

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. 40 Mar. 2018

雪解けとふきのとう

P 2-3

コラム

データでみる上越

No.10

上越市の就業者数の状況

ー平成27年国勢調査の結果からー

P 4-5

コラム

上越市の特徴を探る

File 4

エネルギー資源

P 6-8

開催報告

第4回信越県境地域づくり交流会



# データでみる上越

上越市の統計データに簡単な分析と解説を加え、当市のまちづくりを考えるヒントをお示しする連載コラムです。

No.10

## 上越市の就業者数の状況 —平成27年国勢調査の結果から—

No.7,8では上越市の人口を、No.9では上越市の世帯数を取り上げ、平成27年国勢調査等の結果を基にご紹介しました。今回は、就業者数に着目し、上越市の状況をご紹介します。

ここ30年間で上越市の生産年齢人口（15～64歳の人口）は21%減少している一方、就業者数は13%の減少にとどまっています。これを産業別にみると、就業者数の変化の状況は異なります。

図1 産業別就業者数の推移（1985-2015年）

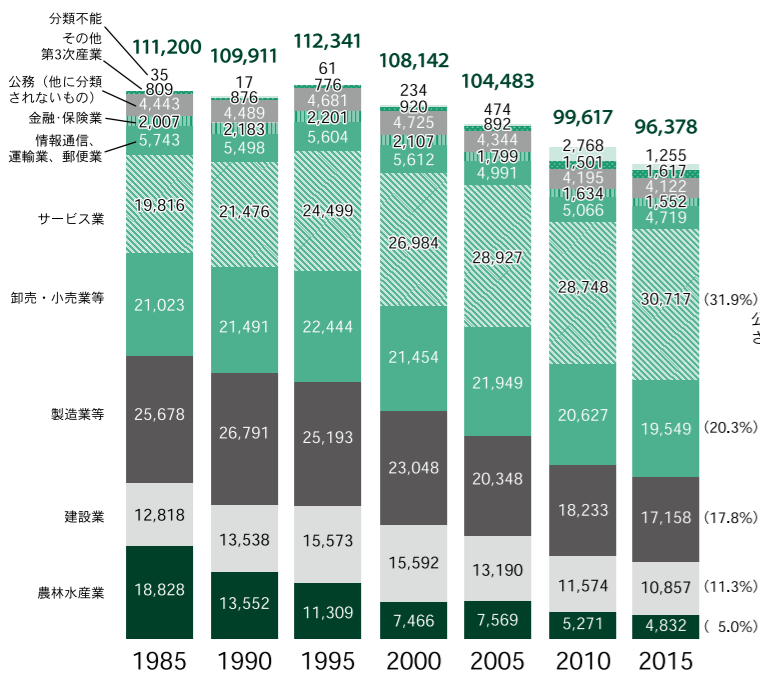
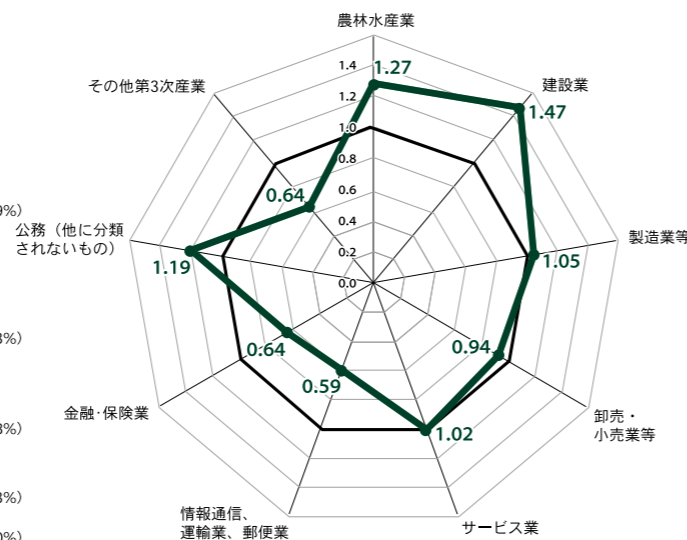


図2 産業別就業者の構成比（2015年）

※全国平均の就業者比率を1とした場合の上越市の値



出所) 国勢調査をもとに創造行政研究所作成

備考) この期間中に日本標準産業分類の変更が4回行われており、国の公式値を単純比較することはできないため平成12年の産業分類に統一して独自に再集計をし、時系列比較できるようにした。したがって、国の公式値とは一部数値が異なる。  
・「製造業等」には「製造業」「鉱業」が、「卸売・小売業等」には「卸売・小売業」「宿泊業、飲食サービス業」が、「サービス業」には「学術研究」「専門・技術サービス業」「生活関連サービス業」「娯楽業」「教育、学習支援業」「医療、福祉」「複合サービス業」「サービス業（他に分類されないもの）」が含まれる。

### 農林水産業

2015年の就業者数は4,832人  
全就業者数に占める割合は5.0%  
(全国平均と比べると1.27倍)



- ここ30年間では74%減少しており、その減少率は全国平均(59%減)よりも高くなっています。
- また、農林水産省公表の統計によれば、農業算出額は1985年の375億円から2015年の160億円へと57%の減少にとどまっています。
- 全国的には、就業者の高齢化や不安定な収入などが要因といわれていますが、農地の集約化や機械化などにより、労働生産性の向上が図られていることも伺えます。

### 建設業

2015年の就業者数は10,857人  
全就業者数に占める割合は11.3%  
(全国平均と比べると1.47倍)



- ここ30年間では15%減少していますが、その減少率は全国平均(18%減)よりも低くなっています。
- 全国的には、公共事業の縮小やリーマンショックによる建設需要の低迷、就業者の高齢化が減少の要因であるといわれており、上越市でも同様の傾向があると思われます。
- また近年は、若年層の建設業への就業が低調であることなどから、全国的に人手不足が起きていると見られます。

### 製造業等

2015年の就業者数は17,158人  
全就業者数に占める割合は17.8%  
(全国平均と比べると1.05倍)



- ここ30年間では33%減少しています。全国的には、工場の海外移転のほか製造工程の見直しや機械化などが要因といわれており、上越市も同様の傾向があるものと推察されます。
- 工業統計によれば、製造品出荷額等は1985年の3,178億円から2014年の5,202億円と、就業者数が減少する中でも製造品出荷額等は上昇傾向にあり、労働生産性の向上が図られていることが伺えます。

### 卸売・小売業等

2015年の就業者数は19,549人  
全就業者数に占める割合は20.3%  
(全国平均と比べると0.94倍)



- ここ30年間では7%減少しており、横ばいから微減傾向にあります。
- このうち卸売業については、メーカーと小売業の直接取引やネット販売など、流通構造が大きく変化する中で、大都市への集約が進んでいます。商業統計によれば、就業者数は1991年の6,528人をピークに2014年は3,460人と47%減少しています。また、年間販売額は1991年の4,076億円をピークに2014年は1,903億円と54%減少しており、就業者数、事業所数ともに大幅に減少しています。
- また、小売業については、商業統計によれば事業所数は1988年、年間販売額は1997年、売場面積は2007年をピークにいずれも減少傾向にあります。このことから、大規模店舗の出店により既存の中小零細店舗が減少したことや、その後大規模店舗による過当競争が生じ、現在は全体的に縮小傾向であるといえます。

### おわりに

生産年齢人口の減少よりも、就業者数の減少が小さくとどまっているのは、定年延長や退職者の再任用などによって不足する労働力を補っていることが推測できます。また、市内総生産等の経済指標の数値をみると、人口減少の環境下にあっても維持から上昇傾向にあり、生産効率の向上などによって、人口減少による経済の縮小や人手不足に対抗していることがみてとれます。

農林水産業は、就業者数の減少は大きいですが、圃場や港湾などの基盤整備が行われていることから、今後もそれらをかかして、一定規模で維持していくように努めていく必要があります。また、製造業は景気の動向に大きく左右されますが、今は比較的安定しているといえます。今後も継続的に安定させていくためには、特定の業種に偏ることを避けるなど、絶えず構造転換を行っていくことが必要となります。サービス業は、これまでは市内や市民を対象とした内需産業が主でしたが、今後は市外からの外貨を稼ぐ外需産業として活性化していくことが望まれます。  
(平原 謙一)

### サービス業

2015年の就業者数は30,717人  
全就業者数に占める割合は31.9%  
(全国平均と比べると1.02倍)



- ここ30年間で55%増加しており、その増加率は全国平均(48%増)よりも高くなっています。
- サービス業の増加は全国的な傾向といえますが、特に上越市の最近10年に着目すると、「医療・福祉」の就業者数は、9,494人から13,648人と、ここ10年間で44%増加しており、全国平均よりも高い伸びを見せています。

### その他

#### 情報通信、運輸業、郵便業

- 全就業者数に占める割合は4.9%であり、全国平均と比べると0.59倍にとどまっています。1985年の5,743人から微減傾向にあり、2015年は4,719人となっています。
- 全国的には、情報技術産業の発達によって情報関連産業従事者が増えています。上越市ではその傾向はみられません。

#### 金融・保険業

- 全就業者数に占める割合は1.6%であり、全国平均と比べると0.64倍にとどまっています。1995年の2,201人をピークに減少に転じ、2015年は1,552人となっています。

#### 公務（他に分類されないもの）

- 全就業者数に占める割合は4.3%であり、全国平均と比べると1.19倍となっています。2000年の4,725人をピークに減少に転じ、2015年は4,122人となっています。

J-ファイル

# 上越市の特徴を探る??

「上越市の特徴は何ですか?」という問いに「そのくらいは知っている」「その背景は端的に理解する、まちを自慢する、まち

に対して、「目立った特徴はない」あるいは「何でも揃っていることが特徴だ」という声がよく聞かれます。果たして本特徴と言われるもののうち、客観的に説明できるものを取り上げ、その程度や因果関係を簡単にご紹介します。知らなかった「初耳だ」など、様々なご感想があると思いますが、コーヒープレイク的に読んでいただき、まちの特徴づくりを考える、などの場面でお役に立てば幸いです。

## File 4 エネルギー資源

上越市とその周辺では、かつて水力発電所の建設や石油、天然ガスの産出近代以降、これらの開発をきっかけに形成された施設・設備や技術等は、現

が盛んに行われていた時代がありました。在の上越市にとって産業の礎であるといえます。

### ▶▶▶ どんな特徴がある?

**水 力** 上越市を流れる関川水系では、国内でも比較的早い時期に水力発電所の建設が進められました。

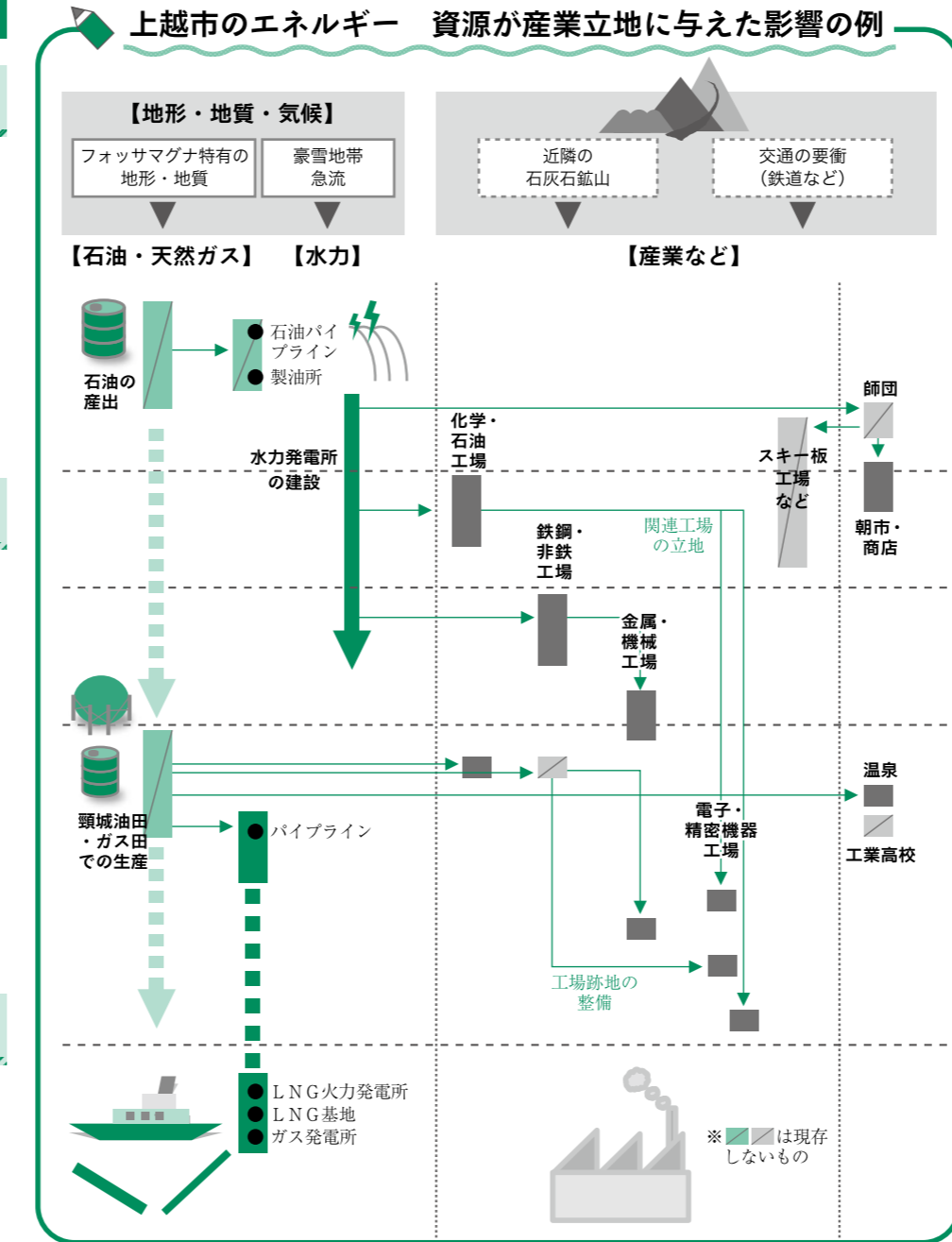
- ▶ 1907 (明治40) 年、**現存する県内最古の水力発電所** (蔵々発電所) が妙高市で運転を開始し、その後、関川水系には16か所の水力発電所ができました。
- ▶ 1934 (昭和9) 年、**日本初の揚水式発電所** (池尻川発電所) が長野県信濃町で運転を開始しました。これは、関川の水量が多い春・秋に水を野尻湖にくみ上げ、水量が少ない夏・冬に水を落として発電するもので、その下流では農業用水としても利用しています。このように揚水と落水を年2回繰り返し、発電と農業の共存共栄を図る仕組みは、世界にも類を見ないといわれています。

**石 油** 新潟県は古くから石油の存在が確認され、国内トップの産出量を誇ります。現在、上越市での産出はありませんが、かつてはその一翼を担っていました。

- ▶ 1879 (明治12) 年、**日本初の石油パイプライン**が上越市清里区に設置されました。
- ▶ 1888 (明治21) 年には、現在の市が属していた頸城郡で**国内の石油産出量の約3分の1**を産出した記録が残っています。
- ▶ 1900 (明治33) 年、当時**東洋一の規模といわれた製油所** (インターナショナル石油会社) が上越市に進出しました。
- ▶ その後産出量は伸びず、細々と採油する時期が続きましたが、1959 (昭和34) 年に、新たな油層が発見され、市内の油田 (頸城油田) は**日本一の産出量**を誇った時期もありました。(2001年操業停止)

**天然ガス** 石油と同様、新潟県は国内トップの天然ガス産出量を誇ります。現在、上越市での産出はありませんが、それにちなんだ施設が残っています。

- ▶ 1955 (昭和30) 年、市内初のガス田が誕生し、その後相次いでガス層が発見されました。その結果、市内のガス田 (頸城ガス田) は**日本一の産出量**を誇った時期もありました。(2001年操業停止)
- ▶ 1962 (昭和37) 年、**国内最長のガスパイプライン** (東京ライン) が頸城ガス田から東京まで完成しました。現在でも国内の主要幹線パイプラインの一翼を担っています。
- ▶ 2011 (平成23) 年、**LNG部門の日本海側拠点港の1つ**<sup>\*1</sup>に直江津港が選定され、その後、LNG (液化天然ガス) の火力発電所やLNG基地が稼働しました。ここからガスを関東や北陸方面へ、電力を長野方面へ供給しています。
- ▶ 2013~15 (平成25~27) 年度にかけて、国が行った表層型メタンハイドレート<sup>\*2</sup>の調査では、国内数か所の調査地で**唯一、上越沖の日本海が初年度から連続して選ばれて**います。

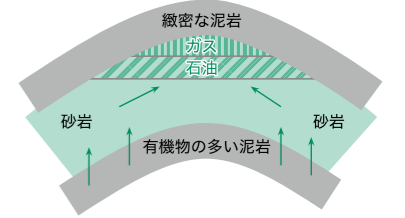


※1 新潟港、石狩湾新港とともに3か所選定。  
 ※2 メタンハイドレートは、「メタンガス」が水分子と結びついた氷状の物質で、次世代エネルギー資源として期待されている。南海トラフなどで見られる海底の下の地層中に存在する「砂層型」と、日本海側に多く見られる海底の表面付近に存在する「表層型」がある。

### ▶▶▶ なぜ生まれた?

水力発電の建設や石油・天然ガスの産出には、上越市の気候や地形・地質の特徴が大きく影響しています。

- ▶ 上越市周辺は、国内有数の豪雪地帯のため融雪期を中心に水量が豊富です。また、標高約2,400mから流れる関川の上流は落差が大きく、水力発電に適した地形といえます。
- ▶ 上越市は、フォッサマグナ (地質学的な溝) の真上に位置し、かつて海の底にあったため、石油・天然ガスのもととなるプランクトンなどの有機物を含む地層が堆積しました。その上に海底火山による溶岩や、陸地から運ばれた砂や泥が堆積し、石油・天然ガスをためる砂岩層とその拡散を防ぐ泥岩層が交互に重なりました。そして、この地層が地殻変動で褶曲することで、山形の背斜部に石油や天然ガスが集積しやすい構造となりました。



### ▶▶▶ その結果は?

上越市は、比較的早い時期からエネルギー資源に恵まれたことに加え、鉄道ネットワークや近隣の石灰石鉱山の存在、人々の工場立地などへの尽力も相まって、特徴ある地域経済や文化・地域性を創り出してきました。

明治から昭和初期には、電力会社が主導し、水力発電所の建設とともに化学・金属関係の工場 (日本曹達、信越化学、日本ステンレス等) の設置や誘致を進めました。その後、天然ガスの産出に伴い化学・金属関係の工場 (三菱化成等) も立地しました。これら関連工場として、金属・機械・電子・精密機器などの工場も立地しました。

エネルギー資源の存在は、工場以外の立地にも影響を与えました。例えば水力発電所の存在は、旧日本陸軍「高田第13師団」の誘致成功の一因となり、その後のスキー産業の発達や、朝市の開設、様々な商店の創業などへつながりました。また天然ガスの産出とともに温泉が噴出し、温泉街 (鶴の浜温泉) が形成されました。

これらの中には、現存しないものもありますが、あるものは維持・発展させ、あるものは形を変えて引き継がれ、現在の上越市の礎となっています。

上越市のエネルギーを取り巻く歴史からは、日本のエネルギー資源の「フロンティア」ともいえる空気が感じられます。エネルギーは人々の暮らしに不可欠であり、国内のエネルギー供給地としての役割や自負を持つことは重要ですが、国際情勢や国政に大きく左右される分野でもあることから、上越市の持続可能な発展のためにこの強みをどう活かすかは、今後の大きな課題といえます。

工業社会から知識情報社会への移行が本格的に進む中、こうした歴史を振り返りつつ、過去及び現在のエネルギー資源がもたらしたまちの資産を糧に、次世代に向けた当市の自律的な「エンジン」を生み出すことが大切と感じます。

(太田 栄里)

長野県と新潟県の県境をはさむ国内有数の豪雪地帯は、中山間地域や地方都市ならではの共通課題を多く抱えています。魅力的な地域資源や意欲的な地域づくりの取組みも数多く存在します。この地域が将来にわたり豊かであり続けるためには、歴史的にもつながりの深かった近隣市町村の人々がお互いに関心を持ち、境界を越えて交流・連携することが大切と考えています。こうしたことから、信越県境に近い各地域において地域づくりに取り組む方々からお集まりいただき、学びと交流を深める会を平成28年から開催してきました。



第1回は新潟県上越市、第2回は長野県飯山市、第3回を新潟県十日町市にて開催し、おかげさまでご好評をいただいたことから、このたび第4回を新潟県上越市で開催しました。



開催概要

日時：平成29年12月9日（土） 10：00～19：00  
 会場：高田世界館 町家交流館高田小町（新潟県上越市）  
 主催：上越市創造行政研究所  
 共催：（一社）雪国観光圏 信越自然郷（信越9市町村広域観光連携会議）  
 協力：NPO法人街なか映画館再生委員会（株）テラスカイ  
 後援：新潟県、地域づくりネットワーク長野県協議会（一社）信州いいやま観光局（公財）八十二文化財団 信州大学学術研究・産学官連携推進機構 愛知大学三遠南信地域連携研究センター  
 参加者数：約120人



トークセッション 第1部

歴史文化と地域づくり —上杉家ゆかりの地域資源を手がかりに— 10:30~12:15

スピーカー

**福原 圭一 さん**  
 (新潟県上越市)  
 上越市公文書センター  
 上席学芸員  
 ▶上杉家重臣の柿崎家ゆかりの文化財や古文書を紹介

**佐藤 慎 さん**  
 (新潟県妙高市)  
 妙高市生涯学習課  
 学芸員  
 ▶上杉家の軍用路でつながる文化財を紹介

**宮澤 崇士 さん**  
 (長野県飯山市)  
 飯山市ふるさと館  
 学芸員  
 ▶上杉家ゆかりの小菅神社や周辺の文化財を紹介

**樋口 明里 さん**  
 (長野県長野市)  
 長野市立博物館  
 学芸員  
 ▶川中島の戦いを題材とした人形浄瑠璃を紹介

モデレータ (進行役)

**笹本 正治 さん**  
 (長野県千曲市)  
 長野県立歴史館長/  
 信州大学名誉教授

地域づくりにおいて、私たちの地域の歴史を振り返ることは基本であり、地域の歴史に詳しい学芸員と地域づくりに関わる人が交流し、学びを深めることの意義は大きいものがあります。このセッションでは、かつて信越県境を越えて統治していた「上杉家」ゆかりの地域資源を手がかりに、地域づくりにおける歴史に関わる資源との向き合い方について、この地域で活躍する学芸員からの話題提供をきっかけに会場の皆さんと共に考えました。

(主な発言内容)

■ 事例発表へのコメント

- ・ 上越の歴史を語る時、上杉謙信一色になっていないか。春日山城のことも実はわかっていないことが多い。ちょっと立ち止まり、柿崎家の話のようにそれぞれの地域に目を向けることが重要である。
- ・ 中心部から離れた地域ほどへき地のイメージになりがちだが、例えば、朝鮮半島から見ると上越市は文化の入口で、その文化が信州に入るときは飯山市や栄村が入口となる。視野・視点を変えることで、全く違ったものが見えてくる。
- ・ 小菅（飯山市）は、もともと奥社だけが重要文化財だったが、その後お祭りや景観も評価されるようになった。みんなで汗をかいて一生懸命勉強しないとそうした価値は見えてこない。山村等の人口減少が激しい地域ほど魅力的な歴史や文化があったりする。
- ・ 私たちが知っている歴史物語には、後の時代に脚色されたものが多い。

難しいことだが、地域づくりではそのことを踏まえた活用が重要である。

■ 歴史の学び方、活かし方

- ・ 地域づくりの材料となるのは、過去と現在しかない。過去を見ずして未来はつukれない。
- ・ 地域をしっかりと学び、五感で味わい、それを説明しようとするとき、地域への誇りが生まれる。誇りがなければ地域は成り立たない。
- ・ 地域資源の洗い出しと、それらを結びつけるストーリーづくりが、保存活用への近道である。
- ・ 上杉謙信は代表であって、陰で地域を支えてきた人々にも目を向けることが重要。



トークセッション 第2部

リノベーションと地域づくり 13:30~15:45

近年、空き家などを改装して新たな価値を加える「リノベーション」や、その取組みが近隣に広がりエリア全体の価値を高める「エリアリノベーション」の動きが注目を集めています。この地域においても、そのような兆しを見せる取組みが生まれています。これらの取組事例から、新たな地域づくりの考え方について学びを得たり、今後のさらなる展開に向けて参加者とともに考える機会としました。

(主な発言内容)

■ リノベーションのポイント

- ・ 若い人達がおしゃれと思うような、文化財の新しい活用イメージを与えることが重要である。
  - ・ 建物を使う段階ではなくリノベーションから一緒に行うことで、若い事業者の人材育成になる。
  - ・ 古い建物を面白く使うことで、住む人も来る人もそれを楽しみ、結果としてまちがもっと面白くなる。
  - ・ 移住は建物利用の一手法と捉えられるが、負債を背負う覚悟と地域の支えがうまく連動する必要もある。
- 民間と行政の役割分担
- ・ 民間の方が建物をどう使うかの視点を自然に持ちやすいので、行政はそれを邪魔せず、動きやすい形をつくるのが重要である。
  - ・ 行政は立場上、一民間に集中した支援が困難なこともあるので、そのあたりの割り切りは必要である。
  - ・ 行政は、補助金を出すだけでなく、まちに出て話し、風通しの良い雰囲気をつくることも重要である。

■ 最後に一言

- ・ リノベーションの最終目的は、建物をつくることではなく人づくり。まちの若い担い手づくりが私のやるべきこと。
- ・ 自分のやりたいことを突き詰めると常に心配が付きまとうが、ちょっと弱い人間だなと思う方にはとことん心配してほしい。
- ・ 最近、行政が若い人との連携を好む傾向にあるが、大人は大人、若者は若者のやるべきことがあり、そこに気を付けて取り組みたい。
- ・ 失敗が許されない世の中だが、失敗しないと分からないことは多い。地域や大人たちが、若い人にトライ&エラーの機会をつくることでできればと思う。



スピーカー

**藤村 勝之 さん**  
 (新潟県上越市)  
 上越市企画政策課  
 地方創生担当係長  
 ▶上越市のリノベーションまちづくりについての現状と提案の紹介

**小泉 嘉章 さん**  
 (新潟県十日町市)  
 株式会社YELL  
 代表取締役  
 ▶リノベーションによるレストランやゲストハウスの経営の紹介など

**増澤 珠美 さん**  
 (長野県長野市)  
 編集室ナノグラフィカ  
 代表  
 ▶「長野・門前暮らしのすすめ」での取組みなどを紹介

**中尾 大介 さん**  
 (長野県山ノ内町)  
 (株)WAKUWAKUやまのうち監査役/  
 八十二銀行融資部主任審査役  
 ▶リノベーションによるまちづくりを支援する仕組みを紹介

モデレータ (進行役)

**ほやの 梅干野 成央 さん**  
 (長野県長野市)  
 信州大学学術研究院工学系  
 准教授

## グループディスカッション

16:00~17:15

トークセッション第2部終了後、各参加者が関心のあるテーマ（歴史文化、リノベーション、中山間地域の活性化、まちなかの活性化、観光振興、信越県境地域の魅力）ごとにグループをつくり、登壇者も交えてトークセッションの感想や意見を出し合いました。会場には、近隣の歴史的な建物やリノベーションした建物をお借りしました。

話の進め方については、登壇者を交えてテーマについての学びを深めたグループや、当日の気づきや日頃の思いを語り合ったグループなど様々でしたが、参加者からは「個人の話が聞けて良かった」、「ディスカッ

ションがメインの会があってもよい」などの声がありました。このことから、トークセッションだけでは得られない、より活発な交流などにつながったことも伺えました。



17:20~17:40

## 閉会式

三遠南信地域（愛知・静岡・長野県の一部）で長年、県境を越えた地域づくりに取り組まれてきた愛知大学の戸田敏行教授から、講評をいただきました。先生からは、県境という「端」から新しい変化が生まれることや、三遠南信と信越県境がつながることへの期待について話されました。また、トークセッション第1部では、歴史という時間軸から地域の物語やデザインをつくる話が語られ、第2部では、建物というよりも生き方のデザインやその仕組みづくりが語られたこと、そういったことが未来への希望となり、それができる地域が生き残っていくのだ



ろうとの感想がありました。

主催及び共催団体からは、来年度は年3回の開催を目指していることや、プログラムについては従来どおり地域課題をテーマとしたトークセッションのほか、テーマを選定しない活動紹介の時間も設けたいことをお話ししました。

また、交流会以外でもつながる仕組みとして、フェイスブックやメールマガジンのほか、このエリアの特徴的な地域資源を比較調査する計画をご紹介します。



## 情報交換会

17:45~19:00

終了後、上越教育大学の光永伸一郎教授と地元料理研究家の井部真理さんにご協力いただいた「味噌オードブル」



や地酒などを囲んで、情報交換会を開催しました。多くの方々にご参加いただき、引き続き活発な交流が行われました。

この交流会は、平成28年2月に第1回を開催して以降、第4回まで開催することができました。この間のご協力・ご支援をいただきました皆様方には、この場を借りて感謝申し上げます。来年度以降も継続して交流会を開催する予定です。詳細については、決まり次第、当研究所ホームページ等でご案内するほか、希望者にはメールにてお知らせします。（太田 榮里）

## 編集後記

昨年発生した庁舎の火災により教育プラザ内に仮移転しましたが、4月からは上越保健センターに移転することとなりましたので、この場を借りてご報告します。移転後の連絡先等は右に記載のとおりです。（太田）

## 上越市創造行政研究所ニュースレター 「創造行政」 No.40 Mar. 2018

発行：上越市創造行政研究所  
〒943-0804 上越市新光町1-8-11（上越保健センター2階）  
TEL:025-526-3490 FAX:025-526-6184  
E-mail:souzou@city.joetsu.lg.jp  
<http://www.city.joetsu.niigata.jp/site/souzou-gyosei/>

ニュースレターは木田庁舎1階市政情報コーナー、各総合事務所でも閲覧可能です。また、当研究所のホームページにも掲載しています。