

# 「信越県境地域づくり交流会」による 越境地域づくりプラットフォーム構築の試み

内海 巖

## 1. はじめに

人口減少問題をはじめとする地方都市の諸課題に対応するためには、大都市との関係性強化も必要ではあるが、市町村や県による行政界を越えた近隣自治体同士が協力し、新たな交流・連携によってひと・もの・かね・情報の対流を起し、地域の新たな価値（イノベーション）を創出する必要があると考えられる。この方法論の確立に向けて研究と実践を積み重ねることは、地方都市と大都市の共生関係を構築し、国土全体の持続可能な発展に資するものと考えられる。

かかる目標実現に向けた初期段階の重要課題は、越境による地域政策の担い手となる人材の発掘・支援であり、その場を提供する基盤形成にあると思われる。このことから、著者らは長野県・新潟県の県境付近の地域（以下、「信越県境地域」という。）を対象とし、地域づくりに関する学習・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」の開催（2015年度～）や地域づくりの学習材料となる地域資源情報の構築に向けた研究（2018年度）を行ってきた。本稿ではこれらの経過を報告するとともに、活動に伴う成果やそれらを下支えした「越境効果」に関する考察を行う。

## 2. 対象地域の概要

信越県境地域は、県境に妙高戸隠連山国立公園、関田山脈、苗場山を含む上信越高原国立公園などが横たわり、その周囲を日本海に面する平野部や、起伏に富む丘陵地帯、信濃川（千曲川）水系の盆地等が取り囲むエリアである。

この地域の大半は国内有数の豪雪地帯でもあり、深刻な過疎問題を抱えている一方、雪国特有の自然環境や歴史文化など、特徴的・魅力的な地域資源も数多く有している。

当該地域を構成する市町村間の交流は、かつて街道を通じて盛んに行われていた時代もあったが、都市の連担性は低く、経済成長ともに大都市との関係性に関心が強まったこともあり、現在は距離の近接性のわりに盛んとは言い難い。

この地域には、2015年春の北陸新幹線開業によって2つの新幹線駅（上越妙高駅、飯山駅）が誕生し、首都圏や北陸、関西、中京圏との時間距離が短縮された。生活利便性の向上や観光振興への期待は大きい。

しかし他方では、第3セクター鉄道の経営悪化やストロー現象等による東京一極集中の進行、新潟県内を走る上越新幹線沿線都市との競合、さらには新潟県土や日本海国土軸の分断等を懸念する声もある（図1）。

人口減少著しい信越県境地域の持続可能な発展を実現するためには、新幹線等を活用した大都市とのダイレクトな関係性を考えることも重要だが、北陸新幹線によって県境を挟む上越・飯山両地域の時間距離が飛躍的に短縮されたことや、同新幹線と上越新幹線をつなぐローカル鉄道の存在価値などに改めて着目し、歴史・文化・生活等の視点から見た近隣地域内のつながりを再認識することによって、市町村界や県境を越えた交流・連携を盛んにし、この地域全体の存在感を高めていく必要があると考えられる。

### 3. 当該地域における創発的な広域連携の可能性

#### 3.1 既存の広域連携組織の現況

信越県境地域には、既に様々な広域連携組織が存在する。一定の歴史を

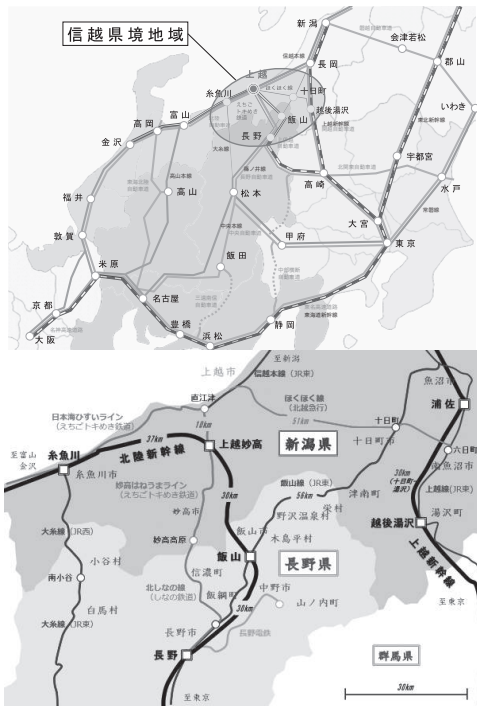


図1 信越県境付近の公共交通ネットワーク

有するものには、道路整備や鉄道利用促進を目的とした行政主体もしくは経済団体による組織がある。また近年は北陸新幹線沿線において、各駅の駅勢圏を念頭に置いた連携組織が相次いで設置された。さらには、民間主導の連携組織として、観光庁認定の「雪国観光圏」や信越県境のロングトレイルをフィールドとする「NPO信越トレイルクラブ」などがある。

### 3.2 創発的な広域連携の可能性

行政主体の広域連携組織は、特定のインフラ整備の促進や観光振興を目的としたものが多い一方、新たなプロジェクトを共同で練り上げていく性質の連携は少ない。一定の社会的影響力はあるが、これらが総合的あるいは（交流・連携によって新たな知恵の結合やサービス等を生み出す）創発的な広域連携を志向する組織へと変容する可能性は低いと考えられる。

一方、民間主導の広域連携組織の一部は、観光振興のみならず地域振興全般を志向しており、企画力と実行力を兼ね備えたキーパーソンが存在することから、創発的な広域連携の足がかりとなる可能性がある。

### 3.3 地域づくりと広域連携を考えるシンポジウムの開催

このことから、2015年2月に新潟県上越市役所の自治体シンクタンク「上越市創造行政研究所」の主催による地域づくりと広域連携を考えるシンポジウムを開催し、長野県飯山市など9市町村の広域観光を展開する「信越自然郷」、新潟県湯沢町など7市町村の広域観光を展開する「雪国観光圏」から講師を招くことによって、広域連携の意義の浸透を図りつつ、越境を意識した交流機会の創出から始めることとした。

本シンポジウムでは、全国的にみても先進的な広域連携の取組に学び、地域づくりと広域連携の関係性を理解する機会となった。参加者アンケートの結果によれば、上越市民を中心とする約70名の参加者は高い満足度を得たほか、地域づくりに取り組む人々が広域的に交流・連携を深めることの重要性、さらには当地域の持つ歴史的つながりや、雪国としての同質性、海と山の異質性などの特徴を活かした新たな連携の可能性等を共有したものと考えられる。

このシンポジウムを端緒として、長野県北信地方、新潟県魚沼地方及び上越地方を中心とする県境エリアの中で、今後の連携の在り方を継続的に模索することとなった。

## 4. 信越県境地域づくり交流会の開催

### 4.1 学習・交流・創発を念頭に置いたプログラム設計

創発的な広域連携のためには、地域づくりを実践する人同士が交流を進め、信頼関係を醸成することが必要条件といえる。またその前提として、当該地域の過去・現在に関する基本的知識の共有（学習）がなされていることが望ましい。

そのため2015年度は、信越県境地域の地域づくりに関する学習・交流・創発効果が段階的に発揮されることを念頭に置き、地域づくりの実践者あるいは関心の高い層から参加者を募り、学びと交流を深める会を開催することとした。

これまでに計7回開催した交流会において、具体的なプログラム構成はそれぞれ異なるものの、学習を主目的とする基調講演やトークセッション、交流を主目的とするディスカッションや情報交換会、創発を意図するワークショップなどのプログラムを1日または1泊2日の中で設定することを基本とし、部分参加も可能とした（図2）。

このうちトークセッションについては、地域共通の課題や地域資源にこだわるテーマ設定としたほか、パネリストは多様な地域・分野・年齢性別等を加味して依頼を行った。

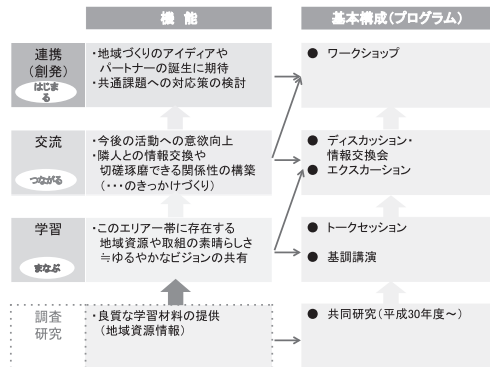


図2 「信越県境地域づくり交流会」の基本構造

### 4.2 信越県境地域づくり交流会の展開

2016年2月、第1回の交流会を新潟県上越市において2日間にわたり開催した。トークセッションでは信越県境地域から20名もの多様かつ魅力的な登壇者を招集できたこと、チラシやSNS、口コミによる宣伝が奏功したことから、短い周知期間かつ冬季の平日開催にも関わらず150名（市外からは4割）を超える参加者を得ることができ、予想を上回る盛況ぶりであった。

2016年度は、信越自然郷エリアの長野県飯山市に会場を移すとともに、

持続可能な開催体制を考慮し、2つのテーマ設定による1日（終日）の開催とした。

2017年度は、開催間隔を短縮するため年2回の開催とし、7月には雪国観光圏エリアの新潟県十日町市、12月には新潟県上越市で行った。テーマは、それぞれ「老舗企業」と「鉄道」、「歴史文化」と「リノベーション」であり、両者のゆるやかな交流・連携を意識した設定とした。

2018年度は、3つの関係団体のエリアで各1回、年3回の開催とし、各回のテーマを1つに絞るとともに、1泊2日のプログラムとした。具体的には、6月に長野県栄村で「ロングトレイル」（写真1）、9月に長野県飯山市で「スローフード」、12月に新潟県上越市で「ミュージアム」をテーマに選定して開催した。

以上、約3年の間に計7回の交流会を開催してきたが、これらの実績は、年度ごとに会の継続について協議し、開催プログラムや開催方法等について検討を重ねてきた結果によるものである（表1）。



写真1 第5回地域づくり交流会の開催風景

表1 信越越境地域づくり交流会の開催実績

時期	会場	テーマ	特徴	参加者数 (概数)
1 2016/2	新潟県上越市	・地域資源の魅力発信 ・グリーンツーリズム ・田舎ならではのライフスタイル ・観光組織経営	・初の越境イベント開催 ・歴史文化交流 ・越境観光エリアの官公民の共有	160人
2 2016/12	長野県飯山市	・食文化 ・インバウンド	・初の長野県側 プログラムの基本形確立	110人
3 2017/7	新潟県十日町市	・老舗企業 ・鉄道	・年2回開催 ・トライアングル開催達成	110人
4 2017/12	新潟県上越市	・歴史文化・上杉家縁の地域資源 ・リノベーション	・史跡の広さを増加 ・フェスティバル ・ホームマガジン開始	120人
5 2018/6	長野県栄村	・ロングトレイル	・年2回開催	90人
6 2018/9	長野県飯山市	・スローフード	・実行委員会設置 ・史跡の広さを増加	110人
7 2018/12	新潟県上越市	・ミュージアム	・地域研究グループの設置	100人

## 5. 特徴的な地域資源情報の構築

### 5.1 調査の経緯

越境地域政策を推進するためには、当該地域の特徴や地域資源について共通理解が必要であることは論を待たない。このことから、地域づくり交流会のテーマ設定においては当該地域の特徴的な地域資源を取り上げてきたが、これらの情報を継続的に収集・編集し、提供可能な仕組みを構築することは大きな課題である。こうした情報は県及び市町村単独で取りまとめられた文献が多く、その着眼点や分析・表現方法は多岐にわたるため、越境地域政策を念頭に置いた統一的視点に基づく編集作業や新たな調査・



分析等が必要となる。

このことから2018年度は、「信越県境地域づくり交流会」等において培われた人的ネットワークを糧とし、当該地域内の特徴的な地域資源情報を構築する研究グループを新たに設置した。

## 5.2 調査方法

本研究では、地形・地質、自然、社会資本、食、産業、民俗、文化などの面において、地域の特徴を形成する「地域資源」の中でも、全国的な動向と比較することで概ね客観的に説明可能な特徴に着目した（表2）。

地域資源の中には、その特徴を定量的に説明しづらいものや、他との比較によらない絶対的な素晴らしさを持つものも数多くあるが、ここでは地域づくりへの導入的情報としての説得力や説明の容易性、比較を通じた地域の理解促進といった視点を重視した。

表2 地域資源の概要

分類	事例
自然環境	位置、地形・地質、気候、森林・植物、動物
都市基盤	水、エネルギー、交通、通信、公園、防災設備
産業	農業、工業、商業、サービス業（教育、福祉、医療等を含む）
信仰・風習・政治	神社、寺院、民間信仰、祭事、地域コミュニティ、政治

また、地域全体の特徴を見いだす手がかりとして、各地域資源の特徴に関する因果関係、すなわちその特徴をもたらした背景・要因や、その特徴が地域に与えた影響についても提示し、地域資源同士の関係性を表現するものとした。

情報収集に当たっては、各自治体に関する郷土資料や地誌関係の文献、地域資源に関する全国的な動向を記した文献などの調査を行った。また、文献で確認できない事項については、関係機関や有識者等へのヒアリング調査を補完的に実施した。

## 5.3 今後の課題と展望

本調査における特徴的な地域資源情報では、「全国的に見て何がどのくらい特異なのか」、「それはなぜか」といった素朴な質問に対応することを目指してきたが、少人数での文献調査によって一定の結論を導き出すのは容

易ではないことや、地域に精通する有識者も減少傾向にあることを再認識する結果となった。今後の時間の経過とともに地域資源の特徴自体も変化することを考えれば、この情報構築が完結することはないといっても過言ではない。一方、地域づくりへの活用という側面からは、その確からしさを認識しつつ有効活用することは十分可能である。

すなわち今後の在り方としては、例えば地域資源情報を提示するWEBの作成などによりオープンデータ化を進め、調査ネットワークの拡大と情報更新、情報活用を同時並行で進めることのできる仕組みづくりが必要と考えられる。

## 6. 開催効果に関する考察

本交流会の目的である学習・交流・創発効果や越境地域づくりの基盤形成に関する効果は、第1回から第4回までの交流会参加者を対象に行ったアンケート調査結果などを基に考察することができる。

### 6.1 学習効果

第1回はアンケートの設問項目が若干異なるものの、学習よりも多様な交流を重視したプログラム設計であったことから、学習については中庸な満足度になったものと考えられる。その後、学びの時間を確保した第2回～第4回においては、「学びがとてもあった」と回答した方が3分の2以上を占めていることや、数多くの自由記述意見などを見る限り、一定の学習機会を提供できたものと考えられる（図3）。

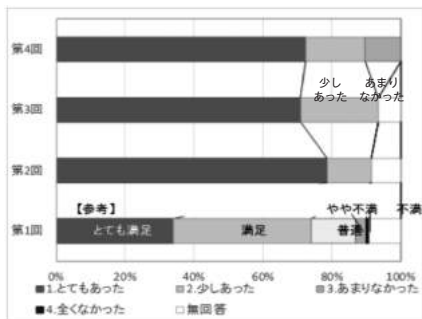


図3 参加者の学習効果について (アンケート調査結果)

### 6.2 交流効果

アンケート結果によれば、第2回から第4回にかけて「交流があった」とする人は若干ではあるが増加傾向にある。これはプログラムの中での交流機会を段階的に増加した経過と一致する（図4）。

また、この回答にはトークセッションのみの参加者（情報交換会などに参加しなかった人）や情報交換会の前に回答した参加者の数が含まれている点に留意する必要がある。さらには、交流会終了後に「近隣地域を訪問する回数が増加した」、「登壇者の訪問（あるいは招待）を行った」などの事例報告もあり、それらの点を考慮すれば一定の交流機会は提供できたものと考えられる。

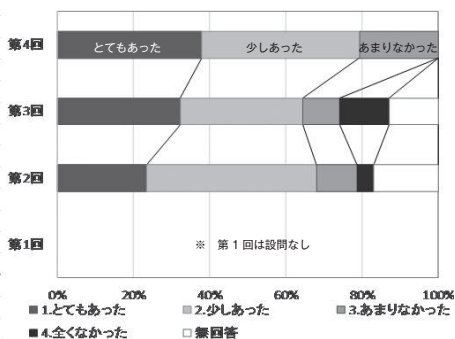


図4 参加者の交流効果について (アンケート調査結果)

### 6.3 創発効果

創発効果は、学習や交流の結果として交流会開催後に生じることを期待するものであり、これまでのところ交流会自体からの創発は意識することなく展開してきたが、一部の参加者からは、その後イベント企画や制作活動等、業務や地域づくり活動を通じた連携が生まれたとの報告も受けている。また、先に述べた地域資源情報の研究グループ設置についても一つの創発事例といえることができる。

### 6.4 「信越県境地域」の枠組みに対する評価

信越県境地域で学びと交流を深めることの意義については、学習・交流効果を実感している割合以上に好意的な評価を得られた。少なくとも、回答者の中に否定的な意見はみられない (図5)。

当初から信越県境地域における広域連携に有用性を感じて集まった参加者は少ないと思われるが、少なくとも、本会への参加を通じて単独市町村や県内で行うイベントよりも魅力的な場が生まれたことを評価し、結果的に越境の有用性が感じられたものと思われる。

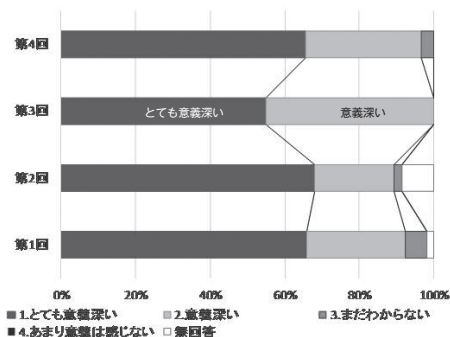


図5 信越県境地域で学びと交流を深めることの意義について (アンケート調査結果)



次回以降の会の継続に期待する声も大きかった。

## 7. 越境効果に関する考察

前項で述べた開催効果の多くは、いわゆる越境効果によるものとみること  
もできる。具体的には、地域づくり交流会への参加、企画運営、及び地  
域資源情報の体系化それぞれの段階において、次のような越境効果が生じ  
たものと分析することができる。

### 7.1 地域づくり交流会の参加者に対する越境効果

#### 7.1.1 流域圏・生活圈などのつながりの再認識

魅力的な地域資源が生まれた経緯をたどると、その土地の歴史や自然、  
暮らしに帰結することから、地域づくりにおいて歴史や自然環境の重要性  
を再認識する機会となる。歴史的背景、流域圏、生活圈などは行政界に関  
係なくつながっており、むしろその境界にこだわらず事象を捉えた方が地  
域の成立過程や特徴の理解が進むケースが多い。

#### 7.1.2 これまでの情報分断がもたらす魅力の新発見

日常生活において、特に県を越えると自動的に得られる情報が乏しくな  
ることから、隣接自治体の取組であっても「知っているようで知らない」  
ことが多い。このことを逆に捉えれば、未知の世界であるが故に新たな出  
会いをもたらす可能性があることを意味する。また、越境による新たな出  
会いによって、歴史や自然環境などの同質性が高い一方、様々な面で異質  
性も兼備していることも認知し、高い学習・交流・創発効果が得られるも  
のと考えられる。このことは、複数の参加者による「似ているけどちょっ  
と違うのが面白い」というコメントが言い当てている。さらには、隣接地  
域の学習や交流を通じて、自地域の学習を誘発する効果も期待できる。

#### 7.1.3 「端」から生まれるモチベーションの向上

境界から想起される言葉には、「端」、「へり」、「行き止まり」などがあるが、  
壁を乗り越えた先に魅力的な地域資源や隣人の存在を認知することができ  
たときに、境はむしろ中心であると感じたり、端の向こうに明るさを感じる  
など、そこに魅力が生まれてくる。また、歴史的事実を踏まえ、「境はフ

ロンティア」,「新しい時代は端から生まれる」などの認識を持つことによって,地域づくりへのモチベーション向上効果が期待できる。

#### 7.1.4 豊かなライフスタイルの発見

近隣地域への学習や交流を深めることによって,地元郊外や東京にはないローカルならではの魅力に気づく可能性がある。実際に,この交流会参加後に隣接地域の知人・友人が増え,余暇活動に変化が生じた参加者もいる。このような動きが仮に少数派であったとしても,地方都市における豊かなライフスタイルのモデルを提示することができれば,この積み重ねによってひと・もの・かね・情報の循環が生じ,持続可能な生活・経済・文化圏の形成に貢献することが期待できる。

#### 7.2 地域づくり交流会の企画運営における越境効果

本交流会の企画運営や主催を担う団体は,新潟県湯沢町など7市町村をエリアとする雪国観光圏,長野県飯山市など9市町村をエリアとする信越自然郷,及び筆者の所属する上越市創造行政研究所の三者であり,2018年度からは実行委員会を設置した。また,同年度からは開催地の地元自治体や県振興局の協力も得られるようになった。

三者の関係者は,それぞれ対象地域,組織形態,役職等が異なる一方で,いずれも地域づくりを志向し,越境という行為へのハードルが低く,協力団体も含め自発的な活動であったことが共通点として挙げられる。ここでいう越境とは,市町村や県などの行政界を越える地理的な越境のほか,業種・分野や立場を越えて交流する意味合いも持つ。すなわち,筆者の所属する自治体シンクタンク

の特性(行政組織と研究組織の二面性)を活かしつつ,近隣市町村の半官半民的組織あるいは民間組織とのネットワーク形成によって,簡易な体制でありながらも会の理念や質を維持しつつ,企画力や発信力の向上につな

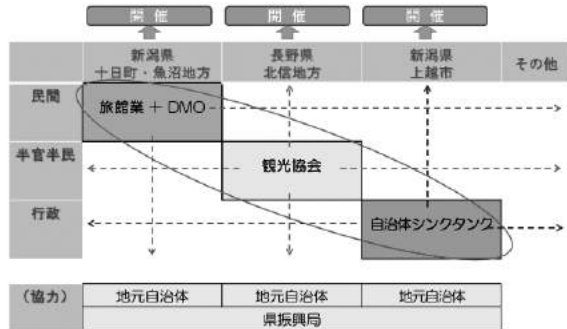


図6 広域・異業種連携による企画・運営体制

げることができたものと考えられる（図6）。

## 7.3 地域資源情報の体系化における越境効果

### 7.3.1 近隣地域の魅力の取り入れ

近隣市町村において魅力的な地域資源の存在を確認することによって、自市町村の魅力と見なすことができる。例えば自然環境の場合、市内に百名山や国立公園等が存在しなくとも、近隣地域にそれらが豊富に存在している場合には、それらに手軽にアクセスできる環境は同市の魅力と捉えることができる。

### 7.3.2 近隣地域の魅力を通じた自地域の魅力の再発見

気候風土が類似する近隣市町村において、全国有数の地域資源の存在を確認することによって、市内における同質の地域資源を見直し、魅力として捉えなおせる可能性がある。例えば、全国的に著名な蕎麦や米が近隣地域に存在する場足、改めて市内の状況を確認することによって、それらにひけを取らない品質の蕎麦や米を認知できる可能性もある。

### 7.3.3 同質な地域資源の集積度による魅力の明確化

一つの市町村としては際立った特徴とまでいえない地域資源であっても、近隣市町村において同質の地域資源の存在を確認することによって、その集積度を特徴として見いだせる場合がある。例えば、信越県境地域にはブナを自治体の木として選定し、象徴的なブナ林を有する市町村が多く、その集積度に着目すれば全国有数の地域と捉えることもできる。

### 7.3.4 多様な地域資源の集積度による魅力の明確化

一つの市町村としては際立った特徴とまでいえない地域資源であっても、近隣市町村において多様な地域資源の存在を確認することによって、その集積度を特徴として見いだせる場合がある。例えば、信越県境地域の各市町村におけるそばの“つなぎ”は実に多様であることや、同一地域・同一日時において雪山と海を楽しむ人々が共存する状況などは、全国有数の特徴と捉えることもできる。

### 7.3.5 近隣地域との関係性による魅力の共有

各市町村における地域資源の形成要因から市町村を越えた関係性が浮上することによって、新たな魅力として共有し、広域的視点の重要性を実感することができる。例えば、明治期における長野県側の蚕糸業と水力発電の発展が、新潟県側の水力発電や現在の化学工場の立地につながる関係性や、スキー発祥の地である上越市から近隣の飯山、野沢、湯沢、白馬などへスキーが広まり、現在の国内有数のスキー場集積地へとつながる関係性などは、この地域全体の魅力として捉えることができる（図7）。

得られる効果	地域資源				
	1地域	2地域	3地域	4地域	5地域
(1) 近隣地域の魅力の取入れ	⊖	⊙			
(2) 近隣地域の魅力を通じた自地域の魅力の再発見	⊙ ⊖	⊙		⊙	
(3) 同質な地域資源の集積度による魅力の明確化	○	○	○	○	○
(4) 多様な地域資源の集積度による魅力の明確化	○	△	□	☆	◇
(5) 近隣地域との関係性による魅力の共有	○	← △	← □	← ⊙	← ◇

◎は全国有数の地域資源。  
記号が同じ場合は同質な地域資源、異なる場合は多様な地域資源であることを示す。

図7 地域資源情報の体系化による越境効果

以上の効果は、いずれも萌芽的ではあるものの、プラットフォーム機能を支えた様々な越境効果を確認することができた。このプラットフォームが越境地域づくりを促進し、その力をプラットフォーム機能の強化に還元するマネジメントが可能となれば、両者の好循環を期待することができよう。

## 8. おわりに

信越県境地域づくり交流会の開催や同会を端緒とする取組は、その理念に共感する地域づくり人材の自発性に基づくものであり、これまでは柔軟な展開が奏功してきた面もあるが、それが故に運営体制は安定性の高いものとはいえない。

また、地域づくり交流会の開催趣旨やこれまでの展開を踏まえるならば、その機能も安定的なものではなく、むしろ変容させていく必要がある。

今後の展開については、例えば以下のような可能性が考えられる。

第一は、研修・研究機能を強化する方向性である。この場合、各関係組織が認知する課題に即した学習テーマの設定や研究グループの設置など、従来の形態を強化する意味合いが強くなるだろう。

第二は、意志決定機関との接点を強化する方向性である。越境地域政策を本格的に推進するためには、各自治体や各種団体による一定の合意形成と実行力が必要であり、それらを促進する学習・交流機能もいずれは必要になると考えられる。ただし、これまでの交流会の利点である柔軟性や創発性などと相反する点もあることから、この場合は、これまでの形態を維持しつつ后者の形態を別途確立し、両輪で推進する必要があるとも考えられる。

第三は、創発機能を強化する方向性である。例えば共通課題の解決方を話し合ったり、実践的な課題解決策の提案コンペを開催するなど、交流会の場から新たな知見やプロジェクトの創発を目指すものである。

これらの組合せも含め、方向性の是非については、プラットフォームの企画運営体制の在り方と並行して検討する必要があるものの、いずれの場合も「越境効果」を発揮させ、越境地域政策を推進するための重要な機能であると考えられる。

#### 参考文献

- 1) 上越市創造行政研究所（2015）：地域づくりと広域連携を考えるシンポジウム記録集
- 2) 上越市創造行政研究所（2018）：信越県境地域づくり交流会開催報告書 2015-2017

#### 謝辞

本研究は、文部科学省共同利用・共同研究拠点「越境地域政策研究拠点」である愛知大学三遠南信地域連携研究センターの2014年度・2015年度地域間交流研究、2018年度一般共同研究、及び上越教育大学公募型地域貢献事業の採択を受けて実施した。ここに記して感謝の意を表す。