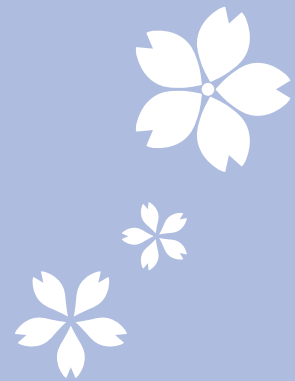


I 序 論



第1章	計画策定の背景	2
第2章	まちづくりに対する市民の意見	16



第1章 計画策定の背景

本計画の策定に当たっては、当市を取り巻く社会経済環境の変化等を踏まえ、現状と課題を整理するとともに、多くの市民の意見を聴取し、反映を図りました。

【計画策定の流れ】

- 社会経済環境の変化の把握
検討課題の整理
- まちづくりに対する市民の意見聴取
- 第7次総合計画
令和5年度～令和12年度

第1節

社会経済環境の変化

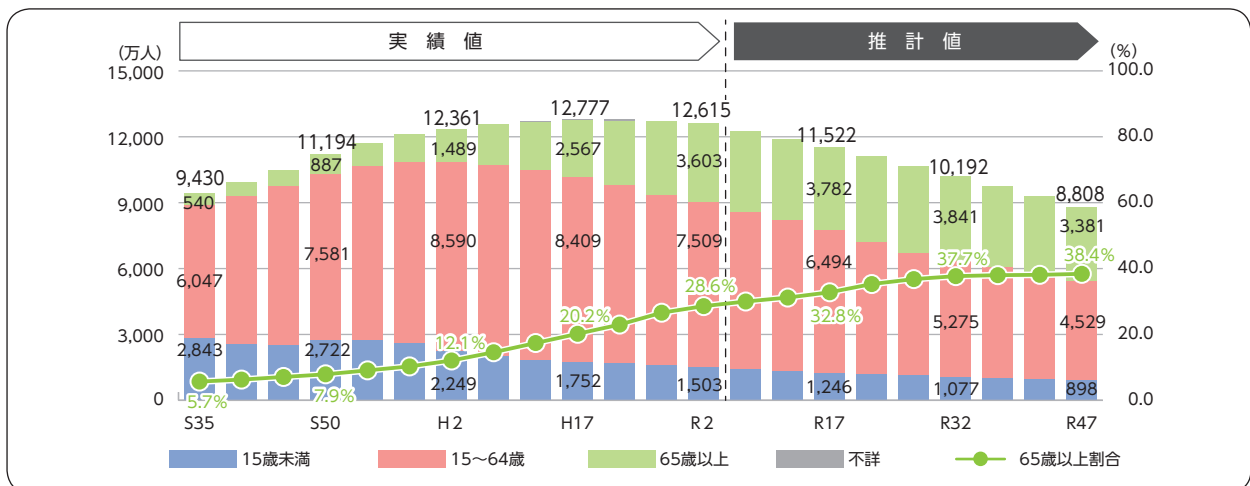
(1) 人口減少と少子高齢化社会の本格的な到来

国の総人口は、平成20年をピークに減少局面に入り、日本全体が本格的な人口減少社会を迎える中、出生率の低迷により若年者人口が減少する「少子化」と、人口に占める高齢者の割合が増加する「高齢化」が同時に進んでいます。

今後も人口減少とともに少子高齢化が進行すると予測されており、こうした人口の規模や構造の変化は、あらゆる分野での担い手不足を始め、コミュニティの希薄化や、産業活力の低下、消費の減少のほか、医療・介護需要の増加等による社会保障費の増大等をもたらし、社会全体の活力が弱まることが懸念されています。

成熟社会における人口減少・少子高齢化社会という、これまで経験したことのない状況下において、将来にわたって活力のある地域を創っていくためには、次代を担うひとづくりを進めていくほか、若者にとって魅力ある仕事づくりや地域資源をいかした交流人口*の拡大により、首都圏への一極集中の流れを変えていくことがますます重要となっています。【図表1】

【図表1 日本の総人口と高齢化の推移】



出所：総務省「国勢調査」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成29年推計）」

備考：平成27年、令和2年の数値は不詳補完値

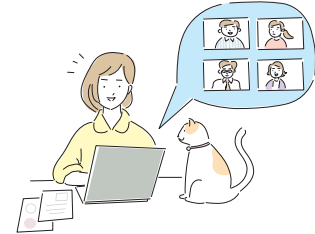
平成22年以前の割合は、年齢「不詳」の者を除いて算出している。

(2) 価値観やライフスタイルの変化

近年では、仕事と家庭の両立を希望する女性が増加し、夫婦の共働き世帯が増加しているほか、世帯構成においては、核家族、単独世帯が増加するなど、家族や生活の在り方が変化してきています。

また、新型コロナウイルス感染症の感染拡大により、地方での暮らしに関心を持つ人や職場へ出勤せずに仕事をすることができるテレワーク^{*}やサテライトオフィス^{*}を活用した働き方をする人が増えています。

こうした価値観やライフスタイルの変化などから、市民が行政に求めるものも複雑化・多様化してきており、行政を始め、市民・事業者・団体・地域などの様々な主体がこれまで以上に連携し、一人一人の希望に柔軟に対応できる環境づくりに社会全体で取り組んでいくことが求められています。



(3) 安心・安全に対する意識の高まり

近年、全国では、平成 23 年の東日本大震災や平成 28 年の熊本地震など大規模な震災が発生し、甚大な人的・経済的被害をもたらしたほか、台風や局地的な集中豪雨等の大規模な自然災害が頻発化・激甚化しています。

また、令和元年度に発生した新型コロナウイルス感染症は、瞬く間に世界に広がり、人命が脅かされるだけでなく、暮らしや地域経済に深刻な影響を及ぼしており、感染拡大の防止と経済活動の両立を図る柔軟な対応が必要となっています。

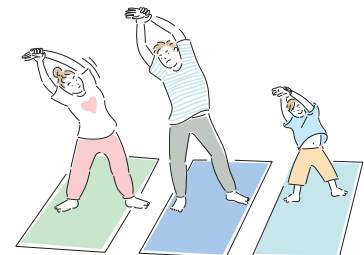
さらには、社会経済環境が変化する中で、若者や高齢者などを狙った詐欺事件やインターネットによる犯罪、生活に身近な交通安全、食の安全など、日常生活におけるリスクは複雑化しており、人々の安心・安全に対する意識はこれまで以上に高まっています。



(4) 人生 100 年時代を見据えた誰もが活躍できる社会

平均寿命の延伸により人生 100 年時代を迎える中、どの年代においても就業や学びの環境が整い、女性、高齢者、障害者、外国人など、誰もが生涯にわたって活躍できるよう、多様な生き方が尊重される包括的な社会の実現が求められています。

また、生涯にわたり活躍できる安心の基盤は「健康」であることから、高齢者のみならず全ての世代を対象に、スポーツや文化活動、地域活動など、様々な観点から健康づくりに取り組んでいくことが求められています。



(5) ICTの進展とデジタル化の加速

近年の飛躍的な技術革新と日常生活において幅広く普及してきたICT^{*}は、日常的な意思伝達にとどまらず、私たちの生活をより快適で豊かなものへと変革をもたらすとともに、各種手続きの電子化や物流・医療・福祉・教育などあらゆる分野で活用が進み、人々の暮らしにおいてなくてはならない存在となっています。

また、日々、進展するIoT^{*}やAI^{*}等といった社会の在り方に影響を与えるデジタル技術は、今後の経済成長や人口減少社会における様々な社会課題を克服する手段として期待されており、国では、あらゆる産業や社会生活にこれらを積極的に取り入れ、経済発展と社会的課題の解決を両立していく新たな社会であるSociety5.0^{*}の実現を目指しています。



(6) 経済情勢や産業構造の変化

為替変動や国際紛争等による物価の高騰による国内経済への影響を始め、急速に進む人口減少は、消費の減少に伴う国内市場の縮小や経済活力の低下をもたらすことが懸念される一方、国内の労働人口の不足を補うため、外国人労働者の増加や、生産拠点の海外移転が見込まれるなど、国内と海外の経済市場の関わりが一層強くなることが予測されます。

また、電子商取引の普及などによる産業構造・就業構造の変革、さらにはIoTやAI等の研究・開発や実用化が進み、これまでには予期できないほどのスピードで技術革新が進むなど、国の経済を取り巻く環境は日々、複雑化・高度化しています。

こうした中、事業者・団体等と行政が連携し、急速なグローバル化や技術革新に対応した産業構造への転換や再構築に向けた取組が求められています。

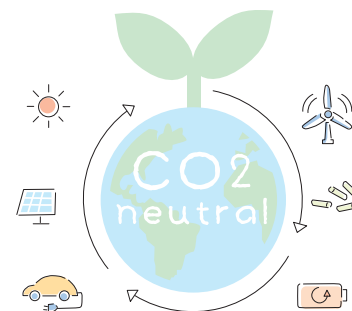


(7) 地球規模での環境問題の深刻化

地球温暖化の進行による気候変動や海面上昇を始め、天然資源の枯渇、生物多様性の損失など、地球規模で様々な環境問題が深刻化しています。

国は、令和32年までに温室効果ガス^{*}の排出を全体としてゼロにする、カーボンニュートラル^{*}を目指すことを宣言するとともに、脱炭素化^{*}をきっかけとした産業構造の抜本的な転換により、温室効果ガスの排出削減を実現しつつ、次なる大きな成長へとつなげていく取組を推進していくこととしています。

今後、地球環境への負荷が少ない社会の構築に向け、行政を始め、市民・事業者・団体・地域などのあらゆる主体が一体となって、かけがえのない地球環境を保全するとともに、脱炭素社会の実現に向けた取組を進め、次代に豊かな環境の恵沢を継承していくことが求められています。



(8) 持続可能なまちづくり

国の財政状況は、生産年齢人口^{*}の減少に伴う税収の減少や高齢化の進行による社会保障関連経費の増加等により、今後、ますます厳しさを増していくことが予想されています。

社会資本に目を向けると、高度経済成長期に整備したものが多く、完成から50年以上経過して老朽化した各種インフラが急増し、一斉に更新時期を迎えることから、将来の修繕や更新にかかる費用が財政の大きな負担となることが懸念されています。

こうした中、地方自治体においては、健全で持続可能な行財政基盤を堅持していくため、関係人口^{*}や交流人口^{*}を創出し、地域の強みや地域資源を生かしたまちづくりに取り組むほか、人口規模に見合った適切なインフラ機能を維持するため、施設の統廃合を検討するなど、行財政改革への不断の取組が一層求められています。

さらには、世界経済、気候変動、感染症、国際紛争などの地球規模の課題や貧困、格差などの社会問題に対して、環境・経済・社会の三側面から統合的に取り組み、持続可能な世界の実現を目指すSDGs^{*}（Sustainable Development Goals：持続可能な開発目標）の推進は、現在のグローバル社会の下で重要な取組となっており、「誰一人取り残さない」社会の実現に向け、地方自治体や民間企業などのあらゆる主体において、積極的な取組の推進が求められています。



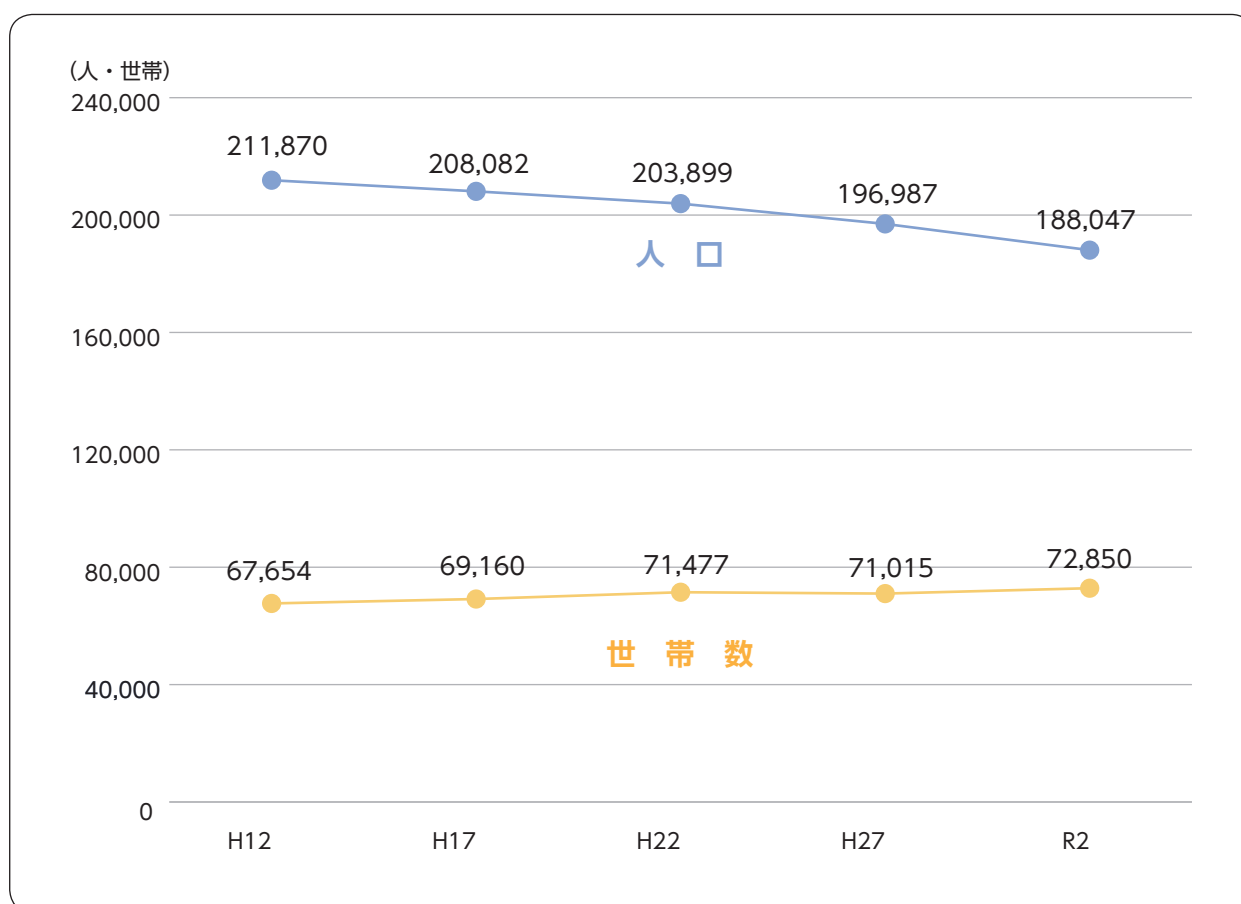
(1) 人口・世帯数の推移

この20年間、当市の人口は一貫して減少を続けており、平成12年の211,870人から令和2年の188,047人に減少しています。

減少率は、平成12年から平成17年までの間は1.8%の減少であったのに対し、平成27年から令和2年までの間は4.5%の減少となっており、人口減少が加速しています。

一方、世帯数は平成12年の67,654世帯から令和2年の72,850世帯に増加しています。【図表2】

【図表2 上越市の人口・世帯数の推移】



出所：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）

(2) 人口構成

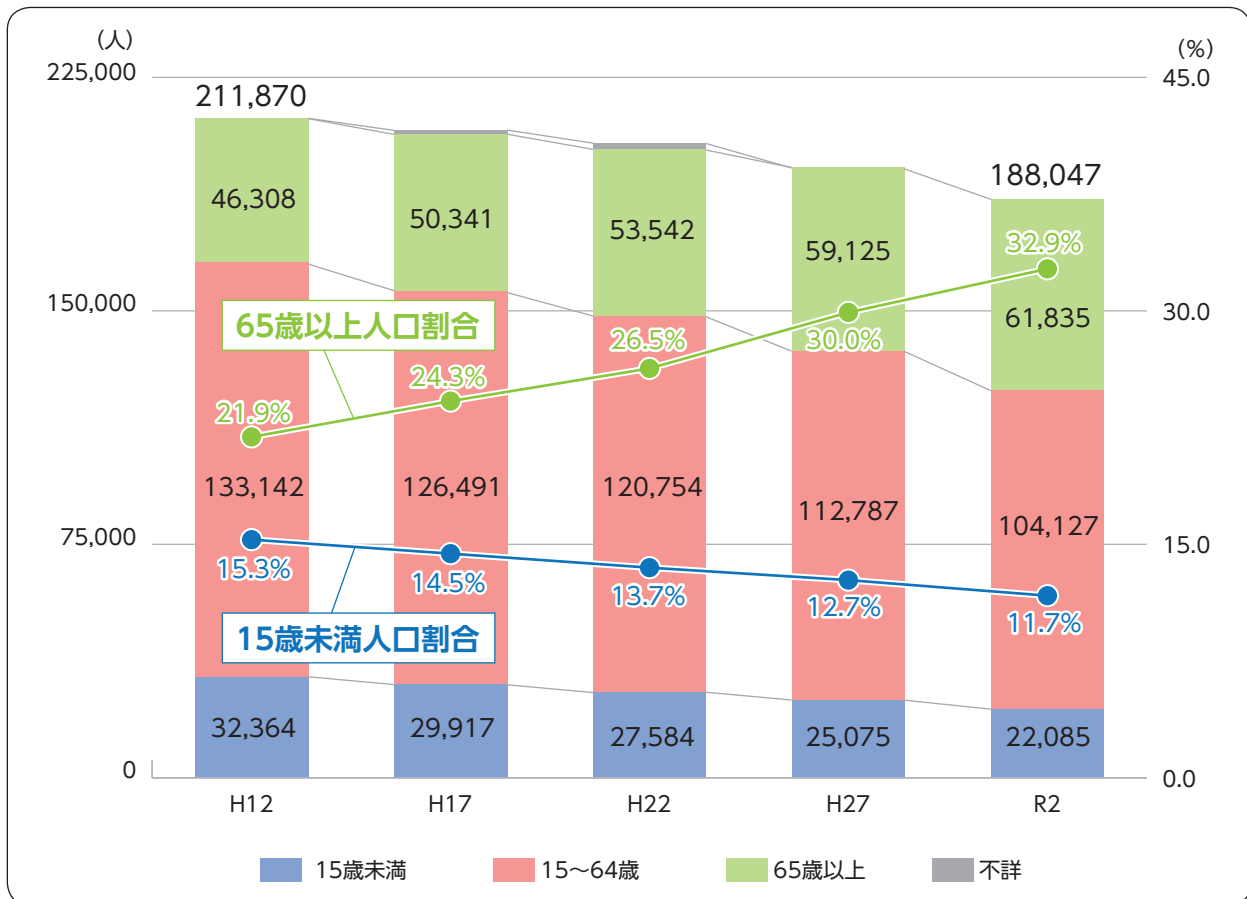
当市の人口を年齢3区分別に見ると、15歳未満の年少人口は平成12年の32,364人から令和2年の22,044人に、15歳から64歳までの生産年齢人口^{*}は平成12年の133,142人から102,314人に、それぞれ減少しています。

一方、65歳以上の老年人口は平成12年の46,308人から令和2年の61,460人に増加しています。

このように、総人口に占める15歳未満の割合は減少を続ける（少子化）とともに、総人口に占める65歳以上の割合が増加（高齢化）しており、令和2年は人口のおよそ3分の1が65歳以上となっています。

少子高齢化の進行は、あらゆる分野での担い手不足や医療・介護需要の増加等による社会保障費の増大等をもたらし、社会全体の活力が弱まることが懸念されています。【図表3】

【図表3 上越市の年齢3区分人口の推移】



出所：総務省「国勢調査」

備考：平成27年、令和2年の数値は不詳補完値

平成22年以前の割合は、年齢「不詳」の者を除いて算出している。

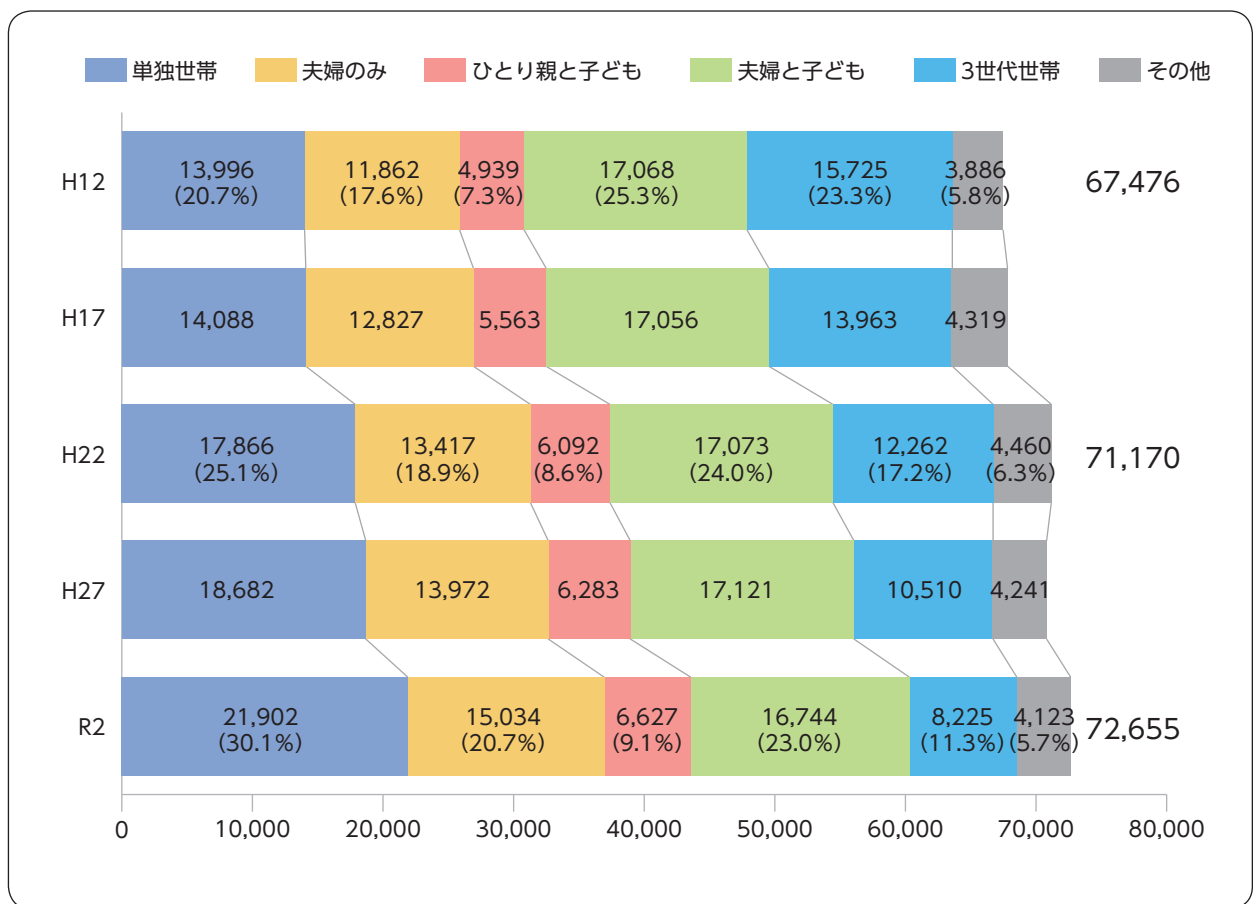
(3) 世帯構成

当市の世帯構成の内訳の変化を見ると、3世代世帯は平成12年の15,725世帯から令和2年の8,225世帯におおむね半減している一方、単独世帯は平成12年の13,996世帯から令和2年の21,902世帯に大きく増加しており、令和2年は全体の約3割が単独世帯となっています。

また、夫婦のみ世帯が平成12年の11,862世帯から令和2年の15,034世帯に、ひとり親と子ども世帯が4,939世帯から6,627世帯に、それぞれ増加しており、世帯の核家族化・単独化が進行しています。

こうした世帯構成の変化は、育児や介護等の福祉サービスのニーズの高まりや、高齢者や単身者の孤立、空き家の増加等につながるものが想定されます。【図表4】

【図表4 上越市の世帯類型別世帯数の推移】



出所：総務省「国勢調査」
備考：寮・病院・社会福祉施設などの世帯は含まない。

(4) 人口動態

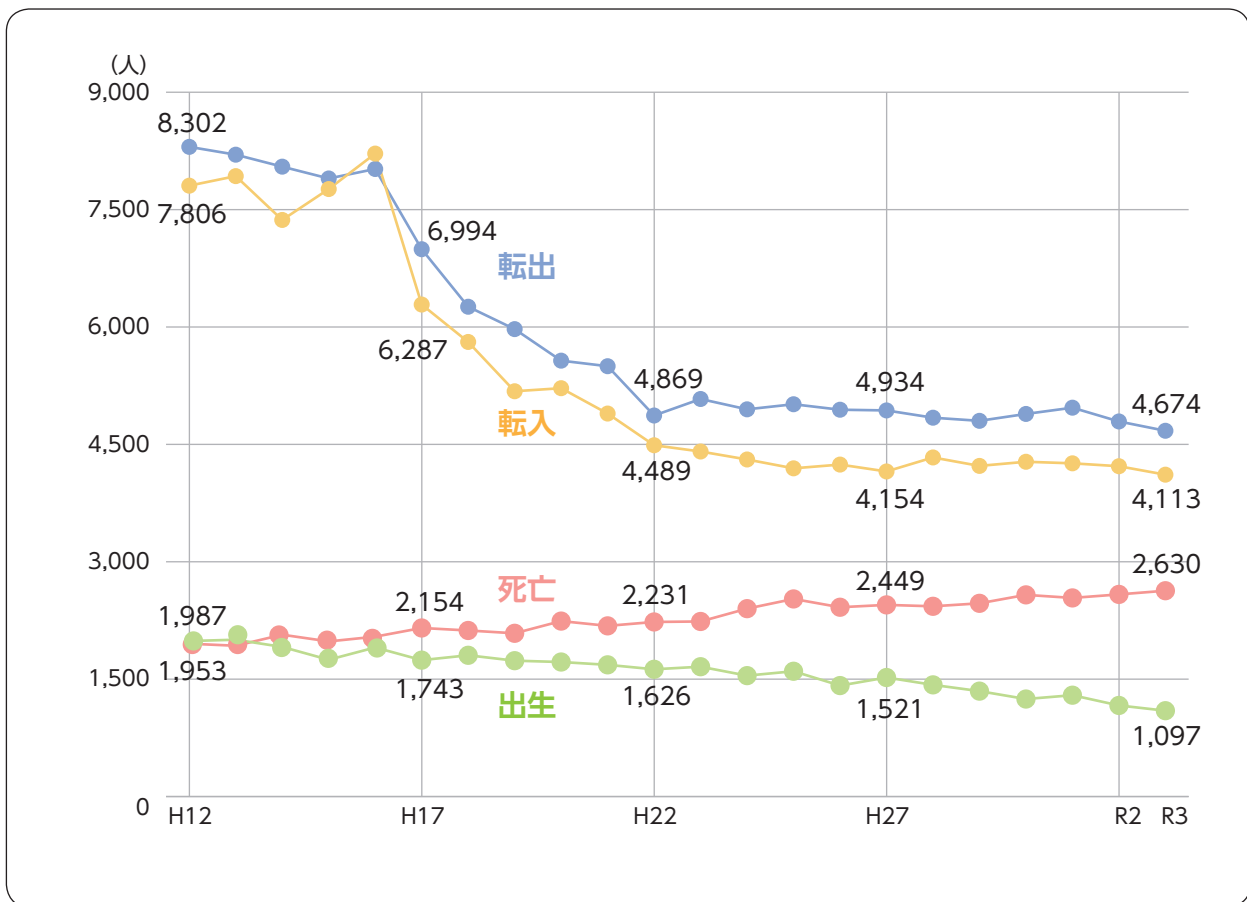
当市では、死亡が出生を上回る自然減と転出が転入を上回る社会減が同時に生じています。

令和3年の新潟県人口移動調査によると、令和2年10月1日から令和3年9月30日までの当市の自然動態は、出生1,097人、死亡2,630人で差引き1,533人の自然減となっています。また、社会動態は、転入4,113人、転出4,674人で差引き561人の転出超過となっています。

自然動態については、若年女性の減少や未婚化・晩婚化の進行等による出生数の減少と高齢者人口の増加による死亡数の増加から、自然減が拡大傾向で推移しています。

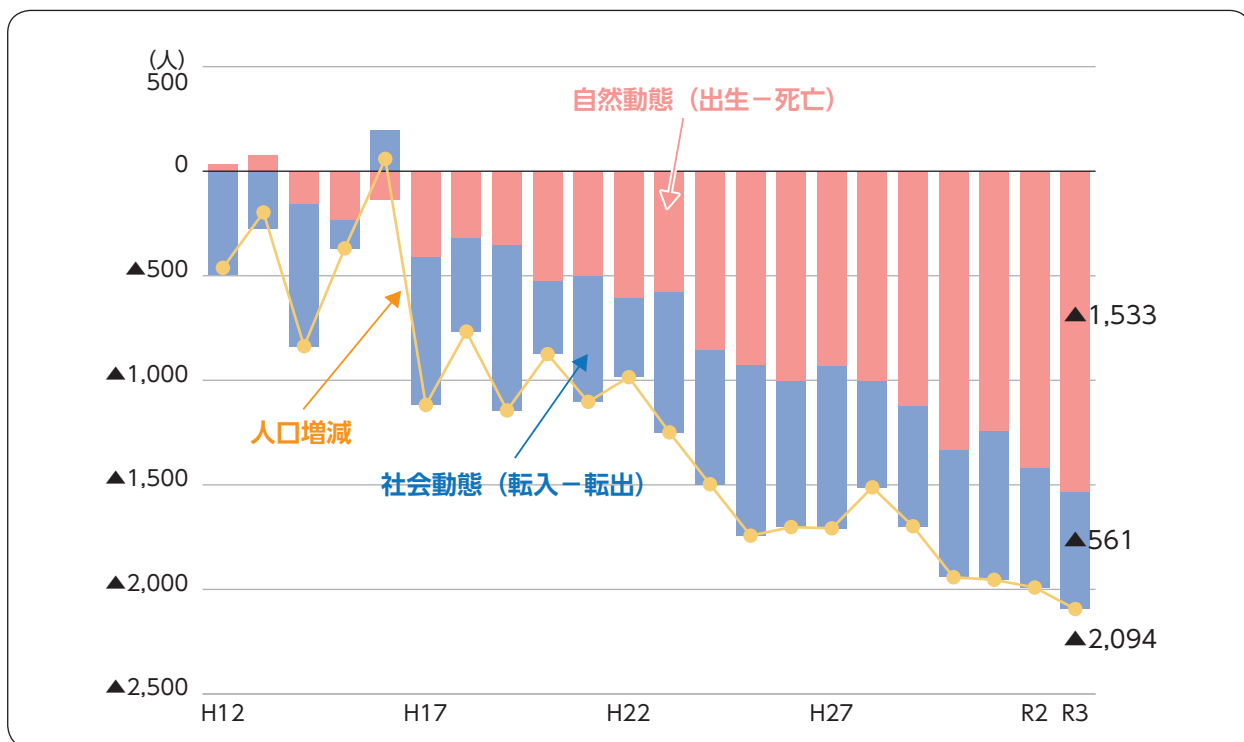
社会動態については、10代後半から20代前半までを中心に、新潟市や首都圏に対する社会減が大きく、全体としても社会減となる状況が続いています。【図表5、6、7】

【図表5 上越市の出生・死亡・転入・転出の推移】



出所：新潟県「新潟県人口移動調査」

【図表6 上越市の自然動態・社会動態の推移】



出所：新潟県「人口移動調査」

【図表7 上越市の人口動態の推移】

年	自然動態			社会動態			人口増減
	出生	死亡	差引	転入	転出	差引	
H12	1,987	1,953	34	6,222	6,718	▲496	▲462
H13	2,004	1,927	77	6,284	6,558	▲274	▲197
H14	1,912	2,068	▲156	5,935	6,616	▲681	▲837
H15	1,748	1,982	▲234	6,425	6,560	▲135	▲369
H16	1,905	2,043	▲138	6,589	6,392	197	59
H17	1,743	2,154	▲411	5,877	6,584	▲707	▲1,118
H18	1,805	2,122	▲317	5,809	6,259	▲450	▲767
H19	1,736	2,086	▲350	5,179	5,973	▲794	▲1,144
H20	1,719	2,242	▲523	5,218	5,570	▲352	▲875
H21	1,683	2,181	▲498	4,894	5,499	▲605	▲1,103
H22	1,626	2,231	▲605	4,489	4,869	▲380	▲985
H23	1,659	2,237	▲578	4,409	5,080	▲671	▲1,249
H24	1,545	2,401	▲856	4,307	4,948	▲641	▲1,497
H25	1,601	2,525	▲924	4,194	5,013	▲819	▲1,743
H26	1,418	2,419	▲1,001	4,242	4,943	▲701	▲1,702
H27	1,521	2,449	▲928	4,154	4,934	▲780	▲1,708
H28	1,427	2,431	▲1,004	4,333	4,841	▲508	▲1,512
H29	1,347	2,469	▲1,122	4,225	4,801	▲576	▲1,698
H30	1,246	2,577	▲1,331	4,278	4,889	▲611	▲1,942
R1	1,295	2,538	▲1,243	4,258	4,969	▲711	▲1,954
R2	1,164	2,583	▲1,419	4,221	4,793	▲572	▲1,991
R3	1,097	2,630	▲1,533	4,113	4,674	▲561	▲2,094

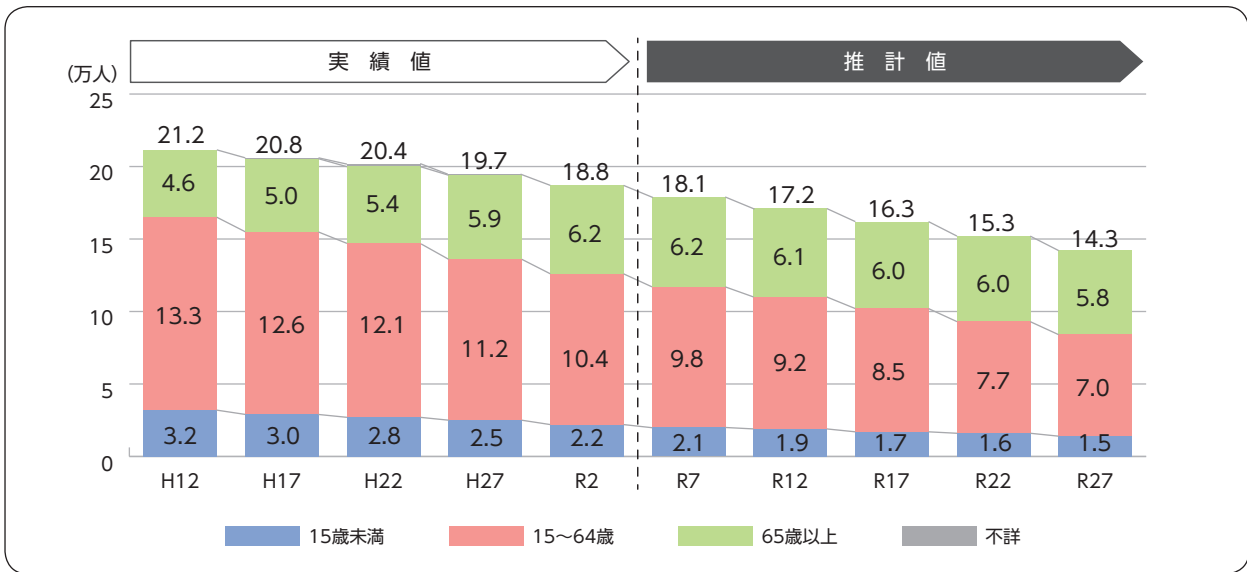
出所：新潟県「人口移動調査」

(5) 当市の将来推計人口

国立社会保障・人口問題研究所のデータ（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。

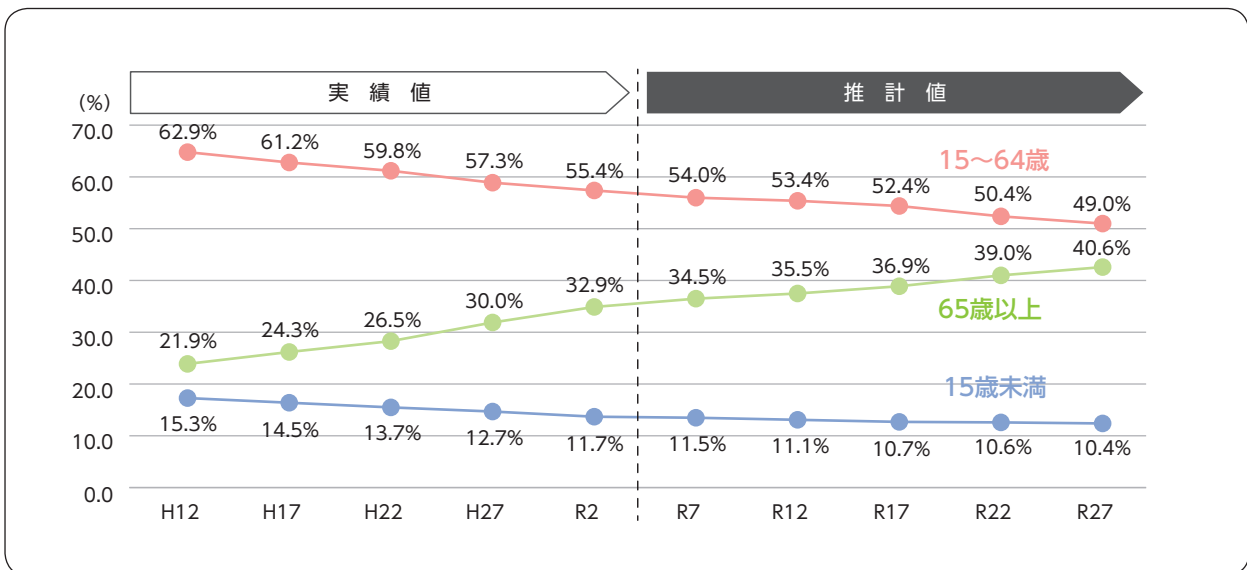
また、同研究所の推計では、65歳未満の人口は今後も減少が続くとともに、これまで増加してきた65歳以上の人口は令和7年頃を境に減少に転じると予測されています。なお、65歳以上の人口が減少に転じた後も、「65歳以上の高齢者が総人口に占める割合（高齢化率）」は上昇を続け、「15歳未満の年少者が総人口に占める割合」は低下していくことが見込まれています。【図表8、9】

【図表8 上越市の将来推計人口】



出所：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
備考：平成27年、令和2年の数値は不詳補完値

【図表9 上越市の将来の人口構成】



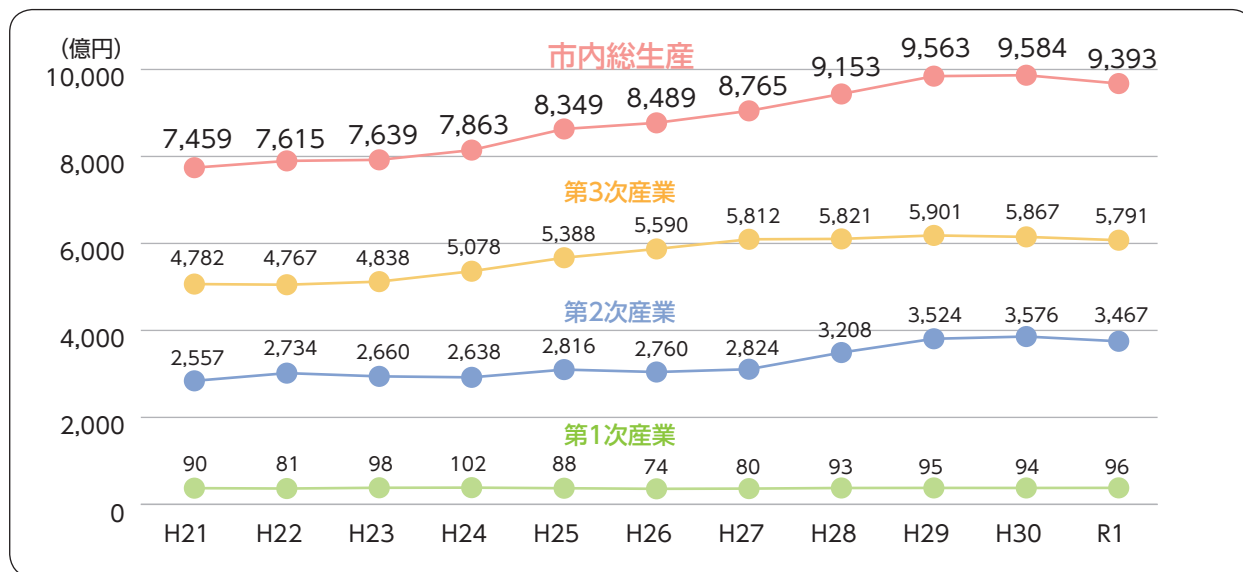
出所：総務省「国勢調査」及び、国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口（H30年3月推計）」により作成
備考：平成27年、令和2年の割合は不詳補完値を基に算出
平成22年以前の割合は、年齢「不詳」の者を除いて算出している。

(6) 産業構造

新潟県が公表している「市町村民経済計算」によると、当市の令和元年度の市内総生産は約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1兆1,564億次に次ぐ3番目の規模となっています。

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しています。【図表10、11】

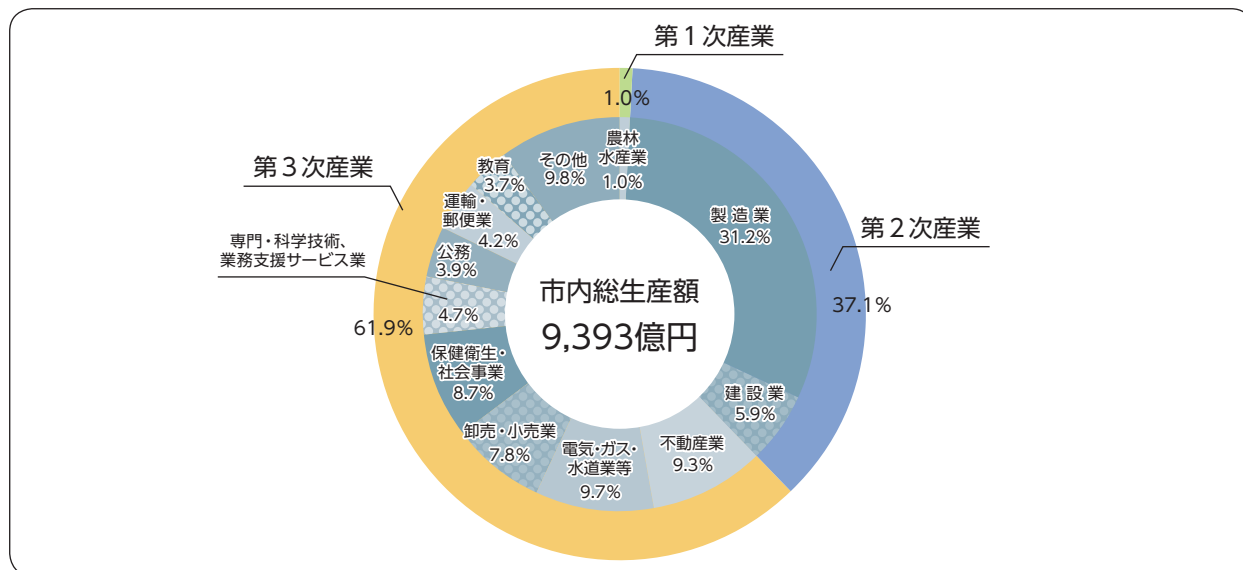
【図表10 上越市の産業別市内総生産の推移】



出所：新潟県「市町村民経済計算」

備考：市内総生産：市内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、光熱費等）を差し引いた付加価値の部分）

【図表11 上越市の産業別市内総生産の割合（令和元年度）】



出所：新潟県「市町村民経済計算」

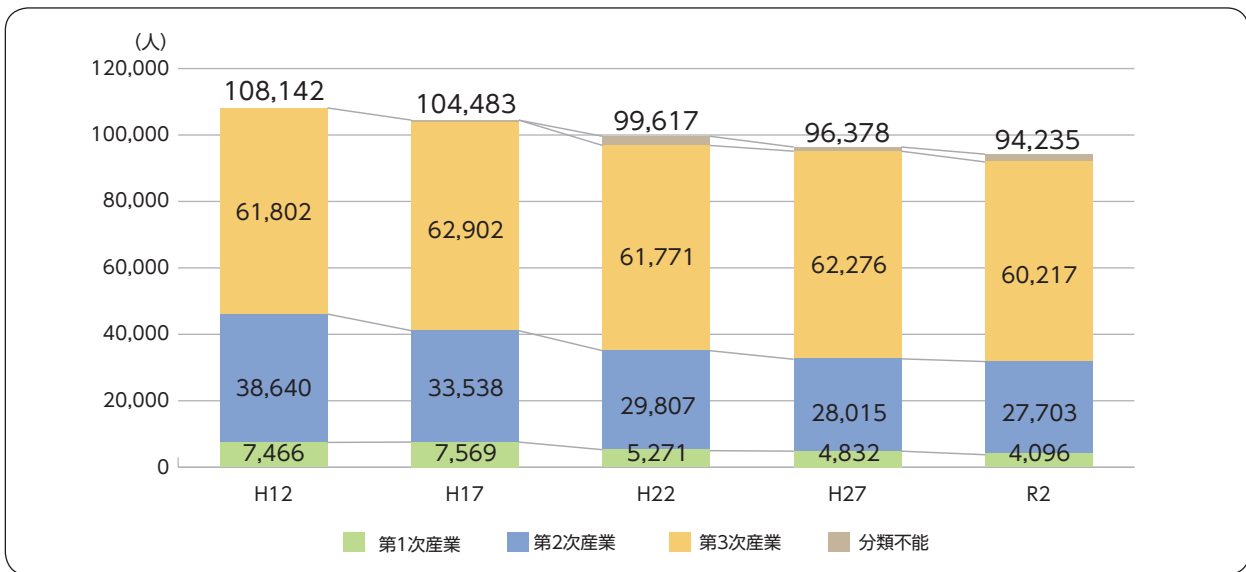
(7) 就業構造

総務省の「国勢調査」によると、当市の就業者数は、平成12年の108,142人から令和2年の94,235人に減少しており、生産年齢人口^{*}の減少が就業者数全体の減少につながっていることが確認できます。

中でも、農業を中心とする第1次産業や工業を中心とする第2次産業の就業者数は減少が続いています。

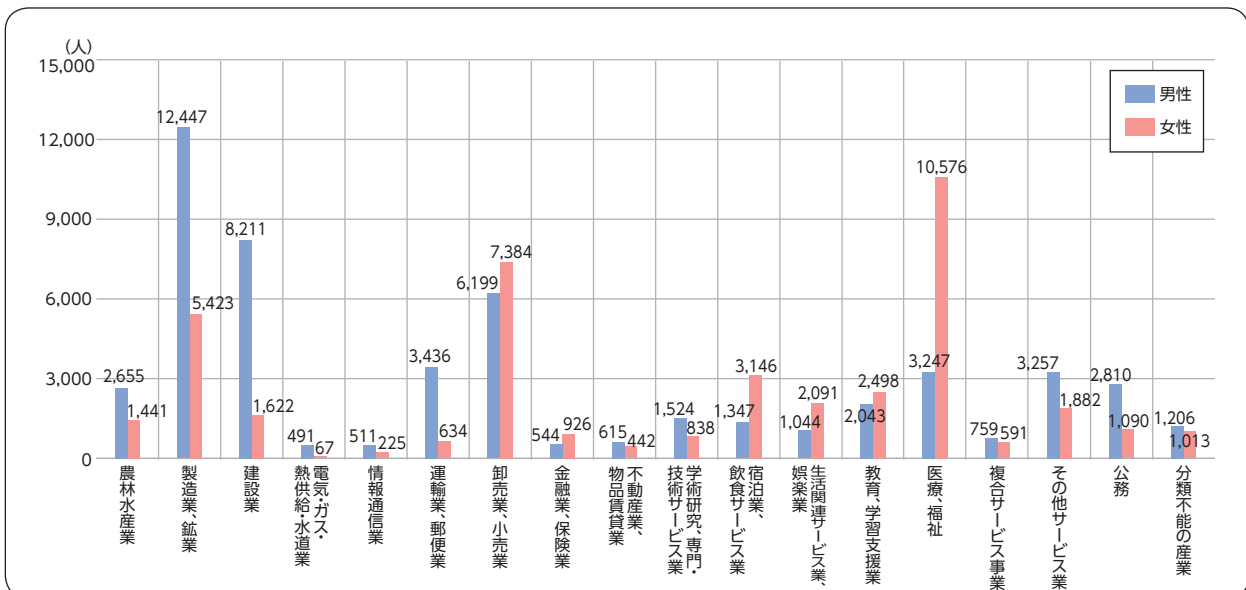
性別の就業者数は産業によって傾向が異なっており、令和2年では、製造業や建設業といった第2次産業では男性がおよそ4分の3を占めている一方で、医療・福祉の就業者数の割合は女性が4分の3以上となっています。【図表12、13】

【図表12 上越市の就業者数の推移】



出所：総務省「国勢調査」

【図表13 上越市の性・産業別就業者数（令和2年）】



出所：総務省「国勢調査」

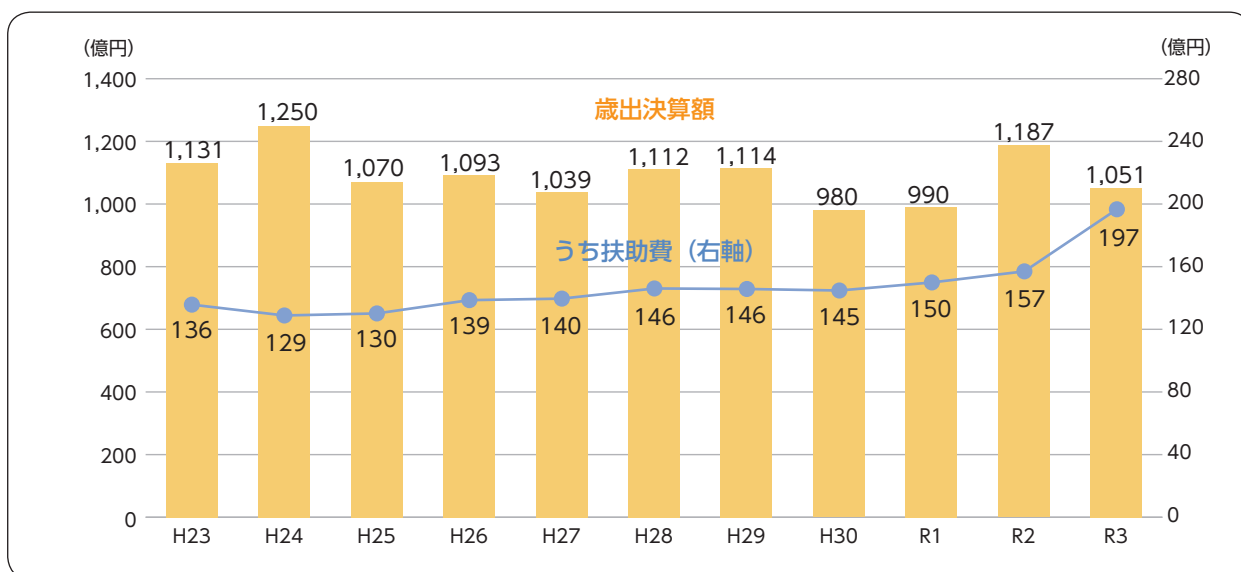
(8) 財政状況

過去 10 年間の当市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います。中でも高齢化の進行に加え、新型コロナウイルス感染症の感染拡大を踏まえた子育て世帯等への臨時特別給付金の支給などに伴い、社会保障関連の扶助費が増加しています。

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。

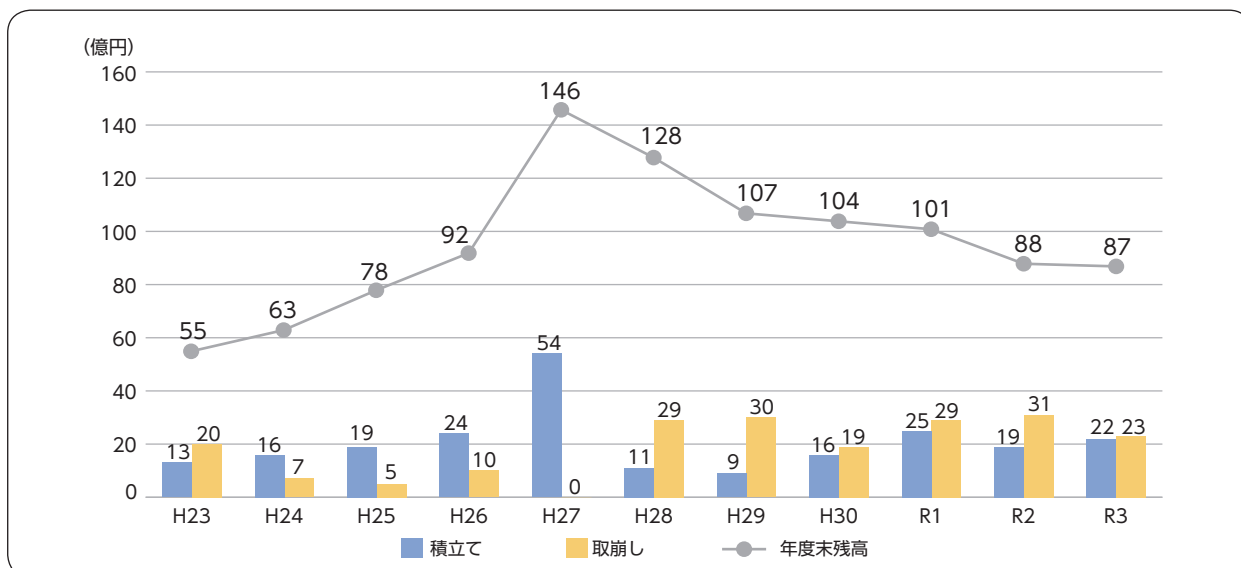
近年では、新型コロナウイルス感染症対策や大雪災害等の不測の事態に対し、同基金を活用し対応してきたことに伴い、取崩しが積立を上回る状況が続いており、令和 3 年度末時点の同基金の残高は 87 億円となっています。【図表 14、15】

【図表 14 上越市の一般会計歳出決算額の推移】



出所：上越市決算書

【図表 15 上越市の財政調整基金残高の推移】



出所：上越市決算書

(9) 検討課題の整理

第6次総合計画に基づく取組について評価検証を行い、次のとおり政策分野ごとの主な検討課題を整理しました。

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 ● 外国人市民が安心して暮らせる環境づくり ● 女性の一層の社会進出や活躍に向けた環境づくり ● 市民活動や地域活動の次世代を担う人材の発掘と育成 	など
防災・防犯分野	<ul style="list-style-type: none"> ● 危機管理能力の向上とまちの強靱化の推進 ● 老朽化する各種インフラの適切な維持補修や統廃合 ● 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高齢者等への啓発の強化 	など
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 ● 特定外来生物[*]の生息域拡大を踏まえた環境保全活動の強化 ● 令和32年カーボンニュートラル[*]の実現に向けた取組の推進 ● 環境保全活動に取り組む人材や団体等の育成 	など
健康福祉分野	<ul style="list-style-type: none"> ● 小児期からの生活習慣病[*]予防の取組の推進 ● 安定的な地域医療体制の確保 ● 妊娠期からの相談体制の強化と産後ケアの充実 ● 多様化するニーズを踏まえたきめ細やかな保育サービスの提供 	など
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 ● 若者や女性の多様な働く場の創出 ● 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 	など
農林水産分野	<ul style="list-style-type: none"> ● 担い手の確保と育成・定着に向けた取組の推進 ● ICT[*]等を活用した販売力の強化や所得向上に向けた取組 ● 中山間地域における支え合い体制の構築に向けた支援 ● 魅力的な地域食材を活用した食育や地産地消の推進 	など
教育・文化分野	<ul style="list-style-type: none"> ● 多様な価値観や課題に対応した教員の指導方法の習得 ● 不登校の児童・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の適正配置や学びの環境整備 ● 文化・スポーツ活動などの担い手の確保や団体間連携の促進 	など
都市基盤分野	<ul style="list-style-type: none"> ● 各種インフラの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[*]の確保や除雪作業の効率化・安全性の向上 ● 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 	など