

## 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<sup>※</sup>となる**基礎的な行政サービス**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) 「住み続けたいまち」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「住み続けたいまち」を目指した取組を推進する。

### 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~~ メリハリのある土地利用

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。

また、田園地域や中山間地域については、農業生産や環境保全など、それぞれの持つ機能を維持・確保するとともに、それらを支える人々の生活機能維持を図っていく。

### (3) ~~メリハリのある政策・施策展開~~ **政策・施策の再構築と重点化**

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

“人與人”、“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~~に必要となる**基礎的行政サービス**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~~ **基礎的な行政サービスの安定的な提供**

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**不可欠な必要となる基礎的な行政サービス**を安定的に提供できる状態を目指す。

### (3) 分かりやすさを重視

総合計画において、戦略的な視点と~~市民生活のシビルミニマム~~基礎的な行政サービスを守るために必要な政策・施策等をそれぞれ提示することにより、行政による施策や事業の選択の指針とするだけでなく、市議会や市民との政策論議のベースとなる計画を目指し、内容や表現の分かりやすさを重視する。

## 7 計画の基本的事項

### (1) 計画の名称

名称は、上越市第6次総合計画とする。

### ~~(1)~~ (2) 計画の構成

次期総合計画は、~~コンセプトの異なる二つの計画~~「基本構想」と「基本計画」をもって構成する。

### ~~〔戦略プラン（仮称）〕~~

~~ベーシックプランの推進のための土台となる公約に基づき実施、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に基づき戦略的に実施する事業を明らかにする計画。~~

### ~~〔ベーシックプラン（仮称）〕~~

~~厳しい財政状況を前提としつつ、上越市として、長期的視点から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・施策を体系化して明らかにする計画。~~

~~また、この計画の策定の効果として、歳出構造の抜本的な見直しが可能となる。~~

### 〔基本構想〕

基本構想では、市政運営の目標となる「将来都市像」、将来都市像実現のための「市政運営のテーマ」、「市政運営の基本方針」、政策分野別の「基本政策」、重点的・分野横断的な政策を推進していくための「重点戦略」を明らかにする。

### 〔基本計画〕

基本計画は、基本構想に基づいた市政を具体的に推進していくための「基本施策」を分野別に明らかにする。

※地域自治区別に施策等を方向付ける「地域別計画」については、交付税の合併特例が終了し、上越市の総力を結集した取組が必要となる時期となることから策定しないが、地域事情が近い地域のまとまりの中で、地域ごとの課題やニーズの違いに配慮して政策・施策を展開する視点を盛り込むことは検討する。

### ~~(2)~~ (3) 登載事業

~~二つの計画の推進に必要不可欠な~~基本計画に基づく事業については、実施計画的な要素をもった事業リストを策定し、~~進捗管理~~するとともに、毎年度の予算編成を通じて重点戦略の推進や社会経済情勢の変化に対応するため、必要な見直しを行う。

~~(3) (4) 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。~~

計画期間は8年とし、基本計画は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

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）					※4年ごとに定期見直し