

令和4年4月18日
第1回総合計画審議会
資料 No. 5

上越市の現状とこれからの まちづくりについて



令和4年4月18日

上越市企画政策部企画政策課

目 次

1 第6次総合計画の評価検証

(1) 評価検証の内容	1
(2) 第6次総合計画の将来都市像と政策分野別のイメージ	1
(3) 第6次総合計画の体系図	2
(4) まちづくりにおける主要指標の動向	3
(5) 市民の声アンケート	9
(6) 基本政策及び三つの重点戦略の検証	11
(7) まとめ	14

2 第7次総合計画の策定に向けて

(1) 第7次総合計画策定の趣旨	15
(2) 計画の策定に向けた視点	16

1 第6次総合計画の評価検証

上越市では、平成27年度から令和4年度までの8年間を計画期間とする第6次総合計画に基づき、将来都市像『すこやかなまち～人と地域が輝く上越～』の実現に向け、市民生活に密接に関わる「防災・防犯分野」から「都市基盤分野」までの7つの政策分野の取組と、全ての分野に横断的に関わる「市民が主役のまちづくり」の取組、さらに、「三つの重点戦略」による重点的・分野横断的な取組を位置付け、それぞれを関連付けながら推進を図ってきました。

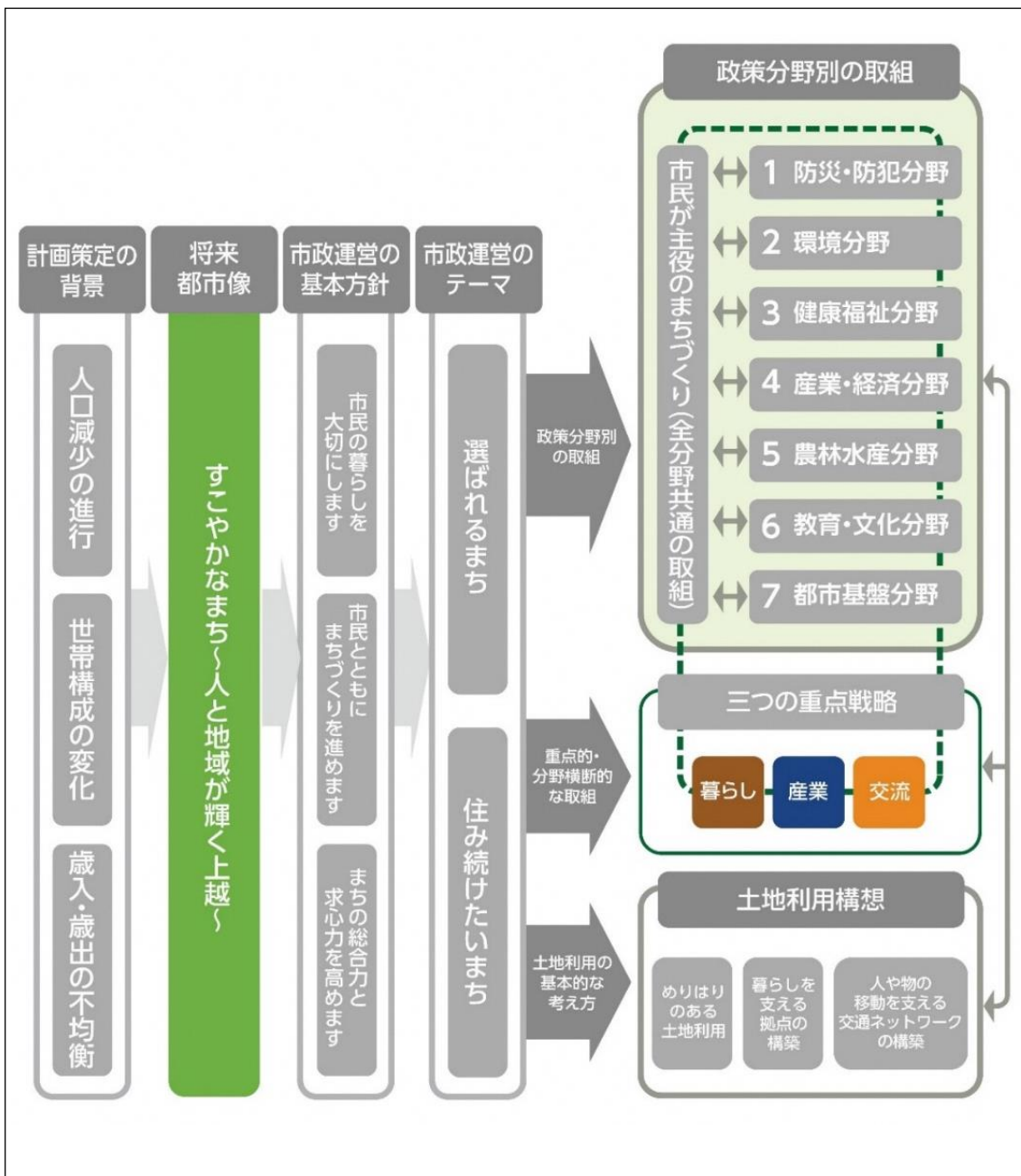
(1) 評価検証の内容

現行の第6次総合計画の計画期間が令和5年3月で終了することから、第7次総合計画の策定に向け、現在の上越市の状況を、人口、経済・財政、市民の声の各視点から分析するとともに、各政策分野と重点戦略に基づく取組の成果や課題、目標の進捗等について評価・検証を行いました。

(2) 第6次総合計画の将来都市像と政策分野別のイメージ



(3) 第6次総合計画の体系図



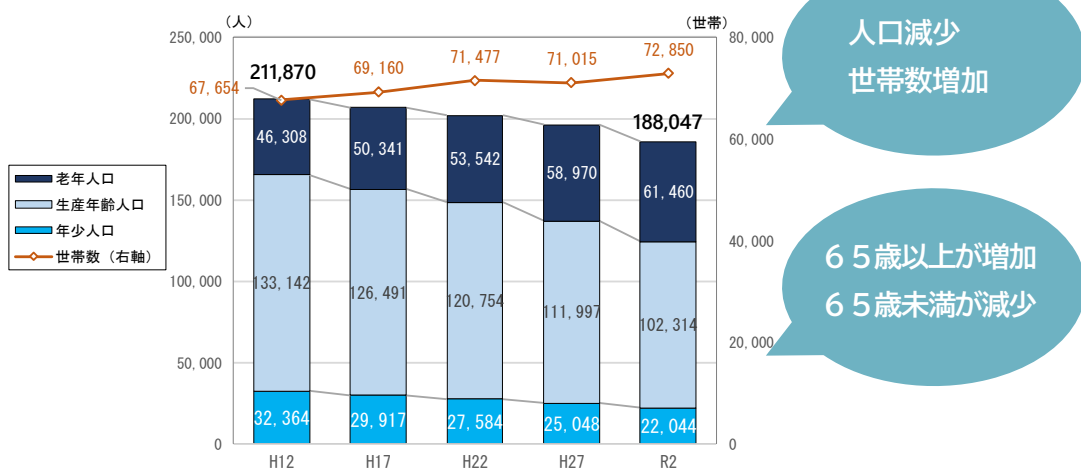
(4) まちづくりにおける主要指標の動向 . . . 別冊 1

① 人口指標

(ア) 人口・世帯数の推移

- 国勢調査によると、令和 2 年の上越市の人口は 188,047 人で、平成 12 年の 211,870 人と比較すると 23,823 人、11.2%の減少となっており、**長期的に減少傾向**が続いています。
- 一方で、**世帯数は長期的に増加傾向**が続いており、令和 2 年には 72,850 世帯となり、平成 12 年の 67,654 世帯と比較すると 5,196 世帯、7.7%の増加となっています。
- 令和 2 年の人口を年齢 3 区分別に見ると、15 歳未満の**年少人口**及び 15 歳から 64 歳までの**生産年齢人口は減少傾向**であるものの、65 歳以上の**老年人口は増加傾向**が続いています。【図表 1-1】

【図表 1-1 上越市の人口・世帯数の推移】



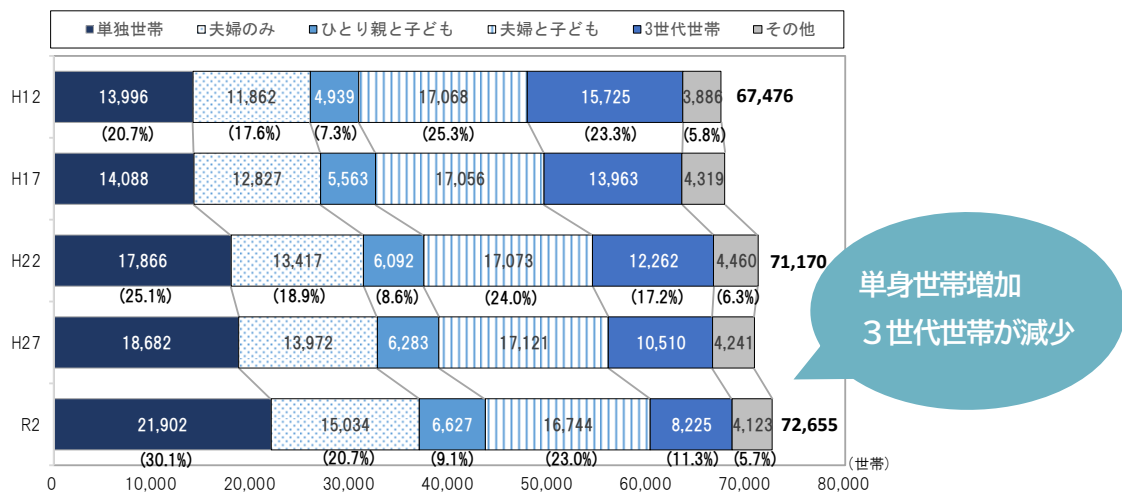
資料: 総務省「国勢調査」

備考: 平成 12 年は現在の市域に組み替えた数値(以下同様)。

(イ) 世帯構成

- 令和2年国勢調査によると、当市の世帯構成で最も多いのは単独世帯の21,902世帯で、総世帯に占める割合は30.1%となっています。
- 平成12年の結果と比較すると、単独世帯と夫婦のみ世帯、ひとり親と子ども世帯は増加しており、夫婦と子ども世帯、3世代世帯は減少しています。【図表1-2】

【図表1-2 世帯類型別世帯数の推移】



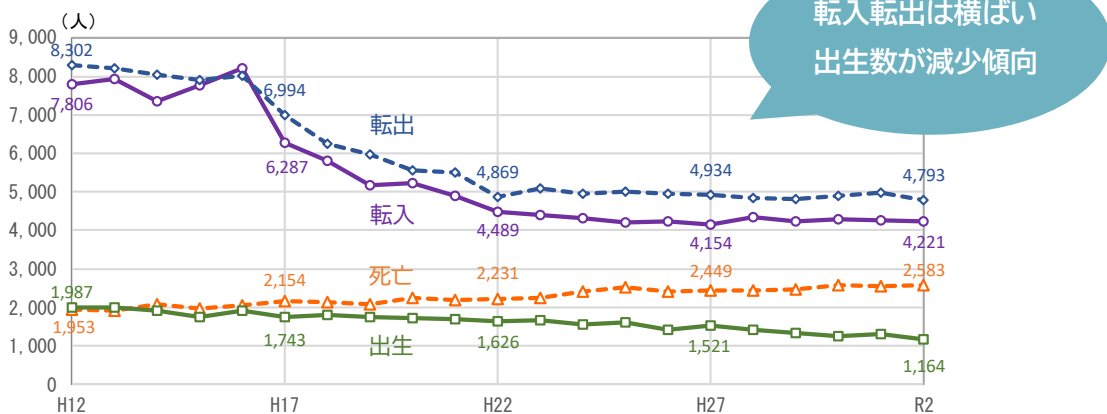
資料:総務省「国勢調査」

備考:寮・病院・社会福祉施設などの世帯は、計算の対象外としている。

(ウ) 人口動態

- 当市では、平成17年から出生数を死亡数が上回る自然減と転出数が転入数を上回る社会減が同時に続いています。【図表1-3】

【図表1-3 上越市の人口動態】



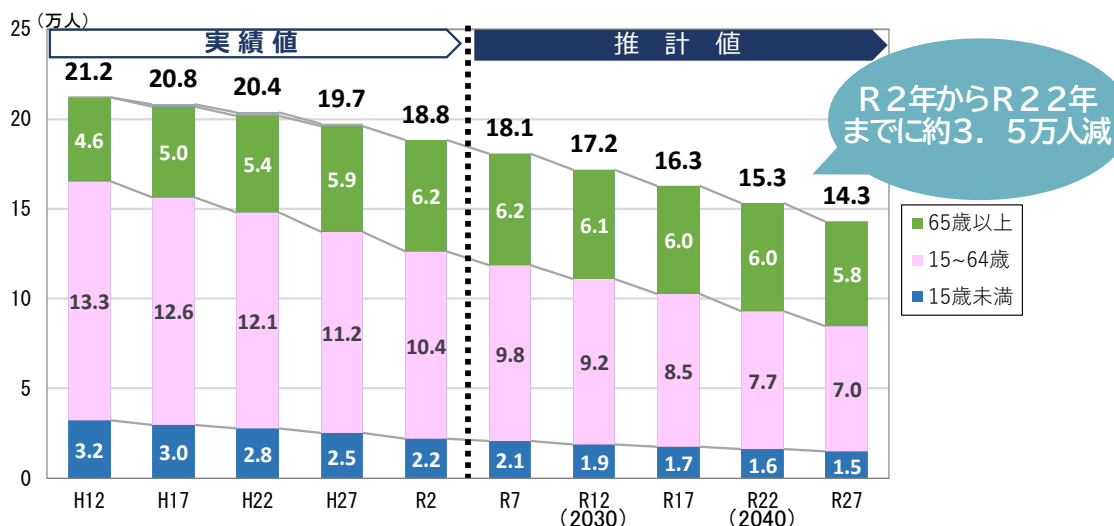
資料:新潟県「人口移動調査」

(エ) 将来推計人口

○国立社会保障・人口問題研究所（以下、社人研という。）のデータ（平成30年3月推計）によると、当市の人口は、令和12年には約17万2千人、その10年後の令和22年には約15万3千人に減少すると推計されています。

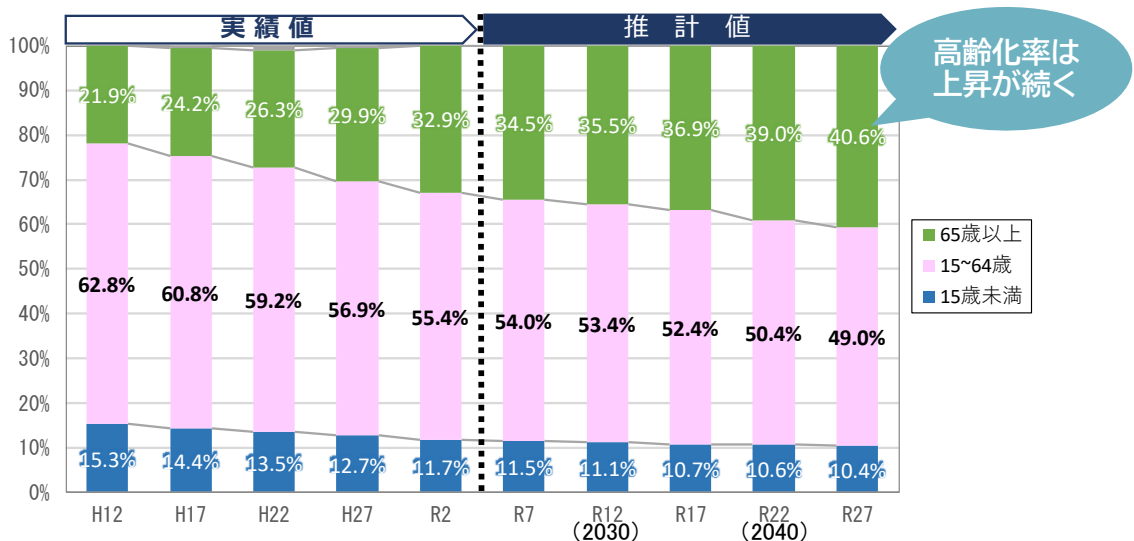
○また、社人研の推計では、65歳未満の人口は引き続き減少し、65歳以上の人口は令和7年頃を境に減少に転じると予測されています。65歳以上の人口が減少に転じた後も、「65歳以上の高齢者が総人口に占める割合（高齢化率）」は上昇を続け、「15歳未満の年少者が総人口に占める割合」は低下していくことが見込まれています。【図表1-4、1-5】

【図表1-4 上越市の将来推計人口】



出典：総務省「国勢調査」及び、国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口」(H30年3月推計)」により作成

【図表1-5 上越市の将来の人口構成】



出典：総務省「国勢調査」及び、国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口」(H30年3月推計)」により作成

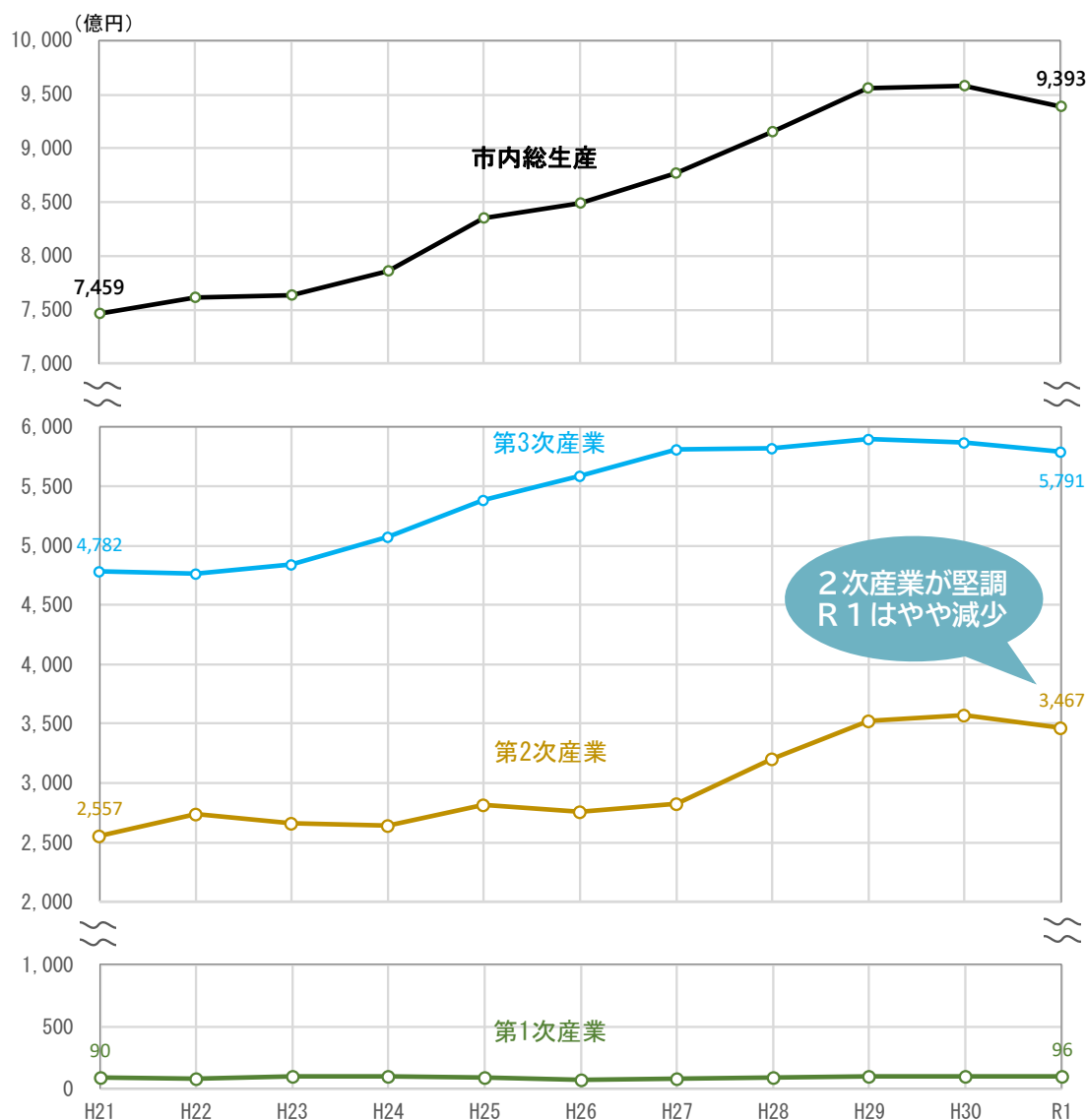
② 経済・財政指標

(ア) 産業別市内総生産・実額の推移

○新潟県が作成した「令和元年度市町村民経済計算」によると、当市の市内総生産は約9,393億円で、県内では新潟市の約3兆2,307億円、長岡市の約1兆1,564億円に次ぐ第3位となっています。

○平成27年度以降は、製造業を中心に第2次産業が堅調に推移しており、市内での生産活動が活発に行われていますが、令和元年度は建設業の減少が大きく、第2次産業全体がやや減少に転じています。【図表2-1】

【図表2-1 産業別市内総生産・実額の推移】



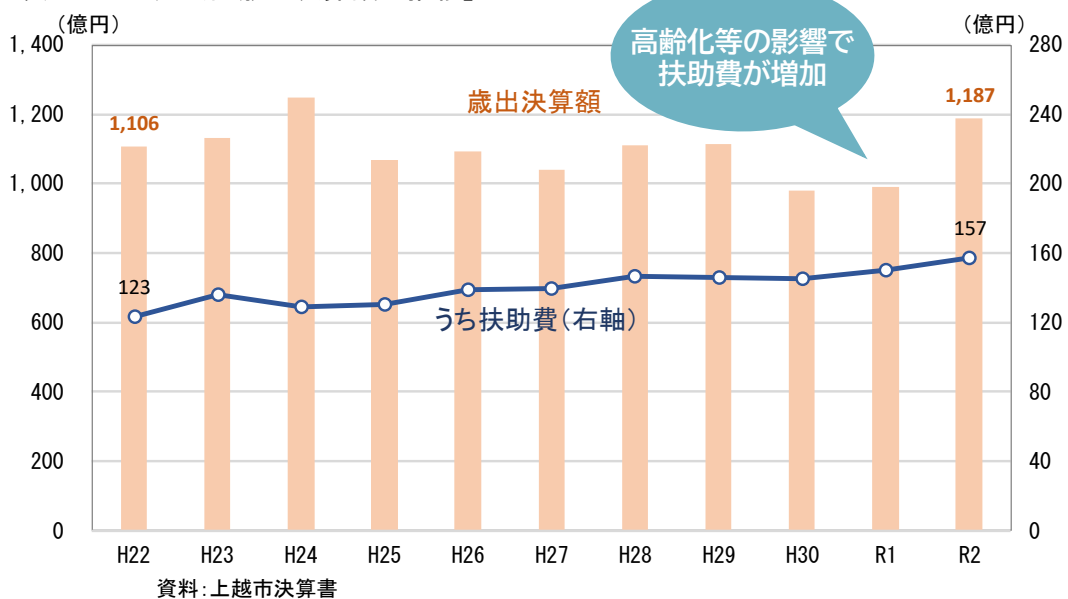
資料：新潟県「市町村民経済計算」

備考：市内総生産：市内での生産活動から生み出された付加価値（産出額（出荷額、売上額等）から中間投入額（原材料や光熱費等）を差し引いた付加価値の部分）

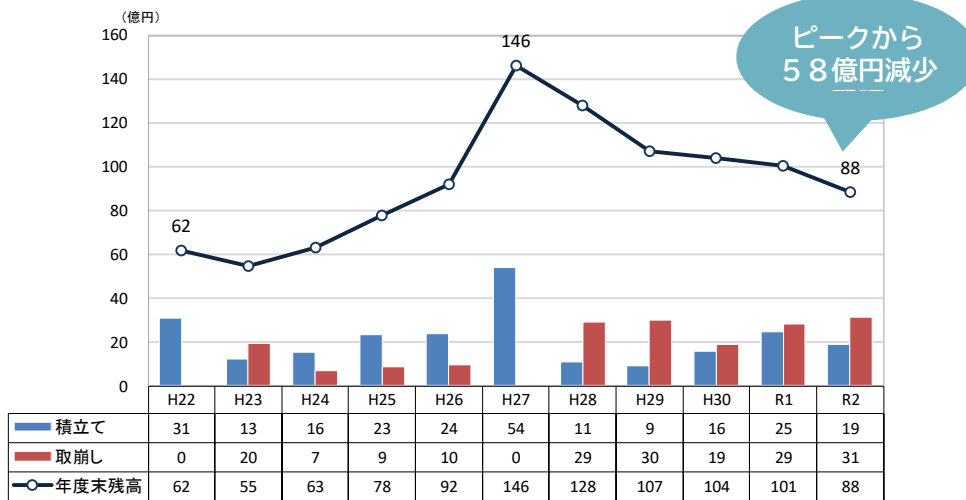
(イ) 財政状況

- この10年間の一般会計歳出決算額は、特殊要因があった年を除くとおおむね1,000億から1,100億円規模で推移しており、高齢化の進行等に伴って、社会保障関連の扶助費が30億円以上増加しています。
- 市の貯金に当たる財政調整基金は、普通交付税の合併に伴う特例措置の終了による減額に備えて積立を行ってきた結果、平成27年度末には約146億円の残高を確保しました。近年は取崩しが積立を上回る状況が続いていますが、新型コロナウイルス感染症対策や大雪対応の影響など、不測の事態にも対応することができており、令和2年度末残高は88億円となっています。
- 市の借金に当たる市債は、主に建設事業のための財源として発行され、その残高は平成24年以降、おおむね1,200億円から1,300億円の間に推移してきました。なお、後年度に国から普通交付税で措置される金額を除いた実質負担額は、令和2年度末時点で364億円となっており、平成24年度以降、減少傾向で推移しています。
- これまでの行財政改革の取組などを通じて収支の圧縮に努めたことにより、財政調整基金は、改定後の第2次財政計画で見込んだ残高を上回る額を確保できている状況ではありますが、今後、施設・インフラの老朽化や人口減と人口構造の変化に伴う支出の増大などが懸念されます。【図表2-2、2-3、2-4】

【図表 2-2 一般会計歳出決算額の推移】

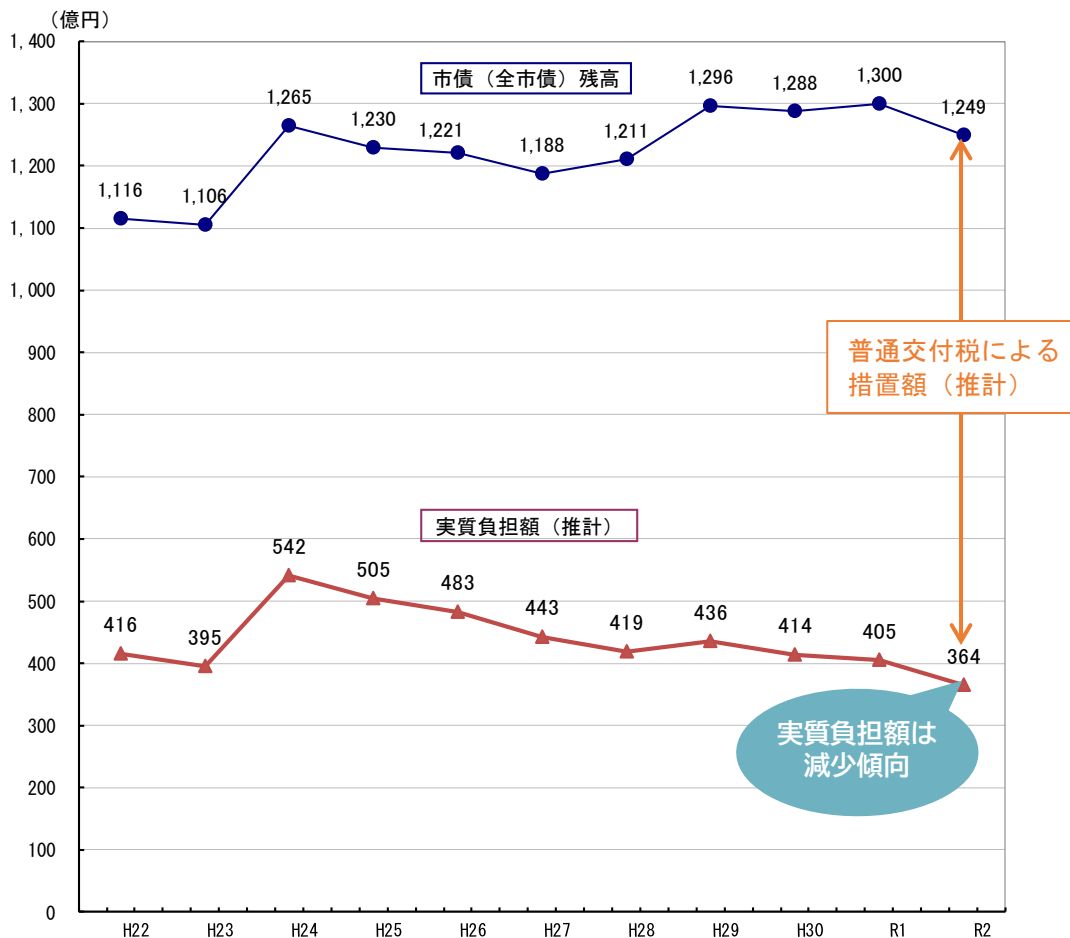


【図表 2-3 財政調整基金残高の推移】



資料: 上越市決算書
備考: 各年度末現在の残高を示す。

【図表 2-4 市債残高の推移】



資料: 上越市決算書、上越市財政課資料
備考: 各年度末現在の残高を示す。

実質負担額(推計)は、全市債残高から普通交付税による措置見込額(推計)を差し引いた値

(5) 市民の声アンケート . . . **別冊 2**

市民生活の実態や実感、市の各政策分野の取組に対する満足度・重要度を定量的に把握するとともに、平成 26 年及び 30 年に実施した市民の声アンケートの調査結果との比較・分析などを行いました。

① 生活実態・実感

現在の生活実態や生活実感について、伺いました。

実感の高い項目（上位 3）

順位	項目	実感している人の割合
1	自然が豊かである	92.8%
2	治安がよい	91.8%
3	海や山の幸に恵まれ、食や特産物が豊富である	87.7%

前回調査との比較（上位 3）

順位	項目	実感の変化
1	出産や子育てがしやすい	+8.8
2	文化施設が整っている	+8.5
3	地域の歴史や伝統が継承されている	+8.3

② 市の取組に対する満足度と重要度

市が行っている主な取組について、現在どれくらい満足しているか（満足度）、今後どれくらい重要であるか（重要度）を伺いました。

満足度上位 3・下位 3

順位	項目	平均スコア
1	水道水の供給	0.87
2	生活排水の処理対策	0.64
3	ごみ減量とリサイクル	0.47
	⋮	
61	公共交通の利便性向上	▲0.24
62	上越妙高駅周辺の活性化	▲0.36
63	商業の振興	▲0.42

前回調査との満足度の比較

順位	項目	平均スコアの増減
1	保育サービスの充実	+0.14
2	上越妙高駅周辺の活性化	+0.13
3	商業の振興	+0.13
	⋮	
57	地球温暖化対策	▲0.02
58	直江津港の利用促進	▲0.03
59	雪対策	▲0.11

重要度上位 3・下位 3

順位	項目	平均スコア
1	防災対策	1.49
2	雪対策	1.49
3	医療体制の充実	1.39
	⋮	
61	市街地の形成	0.54
62	スポーツ・レクの振興	0.53
63	国際的な文化交流の推進	0.47

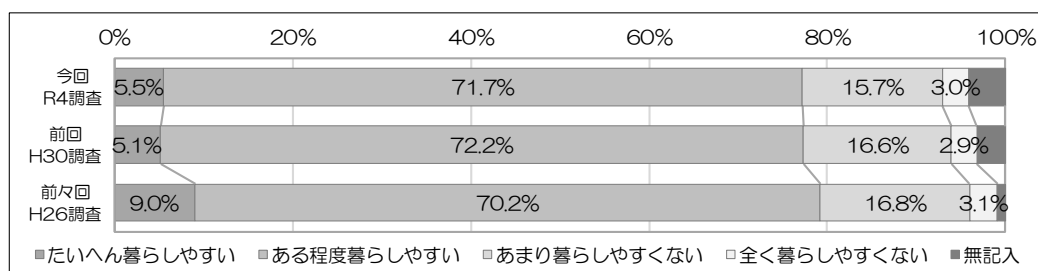
前回調査との重要度の比較

順位	項目	平均スコアの増減
1	地球温暖化対策	+0.21
2	ごみ減量とリサイクル	+0.19
3	産廃の処理対策	+0.19
	⋮	
57	高齢者の生きがい支援	▲0.02
58	公共交通の利便性向上	▲0.03
59	上越妙高駅周辺の活性化	▲0.05

※「平均スコア」の算出方法…「満足している」+2、「やや満足している」に+1、「どちらともいえない」に0、「やや不満である」に-1、「不満である」に-2とし、その平均点について小数点以下第3位を四捨五入し、小数点以下第2位まで表示しています。重要度の平均スコアも同様に算出しています。
 なお、今回調査で新設した設問及び内容を一部変更した設問は比較から除いています。

③ 暮らしやすさ

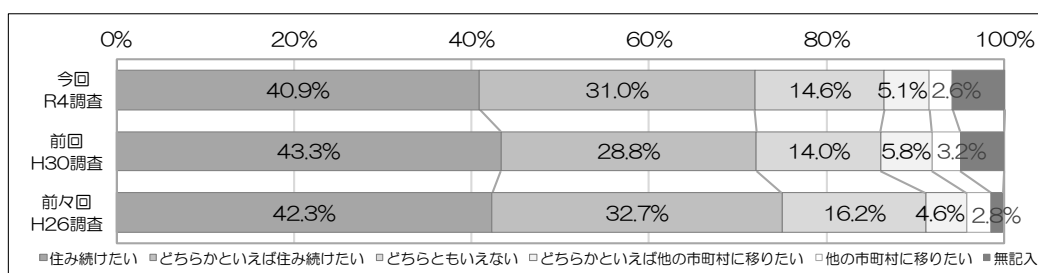
現在の生活を暮らしやすいと感じている市民は約 8 割 (77.2%)



「たいへん暮らしやすい」「ある程度暮らしやすい」を合わせて約 8 割 (77.2%) の市民が暮らしやすいと感じており、前回調査から大きな変化は見られていません。

④ 上越市に住み続ける意向

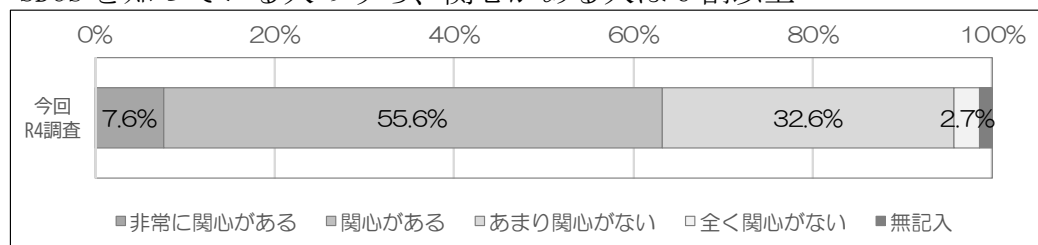
上越市に住み続けたいと思っている市民の割合は 7 割以上 (71.9%)



「住み続けたい」「どちらかといえば住み続けたい」を合わせて 7 割以上 (71.9%) の市民が住み続けたいと思っています。前回調査 (72.2%) とはほぼ横ばいであるものの、「住み続けたい」と思っている市民は減少しています。

⑤ 持続可能な開発目標 (SDGs) について

SDGs を知っている人のうち、関心がある人は 6 割以上



SDGs について何らかの知識がある人 (67.3%) のうち、「非常に関心がある」(7.6%)、「関心がある」(55.6%) を合わせると 6 割以上 (63.2%) となりました。SDGs を「全く知らない (はじめて聞いた)」と答えた人も含めると、全市民の約 4 割 (42.5%) が SDGs に関心があると答えています。

(6) 基本政策及び三つの重点戦略の検証 . . . **別冊 3**

基本政策の目標ごとに、その実現に向けて位置付けた取組の状況を検証するほか、分野横断的に施策・事業を関連付け、重点化を図るため設定した三つの重点戦略を検証し、主な成果や課題を取りまとめました。

また、各政策分野の基本施策ごとに設定した施策目標（全 151 項目）について、数値の確認時期が到来していない項目や新型コロナウイルス感染症の蔓延に伴う行動変容（移動制限、イベント等の中止など）の影響を受ける項目を除き、令和 2 年度末時点の達成状況を取りまとめました。

区分	政策分野及び重点戦略	別冊 3 該当ページ
政策分野	市民が主役のまちづくり	P 1 ~ 4
	防災・防犯分野	P 5 ~ 10
	環境分野	P 11 ~ 14
	健康福祉分野	P 15 ~ 20
	産業・経済分野	P 21 ~ 26
	農林水産分野	P 27 ~ 30
	教育・文化分野	P 31 ~ 34
	都市基盤分野	P 35 ~ 38
三つの重点戦略	暮らし 暮らしの安心感を高める“つながり”の構築	P 39 ~ 40
	産 業 地域の元気と働きがいを生む産業の創出	P 41 ~ 42
	交 流 交流圏の拡大をいかした豊かさの向上	P 43 ~ 44
目標の達成状況		P 45 ~ 53

① 分野別の主要な検討課題

政策分野ごとの主要な検討課題は、以下のとおりです。

全ての政策分野に共通して、社会経済の変化や人口減少・少子高齢化の進行に伴う検討課題（赤字表記）があることが抽出されています。

政策分野	主要な検討課題
市民が主役のまちづくり	<ul style="list-style-type: none"> インターネットを介した人権侵害や新たな偏見、差別への対応 増加が想定される外国人市民が安心して暮らせる環境づくり 人口減少社会における女性の一層の社会進出、活躍に向けた環境づくり 人口減少、少子高齢化の更なる進展に備えた、市民活動や地域活動の次世代を担う人材の発掘と育成
防災・防犯分野	<ul style="list-style-type: none"> 自然災害の頻発化・激甚化に備えた一人一人の危機管理能力の向上とまちの強靱化の推進 各種インフラの経年劣化を踏まえたダウンサイジングや維持補修 人口減少下における消防団員の確保と地域消防力の維持 悪質商法等に関する相談増加を踏まえた被害に遭いやすい若者や高齢者への啓発の強化
環境分野	<ul style="list-style-type: none"> 不法投棄や野焼き等の減少に向けた啓発の強化 平時のみならず、災害などの有事の際、災害廃棄物の処理を担う最終処分場の早期整備 特定外来生物の生息・育成域拡大を踏まえた環境保全活動の強化 2050年カーボンニュートラルの実現に向けた取組の推進 環境団体等の担い手の高齢化を踏まえた次世代を担う人材の育成
健康福祉分野	<ul style="list-style-type: none"> 小児期からの肥満の増加傾向を踏まえた生活習慣病予防の取組の推進 病院経営の悪化や医師の働き方改革を踏まえた地域医療体制の確保 少子高齢化や核家族化の進展による不安や孤立感の軽減に向けた、妊娠期からの相談体制の強化と産後ケアやきめ細やかな保育サービスの提供
産業・経済分野	<ul style="list-style-type: none"> 労働人口や技術職等の人材不足への対応と生産性の向上 人口減少社会における地域活性化に向けた、若者や女性の働く場の創出 アフターコロナを見据えた交流拡大の仕掛けや観光資源の磨き上げ 多様化する働き方を踏まえた、ワーク・ライフ・バランスの推進
農林水産分野	<ul style="list-style-type: none"> 高齢化に伴う後継者不足に向けた担い手の確保と育成・定着 米価や魚価等の下落による所得低下を踏まえた ICT 等を活用した販売力の強化や所得向上に向けた取組の推進 中山間地域における担い手不足を踏まえた支え合い体制の構築に向けた支援
教育・文化分野	<ul style="list-style-type: none"> 多様な価値観や課題を持つ児童生徒への教員の指導方法の習得 増加傾向にある長期の不登校児童生徒が抱える不安の早期把握と相談体制の強化 児童生徒数の減少を踏まえた学校適正配置に向けた保護者や地域の理解促進 文化・スポーツ活動における各種団体数や会員数の減少を踏まえた担い手の確保や団体間連携の促進
都市基盤分野	<ul style="list-style-type: none"> 進行するインフラ施設の老朽化への対策や長寿命化計画に基づく予防保全の実施 安定した下水道経営の実現に向けた計画的かつ効率的な整備 除雪オペレーターの高齢化や担い手不足を踏まえた作業の効率性や安全性の向上 上越妙高駅周辺地区商業地域における広域交通網の拠点性をいかした土地利用の検討 景観まちづくり活動を通じた地域づくりの他地区への波及

② 目標の達成状況

全施策目標数 151 項目から新型コロナウイルス感染症の蔓延に伴う行動変容（移動制限、イベント等の中止など）の影響を受ける項目を含む「判定不可」とした 57 項目を除いた 94 項目のうち、約 7 割が順調に進んでいることを確認しました。

【分野別目標の達成状況】

分野	(A) 全施策 目標数	(B) 判定不可	うち新型コロナ ウイルスの 影響あり	(C) 評価対象目標数 (A) - (B)	進捗状況		進捗割合
					順調に進ん でいる	遅れている	
市民が主役のま ちづくり	24	14	4	10	6	4	60.0%
防災・防犯分野	19	6	3	13	8	5	61.5%
環境分野	15	3	2	12	11	1	91.7%
健康福祉分野	25	8	6	17	15	2	88.2%
産業・経済分野	20	12	9	8	4	4	50.0%
農林水産分野	13	2	0	11	6	5	54.5%
教育・文化分野	18	9	5	9	5	4	55.6%
都市基盤分野	17	3	3	14	9	5	64.3%
合計	151	57	32	94	64	30	68.1%

【評価の凡例】

順調に進ん でいる	<ul style="list-style-type: none"> ・ R2 実績時点で目標値に達しているもの ・ 各課で管理する中間目標値（R2 年度）に達しているもの ・ R4 年度に目標値の達成が見込まれるもの
遅れている	<ul style="list-style-type: none"> ・ 現状値（後期基本計画策定時）から進捗が見られるものの、R4 年度に目標値の達成が困難と判断されるもの ・ 現状値（後期基本計画策定時）から停滞または悪化が見られ、R4 年度に目標値の達成が困難と判断されるもの
判定不可	<ul style="list-style-type: none"> ・ R2 年度末時点でアンケート未実施や新型コロナウイルス感染症蔓延の影響から数値等の確認ができなかったものなど

(7) まとめ

当市では、平成 27 年度以降、第 6 次総合計画に基づき、「すこやかなまち～人と地域が輝く上越～」の実現に向け、各政策分野の取組と「三つの重点戦略」の取組を関連付けながら推進してきました。

この間、当市の人口は、高齢化の進行と、若者の進学等に伴う転出超過を主な要因として減少が続いており、また、世帯構成は、単独世帯や夫婦のみ世帯などの核家族世帯が増加傾向にあります。

当市の経済は、市内の総生産額が年々増加傾向で推移するなど、産業全体の基盤強化が図られてきたところであり、また、当市の財政状況は、行財政改革の不断の取組によって、一定の歳出規模と財政調整基金の残高を確保してきています。

さらに、「市民の声アンケート」による、市民の生活の実態や実感は、出産・子育てのしやすさや、地域の歴史・伝統の継承を始め、ほぼ全ての調査項目において前回から評価が高まっており、市の各政策分野の取組に対する満足度も平均して上昇していることから、この間の取組が市民の暮らしの向上につながっているものと考えられます。

このほか、各政策分野の取組の評価検証を通じて、各種の成果とともに、課題として、人口減少と少子高齢化の急激な進行に伴い、担い手不足や地域コミュニティ活動の減少等の影響が顕在化してきていることや、社会経済環境の変化に伴う新たな課題が生じていることなどが明らかになっています。

なお、計画全体の進捗を評価するために設定した目標については、新型コロナウイルスの影響を受ける項目等を除くと、約 7 割の項目が目標達成に向けて順調に進んでいることが分かっています。

これらのことを鑑みますと、総合計画に基づくまちづくりは、多くの成果と新たな課題が生じる中においても、「すこやかなまち」の実現に向けて着実に進捗してきているものと考えられます。

2 第7次総合計画の策定に向けて

(1) 第7次総合計画策定の趣旨

近年、当市を取り巻く社会経済環境は大きく変化し、時代の転換期を迎えています。

人口減少と少子高齢化の進行に加え、新型コロナウイルス感染症の拡大や自然災害の頻発化・激甚化、さらには、社会全体のデジタル化の進展や脱炭素社会への転換などが重なり合う中で、市民の暮らしや地域・経済の活動に様々な影響が生じています。

このような前例や経験が通じない局面を打開し、持続可能なまちの未来を切り開いていくためには、これまでの価値観や常識にとらわれずに柔軟な発想を持ち、SDGs の理念を取り込んだ長期的な視点から持続可能なまちづくりを進めていくことが大切になります。

当市には、まちの発展の力や可能性を持った魅力や資源、産業や人材などが多く存在しています。それらの力を、市民や地域が一丸となって高め、生かしていくことが、私たちの暮らしをより豊かなものとし、何よりも、次代を担う子どもや若者が、地域に対する愛着や誇りを育み、帰ってきたくなるような、「暮らしやすく、希望あふれるまち」の実現につながるものと考えます。

その目指すまちの将来像や取組の方向性を示す指針として、また、財政的な裏付けを持った実効性の高い計画として、第7次総合計画を策定し、まちづくりを総合的かつ計画的に推進していくものです。

(2) 計画の策定に向けた視点

上越市の現状の考察や第6次総合計画の評価検証を通じて、抽出された課題や当市を取り巻く社会経済環境の変化を踏まえ、計画策定に向けた視点を次のとおりまとめました。

① 人口減少社会への対応

人口減少の進行による様々な影響を緩和するため、まちづくりの各分野における担い手の確保や地域コミュニティの活性化、生活関連サービスの維持に取り組むなど、市民が安心して暮らすことのできる環境を整えます。

あわせて、「市民の力」に着目し、一人一人が持つ力を引き出し、挑戦・活躍できる環境とともに、人と人とのつながりや支え合いの仕組みを整え、「ひと」を中心としたまちづくりを進めます。

さらに、子育て施策や雇用の場の創出、移住施策などの人口減少対策に資する取組を総動員し、推進していきます。

② 上越ならではの豊かな暮らしの確立

人々の意識や価値観は、物質的な豊かさから、精神的な豊かさを、また、量から質をより大切にする成熟社会へと移行しています。

私たちの多様な人権や価値観が尊重され、生きがいや働きがいを持って活躍できる社会の中で、自らの生き方や暮らし方、働き方に幸せを感じ、安心感や幸福感、満足感に包まれるまちづくりを進めます。

③ まちの力・地域の力の向上

豊かな自然や食、歴史・文化といった魅力ある地域資源を磨き、魅力発信や通年型の観光地づくりに取り組みます。

また、経済活動と環境への配慮が両立した循環型のまちづくりを進めるとともに、それぞれの「地域の力」を高め、ともに支え合い、まち全体の活力につなげていきます。

さらに、自然災害の激甚化や頻発化に対応した防災対策や都市基盤の整備に加え、コロナ禍や経済社会の変化に強い産業基盤の構築を進めます。

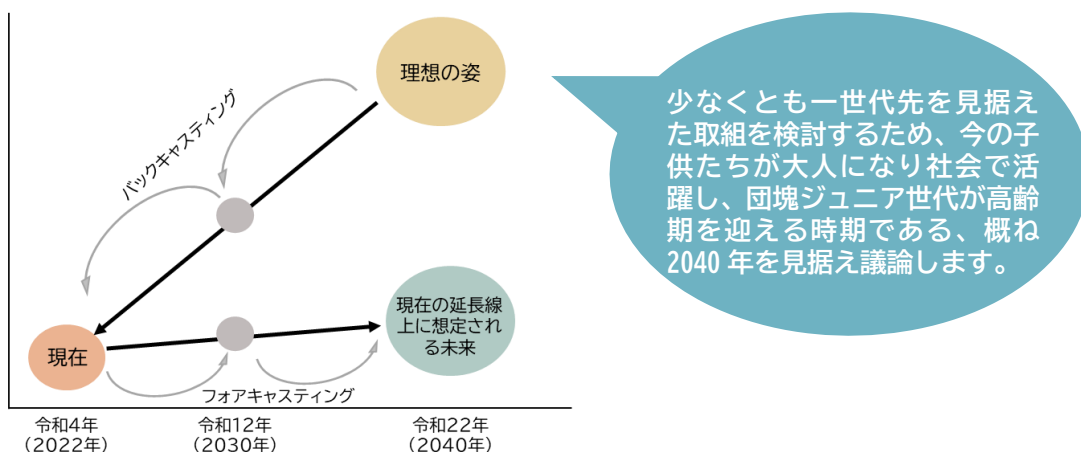
これらの取組においては、市民の参画と地域への愛着と誇りの醸成を図っていくとともに、多様な主体の知恵や力を結集し、連携した取組を展開する中で、まちの新たな価値や魅力、活力を生み出していきます。

④ 未来志向のまちづくりの推進

約 18 年後の 2040 年には、それまで現役世代として経済や社会を支えてきた団塊ジュニア世代が 60 歳以上となり、現役世代 1.5 人で高齢者 1 人を支える時代が迫る中、人口減少・少子高齢化の加速度的な進行や技術革新など、社会環境の急激な変化により、直面する課題は過去に例がない複雑なものとなっています。

こうした課題を解決し、持続可能な社会を実現するために、長期的な展望に立ち、目標となる将来の理想の姿を描き、その姿から現在をふり振り返り、「今」すべきことを考える、「バックキャストイング」の考え方を取り入れ、次世代に責任が持てるまちづくりを進めます。

【バックキャストイングのイメージ図】



※バックキャストイングとは

- ・持続可能な理想のまちの姿を描き、その姿を現実のものとするためにどのような手段や施策が必要か逆算して考える手法です。現在を起点に計画を積み上げるのではなく、未来に軸足を置くことが特徴です。
- ・この考え方には、不確実性が高い時代にあっても目標が明確であることから、目標に向かう方向性の軌道修正を行いやすいというメリットがあります。

※2040 年の上越市の未来予測

- ・人口は令和 2 年度末時点から約 35,000 人減の約 153,000 人となる見込み。
- ・いわゆる団塊ジュニア世代が 65 歳以上となる超高齢化社会が進行し、高齢化率は 39.0%に達するほか、15 歳未満の年少者割合が 10.6%に低下することが見込まれています。

