。一方で、高田・直江津地区、特に直江津の人口は半分近くに減っている。こういったことを考えますと、合併前の上越市は13万の人口だったわけですが、その人口が広く薄く拡散したにすぎないということが言えると思います。こういった市街地の拡散に伴いまして、必然的に行政コストの増加をもたらすことになってきます。

11. 検証(3) 増加する行政コスト ～除雪費用を例に

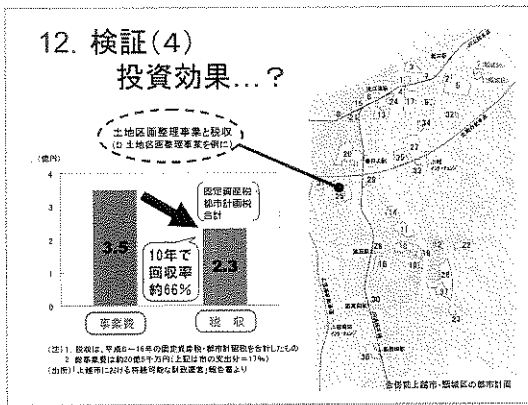
◆市街地の低密度化進行⇒行政コスト増加

除雪費用 10年平均 (千円/ha)	1人あたりのコスト(千円)				00-05 DID人口 減少数推計 (人)
	市合計	2000年			
		DID地区	DID以外	DID地区	
535	0.990	0.121	1.437	0.122	148

(出所) 上越市常務課資料などをもとに上越市研究センター(算出方法)
 ○1人あたりコスト(全市) = 535千円/年 × 市の面積 / 市の人口
 ○1人あたりコスト(DID) = 535千円/年 × DID面積 / DID人口
 ○1人あたりコスト(DID以外) = 535千円/年 × DID以外の面積 / DID以外の人口
 ○2005年DID人口 = 2005国勢人口 × (2000年DID人口 / 2000年市人口総数)

上越市は非常に雪深いというイメージをもたれている方が多いと思いますので、行政コストの増加を、除雪費用を例に見てみたいと思います。

最近10年間の除雪費用の平均は、試算では1k㎡あたり53万5千円です。これを1人あたりのコストに換算すると、2000年のDID地区人口では平均121円、2005年の人口はまだ出ておりませんので試算になりますが、約122円。1円の増加が多いか少ないかという議論もあると思いますが、この間、人口がそれほど減らなかった関係もありまして、ご容赦いただきたいと思います。いずれにしても、人口が減れば相対的に一人当たりのコスト負担が増える。推計によると、この間は150人弱の人口減ですから、逆の言い方をすれば、2000年の行政コストを維持するためには、市街地に150人程度の新たな人口を呼び戻さなければ、行政コストは膨らむ一方です。



郊外の人口流出に伴って、固定資産税や都市計画税が増えるからいいじゃないか、という声もあります。自治体にとって固定資産税は財源として非常に大きいウェイトを占めておりまして、安定財源になっています。確かに、これが多く入ってくるということは非常に望ましいわけです。そこで、ある土地区画整理事業を取り上げてこれを試算してみました。整備にかかる事業費は税収によってほしい10年で回収でき、収支が合うという考え方が一般的なようです。しかし試算では、10年間で事業費の66%しか税収で回収できていないという結果となりました。もちろん、事業の性格上、さらに長期間での収支を考える必要もあると思います。また、投資効果は税収だけにとどまるものではなく、そこに住む人が労働面で地域経済を支え、次世代をはぐくむという効果もあります。

13.まとめ ～行政コストの視点から

- かつてまとまりのあった市街地は
現在では「**広く薄く**」**拡散**（現在も進行中）
- 行政コストでも、
市街地の拡散に伴って除雪費用が増大
現在の除雪コストを維持するためには、
DID人口を維持する必要がある
- **郊外住宅地の固定資産税収は、
これまでのところ投資分を回収できず**
(また、地域経済へのプラスも疑問)

4.まとめ

この行政コストについてまとめますと、かつてまとまりのあった市街地は、現在では広く薄く拡散している。この結果、行政コストの面では、人口が少なくなってくれば除雪費用が増大してきます。良好な市街地形成を目指した事業も、少なくとも税収として投資分を回収できてきたとは言にくい。さらに最初に検証したように、地域経済のプラス効果という部分でも疑問である、ということなのです。

14.視点 地域のキャッシュフロー分析へ

- 今後のまちづくりーコンパクトシティー
を検討するにあたっては、
今回の結果をつなげて考え、
地域の資金循環として検証する必要がある
- 分散型まちづくりの「全否定・全肯定」ではなく、
地域経済全体を見据えたうえで
開発と抑制のバランスを考えていく

最後に、上越市のこれからのまちづくりについてです。今回、これまでのまちづくりを【点】で振り返りましたが、今後はそれをひとつの【線】にしてキャッシュフロー（資金循環）として再検証する必要があると思います。つまり、地域経済を全体としてつなげて考えて、市街地や大型店の郊外化が良いのかどうか、そして行政コストや税収にどう影響するのかという検証です。

これまでの分散型まちづくりを「全否定・全肯定」するのではなく、こうした検証を行ったうえで、今後、開発と抑制のバランスを考えたまちづくりを進めることが必要であり、またこうした検証によって、コンパクトシティという考え方もより効果的で実現性の高いものになると思います。

1.2.3 歴史的建造物を活かした高田市街地活性化の取組み

企画政策課 歴史・景観まちづくり推進室 主任 石黒 厚雄

私からは「歴史的建造物を活かした高田市街地活性化の取組み」と題し、上越市におけるコンパクトなまちづくりに関する一つの事例をご紹介しますと思います。

1. 高田のまちの紹介

雪国城下町・高田



上越市には高田と直江津の二つの市街地がありますが、今回ご紹介するのは、高田地区での取組みです。

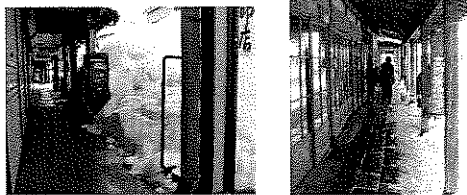
高田のまちは、近年は小雪傾向にありますが、全国的に、豪雪地としてその名を知られております。昔は、冬になると写真のようにまち全体が雪に埋もれていたそうです。(写真は昭和初期の豪雪の様子)

家々の軒先に小さな下屋が出ているのが「雁木^{がんど}」で、冬季間には、このような雁木通りが生活通路としての機能を発揮します。

今年(平成18年)の冬は久しぶりの豪雪となり、通り沿いの家々では一斉雪下ろしも行われました。下の写真は、そのときの様子で、道路全体が雪で埋まり、市民の多くが雁木通りのありがたみを改めて感じたところでした。

日本一の雁木通りのまち・高田

- ☞ 家の軒先を利用した冬期間の生活通路
- ☞ 日本一の総延長16km
- ☞ 相互扶助の精神のシンボル



雁木通りの中に入ってみると、写真のように1.8m位の幅の通路となっています。

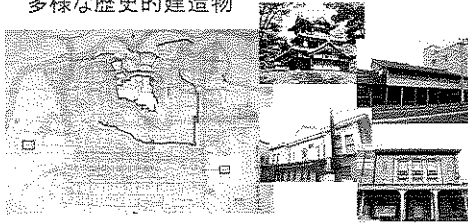
雁木通りは、旧高田城下町の旧町人町地区にあり、現在の総延長は約16kmで、圧倒的な日本一の長さを誇ります。

雁木はそれぞれの家の所有物で、下の敷地も私有地です。行政が官有地の上に整備するアーケードと機能こそ同じですが、簡単に言えば、人の家の敷地の中を通っているわけで、基本的な仕組みが根本的に異なります。

雁木は雪国の厳しい冬季間の暮らしを、助け合って生きていこうとする相互扶助の精神のシンボルでもあり、高田のまちの誇りの一つなのです。

歴史的市街地・高田

- 江戸時代以来の都市骨格を継承
- 5つの時代(江戸・明治・大正・昭和・平成)の多様な歴史的建造物



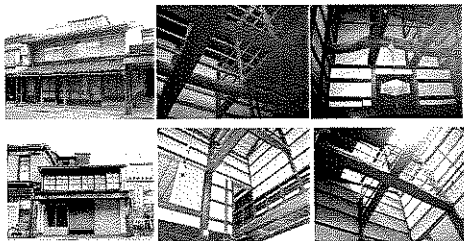
江戸時代の高田市街地の古地図と、現在の市街地の地図を見比べてみると、新しい大きな道路や鉄道は増えていますが、町割りはほとんど変わっていないことがわかります。

市街地一帯には、江戸時代後期の町家、明治時代の芝居小屋、昭和初期の銀行建築など、江戸から平成にかけての五つの時代に渡る様々な歴史的建造物が残っています。

戦災を受けなかった高田には、まち全体に江戸時代からの歴史が幾重にも重なって残っており、緩やかにまちの姿が変わってきている「歴史的市街地」としての特徴があるのです。

高田の町家の魅力的な空間

- 外観だけでは分からない魅力

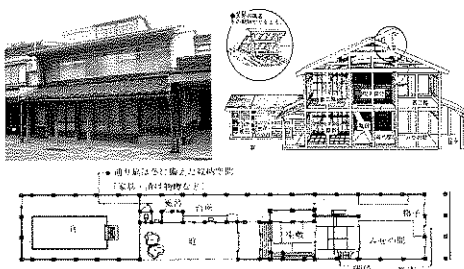


現在、私達は歴史的建造物に着目した取組みを進めていますが、その中でも特に注目しているのが町家です。

町家は間口が狭く奥行きが長い建物で、よく「うなぎの寝床」と呼ばれています。外観は画面左の写真のようになっていますが、中に入ってみると画面中央と右の写真のように開放的な吹き抜け空間や、渡り廊下がある魅力的な空間となっています。

町家の内部の様子は、地元の方々には昔から当たり前のことであり、生活の場としてはむしろマイナスイメージの方が先行しているわけですが、市外の方や市民で他の地区で暮らしているの方々には、このような魅力的な空間があることがあまり知られていませんでした。町家の魅力は中に入ってみないと気付きにくいものなのです。

地域資源としての“町家”



町家の構造を断面図と平面図で見ると、写真のようになっています。

私は現在、歴史・景観まちづくり推進室の担当ですが、以前は上越市創造行政研究所に所属しており、「歴史的建造物の保存と活用に関する調査」を担当しておりました。

この研究を始めるまで私も町家の内部のことは知らなかったもので、実際に町家の中に入ってみて驚きました。そして、町家は高田のまちの魅力の一つになるのではないかと考えたわけです。

高田のまちのこれから

- ※ 歴史的市街地をいかに継承していくか
 - ▷ 約600~700棟の戦前町家が連なる
 - ▷ 新しい建物と伝統的な町家が混在
 - ▷ 木造密集市街地をどうするか(防災対策)



このような町家が多数現存する高田のまちのこれからを考える上での第一の視点が、木造密集市街地の問題です。

高田市街地を上空から見ると、画面右の写真のように道路に沿って櫛の歯のように町家がつながっており、町全体にこのような地区が広がっています。

特に高田の場合、伝統的な町家は多数現存しているものの、新旧の住宅が混在していることから、従来の文化財保護の観点だけで歴史的市街地の継承問題を解決することは不十分であると考えています。

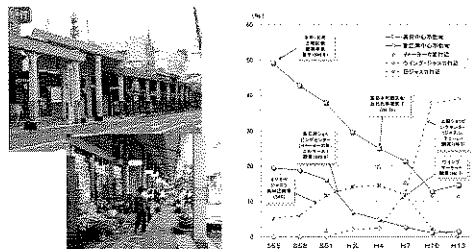
第二の視点が地域の経済社会上の問題です。

高田市街地は、一部は近代的な商店街となっていますが、大多数の建物は店舗併用住宅である町家です。現在は人口減少や商業地区としての位置づけの低下が著しく、町家を支えるまちの経済社会基盤そのものをどのように活性化していくかという視点が重要です。

そのためには、従来の中心市街地活性化の取組みのように商業振興に偏った観点ではなく、まさにコンパクトシティの概念からの総合的な観点が必要となるのです。

高田のまちのこれから

- ※ 新たな観点からの中心市街地活性化の必要性



現在の上越市の取組みの特徴は、大きく分けて三つの特徴があり、これから一つずつ紹介したいと思います。

2. 上越市の取組みの紹介

(1) 専門セクションの設置

- ※ 過去の多様な取組みの蓄積
- ※ 「上越市創造行政研究所」における調査研究、政策としての研究
 - ▷ 文化財の保存 ⇒ まちづくりへの活用 ⇒ 都市の再生へ
 - ▷ 多様なネットワークの形成
 - ▷ 大学・専門家との連携(東京大学との共同研究)
 - ▷ 市民との連携(市民研究員制度)
- ※ 旧今井染物屋保存問題の発生
- ※ 分野横断的な政策課題への対応

第一の特徴は、専門セクションとしての「歴史・景観まちづくり推進室」の設置です。

ここには、上越市創造行政研究所も大きなかかわりを持っています。研究所では、歴史的建造物の保存と活用に関する問題を、文化財保護の観点だけでなく、まちづくりの資源としての活用、さらにはコンパクトシティや都市再生の問題にまで関連させて研究を行い、政策として発展させてきました。

また、東京大学や市民研究員など、多くの方々との共同研究を行うなどまちづくりに役立つネットワークの形成も図りました。

そのような形で研究を行っている最中に旧今井染物屋という町家のシンボルといえるような建物の保存問題が発生しました。

専門セクションは、研究所の研究成果と、歴史的建造物の保存問題を契機として、設置されたということが出来ます。

(2)高田中心市街地の再生

● 歴史的建造物を活かした高田市街地活性化戦略

- 検討委員会の開催
 - 17名の委員(専門家、まちづくり団体、公務員)による検討
- 3つの取組みの方向性
 - 歴史的建造物の保存・活用のためのしくみづくり
 - 歴史的建造物を活かした魅力的な生活空間づくり
 - 歴史的建造物を活かした観光化の推進
- 6つの重点推進プロジェクト(高田開府400年に向けて)
 - 現状調査 ... わがまち再発見と人材発掘
 - 人的ネットワークづくり ... 一人ひとりの“想い”を“形”に
 - 情報仲介システム ... 民⇄官の限界、民⇄民へ
 - 町家再生住宅の実現 ... 住宅マスタープラン事業
 - まちなか回遊観光の実現 ... 体験型観光へ
 - 地域商業の活性化 ... ビジネスチャンスの活用

第二の特徴は、歴史的建造物の保存と活用を、高田中心市街地の再生と結びつけた取組みを進めていることです。

上越市では、そのための戦略として、「歴史的建造物を活かした高田市街地活性化戦略」を策定しており、その中では、三つの取組み方向と、六つの重点推進プロジェクトの提言を受けています。

三つの方向性とは、第一に歴史的建造物の保存と活用のためしくみづくり、第二に定住促進の観点からの魅力的な生活空間づくり、第三に交流人口増加のための観光化です。

六つの重点推進プロジェクトでは、まちに残る資源の現存状況などの調査、まちづくりの担い手のネットワークづくり、歴史的建造物を利用したい人と手放さざるを得ない人のための情報仲介システムづくり、町家を再生した住宅づくり、まちなか回遊観光の実現、そして最後にこれらの取組みを契機とした地域商業の活性化、といった取組みを掲げており、これらは総合的に推進されていくことが必要であると示しています。

このような戦略をふまえての、現在の上越市の取組みとしては、高田市街地に残る歴史的建造物などを市民に向けて紹介するマップの発行、雁木の改修に係る補助金の交付、市が所有している町家を利用した見学会の開催などを行っています。町家見学会には、これまで約2年間の間に約1万1千人の方からお越しいただいており、こどもたちの総合学習にも活用していただいています。

また、市が所有している三棟の町家の整備も今後、順次整備していくことにしています。その際には、国土交通省のまちづくり交付金を活用して、まちなか回遊観光の拠点施設と、集会など地域住民の皆さんのまちづくり活動拠点としての双方の機能を備えた施設として整備します。

＜歴史・景観まちづくり推進室の現在の取組み＞

①市内外への情報発信

- まちの魅力を紹介する地図の発行
- 高田まちなみ歴史散策(市民編集委員)



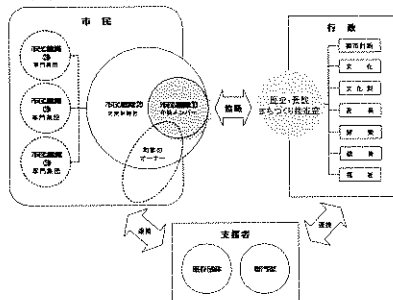
- 雁木を守り・作る人への支援
- 雁木整備事業補助金
- 雁木敷地の固定資産税課税免除

②市所有の町家の保存・整備・活用

- “町家の所有者”としての役割
- まちづくり交付金の活用による拠点施設の整備



③多様な担い手のコーディネートとネットワークの形成・拡大



最後に、第三の特徴は、以上で示したような取組みを、市民と行政との協働により実践していることです。これは昨今では当たり前の視点ではありますが、上越市では、歴史・景観まちづくり推進室において、多様な担い手のコーディネートとネットワークの形成に取り組んでいます。

図で示すように、私どもの室は、行政内部の調整・連携、様々な市民や市民団体との連携、大学・建築史などの専門家との連携といったように、様々な担い手といっしょに取

り組みを進めています。実際にまちづくりを進めるためには、それだけ多様な担い手が必要なわけです。

これまで、歴史・景観まちづくり推進室のような組織がない場合は、うまく連携がとりづらい状況にありましたが、現在は総合的な進め方が可能になりました。

実際に、高田のまちでは、様々な市民活動も序々にではありますが広がりが出てきています。

3. 今後の展望

今後の展望

- ※ 今後10年間で勝負の分かれ目
- ※ 成果を形に…
 - コンパクトなまちづくりを進めるための
“まちの魅力向上”
 - ※ 地域資源を活かしたまちづくり・まちおこし
機運の醸成と担い手の拡大⇒人づくり
- ※ 根本的な問題解決の必要性
 - コンパクトなまちづくりを進めるための
制度・政策の確立

最後に、現在の取組みとコンパクトなまちづくりとの関わりや、今後の展望をお話します。

まず、私は、コンパクトなまちづくりや、歴史的建造物を活かした高田市街地活性化を進める上で、今後十年間で勝負の分かれ目だと思っています。

まちなかの空家問題や高齢化などは、実際にまちを歩いてみると、データで表れるよりも深刻であると感じます。

このような状況にあるまちが、これから十年たったらどうなってしまうのか。非常に危機感を感じています。これか

ら十年間でどのような対策をとることができるかで、結果が大きく変わってくると思います。

そして、もう一つ大切なことは、成果を形にすることだと思います。昨今は「コンパクトシティ」という言葉が半ば独り歩きしているような気がいたしますが、「コンパクトシティ」はあくまで様々な取組みの到達点であって、抽象論を議論するよりも、まずは、一つひとつの取組みを形にしていけることが必要であると考えます。

まずは、まちなかに魅力をつくる必要があります。高田の場合はその一つが町家であり、歴史的建造物であると考えています。

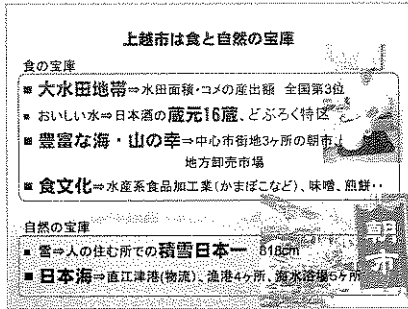
それに多くの方が具体的な関わりを持つことも必要です。そのためには、説明よりもまずは形に表すことが大切だと思います。私ども歴史・景観まちづくり推進室でも、町家の解説も自ら実践しておりますし、地域の方々とお茶飲み話をするのも大切な仕事であると考えています。

最後に、現在の課題の根本的な問題解決の必要性です。市街地内へのマンション建設などの都市計画上の問題、若者が地元に着しないことなど、容易に解決できる問題ではありませんが、これら根深い問題とも向き合わなくてはならないと思います。これらの問題は、現在の歴史的建造物を活かしたまちづくりを進めていく中で、今後取り組まなくてはならない課題であると感じています。

1.2.4 農業・農村振興とコンパクトなまちづくり

研究員 植木 千恵

私は、「農業・農村振興とコンパクトなまちづくり」をテーマにお話したいと思います。



これまでの発表者が上越市の紹介をしてきたかと思いますが、改めて振り返ってみたいと思います。

上越市は、市街地、広大な農地を有する田園地域、自然・水源豊かな中山間地域、さらに日本海といった非常にバラエティーに富んだ地域となっております。

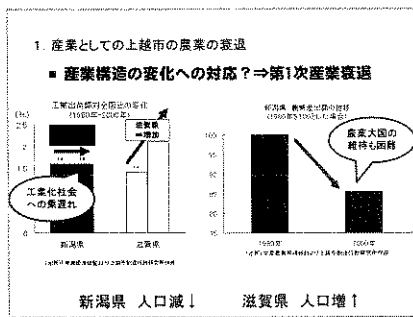
このような事から上越市は食と自然の宝庫とも言えます。例えば米の産出額が全国第3位の大水田地帯で、16の蔵元があり、海・山の幸が豊富な地であります。

また積雪日本一になったこともある非常に雪深い所でもあります。このように食と自然が豊かではありますが、農業や農村の現状を見ますと非常に厳しい状態になっております。

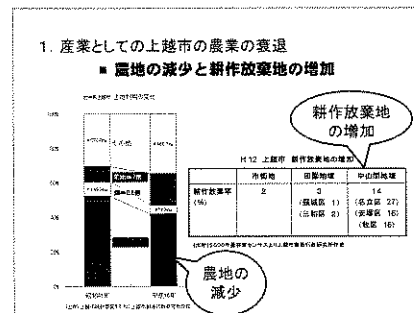
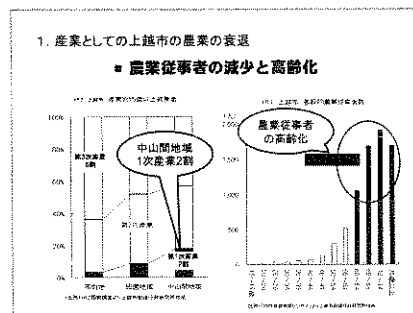
農業や農村には多様な機能があると言われておりますが、ここでは産業としての農業、なりわいとしての農業に注目しながら農業・農村の衰退の現状と課題について分析し、報告したいと思います。またそれらを踏まえながら次の世代が農業・農村を活性化していく方向性について提案し、上越市全体への影響について述べます。

1. 上越市の農業・農村の衰退の現状と課題

上越市の農業・農村の衰退の現状と課題について述べたいと思います。



まず、産業構造が変化する中で農業がどのように位置づけられてきたか、新潟県と他県を比較しながら見たいと思います。こちらのグラフは、1980年と2000年の工業出荷額の対全国比をみたものです。滋賀県は過去20年間で工業産出額が増えているのに対し、新潟県は横ばいの状況となっております。こういったことから工業化社会への乗り遅れというところがみられます。一方、農業の分野でみても新潟県は1980年から2000年の20年間で農業産出額が減少している状況でもあり、農業大国と言われてきた新潟県でも非常に困難な状況になっております。さらにはいろいろな要因から過去20年間で新潟県は人口が減少、一方で滋賀県は人口が増加しています。

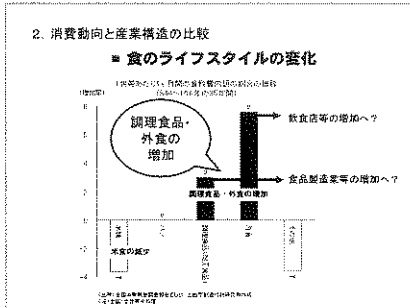


さらに上越市の農業にフォーカスしてみます。

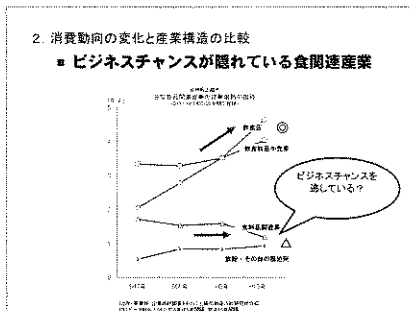
こちらは産業別就業者割合をみたものです。市街地、田園地域、中山間地域でみてみますと、中山間地域では若干第一次産業の割合が他の地域と比べて高い状況

になっています。さらに、農業従事者の年齢構成をみると、8割が60歳以上と非常に高齢化が進んでおります。(以下、簡易に市街地を合併前上越市、田園地域を柿崎区、大潟区、頸城区、清里区、三和区、中山間地域を安塚区、浦川原区、大島区、牧区、吉川区、中郷区、板倉区、名立区とした)

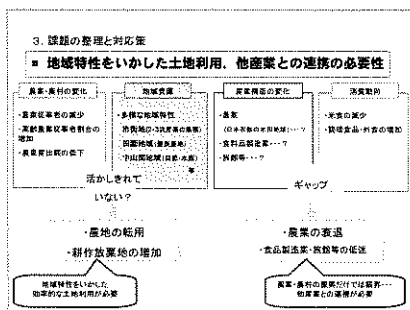
また、昭和41年と平成16年の土地利用の変化をみると、宅地が非常に増加しているのに対して、農地は非常に減少していることが分かります。また耕作放棄地は年々増加していきまして、特に中山間地域においては耕作放棄率が高くなっています。



ここから、消費動向と産業構造の比較をしてみたいと思います。これは全国の昭和44年から平成16年の35年間の食費の内訳割合の増減を表したものです。このように米の消費が減っており、水田大国ともいえる上越市としては非常に打撃が大きい状況になっています。また調理商品・外食が増加していて、食のライフスタイルの変化が見て取れます。



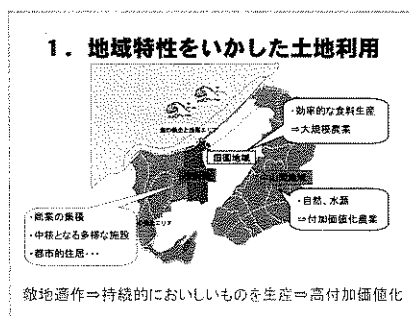
こういった消費者の変化に連動して飲食店の増加や食品製造業の発展が期待されるのですが、昭和47年から平成13年の29年間の上越市の食に関係する産業の従業者数の変化をみますと、食品製造業や旅館業などは停滞している状態で、ビジネスチャンスを逃しているという風にも見て取れます。



それでは、これまでの課題を整理したいと思います。上越市には多様な地域特性がありますが、一方で農業・農村は変化し、それらを生かすことができず、農地の転用や耕作放棄地の増加といった課題を抱えています。こういったことから地域特性を生かした効率的な土地利用が必要であると考えます。また消費動向が変化し、食のライフスタイルが変わっている一方で、農業や食品関係の産業がなかなかそれに対応しきれず、農業や食品製造業等の低迷が続いています。

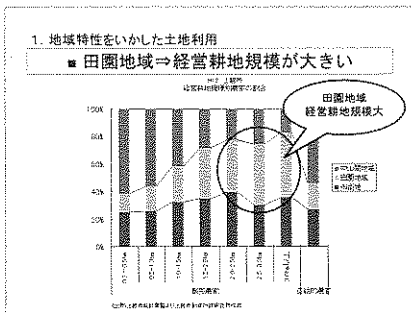
このようなことから農業・農村の振興だけでは限界があり、他産業との連携が必要であると考えます。

2. 上越市の農業・農村振興の方向性

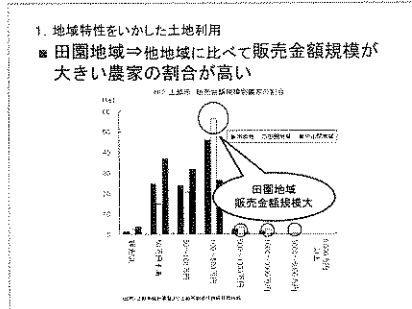
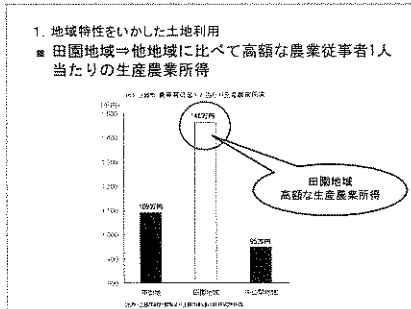


そういった現状を踏まえながら、上越市の農業・農村振興の方向性について考えていきたいです。

先ほども申しましたが改めて上越市の地域特性について振り返りたいと思います。上越市は、効率的な食料生産の可能性が高い田園地域があり、こういった所での大規模農業が考えられるのではないかと思います。また、中山間地域では、自然や水源豊かであり、高付加価値化農業が可能ではないかと考えます。



まず田園地域に注目して見ていきたいと思います。このグラフは、平成12年の経営耕地規模別の地域別販売農家の割合を示したものです。田園地域の経営耕地規模は他の地域に比べて非常に大きい状況となっています。



また、平成16年の田園地域の農業従事者一人当たりの生産農業所得をしてみると他の地域よりも高額です。

販売金額規模を見ても田園地域は金額が高くなっています。こうしたところから田園地域の農業の方向性としては、大規模農業をさらに推進していくことが良いのではないかと考えます。

田園地域⇒大規模農業
事例 上越市三和区神田集落

- ・米の有機栽培
- ・多様な園芸作物の栽培

ポイント

- ・広大な優良農地
- ・食スタイルの変化への対応
- ・他産業者との連携
- ・少産・高齢化への対応

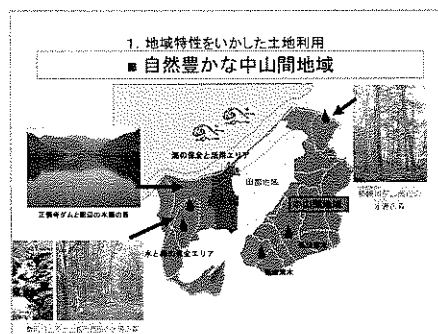
<金谷農園>

- ・有機自然栽培の導入
- ⇒H2特別栽培米の産地産直販売(全産へ)
- ・加工食品の加工販売
- ⇒味噌、漬干、無農薬茶葉米等

例として上越市の田園地域に位置する三和区をご紹介したいと思います。

こちらでは米の有機栽培、多様な園芸作物の栽培を広大な優良農地を生かしながら行っています。また食スタイルの変化への対応も非常に柔軟に行っております。

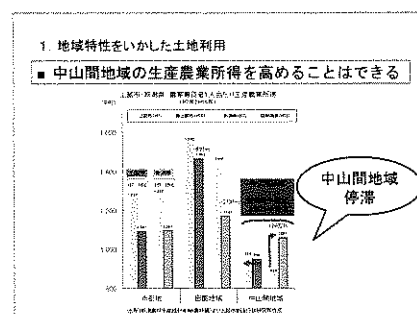
ここからは中山間地域について見てみたいと思います。



上越市の中山間地域は自然豊かで水源に恵まれております。

また、高い標高や豪雪地帯といった農業には不利な条件もありますが、多様な食材が揃う環境でもあります。例えば標高約500mの中山間地域の牧区を

例にしますと、1日の寒暖の差をうまく利用して大根を栽培しております。その地域に伝わる雪太郎伝説というの掛け合わせまして、あまくておいしい雪太郎大根ということで首都圏に販売しております。



また中山間地域の可能性として、生産農業所得を高めるということも可能ではないかと考えます。これは平成7年と平成16年の新潟県と上越市の生産農業所得を比べたものです。中山間地域に注目すると、新潟県は所得が増えているのに対し、上越市は停滞しています。こうしたことから方法次第では中山間地域でも生産農業所得を高めていくことが可能ではないかと思えます。中山間地域では高付加価値化農業がひとつの方法として言えるのではないのでしょうか。

中山間地域⇒付加価値化農業

事例 「ファーストファーム（株）」
上越市浦川原区

設立
平成15年9月（茨城県農業者移入）

事業内容
特産、農産物加工販売（ヤギジャレット・片鶏卵）、アマールセラピー、
里山再生・景観保全（竹の子・山原）等

経営基本方針
・里山村の景観・植物保全
・自己完結型は保全型自然農法
・生産基盤形成、付加価値の高い産品開発

ポイント
・中山間地域の地形、産産素材
・食スタイルの変化への対応
・他産業との連携
・少子・高齢化への対応

ご紹介します事例は、上越市の中山間地域に位置します浦川原区の例です。こちらは株式会社が農業参入して、牧場、農産物加工販売など非常に多角的な農業経営を行っています。このようにやり方しだいでは高付加価値化農業にチャレンジすることができるのではないのでしょうか。

2. 2次・3次産業との連携(6次産業化)

事例 くびき野食の宝石箱

事業内容
越前平野の農産物、加工食品、創作料理を業めた食関連業者を中心とした販路販売イベント

目的
「食」を主体とした農業生産者、加工業者(小売・食品製造業)、消費者間のネットワークづくり

ポイント
・産地資源の活用
・食スタイルの変化への対応
・他産業との連携
・少子・高齢化への対応
・6次産業化(消費・販路展開)

また第二次・三次産業との連携、六次産業化の可能性も秘めていると思います。

こちらはくびき野食の宝石箱という上越商工会議所が中心となっていて行っているイベントの事例です。これは地元の豊富な食材を集めまして、それを加工して特産品として開発したり、新規事業を立ち上げたりできないかネットワークづくりから始めている事例です。

ここまでいろいろな事例を紹介してきましたが、ポイントと言えることは、地域資源をうまく活用していくこと、それから食スタイルの変化に柔軟に対応していくこと、また他産業との連携が不可欠であるということです。そして今後の課題としては、少子・高齢化への対応、それからこういった取組が事業として実際に成り立っていくような道筋をつけていくしくみが必要だと考えています。

3. 農業・農村の振興による上越市全体への影響

農業都市版コンパクトシティの可能性

適地適作
■市街地、田園地域、中山間地域それぞれの地域特性を生かした農業・農村振興

消費者ニーズへの対応

他産業との連携の中での農業・農村振興
■上越市の経済を支える基幹産業として成長

農業都市版コンパクトシティ
■都市は都市らしく、農村は農村らしく
⇒コンパクトなまちづくり

最後に、農業・農村の振興による上越市全体への影響を考えます。

方向性のひとつとして適地適作、市街地・田園地域・中山間地域それぞれの地域特性を生かした農業・農村振興がこれからは重要になると考えます。また地域資源を社会の変化に合わせ、そして消費者ニーズを意識しながら生かしていくことが必要です。それから、他産業との連携の中での農業・農村振興が必要になると考えます。

こういった視点から上越市の農業・農村振興を行うことは、都市は都市らしく、農村は農村らしくあるということでもあり、長期的にみるとコンパクトなまちづくりにもつながるのではないかと考えます。

なお、ここまでは産業としての農業に注目してきましたが、実際にこういった視点で進めていくうえでは、農業・農村が有する国土保全や生きがいつくり、文化の継承といった機能も考慮していかなければならないと思います。

1.2.5 公共交通を活かしたコンパクトなまちづくり

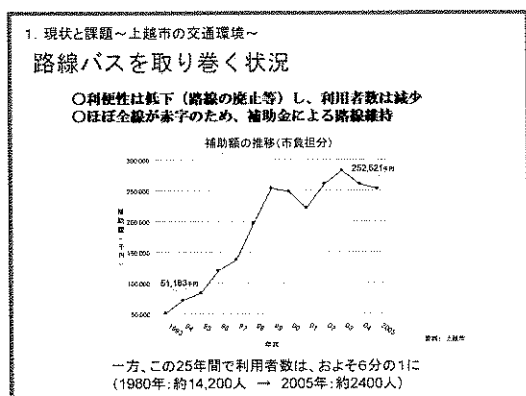
主任 新井 和人

最後に「公共交通を活かしたコンパクトなまちづくり-北陸新幹線開業を見据えた取り組みの必要性-」と題して発表させていただきます。

北陸新幹線は、平成26年度末の工事完了に向けて着々と建設が進められております。平成27年の秋か冬頃には開業するのではないかと考えております。

これまで上越市も建設促進運動を進めてまいりました。それには、新幹線整備による交流人口の増加への期待、外貨を獲得しようという思いがありました。しかし、ビジネスマンや観光客の方々が上越市に来た時に、地域内交通がしっかりしていないことには交流人口の増加は見込めないでしょう。新幹線でわざわざ来ても、駅を降りた後の移動手段がレンタカーやタクシーだけのような交通の利便性の低いまちは敬遠されてしまうと思います。そういったことから、当市の公共交通の充実は重要な課題であると考えております。

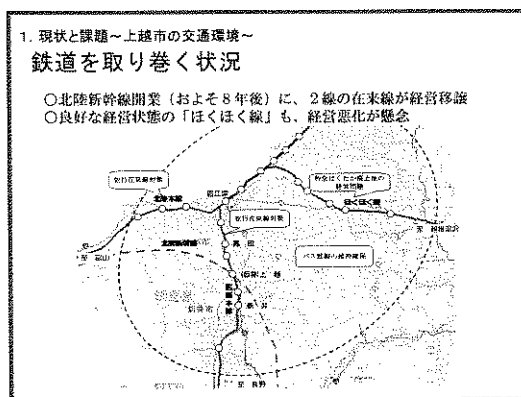
1. 現状と課題



まず、上越市の交通環境の現状はどうなっているのかを見てみます。

全国の多くの地域と同様に、上越市も路線バスについては利便性の低下、路線の廃止が進んでおります。利用者数もそれに合わせて減少しております。ほぼ全線が赤字であり、交通弱者のために補助金によって路線を維持してきたということです。

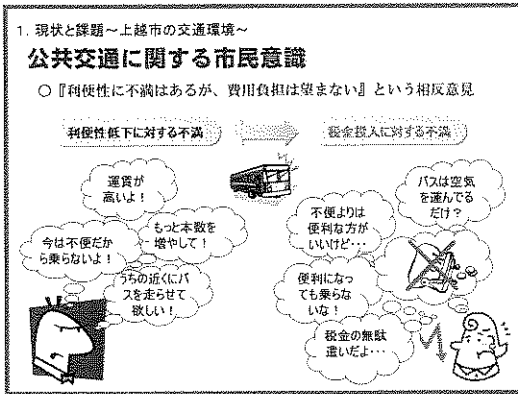
このグラフを見ると1990年代の時には約5千万程度の補助金だったのが、昨年は約2億5千万円です。これは市単独の負担分になりますので、国、県の補助金をいれますと3億5千万円ぐらいになってしまうという状態です。その一方で、1980年から2005年の25年間で利用者数はおよそ6分の1に減少しております。



次に「鉄道を取り巻く状況」です。北陸新幹線開業後には並行在来線の運営が地域に委ねられます。上越市には、JRが運営している信越本線、直江津から富山・金沢に向う北陸本線の2線が、いわゆる並行在来線です。それに上越市にはもう1線、ほくほく線があります。首都圏から金沢に向かう時は、上越新幹線で越後湯沢まで行き、越後湯沢からほくほく線に乗り換えて金沢方面に行くルートが最短で約3時間50分です。ところが北陸新幹線が開業すると乗り換えがなく、金沢までおよそ2時間半強になると予想されています。

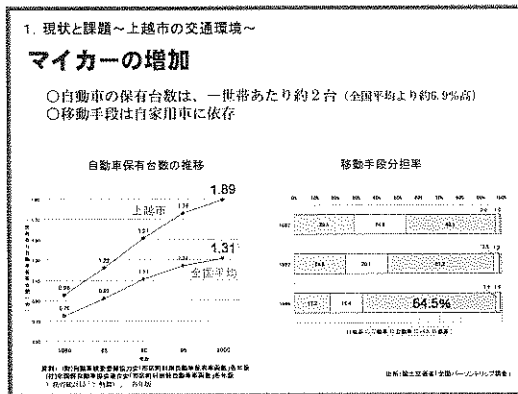
ほくほく線を運営する北越急行(株)は、JR西日本が越後湯沢-金沢間を運行する特急「はくたか」による収入によって経営を黒字にしていますが、北陸新幹線の開業によって利用者の大幅な減

少が予想され、経営問題が非常に深刻なものになると考えられます。

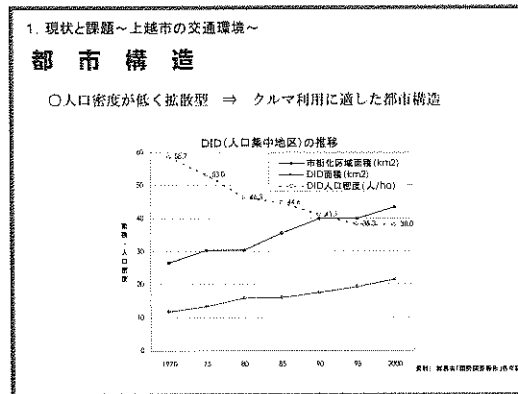


上越市民の意識調査の結果には、「公共交通の利便性に不満はあるが費用負担は望まない」という相反する意見があります。

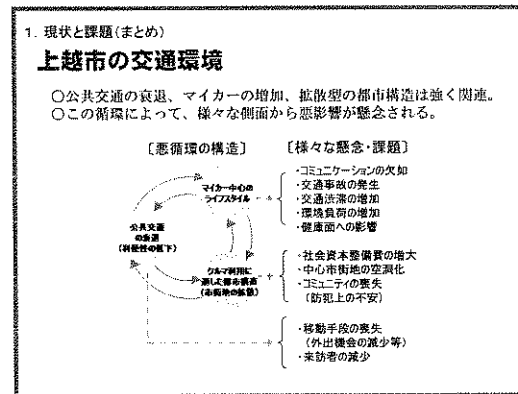
路線バスについては、「運賃が高い」「今は不便だから乗らない」「もっと本数を増やしてほしい」「うちの近くにバスを走らせてほしい」そういった意見がある一方で、税金による費用負担については「バスは空気を運んでるだけ」「不便よりは便利の方がいいけど・・・」「便利になっても乗らないな」「単なる税金の無駄遣いではないか」という意見もあります。



バス、電車の利用者数の減少要因の一つには、やはりマイカーの増加があげられます。上越市の場合、自動車の保有台数は一世帯当たり約2台で、全国平均より6.9ポイント高い割合になっています。移動手段を自家用車に依存しており、その割合は64.5%になっております。バスなど公共交通による移動は割合としてはごくわずかです。徒歩や二輪車の割合も減っているということは、いかにマイカーに依存しているかが分かります。



マイカー利用者が増加した背景には、都市の構造が変化したことと関連があります。これについては、先ほど内海の発表において「上越市の変遷」ということで説明させていただきましたが、30年間でDIDは2倍になっていますが、人口密度は3分の2になっております。



上越市の交通環境のまとめますと、マイカー中心のライフスタイル、クルマ利用に適した都市構造、そしてそれが公共交通の衰退に拍車をかける関係にあります。

これによって、交通事故・交通渋滞の増加、環境負荷の増加、健康面への影響、社会資本整備費の増大、中心市街地の空洞化、コミュニティの喪失、移動手段の喪失、来訪者の減少といった様々な問題が生じるものと考えられます。

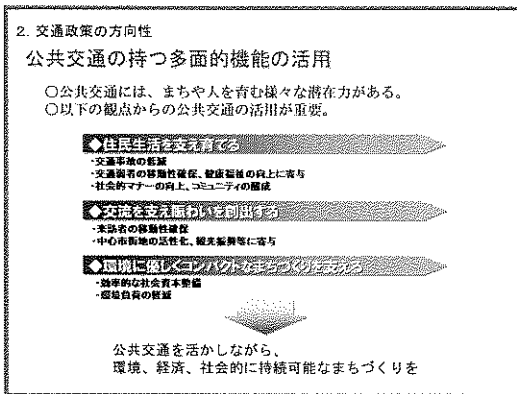
2. 交通政策の方向性

こうした状況において、上越市はこれからどのようにしていけばいいのかを考えます。

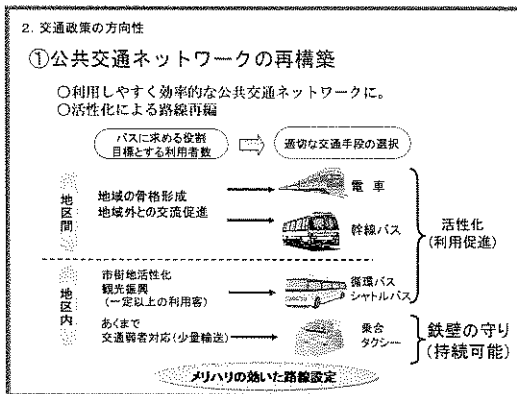
上越市では創造行政研究所の公共交通に関する調査研究が発端になって、平成17年の4月に公共交通政策課という専門部署が初めて設置されました。現在は「総合交通計画」という上越市で初めての交通

に関する計画を策定しております。創造行政研究所では、その計画策定に向けた作業を少しお手伝いいたしました。その中で整理したことや考えたことをご紹介します。できればと思います。

まず、上越市において交通政策を進めていくうえでどういった視点で公共交通をとらえたらいいかというところですが、やはり公共交通を単なる移動手段としてではなく、まちや人を育む様々な潜在力があることを踏まえるべきであると考えます。

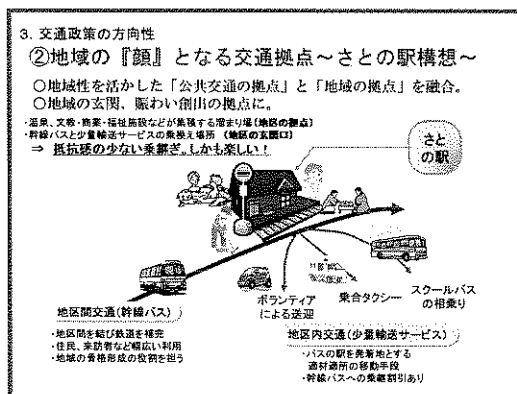


そのため、次のように公共交通機能の活用が重要であるとまとめています。1つ目は「住民生活を支える」、次に「交流を支え賑わいを創出する」、そして「環境にやさしくコンパクトなまちづくりを支える」です。公共交通の機能には他にも「交通機関の存在自体が都市のシンボルになる」というのも考えられますが、合併した上越にとってみると旧町村とのコミュニティの形成が重要な課題となっていることもあり、人や生活にフォーカスした観点から政策を進めていくべきではないかと考えております。



こうした観点のもと、交通政策の方向性として全部で4点を説明させていただきます。まず、1つ目は「公共交通ネットワークの再構築」です。“利用しやすく効率的な公共交通ネットワーク”、“活性化による路線再編”と、言葉だけ読めば当たり前ののですが、上越市の路線バスは、ほとんどが同型であるため大変非効率です。そのため、利用者の移動目的や利用者数によってバスに求められる機能を適切に選択・配置することが必要ではないかと思ひます。例えば、地区間の移動であれば、電車、幹線バスが考えられ

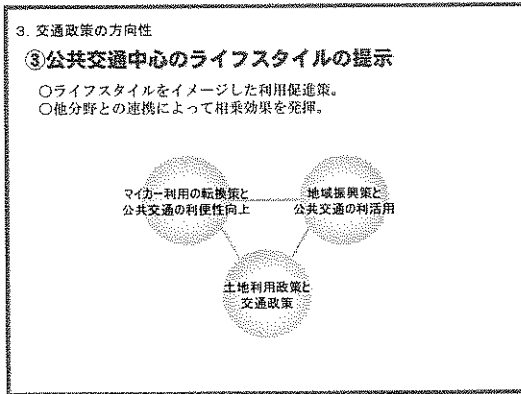
ますし、地区内の移動であれば循環バス・シャトルバスを、あくまで交通弱者への対応といった少量輸送であれば乗合タクシーというように手段を使い分けるといことです。あわせてメリハリの効いた路線を設定することにより、効率的で利便性の高い交通体系が構築できるものと考えられます。



2つ目は、「地域の『顔』となるような交通拠点」の設置です。

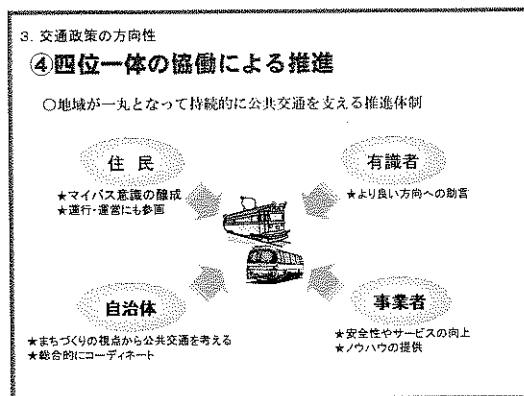
この政策は、市町村合併後のまちづくりが趣旨でもあります。市町村合併を契機に効率性のみを追求しては、住民の満足度も上げられませんし、旧市町村のそれぞれが今まで培ってきた文化や歴史を活かさない上越市全体として何の特色もないまちになりかねません。例えば、地域住民だけでなく様々な人々が集い、その地区の特色を表す

ような求心力のある拠点を設けることが必要です。そして、公共交通の活性化には一定の利用者を確保することが不可欠であることから、交通機関の乗り換え地点を「さとの駅」として設置してはどうかと考えます。そこに様々な人が集うよう子育て支援や娯楽・レジャーといった機能も併せ持つことにより、地域の賑わいの創出と公共交通の利用促進を図るものです。



3つ目は、「公共交通中心のライフスタイルの提示」ということです。やはり生活様式を具体的にイメージし、他分野との連携によって相乗効果を発揮できる利用促進策が必要であると考えます。

単純に「路線維持のためには乗るしかない」「地球環境のため」「中心市街地の活性化に不可欠」と、ただ理念を唱うだけでは効果的ではありません。他の分野の政策と上手く連携することにより、自ずとマイカー利用からの転換が図れるといったことが重要だと思います。

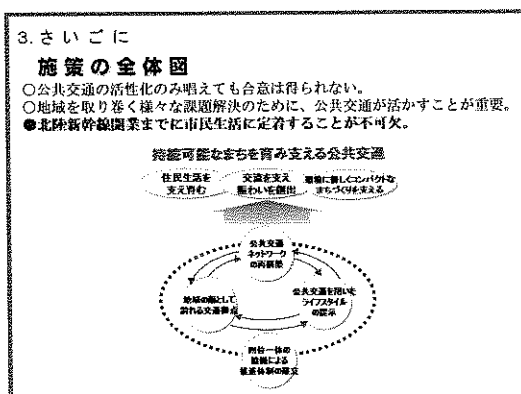


そして4つ目は、こうした政策を進めるうえでの体制についてです。住民、有識者、自治体、事業者それぞれが主体的に参加する「四位一体の協働による推進」が重要であると考えます。

現在は、若者にとってマイカーを持つのが一種のステータスとなっていますし、マイカー利用を前提とした生活の中では、ほとんどの住民にとって公共交通を取り巻く問題は他人事であるという意識が強いと思います。自治体としては、交通弱者対応への公共交通の必要性は認識しつつも

運行に掛かる赤字補填にとどまっておき、まちづくりとして積極的にどう取り組むかという発想がなかったように思います。そして、事業者は自治体からの委託事業なのだという認識が強いとの指摘もあり、そうした認識の改善を図りつつ、運行のノウハウをいかすことが重要であると考えます。さらに、有識者の適切な助言が必要です。しかし、積極的にアドバイスをいただくには、自治体の担当者なり、住民、事業者などの熱い思いが不可欠であろうと思います。この4者がうまく公共交通に目を向け、それぞれの立場からの取組が一体となることによって、交通政策が上手く展開すると思います。

3. さいごに



最後に、これまで紹介した内容をまとめたものをお示しします。こうした交通政策や体制によって持続可能なまちを育み支える公共交通を目指していかなければならないと思います。

さて、冒頭で紹介しましたように、北陸新幹線が開業するまでに市民生活に公共交通を定着させることの必要性を認識し、交通政策の方向性を示したものの、実際に進めるにあたっての手順・方法を十分に検討する必要があります。

さらに、先ほどの内海の発表にもありましたように、危機感と目標の共有化がないとこういった新しい課題に取り組んでいくことはできないと考えます。「コンパクトなまちづくり」と同様に、「公共交通の活性化」もそういうものだと思います。

全国の色々な事例をみますと「バスや鉄道の廃止」といった現実的な危機から取り組むといったことがあります。しかし、そのような状態になってしまっただけでは、なかなか元の状態には戻れないということが考えられますので、それとは別の観点から市民の意識を喚起するきっかけや動機付けを見出す必要があるのではないかと考えます。そして、それは一律ではなく、ある主体にとっても様々な観点があると思いますので、より効果的・効率的なものを見出し、適切な施策を実施していく必要があると思います。

今後は、こうした課題を明らかにしていきたいと考えております。

2

事業支援

第5次総合計画改定事業及び総合交通計画策定事業などの事業支援を行った。

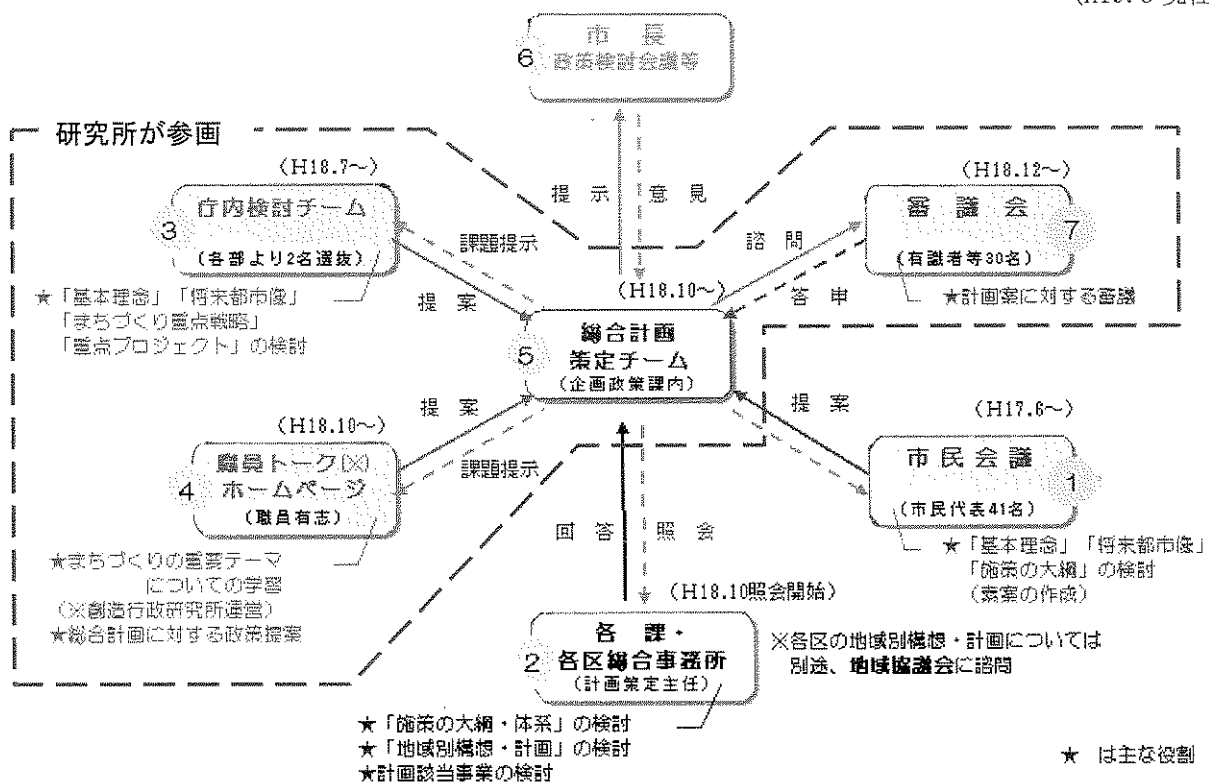
2.1 第5次総合計画改定事業

- 市では、平成16年4月から市政運営の最上位計画である上越市第5次総合計画を実施しているが、平成17年1月1日の市町村合併に伴い、上越地域合併協議会で策定された新市建設計画も踏まえた改定作業を現在行っている。平成19年度の上期に基本構想の議会上程を予定している。
- 研究所では、これまでの研究成果を総合計画に反映させるため、改定に対する支援を行った。ここでは、総合計画改定事業に係る研究所の取組について報告する。
- なお、今後改定後に総合計画改定に係る過程の状況を記録としてとりまとめる予定としている。

2.1.1 第5次総合計画改定事業への研究所の関わり方

- ・今年度は、市の最上位計画である第5次総合計画の改定に、これまでの研究成果を反映させるための活動を行った。
- ・下図は、第5次総合計画改定の検討体制である。そのなかで、研究所は総合計画策定チーム(⑤)、職員トーク、総合計画ホームページ(④)の部分(破線枠)を中心に参画した。また、庁内検討チームや審議会の議論の土台となる基礎資料として調査研究成果を随時提供した。

(H19.3現在)



2.1.2 支援内容等

総合計画策定チームへの参画

- ・改定事業のため企画政策課内に10月から設置された「総合計画策定チーム」に研究所職員2人が参画した。これまでの研究成果などから、計画の前提条件である上越市の歴史・特性、取り巻く情勢などを整理した。また、研究成果に加え各部代表者により構成される検討チームでの議論などから将来都市像やまちづくり重点戦略、土地利用構想についての素案提示を行うなど、策定に向けた取組を進めた。

調査研究成果の提供

- ・総合計画改定の検討に必要な各種資料や基礎データなどの提供を行った。また、平成17年の国勢調査結果が公表されたことを受け、上越市の現状について人口の視点から分析を行い、検討の基礎資料として提供し、将来人口を推計する基礎資料として活用された。

庁内検討チームの立上げ、運営

- ・全庁的に今後のまちづくりについて分野横断的な視点から検討するため、各部2名の代表により構成される「総合計画庁内検討チーム」の設置に伴い、そこでの議題の提示や議論から庁内における将来都市像、まちづくり重点戦略、重点プロジェクトなどをまとめた。

第5次総合計画ホームページの開設支援

- ・まちづくりの最上位計画にふさわしく、第5次総合計画が多くの職員に共通の指針として認識され、今後活用されていくために、策定の過程をできる限りオープンにし、多くの職員参加のもとで作り上げることを目的に庁内イントラネット内にホームページを開設するための支援を行った。

2.2 総合交通計画策定事業など

2.2.1 総合交通計画策定事業

- ・これまでの研究成果から公共交通をいかしたまちづくりを推進するため、公共交通を取り巻く現状と課題を整理するなど、上越市総合交通計画策定の支援を行った。

2.2.2 新幹線開業に伴うまちづくりの提案

- ・平成26年度末に予定されている北陸新幹線の開業の効果や課題を整理し、まちづくりのあり方などについて提案した。

3 情報発信など

情報発信などでは、職員が上越市の基礎データを共有するために庁内向けに研究ノートを発行したほか、第5次総合計画の改定を契機にまちづくりについて、学び、議論する場としてまちづくり職員トークを開催した。

学会における活動では、組織として日本地域政策学会第5回全国研究大会第1分科会を担当し、上越市におけるコンパクトなまちづくりの事例発表を行った。さらには、その発表を深め、個人として学会誌に投稿を行った。

3.1 研究ノートなど

・発行の目的

研究過程の情報提供は、研究所の提案の反映や事業支援等をスムーズに行う基盤を整えるために重要である。

そこで、調査研究を推進するための情報発信業務のひとつとして、研究過程の段階から情報やデータを職員に向けて情報提供を行う「研究ノート」を発行した。またこれらの情報・データは、職員が中長期的な視点を踏まえて業務を進めるベースとして活用してもらうために提供した。

・内容

平成18年度 テーマ：人口の視点からみる上越市の現状と将来

	分野	タイトル	発行月
研究ノート No.1	人口全体	年齢別の人口割合からみる上越市の特徴	H18.11
研究ノート No.2	社会動態(市外)	上越市の社会動態(上：市外移動)	H18.12
研究ノート No.3	社会動態(市内)	上越市における人口の社会動態(下：市内移動)	H19.1
研究ノート No.4	地区別人口	上越市における地区別人口の変化	H19.2
研究ノート No.5	労働力人口	上越市における労働力人口の変化	H19.3
研究レポート	まとめ	人口の視点からみる上越市の現状と将来	H19.3

・発行スタイル

- ・A4版1ページ 庁内イントラネットの「新着情報」・「研究所掲示板」・「第5次総合計画」及び「研究所ホームページ」に掲載
- ・平成18年11月から月1回(全5号)

3.2 学会における活動

3.2.1 日本地域政策学会第5回全国研究大会にて発表

- 持続可能な都市構造に関する調査研究成果を、日本地域政策学会第5回全国研究大会の第1分科会(まちづくり分科会)において、「広域化した地方都市におけるコンパクトなまちづくりー新潟県上越市を例にー」と題し、研究成果を発表した。

・ **日 時**

平成18年7月23日(日) 13:30~16:00

・ **場 所**

高崎経済大学(群馬県高崎市)

・ **分科会テーマ**

「広域化した地方都市におけるコンパクトなまちづくりー新潟県上越市を例にー」

・ **発表者・発表内容**

(発表順)

内 海 巖 (創造行政研究所)

「上越市におけるコンパクトなまちづくりの基本認識とその戦略」

渡 来 美 香 (創造行政研究所)

「分散型まちづくりの陰のコスト」

石 黒 厚 雄 (企画政策課 歴史景観・まちづくり推進室)

「歴史的建造物を活かした高田市街地活性化の取組み」

植 木 千 恵 (創造行政研究所)

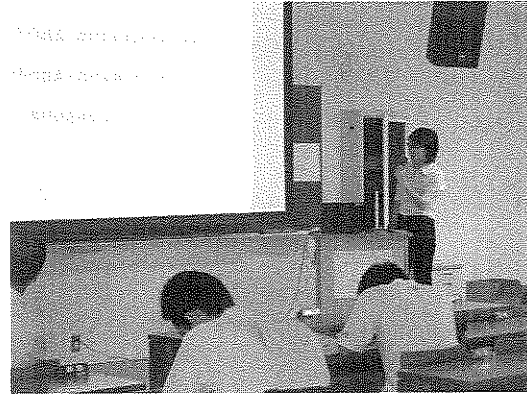
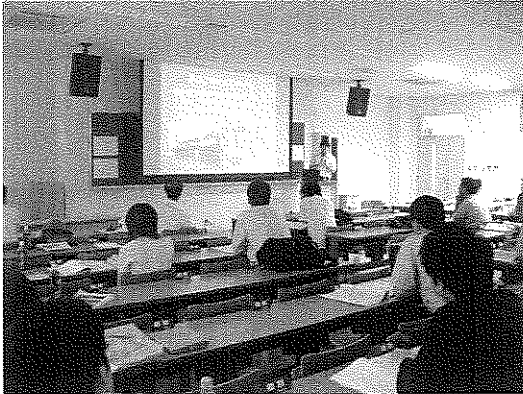
「農業・農村振興とコンパクトなまちづくり」

新 井 和 人 (創造行政研究所)

「公共交通を活かしたコンパクトなまちづくり」

[発表風景]

(担当者発表)



(質疑応答)



3.2.2 日本地域政策学会学会誌「日本地域政策研究」第5号への個人投稿

- 日本地域政策学会第5回研究大会の発表内容をさらに深め、実現性の高い政策として提言を行うとともに、研究員の資質向上を図る観点から、個人の研究としてまとめ、学会誌へ投稿した。

- ・ **投稿雑誌**

日本地域政策学会 「日本地域政策研究 第5号」(2007年3月発行)

- ・ **投稿区分**

研究ノート

- ・ **内容**

「上越市における食料産業クラスター形成とビジネスの創出のあり方」

植木 千恵

(以下、日本地域政策学会「日本地域政策研究 第5号」(2007年3月)から転載)

上越市における食料産業クラスター形成とビジネスの創出のあり方

The creation of food industry cluster in Joetsu City

植木 千恵 (上越市役所)

Chie UEKI (Joetsu City Office)

Abstract

To revitalize regional economy, the importance of food industry cluster is reported through many case of regions. The clusters are formed by organic connections between various "food"-related industries and human resources, such as agriculture, food producing business, universities, research institutes, distribution, retail business and local government.

Also in Joetsu City, Niigata, food industry cluster policy is necessary to increase the competitiveness of agriculture and to stimulate food industry, from the viewpoint of food industry.

Considered from this point of view, to combine regional resources from rich natural environment and regional industry, taking advantage of the city's expansion by merger, enables one to find possibilities of various clusters.

And more, Establishment and enhancement of a coordinating organization and development of core enterprises are future issues.

1. はじめに

産業の国際競争力の強化と、地域経済の活性化の必要性が高まっている。経済産業省は、産官学連携を推進し、広域的なネットワークの形成と、知的資源等の相互活用によって地域を中心として新産業・新事業を創出する「産業クラスター」の形成を推進している¹⁾。経済産業省の「産業クラスター研究会」が、参画する企業に対して実施したアンケートによると、「ネットワークの形成効果は出ている。今後の重点課題は具体的なビジネスの創出」という結果がみられる²⁾。

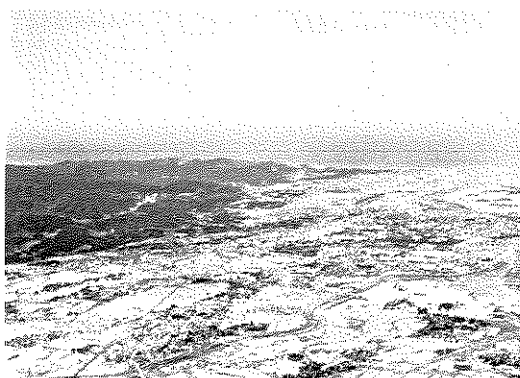
また、農林水産省においても農業、食料品製造業、地域の大学や試験研究機関、流通・小売業者・行政など「食料」に関連する様々な産業や人材を有機的に結びつけ、「食料産業クラスター」を形成することにより「農業の競争力の強化」、「食品産業の活性化」、「地域ブランドの形成・保護」していくことが推進されている³⁾。

上越市は新潟県の南西部に位置し、商工業が発展した人口21万人の地方中核都市であると同時に、豊かな農村を有する農業都市でもある。平成17年

1月の14市町村による広域合併で、自然・人文環境の異なる多様な地域に集積する産業をいかに結びつけ、地域経済を活性化していくかが課題となっている(第1図)。

第1図 上越市

(中心市街地・山間地域・中山間地域・日本海沿岸地域)



上越市は全国有数の稲作地域として発展してきた。しかし、現在の農業を取り巻く環境は内外の情勢変化により厳しく、これと合わせてその加工などを行う食料品製造業も低迷している。こうした中に

あって、合併により広域化したメリットを活かし、農業や食料品製造業を含む食料産業を一体的に捉えることで、食料産業クラスターを創出し、これらの課題を解決することができるのではないかと考える。

そこで本研究では、食料産業クラスター形成とビジネス創出が上越市に与える地域への影響や形成の可能性を分析し、新しい政策形成に向けた課題を明らかにする。

II. 食料産業クラスターの理論と先進事例

M.E.ポーターの提唱するクラスターは、要素条件、需要条件、企業戦略及び競争環境、関連産業・支援産業の4つのシステムによって構成され、技術革命を誘発させることによってクラスターの競争優位が強まるとされている⁴⁾。

和歌山県では梅栽培農家、加工メーカー、小売・販売農家が集積した産業規模約500億円の「梅産業クラスター」が形成されるなど、各地の食料産業クラスターに関する事例報告がある⁵⁾⁶⁾。この「梅産業クラスター」は、紀州産梅の地域ブランド、古くから続く梅の産地化と栽培技術・知識、それを有する人材の蓄積など（投入資源条件（要素条件）、日本人特有の梅干の需要、健康食ブームによる減塩、

安全・安心を求めるトレンドなど（需要条件）、330社の二次加工メーカーによる競争など（企業戦略及び競争環境）、コーディネート役割を担う農協組織や仲買人組合、二次加工メーカー、大学・研究機関（関連産業・支援産業）によって構成されている（第2図）。そして梅の生産、加工、小売・販売の過程において各段階での高付加価値化、棲み分け、競争が行われ、さらに産官学連携による医学効用の解明や製造技術の向上が図られている。

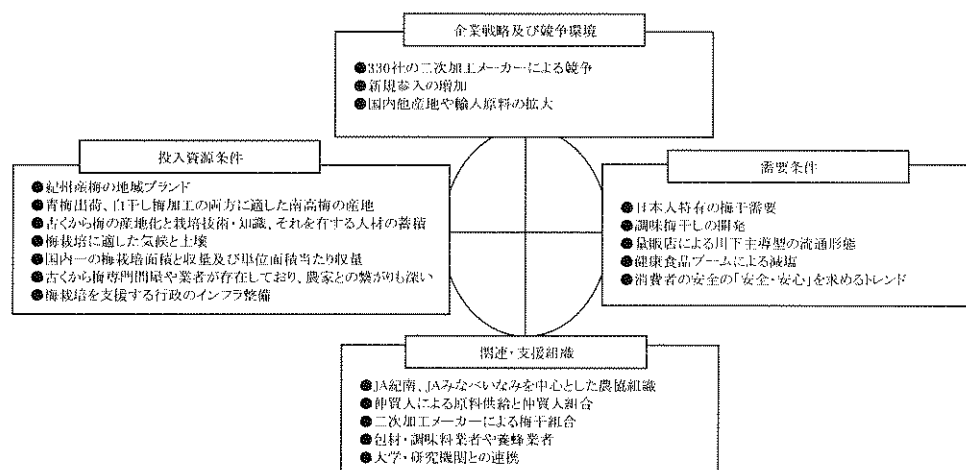
このように、食料産業クラスターは、コーディネート組織が中心となりながら、地域の食材、人材、技術その他の資源を有効に結びつけ、新たな製品、販路、地域ブランドを創出することにより、食品産業と農林水産業との連携を促進していくことができる。

III. 上越市における食料産業クラスターの取組みと到達点

1. 上越市の農業・食品産業の現状

上越市の1次産業就業者数は、1985年から2000年の15年間で39%まで落ち込み、合併前の旧上越市の田畑面積は1966年から2004年の38年間で74.7%に減少し⁷⁾、耕作放棄地面積は新潟県で最も広大である（1,217ha）⁸⁾。生産力を維持するために

第2図 紀州南高梅産業



出典：斉藤 修「紀州南高梅における食品産業と農業の連携とクラスター形成条件」（（社）日本アグリビジネスセンター編『平成16年度ビジネス・サポート事業報告書』2005年）、15-28頁。

は、農作物の高付加価値化やコスト削減により、競争力を強化することが課題となっている。

1972年から2001年の29年間における全国の1世帯あたり食料費内訳では、米類が減少し、調理食品（加工食品）や外食の増加がみられる⁹³。同期間の合併前の旧上越市の主な食品産業（以下、食料産業とは食料に関連する全ての産業を指し、食品産業はそこから農業を除いたものとする）の事業所数や従業員数の推移をみると、そのような食スタイルの変化に伴い、飲食店関連が成長する他方で、食料品製造業の低迷は続いている⁹⁴。食料品製造業では、生産者、卸・小売業などと連携しながら、多様化する消費者ニーズに柔軟に対応していくことが今後の課題となっている。

2. 食料産業クラスター形成の必要性

上越市の食料産業を取り巻く社会経済環境は厳しいものの、豊かな地域資源に恵まれており、それらの活用方策如何によっては食料産業の活性化は可能と考える。その方策として食料産業クラスターの形成があげられる。

前出のM.E.ポーターのクラスター概念を基に市の地域資源を整理すると第1表のとおりになる。

上越市には豊かな自然環境に由来する地域資源に加え、他地域とのパイプとなる交通インフラが整っており、流通面でも優位といえる（第3図）。また、平成18年7月に『上越市食育推進条例』が施行された。すべての市民が自発的に食を学び、はぐくむことができる社会の構築を目指しており、食に対する関心は今後益々高まるものと考えられる。さらに、イノベーションを促進する研究機関が市内に複数立地しているだけでなく、首都圏の大学からも農業・環境の研究を行うために研究者が集まっている。

上越市では、平成17年度に「上越市アグリビジネスネットワーク会議」を設置した。これは、「農業を中心とした産・学・官の連携を深め、農業研究及び産業の振興と相互の情報共有を図り、地域の活性化を図るため、情報交換及び研究のための連絡機

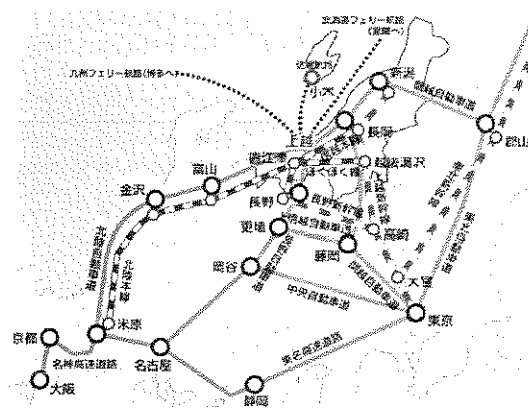
関⁹⁵として設置されたものである。このように上越市は、ネットワークづくりなどの基盤整備を始めたところである。今後は情報交換に加え、ビジネス創出に向けた具体的な動きの活性化を目指している。最近の食に対する関心の高まりと、多様化する食スタイルの状況を踏まえると、食料産業には新たなビジネスチャンスがあると考えられる。

第1表 上越市の地域資源

要素条件	<ul style="list-style-type: none"> ・米をはじめとする多様な農産物 ・海・山・大地（多様な自然環境の集約） ・1次産業に近接した2次・3次産業の集積 ・交通インフラ（北陸自動車道・上信越自動車道、北陸本線・信越本線・北越急行、北陸新幹線（H27年開業予定）、直江津港）（第3図）
需要条件	<ul style="list-style-type: none"> ・食の安全・安心 ・外食・加工食品の需要が高まるなど食スタイルの変化 ・食育の推進
企業戦略及び競争環境	<ul style="list-style-type: none"> ・高付加価値・低コスト・安定的・安全性の確保 ・中小の地場食料品製造業の競争（16酒造メーカー等） ・都市間競争
関連産業・支援産業	<ul style="list-style-type: none"> ・（独）農業・食品産業技術総合研究機構中央農業総合研究センター北陸研究センター（以下北陸研究センター） ・国立大学法人上越教育大学 ・新潟県立看護大学 ・東京農業大学（連携協定） ・法政大学（連携協定）

資料：M.E.ポーター（竹内弘高訳）『競争戦略論2』ダイヤモンド社、1999年を参考に植木作成

第3図 上越市を結節点とする交通ネットワーク



出典：上越市「上越市観光ガイドマップ」2006年5月

3. 食料産業クラスターの視点からみた越後田舎体験事業

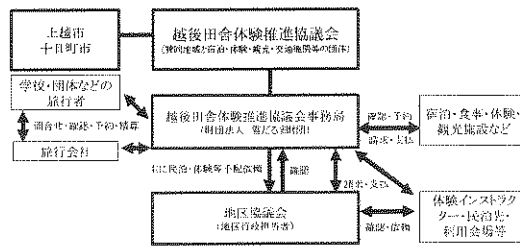
上越市では、中山間地域において田舎体験メニューを提供する「越後田舎体験事業」を実施している。これは、地域資源を活用し地域を活性化させていくことが主な目的であるが、ここでは食料産業クラスターの観点から地域に及ぼす影響について分析する。

(1) 越後田舎体験事業の概要

同事業は、中山間地域の旧東頸城郡（上越市安塚区・浦川原区・大島区・牧区、十日町市松代・松之山）と、合併後新たに加わった上越市柿崎区・吉川区・大潟区において、主に都市部の児童・生徒を対象とした田植えや農家民泊などの体験型観光を提供する事業である。この事業では、豊かな自然環境のなかで、農家民泊や地元のインストラクターによる自然体験を通じて、地域の生活の中ではなくまれた技術や生き方などが学べる。そうした事業内容が評価され、年々受入数は増加している。平成10年に旧東頸城郡6町村が越後田舎体験推進協議会を設立し、その後賛同する地域を増やしながら平成11年度から平成17年度まで延べ約2万4千人を受入れてきた。

この事業を支える仕組みは、第4図のとおりである。

第4図 越後田舎体験の受入れ体制

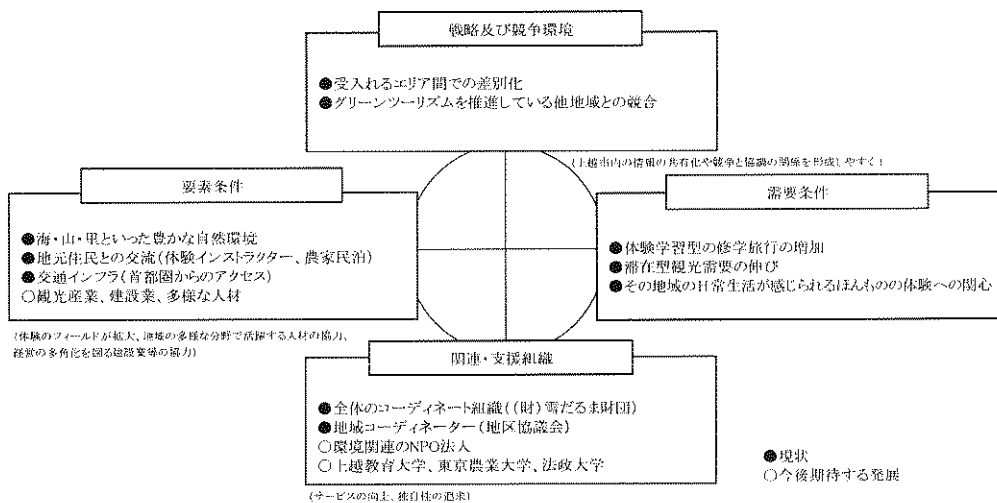


出典：越後田舎体験推進協議会「越後田舎体験（パンフレット）」

実施にあたっては、(財)雪だるま財団が全体のコーディネートを行い、地区協議会がインストラクターや民泊先等の調整を地区単位で行っている。つまり本事業は、このコーディネート組織が田舎体験を行いたいという外部のニーズを取りまとめ、民泊先や体験メニューなどを結びつけることにより、埋もれていた地域資源を活用することで発展してきた。そして、このような組織体制のもと、農家や地元のインストラクターなどの地域住民と、越後田舎体験推進協議会事務局や地区協議会等が一体となって推進してきたことが、事業を支える大きな要因となっている。今後もこの組織の推進力によって事業の充実と拡大を図ることが望ましいと考える。

第5図は、越後田舎体験事業を食料産業クラス

第5図 越後田舎体験事業の発展（食料産業クラスターの視点から整理）



資料：M.E. ボーター（竹内弘高訳）『競争戦略論2』ダイヤモンド社、1999年、83項を参考に植木作成

ターの視点から整理したものである。本事業の成功は地域資源をいかすためのしっかりとした支援組織の存在が大きい。今後事業の拡充を図る際も、支援組織の推進力によって情報の共有化や協調の関係を築くことができ、他地域にない魅力を引き出すことができる。そして、新たに事業を支援する企業や人材を発掘し、地域にとってプラスとなる方向へと導くには、このような組織が要になると考える。

(2) 事業の成果と地域への影響

上越市で本事業を実施しているエリアの人口推移をみると、1985年から2005年までの20年間で76.5%に減少している¹²⁾。また、65歳以上の人口割合は上越市全体が24.0%であるのに対し、31.5%となっており上越市内でも老年人口比率の高い地域である¹³⁾。

越後田舎体験推進協議会が、『「その地域に暮らす人々と、訪れた人々の双方向に感動をもたらすような体験があって、初めて人は高まることができる」ことを受入れの基本とした「ほんもの体験」を理念としている¹⁴⁾』というように、このような人口減少と高齢化の進む地域において、外部との交流が活発になることは地域の活気を生む原動力となりうる。つまり、自然やその地域に根付いた文化などを体験型観光の素材として提供することで、交流を通じたいきがづくりを行うことができる。

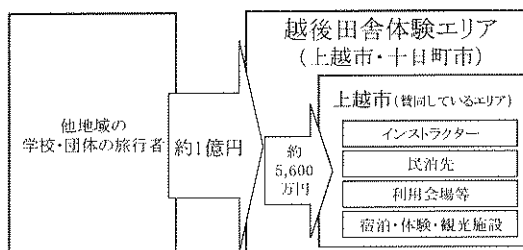
それに加え、この事業は地域外から新たな収入をもたらすメリットも生んでいる。第6図は、平成17年度の越後田舎体験事業の事業実績である。本事業のエリア（上越市・十日町市）には約1億円、そのうち上越市（安塚区など賛同しているエリア）には約5,600万円が、地元の体験インストラクター、民泊先、宿泊・体験・観光施設等へ支払われている。

上越市の中で最も受入れ団体数が多い安塚区は、人口3,445人、65歳以上人口が36%である¹⁵⁾。就業構造は、建設業従事者が最も多く（23.0%）、次いで農業従事者（22.8%）、サービス業従事者（18.2%）となっている¹⁶⁾。主に地域内を顧客とする産業である建設業の従事者が最も多いことを考えると、地域内での需要を今以上に高めない限り、何

らかの他の産業振興策を検討する必要がある。その中において本事業は有効と考える。

安塚区の生産農業所得¹⁷⁾は3億3,300万円（平成12年度～16年度平均）¹⁸⁾であるが、本事業による収入はこの区の農業生産所得の約12%に相当する。複数のエリアがまとまったことで事業が拡大し、このようなクラスター効果が地域の中に現れている。

第6図 越後田舎体験により地域にもたらされる収入



注：(財) 当だるま財団手数料等は含まない
資料：平成17年度越後田舎体験事業資料をもとに植木作成

(3) 事業の評価と今後の課題

本事業は田舎体験観光のモデルとして軌道に乗れ、ある程度の経済的な効果をもたらすまで発展してきた。他方で、事業を支えているインストラクターや受入れ農家の高齢化が課題となってきた。また、グリーンツーリズムが社会全体に浸透し、他地域でも同様の取組みが行われるようになった。そのため、体験メニューの多様化やサービスの品質や独自性に磨きをかけていくことが必要となっている。

現在は、「受入れ側のエリアの拡大」、「顧客の年齢層の拡大」、「顧客のエリアの拡大」が検討されつつある。越後田舎体験の受入れ先としてすでに賛同している農家やサービス業従事者だけでなく観光産業や建設業など、多様な産業が連携するなど新たな試みも必要である。すでに、建設業が体験観光もできる農場を整備し、体験プログラムを越後田舎体験事業のメニューの一つにも組みこんでいる。そのような事業の拡大は、受入れ施設のリフォームや体験農園の整備などの需要を生み、建設業の活性化にもつながるであろう。

4. 酒関連産業における食料産業クラスター形成に向けた試み

越後田舎体験事業は、身近な事業モデルとして有効であるが、地域経済を支える産業としての発展性を考慮すると、昔から培われてきた酒・米に関連する産業に新たな展望を見出すことができるのではないかと考える。そこで、食料産業クラスター形成の視点から酒関連産業の現状を整理する。

(1) 酒造業と酒米生産農家の現状

現在、上越市内には16の酒蔵があり（第7図）、1市町村内の酒蔵数では全国3位を誇る¹⁹⁾。しかし、新潟県の清酒出荷量は平成8年から減少し続けている²⁰⁾。そのため、中小規模の酒蔵が多い上越市では、品質や高付加価値化による差別化が大きな課題となっている。

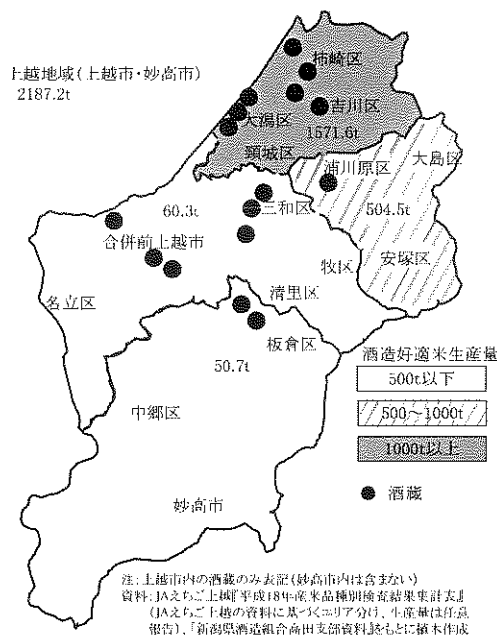
新潟県は、主な酒造好適米（山田錦・五百万石・美山錦）の作付面積が全国2位²¹⁾、上越地域（上越市・妙高市）の平成18年度生産量は2187.2t²²⁾である。新潟県の酒造好適米の出荷・購入は、ほとんどが県内向け・自県産であるといわれている²³⁾。高品質な酒の醸造には、消費者の嗜好に合う酒造好適米の安定的な確保が不可欠である。しかし、新潟県では量の確保が優先される傾向があった。そのため、量に加え品質の向上が課題とされてきた²⁴⁾。

品質の良い酒造好適米を栽培するには、その品種の特性に合った栽培環境を選び、土壌づくり等を徹底することが不可欠である。しかし農業従事者の高齢化と担い手不足が続いている。こうした状況において、求められる品質の酒造好適米を提供していくには、高度な栽培技術の普及と経営の合理化によるコスト低減が求められる。そのためには、消費者が求める品質に関する情報や経営ノウハウを、酒造業と農業従事者間で共有することが産業として拡充する上で必要となっている。

(2) 酒関連産業の振興に向けた取り組み

上越市では、全国有数の酒蔵集積数を誇るメリットをいかし、独自性を高める試みが行われつつある。平成18年10月に上越地域（上越市・妙高市）

第7図 上越地域（上越市・妙高市）の酒造好適米生産量及び上越市内の酒蔵



の25の酒造メーカー等が集結し、上越市の中心市街地で「越後・謙信SAKEまつり」が開催された。「地元の清酒・どぶろく・ワイン・ビールの試飲・販売（各蔵元の杜氏が共同で仕込んだ日本酒の限定販売も含む）」、「謙信太鼓や越後・くびき野酒づくり唄の披露」、「頸城杜氏と語る会」、上越市の食材を加工した「くびき野・食の宝石箱」の出店が行われた。これは多種多様な酒食文化が集積しているからこそできたイベントである。また、イベントを開催したエリアに近接する飲食店街や定期的に開催されている朝市（主に農産物を販売）も賑わいをみせた。

またそれ以外にも、建設業から新規参入し酒造好適米栽培を行い、酒蔵と連携しながら日本酒を醸造する試みや、新潟県が育種した酒造好適米「越淡麗」を使い、米づくりから酒造過程の全てを市内で完結させる酒造りも行われ始めている。

このような取り組みを発展させ、酒関連の産業全体を活性化させていくためには、今後の取り組みが重要となってくる。その方策の一つとして先に述べたような食料産業クラスターの視点から酒関連産業の振興を図っていくことが産業発展には必要なのではな

いかと考える。

IV. 上越市における食料産業クラスター形成の展望

上越市において食料産業クラスターを形成し発展させていくための課題と展望を、酒関連産業を例にまとめると主に以下の3点が重要となる。

1. 産官学連携による技術力の向上と中核となる企業の育成

第1の課題は、酒造業に関わる食料産業の全体の技術力の向上である。上越市は、酒造好適米の生産地で多数の酒蔵が集積し、各農家や酒造メーカー等において、伝統技術の継承とそれらをさらに高めていくための努力が続けられてきた。今後もこれまでのように培われてきた技術に磨きをかけていくことが必要となる。その中で、個々の力では解決の困難な部分を、研究機関との連携により解決していくことがひとつの方策として挙げられる。

すでに新潟県柏崎市では、北陸研究センターが育種した「春陽」を原料に、地元酒造メーカーが製品を開発している。米のタンパク質量が多いと日本酒に雑味が出ることが知られているが、この新品種は

タンパク質が低く、高度精白米を行わなくても良いため、コスト面でも、高い品質を確保する上でも優良とされる。

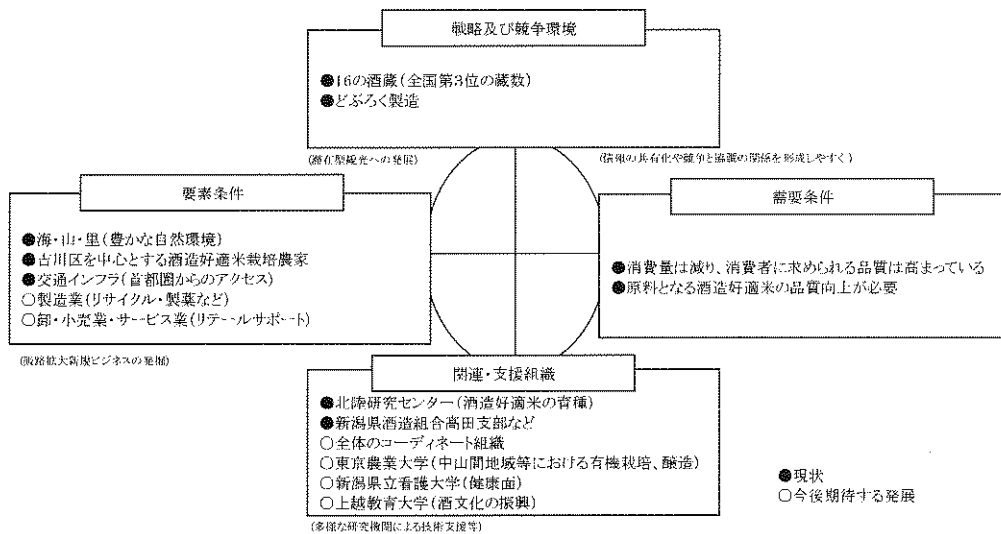
北陸研究センターではこの他にも多数育種しており、それらを上越市内で栽培し、地元酒造メーカーが商品開発を行うことも可能である。このように育種・生産・加工の各段階において農業者・酒造業者・研究機関が新商品の開発に関わることで差別化を図ることができる。

食料産業クラスターを形成し得る地域資源は多数ある。さらなる発展を促すためには、中核となる企業の技術力を高め、人材を育成していくことが必要である。それには研究機関等による技術面での協力が望まれる。

2. 新たな産業の創造と発展

第2の課題は、集積した産業から新たな産業を生み出していくことである。例えば前出の酒イベントを核にそこから滞在型観光を発展させるためには、1施設だけでなく16の酒蔵が集積しているメリットをいかすこと、そしてさらに魅力を高めるには文化や食を提供することのできる食料産業が一体と

第8図 上越市における酒関連産業の発展（食料産業クラスターの視点から整理）



資料：M.E.ポーター（竹内弘高訳）『競争戦略論2』ダイヤモンド社、1999年、83頁を参考に植木作成

なって取り組むことが必要である。

また、一般的に限られた空間に産業が集積するほど産業廃棄物の処理や環境汚染が問題となりやすい。他地域においては、食料産業クラスターの中から、あるいは新規参入者が食品廃棄物を利用して新たな製品開発を展開している事例もある。

例えば、前出の「紀州南高梅クラスター」では、加工メーカーが下級品の梅を利用した梅ジャムや梅エキスなどの製品開発を進めたり、生産工程で使用した調味廃液を脱塩処理して、家畜飼料として利用するようになった²⁰⁾。

このように醸造過程で排出される廃棄物の再利用についても新たなビジネスチャンスの可能性がある。酒関連産業クラスター発展の過程を考えると、上越市と連携協定を締結している東京農業大学には醸造科学科（醸造環境科学研究室等）があり、醸造・食品工業から排出される排水・廃棄物処理などの技術開発も期待される。そして、長期的な視点から考えると、酒関連産業のクラスターから化粧品や健康食品といった分野への発展も考えられる。近年の美容・健康志向の高まりと製菓メーカーの研究施設・工場の進出（平成19年度予定）などが追い風となり、上越市の資源が新たな産業の中でいかされていくことも期待できるかもしれない。

3. コーディネート組織の創出と強化

第3の課題は、先に述べた2点を克服する為に、全体をコーディネートし、市場ニーズを分析し、それらを有機的につなげビジネスチャンスを発掘していく組織の力の強化である。先に述べた越後田舎体験事業ではコーディネート組織の果たす役割が大きかったが、酒関連産業クラスターを形成する上でも酒米生産農家、酒造メーカー、卸・小売業、研究機関、観光業など、酒に関連する産業を有機的につなぐコーディネート組織の推進力が今後の鍵となると考える（第8図）。そのような組織を創出し、またすでにある組織を強化することが必要である。

地域を再生するには、モデルとなる食料産業クラスターを形成し、それを着実に発展させることが重要となる。その過程において、知識や技術を必要とする新たな雇用が生まれる。それによってこれからの知識社会に対応できる地域の力が集積し、高まっていくことと考える。さらに長期的にはそこを核に地域経済全体に効果をもたらすような発展が期待される。

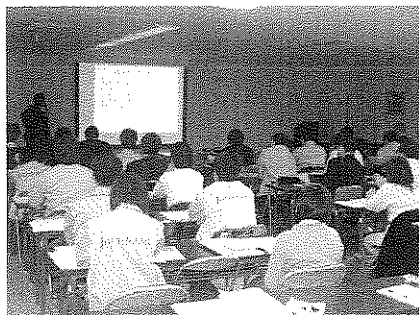
注

- 1) 経済産業省『産業クラスター計画』2002年。
- 2) 経済産業省『産業クラスター研究会報告書概要』2005年5月（参画企業アンケート2004年12月～2005年1月実施）。
- 3) 食料産業クラスターとは、地域の食材・人材・技術やその他の資源を有機的に結び付け、地場の農畜産品を活用した付加価値の高い製品や「地域ブランド」を創りだしていくことを目指した集団。「農林水産省『食料産業クラスター推進事業の概要』」。
- 4) M.E.ポーター（竹内弘高訳）『競争戦略論2』ダイヤモンド社、1999年。
- 5) 津金澤昌岩『日本フードシステム学会平成17年度第4回関東支部研究会報告資料』農林水産省、2006年3月。
- 6) 斎藤修「紀州南高梅における食品産業と農業の連携とクラスターの形成条件」（（社）日本アグリビジネスセンター編『平成16年度ビジネス・サポート事業報告書』2005年）、15-28頁。
- 7) 上越市『平成18年度上越市統計要覧』2006年3月。
- 8) 耕作放棄地とは検査口以前1年以上作付けせず、今後数年の間に再び耕作する意志のない土地。農林水産省『2005年農業センサス』。
- 9) 総理府統計局『昭和44年全国消費実態調査』、総務省『平成16年全国消費実態調査』。
- 10) 総理府統計局『事業所統計調査報告』1972年、総務省『事業所・企業統計調査』2001年。
- 11) 上越市『上越市アグリビジネスネットワーク会議設置要綱』2005年11月。
- 12) 上越市『3国勢調査（平成17年速報値）』（【前掲7】）28頁。
- 13) 上越市『上越市住民基本台帳』2006年3月。
- 14) 越後田舎体験推進協議会『越後田舎体験パンフレット』。
- 15) 【前掲13】。
- 16) 総務省『平成12年国勢調査』。
- 17) 農業生産所得とは農業粗生産額から経費を差引き、補助金を加えたもの。
- 18) 上越市『6農業（新潟県農林水産統計年報平成12、13、14、15、16年）』（【前掲7】）84頁。
- 19) 日本酒造組合 <http://www.japansake.or.jp>。
- 20) 田中義道『新潟を売る 観光を創る 日本が誇る新潟の酒』NIGATA JICHI、2004年4月。
- 21) 農林水産省『平成17年産米穀の品種別作付け状況』2006年。
- 22) JAえちご上越『平成18年産米品種別検査結果集計表』2006年。
- 23) 小池晴判『酒造好適米の生産・流通の現状と課題』農経論叢、1995年、第51集、161-170頁。
- 24) 前重運雅・小林信也『最新 日本の酒米と酒造り』株式会社養賢堂、2000年。
- 25) 【前掲6】。

（受付：2006.10.31 受理：2007.1.24）

3.3 まちづくり職員トーク

○第5次総合計画の改定にあたり、職員が学び・議論する場として職員トークを開催した。各回においてテーマに関わる市政の現状と課題、将来の展望などの話題提供後、グループディスカッションを実施し、全庁あげて改定に関わる機会を創出した。



回	開催日	テーマ	話題提供者	参加者
1	H18. 10. 02	観光振興	村上観光局長	45人
2	H18. 10. 19	歴史資源	中西係長（生涯学習推進課） 石黒主任（企画政策課）	40人
3	H18. 10. 26	教育	小林教育長	35人
4	H18. 11. 13	健康づくり	柳澤副課長（健康づくり推進課）	25人
5	H18. 11. 20	安全・安心	土橋防災局長	30人
6	H18. 12. 07	農業・農村振興	笹川副課長（農業振興課） 山崎班長（浦川原区総合事務所）	25人
7	H19. 01. 26	公共交通活性化	野澤企画・地域振興部長	45人
8	H19. 02. 01	中心市街地活性化	小池係長（産業振興課） 阿部係長（都市計画課） 石黒主任（企画政策課）	45人
9	H19. 02. 08	総合計画	野澤企画・地域振興部長 内海主任（創造行政研究所）	50人
	計			340人

（平成19年3月現在）

