

新市建設計画

平成 16 年 7 月

上越地域合併協議会

目 次

I	序論	1
1	合併の必要性	1
2	計画策定の方針	3
II	新市の概況	4
1	位置及び地勢	4
2	自然・土地利用	5
3	人口・世帯	5
4	産業	7
III	新市建設の基本方針	12
1	まちづくりの方向性	12
2	土地利用の方向性	14
3	まちづくりの基本理念	17
4	新しいまちの将来像	17
IV	新市の施策	19
1	市民主体のまちづくりの推進	22
2	環境の保全と活用	24
3	健康と福祉の充実	27
4	産業の振興	30
5	教育・文化の充実	35
6	都市基盤・生活基盤の整備	39
7	合併することにより新たに整備が必要となる事業の促進	43
V	新市における県事業の推進	44
VI	公共施設の適正配置と整備	46
VII	行財政運営	47
1	行政運営	47
2	財政運営	49
VIII	財政計画	50

I 序論

1 合併の必要性

○ 我が国の社会経済は歴史的な転換期へ

我が国の社会経済は、今、数十年振りの大きな転換期を迎えています。

我が国経済は戦後復興を遂げた後、1990年代初頭まで数十年にわたり成長を続けてきましたが、バブル経済後の不況で長期に停滞し、「右肩上がりの成長」は終焉しました。

現在の不況はバブル経済後の金融処理の後遺症と言われてきました。しかし、最近ではグローバル化による世界的な競争の激化、少子・高齢化などによる国内外市場の変化など構造的な要因が指摘されるに至り、一過性ではない問題の深刻さが認識されるようになってきました。

将来を支える青少年の急速な減少や社会的支援が必要な高齢者の急増など少子・高齢化も予想を上回る速度で進み、平成18年には総人口の減少という第2次世界大戦末期を除いて近代では経験したことのない事態を迎えようとしており、総人口と年齢構成の変化は我が国の在り方を大きく変えようとしています。

我が国が経済成長を通して蓄え、築き上げてきた経済力、技術力、産業基盤などをいかして、こうした環境変化に的確に対応していけば、再び持続的・安定的な社会経済の運営を回復することは可能なはずですが、そのためには多くの変革が必要とされています。

○ 国・地方を通じた変革の必要性

「右肩上がりの成長」の終焉は、我が国の行財政にも大きな影響を与えています。バブル経済期の平成2年度に60兆円を超えた国の税収は、デフレ経済の影響も受け、平成16年度予算ではその7割に満たない42兆円弱まで減少しました。一方、重なる景気対策等により歳出は逆に増加し、不足分を国債などで賄ってきたため、国債等の残高は平成16年3月末で500兆円を超え、国内総生産に対する割合は先進国の中では突出した値となっています。

これは地方財政も同様の状況であり、国・地方とも子や孫の世代にまで負担を掛けざるを得ないほど多くの負債を抱える深刻な事態に立ち至っています。景気の回復により税収が好転することはあっても、現在の歳入と歳出のギャップを埋めるほど劇的な増収は、すぐには期待できないと考えるのが妥当です。

多くの社会保障制度など、「右肩上がりの成長」を前提に構築された各種制度の運用は、近い将来困難になることが既に見通されており、国・地方とも現在の状況をこのまま続けることはできず、行財政の広範囲にわたる変革が求められています。

○ 全国的な地方自治体の変革としての市町村合併

こうした国・地方をめぐる厳しい状況を、大きな変革によって乗り切るために、足腰の強い地方自治体の構築を目指すのが、全国で進められている今回の市町村合併の大きなねらいの一つと言えます。行財政の変革のための合併です。

平成12年4月の地方分権一括法の施行を契機に、「地方でできることは地方で」を合言葉に、地域における行政運営の主導を「国」から住民に身近な「市町村」に移すべく、行財政

改革が進められています。これは本来あるべき地方自治の姿を実現するものとして歓迎されるべきものですが、市町村は、「自己決定・自己責任」の原則に基づき、主体的に政策を立案し、効率的に実行することが求められ、そのために高い行政能力と強い行財政基盤の確立が急務の課題となっています。一般的には、合併によってこうした課題にこたえ得る地方自治体を全国的に実現することが求められていると言えます。

○ 上越地域でも同様の変革が必要

国や全国の地方が抱える問題は上越地域でも同様に現れ、高齢化などの側面では一層厳しい問題として立ち現れています。高齢化は、長寿社会の実現であるという積極的な側面を有する一方、福祉サービスなどの行政需要が増加するという側面も持ち合わせています。また、少子化に伴う生産年齢人口の減少により、地域産業の働き手、福祉サービスの担い手となる世代の人口が減少し、地域の活力の低下が危惧されます。

さらに、地域の主要産業の一つである農業や建設業は、産業構造の変化や行政の支出削減に伴う公共工事減少等の影響を受け、極めて厳しい状況にあります。地域を支える製造業も経済のグローバル化の影響で激しい競争にさらされています。

このような地域産業の厳しい状況を反映し、地方税収は顕著な減少傾向にあります。また、上越地域には国からの地方交付税への依存度が高い町村が多く、既に平成16年度予算編成において、三位一体の改革に伴って全国の自治体で財源不足が生じており、今後更に地方財政は逼迫し、厳しさが一層増すものと予想されます。

歳入が減少する中で、増大する行政需要に対応していくという、極めて難しいかじ取りが上越地域の各自治体に求められており、上越地域の維持・発展のために、足腰の強い自治体の構築が求められています。

○ 上越市を中心に広域的な一体化が進む上越地域

上越地域では、交通基盤の整備やモータリゼーションが進展したことにより、住民の行動や企業の事業範囲は市町村を越え、既に広域化しています。上越市の周辺町村では、日常生活の通勤や通学、買物などのために上越市を定期的に訪れる住民が多数を占めるとともに、その数は年々増加しており、上越市を中心とした日常生活圏域が既に形成され、強化されています。

上越市の都市機能が周辺町村の多くの住民に利便性・快適性を提供し、そのことが上越市経済の大きな支えにもなっている、すなわち、上越地域は上越市を中心に一体的な社会経済を形成しており、互いの動向が相互に深い影響を及ぼし合う関係を築いています。

○ 次の時代の行財政運営のためには、市町村の力の結集、すなわち合併が必要

こうした中で変革の時代に向けた地域の運営を行っていくためには、上越地域が保有する天然資源、経済資源、人的資源などあらゆる資源を余すところなく効率的に有効にいかし、すべての住民の安全・安心で快適な生活を支えることのできるような、足腰の強い自治体の構築が求められます。

この問いに対する答えが、地域の市町村の力を結集すること、すなわち「市町村合併」です。日常生活圏から見て地域に最もふさわしい大きさを一つの行政体を組み、これにより得

られる「行政基盤の再構築による行財政の効率化」、「公共サービスの利用範囲の拡大」といった効果をいかし、直面する課題に取り組む行政改革です。

各地で市町村合併に向けた取組みが進められ、国・県においても積極的に合併を推進し、支援を行っている現在は、市町村合併の好機であると言えます。

2 計画策定の方針

(1) 計画の趣旨

この計画は、上越市と安塚町、浦川原村、大島村、牧村、柿崎町、大潟町、頸城村、吉川町、中郷村、板倉町、清里村、三和村、名立町の合併による新しい上越市の建設を総合的かつ効果的に推進することを目的としています。

なお、作成に当たっては、新しい上越市の一体性の速やかな確立及び住民の福祉の向上等を図るとともに、市全域の均衡ある発展に資するよう配慮します。

(2) 計画の構成

この計画は、新しい上越市の建設の基本方針と、それを実現するための施策及び財政計画を中心に構成します。

なお、施策は、合併に伴って必要となる事業や新しい上越市の建設の根幹となるべき主要事業と共に、新たに上越市となる 13 町村の地域で実施する事業を中心に構成します。

(3) 計画の期間

この計画は、平成 17 年度から平成 26 年度までの 10 か年を計画期間とします。

なお、財政状況との整合を図るため、計画策定後 5 年を目途に見直しに向けた検討を行うものとします。

Ⅱ 新市の概況

1 位置及び地勢

新しい上越市は、新潟県の南西部に、日本海に面して位置し、北は柏崎市、南は新井市、妙高村、長野県飯山市、東は高柳町、松代町、松之山町、西は能生町と接します。

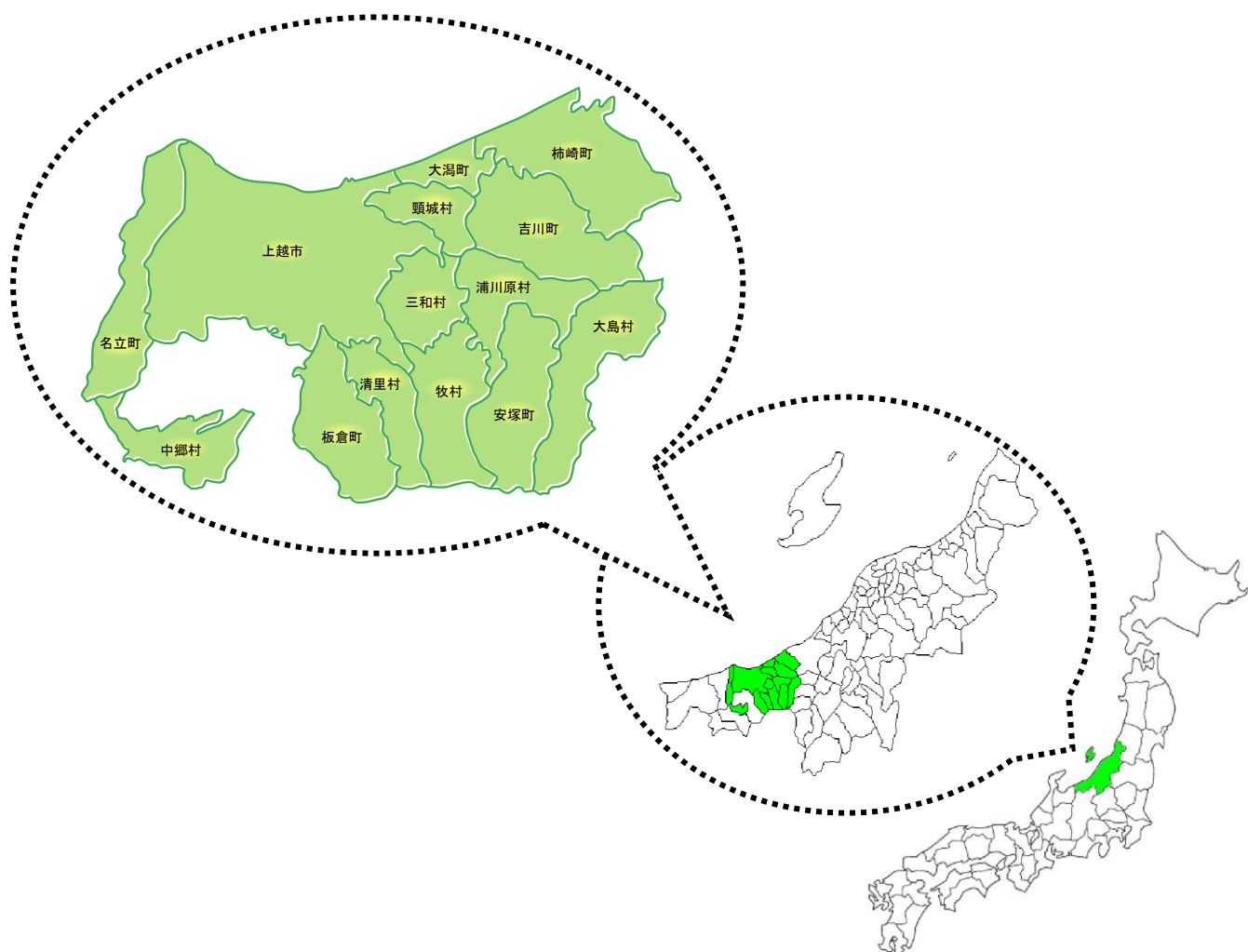
古くから交通の要衝として栄えましたが、現在も重要港湾である直江津港や北陸自動車道、上信越自動車道のほか、J R北陸本線、J R信越本線、ほくほく線などを有しています。さらに、北陸新幹線や上越魚沼地域振興快速道路などのプロジェクトも進行するなど、三大都市圏とほぼ等距離に位置する中で陸・海の交通ネットワークが整った有数の地方都市となります。

新しい上越市の中央部には、関川、保倉川等が流れ、この流域に高田平野が広がっています。この広大な平野を取り囲むように、米山山地、東頸城丘陵、関田山脈、南葉山地、西頸城山地などの山々が連なっています。

海に目を向けると、海岸線には砂丘が続き、砂丘と平野の間には天然の湖沼群が点在しています。

このように、新しい上越市は、多様な自然を有する海・山・大地に恵まれた自然豊かな地域です。

【図表 2-1 新しい上越市の位置と新しい上越市をつくる 14 市町村】



2 自然・土地利用

新しい上越市は、平野部、山間部、海岸部と変化に富んだ地形を有し、佐渡弥彦米山国定公園、久比岐県立自然公園、米山福浦八景県立自然公園、直峰松之山大池県立自然公園などに代表される美しい景観や多様な自然に恵まれています。一方、山間地は、不安定な地形と脆弱な地質により、全国有数の地すべり多発地帯となっています。

気候は、四季の変化がはっきりしており、冬期に降水量が多く快晴日数が少ない典型的な日本海型です。冬期には日本海を渡ってくる大陸からの季節風の影響により大量の降雪があり、海岸部を除いた地域は全国有数の豪雪地帯となっています。また、変化に富んだ地形などから、市内でも気温や積雪量などが大きく異なります。

新しい上越市の面積は972.62 km²となります。これは、現在の上越市(249.24 km²)の約4倍で、佐渡市(854.98 km²)も上回るようになります。

土地利用を見ると、高田、直江津などが市街地となっているほか、その周辺で、土地区画整理事業などにより宅地化、商業地化が進み、都市的土地利用がなされています。これより東側の地域は農業を中心とした土地利用が進められていますが、工業団地や住宅団地の造成などにより農地が減少しています。中山間地は、農業生産機能のほか、景観や環境機能を有していますが、農業の担い手不足などの影響により耕作放棄が増加し、農地の荒廃が進み、棚田の保全等が困難な状況となっています。山地、潟湖、海岸線は県立自然公園に指定されるなど、自然をいかしたレクリエーションの場として活用されています。

なお、新しい上越市では、田・畑、山林・原野、池沼・雑種地などの面積は、総面積の95%にも達します。特に、田・畑の割合(総面積の21.5%)は新潟県全体(15.9%)と比べて高く、この地域の特徴と言えます。

【図表 2-2 地目別土地面積の概要】

(単位：km²、%)

地目	宅地	農地		山林・原野		池沼・雑種地・その他			合計
		田	畑	山林	原野	池沼	雑種地	その他	
面積	45.73	180.40	29.01	231.91	45.39	2.17	13.19	424.82	972.62
構成比	4.7	18.5	3.0	23.8	4.7	0.2	1.4	43.7	100.0

出所：固定資産の価格等の概要調書(平成15年1月1日)

3 人口・世帯

(1) 人口・世帯の現況

新しい上越市の人口は、平成12年国勢調査によると211,870人で、新潟県全体の8.6%を占めることになります。この規模は、県内各地で現在検討されている枠組みで市町村合併が行われた場合においても、県内第3位の人口規模となります。ただし、人口は現在の長岡市に近い水準ですが面積規模はその4倍近くに相当するなど、面積に対する人口の割合は長岡市に比べて、低い水準となります。

人口の推移を見ると、市街地及びその周辺の一部では人口が増加していますが、その他の地域では減少傾向であり、全体では緩やかに減少しています。

また、平成12年の年齢区分別人口は、年少人口(0～14歳)が15.3%、生産年齢人口(15～64歳)が62.8%、老年人口(65歳以上)が21.9%となっており、その推移を見ると年少

人口は減少し、老年人口は増加するなど少子・高齢化の傾向が顕著に表れています。

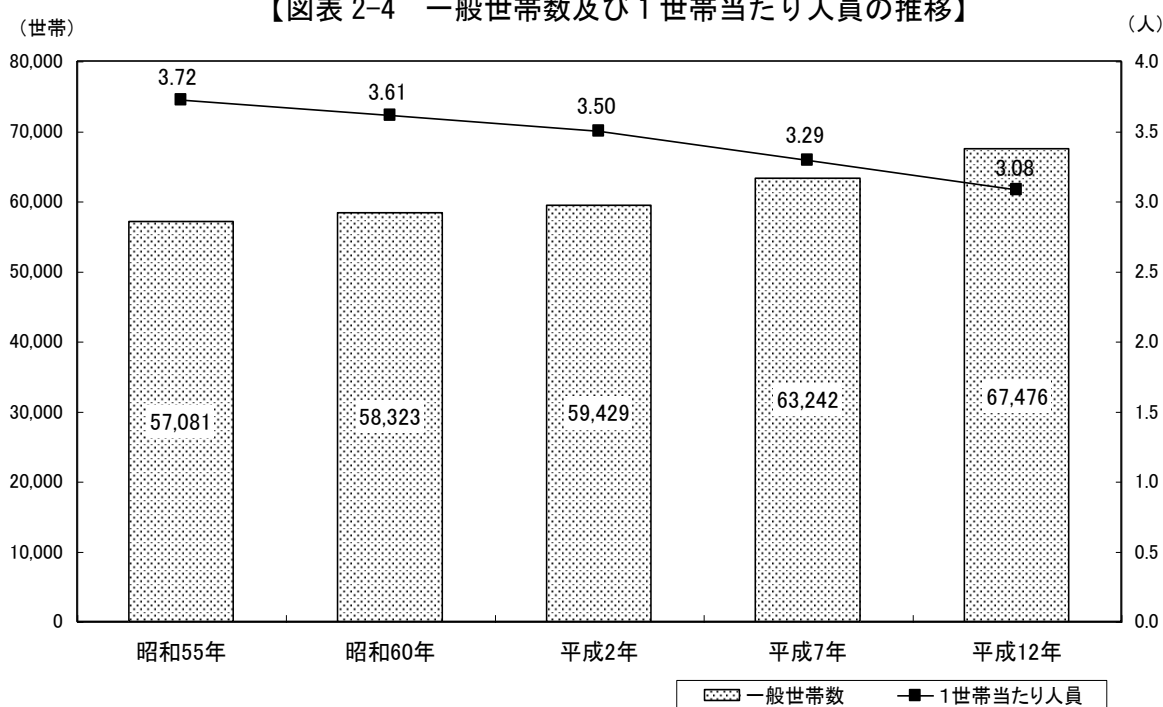
平成12年の一般世帯数は67,476世帯で、1世帯当たりの人員は3.08人となっています。世帯数は全体として増加傾向にありますが、1世帯当たりの人員は減少してきており、核家族や一人暮らしの世帯が増えてきていることを示しています。

【図表 2-3 人口及び世帯の概要】

	人 口					世 帯
	総人口	年少人口 (0～14歳)	生産年齢人口 (15～64歳)	老年人口 (65歳以上)	年齢不詳	一般世帯数 1世帯当たり人員
新しい 上越市	211,870人	32,364人 (15.3%)	133,142人 (62.8%)	46,308人 (21.9%)	56人 (0.0%)	67,476世帯 3.08人
新潟県	2,475,733人	365,667人 (14.8%)	1,581,186人 (63.9%)	526,112人 (21.3%)	2,768人 (0.0%)	791,880世帯 3.07人

出所：平成12年国勢調査

【図表 2-4 一般世帯数及び1世帯当たり人員の推移】



出所：国勢調査

(2) 人口の将来見通し

14市町村の人口は、昭和60年(216,348人)をピークに減少傾向が続いています。

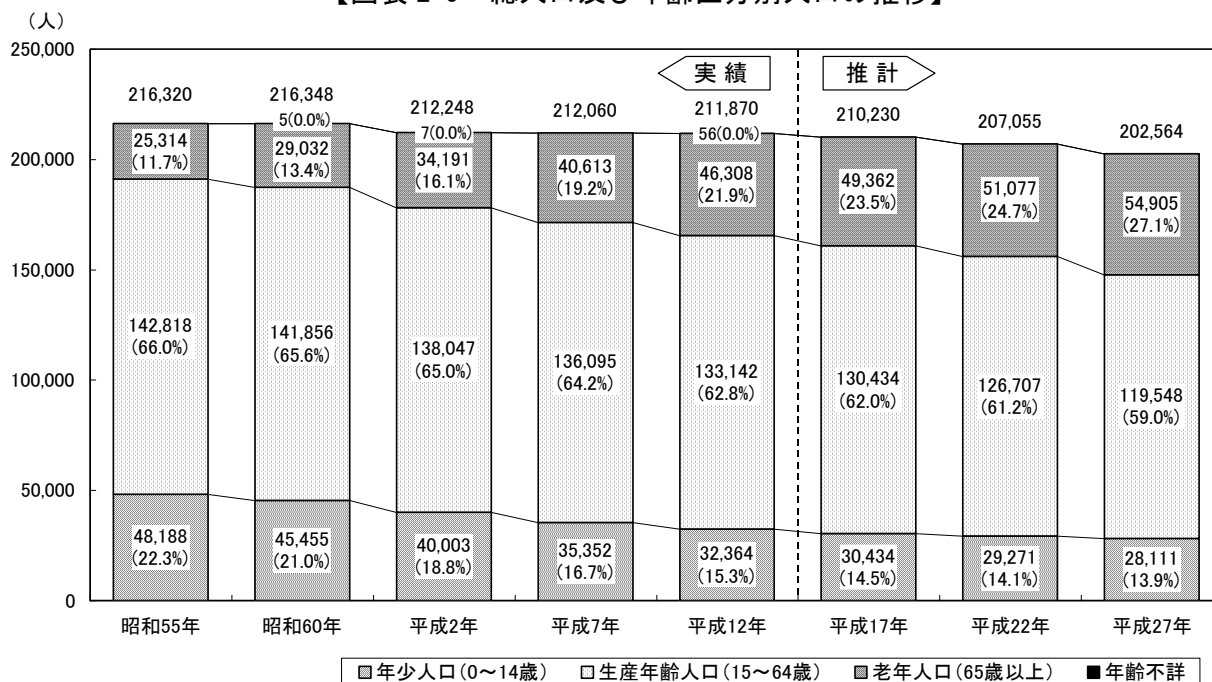
今後も少子化の傾向は変わらず、人口の減少が続くものと予測されていることから、新しい上越市の人口は、平成27年には20万3千人と、平成12年より約9千人(4.4%)減少する可能性があります。

年齢区分別に見ると、65歳以上の老年人口は実数、割合ともに増加する見通しであり、

平成 12 年では、高齢者は「5 人に 1 人以上」ですが、平成 27 年には「4 人に 1 人以上」の水準まで高まります。

一方、児童・生徒などの年少人口や、地域の担い手となる生産年齢人口は減少していきま
す。特に生産年齢人口の減少は顕著であり、平成 12～27 年の間に約 1 万 4 千人減少する見
通しです。これは、平成 12 年時点で地域にいた働き手のうち、「10 人に 1 人以上」がいな
くなくなることに等しく、この地域の活力を維持していく上で必要な「人」が更に不足するこ
とになります。

【図表 2-5 総人口及び年齢区分別人口の推移】



出所：国勢調査、(財)統計情報研究開発センター

4 産業

(1) 産業構造

新しい上越市の就業者数は、平成 12 年国勢調査によると 108,142 人となり、産業別の比率は第 1 次産業 6.9%、第 2 次産業 35.7%、第 3 次産業 57.1%となります。

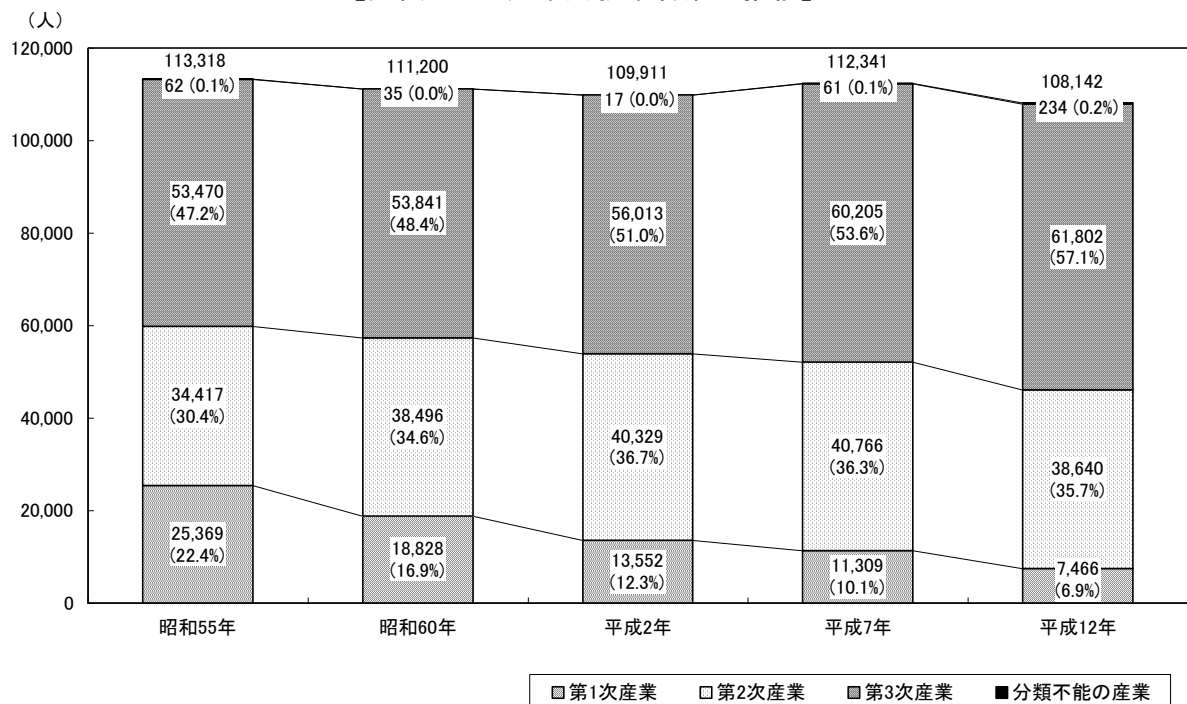
就業者数の動向を見ると、昭和 55～平成 12 年の 20 年間で就業者数は約 5 千人減少しており、特に第 1 次産業では、約 1 万 8 千人も減っています。これに対し、第 2 次産業、第 3 次産業では就業者数が着実に増加しており、この 20 年間に第 2 次産業で約 4 千人、第 3 次産業で約 8 千人増加しています。

【図表 2-6 産業別就業者数】

分 類		就業者数 (人)	構成比 (%)
第 1 次産業	農 業	7,306	6.8
	林 業	77	0.1
	漁 業	83	0.1
	計	7,466	6.9
第 2 次産業	鉱 業	384	0.4
	建設業	15,592	14.4
	製造業	22,664	21.0
	計	38,640	35.7
第 3 次産業	電気・ガス・熱供給・水道業	588	0.5
	運輸・通信業	5,612	5.2
	卸売・小売業、飲食店	21,454	19.8
	金融・保険業	2,107	1.9
	不動産業	332	0.3
	サービス業	26,984	25.0
	公務 (他に分類されないもの)	4,725	4.4
	計	61,802	57.1
分類不能の産業		234	0.2
総 数		108,142	100.0

出所：平成 12 年国勢調査

【図表 2-7 産業別就業者数の推移】



出所：国勢調査

(2) 主要産業の現況

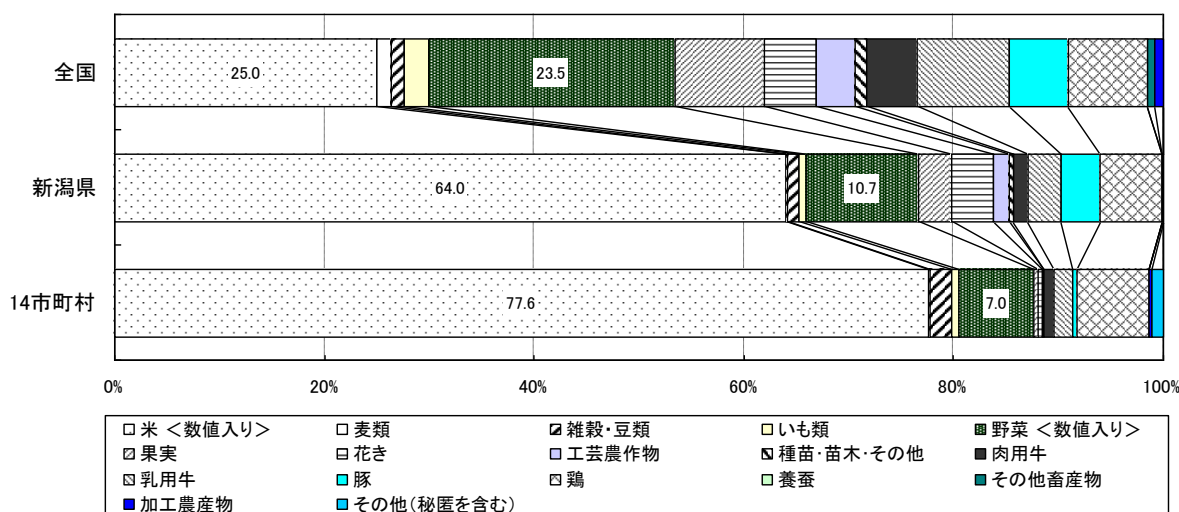
1) 農業

14市町村の平成13年における農業産出額（農業粗生産額）は238億円です。

品目別構成比を見ると、全生産額の77.6%を米が占めています。この比率は、県全体の比率を上回っており、14市町村の農業が米の生産に著しく特化していることが分かります。しかし、近年では、米の価格の低下や生産調整面積の増加などにより、米の粗生産額が減少を続けており、この影響を受け14市町村の農業産出額は20年前（昭和56年）の水準の68.2%まで低下しています。同時に、農業専従者1人当たりの生産農業所得も近年減少傾向にあり、平成13年時点で121万円まで低下しています。これは、全国の水準を17.1%、新潟県の水準を26.2%下回っています。

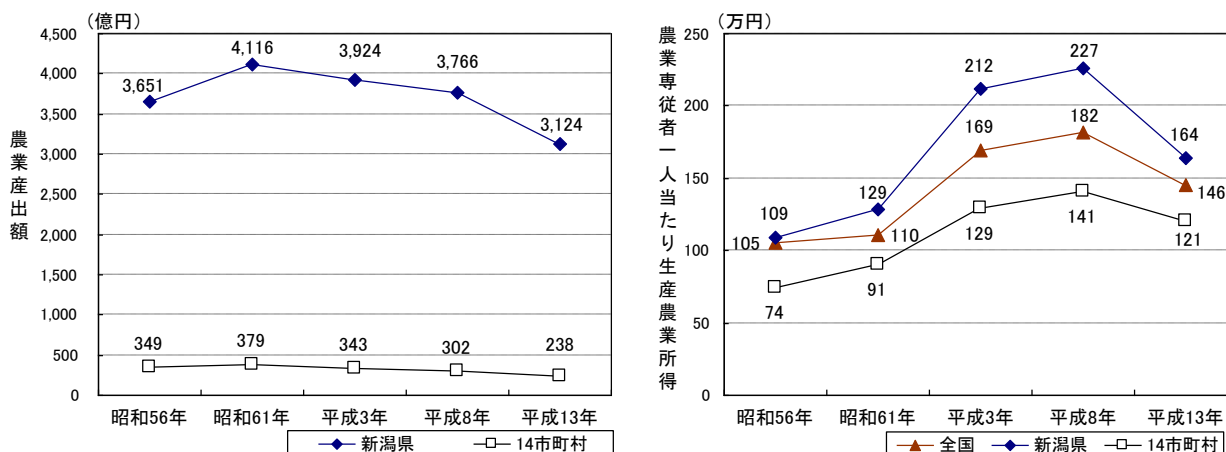
また、農業分野は他の産業と比べ、担い手の高齢化が顕著です。平成12年国勢調査によると、農業に就業している人の「5人に3人」（59.6%）が65歳以上の高齢者です。このため、近い将来確実に、農業を支える後継者確保、農業生産の維持の問題が一層深刻化すると予想されます。

【図表 2-8 14市町村の農業産出額の品目別構成（平成13年）】



出所：平成13年生産農業所得統計

【図表 2-9 14市町村の農業産出額、生産農業所得の推移】

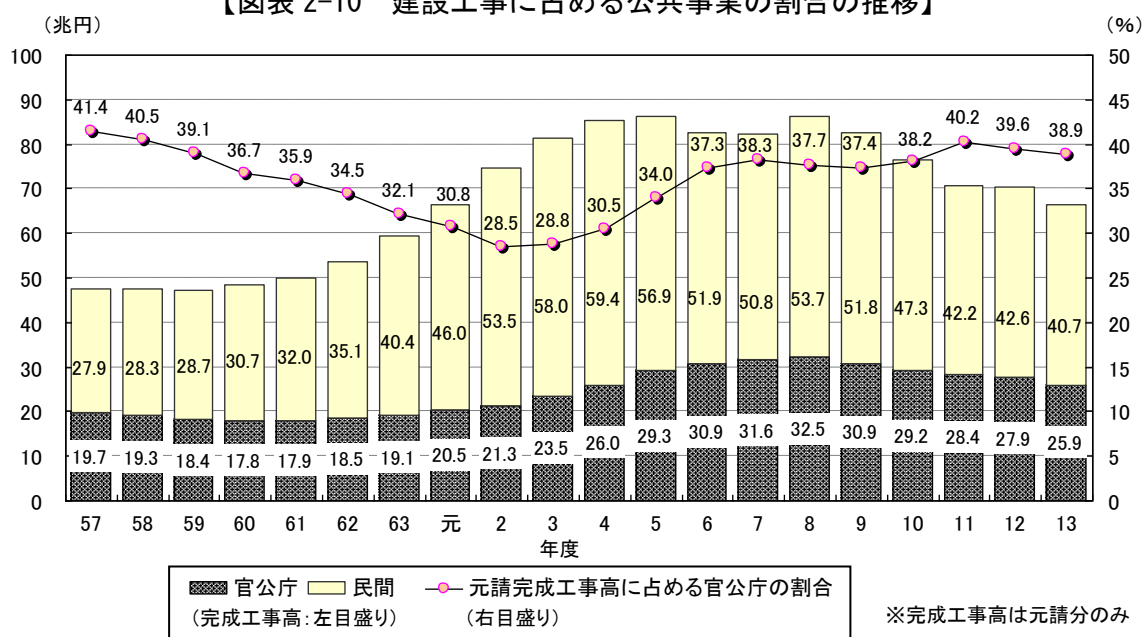


出所：生産農業所得統計

建設業は、官公庁の受注、いわゆる公共事業に多くを依存する傾向にあります。平成2年度には、民間発注の元請完成工事高が増加した影響を受け、官公庁の割合が建設業全体の28.5%まで低下したものの、同年を境に増加傾向に転じ、平成13年度には全体の38.9%に達しており、近年では官公需要への依存度が再び増す傾向にあると言えます。

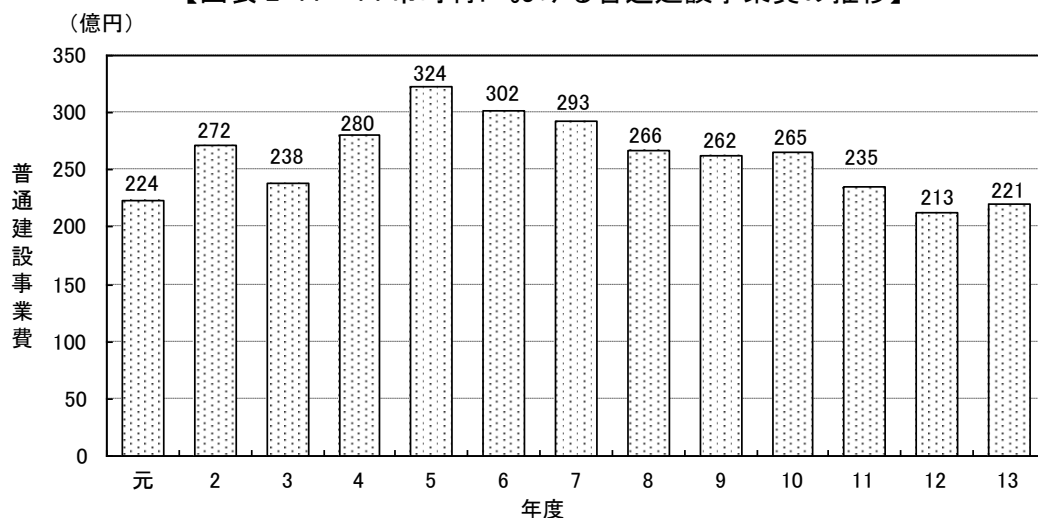
ただし、官公庁関連の工事高そのものは平成8年度（32兆5千億円）をピークに減少に転じており、平成13年度には25兆9千億円まで縮小しています。14市町村の普通建設事業費においても、ピークの平成5年度には324億円でしたが、それ以降減少に転じ、平成13年度にはピーク時を100億円以上下回る221億円まで下がっています。行政の厳しい財政状況を考慮すると、今後も公共事業の縮小が続くと見られ、建設業の経営環境はますます厳しくなることが予想されます。

【図表 2-10 建設工事に占める公共事業の割合の推移】



出所：建設工事施工統計調査（国土交通省）

【図表 2-11 14市町村における普通建設事業費の推移】



出所：市町村財政の状況（新潟県市町村課）

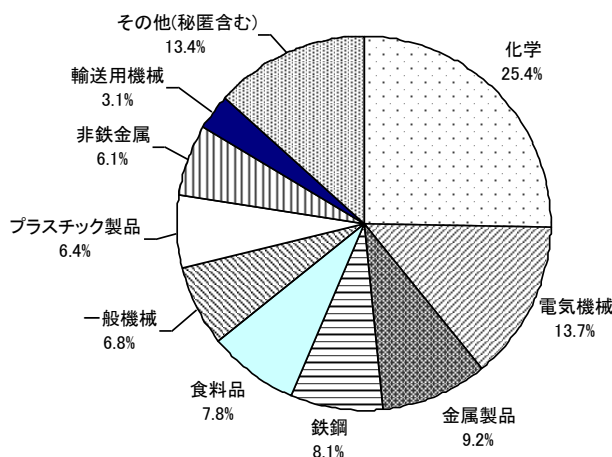
3) 製造業

14市町村は、県内の製造業集積地の一つであり、平成13年の製造品出荷額等は4,658億円に達し、県内の製造品出荷額等の約10%に相当します。

製品の業種内訳を見ると、基礎素材型産業（化学、金属製品、鉄鋼、プラスチック製品、非鉄金属）、及び加工組立型産業（電気機械、一般機械、輸送用機械）の製造品出荷額等が大半を占めています。平成13年では、これらの8業種の製造品出荷額等は全体の78.8%を占めます。

また、平成13年時点で14市町村内にある製造業の事業所数は803事業所です。この事業所数と製造品出荷額等の関係を見ると、全体の上位3業種（化学、電気機械、金属製品）の181事業所（全体の約1/4）で製造品出荷額等全体の48.3%と半分近くを占めており、少数の事業所で多額の製造品を出荷している、すなわち大規模工場における生産が多くを占めていることが分かります。

【図表 2-12 14市町村内における製造品出荷額等の業種構成（平成13年）】

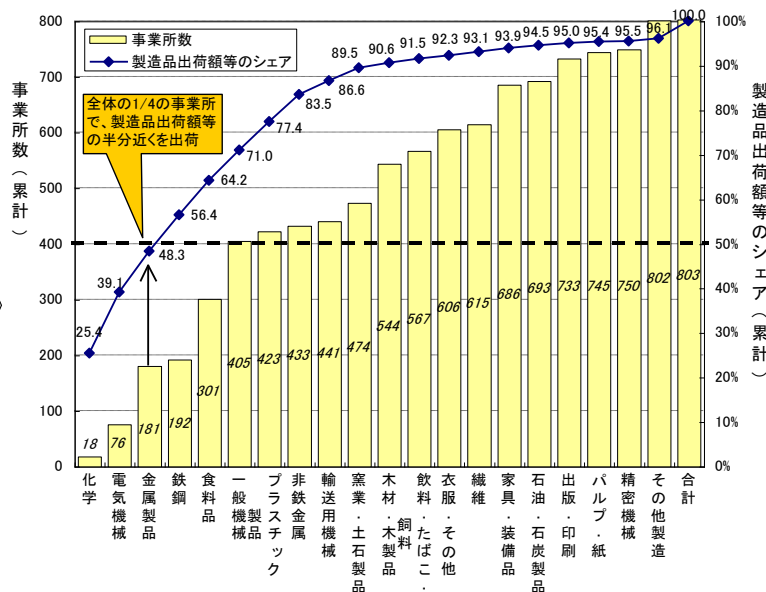


出所：平成13年工業統計調査

【図表 2-13 14市町村内にある製造業の事業所数と製造品出荷額等（平成13年）】

順位	業種	事業所数	製造品出荷額等(億円)	
			総額	事業所当たり
1	化学	18	1,184	65.8
2	電気機械	58	640	11.0
3	金属製品	105	430	4.1
4	鉄鋼	11	379	34.5
5	食料品	109	362	3.3
6	一般機械	104	317	3.0
7	プラスチック製品	18	298	16.6
8	非鉄金属	10	286	28.6
9	輸送用機械	8	143	17.9
10	窯業・土石製品	33	137	4.2
11	木材・木製品	70	51	0.7
12	飲料・たばこ・飼料	23	43	1.9
13	衣服・その他	39	39	1.0
14	繊維	9	38	4.2
15	家具・装備品	71	36	0.5
16	石油・石炭製品	7	27	3.9
17	出版・印刷	40	26	0.7
18	パルプ・紙	12	17	1.4
19	精密機械	5	2	0.4
-	その他製造	52	26	0.5
-	その他(未公表含む)	1	177	*
合計		803	4,658	5.8

*「その他」以外の品目を製造する事業所の製造品出荷額等（上記業種のうち未公表分）も含まれるため、算出しない



出所：平成13年工業統計調査

Ⅲ 新市建設の基本方針

1 まちづくりの方向性

(1) 地域の課題

1) 地域の基本的活力の低下への対応

14市町村の人口は現在21万人を超える規模に達していますが、昭和60年より続く減少傾向は今後も続くと見込まれ、このままでは10年後には現在の96%程度にまで人口が減少する見通しです。このような中、老年人口（65歳以上）は増加を続け、10年後には「4人に1人以上」の割合まで高まります。この一方で、年少人口（0～14歳）、生産年齢人口（15～64歳）は共に減少する見通しであり、地域社会の高齢化は急速に進展することが予想されます。

特に、地域力を維持する上で必要不可欠な活力源である「働き手」世代である生産年齢人口が大きく減少する問題（平成12～27年の間に約1万4千人減少）は深刻です。この影響で、地域社会・経済を維持する力が将来徐々に弱まっていくことは避けられない状況にあり、合併後、まずはこの課題に対し、市全体で取り組んでいくことが必要です。

2) 行財政基盤の強化

14市町村の歳入の内訳を見ると、市町村税が占める割合は県、全国の水準を下回っており、地方交付税など国・県の財源への依存度が強い傾向にあります。

さらに、長引く景気低迷の影響で税収が減少する年度が続き、これを補うために、市町村だけでなく、国・県でも債務が増加しており、財政は年度を追って厳しさを増しています。このような中、地方交付税や国・県からの補助金が今後縮小される見通しが強まっており、自主財源の乏しい自治体は、このままでは、行政サービスに必要な歳入を確保できず、サービスの質の低下、供給の縮小を招くことは必至です。新しい上越市では、このような事態を避けるために、早い時期から行財政基盤の強化に取り組んでいくことが必要です。

3) 産業構造の変化への対応

これまで、製造業の誘致は地域に多くの雇用や関連産業を生み出し、地域経済を活性化させる上で最も有効な方法でした。しかし近年では、国内の製造施設を海外に移転したり、コスト競争力で劣る施設での生産を中止したりする例が急増しています。このように、製造業は、経済情勢に応じて生産活動を変化させ、場合によって地域経済を縮小させる可能性があり、近年この傾向が高まっている点には留意が必要です。

また、建設業は、急速な経済成長や住民ニーズの増大に応じ社会資本整備が拡大することに合わせて、地域の主要産業として成長しました。しかし、事業主体である国・地方自治体の財政悪化や社会資本に対する住民の充足感の高まりなどを原因に、公共事業は今後確実に縮小する見通しです。この影響を受け、地域の建設業は今後厳しい状況に直面すると予想されます。

地域経済が持続的に安定・発展していくためにも、このような産業構造の変化に柔軟に対応していくことが必要です。

(2) まちづくりの方向性

1) 豊かさ、安全、安心を実現するしなやかで活力のあるまちと地域づくり

今、14市町村は、高齢者が増加する一方で、生産年齢人口が減少したり、建設業など地域の主力産業の一部が縮小したりするなど、地域社会・経済の活力が徐々に弱まっていく状況の変化に直面しています。このような中、将来においてもこれまでどおりに地域で暮らし、働くことができるまちをつくることが大事です。

新しい上越市では、このような社会や経済の変化に柔軟に対応し、だれもが豊かに、そして安心して暮らせる地域を常に保ち続けることができる足腰の強いまち、地域をつくります。

2) 市民本位、市民が支えるまちづくりとその仕組みの構築

新しい上越市で実現する豊かさや安全、安心は、だれかに与えられるものではなく、市民の立場でその理想を考え、形にしていくものと考えます。また、少子・高齢化が進む地域では、市民一人ひとりの「力」を互いに必要とする機会が増えると考えます。

新しい上越市では、市民の視点に立ち考えた、豊かで、安らぎのある暮らしを実現するために、市民一人ひとりが地域社会を支える役割を担い、互いに支え合っていくまちをつくります。

3) 行政の効率化、コストの引下げによるきめ細かい行政施策の展開

14市町村が一つとなることで、財政基盤の強化、行財政の効率化を図ることができます。しかし、その一方では、「小規模の公共施設が分散する」など非効率な側面もあり、逆に、これらを集約することで「公共サービスの質が低下する」といった負の影響も懸念されます。

新しい上越市では、14市町村に分散する行財政基盤や都市機能を再構築し、効率的な行財政運営を実現します。同時に、旧市町村を基本単位とした行政運営の仕組みを導入し、きめ細かい行政施策を展開します。

4) 道州制導入に当たっての「州都」実現に向けた都市機能の整備

真に分権型社会にふさわしい自立性の高い圏域を形成する観点から、現行の都道府県に代わる広域自治体として日本全国を「道」又は「州」により構成しようとする道州制の導入が、本格的に検討され始めています。

新しい上越市は、新潟市、富山市のほぼ中間に位置し、長野県との経済的な結び付きも強いことから、北信越地域の交流拠点として、また複数の高速交通体系を有していることにより、三大都市圏と日本海側を結ぶ結節点として、位置的にも時間距離的にも優位性があります。また、重要港湾・直江津港を有し、環日本海時代の国際物流拠点としての発展も期待されます。

加えて、近い将来には、北陸新幹線や上越魚沼地域振興快速道路が整備され、更に広域交通ネットワークが充実することになります。

これらの広域的な位置的優位性や交通ネットワークというポテンシャルを十分にいかし、都市機能の高度化を図ることにより、将来、道州制が導入された場合に、新しい上越市が「州都」となる優位性・可能性が高まります。

新しい上越市では、都市として更に発展し、さらには、その成果を市民生活の質的向上につなげていくために、都市機能の整備を進め、州都実現の可能性を高めていきます。

2 土地利用の方向性

新しい上越市は、様々な自然や多様な特性を持つ地域が集まって形成されますが、そのまちづくりにおいては、各地域で培われてきた歴史や自然環境などの特性を再認識し、各々の地域が本来持つ「在るべき姿」を大切にしたい土地利用を促進します。

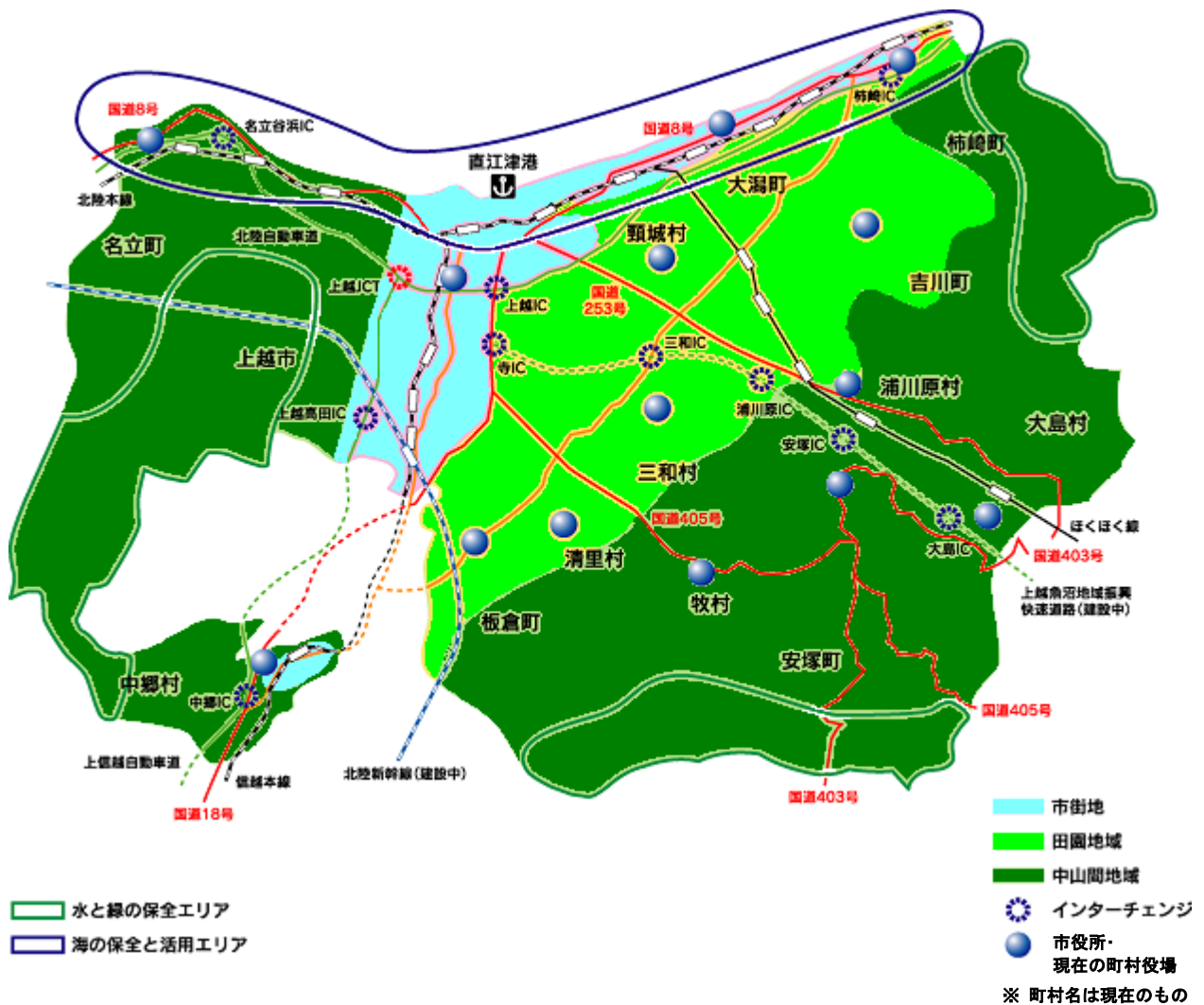
(1) 土地利用区分

地域が本来持つ「在るべき姿」を大切にするという観点から、地勢や現在の土地利用に基づき、新しい上越市を「市街地」、「田園地域」、「中山間地域」の3地域に大きく区分します。

また、これらの区分に加えて、新しい上越市の地域特性である森林資源と海洋資源に着目し、「水と緑の保全エリア」、「海の保全と活用エリア」の2つのエリアを設定します。生命や暮らし、農業や工業などの産業を支えてきたこれらのエリアは、公共性の高い資源を有し、水がはぐくむ様々な恵みを市民にもたらすエリアであり、農林漁業における生産の場、レジャー・レクリエーションの場、心の豊かさやゆとりをはぐくむ場などとして活用しながら大切にしていきます。

【図表 3-1 新しい上越市の土地利用区分と保全エリア】

区 分		内 容
土 地 利 用 区 分	市街地	現在の上越市、頸城村、大潟町の市街化区域と、柿崎町、中郷村の都市計画区域のうち市街化しているおおむねのエリアを「市街地」として位置付けます。
	田園地域	現在の上越市の市街化調整区域とこの市街化調整区域の東から南にかけて広がる一体の農地を「田園地域」として位置付けます。
	中山間地域	上記の「市街地」、「田園地域」以外のエリアを「中山間地域」として位置付けます。
保 全 エ リ ア	水と緑の保全エリア	水源地の豊かな自然と清らかな水を積極的に守りはぐくむエリアとして位置付けます。
	海の保全と活用エリア	漁港の機能の高度化を図るとともに、海洋資源を活用し、アメニティ性を高め、さらには海水浴やフィッシングなどの機能の充実を図り、海洋レクリエーションの楽しみや安らぎを提供するエリアとして位置付けます。



(2) 土地利用の方向性

1) 「市街地」における土地利用の方向性

- 第2次、第3次産業の中核とするとともに、都市的な住宅地域を配置することなどにより、コンパクトな地域に多様な施設を集約させます。
- 集中的な投資による合理的な土地利用を促進し、都市運営にかかわるランニングコストの削減と良好な都市環境の保全に努めます。

市街地では、地域の拠点性を高め、にぎわいや活力のある都市空間を再構築するため、鉄道駅、市役所などの公共公益施設などを中心として、歩ける範囲で生活圏を再編し、多様な用途を複合化していきます。

鉄道駅を中心とした生活圏では、住居、商業・業務、交流、情報、環境、行政、教育・文化、観光・レクリエーションなどの用途を複合化していきます。そのほか、周辺の近隣商業地区やコミュニティ施設などを中心とした生活圏では、日常生活に必要なサービスを享受できる環境を整えます。こうした生活圏同士を公共交通網でネットワーク化し、ユニバーサルデザインを導入することで、環境負荷を低減するとともに高齢者の社会参加を支えていきます。

また、既存の工業地域においては、その集積を進めるとともに、公園緑地の整備や道路緑化などにより、緑のネットワーク化を推進し、快適性・利便性の高い都市形成を図ります。

2)「田園地域」における土地利用の方向性

- 田園が持つ保水機能や景観を大切にしながら、優良農地を保全し、農業生産活動の推進と、安全な食料の生産を目指した土地利用を図ります。
- 農村が持つ環境や景観などに配慮し、地域の風土に合った居住環境の整備を図ります。
- これらの地域では、工業、流通などその他の土地利用を抑制します。

田園地域では、農業生産機能を強化し、景観機能や環境機能を維持するため、工業など他の用途に関する大規模開発は基本的に抑制し、安全な食料生産を目指した土地利用の純度を高めていくこととします。

既存の集落においては、農村らしい環境や景観などを保全するとともに、ゆとりのある居住環境の整備を進めていきます。また、農村の地域コミュニティを維持する観点から、田園居住へのニーズにもこたえ得る住宅団地を必要な範囲で計画的に誘導していきます。

他方、農林漁業の高付加価値化に資する研究・開発機能、あるいは体験・交流機能は、既存施設やアクセス性など立地環境を総合的に考慮し、かつ田園地域の本来の機能を損なわないよう計画的に配置・誘導していきます。

3)「中山間地域」における土地利用の方向性

- 保水・浄化機能、二酸化炭素の吸収による地球温暖化の抑制など自然がもたらす様々な恵みを市民に公平に与えている中山間地域の本来の姿を大切にします。
- 森林、棚田では、地場産材やはさ掛け米など、自然の特性をいかした産業を促進することなどにより国土の保全を図ります。
- 地域が持つ自然の多面的な機能や価値を認識し、すべての市民が様々な形でその恵みを享受することができるよう、自然環境の保全や活用を図ります。

中山間地域は、山林の持つ保水・浄化機能、あるいは二酸化炭素の吸収による地球温暖化の抑制など、自然がもたらす様々な恵みをすべての市民に公平に与えている地域です。したがって、新しい上越市においては、まずは、環境保全、災害防止機能の強化を図ることとし、とりわけ、森林、棚田では地場産材やはさ掛け米など、自然の特性をいかした産業を促進することを通じて国土の保全を図ります。

また、既存の集落においては、田園地域と同様に農村らしい環境や景観などを保全するとともに、ゆとりのある居住環境の整備を進めていきます。これに加えて、中山間地域の活性化に資するため、国土保全の考え方を大切にしながら、地域資源をいかして、市街地や市外の人々を対象とした体験・交流機能、観光機能、スポーツ・レジャー機能などをバランス良く高めていきます。

そのためには、自然の多面的な機能や価値を再評価し、十分に認識することが重要です。こうした認識の下で、自然環境の保全や活用を図ることで、すべての市民が様々な形でその恵みを享受することができると言えます。

3 まちづくりの基本理念

豊かさ、安らぎ、快適な生活を市民が支えあう自主自立のまちづくり

まちづくりは、そこに住み、生活するすべての人々が、物質的にも精神的にも豊かさを享受し、安全・安心に快適な生活を送ることができる、そしてそれを可能にする環境を整えることが一番大切なことです。

そして、厳しい経済状況や少子・高齢化など、社会経済の構造が大きく変化する中で、ものと心の豊かさ、安らぎや快適な生活は独りで得られるものではなく、市民一人ひとりが役割を担い、支え合い、行政と協働してこそ実現することができます。

これまで、どちらかと言えば国や県に頼りがちであった市町村も、地方分権の流れの中で「自己決定、自己責任、自己負担」の原則の下、自主自立の運営が必要となっています。

私たちが目指すのは、受け身であったり一方的に頼ったりするのではなく、市民が自主的に支え合い、まちや地域として自立していける姿です。そこでは人（個人）が自立し、地域経済が自立し、行政も自立して、それぞれの役割をしっかりと担い、協働していくことが何よりも大切になります。

このため、まちづくりの基本理念を「豊かさ、安らぎ、快適な生活を市民が支えあう自主自立のまちづくり」とし、すべての市民の参加を得て、よりよいまちをつくっていくことを目指します。

4 新しいまちの将来像

海に山に大地に なりわいと文化あふれる 共生都市上越

新しい上越市は、人口が21万人を超える、力を持った都市となります。

お互いの良さをいかしながら、共に支え合い、共に生きていく“共生都市上越”。海、山、大地という自然とのかかわりの中で、この地域で暮らしを立てる仕事を受け継ぎ、あるいは創り出しながら、共に新しい未来を築いていくまちをつくります。

<海、山、大地に恵まれた都市>

新しい上越市は、海、山、大地に恵まれ、都市的な利便性と豊かな自然を合わせ持つ都市になります。ここに、豊かさと安らぎ、快適な生活を可能にする新しいまちの姿は、“なりわいと文化あふれる共生都市”だと考えます。

<なりわい>

「なりわい（生業）」は、古くは「農業」又は「その作物」を表し、生活のための職業、営みを意味します。ここでは、海、山、大地という自然とのかかわりの中で、この地域で暮らしを立てる仕事を受け継ぎ、あるいは創り出していこうという意味合いがあります。

上越地域は、恵まれた自然条件をいかした農林漁業、交易、人口集積をいかした商業、明治初期の我が国石油化学産業の草分けとも言える石油精製業などに始まる近代的製造業など、歴

史的に見ても安定した豊かな経済活動が行われてきました。

しかし、直面する世界的な社会経済の大きな変化に対応していくためには、更に足腰の強い経済基盤を築いていくことが必要とされています。これは、福祉などの行政活動を支える税収を安定的に確保するためにも不可欠のこととなっています。

<文化>

これからは心の豊かさがより一層大切になる時代です。心の豊かさを実感できる文化のまちが、新しい上越市で実現を目指すもう一つの都市像です。特に大切にしたいのは生活の文化、もてなしの文化です。

恵まれた自然条件の中で、農林漁業に携わる人々に限らず、自然を尊び、自然との共生を学ぶことを通じて私たちの生活文化は培われてきました。こうした文化から、自然との共生を目指す人々、地球環境を大切にしようとする多くの人々との広く、深い共感につながる豊かな心が生み出されていきます。

豊かな自然の中でスローライフを実現でき、豊かな心を持つ人が住むまちは、その魅力で、人が訪れてみたい、そして住んでみたいまちになります。訪れる人を満足させ、もてなす側も満足を分かち合う。これがもてなしの文化です。自然と歴史遺産、交通条件に恵まれたこの地に、もっと多くの人々が訪れてほしい、そして住んでほしいと考えます。そのためにも、これまで培ってきたもてなしの心を大切にする、もてなしの文化あふれるまちにしたいと考えています。

IV 新市の施策

新市建設の基本方針に基づき、新しい上越市の一体性の速やかな確立及び住民の福祉の向上等を図るとともに、市全域の均衡ある発展に資するため、次に示す施策を展開します。

1 市民主体のまちづくりの推進（地域コミュニティなどをいかした協働のまちづくり）

- | | | |
|---|-----------------------|--------|
| (1) 地域コミュニティなど多様な担い手が自主的、自立的な地域づくりに取り組むまちをつくる | ① 地域づくりの主体となる担い手の育成 | (P 22) |
| | ② 多様な担い手による地域づくり活動の支援 | (P 22) |
| (2) 市民が参画し、協働が進むまちをつくる | ① 市政への市民参画の推進 | (P 22) |
| | ② 市民と行政との協働の推進 | (P 22) |

2 環境の保全と活用（豊かな自然と共生する循環型のまちづくり）

- | | | |
|--|-------------------------|--------|
| (1) 美しくたくましい自然環境をはぐくみ、その恵みを楽しめるまちをつくる | ① 豊かな自然環境を基調とした景観の保全 | (P 24) |
| | ② 水資源確保と災害防止に向けた自然環境の保全 | (P 24) |
| (2) 人と自然との共生の大切さを知り、主体的に取り組む人をはぐくむまちをつくる | ① 多様な自然環境をいかした環境学習の推進 | (P 24) |
| | ② 市民主体の環境保全活動の推進 | (P 24) |
| | ③ 自然環境を活用した交流事業の推進 | (P 24) |
| (3) 都市と農山漁村が一体となった地域特性をいかし、生活に根ざした循環型社会を実現するまちをつくる | ① 地域内での循環型社会の構築 | (P 24) |
| | ② 自然環境と調和した生活文化の創造 | (P 25) |
| (4) 環境負荷の少ない持続可能なまちをつくる | ① 廃棄物の減量化と適正処理の推進 | (P 25) |
| | ② 水質保全と清流の復活 | (P 25) |
| | ③ 環境調和型エネルギーの導入促進 | (P 25) |

3 健康と福祉の充実（地域で支える健康・福祉のまちづくり）

- (1) だれもが安心して生活できる福祉の充実したまちをつくる
 - ① 広域的な連携による福祉サービスの充実 (P 27)
 - ② 高齢者福祉施設の計画的な整備 (P 27)
 - ③ 障害者福祉の新たな総合拠点施設の整備 (P 27)
 - ④ 市町村地域福祉計画の策定 (P 27)
- (2) 子供たちを健やかに産み・育てることができるまちをつくる
 - ① 地域の子育て環境の整備 (P 27)
- (3) 保健・医療・福祉サービスが総合的に受けられるまちをつくる
 - ① 保健・医療・福祉関連施設の連携システムの整備 (P 28)
- (4) 市民が互いに支え合い、地域ぐるみの健康・福祉活動に満ちたまちをつくる
 - ① 地域ぐるみによる心のバリアフリーの推進 (P 28)
 - ② 健康づくり・生きがい活動の推進 (P 28)
 - ③ 市民の連携による福祉の担い手の拡大 (P 28)

4 産業の振興（なりわいあふれ活力のあるまちづくり）

- (1) 豊かな食と自然をいかした産業の育つまちをつくる
 - ① 豊かな田園や中山間地をいかした環境保全型農業など付加価値の高い農業の展開 (P 30)
 - ② ハード・ソフトの基盤整備による農林漁業の振興 (P 30)
- (2) 競争力のある産業の育つまちをつくる
 - ① 中小企業の振興による地域産業の活性化 (P 30)
 - ② 国内外の物流拠点としての直江津港をいかした産業の活性化 (P 30)
 - ③ 産業構造の変革に向けた支援 (P 31)
- (3) もてなしの文化が息づく観光産業の育つまちをつくる
 - ① 観光産業の育成へ向けた域内連携の強化 (P 31)
- (4) 新たな産業を生み出すまちをつくる
 - ① 戦略的企業誘致の推進 (P 31)
 - ② 新産業創出へ向けた環境づくりの推進 (P 31)
 - ③ 知的インフラの整備 (P 31)
- (5) 地域に根ざした産業の活力を高めるまちをつくる
 - ① コミュニティビジネスなど身近な地域資源を活用した地域おこしの推進 (P 31)
- (6) 地域の産業を担うひとのあふれるまちをつくる
 - ① 雇用環境の充実 (P 31)
 - ② 起業家風土の醸成と産業を支える人材の育成 (P 32)

5 教育・文化の充実（豊かな心を共にはぐくむ文化と教育のまちづくり）

- | | | |
|--|--|--------------------------------------|
| (1) 地域の文化・歴史を守り、いかすまちをつくる | —— ① 地域の文化・歴史の継承と活用の推進 | (P 35) |
| (2) 一人ひとりを大切にはぐくむ学校教育を実践するまちをつくる | —— ① 豊かな個性を伸ばす学校教育の充実
② 学校施設環境の整備
③ 地域の要望に応じた学校規模等の適正化の検討
④ 小・中学校における情報教育環境の整備 | (P 35)
(P 35)
(P 35)
(P 35) |
| (3) 身近に教育、文化に親しむことができるまちをつくる | —— ① 生涯学習施設、スポーツ関連施設の整備と既存施設の有効活用
② 市民の芸術・文化・生涯学習活動の充実 | (P 35)
(P 36) |
| (4) 積極的な学習・交流を通して、地域を担う人づくりを推進するまちをつくる | —— ① 様々な学習・研修機会の拡大による人づくりの推進
② 地域資源をいかした特徴ある教育・人づくりの推進
③ 国際交流を通じた人材育成の推進
④ 男女共同参画社会を担う人づくりの推進 | (P 36)
(P 36)
(P 36)
(P 36) |

6 都市基盤・生活基盤の整備（地域の個性(特性)をいかし、交流・発展を支援するまちづくり）

- | | | |
|--------------------------------|--|--------------------------------------|
| (1) 将来にわたって安全・安心に暮らせるまちをつくる | —— ① 雪対策の充実
② 災害に強いまちづくり
③ 環境負荷の少ない都市基盤の整備 | (P 39)
(P 39)
(P 39) |
| (2) 快適な生活を支えるまちをつくる | —— ① 生活基盤の整備
② 多様なライフスタイルに対応できる居住環境の整備
③ 地域間のネットワークを支える交通体系の整備
④ まちのバリアフリー化、ユニバーサルデザインの促進 | (P 39)
(P 39)
(P 39)
(P 40) |
| (3) ひと・もの・情報の行き交う活力あるまちをつくる | —— ① 広域的な位置的優位性と新幹線・高速道路・港をいかした交流拠点都市の実現
② 産業や生活を支える情報基盤の整備 | (P 40)
(P 40) |
| (4) 住民が自分の住む地域に責任と誇りを持てるまちをつくる | —— ① 地域への分権による住民主体のまちづくりの促進 | (P 40) |

7 合併することにより新たに整備が必要となる事業の促進 (P 43)

1 市民主体のまちづくりの推進（地域コミュニティなどをいかした協働のまちづくり）

【施策の方向性】

新しい上越市では、市民主体のまちづくりを進め、市民一人ひとりや地域コミュニティ、NPO、ボランティア団体など多様な主体がそれぞれの持ち味をいかしてまちづくりに取り組み、行政と協働する中で、自立したまちを築き上げていきます。

【施策の基本方針】

（１）地域コミュニティなど多様な担い手が自主的、自立的な地域づくりに取り組むまちをつくる

① 地域づくりの主体となる担い手の育成

集落や町内会などの地域コミュニティにとどまらず、NPOやボランティア団体なども地域づくりの新たな担い手として位置付け、その育成を図ります。

② 多様な担い手による地域づくり活動の支援

地域における活動や交流の拠点としてコミュニティ・プラザを整備するとともに、多様な担い手による自主的、自立的な地域づくりを支援する仕組みづくりを進めます。

（２）市民が参画し、協働が進むまちをつくる

① 市政への市民参画の推進

情報公開をより積極的に進めるとともに、パブリックコメント制度や地域協議会の活用などにより、施策形成段階から、市民の意見を市政に反映させます。

② 市民と行政との協働の推進

市民と行政の役割分担を見直し、地域コミュニティ、NPO、ボランティア団体など多様な担い手の公的分野への参画を支援する中で、これらの担い手に公的サービスをゆだねていきます。

【新しい時代(21世紀)の21万都市をつくる21プロジェクト】

○ 自主自立の地域づくり推進プロジェクト

地域コミュニティを支える住民団体やNPOなどの育成、住民自らが主体的に取り組む地域づくり活動の支援など、地域コミュニティの育成強化を進め、自主自立の理念がいかされる地域づくりを進めます。

○ コミュニティ・プラザ創設・活用プロジェクト

旧町村の役場庁舎などを「コミュニティ・プラザ」として地域の住民団体に管理・運営をゆだね、住民活動の拠点として積極的に活用します。

【主な具体的施策】

施策区分	事業名
地域づくりの主体となる担い手の育成	まちづくり市民大学運営事業 ボランティア活動支援事業 ボランティア育成事業 NPO育成支援事業 まちづくりコーディネート事業
多様な担い手による地域づくり活動の支援	コミュニティ・プラザ整備事業 集落活性化センター・集会施設整備事業 地域コミュニティ推進事業
市政への市民参画の推進	市民対話事業（市政モニター、市民の声ポスト） パブリックコメント制度の推進 各種審議会・委員会への公募委員、女性委員の積極的登用
市民と行政との協働の推進	自治基本条例検討事業

○ 自治基本条例

「豊かさ、安らぎ、快適な生活を市民が支えあう自主自立のまちづくり」という基本理念のもとでまちづくりを進めていくためには、新しい上越市における自治の在り方について、市民が認識を共有していくことが極めて重要です。

このため、新しい上越市では、市民の権利と義務など、上越市の自治に関する基本的な事項を分かりやすく総括的に定めることを目的として、自治基本条例を合併後速やかに制定することを目指します。

○ 地域協議会

旧町村の区域に係る施策にその区域の住民の意見を反映させるため、旧町村の区域ごとに、地方自治法に基づく市長の附属機関として地域協議会を置きます。

地域協議会は、住民に基盤を置く機関として、住民の主体的な参加を求めつつ、多様な意見の調整を行い、協働の活動の要となります。また、市長の諮問に応じ、次の事項等を調査審議し、答申します。さらに、これらの事項等に関し市長及び当該区域を所管する支所長に自主的に意見を述べることができます。

- ・ その区域において行われる施策（予算措置を伴うものを含みます。）の策定及び実施に関すること
- ・ その区域における重要な施設の設置及び廃止等に関すること
- ・ 新市建設計画のその区域に係る変更及び実施に関すること

地域協議会の委員は、その協議会の区域において選挙された者を市長が選任します。なお、選挙された者の数が定数に満たない場合においては、市長が必要に応じて選任します。

2 環境の保全と活用（豊かな自然と共生する循環型のまちづくり）

【施策の方向性】

新しい上越市では、海、山、大地といった豊かな自然の中で各々が培ってきた生活文化を市民の間で引き継ぎ、広げていくとともに、真に地球環境時代にふさわしい自然共生型、循環型の生活文化を、新しいまちのものとして市民の力で築き上げていきます。

【施策の基本方針】

（１）美しくたくましい自然環境をはぐくみ、その恵みを楽しむまちをつくる

① 豊かな自然環境を基調とした景観の保全

海や山、田園などの多様な自然環境を計画的に保全・活用するとともに再生を図り、心の安らぎと豊かさが感じられる景観を守り育てます。

② 水資源確保と災害防止に向けた自然環境の保全

近い将来、世界的に貴重な資源となる水資源をはぐくみ、地域を災害から守る森林や農地などを次世代に引き継ぐことができるよう、保全と再生を一体的、計画的に行います。

（２）人と自然との共生の大切さを知り、主体的に取り組む人をはぐくむまちをつくる

① 多様な自然環境をいかした環境学習の推進

地域の将来を担う子供たちに自然との共生の大切さを肌で感じてもらうために、小・中学校などにおいてフィールドワークを中心とした環境学習活動を進めます。

また、地元企業や町内会などの各種団体においても、生涯学習や研修活動の一環としての環境学習活動を進めます。

② 市民主体の環境保全活動の推進

ISO14001 の認証を取得して積極的に環境問題に取り組んできた上越市や吉川町などのノウハウを新しい上越市全体に広げるとともに、各コミュニティ・プラザを中心とした市民主体のリサイクル・リユース活動や環境保全活動を支援します。

また、環境活動を営むNPOやボランティアなどと行政の協働による環境保全活動を進めます。

③ 自然環境を活用した交流事業の推進

各地域における田舎体験など農山村体験事業を深め、市域の広がりをいかした体系的な環境学習に取り組むとともに、市外との交流を進め、自然との共生の大切さを全国に広く発信します。

また、地球環境問題の実態を理解し、解決しようとする気運を高めるため、環境問題をテーマとした国際交流・協力を推進します。

（３）都市と農山漁村が一体となった地域特性をいかし、生活に根ざした循環型社会を実現するまちをつくる

① 地域内での循環型社会の構築

食料の地産地消や生ごみの堆肥化等を進めることによって、相互に支え合う関係を取り戻し、自然の恵みを実感でき、将来にわたり安心して生活できる豊かな環境整備を行

います。

② 自然環境と調和した生活文化の創造

稲作や雪の利用、環境修復の技術など、自然との共生によって培われてきた地域固有の文化や生活の知恵を見直し、新技術との組み合わせによって、循環型社会にふさわしい自然環境と調和した生活様式・生活文化を創造します。

(4) 環境負荷の少ない持続可能なまちをつくる

① 廃棄物の減量化と適正処理の推進

新しい上越市全体が一丸となって廃棄物の減量化やリサイクルの推進に取り組むことにより、焼却や埋め立てる廃棄物の量を減らし、焼却施設や最終処分場などの整備や効率的な運営を推進します。

また、地域の自然環境を守るため、市民と行政が一体となって不法投棄を防ぎ、毅然とした取り組みを行います。

② 水質保全と清流の復活

関川水系・柿崎川水系・桑取川水系・名立川水系の水質保全に努め、安らぎと潤いがあり人々の集う水辺空間を復活させます。

③ 環境調和型エネルギーの導入促進

各地域における太陽光や雪・風力・バイオマスといった自然環境エネルギーへの取り組み実績をいかし、エネルギーの地産地消を目指すことによって、自然の恵みを実感でき、将来にわたり安心して生活できる豊かな環境整備を行います。

また、全国に展開できる地場産業の確立を視野に入れ、地元企業や研究機関と連携した新エネルギーの研究、導入の促進を図ります。

【新しい時代(21世紀)の21万都市をつくる21プロジェクト】

○ ふるさとの森、ふるさとの水継承プロジェクト

市民の暮らしや産業活動を支える水は貴重な資源です。新しい上越市は、豊かな森と水源地を抱え、流域全体を自らの手で一体的に管理できるまちになります。森と水の大切さを市民一人ひとりが認識し、豊かな森と水の循環を守り育て、次世代に引き継ぐ活動を進めます。また、水源を涵養する中山間地域を守るために、地域住民と市街地の住民との連携・協働を進めます。

○ 海・山・大地を結ぶ循環型社会推進プロジェクト

都市と農山漁村が一体となった地域特性をいかし、市民の暮らしに不可欠な食やエネルギーの地産地消や地域内でのリサイクルを進めることによって、相互に支え合う関係を取り戻し、自然の恵みを実感でき、将来にわたり安心して生活できる豊かな循環型社会をつくります。

○ “環境コミュニティ”創造プロジェクト

ISO14001の認証を取得して積極的に環境問題に取り組んできた上越市や吉川町などのノウハウを新しい上越市全体に広げるとともに、各コミュニティ・プラザを中心とした市民と行政の連携によるリサイクル活動や環境保全活動を進めます。

【主な具体的施策】

施策区分	事業名
豊かな自然環境を基調とした景観の保全	自然公園等整備事業 ふるさと海岸整備事業 棚田保全整備事業 柿崎川ダム周辺地域開発振興事業 ○ 自然公園等整備事業
水資源確保と災害防止に向けた自然環境の保全	棚田保全整備事業 水源かん養林整備事業 ○ 地域防災対策総合治山事業
多様な自然環境をいかした環境学習の推進	地球環境学校推進事業 緑の少年団育成事業 環境情報センター推進事業 なぎさ探検隊事業
市民主体の環境保全活動の推進	I S O推進事業 環境美化運動推進事業 有価物集団回収奨励事業
自然環境を活用した交流事業の推進	体験・交流施設等整備事業 自然体験施設等整備事業 特定農山村地域活動支援事業
地域内での循環型社会の構築	学校給食用野菜産地育成事業 農業・農村ネットワーク事業 農業生産施設整備事業
自然環境と調和した生活文化の創造	新エネルギー導入促進事業
廃棄物の減量化と適正処理の推進	し尿処理施設増設整備事業 焼却施設建設事業 一般廃棄物最終処分場整備事業 不法投棄防止事業
水質保全と清流の復活	下水道事業 農業集落排水事業 合併処理浄化槽設置整備事業 ○ 農業集落排水事業
環境調和型エネルギーの導入促進	新エネルギー導入促進事業 雪氷熱利用施設整備事業 太陽光発電システム導入事業

(○…県が事業主体となる事業)

3 健康と福祉の充実（地域で支える健康・福祉のまちづくり）

【施策の方向性】

新しい上越市では、子供から高齢者まで、すべての市民が安心して暮らし、安らぎを感じることができるまちを、市民が共に支え合い、地域が一体となって、築き上げていきます。

【施策の基本方針】

（１）だれもが安心して生活できる福祉の充実したまちをつくる

① 広域的な連携による福祉サービスの充実

多様化する高齢者在宅福祉サービスの地域を越えた利用を促すとともに、高齢者短期入所施設や通所介護サービス事業所などの計画的な整備や、24 時間対応の訪問介護が提供できるような体制整備を支援し、在宅生活の充実を図ります。

また、高齢者福祉サービス提供事業者のネットワーク化を促進するための支援や、寝たきり・痴呆予防事業の効率的・効果的な充実を図ります。

さらに、障害者通所施設、短期入所施設の計画的な整備を図りながら、障害者本人や NPO、行政など様々な団体に組織する地域ネットワークの活用により、障害者の自立と社会参加を促進します。

② 高齢者福祉施設の計画的な整備

介護保険施設及び痴呆性高齢者グループホームなど的高齢者福祉施設を計画的に整備します。また、空き教室・廃校などを活用した高齢者対応施設を計画的に整備するとともに、介護付きケアハウスなど高齢者住宅整備の支援を図ります。

③ 障害者福祉の新たな総合拠点施設の整備

上越地域における障害者福祉の拠点となる総合福祉施設を整備するとともに、これらの施設と各地域にある施設など人と情報をネットワーク化し、各地域の施設の機能向上を図ります。

④ 市町村地域福祉計画の策定

だれもが生涯を通じて健康で充実した生活を送ることのできる地域福祉社会を実現するため、地域住民の参加のもと、市町村における福祉分野の基本構想や基本計画を踏まえ、地域福祉の理念や方針を明らかにするため「市町村地域福祉計画」を策定し、住民が健やかに地域社会の中で暮らすことができる生活基盤の整備を図ります。

（２）子供たちを健やかに産み・育てることができるまちをつくる

① 地域の子育て環境の整備

保育所、子育て支援センターなど、地域で安心して子供を産み、育てることができる施設や環境を整備します。

また、地域を越えて利用可能な、子育てニーズに対応した延長保育、乳児保育、24 時間保育及び学童保育などの充実を図り、子育てと仕事の両立を支援する体制を整えます。

さらに、男性も女性も子育てと仕事の両立ができるよう、官民一体となり、労働環境の整備を進めます。

(3) 保健・医療・福祉サービスが総合的に受けられるまちをつくる

① 保健・医療・福祉関連施設の連携システムの整備

保健・医療・福祉サービスの総合拠点施設を整備するとともに、これらの施設と各地域にある施設と人・情報をネットワーク化し、各地域の施設の機能向上を図ります。

(4) 市民が互いに支え合い、地域ぐるみの健康・福祉活動に満ちたまちをつくる

① 地域ぐるみによる心のバリアフリーの推進

地域において各年齢層と高齢者の世代間交流を推進します。

また、幼児期から、障害者を分け隔てしない教育・保育を実施し、誤解・偏見などの意識を解消する体制を整備するなど、地域社会の中で障害を人間の個性と理解できるような意識の醸成を図ります。

② 健康づくり・生きがい活動の推進

健康づくりに関する施設（保健センターなど）の充実や情報提供を行うなど、市民の主体的な健康づくりの運動を支援します。

あわせて、各種検診の受診を推進するとともに、検診受診後の事後指導を積極的に展開し、疾病予防に努めます。

また、趣味・創作活動などの生きがい活動を地域を越えて実施し、活動充実の支援を図ります。

さらに、シルバー人材センターのネットワーク化を図り、効率的な業務運営を支援します。

③ 市民の連携による福祉の担い手の拡大

NPOやボランティア団体を育成・支援していく体制を整備するとともに、社会福祉協議会、NPO、ボランティア団体、老人クラブなどの各種団体や地域住民が連携し、地域で互いに支え合う福祉活動を推進します。

【新しい時代(21世紀)の21万都市をつくる21プロジェクト】

○ 安心できる医療・福祉拠点整備プロジェクト

上越地域医療センター病院を核とし、県立柿崎病院などを地域拠点とした保健・医療・福祉施設の連携システムや、障害者福祉の総合拠点施設を整備するなど、高齢者や障害者が安心して生活できる体制の充実を図ります。

○ 笑顔で暮らせる健康生活延伸プロジェクト

各種検診受診後の事後指導の質を高め、疾病予防につなげるとともに、市民の健康づくりの意識高揚を図ります。また、高齢者の生きがい活動などを積極的に支援する中で、寝たきりや痴呆予防に努め、健康寿命を延伸できる体制の整備を進めます。

○ 子育て環境充実プロジェクト

保育所や子育て支援センターなどの施設整備や、延長保育、乳児保育など様々なニーズに対応し、子育てと仕事の両立を支援するとともに、乳幼児の検診をより充実させるなど、安心して子育てができる環境の整備を進めます。

【主な具体的施策】

施策区分	事業名
広域的な連携による福祉サービスの充実	高齢者支援ネットワーク整備事業 障害者通所施設整備事業 介護予防・生活支援施設整備事業 グループホーム整備事業
高齢者福祉施設の計画的な整備	特別養護老人ホーム整備事業 デイサービスセンター整備事業 高齢者生活支援ハウス整備事業 福祉センター整備事業 グループホーム整備事業
障害者福祉の新たな総合拠点施設の整備	障害者福祉拠点ゾーン整備事業 障害児（者）福祉ネットワーク構築事業
市町村地域福祉計画の策定	地域福祉計画策定事業
地域の子育て環境の整備	保育所整備事業 児童館整備事業 放課後児童クラブ整備事業 ファミリーヘルプ保育園運営事業
保健・医療・福祉関連施設の連携システムの整備	保健・医療・福祉ゾーン整備事業 上越地域医療センター病院設備整備事業 診療所施設整備事業
地域ぐるみによる心のバリアフリーの推進	人にやさしいまちづくり推進事業 南三世代交流プラザ運営事業
健康づくり・生きがい活動の推進	保健センター整備事業 健康増進施設整備事業 温泉掘削事業
市民の連携による福祉の担い手の拡大	福祉活動支援施設整備事業 ボランティア活動支援事業 NPO育成支援事業

4 産業の振興（なりわいあふれ活力のあるまちづくり）

【施策の方向性】

新しい上越市では、地域が持つ豊かな自然や文化、人、交通基盤、産業集積といった様々な特徴ある資源をいかし、新たな時代の環境変化に柔軟に対応し乗り越える力を持った強い産業やそれを支える人を生み育てます。そして、地域に「なりわい」があふれ、活力あるまちを築き上げていきます。

【施策の基本方針】

（１）豊かな食と自然をいかした産業の育つまちをつくる

① 豊かな田園や中山間地をいかした環境保全型農業など付加価値の高い農業の展開

地域の特性や実態を踏まえた農業マスタープランや水田農業ビジョンなどにに基づき、食に関する価値の見直し気運の高まり（スローフード）に対応するため、農薬使用量の低減に配慮した病害虫防除や減化学肥料・減農薬、さらには有機肥料・無農薬による特別栽培などの普及を通して環境保全型農業への転換を促進し、安全・安心でおいしい農畜産物として付加価値の高い地域ブランドを確立します。

また、地域内の生産者、消費者双方のニーズの合致に向けた支援や、消費者のみならず流通・販売業者、飲食業者などへの地元産物の優秀性の積極的なPRを通して地産地消の推進を図ります。

地域の実情に即した個別担い手の育成や集落営農生産組織づくりを促進し、地域農業の将来を見据えた足腰の強い多様な経営体の育成を図ります。

中山間地域においては、担い手の不足などに対応するため、構造改革特区制度を活用し、民間企業の参入を図るなど、地域農業の活性化を図ります。

② ハード・ソフトの基盤整備による農林漁業の振興

担い手の育成を図るために、ほ場、農道、水路など生産基盤や生活環境基盤の整備を進めます。

また、森林が持つ多面的な機能を持続的に発揮するために必要な森林整備に取り組むとともに、これを支える林業の生産・経営基盤の整備を進めます。

漁港整備や担い手の育成など漁業の生産・経営基盤の整備を進めるとともに、水産物の付加価値を高めるための加工施設の整備、製品の販路拡大に取り組みます。

（２）競争力のある産業の育つまちをつくる

① 中小企業の振興による地域産業の活性化

地域産業の活性化・高度化に向け、技術開発の支援、産学官連携の促進、企業間ネットワークの構築、特許等知的財産の活用促進を図ります。

また、長引く景気低迷により厳しい経営環境にある中小企業の経営安定化の確保に向け、資金面・経営面・技術面での支援を図ります。

一方、産業の競争力を高めていくため、地域の資源や既存産業の特性を踏まえて戦略産業を定め、地域独自の産業クラスター形成を図ります。

② 国内外の物流拠点としての直江津港をいかした産業の活性化

国内外の物流拠点である直江津港の機能を強化し、地域の港湾利用企業の物流の効率

化・高度化を支援するとともに、拠点性をいかした企業誘致を推進します。

③ 産業構造の変革に向けた支援

新しい上越市の基幹産業の一つである建設業などについて、公共投資の縮減等による影響を緩和するため、技術力・競争力の強化に向けた経営革新や新分野進出等構造転換への支援を図ります。

(3) もてなしの文化が息づく観光産業の育つまちをつくる

① 観光産業の育成へ向けた域内連携の強化

地域の多様な自然、歴史、食、温泉・宿泊施設等を有機的に結ぶ観光プログラムの開発と地元産品を一体的に販売していくための上越ブランドの確立を図ります。

(4) 新たな産業を生み出すまちをつくる

① 戦略的企業誘致の推進

景気の低迷に伴う設備投資の抑制、生産拠点の海外移転や集約化等により企業立地が低迷する中、企業ニーズを踏まえ、各地域にある既存の工業団地を有効活用し、かつ、地域の特性に合わせて新規成長分野や付加価値の高い産業を中心とした企業立地の促進を図ります。

② 新産業創出へ向けた環境づくりの推進

新規成長産業における起業・創業、既存産業における新分野進出等新事業創出を促進するための支援を図ります。

また、地域において今後成長が期待される環境・エネルギー、健康・福祉、教育の市場環境の整備を行います。火力発電所からの熱利用を活用した新産業も検討対象とします。火力発電所の供用にあわせ、新しい上越市の重要な産業拠点の一つとなる八千浦地区の拠点性を高めるため周回道路等の環境整備を進めます。

行政がこれまで直接行ってきた施設の管理運営業務のほか、情報システム等行政の支援業務について、指定管理者制度や民間委託、PFI、規制改革等により民間企業の参入機会を高め、新たな公的サービス市場を創出します。

③ 知的インフラの整備

高度な学習機会の確保、研究開発の基盤となる高等教育機関、研究機関の誘致あるいは利用機会の拡大に資するネットワークの形成を図ります。

(5) 地域に根ざした産業の活力を高めるまちをつくる

① コミュニティビジネスなど身近な地域資源を活用した地域おこしの推進

サービスや商品の提供の場である市街地のにぎわい創出に向け、オフィスとしての活用や人の定住化の促進に資する環境整備を図ります。

また、農山村地域の活性化に向け、自然環境、地域の特産品、宿泊体験施設などあらゆる資源を活用したコミュニティビジネスの推進により、雇用の確保や住む人の活力維持を図ります。

(6) 地域の産業を担うひとのあふれるまちをつくる

① 雇用環境の充実

厳しい環境下において雇用のミスマッチを防ぐため、高度な技能を有する人材育成に

に向けた職業能力開発や就業支援を強化します。

また、女性や高齢者の雇用環境の整備を図ります。

② 起業家風土の醸成と産業を支える人材の育成

あらゆる分野における新規創業や新たな事業展開を目指す起業家・ベンチャー企業が活躍しやすい、また、その予備軍がチャレンジ精神を持ちやすい環境づくりを図ります。

小・中学校におけるものづくり・科学技術に関する教育や、高等学校・専門学校でのインターンシップ制度、社会人のキャリアアップなど各年齢層に応じた総合的・体系的な教育プログラムの整備を図ります。

【新しい時代(21世紀)の21万都市をつくる21プロジェクト】

○ 農水産物安全・安心ブランド発信プロジェクト

市独自の「安全・安心農水産物認証制度」を創設し、市内外に安全で安心して食べられる農水産物を供給することにより農水産物の付加価値を高めます。また、制度の定着により、安全・安心な農水産物の上越ブランドを確立し、全国に向けて積極的に情報発信を進めます。

○ 「農」の魅力再発見プロジェクト

田園地域や中山間地域における多様な規模や形態の農業の長所をいかし、競争力のある基幹産業としての農業、都市との共生・交流を通して人々の心の豊かさをはぐくむ場としての農業など、多面的な魅力のある“なりわい”としての「農」の在り方を新しい上越市から提案します。

○ “上越なりわい市場”推進プロジェクト

上越地域の産業を担う人や物、技術、情報などあらゆる地域資源が集まる拠点となる“上越なりわい市場”をつくり、相互の交流、連携を深める中で、既存の産業の高度化や新たな産業分野への発展など、地域産業の活気を高める取組みを進めます。このため、産学官の連携による事業組織を設立し、地域のなりわいを担う人材育成や伝統技術を含む、多様ななりわい振興事業を進めます。

○ 戦略的企業誘致推進プロジェクト

新しい上越市は、直江津港、高速道路、新幹線など、陸と海の広域交通ネットワークが整う地域です。国内外に開かれた人・物の広域交流拠点としての潜在力を最大限にいかして戦略的な企業誘致を進め、新たな産業と雇用の創出に努めます。

○ もてなしの文化息づく観光ネットワークプロジェクト

新しい上越市は、海、山、大地の豊かな自然を始め、食・温泉・歴史遺産など様々な地域資源が点在しています。これらを効果的なネットワークで結ぶとともに、古くからこの地で培われてきた“人をもてなす心”を大切にして、訪れた人の心を満たす観光振興を進めます。

【主な具体的施策】

施 策 区 分	事 業 名
豊かな田園や中山間地をいかした環境保全型農業など付加価値の高い農業の展開	地場農産物高度利用研究事業 農村環境計画策定事業 園芸集出荷場整備事業 農業生産施設整備事業 環境保全型農業新技術支援事業 学校給食用野菜産地育成事業 農業・農村ネットワーク事業 農業特区推進事業 ○ 中山間地域総合整備事業 ○ 農地環境整備事業
ハード・ソフトの基盤整備による農林漁業の振興	農村整備事業 基盤整備事業 棚田保全整備事業 かんがい排水事業 農業用排水路整備事業 用水対策事業 土砂対策事業 ため池整備事業 農道整備事業 林道整備事業 園芸集出荷場整備事業 農業生産施設整備事業 農産物加工施設整備事業 環境保全型農業新技術支援事業 漁港整備事業 漁港漁村活性化対策整備事業 農村集落環境整備事業 ○ 経営体育成基盤整備事業 ○ 中山間地域総合整備事業 ○ 農地環境整備事業 ○ かんがい排水事業 ○ 中山間地域総合農地防災事業 ○ ため池等整備事業 ○ 地域防災対策総合治山事業 ○ 農道整備事業 ○ 林道整備事業

施策区分	事業名
中小企業の振興による地域産業の活性化	産業振興センター建設事業 中小企業振興対策費補助事業 中小企業人材育成支援事業 中小企業融資支援事業 商店街活性化支援事業 産業クラスター構想創造事業
国内外の物流拠点としての直江津港をいかした産業の活性化	直江津港機能高度化推進事業 直江津港物流促進事業 ○ 直江津港港湾整備事業
産業構造の変革に向けた支援	地域産業等支援事業 中小企業研究開発等支援事業
観光産業の育成へ向けた域内連携の強化	大型観光案内看板整備事業 観光施設整備事業
戦略的企業誘致の推進	産業団地等整備事業 企業誘致促進事業
新産業創出へ向けた環境づくりの推進	産業振興センター建設事業 LNG火力発電所熱利用事業 新エネルギー導入促進事業 新産業創造活力創生事業
知的インフラの整備	森の文化・匠の里づくり事業 大学等設置検討事業
コミュニティビジネスなど身近な地域資源を活用した地域おこしの推進	地域特産物加工販売施設等整備事業 体験・交流施設等整備事業
雇用環境の充実	就業支援事業 技能労働者育成支援事業
起業家風土の醸成と産業を支える人材の育成	産業振興センター建設事業 起業に向けた人材育成事業 新産業創造活力創生事業

(○…県が事業主体となる事業)

5 教育・文化の充実（豊かな心を共にはぐくむ文化と教育のまちづくり）

【施策の方向性】

新しい上越市では、地域が守ってきた文化や歴史を市民で受け継ぎ、大切にすることを共にはぐくむとともに、地域を支える人や個性を共に育て、人々に豊かな心が根付くまちを築き上げていきます。

【施策の基本方針】

（１）地域の文化・歴史を守り、いかすまちをつくる

① 地域の文化・歴史の継承と活用の推進

各地域の貴重な文化・歴史が損なわれないように発掘・保存に取り組むとともに、各地域のコミュニティ活動、観光産業などの活性化の資源として活用します。

（２）一人ひとりを大切にはぐくむ学校教育を実践するまちをつくる

① 豊かな個性を伸ばす学校教育の充実

幼稚園、小学校、中学校の各段階において、個に応じた指導や評価の工夫等の指導方法を改善し、基礎的基本的な学習内容を確実に習得させるとともに、自ら学び考える力（生きる力）を育てるための学習環境を改善します。

また、環境・国際化・情報・健康教育・食農教育などの新たなテーマに対応した学習プログラムを充実させます。

教育相談の充実、不登校児の学校復帰を支援する学校の創設などに取り組み、生きる力を身に付け心豊かな児童・生徒に育てる教育を推進します。

② 学校施設環境の整備

小・中学校施設の耐震性能を診断し、必要に応じて施設の建て替え、耐震補強工事の実施など学校の安全対策を強化します。

また、雨水の利活用など自然環境に配慮した学校施設の整備を推進します。

③ 地域の要望に応じた学校規模等の適正化の検討

地域の要望に応じ、小・中学校の統合、学区の見直しなど、学校規模等の適正化を検討し、必要に応じて対策を実施します。

また、中学・高校の6年間の中でゆとりをもって、個性を伸ばし、確かな学力を育てる充実した中高一貫教育の推進を支援します。

④ 小・中学校における情報教育環境の整備

すべての小・中学校を高速通信回線で接続し、インターネットが快適に利用できる環境を整えるとともに、学校内のパソコンを増設するなど、小・中学校における情報教育の充実を図ります。

また、すべての学校図書館をインターネットで結び、各図書館の蔵書の相互利用が可能な環境を整え、図書の利用促進と、特徴ある図書館づくりを進めます。

（３）身近に教育、文化に親しむことができるまちをつくる

① 生涯学習施設、スポーツ関連施設の整備と既存施設の有効活用

県立多目的スポーツ施設の整備にあわせ、総合運動公園を整備し、市民のスポーツ活

動の中核拠点施設として活用します。あわせて、全国大会を誘致し、スポーツに対する市民意識の高揚を図ります。

また、市民が身近に生涯学習やスポーツ活動に親しむことができる施設や環境を整え、活動の活発化を図ります。

さらに、各地域にある既存の生涯学習施設やスポーツ関連施設を通信網等でネットワーク化し、人と人との交流を推進するとともに、市民が身近に活用できる施設として有効活用を図ります。

② 市民の芸術・文化・生涯学習活動の充実

市民の芸術・文化活動において使われる機会の多い関連施設・設備等の充実を図ります。あわせて、市民の交流を促し、市民の一体感の醸成に貢献する芸術文化事業を展開します。

また、新しい上越市独自の芸術文化事業の充実を図るとともに、対外的なPRを展開します。

コミュニティ・プラザなどを活用し、子供から高齢者まで地域の様々な年代の市民を対象にした生涯学習機会の充実を図ります。

(4) 積極的な学習・交流を通して、地域を担う人づくりを推進するまちをつくる

① 様々な学習・研修機会の拡大による人づくりの推進

若年層、民間関係者、行政関係者などを対象にした学習や研修機会を充実させ、地域を担う人づくりに積極的に取り組みます。

② 地域資源をいかした特徴ある教育・人づくりの推進

上越教育大学（教員養成大学院）との連携により、高度な情報教育の推進、自然に恵まれた生活文化を教材として活用することによる特徴ある教育の創出などを推進します。

また、市内外の小・中学生などを対象に、自然に恵まれた地域での体験学習により、人間性豊かな人づくりを推進します。

行政や民間での国内人材交流を進め、人材の育成と相手先との地域連携を推進します。

③ 国際交流を通じた人材育成の推進

中・高生などを対象とした海外でのホームステイや留学など、国際交流を通じた人材育成を積極的に進めます。

行政や民間での人材交流を積極的に進め、人材の育成、相手先との地域連携の推進、市民の国際感覚の醸成を推進します。

また、国際交流を行う市民団体を支援し、市と市民の国際化を担う組織と人材を育成します。

④ 男女共同参画社会を担う人づくりの推進

社会のあらゆる分野で男女が平等に参画できるまちづくりを積極的に進める上越市の取組みを新しい上越市全体に広げ、男女平等の意識づくりや労働環境づくりなど、男女共同参画社会の実現を担う人づくりを進めます。

【新しい時代(21世紀)の21万都市をつくる21プロジェクト】

○ 安心して学べる学校づくりプロジェクト

小・中学校施設の耐震性能診断により、必要に応じて施設の建て替えや耐震補強工事などの安全対策を実施するほか、学校の防犯設備や対策の充実など、地域の将来を担う子供たちが安心して学べる教育環境の整備を進めます。

○ 学びのネットワーク推進プロジェクト

市内のすべての小・中学校を高速のインターネット回線で結び、学校図書館の相互利用を可能にしたり、市立高田図書館を核として地域の施設をネットワークで結び、遠くの人でも身近な所で本を借りられるシステムの整備を進めます。また、生涯学習を通じた交流促進のための情報・人的ネットワークの整備などを進めます。

○ 明日にいかず地域文化継承プロジェクト

地域で受け継がれてきた伝統文化を大切に守り、将来に伝えていくため、後継者の育成などこれらを受け継ぐ仕組みづくりを進めるとともに、地域外にも積極的に発表の機会を設けるなど、地域固有の文化を守り、伝え、観光資源などとしていかず取り組みを進めます。

○ オールシーズン・スポーツ推進プロジェクト

県立多目的スポーツ施設を核として総合運動公園を整備し、新しい上越市のスポーツ活動の拠点として、市民が四季を通じて様々なスポーツ活動に取り組めるよう環境整備を進めます。

【主な具体的施策】

施策区分	事業名
地域の文化・歴史の継承と活用の推進	博物館・資料館等整備事業 歴史的遺産等保存活用事業
豊かな個性を伸ばす学校教育の充実	上越市教育総合センター設置事業 ときめき・まなびサポート事業 やすづか自由学園運営支援
学校施設環境の整備	小・中学校校舎改造事業 小・中学校校舎改築事業 小・中学校施設整備事業 スクールバス更新事業 雪氷熱利用施設整備事業 太陽光発電システム導入事業 公共施設耐震調査・設計・改修事業
地域の要望に応じた学校規模等の適正化の検討	統合小学校建設調査事業 統合小学校建設事業
小・中学校における情報教育環境の整備	小・中学校コンピュータ整備事業
生涯学習施設、スポーツ関連施設の整備と既存施設の有効活用	図書館ネットワークシステム整備事業 生涯学習施設整備事業 総合運動公園整備事業 スポーツ施設整備事業 ○（仮称）新潟県立上越多目的スポーツ施設整備事業
市民の芸術・文化・生涯学習活動の充実	文化・スポーツ振興団体育成事業 市民芸能祭事業
様々な学習・研修機会の拡大による人づくりの推進	森の文化・匠の里づくり事業 高校生リーダー養成事業
地域資源をいかした特徴ある教育・人づくりの推進	上越教育大学、県立看護大学等との交流・連携事業 地球環境学校推進事業 なぎさ探検隊事業
国際交流を通じた人材育成の推進	中高生海外ホームステイ交流事業 中高生海外留学支援事業 国際交流センター運営事業
男女共同参画社会を担う人づくりの推進	男女共同参画推進センター事業 女性人材バンク事業

（○…県が事業主体となる事業）

6 都市基盤・生活基盤の整備 (地域の個性(特性)をいかし、交流・発展を支援するまちづくり)

【施策の方向性】

新しい上越市では、地域の産業、自然、文化などの個性をいかした域内外の交流を支え、共に発展していくための基盤が整ったまちを築き上げていきます。

【施策の基本方針】

(1) 将来にわたって安全・安心に暮らせるまちをつくる

① 雪対策の充実

地域に密着した民間業者と連携し、除雪体制など今までの雪対策を確保するとともに、地域住民のニーズに迅速に対応できる機動的な除雪体制の充実を図ります。

また、冬期における安全で円滑な道路交通及び歩行者の安全のための歩道除雪や消・融雪施設等の充実を図り、冬期バリアフリー化を推進するとともに、克雪住宅の普及促進を図ります。

雪をいかし、環境に配慮した冷熱エネルギーの利用などによる利雪の推進や、雪国の特性をいかした交流の拡大を図るなど、雪の利活用を促進します。

② 災害に強いまちづくり

地震、地すべり、海岸浸食、水害などの自然災害や、火災などから生命・財産を守り、安心して暮らせるまちづくりを進めます。

また、市街地における地下水の涵養と治水効果を高めるため、雨水の活用や地下浸透を念頭においた居住空間や都市基盤の整備を行います。

③ 環境負荷の少ない都市基盤の整備

効率的・合理的な道路整備や土地利用を行うことにより、環境負荷やエネルギーの消費が少ないまちづくりを進めます。

(2) 快適な生活を支えるまちをつくる

① 生活基盤の整備

公共下水道、農業集落排水、合併処理浄化槽等、地域に応じた整備を図り、生活排水の処理を推進します。

また、上水道、簡易水道、都市ガスなど快適な生活を支えるための基盤整備を進めます。

② 多様なライフスタイルに対応できる居住環境の整備

多様なライフスタイルへの対応や、地域の資源・個性をいかした居住環境を整備します。

また、市街化調整区域における地区計画の検討など、都市部と農山漁村部の住民が行き交うことのできる地域居住環境の提供を図ります。

③ 地域間のネットワークを支える交通体系の整備

市民が地域内の多様な恵みを共有し享受できるよう、地域ネットワークを支える交通体系を整備します。

また、地域間格差の解消のために、主要幹線道路へのアクセス道路の整備を進めます。

④ まちのバリアフリー化、ユニバーサルデザインの促進

道路、歩道、公共施設、商業施設等のバリアフリー化を進めるとともに、ユニバーサルデザインを導入したまちづくりを促進することにより、市民が快適に行動し、生活できるまちづくりを進めます。

(3) ひと・もの・情報の行き交う活力あるまちをつくる

① 広域的な位置的優位性と新幹線・高速道路・港をいかした交流拠点都市の実現

新幹線や高速道路などの高速交通体系の活用と、直江津港を利用した海上交通や対岸貿易などの国内外における位置的優位性をいかし、産業を支援する都市基盤整備を進めます。

② 産業や生活を支える情報基盤の整備

高速通信網の整備などにより、移動距離や時間を削減するとともに、世界との距離を短縮し、様々なビジネスチャンスを支援する情報基盤整備を進めます。

また、市民の快適な生活・交流を支える地域間の情報通信網の整備を進めます。

(4) 住民が自分の住む地域に責任と誇りを持てるまちをつくる

① 地域への分権による住民主体のまちづくりの促進

地域住民の手づくりによる道路や公園、各種施設整備を進めるため、行政から地域への分権の仕組みづくりを推進します。

また、住民主体のまちづくりに対して、行政として十分な支援ができる体制整備を進めます。

【新しい時代(21世紀)の21万都市をつくる21プロジェクト】

○ 幹線道路ネットワーク整備プロジェクト

地域間格差を解消するとともに、すべての市民が地域内の多様な恵みを共有し、享受できるように、地域を結ぶ幹線道路網の整備を計画的に進めます。

○ 公共交通システム再編プロジェクト

少子・高齢化が進む地域特性を踏まえ、バス路線や鉄道など地域住民の移動手段であり、地域を結ぶ“絆”ともなる公共交通システムの在るべき姿を考え、その再編に向けて検討を進めます。

○ 快適生活環境整備プロジェクト

上下水道や情報通信網の整備、除雪対策など、すべての地域に暮らす市民が安全・快適な生活を送れるよう、それぞれの地域特性に応じた生活環境整備を計画的に進めます。

○ ひとにやさしいまちづくり推進プロジェクト

市内の施設や道路の段差解消を進めたり、だれもが使いやすいまちづくり計画の策定を進めるなど、市民一人ひとりの個性を尊重しながら、だれもが自立し、安全に安心して快適に暮らせるまちづくりを進めます。

【主な具体的施策】

施策区分	事業名
雪対策の充実	道路除排雪事業 除雪機械整備事業 消融雪施設整備事業 流雪溝整備事業 地吹雪対策事業 ○ 国・県道の消融雪施設整備事業 ○ 国・県道の雪崩、地吹雪対策事業 ○ 雪崩対策事業
災害に強いまちづくり	防災行政無線及び消防団無線設備更新事業 公共施設耐震調査・設計・改修事業 災害対策事業 ○ 国・県道の災害防除対策事業 ○ 砂防事業 ○ 地すべり防止事業 ○ 急傾斜地対策事業 ○ ダム事業 ○ 河川整備事業 ○ 海岸整備事業 ○ 地域防災対策総合治山事業 ○ 国・県道の消融雪施設整備事業 ○ 国・県道の雪崩、地吹雪対策事業 ○ 雪崩対策事業
環境負荷の少ない都市基盤の整備	土地区画整理事業 土地利用の適正誘導事業
生活基盤の整備	関川東部オフィスアルカディア整備支援事業 住宅用地造成事業 ガス事業 上水道事業 簡易水道事業 下水道事業 農業集落排水事業 下水道排水設備補助事業 合併処理浄化槽設置整備事業 地籍調査事業 ○ 農業集落排水事業 ○ ダム事業

施策区分	事業名
多様なライフスタイルに対応できる居住環境の整備	公営住宅整備事業 農村集落環境整備事業 緑地公園等整備事業 柿崎川ダム周辺地域開発振興事業 ユートピアくびき施設等公園都市整備事業 百々川やすらぎ荘周辺整備事業 達野特定斜面整備事業 道路照明灯・防犯灯整備事業 ○ 自然公園等整備事業
地域間のネットワークを支える交通体系の整備	地域公共交通ネットワーク整備事業 駅・バスターミナル周辺整備事業 道路整備事業 ○ 道路整備事業
まちのバリアフリー化、ユニバーサルデザインの促進	自歩道整備事業 人にやさしいまちづくり推進事業 ○ 国・県道の自歩道設置事業
広域的な位置的優位性と新幹線・高速道路・港をいかした交流拠点都市の実現	新幹線新駅周辺整備事業 新幹線建設対策事業（北陸新幹線建設工事負担金） 上信越自動車道の4車線化促進事業 ○ 直江津港港湾整備事業
産業や生活を支える情報基盤の整備	地域ケーブルテレビ施設整備事業 地域ケーブルテレビ運営事業 情報通信網整備事業 移動通信用鉄塔施設整備事業 地域情報交流拠点施設整備モデル事業
地域への分権による住民主体のまちづくりの促進	地域コミュニティ推進事業 マイミニパーク事業

(○…県が事業主体となる事業)

7 合併することにより新たに整備が必要となる事業の促進

行政サービスに関する市民の利便性を維持するための事業については、合併に当たって優先的に取り組むことが必要です。

新しい上越市では、本庁と支所を高速通信ネットワークで結び、支所で旧町村役場の窓口業務の大半を行うとともに、市民が様々な行政情報を入手できるようにします。

また、合併に伴い拡大が予想される本庁機能に対応するとともに、的確かつ迅速に市民への行政サービスを提供するため、本庁と支所の業務の整理に合わせ、本庁庁舎の改修等を行います。

【主な具体的施策】

事業名
<ul style="list-style-type: none"> ・ 戸籍電算化事業 ・ 総合文書管理システム構築事業 ・ 情報ネットワーク等整備事業 ・ 総合福祉システム整備事業 ・ 保健システム整備事業 ・ 介護保険システム整備事業 ・ 森林地図情報システム一元化事業 ・ 農家農地台帳システム一元化事業 ・ 庁舎資料棟整備事業 ・ 庁舎改修事業

V 新市における県事業の推進

新しい上越市において新潟県が実施する事業のうち、新しい上越市の建設及び一体性の確保のために必要な事業を本計画に位置付け、連携しながら事業の推進を図ります。事業は、県が策定した「戦略的社会資本整備プログラム」や「農業農村整備事業管理計画」などの地域計画に位置付けられた事業を中心としています。

【主な具体的施策】

施策の方向性	施策区分	事業名
環境の保全と活用	豊かな自然環境を基調とした景観の保全	○ 自然公園等整備事業
	水資源確保と災害防止に向けた自然環境の保全	○ 地域防災対策総合治山事業
	水質保全と清流の復活	○ 農業集落排水事業
産業の振興	豊かな田園や中山間地をいかした環境保全型農業など付加価値の高い農業の展開	○ 中山間地域総合整備事業 ○ 農地環境整備事業
	ハード・ソフトの基盤整備による農林漁業の振興	○ 経営体育成基盤整備事業 ○ 中山間地域総合整備事業 ○ 農地環境整備事業 ○ かんがい排水事業 ○ 中山間地域総合農地防災事業 ○ ため池等整備事業 ○ 地域防災対策総合治山事業 ○ 農道整備事業 ○ 林道整備事業
	国内外の物流拠点としての直江津港をいかした産業の活性化	○ 直江津港港湾整備事業
教育・文化の充実	生涯学習施設、スポーツ関連施設の整備と既存施設の有効活用	○ (仮称) 新潟県立上越多目的スポーツ施設整備事業

施策の方向	施策区分	事業名
都市基盤・生活 基盤の整備	雪対策の充実	<input type="radio"/> 国・県道の消融雪施設整備事業 <input type="radio"/> 国・県道の雪崩、地吹雪対策事業 <input type="radio"/> 雪崩対策事業
	災害に強いまちづくり	<input type="radio"/> 国・県道の災害防除対策事業 <input type="radio"/> 砂防事業 <input type="radio"/> 地すべり防止事業 <input type="radio"/> 急傾斜地対策事業 <input type="radio"/> ダム事業 <input type="radio"/> 河川整備事業 <input type="radio"/> 海岸整備事業 <input type="radio"/> 地域防災対策総合治山事業 <input type="radio"/> 国・県道の消融雪施設整備事業 <input type="radio"/> 国・県道の雪崩、地吹雪対策事業 <input type="radio"/> 雪崩対策事業
	生活基盤の整備	<input type="radio"/> 農業集落排水事業 <input type="radio"/> ダム事業
	多様なライフスタイルに対応できる居住環境の整備	<input type="radio"/> 自然公園等整備事業
	地域間のネットワークを支える交通体系の整備	<input type="radio"/> 道路整備事業
	まちのバリアフリー化、ユニバーサルデザインの促進	<input type="radio"/> 国・県道の自歩道設置事業
	広域的な位置的優位性と新幹線・高速道路・港をいかした交流拠点都市の実現	<input type="radio"/> 直江津港港湾整備事業

VI 公共施設の適正配置と整備

公共施設については、施設の設置目的を踏まえ、地域の特性や地域間バランス、さらには財政状況等を考慮するとともに、既存の施設の有効活用・相互利用を総合的に勘案し、適正な配置による整備を進めます。

【図表 6-1 新しい上越市の主な公共施設の状況】

施設の区分		合併に伴い13町村から引き継ぐ施設数	現在の上越市の施設数	合計
学校教育施設	小学校	31	29	60
	中学校	13	9	22
社会福祉施設	高齢者福祉施設	21	9	30
	障害者福祉施設	1	1	2
	保育所	25	28	53
	児童館	6	3	9
保健医療施設	病院	0	1	1
	診療所	12	3	15
	保健センター	10	1	11
スポーツ施設	体育館	17	11	28
	陸上競技場	0	1	1
	野球場	3	10	13
	プール	14	9	23
生涯学習施設	公会堂・市民会館	5	5	10
	図書館	2	2	4

(参考)	
合併に伴い13町村から引き継ぐ施設の合計（平成16年2月1日現在）	879

出所：条例で設置されている公の施設一覧（上越市合併推進課）、平成14年度市町村公共施設状況調査

VII 行財政運営

新しい上越市は、自主的な判断と責任に基づいて自主自立のまちづくりに取り組んでいくことを目指します。これは、市町村が国や県を頼らずに自らの責任と判断で行政を運営する「地方分権」の主旨に沿って、「自己決定、自己責任、自己負担」により市民自らがまちづくりに参画する仕組みづくりでもあります。

また、長引く経済低迷などの影響で税収が落ち込み、自主財源が限られる一方、高齢者への支援や地域の産業や雇用を守っていくことなど、行政に対するニーズは多様化、高度化しています。

新しい上越市は、この計画に描かれた夢と希望を実現するとともに、このような状況に対応していくための新しい行財政の仕組みやスタイルを以下の原則を踏まえて作り出していきます。

○ 行政の能力・機能の向上と財政基盤の確立

政策立案能力など、新しい時代に対応できる行政能力・機能の向上と財政基盤の確立を目指します。

○ 行政の効率化、行政コストの引下げ

合併による規模の拡大に見合う行政の効率化を行い、行政コストを引き下げながら、行政サービスの維持・向上に努めます。

○ 行政資源の有効活用

既に整備されている施設を大切に使うことを始め、新しい上越市の様々な資源の有効活用を図ります。

○ 市民の自治意識の醸成

市民自身による自主自立のまちづくり、市民と行政との協働が進むよう、市民の自治意識を醸成する仕組みを整えます。

○ 透明性の確保

市民と行政の信頼関係に基づく協働により新しい上越市を自立的に運営するため、透明性の高い行財政運営を実現します。

1 行政運営

○ 支所の設置によるネットワーク型行政体制の整備

行政サービスに関する市民の利便性を維持するとともに、それぞれの地域がこれまで築き上げてきた個性をいかした地域づくりを行うため、旧市町村を一つの単位とする行政運営の仕組みを導入します。

具体的には、旧町村ごとに支所を設置し、高速通信ネットワークで本庁と結び、現在の役場の窓口業務の大半を行うとともに、市民が様々な行政情報も入手できるようにします。また、支所は、それぞれの地域づくりも担当します。

このような行政運営を進めるため、合併のねらいの一つである「集中」と「合理化」に

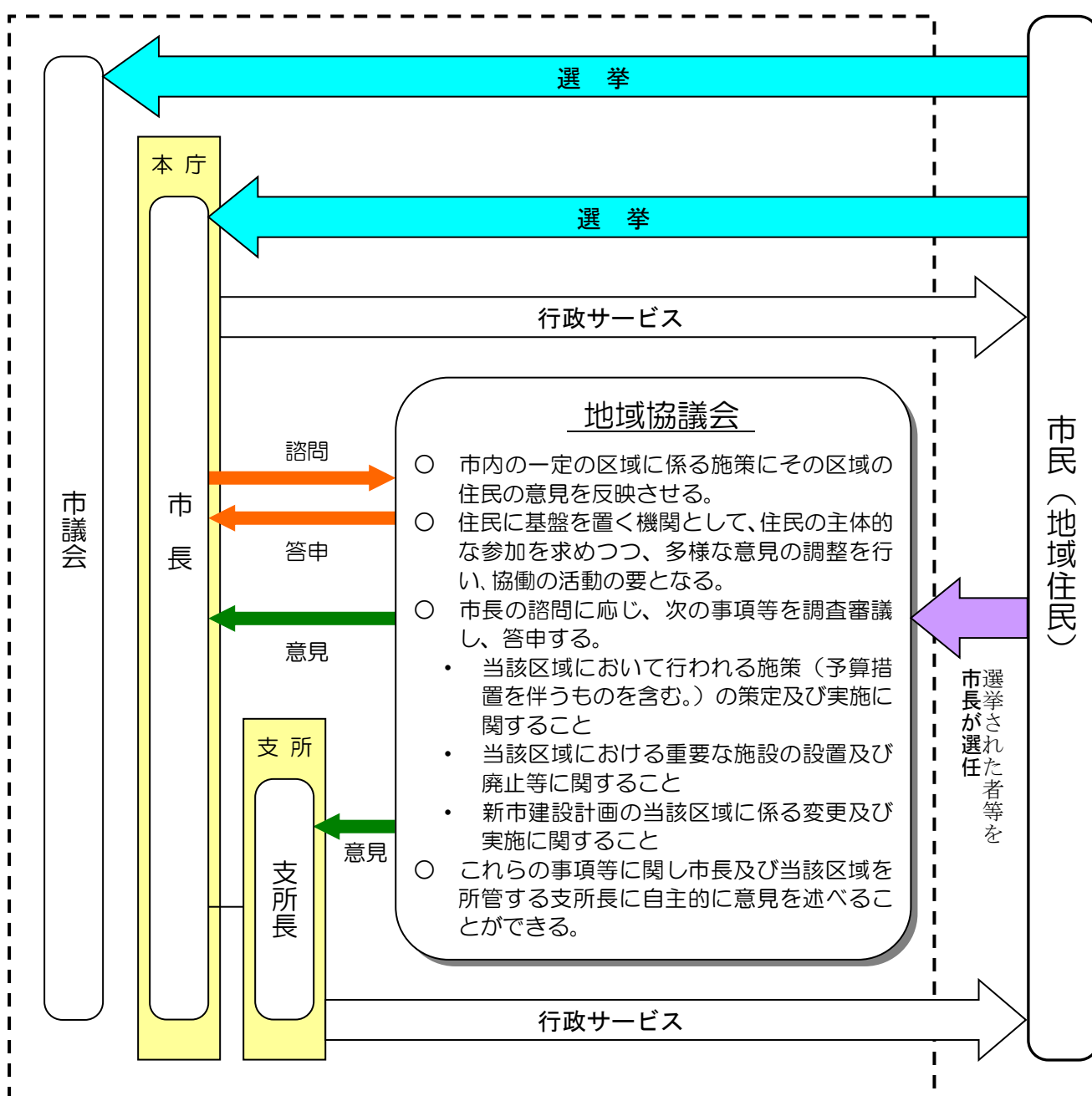
配慮しつつ、支所に、それぞれの地域の特性に合わせた事務と一定の権限を持たせます。

○ 住民との協調と連携を通じた行政運営

新しい上越市では、地域コミュニティ、NPOなど様々な主体との協働による行政運営を進めます。

住民が自ら地域について考え、議論し、支所を窓口に、行政との協働により、よりよい地域づくりをしていくことを目指し、旧町村の区域ごとに地域協議会を置きます。地域協議会は、期間を定めずに置き、委員は、その協議会の区域において選挙された者等を市長が選任するものとします。

【図表 7-1 地域協議会のイメージ】

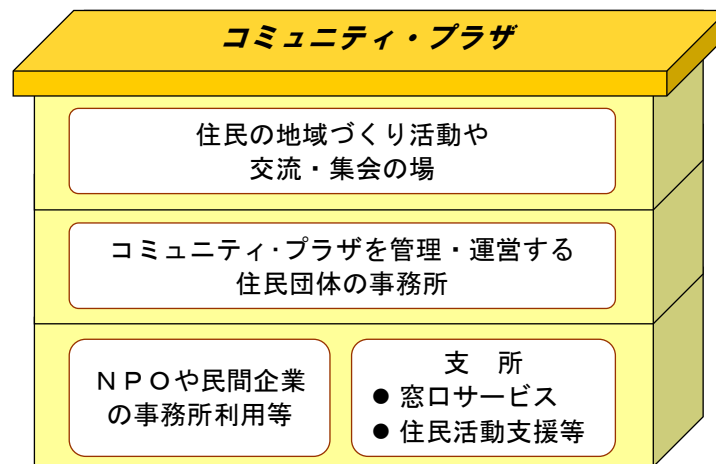


また、NPOなどとともに、地域コミュニティ（集落、町内会など）を地域づくりや公的なサービスの新たな担い手としても位置付け、これらの活動を支援するための機能を支所に配置します。

このため、旧町村役場や公民館などを転用して、地域住民が集まり活動する場であるコミュニティ・プラザをつくり、ここに支所を設置することで住民と行政との協働を進めやすい環境を整備します。

また、コミュニティ・プラザの管理・運営を住民にゆだねることにより、住民の公的分野への参画による自主的、自立的な地域づくりの足掛かりとします。

【図表 7-2 コミュニティ・プラザのイメージ】



2 財政運営

○ 持続可能な財政運営

新しい上越市が自立していくためには、財源の確保が重要であり、産業振興による税源涵養に努めるとともに、国からの税源移譲を求め、自主財源比率の高い財政基盤の確立に努めます。

市町村の合併の特例に関する法律により、地方交付税の合併算定替や合併特例債などの特例はありますが、それらの特例措置がなくなる時期を見据え、職員数を適正規模に計画的に削減することなどにより歳出の削減に努めるとともに、合併特例債の有効な活用も踏まえ、実施事業を選定します。なお、合併特例債も市が将来的に返済しなければならない借入金であることに留意するなど健全な財政運営に努めます。

VIII 財政計画

この財政計画は、新市建設計画について財源的な裏付けを行い、普通会計ベースでの長期的な財政状況を把握し、計画的な事業の実施や行財政運営の効率化を推進するため、平成 17 年度から平成 26 年度までの 10 年間の予算を推計するものです。

推計に当たっての前提条件は、次のとおりです。

○ 基礎数値

- ・ 過去の 14 市町村の実績（決算額）及び平成 15 年度当初予算額をベースに、予算科目ごとの伸び率等を考慮しながら合併後の予算を推計します。
- ・ 人口の予測については、合併効果による人口及び年齢構成の変動は加味せず、（財）統計情報研究開発センターによる将来推計値を用いることとします。

○ 合併による影響額

- ・ 新市建設計画に基づく建設事業費及び財源内訳、行財政運営の効率化の推進による影響額を反映させます。
- ・ 合併特例債については、新しい上越市の財政状況や各事業の適債性等を総合的に検証して活用すべきものであり、合併特例債を前提とした普通建設事業費の上乗せは、原則として見込まないこととします。

○ 財政支援

- ・ 合併市町村補助金（国）、新潟県市町村合併特別交付金（県）、普通交付税の算定の特例及び特別交付税の特別措置等を反映させます。

○ その他の事項

- ・ 庁舎管理経費等の施設維持に係る経費は現状のままとします。
- ・ 合併により解散する上越地域広域行政組合については、上越市が引き継ぐこととなりますので、合併前の運営状況を基に必要経費を加算します。

なお、予算科目ごとの具体的な前提条件は、次のとおりです。

【歳入】

① 地方税

- ・ 市民税
将来推計人口を勘案し、推計しています。
- ・ 固定資産税
評価替に係る伸び率等を勘案し、推計しています。

② 地方交付税

- ・ 普通交付税
普通交付税額の算定の特例（合併算定替）を勘案し、推計しています。
また、合併後の臨時的経費に対する合併補正 30 億円及び合併特例債の償還に係る交付税措置額を見込んでいます。

- ・ 特別交付税
新しいまちづくり等に対して包括的に措置される特別交付税として8億9千万円を見込んでいます。
- ③ 国庫支出金及び県支出金
合併による財政支援として、国の合併市町村補助金14億1千万円、新潟県の合併特別交付金65億円を見込んでいます。
- ④ 使用料及び手数料
将来推計人口を勘案し、推計しています。
- ⑤ 繰入金
新市建設計画事業に充当する基金繰入金を見込んでいます。
- ⑥ 地方債
後年度の公債費負担を考慮し、通年ベースの借入を抑制するものとして推計しています。
- ⑦ その他の歳入科目
合併に伴う大きな変動はないものとして、過去の実績により推計しています。

【歳出】

- ① 人件費
退職者の補充を抑制することによる一般職の職員数の削減及び特別職の職員等の減を見込んで推計しています。
- ② 物件費
合併直後は需要額の増加が想定されますが、行財政運営の効率化の推進による一定の削減効果を見込み、直近の実績額の横這いとして推計しています。
- ③ 扶助費
将来推計人口を勘案し、推計しています。
- ④ 公債費
平成15年度までの地方債に係る償還予定額に、新市建設計画事業等の実施に伴う合併後の新たな地方債（合併特例債等）に係る償還見込額を加えて推計しています。
- ⑤ 普通建設事業費
新市建設計画事業及びその他の普通建設事業の実施を見込んで推計しています。
- ⑥ 積立金
当該年度に余剰金が生じた場合、積立金として計上しています。
- ⑦ その他の歳出科目
合併に伴う大きな変動はないものとして、過去の実績により推計しています。