

## 上越市中山間地域振興基本条例（素案）逐条解説

## 前文

私たちのまち上越市は冬になると雪が降ります。ゆっくり降ることもあればどンドン降ることもあります。積もる量は日本屈指、ここは豪雪地帯です。雪の中で暮らす人たちは助け合い、人としてのやさしさとたくましさをもって生きてきました。

春から夏。雪は解け、雪割草などたくさんの山野草が花を咲かせます。大地にしみ込んだ水は命の源です。人々の暮らしを支え、山間地から平野へと流れ、日本海に注ぎます。その美しい景観は人々の心を癒し、観光資源ともなっています。

私たちのまち上越市は北と南の植生が交わる地域でもあります。上流から下流へと広がる大地はソフトな粘りと甘み、上品な食感が持ち味のコシヒカリを实らせ、豊富な野菜を育ててきました。栄養たっぷりの水が流れ込んだ日本海は海の幸でいっぱいです。

山があり、海があり、大地がある私たちのまち上越市は、私たちにとって地球上の他の地域に求めることのできない心のふるさとです。しかし、市域の多くを占める中山間地域では経済構造の変化の中で少子高齢化が進み、農地は荒れ、集落の存続が危ぶまれる状況が広がってきています。

こうした流れに歯止めをかけなければ、上越市の未来はありません。私たちは中山間地域の資源やそれらが産み出す恩恵が市民共有の財産であることを理解し合い、市民みんなで中山間地域を支え、地域住民が安全に安心して住み続けることができる地域社会の実現を目指すことを決意し、この条例を制定します。

## 【趣旨】

- 前文は、上越市の自然環境、そして中山間地域のもたらす恵みを明らかにするとともに、現状に対する危機感を明らかにし、中山間地域を守ることが市民全体の利益になると理解して、市民全体で中山間地域を支える決意を表すものである。

## 【特別委員会の考え】

- 2005農林業センサスの農業地域類型において「中間農業地域」又は「山間農業地域」に区分される土地の総面積が市域の68.2%を占めるなど市域の多くが中山間地域である。この中山間地域が水源を涵養するなど市民の安全安心な生活に多くの関わりを持っており、中山間地域が衰退することは都市部に住む市民にとっても大きな影響を及ぼすとの考えから、市民全体で中山間地域を支えることを決意したものである。

## 第1条 目的

- 1 この条例は、中山間地域の振興について、基本理念を定め、並びに市の責務及び市民の役割を明らかにするとともに、中山間地域の振興に関する施策の基本となる事項を定めることにより、中山間地域の振興を総合的に推進し、もって市民が安全に安心して住み続けることができる地域社会の実現を図ることを目的とします。

### 【趣旨】

- 本条は、この条例が規定している内容を概略的に示すとともに、制定の目的を示したものである。

### 【特別委員会の考え】

- 条例の最終的な目的は、中山間地域を振興することが市民全体の安全安心な暮らしを守ることにつながるとの認識を踏まえて、規定したものである。
- なお、本条例は市民の分かりやすさ、馴染みやすさを考慮し、これまでの法令文の通例である「である調」の文体ではなく、あえて今後の当市の条例の試金石となるよう「です・ます調」の文体とすることとしたものである。

## 第2条 定義

- 1 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによります。
  - (1) 中山間地域 別表に掲げる地域をいいます。
  - (2) 中山間地域の公益的機能 中山間地域の有する水、空気等の資源を産み出す機能、国土保全機能その他の機能をいいます。
  - (3) 市民 上越市自治基本条例（平成20年上越市条例第3号）第2条第2号に規定する市民をいいます。
  - (4) 地域住民 中山間地域に居住する市民をいいます。

### 【趣旨】

- 本条は、本条例を解釈する上での共通認識を持つため、重要な用語の意義を明らかにするために設けたものである。

### 【特別委員会の考え】

- 第1号の別表で定める中山間地域は、農林業センサスや過疎計画、あるいは中山間地域

等直接支払交付金制度などで定められる地域では、開発による市街化で既に中山間地域とは言い難い地域があるなどそれぞれ実態にそぐわない部分があることから、実態を踏まえて条例で独自に定めることとしたものである。なお、市民説明会やパブリックコメントを踏まえて、確定していく予定である。

- 別表で定める地域が今後の開発などの結果、中山間地域にそぐわない状況となった場合は、臨機に条例改正で対応する予定である。なお、条例改正は、議員発議だけでなく実態を踏まえ市長から提案されることも想定しているものである。
- 第2号は、中山間地域の有する公益的な機能を明らかにしたものである。「中山間地域の有する水、空気等の資源を産み出す機能」とは、水源涵養としての機能や、中山間地域の森林が産み出す空気や農産物等の資源を産み出す機能をいうものである。また、「その他の機能」には中山間地域の文化の伝承機能なども含まれるものである。

### 第3条 基本理念

- 1 中山間地域の振興は、中山間地域の公益的機能は市民共有の財産であり、市民生活の維持向上に必要不可欠なものであることを踏まえ、次に掲げる事項を基本理念として行わなければならない。
  - (1) 市民が中山間地域の公益的機能による恩恵を享受していることを認識し、その維持の重要性を理解すること。
  - (2) 地域住民が安心していきいきと暮らし続けられるようにすること。

#### 【趣旨】

- 本条は、中山間地域の振興を図るための基本理念を定めたものである。

#### 【特別委員会の考え】

- 中山間地域が有する公益的機能は、市民全体の共有財産であり、市民の安全安心な暮らしに必要不可欠なものであるとの認識を明らかにした上で、基本理念として2つの事項を各号に定めたものである。
- 第1号は、中山間地域の生み出す、水、空気等の資源や洪水防止機能などは中山間地域に住む市民だけが恩恵を受けているわけではなく、市民みんなが恩恵を受けているとの考え方の下に、中山間地域が有する機能の維持の重要性を市民が理解することを理念としたものである。
- 第2号は、中山間地域の機能は、そこに暮らす人々が居て、山林や田畑の手入れがなさ

れてこそ維持できるものであるとの考えの下に、中山間地域に住む市民が安心していきいきと暮らし続けられるようにすることを理念としたものである。

- なお、本条の主語は「中山間地域の振興」であるが、隠れた主語として「市」があり、すなわち、市が主体となって、「市民が…理解すること」や「…いきいきと暮らし続けられるようにすること」を基本理念として行うことになるものである。

#### 第4条 市の責務

1 市は、前条に定める基本理念（以下「基本理念」という。）にのっとり、中山間地域の振興に関する施策を総合的かつ計画的に実施しなければなりません。

##### 【趣旨】

- 本条は、中山間地域の振興に係る市の基本的な責務を定めたものである。

##### 【特別委員会の考え】

- 本条は、前条に定める基本理念に従って、その実現に向け、中山間地域の振興に関する施策を総合的かつ計画的に実施することを市の責務としたものである。

#### 第5条 市民の役割

1 市民は、基本理念にのっとり、市がこの条例に基づき実施する施策に協力するよう努めるものとします。  
2 市民は、自主的かつ主体的に中山間地域の振興を図るよう努めるものとします。

##### 【趣旨】

- 本条は、中山間地域の振興について、市民が果たすべき役割を定めたものである。

##### 【特別委員会の考え】

- 当初、市民についても「責務」とすることも考えたが、市民から見て「責務」は重過ぎると考え、「役割」とした。
- 第1項は、中山間地域の公益的機能を理解し、安全安心な市民生活との関わりから中山間地域の大切さを理解するなど市が行う施策に協力することを定めたものである。
- 第2項は、中山間地域の公益的機能や安全安心な市民生活に必要な不可欠であることを理解した上で、市民が主体的・自主的に中山間地域の振興を図ることを努力義務としたもの

である。

## 第6条 施策の策定等に関する指針

- 1 市は、中山間地域の振興に関する施策の策定及び実施に当たっては、基本理念にのっとり、次に掲げる事項を基本として、各種の施策相互の有機的な連携を図りつつ、総合的かつ計画的に行わなければなりません。
- (1) 中山間地域の自然環境を保全すること。
  - (2) 中山間地域の公益的機能の維持についての意識を市民が共有できるようにすること。
  - (3) 中山間地域の集落の実情に応じて生活環境の向上を図ること。
  - (4) 中山間地域における産業の振興を図ること。
  - (5) 中山間地域における定住の促進を図ること。
  - (6) 多様な地域間交流を推進すること。
  - (7) 中山間地域の振興に資する自主的かつ主体的な取組を支援すること。

### 【趣旨】

- 本条は、中山間地域の振興に関する施策の基本的な指針を定めたものである。

### 【特別委員会の考え】

- 第1号は、中山間地域の有する公益的機能を維持するためには、中山間地域の自然環境を保全することが重要となることから指針としたものである。
- 第2号は、第3条第1号に掲げた基本理念の実現に向けて、中山間地域の重要性を市民が理解し、維持していこうという意識を共有できるようにするために指針としたものである。
- 第3号は、第3条第2号に掲げた基本理念の実現に向けて、各集落の実情に応じて生活環境（例えば交通手段の確保、雪処理、通信環境など）の向上を図ることを指針としたものである。
- 第4号は、第3条第2号に掲げた基本理念の実現に向けて、地域住民の生活の糧となる農林業をはじめとする産業の振興を図ることを指針としたものである。
- 第5号は、中山間地域における定住人口が減少し続けた場合、第3条第2号に掲げた基本理念の実現が困難になることから、定住の促進を図ることを指針としたものである。
- 第6号は、中山間地域の公益的機能の維持には里山の管理などそこに人が住んでこそできるものもあることを踏まえ、地域住民が活性化し、誇りを持って暮らし続けることができるようにするため、都市部に住む人々や同じように中山間地域に住む人々などとの多様

な地域間交流を促進することを指針としたものである。

- 第7号は、中山間地域の公益的機能の維持の重要性を理解した市民が自主的かつ主体的に中山間地域の振興を図る取組を行うようになることが理想的な姿であることを踏まえて、それらの取組が活性化するよう支援することを指針としたものである。
- なお、各号に列記した指針は、この条例で定める中山間地域の全域で全てを行うことを想定したものではなく、各地域の実情に応じて、列記した事項から必要な事項を行うことを想定しているものである。

## 第7条 施策の大綱

- 1 市長は、基本理念及び前条に定める指針にのっとり、中山間地域の振興に関する施策を総合的かつ計画的に推進するため、中山間地域の振興に関する施策の大綱を定めなければなりません。
- 2 市長は、中山間地域の振興に関する施策の大綱を定めたときは、速やかにその旨を議会に報告するとともに、これを公表しなければなりません。
- 3 前項の規定は、中山間地域の振興に関する施策の大綱の変更について準用します。

### 【趣旨】

- 本条は、中山間地域の振興に関する施策を総合的かつ計画的に推進するため、中山間地域の振興に関する施策の大綱を定めることなどを市長に義務付けたものである。

### 【特別委員会の考え】

- 当初は、例えば総合的な「中山間地域振興基本計画」のような計画の策定を義務付けることも考えたが、過疎計画など中山間地域の振興にかかわる各種計画もあることから、更なる計画の策定等を義務付けた場合、屋上屋を架すこととなり、また、理事者側の負担も大きくなり、実際の各種施策の展開に支障が出ることになりかねないことを考慮し、各種計画の要旨をまとめた大綱の策定等を義務付けることとしたものである。
- 第1項は、大綱の策定を義務付けたものである。
- 第2項は、大綱を策定したときに、議会への報告を義務付けるとともに、市民への理解を図るため、公表を義務付けたものである。
- 第3項は、大綱の変更を行うときにも策定時と同様に議会への報告や市民への公表を義務付けたものである。
- 本条による議会への報告は、あくまで議決事件ではなく、諸般の報告として報告され

ば足りるものである。

- なお、特別委員会がイメージしている大綱とは、中山間地域の振興に向けた施策の総合的な大目標を定めたうえで、第6条で規定する指針に沿った施策を実施するに当たっての分野別の基本的な目標や具体的な取り組み事項（農業振興地域整備計画、食料・農業・農村基本計画、情報通信基盤整備計画、総合交通計画などの計画や中山間地域における集落の実態調査の結果をもとに実施する施策の柱など）を概括的に明示されたものを想定している。

## 第8条 推進体制の整備等

- |   |
|---|
| 1 市は、中山間地域の振興に関する施策を策定し、及び円滑に実施するため、必要な体制を整備するとともに、財政上の措置その他の必要な措置を講ずるものとします。 |
|---|

### 【趣旨】

- 本条は、中山間地域の振興に関する施策を策定し、円滑に実施するための体制整備や必要な予算措置等を講ずることを義務付けたものである。

### 【特別委員会の考え】

- 「必要な体制」とは、中山間地域の振興に関する施策の総合的な窓口となるセクションの設置や専門職員の配置などを想定したものである。
- 「財政上の措置」は、必要な措置の例示の一つであるが、例えば、理念実現に向けた誘導策としての補助金の交付や施策実施に必要な予算の計上などを想定したものである。
- もとより、内部組織の設置や人事、予算の編成は市長の権限である。市長の提案の条例であれば市長の意思であるので問題は生じ得ないが、議員発議の条例の場合、市長の権限を侵害することになるかが問題となる。本条の場合、具体的な組織の設置を義務付けてはおらず、また財政上の措置も一つの例示に過ぎず、市長の裁量権を担保していることから市長の権限を侵害するものではないと考えているが、事前に市長との協議を行い、了解を得ておく必要がある。

## 第9条 市民の意見等の施策への反映

- |   |
|---|
| 1 市は、市民の意見及び中山間地域の現況を中山間地域の振興に関する施策に的確に反映させるために必要な措置を講ずるものとします。 |
|---|

### 【趣旨】

- 本条は、市民意見の反映や中山間地域の現状に合った施策を展開するための措置をとることを市長に義務付けたものである。

### 【特別委員会の考え】

- 本条の必要な措置は、具体的には、平成18年度あるいは22年度に行った現地調査やアンケート調査などを定期的実施することを想定しているものである。

## 第10条 年次報告

- |  |
|--|
| 1 市長は、毎年、中山間地域の振興に関する施策について議会に報告し、これを公表しなければなりません。 |
|--|

### 【趣旨】

- 本条は、毎年、中山間地域の振興に関する施策の実施状況などをとりまとめて、議会に報告するとともに、市民への公表を義務付けたものである。

### 【特別委員会の考え】

- 本条において議会への報告を義務付けたのは、第7条で策定を義務付けた大綱を基にした施策の毎年の実施状況などを議会がチェックし、その結果を予算審議等に活用するためである。
- 議会への報告は、具体的には、単なる施策実施の実績だけを報告するのではなく、個々の施策の展開手法やその実績、今後の課題などを取りまとめて議会に提出してもらうことを想定するものである。
- 本条において市民への公表を義務付けたのは、中山間地域の振興について市民の理解を図るとともに、施策の実施状況などを踏まえて前条に定める意見の反映に市民から活用していただくためである。
- 本条による議会への報告は、第7条の大綱の報告同様、あくまで議決事件ではなく、諸般の報告として報告されれば足りるものである。

## 第11条 委任

- |                                  |
|----------------------------------|
| 1 この条例に定めるもののほか必要な事項は、市長が別に定めます。 |
|----------------------------------|

### 【趣旨】

- 本条は、中山間地域振興の細目を市長に委任することを定めるものである。

### 【特別委員会の考え方】

- 本条例は中山間地域の振興に係る基本的な事項を定めているが、中山間地域の施策は執行機関たる市長が行うことになることから、実施の細目は市長に委任することとしたものである。

### 附 則

この条例は、平成 年 月 日から施行します。

### 別表（第2条関係）

地域自治区名	対象区域
金 谷 区	大字塩荷谷、大字儀明、大字上湯谷、大字後谷、大字下正善寺、大字中正善寺、大字宇津尾、大字上綱子、大字中ノ俣及び大字上正善寺の区域
春 日 区	大字牛池新田及び大字宮野尾の区域
谷浜・桑取区	全域
安 塚 区	全域
浦 川 原 区	全域
大 島 区	全域
牧 区	全域
柿 崎 区	栃窪、下中山、高畑、岩手、下灰庭新田、芋島、松留、上中山、猿毛、城腰、水野、下牧、平沢、岩野、米山寺、芋島新田、猿毛新田、水野新田、岩野新田、米山寺新田、東横山、旭平、黒岩及び小萱の区域
吉 川 区	川谷、石谷、上名木、名木山、大賀、山直海、岩沢、米山、山中、高沢入、坪野、尾神、吉井、東寺、平等寺、伯母ヶ沢及び後生寺の区域
中 郷 区	板橋、藤沢、二本木、松崎、片貝、福崎、宮野原、稲荷山及び岡沢の区域
板 倉 区	山越、米増、山部、中之宮、釜塚、不動新田、菰立、久々野、猿供養寺、東山寺、機織、大池新田、別所、栗澤、大野新田、筒方、関田、達野及び玄藤寺新田の区域
清 里 区	上田島、青柳、梨窪、鶯澤、上中條、鈴倉、寺脇、東戸野、棚田、水草、北野、梨平及び赤池の区域
名 立 区	全域