

上越市創造行政研究所ニュースレター

創造行政

上越市創造行政研究所は、平成12年に設置された上越市役所の組織内シンクタンクです。市政における重要課題の解決や理想像の構築に寄与し、地方自治体としての政策形成能力を高めるため、総合的・中長期的・広域的な視点による調査研究などを行っています。このニュースレターは、それらの活動を一部ご紹介するほか、市の公式見解に限定せず、上越市のまちづくりを考える上で多くの方々と共有したい課題等をお伝えするものです。

Joetsu city Policy Research Unit

No.46 Apr. 2020

Contents

P2-3

コラム

データでみる上越 No.11

上越市の人口移動の状況 2015-2019

本年3月、新潟県人口移動調査結果報告が公表され、上越市における2019年の人口動態が明らかになりました。本稿では、当市における最近5年間（2014年10月～2019年9月）の人口移動（転入・転出）について、これまでの経過と比較しながらご紹介します。

P4-6

開催報告

連続フォーラム 「地域課題からみた学校教育の将来像」

本年2月、上越教育大学・教科内容先端研究センターとの共催により学校教育の将来像を考える2回のフォーラムを開催しました。本稿では、地域づくりに関する講演内容の一部を抜粋・要約してお伝えします。

上越市の人口移動の状況 2015-2019

本年3月、新潟県人口移動調査結果報告が公表され、上越市における2019年の人口動態が明らかになりました。本稿では、当市における最近5年間（2014年10月～2019年9月）の人口移動（転入・転出）について、これまでの経過と比較しながらご紹介します。

上越市の人口は、1998年に減少に転じて以降、その幅が徐々に拡大しています。主な要因は、2002年に出生数が死亡数を下回り、その差が拡大が続いていること、また、転出者数が転入者数を上回る状況（転出超過）が続いていることによるものです。

転入・転出の動きは、年によって変動があるものの、最近5年間（2015～19）では合計約3,200人の転出超過であり、その前の5年間（2010～14）とほぼ同数となっています。

以下、性別・年齢別、転入出先別、市内地区別にみた転入・転出の傾向をご紹介します。

性別・年齢別 女性の若年層で大きな転出超過

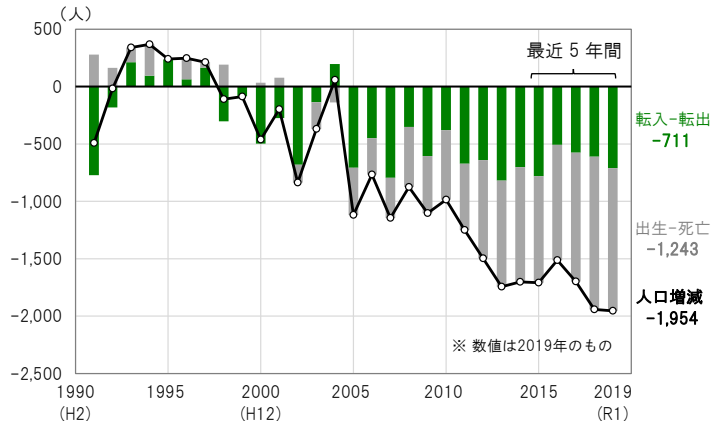
【男性】

- 男性全体で見ると、最近5年間では1,251人の転出超過であり、その前の5年間（1,391人）に比べるとやや縮小しています。
- このうち、15-24歳は983人の転出超過であり、その前の5年間と比べると転入・転出者数はいずれも増加していますが、差引では大きな変化はありません。
- 25-34歳と35-44歳も転出超過となっていますが、その前の5年間と比べるとやや縮小しています。この一因には一部の市内企業における雇用の増加があると思われます。

【女性】

- 女性全体で見ると、最近5年間では1,935人の転出超過であり、その前の5年間（1,800人）に比べるとやや拡大しています。
- 特に、15-24歳は1,804人の転出超過であり、その前の5年間に比べると、特に転出者数の増加に伴い、転出超過が大幅に拡大しました。
- 一方、35-44歳は76人の転入超過であり、転出超過であったその前の5年間に比べて改善しました。その一因は家族（男性）の転勤によるものと思われます。

上越市における人口増減数の推移（1991-2019）



出所) 新潟県人口移動調査結果報告をもとに上越市創造行政研究所作成

上越市における転入・転出の動き※1（性別・年齢別/2015-19）

【男性】

（単位：人）

	2010-14 (転入-転出)	2015-19		
		(転入-転出)	転入※2	転出※2
0-14歳	▲ 103	▲ 157	↘ 1,199	↘ 1,356
15-24歳	▲ 952	▲ 983	↗ 3,229	↗ 4,212
25-34歳	▲ 166	▲ 94	3,695	↘ 3,789
35-44歳	▲ 161	▲ 88	↘ 1,889	↘ 1,977
45-54歳	▲ 27	▲ 65	↗ 1,088	↗ 1,153
55-64歳	61	79	595	516
65歳以上	▲ 43	57	↗ 467	410
合計	▲ 1,391	▲ 1,251	12,162	↘ 13,413

【女性】

（単位：人）

	2010-14 (転入-転出)	2015-19		
		(転入-転出)	転入※2	転出※2
0-14歳	▲ 171	▲ 111	↘ 1,206	↘ 1,317
15-24歳	▲ 1,372	▲ 1,804	1,894	↗ 3,698
25-34歳	13	32	↘ 3,107	↘ 3,075
35-44歳	▲ 131	76	1,464	↘ 1,388
45-54歳	▲ 59	▲ 67	528	595
55-64歳	18	56	348	292
65歳以上	▲ 116	▲ 117	539	656
合計	▲ 1,800	▲ 1,935	↘ 9,086	↘ 11,021

出所) 上越市住民基本台帳データをもとに上越市創造行政研究所作成

※1 独自集計のため新潟県人口移動調査報告とは若干の違いがある。

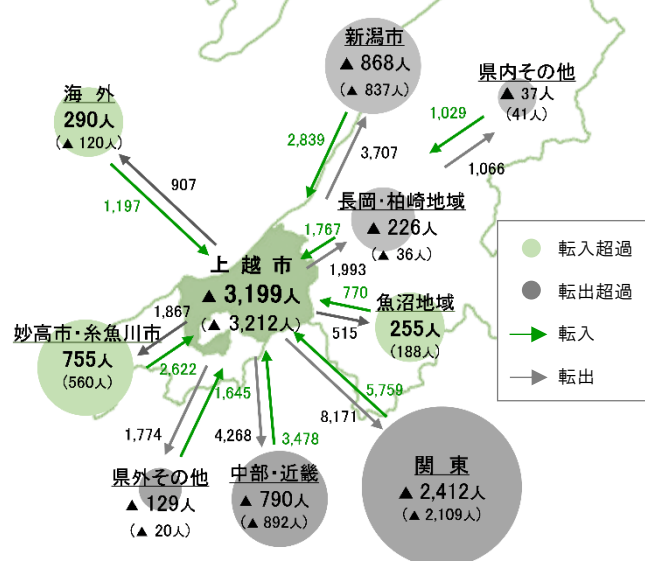
※2 表中の矢印は、2009年10月～2014年9月の数値と比べて100人以上の増減があったことを示す。

☞ 男性と女性では転入・転出の傾向が一部異なります。特に、女性の若年層（15-24歳）の転出超過が際立っており、その数も増加しています。この傾向が続けば、未婚化や少子化への拍車が一層かかることも想定されます。

転入出先別 近隣からは転入超過、大都市へは転出超過

- ・ 県内では、妙高市と糸魚川市から 755 人、魚沼地域から 255 人の転入超過となっており、その前の 5 年間と比べると拡大しています。
- ・ 一方、新潟市へは 868 人、長岡市や柏崎市を中心とする地域へは 226 人の転出超過であり、特に長岡市・柏崎市に対してはその幅が拡大しています。
- ・ 県外に対しては、関東地方へ 2,412 人、中部・近畿地方へ 790 人の転出超過であり、その前の 5 年間に比べると関東地方への転出超過が拡大しています。
- ・ 海外からは 290 人の転入超過であり、転出超過であったその前の 5 年間に比べると傾向が変化しています。市内の外国人労働者は、国内からの転入者も含め、近年増加を続けています。

上越市における転入・転出の動き（転入出先別/2015-19）



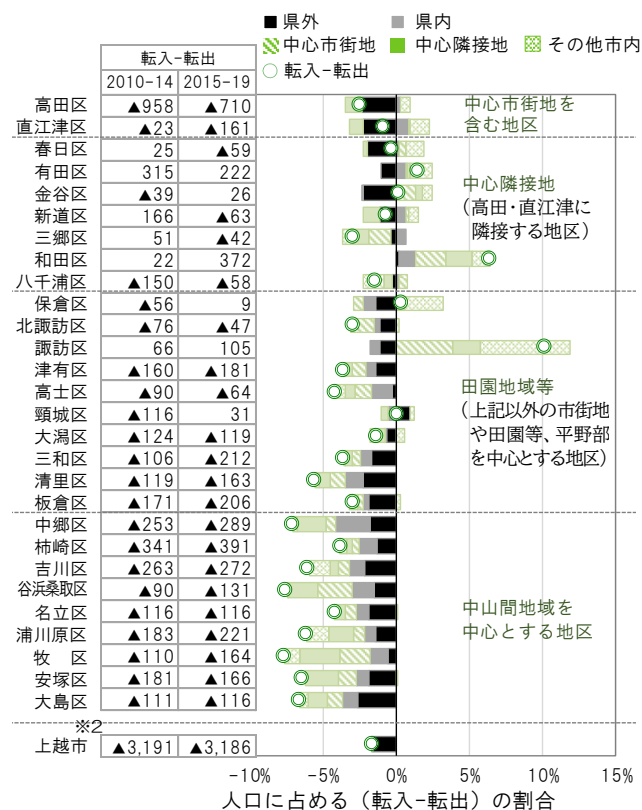
出所) 新潟県人口移動調査結果報告をもとに上越市創造行政研究所作成備考) () 内の数値は 2010-14 年の転入-転出を示す。上越市の数値は不詳分を含むため、地域ごとの数値の合計とは一致しない。

上越市よりも人口規模の小さい近隣地域からは転入超過である一方、大都市へは転出超過であり、全体的にその傾向は強まっています。特に、近隣地域は当市と生活機能の一部を共有する関係にあることから、当該地域でも人口減少の傾向が拡大していることを考慮すると、転入超過は必ずしも好ましいことではないといえます。

市内地区別 地区別人口移動の差は市内移動の影響大

- ・ 上越市の転出超過数は最近 5 年間とその前の 5 年間で大きな変化はありませんが、地区※¹ によってその傾向に違いがみられます。
- ・ 中山間地域を中心とする地区は全てが転出超過であり、その前の 5 年間と比べると、ほとんどの地区で拡大しています。
- ・ 中心市街地に隣接する地区では、一部地区(有田区・和田区)で転入超過がみられます。特に和田区は、企業の好況や駅周辺の宅地開発などにより、転入超過が拡大しているものと思われます。一方、宅地開発が一段落した春日区や新道区、三郷区では、転入超過からわずかながら転出超過へと転じています。
- ・ このほか、諏訪区や保倉区などでは、高齢者福祉施設の立地に伴う市内からの転入がみられます。

上越市における転入・転出の動き（市内地区別/2015-19）



出所) 上越市住民基本台帳データをもとに上越市創造行政研究所作成
 ※1 ここでいう地区とは地域自治区のことを指す。ただし、住所単位で区分していることから、町内会単位で構成される地域自治区とは若干範囲が異なる。
 ※2 独自集計のため新潟県人口移動調査結果とは若干の違いがある。

中山間地域では転出超過が続く一方、中心市街地に隣接する地区の一部では転入超過となっています。上越市全体の人口減少が続く中、新たな宅地開発や高齢者福祉施設等の立地に伴う市内移動が各地区の人口増減に与える影響は大きいことから、今後の動向を注視していく必要があります。

若年層を中心とした大都市への人口流出は全国的な傾向ではありますが、条件の厳しい中山間地域にあっても、若年層を中心に転入増へと転じた国内の事例もあります。こうした動きを手がかりにしつつ、これまでの流れを変える取組を進めていくことが大切であると考えます。(伊倉 悠示)

開催報告 連続フォーラム「地域課題からみた学校教育の将来像」

本年2月、上越教育大学・教科内容先端研究センターとの共催により、学校教育の将来像を考える2回のフォーラムを開催しました。(会場：上越教育大学学校教育実践研究センター 協力：内田エネルギー科学振興財団)

同センターの最終目的は、地域課題の解決やこれからの地域づくりに必要な考え方を学校教育に導入することにあります。本フォーラムはその足掛かりとするため、地域づくりのあり方を考える機会として開催しました。

第1回 自然共生社会の実現に向けて

開催日 令和2年2月8日(土)

講師 進士 五十八 氏

福井県立大学学長・造園家
(東京農業大学名誉教授・元学長)

(著書)「農」の時代(2003)、ボランティア時代の緑のまちづくり(2008)、グリーン・エコライフ(2010)、進士五十八の風景美学(2019) など多数



● 地域づくりにおける「多様性」の必要性

進士先生は、人口減少をはじめとする大都市と地方都市との落差を痛感する中で、都市の必要性を前提としつつも、「都市化(過密・人工化・画一化)によって自然や農村が失われると、人間性も失われ、様々な問題をもたらす」ことを危惧されています。

このことから、地域づくりのキーワードに「ダイバーシティ(多様性)」を掲げています。多様性の必要性は、「みんな違ってみんないい」、「生き物は多様性がないと生き残れない」などと語られますが、進士先生のより丁寧な説明によれば、「唯一の価値観によって社会や環境を画一化してしまうと、自然や人間社会の変化への柔軟な対応力を減退させてしまう。たとえば短期的な経済効率性や一時の社会的安定性を目指すことは、長い目での持続可能性を危うくする」とのことでした。

また、以下の様々な視点による多様性を提示されました。

- ・ 生物多様性～ 環境問題の視点からは必須
- ・ 生活多様性～ 人生100年時代の多様な働き方や居住
- ・ 経済多様性～ ローカルな里山資本主義も大切に
- ・ 景観多様性～ 見た目が与える力は大きい

● 多様性を生み出す「農」のあるまちづくり

これらの多様性を生み出す処方箋として、進士先生は「農」による都市再生・人間再生を提唱してこられました。農業ではなく「農」と表現されるのは、以下の要素を包含した総合的な概念であることに所以があります。

- ・ 産業としての農業
- ・ 空間としての農地
- ・ 人的資源としての農民
- ・ コミュニティ・文化伝承装置の農家
- ・ 景観としての農村

一つの好例は里山です。日本には、城壁で区切るヨーロッパの都市と異なり、町、里、里山、外山、奥山という段階的土地利用によって自然と共生してきた歴史・文化があり、このことから学べるものは多いと話されました。

● 「農」のあるまちづくりの意義

「農」を意識したまちづくりの意義は、以下の3点により説明されました。

- ① 環境問題解決のための「循環・共生・参加」
- ② 画一性に対する「地域らしさ」
- ③ 人間らしい生き方

②については、経済という単一基準で物事を考えると、大都市が勝ってしまうが、農のあるまちづくりは、地域ならではの風景や文化に焦点を当て強調する地域政策であり、これによって都市と農村が共生できるとのことでした。

③は、人間の総合力、創造力の発揮とも捉えられます。現代社会においては分業体制の下で仕事をする人々が多いため、農に関わるボランティアな活動を通じて、総合力をもった自分を取り戻すことができます。また、「創造性」がより求められる時代にあって、知性だけでなく感性、論理だけでなく感情が必要であるが、現代社会の学びは「知性や論理」に偏っており、農のある空間での体験は「感性や感情」を育む貴重な機会であるとのことでした。

これらは、地球上に暮らす上での必須条件、あるいは地方都市の存続条件や存在意義につながるものとの感想を持ちました。



進士先生の著書の一部

それぞれ3時間を超える時間の中、熱弁をふるわれた講師と熱心に聴講・質問をいただいた参加者のおかげで、多岐にわたり深みのある内容を学ぶ有意義な機会となりました。本稿では、講演内容のうち地域づくりに関する部分を抜粋・要約し、当研究所の文責によりお伝えします。なお、講師の考え方について詳しくお知りになりたい方は、ぜひ著書をご覧ください。



第2回 持続可能な地域づくりの実現に向けて

開催日 令和2年2月23日(日)

講師 藤山 浩氏

持続可能な地域社会総合研究所所長
(前 島根県中山間地域研究センター)

(著書) 地域再生のフロンティア(2013)、
田園回帰 1%戦略(2015)、「循環型経済」
をつくる(2018)、「小さな拠点」をつ
くる(2019)など多数



● 東京一極集中から「田園回帰」へ

藤山先生は、東京一極集中が続く日本に対して、「医療や介護の問題、大地震などの災害や地球環境問題への対応などを考えると、このままで良いとは思わない」と危惧し、「大都市集中による規模の経済から、田園回帰による循環の経済へとパラダイム転換が必要」と説かれました。

現実に目を向けると、多くの地方都市で人口減少が進行する中であって、「すでに転換の兆しがみえる地域もある」とのこと。地方都市の人口変化を総数ではなく30代の女性や子どもに着目してみると、減少が進む地域もあれば増加に転じた地域もあるなど、多様であるとの紹介がありました。

この中で上越市の人口動態に対しては、特に女性の人口減少のスピードが速く、少子化に拍車がかかるパターンであることを心配しておられました。

ただし「これまでとこれからは違う」と一言。「大地の力を生かして、小規模分散・合わせ技で持続可能な社会の実現を目指すことは十分可能」と強調されました。

● 人口の1%と所得の1%を取り戻す

まずは、子どもからお年寄りまでバランス良く人口の1%を取り戻すこととし、これを市内の地区ごとに目標設定するよう提唱。そして「取り戻す人口が1%ならば、取り戻す所得も1%でよい」と説明されました。あわせて、「地域の外からお金を持ってくるのもよいが、地域の中で地道に回すことを考えた方がよい」とアドバイス。たとえば、パンを地元から買う、エネルギーを地域で作るなど、今は域外に流出するお金を地域内に回すことで1%増が可能になると、具体例を挙げて説明されました。

● 「合わせ技」と「連結決算」の考え方

人口と所得を取り戻す取組の一例として、以下のような事例を挙げられました。

- 地域から出資者を募り自然エネルギーの発電所を設置。
- 古民家をリノベーションして、パンづくりや薪割りをできる人を誘致。
- バスで新聞配達を行い、朝採り野菜を持って帰って道の駅で販売。
- 高齢者農業の推奨や無料バスの運行により、高齢者の引きこもりを抑制し、介護・福祉にかかる経費を軽減。

ただし、これらの取組は、農業、福祉、交通など各分野の枠組みの中で行うには限界があるとのこと。地域全体の人材や資金、施設などの「合わせ技」により、「連結決算」で考えることによって実現可能になると話されました。

● 小さな拠点と地域運営組織の整備

藤山先生は、この考え方を実現する仕組みとして、暮らしに必要な施設や機能を集約した「小さな拠点」と地域経営を可能とする「自治組織」(人口規模は300~3,000人)の仕組みを提唱されています。

また、女性の活躍機会があることも重要であり、田舎であるほどネットワークづくりの場を意識的につくる必要があると補足されました。

藤山先生は、この仕組みを地元島根県ゆかりの「ヤマタノオロチ」に例えて表現しています(力強さを感じますね)。



出所) 藤山浩氏資料

上越市には、拠点について記した総合計画や地域自治区の制度がすでにあることから、「ぜひ上手に活用して頑張ってもらいたい」とのエールをいただきました。

◆ 講演内容を通じて

二人の講師の専門や立場は異なりますが、それぞれ地域づくりの理論と実践に裏打ちされたお話であり、かなりの部分で共通点があると感じました。

○ 全体思考と未来志向

一点目は、地域課題を捉える際のスケール感の大きさです。わがまちの今の状態だけを見て未来の地域づくりを考えようとしても、力が出づらいうちに思えます。しかし、未来の日本や人々のありたい姿をまず描き、そのためにわがまちがどう貢献できるかを考えることによって、地域が持つ強み（魅力）を再認識し、そこに磨きをかけることを前向きな課題として捉えることができます。この思考順序によって課題に挑む姿勢が大きく変わると感じました。

○ 多様性と総合性

二点目は、多様性や総合性に重きを置く点です。分業体制が整った現代社会において、地域課題の解決に向けた取組もまた、経済・福祉・防災など分野ごとの対応になりがちです。一方、そのためにこれ

らの課題が生じていると考えるならば、既存の分野を横断する新しい仕組みや体制が必要となります。異質なものの同士の結合は、現状を打破しイノベーションを生み出す際の定説とされています。

当市は、中心市街地や中山間地域、豪雪や猛暑、道路や鉄道などの多様な環境を持ち、暮らしに必要な資源に一通り恵まれた総合力の高い地域とみることができます。

一方、現代社会において多様性や総合性を維持することは難しく、多くは衰退する傾向にあります。私たちがそのことを「時代の流れだから仕方ない」と捉えるのか、「未来のために必要だ」と捉えるのかは地域づくりの大きな分岐点になると考えます。

また、持続可能な地域経営の視点も重要です。未来に必要なものと認知しても、その保存のみに資源を投入するようでは持続可能性に課題が残ります。豊かな暮らし方の提示により、人々の生活の中で活用されるための工夫が必要と感じます（内海）。

◆ 本フォーラムの開催について

(共催機関)

上越教育大学教科内容先端研究センター
下里 俊行 教授



本センターは、学校教育における次世代の教科内容を研究するため昨年10月に開設しました。未来の大人たちには、地域課題を解決し持続可能な地域社会を創造する力が求められており、そのための教育内容を先取りして研究する必要があります。このことから、すでに地域づくりを考え実践する方々とともに議論を深めるべく、今回のフォーラム開催に至りました。

今回の開催を通じて、学校教育への様々なヒントを得ることができ、参加された皆さまにもささやかながら学びの機会を提供できたものと思います。

今年度も引き続きの実施を予定していますので、皆さまからのご参加をお待ちしております（下里）。

「地域づくりは人づくり」であり、教育のプロフェッショナルである大学と共に地域づくりを考えていくことは、当研究所として心強く感じています。また、地元大学は地域経営を考える上でも大変重要な存在であり、大学・自治体双方の魅力や存在価値を高め合うことは運命共同体として必要と考えます。

当研究所では、これまでも大学と地域の連携の重要性を提示し、研究活動を通じた先生方との交流を行ってまいりましたが、研究機関同士の連携による今回のフォーラムを一つの契機として、より有意義な活動を模索してまいります（内海）。

< お知らせ > 第10回信越県境地域づくり交流会の開催延期について

2月29日に開催予定であった第10回信越県境地域づくり交流会は、新型コロナウイルスの状況を踏まえ、開催を延期しました。

登壇や参加を予定していた方々からの期待が大きい内容でもあり、何とか開催を実現したいと考えています。

交流を伴う学習が困難な状況はしばらく続くものと思いますが、このような時だからこそ、足元の地域を見つめなおし、自己の学びや他者との会話により知恵を出し合うことの重要性を感じます。

開催時期や方法などについては、決まり次第、随時ホームページなどでお知らせいたします。

編集後記

第10回信越県境地域づくり交流会の開催延期等に伴い、本誌の掲載予定を変更し、1か月遅れの発行となりました。昨今の新型コロナウイルスをとりまく状況には、一刻も早い収束を願うばかりですが、今回掲載した人口動態や地域づくりのあり方はこの問題の処方箋にもつながっていると感じます（内海）。

(表紙写真：信越県境に位置する関田山脈の残雪)

上越市創造行政研究所ニュースレター 「創造行政」 No.46 Apr.2020

発行：上越市創造行政研究所

〒943-0804 新潟県上越市新光町1-8-11 上越保健センター

TEL:025-526-3490 FAX:025-526-6184

E-mail : souzou@city.joetsu.lg.jp

<https://www.city.joetsu.niigata.jp/site/souzou-gyosei/>