

未定稿

上越市第5次総合計画

～ プラン 2014～

(中間報告)

上越市第5次総合計画（改定版）

目次

序 論

第1章 総合計画の改定に当たって	-	3
1 計画改定の趣旨		4
2 計画の位置付け		5
3 計画の基本的項目		6
第2章 上越市の特性と課題		7
1 上越市の概況		8
2 上越市を取り巻く情勢		20
3 上越市の今後のまちづくり		38

基本構想

第1章 基本理念・将来都市像	-	5
1 基本理念		6
2 将来都市像		7
第2章 まちづくり重点戦略		9
1 重点戦略1 学びの豊かな空間をつくる		12
2 重点戦略2 にぎわい豊かな空間をつくる		14
3 重点戦略3 コミュニティでの交流を育む		16
4 重点戦略4 市内の循環・交流を育む		18
5 重点戦略5 広域的な交流を育む		20
第3章 基本政策		23
1 人にやさしい自立と共生のまち		26
2 自立した自治体運営が確立したまち		27
3 持続的なつながりを育む都市基盤が確立したまち		28
4 自然と共生し、安全に安心して暮らせるまち		29
5 活発な産業が地域に活力を生み出すまち		30
6 地域全体でみんなの健やかな生活を支え合うまち		32
7 人が学び、育ち、高めあうまち		33
第4章 土地利用構想		35
1 土地利用の基本的な考え方		36
2 都市構造・土地利用		40

基本計画

第1章 基本指標	-	5
1 人口フレーム		6
2 財政フレーム		8
第2章 重点プロジェクト		9
第3章 まちづくりプラン（分野別計画）		11
第4章 地区別計画		57
第5章 計画の推進手法		85

資料編

- 1 策定体制
- 2 策定経過
- 3 各種データ
- 4 用語解説

今回未提示

序 論

【構 成】

第 1 章 総合計画の改定に当たって

第 2 章 上越市の特性と課題

第1章

総合計画の改定に当たって

【構成】

- 1 計画改定の趣旨
- 2 計画の位置付け
- 3 計画の基本的項目

第1章 総合計画の改定に当たって

1 計画改定の趣旨

平成17年1月1日、上越市は同一の生活圈・経済圏を有する安塚町、浦川原村、大島村、牧村、柿崎町、大潟町、頸城村、吉川町、中郷村、板倉町、清里村、三和村、名立町の13町村と合併し、人口約21万人、面積約973の「新しい上越市」としてスタートしました。

合併後の上越市では、新市建設計画に将来都市像として「海に山に大地に なりわいと文化あふれる 共生都市上越」を掲げ、その実現に向けたまちづくりに取り組んできました。

一方、工業社会から情報・知識社会への文明史的な転換期にあって、住民の価値観の多様化が進み、また本格的な人口減少社会が到来する中、地方分権の進展もあいまって、従来の制度や価値観にとらわれない柔軟な思考や発想に基づく自治体運営が求められています。

また、今後一層の厳しさが見込まれる都市間競争に向けて、都市の活力をどのように維持・発展させていくかといった自治体経営の視点も重要となっています。

このような時代潮流においては、地方主権の理念の下、本来の自治体の在り方を追求する中で、市民主権の新たな自治の仕組みを確立し、自律的な自治体運営が可能なシステムを構築していくことが必要です。加えて、骨太な都市像を定めることで、経済・環境・社会のバランスのとれた持続可能な地域の実現に向けた道筋を明らかにしていくことが求められています。

こうしたことから、上越市では、行政のみならず、市民や市民活動団体、企業などとの認識の共有を図りながら、合併後の新しい上越市にふさわしい、新たな時代を見据えたまちづくりを実現するための方向性を定めると共に、その方向性に基づく各種政策や施策を戦略的に展開していくために第5次総合計画を改定します。

総合計画は、当市の将来都市像の実現に向け、今後目指していく方向を総合的・体系的に示す計画です。将来の地域の在り方を左右する極めて重要な時期を迎えていることを強く自覚する中で、上越市の将来展望を内外に示し、新しい時代のまちづくりに取り組む決意を表す計画とします。

2 計画の位置付け

計画の位置付け

上越市第5次総合計画（改定版）は、市の将来像やそれを実現するための政策を明らかにするものであり、地方自治法第2条第4項により策定が義務付けられた、上越市のまちづくりの最上位計画です。

そこで、本計画は、自治体運営全般の指針とし、計画の安定性を確保すべく、総合性と体系性を基調とした計画とします。

また、本計画は、新市建設計画の趣旨を踏まえた、上越市が行うすべてのまちづくりの事業の指針となる計画であり、各分野の個別計画を根拠付ける計画として位置付けます。

計画が目指すもの

新しい価値観に基づく計画

本計画では、人口減少傾向が続く本市において、従来の量的拡大成長路線から一線を画し真の豊かさを追求する中で、築き上げてきたストック（資産・資源）をいかし、生活や文化などの質の向上に軸足を置くという新しい価値観に基づくまちづくりの方向性を明らかにします。

自治体運営の方向性の明示

本計画は、市民から信託を受けた市行政が、公共として取り組むべきものを明らかにすると共に、限られた財政的・人的資源を効果的・効率的に活用するための方向性を示すものとします。

市民と行政のまちづくりの基準

本計画は、社会経済情勢の変化や当市の特性を踏まえ、市民と行政が総合的・体系的・計画的なまちづくりを展開していくための共通の認識・判断・評価の基準となるものとします。

他の行政機関などとの相互調整の基準

本計画は、当市のまちづくりの方向性を明らかにする中で、国や県などが策定する計画や実施する各種施策に反映されるなど、相互調整の基準となるものとします。

3 計画の基本的項目

計画の構成と役割

序 論

上越市の地勢や歴史的な特徴、上越市を取り巻く時代の潮流や市民ニーズなどをふまえ、地域特性や潜在力および直面する課題の整理を行い、上越市が目指したいまちづくりの方向性の概略を示します。

基本構想

まちづくりの基本理念や上越市の将来像、その実現に向けた基本的考え方を定めるなど、市政運営の基本方針を示すものです。

期間は、「新市建設計画」の計画期間との整合性をふまえ、平成 19（2007）年度から平成 26（2014）年度までの 8 年間とします。

基本計画

基本構想を具体化するために取り組むべき施策等を総合的・体系的に明らかにするものです。

計画期間は、基本構想と同様に、平成 19（2007）年度から平成 26（2014）年度までの 8 年間としますが、社会情勢の変化など必要に応じて 4 年後の平成 20（2010）年度に見直しを行います。

また、基本計画および財政状況をふまえ、この間に実施すべき事業として、現段階で財政的担保のなされた「エントリー事業」と、財政的または政策的熟度の観点から実施が担保されていない「予備エントリー事業」をあわせ、付属資料として掲載します。

毎年度の予算編成においては、この付属資料に財政状況や事業の政策的熟度の変化を反映しながら事業査定を行います。

（「予備エントリー事業」は、今後、他の事業の効率的な実施や、財政状況の好転、事業の熟度向上による政策的重要度の高まりによって、実施が担保される「エントリー事業」への昇格も可能となります。）

(2) 計画の範囲

この計画の範囲は、市が事業主体となる事業及び施策を基本としますが、必要に応じて国・県・民間団体などが事業主体となる事業なども含むものとします。

第2章

上越市の特性と課題

【構成】

- 1 上越市の概況
- 2 上越市を取り巻く情勢
- 3 上越市の今後のまちづくり

第2章 上越市の特性と課題

1 上越市の概況

位置・地勢など

位置

上越市は、新潟県の南西部に日本海に面して位置し、北は柏崎市、南は妙高市、長野県飯山市、東は十日町市、西は糸魚川市に隣接しています。

三大都市圏からはほぼ等距離にあり、東京からは直線距離にして約 200 kmで、現在、上越新幹線・北越北線（ほくほく線）で約 2 時間 15 分、高速道路で約 3 時間の距離です。

また、北陸・信越・関東甲信越・東北のそれぞれの圏域が接する地域にあり、北陸自動車道と上信越自動車道が上越ジャンクションで結節するなど、人や物が行き交う場所でもあります。JR 東日本と西日本の境界も市内の直江津駅と谷浜駅の間にあります。

さらに、上越市は日本海側のほぼ中央に位置し、対岸の韓国・中国・ロシアなどと近い距離にあります。地理的な近接性は、ロシアへつながる海底の光ケーブルが、日本海側からでは上越市のみから対岸に延びていることからもうかがえます。



北緯 36 度 56 分 27 秒 (極南) ~ 37 度 18 分 23 秒 (極北) に位置する上越市は、韓国のソウル (北緯 37 度 34 分)、ギリシャのアテネ (北緯 37 度 58 分 17 秒)、アルジェリアのアルジェ (北緯 36 度 12 分)、アメリカのサンフランシスコ (北緯 37 度 48 分) などと近い位置にあります。指折りの豪雪地として国内では古くから知られる当市ですが、同緯度でこれほど雪の豊富なところは世界に類例が無いと言われます。

地 勢

上越市は、東西約 44.6 km・南北 44.2 km の広がりを持ち、面積は約 973 ㎢ です。これは、全国で最も面積の小さな都道府県である香川県や 2 番目に面積の小さな大阪府の半分以上に当たり、北陸 4 県の市町村では、富山市に次いで第 2 位の規模です¹。

市の周囲を見渡すと、豊かな海洋や美しい山並みに囲まれており、その恵みを受けた大地が広がっています。高田平野は、柿崎から直江津までの長さ約 16 km の海岸線を底辺とし、妙高市 (旧新井市) の市街地の南方を頂点とした三角形を呈しており、頂点から海岸線までの距離は約 20 km です。

市のほぼ中央には、関川・保倉川などが北に向かって流れ、日本海に注いでいます。その流域に、豊かな稲作地帯を支える沖積地²が大きく広がります。



¹ 国土地理院、平成 18 年 10 月 1 日現在

² 流水による浸食・運搬・堆積という河川作用によって作りだされた土地・地形のこと。

この広大な平野を取り囲むように連なる、米山山地、東頸城丘陵、関田山脈、南葉山地、西頸城山地などの山々は、雪や雨水を貯え、大地に恵みをもたらす“天然のダム”の役目を果たしています。

平野の北側は日本海に臨み、関川の河口から東側の海岸線に沿って砂丘が発達しており、砂丘と平野の間には天然の湖沼群が点在しています。

上越市の鮮やかな四季の彩りはこうした様々な地勢により与えられたものであり、風のまち、砂丘のまち、杜のまちなどと、時に様々な言葉で紹介されます。

自然環境

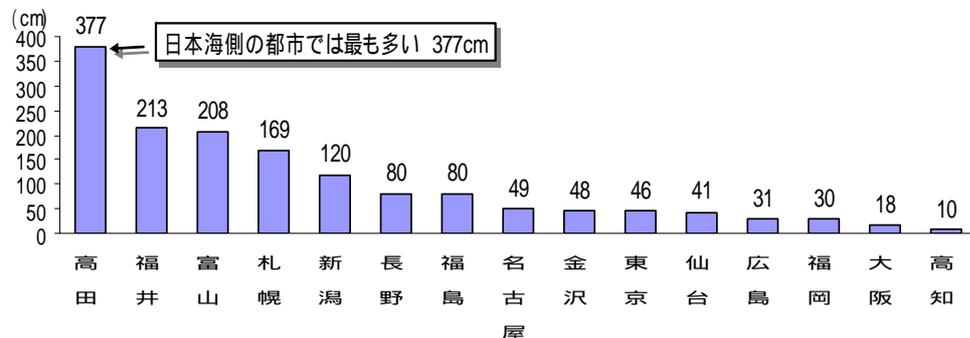
上越市は四季の変化がはっきりしており、冬期に降水が多く快晴日数が少ない典型的な日本海型の気候です。冬期には日本海を渡ってくる大陸からの季節風の影響により大量の降雪があり、海岸部を除いた地域は全国有数の豪雪地帯となっています。

この自然環境を象徴するように、板倉区では昭和2年に8m18cmもの積雪量を記録しており、これは人が住んでいるところの積雪量では日本一の記録とされています。

これほど雪深い地に人口20万人を超える都市が発達したことは、極めて珍しい例と言えます。例えば、冬期に積雪のある全国の主な都市を比較すると、上越市(高田)は最大積雪深の平均や、100cm以上の積雪深の日数が目立って多く、他の都市を大きく引き離しています。

こうした自然環境は、古来より当地の人々の暮らしを支え、発展の礎となってきました。今日の豊かな風土や生活文化は、雄大で厳しい自然環境との共存を図り、豊穡の海や山がもたらす恩恵を受けることによって育まれてきたと言えます。

年間の平均的な積雪の深さ(主要都市との比較) (統計開始年 - 1999年の春まで)



(注) 地名は観測地点を表す(出所)文部省国立天文台編「理科年表」

上越市の四季と暮らし

季節	年中行事など
春	 <p>冬が終わり、春が近づくと、乾燥した暖かい南風（フェーン現象）によって野山の雪が溶かされ、川が増水する。数ヶ月にわたり雪に閉ざされた生活から解放される春、妙高山中腹の「はね馬」や南葉山の「たねまじいさん」を見ながら田植えが終わると、市内の至るところで豊作を願う春祭りが行われる。山菜取りや庭木の手入れも始まり、到来した春を実感する。</p>
夏	 <p>梅雨が明けると、亜熱帯に近い夏の暑さが訪れる。30を越す真夏日は、九州や四国に近いといわれ、湿気も多いため蒸し暑さを感じる。海沿いでは、市内はもとより隣県の長野県からも多くの海水浴客が訪れ、にぎわいをみせる。</p>
秋	 <p>実りの秋を迎える9月初旬は最も台風が多い季節だが、幸いなことに太平洋側ほど大きな被害には至らない。この時期、豊作を感謝する秋祭りが各地で開かれる。</p>
冬	 <p>11月の終わりごろには、あられやみぞれが降り、「雪おろし」と呼ばれる雷鳴が轟き始める。これを冬の合図として、人々は冬支度を急ぐ。合併前の上越市では、「妙高山が3回白くなると南葉山に雪が来る。南葉山が3回白くなると根雪になる」、頸北地域では「米山が3回白くなると根雪になる」などと言われている。</p>

交通体系

ア 交通の発達と市の発展

上越市は古くから海陸交通が発達し、物資や人が行き交う地として栄えました。市の発展をもたらした両輪の一方が自然や地勢であるとすれば、もう一方はこの交通にあると言えます。

輸送手段の中心が人力であった江戸時代、当市は、金沢と江戸を結ぶ北国街道などの主要街道を始め、佐渡で発掘された金銀を江戸へ運ぶ重要な輸送経路上にあり、北国街道の支道として松之山街道なども交錯していました。こうした街道の結節点や街道沿いには宿場町が発達し、高田と直江津はそれぞれ城下町と港町として、現在の市の発展の基礎となりました。

主要街道の交わる直江津や高田は政治の拠点としても適地であり、古くは国府が置かれたほか、戦国時代には上杉謙信の居城である春日山城、江

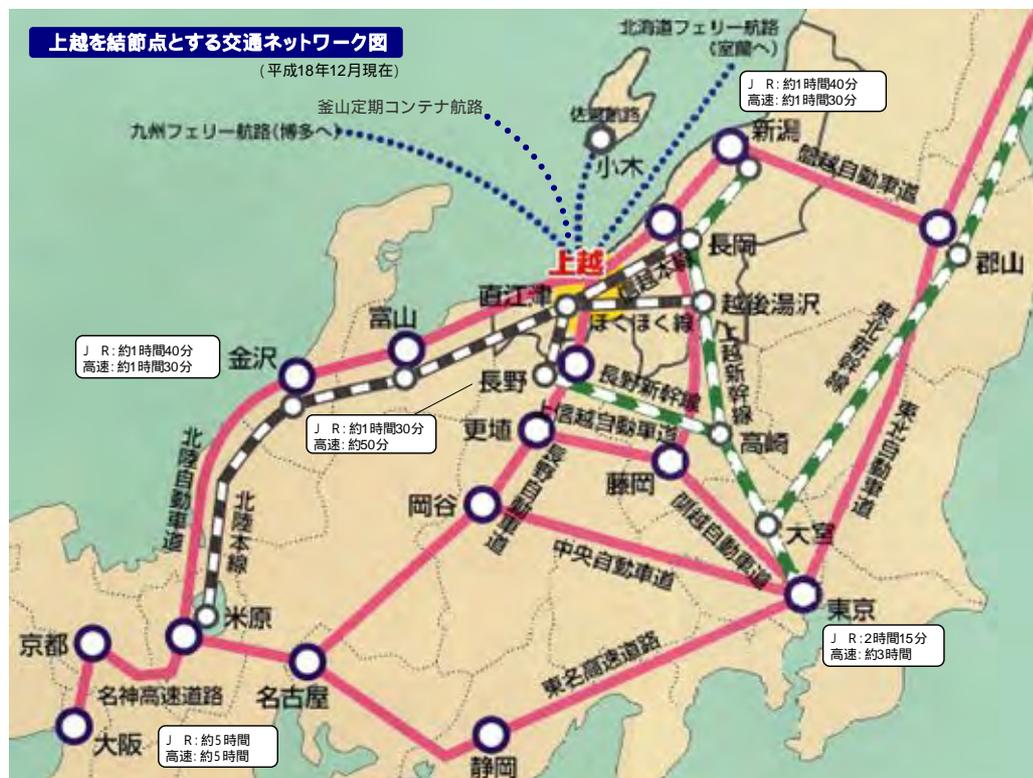
戸時代には福島城や高田城などが置かれ、城下町として栄えました。また、直江津は北前船の寄港地及び当地の海産物の集散地として栄え、街道の発達、当地で産み出される農作物の輸送などに大きく貢献しました。

明治時代に入ってから、直江津～関山間（信越本線）に国内で2番目に鉄道が開通するなど、交通の要衝としての地位が確立されており、それが工場立地などに有利に働きました。

イ 交通の現況

現在も、北陸自動車道と上信越自動車道が接続するほか、重要港湾である直江津港やJR北陸本線、JR信越本線、第三セクターによる北越北線（ほくほく線）等、人や物が盛んに行き交う地となっています。

さらに、平成26（2014）年度末に開業予定の北陸新幹線や、上越魚沼地域振興快速道路などの重要プロジェクトも進行しており、陸・海の交通ネットワークが整う有数の地方都市です。



上越市の歴史

上越市は、親鸞聖人や上杉謙信などの歴史的人物をもって語られ、情緒豊かな城下町文化が息づく地などとして名を知られるように、数々の歴史と文化に彩られた地です。

どの時代においても常に要地間・大都市間を結ぶ重要経路上に位置し、豊かな発展を遂げてきたことから、上越市の歴史はいわば交通の歴史であるとも言えます。

原始～古代

高田平野南西部の吹上遺跡や釜蓋遺跡は、管玉や勾玉などが制作された玉作り遺跡として、全国的に知られています。当時の人々は、制作された玉類によって、信州や北陸西部、東海、近畿方面などと盛んに遠隔地交流（交易）を行ったと考えられています。

北陸地方の最も古い名称は「越の国」であり、新潟県もその地域に含まれていました。「越の国」が越前・越中・越後・佐渡に分かれ、「越後」という名称が歴史に初めて登場する時代に、今の上越市域を含む頸城郡も成立しました。

頸城郡は、初め「越中国」に属していましたが、後に「越後国」に編入されます。その後当市域には、越後国の国府・国分寺が置かれ、越後における政治・文化の中心となりました。

奈良時代になると、平城京（奈良）に魚などの貢納物を運ぶため、東北から九州にわたる大動脈が築かれ、陸運・海運が発達し、交流が活発化しました。当市域は、日本海側の重要な地域の一つでした。

中世

鎌倉時代には、日本の歴史に大きな足跡を残した人々が北陸に配流されました。1207年、専修念仏禁止の弾圧によって流罪に処せられた浄土真宗の開祖・親鸞もその一人です。親鸞の足跡は市域の至る所に残されており、当地の文化に少なからず影響を及ぼしたと言われます。

親鸞が当市の居多ヶ浜に上陸して平成19（2007）年で800年目となりますが、このことは当地が越後国府であったことに加え、直江津が日本海側の有力な港として国内各地と結ばれていたことを示しています。



親鸞上陸の地に建つ銅像

戦国時代、当市域を含む頸城郡には、上杉氏の権力の直接の基盤として上杉氏の蔵入地（直轄地）や家臣団の知行地が置かれていました。また、春日山を中心にいくつかの支城が配置されていました。

頸城郡では、古くから越後の特産品として知られていた青苧（あおそ、木綿が栽培される以前の代表的な繊維で越後上布の原料）が生産され、直江津から京都方面に移出されました。有力な商品であった青苧は、上杉氏を支える財源の一つでもあったと考えられます。

近世

江戸時代の初め、上越市域は松平忠輝領に属し、その後松平光長領に属しました。17世紀末以降は、高田藩領や幕府領などに支配が分かれたりますが、経済圏・文化圏を同じくするなど、その後も変わらずに緩やかな一体性を保持し続けました。

頸城郡内では、大規模な土木工事を含む新田開発が進められ、飛躍的に耕地が増加し、農業生産力も向上しました。全国有数の稲作地としての今日の基礎が確立されたのはこの時代です。

頸城郡内で生産された米は、関川（荒川）・矢代川・保倉川・飯田川などの舟運や柿崎などからの灘廻し^{なだ}によって直江津に運ばれ、上方や江戸、蝦夷地（北海道）などへ廻漕されました。

城下町高田や直江津には、現在の都市景観の基礎となる町割りが行われました。直江津は有力な港湾として、高田は高田藩の城下町と北国街道の宿駅としてにぎわいました。

近世後期には、高田城下や直江津などでは多くの私塾や文芸のサークルが生まれ、藩士や有力な町人・農民、僧や神官などが集まって、身分を超えた交流が行われました。このような学問・文化状況が、その後小林古径（日本画）や小川未明（童話作家・小説家）などを生み出す土壌になったと考えられます。古径と未明は、共に旧高田藩士の家に生まれました。

近代

1878年に制定された郡区町村編成法によって、頸城郡は東頸城郡・中頸城郡・西頸城郡に分けられました。しかし、新3郡は、その後も緩やかな一体性を保持し続けました。

近代日本の幕開けと鉄道の整備（明治～大正）

- ・ 明治以来、鉄道は近代日本の交通の中核として整備されてきました。明治30年代から開通の始まった鉄道は、大正2（1913）年に北陸線が全通したことで、それまで周辺地域と山々に遮られていた北陸の地域社会を大きく変化させました。

- ・ 上越市では、全国に先駆け、明治 21 (1888) 年の直江津～長野駅間 (信越線)、明治 31 (1898) 年の直江津～新潟駅間 (北越鉄道)、大正 2 (1913) 年の北陸線の全線開通など、次々に鉄道の整備が進みました。鉄道の開通に伴って交通の拠点性が高まり、鉄道輸送も急速に増加していきました。



信越線 直江津・関山間開業 100 周年 (昭和 61 年)

- ・ このころから、直江津港は中部日本に達する唯一の海上交通の門戸であり、新潟、小木 (佐渡市)、伏木 (富山県高岡市) などの諸港と貨客船の定期便も開通するなど、にぎわいを呈しました。相次ぐ鉄道の開通により、直江津は陸上と海上交通の要地としての重要性が増した時期でもありました。
- ・ しかしこの反面、北陸本線の開通によって、船舶による貨物の集散が富山に集中し、直江津港の貨物取扱量が減少するなど、交通の発達をもたらしたマイナス面を指摘する声もあります。

エネルギーの利用による近代産業の始まり

- ・ 産業面では、近代工業が進展を見せました。現在の上越市のリーディング産業である工業の歴史において、創生期に当たる時代と言えます。
- ・ 豊富な電力を背景として直江津への工場進出が進み、特に化学工業が多く立地した背景には、雪解けの豊かな水源を活用した水力発電が大きく作用しました。電力の供給のほかにも、廉価な農村労働力、良質な石灰石の産出、早期の鉄道開通により原材料や製品の輸送が便利であったことなども立地に有利に働きました。他方、高田付近では農機具の製造が開始され、細幅織物工業も盛んになるなど、軽工業が活発になりました。平野や港湾、町なかなどそれぞれの立地に適した産業が発達したことになります。
- ・ また、電力や農機具工業の発展により人々の暮らしも近代化し、農村の電化が急速に進むなど、工業だけでなく農業や農村生活にも産業発展の影響が及びました。
- ・ しかし、高田の商業は、明治に入って城下町としての機能を失い、近代産業の発展もなかったことから衰退を見せ始めます。明治政府の殖産興業政策が進展する中で、高田においても土族や町人が新しい事業を興すようになりましたが、一部を除いて地場産業として定着する

には至りませんでした。

- そこで、新たな商業振興策として打ち出したのが、明治 42 (1909) 年の軍隊 (第 13 師団) の誘致です。これは当時の時代背景 (富国強兵政策) を受けたものでしたが、誘致に成功した後、高田の商業は息を吹き返しました。高田の朝市 (四九の市・二七の市) は、生活物資を調達するために軍隊の要請により始められたものであり、「日本三大夜桜」として名高い高田城の桜も、第 13 師団の入城を祝い、城跡に 2,200 本の桜を植樹したのがその始まりです。しかし大正 14 (1925) 年に第 13 師団が廃止されると、商業都市 (消費都市) の宿命として高田は大きな痛手を受けました。
- またこの時期、近代的自治制度の導入を目的とした、いわゆる「明治の大合併」(明治 21 年～) 及びそれに続く「昭和の大合併」(昭和 28 年～) が推進され、合併前上越市や各区でも合併が進められました。

更に進む産業の発達《昭和～平成》

- 戦後、本格的な工業社会に突入すると、上越市の工業の中心地として直江津工業地域が発達しました。
- 帝国石油によって頸城油田・ガス田の開発が進められると、日本経済の高度成長期に当たる昭和 30 年～40 年代には、天然ガスの利用を目指した三菱化成工業・日本海水化工などの大工場が直江津地区に進出し、既にあった信越化学工業や日本ステンレス (現在の住友金属) や大平洋金属などと共に、臨海工業地帯を形成しました。
- これに合わせ、直江津港への原材料 (塩・石炭・鉍石類など) の入荷が年々増加し、アジア各国からの貨物船の往来が頻繁になりました。昭和 26 (1951) 年に港湾法に基づく重要港湾に指定されて以後、直江津港は近代港湾に発展します。
- しかし、1970 年代における二度の石油ショックに伴い、日本経済の高度成長期が終わりを告げたのとほぼ時を同じくして、直江津臨海工業地帯も低迷期に入りました。昭和 46 (1971) 年ごろから頸城油田・ガス田にかげりが見え始めたことで、昭和 56 (1981) 年には臨海工業地域の中心工場であった三菱化成工業直江津工場がアルミニウムの精錬を全面的に停止したことなどがその背景にあります。



直江津の工場地帯 (昭和 52 年)

- ・ 他方、高田は、昭和 22（1947）年に学校教育改革（6・3・3 制）が開始されてから、中学校の整備を進めるなど、古く明治期以前から続く学都としての基礎を更に強化していきます。
- ・ 昭和 46（1971）年、港湾を有し、臨海工業地帯のある直江津市と、城下町として教育・文化・行政の中心である高田市が地域の中心都市を目指して対等合併し、上越市（平成の大合併前の上越市）が誕生しました。

産業の発達と高速交通網の整備

- ・ 昭和 60（1985）年、三菱化成工業は、広大な建物をリースシステムの工場団地として貸し出し、「上越テクノセンター」として再出発したのを境に、直江津工業地域は新たな転換期に入ります。
- ・ この背景の一つとして、高速道路交通網の整備が大きく作用しました。昭和 63（1988）年、新潟・富山・石川・福井の 4 県を結び、滋賀県米原ジャンクションで名神高速道と結ばれる、総延長 474 km の北陸自動車道が全線開通。これは、着工以来 22 年の歳月を掛けて建設された、日本海側を縦貫する初めての高速道路です。その先の東名高速や中央自動車道、更に長岡ジャンクションでは関越自動車道と結ばれたことで、日本の中央に環状の交通道路ネットワークが形成され、上越市から首都圏・関西圏と結ばれる大動脈が実現しました。
- ・ さらに、平成 11（1999）年、群馬県藤岡市と結ぶ上信越自動車道が全線開通し、上越ジャンクションによって北陸自動車道と結節。これにより太平洋側と日本海側が結ばれ、首都圏・中京圏・関西圏などと人や経済の関係が深まります。
- ・ この時期、平成 2（1990）年の直江津港と北海道の岩内、室蘭港を結ぶ定期航路、平成 7（1995）年の韓国釜山港への定期コンテナ航路、翌年の九州定期フェリー開設など海の交通網整備も相次ぎ、海の玄関口・直江津を通じて国内各地と結ばれたことで、現在の交通体系「交通の十字路」の骨格が確立されていきました。



北陸自動車道全線開通（昭和 63 年）

交通の発達と商業の変化

- ・ こうした交通の発達は、地域の商業にも大きな変化をもたらしました。
- ・ マイカー社会が到来を告げ、1970年代半ばに大手スーパーやデパートが進出すると、伝統的な都市構造を有する高田商店街には“通りが狭く駐車場が少ない”という問題が発生しました。



現在の本町商店街（高田）

このため、高田地区では都市改造事業（近代化事業）が順次実施され、近代的なアーケードの建設などといった商業振興策が図られました。

- ・ もう一方の商業の核である直江津地区では、1970年代後半に入ると、臨海工業地域の企業の縮小や関川の河川改修に伴う民家の移転、高田地区への大型店進出による顧客の流出などが重なって伸び悩みを見せます。このため、商店街の活性化を目指して1987年に大手スーパーが開業したものの、商店街全体の活性化には直結しませんでした。
- ・ 1980年後半になると、上越大通り（旧国道18号）沿線に直江津・高田の両方から商店や企業が進出し、都市化の動きが活発となり、近代的な郊外商店街が形成されました。高田・直江津に並ぶ「第三商業圏」の出現です。この商業圏は消費者ニーズに応えた無料駐車場を併設するなどして強い集客力を発揮し、既存の高田・直江津の商店街を脅かすこととなりました。高田本町商店街の近代化や直江津ショッピングセンターの建設の背景には、このようなモータリゼーション³に伴う商業の変化が影響を与えたと言えます。
- ・ 1990年半ばには、当時日本でも有数の敷地面積を誇った「上越ウィングマーケットセンター」と「上越ショッピングセンター」が開業しました。市民生活にも大きな影響を与えたこの二つが呼び水となって周辺の開発が大規模に行われ、現在も上越商圏の多核化に影響を及ぼしています。

³ 自動車が普及し、必需品となる現象のこと。

新しい上越市の誕生（現在）

- 古くから続く交通網の発達を糧に発展を遂げてきた上越市の歴史は、交通手段の変化によって様々な変化を見せてきました。その中で、地域の進路を左右したエネルギー（石油や天然ガス）の湧出という出来事は、比較的最近加わった歴史と言えます。
- 今後も、交通面では北陸新幹線の金沢延伸（平成 26 年）や、上越市と六日町を約 45 分で結ぶ上越魚沼地域振興快速道路の開通、エネルギーに関しては火力発電所の稼働（平成 24 年）が予定されており、上越市の歴史に新たな 1 ページが加わろうとしています。
- 平成 17（2005）年 1 月、地方分権時代の到来を受け、「海に山に大地に なりわいと文化あふれる 共生都市上越」を目指す将来都市像として、14 の市町村の合併による新しい上越市が誕生したことに続き、平成 19（2007）年 4 月には特例市へ移行しました。上越市は、上越地域の中心都市として引き続き地域のけん引役を担うことが期待されています。



合併協定書調印式

2 上越市を取り巻く情勢

時代の潮流

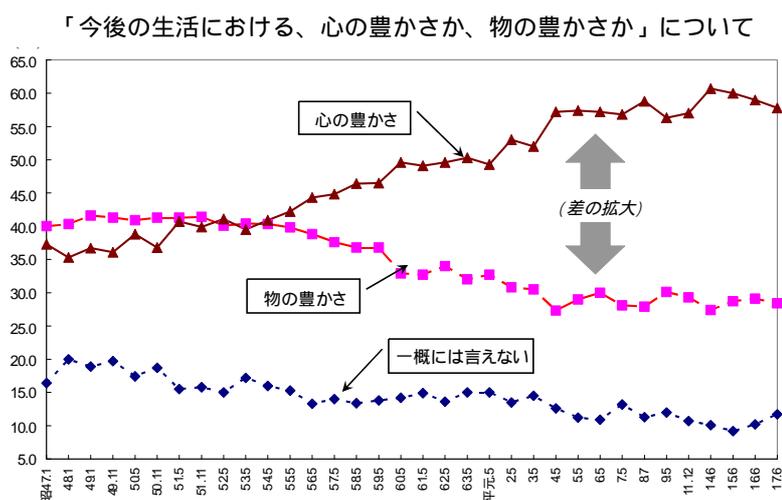
成熟化社会を迎え、人々の意識や生活が変化しており、それに伴って私たちを取り巻く社会・経済・環境もそれぞれ複雑化・多様化しています。

ライフスタイル・ライフコースの多様化

価値観・生活様式の多様化

我が国は、戦後の高度経済成長期を通じて飛躍的な発展を遂げ、この間、人々を取り巻く経済状況や社会環境も大きく変化してきました。成熟化社会を迎えた今日においても、技術の進歩による高度情報化（IT・ICT）⁴の進展に伴い、時間・距離・年齢・国境などを超えた多様なコミュニケーション活動が行われるなど、経済や社会の在り方が絶えず変化し続けています。

こうした経済や社会の変化に呼応するように、人々の価値観の多様化も進んでいます。国民の意識も、「モノの豊かさ」より「心の豊かさ」、すなわち、ゆとりのある生活や質の高い生活など、真の豊かさを求める傾向が次第に強まっていることがうかがえます。また、未婚化・晩婚化の進展に代表されるように、ライフスタイル（生活様式、生活パターン）・ライフコース（個人が一生の間に辿る筋道）の多様化も進みつつあると言えます。



(出所) 内閣府「国民生活に関する世論調査」

しかし、質的充足を求める意識が強まったとは言え、その一方で、快適性・

⁴ Information Technology (情報技術), Information and Communication(s) Technology (情報通信技術)の略。移動体通信網の整備、固定通信網の高速大容量化などのインフラと、それらを支える技術の飛躍的進歩によって、インターネットを中心とした通信ネットワークを生活やビジネスなどに活用できるようにしたもの。総務省の「IT政策大綱」も2004年から「ICT政策大綱」に改称された。

利便性を求める本質的ニーズも変わらずにあり、こうした両面の価値観が混在していることも多様化の表れとしてとらえることができます。

以上のような人々の価値観やライフスタイルの多様化は、次に述べる「社会」(2.~3.)「経済」(4.)「環境」(5.)のあらゆる面に影響を及ぼしており、それらに対応する「行政」(6.)を取り巻く環境もまた変化しています。

社会の変化

少子化・高齢化の進展と人口減少

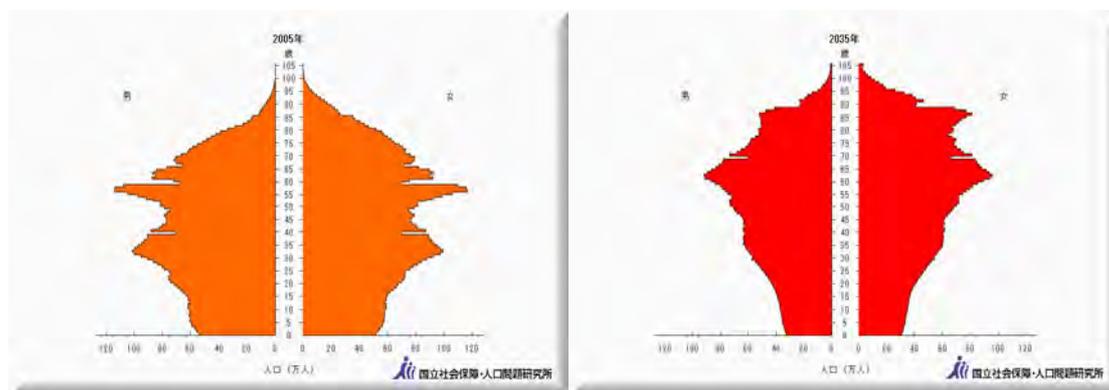
2005年、初めて死亡者数が出生者数を上回り、日本の人口は減少に転じました。少子化(未婚化・晩婚化による出生率の低下)と高齢化(寿命の伸び)が同時に進行し、人口構成(年齢構造)が変化したことがその要因です。

国全体では、人口減少による国力の低下が懸念されており、具体的には、少子化による労働人口の減少(若い労働力の減少)や消費市場の縮小による経済への影響と、高齢化により年金・医療・介護などの社会保障費の増加による国民の負担の増大などが懸念されています。

少子化・高齢化の進展と人口減少は、こうした経済や社会保障費への影響だけではなく、社会環境にも影響を及ぼします。例えば、地方では、過疎化や核家族化が更に進み、にぎわいや活気が失われたり、地域社会の基盤が脆弱化することなどが予想されます。また、労働の担い手として女性や高齢者の社会参画が更に進んだり、国の政策によっては、外国人労働者の増加により“内なる国際化”が加速することも予想されます。

国や地方の人口構成は、経済成長と共に「多産多死型 多産少死型 少産少死型」と変化(人口転換)することが一般的です。こうした流れの中、人口のみによって経済や生活が決まるものではないことを踏まえ、様々な懸念を実現させないための対策が重要となっています。

左：現在(2005年)と、右：約30年後(2035年)の日本の人口ピラミッド



(出所) 国立社会保障・人口問題研究所

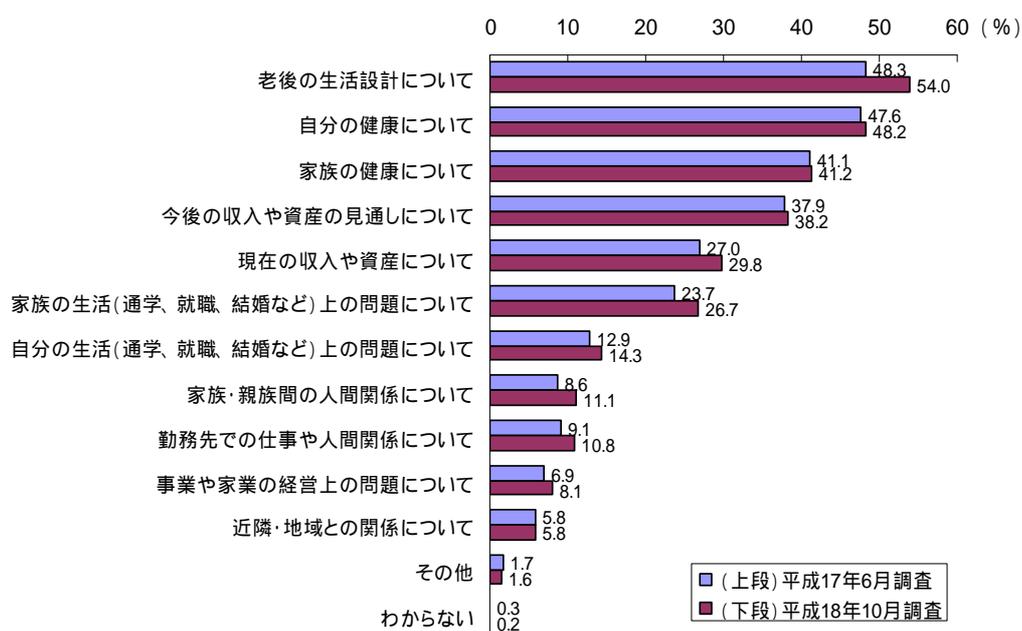
安全・安心に対する意識の高まり

2006年12月に政府が公表した日本の将来推計人口によると、現在の高齢社会（高齢化が進んだ社会）を経て、今後2～3年のうちに日本は超高齢社会（高齢化率が21%を超える社会）に突入するとされています。これに伴い、健康や医療に対する関心が高まっており、今後は移動円滑性（日常生活や旅行などの上で、高齢者でも不自由なく移動できること）に対する関心なども重視されてくると予想されます。

また、従来の想定を超える自然災害の発生、犯罪の広域化・国際化・高度化・悪質化に伴う体感治安の低下、情報化の進展やコミュニティの機能低下による「顔の見えない人間関係」の助長、個人情報漏えいへの危機感、食や住まいの安全性への不安感などは、近年、人々が日常生活において潜在的に抱える不安要素として指摘されています。

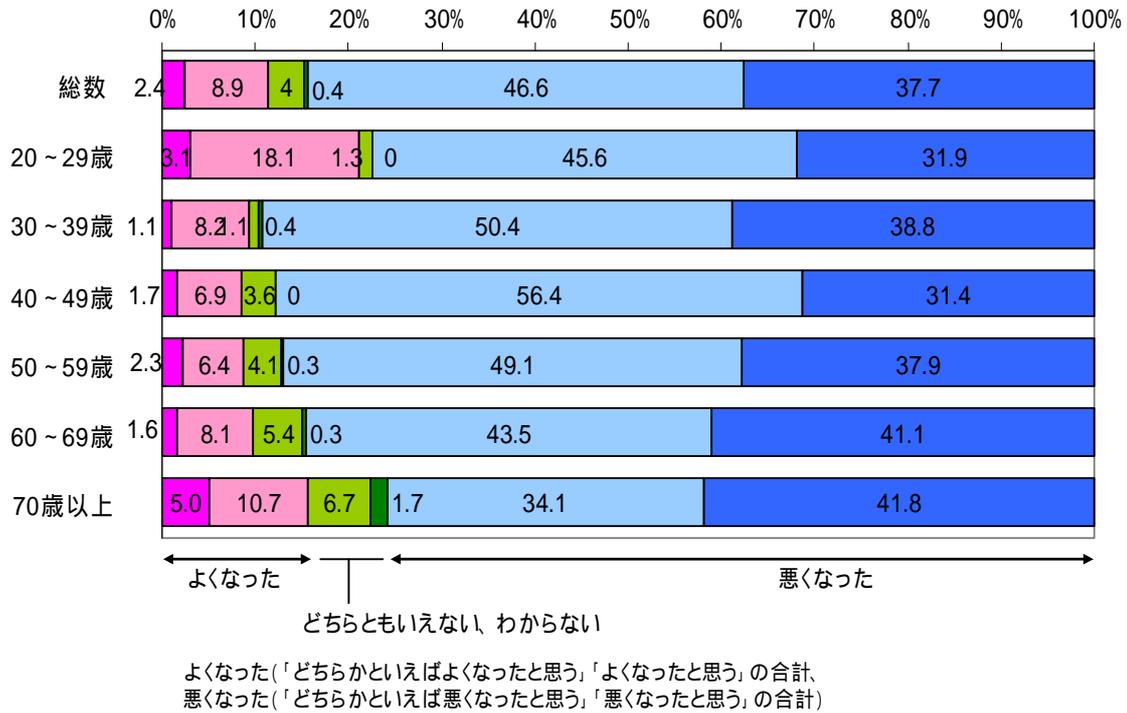
人々の価値観やライフスタイルの多様化に加え、以上のようなこともあいまって、安全・安心な暮らしに対する意識が高まっていると言えます。高度情報化（IT・ICT）の進展などによって多種多様な情報の入手が迅速かつ容易になり、人々の知識が深まったことも、こうした意識を後押ししているものと考えられます。

悩みや不安の内容（「悩みや不安を感じている」と答えた者に、複数回答）



(出所) 内閣府「国民生活に関する世論調査」平成18年10月

最近の治安に関する認識



(出所) 内閣府「治安に関する世論調査」平成 18 年 12 月

経済の変化

経済のグローバル(地球規模)化と高度情報化の進展、産業構造の変化

冷戦崩壊後の自由貿易圏の拡大や、運輸（交通網の整備など）と通信技術（ICT）の発展によって、国境や時間距離にとらわれない活動が促進されています。

日本が人口減少社会に突入し、市場規模の縮小が懸念されていることや、知識社会へと移行する文明史的な転換期にある中で、現在、国内に限定せずより広い規模で市場をとらえる国際観光の推進などが活発化しています。

こうした経済のグローバル化と言われる現象は、同時に、工業や農業といった産業において、世界規模での競争（メガコンペティション）をもたらします。このため、これらの産業が維持不能になり、産業構造の変化が余儀なくされることもあるなど、経済のグローバル化による搾取的な面も指摘されています。

国内に目を転じてみると、経済のグローバル化は、地方にとっても功（競争により技術開発が促進されるなどのメリット）・罪（第1次産業の衰退による農村部の過疎化などのデメリット）両面での影響を与えてきたと言えます。

地球環境問題の深刻化

「心の豊かさ」が重視される社会に移行してきたとはいえ、安全・安心な生活や、より質の高いサービスなど生活の快適性・利便性を求める本質的ニーズは変わらず、それを充足するための経済活動も活発に続けられています。

この結果、経済発展に伴って資源の消費が進み、環境負荷が増大していると言われていています。また、このことを背景として、地球温暖化が進行し、異常気象（局地的な豪雨や洪水など）が近年、地球規模で増加しています。

こうした異常気象に伴う災害によって国民の生命や財産が脅かされているだけでなく、災害と人口構造の変化（これに伴う過疎化など）が重なることによって国土の荒廃が進み、更にこのことが自然破壊をもたらし、結果として生態系の変化も進むという悪循環に陥っているとされています。そして、こうした事態に対応するため、国・地方を通じた行政の対応（負担）も増加しています。

地球温暖化を抑制するため、日本は2008年から2012年の間に温室効果ガスの排出量を1990年に比べて6%削減することが目標として義務付けられている（1997年京都議定書）ものの、現在、達成が非常に困難と見られており、これまで以上の更なる取組が必要となっています。

このため、国境や行政界を超えて思考しつつ、対症療法ではなく根本的な取組を行うこと、すなわち身近な地域レベルでの対応（循環型社会の形成）を具体的に行うことが求められています（Think globally, Act locally；地球規模で考え、地域レベルで行動すること）。

地方分権の進展

平成12年4月の地方分権一括法の施行に伴い、本格的な分権型社会がスタートしました。地方自治体は、その裁量権の範囲が拡大された一方、結果については自らが責任を負う「自己決定、自己責任」の原則による運営が求められることとなりました。

一方、現在、国・地方共に財政状況の悪化が進んでおり、国・地方合わせた長期債務残高は、平成18年度末で775兆円に上ると予測されています。

こうした地方分権の進展や、国と地方の財政状況の深刻化、更に社会経済情勢の変化による市民ニーズの拡大などを背景に、全国各地で行財政基盤の強化に資する市町村合併、いわゆる「平成の大合併」に向けた取組が急速に進展し、平成11年3月末に3,232あった市町村数は、平成19年3月末には

1,804 にまで減ってきています。

また、「国から地方へ」という流れの中で、税源移譲・国の補助金削減・地方交付税改革を同時に進める「三位一体の改革」が推進されています。し

かし、これによって、活発な民間活動が行われ、課税客体（企業や人など）を豊富に有する大都市と比較的規模の小さな地方都市との間での財政格差が拡大し、ひいては市民サービスの安定的な提供に影響を及ぼすことが懸念されています。

「国の家計簿の現状は？」(平成18年度一般会計)

18年度財政状況			1ヶ月分の家計に例えた場合		
内容	収入	支出	内容	収入	支出
税収+ 税外収入	50兆円		給与	40万円	
国債費		19兆円	ローン 元利払		15万円
一般歳出		46兆円	家計費		37万円
地方交付税等		15兆円	田舎への 仕送り		12万円
合計	50兆円	80兆円	合計	40万円	64万円
公債金収入		30兆円	不足分(借金)		24万円
公債残高		542兆円	ローン残高		5,200万円

(出所) 財務省ホームページ

このような中、各地方自治体は、「自主自立」が可能な地域力を備えた自治体を構築していくため、税源涵養につながる地域経済の活性化や効率的・効果的な行財政運営に取り組むと共に、住民自治の拡充のための新たな地域運営システムの構築が求められています。

市民ニーズの状況

「市民の声アンケート」の概要

「上越市第5次総合計画」の改定に資する基礎資料を得るため、また、市民の意識や意向を様々な角度から把握し、まちづくりに反映させることを目的に、「上越市市民の声アンケート」を実施しました。その主な結果は、以下のとおりです。

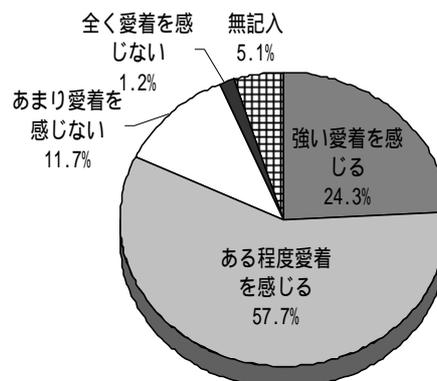
項目	内容
調査時期	平成17年8月
調査区域	上越市域全域
調査対象	上越市内在住の満20歳以上の5,000人
抽出方法	住民基本台帳より無作為抽出
回収率	36.9%

主な結果

ア 地域への愛着

市民の約8割が地域に愛着を感じています

「現在住んでいる地域に愛着を感じているか」という質問については、「強い愛着を感じる」が24.3%、「ある程度愛着を感じる」が57.7%で、合わせて約8割（82.0%）の市民が地域に愛着を感じている結果となっています。

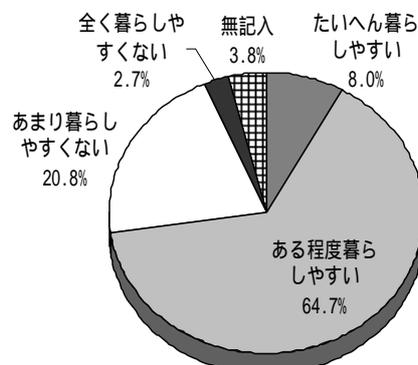


イ 現在の暮らしやすさ

市民の約7割が暮らしやすいと感じています

暮らしやすさは「自然（緑）が豊か」「災害が少ない」、不便や不満は「老後の生活が不安である」「魅力のある働く場が少ない」

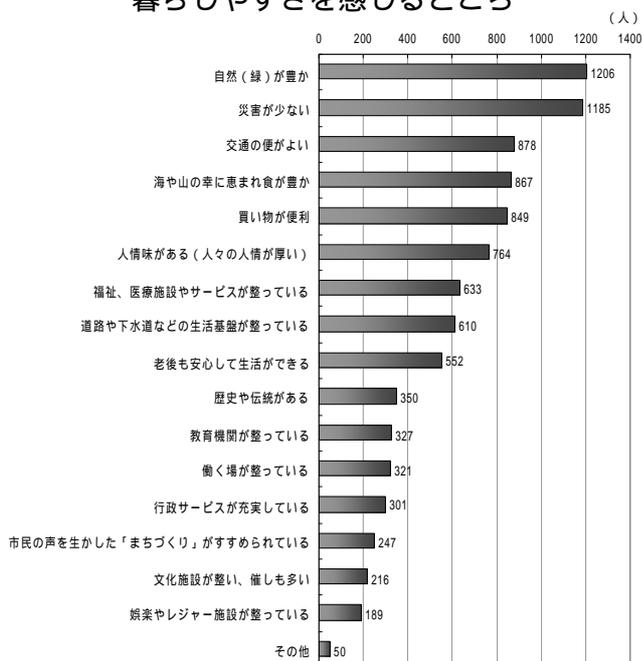
「現在の生活は暮らしやすいと思っているか」という質問については、「たいへん暮らしやすい」が8.0%、「ある程度暮らしやすい」が64.7%で、合わせて約7割（72.7%）の市民が暮らしやすいと感じています。



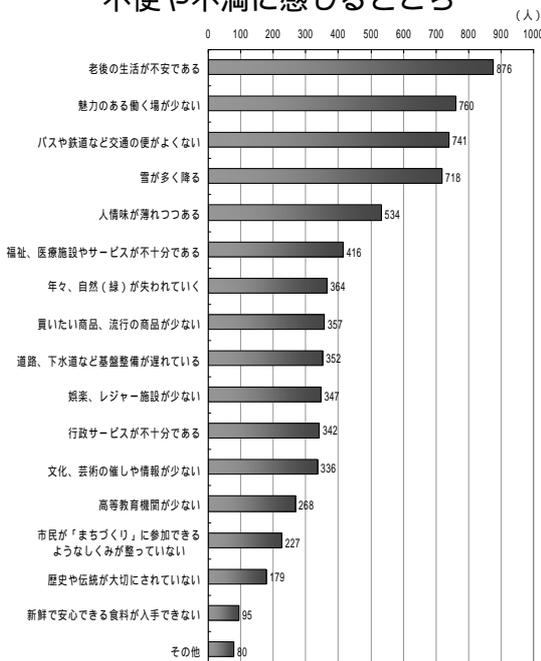
暮らしやすさを感じるところについては、「自然(緑)が豊か」が65.4%、「災害が少ない」が64.2%と多く、その他に、「交通の便がよい」(47.6%)、「海や山の幸に恵まれ食が豊か」(47.0%)、「買物が便利」(46.0%)の順となっています。

一方、生活で不便や不満を感じるところについては、「老後の生活が不安である」が47.5%と最も多く、次いで「魅力のある働く場が少ない」(41.2%)、「バスや鉄道など交通の便がよくない」(40.2%)、「雪が多く降る」(38.9%)の順となっています。

暮らしやすさを感じるところ



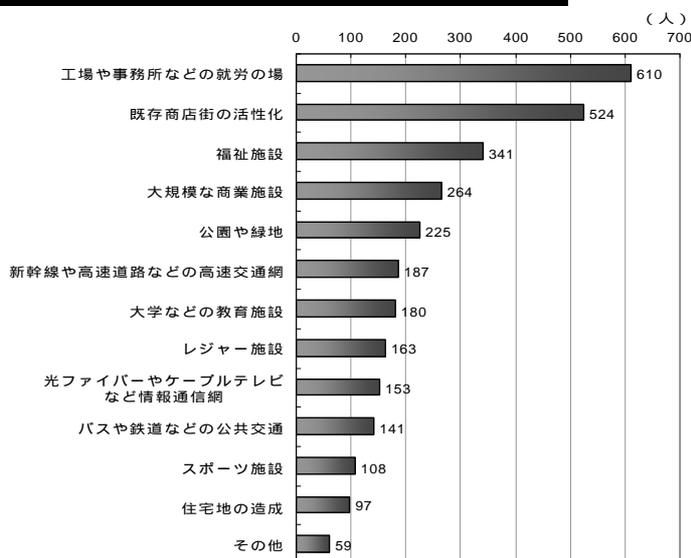
不便や不満を感じるところ



ウ 都市の魅力

都市の魅力を高めるためには「工場や事務所などの就労の場」が必要

「上越市が今後、都市の魅力を高めるために必要な整備は」という質問については、「工場や事務所などの就労の場」が61.0%と最も多く、次いで「既存商店街の活性化」、「福祉施設」となっています。



エ 満足度と重要度の比較

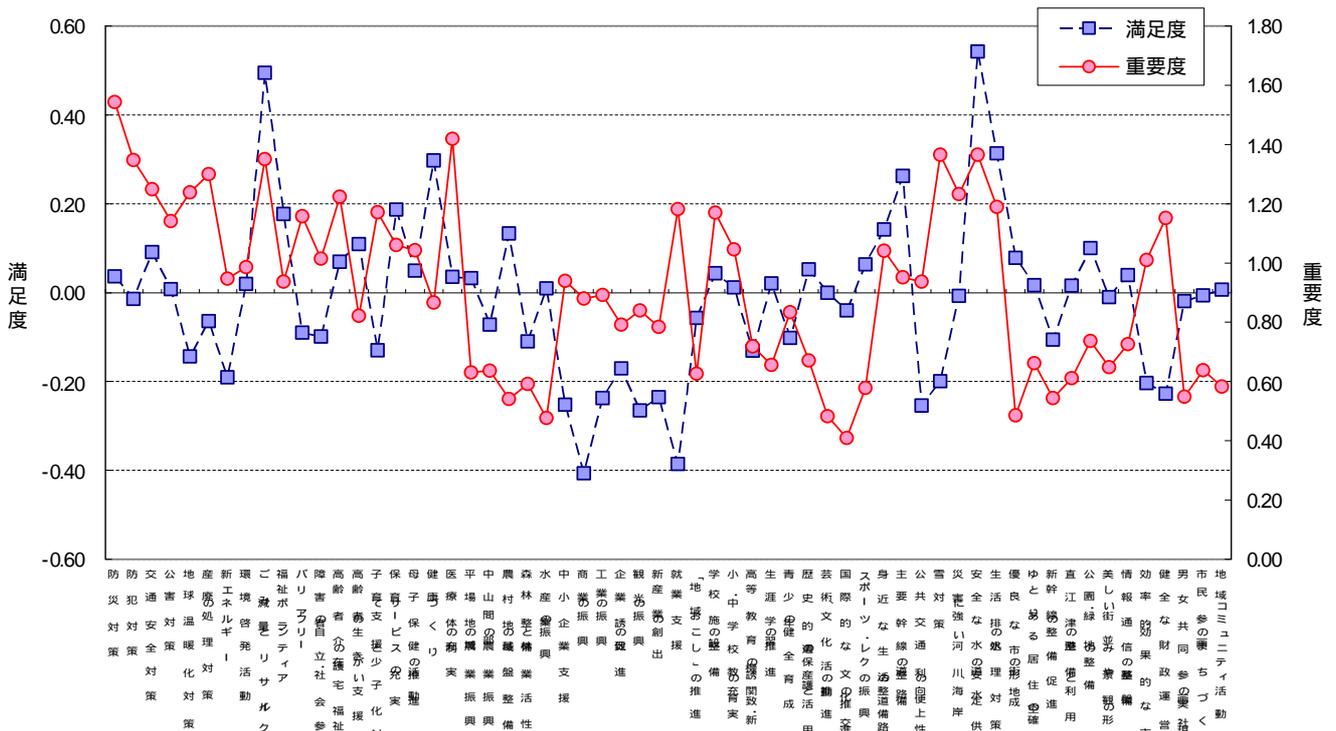
満足度と重要度の乖離が大きいのは「就業支援」「雪対策」「防災対策」など

市民生活に関係の深い項目について、満足度と重要度を調査したところ、下表の結果となりました。

満足度が平均スコアよりも低いもののうち、重要度との乖離が大きいものとしては、「就業支援」、「雪対策」、「地球温暖化対策」、「健全な財政運営」、「産廃の処理対策」、「防犯対策」などが挙げられます。

評価分類	高い	低い
満足度	「ごみ減量とリサイクル」(53.3%) 「安全な水道水の安定供給」(51.0%) 「生活排水の処理対策」(40.2%) 「主要幹線道路の整備」(39.5%) 「身近な生活道路の整備」(38.8%) ()は満足とやや満足の合計割合	「雪対策」(38.5%) 「公共交通利便性の向上」(36.2%) 「商業の振興」(35.9%) 「防犯対策」(35.1%) 「就業支援」(34.5%) ()は不満とやや不満の合計割合
重要度	防災対策 医療体制の充実 雪対策 / 安全な水道水の安定供給 防犯対策 / ごみ減量とリサイクル	国際的な文化交流の推進 水産業の振興 / 芸術・文化活動の推進 優良な市街地の形成 農村地域の基盤整備 / 新幹線の整備促進

満足度と重要度の状況

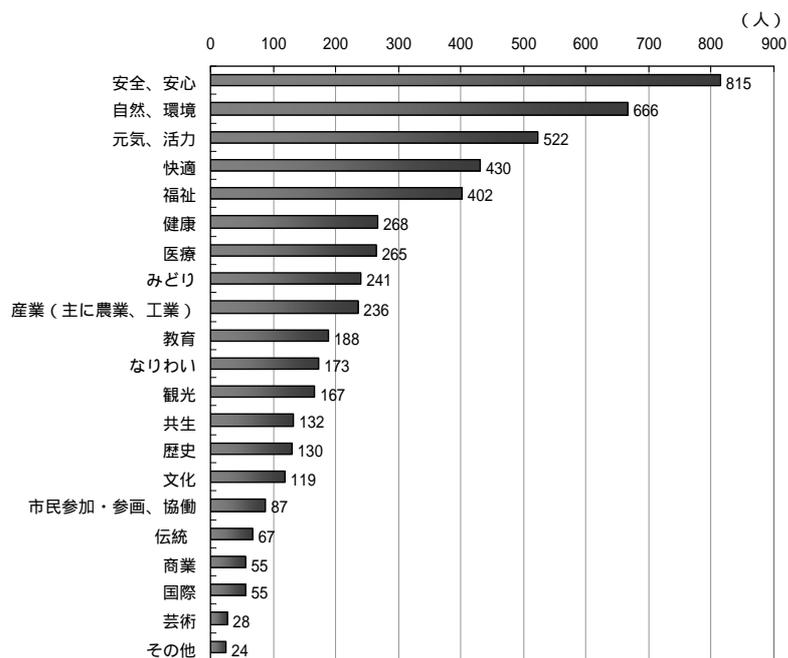


満足度の平均スコアの算出方法：「満足している」に+2、「やや満足している」に+1、「どちらともいえない」に0、「やや不満である」に-1、「不満である」に-2を与え、その平均点を算出したもの。
 重要度の「大変重要である」に+2、「ある程度重要である」に+1、「どちらともいえない」に0、「あまり重要ではない」に-1、「全く重要ではない」に-2を与え、その平均点を算出した。

オ 将来のあるべき姿

将来のあるべき姿は「安全、安心」、「自然、環境」

「上越市が目指すべき将来のまちの姿を現す言葉は何か」という質問については、「安全、安心」が44.2%と最も多く、次いで「自然、環境」(36.1%)、「元気、活力」(28.3%)、「快適」(23.3%)、「福祉」(21.8%)の順となっています。



上越市の地域特性と潜在力

新しい上越市は、合併により多くの地域資源を有することとなりました。これらは、すべて上越市の「財産」です。地域に根ざした上越市らしい、個性あふれるまちづくりを進めていくためには、こうした「財産」を大切にしながら、その優位性や潜在的な可能性を明らかにし、有効活用していくことが必要です。

地の利

ア 自然

豊かな自然環境と市の発展

上越市の歴史は、地勢や気候など地域が元来備えていた自然条件を最大限に利用し、バランスよく活用してきたことにより刻まれてきました。

例えば、国内有数の稲作地帯を生み出す基礎となったのは、雪がもたらす豊富な水資源であり、“ほんもの”と称される農山村風景や雁木通りなどの景観、豊かな食（米・酒・郷土食）、レジャー（スキー・温泉・海水浴・パラグライダー）などは、すべて自然の恵みに由来するものです。

その他、産業面においても自然資源は大きく影響しました。水力発電の開発により豊富な電力が確保できたことに加え、石油や天然ガスなどの鉱物資源（エネルギー）が湧出し、更に鉄道がいち早く整備されたこともあいまって、今日の経済の根幹となる工場立地が促されたことです。

こうした歴史をいかし、近年では、安塚区における学校施設への雪冷房施設導入など、自然と共存しつつ、更に高度利用を図ろうとする日本初の取組にも着手しています。

環境の世紀と言われる 21 世紀に入って 6 年が経過し、身近な地域レベルで環境問題への具体的な取組が進められています。多くの都市が「自然環境」「経済」「人間・社会」のバランスがとれた持続可能な社会の実現を目指し、人々が生活の質の豊かさを求め、自然や環境の価値を見直す方向へと変化する状況において、豊かな自然の恩恵と切り離してその歴史を語ることのできない上越市は、今後の発展に向けて既に有利な条件を備えていると言えます。

自然が育む生活文化

地域の歴史の基礎であり、特色でもある交通、農山村、雪国という地域特性をいかし、長い年月をかけて、上越市はこれらに由来する生活文化を育んできました。例えば、中山間地に多く見られ、豪雪から生活を守る工夫が凝らされたかやぶき家屋や、冬期間の日常の往来を確保し、隣近所のコミュニティをつなぐ高田の雁木のほか、明治期に北陸地方では最も多く上越市に存在していた食物の貯蔵庫・雪室などは、雪国の暮

らしの知恵の結晶であり、雪国文化・雪国精神を象徴するものと言えます。

また、近年では、「本物の農村風景が残るまち」として中山間地域の伝統行事や農業技術、農村風景などの無形文化も注目を集めています。これらは自然と共存してきた“地域の記憶”を今日に伝えるものであると共に、人から人へと受け継がれる中で文化として認識されており、上越市が誇るべき地域資源の一つです。

イ 地勢

地域の多様性が生み出す豊かな個性

合併して新しい上越市が誕生する以前から、合併前上越市と旧 13 町村は一体的な日常生活圏を形成しており、住民の行動や企業の事業範囲は市町村の境界を越えていました。これは、広域な平野であっても、関川水系という大水脈によって各区の生活・生産基盤が結ばれると同時に、山脈などにより交流が分断されることがなく、互いの顔が見える関係にあったという地理的条件が影響しています。

一方、市域としての一体性を有しながらも、各区は「海・山・大地」という固有の自然環境を有し、独自の歴史や産業を育みながら、今日の発展を遂げてきました。

今後、社会や経済のボーダレス化・グローバル化が一層進むと、“その土地らしさ”（まちの個性や顔となるもの）がより強く問われることとなります。来たるアジア大交流の時代、上越市が有する個性が結ばれ、「海側の連なり、山側の連なり、大地の連なり」として広がりを持つことによって、市の個性が更に明確になることは、上越市の魅力を発信する上で極めて強固な強みです。

都市間距離から見る上越市の地理的優位性

上越市の発展においては、他の大都市と一定の時間的距離が保たれていたことと、地形的に一つのまとまりを成していたこと、つまり、一方を海に、三方を山に囲まれた言わば“自然の城壁に囲まれた独立国”であったことも有利な条件として作用しました。

つまり、かつて交通が発達する以前は、地域の経済は身近な市町村の範囲で完結していました。しかし、交通手段の主役が鉄道や車へと移り、生活圏や経済活動の範囲が広域化することによって、それまで独立してきた互いの圏域が重複し、影響を及ぼし合うようになります。このとき、圏域としての独立性や自立性がないと、他の強い圏域に一方的にのみ込まれてしまいます。

上越市は、南北に長い圏域を有し、北陸・信越・関東甲信越・東北な

どとそれぞれ密接な関係にある新潟県において、新潟市と富山市のほぼ中間に位置し、古くから長野県と経済的・人的に強く結びついてきました。

しかし、長野圏と約 80 km (高速道路で約 1 時間)、長岡圏と 70 km (同約 45 分)、新潟圏と約 120 km (同約 1 時間半)、富山圏と約 120 km (同約 1 時間半) と、一定の時間的距離を保っており、これに加えて冬季間の雪の影響もあったことにより、これら圏域と交流を保ちながらも、これまでは競合関係になることはありませんでした。

このように考えると、上越市の地勢により地域の独立性が自ずと保たれてきたことは、今日の発展をもたらした重要な要素でした。このことは、地域の一体感を共有しつつ、地域の共通目標の達成に向けて今後地域が一丸となって取り組む上でも、重要な強みであると言えます。



ウ 交通

古からの交通の要衝 ~ 充実した国内交通網 ~

上越市は、歴史上のどの時代にあっても、主要交通路が交差する地点でした。海路から陸路へ、徒歩から鉄道・車へ、そして高速交通へと主要な交通手段が変化する中であってもその地位は揺るがず、今日の鉄道や高速道路が整備されてきました。

この結果、上越市は北信越地方の交流拠点として、また、複数の高速

交通体系を有していることにより、3大都市圏と日本海側を結ぶ結節点として、位置的・時間距離的な比較優位性を有してきました。そして平成26年度末に予定されている北陸新幹線の開業(金沢延伸)によって、空港(航空)以外の交通網がいよいよすべて整うこととなります。これは、上越市の潜在力を最大限に発揮する好機と期待されます。

ただし、このことは、上越市に大きなチャンスをもたらすと同時に、市の発展を支えてきた「地の利」を脅かす恐れがあることにも注意を払わねばなりません。つまり、時間的距離が縮まることによって大都市との経済圏が一体となり、長野圏や富山・金沢圏、ひいては首都圏の圏域の一部となりかねないという懸念です。

今後、県庁所在地として既に資本が集中的に投下され、都市機能の充実が図られている長野市や富山市、金沢市などの新幹線沿線都市、更には首都圏を中心とする圏域との競争・競合関係が顕在化すると予想されます。他の大都市圏に埋没しないためには、これら都市との地域連携を進めつつ、当市の個性・特性を明確に打ち出し、自立した圏域を保つといったように、「新たな地の利」を自らの手で築くことが求められています。

「交通の十字路」から「交通の十字軸」へ

経済のグローバル化や、観光・教育(留学、研修など)といった国民の活動のボーダレス化が進む中において、21世紀は対岸との人的・物的交流が更に活発化する“大交流時代”の幕が開かれようとしています。

このような中、近年、日本海側の各港の貿易量は、対アジア地域との間で概ね増加傾向にあります。これまで太平洋側に集中してきた物流が、今後、対アジア地域に関しては日本海側に分散する動きを予見する声もあります。

上越市は、日本海を間に挟みながら、今後の発展が期待される琿春市(中国・吉林省)や世界的鉄鋼メーカー・ポスコが立地する浦項市(韓国・慶尚北道)と姉妹都市の関係にあり、職員の相互派遣などを通じてこれまで親交を深めてきました。

琿春市を含む中国東北部は、上海や広州など中国沿岸部に比べて開発が遅れているものの、その分、日本の大企業の進出も少なく、今後の発展の可能性が期待されています。また、上越市は太平洋側に比べて国際的ハブ港である韓国の釜山とも距離的に近く、地理的に優位にあります。

北陸新幹線の開業により、高速道路・航路による太平洋側と日本海側、更にその先のアジア大陸との動脈が一層強化され、その上に高速道路による北陸地方と新潟県の交通軸が交錯する構図が描かれる中で、上越市はその重要経路上に位置することになります。

上越市は、首都圏がある太平洋側と日本海側とを最短距離で結ぶ位置にあり、逆に大陸からの様々な流れが太平洋側へと抜ける回廊の入口にも当たります。上越市の目の前を活発に往来することになる人や物流を単に通過させるのではなく、ここを到着地や中継地として不可欠な拠点都市として発展させていくためには、この国土軸をいかさない手はありません。

この意味で、現在は上越市の「地の利」が大きく転換しようとする時期に当たります。豊富な地域資源や複数の交通結節性といった“潜在力”を“真の実力”へと転化させながら、これまで上越市を支えてきた「交通の十字路」を「交通の十字軸」という確固たるものとする好機が到来しようとしています。



空から見た直江津港

Ⅱ 都市的機能

地の利の上に成り立つまちの発展

上越市は、物流拠点・港町・城下町・宿場町、港湾都市・工業都市・農業都市など、様々な側面を有しながら発展を遂げ、長い時間を掛けて一定の都市的機能を備えてきました。

都市が成り立つためには、住民の生活を維持するための食料の供給や、水、電力、他の都市とのつながりを確保するための交通や通信などの手段（ライフライン）が必要となります。また、大きな都市になるにつれ、人口規模などに応じた、上下水道・道路・鉄道駅・港・空

港などの都市基盤の整備も不可欠です。つまり、現在、一定の人口規模を有する都市に共通するように、港湾に適した地形や居住環境・自然環境などの条件に恵まれていることが、都市が発達するための条件と言えます。

古来、山間部や農村部は生産地であり、水源として平野を豊かに潤すと同時に、そこで作られた作物や物資が市街地で取引され、消費地である市街地を支えてきました。現在の上越市も、これと同様に、古くから生産地（農村部や山間地）と消費地（高田や直江津などの市街地）は切り離すことのできない交流関係で結ばれているととらえられます。また、港湾に適した海岸線や天然のダムである雪がもたらす生活水や、石油・天然ガスなどの自然エネルギーが蓄えられた土地であったこと、主要地点を結ぶ交通路の途中に位置していたなど、上越市はその発展の上で極めて自立的・安定的な条件を備えていたことになります。

地域が元来備えていた潜在的な発展の条件に加え、発展に不可欠な施設整備のために財源を投じることで、上越市は今日の都市的機能を集積させてきました。こうした発展の足跡は、遺跡・城跡、雁木、鉄道、工場など様々な遺産や資産として残されており、今日ではそれが文化的価値を持つものもあります。

今日、人々や社会を取り巻く価値観が大きく変化しています。こうした変化をとらえると、長い年月をかけて蓄積してきた市の資産をいかにしながら、都市的機能の集積を実現させてきた地域の力を踏まえ、新たな地域の魅力を創造できる可能性も開かれています。

人の利

ア ヒト

人材を生み出してきた郷土の歴史

ポスト工業社会の 21 世紀は、情報や知恵などのソフトパワーが発展の原資となる知識社会であり、情報化社会はそこに至る前段階であると言われていきます。

つまり、発展の資源はこれまでのように土地などの有形のものではなく、「人」が中心となります。これは、知恵や知識、工夫、技術などが今後の生活の質を向上させる起点であることに加え、人口減少社会においては、一人一人の価値を高め、その能力を最大限に発揮することが不可欠であることとも関連します。

このように、知識社会の進展や人口減少社会の到来に伴う労働力人口の減少、団塊世代の大量定年退職（2007 年問題）などを考え合わせると、今後はいかに高度な「人材（人財）」を育み、あるいは誘致する

かが地域の命運を左右すると言えます。

上越市は、生活・産業基盤を安定させ、時代の変化に対応して発展を維持するためには人材の活用が不可欠であったことから、明治より以前の時代から、官民を問わず伝統的に教育に力を注いできた歴史があります。こうした「学都」としての側面は、日本最初の教員養成のための新構想大学である上越教育大学が立地する現在まで息づいています。

上越市には、切手・ポスト・全国同一郵便料金など近代郵便制度を構築し、国の基盤づくりに関わった「郵便の父・前島密」を始め、信越鉄道の敷設などを画し、明治期の地域の発展に尽くした「地域開発者・室孝次郎」など、国の政治・経済・文化・産業の発展に優れた業績を残し、地域の発展を担った人々を生み出してきた土壌があります。古くから人材の重要性を認識し、生み育ててきた歴史を有していることは、今後の地域の発展においても変わらぬ強みです。



「郵便の父」前島密

ひとが支えるこれからの新しいまちづくり

雪に閉ざされ、生活の不便を強いられる冬や、時として「自然の恵み」と「暮らしの場」が重なったとき発生する災害に対しても、地域の先人たちは知恵と人々の協力によってそれを乗り越え、「忍耐強い人柄」と表現される地域性・市民性を培ってきました。こうした「連帯と協調」の精神は、水路を共同で守るという水稲文化が根底にあるとも言われます。

その地に暮らす人々によって伝承されてきた雪国・山村文化、そして地域がそれぞれ守り育ててきた個性は、市全体として中山間地・中心市街地ともに人口減少（過疎化）と高齢化が進む中で、新たな方法により守り伝える工夫が必要となってきました。

上越市は、新しいまちとしてスタートしたことを契機に、分権型の都市運営を進めようとしています。これは、地方分権が本格的に推進される中、身近な地域のことを住民が中心となって考え、行動していくための新しい自治の仕組みを築くことを目指すものです。

広大な市域に都市的機能と中山間地域を併せ持ち、日本の縮図とも言える環境を有することから、時に上越市は地方中核都市のモデルとも呼ばれます。しかし、まちの大小に関わらず、まちづくりの本質は“身近なことは一人一人の協力によって解決し、そこでできないこと

を行政が担当する ” という地域社会の原点に立つことにあります。地域に対する愛着を拠り所に、この地に住み続けたいと思うまちづくりを実現し、更にそうした暮らしの営みの記憶や歴史を後世に受け継ぐ知恵比べを、上越市は全国に先駆けて始めようとしています。

3 上越市の今後のまちづくり

上越市が直面する課題

時代の潮流や当市の特性、市民ニーズを踏まえ、上越市が直面する概ね今後10年間（第5次総合計画（改定版）の計画期間にほぼ該当）のまちづくりにおける主要課題について、「ひと」、「活力」、「社会」、「しくみ」の視点からまとめると、次のように整理できます。

地域を支える「ひと」に関わること

ア 定住人口の減少が進んでいること

人口は、地域の力を表す最も基本的な指標です。新しい上越市の人口は、合併により21万人を超えたものの、第2次世界大戦後の昭和20（1945）年から継続して減少が続いています。上越市は現在、人口の東京一極集中が再び強まったことによる社会減と、少子化・高齢化（平成17年に出生数より死亡数が多くなったこと）が進行する自然減が同時に進行している状況にあります。

定住人口の減少は、経済の低迷（地元住民を顧客とする商業の低迷や、労働力不足などといった産業面での影響）を引き起こし、さらに、コミュニティの互助機能喪失などの影響をもたらすものと懸念されます。こうした課題に対し、地域社会の基盤を維持し行政サービスの安定的な提供を行うためには、定住人口増加に向けた取組が重要です。

合併前の各市町村間では、住宅地造成などにより、隣接する別々の自治体が定住人口の争奪を行い、結果として人口流出の緩和や新たな人口獲得に成功してきた経緯があります。しかし、今後は、財政面や中心市街地活性化の視点に配慮し、調和の取れた施策を行っていくことが課題となります。

イ 少子化が進行していること

上越市の合計特殊出生率（平成17年で1.50）は全国や新潟県を上回るものの、現在の人口が維持される目安である人口置換水準（2.08）を下回ります。また、この数字は、市民が理想とする子どもの数として考えている3人の半分の人数にとどまっています（「次世代育成支援に関する市民ニーズ調査」平成16年3月）。

現在の少子化は、未婚化・晩婚化の進行が直接的な要因となっています。ライフスタイル・ライフコースの多様化によって様々な人生の在り方が見られるようになり、社会的に結婚観が変化する一方で、子育てに対する不安感や経済的負担感などが高まったことなどが、その背景にあると分析されています。最近では、主として団塊ジュニア世代に当たる年代の出産行

動により、出生数が増加していると言われますが、この時期を過ぎれば、今後少子化に拍車がかかるものと予想されます。

人口減少社会の深刻さを軽減するために出生率回復を目指した取組を行うかどうかは個人の選択ですが、その取組が結婚や子育てに夢を持てる社会をつくることであるなら、地域に暮らす人々にとっても住みやすい地域が実現されることに他なりません。また、地域社会の将来を担う子どもたちの人口が減少することは、経済・社会面での影響が予想されるだけでなく、地域社会の存続そのものに影響してくることを考え合わせると、少子化への取組が重要課題であると言えます。

ただ、出生率回復を目指した取組を行うとしても、妊娠・出産に関する個人の自己決定権を制約したり、個人の生き方の多様性を損ねてはならないことは言うまでもありません。

しかし、このような取組によって、今後出生率が回復するとしても、それが労働力人口の増加にすぐに反映される訳ではありません。よって、少子化への対応は今から始める必要がありますが、高齢化や財政状況の悪化が進む状況を考えると、少子化への対応を地域全体として盛り上げ、「少子化を考えることは上越市の未来を考えることである」といったように、長期的な視点に基づく取組が求められます。

これと同時に、少子化や高齢化、そして人口減少が継続することを前提として、そのマイナスの影響をできるだけ少なくするために、右肩上がりの人口・経済成長を前提として組み立てられてきたこれまでの社会の様々な枠組みを、新たな時代に適合したものへと早急に組み換えることも求められます。

ウ 地域の教育力が低下しており、人材の育成が重要となっていること

少子化が進んでいることに加え、情報社会の進展など、子どもたちを取り巻く環境が変化していることに伴い、子どもたちが遊びを通じて身の回りの自然に触れ、地域への親しみを感じたり、様々な年代の子どもたち同士が集うことによって社会性を身に付ける機会などが減少したと言われます。

この背景として、年少人口の減少によって一人の子どもに対して過度の期待がかけられていることや、コミュニティを営む基盤が脆弱になり、地域社会が子どもたちを育む機能を十分に備えていないことなどが指摘されており、更に教育現場においても、複雑化・多様化する社会へ対応するための教育内容が増大しています。

知識社会を迎えた現在においては、そこで必要とされる知識や技術を備えた人材を育成することが重要です。特に、人口減少が続く当市においては、一人一人が地域の経済・社会・文化などを担ういわば貴重な地域資源

(人財)であると言えます。

このように考えると、時代に対応した高度な人材を地域自らが育てることは、地域への深い愛着を備えた、地域の将来を担う財産を育むことでもあります。こうした取組は学校教育に限定されるものではなく、地域全体での長い期間にわたる着実な取組が必要であることから、地域の教育機能を高めることが今後更に重要になっています。

地域を引っ張る「活力」に関わること

ア 北陸新幹線の開業を控えていること

平成 26 (2014) 年度末に北陸新幹線が開業すると、上越市と他の都市はこれまでよりも短い時間で結ばれます。例えば、富山・金沢・長野・軽井沢までが 1 時間以内 (現在よりも 30 ~ 90 分短縮)、大阪・京都・名古屋まで 4 時間以内 (現在よりも 50 ~ 70 分短縮) で結ばれることで、通勤・通学・買い物などの行き来が容易になり、また仕事や観光などでの滞在時間が延びることになります。

このことは、他の都市や地域から見た上越市の「位置」を変えることになるだけでなく、新幹線が停車する都市として知名度や注目度が高まり、心理的な距離を縮める効果をもたらします。

ただし、新幹線開業効果には、プラスとマイナスの両面が想定されます。例えば、他の都市から上越市への所要時間が短くなることで上越市への観光客や買い物客、通勤・通学者は増加する可能性があるものの、他の都市にとってみても同じことが言えるということです。「上越に魅力があるか無いか」によって、その効果はプラスにもマイナスにもなり得るのです。このためには、人を惹きつける地域資源を見出し、磨きをかけ、発信することが重要であり、他都市との競合だけでなく相互補完や連携も必要となります。

新幹線の沿線各都市は開業に向けた取組を着々と進めており、都市間競争は既に始まっていることから、開業までのまちづくりが大変重要になってきています。

イ 地域内の交流 (道路、情報など) のネットワークを強めること

合併により市域が広域化したことや、高齢者の増加による円滑な移動手段へのニーズの高まり、更には新幹線開業に伴う二次交通の必要性など、地域内の交流を支える交通ネットワークの構築が重要になっています。

しかし、公共交通では、団塊の世代の大量退職や少子化に伴って通勤・通学者が減少することなどによって、路線バスや鉄道利用者の減少が予想され、今後さらに補助金などの財政負担が増大することが懸念されます。

併せて、北陸新幹線の開業に伴い並行在来線が経営分離されることによって、それらの路線を「地域の足」としてどのように利活用していくかが課題となっています。

ウ 中山間地の過疎化が進んでいること

人口流出や少子化の影響などにより、上越市の面積の約 6 割を占める中山間地エリアにおいては、過疎化が重大な問題となっています。人口が急激かつ大幅に減少することで、地域社会（コミュニティ）の機能が低下し、今後その機能が維持困難となる集落が増えていくことも懸念されます。

過疎化の進行によって、生活道路や農業用水など地域資本の管理、農業（田植え・稲刈りなど）やかやぶき屋根の葺き替え時の助け合いといった互助機能、消防団など地域社会の機能を維持することが困難になると共に、利用者の減少と自家用車利用の増加による公共交通網の崩壊（路線バスの撤退など）、医療機関の機能縮小といった社会資本（インフラ）の喪失も予想されます。特に、過疎地域における医療サービスの確保は深刻な課題です。さらに、仮に十分な行政サービスを受けられなくなれば、当該地域住民の負担増が避けられないなど、過疎化に拍車がかかる悪循環も想定されます。



現在、農山村や里山の景観が失われる中、その重要性が見直されていますが、これらはその地域に暮らす人々によって守られているものです。これら地域が国土保全や環境保全の多面的機能を担っていることなどを考えると、過疎化によって山間地ならではの農業の可能性が失われることのないよう、そこに住む市民が安心して、安定して暮らしていくことのできる生活を実現することが重要です。

また、当市において人口減少が顕著であった過疎地域の状況が合併に伴い埋没し、潜在化していくことのないように、その重要性を市民や国・県に広く訴えることなども必要です。

エ 中心市街地の空洞化が進んでいること

本来、都市の中心部は、市民生活を支える場でありにぎわいが欠かせない場所です。中心市街地は、様々な都市機能が集積し、経済社会活動を展開する場として、また長い歴史の中で文化や伝統を育むコミュニテ

イの中心として、地域の発展に重要な役割を果たしてきただけでなく、その基盤の整備に長い時間を掛けて様々な投資を行ってきた上に成り立っています。

しかし、上越市の中心市街地である高田地区と直江津地区（特に直江津地区）では、人口減少と高齢化が進行しており、衰退が顕著となっています。

これら中心市街地の商業機能が空洞化してきた背景として、急速なモータリゼーションの進展（車社会の到来）や消費者のライフスタイルの多様化に中心市街地が対応できず、人口が外延部へと流出し、これと合わせて商業施設・公共施設も移転するなど、人口や都市機能の分散化が進んだことがあります。中心市街地の人口減少と同時にその外延部の人口増加によって新たに形成された市街地も、時と共にまたその外延部への人口の流出が始まり、更に新たな市街地が形成されるという人口移動現象が繰り返されました。この結果、コミュニティの希薄化やにぎわいの喪失だけでなく、人口や商業機能の拡散により新たな道路整備が必要になるなど、財政的負担の増加をもたらしてきた側面もあります。

こうした構図の下で、今後更なる商店街の衰退や住民の減少に伴う中心機能の低下により、コミュニティの崩壊や高齢者の買物の利便性の低下のみならず、都市の求心力までも低下していくことが懸念されます。このように、本来、若者から高齢者まですべての住民が歩いて暮らすことができ、観光客を含め様々な人々ににぎわうはずの「まちの顔」と呼べる場所が近い将来消失してしまいかねない事態は、市として見過ごすことのできない問題です。

上越市では、これまでも中心市街地の活性化を図ってきましたが、こうした状況に歯止めがかかっていない状況にあります。

加えて、主に市街地から離れた場所に立地する大型店は、市民生活の利便性を向上させている反面、売上が低減すると地域から撤退するという“撤退リスク”を常に有しており、地域の核としては不安定な状況にあります。結果として跡地だけが残されるということになれば、長い期間をかけ、道路整備を始めとするインフラ整備を行ってきた投資（税金）が無駄になるだけでなく、跡地が荒廃することで景観の悪化を招いたり、犯罪を誘引する可能性も否定できません。

以上のことを考え合わせ、土地利用の在り方などを見直す必要があるなど、中心市街地だけの課題としてとらえるのではなく、より広い観点に基づく対応が必要な課題として認識する必要があります。

暮らしの基盤となる「社会」に関わること

ア 異常気象や自然災害が増加していること

近年、降雨・降雪量の急激な変動により、局地的・突発的な自然災害が全国的に発生しています。これまでは防災上問題とされてこなかった地域でも被害が見られるようになっていくことから、防災に対するハード面のニーズが増加するなど、行政負担は今後増加する懸念があります。このような自然災害発生時の市民生活の安全・安心の確保については、特に市域が広大で、多種多様な地形・地域性を有する本市にとっては緊急の課題です。



また、積雪量・気温などの変化による農作物への影響は、日本有数の稲作地帯である本市にとって、産業基盤を揺るがしかねない課題です。さらに、農業・農村の衰退に伴う里山の荒廃、生態系の変化による鳥獣被害なども増加しています。

イ 体感治安の低下が進むこと

自然災害以外にも、市民の暮らしに関わる問題として治安があります。上越市での犯罪発生件数は近年減少傾向にあるものの、報道などを通じて漠然とした社会への不安感（体感治安）が高まっていると考えられます。

全国的な状況としては、モータリゼーションの進展や生活圏の拡大に伴い、犯罪の広域化・国際化が起きていることや、犯罪の凶悪化が目立っていること、情報化の進展と共に反社会的な情報の氾濫や新たな形態の犯罪が発生するなど、犯罪の質そのものが変化していることが背景にあります。これらに加え、上越市においてはコミュニティの希薄化や被害に遭いやすい高齢者が増加していることなどを考えると、今後治安に関する不安が増すことが予想されます。

また、平成 26 年度に新幹線開業を控えた本市は、そのことにより、他都市との交流が活発化するというプラスの面と同時に、時にはこうした犯罪までも誘引しかねないマイナスの面があることを認識する必要があります。また、高齢化や平均世帯人員の減少など、今後コミュニティの希薄化の進行が予想されることなどを考慮し、犯罪の発生そのものを未然に防ぐための取組が課題となります。

地域を動かす「仕組み」に関わること

ア 都市内分権を進めること

今日、地方分権や市町村合併を契機として、都市内分権の在り方が国と地方の双方において議論されています。

上越市は、厳しい財政状況と共に社会情勢の変化や日常生活圏の拡大などに対応し、新しい時代に見合った「新しい器」と「中身」を作るため、隣接する13町村と共に地域経営が成り立つ圏域での市町村合併を選択しました。平成の大合併は、分権の受皿として団体自治の拡充という性格を持つ一方、市域が広がり、行政と住民の距離の拡大が懸念される中で、地域の住民自治の確保・強化が課題となっています。

そこで上越市では、住民が地域の課題に主体的に取り組み、解決していくことのできる新しい自治の仕組みを確立するため、13の旧町村のそれぞれの区域に地域自治区を設置し、その中に公募公選制の地域協議会と地域自治区の事務所を設置しました。

ただし、「合併前の上越市」の区域には地域自治区は導入されておらず、現在は、アンバランスな状況にあります。住民自治の充実に向けた都市内分権を全市的に展開していくため、地域コミュニティに着目しながら、地域自治区・地域協議会を全市的な制度として再設計していくことが目下の課題となっています。

イ 行政のスリム化を進めること

社会・経済・環境それぞれの変化を受け、市行政へのニーズは今後高まることが予想されます。特に、市民の安全・安心の確保などで行政が果たすべき役割も大きく、これを担っていくこともまた重要です。財政の悪化が進む中、市職員数の削減を始めとする行財政改革の一層の推進の下で、真に必要とされるサービスを「選択と集中」に基づいて提供していく必要があります。

今後、公共施設の老朽化による更新費や、交通を含め様々なインフラ整備に伴う維持管理費の増大も、財政を更に圧迫すると予想されます。このことから、一層の行政のスリム化を推進しつつ、限られた財源を最大限に活用して、基礎的な市民サービスを安定的に提供し、合わせて、少子化、人口減少、中心市街地の空洞化、中山間地の過疎化、新幹線の開業などといった諸課題に対応していくことが求められます。

上越市が目指したい方向

上越市の歴史を振り返ると、かつて地域の発展を支えていた要素であったものが、時代と共に停滞を招く要素に変わり、更にそこからまた新しい時代が切り開かれてきたという「栄枯盛衰」の繰り返しであったと言えます。

現在は、これまで人口増加を続けてきた日本が、人口減少に転じた最初の時期に当たります。上越市においても、人口減少を始め、「第1節 上越市が直面する課題」で示したように、様々な課題への対応が急務となっています。

一方で、人々や社会の中に新しい価値観が広がりつつあるという転機が訪れています。また、戦後日本では、貿易や外交の中心を北米に置いてきたために、時に日本海側を劣勢とする感覚が長く身についてきましたが、アジア地域が目覚ましい発展を続ける中で、それら諸国と最も近い位置にある日本海側地域は、今後その構図を反転できる可能性を持っています。

以上のようなことを好機としてとらえ、合併により多様になった地域資源を新たな発展の原資とし、地域の知恵を結集して、上越市の新しい“発展の法則”を生み出さねばなりません。

このためには、かつてのように自然や地勢などありのままの資源に依存し、時代の流れに翻弄されるのではなく、それら地域資源を発展に向けたエンジンとし、多少の変化に揺るがない強固な地域の基盤を作ることが重要です。

本構想の計画期間に当たる今後約8年間は、そうした地域の実現に向けた道筋を付け、確かな軌道を築く時期となります。将来、地域を担う子どもたちに上越流の豊かさを示し、また後世において暮らしよいまちとして語られるかどうか、今その岐路にあると言えます。

以上のような現状認識の下、上越市のこれからのまちづくり すなわち上越市がこれから大切にしていきたい価値や目指したい発展の方向性を、次のようにとらえています。

発展の基盤を作り上げ、活力や推進力を生み出すこと

ア 「アジアの時代」の風向きをとらえること

2006年の日本の輸出入総額に占めるアメリカの比重は17.5%にまで落ち込む一方、アジア地域は45.7%となっています。

また、1995年～2004年までの外航コンテナ取扱量の年平均伸び率は、日本全体で4.6%であるのに対し、日本沿岸11港全体では13.4%と、全国を上回っています。

このように、日本海側の物流の伸びは目覚ましいものがありますが、太平洋側への投資が先行したことから、日本海側の港湾の設備は劣勢に置かれています。今後、アジアとの相互連携の中で日本が発展しようとするれば、環日本海経済圏の発展を見据えた日本海側の港湾の増強が不可欠です。このためには、太平洋側と日本海側とを連携させ、その相乗効果の中で港の

位置付けを向上させながら、経済の推進力や地域の活力を生み出していく必要があります。

上越市は、こうした世界的な貿易構造の変化をとらえ、始まりつつある「アジアの時代」の風向きを的確につかまえることができるかどうかが発展のカギと考えます。

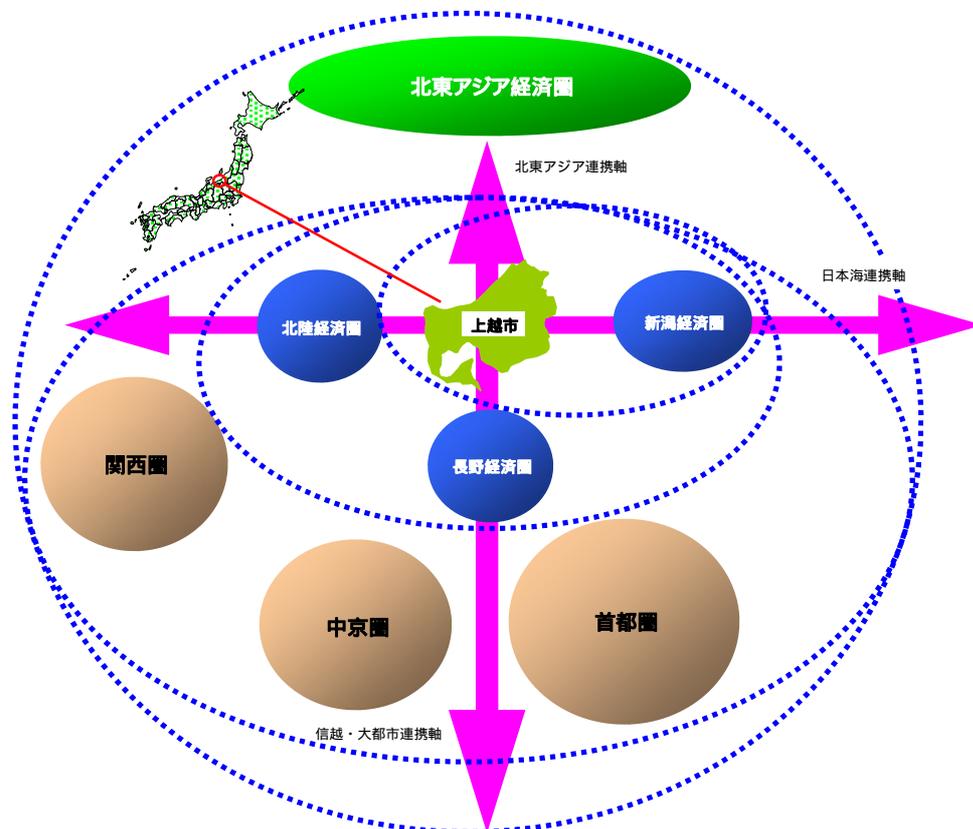
上越市は“海の玄関口・直江津港”を有しているものの、現在のところ日本海側の他港ほどの発展が見られていません。しかし、「海～陸（アジア地域～上越市～太平洋側地域・日本海側地域）」の強い連携を可能にする、直江津港と高速交通網を活用することを考えたとき、経済圏同士をつなぐ貿易の中継点としての発展の可能性を見出すことができます。

すなわち、上越市はこれまで工業製品や農産物などの原産地と港が隣接する形での立地形態を目指してきたと言えます。しかし、「アジアの時代」の到来を受けて、日本海側での競争が激化することを考えると、まずは上越市が首都圏と日本海側を“最短距離かつ複数の高速道路で結ぶ安定的な位置”にあることに着目し、これら経済圏と北東アジア経済圏の中継基地としての発展が展望できます。首都圏とその先のアジア地域が直江津港によって結ばれば、これによって一大経済圏が築かれることになり、その中心地にあるのが上越市となります。

また、上越市を中心とする日本海側地域も、大きな人口規模・経済規模を有しています⁵。これら日本海側地域の経済がアジア地域の急伸に伴って成長を遂げ、その中で日本海側地域の交流・連携が行われるとすれば、その上でも上越市は中心地に位置することになります。この大きな2つの流れは、国土軸「日本海十字軸」を形成しますが、上越市はそれぞれの太い動脈の“中心地”となります。こうした構図を描くことによって、上越市は単なる「交通の結節点」を脱却し、日本海側地域の発展に欠かすことのできない「交通の拠点」となります。

北陸新幹線の延伸もこれを後押しするような活用が必要です。つまり、まずは人や情報が容易かつ頻繁に交流・交換でき、その流れが貿易や物の流れを生み出すことで、その先の企業立地の活発化や、物流の更なる集積、港湾の利便性向上などがもたらされる。こうした好循環が地域経済の活力や雇用の創出を生み出すような流れを作り上げ、地域経済を推進する強力なエンジンになるものと思います。

⁵ 例えば、新潟・富山・石川の3県の人口は約471万人であり、これは東京圏（東京・埼玉・千葉・神奈川）の人口（約3446万人）の約14%にあたります（平成17年国勢調査）。また、工業製品（2003年工業統計）の出荷額が3県で約10兆円であり、これは東京圏（54兆円）の約19%の規模です。



成熟化社会にふさわしいまち、暮らしを実現すること

ア 成熟化社会において、“上越市ならではの暮らし”を確立すること

上越市の課題として、先に人口減少と共に少子化・高齢化の進展を指摘しました。これに伴って人材の育成や誘致、高齢社会の到来に合わせた都市構造の面での備えを強くすることも重要と考えます。

こうした課題への対応と今後のまちづくりを考えると、地域社会をとりまく価値観が変化していることに着目しなければなりません。現在、ライフスタイル（暮らしぶり）やライフコース（人生の選択）の多様化や選択の自由が進み、成熟化社会に突入したと言われます。これは、自然環境や地域の歴史など、お金に代えることのできない価値を大切にしたいという気持ちや、社会との関わりや接点を持ちたいとする社会参加ニーズが高まり、多様な価値観をもつ人々が交流やネットワークを広げて、平等な立場同士でつながる社会の訪れを意味しています。

そこで上越市は、こうした時代の変化を踏まえ、数々のまちづくりの課題を悲観的にとらえるのではなく、高齢社会に対応したまちづくりの好機をとらえたいと思います。

つまり、例えば高齢化が進むことは「大人社会」の訪れであるにとらえます。すなわち、身の回りの身近なことに限らず、社会の様々な物事につ

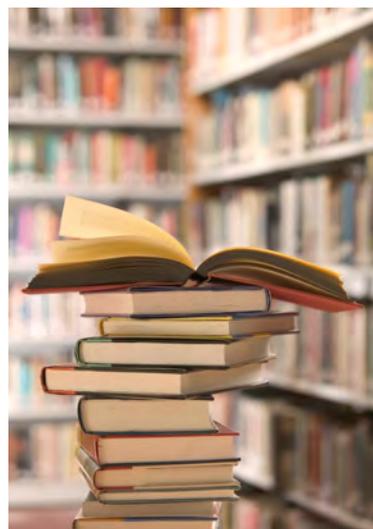
いても分別ある判断ができ、冷静な対応ができる、心の面で成熟した社会の訪れです。

つまり、「大人社会」とは、関心や趣味の幅を広げ、社会に多く関わる機会を作り、自分を高める暮らしを希望する人が多く暮らす、本当の意味での生涯学習社会でもあります。

成熟化社会は、そうした心が豊かに成長した人たちを大切にする社会であると同時に、そうした人々が地域社会のあらゆるところで活躍する社会でもあります。この意味で高齢化が進む上越市は、いち早く成熟化社会の到来を迎えることとなります。

こうした人々の暮らしぶりは、この地で暮らしていくときのライフスタイルやライフコース、つまり“上越ならではの暮らし”の見本にもなります。誰にでも必ず訪れる高齢期の暮らしが理想的な内容であったなら、上越市で住み続ける人はそのまま住み続けたいと願い、市外に住む人にとっては“住みやすいまち”、“戻りたいまち”との印象を与える一つの物差しになるはずだからです。

このように考えると、高齢者の皆さんを始めとして心の豊かさを備えた市民一人一人の暮らしを大切にすまちは、ひいてはそれ以外の年代層を惹きつけるまちにもつながります。上越市は、成熟化社会をこのようにとらえ、活力あふれるだけでなく、穏やかで品格あるまちの性格を備えていきたいと思えます。



イ “上越ならではの暮らし”を阻害する要因に対処すること

上越市で暮らすことが、そこに住む人の人生に豊かさを与えるものであるためには、それを阻害する要因を排除しなくてはなりません。

グローバル化（世界規模での経済活動）が進み、「アジアの時代」の到来を受けて上越市が“開かれたまち”を目指そうとするとき、地域に利益がもたらされる反面、犯罪や環境汚染などの増加につながる側面も懸念されます。また、人々の交流を活発かつ容易にする「ネットワーク化社会」の到来により、“匿名社会”と言われるように顔が見えにくくなることで生じる問題も多くなってきます。

こうした事態をいち早く予見し、対策を講じることは、“上越ならではの暮らし”の実現にとっても不可欠となります。上越市全体の暮らしが豊かになるためには、個々の地区 中心市街地や中山間地が元気でなくてはなりません。また、上越市の地域資源である自然環境を守る取組や、人々の交流を支える交通の確保、多様な学習の機会の創出による人材の育成などが必要です。

ただし、このような課題は、行政だけでなく地域社会全体の協力なくして解決は困難です。行政は自らの役割に専念しながら、身近な問題に対応する近隣の地域コミュニティ（ご近所）の力が発揮されるよう、支援や仕組みづくりを行っていくことが必要です。

基本構想

【構成】

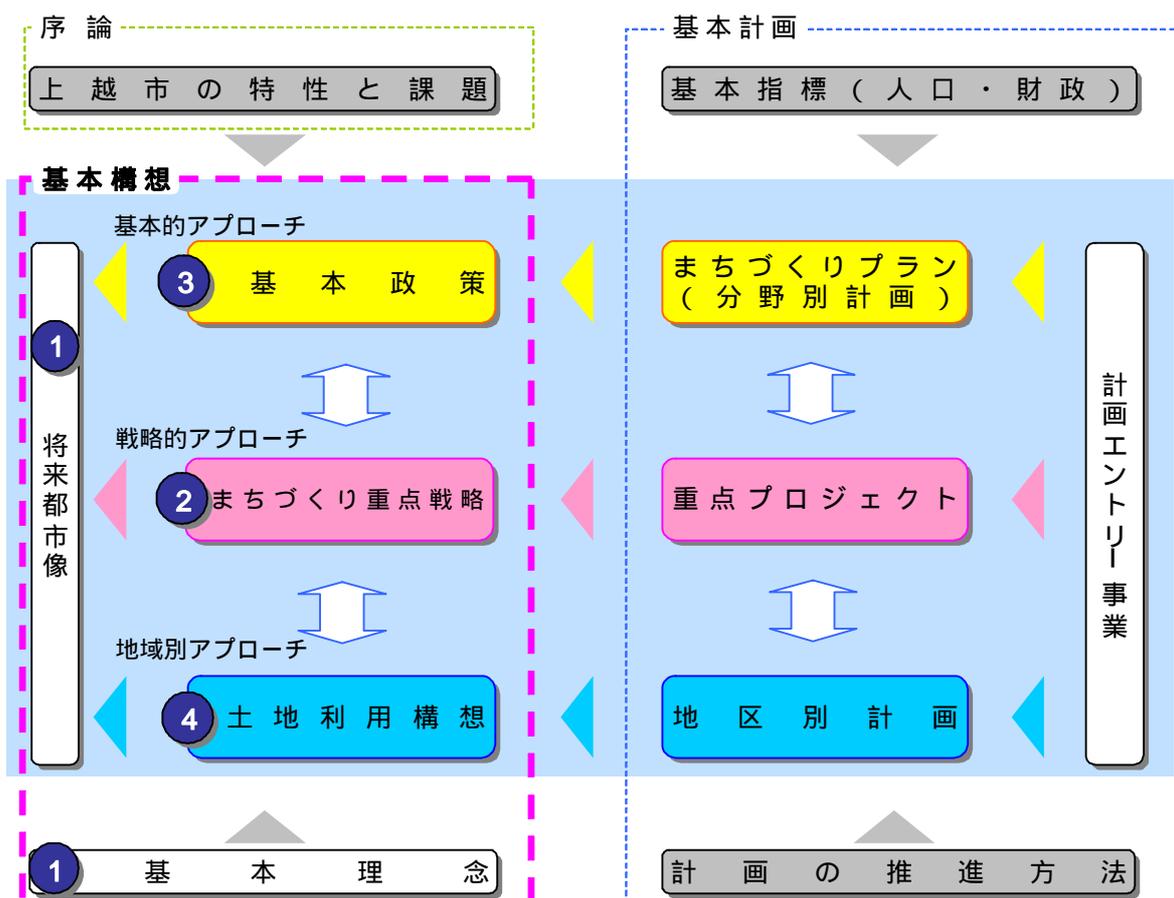
第1章 基本理念・将来都市像

第2章 まちづくり重点戦略

第3章 基本政策

第4章 土地利用構想

基本構想の構成



第1章 基本理念・将来都市像

上越市がまちづくりを進めるうえで大切にしたいこと（基本理念）や、上越市が目指すべきまちの将来像（将来都市像）を示します。

第2章 まちづくり重点戦略

上越市のまちづくりにおける重要課題に対応しつつ、将来都市像を実現するために、特に戦略的・優先的に取り組むべき分野横断的な政策を「まちづくり重点戦略」と位置付け、その基本方向について示します。

第3章 基本政策

将来都市像の実現に向けて、各分野の基本目標や政策の基本的な方針について記述する。

第4章 土地利用構想

上越市の都市構造や土地利用を考える上での基本的視点について記述し、拠点や交通ネットワーク、土地利用形成上の基本方針を示します。

第 1 章

基本理念・将来都市像

第1章 基本理念・将来都市像

1 基本理念

人を育むまちづくり、まちを育む人づくり

市民一人一人が、地域の中での存在意義（居場所）やライフワークを見出すことができるまちを目指したい。それは個人の生きることの喜びや幸福感（生きがい）から、地域への愛着、誇りへと高まり、「上越市に住み続けたい、戻ってきたい」という思いや、上越市を支えようとする力の源泉、上越市全体の活力にもつながっていきます。

これらの積み重ねによって、市民のライフスタイルがまちの品格を高め、そのまちの力が市民の豊かなライフスタイルを支えていくという好循環によって、真の豊かさを享受できる上越らしい多様なライフスタイルが実現できると考えます。

個性と調和、自立と共生によるまちづくり

▶ チーム上越。市町村合併の意味を改めて問う

上越市が持続可能な発展を遂げるためには、多様な市民や市内の各地区がお互いを認め合いながら切磋琢磨し、それぞれの個性を魅力へと高めながら市外へ広く発信するとともに、市全体として調和ある輝きを放つような一体感の醸成が必要です。

そもそも市内の各地区は、古来より歴史・自然・経済などの面から深いつながりを有しています。市町村合併と都市内分権の推進は、その絆を再認識し、個性と調和のあるまちづくりを可能にするためのしくみづくりであり、これからは真の意味での「チームプレー」が求められています。

各地区が個性を持った多様性のあるまちは、ライフスタイルの豊富な選択肢を提供することができます。また、それぞれの個性が織りなすことは、新たな価値を生み出す大きな可能性や危機管理としての意味も持っています。多様性は、違いを認め合う心を育み、違いのあるものが出会うからこそ生まれる新たな価値を創出する源泉でもあります。

都市間競争の時代においては、個性の過度な主張による対立構造や、多様性が淘汰されることによる衰退や画一化を生み出すことも少なくありません。だからこそ、多様性の維持のためには絶え間ない努力が必要です。

次世代につなぐまちづくり

▶ まちの持続可能性を考える

人口減少、財政難の時代においては、社会・経済・環境の面から持続可能性を前提とした地域経営が必要です。上越らしさを醸し出す地域資源を蓄積し次世代に継承していくと共に、右肩上がりの成長志向に基づく取組については改めていく必要があります。

2 将来都市像

私たち上越市民が愛着を感じている豊かな自然環境は、地勢や気候の面から見ても特に起伏や多様性に富んでいます。あたたかくて冷たく、やさしくて厳しく、恵みと災害を共にもたらすなどの二面性をもった自然環境によって、人々の知恵、体力、感性や生活文化が培われてきたといえます。

多くの社会問題が複雑に絡み合う時代を生き抜くためには、多種多様な知恵の習得が必要とされます。このような時代であるからこそ、この自然環境をかけがえのない地域資源として再認識し、豊かな生活を営むための身近な存在として深い関わりを持ち、それを通じた学びができる環境を大切にしたいと考えます。

一方、人口減少社会や情報社会の進展を考えたとき、改めて人の持つ力や、人から人への直接的な伝達、人と人とが出会い、つながることによって生まれる新たな力に着目すべきと考えます。

上越市は古来より交通の結節点にある都市として栄えてきました。また、北陸や関東甲信越、東北などの様々な地域区分が交錯する地域でもあり、上越市は地勢的・歴史的に交流を盛んにできるポテンシャルを持っています。今後、北陸新幹線開業などに向けて高速交通体系を有効に活用するため、交流の必要性はますます高まってくると言えます。

さらに、市民の交流によるつながりを大切にしていきます。子育てや教育、防犯、防災などの様々な分野において、人と人とのつながりの希薄化が主な要因となっている問題も数多くありますが、この絆を強め大切にしていくことで、安全・安心な空間を育んでいけると考えます。

人は最大の資源であり、学びと出会いが織りなす共鳴によって得られる力は絶大です。学びの豊かな人と人が出会うことによって、それぞれが知恵や人間性を高め、その豊かな人間性が更に豊かな出会いを創出することで、知恵が知恵を、人が人を呼び込み、あらゆるものを創造する源泉となっていく、そんな上越市であってほしい。

そのようなことを切に望み、上越市の目指す将来都市像を次のように掲げます。

海に山に大地に 学びと出会いが織りなす 創造都市 上越

第2章

まちづくり重点戦略

第2章 まちづくり重点戦略

「将来都市像」の実現に向けて、多様な地域資源を積極的にいかしながら、次の政策を「まちづくり重点戦略」として位置づけ、重点的に進めていきます。

場（空間）の力を育む

豊かな学びとにぎわいを創出する空間づくりを行います。

学びの豊かな空間をつくる（“上越学”の確立）

生きる力、まちづくり、なりわいづくりのための学びの環境づくり
生きがいとライフワーク、上越市への愛着と誇りにつながる生涯学習
の推進

にぎわい豊かな空間をつくる（都市としての“陣形”の強化）

中心市街地や各地区の中心地の活性化、公共交通の活性化
歩いて暮らせるにぎわいあるまちづくり

人と人のつながりを育む

人と人との交流や連携により生まれる力をいかしたまちづくりを進めます。

コミュニティでの交流を育む（“ご近所の底力”の向上）

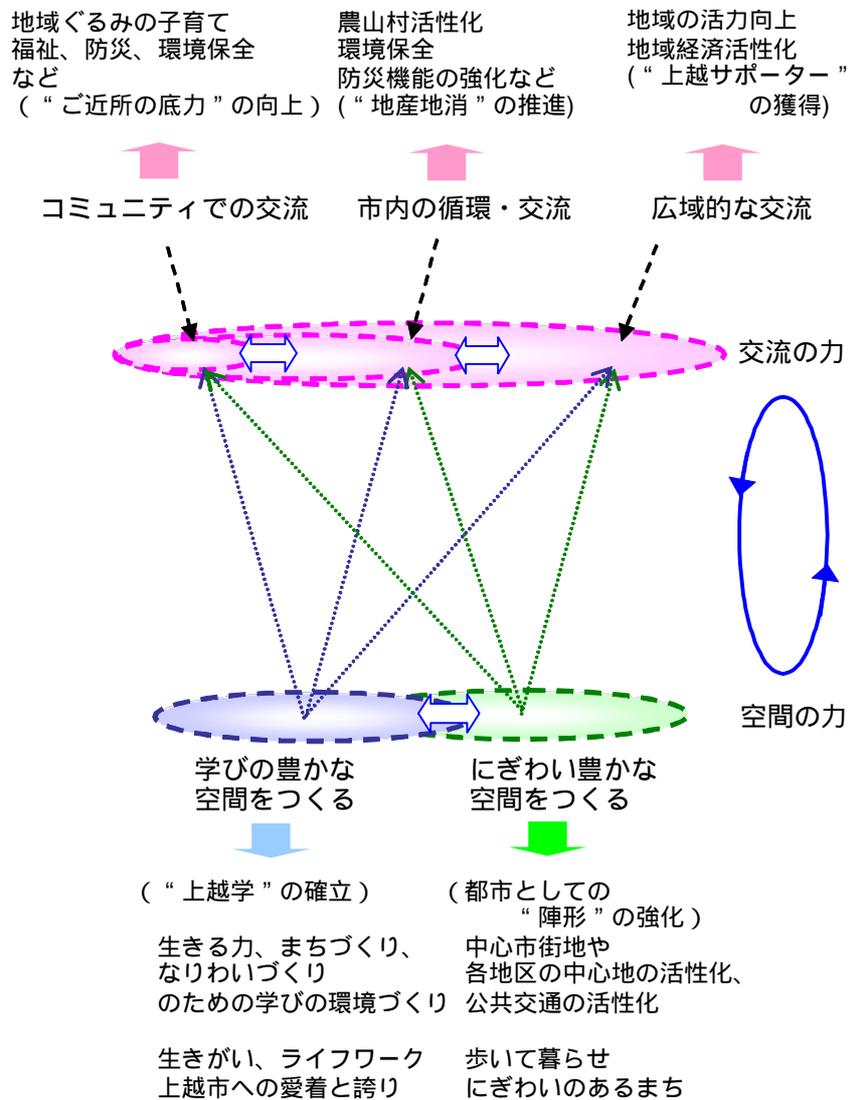
地域ぐるみの子育て、福祉、防災、環境保全など

市内の循環・交流を育む（“地産地消”の推進）

農山村活性化や環境保全、防災機能の強化など

広域的な交流を育む（“上越サポーター”の獲得）

地域の活力向上や地域経済活性化



各戦略は相互に関連を持っており、相乗効果をもたらす。
 これらを切り口として重点プロジェクトを検討する。
 最終的には、上越らしいライフスタイルの構築につながる。

重点戦略1 学びの豊かな空間をつくる（“上越学”の確立）

上越市内に存在する多様な地域資源を活用し、生きるために必要な食や環境などに関する知識、思いやりの心やたくましく生きる心、人との接し方に関する知識、上越市の魅力や個性・課題について学ぶまちづくりに関する知識、発想力や専門性を強化するなりわいを生み出す知識などについて、気軽に楽しみながらもしくは潜在的に学べるよう、テーマ設定やカリキュラムづくり、環境づくりを行います。

このことによって、一人でも多くの人々がこれからの時代を生きていくために必要な力やライフワークを習得しつつ、地域資源との関わりを通じて地元への愛着と誇りを育むことのできるまちを目指します。

期待される効果

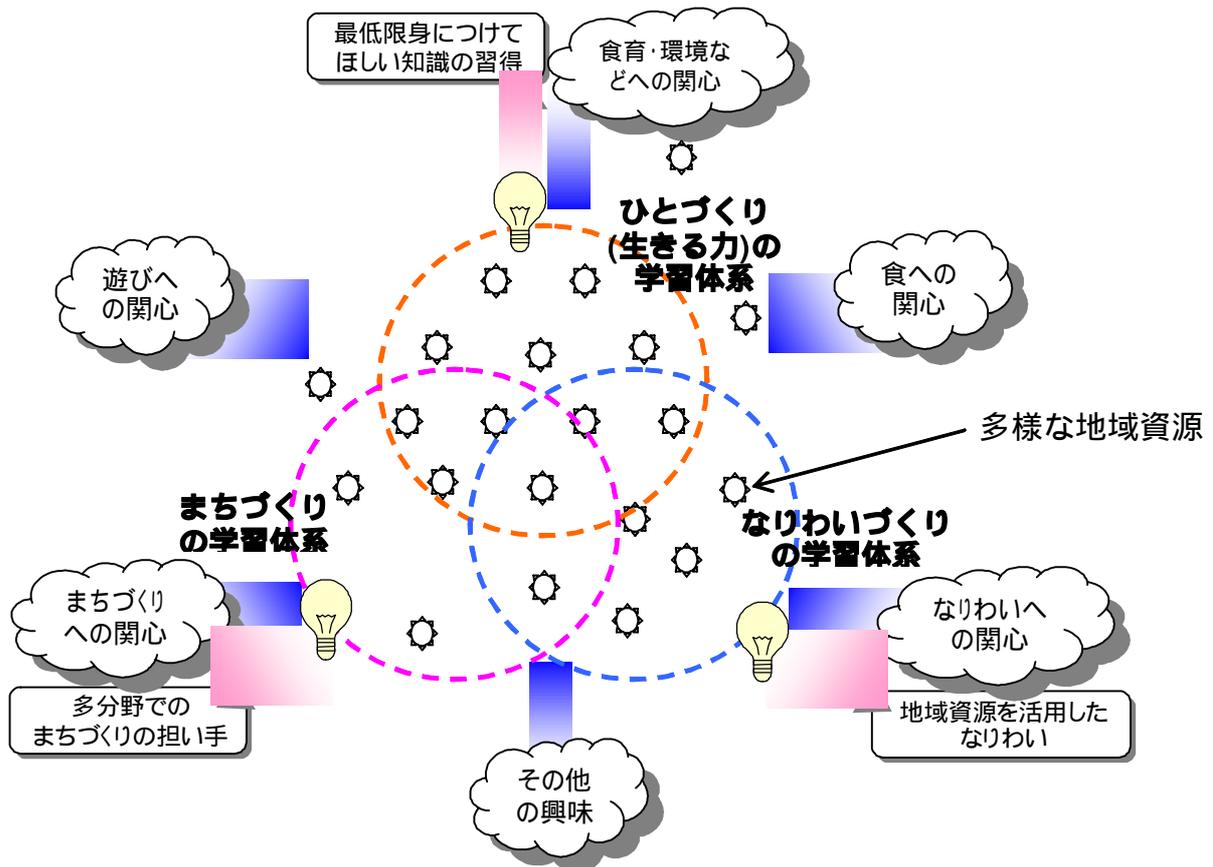
- （はプロジェクトの主要目的 ・は結果として達成される目的であり主目的としない）
 - 生きぬくために必要な力の習得
 - 生きがいと健康づくり
 - 地域文化の再認識
- ・ まちづくりを担う人材の発掘と育成
- ・ 学びを通じた交流促進

基本方針（留意点）

地域資源を学びのテーマやレベルに合わせて体系化します。

学びに対して直接的に興味を持たない人々であっても、気軽さ、親しみ、楽しさをもって関わられるようなテーマ設定や、五感に訴求することによる潜在的な学習効果を考慮するなど、対象者の裾野の拡大に努めます。

イメージ図



<参考> 重点プロジェクトの例

[現段階では重点戦略の内容をイメージいただくための一例として記載しています。今後精査を行い、基本計画において記載します。](#)

- (1) 謙信KIDSスクールプロジェクト (既存事業の名称を使用)
 - ・ 自然環境や歴史的資源、伝統文化などを素材とした子どもたちの学習の場づくり
 - ・ 遊びを通じたまちづくり学習や職業教育の場づくり (こども向けの模擬都市)
- (2) 上越の楽校(まなびランド上越)プロジェクト
 - ・ 雪国文化、海洋汚染等、上越固有のテーマに基づく企画展示
(市内全域で同時期に共通のテーマをもって実施)
 - ・ 地元の食材に関するイベント
 - ・ 景観コンテスト(潜在的な学習)
 - ・ インフラに関する説明を記載した看板設置
 - ・ 官学連携によるカリキュラムの作成

重点戦略2 にぎわい豊かな空間をつくる（都市としての“陣形”の強化）

市内各地区が個性をいかし、歩いて楽しくにぎわいがある求心力を持ったまちの空間を創出します。また、それらを有機的に結んだ交通網をまちの骨格と位置づけ、市内を円滑に移動できる仕組みを構築します。

このことによって、利便性の高い公共交通ネットワークが確保され、市内の各地区を円滑に移動・交流できる状態を確保すると共に、歩行者の密度が高いにぎわいのある空間が創出され、各地区の個性が育まれる状態、すなわち持続可能な都市構造の再構築を目指します。

期待される効果

各地区のにぎわいの場（魅力的な公共空間）の創出

都市間競争に打ち勝つための、各地区の個性の追求と市全体の魅力向上

来訪者や市内の交通弱者の移動手段の確保による交流促進

- ・ まち歩きの促進による地域の再発見
- ・ 自動車利用の減少による生活習慣病予防や環境負荷の削減
- ・ 効果的な防災や減災と災害時対応の円滑化
- ・ まちづくりの拠点づくり
- ・ 行政コストの削減

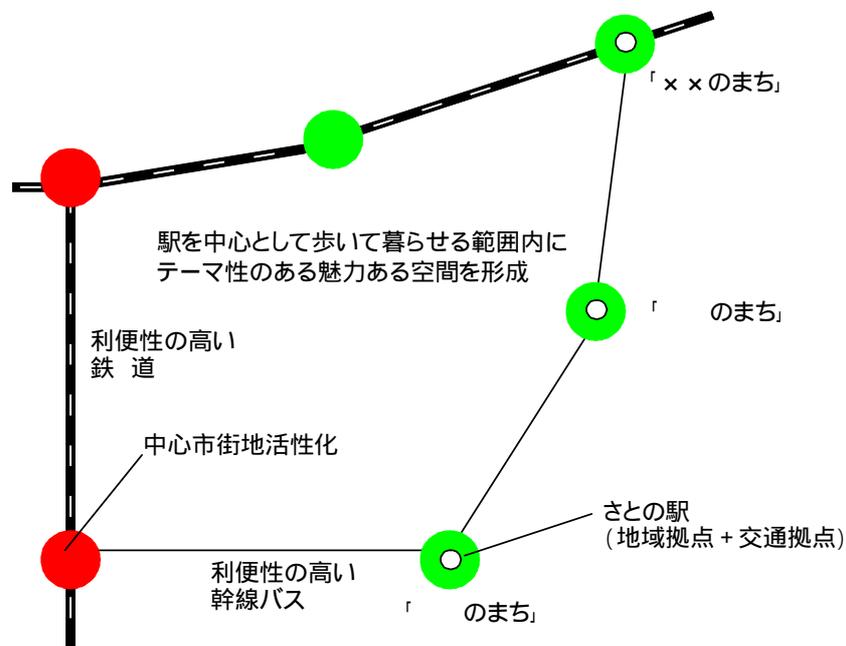
基本方針（留意点）

地域の拠点と交通の拠点の融合、公共交通の利便性向上、公共交通を利用した魅力的なライフスタイルの提示を一体的に実施することで好循環を形成します。

マイカー社会を否定するものではありません。マイカー中心社会の中で、歩くことや公共交通を利用することの効用を最大限発揮することが目的であり、結果として公共交通や歩ける空間がマイカー社会と共存できる姿を目指します。

「土地利用構想」における都市構造のベースとなる取組としても位置付けます。

イメージ図



<参考>重点プロジェクトの例

(1) 中心市街地活性化プロジェクト

市内外から多様な人々が集まりにぎわう上越市の“かお”としての中心市街地を再興します。

- ・ 中心市街地におけるにぎわい空間の創出（まちの“かお”づくり）
集客施設の立地誘導、歴史的建造物の活用、集客イベントの実施など
- ・ 利便性の高い市街地公共交通の確立
路線・ダイヤの見直し、駅としての拠点性向上（アクセス向上）
公共交通の利用促進

(2) 「地域の茶の間（さとの駅）」プロジェクト

各地区の個性を醸し出し、地区の人々が気軽に集うことのできる“地域の茶の間”としての中心地再興を目指します。

- ・ 各地区の中心部におけるにぎわい空間の創出
- ・ 地域の集客・交流機能と駅の融合（「さとの駅」の整備）
- ・ 幹線公共交通ネットワークの再構築（一定サービスレベルを担保した鉄道・幹線バス）
- ・ コミュニティレベルでの公共交通ネットワークの確立（福祉有償運送など）

重点戦略3 コミュニティでの交流を育む（“ご近所の底力”の向上）

地域コミュニティの中で、一人一人が抱える子育てや福祉、防災、環境などの課題を地域全体の課題としてとらえ、多様な人々が集い、共に刺激を受け、知恵を出し合い、力を合わせることによって、課題解決や生きがいづくり、理想実現に寄与できる場や仕組みを創出します。

このことによって、地域の問題解決に向けて一人一人の持つ能力が発揮され、そのことを生きがいに感じる人々が増加することで、やさしさと力強さを兼ね備えたコミュニティが増える状態を目指します。

期待される効果

- 子育て環境の向上（担い手の確保、学校以外での知識の習得など）
- 高齢者等の生きがいづくり
- 災害や犯罪に打ち勝つ地域力づくり
- ・ 思いやりの心や公共心・共助の精神の醸成、共助の拡大

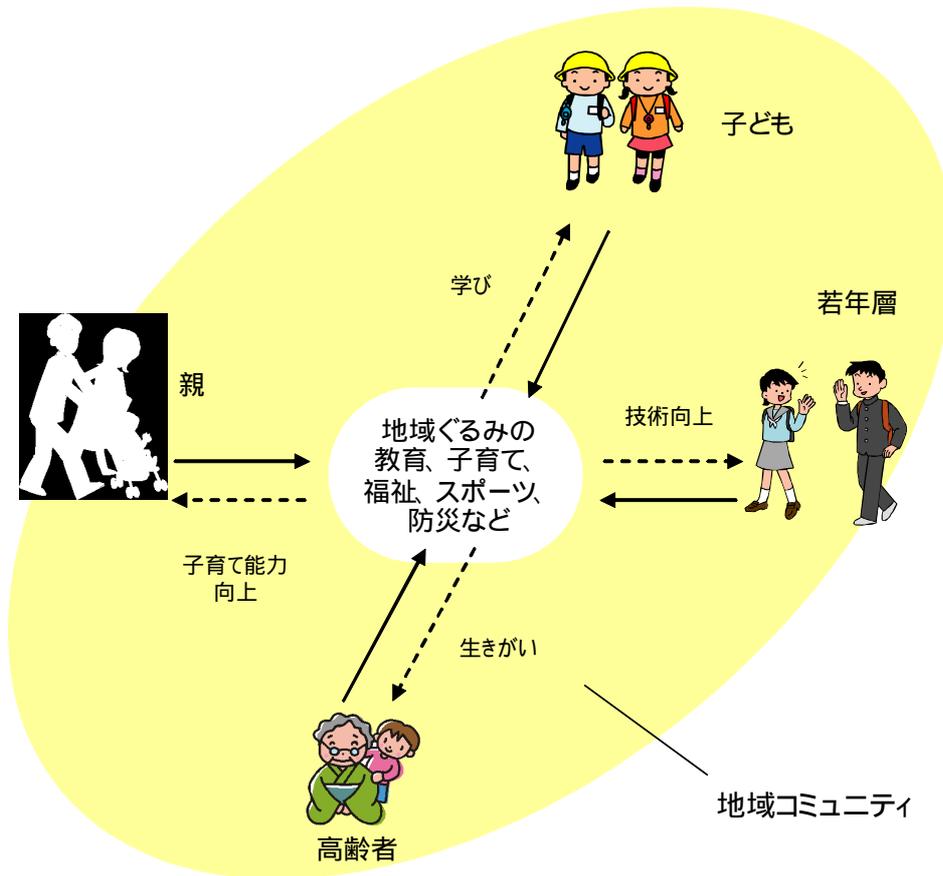
基本方針（留意点）

個人・民間・行政よりも、地域コミュニティで取り組むことが効率的・効果的なテーマについて優先的に検討します。

最終的には個人や家庭の力が高まり、それを基調としながらそれぞれが助け合い、高め合う関係を目指します。

上記の取組を支え、促進するシステムを検討します（機会の平等と頑張る地域の支援、窓口・経済的支援等の一元化 など）

イメージ図



<参考>重点プロジェクトの例

(1) 学校を中心としたコミュニティプロジェクト

- ・ 校庭と公園の融合
- ・ コミュニティ内での3R（リデュース、リユース、リサイクル）の推進（学校給食、生ごみの堆肥化、農作業の連携／不用品の学校での活用 など）
- ・ 物品やエコマネーなどを媒体としたコミュニティ・バンク
- ・ 子育てなどに関する意見交換、悩み相談の場づくり（ふれあいサロン）
- ・ 福祉機能と子育て機能の融合（保育園と福祉施設の併設、おじいちゃん先生の採用など）
- ・ 身近で学習効果のあるこどもの遊び場づくり

(2) 地域ぐるみの課題解決・地域のお宝プロジェクト

- ・ 歴史・文化的資源を核にした景観づくり、イベントの実施
- ・ 災害時の対応力を楽しみながら鍛えることのできるスポーツイベントの実施
- ・ 地域発のビジネスモデルの構築
- ・ 地域学習・活動アドバイザー制度の充実
- ・ 頑張る地域、地域発の事業提案への支援（構造改革特区や地域再生事業のコミュニティ版）

重点戦略4 市内の循環・交流を育む（“地産地消”の推進）

地域経済、環境保全、教育、福祉などの観点から農山村部の価値を積極的に引き出し、農山村部と市街地がそれぞれを支えあい、高め合う関係となるような市内の人・ものの交流を進め、自然や農に親しむ魅力的なライフスタイルを創出します。

このことによって、市内の一体性（市街地あつての農山村・農山村あつての市街地であること）を再認識し、自然体験や農作業を楽しみライフスタイルの一部として取り入れ、実践する住民が増加する姿を目指します。

期待される効果

市街地と農山村が持つ機能の相互理解

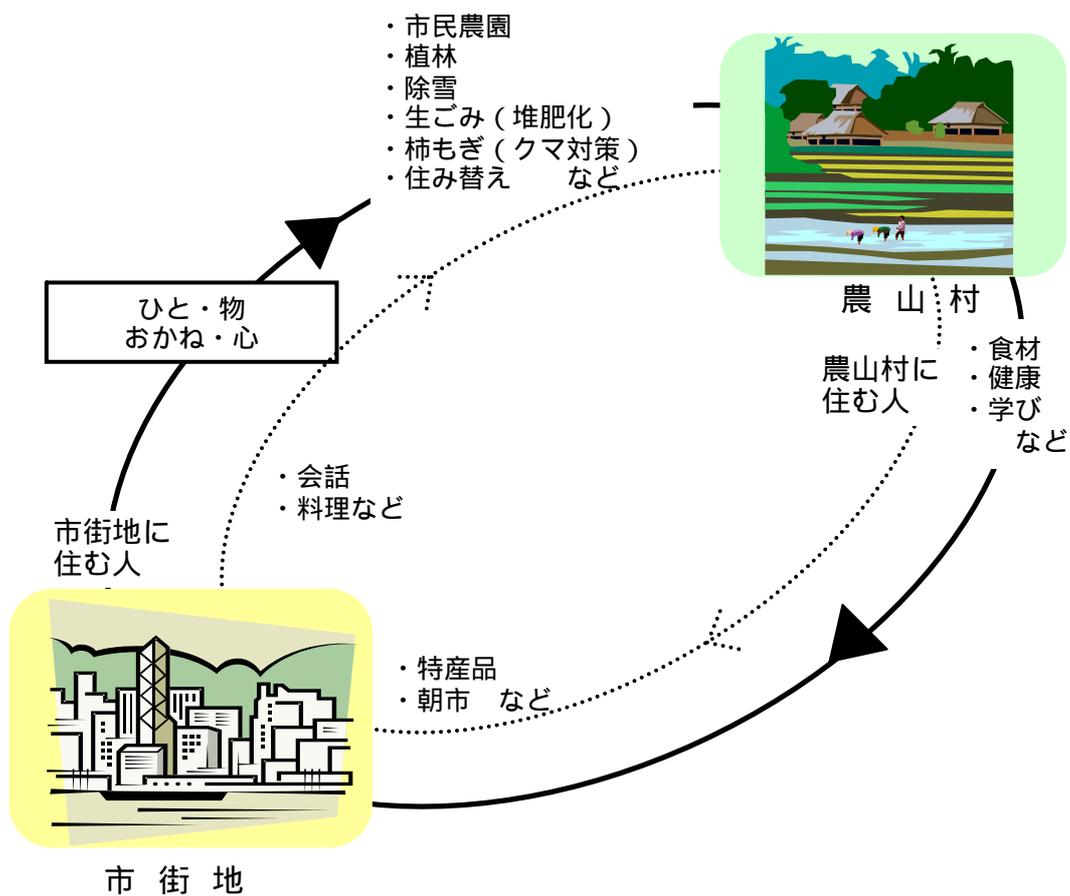
地域内の産業連関強化による地域経済活性化

- ・ 物質的な循環を強めることによる環境負荷の削減
- ・ 中山間地の集落や農地を支える担い手確保
- ・ 里山の手入れによる防災機能等の向上

基本方針（留意点）

市街地や農山村の相互補完関係や付加価値の創出を考慮した結果、循環や交流が高まる状態を目指します。

イメージ図



<参考> 重点プロジェクトの例

(1) ものの循環プロジェクト

- ・ 朝市のPR、特産品開発、6次産業化などによる地産地消（商）
- ・ 生ごみの堆肥化・飼料化
- ・ 市民農園の整備

(2) 人の循環プロジェクト

- ・ 棚田・植林・除雪サポーター
- ・ クマ対策を兼ねた柿もぎツアー
- ・ （一定期間の）住居の交換

重点戦略5 広域的な交流を育む（“上越サポーター”の獲得）

上越市の訪問者が市民や他の訪問者と出会うきっかけを創出し、その出会いが上越への印象を深め、更なる関係へと発展するような誠意あるおもてなしを行います。

対象者は、観光客にとどまらず学生やサラリーマン、帰省客などの多様な訪問者を想定し、情報交流・交流・二地域居住・定住の連携や、周辺都市の連携などを視野に入れた取組を進めます。

このことによって、上越のことを好きな上越ファンや、上越のまちづくりを様々な側面から支援してくれる人々（上越サポーター）の増加と共に、交流の通年化により、観光・交流関連産業が活性化する状態を目指します。

期待される効果

地域の活力向上（元気の源）

まちづくりの支援者獲得（知恵・労力の源、経済的支援）

（地域外からの）外貨獲得による地域経済活性化

基本方針（留意点）

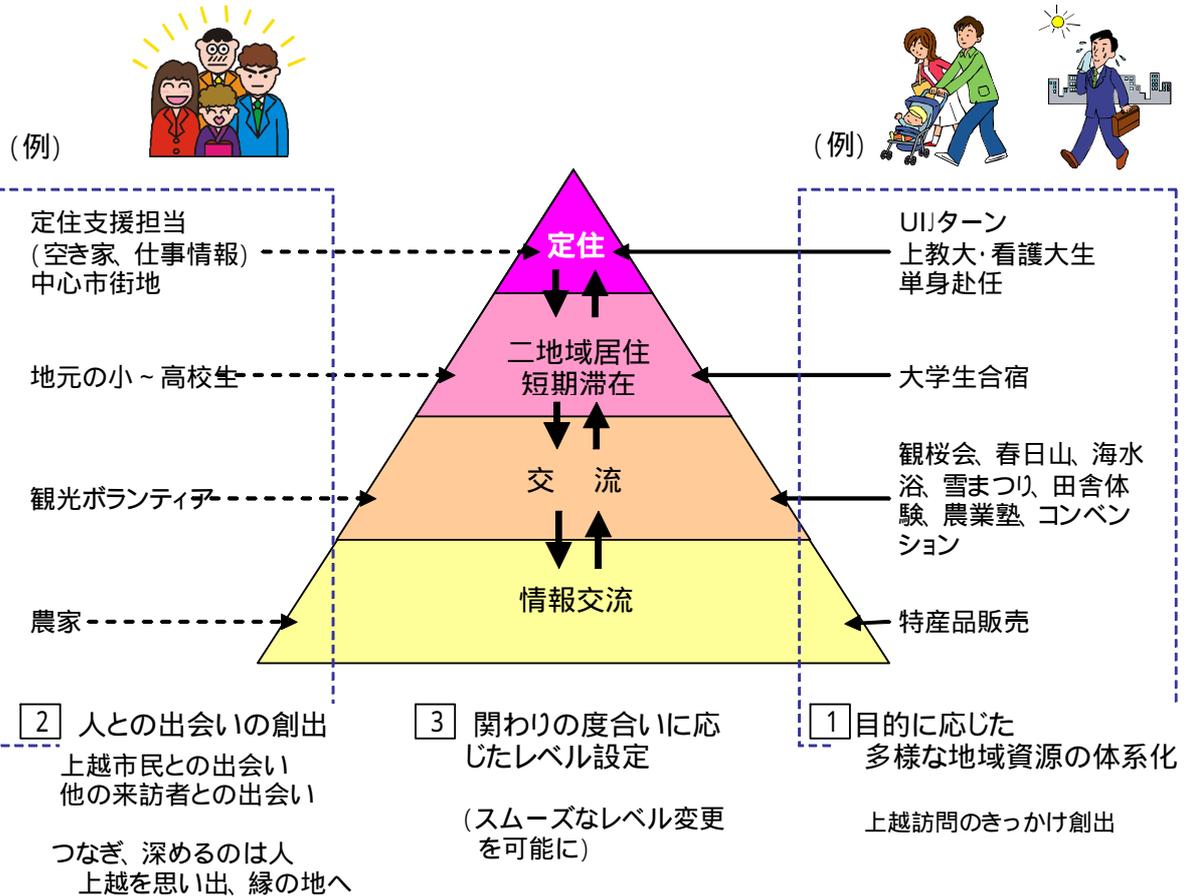
既存の集客機能を活用しながら、上越市の他の魅力をアピールしたり、多様な地域資源を組み合わせることにより、滞在時間の増加を目指します。

上越への思いをつなぎ深めるのは人との出会いであるとの認識から、来訪者与其他の来訪者、上越市民との出会いの創出に努めます。

あくまでも多様な人口の獲得を目指すものであるため、定住人口の拡大に固執せず、重層的な取組を進めます。

外貨は満足度の対価として得られるものであり、継続的な交流が図られること（リピーター化）に力点を置きます。

イメージ図



<参考> 重点プロジェクトの例

(1) ほんもの上越体験プロジェクト

- ・ 都市部の住民を対象とした田舎体験、ワーキングホリデー
- ・ 就農希望者向けの農業塾
- ・ 雪国文化をテーマにしたイベントの実施
- ・ 新規定住の支援

(2) 都市間交流・連携プロジェクト

- ・ 都市部の大学生、市内大学生と地域住民の交流
- ・ 北信越都市間の観光および都市機能連携
- ・ 国内外の姉妹都市交流

第3章

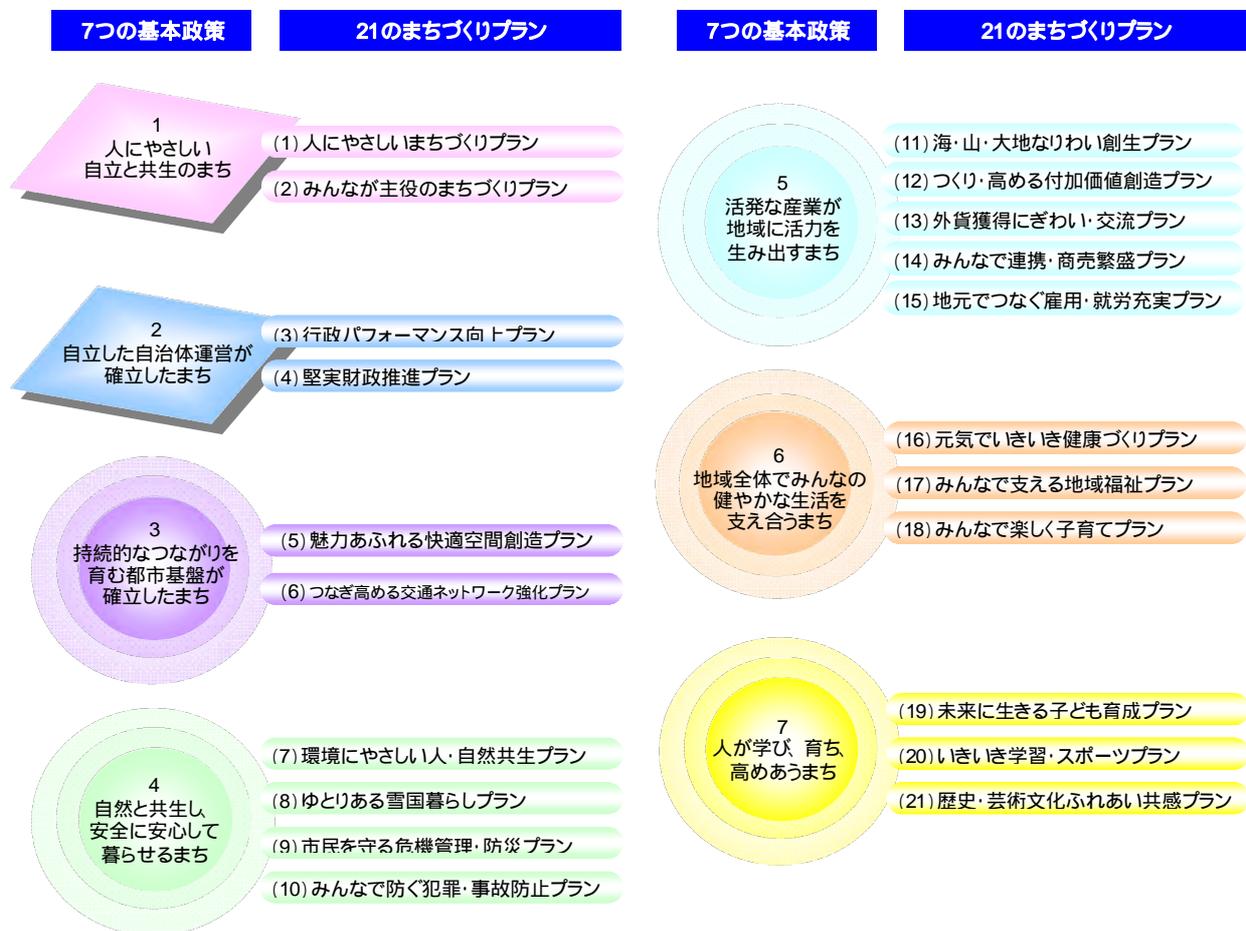
基本政策

第3章 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。

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」の2つの基本政策を、ほかの5つの基本政策のプラットフォームとしながら推進します。

この7つの基本政策は、基本計画に示す「まちづくりプラン」によって総合的かつ効果的な施策を展開する際の基本となるものです。



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、旧町村のそれぞれ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機運を醸成し、そのための環境整備を行うことが大切です。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共に、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。門地、性別、障害の有無、国籍、年齢など、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。

基本方向

- ・ 意識上の障壁を含めたあらゆる障壁をなくし、多様な価値観を認めあえる市民社会をつくります。
- ・ 新しい自治の仕組みの確立により住民自治を充実するとともに、自助・共助・公助をそれぞれの立場や能力に応じて実践していくことで、分権型社会に対応した、地域の自己決定と自己責任に基づく自立的かつ自律的な市民社会を構築していきます。

政策

(1) 人にやさしいまちづくりプラン

～ 協調と融和を基調とした市民社会の共生を進める政策

(2) みんなが主役のまちづくりプラン

～ 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政策

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「新地方行政指針」)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言えます。

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」を創造することであり、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。

基本方向

- ・ 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。

政策

(3) 行政パフォーマンス向上プラン

～ 効率的で効果的な行政運営を追求する政策

(4) 堅実財政推進プラン

～ 健全な財政運営と、自立した財政基盤を確立していく政策

3 持続的なつながりを育む都市基盤が確立したまち

戦後、日本は高度経済成長を遂げ、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(平成17)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して受け止めた上で、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から経営分離されることが決定している在来線の重要性を再認識する中で、路線バスやコミュニティ単位での輸送サービスも含めた公共交通体系の再構築を図ると共に、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。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、直江津港の機能を高めつつ、上越魚沼地域振興快速道路を始めとした広域幹線道路の整備を推進することで、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空間形成と交流を促進する都市基盤の確立を図ります。

基本方向

- ・ 豊かな緑と水に親しめる都市空間や、歴史と文化が息づく景観を大切にしたい街並みをつくっていきます。
- ・ 都市構造に合わせた公共交通網の再構築と、ガス・水道、生活道路などライフラインの適正な維持管理、ブロードバンドなどの情報通信基盤の整備を進めます。
- ・ 北東アジア経済圏と三大都市圏を結ぶ地理的優位性をいかし、港湾機能や広域高速交通ネットワークの充実により市の拠点性を高め、交流の拡大や投資の誘引につなげます。

政策

(5) 魅力あふれる快適空間創造プラン

～ 地域の個性・特性をいかした魅力と発展性のあるまちをつくる政策

(6) つなぎ高める交通ネットワーク強化プラン

～ 人やものが集まり効率的に循環するまちをつくる政策

4 自然と共生し、安全に安心して暮らせるまち

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みを享受し、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の到来は、私たちに物質的豊かさと生活の利便性をもたらした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、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、当地の気候の特徴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でもあり、積雪への対策は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、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生しながら、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、ごみの減量化と適正処理など、環境保全への取組を推進することで、人と自然が共生する社会を構築し次世代に引き継いでいきます。さらに、雪を生活の一部とみなし、障壁としての雪の克服に取り組む一方で、雪冷熱を利用しやすい新たな利雪システムの研究を推進することなどにより、雪と上手につきあう、冬期間のゆとりある暮らしの実現を目指します。

これらにより、安全に安心して暮らせる自然と共生するまちづくりを推進します。

基本方向

- ・ 社会経済活動に伴う環境負荷を軽減し、将来にわたり人と自然が共生可能な良好な状態に高めていきます。
- ・ 冬期間の雪を克服し、また雪を資源として活用する工夫などを通して、雪と上手につきあう暮らしを実現していきます。
- ・ ハード・ソフトの両面から災害に対する備えを充実します。
- ・ 犯罪や事故に遭わないための啓発や、交通安全に対する運転者の意識向上を図ります。
- ・ 犯罪の起こりにくい環境づくりを地域ぐるみで進めます。

政策

(7) 環境にやさしい人・自然共生プラン

～人と自然が共生する社会を構築し、次世代に引き継ぐ政策

(8) ゆとりある雪国暮らしプラン

～冬期間のゆとりある暮らしを実現する政策

(9) 市民を守る危機管理・防災プラン

～あらゆる危機から市民の生命と財産を守る政策

(10) みんなで防ぐ犯罪・事故防止プラン

～事故や犯罪を防止し市民の安全を守る政策

5 活発な産業が地域に活力を生み出すまち

上越市は、海・山・大地の豊かな自然、歴史に培われてきた伝統文化、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始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、伝統的には水稻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始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や建設業や公務への就業割合の偏重などの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年国勢調査値)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、更には交流人口の増加による消費需要の増加を図っていく必要があります。そのため、特産品の付加価値向上と販路拡大などによって上越市としてのブランドを確立し、観光産業の振興や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共に、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、域内における企業の競争力向上と産業の集積を図ります。

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。

基本方向

- ・ 地元農産物の品質と付加価値の向上、販路開拓や地元消費の拡大により、市場経済下において粘り強い生産環境をつくります。
- ・ 担い手の育成や生産者同士の連携による、農業生産活動の相互補完を推進し、意欲ある生産者が耕作を持続できる環境づくりを支援します。
- ・ 林業の多面的な機能をいかしながら、生産活動の持続を図ります。
- ・ 漁業資源の涵養により持続した生産が可能な漁業環境を整備します。
- ・ 海・山・大地の育む自然をいかした多様な交流を盛んにし、農山漁村の活性化を図ります。
- ・ 市域の中での付加価値創出と、市域外からの消費需要誘引による外貨獲得により価値の集積を進め、市民の豊かないとなみを支えます。
- ・ 起業の促進や企業連携による地域経済の底上げと地元雇用の充実により、産業活動が生み出した価値が市域内で循環する連関性を高めます。

政策

(11) 海・山・大地なりわい創生プラン

～ 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政策

(12) つくり・高める付加価値創造プラン

～ ものづくり産業を活発にすることで、価値を創造しつづける政策

(13) 外貨獲得にぎわい・交流プラン

～ 人や情報が行き交い、地域に外貨とにぎわいをもたらす政策

(14) みんなで連携・商売繁盛プラン

～ 活発な企業連携を通じて共に経営成長し、地域経済の底上げを図る政策

(15) 地元でつなぐ雇用・就労充実プラン

～ 雇用環境の整備と就労機会の充実により、地元の人材が地元でいきいきと働くことができる政策

6 地域全体でみんなの健やか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、国や地方自治体による社会保障を始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始めとしたニーズを高めており、地域におけるコミュニティの変容や住民相互の支え合いの意識の希薄化とあいまって、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、更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健やかな生活を支え合うまちづくりを推進します。

基本方向

- ・多くの市民が健康への関心を高く持ち、日常的に健康に配慮した生活をおくるようにしていきます。また、医療が必要となった場合は、身近に適切な医療が受けられる環境を整えていきます。
- ・支援を必要とする人を地域全体で支えながら、それぞれの能力に応じた自立への努力を支援し、社会参加への手助けをしていきます。
- ・次代を担う子どもが健やかに育つように、その成長を地域全体で支えていきます。

政策

(16) 元気でいきいき健康づくりプラン

～誰もが健康で、必要な時に適切な医療が受けられる政策

(17) みんなで支える地域福祉プラン

～誰もが社会の一員として、安心していきいきと暮らせる政策

(18) みんなで楽しく子育てプラン

～子どもが健やかに育ち、みんなの笑顔が輝く政策

7 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、核家族化の進展と地縁の希薄化、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対しても、人づくりや生きがい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共に、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共に、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み、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し、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。

基本方向

- ・ 未来に生きる力を子どもたちに育てていきます。
- ・ 学びやスポーツ、様々な活動を生活の一部とし、お互いを高めあいながら、地域でいきいきと活躍する市民を増やしていきます。
- ・ 今に生きる私たちに受け継がれた歴史と伝統文化を高め、次代に継承していきます。
- ・ 市固有の歴史・文化をまちのアイデンティティとして、その価値を市民共通の認識としながら市民の誇りとしていきます。

政策

(19) 未来に生きる子ども育成プラン

～生きる力を持つ子どもを育む政策

(20) いきいき学習・スポーツプラン

～学びとスポーツで生きがいを高める政策

(21) 歴史・芸術文化ふれあい共感プラン

～歴史と芸術文化を継承し地域の誇りとして高め、市民の心のよりどころとする政策

第 4 章

土地利用構想

第4章 土地利用構想

1 土地利用の基本的な考え方

上越市は、この数10年間で中心市街地から郊外への人口流出や中山間地域からの人口流出、公共公益施設や商業施設等の都市機能の郊外移転が進み、市街地の拡大と共に、まちの姿を大きく変えてきました。

しかし、人口減少や行財政の悪化などの社会経済情勢が変化していく中、これまでのように市街地の拡大が進んでいくと、中心市街地の都市機能低下や公共交通の衰退など、地域経済や日常生活のほか、環境等への悪影響が懸念されます。(表1-1)

こうした状況の下、今後の土地利用については、これまでの市街地拡大の傾向を抑えていく必要がありますが、社会経済情勢の変化に対応した単なる縮小型の土地利用政策ではなく、上越市の持続可能性と求心力向上を図るために、行財政運営の持続性(財政面)、都市としての経済基盤の確立(経済面)、コミュニティの維持・形成(社会面)、環境保全(環境面)などへの影響について、長期的かつ俯瞰的な評価(表1-2)に基づく戦略的な取組が必要になってきます。

上越市は、市町村合併により流域圏や経済圏がほぼ一つになり、あらゆる市民活動の基盤となる都市構造や土地利用について、総合的に取り組むことができるようになりました。

市民と行政が、土地の多くが私有財産でありながら市民活動の共通の基盤でもあることを認識し、最低限のルールとして土地利用構想を共有できれば、当市は都市としての大きな力を発揮し、次世代へしっかりとつなぐことができます。

以上のようなことを踏まえ、次の基本的な考え方に基づいた土地利用を行っていきます。

上越らしさを守り育む、メリハリのある土地利用

都市の持続可能性や求心力の向上を図るには、市全体として整備や開発を行うところと保全するところを明確にした、メリハリのある土地利用を行っていくことが必要です。

市街地を中心にこれまで投資、蓄積されてきた都市機能を再生し、活用することは、行政負担の軽減につながるほか、これまで培われてきた上越らしさを表す地域資源への市民の愛着を育み、愛着がまちを育てていくことが期待され、そうした姿は来訪者から見ても魅力的なものとして映ります。

このことによって、都市部に住む人も農山村に住む人も、これまで以上に都市の魅力と自然の魅力の両方を享受することができ、市外から見ても上越らしさが感じられる魅力ある空間が形成されます。

人をつなぎ、地区をつなぐ土地利用

市民が生まれ育ったところに住み続けてもらうためにも、その地域に人が集まる空間が必要です。

例えば、金融、医療及び商業といった都市機能の近接化を図るなど、市民の生活行動につながりを持たせる機能配置や、交通拠点、集会施設及び学習施設などの融合または近接化による、人と人とのつながりを考えた機能配置を行なうことが非常に重要です。

また、市民や来訪者など、移動する人の特性に合わせ、地区と地区をつなげる効率的・効果的な交通ネットワークの形成も併せて重要となります。

個性と調和がとれた一体性のある土地利用

各地区が持つ資源を活用しながらそれぞれの個性を伸ばしつつ、市全体としての目標を共有していくということが、今後の市の発展につながります。

そのため、各地区は、市内外に向けた個性の発信と上越市域での役割を発揮していくことが大切であり、それを支える都市構造の形成が重要となります。

また、施設などを新規に立地する場合又は更新を行う場合は、その施設が持続的に活用されるように、ハードとソフト事業が一体となった土地利用を行うという考え方もより重要となります。

【表 1 - 1 懸念される悪影響】

経済的な悪循環	
財政への影響	<ul style="list-style-type: none"> ・インフラの整備・維持管理経費の増大 市街地（可住面積）の拡大により、道路や公園、下水道などのインフラや、学校、福祉施設などの公共施設の整備・維持管理経費が増大 ・投資経費の回収率・費用対効果の低下 中心市街地の衰退により、すでに整備されている施設の利用率や稼働率、地価などが低下
地域経済への影響	<ul style="list-style-type: none"> ・地元資本の求心力低下に伴う資金の流出 市外および外部資本による大型商業施設での購買増加（お金が地域内で循環しない）
社会的な悪循環	
生活機能への影響	<ul style="list-style-type: none"> ・近隣の商店、病院などの消失 ・公共交通の衰退・廃止 マイカーを運転できない人々には、暮らしにくいまちとなる。 外出をあきらめて引きこもる高齢者等が増える傾向もあり。 ・域外資本による大型商業施設の撤退 地域の購買力低下や過当競争等による撤退の可能性が地元資本に比べて高く、不安定性を有する。（突然の撤退により、急に不便な場所になる可能性が高い）
地域の活力への影響	<ul style="list-style-type: none"> ・上越らしさを表す歴史的・文化的資源の喪失
地域の安全性への影響	<ul style="list-style-type: none"> ・防犯や防災対策を行うべき範囲（市街地）の増加 ・空き施設の増加による景観、治安等への影響 中心市街地や中山間地に加え、新しい市街地でも想定される。 ・人のつながりの希薄化 市街地の拡散により新しくできたまちは、人のつながりが希薄で、コミュニティの結束力も弱い傾向がある。
環境的な悪循環	
景観面への影響	<ul style="list-style-type: none"> ・田園地域における大規模施設の立地
環境への影響	<ul style="list-style-type: none"> ・大気汚染物質や温室効果ガスの排出量増加 ・耕作放棄地の増大、森林・里山の荒廃 ・自然災害の緩衝能力の低下 ・生態系に関する問題（クマの発生、新たな病原など）の増加 クマの発生は、里山の崩壊、ひいては自然界と人間社会の境界線が揺らいできたことを示す警鐘であり、今後、生態系に関する様々な問題が発生する予兆と見ることもできる。

【表1 - 2 評価の視点】

例はその視点のみを考慮した場合の土地利用政策

<p>持続可能な行財政運営の推進 (財政)</p>	<p>財政破綻させない、将来世代に過大なツケをまわさない行政運営が可能か (区画整理事業の採算性のみならず、それに伴うインフラ整備等にかかる費用や、地価の全市的な変動を考慮した場合の採算性はどうか) 例：公共交通(鉄道・幹線バス)沿線、生活排水処理施設の供用地域の居住促進</p>
<p>都市としての経済基盤の確立 (経済)</p>	<p>集積のメリットを活用した企業等の集積促進、にぎわいづくりに寄与するか(阻害しないか) 例：中心市街地への立地誘導</p> <p>鉄道などの基幹的公共交通の利用促進につながるか (衰退を助長しないか) 例：鉄道の利便性向上</p> <p>まちの魅力に直結する多様性を確保できるか (競合や力の分散による“共倒れ”を助長しないか) 特に広域的都市機能や市の中心的役割を担う拠点機能について 例：大型商業施設の過度な立地の抑制 大規模小売店舗の“共倒れ”および撤退を想定し、これを核にしたまちづくりを抑制 例：マイカーの利用増大による基幹的公共交通の廃止を阻止 例：中心市街地の魅力を堪能できる、車がなくても生活できる、自然の魅力を享受できる空間づくり</p>
<p>コミュニティの維持・形成 (社会)</p>	<p>コミュニティや人のつながりを育むことに寄与するか (つながりの希薄化を助長しないか) 例：過疎化する集落内への居住促進</p> <p>教育・健康・福祉・防犯等に関する政策課題の抜本的解決に寄与するか(衰退を助長しないか) 例：近所に子どもが多い(地域による潜在的な子育て力の向上)、散歩しやすい 高齢者と子どもが会いやすい 犯罪者が接近しにくい(小学校を中心に据えたまちづくりと居住促進) 空き家の発生によるスラム化の抑制 犯罪の発生を抑制する都市構造</p>
<p>環境保全 (環境)</p>	<p>環境・防災分野における課題解決に寄与するか (リスクを増大させないか) 例：災害の発生を抑制する都市構造 災害発生後の円滑な対応を考慮した都市構造</p>

2 都市構造・土地利用

土地利用の基本的な考え方を踏まえ、以下のような「分担連携型のまちづくり」を目指します。

都市構造

市内外からの求心力を持った安定的な機能集積地（拠点）と交通ネットワークによる連携を行うことで、にぎわいと活力を生み出す「空間の力」を育みます。

具体的には、生活行動や人と人とのつながりを意識した多様な都市機能・生活機能の集積を促し、公共交通を含めた市内外からのアクセス性の確保や、歩きやすい空間づくり、その地区や上越らしさを醸し出す景観づくりなどによって、にぎわいを生み出す空間を形成します。

そして、そのにぎわいがにぎわいを（人が人を、機能が機能を）呼び込み、拠点の求心力が高まる好循環を生み出すことによって、地区全体の生活基盤を守り、育むことにつながっていきます。

拠点

上越らしさを表すような歴史性や特性並びに市内外から多様な人々が集まる求心力を持ち、今後も新たなものが創造されていく可能性がある場所を拠点として位置付けます。

具体的には、拠点の要件を満たす場所で、地勢や歴史性、人口、都市機能の集積度及び交通ネットワークの種類・規模などに応じて3種類の拠点を設定し、各拠点を中心として各区の個性を伸ばしながら連携していくことで、上越市全体の発展につながっていきます。

【拠点の種類】

生活拠点	地域拠点	都市拠点
地区の中心地として、日常生活を営む上で必要最低限の機能が歩ける範囲内に集積するとともに、その地区の住民が気軽に集うことのできる“地域の茶の間”的空間 農村的ライフスタイルを実現し、環境保全の前線基地としての役割も果たす。	生活拠点の中でも、生活拠点が持つ機能に加え、都市拠点が持つ機能を補完する“地域の社交場”的空間 周辺の生活拠点を支え、都市拠点とをつなぐ中継地点の役割を果たす。	市の中心地として、市内外からのアクセス性が高く、高次な都市機能を有し、上越らしさを醸し出す交流機能をもった“上越市のかお”的空間 都市的ライフスタイルを実現するほか、上越市の地域経済を牽引する役割を果たす。

地域拠点・都市拠点は、利便性の度合（提供するサービスの種類と規模）が異なる。

拠点のイメージとコンセプト（拠点の4つの要件）

1 多様な機能集積のあるコンパクト性

a 生活をつなぐストーリー性

生活行動のつながりを意識した機能配置

銀行、病院、食料品店、図書館等の集積による高齢者への配慮
学校、公園、図書館等の集積による子どもへの配慮

b 人をつなぐストーリー性

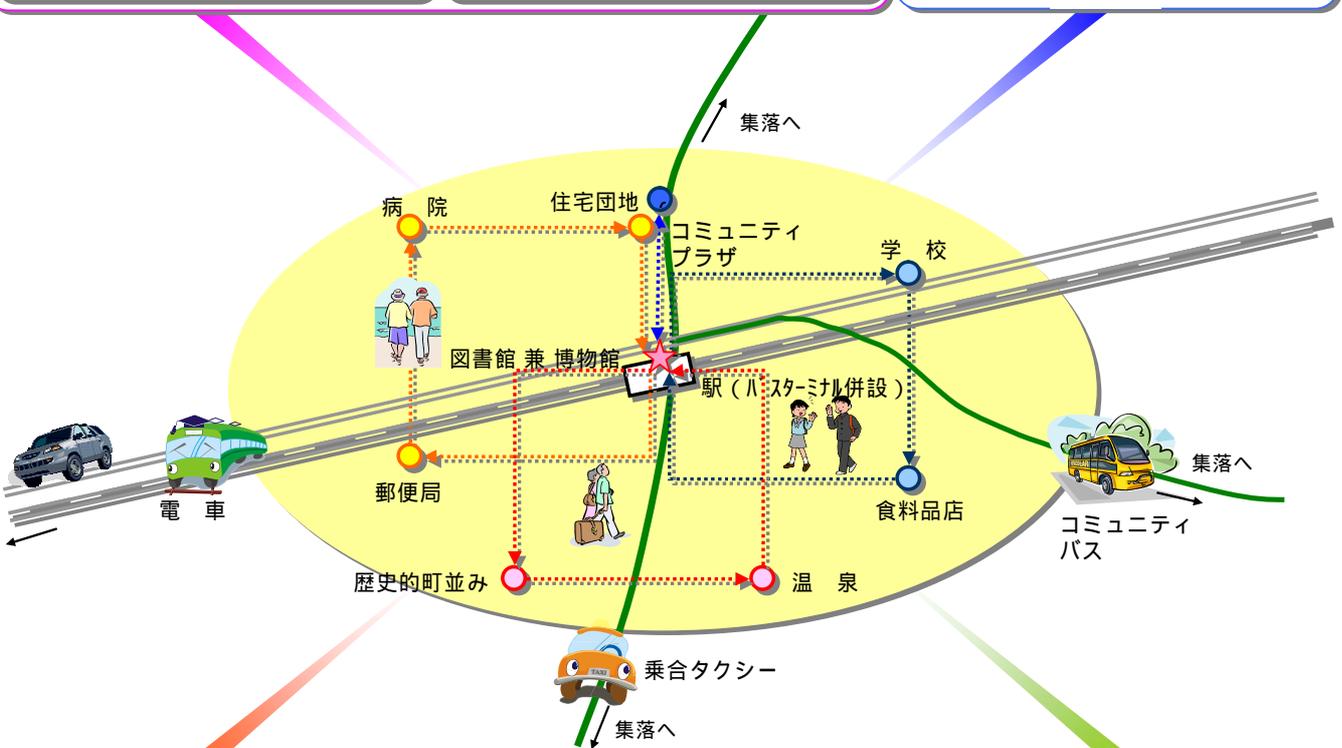
多様な人々のつながりを意識した機能配置

高齢者と子どもが出会う図書館
地域住民と来訪者が出会う歴史的町並みや博物館
コンセプトを共有した人々で構成される住宅団地

3 地区の個性を醸し出すテーマ性

市民の愛着・誇りや来訪者の好印象につながり、歴史や文化等に裏付けられた上越らしさ・その地区らしさを醸し出すことができる空間

歴史的な町並みや田園風景
特産品の生産・加工・販売場所
個性的なイベントが定期的実施される広場



4 まちづくりに対する地区の主体性

地区住民の熱意と地域ぐるみの活動

住居や商店の外壁に統一感をもたせる景観保全活動
家の軒先、駅や公園などの公共空間における地域住民による植栽運動
コミュニティプラザを核とした住民活動

2 市内外からの交通アクセス性

a 他の拠点への交通アクセス性

生活拠点と地域・都市拠点、ゲートウェイを結ぶ幹線道路と機能的公共交通機関

一定のサービス水準を確保した鉄道または幹線バス（公共交通1本でまちなかへ）
緊急時等にも対応できる幹線道路

b 各集落からの交通アクセス性

生活拠点と各集落とを結ぶ生活道路と小回りの利く地区内輸送サービス

混乗タイプのスクールバス
乗合タクシー
ボランティア輸送

は事例を表している。

拠点のイメージは生活拠点をイメージしたもの。地域拠点、都市拠点は、利便性の度合い(提供するサービスの種類と規模)が異なる。

交通ネットワーク

市外からの交流を円滑にする交通網や各拠点間の円滑な移動を支える交通網は、多様な人々の往来を支え、都市の活力を引き出し、都市の魅力向上にとって非常に大切なものです。

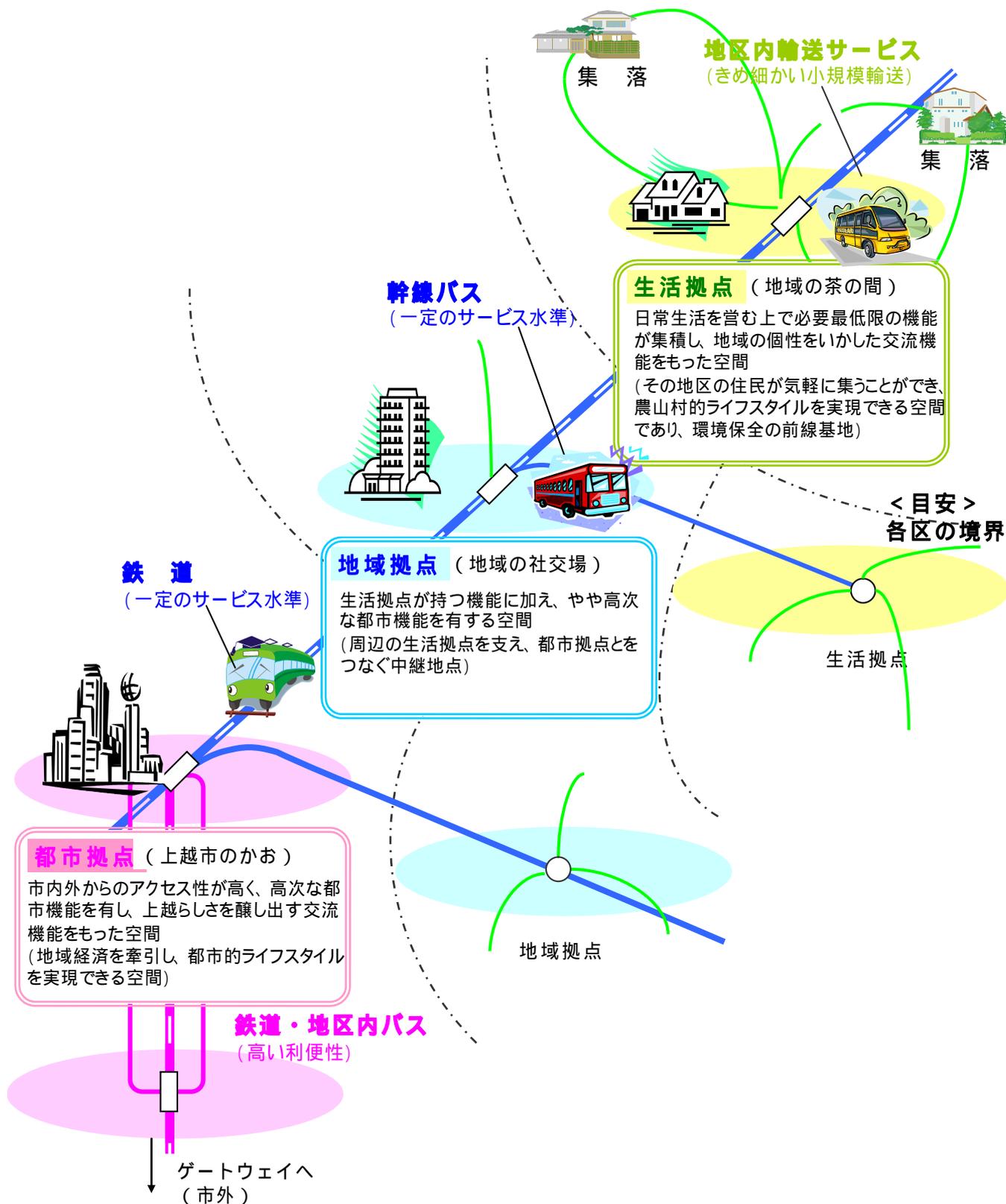
一方で、生活を支える上でも、交通ネットワークは非常に大切な要素になります。

特に自家用車に頼らなくても移動できる公共交通は、今後のまちづくりにおいても非常に重要になっていきます。

これらのことから、都市構造を育み、まちを育てる交通ネットワークの構築や充実を図っていきます。

	道路ネットワーク	公共交通ネットワーク (鉄道・バス・航路等)
地区内ネットワーク	市民の日常生活を支える生活道路	地域の特性やニーズに合わせた、乗合タクシーやボランティア輸送などの小規模輸送サービス(コミュニティバス)
拠点間ネットワーク	生活拠点、地域拠点、都市拠点間を結ぶ幹線道路	都市拠点、地域拠点、生活拠点それぞれを結ぶ信越本線、北陸本線、ほくほく線及び幹線バス
都市拠点内ネットワーク	都市拠点内を円滑に移動するための上越大通り、山麓線などの幹線道路 道路名は(通称名)	都市拠点内および都市拠点間を結ぶ信越本線および幹線バス
広域ネットワーク	全国との広域的な交流を支える北陸自動車道、上信越自動車道や上越魚沼地域振興快速道路(建設中)などの高速道路等	国内外との広域的な交流を支える鉄道信越本線、北陸本線、ほくほく線及び北陸新幹線(建設中)並びに航路

各拠点と交通ネットワークのイメージ



エリア別の土地利用

都市部である市街地、豊かな農地がある田園地域、そして里山や山林などの自然が残る中山間地域など、それぞれの場所のあるべき姿を伸ばしていく土地利用を行っていくことで、市の発展を支えていきます。

拠点エリア

都市拠点

多様な都市機能のストックや交通アクセスがあり、これまでも市の中心である高田、直江津、春日山駅周辺を都市拠点に設定します。

それぞれの個性に合わせた都市機能の集積を誘導し、都市型生活スタイルを享受できる居住環境の整備を図り、都市の顔として、また当市の経済発展の原動力となるまちづくりを進めていきます。

また、公共交通ネットワークの強化により各拠点の結びつきを強めて、にぎわいのある空間をつくっていきます。

高田駅周辺

都市拠点の中でも多様な都市機能の集積があり、都市拠点の中心地となるところです。

既に集積された都市機能をはじめ、雁木や町家などに象徴されるまちの歴史が感じられる資源を活用し、まちの魅力を向上させるとともに、公共交通の充実により市内外からの移動の利便性を向上させることで、市民や来訪者の回遊性を高めていきます。

春日山駅周辺

高田駅周辺と直江津駅周辺の間に位置し、住宅の集積度が高いところです。

駅を中心として行政、文化・スポーツ機能が配置されている特性を活用するとともに、上杉謙信公ゆかりの春日山への玄関口としてふさわしいまちづくりを目指します。

直江津駅周辺

北信越における鉄道の結節点であると同時に、市内における鉄道の結節点という特性を持つところです。

既存の都市機能に加え、商業、交流、教育機能などの整備や誘導を図り、市民の生活の利便性を高めていくことで、鉄道沿線地域の拠点となるまちづくりを目指します。

また、歴史を感じさせる街並みや海岸などの個性的な資源を活用しながら、市内外からの交流を活発にしていきます。

地域・生活拠点

市民が生まれ育った地区での生活を可能にするため、日常生活を支える機能の整備や誘導と公共交通ネットワークの充実により、生活行動や人と人のつながりを強めていくことで地区内外との交流を促していきます。

また、近い将来、地域コミュニティの維持が困難になると予想される地区については、そのコミュニティの属する地区の生活・地域拠点エリアでの定住人口の確保のための宅地供給と魅力的なライフスタイルの提示を一体的に考えていきます。

拠点以外のエリア

拠点以外の市街地については、広域的な交流・物流の基点となる特性を持つエリアと、それ以外のエリアに区分し、それぞれの特性、用途による土地利用を行っていきます。

ゲートウェイ（玄関口）

新幹線新駅周辺

観光・交流の新たな玄関口として、観光や業務などによる来訪者をもてなすにふさわしい環境や、都市拠点への円滑な移動のための機能を整備します。

また、今後の都市としての発展動向と、市全体の需給バランスを考慮しながら、市内各地区との役割分担に応じた機能の配置を検討していきます。

直江津港周辺

重要港湾として国内外との海の玄関口のほか、国内最大級のLNG火力発電所の建設によりエネルギー港湾としての役割が加わり、ますます重要度が高まっていることから、今後もアジア諸国を始めとした外国との物流・交流拠点としての機能強化を図ります。

また、港の魅力向上を図り、人々が集う憩いの場所として市民が愛着を持ち誇れる港を目指します。

上越IC周辺

恵まれた高速交通網を活用し、物流機能の充実を図ります。

商業機能の集積については、全市的な需給バランスや、都市拠点の機能確保又は市民ニーズなどを考慮しながら慎重に対応します。

市街地

今後の社会経済情勢を踏まえると、これ以上市街地の拡散が進むことは、社会基盤整備費用の増加等による行財政の圧迫や、既存の都市機能の衰退、車社会の助長による公共交通の衰退及び環境負荷の増大など、財政、経済、社会及び環境面など全体的に影響を及ぼします。

このことから、市街地の低密度な拡大を抑制し、現在の市街地内の十分に活用されていない土地を有効に利用していきます。

新たな住宅については、市街地の人口密度を高めるため、人口及び世帯動向を踏まえながら、既成市街地内の未利用地に誘導していきます。

また、安全・安心な生活の確保のため、防災機能の強化や公園緑化などの整備を進め、良好な居住環境を図っていきます。

商業施設については、市民の日常生活の利便性、行財政や地域経済及び都市構造に与える影響といった評価の視点のもと、適正な規模の施設の誘導を図り、郊外型の大規模集客施設等については現状の範囲内に止めます。

工場等の新規立地や移転については、既存の工業団地を始めとした工業用地へ誘導し、集積を図るとともに、緑化の促進などにより良好な環境整備を図っていきます。

既存の工業用地での対応が難しい規模の立地又は既存工場用地の拡張に対しては、周辺環境への影響やインフラ整備の必要性などの視点から検討し、対応していきます。

また、リサイクル関連企業などの立地についても、その形態や性質などから、周辺環境に対する影響を考慮しながら対応していきます。

田園地域

本市の特徴でもある広く豊かな優良農地が広がる田園地域については、今後も安全かつ安定した食料生産を目指し、稲作を中心とした農業生産機能を高めるとともに、農地が持つ景観や環境保全機能の面からも大切に保全していきます。

このため、新たな工業や商業地などの他用途への利用を原則として抑制していきます。

集落地については、農村らしい環境や景観などを保全するとともに、生活環境の向上を図ります。

中山間地域

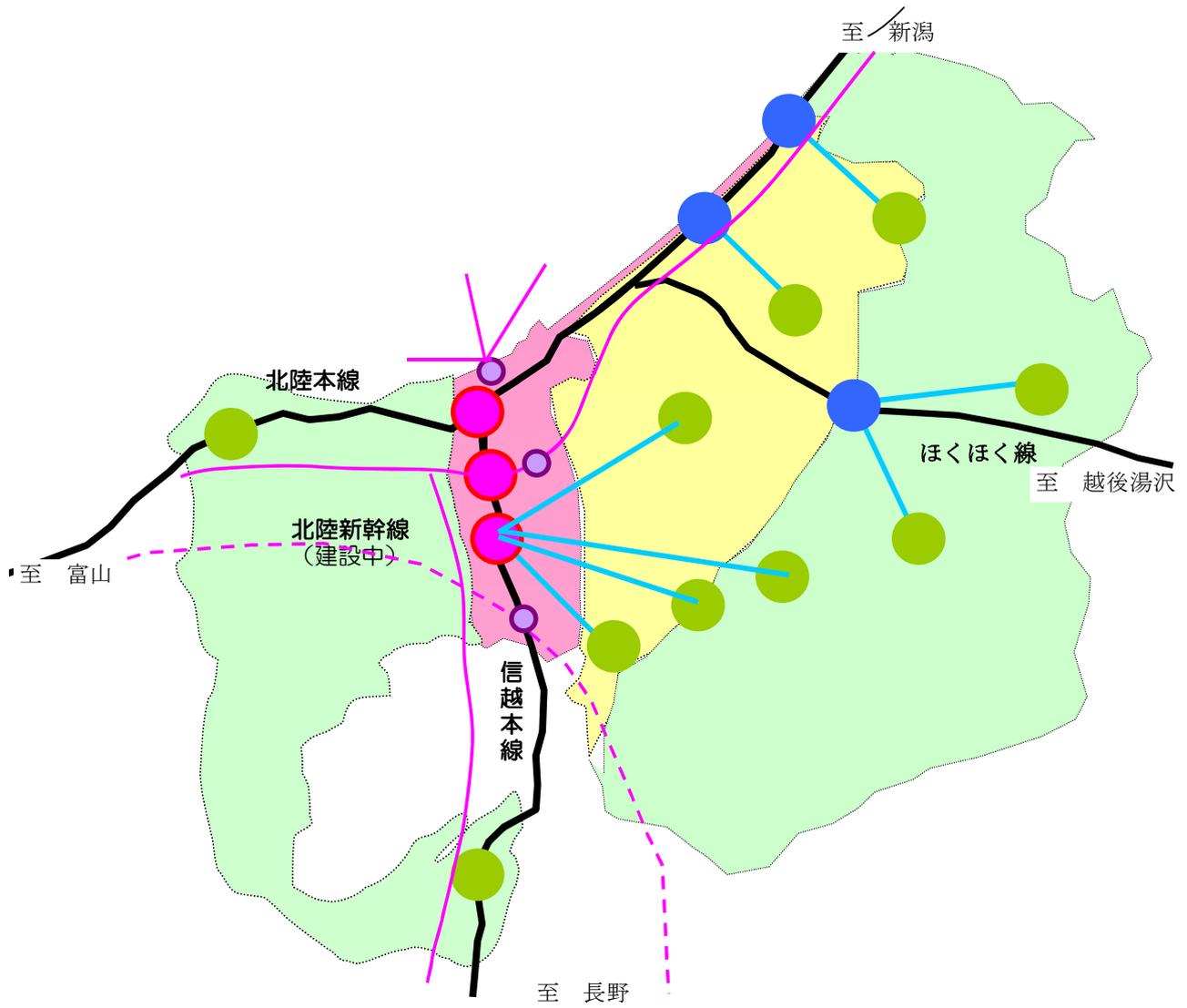
豊かな自然景観を構成する中山間地域は、森林や里山が有する保水・浄化機能や土砂災害等の災害防止機能などの環境保全機能を担う当市にとって大切な地域です。

今後、ますます環境問題や自然災害の関心が深まる中で、中山間地域の担う役割はますます重要となっていくことから、山林から平地と海へのつながりを改めて認識し、山林及び里山の荒廃については、中山間地域だけの問題ではなく、市全体の問題としてとらえ、大切に維持・保全を行っていきます。

集落地については、田園地域同様、農山村らしい環境や景観などを保全するとともに、生活環境の向上を図ります。

また、地域の特性を活かした市民のレクリエーション、憩いの場、自然学習の場などとして、自然環境と共生した利用を進めていきます。

都市構造イメージ図



	拠点	交通ネットワーク	土地利用
凡例	都市拠点	バス路線 (幹線バス)	市街地
	地域拠点	鉄道	田園地域
	生活拠点	広域交通網	中山間地域
	ゲートウェイ (玄関口)		

基本計画

【構成】

第1章 基本指標

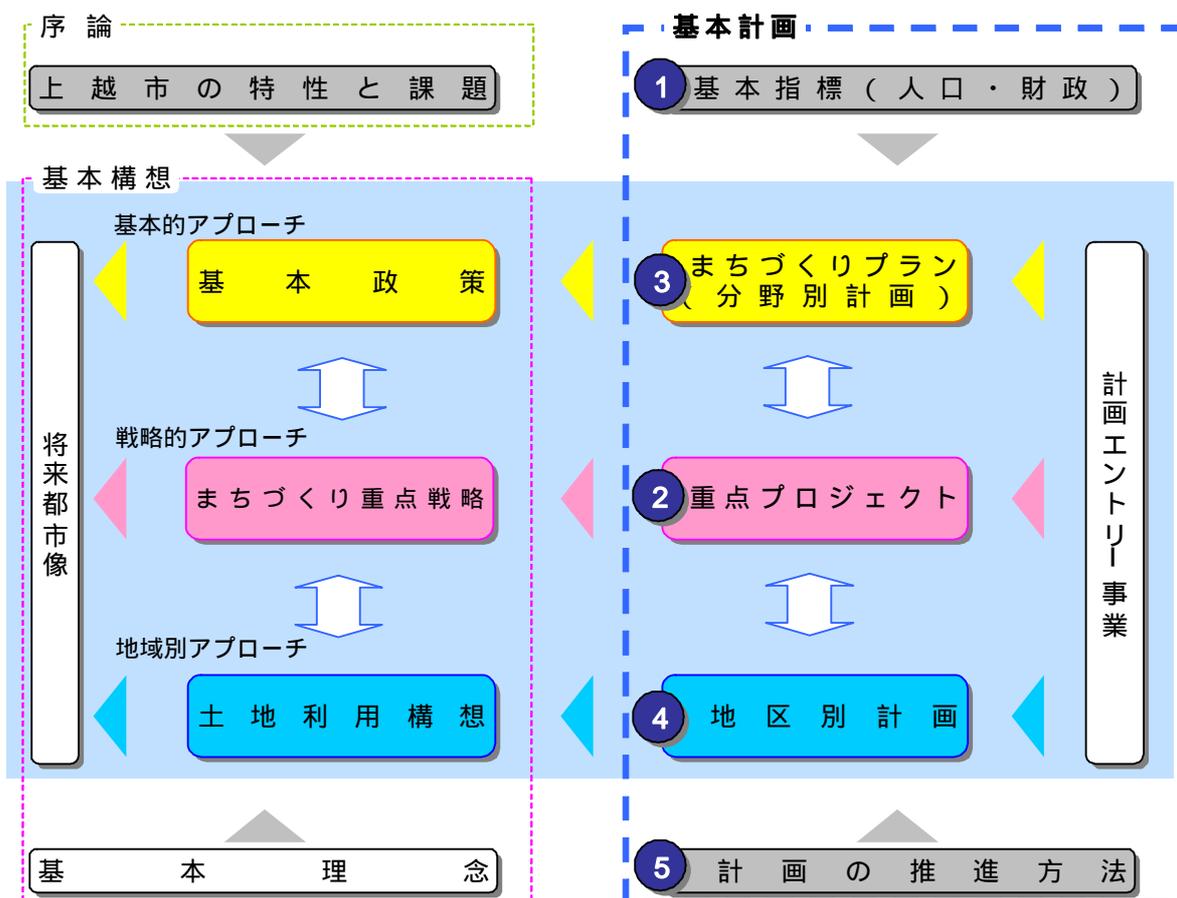
第2章 重点プロジェクト

第3章 まちづくりプラン（分野別計画）

第4章 地区別計画

第5章 計画の推進手法

基本計画の構成



第1章 基本指標

基本計画の前提条件となる人口フレーム、財政フレームを示します。

第2章 重点プロジェクト

基本構想に定める「まちづくり重点戦略」に基づき、計画期間内において各戦略の実現に向け、重点的に取り組むプロジェクトを示します。

第3章 まちづくりプラン（分野別計画）

基本構想に定める7つの「基本政策」に基づく21のまちづくりプランと、その推進に必要な施策を体系的に示します。

第4章 地区別計画

各地区の個性と市全体の調和あるまちづくりを推進するため、地域自治区における個性・特性を活かしたまちづくりの方向性を示します。

第5章 計画の推進方法

基本計画の実効性を確保し、事業を円滑に推進するための進捗管理方法を示します。

第 1 章

基本指標

第1章 基本指標

1 人口フレーム

上越市は、昭和 60 年以降、人口減少が続いており、平成 17 年 10 月 1 日時点で 208,082 人、平成 12 年と比較すると約 1.8%減少しました。

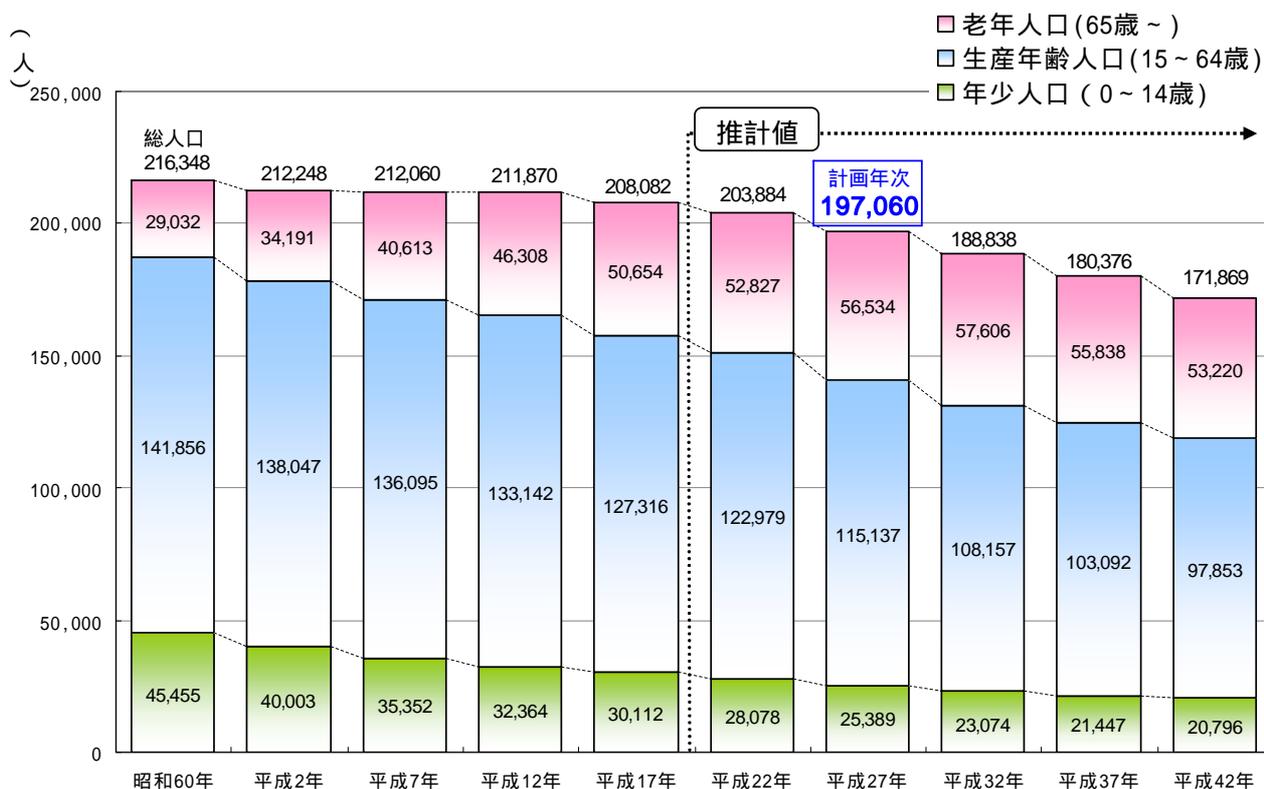
今後も、出生数が死亡数を下回ることや、転入者が転出者を下回ることにより、人口の減少は続く予想され、総合計画の目標年次である平成 27 年には約 197,000 人になることが推計されます。

また、各区（合併前の 13 町村）の人口については、一部の区を除いて減少の幅が大きく、今後も同様な傾向が予想されます。

年齢 3 区分別人口についても、年少人口の割合が低下するのに対し、老年人口の割合が上昇するといった少子化・高齢化がさらに進むことが予想されます。

本計画では、人口の減少を前提としながらも、人口減少に有効な施策を行い、推計人口を少しでも上回ることを目指します。

上越市の将来推計人口



出典：平成 17 年までは総務省「国勢調査」、それ以降は市で推計

将来人口の推計にあたっては、人口変動要因を将来にわたり仮定し推計する「コーホート要因法」を採用
平成 12 年以前の人口は、合併前の市町村の人口の合算値

地区別の将来推計人口

	計画年次									
	昭和60年	平成2年	平成7年	平成12年	平成17年	平成22年	平成27年	平成32年	平成37年	平成42年
合併前 上越市	130,659	130,116	132,205	134,751	134,313	132,869	129,844	125,665	121,096	116,355
安塚区	5,305	4,691	4,176	3,733	3,340	3,014	2,669	2,346	2,064	1,813
浦川原区	4,774	4,526	4,388	4,202	4,032	3,887	3,673	3,433	3,187	2,940
大島区	3,391	3,100	2,776	2,480	2,249	2,026	1,797	1,573	1,375	1,200
牧区	4,100	3,659	3,294	2,991	2,614	2,274	1,938	1,626	1,361	1,140
柿崎区	13,472	12,880	12,522	12,116	11,484	10,948	10,232	9,441	8,675	7,899
大潟区	11,086	11,170	11,097	10,861	10,401	9,920	9,298	8,626	7,953	7,278
頸城区	8,238	8,420	9,010	9,538	9,746	10,018	10,108	10,101	10,044	9,974
吉川区	6,670	6,210	5,931	5,516	5,142	4,831	4,424	4,020	3,636	3,281
中郷区	6,016	5,668	5,572	5,259	4,733	4,266	3,766	3,303	2,890	2,504
板倉区	8,599	8,225	7,843	7,534	7,517	7,584	7,516	7,429	7,331	7,223
清里区	3,417	3,290	3,158	3,217	3,152	3,123	3,047	2,933	2,820	2,698
三和区	6,541	6,397	6,452	6,284	6,190	6,163	6,037	5,877	5,715	5,556
名立区	4,080	3,896	3,636	3,388	3,169	2,961	2,711	2,465	2,231	2,007
合計	216,348	212,248	212,060	211,870	208,082	203,884	197,060	188,838	180,378	171,868

地区別の将来人口については、コーホート変化率法で算出し、その結果と総人口に生じるずれを按分補正するという方法を採用

端数処理の都合上、区別の推計人口の合計が総人口と合致しない場合がある。

2 財政フレーム

現在の経済状況、税・財政制度を基に、過去の歳入・歳出、人口推移等のデータの分析を行い、計画期間における財政フレームを推計しました。

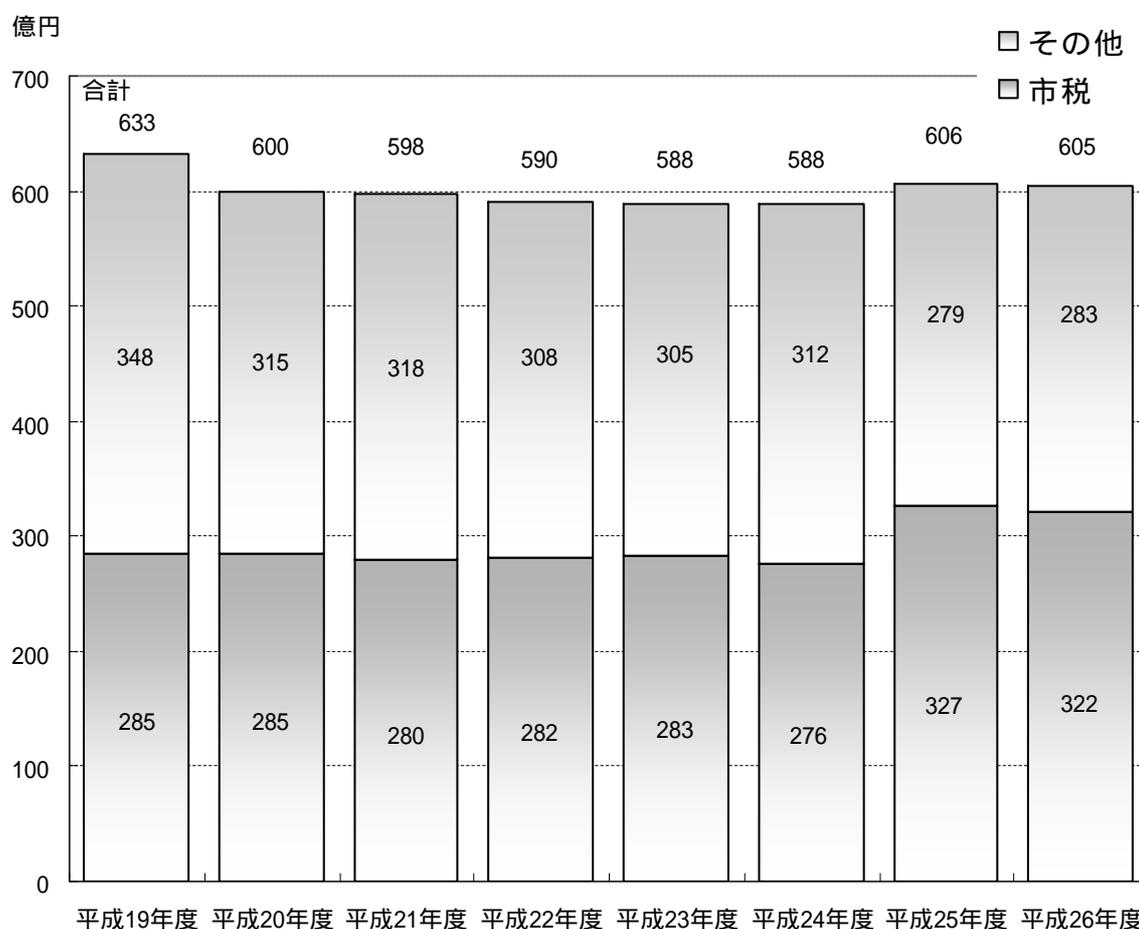
財源フレーム中で、市が使うことができる一般財源()については、計画期間の8年間で約4,800億円が見込まれます。

少子化・高齢化や地方交付税等の見直しなど、社会経済状況が変化していく中で、今後も厳しい財政状況が続くと予想されます。

本計画では限られた財源フレームの中で、効果や効率の面から施策の取捨選択を行うこととしています。

今回示した一般財源の推計値は、現時点における概算値であり、今後変動します。

計画期間内の年度別一般財源の推計（一般会計）



(平成19年度額は当初予算額)

一般財源…………… 市税・地方贈与税・利子割交付金・配当割交付金・株式等譲渡所得割交付金・地方消費税交付金・特別地方交付税交付金・自動車取得税交付金・国有提供施設等所在市町村助成交付金・地方特例交付金・地方交付税・交通安全対策特別交付金・臨時財政対策債（市債）

第2章

重点プロジェクト

第2章 重点プロジェクト

今回は、提示を見送らせていただきます。

第3章

まちづくりプラン

第3章 まちづくりプラン（分野別計画）

基本政策 1	人にやさしい自立と共生のまち
---------------	-----------------------

まちづくりプラン	取組方向	主な施策
1 人にやさしいまちづくりプラン 協調と融和を基調とした市民社会の共生を進める	1 ユニバーサルデザインの推進	ユニバーサルデザインの推進
	2 人権尊重・非核平和の推進	人権意識の啓発 非核平和の推進
	3 多文化共生社会(国際理解)の形成	国際交流の推進 在住外国人の支援充実
	4 男女共同参画社会の形成	男女共同参画社会の形成
2 みんなが主役のまちづくりプラン 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	1 新しい自治の仕組みづくり	自治の制度的仕組みの確立 住民自治の充実
	2 市民公益活動の充実	NPO・ボランティア活動の推進 地域コミュニティ活動の推進

基本政策 2	自立した自治体運営が確立したまち
---------------	-------------------------

まちづくりプラン	取組方向	主な施策
3 行政パフォーマンス向上プラン 効率的で効果的な行政運営を確立する	1 成果を重視した事業の企画及び効率的な実施	P D C A サイクルによる事業実施の定着 科学的分析に基づく政策形成 適正な契約の維持
	2 職員の育成と機能的な組織の構築	職員の意識改革と資質向上 組織機構の見直し・適正な定員管理
	3 行政情報の適正な管理と市民との共有化	市政情報等の電子化の推進 情報公開・情報共有化の推進 広報広聴活動の充実
4 堅実財政推進プラン 健全な財政運営を推進し、自立した財政基盤を確立する	1 自主財源のかん養と歳入の適正な確保	市税等の収納強化 財源の確保
	2 計画的かつ効果的な財政運営の推進	計画的かつ効果的な財政運営の推進
	3 財産の有効活用	財産の有効活用

基本政策 3	持続的なつながりを育む都市基盤が確立したまち
---------------	-------------------------------

まちづくりプラン	取組方向	主な施策
5 魅力あふれる快適空間創造プラン 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	1 計画的な土地利用の推進	計画的な土地利用規制と誘導 計画的な市街地の整備
	2 都市空間の整備	景観の保全と形成 水と緑豊かな空間の整備
	3 ライフラインの整備	安全でおいしい水の安定供給 クリーンな都市ガスの安定供給 情報通信基盤の整備
6 つなぎ高める交通ネットワーク強化プラン 人やものが集まり効率的に循環するまちをつくる	1 道路ネットワークの整備	域内道路網の整備 広域道路網の整備促進
	2 公共交通ネットワークの整備	鉄道・路線バスの機能強化 直江津港の機能強化 北陸新幹線の整備促進

基本政策 4	自然と共生し、安全に安心して暮らせるまち
---------------	-----------------------------

まちづくりプラン	取組方向	主な施策
7 環境にやさしい人・自然共生プラン 人と自然が共生する社会を構築する	1 環境教育の推進	環境教育の推進 環境啓発活動の推進
	2 地球環境の保全	省エネルギーの推進 新エネルギーの導入推進
	3 自然環境の保全	生物多様性の保全 里地里山の保全
	4 生活環境の保全	ごみの減量化と適正処理 排水処理対策の推進 公害対策の推進
8 ゆとりある雪国暮らしプラン 冬期間のゆとりある暮らしを実現する	1 克雪の推進	道路除雪の充実 居住空間における克雪の推進
	2 利雪・克雪技術研究の推進	利雪・克雪技術研究の推進
9 市民を守る危機管理・防災プラン あらゆる危機から市民の生命と財産を守る	1 消防防災等の対策の推進	消防防災等の体制の確保 地域防災力の向上
	2 自然災害に強い都市構造の構築	治水・海岸侵食対策の推進 土砂災害対策の推進 構築物耐震化の促進
10 みんなで防ぐ犯罪・事故防止プラン 事故や犯罪を防止し市民の安全を守る	1 防犯対策の推進	地域の防犯力の向上 消費生活の安全性の向上
	2 交通安全対策の推進	交通安全活動の推進 交通事故対策の充実

基本政策 5

活発な産業が地域に活力を生み出すまち

まちづくりプラン		取組方向	主な施策
11	海・山・大地なりわい創生プラン 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	1 農業の振興	生産基盤の充実 農業の担い手の育成 農産物の付加価値の向上
		2 林業・水産業の振興	林業の振興 水産業の振興
12	つくり・高める付加価値創造プラン 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	1 ものづくり産業の集積	ものづくり産業の集積
		2 新たな産業の創出	新たな産業の創出
		3 物流・貿易の振興	物流・貿易の振興
13	外貨獲得にぎわい・交流プラン 人や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	1 観光産業の振興	観光セールスの推進 観光資源の活用と充実 受入体制の整備と充実
		2 商業の振興	中心市街地の活性化 商店街の振興
14	みんなで連携・商売繁盛プラン 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	1 経営支援の充実	起業の促進 経営基盤の安定・強化 ビジネスマッチングの推進
		2 企業間連携の推進	企業のネットワーク形成の促進
15	地元でつなぐ雇用・就労充実プラン 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	1 雇用の安定・促進	就業の支援 職業訓練機会の充実
		2 勤労者福祉の推進	勤労者福祉の推進

基本政策 6	地域全体でみんなの健やかな生活を支え合うまち
---------------	-------------------------------

まちづくりプラン	取組方向	主な施策
16 元気でいきいき健康づくりプラン 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	1 健康づくりの推進	健康づくりの推進
	2 地域医療の充実	地域医療体制の充実 救急医療体制の充実
	3 社会保険体制の充実	社会保険体制の充実
17 みんなで支える地域福祉プラン 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	1 高齢者福祉の充実	高齢者の生きがい対策の推進 介護予防の推進 介護サービスの充実
	2 障害者福祉の充実	障害者福祉サービスの充実 障害者の自立支援と共生の推進
	3 生活保障と自立支援の充実	経済支援と居住環境の充実 被保護者の自立支援
18 みんなで楽しく子育てプラン 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	1 保育サービスの充実	保育サービスの充実
	2 子育て環境の整備	母子保健の推進 児童福祉給付制度の充実 子育て支援の充実 子どもの権利に関する啓発活動の推進

基本政策 7	人が学び、育ち、高めあうまち
---------------	-----------------------

まちづくりプラン	取組方向	主な施策
19 未来に生きる子ども育成プラン 生きる力を持つ子どもを育む	1 学校教育の充実	教育課題への的確な対応 特別支援・人権教育の推進 教育環境の充実
	2 地域の教育力向上	家庭や地域の教育力の向上 青少年健全育成の推進
20 いきいき学習・スポーツプラン 学びとスポーツを通じて生きがいを高める	1 生涯学習の推進	読書活動の充実 生涯学習機会の充実 学習成果をいかせる場の充実
	2 生涯スポーツの推進	スポーツ・レクリエーション活動の推進 スポーツ競技力の向上
21 歴史・芸術文化ふれあい共感プラン 歴史と芸術文化を継承し地域の誇りとして高め、市民の心よりどころとする	1 歴史・文化的資源の継承	歴史・文化的資源の継承
	2 文化・芸術活動の普及と発展	上越らしい文化活動の普及と創造 多様な文化・芸術に触れる機会の提供

プラン1 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（国際理解）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、共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ることも確かです。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、言葉を始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、その推進に当たっては、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。

取組方向 ユニバーサルデザインの推進

- ・「上越市人にやさしいまちづくり条例」の理念に基づき、ユニバーサルデザインの考え方の普及を図りながら、高齢者や障害者、幼児等を含むすべての人が安心して暮らせるユニバーサルデザインの視点が取り入れられたまちづくりを推進します。

取組方向 人権尊重・非核平和の推進

(1) 人権意識の啓発

- ・「人権総合計画」に基づき、学校、地域との連携を図りながら各種研修会などの啓発活動を充実し、人権尊重意識の高揚を図ります。

(2) 非核平和の推進

- ・「非核平和友好都市宣言」の趣旨の普及を図るとともに、戦争を知らない世代が、平和の尊さを学ぶ機会を提供します。

取組方向 多文化共生社会（国際理解）の形成

(1) 国際交流の推進

- ・姉妹都市・友好都市との市民や市職員の派遣、受け入れを通じた交流をはじめ、上越国際交流センターを拠点に市民主体の多様な国際交流活動を促進します。

(2) 在住外国人の支援充実

- ・在住外国人への情報提供や生活相談を充実し、在住外国人が暮らしやすい環境を整えるとともに、多文化共生社会に向けた啓発や交流を促進します。

取組方向 男女共同参画社会の形成

- ・男女共同参画社会の実現に向けた積極的な啓発活動や人材の育成を図りながら、男女平等の意識づくりや労働環境づくりを進めます。
- ・女性が抱える様々な問題に対応できる相談窓口の充実に努めます。

プラン2 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、市民の権利と責務、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性の原理に基づくものであり、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ます。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」の維持・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共に、まちづくりの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。

取組方向 新しい自治の仕組みづくり

(1) 自治の制度的仕組みの確立

- ・旧町村の区域に設置した「地域自治区」を合併前上越市の区域にも設置するための取組を推進します。
- ・今後の上越市における自治の在り方の基本事項を定めた「自治基本条例」の制定を行います。

(2) 住民自治の充実

- ・地域における多様な市民活動の拠点として、旧町村の役場などをコミュニティプラザとして整備し、地域の住民団体に管理・運営を委ねながら、自主的で活力ある地域づくりを進めます。

取組方向 市民公益活動の充実

(1) NPO・ボランティア活動の推進

- ・まちづくり市民大学や各種セミナーの開催により、まちづくりに対する市民意識の高揚を図るとともに、まちづくりのリーダーや担い手となる多様な人材の育成に努めます。
- ・NPO、ボランティア団体などの主体的な活動を継続的で安定したものとするための支援を行うとともに、各分野の多彩な活動を推進します。

(2) 地域コミュニティ活動の推進

- ・集落や町内会などの地域コミュニティにおける地域課題の解決に向けた主体的な取組を支援します。

プラン3 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、この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、参画を推進すると共に、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、不要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。

取組方向 成果を重視した事業の企画及び効率的な実施

(1) PDCAサイクルによる事業実施の定着

- ・総合計画に基づく予算編成と事業評価が連動できる仕組みの構築に向け、総合計画の目標を達成するための事務事業の進捗管理や「ISO9001」による品質マネジメントシステムに全庁が組織的に取り組み、成果重視の行政運営に努めます。

(2) 科学的分析に基づく政策形成

- ・専門的・体系的・科学的な地域独自の調査研究に取り組み、地方自治体としての政策形成能力の向上を図ります。

(3) 適正な契約の維持

- ・電子入札の導入など、公共調達における競争性をより高めていくとともに、より良い品質も同時に担保される、公正かつ適正な入札・契約制度の構築に努めます。

取組方向 職員の育成と機能的な組織の構築

(1) 職員の意識改革と資質向上

- ・人事考課制度及び各種職員研修を充実させ、職員の意識改革、能力開発に努めます。

(2) 組織機構の見直し・適正な定員管理

- ・新しい時代の行政課題や地方分権に機敏かつ柔軟に対応できる簡素で効率的な組織・機構の編成と適正な定員管理を行います。

取組方向 行政情報の適正な管理と市民との共有化

(1) 市政情報等の電子化の推進

- ・「上越市情報セキュリティポリシー」による組織的な情報セキュリティ対策の維持向上を図りながら、施設予約システムなどの各種手続きや行政情報等の電子化を推進し、市民の利便性の向上を図ります。

(2) 情報公開・情報共有化の推進

- ・情報公開や個人情報保護制度の着実な運用及び文書管理体制の適正化に努めながら、市民との行政情報の共有化を進めます。
- ・公文書等を市民共有の記録遺産として次代に確かに伝えていくため、資料の適正な収集と保存、公開に努めます。

(3) 広報広聴活動の充実

- ・広報誌やホームページ、報道機関などの各種広報媒体の特性を活かし、行政情報を分かりやすく提供するとともに、現場でトーク、市政モニター制度など市民との対話を重視した広聴活動を積極的に行い、市民の意見やニーズの把握に努めます。
- ・市民の権利・利益を擁護するためのオンブズパーソン制度の周知に努めるとともに、その機能が十分発揮できるよう、独立性の確保などに努めます。

プラン4 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 自主財源のかん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 財産の有効活用

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かん養の取組は、今後もまちづくりの重要課題として進めつつ、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当たっては、財政計画に基づきすべての事業費の配分を調整すると共に、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。

取組方向 自主財源のかん養と歳入の適正な確保

(1) 市税等の収納強化

- ・課税や受益者負担の適正化に努める一方、納税意識の高揚を図るとともに、納税の公平性の観点から市税等の滞納分の徴収強化に取り組みます。

(2) 財源の確保

- ・安定した行政サービス提供に必要な財源を確保するため、産業振興や企業誘致等による税源かん養に資する施策に積極的に取り組むとともに、新たな財源の導入について研究を進めます。

取組方向 計画的かつ効果的な財政運営の推進

- ・中期の財政的な方針に基づき、総合計画に掲げられた施策を最大限担保するための計画的かつ効果的な財政運営を行います。

取組方向 財産の有効活用

- ・市有財産の有効活用の視点から、財産の用途の見直しや処分、既存公共施設の相互利用などを継続的に検討します。
- ・土地開発公社の経営健全化のため、これまで土地開発公社が先行取得し、保有している土地について、市の買戻しと民間売却を計画的かつ積極的に進めます。

プラン5 魅力あふれる快適空間創造プラン

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

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、更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市民全体の利益を損うことのないよう、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機能配置の誘導を図ります。市街化区域内の未利用地については、今後のニーズを慎重に考慮したうえで整備・改善を図ります。また、北陸新幹線の開業を控えた新幹線新駅周辺地区においては、乗降客の交通アクセス性に重点を置きながら、上越市の玄関口としてふさわしい基盤整備を推進します。

また、歴史と文化、自然が調和した美しい街並みと景観を保全・形成すると共に、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始めとした癒しの空間として、緑化の推進や都市公園・里山公園の整備、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・水道を始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共に、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。

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。

取組方向 計画的な土地利用の推進

(1) 計画的な土地利用規制と誘導

- ・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などにより、各種機能配置の規制と誘導を図ります。(詳しくは、土地利用構想に記載)

(2) 計画的な市街地の整備

- ・土地区画整理事業や都市再開発事業などの都市計画的な手法の中から適材適所の手法を用いて、市街化区域内における遊休地や未利用地の有効活用を図りつつ、今後の居住動向やニーズをふまえた計画的な宅地の確保や市街地の整備、再開発などを行います。

取組方向 都市空間の整備

(1) 景観の保全と形成

- ・広報誌やセミナーなどを通じて、景観の重要性に対する市民への意識啓発や景観づくりの担い手となる人々の育成を図ります。
- ・周辺に悪影響を及ぼしうる景観に対する規制と、豊かな自然や歴史的な町並みなどの個性的で優れた景観を、市民とともに守り育てるための計画づくりや支援制度を構築します。

(2) 水と緑豊かな空間の整備

- ・計画的な緑化活動の推進や、市民の主体的な緑化活動に対する支援を行うとともに、市民の憩いとコミュニケーションづくり、健康づくりの促進等を意識した公園整備とその積極的活用を行います。

取組方向 ライフラインの整備

(1) 安全でおいしい水の安定供給

- ・水道管や浄水場等、水の安全かつ安定的な供給を行うための施設を適正に管理し、計画的および必要に応じた補修・更新を行うとともに、水源となる地域の適正な管理と水源涵養に向けた取組を行います。

(2) クリーンな都市ガスの安定供給

- ・ガス管やガスホルダー等、都市ガスの安全かつ安定的な供給を行うための施設を適正に管理し、計画的かつ必要に応じた補修・更新を行うとともに、環境性、経済性、安定性を総合的に考慮したエネルギー源の確保や高度利用の普及を進めます。

(3) 情報通信基盤の整備

- ・地上デジタル放送の難視聴解消に向けた施設整備を図るとともに、携帯電話不感地域やブロードバンド空白地についても、必要性や緊急性の高い地域から随時解消を図ります。

プラン6 つなぎ高める交通ネットワーク強化プラン

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 道路ネットワークの整備

取組方向 公共交通ネットワークの整備

人や物を地域に集めるためには、地域の魅力を始めとしたまちの吸引力と合わせて、それらを通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等の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、路線バスを始めとした公共交通については、モータリゼーションの進行と、それに伴う利用者の減少が利便性低下を招く循環構造に陥っており、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、高齢者や若年層を始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は緊急の課題です。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便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在り方を検討すると共に、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となる在来線を、域内公共交通における骨格と位置付ける中で、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。

さらに、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、航路サービスや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、直江津港独自の利用メリットを生み出していきます。

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します。

取組方向 道路ネットワークの整備

(1) 域内道路網の整備

- ・市民生活に身近な道路網については、適正かつ計画的な維持補修を行い、安全性や一定の利便性を確保します。
- ・市内における移動の円滑化や経済活動の促進を図る都市計画道路等については、国や県などとの連携を図りながら、その必要性や緊急性などに応じて計画的に道路整備を行うとともに、適正かつ計画的な維持補修を行います。

(2) 広域道路網の整備促進

- ・上信越自動車道の4車線化や上越魚沼地域振興快速道路の早期完成を目指し、用地確保や関係団体との協力による要望活動を行います。

取組方向 公共交通ネットワークの整備

(1) 鉄道・路線バスの機能強化

- ・市内の中心部を走る鉄道や主要なバス路線については、使いやすく利便性の高い路線・ダイヤ設定へと見直し、観光振興や商業振興、環境保全などの取組と連携した利用促進を一体的に行います
- ・市内の中心部と各区の中心地を結ぶ鉄道や主要バス路線については、各区の中心地の求心性を高める取組を一体的に行う条件のもと、一定の利便性を確保します。
- ・交通弱者の身近な移動手段としてのコミュニティバスや乗合タクシーなどを、地域住民との協力体制のもとに確保します。

(2) 直江津港の機能強化

- ・佐渡航路や日本海フェリー航路に対し、様々な利用促進策に取り組み、その安定運航を図ります。
- ・荷主のニーズを的確に把握すると共に、航路サービスや荷役などの港湾付帯サービスの充実、更には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などについても検討します。
- ・内陸輸送も含めた物流のトータルコストの比較から、競合する港湾に対するコストメリットなどを明確にし、比較的優位に立てる地域で操業する企業に向けたポートセールスを強化します。

(3) 北陸新幹線の整備促進

- ・北陸新幹線の開業に向け、関係団体や市民との連携を図りながら、その建設促進や利便性向上に向けた要望活動や環境整備を行います。

プラン7 環境にやさしい人・自然共生プラン

基本方針 人と自然が共生する社会を構築する

取組方向 環境教育の推進

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

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、今日の環境問題は、日常生活や事業活動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、影響は将来の世代に及ぶものとなっています。

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て取り組んでいく必要があります。このことから、家庭、学校、職場などの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、環境問題に対して熱心に取り組む市民団体や企業など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見直すきっかけづくりとしての啓発活動や環境教育の充実を図ります。

環境問題の中でも、地球温暖化は人類の生存基盤に関わる最重要課題の一つです。平成 17 (2005) 年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たものの、実際にはその達成すら危ぶまれています。しかも、この問題を抜本的に解決するためには更なる大幅な削減が必要とされています。これに対し、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的な利用を図り、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、希少な野生動植物種の保護や里山・森林保全活動を推進し、自然との共存を図ることで、多様かつ豊かな自然を守り次世代へ継承していきます。

さらに、家庭や事業所から排出されるごみに対しては、3R (リデュース (Reduce) リユース (Reuse) リサイクル (Recycle)) の取組を進めるとともに、資源化できないごみについては適正に処理を行います。このことによって、資源・エネルギー利用システムの再構築を図り、循環型社会の構築を目指します。大気汚染や水質汚濁などの公害対策についても、人体や周辺環境に悪影響を及ぼすことのないよう着実に推進します。

これらにより、人と自然が共生する社会を構築していきます。

取組方向 環境教育の推進

(1) 環境教育の推進

- ・豊かな自然環境や様々な地域資源を活用し、こどもから大人まで、市内外を問わず、環境問題の要因や対策方法、市民一人一人が守るべきルールについて学習できる機会を提供するとともに、その担い手となるリーダー等の育成を図ります。

(2) 環境啓発活動の推進

- ・環境保全につながる様々な取組が魅力的な新しいライフスタイルとして定着することを目指し、広報誌やイベント、各種講座などを通じた啓発活動を行います。

取組方向 地球環境の保全

(1) 省エネルギーの推進

- ・市の施設における省エネルギーを率先して取り組むとともに、家庭生活や事業活動などにおける省エネルギー対策を市や市民、事業者間で共有し、エネルギー消費量の削減を図ります。

(2) 新エネルギーの導入推進

- ・太陽光や雪冷熱、風力、バイオマスなどといった自然エネルギーへの取組実績をいかし、新エネルギーの研究や市民や事業者に対する普及を推進します。

取組方向 自然環境の保全

(1) 生物多様性の保全

- ・希少な野生動植物の生息状況を把握するとともに、総合的な視点から自然環境の保全を図る条例を定めるなど、生物の多様性を守り育む環境づくりに取り組みます。

(2) 里地里山の保全

- ・森の大切さ、自然の素晴らしさについて、体験を通して学べる場づくりを進めながら、市民と行政が一体となり、豊かな森林や里地里山の創出に努めます。

取組方向 生活環境の保全

(1) ごみの減量化と適正処理

- ・家庭や事業者から排出されるごみの減量化や再利用を促すための支援活動を行います。
- ・排出されたごみについては、環境負荷や経済性などを勘案し、できる限り資源化を進めるための収集・分別・リサイクルシステムを行政と市民が一体となって確立します。
- ・資源化できないごみについては、焼却や埋め立てなどの方法により適正に処理します。
- ・不法投棄の抑制やクリーン活動などを通じて、行政と市民の連携による美しい環境づくりを進めます。

(2) 排水処理対策の推進

- ・公共下水道や農業集落排水、合併処理浄化槽などの生活排水処理施設について、地域特性に応じた適材適所の整備方針を確立し、効果的・効率的な整備を行うとともに、長期にわたり適正な処理がなされるよう計画的な維持補修を行います。
- ・公共下水道等への速やかな接続や、浄化槽の適正な管理について徹底を図ります。

(3) 公害対策の推進

- ・大気汚染、水質汚濁、地盤沈下などの公害問題に対し、関係機関との連携体制を構築しながら、監視体制の充実などによる速やかな状況把握や適正な対処を図ります。

プラン 8 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・克雪技術研究の推進

冬期間の降雪は、水資源を始めとした豊かな自然の恵みを当地にもたらし、雪との暮らしの中で、固有の雪国文化を育んできました。

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、道路や鉄道等の交通機関への影響が、通勤や通学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、個人の住宅の除雪についても、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共に、流雪溝の整備のなどにより住宅等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支援を図るとともに、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、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や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、生活の中での雪との関わり方を見直しながら、雪と上手につきあう暮らしの実現を図っていきます。

取組方向 克雪の推進

(1) 道路除雪の充実

- ・地域に密着した民間事業者や各種団体と連携し、冬期の道路交通を確保するために除雪を行うなど、切実な住民ニーズに応えるための除雪体制を確保します。

(2) 居住空間における克雪の推進

- ・冬期生活の安全、快適な環境づくりのため、消融雪施設の更新や流雪溝の整備を進めるとともに、克雪住宅整備に対する支援を行います。
- ・地域と連携し、ボランティア活動などによる除雪困難世帯への支援を積極的に行います。

取組方向 利雪・克雪技術研究の推進

- ・科学技術の視点から、大学や関係団体、民間企業との連携の下、消融雪技術の研究を進め、実用化に向けた技術開発を目指します。
- ・雪国の特性をいかす雪の利活用に向け、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。

プラン9 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 消防防災等の対策の推進

取組方向 自然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。これらの要因に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ています。さらに、自然災害だけでなく、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、国民保護計画や危機管理対応指針などに基づき、関係機関との連携による危機管理体制を構築すると共に、研修や訓練等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共に、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、河川整備を始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共に、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等を通じて、災害に強い都市基盤の整備を推進します。

これらにより、災害など市民生活を脅かす事態から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整備していきます。

取組方向 消防防災等の対策の推進

(1) 消防防災等の体制の確保

- ・大規模な災害やテロなどの危機に関する情報収集や関係職員の教育訓練などを通じ、発生時に迅速かつ的確に活動できる体制を構築します。
- ・消防施設や消防団の保有する資機材を計画的に整備、更新していきます。
- ・地域の実情や地域間バランス等を考慮した消防団の組織見直しを行いつつ、団員の対応能力の向上、消防団の充実を図ります。
- ・防災行政無線にデジタル方式の新たなシステムを導入するなど、災害時の情報収集及び伝達体制の整備を推進します。

(2) 地域防災力の向上

- ・地域防災計画に基づく災害応急対策用物資を整備するほか、訓練や講習を通して市民の防災意識の高揚と避難場所等の周知を図ります。
- ・地域における自主防災活動の中核となる防災士の養成と活動の支援を行います。
- ・要援護者情報について自主防災組織などの支援者と市が共有化を図るなど、災害時の支援が有効に機能する地域づくりを進めていきます。
- ・災害時相互応援協定に基づく広域的な防災体制を維持、強化します。

取組方向 自然災害に強い都市構造の構築

(1) 治水・海岸侵食対策の推進

- ・台風、集中豪雨時の浸水被害を防ぐため、地域住民や河川管理者と連携を図りながら、河川の改修・整備を促進するとともに、都市下水路等の雨水幹線の維持管理や悪水路の改良など、総合的な治水対策を推進します。
- ・地元要望団体との連携を図りながら海岸侵食対策事業などの海岸事業を促進するとともに、やすらぎを実感できる海岸づくりを推進します。

(2) 土砂災害対策の推進

- ・土砂災害を未然に防ぐため、地すべり防止地区等危険箇所における監視を継続的に行うとともに、国や県などと連携を図りながら砂防関連事業の推進に努めます。

(3) 構築物耐震化の促進

- ・学校をはじめとした公共施設の耐震化に、引き続き率先して取り組むとともに、木造住宅の耐震診断への支援制度などにより、民間建築物の耐震化を促進します。

プラン10 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などの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、更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いう意識の下、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始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、更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共に、交通ルールの遵守を始めとした運転者のマナー向上に関する啓発活動などの実施を充実します。

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。

取組方向 防犯対策の推進

(1) 地域の防犯力の向上

- ・「上越市みんなで防犯安全安心まちづくり条例」に基づき、地域防犯団体や警察など関係機関との連携を図りながら、110番協力車制度や防犯・安全点検パトロールなど地域ぐるみの積極的な防犯活動を推進します。
- ・犯罪、事故等の発生情報の提供や防犯教室の開催などを通じて、日常生活における安全は自ら守るという意識に加え、地域として取り組むことの必要性を啓発します。

(2) 消費生活の安全性の向上

- ・的確で迅速な情報提供と各種講座や学習会の開催を通じ、自立した消費行動のとれる消費者の育成を図ります。
- ・複雑、多様化する消費トラブルに対応するため、関係機関と連携を強化しながら、相談体制の機能充実に努めます。

取組方向 交通安全対策の推進

(1) 交通安全活動の推進

- ・市民の交通安全意識の向上、特に子どもや高齢者などの交通弱者に重点を置いた交通安全教育に取り組むとともに、児童生徒の通学途上をはじめとした道路交通環境の整備を推進します。

(2) 交通事故対策の充実

- ・交通災害共済制度の普及を進めるとともに、交通事故に関する相談業務の充実を図ります。

プラン11 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 農業の振興

取組方向 林業・水産業の振興

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、生活の糧だけでなく生産者にとっての生きがいや楽しみ、喜びを授ける産業です。また、農地や山林、森林は生産基盤だけでなく、治水機能をはじめとした多様な機能をあわせ持ち、国土の保全に大きく寄与しています。

上越市の農業は、就業構造の変化による他産業への就業や米の生産調整面積の拡大、米価の下落による所得の低下が要因の一つとなり、後継者の減少や作業従事者の高齢化が進み、結果として耕作や管理が放棄される農地が増加傾向にあります。

また、消費者の食に対する価値観の変化と嗜好の多様化により、安全・安心な農産物やそれなりに美味しい低価格米が多く求められるようになり、農薬や化学肥料の使用量を低減した環境にやさしい農産物の生産や生産コストの低減への対応が迫られています。

加えて、国は平成19年度から一定の要件を満たす「担い手」に対象を限定して助成する所得対策へ政策転換するなど、これまで価格補償を基本としてきた農業政策の抜本的改革を図ったことにより、地域の担い手の育成が急務となっています。

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。

これからの上越市農業は、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その地域の合意のもとに多様な担い手の育成を重点とします。加えて、担い手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に努め、これからの農業情勢を乗り切れる体制の構築を進めます。また、農地の有効利用を推進し、適作品目の栽培による耕作放棄地や遊休農地の増加の防止に努めるとともに、農作業機械の共同化による過剰投資の抑制や生産基盤の整備による作業時間の短縮を目指すなど効率化を図り生産性の向上と所得の確保に向けた取組を推進します。これらの取組みにより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。

さらに、消費者の購入動向の変化に敏感に対応し、食の安全意識の高まりをとらえた環境にやさしい農業を推進し、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、地元産品の市場競争力の向上を図るとともに、大消費地や海外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活動を通じて販売の開拓を推進し、地産地消の取組み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、更には建設業を始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共に、農村環境や農業生産基盤の整備を始めとした一連の施策を通じて、産地として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し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。

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ます。

取組方向 農業の振興

(1) 生産基盤の充実

- ・農地の有効利用を促進するとともに、ほ場やため池、農道、用排水路などの生産基盤や生活環境基盤の整備を計画的に進めます。
- ・中山間地域等の耕作放棄地の発生防止など、営農の継続性に配慮しながら、地域の実態に応じた支援や振興策を講じます。

(2) 農業の担い手の育成

- ・認定農業者の育成など、引き続き農業経営に意欲のある担い手の育成・確保に取り組むとともに、小規模農家や兼業農家も地域農業の重要な担い手として、地域の実情に即した集落営農組織への参加などを促進します。
- ・将来の担い手や労働力の確保を図るため、新規就農や定年就農、民間企業の参入などを促進します。

(3) 農産物の付加価値の向上

- ・特別栽培、有機栽培、堆肥等による土づくりにより、科学合成農薬・科学肥料の使用量低減を推進するなど、安全で安心できる環境にやさしい環境保全型(循環型)農業を展開します。
- ・上越産コシヒカリを代表とした良質米や園芸作物などの地域農産物ブランドの確立を目指します。

取組方向 林業・水産業の振興

(1) 林業の振興

- ・森林が持つ多面的な機能を発揮するために必要な森林整備に取り組むとともに、これを支える林業の生産・経営基盤を整備しながら、良質材の生産や間伐材の有効利用などにより、林業の活性化を図ります。

(2) 水産業の振興

- ・沿岸漁場の生産力向上に向け、稚魚や稚貝の放流により資源の維持培養を図るとともに、漁港施設等の計画的な整備とその有効活用を進め、漁業の振興を図ります。

プラン12 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

取組方向 物流・貿易の振興

製造業を始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の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始めとした立地支援制度の充実、更には昨今の大規模な企業進出実績を立地環境の優位性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始めとして、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当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。

また、重要港湾直江津港は、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の整備、航路サービスの充実に向けた取組に加え、LNG（液化天然ガス）の冷熱エネルギーなどの新たなエネルギーを利用した産業振興など、直江津港を取り巻く有利な環境をいかしたものづくり産業や物流・貿易の拡大を推進します。

さらには、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ります。

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。

取組方向 **ものづくり産業の集積**

- ・本市の地理的優位性や支援制度を域外企業に積極的にPRし、企業ニーズに対応できる立地環境を整備しながら、新規成長分野や付加価値の高い産業を中心とした企業誘致活動に取り組みます。

取組方向 **新たな産業の創出**

- ・バイオマスの利活用をはじめ、新しい技術開発や新製品を創り出していくために、大学等と連携し、民間企業と共同で研究に取り組む体制づくりを進めます。

取組方向 **物流・貿易の振興**

- ・直江津港や高速交通ネットワークを活用した物流拠点の整備を目指します。
- ・貿易セミナーや海外経済情報の提供などを通じ、市内企業の海外事業展開を支援します。

プラン13 外貨獲得にぎわい・交流プラン

基本方針 人や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

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、観光地としての市の知名度は決して高いとは言えず、更には、都市間における観光客の誘客競争が激化している現状があります。

今後は、観光振興により「上越ブランド」を形成することが強い推進力を生み出すとの視点に立ち、来訪者の獲得を、観光産業を潤すと同時に、ブランド形成にもつながる相乗効果を生み出せるような一体的な施策とすべく推進します。この方針の下、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活動を、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、更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行商品化するほか、水族館や美術館等を集客施設として更なる活用を図ると共に、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、北陸新幹線開業を始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。

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

取組方向 観光産業の振興

(1) 観光セールスの推進

- ・観光客が求めているニーズを的確に把握しながら、観光宣伝物の充実やホームページを通じて観光資源、観光施設、特産品や食など本市の観光の魅力を発信します。
- ・大都市圏でのキャンペーンを強化するとともに、フィルムコミッションや雑誌、テレビ等の活用など、より効果的な手法を用いた観光プロモーションを推進します。

(2) 観光資源の活用と充実

- ・四季折々の自然、風景、イベントのほか、上杉謙信公や親鸞聖人にちなむ史跡や郷土の偉人等の歴史・文化資源などを観光資源として活用します。
- ・本市の交通の結節点を活かした広域連携を進めるとともに、越後田舎体験をはじめとした上越らしさを提供できる体験交流型観光を推進します。

(3) 受入体制の整備と充実

- ・観光客の利便性や満足度の向上のため、市民・民間・行政が協力し、おもてなしの意識を持ちながら、受け入れに必要な体制と観光基盤の整備を図ります。

取組方向 商業の振興

(1) 中心市街地の活性化

- ・中心市街地活性化基本計画を策定するとともに、国の補助制度の活用や多様な主体の参画などにより、中心市街地のにぎわいを再生・維持し、都市機能と経済活力の向上を図ります。
- ・中心市街地の回遊性の確保や空き店舗の解消に向け、にぎわいを創出する環境整備やイベント事業等に対して支援を行います。

(2) 商店街の振興

- ・地域の商店街等の集客力向上のためのイベント事業など地域商業の活性化に向けた主体的な取組を支援します。

プラン14 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、利子補給補助を始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共に、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、販路の拡大を始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、更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。

取組方向 経営支援の充実

(1) 起業の促進

- ・起業者への情報やノウハウの提供、既存産業の新分野での新事業創出などを促進するための支援を図ります。

(2) 経営基盤の安定・強化

- ・中小企業者の経営基盤の強化・安定化に向け、各種融資制度の有効活用を促すとともに、制度の充実を図ります。

(3) ビジネスマッチングの推進

- ・シティセミナーの開催等により、市内企業の知名度の向上を図るとともに、販売拡大をはじめとしたビジネスマッチングの機会創出に努めます。

取組方向 企業間連携の推進

(1) 企業のネットワーク形成の促進

- ・地域産業の活性化・高度化に資する産・学・官の連携の促進のほか、市内企業間のネットワークの構築に向けた取組を進めます。

プラン15 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・促進

取組方向 勤労者福祉の推進

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の低下にもつながります。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共に、求人求職に関する情報提供の充実を始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し、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、これらの総合的效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。

取組方向 雇用の安定・促進

(1) 就業の支援

- ・各種セミナー、合同説明会、企業ガイドブックの作成などにより、地元での求人・求職のマッチングを推進します。
- ・若者しごと館での相談、職業紹介の実施など、若年層に対する就業支援を強化します。

(2) 職業訓練機会の充実

- ・社会経済環境の変化に対応した高度な技能を有する人材育成に向けた職業能力の開発・向上を支援します。

取組方向 勤労者福祉の推進

- ・中小企業に働く勤労者の福利厚生を充実するとともに、福祉向上に向けた取組を支援します。

プラン16 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、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を充実させ、市民の健康づくりへの意識を高めると共に、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始めとした心の健康づくりを推進します。

また、健康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共に、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、市民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。

取組方向 健康づくりの推進

- ・健康シティ上越・2010 計画に基づき、引き続き各種健康診査の内容の充実と検診率の向上を図るとともに、健康教室や相談事業を充実し、生活習慣病の予防や疾病の早期発見・治療に向けた取組を進めます。
- ・ストレスなど心の健康に関する相談体制の充実に努めます。

取組方向 地域医療の充実

(1) 地域医療体制の充実

- ・上越地域医療センター病院や市立診療所の機能充実に努め、あわせて各医療機関や保健・医療・福祉分野との連携を促進しながら、医療供給体制の一層の充実を図ります。

(2) 救急医療体制の充実

- ・医療機関との連携を図り、休日急患診療所や休日歯科診療センターなど市民ニーズに適切に対応できる救急医療サービス体制の充実に努めます。

取組方向 社会保険体制の充実

- ・年金未加入者の解消に向け、広報紙等による啓発を通じて年金制度に対する市民の理解と認識を深めるとともに、各種年金相談に対応できる体制を整備します。
- ・国民健康保険制度の趣旨の普及や保健事業を推進しながら、制度の安定運営のため、医療費の適正化や保険税の収納率の向上対策を実施します。

プラン17 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、高齢者に対しては、趣味の活動を始めとした生涯学習の場を充実すると共に、各人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の様々な場面で発揮する機会を充実し、高齢者の生きがいづくりを推進します。一方で、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始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ことによって、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。

取組方向 高齢者福祉の充実

(1) 高齢者の生きがい対策の推進

- ・高齢者がつどい、交流できる環境づくりのほか、趣味や創作活動、学習機会の充実を図りながら、高齢者の生きがい創造と社会参加を促進します。
- ・シルバー人材センターのネットワーク化・運営支援などにより、高齢者の就業機会の拡充に努めます。

(2) 介護予防の推進

- ・介護予防に関する知識の普及・啓発や自主的な介護予防活動の育成や支援などにより、要介護状態や要支援状態になることを予防するための施策を積極的に推進します。
- ・地域包括支援センターの機能を高めながら、身近な地域での相談・支援体制の充実を図ります。

(3) 介護サービスの充実

- ・介護保険事業計画に基づき、介護サービスの基盤整備と質的向上を図りながら、介護が必要となった人に対して、適正かつ多様なサービスを提供します。

取組方向 障害者福祉の充実

(1) 障害者福祉サービスの充実

- ・障害者が住み慣れた地域で安心して暮らせるよう、障害の状態やニーズに応じた障害者福祉サービスを提供するとともに、必要なサービスの充実・確保を計画的に推進します。

(2) 障害者の自立支援と共生の推進

- ・障害者の自立と共生を支援するため、相談支援・就労支援体制を強化するとともに、ノーマライゼーションの核となる拠点施設を整備と地域にある社会資源のネットワーク化を図ります。

取組方向 生活保障と自立支援の充実

(1) 経済支援と居住環境の充実

- ・生活困窮世帯の正確な実態把握に努め、生活保護制度の適正に運用します。また、住宅困窮者に健康で文化的な生活を保障するため、安全安心な公営住宅を供給します。

(2) 被保護者の自立支援

- ・被保護者の立場に立った生活相談・生活指導を充実させ、被保護者の日常や社会生活における自立を促進します。

プラン18 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 保育サービスの充実

取組方向 子育て環境の整備

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される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、核家族化の進行、就労環境の変化など様々な影響が考えられます。

また、若い世代にとっては、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共に、子育てひろばや保護者同士のネットワークづくり、異世代交流を始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、子育て相談等の相談事業を充実し、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。

取組方向 保育サービスの充実

- ・様々な保育ニーズを踏まえ、延長保育、障害児保育等の特別保育やファミリーヘルプ保育園の運営のほか、老朽化した施設の計画的、効果的な整備を進めるなどにより、保育サービスの充実に努めます。

取組方向 子育て環境の整備

(1) 母子保健の推進

- ・妊娠、出産に関する相談体制や乳幼児健診、育児支援などの母子保健サービスの充実を図るとともに、不妊相談に対応した情報提供や治療費の一部助成を行うなど、安心して子どもを生み育てることができる環境整備を進めます。

(2) 児童福祉給付制度の充実

- ・児童手当の支給や医療費の助成事業などにより、家庭での子育てに係る経済的な負担の軽減を図ります。

(3) 子育て支援の充実

- ・地域全体で子育てを支えるという視点に立ち、平成 17 年 3 月に策定した「次世代育成のための上越市行動計画」に基づき、子育て支援施策を体系的かつ総合的に展開します。
- ・主任児童委員や地域のボランティアの協力を得ながら、子育て支援のネットワークづくりを進めます。

(4) 子どもの権利に関する啓発活動の推進

- ・子どもの権利を尊重する社会の実現に向け、「子どもの権利条例」を新たに制定し、その趣旨の普及・啓発活動を推進します。

プラン19 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。そして、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、核家族化の進行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、こうした人間関係の変化が子どもたちの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。

取組方向 学校教育の充実

(1) 教育課題への的確な対応

- ・社会変化に伴い生じている様々な教育課題に的確に対応するとともに、これからの時代を担っていく子どもたち一人一人に「学ぶ意欲と確かな学力」を育む取組を進めます。
- ・信頼される優秀な教育関係職員を育成し、力量を形成していくため、研修をはじめとした支援体制の整備を図ります。

(2) 特別支援・人権教育の推進

- ・特別な支援を必要とする子ども一人一人の教育的ニーズを把握し、自立と社会参加への主体的な取組を目指した特別支援教育を推進します。
- ・あらゆる機会を通して、人権問題に関する理解を深め、相互の理解が図れるよう一人一人を大切にした教育を推進します。

(3) 教育環境の充実

- ・学校内の安全・防犯対策など適切な管理の徹底を図り、保護者や地域と連携を取りながら、安全で安心な教育環境の整備に努めます。

取組方向 地域の教育力向上

(1) 家庭や地域の教育力の向上

- ・放課後児童クラブを始め、子どもたちが世代を超えて人との関わりを持てるような子どもの居場所づくりや、子育てを地域で支えられるように「地域のネットワークづくり」を支援します。

(2) 青少年健全育成の推進

- ・青少年の抱える不安や悩みに対する相談・指導体制を充実するとともに、青少年の社会参加と地域活動の促進に向けた自然体験や社会体験などの活動を推進します。

プラン20 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、更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の発見にもつながります。

また、地域社会にとっても、市民一人一人がいきい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共に、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始めとした身近な施設の有効活用を図りつつ、展覧会や発表会を始めとした学習成果発表の機会の充実、更には習得した知識や技術が地域づくりの場面にいかされるよう、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共に、必要に応じて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共に、子どもの体力づくりや運動機会の充実を図ることにより、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・運営に当たっては、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共に、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。

取組方向 生涯学習の推進

(1) 読書活動の充実

- ・図書館ネットワークシステムの導入による図書サービスの向上をはじめ、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進めます。

(2) 生涯学習機会の充実

- ・公民館などの身近な施設の有効活用を図りつつ、様々な現代的な課題に対応するため、大学、NPO、企業等と連携し、学習機会の充実を図ります。
- ・生涯学習情報ガイドブックの発行など、自ら学ぼうとする市民の学習ニーズに応じた情報提供の仕組みを整えます。

(3) 学習成果をいかせる場の充実

- ・展覧会や発表会を始めとした学習成果発表の機会の充実、学習活動で得た知識や技術を生かし、地域社会に貢献できる環境づくりを推進します。

取組方向 生涯スポーツの推進

(1) スポーツ・レクリエーション活動の推進

- ・市民の健康・体力づくりを促す啓発活動を行うとともに、各種スポーツ教室の開催やスポーツ施設の確保、さらには総合型地域スポーツクラブなどの地域に根ざした組織づくりを図ります。

(2) スポーツ競技力の向上

- ・平成21年のトキめき新潟国体開催を契機として、各種スポーツの競技人口の拡大と競技レベルの向上、指導者の育成を図ります。
- ・国体開催に向けて万全の体制を整えるための組織運営や、必要に応じてスポーツ関連施設の整備充実を図ります。

プラン2-1 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、市民の心のよりどころとする

取組方向 歴史・文化的資源の継承

取組方向 文化・芸術活動の普及と発展

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始めとして、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、次の世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、これらの歴史や伝統文化と現代の文化や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、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継承を図ると共に、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共に、教育現場においても、これら文化遺産を始めとした多様な歴史や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教育を推進します。

また、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共に、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。

さらには、高い水準の文化・芸術に触れる機会を提供すると共に、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、市民による創作や研究活動、展示や発表の機会の充実を図ります。

これらの取組を通じて、地域固有の歴史や文化に対する市民の理解を深め、その価値を共有し、郷土への愛着や誇りを高めていくことにより、市民の心のよりどころとなる、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。

取組方向 歴史・文化的資源の継承

- ・郷土が生んだ先人たちの偉業や、将来世代に継承すべき重要遺跡や春日山城跡などの歴史的資源について継続的な調査活動を行うとともに、必要に応じて顕彰事業や文化財としての保存に取り組み、あわせてその重要性についての啓発を行います。
- ・歴史・文化的資源の意義について啓発活動を行うとともに、文化財情報のネットワーク構築などによって、教育現場等における地域の学習を支える環境を整備します。

取組方向 文化・芸術活動の普及と発展

(1) 上越らしい文化活動の普及と創造

- ・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共に、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。
- ・雁木や町家といった生活文化など、有形無形の歴史・文化的資産を活用し、市民や来訪者の回遊を図ることにより、周辺地域のにぎわいづくりと新たな生活文化の創造に寄与します。

(2) 多様な文化・芸術に触れる機会の提供

- ・博物館や美術館、文化会館を始めとした身近な教育文化施設において、高い水準の文化・芸術に触れる機会や、姉妹都市交流などを通じた多様な文化に触れる機会を提供します。
- ・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、市民による創作や研究活動、展示や発表の機会の充実を図ります。

第4章

地区別計画

安塚区

地区の特性・特長

上越市の南東端に位置し長野県飯山市と接しています。菱ヶ岳（標高 1,129m）の山懐に抱かれた自然豊かな地域です。

観光・交流の拠点として位置付けられており、「キューピットバレイスキー場」「ゆきだるま温泉」「グリーンパーク」「棚田動植物公園」といった施設が、雪国文化村構想に基づくシンボルゾーンとして整備されています。

いわゆる中山間地域に位置し、棚田で主に稲作が行われており、特に船倉地域は「全国棚田百選」にも選定されています。

越後田舎体験事業により、都市部との交流が盛んになってきており、平成 17 年度では 23 校、2,652 人が安塚区を訪れています。

克雪・利雪事業を積極的に導入しており、安塚区内では雪冷房等の雪室施設が 11 箇所整備されています。（上越市全体で 14 箇所）

花と緑のまちづくりが古くから盛んであり、平成 17 年度には緑化功労における内閣総理大臣表彰を受賞。特に秋には黄色いヤナギバヒマワリが約 100 万本、道路沿いなどで咲き乱れます。

毎年 2 月、「安塚スノーフェスティバル」が開催され、主要道路沿いに約 5 万本のロウソクが灯される「キャンドルロード」は、ありふれた雪国の夜を幽玄の世界へと変貌させます。

住民による美しい景観づくりへの合意が図られているとして、平成 17 年に安塚区全域が景観条例に基づく景観形成地区に指定されています。

合併を機に、全世帯の 8 割以上が加入した「NPO 雪のふるさと安塚」が発足。個性あるまちづくりを引き継ぎ、行政と市民の協働の新しい形を模索しています。

おぐる町内会の行野地区では、かつての地主であり「ろうあ村長」として知られる横尾義智氏を顕彰する取組みが盛んであり、屋敷跡の整備が進められるとともに、かつての蔵跡に「横尾義智記念館」が整備されました。

地区の直面する課題

過疎化、少子化や高齢化が平均より先行しています。

これにより、町内会・自治会・消防団といった地域コミュニティの存続も大きな課題となっています。

基幹産業である農業については、後継者不足という課題を抱え、耕作放棄地が増加しています。平成 19 年度からの新たな経営所得安定対策に対応できる集落営農組織と新たな担い手の育成が求められています。

過疎化や市町村合併等により、国県事務所、事業所の本支店などの閉鎖や統合又は縮小が進んだほか、区外の大型店進出などにより地元商店などの客離れが深刻となっており、地域経済に暗い影を落としています。

冬場の積雪が平地で 1～2m、山間部の多いところで 4～5m に及ぶことがあり、冬期間における、さらなる生活環境の向上が求められています。

地区の将来像

「克雪・利雪」を生活の基盤に据えた、他の模範となる雪国の暮らし像を構築

これまでの「克雪・利雪」の集大成として「スノーセンター構想」に基づき、雪室を活かした新しい農業の振興を図るとともに、キューピットバレイスキー場を観光・交流の核と位置付け、外部との交流をこれまで以上に活性化させることで、これら克雪・利雪が生活に身近なライフスタイルを積極的に外部に発信できる、いわば他の模範となりうる新しい雪国の暮らし像の構築を目指します。

地域づくりの方向

日本の都市部やアジア諸国との交流が盛んな地域

キューピットバレイ地域を核とし、越後田舎体験事業などの交流事業を拡大するため、観光施設の充実と、集落間のネットワーク道路・通信網の整備を進め、国内だけでなく、アジア諸国などからも誘客できる体制づくりを目指します。

克雪・利雪がとても身近な地域

これまでの「雪室」「雪冷房」施設の普及に加え、「雪の宅配」システムを構築するべく「スノーセンター構想」に着手することで、より克雪・利雪が身近な地域づくりを目指します。

棚田を守り、有機農業に積極的に取り組む地域

歴史的、文化的そして景観的にも関心の高い「棚田」を後世に残すため、認定農業者等を中心とした集落営農の組織化を進め、有機・減農薬農法に積極的に取り組み、少量でも多品目で、雪室などを活かした高付加価値かつ安全・安心な農産物とその加工品の生産・供給・販売を通じて、持続的な農業経営ができる中山間地域を目指します。若者、お年寄りがとても元気でいきいきとした地域

子供や若者、高齢者など、各世代が共に支えあい、元気ではつらつと生活できる環境とシステムの充実した地域づくりを目指します。

地域の伝統文化を大切にする地域

歴史・文化を守り育て、楽しく学び、後世へと語り継ぐ環境づくりを目指します。

浦川原区

地区の特性・特長

画家、デザイナー、建築家や弁護士などが参加する「岩室の会」の、思索・創造・リフレッシュ拠点である「岩室郷」があり、同会と交流があります。

東京都葛飾区立柴又小学校と当区内の小学校が姉妹校の提携をし、また、同柴又自治会との交流もあります。双方とも学校と地域が一体となって地域間交流をしています。里山の玄関口にあたる地域です。田園地域と中山間地域の接点であり、両地域が区内にあります。

高速道路の上越 IC と六日町 IC の短絡線となる国道 253 号が通り、またほくほく線の 2 駅があります。国道と高規格道 IC、鉄道駅が接近し、乗換えが容易な位置にあります。

広域で越後田舎体験事業に取り組んでいる地域であり、インストラクター研修施設や宿泊体験交流施設があります。

農を中心に据え、地域の産業を起こして地域の活性化を目指す、越後里山活性化特区地域です。

交流から定住に結び付け、地域の活性化を目指す「にいがた田舎暮らし推進協議会」の活動地域です。

地区の直面する課題

外から人や情報などが集まるような魅力を増やします。

周辺地域や都市から人や情報が集まり、若年層やU・Iターン希望者などが定住したいと思えるように、地域の魅力を増していきます。

地域資源の発掘とその利活用を高めます。

利活用できる地域資源を探し出し、その資源の利活用に取り組んでいきます。

地区の将来像

粹な地域(コミュニティ)うらがわら

目指す地域は、「美しい自然に囲まれた地域に、文化性豊かな(粹な)人々が暮らす、快適な地域(うらがわら)」です。

「粹」

粹な人に満ちた文化性の高い地域で、区内外から人や情報などが集まる、粹な魅力を持つ地域をつります。

「地域拠点」

浦川原区は、新潟県南部工業団地や火力発電所につながる道路のほか、高規格道路のICや高速道路の短絡線(国道253号)が通り、またほくほく線の2駅がある地域であり、こうした交通体系と商業施設の利便性を生かし、上越東部地域の生活拠点としての役割を担っていきます。

地域づくりの方向

地域の芸術文化性を高める

「岩室の会」との交流をさらに進め、身近に芸術文化にふれる機会をつくるなどにより、芸術文化に対する意識の高揚を図ります。

生涯学習を推進する

公民館やコミュニティプラザの市民ホール等の活用を通して、文化活動を活発にするとともに、文化団体の育成強化を図ります。

地域資源の発掘や利活用する人材を育成する

現在進めている田舎体験事業や東京・柴又との交流など、都市との交流をさらに推進するための人材を育成します。また、にいがた田舎暮らし推進協議会の活動や、農業や地域文化などを生かした田舎体験事業をさらに推進することにより、地域資源を掘り起こし、利活用する新たな仕事を推進する人材を育成します。

地域の拠点性を高める

下水道整備や情報基盤整備などの社会基盤整備のほか、住宅等の集積を図るなど、より快適な生活環境を整え、上越市東部地域での生活の拠点性を高めます。

大島区

地区の特性・特長

ほたるの生息する豊かな自然環境、保倉川及び田麦川とその両岸に広がる人々の営みが刻んできた棚田の風景が保全され、集落周辺に自然性豊かなブナ林が集落と一体となって広がっている中山間地域です。

集落を維持するために必要な活動は、高齢者の生きがいにつながる社会的役割を維持していますが、そのような集落活動が残されています。

高齢者の生活にそれまでの生活と連続性を与え、生きがいをもたらす農業に、高齢者が継続して携わることができる環境に恵まれています。

少年少女合唱団、ギター合奏団、高齢者合唱団など区内の幅広い年齢からの参加者で構成され、市内の音楽団体との音楽の輪を広げている音楽協会の活動が活発です。

平成12年年から芸術系大学生が空き校舎の利用をはじめ、近年は新たな学生の参加が見られるなど着実な活動を展開している創作活動「Continue Art Project」などの新たな文化が育ちつつあります。

ほたるの会を中心とした地域住民主体の活動のステージとしての「ほたるの公園」と、そこを活用して開催される「ほたる祭り」は、毎年3,000人以上の来訪者を集めています。地域住民の冬の楽しみから始まった「あさひ雪遊び」や「雪ほたるロード」は豪雪地ならではのイベントとして地域外へもアピールする行事に育ってきています。

ふるさと体験村「あさひの里」は越後田舎体験の中核施設として、また“農”の文化体験の場としての活用がますます期待されています。

区内唯一の温泉宿泊施設、大山温泉「あさひ荘」は独特な泉質が魅力となっています。保倉川上流の丘陵地に位置する菖蒲高原には、伸びやかで開放的な高原空間が形成され、晴れた日には心地よい眺望景観が展開します。

雪国を代表する中門造りの農家の構造を今に残す旧庄屋の住居・飯田邸の環境整備を、地域の住民が自主的に進めています。

地区の直面する課題

集落機能の衰退化

中山間地域の農地の持つ多面的な機能を健全に発現させるためには、たとえ経済効率が低くても、そこに人が住み、日常生活を通じて管理することが大切ですが、現在の人口構成からは将来大幅な人口減少が予測され、地域社会を維持することが困難になると懸念されます。

高齢化の著しい進展

一人暮らし高齢者及び高齢者のみの世帯の割合が5割を越え、世帯の高齢化と小規模化が進んでいます。

伝統的農業の衰退と自然と共存する技術の不連続

山間棚田をはじめとした耕作放棄地や山林の荒廃化が進行し、自然環境や景観が悪化しています。

これまで“農”の文化を持つ伝統的農業を高齢者が担ってきましたが、農業の機械化や就業形態の変化に伴い、自然と共存する技術が若い世代に継承されていないという状況にあります。

高齢化に対応した公共交通の再構成

利便性の面で公共交通より自家用車を優先してきた結果、高齢者が住み慣れた地域・環境で生活を継続していくには移動が困難な状況が現出しています。

情報通信基盤の未整備

区内のほぼ全域が「地上デジタル放送の難視聴地域」になることが確実な地域であり、なんらかの対応が必要となっています。また、高速大容量通信は「あれば便利なもの」から「なくてはならないもの」になりつつありますが、区内全域が高速大容量通信の未整備地域となっています。

地区の将来像

くらしといのちが輝く、健やかな山里

人々の暮らしと自然が調和した心地良い環境と自然生態が大切に守られている地域

地区の中央部を流下する保倉川と、四方を取り巻く山並みとが形づくる緑豊かな心地よい自然景観の中に、山裾の農村集落と棚田とが溶け込み一体となって生み出された、日本の原風景とも言える農山村の風景などの身の回りの環境を大切に、恵まれた自然環境や固有の伝統、文化、歴史風土を守り育てる地域です。

様々な人が社会的な役割を果たすことのできる開かれた地域

従来の単なる就労機会の確保から、就労も含む多様な社会活動への参加、社会貢献活動を通じて、社会的役割を維持できる地域です。

地域に愛着を持って暮らす人々が、自然と折り合い、楽しみながら暮らしている地域

お年寄りや子供たちなど、弱い人たちも安心して暮らすことができ、住民全体が地域に対してあらためて誇りを持って、暮らしている地域です

地域づくりの方向

くらしの「楽しさ」を作り出す

- ・農村で自然と共存する技術を含む広い意味での文化を継承する仕掛けをつくります。
- ・森林・水系・生態系を保全し、自然の循環機能・ネットワークを回復するための活動を、楽しみに変える仕組みをつくります。
- ・農作業を継続できることが生きがいであるという高齢者の意識に沿った農業・農村基盤整備を進めます。

くらしの「安心」を支える

- ・現状では利便性の面で自家用車に劣っている公共交通を再び、住民が利用できるような仕組みをつくります。
- ・情報通信基盤の整備と情報通信分野での技術革新の成果を高齢者の安全・安心の醸成に活用します。

くらしの「快適さ」を高める

- ・ホテルが舞う自然環境と、大島の環境が育んだ音楽や現代美術などの新たな文化に惹かれた人が集う地域をつくります。
- ・例えば「東京を使う」という発想を持って都市機能は外部に求め、自然環境を享受する、快適な生活様式を創出します。

くらしの「豊かさ」を実現する

- ・各種専門知識や技術を身につけた自然との共生を希望する人々の生活条件を整備し、環境意識の高まりを活用して地域の雇用を拡大します。
- ・自然と農業という基盤を生かしながら、外から人に来ていただき、そこからさまざまな活力を引き出していくという、これまで続けてきた交流活動をさらに定着させ、小さな水準の所得形成機会を地域内に作り出していきます。

「誇り」を持ってくらす

- ・これまでの集落や旧小学校区単位に構成されている地区（振興）協議会の取り組みの成果を活かしつつ、地域における住民活動を活発し、「小さな自治づくり」を「大きな幸福づくり」につなげていきます。
- ・新しい文化を地域文化として、魅力のあるものに磨き上げ、育て上げていきます。

牧区

地区の特性・特長

牧区は高田平野、関田山脈や妙高連峰を眺望でき、棚田風景やハサ木は田舎の原風景を感じさせ、訪れる人の心に安らぎを与え和ませると言われています。

県境の関田山脈一帯に自生するブナの原生林は日本一とも言われ、近年はトレッキングなどで注目されています。

関田山脈から湧出する清水は、牧区を南北に流れる飯田川の源流を成しているほか、当区の簡易水道（普及率 94.8%）の水源にもなっています。また、その水を利用しての水稻栽培は旨いコシヒカリを作り出し、牧区の主要産業となっています。

近年は「雪太郎大根」のように付加価値の高い作物作りが模索されており、特に近年栽培面積が増えている“そば”は健康食品としても注目され、今後の動向に期待が集まっています。

石油が古くから産出し、薬用や灯火防水塗料として珍重され、また、明治 30 年代の最盛期には日生産量 180 キロリットルにも達し、直江津まで配管で送油されていました。宮口古墳群は群集墳としては日本の北限に位置し、出土品の中には大和朝廷の勢力権を裏付ける金剛装円頭太刀などがあり、また、すでに石油を使用していたことを裏付けるアスファルト塗り小玉玉も出土しています。

地区の直面する課題

過疎化及び少子化・高齢化、が進む中で、地域コミュニティの形成が懸念されます。

就業の多様化で多くの若年層が平坦部の市街地に転出し、過疎化、少子化、高齢化に拍車をかけ、集落維持が困難になってきています。

農業の後継者不足及び耕作面積の減少に比例して遊休農地が拡大し、豪雨や融雪時期に小規模な地すべりが発生し、今後の状況によっては大規模な災害に発展する恐れがあります。

過疎化及び少子化・高齢化による労力不足により、主要産業である農業の衰退が著しい状況となっています。

公共交通の確保はスクールバスを国土交通大臣の許可を得て一般混乗ができるようにしていますが、児童・生徒が減少しており、このままではスクールバスの運行自体が困難となります。

地デジタルテレビ、ブロードバンド、携帯電話等の情報伝達システムにおいて、一部地域で受信不能地区となります。

地区の将来像

ブナ原生林の恵みを受けた水や米と歴史や里山の風情と共に心豊かに暮らせる郷

関田山脈の一部を占める牧区は、そこに広がる日本一とも言われるブナの原生林から湧き出るおいしい水の恵みを受け、特別ブランド米の栽培に元気に取り組んでいる地域です。

そして、今も残る里山の風情とそこに住む人たちの温かい気質が溶け合い、住む人は勿論、訪れる人達も心が豊かに過ごすことができる地域を目指します。

地域づくりの方向

健康で安らぎのある地域

高齢者のための住宅建設や宅地造成、冬期間の住居確保そして、高齢者が最も必要とする医療の確保を図りながら、いつまでも安心して暮らせる環境の整備を進めます。

現在運行しているスクールバスは、少子化に伴って運行されない地域が発生するため、牧区コミュニティバスを整備し、交通手段の確保に地域をあげて取り組みます。

地域コミュニティの形成を図るため、住民が自由に集えるコミュニティプラザを整備し、施設の積極的活用を図ります。

牧区は、高田平野から日本海を見下ろせる丘陵地であり、関田山脈や妙高連峰を背景にした棚田やハサ木は、先人から受継いだ里山の原風景である。ここに住む人、訪れる人に安らぎを与えるこの原風景を永久に残していくための取り組みを行います。

自然と調和した安全安心の産業が成り立つ地域

牧区の土壌は旨味のある米の生産に適しており、また関田山脈からの湧水を使い、独自性のある安全な米の生産地として産地化を図っていきます。更に農地を集約化し、荒廃を防ぎながら、特別ブランド米としての付加価値を高め、販路拡大を図っていきます。

団塊世代の退職に伴う都会からの転入者に農地の貸出しを行い、自然の中で晴耕雨読ができるような環境を整えます。

牧区はそばの栽培に気候や土壌が適しており、当区で推奨している「とよむすめ」はルチンを多く含み、健康食品としても注目され、作付面積も年々増加してきていることから、牧区特産としての産地形成を図ります。

地域の地形、人口動態を考慮した集落移転、再編の推進

今後、心豊かに暮らせる郷づくりに市民と行政が一体となり取り組んでいくにあたり、人口減少により集落自治が成り立たなくなる集落については、区中心部での団地造成や高齢者集合住宅の建設により集落移転を進めるほか、区外からの受入れも含め、牧区の新たな形成を図ります。また、団地や高齢者住宅へ移転の困難な集落については、隣接集落との統廃合を行い、空家の利用等を図りながら集落再編を推進します。

柿崎区

地区の特性・特長

上杉軍最強の猛将・柿崎和泉守景家、上杉謙信の師・天室光育、ライオン歯磨創業者・小林富次郎、黒バラ本舗創業者・滝澤直治郎、石仏彫刻師・高橋三広、画家・玉井力三など、多くの偉人を輩出しています。

親鸞聖人ゆかりの寺（浄福寺、浄善寺）、天室光育を開祖とする楞嚴寺、米山薬師別当寺・密蔵院などの歴史遺産を有しています。

東京農工大学生体験研修受入（ホームステイ方式）、関東圏の大学女子バレーボール部の合同合宿地、越後田舎体験交流事業、若手農業者有志の会「柿崎を食べる会」による棚田保全の取組など、都市間交流が盛んに行われています。

米山山麓ロードレース、お引上げ商工祭り、柿崎時代夏まつり、納涼花火大会など、春から秋にかけて多彩なイベントが行われています。

霊峰米山（佐渡弥彦国定公園）、海水浴客や釣り人でにぎわう海岸、新潟県の輝く名水に選ばれた大出口泉水、マリンホテルハマナス、柿崎川ダム、ゴルフ場、かきざきドームなど、多種多様な観光資源・施設を有しています。

調和のとれた自然景観（海と山と肥沃な大地）、利便性の高い交通アクセス（北陸自動車道・柿崎 IC と国道 8 号が結節、JR 信越本線に 2 つの駅等）、豪雪地帯でありながら市街地・海岸部は積雪量が少ないことなど、恵まれた立地条件を有し、中堅企業も多数立地しています。

地区の直面する課題

少子高齢化の進展

山間集落では過疎化が著しくコミュニティ活動や集落営農（農道や用水路といった農業基盤施設の維持管理等）に支障をきたしています。また、小学校や保育園の統廃合問題や老人世帯の増加による保安対策等が課題となっています。

情報通信基盤格差

山間地では、ブロードバンド環境が未整備であるとともに、地上デジタル放送難視聴対策が課題となっています。

海岸侵食

近年、侵食の度合いが著しく、地域住民は強い危機感を持っています。

防災情報伝達手段の再構築

現行の防災行政無線施設の老朽化に伴う代替対策が課題となっています。

生活バス路線の維持

利用者の減少によるバス路線維持費（公費負担）が増加しているため、抜本的改善策が課題となっています。

公共施設の老朽化

昭和 50 年代から 60 年代前半にかけて多くの公共施設（保育園、小中学校、公民館など）が建設されてきたため、これらの老朽化対策や耐震補強対策が課題となっています。

地区の将来像

霊峰米山の裾野に広がる 潤いと賑わいに満ちた北の玄関口

霊峰米山が悠然とそびえ、山麓を源とする柿崎川流域には豊かな美田が広がり日本海へと続いています。

海岸線と並行にＪＲ信越本線、国道８号、北陸自動車道が走り、市街地から県道が放射状に伸びています。

このように霊峰米山に連なる豊かな自然と調和のとれた立地条件を最大限に活かしながら、たくさんの人々が行き交い、集い、そして、賑わいの中にも潤いに満ちた温もりのある地域づくりを目指します。

地域づくりの方向

住環境の整備促進

住環境の基盤となる道路や下水道の整備を始め、情報通信基盤の整備を進めるとともに、海岸部から市街地近郊にかけては、当市の中で積雪量の最も少ない地域であり、交通アクセスも整っていることから、若年層の定住促進に向けて、優良宅地供給地として整備を図っていきます。

交流事業等の推進

利便性の高い交通アクセス、多様で調和のとれた自然景観、歴史遺産及び豊富な食材など、当区が有する魅力的な資源を大切にし、これらを活かした体験交流事業や産業誘致等を推進していきます。

産業振興

着実に発展を続けている地場企業等、多様な産業基盤の育成強化に努めます。また、当区の中央部に広がる農地は、圃場整備が完了し、生産基盤が整っていることから、認定農業者や生産組織の強化育成に努め、複合営農の推進、生産コストの低減等を図るとともに、食の安全や環境に配慮した農業経営を推進していきます。

中山間地振興

中山間地では、過疎化・高齢化が著しく、今後、コミュニティ活動や集落営農に支障が出てくることが予想されるため、新たな相互支援体制づくりを進めていきます。

大潟区

地区の特性・特長

大潟区の名にある「潟」の文字が示すように、海岸沿いに広がる潟町砂丘の背後地には豊富な水を湛える5つの湖沼群が点在しています。湖沼群は植物、昆虫、野鳥など自然の宝庫であり、白鳥の飛来地として知られる朝日池、丸山古墳のある鵜の池を中心に「県立大潟水と森公園」として整備されています。

「夏は来ぬ」や「漁業の歌」の作曲家として知られる「日本音楽教育の母」小山作之助は大潟区の出身であり、この小山作之助を顕彰する「卯の花音楽祭」を毎年実施しています。

昭和33年、(株)帝国石油の資源開発により天然ガスと共に温泉が湧出したことにより、鵜の浜温泉が誕生しました。鵜の浜温泉は上越市で唯一の温泉街であり、温泉街から水着のまま飛び出せる鵜の浜海水浴場と温水プールを備えた日帰り入浴施設の「鵜の浜人魚館」があります。また、鵜の浜海岸には小川未明が小説「赤いろうそくと人魚」のモデルにしたともいわれている人魚伝説の碑と人魚像があります。

交通体系は、鉄道としてJR信越本線、ほくほく線があり、主要道路は、海岸線に沿って県道犀潟柿崎線、国道8号、大潟PAスマートインターチェンジが整備された北陸自動車道が併走し、住民生活や観光客など来訪者に対し交通の利便性が高い地域です。

区において伝統的に盛んな体操競技を主体とした体育館が平成19年度に完成予定です。練習拠点が整備されることにより、体操競技の競技力向上とスポーツの振興が図られるとともに、体操競技大会や合宿及び研修会などを通して県内外からの集客が見込まれ、地域の活性化が図られます。

地区の直面する課題

海岸線の侵食による護岸の決壊が毎年のように繰り返されているため、侵食を防ぐという海岸線の保全是今後も重要課題です。

海岸には侵食を防ぐための消波ブロックや護岸工事のために景観が損なわれ、砂浜が失われた海岸線の近くから段丘状に起伏した地形が多くなっているため、砂丘と砂浜の再生が求められています。

松林は防風や飛砂防止の機能だけではなく、森林レクリエーション等の活用や生き物の生息空間として重要な役割を果たしていますが、塩害や松くい虫などによる枯損箇所への補植や除間伐などによる再生保全が必要となっています。

海浜、温泉、湖沼群を観光資源として観光振興が図られてきました。平成20年に開湯50周年を迎える鵜の浜温泉を、観光の拠点として位置づけ観光基盤の整備を図る必要があります。

地区の将来像

自然「海・砂浜・松林・湖沼」をいかし、いのちを活かすまち

生活の中に自然を取りもどすことを基調に、大潟区の景観要素である海、砂浜、松林、湖沼を次の世代に遺すべき財産、そしてかけがえのない環境財産として大切にします。そして、恵まれた交通環境や居住環境のもと住んで良かった、このまちを訪れて良かったと多くの人々が実感できるよう、地域の魅力とにぎわいを高めていきます。

地域づくりの方向

生活の中に自然をとりもどす

海、砂浜、松林、湖沼など大潟の水と緑の自然は、生活にうるおいを与える大切な「景観財産」「環境財産」として将来に遺さなければなりません。併せて侵食の進む海岸線の保全に努めながら、ふるさと海岸整備基本構想事業に基づいて海岸沿線地域の整備を促進します。

地域の魅力とにぎわいを高める

海、砂浜、松林、湖沼の自然、人魚伝説、かっぱ伝説などの伝説や民族文化、先人の功績、塩田、油田、温泉など大潟区の魅力を活用することにより、住民や訪れる人々に「ゆとり」「やすらぎ」と「学び」「交流の場」を提供します。

交通の利便性を活かし、災害が少ない快適な居住環境の中に、観光交流拠点として自然環境に配慮した海岸や湖沼の公園整備とともに、鵜の浜温泉街再開発事業で鵜の浜温泉を整備することにより、地域の魅力づくりとにぎわいを高めます。

浜っ子の心意気を育てるまちづくり

地域における住民活動や文化・体育活動の中で培われた住民相互の交流活動をさらに活発なものにするため、行政と住民組織との協働により住民の積極的なまちづくりへの参画を促すとともに、次世代を担う地域のリーダーを育成し、熱い心の浜っ子気質で地域の支え合いや心の通う充実した地域づくりを目指します。

頸城区

地区の特性・特長

区の西部には県営南部産業団地などがあり、企業の立地による雇用の拡大やまちの活性化が期待されています。

区の東部には直峰松之山大池県立自然公園の一部を担う大池いこいの森があります。日本自然学習実践センターを拠点に NPO が環境学習や自然環境保全事業を実施しています。

保倉川沿いには、鶉ノ木水辺の郷や整備を進めているくびきの森自然公園があり、点在する河跡湖が貴重な動植物の生息地となっています。

玄僧ふるさと村では、炭焼き体験などを通じて里山の保全を行っています。

区の中央部に希望館、野球場、サッカー場、テニスコート、ゲートボール場、体育館、オールシーズンプールなどの施設が集積され、文化・スポーツ活動の拠点となっています。

区の約 85% は平坦地で、水田は圃場整備が完了し、大区画に整備されています。

坂口記念館では、応用微生物学の権威坂口謹一郎博士の業績を顕彰するとともに、酒造文化の保存・継承を行っています。

頸城鉄道の車両、瀧本邸、栄恩寺しだれ桜などの地域資源を活用した住民活動団体の取り組みにより、区内外の交流が盛んになってきています。

ほくほく線くびき駅と大池いこいの森駅、信越本線黒井駅の 3 つの駅があります。

頸城の押し寿司、みそ、漬物、餅など、農産物を加工販売する取り組みが行われています。

地区の直面する課題

少子・高齢化の進展や家族機能の変化への対応

地域人口の減少による活力の低下、核家族化や高齢者独居世帯の増加など家族機能の変化に対応し、生涯健康で安心して暮らせる地域社会を構築する必要があります。

自然災害をはじめとした災害対策

自然災害、特に保倉川の増水による水害など、災害に強いまちづくりを進めていく必要があります。

区内の地域課題への対応、活力の創出

区内には急激に人口が増加した地区がある一方、若年層の流出や商店の閉店などにより、地域のにぎわいや活力が薄れてきている地域もあります。

住む人が自らの地域に誇りをもって暮らし続けられるまちづくりを進めていく必要があります。

地区の将来像

集い 学び 人と自然、産業を育むユートピア くびき

頸城区に集積された文化・スポーツ施設、頸城鉄道などの歴史資源、大池いこいの森などの自然環境を最大限に活用しながら、人々が集い、ふれあい、さまざまな活動をとおして、健康で心豊かな人を育み、先人から受け継がれた歴史や豊かな自然、郷土に愛着を持って、それらを守り育てていきます。

そして、地域の魅力を高め、住む人が明るく豊かに暮らせて、訪れる人にも豊かさを提供できるまち、ユートピア（理想郷）“くびき”を目指します。

地域づくりの方向

人が集い、にぎわいと活力あふれるまち

文化・スポーツ施設、地域資源を整備・活用してイベントや各種文化・スポーツ事業を展開し、地域間・世代間の交流を深め、にぎわいと活力あふれるまちを目指します。

健康で心豊かな人を育む生涯学習拠点のまち

一人ひとりが自主的な健康づくりや学習活動に取り組める環境と、成果が活かされる機会を提供し、生涯健康で心豊かな人を育むまちを目指します。

人と自然が共生した潤いとやすらぎのあるまち

自然環境を生かした公園・緑地の整備を進めることで、自然とのふれあいを通して環境保全意識を高め、人と自然が共生する潤いとやすらぎのある住みよいまち、住んでみたくなるまちを目指します。

安全な“食”安定した“職”を育むまち

環境保全型農業の推進や地場産品の流通拡大、企業の求める産業拠点の整備支援など、地域特性を生かした産業振興を進めることで、生活の基礎となる地域経済が発展し、若年層にも魅力のあるまちを目指します。

吉川区

地区の特性・特長

標高の低い山並み、点在する湖沼群、平野の水田、山間地の棚田など豊かな自然や美しい景観（新潟県景勝百選 尾神岳からの展望・ブナ林、長峰池の景勝）

環境にやさしい農産物の生産、みそ・漬物・そば・地酒などの加工品、販売施設（直売所・道の駅）

「道の駅よしかわ杜氏の郷」「吉川スカイトピア遊ランド」「スカイスポーツ施設」「吉川ゆったりの郷」「観光酒蔵よしかわ杜氏の郷」などの観光（交流）施設

「法政大学との交流」「東京マイコープとの交流」「棚田・そばオーナー事業」などの都市交流

吉川ケーブルテレビ施設の情報通信基盤

住民自治組織「まちづくり吉川」

地区の直面する課題

若者等の転出による人口流出と高齢化が進む集落の発生

農業の担い手不足による農地の荒廃

県立吉川高校の閉校に伴う跡地利用

屋外における緊急・災害情報の伝達

不法投棄による環境汚染

地域内雇用の方が非常に少ない

地区の将来像

酒文化と自然が育むまち吉川 ～みどり・水・風、そして人～

吉川区の中山間地では若者の転出などによる人口の流出で、高齢化が進む集落の発生など区内においても地域内格差が進行しています。この現象を解決し、区全域が生き活きと暮らせる環境を築いていかなければなりません。そのためには、吉川区の他に誇れる資源を皆で理解し、守り、育て、活かすことが大切です。

吉川区の資源である「みどり・水・風」という豊かな自然環境と「酒文化・スカイスports・交流施設・ケーブルテレビ」という固有の資源を、住む人、働く人、訪れる人がそれらを組み合わせ、知恵を出し合い活動することで、住みよい活気あふれる「よしかわ」を実現します。

地域づくりの方向

地域資源の保全と活用により、産業の振興と交流の輪を広げます。

尾神岳などの美しい風景や農村環境の保全活動、酒文化の伝承、安全な地域産物の生産や都市住民との交流促進を図ります。そして、交流拠点としての「道の駅よしかわ杜氏の郷・尾神岳周辺施設」の活用や機能強化とともに、スカイスports・田舎体験など自然や農業とふれあう体験型観光を推進し、交流人口の拡大による定住促進と地域産業の振興を図ります。

地域情報網の活用と安心感の漂うまちをつくれます。

吉川ケーブルテレビ施設による災害・緊急放送や地域情報を提供するとともに、福祉・教育分野への活用方法を検討します。また、高齢化と若者の流出が進む地域には、健康教育や福祉サービスの充実を図ります。

住民参加による、まちづくり活動を促進します。

まちづくり活動を促進するため、「まちづくり吉川」を中心に吉川コミュニティプラザの活用を推進します。また、リーダーの育成などコミュニティ組織の自立を支援します。

中郷区

地区の特性・特長

上信越高原国立公園に隣接し、妙高山から湧き出る温泉地帯の北部に位置し観光立県長野県に最も近い地域です。また、妙高連山の大パノラマを目の前に仰ぎ、遠くに日本海を望むなど風光明媚な所であり、ゴルフ場などレジャー産業や、温泉施設の素地が備わっています。

片貝川、渋江川、矢代川の3河川が清らかな流れを形成しており、妙高山の伏流水も豊富な地域です。

国道18号に平行して上信越自動車道が走り、中郷ICから長野県、関東圏、中京圏へ結ばれています。また、北陸新幹線上越駅(仮称)から電車または車で15分ほどの距離にあります。

クロスカントリースキーを中心とした小・中学生のスポーツ活動が盛んで、地域の支援体制が整っています。

地区の直面する課題

豪雪地であり、冬季間の日常生活確保に市民が多大な労力と経費を費やしています。若者人口の流出と高齢化の進展により、一人暮らし及び高齢者のみの世帯が増えています。

中核工場の規模縮小により、区内での雇用減少や商店街の衰退が続いています。

松ヶ峯温泉の利用者減少により営業旅館数が減少しています。

小規模兼業農家の比率が高く、また農業従事者の高齢化が進む中、今後の担い手不足が懸念されています。

市中心部への距離的格差により、中心部に集中する施設の利用を敬遠する人が多い状況です。

地区の将来像

人を育て、安全・安心で活力あるまち

地域で取り組んでいるクロスカントリースキー選手の育成等、スポーツ振興を通じて次代を担う青少年を育成します。

雪による障害の除去に努め、雄大な景観や四季折々の恵まれた環境を大切にし、心豊かで安全に安心して暮らせるまちを目指します。

恵まれた地勢と交通網、豊かな水を生かした産業振興に努め、活力あるまちを目指します。

ゴルフ場や遊園地、温泉、縄文資料館などの施設を生かした観光振興に努め、市内外から人々が訪れる賑わいあるまちを目指します。

地域づくりの方向

次代を担う青少年の育成

地域が力を入れているクロスカントリースキー選手の育成など、スポーツ振興を通じて心身ともに健康な次代を担う人を育てます。

雪による障害を克服し、四季を通じて安全・安心して暮らせるまち

流雪溝や消雪パイプの整備・更新と道路除雪の充実、克雪住宅の普及、コミュニティ活動の促進などにより、安全に安心して暮らせるまちを目指します。

恵まれた地勢や環境を生かした産業の育成

地勢や交通立地条件、豊かな水を生かした産業振興を図り、活力あるまちを目指す。

基盤整備された圃場と雪解け水によるおいしい米を育み、発信し、中郷ブランド米の安定した供給地を担保するため、担い手育成や地域での継続的な農地保全体制づくりを目指します。

観光・レジャー産業の振興による賑わいあるまち

ゴルフ場や遊園地、松ヶ峯温泉など地域資源を生かした観光振興に努め、にぎわいのあるまちを目指します。

雄大な景観や縄文資料館など、地域の特徴や歴史資源を生かした散策コースの整備に努め、人々が訪れ、楽しめるまちを目指します。

板倉区

地区の特性・特長

上越市の南西部に位置し、関田山系の黒倉山に源を発する 2 河川の扇状地に形成されている平野部が 3 割で、7 割を占める山間地は世界有数の豪雪地帯であり、全国屈指の地すべり地帯でもあります。

若者定住と住環境整備のための宅地造成と工業団地造成により人口減少が鈍化しています。親鸞聖人の妻、恵信尼のふるさとであり、「糸しんの里記念館」が整備されています。沖縄県宮古島とは人頭税廃止に尽力した中村十作との結により、板倉産コシヒカリなどの物産交流や小学生の相互ホームステイ交流を行っています。

地すべり防止工事により湧出した 2 つの温泉が楽しめる「やすらぎ荘」や人柱伝説の人柱供養堂、行列ができる名水「延命清水」があります。

有恒学舎（現県立有恒高校）の創設者である増村朴斎や沖縄県宮古島で人頭税廃止に尽力した中村十作の教えがあり、二人の記念館が整備されています。

地元で採れた大豆や山菜などを使った「糸しんとうふ」や「ふきんとみそ」「きゃらぶき」など、地域の特性を活かした特産品や霧下そばのお店が評判です。

標高 800m ~ 1,000m に位置し、豊かな自然に恵まれた「光ヶ原高原」があり、「信越トレイル」の拠点として関田峠が注目を浴びています。

住民自治組織（まちづくり振興会）が開催する「板倉ふれあいまつり」や、地域の手づくりイベントの「ふきんとまつり」「遊雪まつり」「そばまつり」など、区内外から多くの誘客があります。

新潟国体のデモ種目トランポピクスでは全国的にも先駆的な活動をしており、平成 14 年には全国大会を開催するなど、総合型地域スポーツクラブが機能しています。

地区の直面する課題

過疎化、少子化・高齢化が中山間地では著しく、維持困難な集落が増加しています。家庭における介護機能の低下、伝承芸能担い手の減少、荒廃農地・林地の増加、地域コミュニティの希薄化などの問題が顕在化しています。

ケーブルテレビの整備が平野部のみで、中山間地域の情報基盤整備が遅れています。

全国有数の豪雪地であり、冬季間の交通と安全確保の向上が要求されています。

核家族化の進行により、若者が他地域へ流失しています。

中山間地域の大部分が地すべり防止地域のため、農地や山林が災害を受けやすい状態です。環境意識の高まりに反し、林道整備等が進んだことにより、交通の利便性が増し、不法投棄が増加しています。

郊外大型店の相次ぐ進出により、地元商店の客離れが深刻で、地域経済に悪影響を及ぼしています。

農業の担い手不足や新しい農業政策に対応するための生産者の組織化が遅れています。光ヶ原高原観光の再生が求められています。

地区の将来像

四季を彩る自然に 歴史と文化が薫り 心ゆたかに暮らせるまち

関田山脈の裾野に広がるブナ林や緑あふれる田園風景は、生活に潤いと元気を与えてくれます。高度で複雑化した現代社会に暮らす私たちにとって、四季それぞれの美しい自然は掛け替えのない宝物です。

板倉は恵信尼が晩年を過ごした地であり、恵信尼の「暖かい優しさ」と「しんの強さ」は私たちの心に引き継がれています。また山寺薬師や春日山城の出城だった箕冠城址など歴史ある文化財が数多く点在し、私たちの生活に溶け込んでいます。

有恒学舎（現県立有恒高校）創設者の増村朴齋と沖縄県宮古島で人頭税廃止に尽力した中村十作は板倉の偉大な先人であり、その教えは今でも息づいており、教育への関心は高いものがあります。

高田、直江津、妙高の各市街地への交通アクセスがよく地価も安価なことや、北陸新幹線上越駅（仮称）から近距離に位置し、首都圏などとも短時間で結ばれることから、仕事や余暇活動が充実し、より快適で豊かに暮らせるようになります。

地域づくりの方向

ニュータウン整備と子育て支援や教育環境の充実

若者の定住促進を図るためのニュータウン整備を支援します。また、「いたくら保育園」を中核とした子育て機能や小・中・高校が隣接している立地条件を活かした教育環境の充実に努めます。

交流人口の拡大と生涯学習の推進

友好姉妹都市との交流事業への支援や恵信尼ゆかりの地に建てられた「糸しんの里記念館」、二つの温泉が楽しめる「やすらぎ荘」など点在する観光資源を有機的に連結し、交流人口の拡大を図ります。また、いつでもどこでもだれでもが学べる環境づくりのため、先人の心を受け継ぐ生涯学習の充実に努めます。

自然と共生し環境にやさしいまちづくり

豊かな自然に恵まれた光ヶ原高原が「信越トレイル」の拠点地として注目を浴びており、健康と観光を結びつけた誘客のPRと拡大に取り組みます。また、地域のアイデアを生かしたイベントへの積極的な支援を行います。

農業支援と特産物の開発

低農薬など環境に配慮した農業を進め、都市の消費者ニーズに応えた板倉米の生産を支援し、上越ブランド米の中でもトップブランドの地位確立に取り組みます。また、寒暖差の大きな気候を利用して栽培される品質の高い霧下そばなど、特産品の生産や販売に取り組みます。

生活基盤の整備と高齢者支援

歩道整備など人に優しい道づくりや生活サイクルに対応したきめ細かな除雪体制に努めます。また、老若男女が共に支え合う心を育てるとともに、高齢者の生きがい活動の支援に取り組みます。

清里区

地区の特性・特長

県境の関田山脈を縦走する自然歩道は、近年の健康ブームの高まりとともにブナ林や植物などの自然を楽しむトレッキングルートとして、多くの人々に親しまれています。この地域には龍神伝説の湖として有名な坊ヶ池があり、湖畔周辺には宇宙の神秘を体験できる星のふるさと館や山荘京ヶ岳、湖畔公園などが整備され、高田平野や晴れた日には佐渡ヶ島まで見渡せる大パノラマが楽しめます。

日本の原風景とも言える棚田の傾斜を活用し、田んぼへの回帰を目的とした「稲文字祭り」が中山間地域において実施されています。

平成、弥生、みらいの住宅団地造成により、若者の流出が抑えられ近郊からの定住や故郷への愛着から戻る人など、若年層が定住し人口の減少に歯止めをかけています。老若男女が集い、心かよわせる「きよさと夏祭り」は、実行委員により企画運営されており、地域における連帯意識の気運が盛り上がってきています。

地区の直面する課題

集落人口の減少によるコミュニティの衰退

地域の伝統行事への意識の希薄化

中山間地域の集落機能の維持が困難

地区の将来像

宇宙と大地がささやきかける心のオアシス清里

この地域が育んできた歴史と文化遺産の関心を深めるとともに、県下最大級の天体望遠鏡を備えた天文学習施設の有効活用を図り、龍神伝説の坊ヶ池を活かした観光交流活動を推進していく地域です。

平坦地では宅地造成により定住した市民の地域参画を促し、中山間地では棚田の特性を活かした米づくり拠点として、それぞれコミュニティ活動の充実を図り、ふれあい豊かなまちづくりを進めます。

地域づくりの方向

星と龍神伝説の坊ヶ池を活かした交流人口の拡大

坊ヶ池湖畔の天文学習施設「星のふるさと館」の宇宙関係の資料展示の整備や天体学習の受入体制の充実を図る。また、豊かな自然を保全し、より快適なトレッキングの楽しさを伝えるとともに、多様な地域資源の活用や関係機関と連携し「山荘京ヶ岳」の魅力の向上を図ります。

古代ロマンと稲作文化にふれあう地域づくり

地域の歴史資源や伝統文化を新たに定住した市民に発信し、交流活動の推進を図るとともに、棚田を活用した稲作文化に地域ぐるみで取組み「稲文字の里」の整備を推進します。

宅地造成の継続による地域の若返りと活性化

みらい第3期住宅団地造成により、若者の定住人口の拡大を一層図り、団地内の園児や児童生徒数が増加することで、安心して子どもを生き育てることができる環境づくりが図られる。また、子どもたちの参画により、地域コミュニティの新たな活性化につながる期待が持てることから、定住希望者の動向や土地利用計画に沿った開発を促進します。

三和区

地区の特性・特長

圃場整備の進展により大規模農家への農地集積が進む一方、農業生産法人が各地で設立されるなど、新たな米づくりに向けた取組みが進んでいます。

上越市の中心に位置し、東部の丘陵地を除き、区全体がほぼ平坦な地形です。そこに広がる美しい田園風景の中で農業・工業・商業、そして住宅が共存しています。

中心市街地に近接し、自然災害が少なく、社会環境の整備道路改良率 84.7%、下水道整備率 100%）とあいまって、安全に安心して暮らせる地域です。（

区内全域に多くの「ため池」が散在し、各小学校の近くには水辺親水広場が整備されているなど水辺環境が充実しています。特に「こんやの谷内」、「よしだの谷内」、県自然環境保全地域の「島倉の谷内池」には希少な動植物が数多く生息し、太古の姿を知るための貴重な資源として、地元住民と区内外からなる有志がその環境保全に努めており、今、この稀有な自然を見られるのは市内でも珍しい地域です。

区内全域に敷設されているケーブルを活用した「ケーブルテレビ事業」により、行政・防災・福祉等市民に重要な各種情報をテレビ、告知放送を通じて速やかに伝達できます。また同事業によるブロードバンド環境により、地域間の情報格差がない地域です。男女共同参画への取組みが早く、推進グループである「さんわ女と男ネットワーク」が継続的な活動をしています。

米と酒をコンセプトとした観光施設「米パラダイス」は高田平野を一望できる景観のよい場所にあります。

地区の直面する課題

圃場整備事業の遅れにより、労働時間の短縮や生産コストの低減など効率的な農業経営が図りづらい状況があり、一部の地域の農家では不安を抱えています。

公共施設等が散在し利便性が悪く、公共交通の便も悪く、交通手段をもたない人には負担がかかっています。

少子高齢化により、従来、地域活動の中心であった青年層が薄くなり、町内会行事や消防団等の地域自治活動が低迷し、地域の活気が感じられなくなっています。

学校区で児童数の格差が顕著であり、児童数の減少が著しい地域では、登下校時の安全確保に不安があります。また、同世代が少ないことから競争意識が薄れてきています。

行政依存の気質が根強く、自主自立の意識が育ちにくい状況です。

産業廃棄物問題に端を発した環境に関する悪いイメージの払拭が望まれています。

米パラダイス地域を中心とした観光拠点施設の集客数が減少傾向にあります。

地区の将来像

水と緑が調和する うるおいと安らぎのまち

中心市街地に近接する田園地域として、散在する数多くのため池と太古の自然をそのまま残す谷池など、水辺と緑の自然環境が調和した、心のうるおいと安らぎを育むまち。

豊かな暮らしの環境とにぎわいづくり

三和区の魅力は、表情豊かな自然に囲まれた田園環境と、そこから生産される良質米です。基幹産業である農業の経営基盤強化を図り、自然や田園環境の保全、歴史・文化などの資産を活用しながら生活の利便性、快適性をきめ細かく向上させ、この個性ある暮らしの環境をセールスポイントに、魅力ある情報を発信し定住と交流を拡大して、「にぎわい」のある地域を目指していきます。

一人ひとりの元気と地域を愛するところづくり

一人ひとりが「生涯現役」を目標とし、住民全員が健康で充実した生活を送ることができるよう、暮らしを重視した施策を展開しています。そして、一人ひとりが生き生きと生活する姿を通して「地域を愛するところ」を育み、心のうるおい、安らぎが育まれる地域を目指していきます。

地域づくりの方向

豊かな暮らしの環境とにぎわいづくり

- ・圃場整備事業を進め、産地間競争に強い、安定した持続性のある農業経営基盤の確立を図ります。また、安全な生活を確保するため、農地・水・環境の保全対策と環境保全型農業を推進します。
- ・水と緑を保全し、人々が自然を感じながら安らげる空間の整備を推進します。
- ・観光施設「米パラダイス」の一層のPRと、施設の効率的な運営・整備を図りながら、市内外の多くの人たちから三和区を訪れ、知ってもらい、交流人口の増加によるにぎわいを創出しながら、人と人との触れ合いを大切にしていきます。

一人ひとりの元気と地域を愛するところづくり

- ・快適な生活環境を形成・維持していく上で、日ごろ住民が抱えている不安要素を取り除くことは極めて重要であることから、計画的にその阻害要因を取り除いていきます。
- ・ケーブルテレビにより、生活に必要な多種多様な情報を適正かつ迅速に提供し、安全安心で快適な暮らしの環境を維持し、地域コミュニティを促進していきます。
- ・一人ひとりの思いを大切に、自主自立の地域づくりとにぎわいを創出するため、地域のリーダーを育成していきます。
- ・次世代を担う子ども達とその親から、田園環境を維持するための農業の重要性を理解してもらい、併せて地産地消と食育を一層推進します。

名立区

地区の特性・特長

主な交通網は、海岸沿いの国道8号と北陸自動車道（名立谷浜IC）及びJR北陸本線（名立駅）が並行して横断し、周辺都市からの交通アクセスが至便である。中央部分を貫流する名立川の水は、地域の農業用水源等に利用されると同時に上越市の貴重な水道水源となっています。

農業は、ほとんどが兼業農家で、小規模な自給的農家が多い。林業は、人工林のほとんどが民有林であり、自然林は大切な水源かん養機能となっています。また、奥地のブナ林には、氷河期からの生き残りの「ニホンマメシジミ」が生息しています。

水産業の海面漁業は、県営名立漁港を基地とした沿岸漁業でタイやエビの漁獲高が多いほか、ワカメの養殖やヒラメの種苗を放流する栽培漁業を行っていますが、小規模な経営体が多く、担い手の高齢化が進んでいます。内水面漁業では、鮭の採捕と放流事業が定着しており、県内で常に優秀な実績を誇っています。

地域特産品としては、ゲンギョ（幻魚）の干物、塩蔵ワカメ、鮭のさくらいぶし、梅、ヤーコンやもぐさの出荷が特に知られています。

交流人口の増加を図る目的で、不動山（標高 1,430.1m）、名立川（鮭が還る川）、日本海（日本海夕日ライン）などの自然豊かで素晴らしい魅力や史跡、名勝などの情報を全国に発信しています。

観光施設「うみてらす名立」を通じて名立区の魅力を情報発信し、観光誘客による交流人口の拡大に努めるとともに農林水産資源を活用した観光イベントを実践し、地域の活性化と特色のあるまちづくりを促進しています。

長野県東御市北御牧地区と将来にわたり友好親善を深め、地域の活性化に努めるため交流事業を展開しています。

環境にやさしいクリーンなエネルギーを生み出す風力発電施設は、風が強い本地域のシンボルマークとしても地域振興の一翼を担っています。

地区の直面する課題

豪雪山間地域という自然的条件の厳しさから、若者を中心とした人口の流出が進行している。このことが、少子・高齢化の原因の一つとなり、過疎化に拍車をかけています。世帯数の減少によって、日常生活の中で住民が協力して行っていた環境整備ができなくなりつつあります。また、地域の伝統として守ってきた冠婚葬祭も思うように継続実施できず、地域コミュニティ意識が薄れて集落機能が低下しています。

渓谷形の地形で農地の多くが中山間地域にあることから、農地の耕作放棄が増加しています。また、農林水産業の経営体が小規模であり従事者の高齢化に伴い、担い手不足が深刻な問題になっています。

次代を担う子供たちの間において、地域資源からの恵みや文化に対する“ふれあいの機会”が少なくなってきました。

急傾斜地が多く地すべり災害などが多数発生しており、住民の生命と安全を守るため、災害情報や行政情報を迅速かつ的確に伝達する必要があります。

地区の将来像

不動山～名立川～日本海 水の恵みを未来に

不動山から名立川、そして日本海へと水が循環する過程で得られる水資源、農林資源、水産資源からの恵みは、生活の糧だけでなく生きがいや楽しみを与えるかけがえないものです。

その大切な地域資源を守り活用して、次代に継承していきます。

- ～水の恵みを「子供たちの教育に活かす」～
- ～水の恵みを「地域のコミュニティに活かす」～
- ～水の恵みを「農林水産業の振興に活かす」～
- ～水の恵みを「観光と交流に活かす」～

地域づくりの方向

教育

次代を担う子どもたちに、水の恵みとその役割を教えると共に、子どもたち自らその大切さを学ぶ機会を提供する。これまでも、上越市の最高峰である不動山の登山、名立区の用水の創設者である竹田勘兵衛を偲びながら川東用水を巡る事業も行っています。

更に社会教育を充実することにより、地域特性への理解とふるさとを愛する心を育てます。
コミュニティ

伝統行事や用水の江ざらいなどの共同作業は、かつて集落が一体となって行ってきましたが、集落に代わる地域コミュニティの活性化が必要となっています。住民組織が中心となって地域の組織づくりを再構築するため住民組織の充実を推進し、集落の統合などについても検討します。

また、安全な地域に共同体意識が根付くことから、生活に役立つ行政情報・災害情報を伝達する手段を確保します。

農林水産業

農作業の協業化を進めるなど生産者の意識改革を図り、担い手不足に対応します。

Ｉターン・Ｕターン者の受け入れ体制の整備を図り、農林水産業の担い手の育成に努めると共に地域資源を活用した農業・林業・漁業交流や田舎体験などで地域間の交流を推進します。

また、地元産のタイ・エビ・鮭・梅などの付加価値を高め、全国に発信していきます。

観光と交流

「鮮魚の青空セリ市」や「大鍋まつり」、「鮭のつかみどり」などの観光イベントが定着しており、さらに県内外に広くPRしてイベントの充実を図り、新たな事業展開を模索します。

また、「うみてらす名立」、「シーサイドパーク名立」、「ろばた館」を観光交流施設の中核として位置づけ、地域資源を活用した交流の促進と友好都市との親善を深め地域の活性化を図ります。

第5章

計画の推進方法

第5章 計画の推進方法（検討中）

政策経費枠の確保（計画期間内における一定の財源が保障される）

- ・ 総合計画登載事業に係る事業費（「一般財源＋市債」額）を、「まちづくりプラン」毎に算定し、これを政策経費枠として各年度予算編成時において財源確保します。
- ・ 政策経費枠は、「投資的経費枠」と「その他政策経費枠」の2区分とします。

	投資的経費枠	その他政策経費枠
対象事業	総合計画に登載された普通建設事業	左記以外の総合計画登載事業

- ・ 「重点プロジェクト」や「地区別計画」を強力に推進することが明らかな事業については、優先的に事業費を確保できるものとします。
- ・ 政策経費枠で予算要求する事業については、企画政策課による政策査定を行い、義務的経費や総合計画登載事業以外の経費については、財政課による査定を行います。

PDCAサイクルとの連動（計画期間内における柔軟な事業展開が可能となる）

- ・ 総合計画における政策単位の目標をもって、ISO9001における部の品質目標とします。
- ・ PDCAサイクルによる恒常的な見直しの結果、手法の改善が必要となった場合は、総合計画登載事業の実施手法の変更を認めます。手法の改善により政策経費枠に余剰が生じた場合は、「枠外事業」とした事業の実施が可能となります。

政策責任者の明確化（各部長による分野横断的マネジメント）

- ・ 総合計画における各政策（仮称「22のまちづくりプラン」）のそれぞれに、部長職を責任者とします。
- ・ 総合計画とISO9001双方における評価軸に一貫性を持たせることで、目的と手段の乖離を除き、政策命題への求心力を高めることが可能となります。

総合計画策定後の運用図（試案）

