

平成19年8月9日
上越市総合計画審議会 答申
別冊

上越市第5次総合計画

(改定版)

(案)

平成19年8月

上越市第5次総合計画（改定版）

目次

序論 — 上越市の特性と課題 —		
1	上越市の概況	2
2	上越市の歴史	7
3	時代の潮流	13
4	上越市が直面する課題	19
5	上越市の地域特性と潜在力	26
基本構想		
序章	総合計画の改定に当たって	39
第1章	基本理念・将来都市像	45
第2章	まちづくり重点戦略	49
第3章	基本政策	57
第4章	土地利用構想	67
基本計画		
序章	基本計画の構成	83
第1章	基本指標	85
第1節	将来人口	86
第2節	財政状況	88
第2章	重点プロジェクト	91
第1節	地域コミュニティでの交流による「ご近所の底力」の向上	94
1	地域ぐるみの課題解決プロジェクト	
2	子どもが主役のコミュニティプロジェクト	
第2節	市内の循環・交流による「地産地消」の推進	96
1	循環による価値向上プロジェクト	
2	交歓による助け合いプロジェクト	

第3節	広域的な交流による「上越サポーター」の獲得	98
1	ちょこっと上越・おためしプロジェクト	
2	じっくり上越・ほんもの体験プロジェクト	
3	広域的都市連携プロジェクト	
第4節	にぎわいを生み出す空間をつくる「まちの陣形」の強化	100
1	まちなか公共空間再生プロジェクト	
2	地域の茶の間再生プロジェクト	
第5節	学びを生み出す空間をつくる「上越学」の確立	102
1	上越キッズスクールプロジェクト	
2	上越まるごとキャンパスプロジェクト	
第3章 分野別計画		105
第1節	人にやさしい自立と共生のまち	112
1	住民自治と市民活動の充実した市民が主役のまちづくり	
2	協調と融和を基調とした人にやさしいまちづくり	
第2節	自立した自治体運営が確立したまち	116
1	効果的で効率的な行政運営の推進	
2	弾力性のある自立した財政基盤の確立	
第3節	つながりを育み続ける都市基盤が確立したまち	120
1	地域の特性をいかした魅力あふれる空間の形成	
2	人やまちをつなぎ魅力を高める交通ネットワークの確立	
第4節	自然と共生し、安全に安心して暮らせるまち	124
1	人と自然が共生する環境にやさしいまちづくり	
2	災害から市民の生命と財産を守るまちづくり	
3	事故と犯罪から市民を守るまちづくり	
4	雪と上手につきあう暮らしを実現するまちづくり	
第5節	活発な産業が地域に活力を生み出すまち	132
1	農林水産業によるなりわいを創出するまちづくり	
2	ものづくり産業による付加価値の創出するまちづくり	
3	交流によるにぎわいと「外貨」をもたらすまちづくり	
4	企業連携と雇用促進により経済基盤を強化するまちづくり	
第6節	みんなの健やかな生活を支え合うまち	140
1	心身共に健康で暮らせるまちづくり	
2	誰もが社会の一員としていきいきと暮らせる福祉のまちづくり	
3	みんなが笑顔で子育てできるまちづくり	
第7節	人が学び、育ち、高めあうまち	146
1	未来に生きる力を持った子どもを育むまちづくり	
2	学びやスポーツを生きがいに高めるまちづくり	
3	歴史と伝統に彩られた文化と誇りあふれるまちづくり	

-
- 1 計画の運用管理
 - 2 確かな財源に基づく政策推進
 - 3 関連計画の策定と管理
 - 4 重点プロジェクトの推進を目的とした事業査定の実施

-
- 1 財政フレームと計画登載事業
 - 2 分野別主要計画一覧
 - 3 市民の声アンケートの結果概要
 - 4 用語集
 - 5 計画の策定経過

序 論

上越市の特性と課題

序 論 上越市の特性と課題

1 上越市の概況

(1) 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、南は妙高市と長野県飯山市、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、上越新幹線及びほくほく線で約 2 時間 15 分、高速道路で約 3 時間 30 分の距離です。
- また、北陸・信越・関東甲信越・東北などの様々な圏域が重なる地域にあり、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。この地理的な関係性は、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 (南端) ~ 37 度 18 分 23 秒 (北端) 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)、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上越市ですが、同緯度でこれほど雪深いところは世界に類例がないと言われています。



(2) 交通

- 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てきました。
- 輸送手段の中心が人力であった江戸時代、上越市は、金沢と江戸を結ぶ北国街道などの主要街道をはじめ、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と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。
- 主要街道が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、街道の発達は、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～関山間に国内で2番目に鉄道（信越本線）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。
- 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の存在や、北陸本線、信越本線、ほくほく線が結節する等、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。



(3) 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 km²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状を呈しており、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・保倉川などが日本海に向かって流れており、その流域には、豊かな稲作地帯を支える沖積地²が大きく広がっています。



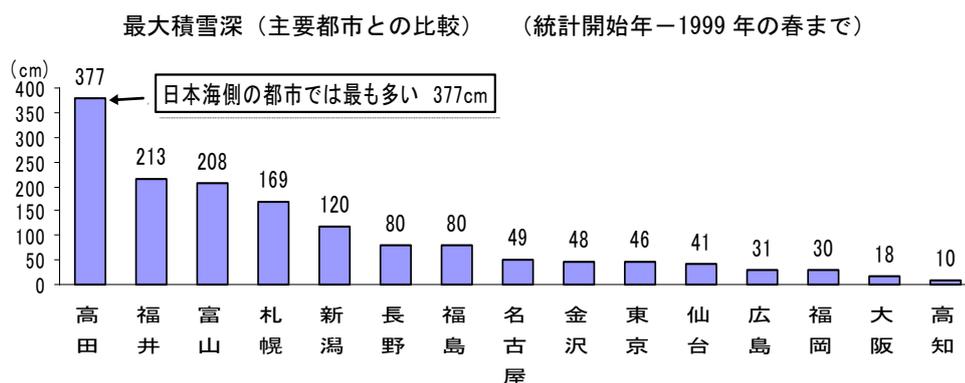
- この広大な平野を取り囲むように連なる、米山山地、東頸城丘陵、関田山脈、南葉山地、西頸城山地などの山々は、雪や雨水を貯え、大地に恵みをもたらす“天然のダム”の役目を果たしています。
- 平野の北側は日本海に臨み、関川の河口から東側の海岸線に沿って砂丘が発達しており、砂丘と平野の間には天然の池沼群が点在しています。
- 上越市の鮮やかな四季の彩りはこうした様々な地勢により与えられたものであり、風のまち、砂丘のまち、杜^{もり}のまちなどと、時に様々な言葉で紹介されます。

¹ 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。

(4) 気象

- 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8 m18 cmもの積雪量を記録しており、これは人が住んでいる所の積雪量として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、100 cm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生を図り、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。



(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。数か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「たねまきじいさん」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。山菜採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も感じる。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、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行われる。</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>

2 上越市の歴史

上越市は、親鸞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まちです。

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。

(1) 原始～古代

- 高田平野南西部の吹上遺跡^{かまぶた}や釜蓋遺跡は、管玉や勾玉などが製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、この玉類によって、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^{こし}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、現在の上越市内に越後国の国府・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。

(2) 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。
- 親鸞が市内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す一つの史実でもあります。
- 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。



親鸞上陸の地に建つ銅像

- 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ています。

(3) 近 世

- 江戸時代の上越市域は、徳川家康の六男の松平忠輝が開いた高田城を中心として、越後の政治・経済の中心地として栄えました。17世紀以降は、幕府領への移行や度重なる藩主の交代により支配が分かれた時代もありましたが、経済圏・文化圏を同じくする地域としての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。
- 高田や直江津では、現在の市街地の基礎となる町割りなどが行われました。直江津は有力な港町として、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・文化的土壌が、その後小林古径（日本画）や小川未明（童話作家・小説家）などを生み出すことになったと考えられます。

(4) 近代～現代

- 明治11（1878）年に制定された郡区町村編制法によって、頸城郡は東頸城郡・中頸城郡・西頸城郡に分かれました。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、それまで周辺地域と山々に遮られていた多くの地域社会を変化させることとなりました。
- 上越市では、全国に先駆け、明治19（1886）年の直江津～関山間（信越本線）、明治31（1898）年の直江津～新潟間（北越鉄道）、大正2（1913）年の北陸本線の全線開通など、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。

- 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。



信越線 直江津・関山間開業 100 周年（昭和 61 年）

- 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、鉄道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。このほかにも、農村の労働力の存在や、良質な石灰石の産出、早期の鉄道開通による輸送の利便性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、まち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、高田においても士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 41（1908）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（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、合併前の上越市や各区でも合併が進められました。

◆ さらに進む産業の発達（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。



直江津の工場地帯（昭和 52 年）

- 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 30～40 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（現在の住友金属直江津）や大太平洋金属（現在の大太平洋特殊鑄造）などとともに、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・鉱石類など）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・ガス田に陰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。
- 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さら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、滋賀県の米原ジャンクションで名神高速道路と結ばれる、総延長474.4kmの北陸自動車道が全線開通しましたが、これは、着工以来22年の歳月をかけて建設された、日本海側を縦貫する初めての高速道路です。その先の東名高速道路や中央自動車道、さら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、海の玄関口・直江津港からは、平成2（1990）年に北海道フェリー航路、平成7（1995）年に韓国釜山港への定期コンテナ航路、翌年には九州フェリー航路が相次いで開設されるなど、海の交通網の整備が進んだことで、現在の交通体系の骨格が確立されました。



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し、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などの問題が発生しました。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などが重なって伸び悩みを見せます。昭和62（1987）年には、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。



現在の本町商店街（高田）

- 1980年代後半になると、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存在となりました。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あったと言えます。
- 1990年代半ばには、当時日本でも有数の敷地面積を誇った「上越ウイングマーケットセンター」と「上越ショッピングセンターアコーレ」が開業しました。市民生活にも大きな影響を与えたこの2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。

◆ 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、交通に関しては北陸新幹線の金沢延伸（平成26年度）や、上越市と六日町を約54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市町村の合併による新しい上越市が誕生し、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

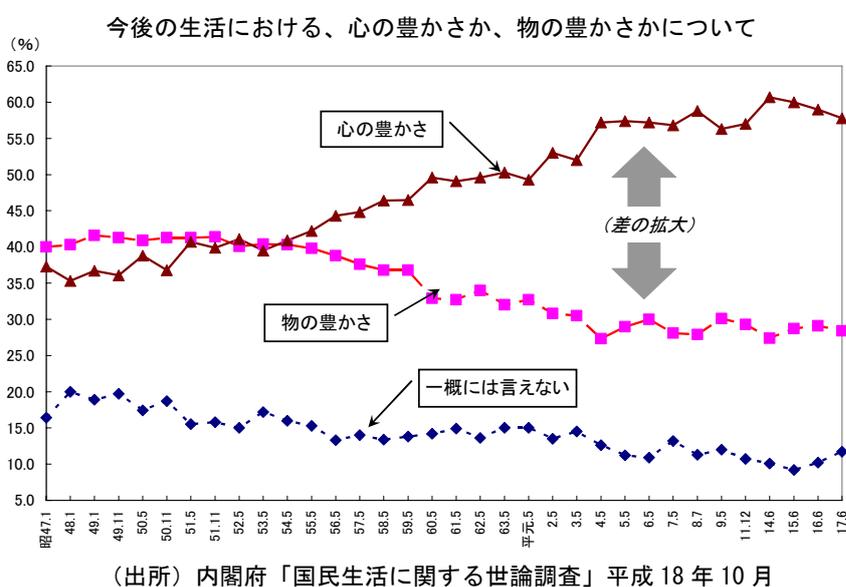
³ 自動車が普及し、必需品となる現象のこと。

3 時代の潮流

成熟化社会における人々の意識や生活の多様化は、社会、経済、環境のあらゆる面に様々な影響を及ぼしており、それらに対応する行政を取り巻く情勢もまた変化しています。

(1) 価値観や生活様式の多様化

- 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、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・ICT⁴）の進展に伴い、時間・距離・年齢・国境などを越えた多様なコミュニケーション活動が行われるなど、経済や社会のあ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、「物の豊かさ」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・晩婚化の進行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。



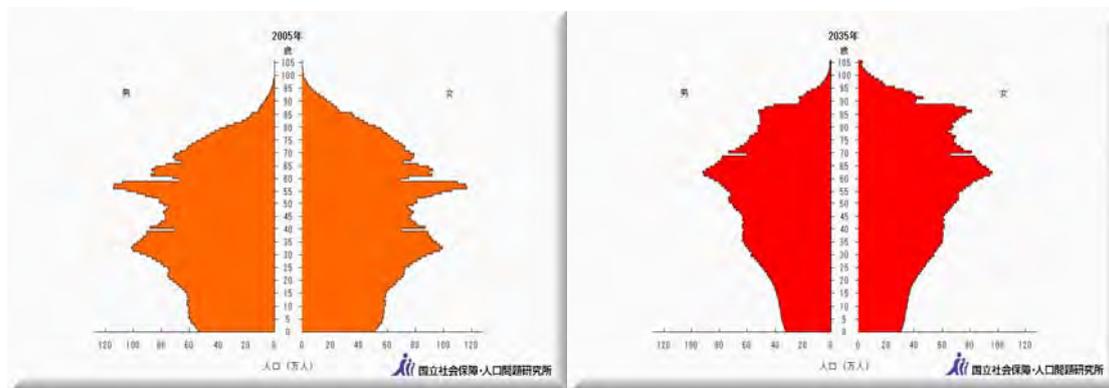
- しかし、質的充足を求める意識が強まったとはいえ、その一方で、快適性・利便性を求める本質的ニーズも変わらずにあり、こうした両面の価値観が混在していることも多様化の表れとしてとらえることができます。

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網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。

(2) 少子化・高齢化の進行と人口減少

- 平成 17 (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（寿命の延び）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・高齢化の進行と人口減少は、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さらに進み、にぎわいや活気が失われたり、地域社会の基盤がぜい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一層進んだり、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」から「多産少死型」、「少産少死型」へと変化するのが一般的です。こうした流れの中、人口のみによって経済や生活が左右されるものではないことを踏まえ、様々な懸念を現実化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：30年後（2035年）の日本の人口ピラミッド

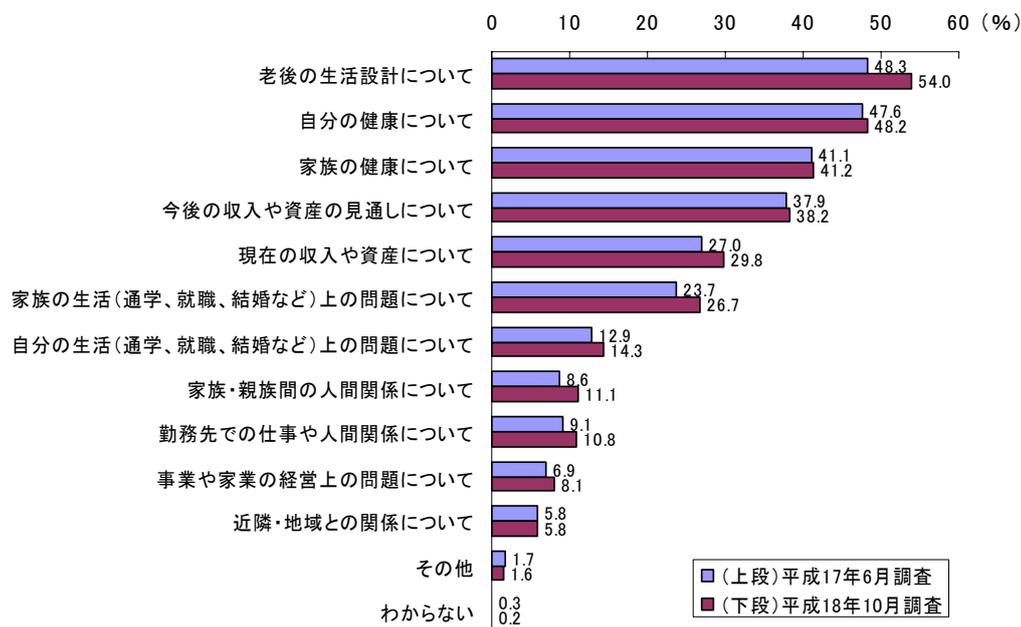


(出所) 国立社会保障・人口問題研究所

(3) 安全・安心に対する意識の高まり

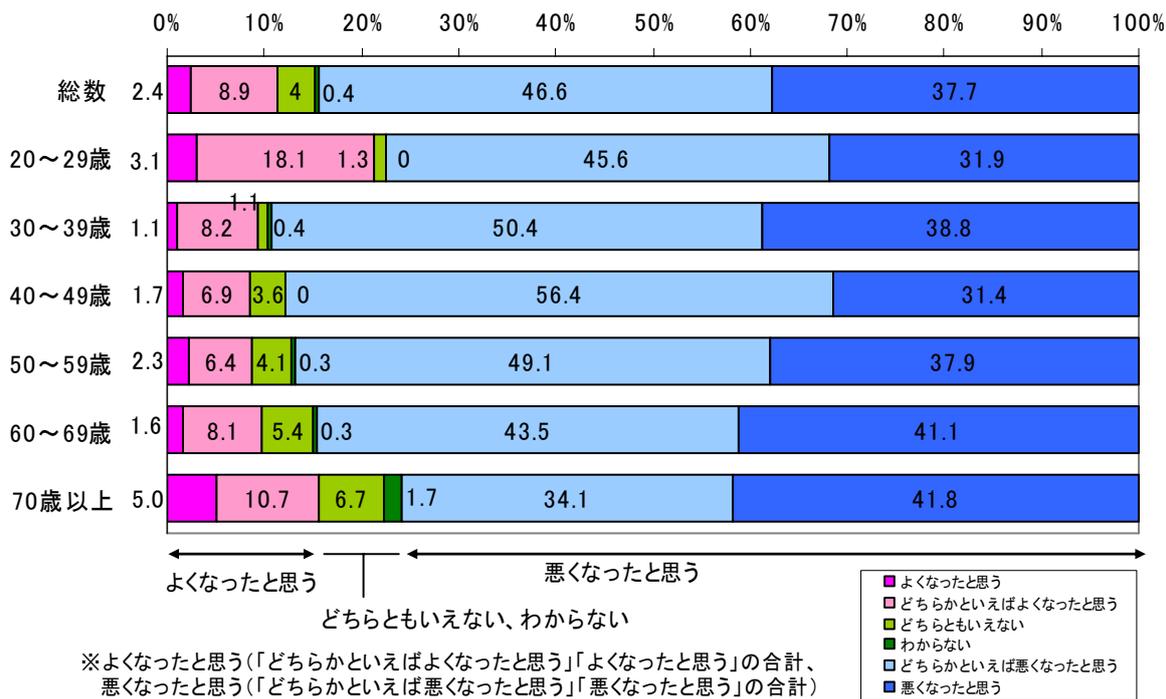
- 平成 18（2006）年 12 月に政府が公表した日本の将来推計人口によると、現在の高齢社会（高齢化率が 14%を超えた社会）を経て、2007 年には、日本は超高齢社会（高齢化率が 21%を超えた社会）に突入するとされています。これに伴い、人々の健康や医療に対する関心が高まっており、今後は日常生活や旅行などにおいて、高齢者でも不自由なく移動できる移動円滑性に対する関心なども重視されてくると予想されます。
- また、従来の想定を超える自然災害の発生、犯罪の広域化・国際化・高度化・悪質化に伴う体感治安の低下、情報化の進展や地域コミュニティの機能低下による「顔の見えない人間関係」のまん延、個人情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。

悩みや不安を感じているのはどのようなことか（「悩みや不安を感じている」と答えた者の複数回答）



(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

(4) 経済の広域化と産業構造の変化

- 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）と通信技術の発展によって、国境や時間距離にとらわれない経済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できなくなり、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、競争により技術開発が促進されるなどのメリットと、第一次産業の衰退による農山漁村地域の過疎化などのデメリットの両面での影響を与えてきたと言えます。

(5) 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、資源の消費が進み、環境負荷が増大している側面もあります。また、このことを背景とした地球温暖化の進行が指摘されており、局地的な豪雨や洪水などの異常気象が近年、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、さら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ることも懸念されます。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）も増加します。
- 地球温暖化対策として、日本は平成 20（2008）年から 24（2012）年の間に温室効果ガスの排出量を平成 2（1990）年に比べて平均 6%削減することが京都議定書によって義務付けられていますが、現在この達成は非常に困難と見られています。また、抜本的な対策のためには、今後もより一層の削減が必要とされています。
- このため、国境や行政区域を越えて思考しつつ、身近な地域レベルでの取組を行うこと、すなわち“Think globally, Act locally”の精神を持って、対症療法ではない根本的な取組が求められています。

(6) 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・地方を合わせた長期債務残高は、平成 19 年度末で 773 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、さら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、その規模が小さい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。

- 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、税源かん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ともに、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。

「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

4 上越市が直面する課題

時代の潮流や上越市の特性を踏まえ、上越市が直面する概ね今後 10 年間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。

(1) 地域を支える「ひと」に関わること

① 定住人口の減少

- 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、現在 21 万人強ですが、第 2 次世界大戦後の昭和 20 (1945) 年をピークに減少が続いています。上越市では現在、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、地域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などの視点に配慮し、調和の取れた施策を行っていくことが課題となります。

② 少子化の進行

- 上越市の合計特殊出生率は全国や新潟県を上回る（平成 17 年で 1.50）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）を下回っています。また、この数字は、市民が理想とする子どもの数である「3 人」の半分の人数にとどまっています⁵。
- 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。ライフスタイルやライフコースの多様化によって様々な人生のあり方が見られるようになり、人々の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、出生数が一時的に増加していると言われますが、この時期を過ぎれば、再び少子化に拍車がかかるものと予想されます。

⁵ 「次世代育成支援に関する市民ニーズ調査」平成 16 年 1～3 月

- 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することなどから、少子化への取組は重要課題であると言えます。
- 当然のことながら、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否定してはならないことは言うまでもありませんが、少子化へ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、それは地域に暮らす人々にとっても住みやすい地域を実現することに他なりません。
- 一方、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」という視点の下、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。

③ 地域の教育力の低下

- 少子化の進行に加え、情報社会の進展など、子どもたちを取り巻く環境の変化により、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力を十分に備えていないことなどが指摘されており、さらに教育現場においては、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、人口減少が続く上越市においては、一人ひとりが地域の経済・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、地域の教育力を高めることが今後さらに重要になっています。

(2) 地域を引っ張る「活力」に関わること

① 中心市街地の空洞化

- 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ィの中心として、地域の発展に重要な役割を果たしてきただけでなく、その基盤整備に長い時間をか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、人口が外縁部へと流出し、これと合わせて商業施設・公共施設も移転するなど、人口や都市機能の拡散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縁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縁部への人口の流出が始まり、さら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、今後さらなる人口減少や商店街の衰退により、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が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でにぎわうはずの「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、売上が減少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、道路整備をはじ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。
- このように、中心市街地の空洞化は、コミュニティや商業の衰退、生活の利便性やインフラ整備の効率性の低下など、多くの問題を含んでおり、さらにそのことは全市的な影響を持っていることから、中心市街地だけの課題としてとらえるのではなく、全市的な土地利用のあり方を見直すなど、より広い観点に基づく対応が必要となります。

② 中山間地の過疎化

- 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域においては、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、田植え・稲刈りなどの農作業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ともに、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、合併前に過疎町村として位置付けられていた地域の状況が、合併によって埋没し、潜在化していくことのないように、これらの地域での取組を広く全国に発信していくことも必要です。



③ 地域内交通ネットワークの確保

- 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、さら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。
- あわせて、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。

④ 北陸新幹線開業への対応

- 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・買物などによる往来が容易になったり、仕事や観光による滞在時間の増加などが期待されます。
- 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。
- しかし、これらの効果については、他の沿線都市にとっても全く同様のことが言えます。すなわち、新幹線開業の効果は、上越市に魅力があるかないかによってプラスにもマイナスにもなり得るのです。したがって、人を惹きつける地域資源を見出し、磨きをかけ、発信するとともに、他都市との競合だけでなく相互補完や連携関係をつくっていくことが必要となります。
- 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極めて重要になってきています。

(3) 暮らしの基盤となる「社会」に関わること

① 自然災害の増加

- 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きていることから、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・地域性を有する上越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上越市にとって、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。



② 体感治安の低下

- 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、全国各地で発生している凶悪犯罪に関する報道などを通じて、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（2014）年度に新幹線開業を控えた上越市は、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。

(4) 地域を動かす「仕組み」に関わること

① 都市内分権の推進

- 今日、地方分権や市町村合併を契機として、都市内分権のあ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」をつくるため、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、分権の受け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、行政と市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、市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、現在、地域自治区は導入されていないため、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観点から、地域コミュニティに着目しつつ、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。

② 行政のスリム化の推進

- 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、市職員数の削減をはじめとする行財政改革の一層の推進の下で、真に必要な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、老朽化した公共施設の建替費用や、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、財政をさら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、あわせて、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。

5 上越市の地域特性と潜在力

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、さらにそこから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。

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。例えば、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付いてきましたが、アジア地域がめざ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。

この変化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、自然や地勢などの資源に依存し、時代の流れに身を委ねるのではなく、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つくることが重要です。

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、時代の情勢に左右されない優位性や潜在能力を明らかにし、有効活用していくことが必要です。

以上の視点から、これからのまちづくりにおいて特に上越市の特性となり、潜在力と位置付けることのできるものを次のようにとらえます。

(1) 「自然（天）」の恵みがもたらした農村と都市の個性

◆ 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、米や酒に代表される豊かな食や、スキー・温泉・海水浴・パラグライダーなどのレジャーは、すべて自然の恵みに由来するものです。
- 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エネルギー資源が湧出し、さらに長距離線の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側面もあります。

◆ 自然が育んだ農村文化

- 地域の歴史の基礎であり、特色でもある、豊かな自然環境や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、冬季間の日常の往來を確保し、隣近所の地域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。
- 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の導入など、新しい技術を用いて自然の恵みを有効活用しようとする動きも起こっています。
- 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。これらは自然と共生してきた“地域の記憶”を今日に伝えるものであるとともに、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。

◆ 自然の恵みがもたらした都市の発展

- 上越市は、港町・城下町・宿場町、港湾都市・商業都市・工業都市など、様々な側面を有しながら発展を遂げ、長い時間をか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、港湾、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、都市の発達条件と言えます。
- 上越市は、天然のダムである雪がもたらす生活水や、石油・天然ガスなどのエネルギー資源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、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となります。
- 地域が元来備えていた潜在的な発展の条件に加え、その発展性を高める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。

◆ 多様性と一体性を有する環境都市

- 上越市の各地区は「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。
- 一方、合併して新しい上越市が誕生する以前から、合併前の上越市と旧 13 町村は一体的な日常生活圏を形成していました。古来より農村は生産地であり、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。また、現代においても住民や企業の活動は市町村の境界を越えて行われてきました。
- 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地区の生活・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。
- 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、まちの個性や“かお”となるその土地らしさがより強く問われることとなります。
- 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。その地に暮らす人々によって伝承されてきた雪国・農村文化、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です。
- 一方で、上越市の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、市の個性がさら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と言えます。
- 広大な市域に都市的機能と農山漁村の機能を併せ持ち、日本の縮図とも言える環境を有する上越市は、時に地方都市のモデルとも呼ばれます。
- 環境の世紀と言われる 21 世紀に入り、身近な地域レベルで環境問題への具体的な取組が全国的に進められていますが、豊かな自然の恩恵を受けて都市と農山漁村が共に歩んできた上越市は、環境、経済、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、生活の質の豊かさを求めて自然や環境の価値を見直すまちづくりにおいても有利な条件を備えていると言えます。

(2) 交通の十字軸上に位置する「地」の利

◆ 上越市の地理的優位性 ～古くからの交通の結節点～

- 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。
- 上越市は、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における交通の結節点として、また、複数の高速交通体系を有していることにより、三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。
- 一方で、長野圏と約 80 km（高速道路で約 1 時間）、長岡圏と約 70 km（同約 50 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、これまでこれらの圏域との交流関係を保ちながらも、競合関係になることはありませんでした。
- このように、交通の結節点にありながら大都市と一定の時間的距離が保たれていたことにより、交流を通じながら地域の独自性が保たれ一つのまとまりを成していたことも、今日の発展をもたらした重要な要素となりました。
- 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。



◆ 周辺都市との差別化（役割分担）と地域連携

- 平成 26（2014）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、上越市には空港（航空）以外の交通網がすべて整うことになります。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、時間的距離が短縮され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ことです。
- さらに、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、さら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ことも予想されます。
- 他の大都市圏に埋没しないためには、上越市の個性・特性を明確に打ち出すとともに、これらの都市との地域連携を進めるなど、「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。

◆ 「アジアの時代」の風向きをとらえる

- 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であって、今後は対岸との人的・物的交流がさら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。
- 平成 18（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、平成 7（1995）年～平成 16（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、日本海沿岸 11 港全体では 13.4%と、全国平均を上回っています。
- このように、近年、日本海側の各港の貿易量は、対アジア地域との間でめざましい伸びを示しています。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。
- 一方、これまで太平洋側への投資が先行してきたことから、日本海側の港湾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湾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、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、これまで職員の相互派遣などを通じて親交を深めてきました。

- 珲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。
- 一方、海の玄関口・直江津港は、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。こうした世界的な貿易構造の変化の中、始まりつつある「アジアの時代」の風向きを的確にとらえ、活力や推進力を生み出していくための基盤をつくっていくことが発展のカギと言えます。



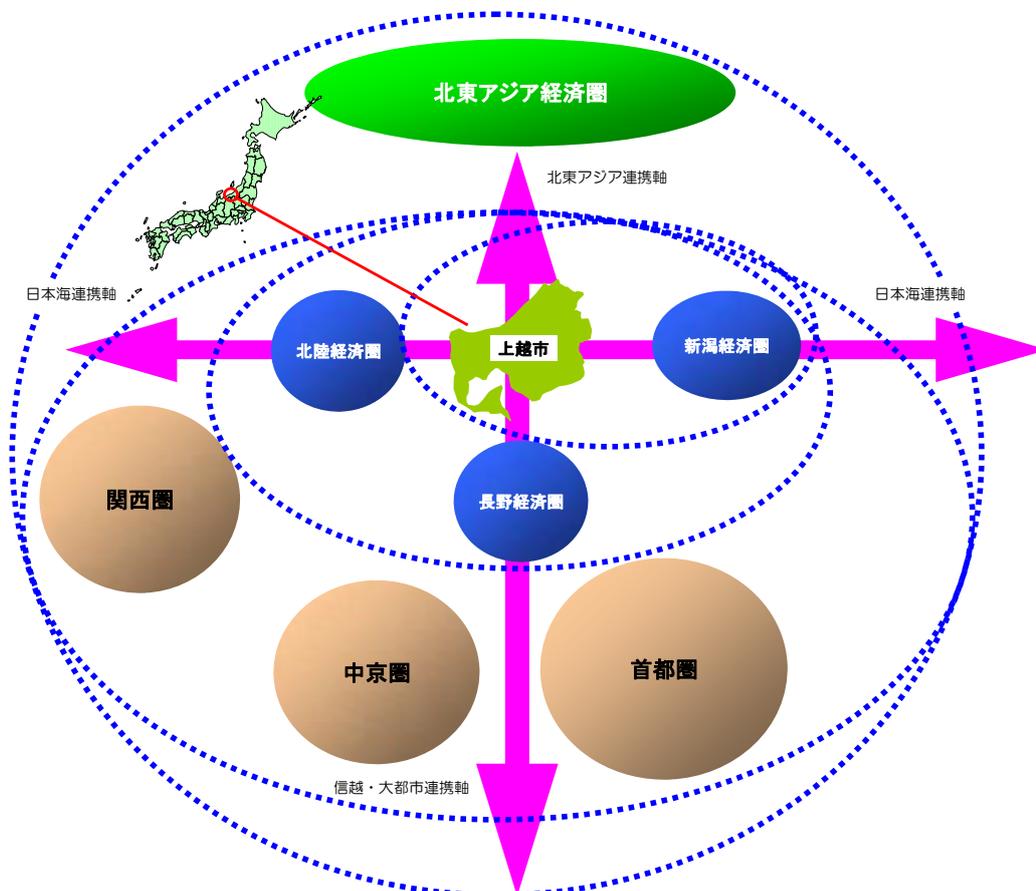
空から見た直江津港

◆ 「交通の十字路」から「交通の十字軸」へ

- 「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・経済規模を持っています⁶。この地域の経済がアジア地域の急伸に伴って成長を遂げるとともに、この地域内での交流・連携が行われるとすれば、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、上越市はその中心に位置することになります。

⁶ 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%に相当する（平成17年国勢調査）。また、工業製品（2003年工業統計）の出荷額は3県で約10兆円であり、これは東京圏（54兆円）の約19%に当たる。

- 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。
- 上越市の目の前を活発に往来することになる人や物の流れを単に通過させるのではなく、この地を到着地や中継地として不可欠な拠点都市へと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。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」となる必要があります。
- 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“潜在的な力”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。
- 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。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、物流のさらなる集積、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もたらすような流れをつくり上げ、地域経済を推進する強力なエンジンにすることが可能です。



(3) 自治の精神を育む「人」の和

◆ 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、一人ひとりの価値を高め、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を育み、あるいは引き寄せ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、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の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」をはじめ、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

◆ 成熟化社会における“上越市ならではの暮らし”の確立

- 現代社会は、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、お金の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、多様な価値観を持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。
- こうした時代において高齢社会を迎えることは、むしろまちづくりの好機ととらえることができます。
- 高齢化が進むことは、「大人社会」の訪れであるにとらえることもできます。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つくり、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“上越市ならではの暮らし”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るなら、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。
- また、いきいきとした大人の存在は、将来に希望を持ったいきいきとした子どもをつくるためにも重要な要件となります。
- このように考えると、高齢者の皆さんをはじめとして心の豊かさを備えた市民一人ひとりの暮らしを大切にするまちは、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、活力が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います。

◆ ひとが支えるこれからの新しいまちづくり

- 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、“上越市ならではの暮らし”を阻害する要因にも対処しなくてはなりません。
- グローバル化が進み、「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、“上越市ならではの暮らし”の実現にとっても不可欠となります。
- 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することは困難です。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の力が発揮されるような仕組みづくりが必要です。
- 雪に閉ざされ、生活の不便を強いられる冬や、時として発生する自然災害に対しても、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。
- 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こうとするものです。
- まちの大小に関わらず、まちづくりの本質は“身近なことは一人ひとり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よりどころに、この地に住み続けたと思うまちづくりを実現し、さら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取組を、上越市は先進的に行うことのできる環境を有しています。

基本構想

【構成】

序章 総合計画の改定に当たって

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

序 章

総合計画の改定に当たって

序 章 総合計画の改定に当たって

1 計画改定の趣旨

現代社会は、右肩上がりの経済成長の終焉や、本格的な人口減少社会の到来、地球規模での環境問題の深刻化など、様々な問題が錯綜する非常に厳しい時代であると同時に、工業社会から情報・知識社会への歴史的な転換期でもあります。また、これらを背景として、本格的な地方分権社会が到来の兆しを見せるなど、行政を取り巻く環境も大きく変化しています。

このことは、市町村にとって、自己決定・自己責任の原則に基づき、厳しい財政状況の中で増大する行政需要に対応していくという難易度の高い舵取りが求められることを意味しています。

平成 17 年 1 月 1 日、上越市は、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 町村と合併しました。新市建設計画の将来都市像には「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、人口約 21 万人、面積約 973 km²の新しい上越市として新たな一步を踏み出しました。

全国的に見ても最大規模となったこの市町村合併は、日常生活圏から見てふさわしい大きさで一つの行政体となることで、地域の市町村の力を結集し、直面する様々な課題に取り組むための行財政改革を実現しようとする決意表明でもありました。

また、行財政改革にとどまらず、合併を契機として自治の原点とも言える住民自治の拡充を目指すものでもあり、そのことは旧町村のエリアにおける地域自治区の設置に始まり、合併前の上越市においても設置を目指す動きなどへとつながっています。

合併して 3 年弱が経過しましたが、この「新しい器」をより強固なものとしながら、その器にあった市域全体の土地利用や行財政運営のあり方、行政職員の意識に至るまでの新しい「中身」をつくりあげなければ、市町村合併の根底にあるその思いを達成したことにはなりません。

このことを踏まえ、中長期的、広域的な視点に立って新しい上越市におけるまちづくりの羅針盤を明示するため、新市建設計画の理念を踏まえつつ、現行の「上越市第 5 次総合計画」を全面的に改定します。

本計画の終了年度となる平成 26 年度は、新市建設計画の終了年次であり、北陸新幹線の開業が予定される年でもあります。このことが象徴するように、この 8 年間は、市町村合併に始まる一連の行財政改革によって確固たる基盤を確立し、本格的な交流時代、都市間競争時代に向けた助走を行う期間となります。

これまで先人が積み上げてきたまちの礎をより確かなものとしながら、「新しい器」にあったストックとフロー¹への再構築を行う抜本的な改革を敢行し、8年後には、様々な時代の潮流の変化や重要課題に柔軟に対応できる、真に自立した足腰の強いまちをかたちづくることを目指し、ここに本計画を策定します。

2 計画の位置付け

上越市第5次総合計画（改定版）は、今後8年間で目指す市の将来像やそれを実現するための政策を総合的・体系的に明示するものであり、地方自治法第2条第4項により策定が義務付けられた、上越市におけるまちづくりの最上位計画です。

したがって、上越市が行うすべてのまちづくりの事業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も位置付けます。

なお、本計画の範囲は、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、国や県、民間団体などが事業主体となり、市が一定の関与をする事業等も含むものとします。

3 計画の性質

本計画は、以下の性質を持った計画とします。

① 行財政改革を推進するまちづくり計画

厳しい時代潮流と財政状況の中にあることを強く認識し、財源と人的資源を効果的・効率的に活用し、まちづくりを推進しながらストックとフローの健全化を目指す行財政改革を推進する計画とします。

② ひとづくりを基軸としたまちづくり計画

時代の転換期にあることを強く認識し、真の豊かさを追求するため、右肩上がりの思考に基づく量的拡大の追及から一線を画し、これまで築き上げてきた地域資源をいかしつつ、ひとづくりや生活の質の向上とそれらを支え育む基盤づくりに軸足を置いたまちづくり計画とします。

③ 市民と行政が共有するまちづくり計画

市民と行政が共にまちづくりを展開していくための共通の認識・判断・評価の基準とします。

また、国や県などが策定する計画や実施する施策との相互調整の基準とします。

¹ ストック：市が抱える市債や土地の累積債務に加え、市が管理運営する公共施設やインフラストラクチャー、行政運営を行う人材を含む。
フロー：市税や借入などによる歳入や、事業の実施や借金の返済などによる歳出。

4 計画の構成

(1) 「基本構想」と「基本計画」による2層構造

改定前の第5次総合計画は、「基本構想」、「基本計画」、「実施計画」の3層で全体を構成していましたが、改定後の本計画では、計画の実効性や運用の効率性をより高めるため、「基本構想」と、従来の実施計画の内容を併せ持った「基本計画」による2層構造に変更します。

① 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な考え方を定めるなど、市政運営の基本方針を明示します。

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

② 基本計画

基本構想の具体化に向けて取り組むべき施策等を総合的・体系的に明示します。

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22(2010)年度に見直しを行います。

(2) 3つの視点に基づく政策の提示

改定前の第5次総合計画は、分野別の施策体系や、施設整備に係る事業を地域別に提示した地域別整備計画等で内容を構成していましたが、改定後の本計画では、今後8年間で重点的に推進する施策や全市的な土地利用のあり方などの明示が必要との考えから、以下の3つの視点をもって政策を示します。

① 戦略的な視点

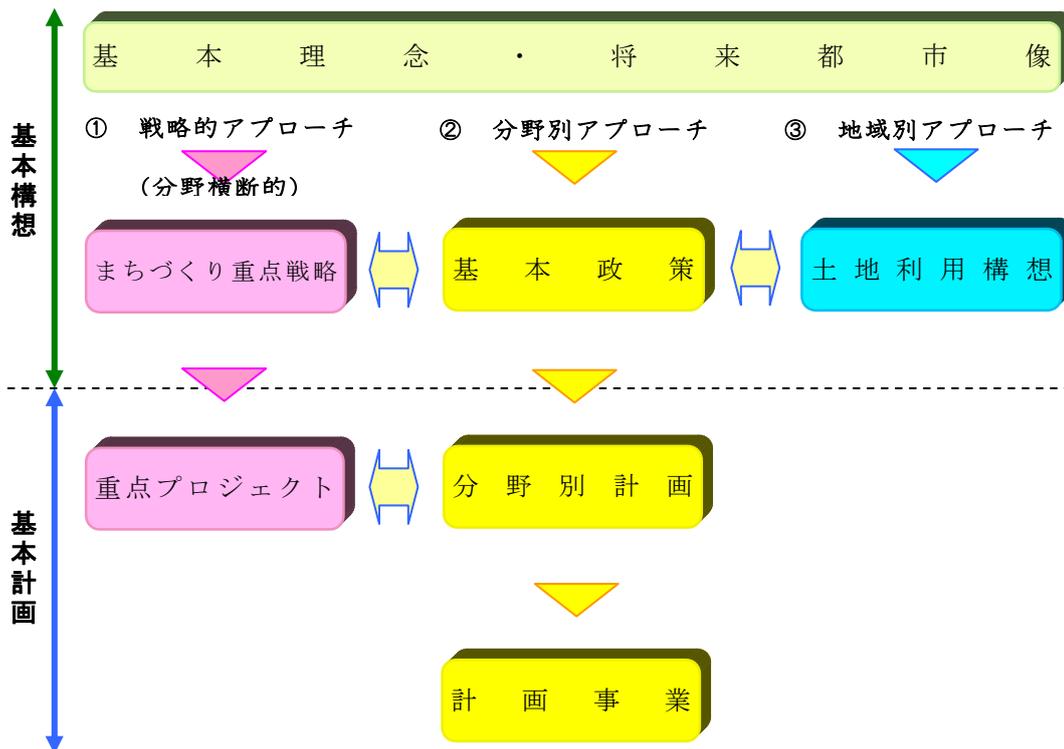
将来都市像の実現のために必要不可欠であり、今後8年間で重点的に推し進める政策及び施策として、分野横断的な複数の事業を戦略的に編成し、明確化するため、基本構想に5つの「まちづくり重点戦略」、基本計画に11の「重点プロジェクト」を示します。

② 分野別の視点

市が行うまちづくりに関するすべての事業について、目的志向の政策及び施策に体系化し、明確化するため、基本構想に7つの「基本政策」、基本計画に20の「分野別計画」を示します。

③ 地域別の視点

広域化した上越市においては、市内各地区の個性・特性を發揮しつつ、市全体のまちづくりに調和した地域づくりが必要との考えから、都市構造及び土地利用についての基本的考え方を示した「土地利用構想」を示します。



3つのアプローチによる政策形成

5 基本構想の構成

基本構想は、以下の4章で構成します。

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上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

将来都市像の実現に向けて、上越市が特に重点的・戦略的に推進する分野横断的な5つの政策を提示し、その基本的な考え方を示します。

第3章 基本政策

将来都市像の実現に向けて、基本となる7つの政策目標を提示し、その基本的な考え方を示します。

第4章 土地利用構想

基本理念や将来都市像をまちの空間的な視点から実現するため、上越市の都市構造や土地利用についての基本的な考え方を示します。

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

(1) 人を育むまちづくり、まちを育む人づくり

市民一人ひとりが、地域の中での存在意義（居場所）やライフワークを見いだ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育むという好循環によって、真の豊かさを実感できる上越市ならではの多様な暮らしが実現できると考えます。

(2) 個性と調和、自立と共生によるまちづくり

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、古来より自然・経済・社会的な面から深いつながりがあります。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仕組みづくりであり、これからは「チーム上越」として、真の意味でのチームプレーが求められています。

そのためには、個人が自立し、地域経済が自立し、行政が自立して、それぞれの役割をしっかりと担う中で、一人ひとりの市民や各地区が、お互いの良さをいかしながら、共に支え合う共生関係を築いていくことが大切です。

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、それぞれの地区が個性を織りなすことによって、違いを認め合う心を育むとともに、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育む大きな可能性を持つこととなります。

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画一化が進み、地域の衰退へとつながる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となります。

(3) 次世代につなぐ持続可能なまちづくり

人口減少、財政難の時代においては、経済・社会・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。そのためには、右肩上がりの成長志向に基づく取組を改めていく一方で、上越市らしさを醸し出す地域資源を守り、育み、次世代に継承し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すなどの二面性を持った海・山・大地の自然環境によって、人々の知恵、体力、感性や生活文化が培われてきたと言えます。

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、この豊かな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続け、そのことを通じた「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、人と人の「出会い」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重なり合う地域でもあり、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、北陸新幹線をはじめとする高速交通体系をまちづくりにおいて有効活用していくためにも、交流の必要性はますます高まってくると言えます。

また、市民の交流によるつながりも重要です。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きたいと思えます。

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さら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「海に山に大地に 学びと出会いが織りなす 創造都市 上越」の実現に向けて必要不可欠であり、今後8年間で重点的・戦略的に推進する政策として、5つの「まちづくり重点戦略」を提示します。

今後想定される社会経済情勢下において、特定のインフラや施設整備のみによって政策実現を図ることは、実現性、実効性の両面から見ても極めて困難です。したがって、このまちづくり重点戦略では、既存の地域資源の潜在能力を引き出すことを意識するとともに、複数の分野横断的な取組を同時または連続的に実施する戦略的な編成によって、効果的・効率的なまちづくりを推進します。また、インフラや施設整備に係る事業については、それらを推進するために不可欠なものに絞っためりはりのある政策とします。

● まちづくり重点戦略のねらい

① 地域の総合力を高める

地域における教育、福祉、防災、防犯等の課題に対して、対症療法的に取り組むだけではなく、それらの課題の様々な発生要因に向き合い、市や市民が連携して地域の総合力を高めていくとともに、その取組を通じて市民が生きがいを感じることできるまちを目指します。

② 上越市ならではの豊かな暮らしを実現する

健康や環境に関する問題など、市民一人ひとりの日常生活の積み重ねがその問題の一要因となっている課題に対して、健康づくりや環境保全などにつながる行動が組み込まれた新たなライフスタイルを提案し、その実践を支援することによって、市民と共に上越市ならではの豊かな暮らしづくりを目指します。

③ 人材の定着や回帰を目指す

上越市に愛着と誇りを持ち、上越市へ住み続けたいと思う気持ちを持った子どもたちを育む教育や、市民が多様ななりわいを生み出す力を発揮し、実践できる環境づくり（多様な交流人口の増加など）を推進することによって、当市への人材の定着や回帰が進み、さらには新しい人材が集まってくるような魅力的なまちを目指します。

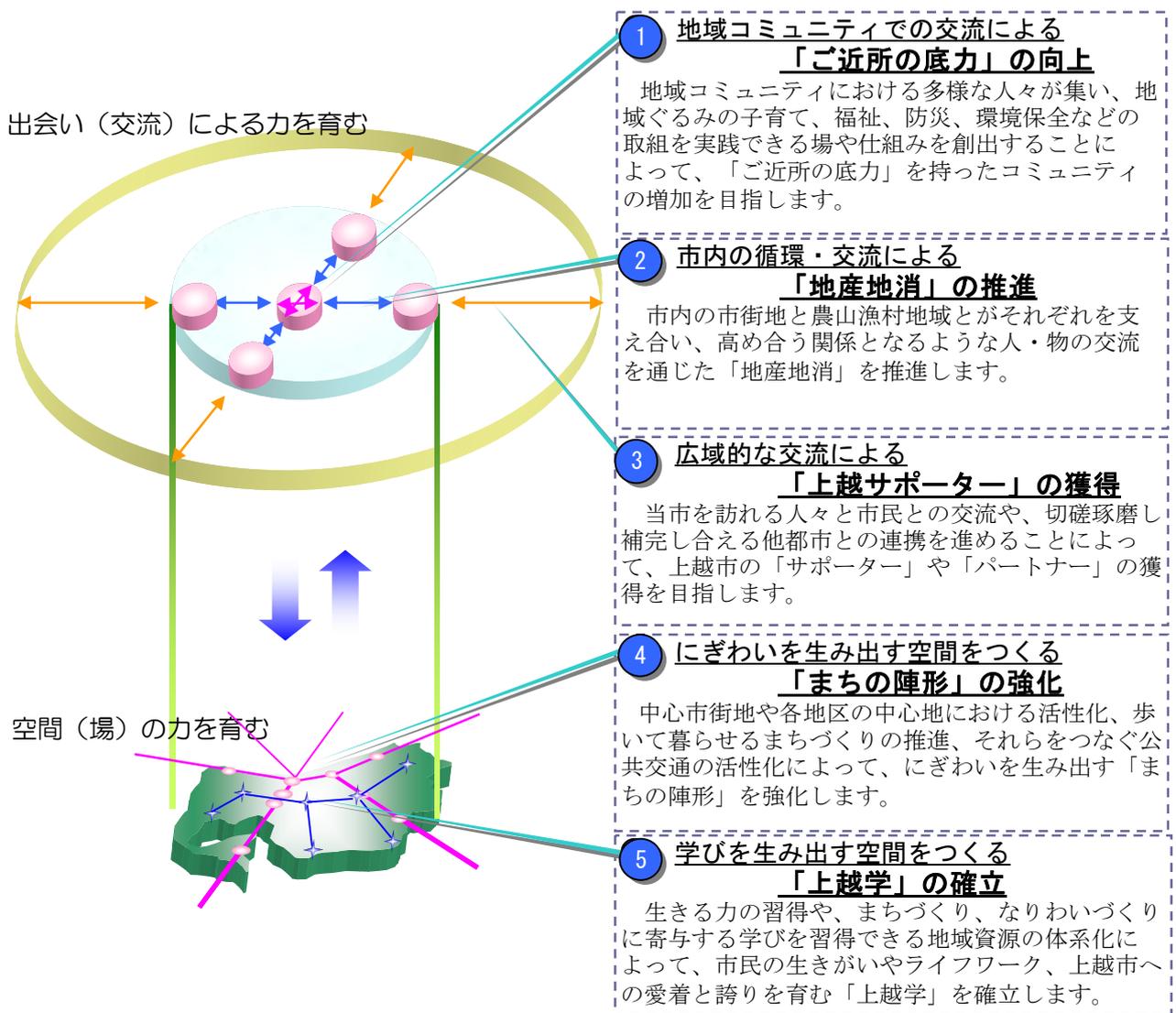
④ 抜本的な行財政改革を実現する

複数の施策を同時または連続的に実施することによって、相乗効果が発揮される効果的・効率的なまちづくりを推進するとともに、上記①～③の推進によって市民や地域社会が抱える課題を軽減し、その結果として抜本的な行財政改革が実現されることを目指します。

● まちづくり重点戦略の概要

「海に山に大地に」育まれた当市の豊富な地域資源を活用し、「学び」（学習）や「出会い」（交流）の推進とそのための基盤づくりを重点的かつ継続的に行う5つの戦略によって、当市の“足腰”を鍛え、中長期的な視点から優秀な人材や多様ななりわい、課題解決の手法などが「創造」されるポテンシャル（潜在能力、可能性）を高めます。

- 地域コミュニティ内、市内、及び市域を越える広域的な範囲で、重層的な人の出会い（「交流」）を推進し、様々な創造のポテンシャルを高める3つの戦略を提示します（戦略①～③）。
- この3つの戦略をより強固なものとするため、豊かな学びとにぎわいを生み出す空間を構築し、様々な活動の舞台となる「場」の力を育む2つの戦略を提示します（戦略④・⑤）。
- これらの戦略を推進することによって、交流が場の力を強固にし、場の力が交流を盛んにする好循環を生み出しながら、それぞれが織りなす相乗効果をあらゆる分野に発揮させ、上越市ならではの豊かな暮らしを実現します。

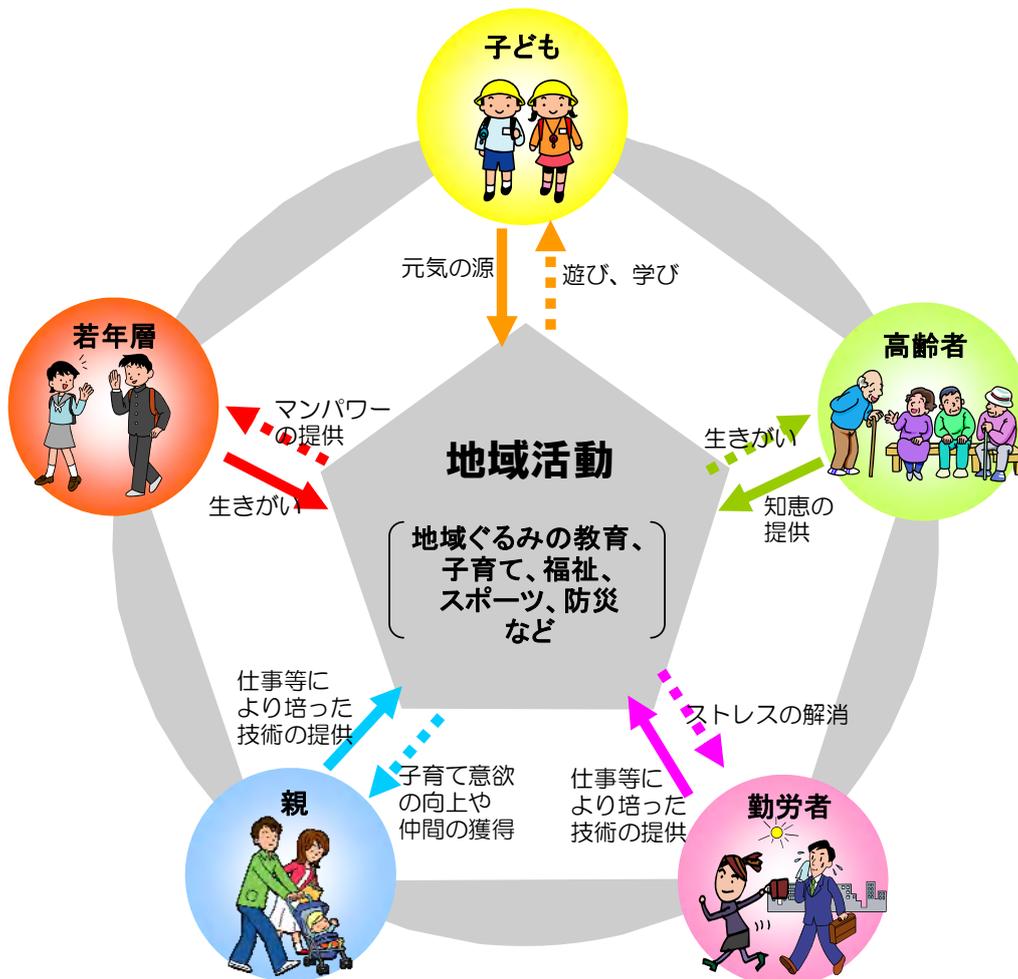


1 地域コミュニティでの交流による「ご近所の底力」の向上

地域コミュニティにおける防犯や防災、生活環境などに関する課題に加え、一人ひとりが抱える子育てや福祉、健康づくりなどの課題についても地域全体の課題としてとらえ、男性も女性も、若い人も、障害のある人もない人も、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、それらの課題の克服や理想の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、一人ひとりの持つ能力が地域コミュニティの中で発揮され、そのことを生きがいを感じる人々が増えるとともに、多様な人々の相互理解が進むことによって、やさしさと力強さを兼ね備える「ご近所の底力」を持った地域コミュニティが増えていくことを目指します。

<イメージ図>



<重点プロジェクトへの展開> ➡ p. 94

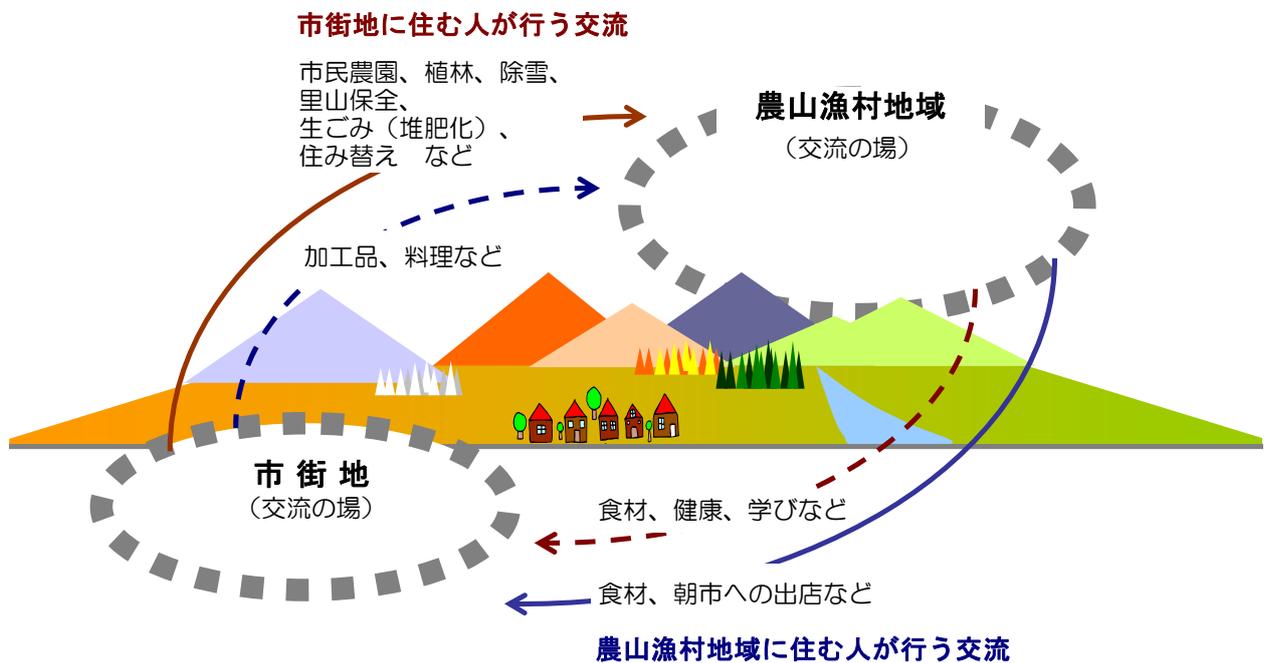
- 1 地域ぐるみの課題解決プロジェクト
- 2 子どもが主役のコミュニティプロジェクト

2 市内の循環・交流による「地産地消」の推進

環境、地域経済、教育、福祉などの視点から海・山・大地の持つ多様な価値を積極的に引き出し、市内の市街地と農山漁村地域とがそれぞれを支え合い、高め合う関係となるような人・物の交流や「地産地消」を推進します。

このことによって、市民が「市街地あつての農山漁村地域、農山漁村地域あつての市街地」であることを再認識し、市内の一体性を育むとともに、自然や農に親しむ魅力的なライフスタイルを実践する人々が増えていくことを目指します。

<イメージ図>



<重点プロジェクトへの展開> ➡ p. 96

- 1 循環による価値向上プロジェクト
- 2 交歓による助け合いプロジェクト

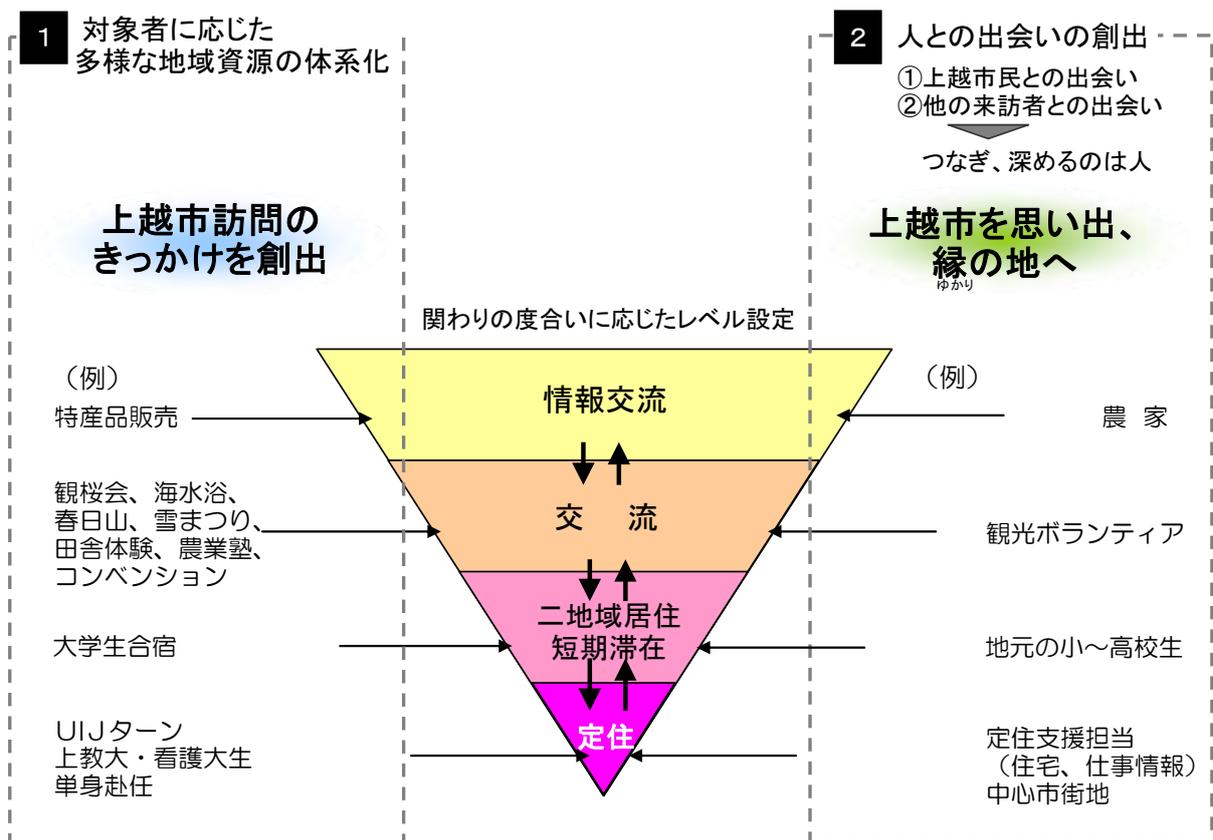
3 広域的な交流による「上越サポーター」の獲得

様々な目的を持って当市を訪れる人々に対し、その他の来訪者や市民との交流機会を創出し、その出会いや交流が当市への印象を深め、さらなる関係へとつながるような誠意あるおもてなしを行います。対象者には、観光客にとどまらず、出張者、帰省客などの多様な来訪者に加え、大学生や単身赴任者などの一時的な居住者も想定し、情報交流・交流・二地域居住・定住の相互連携を円滑に推進します。

一方、当市が有する特性や重点的に取り組むテーマについて、切磋琢磨し補完し合える他都市との連携を進めるなど、まちとまちとの交流も推進します。

このことによって、観光・交流関連産業の活性化に加え、当市をお気に入りのまちとする「ファン」や、当市のまちづくりを様々な側面から支援していただく「サポーター」、人やまちを共に育み支え合う「パートナー」が増えていく状態を目指します。

<イメージ図>



<重点プロジェクトへの展開> ➡ p. 98

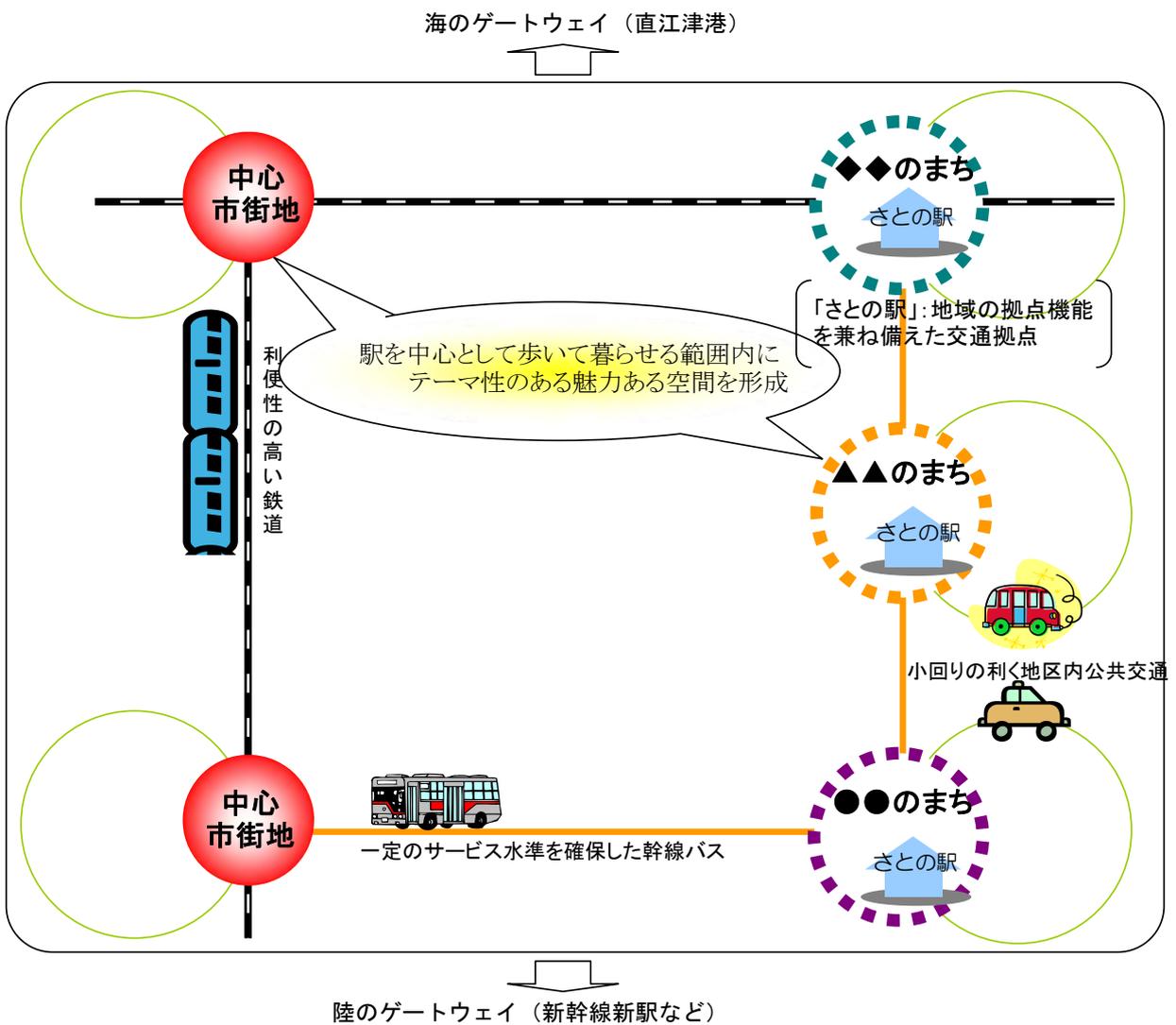
- 1 ちょこっと上越・おためしプロジェクト
- 2 じっくり上越・ほんもの体験プロジェクト
- 3 広域的都市連携プロジェクト

4 にぎわいを生み出す空間をつくる「まちの陣形」の強化

市内各地区が個性をいかすことによって、歩いて楽しく、にぎわいの要素を持ったまちの中心的空間を創出します。また、それらを有機的に結んだ交通ネットワークを上越市の骨格と位置付け、一体的な構築を行います。

このことによって、機能的な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ともに、人の密度が高いにぎわいのある空間が創出され、各地区の個性を守り育てることができるよう、「まちの陣形」を強化します。

<イメージ図>



<重点プロジェクトへの展開> ➡ p. 100

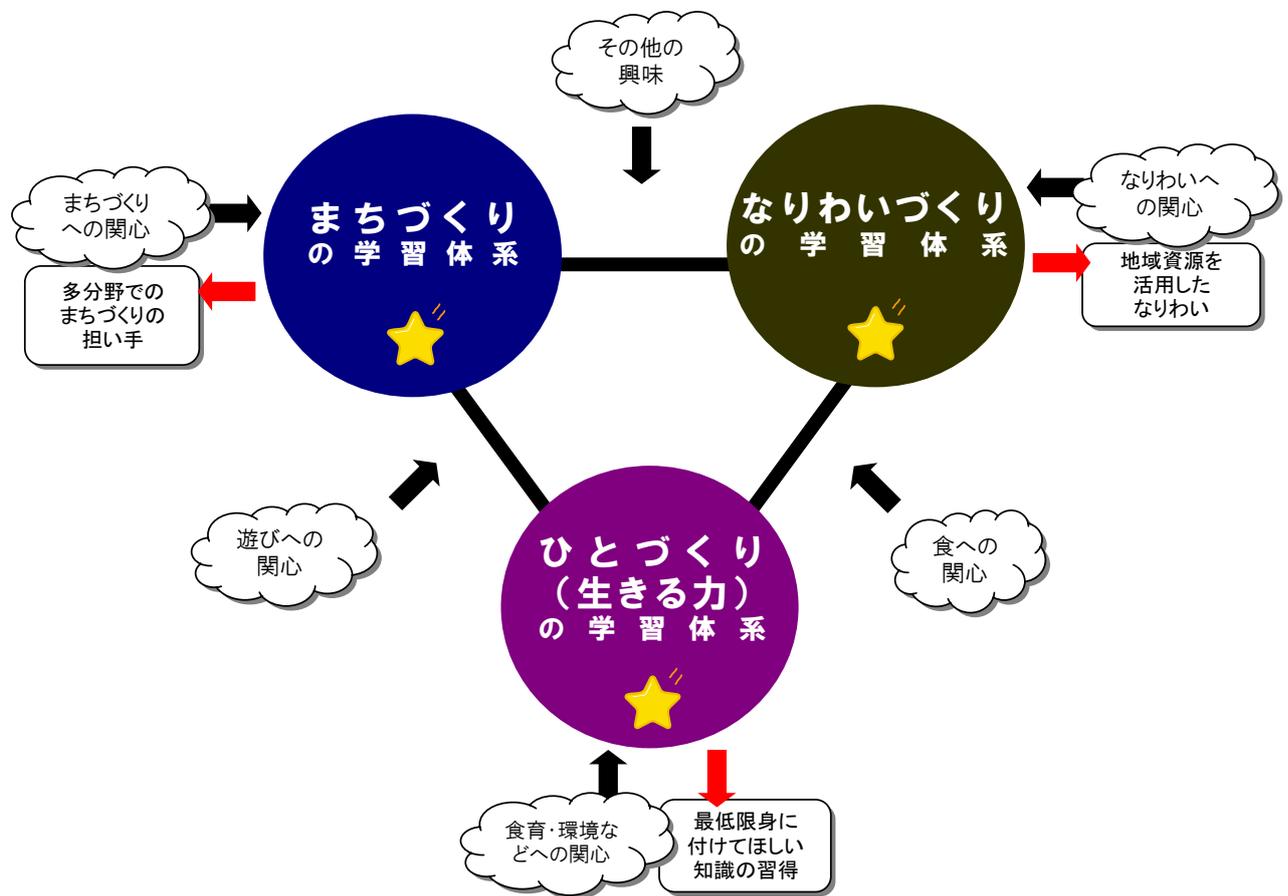
- 1 まちなか公共空間再生プロジェクト
- 2 地域の茶の間再生プロジェクト

5 学びを生み出す空間をつくる「上越学」の確立

市内に存在する多様な地域資源を活用することによって、生きるために必要な食や環境などに関する知識、当市の魅力や個性、まちづくりの課題についての知識、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、または潜在的に学べるような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、地域資源とのかかわりを通じて地元への愛着と誇りを育むことのできるような「上越学」を確立します。

<イメージ図>



<重点プロジェクトへの展開> ➡ p.102

- 1 上越キッズスクールプロジェクト
- 2 上越まるごとキャンパスプロジェクト

第 3 章

基本政策

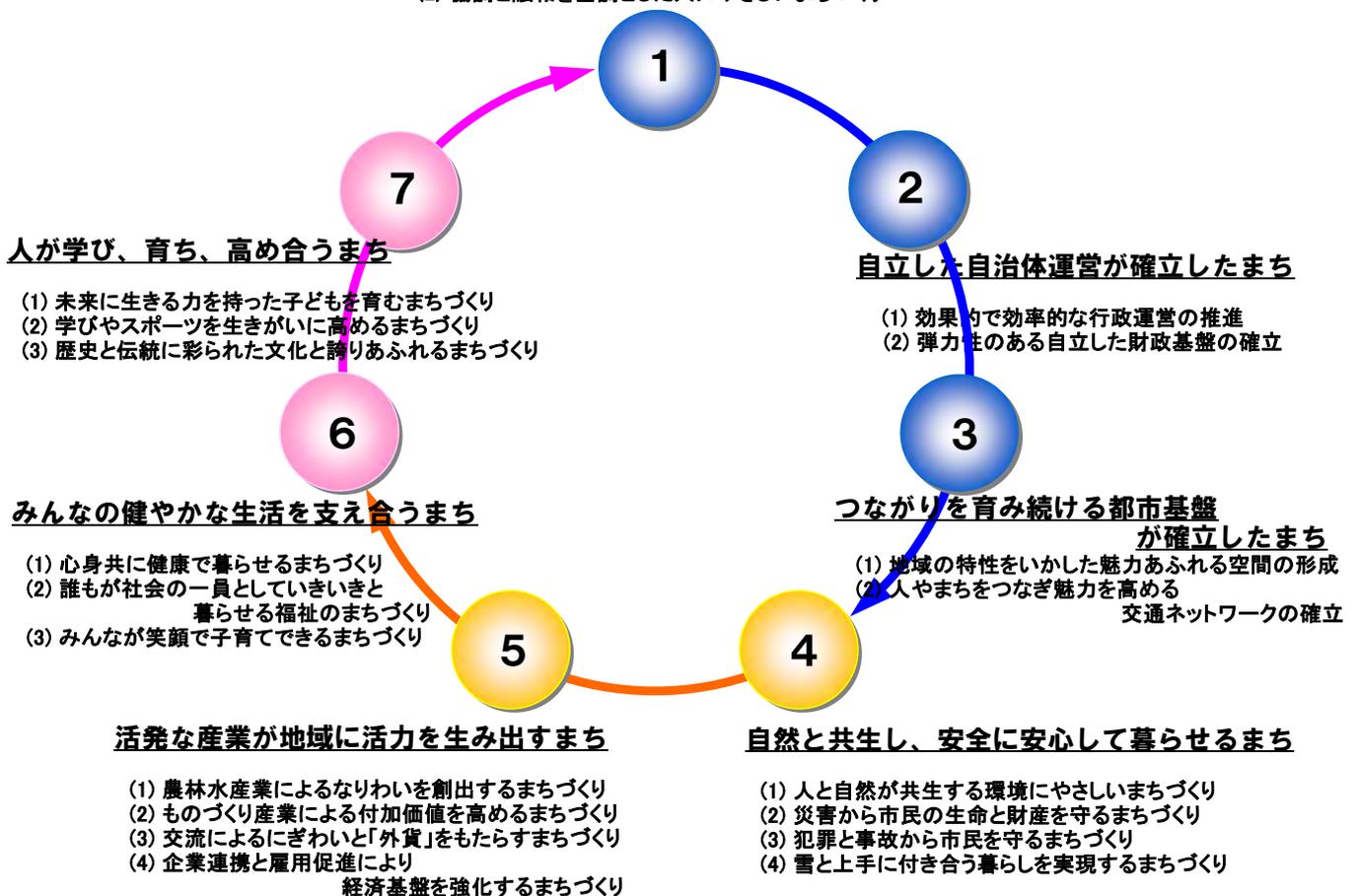
第3章 基本政策

将来都市像の実現に向けた基本的な政策目標として、7つの「基本政策」を提示します。基本政策は、まちづくりを推進するすべての政策、施策、事業をその目的に基づいて体系化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」は、まちづくりを推進する上で最も基本となる政策として位置付けます。この政策に「2 自立した自治体運営が確立したまち」、「3 つながりをつなぐ都市基盤が確立したまち」を加えた3つの基本政策は、基盤的政策として他の4つの基本政策を支える役割を果たします。
- 「4 自然と共生し、安全に安心して暮らせるまち」及び「5 活発な産業が地域に活力を生み出すまち」は、3つの基盤的政策に支えられながら、残り2つの基本政策を支える役割の強い政策です。
- 「6 みんなの健やかな生活を支え合うまち」及び「7 人が学び、育ち、高め合うまち」は、他の5つの基本政策に支えられながら豊かな市民生活を実現するとともに、基盤的政策をより強固なものとする役割も果たします。

人にやさしい自立と共生のまち

- (1) 住民自治と市民活動の充実した市民が主役のまちづくり
- (2) 協調と融和を基調とした人にやさしいまちづくり



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い、様々な公共ニーズが重なり合い、公共のあり方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、地域のあ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」をつくるため、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、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、何よりも市民一人ひとり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ともに、市民によるまちづくり活動を支援し、そのさら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、意識上の障壁を含むあらゆる障壁をなくし、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を目指します。

<政策分野への展開>

- (1) 住民自治と市民活動の充実した市民が主役のまちづくり (p.112)
- (2) 協調と融和を基調とした人にやさしいまちづくり (p.114)

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（1995）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（2004）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」¹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」²を示し、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市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よりながら、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なく、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、適正に運営することであると言えます。

このようなことから、「1 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」を創造することに加え、市の行政運営の刷新と持続可能な財政基盤の構築が必要となります。

行政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少の経費で提供できる体質に改善していきます。

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果的で効率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重点的に進め、弾力性のある自立した財政基盤の確立を目指します。

これらにより、自立した自治体運営が確立したまちを目指します。

<政策分野への展開>

- | | |
|-----------------------|---------|
| (1) 効果的で効率的な行政運営の推進 | (p.116) |
| (2) 弾力性のある自立した財政基盤の確立 | (p.118) |

¹ 平成16年12月24日閣議決定

² 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」

3 つながりを育み続ける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、我が国は平成 17（2005）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を見据えた持続可能な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などを踏まえ、広域的視点から当市の拠点性を高めるためには、現在当市において進行中の大規模プロジェクトと連携したまちづくり戦略が重要となります。

このようなことから、北陸新幹線とその開業に合わせて JR から経営分離がなされる在来線の重要性を再認識する中で、路線バス等を含めた公共交通ネットワークの再構築を進めるとともに、市内各地区の特性に応じためりはりのある機能の分担と集積を進めるため、拠点的な施設等に対する効果的な規制や誘導を行います。あわせて、歴史的景観や豊かな自然景観と調和した、個性的で魅力ある都市空間の形成を推進します。

また、直江津港の機能強化や、北陸新幹線、上越魚沼地域振興快速道路などの高速交通ネットワークの整備を促進することによって、行政機能や公共投資、民間投資の誘引につなげ、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目指します。

一方、生活道路、ガス・水道、情報通信基盤などのインフラ整備を計画的に推進することによって、市民生活の利便性を確保し、かつ都市インフラの維持整備効率の高い、人口減少社会に対応したまちづくりを推進します。

これらにより、住んでいる人にも来訪者にも魅力的な空間を形成し、人や物をひきつけ、そのつながりを育み続けていく都市基盤が確立したまちを目指します。

<政策分野への展開>

- (1) 地域の特性をいかした魅力あふれる空間の形成 (p.120)
- (2) 人やまちをつなぎ魅力を高める交通ネットワークの確立 (p.122)

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楽しみ、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を進行させ、人類の生存基盤そのものを危うくしています。また、過去の経験からは想定し得ない自然災害の増加も懸念されています。

さらに、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季間の降雪は、豊かな恵みを授ける一方で障壁となる側面もあり、こ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、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せる環境づくりのため、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。

また、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、災害に強い都市構造を構築するとともに、防災・防犯体制の強化を進めます。

さらに、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、雪と上手に付き合う、ゆとりある暮らしの実現を目指します。

これらにより、自然と共生し、安全に安心して暮らせるまちを目指します。

<政策分野への展開>

- | | |
|----------------------------|---------|
| (1) 人と自然が共生する環境にやさしいまちづくり | (p.124) |
| (2) 災害から市民の生命と財産を守るまちづくり | (p.126) |
| (3) 犯罪と事故から市民を守るまちづくり | (p.128) |
| (4) 雪と上手に付き合う暮らしを実現するまちづくり | (p.130) |

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・大地の豊かな自然環境に培われてきた農業をはじめ、豊富なエネルギー資源や恵まれた陸・海の交通ネットワークなどをいかした基礎素材型の製造業、高度経済成長期には建設業も含めた第二次産業が地域経済を牽引してきました。

一方、近年の農業政策における抜本的改革や公共事業の縮減をはじめとした社会経済情勢の変化は、第一次産業の担い手不足、さらには建設業や公務への就業割合の偏重といった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。これらの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、地域経済へ多大な影響を及ぼすことが懸念されます。

地域経済が活力を維持し、市民の営みを支えていくためには、付加価値を生み出す産業の創出と域外からの消費需要誘引による「外貨」を獲得し、その価値が源泉となって地域経済の中で循環していくことが必要です。

このようなことから、厳しい経済状況の下でこの価値の循環を発展させていくため、域内の既存産業の振興はもとより、直江津港や高速交通ネットワークなどをいかした新たな産業の創出と集積を促進し、さらには特産品の生産や販路拡大、交流人口の増加による産業振興を推進します。

また、異業種間や産学官の連携を通じた新たな技術や製品、サービスの開発を促進し、市内における企業の競争力向上と雇用の場の創出を図るとともに、それらの企業で求められる人材育成や就業支援などを通じて、地元での安定的な雇用促進を図ります。

これらにより、社会経済情勢の変動に対応できる足腰の強い産業基盤を形成し、その活発な産業が地域に活力を生み出し、市民の営みを支えていくまちを目指します。

<政策分野への展開>

- | | |
|--------------------------------|---------|
| (1) 農林水産業によるなりわいを創出するまちづくり | (p.132) |
| (2) ものづくり産業による付加価値を高めるまちづくり | (p.134) |
| (3) 交流によるにぎわいと「外貨」をもたらすまちづくり | (p.136) |
| (4) 企業連携と雇用促進により経済基盤を強化するまちづくり | (p.138) |

6 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おり、このことは基本的人権の一つとして憲法が保障するものです。これまでは、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はじめとしたセーフティネットと、地域や近隣社会の助け合いにより支えてきました。

しかし、生活様式の変化は様々な要因となって医療や子育てに関する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。

このようなことから、保健、医療、福祉、子育てに加え、雇用対策、教育、生涯学習などとの総合的な連携によって、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や市民活動団体の支援により、地域社会の助け合い機能の向上を図ります。また、国や県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向上を図ります。

これらにより、誰もが自立して健康でいきいきと暮らせるよう、地域全体でみんなの健やかな生活を支え合うまちを目指します。

<政策分野への展開>

- (1) 心身共に健康で暮らせるまちづくり (p.140)
- (2) 誰もが社会の一員としていきいきと暮らせる福祉のまちづくり (p.142)
- (3) みんなが笑顔で子育てできるまちづくり (p.144)

7 人が学び、育ち、高め合うまち

人口減少社会であり、情報・知識社会とも言われる 21 世紀において、地域が活力を維持していくためには、そこで必要とされる知識や技術を備えた、優れた人材の育成が重要です。

しかし、複雑化し、急激に変化する時代の中で生きていくために求められる教育内容が増加を続ける一方で、少子化や核家族化の進行、地縁の希薄化、格差社会の進展などの諸要因によって、本来、家庭や地域が持っていた教育力が低下し、子どもたちの学ぶ意欲や規範意識、道徳心の低下などにつながっていることが懸念されます。

このようなことから、家庭や地域の教育力の向上に地域ぐるみで取り組むとともに、上越市の持つ多様性や独自性をいかした学校教育を推進することによって、自ら学び、自ら考えるとともに、ふるさとを愛し、上越市に育ったことを誇りに思う子どもたちを育てます。

また、市民一人ひとりが心の豊かさを高め、生きがいを見いだせるよう、生涯学習や生涯スポーツを推進するとともに、その活動成果が地域社会にいかされる環境づくりを進めます。

さらに、長い歴史と文化に培われてきた地域資源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、市民一人ひとりが学び、育ち、高め合うまちを目指します。

<政策分野への展開>

- (1) 未来に生きる力を持った子どもを育むまちづくり (p.146)
- (2) 学びやスポーツを生きがいに高めるまちづくり (p.148)
- (3) 歴史と伝統に彩られた文化と誇りあふれるまちづくり (p.150)

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

上越市では、この数十年間で中心市街地や中山間地域からの人口流出や、公共公益施設、商業施設、工場等の都市機能の流出が著しく進んだ一方で、中心市街地や合併前の上越市に隣接する一部地域に人口や都市機能の集積が進むなど、そのまちの姿を大きく変えてきました。

このような拡散型の土地利用は、経済のグローバル化やモータリゼーション、核家族化の進展など、様々な現象やニーズへの対応が積み重なった結果ではありますが、人口減少をはじめとする社会経済情勢の大きな変化の中でこの傾向が続いた場合、いわゆる使い捨て型の土地利用が進行し、中心市街地における都市機能や公共交通機関のさらなる衰退にとどまらず、当市固有の歴史的資源の喪失や地域コミュニティの衰退、市の財政状況の悪化などが重なり、上越市全体の求心力や活力低下に陥ることが強く懸念されます。

これからの土地利用政策においては、次世代へ良好な空間を引き継いでいく持続可能性を念頭に置きながら、健全な行財政運営や、地域経済の活性化、生活機能の確保、コミュニティの形成、防犯・防災、景観形成、環境保全などの視点から、全市的な影響を考慮した総合的な評価を行っていく必要があります。

このような考え方に立つと、拡散型の土地利用については基本的に抑制していく必要がありますが、単なる縮小型の土地利用政策のみでこれらの諸問題を解決することはできません。

14市町村による市町村合併により、流域圏や経済圏の大部分が市域に含まれることとなりましたが、これを契機として、拡散型の土地利用と当市の活力低下が進行する悪循環を防ぎ、持続可能性な土地利用と当市の魅力度を高めていく好循環を生み出す戦略的な土地利用政策を推進します。このことによって、懸念される諸問題を未然かつ総合的に防ぎつつ、市民一人ひとりが上越ならではの豊かな暮らしを実現できる政策を目指します。

土地の多くが私有財産でありながら、あらゆる活動の基盤であることを踏まえつつ、市民と行政が共有する一定のルールとして、次のような基本的な考え方を提示します。

① めりはりのある土地利用

これまでに蓄積されてきた都市機能や豊かな自然空間を再生し活用することは、行政負担の軽減のみならず、上越市固有の地域資源に対する市民の愛着を育み、愛着がまちを育んでいく好循環が期待され、そうした姿は来訪者から見ても魅力的なものとなります。

したがって、当市の持続可能性や求心力の向上を図るためには、各地区がこれまで培ってきた良さをさらに伸ばしていくことを基本としつつ、都市的空間を守り育む地域と豊かな自然空間を守り育む地域を明確にしためりはりのある土地利用を行っていくことが必要です。

このことによって、市街地に住む人も農山漁村地域に住む人も、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を感じられる魅力的な空間形成を目指す必要があります。

② 人や地区をつなぐ土地利用

市民が生まれ育ったところにいきいきと住み続けることを可能とするためには、生活を営むために必要最低限の機能や、多様な人々が集うことのできる空間が身近に存在することが望ましいと言えます。しかし、今後の人口減少の進行などを考慮した場合、地区によっては、その機能や空間の維持はおろか、地区全体の存続が問われる厳しい状況にあることも事実です。

このような課題には、人と人のつながりを意識した各機能の配置や交通ネットワークの確立によって対応します。

例えば、市民の生活行動のつながりを意識することによって、医療機関や商業施設、教育施設などの都市機能の近接化を促進したり、多様な人々のつながりを意識することによって、教育施設、福祉施設、交流施設などの異なる機能の融合や近接化を促進することが重要となります。あわせて、移動を想定する市民や来訪者の特性を踏まえ、各集落とそれらの機能が集積するエリアとをつなぎ、そのエリアと他の地区とをつなぐ機能的な交通ネットワークの構築が重要となります。

③ 一体性・一貫性のある土地利用

各地区の個性をいかしつつ、他の地区との切磋琢磨による空間形成を促進する一方で、地区間で過度な競合関係が発生することによって都市機能や歴史・文化的資源が喪失し、結果として市全体の魅力低下につながることを防ぐよう、一定の機能分担に基づく地区間の連携を図るなど、市全体として一体感のある土地利用が必要です。

また、一定規模を有する施設の新規立地や更新などの際には、地勢的・経済的条件のみならず、その施設の活用方法や担い手の存在を含めたその地区における持続可能性を考慮するなど、施設の整備から運用までの一貫性を念頭に置いた土地利用政策が必要です。

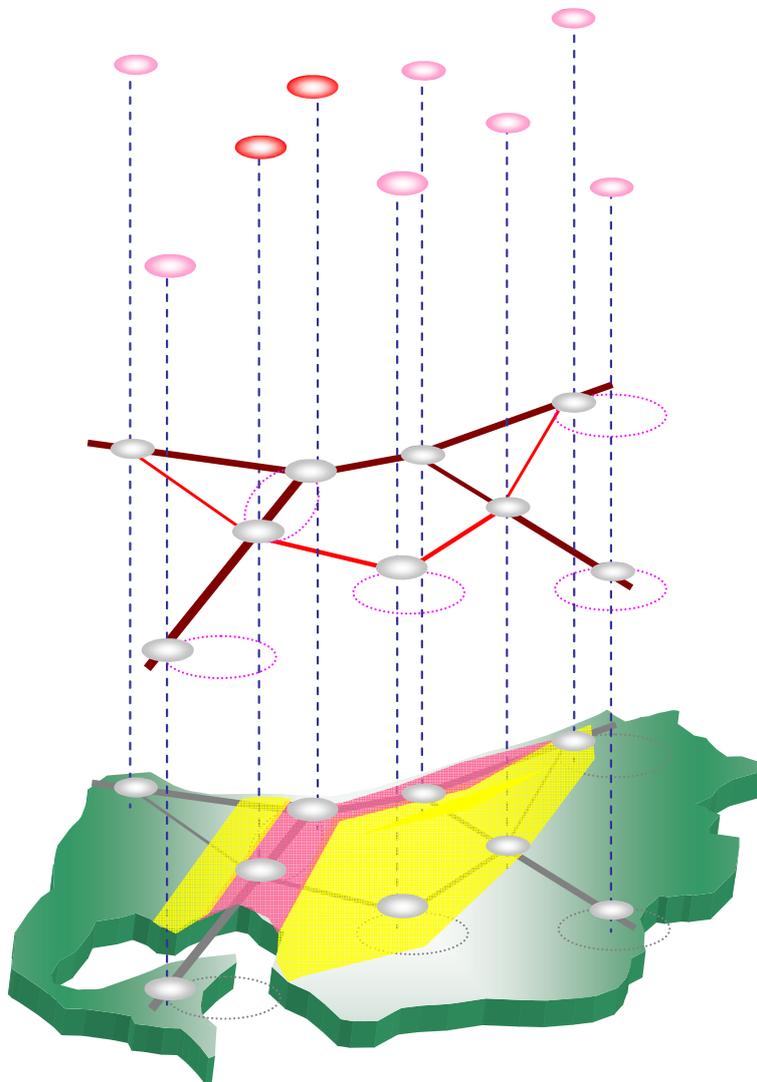
これらの基本的な考え方を踏まえ、市内外からの求心力を持った安定的な機能集積地を「拠点」と位置付けるとともに、各集落と拠点、拠点と拠点、拠点と市外とを結ぶ「交通ネットワーク」を一体的に構築します。

すなわち、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進し、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。

また、その地域特性を引き出し、拠点や交通ネットワークを支える「エリア別土地利用」を計画的に実施することによって、にぎわいと安らぎ、活力と安全性を育む持続可能な空間形成を目指します。

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。

土地利用構想の構成要素



1 拠点の位置付け

多様な機能が集積し求心力を持った市内各地区の中心的エリアを、日常生活に最低限必要な機能が集積する「生活拠点」、市の中心的機能を有する「都市拠点」、両拠点をつなぐ中間的役割を果たす「地域拠点」として位置付け、その機能強化に向けた取組を推進します。

2 交通ネットワークの確立

各集落と拠点、拠点間、拠点と市外とを結ぶ公共交通及び道路ネットワークについて、それぞれの特性に応じた整備を推進します。

3 エリア別土地利用の推進

拠点や交通ネットワークを支えつつ、すべての活動の基盤となる土地利用について、「市街地」「田園地域」「中山間地域」「森林地域」といったエリア別の特性をいかした整備を推進します。

2 都市構造

(1) 拠点

【4つの要件】

現在、各地区の中心的存在であり、将来的に以下の4つの要件を満たすことによって、市内外から多様な人々が集まる求心力を持ったエリアを目指す場所を、「拠点」として位置付けます。

① 多様な機能集積のあるコンパクト性

生活行動のつながりや、多様な人々とのつながり（交流）を意識した多様な機能集積のある空間。

② 市内外からの交通アクセス性

拠点と各集落とを結ぶ生活道路や小回りの利く地区内輸送サービスに加え、生活拠点と地域拠点、都市拠点、市の玄関口（ゲートウェイ）とを結ぶ幹線道路と基幹的公共交通が利用しやすい空間。

③ 地区の個性を醸し出すテーマ性

歴史や文化等に裏付けられた上越らしさや、その地区らしさを醸し出すことによって、来訪者の好印象や住民の愛着・誇りにつながる空間。

④ まちづくりに対する地区の主体性

上記の実現に向けて、住民の熱意ある地域ぐるみの活動が行われている空間。

【3つの拠点】

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、「生活拠点」、「地域拠点」、「都市拠点」の3種類を定めます。

① 生活拠点

地区の中心地として、歩ける範囲内に日常生活を営む上で必要最低限の機能が集積するとともに、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”的空間です。田園地域及び中山間地域における生活拠点では、魅力的な農村的ライフスタイルを実現するとともに、農山漁村地域の活性化をテーマとした交流の玄関口や、環境保全の前線基地としての役割も果たします。

② 地域拠点

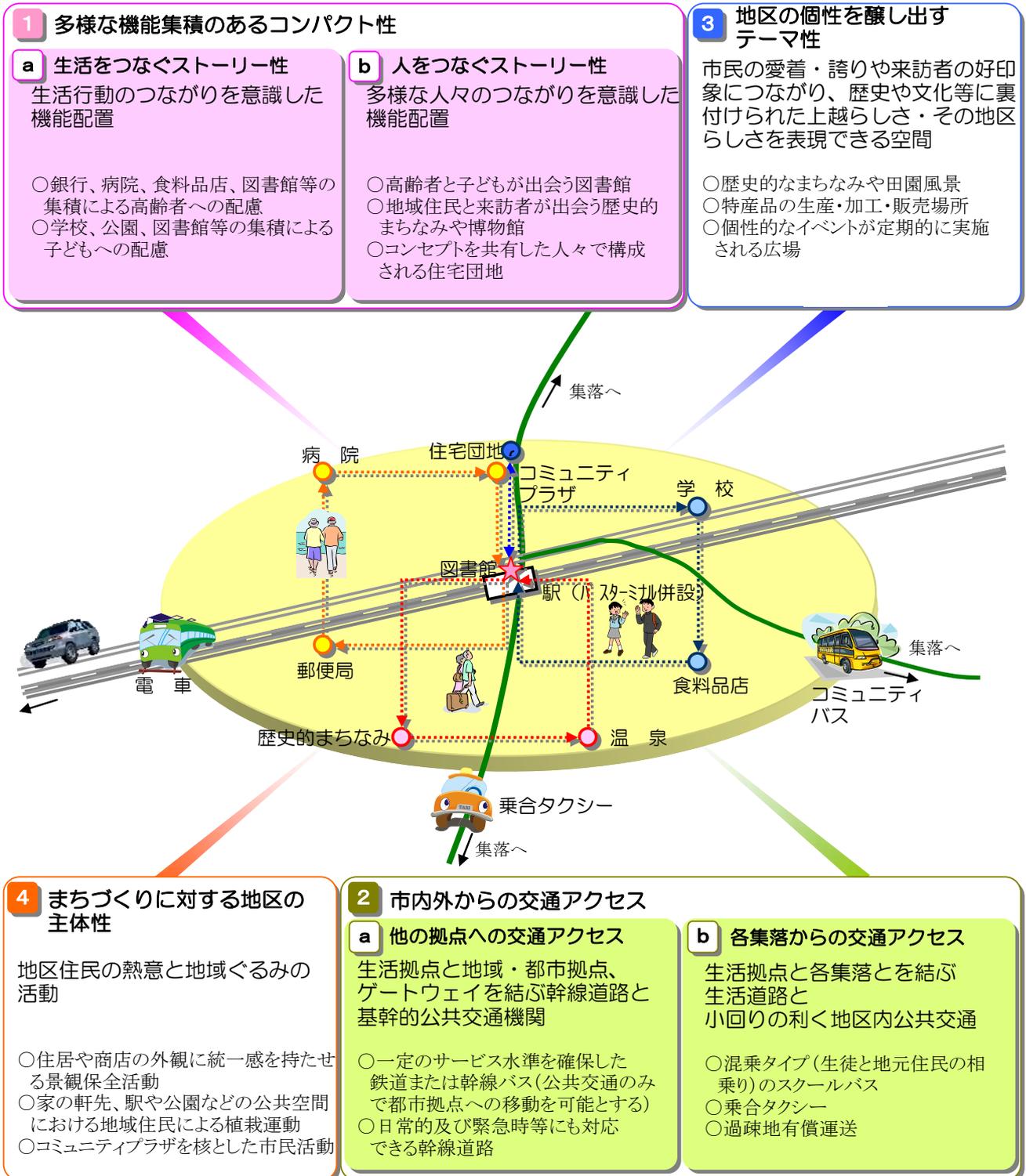
「生活拠点」が持つ機能に加え、「都市拠点」が持つ機能を補完する空間です。周辺の「生活拠点」を支え、「生活拠点」と「都市拠点」とをつなぐ中継地点としての役割を果たします。

③ 都市拠点

「生活拠点」、「地域拠点」が持つ機能に加え、市の中心地として高次都市機能を持ち、市内外から多様な人々が集う上越市の“かお”的空間です。快適な都市的ライフスタイルを実現するとともに、上越市の地域経済を牽引する役割を果たします。

各拠点を中心として各地区の個性を伸ばしながら、拠点同士の連携を強化することによって、上越市全体の発展を支えていきます。

生活拠点のイメージ



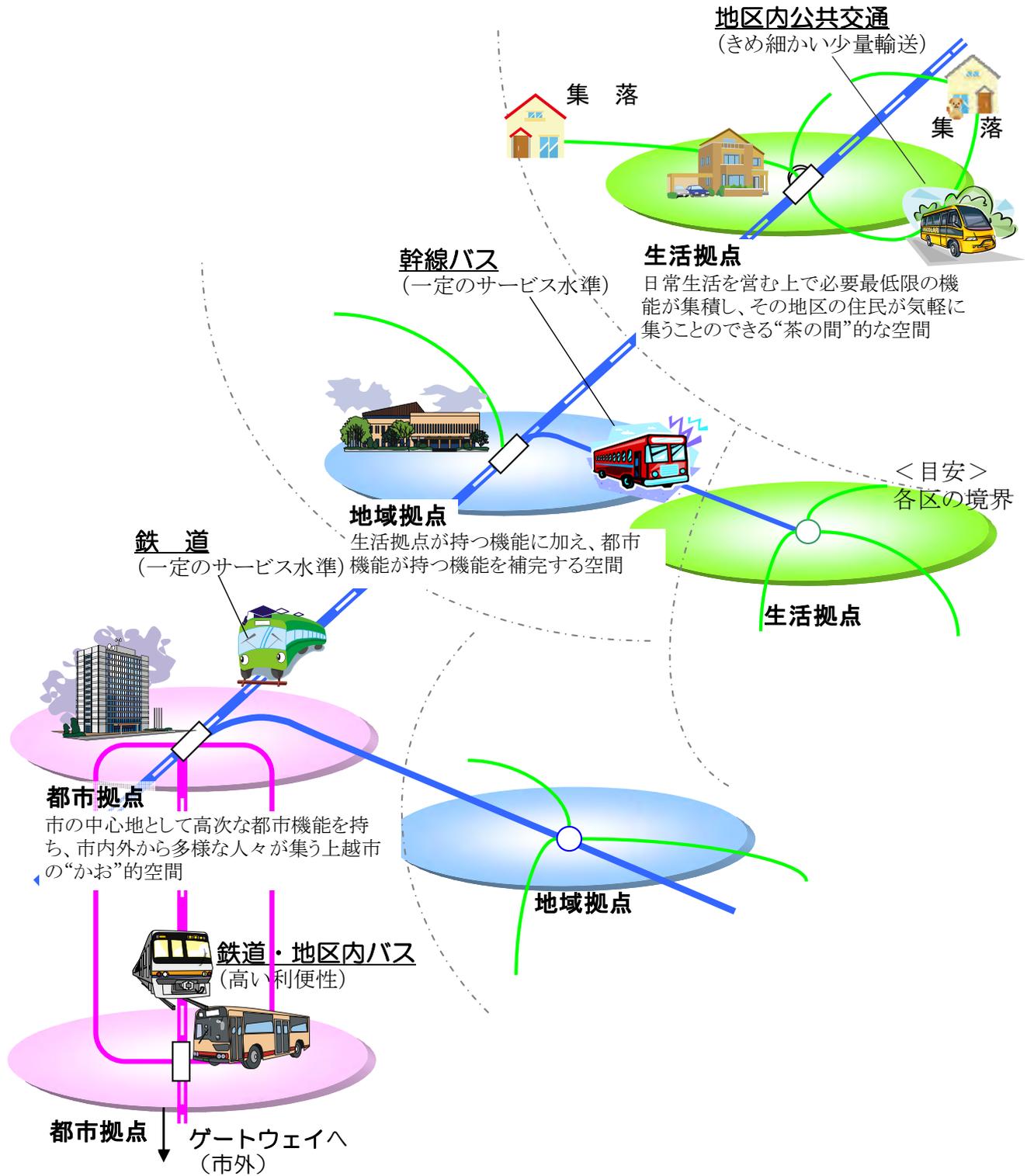
(2) 交通ネットワーク

市外からの交流や各拠点間の円滑な移動を支える交通ネットワークは、日常生活を支えるとともに、多様な人々の往来を促進し、都市の活力を引き出すなど、都市の魅力向上にとって非常に重要な都市基盤です。特に自家用車に頼らなくても移動できる公共交通機関は、今後のまちづくりにおいても非常に重要な存在です。

これらのことから、都市構造を育み、まちを育む交通ネットワークの再構築を推進します。

	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	各拠点と周辺の集落を結び、地域の特性やニーズに合わせた小回りの利く少量輸送サービス 例) 乗合タクシー、過疎地有償運送
拠点間 ネットワーク	生活拠点、地域拠点、都市拠点間を結び、緊急時の円滑な対応も可能とする幹線道路	都市拠点、地域拠点、生活拠点それぞれを結び、一定のサービス水準を確保した鉄道及び幹線バス 例) 信越本線、北陸本線、ほくほく線、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幹線道路 例) 上越大通り、山麓線 (※ 道路名は通称名)	都市拠点内及び都市拠点間を結ぶ利便性や魅力度の高い鉄道及び路線バス 例) 信越本線、市街地循環バス
広域 ネットワーク	全国との広域的な交流を支える主要国道や高速道路 例) 北陸自動車道、上信越自動車道、上越魚沼地域振興快速道路	国内外との広域的な交流を支える鉄道及び航路 例) 信越本線、北陸本線、ほくほく線、北陸新幹線、高速バス、フェリー航路

各拠点をつなぐ交通ネットワークのイメージ



3 エリア別土地利用

多様な都市機能を有する市街地、豊かな農地を有する田園地域、豊かな自然環境を有する中山間地域など、それぞれの場所の特性を伸ばしていく土地利用を推進します。

(1) 市街地

都市計画区域のうち、市街化区域及び用途が設定されている地域を対象とします。

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について優先的な活用を目指します。

① 都市拠点

多様な都市機能や利便性の高い交通ネットワークを有する高田駅、直江津駅、春日山駅周辺を都市拠点として位置付け、それぞれの個性に合わせた都市機能の集積を促進します。

また、都市拠点同士を結ぶ公共交通ネットワークの機能を強化することによって、3つの都市拠点を一体的なゾーンとして、調和のとれたまちづくりを推進します。

これらにより、都市的ライフスタイルを可能とする居住環境と当市の経済発展の原動力を兼ね備えた、当市の“かお”としてにぎわいあふれるまちを目指します。

○ 高田駅周辺

市内でも最も都市機能の多様性や集積度が高く、都市拠点の中心的存在となる地区です。

既集積している都市機能や、雁木や町家などに象徴される歴史的資源の価値をさらに高める観点から、各種機能の立地を促進することによってエリアとしての魅力を高め、さらには魅力的な公共交通機関の確立によって市内外からの移動の利便性を向上させ、市民や来訪者の回遊性を高めます。

○ 直江津駅周辺

直江津駅は、新潟、東京、長野、金沢方面を結ぶ鉄道の結節点であり、市の玄関口としての特性を持っています。また、古くからの商店街が残っているほか、その周辺は教育機能の集積度が比較的高い地域です。

北陸新幹線開業後は、市の玄関口としての地位の一部を新幹線新駅（脇野田駅）に譲ることとなりますが、市内における鉄道の結節点としての地位は変わ

らないことから、今後も既存の都市機能に加え、商業、交流機能などの立地を促進し、市民生活の利便性を高めることによって、高田駅周辺地区の役割を補完し、鉄道沿線地域の拠点となるまちを目指します。

また、歴史を感じさせるまちなみや日本海を一望できる景観などの個性的な資源を活用し、さらには近隣にある直江津港の存在を踏まえながら、市内外からの交流促進に寄与する機能配置を促進します。

○ 春日山駅周辺

春日山駅は、高田駅と直江津駅の中間に位置し、駅周辺には住宅をはじめ、行政、文化・スポーツ機能の集積度が比較的高い地域です。

これらの機能集積や、上杉謙信ゆかりの春日山への玄関口であることをいかし、幅広い年齢層によるにぎわいと風格のあるまちを目指します。

② 地域拠点・生活拠点

各地区の中心的エリアであり、p. 72 に示した4つの要件を満たし得る地域については、その集積度や「都市拠点」との位置関係に応じて「地域拠点」または「生活拠点」と位置付け、その集積をいかした取組や居住空間の確保を図ります。

③ ゲートウェイ（玄関口）

○ 新幹線新駅（脇野田駅）周辺

北陸新幹線開業後は、観光・交流の新たな玄関口となることから、観光や業務等を目的とした来訪者をもてなすにふさわしい環境整備を行うとともに、都市拠点へ円滑に移動できる公共交通ネットワークを確保します。

また、今後の都市としての発展動向や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配置を促進します。

○ 直江津港周辺

国内外への海路を有する重要港湾であり、国内最大級のLNG火力発電所の建設などに象徴されるエネルギー港湾としての特長をいかし、引き続き物流拠点としての機能強化や工場等の集積を図ります。

また、これらの機能集積に基づく昼間人口や交流人口がさらなるにぎわいをもたらす好循環を形成する観点から、交流機能やにぎわい空間の創出についても検討します。

○ 上越インターチェンジ周辺

恵まれた高速交通ネットワークをいかした物流機能の充実を図ります。

なお、商業機能の集積については、全市的な需給バランスや市民ニーズに加え、都市拠点の機能維持やインフラ整備に係る費用など、全市的な影響を考慮して慎重に判断します。

④ 特定用途地域

その他の市街地については、それぞれの地域特性に応じた特定の機能が立地する地域としての形成を図ります。

- 新たな住宅建設については、各拠点や市街地の人口密度を高める観点から、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ます。
また、安全・安心な居住環境を確保するため、防災機能の強化や公園緑化などの整備を推進します。
- 商業施設については、市民の利便性や、行財政、地域経済、環境等に与える影響などを多面的に評価し、適正規模の施設の誘導を図ります。特に、郊外型の大規模商業施設については、原則として現在の供給量の範囲内にとどめます。
- 工場等の新規立地や移転については、既存の工業団地をはじめとした工業用地への集積を促進するとともに、緑化等による良好な環境整備を促進します。
既存の工業用地での対応が難しい規模の新規立地や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、工業地域の拡張も含めて検討します。また、リサイクル関連企業などの立地については、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慎重に対応します。

(2) 田園地域

市街化区域に隣接する東部から南部にかけての平坦地域の農地を対象とします。

① 地域拠点・生活拠点地域

拠点は、各地区の中心的エリアであり、p. 72 に示した4つの要件を満たし得る地域とします。

日常生活に最低限必要な都市機能の確保や立地の促進、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ます。

また、拠点の属する地区内において、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集落が複数存在する場合については、魅力的なライフスタイルの提示を前提としながら、生活拠点、地域拠点内での定住人口確保を目指した居住促進策について検討します。

② 農業振興地域

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保全を推進します。このため、工業や商業などの他用途への転用は原則として抑制します。

また、集落地については、農村らしい生活環境や景観等の保全を推進します。

(3) 中山間地域

市民が日常生活や生産活動を営む地域のうち、平地の外縁部から山間地に至るまとまった平坦な耕地の少ない地域を対象とします。

① 地域拠点・生活拠点

拠点は、各地区の中心的エリアであり、p. 72 に示した4つの要件を満たし得る地域とします。

日常生活に最低限必要な都市機能の確保や立地の促進、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ます。

また、拠点の属する地区内において、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集落が複数存在する場合には、魅力的なライフスタイルの提示を前提としながら、生活拠点、地域拠点内での定住人口確保を目指した居住促進策について検討します。

② 環境共生地域

豊かな自然環境を有する中山間地域は、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大切な地域です。

今後、環境問題や自然災害の深刻化が想定される中で、中山間地域の担う役割はこれまで以上に重要となることから、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等を市全体の問題としてとらえながら、維持・保全を推進します。あわせて、地域の特性をいかした市民のレクリエーションや自然学習の場などとして、自然環境と共生した利用を推進します。

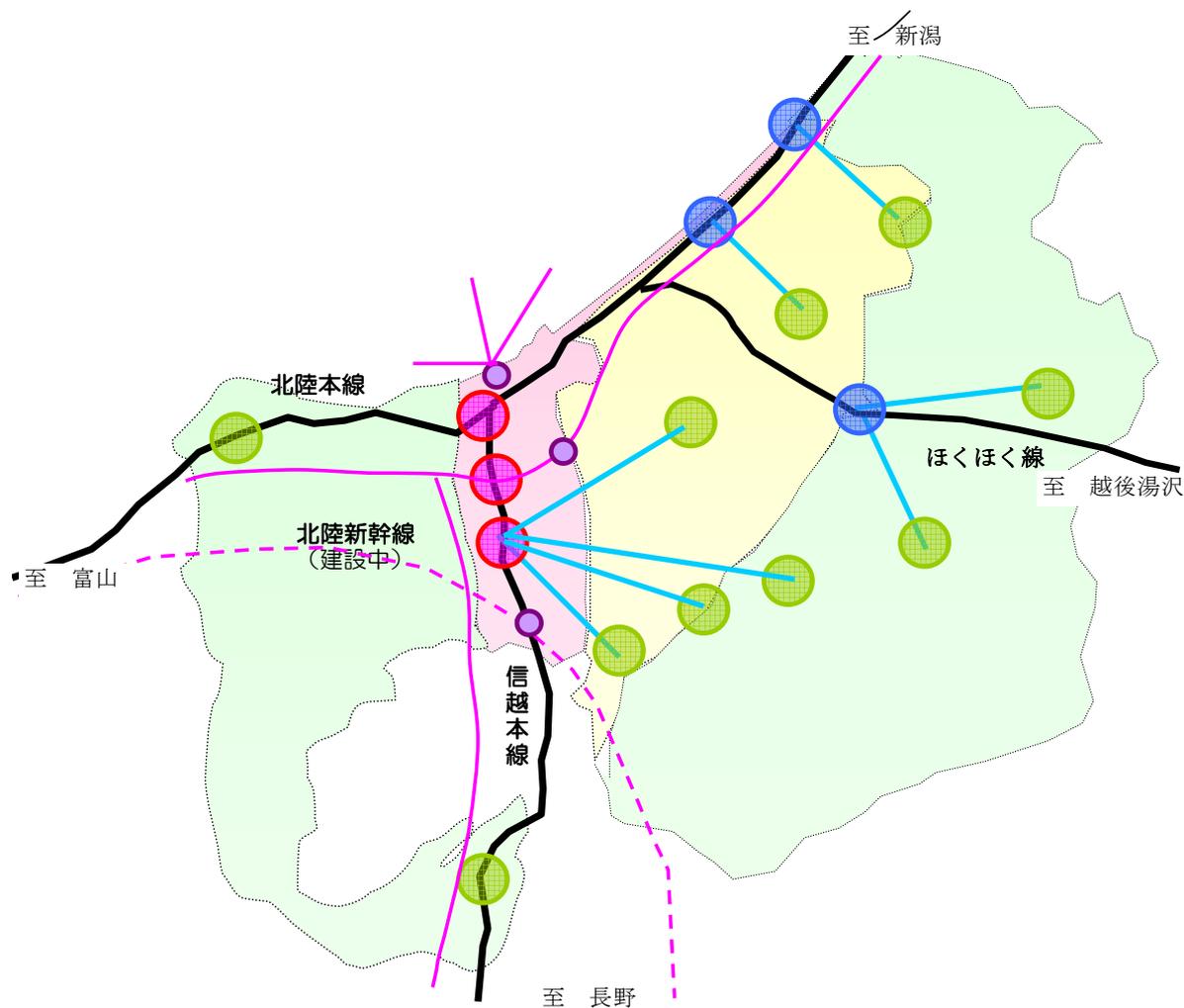
また、集落地については、山里らしい生活環境や景観の保全を推進します。

(4) 森林地域（環境保全地域）

森林地域は、緑のダムとしての水源かん養機能や、野生動植物の生息・生育の場としての生態系保全機能、地球温暖化の原因物質である二酸化炭素を吸収・貯蔵する機能などの多面的な機能を有するほか、ありのままの自然が残る森林地域は、見る人に感動や心の安らぎを与えてくれるレクリエーション空間としての役割も果たします。

このことから、乱開発や不法投棄を市全体の問題として抑制し、保全を推進します。

都市構造及びエリア別土地利用のイメージ



	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)		

※ 拠点及び交通ネットワークの具体的な場所については、前述の要件に沿って検討するものとする。

基本計画

【構成】

序章 基本計画の構成

第1章 基本指標

第2章 重点プロジェクト

第3章 分野別計画

第4章 総合計画の推進に当たって

序 章 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、財政の見通しを示します。

第2章 重点プロジェクト

基本構想に定めた5つの「まちづくり重点戦略」を実現するために、重点的に取り組む11のプロジェクトを示します。

第3章 分野別計画

基本構想に定めた7つの「基本政策」を実現するために必要となるすべての施策を、20の政策分野別に体系的に示します。

第4章 総合計画の推進に当たって

本計画の運用管理方法を示します。

資料編

分野別計画における施策に位置付けられる事業を示すほか、本計画の策定経過やその他参考資料を示します。

第 1 章

基本指標

第1章 基本指標

第1節 将来人口

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

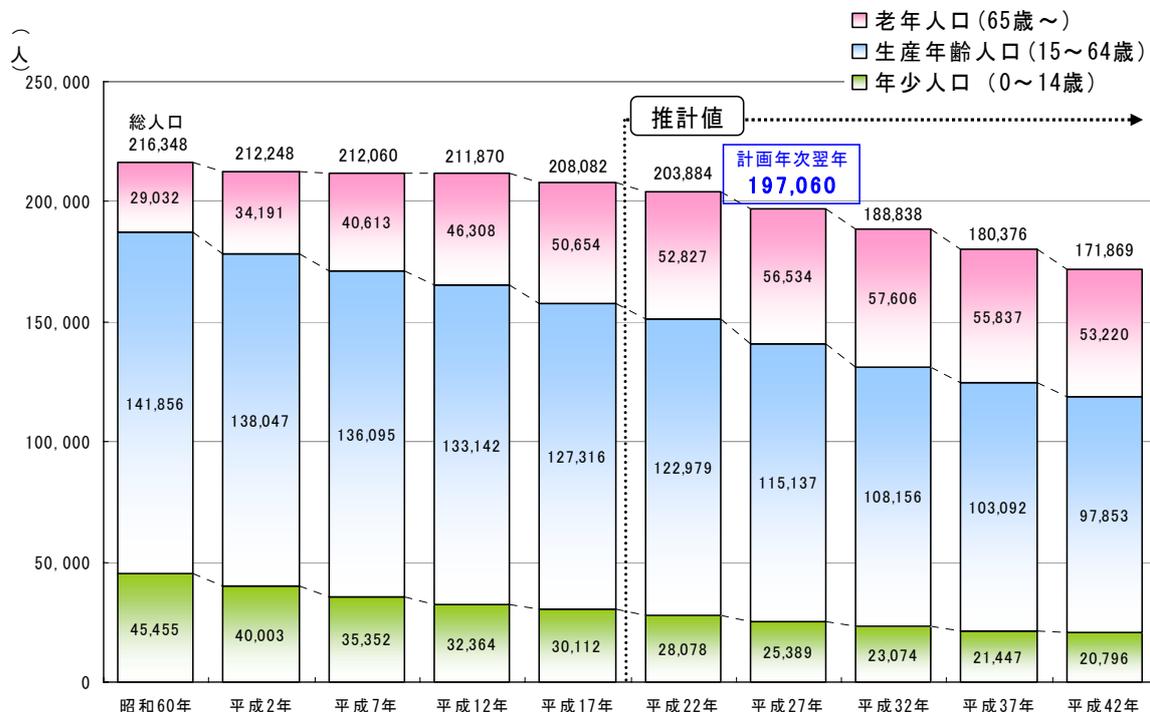
今後も、出生数が死亡数を下回ることや、転入者が転出者を下回ることにより、人口の減少傾向はさらに強まり、総合計画目標年次の翌年である平成27年には約197,000人になるものと推計されます。

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割合が大きく、今後も同様の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など、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つつ、このような人口減少傾向は不可避との考えに立ち、このことを前提としたまちづくりを推進します。

上越市の将来推計人口



出所：平成17年までは総務省「国勢調査」、それ以降は市で推計

※将来人口の推計に当たっては、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

※小数点以下は端数処理を行った

地区別の将来推計人口

	実績値					推計値				
	昭和60年 (1985年)	平成2年 (1990年)	平成7年 (1995年)	平成12年 (2000年)	平成17年 (2005年)	平成22年 (2010年)	平成27年 (2015年)	平成32年 (2020年)	平成37年 (2025年)	平成42年 (2030年)
合併前 上越市	130,659	130,116	132,205	134,751	134,313	132,869 (100.0)	129,844 (98.9)	125,665 (96.7)	121,096 (93.6)	116,355 (90.2)
安塚区	5,305	4,691	4,176	3,733	3,340	3,014 (100.0)	2,669 (90.2)	2,346 (79.9)	2,064 (70.2)	1,813 (61.8)
浦川原区	4,774	4,526	4,388	4,202	4,032	3,887 (100.0)	3,673 (96.4)	3,433 (91.1)	3,187 (85.1)	2,940 (79.0)
大島区	3,391	3,100	2,776	2,480	2,249	2,026 (100.0)	1,797 (90.1)	1,573 (79.9)	1,375 (69.9)	1,200 (61.1)
牧区	4,100	3,659	3,294	2,991	2,614	2,274 (100.0)	1,938 (87.0)	1,626 (74.1)	1,361 (62.2)	1,140 (52.1)
柿崎区	13,472	12,880	12,522	12,116	11,484	10,948 (100.0)	10,232 (95.3)	9,441 (89.1)	8,675 (82.2)	7,899 (75.5)
大潟区	11,086	11,170	11,097	10,861	10,401	9,920 (100.0)	9,298 (95.4)	8,626 (89.4)	7,953 (82.9)	7,278 (76.5)
頸城区	8,238	8,420	9,010	9,538	9,746	10,018 (100.0)	10,108 (102.8)	10,101 (103.7)	10,044 (103.6)	9,974 (103.1)
吉川区	6,670	6,210	5,931	5,516	5,142	4,831 (100.0)	4,424 (94.0)	4,020 (86.0)	3,636 (78.2)	3,281 (70.7)
中郷区	6,016	5,668	5,572	5,259	4,733	4,266 (100.0)	3,766 (90.1)	3,303 (79.6)	2,890 (69.8)	2,504 (61.1)
板倉区	8,599	8,225	7,843	7,534	7,517	7,584 (100.0)	7,516 (100.9)	7,429 (100.0)	7,331 (98.8)	7,223 (97.5)
清里区	3,417	3,290	3,158	3,217	3,152	3,123 (100.0)	3,047 (99.1)	2,933 (96.7)	2,820 (93.1)	2,698 (89.5)
三和区	6,541	6,397	6,452	6,284	6,190	6,163 (100.0)	6,037 (99.6)	5,877 (97.5)	5,715 (94.9)	5,556 (92.3)
名立区	4,080	3,896	3,636	3,388	3,169	2,961 (100.0)	2,711 (93.4)	2,465 (85.5)	2,231 (77.8)	2,007 (70.4)
合計	216,348	212,248	212,060	211,870	208,082	203,884 (100.0)	197,060 (98.0)	188,838 (94.7)	180,376 (90.8)	171,869 (86.7)

※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した。

※端数処理の都合上、区別の推計人口の合計及び割合が総人口と合致しない場合がある。

※（ ）内は、平成17年の人口を100とした場合の数値を示したもの

第2節 財政状況

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見通しを推計しました。

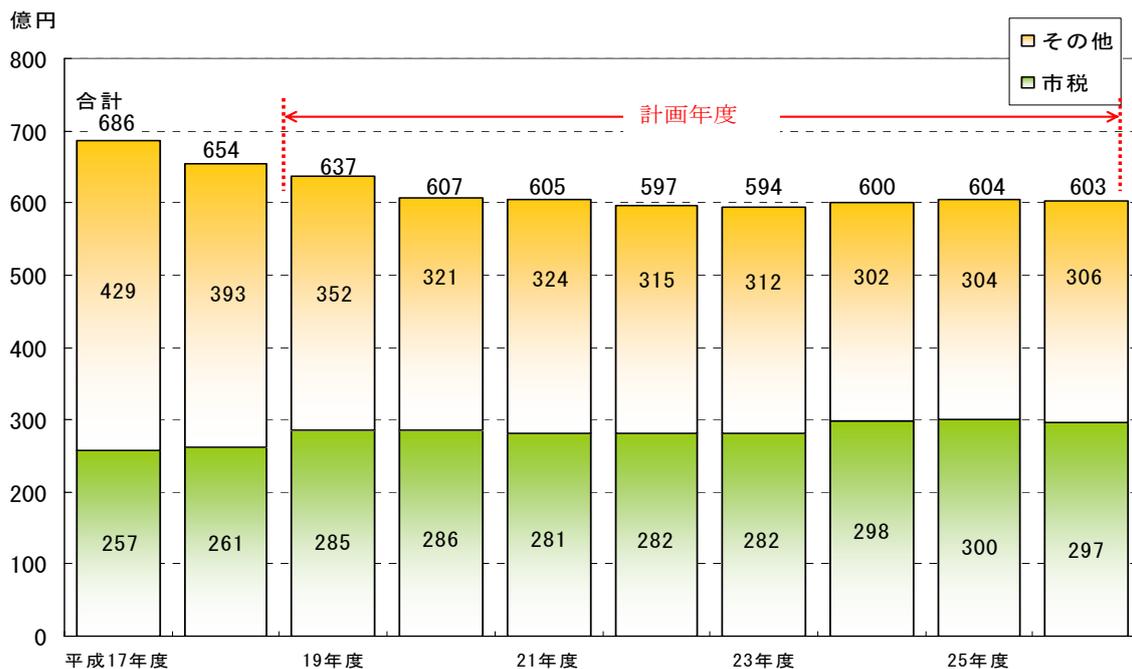
この中で、市が使うことができる一般財源については、計画期間の8年間で約4,847億円が見込まれます。

しかしながら、一般会計における市債残高は、平成16年度から減少に転じたものの、依然として多額の残高を抱えています。

また、経常収支比率の推移は上昇傾向にあり、平成17年度の経常収支比率は91.5%と県内の市平均よりも高い数値となっており、財政が硬直化している状況にあります。

本計画では、少子化・高齢化や地方交付税等の見直しなど、今後も社会経済状況が変化していく中で、厳しい財政状況は不可避との考えに立ち、財政の確保に向けた有効な施策を講じつつも、実効性や効率性の面から事業の取捨選択を行いながらまちづくりを推進します。

計画期間内の年度別一般財源の推計（一般会計）



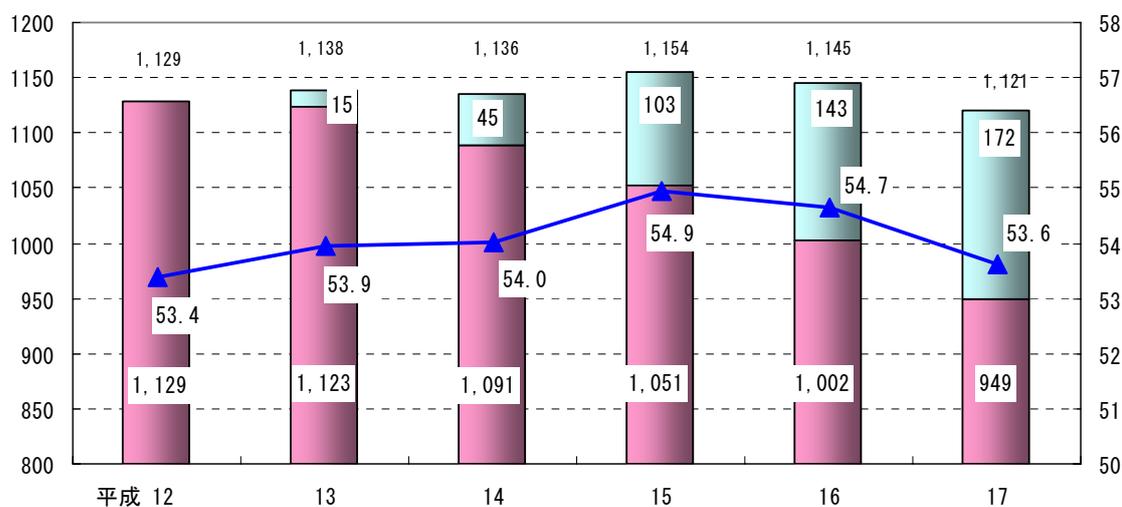
(平成18～19年度は当初予算額)

※市税のうち市民税については、1年度当たり約130億円で推計しています。

固定資産税については1年度当たり、約120億円で推計していますが、平成24年度からは、火力発電所建設に伴う増収を見込んでいます。

【一般財源】・・・市税・地方譲与税・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）等

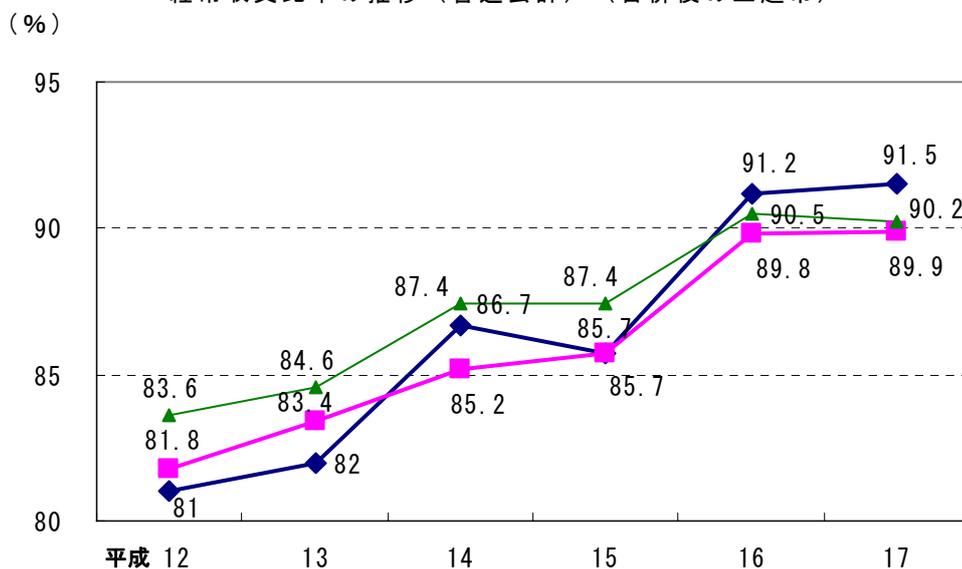
市債残高の推移（普通会計）（合併後の上越市） （万円）



■ 通常分
 ■ 臨時財政対策債
 ▲ 1人当たりの市債残高
 ※数値は四捨五入したもの

※臨時財政対策債… 国の政策により、普通交付税の一部を地方自治体が代わりに発行する地方債で、後年度に国から全額措置されます。

経常収支比率の推移（普通会計）（合併後の上越市）



◆ 上越市(合併後)
 ■ 県内20市平均
 ▲ 全国市町村

※経常収支比率… 市税や地方交付税などの自由に用途を決められる一般財源が、人件費や扶助費、公債費など経常的に支出する経費にどの程度使われているかを示したもので、財政の健全性を判断する数値の一つです。この比率が高くなるほど、公共施設の整備など投資的な経費に充てる財源の余裕が少なくなり、財政運営が厳しいと言えます。

第2章

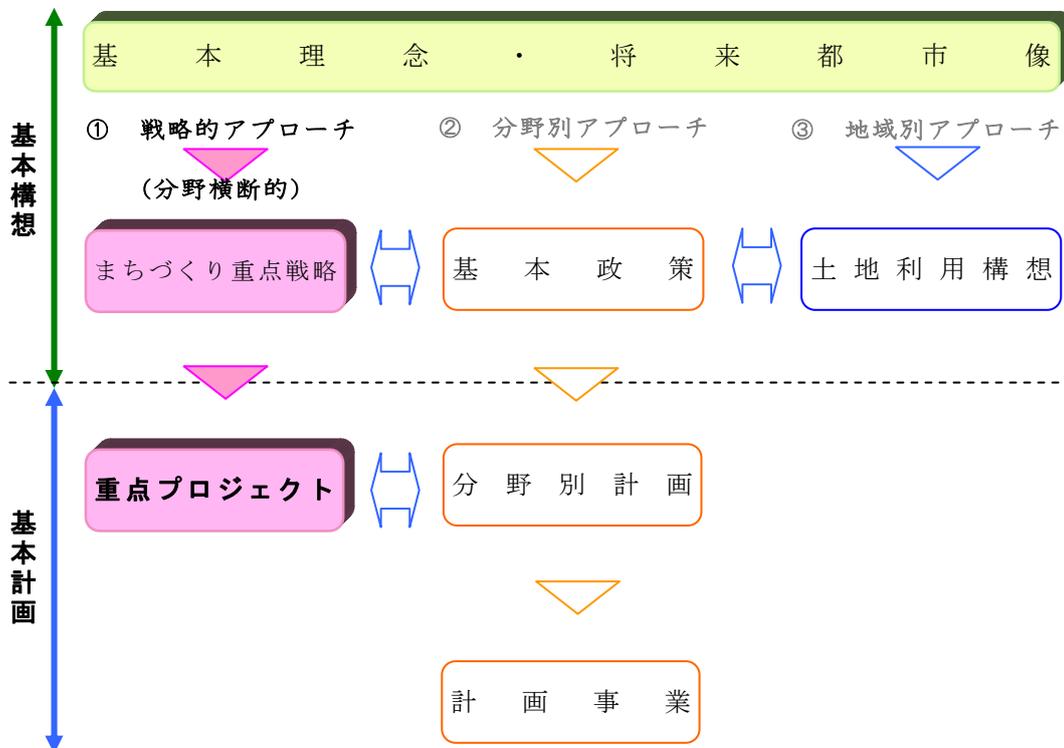
重点プロジェクト

第2章 重点プロジェクト

基本構想第2章に定めた5つの「まちづくり重点戦略」の実現に向けた基本方針と、重点的に取り組む11のプロジェクトを示します。

● 重点プロジェクトの位置付け

- ・ 「重点プロジェクト」は、「まちづくり重点戦略」を実現するための施策群です。
- ・ なお、「重点プロジェクト」を構成する施策を含め、まちづくりに関するすべての施策については、「分野別計画」（基本計画第3章）において目的別に体系化して提示します。



● 重点プロジェクト一覧

1 地域コミュニティでの交流による「ご近所の底力」の向上

- ① 地域ぐるみの課題解決プロジェクト
- ② 子どもが主役のコミュニティプロジェクト

2 市内の循環・交流による「地産地消」の推進

- ① 循環による価値向上プロジェクト
- ② 交歓による助け合いプロジェクト

3 広域的な交流による「上越サポーター」の獲得

- ① ちょこっと上越・おためしプロジェクト
- ② じっくり上越・ほんもの体験プロジェクト
- ③ 広域的都市連携プロジェクト

4 にぎわいを生み出す空間をつくる「まちの陣形」の強化

- ① まちなか公共空間再生プロジェクト
- ② 地域の茶の間再生プロジェクト

5 学びを生み出す空間をつくる「上越学」の確立

- ① 上越キッズスクールプロジェクト
- ② 上越まるごとキャンパスプロジェクト

第1節 地域コミュニティでの交流による「ご近所の底力」の向上

地域コミュニティにおける防犯や防災、生活環境などに関する課題に加え、一人ひとりが抱える子育てや福祉、健康づくりなどの課題についても地域全体の課題としてとらえ、男性も女性も、若いも若きも、障害のある人もない人も、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、それらの課題の克服や理想の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、一人ひとりの持つ能力が地域コミュニティの中で発揮され、そのことを生きがいに感じる人々が増えるとともに、多様な人々の相互理解が進むことによって、やさしさと力強さを兼ね備える「ご近所の底力」を持った地域コミュニティが増えていくことを目指します。

基本方針

- 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果的と考えられるテーマや、地域コミュニティとして自主的に取り組みたいという希望があり、市全体にとっても好ましいことと考えられるテーマ、本来は個人や家庭によって克服すべき課題であっても、地域コミュニティの力を発揮することでその能力の習得を支援できると考えられるテーマなどについて整理を行います。
- かつての地域コミュニティが様々な社会的役割を果たしていたことを十分に踏まえつつ、単にその復興を目指すのではなく、一人ひとりの生活や価値観の多様性を踏まえた緩やかな関係でありながら、その多様性を活用した力強い地域コミュニティの姿を目指します。

したがって、地域コミュニティの住民にとって、物理的・精神的に過度な負担とならないよう、選択肢の多いライフスタイルに合った参画方法の確立や、単に義務感からではなく自発的に楽しみながら取り組めるような環境づくりにも配慮します。
- 子育てや福祉、防災などのテーマに対して別々に取り組むのではなく、複数のテーマを一体的にとらえることによって共通の要因や共通の取組手法を模索し、効率的・効果的な実施を目指します。
- 市は、地域コミュニティが上記の取組を実施できる機会の提供と、頑張る地域コミュニティを支え、その取組をさらに促進する仕組みを構築するなど、市民や地域のモチベーションが高まる取組を推進します。
- これらの交流によって、個人や家庭の力が高まるとともに、それを基調としながら再びそれぞれが助け合い、高め合う好循環を目指します。
- ここで言う地域コミュニティとは、日常的に一定のつながりを有し、これらの取組を一致団結して行うことのできる市域を越えない任意の集団であり、町内会や学校区、地域自治区などの単位にはとられないものとします。

主な効果

【直接的に目指す効果】

- ・ 子育てしやすく、子どもが健やかに育つ環境づくり
- ・ 高齢者等の生きがいつくり
- ・ 地域の防災力や防犯力の向上

【結果として達成する効果】

- ・ 環境保全や健康づくりの推進
- ・ 地域資源の再発見と、それを活用したささやかな所得形成機会の創出
- ・ (市民の健康寿命の延伸や防災力の向上等による) 市の財政運営の健全化
- ・ 思いやりの心や公共心の醸成、共助の拡大
- ・ 地域コミュニティに対する愛着と誇りの向上

重点プロジェクト

1 地域ぐるみの課題解決プロジェクト

地域コミュニティの抱える課題に対する地域一丸となった取組や、地域固有の資源を大切に守り育てながらささやかなりわいを生み出す取組を自発的・意欲的に行う地域に対して、積極的かつ側面的な支援を推進します。

(取組の例)

- ・ 合併前の上越市における地域自治区の設置
- ・ まちづくりに意欲的な地域に対する支援制度の構築
(地域学習・活動アドバイザー制度の充実、地域発の事業提案への経済的・制度的支援など)
- ・ 自主防災組織の設置や育成の支援
- ・ 地域資源を活用した地域密着型のビジネスモデルの構築支援
- ・ 不法投棄の解決や清流の復活等、生活環境の保全や自然環境の再生に向けた活動への支援

2 子どもが主役のコミュニティプロジェクト

学校や公園などを中心とした地域コミュニティづくりにあらゆる世代の人々が参画し、交流を深めることによって、地域内には開かれながらも犯罪等には強い空間をつくります。このことによって、子どもがのびのびと遊び、学べる環境を地域に確保し、結果的に子どもの力によって家庭や地域の絆が強まり、地域コミュニティ全体の力が高まることを目指します。

(取組の例)

- ・ 子育て等に関する意見交換、悩み相談の場づくり
- ・ 学習効果の高い身近な子どもの遊び場づくり
- ・ 校庭と公園、福祉機能と子育て機能の融合の促進
- ・ コミュニティ内での3R(減量化、再使用、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)
- ・ 災害時の対応力を楽しみながら習得できるイベントの実施

第2節 市内の循環・交流による「地産地消」の推進

環境、地域経済、教育、福祉などの視点から海・山・大地の持つ多様な価値を積極的に引き出し、市内の市街地と農山漁村地域とがそれぞれを支え合い、高め合う関係となるような人・ものの交流や「地産地消」を推進します。

このことによって、市民が「市街地あつての農山漁村地域、農山漁村地域あつての市街地」であることを再認識し、市内の一体性を育むとともに、自然や農に親しむ魅力的なライフスタイルを実践する人々が増えていくことを目指します。

基本方針

- かつての「まち」と「むら」が密接な関係にあり、そのことが日常生活を形成しつつ様々な社会的役割を果たしていたことを十分に認識しつつ、単にその復興を目指すのではなく、経済のグローバル化や価値観の多様化などを踏まえ、貨幣を介さない直接的な「豊かさ」の享受にも価値を見いだした取組を進めます。
- まちに住む人がむらに住む人を支えるといった一方的な関係ではなく、まちの生活がむらの生活を、むらの生活がまちの生活を支え、高め合う持続性のある関係を構築することによって、互いに自信と誇りを持てる生活づくりを目指します。
- 同じ農山漁村の性質を持った地域同士であっても、それぞれが地域の個性を伸ばし、支え合い、高め合う関係を構築し、交流することも視野に入れます。
- 地域経済活性化や環境保全、防災、福祉などのテーマに対して別々に取り組むのではなく、複数のテーマを一体的にとらえることによって共通の要因や共通の取組手法を模索し、効率的・効果的な実施を目指します。
- これらの交流によって市の一体感が生まれ、そのことが市の一体的な取組を円滑に進め、再び一体感が育まれるような好循環を目指します。

主な効果

【直接的に目指す効果】

- ・ 高齢者等の生きがいづくり
- ・ (地域内の産業連関強化による) 地域経済活性化と雇用の場の創出
- ・ 中山間地の集落や農地を様々な視点から支える担い手の確保

【結果として達成する効果】

- ・ (生態系のメカニズムの把握等により) 環境を大切にする心や豊かな五感の醸成
- ・ 環境保全や健康づくりの推進
- ・ (里地里山の保全活動による) 景観形成や防災機能等の向上
- ・ 将来的に予想される食糧難やエネルギー不足の時代への対応
- ・ (災害の抑制等による) 市の財政運営の健全化
- ・ 上越市に対する愛着と誇りの向上

重点プロジェクト

1 循環による価値向上プロジェクト

自然環境や農林水産業、家庭や事業所などから生み出される産品やバイオマス資源を地域内で加工し、販売展開するなど、市内の「まち」と「むら」にある資源を相互に有効活用することで高め合う関係を構築します。このことによって、地域内の産業連関を高め、地域経済の活性化を図りつつ、農地の有効活用や環境負荷の軽減などを推進します。

(取組の例)

- ・ 六次産業化（第一次産業、第二次産業、第三次産業の連携）による地産地消（商）の促進
- ・ 市の特産品開発と販売促進
- ・ 市街地における生ごみの堆肥化・飼料化と農林水産業での活用
- ・ 農林水産業による廃棄物を活用したリサイクル（新エネルギー利用を含む）の推進

2 交歓による助け合いプロジェクト

中山間地における里山・棚田保全や除雪活動、市外との交流イベントなどに対し、市街地に住む人々が健康づくりやレクリエーション活動の一環として参画したり、中心市街地における農産物の販売や市外との交流イベント等に農山漁村地域に生活する人々が同様に参画するなど、市内の「まち」に住む人と「むら」に住む人が助け合い高め合う関係を構築します。

(取組の例)

- ・ 市民農園での活動を通じた交流の促進
- ・ 棚田・植林・除雪サポーター制度の確立
- ・ 鳥獣対策を兼ねた里山保全イベントの実施
- ・ 中山間地や中心市街地における交流イベントへのスタッフ参加
- ・ 企業のレクリエーション活動や社会貢献活動の一環としての活動促進
- ・ 農山漁村地域の戸建住宅と市街地のマンションとの住まい交換の仕組みづくり
- ・ 市内における二地域居住の促進
- ・ 地域通貨等を媒体とした交歓の仕組みづくり

第3節 広域的な交流による「上越サポーター」の獲得

様々な目的を持って当市を訪れる人々に対し、その他の来訪者や市民との交流機会を創出し、その出会いや交流が当市への印象を深め、さらなる関係へとつながるような誠意あるおもてなしを行います。対象者には、観光客にとどまらず、出張者、帰省客などの多様な来訪者に加え、大学生や単身赴任者などの一時的な居住者も想定し、情報交流・交流・二地域居住・定住の相互連携を円滑に推進します。

一方、当市が有する特性や重点的に取り組むテーマについて、切磋琢磨し補完し合える他都市との連携を進めるなど、まちとまちとの交流も推進します。

このことによって、観光・交流関連産業の活性化に加え、当市をお気に入りのまちとする「ファン」や、当市のまちづくりを様々な側面から支援していただく「サポーター」、人やまちを共に育み支え合う「パートナー」が増えていく状態を目指します。

基本方針

- 集客施設やイベント等に訪れた人に対し、市内のその他の魅力をPRしたり、対象者にあわせて多様な地域資源を組み合わせたテーマ設定を工夫することなどにより、来訪者の滞在時間や訪問回数の増加、交流の通年化を目指します。
- 上越市への思いをつなぎ深めるのは人との出会いや交流であるとの視点に立ち、来訪者のニーズを十分に把握しながら、その他の来訪者や市民との交流機会の創出に努めます。
- 人やまちとの交流相手やテーマを選定する際には、当市が有する特性や重点的に取り組むテーマ、相手先のニーズを踏まえ、相互に補完し切磋琢磨し合える持続性のある関係の構築に留意します。
- それぞれの集客施設やイベント等において、上記の取組を個々に進めるのではなく、体系的な共通基盤をもって効果的・効率的な実施に努めます。
- 経済効果は来訪者の満足度の対価として得られるものであるとの視点に立ち、まずは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。
- 物や情報を通じた交流から、観光やビジネスなどを目的とした交流・短期滞在、他の地域の住民が定期的・反復的に当市に居住する二地域居住、そして定住へのステップアップを円滑に実施できる仕掛けを構築しつつ、定住人口の増加に固執せず、多様な人口の獲得を目指した重層的な取組を進めます。

主な効果

【直接的に目指す効果】

- ・ （人との交流を通じた）生きがいづくりや地域の活力向上
- ・ （地域外からの「外貨」獲得による）地域経済活性化
- ・ （交流産業の活発化を通じた業種の多様化による）雇用の場の創出

【結果として達成する効果】

- ・ まちづくりの支援者獲得
- ・ （来訪者からの評価等を通じた）上越市に対する愛着と誇りの向上

重点プロジェクト

1 ちょこっと上越・おためしプロジェクト

様々な経緯で当市のことを認知したり訪れる人々に対し、当市への好印象度を高めるとともに、情報交流や交流人口の拡大、滞在時間や滞在回数の増加に向けた取組を推進します。

(取組の例)

- ・ 市内特産品の生産者と都市部の消費者との交流の促進
- ・ 特定目的の来訪者に対する市内回遊や再訪問を促進するPRの推進
- ・ 出張による来訪者に対する兼観光、アフターコンベンション¹の推進
- ・ 農業や雪国の楽しさを体験できるイベントの実施
- ・ 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²の実施

2 じっくり上越・ほんもの体験プロジェクト

当市への好印象を持っていただいた人々に対し、当市の良さを本格的に体験していただくため、短期滞在や二地域居住、定住促進につながる取組を推進します。

(取組の例)

- ・ 都市部の大学生、市内大学生と地域住民との交流の促進
- ・ 国内外の姉妹都市との様々な交流の促進
- ・ 雪国文化をテーマにしたイベントの実施
- ・ 就農希望者を対象とした農業塾の開催や就農場所のあっせん
- ・ 新規定住に向けた側面的支援

3 広域的都市連携プロジェクト

当市が有する特性や重点的に取り組むテーマについて、相互に補完し切磋琢磨し合える他都市との連携を推進します。

(取組の例)

- ・ 周辺都市や広域交通ネットワーク沿線都市との観光連携
- ・ 周辺都市との生活・都市機能の相互利用
- ・ 国内外の姉妹都市との経済交流
- ・ 中山間地活性化や環境政策などに熱心に取り組む自治体との政策交流

¹ 会議や大会等の終了後に、市内の観光資源等を巡る比較的短時間のツアー。

² 都市住民などが、短期間農家に泊り込むなどして農作業の手伝いを行う制度。元々の意味は、若者が海外で、休暇を楽しみながら、その間の滞在資金を補うために付随的に就労することを認める制度のことを指す。

第4節 にぎわいを生み出す空間をつくる「まちの陣形」の強化

市内各地区が個性をいかすことによって、歩いて楽しく、にぎわいの要素を持ったまちの中心的空間を創出します。また、それらを有機的に結んだ交通ネットワークを上越市の骨格と位置付け、一体的な構築を行います。

このことによって、機能的な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ともに、人の密度が高いにぎわいのある空間が創出され、各地区の個性を守り育むことができるよう、「まちの陣形」を強化します。

基本方針

- かつて繁栄を遂げていた地元の商店街や公共交通機関が、経済のグローバル化やモータリゼーションの進展、市民ニーズの変化などによって衰退してきた要因を十分に踏まえ、単にその復興を目指したり、自家用車を中心とした社会を否定したりするのではなく、歩くことや公共交通機関の利用による多面的な効用を最大限発揮させることによって、最終的に歩きやすい空間や公共交通機関が自家用車と共存できる姿を目指します。
- 各地区における人が集う空間や機会の創出、そのような空間と交通拠点との融合、公共交通機関の魅力度の向上、公共交通機関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、各地区の中心地のにぎわいと公共交通機関の利便性の双方が高まる好循環を形成します。
- 各地区の個性をいかし、他の地区との切磋琢磨による空間形成を促進する一方で、地区間で過度な競合関係が発生することによって都市機能や歴史・文化的資源が喪失し、結果として市全体の魅力度低下につながることを防ぐよう、一定の役割分担に基づく連携体制の強化を行います。
- 基本構想第4章の「土地利用構想」において示す都市構造の実現に向けた取組としても位置付けます。

主な効果

【プロジェクトの主要効果】

- ・ 各地区のにぎわいの場（魅力的な公共空間）の創出
- ・ 市内の移動制約者や来訪者の移動手段を確保することによる交流促進
- ・ 各地区の個性の追求と市全体の魅力向上

【結果として達成を目指す効果】

- ・ まち歩きの促進による地域の再発見
- ・ （自家用車利用機会の減少による）環境保全や健康づくりの推進
- ・ まちづくりの拠点づくり
- ・ （めりはりのある都市構造の実現による）災害に強い都市構造の構築と災害時対応の円滑化
- ・ （めりはりのある都市構造の実現による）市の財政運営の健全化

重点プロジェクト

1 まちなか公共空間再生プロジェクト

市の玄関口と中心市街地とをつなぎ、市街地内を効果的に巡る利便性の高い公共交通ネットワークを確立するとともに、駅を中心とした公共公益施設や商業施設、住宅などの立地を促進します。また、歴史的な資源やまちなみ、都市的・芸術的な活動等をいかした集客の仕掛けづくりなどを行います。このことによって、市内から多様な人々が集まり、にぎわいを創出できる空間形成を行い、上越市の“かお”としての中心市街地（都市拠点）を再興します。

(取組の例)

- ・ 中心市街地や駅周辺における集客施設の立地促進
- ・ まちなか居住の推進
- ・ 歴史的なまちなみを活用した集客イベントの実施
- ・ ゲートウェイ（市の玄関口）と中心市街地とを結ぶ利便性の高い鉄道の確立
- ・ バス路線及びダイヤの再編
- ・ 商業振興、環境保全、健康づくりなどの取組と連動した公共交通機関の利用促進

2 地域の茶の間再生プロジェクト

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した空間の確保や、そこでのにぎわいを創出します。また、生活拠点と地域拠点、都市拠点を結ぶ基幹的公共交通や、生活拠点と各集落とを結ぶ小回りの利く地区内公共交通のネットワークを確立します。このことによって、各地区の個性を醸し出し、その地区の住民が気軽に集うことのできる、各地区の“茶の間”としての中心地を再興します。

(取組の例)

- ・ 多様な人々の交流を意識した集客機能（教育施設、福祉施設、交流施設など）の近接立地の促進
- ・ 農と親しむライフスタイルの実践を追及した居住空間の整備
- ・ 魅力的な景観形成に向けた好循環を確立する仕掛けづくり
（市民主体の魅力的な景観形成に対する支援、景観コンテストの実施、景観情報誌の発行等）
- ・ 生活機能や集客・交流機能と駅の融合（「さとの駅」の整備）
- ・ 一定のサービスレベルを担保した基幹系公共交通の確立
- ・ 乗合タクシーや過疎地有償運送の導入による地区内の公共交通機関の確立

第5節 学びを生み出す空間をつくる「上越学」の確立

市内に存在する多様な地域資源を活用することによって、生きるために必要な食や環境などに関する知識、当市の魅力や個性、まちづくりの課題についての知識、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、または潜在的に学べるような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、地域資源とのかかわりを通じて地元への愛着と誇りを育むことのできるような「上越学」を確立します。

基本方針

- 学びに対して直接的に興味を持たない人々であっても、気軽に親しみを持って楽しくかかわれるようなきっかけづくりや、景観等を通じて人の五感へ訴えかける潜在的な学習効果を引き出すなど、一人でも多くの市民が日常的に学びを実現できる環境づくりを進めます。
- 学びの成果を確実なものとするためには、実体験をもって継続的に深く学ぶことが必要であるため、様々な体験活動を組み込んだカリキュラムを作成します。
- 市内の文化財や偉人など、個々の地域資源に対して既に一定の興味を持っている人々を対象とした、その地域資源に関する知識を深める学習機会の提供とは別に、その地域資源が生み出された風土や地域資源の活用による学びの可能性を引き出し、メッセージ性のある学びのテーマに合わせて複数の地域資源を体系化します。
- 文化財や教育文化施設、豊かな自然環境など、様々な地域資源を固定的に取り扱うのではなく、時期やテーマ、想定する対象者などに応じて、変化のある表現方法や組合せを行うことにより、多種多様なカリキュラムを実現します。
- 市民が学ぶことを基本としながら、そのサポートを行う人を市外から招いたり、その学びを観光振興や交流促進のツールとして活用することも視野に入れます。
(⇒ 重点戦略3 「上越サポーター」の獲得)

主な効果

【プロジェクトの主要効果】

- ・ (食育、環境教育、防災教育などを通じた) 今後の時代を生きるために必要な能力の習得
- ・ 健康づくりや生きがいづくり
- ・ 学びを通じた創造力や発想力の強化

【結果として達成を目指す効果】

- ・ 地域文化の再認識と地域に対する愛着と誇りの向上
- ・ まちづくりを担う人材の発掘と育成
- ・ 学習活動を通じた交流促進

重点プロジェクト

1 上越キッズスクールプロジェクト

子どもたちの好奇心を刺激し、心豊かでたくましい子どもたちを育てるため、各地域の地域資源を活用した特色ある知的探究活動で構成される活動プログラムを推進します。また、子どもたちがそこで培った成果を発表する機会等を創出します。このことによって、学校での学びだけでは習得できない“一芸”を身に付け、そのことによる自信とふるさとへの愛着・誇りを持った子どもたちを育む空間形成を行います。

(取組の例)

- ・ 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向けの学習の場づくり
- ・ 遊びを通じたまちづくり学習や職業教育を可能とする子ども向け模擬都市づくり
- ・ 学習の成果発表の場を兼ねたミニ学会やイベントの開催

2 上越まるごとキャンパスプロジェクト

上越市全体を「キャンパス」に見立て、歴史・文化的資源や豊かな自然景観、伝統的行事や特色ある活動、さらには当市の抱える固有の課題についても学びの素材と位置付けます。その上で、メッセージ性とレジャー感覚を兼ね備えたカリキュラムへと加工し、継続的に成果を積み重ねていく講座やイベント等を市内で一体的に実施します。このことによって、絶えず進化し、いつでも楽しく学ぶことのできる空間形成を行います。

(取組の例)

- ・ 雪国文化、環日本海の環境問題等、当市固有のテーマに基づく企画展の開催
(市内全域で同時期に共通のテーマをもって実施)
- ・ 地元の食材を用いたコンテストなど、楽しい食育イベントの実施
- ・ 地域資源を用いた発明コンテストの実施
- ・ インフラの役割や重要性の理解を促す仕掛けづくり
- ・ まちづくりにおける様々な課題をテーマとした講座の開催
- ・ 地元の産学官連携による学習カリキュラムの作成

基本計画

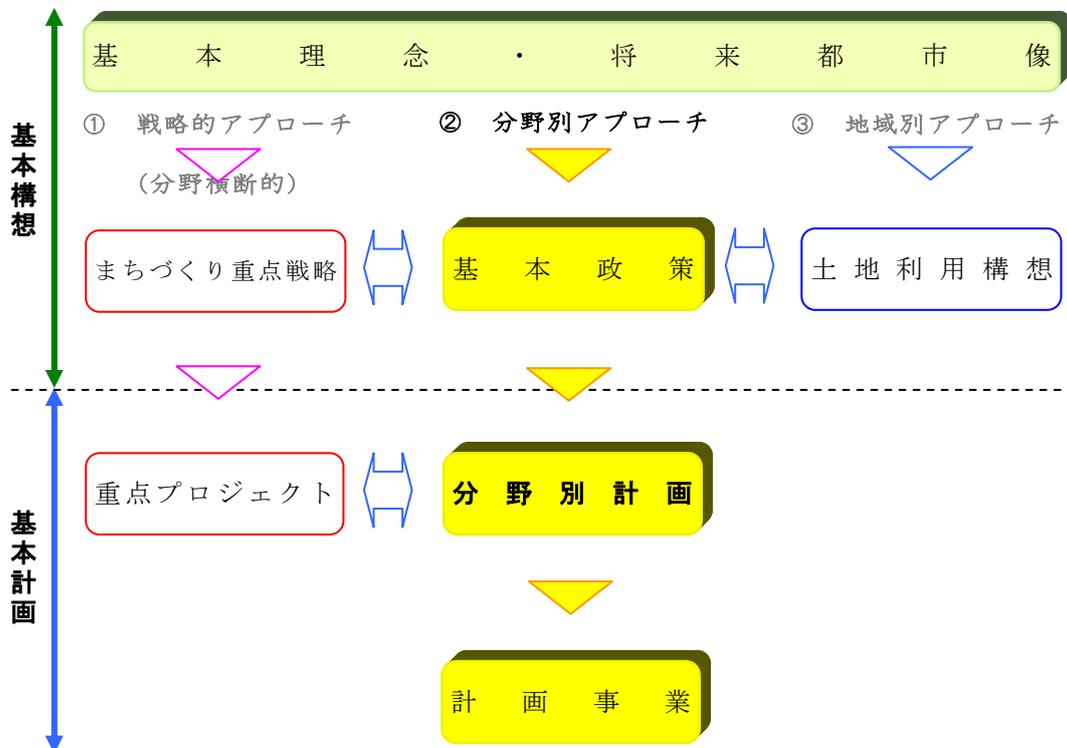
第 3 章

分野別計画

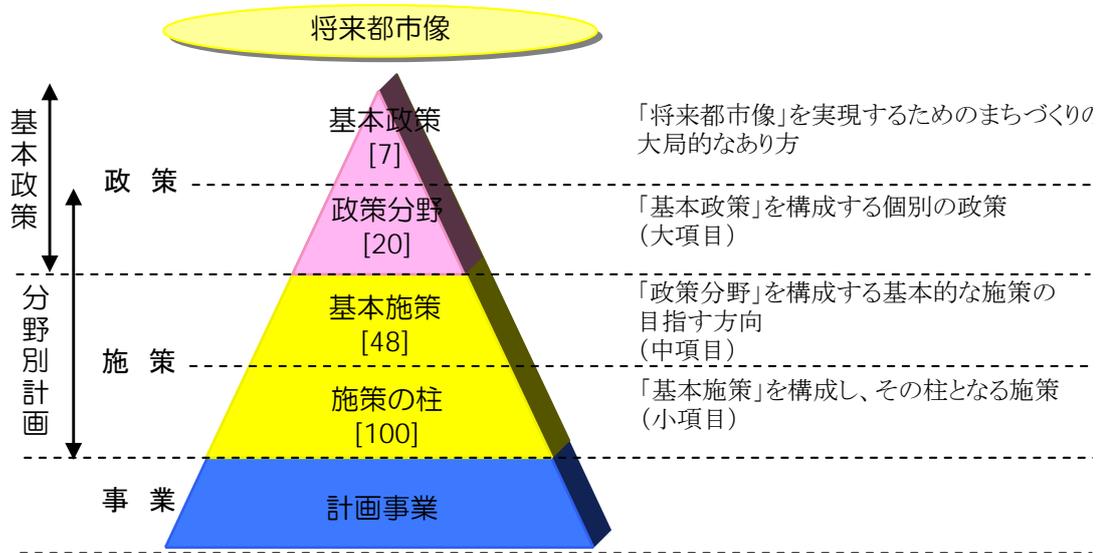
第3章 分野別計画

● 分野別計画の位置付け

- 基本構想第3章に定めた7つの「基本政策」を実現するために必要となるすべての施策を、20の政策分野別に体系的に示したものです。
- 分野別計画の下に、まちづくりに関するすべての事業が位置付けられます（事業は資料編に提示します）。
- 分野別計画に提示した施策のうち、分野横断的かつ戦略的に取り組む必要のある事業を含むものについては、重点プロジェクト（基本計画第2章）にも位置付けられます。



● 政策—施策—事業の関係



● 分野別計画の構成

・ 基本的な考え方

各政策分野における施策の意義や課題、取組の方向性について示しています。

・ 政策目標

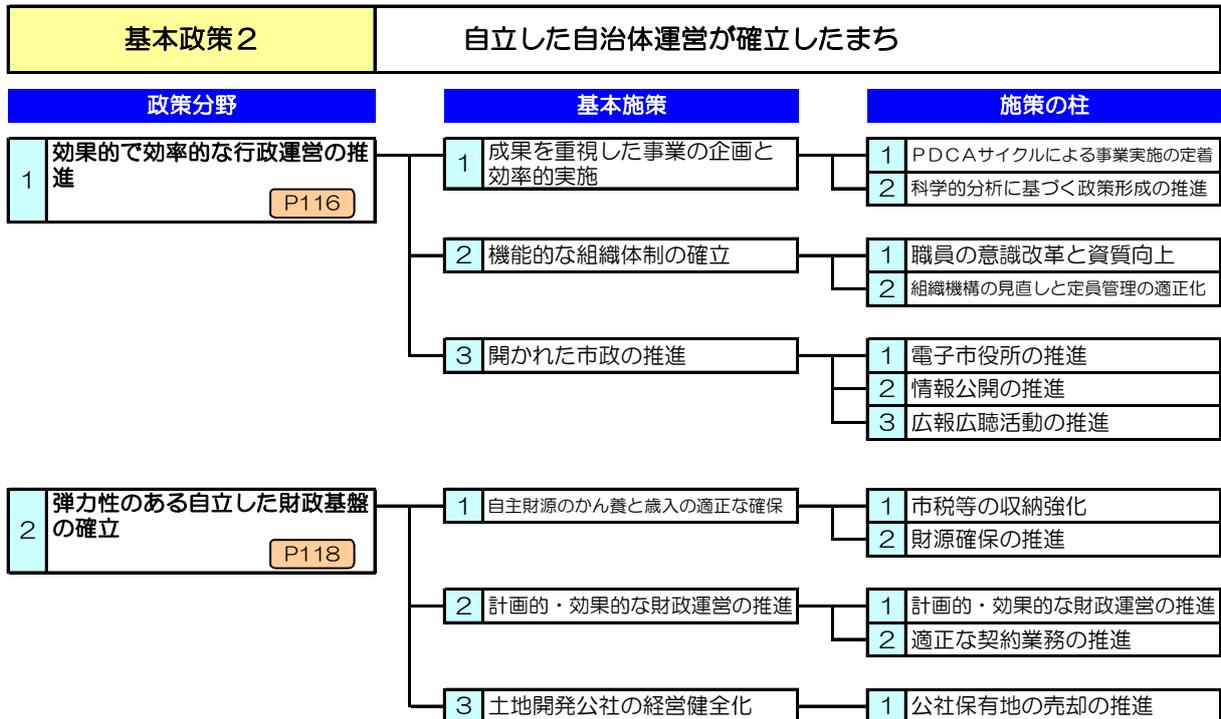
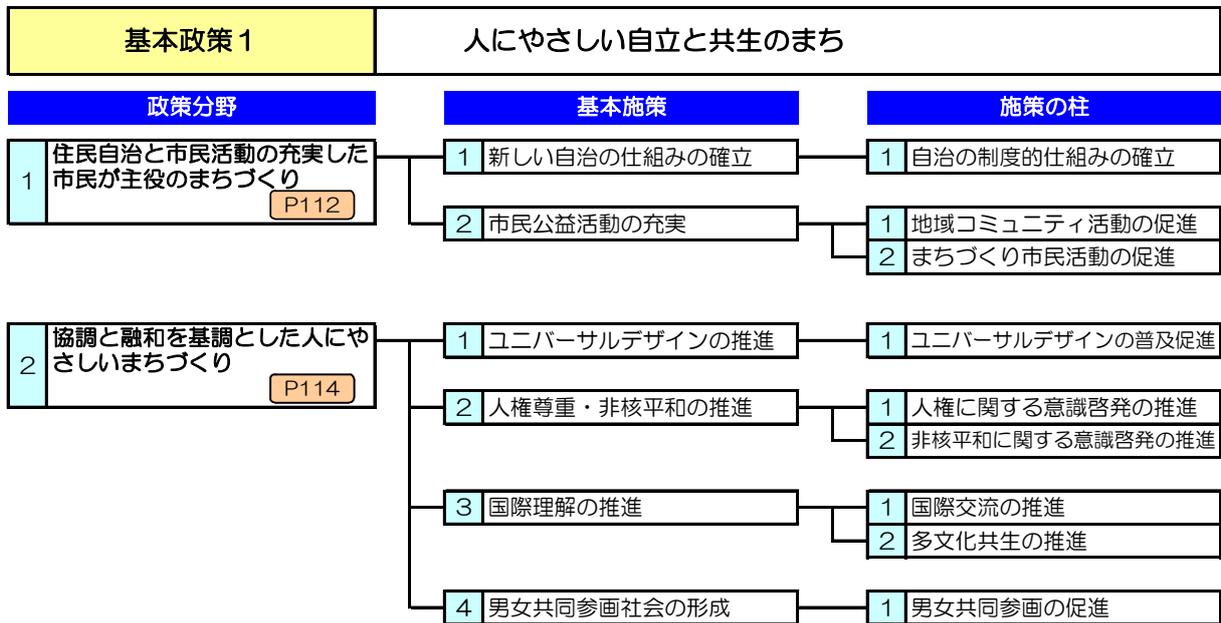
各政策分野において、市行政と市民、事業者が協力して最終的に目指す状態を定性目標として位置付けるとともに、これを補完するために「基本施策」レベルでの評価指標を設定しています（各政策分野を評価する際には、定性評価を基本としながら、この指標を参考値として用いるものとします）。

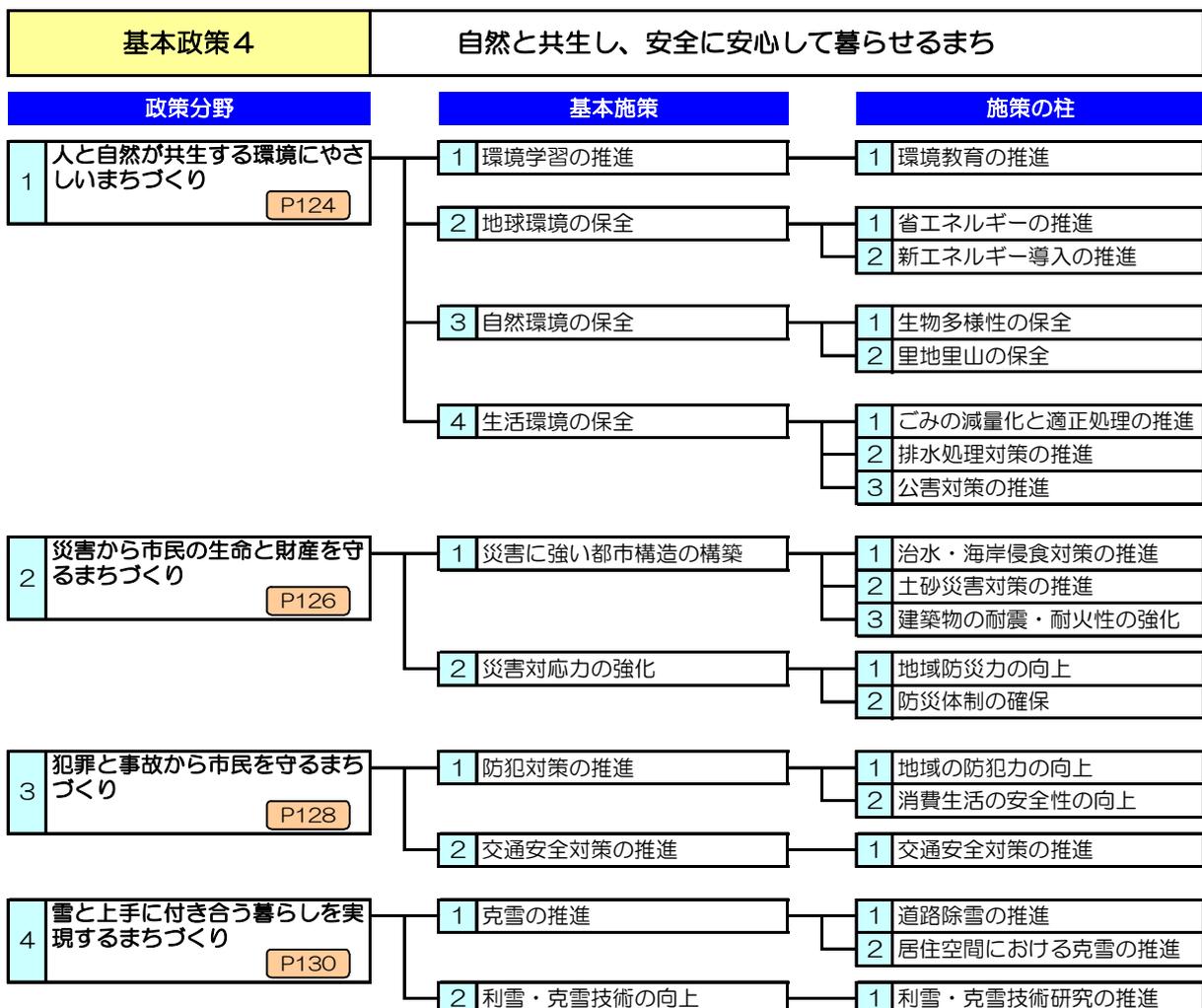
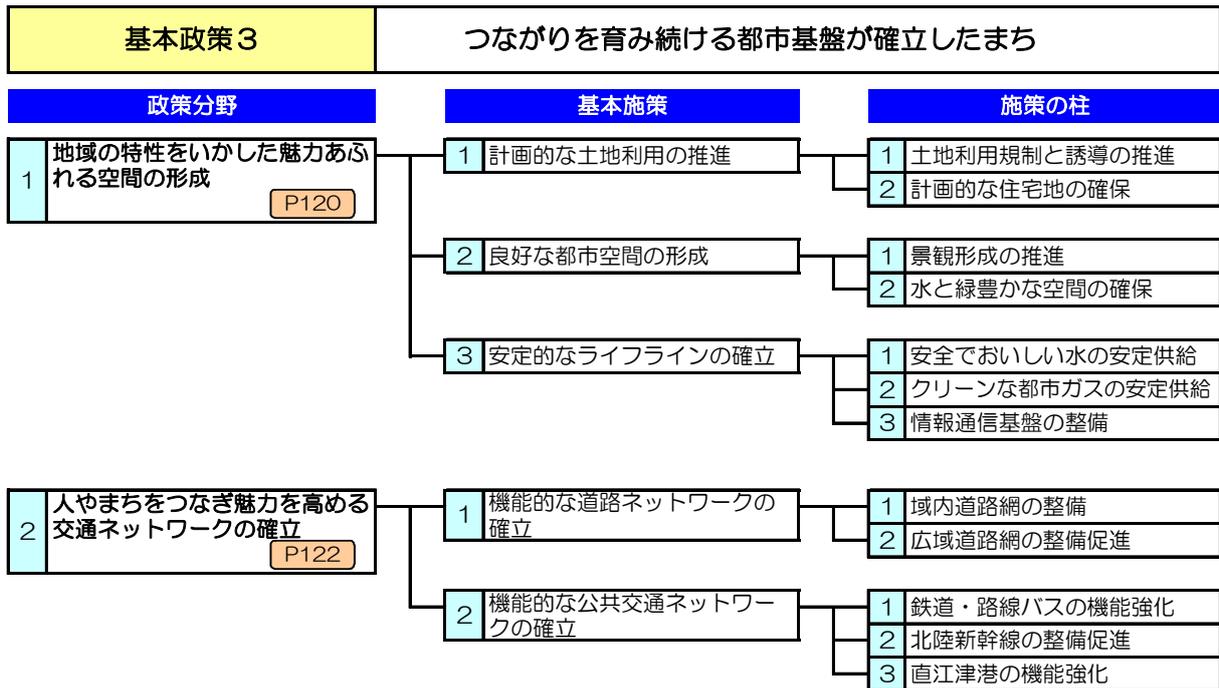
・ 施策の内容

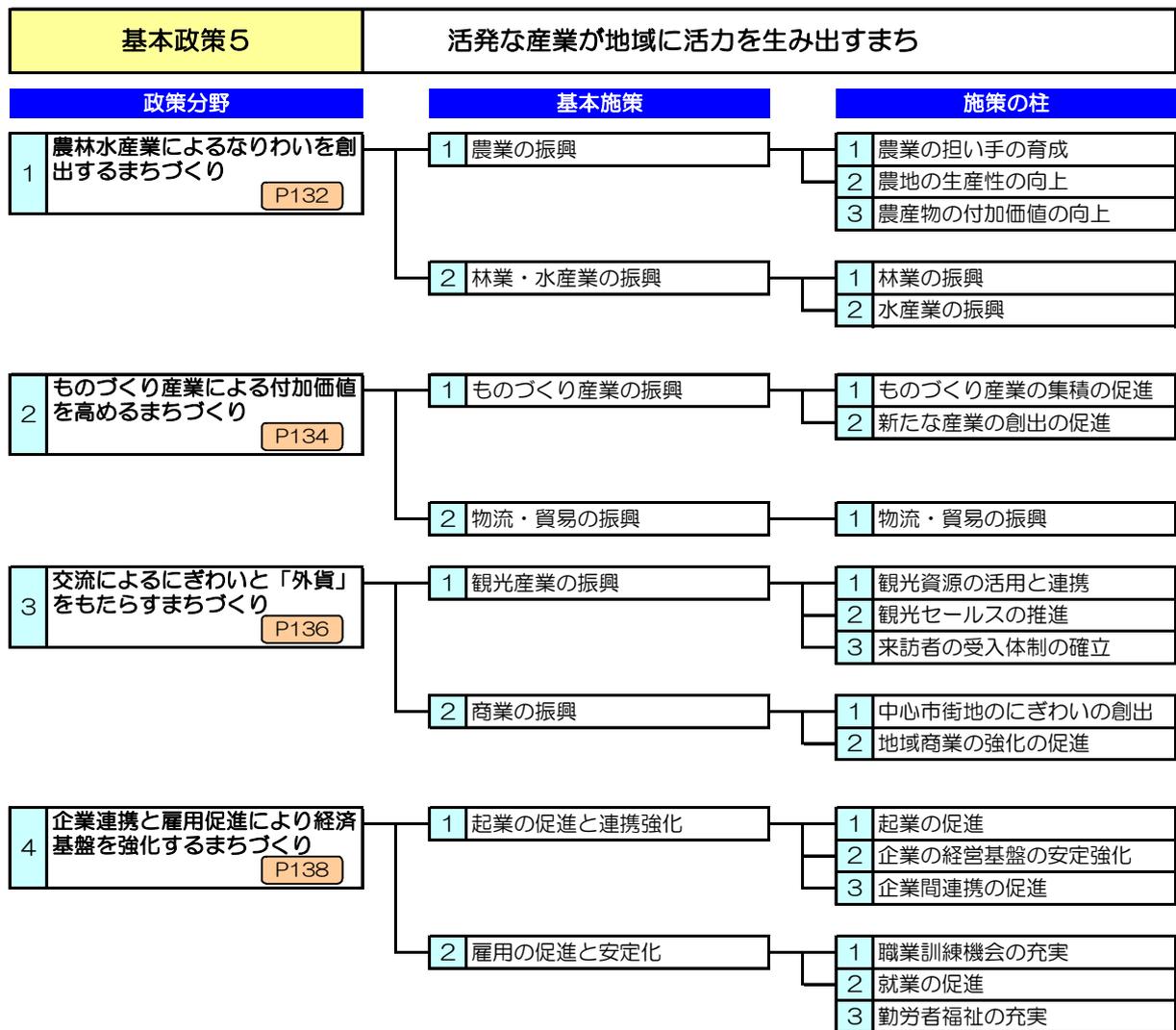
各政策分野を推進するために展開する施策の内容（「基本施策」－「施策の柱」－「施策の説明」）を示しています。

なお、各施策の説明に対応する事業は、**基本計画資料編**に掲載しています。

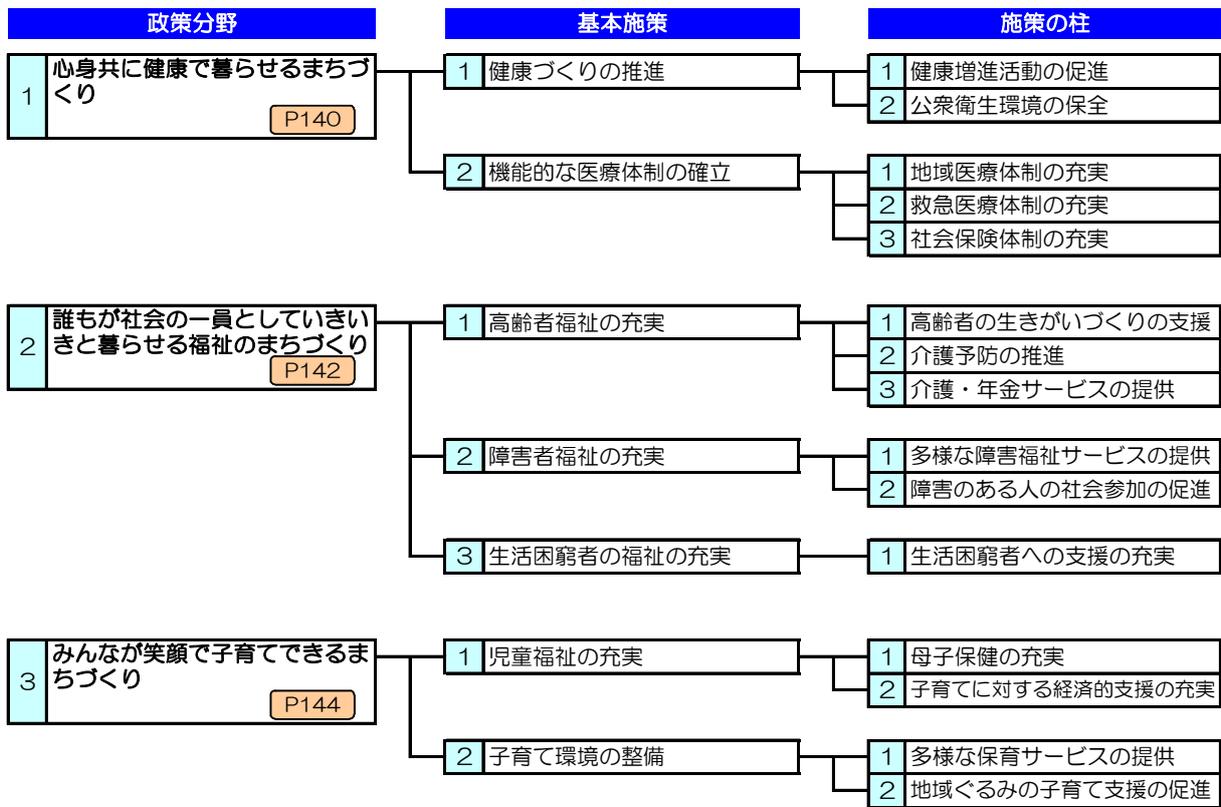
【分野別計画 体系図】



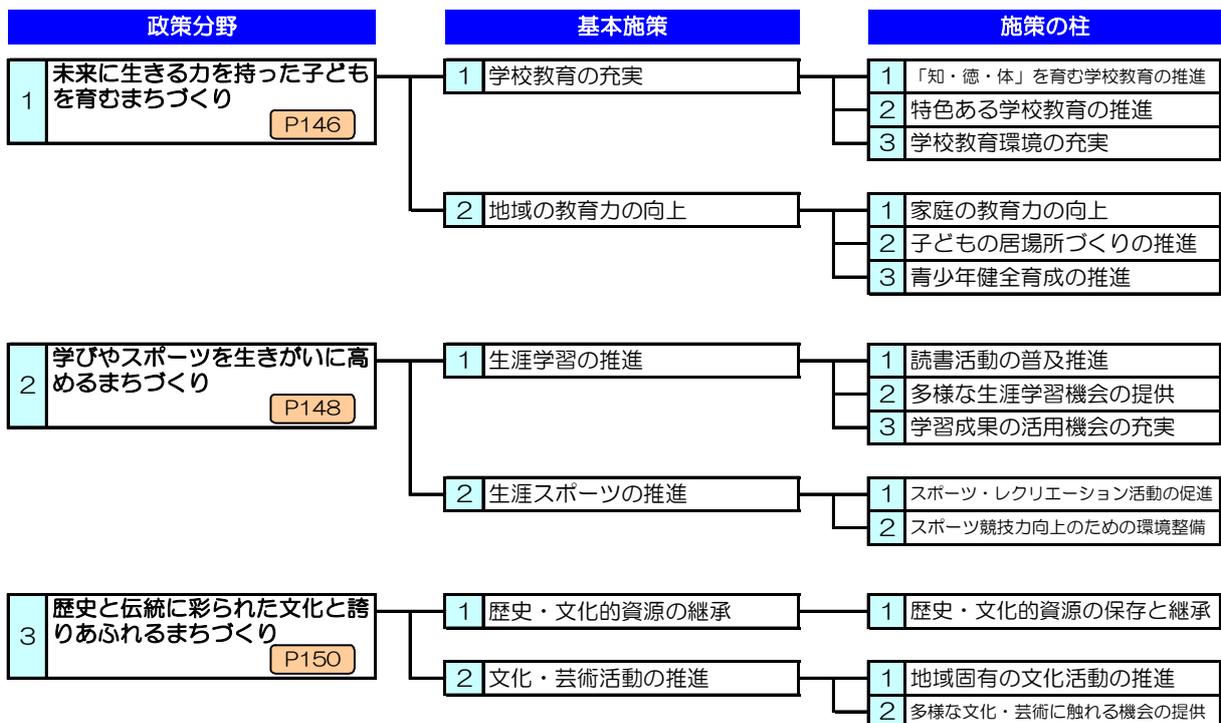




基本政策6 **みんなの健やかな生活を支え合うまち**



基本政策7 **人が学び、育ち、高め合うまち**



第1節 人にやさしい自立と共生のまち

1 住民自治と市民活動の充実した市民が主役のまちづくり

基本的な考え方

平成17年1月1日の市町村合併を契機に、旧町村の区域に設置した当市の地域自治区は、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ものであることから、制度の恒久化を図るとともに、合併前の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、今後の当市における自治のあり方について、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、新たな「公共」の領域が拡大する中、市民が主体的にまちづくりに参加することのできる環境整備を図るため、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コミュニティ活動の支援を推進するとともに、市民活動団体が主体的に行うまちづくりに向けた活動との連携を図ります。また、市民と行政との適切な協働のあり方についても、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。

政策目標

目指す状態	新しい自治の仕組みが市民に浸透することによって住民自治が高まり、自助・共助・公助がそれぞれの立場や能力に応じて実践される、市民が主役のまち。		
指標項目	現状値(時点)	目標値(H22)	目標値(H26)
地域協議会が設置された区域に居住する市民の割合	100(H19)	100	100
地域協議会委員に定数以上の応募があった地域自治区の割合	38.5%(H16)	45.0%	55.0%
ボランティア活動に参加している市民の割合	8.1%(H17)	9.7%	11.9%

施策の内容**1 新しい自治の仕組みの確立**

(1) 自治の制度的仕組みの確立

- 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。
- 旧町村の区域に設置した「地域自治区」を、合併前の上越市の区域にも設置するための取組を推進します。
- 当市における自治のあり方の基本事項を定めた「自治基本条例」を制定します。

2 市民公益活動の充実

(1) 地域コミュニティ活動の促進

- 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。
- 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を育成するため、まちづくり市民大学などの各種講座やセミナーを開催します。

(2) まちづくり市民活動の促進

- NPO、ボランティア団体等の市民活動団体による、主体的なまちづくりに向けた活動への支援を行うとともに、各分野におけるまちづくりに資する多彩な市民活動との連携を推進します。

2 協調と融和を基調とした人にやさしいまちづくり

基本的な考え方

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

しかし、現実には、門地、性別、障害の有無、国籍、年齢等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、言葉をはじめ、お互いの国の文化や習慣の違いを理解できないことが問題となっていることも懸念されます。

このことから、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たあらゆる障壁のないまちづくりに取り組むため、バリアフリーの考え方をさらに進めた「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促します。

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、人権・同和問題への正しい理解と差別の撤廃、非核平和の理念の浸透、海外との交流や在住外国人との共生を通じた国際理解を推進します。

さらに、男女の人権を尊重し、社会のあらゆる分野で男女が平等に参画できる市民社会の形成を目指す「男女共同参画都市宣言」の理念を踏まえ、性別の違いを理由にした固定的な考え方に対する意識や制度の変革を推進します。

政策目標

目指す状態	門地、性別、障害の有無、国籍等による意識上の障壁を含むあらゆる障壁が解消され、多様な価値観を認め合う人にやさしいまち。		
指標項目	現状値(時点)	目標値(H22)	目標値(H26)
バリアフリーの面で支障を感じる市民の割合	41.2% (H17)	36.4%	30.0%
人権同和問題に関する正しい理解度	73.9% (H17)	80.3%	88.9%
在住外国人との共生に関する正しい理解度	37.6% (H17)	46.1%	57.4%
男女の地位の平等感	25.0% (H16)	30.5%	35.0%

施策の内容**1 ユニバーサルデザインの推進**

(1) ユニバーサルデザインの普及促進

- 個人の様々な状況や能力に関わらず、誰もが建物、環境、サービス等を利用しやすいまちを実現するため、施設整備の基準となる指針づくりやユニバーサルデザインの考え方の普及を図ります。

2 人権尊重・非核平和の推進

(1) 人権に関する意識啓発の推進

- 市民一人ひとりの基本的人権が保障されるまちづくりを進めるため、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推進します。

(2) 非核平和に関する意識啓発の推進

- 戦争の記憶を風化させることなく後世に語り継いでいくため、恒久平和に向けたゆまない努力を続けることを誓った「非核平和友好都市宣言」の理念を踏まえ、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。

3 国際理解の推進

(1) 国際交流の推進

- 国外の姉妹都市や友好都市との間で、市民・市職員の派遣や受入れを行うとともに、これらを契機とした交流を推進します。
- 国際交流センターを拠点とし、市民主体の多様な国際交流活動を支援します。

(2) 多文化共生の推進

- 在住外国人が暮らしやすい環境づくりを進めるため、在住外国人への日常生活に関する情報提供や相談業務を充実するとともに、多文化共生社会に向けた啓発活動を推進します。

4 男女共同参画社会の形成

(1) 男女共同参画の促進

- 性別による差別的取扱いの撤廃や仕事と家庭生活を両立できる環境づくりなどを進めるため、積極的な啓発活動や人材育成活動を実施します。
- 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。

第2節 自立した自治体運営が確立したまち

1 効果的で効率的な行政運営の推進

基本的な考え方

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市行政は、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。

したがって、市の行政運営については、業務方法の効率性や迅速性をさらに高めていくため、継続的な行政改革を推進し、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、効果的で効率的な行政運営を確立していく必要があります。

そのためには、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、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政策提案などに職員が積極的に取り組み、その成果を実感できるよう、職員の意識と組織風土の改革を推進します。その一方で、職員数の適正化による簡素で機能的な組織機構の編成を進めます。

さらに、市の各種情報を適切に管理しながら市民に適正かつ積極的に提供することによって、市政に対する市民の関心の高揚を図るとともに、広聴活動の充実により市民の意見の把握や市政への参画を促進するなど、開かれた市政を推進します。

政策目標

目指す状態	PDCAサイクルによる事業実施の定着や、機能的な組織体制の構築、行政情報の市民との共有化などを通じて、常に課題の本質と政策命題に基づく合理的な判断の下、効果的な手法を選択する「目標追求・成果重視型」の行政運営が行われている状態。		
指標項目	現状値 (時点)	目標値 (H22)	目標値 (H26)
PDCAサイクルに基づく業務執行の定着度	—	100%	100%
職員数	2,240人 (H19)	2,079人	1,950人
市の情報提供に満足している市民の割合	42.8% (H17)	58.0%	70.0%

施策の内容

1 成果を重視した事業の企画と効率的実施

(1) PDCAサイクルによる事業実施の定着

- 「ISO9001」による品質マネジメントシステムをモデルとした行政運営を全庁的に取り組み、予算編成と事業等の執行、評価のシステムを連動させる仕組みを構築するとともに、その進捗状況を定期的に点検します。

(2) 科学的分析に基づく政策形成の推進

- 地方自治体としての政策形成能力の向上や実効性の高い政策形成を推進するため、市の重要課題を対象とした専門的・体系的な調査研究を実施します。

2 機能的な組織体制の確立

(1) 職員の意識改革と資質向上

- 職員の意識改革や能力開発に資する人事考課制度の確立や各種職員研修を充実します。

(2) 組織機構の見直しと定員管理の適正化

- 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。

3 開かれた市政の推進

(1) 電子市役所の推進

- 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、市民の利便性を向上します。

(2) 情報公開の推進

- 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、公開を行います。

(3) 広報広聴活動の推進

- 広報紙やホームページ、報道機関などの各種広報媒体の特性をいかし、行政情報を分かりやすく提供します。
- 市民の意見やニーズの把握を進めるため、現場でトークや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推進します。
- 施策の立案等における市民参画を推進するため、各種審議会への公募委員の登用などを行います。
- 市民の権利や利益を擁護するためのオンブズパーソン制度の周知を図るとともに、その機能を十分発揮できるよう、独立性の確保などに努めます。

2 弾力性のある自立した財政基盤の確立

基本的な考え方

毎年度の歳出を毎年度の歳入で賄うことは財政運営の基本です。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するとともに、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、中長期的な歳入・歳出の見通しに基づき、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ともに、投資的経費についても、選択と集中の視点から、投資効果を踏まえた適切な事業費の手当てを図ります。さらに、事務事業の実施に伴う必要経費の厳密な精査や、交付税措置等のある有利な地方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り入れながら土地を購入し、平成18年度末で約225億円(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。

政策目標

目指す状態	歳入の適正な確保と計画的な財政運営、土地開発公社の経営健全化などを通じた健全な財政運営を推進し、弾力性のある自立した財政基盤が確立された状態。		
指標項目	現状値(時点)	目標値(H22)	目標値(H26)
収納率	94.8%(H18)	95.0%	95.0%
実質単年度収支	△2.75億円(H18)	黒字	黒字
通常分の市債残高	1,135億円(H18)	1,095億円	1,055億円
土地開発公社の土地保有額	225億円(H18)	125億円	81億円

施策の内容**1 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、税の公平性確保のため、市税等の滞納分の徴収強化に取り組みます。

(2) 財源確保の推進

- 遊休財産の売却や貸付を推進するとともに、既存施設の情報をもくめ細かく発信するなど、限られた施設の有効活用を推進します。
- 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ほか、新たな財源の発掘と確保を図ります。

2 計画的・効果的な財政運営の推進

(1) 計画的・効果的な財政運営の推進

- 中長期的な財政見通しを踏まえ、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。

(2) 適正な契約業務の推進

- 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。

3 土地開発公社の経営健全化

(1) 公社保有地の売却の推進

- 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に進めます。

第3節 つながりをつくり続ける都市基盤が確立したまち

1 地域の特性をいかした魅力あふれる空間の形成

基本的な考え方

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

このことから、行政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なうことのないよう、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などによる各種機能配置の規制と誘導を徹底するとともに、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上で整備・改善を図ります。中でも、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、当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まちなみと景観を保全・形成するとともに、日常生活に安らぎを与え、スポーツやレクリエーション活動に適した空間として、都市公園や水辺環境などを確保し、緑化活動を推進することによって、水と緑豊かな都市空間を創出します。

さらに、市民生活や企業活動を支えるライフラインとして、都市ガスや水道の安全かつ安定的な供給を図るとともに、地域間の情報格差が顕在化している現状を踏まえ、ブロードバンドなどの情報通信基盤の整備を推進します。

政策目標

目指す状態	機能的な土地利用を推進するとともに、水と緑豊かな都市空間や良好な景観を形成し、市民生活や企業活動を支えるライフラインを確立することによって、地域の特性をいかした魅力あふれる空間が形成されたまち。		
指標項目	現状値(時点)	目標値(H22)	目標値(H26)
市街化区域の未利用地面積	143.2ha (H18)	75.9ha	50.7ha
景観形成地区指定面積	70.2ha (H18)	70.2ha	80.0ha
緑や水辺が豊かだと感じる市民の割合	58.2% (H17)	59.1%	60.0%
石綿セメント管残延長	106,553m (H18)	66,253m	29,031m
ねずみ铸铁管残延長	10,589m (H18)	2,924m	0m
地上デジタル放送の視聴可能世帯率	95.0% (H19)	100%	100%

施策の内容**1 計画的な土地利用の推進**

(1) 土地利用規制と誘導の推進

- 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、一貫性のある各種機能配置の規制と誘導を推進します。
- 公共公益施設や大規模な商業施設等の新規立地や移転に対して、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、中心市街地活性化等に寄与する立地規制や誘導を推進します。

(2) 計画的な住宅地の確保

- 今後の居住に対するニーズを十分に踏まえつつ、中心市街地や中山間地の活性化等を目的とした計画的な宅地供給や居住の促進、市街地の再開発等を行います。

2 良好な都市空間の形成

(1) 景観形成の推進

- 広報紙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得る景観に対する規制に加え、豊かな自然や歴史的なまちなみなどの個性的で優れた景観を市民と共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確保

- 緑化の推進や、市民の主体的な緑化活動に対する支援を行うとともに、市民の憩いや交流の場としての公園整備とその積極的活用を図ります。

3 安定的なライフラインの確立

(1) 安全でおいしい水の安定供給

- 安全でおいしい水道水の安定的な供給のため、計画的な施設整備を行うとともに、水源の適正な管理と水源かん養に向けた取組を推進します。

(2) クリーンな都市ガスの安定供給

- 都市ガスの安全かつ安定的な供給のため、計画的な施設整備や保安対策の強化を図るとともに、環境性に優れた都市ガスの高度利用を推進します。

(3) 情報通信基盤の整備

- テレビの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、携帯電話やブロードバンドの利用不可能地域についても、必要性や緊急性の高い地域から解消を図ります。

2 人やまちをつなぎ魅力を高める交通ネットワークの確立

基本的な考え方

人や物を地域に集めるためには、地域の魅力が必要であることはもとより、それらを運ぶ動脈の利便性の高さが重要となります。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、高速交通ネットワークの充実を図ります。

また、域内道路網については、各路線の整備にかかる費用のみならず、緊急性や補修、除雪などを含めた維持管理費などを勘案しながら、適正かつ計画的な整備や維持管理を進めます。

一方、公共交通機関のうち路線バスについては、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という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、高齢者や若年層をはじめとした移動制約者にとって公共交通は欠かせない「生活の足」であるほか、来訪者の移動手段として、さらには、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、北陸新幹線の開業を見据えた都市構造と一体的な公共交通ネットワークが必要と言えます。

このことから、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、利用ニーズに即した最適な交通手段のあり方を検討するとともに、全市的には、バス路線と鉄道、福祉有償運送をはじめとする多様な手段を複合的に組み合わせた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あ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。

政策目標

目指す状態	市内における都市構造と公共交通・道路ネットワークの一体的な構築が進み、港湾機能や高速交通ネットワークが充実することによって、市の拠点性が高まり、交流の拡大や投資を誘引する基盤が確立されたまち。		
指標項目	現状値(時点)	目標値(H22)	目標値(H26)
市内高速道路ICの利用台数	562万台(H17)	588万台	609万台
鉄道の利用者数	328万人(H17)	305万人	305万人
路線バスの利用者数	293万人(H17)	290万人	308万人

施策の内容

1 機能的な道路ネットワークの確立

(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、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。
- 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。

2 機能的な公共交通ネットワークの確立

(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・ダイヤの設定を目指すとともに、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と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下、一定の利便性を確保します。
- 移動制約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下に確保します。

(2) 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。

(3) 直江津港の機能強化

- 佐渡航路や日本海フェリー航路について、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ともに、航路サービスや荷役などの港湾付帯サービスの充実を図り、さらにはJR黒井駅のコンテナ取扱機能などをいかした複合一貫輸送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、ポートセールスを強化します。

第4節 自然と共生し、安全に安心して暮らせるまち

1 人と自然が共生する環境にやさしいまちづくり

基本的な考え方

上越市は、古代から水と緑に恵まれた四季折々の美しい環境に抱かれ、こまやかな人の心を育みながら栄えてきました。将来にわたりこの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、人と自然が共生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も及ぶものとなっています。特に、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あり、この問題を抜本的に解決するためには、温室効果ガスの大幅な削減が必要とされています。当市は、市民一人ひとりが地球市民としての自覚を持ち、環境に配慮したまちづくりを進める必要があるとの考えに立ち、平成10年に「地球環境都市宣言」を行いました。

このことから、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とともに、家庭、学校、職場などのあらゆる場面において、環境保全に向けた行動の重要性を訴えるなど、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。

また、省エネルギー活動や太陽光、雪冷熱などの新エネルギーの普及を促進し、市民生活やまちづくりに定着するエネルギーの効率的な利用を図ることによって、中長期的な視点から温室効果ガスの排出削減を推進します。

さらに、里地里山が荒廃し、生態系への影響が顕在化している危機的状況を踏まえ、希少な動植物の保護や里地里山の保全と活用を推進し、多様かつ豊かな自然を守り次世代へ継承していきます。

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、リユース、リサイクル）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うことによって、資源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。

政策目標

目指す状態	環境学習の推進と合わせて、地球環境、自然環境、生活環境それぞれに対する環境負荷が軽減され、人と自然が共生する環境にやさしいまち。		
指標項目	現状値(時点)	目標値(H22)	目標値(H26)
環境問題に関心のある市民の割合	77.6%(H16)	84.5%	90.0%
環境改善活動を実践する市民の割合	60.4%(H16)	68.5%	75.0%
二酸化炭素排出量(単位1,000t-CO2)	2,862(H15)	2,109	2,094
森林面積(民有林面積)	48,786ha(H17)	48,791ha	48,795ha
市民1人当たりの家庭ごみ排出量	0.301t(H18)	0.297t	0.291t
汚水処理人口普及率	55.6%(H16)	76.0%	90.0%

施策の内容

1 環境学習の推進

(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、子どもから大人まで、市内外を問わず、環境問題の要因や対策方法、市民一人ひとりが守るべきルールについての学習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。
- 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、広報紙やイベント、各種講座などを通じた啓発活動を行います。

2 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に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推進し、環境保全の具体的行動を促します。

(2) 新エネルギー導入の推進

- 太陽光や雪冷熱、風力などの自然エネルギー導入への取組実績を踏まえ、地域特性をいかした新エネルギーの導入や市民、事業者に対する普及を推進します。

3 自然環境の保全

(1) 生物多様性の保全

- 希少な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りつつ、生物多様性を守り育む仕組みを構築します。

(2) 里地里山の保全

- 自然の素晴らしさや大切さについて体験を通して学ぶことができ、豊かな里地里山の保全・活用を实践できる場づくりを推進します。

4 生活環境の保全

(1) ごみの減量化と適正処理の推進

- 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支援を行います。
- 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確立します。
- 資源化できないごみについては、焼却や埋立て等により適正に処理します。
- 美しい生活環境づくりを進めるため、市民、事業者、行政の連携による不法投棄の防止活動やクリーン活動などを推進します。

(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、地域特性に応じた効果的・効率的な整備を行うとともに、公共下水道等への速やかな接続について徹底を図り、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。

(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の強化や監視体制の充実等によって、速やかな状況把握や適正な対処を進めます。

2 災害から市民の生命と財産を守るまちづくり

基本的な考え方

上越市は、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の発生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が相次いだことを受け、緊張感が高まっています。

このことから、災害の発生や拡大を防止するため、河川、海岸、地すべり地帯を中心として、自然条件などの地域特性を勘案した防災機能の整備を図るとともに、建築物の適切な維持管理や耐震補強等によって、災害に強い都市基盤の構築を推進します。

また、災害が発生したときに速やかな対応ができるよう、市民の防災意識の向上を図るとともに、災害時に的確な対応ができる担い手の確保や、町内会や民生委員・児童委員等の間で個人情報共有できるような仕組みを検討するなど、地域防災力の向上に努めます。

さらに、大規模な災害やテロなどへの対応については、これまでの例にとらわれず起こり得る様々な状況をあらかじめ想定した上で、関係機関との連携による危機管理体制を構築するとともに、研修や訓練等を通じた組織的対応力の強化を推進することで、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。

政策目標

目指す状態	災害に強い都市構造の構築が進み、地域ぐるみの防災力が向上し、さらには発生した災害に迅速かつ的確に対応できる体制の確保によって、災害への高い対応能力を持ったまち。		
指標項目	現状値(時点)	目標値(H22)	目標値(H26)
公共の施設の耐震化整備率	14.0%(H18)	50.0%	85.0%
火災発生件数	64件(H18)	58件	58件
自主防災組織の組織率	60.0%(H18)	84.1%	100%

施策の内容**1 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整備や維持管理、悪水路の改良など、総合的な治水対策を推進します。
- 地域住民との連携を図りながら、海岸侵食対策に関する事業を促進します。

(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を推進します。

(3) 建築物の耐震・耐火性の強化

- 災害時の活動拠点や避難所としての役割も果たす公共施設の耐震化に率先して取り組むとともに、民間建築物の耐震診断や耐震性・耐火性の強化を促進する支援制度などを確立します。

2 災害対応力の強化

(1) 地域防災力の向上

- 市民の防災意識の高揚を図る防災訓練や、地域における自主防災組織や防災士を育成する講習活動を実施します。
- 災害時の支援が有効に機能する地域づくりを進めるため、要援護者情報について、自主防災組織や民生委員・児童委員などの支援者と市が共有化できる仕組みを構築します。
- 災害時の情報収集及び伝達体制として、防災行政無線システムなどの効果的な整備を推進します。

(2) 防災体制の確保

- 大規模な災害やテロなどの発生時に迅速かつ的確に活動できる体制を構築するため、それらの危機に関する情報収集や関係職員の教育訓練などを実施します。
- 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。
- 災害応急用物資を備蓄するほか、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。

3 犯罪と事故から市民を守るまちづくり

基本的な考え方

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凶悪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、さらに市民一人ひとり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、警察など関係機関との連携を図るとともに、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はじめとした防犯活動を推進します。また、犯罪の手口や消費生活知識の発信、相談機能の充実、さらには的確な防犯情報の発信など、犯罪被害を未然に防ぐための取組を進めます。

一方、交通安全の向上に向けても、関係機関との連携を図るとともに、学校や地域における交通安全教室の開催や、交通ルールの遵守をはじめとした運転者のマナー向上のための啓発活動などを推進します。

政策目標

目指す状態	犯罪による被害や交通事故を未然に防ぐ啓発活動が推進され、地域ぐるみの防犯力が向上することによって、事故や犯罪の発生が抑制された安心感の高いまち。		
指標項目	現状値（時点）	目標値（H22）	目標値（H26）
犯罪発生件数	2,002件（H18）	1,802件	1,802件
交通事故死者数	15人（H18）	13人以下	13人以下

施策の内容**1 防犯対策の推進**

(1) 地域の防犯力の向上

- 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た啓発活動を行います。

(2) 消費生活の安全性の向上

- 的確で迅速な情報提供と学習機会の提供により、自立した消費者を育成します。
- 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、相談体制の機能充実に努めます。

2 交通安全対策の推進

(1) 交通安全対策の推進

- 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。
- 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を充実します。

4 雪と上手につき合う暮らしを実現するまちづくり

基本的な考え方

冬期間の降雪は、水資源をはじめとした豊かな自然の恵みを当地にもたらし、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、日常生活に支障をきたすこともある雪への対応が、当市における積年の課題ともなっています。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、高齢化や核家族化の進行などによって、個人の住宅の除雪に対する援助が必要な世帯も増えています。

このことから、道路除雪については基幹的手法である機械除雪を徹底するとともに、流雪溝の整備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。

一方、大学などの研究機関や関係団体との連携の下、当市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。

政策目標

目指す状態	雪がもたらす障壁を克服しつつ、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が営まれるまち。		
指標項目	現状値（時点）	目標値（H22）	目標値（H26）
幹線市道における交通不能発生件数	0件（H18）	0件	0件
雪に関する新技術・活用モデルの調査研究数	2件（H19）	2件	2件

施策の内容**1 克雪の推進**

(1) 道路除雪の推進

- 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の除雪を行うなど、切実な市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行います。

2 利雪・克雪技術の向上

(1) 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。

第5節 活発な産業が地域に活力を生み出すまち

1 農林水産業によるなりわいを創出するまちづくり

基本的な考え方

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、喜びを授けてくれる産業です。また、多くの市民が愛着と誇りを持つ自然豊かな景観や、自然災害を防ぐ生活環境などは、この農林水産業を通じて育まれ、守られている側面が大きいと言えます。

しかし、当市の農業は、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などが要因となり、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。加えて、国は平成19年度から一定の要件を満たす「担い手」を対象を限定して助成する所得対策へ政策転換するなど、これまでの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などにより、地域の担い手の育成が急務となっています。

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。

このことから、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、多様な担い手の育成を重点的に取り組みます。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、適作品目の栽培等による農地の有効利用を推進し、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、生産性の向上に向けた取組を推進します。

さらに、消費者の食に対する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、積極的なPR活動を通じて販路を開拓し、地産地消の取組と合わせて消費の拡大を図ります。これら一連の施策を通じて、市場経済の波に負けない粘り強い構造を構築していきます。

林業については、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等、森林の持つ多面的な機能を念頭におきながら、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。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。

政策目標

目指す状態

意欲ある担い手の育成や生産性の向上、生産物の付加価値の向上などによって、農林水産業の多面的な機能が維持されつつ、生産者の高い生産意欲や産地としての高い競争力を持ったまち。

指標項目	現状値(時点)	目標値(H22)	目標値(H26)
農業産出額	226億円(H17)	226億円	226億円
農業従事者数	11,215人(H17)	11,215人	11,215人
経営耕地面積(販売農家)	13,264ha(H17)	13,264ha	13,264ha
林業従事者数	559人(H17)	559人	559人
漁業従事者数	178人(H15)	178人	178人

施策の内容

1 農業の振興

(1) 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。
- 安定した経営体の育成を目指すとともに、最新技術の習得を推進します。

(2) 農地の生産性の向上

- 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。

(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、化学合成農薬・化学肥料の使用量低減を推進するなど、安全で安心できる農産物を生産する環境保全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。
- 多様な農産物の生産を促進し、地域内消費を拡大するとともに、都市との交流促進などによって地域外への販売強化を促進します。

2 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。

2 ものづくり産業による付加価値を高めるまちづくり

基本的な考え方

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あり、製造工場の新設は一時的に大規模な雇用創出や経済波及効果をもたらす、いわば地域経済へのカンフル剤的な効果が期待できます。

しかし、製造業をはじめとしたものづくり産業については、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需要が縮小するなど、その集積は容易には望めない状況にあります。

社会経済情勢の変化に伴う影響を受けにくい、粘り強い産業構造を構築していくためには、特定の大企業や業種を軸に構成するのではなく、多種多様で重層的な業種業態が必要となります。そのためには、内発的なものづくり産業の活性化が不可欠です。

このことから、製造工場等の立地支援制度の充実を図るとともに、安価な産業団地の存在や物流拠点としての優位性、さらには昨今の大規模企業の進出実績を積極的にPRし、域外からの企業誘致を図ります。

また、様々な地域特性や地域資源を最大限に活用したバイオマス関連の新たな産業や、今後成長が見込める有望な産業分野について、大学等の研究機関との連携により当市における可能性を研究し、企業へ展開していくための技術的支援や情報発信、コーディネートを効果的に実施し、産業の高度化と新たな産業の創出を図っていきます。

さらに、2つの高速道路や重要港湾直江津港に加え、同港に集積するエネルギー関連施設をいかした産業振興など、陸・海の広域交通ネットワークを有する地理的優位性をいかしたものづくり産業や物流・貿易の拡大を促進します。なお、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年度の稼動が予定どおり実現するよう市として調整を図ります。

政策目標

目指す状態	ものづくり産業の集積や新産業の創出、物流・貿易の振興によって、市域の中で高い付加価値が創出されるまち。		
指標項目	現状値(時点)	目標値(H22)	目標値(H26)
工業における付加価値額	2,262億円(H17)	2,661億円	2,979億円
直江津港貨物取扱量	6,086千t(H17)	6,133千t	6,170千t

施策の内容**1 ものづくり産業の振興**

(1) ものづくり産業の集積の促進

- 当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。

(2) 新たな産業の創出の促進

- 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作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。

2 物流・貿易の振興

(1) 物流・貿易の振興

- 高速道路や直江津港などの広域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。

3 交流によるにぎわいと「外貨」をもたらすまちづくり

基本的な考え方

定住人口の減少が進行する中で地域経済を活性化するためには、交流人口の拡大を図ることが大きな課題です。中でも、観光振興は、本市が誇るべき豊かな自然環境や歴史・文化的資源を活用し、そのことが市内外から評価されることによって、それらの地域資源を大切に育もうとする力や本市への愛着・誇りにもつながっていくことから重要な産業と言えます。

また、中心市街地等における商業についても、本市の特長をいかした取組を進めることで市内外からの注目を集め、本市を活性化させる原動力となりうる産業です。

しかし、観光地としての上越市の知名度は決して高いとは言えず、国内において激化する観光客の誘客競争にも対応していかなばならない厳しい状況を迎えています。また、中心市街地をはじめとする地域商業についても、人口や公共公益施設等の郊外への流出と合わせ、モータリゼーションの進展や市民ニーズの変化などによって、その衰退は著しいものとなっています。

このことから、観光振興に向けては、多種多様かつ四季折々の地域資源をいかした体験交流型観光を推進するほか、市内各所にある集客施設や観光イベントの連携、さらには周辺の観光地との広域的な連携によって、来訪者の回遊性を高めます。また、本市の知名度向上とブランド形成に向け、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やメディアの活用などを通じた誘客活動を多面的に展開します。

商業の振興に向けては、北陸新幹線開業をはじめとした本市を取り巻く諸要因を見据える中で、中心市街地等の持つ特性を最大限にいかし、集客機能や人の流れの誘導を通じてにぎわいの創出を図ります。

そして、このにぎわいを地域経済の活性化と市民の愛着・誇りの双方につなげていくため、市民や地元企業、商店街などが、来訪者に対するおもてなしの意識や能力を高められるよう、多様な連携を図りながら来訪者の受入体制を確立する取組を促進します。

政策目標

目指す状態	地域資源をいかした観光産業や中心市街地の活性化によってにぎわいがもたらされ、市外からの「外貨」が集まるまち。		
指標項目	現状値(時点)	目標値(H22)	目標値(H26)
市内宿泊客数	20.99万人(H18)	22.73万人	24.59万人
観光ホームページ年間アクセス数	15.98万件(H18)	19.45万件	23.64万件
商店街歩行者数	7,129人(H17)	7,000人	7,500人

施策の内容**1 観光産業の振興**

(1) 観光資源の活用と連携

- 史跡や郷土の偉人等の歴史・文化、景観などを観光資源として活用するとともに、四季折々の自然環境をいかし、越後田舎体験をはじめとした体験交流型観光を推進します。
- 来訪者の市内滞在時間の増加につなげるため、知名度や集客力を持った観光資源と、その周辺に点在する観光資源との有機的な連携を推進します。

(2) 観光セールスの推進

- 観光客のニーズを的確に把握するとともに、当市の魅力発信のため、ホームページ、雑誌、テレビ等の活用に加え、大都市圏でのキャンペーンの強化、さらにはフィルムコミッションの推進などの効果的な手法を用いた観光セールスを推進します。
- 当市の観光資源を活用した旅行商品化を促進するため、旅行エージェント等に対して当市の魅力をPRするセールス活動を推進します。
- 当市への来訪者のリピーター化や通年化を図るため、コンベンションや各種大会などの機会を活用しながら、四季等を意識したセールスを展開します。

(3) 来訪者の受入体制の確立

- 来訪者に対するおもてなし意識や能力の向上を図るための学習活動を支援します。
- 市民や地元企業、商店街などと連携し、来訪者の受入れに必要な体制を構築します。
- 市外居住者のうち、当市への定住や二地域居住を希望する方々に対し、求人や住居、生活環境などに関する情報提供を通じた支援活動を行います。

2 商業の振興

(1) 中心市街地のにぎわいの創出

- 多様な主体の参画により、中心市街地の回遊性やにぎわいを創出する環境整備やイベントの開催に対して支援を行います。

(2) 地域商業の強化の促進

- 商業活動に意欲的に取り組む人材を育成するための学習活動や、空き店舗等を利活用した商店街の活性化等を支援します。

4 企業連携と雇用促進により経済基盤を強化するまちづくり

基本的な考え方

各産業経済分野における活性化に加え、地元企業同士の連携の活発化は、人脈の形成や情報交換にとどまらず、経営ノウハウやビジネスチャンスをとらえる資質の向上、さらにはビジネスへの展開に発展し、地域内における産業連関が高まることも期待できます。これによって、市内に拠点を置く企業の経営が堅調かつ十分な競争力を有することは、地域に富の蓄積をもたらす足腰の強い産業構造の構築とともに、労働需要の量的拡大と求人職種の多様化によって、市民の雇用の場の安定的な確保にもつながります。

しかし、市内で働く意欲や能力のある人が就業の機会に恵まれない場合は、閉塞感のまん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、失業や非正規就業によって不安定な生活を送る若年層の増加は少子化の加速につながるとともに、職場を求めて市外に転出したり、大学進学後に市外へ就職する若年層の増加は、人口流出の加速にもつながることから、早急な対策が必要です。

このことから、起業の促進や企業の経営安定化に向けた金融支援策等に関する情報提供や、販路の拡大をはじめとしたビジネスマッチングの機会を創出します。

また、技術面も含めた幅広い知識と人脈を持つコーディネーターによって、新製品の開発から販路拡大に至るまでの企業活動を幅広く支援するほか、大学等の研究機関との連携や、中小・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るなど、意欲ある事業者の自助努力による研究開発や経営革新を積極的に支援します。さらには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。

雇用促進については、特に若年層に対する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るとともに、企業が求める職能を身に付けられる訓練の場を充実します。また、就業に関する相談、あっせん機能や求人求職に関する情報提供の充実を図るなど、雇用のマッチングのためのコーディネート機能を強化するとともに、その雇用を安定化するための勤労者福祉を充実します。

政策目標

目指す状態	起業や企業連携、人材育成の双方が促進されることによって、産業活動が生み出した価値が市域内で循環する連関性が高まるとともに、雇用環境と就労機会が充実し、地元の求人が地元の人材で充足しているまち。		
指標項目	現状値 (時点)	目標値 (H22)	目標値 (H26)
事業所数	10,558 (H16)	10,000	10,000
有効求人倍率 (常用)	0.96 倍 (H17)	1.00 倍	1.05 倍
高校卒業後の地元就職割合	67.4% (H17)	74.4%	80.0%

Uターン登録就職者	18人(H17)	21人	25人
勤労者福祉サービスセンター加入企業数	911(H17)	1,106	1,262

施策の内容

1 起業の促進と連携強化

(1) 起業の促進

- 起業家への利子補給制度等の情報やノウハウの提供を進めるとともに、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) 企業の経営基盤の安定強化

- 中小企業者の経営基盤の安定化に向け、各種制度資金融資や信用保証制度利用における信用保証料の補助、利子補給補助をはじめとした各種制度の有効活用を促進します。
- シティセミナーの開催や見本市や商談会などへの出展を支援することにより、市内企業の知名度の向上を図るとともに、販売の拡大をはじめとしたビジネスマッチングの機会を創出します。

(3) 企業間連携の促進

- 地域産業の活性化・高度化に資する産学官の連携を促進するほか、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。

2 雇用の促進と安定化

(1) 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。

(2) 就業の促進

- 各種セミナーや合同説明会、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。
- 若年層に対する就業支援を強化するため、「若者しごと館」での就業に関する相談業務や職業紹介を実施します。

(3) 勤労者福祉の充実

- 中小企業等に働く勤労者の福利厚生の実施に向けた取組を支援します。

第6節 みんなの健やかな生活を支え合うまち

1 心身共に健康で暮らせるまちづくり

基本的な考え方

高齢化の進行する中で質の高い満足した生活を実現するためには、認知症や寝たきりなどの状態になることなく、生涯現役であり続けることが基本と言えます。

しかし、近年は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30～40代の男性を中心に健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。また、働き盛りの男性を中心に過度な心的ストレスなどから健康を害し、中には自殺に至る痛ましい現実があることも現代社会における深刻な問題の一つとなっています。

このことから、健康づくりの3本柱である「栄養・運動・休養」を基本としながら市民の健康づくりへの意識高揚を図るとともに、がん検診体制の整備推進や糖尿病予防対策の充実、健診受診率の向上による疾患の早期発見などを通じて、生活習慣病の予防を図ります。また、各々の職場と連携し、心の健康相談やうつ病への正しい知識の普及をはじめとした心の健康づくりを推進します。

一方、心身に支障をきたした場合には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をはじめ、各医療機関などとの連携による地域医療体制の強化を図るとともに、休日・夜間においても適切な救急医療体制の整備を図ります。また、この体制を支える社会保険制度についても適正な運営を行います。

政策目標

目指す状態	市民が健康に配慮した生活を送るとともに、いざというときに身近で適切な医療が受けられる体制を構築することによって、誰もが心身共に健康で暮らせるまち。		
指標項目	現状値（時点）	目標値（H22）	目標値（H26）
特定検診受診率 （40～74歳の国民健康保険加入者）	32.5%（H18）	55.0%	65.0%
市民1人当たりの医療費増減度 （74歳以下の国民健康保険加入者）	現状を100.0（H19）	106.1	114.9
救急指定病院数	8（H19）	8	8

施策の内容**1 健康づくりの推進**

(1) 健康増進活動の促進

- 生活習慣病の予防等によって健康寿命の延伸につなげるため、食育、運動、禁煙、歯と歯ぐきの健康などをテーマとした健康教室を開催します。
- 疾病の早期発見・治療に向けた取組を進めるため、各種健康診査の内容の充実と健診率の向上を図るとともに、ストレスなど心の健康に関する相談体制を充実します。

(2) 公衆衛生環境の保全

- 衛生環境を保全するため、食中毒や感染症の予防に向けた取組や、斎場等の施設の適正な維持管理を行います。

2 機能的な医療体制の確立

(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と、各医療機関、さらには保健・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に努めます。

(2) 救急医療体制の充実

- 医療機関との連携を図り、休日・夜間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。

(3) 社会保険体制の充実

- 国民健康保険制度や後期高齢者医療制度の趣旨を普及するとともに、制度の安定運営のため、医療費の適正化や保険料の収納率向上の対策を進めます。

2 誰もが社会の一員としていきいきと暮らせる福祉のまちづくり

基本的な考え方

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、利用者が心身ともに健やかで、またはそれぞれの能力に応じた自立した生活を目指す、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、保健医療サービスや関連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。

このことから、高齢者に対しては、趣味の活動をはじめとした生涯学習の場を充実するとともに、各人が培ってきた経験や知識技能を、地域づくりや世代間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、心身状態の変化等によって介護が必要となる場合も少なくないことから、在宅福祉サービスや施設介護サービスを通じて、介護予防と重度化防止に重点を置いた施策を推進します。

また、障害の状態やニーズに応じた介護支援や就労のための訓練支援など、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いきいきと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ます。

さらに、生活困窮者に対しては、健康で文化的な最低限度の生活を保障するための経済的支援を行いつつ、個々の態様に応じたきめ細かな自立支援を行います。

これらの施策を総合的に推進するため、民生委員・児童委員活動への積極的支援を行うとともに、市民活動団体や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。

政策目標

目指す状態	高齢者や障害のある人など、日常生活を営む上で支援を必要とする人に対し、それぞれの能力に応じた自立や社会参加に向けた支援が地域全体で行われることによって、誰もが地域社会を構成する一員としていきいきと暮らせる福祉のまち。		
指標項目	現状値（時点）	目標値（H22）	目標値（H26）
介護予防効果による介護抑制割合	－（－）	1.21%	1.23%
福祉施設から一般就労への移行者数	6人（H17）	16人	24人
被保護世帯の就労世帯率	7.6%（H18）	7.8%	8.0%

施策の内容**1 高齢者福祉の充実**

(1) 高齢者の生きがいづくりの支援

- 高齢者が集い、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、高齢者の生きがいづくりと社会参加を促進します。
- シルバー人材センターの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・年金サービスの提供

- 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。
- 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。

2 障害者福祉の充実

(1) 多様な障害福祉サービスの提供

- 障害のある人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福祉サービスを提供します。

(2) 障害のある人の社会参加の促進

- 障害のある人の社会への参加、参画を支援するため、相談支援・就労支援体制を強化するとともに、地域にある社会資源のネットワーク化を図ります。

3 生活困窮者の福祉の充実

(1) 生活困窮者への支援の充実

- 生活困窮世帯の正確な実態把握に努め、生活保護制度を適正に運用するとともに、生活困窮者の立場に立った生活相談や就労支援を充実させ、日常や社会生活における自立を促進します。
- 住宅困窮者に健康で文化的な生活を保障するための公営住宅を供給します。

3 みんなが笑顔で子育てできるまちづくり

基本的な考え方

全国的に少子化が進行する中、当市においても平成 17 年の合計特殊出生率は 1.50 であり、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。この現状については、社会経済情勢の変化に伴う結婚や出産、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要因が考えられます。

一方、子どもを持ちたいという希望を持ちつつも、育児と仕事の両立や子育てにかかる費用の増加、育児に対する不安など、経済的あるいは心理的な負担感が子どもを生み育てることへのためらいとなっていることも懸念されます。

このことから、不妊治療への支援や、妊娠、出産、乳幼児期における母子保健事業などを強化しつつ、児童手当の支給や子どもの医療費助成などにより、子育て家庭に対する経済的負担の軽減を図ります。

また、多様な保育ニーズに合わせた保育サービスの一層の充実を図るとともに、子育てサークルなどの市民活動団体とも連携しながら、保護者同士のネットワークづくりや交流の場づくりを進めます。

さらには子育て相談等の充実により、保護者の抱える悩みや孤立化の解消を図り、子どもへの虐待予防につなげていくなど、地域全体で子育てを支援していく環境づくりを進めます。

政策目標

目指す状態	児童福祉や保育サービスの充実、地域ぐるみで子育てを支援する環境づくりなどを通じて、みんなが笑顔で子育てできるまち。		
指標項目	現状値(時点)	目標値(H22)	目標値(H26)
乳児健康診査受診率	93.6% (H18)	95.0%	97.0%
子育てをしやすいと感じる市民の割合	53.7% (H17)	60.0%	70.0%

施策の内容**1 児童福祉の充実**

(1) 母子保健の充実

- 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などを行います。

(2) 子育てに対する経済的支援の充実

- 児童手当の支給や医療費の助成事業などにより、子育て家庭に対する経済的な負担の軽減を図ります。

2 子育て環境の整備

(1) 多様な保育サービスの提供

- 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。

(2) 地域ぐるみの子育て支援の促進

- 市民活動団体や主任児童委員などの協力を得ながら、保護者同士のネットワークづくりや交流の場づくり、さらには子育て相談等の充実により、各地域で子育てを支える人的ネットワークづくりを促進します。
- 子どもに対する犯罪や虐待防止等の観点から、子どもの権利を尊重する社会の実現に向けた普及・啓発活動を推進します。

第7節 人が学び、育ち、高め合うまち

1 未来に生きる力を持った子どもを育むまちづくり

基本的な考え方

子どもたちを取り巻く環境は大きく変化しています。とりわけ、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とともに、豊かな人間性を育てていく必要があります。

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ており、こうした人間関係の変化が子どもたちの成長にも影響を与えていることが懸念されています。

このことから、学校教育においては、学ぶ意欲を高め、基礎・基本の定着からはじまる確かな学力や、感性に富み、誇りや自信が持てるような豊かな心、たくましさや生き抜く力を持った健やかな体を育む「知・徳・体」のバランスのとれた教育活動を推進します。また、情報化、国際化、環境問題の深刻化などといった急速に変化する社会の中で生きていくために求められる能力についても、教育の普遍性を見据えながら、地域や学校の特色をいかした教育活動によって対応します。さらには、安全で安心して学べる学校環境や、教育内容の質の向上や教職員の力量形成のための支援体制を整備します。

また、家庭、地域、学校が一体となり、子どもがのびのびと遊び、学べる環境づくりや体験活動の推進などを通じて、子どもたちが健やかに希望を持って成長できるような、人間関係の形成や心の教育の充実を図ります。

政策目標

目指す状態	学校教育の充実や地域ぐるみの教育力の向上によって、未来を自ら切り開いていくために必要な生きる力を持った子どもが育つまち。		
指標項目	現状値(時点)	目標値(H22)	目標値(H26)
子どもたちは充実した学校生活を送っていると感じる市民の割合	56.2% (H17)	63.0%	70.0%
子どもの健全育成に関わる地域住民数	693人 (H19)	802人	975人
少年による非行状況	132人 (H18)	109人	91人

施策の内容

1 学校教育の充実

(1) 「知・徳・体」を育む学校教育の推進

- 学習指導要領に示す基礎的・基本的な内容を確実に身に付け、自ら学び、考え、表現する力を育む教育を推進します。
- 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ひとりを大切にされた教育を推進します。
- 特別な支援を必要とする子ども一人ひとり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。

(2) 特色ある学校教育の推進

- 各学校の主体的な教育活動を支援するため、当市の特色をいかしたカリキュラムの作成や教育センターの機能充実を進めます。
- 社会の変化によって生ずる様々な教育課題に対し、未来への夢や希望につながっていく教育活動とするため、コミュニケーションを大切にしたICT教育や国際化に対応した教育、地球環境を積極的に守ろうとする教育等を推進します。

(3) 学校教育環境の充実

- 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・安心で開かれた教育環境を整備します。
- 信頼される優秀な教職員を育成し、力量を培っていくため、研修をはじめとした支援体制を確立します。

2 地域の教育力の向上

(1) 家庭の教育力の向上

- 家庭におけるしつけのあり方や子どもへの接し方など、親としてあるべき姿を再認識する機会として、子育て講座や親子が共に参加する体験活動等の充実を図り、家庭における教育力の向上に努めます。

(2) 子どもの居場所づくりの推進

- 放課後児童クラブをはじめ、子どもたちが世代を越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。

(3) 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・指導體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。

2 学びやスポーツを生きがいに高めるまちづくり

基本的な考え方

生涯にわたって自ら学び、スポーツやレクリエーション活動を行うことは、新しい技術や知識を習得し、健康づくりやストレス解消、さらには活動を通じて人とのつながりを育むなど、自身の新しい可能性の発見にもつながっていきます。

また、市民一人ひとりがいきいきと活動することは、地域の活力の総合的な向上にもつながります。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、そのようなきっかけづくりとしても、生涯学習やスポーツ活動がますます重要となってきました。

このことから、大学、企業、市民活動団体などとの連携により学習機会の充実を図るとともに、気軽に図書を利用できる環境づくりと読書活動を推進します。

また、市民による自主的な学習活動を支援するため、公民館や地域生涯学習センターをはじめとした施設の有効活用を図りつつ、展覧会や発表会などの学習成果を発表する機会の充実、さらには習得した知識や技術が地域づくりの場面にいかされるよう、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、スポーツ振興については、平成21年のトキめき新潟国体開催を契機として、競技人口の拡大と競技レベルの向上を進めるとともに、スポーツ関連施設の充実を図ります。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づくりと指導者の育成などを行うことによって、地域で身近にスポーツを楽しむことができ、健康づくりや体力づくりを実践できる環境を整備します。

これらの各種講座やイベントについては、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によって企画・運営を行うとともに、生涯学習やスポーツ活動に関する情報については、多様な情報媒体の活用を通じて一体的で分かりやすい発信を行います。

政策目標

目指す状態	多くの市民が学びやスポーツ活動を日常生活に取り入れ、いきいきと活動しているまち。		
指標項目	現状値（時点）	目標値（H22）	目標値（H26）
生涯学習を行う市民の割合	40.9%（H17）	60.0%	65.0%
スポーツを行う市民の割合 （週1回以上の運動・スポーツ実施率）	26.0%（H17）	36.0%	44.0%

施策の内容**1 生涯学習の推進**

(1) 読書活動の普及推進

- 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読書活動を推進します。

(2) 多様な生涯学習機会の提供

- 公民館などの身近な施設の有効活用を図りつつ、様々な今日的課題に対応するため、大学、企業、市民活動団体などと連携し、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) 学習成果の活用機会の充実

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

2 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促進

- 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) スポーツ競技力向上のための環境整備

- 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、的確な組織運営やスポーツ関連施設の充実を図ります。

3 歴史と伝統に彩られた文化と誇りあふれるまちづくり

基本的な考え方

上越市は、県下最多の指定文化財を有し、雁木に象徴される雪国文化をはじめとして、多彩な歴史と文化が息づく情緒豊かな土地です。この長きにわたり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、新たな地域文化の創造につながり、地域に潤いを与え市民の心の豊かさを高め、ひいては地域アイデンティティの形成にもつながります。

このことから、郷土の偉人の顕彰や文化財の保存と継承を図りつつ、未指定の文化財の発掘に努めます。また、教育現場においても、これら文化遺産をはじめとした多様な歴史や文化資源を大切な地域の財産として学ぶことができるよう、文化財情報等のネットワーク化を図るとともに、ふるさとを大切にする教育を推進します。

また、地域の歴史・文化を大切にし、新たな地域文化として育てていく活動を推し進めるとともに、域内外における交流活動を盛んにし、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・文化的資源を発信していくことで、その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ともに、文化ボランティアの育成と市民活動団体との連携など、文化・芸術分野におけるネットワークを構築し、市民による創作や研究活動、展示や発表の機会の充実を図ります。

政策目標

目指す状態	市固有の歴史・文化が、まちのアイデンティティや市民の愛着、誇りとして浸透し、次世代に継承される、歴史と伝統に彩られたまち。		
指標項目	現状値(時点)	目標値(H22)	目標値(H26)
市指定文化財件数	305件(H17)	315件	320件
主な文化・芸術関連施設の入館者数 (総合博物館、小林古径記念美術館、上越文化会館)	174,835人(H18)	180,000人	185,000万人
市の歴史的、文化的資源に関する認知度	—	50.0%	75.0%

施策の内容**1 歴史・文化的資源の継承**

(1) 歴史・文化的資源の保存と継承

- 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、顕彰事業や文化財としての保存活動を行います。
- 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。

2 文化・芸術活動の推進

(1) 地域固有の文化活動の推進

- 雁木や町家などに関連する生活文化をはじめ、有形無形の歴史・文化的資源が持つ価値を再認識し、上越市らしさを大切にした地域固有の文化の創造や発展に向けた取組を進めます。
- 地域の歴史・文化を通じた市内外における交流活動を盛んにし、歴史・文化的資源の位置する周辺地域のにぎわいづくりに寄与するとともに、広く国内外に向けても、様々な機会をとらえながら地域の歴史・文化的資源を発信します。

(2) 多様な文化・芸術に触れる機会の提供

- 博物館や美術館、文化会館などの教育文化施設における、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や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

総合計画の推進に当たって

(3) 評価検証

- 行政運営システムにおける検証結果と、「市民の声アンケート」により把握する各指標を基に、本計画の推進により市民ニーズの状況がどのように変化したかを比較分析することで、計画に位置付ける政策・施策の成果を検証します。
- この検証結果を基に、平成22年度の第5次総合計画・基本計画の見直し、並びに第6次総合計画策定時における政策・施策の立案に反映させます。

2 確かな財源に基づく政策推進

行財政改革における確実な成果を担保しつつ、将来都市像の実現に向け着実な進歩を遂げるために、次により確かな財源に基づく政策推進を実現します。

(1) 累積債務の削減によるストックの改善

- 中長期的歳入歳出見通しに基づく財政フレームを踏まえつつ、行政改革推進計画で掲げる次の大目標を遵守しながら、計画的かつ確実なストックの改善を図ります。

● **行政改革推進計画における4つの大目標**

- 1 効率的で効果的な行政運営の確立
- 2 実質的な単年度収支の黒字化と貯金25億円以上の維持
- 3 借金残高（通常分の市債）50億円の削減
- 4 土地開発公社の経営健全化

(2) 歳出の総見直しによるフローの改善

- 毎年度の予算編成はもとより、例外無くあらゆる歳出の見直しを行うことで、政策推進に必要な財源を確保しつつ、その時々々の状況に即した事業・サービスを実現していきます。

3 分野別主要計画の管理

以下の関連計画の策定及び管理を行うことによって、本計画の実効性をより強固なものとしします。

- 各政策・施策分野の中で策定される各種計画は、市の最上位計画である本計画の内容を補完するものであり、本計画の意図する政策命題が的確に反映されている必要があります。
- (別表1)に示した分野別主要計画は、各政策・施策分野の中では本計画に次ぐ総合的・体系的な計画であり、各分野の施策・事業を選定し、評価する際の拠り所となるものです。今後新規に策定または改訂する分野別主要計画については、本計画の内容に即して策定するとともに、既に策定済の計画においても、内容の整合性がとれていない部分について改訂を行います。



p.157 (別表1) 分野別主要計画一覧

- 分野別主要計画の下位計画となるその他の各種計画についても、分野別主要計画の見直しに合わせて整合を図るものとしします。

4 重点プロジェクトの推進を目的とした事業査定の実施

- まちづくり重点戦略(基本構想第2章)及び重点プロジェクト(基本計画第2章)に基づいて実施される事業は、他の事業との連携性や複数の重要課題の改善への貢献性などを持った戦略性が求められます。
- 毎年度の予算編成に当たっては、政策的視点から事務事業の査定を行い、その中で、特に重点プロジェクトを強力に推進する事業については、財源を優先的に担保していきます。

(別表1) 分野別主要計画一覧

(平成19年7月)

政策区分	No	計画等の名称	統括責任課
1 人にやさしい自立と共生のまち			
1 住民自治と市民活動の充実した市民が主役のまちづくり		—	
2 協調と融和を基調とした人にやさしいまちづくり	1	上越市人にやさしいまちづくり推進計画	企画政策課 (エコバーサルデザイン推進室)
	2	人権を尊び部落差別などあらゆる差別をなくし明るい上越市を築く総合計画	総務課 (同和対策室)
	3 新	多文化共生推進指針	国際交流課
	4	上越市男女共同参画基本計画	男女共同参画推進課
2 自立した自治体運営が確立したまち			
1 効果的で効率的な行政運営の推進	5 新	電子市役所推進方針	情報管理課
2 弾力性のある自立した財政基盤の確立	6	上越市行政改革大綱 ・上越市行政改革推進計画	行革推進課
3 つながりを育み続ける都市基盤が確立したまち			
1 地域の特性をいかした魅力あふれる空間の形成	7 新	国土利用計画上越市計画	企画政策課
	8	都市計画マスタープラン	都市計画課
	9	農業振興地域整備計画	農政企画課
	10	上越市住宅マスタープラン	建築住宅課
	11	上越市景観形成基本計画	企画政策課 (歴史・景観まちづくり推進室)
	12	上越市緑の基本計画	都市計画課
	13	上越市情報通信基盤整備方針	情報管理課
2 人やまちをつなぎ魅力を高める交通ネットワークの確立	14	上越市総合交通計画	公共交通政策課
4 自然と共生し、安全に安心して暮らせるまち			
1 人と自然が共生する環境にやさしいまちづくり	15	上越市環境基本計画	環境企画課
	16	上越市一般廃棄物処理基本計画 (ごみ処理基本計画および生活排水処理基本計画)	生活環境課

2 災害から市民の生命と財産を守るまちづくり	17	上越市地域防災計画	危機管理企画課
	18	上越市危機管理対応指針	危機管理企画課
	19	上越市国民保護計画	危機管理企画課
3 犯罪と事故から市民を守るまちづくり	20 新	上越市みんなで防犯 安全安心まちづくり推進計画	防災安全課
	21	上越市交通安全計画	防災安全課
4 雪と上手に付き合う暮らしを実現するまちづくり		—	
5 活発な産業が地域に活力を生み出すまち			
1 農林水産業によるなりわいを創出するまちづくり	22	上越市食料・農業・農村基本計画	農政企画課
2 ものづくり産業による付加価値を高めるまちづくり	23	上越市地域産業再生大綱	産業振興課
4 企業連携と雇用促進により経済基盤を強化するまちづくり			
3 交流によるにぎわいと「外貨」をもたらすまちづくり	24	上越市観光振興5か年計画	観光企画課
	25	上越市中心市街地活性化基本計画	産業振興課
6 みんなの健やかな生活を支え合うまち			
1 心身共に健康で暮らせるまちづくり	26	健康シティ上越・2010計画	健康づくり推進課
	27	上越市食育推進計画（仮称）	農政企画課
2 誰もが社会の一員としていきいきと暮らせる福祉のまちづくり	28	上越市地域福祉計画	福祉課
	29	上越市老人保健福祉計画・介護保険事業計画	介護保険課
	30	上越市障害者計画	福祉課
3 みんなが笑顔で子育てできるまちづくり	31	次世代育成支援のための上越市行動計画	子育て支援課
7 人が学び、育ち、高め合うまち			
1 未来に生きる力を持った子どもを育むまちづくり	32	上越市総合教育プラン	教育総務課
2 学びやスポーツを生きがいに高めるまちづくり	33	上越市生涯学習推進プラン	生涯学習推進課
	34	上越市スポーツ振興プラン	体育課
3 歴史と伝統に彩られた文化と誇りあふれるまちづくり	35	歴史的建造物を活かした高田市街地活性化戦略	企画政策課（歴史・景観まちづくり推進室）

※ 複数の政策分野にまたがる計画については、その計画の趣旨や内容からみて、最も中心となる政策分野に位置付けた。
 ※ No.の右側にある「新」は、新たに策定中または今後策定予定の計画を示す。

