

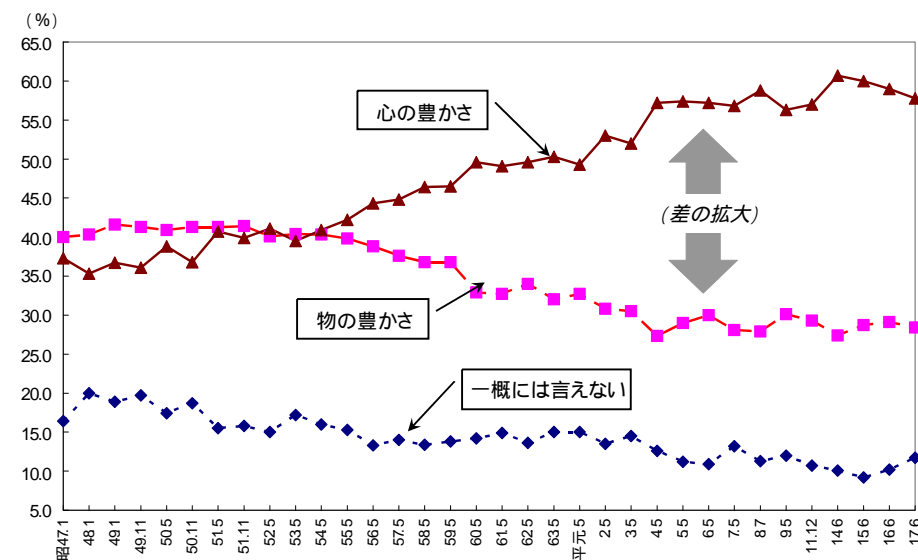
〈上越市を取り巻く環境〉 時代の潮流

日本が先進国として発展を続けるなかで、人々の意識や生活が変化し、人々をとりまく社会・経済・環境もそれぞれ複雑化・多様化を見せている。そうした変化に行政自体も影響を受けながら、今後どのように対応していくかが課題となっている。

(ライフスタイル・ライフコースの多様化)

1. 価値観・生活様式の多様化

- より便利で効率良く、かつ安全で安心なものやサービスを求めることが人間の本質的欲求であり、今日の社会が形成されてきた経過を辿ってみると、こうしたニーズを受けて技術開発が行われるなどしてきた。例えば、徒歩から車、鉄道、航空へとより早い移動手段が生み出されてきた交通の歴史を挙げることができる。
- しかし今日、日本は戦後の復興期から高度経済成長期を経て成熟化社会を迎え、現在、国民の意識も「モノの豊かさから心の豊かさへ」と重点が移ってきた。
- 未婚化・晩婚化という結婚・出産行動の変化や、女性の社会参画の動き、団塊世代の消費市場の拡大、高度情報化（IT・ITCの進展）による時間的・物理的距離を超えたコミュニケーション活動など、現在の社会経済を取り巻く状況を考え合わせても、多様な分野に興味や価値を見出し、またより自分らしく生きたいという、これまでの社会通念や常識の枠を超えた様々な価値観が発生していると言える。
- こうした人々の意識の変化は、社会・経済・環境のあらゆる面に影響を与え、ひいては行政の対応課題として表れてくることから、変化を的確に的確にとらえ、あるいは先取りしていくことが課題となっている。



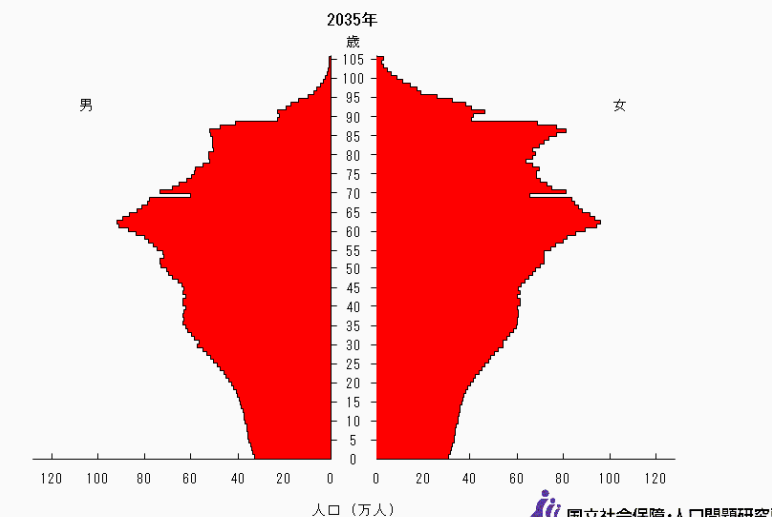
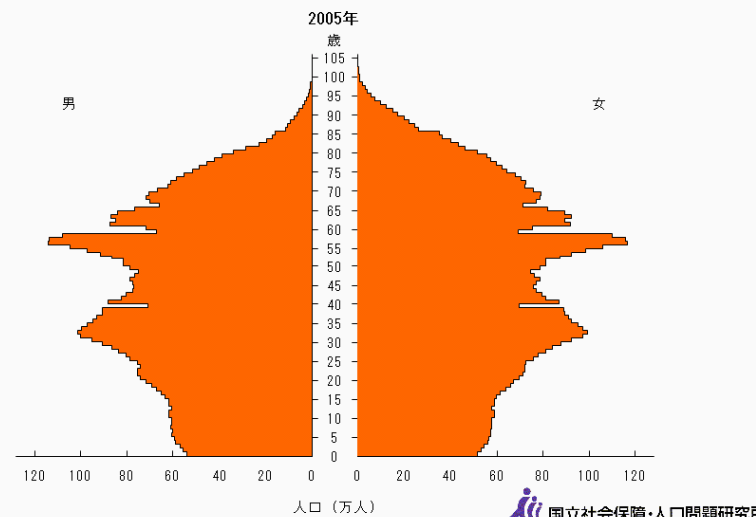
国民生活に関する世論調査 平成 17 年 6 月調査（内閣府）

(社会の変化)

2. 少子化・高齢化の進展と人口減少

- 出生者数を死亡者数が上回った 2005 年、日本の人口は減少を始めたと言われる。これは、少子化（未婚化・晩婚化による出生率の低下）・高齢化（寿命の伸び）に伴い、人口構成（年齢構造）が変化したことによ

- る。
- 少子化により、労働人口の減少（特に若い労働力の減少）と消費市場の縮小による経済への影響が懸念されている。また、高齢化が進むことで、年金・医療・介護などの社会保障費が増加し、国民の負担が増大することも懸念されている。
- 地方レベルでは、過疎化や核家族化がさらに進むことが予想される。
- ただし、国・地方の人口構成は、発展途上段階から経済成長とともに、「多産多死型 多産少死型 少産少死型」と変化（人口転換）することが一般的である。よってこれを不可避の課題としてとらえるとともに、人口のみによって経済や生活が決まるものではないことをふまえ、国、自治体、企業をはじめ国民全体が協力し、懸念を実現させないための取組が重要となっている。



現在（2005）年と約 30 年後（2035 年）の日本の人口ピラミッド

3. 安全・安心に対する意識の高まり

- 人々の価値観・生活様式の多様化に加え、高度情報化の進展等によって多種多様な情報の入手が容易になり、人々の知識が深まったことにより、より安全で安心できるモノや食生活を手に入れ、質の高いサービスを受けたいとするニーズが高まるなど、生活の質の向上を求める

志向が高まっている。

- また、2006 年 12 月に国が公表した日本の将来推計人口によると、現在の高齢社会（高齢化が進んだ社会）を経て、今後 2～3 年のうちに日本は超高齢社会（高齢化率が 21% を超える社会）に突入するとされている。
- これに伴って、必然的に健康や医療に対する関心が高まり、また日常生活や旅行などのうえで、高齢者でも不自由なく移動できることを求める、移動円滑性などのニーズも今後さらに高まることが予想される。
- 近年、顕著にみられるようになった自然災害の増加、高速交通網の整備による犯罪の広域化・国際化および犯罪そのものの悪質化に伴う体感治安の低下、食の安全性への不安感などは、表層化しつつある不安要素としてこれらに拍車をかけていると考えられる。
- このように、社会をとりまく状況が変化している背景には、人々のニーズが多様化・高度化していることに加え、経済や環境面での変化が密接に関連していると言える。

(経済の変化)

4. 経済のグローバル(地球規模)化と高度情報化の進展、産業構造の変化

- 冷戦崩壊後の自由貿易圏の拡大や、運輸と通信技術の爆発的な発展によって、文化と経済の国境にとらわれない活動が促進され、現在、地球規模で複数の社会や経済などでの結びつきが強くなった。
- また、日本が人口減少社会に突入し、市場規模の縮小が懸念されていることなどにより、国内に限定せずより広い規模で市場をとらえ、経済活動を行う動きが活発化している。例えば国際観光の推進などがそれである。
- しかし、これと同時に、工業や農業といった産業が世界規模での競争（メガコンペティション）にさらされることで維持不能になり、産業構造の変化が余儀なくされるなど、経済のグローバル化による搾取的な面も指摘されている。
- このように、経済のグローバル化は、地方にとっても功罪（競争により技術開発が促進されるなどのメリット、第 1 次産業の衰退による農村部の過疎化などのデメリット）の両面をもたらしている。
- また、高度情報化の進展は、産業面だけでなく国民生活を劇的に変え、また新しい課題を生み出している。例えば、「顔の見えない人間関係」の助長、新しい性質の高度な犯罪、個人情報漏洩への危機感などである。
- 現在は、工業化社会から情報社会を経て、知識社会へと移行する文明的な転換期にある。情報社会（高度情報化）は知識社会の前段階（インフラ）であるにとらえ、プラス面を伸ばしつつマイナス面を抑制するといったように、時代の変化を的確にとらえた対応が課題となっている。

(環境の変化)

5. 地球環境問題の深刻化

- 日本は、「心の豊かさ」が重視される社会に移行してきたとはいえ、「安全・安心なもの」「より質の高いサービス」を手に入れたいと願う人々の根源的欲求は依然として存在しており、それを充足するための活発な経済活動が行われている。
- 地球温暖化を抑制するため、日本は 2008 年から 2012 年の間に温室効果ガスの排出量を 1990 年に比べて 6% 削減することが目標として義務付けられている（1997 年京都議定書）ものの、現在、達成が非常に困

難と見られている。

- ・近年、地球温暖化の進行とみられる異常気象（局地的な豪雨や洪水など）が地球規模で増加している。これは、経済発展に伴ってエネルギー・資源の消費が進み、環境負荷が増大していることが背景にある。
- ・こうした自然災害によって国民の生命や財産が脅かされており、国をはじめとする行政の対応（負担）も増加している。また、自然災害や人口構造の変化（これに伴う過疎化など）は、国土の荒廃をもたらし、このため自然破壊が起こり、生態系の変化も進んでいる。
- ・こうした課題に対応するため、国境や地域の行政界を超えて思考しつつ、対症療法ではなく根本的な取組、身近な地域レベルでの対応（循環型社会の形成）を具体的にを行うことが求められている（Think globally, Act locally；地球規模で考え、地域レベルで行動すること）。

(行政の対応)

6. 地方分権の進展

- ・平成 12 年 4 月の地方分権一括法の施行に伴い、本格的な分権型社会がスタートした。地方自治体は自らの裁量権の範囲が拡大された一方、結果については自ら責任を負う「自己決定、自己責任」の原則による自治体運営が求められることとなった。
- ・一方、現在、国・地方ともに財政状況の悪化が進んでおり、国・地方あわせた長期債務残高は平成 18 年度末で 775 兆円に上るとされている。
- ・こうした地方分権の進展や国と地方の財政危機の深刻化、さらに社会経済情勢の変化による市民ニーズの拡大などを背景に、全国各地で行財政基盤の強化に資する市町村合併、いわゆる「平成の大合併」に向けた取組が急速に進展し、平成 11 年 3 月末に 3,232 あった市町村数は、平成 19 年 3 月末には 1,804 にまで減ってきている。
- ・また、「国から地方へ」という流れの中で、税源移譲・国の補助金削減・地方交付税改革を同時に進める「三位一体の改革」が推進されている。しかしながら、これによって、活発な民間活動が行われたり、課税客体（企業や人など）を豊富に有する大都市と比較的規模の小さな地方都市との間での財政格差が拡大し、ひいては市民サービスの安定的な提供に影響を及ぼすことが懸念されている。
- ・このような中、各地方自治体は「自主自立」が可能な地域力を備えた自治体を構築していくため、税源涵養につながる地域経済の活性化や効率的・効果的な行財政運営の取組とともに、市民参画の推進に向けた住民自治の拡充が今後の課題となっている。

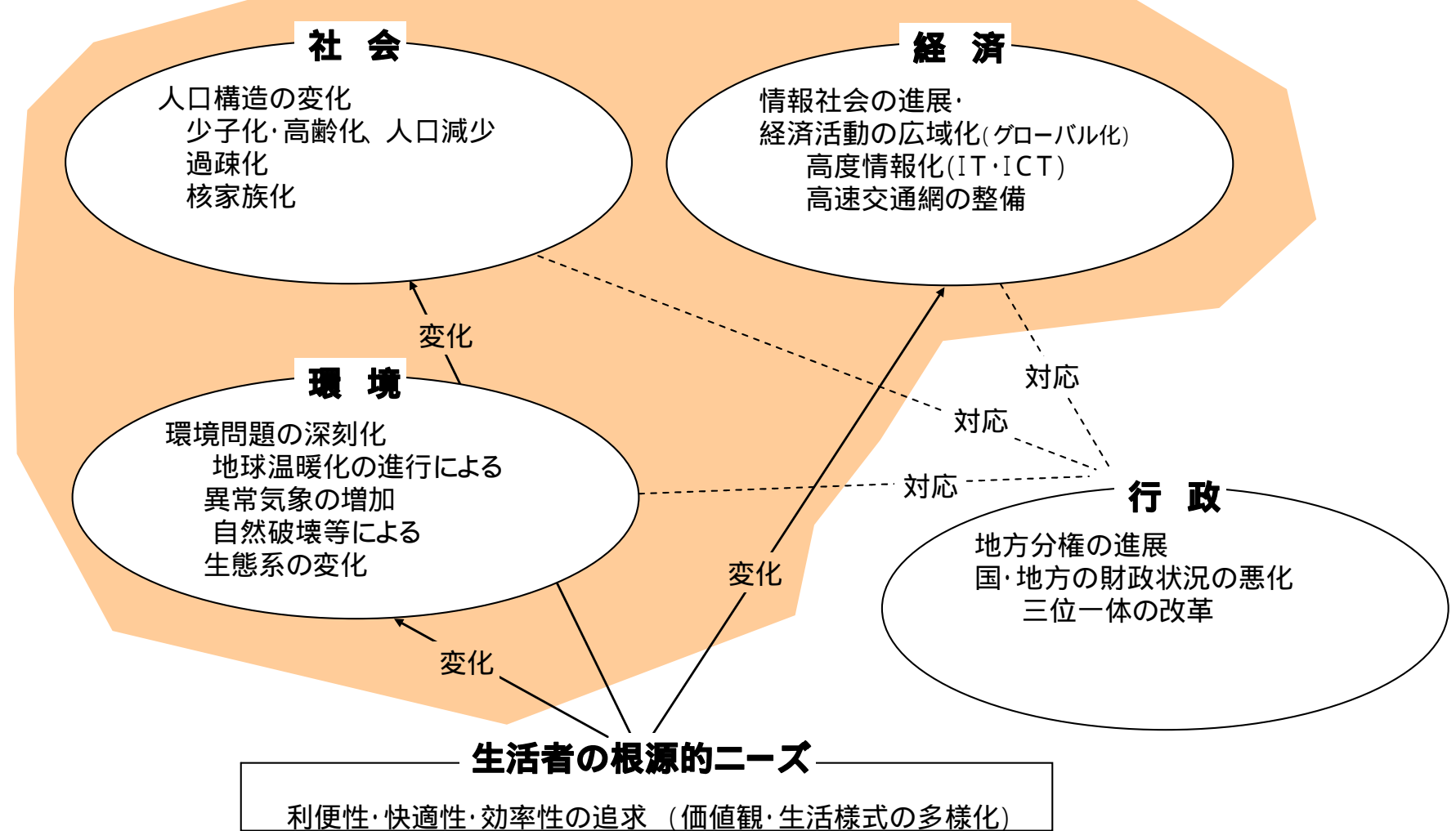
「国の家計簿の現状は？」（平成 18 年度一般会計）

18年度財政状況			1ヶ月分の家計に例えた場合		
内容	収入	支出	内容	収入	支出
税収+ 税外収入	50兆円		給与	40万円	
国債費		19兆円	ローン 元利払		15万円
一般歳出		46兆円	家計費		37万円
地方交付税等		15兆円	田舎への 仕送り		12万円
合計	50兆円	80兆円	合計	40万円	64万円
公債金収入		30兆円	不足分(借金)		24万円
公債残高		542兆円	ローン残高		5,200万円

（出所）財務省ホームページ

まとめ：時代潮流の相互関係

《 3つをバランスよく成立させることが持続的発展（持続可能な社会）の基本条件とされる 》



〈上越市を取り巻く環境〉 市民ニーズの状況

～「上越市市民の声アンケート」から～

市町村合併に伴う「上越市第5次総合計画」の改定に資する基礎資料を得るため、また、市民の意識や移行を様々な角度から把握し、まちづくりに反映させることを目的に「上越市市民の声アンケート」を実施した。

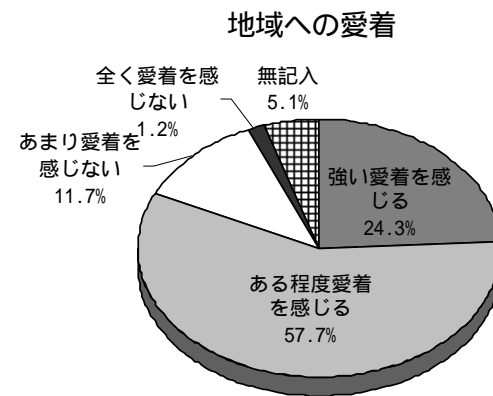
項目	内容
調査時期	平成17年8月
調査区域	上越市域全域
調査対象	上越市内在住の満20歳以上の5,000人
抽出方法	住民基本台帳より無作為抽出
回収率	36.9%

〈主な結果〉

地域への愛着

市民の約8割が地域に愛着を感じている

現在お住まいの地域に愛着を感じているかについては、「強い愛着を感じる」が24.3%、「ある程度愛着を感じる」が57.7%で、あわせて約8割(82.0%)の市民が地域に愛着を感じている結果となっている。



現在の暮らしやすさ

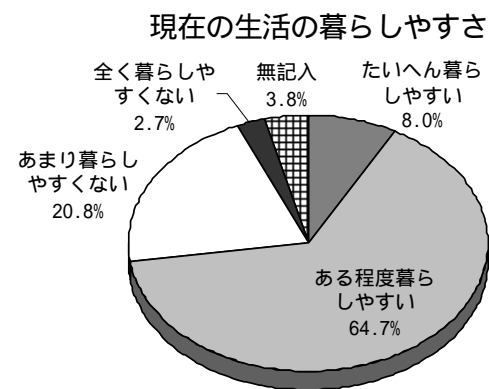
市民の約7割が暮らしやすいと感じている

暮らしやすさは「自然(緑)が豊か」「災害が少ない」、不便や不満は「老後の生活が不安である」「魅力のある働く場が少ない」

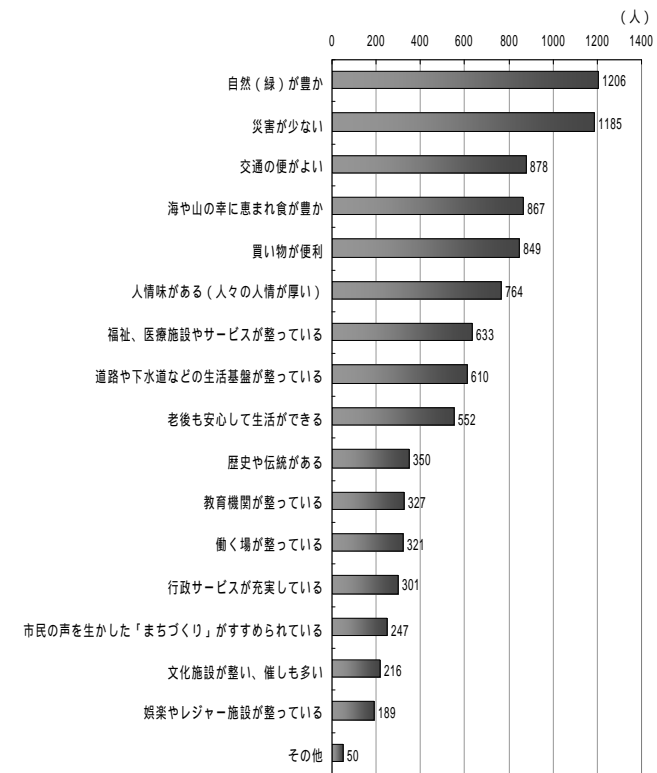
現在の生活は暮らしやすいと思っているかについては、「たいへん暮らしやすい」が8.0%、「ある程度暮らしやすい」が64.7%で、合わせて約7割(72.7%)の市民が暮らしやすいと感じている。

暮らしやすさを感じる場所については、「自然(緑)が豊か」が66.8%、「災害が少ない」が64.2%と多く、その他に、「交通の便がよい」(47.6%)、「海や山の幸に恵まれ食が豊か」(47.0%)、「買物が便利」(46.0%)の順となっている。

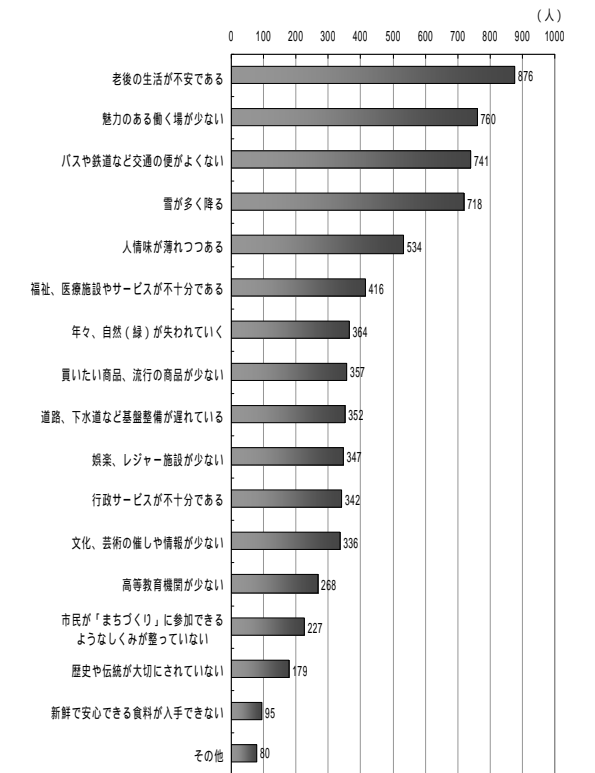
一方、生活で不便や不満を感じる場所については、「老後の生活が不安である」が47.5%と最も多く、次いで「魅力のある働く場が少ない」(41.2%)、「バスや鉄道などの交通の便がよくない」(40.2%)、「雪が多く降る」(38.9%)の順となっている。



暮らしやすさを感じる場所



不便や不満を感じる場所

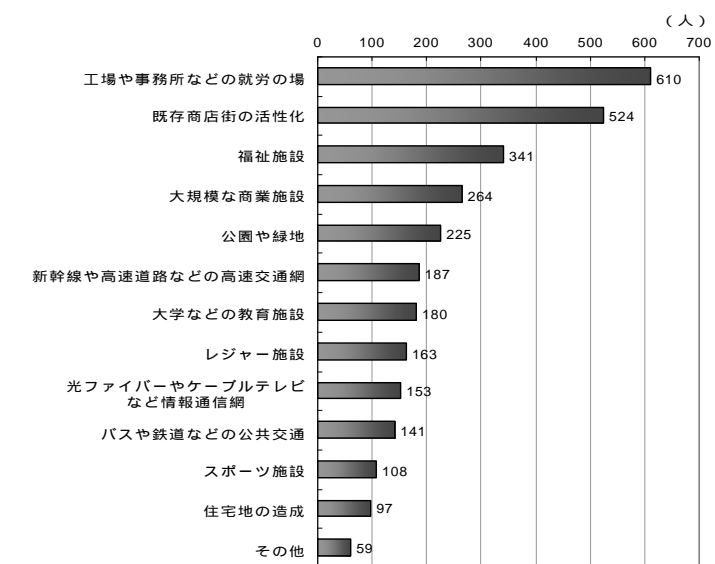


都市の魅力

都市の魅力を高めるためには「工場や事務所などの就労の場」が必要

上越市が今後、都市の魅力を高めるための整備は、「工場や事務所などの就労の場」が61%と最も多く、次いで「既存商店街の活性化」、「福祉施設」となっている。

都市の魅力を高めるために必要な整備



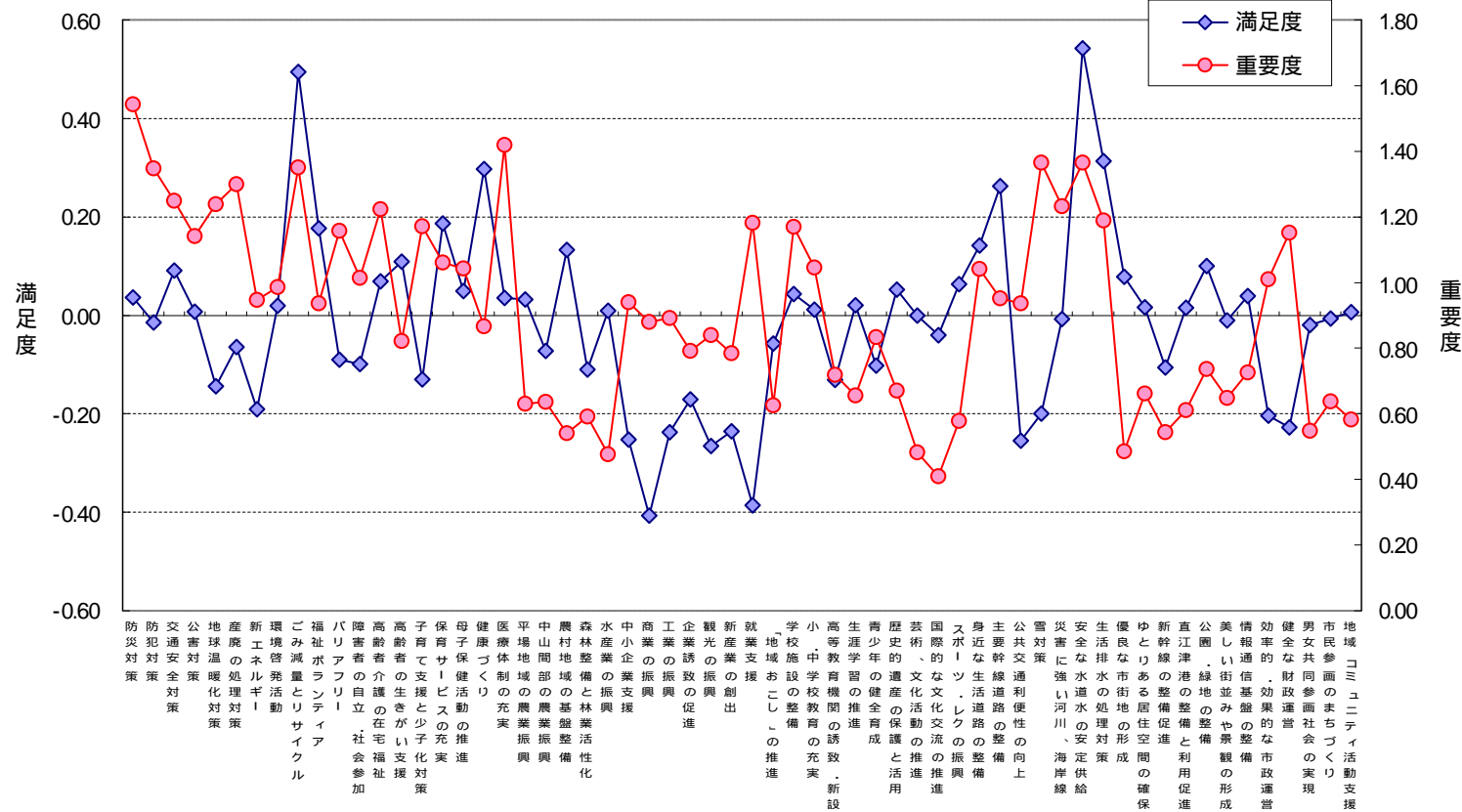
満足度と重要度の比較

満足度と重要度の乖離が大きい「就業支援」「雪対策」「防災対策」等

市民生活に関係の深い項目について、満足度と重要度を調査したところ、下表の結果となった。満足度が平均スコアよりも低いもののうち、重要度との乖離が大きいものとしては、「就業支援」、「雪対策」、「地球温暖化対策」、「健全な財政運営」、「産廃の処理対策」、「防犯対策」等が挙げられる。

評価	高い	低い
満足度	「ごみ減量とリサイクル」(53.3%) 「安全な水道水の安定供給」(51.0%) 「生活排水の処理対策」(40.2%) 「主要幹線道路の整備」(39.5%) 「身近な生活道路の整備」(38.8%) ()は満足とやや満足の合計割合	「雪対策」(38.5%) 「公共交通利便性の向上」(36.2%) 「商業の振興」(35.9%) 「防犯対策」(35.1%) 「就業支援」(34.5%) ()は不満とやや不満の合計割合
重要度	防災対策 医療体制の充実 雪対策/安全な水道水の安定供給 防犯対策/ごみ減量とリサイクル	国際的な文化交流の推進 水産業の振興/芸術・文化活動の推進 優良な市街地形成 農村地域の基盤整備/新幹線の整備促進

満足度と重要度の状況



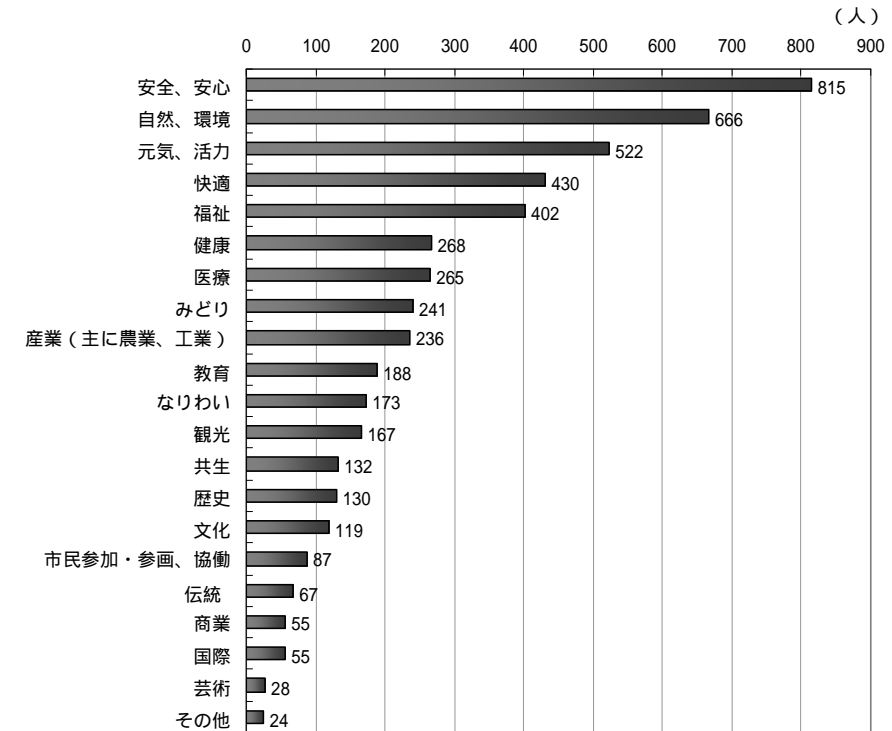
満足度の平均スコアの算出方法: 「満足している」に+2、「やや満足している」に+1、「どちらともいえない」に0、「やや不満である」に-1、「不満である」に-2を与え、その平均点を算出したもの。
 重要度の「大変重要である」に+2、「ある程度重要である」に+1、「どちらともいえない」に0、「あまり重要ではない」に-1、「全く重要ではない」に-2を与え、その平均点を算出した。

将来のあるべき姿

将来のあるべき姿は「安全・安心」、「自然・環境」

将来のあるべき姿については、「安全・安心」が44.2%と最も多く、次いで「自然・環境」(36.1%)、「元気、活力」(28.3%)、「快適」(23.3%)、「福祉」(21.8%)の順となっている。

将来のあるべき姿



《上越市の歴史・特性》 位置・地勢

1. 位置・地勢

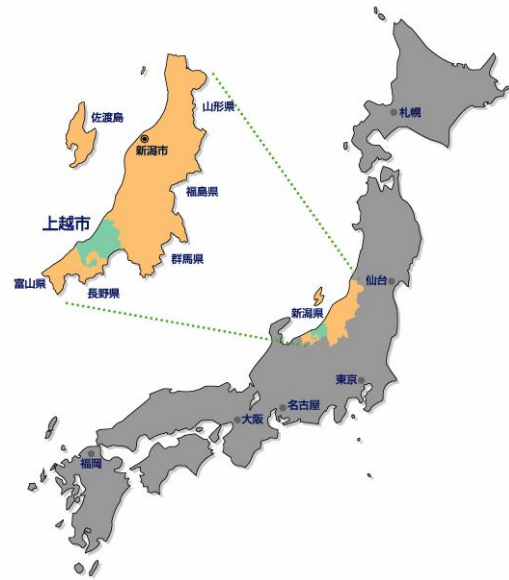
位置

上越市は、新潟県の南西部に日本海に面して位置し、北は柏崎市、南は妙高市、長野県飯山市、東は十日町市、西は糸魚川市に隣接する。

三大都市圏はほぼ等距離にあり、例えば東京からは直線距離にして約 200 km で、上越新幹線・ほくほく線で約 2 時間 15 分、高速道路を利用すれば約 3 時間の距離にある。

上越市は、北陸・信越・関東甲信越・東北のそれぞれの圏域が接する地域にあり、例えば JR の東日本と西日本の境界ともなっている。

上越市は日本海側のほぼ中央に位置しており、対岸の韓国・中国・ロシアなどと近い距離にある。例えば海底の光ケーブルは、日本海側からは上越市のみから対岸に伸びていることも、上越市の位置や地勢が関連していると言える。



地勢

上越市は、東西約 44.6 km・南北 44.2 km の広がりを持ち、約 973k m² の面積は全市区町村のうち第 15 位の規模となっている。これは、全国で最も面積の小さな香川県や、2 番目に面積の小さな大阪府²の半分以上の面積にあたる。

市の周囲を見渡すと、豊かな海や美しい山に囲まれて



おり、その恵みを受けた大地が広がっている。高田平野は、柿崎から直江津までの長さ約 16 km の海岸線を底辺とし、妙高（旧新井）市街地の南方を頂点とした三角形を呈しており、頂点から海岸線までの距離は約 20 km である。

- 市のほぼ中央には、関川・保倉川等が北に向かって流れ、日本海に注いでいる。その流域に、沖積地³が大きく広がる。
- この広大な平野を取り囲むように、米山山地、東頸城丘陵、関田山脈、南葉山地、西頸城山地などの山々が連なる。
- 平野の北側は日本海に臨み、関川の河口から東側の海岸線に沿って砂丘が発達しており、砂丘と平野の間には天然の湖沼群が点在する。

2. 自然環境

豊かな四季

上越市は四季の変化がはっきりしており、冬期に降水が多く快晴日数が少ない典型的な日本海型である。冬期には日本海を渡ってくる大陸からの季節風の影響により大量の降雪があり、海岸部を除いた地域は全国有数の豪雪地帯となっている。

この自然環境を象徴するように、板倉区では昭和 2 年に 8m18 cm もの降雪量を記録しており、これは人が住んでいるところでの降雪量では日本一の記録とされている。

冬が終わり、春が近づくと、乾燥した暖かい南風（フェーン現象）によって野山の雪が溶かされ、川が増水する。数ヶ月にわたり雪に閉ざされた生活から解放される春、妙高山中腹の「はね馬」や南葉山の「たねまじいさん」を見ながら田植えが終わると、市内のいたるところで春祭りが行われる。山菜取りや庭木の手入れも始まり、到来した春を実感する。

梅雨が明けると、亜熱帯に近い夏の暑さが訪れる。30 を越す真夏日は、九州や四国に近い暑さと言われ、湿気も多いためじめじめとした蒸し暑さも感じる。海沿いでは、市内はもとより隣県の長野県からも多くの海水浴客が訪れ、賑わいをみせる。

実りの秋を迎える 9 月初旬は最も台風が多い季節だが、幸いなことに南側を背にしていることから、太平洋側ほど大きな被害には至らない。この時期、豊作を感謝する秋祭りが各地で開かれる。

11 月の終わりごろには、あられやみぞれが降り、雷鳴が轟き始める。この「雪おろし」を冬の合図として、人々は冬支度を急ぐ。合併前の上越市では、「妙高山が 3 回白くなると南葉山に雪が来る。南葉山が 3 回白くなると根雪になる」、頸北地域では「米山が 3 回白くなると根雪になる」などと言いつづられている。

上越地方は、冬の降雪量が大きく影響し、年間降水量が多い地域と言われている。



3. 交通の要衝

交通の発達と市の発展

上越市は古くから海陸交通が発達し、物資や人が行き交う地として栄えてきた。

輸送手段の中心が人力であった江戸時代、当市は、金沢と江戸を結ぶ加賀街道、東北地方へ向かう北国街道などの主要街道をはじめ、佐渡で発掘された金銀を江戸へ運ぶ重要な輸送経路上にあり、その支道として松之山街道なども交錯。こうした街道の結節点や街道沿いには宿場町が発達し、現在の市の発展の基礎となった。

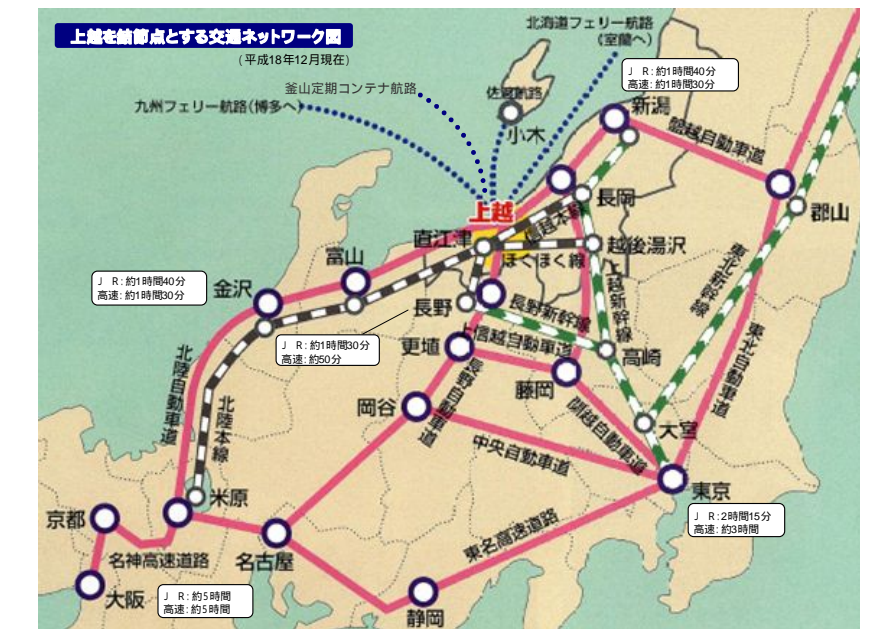
また、主要街道の交わる直江津や高田は政治の拠点としても適地であり、奈良時代には国府が置かれたほか、戦国時代には上杉謙信公の居城である春日山城、江戸時代には福島城や高田城などが置かれ、城下町として栄えた。また、直江津は北前船の寄港地および当地の海産物の輸送路として栄え、街道の発達は、当地で生み出される農作物の輸送などに大きく貢献した。

明治時代に入ってから、直江津～関山間（信越本線）に国内で 2 番目に鉄道が開通⁴するなど、交通の要衝としての地位が確立されており、それが工場立地等に有利に働いた。

交通の現況

現在も、重要港湾である直江津港や北陸自動車道、上信越自動車道のほか、JR 北陸本線、JR 信越本線、ほくほく線など、人流・物流が盛んに行き交う地となっている。

さらに、平成 26（2014）年度末に開業予定の北陸新幹線や、上越魚沼地域振興快速道路などのプロジェクトも進行するなど、陸・海の交通ネットワークが整う有数の地方都市である。



¹ 国土地理院「全国都道府県市区町村別面積調」(平成 16 年 4 月 1 日)

² 大阪府の面積 1893.76k m²、香川県の面積 1876.23k m²(平成 17 年 10 月 1 日、国土地理院「全国都道府県市区町村別面積調」)

³ 沖積地：流水による侵食・運搬・堆積という河川作用によって創り出された土地・地形のこと。

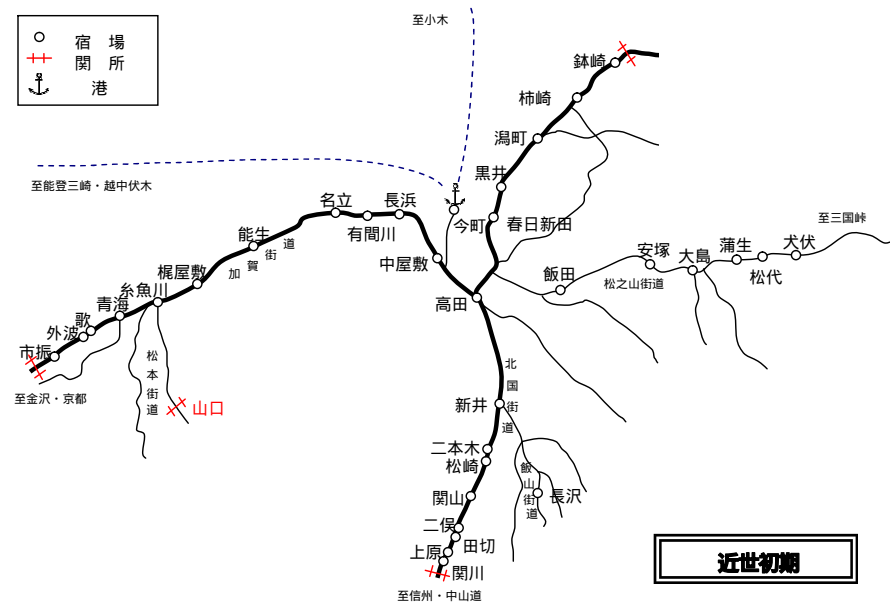
⁴ 1886（明治 19）年

（上越市の歴史・特性） 歴史

1. 沿革

郷土のあけぼの(古代・中世・近世)

- ・上越市は、弥生時代中期から古墳時代前期まで、約 500 年にわたり続いた吹上遺跡・釜蓋遺跡に見られるように、信州と北陸とを結ぶ古代の交通の要地であった。
- ・奈良時代（8 世紀）に入ってもその位置づけは揺るがず、日本海地域の交流が活発化するのに伴い、平安京に魚などの貢納物を運ぶ動脈の役割を果たした。また、国府・国分寺が置かれ、海運の発達とともに平安時代（9～12 世紀）には政治・文化の中心地となった。
- ・上杉謙信公が春日山城に居城した頃（16 世紀）には、特権として米・塩鮭・綿布・麻布等の販路を京阪地方に求めたことから、大阪はもちろん、遠く九州や北海道などの諸港と交易が盛んになり、直江津港は北陸の要港として栄えた。また、関東へ向かう軍用道として、また生活物資を運搬するため街道が発達した。
- ・江戸時代、上越市は、金沢と江戸を結ぶ加賀街道、東北地方へ向かう北国街道などの主要街道をはじめ、佐渡で発掘された金銀を江戸へ運ぶ重要な輸送経路上にあり、その支道として松之山街道なども交錯。こうした街道の結節点や街道沿いには宿場町が発達し、現在の市の発展の基礎となった。



- ・内政面では、江戸時代初期から中期にかけての榊原高田藩の時代、用水開削・水田開発・砂防事業・赤倉温泉開発・商業振興など、数々の殖産振興政策が打ち出された。その範囲は、現在の妙高市（赤倉温泉）から大潟区を含み、例えば大潟区に江戸時代まで残されていた潟は、当時のかんがい技術によって改良され、今日に至っている。
- ・これにより安定した農業生産が可能になり、生活基盤が形成され、城下町を基礎とした商工業も発展した。
- ・また、城下町として現在の高田が発展する過程では、当時の高田藩が直江津にかかる橋を落とし、旅客が高田城下を必ず通るようにするなど、交通の要地という利点を活かした都市計画や商業振興政策が実施された。
- ・幾度も城主の変転を重ね、次第に城下町としての機能を整えるなか

で、現在の上越市の骨格となる都市形成がなされ、また新田・用水開発により、全国有数の稲作地としての今日の基礎が確立されていった。

明治～大正

- ・明治以降、上越市では、全国に先駆けて鉄道の整備が進んだ。明治 21 年（1888 年）の直江津～長野駅間（信越線）、明治 31 年（1898 年）の直江津～新潟駅間（北越鉄道）、大正 2 年（1913 年）の北陸線の全線開通などにより、鉄道への依存度が高まった。
- ・鉄道の開通に伴って直江津港の貨物取扱量は減少したものの、このころから、同港は中部日本に達する唯一の海上交通の門戸であり、新潟、小木、伏木等の諸港と貨客船の定期便も開通するなど、賑わいを呈した。相次ぐ鉄道の開通により、直江津は陸上と海上交通の要地としての重要性を増した。
- ・産業面においては、近代工業が進展を見せた。
- ・雪どけの豊かな水源を活用した水力発電を背景に、豊富な電力を背景として直江津への工場進出が進み、特に化学工業が多く立地した。電力の供給のほかにも、廉価な農村労働力、良質な石灰石の産出、早期の鉄道開通により原材料や製品の輸送が便利であったことなどが立地に有利に働いた。他方、高田付近では農機具の製造が開始され、細幅織物工業も盛んになるなど、軽工業が活発になった。
- ・また、市民生活においても、電力や農機具工業の発展により人々の暮らしも近代化し、農村の電化が急速に進むなど、工業だけでなく農業や農村生活にも影響が及んだ。
- ・高田の商業は、明治に入って城下町としての機能を失い、近代産業の発展もなかったことから衰退を見せた。明治政府の殖産興業政策が進展するなかで、高田においても土族や町人が新しい事業を興すようになったが、一部を除いて地場産業として発展したものは少なかった。
- ・そこで新たな商業振興策として打ち出したのが、明治 42 年の軍隊（第 13 師団）の誘致である。これは当時の時代背景（富国強兵政策）を受けたものであったが、誘致に成功した後、高田の商業は息を吹き返した。高田の朝市（四九の市・二七の市）は、生活物資を調達するために軍隊の要請により始められたものであり、現在も多くの人客を集めている。「日本三大夜桜」として名高い高田城の桜も、第 13 師団の入城を祝い、城跡に 2,200 本の桜を植樹したのがそのはじまりである。
- ・しかし大正 14（1925）年に第 13 師団が廃止され、これによって商業都市（消費都市）の高田は大きな痛手を受けた。
- ・またこの時期、近代的自治制度の導入を目的とした、いわゆる「明治の大合併」(明治 21 年～)およびそれに続く「昭和の大合併」(昭和 28 年～)が推進され、合併前上越市や各区でも合併が進められた。

昭和～平成

- ・工業化社会に突入したこの時代、上越市の工業の中心地として直江津工業地域が発達した。
- ・戦後、帝国石油によって頸城油田・ガス田の開発が進められたが、日本経済の高度成長期にあたる昭和 30 年～40 年代には、天然ガスの利用を目指した三菱化成工業・日本海水化工などの大工場が直江津地区に進出し、すでにあった信越化学工業や日本ステンレス（現在の住友金属）・太平洋金属などとともに、臨海工業地帯を形成した。
- ・これに合わせ、直江津港への原材料（塩・石炭・鉱石類等）の入荷が年々増加し、アジア各国からの貨物船の往来が頻繁になった。昭和 26 年（1951 年）に港湾法に基づく重要港湾に指定され、昭和 35 年（1960 年）に港湾計画が策定されて以後、直江津港は近代港湾の形態を成し

てきた。

- ・しかし、1970 年代における 2 度の石油ショックに伴い、日本経済の高度成長期が終わりを告げたのとほぼ時を同じくして、直江津臨海工業地帯も低迷期に入った。これには、頸城油田・ガス田の衰退が大きく影響した。頸城油田・ガス田は、1971（昭和 46）年ころからかげりが見え始め、1981（昭和 56）年、臨海工業地域の中心工場であった三菱化成工業直江津工場も、アルミニウムの精錬を全面的に停止した。
- ・これを境に、同工業地域は新たな転換期に入る。1985（昭和 60）年、三菱化成工業は、広大な建物をリースシステムの工業団地として貸し出し、「上越テクノセンター」として再出発した。
- ・他方、高田は、昭和 22（1947）年に学校教育改革（6・3・3 制）が開始されてから、中学校の整備を進めるなど、古く明治期以前から続く学都としての基礎をさらに強化していった。
- ・昭和 46（1971）年、港湾を有し、臨海工業地帯のある直江津市と、城下町として教育・文化・行政の中心である高田市が対等合併し、上越市（平成の大合併前の上越市）が誕生した。
- ・平成 17 年（2004）年 1 月、「海に山に大地に なりわいと文化あふれる共生都市・上越」を目指す将来都市像として、14 の市町村の合併により現在の上越市が誕生し、現在に至る。

2. 主要年表(各區別)

明治以降の略年表	
合併前 上越市	1886年 直江津 - 関山間鉄道開通 1900年 エドウィン・ダンが直江津にインターナショナル石油精製工場を設立 1908年 高田に第13師団入城3600人 1925年 直江津に信越窒素肥料株式会社(現信越化学工業株式会社)創立 第13師団が廃止、代わって高田部隊総勢2,100人の設置 1930年 有沢製作所設立、細幅織物業を開始 1934年 直江津に日本ステンレス株式会社創立 1950年 高田に自衛隊が設置 1951年 直江津港が重要港湾の指定を受ける 1966年 信越線直江津 - 長野間が電化 1978年 上越教育大学開学
安塚区	1942年 東頸城地方事務所が安塚に設置 1986年 「逆転の発想」雪の宅配便 1987年 後樂園のフィナーレ、スノーフェスティバル 1990年 「雪だるま財団」設立、キュービットパレイスキー場 1992年 ゆきだるま温泉「雪の湯」 1999年 日本の棚田百選「上船倉」 2002年 安塚小雪冷房導入
浦川原区	1886年 浦川原地内に大島線(現国道253号)開通 1914年 新黒井 下保倉間に軽便が開通、翌年浦川原まで延長 1926年 県道大島線にバスが走る 1929年 浦川原と高田・直江津間に定期バスが走る 1937年 国の天然記念物指定、虫川の大杉、根元の周囲13m 1956年 山本原山の土地が払い下げられ、ぶどう組合ができる「山本ぶどう園」 1968年 軽便鉄道浦川原 - 飯室廃止、1971年全線廃止 1992年 霧ヶ岳温泉「ゆあみ」こしひかりアイス
大島区	1886年 県道大島線 直江津から大島まで開通 1932年 浦川原 - 松代間にバスが運行、大島で初めてバスが走る 1958年 県立大島病院欄岡に設置 1982年 大山温泉 あさひ荘オープン 1991年 全国に向け音楽村宣言 1993年 葛蒲高原新ベルハウス 1996年 ほくほく線大島駅完成
牧区	1903年 牧村の石油日産54kl 1922年 高田駅から落田まで毎日2回バス往復 1975年 宮口古墳群発掘調査 1986年 深山荘完成 1998年 「一村一価値づくり」で雪太郎大根が大賞受賞 2000年 牧村コミュニティバス運行
柿崎区	1872年 柿崎港築港、郵便局開局、1873年 柿崎病院設置 1897年 北陸鉄道が直江津 - 柏崎間に開通、柿崎駅開設 1935年 理研ピストンリング(現理研製鋼)、西川鉄工所(現柿崎機械)が創業 1947年 柿崎町営製塩所開設 1960年 帝国石油が上下浜海岸に天然ガス井戸を掘る 1963年 ~ テニスのまち、1964年新潟国体開催(庭球会場) 1995年 マリンホテルハマナス完成 1998年 かきざきドーム開館 2003年 柿崎川ダム完成
大潟区	1948年 犀潟に国立療養所が建設 1958年 鷺の浜温泉開湯 1959年 帝国石油、雁子浜で大ガス井戸を発見 1960年 海底ガス田採掘のための第一人工島完成、第一工業製薬大潟工場創業 1962年 国道8号完成、天然ガス輸送のためのパイプライン建設

	1971年 丸大食品新潟工場操業 1977年 国立リハビリテーション学院が開校 1984年 直江津電子工業大潟工場操業
頸城区	1883年 南川用水の水を増やすため揚水機購入 1913年 頸城鉄道創業(1914年 新黒井 - 下保倉間に頸城鉄道開通) 1929年 直江津 - 浦川原間に定期バスが走る 1971年 頸城鉄道が全線廃止される 1985年 西福島工業団地造成着手 1993年 県営南部工業団地造成起工 1997年 3月ほくほく線開業 2駅
吉川区	1924年 郡立吉川農学校創立 1962年 尾神岳スキー場完成 1955年 源 吉川、旭合併11,890人 1965年 人口9,842人 1980年 尾神岳パラグライダー県大会 1997年 長峰温泉「ゆつたりの郷」
中郷区	1886年 直江津 - 二本木間鉄道工事完了(1911年 二本木駅開設) 1907年 岡川、西四ツ屋部落が陸軍関山演習地設定のため岡沢地内に移転 1920年 日本曹達株設立 資本金75万円、従業員155人 1926年 日曹は日本電炉工業を合併 資本金140万円、従業員281人 1935年 日曹二本木青年学校開設従業員1,432人 1940年 関山演習場拡大のため岡川、西四ツ屋部落現在地に再移転決定 1960年 松ヶ峰温泉井自噴(1963開湯) 遊園地、ゴルフ場
板倉区	1890年 県道新井 - 柿崎線完成 1896年 増村席次、私立有恒学舎設立 1921年 針 - 新井間にバス開通、1922年 針 - 高田間にバス開通 1938年 山越に発電所完成 1965年 光ヶ原牧場の造成開始、1966年 町営山部スキー場造成開始 1967年 帝国石油の別所・山部での試掘成功 1971年 大栄精機板倉工場操業開始
清里区	1879年 深沢村地内3kmにわたり日本初の油送パイプ敷設 1920年 「櫛池の隕石」天文観測 1955年 菅原、櫛池の合併で誕生、人口5,433人 1976年 菅原校区を経由する路線バス開通 1990年 山荘京ヶ岳完成 1993年 星のふるさと館完成
三和区	1958年 多能ダム、関係水路が完成 1960年 にしき学園開園 1975年 水科古墳群の発見 1979年 下中に飯山電機操業 1985年 三和西部工業団地の造成開始 1992年 米と酒のなぞ蔵オープン(1994年 ホテル米本陣オープン) 1997年 三和西部産業団地の造成開始
名立区	1751年 高田地震で400人以上の死者「名立崩れ」 1949年 名立漁港に漂流した機雷爆発、児童犠牲者64人 1911年 国鉄北陸線 直江津 - 名立間開通 1912年 国鉄北陸線 糸魚川 - 名立間開通 1969年 町始末の誘致企業新和名立生コン(株)赤野侯で操業 2000年 「うみてらす名立」オープン

(出所)新潟県「市町村要覧」(平成16年度版)、新潟日報事業者出版部「写真集ふるさとの100年」昭和57年初版発行(上越、新井・中頸城、東頸城・中頸城、糸魚川・西頸城、略年表等:上越タイムス「市町村合併特集」H16.12~、写真集ふるさとの100年、各市町村史

〈上越市の歴史・特性〉 地域特性と潜在力

上越市の地勢や歴史をふまえると、これまでの発展の礎は、次のように「地の利」と「人の利」に求めることができる。これらは、今後の市の発展においても共通する普遍的要素と考えられる。

-----「地の利」-----

1. 自然

豊かな自然環境と市の発展

- ・ 当市の歴史は、地勢や自然など地域が元来備えていた自然条件を最大限に利用し、バランスよく活用してきたことにより形成された。
- ・ 例えば、雪がもたらす豊富な水資源は、国内有数の稲作地帯を生み出す当市の基礎となった。景観、食（米・酒・郷土食）やレジャー（スキー・温泉・海水浴・パラグライダー）なども自然の恵みによるものである。
- ・ また、産業面にも自然資源は大きく影響した。水力発電の開発により豊富な電力が確保されたことに加え、石油や天然ガスなどの鉱物資源（自然エネルギー）が発掘・湧出し、さらに鉄道の整備もあいまって、今日の経済の根幹となる工場立地を促した。
- ・ さらに近年では、安塚区における学校施設への雪冷房施設導入や「雪の宅配便」など、自然と共存しつつ、さらに高度利用（現代的利用）を図ろうとする日本初の取組にも着手している。
- ・ 環境の世紀と言われる21世紀に入って8年が経過し、身近な地域レベルで環境問題への具体的な取組が進められている。多くの都市が持続的な発展を目指すうえで「環境（生態系）」「経済」「人間・社会」のバランスがとれた持続可能な社会の実現を目指すなか、豊かな自然の恩恵と切り離してその歴史を振り返ることのできない上越市は、すでに有利な条件を備えていると考えることができる。

自然が育む生活文化

- ・ 海運、交通、山村、雪国という地域の特徴は、それぞれに由来する生活文化を育んできた。例えば、中山間地に多く見られ、豪雪から生活を守るかやぶき家屋や、冬期間の日常交通を確保する高田の雁木などは、雪国文化を最もよく表している。近年では、「本物の農村風景が残るまち」として中山間地域の伝統行事や農業技術、農村風景などの無形文化が注目を集めている。

2. 地勢

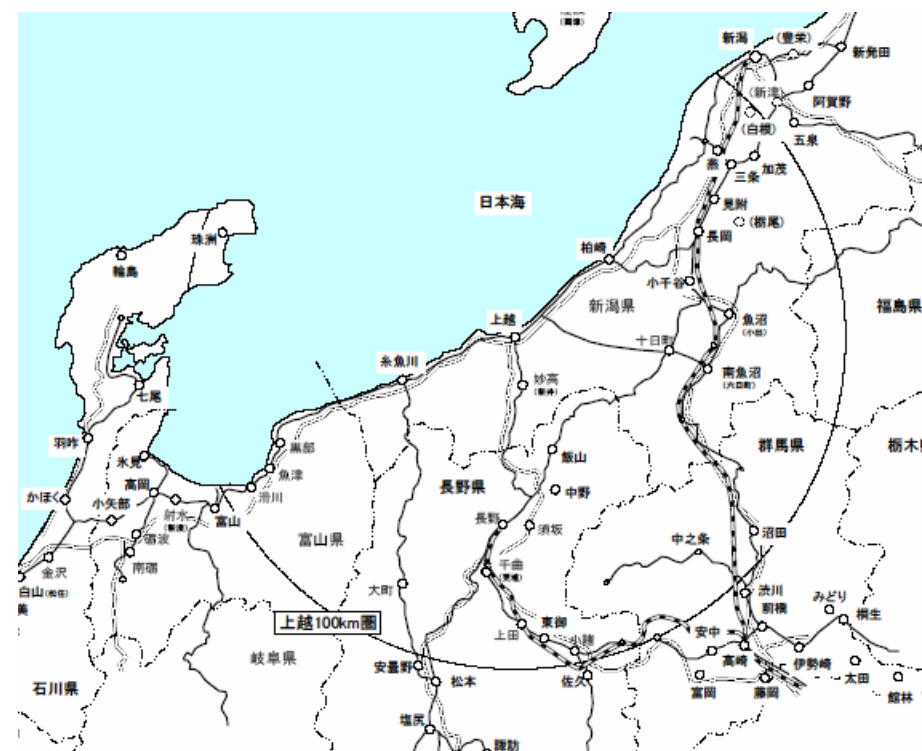
地域の多様性が生み出す豊かな個性

- ・ 14市町村が合併して現在のの上越市が誕生する以前から、合併前上越市とそれぞれの区は通勤・通学圏として結ばれており、既に圏域としての一体性が備わっていた。これは、広域な平野であっても、関川水系という水脈によって各区の生活・生産基盤が結ばれると同時に、山脈などにより交流が分断されることがなく、互いの顔が見える関係にあったという地理的条件が影響している。

- ・ 市域としての一体性を有しながらも、これら各区は「海・山・大地」という固有の自然環境を有し、そこから歴史や産業を育みながら、今日の発展を遂げてきた。
- ・ 社会や経済のボーダレス化・グローバル化が進むほど、その土地らしさ（まちの個性や顔となるもの）が強く問われてくるなかであって、来たるアジアの時代において、それぞれの個性が結ばれ、「海側の連なり、山側の連なり、大地の連なり」として広がりを持つことで、新しい上越市の個性が強まることは有力な強みになる。

都市間距離からみる上越市の地理的優位性

- ・ 上越市の発展においては、他の大都市と一定の時間的距離が保たれていたこと、つまり上越市が「天然の要塞」であったことも、有利な条件として作用した。
- ・ つまり、交通が発達する以前は、地域の経済は身近な市町村の範囲で完結していたが、交通手段の主役が鉄道や車へと移り、生活圈や経済活動の範囲が広域化することによって、それまで独立してきた互いの圏域が重複し、影響を及ぼし合うようになる。このとき、圏域としての独立性がないと、他の強い圏域に一方的に飲み込まれることになる。
- ・ 上越市は、南北に長い県域を有し、関東地方・東北地方・北陸地方・甲信越地方などとそれぞれ密接な関係にある新潟県において、新潟市・富山市のほぼ中間に位置し、古くから長野県と経済的・人的に強く結びついてきた。
- ・ ただし、長野圏と約80km（高速道路を利用して約1時間）、長岡圏と70km（同約45分）、新潟圏と約120km（同約1時間半）、富山圏と約120km（同約1時間半）と、一定の時間的距離を保っていたことに加え、冬季間の雪の影響により、これまではこれら都市圏とは競合関係に陥ってこなかった。
- ・ このように考えると、一方を海に、三方を山に囲まれた上越市の地勢による立地優位性が作用したことにより、地域の独立性が自ずと保たれてきたと考えることができる。



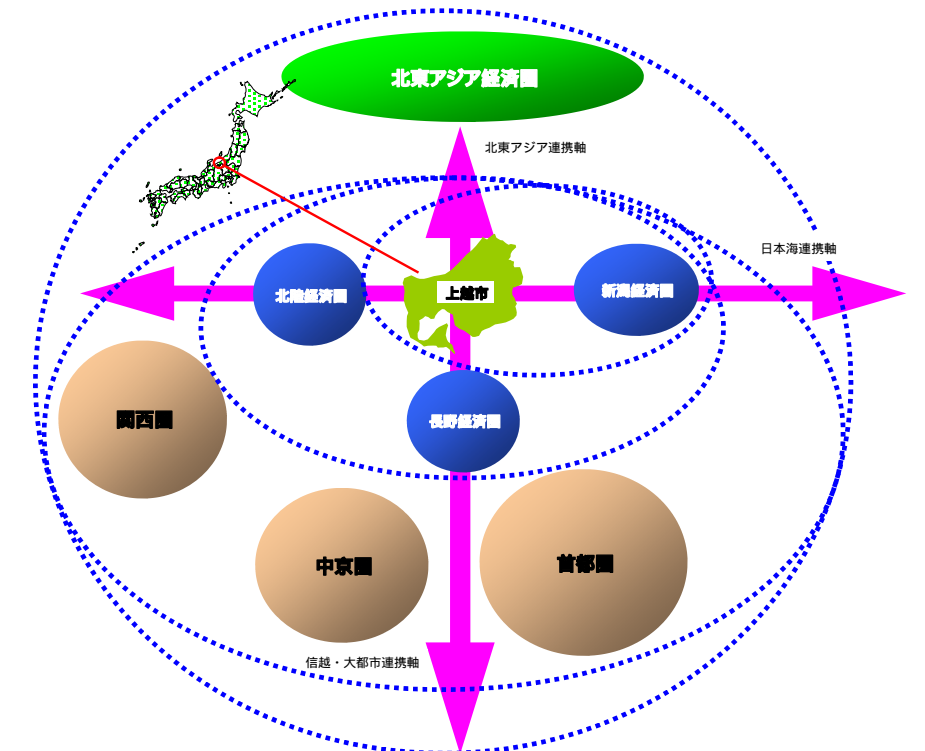
3. 交通

古からの交通の要衝～充実した国内交通網～

- ・ 上越市は、古より主要交通路が交差する地点である。
- ・ 海路から陸路へ、徒歩から鉄道・車へ、そして高速交通へと主要な交通手段が変化するなか、上越市では、鉄道や高速道路の整備が進められてきた。
- ・ この結果、上越市は北信越地方の交流拠点として、また複数の高速交通体系を有していることにより、3大都市圏と日本海側を結ぶ結節点として、位置的・時間距離的な比較優位性を有することとなった。
- ・ そして8年後に予定される北陸新幹線の開業（金沢延伸）によって、空港（航空）以外の交通網がいよいよすべて整うことになる。
- ・ ただしこのことは、上越市に大きなチャンスをもたらすと同時に、市の発展を支えてきた「地の利」を脅かす恐れがある。つまり、時間的距離が縮まることによって当市と大都市の経済圏が一体となり、長野圏や富山・金沢圏、ひいては首都圏の“圏域化”しかねないという懸念である。
- ・ 今後、県庁所在地として既に資本が集中的に投下され、都市機能の充実が図られている長野市や富山市、金沢市などの新幹線沿線都市、ひいては首都圏を中心とする圏域との競争・競合関係の顕在化が予想される。これら都市との地域連携を進めつつ、当市の個性・特性を明確に打ち出し、自立した圏域を保つことが、他の大都市圏に埋没しないために重要となってくる。

発展する北東アジアに開かれた玄関口

- ・ 近年、日本海側の各港の貿易量は、対アジア地域との間で増加している。経済のグローバル化や、観光・教育（留学、研修等）といった国民の活動のボーダレス化が進むなかであって、21世紀は対岸との人的・物的交流がさらに活発することが見込まれる。これまで太平洋側に集中してきた物流が、今後、対アジア地域に関しては日本海側に分



散する動きも予想されている。

- ・当市は、日本海を間に挟みながら、今後の発展が期待される琿春市（中国・吉林省）や世界的鉄鋼メーカー・ポスコが立地する浦項市（韓国・慶尚北道）と姉妹都市の関係にある。琿春市を含む中国東北部は、上海や広州など中国沿岸部に比べて開発が遅れているものの、その分、日本の大企業の進出も少ないことから、農作物や海産物の輸出先として期待されている。太平洋側に比べ、国際的ハブ港である釜山とも距離的に優位性がある。
- ・直江津港を有する上越市は、北陸・信越・首都圏を後背地とし、それらとアジア大陸を結ぶ経路上にあることから、国内はもとより北東アジア⁵に開かれた国際都市・国際貿易港としての発展が期待される。

4. 都市的機能

地の利のうえに成り立つまちの発展

- ・上越市は、物流拠点・港町・城下町・宿場町、港湾都市・工業都市・農業都市など、さまざまな側面を有しながら発展を遂げ、一定の都市的機能を備えてきた。
- ・都市が成り立つためには、都市住民の生活を維持し、他都市とのつながりを確保する手段として、食料の供給と水、電力、通信などの手段（ライフライン）が必要とされる。大きな都市になるにつれ、人口規模などに応じて、電力・上下水道・道路・鉄道駅・港・空港などの都市基盤（インフラストラクチャー）の整備も不可欠となる。つまり、今日、一定の人口規模を備える都市に共通するように、元来地形や自然環境などに恵まれた土地において、必然的に都市が発展していく。
- ・このように考えると、上越市が発展してきた背景として、港湾に適した海岸線や天然のダム・雪がもたらす生活水、油や天然ガスなどの自然エネルギーが蓄えられた土地であり、交通の交差点であったことに加え、時代に即して都市基盤の整備のために財源を投じてきたことがあげられる。
- ・その足跡は、遺跡・城跡、雁木、鉄道、工場など有形資産として残されており、今日ではそれが歴史的価値を有するものもある。今後、歴史資源として、さらに郷土の歴史として次世代を担う子どもたちに語り継ぐ財産としての活用などが期待される。

-----「人の利」-----

5. ひ と

人材を生み出してきた郷土の歴史

- ・ポスト工業化社会の21世紀は、情報や人などソフトパワーが発展の原資となる知識社会へと移行すると言われ、発展の資源はこれまでのように土地などといった有形のものではなく、「人」とであるとされている。これは、知恵や知識、工夫、技術などが経済発展や生活の質の向上の中心を担っており、それを生み出すのが「人」であるためである。
- ・このように、知識社会の進展に加えて人口減少社会の到来、団塊世代

の大量定職（2007年問題）を考え合わせると、今後はいかに優秀な「人材（人財）」を育み、あるいは誘致するかが地域の命運を左右すると言える。

- ・上越市は、自然資源を利用して生活・産業基盤を安定させ、時代の変化にいち早く対応して発展を維持するためには、人材の活用が不可欠であるとの考えなどから、明治より以前の時代から官民を問わず、伝統的に教育に力を注いできた歴史がある⁶。1949（昭和24）年、新潟大学の分校の高田誘致に成功したが、この背景にも、旧師範学校の施設を保有していたことがあった。
- ・こうした学都としての側面は、日本最初の教員養成のための新構想大学である上越教育大学が立地する現在に至るまで息づいている。
- ・今日までその名を残す「郵便の父・前島密」をはじめ、上越市は郷土や国の政治・経済・文化・産業の発展に大きな業績を残した、優れた人々を生み出してきた土壌がある。このことは、今後の地域の発展を展望するうえで特筆すべき強みである。

ひとが支えるこれからの新しいまちづくり

- ・雪に閉ざされ、生活の不便を強いられる冬や、時として「自然の恵み」と「暮らしの場」が重なったとき発生する災害に対しても、地域の先人たちは知恵と人々の協力によってそれを乗り越え、「忍耐強い人柄」と表現される地域性・市民性を培ってきた。こうした「連帯と協調」の精神は、水路を共同して守るという農耕文化（水稲文化）が根底にあるとも言われる。
- ・こうした雪国・山村文化をはじめ、各地域がそれぞれ守り育ててきた個性は、その地に暮らす住民によって伝承されてきた。しかし、中山間地・中心市街地ともに人口減少（過疎化）と高齢化が進み、市全体として今後の人口減少が見込まれるなかで、新たな方法により守り伝える工夫が必要となってきた。
- ・上越市は、新しいまちとしてスタートしたことを契機に、分権型の都市運営を進めようとしている。つまり、地方分権が本格的に推進されるなか、住民が中心となって身近な地域のことを考え、行動していくための新しい自治の仕組みを整えることを目指しており、広大な市域に都市的機能と中山間地域を併せ持つ日本の縮図とも言える環境のなかで、地方中核都市のモデルとも言えるまちになっている。

郷土の偉人の一例

出身	名前	分野	主な業績
合併前 上越	川上善兵衛	実業家	岩の原葡萄園・ワイン製造
	国友 末蔵	実業家	関川電源開発・高田市名誉市民
	芳澤 謙吉	政治家	外務大臣・高田名誉市民
	小田 嶽夫	文学者	芥川賞作家
安塚	横尾 義智	政治家	住民の救済に生涯を捧げた豊唾村長
	北島 忠治	教育者	明大ラグビー部監督
	森成 麟造		森成医院開業・夏目漱石主治医
浦川原	杉田 清	地域開発者	新潟県をおけさ柿の全国有数の産地として基礎を築いた。おけさ柿生産技術の創始者
大島	江口富太郎	スポーツ芸能人	明治43年柏戸宗五郎を襲名し、入幕、引退後は名門伊勢ノ海の名をついで年寄りとなる
	飯田 繁次	スポーツ芸能人	藤ノ川雷五郎で明治41年西序の口、大正8年には関脇に昇進する
牧	池永 隆勝		日本最初の有線放送局を開局
柿崎	滝澤直次郎	実業家	大正12年にポマードや香料・クリームなどの化粧品等の製造・販売する会社を設立、その後「柿黒ばら本舗」に社名変更し、化粧品業界に足跡を残す
	小林富次郎	実業家	ライオン(株)の創始者
大潟	小山作之助	学術教育・文学芸術	明治・大正・昭和期活躍した音楽家、代表曲として「夏は来ぬ」など1,000曲を超える
頸城	坂口謹一郎	学術・研究者	醸造発酵学の世界的権威者
吉川	高嶋 米峰	学術・教育者 社会運動家	新仏教運動を起こし、法隆寺の修復に尽力 東洋大学の11代学長
中郷	陸川 利平	芸術家	藤沢焼をはじめ
板倉	中村 十作	実業家	沖縄県宮古島で養殖事業を開始。「人頭税」で苦しむ島民を目にし、廃止活動を行う
清里	笠尾 浩道	文学・芸術家	南画を研究、水墨画会主宰、日本美術展出品22回
三和	富永孝太郎	政治家・地域開発者	農協、経済連の前身組織で活躍 国会議員を務め、現上越病院を設立
名立	竹田勲兵衛	地域開発者	川上善兵衛の6男。竹田家に養子となり、天保6~8年にかけて用水路を開削。現在も名立区の140haの水田に恩恵を与えている

⁵ 本用語の確立した定義はないが、狭義の意味では「中国東北部、朝鮮半島、ロシア（ロシア連邦）極東の沿海州、日本」というほぼ環日本海に重なる地域区分。現在は、これに加えて中国（中華人民共和国）全域・ロシアのシベリア・モンゴルにまで拡大する使用例もあり、ほぼ東北アジアと同じ地域を指す。

⁶ 1831（天保2）年・小林百咄の私塾「牙（ちゅう）堂」（新町）、1842（天保13）年・倉石典太の私塾「文武済美堂」（現在の東本町、前島密や室孝次郎など約600人を輩出）、1866（慶応2）年高田藩校「修道館」（神社）（奉行役所（現・大手町小学校））～明治7年新潟学校第四分校＝現在の高田高校に移管）、1899（明治32）年高田師範学校（元・1877年新潟学校高田分場）、同年高田農学校（現・高田農業高校）などが開設。

〈上越市が直面する課題〉

時代潮流や当市の特性、市民ニーズを踏まえ、上越市が直面する概ね今後 10 年間（第 5 次総合計画（改定版）の計画期間にほぼ該当）のまちづくりにおける主要課題をまとめると、次のようなことがあげられる。

なお、これらは現在すでに顕在化している課題が、今後課題として認識されるようになることが見込まれるものをあげている。社会・経済・環境など上越市をとりまく状況そのものが変化したり、あるいは変化の進行が速まることなどにより、これら課題がさらに進展する場合なども想定される。

1. 少子化の進展

- ・合併後の上越市の合計特殊出生率（平成 17 年で 1.50）は全国・新潟県を上回るものの、現在の人口が維持される目安である人口置換水準（2.08）を下回っている。また、この数字は、市民が理想とする子どもの数として考えている 3 人の半分の人数にとどまっている⁷。
- ・少子化は女性人口の減少や未婚化・晩婚化の進展に伴って起こる。現在、団塊ジュニア世代にあたる年代の出産行動が起きていると言われるが、ライフスタイルの多様化などにより未婚化・晩婚化が進むなかで、この時期を過ぎれば少子化に拍車がかかるものと予想されている。
- ・人口減少社会の深刻さを軽減するために出生率回復を目指した取組を行うかどうかは、最終的には個人の選択である。出生率回復を目指した取組を行うとしても、妊娠・出産に関する個人の自己決定権を制約したり、個人の生き方の多様性を損ねてはならない。
- ・しかし、出生率回復を目指す取組が結婚や子育てに夢を持てる社会をつくることであるなら、地域に暮らす人々によっても住みやすい地域が実現されることに他ならない。
- ・また、地域社会の将来を担う子どもたちの人口が減少することは、経済・社会面での影響が予想されるだけでなく、地域社会の存続そのものに影響してくることを考え合わせると、少子化への取組が重要課題になっている。
- ・ただし、このような取組によって今後、出生率が回復するとしても、それが生産労働力人口として反映されるには、子どもの成人時期を待たなくてはならない。
- ・よって少子化への対応は今から始める必要があるが、高齢化や財政状況の悪化が進むなかにあって、少子化への対応を地域全体として盛り上げ、「少子化を考えることは上越市の未来を考えることである」といったように、長期的な視点に基づく取組が求められる。
- ・子育てにかかる経済的負担や、ライフスタイル・ライフコースの多様化を考えると、行政のみによる子育て支援策の効果には限度があることから、職場、個々の家庭、学校、行政など地域全体が一体となった総合的な取組が不可欠である。
- ・他方、少子化（・高齢者の増加による人口減少）が継続することを前提として、そのマイナスの影響をできるだけ少なくするために、右肩上がりの人口・経済成長を前提として組み立てられてきたこれまでの

社会の様々な枠組みを新たな時代に適合したものへと早急に組み換えることも求められている。

2. 定住人口の減少

- ・人口は地域の力を表す最も基本的な指標である。新しい上越市の人口は合併により 21 万人を超えたものの、第 2 次世界大戦後の昭和 45（1960）年から継続して減少が続いている。平成 17（2005）年に日本全体が人口減少社会に突入したことや、近年の人口の東京一極集中傾向、そして上越市の現在の少子化・高齢化の進行（平成 14 年に出生数より死亡数が多くなったことなど）を考えると、定住人口減少を抑止し、さらに定住人口を増加させていくことは容易ではない。
- ・定住人口の減少は、経済の低迷（地元住民を顧客とする商業の低迷や、労働力不足などといった産業面での影響）を引き起こし、さらに、コミュニティの互助機能喪失などの影響をもたらすものと考えられる。また、今日の経済活動の広域化などの要因が加わると、建設業・農業などの地場産業にも影響が及ぶことになる。
- ・こうした課題に対し、産業面においては、もともと経済活動は行政界を超えた範囲で行われていることをふまえ、8 年後に控えた新幹線開業や対岸諸国の経済発展などを見据えた取組が不可欠となってくる。
- ・また、地域に根付いた暮らしによって、地域社会の基礎が作られることや、納税者としての定住人口が増えることで行政サービスを安定的に提供できることなどを考えると、定住人口増加の取組も依然として重要である。
- ・ところで、各区の最近 5 年間の人口移動では、頸城区・清里区・三和区・板倉区で、合併前上越市からの流入超過が見られる。これは、住宅団地の造成によって隣接する別々の自治体が人口の争奪を行ってきたことによるものであり、結果として人口流出を緩和すると同時に、新たな人口獲得に成功してきた。しかし、合併した新しい上越市においては、財政面そして中心市街地活性化の観点から、こうした重複投資を排除し、人口が中心部から郊外へ拡散することを防ぐなどの取組も課題となっている。

3. 中山間地の過疎化

- ・人口流出や少子化の影響などにより、上越市の面積の約 6 割を占める中山間地エリアにおいて過疎化が重大な問題となっている。人口が急激かつ大幅に減少したため、地域社会の機能が低下し、住民が一定の生活水準を維持することが困難になり、さらには地域社会（コミュニティ）としての機能を失った集落（限界集落）が現れることも懸念される。
- ・過疎化の進行によって、生活道路や農業用水など地域資本の管理、農業（田植え・稲刈りなど）や茅葺き屋根の葺き替え時の助け合いといった互助機能、消防団など地域社会の機能を維持することが困難になるとともに、利用者減少と自家用車利用の増加による公共交通網の崩壊（路線バスの撤退など）、医療機関の機能縮小といった社会資本（インフラ）の喪失も予想される。特に過疎地域における医療サービスの確保は深刻な課題である。
- ・さらに、仮に十分な行政サービスを受けられなくなれば、当該地域住民の負担増は避けられないか、あるいは移住などを余儀なくされることでさらに過疎化に拍車がかかるなどの悪循環に陥ることも想定され

- る。
- ・農山村や里山の景観が失われるなか、その重要性が見直されているが、これらはその地域に暮らす人々によって守られている。過疎化によって山間地ならではの農業の可能性が失われるなか、これら地域が国土保全や環境保全の多面的機能を担っていることを考えると、そこに住む市民が安心して、安定して暮らしていくことのできる生活水準や生活機能の確保を図っていくことが重要である。
- ・当市において人口減少が顕著であった過疎地域の状況が合併に伴い埋没し、潜在化していくことのないように、その重要性を市民や国・県に広く訴えることなども課題となっている。

4. 中心市街地の空洞化

- ・本来、都市の中心部は、市民生活を支える場としてにぎわいが欠かせない場所である。中心市街地は、さまざまな都市機能が集積し、経済社会活動を展開する場として、長い歴史の中で文化や伝統を育むコミュニティの中心となって地域の発展に重要な役割を果たしてきただけでなく、その基盤を整備するために長い時間をかけて様々な投資も行ってきたうえに成り立っている。
- ・しかし、上越市の中心市街地である高田地区・直江津地区（特に直江津地区）では、人口減少と高齢化が進行しており、衰退が顕著である。
- ・商店街の衰退や住民の減少により中心機能が低下することや、中山間地の過疎化と同様にコミュニティ崩壊を招く懸念、8 年後に控えた新幹線開業や高齢者の買物の利便性などを考えると、若者から高齢者、健常者と障害者などすべての住民が歩いて暮らすことができ、観光客を含め様々な人々で賑わうはずの「まちの顔」と呼べる場所が、近い将来消失してしまいかねない事態は、市として見過ごすことのできない問題である。
- ・商業機能が空洞化してきた背景として、急速なモータリゼーションの進展（車社会の到来）や消費者のライフスタイルの多様化に中心市街地が対応できず、人口の郊外流出や商業施設・公共施設の郊外移転など都市機能の郊外分散化が進んだことにより、街の中心部において空き店舗が増加し、大型店も中心部から退店するなどしてきたことがあげられる。
- ・これまでも上越市では、中心市街地を中心に TMO（Town Management Organization；まちづくりを運営・管理する機関）などを組織して活性化を図る試みを続けてきたが、こうした状況に歯止めがかかっていない状況にある。
- ・上越市では、中心市街地の人口減少と同時に郊外（中心市街地の周辺部）の人口が増加する人口移動現象（いわゆるドーナツ化減少）が起きている。このことも考え合わせると、商業機能そのものの魅力が低減したことに加え、土地利用そのもののあり方などを見直す必要があるなど、中心市街地だけの課題としてとらえるのではなく、より広い観点に基づく対応が必要な課題として認識する必要がある。
- ・なお、郊外においては、中心市街地や中山間地から郊外へと人口が拡散していくことによって、郊外開発に伴う追加投資が必要となるなど、新たな財政負担の増加も想定される。例えば、住宅を郊外に取得し移転するのは主に生産年齢人口であることから、児童数が急激に増加し、小学校の整備が追いつかないなどである。
- ・さらに、郊外に立地する大型店は、市民生活の利便性を向上させている反面、市外資本（本拠地を市外に置く企業）であるため、地域の資

⁷ 「次世代育成支援に関する市民ニーズ調査」（平成 16 年 3 月）合併前の市町村ごとに実施。

金を市外に流出させる効果をもたらし、ひいては中心市街地の衰退にも影響を与えている。

- このようなことをふまえ、中心市街地および郊外の問題にどのように対応するかが大きな課題となっている。

5. 北陸新幹線の開業

- 2014（平成 26）年末の北陸新幹線開業により、上越市と他の都市はこれまでよりも短い時間で結ばれることになる。
- 例えば、富山・金沢・長野・軽井沢までが1時間以内（現在よりも 30～90 分短縮）で結ばれ、通勤・通学・買い物などの行き来が容易になり、大阪・京都・名古屋までが4時間以内（現在よりも 50～70 分短縮）で結ばれることで、仕事や観光などの滞在時間を延ばすことが可能になる。
- このことは、他の都市や地域からみた上越市の「位置」を変えることになるだけでなく、新幹線が停車する都市として知名度や注目度は高まり、「発展している」という好印象を与え、さらに「便利になった」「気軽に行ける」といった心理的な距離を縮める効果が期待できる。
- 新幹線開業効果には、プラスとマイナスの両面が想定される。例えば、他の都市から上越市への所要時間が短くなることで観光客や買い物客、通勤・通学者は増加する可能性があるものの、こうした条件は他の都市にとっても同様に有利に働くことになる。つまり、新幹線が開業すれば必ず地域が発展するのではなく、「上越に魅力があるかないか」によってプラスにもマイナスにも転じる可能性がある。
- 新幹線は人の流れを大きく変える手段であることから、例えば、ビジネスや観光・レジャー、保養・療養などのように、新幹線を利用して人々が上越市を訪れる目的を作る必要がある。つまり、他の都市と比較したときにきちんと上越市が認識され、選別され、支持されること、つまり他都市との差別化を図ることが重要である。このためには、それを可能とする地域資源を見出し、磨きをかけ、発信することが重要であり、そこで必要となる他都市との競合や相互補完、連携も意識する必要がある。
- 新幹線の沿線各都市は開業に向けた取組を着々と進めており、都市間競争はすでに始まっていることから、開業までのまちづくりが大変重要になってくる。

6. 地域内の交流(道路、情報等)ネットワーク

- 合併により市域が広域化したことや、高齢者の増加による円滑な移動手段へのニーズの高まり、さらには新幹線開業に伴う二次交通の必要性など、地域内の交流を支える交通ネットワークの構築が重要になっている。
- しかし、例えば地域の通学・医療機関への通院に欠かすことのできない路線バスは、少子化によって通学者が減少し、さらなる赤字路線の増加が見込まれることから、今後さらに補助金などの財政負担の増大が懸念される。また、鉄道も同様に、団塊の世代の大量定職に伴って通勤客の減少が見込まれる。
- 一方で、北陸新幹線の開業に伴い並行在来線⁸が経営分離されることに

よって、それらの路線を「地域の足」としてどのように利活用していくかが課題となっている。

- 以上のようなことから、市内の各地区の交流を担う地域内の交通ネットワークの再構築が重要になってくる。

7. 異常気象・自然災害、体感治安の低下

- 近年、降雨・降雪量の急激な変動により、局部的・突発的な自然災害が全国的に発生している。これまでは防災上、問題とされてこなかった地域でも被害が見られるようになってきていることから、防災に対するハード面のニーズが増加するなど、行政負担は今後増加する懸念がある。
- このような自然災害に伴う市民生活の安全・安心の確保については、特に市域が広大で、多種多様な地形・地域性を有する本市にとっては喫緊の課題となっている。
- また、積雪量・気温等の変化による農作物への影響は、日本有数の稲作地帯である本市にとって、産業基盤を揺るがしかねない課題である。
- さらに、農業・農村の衰退に伴う里山の荒廃、生態系の変化による熊の出没等も増加している。
- 他方、近年では犯罪の量的増加、質的变化が起きており、このため漠然とした社会への不安感が高まっている。
- この背景として、モータリゼーションの進展や生活圏の拡大に伴い、犯罪の広域化・国際化が起きていることや、犯罪の凶悪化が目立っていること、情報化の進展とともに反社会的な情報の氾濫や新たな形態の犯罪が発生するなど、犯罪の質そのものが変化していることに加え、コミュニティの希薄化や被害にあいやすい高齢者が増加していることなども要因であると考えられる。
- 近年（平成 14 年～17 年）の上越市の犯罪発生状況を見ると、犯罪件数自体は減少傾向にあるものの、犯罪の質（内容）が変化しつつあると言われるなど、現在は治安の悪化に対する不安感が増大し、「体感治安の低下」が拡大している。
- 8 年後の新幹線開業により高速交通網がさらに整備される本市にとって、他都市との交流が活発化するとプラス面が強調されがちである。しかしこれと同時に、時にはこうした犯罪までも誘引しかねないマイナス面があることを認識しておく必要がある。
- また、高齢化や平均世帯人員の減少など、今後のコミュニティの希薄化の進行が懸念されることなどを考え、犯罪の発生そのものを未然に防止していくために、地域や学校をはじめとする関係各団体といっそうの連携を深める取組が課題になってくる。

8. 地域の教育力低下、人材の育成

- 少子化が進んでいることに加え、防犯や事故など、子どもたちを取り巻く環境が変化していることなどに伴い、子どもたちが遊びを通じて身の回りの自然に触れ、地域への親しみを感じたり、様々な年代の子どもたち同士が集うことによって社会性を身につける機会などが少なくなってきた。
- この背景として様々な要因が考えられるが、年少人口の減少によって

一人の子どもに対して過度の期待がかけられていることや、高齢者の増加によってコミュニティを営む基盤が脆弱になった結果、地域全体で子どもたちを見守ることで、時として危険を未然に防いだり、地域の伝統や昔ながらの遊びを伝える教育機能が失われつつあることなど、地域が子どもたちを育む機能を十分に備えていないことなどが指摘されている。

- また、教育現場においても、複雑化・多様化する社会へ対応するための教育内容が増大している。
- 子どもたちが生きる力を身につけ、社会人として成長する過程においては、学校はもとより様々な地域社会との関わりが不可欠である。これを積極的にとらえ、「地域全体で子どもを育てていく」という機運を高め、また具体的に地域社会全体が取り組んでいくことが重要である。
- 特に、本市の豊かな自然は、学びのフィールドとして子どもたちに多くのものを与え、さらに子どもたちだけでなく大人の成長もまた育んでいくことが期待できる。
- とりわけ知識社会を迎えた現在においては、そこで必要とされる知識や技術を備えた人材を育むことが重要となっている。また、人口減少が続く本市においては、一人ひとりが地域の経済・社会・文化などを担ういわば貴重な地域資源である。
- このように考えると、時代に対応した高度な人材を地域自らが育てることによって、時代に対応した高度な人材を育成するだけでなく、同時に地域への深い愛着を持った将来を担う人材を育成することが期待される。
- このような取組は学校現場のみに限定されるものではなく、地域全体での長い期間をかけた着実な取組が求められることから、地域の教育機能を高めることが今後の課題になってくる。

9. 都市内分権 行政のスリム化

- 今日、地方分権や市町村合併を契機として、都市内分権のあり方が国においても、地方においても論議されている。第 27 次地方制度調査会の「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」の中でも、「地方分権改革が目指すべき分権型社会においては、地域において自己決定と自己責任の原則が実現されるという観点から、団体自治ばかりではなく、住民自治が重視されなければならない」と指摘されている。
- 上越市は、厳しい財政状況とともに社会情勢の変化や日常生活圏の拡大等に対応し、新しい時代に見合った「新しい器」と「中身」を作るため、他の 13 町村とともに地域経営が成り立つ圏域での市町村合併を選択した。
- 平成の大合併は、その背景からスケールメリットを活かした分権の受け皿として団体自治の拡充という性格を有する一方、市域が広がり、行政と住民の距離の拡大が懸念される中で、地域の住民自治の確保・強化が課題となっている。
- そこで、上越市では、住民が地域の課題に主体的に取り組み、解決していくことのできる新しい自治の仕組みを確立するため、13 の旧町村の区域に地域自治区を設置し、その中に公募公選制の地域協議会と地域自治区の事務所を設置した。
- しかしながら、「合併前の上越市」の区域には、地域自治区は導入されておらず、現在は、アンバランスな状況にある。住民自治の充実はもとより、社会的セーフティネットの構築に資する都市内分権を全市的に展開していくため、地域コミュニティに着目しながら、いかに地域

⁸ JR信越本線・北陸本線（長野 - 直江津 - 金沢間）の経営は、沿線市町村の協力によって県が存続

自治区・地域協議会を普遍的な制度として再設計していくかが課題である。

- また、他方では、社会・経済・環境それぞれの変化を受け、市行政へのニーズは今後高まることが予想される。特に、市民の安全・安心の確保など、市行政として果たすべき役割については依然として存在しており、これを担っていくこともまた重要である。
- ただし、財政の悪化が進み、市職員数の削減をはじめとする行政改革のいっそうの推進を進めるなかで、真に必要とされるサービスを「選択と集中」に基づいて提供していく必要がある。
- 今後、公共施設の老朽化による更新費や、交通を含め様々なインフラ整備に伴う維持管理費の増大も今後の財政をさらに圧迫すると予想される。このことから、いっそうの行政のスリム化を推進しつつ、限られた財源を最大限に活用して、基礎的な市民サービスを安定的に提供し、さらに少子化、人口減少、中心市街地の空洞化、中山間地の過疎化、新幹線の開業など諸課題に対応していくことが求められる。

上越市が直面する課題（整理のためのイメージ図）

