

研究レポート

「人口の視点からみる上越市の現状と将来」

平成 19 年 3 月

上越市創造行政研究所

はじめに

「人」は地域社会の活力を左右する重要な要素である。社会の成熟化を迎えた現在、より安全・安心で利便性の高い暮らしへのニーズが高まるなか、今後の経済や社会を活性化するキーワードも知力や知恵といったソフト的な資源を重視する傾向が強まっている。こうした知力・知恵・情報が発展の資源となる「知識社会」に移行しつつあるなかで、そうした資源を生み出す源泉として人の存在がますます重要となり、ひいては地域の命運を決定付ける要因の一つとなっている。

そのような状況の中、上越市では平成 10 年以降少子・高齢化による自然減と、東京一極集中が強まったことなどによる社会減が同時に進行し、人口減少傾向が続いている。特に地域経済を支える労働力人口（15～64 歳）の減少が著しい。さらに平成 17 年以降の 10 年間に、約 5 千～1 万 1 千人の人口が減少すると推計されており、地域を支える人材基盤の弱体化による地域経済の衰退が懸念される。人口減少社会に突入することによって今後、社会経済の構造は大きく転換していくと考えられ、上越市はこれまで以上に厳しい状況に直面している。

また上越市の人口を地区別にみると、土地利用のあり方などまちの構造が変化し、人口が増加したり一定の人口を保ったりしている地区がある一方、過疎化が進行しているところもあり、地区間の格差が顕在化している。その背景のひとつに、合併前に行われてきた住宅造成事業等の定住促進政策がある。また、近年（平成 12～16 年）の新たな動きとして、合併前上越市から隣接する区への人口移動が目立つ。合併して一つの市となった今、このような市内における人口動態を特定の地区の問題としてではなく、市全体の問題として捉える必要がある。

上越市は平成 17 年 1 月に 14 市町村が合併したことを受け、現在新たなまちの羅針盤となる「第 5 次総合計画」の改定作業を行っている。合併後の新たなまちづくりは、社会経済情勢が大きく変化している中で進めていかなければならない。上越市が活力あるオンリーワンの地域となるには、上越市の現状把握と分析、それに基づく政策立案を積極的に行うことが重要となる。

それには、職員一人一人が上越市の現状を的確に理解し、中・長期的な視点で広域化した上越市の将来のあるべき姿を検討していく必要がある。その際、議論の土台となる基礎的な情報を行

政内で共有化することが不可欠であり、そのことはより活発な議論を生むとともに、最適な政策立案につながる。

そこで本レポートは、人口の視点から上越市の現状と将来を分析した。本レポートが第5次総合計画の改定をはじめとする様々な政策立案の基礎資料として活用されることを希望する。

平成 19 年 3 月 上越市創造行政研究所

目 次

はじめに

第1部 本編		P1
<hr/>		
1	上越市の人口の全体像	P3
2	上越市の人口の増減	P6
	(1) 自然動態 - 生まれる人が減り、死亡する人が増加 -	
	(2) 社会動態 - 転出超過が続いている -	
	(3) 人口減少の影響 - 地域を支える人材基盤を弱体化し、地域経済の衰退を懸念 -	
3	各地区の人口の変化 - 各地区の人口増減と構造の変化により地区間の差が拡大 -	P21
	(1) 各地区の人口の推移	
	(2) 市内における人口移動 - 人口の奪い合い構造 -	
	(3) 各地区の人口の構造の変化 - 人口の減少と高齢化 -	
	(4) 合併後の新たな課題となっている地区の問題	

おわりに

第2部 資料編		P37
<hr/>		
1	各地区の人口の推移	P39
2	研究ノートNo.1～5	P47

資料一覧

部	章	頁	図表番号	図表名
1	1	3	1	人口減少による影響
		4	2	上越市の人口の長期的推移
		4	3	上越市の人口動態
5		4	上越市の3区分人口の推移	
5		5	全国の3区分人口の推移	
2	2	7	6	上越市の自然動態(出生と死亡)
		7	7	全国の自然動態(出生と死亡)
		8	8	合計特殊出生率と出生数の推移
		8	9	上越市の出生数及び年少人口の推移
		9	10	上越市の未婚率
		9	11	全国の完結出生児数の推移
		10	12	上越市の20～39歳女子人口の推移
		10	13	上越市の0～49歳女子人口の推移
		11	14	死亡者数の推移(前5年間との比較)
		11	15	上越市の老年人口(65歳以上)の推移
		13	16	上越市の社会動態(県内と県外)
		13	17	上越市の転入・転出者の推移
		14	18	上越市の理由別社会動態の推移
		14	19	上越市の年齢別社会動態の推移
		15	20	上越市の15～19歳の社会動態
		15	21	上越市の20～24歳の社会動態
		16	22	上越市と県外間の社会動態
		16	23	東京圏、地方圏、上越市の社会動態
		17	24	上越市の生産年齢人口(15～64歳)の推移
		18	25	上越市の労働力人口の推移
18	26	全国の労働力人口の推移		
19	27	上越市と全国の産業別就業者割合の推移(第一次・第二次・第三次産業)		
19	28	上越市と全国の主な産業別就業者割合の推移		
20	29	上越市の将来人口		
3	3	21	30	各地区の人口の推移
		21	31	各地区の人口の変化(昭和50年と比較したときの減少率)
		23	32	上越市の社会動態(昭和55(1980)年～平成16(2004)年の25年間の累積)
		23	33	地区間の社会動態(昭和55(1980)年～平成16(2004)年の25年間の推移)
		25	34	上越市内における人口移動
		27	35	昭和60(1985)年度～平成16(2004)年度における合併前の町村における住宅造成事業
		29	36	平成7(1995)年～平成17(2005)年における各地区の人口の増減
		29	37	平成7(1995)年・平成17(2005)年における上越市の各地区の年少人口(0～14歳)の割合
		30	38	平成7(1995)年・平成17(2005)年における上越市の各地区の生産年齢人口(15～64歳)の割合
		30	39	平成7(1995)年・平成17(2005)年における上越市の各地区の老年人口(65歳以上)の割合
		31	40	平成7(1995)年・平成17(2005)年における各地区の高齢化と1世帯あたり人員
		32	41	各地区の人口の変化のまとめ
		33	42	各地区の人口の30年間の変化(昭和45(1970)年と平成12(2000)年)
2	1	39	43	14の地区の自然動態と社会動態
		41	44	14の地区の年齢構成の変化(5歳階級別)
2	2	47	-	研究ノートNo.1
		48	-	研究ノートNo.2
		49	-	研究ノートNo.3
		50	-	研究ノートNo.4
		51	-	研究ノートNo.5

《研究概要》

1 事業名

調査研究事業「地域の現状分析」

2 趣旨

調査研究事業「地域の現状分析」において得られた研究成果の一部を「研究ノート」として発行し、職員等に配布した。それらは、将来人口を推計するための基となるデータとして、また第5次総合計画改定の基礎資料としても活用されている。

本レポートは、それらにこれまでの調査研究で得られたデータを加えて再編集し、「地域の現状分析」のうち人口に関するものをまとめ、発行したものである。

3 本レポートの概要

研究ノート No.1～No.5 を基にレポートとして再編成し、新たな分析・考察を加えた。

(参考) テーマ：人口(人口の視点からみる上越市の現状と将来)

	分野	タイトル
研究ノートNo.1	人口全体	年齢別の人口割合からみる上越市の特徴
研究ノートNo.2	社会動態(市外)	上越市の社会動態
研究ノートNo.3	社会動態(市内)	上越市における人口の社会動態
研究ノートNo.4	各地区の人口	上越市における地区別人口の変化
研究ノートNo.5	労働力人口	上越市における労働力人口の変化
研究レポート	まとめ	人口の視点からみる上越市の現状と将来

4 実施期間

平成18年10月～平成19年3月(6か月間)

5 担当

主任：研究員 植木千恵

副任：主任 渡来美香

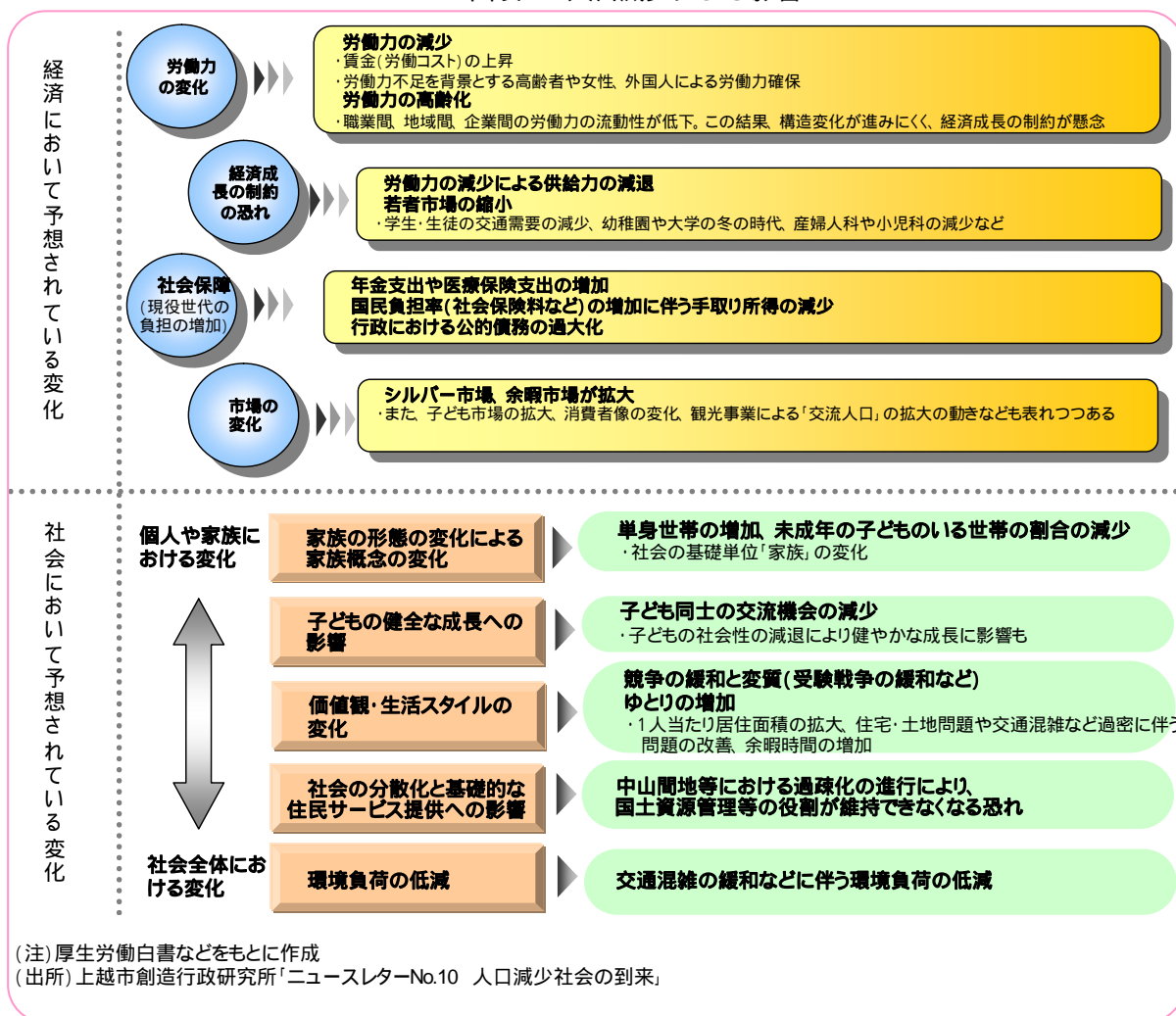
第1部 本編

1 上越市の人口の全体像

- 人口は地域の力を表す最も基本的な指標である。このため、人口が減少することは、地域の経済や社会に様々な影響を及ぼすことになる。上越市では長期間、人口減少傾向が続いてきた。他方で我が国全体の人口も平成 17 年をピークに減少に転じていくと推計されており、上越市の人口を取り巻く環境は厳しさを増している。合併後の上越市の新たなまちづくりは、こうした現状を踏まえ、切り開いていかななくてはならない。
- 本レポートでは、人口増減を決定する自然動態と社会動態について、第一に上越市全体の視点から概観し、第二に各地区の人口増減について分析する。以上を通じて今後のまちづくりを検討するための基礎資料を整理し、上越市が抱えている課題を人口の視点から明確化する。

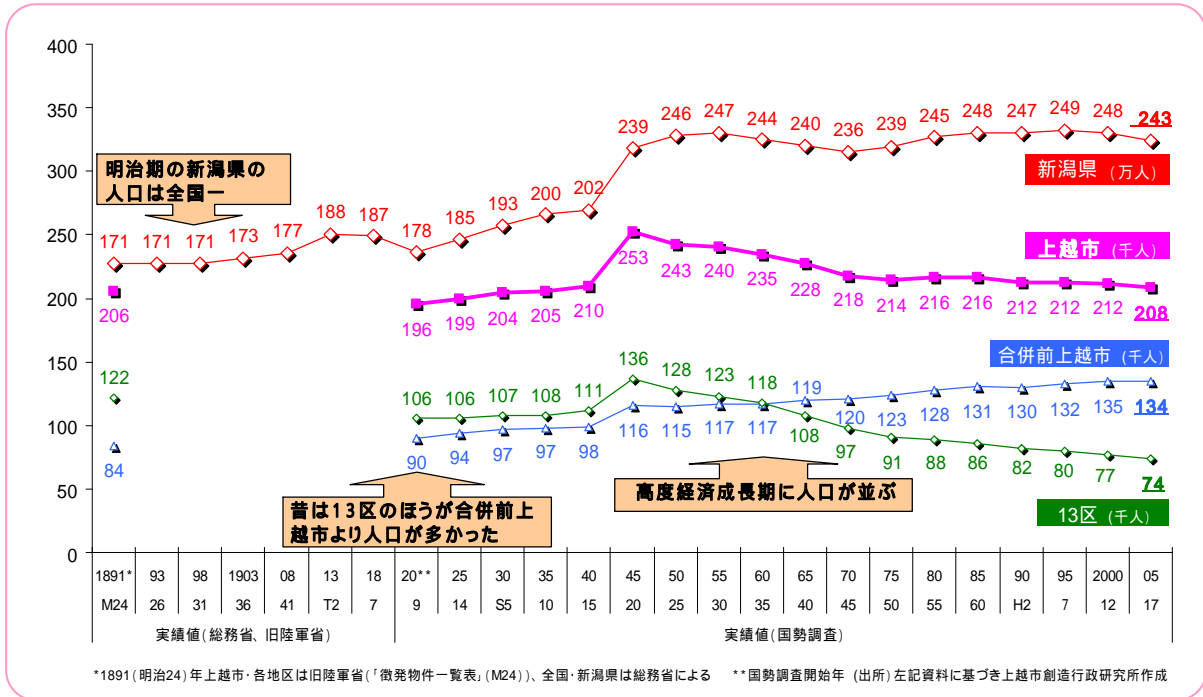
一般的に人口が減少することによって経済面、社会面で様々な影響が懸念されるといわれている

図表 1：人口減少による影響



明治24(1891)年～平成17(2005)年の人口の推移をみると、上越市の人口減少は昭和20(1945)年から続いている

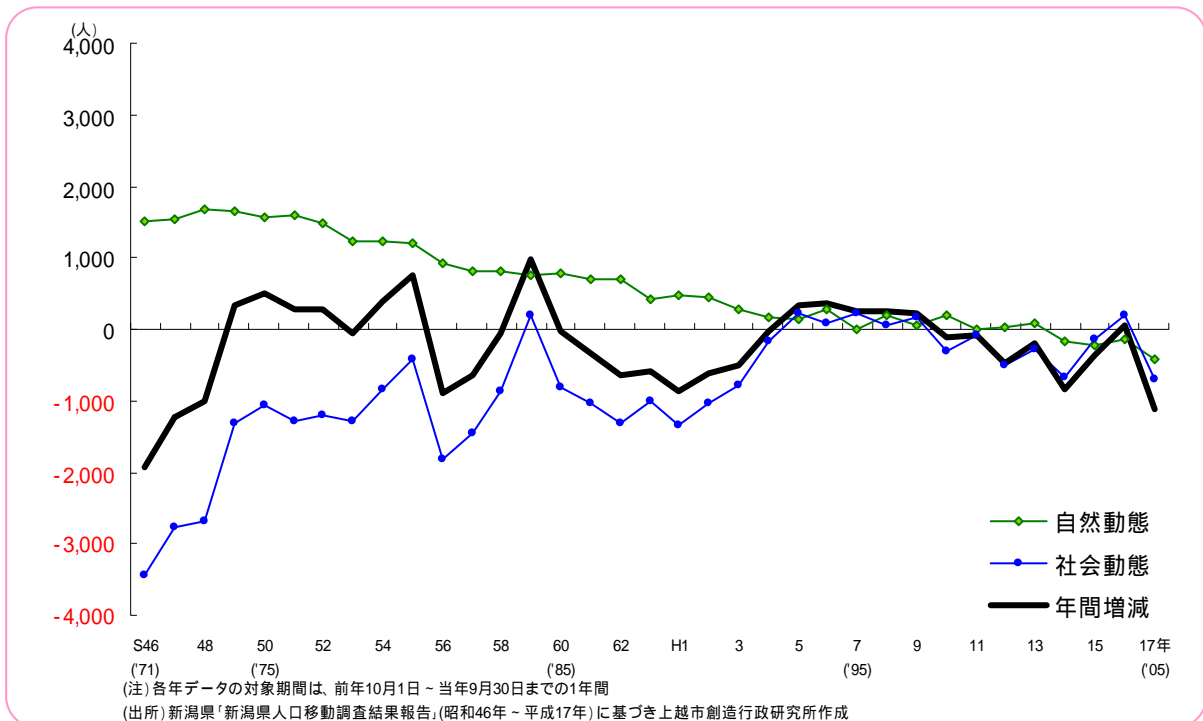
図表2：上越市の人口の長期的推移



昭和46(1971)年～平成17(2005)年の上越市の人口動態をみると、自然動態は減少し続けたものの、平成13(2001)年までは自然増であった。しかし、その後自然減へと転じている。また、社会動態は平成10(1998)年以降減少傾向にある

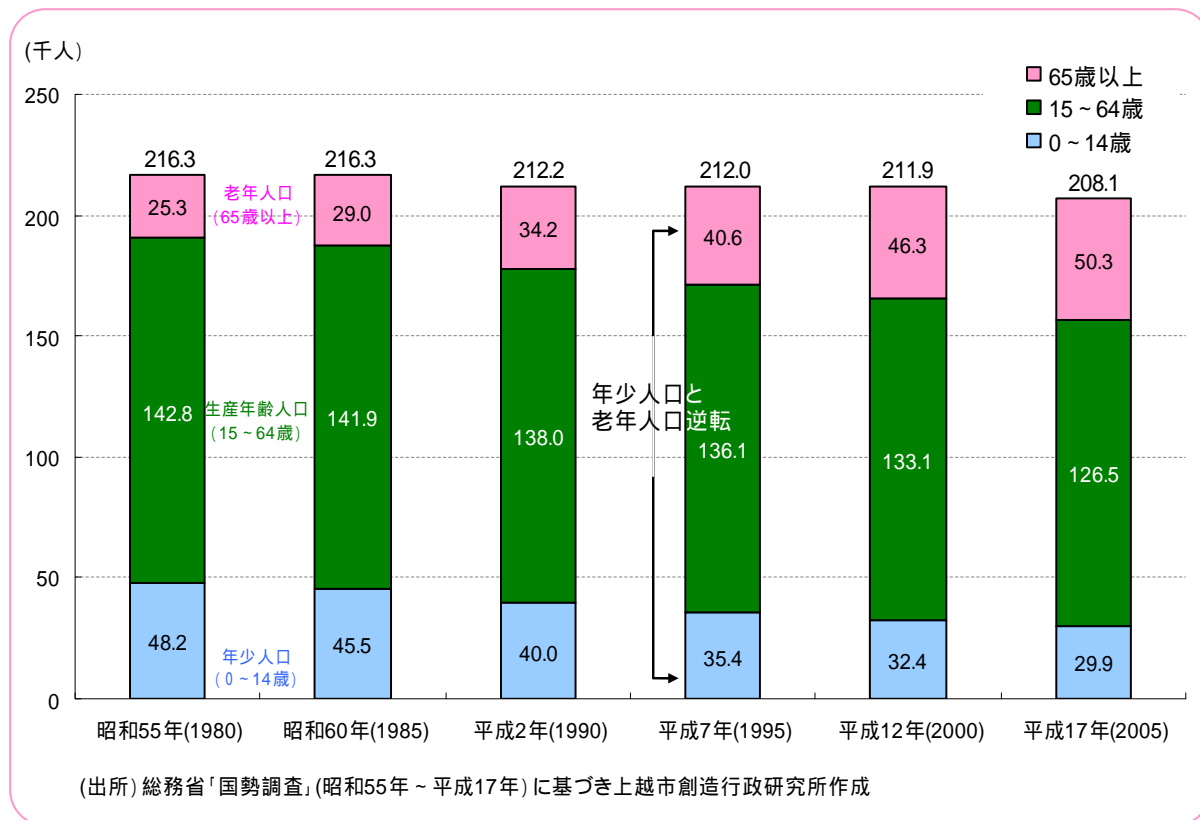
上越市の人口は、自然動態よりも社会動態による影響が大きい

図表3：上越市の人口動態



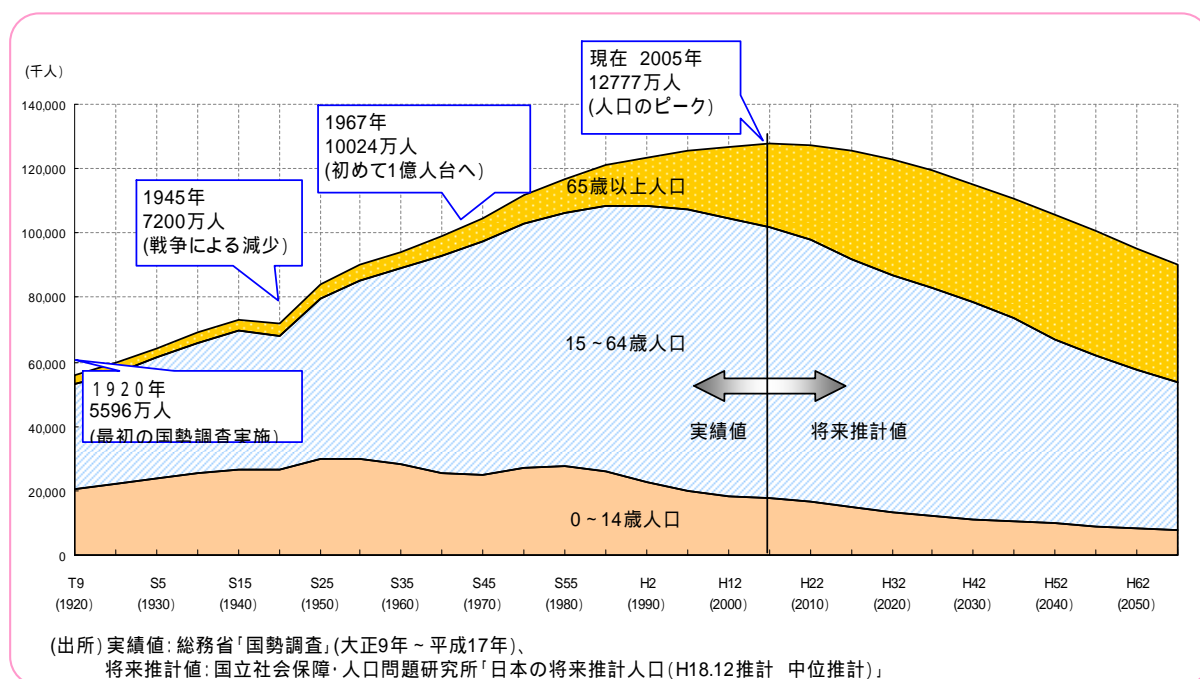
昭和 55(1980)年～平成 17(2005)年の上越市の人口構造の推移をみると、平成 7(1995)年以降、老年人口(65歳以上)と年少人口(0～14歳)が逆転している

図表 4：上越市の3区分人口の推移



大正 9(1920)年～平成 67(2055)年の全国の人口の推移(推計値も含む)をみると、平成 12(2000)年に老年人口と年少人口が逆転し、平成 17(2005)年をピークに人口減少社会に突入

図表 5：全国の3区分人口の推移



2 上越市の人口の増減

- 人口は、自然動態（出生・死亡）と社会動態（転入・転出）によって変化する。上越市はともに減少傾向が続いている。

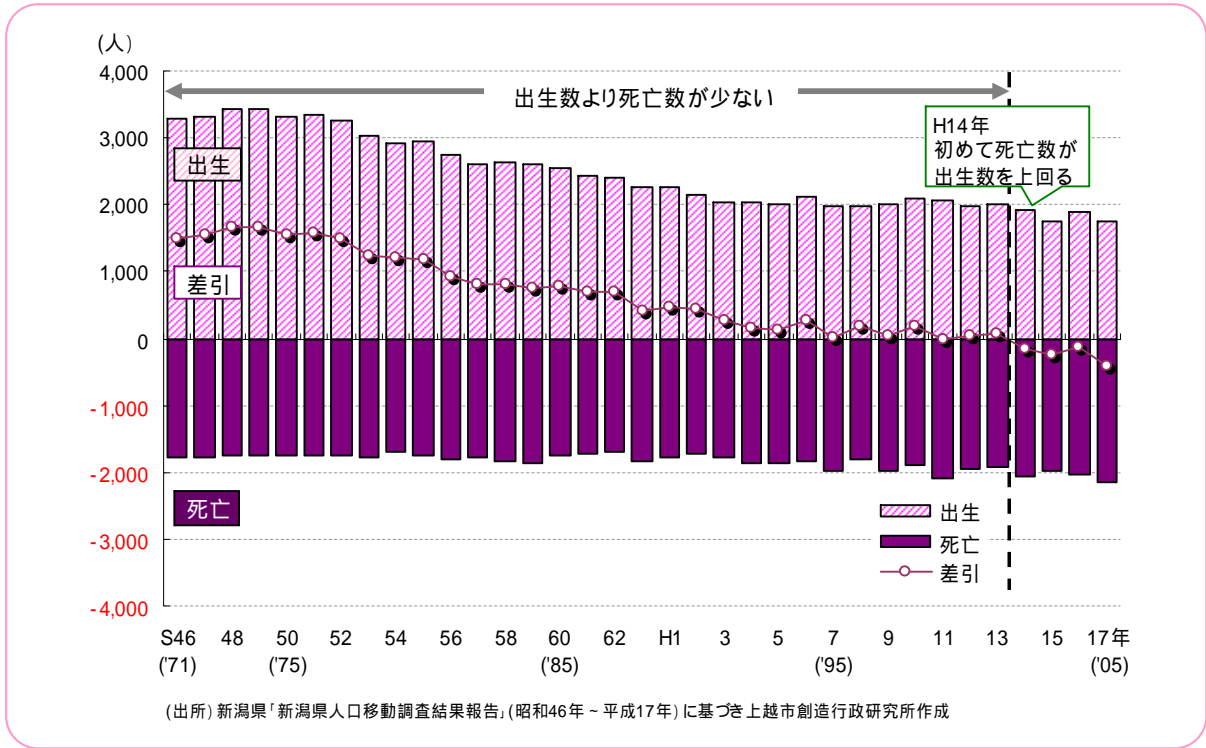
(1) 自然動態 - 生まれる人が減り、死亡する人が増加 -

- 上越市の自然動態をみると、生まれる人は減少し、死亡する人は高齢化により増加している。この死亡が出生を上回る現象は全国よりも早い時期から始まった。
- 出生数減少の背景には、再生産可能な女子人口の減少に加え、未婚化・晩婚化の進行、一夫婦あたりの出生数の減少などがある。今後、出生数が減り続ければ人口の再生産を担う女子人口も減るため、さらに次の世代が生まれない縮小構造に陥ることとなる。
- また、死亡数の増加割合は全国よりも高く、その背景には高齢化の進行がある。今後、団塊世代の加齢などにより急速に高齢化が進行すると予想される。
- 出生数が減少した背景を考えると、その回復のためには社会全体での総合的な対応が必要であり、このことは、同時に高齢社会に対応した住みよいまちづくりを行うことにもつながる。今後、上越市は「人」や「暮らし」などに起点を置きながら、それらを充実させるために欠かせない自然環境や食、教育など上越市固有の資源を活用した発展を目指すことがポイントになる。

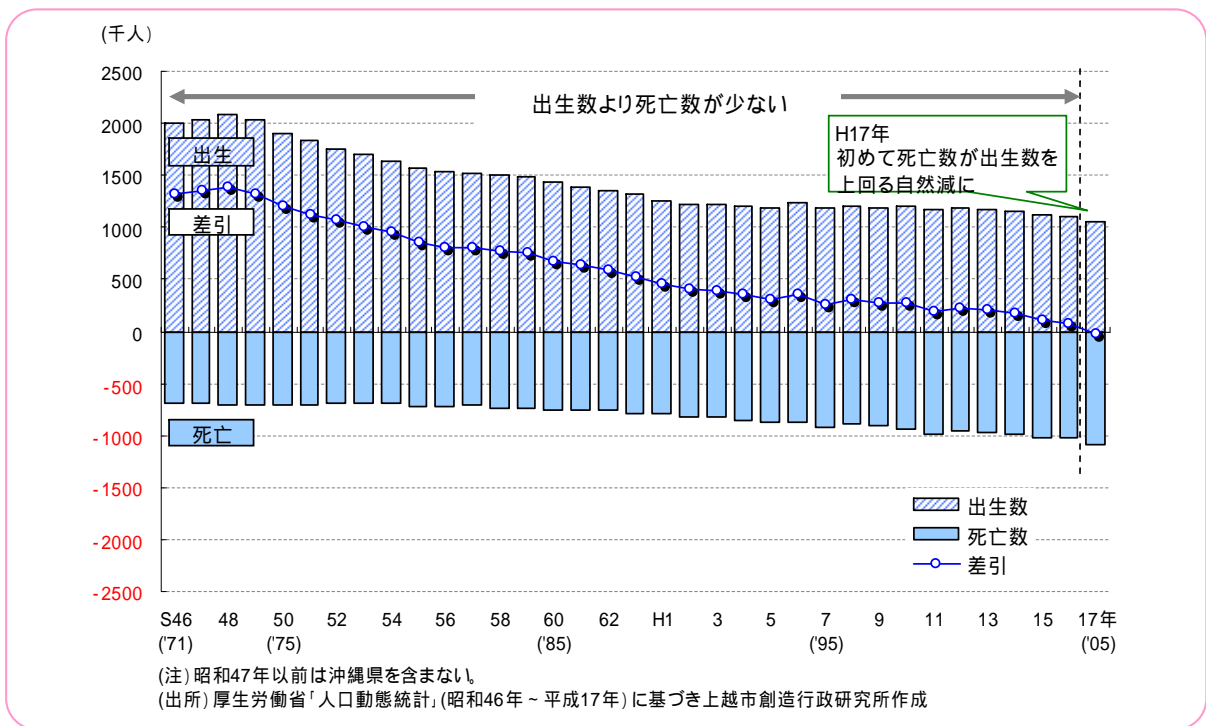
出生と死亡

昭和 46(1971)年～平成 17(2005)年の自然動態をみると、上越市は生まれる人が減少する一方で、死亡する人が増加したことにより、平成 14(2002)年以降、自然減が続いている。
全国的には平成 17 年に初めて自然減になった

図表 6：上越市の自然動態（出生と死亡）



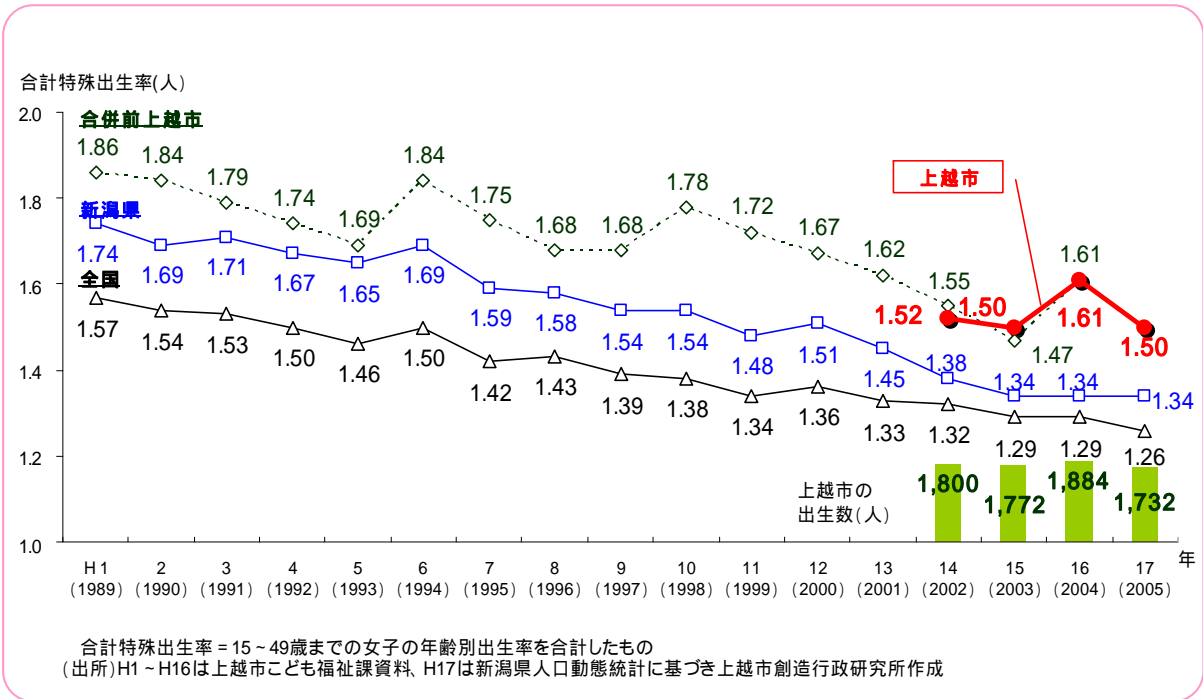
図表 7：全国の自然動態（出生と死亡）



出生数が減少している背景

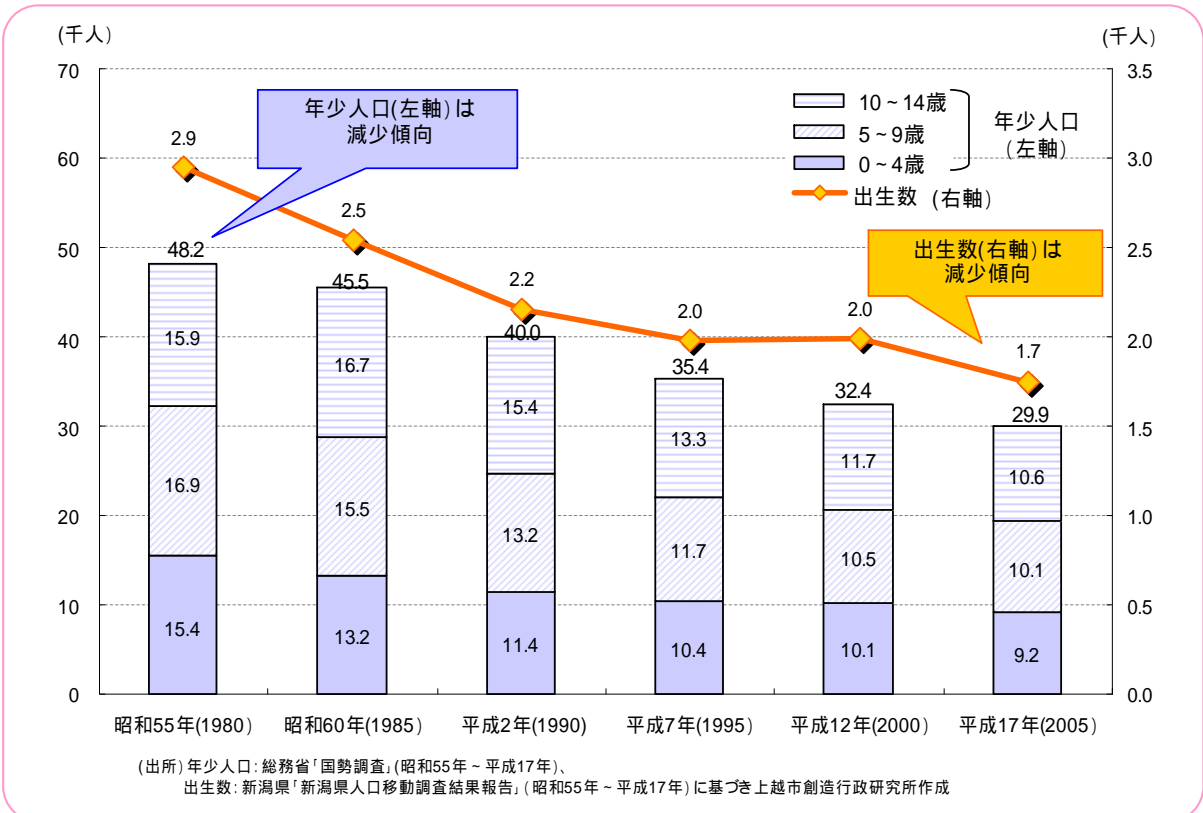
平成元(1989)年～平成17(2005)年の合計特殊出生率をみると、上越市は全国や新潟県よりも高いが、年々低下傾向にある

図表8：合計特殊出生率と出生数の推移



昭和44(1980)年～平成17(2005)年の上越市の出生数及び年少人口(0～14歳)は、減少傾向にある

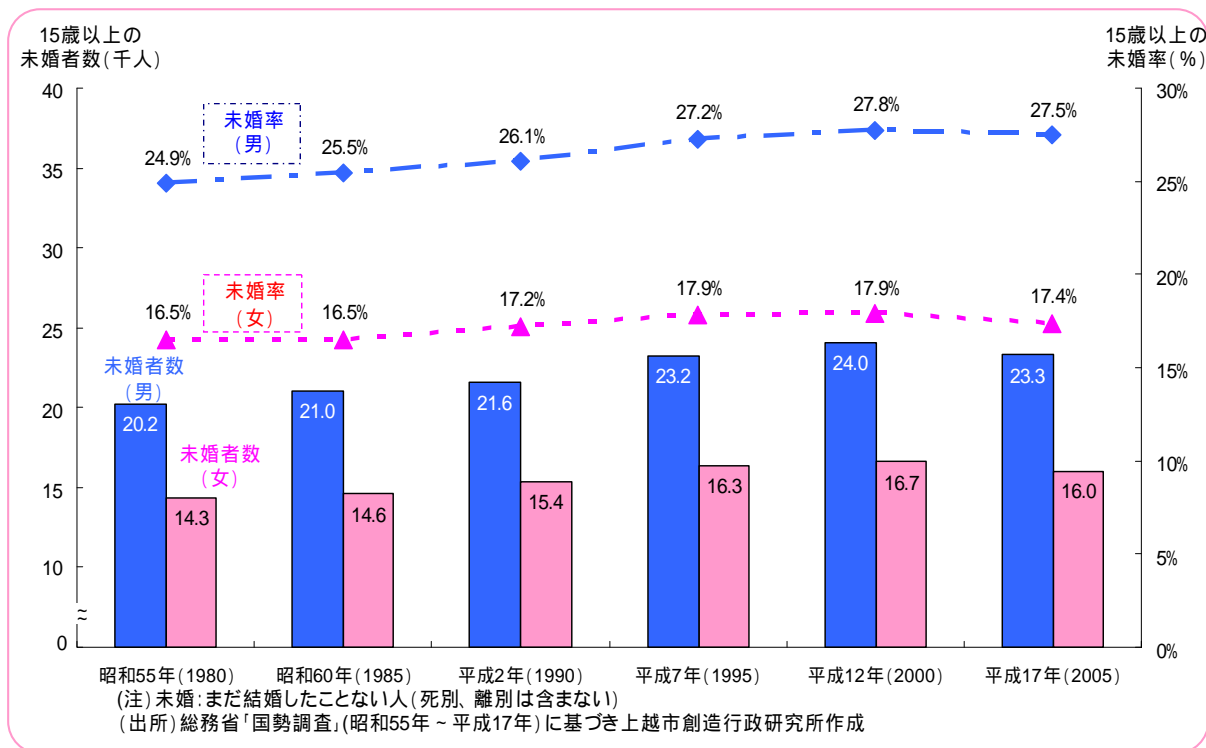
図表9：上越市の出生数及び年少人口の推移



内閣府「平成 16 年版少子化社会白書」によると、少子化の原因として、一般的に未婚化の進展、晩婚化の進展、一夫婦あたりの出生数の減少などがあげられている

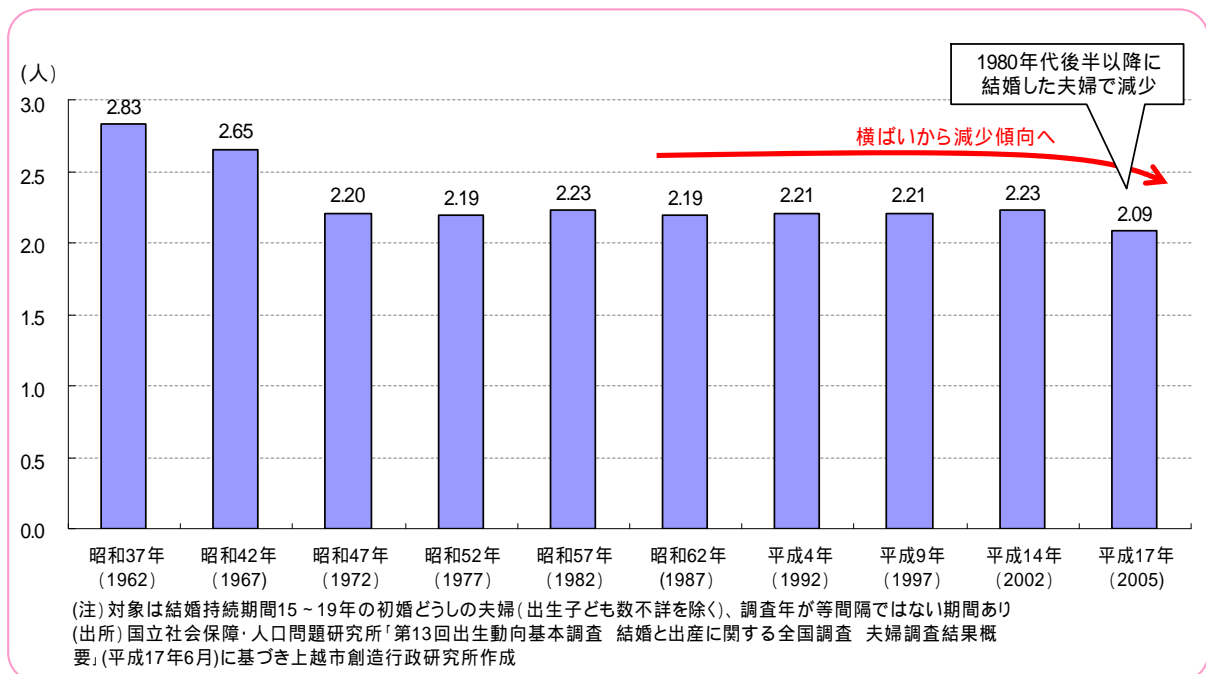
昭和 55(1980)年から上越市の 15 歳以上の未婚率をみると、上昇傾向にある

図表 10：上越市の未婚率



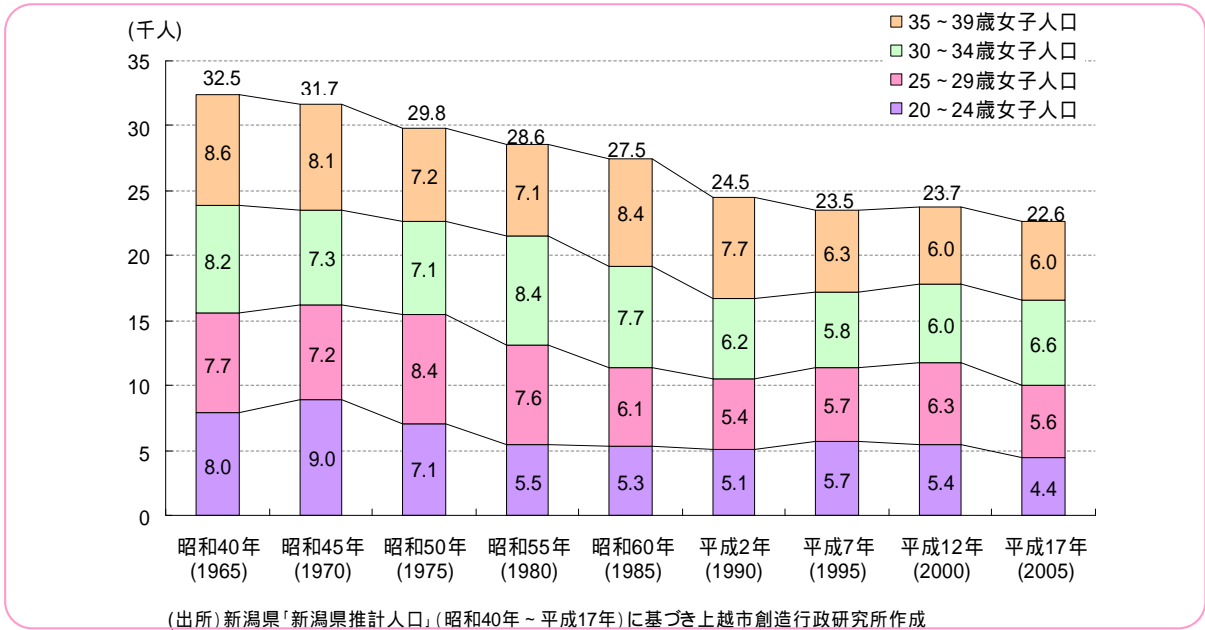
全国の完結出生児数(夫婦の最終的な出生子ども数)は、昭和 47(1972)年以降およそ 30 年間にわたって同水準で安定していたが、平成 17(2005)年は減少した。この傾向が続くとすれば、子どもを生み育てる世代の減少も加わり出生数の減少は加速することも考えられる

図表 11：全国の完結出生児数の推移



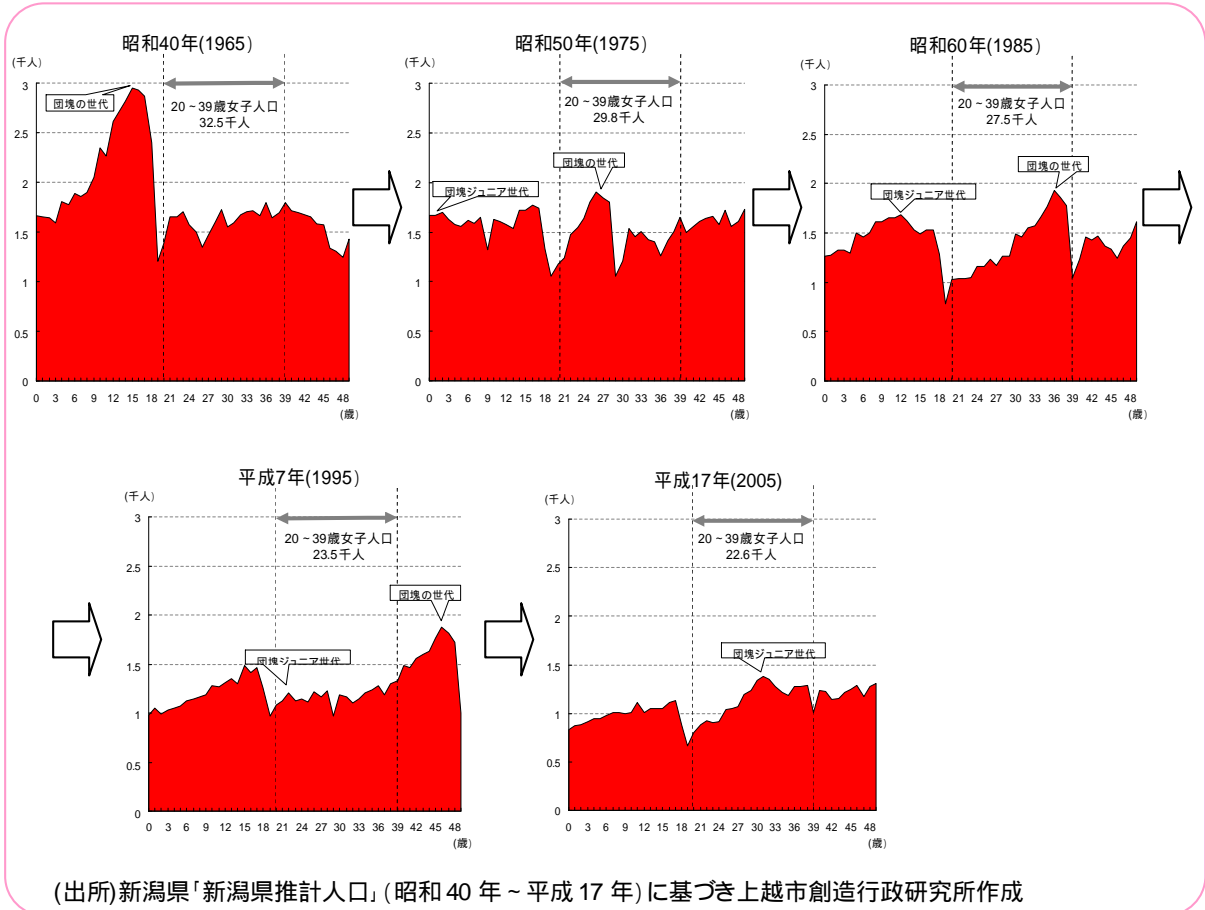
昭和 40(1965)年～平成 17(2005)年の上越市の女子人口の推移をみると、一般的に出産する人の割合が高い 20～39 歳の女子人口が減少し続けている

図表 12：上越市の 20～39 歳女子人口の推移



上越市は、団塊ジュニア世代(昭和46年～49年生)より若い世代には大きな女子人口の塊は無い。団塊ジュニア世代の加齢により、出生数が減り続ければ、人口の再生産を担う女子人口の減少につながり、縮小構造になる恐れがある

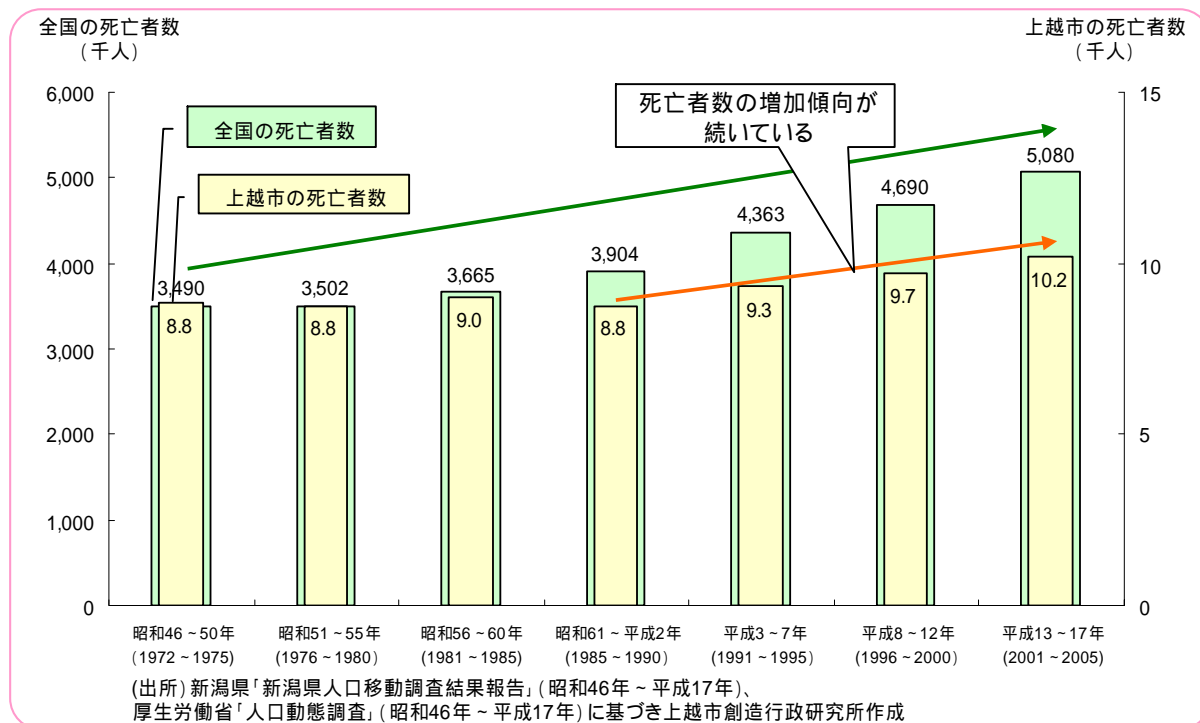
図表 13：上越市の 0～49 歳女子人口の推移



死亡者数が増加している背景

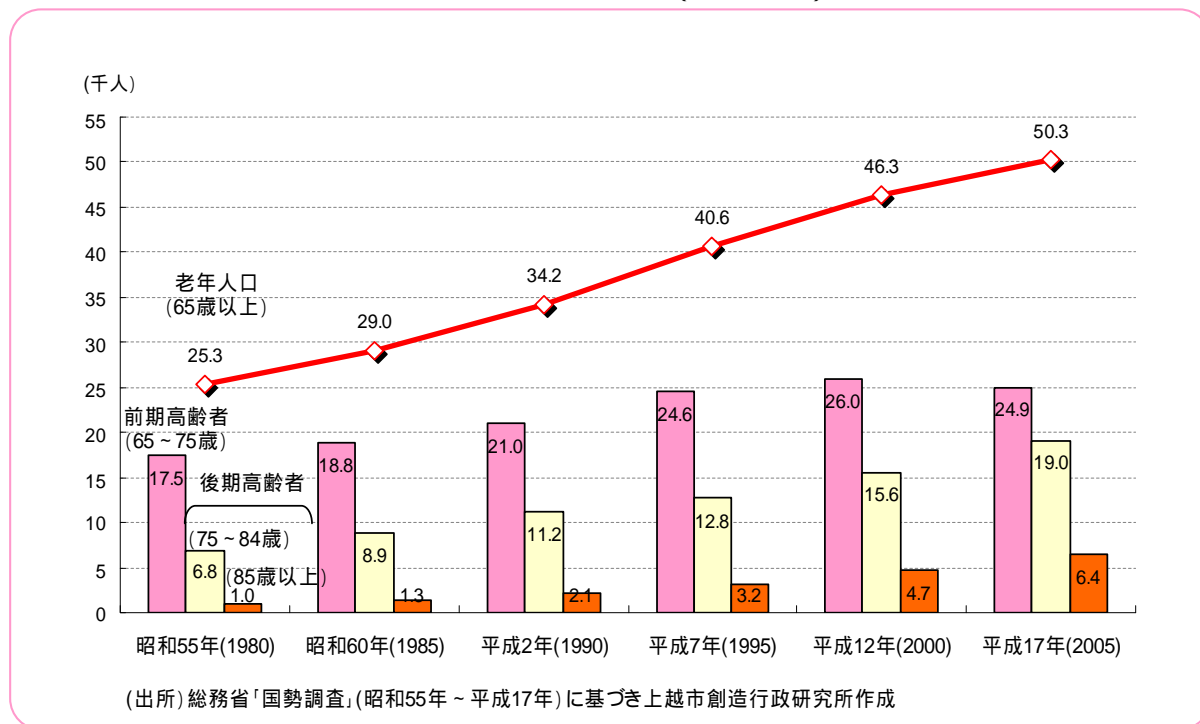
昭和46(1972)年～平成17(2005)年の死亡者数の増減をみると、上越市の死亡者数は平成3(1991)年以降増加傾向が続いている

図表 14：死亡者数の推移（前5年間との比較）



上越市の死亡者数の増加の背景には高齢化の進行がある。特に医療・福祉サービスの需要が高い後期高齢者(75歳以上)の人口増加が続いており、平成17(2005)年には前期高齢者(65～74歳)と同程度の人口規模になっている

図表 15：上越市の老年人口（65歳以上）の推移

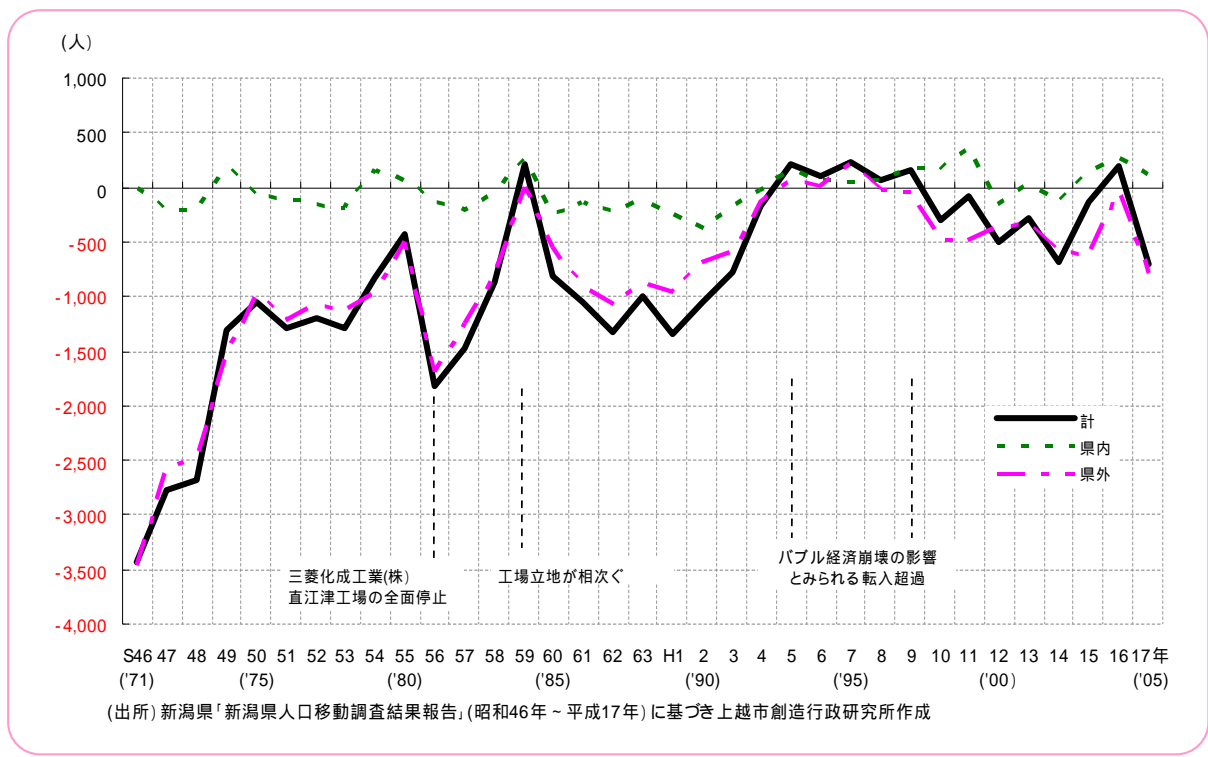


(2) **社会動態 - 転出超過が続いている -**

- 社会動態をみると、社会や経済状況によって変動はあるものの、転出超過傾向が続いている。
- 特に、職業を理由に東京圏を中心とする県外への転出超過の傾向が続いており、若者においてその傾向は顕著である。このような動きは、上越市だけでなく東京圏と地方圏の間で起きており、平成 10 年以降、東京再一極集中の動きが強まっている。
- このことは、上越市から東京圏などへ地域を担う人材や知力が流出し、それらの人々を育てるために行ってきた様々な投資も失っていることを意味する。人口減少社会において、上越市の人口流出を加速させないためには、他とは違う上越市らしさを打ち出し、これによって産業の活性化と雇用の創出を図るなど、人口流出を防ぐと同時に新たな人材の誘致を可能にする政策によって、独自の発展を図る必要がある。

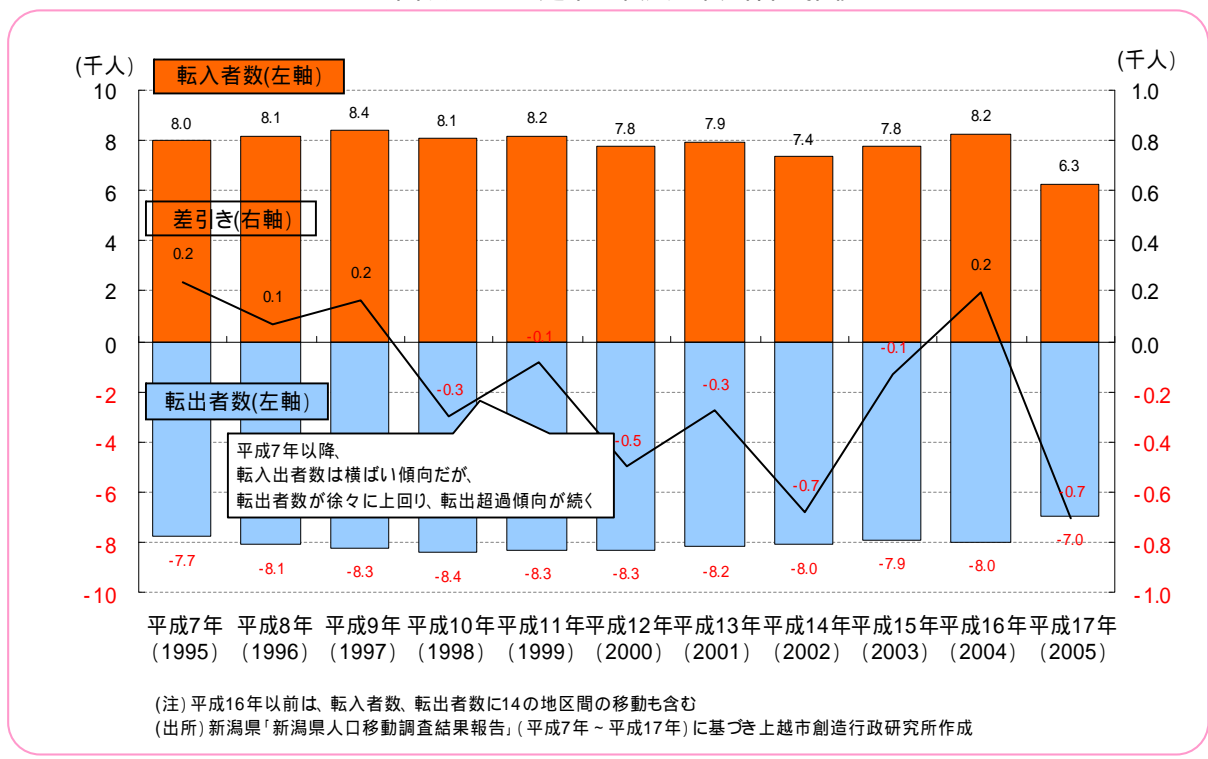
昭和 46(1971)年～平成 17(2005)年の上越市の社会動態をみると、社会や経済状況による変動があるものの、転出超過傾向が続いている

図表 16：上越市の社会動態（県内と県外）



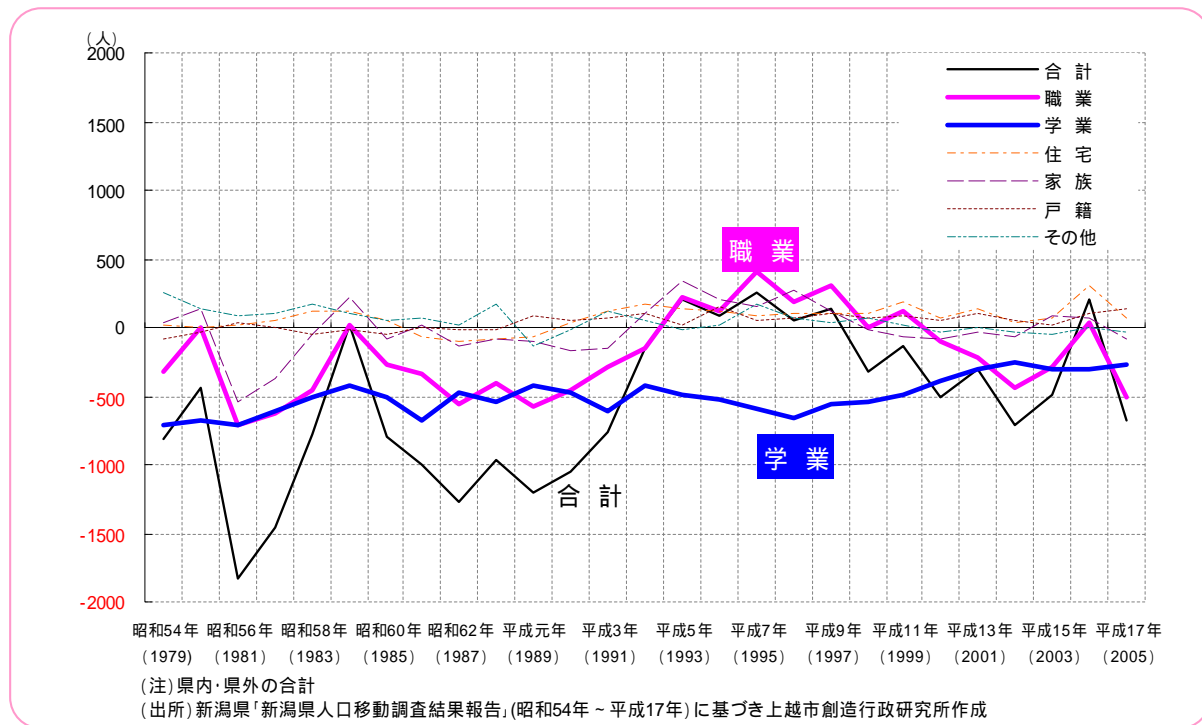
上越市の転入・転出者数は平成7(1995)年～平成17(2005)年の10年間は横ばい傾向だが、転出超過傾向が続いている。

図表 17：上越市の転入・転出者の推移



昭和 54(1979)年～平成 17(2005)年における上越市の社会動態の理由をみると、「職業」による影響が大きい。また、「学業」による転出超過が続いている

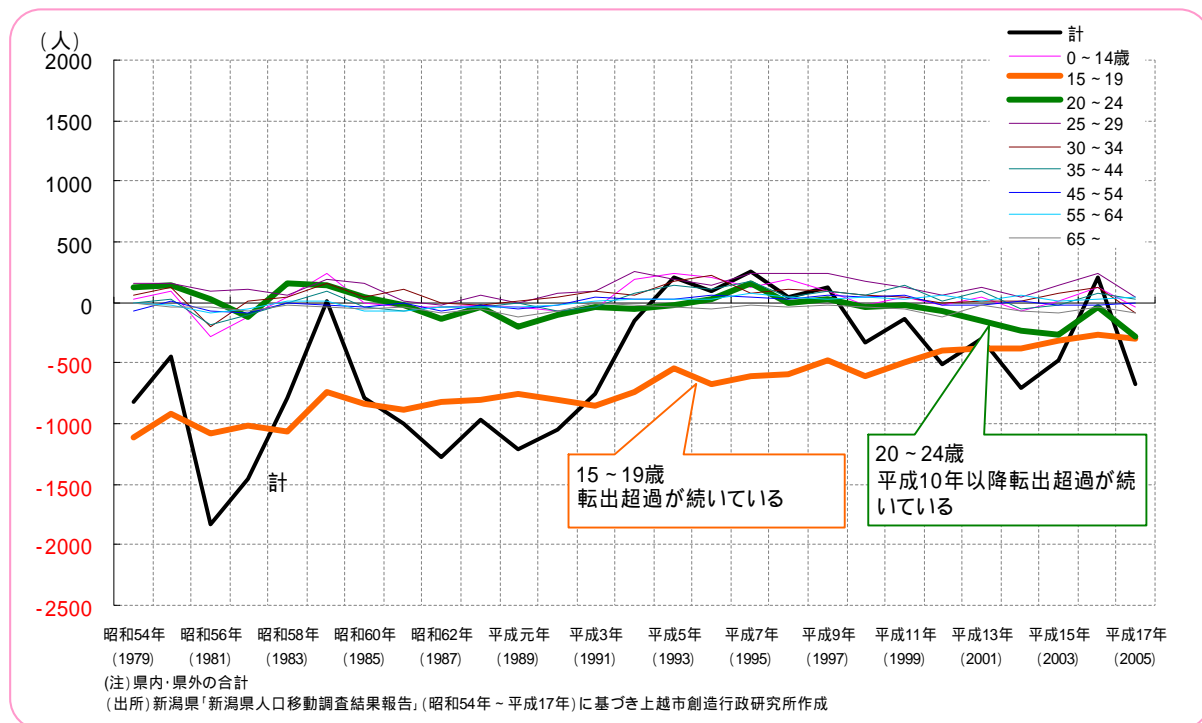
図表 18：上越市の理由別社会動態の推移



昭和 54(1979)年～平成 17(2005)年の上越市の社会動態を年齢別にみると、15～19歳の転出超過が続いている

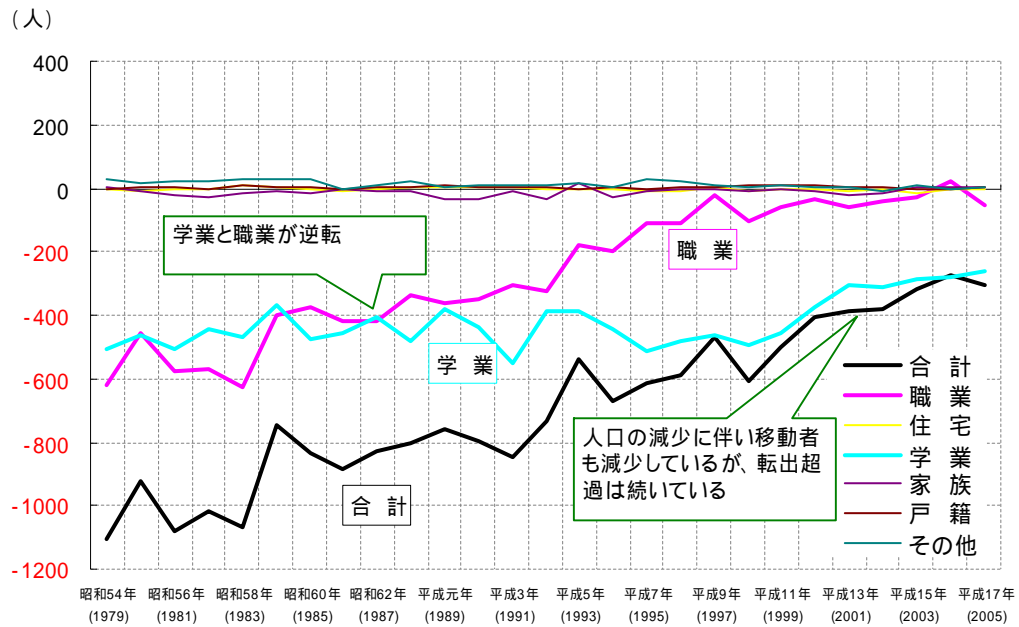
また平成 10(1998)年以降、20～24歳の転出超過傾向が続いている

図表 19：上越市の年齢別社会動態の推移



昭和54(1979)年～平成17(2005)年の上越市の15～19歳の社会動態の理由をみると、昭和62(1987)年以降は職業より学業を理由に移動する人が多くなった

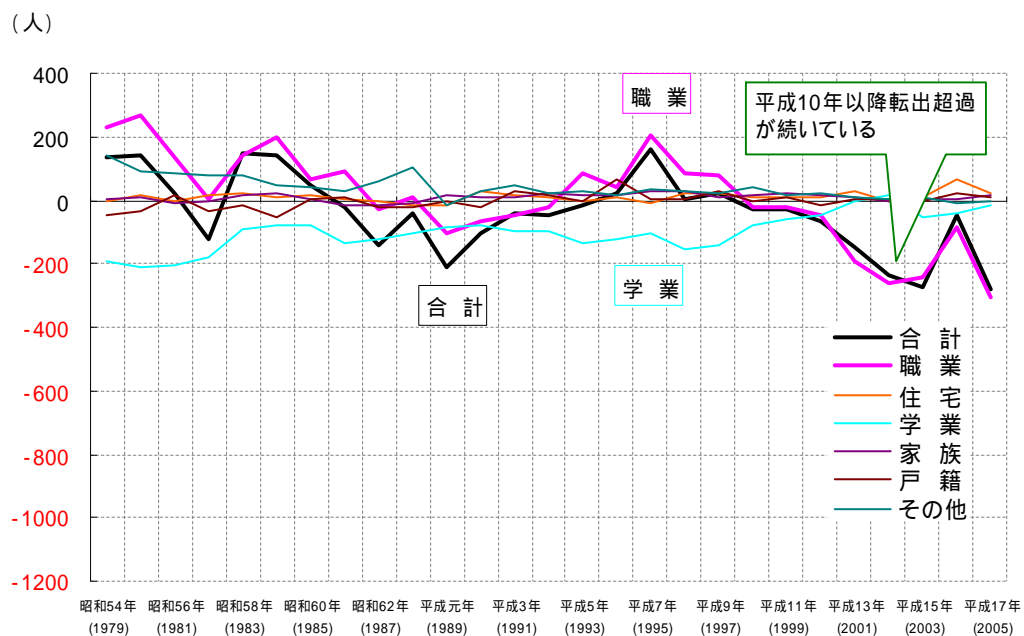
図表20：上越市の15～19歳の社会動態



(出所)新潟県「新潟県人口移動調査結果報告」(昭和54年～平成17年)に基づき上越市創造行政研究所作成

昭和54(1979)年～平成17(2005)年の上越市の20～24歳の社会動態を理由別にみると、職業を理由に移動する人が多く、他の世代に比べて平成10(1998)年以降転出超過の傾向がみられる

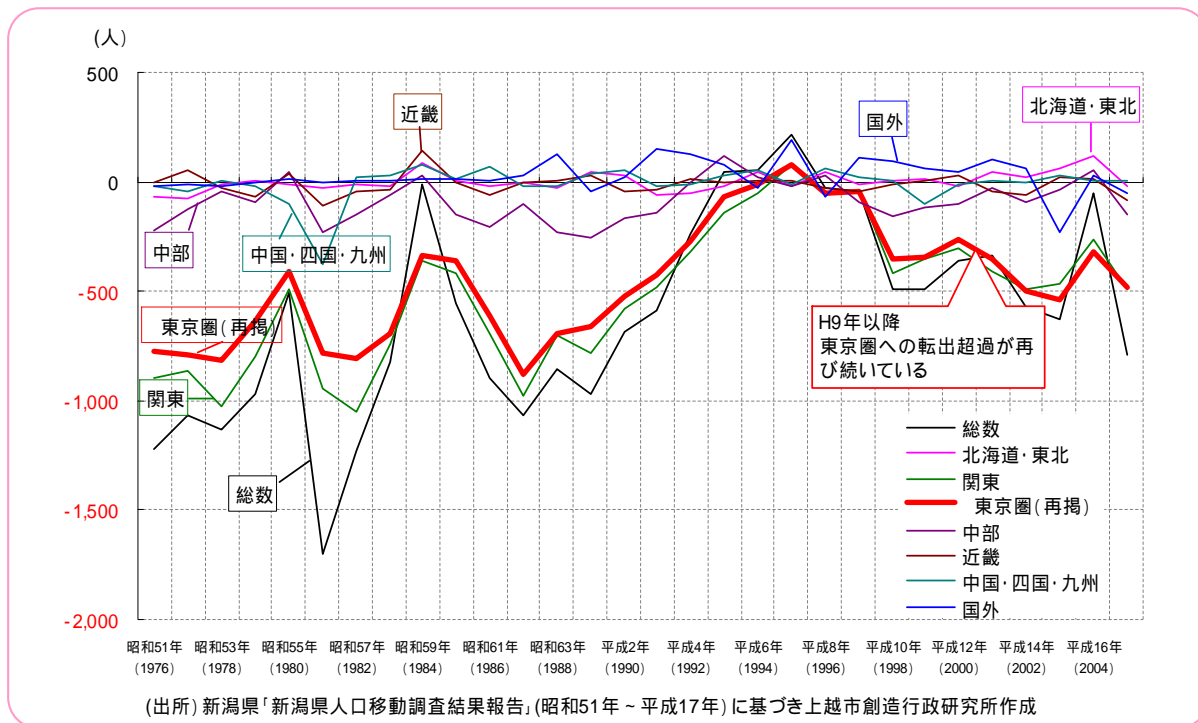
図表21：上越市の20～24歳の社会動態



(出所)新潟県「新潟県人口移動調査結果報告」(昭和54年～平成17年)に基づき上越市創造行政研究所作成

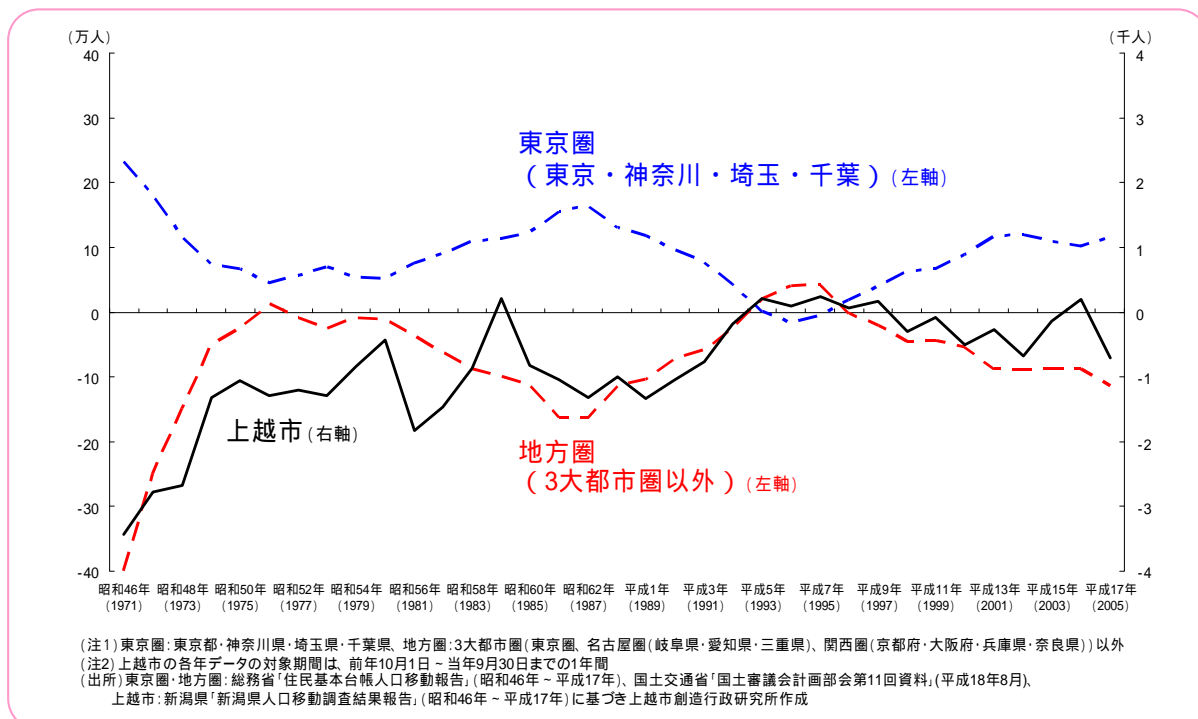
昭和51(1976)年～平成17(2005)年までの上越市と県外間の社会動態をみると、東京圏(東京都、埼玉県、千葉県、神奈川県)への転出超過がもっとも多い。バブル経済が崩壊した後の平成5(1993)年～平成9(1997)年には上越市からの転出が緩和した。しかしそれ以降は、東京圏への転出超過が再び続いている

図表 22：上越市と県外間の社会動態



昭和46(1971)年～平成17(2005)年までの全国の人口動態をみると、東京圏(埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県)と上越市も含む地方圏の間で人口が流動。平成10(1998)年以降、東京一極集中の傾向が再び強まっている

図表 23：東京圏、地方圏、上越市の社会動態

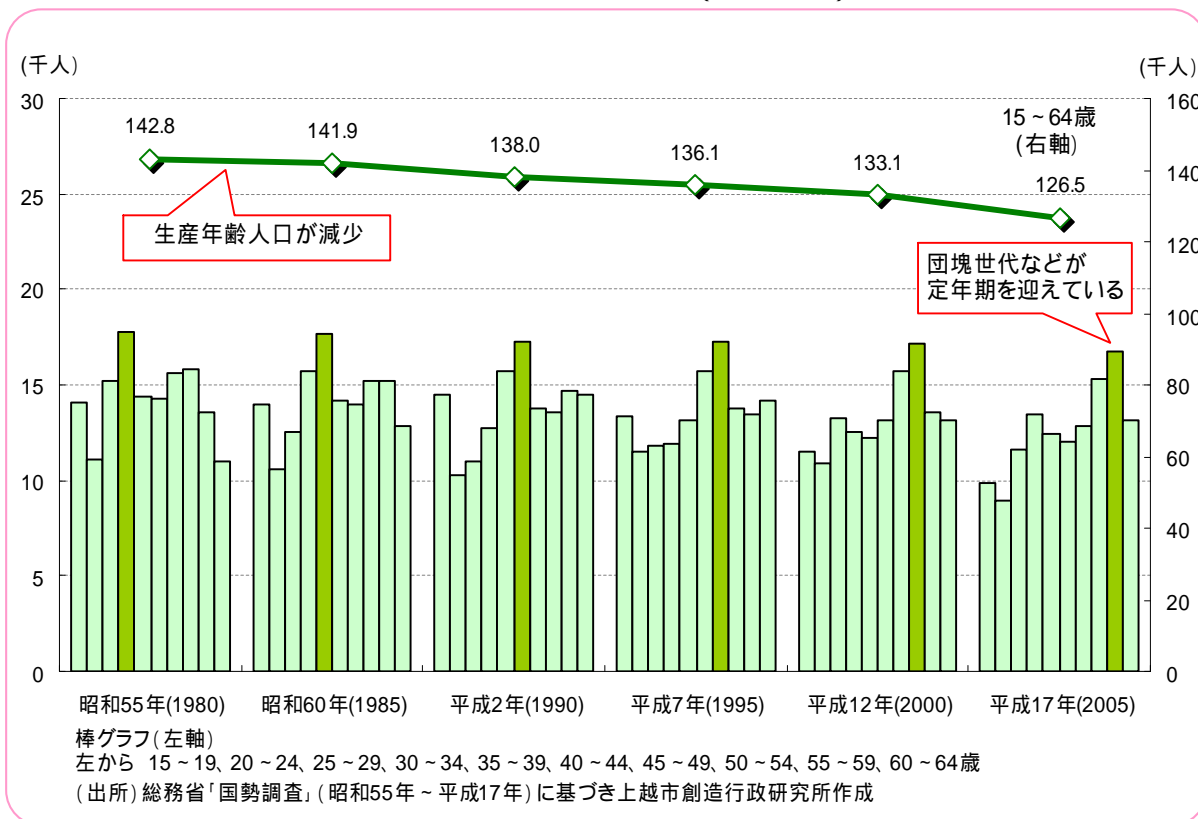


(3) 人口減少の影響 - 地域を支える人材基盤を弱体化し、地域経済の衰退を懸念 -

- 以上のような自然動態や社会動態の結果、上越市は次世代を担う「年少人口」や社会の活力維持や労働力の面で重要とされる「生産年齢人口」が減少し、地域を支える人材基盤が弱まっている。
- この結果、地域経済の衰退が懸念される。特に上越市は全国と同様に第三次産業の比重が高まっており、産業のソフト化により求められる労働力の質も変化すると考えられる。新たな産業を支える人材を安定的に確保するとともに、産業構造の変化に柔軟に対応できる人材育成が重要課題となる。
- 上越市は歴史的に豊かな地域資源や地の利をいかし、人材を育成することで発展してきた。今後は、そうした歴史をふまえ、労働力人口の確保や高度な人材の育成によって地域の発展の基盤を強化することが重要課題となる。
- これまでの上越市の自然動態や社会動態の傾向をもとに推計された将来の人口は、平成 17(2005)年～平成 27(2015)年の 10 年間で、約 5 千人～1 万 1 千人が減少すると推計されている。

昭和 55(1980)年～平成 17(2005)年の上越市の人口構造の推移をみると、次世代を担う「年少人口」や社会の活力維持や労働力を確保する上で重要とされる「生産年齢人口」が減少し、地域を支える人材基盤の弱体化が懸念される

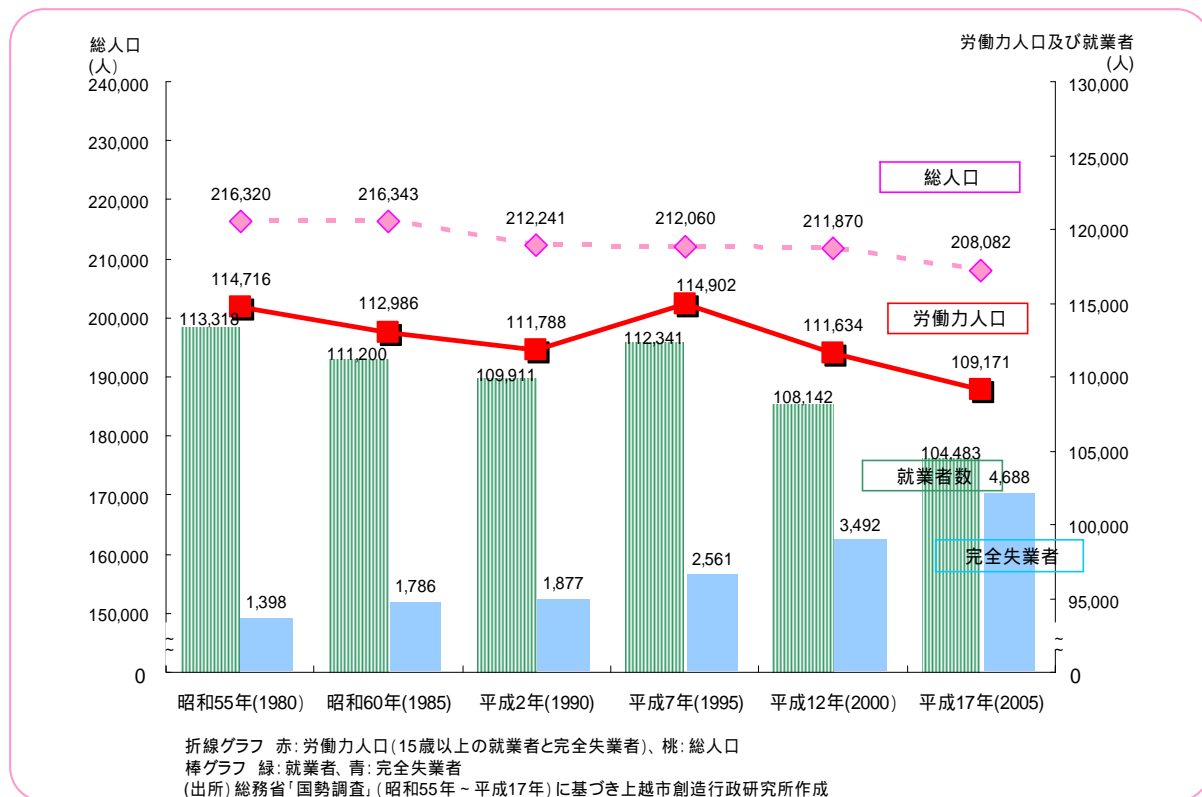
図表 24：上越市の生産年齢人口（15～64 歳）の推移



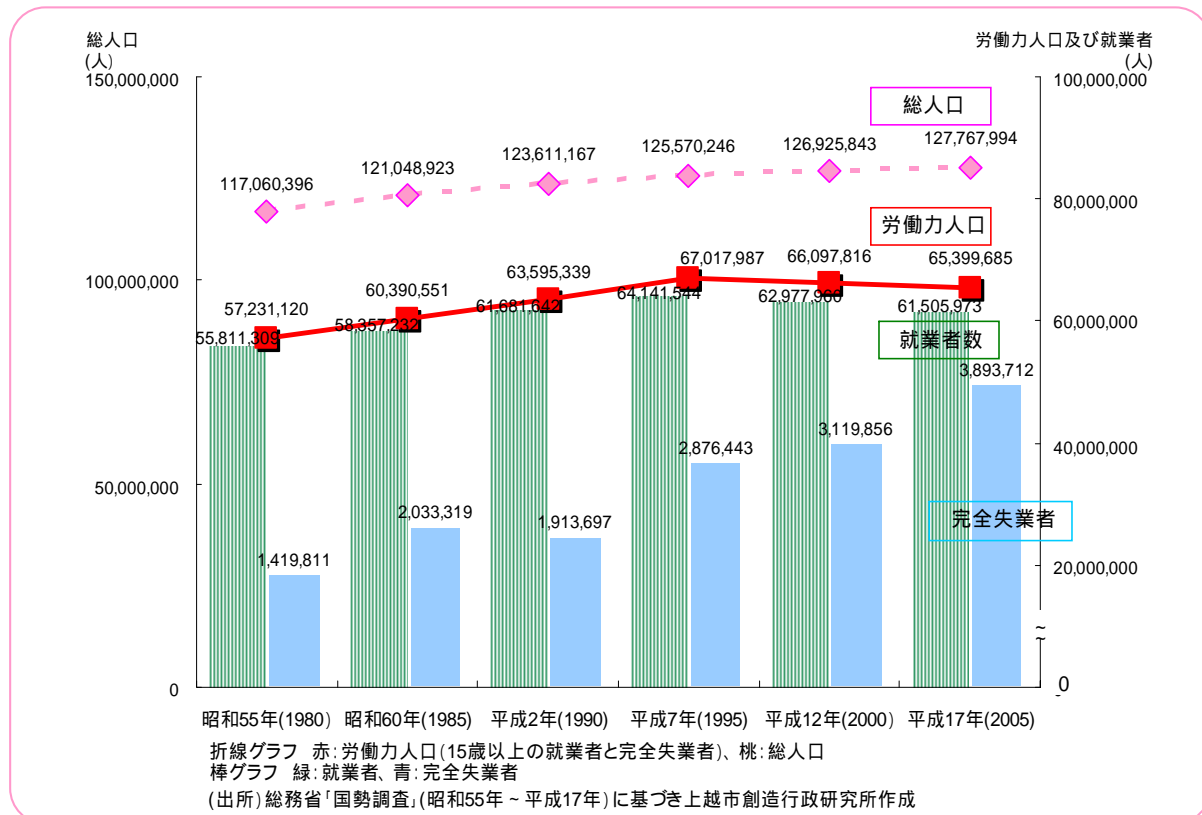
上越市の平成 12(2000)年～平成 17(2005)年の 5 年間の労働力人口の減少率は、総人口の減少率を上回る。他方で完全失業者は年々増加し、平成 17 年には約 5 千人となっている

全国の労働力人口は、平成 7(1995)年以降減少が続き、日本全体で人材の安定的な確保が重要課題になっている

図表 25：上越市の労働力人口の推移

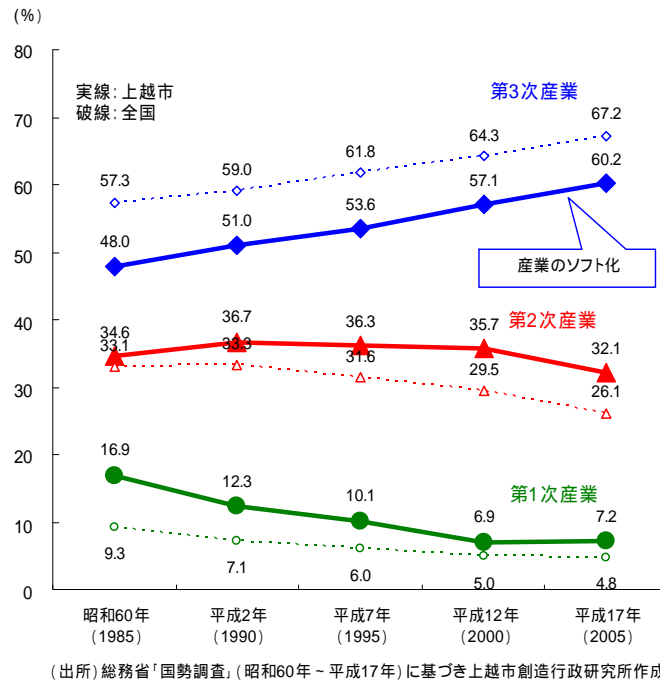


図表 26：全国の労働力人口の推移



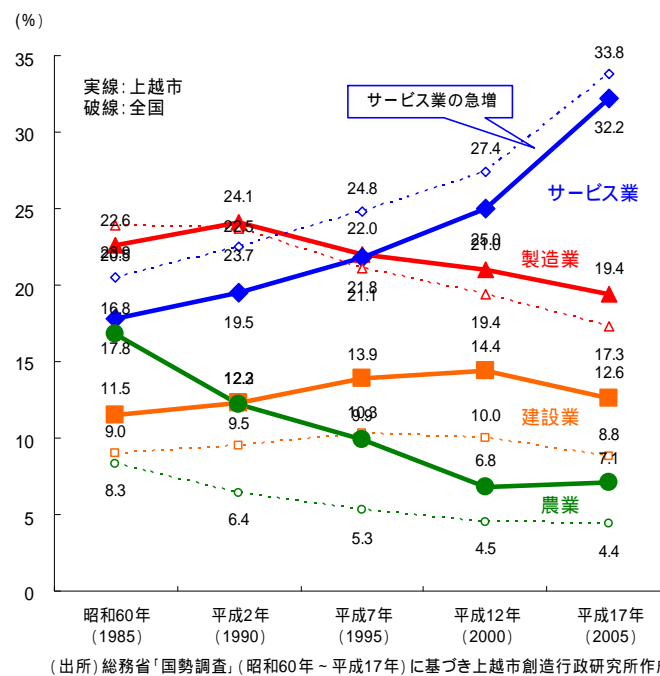
昭和60(1985)年～平成17(2005)年の産業別従業者割合の推移をみると、全国的に第三次産業の比重が高まっており、上越市も同様の傾向がみられる

図表 27：上越市と全国の産業別就業者割合の推移(第一次・第二次・第三次産業)



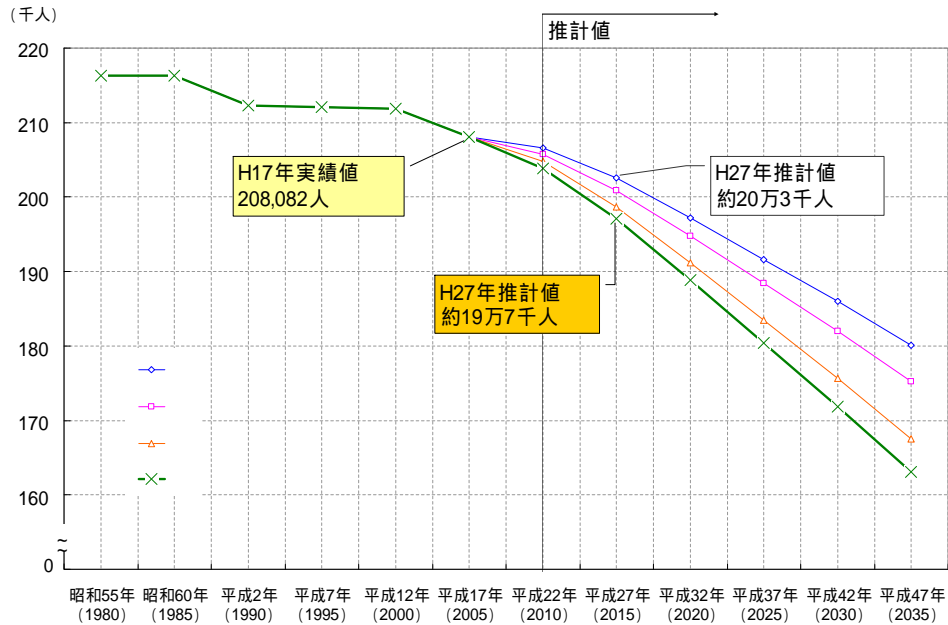
上越市は、平成12(2000)年以降サービス業(医療・福祉、教育学習支援業などを含む)の割合が急増した。このような産業のソフト化に伴い求められる労働力も変化している。産業のソフト化に対応した域外産業の育成とそれを支える人材の安定的な確保が今後の産業発展のポイントになる

図表 28：上越市と全国の主な産業別就業者割合の推移

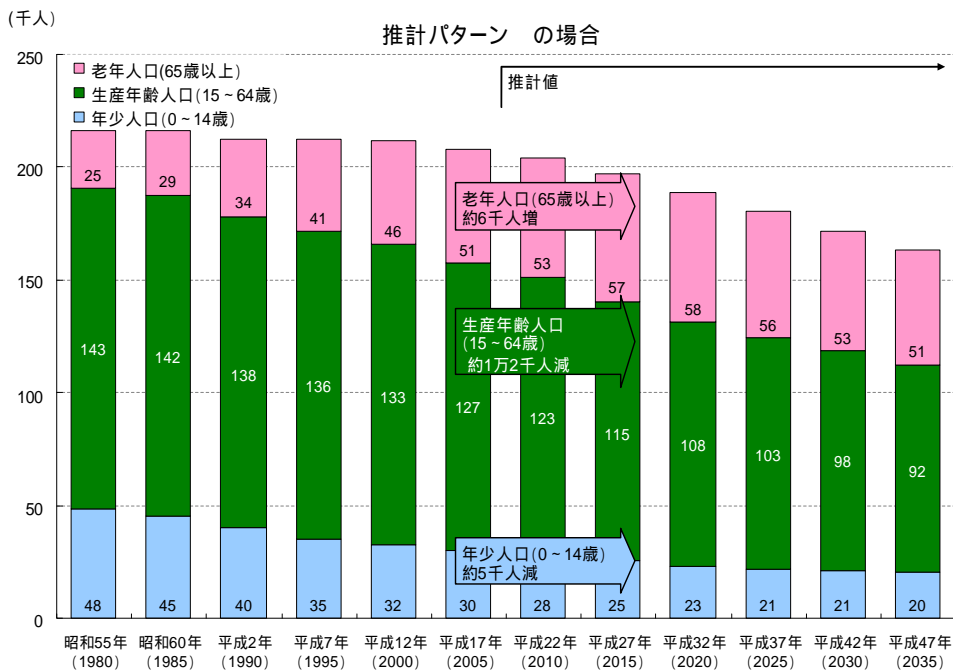


上越市の自然動態、社会動態など過去の実績や特性を加味し推計された将来の人口は、平成 17 (2005)年～平成 27(2015)年の 10 年間で約 5 千人(パターン)～1 万 1 千人(パターン)が減少すると推計されている。このうち最も人口が減少するパターン の場合、地域経済を支えていく生産年齢人口(15～64 歳)は約 1 万 2 千人減少し、一方で老年人口(65 歳以上)は 6 千人増加すると推計される

図表 29：上越市の将来人口



(出所) 上越市「上越市第5次総合計画改定事業 第2回 総合計画審議会資料」(平成19年1月)



(注) 推計パターン の場合
(出所) 上越市「上越市第5次総合計画改定事業 第2回 総合計画審議会資料」(平成19年1月)に基づき
上越市創造行政研究所作成

手法

コーホート要因法(人口変動要因を将来にわたり仮定して推計)

条件設定

基準人口: 総務省「国勢調査 平成17年(男女別5歳階級別人口)」、出生率: 直近の合計特殊出生率平成12年1.64(A)及び平成17年1.48(B)、

生存率: 新潟県の直近の平成12年実績値、

純移動率: 新潟県「人口移動調査結果報告」東京圏一極集中傾向である直近5年間(平成13から17年)の平均値(C)と

東京圏一極集中が緩和されていた平成5から9年の平均値(D)

推計パターン

…出生率B、純移動率C ……出生率B、純移動率D ……出生率A、純移動率C ……出生率A、純移動率D

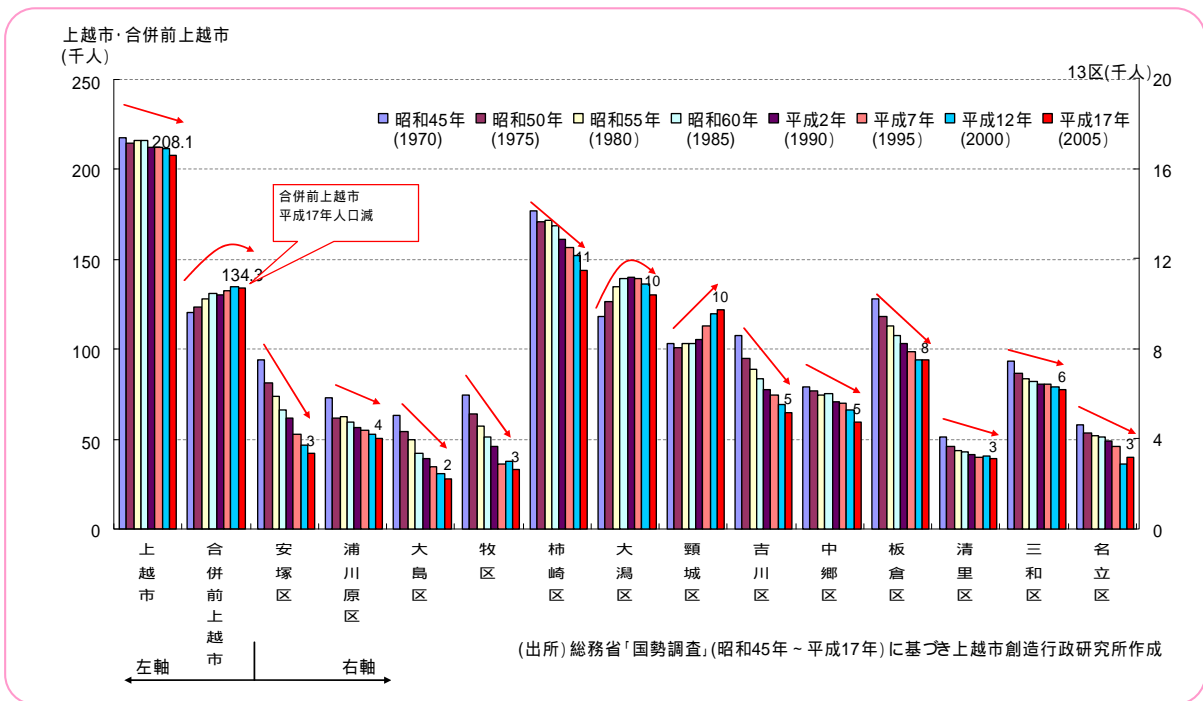
3 各地区の人口の変化 各地区の人口増減と構造の変化により地区間の差が拡大

(1) 各地区の人口の推移

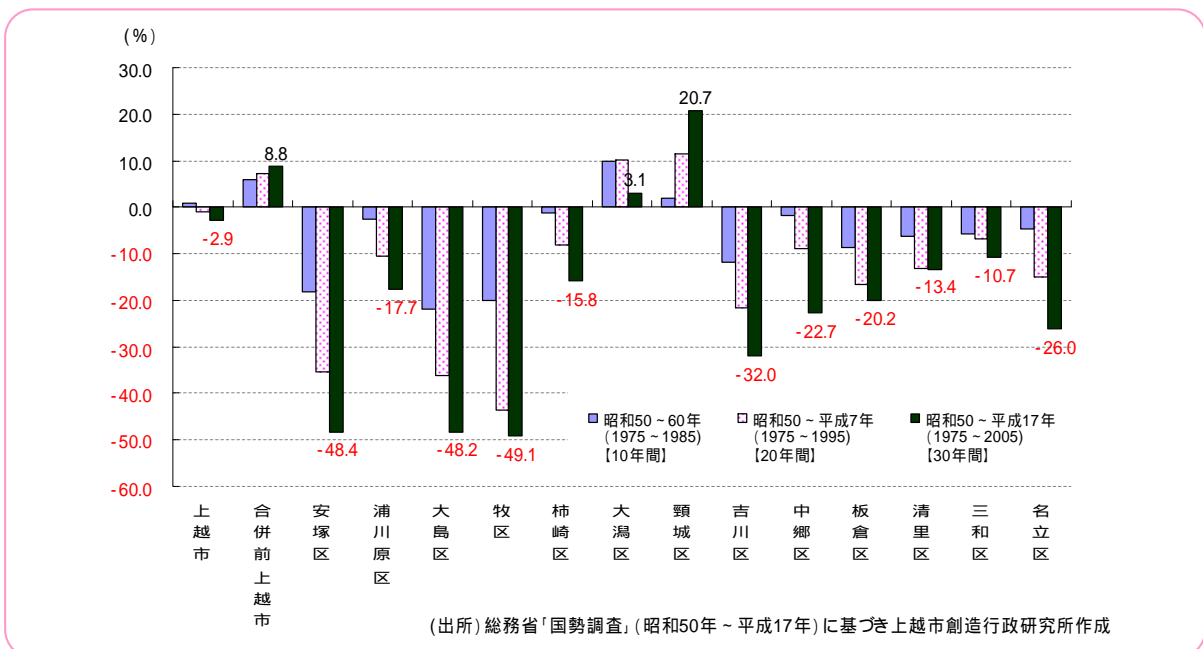
- 人口減少や高齢化などは地区間の違いが顕著であり、地区によってはその存続にも関わる問題に発展する懸念もある。

昭和 45(1970) 年以降、上越市全体の人口は減少してきた。地区別にみると平成 17(2005) 年では頸城区を除く各地区で人口が減少しており、人口増減率における地区間の格差が顕著になってきている

図表 30：各地区の人口の推移



図表 31：各地区の人口の変化（昭和 50 年と比較したときの減少率）

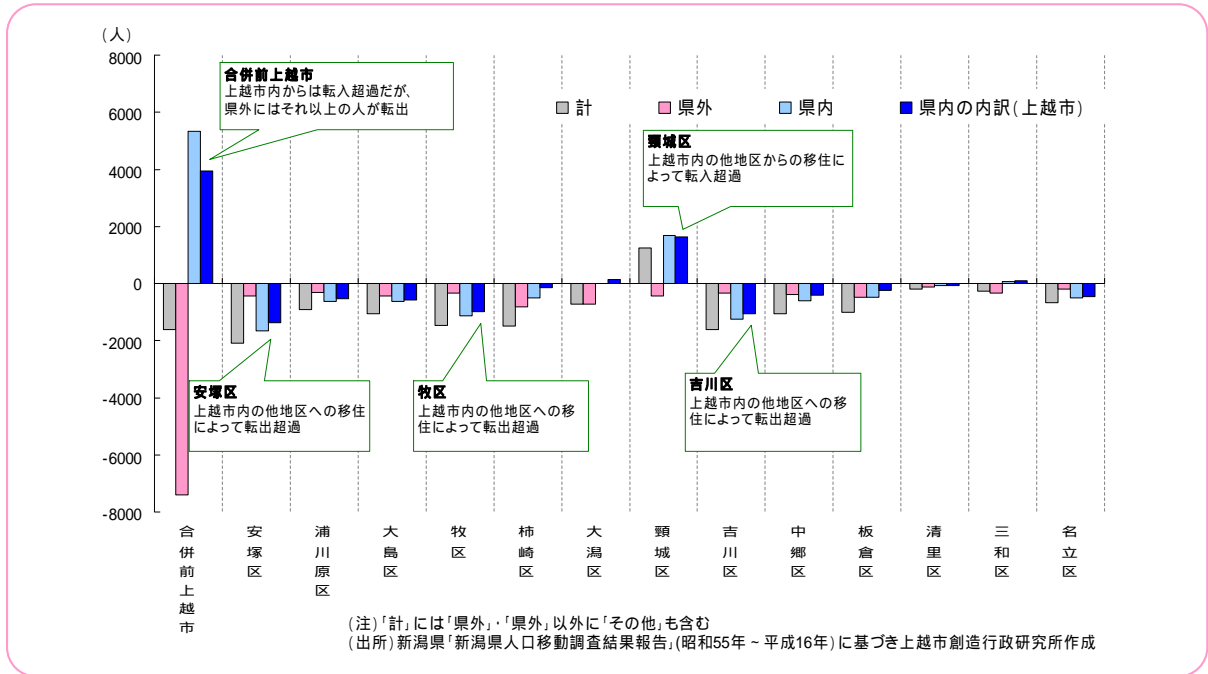


(2) 市内における人口移動 - 人口の奪い合い構造 -

- 合併前上越市や頸城区は、長期間にわたり他地区から人口が流入しており、これら以外の地区は人口流出が続いてきた。しかし最近5年間の特徴として、板倉区・清里区・三和区では合併前に行ってきた住宅造成事業等の定住促進政策により、合併前上越市からの人口の流入が起きている。
- 合併して一つの市となった今、このような市内における人口動態を特定の地区の問題としてではなく、市全体の問題としてとらえる必要がある。

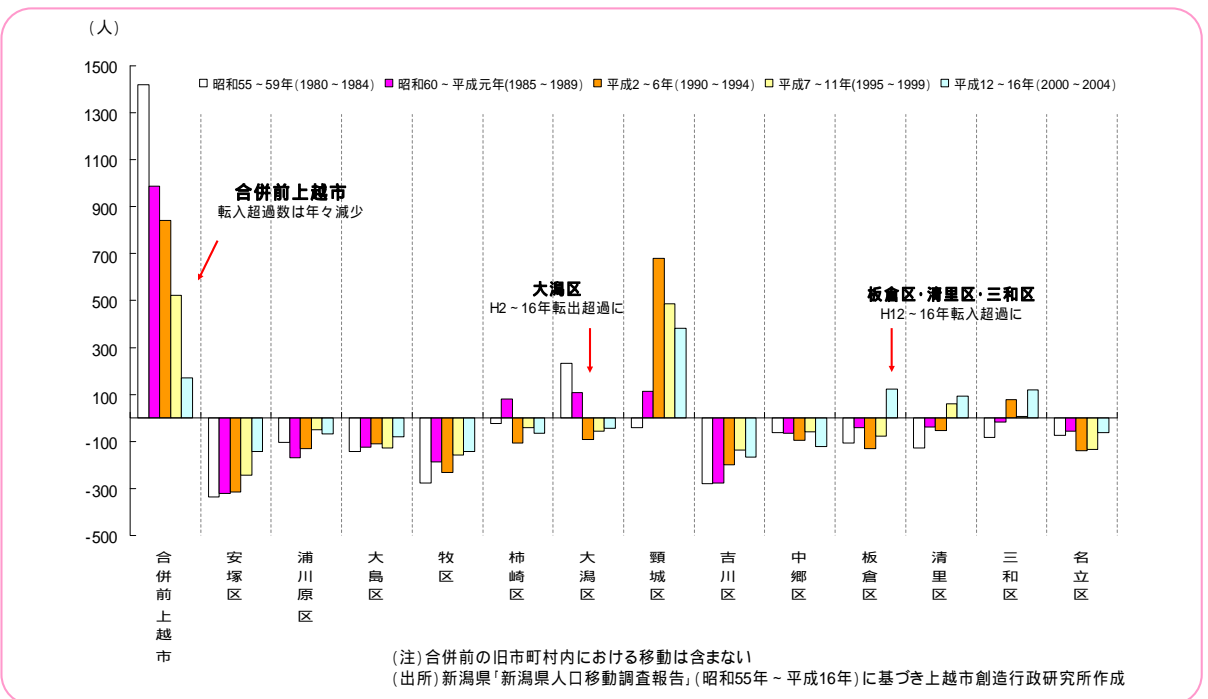
昭和55(1980)年～平成16(2004)年の地区別人口動態の25年間累積をみると、合併前上越市、柿崎区、大潟区は県外へ多く転出超過し、安塚区、牧区、吉川区などは、市内の他地区へ多く転出超過している。

図表 32：上越市の社会動態（昭和55(1980)年～平成16(2004)年の25年間の累積）



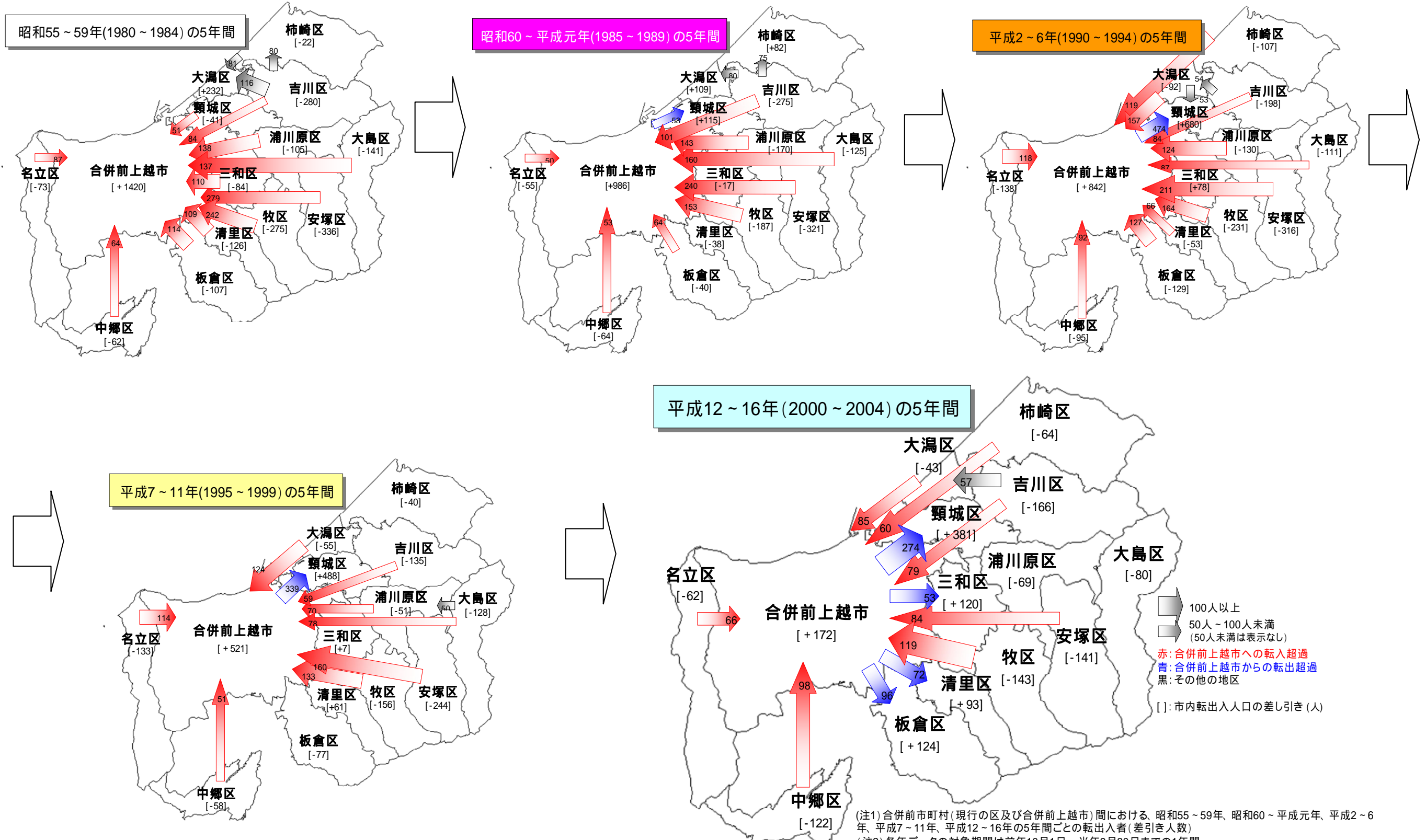
昭和55(1980)年～平成16(2004)年における地区間移動の推移を見ると、合併前上越市への転入超過が続くものの、その人数は年々減少している。また、頸城区は平成2(1990)年以降転入超過になり、板倉区・清里区・三和区は平成12(2000)年～平成16(2004)年の5年間で転入超過になるなど、合併前上越市への一極集中の構造が変化しつつある

図表 33：地区間の社会動態（昭和55(1980)年～平成16(2004)年の25年間の推移）



昭和55(1980)年～昭和59(1984)年は13の区から合併前上越市への人口移動が集中し、昭和60(1985)年以降、合併前上越市から頸城区への移動が目立ち始めた。平成12(2000)年～平成16(2004)年には合併前上越市から隣接する頸城区・三和区・清里区・板倉区への移動が起きている

図表 34：上越市内における人口移動



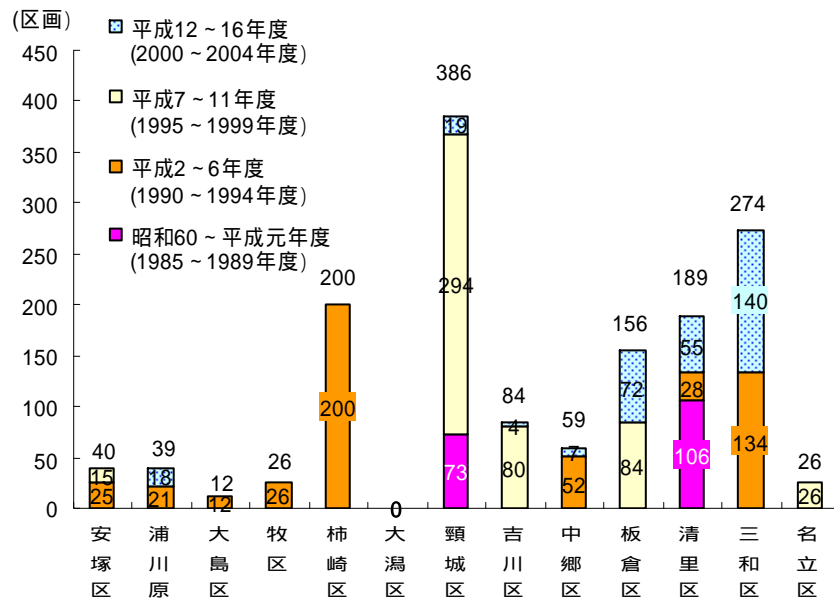
(注1) 合併前市町村(現行の区及び合併前上越市)間における、昭和55～59年、昭和60～平成元年、平成2～6年、平成7～11年、平成12～16年の5年間ごとの転出入者(差し引き人数)
 (注2) 各年データの対象期間は前年10月1日～当年9月30日までの1年間
 (出所)新潟県「新潟県人口移動調査結果報告」(昭和55～平成16年)に基づき上越市創造行政研究所作成

合併前上越市から人口が流入している頸城区・三和区・清里区・板倉区は比較的大規模な住宅造成事業を行ってきた

このような合併前の各市町村において行われてきた住宅造成事業等により、地区間の人口移動が起きている

住宅造成により人口が増加することの評価と、住宅造成により市域全体の人口が減少する中で市街地拡大が生じることの評価は別である。市域全体のあるべき姿を十分に検討し、住宅政策、人口政策を考える必要がある

図表 35：昭和 60（1985）年度～平成 16（2004）年度における合併前の町村による住宅造成事業



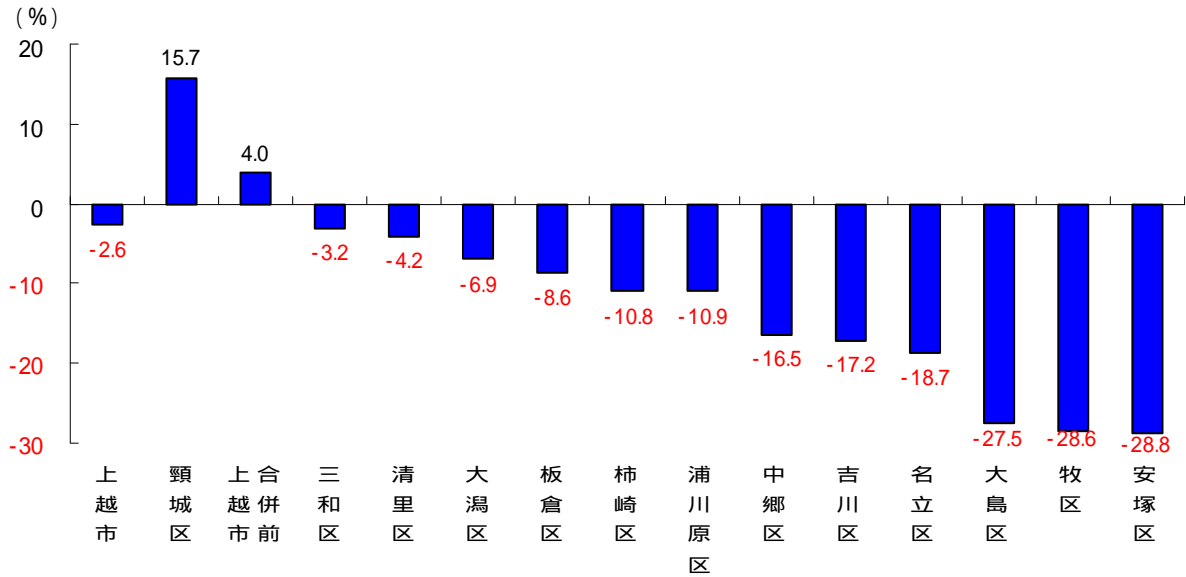
(注) 民間、土地区画整備組合による開発は含まない。
 複数年にわたる事業については、開始年度に合わせて表示
 (出所) 上越市地域振興課資料(平成18年11月)に基づき
 上越市創造行政研究所作成

(3) 各地区の人口の構造の変化 - 人口の減少と高齢化 -

- 産業構造の変化や生活の快適性志向を背景とした移動などにより市内各地区の人口がこの30年間で大きく変化した。また、市全体の人口減少割合を上回る勢いで、中山間地区や中心市街地の人口減少が起きており、高齢化の進行も著しい。さらに、一世帯あたり人員の数も減少しており、地域の担い手不足による地域コミュニティの維持などが課題となっている。

平成7(1995)年～平成17(2005)年の10年間で頸城区や合併前上越市は人口が増加したが、その他の地区では減少している。特に大島区、牧区、安塚区の人口減少は著しく、約3割の人口が減少している

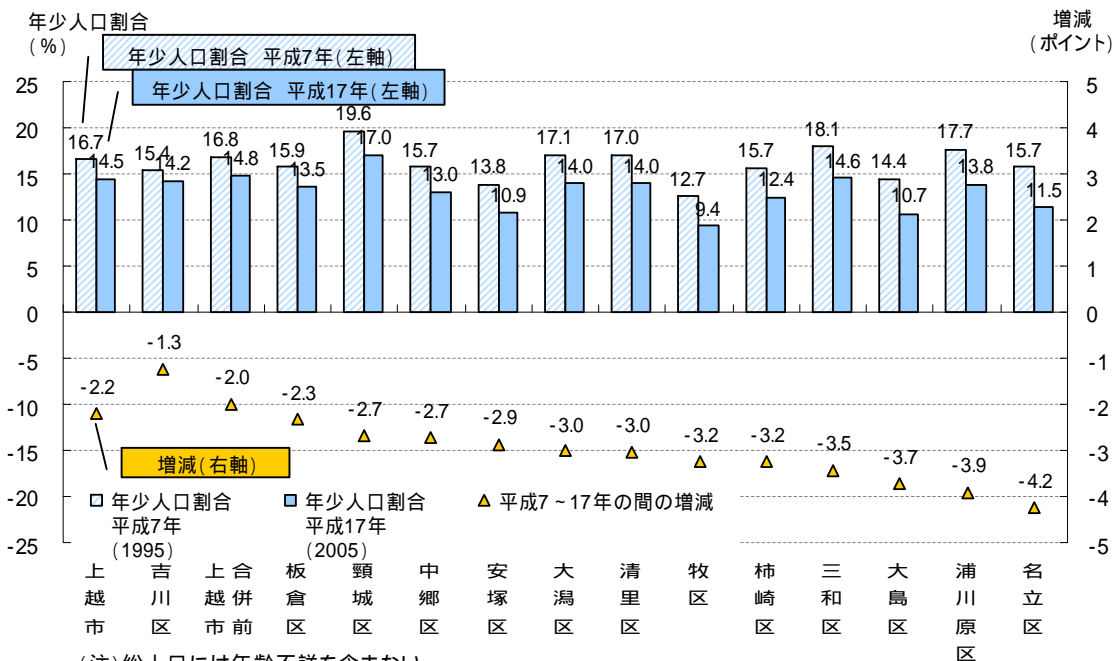
図表 36：平成7(1995)年～平成17(2005)年における各地区の人口増減



(出所) 総務省「国勢調査」(平成7年・平成17年)に基づき上越市創造行政研究所作成

平成7(1995)年～平成17(2005)年の10年間に各地区の年齢構造は大きく変化した。この10年間に人口減少の著しい安塚区、大島区、牧区では生産年齢人口(15～64歳)の割合が5ポイント以上減少し、平成17年には52%以下となった。同区の老年人口(65歳以上)の割合は8ポイント以上増加し、平成17年には36%以上となり、地域を支えていく人材の確保が課題となっている

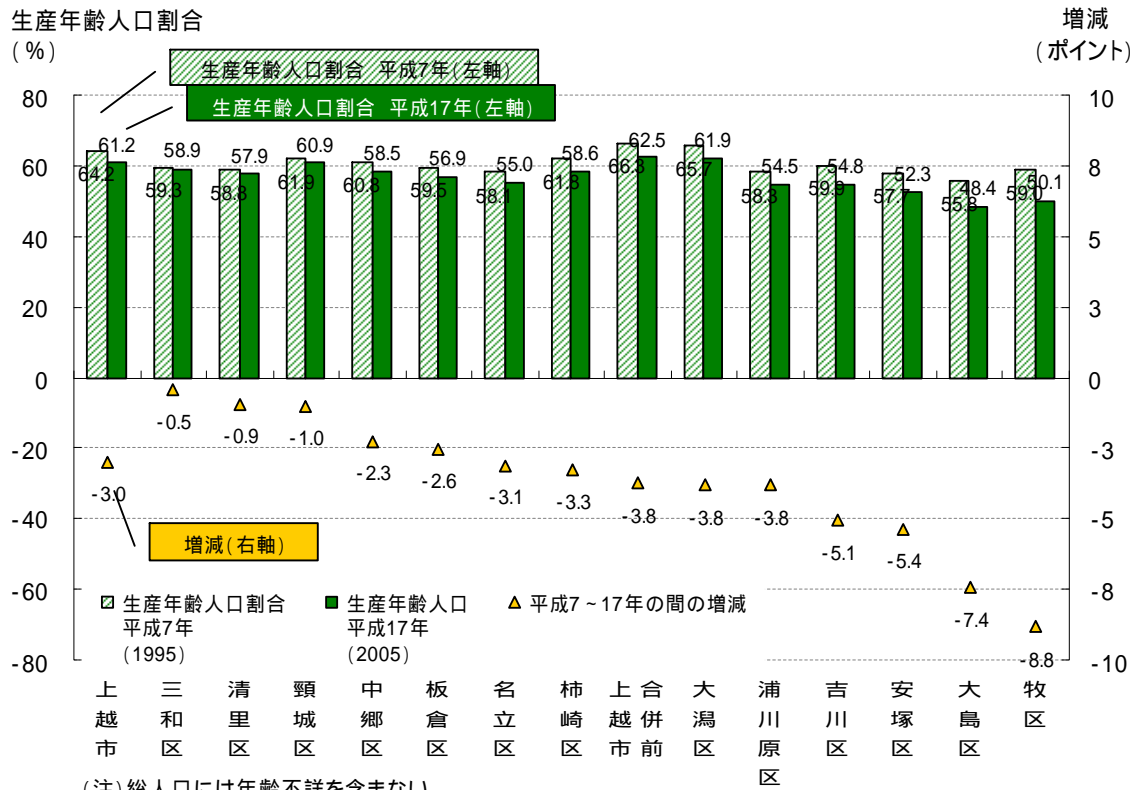
図表 37：平成7(1995)年・平成17(2005)年における上越市の地区別年少人口(0～14歳)割合



(注) 総人口には年齢不詳を含まない

(出所) 総務省「国勢調査」(平成7年・平成17年)に基づき上越市創造行政研究所作成

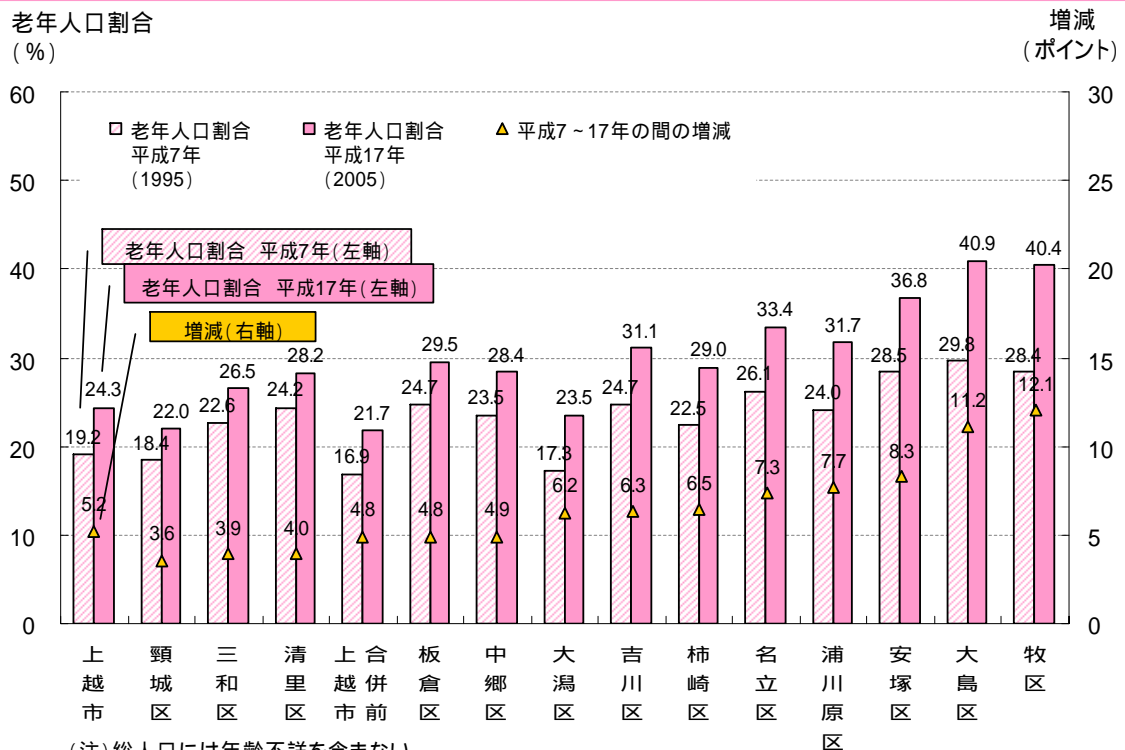
図表 38 : 平成 7 (1995) 年・平成 17 (2005) 年における上越市の地区別生産年齢人口 (15 ~ 64 歳) 割合



(注) 総人口には年齢不詳を含まない

(出所) 総務省「国勢調査」(平成7年・平成17年)に基づき上越市創造行政研究所作成

図表 39 : 平成 7 (1995) 年・平成 17 (2005) 年における上越市の地区別老年人口 (65 歳以上) 割合

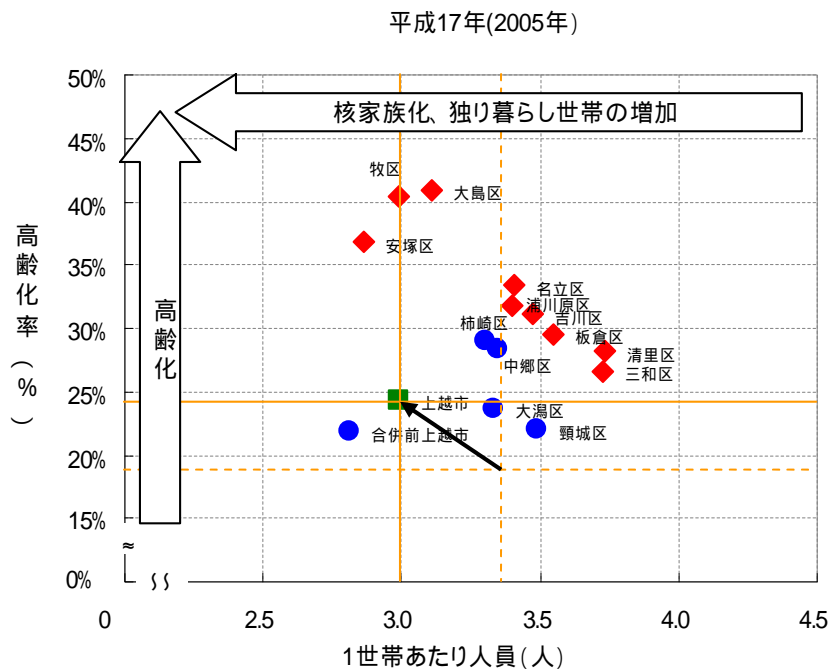
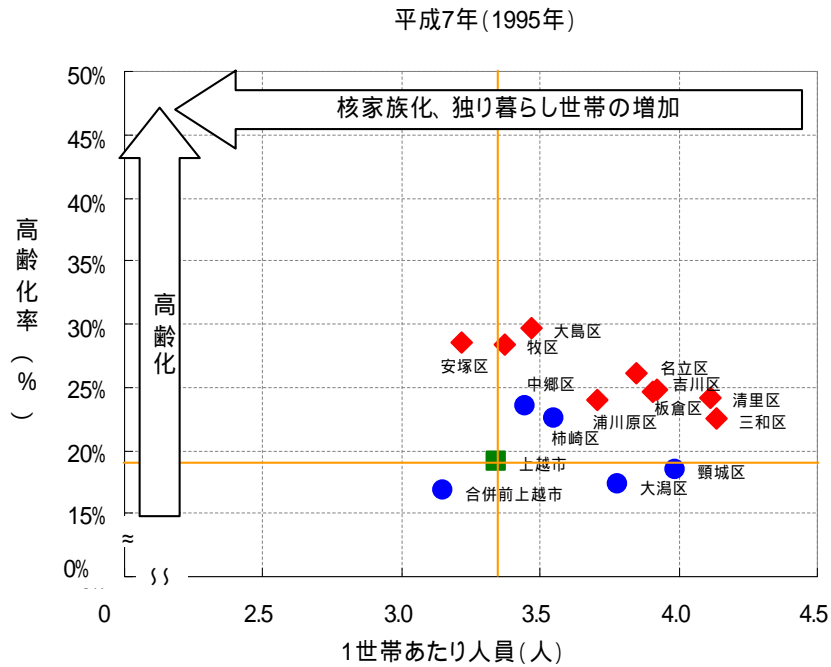


(注) 総人口には年齢不詳を含まない

(出所) 総務省「国勢調査」(平成7年・平成17年)に基づき上越市創造行政研究所作成

平成7(1995)年～平成17(2005)年の10年間における地区別高齢化率と1世帯あたり人員の変化をみると、全地区で高齢化と核家族化・独り暮らし世帯の増加が起きている。そして地区間の違いが明確になってきており、特に安塚区・大島区・牧区はその進行が著しく、地域を担う人材不足が懸念される

図表 40：平成7(1995)年・平成17(2005)年における地区別の高齢化率と1世帯あたり人員



上越市

過疎地域(安塚区・浦川原区・大島区・牧区・吉川区・板倉区・清里区・三和区・名立区)

過疎地域以外(合併前の上越市・柿崎区・大潟区・頸城区・中郷区)

(過疎地域:「過疎地域自立促進特別措置法」にもとづき合併前に過疎地域に指定されていた地域)

(注)高齢化率には年齢不詳を含まない

(出所) 総務省「国勢調査」(平成7年・平成17年)に基づき上越市創造行政研究所作成

(4) 合併後の新たな課題となっている地区の問題

- 都市機能や商業機能の拡散など、これまで培われてきたまちづくりの秩序が変化することで各地区の人口増減や年齢構造も変化してきている。このような地区の問題は、合併により広域化した上越市が抱える新たな課題である。
- 多様化する地域課題を解決するために重要な都市内分権のあり方や、施設や土地利用などを上越市全体の視点から都市機能を再構築するコンパクトなまちづくりを検討していく上でもこれは重要なポイントである。そのため、地区それぞれの個性を明確化し、上越市全体の魅力が発揮されるようなまちづくりを進める必要がある。

各地区の人口の変化は、合併により広域化した上越市が抱えている新たな課題である

図表 41：各地区の人口の変化のまとめ

	人口の変化	増加方向 減少方向 都市機能・交通ネットワークの変化
合併前上越市の中心市街地 (高田地区、直江津地区)	人口の流出	人口の集積度や求心力の低下に伴う公共公益施設、商業施設の流出
中山間地	人口の流出(限界集落の増加)	人口の集積度や求心力の低下に伴う都市機能の消失または流出
合併前上越市の中心市街地に隣接地区(春日・有田・五智・金谷・新道地区など)	中心市街地や中山間地などからの人口移動	道路交通網の発達 中心市街地からの商業施設や公共公益施設の移転及び新規立地 一部商業施設については、業種内での過当競争等による撤退も発生
合併前上越市に隣接する地区(頸城・三和・清里の一部地区)	中心市街地や中山間地などからの人口移動(近年の動き)	道路交通網の発達 合併前上越市からの工場の移転及び新規立地

合併前上越市においても人口が増加している地区と減少している地区がある。旧来からの中心市街地である高田地区、直江津地区に隣接する春日地区、有田地区、五智地区、金谷地区、新道地区では、人口が増加している。また、それらの地区には商業機能や公共施設の増加がみられる

図表 42：各地区の人口の30年間の変化（昭和45（1970）年と平成12（2000）年）

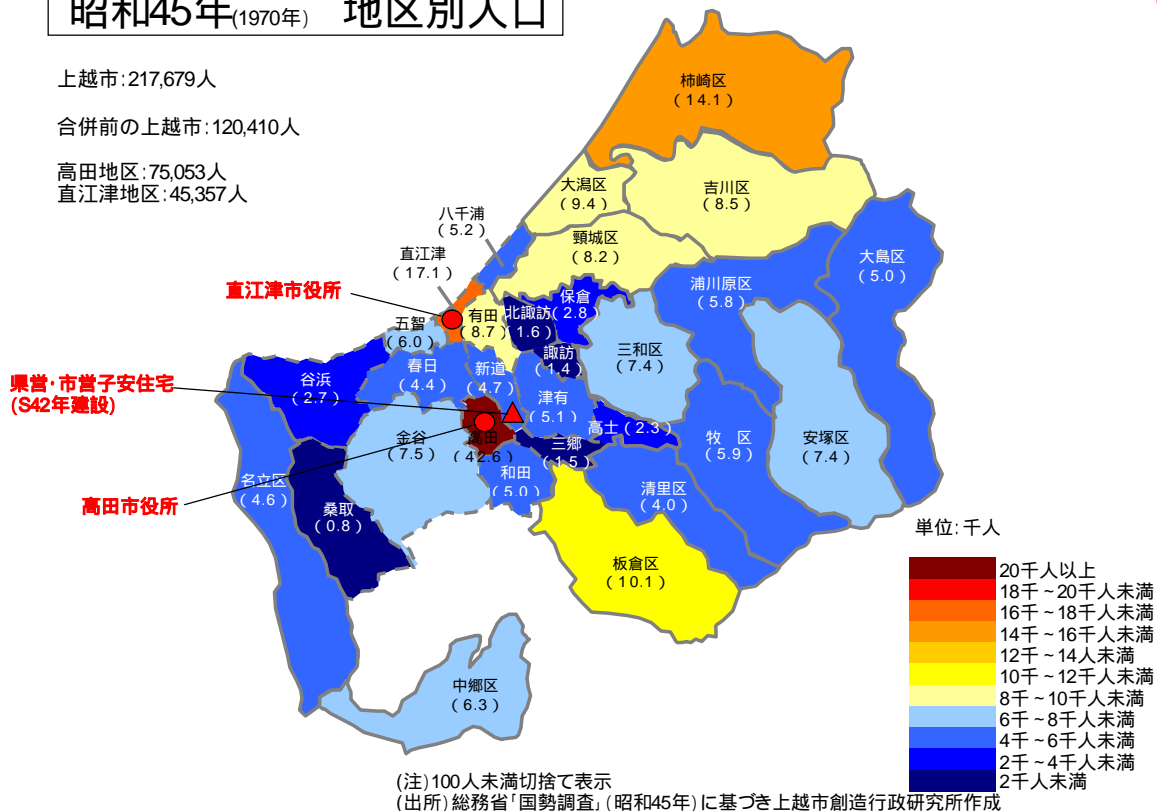
昭和45年(1970年) 地区別人口

上越市: 217,679人

合併前の上越市: 120,410人

高田地区: 75,053人

直江津地区: 45,357人



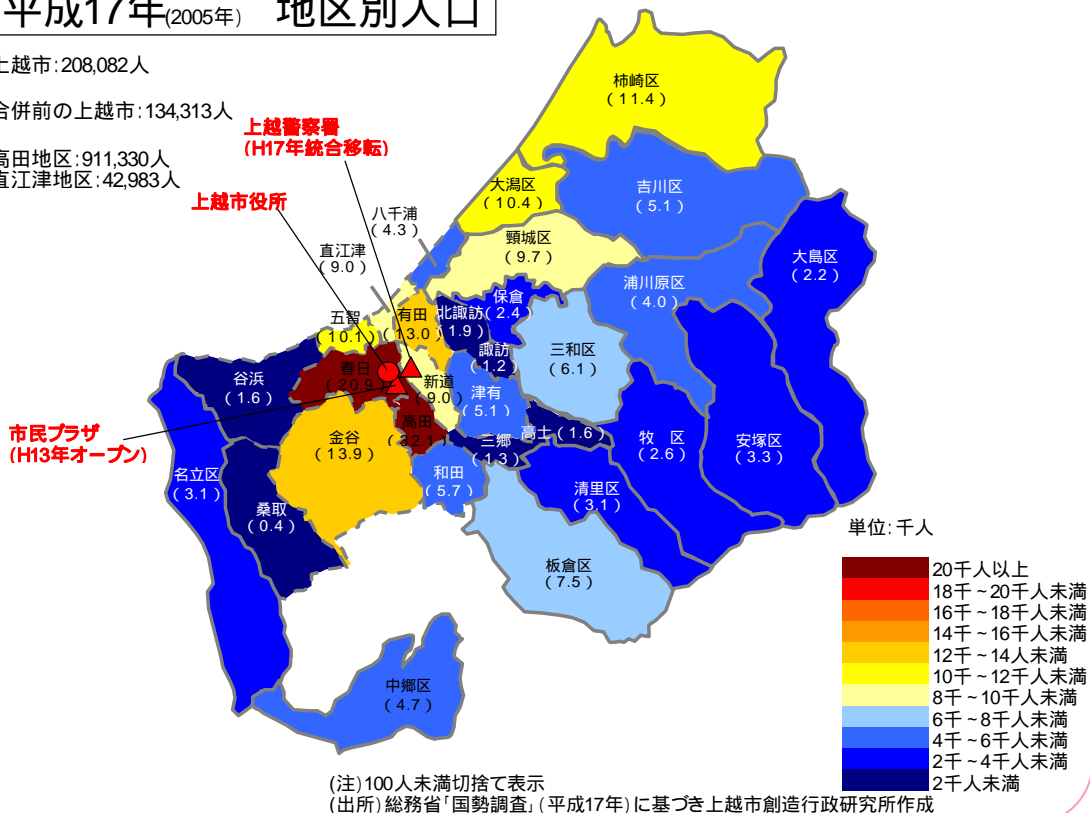
平成17年(2005年) 地区別人口

上越市: 208,082人

合併前の上越市: 134,313人

高田地区: 911,330人

直江津地区: 42,983人



おわりに

上越市は、豊かな自然環境、歴史の中で育まれてきた風土、長い期間をかけて整備してきた交通網、港湾、生活・教育インフラ、IT環境などがある。こうしたまちの魅力をこれまで以上に磨き、人口減少社会であっても、人を育み安全・安心に暮らすことができ、住み続けたいと思えるまちにしていかなければならない。その方向性は大きく分けて以下の2つが考えられる。

第一に、「地域の担い手を育むまちづくり」の強化を行うことである。次世代が心身ともに豊かに育ち、郷土に愛着を持ち、将来にわたり定着できる環境を作ること、人材の流出を防ぐことができる。同時に現在は他地域に住んでいる人からも選ばれる「人材の誘致や回帰」が可能となる。そのような都市としての基礎的な土台があつてこそ、今後、日本海側の中核都市としての上越市の発展が展望できる。

第二に、「人口減少に対応できるまちづくり」を行うこともまた重要である。人口の動きを踏まえ、都市機能の再配置等を通じて住みよいまちへと再構築する必要がある。それによって環境負荷が少なく高齢社会に対応したまちとなれる。また、市外から新たに人材を呼び込める魅力的な住環境が創出できよう。

以上のポイントに基づき、上越市の将来を検討する際、総人口はもとより市内の人口分布、年齢構成などを把握し、広域化した市域の状況を踏まえながら、国策を練るような視点から戦略的な政策立案や地域マネジメントを行うことが必要である。上越市は、市町村合併によりこのようなまちづくりを広域的な視点から検討・対応することが可能になったというメリットを最大限に生かしていくことが重要である。

さらに、こうしたまちづくりを実現するために、次のような国内外の社会情勢にも目配りしていかなければならない。

国境にとらわれない経済活動や人の交流の活発化により「21世紀は大交流の時代」とも言われている。こうした時代の潮流を踏まえると、上越市が新たな発展を遂げようとするとき、人口規

模が縮小する国内だけでなく発展するアジア全体を市場と捉えた取組が不可欠である。

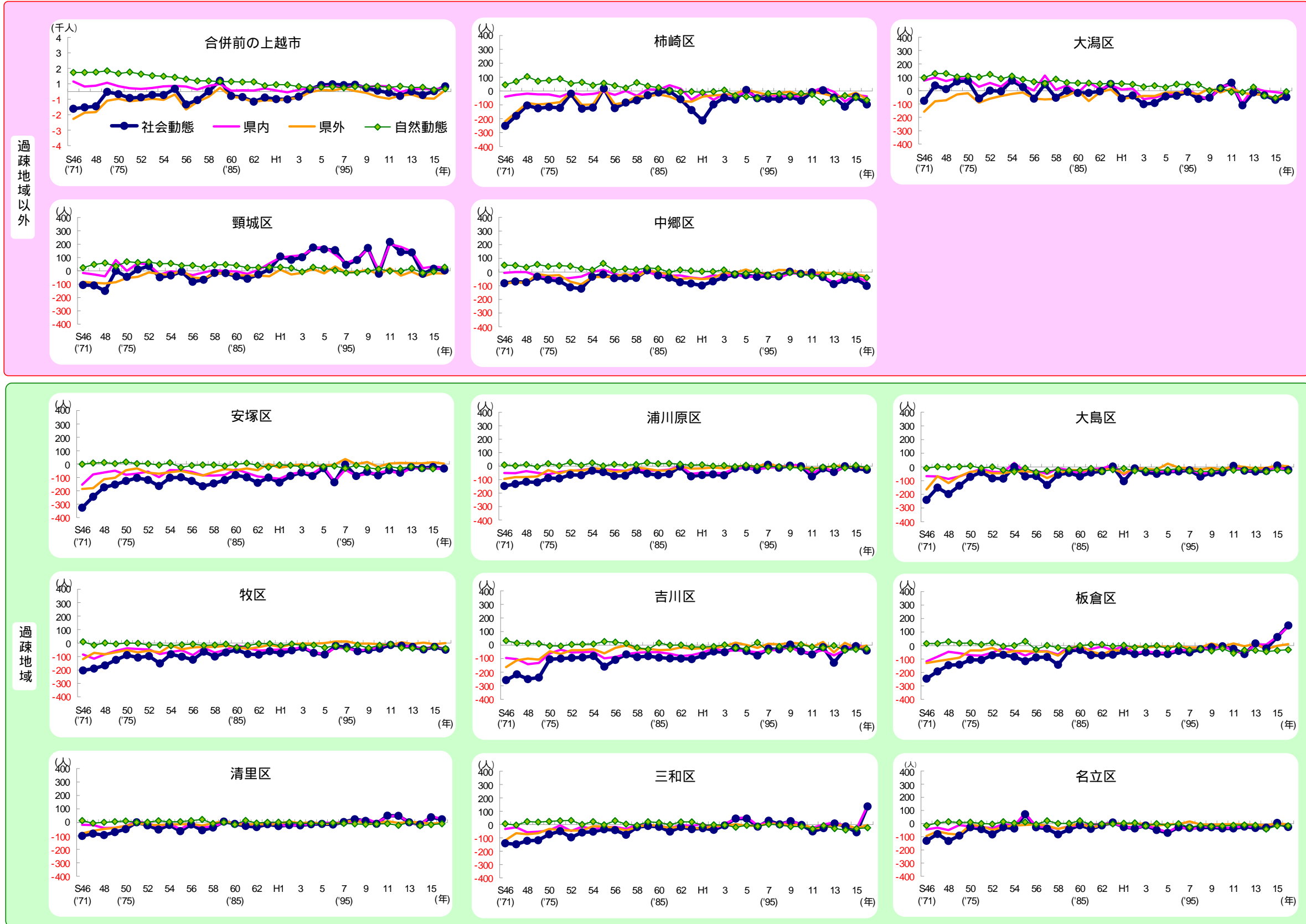
特に上越市は複数の都市とつながる交通の結節点に位置し、国内外の巨大な物流・人流が集散する日本海側の拠点都市としての発展の可能性を有している。上越市は中国大陸と直結する直江津港を有するほか、太平洋と日本海側地域とを結ぶ高速交通網が整備されており、平成 23 年ごろに予定されている北関東自動車道の全通によって、太平洋側とを結ぶ新たなルートが開通する。さらには平成 26 年度末に予定されている北陸新幹線の延伸によって首都圏や金沢と結ばれる。こうした高速交通網の整備によって、上越市は三大都市圏のどの地域とも数時間で結ばれ、昔から交流の深い信越地方を後背地とするほか、政令指定都市となった新潟市をはじめ富山県や石川県などの日本海側地域とも繋がるなど、生産・消費の両面において地理的に優位な地域となる。

以上のことを意識しながら、上越市創造行政研究所においても引き続き、まちづくりについての調査研究を行い、政策提案していきたいと考えている。

第 2 部 資料編

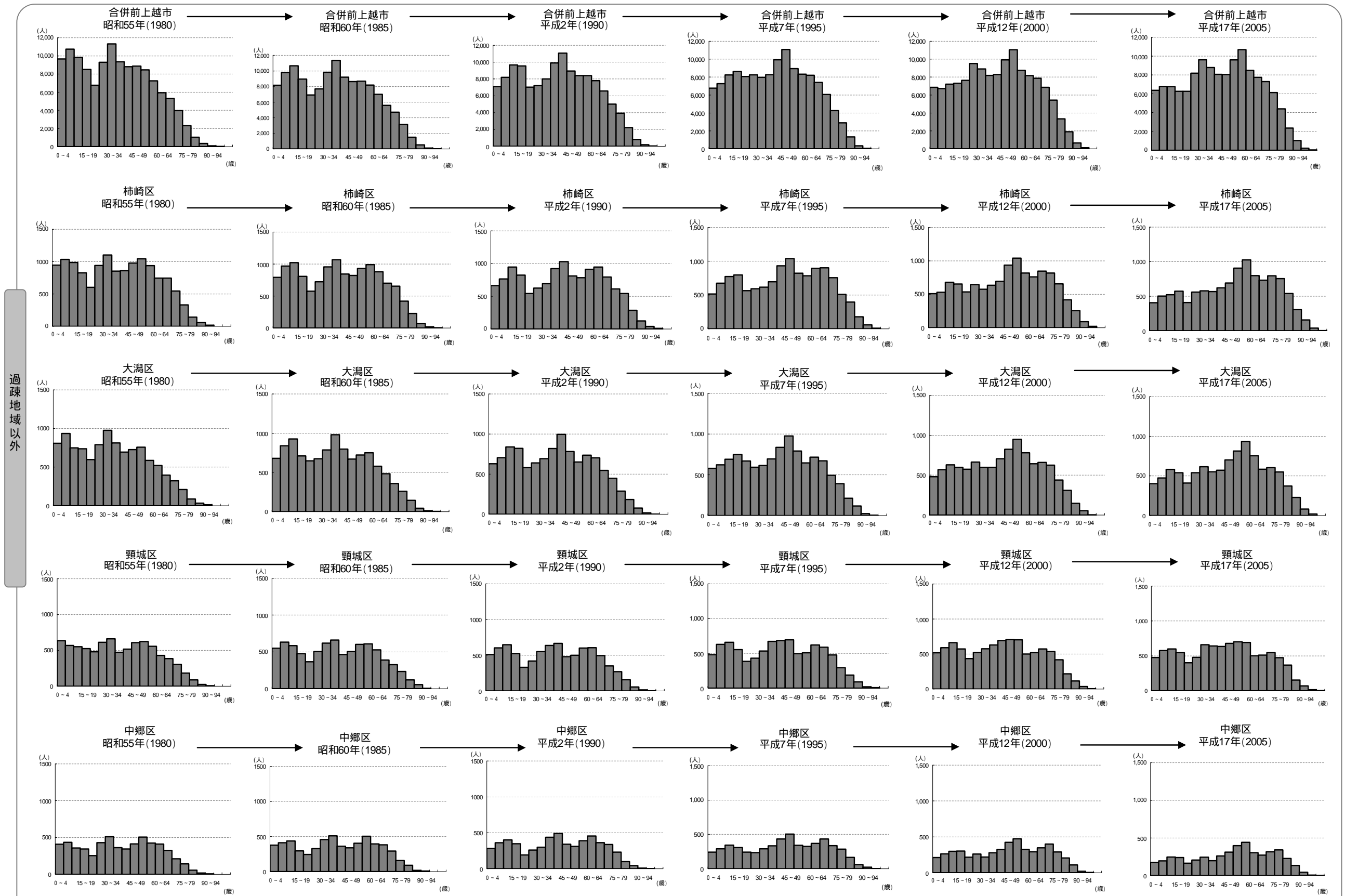
1 各地区の人口の推移

図表 43：14 の地区の自然動態と社会動態



(注)過疎地域:「過疎地域自立促進特別措置法」に基づき合併前に過疎地域に指定されていた地域。(出所)新潟県「新潟県人口移動調査結果報告」(昭和46年～平成16年)に基づき上越市創造行政研究所作成

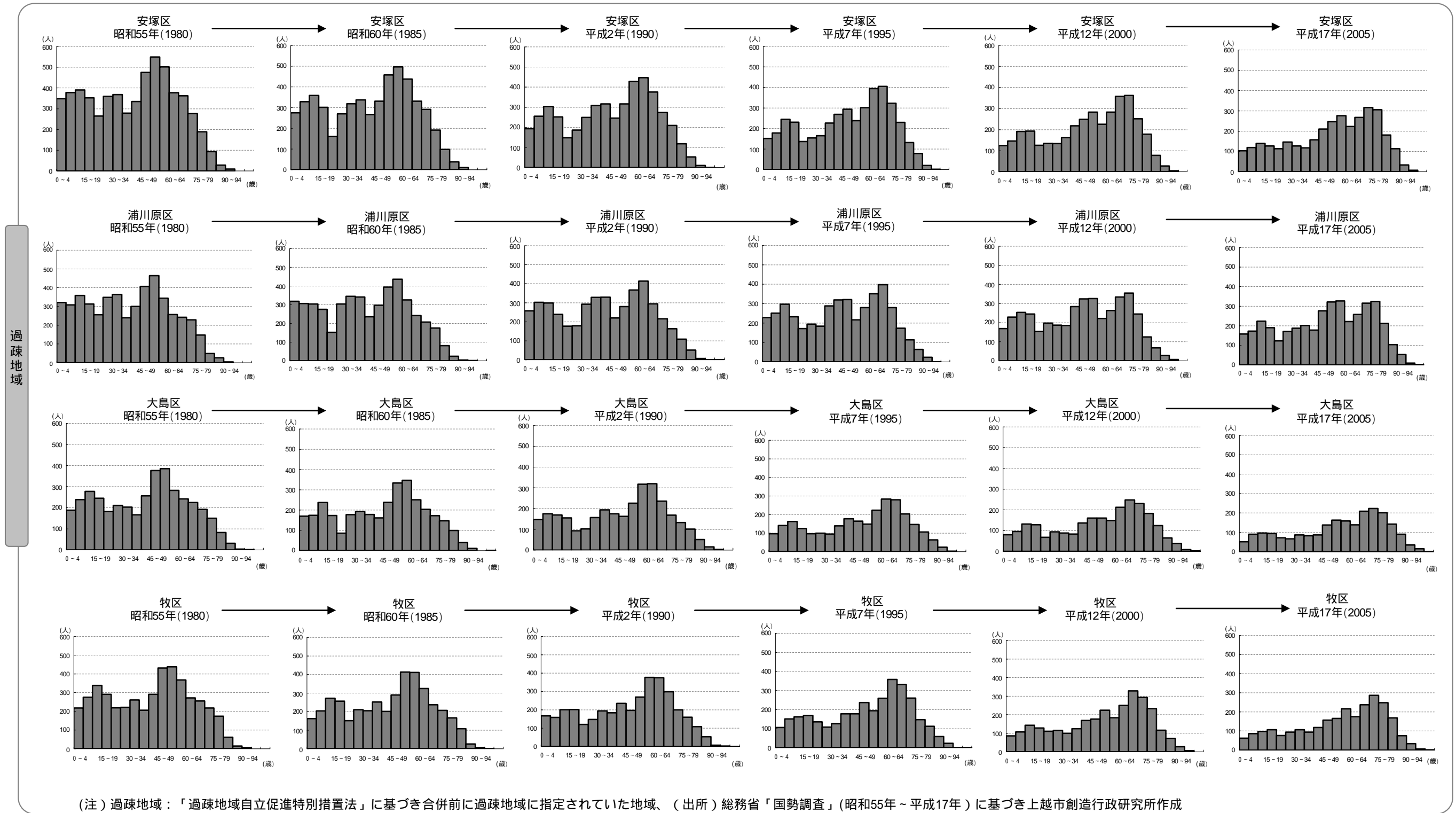
図表 44-1：14 の地区の年齢構成の変化（5 歳階級別）



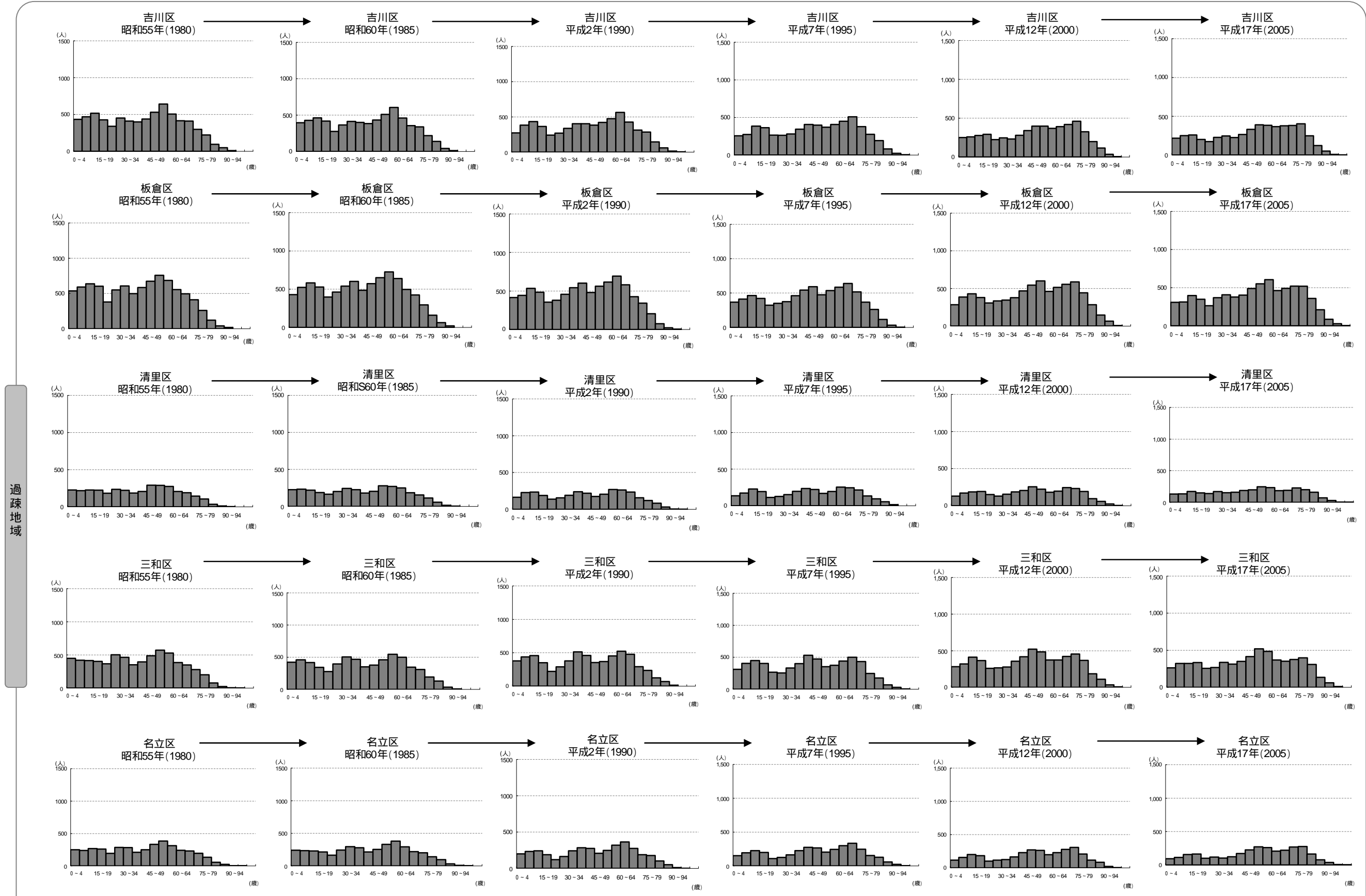
過疎地域以外

(注) 過疎地域：「過疎地域自立促進特別措置法」に基づき合併前に過疎地域に指定されていた地域、(出所)総務省「国勢調査」(昭和55年～平成17年)に基づき上越市創造行政研究所作成

図表 44-2：14 の地区の年齢構成の変化（5 歳階級別）



図表 44-3 : 14 の地区の年齢構成の変化 (5 歳階級別)

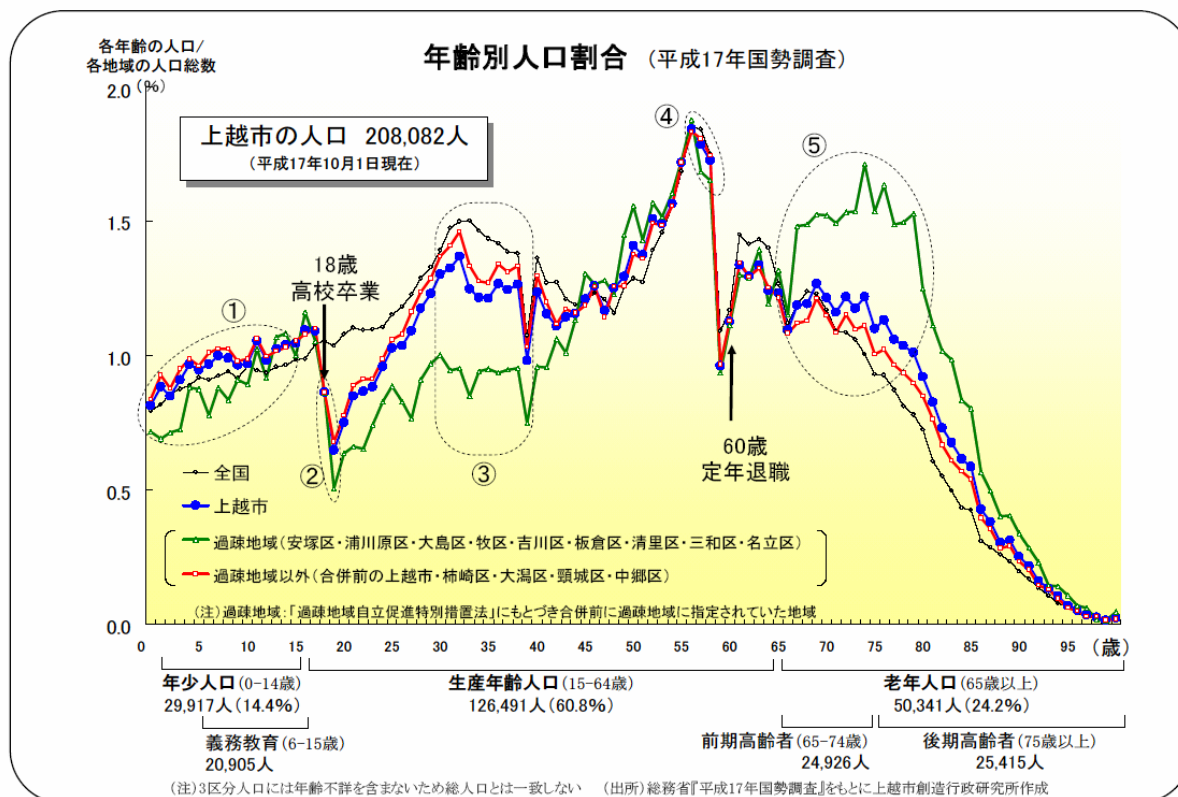


過疎地域

(注) 過疎地域：「過疎地域自立促進特別措置法」に基づき合併前に過疎地域に指定されていた地域、(出所) 総務省「国勢調査」(昭和55年～平成17年)に基づき上越市創造行政研究所作成

「年齢別の人口割合からみる上越市の特徴」

◆ 最新の国勢調査結果から、1歳刻みの人口割合に注目して市の現状と課題を考えるポイントを整理しました。



① 「年少人口の割合は全国よりも高いが、過疎地域は低い」

◆ 上越市の合計特殊出生率*(平成16年)は1.61と全国(1.29)よりも高いため、年少人口割合も全国より高くなりますが、上越市の過疎地域だけで見るとその割合は全国を下回ります(* 合計特殊出生率:1人の女子が仮にその年次の年齢別出生率で一生涯の間に生むとした時の子ども数)。

② 「高校卒業時に市外への大量転出」

◆ 高校卒業時の18歳を境に人口の割合が急減します。前回調査でも同様の傾向が表れており、全国における同年代の人口が一定であることを勘案すると、進学・就職等による上越市外への転出と推測されます。

◆ 今後はこの時点での転出を止め、また、一度市外へ転出し多様な経験を積んだ地域の将来を担う人材を呼び戻すために、例えば時代の先端を行く雇用の確保や創出、住み続けたいと思える魅力的な生活・教育環境の整った安全・安心なまちづくりなどについて検討していく必要があります。

③ 「30歳代の消費・子育て世代の割合が低い」

◆ 団塊ジュニア世代を含む30歳代は、消費・労働・子育ての中心を担い始める世代と言えますが、全国と比較して上越市におけるこの年齢層の割合が低くなっています。このことは、上越市の現在から将来に向けて、消費や雇用などの活力低下につながる恐れがあります。

◆ 国をあげて少子化対策が行われていますが、この世代が少ないことは、将来的に人口の再生産を意味する合計特殊出生率の低下が危惧されます。また、将来的に高齢化する両親の介護など様々な問題を生み出す要因になることが予測されます。

④ 「団塊の世代は約1万1千人で上越市全体の約5%」

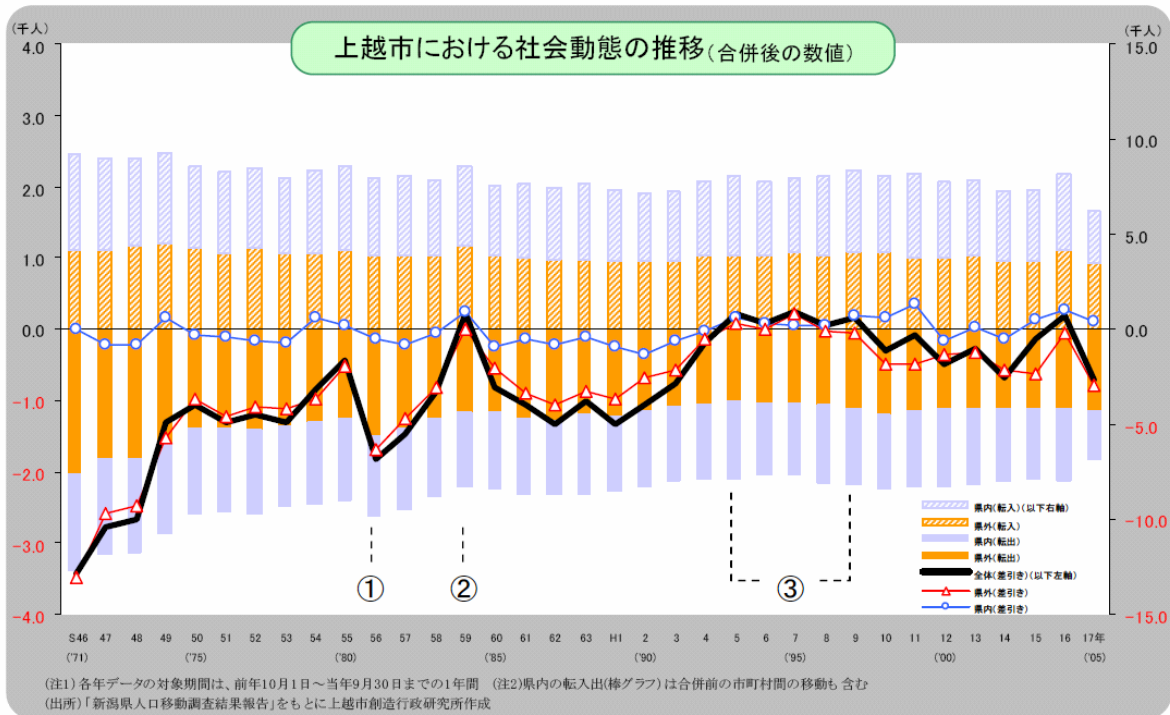
◆ 上越市の人口に大きな割合を占める団塊の世代(昭和22年~24年生)が定年退職を迎えるなか、産業等への影響に注意を払う必要があります。同時に、高齢者がいきいきと生活できる社会を創るため、高齢者を含めた官民協働のまちづくり体制が求められています。

⑤ 「過疎地域で顕著な高齢化」

◆ 過疎地域では老年人口割合の高さが顕著です。過疎地域のみならず上越市全体の環境を保全し持続可能な発展を図っていく上でも、高齢化した過疎地域における持続的な居住環境の確保が求められます。そのためには、このような地域を市全体で支えるための仕組みづくりに向けた検討が必要です。

「上越市の社会動態(上)」

人口は、自然動態(出生・死亡)と社会動態(転入・転出)によって変化します。特に社会動態は経済や社会情勢によって変動し、地域の盛衰に影響を与えます。



●全体的に転出超過の傾向

昭和46～平成17年の社会動態をみると、全体として転入者よりも転出者が上回り、人口流出に傾いています。

人が移動することで都市の新陳代謝が高まり、地域の活力が生まれることが期待できますが、この間、全体的に転入者・転出者の数はともに減少傾向にあります。

●県内は横ばい傾向、県外は転出超過

県外・県内の移動をみると、県内は毎年300人程度の増減の範囲内で推移する一方、県外は転出超過が顕著です。

●県外への転出先は東京都が最多

昭和46～平成17年では、転入・転出ともに特に東京都が多く、次いで神奈川県・埼玉県・長野県となっています。東京都との間では、平成10年以降、毎年300人前後の転出超過がみられます。

●県外への転出理由の第1位は「職業」

県外への転出理由の第1位は「職業」であり、この傾向は昭和54～平成17年の間変化していません。

例えば、昭和56年に三菱化成工業株式会社の工場が全面停止したことなどによる急激な人口減少が起きましたが(①)、

昭和59年は工場立地が相次いだことなどを背景として県内外から人口が流入し、転入超過となりました(②)。

また、平成5～8年は、東京圏と地方圏の間でのバブル経済崩壊の影響とみられる人口移動により、地方圏が転入超過となっており、上越市でも同様に、東京圏との間で転入超過となりました(③)。

他方、年齢別の移動状況をみると、15～19歳の転出超過が常に突出しています。昭和54～平成5年ごろは転出理由の約6割が「職業」でしたが、それ以降は「学業」がほぼ6割を占めるようになりました。

このように社会動態は経済や社会情勢の影響で変動しますが、若年層では進学の影響が強まっていることも特徴的です。

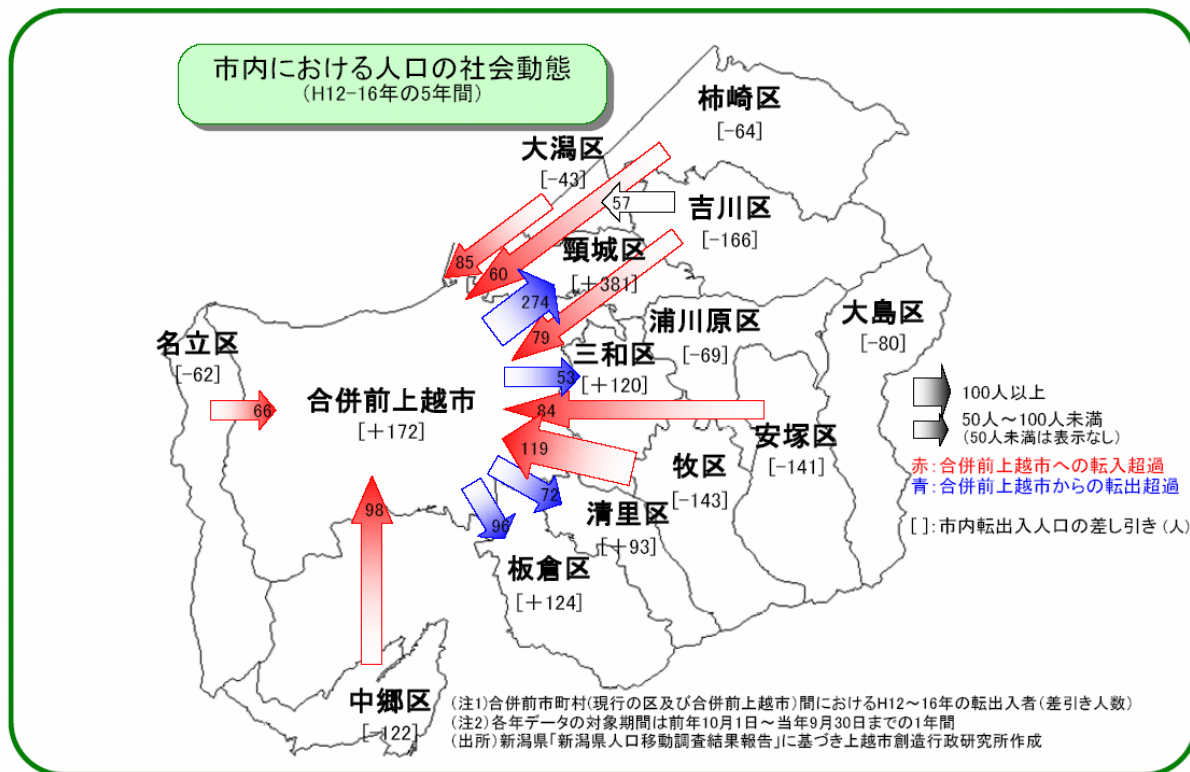
●今後のまちづくりに向けて

転出超過によって地域を担う人材や知力が流出することで、それまで人を育てるために行ってきた様々な投資も失うこととなります。このため、働く場や魅力的な生活環境など、「住み続けたい」と思える地域を作ることがますます重要になります。

さらに、合併により市域が広がったことから、市外だけでなく市内の人口移動にも注目する必要があります。これは、地域の多様性を維持しながら、高齢化や環境面に配慮したまちづくりを検討するうえで重要な動向と言えます(次号へ続く)。

「上越市における人口の社会動態(下)」

上越市全体の社会動態(転出・転入)は転出超過の傾向にあり、県外への人口流出が大きな影響を与えています(No.2参照)。今回は、市内における人口移動とその影響について注目します。



● 区から合併前上越市への人口流入

合併前上越市へはS55~H16年の25年間(累積)に、頸城区を除く12の区から約3,900人の転入超過となっています。ただし、S55~59年の5年間に約1,400人あった転入超過数は、H12~16年の5年間には約200人となり、合併前上越市への人口集中に減少傾向が見られます。

● 合併前上越市から隣接する区への人口流出

H12~16年の5年間には、合併前上越市から隣接する4つの区(頸城・板倉・清里・三和)へ転出超過が見られます(矢印・青)。頸城区への転出超過はS60年ごろから始まりましたが、3つの区(板倉・清里・三和)へはH12年ごろからの新しい動きです。

これらの要因のひとつとして、各区の宅地造成事業があげられます。例えば、頸城区ではS61年ごろから約400区画が造成され、他の3区でもH12年ごろ移住促進や同区からの人口流出抑止を目的とした宅地造成事業が行われました。

● 市内における人口移動の影響

上越市全体では総人口が減少し続けるなかで、区から合併前上越市への人口集中が依然として続いています。しかし、その勢いは減退し、合併前上越市に近い区の新興住宅地への

人口拡散現象が見られるようになり、いわば市内での「人口の奪い合い構造」に陥ってきています。このような人口の社会動態は、コミュニティや土地利用のあり方など、これまで培われてきたまちづくりの秩序に影響をもたらしています。

● 広域化した上越市におけるまちづくりの課題

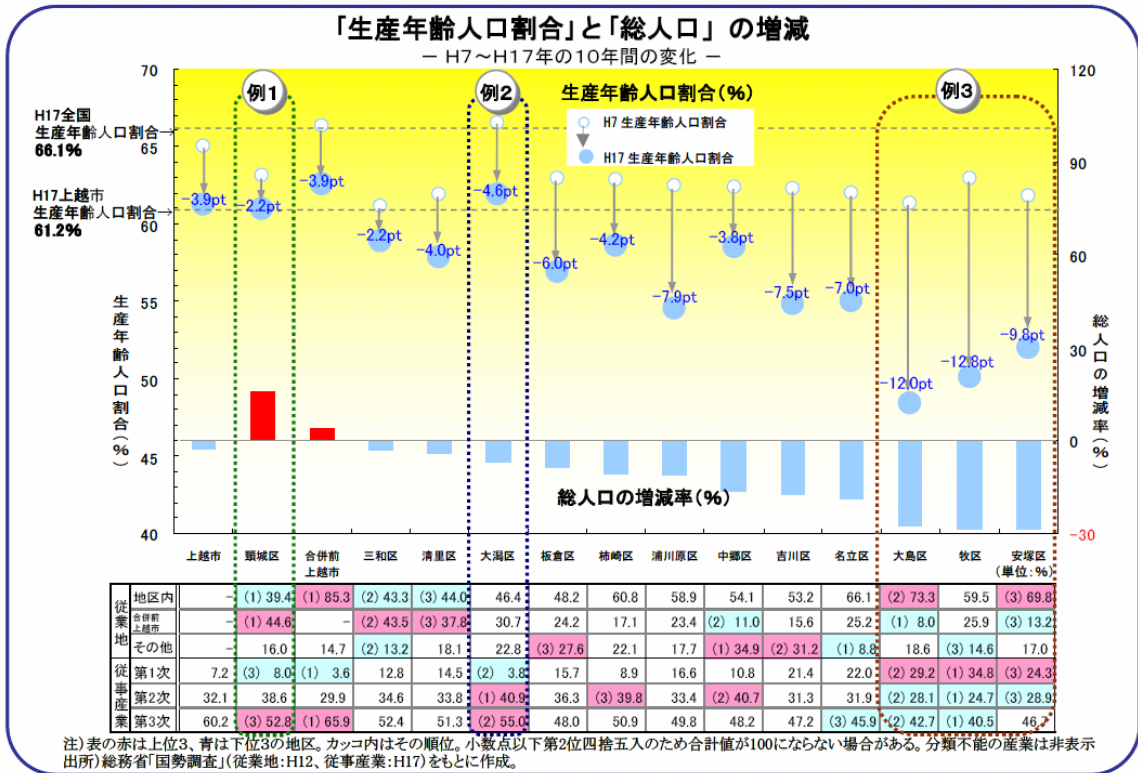
人口減少や高齢化など今後予測される社会構造の大転換は、上越市の人口移動構造を大きく変化させ、これまで築いてきた人文・自然環境に様々な影響を及ぼし、行財政を圧迫する懸念があります。

例えば、人口減少で中山間地域が維持できなくなれば、防災や自然環境保全のために行財政需要が増えます。他方で、中山間地域や市街地近郊の無秩序な居住は除雪費用を増加させ、新たなインフラ整備をもたらすことも懸念されます。

上越市は合併によりこのような課題に対し、広域的な視点から検討・対応することが可能になりました。上越市には今、人口動態を見極め、社会の変化に対応した新しいまちづくりの秩序を構築することが求められています。各地区が地域の多様性を発揮し、それぞれの役割を果たすには、広域的視点から土地利用・交通計画等を立て、コンパクトなまちを地区ごとに再構築していく必要があると考えます。

「上越市における地区別人口の変化」

上越市全体の人口が減少する中、社会の活力の維持や労働力を確保する上で重要と言われている生産年齢人口(15～64歳人口)割合の地区間の違いが、この10年間(H7～H17年)で顕著になっています。今回は、いくつかの区を例にその特徴を整理しました。



例1 頭城区は、職住近接環境を生かし、総人口「増」

頭城区は、この10年間、生産年齢人口割合の減少が少なく、総人口も増加しています。

同区は、合併前上越市で従業者の割合が高く、第3次産業従事者割合も高いという特徴があります。またS60年代からの住宅団地造成事業等により主に合併前上越市から転入が続き(研究ノートNo.3参照)、他地区と比べ、30～44歳の人口割合が高くなっています。

つまり、同区は合併前上越市と労働や居住環境の互恵関係を築き、特に次世代を生き育てる世代のニーズに合った職住近接の生活環境を生かしたまちづくりを進めたことで総人口を増加させたと言えます。

しかし、合併前上越市では、現在の30歳以下が減少しており、今後も同様の方法によって人口増を図ることは難しくなると考えられます。これは、合併前上越市との近接性を生かして住宅団地造成事業を行ってきた他区においても同様のことが言えます。

例2 大潟区は、経済基盤や住環境ニーズの変化等により生産年齢人口が減少し、総人口「減」

大潟区には、生産年齢人口割合が他区と比べて高いという特徴があります。しかし、この10年間でみるとその割合は減少しており、総人口も減少しています。

同区は、S30年代の油田開発を契機に第2次産業が発展してきました。この10年間、第2次産業従事者割合は低下していますが(7ポイント減少)、その割合は他地区と比べて高くなっています。

一方、合併前上越市で従業者の割合は高くなり(S50～H17年の30年間で6.1ポイント増加)、周辺の区等からの転入減少や、合併前上越市・県外への転出が続いています。そしてこの10年間、30～44歳の人口割合が低下しています。

つまり、生産年齢人口割合の減少には、経済基盤の変化だけでなく、利便性が高い住環境を求める人口の動きなど、様々な要因が影響していると推測されます。

例3 大島、牧、安塚区は、生産年齢人口・総人口が「著しく減」

H17年の大島、牧、安塚区の特徴は、生産年齢人口割合が各地区に比べて著しく低く、地区内で従業者及び第1次産業従事者割合が高いことです。また、この10年間で急激に人口減少が進み、H17年は70歳代が人口のピークとなっています。

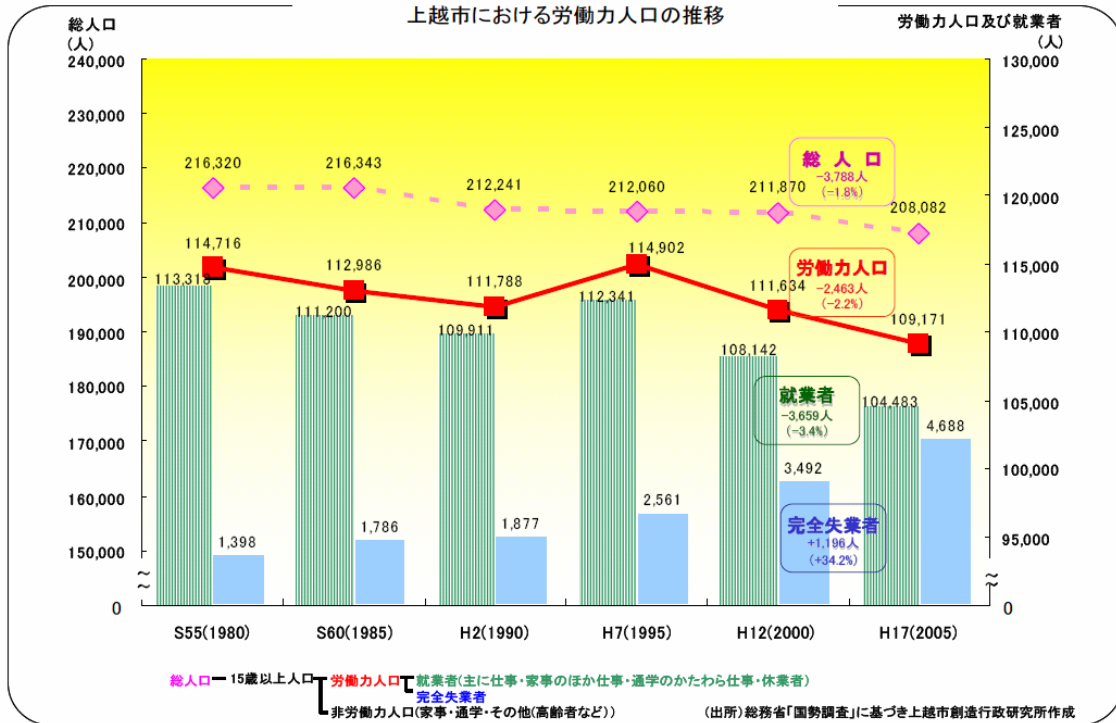
この状況に対し、その区の努力はもちろんのこと、例えば農業、防災、環境、癒しの場など、どのような役割を担っていくのか上越市全体の視点から検討し、次世代が担っていけるような対策を打たなければ、将来この地区を存続できるかどうか危ぶまれる状況となっています。

■各地区の特性を生かし、共存できるまちづくりを

このように、各地区の人口構造の変化とそれに伴って予想される課題は多様化しており、まるで一国の縮図ようになってきています。そのため、合併したメリットを生かし、各地区が共存できるよう、国策を練るような視点から戦略的に地域マネジメントを行うことが重要となっています。

「上越市における労働力人口の変化」

総人口が減少していく中で地域経済を維持していくためには、労働力人口の確保と労働生産性を高めていく必要があります。今回は、上越市の労働力人口について整理しました。



● 労働力人口の減少傾向は総人口を上回る勢い

この5年間(H12～17年)で上越市の総人口が減少(-3,788人、-1.8%)する中、それを上回って労働力人口の割合は低下(-2,463人、-2.2%)しています。S55年からの労働力人口の推移をみると減少傾向にあり、この5年間は減少割合が全国(-1.1%)を上回っています。また、就業者が減少(-3,659人、-3.4%)しており、これも全国(-2.3%)を上回っています。一方で完全失業者は増加しています(+1,196人、+34.2%)。H17年は有効求人倍率が1倍を超えたにもかかわらず、4,688人が完全失業者となっています。

つまり、上越市は労働力人口の減少によって労働環境が不安定な状況にあり、加えて雇用条件のミスマッチなどによって完全失業者が増えていると言えます。

● 注目されている労働力の状況

地域経済を維持するため、団塊世代・高齢者や若年層、女性の労働力の活用が全国的に検討されています。

◆ 団塊世代・高齢者の労働力

上越市の団塊世代、約1万1千人(H17年国勢調査、56～58歳)が定年期を迎えています。この世代は労働力人口に占める割合が高く、その影響が注目されます。

新潟県内50歳代後半の給与所得者へのアンケート調査((株)ホクギン経済研究所)によれば「60歳以降も働きたい」とする人は7割で、そのうち「生活費を稼ぎたいため」とする人は8割となっています。それまでの仕事の経験(就業者数が多いのは、サービス業、製造業、卸・小売業、建設業)を生かそうとすることや、安定した収入を望むものと考えれば、第1次産業よりも第2・3次産業において上越市の労働力人口は流動するものと考えられます。

ただし、団塊世代の定年延長が定着したり、前期高齢者(65～74歳)の就業者数が増加したとしても、長期的には高齢化の進

行により、労働力人口の減少は続くものと推測されます。

◆ 若年層の労働力

この5年間で15～24歳人口の転出超過は約2,700人となっています(研究ノート No.2参照)。これは職業や進学等を理由に主に東京圏へ若者が流出しているためです。進学率は上昇しており、高い教育を受けている若者が増えています。若年層の労働力人口の確保には、習得した知識や技術を生かす場や快適な住環境といった、上越市に呼び戻すための受け皿の整備が必要です。

◆ 女性の労働力

H17年の女性の就業者は、女性15歳以上人口の47.6%(43,784人)を占め、S55年からの推移をみるとその割合は低下傾向です。現在、女性就業者割合が高い医療・福祉分野は、高齢社会においてその役割が高まるため、人材の確保がさらに重要になります。今後はこれら以外の分野にも女性の活躍の場が広がるよう、雇用環境のいっそうの整備が求められます。

● 労働力人口の確保に向けて

長期的に労働力人口の減少が続く中で、上越市は第3次産業の比重が高まっており、全国的な傾向と同様に「経済のソフト化」が進行しています。企業進出の際、優秀な人材を確保することができるかが指標の一つになる場合もあります。つまり、このような産業を支える人材の確保に向けた都市間競争は、これまで以上に激化するものと考えられます。

そのため、今回示したような現況を踏まえただうえ、上越市の労働力人口をどのように確保していくかが中長期的な重要課題となっています。

なお、人材の確保には一人一人が能力や個性を伸ばすことができる生活環境も必要であるため、教育・福祉・安全などの面からも充実を図り、住みやすい地域づくりを進めることも重要です。

JPRU06 - 001

研究レポート
「人口の視点からみる上越市の現状と将来」

平成 19 年 3 月発行



このレポートについてのお問合せは下記へお寄せください。

上越市創造行政研究所
joetsu city Policy Research Unit

〒943-8610 新潟県上越市木田 1-1-3 上越市役所(第 2 庁舎)

TEL (025) 526 - 5111 FAX (025) 524-6105

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

<http://www.city.joetsu.niigata.jp/gyosei/souzou>