
研究員レポート

中越沖地震を教訓とした都市経営 - 危機管理の在り方 -

上越市創造行政研究所 所長 戸所 隆

新潟県内に大きな被害を及ぼした平成 16 年 10 月の新潟県中越地震から 3 年と経たない平成 19 年 7 月 16 日中越沖地震が新潟県を再び襲った。上越市でも、柿崎区・吉川区を中心に全壊 14 棟をはじめ 2,767 棟の住宅に被害が出たほか、重症 23 名をはじめ 159 名もの市民が負傷された。全国的にも地震や水害などの災害が増えている中、本稿では時代の変化、市町村合併や分権化によって構造変化の進む上越市の危機管理の在り方、自然災害に対応した都市経営について、他地域の経験を参考に考えてみたい。

1. 現代都市の弱点を突く災害

平成 7 年 1 月 17 日の阪神淡路大震災以降、私は復興支援に 3 年間携わった。その後、地球温暖化の影響と思われる風水害の頻発もあり、今回の中越沖地震を含め、数多くの自然災害とその復興過程を見てきた。そこで学んだことは、自然災害は完全に押さえ込めないことと、災害は都市の機能や構造、システム、制度などの弱点を容赦なく突いてくることであった。すなわち、低所得者や高齢者、構造不況業種、既存不適格な古い建築物に大きな被害が出た。また、危機管理意識の低い地域や組織の被害が甚大であった¹⁾。

危機管理には平時と有事の体制がある。また、テロなどの人災を含む大規模災害では、国家的・国際的な体制整備とは別に、特に災害発生直後における都市レベルの危機管理体制が問われる。

2. 避けられない災害：

表裏一体をなす自然災害と自然の恵み

過去 100 年ほどの間に大災害を経験していない地域では、自地域で大災害は起こらないと安心している人が多い。しかし、日本列島の起源や自然環境、国際情勢を勘案したとき、数百年に一度の大災害がどの地域で起こっても不思議でない。

世界的に見て日本は、国土面積に比して変化に富んだ美しい自然環境を持つ国である。安全な飲料水が得られ、温泉や天然の良港など数多くの自然の恵みを持つことの有り難さは、外国生活をす

ると強く感じる。一步外に出ると日本では当たり前前のことが当たり前でなく、改めて日本の良さ、故郷の素晴らしさを認識するものである。

すなわち、火山活動や地震などの地殻変動、河川の浸食や気象変動などの自然の営為によって日本列島は形成され、美しい景観や温泉、飲料水などの恵みを得て、豊かな生活を実現している。しかし、富士山や浅間山の美しさやその裾野に広がる軽井沢などのリゾート地や温泉街などの観光地も、火山の噴火や有毒ガスの放出と背中合わせにある。火山の恵みによる観光で生きてきた伊豆大島や三宅島における全島民避難を見ても、断層によって形成された天然の良港神戸港と六甲山によって発展してきた神戸が、その断層の活動で壊滅的打撃を受けたことも記憶に新しい。

このように、豊かな大地をはじめ私たちに恵みをもたらす自然も、時として人間に牙をむく。人間はそれを完全に制御することも、それから逃れることもできない。文部科学省地震調査研究推進本部の「全国を概観した地震動予測地図(2008年度版)」によると、上越地域が今後 30 年以内に震度 6 弱以上の揺れに見舞われる確率は、5 ランク中第 2 ランクの 6~26% である。阪神淡路大震災の時に動いた断層帯の地震発生直前の発生確率は 0.02~8.0% で、上越地域はかなり高いことが知られる。中越沖地震は上越全域を直撃していないが、現実に平成 19 年 7 月に中越沖地震が発生しており、今後とも発生の危険性はある。

3. 災害を前提にした柔軟な都市づくり

私たちは、地震や風水害などの自然災害を完全に制御することも逃れることもできない。行政の使命は、地域住民の安全・安心を図り、基礎教育の充実で後継者養成を行い、雇用の確保により地域経済を安定させ、住民の自治への参加を保障することである。それだけに住民の生命と財産を守るため、自治体としていかに危機管理するかが問われる。豊かな社会になるほど守るものは増加しており、地方分権化により個々の都市の果たすべき役割が増大した。そこでは災害を前提とした柔軟な都市づくりが求められている。

災害には地域的な特性や反復性があり、災害はそのたびに違った顔を見せる。例えば、地震では地盤や揺れの方向などによって隣接する建物でも被害の程度は全く異なる。それに対して水害の被害は、地域一帯へ平等に及ぶ。そのため、地震と水害ではその復興形態や地域住民の復興時の協力体制も異質となる。それだけに地域の災害記録を調べ、地域特性に応じた防災体制を作る必要がある。その際、自然と共生しながら地域で生き抜いてきた先人の術を知ることは、地域の自然特性を知る上で不可欠な作業で、それにより経験のない激甚災害にも備えることができよう。

予期せぬ事態への的確な対処には、自治体職員・市民共通の危機管理体制の構築が不可欠となる。それには防災の視点から災害を前提にした柔軟な都市づくりのできる『総合計画』の策定が求められる。また、この都市づくりの憲法とも言うべき『総合計画』と密接にリンクした『地域防災計画』が策定され、その実現に向けた計画行政の実践が不可欠となる。公務員はもちろん市民も『総合計画』と『地域防災計画』の記載事項を熟知し、その実現に努める必要がある。平成19年12月策定の上越市の『第5次総合計画(改定版)』と平成20年6月策定の『地域防災計画』はそうした視点から策定されており、その活用が期待される。

防災の観点からフェイル・セーフ^{†1}やリダンダンシー^{†2}に優れた国土構造を構築するためには、これからも新たに必要となる高速道路や一般道路、ダムなどが出てこよう。また、変動を続ける自然の中に生活する人間は、常に自然と対峙し、継続的に人文環境を管理し続けられない限り自然からの反撃を受ける。やはり、災害を前提とした柔軟な都市づくりを不断の努力で継続していく必要がある。

4. 直接被害のみならず間接被害にも対応できる危機管理体制の構築を

はじめに述べたように、中越沖地震では、上越市も柿崎区・吉川区を中心に甚大な直接被害を被った。自然災害の場合、個人住宅やライフラインの被害報道に比べ、事業所の被害の報道は小さくなる傾向が見られる。しかし、事業所の被災は、地域社会の経済活動に大きな影響を与え、災害からの復興に決定的ダメージをもたらすことが多い。それだけに、個々の事業所・経営者においても、大規模な災害があることを前提に、突発的な災害に対応できる柔軟な体制を構築しておく必要がある。

阪神淡路大震災に際してダイエーは、その本拠地であるだけに被災地に生活物資や食料を大量供給して地域の復旧に尽力した。しかし、競争の激しい流通業界にあっては被災した多くの店舗の復興が重荷になり、時宜にあった経営戦略が取れないまま、その後の経営悪化を招いている。また、中越地震では三洋電機の半導体工場が被災し、それが遠因となり経営悪化を招いた。

^{†1} 人間が作った装置やシステム、構造物などには故障や事故・誤操作が生じることを前提に、それらが発生しても安全に制御できるように設計・製作・建設すること。震災で通信回線が切断されても、すぐにバックアップ機能が始動できる体制はこの例である。

^{†2} 必要とする強度や容量・性能に対して、余裕を持って設計・製造することをいう。それにより一部の機能が停止しても最悪の構造破壊へのリスクを低減させることができる。例えば、余裕を持って並行道路を造ることで、災害時に交通路を確保することなどを意味する。

事業所の被害には、従業員の喪失や建物の崩壊、機械・商品の欠損などの直接被害がある。また、たとえ直接被害は免れても、交通路の寸断や関連企業の被災で必要な部品が届かず、工場が長期間操業できなくなることがある。こうした間接被害も無視できない。中越沖地震では、柏崎市に立地する自動車部品大手リケンの操業停止により、エンジン基幹部品のピストンリングなど重要部品の調達ができなくなった。その結果、トヨタや日産、ホンダなど国内自動車メーカー12社の生産ラインが停止に追い込まれ、トヨタだけでも3日間で約5.5万台に影響したと言われる^{†3}。

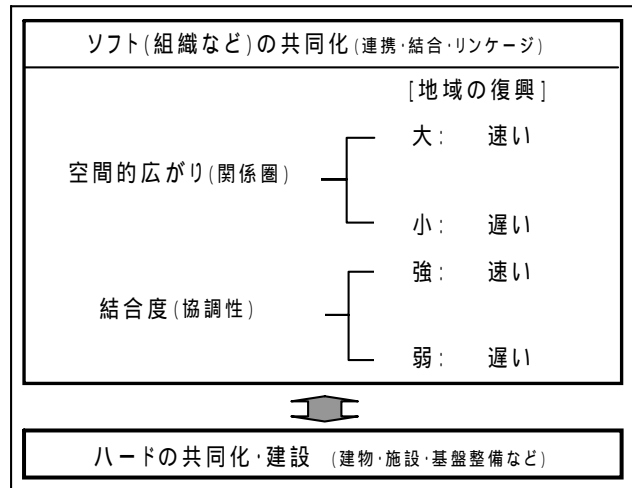
こうした事態に対して自動車各社は、それぞれ数百人体制で支援部隊を現地に送り、協働の復旧作業によってほぼ1週間で生産再開を果たしている。こうした協調体制は、阪神淡路大震災や中越地震の教訓をいかしたものである。災害発生地以外で甚大な間接被害を受けた場合、他からの援助が期待できない。そのため、中小零細事業所には大きな痛手となる。それだけに、日常的に組織や生産財の弱点を点検し、その強化に努める必要がある。また、フェイル・セーフのシステムづくりと多くの人々や組織とネットワークを構築し、危機に備えることが大切となる。

全国組織の企業の場合、被災しても他地域に立地する本・支所からの援助をすぐに受けられる。すなわち、空間的に広い地域と連携できその結合度も強い組織体・地域ほど災害からの復興は早い。また、それができる組織体・地域ほどハード面の共同化・連携も進み、基盤整備も進展する(図1)。

同様のことが小規模自治体でも言える。平成12年9月の東海豪雨で名古屋市に隣接する西枇杷島町は全域が浸水した。そのため、災害対応もその後のゴミ収集にも対応が遅れた。他方で名古屋市は、被災面積で西枇杷島町を上回っても被災地は市域の一部に過ぎないため、すぐに復旧活動に取

【図1 ソフトとハードの共同化の相互関連】

(戸所隆原図)



りかかっている²⁾。阪神淡路大震災でも広範な地域・人・組織などとネットワークを持ち、ソフトとハードの共同化を可能とした事業所・経営者の立ち直りが早かった。

今回の中越沖地震に際して上越市では、柏崎市に近い柿崎・吉川両区を中心とした地域が被災した。しかし、合併により広域化し、本庁のある合併前上越市のエリアはほとんど被害がなかったため、市町村合併前にはできなかった強力な支援体制が組めたと言えよう。他方で、発災時における対応に関しては、最高意思決定者である首長が発災地域にいないため、緊急の意思決定や連絡調整に手間取ることも起こり得る。今回の地震を十分に検証し、市町村合併により広域化した自治体の危機管理体制の在り方を、発災時・復旧期・復興期に分けて構築し、それを官民で共有する必要がある。

5. 強力なリーダーシップを必要とする発災時体制

様々な災害に対する危機管理能力を向上させることによって、災害や事故のダメージは最小限に押さえられる。しかし、どんなに危機管理能力を高めようと、災害は人間をあざ笑うがごとく予期せぬ事態をもたらすものである。そのため、迅速

^{†3} 日本経済新聞(2007.7.24)

かつ柔軟・的確に発災時の対応に当たるべく、発災時には特別体制で臨むべく、危機管理に対する不断の努力が求められる。

発災時に民主的手法で議論を積み上げ、問題を解決していく時間はない。また、大震災のような災害には前例も多くの場合有効でない。さらに、災害には多様な顔があり、地域によって被災状況も大きく異なる。そのため、中央からの一括的な指揮命令系統だけでは、対応が困難になってきている。また、救援本部や避難所などでは現場に応じた新たな組織づくりを迅速に行わねばならない。こうした事態を打開するには、現場の適任者に指揮命令権を与え、日常生活圏毎に柔軟に行動する必要がある。それには、一人の専制的決断によって事態を打開していくリーダーシップが不可欠となる。

リーダーシップを発揮するには、リーダーが当該地域の空間構造や機能配置、人々の行動様式をしっかり認知していなければならない。また、大規模災害の時はボランティアを含め多様な人々の出入りがあり、それに対応した開放型の組織づくりが求められる。すなわち、一人のリーダーの下に序列意識を持たずにまとまる、求心力のある組織である。その組織を堅固で機動力のあるものにするには、明確な理念と目的を持ちつつ、必ずしも規則に縛られない柔軟な意思決定のできるリーダーが欠かせない。そうしたリーダーには権力がなく、人々に権威を感じさせる資質が必要である。

6. 救援・復旧・復興シナリオに基づく 危機管理と自助・公助・共助の必要性

災害への対応は救援・復旧・復興の順に進む。そのため、自治体も市民もその生活環境に応じた救援・復旧・復興シナリオを描いておくことが効果的である。また、自助・公助・共助の必要性和その限界を認識しておかねばならない。

大規模災害時には交通路が寸断されるため、被災直後に他地域からの救援は期待できない。しか

し、壊滅的被害を受けても、民主国家なら3日以内に救援が来る。そのため、この3日間、72時間を生き延びる水や食料・医薬品を各家庭で備蓄する必要がある。発災時には特に自助が欠かせない。また、居住建物の強度管理や周辺環境の整備を日常的に行うなど、自分で自分の命を守らねばならない。

災害時は、被害が大きい所ほど情報が入らず、不安が増す。被災者には電気もテレビ・ラジオもなく、電話も通じないため、災害の実態が分からず不安になる。被災情報を最も必要とする被災者が情報過疎になる。他方で、被災地以外の人々は刻々とヘリコプターなどからのテレビ中継で災害情報が得られる皮肉な状況になる。情報過疎の被災地には、とかく不安を煽るデマが飛び交いやすい。そうしたデマに被災者が惑わされ、予期せぬ深刻な事態を生むことすらある。こうした事態を避けるには、被災者が正確な情報を受け取ることが何よりも大切である。

災害はどこで遭遇するかわからない。被災時には携帯電話を含め通常の通信手段は使用不能となることを前提に、危機に備える必要がある。経験的に自助としてはポケットラジオの携行が有効である。また、公助・共助としての情報発信に、近年増加している地域FM放送局の活用が重要となる。ホームページやeメールの活用も考えられるが、電気や通信回線は災害時には遮断されやすい。災害時には多くの人々に同時伝達しなければならない情報が多く、その面からもラジオ放送の活用は優れているといえよう。

ところで、今回の中越沖地震の救援・復旧に際して、自衛隊を中心とした海上輸送が大きな役割を果たした。港湾施設が使用可能であれば、海上輸送は道路や鉄道のように輸送路を分断されることもなく、陸上輸送に比べて大量の物資が運べる。中越沖地震では新潟県中越地震に比べ、被災地域が沿海部であり、港湾施設の使用が可能であったため、大量の物資を迅速に供給できた。

また、陸上輸送においても、高速道路や鉄道の遮断があったが、迂回路が確保できた。その意味で、国土幹線交通体系の整備により、フェイル・セーフやリダンダンシーが機能してきていることが知られた。しかし、まだ問題点も多く、復興に際しては危機管理の視点から、港湾施設や道路・鉄道体系の再検討が必要である。特に、新幹線の開業に伴い並行在来線の存続が議論されるが、危機管理の視点から分断は日本全体に影響をもたらす大きな問題になると言えよう。

7. 車社会に対応した救援・復旧・復興計画の必要性

(1) 災害時における車利用の是非

大震災時における自動車の利用は、基本的に避けなければならない。日常的に交通渋滞の著しい大都市では、災害時の自動車利用は自粛すべきである。しかし、車社会化の進んだ地方都市では必ずしも災害時の自動車利用を否定できない。また、震災や風水害など災害の種類によってもその是非は異なる。上越市においても地域性と災害の種類に対応した自動車利用の在り方を検討しておく必要がある。

大震災時には停電によって交通信号機が機能しない。そのため、普段はスムーズに流れている道路でも、災害直後から大混乱・大渋滞が発生する。また、高層ビルを含め倒壊した建造物が道路を塞ぎ、交通が遮断される。そこに避難車両や不特定多数の人々が流入することで、全く身動きが取れなくなり、混乱が加速的に高まり、車同士の接触・衝突事故や人身事故の発生を多く招く。特に、衝突時の火災発生には、深刻な2次災害をもたらす危険性が高い。また、動けなくなった多くの放置自動車が、救援・復旧の大きな妨げにもなる。そのため阪神淡路大震災では、自動車の利用が大きな問題となった。

しかし、地方都市では車社会化によって社会構造・土地利用構造が大きく変化している。鉄道や

バスなどの公共交通が衰退しており、大都市のように公共交通の復旧がもたらす効果も低い。そのため、人口密度の低い中越地震や中越沖地震の被災地では、阪神淡路大震災時と比較して、震災直後の避難時や避難生活に自家用車が多く使用された。その結果、自家用車で避難生活者にエコノミークラス症候群による死者がでるなど、新たな問題を発生させた。

他方で地方都市では、高齢化や積雪などによって車社会の恩恵を得られない人々が増加し、既存集落の崩壊も進みつつある。そのため、上越市のような地方都市では車社会を念頭に置いた大都市とは異なる避難行動の在り方や高齢化・人口減少に対応した救援・復旧や地域構造の再編を伴う復興が必要となる。

(2) 阪神淡路と中越・中越沖の震災避難行動の違い

上越・中越地域には積雪に耐える屋根の軽い堅固な建物が多い。しかも震災発生時が積雪期でなかったために、中越地震や中越沖地震での倒壊家屋は阪神淡路大震災に比べ、密度的にも少なかった。そのため、体育館などの避難者密度は阪神ほど高くなく、避難者同士のトラブルも少なかった。

中越地震では屋内避難所以外に、自家用車を避難場所とした人が多かった。道路をふさぐ倒壊家屋も自家用車の被害も少なく、交通渋滞がほとんど生じなかったという。こうした震災後の自家用車使用のできる環境が、プライバシーの保てない体育館などを避け、長期間続いた強い余震への恐怖感からダメージを受けた建物での生活でなく、自家用車内での生活者を増加させた。また、自宅や店舗前での自家用車生活は、財産保全や後片付けにも役立つ。そのことが就寝時に、倒壊のおそれのない自家用車内での避難生活者を増加させた。

こうした自家用車生活者からエコノミークラス症候群問題が発生した。しかし、これは車内での暮らし方の問題と考え、被災地では自家用車利用

への批判は少ないようである。このように高密度な生活に慣れている大都市住民と慣れていない地方都市や山間部の住民では、その避難行動に大きな違いが生じる。それに対応した避難所の設定が必要となる。特に山間部での自動車による避難の是非とその在り方は、今後の検討課題である。

中越地震は土曜日の夕刻、中越沖地震は休日の昼に発生した。そのため、家族そろって自宅にいた人が多く、業務・通勤通学・買物等による交通発生量は少なかった。また、液状化でマンホールなどの道路埋設物がかなり突出したものの、積雪や倒壊家屋による交通遮断がなかった。これも避難時の自家用車利用が、さほど問題にならなかった理由といえる。

しかし災害は、発生時刻や季節により被災状況や交通環境を大きく変える。大都市でなくとも、通勤時間帯における自家用車による避難行動は、交通渋滞と事故をも誘発する。また、山間部では土砂崩落に巻き込まれる危険性も高い。さらに、緊急車輛や救援車輛の通行を妨げ、復旧・復興にも大きな障害となる。自家用車利用は地方都市といえども、基本的に避けるべきである。ただし、余震時のシェルターとしての自家用車利用は、エコノミークラス症候群などに注意を払う必要があるものの、検討の価値があると言えよう。

(3) 車社会はコミュニティの崩壊と災害対応能力の低下を招く

地方都市での車社会化は、公共交通を衰退させ、地域力の低下を招いている。自家用車の普及はコンパクトな市街地を密度の低いスプロール型市街地へと転換させ、共助の精神で成り立っていた地域社会を崩壊させてきた。すなわち、ますます交流を必要とする時代なのに、コミュニケーションのない社会が形成されつつある。その結果、既存商店街や街並みも壊れ、車社会に適応できない高齢者や身障者に冷たい地域社会が出現している。

車社会は物・心両面のスプロールを進め、個人

主義を増長する中で、共助精神に溢れた多くの地域を、地域力の弱い顔の見えない社会に換えてしまった。中山間地域には自家用車に依存せざるを得ない地域がある。自家用車の普及でそうした中山間地域も以前に比べ、集居形態から散居形態に変化したところが多く、地域社会の変化を招いている。過度の車社会化を是正し、コミュニティの再構築による災害に強いまちづくり・地域づくりが求められる³⁾。

8. 市町村合併を活かした大都市化・分都市化型都市構造による危機管理体制の強化

(1) 中央集権から地方分権時代の危機管理体制を

物質的豊かさを実現した今日では国民の欲求は多様化し、まちづくりの考えも多種・多様になった。同時に、中央政府の財政難と地方分権化の流れで、中央政府の役割も変化してきた。そのため、自治体が主体となって地域に根ざしたまちづくり政策・手法を開発し、それに対応した危機管理体制の構築が求められている。

災害時は、被災地の自治体と中央政府で異なった対応が求められる。中央政府の指示を待っている、時機を逸して被害を拡大させてしまう。阪神淡路大震災では中央政府の対応の遅れが問題になったが、分権化の推進により災害対応でも中央政府と地方自治体の役割分担の明確化が大きな政策課題となっている。同時に、市町村合併で広域化した都市域・生活圏における危機管理体制の構築と緊急事態に即座に対応できる地域内分権の推進が重要な政策課題となる。そのためには危機管理に優れた分権社会に相応しい都市構造が必要となるが、大都市化・分都市化型都市構造への転換はその一つといえる。

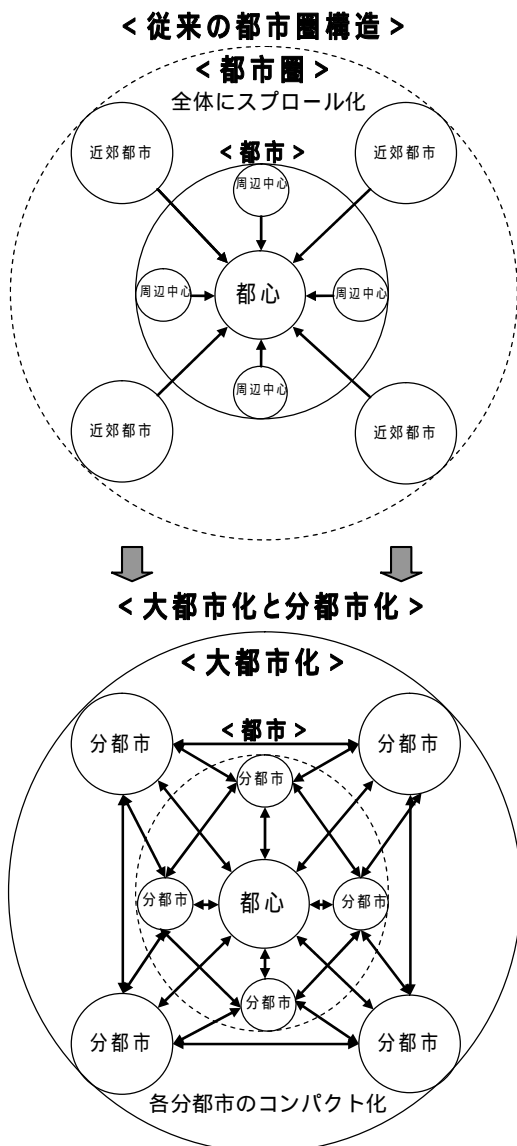
(2) 都市圏構造の大都市化・分都市化構造への転換

東京都面積の半分に匹敵する上越市域における災害対応は、中枢部の被災を考えると、一極集中

型都市圏構造では危機管理上問題となる。広大な市域を持つ場合は、分権型・水平ネットワーク型の新しい都市構造に転換する必要がある。

従来の都市構造は、都心を中心に年輪のごとく同心円状に、都心周辺部・周辺市街地・郊外と地帯構造化され、それぞれの地帯には周辺中心が自然発生的・計画的に発達した。また、都市内の周辺中心は都心と上下関係で結ばれていた。同時に、中心都市の外郭に位置する近郊都市（旧町村）群も中心都市の都心と上下関係で結節し、都心の中核とする階層型の都市圏構造を造ってきた。

【図2 都市圏構造から大都市化・分都市化構造への転換】
(戸所隆原図)



従来の都市圏構造では、中心都市と近郊都市の間に共生と服従関係が一体として見られた。また、都心や中心都市への優遇政策によって、都市内周辺部や近郊都市（旧町村）の独自性が喪失する傾向にあった。しかし、今日ではそうした階層型都市圏構造から、大都市化・分都市化構造に転換しつつあるといえる。すなわち、経済力の向上と交通網の発達によって経済圏や日常生活圏が拡大し、従来の都市圏が合併の有無にかかわらず、あたかも一つの都市のように大都市化してきている。

他方で、都市（地域）内分権を果たすべく市域の分節化と多核心化が進み、個性的な都市内都市（分都市）が析出される方向にある。この分都市化の最大の特徴は、都心を含め規模の大小や中心機能の強弱はあっても地域間に上下関係がないことである。その結果、分都市間は相互交流関係にあり、災害時にも対応しやすい水平ネットワークの都市内結節構造となる(図2)。

(3) 大都市化による基礎体力の増強と分都市化による意思疎通の活発化

地方分権を推進する中での大都市化は、人的・財政的基礎体力の増強への必然の流れである。それは東海豪雨の際の名古屋市のような災害対応力を持つことになる。近隣市町村との連携・合併による実質的な大都市化が必要な理由でもある。

ところで、大災害時には建物が崩壊したり、道路が瓦礫で埋まり、町の景観が一変する。そうした災害時であっても、人々が迷うことなく行動できるまちづくりでなければならない。東京のように、平時にあっても都市の全体像を掴みにくい巨大都市は有事に際して避難場所の方向すら分からず、パニックに陥る危険がある。

災害対応力のある都市地域では、それぞれの分都市において政治・経済・文化の活力と人々を吸引する魅力や安心感があり、協働のまちづくりがみられる。個性豊かな小さな分都市は、メンタルマップ（頭の中の地図）が描きやすく、被災時に

あって誰もが方向感覚を失わないで済む。そうした自立性の高いコンパクトで歩いて暮らせる多くの分都市が、相互に水平ネットワークすることで、地域力に優れ機動力のある都市構造が築ける。

なお、災害対応力から見て、分都市は可能な限り高密度・コンパクト型の市街地形成・集落形成が望ましい。土地利用の拡散が見られる低密度・スプロール型ではライフラインの復旧にも時間がかかり、協調型コミュニティの形成も難しい。また、都市基盤整備の財政負担も大きくなる。高密度・コンパクト型と低密度・スプロール型のどちらを市街地形成・集落形成に選択するかで、その地域の危機管理体制は大きく異なってくる。

低密度・スプロール型は、自家用車対応の20世紀型都市づくりといえる。災害に強い危機管理に適した21世紀型都市構造は、高密度・コンパクト型と言えよう。その実現に向けて、50年後の都市構造・景観・形態・機能をにらんだ土地利用制度や環境規制で秩序ある都市空間の形成が必要となる⁴⁾。

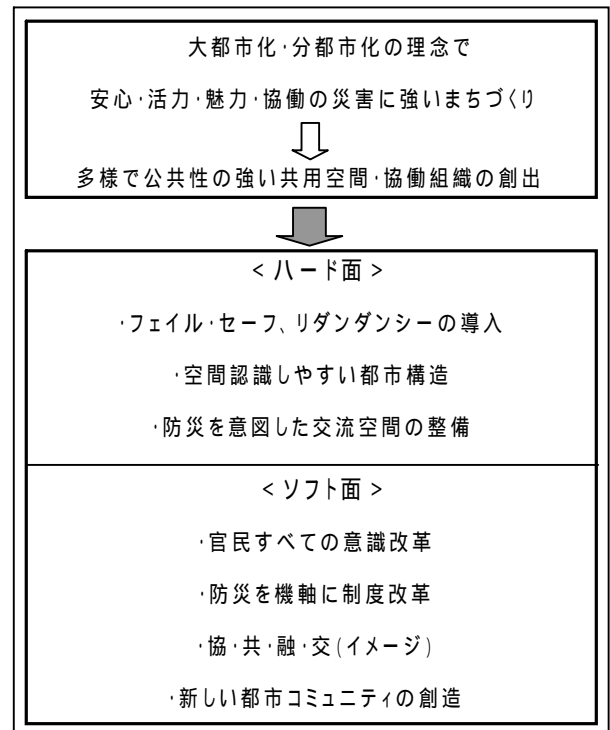
9. 安心・活力・魅力・協働の災害に強いまちづくり - まとめにかえて -

大規模な災害を受けた際、全体的に見てライフラインの復旧までは比較的順調に進む。しかし、災害に強いまちへの復興には様々な意見が噴出し、進捗はダウンする。そうした中であって、被災前からまちづくりについて議論を重ねてきた地域の復興は早い。安心して生活するためには、中山間地であろうと中心市街地であろうと自らが生活する地域の再開発の方向性を日常的に討議している必要がある。それによって、有事の際にはその復興に向けて地域関係者の意思統一を図りやすい。なお、そうした地域再生計画立案に際して、地域の経済的活力と魅力向上に資する危機管理体制の構築が重要となる。

そのためには、分権社会の都市構造を構築する大都市化・分都市化の理念で、安心・活力・魅力・

【図3 災害に強いまちづくりの理念】

(戸所隆原図)



協働の災害に強いまちづくりの模索が不可欠である。それには少なくとも、多様で公共性の強い共用空間・協働組織の創出が求められる。例えば、避難所にも防火帯にもなる公園の設置や、効率よく人々が移動できる公共交通を維持発達させねばならない。高密度・コンパクトな分都市を公共交通が結んでつくる都市構造は誰にも認知しやすい。また、車社会の構造から公共交通を主体とした都市構造への転換は、フェイル・セーフやリダンダンシーの導入、防災を意図した交流空間の整備へとつながる。

以上のハード面のまちづくりに対し、ソフト面では官民の意識改革を進め、防災を基軸にした制度改革を推進する必要がある。それには『総合計画』と密接にリンクした『地域防災計画』の策定とそれを活かした官民協調の地域づくりが求められる。それによって、「協・共・融・交」のイメージで構成される危機管理に優れた大都市化・分都市化構造に基づく新しい都市コミュニティの創造も可能となる⁵⁾ (図3)。

最後に強調したいことは、初等中等教育における防災教育の充実を図ることである。危機管理体制の構築に際しての最大の障壁は、市民の防災意識の欠如である。地域社会のリーダーと自他共に認める人であっても、防災意識に関して疑問を感じる人が多い。成人市民の防災意識改革を図ることは緊急を要するものの、自我の確立した成人の意識を真に変えることは非常に難しい。その点、青少年の防災知識の吸収は早く、それによって大きく防災意識も高まる。また、子どもたちを通じて家庭における防災意識の向上を図ることも期待できる。

こうしたことを考慮すると、学校教育において地域の実情にあった防災教育の充実を図ることが緊要の課題となる。避難場所の特定に関する図上訓練をはじめとして、交通問題やまちづくり、弱者対策など様々な防災教育が考えられる。その実現に際しては、教育委員会と防災局の連携をはじめ、全市的に取り組む必要がある。上越市ならではの防災教育の樹立と全国・世界に誇れる安全安心のまちづくりをすることが、中越沖地震の教訓を活かすことになり、未来の人々へのバトンタッチの一つとなろう。

(高崎経済大学地域政策学部教授)

<注>

- 1) 立命館大学震災復興研究プロジェクト編「震災復興の政策科学 - 阪神・淡路大震災の教訓と復興への展望」、有斐閣、1998. 352p.
- 2) 西枇杷島町「平成 12 年 9 月東海豪雨災害記録誌」、西枇杷島町、2002. 137p.
- 3) 戸所 隆「車社会化した地方都市の震災対応と復興のあり方(中越地震にまなぶ)」、地理 50-6、pp.62-65、2005.
- 4) 戸所 隆「分都市化大都市化 - コンパクトな 21 世紀の都市づくり - 」、日本都市学会年報 34 pp.160-165、2001.
- 5) 戸所 隆「危機管理と大都市化・分都市化」、日本都市学会年報 36 pp.209-213、2003.

<資料編> 地震等の概要および主な被害の状況

1 地震等の概要（気象庁発表）

発 生 日 時	平成 19 年 7 月 16 日(月・祝) 午前 10 時 13 分頃	
震源等	マグニチュード	マグニチュード 6.8
	震 央 地 名	新潟県上中越沖
	震 源 の 深 さ	約 17 km
	最 大 震 度	震度 6 強（柏崎市、長岡市、刈羽村、長野県飯綱町）
市内の震度	6 弱	柿崎区 吉川区 三和区
	5 強	合併前の上越市 安塚区 浦川原区 大島区 牧区 大潟区 頸城区
	5 弱	板倉区 清里区 名立区
	4	中郷区

・津波注意報 平成 19 年 7 月 16 日(月) 午前 10 時 14 分発表 午前 11 時 20 分解除
 ・最大余震 震度 6 弱（平成 19 年 7 月 16 日午後 3 時 37 分）

2 被害の状況

(1) 人的被害

	死亡者数	重傷者数	軽傷者数	合計
上越市	0 人	23 人 ^{†1}	136 人	159 人
新潟県	15 人	2,316 人		2,331 人

†1 上越市の重傷者数には市外で負傷した者 1 人を含む。

(2) 建物被害

	住家（棟）					非住家（公共施設 + その他） （棟）
	全壊	大規模半壊	半壊	一部損壊	合計	
上越市	14	1	62	2,690	2,767	1,747
新潟県	1,330	856	4,838	35,822	42,846	31,348

(3) 避難の状況

区分	ピーク時	避難所の閉鎖	避難所への避難があった区等
避難所	16 か所	平成 19 年 7 月 21 日	合併前の上越市、安塚区、浦川原区、
避難者数	243 人	午後 5 時 30 分	柿崎区、大潟区、吉川区、三和区

(4) 公共施設被害の状況〔災害復旧・復興関連事業費（人件費を除く）〕

	区分	金額（千円）	主な被害
1	公共土木	431,234	市道、下水道、河川、公園など(うち下水道施設：136,403)
2	農林水産施設	744,611	農地、農道、水路、林道、漁港など(うち集落排水：553,487)
3	ガス水道施設	327,308	ガス管、水道管など
4	文教施設	161,417	小・中学校、体育施設など
5	福祉・保健施設	22,347	保育園、福祉施設、診療所など
6	観光等施設	48,109	観光施設、集会施設、研修施設など
7	廃棄物処理など	216,586	収集・運搬・処理業務委託など
	合計	1,951,612	

(5) ライフライン等の状況

区分	ピーク時	ピーク時に発生した区	復旧 ^{†2}
水道の供給停止	13,889 世帯	吉川区、柿崎区、大潟区、頸城区、三和区	7月20日
都市ガスの供給停止	81 世帯	柿崎区	7月18日
電気の供給停止	1,765 世帯	大島区、柿崎区	7月16日

(6) 主要道路の状況

区分	発生した被害	通行止解除 ^{†2}
北陸自動車道	上越 I C ~ 長岡 J C T 間 通行止	7月18日
国道 8 号	長浜付近 法面崩落により通行止	7月18日
	柿崎区馬正面交差点から柏崎方面 通行止	7月16日

(7) 交通機関の状況

鉄道

区分	発生した被害	運行再開 ^{†2}
J R 信越本線	妙高高原 ~ 宮内間 運休	9月13日
ほくほく線	犀潟 ~ 六日町間 運休	7月17日

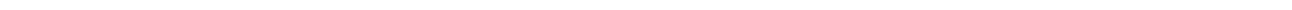
路線バス

区分	発生した被害	運行再開 ^{†2}
高速バス	新潟行き 運休、東京行き 国道 253 号を迂回運行	7月19日
市内バス	名立行き 運休	7月18日

†2 (5)~(7)の日付は、全面復旧または全線運行再開日。

出所) 2(1)、(2) 新潟県災害対策本部発表(平成20年8月6日現在)

2(3)~(7) 上越市資料



ビジター産業を活かした上越市直江津中心市街地の再生

Revival of downtown Naoetsu in Joetsu City through visitor industry

野崎 隆夫（上越市役所）

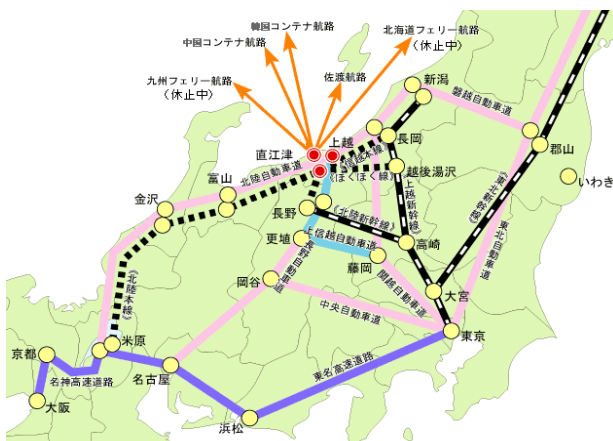
Takao NOZAKI (Joetsu City office)

Abstract

Joetsu City has a compound eye structure with two downtowns of Naoetsu and Takada. Moreover, as the new station for Hokuriku Shinkansen is being planned, there is concern for more dispersion of the downtown areas. The Naoetsu downtown has developed together with the three transportation systems; namely railways, roads, and sea routes. However, its downtown is steadily declining. This research focuses on the Naoetsu Port from two aspects, aiming at activating the Naoetsu downtown. One aspect is the role of the Naoetsu Port to enhance the connection between marine and land transportation. And the other is its growing importance due to the reinforced relations between the East Asian countries with the developing economy of the Japan Sea Rim countries. Accordingly, it is anticipated that visitors in a broad sense will come via the Naoetsu Port. It can promote the hospitality industry which includes restaurants and shops dealing marine products rich in local color and accommodations. This paper examines whether these will revive the downtown Naoetsu.

はじめに

上越市は新潟県の南西部に位置し、日本海に面している。北陸自動車道と上信越自動車道の二つの高速道路が市内の上越ジャンクションで結節するほか、JR 北陸本線、JR 信越本線、第三セクターの北越北線（ほくほく線）の鉄路や国内外の航路を持つ重要港湾直江津港を有するなど、人や物が行き交う交通の要衝である（第1図）。



第1図 上越市を結節点とする交通ネットワーク

注：平成19年12月現在

資料：上越市ホームページをもとに野崎作成

昭和46（1971）年に当時の高田市と直江津市が対等合併して上越市が誕生した。さらに平成の大合併により、平成17（2005）年1月に全国で最多の14市町村が合併し、人口約21万人の今日の上越市となり、平成19（2007）年4月には特例市となった。

上越市の都市構造は、対等合併という上越市誕生時の経緯から、直江津と高田の二つの中心市街地を持つ複眼構造となっている（第2図）。

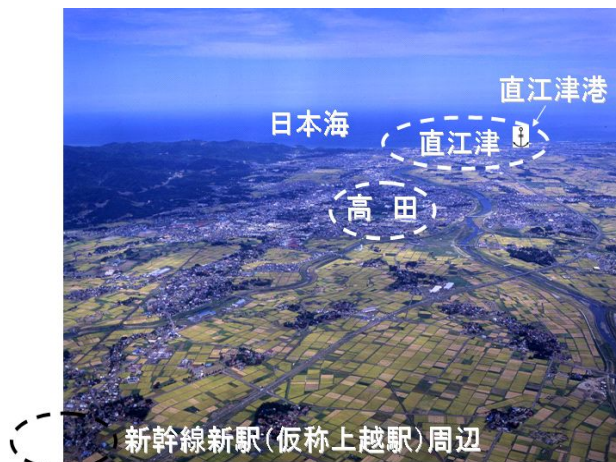


第2図 合併前の上越市及び地域自治体の区域

資料：上越市ホームページをもとに野崎作成

さらに北陸新幹線の金沢開業を平成 26 年度に控え、そのことに伴う新幹線新駅（仮称上越駅）が現在の高田中心市街地より約 3.5 km 南方向に計画されており、さらなる市街地の分散が懸念される。また、直江津、高田、二つの中心市街地を結ぶ JR 信越本線は並行在来線として JR から経営分離される予定で、多額の経費が想定される¹⁾など今後の対応が課題となっている。

今まで主に北陸地域の旅客者は、北越北線（ほくほく線）経由で JR 上越新幹線に乗り継ぎ、東京間を往復していた。新幹線が開業すると、ほぼ全てが北陸新幹線利用に転換することと予想される。その結果、直江津中心市街地の玄関口である JR 直江津駅の利用が大幅に減少し、交通の要衝としての直江津の地位が低下すると懸念されている（第 3 図）。



第 3 図 直江津・高田中心市街地、新幹線新駅周辺

本研究では、高速交通環境が変化する中で、上越市直江津中心市街地をいかに再生させるかが目的となる。そのためには、高速化する海陸交通の結節性を高める今日的な視点から、環日本海経済圏の発展に伴い東アジア諸国等との関係密接化など外部環境の変化によって重要性を増す直江津港に注目し、そこから生まれる広範なビジターを活かしたビジター産業の可能性を検討する必要がある。さらに、それを直江津中心市街地の再生に活かす方策が重要となる。

海陸交通の結節点としての発展と現状

1 海陸交通の結節性の高まりとまちの発展

直江津は古くから日本海側の有力な港として、また海運・陸運の結節点として発展をしてきた。

例えば、直江津～関山間の鉄道（信越本線）が全国に先がけ明治 19（1886）年に整備され、近代的な海陸交通の結節点としての重要性が増した。かかる基盤整備が戦後の工業化社会の中で工場立地を促進、高度経済成長期には大工場が臨海工業地帯を形成した。こうして海陸交通の結節性の高まりとまちの発展が相互に好影響を及ぼしあって直江津は発展してきた歴史的経緯を持つ。このことは直江津の地域アイデンティティにも関わり、まちづくりを考えていく上での重要な視点となる（第 4 図）。



第 4 図 直江津中心市街地と直江津港

注：表示した区域は考え方の整理のための、おおよその区域であり、港湾区域等とは一致しない

2 直江津中心市街地の現状

昭和 50 年代に入ると、高度経済成長期の終焉とともに直江津の工業地帯にも、工場の規模縮小などの陰りが見え始める。また、郊外型の大規模ショッピングセンターなどの出現も影響し、市の商業の核として賑わいを見せていた直江津駅前地区の衰退・空洞化が顕著となった。そのため、地区の人口は過去 35 年間で約半分まで減少している²⁾。

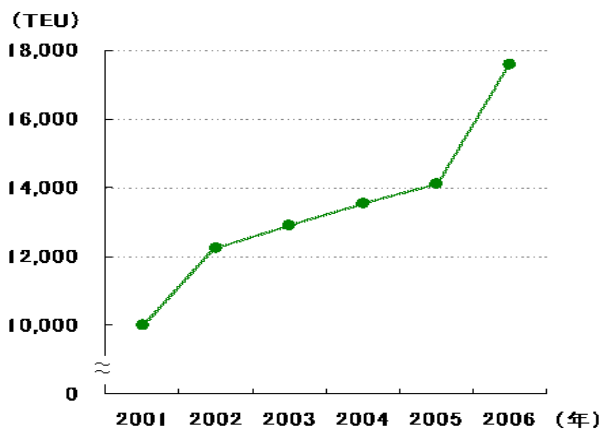
しかし、国・地方を問わずひっ迫した財政状況があり、新しい顧客需要を創出しつつ行財政運営面でも効率のよいコンパクトなまちづくりが模索されている。直江津中心市街地を取り巻く環境変化に対応した再生・活性化が課題となっている。

直江津港の現状と環日本海経済圏の発展に伴うポテンシャルの顕在化

環日本海経済圏の発展に伴い、東アジア諸国等との関係密接化など外部環境の変化によって直江津港のポテンシャルは、様々な面で高まってきている。

1 直江津港の貨物量等の推移

直江津港のポテンシャルの高まりとは裏腹に現在の貨物取扱量は、輸移入・輸移出量ともほぼ毎年減少している。この10年間の推移では輸移入・輸移出量の合計が、1997年では11,963,902トン、2006年では6,005,403トンと約半減しており、決して好調な推移とは言えない。同様に入港船舶数では総トン数ベースで、1997年が22,676,110トン、2006年では14,903,465トンと34%の減、乗降船客数も1997年では464,863人、2006年では290,434人とこちらも38%の減とどの指標も一様に減少している³⁾。このように総体としては減少傾向にあるが、国際コンテナ貨物の韓国航路は、プサン港との国際定期コン



第5図 直江津港のコンテナ取扱量 (韓国航路)

注 : TEU (twenty-foot equivalent units) コンテナ船の積載能力を示す単位。1TEU = 20 フィートコンテナ1個

資料 : 新潟県上越地域振興局直江津港湾事務所資料をもとに野崎作成

テナ航路が開設されてから、2001年に比べ2006年では約1.8倍になるなど順調に増加しており、東アジア諸国との関係性においてポテンシャルが高まっていることの一端がうかがえる(第5図)。

2 環日本海に位置する港湾の隆盛

直江津港と国際定期コンテナ航路で結ばれている韓国のプサン港は、2006年のコンテナ取扱数量は、世界で第5位、約1,200万TEUを扱っており、日本のスーパー中枢港湾として集中的に投資政策を進めている東京港と横浜港を合わせた約700万TEUと比較してもその量は圧倒的であり⁴⁾、北東アジアのハブ港となっている。

さらには、プサン新港も1997年に着工され、2006年に第一段階の6バース⁵⁾が開港した。2015年には、コンテナ船30隻が同時に接岸可能な30バースが完成し、1万個積みの超大型コンテナ船が、自由に接岸できる最先端の港湾が完成する予定である⁶⁾。

プサン港に近い日本海側の港湾、そして定期コンテナ航路を持つ直江津港にとって、このプサン港・プサン新港の機能充実と相対的な地位の向上は、将来の日本海側の港湾、そして直江津港のあり方を考える上で重要となる。

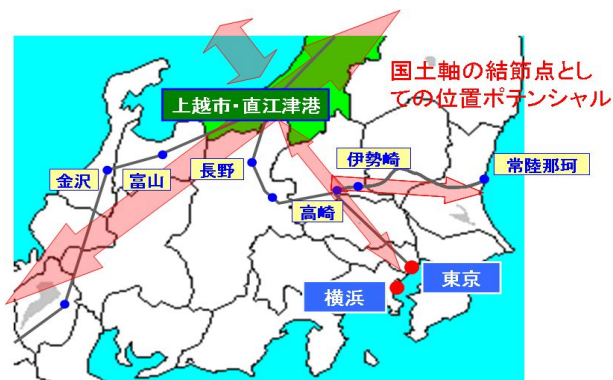
また、上越市より北に約130kmの新潟市に位置する新潟港でも、2006年のコンテナ取扱量が初めて16万TEUを突破し過去最高を記録している⁷⁾。その一方、貨物量が港の処理能力を上回り、コンテナ船が沖合で岸壁の空きを待つ「沖待ち」が急増した。こうした港の能力が問題となっている⁸⁾。これは直江津港にとっては、短期的には荷が流れてくる可能性も考えられるが、長期的には、日本海側のコンテナ航路全体の国際的信用低下にもつながりかねない状況で、環日本海経済圏が発展を続ける中で、日本全体がその大きな流れから取り残されかねない。都市間競争同様に港間競争でもあるが、近隣の港の現状や動向を常に把握し、連携していくことが重要となる。また、国レベルでの重点的・集中的な港湾整備への取り組みが必要である。

3 大規模プロジェクトの進出と地理的優位性

現在直江津港では、東側の公有水面約70haを埋立て造成し、LNG（Liquefied Natural Gas：液化天然ガス）を燃料とした総出力382万KWの上越火力発電所の建設が、平成24（2012）年の1号系列の運転開始に向けて、進められている⁹⁾。

さらに、平成19（2007）年8月には帝国石油株式会社がLNGの大型輸入基地を港内に建設する計画を発表した。このLNG輸入基地は平成25（2013）年末の運転開始を目標に、関東甲信越1都7県へ供給する計画である¹⁰⁾。直江津港を建設地に選んだ理由を同社は、「上越市はパイプラインのネットワークのまさに基点」と述べる¹¹⁾。直江津港の地理的優位性がこれらの大規模プロジェクトの進出により示された形となっている。

国土構造上の視点から直江津港の地理的優位性をあらためて検証すると、従来からの鉄道・道路の交通体系に加え平成23年度には、茨城県常陸那珂港（ひたちなか市）から群馬県高崎市までの北関東自動車道が全線開通し、上信越道と一体となる。直江津港と最も近い上越インターチェンジとの間は、国道18号、350号により結ばれており、距離も約3.8km程で接続性が良い。このことは、戦略的に優位である。つまり、太平洋側と日本海側を結ぶ高速交通体系の軸がさらに強化され、上越市、そして直江津港はそのラインと日本海国土軸、環日本海経済圏へと伸びる軸が十字に交差する箇所となり、日本の国土構造上の視点から見ても、多大なポテンシャルを持つ重要な地点と言える（第6図）。

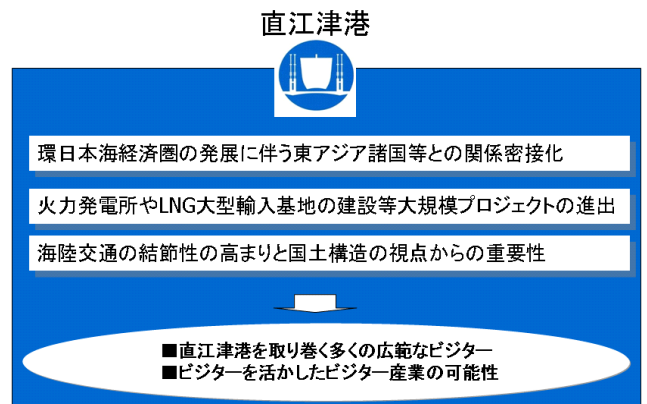


第6図 直江津港の位置ポテンシャル（野崎作成）

4 直江津港のポテンシャルの顕在化

直江津港を取り巻く現在の状況は、貨物取扱量等の低調な推移など厳しい¹²⁾。しかし、環日本海経済圏の発展に伴い東アジア諸国等との関係密接化など外部環境の変化や、海陸交通の高速化、結節性の高まりが見られ、直江津港のポテンシャルは高い。その結果が大規模プロジェクトの進出と言える。

これは観光客だけではなく、直江津港を取り巻く多くの広範なビジターが将来に渡って生まれるということを意味し、ビジターを活かしたビジター産業によって中心市街地直江津の再生が図れることの可能性を示すものといえる（第7図）。



第7図 ポテンシャルの顕在化とビジター産業の可能性（野崎作成）

ビジター産業を活かした中心市街地の再生

1 再生策検討の上でのポイントと留意点

直江津港を取り巻くビジター産業を活かした直江津中心市街地の再生策には、次の3点が重要となる。

（1）港・海を常に意識したまちづくりの必要性

直江津は道路・鉄道・港湾三者の海陸交通の結節性の高まりとともに発展してきた。

過去の住民アンケート結果からも、駅前地区の整備イメージを尋ねたところ、56%の人が「海」と回答している¹³⁾。このように直江津の地域アイデンティティはまぎれもなく「海・港」であり、海陸交通の結節点・要衝としての意識である。

まちづくりを進めるにあたり、常にそのことを留意することが必要となる。

(2) JR直江津駅と直江津港間の結びつき強化

ビジターの移動利便性の確保・強化という点から中心市街地の玄関口である JR 直江津駅と直江津港との結びつき強化も重要なポイントである。JR 直江津駅と直江津港間は距離にして約 1.8km、徒歩で約 25 分程度の距離がある。公共交通としてはタクシー及び路線バスがあるが、路線バスの本数はごく限られている。バス運行面での強化も必要だが、コンパクトなまちという再生の視点から、歩いての移動ということも考えなくてはならない。

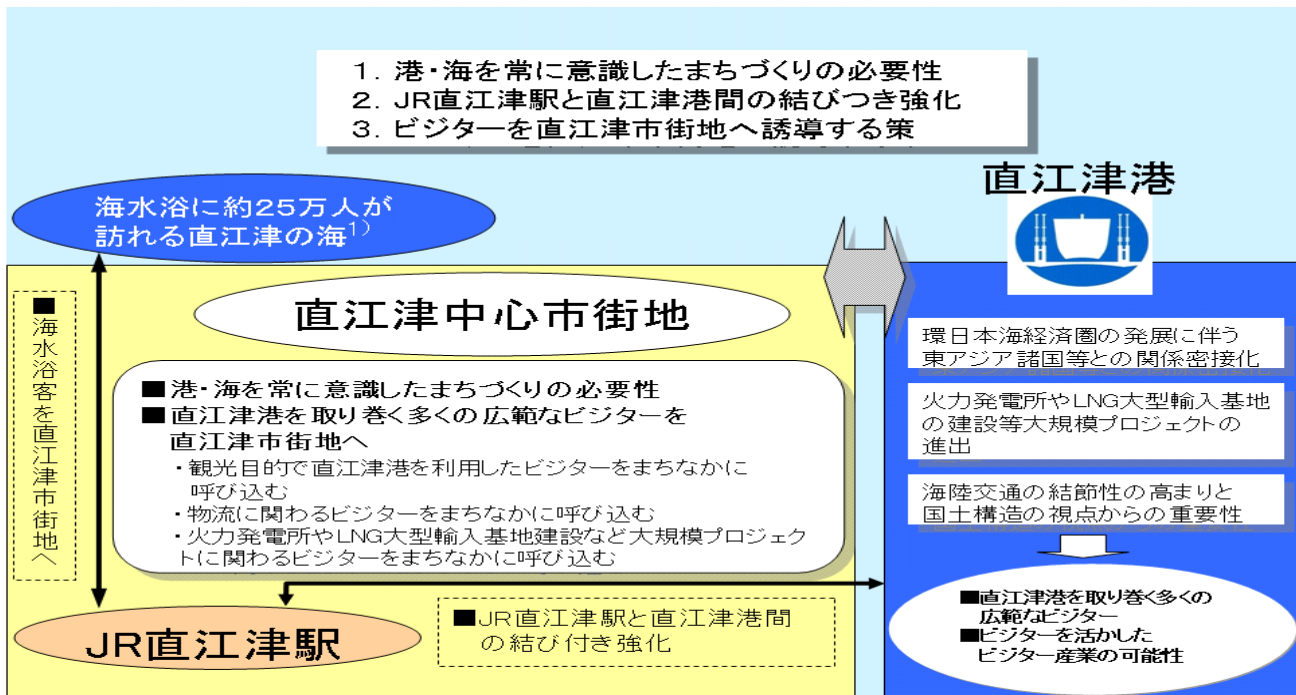
例えば、自然と人が歩いて移動したくなるような仕掛けづくりである。沿道間の賑わいや目的地双方での魅力（施設）づくりにより徒歩での移動が容易なまち（容易に感じるまち）は交流性豊かなまちと言え、それはビジター産業の育成にも寄与する。

また、JR 直江津駅周辺には、遊休地や低利用地も多く見られ、これらの土地を戦略的に有効活用していくことが重要である。

(3) ビジターを直江津中心市街地へ誘導する策
物流に関わるビジターや LNG 大型輸入基地、火力発電所の建設等の各種プロジェクトに関わるビジターなど、直江津港・海を取り巻く多くの広範なビジターを直江津市街地へ誘導するための具体的なアイデアが重要である。

太陽誘電株式会社などの大手企業が環日本海経済圏の発展と交通結節性の高まりを背景に直江津港後背地に進出し工業集積が進む方向にある。そうした動きを推進すると同時に、その交流人口をビジター産業育成にどう役立てるかの視点を持たねばならない。

また、従来からの観光目的のビジターとしては、海水浴に約 25 万人/年間、直江津海岸での釣りに約 6 万人/年間の入り込みがある¹⁴⁾。しかし、現在は目的地に来て市街地には立ち寄らずに、そのまま車で帰る行動パターンがほとんどである。このことから直江津市街地へ呼び込むための仕掛けやきっかけづくりが求められる（第 8 図）。



第 8 図 再生策検討の上でのポイントと留意点

注 1：上越市資料、2006 年

資料：第 8 図は、再生策検討の上でのポイントと留意点を日本海、直江津港、直江津中心市街地及び JR 直江津駅の位置関係をふまえて模式的に表したものである（野崎作成）

2 ビジター産業を活かした市街地再生策の提案

少子・高齢化、人口減少社会の中、直江津中心市街地においても衰退が進んでいる。そのため、交流人口を活かしたまちづくりの視点は市街地再生策を考える上で必要不可欠である。

海陸交通の結節性の高まりや環日本海経済圏の発展など直江津港のポテンシャルに注目し、それを活かして多くのビジターを発生させ、ビジター産業を育成する必要がある。それによる交流性豊かな中心市街地再生策は、直江津の歴史にも即していると同時に新しいまちづくりの視点でもある。また、交流性豊かなまちづくりを目指すことは、多機能の集積やその中での移動利便性の確保等の点からコンパクトなまちづくりに通じ、行財政運営面でも効率のよいまちづくりを目指すことになる。

このようなことから直江津中心市街地におけるビジター産業を活かした市街地再生策について、具体的に3点提案する。

(1) 「食」を中心に据えたまちづくりの提案

1 点目に海産物等による「食」を中心に据えたまちづくりを提案する。

直江津の地域アイデンティティは「海・港」である。来街者を対象とした過去の各種アンケート調査結果から直江津に不足しているものは、「魅力的な店」38%、「観光物産店」23%となる¹⁵⁾。また、直江津のまちの不便なことは、「食事できる場所が少ない」45%、「買い物できる店が少ない」40%である¹⁶⁾。さらに、直江津に対する要望を尋ねると、「海沿いに海産物のお店があるといい」、「海に関係したものをアピールしていく」との回答がある¹⁷⁾。このことから直江津の自然や歴史等に基づく地域のアイデンティティとビジターが求めているものとのマッチング、すなわちシーズとニーズのマッチングが、この「食」を中心に据えたまちづくりにより図られるものと考えられる。

かつて直江津には、「四十物(あいもの)」を扱う数多くの海産物商がいた。「四十物(あいもの)」と

は、鮮魚と干物の中間の塩で処理をした魚のことで、生魚の保存方法である¹⁸⁾。そのことから直江津では現在でも、塩するめ等の塩干物が特産品である。また、「干す、漬ける、佃煮にする」などした、冬の豪雪に備えるための保存食は、上越市の郷土料理の特徴でもあり、イワシ、タラ、イカ、サメ、海藻等を使った料理や加工品が数多く存在する¹⁹⁾。特に「深サメ」は、国内でも数箇所しか食べない珍しい魚で、ゼラチン質に富んだ皮を活かした「深ザメの煮ごり」は、冬の代表的な郷土料理である²⁰⁾。地元で獲れた新鮮な魚介類に加え、これら直江津の歴史、伝統、文化に基づいた特徴的な特産品や郷土料理を用いたレストランや飲食店、物産店、土産物店等のビジター産業が直江津中心市街地で展開されることは、他とも差別化が図られることになる。多くのビジターをまちなかへと呼び込み、賑わいが創出されるであろう。現状では、規模の小さな個人商店がほとんどであり、ビジターを対象とした大きな規模のものはない。しかし、中心市街地から離れた幹線道路沿いの大型鮮魚店は、多くのビジターにより大変賑わっている。これらのことから、「食」を中心に据えたまちづくりは、ビジターが直江津の地に求めているものであり、市街地再生の核として十分な可能性を秘めている。さらに域内住民の日常生活面への貢献度も非常に高いことも見逃せない。

(2) 宿泊関連施設による中心市街地再生の提案

「直江津港を取り巻く各種プロジェクトに関わるビジター」といってもその中身は様々である。まずは、プロジェクトの施設建設期間中と供用開始後の二つに大別できる。

建設期間中でも、普段建設に関わる作業員や資材納入業者、定期的に訪れる技術者や管理者、さらには技術者のみならず、見学や視察に訪れる行政関係者や学生等、まさしく多種多様な多くのビジターが想定される。

また、施設供用開始後は、ある一定規模の職員が定住することになる。その多くは専門的知識を要求

される職種で、他からの来街者である。

2 点目に、これら様々なビジターの宿泊関連施設等を直江津中心市街地に設けることによるまちなかの再生を提案する。

短期滞在者であれば、短期契約型アパート、ビジネスホテルや休憩施設等、定住のためには社宅や寮、アパート等が考えられる。

これらに関連するビジター産業を、空き家ストックや遊休地を活用してまちなかに誘導することによって、定住人口減少への歯止め効果も期待されるとともに、高密度の土地利用が図られコンパクトなまちづくりにも大きく寄与すると考える。

このように宿泊関連ビジター産業によるまちなか再生は、その果たす効果が大きいと考える。

(3) 公共施設再配置を関連させた中心市街地再生の提案

内閣府の「小売店舗等に関する世論調査」によれば、「あなたにとって、まちの中心部が果たしている役割や、中心部に望んでいることは何ですか」という質問に対し、「小売店舗、金融機関、役所、病院などの施設が集中し、まとまったサービスが提供されること」とする回答(複数回答)が31.8%と最も多い。商業や公共サービスといった都市の諸機能が中心市街地に集約することへの期待は強い²¹⁾。中心市街地においては、高齢化社会の進展や環境負荷低減の観点から公共交通利用促進、商業機能の充実、公共サービスの向上が求められており、これらはコンパクトなまちづくりを進めていく上での要因の一つである。

直江津中心市街地周辺には図書館や社会教育館、青少年文化センター等の施設がある。しかし老朽化し更新の必要性が高まっている公共施設も複数ある。これらの公共施設の再配置を他機能と連携させる中で、中心市街地を再生する必要がある。これが3点目に提案することである。

公共施設の利用者は直江津中心市街地居住者だけ

ではない。直江津中心市街地以外の居住者をも対象とした施設であり、それらの人々は広範な意味でのビジターである。

直江津図書館と社会教育館は、「直江津地区まちづくり戦略プラン」²²⁾の中で、JR直江津駅前が施設の再配置先として適当として結論付けられ、現在、具体的に検討が進められており、その実現が期待される²³⁾。

今後に向けての課題と展望

1 北陸新幹線の開業を控えて

平成26年度に控えている北陸新幹線の開業をどのように迎えるかが当市、特に直江津中心市街地にとっては大きな岐路と言える。新幹線は多くのプラス効果をもたらすが、それと同時にマイナスの効果も指摘される。

全体として捉えれば鉄道という陸上交通の高速交通体系がさらに強化されることになるが、直江津中心市街地について考えると、北陸新幹線とそこからのアクセス手段である現在のJR信越本線、つまり経営分離後の並行在来線が一体となって強化されるための方法が論じられなくてはならない。

これは対等合併による複眼都市、その後の市街地拡散という都市構造から、コンパクトなまちを目指していく上での上越市の中心市街地の議論と同義である。直江津・高田・そして新幹線新駅を結ぶ公共交通であるJR信越本線(並行在来線)をいかに強化し、一体性を確保していくかということは、上越市全体の都市構造を考える上でも、またこの地域全体の視点で捉えても重要な課題である。将来の並行在来線の運営等に多額の経費が想定され²⁴⁾、そのことだけに重みをおいた議論が先行している。しかし、環日本海経済圏の発展に伴い道路・鉄道・港湾の三者に代表される海陸交通の結節性を考えたとき、北陸新幹線の開通をいかに直江津地域の発展に結び付けるかの視点がこれまで以上に求められる。

2 真にビジターを活かしたまちづくりに向けて
 ビジター産業を活かしたまちづくりは、ビジターだけに満足してもらえればよいというものではない。一過性ではなく、一度足を運んだビジターが、その後も何度も訪れたいくなるようなまちにすることが重要である。

地に足のついたまちづくりとも言うべき、まちの魅力の創出が重要で、そのためのビジター産業を活かしたまちづくりでなくては意味がない。

ビジターが真に満足するまちとは、そこでの生活者が輝いているまち、住む人の愛着がにじみ出ているまちであり、そこでの日常の営みがビジターにとっての新鮮な発見や驚き・魅力、つまり非日常を感じるということにつながると考える。そうでなければまちの持続性は期待できないし、テーマパーク型のまちづくり手法ということになる。そのような視点からも、直江津中心市街地において地域アイデンティティ豊かな直江津港に着目し、そのポテンシャルを活かしたビジター産業の可能性を追求することは、新しいまちづくりの視点として意義深いと考える。

注

- 1) 並行在来線のあり方懇談会編『新潟県の並行在来線のあり方に関する報告書』並行在来線のあり方懇談会、2007年1月22日。
- 2) 総務省『平成17年国勢調査』。
- 3) 新潟県上越地域振興局直江津港湾事務所資料。

- 4) コンテナリゼーション・インターナショナル誌『2006年世界コンテナ取扱量ランキング発表』による。
- 5) バース (berth): 船を停泊する場所。また、それを数える単位。
- 6) 上越市資料。
- 7) 新潟県『報道資料』2007年1月29日。
- 8) 新潟日報、2007年5月2日。
- 9) 【前掲6】。
- 10) <http://www.teikokuoil.co.jp/press/070809/index2.html>
- 11) 新潟日報、2007年9月11日。
- 12) 【前掲3】。
- 13) 上越市『直江津住民アンケート』2002年9月実施。
- 14) 上越市資料、2006年度統計。
- 15) 上越市『海水浴客アンケート』1999年8月実施。
- 16) 上越市『宿泊者アンケート』1999年9月から10月実施。
- 17) 上越市、1999年度直江津地域活性化検討調査の一環として上越教育大学生へのヒアリング調査結果による。
- 18) 上越市史編さん委員会『上越市史 通史編 7 民俗』ぎょうせい、2004年、117 - 121頁を参考とした。
- 19) 上越市編『平成18年度食資源と観光に関する基礎調査報告書』上越市、2007年3月、8 - 12頁。
- 20) 上越市編『上越市特産品開発マーケティング調査報告書』上越市、1999年3月、35頁。
- 21) 国土交通省編『国土交通白書 2007 平成18年度年次報告』ぎょうせい、2007年、40頁。
- 22) 上越市編『直江津地区まちづくり戦略プラン』上越市、2006年3月。
- 23) 2010年4月をめどに JR 直江津駅前の既存ホテルの一部を購入し、直江津図書館・社会教育館として転用・再整備する計画が、2007年11月19日の上越市定例会見により発表された。
- 24) 【前掲1】。

本論文は、日本地域政策学会「日本地域政策研究 第6号(2008.3)」に投稿したものを同学会の許可を得て転載したものである。

都市部と農村部の共生で成り立つ広域合併都市・上越市経済の再構築

Reconstruction of the Economy of the widely consolidated city, Joetsu
by coexistence of urban and farming areas

櫛笥千恵(上越市役所)

Chie KUSHIGE(Joetsu City Office)

The economy of Joetsu city has been developed by coexistence of urban and farming areas. And the Food industry including agriculture has been developed in this relations.

It may play an important role in the improvement of the brand image of this city. To increase a good characteristic, it must switch food industry to industrial structure corresponding to knowledge society and reconstruct the economy of this city. There should be the primary industry which cooperates with the secondary and tertiary industry for regional economy activated. And it must secure the various employment, livable living environment and the person who plays community activity.

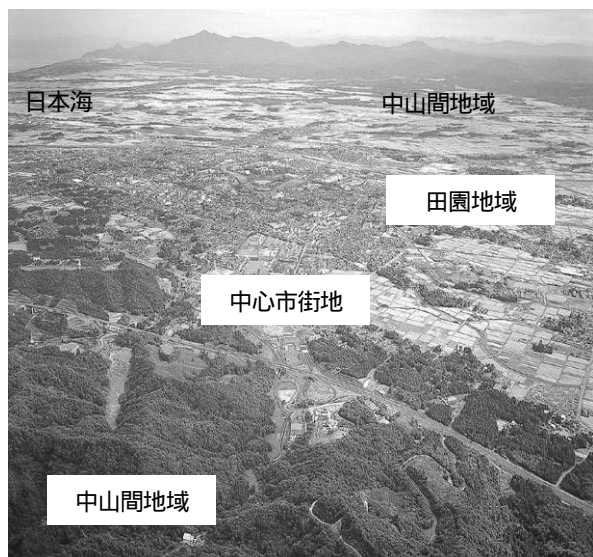
はじめに

平成の大合併により広大な農村地域を有する農業都市が全国に多数生まれた。また、2005年地域再生法の成立により産業振興、都市・農村の交流促進、雇用創出など地域自らが活性化の方向性を示し、推進していくことがいっそう期待されるようになった。さらに工業化社会から知力・知恵・情報といった「人」が生産の中核を成す知識社会へと社会構造が大きく変化してきている¹⁾²⁾。地方自治体は、これまで経験したことがないこのような社会の変革期に対応した新たな地域活性化政策を打ち出さなければならない状況にある。

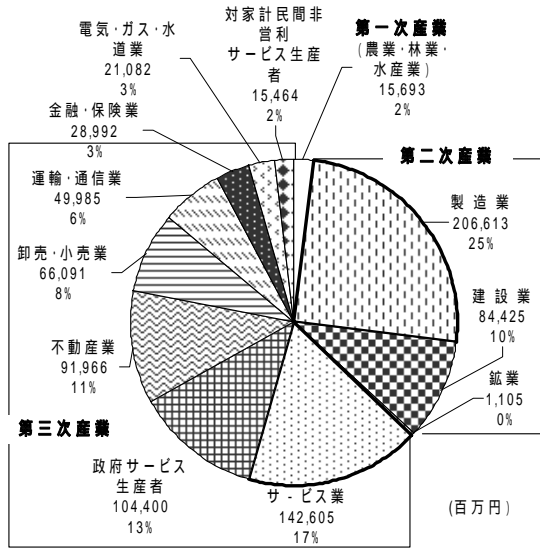
上越市は新潟県の南西部に位置し、商工業の発展した人口 21 万人の地域中心都市の特例市であると同時に、広大な農村地域を有する農業都市でもある。すなわち上越市の中央部に位置する高田平野の田園地域、日本海沿岸の4つの漁港、ブドウ・ソバ・粟・大根など地形を生かした多様な農業が行われている中山間地域など、多岐に渡る自然環境と産業や生活が融合した都市である(第1図)。上越市は、ほぼ一つの経済圏ともいえる14市町村が平成17年1月の広域合併により誕生した。そのためスケールメリッ

トを生かし、多様な地域資源を地域経済活性化にどのように結び付けていくかが課題となっている。

そこで本研究では、上越市の都市部と農村部の共生関係を地域経済の視点から整理し、経済発展の鍵になると考える農業を含む食に関連する様々な産業(以下食料産業)の役割と課題を分析し、広域合併都市・上越市の経済の再構築に向けた方向性について考察する。

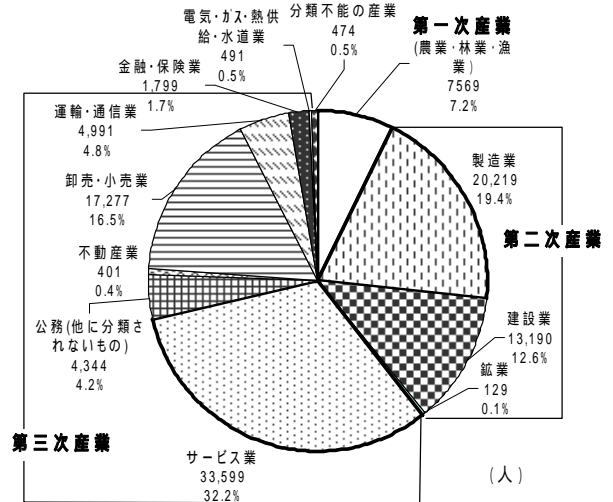


第1図 上越市の地形



第2図 上越市の産業別生産額割合

注：現在の市域に併せて組替集計した値である
 出所：新潟県『新潟県市町村民経済計算(平成16年度)』
 2007年3月



第3図 上越市の産業別就業者割合

出所：総務省『平成17年国勢調査』

都市部と農村部の共生で成り立つ上越市経済

1 第二次・第三次産業と共存する第一次産業

上越市の産業別生産額をみると製造業が最も多く、次いでサービス業となっている(第2図)。

また平成17年の就業者割合は、第1位サービス業(32.2%)、第2位製造業(19.4%)、第3位卸売・小売業(16.5%)、第4位建設業(12.6%)である(第3図)。ただし市内総生産額の推移³⁾をみると卸売・小売業、建設業の生産額は減少傾向にある。他方、サービス業就業者割合⁴⁾は年々増加し、2000年から2005年の間ではその伸びが7.2ポイント増加するなど、産業のソフト化が進みつつある。このように上越市の産業構造は徐々に変化しながらサービス業や製造業によって支えられている。

その中で農業に目を向けてみると、市内総生産額⁵⁾に占める第一次産業の割合は1.9%、就業者割合⁶⁾は7.2%となっている。ただし農村部での第一次産業就業者割合⁷⁾は高く、中でも中山間地域に位置する牧区、大島区、安塚区の割合は上越市内の上位3位を占め、それぞれ34.8%、29.2%、24.3%である。

販売農家に占める第二種兼業農家割合(農業所得を従とする兼業農家)⁸⁾は75.6%と新潟県内でも比較

的高い割合となっており、第二次・第三次産業と第一次産業間における支え合いが比較的成り立ちやすい地域であることがうかがえる。第二次・第三次産業の雇用の場が多い合併前の上越市(以下旧上越市)やそこに隣接する区では比較的第二次・第三次産業就業者の割合⁹⁾は高く、またそれらの産業に従事しながら農業を営んでいる第二種兼業農家割合¹⁰⁾も他の区に比べ高い。このことから上越市の経済の中核となっている第二次・第三次産業と第一次産業は密接な関係にあり、農業が生活の重要な一部となっていることがうかがえる。

さらに上越市を特徴付けるものの一つである「食」に注目してみる。食料関連(食料品製造業、飲料・飼料・たばこ製造業)の事業所数は全市の製造業771事業所のうち135事業所であり、従業者数は全市の製造業従業者数18,557人のうち2,458人である。また、卸売・小売業は全市(3,078事業所、従業者18,299人)のうち食料関連(飲食料品卸売業、飲食料品小売業)の事業所や従業者の割合はそれぞれ約3割を占めている¹¹⁾。さらに農産物直売所が市内44箇所に設置され、上越青果物公設地方卸売市場も開設されている。また市内の酒蔵数は全国第3位(16蔵)¹²⁾であり、酒造好適米の栽培も盛んで、酒唄などの独

自の文化が息づき、酒に関連する第一次産業から第三次産業までが一つの地域の中で互いに支え合っている。

上越市市民の声アンケート¹³⁾によると、上越市の暮らしやすさを感じるところとして「自然（緑）が豊か」と答えた人が65.4%と最も高かった（複数回答）。そして、上越市が目指すべき将来のまちの姿を表す言葉として「安全、安心」（第1位）、「自然、環境」（第2位）と答えた人が多かった。また観光客アンケート¹⁴⁾で上越市のイメージとして「自然が豊か（56.9%）」、「食べ物がおいしい（45.5%）」と評価する人の割合が高かったことから（複数選択）上越市は豊かな自然環境から生まれる「食」とのつながりが深い地域であると言える。

このように、上越市には、第一次産業だけでなく食に関連する様々な産業が地域に根付いており、「食」は上越市を特徴付ける重要なキーワードになっているといえよう。

2 上越市内の都市部と農村部間における交流

さらに都市部と農村部の共生関係は通勤・通学者の移動や買物客の動向等からもうかがえる。

旧上越市に隣接する区は旧上越市への通勤・通学者の割合が高く、他方で旧上越市の昼間人口は増加傾向にある¹⁵⁾。また区別にみた旧上越市での買物割合（買回品）¹⁶⁾は、旧上越市の都市的地域から約20km以上離れ、商業集積のある柿崎区及び柿崎区に隣接する吉川区を除き8割を超えている。

一方で都市部から農村部への人の動きもみられる。例えば農村部の大島区が冬季に行っているキャンドルイベントは隣接する安塚区と同日に行っているが、そのようなPR効果等も影響してか観光客数は平成15年と合併後の平成17年で比較すると2.4倍に増加している¹⁷⁾。それ以外にも農村部の住民からは、合併後は市内各地からイベントに参加する人が増え、それによって受け入れる意気込みやおもてなしの気持ちが高まっているという声も聞く。

上越市は高田平野やそれを取り囲む関田山脈、西

頸城山地などの山々、そして日本海と自然環境に富んだ地域である。そのためそれぞれの地域特性を生かした農産物や、自然環境を生かした観光地が多数存在する。例えば中山間の地形を生かした体験型観光が可能なぶどう園や牧場（浦川原区）、漁港での季節ごとの海鮮祭り（名立区）、豪雪を利用した雪室貯蔵のそば（安塚区）、山の湧き水を利用したところてん（大島区）などその地域でしか味わえない魅力的な食資源が多数ある。合併後に始まった市内観光事業「きらり発見じょうえつ散歩」では、例えば柿崎区で地引網体験、旧上越市のかまぼこ工場見学、名立区のマリン施設見学など様々な自然や食体験をまとめて行うことができる多くの観光メニューが用意されている。また、児童・生徒向けには「謙信KIDSプロジェクト」として地域の多様な自然環境や文化を学べる多彩な教育プログラムが提供される。このように広域合併のスケールメリットを生かすことにより、さらなる市内交流人口の増加が見込まれる。

中山間地域を中心とした6つの区と隣接する十日町市で行われている農業体験や農家民泊（越後田舎体験）では、首都圏の小中学生を中心に年間約5千人を受け入れる¹⁸⁾。またなおえつ海水浴場には長野県民をも含め2006年の夏季だけで約25万人¹⁹⁾が訪れるなど上越市外との都市間交流も活発である。加えて2014年の北陸新幹線延伸によりさらなる広域的な都市間交流がみこまれており、それに向けた戦略が検討されつつある。

さらに、上越市内における1980年から2004年までの人口動態²⁰⁾をみると、周辺の区から旧上越市への転入超過が続いている。他方、1980年から1984年の5年間には見られた旧上越市に隣接する区から旧上越市への転入超過の動きは、近年は逆に旧上越市から隣接区への転出超過となった。特に2000年から2004年の5年間にはその傾向が強まり、都市部と農村部の関係が変化しつつあるといえる。

3 知識社会における農業・農村の役割

今後は知識が社会の重要な価値を占め、これまで

以上に「人」が重要となり、「人」が生産性を維持し高めていく源となる知識社会に移行していくといわれる²¹⁾²²⁾。工業化社会では大規模工場など生産機能が集まる場所だけが発展してきたが、知識社会では必ずしも工業社会的な生産機能が整っていることが都市発展の必須条件ではない。人が重視される知識社会においては、住みよいまちや人を引き付けるまち、つまり教育や文化、自然環境など質的な充足感が味わえ、生活機能の充実したまちに知識社会の生産機能である人が集まり、さらに人が人を呼び寄せる好循環が生まれていく。

そのように社会構造が大きく変化するなか、上越市の大部分を占める農村部と地域中核都市を担う都市的地域の関係を農業や農村の役割の視点から再整理する必要がある。農村は知的資本が集結した社会といえる。つまり、人と人との横のつながりのなかで情報交換が行われ、コミュニティが形成されると共に、その地域独自の祭りや文化を継承してきた。そこには生活する人から人に引き継がれてきた目には見えない財産があり、生活と産業とが一体となった暮らしを重視した社会がある。農村ではこれらの知的資本が集結していたからこそ、その地域の自然環境に沿った農業を営むことができたのである。このような農村の社会システムは広域合併後も各地域が大切にしていけるべき財産である。さらに、これはこれからの知識社会で必要とされる生活機能を重視した都市再生のヒントとなりうるものであり、合併後の新しい上越市のまちづくりにおいて都市的地域や他の農村部との新たな連携を検討するうえで重要な視点となりうる。

また、農業を含む食料産業によって生み出す「自然(緑)豊か」、「安全・安心」、「食べ物がおいしい」といったプラスのイメージは都市ブランドを高める鍵となる。またそのように情報や付加価値を加えブランドとして磨いていくことにより、食料産業は知識集約型の産業として発展する可能性があると考えられる。ただし、従来の農業や農村のままではなく、都市部も含む上越市全体の視点から、変えてはならな

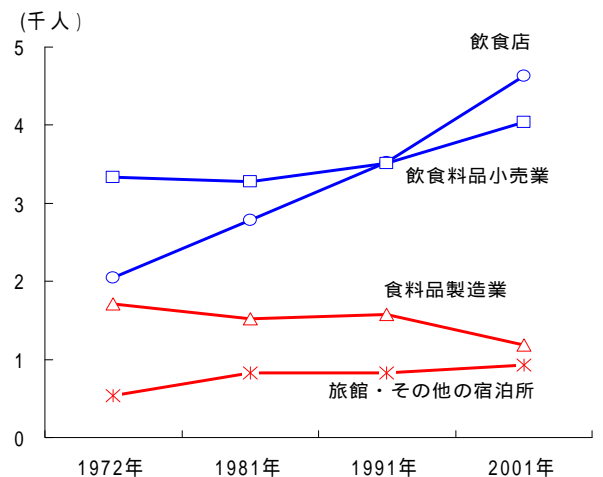
いものと変えなければならないものを見極め、情報産業や知識産業のノウハウを柔軟に取り入れていくことが必要である。

広域合併都市・上越における産業政策の課題

1 食料産業の構造的な課題

旧上越市における主な食料産業の従業者数の推移をみると、飲食店や飲食料品小売業の伸びに対し食料品製造業や旅館・その他の宿泊業は低迷しており(第4図)、食料品製造業の出荷額²³⁾は160億円前後で横ばい傾向にある。全国の一世帯あたり1ヶ月間の食料費内訳の割合²⁴⁾を1969年と2004年で比較すると調理食品、外食が増加していることなどからも分かるように、日本人の食生活が変化している。それに伴い食料産業全体の成長が期待されるところだが、上越市では一部の食料産業以外顕著な成長はみられない。

さらに上越市は自然環境に恵まれているものの、米や畜産物の生産量減少等で農業産出額²⁵⁾が減少している。また、流通形態の多様化なども影響し、上越卸売市場取扱量²⁶⁾の減少が続くなど、サービス業などを除き上越市の食料産業は全体的に低迷傾向にある。



第4図 旧上越市の主な食料産業従業者数の推移

注：データ都合上1972年、1981年は9年間隔、他は10年間隔

出所：総務省『事業所・企業統計』1972年～2001年

一般的に食品製造業による地元産原料の調達割合が高まるにつれて経済効果も拡大する。地元の農産物を活用した商品が人気商品に育つようになれば、商品の販売増加に伴う食材調達の量的拡大を通じて、経済効果はさらに増幅されるという試算結果²⁷⁾もある。そのため食料産業活性化をきっかけに地域経済の再構築の可能性はあると考える。上越市の各区には市町村合併前から育成してきた特産品が多数あり、地産地消を推進するための様々な事業が全市的に行われている。しかしながら前出のように一部の食料産業を除き低迷が続いており、これまでの取組を地域全体の活性化につなげていくために奮闘している。食品製造業が国内農家と契約取引を行わない・行えない理由として、数量調整や仕入れ時期といった制約がある²⁸⁾。上越市には標高差や地形的特性といった多様性豊かな農業・自然環境がある。それらを生かし流通調整を積極的に図ることができれば、第一次産業と第二・第三次産業間で課題の一つとなっている問題を解決することができると思う。また上越市の食料産業では知力、知恵、情報が生産活動の中核を支える知識社会への転換過程にあり、そのようなシステム開発を積極的に推進していく必要がある。今後はこれらの課題を踏まえながら、上越市の食料産業活性化のあり方を検討していかねばならない。

2 労働力人口の流動と労働市場の変化

食料産業を活性化させていくためには、労働力の面でも変革していく必要がある。

上越市全体で少子高齢化が進んでいるが、特に中山間地に位置する3つの区(安塚区、浦川原区、大島区)では1975年から2005年の30年間で人口が約半分に減少し、老年人口割合が約4割になっている²⁹⁾。地域経済の担い手である生産年齢人口も減少し続けており、2000年から2005年の5年間における上越市の労働力人口の減少割合(-2.2%)は、全国(-1.1%)及び上越市の総人口の減少割合(-1.8%)を上回る³⁰⁾。特に農業が地域の基幹産業となっている

農村部における農業の担い手確保は深刻な問題となっている。農業には情報技術を駆使したり、企業的視点から経営戦略を実践することができる人等様々な人材も必要とされており、それらの能力を有する新たな労働力を確保したり育成していくことが課題となっている。このような労働力の質的变化への対応は食料産業全体で行っていかねばならない。

上越市から東京圏を中心とする県内外への転出超過は長期間続いており、特に1998年以降その傾向は再び強まっている³¹⁾。年齢別にみると15歳から19歳の学業を理由とした転出超過と20歳から24歳の職業を理由とした転出超過が目立つ³²⁾。上越地域(上越市、糸魚川市、妙高市、旧松代町、旧松之山町)の高等学校の生徒に行った将来の居任意向調査³³⁾によると59%が上越地域にずっと住みたいもしくはいずれは上越地域に戻りたいと回答し、特に就職を希望する男子はその割合が高かった。このことから潜在的な地元志向はありながらも様々な要因によってそれが実現していないことがわかる。20歳から24歳を中心とした若者の流出をとどめるためには、彼らのニーズにあった雇用の確保が必要である。

平成13年度から平成18年度の上越公共職業安定所管内(板倉区、中郷区を除く上越市)の有効求人倍率の推移³⁴⁾をみると、徐々に上昇傾向にあり平成17年度は1.0を超えたが、職業別・年齢別の有効求人倍率をみると常用雇用における若者の雇用環境は厳しい状況にある。現在職業安定所の管轄区域上、上越市域は2つに分かれている(上越市のうち板倉区、中郷区及び妙高市は妙高公共職業安定所)が、労働者のニーズの多様化や労働力の流動化に対し、これまで以上に決め細やかで柔軟な対応が求められていくと推測される。

また一般的に価値観の多様化が起き「仕事も大切だが個人生活も大切にしたい」、「自分の趣味にあった暮らし方をしたい」、「平凡で幸福な家庭生活を送りたい」など、生活者の視点から暮らしを評価する人が増加する傾向がある³⁵⁾。社会一般を見ると、物の豊かさよりも心の豊かさを選ぶなど精神的豊かさ

を望む者が約6割³⁶⁾、社会の一員として何か社会のために役立ちたいと思っている人が約6割³⁷⁾と、自己と社会の関係も変化している。

上越市では、環境学などを学んできた若者らが他県から集まり中山間地域の地域資源を生かした様々な活動を展開したり、建設業など異業種経験者が観光・体験牧場を株式会社として経営するなど様々な取組が始まりつつある。彼らがそのような生活を選択した背景には職業的な満足感だけではなく、上越市の生活環境の良さが少なからず影響しているものと推測される。雇用ニーズや価値観が多様化していることをふまえると、生活者の視点からみた地域の魅力を若者に情報発信していくことがこれからは特に重要となろう。そして今後特に産業間の連携や多様な人材が必要とされている食料産業は、彼らが質的満足感を味わいながら活躍することができる受け皿として変革していく必要がある。

多様性豊かなまちづくりに向けた展望

今後残された課題として知識社会に対応した新たなまちづくりを創造するための2つのポイントを挙げる。まず、上越市の発展の基である都市部と農村部の「共生関係」、自然・文化・コミュニティといった上越市を構成する「多様性」、普遍的な「安全・安心」など変わらないもの、変えてはいけないものをこれからも維持していかなければならない。また、生産者ではなく消費者の論理によって社会が動く時代の変化や消費者ニーズや生活スタイル、価値観の変化に対応し、技術や社会システムを変えていくことである。

また、多様性豊かなまちづくりの方向性として、以下の3点をあげる。まず、これまで上越市は都市部と農村部の共生により発展してきたことをふまえ、第二・第三次産業と第一次産業が連携し、バランスの取れた地域経済の活性化を図らねばならない。つまり、上越市の強みである豊かな自然や食を原点とした食料産業の振興を図ることである。その際、多様な地域の自然環境に合わせながら培ってきた地域

における知識を蓄積し、市内に立地する独立行政法人「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」などの高度な新技術を融合させ、新たな知恵を創造して行くことが大切である。また、食料産業の下流で得た消費者ニーズを産業間で共有するだけで無く、そこから新たな戦略を生み出すことも必要である。さらに、その戦略にのっとり上越市の食料産業を1つのパッケージとし、全体的な振興を図っていかなければならない。これは農村部の基幹産業にもなっている農業の振興だけでなく、多くの食資源を生かした第二次・第三次産業の振興にもつながり、新たなビジネスチャンスを生み出すことにもなる。

そして、「地域の担い手を育むまちづくり」に力を入れ、多様な雇用の確保と能力や個性を伸ばせる住みよい生活環境にする必要がある。職業を理由とする転出を留めるとともに、一度市外へ転出し多様な経験を積んだ人材を呼び戻すことが長年の課題となっている。地域雇用創出計画として食料産業の発展を戦略的に図ることは、偏った一部の産業内における雇用だけでなく上越市らしい様々な個性を生かし多様な雇用に創出できる例と言えよう。そのためには食料産業、特に農業に情報通信技術や企業の販売戦略などを取り入れるなど、知識社会に対応した転換を図っていくことが必要なのである。また生活者重視の暮らしやすい環境と若者が活躍することのできる場を整えることで、UJターンを促進することも不可能とは言えない。そのためにも、自己研鑽に励むことができる教育環境を整えたり、人・自然との交流を促したりしていかなければならない。ライフスタイルが多様化しているからこそ、自己実現の場として上越市を選んでもらえるように生活面での優位性も含めてPRしていくことが必要となる。

さらに長期的にみると、国内外の社会情勢にも目配りしながら、多様性があり自立・共生できる合併後の新しいまちの秩序を構築し、広域的な視点から経済活性化を検討することが必要である。その際、これまで述べてきたような上越市の資源を最大限生

かし、地域経済を再構築するためには、上越市内はもちろんのこと市外・県外・世界の社会情勢にも目配りをしていかなければならない。上越市は、世界のハブ港である韓国釜山港とつながっている直江津港を有している。今後はそれらを活用してともに発展していくような戦略を持たなければならない。アジア経済の構造が大きく変わり、飛躍的に発展しようとする中で、これらの社会基盤等を生かしながらその波にのれるかどうか为上越市発展の一つの分岐点になるだろう。また2つの高速道路に加え、2014年には北陸新幹線が上越市を通り金沢まで延伸することが予定されているなど、より高速交通体系の整備が進む。これにより物流だけでなく人流が変化し、地域経済にも影響が表れることはまちがいない。このような社会情勢に目配りをしながら、地域経済を土台で支えている地域資源をより効果的に活用していくためにも、広域的な視点を持ち地域経済の再構築を図っていく必要がある。

【注】

- 1) 神野直彦「地域おこしの新しいシナリオ」(神野直彦、森田朗、上田和弘、苅谷剛彦、大沢真理編『講座 新しい自治体設計4 自立した地域経済のデザイン』有斐閣、2004年)1-28頁。
- 2) 戸所隆『地域主権への市町村合併 - 大都市化・分都市化時代の国土戦略 -』古今書院、2004年。
- 3) 新潟県『新潟県市町村民経済計算(平成12年度～平成16年度)』2007年3月。
- 4) 総務省『国勢調査』2000年、2005年。
- 5) 【前掲3・平成16年度。】
- 6) 【前掲4・2005年。】
- 7) 【前掲4・2005年。】
- 8) 農林水産省『2005年農林業センサス』。
- 9) 【前掲4・2005年。】
- 10) 【前掲8】。
- 11) 総務省『2004年事業所・企業統計』。現在の市域に併せて組替集計した値。

- 12) 日本酒造組合 <http://www.japansake.or.jp>
- 13) 上越市編『上越市市民の声アンケート報告書(2005年8月実施)』上越市、2006年2月。
- 14) 上越市編『平成18年度食資源と観光に関する基礎調査報告書』上越市、2007年3月。
- 15) 【前掲4・1980年～2005年。】
- 16) 新潟県『平成16年度中心市街地に関する県民意識・消費動向調査結果』2005年6月。
- 17) 上越市編『平成19年版上越市統計要覧』上越市、2007年3月。
- 18) 越後田舎体験推進協議会編『田舎体験かわらばん2007年新春号』越後田舎体験推進協議会。
- 19) 上越市観光企画課資料。
- 20) 新潟県『新潟県人口移動調査結果報告』1980年～2004年。現在の市域に併せて組替集計した値。
- 21) 【前掲1】。
- 22) 田坂広志『これから知識社会で何がおこるのか』東洋経済新報社、2003年7月。
- 23) 経済産業省『工業統計』1979年～2004年。旧上越市。
- 24) 総務省『全国消費実態調査』1969年、2004年。
- 25) 新潟県『新潟農林水産統計年報(農林編)』1995年～2004年。
- 26) 【前掲17】。
- 27) 農林水産省編『平成19年版食料・農業・農村白書』農林水産省、2007年5月。経済産業省「地域産業連関表」(12年)を基に農林水産省試算。
- 28) 【前掲27】。
- 29) 【前掲4・1975年～2005年。】
- 30) 【前掲4・2000年、2005年。】
- 31) 【前掲20・1979年～2006年。】現在の市域に併せて組替集計した値。
- 32) 【前掲20・1979年～2006年。】現在の市域に併せて組替集計した値。
- 33) 上越市創造行政研究所編『上越地域における中学生・高校生の進路意向等に関する調査報告書』上越市創造行政研究所、2001年7月。
- 34) 上越公共職業安定所資料。
- 35) 株式会社ホクギン経済研究所『フレッシュマンの意識調査』2006年6月。新潟県内の企業・団体の新入社員を対象に2007年3月～4月調査。
- 36) 内閣府『国民生活に関する世論調査』1972年～2005年。
- 37) 内閣府『社会意識に関する世論調査』1977年～2006年。

本論文は、日本地域政策学会「日本地域政策研究 第6号(2008.3)」に投稿したものを同学会の許可を得て転載したものである。