

# 新しい自治体づくりへの挑戦

— 共生都市上越 合併の記録 —

新潟県上越市

## はじめに



平成 17 年 1 月 1 日、上越市、安塚町、浦川原村、大島村、牧村、柿崎町、大潟町、頸城村、吉川町、中郷村、板倉町、清里村、三和村、名立町の 14 市町村が合併し、人口 21 万人を擁する新しい上越市が誕生いたしました。

平成 12 年 4 月の地方分権一括法の施行後進められてきた分権改革は、地方自治体の自己決定権の拡充を図るものでありましたが、国・地方の財政状況の悪化もあいまって、分権の受皿として行財政基盤の強化等に資する「平成の大合併」が全国各地で進められることとなりました。

市町村合併は、変革期における構造改革の一つであり究極の行財政改革ではありませんが、その中であって、私たちは、そうした視点にとどまらず、百年の大計に立って、「自主自立」が可能な地域力を備えた自治体を構築していくという理念の下、新しい時代に見合った「新しい器（枠組み）」と「中身（制度）」を作るため、同一の経済圏、日常生活圏を有し運命共同体とも言える圏域での市町村合併を選択したところでもあります。

合併後の 2 年間で改めて振り返りますと、集中豪雨や記録的な豪雪等による災害に見舞われましたが、行財政基盤の拡大というスケールメリットをいかした体制の整備とともに細やかな住民サービスを維持・確保するため、行政内部での大幅な権限移譲を進めたことも合わせ、住民への情報提供を始め災害対策本部の設置、国県への緊急要望などに迅速に取り組むことができ、被害を最小限にとどめるとともにその後も早急に適切な対応を行うことができたものと考えております。

一方、住民が地域の課題に主体的に取り組む解決していくことのできる新しい自治の仕組みを確立するため、合併前の 13 町村の区域に地域自治区を置き、併せて地域協議会と総合事務所を設置いたしました。そして、その地域協議会の委員の選任においては、まず公募を行い、定数を超えた場合には選任投票を行うという、全国で初めてとなる「準公選制」を導入いたしました。これは、住民自治の可能性を最大限に発揮する上で極めて重要な方法であると確信いたしております。

各区の地域協議会においては、生活に直結した課題の抽出とその解決に向けて、平成 19 年 1 月末現在 279 回に及ぶ協議が熱心に行われています。また、地域づくりに携わる住民組織についても、自主事業の企画・運営に加え公的サービスを受託するなど、このたびの合併を契機に住民に身近なコミュニティ単位での「小さな自治」の胎動が感じられるところでもあります。

この合併により人口 21 万人となった当市は、来る平成 19 年 4 月 1 日特例市に移行いたしますが、私は、人や地域、自治体が自立し続けていくために、合併によって生まれた様々な取組を、「新しい価値」ととらえ育みながら、「上越に生まれてよかった、住んでよかった」と自らの地域に誇りと愛着を持っていただけるような市民本位のまちづくりに全力を尽くしていく決意でありますので、今後とも皆様方のご支援・ご協力をお願い申し上げます。

なお、市町村合併の記録誌は、合併後速やかに発行するのが一般的ですが、当市では、本文中で繰り返し述べておりますとおり、市町村合併を契機に新しい自治体づくりを目指したことから、合併後の実際の成果や取組状況についても併せて記録として残すことが必要であると考え、合併 2 年後の記録誌発行の運びとなりましたことを付け加えさせていただきます。

最後に、合併に際しご理解とご尽力を賜りました関係各位に改めて深く感謝と敬意を表しまして、ごあいさつとさせていただきます。

平成 19 年 3 月

上越市長 木浦 正幸



上越地域法定合併協議会準備会



まちづくり住民会議（上越地域10市町村任意合併協議会）



上越地域合併協議会



上越地域合併協議会小委員会



△上越市



△安塚町



△浦川原村



△大島村



△牧村



△柿崎町



△大潟町



△頸城村



△吉川町



△中郷村



△板倉町



△清里村



△三和村



△名立町



合併協定書への調印を終え固い握手を交わす14市町村長



14市町村長を代表して平山県知事へ合併申請書を手渡す木浦上越市長

# 新しい自治体づくりへの挑戦

## — 共生都市上越 合併の記録 —

### 目 次

#### 第1章 合併の背景

1 平成の大合併の背景—行財政改革実現に向けた市町村合併—	3
2 上越市の市町村合併	4
3 生活圏と将来構想を共有する上越地域 14 市町村	5

#### 第2章 新しい上越市の概況

1 新しい上越市の構成	9
2 位置・面積	9
3 人口・産業構造	10
4 合併前の 14 市町村の沿革	10

#### 第3章 合併の経緯

1 14 市町村の枠組みに至るまでの各市町村の取組	
(1) 様々な枠組みでの検討	19
(2) 14 市町村の取組と結論	25
2 市町村合併に関する勉強会	
(1) 構成及び組織	77
(2) 協議経過	78
(3) 勉強会からの提案	81
3 上越地域 10 市町村任意合併協議会	
(1) 構成及び組織	82
(2) 委員名簿	84
(3) 協議経過	87
(4) 行政制度及びサービスの調整方針案の作成	93
(5) 新しいまちのランドデザイン(将来構想)の策定	98
(6) 財政フレーム予測の実施	105
(7) 合併の基本項目の調整	107
(8) 市町村合併に関する住民意識調査の実施	108
(9) 市町村合併を考える住民フォーラムの開催	112
(10) 任意協議会の解散	113
(11) 上越市長から上越地域 16 市町村への呼び掛け	114
4 上越地域法定合併協議会準備会	
(1) 構成及び組織	115
(2) 委員名簿	117

(3) 協議経過	121
(4) 合併に関する基本的な事項の協議	124
(5) 新市の名称について	125
(6) 新グランドデザインの策定	126
(7) 新市における行財政運営指針の策定	130
(8) 事務事業の調整	134
(9) 法定合併協議会設置の合意	136
5 上越地域合併協議会	
(1) 構成及び組織	139
(2) 委員名簿	141
(3) 協議経過	145
(4) 協議内容	155
(5) 小委員会における審議	165
(6) 各種事務事業の調整	184
(7) 新市建設計画の策定	188
(8) 新市建設計画掲載事業の事業費配分	198
(9) 協議結果	200
6 合併協定書調印式	205
7 廃置分合及び関連議案の議決	206
8 合併申請	207
9 総務大臣告示	208

## 第4章 合併の施行

1 合併に向けた準備	
(1) 住民への周知	211
(2) 電算システムの統合	212
(3) 行政組織の再編	213
(4) 本庁舎の増設等	214
(5) 閉町村式	215
2 新しい上越市の誕生	
(1) 区総合事務所の開所	222
(2) 市議会議員増員選挙	222
(3) 合併記念式典	222
(4) 上越市長選挙	223
(5) 合併記念事業	224
3 新市建設計画における地域事業費の再配分	225
4 平成17年度決算の概況	
(1) 一般会計の決算の概況	226
(2) 合併による決算概況の変化	227

## 第5章 新しい自治体づくりへの挑戦 ―地域自治区と地域協議会を軸に―

1	任意協議会から準備会まで	
	(1) 任意協議会における検討	235
	(2) 上越市議会における議論	236
	(3) 上越市から国への要望	237
	(4) 準備会における検討	239
2	合併協議会	
	(1) 上越市議会における議論	240
	(2) 上越市から国への要望	242
	(3) 幹事会から合併協議会へ	243
	(4) 合併協議会から小委員会へ	245
	(5) 小委員会	246
	(6) 小委員会から合併協議会へ	249
3	上越市における地域自治組織の設置に関する検討会	
	(1) 地域自治区	252
	(2) 地域協議会	253
	(3) 地域自治区の区長	254
4	地域自治区と地域協議会の制度化	
	(1) 地域自治区の設置に関する協議書	256
	(2) 上越市地域協議会委員の選任に関する条例	260
5	地域協議会委員の選任	263
6	地域協議会の開催状況	264
7	区総合事務所	266
8	コミュニティプラザ	267
9	住民組織	268
10	合併前の上越市の区域における地域コミュニティの在り方	269
11	今後の課題	
	(1) 地域自治区の設置期間	270
	(2) 合併前の上越市の区域における地域協議会の設置	270
	(3) 地域協議会委員の選任の手続	271
	(4) 総合事務所長の在り方	271

## 第6章 その他の合併後の取組

1	自治基本条例制定	275
2	第5次総合計画の改定	278
3	都市内分権及び住民自治に関する研究	279
4	特例市への移行	281
5	上越市民の歌見直し事業	284

## 資料編

資料 1	住民投票実施の直接請求関連議案	
(1)	上越市の 14 市町村合併についての意思を問う住民投票条例の制定について	287
(2)	頸城村が上越市、中郷村、板倉町、清里村、牧村、三和村、浦川原村、大島村、安塚町、名立町、吉川町、柿崎町及び大潟町と合併することの是非を問う住民投票条例の制定について	293
資料 2	上越地域 10 市町村任意合併協議会関連資料	
(1)	上越地域 10 市町村任意合併協議会規約	301
(2)	行政制度及びサービスの調整方針案	303
資料 3	上越地域法定合併協議会準備会関連資料	
(1)	上越地域法定合併協議会準備会規約	313
(2)	上越地域法定合併協議会準備会幹事会規程	316
(3)	上越地域法定合併協議会準備会専門部会規程	317
(4)	住民生活に密接に関連する事務事業の調整方針（案）238 項目	319
資料 4	上越地域合併協議会関連資料	
(1)	上越地域合併協議会設置届	329
(2)	市町村合併重点支援地域の指定依頼	331
(3)	市町村合併重点支援地域の指定決定通知	332
(4)	上越地域合併協議会規約	333
(5)	上越地域合併協議会幹事会規程	336
(6)	上越地域合併協議会専門部会規程	337
(7)	上越地域合併協議会小委員会規程	339
(8)	上越地域合併協議会の会議の運営に関する規程	341
(9)	新市建設計画掲載事業	343
(10)	各種事務事業の取扱い	357
資料 5	合併協定書	399
資料 6	廃置分合申請書	409
資料 7	廃置分合決定書	421
資料 8	廃置分合関連議案 ※合併前の上越市分のみ	
(1)	廃置分合について	423
(2)	廃置分合に伴う財産処分に関する協議について	424

(3) 廃置分合に伴う経過措置に関する協議について .....	426
資料 9 新市建設計画 .....	429
資料 10 上越市行政組織図 .....	483
資料 11 上越市議会議員名簿 .....	485
資料 12 地域協議会関連資料	
(1) 上越市地域協議会委員の選任に関する条例施行規則 .....	487
(2) 上越市地域協議会委員名簿 .....	505
(3) 地域協議会への諮問事項一覧 .....	507
(4) 地域協議会が答申に付けた附帯意見一覧 .....	520
(5) 地域協議会が自主的に審議した事項一覧 .....	529
資料 13 住民組織の概要一覧 .....	567
資料 14 新しい上越市誕生までの経過 .....	571