

基 本 構 想

序 章 総合計画の策定に当たって 33

第1章 将来都市像 41

第2章 将来都市像の実現に向けて 47

第3章 政策分野別基本方針と基本政策 55

第4章 重点戦略 75

第5章 土地利用構想 91



序章

総合計画の策定に当たって

第1節 計画策定の背景	34
第2節 計画の位置付け	36
第3節 計画の構成と特徴	38



序章 総合計画の策定に当たって



第5次総合計画(改定版)の評価・検証から導き出された 上越市を取り巻く三つの共通課題

課題 1 人口減少の進行

- 現在、約20万人の当市の人口は、長期的に減少傾向が続いており、当市の推計では、計画が終了する平成34年には、約18万7千人となる見込みです。
- 国立社会保障・人口問題研究所の平成25年3月推計データによると、上越市の将来推計人口は、10年後の平成37年には約18万2千人、25年後の平成52年には約15万6千人に減少することが推計されており、直近の国勢調査が行われた平成22年から52年の30年間で、総人口の規模は、約4分の3になることが想定されます。
- 今後、少子化と高齢化が同時に進んでいくとも推計されており、人口減少の傾向は避けられない状況にあり、このままでは市民生活や市政運営に大きな影響が出てくることが想定されます。

課題 2 世帯構成の変化

- 上越市全体として世帯数が増加傾向にあり、その内訳は、三世帯の世帯が減少し、単身世帯が増加する状況となっています。
- 地域自治区²ごとの世帯構成の状況を見ると、上越市は、市街地から中山間地域まで、様々な地域で成り立っているため、地域間で世帯の状況が大きく異なっています。
- これからの市政運営では、世帯構成が変化することによって、今後行政に求められるニーズは一層多様化してくることが想定され、地域によって課題やニーズが異なっていることを一層踏まえた取組が必要になります。

課題 3 歳入・歳出の不均衡

- 市が平成24年度に策定した財政計画では、平成28年度以降は、歳出が歳入を上回り赤字になることが想定されており、市の貯金である財政調整基金³を取り崩しても、収支の均衡を保てる見込みにあるのは平成29年度までであり、平成30年度以降の3か年で186億円の財源不足が生じることが想定されています。
- 平成27年度以降、合併による地方交付税¹⁰の特例措置が終了することがその主な要因であり、今後、歳入・歳出の均衡が図られる見通しが立たなければ、市民生活や市政運営に大きな影響が生じることが懸念されます。

※合併による地方交付税の特例措置の終了に伴う財源不足は、平成26年度に国の算定方法の見直しが行われ、その全てが解消される状況には至らないものの、一定程度の改善が見込まれる見通しとなりました。

第1節 計画策定の背景

当市では、これまで第5次総合計画（改定版）をまちづくりの羅針盤とした市政運営を進めてきました。

これまでの第5次総合計画（改定版）に基づく市政運営を振り返ると、全国最多14市町村での合併による様々な変化への対応や、行財政基盤の確立へ向けた取組を積極的に推進してきましたが、人口減少や少子化・高齢化の進行など、当市を取り巻く社会経済環境は厳しい状況が続いており、今後はその影響が一層具体的かつ現実的な形で顕在化してくることが想定されます。

また、世帯構成の変化を背景として行政ニーズが一層拡大することが見込まれる中、市の将来的な財政見通しは、合併に伴う地方交付税¹⁰の特例措置の終了を主な要因とした大幅な自主財源の減少により歳入・歳出の不均衡が生じることが想定されており、行政サービスを安定的・継続的に提供していくための行財政基盤の確立や、受益と負担の関係も含めたサービス水準の見直しが必要となっています。

国の動向に目を転ずれば、地域主権改革・地方分権改革¹¹の推進による義務付け・枠付けの廃止と権限移譲が進み、基礎自治体¹²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おり、当市の基礎自治体としての行財政基盤の確立が一層必要となっています。

一方で、当市は、海、山、大地の豊かな自然や、脈々とつながる歴史・文化、充実した広域交通網、活発な地域活動や市民活動など様々な「まちの力」を有しており、また、火力発電所の立地やLNG基地⁵の稼働、県立武道館の建設決定、北陸新幹線の開業など、これまでの取組は着実に実を結び、新たな「まちの力」となりつつあります。

さらには、上信越自動車道の4車線化、新たな水族博物館の建設など、近い将来を見渡すと、まちの力が一層高まる夢のある大規模プロジェクトも進行しています。

以上のような状況の中、これからの当市におけるまちづくりでは、「人口減少の進行」「世帯構成の変化」「歳入・歳出の不均衡」の三つの共通課題を前提条件としつつ、それらの緩和・解消や、その影響の軽減に努め、将来の世代に魅力ある上越市を引き継いでいくため、市民の暮らしを支える様々な行政サービスを安定的・持続的に提供していくことはもとより、様々な「まちの力」を地域が丸となって磨き上げ、その価値を十分に発揮させていくことが必要です。

第5次総合計画終了後の新たな8年間は、平成17年の市町村合併以後取り組んできたソフト・ハード双方の事業効果を十分に発揮させ、市民の暮らしの豊かさを高めていく新たなまちづくりのステージへとステップアップする重要な時期であり、第6次総合計画は、これから当市が歩むべき道を示す新たな羅針盤としての使命を有しています。

序章 総合計画の策定に当たって



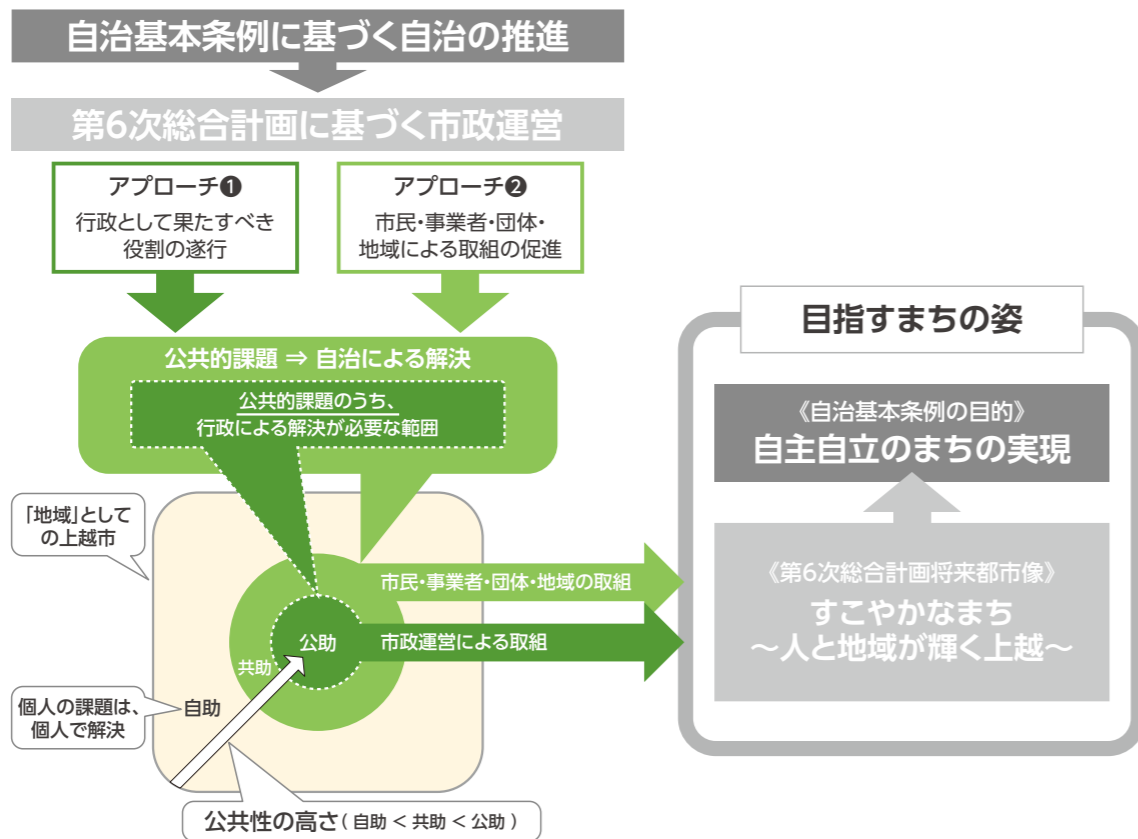
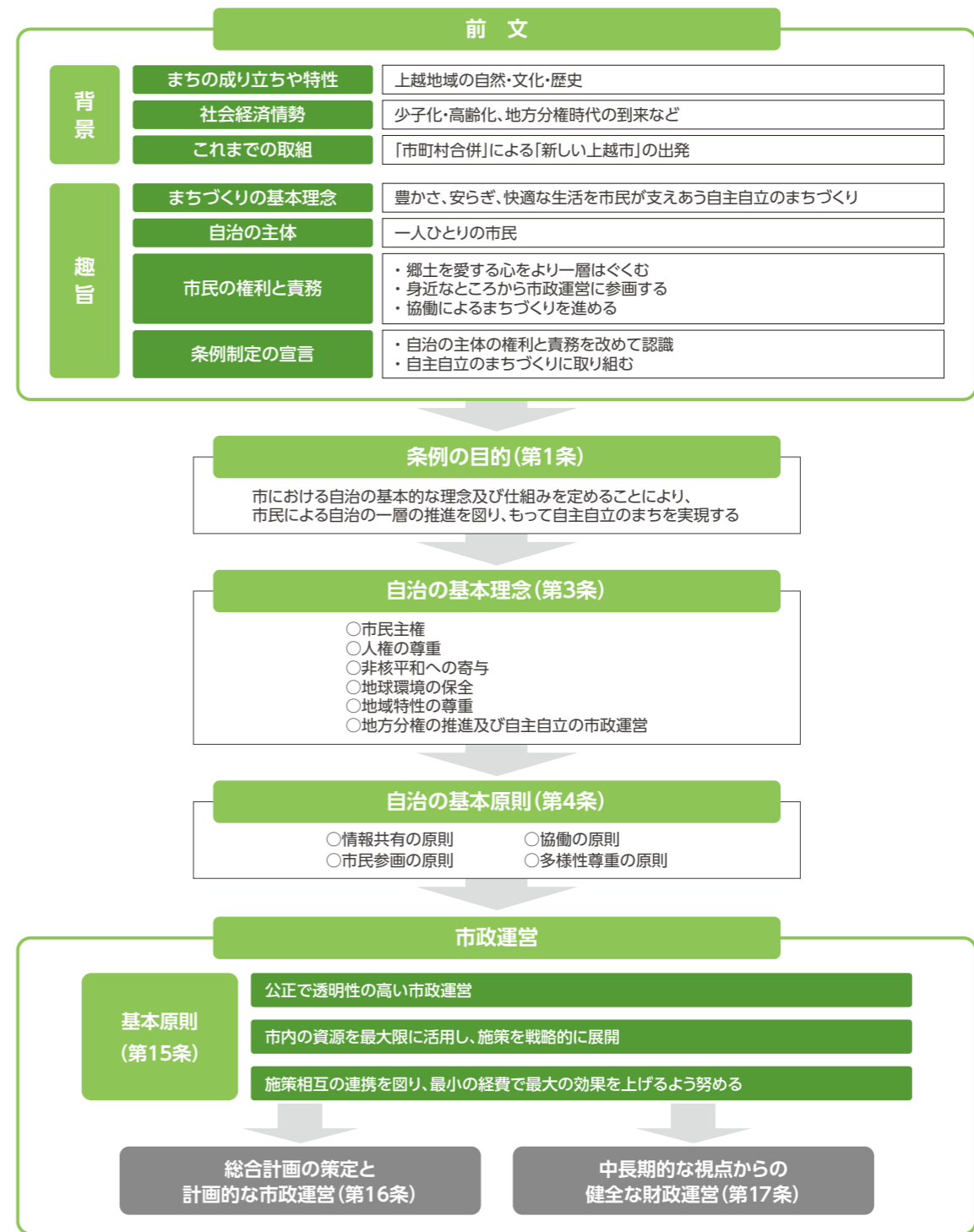
第2節 計画の位置付け

本計画は、上越市自治基本条例¹³（以下、「自治基本条例」という。）第16条を策定根拠とする市政運営の総合的な指針と位置付けられる当市のまちづくりの最上位計画であり、各政策分野の個別計画は、本計画が示す政策・施策等の考え方を的確に反映する必要があります。

本計画では、同条例で定める自治の基本理念と自治の基本原則、市政運営の基本原則にのっとり、行政として果たすべき役割の遂行と市民・事業者・団体・地域による取組の促進の二つのアプローチから政策・施策を推進していきます。

(参考) ・平成20年4月に施行された自治基本条例は、当市の自治の基本的な理念や仕組みを定めた条例であり、当市における自治の最高規範として位置付けられる条例です。
 ・平成23年8月の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、総合計画の策定は市町村の自由裁量により判断することが可能となったことから、当市は、自治基本条例第16条を踏まえ本計画を策定するものです。

《総合計画策定に係る自治基本条例の主な関連条文》



序章 総合計画の策定に当たって



第3節 計画の構成と特徴

1 計画の基本構成

本計画は、市政運営のビジョンや方針を明らかにする「基本構想」と、基本構想に基づく政策分野別の施策や事業の計画を明らかにする「基本計画」で構成します。

項目	本計画で示す内容
■基本構想	市政運営のビジョンや方針
将来都市像	市政運営により目指すまちの姿
市政運営の基本方針	将来都市像の実現に向けた市政運営全般の方向性
市政運営のテーマ	第5次総合計画（改定版）に基づく市政運営の評価・検証結果から導き出された三つの共通課題を克服し、将来都市像を実現していくための政策・施策の基調となる考え方
政策・施策の重点化の視点	本計画に基づく市政運営で重点的に推進する政策・施策の視点
政策分野別基本方針と基本政策	将来都市像の実現に向けた政策分野別の基本方針と、それに基づく基本政策
重点戦略	将来都市像を実現するため、重点的・分野横断的に施策や事業を関連付けながら展開していくための方針
土地利用構想	将来都市像を実現するための土地利用の基本的な考え方
■基本計画	基本構想に基づく政策分野別の施策や事業の計画
政策分野別基本施策	各政策分野の基本政策を具体化していくための対策

2 計画期間と見直し

本計画では、基本構想の計画期間は平成27年度から平成34年度までの8年間とします。また、基本計画の計画期間は平成27年度から平成30年度までの前期4年間とし、4年後に見直しを行った上で、平成31年度から平成34年度までの後期の基本計画とします。

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)								
	基本計画(前期：平成27年度～30年度)				基本計画(後期：平成31年度～34年度)				

3 計画の特徴

①自治基本条例の理念に基づいた市政運営のための計画

本計画は、平成17年の市町村合併の基本理念を踏まえた上で、自治基本条例¹³に基づき市政運営の総合的な指針を定めるものです。

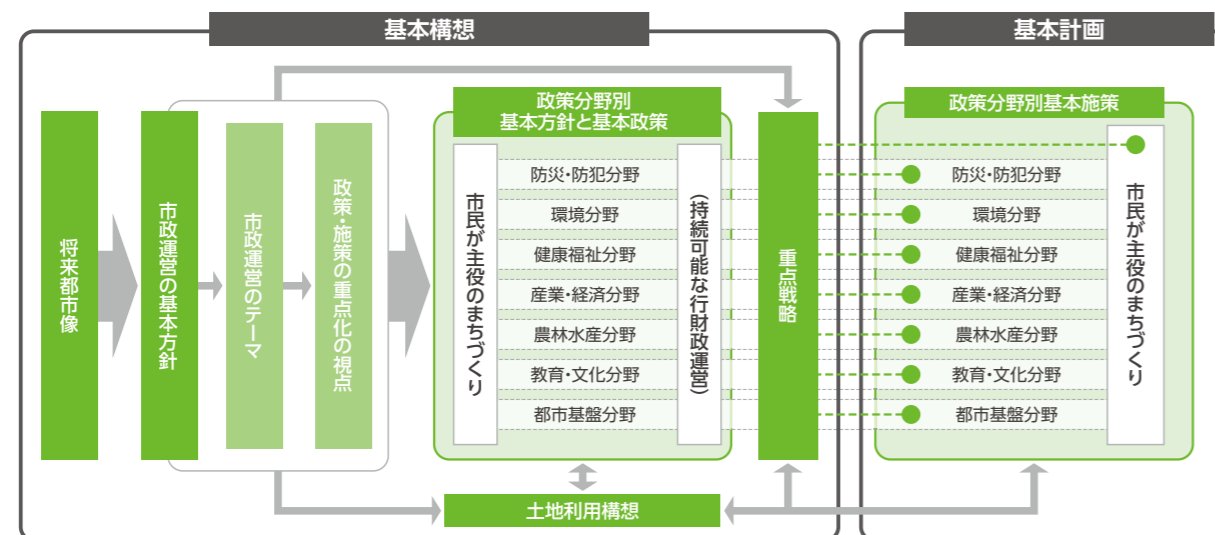
そのため、当市における自治・まちづくりは、自治の担い手である市民・市議会・市長等がそれぞれの権利と責務の下で進めていくべきものであることを基本認識としています。

また、市政運営の全ての分野にわたって念頭に置くべき市民の権利を保障し、分野横断的に推進していくことが必要な住民活動の促進に関する施策は、「市民が主役のまちづくり」として明確化するとともに、市政運営全般にわたって取り組むこととします。

②行財政改革の取組と将来的な財政見通しと整合を図った計画

第5次総合計画の評価・検証結果で導き出した共通課題である「歳入・歳出の不均衡」の解消を図るため、当市は、本計画の策定に当たり、平成26年度に計画期間内における歳入・歳出の早期の均衡を図るための「事務事業の総点検」を実施するとともに、「第5次行政改革大綱」「第2次財政計画」及び「定員適正化計画」を策定し、持続可能な行財政運営に向けた指針を定めました。

本計画には、「第5次行政改革大綱」のアクションプラン¹⁴である「第5次行政改革推進計画」に基づく行政改革に関する取組と「第2次財政計画」で示した財政見通しの結果を反映していることから、本計画は、これらの計画等と整合が図られた内容となっており、一体的に推進していきます。(第5次行政改革大綱及び第2次財政計画の概要は、巻末[244頁～]の参考資料を参照)

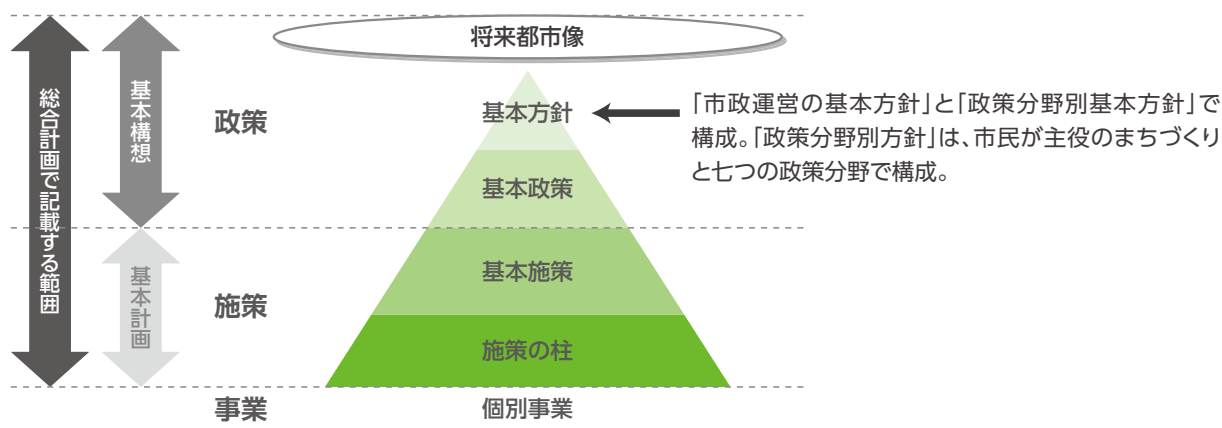


序章 総合計画の策定に当たって

③実行性ある市政運営のための計画

本計画では、市の政策判断により政策・施策の実施そのものや、その内容・水準の判断ができる事項を計画の対象範囲としています。また、政策体系を上位から基本方針、基本政策、基本施策、施策の柱として位置付け、上位の項目を下位の項目の目的・目標として位置付けることにより、適切な評価・検証・進捗管理を図り、実効性を確保できる計画としています。

なお、本計画の基本計画に基づく個別事業は、実施計画的な要素を持った事業リストにより別途管理し、毎年度の予算編成作業の中で、政策・施策の進捗状況や社会経済情勢の変化を反映して、効果的に実施するとともに、必要に応じて見直しを行います。



項目	本計画で示す内容
■共通	
政策	施策や事業を実施していくための大局的な方針
施策	政策を具体化するための対策
■基本構想	
将来都市像	市政運営により目指すまちの姿
基本方針	将来都市像の実現に向けた市政運営の基本的な方針 ※将来都市像の実現に向けた市政運営全般の基本的な方針を示す「市政運営の基本方針」と、政策分野ごとの市政運営の基本的な方針を示す「政策分野別の基本方針」で構成
基本政策	政策分野別基本方針を具体化するための基本的な政策
■基本計画	
基本施策	基本政策を具体化していくための対策
施策の柱	基本施策を具体化していくための柱となる対策