

# 第3章 7つの基本政策

将来都市像の実現に向けて、次のとおり7つの「基本政策」を掲げます。

基本政策では、市民社会の目指す方向として「人にやさしい自立と共生のまち」、そして自治体政府に関する「自立した自治体運営が確立したまち」を、ほか5つの基本政策のプラットフォームとしながら、22の「まちづくりプラン」による総合的かつ効果的な施策展開を図ることで、より良い住みやすいまちづくりを推進します。



## 1. 人にやさしい自立と共生のまち

少子化・高齢化や過疎化の進展、価値観の多様化などに伴う様々なニーズの存在が重なり合い、公共はますます多様で複雑になっています。さらに、地方分権や三位一体の改革といった地方を取り巻く環境の変化もあり、地域の在り方をそれぞれの地域が自ら考え、自らの責任で判断し行動することが求められるようになりました。

このような中、上越市はこれからの時代に見合った「新しい器」と「中身」を作るため、隣接する13町村とともに地域経営が成り立つ圏域での市町村合併を選択し、旧町村の区域を地域自治区とする新しい自治の仕組みを取り入れました。このことは、上越市が平成の大合併で一般に見られるスケールメリットをいかした団体自治の拡充のみならず、住民自治の充実を目指していこうとするものです。

この流れを確かなものにするには、何よりも市民一人一人が市政に関心を持ち、積極的にまちづくりに取り組む姿勢を持つことが大切です。市は、市民が市政に参画できる機会を制度的に保障するとともに、市民によるまちづくり活動を支援し、その更なる広がり努めます。また、市民の自主性を前提とした適切な関係の下、市民と行政が連携し協力することで、共に公共を支え合う、より良い住みやすいまちづくりを推進します。

一方、市民社会にいわれのない差別や障壁が存在することは、共に支え合い助け合う社会を創造する上での大きな障壁となります。性別や国籍、門地、障害の有無など、意識上の障壁を含めあらゆる障壁のない、多様な価値観を認め合う共生のまちづくりに取り組みます。

これらにより、まちづくりの主役である市民に意欲があふれ、共に支え合う、人にやさしい自立と共生のまちづくりを推進します。

### (1) みんなが主役のまちづくりプラン

**基本方針** 住民自治と市民活動の充実により、市民が主役のまちづくりを進める

**取組方向** 新しい自治の仕組みづくり

**取組方向** 市民公益活動の充実

平成17年1月1日の市町村合併を契機に、旧町村の区域に導入した当市の地域自治区制度は、地域協議会の委員選任過程に投票を組み込むなど、その制度上の先駆性から全国的に注目を集めています。この地域自治区は、都市内分権の推進と住民自治の充実に資する制度であることから、合併前上越市の区域についても設置に向けた取組を推進していきます。また、今後の上越市における自治の在り方について、市民の権利と義務、議会、行政の責務など、自治に関する基本的なルールを定めることを目的に自治基本条例を制定します。これらにより、新しい自治の仕組みづくりを進めていきます。

一方、地方分権の考え方の基となる補完性の原理は、自治体内においては個人や家庭の問題は個々が解決し、地域に密着した問題については一義的に住民が主体的に対応し、住民だけでは対応し切れないものは市が対応するという補完関係に通ずるものです。いわゆる三助の精神（自助・共助・公助）を自治体内において実践することでもあり、特に、個人主義の

拡大や地縁の低下、高齢化が進行している現状においては「共助」の再生が極めて重要となります。

このことから、NPOやボランティア活動の普及啓発を図るとともに、まちづくりリーダーとなる市民の育成や多様な担い手による地域活動の支援を推進します。また、市民と行政との適切な協働の在り方についても、納得性の高いルール整備と制度化を図ることで、市民の自主性を前提とした相互連携を推進します。

これらにより、市民の活力が公益にいかされる、市民が主役のまちづくりを推進します。

## (2) 人にやさしいまちづくりプラン

**基本方針** 協調と融和を基調とした市民社会の共生を進める

**取組方向** ユニバーサルデザインの推進

**取組方向** 人権尊重・非核平和の推進

**取組方向** 多文化共生社会の形成

**取組方向** 男女共同参画社会の形成

共に支え合う人にやさしいまちであるためには、市民がみな平等で、協調と融和の中で共存・共栄できる市民社会を築いていくことが必要です。

上越市では、男性も女性も、老いも若きも、障害のある人もない人も、ともに支え合い助け合いながら、意識上の障壁を含め、あらゆる障壁のないまちづくりに取り組んでいこうと、平成 11 年 3 月に「上越市人にやさしいまちづくり条例」を制定し、市、事業者及び市民が一体となった取組を推進してきました。

しかし現実には、性別や国籍、門地、障害の有無による偏見や差別を感じ、それに伴う精神的苦痛や不便を抱えながら生活している市民がいます。また、国際結婚や就労・就学などによる在住外国人が増加する一方で、言葉をはじめお互いの国の文化や習慣の違いを理解できないことが、市民社会における問題となっていることも懸念されます。

そのような市民の実感を真摯に受け止め、市では従来の考えを更に進めた「上越市人にやさしいまちづくり推進計画（改訂版）」を平成 18 年 7 月に策定しました。この新たな計画に基づき、ユニバーサルデザインの視点からすべての人に配慮した施策・事業の積極的な展開を図り、意識上の障壁を含め、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きます。

また、その推進にあたっては、特に人権の視点からの取組が基本的かつ重要となることから、非核平和の理念の浸透や人権・同和問題への正しい理解と差別の撤廃、在住外国人との共生に向けた支援や海外との交流を通じた国際理解を推進します。さらに、性別の違いを理由にした固定的な考え方に対する意識変革を推進し、あらゆる分野で男女が平等に参画できる市民社会を形成していきます。

これらにより、すべての市民が同じ人間・同じ仲間として、一緒に楽しんだり、困ったときは助け合い支え合えるような、協調と融和を基調とした共生のまちづくりを推進します。

## 2. 自立した自治体運営が確立したまち

上越市は、「地方からの国づくり」を掲げ、平成7年に第1次となる行政改革大綱を策定しました。その後、平成16年制定の第2次行政改革大綱を経て、現行の第3次行政改革大綱においては、行政運営の改善や財政状況の改善を最優先課題とする、より高い即効性と実効性を意図した取組を推進しています。

一方、国は「今後の行政改革の方針」(平成16年12月24日閣議決定)に基づき、各地方公共団体に対し、地域の様々な力を結集し、「新しい公共空間」を形成していくことによって、行政自らの役割を重点化していくことを基本とした「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針」(平成17年3月29日付け総務事務次官通知。いわゆる「新地方行革指針」)を示して、積極的な行政改革の推進に努めるよう助言しています。

分権型社会における行政の果たすべき役割は、これまでのように国からの補助金などの依存財源に拠りながら、市民が求める公共サービスのすべてを具体化することではありません。地域が自立し、その状態を将来にわたり持続できる体制を、団体自治と住民自治の両面から構築し、適正に運営していくことが、これからの行政の果たすべき役割といえます。

その方向性の一つは、前項「人にやさしい自立と共生のまち」で示した住民自治の充実、すなわち住民の意思と責任で運営される自治の領域を拡大し、「新しい公共空間」を創造すること。そしてもう一つは、自治体政府としての市行政における組織運営の刷新と持続可能な財政基盤の構築です。

市の組織運営の刷新に向けては、常に市民ニーズや社会的動向などの的確な把握と検証を行いつつ、必要なときに最適なサービスを最小の経費で提供できる体質に改善していきます。一方、持続可能な財政基盤の構築に向けては、中長期的な視点に立った効率的・計画的な財政運営を推進し、歳入歳出の均衡と市債残高の削減、土地開発公社の経営健全化を早急かつ重点的に推進し、弾力的な財政構造の構築を目指します。

これら、弾力性のある自立した財政基盤の確立と、最小の経費で最大の効果をあげる行政運営の実現により、自立した自治体運営の確立を図ります。

### (1) 行政パフォーマンス向上プラン

**基本方針** 効率的で効果的な行政運営を確立する

**取組方向** 成果を重視した施策と事業の企画及び効率的な実施

**取組方向** 職員の育成と機能的で簡素な組織の構築

**取組方向** 行政情報の適正な管理と市民との共有化

分権型社会においては、地域の自己責任と自己決定による自律的な自治体運営の確立が必要です。市民の負託に基づき自治体運営を委ねられた行政は、その運営いかんで地域の将来を左右する重要な役割を担っていることを、改めて強く自覚していかなければなりません。

しかし、市の行政運営については、業務方法の効率性や迅速性、事業効果において市民から厳しい意見をいただいています。この実情を真摯に受け止め、更なる行政改革を推進し、

社会経済情勢の変化と多様化、複雑化する公共ニーズに的確に対応できる、効率的で効果的な行政運営を確立していく必要があります。

効率的で効果的な行政運営のためには、何よりも的確な現状把握により課題の本質を明確にし、その上で職員と組織が必要な改善を恒常的に行うシステムを確立することが不可欠となります。職員と組織が常に「計画（Plan）・実行（Do）・評価（Check）・見直し（Action）」というPDCAサイクルに基づき思考することで、課題の本質と目標達成に向けたプロセスを明確化し、同時に継続的な改善を恒常的に行っていきます。また、PDCAサイクルの中で明らかとなった課題に対する改善や新たな企画の提案などに職員が積極的に取り組み、またその成果を実感できるように、職員の意識と組織風土の改革を推進します。

また、市の各種情報を適切に管理しながら積極的に提供していくことで、市政に対する市民の関心を高め、参画を推進するとともに、広聴活動の充実により市民の意見や提案などの把握に努めます。その上で、政策的な目標の達成を目指した予算編成の実施、不用不急の事務事業の見直し、職員数の適正化による簡素で機能的な組織機構の構築などを進め、行政運営全般について「目標追求・成果重視型」に転換していきます。

これらの各取組を確実に実施し、その実効性を高めていくために、全庁にISO9001による品質マネジメントシステムを展開し、効率的で効果的な行政運営を確立します。

## （２）堅実財政推進プラン

**基本方針** 健全な財政運営を推進し、自立した財政基盤を確立する

**取組方向** 自主財源の涵養と歳入の適正な確保

**取組方向** 計画的かつ効果的な財政運営の推進

**取組方向** 土地開発公社の経営健全化の推進

毎年度の歳出を毎年度の歳入で賄うことは自治体運営の基本です。しかし、市税の落ち込みや地方交付税の減額などによる歳入不足が深刻化しており、市税など自主財源の確保が重要な課題となっています。各種産業の振興など地域経済の活性化による財源涵養の取組は、今後もまちづくりの重要テーマとして進めていくこととし、行政改革の取組として市税と使用料の滞納分の徴収促進や受益者負担の適正化、広報媒体など保有する資源を用いた歳入増加、さらには市の固定資産の売却、及び貸付による歳入増加を図ります。

歳出面においては、限られた財源の中で必要なサービスの適切な提供や基盤整備を着実に実施し、かつ市債返済や財政調整基金の積立など、財政基盤強化のための財源も確保していく必要があります。このため、中期的な歳入歳出見通しについて市の総合計画と連動した財政計画を策定し、計画的な財政運営を行います。また、各年度の予算編成にあたっては、財政計画に基づきすべての事業費の配分を調整するとともに、投資的経費についても選択と集中の視点から、投資効果を踏まえた適切な事業費の手当てを図ります。さらに、事務事業の実施に伴う必要経費の厳密な精査や有利な起債の活用などにより、事業費や資金調達コストの圧縮を図ります。

一方、当市の土地開発公社は、市の債務保証によって金融機関から資金を借入れながら土地を購入し、平成17年度末で約292億円（簿価）の土地を保有しています。借入金の利率

が上昇すると市の財政を圧迫することから、公社の経営健全化を早急、かつ重点的に進めるため、保有土地の買戻しや売却などを進めます。

これらにより、健全な財政運営を推進し、自立した財政基盤の確立を目指します。

### 3. 安全に安心して暮らせる自然と共存するまち

私たち市民は、四季折々の豊かな自然が織り成す様々な恵沢を享受し、お互いを支え合う心を大切にしながら地域社会を形成してきました。

しかし、産業技術の向上と大量消費社会は、私たちに物質的豊かさと生活の利便性をもたらしましたが、その一方で資源の浪費と環境破壊が進み、それら人間活動に起因する環境負荷は、人類の生存基盤そのものを危うくしています。また、情報通信サービスの高度化や交通の広域化が進む中で、同時に犯罪の質や形態が目まぐるしく変化するなど、利便性の享受に合わせた生活行動の変化に伴う様々な今日的課題が生じています。さらに、当地の気候上の特性である冬期間の降雪は、豊かな雪の恵みをもたらす一方で、障壁としての雪の存在が市民生活における積年の課題となっています。

このようなことから、日常生活における不安を軽減し、市民の誰もが安心して暮らすことができるように、その基本的テーマとして犯罪の防止に配慮した環境づくりや災害に強い都市構造の構築、防犯・防災体制の強化と危機管理体制の構築を進めます。

また、厳しくも豊かな恵みをもたらしてくれる自然と共存しながら、将来にわたり安心して暮らしていくため、地球温暖化対策や自然環境の保全、公害対策、ごみの減量化と廃棄物の適正処理など、環境保全の取組を推進することで、高度に発達した人工的な社会資本と、水や空気といった自然に育まれる資源とが調和する、人と自然が共存する社会を構築し次世代に引き継いでいきます。さらに、雪を生活の一部としながら障壁としての雪を克服しつつ、一方で雪冷熱を利用しやすい新たな利雪システムの研究などにより、雪と上手につきあう、冬期間のゆとりある暮らしを目指します。

これらにより、安全に安心して暮らせる自然と共存するまちづくりを推進します。

#### (1) 市民を守る危機管理・防災プラン

**基本方針** あらゆる危機から市民の生命と財産を守る

**取組方向** 危機管理体制の確立

**取組方向** 消防・防災体制の充実

**取組方向** 災害に強い都市構造の構築

当市は、その地勢・気候上の特性から、地震、水害、土砂災害、津波、突風、豪雪など、多種多様な自然災害要因を有しています。これらは異常気象の傾向もあいまって、過去の経験や常識では想定し得ない災害を引き起こすことが懸念されます。一方、国際社会においては、核実験やテロなどの事態が相次いだことを受け、緊張感が高まっています。

大規模な災害やテロなどの発生に伴う対応については、これまでの例にとらわれず起こり得る様々な状況をあらかじめ想定した上で、関係機関との連携による危機管理体制を構築するとともに、研修や訓練などを通じた組織的対応力の強化を推進することで、何よりも市民の生命の安全確保を第一に、迅速な初動体制と的確な組織的対応を図ります。

また、地域防災計画や洪水ハザードマップなどの整備と、その活用を通じた市民の防災意

識の醸成を進めるとともに、消防団活動への支援や自主防災組織の育成強化、防災士の養成などにより、地域防災力の向上に努めます。

さらに、自然災害の発生や拡大を防止するため、河川整備をはじめとする基盤整備事業において、自然条件など地域特性を勘案した整備を図るとともに、防災施設の着実かつ効率的な整備、並びに構造物の維持管理や耐震補強などを通じて、災害に強い都市基盤の整備を推進します。

これらにより、災害をはじめとした危機的状況にあっても、市民の生命の安全が守られ、財産への損害を受けにくい環境を構築していきます。

## (2) みんなで防ぐ犯罪・事故防止プラン

**基本方針** 事故や犯罪を防止し市民の安全を守る

**取組方向** 防犯対策の推進

**取組方向** 交通安全対策の推進

私たちの身の回りには様々な危険が潜んでいます。近年の犯罪発生件数は減少傾向にあるものの、社会経済情勢の変化を反映し、振り込め詐欺やサイバー犯罪、架空請求など新たな手口の犯罪が増加しており、その一方で、短絡的かつ衝動的な犯罪も目立っています。さらに、依然として飲酒運転や危険運転も後を絶たず、日常生活の様々な場面で発生する事件や事故が、私たちの不安感を高める要因となっています。

このことについては、まず何よりも犯罪の防止に配慮した環境づくりを進め、さらに市民一人一人の交通安全に対する意識の向上を図ることが重要となります。

犯罪の防止に向けては、警察など関係機関による巡視強化はもとより、地域の安全は自ら守ると意識の下、地域と関係機関が一体となり、パトロールや見守り活動をはじめとした防犯活動を推進します。また、犯罪の手口や消費生活知識の発信、相談機能の充実、さらには携帯電話のメール機能を活用したタイムリーな防犯情報の発信など、犯罪を未然に防ぐための取組を充実します。

一方、交通安全の向上に向けては、学校や地域における交通安全教室を開催するとともに、交通ルールの遵守をはじめとした運転者のマナー向上に関する啓発活動などの取組を充実します。

これらにより事故や犯罪を防止し、安全で安心して暮らせる環境をつくります。

## (3) 環境にやさしい人・自然共存プラン

**基本方針** 人と自然が共存する社会を構築する

**取組方向** 地球環境の保全

**取組方向** 自然環境の保全

**取組方向** 生活環境の保全

**取組方向** 環境教育の推進

将来にわたり自然の恵みを享受していくためには、環境を適切に保全し、人と自然が共存

できる良好な状態を維持していかなければなりません。しかし、地球温暖化をはじめとする今日の環境問題は、事業活動や日常生活による環境負荷の増大が原因と言われ、その環境負荷は地球規模の広がりを持ち、影響は将来世代にわたるものとなっています。

中でも地球温暖化は、人類の生存基盤に関わる最も重要な環境問題の一つです。平成 17 年 2 月 16 日に京都議定書が発効したことを受け、我が国は温室効果ガスを 6%削減(1990 年比)することが目標として義務付けられていますが、抜本的な対策を進めるには更なる大幅な削減が必要と言われています。この問題に対し、市としても省エネルギーや雪冷熱などの新エネルギーの普及を促進することで、資源やエネルギーを効率良く利用しながら、温室効果ガスの排出削減を計画的に推進します。

また、里山や森林が荒廃し、生態系への影響が顕在化している危機的状況を踏まえ、希少野生動植物種の保護や森林保全活動を推進し、自然との共存を図ることで、豊かな自然を守り次世代へ継承していきます。

さらに、循環型社会の構築を目指し、大気・水質などの公害対策や、廃棄物の排出量削減と処理の適正化などを推進し、資源循環・エネルギー利用システムの再構築などの取組も含め、広く 3R (リデュース (Reduce)、リユース (Reuse)、リサイクル (Recycle)) の取組を推進していきます。

一方、こうした環境問題に対しては、市はもとより、市民、事業者すべてが一体となった取組を推進していくことが必要です。このことから、家庭、学校、職場などあらゆる場面において、環境保全に向けた個々の行動の重要性を訴えるとともに、環境分野における市民活動団体との連携を強化するなど、大量生産・大量消費・大量廃棄型の社会経済活動や生活様式を自らが見直すきっかけづくりとして、啓発活動や環境教育の充実を図ります。

これらにより、人と自然が共存する社会を構築していきます。

#### (4) ゆとりある雪国暮らしプラン

**基本方針** 冬期間のゆとりある暮らしを実現する

**取組方向** 克雪の推進

**取組方向** 利雪の推進

冬期間の降雪は、水資源をはじめとした豊かな自然の恵みを当地にもたらし、そのような雪との暮らしの中で、当地特有の雪国文化が育まれてきました。

しかし、その一方で障壁としての雪の存在が、当地における積年の課題となっています。特に日常生活圏が拡大した今日において、道路や鉄道をはじめとした交通への支障が、通勤や通学の足の混乱を招いており、加えて企業活動の停滞など経済的な損失も少なくありません。また、家屋や玄関前の除雪についても、高齢化の進展やひとり親家庭の増加から、援助が必要な世帯が増えています。

このようなことから、道路除雪については基幹的手法である機械除雪の一層の充実を図るとともに、流雪溝の整備推進により住宅などの屋根雪処理も含めた排雪処理機能の向上を図ります。また、住宅除雪については、克雪住宅整備に対する補助対象区域の拡大や補助内容の充実を図るとともに、除雪作業を自力で行うことが困難な要援護世帯については、建物や

敷地内通路の除雪費支援と合わせて、実効性の高い除雪ボランティア制度を構築し支援の充実を図ります。さらに、豪雪災害時を想定し、町内会や民生委員、児童委員との間で個人情報共有できるような仕組みを検討していきます。

一方、科学技術面から、大学などの研究機関や関係団体との連携の下、当地の降雪特性を踏まえた消融雪技術の研究を進めるとともに、一般家庭における雪冷房装置や、冷熱源とする雪の貯蔵・配送システムをはじめとした利雪技術の研究を進めます。それらの成果を踏まえ、一般への普及が見込める技術については、地元企業などとのマッチングを図りつつ、その実用化に向けた支援を行っていきます。

これらにより雪を生活の一部としながら、上手につきあう暮らしの実現を図っていきます。

## 4. 地域全体でみんなの安心な生活を支え合うまち

すべての国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有しています。このことは基本的人権の一つとして憲法が保障するところであり、これまで様々な事情から支援を必要とする市民の生活を、国の社会保険、社会福祉をはじめとしたセーフティネットと、地域や近隣社会の助け合いにより支えてきました。

しかし、生活様式の変化は様々な要因となって医療や子育てをはじめとしたニーズを高め、地域におけるコミュニティの変様や住民相互の支え合いの意識が希薄化してきていることもあいまって、公的支援を必要とする市民が増加しています。さらに、国の社会保障制度は急激な高齢化と制度を支える労働人口の減少から揺らいでおり、こうした国家レベルでの課題を受け止めつつ、地域全体でいかに地域の福祉を支えていくかを考えていくことが必要となっています。

このような状況を踏まえ、医療、保健、福祉、子育て、雇用対策、さらには教育現場や生涯学習などの複合的な連携を図ることにより、予防や自立を重視した取組を強化するとともに、市民相互の支え合いを大切にする意識の醸成と、NPOや地域における福祉分野の非営利活動を支援することで、地域社会の助け合い機能の向上を図ります。また、国の社会保障制度を市独自の取組で補完しながら公的扶助の効果を高め、これら地域社会の自助、共助、公助の適切な組み合わせによる取組により地域福祉の維持増進を図ります。

これらにより、誰もが自立して健康で生き生きと暮らせる、地域全体でみんなの安心な生活を支え合うまちづくりを推進します。

### (1) みんなで支える地域福祉プラン

**基本方針** 誰もが地域の一員として社会参加し、安心して暮らせる環境をつくる

**取組方向** 高齢者福祉の充実

**取組方向** 障害者福祉の充実

**取組方向** 生活保障と自立支援の充実

地域における社会福祉は、福祉サービスを必要とする市民が、地域社会を構成する一員として日常生活を営むことができ、社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加できることを目的に推進するものです。そして、それらの福祉サービスは、個人の尊厳の保持を旨とし、利用者が心身共に健やかで、又はそれぞれの能力に応じた自立した生活を可能とする支援として、良質かつ適切なものでなければなりません。さらに、利用者の意向が十分に尊重され、かつ、保健医療サービスその他の関連するサービスと有機的に連携した実効性のあるサービスとして、総合的に提供されるべきものです。

そのようなことから、高齢者の福祉においては、趣味の活動をはじめとした生涯学習の場を充実するとともに、それぞれが培ってきた経験や知識技能を、地域づくりや異世代交流を通じた人づくりなど様々な場面で発揮いただく機会を充実し、高齢者の生きがいづくりを推進します。しかし、個々の心身状態などから介護が必要となる場合も少なくなく、そのよう

な状況にあっては、在宅福祉サービスや施設サービスを通じて、介護予防と介護の重度化防止に重点を置いた施策を推進します。

また、思いがけず障害を持つに至ったとしても、障害の状態やニーズに応じた介護給付や就労移行支援をはじめとした訓練等給付、及び地域事情に即したサービス基盤整備や利用者負担の軽減などの市独自の取組により障害福祉サービスの充実を図るとともに、これら一連の取組を「上越市障害福祉計画」として策定し確実な推進を図ることで、障害のある人が地域社会の中で普通に暮らすことができるノーマライゼーションのまちづくりを推進していきます。

さらに、健康で文化的な最低限度の生活を保障するために、被保護者に対して経済的な支援を行いつつ、きめ細かな個別の自立支援プログラムやハローワークとの連携を引き続き推進し、個々の態様に応じた自立を促していきます。

これら福祉施策を総合的に推進する拠点施設として、24時間365日ワンストップで相談に応じる総合相談センターや障害のある人の自立を支援するための就労支援センターを核とした拠点施設の整備を行うとともに、民生委員・児童委員活動への積極的支援、並びにボランティアや市民団体、社会福祉協議会などとの連携を深めながら、地域福祉の向上を図ります。

これらにより、誰もが地域社会を構成する一員として安心して暮らせるように、地域全体で支え合っていきます。

## (2) 元気でいきいき健康づくりプラン

**基本方針** 誰もが健康で、必要な時に適切な医療が受けられる環境をつくる

**取組方向** 健康づくりの推進

**取組方向** 地域医療の充実

**取組方向** 社会保険体制の充実

近年、食生活の変化や運動不足などから、生活習慣病が増加しています。特に30代～40代の男性を中心に、健康への無関心や検診の未受診が目立つなど、健康への意識の低さが懸念されます。このようなことから、健康増進や発病予防に関する健康教育の充実により、市民の健康づくりへの意識を高めるとともに、がん検診体制の整備推進と糖尿病予防対策の充実、及び検診受診率の向上による早期発見を通じて、生活習慣病の予防を図ります。

一方、過度な心的ストレスなどから健康を害し、中には自殺に至るといった痛ましい現実があることも、現代社会の抱える深刻な問題の一つとなっています。特に働き盛りの男性に自殺者が多いことを踏まえ、各々の職場と連携し、心の健康相談やうつ病への正しい知識の普及をはじめとした心の健康づくりを推進することで、市民一人一人が心身共に健康であるよう、その維持向上を図ります。

また、健康状態を損ねた場合であっても、身近な施設で適切な医療が受けられるように、上越地域医療センター病院の機能充実や他医療機関との連携体制の強化を図るとともに、平日夜間における一次医療や二次医療などとの連携による適切な医療体制の整備を図ります。

これら市民の健康増進と地域医療体制の充実を図るとともに、それを支える社会保険体制についても適正な運営を図りつつ、誰もが心身共に健康で暮らせるまちをつくっていきます。

### (3) みんなで楽しく子育てプラン

**基本方針** 子どもが健やかに育ち、みんなが笑顔で子育てができる環境をつくる

**取組方向** 安心して、楽しく子育てができる環境整備

**取組方向** 子どもが健やかに成長できる環境整備

少子化が進展する中、当市の合計特殊出生率は平成 17 年で 1.50 と、人口を維持するために必要と言われる 2.08 を大きく下回る状況が続いています。この問題は、社会・経済の変化に伴い、結婚・出産・育児に対する認識や価値観の多様化、核家族化の進展、就労環境など様々な影響が考えられます。

また、若い世代にとって、育児と仕事の両立や子育てに係る費用の増加、育児についての不安など、経済的あるいは心理的な負担感が、子どもを生き育てることへのためらいとなっていることが懸念されます。

子どもを持ちたいという希望に応え、地域全体で支え合いながら、子どもを安心して生き育てることができる環境を、更に整備することが重要となっていることから、多様な保育ニーズに合わせた保育サービスの一層の充実を図るとともに、子育てひろばや保護者同士のネットワークづくり、異世代交流をはじめとした地域で子どもを育てる環境づくり、子育てサークルなど市民活動団体との連携を推進し、地域全体で子育てを支援していく機運と組織づくりを進めます。

また、子育て相談をはじめとした相談事業を充実し、保護者の抱える悩みの解消と孤立化を防ぎ、子どもへの虐待防止につなげるとともに、子どもの権利に関する啓発活動や子どもの居場所づくりなどの環境整備を推進し、子どもが健やかに成長できる地域づくりを進めます。

さらに、不妊への支援や妊娠、出産、乳幼児期における母子保健事業を強化しつつ、特に配慮が必要な子どもを持つ家庭などへの支援の充実を図ります。

これらにより子どもが健やかに育ち、みんなが笑顔で子育てができる環境をつくっていきます。

## 5 . 活発な産業が地域に活力を生み出し、市民のいとなみを支えるまち

上越市は、海・山・大地の豊かな自然に恵まれるとともに、歴史に培われてきた伝統文化や、東京・大阪・名古屋の三大都市圏と北東アジアを結ぶ日本海側の玄関口としての地理的優位性、重要港湾直江津港や高速自動車道をはじめとした国内外への交通ネットワークなど、多くの特徴ある資源を有しています。このような恵まれた環境の下、伝統的には水稲栽培を中心とした農業を主要産業として、戦後は基礎素材型の製造業や建設業といった第二次産業が地域経済を牽引してきました。

一方、近年の公共事業の縮減や農政の抜本的改革をはじめとした社会経済情勢の変化は、第一次産業の担い手不足、建設業や公務への就業割合の偏重など、地域産業の構造上の特性も重なり、地域経済に深刻な影響を及ぼしています。第二次産業の縮小傾向は人口減少とあいまって域内消費の縮小を招き、就業割合の60.2%（平成17年国勢調査）を占める第三次産業への需要減少という形で地域経済への影響が顕在化することが懸念されます。

地域経済が活力を維持していくためには、付加価値を生み出す産業の創出と域外からの「外貨」獲得がまず必要であり、そこで生み出された金銭的価値が源泉となり地域経済を循環することで21万市民のいとなみを支えていくことになります。

この価値の循環を、厳しい状況下において発展させていくためには、域内の既存産業の維持増進はもとより、新たな産業の創出と集積、さらには交流人口の増加による消費需要の誘引を図っていく必要があります。そのため、確固たる「上越ブランド」を確立し、上越製品の付加価値向上と販路拡大を図るとともに、観光産業の振興と企業誘致の促進を図ります。

また、重要港湾直江津港と広域交通ネットワークをいかし、貨物の集積と物流・貿易の振興を図るとともに、産官学の連携を密にし、新技術・製品の開発、並びに新たなサービスの創造を通じて、域内における企業活動の競争力向上と産業活動の集積を図ります。

これらにより、社会経済情勢の変動による影響を受けにくい、足腰の強い産業基盤を形成し、これら活発な産業が地域に活力を生み出し、市民のいとなみを支えるまちづくりを推進します。

### (1) 地域ブランド確立プラン

**基本方針** 地域ブランドを確立し産業経済活動の推進力とする

**取組方向** 上越ブランドの形成

上越製品の競争力向上、交流人口や二地域居住人口の増加による域内消費の拡大、製造工場などの誘致による付加価値創出に向け、地域間競争に打ち勝つためのツールとして、「上越ブランド」の確立を進めていくことが、地域戦略として不可欠となっています。この上越ブランドの確立は、市民が地域の良さを見直し、誇りや愛着を高めるなど、地域社会の活力の増大にも寄与するものです。

全国への発信力を持つ上越ブランドを構築していくためには、長きにわたり培ってきた歴史と文化、自然豊かな風土など、当地の地域性に根ざした共通の価値観の下に、地域の商品

やサービスをはじめとした多様な地域資源のブランド化を図ると同時に、地域イメージのブランド化との相乗効果と好循環により確立していく二つの側面からの取組が必要となります。

そこで、上越産米などの個別製品のブランド化に取り組むとともに、より多くの人に上越を知ってもらい、訪れてもらうためのマーケティングと情報発信、並びにシティセールスの強化、来訪者に魅力を感じてもらうための地域資源の魅力やもてなしの向上と各種イベントの充実、さらには好きになり、住んでもらうための環境整備など、都市総体の魅力を高めていくための一連の取組を推進します。

これらにより、地域ブランドとしての上越ブランドを確立し、産業経済活動の推進力としていきます。

## (2) 海・山・大地なりわい創生プラン

**基本方針** 農林水産業に確かな展望を持つことができる生産環境を整備する

**取組方向** 農林水産業の振興

**取組方向** 農山漁村の活性化

海・山・大地と向き合い、その恵みを収穫とする農林水産業は、経営であると同時に、生産者にとっての生きがいや喜びでもあります。さらに、農地や森林は生産基盤としての位置付けに加え、国土保全や治水機能をはじめとした多様な機能を合わせ持っています。

しかし昨今、農林水産業においては米の生産調整の拡大や事業所得の減少に伴い、担い手不足や作業従事者の高齢化が進み、その影響もあって耕作放棄地が増加しています。さらに国は一定の要件を満たす「担い手」を対象を限定して助成する所得対策へ政策転換するなど、これまで価格保障を基本としてきた農業政策の抜本的改革を図りました。

このような状況にあって、意欲のある生産者が将来に展望を持つことができる生産環境を整備し、市場経済の波に負けない粘り強い産業構造を構築していく取組が不可欠となっています。

このことから、食の安全意識の高まりをとらえた農薬・化学肥料の使用量を低減した環境に優しい農業を推進し、地元農産物の品質と付加価値の向上を図る中で、「売れる米づくり」、「求められる米づくり」を推進します。同時に、「上越ブランド」構築を通じた商品力と知名度向上に努めつつ、地元製品の市場競争力の向上を図るとともに、大消費地への情報発信やイベントなどの開催、消費者団体などとの交流促進など積極的なPR活動を通じて流通の開拓を推進し、地産地消の取組と合わせて消費の拡大を図ります。

また、集落営農の促進や認定農業者の育成、さらには建設業をはじめとした他業種からの参入も含め、生産者同士の連携による農業経営の推進など、生産活動の連携体制の強化と生産性の向上に向けた取組を支援するとともに、農村環境や農業生産基盤の整備をはじめとした一連の施策を通じて、産地としての当地の競争力の底上げを図り、農業の将来展望をより明るいものとしていきます。

また、林業においては、自然環境や水資源の保全、レクリエーションの場としての活用など、森林の持つ多面的な機能をいかす視点から、適正な森林整備を推進するなど活性化に向けた支援を図っていきます。また、水産業については、将来にわたり安定した生産を確保し

ていく視点から、栽培漁業試験研究や有用種の種苗放流を支援するなど、漁業環境の整備を推進します。

さらに、棚田や里山、海や山の幸といった地域資源をいかした多様な体験事業を通じて、都市住民との交流拡大を図るとともに、それらの魅力を集約したライフスタイルの提案により定住の促進を図り、農山漁村の活性化につなげます。

これらにより、生産者が農林水産業に確かな展望を持つことができる生産環境を整備していきます。

### (3) つくり・高める付加価値創造プラン

**基本方針** ものづくり産業を活発にし、地域における付加価値創出を高めていく

**取組方向** ものづくり産業の集積

**取組方向** 新たな産業の創出

製造業をはじめとしたものづくり産業が創出する付加価値は、地域経済に活力をもたらす源泉の一つです。しかし、経済活動のグローバル化が企業戦略に色濃く反映し、国内における製造拠点設置ニーズが縮小するなど、その集積は容易には望めない状況にあります。

しかし、製造工場の新設は一時に大規模な雇用創出や経済波及効果をもたらす、言わば地域経済へのカンフル剤的な効果が見込めることから、既存の安価な産業団地と物流拠点としての優位性、土地取得補助制度をはじめとした立地支援制度の充実、さらには昨今の大規模な企業進出実績を立地環境への評価として引き合いとしながら積極的なPRを推進し、域外からの企業誘致を図ります。

一方、社会経済情勢の変化に伴う影響を受けにくい、粘り強いものづくり産業を形成していくためには、特定の大企業や業種を軸に構成するのではなく、多種多様な業種業態により重層的に形成される産業構造を構築していく必要があります。そのためには、内発型によるものづくり産業の活性化が不可欠です。

このことについて、様々な地域の特性や資源を最大限に活用する視点から、バイオマス資源を有効活用する事業への支援をはじめとして、その他今後の成長が見込める有望な産業分野についても、大学など研究機関との連携により本市における発展の可能性を研究し、新分野への企業展開戦略として個別企業にコーディネートし、その具体化を図ります。さらに、ものづくり産業を一元的に支援する「産業振興センター」を設置し、ものづくり技術の支援や情報発信、並びに研究活動の拠点としながら、産業の高度化と新たな産業の創出を図っていきます。

これらにより、ものづくり産業を活発にし、地域において生産される付加価値を高めていきます。

#### (4) 外貨獲得にぎわい・交流プラン

**基本方針** 人・もの・情報の交流を盛んにし、地域に外貨とにぎわいをもたらす

**取組方向** 観光産業の振興

**取組方向** 商業の振興

**取組方向** 物流・貿易の振興

上越市は豊かな自然と歴史・文化を有し、これらを活用した多様な体験の提供が可能であるなど、その観光資源は他に誇るべきものを有しています。しかし、都市間における観光客の誘客競争が激化しており、一方で市の知名度は決して高いとはいえない現状があります。

このことから、観光振興策を「上越ブランド」形成の推進力とする視点から、来訪客の獲得が観光産業を潤し、ブランド形成にもつなげる相乗効果を生み出す一体的な施策として推進します。そのような方針の下、上越市の知名度向上と交流人口の拡大に向け、顧客ニーズの的確な把握と、それに基づく戦略的な誘客を、コンベンション機会の活用や首都圏などにおける観光キャンペーン、フィルムコミッションの活用、さらにはメディアとのタイアップを図る中で多面的に展開します。また、多種多様な地域資源を四季折々の観光資源として旅商品化するなど、更なる活用を図るとともに、体験交流型観光の促進や広域連携を柱とした観光振興策を推進します。

商業の振興については、北陸新幹線開業をはじめとした上越市を取り巻く諸要因を見据え、広くまちづくりの視点から中心市街地活性化に向けた基本計画を策定し、都市機能の役割分担や公共交通の再編、人の流れの誘導を通じて集客力の向上とにぎわいの創出に向けた取組を推進します。さらに創出した需要を地元資本が的確にとらえ、地域商業の振興につなげられるよう、商店街や商店街振興組合などとの連携を強化し、振興のための目的を共有しながら活性化に向けた取組を推進します。

一方、重要港湾直江津港の存在は、地域経済の振興を図る上で極めて貴重な産業基盤です。直江津港の物流・貿易の拡大については、官民一体となったポートセールスや、より使いやすい港湾機能整備、航路サービスの充実に向けた取組などを行っていますが、今後、更なる利用促進を図るためには、荷主のニーズを的確に把握するとともに、よりインパクトの強い、直江津港ならではの利用メリットを打ち出していく必要があります。

そのようなことから、内陸輸送も含めた物流トータルコストの比較から、競合港湾に対するコストメリットなどを明確にし、比較優位のある地域で操業する企業に向けたポートセールスを強化するとともに、航路サービスや荷役などの港湾付帯サービスの充実、さらにはJR黒井駅のコンテナ取扱機能などをいかした複合一貫輸送や、LNG（液化天然ガス）の冷熱エネルギーを活用した企業誘致など、直江津港を取り巻く有利な環境をいかした新たなサービスの創出について検討を進め、競合港湾に対する優位性を確立し、当市の物流・貿易の拡大を推進します。

これらにより、当市をフィールドに人・もの・情報が行き交い、そのにぎわいが地域に外貨を呼び込み、豊かに循環する産業構造を構築していきます。

## (5) みんなで連携・商売繁盛プラン

**基本方針** 企業活動の健全な発展により、地域経済の底上げと総合力向上を図る

**取組方向** 経営支援の充実

**取組方向** 企業間連携の推進

市内に拠点を有する企業の経営が堅調で、十分な競争力を有することは、市民の雇用の場が安定的に確保されるだけでなく、地域に富の蓄積をもたらす足腰の強い産業構造の構築につながります。

このことから、各種制度資金融資や信用保証制度利用における信用保証料の補助、利子補給補助をはじめとした経営安定化のための金融支援策を充実します。

また、起業の促進に向けては、新規開業者への利子補給制度などにより、開業当初の経営の安定化を支援するとともに、見本市や商談会などへの出展経費の一部を支援することで、販路の拡大をはじめとしたビジネスマッチングの機会を創出します。

さらに、技術面も含めた幅広い知識と人脈を持つ人材をコーディネーターに、新製品の開発から販路拡大まで幅広く企業活動を支援するほか、大学など研究機関との連携、中小企業やベンチャー企業が行う研究開発のためのファンド運用を通じて、技術の高度化と競争力の維持向上を図っていきます。これらにより、意欲ある事業者の研究開発や経営革新の自助努力を積極的に支援します。

一方、地元企業同士の連携が活発であることは、情報交換や人脈の形成に資することはもとより、経営ノウハウやビジネスチャンスをとらえる資質の向上、さらには実際のビジネスへの発展が地域内における産業連関の緊密性を高め、地域経済にとって望ましい価値の循環構造を構築することにつながります。

このことから、商工関係団体との連携や、若手企業家による活発なネットワークづくりなどを支援し、地域経済界の連携強化を促進します。

これらにより、企業活動の健全な発展を支援し、地域経済の底上げと総合力向上を図ります。

## (6) 地元でつなぐ雇用・就労充実プラン

**基本方針** 地元の人材が地元でいきいきと働くことができる環境を整備する

**取組方向** 雇用の安定

**取組方向** 就労支援の充実

働く意欲と能力のある人が就業の機会に恵まれないことは、地域にとっては人的資源をいかし切れず、閉塞感の蔓延と労働人口の減少を招き、ひいては地域の活力そのものを削ぐことにつながります。特に、これからの時代の担い手である若年層における失業や非正規就業による生活の不安定さは、少子化の一因とも言われており早急な対策が必要です。

このようなことから、企業が求める職能を身に付けられる訓練の場を充実するとともに、求人求職情報提供の充実をはじめとする雇用のマッチングのためのコーディネート機能を強化します。

また、若者しごと館における相談、あっせん機能の一層の充実を図ることで、若年者の就労を支援するとともに、就業体験やキャリア教育を通じて、将来展望の中に仕事を明確に意識付けするなど、若者の勤労意欲の喚起を図ります。

加えて、産業経済分野における各振興施策推進の成果として、労働需要の量的拡大と求人職種の多様化を図り、これらの総合的効果で域内の労働需給バランスが地域の経済構造として成立している状態を構築します。

これらにより、地域で育った人材が地域で生き生きと働くことができ、企業にとっては必要な人材を地元で確保することが可能な、雇用環境が整備され就労機会が充実したまちをつくっていきます。

## 6. 人が学び、育ち、高めあうまち

情報・知識社会の時代と言われる 21 世紀において、地域が持続的に発展し活力を維持していくためには、優れた人材の育成が重要です。

また、急速かつ高度な情報化や少子化・高齢化、核家族化と地縁の低下、格差社会の進展などの諸要因が複雑に重なり合う今日的課題についても、人づくりや生きがいづくりが解決の糸口として期待されます。

このようなことから、学ぶ意欲の低下、規範意識や道徳心、独立心の低下など学校教育の抱える問題に対し積極的に取り組み、自ら学び、自ら考える子どもを育てるとともに、家庭や地域の教育力の低下について、地域ぐるみで解決を図ります。

また、市民一人一人が心の豊かさを高め、生きがいを見出せるよう、生涯学習や生涯スポーツの充実と文化芸術活動の振興を図るとともに、その活動成果が地域社会にいかされる環境づくりを進めます。さらに、長い歴史と文化に培われてきた地域を大切にすることを育むとともに、身近に芸術文化に触れることができる環境の充実を図ります。

これらにより、地域の未来に希望と夢をつなぐ人づくりを推進するとともに、市民一人一人が学び、育ち、高めあうまちづくりを推進します。

### (1) 未来に生きる子ども育成プラン

**基本方針** 生きる力を持つ子どもを育む

**取組方向** 学校教育の充実

**取組方向** 地域の教育力向上

子どもたちを取り巻く環境は大きく変化しています。学力の低下やいじめ、不登校、規範意識の低下など様々な問題を抱え、これらはいずれも社会の大きな変化が底流にあるものと考えられます。

これからの時代を担う子どもたちが、激しい変化が予想される社会で生きていくためには、多岐にわたる能力を身に付ける必要があります。その一方で、高度に進展した情報化社会だからこそ人間性を豊かに育てていく必要性も高まっています。

このようなことから、学校においては学ぶ意欲を高め、基礎基本の定着から確かな学力を身に付けるとともに、生命尊重や思いやり、規範意識、郷土愛など豊かな心を育てていきます。また、情報化・国際化といった急速に変化する社会において求められる能力を身に付けるとともに、人権意識を持ち、自他を思いやり、自立し、他と共生できる児童・生徒を育てます。

一方、核家族化や地域コミュニティのつながりの希薄化などから、家庭や地域の教育力が低下していると言われ、そのような人間関係の変化が子どもたちが抱える問題の一因にあると考えられます。このことから、家庭、地域、学校が一体となり、子どもの居場所づくりや体験活動などを通じて、子どもたちが健やかに生き生きと希望を持って成長できるよう、人間関係の形成や心の教育の充実を図ります。

これらにより、新しい時代を自ら切り開いていくために必要な、生きる力を持つ子どもを育てていきます。

## (2) いきいき学習・スポーツプラン

**基本方針** 学びとスポーツを通じて生きがいを高める

**取組方向** 生涯学習の推進

**取組方向** 生涯スポーツの推進

生涯にわたって自ら学び、スポーツやレクリエーションを行うことは、新しい技術や知識が身に付き、健康づくりやストレス解消、さらには活動を通じて人とのつながりが生まれるなど、自身の新しい可能性を見いだすことにもつながります。

また、地域社会にとっても、市民一人一人が生き生きと活動することは、地域の活力を総合的に向上させることにつながります。個々の培ってきた知識や経験、技術をいかしながら地域社会に貢献することは、同時に自己実現を図っていく上でも有意義なことであり、そのような地域参加のきっかけづくりとしても生涯学習やスポーツ活動の機会充実がますます重要となっています。

そのようなことから、大学や市民活動団体、企業などとの連携により学習機会の充実を図るとともに、気軽に図書を利用できる環境づくりと全市的な読書活動を推進します。また、市民による自主学習活動の場として、公民館や地域生涯学習センターをはじめとした身近な施設の有効活用を図るとともに、展覧会や発表会をはじめとした学習成果発表の機会の充実、さらには習得した知識や技術が地域づくりの場面に生かされるよう、今日的課題や実践的なテーマを取り入れた講座内容の充実を図ります。

一方、スポーツ振興に向けては、平成21年のトキめき新潟国体開催を契機として、競技人口の拡大と競技レベルの向上を進めるとともに、スポーツ関連施設の整備充実を図ります。また、総合型地域スポーツクラブなど地域に根ざした組織と指導者の育成を図るとともに、子どもの体力づくりや運動機会の充実を図ることで、地域で身近にスポーツを楽しむことができる環境づくりを推進します。

各種講座の企画・運営にあたっては、受講歴のある方によるボランティアの育成や、関連サークルなど市民活動団体との連携を推進するとともに、学習やスポーツ活動に関する情報発信についても、一体的で分かりやすいものとなるよう、多様な情報媒体の活用を通じて充実を図ります。

これらにより、学びとスポーツを通じて市民一人一人が生きがいを高めていきます。

## (3) 歴史・芸術文化ふれあい共感プラン

**基本方針** 歴史と芸術文化を継承し地域の誇りとして高め、市民の心の拠り所とする

**取組方向** 歴史・文化の保存と活用

**取組方向** 文化・芸術の継承と発展

上越市は、県下最多の指定文化財を有し、雁木に象徴される雪国文化をはじめとして、多

彩な歴史と文化が息づく情緒豊かな土地です。この、長きにわたり連綿と培われてきた歴史と伝統文化は、数多くの先人たちによって形づくられ、私たちに受け継がれたものであり、これらを継承し地域の誇りとして高め、次代に引き継いでいくことは、現代に生きる私たちの責務でもあります。さらに、これらと現代の文化・芸術とが調和し発展していくことは、新たな地域文化を創造していくことにつながり、このことは地域に潤いを与え市民の心の豊かさを高め、ひいては地域のアイデンティティを形成することにもつながります。

このようなことから、郷土の偉人の顕彰や文化財の保存と活用を図るとともに、未指定の文化財の発掘に努めます。また、文化財情報のネットワーク構築を進めるとともに、教育現場においても、これら文化遺産をはじめとした多様な歴史・文化資源を大切な地域の財産として教え育むなど、ふるさとを大切にする教育を推進します。

また、博物館や美術館、文化会館をはじめとした身近な教育文化施設において、高い水準の文化・芸術に触れる機会を提供するとともに、文化ボランティアの育成と市民活動団体との連携など、文化・芸術分野におけるネットワークを構築し、市民による創作活動や研究活動、展示発表の機会の充実を図ります。

さらに、地域固有の歴史・文化を通じた域内外における交流活動を盛んにするとともに、広く国内外に向けても、様々な機会をとらえながら地域の歴史・文化資源を発信していくことで、その歴史的・文化的価値や認知度を確かなものとしていきます。

これらの取組を通じて、地域固有の歴史・文化に対する市民の理解を深め、その価値を共通の認識としつつ、郷土の愛着や誇りとして高めていくことにより市民の心の拠り所としながら、歴史と伝統に彩られた文化的なまちづくりを推進します。

## 7. 交流が盛んで持続的に発展する魅力あるまち

戦後日本は高度な経済成長を遂げ、先進国と言われるまでに発展しました。その間、右肩上がりの経済成長と人口増加を背景に、需要対応型の都市整備を進めてきました。しかし、少子化・高齢化の進展は人口構成を大きく変化させ、我が国は2005年（平成16年）を境に出生者数が死亡者数を下回る人口減少社会に突入しました。この現象は当市においても例外ではなく、これを不可避のことと受け止めた上で、今後は人口構成の変化に対応した都市構造への転換を進めていくことが必要です。

一方で、本格的に検討が始まった道州制の動きを踏まえ、当市の拠点性を高める戦略性も求められています。このことについては、現在当市において進行中の大規模プロジェクトを核としたまちづくり戦略の構築が不可欠です。

そこで、北陸新幹線とその開業に合わせてJRから経営分離することが決定している在来線の果たすべき役割を明確にする中で、路線バスやコミュニティ輸送も含めた公共交通体系の再構築を図るとともに、都市機能の明確な役割分担の下、市街地整備や拠点施設の整備を推進します。これと合わせて、ガス・水道、生活道路などの生活基盤整備や情報通信基盤整備を計画的に進めることで市民生活の利便性を高め、かつ都市インフラの維持整備効率も高い、人口減少社会に対応したまちづくりを推進します。

また、上越火力発電所の建設促進と港湾機能の充実により、エネルギー港湾としての直江津港の位置付けを高めつつ、上越魚沼地域振興快速道路をはじめとした広域幹線道路の整備推進を図ることで、北東アジアの玄関口として北陸・信越地域における当市の拠点性の向上を図り、行政機能や公共投資、民間投資の誘引につなげます。さらに、歴史的資源と豊かな自然とが融合した、個性的で魅力ある都市空間の形成を推進します。

これらを計画的かつ戦略的に実施することにより、住んでいる人にも来訪者にも魅力的な交流が盛んで持続的に発展するまちづくりを推進します。

### (1) 魅力あふれる便利で快適都市空間創造プラン

**基本方針** 地域の個性・特性をいかした魅力と発展性あるまちをつくる

**取組方向** 計画的な土地利用の推進

**取組方向** 都市空間の整備

**取組方向** ライフラインの整備

**取組方向** 港湾機能の高度化

都市環境と生活基盤の整備は、秩序と調和、まちの魅力と発展性、さらには安全性や効率性といった様々な視点を踏まえながら、計画的に進めていかなければなりません。特に、これからの人口減少社会においては、無秩序な郊外開発を防止し、既存ストックの有効活用を主眼に都市機能を再編する中で、市民生活の利便性と合わせて、市の魅力や拠点性を高めていく必要があります。

このようなことから、官のみならず民間企業などによる開発行為がまちづくりの方向性と

一致するよう、都市計画による土地利用規制や大規模開発行為の適正化による各種施設機能配置の誘導を図り、市の土地利用計画に沿った開発の促進を図ります。

また、市街地を整備・改善し、宅地の利用増進を図る中で、歴史と文化、自然が調和した美しい街並みと景観を保全・形成するとともに、日常生活に安らぎを与え、スポーツやレクリエーションをはじめとした癒しの空間として、緑化の推進や都市公園の整備、水辺環境の整備を進め、豊かな緑と水に親しめる都市空間を創出します。さらに、ガス・水道をはじめとした生活に直結するライフラインの整備充実を図るとともに、地域間の情報格差が顕在化している現状を踏まえ、ブロードバンドなどの情報通信基盤の整備を推進します。

一方、本体の建設工事に着手した上越火力発電所については、平成 24 年度の稼働が予定どおり実現するよう地元自治体として調整を図るとともに、重要港湾直江津港の整備促進についても、北信越地方から北東アジアへの玄関口としての地理的優位性を広く県内外へアピールしながら、港湾管理者である県への整備促進を強く働き掛け、港湾付帯機能の充実に向けた基盤整備も合わせて一体的に推進していきます。また北陸新幹線の開業に合わせて、安全で円滑な交通処理と乗降客の利用ニーズ、さらにはまちづくり全体の視点から、新幹線新駅周辺地区における基盤整備を推進します。

これらにより、地域の個性・特性をいかした魅力と発展性あるまちをつくります。

## (2) つなぎ高める交通機能強化プラン

**基本方針** 人やものが集まり効率的に循環するまちをつくる

**取組方向** 交通インフラの整備

**取組方向** 公共交通の整備

人や物を地域に集めるためには、地域の魅力をはじめとしたまちの吸引力と合わせて、それらを運ぶ動脈の利便性が高いことが必要です。現在建設が進められている北陸新幹線や上越魚沼地域振興快速道路をはじめとした広域幹線道路の整備促進、上信越自動車道の 4 車線化の早期実現に向けた取組を推進し、広域交通網の充実を図ります。また、域内道路網については、域内交通における各路線の位置付けや補修、除雪などを含めた維持コストを勘案しながら整備や維持管理を進めていきます。

一方、路線バスをはじめとした公共交通については、モータリゼーション進行の影響と、それに伴う利用者の減少が利便性低下を招く悪循環に陥っており、公費負担により運行を維持している状況です。しかし、面積が広く、冬期の積雪が多い当市固有の事情から、高齢者や若年層をはじめとした移動制約者にとって、公共交通は欠かせない「生活の足」となっています。また、来訪者の移動手段としても有用な交通手段であり、来訪者をまちに引き込む仕掛けとしても、北陸新幹線の開業を見据えた公共交通網の充実喫緊の課題です。さらに、環境負荷の少ないコンパクトなまちづくりを実現するためにも、都市構造に合わせた公共交通網の再構築が不可欠となっています。

このようなことから、自動車を運転できない高齢者や通学の足としての交通需要を踏まえ、各地区単位で利用ニーズに即した最適な交通手段のあり方を検討するとともに、全市的には、北陸新幹線の開業に合わせて JR から経営分離することが決定している在来線を、域内公共

交通における動脈と位置付ける中で、バス路線と鉄道、福祉輸送をはじめとする多様な手段を複合的に組み合わせ、総合的な公共交通体系として再構築します。

これらにより、人やものが集まり効率的に循環するまちをつくります。