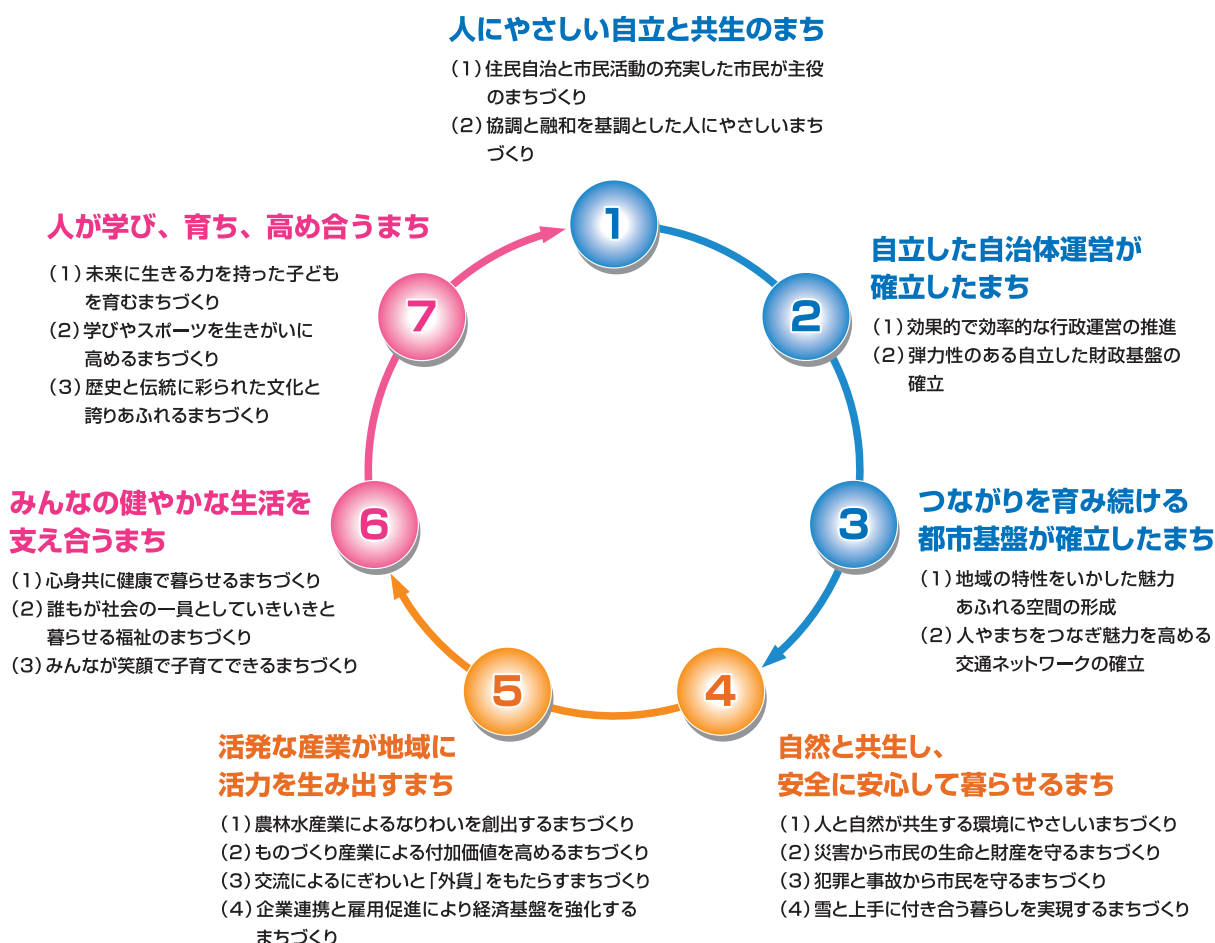


第 3 章
基 本 政 策

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。



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²²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.114) |
| 2 協調と融和を基調とした人にやさしいまちづくり | (p.116) |

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³³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.118) |
| 2 弾力性のある自立した財政基盤の確立 | (p.120) |

*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 つながりをつくり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、本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、広域的視点から本市の拠点性を高めるためには、現在本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²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・信越地域における本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¹⁹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、人や物を引き付け、そのつながりをつくり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.122) |
| 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.124) |

4 自然と共生し、安全に安心して暮らせるまち

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

しかし、産業技術の向上と大量消費社会の到来は、私たちに物質的豊かさと生活の利便性をもたらした一方で、資源の浪費と環境破壊を進行させ、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.126) |
| 2 災害から市民の生命と財産を守るまちづくり | (p.128) |
| 3 犯罪と事故から市民を守るまちづくり | (p.130) |
| 4 雪と上手に付き合う暮らしを実現するまちづくり | (p.132) |

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2次産業が地域経済をけん引してきました。

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1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³⁴」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 ²⁸ を創出するまちづくり | (p.134) |
| 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.136) |
| 3 交流によるにぎわいと「外貨」をもたらすまちづくり | (p.138) |
| 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.140) |

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³⁵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³⁶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.142)
- 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.144)
- 3 みんなが笑顔で子育てできるまちづくり (p.146)

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¹⁷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.148)
- 2 学びやスポーツを生きがいに高めるまちづくり (p.150)
- 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.152)