
上越市の現状と今後の課題を踏まえた まちづくりの方向性（案）

平成 26 年 4 月

上越市企画政策課

目 次

第1章 現状	1
1 人口	1
(1)人口・世帯数の推移	1
(2)人口構成	1
(3)人口動態	1
2 土地利用	3
(1)人口集中地区（DID）の変化	3
(2)居住エリアの変化	4
(3)地域別商業圏	6
(4)高齢化の進んだ集落数の推移	7
3 産業構造	8
(1)産業構造	8
(2)就業構造	10
4 行財政	13
(1)財政状況	13
(2)職員数	14
第2章 分野ごとの現状と課題	15
1 行財政分野	15
2 防災・防犯分野	19
3 環境分野	24
4 健康・福祉分野	28
5 農林水産分野	36
6 産業・経済分野	40
7 教育・文化分野	46
8 都市基盤分野	51
9 まちづくり分野	56
第3章 共通課題の抽出	60
1 分野別課題の分類・整理	60

2 共通課題の現状と現状に基づく将来展望	61
(1)人口減少の進行	61
高齢化の進行	61
少子化の進行	61
(2)世帯構成の変化	62
市全体の変化	62
地域間の変化	62
(3)歳入・歳出の不均衡	70
第4章 上越市のまちの力を結集したまちづくり	72
1 まちの総合力の強化	72
2 潜在するまちの力の活用	72
3 新たなまちの力の創出	73
第5章 今後のまちづくりの方向性（案）	74
1 次期総合計画の策定の背景	74
2 次期総合計画のテーマ	74
3 テーマを具体化する政策・施策の基本方針	75
以降の記載については、現時点で内部検討しているたたき台です。	
4 今後のまちづくりのキーワード	75
5 計画の位置づけ等	76
6 計画策定のコンセプト	76
7 計画の基本的事項	77

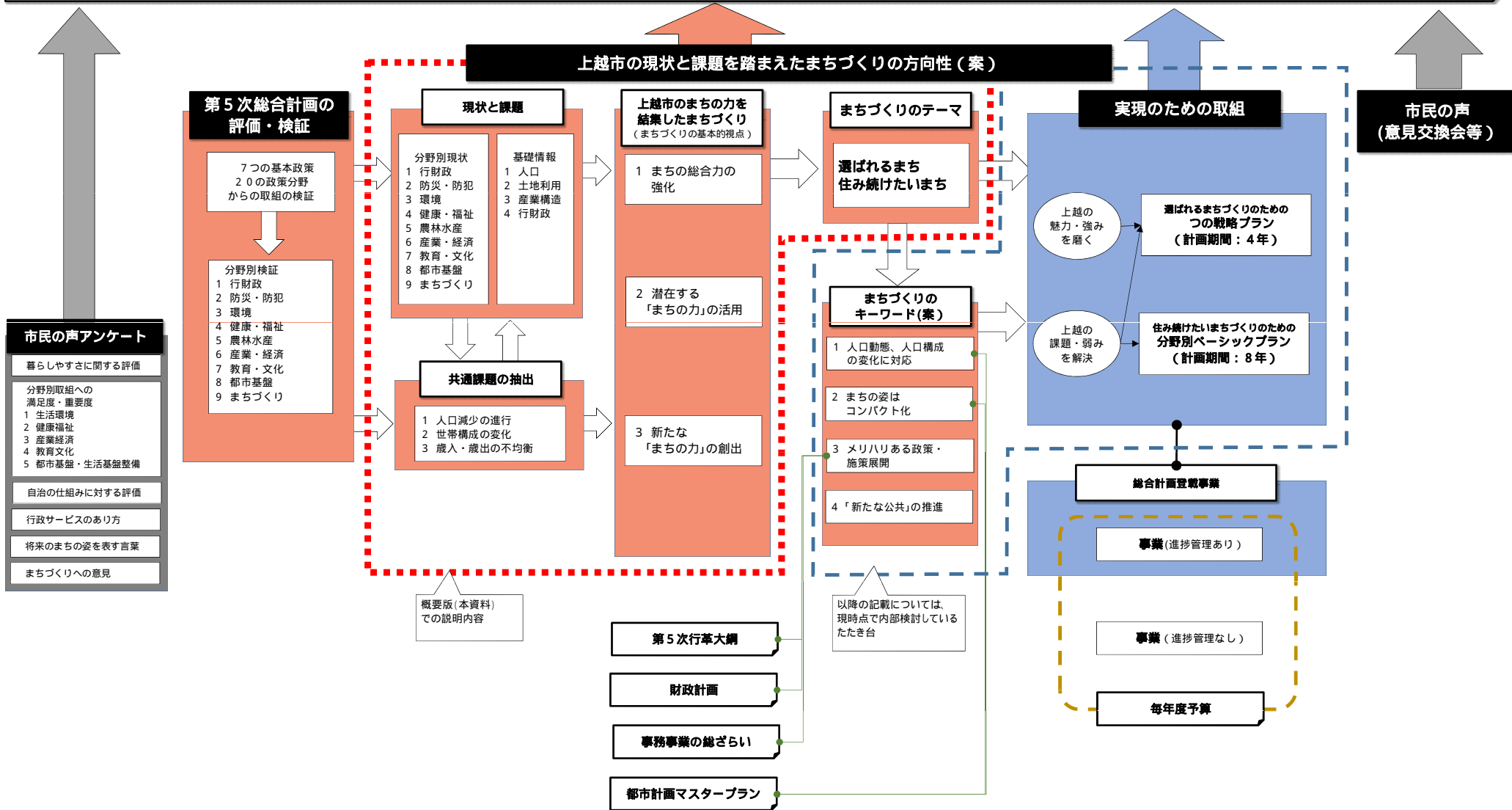
「上越市の現状と今後の課題を踏まえたまちづくりの方向性(案)」の位置付けと構成

次期総合計画

基本構想

基本計画
(戦略プラン・ベーシックプラン)

上越市の現状と課題を踏まえたまちづくりの方向性(案)



第1章 現状

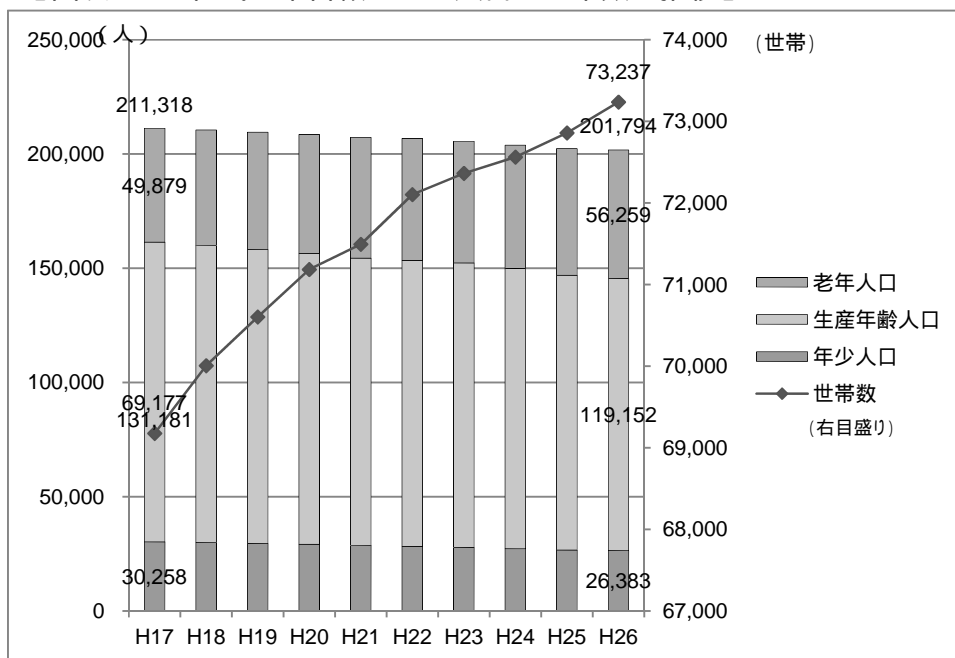
1 人口

(1) 人口・世帯数の推移

平成26年1月1日現在の住民基本台帳人口は、201,794人となり、平成17年1月1日の212,273人と比較すると10,479人、4.94%の減少となった。

世帯数は、平成26年1月1日現在73,237世帯となり、平成17年1月1日の69,311世帯と比較すると3,926世帯、5.66%増加した。【図表1-1】

【図表1-1 住民基本台帳による人口・世帯数の推移】



資料:住民基本台帳(平成24年度までは外国人登録の集計と合算)

備考:各年4月1日の数値。ただし、H26は1月1日の数値。世帯数は、外国人のみの世帯を除く。

(2) 人口構成

平成26年1月1日現在の住民基本台帳人口を年齢3区分別に見ると、15歳未満の年少人口は26,383人で、総人口に占める割合は13.1%となっている。

15歳から64歳の生産年齢人口は119,152人、総人口に占める割合は59.0%となっている。

65歳以上の老年人口は56,259人、総人口に占める割合は27.9%となっている。

平成17年4月1日現在と比較すると年少人口と生産年齢人口は、それぞれ3,875人、12,029人減少し、老年人口は6,380人増加している。【図表1-1】

(3) 人口動態

当市では、合併後の平成17年1月1日から自然減と社会減が同時に続いている。

平成25年新潟県人口移動調査結果報告によると、平成24年10月1日から1年間の自然動態は出生1,601人、死亡2,525人で差引き924人の自然減となっている。

社会動態は、転入 4,194 人、転出 5,013 人で差引き 819 人の転出超過となった。年齢別移動状況では、社会減が最も多いのは、大学卒業後の就職する年齢を含む 20～24 歳で、次いで高校卒業後の進学、就職する年齢を含む 15～19 歳であるが、年度別に見れば、転勤や転居等により 25～29 歳以上の各年齢層で社会増が生じる傾向も見られる。

なお、新潟県全域では、社会減は平成 9 年から、自然減は平成 11 年から続いている。

【図表 1-2、1-3、1-4】

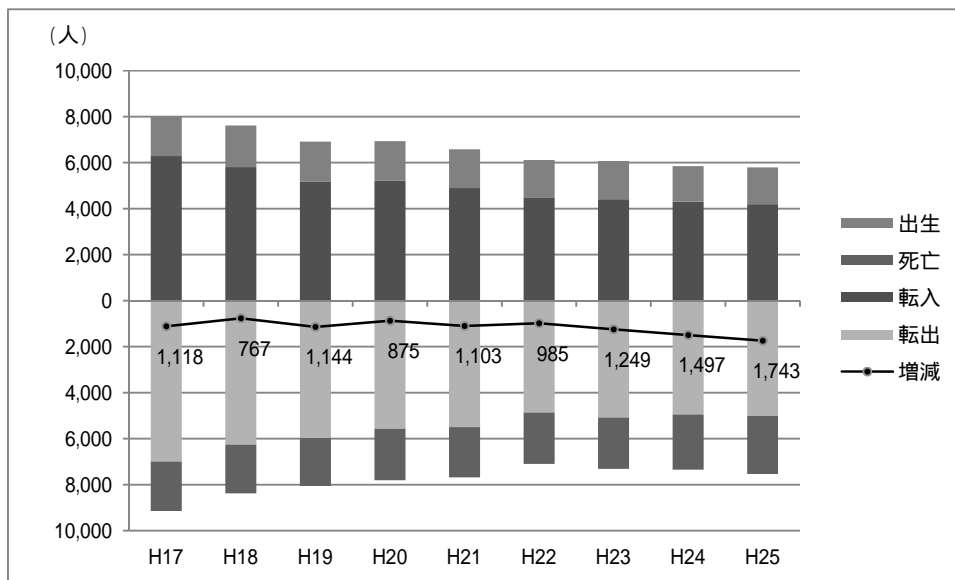
【図表 1-2 上越市の人口動態】

(単位:人)

年	自然動態			社会動態						年間増減	
	出生	死亡	差引	転入			転出				差引
				県内	県外	その他	県内	県外	その他		
H17	1,743	2,154	411	2,713	3,490	84	2,599	4,282	113	707	1,118
H18	1,805	2,122	317	2,368	3,335	106	2,259	3,921	79	450	767
H19	1,736	2,086	350	2,236	2,852	91	2,131	3,822	20	794	1,144
H20	1,719	2,242	523	2,193	2,970	55	2,122	3,401	47	352	875
H21	1,683	2,181	498	2,030	2,789	75	2,073	3,364	62	605	1,103
H22	1,626	2,231	605	1,871	2,555	63	1,844	2,989	36	380	985
H23	1,659	2,237	578	1,929	2,426	54	1,996	3,037	47	671	1,249
H24	1,545	2,401	856	1,894	2,379	34	1,905	2,993	50	641	1,497
H25	1,601	2,525	924	1,879	2,286	29	1,866	3,114	33	819	1,743

資料:新潟県人口移動調査

【図表 1-3 上越市の人口動態の推移】



資料:新潟県人口移動調査

【図表 1-4 年齢階層別・理由別移動者数】

転入		計	0～14	15～19	20～24	25～29	30～34	35～44	45～54	55～64	65～74	75～
H25 (H24.10 ～H25.9)	合計	4,165	565	192	766	753	577	659	283	167	77	126
	職業	1,937	0	108	531	411	286	347	174	73	7	0
	住宅	374	70	2	26	48	36	68	26	33	22	43
	学業	164	5	39	77	18	11	10	4	0	0	0
	家族	1,049	422	28	54	134	135	155	44	30	18	29
	戸籍	292	25	5	46	98	67	37	11	2	1	0
その他	349	43	10	32	44	42	42	24	29	29	54	

転出		計	0～14	15～19	20～24	25～29	30～34	35～44	45～54	55～64	65～74	75～
H25	合計	4,980	657	406	1,071	807	562	796	301	186	76	118
	職業	2,512	0	100	834	498	318	453	199	95	14	1
	住宅	318	57	4	35	29	35	58	21	33	24	22
	学業	374	4	247	87	21	9	5	1	0	0	0
	家族	1,203	537	38	38	128	115	207	55	32	22	31
	戸籍	274	25	5	40	91	57	47	5	3	1	0
その他	299	34	12	37	40	28	26	20	23	15	64	

増減		計	0～14	15～19	20～24	25～29	30～34	35～44	45～54	55～64	65～74	75～
H25	合計	815	92	214	305	54	15	137	18	19	1	8
	職業	575	0	8	303	87	32	106	25	22	7	1
	住宅	56	13	2	9	19	1	10	5	0	2	21
	学業	210	1	208	10	3	2	5	3	0	0	0
	家族	154	115	10	16	6	20	52	11	2	4	2
	戸籍	18	0	0	6	7	10	10	6	1	0	0
その他	50	9	2	5	4	14	16	4	6	14	10	

移動の理由

資料：新潟県人口移動調査

- 職業 就業、転勤、求職、転職、開業など職業関係及び出稼ぎ、出稼ぎ先からの帰郷による移動。
- 住宅 家屋の新築、公営住宅・借家への移転など住宅の都合による移動。
- 学業 就学、退学、転校など学業関係による移動(単身移動に限定)。
- 家族 移動の直接の原因となったものに伴って移動する家族の移動。
- 戸籍 結婚、離婚、養子縁組、復縁など戸籍関係による移動。
- その他 上記以外による移動及び不詳。

2 土地利用

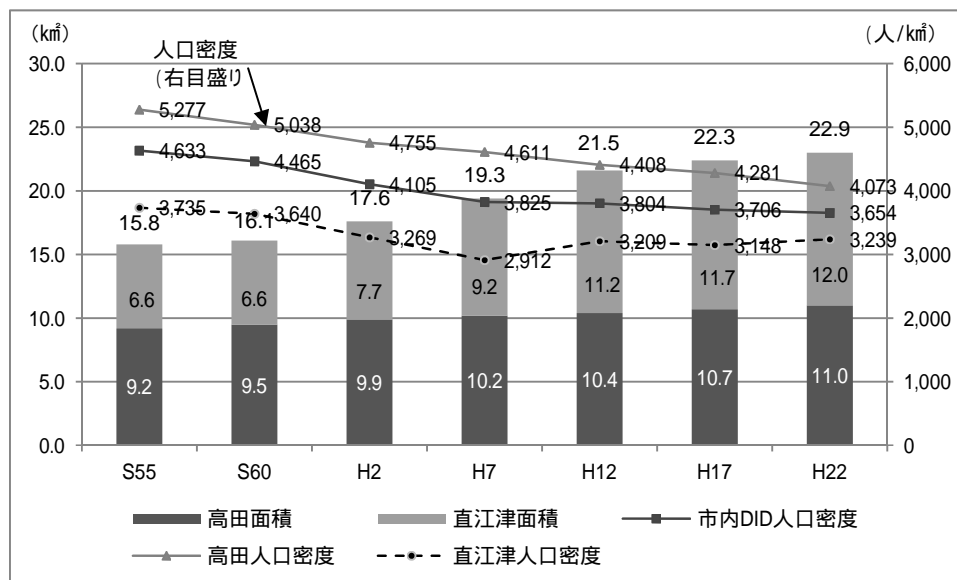
(1) 人口集中地区(DID)の変化

市街化区域の面積は、現在 4,463ha となり、市町村合併時の 4,364ha から 99ha 拡大した。

また、人口集中地区(DID)の面積は、平成 17 年国勢調査時の 22.3 km²から現在の 22.9 km²へとわずかに増加したが、DID 人口密度は低下している。【図表 1-5】

DID：原則として人口密度が 1 平方キロメートル当たり 4,000 人以上の基本単位区等が市区町村の境界内で互いに隣接し、それらの隣接した地域の人口が国勢調査時に 5,000 人以上を有する地域(国勢調査上の区域区分)

【図表 1-5 DID 面積と人口密度の推移】



資料：国勢調査

(2) 居住エリアの変化

合併後の人口増減を地域別に見ると、有田区、新道区、春日区、金谷区、三郷区の5区を除き、すべての区で人口減少の傾向にある。大島区、安塚区では減少率が20%を超えており、次いで牧区、谷浜・桑取区、中郷区の減少率が高い。

1世帯当たりの人員は、平成26年1月1日現在では2.76人となっており、市町村合併後の平成17年1月1日との比較で0.3人の減少、第5次総合計画改定後の平成20年1月1日との比較で0.18人の減少となり、減少傾向が続いている。

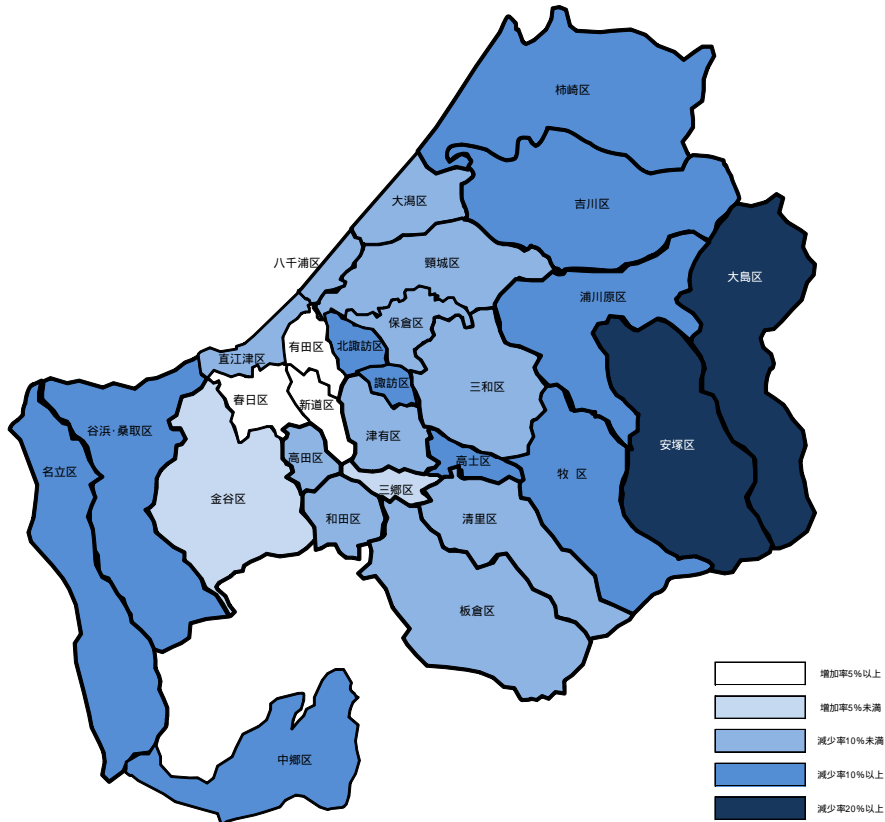
地域別に見ても、1世帯当たりの人員は、全地域で減少しており、保倉区の減少率が最も高くなっている。また、1世帯当たりの人員は、安塚区、大島区、牧区を除く13区の区域では全市の平均よりも多く、合併前上越市の市街地地域では、総じて全市の平均よりも少ない傾向にある。【図表 1-6、1-7、1-8】

【図表 1-6 住民基本台帳人口・世帯数の推移】

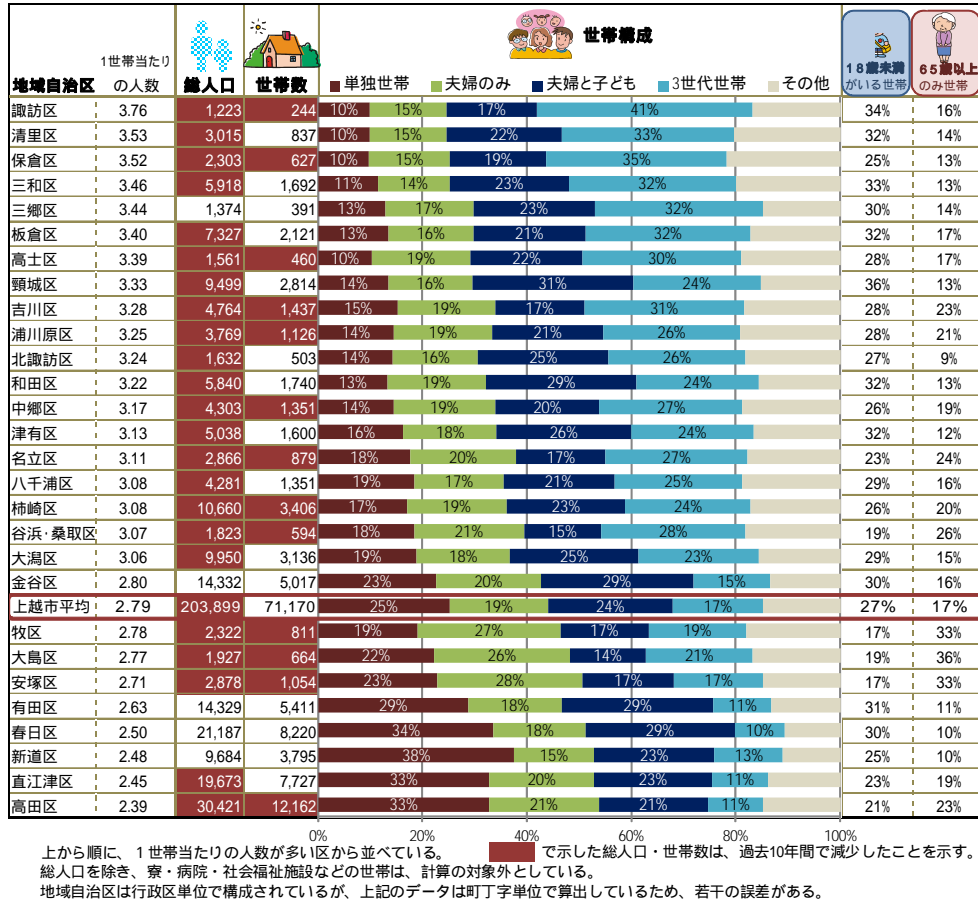
地区名	区分 年	世帯数			人口		
		H17.4.1	H26.1.1	増減率	H17.4.1	H26.1.1	増減率
上越市		69,177	73,237	5.9%	211,318	201,794	-4.5%
合併前上越市		46,679	50,577	8.4%	134,890	133,183	-1.3%
13区		22,498	22,660	0.7%	76,428	68,611	-10.2%
高田区		12,630	12,639	0.1%	32,345	29,704	-8.2%
新道区		2,883	3,500	21.4%	8,719	9,402	7.8%
金谷区		4,571	5,214	14.1%	13,968	14,585	4.4%
春日区		6,934	7,839	13.1%	19,663	21,011	6.9%
諏訪区		427	413	-3.3%	1,178	1,030	-12.6%
津有区		1,542	1,653	7.2%	5,424	5,103	-5.9%
三郷区		388	442	13.9%	1,395	1,434	2.8%
和田区		1,729	1,898	9.8%	6,055	5,806	-4.1%
高土区		481	478	-0.6%	1,765	1,544	-12.5%
直江津区		7,518	7,887	4.9%	19,944	19,172	-3.9%
有田区		4,405	5,326	20.9%	13,438	14,517	8.0%
八千浦区		1,360	1,438	5.7%	4,507	4,189	-7.1%
保倉区		666	727	9.2%	2,514	2,281	-9.3%
北諏訪区		491	521	6.1%	1,814	1,615	-11.0%
谷浜・桑取区		654	602	-8.0%	2,161	1,790	-17.2%
安塚区		1,207	1,129	-6.5%	3,565	2,801	-21.4%
浦川原区		1,199	1,169	-2.5%	4,184	3,674	-12.2%
大島区		824	717	-13.0%	2,367	1,809	-23.6%
牧区		951	871	-8.4%	2,763	2,216	-19.8%
柿崎区		3,562	3,524	-1.1%	11,856	10,500	-11.4%
大潟区		3,109	3,359	8.0%	10,494	9,866	-6.0%
頸城区		2,789	3,014	8.1%	10,009	9,712	-3.0%
吉川区		1,553	1,494	-3.8%	5,437	4,682	-13.9%
中郷区		1,433	1,405	-2.0%	4,943	4,202	-15.0%
板倉区		2,206	2,249	1.9%	7,816	7,295	-6.7%
清里区		890	904	1.6%	3,264	3,002	-8.0%
三和区		1,723	1,802	4.6%	6,432	6,015	-6.5%
名立区		1,052	1,023	-2.8%	3,298	2,837	-14.0%

世帯数は、外国人のみの世帯を除く。
平成25年3月31日現在の地域自治体に組み替えた数値

【図表 1-7 地域別人口増減率（平成 17 年 4 月 1 日～平成 26 年 1 月 1 日）】



【図表 1-8 各区の総人口・世帯数と世帯構成（2010）】

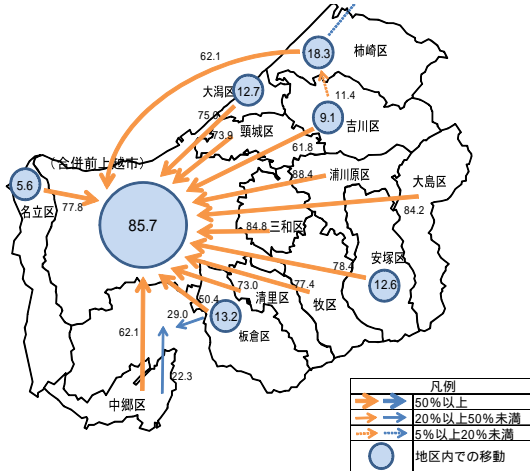


(3) 地域別商業圏

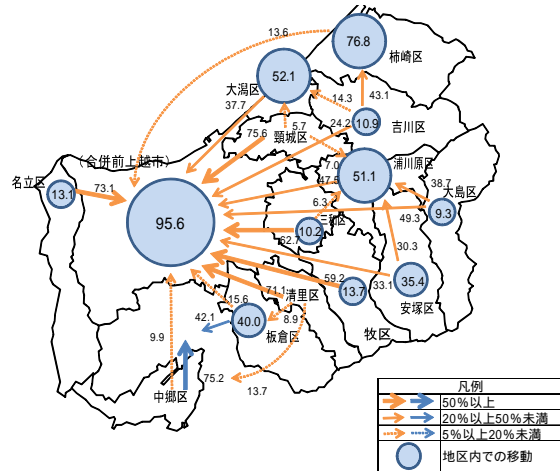
平成 22 年度中心市街地に関する県民意識・消費動向調査報告書によると、市民は、靴や鞆、家庭電化製品、家具等の買回品の 83.9%、日用雑貨や生鮮食料品、一般食料品の最寄品の 91.1%を市内で購入している。

居住地域内の商店での買物の割合を示す地元購買率を見ると、買回品では、合併前上越市で 80%を超えているものの、13 区ではおおむね 20%未満となり、多くは合併前上越市内で購入している状況である。一方、最寄品は、合併前上越市で 90%を超え、柿崎区で約 80%、浦川原区、大瀧区では 50%を超えているが、大島区、頸城区、中郷区、清里区では 10%に満たず、買回品と同様に多くは合併前上越市内で購入している状況である。【図表 1-19、1-10】

【図表 1-9 買物移動(買回品)】



【図表 1-10 買物移動(最寄品)】



平成 22 年度中心市街地に関する県民意識・消費動向調査をもとに作成

(4) 高齢化の進んだ集落数の推移

高齢化の進んだ集落数(65歳以上の高齢者人口が50%以上を占める集落)は、平成25年に98集落となり、平成18年の53集落と比較すると約2倍となっている。特に、安塚区と大島区では、区内の全集落の約半数が高齢化の進んだ集落となっている。

また、高齢化が進んだ集落は、中山間地域に集中しているが、中心市街地である高田区、直江津区や市街地周辺の一部の町内会にも高齢化の進んだ集落は存在する。【図表 1-11】

【図表 1-11 高齢化が進んだ集落数の推移】

(平成25年4月1日現在)

地区名	高齢化が進んだ集落数			該当集落内の人口	地区内の全集落に占める集落割合	地区内の全集落に占める人口割合	地区内	
	H18	H22	H25				集落数	人口
合併前上越市	10	6	11	660	3%	0.50%	334	133,062
安塚区	6	7	13	603	46%	21.11%	28	2,856
浦川原区	8	8	9	194	26%	5.23%	35	3,707
大島区	3	8	12	529	50%	28.33%	24	1,867
牧区	9	10	15	498	38%	22.02%	39	2,262
柿崎区	6	9	10	237	17%	2.23%	58	10,612
大潟区	0	0	0	0	0		22	9,903
頸城区	0	0	0	0	0		55	9,707
吉川区	7	10	14	366	27%	7.69%	52	4,757
中郷区	0	2	1	6	4%	0.14%	24	4,243
板倉区	3	5	7	334	14%	4.53%	50	7,378
清里区	1	2	1	32	4%	1.05%	25	3,037
三和区	0	0	0	0	0		46	6,046
名立区	0	3	5	202	13%	7.03%	38	2,875
全市計	53	70	98	3,661	12%	1.81%	830	202,312

65歳以上の住民が50%以上を占めている集落の数には、特別養護老人ホームを有する下記7集落は含まない。

合併前上越市・上真砂(いなほ園)、藪野(笛吹の里)、上吉野(上吉野愛宕の園)、大島区・大平(ほくら園)、

牧区・大月(沖見の里)、板倉区・曾根田(いたくら桜園)、中郷区・四ツ屋(みのりの丘中郷)

安塚区は自治会単位としているため、町内会総数と一致しない。

資料: 上越市自治・地域振興課資料

3 産業構造

(1) 産業構造

新潟県が作成した「平成 22 年度 市町村民経済計算」によれば、当市の市内総生産は約 7,700 億円で、県内では新潟市の約 3 兆 468 億円、長岡市の 1 兆 222 億円に次ぐ第 3 位となっている。

第 1 次産業は約 102 億円で、市内総生産における割合は、1.3%となり、前年度に比べ 0.1 ポイント減少している。第 2 次産業は約 2,565 億円で、市内総生産における割合は 33.5%、リーマンショックの影響が大きかった前年度に比べ 2.7 ポイント増加している。第 3 次産業は約 4,997 億円で、市内総生産における割合は 65.2%、前年度に比べ 2.6 ポイント減少している。

当市の市民 1 人当たりの総生産額は約 378 万円で、新潟市の約 375 万円、長岡市の約 362 万円を上回っているが、近隣の妙高市の約 472 万円、糸魚川市の約 431 万円を下回っている。

第 1 次産業が占める割合は、新潟市、長岡市、近隣 2 市とほぼ変わらないが、第 2 次産業では、新潟市の 18.7%、長岡市の 27.2%を上回り、妙高市の 45.9%、糸魚川市の 51.1%を下回っている。第 3 次産業では、新潟市の 80.0%、長岡市の 71.6%を下回り、妙高市の 53.0%、糸魚川市の 47.6%を上回っている。【図表 1-12、1-13、1-14、1-15】

【図表 1-12 産業別市内総生産・実額の推移】

(単位:百万円)

年度	市内総生産	第 1 次産業	第 2 次産業	第 3 次産業	加算控除
平成 18 年度	810,924	12,084	278,481	516,036	4,323
平成 19 年度	828,286	10,876	283,397	521,627	4,386
平成 20 年度	775,204	11,475	254,947	504,401	4,381
平成 21 年度	742,386	10,526	227,797	500,805	3,258
平成 22 年度	770,376	10,192	256,510	499,660	4,014

(平成 22 年度 市町村民経済計算)

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

加算控除:輸入品に課される税・関税、(控除)総資本形成にかかる消費税

(注)市町村民経済計算は、平成 13 年度まで遡及して改定しています。

【図表 1-13 平成 22 年度市町村内総生産・実額】

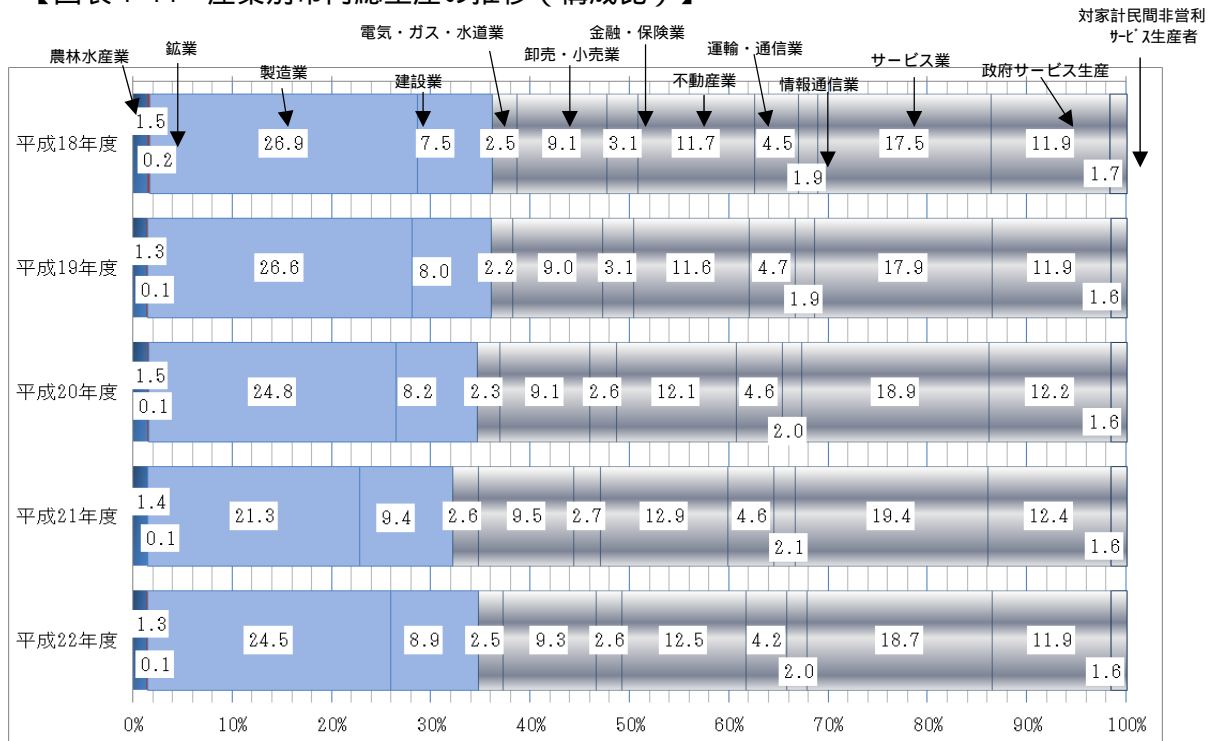
(単位:百万円)

市町村名	H22国勢調査人口	市町村内総生産	第1次産業			第2次産業			第3次産業							
			農業	林業	水産業	鉱業	製造業	建設業	電気・ガス・水道業	卸売・小売業	不動産業	運輸業	その他			
県計	2,374,450	8,606,782	167,877	142,862	14,423	10,592	2,275,699	61,177	1,582,828	631,694	6,118,356	362,562	955,270	1,239,349	375,132	3,186,043
新潟市	811,901	3,046,842	39,009	33,648	134	5,227	567,341	9,012	387,498	170,831	2,424,615	62,833	432,922	468,093	160,312	1,300,455
長岡市	282,674	1,022,236	11,736	11,261	327	148	276,601	27,928	175,355	73,318	728,572	20,790	126,384	144,127	41,084	396,187
上越市	203,899	770,376	10,192	9,590	469	133	256,510	813	187,488	68,209	499,660	18,874	71,031	96,075	32,175	281,505
柏崎市	91,451	437,080	5,829	5,663	97	69	144,285	3,663	96,316	44,306	284,688	90,774	24,718	49,325	8,527	111,344
三条市	102,292	338,868	4,985	4,881	95	9	89,251	171	76,587	12,493	242,866	7,135	51,855	47,190	15,949	120,737
燕市	81,876	306,912	4,009	4,007	2	0	125,847	0	111,078	14,769	175,457	8,016	39,000	41,181	13,067	74,193
新発田市	101,202	291,351	8,125	7,112	998	15	61,527	96	42,404	19,027	220,181	7,388	31,843	47,072	10,375	123,503
南魚沼市	61,624	211,713	12,145	6,003	6,139	3	51,272	867	35,923	14,482	147,193	5,094	19,817	38,955	7,875	75,452
村上市	66,427	210,807	5,991	4,694	266	1,031	71,709	743	44,119	26,847	132,008	5,832	16,893	28,825	4,604	75,854
糸魚川市	47,702	205,673	2,381	1,290	207	884	93,860	1,555	38,806	53,499	108,360	10,751	11,117	22,126	8,583	55,783
妙高市	35,457	167,254	2,164	2,005	157	2	85,065	1,748	71,857	11,460	79,154	4,388	8,131	20,499	3,570	42,566

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

(平成22年度市町村民経済計算)

【図表 1-14 産業別市内総生産の推移(構成比)】



■ 第1次産業 ■ 2次産業 ■ 第3次産業 (平成22年度市町村民経済計算)

輸入品に課される税・関税等加算控除前の市内総生産に対する割合

【図表 1-15 産業中分類別工業の状況】

(各年12月31日現在)

年	区分	事業所数	従業者数 (人)	現金給与 総額 (万円)	原材料 使用額等 (万円)	製造品出荷額等		付加 価値額 (万円)
						総額 (万円)	製造品 出荷額 (万円)	
平成20年		444	17,077	7,527,806	34,937,298	59,517,099	53,430,281	20,165,142
平成21年		403	15,663	6,745,721	25,686,817	43,946,645	39,436,528	12,646,285
平成22年		385	15,760	6,759,906	28,503,766	50,439,689	45,230,644	17,543,489
平成23年		395	16,591	7,033,761	29,929,612	51,797,888	50,447,847	18,535,654
平成24年		374	15,465	6,654,331	25,287,319	46,850,453	41,970,712	18,144,565
(産業中分類別)								
	食料品	58	2,155	598,092	2,127,291	3,838,092	3,720,417	1,545,902
	飲料・たばこ・飼料	14	210	83,712	93,928	335,293	311,438	190,166
	繊維工業品	14	253	86,526	375,733	410,195	388,260	10,736
	木材・木製品	12	137	52,250	190,684	278,360	228,913	83,500
	家具・装備品	14	166	42,945	52,803	130,471	88,903	73,768
	パルプ・紙・紙加工品	8	132	37,717	137,728	223,090	196,379	81,296
	印刷・同関連業	8	78	20,688	29,183	68,424	65,405	37,372
	化学工業製品	15	2,158	1,351,240	4,371,649	12,745,516	11,739,514	6,829,448
	石油製品・石炭製品	8	121	71,059	230,580	542,730	329,168	263,250
	プラスチック製品	17	1,419	592,987	2,823,105	4,434,765	3,800,708	1,321,982
	ゴム製品	1	X	X	X	X	X	X
	なめし革・同製品・毛皮	-	-	-	-	-	-	-
	窯業・土石製品	22	622	299,573	695,477	1,426,555	713,834	589,421
	鉄鋼	10	937	531,453	2,845,558	3,903,257	3,681,464	1,002,560
	非鉄金属	7	437	220,194	2,812,250	3,641,579	3,505,066	661,750
	金属製品	55	1,182	432,132	2,375,132	3,265,076	2,512,762	805,599
	はん用機械器具	19	712	228,082	685,370	1,151,770	1,108,578	390,735
	生産用機械器具	44	1,200	475,500	2,218,212	3,557,438	3,128,755	1,150,497
	業務用機械器具	2	X	X	X	X	X	X
	電子部品・デバイス・電子回路	16	2,362	1,085,715	1,875,726	4,485,878	4,204,200	2,168,422
	電機機械器具	12	282	73,309	92,734	224,010	173,580	121,871
	情報通信機械器具	4	X	X	X	X	X	X
	輸送用機械器具	4	X	X	X	X	X	X
	その他機械器具	10	123	32,352	58,991	119,522	84,134	56,979

(注) 調査日現在休業中、操業準備中及び操業開始後未出荷の事業所を含まない。資料 工業統計調査
 従業員4人以上の事業所の数値を掲載 経済センサス活動調査
 製造品出荷額等は製造品出荷額、加工賃収入額、製造工程から出たくず及び廃物の出荷額、その他の
 収入額(平成19年から追加された項目)の合計(消費税等内国消費税を含む)
 付加価値額(従業員29人以下の事業所は粗付加価値額)は、次の算式により計算

$$\text{付加価値額} = \text{製造品出荷額等} + (\text{製造品年末在庫額} - \text{製造品年初在庫額})$$

$$+ (\text{半製品及び仕掛品年末在庫額} - \text{半製品及び仕掛品年初在庫額})$$

$$- (\text{消費税を除く内国消費税額} + \text{推計消費税額}) - \text{原材料使用額等} - \text{減価償却額}$$

$$\text{粗付加価値額} = \text{製造品出荷額等} - (\text{消費税を除く内国消費税額} + \text{推計消費税額}) - \text{原材料使用額等}$$
 平成20年調査から、改訂された産業分類で集計している。
 「X」は1又は2の事業所に関する数値で、申告者の秘密保護のため秘匿した箇所。
 また、3以上の事業所でも1又は2の事業所の数値が前後の関係から判明する箇所は「X」で表した。

(2) 就業構造

平成 22 年国勢調査によれば、当市の就業者数は 9 万 9,617 人で、平成 17 年の 10 万 4,483 人から 4,866 人減少(4.7%減)になった。特に第 1 次産業の減少が大きく、農業の 2,354 人の減少(31.7%減)、第 2 次産業も 3,731 人の減少(11.1%減)となっている。

また、第 3 次産業は 1,131 人の減少(1.8%減)となった。【図表 1-16】

【図表 1-16 産業大分類別 15 歳以上の労働力状態（上越市）】 (各年10月1日現在)

区分	平成17年		区分	平成22年	
	実数	構成比		実数	構成比
15歳以上人口	176,832	-	15歳以上人口	174,296	-
労働力人口	109,171	-	労働力人口	104,515	-
就業者数	104,483	100.0	就業者数	99,617	100.0
第1次産業	7,569	7.2	第1次産業	5,271	5.3
A 農業	7,432	7.1	A 農業、林業	5,220	5.2
B 林業	55	0.1	うち農業	5,078	5.1
C 漁業	82	0.1	B 漁業	51	0.1
第2次産業	33,538	32.1	第2次産業	29,807	29.9
D 鉱業	129	0.1	C 鉱業、砕石業、砂利採取業	131	0.1
E 建設業	13,190	12.6	D 建設業	11,574	11.6
F 製造業	20,219	19.4	E 製造業	18,102	18.2
第3次産業	62,902	60.2	第3次産業	61,771	62.0
G 電気・ガス・熱供給・水道業	491	0.5	F 電気・ガス・熱供給・水道業	522	0.5
H 情報通信業	788	0.8	G 情報通信業	678	0.7
I 運輸業	4,203	4.0	H 運輸業、郵便業	4,388	4.4
J 卸売・小売業	17,277	16.5	I 卸売業、小売業	15,447	15.5
K 金融・保険業	1,799	1.7	J 金融業、保険業	1,634	1.6
L 不動産業	401	0.4	K 不動産業、物品賃貸業	979	1.0
M 飲食店、宿泊業	4,672	4.5	L 学術研究、専門・技術サービス業	2,417	2.4
N 医療、福祉	9,494	9.1	M 宿泊業、飲食サービス業	5,180	5.2
O 教育、学習支援業	4,847	4.6	N 生活関連サービス業、娯楽業	3,719	3.7
P 複合サービス事業	1,861	1.8	O 教育、学習支援業	4,814	4.8
Q サービス業（他に分類されないもの）	12,725	12.2	P 医療、福祉	11,679	11.7
R 公務（他に分類されないもの）	4,344	4.2	Q 複合サービス業	1,174	1.2
S 分類不能	474	0.5	R サービス業（他に分類されないもの）	4,945	5.0
			S 公務（他に分類されるものを除く）	4,195	4.2
			T 分類不能	2,768	2.8
完全失業者	4,688	-	完全失業者	4,898	-
非労働力人口	67,082	-	非労働力人口	66,776	-
不詳	579	-	不詳	3,005	-

(注) 構成比は、就業者数に関するもの
平成19年に産業分類を改訂したため、平成17年と平成22年は接続しない。 資料:国勢調査

【図表 1-17 産業大分類別 15 歳以上の労働力状態（新潟県）】 (各年10月1日現在)

区分	平成17年		区分	平成22年	
	実数	構成比		実数	構成比
15歳以上人口	2,095,608	-	15歳以上人口	2,062,449	-
労働力人口	1,287,546	-	労働力人口	1,223,129	-
就業者数	1,225,575	100.0	就業者数	1,155,795	100.0
第1次産業	92,194	7.5	第1次産業	70,680	6.1
A 農業	89,357	7.3	A 農業、林業	68,855	6.0
B 林業	501	0.0	うち農業	67,484	5.8
C 漁業	2,336	0.2	B 漁業	1,825	0.2
第2次産業	380,795	31.1	第2次産業	331,725	28.7
D 鉱業	2,136	0.2	C 鉱業、砕石業、砂利採取業	1,829	0.2
E 建設業	138,608	11.3	D 建設業	118,493	10.3
F 製造業	240,051	19.6	E 製造業	211,403	18.3
第3次産業	744,314	60.7	第3次産業	724,632	62.7
G 電気・ガス・熱供給・水道業	7,238	0.6	F 電気・ガス・熱供給・水道業	7,451	0.6
H 情報通信業	15,596	1.3	G 情報通信業	13,304	1.2
I 運輸業	52,397	4.3	H 運輸業、郵便業	55,435	4.8
J 卸売・小売業	217,645	17.8	I 卸売業、小売業	197,181	17.1
K 金融・保険業	24,071	2.0	J 金融業、保険業	23,483	2.0
L 不動産業	6,750	0.6	K 不動産業、物品賃貸業	12,292	1.1
M 飲食店、宿泊業	58,600	4.8	L 学術研究、専門・技術サービス業	24,412	2.1
N 医療、福祉	105,059	8.6	M 宿泊業、飲食サービス業	63,229	5.5
O 教育、学習支援業	49,967	4.1	N 生活関連サービス業、娯楽業	44,412	3.8
P 複合サービス事業	17,610	1.4	O 教育、学習支援業	48,137	4.2
Q サービス業（他に分類されないもの）	147,457	12.0	P 医療、福祉	124,581	10.8
R 公務（他に分類されないもの）	41,924	3.4	Q 複合サービス業	11,102	1.0
S 分類不能	8,272	0.7	R サービス業（他に分類されないもの）	60,497	5.2
			S 公務（他に分類されるものを除く）	39,116	3.4
			T 分類不能	28,758	2.5
完全失業者	61,971	-	完全失業者	67,334	-
非労働力人口	793,936	-	非労働力人口	791,218	-
不詳	14,126	-	不詳	48,102	-

(注) 構成比は、就業者数に関するもの
平成19年に産業分類を改訂したため、平成17年と平成22年は接続しない。 資料:国勢調査

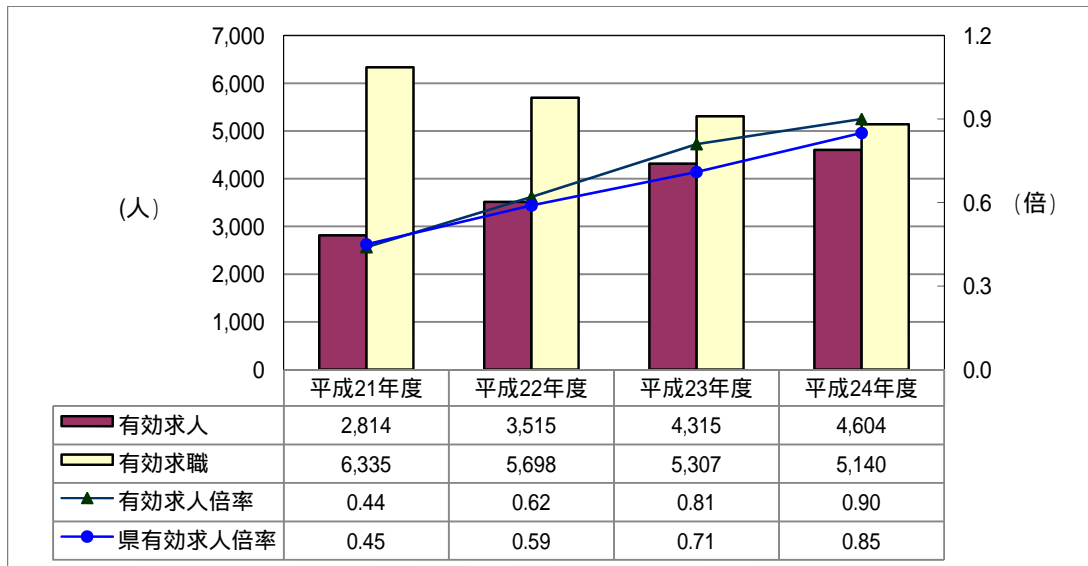
【図表 1-18 産業大分類別 15 歳以上の労働力状態（全国）】（各年10月1日現在）

区分	平成17年		区分	平成22年	
	実数	構成比		実数	構成比
15歳以上人口	109,764,419	-	15歳以上人口	110,277,485	-
労働力人口	65,399,685	-	労働力人口	63,699,101	-
就業者数	61,505,973	100.0	就業者数	59,611,311	100.0
第1次産業	2,965,791	4.8	第1次産業	2,381,415	4.0
A 農業	2,703,360	4.4	A 農業、林業	2,204,530	3.7
B 林業	46,618	0.1	うち農業	2,135,977	3.6
C 漁業	215,813	0.4	B 漁業	176,885	0.3
第2次産業	16,065,188	26.1	第2次産業	14,123,282	23.7
D 鉱業	26,921	0.0	C 鉱業、採石業、砂利採取業	22,152	0.0
E 建設業	5,391,905	8.8	D 建設業	4,474,946	7.5
F 製造業	10,646,362	17.3	E 製造業	9,626,184	16.1
第3次産業	41,328,993	67.2	第3次産業	39,646,316	66.5
G 電気・ガス・熱供給・水道業	279,799	0.5	F 電気・ガス・熱供給・水道業	284,473	0.5
H 情報通信業	1,624,480	2.6	G 情報通信業	1,626,714	2.7
I 運輸業	3,132,712	5.1	H 運輸業、郵便業	3,219,050	5.4
J 卸売・小売業	11,018,413	17.9	I 卸売業、小売業	9,804,290	16.4
K 金融・保険業	1,537,830	2.5	J 金融業、保険業	1,512,975	2.5
L 不動産業	859,635	1.4	K 不動産業、物品賃貸業	1,113,768	1.9
M 飲食店、宿泊業	3,223,451	5.2	L 学術研究、専門・技術サービス業	1,902,215	3.2
N 医療、福祉	5,353,261	8.7	M 宿泊業、飲食サービス業	3,423,208	5.7
O 教育、学習支援業	2,702,160	4.4	N 生活関連サービス業、娯楽業	2,198,515	3.7
P 複合サービス事業	679,350	1.1	O 教育、学習支援業	2,635,120	4.4
Q サービス業（他に分類されないもの）	8,819,754	14.3	P 医療、福祉	6,127,782	10.3
R 公務（他に分類されないもの）	2,098,148	3.4	Q 複合サービス業	376,986	0.6
S 分類不能	1,146,001	1.9	R サービス業（他に分類されないもの）	3,405,092	5.7
完全失業者	3,893,712	-	S 公務（他に分類されるものを除く）	2,016,128	3.4
非労働力人口	41,007,773	-	T 分類不能	3,460,298	5.8
不詳	3,356,961	-	完全失業者	4,087,790	-
			非労働力人口	40,372,373	-
			不詳	6,206,011	-

（注） 構成比は、就業者数に関するもの
平成19年に産業分類を改訂したため、平成17年と平成22年は接続しない。

資料：国勢調査

【図表 1-19 上越公共職業安定所管内の有効求人・求職・有効求人倍率の状況】



有効求人・有効求職者数は年度の月間平均値（パートを含む全数）

（上越公共職業安定所）

4 行財政

(1) 財政状況

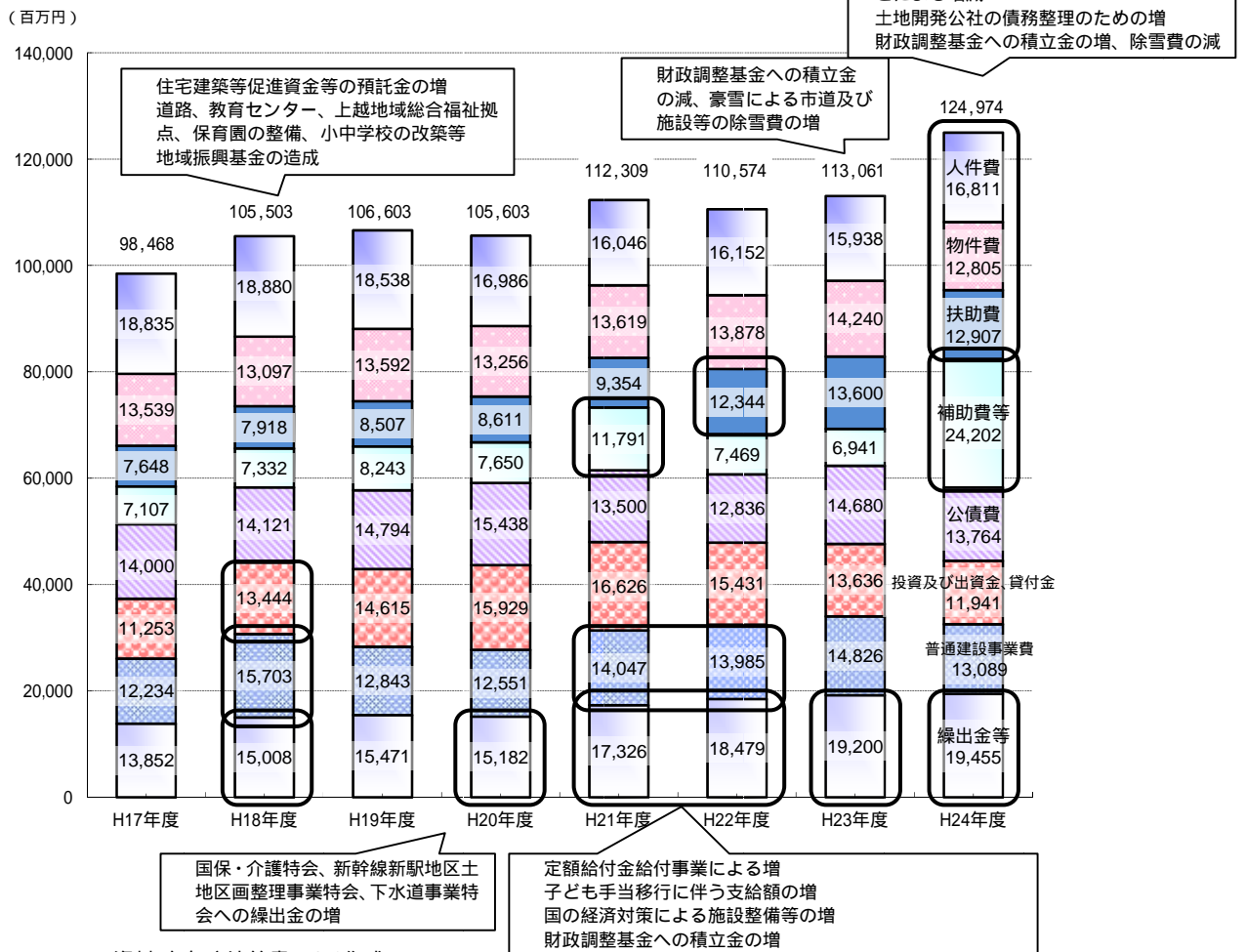
合併後の一般会計歳出決算額は、平成 21 年度、平成 22 年度の定額給付金の給付やリーマンショック後の経済対策などの国政の動向、平成 23 年度の豪雪への対応、平成 24 年度の土地開発公社の債務整理などの特殊要因を除くとおおむね 1,050 億円前後の規模で推移してきた。

平成 24 年度の特異要因である土地開発公社の債務整理にかかった約 174 億円を差し引くと、決算額は約 1,076 億円となり、平成 17 年度との比較では 91 億円の増加となった。これを市民一人当たりで換算すると、52 万 8 千円となり、平成 17 年度との比較で 6 万 2 千円の増加となっている。

歳出決算額を性質別に見ると、平成 17 年度に約 76 億円であった扶助費が平成 24 年度には約 130 億円と 1.7 倍に増加していること、人件費が確実に減少していることを除き、年度間のバラつきや先述の特異要因はあるものの、大きな変動はない。【図表 1-20】

経済的に困っている人などに対して、生活費や医療費等を支給する経費

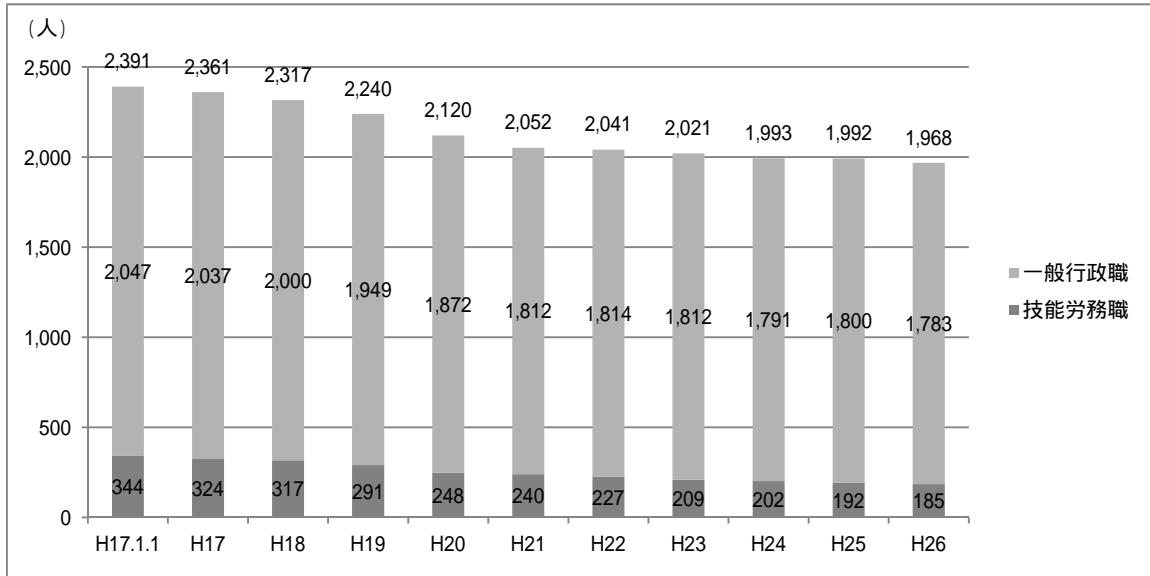
【図表 1-20 一般会計性質別歳出決算額の推移】



(2) 職員数

定員適正化計画に基づく定員管理や組織機構改革などにより、平成26年4月1日現在の職員数は、平成17年1月1日現在と比較して423人減の1,968人となり、それに伴い人件費が減少している。【図表1-20、1-21】

【図表1-21 職員数の推移】



注：平成17年度以降は、4月1日の数値。

資料：上越市人事課

第2章 分野ごとの現状と課題

平成25年度に第5次総合計画の施策体系に基づき実施した評価検証結果について、市民の皆さんになじみの深い9つの分野毎に分類・整理し、それぞれ「第5次総合計画に基づく主な取組と成果」「現状」「課題」の3項目にまとめた。

この3項目については、分野毎の課題をグループ化し、「課題（大分類）¹」、「課題（中分類）²」に区分して整理した。

1 「課題（大分類）」は、本文中では「」見出しで表記

2 「課題（中分類）」は、本文中では「**[]**」見出しで表記

1 行財政分野

(1) 第5次総合計画に基づく主な取組と成果

総合計画の推進

- ・第5次総合計画の推進に向けて、ISO9001をモデルとしたPDCAサイクルに基づき計画の進捗管理を行い、提案・行動ができる職員の育成に努めた。
- ・改定前の第5次総合計画では、政策形成や事業の企画に必要なデータを整理し、合理的な判断をしてきたが、事業のスクラップアンドビルドや費用対効果の視点の面から問題が生じたため、全ての事務事業の進捗管理を行い、施策の推進による政策目標の達成状況を検証しながら、毎年度政策協議によって重点化する施策及び主要事業を選択し、翌年度予算に反映する手法に改めた。

行財政改革

- ・効率的で効果的な行財政運営を目指し、第3次と第4次の行政改革大綱及び同推進計画を策定した。
- ・第3次の大綱及び計画では、単年度収支の黒字化、借金残高の削減などに向けた取組を進め、一定の成果を上げることができた。
- ・第4次の大綱及び計画では、土地開発公社の債務の抜本的な整理、公の施設の再配置、総合事務所産業建設グループ集約の試行実施など、今後の市政運営を進める上で重大かつ喫緊の課題解決に向けた取組を進めており、将来の財政負担の軽減に一定寄与することができた。
- ・温浴・宿泊施設を運営する第三セクター7社による持株会社を設立し、損益構造の改善と経営の効率化に向けた道筋をつけることができた。
- ・税収増を図るための企業誘致や産業振興に積極的に取り組んだほか、税等の徴収体制の強化と納税環境の整備、滞納整理の促進により歳入確保の成果が上がっている。

(2) 現状

総合計画の推進

- ・全ての事務事業の進捗管理を行い、施策の推進による政策目標の達成状況を検証しながら、毎年度政策協議によって重点化する施策及び主要事業を選択し、翌年度予算に反映する手法を運用している。

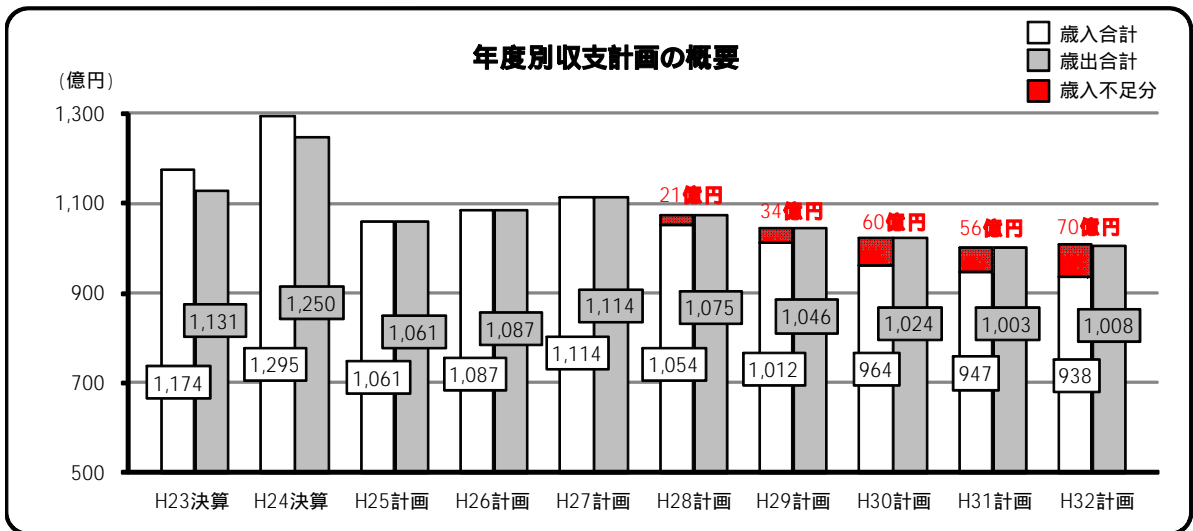
行財政改革

- ・第4次行政改革大綱及び同推進計画に掲げた取組については、一部で進捗が不十分な取組があったものの全体としてはおおむね順調に進捗しており、将来の財政負担の軽減等に一定の成果を上げている。

- ・第4次行政改革大綱及び同推進計画に掲げた各取組がもたらす削減効果の試算額は、4年間で約60億円の見込みであるため、財源不足の解消には至っていない。また、各年度の目標は達成しているものの、より実効性のある取組とするために一層の工夫・改善を要するものも見受けられる。
- ・税収増を図るための企業誘致や産業振興に積極的に取り組んでいる。
- ・税等の徴収体制の強化と納税環境の整備、滞納整理の促進により自主財源の確保に一定寄与することができた。
- ・市有財産の処分による財源確保は厳しい状況が続いている。

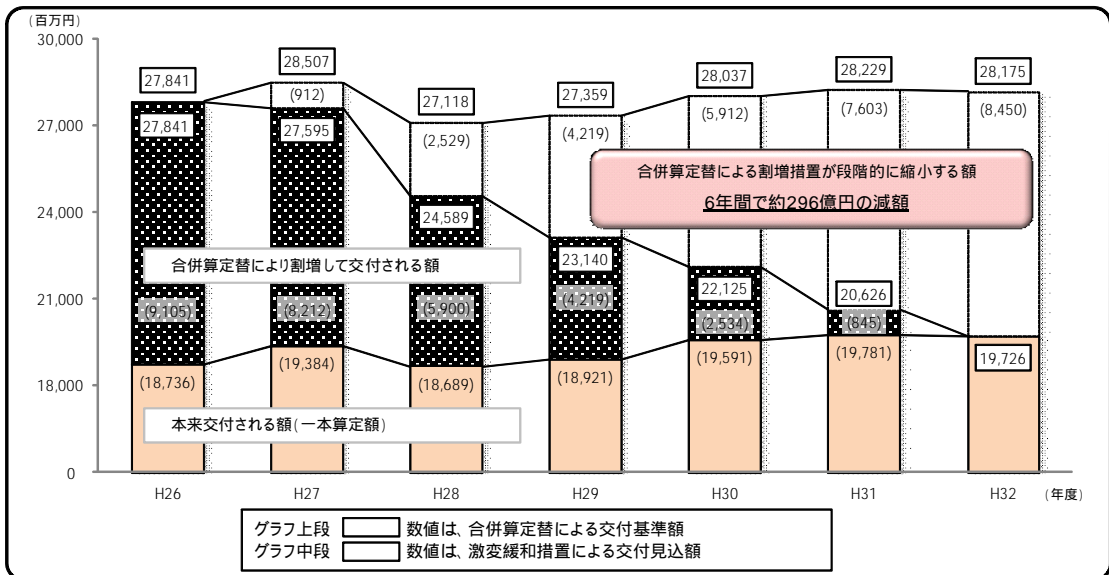
【関連データ】

【図表 2-1 年度別収支計画の概要】



グラフの数値は、表示単位未満で調整しているため、計算式が一致しない場合がある。
 グラフの歳入不足分は、財政調整基金を取り崩さない場合の財源不足額を示す。

【図表 2-2 合併算定替による割増措置が段階的に縮小する額】



【図表 2-3 公の施設の再配置状況】

施設の区分		平成 16 年度末	平成 23 年 10 月 (上越市公の施設の再配置計画策定時)	平成 25 年度当初
学校教育施設	小学校	58	54	52
	中学校	22	22	22
社会福祉施設	高齢者福祉施設	3	4	3
	保育園	52	49	48
	児童館	4	6	6
保健医療施設	病院	1	1	1
	診療所	12	10	10
	保健センター	11	11	11
スポーツ施設	体育館	26	24	22
	陸上競技場	1	1	1
	野球場	10	10	9
	プール	9	5	5
生涯学習施設	公民館	80	79	78
	図書館	15	15	15
公の施設数		986	991	951

(3) 課題

合併からこれまでの間、新市建設計画及び第 5 次総合計画に基づく計画的な行政運営に努めるとともに、第 3 次と第 4 次の行政改革大綱及び同推進計画に基づく行財政改革により、効率的かつ効果的な行政運営と将来の財政負担の軽減に取り組み、持続可能なまちの実現を目指してきた。

しかしながら、本市では、少子化・高齢化の進行による人口減少の進行に伴う税収減、全市的、あるいは、地域間における世帯構成の変化、生活様式の多様化に伴う市民ニーズの変化等の社会経済情勢の変化と、合併算定替えの終了に伴う普通交付税の大幅な減額、職員数の減少等が同時並行的に進み、今後の行財政運営に重大な影響を及ぼすことが想定される。

平成 24 年 10 月に改訂した財政計画では、平成 29 年度までは財政調整基金の取り崩しを行うことにより収支の均衡が図られるが、平成 30 年度以降は 3 年間で約 186 億円余りの財源不足となり、歳入・歳出の不均衡が生じると見込んでいる。一方、これまでの行政改革による取組がもたらす削減効果額は、4 年間で約 60 億円程度と見込まれ、将来の財源不足を解消できる水準には至っていない。

これらを踏まえ、すこやかな市民の暮らしを守り、持続可能なまちづくりの実現を図っていくためには、これまで以上に戦略的な視点を持った「総合計画の推進」とその下支えとなる実効性の高い「行財政改革」の取組が不可欠である。

総合計画の推進

- ・総合計画に位置付けた政策に基づく施策の着実な推進が図られるよう、現行の計画運用方式の改善を図っていく必要がある。
- ・毎年度の政策協議では、重点化する施策及び主要事業を選択し、協議結果を政策・施策の重点化に確実に反映できる仕組みを検討していく必要がある。

- ・市民に当市におけるシビルミニマムを提示し、それを基準として戦略的な政策・施策の展開が図られる必要がある。

「シビルミニマム」とは...地方自治体が住民のために備えなければならない最低限の生活環境基準のこと

行財政改革

- ・現行の財政計画により明らかとなった将来の収支の不均衡を回避できるよう持続可能な財政基盤を確立する必要がある。
- ・第5次行政改革大綱及び同推進計画の策定に当たっては、実効性の確保の観点から、全庁一丸となって取り組むべき項目はもとより、実行体制の在り方をあわせて検討していく必要がある。
- ・社会経済情勢の変化や多様化する市民ニーズを的確に捉え、シビルミニマムが十分に確保された中で市が担うべき役割と範囲、サービスの在り方等を整理していく必要がある。
- ・公の施設の再配置や職員数の適正化、受益者負担の適正化、第三セクターの経営健全化など、合併に伴う課題の解決に引き続き取り組んでいく必要がある。
- ・既存インフラの更新時期が重なることから、財政計画と整合のとれた平成27年度以降の各種施設の整備計画、長寿命化計画を策定し、優先度を見極めながら計画的に整備を進める必要がある。
- ・職員数の減や職員構成の変化への対応を踏まえた効率的かつ機動的な組織運営と職員の資質向上が求められる。
- ・市保有地等の売却・貸付けや、税収への影響を検証した上での企業誘致や産業振興に関する取組を進め、自主財源を確保する必要がある。

2 防災・防犯分野

(1) 第5次総合計画に基づく主な取組と成果

市民生活の安全確保

[災害対応力の強化]

- ・東日本大震災により防災対策の喫緊の課題となった津波災害、原子力災害への対応をはじめ、近年の災害対応を踏まえ、地域防災計画の見直しを行った。
- ・災害時の備蓄食料、避難所運営資機材の計画的な更新及び配備を行い、避難所へ避難する市民を迅速に救助するための環境を整備した。
- ・治水対策として、雨水幹線の整備や河川の維持・改修等を行い、豪雨に伴う浸水被害の軽減を図ってきた。
- ・揚水規制区域外の地区については、計画的に消融雪施設の新設や改修を行い、冬期間の交通が確保された。
- ・消防団の消火、水防、警戒活動や技術向上のための各種の訓練など、消防団の活動を支援した。

[多様化・巧妙化する犯罪への対応]

- ・防犯フェアや出前講座等の防犯啓発活動を実施し、全国的に多発している振り込め詐欺に代表される特殊詐欺の被害防止や鍵かけの励行などに努めるとともに、暴力団の排除の推進に関する条例を制定し、市民ぐるみの暴力団排除の機運醸成を図った。
- ・複雑・多様化する消費者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を図るとともに、情報提供と学習機会の提供により、消費者の自立的な行動を支援した。

[交通事故の防止]

- ・園児から高齢者までを対象とした交通安全教室、啓発活動を実施し、交通事故の防止と交通安全意識の高揚を図った。
 - ・高齢者等の加害事故を防止するため、運転免許証自主返納支援事業を創設した。
- #### 住民活動の推進
- ・災害被害の軽減に地域住民の自助・共助が重要な役割を果たすことから、町内会等へ自主防災組織の結成及び防災訓練等の活動活性化の継続的な働きかけを行うとともに、補助金交付、防災士養成、要援護者情報の共有支援などのほか、地域住民への情報伝達や防災関係機関との連絡体制を確保するため防災行政無線や防災ラジオの整備を行った。
 - ・安全安心アドバイザーを活用し、町内会や地区防犯協会（組合）が行う安全安心まちづくり活動の取組を支援するなど、「上越市みんなで防犯安全安心まちづくり推進計画」に基づき防犯に関する各種事業を実施した。
 - ・機械除雪が困難な道路に関して、冬期間の安全で安心な市民生活を確保するため、小型除雪機購入費補助金制度の利用促進を図り、各種団体が小型除雪機を購入し、共同で除雪を行ったことにより、冬期間の安全が確保された。
 - ・過疎高齢化が進む中山間地域の一部集落に、冬期集落保安要員を設置し、冬期間の生活道路の確保や高齢者世帯、公共施設の雪処理を行い、設置地区における住民の安全確保と生活環境の維持向上を図った。
 - ・冬期間の生活に大きな不安を抱いている中山間地域の積雪が多い集落の安全安心な暮らしを確保するため、集落づくり推進員が集落を巡回して声掛けを行い、住民に安心感を与えたほか、集落に対する除雪機の購入費補助制度や、地域の住民組織等が行う除雪等ボランティアの派遣事業補助制度を創設し地域支え合い体制の構築を進めた。

(2) 現状

市民生活の安全確保

[災害対応力の強化]

- ・地域防災計画に基づき、災害の予防等に必要な対策、災害時の初動マニュアルの作成などを進めている。
- ・防災行政無線や防災ラジオの整備、備蓄食料や避難所運営資機材の計画的な更新及び配備を行い、災害時に対応できる体制整備を進めている。
- ・危機管理に関する職員研修、訓練を継続して実施し、職員の災害対応能力の向上を図ったが、一人ひとりが果たすべき役割を迅速かつ的確に実行できる判断力と行動力が養成されるまでには至っていない。
- ・治水安全度が低く浸水の危険性が高い箇所が市内に多く点在しているため、危険箇所全てを改修するまでに至っていない。
- ・市街地の狭隘路線の住民から消雪パイプの新設や延伸の要望がある。
- ・合併によるスケールメリットで消防団による消防力は確保されているものの、団員数は緩やかに減少傾向が続いている。【図表 2-7】

[多様化・巧妙化する犯罪への対応]

- ・高齢者等を狙った特殊詐欺事件の件数は減少傾向にあるものの、被害額は増加している。また、送り付け商法や劇場型勧誘等の悪質商法の形態が複雑、巧妙化し、相談件数と被害額が増加している。【図表 2-4】

[交通事故の防止]

- ・交通事故の件数は減少傾向にあるものの、高齢者のドライバーの増加に伴い、高齢者が関係する事故の発生割合と交通事故死者数に占める高齢者の割合は高い水準で推移している。【図表 2-6】

住民活動の推進

- ・自主防災組織の結成や防災士の養成により、共助による地域防災力の向上が図られている一方で、中山間地域においては、高齢化や人口減少により共助による防災活動が困難な地域もある。
- ・冬期集落保安要員の設置対象集落で人口減少と高齢化が進んでおり、保安要員の確保が困難になりつつある。
- ・除雪ドーザが入れない狭隘道路では、従来から地域住民によるハンドガイド除雪機や消雪パイプ等の除雪に依存しているが、住民の高齢化により作業が年々困難となっており、市の支援を求めるケースも生じている。
- ・中山間地域においては、集落に対する除雪機の購入補助を通じて地域の支え合いによる除雪支援体制づくりを支援しているが、人口減少と高齢化の進行により、体制をつくるのが困難な集落も存在する。

【関連データ】

【図表 2-4 詐欺被害の推移】

区分		20年	21年	22年	23年	24年	25年
オレオレ詐欺	被害件数(人)	10	2	1	2	1	2
	被害額(円)	32,092,000	2,000,000	950,000	2,000,000	1,000,000	3,000,000
架空請求詐欺	被害件数(人)	4	12	4	3	2	5
	被害額(円)	2,106,000	15,473,940	563,000	1,629,745	3,510,000	13,080,475
融資保証金詐欺	被害件数(人)	5	6	0	2	0	1
	被害額(円)	1,122,650	4,611,290	0	2,040,692	0	369,550
還付金詐欺	被害件数(人)	2	0	0	0	0	0
	被害額(円)	3,996,308	0	0	0	0	0
金融商品詐欺	被害件数(人)	0	0	0	0	8	2
	被害額(円)	0	0	0	0	98,067,782	10,550,000
ギャンブル詐欺	被害件数(人)	0	0	0	0	2	0
	被害額(円)	0	0	0	0	4,502,000	0
合計	被害件数(人)	21	20	5	7	13	10
	被害額(円)	39,316,958	22,085,230	1,513,000	5,670,437	107,079,782	27,000,025
年代別被害件数	20代	4	2	2	0	0	0
	30代	1	4	1	1	1	0
	40代	4	4	1	1	0	0
	50代	3	4	0	2	3	3
	60代	7	3	1	2	5	5
	70代	2	3	0	1	3	1
	80代	0	0	0	0	1	1

【図表 2-5 上越警察署の刑法犯罪取扱状況】

年次	区分	総数	凶悪犯	粗暴犯	窃盗犯	知能犯	風俗犯	その他
平成 20 年		1,689	7	93	1,178	81	12	318
平成 21 年		1,641	7	118	1,054	58	7	397
平成 22 年		1,692	4	114	1,170	59	9	336
平成 23 年		1,701	4	128	1,216	56	14	283
平成 24 年		1,495	5	123	1,009	56	21	281
平成 25 年		1,292	10	94	882	35	7	264

資料 上越警察署

(注) 上越警察署の管轄区域は上越市(中郷区を除く)

【図表 2-6 交通事故による高齢者死者数の推移】

区分	18年	19年	20年	21年	22年	23年	24年	25年
交通事故による死者数	15人	11人	13人	6人	12人	7人	5人	13人
うち高齢者死者数	9人	8人	9人	4人	4人	3人	3人	7人
死者数に占める高齢者の割合	60.0%	72.7%	69.2%	66.7%	33.3%	42.9%	60.0%	53.8%
市内における交通事故発生件数	1,065件	1,038件	1,003件	920件	834件	713件	680件	665件

【図表 2-7 消防団員の総数と年齢構成】

(各年 4 月 1 日現在 単位：人)

年次	区分	計	30歳未満	30代	40代	50代	60～64歳	65歳以上
平成 20 年		4,658	1,234	2,442	811	145	19	7
平成 21 年		4,658	1,122	2,482	862	158	30	4
平成 22 年		4,658	956	2,472	993	192	41	4
平成 23 年		4,609	774	2,410	1,155	217	41	12
平成 24 年		4,599	980	2,361	1,001	203	40	14
平成 25 年			912	2,288	1,063	215	40	18

資料 防災危機管理課

【図表 2-8 積雪の深さの階級別日数（寒候年）】

(単位：日)

年次	区分	雪日数	積雪日数	5cm以上	10cm以上	20cm以上	50cm以上	100cm以上
平成20年		...	80	77	74	68	19	-
平成21年		57	38	27	15	5	-	-
平成22年		74	91	89	86	81	51	28
平成23年		76	99	97	94	78	59	28
平成24年		104	113	105	103	102	84	52
平成25年		101	104	103	101	95	66	20

資料 新潟地方気象台

(注) 寒候年：前年8月から当該年7月まで

平成20年の雪日数は、特別地域気象観測所への移行により観測方法が変更になったため、求めていない。

観測地点：高田

(3) 課題

近年、中越沖地震や長野県北部地震、新潟・福島豪雨災害、豪雪災害、板倉区国川地内地震すべり災害、爆弾低気圧による暴風災害など、毎年のように人的被害を含む深刻な被害を及ぼすような自然災害が発生しており、こうした災害への備えとして、東日本大震災等の教訓を踏まえた地域防災計画の推進が求められる。

一方で、地域内の**世帯構成の変化と高齢化の進行**は、自主防災組織、消防団等の担い手の不足と活動の減退につながり、既に高齢化の進んだ中山間地域の集落では組織の維持・結成自体が困難となる状況も見られ、災害対応力の低下が懸念される。さらに、若年層の流出が進み、従来、地域住民の力に依存してきた中山間地域の生活道路や中心市街地の狭隘な道路の除雪の担い手が不足するなど、冬期間の高齢者、障害者、子ども等の安心・安全な日常生活を支えてきた地域における支え合い機能も低下している。

また、市内では、高齢者による交通事故が高い割合で発生しているほか、高齢者を狙った特殊詐欺被害や不審者による児童・生徒への声掛け事案なども発生している。交通事故や犯罪被害を防止し、市民が安全・安心に生活を営んでいくためには、住民と行政の連携による地域防犯・交通安全活動等が欠かせないが、地域内の**世帯構成の変化と高齢化の進行**とともに、そうした活動を維持することが難しくなっている。

これらを踏まえ、様々な自然災害への対応力を高め、防犯・交通安全対策を強化する「市民生活の安全確保」、地域の安全・安心な生活を支える力を向上する「住民活動の推進」に向けた取組が課題である。

市民生活の安全確保

- ・東日本大震災の教訓から津波災害対策と原子力災害対策については、実効性のある対策や体制を構築していくことが課題となる。
- ・原子力災害やゲリラ豪雨等の従来は想定されていなかった新たな災害の危険性を認識した対策が課題となる。
- ・合併によるスケールメリットで消防団による市全体での消防力は確保されているものの、地域内の人口構成の変化・高齢化を見据えた体制構築が課題となる。
- ・地域によってバラツキがあるものの、消防団員の高年齢化が進んでいるため、今後の団員確保等の消防力の維持が課題となる。
- ・地域からの要望があるものの地下水消雪パイプの整備については、揚水規制との整合や多大な初期投入費が課題となる。
- ・高齢者のドライバーが増加し、高齢者の交通事故における死傷者の割合が増加しており、公共交通、福祉分野等と分野横断的に抜本的な対策を講じる取組が求められる。
- ・職員一人ひとりの災害対応能力の向上が求められる。

住民活動の推進

- ・市民生活の安全確保のため、市民や関係団体との役割分担を明確にし、防災・防犯・交通安全の全ての分野において、より一層の連携強化が課題となる。
- ・高齢化が進む 98 集落（平成 25 年 4 月 1 日現在）については、冬期間の安全・安心な暮らしを確保するため、近隣集落や集落出身者等を含めた支え合いの仕組みを構築していくことが課題となる。・地域住民に依存する部分の除雪については、高齢化等による担い手不足に対応した制度設計を行うとともに、地域ごとの降雪状況や雪処理方法の違いを考慮した支援策や対応が課題である。
- ・中山間地域における冬期間の安全・安心な暮らしを守る担い手の確保や新たな制度の検討が課題となる。

3 環境分野

(1) 第5次総合計画に基づく主な取組と成果

環境問題への対応

[地球環境の保全]

- ・市民・事業者・行政が参加する団体「市民環境プロジェクト」により環境活動の取組を進めたほか、啓発活動のリーダーや指導者の育成を行うとともに、市民団体等と連携し、地球環境・自然環境・生活環境の各分野についての環境学習や、環境改善に向けての情報を提供した。
- ・平成22年に上越市地域省エネルギービジョン、平成24年度に上越市再生可能エネルギー導入基本方針を策定した。平成25年度は、上越市再生可能エネルギー導入計画を策定し、低炭素都市への転換、再生可能エネルギーを通じた地域活性化、災害に強い安全・安心なまちづくりを目指した。

[地域の自然環境の保全]

- ・豊かな自然環境を保全するため、野生動植物の分布、生育・生息状況等を調査し、上越市レッドデータブックとしてまとめ、平成23年9月に発刊した。
- ・平成20年に制定した自然環境保全条例に基づき、多様な動植物が生息・生育している良好な環境を保全するため、自然環境保全地域を4か所指定した。
- ・ツキノワグマやイノシシ等による人身被害や農作物被害を防止するため、猟友会等関係機関と連携し、対策を進めた。

[生活環境の保全]

- ・家庭ごみを有料化し、資源物の分別徹底によりごみの排出量の減少を図った。
- ・ごみの不法投棄の防止活動や、市民参加によるクリーン活動、不法投棄物の回収などを実施し、生活環境の保全に取り組んだ。
- ・公共下水道や農業集落排水への接続及び合併処理浄化槽の設置促進のほか、污水管渠の整備と水処理施設の増設を行い、水質汚染の防止を図ったほか、地下水の揚水対策により地盤沈下の抑止に努めてきた。

(2) 現状

環境問題への対応

[地球環境の保全]

- ・中山間地の里山をフィールドとした地球環境学校は、小学校を中心に総合学習の場として年間延べ約3,000人のプログラム利用者があり、また、市民活動団体の様々な取組を紹介する環境フェアに毎年4,000人前後が来場するなど、市民の環境保全意識の向上を図る場づくりを進め、意識が浸透している。
- ・東日本大震災以降、地球温暖化対策は、エネルギー問題としての性格が強まり、エネルギーのベストミックスやリスク削減などの目的も重視されるようになってきている。
- ・民生部門では、地球温暖化対策における温室効果ガスの排出量やエネルギー消費量が増加傾向にある。【図表2-9、2-10】
- ・公共施設への太陽光発電の導入は、平成22年度まで一時中断し進んでいなかったが、平成23年度から導入を再開し、市民への導入促進に向けたPR効果を目的とした導入を進めている。【図表2-11】

[地域の自然環境の保全]

- ・過疎化や高齢化に伴う担い手不足から里地里山の荒廃が進み、身近に存在した自然環境が変化し失われていく状況が見られるとともに、近年、ツキノワグマやイノシシ等

の大型動物が人里から市街地にまで出没するようになり、人身被害や農作物被害が問題となるようになってきた。

【生活環境の保全】

- ・ごみの排出量はおおむね減少傾向にあり、リサイクル率も向上してきているが、生活用品等の材質の多様化により、燃やせないごみの排出量が毎年増加している。【図表 2-12、 2-13】
- ・人口の減少や有収水量の減少により、下水道事業特別会計及び農業集落排水事業特別会計においては、一般会計繰入金に依存した厳しい経営状況が続いている。

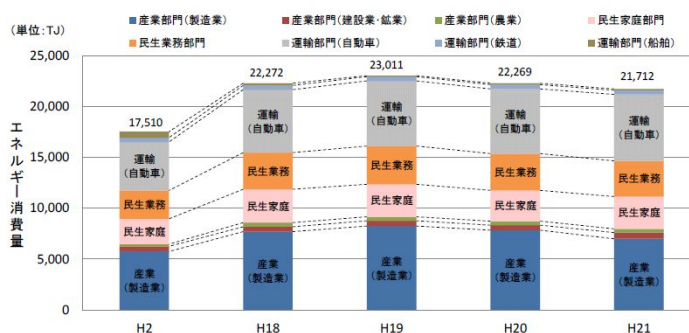
【関連データ】

【図表 2-9 部門別のエネルギー消費量の推移】

(単位：TJ)	H2	H18	H19	H20	H21	H21 増加率*
産業部門（製造業）	5,746	7,695	8,249	7,837	6,998	22%
産業部門（建設業・鉱業）	510	486	509	490	603	18%
産業部門（農業）	204	399	398	396	366	80%
民生家庭部門	2,494	3,275	3,192	3,028	3,173	27%
民生業務部門	2,784	3,606	3,758	3,609	3,504	26%
運輸部門（自動車）	4,760	6,176	6,390	6,350	6,523	37%
運輸部門（鉄道）	424	424	428	420	413	-3%
運輸部門（船舶）	588	210	87	138	132	-78%
合計	17,510	22,272	23,011	22,269	21,712	24%

※H21増加率：平成2年を基準年としたときの平成21年の増加率
 (出典：上越市地球温暖化対策実行計画（区域施策編）)

【図表 2-10 部門別のエネルギー消費量の推移】



上越市における部門別エネルギー消費量の推移

(出典：上越市地球温暖化対策実行計画（区域施策編）より作成)

【図表 2-11 市内の再生可能エネルギー導入状況】

再生可能エネルギー	取り組み	実績	設置時期	
太陽光エネルギー	公共施設へ太陽光発電システムの導入	14 施設 (累計)	H10～H23	
	民間の太陽光発電システムの導入	11 施設他	H15～	
	住宅用太陽光発電システムの導入	656 件 (東北電力との契約累積件数、妙高市含む)	H24.5 時点	
	住宅用太陽光発電システム設置補助	288 件 (累計)	H10～H23	
	ミニ太陽光発電装置の貸出し	293 件 (累計)	H11～H20	
風力エネルギー	公共施設等への風力発電システムの導入	4 基 (出力計 2,700kW)	H12～H15	
	民間の風力発電システムの導入	2 基 (出力計 800kW)	H8	
蓄冷熱エネルギー	公共施設への導入	8 施設	H4～H20	
	民間への導入	6 施設	H14～H17	
バイオマス・廃棄物エネルギー	公共施設への導入	メタンガス発電	3 施設	S63、H元、H11
		ごみの焼却熱利用		
		下水汚泥のメタンガス利用		
	民間への導入	BDF 製造設備	1 施設、 廃食用油の回収	H20、H11
		木質ペレット製造		
生ごみバイオガス化設備				
	下水汚泥乾燥			
	バイオマスタウン構想の策定	-	H17	
小水力発電	浄水場への導入	1 施設	H21	
地中熱利用	地中熱利用による融雪施設	1 施設	-	
廃熱利用	第 1 クリーンセンターの廃熱利用	1 施設	S63	

出典：上越市再生可能エネルギー導入基本方針（H25.7月）

【図表 2-12 ごみの排出量・ごみのリサイクル率の推移】

区 分	平成18年度	平成19年度	平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成23年度	平成24年度	
計画処理区域内人口(人)	209,539	208,592	207,323	206,836	205,610	203,904	202,312	
総排出量	88,919	95,434	73,304	72,450	71,693	71,638	72,106	
内 訳 (t)	家庭系ごみの排出量	63,081	69,792	49,920	50,525	49,988	49,844	50,954
	燃やせるごみ	32,800	35,641	24,266	23,353	22,477	21,783	22,414
	燃やせないごみ	6,841	10,889	3,759	4,221	4,154	4,204	4,380
	資源物	23,440	23,262	21,895	22,951	23,357	23,857	24,160
	一般回収	21,029	20,963	19,382	20,578	21,055	21,694	22,104
	有価物回収	2,411	2,299	2,513	2,373	2,302	2,163	2,056
	事業系ごみの排出量	25,838	25,642	23,384	21,925	21,705	21,794	21,152
	燃やせるごみ	22,079	22,305	20,522	19,584	19,563	20,037	19,708
	燃やせないごみ	3,759	3,337	2,862	2,341	2,142	1,757	1,444
	家庭系ごみの一人一日当たり排出量(g/日)	825	917	660	669	666	670	690
リサイクル率	39.3%	36.5%	45.4%	47.1%	48.4%	49.6%	49.4%	

【図表 2-13 家電リサイクル法対象品目の不法投棄状況】

品目・年度	平成19	平成20	平成21	平成22	平成23	平成24
テレビ	74	108	150	62	94	65
冷蔵庫	17	21	19	17	10	27
洗濯機	9	7	28	10	7	4
エアコン	10	7	3	2	1	1
計	110	143	200	91	112	97

(3) 課題

経済成長重視の近隣諸国や新興国の産業活動など、主に外的要因により光化学スモッグや PM2.5 による広域的な大気汚染、温室効果ガスの排出量の増加、海洋汚染など地球規模の環境汚染が深刻化しており、本市においても、市民の健康被害、猛暑や豪雪、ゲリラ豪雨といった異常気象の発生など、負の影響が生じている。また、身近な自然環境についても、**高齢化の進行**と地域内の**世帯構成の変化**に伴い、農地や里地里山の荒廃が

進むなど、良好な状態を保持することが困難となる状況も見られ、生活環境の悪化が懸念される。

全体として、市民の環境保全意識は高まっているものの、ごみの不法投棄の防止、燃やせないごみの排出量の削減、市内民生部門の温室効果ガスの排出抑制、節電をはじめとする省エネルギー対策など、市民一人一人の具体的な行動により改善が図られる取組についても、十分に浸透している状況とは言えない。

また、人口減少の進行と高齢化の進行、さらには市財政の「歳入・歳出の不均衡」といった不安要因を考慮すると、下水道や農業集落排水をはじめとする都市基盤の整備・維持補修や、家庭ごみの収集運搬・処理などの行政サービスについても、将来的な状況変化を見据えた対応が求められることとなる。

これらを踏まえ、身近な環境保全と地球規模の環境保全の双方において、状況の変化等を的確に捉え、市が取り組むべき施策を効果的に展開するとともに、市民一人一人が環境問題を自らの問題と認識し、具体的な行動を促していくための施策を強化し、市民生活の根幹に関わる良好な環境を守っていく必要がある。

環境問題への対応

[地球環境の保全]

- ・地球環境の保全は、国の温室効果ガス削減目標の見直しの状況を踏まえ、市として目指すべき成果と手法を再整理して、効果的な取組を行い、市民への意識啓発を図っていく必要がある。
- ・原子力発電所の事故に伴う放射能汚染や越境大気汚染などの新たな環境阻害要因に対しては、広域的な監視体制等の国・県レベルの対応を踏まえ、市独自の対応を検討していく必要がある。

[地域の自然環境の保全]

- ・貴重な自然環境を健全な状態で確保するための条例による地域指定は完了していない。また、それらが市内随所に存在することを広く市民に周知するとともに、自然環境の変化を確認するため、レッドデータブックの情報の更新と有効活用を図る必要がある。
- ・里地里山や農地が果たす役割や重要性について理解を深め、荒廃を防いでいくためには、住民や関係団体との連携強化が必要である。
- ・ツキノワグマやイノシシ等の大型野生動物による被害の防止に努める一方、野生動物に対する理解を深める機会を提供する必要がある。

[生活環境の保全]

- ・ごみの減量化と資源化は環境負荷の軽減を進めるための最重要課題であるが、各種法律に基づくリサイクル費用に関する市の財政負担や、根絶に至らない不法投棄への対応が必要である。
- ・人口の減少や高齢化の進行に対応していくため、集積所の設置基準や位置、ごみ出し支援制度など、家庭ごみの収集方法を検証する必要がある。
- ・下水道処理場の機械・電気設備、管渠等の大規模な更新工事が続くことが想定されることから、計画的な維持補修が必要である。
- ・し尿汲み取り利用者が年々減少していることから、委託の在り方や収集区域の見直しとともに、処理施設の経費節減と環境負荷の低減に向け、処理工程の見直しと設備改修を行う必要がある。
- ・人口減少や有収水量の減少に応じた下水道と農業集落排水との連携、サービス等の在り方を検討する必要がある。

4 健康・福祉分野

(1) 第5次総合計画に基づく主な取組と成果

医療・福祉サービス水準の確保

[市民の健康増進]

- ・当市では循環器系疾患や糖尿病、脳血管疾患等の生活習慣病の罹患者が多いため、生涯を通じた生活習慣病予防を軸とする保健指導を実施した。
- ・地域医療体制の充実において、上越地域医療センター病院や市内9か所の診療所、上越休日・夜間診療所を運営し、中山間地域や高齢化が進んだ地域においても身近で適切な医療が受けられる体制を構築した。[高齢者福祉サービス]
- ・高齢者の趣味の活動をはじめ、生涯学習の機会の提供、シニアスポーツ大会の開催などを行い、集い、交流できる場づくりを行った。
- ・生活習慣病等で、今後重い介護状態になるリスクの高い高齢者に対し訪問を実施することで生活改善・向上のための働きかけを行い、介護予防を図った。また、地域の課題や居住する高齢者ごとの課題の的確な把握を行い、地域の実態に合った取組を進めた。
- ・介護状態に適したサービスを提供するとともに、低所得者への支援等を行い、必要な人が必要なサービスを受けられる環境を整えた。

[福祉サービス]・生活困窮者に対し生活保護による経済的支援や生活相談、就労支援などにより、最低限度の生活を保障するとともに自立を促進した。

- ・住宅に困窮する低所得者に、低廉な家賃の公営住宅を提供した。

[子育てサービス]

- ・子育てをしながら安心して働くことができるよう放課後の児童の居場所として、市内46か所に放課後児童クラブを設置している。また、特別な支援が必要な児童の受け入れを十分にできるように、各クラブの指導員に対する専門員による巡回指導や指導員の加配などの体制を整えている。

新たな医療・福祉ニーズへの対応

[市民の健康増進]

- ・自殺の予防を図るため、「こころの健康サポートセンター」を設置し、年間300件前後の相談を受け、ケースごとに適切な対応をした。[福祉サービス]
- ・障害のある人への障害の状態に応じた介護支援や就労のための訓練支援を行い、日常生活における安心を確保するとともに、地域社会への参加、参画を促進した。
- ・健康福祉部内に社会福祉士や臨床心理士等の専門職からなる「すこやかなくらし支援室」を新設し、各種制度の狭間にいる方々や複合的な課題を抱える世帯に対して、包括的でより専門性の高い支援を実現できる体制を構築した。

[子育てサービス]

- ・妊婦健診、乳幼児健診等の母子保健事業、医療費助成等の子育て家庭に対する経済的負担の軽減に取り組み、子育て環境の充実を図った。
- ・延長保育や病児・病後児保育の拡充、障害児保育などを実施し、保育サービスの充実を図った。
- ・家庭環境の複雑化や地域の間人間関係が希薄化する中で、保護者の抱える悩みや孤立感の解消を図るため、「こどもセンター」や「子育てひろば」等において、遊びの場や子育て情報の提供、個別相談等を行い、保護者同士の交流の場やネットワークづくりに努めた。

(2) 現状

医療・福祉サービス水準の確保

[市民の健康増進]

- ・国民健康保険の過去数年間の保険給付費の動向は、対前年度比約 3.0%程度の伸び率で推移してきたが、平成 24 年度は対前年度比で 0.7%増となり、依然増加傾向にあるものの伸び率は鈍化している。【図表 2-14】
- ・国民健康保険の一人当たりの保険給付費が他市町村に比べて高い状況となっている。
- ・中山間地域や過疎地域に設置されている診療所においては人口減少に伴い、患者数が減少している。[高齢者福祉サービス]
- ・高齢者の要支援・要介護認定者は、毎年増加しているものの、認定率は平成 23 年 6 月以降 22%台で推移しており、一定程度介護への移行率の抑制が図られている。【図表 2-17】
- ・高齢化率は団塊の世代の 65 歳到達もあり、平成 25 年度には 27.5%を超える状況となっている。【図表 2-17】

[福祉サービス]

- ・生活保護費のうち医療扶助費が全体の約半数の額を占めている。【図表 2-18】
- ・高齢化の進行とともに、成年被後見人制度利用者数が年々増加する傾向にある。
- ・現在、1,648 戸の一般公営住宅を管理しているが、安塚区や浦川原区等で空き家が発生し待機者も少ない状況となっている。一方、合併前の上越市内にある住宅には約 130 人が入居を希望し待機している。なお、約 130 人のうち 56 人が立地条件が恵まれている子安住宅の待機者である。
- ・一般公営住宅の入居者の約半数は、要援護世帯が占めている状況である。

[子育てサービス]

- ・放課後児童クラブでは、通年利用登録児童数はほぼ横ばいで推移している。設置箇所数の増加に伴い、指導員の配置や有資格者の確保が難しくなっているほか、公費負担が増加している。

新たな医療・福祉ニーズへの対応

[市民の健康増進]

- ・「こころ」の健康を害したり、うつ病にかかる人が増加傾向にある。【図表 2-15】

[高齢者福祉サービス]

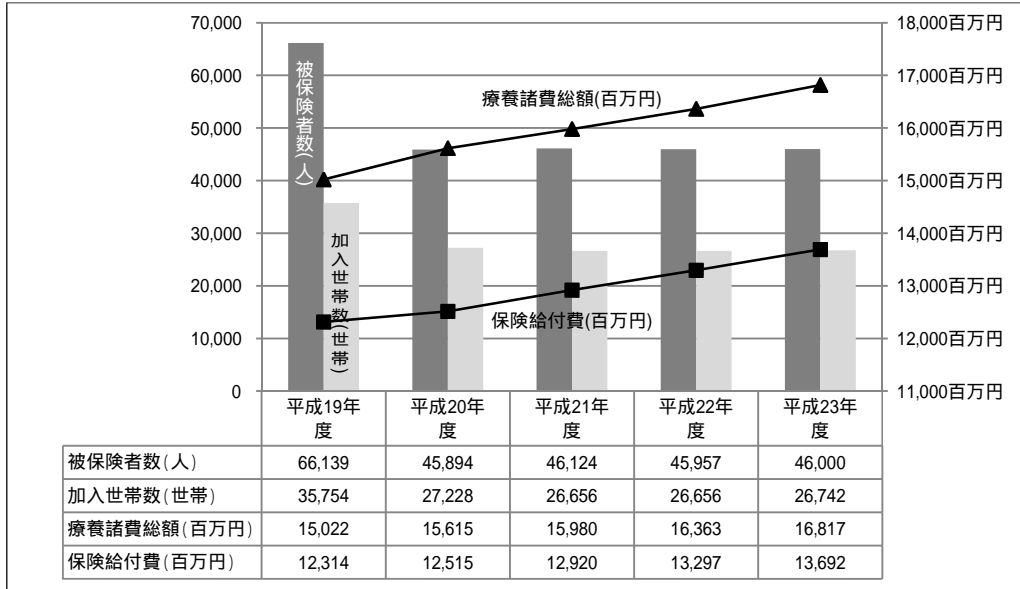
- ・集落の維持が困難となっている高齢化率 50%以上の集落数が、平成 18 年の 51 集落から平成 24 年には 84 集落となっており、冬期間の高齢者の生活を維持していくための取組を進めている。

[福祉サービス]

- ・核家族化や女性の社会進出、地域との関係性の希薄化など、母子をめぐる環境の変化に伴い、育児への不安感や負担感を抱える保護者が増加し、それと並行して児童虐待の相談件数も年々増加傾向にある。【図表 2-19、2-20】
- ・相談に訪れる人や虐待の発生する家庭の背景には複合的な課題を抱える世帯が多く見られ、その対応や支援内容が複雑・多様化してきている。
- ・少子化の一方で、保護者の就労形態や保育ニーズが多様化し、当市の保育園への就園率は、平成 19 年度の 47.1%から平成 25 年度には 53.1%へと上昇し、特に未満児の就園が増加しているため、待機児童はないものの、育休明け等の年度途中の入園については、希望する保育園への入園が困難なケースもある。【図表 2-21】

【関連データ】

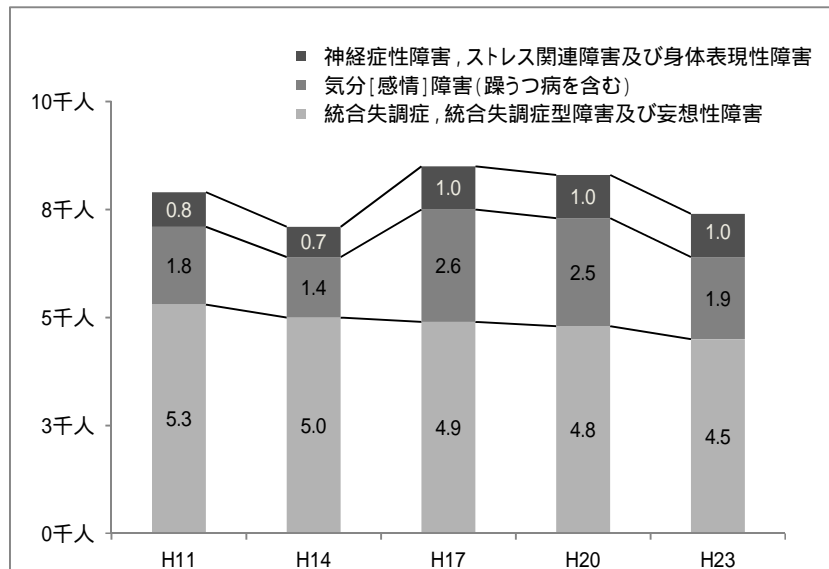
【図表 2-14 国民健康保険の状況】



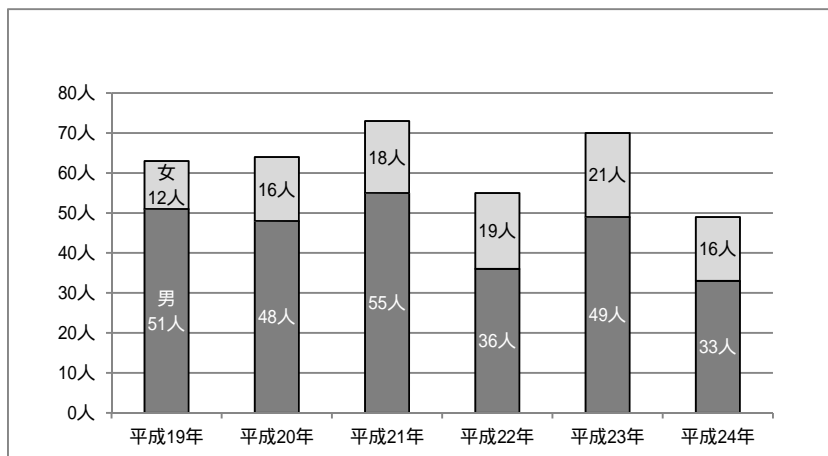
国保年金課の資料を基に企画政策課作成

(注)保険給付費は、療養給付費、療養費及び高額療養費の合算

【図表 2-15 精神及び行動の障害患者の推計(新潟県)】

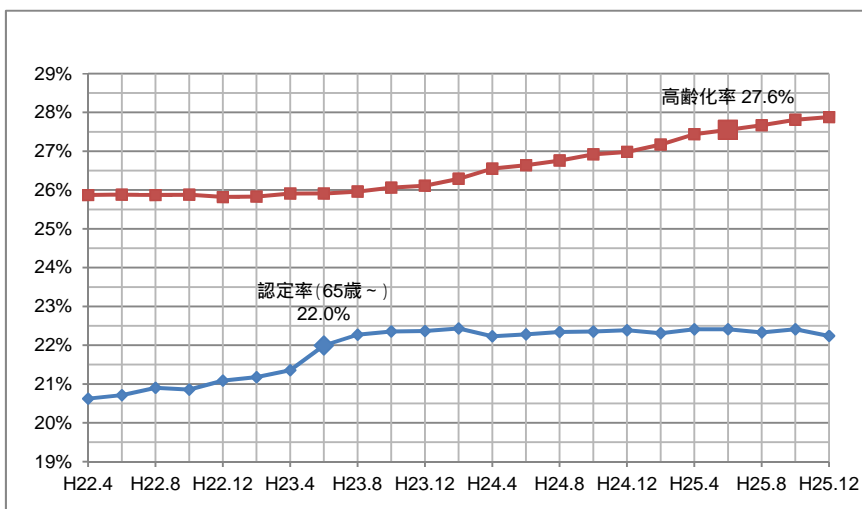


【図表 2-16 自殺者数の推移】

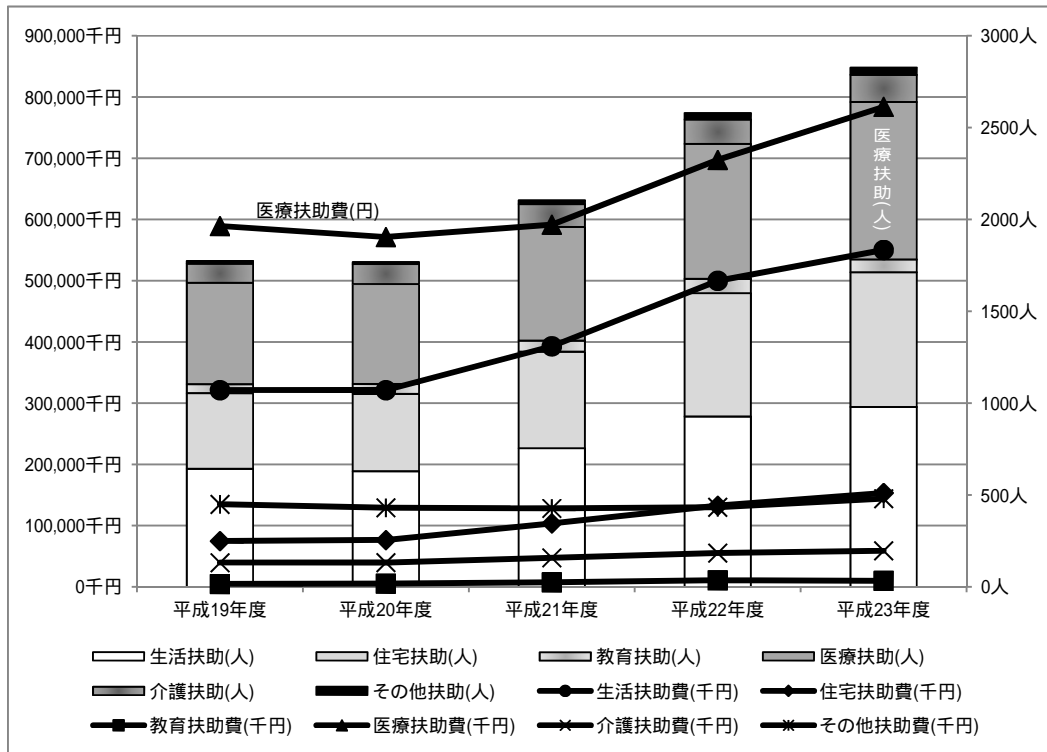


人口動態調査資料を基に企画政策課作成

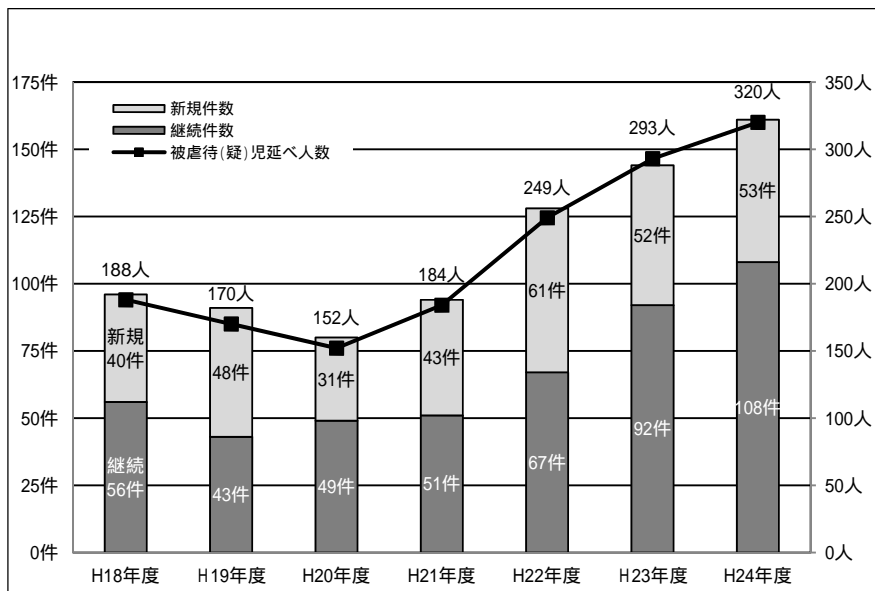
【図表 2-17 介護保険認定率と高齢化率】



【図表 2-18 生活保護の状況】



【図表 2-19 児童虐待の状況】



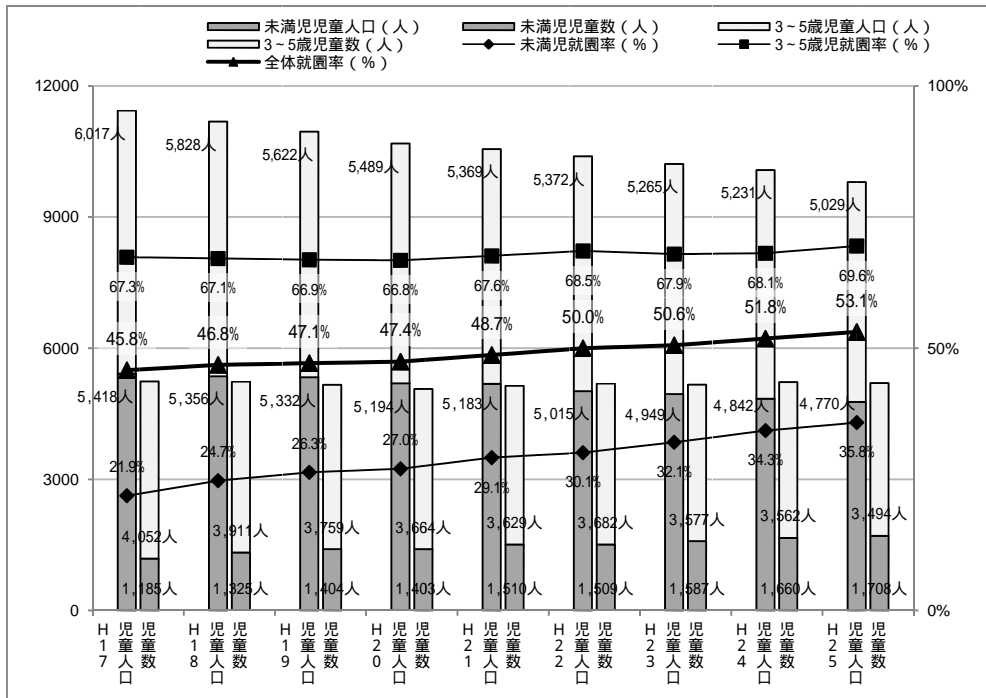
新規件数は、当該年度に新たに受理した件数。

【図表 2-20 家庭児童相談の受付状況】

		(単位: 件)								
年度	区分	計	性格・生活習慣	知能・言語	学校生活	家族関係	非行	環境・福祉	心身障害	その他
平成19年度		2,386	1,443	156	22	248	-	31	14	472
平成20年度		2,926	1,823	132	17	268	-	42	2	642
平成21年度		1,942	1,533	40	4	84	-	7	-	274
平成22年度		1,735	1,202	158	12	104	-	19	4	236
平成23年度		1,584	864	165	4	339	-	1	1	210
平成24年度		1,791	1,084	203	5	344	-	7	2	146

資料 こども課

【図表 2-21 保育園児童数の推移、保育園への就園率の推移】



(3) 課題

高齢化の進行と少子化の進行、全市的、あるいは、地域間における**世帯構成の変化**が続くことにより、このまま地域や家族との人間関係の希薄化が進み、自助・共助による助け合い機能が低下していけば、新たな社会問題が発生し、医療・福祉ニーズは、一層多様化・複雑化していくものと予想される。こうした背景を反映し、社会的に孤立化したニートや高齢者等への対応、複雑・多様化する家庭環境の中で、複合的な課題を抱える世帯への相談・支援など、新たな視点での対応が求められるケースが生じている。

また、**少子化問題**が深刻化する中で、地域・家族ぐるみの子育て機能の低下に加え、若年層の所得が伸び悩み、子育て世帯の経済状況が厳しいことなどが重なり、子育てへの不安感や負担感を抱える保護者や児童虐待の件数が増加傾向にある。

医療福祉サービスの根幹をなす国民健康保険、介護保険制度の保険料については、既に他市町村に比べ高い水準となっており、今後、社会保障制度を支える**人口の減少**が進む中で、市財政の**歳入・歳出の均衡**を図り、制度を維持していくためには、国民健康保険や介護保険の給付費の伸びの抑制に資する生活習慣病予防等の事業効果を高めることが課題となる。

あわせて、医療福祉サービスに対する公費負担が全体的に増加傾向にあることから、サービス全体を見直し、市財政の**歳入・歳出の均衡**を図り、支援が必要となった人に確実にサービスを提供できる体制を構築していく必要がある。

これらを踏まえ、健康福祉分野においては、時代や状況の変化を捉え、新たな医療・福祉ニーズに応える「**新たな医療・福祉ニーズへの対応**」、支援が必要となった人に確実にサービスを提供する「**医療・福祉サービス水準の確保**」への取組が課題となる。

医療・福祉サービス水準の確保
[市民の健康増進]

- ・国民健康保険の一人当たりの保険給付費が他市町村に比べて高額であり、給付費の抑制とともに、一層の国保税の収納率の向上を図っていくことが求められている。
- ・診療圏域の人口減少等により、診療所の患者数が減少していることから、運営の在り方が課題となっている。

[高齢者福祉サービス]

- ・介護認定者が多く、介護保険料が全国で3番目に高額となっているが、さらに数年後には介護認定者が大きく増加し、サービス利用が増大することが想定されることから、中長期的な視点での保険給付費の抑制が課題となっている。
- ・高齢化率の上昇により、中山間地域における除雪体制の維持が困難となった地域への対応が課題となっている。

[福祉サービス]・全国的にも医療扶助の適正化が課題となる中、本市の生活保護費は医療扶助費が全体の約半数を占めており、対応が課題となる。

- ・公営住宅等は施設が老朽化し、建替えや大規模改修等、適切な維持管理を行う必要がある。

[子育てサービス]

- ・子どもの居場所づくりは、一定の推進が図られたが、公費負担の増大を招き、また、公の施設の再配置の問題もあることから、地域全体でその機能を担う取組が必要である。

新たな医療・福祉ニーズへの対応

[市民の健康増進]

- ・「こころ」の健康を害したり、うつ病になる人が増加傾向にあり、地域・職場等への正しい知識の普及や周囲の人の関わり方などが課題である。

[高齢者福祉サービス]

- ・高齢化率 50%以上の集落の維持が困難となっている集落における冬期間の高齢者の生活を維持していくことが課題である。
- ・高齢者の交通事故による死傷者の増加、成年後見制度利用者数の増加、買物やごみ出しなど、日常生活への支援が課題として顕在化している。

[福祉サービス]

- ・障害者の特別支援学校高等部卒業後の居場所となるグループホームの不足や障害者の雇用環境の改善が課題である。
- ・近年、DV 事案等の女性相談は相談事案が複雑・多様化し、支援が難しくなっている。
- ・母子をめぐる環境の変化に対応した育児相談、児童虐待の防止などが課題である。
- ・複合的な課題を抱える世帯の増加に伴い、その対応や支援内容が複雑・多様化していることに対応していく上で、関係機関との一層の連携や支援体制の強化・充実が課題である。

[子育てサービス]

- ・保育園は 48 園あり、児童数の減少及び施設の老朽化が進んでいるため、計画的な統廃合等による適正な再配置が課題である。
- ・保育園への就園率の増加に伴い、保育施設及び有資格の保育士の確保が課題となっている。
- ・育休明け等の年度途中では、保護者の希望する保育園への入園が困難な状況が生じている。
- ・保育園での気になる子への対応が新たな課題となっている。

- ・子育て家庭を取り巻く環境の変化によって、子育てへの負担や不安、孤立感が高まっていることから、それらを和らげ、保護者がしっかりと子どもと向き合い、喜びを感じながら子育てができるよう、社会全体で支援していくことが課題である。

5 農林水産分野

(1) 第5次総合計画に基づく主な取組と成果

農林水産業の振興

[農業関係]

- ・農業の担い手として認定農業者等の育成や集落営農の法人化を推進するとともに、「人・農地プラン」の作成を通じて担い手への農地集積を推進し、経営体質の安定・強化に努めた。
- ・土地改良事業による大区画圃場整備等を実施したほか、集落単位で実施する農業用施設の維持・長寿命化への支援を行い、農業の生産性の向上に努めた。
- ・中山間地域においては、基盤整備を推進するとともに、集落を超えて連携し地域の様々な課題に取り組む「地域マネジメント組織」を設立し、将来を見据えた農業・農村の維持と農地の保全に向けた検討や協議、活動の実践に取り組んだ。
- ・化学肥料や化学合成農薬の使用の低減や堆肥等有機物の施用による土づくりの推進など、農業の自然循環機能の維持・増進に努めた。
- ・良品質米の生産に取り組むとともに園芸導入を促進し、経営体質の強い園芸複合経営体の確保・育成を図った。
- ・市民が食育に関する情報を得る機会として、「食育フォーラム」を開催するとともに、第2次食育推進計画に基づき、関係機関と連携して啓発活動等に取り組んだ。

[林業関係]

- ・上越市の森林面積 53,343ha のうち民有林 48,501ha について、240.85ha の下刈り、除間伐等を計画的に実施するとともに、松くい虫対策事業により森林の荒廃を防ぎ、森林環境の保全を図った。

[水産業関係]

- ・海水面漁業における上越市漁協と名立漁協が行うヒラメの稚魚放流事業、内水面漁業における桑取川漁協と関川水系漁協が行うアユの稚魚放流事業を支援し、安定的な漁獲量の確保等を図った。
- ・市営漁港の施設等を計画的に整備し、安全・安心な係留設備の整備と漁業者の就労環境の改善を図った。

(2) 現状

農林水産業の振興

[農業関係]

- ・国が「強い農林水産業」の創造に向けた新たな農業・農村政策に取り組むことを受け、関係機関と情報収集に当たるとともに、農業者への情報発信を行っている。
- ・農業用施設では、用排水路、ため池等の老朽化が進んでおり、再整備でなく計画的な維持補修による長寿命化対策が必要となっている。
- ・中山間地域においては、基盤整備の継続・推進が求められる一方で、特に高齢化、人口減少が顕著となっており、担い手・後継者不足により集落機能や地域農業の維持が懸念される。【図表 2-24】
- ・個々の農業者や個別集落だけでは農業・農村の維持が困難であることから、連携して取り組むマネジメント組織が 12 組織設立された。
- ・食の安全・安心への関心が高まり、地域の農産物や加工品等を販売する直売施設では売上げが伸びている。
- ・良食味米産地であるが、近年は高温障害等により品質が低下傾向にある。
- ・関係機関とともに園芸の振興を推進しているが地域性もあり進んでいない。

- ・食育の推進については、「食育」という言葉を認知している市民の割合は9割と高いが、言葉の意味まで理解している市民の割合は、全体の5割である。
- ・平成25年7月23日に日本はTPP交渉に正式参加し、コメ等の農業分野重要5品目の関税について協議中である。

[林業関係]

- ・当市の森林資源がもたらす公益的機能は約1,725億円/年と試算された。
- ・国産木材の価格の伸び悩みなどにより林業経営が悪化している。【図表2-25】
- ・後継者不足が深刻化している。

[水産業関係]

- ・特産品であるゲンギョの加工・販売や地魚の直売など、特色を出している経営体がある。
- ・深刻な後継者不足と水産資源の減少傾向により、海面漁獲量は平成19年度の336tから平成23年度の286tへと減少した。【図表2-26、2-27】
- ・海水温の上昇に伴い、さけの母川への回帰率が年々減少傾向にあり、採捕量の減少に伴い採卵・孵化の維持が困難になりつつある。

【関連データ】

【図表2-24 農業後継者の状況】

(各年2月1日現在)

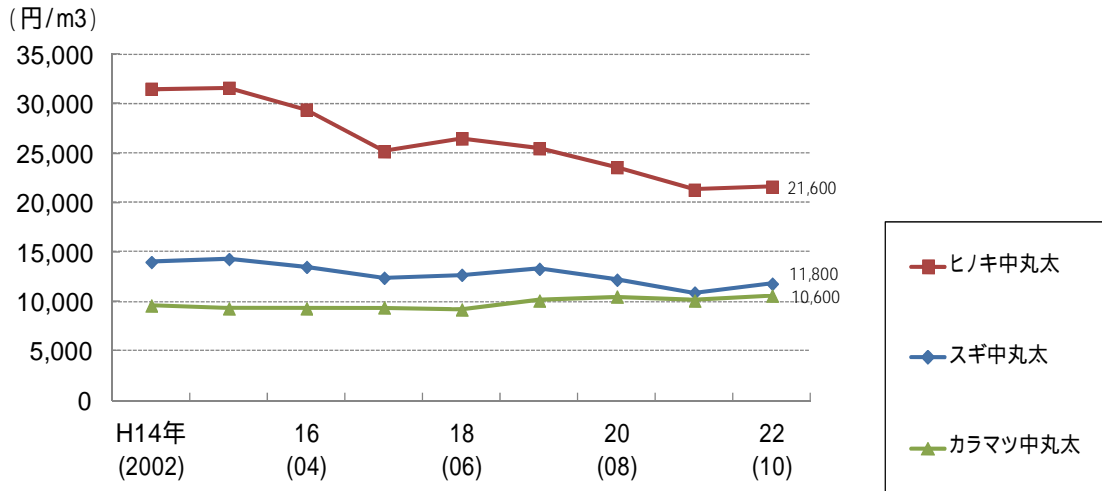
年	区分	計	男	女	同居			他出		
					小計	男	女	小計	男	女
平成17年		3,884	3,662	222	3,243	3,046	197	641	616	25
平成22年		2,895	...	...	2,233	2,084	149	662	...	...
(再掲)										
	合併前上越市	929	...	...	726	680	46	203	...	...
	13区計	1,966	...	...	1,507	1,404	103	459	...	...
	安塚区	122	...	...	81	75	6	41	...	...
	浦川原区	146	...	...	114	109	5	32	...	...
	大島区	158	...	...	112	98	14	46	...	...
	牧区	127	...	...	84	76	8	43	...	...
	柿崎区	198	...	...	155	141	14	43	...	...
	大潟区	61	...	...	52	50	2	9	...	...
	頸城区	177	...	...	141	129	12	36	...	...
	吉川区	173	...	...	132	128	4	41	...	...
	中郷区	134	...	...	97	88	9	37	...	...
	板倉区	310	...	...	252	236	16	58	...	...
	清里区	124	...	...	104	96	8	20	...	...
	三和区	146	...	...	120	120	-	26	...	...
	名立区	90	...	...	63	58	5	27	...	...

(注)

農業後継者：次の代で農業経営を継承する者(予定者も含む)
平成22年から「他出」の男女別集計を行わなくなった。

資料 農林業センサス

【図表 2-25 国産丸太の価格推移】



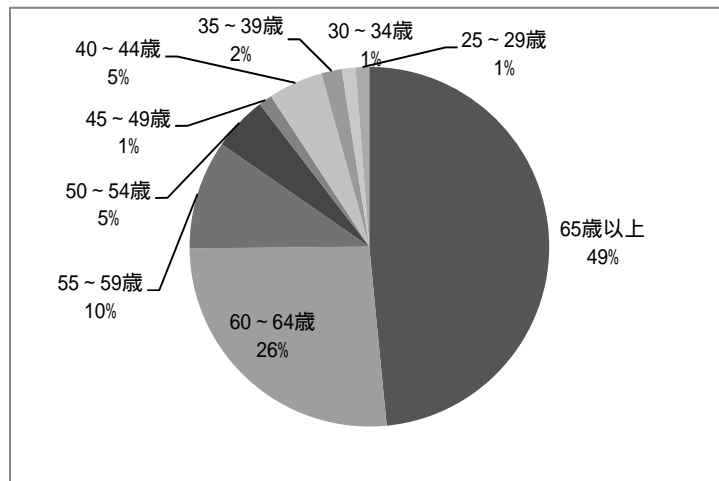
資料:平成 23 年度森林・林業白書

【図表 2-26 15 歳以上の海水面漁業就業者数】

年	区 分	年齢別													男女別	
		計	15 歳 以上	20 歳 以上	25 歳 以上	30 歳 以上	35 歳 以上	40 歳 以上	45 歳 以上	50 歳 以上	55 歳 以上	60 歳 以上	65歳 以上	男	女	
平成20年 (再掲)		163			2	2	3	8	2	8	16	43	79	156	7	
	合併前上越市	39				2		1			4	16	16	36	3	
	柿崎区	51						1	2		6	15	21	48	3	
	大潟区	54						1	5	1	5	7	35	54		
	名立区	19			2			1		1	2	5	7	18	1	

資料 漁業センサス

【図表 2-27 15 歳以上の海水面漁業就業者数割合】



資料: 漁業センサス

(3) 課題

平成 22 年度農林業センサスの結果では、農業後継者(次の代で農業経営を継承する者) の数は平成 17 年の 3,884 人から平成 22 年には 2,895 人に減少し、農業従事者の 36.2% が 65 歳以上となり、また、林業経営体数は平成 17 年の 306 から平成 22 年の 228 に減少し、平成 20 年の海水面漁業就業者は 163 人であり、その約半数の 79 人が 65 歳以上となっている。

このように、農林水産業分野では、人口減少の進行、高齢化の進行、地域間における世帯構成の変化、市民のライフスタイルの変化等の影響が、他の分野に比べ一層顕著に表れており、担い手・後継者不足が深刻化し、農林水産業の持続性が懸念される状況が生じている。今後もこの状況が解消されなければ、農林水産業が産業として成り立たなくなるだけでなく、遊休農地の増加、集落機能の衰退、森林の荒廃、漁村周辺地域の衰退などにつながる事となる。

国の動向に視点を転ずれば、政府は関税を撤廃し経済の自由化を目指す TPP の締結に向けた交渉に参加しており、市場アクセス分野におけるコメ等の農業分野重要 5 品目の関税は確保するとしているが、交渉の結果次第では、農林水産分野で多大な影響を受けることが予想される。

こうした外的要因も相まって、当市の農林水産業を取り巻く環境は厳しさを増すことが想定される一方で、食の安全に対する消費者意識は高く、地元の農産品・水産品に対する信頼は厚い。また、農林水産業の営みは、国土の保全や水源の涵養等の多面的機能を有し、その恩恵は広く市民に及ぶ。

これらを踏まえ、農林水産業を維持するのみならず、地域コミュニティや産業面、多面的機能に着目し、「農林水産業の振興」に向けた取組を進めることが課題となる。

農林水産業の振興

[農業関係]

- ・農業を成長分野と位置付ける国の戦略と連携し、日本型直接支払制度の創設や農地中間管理機構の設置などの諸制度を最大限活用できるよう農業者や関係団体等が一丸となって推進していく必要がある。
- ・効率的な農業生産基盤の整備を進めるとともに、農業用施設の計画的な維持補修による長寿命化を図っていく必要がある。
- ・農業者の減少と高齢化が進み、共同作業により維持してきた農業用施設の維持管理体制の継続が課題となる。
- ・地域マネジメント組織の機能を充実させ、地域の農業を担う法人の設立や多様な主体との連携体制の確立を図る必要がある。
- ・米の高品質安定化を図るため、農業者をはじめ、関係機関・団体が一丸となって取り組んでいく必要がある。
- ・園芸においては作付農家と面積を増加させ農業所得を向上させるとともに関係機関と連携し技術的な支援を行い、品質と生産性の向上を図る必要がある。
- ・市民の生涯にわたる心身ともに健康で充実した生活を実現するため、農業がもたらす食に対する理解を深めるなど、食育活動を推進していく必要がある。
- ・里山の荒廃等により、人里から市街地にまでツキノワグマやイノシシ等の大型動物が出没しており、被害防止の対策が課題となっている。

[林業関係]

- ・木材価格が下落し、林業経営者の経営意欲の減退や山林の荒廃を招いている。
- ・過疎化や高齢化による担い手の不足により、手入れのされない里地里山が荒廃し、身近な自然環境が変化し失われていく状況が見られているため、担い手を確保し、里地里山が人の手により保全される状態にすることが課題となっている。

[水産業関係]

- ・漁業者の高齢化が進み経営体数が減少しているため、新規就業者の確保が課題である。
- ・稚魚放流魚種の魚価が低迷していることから、漁業者の経営が不安定である。

6 産業・経済分野

(1) 第5次総合計画に基づく主な取組と成果

産業の振興

[市内企業の経営安定化]

- ・企業振興条例の奨励制度を活用した企業は、平成19年度から平成24年度まで114件あり、857億円の設備投資と695人の新規雇用につながった。

[市内企業の育成]

- ・中小企業等が行う新製品・新技術開発の支援や成長が見込まれる「植物工場」、新幹線開業を見据えた「特産品開発」をテーマとしたセミナーを開催したほか、「メイド・イン上越認証制度」の創設など、市内企業の育成に向けた総合的な支援を行った。
- ・新製品・新技術の開発を支援した結果、平成19年度から平成23年度までの新商品の販売実績が約29億円にのぼるなど、着実に市内製造製品の販売増加につながっている。
- ・平成21年11月に設置した上越ものづくりセンターを拠点とし、ワンストップ窓口として様々な支援を講じ、産学官連携や企業間ネットワークの構築を図ってきた。
- ・貿易セミナーの開催や上越国際ビジネス研究会の設立により、市内企業の海外取引や海外事業展開を支援した。

[産業立地の推進]

- ・企業立地が全国的に低調な傾向である中で、平成21年に大手製造業の市内誘致を実現した。
- ・ポートセールスや補助金等の効果から、直江津港からの海外航路は平成25年6月末現在で釜山航路、中国・釜山航路、釜山・ロシア極東航路、中国航路の4航路、週5便に拡大した。

[地域商店街の振興]

- ・地域商業者等の意欲的なイベントや集客増加に向けた取組、買い物環境の整備を支援したことで、商店街のにぎわい創出、商店の売上増加、商業者のやる気の醸成、新たな事業拡大への取組につなげることができた。
- ・中心市街地の高田地区においては、平成24年度に大和跡地拠点施設整備事業及び旧高田共同ビル再生事業が完了し、両施設がオープンしたことから「2核1モールの再構築」が実現した。また、直江津地区においては、平成22年度に直江津学びの交流館がオープンした。
- ・まちづくり会社交付金事業を通じてイベント事業等の支援を行い、中心市街地である高田・直江津地区の交流拡大と賑わいを創出した。
- ・買い物弱者と地域商業研究会での検討やメルカート上越事業の試行等の結果、平成24年度から地域商業活性化事業補助金のメニューに買い物利便性モデル事業を加え、買い物環境の改善を図ってきた。

[市内への誘客促進]

- ・各種観光スポットや観光商品の宣伝・PR活動を積極的に行い、観桜会等の主要イベント来客数の維持・増加を図るとともに、JR商品のコースに上越市が組み込まれるなど今後の誘客につながる一定の成果を得た。
- ・首都圏及び関西圏からの旅行客の獲得、交流人口の増加につなげるため、旅行エージェントへの営業活動や商談会、高速道路SAでのキャンペーンへの参加、各種イベントへのブース出展などにより、市の知名度の向上を図るとともに、観光スポット、観光商品や観光素材の宣伝・PR活動を行った。

心の豊かさの向上

[生活の糧と自己実現の場としての職の安定]

- ・地元での就職を増やすため、ハローワーク、（公財）新潟県雇用環境整備財団、商工団体等の関係機関と協力し、各種セミナーや合同説明会を開催した。
- ・職業に必要な労働者の能力の開発・向上、職業の安定と労働者の地位の向上と経済及び社会の発展を図る職業能力開発法に規定する認定職業訓練実施の支援、中小企業者の技術力の向上と人材育成に努めた。
- ・地域若者サポートステーションの設置・運営を支援し、働くことに悩みを抱えている若者の就労を促進した。
- ・生活保護世帯の稼働年齢層向けの就労支援員による支援や、平成 24 年度から実施の「就労意欲喚起等支援事業」により、就労率は年々上昇している。

(2) 現状

産業の振興

[市内企業の経営安定化]

- ・経済がグローバル化する中で、海外取引等は円高、円安の為替変動の影響を受けやすい性質であることから、企業の業況等は刻々と変化し、流動している。

[市内企業の育成]

- ・国が「新たな成長戦略」を掲げ、日本の産業再興に向け国を挙げて取り組むこととしており、さまざまな支援メニューも用意されている状況にあることから、市内企業においても、新たにチャレンジする機運が生まれている。
- ・当市は基礎素材型産業が約 6 割を占める産業構造となっている。【図表 2-28】
- ・市内企業が業績を伸ばすためには、積極的に情報収集し、海外取引や海外事業展開の具体的な取組や可能性を検討することも必要だが、市内企業の意識はそこまで至っておらず自助努力も十分とはいえない。

[地域商店街の振興]

- ・人口の減少や高齢化の進行、ロードサイド型の大型店舗の立地、インターネット購入の増加などに伴い、中小事業者が多い地域商店街の店舗では利用客、売上高の減少に歯止めがかからず経営は厳しい状況にある。【図表 2-29、2-30】
- ・中心市街地の商店街では中心市街地活性化基本計画（高田地区・直江津地区）に基づく取組を進めているが、目標値の達成は困難な状況にある。

[市内への誘客促進]

- ・観光施設を適切に管理し、当市を訪れる観光客や市民に安らぎと憩いの場を提供し、市民の交流促進とともに観光客の増加に努めているが、施設利用者数は減少傾向にある。【図表 2-31】
- ・国・県が主催する外国の旅行エージェントを対象にした各種商談会への参加や、旅行エージェント等の下見旅行を積極的に受け入れている。

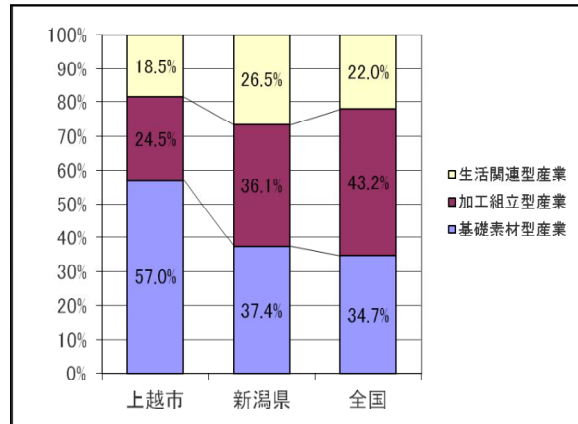
心の豊かさの向上

[生活の糧と自己実現の場としての職の安定]

- ・公共事業費の縮減や民間の設備投資の慎重さなど、建設業を取り巻く環境の変化が大きいため、人材ハイスクールの建築、左官、板金の建築関連訓練生も減少傾向にあり、技術継承が難しくなっている。
- ・雇用の流動化により非正規雇用が拡大するなど変動する社会経済情勢の中で、稼働年齢層の生活困窮者が増加している。
- ・生活保護世帯では、稼働年齢層向けの支援等により、就労率が年々上昇している。

【関連データ】

【図表 2-28 産業構造の比較（市・県・国）】



資料:平成 24 年経済センサス-活動調査(一部推計)

【図表 2-29 小売業の産業分類状況】

	商店数			従業者数(人)			年間商品販売額(百万円)		
	H16年	H19年	H24年	H16年	H19年	H24年	H16年	H19年	H24年
各種商品	11	10	5	689	547	329	15,897	10,624	8,994
繊維・衣服・身の回り品	329	305	198	1,111	1,180	732	14,693	18,915	10,137
飲食物品	918	828	565	4,579	4,863	3,478	68,196	69,600	55,049
自動車・自転車	225	221	189	1,307	1,336	1,083	38,856	37,284	26,207
家具・什器・機械器具	270	229	105	879	771	391	16,399	17,681	8,352
その他	787	806	612	4,619	4,456	3,652	68,680	84,341	77,993
無店舗	-	-	68	-	-	348	-	-	7,335
小売業計	2,540	2,399	1,742	13,184	13,153	10,013	222,721	238,444	194,066

資料:H16・H19 商業統計調査、H24 経済センサス-活動調査

経済センサス-活動調査は、管理、補助的経済活動のみを行う事業所、産業細分類が格付不能の事業所、卸売の商品販売額(仲立手数料を除く)、小売の商品販売額及び仲立手数料のいずれの金額もない事業所を除く。

【図表 2-30 大規模小売店舗の状況】

年	区分	大規模小売店舗数	大規模小売店舗内事業所数	従業者数(人)	年間商品販売額(万円)	商品手持額(万円)	売場面積(m ²)
平成9年6月1日		40	245	2,504	7,335,269	1,004,646	146,312
	第一種大規模小売店舗	10	209	1,799	5,130,081	782,607	108,842
	第二種大規模小売店舗	30	36	705	2,205,188	222,039	37,470
平成14年6月1日		31	227	2,928	6,805,791	925,514	137,652
平成19年6月1日		46	257	3,386	7,694,737	930,822	173,270
(再掲)							
	合併前上越市	41	239	3,077	7,125,217	883,701	162,375
	浦川原区	1	2	72	X	X	X
	柿崎区	3	9	151	X	X	X
	大潟区	1	7	86	X	X	X

(注) 大規模小売店舗に関する集計は本調査年のみ

資料 商業統計調査

平成9年の第一種大規模小売店舗とは、建物内の売場面積の合計が3,000m²以上である店舗

また、第二種大規模小売店舗とは、建物内の売場面積の合計が500m²超3,000m²未満である店舗

大規模小売店舗立地法が平成12年6月から施行され、大規模小売店舗の面積が1,000m²超に変更された。このため、平成9年の数値と平成14年・19年の数値は単純に比較できない。

平成14年以前は合併前上越市の数値

【図表 2-31 月別観光客入込数】

(単位：人)

月	平成20年度	平成21年度	平成22年度	月	平成23年	平成24年
合計	7,458,260	8,880,530	6,106,438	合計	5,304,782	5,474,305
4月	1,419,080	1,788,370	1,365,971	1月	136,728	143,621
5月	505,540	858,190	431,678	2月	249,764	167,955
6月	431,150	638,690	302,443	3月	119,494	149,390
7月	1,041,960	1,072,890	886,074	4月	979,672	1,294,523
8月	1,590,280	1,704,270	1,432,738	5月	346,777	317,235
9月	401,020	755,440	308,437	6月	266,656	272,734
10月	587,090	771,510	522,352	7月	844,992	797,772
11月	363,390	512,790	225,298	8月	1,297,613	1,332,771
12月	195,110	194,920	126,609	9月	269,451	274,709
1月	247,160	161,760	136,379	10月	476,677	419,867
2月	292,210	213,600	249,176	11月	203,004	193,787
3月	384,270	208,100	119,283	12月	113,954	109,941

資料：新潟県観光動態の概要
新潟県観光入込客統計

(注) 平成23年から暦年集計に変わったため、平成22年度以前とは単純に比較できない。

(3) 課題

リーマンショックや長引く不況の影響で国内設備投資は減少・横ばいの傾向が続いていたが、平成24年の政権交代後、国が「新たな成長戦略」を掲げ、日本の産業再興に向け「アベノミクス」を経済成長戦略として展開していることから、国全体では景気の上向き感が現れている。こうした国の動向の中で、さまざまな支援メニューも用意され、市内企業においても、新たにチャレンジする機運が生まれている。

当市は基礎素材型産業が約6割を占める産業構造となっており、自立した経営が可能である一方、中小を中心とした下請け企業については、経済のグローバル化の中で、海外取引等における円高、円安の為替変動や取引先企業の業況といった外的要因の影響を受けやすい状況にある。

また、全国的に進む人口減少と少子化・高齢化は、当市においても例外なく進んでおり、今後もこの状況が進行することとは避けられないものと考えられ、将来的な労働力不足や域内消費の縮小が地域経済へ及ぼす影響が懸念される。限られた労働力、消費者人口の市外流出を防ぐためには、市民一人一人がすこやかな暮らしを営むための暮らしの糧を得る安定的な雇用の場の確保が必要だが、市内経済においては、厳しい国内経済の状況を反映し、先行き不安が認められ、雇用情勢も数値的には改善傾向にあったものの、正規雇用が伸び悩むなど、全体として厳しい状況で推移している。

こうした中で、北陸新幹線開業により、1時間以内に当市に来ることができる圏域は、現在の6.8倍に相当する約350万人、2時間以内では現在の3.7倍に相当する約3,500万人となるなど、交流可能圏域が関西、中京圏まで大きく拡大し、経済交流、誘客の促進の両面から大きなチャンスが訪れることから、最大限の効果を享受していくための取組が求められる。

これらを踏まえ、産業・経済分野においては、北陸新幹線開業等の絶好の機会をいかし地域経済を発展させ、地域の活力や魅力を向上させるための「産業の振興」、市民一人一人がすやかな暮らしを営むための生活の糧となる職の観点から「心の豊かさの向上」への取組が課題となる。

産業の振興

[市内企業の経営安定化]

- ・中小企業者の事業継続と経営の安定強化を図るため、さまざまな経済情勢の変化を敏感に捉え、的確な分析と判断の下で、支援策等を検討していくことが課題である。
- ・市内企業が業績を伸ばして生き残るためには、積極的に情報収集し、海外取引や海外事業展開の具体的な取組や可能性を検討することが必要だが、市内企業の意識が課題となっている。
- ・今後、少子化・高齢化の進行による労働力不足が予測される中、中小企業における技能者の育成は大きな課題となる。

[市内企業の育成]

- ・当市は基礎素材型産業が約6割を占める産業構造となっているが、社会経済情勢の変化に柔軟に対応できる足腰の強い内発型の経済基盤の形成を図り、新たなビジネスチャンスを拡大していくことが課題である。
- ・経済がグローバル化する中で、海外取引等による円高、円安の為替変動によるリスクを回避し得る企業経営が課題となる。

[企業立地の推進]

- ・当市への企業立地は全国的傾向と同様に低調であり、平成21年の大手製造業者の立地以降大企業の誘致が実現していないことから、新規企業立地に向けた戦略の再構築が課題である。
- ・市内はもとより、長野県北信地域等のコンテナ取扱企業に対して、直江津港の継続利用のためのフォローや他港からの転換に向けた取組が課題である。

[地域商店街の振興]

- ・人口の減少や高齢化の進行、ロードサイド型の大型店舗の立地、インターネット購入の増加する状況下において、市民が中心市街地や地元商店の魅力を認知し、地域内の購買力を高める「内需」の拡大が課題である。
- ・商店の廃業は、消費者の買い物環境の悪化につながり、将来的に買い物に不安を持つ人が多くなると予測されるため、商業だけでなく、福祉や交通政策等の分野とも連携し、複合的、多面的な取組が求められる。
- ・現行の「中心市街地活性化基本計画」（高田地区・直江津地区）が平成25年度末で計画期間が終了することから、26年度以降の両地区の中心市街地活性化に向けたにぎわい創出の取組が課題である。
- ・ライフスタイルの変化により高田・直江津両中心市街地では、人口減少と高齢化が進行し、都市の求心力までもが低下していく可能性があることから、歩いて暮らせる生活空間の実現へ向け、土地利用の在り方の見直しが課題となっている。

[市内への誘客促進]

- ・北陸新幹線開業等の絶好の機会を経済交流、誘客の促進に結び付け、最大限の効果を享受していくための取組が求められる。
- ・市民が市外の知人に紹介できる観光スポットをいかに確立していくかが課題である。
- ・高田地区の雁木や寺町寺院群等の地域観光資源の活用や受入れ機能（休憩所・食事や土産品を掲載したマップ・おもてなし体制等）を充実していくことが課題である。

- ・国・県が主催する外国の旅行エージェントを対象にした各種商談会への参加や、旅行エージェント等の下見旅行を積極的に受け入れたが、その成果の検証が課題である。
心の豊かさの向上

[生活の糧と自己実現の場としての職の安定]

- ・今後想定される少子高齢化の進行による労働力不足への対応が課題である。
- ・社会構造や産業構造の変化、雇用形態の多様化から厳しい環境下にある正社員での就職や新規学卒者の就職（非正規は含まない）が課題となっている。
- ・中小企業者の福利厚生維持が課題である。
- ・増加する世帯の抑制に向け、相談段階での就労支援等の強化が課題となっている。

7 教育・文化分野

(1) 第5次総合計画に基づく主な取組と成果

学校教育の質の向上

- ・「知・徳・体」を育む学校教育と特色ある学校教育を推進するため、教員の授業力向上に向けた指導や子どもたちの職場体験活動等を実施するとともに、各学校の創意工夫・特色ある教育活動を支援する上越カリキュラムを実践した。
- ・特別な支援を要する児童生徒の学習や学校生活を支援するため、教育補助員や介護員の配置を拡充したり巡回指導を実施したりした。
- ・学校と家庭・地域が一体となって学校教育の充実が図れるよう、全ての小・中学校をコミュニティ・スクールとして指定した。
- ・保護者や地域住民と進める同和教育等を通じて人権問題への理解を深めるとともに、いじめや不登校への対策として、学校訪問カウンセラーの設置や電話相談、不登校児童・生徒の適応指導教室の開設、生徒指導支援員の配置、専門家で構成するじょうえつあんしんサポートチームによる支援など、いじめ・不登校の予防や早期発見、適切なケアに向けて取り組んだ。

青少年の健全育成

- ・家族の触れ合いやコミュニケーションの大切さを学ぶ事業の実施、親子読書活動等の親子が共に参加する体験活動の機会を提供するなど、家庭における教育を支援するとともに、放課後児童クラブをはじめとした子どもの居場所づくりに取り組んだ。
- ・学校・家庭・地域が連携して活動するために設置した地域青少年育成会議の取組などを通じて、中学生の地域行事、ボランティア活動や地域活動への積極的な参加が進んだ。

心の豊かさの向上

- ・様々な分野の学習機会、学習の成果を発表する機会を提供するとともに、気軽に図書を利用できる環境づくりと読書活動の推進に取り組んだ。
- ・スポーツ大会・教室の開催やスポーツ施設の改修、整備に取り組むとともに、地域での活動の受け皿となる総合型地域スポーツクラブ等の組織の育成に取り組んだ。
- ・郷土の偉人、重要遺跡や歴史的資源の調査・保存を進めるとともに、歴史・文化的資源の価値や認知度を高める取組を行った。
- ・博物館や美術館、文化会館等の教育文化施設において、文化・芸術に触れる機会、活動する場を提供した。

(2) 現状

学校教育の質の向上

- ・小学校では全体として学力が向上している一方で、中学校の学力は横ばい状態である。
- ・特別な支援を要する児童生徒の学習や学校生活を支援するため、教育補助員や介護員を配置したり、巡回指導を行ったりしている。
- ・いじめや不登校の問題だけでなく、学校での虐待問題や問題行動など、学校だけで解決することが困難な問題が増加している。【図表 2-33】

青少年の健全育成

- ・公民館活動等を通じて、家庭教育の支援のため、家族のふれあいやコミュニケーションの大切さを学ぶ事業などを展開してきたが、十分に推進されたとはいえない。
- ・放課後児童クラブでは、通年利用者登録の児童数も増加してきたが、それに伴い指導員の配置やきめ細かな対応も難しくなり、併せて公費負担も増加している。

- ・学校・家庭・地域が連携して活動するために設置した地域青少年育成会議等により地域ぐるみの子育ての取組が進められているが、団体ごとの活動に差が生じている。
- ・中学生が地域行事やボランティア活動に関心を持ち、積極的に参加するようになってきた。

心の豊かさの向上

- ・情報モバイル技術の進歩に伴い、生涯学習活動を取り巻く環境は変化している。
- ・市民が学びやスポーツを日常生活に取り入れるようになり、特に市内のホール系施設の稼働率は非常に高く、季節によっては予約が取れない状況にある。
- ・人口減少によって、地域でのスポーツ活動が成り立ちにくい状況が見られるとともに、少子化も相まって、運動する子どもとしない子どもの二極化が進行している。
- ・教育現場等における地域の学習、市民による創作や研究活動、市民団体が主体となって歴史的建造物等の保存・継承と建物を核とした地域づくりなどが取り組まれており、市固有の歴史・文化が市民の愛着、誇りとして少しずつ浸透している。
- ・文化会館や博物館、美術館は、市民が文化・芸術に触れる場、創作活動を行い、展示や発表を行う場として中核的な施設となっており、13区のコミュニティプラザ等は、サテライト的施設として活用されている。

【関連データ】

【図表 2-33 小学校・中学校の理由別長期欠席者数】

区分	小学校					中学校				
	計	病気	経済的理由	不登校	その他	計	病気	経済的理由	不登校	その他
23年度間	44	11	-	29	4	126	4	-	120	2
	(0.38)	(0.10)	-	(0.25)	(0.03)	(2.17)	(0.07)	-	(2.06)	(0.03)
24年間	28	6	-	21	1	123	9	-	114	-
	(0.25)	(0.05)	-	(0.19)	(0.01)	(2.13)	(0.16)	-	(1.98)	-

「長期欠席者」とは、1年間に連続又は断続して30日以上欠席した者をいう。

各年度の下段にある()内の数値は、当該年度の児童・生徒数(5月1日現在)に対する比率である。

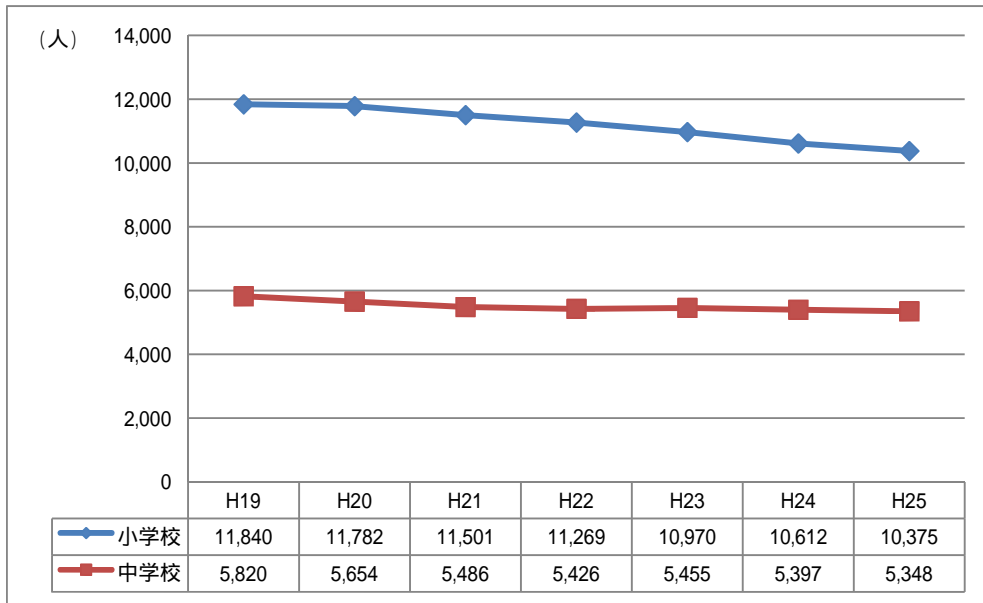
学校基本調査のデータを基に企画政策課で作成

【図表 2-34 国県市の出生率の推移】

区分 年次	合計特殊出生率 (出生率) (%)			出生数(人)		
	上越市	新潟県	全国	上越市	新潟県	全国
20	1.62 (8.4)	1.37 (7.7)	1.37 (8.7)	1,718	18,388	1,091,156
21	1.61 (8.1)	1.37 (7.6)	1.37 (8.5)	1,646	17,948	1,070,035
22	1.58 (8.1)	1.43 (7.7)	1.39 (8.5)	1,651	18,083	1,071,304
23	1.59 (7.9)	1.41 (7.5)	1.39 (8.3)	1,594	17,667	1,050,698
24	1.60 (7.8)	1.43 (7.5)	1.41 (8.2)	1,559	17,476	1,037,231

出典: 上越市のふくし

【図表 2-35 児童・生徒数の推移】



学校教育課の資料を基に企画政策課作成

【図表 2-36 公民館事業の状況（平成 24 年度）】

区分	内容	講座数	参加者数
家庭教育	家庭教育力の充実のため、家族のふれあい、コミュニケーションの大切さを学ぶ講座	50	3,591
青少年教育	青少年を健全に育成するため、ふるさとの人、もの、自然にふれあう活動や地域における世代間交流の推進を図る講座	56	6,582
成人教育	身近な公民館で教養を高め、心身の健康づくり、仲間づくりにつながる講座。地域の魅力、歴史、未来について考えることのできる市民の生涯学習を支援する講座	155	11,065
まちづくり・自治	歴史や自然の学習により地域を見直すなど、学習を通じてまちづくり活動への醸成を図る講座。また、自主グループ活動の成果発表や広く市民の生涯学習の支援を行う。	111	16,655
合計		372	37,893

公民館の資料を基に企画政策課作成

(3) 課題

現在の複雑・多様化する社会経済情勢の変化の中で、将来を担う子ども達が強く生き抜いていくためには、確かな基礎学力を身につけていく必要があるが、中学生の学力が伸び悩んでおり、特に課題となっている。また、少子化の進行により、生徒・児童数の減少が続き、小規模化が進む小中学校がある一方で、地域間における世帯構成の変化に伴い、児童・生徒が過度に集中する小中学校もあり、子どもにとってより良い教育環境の整備が課題となっている。

近年では、学校での虐待問題や問題行動など、学校だけでは課題解決することが困難な問題が生じるとともに、不審者等による児童・生徒への犯罪被害が起きており、家庭や地域との連携による課題解決の重要性が高まっている。一方で、核家族化、単身世帯・高齢者世帯の増加や地域間の人口移動などにより、地域間における人口構成・**世帯構成の変化**が進み、地域コミュニティのつながりが希薄化しており、このような連携による課題解決が難しい状況も生じている。

世帯構成の変化による地域コミュニティの衰退は、子どもたちの健全な成長のみならず、市民の日常生活における心の豊かさや生きがいにも影響を及ぼすことが懸念される。生涯学習やスポーツの活動は、市民一人一人が生涯にわたっていきいきと心豊かに暮らしていくための生きがいづくりの場であるとともに、地域や人との関わりを再構築する場としても重要であることから、さらに踏み込んで、青少年の健全育成、地域コミュニティの再生等に寄与する活動を展開していけるかが課題となる。

また、これまで長い年月をかけて築いてきた歴史・文化は、市民の郷土への愛着と誇りの源となっている。一方、**高齢化の進行**によりこれらを保存・伝承していく担い手が不足しており、歴史・文化を拠り所とした地域活動の衰退や、地域への愛着、帰属意識等の低下が課題となっている。

これらを踏まえ、教育・文化分野においては、子ども達の学ぶ意欲を高め、基礎・基本を含む確かな学力を身に付け、感性や身体を磨く「学校教育の質の向上」、地域ぐるみで子ども達の健全で逞しい心身を育む「青少年の健全育成」、市民が生涯にわたっていきいきと心豊かに暮らしていくための「心の豊かさの向上」への取組が課題となる。

学校教育の質の向上

- ・小学校では全体として学力の向上が見られるが、中学校の学力は横ばい状態であり、学力の実態に応じた授業改善や指導力向上のための指導・支援が引き続き課題である。
- ・学校が抱える教育課題の解決、学校や地域の強みをいかした特色ある学校づくりを進める上で、コミュニティ・スクールの充実、関係機関との連携強化、小中一貫教育の拡充が課題である。
- ・特別な支援を要する児童生徒の将来に向けての自立がなされるよう、インクルーシブ教育の視点に立った環境整備や、誰にでも分かりやすい授業づくりによる学力向上が課題である。
- ・小学校が52校、中学校が22校あり、施設の老朽化が進んでおり、施設修繕が必要となるが、少子化や人口構成の変化に伴う学校ごとの児童・生徒数の変動が生じているため、学校の適正配置が課題である。

青少年の健全育成

- ・地域における人間関係が希薄化する中で、当市の未来を担う子どもたちが、良識と社会性を身につけ健全な生活を営み、ひいては地域に貢献できる人材として育ていくためには、家庭と地域と学校の関係性の再構築を図り、子どもは地域で育てる機運を醸成していくとともに、地域の教育力の向上の基礎となる家庭教育への支援を推進していく必要がある。
- ・子どもの居場所は、児童クラブ、スポーツクラブ、塾、こどもの家など、多様化してきており、居場所の在り方について、地域や学校とどのように連携、協力していくか検討する必要がある。
- ・中学校区で設置している地域青少年育成会議では、各地域で特色ある活動が展開されているが、地域によって活動に差があり、全市的な底上げが課題である。

心の豊かさの向上

- ・生涯学習やスポーツ活動の意識の浸透を図るとともに、機会の充実、実践できる環境の整備が課題である。
- ・生涯学習やスポーツ活動を通じて、市民一人一人の活動を地域の総体的な活力の向上や他地域との交流促進につなげていくことが課題である。
- ・生涯学習やスポーツ活動の場となる施設の多くは同時期に建設されているため、一斉に老朽化が進み、新たな施設の整備を望む声も寄せられているが、市の財政状況が厳しさを増すことが想定される中で、今後の施設の維持管理や整備が課題となる。
- ・文化財等の保存・継承活動に取り組んでいる地域住民の高齢化が進み、担い手の確保が課題となる。
- ・合併前上越市、13区それぞれに固有の歴史・文化があり、市民全体で地域を象徴する歴史・文化資源等を共有するのは難しい状況である。

8 都市基盤分野

(1) 第5次総合計画に基づく主な取組と成果

土地利用政策

- ・都市計画による市街化区域の拡大抑制と土地利用規制により無秩序な開発防止を図るとともに、道路、公園、下水道等の整備により交通の利便性や安全性、生活の快適性の確保に取り組んだ。

市民生活の安全確保

- ・雨水幹線の整備や河川の維持・改修等を行い、豪雨に伴う浸水被害の軽減を図った。
- ・公共施設耐震化計画を策定し、順次耐震改修を進めてきた結果、保育園については平成22年度に改修を完了、小中学校については平成27年度に改修を完了する予定としている。
- ・木造住宅について支援制度を設けて耐震化の促進に取り組んだ結果、耐震診断の支援制度については堅調に推移しているが、改修の支援制度は低迷している。
- ・除雪計画や消融雪施設整備計画により、効率的な機械除雪及び効果的かつ計画的な施設整備を行った。また、屋根雪除雪の負担を解消するため、克雪住宅の整備に対する支援を行った。

インフラ整備の最適化

- ・ガスのねずみ錆鉄管の更新は、当初計画を9年前倒しの平成23年度に完了し、水道の石綿セメント管の更新は、当初計画を4年前倒しの平成27年度に完了する予定として工事を進めている。
- ・情報通信基盤の整備促進を図り、ブロードバンド・テレビ・携帯電話の利用可能世帯率は99.9%に達した。
- ・関係団体と連携した要望活動の結果、上信越自動車道4車線化が決定したほか、上越魚沼地域振興快速道路の建設が進捗している。
- ・市民生活に身近な道路・橋梁や下水道整備については、計画的な整備や的確な点検、維持管理・修繕を実施したことにより、利便性や安全性の向上が図られた。
- ・地域バスの運行や鉄道とバスの利便性の向上とともに、新幹線駅を中心とした周辺整備を進め、おおむね予定通り進捗している。

(2) 現状

土地利用政策

- ・市街地の拡大や中心市街地の空洞化、国道18号沿線を中心とする大規模小売店舗の郊外立地等が進行している。

市民生活の安全確保

- ・近年のゲリラ豪雨が頻繁に発生する状況下において、河川等の治水対策に関し、地元住民から改修・整備・維持管理に関する要望が年々強まっている。
- ・耐震診断の関心は高いが、耐震改修工事にまで結びついていない。また既存の支援制度だけで耐震化を促進するには不十分である。
- ・降雪期の道路交通確保に対する市民要望が年々高まり、狭隘道路の除雪や広幅員の道路でも排雪の要望が強くなっている。狭隘道路では、地域住民による除雪に依存してきたが、住民の高齢化により作業が年々困難となり、市の支援を求めるケースも生じている。

インフラ整備の最適化

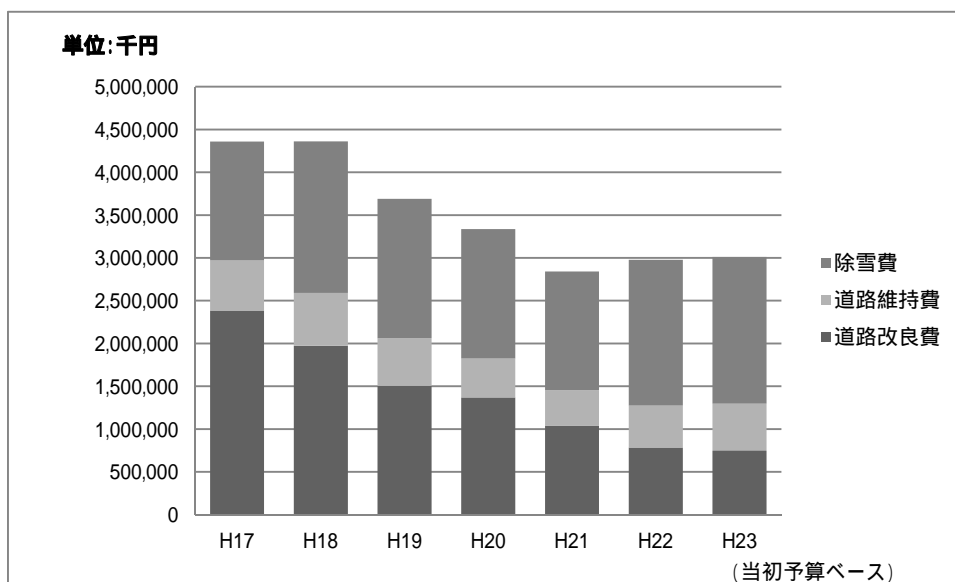
- ・水道事業と簡易水道事業とも人口減少等に伴い有収水量の減少が続いている中、老朽化している施設・管路の更新を進め、耐震化を図っているほか、事業統合した旧上越地域水道用水供給企業団との重複管路の解消等による効率化を進めている。
- ・ガス事業は、国が早期に入替が必要としている白ガス管、低圧ジュート巻鋼管等を平成 27 年度に、中圧ジュート巻鋼管を平成 30 年度に完了を目標に更新を進め、耐震化を図っているほか、需要動向の変化に対応して、中圧管網の整備や施設の統廃合による効率化を進めている。
- ・上信越自動車道の 4 車線化については、平成 30 年度の完成を目指して整備が進められている。
- ・近年、国県の道路予算は厳しい状況ではあるものの、上越魚沼地域振興快速道路に関しては経済対策により大幅な予算配分がなされている。
- ・国の公共工事予算は、平成 10 年度をピークに年々減少傾向となっている。当市も同様に、公共工事が減少傾向となっている。また、これまで量的に整備してきた道路等の公共インフラが今後老朽化していくことなどから、現在横ばい状況である維持修繕費用が今後増えていくことが予想される。
- ・北陸新幹線の整備は、金沢までは計画通りと見込まれるが、敦賀延伸の工期や敦賀以西の整備方針等は、政府の方針で大きく変化すると想定されるほか、新幹線駅の停車本数やダイヤ編成が決まっておらず、また、新潟方面とをつなぐ優等列車の維持は不明である。
- ・バス利用者は長期的な減少傾向が続いているものの、自家用車等を持たない児童生徒や高齢者などにとって重要な移動手段となっている。

【関連データ】

市道整備における予算の推移

国の道路整備に対する投資予算は、平成 10 年度をピークに年々減少傾向となっている。当市も同様に、市道整備における投資が減少傾向となっている。また、これまで量的に整備してきた路線が今後老朽化していくことなどから、現在横ばい状況である維持修繕費用が今後増えていくことが予想される。

【図表 2-37 道路事業費の予算推移】

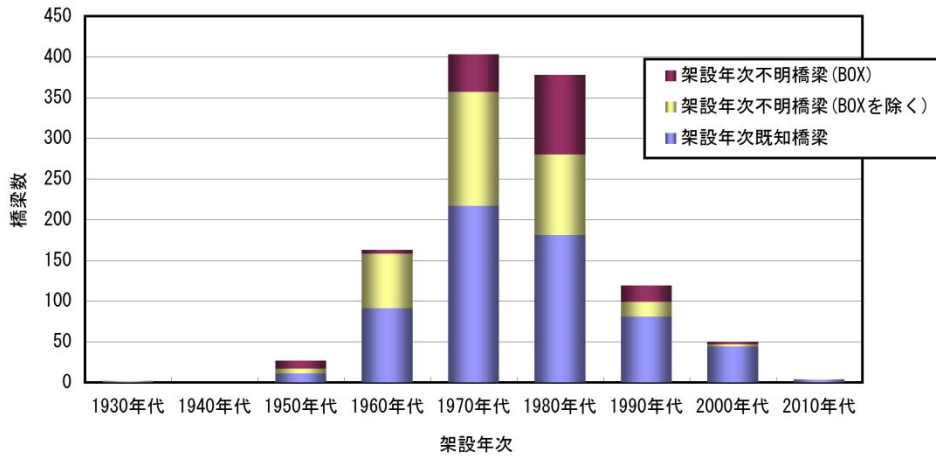


上越市道路整備計画(H23.10 策定)の基礎資料を基に企画政策課作成

架設年別橋梁数・50年以上経過する橋梁の推移

市が管理する橋梁は、平成24年度現在で1,146橋架設されている。1970年代と1980年代に多くが建設され、建設後50年を経過する橋梁は全体の4%を占めており、20年後の平成44年には73%に増加する。

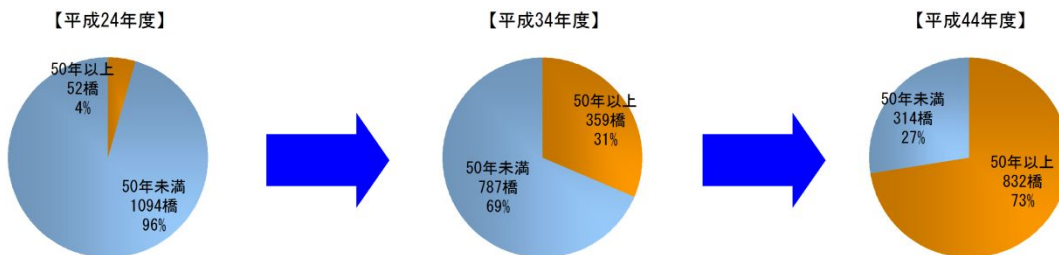
【図表 2-38 架設年別橋梁数】



架設年次が不明の橋梁は全体の約45%(517橋/1146橋)を占めている。これらの橋梁については近接する路線の橋梁等から架設年次を想定している。

出典：上越市橋梁長寿命化修繕計画（H25.3）

【図表 2-39 50年以上経過する橋梁の推移】



出典：上越市橋梁長寿命化修繕計画(H25.3)

(3) 課題

当市は、市町村合併に伴い、一つの市域の中に規制内容が異なる三つの都市計画区域が存在しており、土地利用規制に不均衡が生じる状況となっている。

国の社会保障・人口問題研究所による人口推計では、当市は、平成22年から平成42年までの間に約3万人が減少し、市民の3人に1人が高齢者となるなど、**人口減少と少子化の進行、高齢化の進行**が更に進むと推計されており、また、今後、普通交付税の合併特例措置の段階的縮小により、年間で最大90億円規模の一般財源が減少する**厳しい財政状況**が想定されることなどから、都市基盤の維持・整備を進めるに当たっても、地域ごとの人口構成・**世帯構成の変化**に着目するなど、新たな視点が必要とされ、右肩上がりの人口・経済成長・税収の増加等を前提とした従来型のまちづくりを継続するのは困難となっている。

このような状況の中で、バリアフリーや耐震化等、施設に対する機能面や安全面の要求水準を満たしていくための基礎的な施設整備は引き続き必要であり、さらに、平成27

年春の北陸新幹線の開業、上信越道自動車の4車線化、当市と南魚沼市を結ぶ上越魚沼地域振興快速道路の整備などの進捗に合わせて、当市の都市構造の変化や新たな開発需要への対応も必要となる。

市内の公共交通の運営環境については、バス利用者の長期的な減少傾向が続いており、北陸新幹線開業後は北陸本線と信越本線の一部が並行在来線に移行し、また、「はくたか」の廃止が見込まれるほくほく線で利便性の低下と利用者の減少が懸念されるなど、厳しさが増していくと想定され、地域の実情に即した効率的で利便性の高い公共交通体系への再編が課題となる。

これらを踏まえ、都市整備分野では、人口減少・少子高齢化、多様化するライフスタイルなど、時代の変化に対応する「土地利用政策」、市民が安全安心にインフラを使い続けるための「市民生活の安全確保」、必要性や優先度の高さと時代の要請に応じ、効率的かつ効果的に最適なインフラ整備を進める「インフラ整備の最適化」に向けた取組が課題である。

土地利用政策

- ・人口減少と高齢化の進行を見据え、市街地拡大を抑制して適正な規模にとどめ、既存インフラを最大限活用する視点をもった取組が求められる。
- ・市街地の拡大や中心市街地の空洞化、国道18号沿線を中心とする大規模小売店舗の郊外立地等が進行しており、コンパクトシティの実現に向け、こうした実態を踏まえた土地利用対策が課題である。
- ・ライフスタイルの変化により高田・直江津両中心市街地では、人口減少と高齢化が進行し、都市の求心力までもが低下していく可能性があることから、歩いて暮らせる生活空間の実現へ向け、土地利用の在り方の見直しが課題となっている。

市民生活の安全確保

- ・治水安全度が低く浸水の危険性が高い箇所が多く点在しているため、引き続き雨水幹線、河川改修等の治水対策が求められる。
- ・インフラの更新時期が一斉に到来する中で、計画的に施設の維持・補修や長寿命化を実施する必要があるが、公共施設の耐震化は、当然に配慮すべき事項であり、また、高齢者や障害者の移動に配慮したバリアフリーの観点も踏まえた更新・整備も求められる。
- ・耐震補強の重要性及び必要性について、引き続き市民へ啓発していくとともに、事業の見直しも含め、耐震化に向けての有効的な取組等についても検討していく必要がある。
- ・冬期間における安全・安心な市民生活を確保するためには、迅速な除排雪が必要であり、狭隘道路や玄関先の除雪等については、地域住民による除雪に依存してきたが、住民の高齢化により作業が年々困難となり、市の支援を求めるケースも生じるなど、地域の自助、共助の取組が課題となる。

インフラ整備の最適化

- ・道路やガス、水道、下水道等のインフラ整備については、施設の長寿命化等とともに、人口減少社会を見据え、既存インフラの適切な維持と活用の視点による取組が求められる。
- ・ガス、水道、情報通信基盤については、コスト削減の観点から、域内道路網等の他のインフラとの一体的な整備を検討する必要があるが、情報通信基盤については、行政では技術革新への対応が困難であるため、民間主導による整備への転換が課題となる。

- ・北陸新幹線の開業等により、本市を取り巻く交通ネットワークの再編が進み、広域・高速交通ネットワークの軸が形成されることから、これらの機能を最大限活用し、地域全体で恩恵を享受していく視点が求められる。
- ・バス利用者数の低下、北陸新幹線開業後の北陸本線、信越本線の一部の並行在来線化や「はくたか」の廃止が見込まれるほくほく線の利便性の低下などが想定され、地域の実情に即した効率的で利便性の高い公共交通への再編が課題となる。

9 まちづくり分野

(1) 第5次総合計画に基づく主な取組と成果

新しい自治の仕組みの確立

- ・平成20年4月に自治基本条例を制定・施行し、同条例に基づく新しい自治の仕組みの確立に取り組み、合併前上越市への15の地域自治区の設置と地域協議会委員の選任、市民投票条例の制定、パブリックコメント制度の条例化などを行った。

住民活動の推進

- ・平成22年度から地域活動支援事業を導入し、身近な地域において主体的に課題解決を図り、地域の活力を向上する取組を支援した。
- ・パークパートナーシップ事業を実施し、地域の主体的な取組により良好な生活空間、公園環境等の維持を図った。
- ・NPO・ボランティアセンターを拠点として、ボランティアに関するニーズ情報の収集、提供及びコーディネートを行ったほか、市民活動の場としての市民活動室の提供を行った。

地域社会の維持

- ・地域コミュニティ活動の促進を図るため、公共施設の開放や町内会集会所の新築や改築の支援などにより自発的・主体的な住民活動の場を提供した。
- ・地域におけるまちづくりの担い手を育成するとともに、学習会や表彰等を通じて地域コミュニティ活動の普及啓発に取り組んだ。
- ・学校・家庭・地域が連携して設置した地域青少年育成会議の取組などにより、中学生が地域行事やボランティア活動や地域活動へ積極的に参加するようになってきた。
- ・集落づくり推進員を配置して中山間地域を中心に集落を巡回し、住民が主体となった話し合いを促進した。
- ・地域の課題を住民が主体的に解決する「新しい公共」に関する取組の事例集の発行により、住民主体の取組やNPO等の協働による取組を広げるための意識啓発を図った。

人にやさしいまちづくり

- ・人権同和、男女共同参画、ユニバーサルデザイン、国際化推進に関する事業における各種研修会等を通じ、人にやさしいまちづくりや多文化共生に向けた普及啓発に取り組む、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の解消に努めた。
- ・戸籍等不正取得の防止、抑止のため、住民票の写し等を第三者に交付した場合、その事実を本人に通知する「本人通知制度」を導入した。

(2) 現状

新しい自治の仕組みの確立

- ・新しい自治の仕組みは、全市への地域自治区制度の導入、自治基本条例、市民投票条例の制定などにより整備してきたが、市民への浸透が十分に進んでいる状況とは言えない。
- ・地域協議会が「協働の要」としての機能を担うため、地域協議会と地域住民との意見交換会が行われ、情報の共有化により地域の課題を各団体が把握し、ともに考えることで団体間の連携が図られつつある。

住民活動の推進

- ・住民による地域課題の解決に向けた主体的な取組が広がりつつある。
- ・住民活動を支えている方の高齢化に伴い活動の継続が困難となる団体が散見される。

地域社会の維持

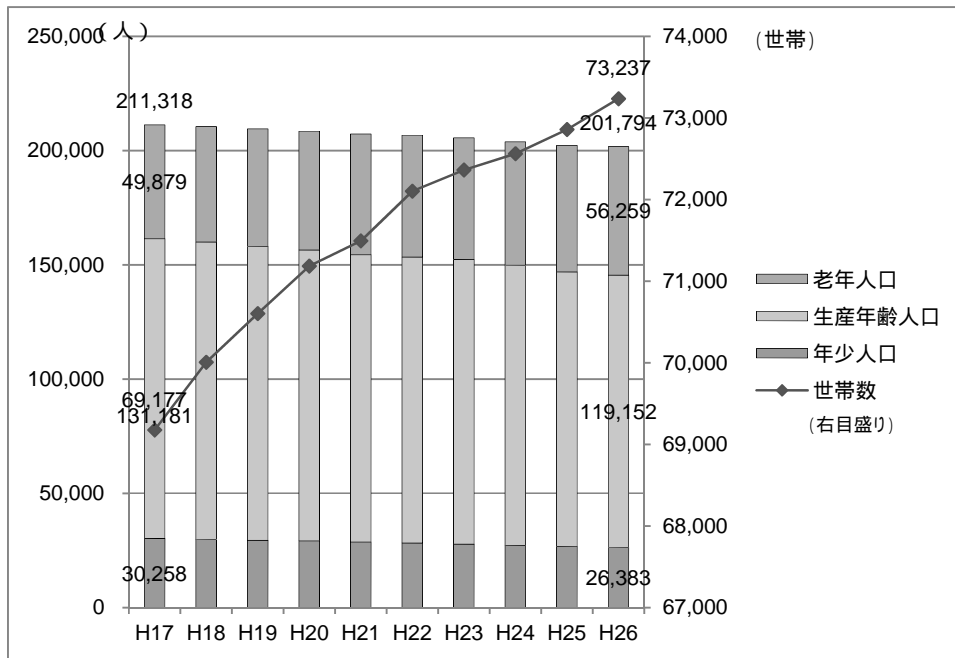
- ・市域の7割を占める中山間地域の高齢化率が年々高まっている。【表 2-41、2-42】
- ・地域社会に対する関心や愛着信が薄れ、地域コミュニティが衰退している。
- ・従来は地域社会や家族、親族で担っていた相談、公聴機能が失われている。
- ・地域コミュニティにおける女性参画が進んでいない。

人にやさしいまちづくり

- ・全国的に戸籍等不正取得をはじめとする個人情報漏洩が問題となるなど、新たな人権侵害事案が発生している。
- ・近年、女性相談の事案が複雑・多様化しており、各機関との連携が取れた「相談・救済・自立」のための体制整備が必要である。

【関連データ】

【図表 2-40 住民基本台帳による人口・世帯数の推移】



資料: 住民基本台帳(平成24年度までは外国人登録の集計と合算)

備考: 各年4月1日の数値。ただし、H26は1月1日の数値。世帯数は、外国人のみの世帯を除く。

【図表 2-41 住民基本台帳による人口・世帯数の推移】

地区名	区分 年	世帯数			人口		
		H17.4.1	H26.1.1	増減率	H17.4.1	H26.1.1	増減率
上越市		69,177	73,237	5.9%	211,318	201,794	-4.5%
合併前上越市		46,679	50,577	8.4%	134,890	133,183	-1.3%
13区		22,498	22,660	0.7%	76,428	68,611	-10.2%
高田区		12,630	12,639	0.1%	32,345	29,704	-8.2%
新道区		2,883	3,500	21.4%	8,719	9,402	7.8%
金谷区		4,571	5,214	14.1%	13,968	14,585	4.4%
春日区		6,934	7,839	13.1%	19,663	21,011	6.9%
諏訪区		427	413	-3.3%	1,178	1,030	-12.6%
津有区		1,542	1,653	7.2%	5,424	5,103	-5.9%
三郷区		388	442	13.9%	1,395	1,434	2.8%
和田区		1,729	1,898	9.8%	6,055	5,806	-4.1%
高土区		481	478	-0.6%	1,765	1,544	-12.5%
直江津区		7,518	7,887	4.9%	19,944	19,172	-3.9%
有田区		4,405	5,326	20.9%	13,438	14,517	8.0%
八千浦区		1,360	1,438	5.7%	4,507	4,189	-7.1%
保倉区		666	727	9.2%	2,514	2,281	-9.3%
北諏訪区		491	521	6.1%	1,814	1,615	-11.0%
谷浜・桑取区		654	602	-8.0%	2,161	1,790	-17.2%
安塚区		1,207	1,129	-6.5%	3,565	2,801	-21.4%
浦川原区		1,199	1,169	-2.5%	4,184	3,674	-12.2%
大島区		824	717	-13.0%	2,367	1,809	-23.6%
牧区		951	871	-8.4%	2,763	2,216	-19.8%
柿崎区		3,562	3,524	-1.1%	11,856	10,500	-11.4%
大湊区		3,109	3,359	8.0%	10,494	9,866	-6.0%
頸城区		2,789	3,014	8.1%	10,009	9,712	-3.0%
吉川区		1,553	1,494	-3.8%	5,437	4,682	-13.9%
中郷区		1,433	1,405	-2.0%	4,943	4,202	-15.0%
板倉区		2,206	2,249	1.9%	7,816	7,295	-6.7%
清里区		890	904	1.6%	3,264	3,002	-8.0%
三和区		1,723	1,802	4.6%	6,432	6,015	-6.5%
名立区		1,052	1,023	-2.8%	3,298	2,837	-14.0%

世帯数は、外国人のみの世帯を除く。
平成25年3月31日現在の地域自治区に組み替えた数値

【図表 2-42 高齢化が進んだ集落数の推移】

(平成25年4月1日現在)

地区名	高齢化が進んだ集落数			該当集落内 の人口	地区内の全 集落に占める 集落割合	地区内の全 集落に占める 人口割合	地区内	
	H18	H22	H25				集落数	人口
合併前上越市	10	6	11	660	3%	0.50%	334	133,062
安塚区	6	7	13	603	46%	21.11%	28	2,856
浦川原区	8	8	9	194	26%	5.23%	35	3,707
大島区	3	8	12	529	50%	28.33%	24	1,867
牧区	9	10	15	498	38%	22.02%	39	2,262
柿崎区	6	9	10	237	17%	2.23%	58	10,612
大湊区	0	0	0	0	0		22	9,903
頸城区	0	0	0	0	0		55	9,707
吉川区	7	10	14	366	27%	7.69%	52	4,757
中郷区	0	2	1	6	4%	0.14%	24	4,243
板倉区	3	5	7	334	14%	4.53%	50	7,378
清里区	1	2	1	32	4%	1.05%	25	3,037
三和区	0	0	0	0	0		46	6,046
名立区	0	3	5	202	13%	7.03%	38	2,875
全市計	53	70	98	3,661	12%	1.81%	830	202,312

65歳以上の住民が50%以上を占めている集落の数には、特別養護老人ホームを有する下記7集落は含まない。
合併前上越市・上真砂(いなほ園)、藪野(笛吹の里)、上吉野(上吉野愛宕の園)、大島区・大平(ほくら園)、
牧区・大月(沖見の里)、板倉区・曾根田(いたくら桜園)、中郷区・四ツ屋(みのりの丘中郷)
安塚区は自治会単位としているため、町内会総数と一致しない。

資料：上越市自治・地域振興課資料

(3) 課題

当市における**高齢化の進行**は、全国状況を上回るペースで進行しており、平成 26 年 1 月 1 日現在で、人口全体に占める 65 歳以上の高齢者の割合は約 28%となっている。また、全市的、あるいは、地域間における**世帯構成の変化**が進んでおり、核家族化、単身世帯の増加とともに、若年層の中山間地域・農村地域から都市近郊部への移動が進行している。

このような**世帯構成の変化**が進み、ライフスタイルや個人の価値観が多様化していることに伴い、地域コミュニティが衰退し、地域内の人間関係が希薄化しており、従来、地域社会が担っていた子どもや高齢者の見守り、地域防災・防犯・交通安全活動、地域行事、共同作業などの維持が困難となる状況が見られ、また、地域内の自主的な取組によるまちづくりや課題解決の力も低下している。

また、市内面積の 7 割を占める中山間地域においては、居住者の**高齢化**が一層深刻な状況を迎えており、65 歳以上の高齢者が 50%以上を占める集落数は、平成 18 年の 51 集落から平成 25 年 4 月には 92 集落に増加し、また、安塚区、大島区では全集落の約半数が該当しており、今後、更にこの状況が進行することは避けられない。こうした地域では、地域内の支え合い機能のみでは、冬期間を中心に日常生活を維持していくことが困難となる場面もあることから、地域を超えた住民との支え合い体制の構築が課題となる。

当市においては、地域自治区制度をはじめとする新しい自治の仕組みや制度の整備は一段落しているが、十分に浸透し、市民に活用されている状況とは言えない。今後は、これらの仕組みや制度の浸透を図るとともに、社会経済情勢や個人の価値観、ライフスタイル等の変化を踏まえたまちづくり活動の推進が課題となる。

これらを踏まえ、まちづくりの原動力となる「住民活動の推進」と、その活動の基盤となる「地域社会の維持」に向けた取組が課題である。

住民活動の推進

- ・住民と行政が協力して、地域の活力を高め、暮らしやすいまち、地域への愛着を抱けるまちの実現を図っていくため、地域協議会と住民活動を担う団体の関わりを強め、団体と行政との「協働の要」として地域協議会を機能させていくことが課題である。
- ・地域行事、まちおこし、商店街のイベント、消防団活動、集落の共同作業、歴史・文化財等の保存活動など、まちづくりのあらゆる場面で担い手の不足や高齢化が課題となっている。
- ・個人の価値観やライフスタイルの変化を捉えた上で、新たな担い手の育成や若年層のまちづくりに対する関心・意識を高めていくことが課題である。

地域社会の維持

- ・中山間地域の集落においては、**高齢化と人口減少**により、地域内だけでは集落機能を維持すること自体が困難な状況となりつつあることから、集落間や集落出身者等を活用した支え合い体制の構築が急務となっている。
- ・都市・都市周辺部を中心に個人の価値観やライフスタイルの変化に伴い、地域や家庭内における人間関係の希薄化、地域への帰属意識の低下が進んでいることから、その回復が課題である。
- ・社会経済情勢、個人の価値観やライフスタイルなどの時代の変化を受け止めつつ、人と人、人と地域、地域と地域の新たな関係性を構築していくことが課題である。

第3章 共通課題の抽出

1 分野別課題の分類・整理

各分野における評価・検証結果から、今後の各分野での政策・施策展開に重大な影響を及ぼす課題を「課題（大分類）」の区分で分類、整理したところ、「人口減少の進行」、「世帯構成の変化」、「歳入・歳出の不均衡」が抽出された。このうち「人口減少の進行」については、少子化の進行と高齢化の進行、「世帯構成の変化」については、市全体と地域間における変化に細分化して考える必要がある。

今後の市政運営では、この「人口減少の進行」、「世帯構成の変化」、「歳入・歳出の不均衡」の三つを「共通課題」と捉え、限られた資源を効率的かつ効果的に配分し、対処していくことが求められる。

なお、「外的要因」として整理したものは、国策の動向、グローバルな経済情勢の変化など、影響予測が困難かつ基礎自治体単独では対処し難い課題であることから、状況に応じて適宜対処していくのが現実的であり、総合計画に基づく政策・施策の検討の前提となる「共通課題」からは除外することとした。

（参考）第5次総合計画の検証結果と課題の整理

分野名	課題(大分類)	人口減少の進行		世帯構成 の変化	歳入・歳出の 不均衡	外的要因
		高齢化の進行	少子化の進行			
行財政	総合計画の推進					
	行財政改革					
防災・防犯	住民活動の推進					
	市民生活の安全確保					
環境	環境問題への対応					
健康・福祉	新たな医療・福祉ニーズへの対応					
	医療・福祉サービス水準の確保					
農林水産	農林水産業の振興					
産業・経済	産業の振興					
	心の豊かさの向上					
教育・文化	学校教育の質の向上					
	青少年の健全育成					
都市基盤	土地利用政策					
	インフラ整備の最適化					
まちづくり	地域社会の維持					

表中の「」は、分野ごとの影響が特に大きい課題

2 共通課題の現状と現状に基づく将来展望

(1) 人口減少の進行

[現状]

当市の住民基本台帳人口は、平成 26 年 1 月 1 日現在で 201,794 人となり、市町村合併後の平成 17 年 1 月 1 日の 212,273 人から 10,479 人の減少、第 5 次総合計画改定後の平成 20 年 1 月 1 日の 209,535 人からは、7,741 人の減少となっている。

長期的な人口増減を区域別に見ると、合併前上越市と合併前上越市に隣接する一部の区域では人口が微増から横ばいの状態であるが、それ以外の区域では昭和 22 年をピークに一貫して人口減少が続いている。【図表 3-1、3-2】

合併後の人口増減を地域別に見ると、有田区、新道区、春日区、金谷区、三郷区の 5 区を除き、すべての区で人口減少の傾向にある。【図表 3-3、3-4、3-5】

市町村合併後の各年度の人口動態を見ると、出生より死亡が上回る自然減少と転入より転出が上回る社会減少が同時に生じている。自然増減は、合併後一貫して減少傾向である。社会増減については、社会減が最も多いのは、大学卒業後の就職する年齢を含む 20～24 歳、次いで高校卒業後の進学、就職する年齢を含む 15～19 歳であるが、年度別に見れば、転勤や転居等により 25～29 歳以上の各年齢層で社会増の傾向もある。【図表 3-6、3-7、3-8】

高齢化の進行

当市の 65 歳以上の高齢者人口と全人口に占める割合を見ると、平成 26 年 1 月 1 日現在の住民基本台帳人口では 56,259 人で 27.9%となっており、市町村合併後の平成 17 年 4 月 1 日との比較で 6,380 人、12.8%の増加、第 5 次総合計画改定後の平成 20 年 1 月 1 日との比較で 4,494 人、8.7%の増加となっている。

平成 26 年 1 月現在の高齢者人口の割合の全国平均は 25.2%、新潟県平均は 28.2%であることから、全国平均を 2.7 ポイント上回り、県平均を 0.3 ポイント下回る状況にある。

高齢者人口の割合を地域別に比較すると、最も高い大島区が 45.2%、次いで牧区が 44.9%、安塚区が 43.2%となっており、また、全国平均の 25.2%を上回る地域が 22 区、新潟県平均の 28.2%を上回る地域が 18 区となり、中山間地域を抱える地域において高齢化率が高い傾向にあるが、中心市街地である高田区においても全市の平均を上回る高齢化率を示している。【図表 3-5】

平成 25 年 3 月に国立社会保障・人口問題研究所が発表した推計値では、当市の 65 歳以上の高齢者が総人口に占める割合は、2025 年には 34.0%、2040 年には約 37.8%に上昇すると推計されている。【図表 3-9】

少子化の進行

当市の 15 歳未満の年少人口と全人口に占める割合を見ると、平成 26 年 1 月 1 日現在の住民基本台帳人口では 26,383 人で 13.1%となっており、市町村合併後の平成 17 年 4 月 1 日との比較で 3,875 人、12.8%の減少、第 5 次総合計画改定後の平成 20 年 1 月 1 日との比較で 2,959 人、10.1%の減少となっている。

平成 26 年 1 月現在の年少人口の割合の全国平均は 12.9%、新潟県平均は 12.3%であることから、全国平均を 0.2 ポイント上回り、県平均を 0.8 ポイント上回る状況にある。

年少人口の割合を地域別に比較すると、最も高い有田区が17.0%、次いで春日区が16.8%となり、一方で、最も低い牧区では7.7%、次いで安塚区と大島区で7.8%となっている。年少人口の増減率を合併後と比較すると、三郷区、新道区、金谷区、有田区の順に増加率が高く、合併当時を上回っている一方、減少率は大島区、安塚区、牧区、諏訪区の順に高く、30%を超える減少率となっている。【図表3-5】

[現状に基づく将来展望]

平成25年3月に国立社会保障・人口問題研究所が公表した将来推計人口によると、当市の人口は、約10年後の2025年(平成37年)には182,008人、約35年後の2040年(平成52年)には155,979人になると推計されている。【図表3-9、3-10、3-11、3-12】

また、同研究所の推計では、65歳以上の高齢者が総人口に占める割合は、2025年には34.0%、2040年には37.8%に高まり、15歳未満の年少者が総人口に占める割合は、2025年には11.3%、2040年には約10.6%に低下すると推計されている。

このような市内の人口構成の変化を踏まえると、今後も自然減の傾向が続くことは避けられず、また、国全体が本格的な人口減少局面に入り、直近で年間約25万人の人口減少が生じている現状からは、社会増による人口増も期待できない。

国立社会保障・人口問題研究所が公表した将来推計人口は、現状の統計値等に基づく推計であることから、今後の国・県・市による政策・施策の効果等は人口変動要因に含まれていない。しかしながら、少子化の傾向に歯止めがかからず、このまま人口減少が続いていくと、税収入の減少、居住エリアの変化、労働力や消費量の減少、農林漁業の後継者不足、地域活動の担い手不足のほか、行政サービスや社会保障制度の維持、インフラの維持・更新の在り方が課題となるなど、市民生活と市政運営に大きな影響を及ぼすことが想定される。

(2) 世帯構成の変化

[現状]

市全体の変化

当市の世帯数の推移を見ると、平成26年1月1日現在では73,237世帯となっており、市町村合併後の平成17年1月1日との比較で3,926世帯の増加、第5次総合計画改定後の平成20年1月1日との比較で1,910世帯の増加となり、増加傾向が続いている。【図表3-1、3-3】

1世帯当たりの人員は、平成26年1月1日現在では2.76人となっており、市町村合併後の平成17年1月1日との比較で0.3人の減少、第5次総合計画改定後の平成20年1月1日との比較で0.18人の減少となり、減少傾向が続いている。【図表3-3】

平成22年国勢調査の結果から世帯構成を見ると、単独世帯、夫婦と子どもの核家族世帯の順に多く、約半数の世帯がこれらに該当しており、3世代世帯が最も少なく、約17%という状況である。【図表3-13】

地域間の変化

世帯数は、合併前上越市と合併前上越市に隣接する地域では、ほぼ全域で増加しており、新道区、有田区、金谷区、三郷区の増加率が高い。また、中山間地域においては、大島区を除き大きな減少傾向は見られない。【図表3-3】

1世帯当たりの人員は、全地域で減少しており、保倉区の減少率が最も高くなっている。また、1世帯当たりの人員は、安塚区、大島区、牧区を除く13区の区域では全

市の平均よりも多く、合併前上越市の市街地地域では、総じて全市の平均よりも少ない傾向にある。【図表 3-3】

単身世帯の割合は、合併前上越市の市街地地域で高い。夫婦のみの世帯の割合は、安塚区、牧区、大島区の順に高くなっている。夫婦と子どもの世帯の割合は、金谷区、春日区、有田区、頸城区が 30% 近いものの、20% 前後を占める地域が大半である。3 世代世帯の割合については、諏訪区が 41% と特に高い状況であり、保倉区、三和区、清里区等の合併前上越市の市街地に隣接する田園地域に偏在する傾向にある。【図表 3-13】

[現状に基づく将来展望]

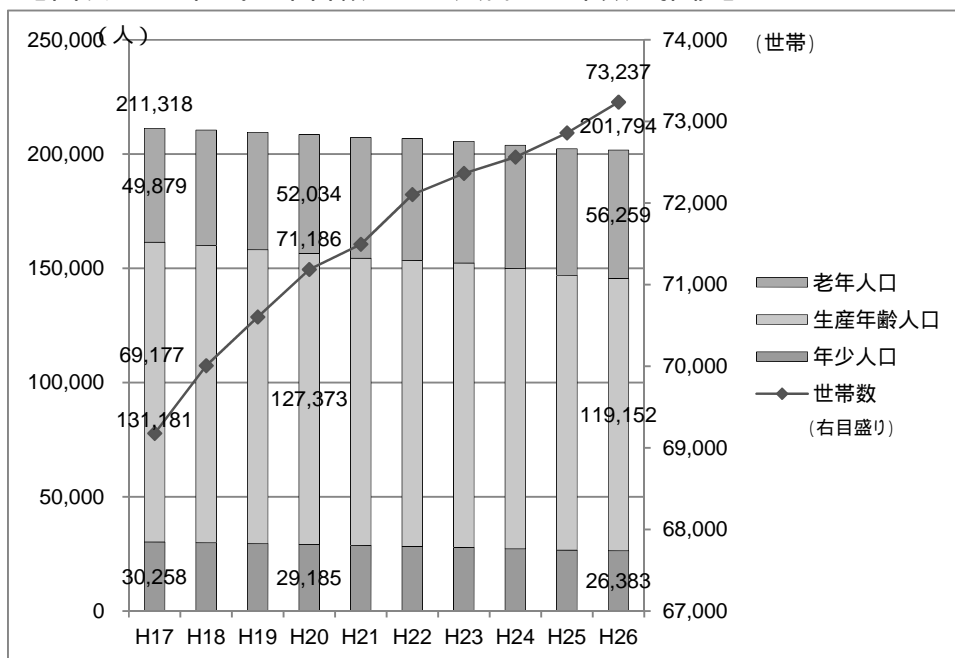
単身世帯や核家族世帯の占める割合は、今後も増加していくことが想定されるが、こうした世帯構成の変化は、地域内や家族間における人間関係の希薄化の原因となると言われている。

また、夫婦のみの世帯の割合が高い安塚区、牧区、大島区は、高齢化率が 45% 前後の地域と重なり、一方、単身世帯と核家族の割合が高い有田区、春日区は、高齢化率が 20% を下回る地域と重なることを踏まえると、現在の地域間の世帯構成の変化により、将来的な地域間の人口の偏在と人口構成の変化が更に進むと想定される。

こうした状況が続いていくと、人口減少が進む地域では、高齢者の単身または高齢者のみの世帯が増加し、農業の保全と農地の維持、集落や日常生活の維持していくための地域内や地域を超えた支え合い体制の構築などが課題となり、住宅開発が進む地域では、核家族世帯や若年単身世帯が増加し、子育て・教育環境や雇用の場の充実が求められる一方で、家族問題の複雑化や地域内における高齢者や単身者の孤立化が課題として顕在化するなど、地域間で大きく課題が異なる状況が生じており、今後も市民生活と市政運営の様々な場面で影響を及ぼすことが想定される。

【関連データ】

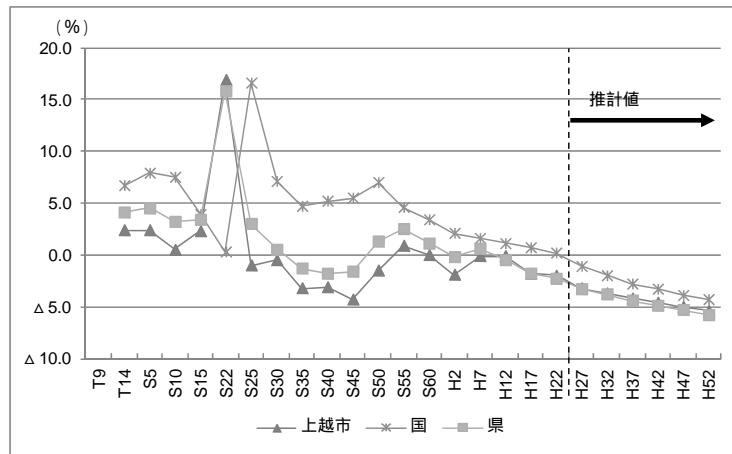
【図表 3-1 住民基本台帳による人口・世帯数の推移】



資料：住民基本台帳(平成 24 年度までは外国人登録の集計と合算)

備考：各年 4 月 1 日の数値。ただし、H26 は 1 月 1 日の数値。世帯数は、外国人のみの世帯を除く。

【図表 3-2 人口増減率の推移（国勢調査・推計）】



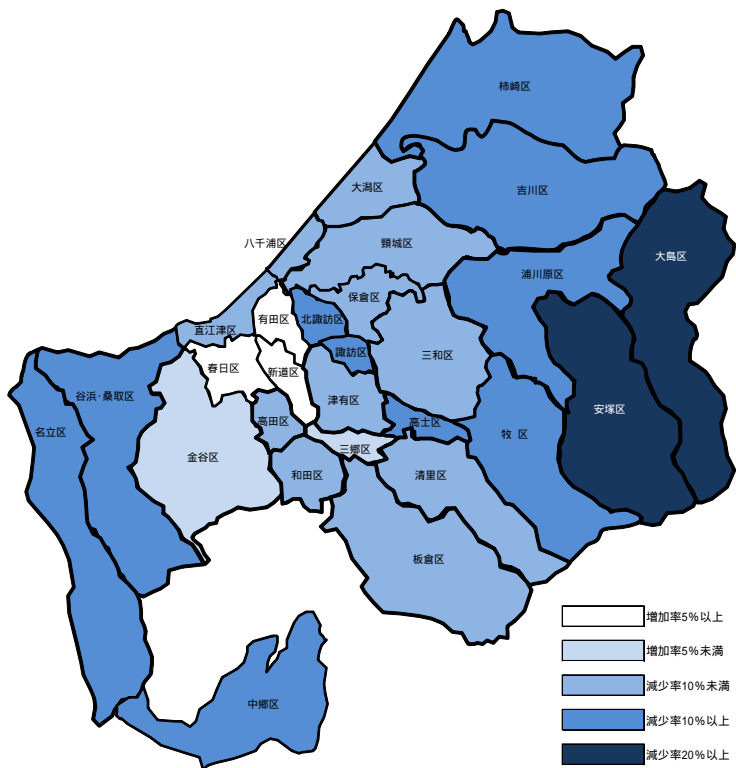
【図表 3-3 住民基本台帳による人口・世帯数・1世帯当たり人員】

地区名	区分 ・ 年	世帯数			人口			1世帯当たり人員		
		H17.4.1	H26.1.1	増減率	H17.4.1	H26.1.1	増減率	H17.4.1	H26.1.1	増減率
上越市		69,177	73,237	5.9%	211,318	201,794	-4.5%	3.05	2.76	-9.8%
合併前上越市		46,679	50,577	8.4%	134,890	133,183	-1.3%	2.89	2.63	-8.9%
13区		22,498	22,660	0.7%	76,428	68,611	-10.2%	3.40	3.03	-10.9%
高田区		12,630	12,639	0.1%	32,345	29,704	-8.2%	2.56	2.35	-8.2%
新道区		2,883	3,500	21.4%	8,719	9,402	7.8%	3.02	2.69	-11.2%
金谷区		4,571	5,214	14.1%	13,968	14,585	4.4%	3.06	2.80	-8.5%
春日区		6,934	7,839	13.1%	19,663	21,011	6.9%	2.84	2.68	-5.5%
諏訪区		427	413	-3.3%	1,178	1,030	-12.6%	2.76	2.49	-9.6%
津有区		1,542	1,653	7.2%	5,424	5,103	-5.9%	3.52	3.09	-12.2%
三郷区		388	442	13.9%	1,395	1,434	2.8%	3.60	3.24	-9.8%
和田区		1,729	1,898	9.8%	6,055	5,806	-4.1%	3.50	3.06	-12.7%
高士区		481	478	-0.6%	1,765	1,544	-12.5%	3.67	3.23	-12.0%
直江津区		7,518	7,887	4.9%	19,944	19,172	-3.9%	2.65	2.43	-8.4%
有田区		4,405	5,326	20.9%	13,438	14,517	8.0%	3.05	2.73	-10.7%
八千浦区		1,360	1,438	5.7%	4,507	4,189	-7.1%	3.31	2.91	-12.1%
保倉区		666	727	9.2%	2,514	2,281	-9.3%	3.77	3.14	-16.9%
北諏訪区		491	521	6.1%	1,814	1,615	-11.0%	3.69	3.10	-16.1%
谷浜・桑取区		654	602	-8.0%	2,161	1,790	-17.2%	3.30	2.97	-10.0%
安塚区		1,207	1,129	-6.5%	3,565	2,801	-21.4%	2.95	2.48	-16.0%
浦川原区		1,199	1,169	-2.5%	4,184	3,674	-12.2%	3.49	3.14	-9.9%
大島区		824	717	-13.0%	2,367	1,809	-23.6%	2.87	2.52	-12.2%
牧区		951	871	-8.4%	2,763	2,216	-19.8%	2.91	2.54	-12.4%
柿崎区		3,562	3,524	-1.1%	11,856	10,500	-11.4%	3.33	2.98	-10.5%
大瀧区		3,109	3,359	8.0%	10,494	9,866	-6.0%	3.38	2.94	-13.0%
頸城区		2,789	3,014	8.1%	10,009	9,712	-3.0%	3.59	3.22	-10.2%
吉川区		1,553	1,494	-3.8%	5,437	4,682	-13.9%	3.50	3.13	-10.5%
中郷区		1,433	1,405	-2.0%	4,943	4,202	-15.0%	3.45	2.99	-13.3%
板倉区		2,206	2,249	1.9%	7,816	7,295	-6.7%	3.54	3.24	-8.5%
清里区		890	904	1.6%	3,264	3,002	-8.0%	3.67	3.32	-9.5%
三和区		1,723	1,802	4.6%	6,432	6,015	-6.5%	3.73	3.34	-10.6%
名立区		1,052	1,023	-2.8%	3,298	2,837	-14.0%	3.13	2.77	-11.5%

世帯数は、外国人のみの世帯を除く。

平成25年3月31日現在の地域自治体に組み替えた数値

【图表 3-4 地域别人口増減率（平成 17 年 4 月 1 日～平成 26 年 1 月 1 日）】



【図表 3-5 住民基本台帳年齢 3 区分人口(平成 17 年 4 月 1 日・平成 26 年 1 月 1 日)】

地域自治区名	基準日	総数	15歳未満	15 - 64歳	65歳以上
高田区	H17.4.1	32,345	4,127 (12.8%)	19,942 (61.7%)	8,276 (25.6%)
	H26.1.1	29,704	3,479 (11.7%)	16,948 (57.1%)	9,277 (31.2%)
新道区	H17.4.1	8,719	1,344 (15.4%)	5,856 (67.2%)	1,519 (17.4%)
	H26.1.1	9,402	1,409 (15.0%)	5,984 (63.6%)	2,009 (21.4%)
金谷区	H17.4.1	13,968	2,176 (15.6%)	8,988 (64.3%)	2,804 (20.1%)
	H26.1.1	14,585	2,271 (15.6%)	8,652 (59.3%)	3,662 (25.1%)
春日区	H17.4.1	19,663	3,596 (18.3%)	13,398 (68.1%)	2,669 (13.6%)
	H26.1.1	21,011	3,528 (16.8%)	13,662 (65.0%)	3,821 (18.2%)
諏訪区	H17.4.1	1,178	148 (12.6%)	594 (50.4%)	436 (37.0%)
	H26.1.1	1,030	99 (9.6%)	517 (50.2%)	414 (40.2%)
津南区	H17.4.1	5,424	818 (15.1%)	3,442 (63.5%)	1,164 (21.5%)
	H26.1.1	5,103	677 (13.3%)	3,154 (61.8%)	1,272 (24.9%)
三郷区	H17.4.1	1,395	176 (12.6%)	871 (62.4%)	348 (24.9%)
	H26.1.1	1,434	197 (13.7%)	834 (58.2%)	403 (28.1%)
和田区	H17.4.1	6,055	898 (14.8%)	3,867 (63.9%)	1,290 (21.3%)
	H26.1.1	5,806	782 (13.5%)	3,470 (59.8%)	1,554 (26.8%)
高土区	H17.4.1	1,765	213 (12.1%)	1,046 (59.3%)	506 (28.7%)
	H26.1.1	1,544	172 (11.1%)	884 (57.3%)	488 (31.6%)
直江津区	H17.4.1	19,944	2,758 (13.8%)	12,294 (61.6%)	4,892 (24.5%)
	H26.1.1	19,172	2,435 (12.7%)	11,104 (57.9%)	5,633 (29.4%)
有田区	H17.4.1	13,438	2,401 (17.9%)	8,972 (66.8%)	2,065 (15.4%)
	H26.1.1	14,517	2,474 (17.0%)	9,209 (63.4%)	2,834 (19.5%)
八千浦区	H17.4.1	4,507	661 (14.7%)	2,830 (62.8%)	1,016 (22.5%)
	H26.1.1	4,189	493 (11.8%)	2,472 (59.0%)	1,224 (29.2%)
保倉区	H17.4.1	2,514	308 (12.3%)	1,534 (61.0%)	672 (26.7%)
	H26.1.1	2,281	231 (10.1%)	1,318 (57.8%)	732 (32.1%)
北諏訪区	H17.4.1	1,814	223 (12.3%)	1,193 (65.8%)	398 (21.9%)
	H26.1.1	1,615	157 (9.7%)	1,041 (64.5%)	417 (25.8%)
谷浜・桑取区	H17.4.1	2,161	224 (10.4%)	1,237 (57.2%)	700 (32.4%)
	H26.1.1	1,790	149 (8.3%)	953 (53.2%)	688 (38.4%)
安塚区	H17.4.1	3,565	371 (10.4%)	1,931 (54.2%)	1,263 (35.4%)
	H26.1.1	2,801	219 (7.8%)	1,372 (49.0%)	1,210 (43.2%)
浦川原区	H17.4.1	4,184	566 (13.5%)	2,390 (57.1%)	1,228 (29.3%)
	H26.1.1	3,674	437 (11.9%)	2,070 (56.3%)	1,167 (31.8%)
大島区	H17.4.1	2,367	242 (10.2%)	1,188 (50.2%)	937 (39.6%)
	H26.1.1	1,809	141 (7.8%)	851 (47.0%)	817 (45.2%)
牧区	H17.4.1	2,763	257 (9.3%)	1,431 (51.8%)	1,075 (38.9%)
	H26.1.1	2,216	171 (7.7%)	1,051 (47.4%)	994 (44.9%)
柿崎区	H17.4.1	11,856	1,465 (12.4%)	7,106 (59.9%)	3,285 (27.7%)
	H26.1.1	10,500	1,132 (10.8%)	5,909 (56.3%)	3,459 (32.9%)
大潟区	H17.4.1	10,494	1,495 (14.2%)	6,553 (62.4%)	2,446 (23.3%)
	H26.1.1	9,866	1,136 (11.5%)	5,847 (59.3%)	2,883 (29.2%)
頸城区	H17.4.1	10,009	1,688 (16.9%)	6,273 (62.7%)	2,048 (20.5%)
	H26.1.1	9,712	1,347 (13.9%)	6,102 (62.8%)	2,263 (23.3%)
吉川区	H17.4.1	5,437	730 (13.4%)	3,113 (57.3%)	1,594 (29.3%)
	H26.1.1	4,682	490 (10.5%)	2,546 (54.4%)	1,646 (35.2%)
中郷区	H17.4.1	4,943	631 (12.8%)	2,947 (59.6%)	1,365 (27.6%)
	H26.1.1	4,202	424 (10.1%)	2,345 (55.8%)	1,433 (34.1%)
板倉区	H17.4.1	7,816	1,025 (13.1%)	4,545 (58.1%)	2,246 (28.7%)
	H26.1.1	7,295	909 (12.5%)	4,088 (56.0%)	2,298 (31.5%)
清里区	H17.4.1	3,264	445 (13.6%)	1,928 (59.1%)	891 (27.3%)
	H26.1.1	3,002	362 (12.1%)	1,702 (56.7%)	938 (31.2%)
三和区	H17.4.1	6,432	898 (14.0%)	3,866 (60.1%)	1,668 (25.9%)
	H26.1.1	6,015	808 (13.4%)	3,538 (58.8%)	1,669 (27.7%)
名立区	H17.4.1	3,298	374 (11.3%)	1,846 (56.0%)	1,078 (32.7%)
	H26.1.1	2,837	254 (9.0%)	1,529 (53.9%)	1,054 (37.2%)
合計	H17.4.1	211,318	30,258 (14.3%)	131,181 (62.1%)	49,879 (23.6%)
	H26.1.1	201,794	26,383 (13.1%)	119,152 (59.0%)	56,259 (27.9%)

世帯数は、外国人のみの世帯を除く。

平成 25 年 3 月 31 日現在の地域自治区に組み替えた数値。

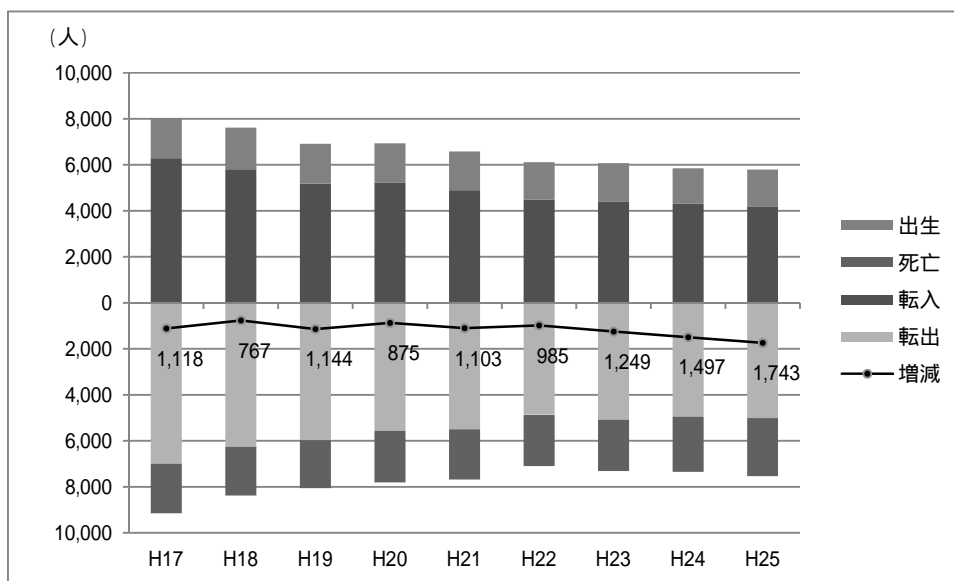
【図表 3-6 上越市の人口動態】

(単位:人)

年	自然動態			社会動態						年間増減	
	出生	死亡	差引	転入			転出				差引
				県内	県外	その他	県内	県外	その他		
H17	1,743	2,154	411	2,713	3,490	84	2,599	4,282	113	707	1,118
H18	1,805	2,122	317	2,368	3,335	106	2,259	3,921	79	450	767
H19	1,736	2,086	350	2,236	2,852	91	2,131	3,822	20	794	1,144
H20	1,719	2,242	523	2,193	2,970	55	2,122	3,401	47	352	875
H21	1,683	2,181	498	2,030	2,789	75	2,073	3,364	62	605	1,103
H22	1,626	2,231	605	1,871	2,555	63	1,844	2,989	36	380	985
H23	1,659	2,237	578	1,929	2,426	54	1,996	3,037	47	671	1,249
H24	1,545	2,401	856	1,894	2,379	34	1,905	2,993	50	641	1,497
H25	1,601	2,525	924	1,879	2,286	29	1,866	3,114	33	819	1,743

資料:新潟県人口移動調査

【図表 3-7 上越市の人口動態の推移】



資料:新潟県人口移動調査

【図表 3-8 年齢階層別・理由別移動者数】

転入		計	0～14	15～19	20～24	25～29	30～34	35～44	45～54	55～64	65～74	75～
H25 (H24.10 ～H25.9)	合計	4,165	565	192	766	753	577	659	283	167	77	126
	職業	1,937	0	108	531	411	286	347	174	73	7	0
	住宅	374	70	2	26	48	36	68	26	33	22	43
	学業	164	5	39	77	18	11	10	4	0	0	0
	家族	1,049	422	28	54	134	135	155	44	30	18	29
	戸籍 その他	292 349	25 43	5 10	46 32	98 44	67 42	37 42	11 24	2 29	1 29	0 54

転出		計	0～14	15～19	20～24	25～29	30～34	35～44	45～54	55～64	65～74	75～
H25	合計	4,980	657	406	1,071	807	562	796	301	186	76	118
	職業	2,512	0	100	834	498	318	453	199	95	14	1
	住宅	318	57	4	35	29	35	58	21	33	24	22
	学業	374	4	247	87	21	9	5	1	0	0	0
	家族	1,203	537	38	38	128	115	207	55	32	22	31
	戸籍 その他	274 299	25 34	5 12	40 37	91 40	57 28	47 26	5 20	3 23	1 15	0 64

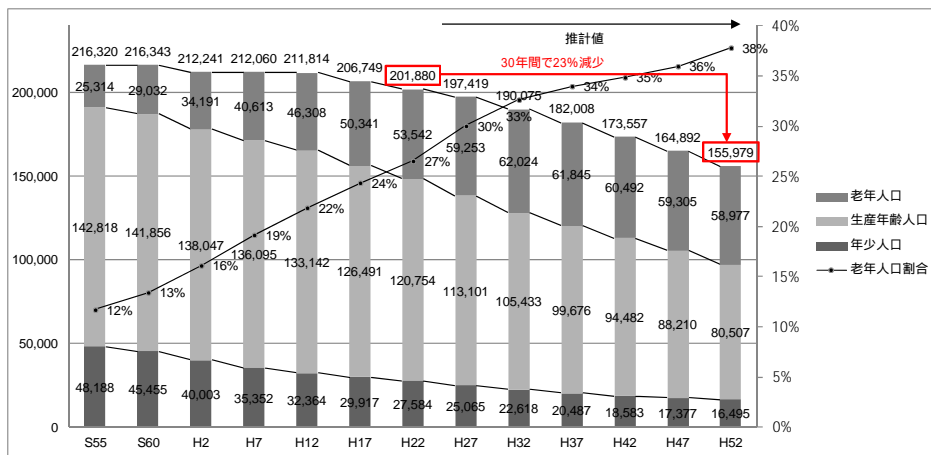
増減		計	0～14	15～19	20～24	25～29	30～34	35～44	45～54	55～64	65～74	75～
H25	合計	815	92	214	305	54	15	137	18	19	1	8
	職業	575	0	8	303	87	32	106	25	22	7	1
	住宅	56	13	2	9	19	1	10	5	0	2	21
	学業	210	1	208	10	3	2	5	3	0	0	0
	家族	154	115	10	16	6	20	52	11	2	4	2
	戸籍 その他	18 50	0 9	0 2	6 5	7 4	10 14	10 16	6 4	1 6	0 14	0 10

移動の理由

資料：新潟県人口移動調査

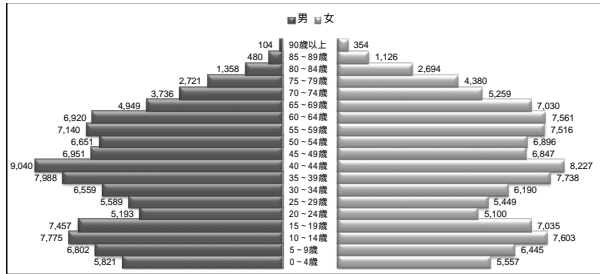
- 職業 就業、転勤、求職、転職、開業など職業関係及び出稼ぎ、出稼ぎ先からの帰郷による移動。
- 住宅 家屋の新築、公営住宅・借家への移転など住宅の都合による移動。
- 学業 就学、退学、転校など学業関係による移動(単身移動に限定)。
- 家族 移動の直接の原因となったものに伴って移動する家族の移動。
- 戸籍 結婚、離婚、養子縁組、復縁など戸籍関係による移動。
- その他 上記以外による移動及び不詳。

【図表 3-9 国勢調査と将来推計人口】

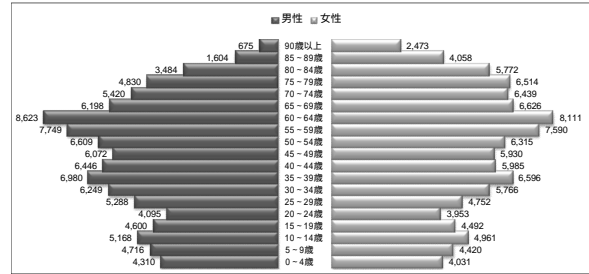


出典：国勢調査、国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口(平成 25 年 3 月推計)」

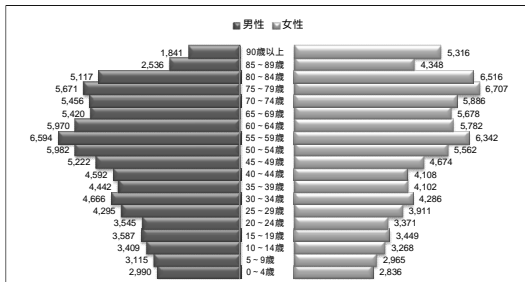
【図表 3-10 人口ピラミッド(H2 国勢調査)】



【図表 3-11 人口ピラミッド(H22 国勢調査)】



【図表 3-12 人口ピラミッド(H42 推計)】



【図表 3-13 各区の総人口・世帯数と世帯構成 (2010)】

地域自治区	1世帯当たり の人数	世帯構成		世帯構成					18歳未満 がいる世帯	65歳以上 のみ世帯
		総人口	世帯数	単独世帯	夫婦のみ	夫婦と子ども	3世代世帯	その他		
諏訪区	3.76	1,223	244	10%	15%	17%	41%	34%	16%	
清里区	3.53	3,015	837	10%	15%	22%	33%	32%	14%	
保倉区	3.52	2,303	627	10%	15%	19%	35%	25%	13%	
三和区	3.46	5,918	1,692	11%	14%	23%	32%	33%	13%	
三郷区	3.44	1,374	391	13%	17%	23%	32%	30%	14%	
板倉区	3.40	7,327	2,121	13%	16%	21%	32%	32%	17%	
高士区	3.39	1,561	460	10%	19%	22%	30%	28%	17%	
頸城区	3.33	9,499	2,814	14%	16%	31%	24%	36%	13%	
吉川区	3.28	4,764	1,437	15%	19%	17%	31%	28%	23%	
浦川原区	3.25	3,769	1,126	14%	19%	21%	26%	28%	21%	
北諏訪区	3.24	1,632	503	14%	16%	25%	26%	27%	9%	
和田区	3.22	5,840	1,740	13%	19%	29%	24%	32%	13%	
中郷区	3.17	4,303	1,351	14%	19%	20%	27%	26%	19%	
津有区	3.13	5,038	1,600	16%	18%	26%	24%	32%	12%	
名立区	3.11	2,866	879	18%	20%	17%	27%	23%	24%	
八千浦区	3.08	4,281	1,351	19%	17%	21%	25%	29%	16%	
柿崎区	3.08	10,660	3,406	17%	19%	23%	24%	26%	20%	
谷浜・桑取区	3.07	1,823	594	18%	21%	15%	28%	19%	26%	
大淵区	3.06	9,950	3,136	19%	18%	25%	23%	29%	15%	
金谷区	2.80	14,332	5,017	23%	20%	29%	15%	30%	16%	
上越市平均	2.79	203,899	71,170	25%	19%	24%	17%	27%	17%	
牧区	2.78	2,322	811	19%	27%	17%	19%	17%	33%	
大島区	2.77	1,927	664	22%	26%	14%	21%	19%	36%	
安塚区	2.71	2,878	1,054	23%	28%	17%	17%	17%	33%	
有田区	2.63	14,329	5,411	29%	18%	29%	11%	31%	11%	
春日区	2.50	21,187	8,220	34%	18%	29%	10%	30%	10%	
新道区	2.48	9,684	3,795	38%	15%	23%	13%	25%	10%	
直江津区	2.45	19,673	7,727	33%	20%	23%	11%	23%	19%	
高田区	2.39	30,421	12,162	33%	21%	21%	11%	21%	23%	

上から順に、1世帯当たりの人数が多い区から並べている。
 総人口を除き、寮・病院・社会福祉施設などの世帯は、計算の対象外としている。
 地域自治区は行政区単位で構成されているが、上記のデータは町字単位で算出しているため、若干の誤差がある。

(3) 歳入・歳出の不均衡

合併後の一般会計歳出決算額は、平成 21 年度、平成 22 年度の定額給付金の給付やリーマンショック後の経済対策などの国政の動向、平成 23 年度の豪雪への対応、平成 24 年度の土地開発公社の債務整理などの特殊要因を除くとおおむね 1,050 億円前後の規模で推移してきた。

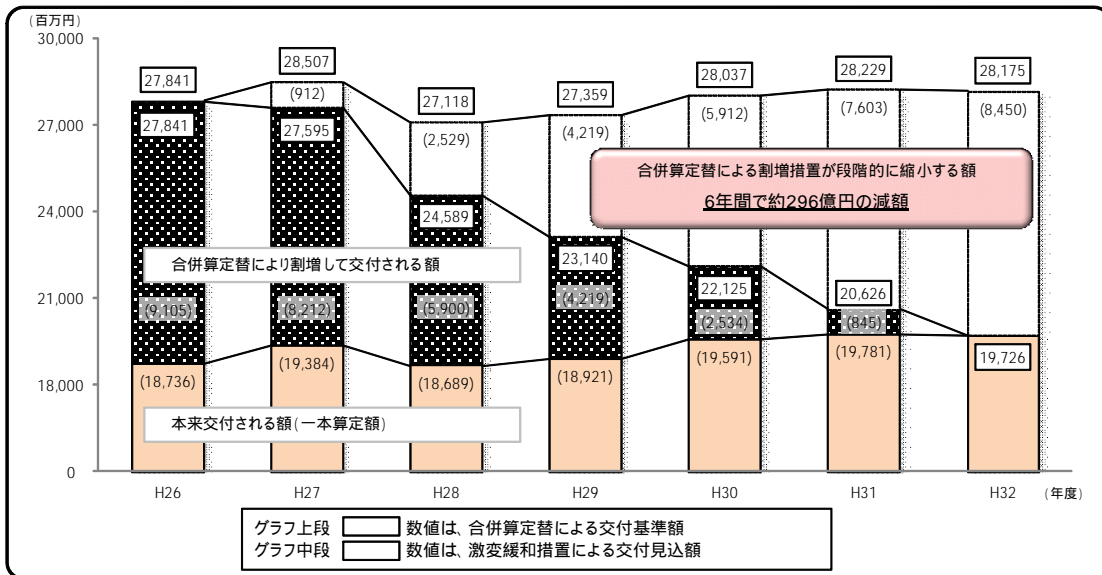
しかしながら、平成 27 年度以降は、合併による特例措置のルールに基づき、実質的な普通交付税の段階的な縮小が始まり、現在の歳出予算規模を維持していくことが困難となることが想定される。【図表 3-14】

平成 24 年 10 月に改訂した財政計画では、第 4 次行政改革の取組等による経費の縮減と財政調整基金の取崩しを行うことにより、平成 29 年度までは収支の均衡が図られることが明らかとなった。しかしながら、平成 30 年度以降は、実質的な普通交付税の段階的な縮小も相まって 3 年間で約 186 億円余りの財源不足（財政調整基金から繰り入れる場合）が生じる見通しにある。

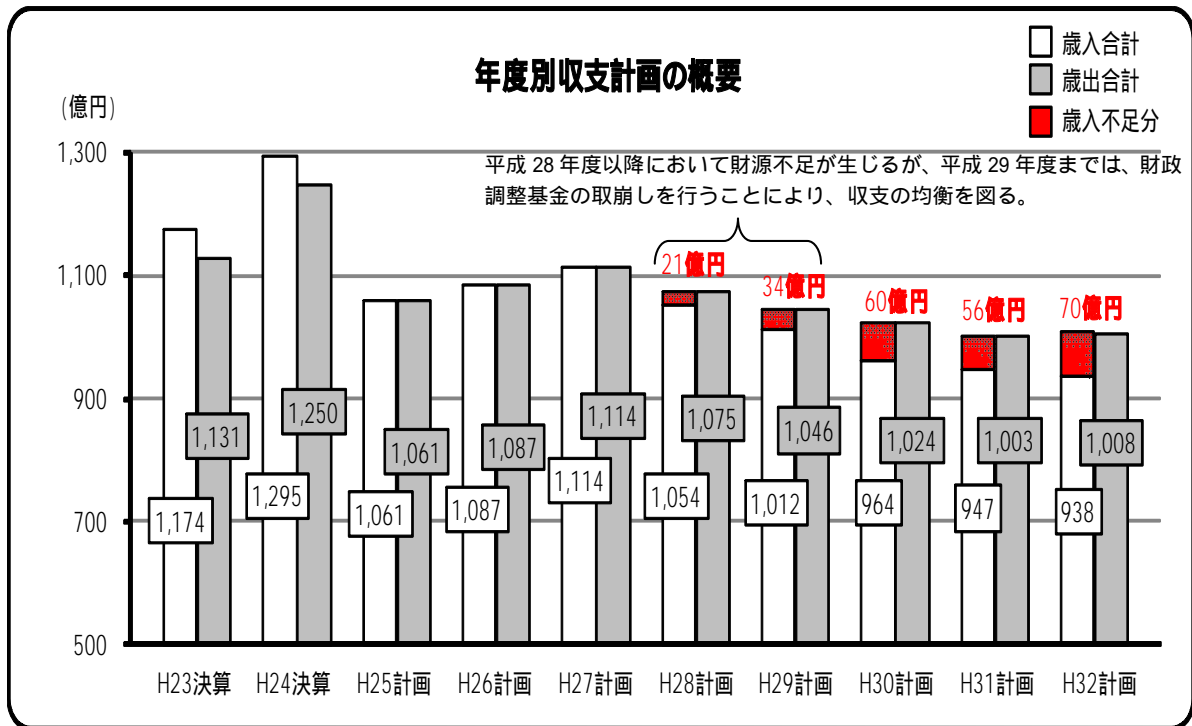
[現状に基づく将来展望]

今後、歳入・歳出の均衡が図られる見通しが立たなければ、新たな市民ニーズへの対応、安定的な行政サービスの提供、インフラの更新・整備、災害への備えなどの市民生活と行政運営に大きな影響を及ぼすことが想定される。【図表 3-15】

【図表 3-14 合併算定替による割増措置が段階的に縮小する額】



【図表 3-15 年度別収支計画の概要】



グラフの数値は、表示単位未満で調整しているため、計算式が一致しない場合がある。

グラフの歳入不足分は、財政調整基金を取り崩さない場合の財源不足額を示す。

第4章 上越市のまちの力を結集したまちづくり

当市は、日本海側の広域交通網の結節点に位置し、インフラ整備も進むなど、市の発展に寄与する様々なまちの力を有している。

今後の各分野での政策・施策展開に重大な影響を及ぼす三つの共通課題への対処は、いわば「守り」への備えを強固にする取組であるが、従来以上に当市が有する様々なまちの力を最大限にいかした「攻め」の政策・施策を展開していくことも、今後のまちづくりを進める上で重要である。

1 まちの総合力の強化

当市は、上越地域の中心都市として、産業基盤が整い、商業施設、福祉・医療機関、教育機関等が集積しており、近隣の他市の住民に対しても就労、買物、学業、福祉・医療等の場を提供している。また、基盤整備が進んだ農地、日本海の豊かな漁場などを有し、高い食糧生産力を誇るとともに、豊かな自然に囲まれながらもインフラ整備が進んだまちは、高い居住性を有している。

また、まちづくりの主役である市民の活躍の場として、町内会をはじめ住民組織やNPO等の多様な団体が存在し、さらに、地域自治区制度の導入と地域協議会の設置により、地域の声を市政に反映する仕組みが整い、地域の活力向上や課題解決に向けた主体的な取組が進められ、特色ある地域づくりの活動も生まれている。

このように、当市は、市民生活に不可欠な生活基盤が高い水準で備わっているとともに、まちづくりの原動力となる市民活動の下地が整った総合力の高いまちであることから、こうした備わった力を十分に発揮することにより、目まぐるしい社会経済情勢の変化や全国的に進む人口減少の中にあっても、自立したまちとして発展していくことは可能と考える。

行政による各種の取組とともに、多くの市民が関わり主体的なまちづくりを展開していくことにより、当市の優位性や潜在力が高い分野の成長を促し、更にまちの総合力を高め、上越地域の中心都市としてのみならず、より広い圏域の住民に対しても求心力を発揮するまちとして更なる発展を遂げていくことが可能となる。

2 潜在するまちの力の活用

古くから地域に根付き受け継がれ、地域の資源や技術を結集した発酵食品をはじめ、米、新鮮な魚介類、上越野菜、くびき牛や6次産業化に取り組む農業者、加工業者等による加工品は、北陸新幹線の開業により広がる交流圏域からの来訪者に対しても、自信を持って提供できる品質が備わっており、高質な食を提供するまちとして当市を発信することにより、交流人口の拡大を図り、産業や地域の活力向上につなげられるものと考えます。

また、当市では、長い年月をかけて彩り豊かな歴史・文化、伝統が築き上げられてきた。その価値は、市民が再認識することで、地域への自信と誇り、愛着を高める拠り所となるとともに、市外へ発信することで、当市の知名度の向上、交流人口の拡大を図る地域資源となる可能性を秘めている。平成26年7月には、高田開府400年という節目の年を迎え、行政や市民、民間企業が総出となり、地域の歴史・文化・伝統を再発見し、その魅力を磨き上げ、市外へ発信する取組が行われる。こうした取組を一過性のものとせず、今後のまちづくりにつなげていくことが重要である。

平成27年春に北陸新幹線の開業を控え、これまで以上に当市への注目が高まる中で、「攻め」の政策・施策を展開する絶好の機会を逸することなく、当市の魅力を余すことなく強力に発信し、まちの価値と市民生活の豊かさを高めていくことが可能となる。

3 新たなまちの力の創出

北陸新幹線の開業と合わせて、上信越自動車道の4車線化、佐渡フェリー航路の高速化も決定していることから、今後、当市の広域交通拠点としての機能が一層強化される。これにより、2020年東京オリンピック参加選手の合宿会場・練習会場の誘致をはじめ、来訪者の増加や交流人口の拡大に向けた新たな取組の可能性が高まり、まちのにぎわいの創出のみならず、医療や福祉、産業、教育等の様々な分野で生活の質の向上を図る取組が一層展開しやすくなる。

一方、北陸新幹線の沿線自治体等との新たな都市間競争が顕在化することも想定されるが、当市への誘致に向けて前進した県立武道館、長野県をはじめ北関東や北陸方面からも集客が期待できる新水族博物館など、新たな魅力となる都市機能も最大限に活用しつつ、交通の要衝である地の利を發揮し、人や物の流れの中心となっていくことが重要である。

また、直江津港周辺では、既に火力発電所やLNG基地が稼働しており、今後、上越沖メタンハイドレートの開発などが実現されれば、エネルギー拠点としての重要性が一層高まる可能性を秘めている。

新たな都市機能の整備が進み、当市のまちの力を最大限にいかした「攻め」の政策・施策を展開する絶好の機会を逸することなく、いかに市民が住みやすさを実感できるまちを築いていけるかが課題である。

(参考) 新たな都市基盤の整備状況

・ 北陸新幹線の開業

平成27年春の北陸新幹線の開業により、1時間以内に当市に来ることができる圏域は、現在の6.8倍に相当する約350万人、2時間以内では現在の3.7倍に相当する約3,500万人になるなど、交流可能圏域が関西、中京圏まで大きく拡大することとなる。

・ 上信越自動車道の4車線化

平成24年4月、信濃町インターチェンジから上越ジャンクション間の4車線化事業開始が決定し、同月より東日本高速道路株式会社によって事業が進められており、平成30年度には、全線4車線化が実現する予定となっている。4車線化の実現により、安全で快適に走行できる高速道路ネットワークが形成される。

・ 直江津港の利用促進

平成23年11月にその他貨物部門(LNG)の日本海側拠点港に選定され、今後は、国内はもとより環日本海経済圏を見据えた国際貿易港として、また、エネルギー港湾としての利用が期待される。

なお、広域調査により存在が確認された上越沖メタンハイドレートについては、経済産業省資源エネルギー庁が平成25年度から本格調査に着手している。平成26年度には、掘削調査が実施される予定である。

・ 佐渡フェリー航路の高速化

新造の中型高速カーフェリーを導入することが決定しており、平成27年4月に就航を予定している。これにより、小木・直江津間で片道60分の短縮が図られ、1日2往復(最大3往復)の運航が可能となる。

・ 県立武道館の誘致

平成25年12月17日、県立武道館基本構想検討会議による報告書が知事に提出され、「建設予定地は上越市が望ましい」との報告がされた。

・ 新水族博物館の建設

平成26年1月に上越市新水族博物館基本計画を策定し、今後、設計業務を進める。

第5章 今後のまちづくりの方向性（案）

1 次期総合計画の策定の背景

平成17年の市町村合併から間もなく10年の節目を迎えることとなる。この間、第5次総合計画を羅針盤とし、人口や面積といった都市構成要素、中山間地域の増大といった地勢など、合併に伴う状態の変化に対応すべく取組を進めてきた。また、事務事業の総ざらい、財政計画の策定、公の施設の統廃合をはじめとする行財政基盤の確立に向けた各種の取組、長年の懸案であった土地開発公社の解散による抜本的な債務整理、地域事業費制度の見直しや総合事務所の在り方の見直しなどの合併後に顕在化した諸課題の解決に積極的に取り組んできた。

合併後の当市の状況を顧みると、人口減少と少子化・高齢化の進行、生産年齢人口の減少が同時に、かつ、全国よりも早い速度で進行したことや、世帯構成の変化が進むことなどにより、新たな政策課題が顕在化する中で、地震、大雪、大雨、土砂崩れ等の自然災害、国全体の長引く景気低迷に伴う市内の企業・経済活動の停滞、雇用環境の悪化など、厳しい状況に直面してきた。これらへの対応とともに、合併後の変化や住民の価値観・生活様式の多様化が進んだことにより、新たな行政ニーズが生じ、行政に期待される役割は拡大の一途をたどっている。

こうした中で、当市では、平成27年度以降の普通交付税の合併算定特例の通減や、生産年齢人口の減少による税収の伸び悩みなどにより歳入の減少が想定される一方、高齢化の進行による医療・介護費用の増加や既存公共インフラの更新・修繕による維持補修費の増加など、更なる歳出増加が見込まれ、一層厳しい財政運営が求められることとなる。

また、国の動向に目を転ずれば、地域主権改革・地方分権改革推進による義務付け・枠付けの廃止、権限委譲が進み、基礎自治体の自由度・裁量権を高めるとともに、自己決定と自己責任による自治体運営を求める方向に進んでいる。

このような状況の中、当市において持続可能で責任ある市政運営を推進していくためには、市民理解の下で、行政の役割と行政サービスの在り方や水準の見直し、政策・施策の適切な取捨選択などに一層力を注ぐ必要がある。そのことにより生み出した経営資源をいかし、市民生活の根源となる行政サービスを確実に維持していくとともに、北陸新幹線開業や上信越自動車道の4車線化による高速交通体系網整備の効果を最大限活用するための事業など、当市の価値を高め、その価値を次の世代に確実に受け継ぐために必要な将来に向けた「価値ある投資」に、積極的に取り組まなければならない。

第5次総合計画終了後の新たな8年間は、合併の真価を問われる新たなまちづくりのステージにステップアップする重要な時期となる。そこで、将来を見通した的確な課題設定と財政計画との整合の下、当市における市民生活に必要なシビルミニマムを保障するとともに、当市の持続可能な発展に資する政策・施策等を戦略的に進める指針として、次期総合計画を策定するものである。

「シビルミニマム」とは…地方自治体が住民のために備えなければならない最低限の生活環境基準のこと

2 次期総合計画のテーマ

「選ばれるまち」、「住み続けたいまち」の実現

平成 25 年 3 月に国立社会保障・人口問題研究所が公表した将来推計人口によると、当市の人口は、約 10 年後の 2025 年(平成 37 年)には 182,008 人、約 25 年後の 2040 年(平成 52 年)には 155,979 人になると推計されている。

こうした中で、日本全体は平成 22 年から既に人口減少の局面に入り、直近で日本人人口が約 25 万人減少している状況を踏まえると、当市の人口が社会増により大幅に増加することは期待できない。また、当市における人口構成、合計特殊出生率の現状からは、自然増による人口増加も想定できず、今後も人口減少は避けられないものとする。

これらを踏まえ、次期総合計画においても、第 5 次総合計画で示した「人口減少を前提としたまちづくり」の推進を継承する。

次期総合計画の計画期間となる 8 年間は、これまで以上に人口減少社会の到来による負の影響が顕在化してくると想定される中で、子育て支援やまちの力を最大限発揮していくための総合的な施策展開に取り組み、市民が生涯を通じて心身ともに健やかで安心して生活できるまちの実現を図っていく必要がある。

3 テーマを具体化する政策・施策の基本方針

(1) 「選ばれるまち」を目指した取組の推進

公約に基づき実施、強化する施策や「上越市のまちの力を結集したまちづくり」を通じて「『将来に向けた価値』ある投資」を実現するとともに、各分野の政策・施策を一層効率的・効果的に展開することにより、市民生活の豊かさを追求し、市内外に求心力を発揮する「選ばれるまち」を目指した取組を推進する。

(2) 「住みたいまち」を目指した取組の推進

人口減少や社会経済情勢の変化により、生活環境や防災・防犯、農林水産、産業・経済、健康・福祉、教育・文化等の各分野に様々な影響が生じることが想定されることから、従来の行政サービスや仕組み、制度、都市インフラを持続可能な姿に再構築し、時代や市民ニーズの変化に対応することにより、安定的に行政サービスを提供し、市民が安心して生活できる「住みたいまち」を目指した取組を推進する。

以降の記載については、現時点で内部検討しているたたき台です。

4 今後のまちづくりのキーワード

(1) 人口動態、人口構成の変化に対応

中山間地域において高齢化と人口減少が進む一方で、市街地地域やその近郊においては、若年人口・生産年齢人口を含め人口が増加している地域も見られるなど、地域ごとに人口動態や人口構成が大きく異なることから、中山間地域、田園地域、市街地地域、中心市街地等の地域の実情に近い地域に区分し、それぞれの地域事情や課題に対して有効性と必要性の高い政策・施策の展開を図っていく必要がある。

(2) まちの姿はコンパクト化

人口減少や居住地域の変化を想定し、市街地の拡散を防止するとともに、まちのコンパクト化を図ることにより、利便性が高く、誰もが暮らしやすい都市空間を形成する。

(3) メリハリのある政策・施策展開

人口減少、人口構成の変化や市民のライフスタイルの変化を機敏にとらえ、行政サービスの見直しに取り組み、持続可能な仕組み・制度を再構築するとともに、新たなハード整備を抑制し、市民生活の維持に欠かせない既存施設を取捨選択し、確実に長寿命化や維持・更新を進めるなど、市民ニーズやまちづくりを進める上で重要度の高い行政サービスに重点的に予算を配分する。

また、広域的な視点から当市の強みや特性をいかし、「選ばれるまち」となるための施策を重点的に推進する。

(4) 「新たな公共」の推進

“人と人”、“地域と地域”、“人と地域”、また異なる分野間などの良好な関係性や信頼の絆をつなぎ直し、市民がまちづくりや課題解決に向け、自ら考え、行動していく必要があることから、市民の主体的な活動、地域や市民同士の支え合い体制の構築のほか、様々な主体間の連携・協働など、「新たな公共」の推進に向けて取り組む。

5 計画の位置づけ等

(1) 法令等の策定根拠

地方自治法の改正により、市町村による基本構想の策定義務が撤廃されたことにより、総合計画を策定しないことも含め、市町村の自由裁量により判断することが可能となったが、当市では、自治基本条例第 16 条に総合計画策定の根拠を有している。

(2) 計画の位置づけ

自治基本条例第 16 条で、総合計画は「市政運営の総合的な指針」と規定されているだけでなく、次期総合計画は、市民生活に必要な標準的な行政サービスの保障と「将来に向けた『価値ある投資』」の視点で実施する政策・施策等の戦略的指針となる計画を目指す観点から、各分野の個別計画にも一定の方向性を付与する当市のまちづくりの最上位計画として位置付ける。

6 計画策定のコンセプト

(1) 戦略的視点等の明示

公約に基づき実施、強化する施策、「上越市のまちの力をいかしたまちづくり」をはじめ、時事の課題や政策判断等から取り組むべき施策や事業を明示し、市議会及び市民と認識の共有化を図りながら、戦略的な視点をもって取り組むことにより、市民生活のシビルミニマムを守る土台を築くとともに、市勢を高められる状態を目指す。

(2) 上越版シビルミニマムの提示

当市の地域性や住民生活等の実態を踏まえた上で、8年の長期的視点に立って、財政計画との整合を図りつつ市民生活のシビルミニマムを守るために必要な政策・施策を提示することにより、市民生活に不可欠な行政サービスを安定的に提供できる状態を目指す。

(3) 計画期間と見直し

[戦略プラン]

計画期間は4年間とし、臨機応変に見直しを実施する。

[ベーシックプラン]

計画期間は8年とし、4年ごとに定期的な見直しを行うこととするが、部分的な見直しは必要に応じて行う。

平成26年度	平成27年度	平成28年度	平成29年度	平成30年度	平成31年度	平成32年度	平成33年度	平成34年度	平成35年度
	基本構想 (平成27年度～34年度)								
	ベーシックプラン (前期)				ベーシックプラン (後期)				4年毎の ローリング
	戦略プラン				戦略プラン				毎年度 ローリング

(4) 名称

ベーシックプランと戦略プランを総称する名称を計画の内容に合わせて検討することとし、当面は「次期総合計画」と呼ぶ。