

序 論

第1章	総合計画の改定にあたって	1
第1節	計画改定の趣旨	1
第2節	計画の位置付け	2
第3節	計画の基本的項目.....	3
第2章	上越市の概況	4
第1節	位置・地勢など.....	4
第2節	上越市の歴史.....	8
第3章	上越市を取り巻く情勢	12
第1節	時代の潮流.....	12
第2節	市民ニーズの状況.....	18
第3節	上越市の地域特性と潜在力.....	22
第4章	上越市のまちづくりの課題	28
第1節	上越市が直面する課題.....	28
第2節	今後の取組に向けて.....	34

第1章 総合計画の改定にあたって

第1節 計画改定の趣旨

平成17年1月1日、上越市は同一の生活圈・経済圏を有する安塚町、浦川原村、大島村、牧村、柿崎町、大潟町、頸城村、吉川町、中郷村、板倉町、清里村、三和村、名立町の13町村と合併し、人口約21万人、面積973k㎡の新「上越市」としてスタートしました。

合併後の新市では、新市建設計画に将来都市像として「海に山に大地に なりわいと文化あふれる 共生都市上越」を掲げ、その実現に向けたまちづくりに取り組んできました。

一方、工業社会から情報・知識社会への文明史的な転換期にあって、住民の価値観の多様化が進み、また本格的な人口減少社会が到来するなか、地方分権の進展もあいまって、従来の制度や価値観にとらわれない柔軟な思考や発想に基づく自治体運営が求められています。

また、今後一層の厳しさが見込まれる都市間競争に向けて、都市の活力をどのように維持・発展させていくかといった都市経営からの視点も重要となっています。

このような時代潮流においては、地方主権の理念の下、本来の「自治体」のあり方を追求するなかで、市民主権の新たな自治の仕組みを確立し、自律的な自治体運営が可能なシステムを構築していくことが必要です。加えて、骨太な都市像を定めることで、経済・環境・社会のバランスのとれた持続可能な地域の実現に向けた道筋を明らかにしていくことが求められています。

こうしたことから、行政のみならず、市民、企業、市民活動団体などとの意識の共有を図りながら、新市にふさわしい、新たな時代を見据えたまちづくりを実現するための方向性を定めるとともに、その方向性に基づく各種政策・施策を戦略的に展開していくための第5次総合計画を改定します。

総合計画は、当市の将来の都市像の実現に向け、今後取り組むべき方向を総合的・体系的に示す計画です。将来の地域のあり方を左右する極めて重要な時期を迎えていることを強く自覚するなかで、上越市の将来展望を内外に示し、新しい時代のまちづくりに取り組む決意を表す計画とします。

第2節 計画の位置付け

1. 計画の位置付け

上越市第5次総合計画（改定版）は、市の将来像やそれを実現するための政策を明らかにするものであり、地方自治法第2条第4項により策定が義務付けられた、上越市のまちづくりの最上位計画です。

そこで、本計画は、自治体の総合行政の指針とし、計画の安定性を確保すべく、総合性、体系性を基調とした計画とします。

また、本計画は、新市建設計画の趣旨を踏まえた、上越市が行うすべてのまちづくりの事業の根拠となる計画であり、各分野の個別計画に一定の方向性を付与する計画として位置付けます。

2. 計画が目指すもの

（1）新しい価値観に基づく計画

この計画は、人口減少傾向が続く本市において、従来の量的拡大成長路線から一線を画し、真の豊かさを追求するなかで、築き上げてきたストック（資産・資源）をいかし、生活や文化などの質の向上に軸足を置く新しい価値観に基づくまちづくりの方向性を明らかにします。

（2）自治体運営の方向性の明示

この計画は、市民から信託を受けた市行政が、公共として取り組むべきものを明らかにするとともに、限られた財政的・人的資源を効果的・効率的に活用するための方向性を示すものとします。

（3）市民と行政のまちづくりの基準

この計画は、社会経済情勢の変化や当市の特性を踏まえ、市民と行政が総合的・体系的・計画的なまちづくりを展開していくための共通の認識・判断・評価の基準を示すものとします。

（4）他の行政機関などとの相互調整の基準

この計画は、当市のまちづくりの方向性を明らかにするなかで、国や県などが策定する計画や実施する各種施策に反映されるなど、相互調整の基準となるものとします。

第3節 計画の基本的項目

1. 計画の構成

改定前の第5次総合計画は、「基本構想・基本計画・実施計画」の三層で構成されていますが、改定後の総合計画は「基本構想・基本計画」の二層の構成とします。

2. 計画の役割と期間

(1) 基本構想

基本構想は、当市を取り巻く時代潮流などを踏まえた上で、まちづくりの基本理念と、これに基づく上越市の将来像を明らかにするとともに、その実現に向けた戦略・施策の指針などを定めるものです。

計画期間は、平成19(2007)年度から平成26(2014)年度までの8年間とします。

(2) 基本計画

基本計画は、基本構想に掲げる上越市の将来像の実現に向け、重点的に取り組むプロジェクトや、各分野で取り組むべき施策の方向と施策の体系を明らかにするものです。

また、中期財政計画を踏まえながら、平成26年度までの8年間で実施すべき施策・事業について優先度を明らかにします。

計画期間は、基本構想と同様に、平成19(2007)年度から平成26(2014)年度までの8年間としますが、社会情勢の変化など必要に応じて4年後の平成22(2010)年度に見直しを行います。

3. 計画の名称

この計画については、.....を指し、.....であることから、そのキャッチフレーズを「.....」とします。

4. 計画の範囲

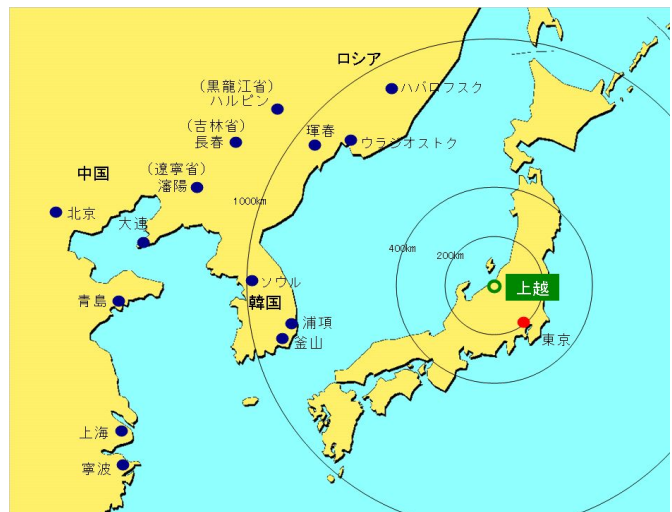
この計画の範囲は、市が事業主体となる事業及び施策を基本としますが、必要に応じて国・県・民間などが事業主体となる事業なども含むものとします。

第2章 上越市の概況

第1節 位置・地勢など

1. 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商工業都市です。
- ・ 三大都市圏はほぼ等距離にあり、東京からは直線距離にして約 200 km で、現在、上越新幹線・ほくほく線で約 2 時間 15 分、高速道路で約 3 時間の距離です。
- ・ また、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、北陸自動車道と上信越自動車道が上越ジャンクションで結節するなど、人や物が行き交う場所でもあります。JR 東日本と西日本の境界も直江津駅と谷浜駅の間にあります。
- ・ さらに、上越市は日本海側のほぼ中央に位置し、アジア大陸の東に位置します。このため、対岸の韓国・中国・ロシアなどと近い距離にあります。ロシアへつながる海底の光ケーブルは、日本海側からでは上越市のみから対岸に延びていることから、地理的な近接性がうかがえます。
- ・ 北緯 36 度 56 分 27 秒 (極南) ~ 37 度 18 分 23 秒 (極北) に位置する上越市は、アジアではソウル (北緯 37 度 34 分)、ヨーロッパではギリシャのアテネ (北緯 37 度 58 分 17 秒)、アフリカ・アルジェリアの首都アルジェ (北緯 36 度 12 分)、アメリカのサンフランシスコ (北緯 37 度 48 分) などと近い位置にあります。指折りの豪雪地として国内では古くから知られる当市ですが、同緯度でこれほど雪の豊富なところは世界に類例が無いといわれます。



2. 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 の面積を有しています。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の半分以上にあたり、北陸 4 県の市町村では、富山市に次いで第 2 位の規模です¹。
- ・ 市の周囲を見渡すと、豊かな海洋や美しい山なみに囲まれており、その恵みを受けた大地が広がっています。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 です。
- ・ 市のほぼ中央には、関川・保倉川などが北に向かって流れ、日本海に注いでいます。

¹ 国土地理院、平成 18 年 10 月 1 日現在

その流域に、豊かな稲作地帯を支える沖積地²が大きく広がります。

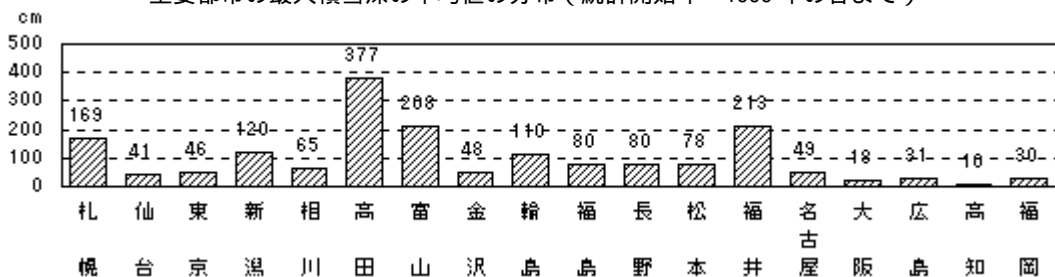
- ・ この広大な平野を取り囲むように連なる、米山山地、東頸城丘陵、関田山脈、南葉山地、西頸城山地などの山々は、雪や雨水を貯え、大地に恵みをもたらす“天然のダム”の役目を果たしています。
- ・ 平野の北側は日本海に臨み、関川の河口から東側の海岸線に沿って砂丘が発達しており、砂丘と平野の間には天然の湖沼群が点在しています。
- ・ 上越市の鮮やかな四季の彩りはこうした様々な地勢により与えられたものであり、時に風のまち、砂丘のまち、杜のまちなどと、様々な言葉で紹介されます。



3. 自然環境

- ・ 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の気候です。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ます。
- ・ この自然環境を象徴するように、板倉区では昭和2年に8m18cm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の積雪量では日本一の記録とされています。
- ・ これほど雪深い地に圏域人口20万人を超える都市が発達したことは、極めて珍しい例といえます。例えば、冬期に積雪のある全国の主な都市を比較すると、上越市(高田)は最大積雪深の平均や、100cm以上の積雪深の日数が目立って多く、他の都市を大きく引き離しています。
- ・ こうした自然環境は、古来より当地の人々の暮らしを支え、発展の歴史の礎となってきました。今日の豊かな風土や生活文化は、雄大で厳しい自然環境との共存を図り、豊穡の海や山がもたらす恩恵を受けることによってはぐくまれてきたといえます。

主要都市の最大積雪深の平均値の分布 (統計開始年 - 1999年の春まで)



(出所) 文部省国立天文台編「理科年表」

² 流水による侵食・運搬・堆積という河川作用によって作りだされた土地・地形のこと。

上越市の四季と暮らし

季節	年中行事など
春	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「たねまきじいさん」を見ながら田植えが終わると、市内の至るところで豊作を願う春祭りが行われる。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。
夏	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、九州や四国に近いといわれ、湿気も多いため蒸し暑さも感じる。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、にぎわいをみせる。
秋	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。
冬	11月の終わりごろには、あられやみぞれが降り、「雪おろし」と呼ばれる雷鳴が轟き始める。これを冬の合図として、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」などと言い伝えられている。



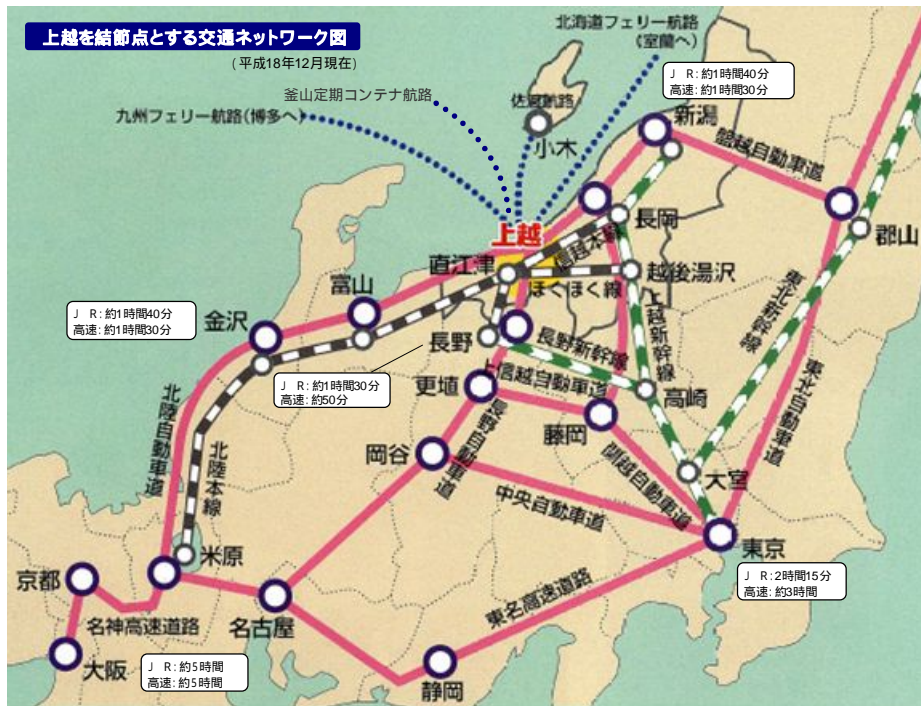
4. 交通体系

(1) 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ました。市の発展をもたらした両輪の一方が自然や地勢であるとすれば、もう一方はこの交通にあるといえます。
- ・ 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、北国街道の支道として松之山街道なども交錯していました。こうした街道の結節点や街道沿いには宿場町が発達し、高田と直江津はそれぞれ城下町と港町として、現在の市の発展の基礎となりました。
- ・ 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、古くは国府が置かれたほか、戦国時代には上杉謙信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、城下町として栄えました。また、直江津は北前船の寄港地及び当地の海産物の集散地として栄え、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ました。
- ・ 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、それが工場立地などに有利に働きました。

(2) 交通の現況

- ・ 現在も、北陸自動車道と上越自動車道が接続するほか、重要港湾である直江津港やＪＲ北陸本線、ＪＲ信越本線、ほくほく線など、人や物が盛んに行き交う地となっています。
- ・ 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重要プロジェクトも進行しており、陸・海の交通ネットワークが整う有数の地方都市です。



第2節 上越市の歴史

- ・ 上越市は、親鸞聖人や上杉謙信などの歴史的人物をもって語られ、情緒豊かな城下町文化などが息づく地として名を知られるように、数々の歴史と文化に彩られた地です。
- ・ どの時代においても常に要地間・大都市間を結ぶ重要経路上に位置し、豊かな発展を遂げてきたことから、上越市の歴史はいわば交通の歴史であるともいえます。

1. 古代～中世

古代、上越市の成り立ち

- ・ 弥生～古墳時代前期に約 500 年にわたり続いた吹上遺跡や、弥生時代後期の釜蓋遺跡から、上越市は既に信州と北陸とを結ぶ古代の交通の要地であったと推定されています。
- ・ 北陸地方の最も古い名称は「越の国」であり、新潟県もその地域の一つに含まれます。これは、今の福井県から青森県に至る日本海側一帯を含んでおり、今の上越地方もこの「越の国」に属していました。
- ・ その後、律令制時代（7世紀ごろ）に成立した「頸城郡」は、既に現在の上越市とほぼ同じ統治範囲にあたります。この範囲は、中世、近世などを経て現在に至るまで続く最も古く一体性を備えたエリアであることから、このときから既に現在の上越市が形づくられていたともいえます。

越後国の中心都市としての発展

- ・ 「越の国」が越前・越中・越後・佐渡に分かれ、「越後」という名称が歴史に初めて登場する同時代、頸城郡に属していた当地ははじめ「越中国」でしたが、後に「越後国」に編入されます。
- ・ 奈良時代（8世紀）に入ると、奈良（平城京）に魚などの貢納物を運ぶため、東北から九州にわたる動脈が築かれ、陸運・海運が発達し、日本海地域の交流が活発化しました。平安時代（9～12世紀）上越市には国府・国分寺が置かれ、越後における政治・文化の中心都市となるなど、日本海側地域で重要な位置にありました。

親鸞聖人の配流

- ・ 鎌倉時代には、日本の歴史に大きな足跡を残した人々が北陸に配流されました。1207年、専修念仏禁止の弾圧によって流罪に処された浄土真宗の開祖、親鸞聖人もその一人です。親鸞聖人の足跡は、市内の至るところに残されており、上越市の文化に少なからず影響を与えたといわれます。
- ・ 親鸞聖人が上越・居多ヶ浜の砂を踏んで平成 19（2007）年で 800 年目を迎えました。このことは、当地が越後国府であったことに加え、海路によって直江津が国内各地と結ばれていたことを示す史実でもあります。

共同体の形成と発展

- ・ 約 400 年前、上杉謙信が春日山城に居城した頃（16世紀）には、大坂はもちろん、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

えました。また、生活物資を運搬するための街道も発達を見せました。

- ・ このころ、春日山城を中心に領地にはいくつかの支城が配備されていました。支城にはある程度の自治が認められており、現在の総合事務所のような存在でした。また、各地には自治的なまちと集落が形成され、自治的統治が行われるとともに、それぞれが街道によって有機的に結ばれていました。ここに共同体としての現在の上越市のルーツが垣間見えます。

2. 近世

「国家の道」上に位置した上越市

- ・ 江戸時代は、北陸地域と他地域との交通連携が盛んになった時期でした。
- ・ この時代、佐渡相川の鉱山が幕府直轄地となり、金銀を江戸まで運ぶ「会津通り」「三国街道」「北国街道」が佐渡三道、佐渡路と呼ばれるほど重要な流通路であり、直江津や高田はその途中にある要地でした。
- ・ 海上交通では、西回りで北海道と大坂を結ぶ「北前船」が活躍し、途中の寄港地である北陸地域の各港が栄えました。直江津もその一つです。

都市としての発展

- ・ 内政面では、高田藩により、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ました。その範囲は、現在の妙高市（赤倉温泉）から大潟区など広範にわたります。大潟区に江戸時代前期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、今日に至っています。
- ・ 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ました。城下町として現在の高田が発展する過程では、当時の交通政策として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の商業振興政策も実施されました。
- ・ 幾度もの城主の変転を重ね、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構造も形成されました。またこの時代、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た時期でもありました。

3. 近代

近代日本の幕開けと鉄道の整備（明治～大正）

- ・ 明治以来、鉄道は近代日本の交通の中核として整備されてきました。明治30年代から開通の始まった鉄道は、大正2年（1913）に北陸線が全通したことで、それまで周辺地域と山々に遮られていた北陸の地域社会を大きく変化させました。
- ・ 上越市では、全国に先駆け、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、次々に鉄道の整備が進みました。鉄道の開通に伴って交通の拠点性が高まり、鉄道輸送も急速に増加していきました。
- ・ このころから、直江津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、伏木などの諸港と貨客船の定期便も開通するなど、にぎわいを呈しました。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が増した時期でもありました。

- ・ しかしこの反面、北陸本線の開通によって、船舶に拠る貨物の集散が富山に集中し、直江津港の貨物取扱量が減少するなど、交通の発達をもたらしたマイナス面を指摘する声もあります。

自然エネルギーの利用による近代産業の始まり

- ・ 産業面では、近代工業が進展を見せました。現在の上越市のリーディング産業である工業の歴史において、創生期にあたる時代といえます。
- ・ 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背景には、雪どけの豊かな水源を活用した水力発電が大きく作用しました。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も立地に有利に働きました。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、軽工業が活発になりました。平野や港湾、町なかなどそれぞれに適した産業が発達したことになります。
- ・ また、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産業発展の影響が及びました。
- ・ しかし、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始めます。明治政府の殖産興業政策が進展するなかで、高田においても士族や町人が新しい事業を興すようになりましたが、一部を除いて地場産業として定着するには至りませんでした。
- ・ 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）の誘致です。これは当時の時代背景（富国強兵政策）を受けたものでしたが、誘致に成功した後、高田の商業は息を吹き返しました。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、「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始まりです。しかし大正 14(1925)年に第 13 師団が廃止されると、商業都市（消費都市）の宿命として高田は大きな痛手を受けました。
- ・ 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～)及びそれに続く「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ました。

さらに進む産業の発達（昭和～平成）

- ・ 戦後、本格的な工業社会に突入すると、上越市の工業の中心地として直江津工業地域が発達しました。
- ・ 帝国石油によって頸城油田・ガス田の開発が進められると、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、既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）や太平洋金属などとともに、臨海工業地帯を形成しました。
- ・ これに合わせ、直江津港への原材料（塩・石炭・鉱石類など）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りました。昭和 26 年（1951 年）に港湾法に基づく重要港湾に指定されて以後、直江津港は近代港湾に発展します。
- ・ しかし、1970 年代における二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りました。昭和 46（1971）年ごろから頸城油田・ガス田にかげりが見え始めたことで、昭和 56（1981）年には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がアルミ

ニウムを精錬を全面的に停止したことなどがその背景にあります。

- ・ 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きます。
- ・ 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地域の中心都市を目指して対等合併し、上越市 (平成の大合併前の上越市) が誕生しました。

産業の発達と高速交通網の整備

- ・ 昭和 60 (1985) 年、三菱化成工業は、広大な建物をリースシステムの工場団地として貸し出し、「上越テクノセンター」として再出発したのを境に、直江津工業地域は新たな転換期に入ります。
- ・ この背景の一つとして、高速道路交通網の整備が大きく作用しました。昭和 63 (1988) 年、新潟・富山・石川・福井の 4 県を結び、滋賀県米原ジャンクションで名神高速道と結ばれる、総延長 474 km の北陸自動車道が全線開通。着工以来 22 年の歳月をかけ、日本海側を縦貫する初めての高速道路です。その先の東名高速や中央自動車道、さらに長岡インターチェンジでは関越自動車道と結ばれたことで、日本の中央に環状の交通道路ネットワークが形成され、上越市から首都圏・関西圏と結ばれる大動脈が実現しました。
- ・ さらに、平成 11 (1999) 年、群馬県藤岡市と結ぶ上信越自動車道が全線開通し、上越ジャンクションによって北陸自動車道と結節。これによって太平洋側と日本海側が結ばれ、首都圏・中京圏・関西圏などと人や経済の関係が深まります。
- ・ この時期、平成 2 (1990) 年の直江津港と北海道の岩内、室蘭港を結ぶ定期航路、平成 7 (1995) 年の韓国釜山港への定期コンテナ航路、翌年の九州定期フェリー開設など海の交通網整備も相次ぎ、海の玄関口・直江津を通じて国内各地と結ばれたことで、現在の交通体系「交通の十字路」の骨格が確立された時代でもありました。

新しい上越市の誕生 (現在)

- ・ 古くから続く交通の発達を糧に発展を遂げてきた上越市の歴史は、交通手段の変化によって様々な変化を見せてきました。そのなかで、地域の進路を左右した自然エネルギー (石油や天然ガス) の湧出という出来事は、比較的最近加わった歴史であるといえます。
- ・ 今後も、交通面では北陸新幹線の金沢延伸 (平成 26 年) や、上越市と六日町を約 45 分で結ぶ上越魚沼地域振興快速道路の開通、エネルギーに関しては、火力発電所の稼働 (平成 24 年) が予定されており、これによって上越市の歴史に新たな 1 ページが加わろうとしています。
- ・ 平成 17 年 (2004) 年 1 月、地方分権時代の到来を受け、「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る新市が誕生したことに続き、平成 19 年 4 月には特例市へ移行。上越市は、上越地域の中心都市として引き続き地域のけん引役を担うことが期待されています。

第3章 上越市を取り巻く情勢

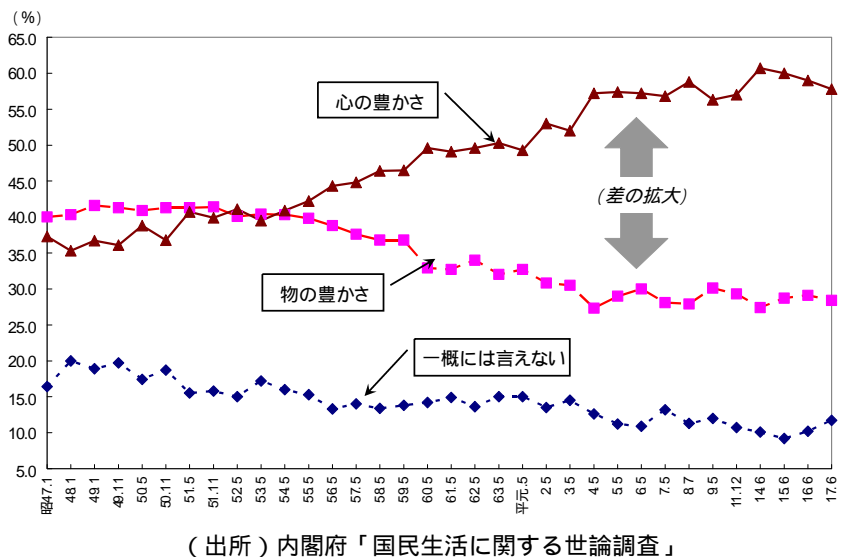
第1節 時代の潮流

今日の成熟化社会を迎え、人々の意識や生活が変化しており、それに伴って私たちを取り巻く社会・経済・環境もそれぞれ複雑化・多様化しています。

（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

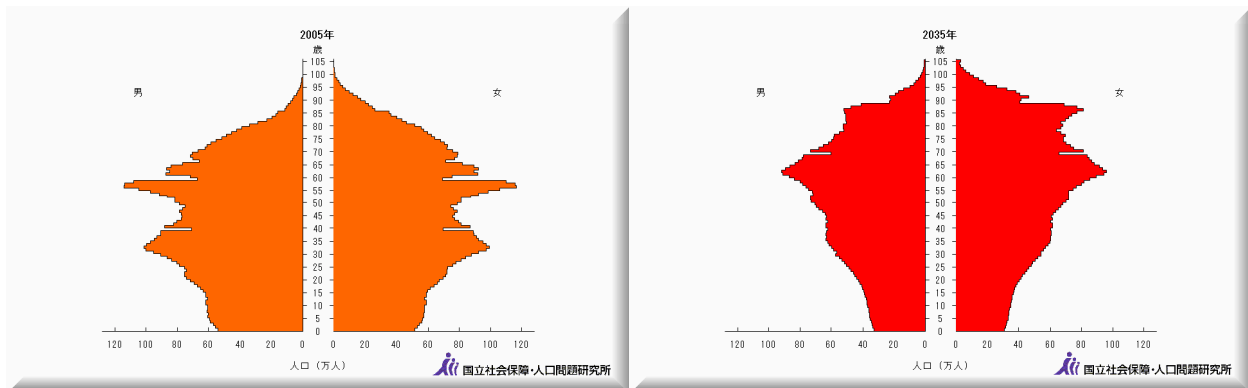
- わが国は戦後の高度経済成長期を経て飛躍的な発展を遂げ、この間、人々を取り巻く経済状況や社会環境も大きく変化してきました。成熟化社会を迎えた今日においても、技術の進歩による高度情報化（IT・ICT）³の進展に伴い、時間・距離・年齢・国境などを超えた多様なコミュニケーション活動が行われるなど、経済や社会のあり方が絶えず変化し続けています。
- こうした経済や社会の変化に呼応するように、人々の価値観の多様化も進んでいます。例えば、国民の意識も次第に「モノの豊かさ」より「心の豊かさ」、すなわちゆとりのある生活や質の高い生活など、真の豊かさを求める傾向が強まっていることがうかがえます。また、未婚化・晩婚化の進展に代表されるように、ライフスタイル（生活様式、生活パターン）・ライフコース（個人が一生の間に辿る筋道）の多様化も進みつつあるといえます。
- 質的充足を求める意識が強まったとはいえ、その一方で、快適性・利便性を求める本質的ニーズは普遍であり、こうした両面の価値観が混在していることも多様化の表れとしてとらえることができます。
- 以上のような人々の価値観やライフスタイル多様化は、次に述べる「社会」（2.）「経済」（4.）「環境」（5.）のあらゆる面に影響が及んでおり、それらに対応する「行政」（6.）を取り巻く環境もまた変化しています。



³ Information Technology (情報技術), Information and Communication(s) Technology (情報通信技術)の略。移動体通信網の整備、固定通信網の高速大容量化などのインフラと、それらを支える技術の飛躍的進歩によって、インターネットを中心とした通信ネットワークを生活やビジネスなどに活用できるようにしたもの。総務省の「IT政策大綱」も2004年から「ICT政策大綱」に改称された。

2. 少子化・高齢化の進展と人口減少

- ・ 2005 年、初めて出生者数を死亡者数が上回り、日本の人口は減少に転じました。少子化（未婚化・晩婚化による出生率の低下）と高齢化（寿命の伸び）が同時に進行し、人口構成（年齢構造）が変化したことがその要因です。
- ・ 国全体では、人口減少により国力の低下が懸念されており、具体的には、少子化により労働人口の減少（若い労働力の減少）や消費市場の縮小による経済への影響が、高齢化により年金・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などが懸念されています。
- ・ 少子化・高齢化の進展と人口減少は、こうした経済面への影響だけではなく、社会環境にも影響を及ぼします。例えば、地方では、過疎化や核家族化がさらに進み、にぎわいや活気が失われたり、地域社会の基盤が脆弱化することなどが予想されます。また、労働の担い手として女性や高齢者の社会参画がさらに進んだり、国の政策によっては、外国人労働者の増加により“内なる国際化”が加速することも予想されます。
- ・ 国・地方の人口構成は、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す。こうした流れのなか、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踏まえ、様々な懸念を実現させないための取組が重要となっています。



左：現在（2005）年と、右：約 30 年後（2035 年）の日本の人口ピラミッド

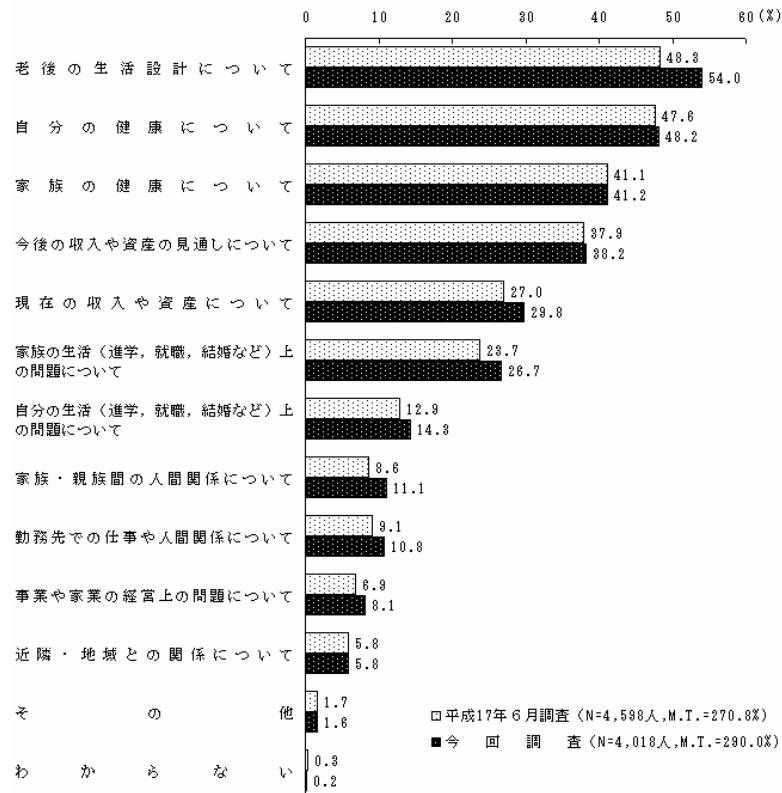
3. 安全・安心に対する意識の高まり

- ・ 2006 年 12 月に政府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ます。これに伴って健康や医療に対する関心が高まっており、今後は移動円滑性（日常生活や旅行などの上で、高齢者でも不自由なく移動できること）に対する関心なども重視されてくると予想されます。
- ・ また、頻発する自然災害の増加、犯罪の広域化・国際化・高度化・悪質化に伴う体感治安の低下、情報化の進展やコミュニティの機能低下による「顔の見えない人間関係」の助長、個人情報漏洩への危機感、食や住まいの安全性への不安感などは、近年、人々が日常生活において潜在的に抱える不安要素として指摘されています。
- ・ 人々の価値観やライフスタイルの多様化に加え、以上のようなこともあいまって、安心・

安全な暮らしに対する意識が高まっているといえます。高度情報化（IT・ICT）の進展などによって多種多様な情報の入手が迅速かつ容易になり、人々の知識が深まったことも、こうした意識を後押ししているものと考えられます。

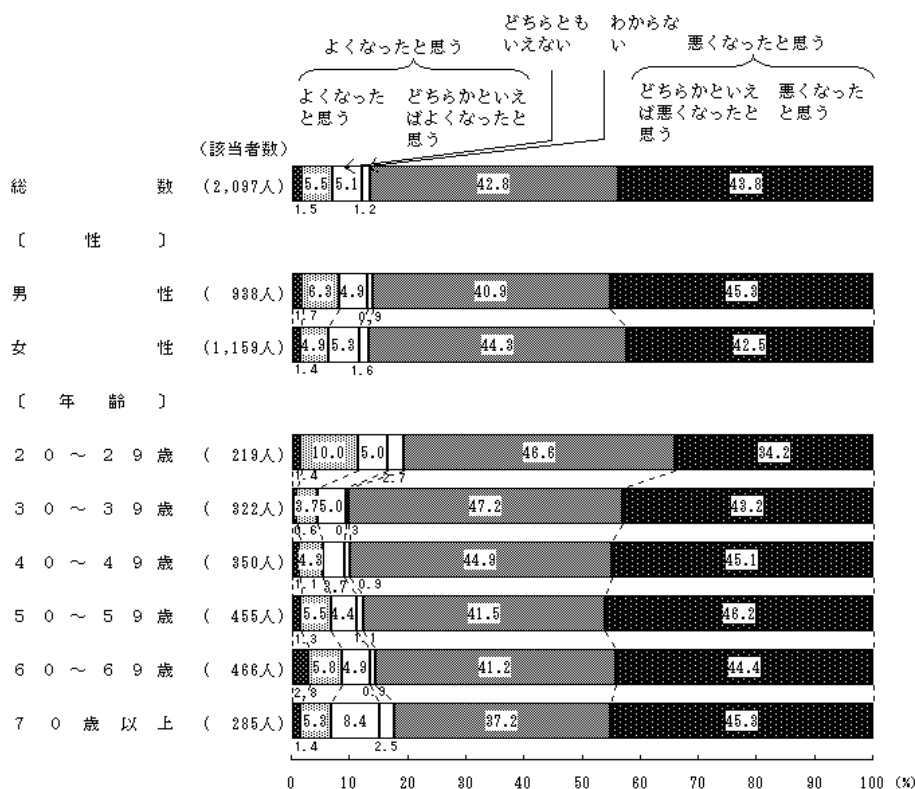
悩 み や 不 安 の 内 容

（「悩みや不安を感じている」と答えた者に、複数回答）



（出所）内閣府「国民生活に関する世論調査」平成18年10月

最近の治安に関する認識



(出所) 内閣府「治安に関する世論調査」平成16年7月

(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(交通網の整備など)と通信技術(IT)の発展によって、文化と経済の国境や時間距離にとら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りました。
- 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や、知識社会へと移行する文明史的な転換期にあるなかで、現在、国内に限定せずより広い規模で市場をとらせる国際観光の推進などが活発化しています。経済においては、こうした時代の変化を的確にとらえた、グローバル(地球規模)な活動が活発化しています。
- こうした経済のグローバル(地球規模)化といわれる現象は、同時に、工業や農業といった産業に対し、世界規模での競争(メガコンペティション)をもたらします。このため、そうした産業が維持不能になり、産業構造の変化が余儀なくされることもあるなど、経済のグローバル化による搾取的な面も指摘されています。
- 国内に目を転じてみると、経済のグローバル化は、地方にとっても功(競争により技術開発が促進されるなどのメリット)・罪(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)両面での影響を与えてきたといえます。

〈自然環境の変化〉

5. 地球環境問題の深刻化

- ・ 「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・安心な生活や、より質の高いサービスなど生活の快適性・利便性を求める本質的ニーズは普遍であり、それを充足するための経済活動も活発に続けられています。
- ・ この結果、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と言われています。また、このことを背景として、地球温暖化が進行し、異常気象（局地的な豪雨や洪水など）が近年、地球規模で増加しています。
- ・ 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いるだけでなく、自然災害と人口構造の変化（これに伴う過疎化など）が重なることによって国土の荒廃が進んでおり、さらにこのことが自然破壊をもたらし、結果として生態系の変化も進むという悪循環に陥っているとされています。そして、こうした事態に対応するため、国・地方を通じた行政の対応（負担）も増加しています。
- ・ 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おり、これまで以上のさらなる取組が必要となっています。
- ・ このため、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を行うこと、すなわち身近な地域レベルでの対応（循環型社会の形成）を具体的に行うことが求められています（Think globally, Act locally；地球規模で考え、地域レベルで行動すること）。

〈行政の状況〉

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ました。地方自治体は、その裁量権の範囲が拡大された一方、結果については自らが責任を負う「自己決定、自己責任」の原則による運営が求められることとなりました。
- ・ 一方、現在、国・地方ともに財政状況の悪化が進んでおり、国・地方合わせた長期債務残高は、平成 18 年度末で 775 兆円に上ると予測されています。

「国の家計簿の現状は？」(平成 18 年度一般会計)

The image shows two side-by-side tables comparing national fiscal data with a household budget. The left table, titled '18年度財政状況', shows national income at 50 trillion yen and total expenditure at 80 trillion yen, with a public debt balance of 542 trillion yen. The right table, titled '1ヶ月分の家計に例えた場合', shows a household with 40 million yen in income and 64 million yen in total expenses, including 24 million yen in loan deficits and 5,200 million yen in loan balances.

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

- ・ こうした地方分権の進展や、国と地方の財政状況の深刻化、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ます。

- ・ また、「国から地方へ」という流れのなかで、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」が推進されています。しかしこれによって、活発な民間活動が行われ、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ます。
- ・ このようななか、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、住民自治の拡充のための取組が求められています。

第2節 市民ニーズの状況

1. 「市民の声アンケート」の概要

「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、市民の意識や意向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」を実施しました。その主な結果は、以下のとおりです。

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%

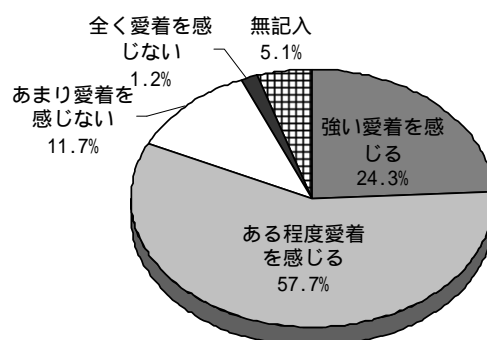
2. 主な結果

(1) 地域への愛着

市民の約8割が地域に愛着を感じています

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ます。

地域への愛着



(2) 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ます

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」

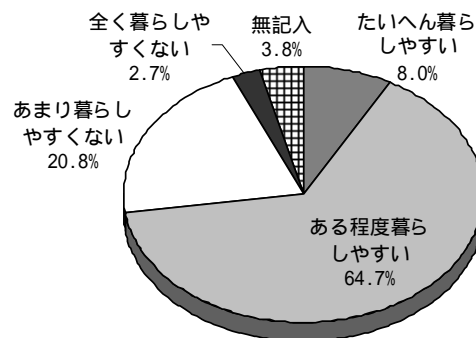
現在の生活は暮らしやすいと思っているかについては、「たいへん暮らしやすい」が8.0%、「ある程度暮らしやすい」が64.7%で、合わせて約7割（72.7%）の市民が暮らしやすいと

感じています。

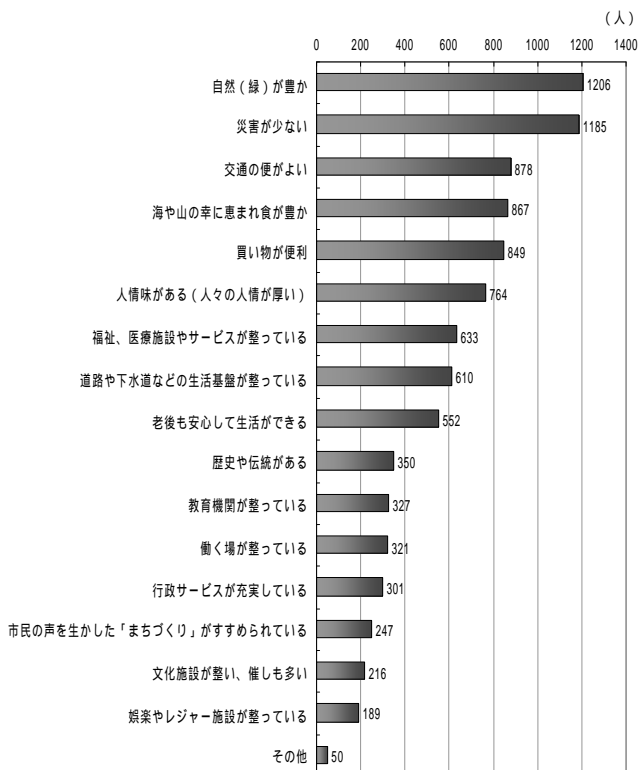
暮らしやすさを感じるところについては、「自然（緑）が豊か」が66.8%、「災害が少ない」が64.2%と多く、その他に、「交通の便がよい」（47.6%）、「海や山の幸に恵まれ食が豊か」（47.0%）、「買物が便利」（46.0%）の順となっています。

一方、生活で不便や不満に感じるところについては、「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%）の順となっています。

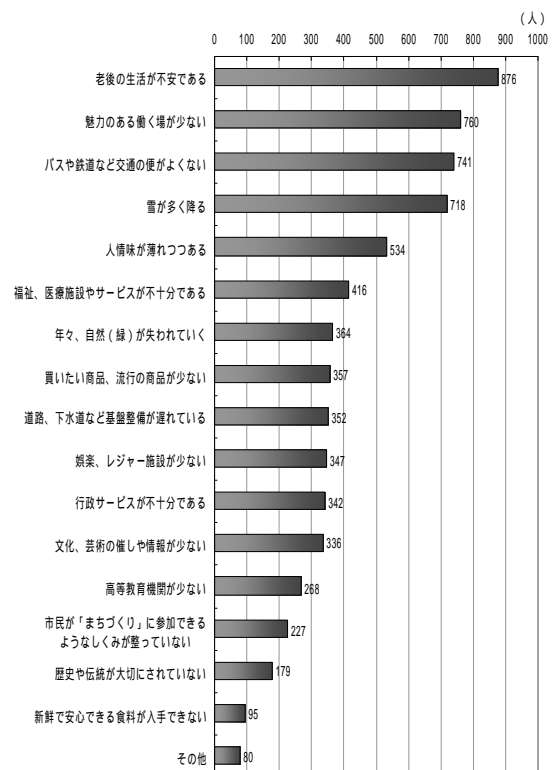
現在の生活の暮らしやすさ



暮らしやすさを感じるどころ



不便や不満を感じるどころ

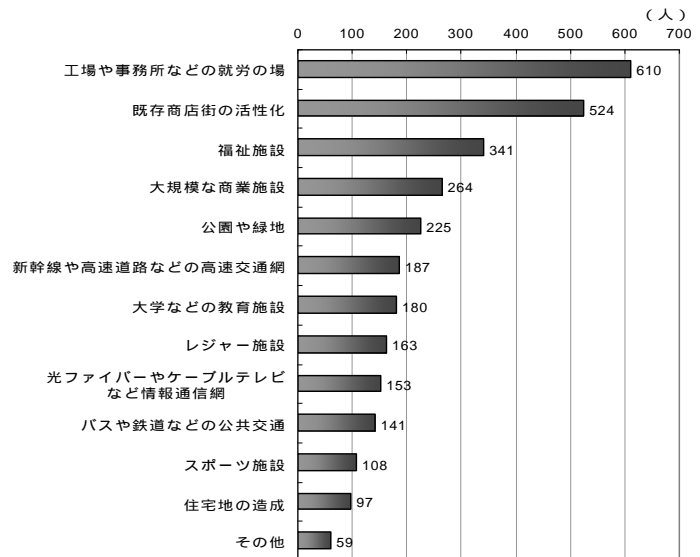


(3) 都市の魅力

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」となっています。

都市の魅力を高めるために
必要な整備



(4) 満足度と重要度の比較

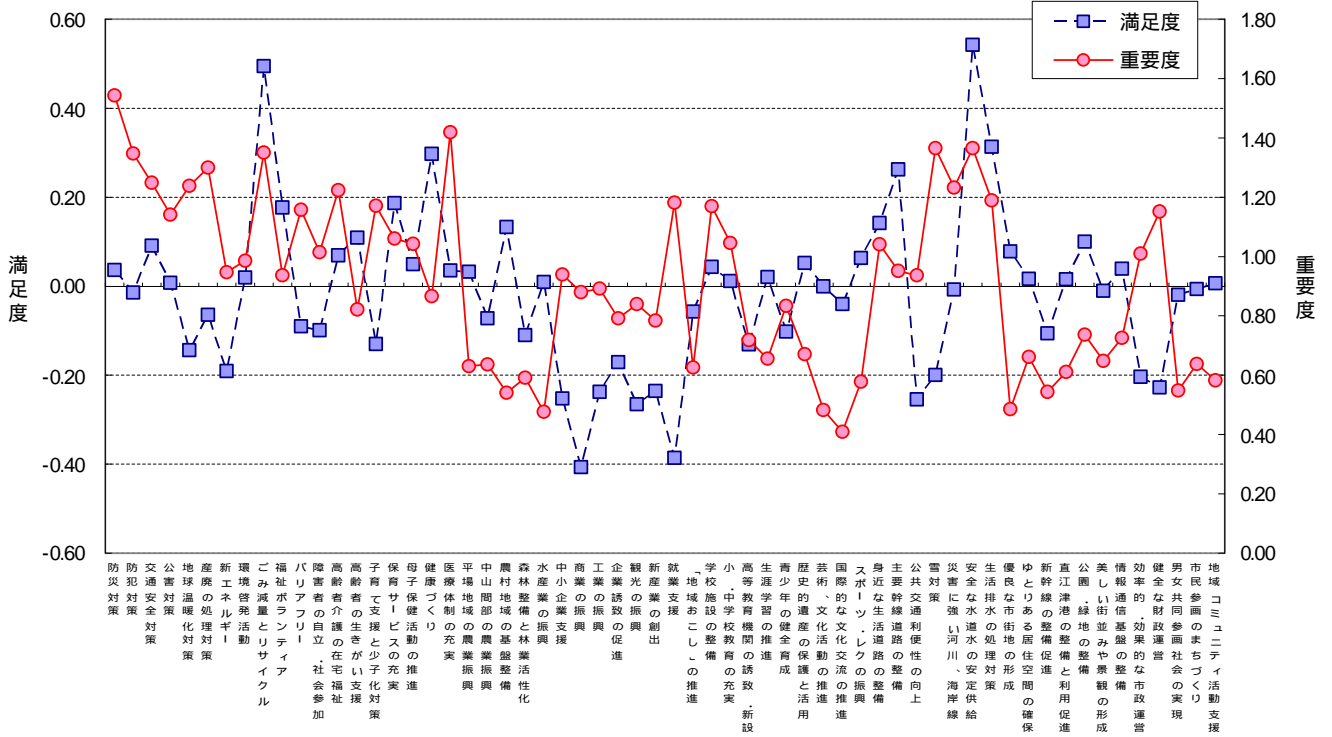
満足度と重要度の乖離が大きいのは「就業支援」「雪対策」「防災対策」など

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、下表の結果となりました。

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」などが挙げられます。

評価 分類	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

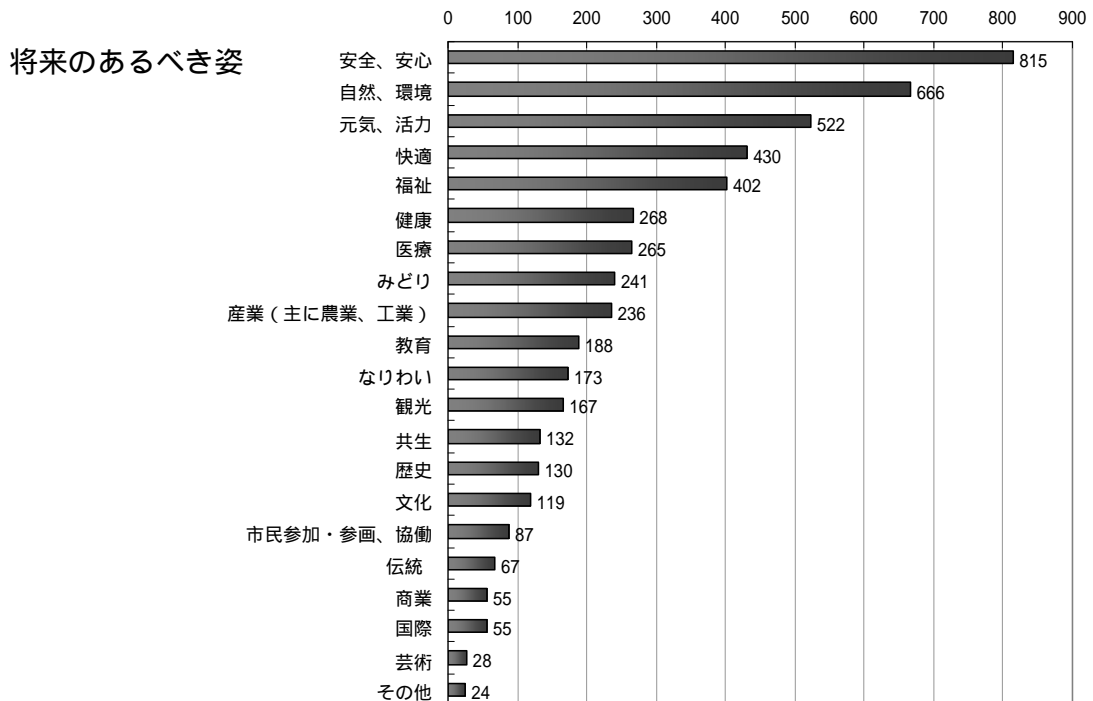


満足度の平均スコアの算出方法：「満足している」に+2、「やや満足している」に+1、「どちらともいえない」に0、「やや不満である」に-1、「不満である」に-2を与え、その平均点を算出したもの。
 重要度の「大変重要である」に+2、「ある程度重要である」に+1、「どちらともいえない」に0、「あまり重要ではない」に-1、「全く重要ではない」に-2を与え、その平均点を算出した。

(5) 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%)の順となっています。



第3節 上越市の地域特性と潜在力

新たな上越市は、市内により多くの地域資源を有することとなりました。これらはすべて上越市の「財産」です。地域に根ざした上越市らしい、個性あふれるまちづくりを進めていくためには、こうした「財産」を大切にしながら、その優位性や潜在的な可能性を明らかにし、有効活用していくことが必要です。

1. 地の利

(1) 自然

豊かな自然環境と市の発展

- ・ 今日の上越市の歴史は、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刻まれてきました。
- ・ 例えば、国内有数の稲作地帯を生み出す基礎となったのは、雪がもたらす豊富な水資源であり、“ほんもの”と称される農山村風景や雁木通りなどの景観、豊かな食（米・酒・郷土食）、レジャー（スキー・温泉・海水浴・パラグライダー）などは、すべて自然の恵みから生み出されてきたものです。
- ・ これだけでなく、産業面にも自然資源は大きく影響しました。水力発電の開発により豊富な電力が確保できたことに加え、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、さらに鉄道がいち早く整備されたこともあいまって、今日の経済の根幹となる工場立地が促されたことです。
- ・ こうした歴史をいかに、近年では、安塚区における学校施設への雪冷房施設導入など、自然と共存しつつ、さらに高度利用を図ろうとする日本初の取組にも着手しています。
- ・ 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ます。多くの都市が「自然環境」「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し、人々の価値観や社会が生活の質の豊かさを求め、自然や環境の価値を見直す方向へと変化するなか、豊かな自然の恩恵と切り離してその歴史を語ることのできない上越市は、今後の発展に向けて既に有利な条件を備えているといえます。

自然がはぐくむ生活文化

- ・ 地域の歴史の基礎であり、特色でもある交通、農山村、雪国という地域特性をいかし、長い年月をかけて、上越市はこれらに由来する生活文化をはぐくんできました。例えば、中山間地に多く見られ、豪雪から生活を守る工夫が凝らされたかやぶき家屋や、冬期間の日常交通を確保し、隣近所のコミュニティをつなぐ高田の雁木のほか、明治期に北陸地方では最も多く上越市に存在していた食物の貯蔵庫・雪室などは、雪国の暮らしの知恵の結集であり、雪国文化・雪国精神を象徴するものといえます。
- ・ また、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も注目を集めています。これらは自然と共存してきた“地域の記憶”を今日に伝えるものであるとともに、人から人へと受け継がれるなかで文化として認識されており、上越市が誇るべき地域資源の一つです。

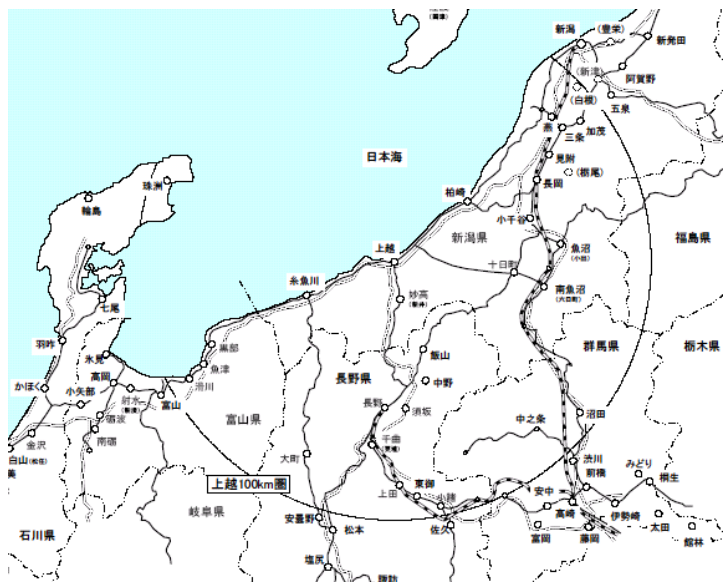
(2) 地勢

地域の多様性が生み出す豊かな個性

- ・ 現在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ました。これは、広域な平野であっても、関川水系という大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ます。
- ・ このため、市域としての一体性を有しながらも、各区は「海・山・大地」という固有の自然環境を有するなかで、独自の歴史や産業をはぐくみながら、今日的发展を遂げてきました。
- ・ 今後、社会や経済のボーダレス化・グローバル化が一層進むと、“その土地らしさ”（まちの個性や顔となるもの）がより強く問われることとなります。来たるアジア大交流の時代、上越市が有する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によって、市の個性がさらに明確になることは、上越市の魅力を発信する上で極めて強固な強みです。

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と、地形的に一つのまとまりを成していたこと、つまり一方を海に、三方を山に囲まれた“自然の城壁に囲まれた独立国”であったことも有利な条件として作用しました。
- ・ つまり、かつて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ました。しかし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ります。このとき、圏域としての独立性や自立性がないと、他の強い圏域に一方的に飲み込まれてしまいます。
- ・ 上越市は、南北に長い県域を有し、北陸・信越・関東甲信越・東北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ました。
- ・ しかしながら、長野圏と約 80 km(高速道路で約 1 時間)、長岡圏と 70 km(同約 45 分)、新潟圏と約 120 km (同約 1 時間半)、富山圏と約 120 km (同約 1 時間半) と、一定の時間的距離を保っており、これに加えて冬季間の雪の影響もあったことで、これ



ら圏域と交流を保ちながらも、これまでは競合関係に陥ってきませんでした。

- ・ このように考えると、上越市の地勢により地域の独立性が自ずと保たれてきたことは、今日の発展を支えた重要な要素でした。このことは、地域の一体感を共有しつつ、地域の共通目標の達成に向けて今後地域が一丸となって取組む上でも、重要な強みであるといえます。

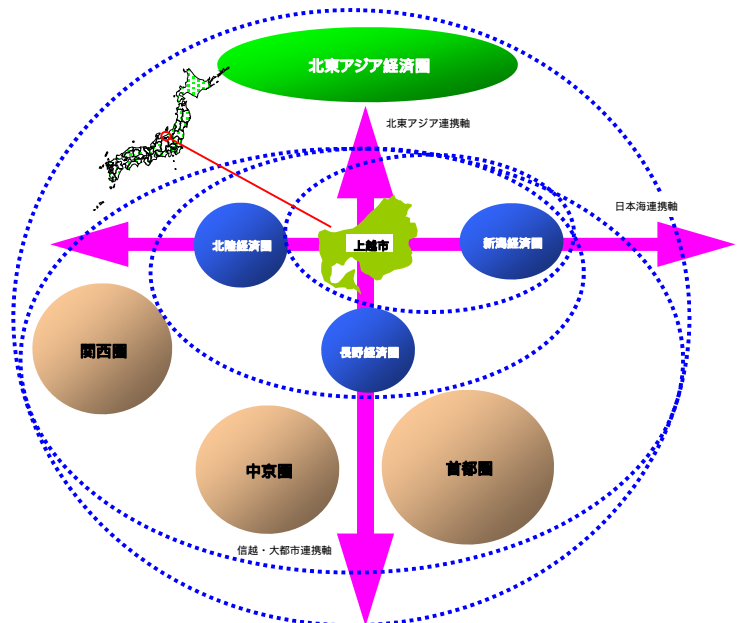
(3) 交通

古からの交通の要衝 ～ 充実した国内交通網～

- ・ 上越市は、歴史上のどの時代にあっても、主要交通路が交差する地点でした。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にあってもその地位は揺るがず、今日の鉄道や高速道路が整備されてきました。
- ・ 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してきました。そして平成26年度末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となります。これは、上越市の潜在力を最大限に発揮する好機と期待されます。
- ・ 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ことにも注意を払わねばなりません。つまり、時間的距離が縮まることによって大都市と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す。
- ・ 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・競合関係が顕在化すると予想されます。他の大都市圏に埋没しないためには、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といったように、「新たな地の利」を自らの手で築くことが求められています。

「交通の十字路」から「交通の十字軸」へ

- ・ 経済のグローバル化や、観光・教育（留学、研修など）といった国民の活動のポータリティが進むなかにあって、21世紀は対岸との人的・物的交流がさらに活発化する“大交流時代”の幕が開かれようとしています。
- ・ このようななか、近年、日本海側の各港の貿易量は、対アジア地域との間で概ね増加傾向にあります。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を予見する声もあります。



- ・ 上越市は、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り、職員の相互派遣などを通じてこれまで親交を深めてきました。
- ・ 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く、今後の発展の可能性が期待されています。また、上越市は太平洋側に比べて国際的ハブ港である釜山とも距離的に近く、地理的優位性を有しています。
- ・ 新幹線の開業により、高速道路・航路による太平洋側と日本海側、さらにその先のアジア大陸との動脈がさらに強化され、その上に高速道路による北陸地方と新潟県の交通軸が交錯する構図が描かれるなかで、上越市はその重要経路上に位置することになります。
- ・ 上越市は、首都圏がある太平洋側と日本海側とを最も短距離で結ぶ位置にあり、逆に大陸からの様々な流れが太平洋側へと抜ける回廊の入口にもあたります。上越市の目の前を活発に往来することになる人や物流を単に通過させるのではなく、ここを到着地や中継地として不可欠な拠点都市として発展させるためには、この国土軸をいかさない手はありません。
- ・ この意味で、現在は上越市の「地の利」が大きく転換しようとする時期にあたります。豊富な地域資源や複数の交通結節性といった“潜在力”を“真の実力”へと転化させながら、これまで上越市を支えてきた「交通の十字路」を「交通の十字軸」という確固たるものへ高める好機が到来しようとしています。

（４）都市的機能

地の利の上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、様々な側面を有しながら発展を遂げ、長い時間をかけて一定の都市的機能を備えてきました。
- ・ 都市が成り立つためには、住民の生活を維持するための食料の供給や、水、電力、他の都市とのつながりを確保するための交通や通信などの手段（ライフライン）が必要となります。また、大きな都市になるにつれ、人口規模などに応じて、上下水道・道路・鉄道駅・港・空港などの都市基盤の整備も不可欠です。つまり、現在、一定の人口規模を有する都市に共通するように、港湾に適した地形や居住環境・自然環境などの条件に恵まれることが、都市が発達するための条件となります。
- ・ 古来、山間部や農村部は生産地であり、水源として平野を豊かに潤すと同時に、そこで作られた作物や物資が市街地で取引され、消費地である市街地を支えてきました。現在の上越市も、これと同様に、古くから生産地（農村部や山間地）と消費地（高田や直江津などの市街地）が切り離すことのできない交流関係で結ばれていたと想像されます。また、港湾に適した海岸線や天然のダムである雪がもたらす生活水や、石油・天然ガスなどの自然エネルギーが蓄わった土地であったこと、主要地点を結ぶ交通路の途中に位置していたなど、上越市はその発展の上で極めて自立的・安定的な条件を備えていたこととなります。
- ・ 地域が元来備えていた潜在的な発展の条件に加え、発展に不可欠な施設整備のために財源を投じることで、上越市は今日の都市的機能を集積させてきました。こうした発展の足跡は、遺跡・城跡、雁木、鉄道、工場など様々な有形資産として残され

ており、今日ではそれが文化的価値を有するものもあります。

- ・ 今日、人々や社会を取り巻く価値観が大きく変化しています。こうした変化をとらえると、長い年月をかけて蓄積してきた市の資産をいかしながら、都市的機能の集積を実現させてきた地域の力を踏まえ、新たな地域の魅力を創造できる可能性も開かれています。

2. 人の利

(1) ひと

人材を生み出してきた郷土の歴史

- ・ ポスト工業社会の21世紀は、情報や知恵などのソフトパワーが発展の原資となる知識社会であり、情報化社会はそこに至る前段階であると言われています。
- ・ つまり、発展の資源はこれまでのように土地などの有形のものではなく、「人」が中心となります。これは、知恵や知識、工夫、技術などが今後の生活の質を向上させる起点であることに加え、人口減少社会においては、一人一人の価値を高め、その能力を最大限に発揮することが不可欠であることとも関連します。
- ・ このように、知識社会の進展や人口減少社会の到来に伴う労働力人口の減少、団塊世代の大量定職(2007年問題)などを考え合わせると、今後はいかに高度な「人材(人財)」をはぐくみ、あるいは誘致するかが地域の命運を左右するといえます。
- ・ 上越市は、生活・産業基盤を安定させ、時代の変化に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ったことから、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ります。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まで息づいています。
- ・ 上越市には、今日にその名を残す「郵便の父・前島密」をはじめ、「近代日本画の名匠・小林古径」や「日本のアンデルセン・小川未明」など、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ります。古くから人材の重要性を認識し、生み育ててきた歴史を有していることは、今後の地域の発展においても変わらぬ強みです。

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・市民性を培ってきました。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水稻文化が根底にあるとも言われます。
- ・ その地に暮らす人々によって伝承されてきた雪国・山村文化、そして地域がそれぞれ守り育ててきた個性ですが、市全体としての人口減少の加速が見込まれ、中山間地・中心市街地ともに人口減少(過疎化)と高齢化が進むなかで、新たな方法により守り伝える工夫が必要となってきました。
- ・ 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

ようとしています。これは、地方分権が本格的に推進されるなか、身近な地域のことを住民が中心となって考え、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すものです。

- ・ 広大な市域に都市的機能と中山間地域を合わせ持ち、日本の縮図ともいえる環境を有することから、時に上越市は地方中核都市のモデルとも呼ばれます。しかしまちの大小に関わらず、まちづくりの本質は“身近なことは一人一人の協力によって解決し、そこでできないことを行政が担当する”という地域社会の原点に立つことにあります。地域に対する愛着を拠り所に、この地に住み続けたいと思うまちづくりを実現し、さらにそうした暮らしの営みの記憶や歴史を後世に受け継ぐ知恵比べを、上越市は全国に先駆けて始めようとしています。

第4章 上越市のまちづくりの課題

第1節 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について、地域の発展の要素である「活力」、「社会」、「ひと」、「しくみ」の視点からまとめると、次のようなことがあげられます。

1. 都市の魅力・活力づくりの視点

（1）北陸新幹線の開業

- ・ 2014（平成26）年度末に北陸新幹線が開業すると、上越市と他の都市はこれまでよりも短い時間で結ばれます。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）、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、通勤・通学・買い物などの行き来が容易になり、また仕事や観光などの滞在時間が延びることになります。
- ・ このことは、他の都市や地域から見た上越市の「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が高まり、心理的な距離を縮める効果をもたらします。
- ・ ただし、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ます。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、他の都市にとってみても同じことがいえるためです。つまり、「上越に魅力があるか無いか」によってその効果も変わることになります。このためには、人を惹きつけ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、他都市との競合や相互補完や連携も必要となります。
- ・ 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、都市間競争は既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きています。

（2）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ます。人口が急激かつ大幅に減少することで、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、さらには今後、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ます。
- ・ 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）やかやぶ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）の喪失も予想されます。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す。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など、過疎化に拍車がかかる悪循環も想定されます。

- ・ 現在、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ますが、これらはその地域に暮らす人々によって守られています。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、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などを考えると、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を実現することが重要です。
- ・ また、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無いように、その重要性を市民や国・県に広く訴えることなども必要です。

（３）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す。中心市街地は、様々な都市機能が集積し、経済社会活動を展開する場として、また長い歴史の中で文化や伝統をはぐくむコミュニティの中心として、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を行ってきた上に成り立っています。
- ・ 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、衰退が顕著となっています。
- ・ 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、人口が外延部へと流出し、これと合わせて商業施設・公共施設も移転するなど、人口や都市機能の分散化が進んだことがあります。中心市街地の人口減少と同時にその外延部の人口増加によって新たに形成された市街地も、時とともにまたその外延部への人口の流出が始まり、さらに新たな市街地が形成されるという人口移動現象が繰り返されました。この結果、コミュニティの希薄化やにぎわいの喪失を招くだけでなく、人口や商業機能の拡散により新たな道路整備が必要になるなど、財政負担の増加をもたらしてきた側面もあります。
- ・ こうした構図の下で、今後さらなる商店街の衰退や住民の減少に伴う中心機能の低下により、コミュニティの崩壊や高齢者の買物の利便性低下のみならず、都市の求心力も低下していくことが懸念されます。このように、本来、若者から高齢者まで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にぎわうはずの「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す。
- ・ そこで、これまで上越市では、中心市街地の活性化を図る試みを続けてきましたが、こうした状況に歯止めがかかっていない状況にあります。
- ・ さらに、主に市街地と離れた場所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、売上が低減すると地域から撤退するという“撤退リスク”を常に有しており、地域の核としては不安定な状況にあります。結果として跡地だけが残されるということになれば、長い期間をかけ、道路整備をはじめとするインフラ整備を行ってきた投資（税金）が無駄になるだけでなく、跡地が荒廃することで景観の悪化を招いたり、犯罪を誘引する可能性も否定できません。

- ・ 以上のことを考え合わせ、土地利用のあり方などを見直す必要性があるなど、中心市街地のため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ります。

(4) 地域内の交流（道路、情報など）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ます。
- ・ しかし、団塊の世代の大量定職や少子化に伴って通勤・通学者が減少することなどによって、さらなるバス路線や鉄道の減少が見込まれ、今後さらに補助金などの財政負担が増大することが懸念されます。
- ・ 一方で、北陸新幹線の開業に伴い並行在来線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ます。

(5) 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す。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ます。上越市は現在、人口の東京一極集中が再び強まったことによる社会減と、少子化・高齢化（平成 14 年に出生数より死亡数が多くなったこと）が進行する自然減が同時に進行している状況にあります。
- ・ 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懸念されます。こうした課題に対し、地域社会の基盤維持や行政サービスの安定的な提供を行うためには、定住人口増加の取組が重要です。
- ・ 合併前の各市町村間では、宅地造成などにより隣接する別々の自治体が定住人口の争奪を行い、結果として人口流出の緩和や新たな人口獲得に成功してきた経緯があります。しかし今後は、財政面や中心市街地活性化の視点に配慮し、調和のとれた取組を行っていくことが課題となります。

2 . 成熟化社会における環境づくりの視点

(1) 少子化の進展

- ・ 新しい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)を下回ります。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ます(「次世代育成支援に関する市民ニーズ調査」平成 16 年 3 月)。
- ・ 現在の少子化は、未婚化・晩婚化の進展が直接的な要因となっています。ライフスタイル・ライフコースの多様化によって様々な人生のあり方が見られるようになり、社会的に結婚観が変化する一方で、子育てに対する不安感や経済的負担感などが高まったことなどが、その背景にあると分析されています。最近では主として団塊ジュニア世代にあたる年代の出産行動が起き、出生数が増加していると言われますが、この時

期を過ぎれば、今後、少子化に拍車がかかるものと予想されます。

- ・ 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すが、その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とっても住みやすい地域が実現されることに他なりません。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行くことを考え合わせると、少子化への取組が重要課題であるといえます。
- ・ ただ、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ことはいうまでもありません。
- ・ しかし今後、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つ必要があります。よって少子化への対応は今から始める必要がありますが、高齢化や財政状況の悪化が進む状況を考えると、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ます。
- ・ これと同時に、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ます。

（２）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ます。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ります。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です。
- ・ また、積雪量・気温など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す。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なども増加しています。
- ・ 自然災害以外にも、上越市での犯罪発生件数は近年減少傾向にあるものの、漠然とした社会への不安感(体感治安)が高まっていると考えられます。全国的な状況として、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が背景にあり、特に上越市においては、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が影響していると予想されます。
- ・ 平成 26 年度に新幹線開業を控えた本市にとって、他都市との交流が活発化するとプラス面と同時に、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する必要があります。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の取組が課題となります。

3. これからの地域を支える人づくりの視点

(1) 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、情報社会の進展など、子どもたちを取り巻く環境が変化していることに伴い、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減少したといわれます。
- ・ この背景として、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、コミュニティを営む基盤が脆弱になり、地域社会が子どもたちをはぐくむ機能を十分に備えていないことなどが指摘されており、さらに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ます。
- ・ 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はぐくむことが重要です。特に、人口減少が続く本市においては、一人一人が地域の経済・社会・文化などを担ういわば貴重な地域資源（人財）であるといえます。
- ・ 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は、地域への深い愛着を備えた、地域の将来を担う財産をはぐくむことでもあります。こうした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さらに重要になっています。

4. 分権型社会における自治の仕組みづくりの視点

(1) 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・地方の双方において議論されています。
- ・ 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などに対応し、新しい時代に見合った「新しい器」と「中身」を作るため、隣接する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ました。平成の大合併は、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なかで、地域の住民自治の確保・強化が課題となっています。
- ・ 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、そのなか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ました。
- ・ ただし、「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ります。住民自治の充実に向けた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、地域自治区・地域協議会を普遍的な制度として再設計していくことが、目下の課題となっています。
- ・ しかしその一方で、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ます。特に、市民の安全・安心の確保などで行政が果たすべき役割も大きく、これを担っていくこともまた重要です。財政の悪化が進むなか、市職員数の削減をはじめとする行政改革の一層の推進の下で、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ります。

- ・ 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、財政をさらに圧迫すると予想されます。このことから、一層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、新幹線の開業などといった諸課題に対応していくことが求められます。

第 2 節 今後の取組に向けて

上越市の歴史を振り返ると、かつての地域の発展を支えていた要素であったものが、時代とともに停滞を招く要素に変わり、しかしそこからまた新しい時代が切り開かれてきたという「栄枯盛衰」の繰り返しであったといえます。

現在は、これまで人口増加を続けてきた日本が人口減少に転じた最初の時期にあたります。上越市でも人口減少が続く、様々な諸課題への対応が急務となっています。

しかしその一方で、社会に新しい価値観が広がりつつあるという転機が訪れています。これを好機としてとらえ、合併により多様になった地域資源を新たな発展の原資とし、地域の知恵を結集して、上越市の新しい“発展の法則”を生み出さねばなりません。

このためには、かつてのように自然や地勢などありのままの資源に依存し、時代の流れに翻弄されるのではなく、それら地域資源を発展に向けたエンジンとし、多少の変化に揺らがない強固な地域の基盤を作ることが重要です。

本構想の計画期間にあたる今後約 10 年間は、そうした地域の実現に向けた道筋をつけ、確かな軌道を築く時期にあたります。将来、地域を担う子どもたちに上越流の豊かさを示し、また後世において暮らしよいまちとして語られるかどうか、今その岐路にあるといえます。