

1 問題意識の背景

2010年は果たしてどのような時代なのか。そして行政には何が求められてくるのか。地域はどのような姿に変わっていくべきか。その展望の糸口はどこにあるのか。

我が国を取り巻く社会環境が大きく変化する中、地方においてもその影響に直面することが予測される。もちろん本市も例外ではなく、地域ニーズの的確な把握とともにその課題解決に向け、戦略性を持った取組が求められてくる。

本章では、地域・社会を取り巻く「人口、産業、環境、IT」等の情勢や「価値観」「コミュニティ」の変容、さらには「地方行財政の構造改革」による影響等を考察し、2010年に向け本市が直面するであろう課題の整理を行うこととしたい。

1-1 経済社会の構造変化と地域が直面する課題

1-1-1 人口

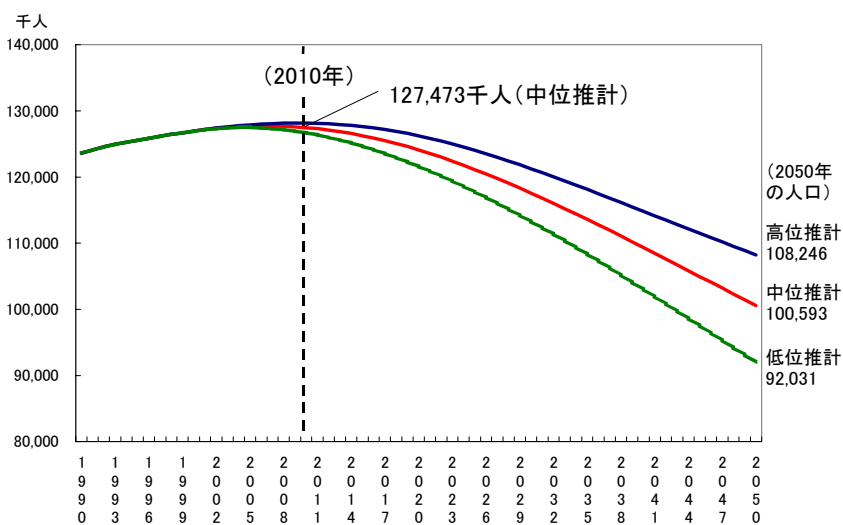
Point

日本の総人口は、2006年をピークに本格的な人口減少時代へ突入し、2010年には5人に1人が65歳以上となる
本市も同様の傾向を示し、2010年には60～65歳の団塊の世代と35～40歳の団塊ジュニアの“ツインタワー”型の年齢構成となる

(1) 全国の人口動態

本格的な人口減少時代への突入

図表 1-1-1 日本の人口動向

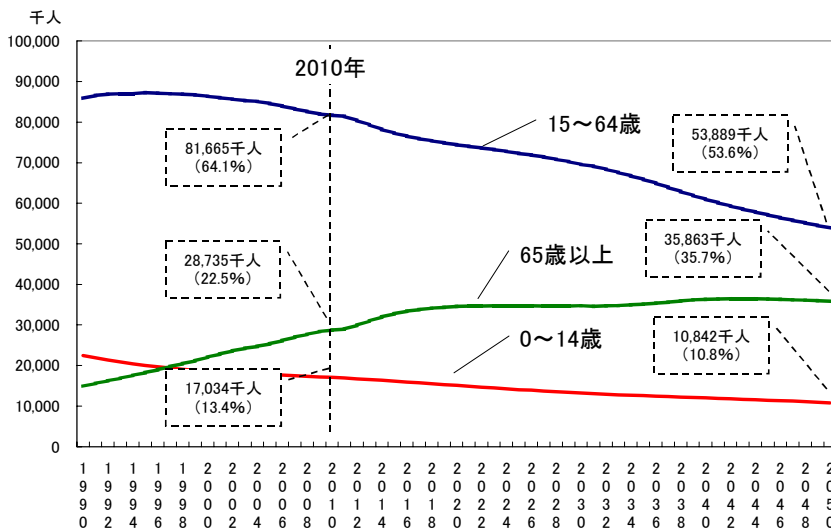


我が国の人口（中位推計）は、2006年をピークに以後減少に転じる
2010年の総人口は、127,473千人（中位推計：2000年比0.4%増）の見込みである
しかしながら、2050年には、100,593千人（2000年比22.6%減）にまで減少することが予測されている

（出所）2000年までは内閣府「人口推計月報」、2001年以降は国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来人口推計（平成14年1月）」（<http://www.ipss.go.jp/Japanese/newest02/newest02.html>）より作成

生産年齢人口の激減

図表 1 - 1 - 2 年齢区分別人口の推移



生産年齢人口（15～64歳）は、1995年（87,260千人）をピークに以降減少の一途をたどっている

老年人口（65歳以上）は、2000年には全体の17.3%。2010年には22.5%。2050年には35.7%まで上昇する

年少人口（0～14歳）は、減少の一途。2000年は全体の14.6%。2010年には13.4%。2050年には10.8%となる

（出所）国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来人口推計（平成14年1月）」

（<http://www.ipss.go.jp/Japanese/newest02/newest02.html>）より作成

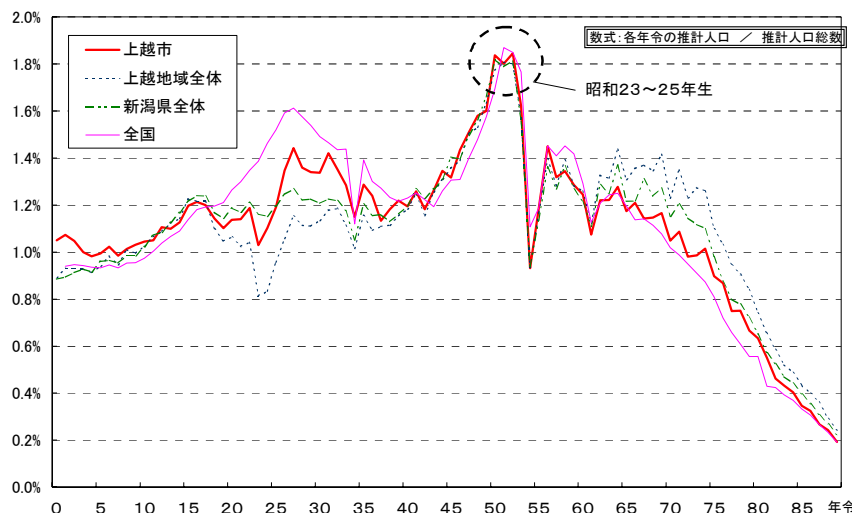
人口の減少は、社会経済へ次のような影響をもたらすことが懸念されている

- ・家庭生活では、「世帯人員の低下、家事・育児・介護の負担の増加」
- ・消費では、「耐久消費財需要の低下、医療・福祉等サービス需要の増加」
- ・産業では、「消費の減少に伴う経済成長の鈍化、産業構造の変化」
- ・雇用では、「定年の延長、若年層の賃金の高騰、需給のミスマッチの拡大」
- ・教育では、「大学の倒産、学生の多様化、教育コストの増大」
- ・税収・年金では、「所得税の減少、国民負担率の上昇、公的年金・保険制度の見直し」

（2）本市の人口動態

昭和23年から25年生まれがピーク人口

図表 1 - 1 - 3 1歳刻み人口の現況（2000年現在の人口構造）



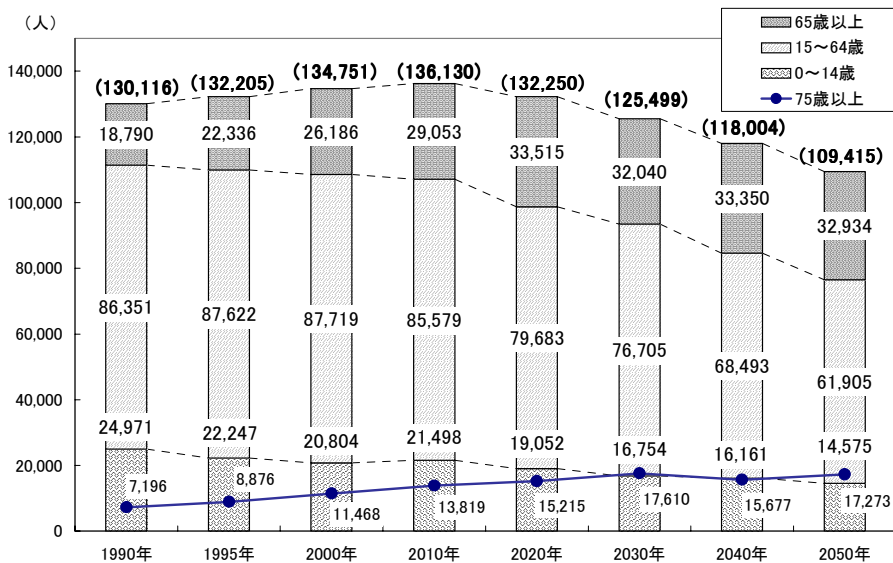
本市の年齢別人口を見ると、51から53歳（昭和23～25年生）がピークとなっている

これら団塊の世代が定年を迎え、大量の退職者が発生する2010年以降には個人住民税等税収の減少や国民健康保険等の歳出増加の事態に直面することが予測される

（出所）新潟県内：新潟県統計課「新潟県推計人口」（2000年7月1日）より作成、
全国：推計人口（1999年10月1日：総務省）を1歳ずらして作成

急増する高齢者

図表 1 - 1 - 4 本市の年齢区分別人口の推移

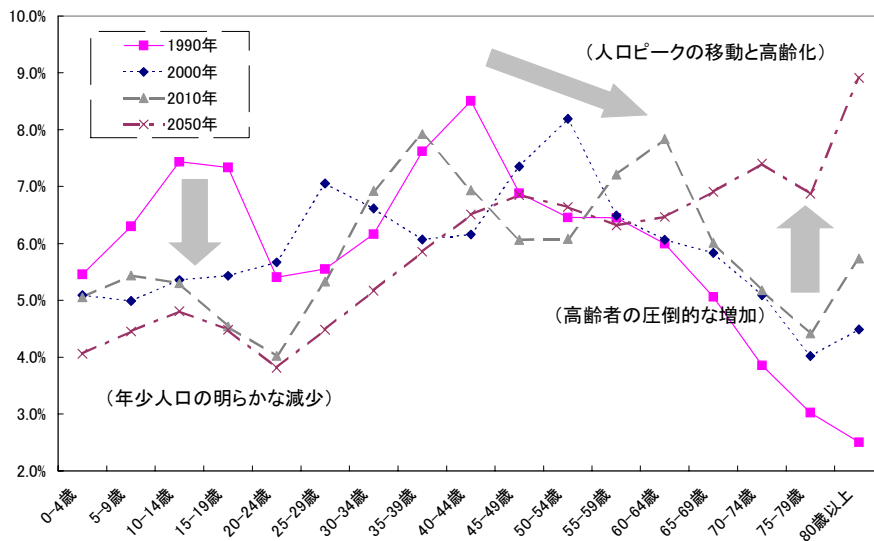


本市の人口は、合併を考慮しない場合、2010年頃が約13万6千人とピークになる。全体に占める65歳以上人口割合は、2005年頃には20%を超え、2020年には4人に1人が65歳以上となる。全体に占める75歳以上人口割合は、2010年には10%を超え、超高齢（加齢）社会に突入する。

（出所）国立社会保障・人口問題研究所ホームページ簡易推計により作成（特殊出生率1.75で試算）

少子化と高齢化の傾向が顕著に

図表 1 - 1 - 5 本市の年齢階級別人口割合



全体に占める10代の人口割合は、1990年の14.7%から2000年は10.8%にまで減少。2010年、2050年ではそれぞれ9.8%、9.3%と加速度は弱まるが減少は止まらない。団塊の世代の加齢とともに、人口のピークも移動し、2010年には60～65歳の団塊の世代と35～40歳の団塊ジュニアの“ツインタワー”型の年齢構成となる。

（出所）国立社会保障・人口問題研究所ホームページ簡易推計により作成（1995年の特殊出生率1.75で試算）

本市では、少子・高齢化に伴う人口減少により、次のような課題の発生が予測される。

- ・ 所得の低下、消費の低迷等による**市税（所得税等を原資とする地方交付税）の減少**
- ・ 所得（担税力）の低下、老人医療費の増加に伴う**国民健康保険財政の悪化（国保税の上昇）**
- ・ 要介護高齢者の増加に伴うサービス需要や施設建設ニーズの増大による**介護保険料の上昇**
- ・ 世帯人員の減少に伴う育児負担の増加などの**保育ニーズの増大** 等

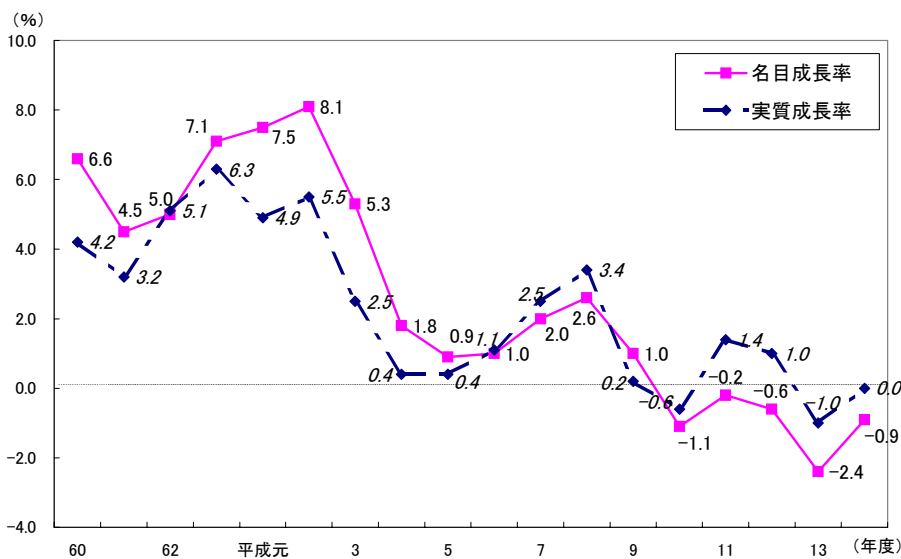
1-1 2 産業

Point

我が国の経済は、バブル経済崩壊後低調に推移しているが、近年、産業空洞化問題が顕在化し、産業のあり方の抜本的な見直しが迫られている
本市の就業者の構成は、産業構造の変化に伴い第3次産業へシフトしているが、今後産業空洞化の進展や公共工事の減少等への対応も考慮していく必要がある

(1) 日本経済の動向 低成長時代への突入

図表 1-1-5 経済成長率の推移



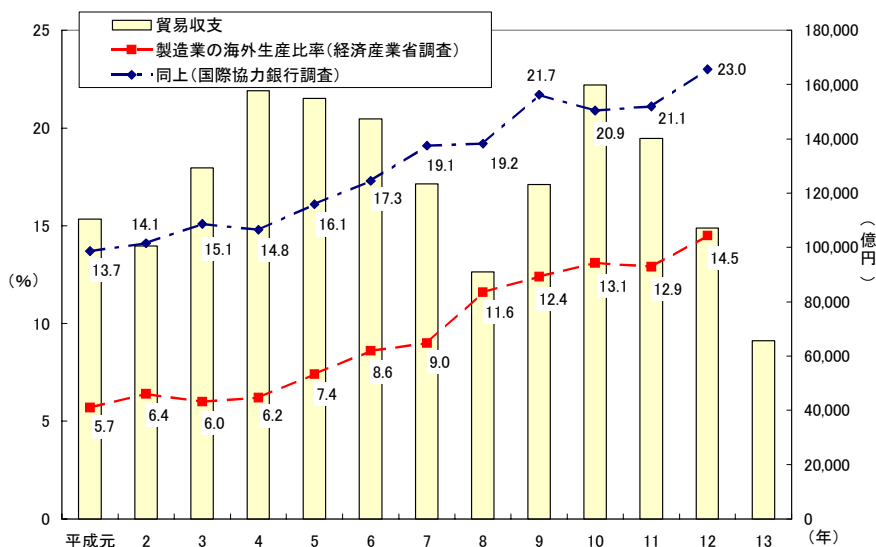
左表のとおりバブル経済崩壊後、経済成長率は低調に推移している

この経済停滞の原因としては、需要不足、設備投資の停滞、将来や老後の不安から来る消費の先送りや貯蓄の高止まり等が指摘されている（経済産業省産業構造審議会新成長政策部会報告書参照）

(出所) 内閣府「国民経済計算」より作成

深刻な産業空洞化の進展（海外生産比率の上昇と貿易黒字の縮小）

図表 1-1-6 海外生産比率と貿易黒字の推移



安価な人件費など低コストな生産インフラ、海外消費市場の拡大を背景に製造業の海外生産比率は、上昇の一途となっている

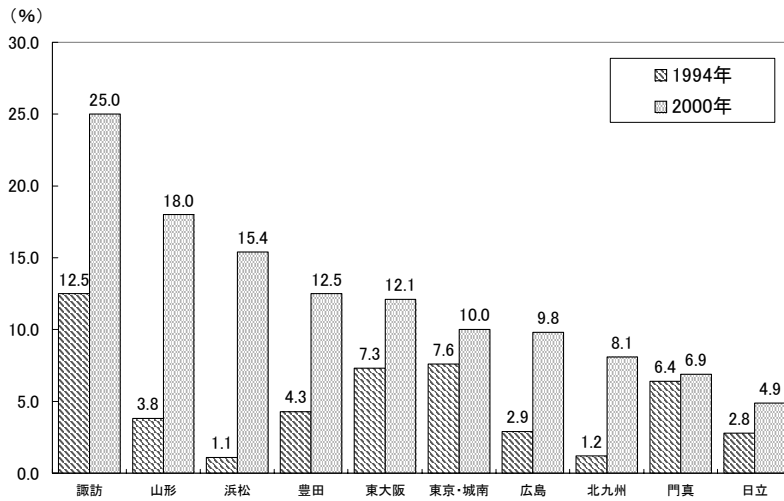
貿易収支黒字は、平成12（2000）年後半から急速に減少傾向になっている

今後、高コスト構造の是正と技術開発を中心とした競争力の強化や新規産業・成長産業の創出等が求められる

(出所) 財務省ホームページ、経済産業省「産業構造審議会新成長政策部会報告書」「海外事業活動基本調査」、国際協力銀行「海外直接投資アンケート」等より作成

地域産業にも空洞化の影

図表 1-1-7 中小企業集積地域における海外生産企業の割合の推移

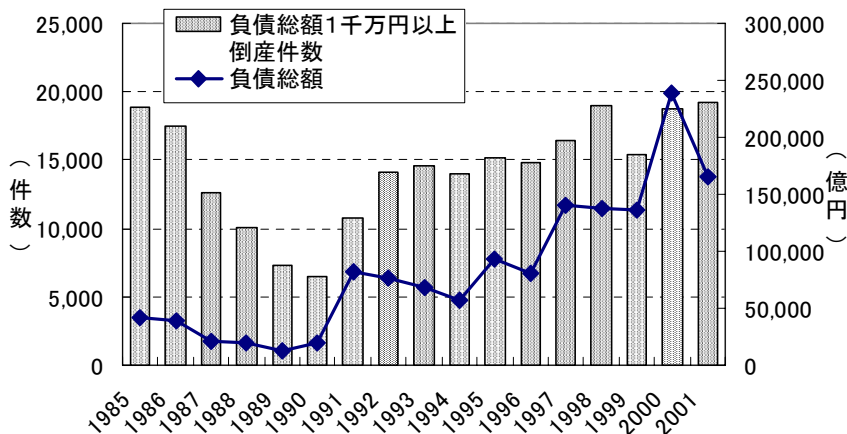


地方の代表的な中小企業の産業集積地域においても、大企業の海外への生産移転に伴い、海外へ進出する企業の割合が増加している

(出所) 日経産業消費研究所「日経地域レポート」No.373 より作成

企業倒産の件数・負債額の増大

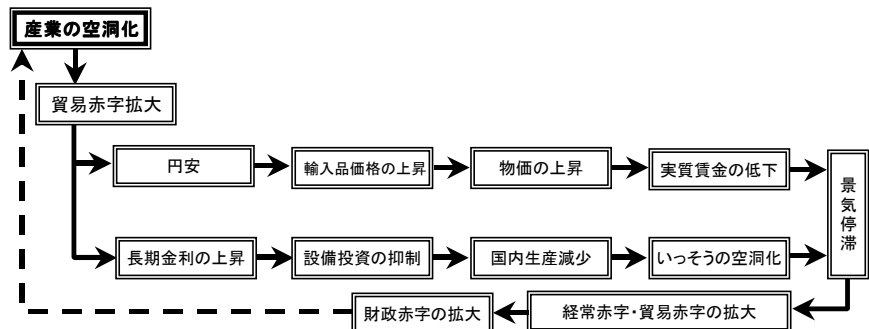
図表 1-1-8 倒産件数・負債額の推移



2001(平成13)年における負債総額1千万円以上の倒産件数、及び負債総額は、戦後2番目の規模であった。このような状況は、個人消費に冷水を浴びせかけているデフレ経済の深刻化に伴い企業倒産も不況型によるものが増えている

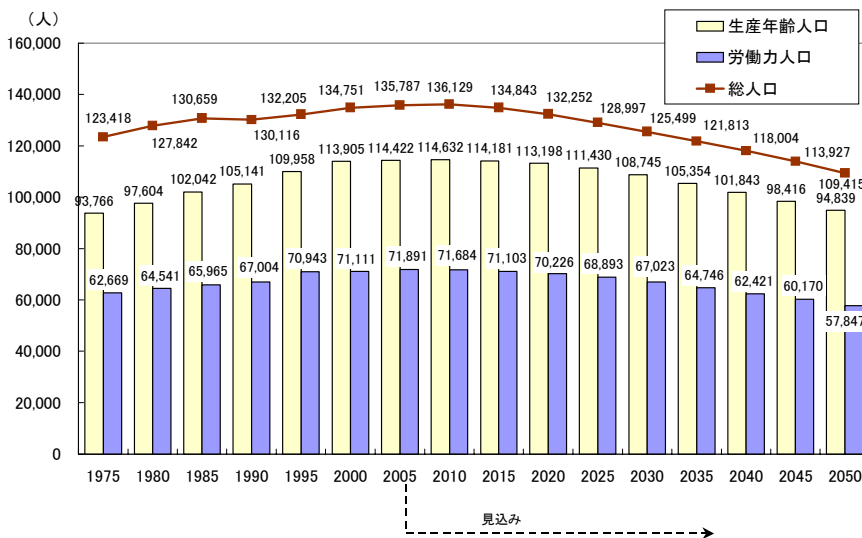
(出所) 東京商工リサーチホームページ (<http://www.tsr-net.co.jp/>) より作成

これらの産業の空洞化は、社会経済へ右記のような負のスパイラルをもたらすことが懸念される。



(2) 本市の産業構造 労働力人口の減少

図表 1-1-9 本市の労働力人口の推移



本市の生産力人口（15～64歳）は、2010年頃をピークに減少に転じる

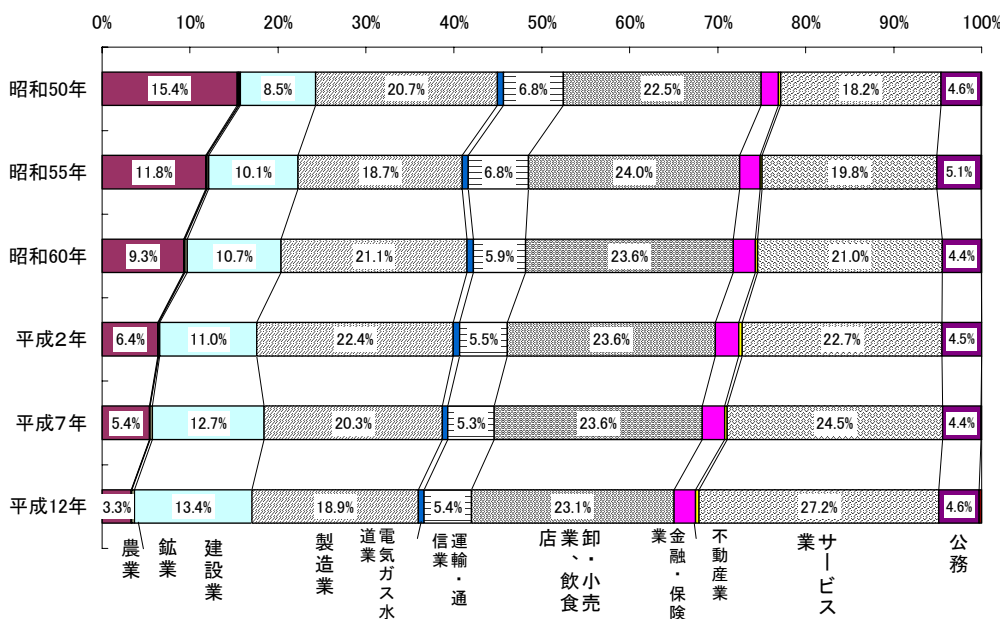
生産力人口の減少に伴い労働力人口も同様に減少していくことが予測される

したがって、今後は女性と高齢者の雇用の増加、そのための環境整備が、労働力人口の減少のスピードを緩める鍵となる

(出所)「国勢調査」資料等より事務局作成

産業構造の変化

図表 1-1-10 本市の産業別就業者数の推移



本市の産業別就業者の構成比を昭和50(1975)年と平成12(2000)年で比較すると、農業が約12%減少、建設業が約5%増、サービス業は約9%増となっている。農業人口の減少を建設業、サービス業で吸収する形となっている

今後、産業空洞化の進展や公共工事の減少に伴い、製造業、建設業の雇用者数の減少が懸念される

一方、高齢者の増加に伴う医療・福祉を中心とするサービス業への集積が高くなることが予測される

(出所)上越市「統計要覧」より作成

本市でも、産業の空洞化や産業構造の変化により、次のような課題の発生が予測される。

- ・労働力人口の減少を防ぐ**女性や高齢者の雇用環境の整備**
- ・労働力人口の減少下で地域経済を活性化するための**付加価値の高い産業の育成**
- ・産業空洞化の進展や公共工事の減少による製造業、建設業にかかる**失業者の増加への対応**と雇用吸収力の高いIT、医療・介護環境等の**サービス産業の誘致・育成**等

1-1 3 環境

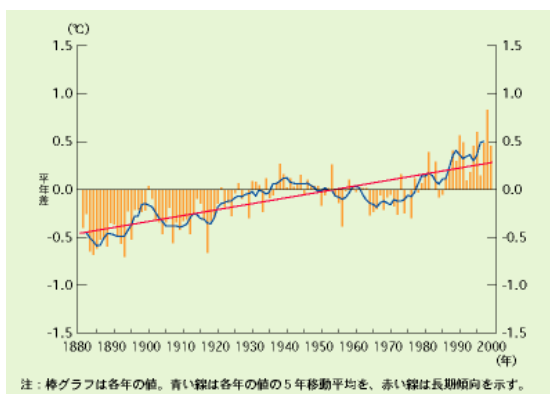
Point

地球環境問題への対応と循環型社会への円滑な移行のためにも、「大量生産・大量消費・大量廃棄」社会との決別が求められている
本市でも、市民・事業者とのパートナーシップを構築し、上流と下流双方からの不断の取組が必要である

(1) 地球環境問題と循環型社会への移行

地球温暖化の進行

図表 1-1-1 1 世界の年平均地上気温の平年差の経年変化



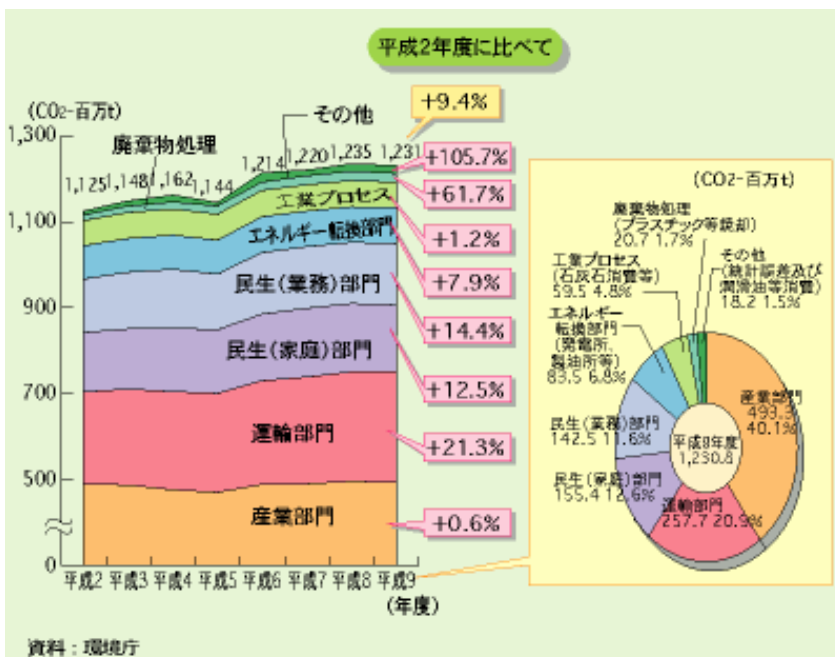
化石燃料の消費による二酸化炭素の排出量の増加は、確実に地球の気温を上昇させている(100年間の長期傾向では約0.6 上昇)

地球温暖化により、海面の上昇、極端な高温現象、洪水や干ばつの増加といった深刻な問題がもたらされている

(出所) 平成 12 年版「環境白書」

運輸部門と民生部門でCO₂排出量が拡大

図表 1-1-1 2 わが国の部門別二酸化炭素(CO₂)排出量の推移



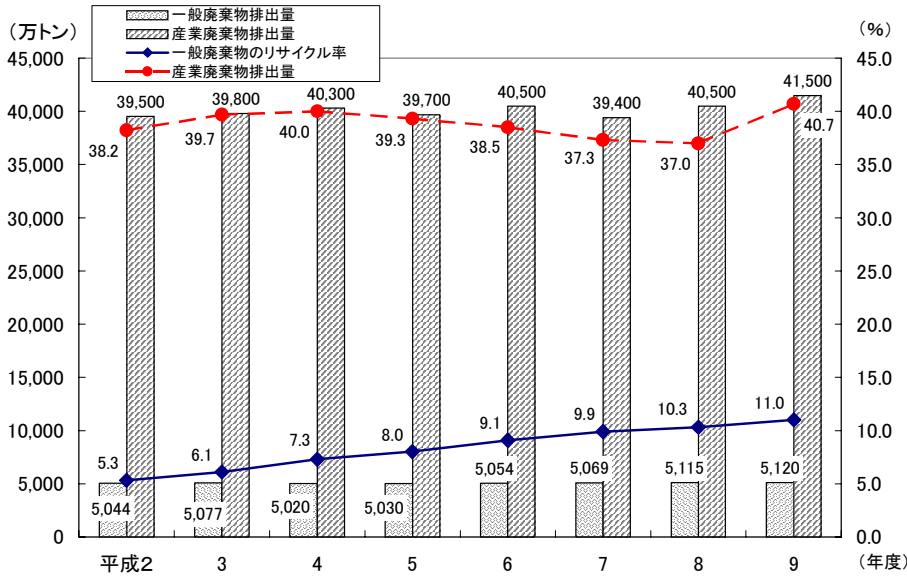
二酸化炭素(CO₂)排出量を部門別に見ると、産業部門からの排出が最も多いが、伸び率では運輸部門、民生部門が高くなっている

1997年の京都議定書では、2008年から2012年の第1次約束期間において温室ガス排出量を、1990年比で6%削減することが目標とされている

(出所) 平成 12 年版「環境白書」

迫られる「大量生産・大量消費・大量廃棄」社会との決別と循環型社会への取組

図表 1-1-1-3 廃棄物の排出量とリサイクル率

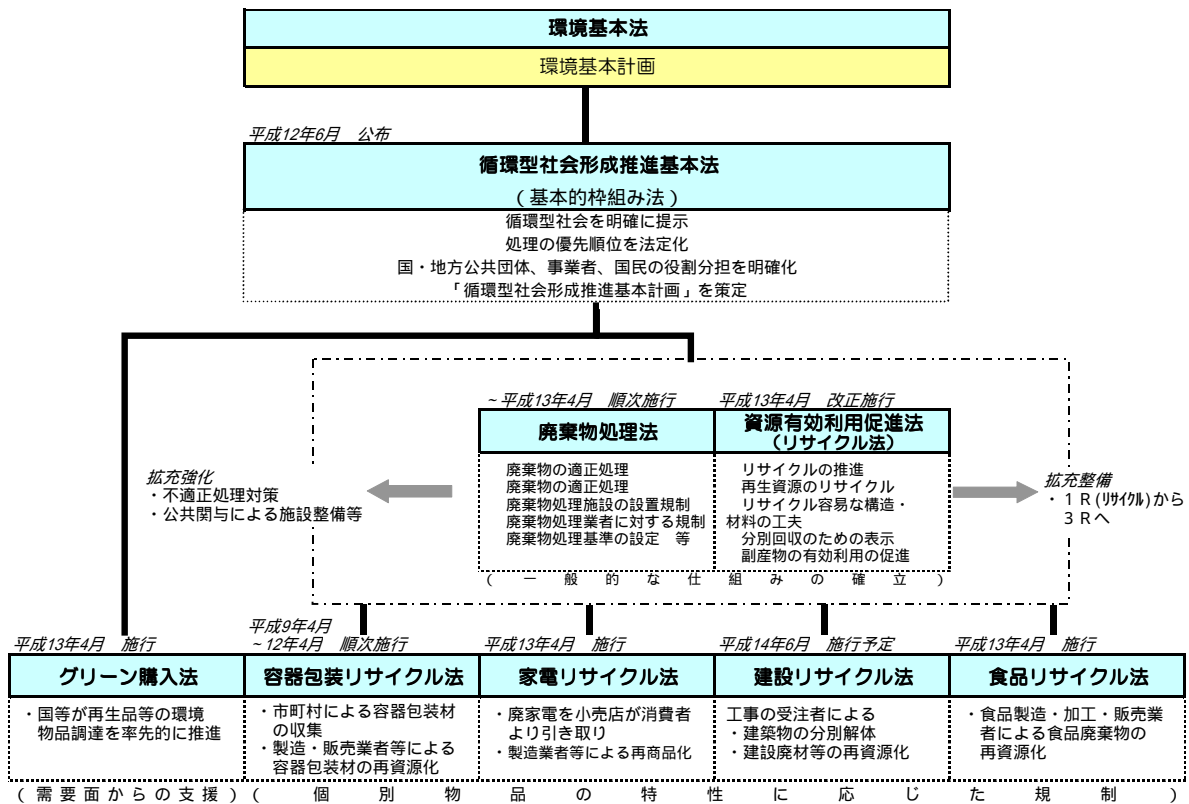


(出所) 平成13年版「環境白書」より作成

「大量生産・大量消費・大量廃棄」型の社会経済活動は、膨大な廃棄物を生み出してきた。また、これまでの下流対策である焼却処分、最終処分への依存は最終処分場の逼迫もあり、見直しを迫られている

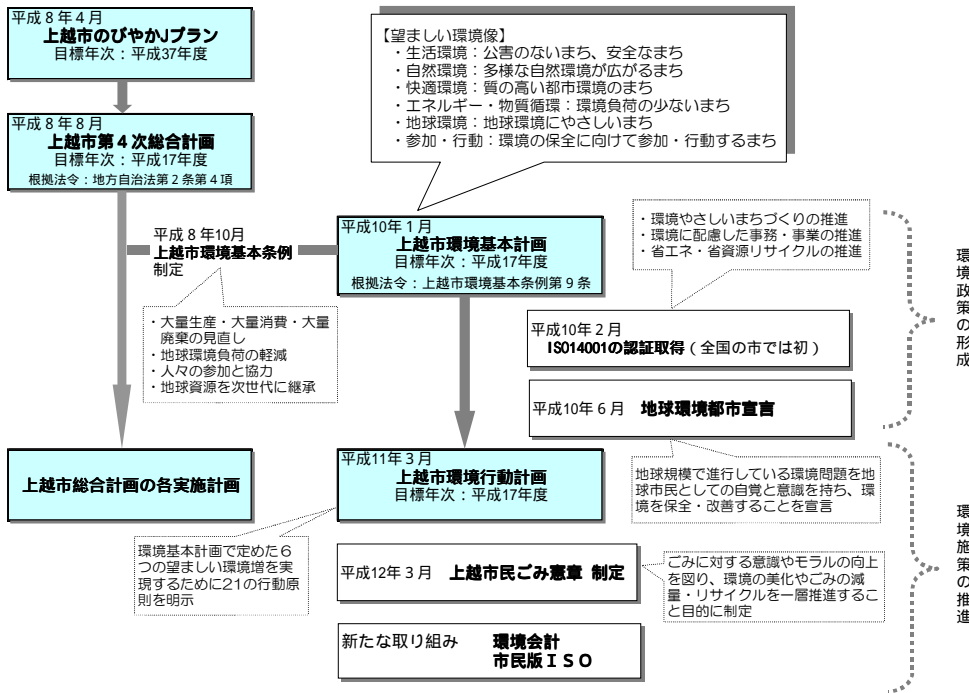
そこで、上流から廃棄物を削減するため、排出抑制(Reduce)、製品・部品の再利用(Reuse)、原材料として再生利用(Recycle)の3Rを促進する物質循環の仕組みの構築が求められている

図表 1-1-1-4 循環型社会形成に向けた法体系



(2) 本市の環境問題への取組 地球環境都市をめざした取組

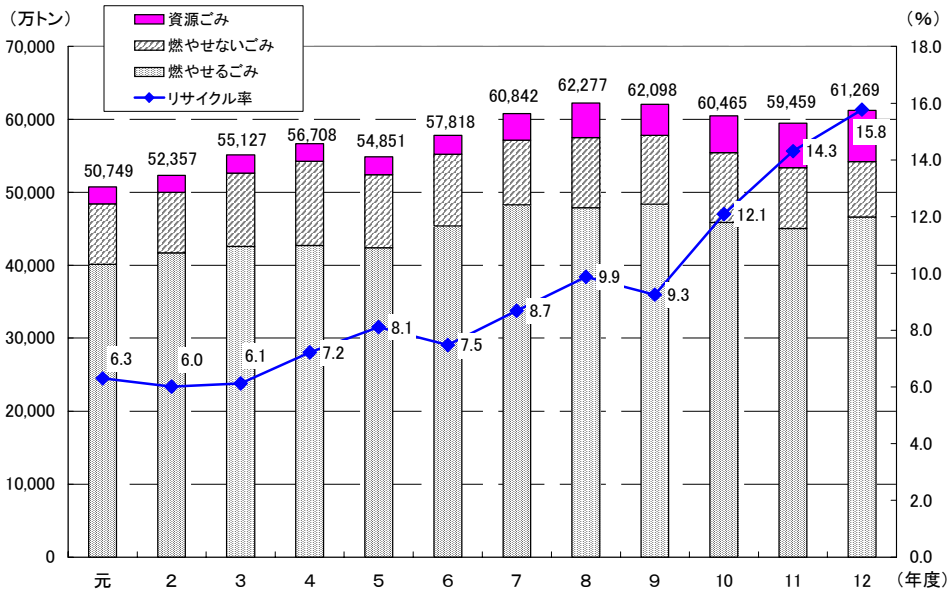
図表 1-1-15 本市の環境問題への取組状況



本市では、「人・環境・まちづくり」の基本理念に基づき、環境基本計画策定やISO認証取得等に取り組んできた。今後、地球環境問題の克服、また循環型社会の形成に向け、市民・事業者がそれぞれの役割分担を果たすとともにパートナーシップを構築し、実効性の高い施策に着実に取り組んでいく必要がある。

一進一退のごみ発生状況

図表 1-1-16 本市のごみの排出量とリサイクル率の推移



(出所)「上越市の環境」各年版等より作成

本市のごみ排出量は、平成7年度以降年間6万トン前後で推移している。近年、平成8年度をピークに11年度まで減少傾向にあったが、12年度に前年度比3.0%増と再び増加に転じた。リサイクル率は、従前からの有価物集団回収に加え、資源ごみの増加により年々増加傾向にある。

本市でも、地球環境問題と循環型社会への転換に向けて、次のような課題の発生が予測される。

- ・環境保全意識の向上と環境に配慮した行動等による**生活様式の転換**
- ・環境と調和した持続可能な地域経済の発展に資する**静脈産業の育成**
(静脈産業とは「廃棄物処理業及び広い意味でのリサイクル業(再生資源流通及び卸売業、再生資源加工業、リユース製品流通及び卸売業)を指す)
- ・循環型社会の形成に資するごみ減量化に向けた**市民(排出者責任)、事業者(排出者及び生産者責任)、行政(処理システム管理、啓発)**のパートナーシップと役割分担の明確化

1-1 4 IT(情報通信技術)

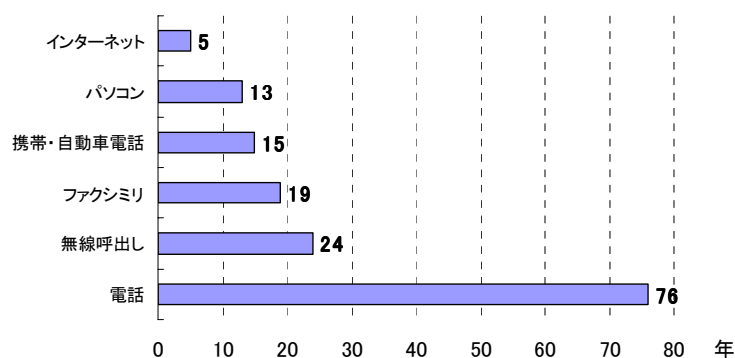
Point

2005年には3人に2人がインターネットを利用するIT社会の到来が予測されている。そこで国では、原則として2003年度までに全ての行政手続をオンライン化する「電子政府」の構築をめざしている
本市では、市民や企業のITの浸透度は全国と比べ高くはなく、今後年齢や地域格差に配慮した情報化への取組が求められる

(1) IT革命で何が変わるか

インターネットの急速な普及

図表1-1-17 我が国における主な情報通信メディアの世帯普及率10%達成までの所要期間

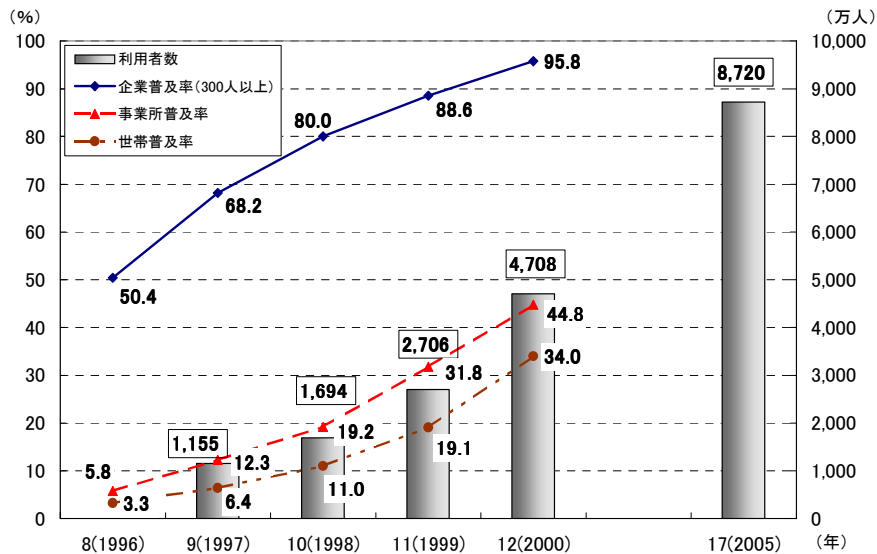


世帯普及率が10%を超えると、概ね行き渡った、認知されたとされている。IT革命の中心「インターネット」の普及速度は、これまでの通信メディアとは格段に異なる速いものとなっている

(出所) 郵政省(現総務省)「平成11年版通信白書」

日本のインターネット利用者数は2005年には8,720万人に

図表1-1-18 我が国におけるインターネットの普及状況

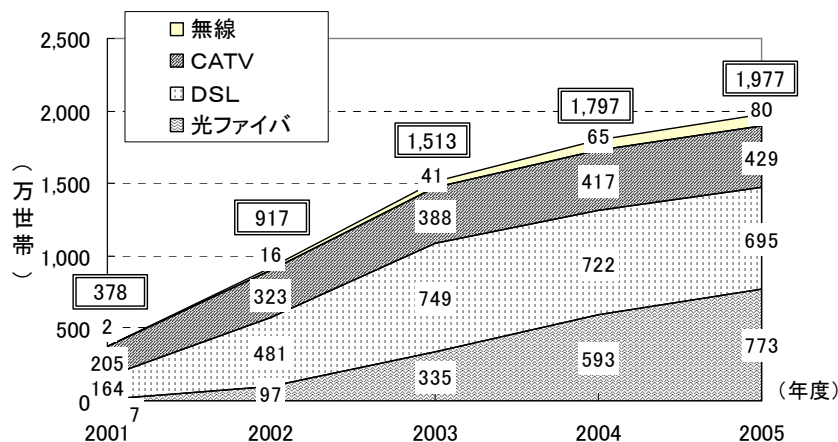


(出所) 総務省「平成13年版通信白書」

15歳から79歳までのインターネット利用者は、平成12(2000)年末では4,708万人、2005年には8,720万人に達すると予測されている。平成12年(11月)のインターネットの世帯普及率は34.0%、事業所普及率は44.8%、企業普及率では95.8%となっており、それぞれ増加の一途をたどっている。

ブロードバンド時代の到来へ

図表1-1-19 高速・超高速インターネットの普及予測(実加入者ベース)

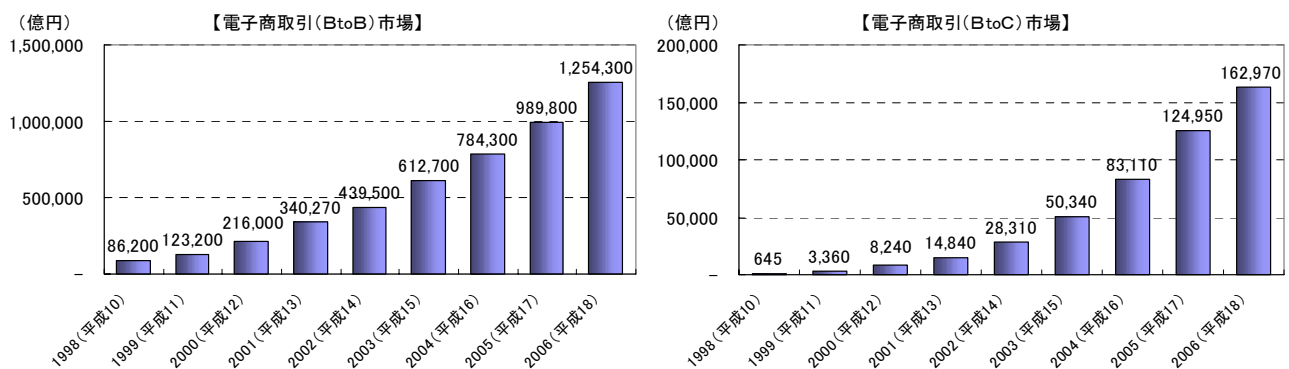


(出所): 総務省資料

今後は、DSL(Digital Subscriber Line: デジタル加入者線)やケーブルインターネットの急速な普及、常時接続サービスの普及・低廉化に象徴される本格的なブロードバンド時代の到来が見込まれている。

インターネットビジネス市場の拡大

図表1-1-20 インターネットビジネス市場規模の推移



(出所) 経済産業省他「平成13年度電子商取引に関する市場規模・実態調査」(平成14年2月)

2001(平成 13)年の B to B の電子商取引の市場規模は、34 兆円であり、2006(平成 18)年には約 125.4 兆円にまで拡大するものと予測される

一方、B to C の電子商取引の市場規模は、2001(平成 13 年)には 1 兆 4,840 億円となり拡大を続け、2006(平成 17)年には 16 兆 2,970 億円にまで達すると見込まれている

新たなネットワーク型社会の到来に向けた政府の取組

図表 1 - 1 - 2 1 国の「電子政府」「電子自治体」の実現に向けた主な取組

平成 9 年 12 月	「行政情報化推進基本計画」改定
11 年 11 月	高度情報通信社会推進に向けた基本方針
11 年 12 月	ミレニアム・プロジェクト
12 年 7 月	IT 戦略会議設置
12 年 8 月	「IT 革命に対応した地方公共団体における情報化施策等の推進に関する指針」
12 年 11 月	高度情報通信ネットワーク社会形成基本法成立（13 年 1 月施行）
12 年 12 月	地域 IT 推進のための自治省アクションプラン
13 年 1 月	IT 戦略本部設置、「e-Japan 戦略」策定
13 年 3 月	「e-Japan 重点計画」策定
13 年 6 月	「e-Japan2002 プログラム」策定

IT の急速な普及により改訂された「行政情報化推進基本計画」(平成 9 (1997) 年)において、「21 世紀初頭に高度に情報化された行政、すなわち「電子政府」の実現を目指す」と明確に示された

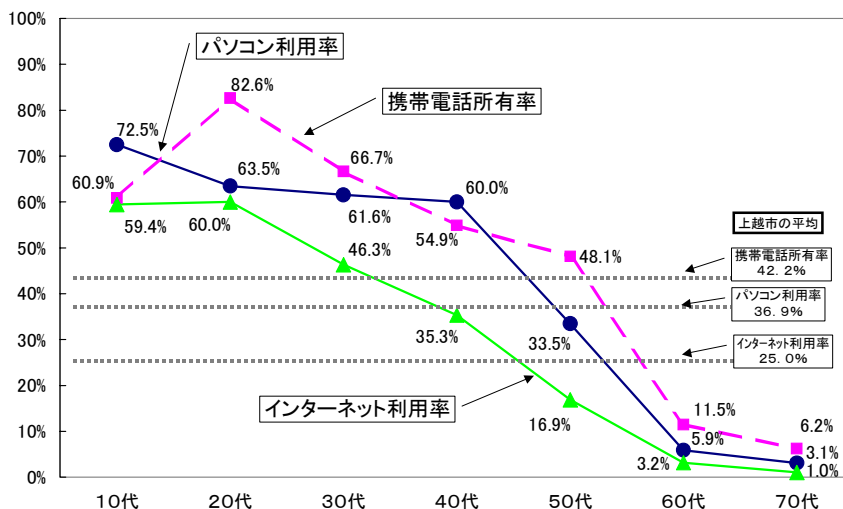
現在、各府庁ではアクションプランを策定し、平成 15(2003)年度には行政手続きのオンライン化の割合を 98% にまで高める計画である

総務省「情報通信経済研究会」の報告(平成 14 年 1 月)では、「e-Japan 重点計画」の実施に伴う需要拡大による雇用創出効果(2005 年)を 185 万人と見込んでいる

(2) 本市の IT 化の現況

高齢者ほど低い IT 利用率

図表 1 - 1 - 2 2 本市における年代別 IT 利用状況

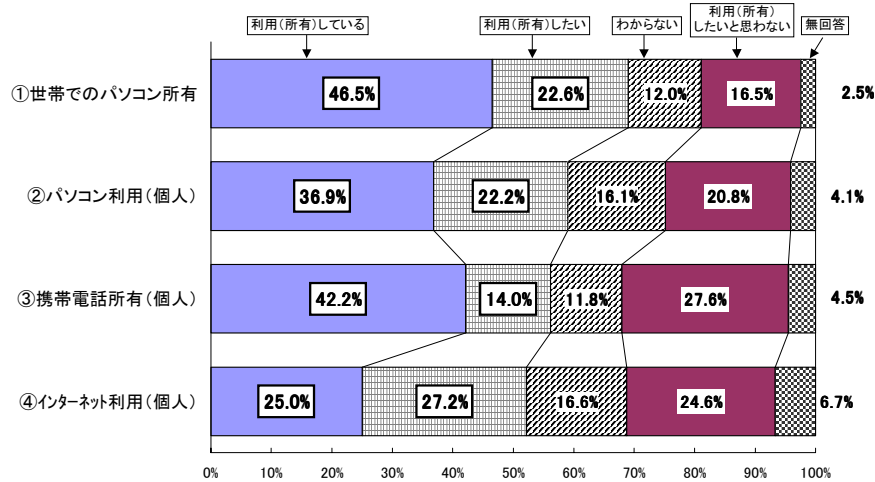


インターネットの利用率は、4 人に一人の割合で、20 代の 60.0% をピークに高齢者ほど利用率が低くなる傾向が明らかとなった

パソコン利用は、仕事での利用機会が想定される 40 代まで比較的高いが、50 代で半減、60 代以降は一桁代にまで落ち込んでいる

上昇が見込まれるIT利用

図表1-1-23 本市の市民生活の情報化の現状と将来の可能性



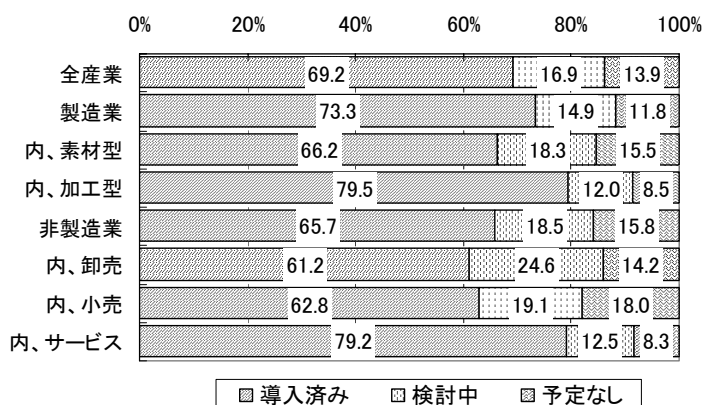
IT利用の普及予測では、今後の利用(所有)意向を踏まえると、パソコンの世帯への普及率は約7割となる可能性がある
一方、インターネット利用率は、2人に1人の割合まで上昇することが見込まれる

(出所) 上越市創造行政研究所「上越市における市民生活の情報化に関する調査報告書」平成12年11月

やや低い市内企業のIT化への取組

図表1-1-24

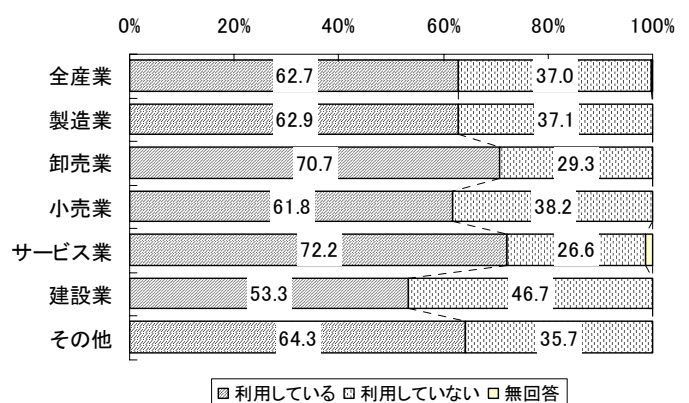
全国中小企業のインターネット導入率



(出所) 商工中金「中小企業のインターネット利用等に関する調査」2000年8月

図表1-1-25

上越市内企業のインターネット利用状況



(出所) 上越市創造行政研究所2001年3月調査

調査時期の差異により正確な比較とはならないが、全国の企業のインターネット利用率は約7割に達する一方、本市ではそれを下回る62.7%に留まっている
業種別では、卸売業で9.5ポイント全国平均を上回っているが、製造業が9.4ポイント、サービス業では0.7ポイント下回る結果となっている

本市でも、IT化の進展に合わせた行政及び地域の高度情報化に向け、次のような課題についての検討が必要と考えられる。

- ・高齢者を中心とする情報弱者への対応、デジタル・デバイドへの配慮
- ・民間のブロードバンドサービスが享受できない地区への対応など地域間の情報格差の是正
- ・ITの特性を活かした情報化に資する行政の業務の構造改革と広域的行政サービスの提供を可能にする電子市役所の構築

1-1 5 価値観の変化と多様化

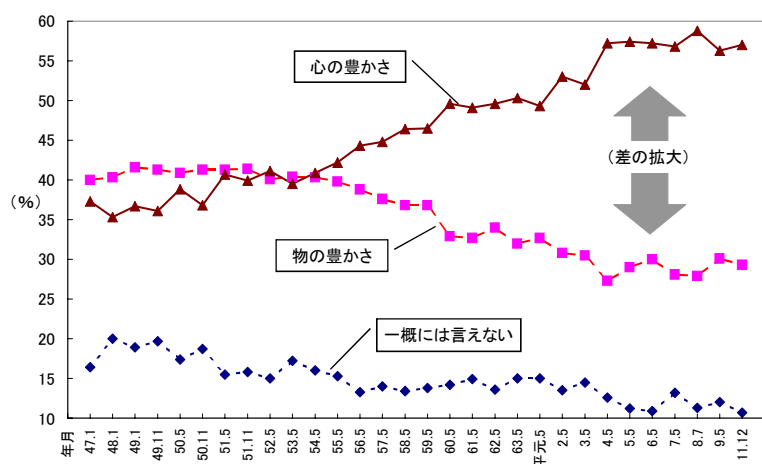
Point

所得水準の向上により、人々の価値観も物質的な豊かさから心の豊かさへシフトし、生活様式も多様化した。近年景気の低迷等に伴い生活への不安感が増加傾向にある

(1) 生活や価値観の多様化

「豊かさ」の変化

図表 1-1-26 豊かさの視点

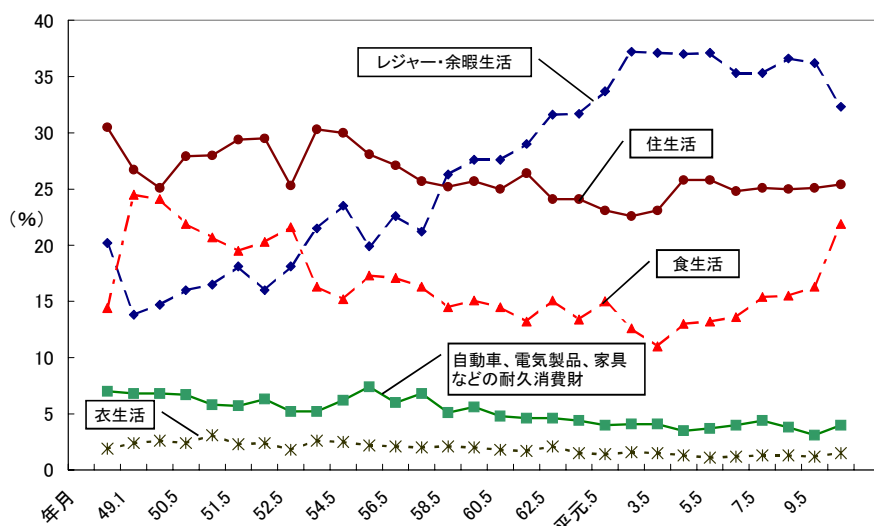


「国民生活に関する世論調査」によると、昭和50年代半ばに、「物質面での豊かさ」よりも「心の豊かさやゆとりある生活」を重視する人の割合が上回り、以後、その傾向は広がっている

(出所) 総理府(現内閣府)「国民生活に関する世論調査」平成11年12月

生活様式の多様化

図表 1-1-27 今後の生活の力点



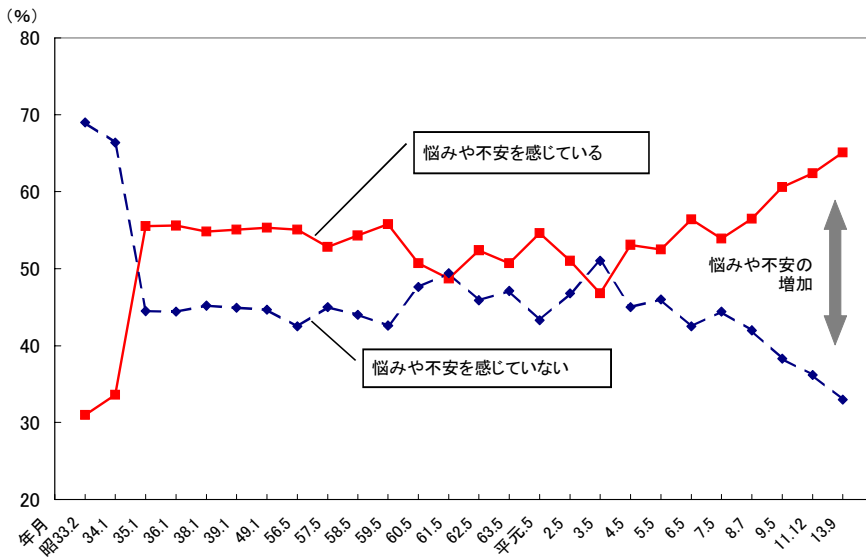
(出所) 総理府(現内閣府)「国民生活に関する世論調査」平成11年12月

「国民生活に関する世論調査」(H11.12)では、今後の生活の力点として「レジャー・余暇生活」をあげた人の割合(32.3%)が最も高くなっている。以下、「住生活」(25.4%)、「食生活」(21.9%)、「耐久消費財」(4.0%)、「衣生活」(1.5%)となっている

この結果から、国民のライフスタイルは、余暇を有効に活用し、趣味や娯楽に多くの時間を費やすことに力点を置いたものとなっていることが読み取れる

生活の不安感の増大

図表 1 - 1 - 2 8 日常生活での悩みや不安



(出所) 内閣府「国民生活に関する世論調査」平成 13 年 9 月

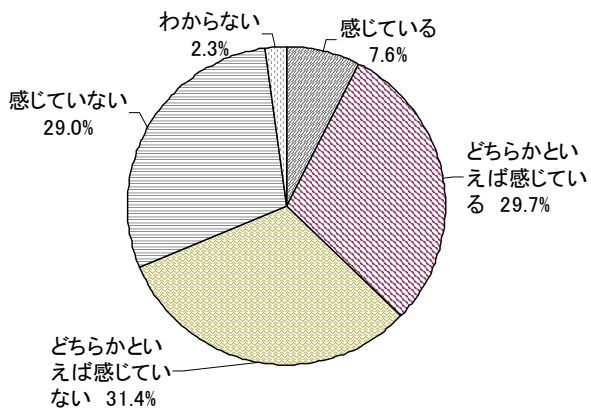
「国民生活に関する世論調査」によると、平成 4 年に国民の「悩みや不安を感じている」人の割合が、「感じていない」人を上回り、現在では 3 人のうち 2 人が生活に不安感を抱いている状況にある

近年の不安感の増大の要因は、「老後の生活設計」の割合が最も高く (47.1%) 以下、「自分の健康」(43.6%)、「家族の健康」(38.5%)、「今後の収入・試算の見通し」(37.8%) となっている

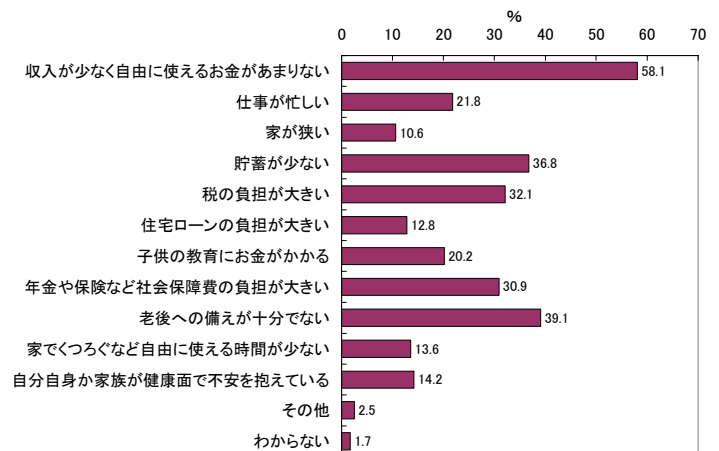
生活に「ゆとり」のない人が 6 割

図表 1 - 1 - 2 9 生活のゆとりに関する世論調査

(a) 生活にゆとりを感じているか



(b) ゆとりを感じていない理由



(出所) 「生活のゆとりに関する世論調査」(時事通信社、平成 13 年 11 月)

所得水準の向上により、人々の価値観も物質的な豊かさから心の豊かさへシフトしたが、「将来の不安」の増大は、消費の先送りや貯蓄の拡大につながり、結果として景気の低迷を招いている。

本市では、このような悪循環を打破していくためにも、以下のような地域社会の実現が課題となる。

- ・市民の価値観や生活様式の多様化に対応した**豊かさを感じられる地域社会の構築**
- ・特に、今後急激な増加が予測される高齢者の就労機会や社会参画の場の確保による**生きがいと活力ある社会の創造**

1-1 6 コミュニティの多元化

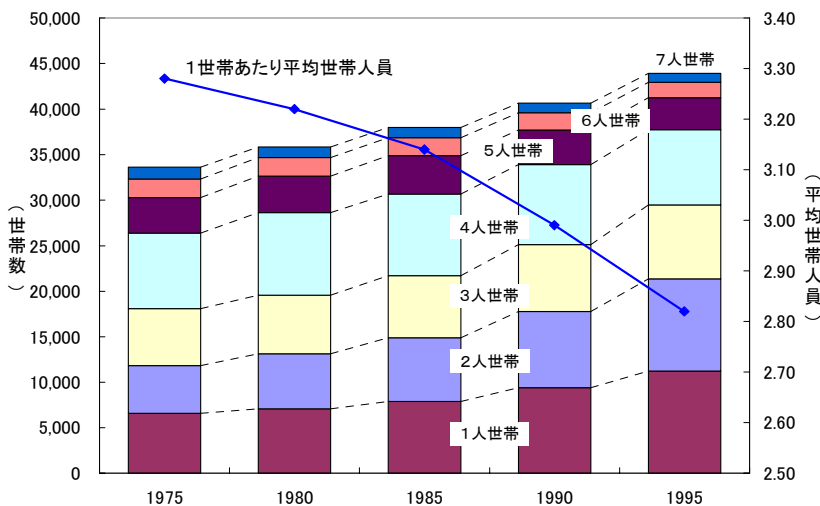
Point

時代の変遷とともに、個人の帰属先となるコミュニティも多様な変化を遂げ、従来の地縁・社縁コミュニティから個人の意思・選択を中心とした新たなコミュニティが形成されている

本市では、NPO等の市民活動団体の活動が活発化しつつあるが、地域や行政との連携はこれからのところが大きい

(1) 都市化の進行・農村型「ムラ」社会の衰退と地縁・社縁コミュニティの空洞化 核家族化の進行

図表 1-1-30 世帯人員別世帯数と平均世帯人員の推移



世帯数の増加に伴い、平均世帯人員は減少している。これは、先述の価値観・生活様式の変化とも相まって、以前の農村型社会に見られた濃密な“近所付き合い”や地域への依存を弱める一因であったものと推察される

(出所) 国立社会保障・人口問題研究所資料より作成

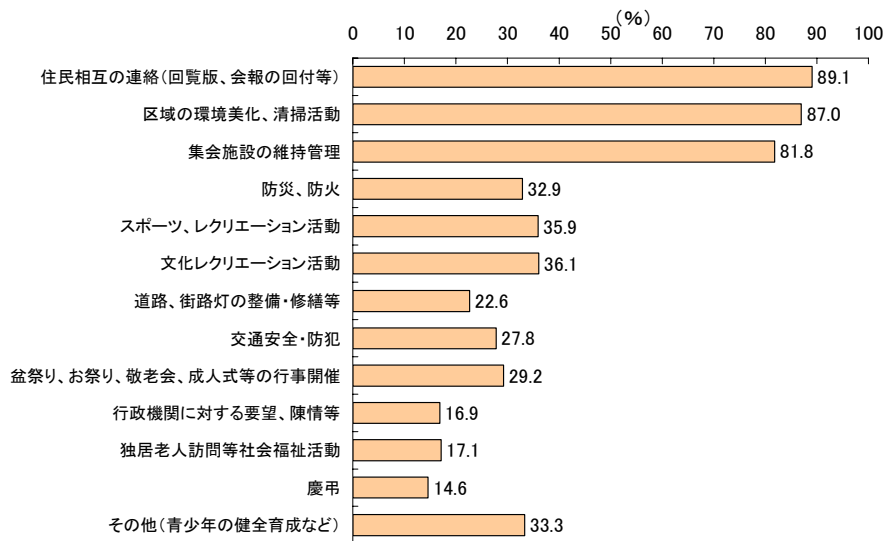
(参考) 日本の伝統的なコミュニティ活動

結(ゆい)	田植えなど、共同体の中で集中的な人手を必要とする作業において、互いに労働力を貸し合うこと。また、林や水など共有財についても共同で管理を行う
講	組合員が一定の掛け金を積み立て、公共施設の建設・維持や相互扶助に充てるなど、不確実性に対処するための一種の金融組合。頼母子講や無尽講などがある
座	役割の違う人が集まって、合議によって共同体の経営を決定する自治システム。祭祀を実行するためのシステムとして発生し、その後村落共同体の自治システム、さらには産業・芸能のシステムとして採用された

(出所) 郵政省(現総務省)『21世紀における高度情報通信社会の在り方と行政が果たすべき役割』中間答申(平成11年5月)

活動領域の広い町内会・自治会

図表 1-1-3 1 認可地縁団体^(*)の規約に定める「目的」において明示されている活動内容



地縁コミュニティである町内会、自治会等は地域に根ざした活動を通じて、区域内の調整機能やコンセンサス形成等の役割を担ってきた

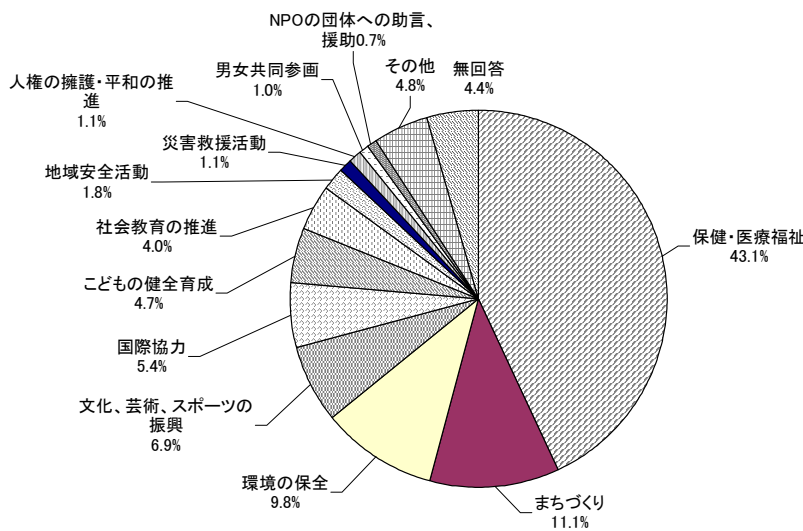
しかしながら、今日では「役員の引き受け手がいない」ことや「役員の高齢化・固定化」に加え、地域課題の多様化も相まって、従来の活動を維持することが困難な状況になりつつある

(出所) 自治省(現総務省)「地縁による団体の認可事務の状況等に関する調査結果」平成9年1月

(*) 平成3年の地方自治法の改正により、町内会、自治会等の団体は市町村長の認可を受けることで法人格を取得し、不動産等の登記上の権利を取得することなどが可能となった

市民活動団体の活動分野は「保健・医療・福祉」が中心

図表 1-1-3 2 市民活動団体の活動分野



(出所) 内閣府「市民活動団体等基本調査」(平成13年4月)より作成

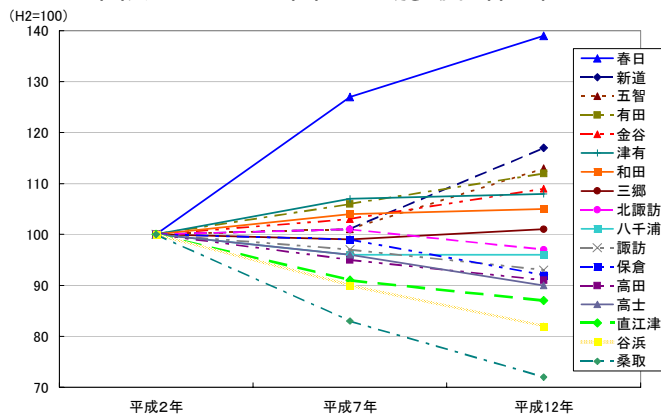
1998(平成10)年12月、特定非営利活動促進法(NPO法)が施行されたが、同法に基づき設立を認証された法人は、6,596団体にのぼる(平成14年3月29日現在)。このほか、ボランティア団体など国が把握している市民活動団体はあわせて87,978団体(平成12年9月現在)となっている

上記の団体の活動分野としては、「保健・医療・福祉」が43.1%と圧倒的に高く、以下、「まちづくり」、「環境の保全」等となっている

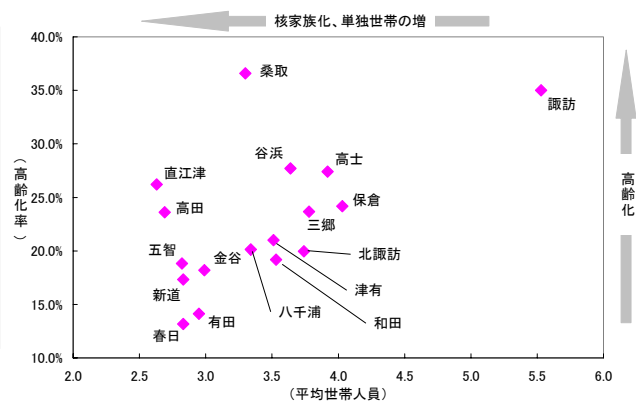
(2) 本市のコミュニティの現況

中心市街地・農山村地域人口の減少と高齢化・核家族化の進行

図表1-1-33 本市の地区別人口の伸び率



図表1-1-34 高齢化率と平均世帯人員の地区比較



本市の地区別人口をみると、春日地区（平成2年=100とする指数139）、新道地区（同117）、五智（同113）、有田（同112）の伸びが著しい。一方、中心市街地を抱える高田地区（同91）、直江津地区（同87）や西部海岸部の谷浜地区（同82）では減少傾向にあり、特に中山間地の桑取地区（同72）ではその傾向が著しい

高齢化率と平均世帯人員の地区比較では、人口増加地区の春日、新道、有田地区では比較的若い単身や核家族の世帯が多く、中心市街地を抱える直江津、高田地区では比較的高齢の夫婦のみ世帯が多いといった傾向が読み取れる

市民活動団体の活動分野は「保健・医療・福祉」が中心

図表1-1-35 県内及び本市のNPOの認証等の状況

	申請団体数	認証団体数
上越市	8	7
新潟県	86	75
全国	7,496	6,596

（平成14年3月29日現在）

（出所）内閣府 NPO 関係ホームページ（<http://www5.cao.go.jp/seikatsu/npo/ir>）
にいがた NPO 情報ホームページ（<http://www.nponiigata.jp/>）等より作成

県内の NPO の活動内容は、全国と同様に「保健・医療・福祉」が最も多いが、この他「環境の保全」を目的とする団体が多いことが特徴といえる

図表1-1-36 本市のボランティア団体の状況

分野	団体数	左のうちNPO団体	会員数
社会福祉	65	2	5,332
国際交流・協力	15	0	8,72
地域社会	39	2	2,345
環境保全	22	3	3,858
計	141	7	12,407

（平成14年3月15日現在）

本市のボランティア団体の分野は、高齢者・児童・障害者等の「社会福祉」が多くなっている

本市でも、このようなコミュニティの多元化に合わせ、次のような検討が必要と考えられる。

- ・ 地域の問題解決や公共サービスの補完的役割を担う**地域住民組織と市民活動団体の育成と連携**、また、重層的なコミュニティ活動による**地域づくりへの参画**と行政との**パートナーシップの担保**
- ・ 地域コミュニティの活性化に向けては、年齢構成、風習など**地域特性に応じた配慮**が必要

1 2 地方を取り巻く行財政構造の変革と地域への影響

1 2 1 中央集権システムの硬直化と構造改革

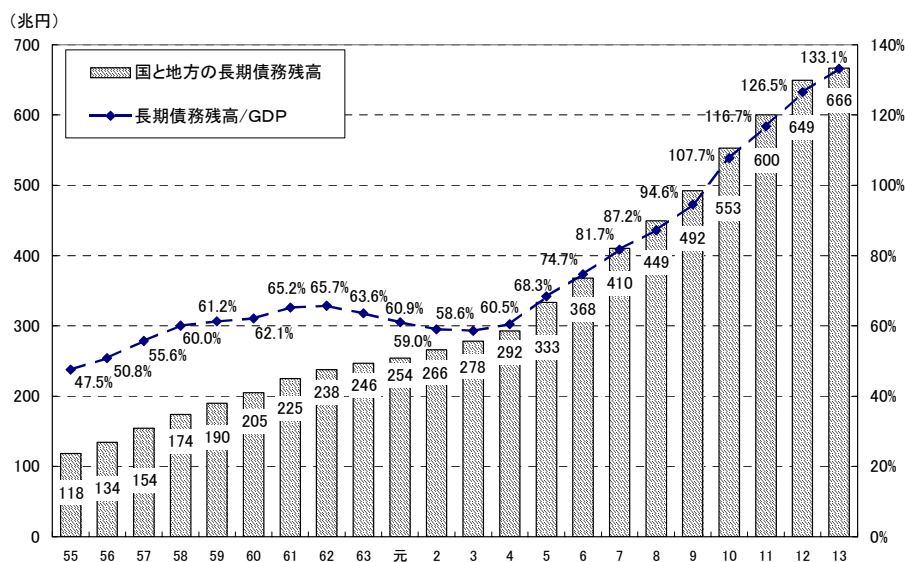
Point

国の財政は継続的な財政赤字により、巨額の債務残高を抱える状態となっている
一方、地方財政も厳しさを増しているが、国の“構造改革”の中で地方交付税制度のあり
方の見直しを含む地方財政改革への取組が求められている
本市では、特別会計を含めた市債残高は年々増加傾向にある

(1) 中央集権的資源配分システムの限界

増加一途の長期債務

図表 1 - 2 - 1 国及び地方の長期債務残高の状況



国と地方の長期債務残高は、平成13年度末で666兆円となり、国民1人あたりの残高は520万円にもものぼる額となっている

当該債務残高に対する国内総生産（GDP）の比率は、13年度では1.3倍の規模となり、平成3年度末の水準と比較すると、約80ポイントも上昇している

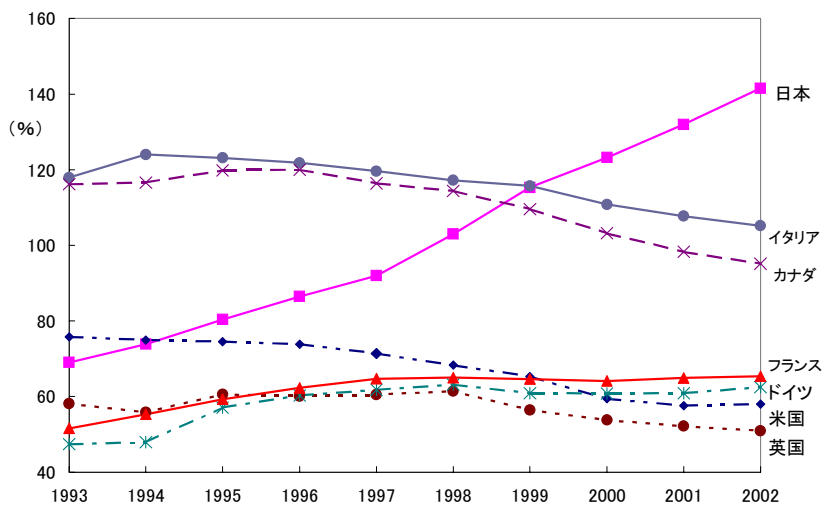
(出所) 財務省ホームページ (<http://www.mof.go.jp/jouhou/syukei/sy014.htm>) 等より作成

	3年度末 (1991年度末) 《実績》	8年度末 (1996年度末) 《実績》	11年度末 (1999年度末) 《実績》	12年度末 (2000年度末) 《補正後》	13年度末 (2001年度末) 《2次補正後》	14年度末 (2002年度末)
国	209 程度	325 程度	449 程度	484 程度	506 程度	528 程度
普通国債残高	172 程度	245 程度	332 程度	365 程度	389 程度	414 程度
地方	70 程度	139 程度	174 程度	184 程度	188 程度	195 程度
国と地方の重複分	1 程度	14 程度	22 程度	26 程度	28 程度	30 程度
国・地方合計	278 程度	449 程度	600 程度	642 程度	666 程度	693 程度
対GDP比	58.6%	87.2%	116.9%	125.2%	128.5%	139.6%

(出所) 財務省ホームページ (<http://www.mof.go.jp/jouhou/syukei/sy014.htm>) より引用

先進国最悪の債務残高

図表 1 - 2 - 2 先進国における国及び地方の債務残高に対するGDP比



国及び地方の債務残高に対するGDP比における他の先進国との比較では、日本以外の主要先進国では、横ばいないし改善の方向にあるのに対して、日本では大幅に悪化しており、年々その傾向を強めている。バブル崩壊後の税収の低迷と景気対策や社会保障費の増大により、支出が収入を大きく上回る財政赤字が続き、これが債務残高の拡大に繋がっている。

(出所) 財務省ホームページ等より作成

国の財政を家計に例えたら...

図表 1 - 2 - 3 国家財政と家計の比較

【13年度財政状況】		【家計にたとえた場合】	
税収 + 税外収入	54兆3,344億円	1世帯月収	57万4,676円 (年収 約690万円)
地方交付税(A)	16兆8,230億円	田舎仕送り(C)	17万7,931円
国債費(B)	17兆1,705億円	ローン元利払(D)	18万1,607円
税収等 - (A) - (B)	20兆3,409億円	可処分所得 月収 - (C) - (D)	21万5,138円
一般歳出	48兆6,589億円	家計費	51万4,648円
公債金収入	28兆3,180億円	不足分 = 借金	29万9,510円
公債残高	389兆円程度	ローン残高	4,937万1,827円

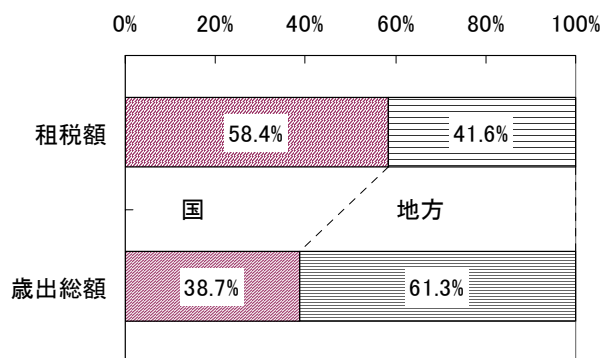
我が国財政を年収690万円の家計にたとえた場合、月収が約57万円(税収・税外収入)となり、このうち約18万円は借金の返済(国債費)に充てなければならず、また、田舎への仕送り(地方交付税)に約18万円を要するため、実際に可処分所得として使えるのは約22万円だけとなる。一方、この家計は、家計費(一般歳出)として月々約51万円を必要としており、収入でまかないきれない約30万円は、借金(公債金収入)として調達しなければならない。年々、借金は増えつづけており、その残高は約4,900万円に達する状況となっている。

注：家計の前提
家計調査による平成11年全国世帯の収入の平均を年収とし、他の項目は家計収入の国の税収・税外収入に対する比率により計算したものを月単位に置き換えている。

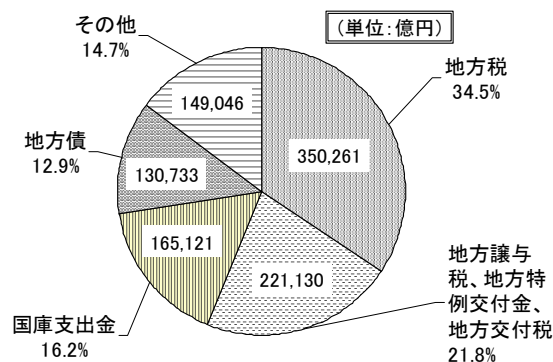
(出所) 財務省ホームページ (<http://www.mof.go.jp/jouhou/syukei/sy014.htm>) より引用

国と地方の歳出・歳入の構造

図表 1-2-4 国と地方の歳入・歳入の関係



図表 1-2-5 地方税収入の割合



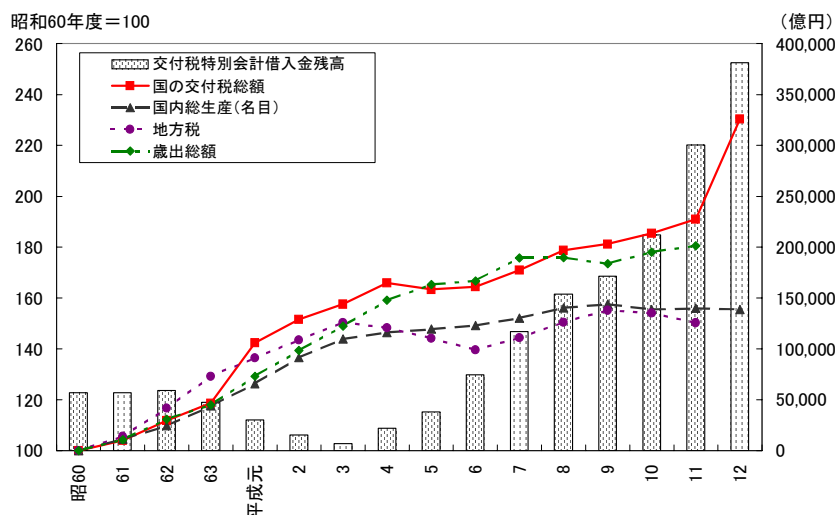
(出所) 総務省「平成13年版地方財政の状況」等より作成。なお、上記はいずれも平成11年度決算ベース

国と地方の税財源の配分をみると、租税収入における国と地方の比率は概ね3：2であるのに対し、歳出総額では地方交付税や補助金等の移転により概ね2：3に逆転している

また、地方の歳出(歳入)に占める地方税の割合は3割強であり、このような乖離の構造は「受益と負担の関係を希薄にさせ、財政規律を緩めている」、また「地方の主體的な判断と柔軟な対応を妨げている」等との指摘を受ける要因となっている

交付税総額の拡大を支える交付税特別会計の“借金”

図表 1-2-6 交付税総額と交付税特会借入金の伸び



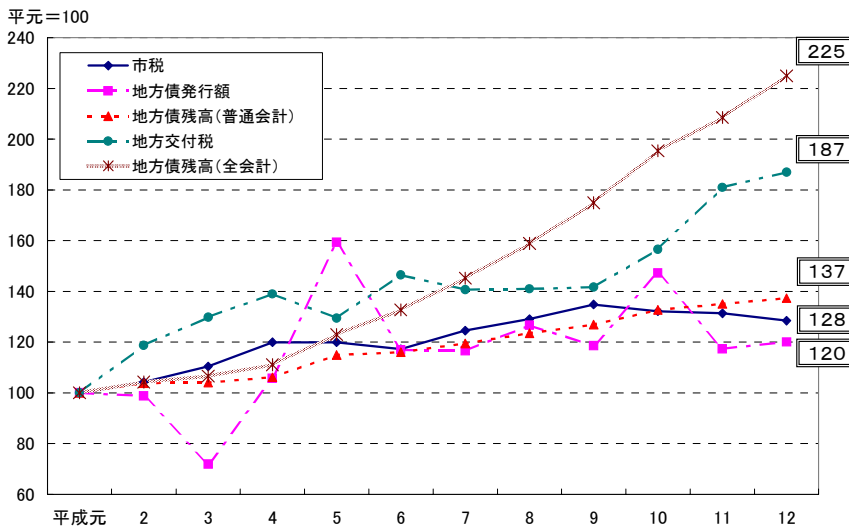
(出所) 経済財政諮問会議資料等より作成

地方全体の歳出の伸びは、地方税の伸びを上回るペースで拡大している。それに伴い、地方財政の財源不足を埋める地方交付税総額も大きな伸びを示している
しかしながら、交付税総額を確保するために特別会計の借入金は増加の一途をたどり、12年度では約38兆円に達している
国の“構造改革”では、交付税総額の抑制のために、事業費補正や段階補正、留保財源の見直しが検討されている

(2) 本市の財政状況

交付税の増大と下水道事業等の“借金”の拡大

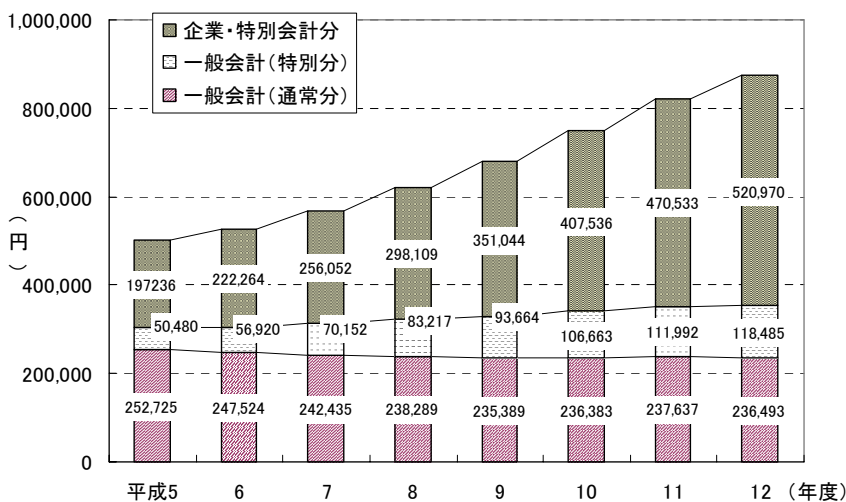
図表 1-2-7 本市の財政状況の推移



本市の財政状況は、財政需要の拡大、また県内他市と比較して遅れていた下水道事業の積極的推進により、交付税と下水道事業を含めた地方債残高の伸びが著しく、平成元年度と比べ2.25倍の規模となっている。今後、国の交付税総額の抑制による影響もいっそう大きくなると考えられることから、新たな税財源の涵養と限られた予算内での事業の明確な優先順位付け等の工夫が求められる。

国の政策に伴う“借金”の拡大

図表 1-2-8 市民1人あたりの市債残高の推移



本市では、道路建設や施設整備等社会資本整備に充てる市民1人あたりの地方債の借入残高(一般会計・通常分)は、減少傾向にある。一方、国の政策変更に伴う財源不足に対応して借入を行った市債(一般会計・特別分)は、年々増加傾向にある。また、公共下水道事業や農業集落排水事業の推進に伴う特別会計の市債残高は、年々増加傾向にある。

本市でも、自律的な財政運営に向け、次のような課題についての検討が必要と考えられる。

- ・ 国の制度変更により左右されない自律的な財政運営が可能な基盤を確立するため、**税源の涵養につながる施策の推進と税財源の適正な移譲の要請**
- ・ 事業費補正等による普通交付税への算入に依存しない**地方債の発行の厳選**

1 2 2 地方分権の進展と市町村合併

Point

地方分権は改革の途上であるが、国の構造改革推進に伴い、いっそうの「自助・自律」的行政運営と意識改革の徹底が求められる
現在、明治・昭和の大合併に続く、新たな市町村合併への取組が求められ、緊急の課題となっている

(1) 地方分権の進展

地方分権改革の軌跡

図表 1-2-9 地方分権推進委員会等の推移

平成7年7月	「地方分権推進法」施行	地方分権推進委員会の勧告を尊重して作成された「地方分権推進計画」に沿って地方分権一括法が施行された このなかで、国及び地方公共団体が分担すべき役割が明確にされ、また、機関委任事務の廃止、新たな事務区分、関与の新たなルールの創設、権限の移譲などが実現された 現在、地方分権のいっそうの進展のために、3年間の時限的に地方分権改革推進会議が設置されている
同上	地方分権推進委員会 設置	
8年3月	地方分権推進委員会 中間報告	
11月	地方分権推進委員会 第1次勧告	
9年7月	地方分権推進委員会 第2次勧告	
9月	地方分権推進委員会 第3次勧告	
10月	地方分権推進委員会 第4次勧告	
10年5月	「地方分権推進計画」閣議決定	
11月	地方分権推進委員会 第5次勧告	
11年3月	「第2次地方分権推進計画」閣議決定	
7月	「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」公布	
12年4月	同法 施行	
13年6月	地方分権推進委員会 最終報告	
13年7月	地方分権改革推進会議 設置	
13年12月	地方分権改革推進会議 中間論点整理	

図表 1-2-10 地方分権推進計画における国と地方公共団体の役割分担のあり方

国	地方公共団体
<ul style="list-style-type: none"> ・国際社会における国会としての存立にかかわる事務 ・全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務 ・全国的な規模で若しくは全国的な視点に立つて行わなければならない施策及び事業の実施 	<ul style="list-style-type: none"> ・住民の福祉を増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担う(地方自治法第1条の2)

地方分権推進委員会の最終報告では、分権改革は未完であり、第2次(地方税源の充実確保)、第3次の改革(地方財政秩序の再構築、「地方自治」の本旨の具体化等)が必要としている

また、同報告では、「地方公共団体の関係者及び住民への訴え」という形で、

- ・意識改革の徹底と地方公共団体の自治能力の実証
- ・地域住民による自己決定・自己責任の貫徹
- ・行政サービスの取捨選択の方途を地域住民に問いかけ、徹底した歳出の削減等といった厳しい指摘がなされている。

(2) 市町村合併の動向

市町村合併の制度と市町村数の推移

図表 1 - 2 - 1 1 合併特例法の推移

昭和 40 年	「市町村の合併の特例に関する法律」(以下合併特例法制定) (10年間の時限立法)
昭和 50 年	10年間延長(昭和 50 年 4 月 1 日～昭和 60 年 3 月 31 日)
昭和 60 年	10年間延長(昭和 60 年 4 月 1 日～平成 7 年 3 月 31 日)
平成 7 年	10年間延長(平成 7 年 4 月 1 日～平成 17 年 3 月 31 日) ...趣旨規定に「市町村合併の推進」を明示、住民発議制度の導入 ・・・地方分権推進計画(10年 5 月) 第 25 次地方制度調査会
平成 11 年 7 月	地方分権一括法による合併特例法の改正 ...住民発議制度の拡充、市町村建設計画、市の要件の特例、地域審議会、地方 交付税の額の算定の特例、地方債の特例 etc.

図表 1 - 2 - 1 2 市町村数の推移

年 月	市	町	村	計	備 考
明治21年	-	(71,314)		71,314	
22年	39	(15,820)		15,859	市制町村制施行(明22. 4. 1)(明21. 4. 17 法律第 1 号)
大正11年	91	1,242	10,982	12,315	
昭和20年 10月	205	1,797	8,518	10,520	
22年 8月	210	1,784	8,511	10,505	地方自治法施行(昭22. 5. 3 法律第67号)
28年 10月	286	1,966	7,616	9,868	町村合併促進法施行(昭28.10. 1 法律第 258号)
31年 4月	495	1,870	2,303	4,668	新市町村建設促進法施行(昭31. 6.30 法律第 164号)
31年 9月	498	1,903	1,574	3,975	町村合併促進法失効(昭31. 9.30)
36年 6月	556	1,935	981	3,472	新市町村建設促進法一部失効(昭36. 6.29)
37年 10月	558	1,982	913	3,453	市の合併の特例に関する法律施行(昭37. 5.10 法律第 118号)
40年 4月	560	2,005	827	3,392	市町村の合併の特例に関する法律施行(昭40. 3.29 法律第 6号)
45年 4月	564	2,027	689	3,280	
50年 4月	643	1,974	640	3,257	市町村の合併の特例に関する法律の一部を改正する法律施行 (昭50. 3.28 法律第 5号)
55年 4月	646	1,991	618	3,255	
60年 4月	651	2,001	601	3,253	市町村の合併の特例に関する法律の一部を改正する法律施行 (昭60. 3.30 法律第14号)
平成2年 4月	655	2,003	587	3,245	
7年 4月	663	1,994	577	3,234	市町村の合併の特例に関する法律の一部を改正する法律施行 (平 7. 3.29 法律第50号)
11年 4月	671	1,990	568	3,229	地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律一部施行 (平11. 7.16 法律第87号)
13年 11月	671	1,986	566	3,223	

(出所) 総務省ホームページ (<http://www.soumu.go.jp/gapei/index.html>) 等より作成

我が国では、これまでに明治と昭和の 2 度にわたって、大規模な市町村合併が進められた。

「明治の大合併」

明治 22 年に近代的地方自治制度である「市制町村制」が施行されたが、それに先立ち、行政上の目的(教育、徴税、土木、救済、戸籍の事務処理)に合った規模と自治体としての町村の単位(江戸時代から引き継がれた自然集落)の隔たりをなくすために、町村合併標準提示(明 21. 6.13 内務大臣訓令第 352 号)に基づき、約 300~500 戸を標準規模として全国的に町村合併が行われた。その結果、町村数は明治 21 年に 71,314 であったが、1 年後には 15,820 まで減少し、1 町村の平均人口も約 550 人から 2,400 人に拡大した

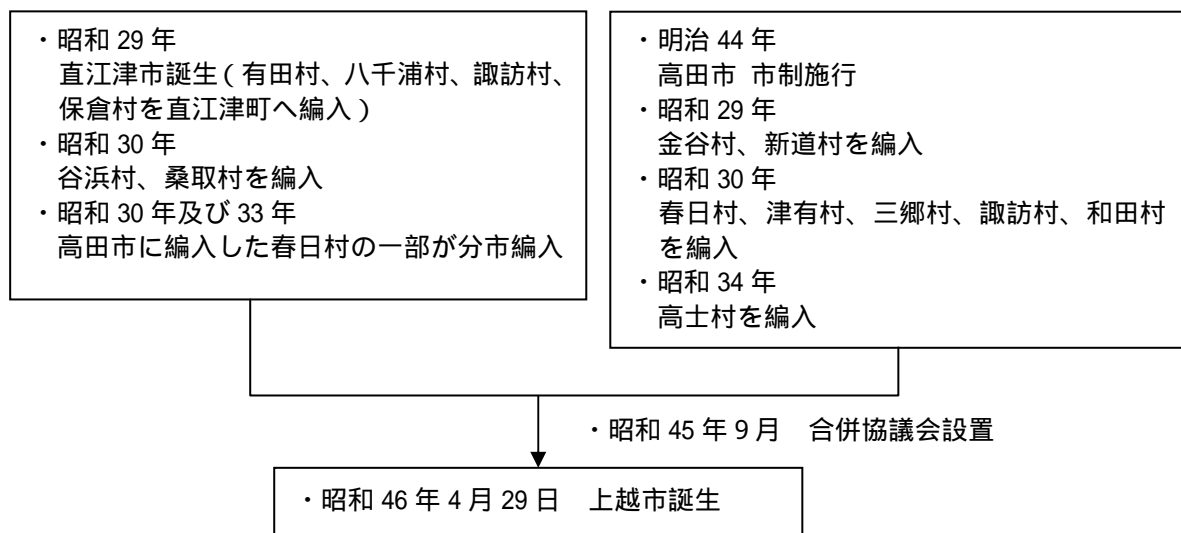
「昭和の大合併」

戦後、6・3制の実施に伴う新制中学校の設置、消防や警察の創設の事務、社会福祉、保健衛生関係の新しい事務が市町村の事務とされたが、その前提として市町村の行財政能力の拡充が求められ、規模の適正化が必要とされた。昭和28年の町村合併促進法では、新制中学を運営するために必要な人口規模を念頭におき、「町村はおおむね、8千人以上の住民を有するのを標準」(第3条)と規定された。また、「町村数を約3分の1に減少することを目途」とする町村合併促進基本計画(昭28.10.30閣議決定)とともに、全国の市町村合併が強力に推進された。この結果、昭和28年10月に9,868あった市町村が、町村合併法が失効した昭和31年9月には約3分の1の3,975に減少し、1町村の平均人口も約5,400人から11,500人に拡大した

(3)本市の合併に向けた取組

30年前と現在の動向

図表1-2-13 上越市の誕生の経過



図表1-2-14 本市の合併に向けた取組

平成12年1月	「市町村合併に関する勉強会」発足 (構成団体： 上越市・牧村・清里村・三和村)
13年1月	各市町村長あてに「市町村合併に関する 提案」提出
13年3月	「市町村合併に関する勉強会」に名立町 参加
10月	上越市・牧村・清里村・三和村・名立町 任意合併協議会 設置
14年3月	上記任意協議会に板倉町が加入
14年4月	上記任意協議会に浦川原村、大島村が 加入(予定)

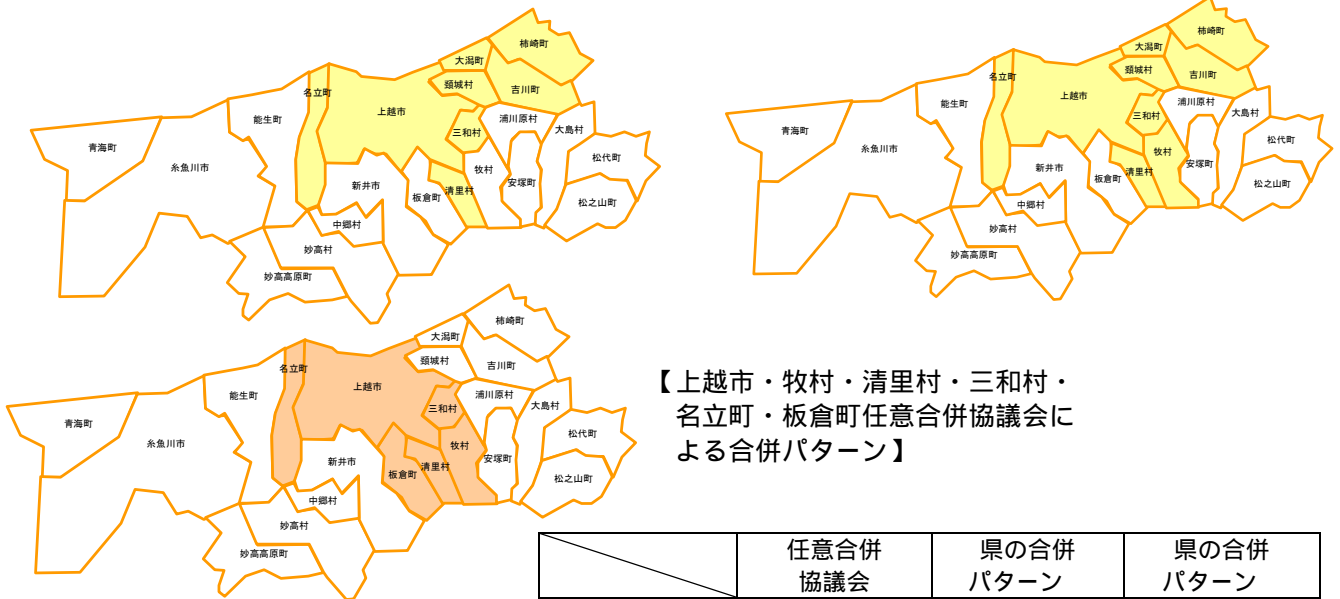
平成12年1月、上越市・牧村・清里村・三和村による「市町村合併に関する勉強会」が発足。平成13年3月からは名立町も加わり、延べ9回にわたり、それぞれの自治体で行われている行政サービスの検討・分析を実施。その間、平成13年1月には各市町村長あてに「市町村合併に関する提案」を行い、任意の合併協議会の設立を協議を行ってきた

その後、平成13年10月に任意合併協議会を立上げ、14年3月現在で6市町村による検討が進められている

図表 1 - 2 - 1 5 本市の合併検討に向けた枠組み

【「新潟県市町村合併促進要綱」
による合併パターン】

【「新潟県市町村合併促進要綱」
による合併パターン】



【上越市・牧村・清里村・三和村・
名立町・板倉町任意合併協議会に
よる合併パターン】

	任意合併協議会	県の合併パターン	県の合併パターン
構成団体数	1市2町3村	1市4町3村	1市4町4村
人口(H12国調)	158,165	185,671	188,662
面積(k㎡)	454.01	608.69	670.04

図表 1 - 2 - 1 6 上越地域の動向

	上越市・牧村・清里村・三和村・名立町・板倉町任意合併協議会	東頸城郡町村合併検討協議会(任意協議会)	広域連携研究会(頸北)	合併問題勉強会(頸北)	糸西地域市町村合併勉強会
設置年月日	H13.10.16	H12.12.14	H12.6.2	H13.4.16	H13.4.25
上越市	●				
新井市					
糸魚川市					●
東頸城郡					
安塚町		●			
浦川原村		●			
松代町		●			
松之山町		●			
大島村		●			
牧村	●	●			
中頸城郡					
柿崎町			●	●	
大潟町			●	●	
頸城村			●	●	
吉川町			●	●	
妙高高原町					
中郷村					
妙高村					
板倉町	●				
清里村	●				
三和村	●		●	●	
西頸城郡					
名立町	●				●
能生町					●
青海町					●

(平成 14年 3月 31日現在)

現在、本市では、牧村、清里村、三和村、名立町と任意合併協議会を設置し、合併の可能性について検討しているが、清里村、板倉町以外は他市町村との合併も模索している状況にある

しかし、最近になり、浦川原村や大島村も住民アンケート結果等を踏まえ、当該協議会への加盟を表明するなど、正念場を迎つつある

周辺市町村は、財政基盤も脆弱であり、人口も希薄であるという状況を勘案した上で、本市としてはメリット(あるいはそれを生み出す仕組み)を検討した上で、取組を行っていく必要がある

本市でも、地方分権の進展や市町村合併への対応として、次のような検討が必要と考えられる。

- ・地方分権は、国から与えられるものではなく、**自立した地域の構築と市民サービスの質・満足度の向上**ために獲得すべきものであり、そのために継続的な取組や意識の変革が必要である
- ・市町村合併については、特例法の失効する平成17年3月31日まで決着を付けなくてはならないこともあり、本市でも**あらゆる場面で合併を念頭においた施策の展開**が求められてくる
- ・また、合併の枠組みの検討にあたっては、上越地域全体を視野に入れ、「**連携と競争**」の観点から**新たな地域づくり**に向けた取組が必要である

1 - 3 問題意識の背景（総括）

1 経済社会の構造変化と地域が直面する課題

検討項目	「構造変化」の考察の視点	今後の地域の課題や対応方向
人口	<p>日本の総人口は、2006年をピークに本格的な人口減少時代へ突入し、2010年には5人に1人が65歳以上となる</p> <p>本市も同様の傾向を示し、2010年には60～65歳の団塊の世代と35～40歳の団塊ジュニアの“ツインタワー”型の年齢構成となる</p>	<p>所得の低下、消費の低迷等による市税（所得税等を原資とする地方交付税）の減少</p> <p>所得（担税力）の低下、老人医療費の増加に伴う国民健康保険財政の悪化（国保税の上昇）</p> <p>要介護高齢者の増加に伴うサービス需要や施設建設ニーズの増大による介護保険料の上昇</p> <p>世帯人員の減少に伴う育児負担の増加などの保育ニーズの増大 等</p>
産業	<p>我が国の経済は、バブル経済崩壊後低調に推移しているが、近年、産業空洞化問題が顕在化し、産業のあり方の抜本的な見直しが迫られている</p> <p>本市の就業者の構成は、産業構造の変化に伴い第3次産業へシフトしているが、今後産業空洞化の進展や公共工事の減少等への対応も考慮していく必要がある</p>	<p>労働力人口の減少を防ぐ女性や高齢者の雇用環境の整備</p> <p>労働力人口の減少下で地域経済を活性化するための付加価値の高い産業の育成</p> <p>産業空洞化の進展や公共工事の減少による製造業、建設業にかかる失業者の増加への対応と雇用吸収力の高いIT、医療・介護環境等のサービス産業の誘致・育成 等</p>
環境	<p>地球環境問題への対応と循環型社会への円滑な移行のためにも、「大量生産・大量消費・大量廃棄」社会との決別が求められている</p> <p>本市でも、市民・事業者とのパートナーシップを構築し、上流と下流双方からの不断の取組が必要である</p>	<p>環境保全意識の向上と環境に配慮した行動等による生活様式の転換</p> <p>環境と調和した持続可能な地域経済の発展に資する静脈産業の育成</p> <p>（静脈産業とは「廃棄物処理業及び広い意味でのリサイクル業（再生資源流通及び卸売業、再生資源加工業、リユース製品流通及び卸売業）を指す」）</p> <p>循環型社会の形成に資するごみ減量化に向けた市民（排出者責任）、事業者（排出者及び生産者責任）、行政（処理システム管理、啓発）のパートナーシップと役割分担の明確化</p>
IT（情報通信技術）	<p>2005年には3人に2人がインターネットを利用するIT社会の到来が予測されている。そこで国では、原則として2003年度までに全ての行政手続をオンライン化する「電子政府」の構築をめざしている</p> <p>本市では、市民や企業のITの浸透度は全国と比べ高くはなく、今後年齢や地域格差に配慮した情報化への取組が求められる</p>	<p>高齢者を中心とする情報弱者への対応、デジタル・デバインドへの配慮</p> <p>民間のブロードバンドサービスが享受できない地区への対応など地域間の情報格差の是正</p> <p>ITの特性を活かした情報化に資する行政の業務の構造改革と広域的行政サービスの提供を可能にする電子市役所の構築</p>

<p>価値観の変化と多様化</p>	<p>所得水準の向上により、人々の価値観も物質的な豊かさから心の豊かさへシフトし、生活様式も多様化した。近年景気の低迷等伴いに生活への不安感が増加傾向にある</p>	<p>市民の価値観や生活様式の多様化に対応した豊かさを感じられる地域社会の構築 特に、今後急激な増加が予測される高齢者の就労機会や社会参画の場の確保による生きがいと活力ある社会の創造</p>
<p>コミュニティの多元化</p>	<p>時代の変遷とともに、個人の帰属先となるコミュニティも多様な変化を遂げ、従来の地縁・社縁コミュニティから個人の意思・選択を中心とした新たなコミュニティが形成されている 本市では、NPO等の市民活動団体の活動が活発化しつつあるが、地域や行政との連携はこれからのところが大きい</p>	<p>地域の問題解決や公共サービスの補完的役割を担う地域住民組織と市民活動団体の育成と連携、また、重層的なコミュニティ活動による地域づくりへの参画と行政とのパートナーシップの担保 地域コミュニティの活性化に向けては、年齢構成、風習など地域特性に応じた配慮が必要</p>

2 地方を取り巻く行財政構造の変革と地域への影響

<p>検討項目</p>	<p>「構造変化」の考察の視点</p>	<p>今後の地域の課題や対応方向</p>
<p>中央集権システムの硬直化と構造改革</p>	<p>国の財政は継続的な財政赤字により、巨額の債務残高を抱える状態となっている 一方、地方財政も厳しさを増しているが、国の“構造改革”の中で地方交付税制度のあり方の見直しを含む地方財政改革への取組が求められている 本市では、特別会計を含めた市債残高は年々増加傾向にある</p>	<p>国の制度変更により左右されない自律的財政運営が可能な基盤を確立するため、税源の涵養につながる施策の推進と税財源の適正な移譲の要請 事業費補正等による普通交付税への算入に依存しない地方債の発行の厳選</p>
<p>地方分権の進展と市町村合併</p>	<p>地方分権は改革の途上であるが、国の構造改革推進に伴い、いっそうの「自助・自律」的行財政運営と意識改革の徹底が求められてくる 現在、明治・昭和の大合併に続く、新たな市町村合併への取組が求められ、緊急の課題となっている</p>	<p>地方分権は、国から与えられるものではなく、自立した地域の構築と市民サービスの質・満足度の向上のために獲得すべきものであり、そのために継続的な取組や意識の変革が必要である 市町村合併については、特例法の失効する平成17年3月31日まで決着を付けなくてはならないこともあり、本市でもあらゆる場面で合併を念頭においた施策の展開が求められてくる また、合併の枠組みの検討にあたっては、上越地域全体を視野に入れ、「連携と競争」の観点から新たな地域づくりに向けた取組が必要である</p>

2 本市の将来課題の検討方向

先に述べてきた社会情勢をみても、我が国の経済社会は21世紀という新たな世紀を迎え、新しい時代にふさわしいシステムの構築が求められていることは明らかである。

地方においても、少子・高齢化、IT、地方分権といった経済社会情勢の変容や制度改革を念頭に置いた取組が求められている。これは本市においても同様であり、これらの課題は地域や行政の21世紀のあるべき姿を見据えた中で、自立した地域を目指し乗り越えていかななくてはならない大きなハードルであるとも言える。

そこで、本市・地域の持続的発展に向け、新たな経済社会の変化に対応した地域経営・行政システムの構築を目指していくための検討が必要と考え、その切り口として“環境”、“地域運営”、“自治体のあり方”の3つの視点から検討を加えることとした。

次章以降では、2010年における本市のあるべき姿の具体像について、それぞれ「グローバルな環境・エネルギーシステムの中での地方都市の役割」、「農都市の可能性と国土の再編成」、「2010年の市役所像」といったテーマ設定をした上で、提案するものである。