

上越市創造行政研究所ニュースレター

# 創造行政

Joetsu city Policy Research Unit

# No. 50

# Oct. 2021

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。

**構成 line up**

このページは、過去の「創造行政」ニュースレターの表紙をグリッド状に並べたもので、各表紙のタイトルや発行日、主要な図表や写真が確認できます。表紙のテーマは多岐にわたりますが、人口減少対策、まちづくり、地域活性化などが中心です。

**特集** ニュースレター「創造行政」バックナンバーを振り返る

**コラム** データでみる上越 No.13 令和2年国勢調査速報からわかる人口の変化

**活動紹介** 令和3年度調査研究の概要

このページは、各ニュースレター表紙の下部にある「目次」や「特集」の概要を掲載しています。記事のタイトル、著者、掲載ページ数が一覧で確認できます。



## 特集

## ニュースレター「創造行政」 バックナンバーを振り返る

ニュースレター「創造行政」は、当研究所で行っている調査研究業務をもとに、上越市のまちづくりを考える上で皆さんと共有したい課題などについて紹介するものです。2001年の創刊から満20年が経過し、このたび50号を迎えることとなりました。

この間、地域づくりに関する様々な話題を取り上げてきましたが、20年近く前に執筆した過去の記事についても、市内外の方々から活用いただくことがあるとお聞きしており、大変有難く思っています。

そこで、この50号を機にバックナンバー（過去の記事）についても多くの皆さんにご覧いただきたく、記事の概要や執筆の経緯などについて紹介します。

### ニュースレターの概要

#### 目的① 自治体シンクタンクの業務内容の紹介

当研究所は、「自治体シンクタンク」といわれる組織に該当しますが、その仕事内容はわかりにくい面があると思います。限られた紙面ではありますが、研究活動の一部を取り上げ、その概要や経緯・経過などを説明することによって、当研究所の紹介をするものです。

#### 目的② 当市のまちづくりに役立つ学習材料の提供

このニュースレターでは活動報告のみにとどまらず、まちづくりを考える上で何かしら役立つものを提供したいと考えています。そこで、市政の重要課題をテーマに掲げ、できる限り客観的な情報や論点の整理を行ったり、当研究所が主催する勉強会の案内などを行っています。

#### 目的③ 当市の地域力を高める研究ネットワークづくり

ニュースレターを作成する過程では、執筆内容に関係する市の職員や市民からお話を伺ったり意見交換を行うことも大切な作業となります。また、ニュースレターをもとに有識者との交流を図ることも同様に重要と考えています。実際にニュースレターを見ていただいた有識者や市民などからの連絡がきっかけとなり、新たな研究テーマの設定や共同研究が実現することもありました。

このようなコミュニケーションを通じて当市のまちづくりに貢献できる研究ネットワークを構築し、地域全体の政策形成能力を高める一助にしたいと考えています。

#### ● 執筆内容の変遷

ニュースレターの目的は創刊号から基本的に変わっていませんが、その構成や内容は、当研究所の業務内容にあわせて変化しています。また、当初のページ数は4頁でしたが、段階的に6頁、8頁へと増やすことにより、読み物としての性質を強くしてきました。

当研究所の設置当初は、様々な分野を切り口にまちづくりを提案する調査研究業務が多かったことから、ニュースレターの特集記事の内容も多岐にわたっています。

その後、市の様々な長期計画の策定を支援するなど、市役所内部の業務が中心となったため、ニュースレターの発行回数を減らしたり、休刊とした期間もありました。

最近では、市職員や市民がまちづくりを考える際の基礎資料を提示する業務が中心であることから、人口や地域資源等の基礎データに関する紹介やセミナー等への参加を募集する記事が多くなっています。

50冊分の内容は多岐にわたっており、ここですべてを紹介することはできませんが、「人口」「経済」「都市整備」などの分野ごとに記事を分類し、その概要を紹介します。

### バックナンバーの紹介

#### 人口

人口や世帯数に関するデータは、まちづくりを考える上で最も基本的な情報の一つであり、ニュースレターにおいても最も多く取り上げています。

例えば、上越市の人口の長期にわたる推移や、その増減要因となる出生・死亡・転入・転出の傾向、市内の地区別にみた傾向の違いなどについて、概ね5年おきにデータを更新して紹介しています。また、10・26号の特集記事では、これらの傾向を踏まえた人口減少対策の考え方を提示しました。

これらの元となる情報は、総務省の国勢調査や新潟県の人口移動調査などの公表結果をはじめ、市の住民基本台帳をもとに独自集計したデータも使用しています。



## 地域資源

ここで言う地域資源とは、地域をつくり上げてきた自然環境をはじめ、歴史・風土によって育まれてきた都市基盤、産業、文化などの面から上越市ならではの特徴をもつもの・ことを指します。



これらの特徴は、地域への愛着と誇りを育み、まちとしての魅力や求心力を高めていく拠所の一つであることから、統計データとならんでまちづくりを考えるための基本的な情報であると捉えています。また、当市の近隣地域に存在する地域資源もまた当市の魅力につながることから、対象エリアをより広域に捉えて調査を行ってきました。

37-43号のコラムでは、「雪」「米」「エネルギー」など7つのテーマを取り上げました。今後、地域のアーカイブス（重要な記録）とするためには、知見を持つ方々のご協力が必要であることから、49号では調査の意義や考え方を紹介し、調査を再開することとしました。

## 経済

地域経済活性化のためには、農業、工業、商業といった分野ごとの方針に加え、産業全般を捉える基本的な考え方も重要となります。

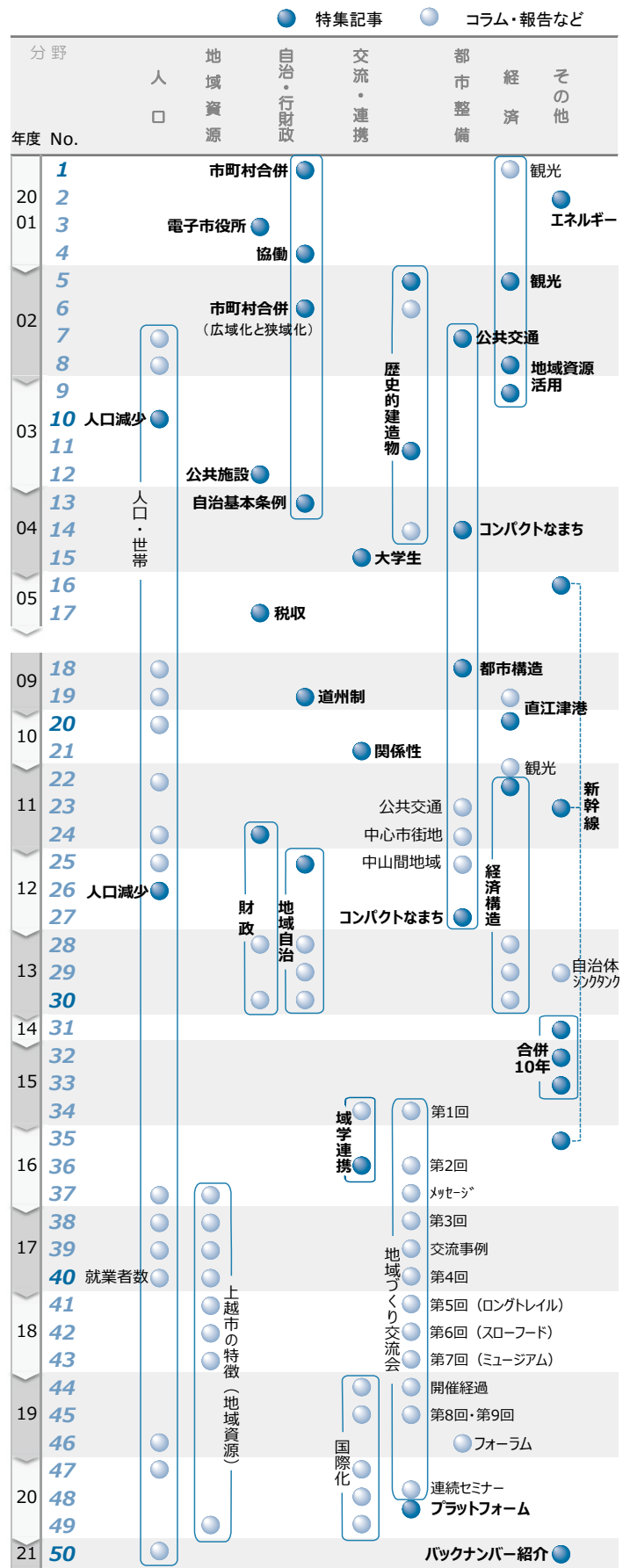


8-9号の特集記事では、当時上越市との市町村合併が見込まれていた町村（現在の13区）での産業おこしの事例を紹介し、農山村の地域資源を活かした産業振興の重要性などを述べました。また、20号の特集記事では、直江津港を活かした経済活性化の可能性を提示しました。

地域経済の強み・弱みを定量的に分析することも重要です。22号の特集記事では、地域内のお金の流れや地域経済の構造を意識したまちづくりの重要性を提示し、28-30号では具体的な分析事例を紹介しました。

近年、世界的にSDGs（持続可能な開発目標）が重視される中で、地産地消や循環型社会にも再び注目が集まっています。これらの施策の有効性を示す際にもニュースレターの内容は参考になるものと思います。

## ニュースレター 「創造行政」 No.1-50 主な記事一覧



## 自治

2000年代前半は、全国各地で市町村合併に向けた動きがある中で、単なる財政的な都合にとどまらず自治のあり方を見直す好機であるとの考えから、市民と行政の協働やコミュニティ単位の自治について調査研究を行い、[4・6・13号](#)ではその概要を紹介しました。これらは市町村合併や地域自治区制度、自治基本条例の制定などの参考資料としても活用されました。

合併から5年以上経過した[25号](#)の特集記事では、地域協議会の活動とならんで地域主体による自治活動の重要性を提示し、[28-30号](#)のコラムで国内の活動事例を紹介しました。



## 都市整備

2001・03年に行った歴史的建造物に関する調査研究では、市民研究員や市外の大学生とともに実地調査や活性化策の検討、フォーラムの開催などを行い、その様子を[5・11号](#)などで紹介しました。特に高田地区の町家を活かしたまちづくりに対して、今日の展開につながるきっかけの一つとなりました。



[7・14・27号](#)では、衰退する公共交通や中心市街地をいかしたまちづくり、コンパクトなまちづくりの重要性を示しています。



一方、マイカー社会の中で公共交通は本当に必要なのか？中心市街地や中山間地域の衰退は仕方ないのでは？など、心の中にある”もやもや”や”あきらめ”に語りかけることも大切だと感じています。[23-25・27号](#)ではそのような素朴な質問をもとに、掛け合いで説明する様子を表現したところ、多くの方々からの反響がありました。

## 交流・連携

異なる立場、分野、地域との交流・連携は、新たな価値を生み出すための源泉であり、それらを促すためには、橋渡し役となる何らかの仕組みが必要となります。

[34号](#)のフォーラム開催報告や[36号](#)の特集記事では、「域学連携」（地域と大学の連携）を取り上げ、市内外の大学とつながるまちづくりの意義や事例を紹介しました。

広域連携に関する研究の成果である「信越県境地域づくり交流会」は、近隣市町村と共通する地域資源について共に学び、交流を深める会として



2016年から行っています。参加者からは一定の評価を得てきたほか、当研究所にとっても調査研究の支援を得ることができ、その成果を還元できる貴重な場となっています。[34・36-48号](#)では、会の目的・趣旨をお伝えするとともに、より多くの皆さんからご参加いただけるよう、活動内容や会の雰囲気などをお伝えしてきました。

海外や外国人との「国際交流」も重要なテーマです。令和元・2年度は、当市の国際化のあり方に関する調査研究を行ってきました。しかし、当市では市民と外国人との交流は限定的な状況にあることから、具体的な交流のイメージを持ちにくいものと思います。このことから、[44-45号](#)では当市における海外との交流状況や外国人の暮らしぶりなどを紹介したほか、[47-49号](#)のコラムでは交流活動を支える「橋渡し役」に着目し、市内の事例を紹介しました。



その他、交流・連携全般に共通する考え方として、[21号](#)の特集記事では「関係性」に着目したまちづくりの考え方を紹介しました。また、[48号](#)の特集記事ではまちづくりの学びやつながり、活動等が生まれる場所を「プラットフォーム」と定義し、その必要性やイメージなどを紹介しました。



## 市町村合併・新幹線

市町村合併や新幹線開業は、上越市にとって大きな話題となりました。[31-33号]では、市町村合併から10年経過する中で、その効用を活かした産業・健康福祉・教育分野の取組を紹介しました。[16・23・35号]では、新幹線開業前後に、当市固有の課題と対応に向けた考え方を提示しました。

一般的に、市町村合併や新幹線開業の良し悪しが論じられることが多い中で、そもそも当市としてどのようなまちを目指すのか、そのとき市町村合併や新幹線開業によって獲得したポテンシャルをどう活かすのか、といった主体的な視点で紹介することに重点を置いています。

### 執筆に当たった考え方

今回ご紹介したテーマのほかにも様々な話題を取り上げてきましたが、これらの内容の選定や執筆をする際には、次のような点に重点を置いてきました。

#### ● 総合的・中長期的な課題の提示

まちづくりには様々な課題がありますが、特定の分野に関する課題やすぐに対応が求められる課題については、市の担当部局が責任をもって業務を行い、その成果を発信しています。

このニュースレターでは、そういった課題よりもむしろ総合的で中長期的な課題、つまり複数の分野や全体にまたがる問題であり、現状のまま推移すると10年後・20年後に問題の深刻化が予想され、今のうちから様々な立場の方々に対処策を考えておきたい課題を中心に取り上げてきました。例えば、人口減少、地域自治の推進、広域連携、新幹線の活用などのテーマはすべてこれに該当します。

#### ● 広域的な情報・視点の提供

市役所の業務は、基本的に市内の地域課題や地域資源を対象としますが、市民の日常生活や経済活動のつながり、観光客の動向などを踏まえたまちづくりを考える際には、市内にとどまらず近隣地域の資源や課題も我が事として捉えることが大切と考えます。また、市外から見たときに上越市がどう映るか、という視点も重要になります。

例えばこのニュースレターでは、市町村合併を行う以前から現在の13区を取り上げてきました。また、近年はさらに広域的な交流・連携を見据えて、新潟県・長野県の県境にまたがるエリアの紹介などを行っています。

#### ● 問いの立て方や考え方を重視

現代のまちづくりは多くの課題が山積しています。そのことを批評するのは簡単ですが、長年の様々な経過や要因によって課題が生まれていることを理解しつつ、新たな方向性を提示する必要があります。

このとき、具体的なアイデアを求められがちですが、当研究所では、むしろ何が問題なのか（課題）、何のために行うのか（目的）といった「問いの立て方」や、どこにこだわりを持つか、何を大切にすることといった「理念・考え方」を重視しています。したがって、ニュースレターの書きぶりは抽象的になりがちですが、それらを抜きにしてアイデアだけが先行すると、表面的な取組にとどまる懸念があるため、その点にはこだわりをもっています。逆に目的・理念さえしっかりしていれば、実践する価値のあるアイデアは数多く存在するものと考えています。

このほか、ニュースレターでは有識者への寄稿依頼を原則として行わず、当研究所のスタッフが名前を提示して執筆してきた点も特徴の一つです。もちろん執筆の過程においては、本人のみならず研究所内で推敲を重ねていますが、担当者の緊張感や責任感は必然的に高まります。また、総合的・中長期的あるいは広域的な話題の多くは、重要な情報であっても公式見解が明確でない場合が多いことから、個人的な見解としながらも発信することに意味があると考えています。

まちづくりは継続性や積み重ねが大切です。バックナンバーが、過去の経過を再確認したり未来の手がかりを得るための一助となれば幸いです。

また、ニュースレターの複数の記事を結び付けることによって、例えば人口問題に対応するために、市の財政に気を配りながら都市整備をしっかりと行い、地域資源を活用した交流を進め、地域経済の循環をまわしていくといった展開を描くこともできると思います。

今後とも、このような当研究所ならではの情報をお伝えしてまいりますので、引き続きご愛読のほどよろしくお願い申し上げます（内海）。

📄 バックナンバーは、当研究所のホームページからご覧いただけます。紙媒体をご希望の方は、当研究所までご連絡ください。  
(ただし在庫切れの号もあります)



今年度は、令和2年国勢調査の結果が順次公表されます。本年6月には、第一弾として総人口などの速報値が公表されました。今回は、最近10年間（2010-2020年）の人口の変化について、その前の10年間（2000-2010年）の動きと比較してお伝えします。  
出所）総務省「国勢調査」

## 1 全国・新潟県・上越市などの概況

日本国内の人口は、2010年をピークに減少に転じ、2020年は1億2,623万人となりました。最近10年間では183万人（1.4%）減少しています。地域別にみると、東京都をはじめとする大都市圏で増加が続く一方、約8割の市町村で減少しています。現在は、コロナ禍の影響により東京圏への集中傾向が弱まっているものの、全体的にみればその傾向を変えるまでには至っていません。

上越市の人口は、1985年以降減少を続けており、2020年は18.8万人となりました。最近10年間では7.7%（1.6万人）減少しています。この減少率は、その前の10年間（2000-10年）の減少率（3.8%）よりも拡大しており新潟県全体の減少率（7.2%）とはほぼ同じ状況にあります。

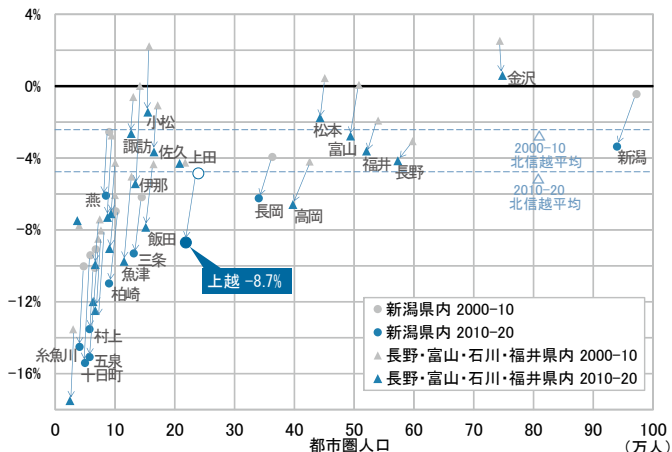
【図表1】 人口増減率（2000-10 ▶ 2010-20）

	2000-10	2010-20（最近10年間）
全国	↑ 0.9%増	↓ 1.4%減
東京圏*	↑ 6.6%増	↑ 3.7%増
新潟県	↓ 4.1%減	↓ 7.2%減
上越市	↓ 3.8%減	↓ 7.7%減

\* 東京圏：東京都・埼玉県・千葉県・神奈川県のみ

当市を含む北信越地方の都市圏 <sup>◆</sup>脚注 に着目し、その人口増減をみると、基本的には人口規模が小さくなるほど減少率の大きい都市が多くなっています。ただし、同じ人口規模でも都市圏によって増減の程度は異なっており、上越都市圏はどちらかといえば厳しい状況にあるといえます。

【図表2】 北信越地方の各都市圏における人口増減率（2000-10 ▶ 2010-20）



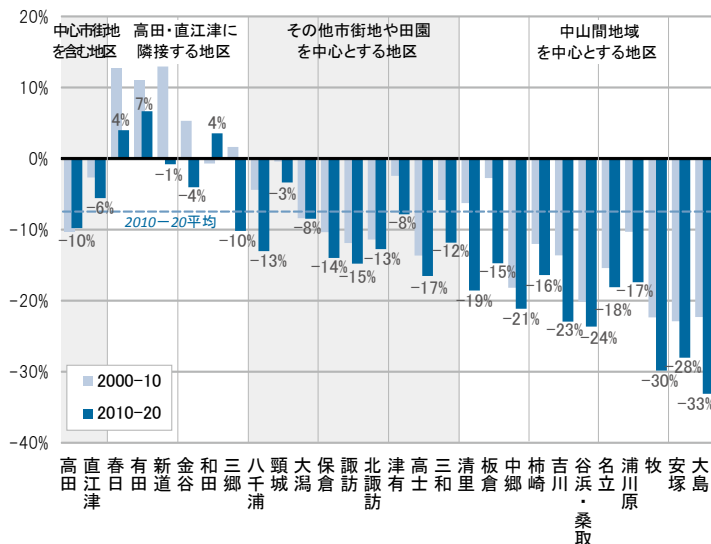
備考）都市圏名は、新潟県内及び国勢調査人口10万人以上のみ記載

## 2 市内地区別の概況

市内の人口増減を地区（地域自治区）別にみると、その傾向にはかなりばらつきがあります。

最近10年間の動きをみると、中山間地域を中心とする地区で特に減少率が大きく、中心市街地のある高田区・直江津区も減少しています。一方、高田・直江津に隣接する新興住宅地を含む地区ではやや増加傾向にあります。このような傾向はそれ以前から基本的に変わっていません。

【図表3】 上越市内の地区別にみた人口増減率（2000-10 ▶ 2010-20）



備考）数値は2010-20年の人口増減率のみ記載

ただし、その前の10年間（2000-10年）と比べると、新幹線駅の周辺整備で若干の人口増加に転じた和田区を除き、有田区・春日区の増加率は低下し、人口増加が続いていた金谷区と新道区はわずかながら減少に転じ、もともと減少傾向にあった地区の減少率は拡大しています。

このように減少傾向が強くなった主な要因には、従来から続く大都市への人口流出や市内への人口移動に加え、出生数の減少や高齢化による死亡数の増加が続いていることが挙げられます。

次回以降のニュースレターでは、より詳細な分析結果をお伝えします（内海）。

◆ **都市圏とは**、通勤・通学など生活面でつながりが強い市町村同士を一つの圏域としてみたものであり、市町村合併の有無に関わらず都市全体の力を把握しやすい。ここでは経済産業省（2005）の定義を使用。上越都市圏は、上越市と妙高市で構成される。

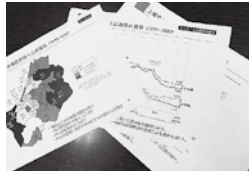
今年度の主な調査研究をご紹介します。調査研究成果の一部やイベントのご案内について、随時ホームページやSNS上に掲載する予定ですのでぜひご覧ください。

## 人口などの統計データの整理・分析



### ● 統計データの更新・拡充

これまでに引き続き、まちづくりに必要な基本情報として、人口などの統計データを更新・拡充します。特に今年度は、令和2年国勢調査の結果が公表されることから、全面的にデータの更新を行い、分析を進めます。また、人口だけでなく経済などに関するデータも同様に整理・分析を行います。



### ● 分析結果の公開

分析結果は、これまで政策形成の参考資料として市役所の関係部署へ提供したり、このニュースレターへコラムとして掲載するなどしてきましたが、市役所内外からの問合せが増えてきたことから、今後基本的な情報についてはホームページなどにも公開することとします。

公開データの第一弾として、上越市の人口の基本動向がわかるグラフ集を掲載しました。今後、掲載内容の更新や追加を予定しています。



### ● 勉強会での説明・活用

人口問題をテーマとする勉強会やセミナーなどを主催する団体から依頼を受け、研究スタッフによる分析結果の説明も随時行っています。今年度は、地域協議会や市民団体による勉強会などでの実績があります。



人口問題は、一個人や行政のみにとどまらず、地域の総力をあげた対応が必要な問題ですが、あまり直視したくない問題であるかもしれません。しかし、まずはデータの分析結果などから危機感を共有することが重要であり、その上で前向きに未来の姿を描き、そこへ向けてできることを考え、話し合い、実践することが大切だと思います。

そのような過程の中で、当研究所がお手伝いできることがありましたら、ぜひお声がけください。

## 地域資源（上越市ならではの特徴）に関する情報の編集



### ● これまでの調査の経過

まちづくりに必要な基本情報として上越市の地域資源に関する情報に着目し、アーカイブス化を進めるため、2016年度に当市を対象にした基礎調査を行った後、2018年度には対象地域を近隣市町村に拡大して実施しました。

その後、学びと交流のプラットフォームである「信越県境地域づくり交流会」の参加者などから協力者を募り調査を継続する予定でしたが、コロナ禍により対面による交流会は休止としています。このことから、今年度は広域連携や域学（地域と大学との）連携による新たな取組をベースとして立ち上げ、一般社団法人北陸地域づくり協会からの研究助成の採択を受けて進めることとなりました。

### ● 広域連携（信越県境地域づくり交流会との連携）

信越県境地域づくり交流会では、本年1月から「信越県境エリアの魅力を探るトークイベント」というオンライン勉強会を新たに開始し、9月までに計7回開催しました。今年度は、これまでの調査結果をもとに、自然、食、スキーといった地域資源を中心に取り上げていきます。また、この開催によって得られた知見や協力体制によって、情報の充実化を図ります。



### ● 域学連携（大学など教育機関との連携）

例えば上越教育大学では、家庭科、社会科、理科教育などの中で地域資源を題材とした授業や論文指導が行われていることから、こちらとも連携をとりながら進めます。



その他、中学・高校・大学の授業とも連携の可能性があるものの、多忙を極める教育活動との連携を実現するためには創意工夫が必要であることから、その仕組みについても検討を進めます。



広域での連携や教育機関との連携は、この調査以外にも様々な地域研究を継続的に推進するプラットフォーム（共通基盤）としての可能性があると考えます。より汎用性の高い連携のモデルケースを見いだしたいと思います。

トークイベントの開催案内や結果報告、地域資源情報は、信越県境地域づくり交流会のホームページやフェイスブック、メールマガジンなどでお知らせします。



交流会  
ホームページ



交流会  
フェイスブック

## 環境・経済・社会の統合（SDGs）による持続可能な地域づくりに関する研究



### ● 研究の背景

近年、世界的な傾向として国連が提唱したSDGs（持続可能な開発目標）に注目が集まっており、全国の自治体でも多種多様な取組が行われています。

上越市のまちづくりに取り入れる際には、一過性の取組とならないよう、本市ならではの地域資源を活用し地域課題に対応することが基本と考えています。また、持続可能な地域づくりを目指すためには、SDGsの考え方の一つである「環境・経済・社会の統合的向上」（環境負荷の軽減になり、地域経済やコミュニティの活性化にもつながる取組）が重要と考えており、その実現手法について調査研究を行います。

### ● 市内勉強会などの開始

コロナ禍においては、先進事例の現地調査などが困難であるため、文献調査やオンラインセミナーの受講などを中心に調査を進めています。また、国内研究機関の有識者や企業などのご



協力を得て市内の職員有志による勉強会（研究会）を設置し、課題共有や意見交換を行いながら研究を進めています。

### ● 取りまとめに向けて

最終的には報告書を作成し、政策の基本的な考え方や取組の例を提示する予定です。また、市民の皆さんを対象としたフォーラムの開催も検討しています。

## お知らせ

### ● 国際化に関する調査研究報告書を発行しました。

昨年度に実施した「上越市における国際化のあり方に関する調査研究」の報告書が完成しました。海外との交流や経済活動、外国人市民との多文化共生について、全国的な動向や上越市のこれまでの実績について概要を整理したほか、本市の持続可能なまちづくりに向けた国際化の意義やその実現に向けた考え方について提案しています。当研究所のホームページに掲載したほか、冊子も若干部ありますのでご希望の方は研究所までお知らせください。



## 編集後記

これまでのニュースレターを振り返る作業の中、過去に自らが執筆した記事を読み、恥ずかしさを覚える一方、まちづくりの基本を思い出させ、気持ちを新たにすることもありました。ニュースレターの歴史は当研究所の歴史の一部でもあります。この積み重ねを大切にしながら、次号からも精進を重ねていきたいと思っています。（内海）

## 上越市創造行政研究所ニュースレター

### 「創造行政」 No. 50 Oct. 2021

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2F

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

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

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

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