

# 会 議 録

## 1 会議の名称

第3回 上越市総合計画審議会

## 2 議題（公開・非公開の別）

会長挨拶（公開）

議事（公開）

ア 基本計画の前提条件について

イ 基本構想（素案）について

その他（公開）

## 3 開催日時

平成19年3月9日（金）午後3時00分から午後5時05分まで

## 4 開催場所

上越市役所4階 401会議室

## 5 傍聴人の数

4人

## 6 非公開の理由

なし

## 7 出席した者（傍聴人を除く。）の氏名（敬称略）

- ・ 委 員： 渡邊隆、村椿正子、浅倉有子、飯塚春枝、市村幸晴（高田河川国道事務所長代理）、大堀幸子、小田武彦、春日清美、熊田まり子、佐藤修、志村喬、田中昭平、田中弘邦、中島紀恵子、中出文平、中西アキ、西田行男、服部武、保坂昭、松嶋敏一、森田弘彦、宮澤正文（県上越地域振興局長代理）、安田浩、横田千枝子

（30人中24人出席（うち代理出席2人））

- ・ 事務局： 野澤企画・地域振興部長、高橋企画政策課長、池田企画政策課副課長、太田係長、小池主任、笹川主任、内海主任、渡来主任

## 8 発言の内容【要旨】

会長挨拶

（渡邊会長）：お忙しいところご出席いただき感謝申し上げます。今回も議題は盛り

沢山の内容となっており、早速、議事に入る。

## 議事

### ア 基本計画の前提条件について

上越市の将来人口推計について…資料 1

(渡邊会長): 本日の審議会は、次第の(1)基本計画の前提条件、次に(2)基本構想の素案の序論から施策の大綱まで、その後に土地利用構想についてと、大きく三つに分けて議論を進めたいと思うので、活発なご意見をいただきたい。

- ・なお、各項目について事務局への質疑が多く予想されるので、事務局にそれぞれの説明と質疑応答までお願いします。
- ・(1)基本計画の前提条件については、前回審議会の積み残しの議題であり、事務局からその後のことも含め、ご説明いただきたい。

(池田副課長): 本日の会議資料は、事前に配布した資料 1から資料 9のほか、資料 1関連で他市の人口推計をまとめた資料を追加で配付している。それぞれの項目について、各担当から説明させていただく。

(渡来主任) - 資料 1に基づき説明 -

- ・前回の審議会資料の資料 4-2の項目3のとおり、上越市の人口は平成12年から17年の5年間に約3,700人減少したが、これは、大島区、牧区、清里区、名立区、安塚区の各区の人口よりも多い数字である。
- ・人口変動は、自然増減及び人口移動のバランスにより変化するが、資料 4-2の項目7のとおり、上越市では平成14年を境に生まれてくる人より、亡くなる人が多い状況に入った。
- ・項目6の合計特殊出生率は、上越市は全国的に見れば高いほうであるが、過去20年間低下が続いている。ここ4年間は比較的安定し、出生数は大体1,800人前後で推移しているが、この背景としては、ちょうど30歳半ばに当たる年代の人が結婚や出産の時期に入ったためとの見方もあり、もちろんいろいろな事情があると思うが、おそらくこの時期を過ぎると、少子化傾向は一層進むことが予想される。

- ・項目 8 の社会動態のとおり、平成 5 年から 9 年のいわゆるバブル経済崩壊の後の時期を除いて、上越市は出て行く人の数のほうが多く、県内と県外を比べると県外のほうが多いという状況である。
- ・項目 9 では、東京圏の人口が増えている時に地方圏の人口が減少している関係があり、上越市はこの地方圏と同じ動きをしているのが分かる。
- ・近年、再び東京圏への一極集中によりマイナスの状況が続いている。その理由としては、項目 10 のとおり学業に続き、職業が移動の理由として多く、特に最近では、職業を理由とした人口移動が目立っている。データでは、景気の回復が全国的に続く中、サービス業を中心に東京圏の雇用の受け皿が増加し、地方から雇用環境が良い大都市へ移り住む人が多くなっている。この先、地方圏では少子化・高齢化による自然減と大都市への人口流出で一段と人口減少が進むという予測もある。
- ・こうした状況に基づき、将来人口を推計した結果が、前回に配布した資料 4 である。これらの数字は、平成 17 年国勢調査総人口を基に、自然動態の変化、社会動態の変化を過去の経験値を参考に仮定し試算したものであり、大きく分けて、出生率が現在よりも上昇するパターンと下降するパターン、それから人口移動によるマイナスが現在よりも進むパターンと改善されるパターン、という組み合わせで行なった。
- ・この 5 年間はこれまでにない規模の人口減少であったため、計画期間よりも先の数字についてやや厳しい印象を与える結果が出ているが、おそらくこの 10 年間は人口が増加に転じることは難しいと考えている。
- ・平成 17 年の国勢調査の時点では、全国の自治体のうち 7 割以上の自治体で人口が減少している。逆に人口の増加が顕著だった市町村は、例えば、千葉県浦安市など政令指定都市周辺のベッドタウンの都市が多く、人口が流入してくる条件が必然的に揃っていた。
- ・こうしたことから事務局では、人口減少が続くのは避け難く、現

在のトレンドを反映させて試算した結果であるグラフの緑色の線のパターン1がもっとも現実的な推移であると考えている。

- ・当然ながら人口減少を良しとするのではなく、人口減少を見据えた積極的なまちづくりが必要であるということや、この状況をどのように好転させたらいいのかといったように、人口減少が衰退を意味するものではないといった前向きな議論を今後の重点プロジェクトや施策の中で行うことが一つの方法ではないかと考えている。

(池田副課長): 総合計画の人口フレームについては、検討のポイントにあるとおり、単純推計でいくのか、あるいは追加資料にある他市で採っているような目標人口・計画人口でいくのか、まず、その人口から整理したい。

- ・事務局としては、今ほど説明したとおり、単純推計でかつ現実的な路線のパターン1を基本として、他の事業への影響も踏まえつつ精査・検討を進めていくことを提案したい。

- ・このことについて、委員からご質問、ご意見を受けたいと思うがいかがか。

(渡邊会長): 単純推計でパターン1というのは、一番厳しい設定であるが、ここはリスクをそこまで見ているという考えか。

(野澤部長): 資料4の3ページのとおり、変化率として出生率、生残率、純移動率があり、それぞれのパターンごとにその値のどれを採るかということであり、リスクの要素よりむしろトレンドで計算している。

- ・人口を計画の最初にご議論いただく意味は、人口を多く目指そうという精神的な支柱ではなく、今の実態をどう捉えながらまちをつかっていくかという視点である。

- ・本日配布した追加資料に、例えば、妙高市の場合は、単純推計のマイナス11.7%を、計画人口という言い方でマイナス2.2%に押さえて人口を捉えているが、当市ではこのような計画人口ではなく、推計値で一回押さえ、かつ最も今の傾向を反映したパターン1が良いのではないかと説明をさせていただいたところである。

(渡邊会長): 単純推計と一つの目標を持った計画人口があるが、いろいろな条件

や設定から考えると、単純推計のパターン1が一番リーズナブルではないかという事務局の説明があった。委員のご意見を伺いたい。

(中出委員): 私は、新潟市、長岡市、上越市の総合計画審議会の委員をしているので、少し紹介すると、新潟市では単純推計は既にピークを迎えているが、政令指定市効果から今後10年間で8万人増えるとしている。それは8万人分の投資宣言をせざるを得ないことになる。

- ・長岡市では計画人口を出すのを諦めたが、大きく合併した中で、地域バランスを何とか維持したいと考えている。
- ・単純推計人口とは、このまま普通にしていこうなるというものだが、実はリスクはもっとあり、合計特殊出生率はさらに低くなる可能性がある。それからストロー効果で上越市からもっと人が外に出て行く可能性もなくはない。
- ・よって普通に考えるとパターン1であるが、政策目標で、例えば、子育てしやすい環境をつくる施策、外から人を入れる、外に出て行かない施策を打つなど、精一杯努力するとパターン4まで頑張れるかもしれないというニュアンスで、パターン1を提示しつつ、努力して頑張ってもパターン4であり、人口の増加を前提にしない計画とする方法がある。
- ・人口が増えないと何もできないということは全くなく、人口が減っていてもやれることはたくさんある。
- ・人口は増えないが、その中でいろいろな質を高めるための計画を立てるという意味では、こういう出し方というのは非常に真っ当だと思っている。
- ・もう一つは、できれば上越市トータルの人口推計だけではなく、13区プラス旧上越市の地域別の推計があるとよい。旧上越市もいくつかに分けたほうがいいかもしれないが、地域別の人口を推計して、その中で10年後、20年後に全体の上越市が維持できるような人口の配分や分布を是非考えてほしい。

(野澤部長): 今のご指摘については、土地利用構想の時に、また、コミュニティの維持、集落の維持も含め、かなり重要な問題である。避けて通れ

ない話であり、至急検討させていただく。

(渡邊会長): 他にご意見はいかがか。いくつかご意見をいただいたが、一つはどう考えても人口増加という設定はあり得ない。その中で提案のパターン1を設定しながら、政策を考えていくという基本路線でよいか。

- 委員から異論なし -

(渡邊会長): それでは、議題の(1)基本計画の前提条件については、単純推計の四つのパターンのうち、一番厳しいパターン1を前提としつつ、努力していく。

・ただし、パターン4がマキシマムかもしれないということを考えながらやっていくが、これは今後の議論の大きな指針になると思うのでよろしくをお願いしたい。

- 委員了承 -

#### イ 基本構想(素案)について

序論(素案)について...資料 2

(渡邊会長): それでは二つ目の議題に移る。(2)基本構想(素案)については、序論(案)、基本理念・将来都市像(案)、まちづくり重点戦略(案)、施策の大綱(案)の四つを逐次、事務局からご説明いただき、質疑を受け、からまでを総括的にまとめる形で審議したい。

・それでは事務局に説明をお願いします。

(池田副課長): からまでは関連があるので、一括説明させていただき、その後、項目ごとにご質問、あるいは検討ポイントの視点から委員にご意見を伺う。

(渡来主任) - 資料 2 に基づき説明 -

・資料 2 は、前回審議会での委員の意見を踏まえて修正を行った。個々にどう対応したかは、資料 8 にまとめたので、ご覧いただきたい。

・大きなところでは、今回、全体の流れを修正した。第1章では本計画の目的や位置づけなどをまとめ、第2章は上越市の概況として、改めて合併後の新しい上越市の特性や歴史を振り返った。

- ・ここでは単に事実を並べるのではなく、今日の上越市がどのようにつくられてきたか、地域の特徴や歴史が過去からどういったつながりになっているかに配慮し、市民の皆さんにも分かりやすく伝わり、共有できるよう心がけた。
- ・第 3 章の上越市を取り巻く情勢では、悲観的な状況のみにとらわれるのではなく、上越市の資源というものを今一度見つめ直し、それを活かしながら、どのように今後の上越市をつくっていくのかといった議論の後押しになるようにまとめた。
- ・また、前回は地域が生み出した先人達のリストを挙げたが、どういったところから光を当ててるのか、非常に光の当て方が難しいため、前回の一覧表については落としている。
- ・第 4 章は上越市の課題として、時代の潮流からの流れを受けた形で、今後の重要課題を分野横断的な形で課題をまとめた。
- ・前回の変更点としては、第 3 章の時代の潮流や地域特性、ポテンシャルを踏まえて、課題を大きく括った形で、活力、社会、人、仕組みというような見出しを付け、四つの大きな項目内容でまとめた。

基本理念・将来都市像（案）について…資料 3

（内海主任） - 資料 3、資料 4に基づき説明 -

- ・資料 3の基本理念・将来都市像と、資料 4のまちづくり重点戦略については非常に関係が深いため、続けて説明させていただく。
- ・資料 3の前回との変更点としては、検討のポイントを追加した。また、前回のご意見やご指摘を受けて文脈がつながるように文章の並び替えやキーワードの言い換えを行った。
- ・検討のポイントとしては、新市建設計画、市民会議素案を前提とすることはもちろんであるが、上越市の歴史、特性、直面する課題を十分に踏まえながら、後で説明する重点戦略や土地利用構想の拠り所になり総称するような言葉であり、こんなまちづくりをしていくという決意表明であり、市民の皆さんの感覚に合い、かつ全国にも発信できるものを考えていきたい。
- ・3-1の基本理念は、大きく三つに整理した。一つ目は「次世代につ

なくまちづくり」である。これからの時代、右肩上がりの思考を転換して、例えば、一定の人口維持やコミュニティのつながり、地域に愛着と誇りを持った人がたくさん育つ社会的な持続可能性、市の財政、地域経済のバランスがとれた経済的な持続可能性、環境的な持続可能性、そういうものを前提とした地域経営が必要であるという考え方である。

- ・二つ目は、「人を育むまちづくり、まちを育む人づくり」である。基本は上越市に住み続けたい、出ても戻ってきたいと思えるまちづくりであり、結果的にはそのような人が育まれる上越市、また、そのような人が上越市を育てていくという良い循環をつくりたいという思いである。
- ・三つ目は、「個性と調和、自立と共生によるまちづくり」であり、これは市町村合併の意味を改めて問うという意味もある。市民の皆さんや各地区がそれぞれの個性を發揮しながら、全体として調和や輝きを放つといった一体感を醸成していくこと、言い換えるとチームプレーである。そのために多様性という言葉も挙げている。
- ・3-2の将来都市像は、まだキーワードの段階ではあるが、大きく二つに括っている。
- ・一つは「自然の恵み」を挙げた。言い換えれば、農、雪、環境という言葉でも良い。アンケート等でも市民の皆さんは自然に愛着を感じている一方で、その荒廃も大きな問題となりつつある。今一度自然の魅力に着目し、積極的に使っていきたい、人間性を育てていきたいということを記載している。
- ・もう一つは「交流と連携」。上越市は交通の結節点であるという強みもあるが、裏を返すとストローク現象で持っていかれるという表裏一体の面があるので、やはり積極的に市外と交流する必要があると考えた。交流と言っても狭い意味の観光だけでなく、都市としての交流、そして、人の持つ力、人と人が出会うことで生まれる力に注目するものである。その意味では、市外だけではなく、市内との交流も重要なポイントであると考えている。

## まちづくり重点戦略（案）について…資料 4

- ・資料 4のまちづくり重点戦略については、実効性のある市の重要政策を端的に示し、これから重点プロジェクトを作成する際の拠り所となるものである。
- ・また、行政は基本的に縦割りであるが、それを補完して分野横断的な事業を取り組むことで効率的・効果的に政策を進めていくものを挙げたいと考えている。
- ・戦略の概要としては、前回と同様、五本柱を掲げた。から までは、先ほど説明した多様性をベースとした交流、つながりに重点を置き、地域コミュニティ内の中の交流、市内の中の交流、市外との交流と三つに分類した。
- ・ と は、中長期的な視点から三つの交流を支え、さらに高めていくために、学習の基盤と、都市としての基盤を掲げた。
- ・一つ目のコミュニティ内の交流は、その地域の中の子どもから大人、お年寄りまで、様々な人が知恵を出して、力を合わせていくことで、福祉、教育、子育て、いろいろな問題を解決していける、そういう場をぜひつくっていきたいということである。
- ・二つ目は、市内の市街地と農山村の間で、人と物、お金の循環をつくることで、地域経済の活性化や環境保全、教育などの問題を解決しつつ、面白いライフスタイルをつくっていこうということである。
- ・三つ目は、観光にとどまらず、田舎体験、グリーンツーリズム、大学生との交流と、そうしたものから定住促進にいたるまでの仕組みをも含め、包括的に進めていこうというものである。
- ・四つ目は、上越市内にある様々な地域資源を活用することで、いろいろな知恵を習得しつつ、生きがいや上越市の誇りにもつなげていくといった、広い意味での生涯学習を考えていきたいと思っている。
- ・五つ目は、後ほど説明する土地利用構想とも深く絡むが、中心市街地や各区の中心地に賑わいのある空間をつくるとか、公共交通を

何とか再生させたいとの考えである。

施策の大綱（案）について…資料 5

（笹川主任） - 資料 5 に基づき説明 -

- ・資料 5 の第 3 章施策の大綱については、前回の審議会で示した体系図を骨格にして文案化したものであり、この内容についてポイントを簡潔に説明させていただく。
- ・第 1 節共通の政策でのテーマは、これからの分権型社会にあわせて、今の社会システムを変革していこうという大きなテーマを掲げた。その中で市民社会の目指す方向を「自立・共生」。そして行政、自治体政府に関する「行財政」の二項目から構成している。
- ・まず、「自立・共生」では、“人にやさしい自立と共生のまち”を基本目標とし、最近よく言われる補完性の原理について、国のほうでは基礎自治体に権限を優先していく原則という形で説明しているが、これをさらに地域社会まで補完性の原理を進めて考える中で、いわゆる三助の精神、自助、共助、公助になぞらえながら、地域社会全体で実践していくという考え方を機軸とした。
- ・「自治・市民公益活動」では、新しい自治の仕組みをつくり、住民自治の充実を図る。それにより、三助の公助の部分が市民の意思がよりの的確に反映された形でなされることを目指していくものである。
- ・あわせて自助と共助については、特に昨今、共助の再生が極めて重要になっているという認識から、NPO やボランティア活動の推進、納得性の高い協働のルール整備などにより、市民の自主性に基づく公益活動の充実を図るとした。
- ・そのためにも何よりも市民相互の協調と融和が不可欠という認識から、次の項目の「市民社会の共生」の項目で、人権尊重や国際理解、男女共同参画をはじめとした取組を含め、あらゆる障壁を取り除いた人にやさしいまちづくりを推進していくこととした。
- ・「行財政」では、いわゆる行財政改革をテーマとして構成している。この行財政運営を組織と人、手法、お金の面から上手くマネジメント

トしていくことが筋であり、このうち「行政運営」については、P D C Aサイクルを基本とした品質マネジメントシステムを軸に、それを動かす組織と人の面で改革を進めていくという内容になっている。

- ・あわせて「財政運営」は、長期的な財政計画に基づき収支バランスを取りながらも、使うところは使っていくことと、土地開発公社の経営健全化を推進するという内容で構成した。
- ・7 ページ以降は、各分野別の政策であり、「生活・環境分野」については、“安全に安心して暮らせる自然と共存するまち”を基本目標とし、認識としては、利便性や快適性を追求し続ける構造は、人の行動原理として変わらぬ普遍的なことであるという認識を踏まえながら、そのような中で発展してきた今日の社会経済システム故に生じている課題をはじめ、市民の日常生活の不安を高めている要因にどう対処していくかをテーマとした。
- ・その要因としては、「危機管理・防災」、「防犯・交通安全」、これを不安要因に対応する上での基本的なテーマとして掲げた。さらに、地域の特殊要因である雪の問題を取り上げた「利雪と克雪」。さらに人類の生存基盤としての「環境保全」を掲げている。
- ・ここでは通して、それらの課題要因への備えを充実し、備えがあることで市民一人ひとりの不安感を緩和していくことを狙いとした施策の内容を意図している。
- ・「健康・社会福祉分野」では基本目標を“地域全体でみんなの安心な生活を支え合うまち”とした。この分野の特徴として、福祉はそもそも社会全体の課題として取り組むべき必然性があることを冒頭の文言で説明し、さらに現状認識として、国の社会保障制度の限界を示唆しながら、いかに地域の福祉を担っていくか。この方向性を先ほどの三助の精神から導く中で、予防や自立支援を重視した施策構成にしている。
- ・誤解を避けるために補足すると、予防や自立への自助努力という部分は、あくまでも能力に応じてという意味合いであり、その自助

努力は自己責任を求めるという意味ではなく、あくまでも社会の一員としてできる範囲の努力をするという意味である。

- ・あわせて、健康だから関係ないという方についても、やはり同様に社会の一員として出来る範囲で助け合い、市民相互の助け合い活動と行政との施策の連携行動を深めながら、国の制度で至らない部分は、市独自の施策で補完し、公的扶助の効果を高めていきたいというスタンスを基本とした。
- ・「産業経済分野」では、基本目標を“なりわいが元気で活力あるまち”とした。この項目は、地域内における価値の創出、さらに循環といった視点から、「第一次産業・第二次産業」を付加価値創出産業と位置付け、また「第三次産業」については、域外から価値を誘引し、域内で循環させるといった意味合いを持たせる中で、大きく二つに産業を分けて構成した。
- ・産業振興促進のための地域戦略として「地域ブランド」の確立を位置付け、さらに経済活動の実際の主体である企業の皆様への「企業支援」、あわせて「労働」の環境充実に図る中で地域経済の活性化を図っていくこととした。
- ・「教育・文化分野」では、“人が学び、育ち、高めあうまち”を基本目標にした。次代の地域を担う優れた人材の育成と、学習やスポーツを通じた地域の活力の向上、地域の歴史・文化の継承と発展を中心に施策を構成している。「子どもの教育」については、これからの時代に生きる力を子どもたちに育てていくことと、地域や家庭の教育力の向上を目指していくといった内容になっている。
- ・次に「生涯学習とスポーツ」は、学習やスポーツ活動への参加が一人ひとりの生きがいづくりにつながっていくという効果を重視した内容として、これは前回、田中委員からも生涯学習が重要だというご指摘もいただいたが、あくまでもここでは教育・文化分野の一施策として書かせていただいた。田中委員の分野横断的な視点は、先ほど内海主任が説明した形での学習効果を活用していきたいと考えている。

- ・その他、高齢者の生きがいづくりや環境学習、まちづくり活動の推進のための施策、それぞれ個別の施策の中で学習効果を期待した取組を位置付けている。
- ・「歴史・芸術文化」については、地域の歴史と伝統文化を継承して、次の世代に引き継いでいくことは、今に生きる私たちの責務であるという認識の中で、これらの資源への市民一人ひとりの理解を深め、地域のアイデンティティとして高め、これを市民の心の拠り所として、まちの求心力としていきたいということを施策の方向として考えている。
- ・これについては、何らかのテーマ性を伴った市民共通の価値観を作り上げていくような仕掛けも必要だと考えているが、何をもって共通の価値観とするか、その考え方については、将来都市像や基本理念に沿ったコンセプトを明確にする中で、その実態を構成する歴史・文化資源を選択しながら、今後の取組にいかしていきたいと考えている。
- ・「都市整備分野」では、“交流が盛んで持続的に発展する魅力あるまち”を基本目標とした。ハード面からまちづくりの方向性を示す分野であるが、ここでは人口が減ることを前提に都市機能を再編し、一方では、まちの拠点性を高める仕掛けを講じていくということ意識する中で構成している。
- ・「都市環境・生活基盤整備」では、都市整備に求められる多様な視点を押さえながら、既存の社会資本を有効に活用して維持整備していくという内容とし、市の拠点性を高める視点から、当市における直江津港の存在を外に強くアピールできるだけの整備充実を図っていかなければならないことと、北陸新幹線の開業をどうまちづくり全体の構想にいかしていくかの市全体の視点から都市機能を再編していく必要があるとしたが、この部分は、後ほどの土地利用構想の中で基本的な考え方を説明させていただく。
- ・「交通環境の整備」では、広域交通の充実に向けた整備の促進、域内の道路網については都市機能の再編に合わせた維持整備と捉え

る中で、それぞれの路線の位置づけに応じた整備を図っていくという考えに立っている。

- ・公共交通については、高齢化等に伴い車を運転できない移動制約者が今後増加し、さらに新幹線開業を踏まえると来訪者の足としての重要性も高まることから、やはり都市構造に合わせた公共交通網の再構築を図る必要があるという形で構成した。

(池田副課長): それでは事務局で一旦、委員のご質問を受ける形で進めさせていただく。

- ・まず、序論の素案について、視点としては、地勢や歴史といった上越市の概況、あるいは時代潮流や地域特性といった上越市を取り巻く情勢についての視点が適切かどうか。
- ・また、直面するまちづくりの課題の設定について適切かどうか。足りない視点はないか。その他、記載内容全般を通じ事務局の認識にズレがないか。といった視点でご質問やご意見をいただきたい。

(田中昭平委員): 市長はよく市民に対し、市民による市政という基本的理念に立ち、市民と行政の協働のまちづくり推進と言われる。

- ・市長は、日常的に「協働」という言葉を使っているが、この資料の「共生」という言葉はほとんど聞かれないが、「共生」と「協働」の言葉の見解について説明を聞きたい。

(笹川主任): ここでの見解として、「共生」は、施策の大綱の中では協調と融和という市民相互の関係性の中で、近隣社会で仲良く過ごす、そのような地域社会をつくっていきましょうという趣旨を、人権やユニバーサルデザインなどの取組と絡めながら使っている。そういう意味合いで、共に生きるという意味合いを持たせている。

- ・一方の「協働」は、広く一般に使われているわりには、「協働」というものの考え方の概念が一般化されておらず、時に参加、参画の延長線上のような使われ方もする中で、広く市民の皆さんと行政とがうまくやっているような関係を象徴させる言葉として使われる。
- ・大綱では 1 ヶ所しか出てこないが、ここでは市民の皆さんから負託を受けている自治体政府と市民社会において自発的に取り組む

「共助」との接点で生じたところでの相互の連携行動を指し、動機としては営利を目的とせず、公共課題の解決を主題としたテーマ性の中で連携行動を取る場合を「協働」と捉えている。

(野澤部長): ご質問のとおり「協働」はよく使われているが、一つ間違うと、町内会長や町内会との関係でも、実際には市が一方的にお願いをしたことに「協働」という言葉を当てはめてきた場面があった。

・今、当市が使っていかうとしている意味の「協働」はそうではなく、もともと市民の方々がやろうとしている、そういう意思があって、行政もそれは公共の場面で非常にありがたいので、我々もそこに乗せていただきたい。

・すなわち行政側の意図でやってくださいというよりむしろ市民の皆さんがやりたいという中に行政が乗れるものがあれば、それを「協働」と呼べればよいが、今は言葉として先行して実体がない現状である。

・この場面とは別に、例えば、条例や協働のルールという形で、上越市が考える協働の姿を近々明らかにした上で、言葉として使っていきたいと思っているので、ご理解いただきたい。

・「共生」については、平たく言えばこの総合計画の中では、みんなで仲良くやっていきましょうという説明をしたが、そのようにご理解いただきたい。

(池田副課長): それでは、序論の概況、位置、地勢、歴史等については、前回提示したものをブラッシュアップしたつもりであるが、適切な視点で書かれているかどうかの視点も含め、ご指摘があれば伺いたい。

(浅倉委員): 第2節の上越の歴史については何をもとに書かれたか教えてほしい。近代の内容はよいと思うが、前近代については事実認識で気になるところがある。

(渡来主任): 前回と変えた部分もあり、書物としては、13区の町村史、合併前の上越市の市史、小中学校の総合学習の教科書、日本史の教科書など一般に出回っている書物である。

(浅倉委員): 上越市史の通史編はご覧になったか。

(渡来主任): 市史は読んでいるが、もし認識に誤りあれば個別にご意見をお聞きし、修正させていただく。

(志村委員): 第2章上越市の概況の3.自然環境の最大積雪深のグラフは、市民の方、全国の方に上越市の特性を示す工夫をされたとは思いますが、例えば、秋田市を入れるとか、福井市が右にきているのは理科年表の順番からだと思うが、これを金沢など日本海側の県庁所在地と並べると一目で上越市の特性が理解される。多分こういう仕掛けは、非常に大事だと思う。

(渡来主任): そのように対応させていただく。

(池田副課長): それでは第3章上越市を取り巻く情勢の時代の潮流について、前回指摘をいただいた全国の流れと上越市の流れの記述の混在を修正し、さらに地域特性として、地の利として自然地勢、人の利として人に着目し、上越市が今まで発展してきた歴史を振り返りながら、さらに飛躍していくための着眼点という形で書かせていただいたが、この部分についてご意見を伺いたい。

(野澤部長): 26 ページの人の利の「ひと」については、前回ご指摘いただき、今回の資料では固有名詞を三人ほど出しているが、光の当て方や強調の仕方、この辺の出し方が難しいところである。

・ただし、この「ひと」の項目で表わしたいこともあり、このような例示を出すことのよし悪しも含め、それぞれの立場でご意見をいただければありがたい。ここは慎重に扱いたいと思っている。

(保坂委員): ここでは「上越市には」と書かれているので、これだけでいいのかと感じた。

・例えば、産業経済に非常に貢献した人で今の上越市の基盤を作った人もいる。その辺をもう少し広く考えたほうがいいのではないかな。

(池田副課長): 検討させていただく。そのほかにご意見はいかがか。

- 委員から特になし -

(池田副課長): それでは、28 ページ以降に前回と同様に上越市が直面する課題として、ここでは分野横断的な視点から、例えば北陸新幹線、中山間地の過疎化などについて整理している。こちらの課題の設定につい

てご意見いただきたい。

(中島委員): 先ほどの人や文化と関係があるかも知れないが、人口の減少の中で  
どういうふくらみを持たせていくかが、一番大事であり、それが  
30 ページ 2 の成熟化社会の概念だと思うが、ここの書き方がとて  
も突飛でつまらない。例えば、(2)異常気象・自然災害・体感治安  
の低下と成熟化社会がどう関連しているのかが分からないし、少子  
高齢化の進展が成熟化社会に意義をもたらすという意味が全般か  
ら受けとれない。

・成熟化社会という概念をここに持つてくること自体は、とても大  
事なことだと思うが、私の考えではこの部分は少子高齢化において  
上越市は人口が急落していくが、成熟化社会をもたらしますという  
メッセージなのではないか。

・そして、これが基本方針としてあれば、この課題的要約、上越の  
未来像、10 年の未来に向けてどうあるべきかという視点からの議  
論が起きるわけであり、それが次の施策の大綱につながるはずであ  
る。

・「成熟化社会」という項目を起こしたことは大変よいと思うが、中  
身がそうっていないと思う。

(渡来主任): 分野横断的ということであり、整理が苦しかったところでもある。  
ご指摘の内容を踏まえ再度修正し、次回ご提示させていただく。

(池田副課長): 今ほどのような視点でご意見をいただければ、課題の設定を受けて  
施策の大綱に反映させることができる。

(中島委員): 先日、越後杉のコンペの委員をした時に感慨深く考えたことは、地  
場産業についてである。上越市では農業とか、雪となるのか。

・そういう地元にあるものの循環を政策的に掘り起こし育成するこ  
とが成熟化社会とも関係してくると思う。

・地域経済、地場産業の活性化に向け、農業、林業、川など、上越  
にはよいものたくさんある。精密機械なども頑張っている。そうい  
うものが何故入っていないのかという疑問はある。

(野澤部長): 先ほどの成熟化社会についての発言と同様、次の基本理念、将来都

市像、重点戦略の土台となるわりに、記述が淡々と終わっている。もう少しここで宝物を集めキラッとさせながら、次に展開していくべきというご指摘だと思うので、もう一度前後左右を見ながら整理させていただきたい。

(志村委員):ここに書かれることは、少なくとも先進国のグローバル的なところにも通じてくる問題だと思う。そういう基調の中で上越の持ち味、地域性を出すことで見えてくるものがあり、ひいては市民のアイデンティティにつながっていくもの考える。

(田中弘邦委員):今の考え方は適切だと思う。全体の国の施策を中心に書かれており、上越の特性を出していないのはまずい。全体の中の一般論を中心にものを考えて、そこに付け足しているから記述が薄く感じてしまう。少し考えたほうがよい。

(野澤部長):いくつかご指摘いただいた「らしさ」に通じる特性であるとか、逆にそれとの比較対象という意味も含めグローバル的なものや普遍的なものを整理し、際立たせながら、我がまちはどうあるべきかにつながる序論の内容、記述に努めさせていただく。

(小田委員):第4章上越市のまちづくりの課題について、これは大きな問題点を抱えていると思っている。

- ・(2)に中山間地の過疎化、(3)に中心市街地の空洞化を挙げているが、実際には今、上越市内ではドーナツ化現象が起きていて、市民の多くはドーナツの部分に住んでいる。その課題が一切触れていないのは、市民から見ると少し奇異に感じられるのではないか。
- ・大きな問題としては、確かに中山間地の問題、あるいは中心市街地の問題が大事なのは分かるが、逆に周辺部に人口が集中し、その地域課題があり、新しい町だから故にいろいろな問題が起こっている。
- ・そこもしっかり捉えないと、市としてバランスの取れた発展ができないのではないか。中心市街地から外に、例えば大型スーパーが出店することが罪悪だという発想になってはいけないと思っている。

(野澤部長): 今の小田委員のご意見は、土地利用構想にも通じることで、実際、過去の3、4年の人口データを見ると、上越市に近接している区、頸城区、三和区、清里区、板倉区等に合併前の上越市から人口が流れ出ている。

- ・一方で、中心地の人口が減っているという問題も生じており、これはトータルで考えなければならない問題である。
- ・今後の上越市の住宅をどういうところに作っていくのかという重要な視点でもあり、そういう意味で上越市の課題であるというご指摘を、後半の展開も含めて、もう一度整理させていただく。

(池田副課長): それでは、次に資料3の 基本理念・将来都市像について、ご意見をいただき、最終的な確認を会長にお願いしたい。

- 委員から特になし -

(池田副課長): 続いて、資料4のまちづくり重点戦略についてはいかがか。

- ・この重点戦略は先ほど序論で示した課題、それと基本理念、将来都市像、そのギャップを埋めていく横軸、分野横断的な取組として、積み上げで導き出したものである。これらの設定についてご意見があれば伺いたい。
- ・まず、5ページの「コミュニティ内の交流」、6ページの「市内の交流・循環」についてどうか。

(大堀委員): 「市内の交流・循環」の効果に「中山間地の集落や農地を支える担い手の確保」とあるが、19年度から国の農政で「担い手」という言葉が使われ、担い手に集中した支援対策が実施される。ここに書かれた担い手は、国の農業政策上の「担い手」の使い方か。それとも上越市独自の「担い手」という使い方か。

- ・国の施策の「担い手」はとても厳しい条件があり、国の条件に合った中山間地の担い手になることは大変難しいことから、これは上越市独自の「担い手」確保と考えてよいか。

(内海主任): ここでの「担い手」は、少し広い意味で捉えている。当然農業を支える担い手が確保できれば一番よく、ご指摘いただいたように、なかなか厳しい面もあるかと思うが、何とかできないかということが

一つある。

- ・もう一つは、国の施策である農地・水・環境保全向上対策も含め、要するに農業だけではなく、災害防止、環境保全といった観点での担い手であれば、市街地に住む市民とつなげられる可能性はあると思っている。
- ・今までは、都会から人を呼んで農地、中山間地、棚田を守ろうということ結構あったが、市内の人も重要であると考えている。

(野澤部長): イメージとして「担い手」という言葉を使いたかったところがある。

- ・これまで自治体では都会の方々に来ていただく運動は一生懸命やっているが、市内でそういう動きを促すことは一つもやっていない。
- ・中心市街地に住む人や農地ではない所に住む人が、中山間地に出掛けて出来ることをやらないで、都会から田舎へ来ませんかという運動をやっているという陳腐さも含め、もう一度自分たちを見ようという気持ちであり、この「担い手」という言葉を大事にしたいなと思っている。

(森田委員): 全般的に見て、関連キーワードのところ非常に難しいと感じる。

キーワードとは簡単にイメージが湧くものだと思う。

- ・例えば、5ページの「ソーシャルキャピタル」、6ページの「半農半X」、7ページの「UIターン」は普通の人には難しいし、8ページの「キッサニア」というのは初めて聞いた。
- ・解説があるような言葉はキーワードにならないのではないかとこの印象を受けた。

(野澤部長): 今のご指摘は十分承知しており、今後、何らかの工夫をしたい。

- ・先ほどの「協働」のように、国全体の傾向として、言葉が先に出て概念がなかなか定まらないものがある。ここは少しずつ丁寧にしていきたい。
- ・先ほどの中島委員の全体的な上越市らしさが、まさにこの五つの重点戦略につながり、上越市の現状と未来を特徴的に集約させたい項目であり、そのような視点からご意見をいただきたい。

(中出委員): 資料 4の最後のチャート(連関図)に2「直面する課題」と5「基

本理念・将来都市像」があるが、こういう計画をつくる時にやらなければならないことは、問題解決型の施策と、もう一つは将来目標設定型の要するに夢を作っていくようなものがあると思う。

- ・問題解決型とは、勉強でいうと不得意分野を克服し、平均点まで持っていくことであり、将来目標設定型とは、得意分野を伸ばすことである。
- ・したがって、もう少し直面する課題、あるいは問題解決型と将来目標設定型の両方が、五つのまちづくり重点戦略にダイレクトにつながるような線の引き方を工夫してほしい。
- ・3の取組方向は後でもよく、直面する課題を解決するために重点戦略が必要であり、将来都市像を実現するためには、こういう戦略があったほうがよいというように、2「直面する課題」と5「基本理念・将来都市像」をダイレクトに両側から持ってきて4「まちづくり重点戦略」ができるという形がいいのではないかな。
- ・そういう意味では、ある種攻めの戦略と守りの戦略の両方とも持っているのが、まちづくり重点戦略になるとよい。
- ・審議会の委員は順番に説明受けているから理解できるが、普通の市民はこのままでは理解できないと思うので、もう少しシンプルにしつつ、ポリシーを明確に出すほうがよいと思う。

(野澤部長): 承知した。

(中島委員): 中出委員のお話はとても大事なことで、私の言葉で言えば、未来志向型。まちをみんなでどうしていくかというのがあり、その上で市民はとか、行政はというように普通は流れていくと思う。そのような整理をお願いしたい。

(小田委員): 資料 4の8ページのまちづくり重点戦略の「体系的な学習基盤をつくる」について、初級、中級、上級というピラミッドがあるが、こういう形は初めて見る。理解できないので教えてほしい。

(内海主任): ここでの趣旨は、生きる力、食育、環境教育、防災教育といったことは、できるだけ一人でも多くの皆さんに学んでいただきたいということである。なりわいとなると仕事になるので、対象者が限定さ

れてしまうことから、対象の数という意味を、初級、中級、上級というレベルで表示した。

(小田委員): 先日の掛川の榛村先生の発想ではこの2段階で終わり、3段階がない。このピラミッドは少し異質に感じるので、整理の仕方を変えたほうがよいと思う。

(野澤部長): 学習をこういうピラミッドで書くこと自体どうかも含めて、今の段階でご意見をいただければ幸いである。

(中島委員): 共生、協調、統合はワンセットでのまちづくりの組織づくり、ソーシャルキャピタルの話である。

- ・その一貫したまちづくりの中で、実は行政戦略があり、空洞化している市民の活性化戦略があるので、その姿をみんなでイメージアップしながら、戦略に向かっていく書き方がよい。行政の最も大事な役割である情報公開のメッセージも是非入れてほしい。

(渡邊会長): 上越学の構築をやるというのは、今、小中学校でやっている総合的な学習と一緒にあり、そういう時に学習体系というのはもともとなく、それは総合でやること自体である。

- ・先ほどの戦略的にピラミッドでいくとむしろ弊害があるかもしれない。もっと丸いところにいろいろな自分たちの持っているものを出し合って、それこそコラボレーションである。

- ・この形は、先端的な科学技術を作る戦略であり、上越学はピラミッドではない気がする。

(野澤部長): ご指摘のとおり、学習という世界を三角形で表すのはいかがかとも思うので再度検討したい。

(池田副課長): 数々の参考になるご意見をしっかりと受け止め、再度検討し、提示させていただく。

- ・次に資料5施策の大綱について、前回は施策の体系図と全般的な方向性について記載したが、庁内的な確認も進めながら仮集約としてまとめている。

- ・まず、共通の政策の「自立・共生」と「行財政」の分野について、ご意見を伺いたい。

(保坂委員): 資料 2の序論の最後に、13の地域自治区について旧上越市への設置を課題としたのは頷けるが、資料 5の施策の大綱の基本政策でも、まだ依然として検討の段階という書き方がされている。

- ・この計画が出来上がる時期と地域自治区の設置時期との整合性もあろうと思うが、現時点での見解を聞きたい。

(野澤部長): 市長は地域自治区制度を入れていきたいとの明快な意思を持っているが、議会事項でもあり、また、市民のご意見も伺いながら進めていくことになる。ただ行政のスタンスとして検討段階という言葉が適切かどうかは検討させていただく。

(池田副課長): 次に分野別の政策については、いかがか。

(中島委員): 資料 5の2節「分野別の政策」という表題は、「分野づくり、まちづくりの施策」としたほうが分かりやすいと思う。それに関連して、基本方針の各まちづくりの「づくり」はないほうがいい。「づくり」は戦略であり、それは重点施策として書かれるので、そういう「まち」としたほうがはっきりすると思う。

- ・14 ページ産業経済分野の基本目標に「なりわいが元気で活力あるまち」は言葉として理解できない。例えば「活力あるなりわいが可能な元気なまち」などもう少し伝わる、柔らかい言語にしてほしい。

(保坂委員): 今の発言はそのとおりだと思う。

- ・もう一つ、「農業分野」について要望したい。ここでは「上越ブランド」など大きなことを考えているが、国の政策が大規模農業、担い手農家の育成に偏っている中で、上越地域では、例えば、二町歩とかの小規模農家も非常に大事であるという上越市の何かが出てくることに大きな期待している。

(野澤部長): その点について、農業関係の委員の方にもご意見をお願いしたい。

(松嶋委員): やはりこれから農業分野は大変厳しいと思っている。

(服部委員): 担い手は4町や20町以上などとする国の政策が進んでいるが、保坂委員の発言のとおり、ここでいかに地域の活性化をどう入れていくのか一番の問題だと思っている。

- ・2町や1町のそういう農家も含めて、もう一度、集落営農、地域の

活性をどうするかという記述を入れていただきたい。

(野澤部長): 今のご指摘を参考に、庁内の農業部門と再度協議し、表現を努めたいと思う。

(池田副課長): ほかに「教育」、「都市整備」の分野も含め、ご意見等はいかがか。

(中出委員): こうしろという訳ではなく、率直な感想と期待を申し上げる。

- ・まちづくり戦略まではなるべく総合化を図ろうという意図が見られるが、その後の施策別で分野別について言うと、例えば、生活環境分野と都市整備分野は、不即不離なところがある。
- ・また、今の世の中、歩いて健康をと考えると、実は健康・社会福祉と都市整備の分野も不即不離であり、健康・社会福祉と教育・文化は、今は切っても離せない。
- ・このように分野別にやっていると、いつまでも都市政策と農業政策が分離し、都市政策と商業政策も分離したままなので、大変かもしれないが、まちづくり戦略をもう一回組み直し、それに全部が乗るような仕組みができると日本中に誇れる上越市の総合計画になると思う。
- ・ただし、市民には分かりやすくなる一方、自分の課がどこにあるか分からないなど庁内ではやりにくくなるかもしれない。
- ・そこは計画の一番後ろにインデックスを付け索引できる仕組みにするなど、この後に作る細かい計画では事業計画に近いから分野別でもよいが、施策の大綱の部分は分野別にしないほうがよい。
- ・今、そのように一生懸命やろうとしている自治体は結構多く、結局、縦割りの弊害を自分たちでも感じつつあり、それを打破したいのだと思う。
- ・まちづくりの重点戦略をきっちり打ち出し、それにぶら下げることができればスマートで、今後、上越市が8年間やれる総合計画になると思う。

(野澤部長): 気持ちは同じであり、役所内のことはどうにでもなるので、トライする価値はあると思っている。

- ・ただ一つ内側の話として、それぞれの事業効果の評価軸に使う

いく場合に、トータルの評価と個別の事業の評価が出てくるが、そのつなぎさえうまくできれば可能かと思う。

- ・大きなご宿題であるではが、ここをまとめ替える作業であれば可能かもしれない。一度引き取らせていただきたい。

(池田副課長): それでは事務局で、いろいろとご意見を伺ってきたが、会長のほうに整理をお願いします。

(渡邊会長): それでは基本構想の素案についての 序論から 施策の大綱の各項目に対して、ご質疑をいただき、基本的な方向性とやり方の提言も含め、非常に活発な討議をいただいた。

- ・特に私が印象的だったのは、先ほど総合学習の話にも通じるが、ある現象を理解するのに縦割りは必要ないということである。
- ・市民側に立った計画をつくるのが、この審議会の大きな意味合いでもあり、そのまとめ方についてはよいコメントがあったので、その方向で努力していくことを基本としたい。
- ・これまでの議論を踏まえて、もう一度事務局から整理いただき、最終案を取りまとめいくというやり方で、基本的にはこの内容でご了承いただけるか。

- 委員了承 -

(渡邊会長): 時間も迫っているため、土地利用構想・地域別構想については、事務局の説明まで聞くこととし、討議は次回に継続する形でよいか。

- 委員了承 -

土地利用構想(案)・地域別構想(案)について...資料 6 資料 7

(渡邊会長): それでは事務局から説明を受けたい。

(太田係長) - 資料 6、資料 6-1]に基づき説明 -

- ・資料 6-1]の1ページ目の地区別人口増減率の状況は、1970年から2000年の30年間の各地区の人口増減を表わした図であり、この間の全体人口は、それほど変わっていないが、中山間地の大島区や安塚区、そして合併前上越市の桑取地区などが減少率50%という高い減少率になっている。また、直江津や高田の街なかでも減少率が高くなっている一方で、春日地区や新道地区などは、逆に人口が

増加している状況が見て取れる。

- ・続いて、2 ページ目の高齢化進行集落分布図は、65 歳以上の人  
が占める割合が 50%以上の集落地を赤い丸で示し、55 歳以上の人  
が占める割合が 50%以上の集落地を黄色い丸で示している。中山間  
地域に赤い丸、黄色い丸が多く分布しているが、黄色い丸は、高田・  
直江津の街なかにも分布しており、高齢化が街なかにも出てきてい  
ることが分かる。
- ・4 ページの図は合併前の上越市に焦点を当て、主要道路や市街地、  
商業施設などが 30 年でどう変化したかを示したものであり、市街  
地がこのように拡大していったことが分かる。
- ・資料 6 の 2 ページの上の図は、上越市の場合は、中心市街地と中  
山間地域の人口が減り、中心市街地周辺と、合併前上越市の周辺に  
人口が増えているという二つのドーナツ化現象が進んでいる。今後、  
何もしないとさらに進展していくと考えられ、懸念される影響を 3  
ページに例としてまとめている。
- ・4 ページでは、こういった現象を捉えながら、今後の土地利用の基  
本的な考え方を挙げているが、本市は、合併により、流域圏や経済  
圏がほぼ一致、一つの自治体でカバーできるので、今まで各町村バ  
ラバラでやっていた土地利用の問題に対して一体として総合的に  
取り組めると考えている。
- ・つまり、都市構造や土地利用を今後、戦略的にやっていくことで、  
いろいろな問題を未然に防ぎながら、今後の豊かなライフスタイル  
が実現できるよう、前向きな政策を考えていけるのではないかと思  
っている。
- ・そこで今後の土地利用において、例えば、都市機能、施設などの  
新規立地や更新、統廃合の是非について公正かつ公平な判断を行う  
ために、それがもたらす影響を評価する視点を拡大していきたい。
- ・例えば、何か建物が建つときには、その場所だけの影響ではなく、  
全市的な影響はどうか、一部の人の利用ではなく、全市民にとって  
の利用はできるか、そういった視点を拡大することや、将来的にど

のような影響があるかという視点。土地区画整理事業では、その事業収支がプラスマイナスゼロとかプラスになるという見方ではなく、その影響が行財政や地域経済までを考えてどんな影響があるかという視点を拡大していければよいと考えており、そのことを5ページの表2にまとめた。

- ・ここまで土地利用に対する基本的な考え方をご説明したが、時間の関係上、これ以降及び資料7の地域別構想については、次回の審議会でご説明させていただきたい。

(渡邊会長): 土地利用の考え方の概略として、最も基本的なさわりをご説明いただいた。

- ・予定の時間を少し過ぎているため、次回に続きの説明を受け、そこから審議に入ることとし、本日の審議会はここで終わりとする。

その他

(高橋課長): 前回と同様に会議以降にお気付きの点があれば、意見提出シートでお願いしたい。

- ・次回の審議会では、本日の委員の皆様の見解を踏まえた上、今ほど説明した土地利用構想、地域別構想を含めた基本構想全体についてお示ししたいと考えている。
- ・また、今後、上越市議会、あるいは総合計画市民会議の皆さんへの説明も予定しており、そこでいただいたご意見も含め検討を進めていきたいと考えている。
- ・なお、次回の審議会は4月中旬以降の開催を予定しているが、日程、会場が決まり次第、改めてご連絡させていただく。

## 9 問合せ先

企画・地域振興部 企画政策課 総合計画策定チーム

TEL : 025-526-5111 (内線 1852)

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

## 10 その他

別添の会議資料もあわせてご覧ください。