

第6章 その他の合併後の取組

第6章 その他の合併後の取組

1 自治基本条例制定

合併協議会では、新しい上越市における自治の考え方や行財政運営の方法をより明確な形で定めるため自治基本条例の制定が必要であるとの考えから、自治基本条例に関する小委員会を設置し、計6回にわたって審議した。

この小委員会では、新しい上越市の憲法に当たるものとして、自治基本条例を合併後速やかに制定する必要があること、廃置分合の申請の議決後には、上越市の市民だけでなく13町村の住民が自治基本条例の検討に参画することが望まれることなどを議論し、これに基づいて合併協議会は、上越市が自治基本条例を制定するに当たってはこの議論が尊重されるよう提案した。

これを受け、平成16年7月8日に14市町村の担当者会議を開催し、自治基本条例制定に向けた組織体系やスケジュールについて話し合った。

もとより、自治基本条例の制定は、上越市第5次総合計画の策定において住民と行政との協働の観点からその必要性が検討され、制定へ向けた検討が明確に位置付けられていたところであり、小委員会からの提案である、13町村を含む多くの住民の参画の下での自治基本条例の制定を目指した取組がスタートした。

○ みんなで創る自治基本条例市民会議

市民と行政との協働により自治基本条例を制定していくに当たり、まず、自治基本条例の基本的内容や役割を学ぶため、条例に関心を抱く市民を対象に、自治基本条例市民学習会を開催し、その後に設置した市民会議の委員の公募に向けて、市民の自治基本条例への関心を高めた。

条例制定に向けては、当初、市民と市職員を委員とするみんなで創る自治基本条例市民会議（以下「条例市民会議」という。）において条例の素案を検討し、その素案を基に、専門家、条例市民会議の代表などを委員とする自治基本条例策定検討委員会において条例案を策定するという計画とした。

条例市民会議は、市民委員43人、職員委員29人の計72人で構成され、合併後の平成17年1月21日に発足した。第5回会議までは学習会形式により自治基本条例についての基本的認識を深め、第6回会議以降は班別ワークショップ形式により、次の4点を基本検討項目として、素案の検討を進めてきた。

基本検討項目

- ① まちづくりを進めていくうえで大切にすること
- ② まちづくりの主体(担い手)
- ③ まちづくりの主体(担い手)の役割と責務
- ④ まちづくりを進めていくうえでルール化すべきこと

条例市民会議では、「議論がまとまらない場合は会議の回数を増やしていくことで対応していく」という共通意識の下で検討が進められ、当初計画では会議開催回数 16 回、素案策定目標時期を平成 18 年 3 月と設定していたが、各委員の日常生活の目線から挙げた数多くの意見の整理に多くの時間を要したことから、会議開催回数 23 回、素案策定目標時期を同年 8 月と再設定し、更なる議論を重ねた。

そして、これらの検討を経て、次の 17 項目を大項目とした素案(案)をまとめ、同年 7 月 29 日、31 日の両日に、条例市民会議委員が市民に素案(案)を説明し意見交換を行う市民フォーラムを開催した。

素案(案)での 17 の大項目

「市民参加・参画」「住民投票制度」「情報」「市民の権利、役割」「コミュニティ」「市の責務」「市議会の責務」「協働」「評価」「男女共同参画」「財政」「安全・安心」「自治基本条例の最高規範性、改正手続」「人材」「交流」「平等」「都市内分権」

※ 順番は、条例市民会議での検討で意見を挙げた班が多かった順

この時点では、市民フォーラムでの意見交換を踏まえた上で素案を策定する予定であったが、市民フォーラムを実施した結果、まだまだ議論が足りておらず議論を更に熟成させていく必要性を各委員が実感したことから、その後の第 24 回会議において、以下の 4 点を協議により決定した。

- ① 条例市民会議の開催期間の再延長
：平成 18 年 8 月まで → 平成 19 年 3 月まで
- ② 「素案」の定義の変更：「箇条書き程度」 → 「条文の形」
- ③ 条例制定体制の変更：条例市民会議の内部組織として「代表者会」を設置
- ④ 検討スケジュールの変更
素案策定：平成 18 年 8 月→平成 19 年 3 月
策定検討委員会設置：平成 18 年 9 月→平成 19 年度中

その後、条例市民会議の代表者 12 人で構成する上記③の代表者会を平成 18 年 9 月 8 日に設置し、この代表者会を中心として議論を更に深めている。また、平成 19 年 1 月 29 日には、代表者会と上越市議会の自治基本問題調査特別委員会との意見交換会を実施した。今後も市民及び市議会との間で意見交換を行いながら、両者の考えも加味した素案を策定する。

素案策定後は、専門家や条例市民会議代表者、各種団体代表者等による自治基本条例策定検討委員会を設置し、素案をもとに条例案を策定していく計画であったが、代表者会がほぼその役割を担ってきていることから、平成 19 年度に庁内検討組織を設置し行政としての考えを素案に盛り込み、市民及び市議会と更に意見交換を行いつつ、条例案を策定していくこととしている。

そして、市議会での議決を受けて条例を公布し、市民への十分な周知期間を置いて、平成 20 年度をめどに条例を施行することを目指している。

2 第5次総合計画の改定

合併前の上越市では、激変する社会構造・経済情勢や高度・多様化する住民ニーズに適切に対応し、また、地方分権、市町村合併、市民と行政の協働など、21世紀の新たな行政運営の視点を加えた、持続的発展が可能なまちづくりに向けた計画の必要性から、平成16年3月に平成25年度までを計画期間とする第5次総合計画を策定した。

策定に当たっては、市民本位のまちづくりに向け、52人の公募市民による市民会議が基本構想の素案づくりを行うなど、広範な市民参画の下、平成14年度、15年度の2か年をかけ、市民と行政の協働による計画づくりを進めた。

この第5次総合計画が平成16年4月にスタートしてから間もなく、平成17年1月1日、上越市は周辺13町村と合併し、新しい上越市が誕生した。合併により、上越市の人口は13万5千人から21万人に、面積も約249km²から約973km²へと大幅に増加するなど都市の構成要素が変化するとともに、中山間地の増大といった地勢の変化等に伴い、従来とは異なる視点での市政運営が求められることとなった。

また、人口減少、少子高齢化、産業構造の転換、環境問題への意識の高まり、情報化の急速な進展等のほか、市民の価値観・生活様式の多様化もあいまって、市民の公的サービスに対するニーズが質・量ともに拡大傾向にある中で、平成19年4月の特例市への移行に向けて行財政基盤の一層の充実を図り、また、平成26年度末に予定されている北陸新幹線開業等多くの地域課題に対応していくために、市政運営の最上位計画である第5次総合計画を改定することとした。

改定に当たっては、新しい上越市の建設方針と、それを実現するための施策及び財政計画を定めた新市建設計画との整合を図りつつ、合併後に浮かび上がった新たな市民ニーズや課題等を踏まえ、戦略的・重点的に取り組む政策・施策を明示することにより、当市の経営方針と地域の進むべき方向が明確なメッセージとして伝わる総合計画を目指している。

また、その間、「市民の声アンケート」の実施により市民ニーズの把握に努めるとともに、現行の第5次総合計画の策定プロセスに倣い、委員全員を公募市民で構成する上越市総合計画市民会議を平成17年6月に設置し、新しいまちづくりの基本的な考え方や方向性を市民との協働により定めていくという姿勢で臨んでいる。

現在、分野横断的な視点での検討を行うための部局横断的な庁内検討チームや、今後の作業を集中的かつ効率的に進めるためのプロジェクトチームを設置し、市民会議から提案された基本構想素案を基に、策定に向けた取組を鋭意進めている。

なお、改定後の計画期間は新市建設計画の計画期間の終期に合わせ、平成19年度から26年度を予定している。

3 都市内分権及び住民自治に関する研究

上越市では、平成 17 年 1 月 1 日の合併と同時に、合併後 5 年間に設置期間として旧 13 町村のそれぞれの区域をエリアとする 13 の地域自治区を設置し、各区に地域協議会と事務所を置いた。

合併前の上越市の区域にも地域自治区、地域協議会を導入するかどうかについては、この 5 年の間に方向性を明確にすべく、検討を行ってきたところである。

そのよう中、市では、平成 18 年 4 月、合併前の上越市の区域にも地域協議会を導入することに向け、地域自治区を基軸に、専門家による議論を通して、当市における都市内分権及び住民自治の在り方を探ることを目的とした「上越市における都市内分権及び住民自治に関する研究会」を設置し、本格的な研究を開始した。

この研究会は、都市内分権及び住民自治に高い見識を持つ、研究所所長や大学教授等の 5 人の委員で構成され、地域自治区及び地域協議会の在り方や住民組織とのかかわり等について研究し、上越市における都市内分権及び住民自治の在り方を提言することを目標に研究を重ねてきた。

そこでは、当市の地域協議会が、その委員の選任に当たって準公選制を導入したことによって、地域協議会の決定は「ゆるやかな拘束力」を有するとともに、地域自治区は準団体的な位置付けにあることが指摘された。また、合併前の上越市の区域においても、13 区の準団体性との整合性を踏まえると、地域協議会のみを設置するのではなく、地域自治区を導入することが望ましいとし、その区域の設定においては、コミュニティを意識したエリアを検討していくことの必要性も指摘された（図表 6-1 参照）。

平成 19 年 1 月、上記の内容を取りまとめた報告書が、研究会から市長へ手交された。今後、市ではこの報告書の内容を踏まえ、合併前の上越市の区域への地域自治区の設置に向けて、平成 20 年 4 月の市議会議員改選期すなわち地域協議会委員改選期をめぐり、市議会と意見交換を行いながら検討を進めていく。

なお、この研究経過を踏まえる中、市長は、平成 18 年 12 月の市議会定例会での一般質問に答え、「住民自治、地域自治の確立に向けた都市内分権を全市的に展開するという方向性や、現在の 13 区における地域自治区の団体としての性格との整合性を踏まえますと、合併前の上越市の区域には、条例によって地域協議会に類した機関を設置するよりも、地方自治法の一般制度として全市に地域自治区を導入することが適しているのではないかと考えているところでもあります」と述べた。

図表 6-1 「上越市における都市内分権及び住民自治に関する調査研究報告書」の概要

1 地域協議会のあり方

- (1) 委員選任において「準公選制」を採用したことと、委員報酬を「無報酬」としたことは、「上越市方式の生命線」であり、今後も維持していくべきである。
- (2) 「準公選制」を採用したことにより、地域協議会の決定は、行政組織内部に強い努力義務を課すという「ゆるやかな拘束力」を有している。
- (3) このような「準公選制」の趣旨を最重要視するのであれば、公募の段階で定員割れが起きた場合において、欠員のままとして、市長が「補充選任」しないことも選択肢としてあり得る。
- (4) 地域自治区においては、地域協議会が「意思決定」を担い、一方、地域を基盤とする課題に対しては町内会が、また、テーマ別の課題に対しては住民組織がそれぞれ「実行」を担う「二層制」の関係を構築していくべきである。

2 地域自治区の「準団体性」

- (1) 地域自治区が地域協議会と事務所という「固有の機関」を持つこと及び上越市においては地域協議会の決定が「ゆるやかな拘束力」を有していることから、上越市の地域自治区は「準団体」的な性格を有している。

3 総合事務所のあり方

- (1) 地域自治区の事務には、「市長の権限に属する事務から分掌された事務」のほか、地域が固有に持ち、地域が主体的に取り組む「地域的公共事務」があり、住民自治の充実の観点から、後者についても地域協議会及び総合事務所が関与していくことが望ましい。
- (2) 総合事務所長には、「分掌事務」では執行責任者としての、「地域的公共事務」ではタウンマネージャーとしての役割が求められる。
- (3) 総合事務所長にふさわしい人材を獲得するために、今後、「一般職の任期付職員」としての採用や「庁内公募」による採用等、広く人材を登用することも検討に値する。

4 今後の全市的な地域自治区の展開

- (1) 13区の「準団体性」との整合性を踏まえると、合併前の上越市の区域には、地域協議会のみを設置するのではなく、地域自治区を導入することが望ましい。
- (2) 導入にあたっては、地域自治区制度の趣旨を踏まえると、コミュニティに着目してどのように地域を作るか、という点を最も重視すべきである。
- (3) 区割りについては、コミュニティとしての統治制や地域のまとまり等を勘案すると、例えば、周辺部は昭和の大合併前の旧村単位、中央部は市街地の単位とする案が考えられる。

4 特例市への移行

このたびの市町村合併により、上越市は人口約 21 万人の都市となり、新たな地方分権型行政システムの構築に向けた制度の一つとして平成 12 年 4 月に創設された特例市の指定要件（人口 20 万人以上）を満たすこととなった。

新しい上越市は、合併により多くの地域資源を有することとなり、これらを活用したまちづくりを市民と行政が一体となって進めていくため、自らの責任の下、自らの判断で市民サービスの質を高める自主・自立のまちづくりがより一層必要になってきている。その実現のため、地域の実情に合ったきめ細やかで迅速な行政サービスの提供などに加え、分権型社会の実現に向けた更なる権限移譲に備えての受皿の整備を図っていく必要があることから、平成 19 年 4 月 1 日からの特例市への移行を目指すこととした。指定に向けた取組は平成 17 年度から開始し、約 2 か年をかけて準備を進め、予定どおり移行することが決定している。

特例市の指定を受けると、法律の規定により、これまで県知事の権限とされていた事務のうち、環境行政、都市計画・建設行政、産業・経済行政の三つの分野に関する 24 の法令に基づく 526 項目の事務が市に移譲されるが、上越市の場合、既に新潟県条例により移譲を受けている事務等を除き、新たに 315 項目の事務の移譲を受けることとなる。このことによって飛躍的に市民サービスの向上が図られるものではないが、特例市への移行を契機として、自己決定の範囲が広がることによる職員の意識改革や政策形成能力の向上に努め、さらに、今後より一層進むと想定される事務移譲の受皿たる機能の充実にに向けた体制づくりに積極的に取り組んでいく。

○ これまでの主な経過

年	期 日	特例市移行へ向けた動き
平成 17 年	3月23日	市長が市議会3月定例会において、平成19年4月1日からの特例市への移行に向けて準備を進めることを表明
	6月22日	庁内の関係各課による検討委員会を設置し、特例市移行に向けた検討を開始
	9月16日	市長が県知事を訪問し、特例市移行への協力を要請
平成 18 年	1月4日	企画・地域振興部企画政策課内に特例市移行準備室を設置
	3月3日	総務省による特例市移行に関する事前状況聴取
	6月21日	市議会6月定例会において特例市の指定の申出に係る議案を議決
	7月18日	市長が県知事を訪問し、特例市指定の申出に係る県の同意を依頼
	10月13日	県議会9月定例会において当市の特例市指定の申出に係る同意議案を議決

第6章 その他の合併後の取組

年	期 日	特例市移行へ向けた動き
平成 18 年	10月17日	特例市指定の申出に係る県知事の同意
	11月15日	総務大臣に対し、特例市の指定を求める申出
	12月15日	特例市の指定に関する政令の改正に係る閣議決定が行われ、平成19年4月1日からの特例市への移行が決定
	12月20日	特例市の指定に関する政令の一部を改正する政令の公布

※平成19年4月1日 特例市へ移行予定

○ 特例市に移譲される事務

(1) 環境行政に関する事務	
移譲事務	主な事務内容
① 騒音規制法に基づく事務	騒音を規制する地域の指定、規制基準の設定、関係行政機関の長への協力要請等
② 水質汚濁防止法に基づく事務	特定施設の設置の届出等の受理、計画変更命令等、常時監視、公表、報告徴収、立入検査等
③ 悪臭防止法に基づく事務	悪臭原因物の排出を規制する地域の指定、規制基準の設定、公示、周辺市町村長の意見聴取、関係行政機関の長への協力要請等
④ 特定工場における公害防止組織の整備に関する法律に基づく事務	汚水等排出施設を設置している工場に係る特定事業者が公害防止統括者を選任したとき等の届出の受理等
⑤ 瀬戸内海環境保全特別措置法に基づく事務(注)	指定物質排出者に対する指導、助言及び勧告、報告徴収
⑥ 振動規制法に基づく事務	振動を規制する地域の指定、規制基準の設定、関係行政機関の長への協力要請等
⑦ 土壌汚染対策法に基づく事務	土壌汚染に係る指定区域の指定等
(2) 都市計画・建設行政に関する事務	
移譲事務	主な事務内容
① 土地区画整理法に基づく事務	土地区画整理事業の施行地区内の建築行為の許可、許可に当たっての施行者に対する意見聴取、原状回復命令、代執行等
② 駐車場法に基づく事務	都市計画区域内における路外駐車場管理者からの届出、報告徴収、立入検査等及び駐車場管理者に対する是正命令等
③ 住宅地区改良法に基づく事務	住宅地区改良事業の改良地区内における建築等の許可等
④ 宅地造成等規制法に基づく事務	宅地造成工事規制区域の指定等、宅地造成工事許可等、規制区域内の所有者等への勧告、改善命令等
⑤ 都市計画法に基づく事務	都市計画の決定又は変更にあたっての土地の試掘等の許可、開発行為の許可、都市計画事業の施行地内における建築の許可等
⑥ 都市再開発法に基づく事務	市街地再開発促進区域内における建築の許可等
⑦ 風致地区内における建築等の規制に係る条例の制定に関する基準を定める政令に基づく事務	風致地区内における建築物の建築その他工作物の建築等の許可等

⑧ 大都市地域における住宅及び住宅地の供給の促進に関する特別措置法に基づく事務 (注)	土地区画整理促進区域及び住宅街区整備促進区域内における建築行為等の許可等
⑨ 幹線道路の沿道の整備に関する法律に基づく事務	市街化調整区域内の開発区域以外の区域内における沿道整備権利移転等促進計画に基づく建築行為等に係る都市計画法 43 条の許可
⑩ 市民農園整備促進法に基づく事務	市街化調整区域内の認定市民農園建築物に係る都市計画法 43 条の許可
⑪ 地方拠点都市地域の整備及び産業業務施設の再配置の促進に関する法律に基づく事務	拠点整備区域内における建築行為等の許可等
⑫ 被災市街地復興特別措置法に基づく事務	被災市街地復興推進地域内における建築行為等の許可等
⑬ 密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律に基づく事務	防災街区計画整備組合設立の認可、施行地区内での建築行為等の許可等
⑭ 日本国有鉄道清算事業団の債務等の処理に関する法律施行令に基づく事務	日本鉄道建設公団が市街化区域又は市街化調整区域で開発行為を行う場合の協議
⑮ マンションの建替えの円滑化に関する法律に基づく事務	マンション建替組合設立の認可、マンション建替事業の認可等
⑯ 特定都市河川浸水被害対策法に基づく事務	雨水浸透阻害行為の許可等、保全調整池の指定等
(3) 産業・経済行政に関する事務	
移譲事務	主な事務内容
① 計量法に基づく事務	計量法に基づく勧告、定期検査等

(注) 新潟県に適用がない事務

5 上越市民の歌見直し事業

市町村合併に伴う市民の歌の取扱いについては、合併協定書の「14 慣行の取扱い」において、「上越市民の歌は、合併後に内容を見直すこととする」とされていた。これを受け、新しい上越市では、市民からの公募委員等で構成される上越市民の歌見直し検討委員会を平成17年7月に設置し、市民の歌の在り方や見直しに当たっての視点などについて、10月まで4回にわたり検討した。

そして、委員会での検討結果を踏まえ、上越市民の歌は合併前の上越市の名所や旧跡をテーマにしたものであり、新しい上越市の市民の誰もが共有できる、一体感のある歌へと見直す必要があることから、詞も曲も新たに作成すること、また、歌の基本理念を、それぞれ合併記念市民アイデア事業のキーワード、新市建設計画の将来都市像と同じく、「知る・つなぐ・育む」「海に山に大地に なりわいと文化あふれる 共生都市上越」にすることとした。さらに、新しい上越市民の歌の作成に当たっては、歌詞は、基本理念に基づいた、合併前の14市町村の名所・旧跡へのこだわり、偏り等のない作品を公募し、曲は専門家に依頼することとなった。

平成18年度に入り、5月から6月にかけて歌詞を公募したところ、93作品、延べ99人からの応募があった。7月の歌詞審査委員会で応募作品を審査した結果、最優秀賞1点と優秀賞4点が選ばれ、板倉区在住の上原みゆき氏による最優秀作品「このまち」が、新しい上越市民の歌の歌詞となることが決まった。その後、文学者で歌詞審査委員会委員長の杉みき子氏による補作詞、そして上越教育大学教授で歌詞審査委員会副委員長の後藤丹氏の作曲により、タイトルも「このふるさとを」として、新しい上越市民の歌が完成した。

新しい上越市民の歌は、平成18年12月1日に告示され、市民への披露は、市民が実行委員会を組織して実施する「新しい『上越市民の歌』とベートーヴェン『第九』を歌う集い」において、大勢の市民が見守る中、歌詞の入賞者表彰と併せて12月3日に上越文化会館で行われた。さらに、平成19年1月4日の上越市新年祝賀会において、これまでの市民の歌に代わり「このふるさとを」を参加者全員で合唱した。