

(仮称)中山間地域振興対策条例(たたき台 H22.4.27)について

このたたき台は、中山間地対策特別委員会が約2年間にわたり、先進地等の視察も含めて検討してきた中山間地域の振興に向けての考え方を取りまとめ、あわせて今後の最終案の作成に向け、検討すべき課題を明らかにしたものである。

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んと降ることもある。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実らせ、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、経済構造の変化の中で市域の6割を占める中山間地域では少子高齢化が進み、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、中山間地域に住むものが市街地に住む人々の暮らしを思い、中山間地域に住むものが市街地に住む人々に感謝される関係づくりを進めるとともに、両者の支えあいの中で様々な資源が循環し、中山間地域を維持し、さらには活性化する地域社会の形成を目指すことを決意し、ここに条例を制定します。

第1条（目的）

- 1 この条例は中山間地域の維持と活性化をめざす施策についての基本的事項を定め、中山間地域振興策を総合的かつ計画的に推進することを目的とします。

【説明】

中山間地域の施策の内容については、幅広い分野にわたるため、地域という横断的な視点でその主体性、自主性を生かした取り組みが必要である。また、それぞれに誇りやアイデンティティを持つ多様性ある14市町村が合併したことも勘案し、分野ごとに全市一律の対策を打つのではなく、まとまりのある地域ごとの特徴にあわせ、独自性ある地域づくりを支援する行政環境を作ることが重要です。

第2条（対象地域）

- 1 この条例において対象とする「中山間地域」とは、次の各号のいずれかに該当する地域です。
 - (1) 中山間地域等直接支払対象農用地を有する地域
 - (2) 前号に掲げるものの他、それらの地域に類する地域として規則で定める地域

【説明】

中山間地域等直接支払交付金制度の対象となっている地域(自然的、経済的、社会的条件の悪い地域)とは、特定農山村、山村振興、過疎の指定地域になっています。

対象農用地(農業生産条件の悪い農用地)とは、上記指定地域のうち、次の要件に該当する農業生産条件の不利な1ヘクタール以上の面的なまとまりのある農用地となります。

- ・急傾斜農用地(田：傾斜1/20以上、畑：傾斜15度以上)
- ・緩傾斜農用地(田：1/100以上、畑：傾斜8度以上)
- ・その他：自然条件により小区画、不整形な水田

高齢化率、耕作放棄比率の高い集落にある農用地

中山間地域等直接支払交付金制度の対象地域以外であっても、緊急に支援が必要とする地域については、規則で地域を定め、本条例の対象とすることが出来るものとします。

<最終案に向けた検討課題>

対象地域の定め方には、このたたき台で示した中山間地域等直接支払制度を用いる手法のほか、農林業センサスの地域類型を用いる手法、条例に別表を設け、直接対象地域名を掲げる手法なども考えられる。さらに、以下のとおり、いずれの手法にも、問題点があることから、今後、引き続き検討する必要がある。

【問題点】

- ・中山間地域等直接支払制度は国の予算に基づく要綱・要領上の制度で、条例の根拠として用いるには不安定である。
- ・農林業センサスの地域類型は、現在の中山間地域と合致しない部分がある。
- ・上越市食料・農業・農村基本条例における「中山間地域等」の定義との整合を図る必要がある。

第 条（基本理念）

条文案は、最終答申に向け、今後検討する。

<最終案に向けた検討課題>

委員会として、この条例のコンセプトをまとめ、中山間地域の維持・活性化の基本理念を規定することが望ましいとの結論から、条文案を検討する必要がある。

なお、基本理念を規定する場合、条例の題名に「基本」を加え、「中山間地域振興対策基本条例」とすることも検討する。

【参考】

この条例のコンセプトとして基本理念に掲げるべき文言の例

- ・中山間地域の有する機能の理解を図る
- ・中山間地域の人々が安全に安心して暮らせる地域社会を築く

など

第3条（施策の基本方針）

- 1 市は、前条で指定した中山間地域の振興に関して、地域の自主的かつ主体的な取組みを基本として、次の各号に定める施策について総合的かつ計画的に実施するものとします。
 - (1) 総合的な克雪対策に対する取組みを強化し、除雪体制を充実します。
 - (2) 農林業の振興を図り、担い手育成と確保対策を充実します。
 - (3) 住民の自主的な活動による地域コミュニティとしての集落の連携と集落活動の担い手を育成し、定住促進を図ります。
 - (4) 地域に根ざした雇用を創出するため、地域固有の資源を活用した新たな産業の創出を促進します。
 - (5) 地域の実情に応じた生活環境基盤整備の促進と、安心安全の確保を図ります。
 - (6) 豊かな自然環境の中で新たな価値観を見つけ、多様な地域間交流を積極的に推進します。
 - (7) 自然環境を保全し、事業活動に自然エネルギーを積極的に活用します。

【説明】

この条例の全てにおいて、地域の自主的かつ主体的な取組を尊重し、その取組みについて市が支援することを基本的な考え方としています。

この条例の中で、地域コミュニティ活動の基本は集落にあると位置づけており、その中でIターン、Uターン者の住宅確保、公営住宅、空き家の有効活用などの定住対策と、集落活動の担い手の育成が必要と考えています。

地域固有の資源の中には、伝統文化の活用や信越トレイルを活用した森林セラピー基地の設置、観光農園、観光山菜園など新たな観光分野を創出することも想定しています。

生活環境基盤整備の中には、道路、保健、医療、福祉、交通、通信、上下水道等の整備を含み、安全安心の確保には、災害時の緊急対応を含めた防災体制、治山治水、砂防、地すべり対策等も含めて考えています。

多様な地域間交流とは、越後田舎体験事業に代表されるように、都市と農村の体験学習や棚田オーナー制度、サポーター制度、森林オーナー制度、市民農園による交流など多様な形態を想定しています。

自然エネルギーとは、太陽光発電、雪氷エネルギーの利活用、小水力発電、マイクロ水力発電、風力発電、バイオマス発電などその地域に適した利活用が想定されます。

< 最終案に向けた検討課題 >

具体的な事業を掲げているため、地方自治法第222条の予算を伴う条例の制限を踏まえて、今後、最終案のとりまとめに向け、予算の編成権・提案権を持つ市長との事前調整を図る必要がある。

第4条（市の責務）

- 1 市は、第1条に規定する目的を達成するため、住民の意見を尊重し、必要な施策を総合的に講じるとともに、中山間地域が実施する事業に関し必要な助言、指導その他の援助を行い、もって地域間格差の解消に努めます。
- 2 市は、中山間地域が有している多面的で公益的な機能について、市民共通の理解が得られるよう努めます。

【説明】

14市町村の合併により、広大な中山間地域を抱えることになったが、前文にもあり「上流は下流を思い、下流は上流に感謝する」ことを基本として市民共通の理解を求め、地域間格差の解消に努めなければならない。

その上に立って総合的な施策を講ずるとともに、助言、指導その他必要な支援を行なうものとする。

第1項の住民とは、中山間地域に暮らす人々のことであり、第2項の市民とは上越市民全体で共通の理解することをいう。

< 最終案に向けた検討課題 >

「地域間格差」の内容について、例えばどのような格差があるのか、どの地域とどの地域の格差なのか。さらに「地域間格差の解消」の内容について、例えば市域全体に同水準の生活機能を保障するのか、最低限度の生活機能を保障するのかなどを検討し、整理する必要がある。

市の責務の規定は、前文や目的、基本理念を受けて、それを実現するための責務であることから、前文、目的条項、さらには基本理念などを規定する場合は、それらとの関係性を整理する必要がある。

第5条（市民の役割）

- 1 市民は、自然と向き合う農山村地域の価値を再認識し、そこに住む住民の持続可能な生活文化と暮らしを守るよう努めます。
- 2 中山間地域に暮らす人々においては、豊かな自然環境の下に暮らすことへの誇りを持って、中山間地域で暮らし続けることの価値観を次代に引き継いでいくことに努めます。

【説明】

第1項の市民とは、平地の農村部や市街地に暮らす人々のことをいい、そこに住む住民とは、農山村、中山間地域に暮らす人々のことを言います。

中山間地域を守っていくには、そこに住み続ける住民の価値観も重要な要素と考えます。

第6条（事業実施計画）

- 1 市は、第3条に定める基本方針に基づく事業を計画的に推進するため、5年間の事業実施計画を策定します。
- 2 事業実施計画は毎年見直しすることができるものとします。

【説明】

地域の活力が低下している集落の持続的展開と、集落が再生し活性化する地域社会となるような事業実施計画とします。

5年間の具体的な指針事業を提示し、集落の自主的な取組みを支援する内容とします。

<最終案に向けた検討課題>

具体的な事業を掲げた計画を義務付けるに当たり、第3条同様、地方自治法第222条の予算を伴う条例の制限を踏まえて、今後、最終案のとりまとめに向け、予算の編成権・提案権を持つ市長との事前調整を図る必要がある。

第7条（事業実施集落の指定）

- 1 事業実施計画に基づいて支援を受けようとする集落は、市長に対し、施策の事業実施集落として指定を申し出ることとします。
- 2 2以上の集落が連携して指定を受ける場合も同様とします。

【説明】

単一集落の事業実施または2以上の集落(連たん以外の集落連携も想定)の事業実施も想定されます。

<最終案に向けた検討課題>

この条例案では、第3条に掲げた事業を本条で指定した集落のみに実施することとしているが、今後、中山間地域全体の支援をどうするかについても検討する必要がある。そのため、中山間地域を広く支援し、事業展開できる仕組みとしながら、重点的に事業を実施する集落をモデル集落として指定して、事業を展開することも検討する必要がある。

また、中山間地域で活動するNPO団体などへの市の支援についても検討する必要がある。

第8条（市の補助）

- 1 市は、中山間地域の自主性を尊重し必要があると認めるときは、予算の範囲内において事業に要する経費の一部を補助します。

【説明】

事業を実施するには予算付けは当然のことではあるが、事業実施を補完する意味合いで規定したものです。

<最終案に向けた検討課題>

今後、市の支援が補助金のみでよいのか、その他の支援、例えば助言や指導なども規定する必要があるか、現行の第4条との関係性を含めて検討する必要がある。

【参考】

例えば、「市は、中山間地域における自主的な振興対策に関する活動を促進するため、必要な情報の提供、助言又は指導を行うとともに、自主的な活動について必要に応じ財政的援助その他の支援を行うものとする。」という規定も考えられる。

第9条（年次報告）

- 1 市長は、毎年市議会に対し、中山間地域の振興について講じた主な施策等に関して報告します。

【説明】

本条は、市が講じた主な施策を市議会に報告することを義務付けた規定です。

この年次報告により、中山間地域振興施策を市民から理解してもらい、施策の一層の促進を図ることを本来の目的としており、行政情報公開の観点からも重要な意義を持つものです。

第10条（委任）

- 1 この条例に定めるもののほか、必要な事項は規則で定めます。

【説明】

本条は、この条例で定めきれない運用の詳細を市長が規則で定めることとするものです。

< 最終案に向けた検討課題 >

規則への委任の必要性については、最終案の取りまとめを待って、検討する必要がある。

附則

(施行期日)

1 この条例は、平成 年 月 日から施行します。

(見直し)

2 市議会は、この条例の施行後5年を経過したときは、この条例の規定及びその実施状況について検討を加え、その結果に基づいて必要な見直しを行うものとします。

【説明】

5年を目途に集中的に取り組むこととし、施策の効果を十分に検証し、その結果見直しする場合もあるが、廃止も視野に入れている考え方とします。

< 最終案に向けた検討課題 >

第2項の見直しの規定については、この条例を基本条例とする場合、自治基本条例や現在検討中の議会基本条例の規定の仕方にならい、本則に規定することも検討する必要がある。

その他

今後、最終案の取りまとめに向け、条例で用いる用語の整理や、他の条例や法令との整合を検討する必要がある。