

4 上越市が直面する課題

時代の潮流や上越市の特性を踏まえ、上越市が直面する概ね今後10年間のまちづくりにおける主要課題について、「ひと」、「活力」、「社会」、「仕組み」の視点からまとめると、次のように整理できます。

(1) 地域を支える「ひと」に関わること

① 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、現在21万人弱ですが、第2次世界大戦後の昭和20（1945）年をピークに減少が続いています。上越市では現在、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17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、地域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、地域社会の基盤を維持し行政サービスの安定的な提供を行うためには、定住人口増加に向けた取組が重要です。
- 合併前の各市町村間では、住宅地造成などにより、隣接するそれぞれ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などの視点に配慮し、調和の取れた施策を行っていくことが課題となります。

② 少子化の進行

- 上越市の合計特殊出生率¹⁵は全国や新潟県を上回る（平成17年で1.50）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¹⁶（2.08）を下回っています。また、この数字は、市民が理想とする子どもの数である「3人」の半分の人数にとどまっています^{**}。
- 現在の少子化は、未婚化・晩婚化の進行が直接的な要因となっています。ライフスタイルや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、人々の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当たる年代の出産行動により出生数が一時的に増加していると言われますが、この時期を過ぎれば、再び少子化に拍車がかかるものと予想されます。

* 「次世代育成支援に関する市民ニーズ調査」平成16年1～3月

- 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・社会面での影響のみならず、地域社会の存続そのものにも影響することなどから、少子化への取組は重要課題であると言えます。
- 当然のことながら、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否定してはならないことは言うまでもありませんが、少子化へ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、それは地域に暮らす人々にとっても住みやすい地域を実現することにほかなりません。
- 一方、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、それが労働力人口の増加にすぐに反映されるわけではありません。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う考えに立ち、長期的な視点に基づく取組が求められます。
- 同時に、少子化や高齢化、そして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。

③ 地域の教育力の低下

- 少子化の進行に加え、情報社会の進展など、子どもたちを取り巻く環境の変化により、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付ける機会などが減少したと言われます。
- 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ぜい弱になり、地域社会が子どもたちを育む力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は、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育成することが重要です。特に、人口減少が続く上越市においては、一人ひとりが地域の経済・社会・文化などを担ういわば貴重な地域資源¹⁷であると言えます。
- 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育むことでもあります。こうした取組は学校教育に限定されるものではなく、地域全体での長い期間にわたる着実な実践が必要であることから、地域の教育力を高めることが今後さらに重要になっています。

(2) 地域を引っ張る「活力」に関わること

① 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であり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¹⁸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育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、その基盤整備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と直江津地区（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。
- これら中心市街地の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⁷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、人口が外縁部へと流出し、これと合わせて商業施設・公共施設も移転するなど、人口や都市機能の拡散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縁部の人口増加によって新たに形成された市街地も、時と共にまたその外縁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、財政的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、今後さらなる人口減少や商店街の衰退により、コミュニティの崩壊や高齢者の買物の利便性の低下のみならず、都市の求心力までもが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はずである、まちの「かお」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。
- 上越市では、これまでも中心市街地の活性化を図ってきましたが、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。
- 加えて、主に市街地から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、売上が減少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¹⁹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。
- このように、中心市街地の空洞化は、コミュニティや商業の衰退、生活の利便性やインフラの整備効率の低下などの多くの問題を含んでおり、さらにそのことは全市的な影響を持っていることから、中心市街地だけの課題としてとらえるのではなく、全市的な土地利用のあり方を見直すなど、より広い観点に基づく対応が必要となります。

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域においては、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、地域コミュニティの機能が低下し、今後その機能が維持困難となる集落が増えていく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、田植え・稲刈りなどの農作業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、利用者の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¹⁹）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が避けられないなど、過疎化に拍車がかかる悪循環も想定されます。
- 現在、農村の景観が失われる中、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るものです。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、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ることのないよう、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、合併前に過疎町村として位置付けられていた地域の状況が、合併によって埋没し、潜在化していくことのないように、これらの地域での取組を広く全国に発信していくことも必要です。

③ 地域内交通ネットワークの確保

- 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2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、公共交通では、団塊の世代の大量退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、路線バスや鉄道利用者の減少が予想され、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。
- あわせて、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。

④ 北陸新幹線開業への対応

- 平成26（2014）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4時間以内（現在よりも50～70分短縮）で結ばれることで、通勤・通学・買物などによる往来が容易になったり、仕事や観光による滞在時間の増加などが期待されます。

- 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。
- しかし、これらの効果については、他の沿線都市にとっても全く同様のことが言えます。すなわち、新幹線開業の効果は、上越市に魅力があるかないかによってプラスにもマイナスにもなり得るのです。したがって、人を惹きつける地域資源¹⁷を見出し、磨きをかけ、発信するとともに、他都市との競合だけでなく相互補完や連携の関係をつくっていくことが必要となります。
- 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極めて重要になってきています。

(3) 暮らしの基盤となる「社会」に関わること

① 自然災害の増加

- 近年、降雨・降雪量の急激な変動により、局地的・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発生時の市民生活の安全・安心の確保については、市域が広大で、多種多様な地形・地域性を有する上越市にとっては、特に緊急の課題です。
- 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上越市にとって、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地里山²⁰の荒廃、生態系の変化による鳥獣被害なども増加しています。

② 体感治安¹³の低下

- 自然災害以外にも、市民の暮らしに関わる問題として治安があります。上越市での犯罪発生件数は近年減少傾向にあるものの、全国各地で発生している凶悪犯罪に関する報道などを通じて、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は、モータリゼーション⁷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ます。これらに加え、上越市においてはコミュニティの希薄化や被害に遭いやすい高齢者が増加していることなどを考えると、今後治安に関する不安が増すことが予想されます。

- また、平成26（2014）年度に新幹線開業を控えた上越市は、そのことにより、他都市との交流が活発化するというプラスの面と同時に、時にはこうした犯罪までも誘引しかねないマイナスの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等、今後コミュニティの希薄化の進行が予想されることなどを考慮し、犯罪の発生そのものを未然に防ぐための取組が課題となります。

(4) 地域を動かす「仕組み」に関わること

① 都市内分権²¹の推進

- 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と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」をつくるため、隣接する13町村と共に、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持つ一方、市域が広がり、行政と市民の距離の拡大が懸念される中で、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、市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の旧町村のそれぞれの区域に地域自治区²²を設置し、その中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。
- しかし、合併前の上越市の区域には、現在、地域自治区は導入されていないため、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観点から、地域コミュニティに着目しつつ、地域自治区・地域協議会を全市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。

② 行政のスリム化の推進

- 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。財政の悪化が進む中、市職員数の削減をはじめとする行財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、老朽化した公共施設の建替費用や、交通を含め様々なインフラ¹⁹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、あわせて、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。