

市町村合併でつくる新しいまち

海に 山に 大地に

なりわいと文化あふれる
共生都市上越



海に 山に 大地に

なりわいと文化あふれる
共生都市上越

新しいまちのグランドデザイン

概要版

なりわい(生業)...古くは 農業 または その作物 を表し、生活のための職業、営みを
意味します。ここでは、海・山・大地という自然との関わりの中で、この
地域で暮らしを立てる仕事を受け継ぎ、あるいは創り出していこうと
いう意味合いがあります。

本グランドデザインについてのご意見・ご提言は.....

お問い合わせ先 上越地域法定合併協議会準備会事務局
〒943-0806 上越市木田新田1-1-10
TEL : 025-524-9102 FAX : 025-524-9120
E-mail : info@joetsu-gappei.jp



平成 15 年 5 月
上越地域法定合併協議会準備会

新しい時代にふさわしい地域力と地方自治体を上越の地に - 実りある市町村合併へ向けて -

市町村長からのメッセージ

新しい時代の大波を乗り越えるために、 今、14市町村の力を結集します。

今、我が国は世界に例を見ない超高齢化や少子化、世界的な厳しい経済競争の中での深刻な不況など大きな問題に直面し、社会経済の見通しは極めて不透明な状況にあります。上越地域も同じ問題に直面しており、高齢化の急速な進展、人口の減少や働く場の減少が深刻な問題となっています。

こうした中、地方分権が進み、地方自治体は国や県に頼らずに自立し、新しい時代を自ら切り開いていく力を持つことが求められています。上越地域の各市町村は、業務の効率化や新たな政策課題に的確に対応する仕組みの構築など、様々な対策を講じてきました。しかし、上越地域の市町村が、新しい時代の大波を乗り越えていくためには、それぞれの市町村の力を結集し、一つの新しいまちを築く、すなわち合併することが必要不可欠であるとの結論に至りました。

32年前の高田市、直江津市の合併で日本海沿岸有数の12万都市が生まれました。そして今、私たちは、新しい時代にふさわしい地域と自治体をつくるために、人口21万を超える、大きな器(うつわ)を得たいと考えます。単独で存在し続けては決して得ることができない都市の力を合併によってつくりだすのです。

準備会では、地域をどのように守り発展させ、次の世代に引き継いでいくのか、行政、住民は何をすべきか、そうした視点から、将来都市像に「海に山に大地に なりわいと文化あふれる 共生都市上越」、まちづくりの基本理念として「豊かさ、安らぎ、快適な生活を市民が支えあう自主自立のまちづくり」を掲げることとしました。

高田平野を中心に、歴史的にもつながりの深い14市町村が一つになることで、海、山、大地にある豊かな資源をいかし、地域の維持と発展に向けた力をより大きくすることができます。準備会では、合併を機に地域が連携して行う様々な取組みを決定しました。

新しいまちは面積では全国有数の規模を持つ自治体になりますが、面積が広がることで行政サービスやそれぞれの地域の持つ個性や活力が低下することなく共生していけるよう、十分な準備をしたいと思えます。

合併は、地域の新しい時代の幕開けです。

14市町村に住み、学び、働くすべての皆さんが、このグランドデザインを手に入れ、新しいまちの未来を共に考え、地域と自治体の担い手として新市建設に積極的に参加いただきますようお願い申し上げます。

平成 15 年 5 月 吉日

上越地域法定合併協議会準備会

上越市長	木浦 正幸	柿崎町長	榎井 辰雄	板倉町長	瀧澤 純一
安塚町長	矢野 学	大潟町長	渡 之夫	清里村長	梅澤 正直
浦川原村長	原 恒博	頸城村長	関田 武雄	三和村長	倉 英雄
大島村長	岩野 虎治	吉川町長	角張 保	名立町長	塚田 敏
牧村長	中川 耕平	中郷村長	吉田 侃		

海に山に大地に広がる
14の輝く個性が
今ひとつに

高田公園の夜桜 (上越市)

希望館やすらぎの庭 (頸城村)

鵜の浜温泉の海水浴 (大潟町)

米山 (柿崎町)

スカイスポーツ (吉川町)

棚田 (大島村)

虫川の大杉 (浦川原村)

キューピットバレイ (安塚町)

光ヶ原高原 (板倉町)

坊ヶ池と星のふるさと館 (清里村)

豊潤な大地で育った米 (三和村)

深山の雪どけ水 (牧村)

夕日に映えるうみてらす (名立町)

北信越地域最大級の遊園地 (中郷村)

名立町

中郷村

板倉町

清里村

牧村

安塚町

三和村

浦川原村

大島村

吉川町

頸城村

大潟町

柿崎町

上越市

< 目次 >

市町村長からのメッセージ	1
1. 私たちのまちの将来像	3
2. まちづくりの方向性	5
3. 新しいまちを築くために	7
4. 新しいまちの行財政運営(案)	13
5. 参考資料	15

海に 山に 大地に なりわいと文化 あふれる 共生都市上越

なりわい(生業)..古くは「農業」または「その作物」を表し、生活のための職業、営みを意味します。
ここでは、海・山・大地という自然との関わりの中で、この地域で暮らしを立てる仕事を受け継ぎ、あるいは創り出しているという意味合いがあります。

新しいまちは、新しいまちづくりの理念のもとで、新しいまちの将来像を目標にみんなで作っていきます。

まちづくりの基本理念

新しいまちづくりを進めていく上で大切にしたいこと

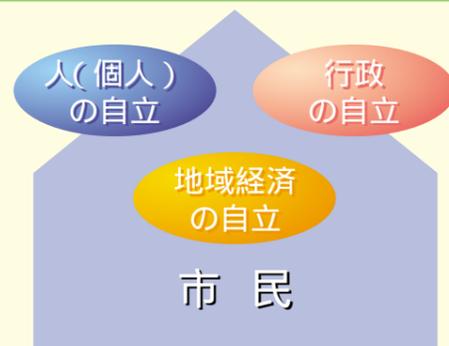
まちづくりは、すべての人々がものと心の豊かさを享受し、安心して快適な生活ができる、それが一番大切なことです。これは独りで得られるものではなく、市民一人ひとりがそれを担い、支え合い、行政と協働してこそ実現することができます。

これまで、どちらかと言えば国や県に頼りがちであった地方自治体も、地方分権の流れのなかで自主自立の運営が必要となっています。

私たちが目指すのは、受け身であったり一方的に頼ったりするのではなく、市民が自主的に支え合い、まちや地域として自立していける姿です。そこでは人(個人)と地域経済と行政とが自立して、それぞれの役割をしっかりと担い、協働していくことが何よりも大切になります。

そこで、私たちは「豊かさ、安らぎ、快適な生活を市民が支えあう自主自立のまちづくり」をまちづくりの基本理念にします。

豊かさ、安らぎ、快適な生活を
市民が支えあう自主自立のまちづくり



まちの将来像

みんなで
こんなまちを
つくりたい

なりわいと文化あふれる 共生都市上越

新しいまちは人口が21万人を超える、力を持った都市となります。14市町村が一緒になって、お互いの良さをいかにしながら、共に支え合い、共に生きていく「共生都市上越」。海・山・大地という自然との関わりの中で、この地域で暮らしを立てる仕事を受け継ぎ、あるいは創り出しながら、共に新しい未来を築いていくまちをつくりたい。

海、山、大地に恵まれた都市

新しいまちは、海、山、大地に恵まれ、都市的な利便性と豊かな自然を合わせ持つ都市になります。

ここに、豊かさや安らぎ、快適な生活を可能にする新しいまちの姿は「なりわいと文化あふれる都市」と考えます。

なりわい

農業に語源を持つ「なりわい」は、現代では「生業」と書き、生活のための職業、営(いとな)みを意味します。

上越地域は歴史的にも豊かな経済活動を行ってまいりましたが、社会経済の大きな変化に対応していくために、将来への発展を視野に、より足腰の強い経済を築いていくことが、今、重要になっています。

農業、漁業、林業、建設業、製造業、商業、サービス業。
海のなりわい、山のなりわい、大地のなりわい。
伝統的ななりわい、未来的・先端的ななりわい。

... ..

生き生きとしたなりわいが地域に満ち、活力があふれるとき、私たちのまちは豊かで安らぎのある快適な生活ができるまちになります。

文化

心の豊かさがより一層大切になる時代です。心の豊かさを実感できる文化のまちが、もう一つの都市像です。特に大切にしたいのは生活の文化、もてなしの文化です。

厳しい冬の深い雪や夏の強い陽の恵みの中、様々ななりわいを通じて自然を尊び、自然との共生を通じて、私たちの生活文化は培われてきました。こうした文化から、自然との共生を目指す人々、地球環境を大切にしようとする多くの人々との広く、深い共感につながる豊かな心が生まれ出されていきます。

豊かな自然の中で豊かな心を持つ人が住むまちは、その魅力で、人が訪れてみたい、そして住んでみたいまちになります。

訪れる人を満足させ、もてなす側も満足分かち合う。これがもてなしの文化です。自然と歴史遺産、交通に恵まれたこの地に、もっと多くの人々が訪れてほしい、そして住んでほしいと私たちは考えます。そのためにも、培ってきたもてなしの心を大切にする、もてなしの文化あふれるまちにしたいと考えています。



2-1 地域の課題と解決のためのまちづくりの方向性

現状と見通し：人口減少と少子・高齢化

課題：地域の基本的活力の低下への対応

地域の人口は、今後減少を続け、20年後には現在の90%程度にまで減る見通しです。このような中、老年人口(65歳～)は増加するものの、地域の社会・経済活動を支える生産年齢人口(15～64歳)は減少する見通しです。このままでは、地域活力を維持する上で必要不可欠な「人」が確実に不足し、地域社会・経済が縮小していくことは避けられない状況にあり、対応が必要と考えます。

現状と見通し：自主財源の減少

課題：行財政基盤の強化

14市町村の中には、歳入に占める自主財源の割合が低く、国・県の財源に依存する割合が高い町村が多数存在します。さらに、長引く景気低迷で税収が減少する一方、これを補うために借金が増加し、国も地方自治体も財政は極めて厳しい状況です。このような中、国から交付される地方交付税の抑制が見込まれ、自主財源の乏しい自治体は、将来的に行政サービスに必要な歳入を確保できない可能性があり、対応が必要と考えます。

現状と見通し：製造業の可能性とリスク、建設業の苦境

課題：産業構造の変化への対応

製造業は、誘致に成功すれば、地域経済に大きな活力を与える可能性があります。一方、経済情勢の影響を受け、製造施設の海外移転・生産中止等が近年増加している点には、今後留意が必要です。地域の主力産業の一つである建設業では、依存度の高い公共事業が今後ますます縮小し、厳しい状況に直面すると予想されます。14市町村では、このような産業構造の変化への対応が必要と考えます。

まちづくりの方向性

豊かさ、安心、安全を実現するしなやかで活力のあるまちと地域づくり

社会や経済の変化に柔軟に対応し、だれもが豊かに、そして安心して暮らせる地域を常に保ち続けることができる足腰の強いまち、地域をつくる。

市民本位、市民が支えるまちづくりとその仕組みの構築

市民の視点に立ち考えた、豊かで、安らぎのある暮らしを実現するために、市民一人ひとりが地域社会を支える役割を担い、互いに支え合っていくまちをつくる。

行政の効率化、コストの引下げによるきめ細かい行政施策の展開

14市町村に分散する行財政基盤や都市機能を再構築し、効率的な行財政運営を実現する。同時に、旧市町村を基本単位とした行政運営の仕組みを導入し、きめ細かい行政施策を展開する。

2-2 土地利用の方向性

新しいまちは、様々な自然や多様な特性を持つ地域が集まって形成されています。まちづくりでは、各地域で培われてきた歴史や自然環境などの特性を再認識し、各々が本来持つ「あるべき姿」を大切にしながら土地利用を促進します。

市街地

工業や商業が集積する第2次・第3次産業の中核として利用
都市的な住宅を配置
コンパクトな地域に多様な施設を集約することによる良好な都市環境の保全

田園地域

優良農地を保全
農業の生産力向上、安全な食料生産を支える土地利用
農村が持つ環境・景観等に合わせた居住環境整備
工業、流通施設の立地抑制



中山間地域

環境保全、災害防止機能の向上
自然の特性をいかした産業を促進するための土地利用
中山間地域が持つ環境や景観等に合わせた居住環境の整備
地域資源をいかした体験・交流、観光・スポーツ、レジャーの場の提供

3-1 新しいまちづくりの施策の全体像

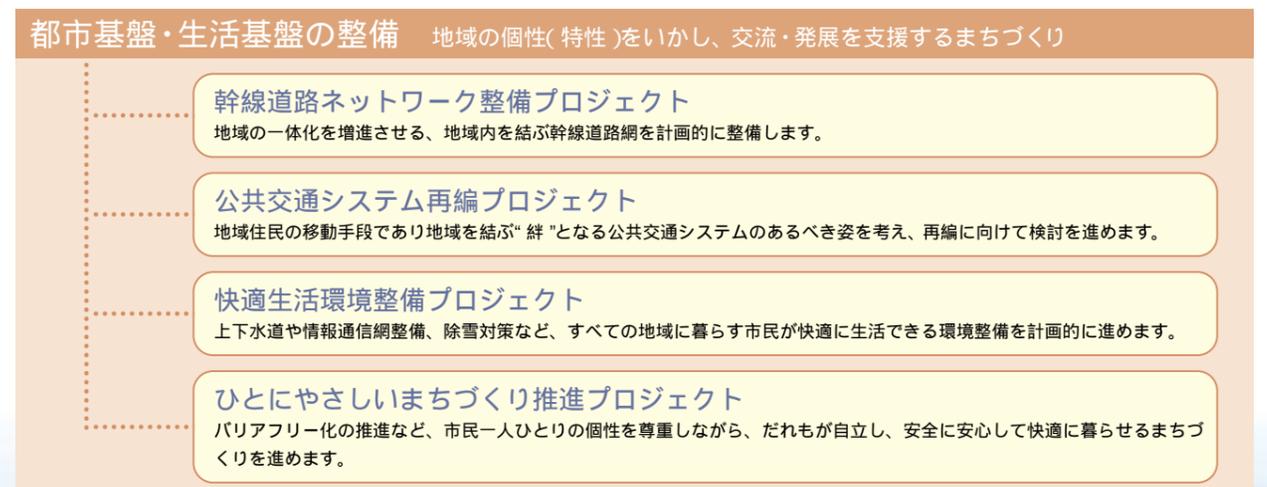
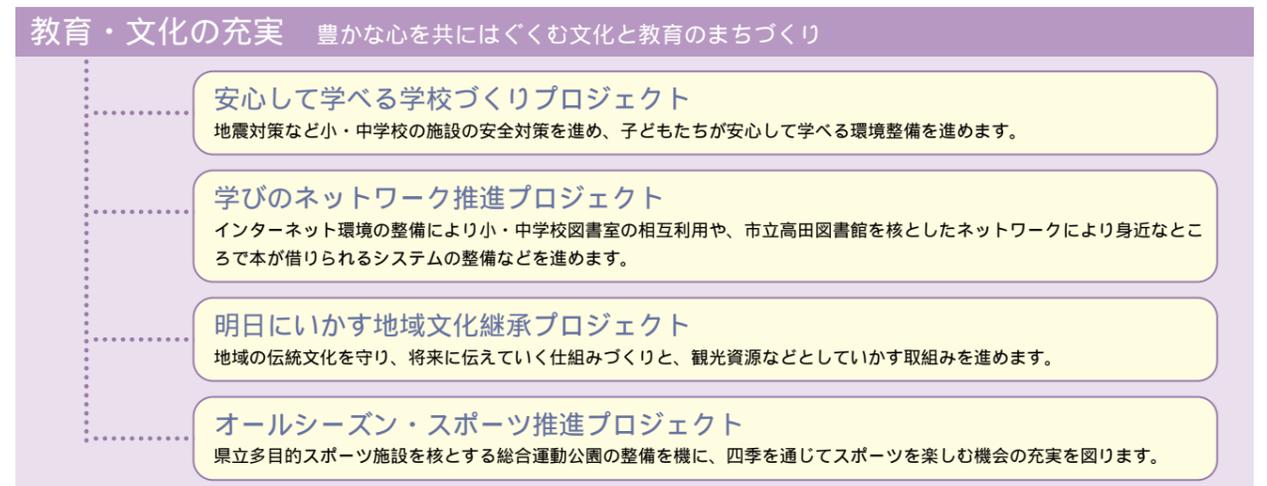
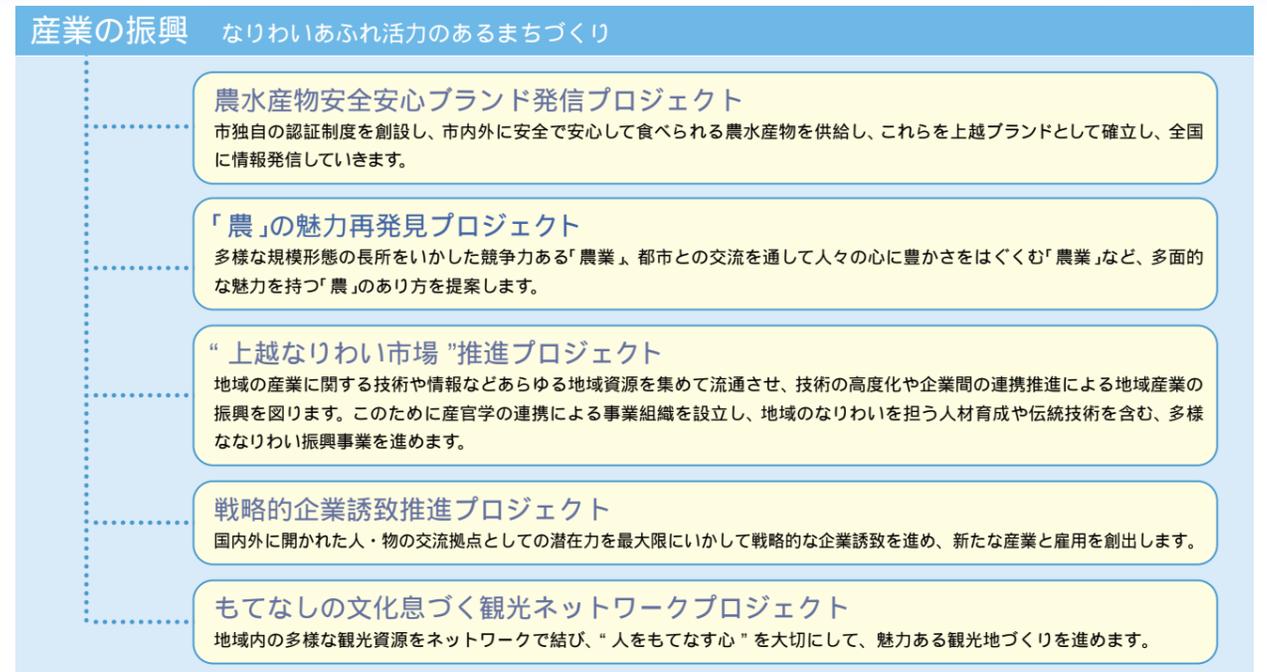
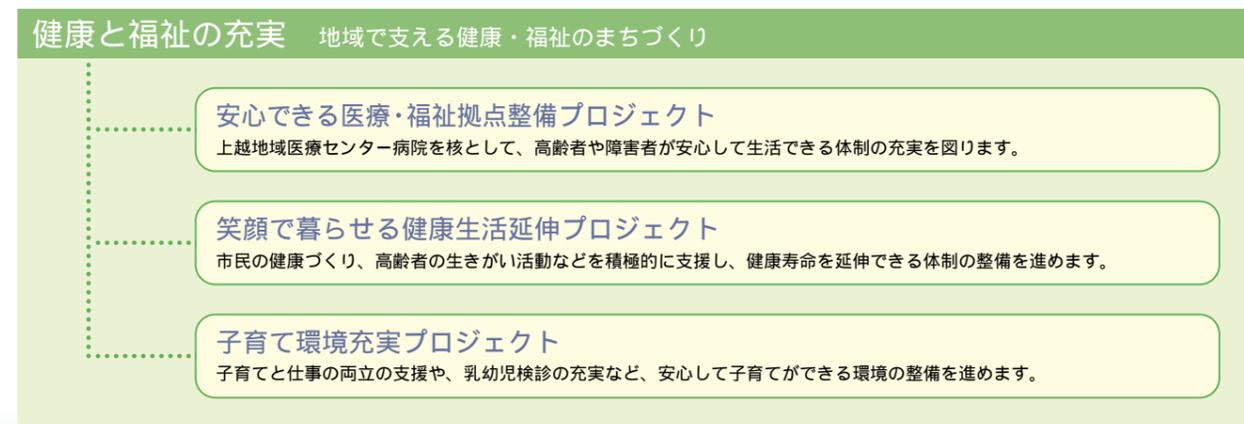
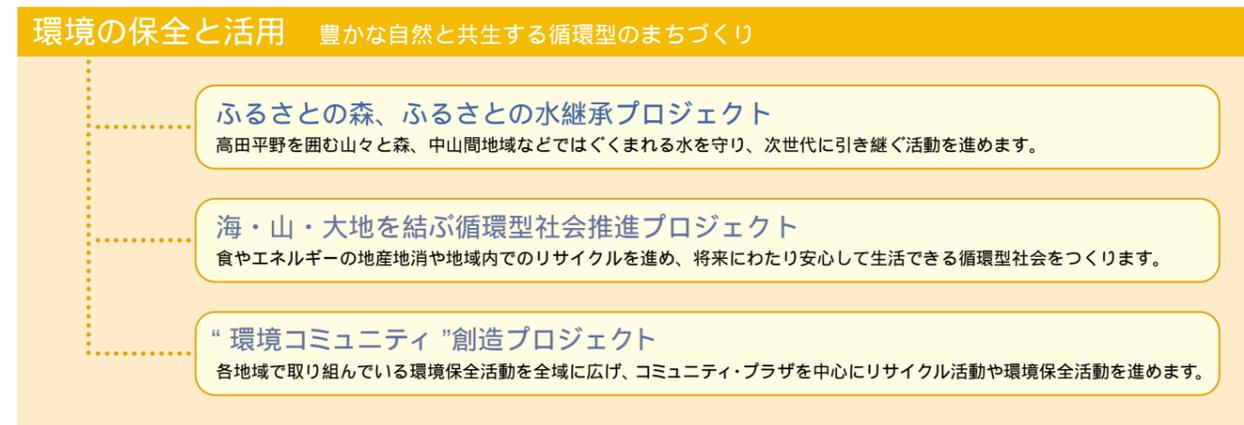
14市町村が合併し、一つの新しいまちを築くために、次に示す方針に従い施策を展開していきます。



なりわい(生業)...古くは「農業」または「その作物」を表し、生活のための職業、営みを意味します。ここでは、海・山・大地という自然との関わりの中で、この地域で暮らしを立てる仕事を受け継ぎ、あるいは創り出していこうという意味合いがあります。

3-2 新しい時代(21世紀)の21万都市をつくる21プロジェクト

合併後の新しいまちは、将来像の実現のため様々な事業を実施します。
合併を機会に取り組みプロジェクトの代表例として21のプロジェクトを紹介します。



3-3 新しいまちの住民サービス

町村役場は「コミュニティ・プラザ」に生まれ変わります。

町村役場の施設は、今までの場所でこれまでどおり、住民の皆さんに開かれた施設として利用されます。呼び方は「コミュニティ・プラザ」となり、新たな施設として生まれ変わります。大島村では、現在の大島村公民館をコミュニティ・プラザとする計画です。

行政の窓口は、支所として「コミュニティ・プラザ」の中に残ります。

町村役場にあった行政の窓口は、合併後も「コミュニティ・プラザ」に置かれ、今までどおり行政サービスが提供されます。

「コミュニティ・プラザ」は、地域の皆さんの施設です。

「コミュニティ・プラザ」は、地域の皆さんの施設として使ってもらうために、地域住民による団体に管理・運営をゆだねます。

「コミュニティ・プラザ」は、地域の皆さんがだれでも自由に利用できます。

「コミュニティ・プラザ」は、地域のコミュニティ活動を支援します。

「コミュニティ・プラザ」には、地域の皆さんのコミュニティ活動を支援する機能の配置を計画しています。



合併後も、主な行政サービスは変わることなく提供されます

道路の除雪



今までと変わらないそうよ。安心ね！



保健・福祉の相談

民生児童委員さんや保健師さんが今までどおり近くにて相談ののってくれるから良かったね。



祭りやイベント



地域のまつりは、私たちが続けていくのよ！市も手伝ってくれるんだって！



身近な手続きはコミュニティ・プラザでできます

国民健康保険・年金の届出



近くの支所で届出ができて助かるわ！



税の証明書の交付申請



証明書が必要になっても、近くの支所に取りにいけるから便利だ。



母子保健の手続き



母子手帳の手続きができるし、医療費助成申請書ももらえるのよ。



戸籍謄抄本・住民票の交付申請



戸籍の届出や住民票の交付などは今までどおりだって！



行政運営はまちづくりの基礎となるものです。今後も引き続き具体的に検討してまいりますので、皆さんもご意見やアイデアをお寄せください。寄せられたご意見やアイデアは法定合併協議会などで検討してまいります。

4-1 基本理念

新しいまちは、自主的な判断と責任に基づいて自主自立のまちづくりに取り組んでいくことを目指します。これは、市町村が国や県を頼らずに自らの責任と判断で行政を運営する「地方分権」の主旨に沿って、「自己決定、自己責任、自己負担」により市民自らがまちづくりに一定の責任を負う仕組みづくりでもあります。

また、長引く経済低迷などの影響で税収が落ち込み、自主財源に限られる一方、高齢者への支援や地域の産業や雇用を守っていくことなど、行政に対するニーズは多様化、高度化しています。

今、14市町村は、合併することによって、ランドデザインに描かれた夢と希望を実現するとともに、このような状況に対応していくための新しい行政の仕組みやスタイルをつくり出していきます。

4-2 原則

行政の能力・機能の向上と財政基盤の確立

政策立案能力など、新しい時代に対応できる行政能力・機能の向上と、財政基盤の確立を目指します。

行政の効率化、行政コストの引下げ

合併による規模の拡大に見合う行政の効率化を行い、行政コストの引下げを行います。

市民の自治意識の醸成

市民自身による自主自立のまちづくり、市民と行政との協働が進むよう、自治意識を醸成する仕組みを整えます。

透明性の確保

市民と行政の信頼関係に基づく協働により新しいまちを自立的に運営するため、透明性の高い行政運営を実現します。

行政資源の有効活用

既に整備されている施設を大切に使うことを始め、新しいまちの様々な資源の有効活用を図ります。

準備会では次のような意見が出されています。

- (原則について) 「協働」は、行政と市民の「協働」か、市民が共に支え合う「協働」かはっきり示す必要がある。市民への効率的なサービス提供について記述することを提案する。
- (重点課題について) 地域自治組織制度の新設を望む。自治基本条例は、新市になったの議論を待たずに、法定合併協議会の中で検討を行ってほしい。大切なことであり、時間を掛けて議論してほしい。

4-3 重点課題

注:この中では、新しいまちの行政運営の一つの単位である「旧市町村」を「エリア」と表現します。

支所の設置によるネットワーク型行政体制の整備

行政サービスに関する市民の利便性を維持するとともに、それぞれの地域がこれまで築き上げてきた個性をいかした地域づくりを行うため、エリアを一つの単位とする行政運営の仕組みを導入します。

具体的には、エリアごとに支所を設置し、高速通信ネットワークで本庁と結び、現在の役場の窓口業務の大半を行うとともに、市民が様々な行政情報も入手できるようにします。また、支所は、それぞれの地域づくりも担当します。

このような行政運営を進めるため、合併のねらいの一つである「集中」と「合理化」に配慮しつつ、支所に、それぞれのエリアの特性に合わせた事務と一定の権限を持たせます。なお、これらの詳細は新市建設計画で決定します。

住民との協調と連携を通じた行政運営

新しいまちでは、地域コミュニティ、NPOなど様々な主体との協働による行政運営を進めます。

住民が自ら地域について考え、議論し、支所を窓口、行政との協働により、よりよい地域づくりをしていくため、エリアごとに、市町村の合併の特例に関する法律(合併特例法)に定める「地域審議会」にとどまらない機能を持つ機関を置きます。

また、NPOなどととも、地域コミュニティ(集落、町内会など)を地域づくりや公的なサービスの新たな担い手としても位置付け、これらの活動を支援するための機能を支所に配置します。

このため、新しいまちでは、旧町村役場や公民館などを転用して、地域住民が集まり活動する場であるコミュニティ・プラザをつくり、ここに支所を設置することで住民と行政との協働を進めやすい環境を整備します。

また、コミュニティ・プラザの管理・運営を住民にゆだねることにより、住民の公的分野への参画による自主的、自立的な地域づくりの足掛かりとします。



持続可能な財政運営

新しいまちが自立していくためには、財源の確保が重要であり、産業振興による税源涵養に努めるとともに、国からの税源移譲を求め、自主財源比率の高い財政基盤の確立に努めます。

合併特例法により、地方交付税の算定替や合併特例債などの特例はありますが、特例措置のなくなる時期を見据え、職員数の計画的な削減など歳出の削減に努めるとともに、合併特例債の活用も含め、新たな事業よりも既に決定している事業を優先して実施します。

市民に開かれた、効率的、機動的な行政運営の実現

新しいまちでは市民に開かれた透明性の高い行政運営を実現します。同時に市域の広域化に対応し得る行政運営スタイルを構築します。このために機能の集中と分散を明確にすることによって合併効果が最大限発揮できることを重視するとともに、情報通信基盤の整備を行い、広域の行政運営を支えるコミュニケーション環境を整備します。

そして、継続的な行政改革の仕組みを構築し、より効率的な行政スタイルを目指します。また、行政と市民の役割分担の継続的な見直しの仕組みを構築し、NPOや住民団体が担うことでより地域に密着したサービスができ、経費も削減できるものは、これらの団体に移管するなどの取組みを進めます。

自治基本条例の制定に向けた検討

新しいまちにおける自治の考え方や行政運営の方法をより明確な形で定めるため、新しいまちにおいては自治基本条例を制定したいと考えます。自治基本条例はいわば地方自治体の憲法に当たるものです。制定に当たっては、多くの市民の意見が反映できるよう、合併後、十分な時間をとって検討を進めます。

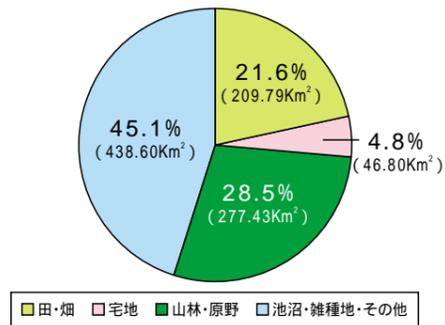
(参考1) 構成市町村の現況

1. 土地利用

14市町村の総面積は、972.62km²であり、国内有数の広さとなります。

14市町村は、日本海に面した海岸地域、平野部に広がる田園地域、これらを取り囲む中山間地域といった豊かな自然を有する地域です。これらの自然の面積は、14市町村全体の約95%にも達します。

14市町村の土地利用の状況



(出所)「固定資産の価格等の概要調査(平成14年1月1日)」

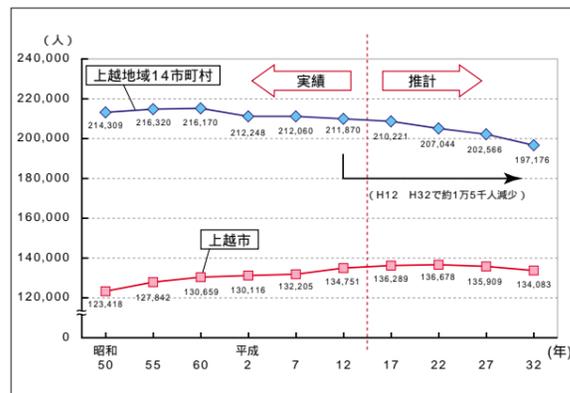
2. 人口

14市町村の人口は、平成12年時点で約21万2千人です。人口が最も多い市町村は上越市で、人口は13万5千人に達します。人口が少ない町村が多く、11町村の人口が1万人を下回っています。

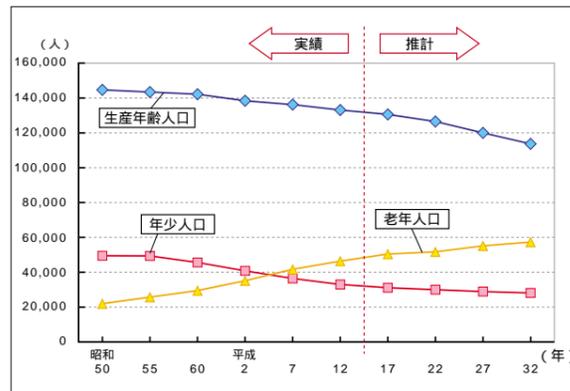
14市町村の人口は、昭和55年をピークに減少傾向にあり、平成12年以降もこの傾向が続くと予測されています。平成32年には、平成12年の人口より約1万5千人減少し、人口は20万人を下回ると予測されています。

この一方で、高齢者の人口は増加を続け、地域社会の高齢化は一層進行する見通しです。

14市町村の人口推移



14市町村の年齢区別の人口推移



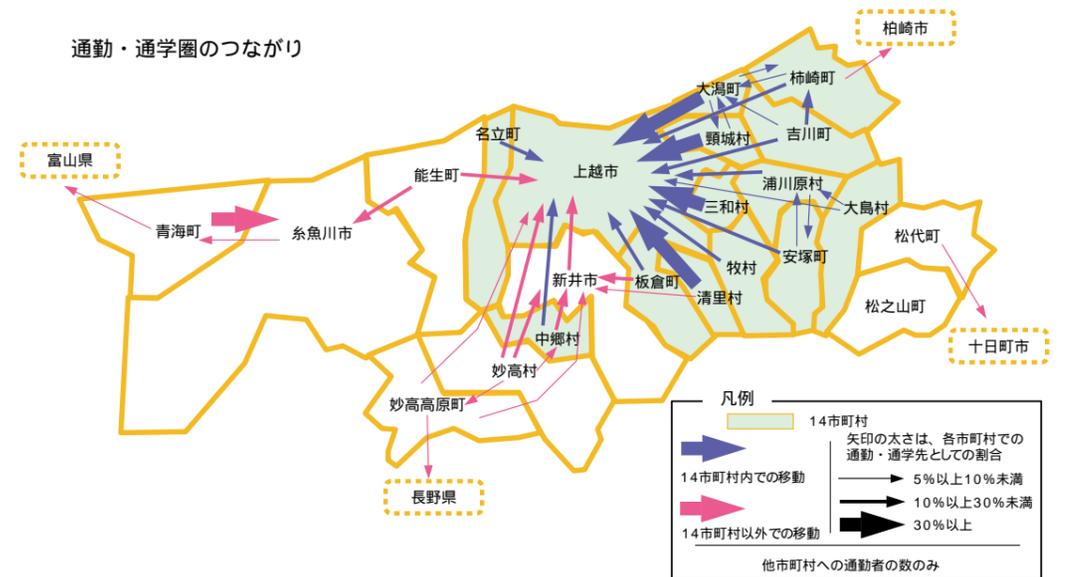
(出所) 国勢調査、(財) 統計情報開発センター

3. 日常生活圏

14市町村では、通勤・通学、買物などの日常生活圏の広域化・一体化が進んでいます。

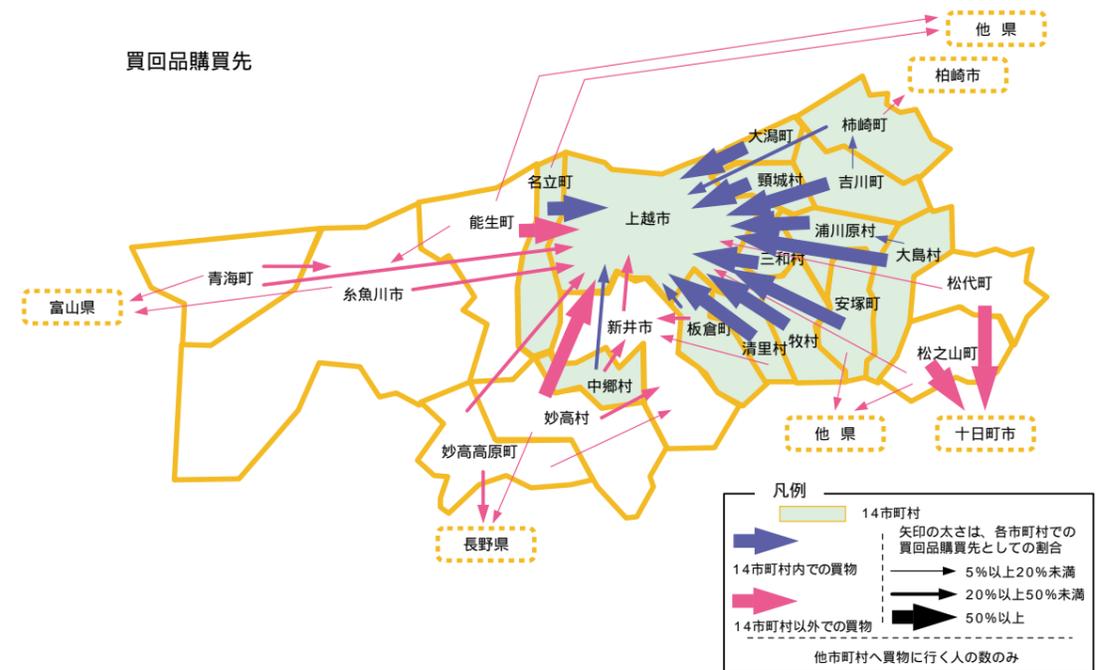
買物については、各市町村とも上越市内の施設を利用する住民の比率が最も高く、上越市を中心とした日常生活圏が形成されつつあります。

通勤・通学圏のつながり



(出所) 平成12年国勢調査

買回品購買先



(出所) 新潟県商業振興課「平成13年度 中心市街地に関する県民意識・消費動向調査報告書」

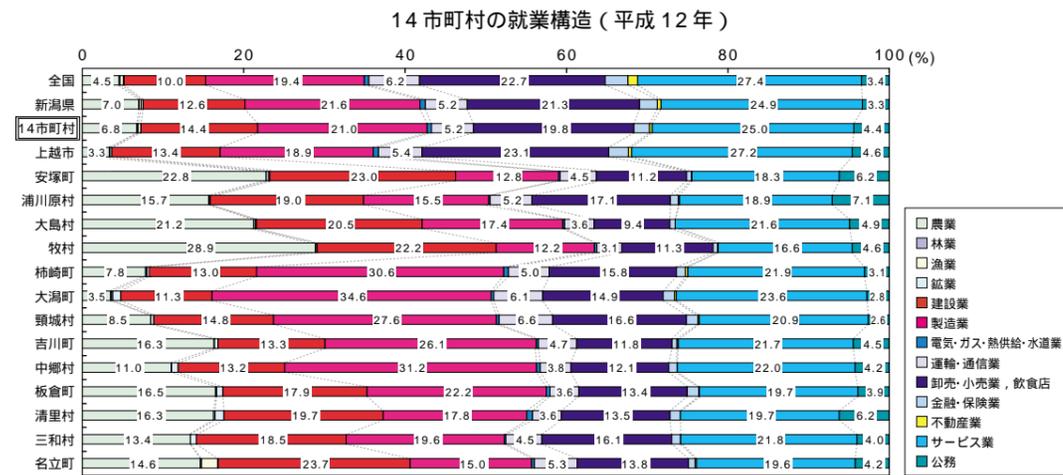
4. 産業

14市町村は、地域ごとに特徴を有した産業構造となっています。

上越市は、卸売・小売業、飲食店、サービス業など都市型産業に従事する人の割合が他町村に比べ高く、全体の50.3%を占めています。

頸北の4町村(柿崎町、大潟町、頸城村、吉川町)と中郷村は製造業に従事する人の割合が他市町村に比べて高く、約30%を占めています。

その他の町村では、農林漁業や建設業に従事する人の割合が高い点に特徴があります。

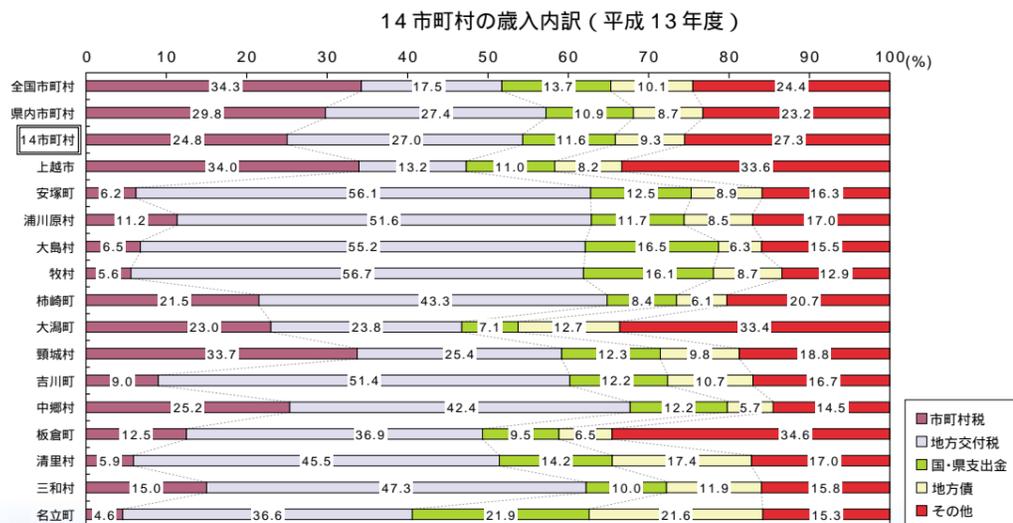


(出所) 平成12年国勢調査

5. 財政

14市町村の歳入決算額(平成13年度普通会計)は1,071億円となり、現在の長岡市を上回る財政規模となります。

しかし、事業所、店舗、工場等が多く立地する5市町村(上越市、柿崎町、大潟町、頸城村、中郷村)以外の町村では自主財源が乏しく、地方交付税など国・県の財源に依存した財政運営となっています。



(出所) 新潟県市町村課「平成13年度市町村財政の状況」

合併の方式

合併の方式は上越市への編入合併とします。

合併の期日

合併の期日は平成17年1月1日とします。

新市の事務所の位置

新市の事務所の位置は上越市役所(本庁)とし、現在の各町村に支所を置きます。

議員の任期及び定数

議員の任期及び定数に関して特例措置を採用します。その際、定数特例又は在任特例のいずれを選択するかは法定合併協議会において決定します。

新しいまちのグランドデザイン(概要版)

発行/平成15年5月
上越地域法定合併協議会準備会

印刷/株式会社リョーイン
<http://www.ryoin.co.jp/>