

第3章 合併の経緯

第3章 合併の経緯

この章では、まず、第1節において最終的に上越地域14市町村での合併の枠組みに至る経緯について整理した後、第2節～第5節では、勉強会、任意協議会から法定協議会までの合併協議をまとめ、第6節～第9節においては合併協定書調印式から総務大臣告示までの、合併に至る一連の手続が完了する過程を記述した。

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

最終的には、14市町村による合併という枠組みに至ったが、この枠組みは、上越市への編入合併を決断した13町村すべてが、当初から上越市との合併を志向していた結果成り立ったというわけではなく、各市町村が上越地域22市町村内での様々な合併の可能性を検討しつつ紆余曲折を経て形成されたものであった。

また、国家的レベルで進められた平成の大合併において、この全国的にもまれな14市町村という枠組みに至る経過の中で、中心となる上越市において様々な議論が重ねられたことも、このたびの合併を成就させた極めて重要な要因として記録しておかなければならない。

なお、上越地域22市町村とは、14市町村のほか、糸魚川市、新井市、松代町、松之山町、妙高高原町、妙高村、能生町、青海町の8市町村の計22市町村を指している。

もとより上越地域22市町村は、地理的に近接していることや、通勤・通学、通院、買物等の日常生活圏を共有していること等から結び付きが強く、住民への行政サービスの面でも、消防、ごみ処理、水道用水供給、養護施設の設置・運営等において一部事務組合を設置するほか、上越地方の市町村の連絡協調を図ることや地方自治行政の円滑な運営及びその健全な発展を目指して、22市町村で上越地方市町村連絡協議会（以下「22市町村協議会」という。）を組織するなど、広域的に連携してきた経緯がある。

これら22市町村は、合併の枠組みの形成の経緯から見た場合、大きく五つの地域に分けられる。それらは、①市町村合併に関する勉強会に参加していた5市町村（上越市、牧村、清里村、三和村、名立町）で構成される地域、②東頸城地域6町村（松代町、松之山町、安塚町、浦川原村、大島村、牧村）、③頸北地域5町村（柿崎町、大潟町、頸城村、吉川町、三和村）、④新井頸南地域5市町村（新井市、妙高高原町、妙高村、中郷村、板倉町）、⑤糸西地域4市町（糸魚川市、能生町、青海町、名立町）、の五つである。

一方、国においても、市町村合併推進の動向が高まり、平成11年7月に「市町村の合併の特例に関する法律」（以下「合併特例法」という。）が改正され、都道府県に対しても「市町村の合併の推進についての要綱」の策定が要請された。

第3章 合併の経緯

これを受け、新潟県は平成13年2月に新潟県市町村合併促進要綱を策定し、市町村合併パターンを示した。

それによると、22市町村は、任意合併協議会の動きを踏まえた場合、上越市、柿崎町、大潟町、頸城村、吉川町、清里村、三和村、名立町の8市町村、前述の②の東頸城地域6町村、④の新井頸南地域5市町村、名立町を除く⑤の糸西地域3市町の四つの「基本パターン」に区分された。また、住民の日常社会生活上の動きや共同事務処理の実績などを重視した場合として併せて示された「その他のパターン」においては、東頸城地域が再編成され、上越市を含む枠組みには牧村が加わり、他方で②の6町村のうち松代町、松之山町は十日町の圏域に含まれ、東頸城の安塚町、浦川原村、大島村の3町村が一つの枠組みを形成することが想定されていた。

合併の枠組みの形成の経緯をたどると、一つの町村が①～⑤の複数の地域に含まれていることからもうかがえるように、各市町村は、将来のまちづくりを考え、そもそも市町村合併に踏み切るかどうかということも含めて合併の枠組みの模索を続けていた。そして、主にこの五つの地域でそれぞれ合併についての協議が重ねられ、加盟や脱退を経て次第に合併の枠組みが構築されていくのである。

以下は、上越地域10市町村任意合併協議会が解散される平成14年10月までの、各地域における検討の経過の概略である。

なお、同時期までの市町村合併における上越地域22市町村の動きについては「**図表3-1 市町村合併に向けた上越地域22市町村の動き**」を併せて参照願いたい。

① 市町村合併に関する勉強会の枠組みからの検討

上越市、牧村、清里村、三和村の1市3村は、平成12年1月に市町村合併に関する勉強会（以下「勉強会」という。）を設置した。途中、平成13年2月には名立町も加盟、同年7月まで研究を続け、8月の首長サミットにおいて任意協議会設置を合意するに至った。

上記5市町村の勉強会は、同年10月に上越市・牧村・清里村・三和村・名立町任意合併協議会に発展的に移行した後、平成14年3月に板倉町が加盟、同年4月には浦川原村、大島村が、5月には安塚町、中郷村が加盟し上越地域10市町村任意合併協議会（以下「任意協議会」という。）となり、同年10月まで協議を重ねた。

② 東頸城地域での検討

松代町、松之山町、安塚町、浦川原村、大島村、牧村の6町村は、平成12年12月に東頸城郡町村合併検討協議会（以下「東頸協議会」という。）を設置した。同協議会は、松代町が翌平成13年3月、松之山町が5月にそれぞれ脱退し、名称も東頸城4町村合併検討協議会（以下「東頸4町村協議会」という。）に変わるという変遷を経て、平成14年10月まで検討を続けた。

③ 頸北地域での検討

柿崎町、大潟町、頸城村、吉川町、三和村の頸北地域 5 町村は、平成 13 年 4 月に合併問題勉強会（以下「頸北勉強会」という。）を設置した。この勉強会は、平成 14 年 5 月に頸北地域合併研究会（以下「頸北研究会」という。）に移行し、平成 15 年 3 月まで協議を重ねた。

④ 新井頸南地域での検討

新井市、妙高高原町、妙高村、中郷村、板倉町の新井頸南地域 5 市町村から成る新井頸南広域行政組合は、平成 12 年 4 月に、新井頸南広域行政研究会（以下「新井頸南研究会」という。）を設置し検討を始めた。その後、新井市・妙高高原町・妙高村の 3 市町村が、平成 14 年 7 月に新井市・妙高高原町・妙高村任意合併協議会を設置、協議を進展させ、平成 17 年 4 月 1 日に合併し、妙高市となった。

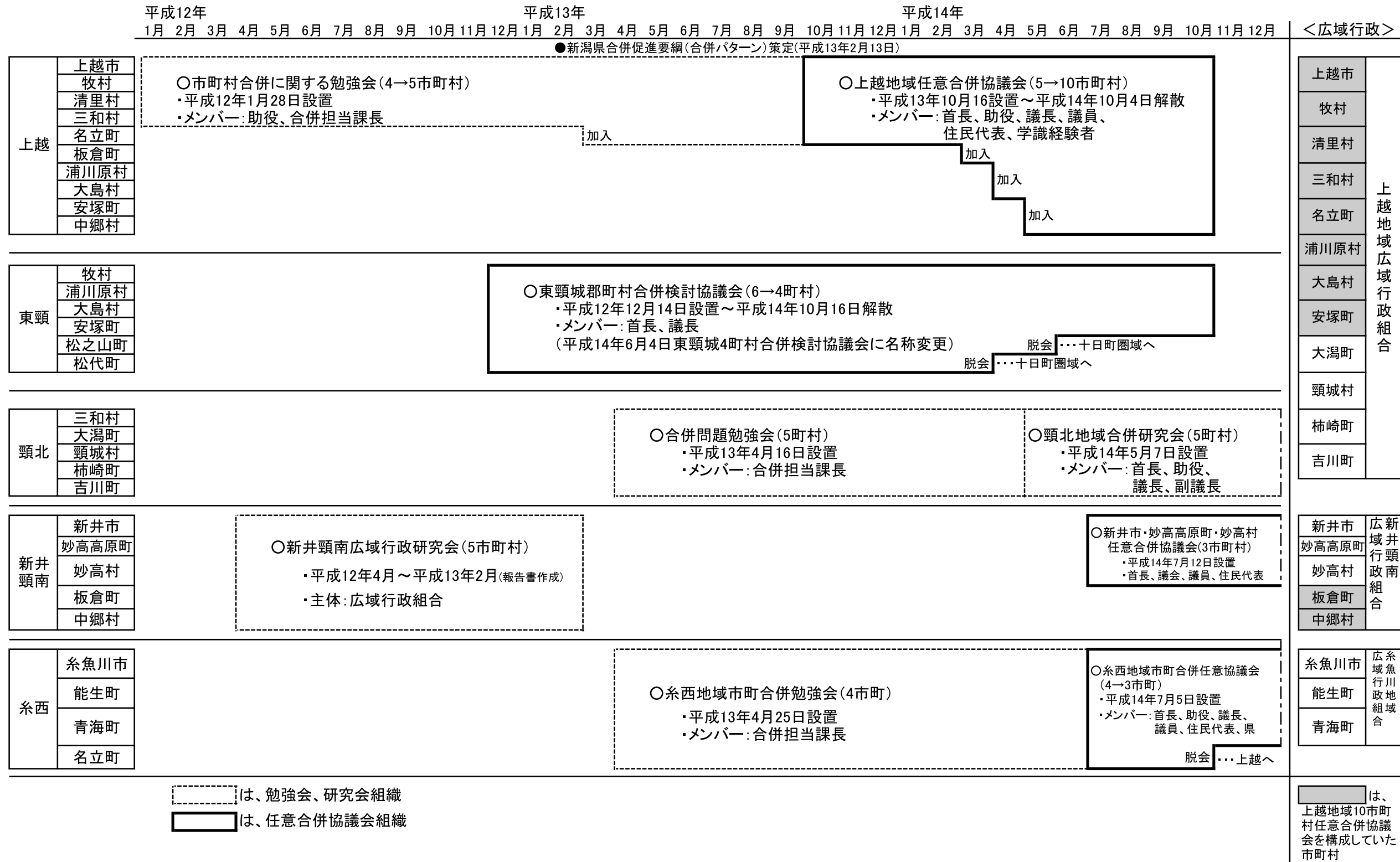
⑤ 糸西地域での検討

糸魚川市、名立町、能生町、青海町の 4 市町は、平成 13 年 4 月に糸西地域市町合併勉強会（以下「糸西勉強会」という。）を設置した。糸西勉強会は、平成 14 年 7 月に糸西地域市町合併任意協議会（以下「糸西任意協議会」という。）に移行したが、同年 10 月に名立町が脱退した。その後、糸魚川市、能生町、青海町の 1 市 2 町は協議を継続、平成 17 年 3 月 19 日に合併し、糸魚川市となった。

任意協議会が平成 14 年 10 月に解散して以降、平成 15 年 3 月には合併を前提とした上越地域法定合併協議会準備会（以下「準備会」という。）が立ち上げられたが、その間、任意協議会解散後、同会会長であった上越市長による 16 市町村への合併協議への参加の呼び掛けが行われた。16 市町村とは、任意協議会メンバーの 9 町村のほか、頸北地域の柿崎町、大潟町、頸城村、吉川町、新井頸南地域の新井市、妙高高原町、妙高村であった。（上越市長から 16 市町村への呼び掛けの経緯は、「(2)14 市町村の取組と結論 ①上越市」及び「3 上越地域 10 市町村任意合併協議会 (1)上越市長から上越地域 16 市町村への呼び掛け」を参照願いたい。）

準備会は、平成 15 年 3 月に任意協議会の構成 10 市町村でスタートしたが、柿崎町、大潟町、吉川町の 3 町も当初からオブザーバーとして参加した。そして、この 3 町は、同月末に開催された 2 回目の協議から正式に加盟し、13 市町村での協議となった。同時に、2 回目に頸城村がオブザーバーとして参加し、4 月に開催された 3 回目からは正式に加盟、ここに、新しい上越市を構成する 14 市町村が最終的に合併協議の場にそろふこととなったのである。

図表3-1 市町村合併に向けた上越地域22市町村の動き



出典：平成14年12月16日上越市議会・市町村合併対策特別委員会資料

(2) 14 市町村の取組と結論

① 上越市

上越市では、合併問題を含めた市町村連携や自治体の在り方について、22 市町村協議会と上越地域広域行政組合（14 市町村のうち中郷村、板倉町を除く 12 市町村で構成、以下「12 市町村広域組合」という。）において、それぞれ市町村連携勉強会、上越地域広域行政体制整備検討委員会を設置し、平成 11 年度から調査研究を開始した。両組織とも、合併を必ずしも前提としたものではなく、広域行政に対する地域住民のニーズを的確に把握することと、21 世紀の地方分権時代の受皿づくりを主眼としていた。

平成 11 年末、上記の 2 組織に並行して、かねてより首長サミットのつながりがあったことや上越農業協同組合管内の範囲と一致するということがあって、牧村、清里村、三和村との 1 市 3 村で、合併の在り方について基礎調査を行い検討するための勉強会の立ち上げが合意された。この勉強会の趣旨も、限定された範囲の合併フレームありきではなく、外延的拡大が図られることに道を開き、関心を高めていこうというものであり、平成 12 年 1 月から翌平成 13 年 7 月まで、合併の必要性和効果等について検討した。

一方、市議会においても、合併・拠点都市・地方主権対策特別委員会、平成 14 年 5 月以降は市町村合併対策特別委員会において、さらに、平成 13 年 10 月に任意協議会が設置されたときからは合併協議対策会議（後に合併検討委員会）が立ち上げられ、合併の在り方について総合的に調査研究が進められてきた。

最終的に合併に至るまでの間、市議会は、上越地域の中心都市としての位置付けを十分に踏まえた中で、平成の大合併の意義や意味を十分に考えながら、上越市としての最良の方向がいかにあるべきかについて協議を重ねた。とりわけ、平成 14 年 5 月から合併直前の平成 16 年 11 月までの間は、市町村合併対策特別委員会と合併検討委員会とで全体的な整合を取りながら、上越市としての結論を導いていった。このたびの市町村合併に係る市議会の立場や姿勢は、この間に開催された両委員会の開催日数が延べ 78 日に及んだことにも表れている。

勉強会解散直後、合併を前提とせず、協議への出入り自由という方針の下、任意協議会を設置し、当初の 5 市町村から最終的には 10 市町村へと構成市町村の規模を拡大しながら、平成 14 年 10 月まで約 1 年にわたって議論を重ねた。

任意協議会は、合併ありきで設置された協議会ではなく、当協議会のほか他の任意の合併協議会や勉強会にも同時に参加している町村もあったことから、任意協議会解散後、各市町村が改めて合併についてその枠組みも含めて判断を下し、上越市を中心とした市町村の枠組みで合併すると判断した市町村が、今度は合併を前提とした法定合併協議会準備会を設置することとなった。

平成 14 年 10 月の第 9 回任意協議会開催後から 12 月にかけて、上越市は、周辺の町村に対し、合併を前提とした協議会への参加の呼び掛けを行ったが、それは、あくまでも、次のような前提に立ってのことであった。すなわち、市

町村合併とは新しいまちをつくる取組であり、各自治体がそれぞれの個性やそれまでの取組、更には今後のまちづくりのビジョンを持ち寄って新しいまちをつくるべきものであり、基本理念や具体的な施策を含めたまちの将来構想を共有していくことにほかならないということである。

もとより上越市は、このたびの市町村合併に際し、21世紀に向けた自治体の構造改革と市民の意識改革が極めて重要であるという観点に立ち、地域の経済力や行政としての財政力、そしてそれを支える人材等を合わせた地域力を付けていく必要性を一貫して強調してきた。そして、自主自立、市民本位、都市内分権という基本理念の下、市民一人ひとりが住んでいるまちに愛着を持ち、積極的にまちづくりに取り組むことをこれからのまちのあるべき姿としてとらえ、市民の参画によるまちづくりの理念や具体的な手立てを定めた、いわゆる自治基本条例の制定や、旧町村を単位とするコミュニティを中心とした行政の実現など、具体的な方向も示してきた。

働き掛けを行うに際しては、上越市がある程度の人口と財政規模にあることから、近隣町村と合併してもメリットはそれほどないのではないかと、財政基盤の弱い町村と上越市が合併し、構成市町村が増えれば、それだけ行政サービスも縮小してしまうのではないかと、この危惧が市議会において示された。

しかし、上越市が自立するためには、税源かん養に資する地域経済の振興を図ることが必要であるが、現下の厳しい状況や上越市の主な産業である商業は、周辺市町村の住民に支えられている面が多分にあること、また、上越市の企業が周辺町村へ移転し産業の空洞化が進行する中、今後都市間競争の激化を踏まえると、上越市も手をこまねいていけば立ち行かなくなることが十分考えられること、さらに、日常生活圏や経済圏が既に一体となっている市町村が合併し、戦略的な産業振興を図るとともに一層の行財政改革を進めるなど、自主自立を旨とする21世紀型の行財政システムによってこの地域を運営していくことが重要であるとの考えを繰り返し説明し理解を求めた。

その上で、上越市は、日常生活圏や経済圏の一体性のほか、日本海、東頸城丘陵、妙高山に囲まれた平野に広がる一体感のある上越地域の地勢的な特徴や水系、更には今後の新幹線開通を視野に入れ、将来の地域の発展を牽引する中核的な都市を築いていくという観点からも、「顔が見える高田平野の範囲」で市町村が一つにまとまるのが最適であるという認識に基づき、任意協議会の構成員であった9町村と柿崎町、大潟町、頸城村、吉川町の頸北4町村、そして新井市、妙高高原町、妙高村の新井頸南3市町村の、合わせて16市町村に対して、上越市の側から合併する市町村を限定せずに、合併を前提とした協議会への参加を働き掛けた。

その結果、任意協議会の構成員であった9町村は継続協議に賛同し、平成15年3月の法定合併協議会準備会設置当初からそのメンバーとなり、頸北4町村は、オブザーバーとしての参加を経て、法定合併協議会準備会へ加盟する

に至った。新井頸南3市町村は、あくまでも妙高というアイデンティティを大切にしたいという思いから、上越市との合併協議には加わず、3市町村での合併協議を進めるという結論を下した。こうして、上越市は、上越地域13町村との合併を推進していくこととなったのである。

このように、行政として合併の方向を模索・検討し確立を図る一方で、市民の合併に対する意向や意見を把握するため、任意協議会から準備会へ、更に上越地域合併協議会（法定合併協議会、以下「協議会」という。）での合併協議が進展する過程において、フォーラムや延べ74会場を超える小学校区等の単位での説明会をきめ細かく実施した。延べ約3,400人の参加者に対して、市の合併に対する考え方を説明し、合併協議の経過、将来構想「新しいまちのグランドデザイン」及び「新グランドデザイン」、行政制度及びサービスの調整方針案等を公表したほか、市民意向調査（アンケート）を随時行った。

特に、合併協定書調印式前の平成16年7月1日～15日には、18歳以上の全市民109,461人を対象に市民意向調査を実施し、「合併に賛成する」と「合併もやむを得ない」の合計が62.3%と過半数に上り、市民の意向が合併是認であることを改めて確認している（**図表3-4③**参照）。

上越市における合併協議への参加状況及び市民説明会・アンケート等の実施状況は**図表3-2、3-3**のとおりである。

[住民投票実施の請願及び直接請求]

14市町村での法定合併協議会が設置され合併協議が進められる中、平成15年11月25日に、市民の会の代表者が、14市町村での合併の賛否を問う住民投票の実施を求め、「今の14市町村合併案に対し、賛否を問う住民投票を、合併議案（廃置分合）採決の前、願わくば次回市議会議員選挙に併せて実施することを求める請願書」を提出した。この請願書は、12月8日に開催された市議会の本会議に上程され、同日設置の14市町村合併の賛否を問う住民投票実施を求める請願審査特別委員会（議長を除く全市議会議員で構成）に付託された。そして、12月11日に同特別委員会での審査、翌12日には本会議での討論が行われ、採決の結果、特別委員会、本会議とも賛成少数で不採択となった。

その直後、平成16年1月から2月にかけて、請願書を提出した市民の会の代表者が中心となり、住民投票条例の制定を求め署名活動を行った。その結果、直接請求に必要な選挙人名簿登録者数の50分の1を約600人上回る2,706人分の有効な署名が集まり、署名活動を行った市民の代表者が3月11日に「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」の請求書等を市長に提出した。

これを受け、市長は、意見書を付して、3月19日に条例案を市議会の本会議に上程した。意見書において市長は、住民投票は合併の是非について住民の意見が明らかに二分されている場合に行われるものであり、14市町村による

第3章 合併の経緯

合併に向けて民意が形成されつつあることも含め、市民一人ひとりの参加の下で市町村合併を進めていくには市民に対する意向調査を行うことが適当であり、住民投票を行う必要はないという見解を示し、また、この条例案は内容上及び法制執務上の不備がある点において適切ではないことを申し添えた。あわせて市長は、18歳以上の全市民を対象とする市町村合併に関する市民意向調査を平成16年度に実施するため、必要経費を計上した予算をこの本会議に提案した。

上程された条例案について、3月24日の本会議で請求代表者の意見陳述が行われた後、同日、合併についての住民投票条例制定議案審査特別委員会（議長を除く全市議会議員で構成）に付託され、同特別委員会で審査された。その結果、特別委員会では、賛成9、反対16で条例案は否決された。

翌3月25日には本会議で採決が行われたが、賛成10、反対16で否決された。

なお、条例案については、「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」を参照願いたい。

図表 3-2 合併協議への参加状況

期 間	団 体 名
平成12年1月28日 ～13年10月9日	市町村合併に関する勉強会
平成13年10月16日 ～14年2月28日	上越市・牧村・清里村・三和村・名立町任意合併協議会
平成14年3月1日 ～4月16日	上越市・牧村・清里村・三和村・名立町・板倉町任意合併協議会
平成14年4月17日 ～5月29日	上越地域8市町村任意合併協議会
平成14年5月30日 ～11月14日	上越地域10市町村任意合併協議会
平成15年3月6日 ～8月18日	上越地域法定合併協議会準備会
平成15年8月20日 ～16年12月31日	上越地域合併協議会

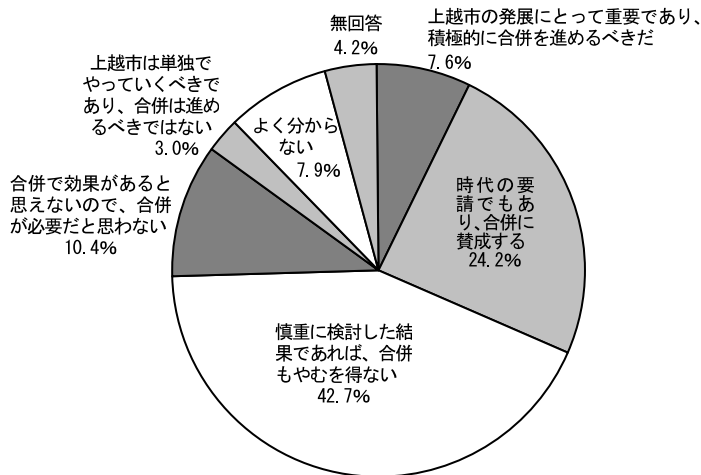
図表 3-3 市民説明会・アンケート等の実施状況

期 間	実 施 概 要
平成 14 年 7 月 9 日 ～8 月 10 日	市町村合併に関する市民説明会 公民館諏訪分館ほか 19 会場 延べ参加者数：615 人 説明：市長、助役、総務企画部長、企画課長、合併推進室長 合併推進係長
平成 14 年 11 月 18 日 ～12 月 19 日	市町村合併に関する市民説明会 市内小学校区 29 会場 延べ参加者数：1,133 人 説明：市長、助役、総務企画部長、企画課長、合併推進室長 合併推進係長
平成 15 年 1 月 24 日 ～2 月 7 日	市町村合併に関する市民意向調査 対象：市在住の 18 歳以上の市民 10,900 人 回答者数：5,176 人 回答率：47.5%
平成 15 年 6 月 8 日	市町村合併市民フォーラム 上越教育大学講堂 参加者数：約 400 人 講演：「市町村合併で上越市は何を目指すのか ～市民の視点で合併を考える～」 上越市創造行政研究所特別研究員 菅原 章文氏 パネルディスカッション：「市町村合併でつくる新しいまち」 上越市長、安塚町長、中郷村長、住民代表 3 人
平成 15 年 7 月 6 日 ～15 日	市町村合併に関する市民説明会 市民プラザほか 9 会場 延べ参加者数：399 人 説明：市長、企画部長、合併推進課長、合併推進課副課長 上越市創造行政研究所主任研究員・研究員 ※その他随時「出前説明会」も実施
平成 15 年 7 月 11 日 ～22 日	市町村合併に関する市民意向調査 対象：市在住の 18 歳以上の市民 10,900 人 回答者数：4,512 人 回答率：41.4%
平成 16 年 6 月 18 日 ～7 月 4 日	市町村合併に関する市民説明会 公民館高士分館ほか 17 会場 延べ参加者数：826 人 説明：市長、企画部長、合併推進課長
平成 16 年 7 月 1 日 ～15 日	市町村合併に関する市民意向調査 対象：市在住の 18 歳以上の全市民 109,461 人 回答者数：41,479 人 回答率：37.9%

図表 3-4 アンケート結果

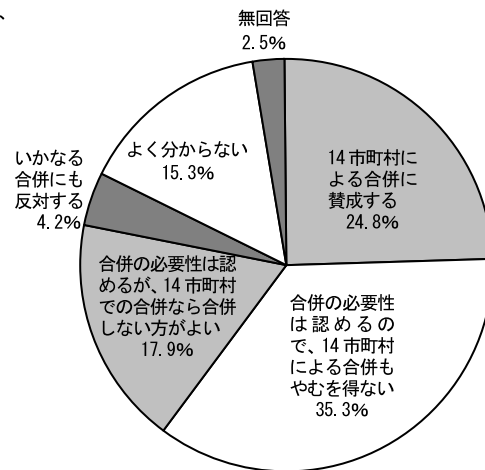
① 平成 15 年 1 月 24 日～2 月 7 日実施
「市町村合併に関する市民意向調査」
の結果（抜粋）

質問：市町村合併について



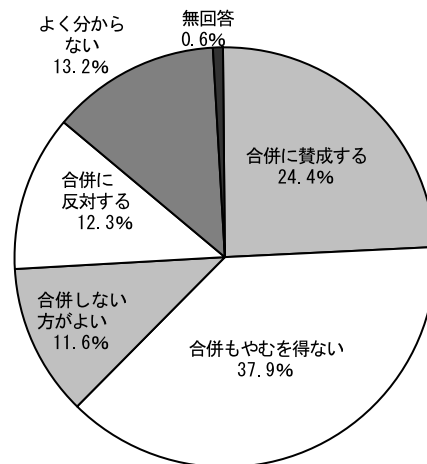
② 平成 15 年 7 月 11 日～22 日実施
「市町村合併に関する市民意向調査」
の結果（抜粋）

質問：14 市町村による合併について



③ 平成 16 年 7 月 1 日～15 日実施
「市町村合併に関する市民意向調査」
の結果（抜粋）

質問：14 市町村による合併について



② 安塚町

安塚町でも、「①上越市」の項にあるとおり、合併問題を含めた市町村連携や自治体の在り方について、22 市町村協議会に設置された市町村連携勉強会と 12 市町村広域組合に設置された上越地域広域行政体制整備検討委員会とにおいて、平成 11 年度から調査研究を開始した。

平成 11 年 7 月ころからは、上述の 2 組織に並行して、松代町、松之山町、安塚町、浦川原村、大島村、牧村の 6 町村による東頸城郡町村会でも議論が始まり、同年 12 月の定例町村会において、「行政体制整備に関する住民意識調査」の実施を決定した。調査は、平成 12 年 3 月に東頸城郡内 17,873 人の有権者に調査票を配布する方法で実施され、その結果、合併の枠組みとして 65.0%の住民が東頸城郡内を、次いで 22.8%の住民が上越市を希望していることが分かった（図表 3-7①参照）。

その後、同年 9 月の定例町村会において、町村長と町村議会議長を構成メンバーとして、東頸城郡の枠組みによる任意の合併協議会を設置することが確認され、同年 12 月、東頸協議会を設置した。同協議会会長には、関谷松代町長、副会長に矢野安塚町長、石野松代町議会議長が就任し、ここから本格的に合併の枠組み等が議論されることとなった。同協議会では、自治体間協議に加え、合併に対する基本方針を策定するため住民との懇談会や住民意向調査を実施し、住民の意向把握に努めた。

一方で、安塚町では、合併に対する住民の関心を高めるため、平成 13 年 7 月に 1 回目の住民説明会（地域別懇談会）を、また 10 月には、「町村合併問題シンポジウム（講演会・パネルディスカッション）」を開催した。

さらに、東頸協議会では、同年 12 月から平成 14 年 1 月にかけて、郡内 17,542 人の有権者を対象に「合併に関する住民意向調査」を実施した。その結果、松代町、松之山町の住民の 7 割～9 割が十日町市との合併を希望し、浦川原村、牧村の住民の 7 割～9 割が上越市との合併を希望しているのに対し、安塚町では、安塚町、浦川原村、大島村の 3 町村での合併を希望する住民が 44.5%で最多となった（図表 3-7②参照）。他方で、郡内 6 町村での合併を望むのは郡内全体でもわずか 12.9%にとどまり、郡内町村ごとの考え方の相違と合併パターンとして東頸城郡の枠組みが成立し難いことが浮き彫りとなった。

この結果を受けて、平成 14 年 3 月 28 日の第 5 回東頸協議会において今後の方向性を協議した結果、松代町が脱退し、さらに 5 月 1 日の第 6 回東頸協議会において、松之山町が十日町広域圏 6 市町村合併問題研究懇談会で合併を考えたいとして脱退、残る東頸西部 4 町村で合併の可能性を探ることとなった。

しかしながら、5 月 17 日の第 7 回東頸協議会では、牧村の 4 町村の枠組みに対する消極姿勢が明らかとなり、合併協議における 4 町村の考え方が一致せず、同協議会としての方向性を打ち出すことはできなかった。

6 月 4 日、第 8 回東頸協議会が開催され、それぞれ町村間の温度差はあるも

第3章 合併の経緯

の、同協議会の継続を図ることで合意し、会長には矢野安塚町長、副会長は、岩野大島村議会議長、原浦川原村長、中川牧村長の3人が就任し、東頸4町村協議会となった。

また、東頸4町村協議会での協議と並行して、安塚町は平成14年5月に上越地域10市町村任意合併協議会に参加した。

同年6月、安塚町は、2回目の住民説明会となる集落別懇談会を28会場で開催した。町側からは、「東頸西郡4町村での合併か上越地域との合併かの2つの枠組みについて検討し、11月末ころまでに方向性を決める」と説明があったが、町民からは「上越市とその周辺」「東頸西部4町村」「大浦安(大島村、浦川原村、安塚町)3町村」「安塚町・大島村の2町村」といった意見が出されたほか、「東頸城の名前を消さないでほしい」「上越市と合併すると、今の除雪体制が維持されるのか不安」といった意見も寄せられた。

同年8月19日、東頸4町村合併問題住民対話集会在安塚小学校で開催された。17人の参加で議論は盛り上がったものの、牧村が不参加であったことから、東頸4町村の枠組みの維持が困難なことが明白となった。9月の東頸4町村協議会でも4町村の方向性は一致せず、東頸4町村協議会の存廃については、上越地域10市町村任意合併協議会での協議の動向を見極めてから、次の協議会で明確な方向性を出すことに決定した。

そして、10月4日開催の第9回上越地域10市町村任意協議会において、新市のランドデザイン(将来構想)等が承認され、将来の法定合併協議会設置に向けた発展的な解散が決定された。これを受け、10月16日開催の第11回東頸4町村協議会では、同日をもって同協議会を解散することを全員一致で決定し、東頸4町村での町村合併は事実上不可能となった。解散に当たっては、同協議会のこれまでの経緯について、各町村が責任をもって住民に説明することが確認された。

その後、10月28日には、安塚町独自で若者と合併を語る会を開催したが、320人に案内文書を発送したものの、参加者は19人とどまった。

そのような中、安塚町では同年5月20日、安塚町市町村合併検討推進委員会を設置した。町民56人から成る委員により11月11日まで5回にわたり会議を重ね、委員会は安塚町長に対し、「上越市を中心とする上越地域との合併を選択すべきである」と答申した。

11月から12月にかけて、安塚町では、3回目となる住民説明会・地域別懇談会を28会場で開催し、各協議会での協議経過や、最終的に「上越市を中心とする上越地域との合併」という判断に至った経緯等の説明を行った。出席者アンケートによると、この説明を受けて、「安塚町が上越市と合併することについてどう思うか」という問いに対し、「よい」が12.8%、「少し不安があるがよい」が70.6%に上り、合わせて83.4%が上越市との合併に対して肯定的な回答を示した(図表3-7④参照)。

町議会においても、2月以降議員全員による市町村合併等調査特別委員会などで合併の在り方について総合的に調査研究が重ねられてきたが、12月、上越市との合併を目指すことになり、これで「上越市を中心とする上越地域との合併」という方向性が定まった。

以降、法定合併協議会準備会、法定合併協議会へと、上越地域14市町村という枠組みによる合併へと進んだ。

また、合併協議の経過説明や意見集約のため、地域別懇談会等を開催するとともに、併せて住民アンケート等から合併に対する意向や意見を随時確認しつつ、合併に向けた住民の総意形成を進めていった。

安塚町における合併協議への参加状況及び住民説明会・アンケート等の実施状況は図表3-5、3-6のとおりである。

図表 3-5 合併協議への参加状況

期 間	団 体 名
平成12年12月14日 ～14年6月3日	東頸城郡町村合併検討協議会
平成14年6月4日 ～10月16日	東頸城4町村合併検討協議会
平成14年5月30日 ～11月14日	上越地域10市町村任意合併協議会
平成15年3月6日 ～8月18日	上越地域法定合併協議会準備会
平成15年8月20日 ～16年12月31日	上越地域合併協議会

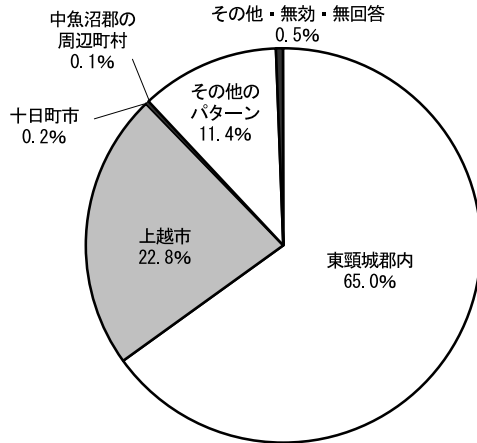
図表 3-6 住民説明会・アンケート等の実施状況

期 間	実 施 概 要
平成 12 年 3 月 10 日 ～27 日	行政体制整備に関する住民意識調査 対象：東頸城郡内有権者 17,873 人 実施主体：東頸城郡町村会
平成 13 年 7 月 10 日 ～24 日	1 回目の住民説明会（地域別懇談会） 安塚町内 7 会場 説明：町長、助役、収入役、各課長
平成 13 年 10 月 5 日	町村合併問題シンポジウム（講演会・パネルディスカッション） 会場：安塚町町民会館講堂 参加者数：228 人 講演：「地方の自立のために」 総務省過疎対策室長 丸山 淑夫氏 パネルディスカッション：「町村の合併を考える」 丸山 淑夫氏、住民代表ほか
平成 13 年 12 月 22 日 ～14 年 1 月 6 日	東頸城郡「合併に関する住民意識調査」 対象：東頸城郡内有権者 17,542 人 実施主体：東頸城郡町村合併検討協議会 回答者数：15,076 人 回答率：85.9%
平成 14 年 4 月 12 日 ～25 日	住民意識調査 対象：安塚町の住民 500 人 実施主体：上越地域 10 市町村任意合併協議会 回答者数：420 人 回答率：84.0%
平成 14 年 6 月 5 日 ～18 日	2 回目の住民説明会・地域別懇談会 安塚町内 28 会場 延べ出席者数：754 人 説明：町長、助役、収入役、各課長、合併推進班
平成 14 年 8 月 19 日	東頸 4 町村合併問題住民対話集会 会場：安塚小学校 参加者数：17 人（牧村不参加） 実施主体：東頸城郡 4 町村合併検討協議会
平成 14 年 10 月 28 日	若者と合併を語る会 会場：安塚町町民会館 参加者数：19 人 説明：町長、合併推進班
平成 14 年 11 月 23 日 ～12 月 16 日	3 回目の住民説明会・地域別懇談会 安塚町内 28 会場 延べ出席者数：610 人 説明：町長、助役、収入役、各課長、合併推進班
平成 14 年 11 月 23 日 ～12 月 16 日	3 回目の住民説明会・地域別懇談会 出席者アンケート 対象：住民説明会出席者 回答者数：555 人 回答率：91.0%

図表 3-7 アンケート結果

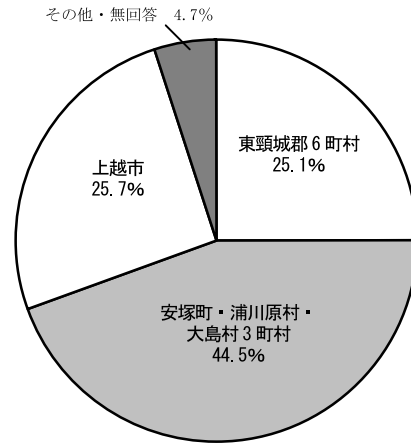
① 平成12年3月10日～27日実施
「行政体制整備に関する住民意識調査」
の結果(安塚町分・抜粋)

質問：合併の枠組みについて



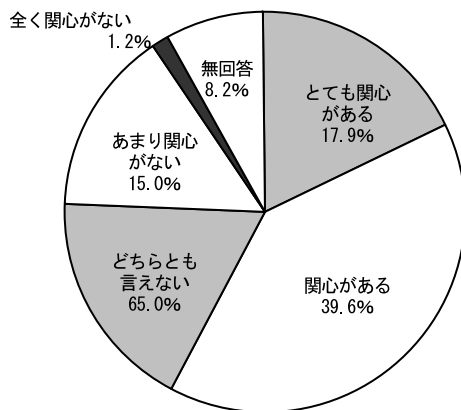
② 平成13年12月22日～14年1月6日実施
東頸城郡「合併に関する住民意識調査」
の結果(安塚町分・抜粋)

質問：合併の枠組みについて



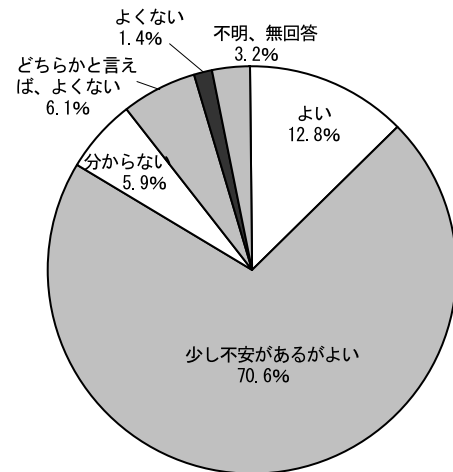
③ 平成14年4月12日～25日実施
「住民意識調査」の結果(安塚町分・抜粋)

質問：合併への関心について



④ 平成14年11月23日～12月16日実施
「第3回目の住民説明会・地域別懇談会出席者アンケート」の結果(安塚町分・抜粋)

質問：上越市などとの合併について



③ 浦川原村

浦川原村では、平成12年12月に東頸城郡6町村による新たなまちづくりの方向性を議論する場として設立された東頸協議会に参加し、合併に関する調査研究をスタートさせた。また、合併に関する基本方針を策定するため住民との懇談会や住民意向調査を実施しながら、東頸城郡内の合併の可能性について検討していった。

一方、平成13年10月以降上越市・牧村・清里村・三和村・名立町任意合併協議会の議論が本格化してきたことや、同年12月から平成14年1月にかけて東頸協議会が行った住民意向調査で、浦川原村では上越市を含む周辺市町村と合併するのが望ましいとする回答が68.7%に達していたことを踏まえ（図表3-10①参照）、平成14年4月に上越市・牧村・清里村・三和村・名立町・板倉町任意合併協議会に加盟し、東頸城での協議と並行して、上越市を中心とする周辺市町村との合併協議を行い、双方の枠組みの可能性を模索した。

また、平成14年2月末には、上記の任意協議会への参加に先立ち、有識者や住民、諸団体・議会の代表らによる浦川原村合併検討委員会を設置し、市町村合併の方向性についての議論を重ねていった。さらに、村議会でも市町村合併調査検討特別委員会が5月に設置され、合併協議の協議内容を確認しつつ独自の調査、検討が進められた。

浦川原村の合併に対する姿勢が示されたのは、同年10月に開かれた東頸4町村協議会においてであった。そこで、浦川原村は、合併の枠組みに対する住民の意向の大勢が上越市との合併にあることや、浦川原村合併検討委員会の議論の動向、任意協議会での協議の進展を勘案し、「合併問題は個々の町村対応とすることが適当である」との意向を表明し、議論の末、同協議会は解散することとなった。

同年12月には、浦川原村合併検討委員会の議論の結果として、①日常生活圏の拡大から村の枠を越えたまちづくりを進めることが必要、②地方交付税の削減が現実視されることから、現行レベルの行政サービスの維持は困難、などと合併の必要性を示すとともに、合併の枠組みとして上越市を中心とする地域を選択すべきであるとの提言がなされ、合併の方向性が絞り込まれることとなった。

住民の意向についても、同年11月から12月にかけて改めて行った住民アンケート調査において、「合併する（上越市への編入合併）」との回答が73.3%と圧倒的多数を占め、前回調査と比較しても上越市との合併を望む声が4.6%増加した（図表3-10②参照）。

また、合併協議における協議状況については、村広報紙を活用し周知したほか、合併議論を喚起し深めていくためのフォーラム「村民のつどい」を平成13年11月に開き、平成の大合併の動きやメリット、デメリット、合併以外の選択肢、暮らしの変化などに関する情報提供に努めた。加えて、青年、女性を対象に、4巡延べ89会場で集落や地区単位での説明会を開催し、住民の意見

や意向を確認しながら自治体間協議に当たった。

浦川原村における合併協議への参加状況及び住民説明会・アンケート等の実施状況は図表 3-8、3-9 のとおりである。

図表 3-8 合併協議への参加状況

期 間	団 体 名
平成 12 年 12 月 14 日 ～14 年 6 月 3 日	東頸城郡町村合併検討協議会
平成 14 年 6 月 4 日 ～10 月 16 日	東頸城 4 町村合併検討協議会
平成 14 年 4 月 17 日 ～5 月 29 日	上越地域 8 市町村任意合併協議会
平成 14 年 5 月 30 日 ～11 月 14 日	上越地域 10 市町村任意合併協議会
平成 15 年 3 月 6 日 ～8 月 18 日	上越地域法定合併協議会準備会
平成 15 年 8 月 20 日 ～16 年 12 月 31 日	上越地域合併協議会

図表 3-9 住民説明会・アンケート等の実施状況

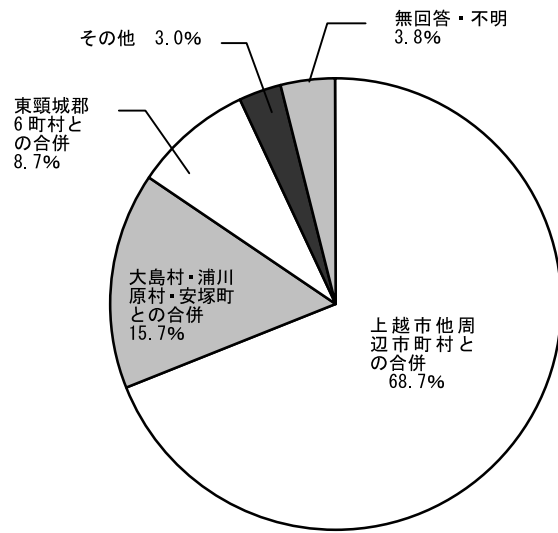
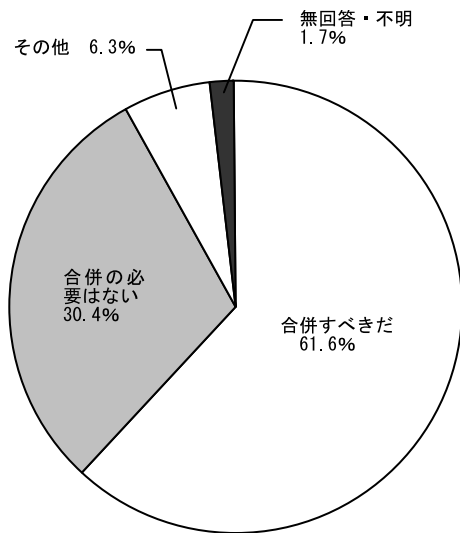
期 間	実 施 概 要
平成 13 年 6 月 8 日 ～7 月 6 日	市町村合併に関する集落説明会 各集落 33 会場 延べ参加者数：675 人 説明：集落担当職員
平成 13 年 11 月 23 日	合併講演会「村民のつどい」 会場：村民体育館 参加者数：約 400 人 講演：「市町村合併をともに考える」 新潟日報論説委員兼編集委員 篠田 昭氏 意見交換：村長、講師、住民代表
平成 13 年 12 月 22 日 ～14 年 1 月 6 日	東頸城郡「合併に関する住民意識調査」 対象：東頸城郡内有権者 17,542 人 実施主体：東頸城郡町村合併検討協議会 回答者数：15,076 人 回答率：85.9%
平成 14 年 7 月 25 日 ～8 月 29 日	市町村合併に関する集落説明会 各集落 23 会場 延べ参加者数：508 人 説明：村長、助役
平成 14 年 10 月 23 日 ～11 月 10 日	市町村合併に関する集落説明会 各集落 29 会場 延べ参加者数：506 人 説明：村長、助役
平成 14 年 11 月 15 日 ～12 月 1 日	市町村合併に関する住民アンケート調査 対象：20 歳以上の住民全員 回答者数：3,096 人 回答率：90.9%
平成 16 年 3 月 27 日 ～29 日	市町村合併に関する住民説明会 村内小学校区 4 会場 延べ参加者数：118 人 説明：村長、助役、各課長

図表 3-10 アンケート結果

① 平成13年12月22日～14年1月6日実施
東頸城郡「合併に関する住民意識調査」の結果（浦川原村分・抜粋）

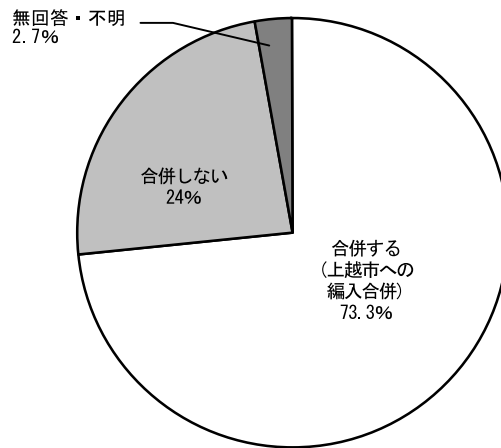
質問：合併の必要性について

質問：合併の枠組みについて



② 平成14年11月15日～12月1日実施
「市町村合併に関する住民アンケート調査」の結果（抜粋）

質問：合併の是非について



④ 大島村

大島村は、平成12年12月に設置された東頸協議会において合併についての協議を重ねる一方、村内においては、平成13年6月以降、将来の行政体制づくりを検討するために、庁内検討委員会や市町村合併問題懇談会を設置するとともに、集落担当職員による市町村合併集落説明会を開催して住民との各種話し合いを続けた。

大島村では、東頸協議会で同年12月から平成14年1月に実施された住民意識調査において、「合併すべきだ」との意見が72.3%に上り、合併への志向は明白であったものの、合併の枠組みとしては、「東頸城郡6町村」とする意見21.5%と「大島村・安塚町・浦川原村」とする意見27.8%を合わせて49.3%に上る一方で、「上越市を含む周辺市町村」とする意見が46.5%とほぼ拮抗していたことを踏まえ（**図表 3-13①**参照）、平成14年2月28日の村議会市町村合併特別委員会では、東頸協議会と並行して上越市とその近隣町村による任意協議会へも加盟し、二つの枠組みの中で検討を行うことを決定した。

そして、3月7日に村長と村議会議長が上越市長に申入れを行い、4月17日の第5回の任意協議会から正式に加盟することとなった。

東頸協議会の状況を見ると、3月に松代町が十日町市との合併を模索する中で脱退し、さらには、5月には松之山町も脱退、同協議会は、各町村の思惑を含みつつも東頸城4町村協議会として協議を続けたが10月に解散するに至り、東頸城郡6町村の枠組みでの合併は実質不可能となった。

その後、大島村は、村議会との調整を図りながら任意協議会における検討を経て、準備会、合併協議会へと協議を深めていくこととなるが、合併協議会における協議事項や決定事項について懇談会や住民説明会を開催するとともに住民意向調査（アンケート）を実施し、住民の意見や意向の把握に努め、特に説明会は合併直前の平成16年12月まで行った。

平成14年12月に実施した住民アンケート調査では、「上越市との編入合併の賛否」について、「賛成」との回答が50.6%となり、「反対」の12.8%を大きく上回る結果となった（**図表 3-13②**参照）。

また、平成15年5月には有識者や住民、諸団体・議会の代表らによる大島村市町村合併協議会を設置し、市町村合併の方向性についての議論を重ねていった。

大島村における合併協議への参加状況及び住民説明会・アンケート等の実施状況は**図表 3-11、3-12**のとおりである。

図表 3-11 合併協議への参加状況

期 間	団 体 名
平成 12 年 12 月 14 日 ～14 年 6 月 3 日	東頸城郡町村合併検討協議会
平成 14 年 6 月 4 日 ～10 月 16 日	東頸城 4 町村合併検討協議会
平成 14 年 4 月 17 日 ～5 月 29 日	上越地域 8 市町村任意合併協議会
平成 14 年 5 月 30 日 ～11 月 14 日	上越地域 10 市町村任意合併協議会
平成 15 年 3 月 6 日 ～8 月 18 日	上越地域法定合併協議会準備会
平成 15 年 8 月 20 日 ～16 年 12 月 31 日	上越地域合併協議会

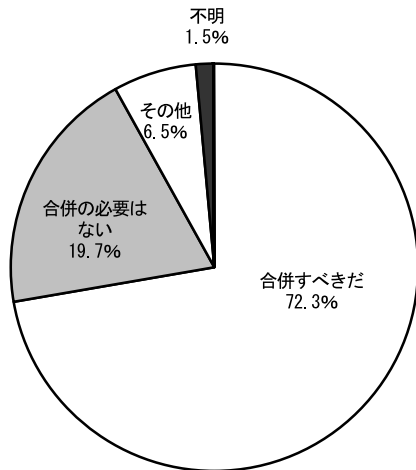
図表 3-12 住民説明会・アンケート等の実施状況

期 間	実 施 概 要
平成 13 年 12 月 22 日 ～14 年 1 月 6 日	東頸城郡「合併に関する住民意識調査」 対象：東頸城郡内有権者 17,542 人 実施主体：東頸城郡町村合併検討協議会 回答者数：15,076 人 回答率：85.9%
平成 14 年 11 月 1 日 ～25 日	市町村合併集落別懇談会 菖蒲農村環境改善センターほか 22 会場 (下岡・長者島は、同時開催) 延べ参加者数：367 人 説明：村長、助役、総務課長、企画振興課長 企画振興課企画係長
平成 14 年 12 月 4 日 ～13 日	市町村合併に関するアンケート調査 対象：村内在住の 17 歳以上の村民 2,029 人 回答者数：1,695 人 回答率：83.5%
平成 15 年 6 月 18 日 ～24 日	上越地域合併協議会設置前の協議事項について住民説明会 村内 4 地区センター 延べ参加者数：140 人 説明：村長、助役、総務課長、企画振興課長 企画振興課企画係長
平成 16 年 12 月 21 日 ・22 日	上越地域合併協議会での決定事項について住民説明会 村内 4 地区センター 延べ参加者数：94 人 説明：村長、助役、総務課長、企画振興課長 企画振興課企画係長

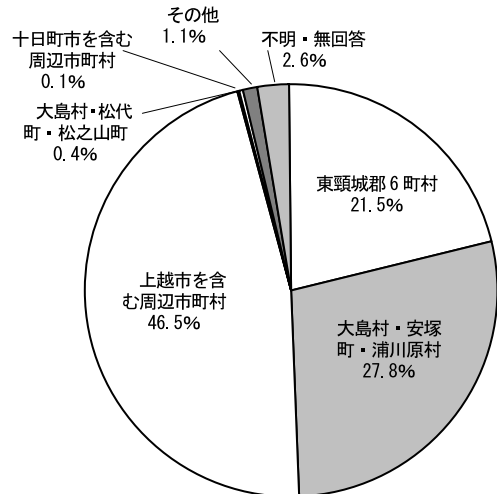
図表 3-13 アンケート結果

① 平成 13 年 12 月 22 日～14 年 1 月 6 日実施
東頸城郡「合併に関する住民意識調査」の結果（大島村分・抜粋）

質問：合併の必要性について

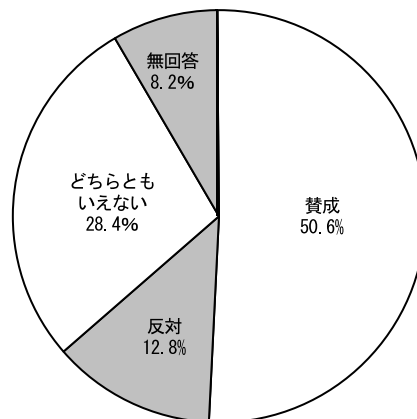


質問：合併の枠組みについて



② 平成 14 年 12 月 4 日～13 日実施
「市町村合併に関するアンケート調査」の結果

質問：上越市との編入合併の賛否について



⑤ 牧村

牧村は、歴史的にも上越市(旧高田市)との交流が盛んな地域であり、経済活動、通勤・通学などの面において上越市と深いつながりがあった。一方、行政面では東頸城郡に属し、同郡内の町村との連携を保っていた。

牧村における合併問題についての実質的な検討は、平成12年1月に設置された上越市、牧村、清里村、三和村による勉強会が始まりであった。また同時に、市街地や平野部との合併に対する漠然とした不安もあり、地理的条件や豪雪地帯という共通の問題を抱える東頸城郡での合併も視野に入れた東頸協議会での検討も同年12月から始まった。

合併についての住民の考えを最初に問うたのは、同年3月に東頸城郡町村会が行った住民意識調査であった。この時点では、まだ住民への情報提供が乏しい状況であったが、町村合併について、「積極的に合併すべきだ」「将来合併すべきだ」という意見を合わせると48.6%に上り、「広域行政を充実すれば合併の必要はない」「合併の必要はない」を合わせた32.8%を上回り、肯定的な意見が多いことが分かった。さらに、合併の具体的な枠組みについては、「上越市」とする意見が81.1%と、圧倒的多数であった(図表3-16①参照)。

また、東頸協議会が平成13年12月に実施した住民意向調査においても、合併を推進すべきという意見が6割を占めた(図表3-16②参照)。

こうして合併協議の早い時点で住民意識を把握できたことは、以後の牧村の方向性を検討するのに大きな比重を占めることになった。

合併についての住民への情報提供は、広報紙に加えて必要に応じてちらし類で積極的に行ったほか、平成14年9月には、合併後の地域づくりについて「市町村合併住民フォーラム」を開催した。秋の農作業の準備で忙しい時期にもかかわらず220人が出席し、合併後の地域づくりについて学んだ。

住民への説明会は、平成13年6月から平成16年4月までに3回、集落ごとに開催し、合併協議の内容や合併後の地域づくりなどのほかに、合併の必要性を説明した。住民の関心事は、合併後の日常生活の変化で、特に除雪が悪くなるのではないかと、中心部だけ発展し、中山間地域は取り残されてしまうのではないかなど、地域間の公平性確保への強い不安であった。

平成13年10月に設置された牧村市町村合併検討協議会は、村議会議員、住民代表、諸団体代表、有識者及び村職員で構成され、勉強会及び東頸協議会の検討状況の報告を受けながら、平成15年9月まで12回に及ぶ検討・協議を重ねる中、同年2月に、上越市を含む近隣市町村との合併と、住民自治組織の創設に向けて準備会を立ち上げるよう村長に答申した。

ここまでには、前述の2回の住民意向調査で8割を超す住民が上越市との合併を望んでいたこと、及び東頸協議会が松代町、松之山町の脱退により4町村となり、そして平成14年10月に解散、東頸城郡での合併が事実上不可能になったことなどのほかに、牧村が同年12月に行った意識調査の結果も従来の調

査結果と変わらなかったという背景があった（図表 3-16③参照）。

牧村では、当初から上越市を含む近隣市町村との合併を考える住民が多く、その割合は合併協議が進んでも変わることがなかった。多くの住民が、それぞれの思いの中で時流という現実を受け入れたのである。

牧村における合併協議への参加状況及び住民説明会・アンケート等の実施状況は図表 3-14、3-15 のとおりである。

図表 3-14 合併協議への参加状況

期 間	団 体 名
平成 12 年 1 月 28 日 ～13 年 10 月 9 日	市町村合併に関する勉強会
平成 12 年 12 月 14 日 ～14 年 6 月 3 日	東頸城郡町村合併検討協議会
平成 14 年 6 月 4 日 ～10 月 16 日	東頸城 4 町村合併検討協議会
平成 13 年 10 月 16 日 ～14 年 2 月 28 日	上越市・牧村・清里村・三和村・名立町任意合併協議会
平成 14 年 3 月 1 日 ～4 月 16 日	上越市・牧村・清里村・三和村・名立町・板倉町任意合併協議会
平成 14 年 4 月 17 日 ～5 月 29 日	上越地域 8 市町村任意合併協議会
平成 14 年 5 月 30 日 ～11 月 14 日	上越地域 10 市町村任意合併協議会
平成 15 年 3 月 6 日 ～8 月 18 日	上越地域法定合併協議会準備会
平成 15 年 8 月 20 日 ～16 年 12 月 31 日	上越地域合併協議会

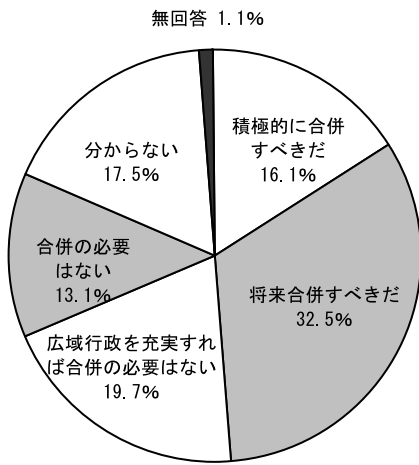
図表 3-15 住民説明会・アンケート等の実施状況

期 間	実 施 概 要
平成 12 年 3 月 10 日 ～27 日	行政体制整備に関する住民意識調査 対象：東頸城郡内有権者 17,873 人 実施主体：東頸城郡町村会
平成 13 年 6 月 1 日 ～7 月 4 日	市町村合併説明会 村内 30 会場 延べ参加者数：600 人 説明：村長、助役、各課長、各係長 内容：合併の必要性、勉強会の経過、今後の方向
平成 13 年 12 月 22 日 ～14 年 1 月 6 日	東頸城郡「合併に関する住民意識調査」 対象：東頸城郡内有権者 17,542 人 実施主体：東頸城郡町村合併検討協議会 回答者数：15,076 人 回答率：85.9%
平成 14 年 9 月 1 日	市町村合併住民フォーラム 会場：牧村民体育館 参加者数：220 人 講演：「合併後の地域づくり」 日本ふるさと塾主宰 萩原 茂裕氏
平成 14 年 11 月 21 日 ～12 月 10 日	市町村合併住民説明会 村内 32 会場 延べ参加者数：592 人 説明：村長、助役、各課長、各係長 内容：合併をした場合としない場合の比較、任意協議会でのサービス水準調整報告、合併後のまちづくり
平成 14 年 12 月 5 日 ～16 日	牧村住民意識調査 対象：村内在住の 18 歳以上の全住民 2,544 人 回答者数：2,296 人 回答率：90.3% 調査内容：合併の賛否について、合併の枠組みについて、自由意見
平成 16 年 4 月 5 日 ～25 日	集落説明会 村内 30 会場 延べ参加者数：647 人 説明：村長、助役、各課長、各係長 内容：新しい市の姿、新しい市のまちづくり 新しい市民として ほか

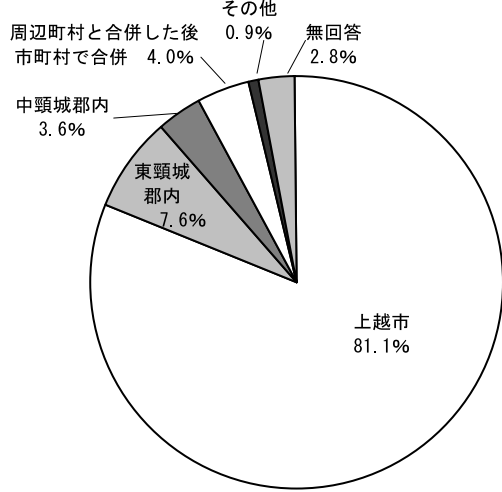
図表 3-16 アンケート結果

① 平成12年3月17日～27日実施
「住民意識調査」の結果(牧村分・抜粋)

質問：合併の是非について

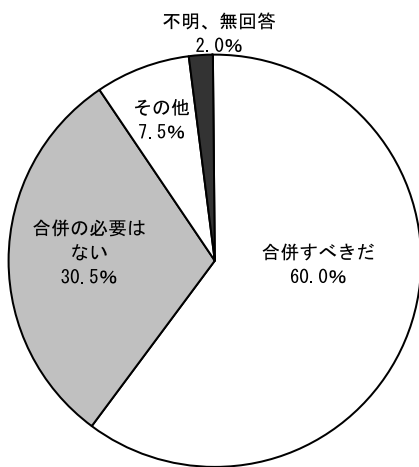


質問：合併の枠組みについて

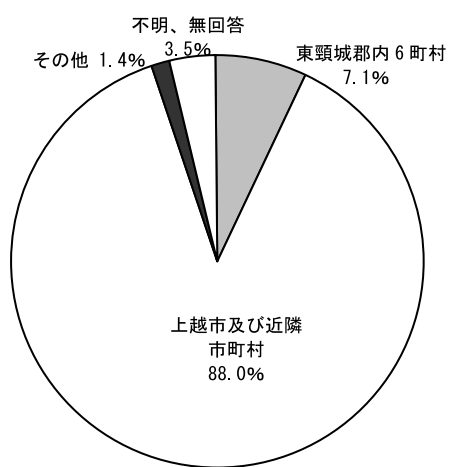


② 平成13年12月22日～14年1月6日実施
東頸城郡「合併に関する住民意向調査」の結果(牧村分・抜粋)

質問：合併の是非について

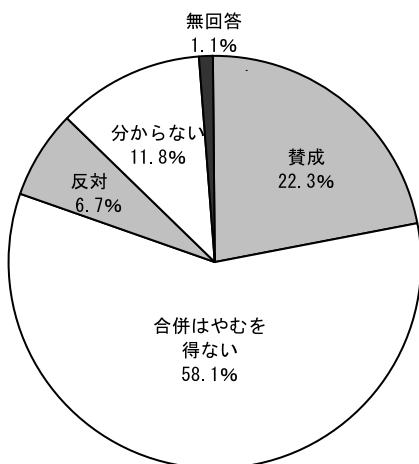


質問：合併の枠組みについて

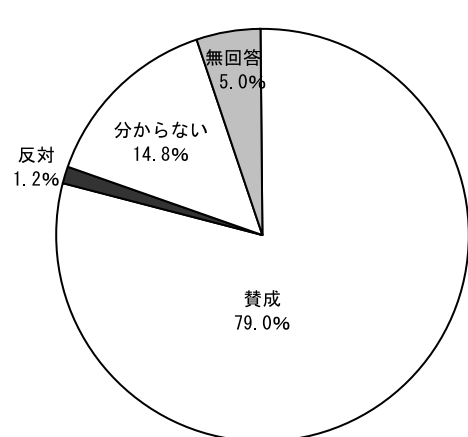


③ 平成14年12月5日～16日実施
「牧村住民意識調査」の結果(抜粋)

質問：合併の是非について



質問：上越市を含む近隣市町村との合併について



⑥ 柿崎町

柿崎町は、米山を挟み柏崎市と隣接をしているものの、古くから頸北地域、上越地域との政治的・経済的な結び付きが強く、市町村合併の枠組みについても、当然この地域との合併が議論になった。そして、柿崎町が将来的にも単独で行政運営が可能であるか、また、頸北地域や上越地域と合併した場合の影響と将来の柿崎町の在り方について、調査研究を重ねていった。

柿崎町では、まず平成13年4月に頸北勉強会に参加し、頸北5町村の行政制度・行政サービス統一化への事務事業調整を行い、市町村合併における基礎資料の作成を行った。

また、同年5月に21人の職員から成る市町村合併研究会を立ち上げ、さらに平成14年4月には柿崎町合併対策室を設置し、集落懇談会の開催やアンケート調査、近隣市町村の動向調査や市町村合併に向けた調査研究に取り組んだ。

同年5月には頸北勉強会が発展的に移行し頸北研究会となったが、柿崎町も続けて参加し、頸北勉強会の調査結果を引き継ぎながら、頸北地域の行政制度・行政サービス統一化の研究及び頸北地域の将来像策定調査事業に取り組んだ。

他方、町議会でも、6月に委員19人から成る市町村合併に関する調査特別委員会を設置し、頸北研究会等の協議内容や将来の柿崎町の在り方について慎重審議が重ねられた。

頸北研究会は14回にわたり調査、検討を行ったが、頸北地域の将来像策定調査報告については今後も実現に向け連携していくこと、今後の市町村合併については各町村の自主性を尊重することを全員一致で確認し、平成15年3月に解散した。

このような中、住民の意向を把握すべく平成14年7月に行ったアンケートでは、「合併は必要」と「どちらかといえば合併は必要」が合わせて58.0%を占め、「合併は必要ない」と「どちらかといえば合併は必要ない」の合計24.3%を大きく上回る結果となり、住民の大半が、柿崎町の将来の在り方として合併という選択肢は避けられないという認識を抱いていることが明らかになった。また、合併の枠組みについても、「上越市を中心とした地域」が49.4%と最も多く、次が「頸北4町村（柿崎町・大潟町・頸城村・吉川町）」の37.0%、「頸北5町村（頸北4町村に三和村を加える）」の10.7%の順となった（**図表3-19①**参照）。

こうしたアンケート結果や、新潟県が示した合併パターン、そして資料を基に数回にわたる集落懇談会やPTA、商工会など各団体への説明会、さらに幅広い意見を聴取するため年齢階層別、男女別に構成した各団体代表者から成る意見交換会を4回開催し、市町村合併についての説明と意見の把握を行った。

そして、アンケート結果に示された町民の意向や町議会、庁内での検討結果及び頸北研究会の解散という事実を総合的に判断し、柿崎町では単独立町及び頸北地域による合併を断念し、平成15年3月に上越地域で準備会が設置されると、柿崎町は第1回はオブザーバー、2回目からは正式に参加し、上越地域

の枠組みでの合併という道を選択していった。

上越地域の合併協議が大詰めとなった平成16年6月から7月にかけて、町民の意向を最終的に把握するため、町民の約8割に当たる20歳以上の町民9,651人に対して住民アンケートを行った。この結果、「合併に賛成する」と「合併はやむを得ない」が合わせて63.2%を占め、住民の意向の大勢と町としての方針が一致していることが改めて確認された（図表3-19②参照）。

柿崎町における合併協議への参加状況及び住民説明会・アンケート等の実施状況は、図表3-17、3-18のとおりである。

[町民の意思の確認を求める請願、頸北4町村での連携強化を求める請願]

上越地域合併協議会が設置されてから3か月を過ぎた平成15年12月10日、市町村合併の可否については、廃置分合及び関連議案を議決する前に柿崎町の全有権者を対象に町民の意思を確認するよう求め、町民が「市町村合併の可否について町民の意思の確認を求める請願書」を提出した。この請願書は、平成15年12月19日の町議会定例会に上程され、同日、市町村合併に関する調査特別委員会に付託された。そして、同特別委員会で審査された結果不採択となり、そのことが平成16年3月5日の町議会定例会において報告された。報告に引き続き本会議で採決された結果も、賛成少数で不採択となった。

また、平成16年2月24日にも、廃置分合などの議案審議前に、町が全有権者を対象にして町民の意思を確認することを求め、町民の会の代表者が「上越市への編入合併に関し町民の意思の確認を求めることについて（請願）」という請願書を418人分の署名簿を添えて提出した。この請願書は、平成16年3月19日の町議会定例会の本会議において直ちに採決された結果、賛成多数となり採択された。

さらに、廃置分合及び関連議案の議決を行うための町議会臨時会の前日の同年7月27日、頸北4町村の住民各1人、計4人が住民の会を代表して請願者となり、「歴史と環境が共通する頸北地域のために、14市町村合併についての『廃置分合申請の議決』を延期し、頸北4町村での連携強化を求める請願書」を提出した。請願の趣旨は、「『上越地域14市町村合併』協議事項の再確認と再検討」「現町村地域の自治、頸北ブロックの連携強化」「14市町村合併の『廃置分合申請の議決』の延期」をそれぞれ求めるものであった。この請願は、7月28日の町議会臨時会において議長発議にて急施事件としての認定を諮ったところ、賛成少数につき否決されることとなった。

なお、この請願書は、同一の請願者により同一内容で、大潟町、頸城村、吉川町の頸北3町村の議会にも7月27日に提出されている。

図表 3-17 合併協議への参加状況

期 間	団 体 名
平成 13 年 4 月 16 日 ～14 年 5 月 6 日	合併問題勉強会（頸北 5 町村）
平成 14 年 5 月 7 日 ～15 年 3 月 23 日	頸北地域合併研究会
平成 15 年 3 月 6 日 ～8 月 18 日	上越地域法定合併協議会準備会 [柿崎町は、第 1 回準備会(3 月 6 日)にはオブザーバー参加、 第 2 回準備会(3 月 31 日)から正式に参加]
平成 15 年 8 月 20 日 ～16 年 12 月 31 日	上越地域合併協議会

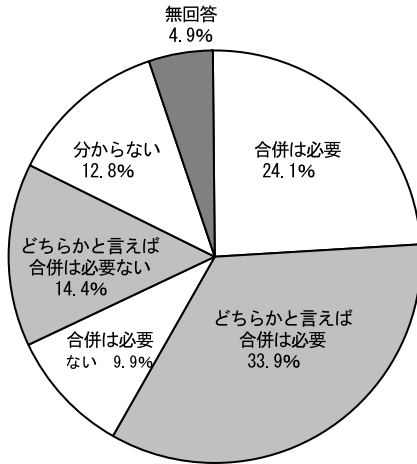
図表 3-18 住民説明会・アンケート等の実施状況

期 間	実 施 概 要
平成 14 年 5 月 25 日 ～6 月 8 日	市町村合併集落懇談会 14 会場 参加者数：468 人 出席者：町長、助役、収入役、教育長、総務課長ほか
平成 14 年 7 月 17 日 ～8 月 20 日	市町村合併アンケート 対象：柿崎町在住の 18 歳以上 80 歳未満の町民の中から 50%無作為抽出(4,606 人) 回答者数：2,873 人 回答率：62.4%
平成 14 年 8 月 28 日 ～15 年 4 月 2 日	市町村合併に係る意見交換会(委員 30 人、延べ 4 回開催) 出席者：町長、助役、収入役、教育長、総務課長 企画政策課長ほか
平成 14 年 9 月 29 日	市町村合併講演会(頸北地域合併研究会主催) 講師：新潟日報編集局 望月 迪洋氏
平成 14 年 11 月 11 日 ～16 日	市町村合併説明会(延べ 4 回開催) 対象：柿崎町商工会青年部代表、柿崎町連合青年団代表 各小学校保護者代表など 出席者：町長、助役、収入役、教育長、総務課長 企画政策課長ほか
平成 14 年 11 月 18 日 ～12 月 4 日	市町村合併集落懇談会 20 会場 参加者数：509 人 出席者：町長、助役、収入役、教育長、総務課長ほか
平成 15 年 4 月 5 日 ～6 月 15 日	市町村合併町民説明会 7 会場 参加者数：247 人 出席者：町長、助役、収入役、教育長、総務課長ほか
平成 16 年 4 月 3 日 ～6 月 20 日	市町村合併説明会 20 会場 参加者数：636 人 出席者：町長、助役、収入役、教育長、総務課長ほか
平成 16 年 6 月 21 日 ～7 月 1 日	市町村合併アンケート 対象：柿崎町在住の 20 歳以上の町民 9,651 人 回答者数：5,510 人 回答率：57.1%

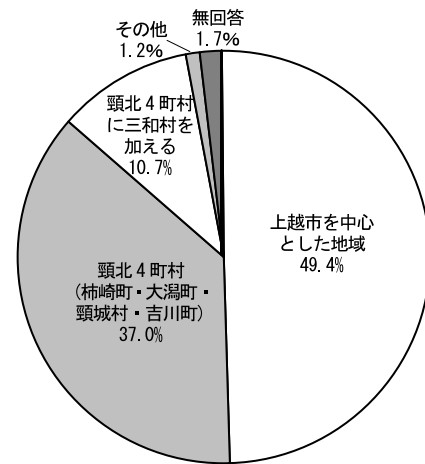
図表 3-19 アンケート結果

① 平成 14 年 7 月 17 日～8 月 20 日実施
「市町村合併アンケート」の結果（抜粋）

質問：市町村合併の必要性について

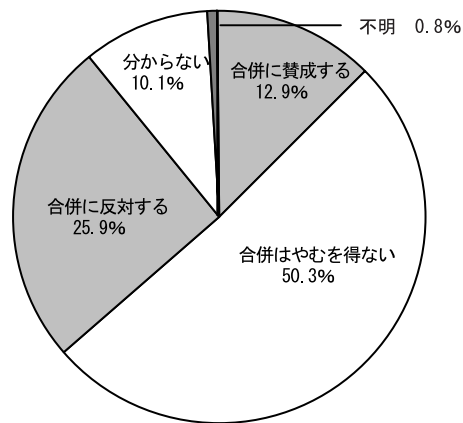


質問：合併のパターンについて



② 平成 16 年 6 月 21 日～7 月 1 日実施
「市町村合併アンケート」の結果（抜粋）

質問：市町村合併について



⑦ 大潟町

大潟町は、経済的にも上越市や近隣町村と助け合い、共に成長を続け、活力を生み出してきていたが、特に古くから頸北地域とのつながりが深かったことから、当初は頸北地域の町村との合併を模索し、平成13年4月から平成15年3月まで、頸北勉強会、引き続き頸北研究会に参加した。

一方、町民の意向を把握するため、頸北地域の合併論議が展開されていた平成14年7月と12月にそれぞれ住民意向調査を行い、合併の必要性や枠組みについて質問した。7月に行った調査の結果では、合併のパターン（枠組み）について「上越市を中心とした地域（人口20万人程度）」とする回答が41.9%、次いで「頸北4町村（大潟町、柿崎町、頸城村、吉川町）」とする回答が30.5%、「頸北5町村（大潟町、柿崎町、頸城村、吉川町、三和村）」とする回答が7.2%であり、上越市を中心とした地域を合併の枠組みとする回答が最も多かったが、頸北での4町村又は5町村での枠組みも合計37.7%あり、町民の意向は分散していた（図表3-22①参照）。それが、12月の調査においては、同じく合併の枠組みについての問いに対し、「人口20万人の特例市を目指した合併」とする回答が63.3%と大半を占め、「人口5万人以下の新しいまちを目指した合併」とする回答25.1%を大幅に上回るとともに、7月の調査と比較しても、上越市を中心とした地域での合併を志向する回答が20%以上も上昇し、合併の枠組みに対する住民の意向が明らかになった（図表3-22②参照）。

頸北研究会における議論が終盤に差し掛かっていたころ、全議員から成る町議会合併問題に関する特別委員会では、大潟町の合併の是非、枠組みを始め、上越市を中心とした周辺市町村で構成する準備会への参加の是非について審議を重ねていた。その結果、上記の町民の意向を踏まえた上で、上越市を中心とした地域の活性化を図ることや、活力や知恵を出し合い足腰の強い自治体の再構築が必要と判断し、大潟町は、平成15年3月、準備会の1回目の会合にオブザーバーとして参加し、2回目から正式に参加することを決定した。

このような状況の中、市町村合併について、町民の意思を確認し民意を反映できる体制を整えておくため、「大潟町の合併についての意思を問う住民投票条例案」が町議会議員の議員発議により同年3月14日に町議会に提出され、同日全会一致で可決されるという動きもあった。

一方、行政だけでなく、町民も合併について自主的に検討を進めており、同年4月には、各種団体や地域リーダーとして活動している町民24人から成る大潟町合併問題を検討する会が設置され、地域の将来の在り方について議論が交わされた。

そして、行政と町民それぞれによる検討、準備会での協議を踏まえ、同年8月14日、法定協議会の設置議案が町議会臨時会で可決され、大潟町は、上越市を中心とする14の自治体の一員として正式に合併協議を進めることになったのである。

合併協議を進めていく過程では、町民に対し、各協議事項の進捗状況について適切かつ速やかな情報提供を行うため、広報おおがた臨時号「市町村合併かわら版」を24号まで発行するほか、住民懇談会を開催し、町民の合併に対する意見を随時把握した。

大潟町における合併協議への参加状況及び住民説明会・アンケート等の実施状況は図表3-20、3-21のとおりである。

[住民投票実施の請願、頸北4町村での連携強化を求める請願、廃置分合の議決の延期を求める請願]

上越地域14市町村による法定合併協議会の協議が大詰めを迎えていた平成16年5月18日、大潟町の合併問題が重要な状況にあるとして、町民の会の代表者が、平成15年3月に町議会で可決された住民投票条例に基づいた住民投票の実施を求め、「大潟町の市町村合併について『住民投票』によって町民の意思を確認することを求める請願書」を2,086人分の署名簿を添えて提出した。この請願書は、5月24日に開催された町議会臨時会の本会議に上程され、同日、合併問題に関する特別委員会（全町議会議員で構成）に付託された。特別委員会では、採決の結果、賛否同数となり、委員長裁決の結果、不採択となった。引き続き開かれた本会議においては、賛成7、反対8で不採択という結果になった。

さらに、大潟町議会に対しても、平成16年7月27日、頸北4町村の住民4人が請願者となり、「歴史と環境が共通する頸北地域のために、14市町村合併についての『廃置分合申請の議決』を延期し、頸北4町村での連携強化を求める請願書」を提出した。大潟町では、この請願書のほか、同じく7月27日に町民の会の代表者が請願者となり、「市町村合併についてさらに慎重協議をすすめ住民の納得を得るまで『廃置分合の議決』の延期を求めるの請願書」を提出した。これら二つの請願は7月31日の町議会臨時会に付され、ともに賛成多数で急施事件として認められ、直ちに合併問題に関する特別委員会に付託された。

同特別委員会では、これらの請願は、採決の結果どちらも賛成・反対同数となり、関係する頸北3町村の議会では不採択もしくは取り上げない処置を取っていること及び議第64号として同臨時議会で廃置分合の議案が上程されておりこの議案と密接な関連で十分な審議が可能と判断し、不採択とされた。

そして、引き続き本会議で賛否の採決を行った結果、賛成少数によりどちらも不採択となった。

図表 3-20 合併協議への参加状況

期 間	団 体 名
平成 13 年 4 月 16 日 ～14 年 5 月 6 日	合併問題勉強会（頸北 5 町村）
平成 14 年 5 月 7 日 ～15 年 3 月 23 日	頸北地域合併研究会
平成 15 年 3 月 6 日 ～8 月 18 日	上越地域法定合併協議会準備会 [大潟町は、第 1 回準備会(3 月 6 日)にはオブザーバー参加、 第 2 回準備会(3 月 31 日)から正式に参加]
平成 15 年 8 月 20 日 ～16 年 12 月 31 日	上越地域合併協議会

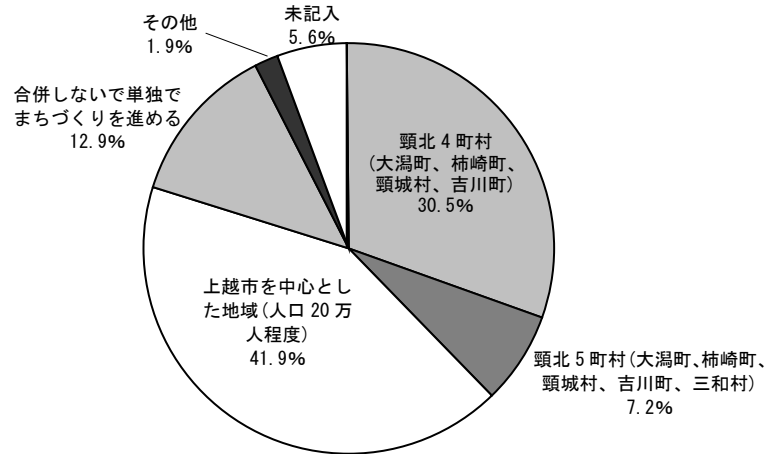
図表 3-21 住民説明会・アンケート等の実施状況

期 間	実 施 概 要
平成 13 年 9 月 4 日 ～10 月 9 日	市町村合併に関する住民懇談会 雁子浜分館ほか 15 会場 延べ参加者数：486 人 出席者：町長、助役、収入役、教育長、総務課長 総務課長補佐ほか
平成 14 年 5 月 15 日 ～6 月 5 日	市町村合併に関する住民懇談会 雁子浜分館ほか 10 会場 延べ参加者数：395 人 出席者：町長、助役、収入役、教育長、総務課長 総務課長補佐ほか
平成 14 年 7 月 6 日	市町村合併を考えるつどい 会場：大潟町小学校第一体育館 参加者数：185 人 講演：「市町村合併を考える～記者からの視点～」 新潟日報論説委員 篠田 昭氏
平成 14 年 7 月 10 日 ～22 日	市町村合併に関する住民意向調査 対象：町在住の 18 歳以上 79 歳までの町民 4,100 人 回答者数：3,518 人 回答率：85.8%
平成 14 年 11 月 10 日	市町村合併を考えるつどい 会場：大潟町小学校第一体育館 参加者数：180 人 講演：「21 世紀のまちづくりと市町村合併」 P H P 総合研究所主任研究員 荒田 英知氏
平成 14 年 11 月 19 日 ～12 月 1 日	市町村合併に関する住民懇談会 雁子浜分館ほか 14 会場 延べ参加者数：765 人 出席者：町長、助役、収入役、教育長、総務課長 総務課長補佐ほか
平成 14 年 12 月 10 日 ～20 日	市町村合併に関する住民意向調査 対象：町在住の 18 歳以上 79 歳までの町民 4,100 人 回答者数：3,265 人 回答率：79.6%
平成 15 年 4 月 13 日 ・14 日	市町村合併を考えるつどい 大潟町小学校第 2 体育館、大潟町中学校体育館 延べ参加者数：81 人 出席者：町長、助役、収入役、教育長、総務課長 総務課長補佐ほか
平成 15 年 6 月 3 日 ～17 日	市町村合併に関する住民懇談会 雁子浜分館ほか 15 会場 延べ参加者数：461 人 出席者：町長、助役、収入役、教育長、総務課長 総務課長補佐ほか
平成 16 年 3 月 20 日 ・21 日	市町村合併に関する住民説明会 大潟町小学校第 2 体育館、大潟町中学校体育館 延べ参加者数：80 人 出席者：町長、助役、収入役、教育長、総務課長 総務課長補佐ほか
平成 16 年 6 月 7 日 ～19 日	市町村合併に関する住民懇談会 雁子浜分館ほか 15 会場 延べ参加者数：361 人 出席者：町長、助役、収入役、教育長、総務課長 総務課長補佐ほか
平成 16 年 6 月 20 日 ～28 日	市町村合併に関する住民意向調査 対象：町在住の 18 歳以上の全町民及び 18 歳以上の永住 外国人で調査希望者 8,584 人 回答者数：6,480 人 回答率：75.5%

図表 3-22 アンケート結果

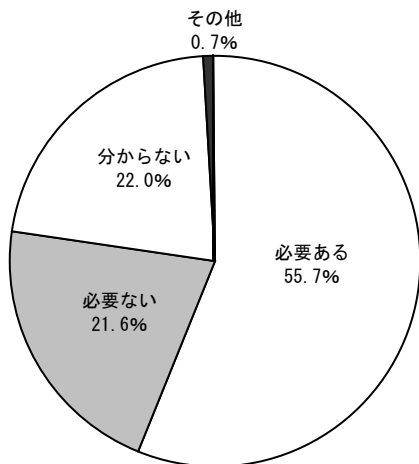
① 平成 14 年 7 月 10 日～22 日実施
「市町村合併に関する住民意向調査」の結果(抜粋)

質問：合併するとしたらどのパターンが望ましいか。

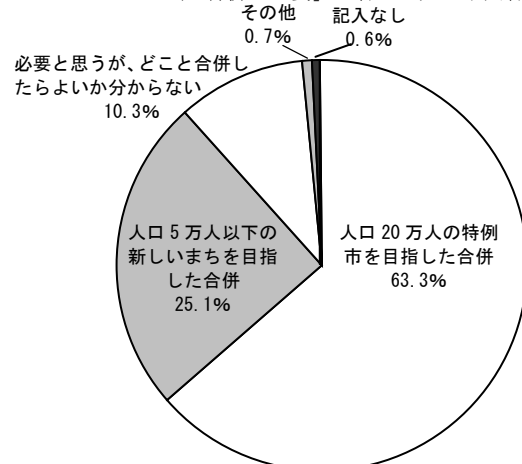


② 平成 14 年 12 月 10 日～20 日実施「市町村合併に関する住民意向調査」の結果(抜粋)

質問：合併の必要性について

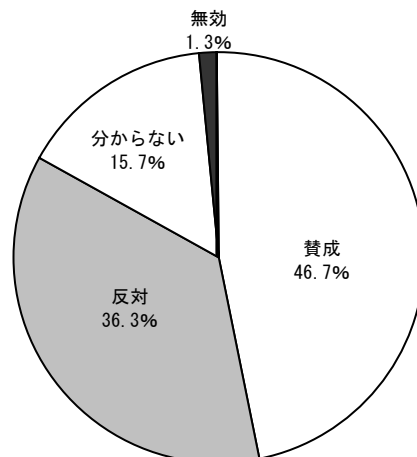


質問：合併の枠組みについて
(「合併が必要」と答えた人のみ回答)



③ 平成 16 年 6 月 20 日～28 日実施
「市町村合併に関する住民意向調査」の結果(抜粋)

質問：大潟町の合併について



⑧ 頸城村

頸城村では、22市町村協議会と12市町村広域組合での調査、研修と並行して、従来からかかわりの深かった頸北地域の4町村と、平成13年4月に頸北勉強会（後に頸北研究会）を立ち上げ、約2年間にわたり、頸北地域での合併の可能性の模索と頸北地域の将来像と財政シミュレーションの策定や、新しいまちづくりの方向性を学ぶための講演会や研修会の開催に取り組んだ。

市町村合併は、住民サービスや行政サービスに密接にかかわりがある大きな問題であることから、村では「合併は目的でなく、より良いまちづくりのための手段の一つであること」ととらえ、まちづくりのためにはどんな選択肢があるのか、県が示した合併パターンにとらわれることなく、あらゆるケースを想定して調査、検討を行った。

同時に、頸北5町村での合併問題の研究のほか、長期的視点に立った村独自のまちづくりについても検討を始めた。

頸城村では、「まちとしての求心力」が形成されているか、「住民サービスの高次化、選択性拡充」に対応できるかどうか、「まちづくりへの住民参加度・個人の尊重度」は十分かなどの観点で、頸城村まちづくり構想「人と緑が輝くいきいき公園都市くびき」を策定するとともに、単独財政シミュレーションを策定するなど、多方面にわたる検討と論議を重ねた。

また、村議会や頸北町村議会議長会等においても、勉強会や検討会を設置し、あらゆる角度から合併の在り方等について研究や議論を重ねてきた。さらに、平成14年12月には村議会でも市町村合併に関する調査特別委員会が立ち上げられ、合併について総合的に調査研究が進められた。

住民に対しては、頸北勉強会に始まり、準備会、合併協議会で協議された内容を「広報くびき」特集号で周知したほか、平成14年から平成16年にかけて、村政懇談会である「あやめトーク」のテーマを合併問題に限定して開催したことを始め、市町村合併に関する住民懇談会を6回開催し、住民から数多くの意見や要望を得た。

平成14年11月には、18歳以上の住民から無作為に抽出した5,080人を対象に「合併問題に関する住民意向調査」を実施し、合併問題に対する関心度や合併の必要性、時期、枠組みなどに対する住民の考えを把握した。その結果、合併の必要性に関する質問に対しては、「合併は必要」が12.2%、「どちらかといえば必要」が24.4%で、合併に肯定的な意見は合計36.6%にとどまり、「合併は必要ない」とする意見25.9%と「どちらかといえば必要ない」とする意見20.2%の合計46.1%を10%近くも下回っていた（図表3-25①参照）。また、合併する場合の枠組みの質問に対しては、「頸北4町村」の18.5%に対し、「上越地域」を希望する意見が53.6%と半数以上を占めた。

以上の住民の意向や財政的見通しを踏まえ、平成15年2月27日の村議会特別委員会での審議の結果、頸北地域での合併については、総合的かつ長期的視

点から非常に困難であるとの判断に達した。

一方で、頸北地域を除く 10 市町村では、平成 15 年 3 月 6 日に上越地域法定合併協議会準備会を立ち上げ、具体的に合併に向けての協議に入っていた。

頸城村は、このたびの市町村合併が、単に行財政改革にとどまることなく、地域の個性がいかせる行財政運営システムを構築するとともに、上越地域が一つになって新しい時代にふさわしい地域力の強化を目指すという共通理念を確認し、上越地域の合併協議に参加すべく、設置から約 1 か月後の 4 月 17 日の第 3 回準備会から加盟した。

準備会解散後、同年 8 月に、法定合併協議会である上越地域合併協議会が設置され合併に向けた本格的な協議がスタートしたが、頸城村も引き続き参加した。

市町村合併の是非を判断するに当たっては、幅広い観点から議論を行い、総合的かつ長期的視点に立つ必要があるという考えから、頸城村では、廃置分合の議決に際し、住民の意向を把握するため、平成 16 年 7 月に 20 歳以上の全村民を対象に「合併問題に関する住民意向調査」を実施した。その結果、「合併に賛成する」とする意見 16.2%と「合併に不安はあるが合併もやむを得ない」とする意見 32.7%を合わせて賛成意見が 48.9%、「合併に反対する」とする 25.6%と「合併の必要性は認めるが 14 市町村での合併は反対である」とする 19.6%の反対意見の合計が 45.2%という結果となり、僅差ではあるが賛成が反対を上回る結果となった（**図表 3-25②**参照）。

この結果を踏まえ、村議会では同月 29 日の臨時議会において、14 市町村の廃置分合について賛成多数で可決し、頸城村は新たなまちづくりのスタート台に立つことになったのである。

頸城村における合併協議への参加状況及び住民説明会・アンケート等の実施状況は**図表 3-23、3-24**のとおりである

[住民投票実施の直接請求、頸北 4 町村での連携強化を求める請願、臨時議会において廃置分合の議決を行わないことを求める請願]

上越地域 14 市町村による法定合併協議会の協議が終盤に差し掛かったころ、14 市町村による合併の是非を問う住民投票条例の制定を求め、村民が平成 16 年 3 月から 4 月にかけて署名活動を行った。その結果、直接請求に必要な選挙人名簿登録者数の 50 分の 1 の 125 人をはるかに上回る 3,360 人分の署名が有効となり、署名活動を行った村民の代表者 3 人が 5 月 11 日に「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制定請求書」等を村長に提出した。

これを受け、村長は、意見書を付して、5 月 26 日に条例案を村議会臨時会の本会議に上程した。意見書において村長は、合併協議の最終局面において、住民投票により合併の是非のみを二者択一で問うという方法はいかがかとい

う考えの下、住民投票の実施に対しては反対であることを伝えつつ住民との意見交換を行ってきたところであり、合併について御理解いただけたと思っているとし、住民の民意を把握するため、かねてより実施の機会を検討してきた住民意向調査を行う予定もあり、住民投票条例を制定する必要はないという見解を示し、あわせて、この条例（案）には法制執務上の不備があることを申し添えた。

5月29日の本会議では、上程された議案に対する請求代表者の意見陳述の後、4時間にも及ぶ審議が行われたが、採決の結果、賛成5、反対12で否決された。

なお、条例案については、「資料1 住民投票実施の直接請求関連議案 (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」を参照願いたい。

さらに、頸城村議会に対しても、平成16年7月27日、頸北4町村の住民4人が請願者となり、「歴史と環境が共通する頸北地域のために、14市町村合併についての『廃置分合申請の議決』を延期し、頸北4町村での連携強化を求める請願書」を提出した。頸城村では、大潟町同様に、この請願書のほか、同じく7月27日に村民2人が請願者となり、「合併に関するアンケート結果から、合併に関する議論をもっと時間をかけて行い、当面7月29日の臨時議会において廃置分合の議決を行わないことを求める請願書」を246人分の署名簿を添えて提出した。これら二つの請願は7月29日の村議会臨時会に付され、ともに急施事件として賛成多数で認められ、本会議で賛成・反対それぞれの立場から討論された結果、どちらも賛成少数で不採択となった。

図表 3-23 合併協議への参加状況

期 間	団 体 名
平成13年4月16日 ～14年5月6日	合併問題勉強会（頸北5町村）
平成14年5月7日 ～15年3月23日	頸北地域合併研究会
平成15年3月6日 ～8月18日	上越地域法定合併協議会準備会 〔頸城村は、第2回準備会(3月31日)にオブザーバー参加、 第3回準備会(4月17日)から正式に参加〕
平成15年8月20日 ～16年12月31日	上越地域合併協議会

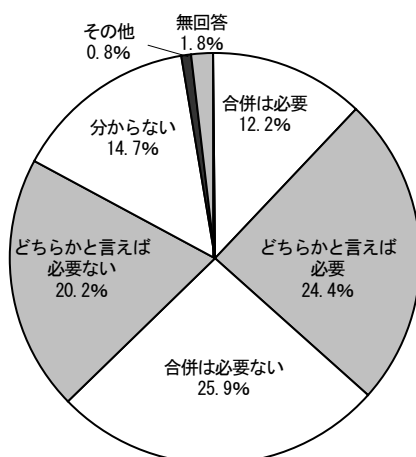
図表 3-24 住民説明会・アンケート等の実施状況

期 間	実 施 概 要
平成 14 年 5 月 13 日 ～31 日	市町村合併に関する住民懇談会（第 1 回） 希望館ほか 16 会場 延べ参加者数：510 人 説明：村長、助役、企画財政課長、合併対策係長ほか
平成 14 年 8 月 1 日 ～12 日	市町村合併に関する住民懇談会（第 2 回） 希望館ほか 11 会場 延べ参加者数：152 人 説明：村長、助役、企画財政課長、合併対策係長ほか
平成 14 年 8 月 16 日 ～9 月 24 日	市町村合併に関する出前懇談会 希望館ほか 18 会場 延べ参加者数：510 人 説明：村長、助役、企画財政課長、合併対策係長ほか
平成 14 年 11 月 18 日 ～12 月 15 日	市町村合併に関する住民懇談会（第 3 回） 希望館ほか 13 会場 延べ参加者数：735 人 説明：村長、助役、企画財政課長、合併対策係長ほか
平成 14 年 12 月 6 日 ～31 日	市町村合併問題に関する住民意向調査 対象：村在住の 18 歳以上の村民 5,080 人（無作為抽出） 回答者数：3,462 人 回答率：68.1%
平成 15 年 3 月 13 日 ～22 日	市町村合併に関する住民懇談会（第 4 回） 希望館ほか 6 会場 延べ参加者数：701 人 説明：村長、助役、企画財政課長、合併対策係長ほか
平成 15 年 5 月 27 日 ～6 月 16 日	村政懇談会（あやめトーク） 希望館ほか 14 会場 延べ参加者数：346 人 説明：村長、助役、企画財政課長、合併対策係長ほか
平成 16 年 2 月 24 日 ～3 月 5 日	市町村合併に関する住民懇談会（第 5 回） 希望館ほか 6 会場 延べ参加者数：592 人 説明：村長、助役、企画財政課長、合併対策係長ほか
平成 16 年 4 月 19 日 ～27 日	市町村合併に関する住民懇談会（第 6 回） 希望館ほか 6 会場 延べ参加者数：237 人 説明：村長、助役、企画財政課長、合併対策係長ほか
平成 16 年 7 月 1 日 ～10 日	市町村合併問題に関する住民意向調査 対象：村在住の 20 歳以上の全村民 7,607 人 回答者数：5,047 人 回答率：66.3%

図表 3-25 アンケート結果

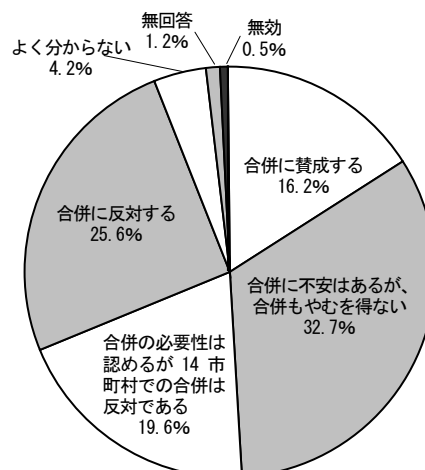
① 平成 14 年 12 月 6 日～31 日実施
「市町村合併問題に関する住民意向調査」
の結果（抜粋）

質問：市町村合併の必要性について



② 平成 16 年 7 月 1 日～10 日実施
「市町村合併問題に関する住民意向調査」
の結果（抜粋）

質問：14 市町村による合併について



⑨ 吉川町

吉川町は、12 市町村広域組合に属し、行政、経済、生活の各圏域で連携のある、頸北 5 町村による頸北町村連絡会議の構成員としても、行政課題の研修や広域連携事業の推進、人事交流等を行い、広域行政に取り組んできた。

一方、吉川町単独としては、平成 13 年 4 月に合併問題庁内プロジェクトを設置し、関係町村の現況調査、財政、制度、国県の支援措置等の調査研究を行い、市町村合併へ向けた取組を開始した。

頸北 5 町村でも、同月に頸北勉強会（後に頸北研究会）を発足、吉川町もこれに参加し、合併関係資料の作成や、合併研修会の開催、頸北地域の将来像策定調査等の活動を行った。

吉川町においては、同年 5 月に「移動役場」を町内 9 地区で開催し、国や地方自治体を取り巻く情勢や合併の必要性、新潟県が示した合併パターンを中心に、市町村合併について初めて町民との懇談会を行った。これ以降、平成 14 年 2 月までの間に、庁内プロジェクト会議を 6 回、合併問題職員研修会を 3 回開催し、市町村合併に関する調査、制度研究を行い、情報の共有を図った。

平成 14 年 4 月から 5 月にかけては、広域行政の必要性、合併をめぐる制度等について 2 回目の懇談会（移動役場）を全集落で実施し、直接住民と意見交換を行った。住民からは、合併に対する疑問や不安の意見も出されたが、結果として、合併に賛成、やむなしの意見が大勢を占めた。

さらに、7 月から 8 月には、中学 3 年生以上の男女 2,200 人（対象人口の約 50%）に対し市町村合併に関する意向調査を実施した結果、どの範囲の合併が望ましいかについては、「頸北 5 町村」が 61.4%、「上越市を中心とした地域」が 35.1%であった（図表 3-28 参照）。

平成 15 年 3 月、頸北研究会の解散を受け、頸北地域での合併を断念する一方で、上越市を中心とした上越地域での合併を前提とした上準備会に参加するなど、合併の方向性を模索する中、今後の合併の方向について住民の意見を聴くため、4 月から 3 回にわたり懇談会を実施した。住民からは、上越地域との合併に賛成する意見、行政サービス、支所機能に対する質問や、自立の可能性を求める意見も一部あった。

こうした住民の意見も踏まえ、吉川町では、変革の時代に向けた地域運営を行い、上越地域の市町村が保有する自然資源、経済資源、人的資源などを効率的に活用し、安全・安心で快適な住民の生活を将来にわたって支えることができる、足腰の強い自治体構築のため、合併はやむを得ないと判断した。そして、同年 8 月 15 日、町議会で上越地域合併協議会設置の議決がなされ、合併協議会への参加を決定したのである。

吉川町では、合併協議会参加後も、合併協議のポイントとなる時期を中心に住民との懇談会を開催し、意見交換を行いながら合併協議を進めていった。

平成 16 年 2 月には、町内 3 地区で市町村合併懇談会を開催、合併協議の中

間報告を行い、合併協議が終盤を迎えた4月から5月にかけては、住民の合併に対する考えを聴くため更にきめ細かく全集落で懇談会を開催し、上越地域14市町村での合併について同意を得た。

吉川町における合併協議への参加状況及び住民説明会・アンケート等の実施状況は図表3-26、3-27のとおりである。

[町民に対する十分な説明と町民の意思確認を求める請願、住民投票実施等の請願、頸北4町村での連携強化を求める請願]

上越地域14市町村による法定合併協議会が設置されてから約4か月後の平成15年12月16日、協議会での協議内容が町民に十分伝わってきておらず将来に大きな不安を感じるとして、町民に対する十分な説明と同年10月に施行された吉川町まちづくり基本条例に基づき町民の意見や意思を確認する機会を設けることを求め、町民が「市町村合併について町民に対する十分な説明と町民の意思確認を求める請願書」を提出した。この請願書は12月18日に町議会定例会に上程され、全員異議なく採択された。

それから約5か月後、合併協定書への調印が間近となった平成16年5月31日、合併議案が議決される前に、吉川町まちづくり基本条例を踏まえ、住民投票によって町民の意思を確認することを求める「吉川町の合併についての意思を問う住民投票を求める請願書」が、町民の会の代表者から提出された。

この請願書は、6月18日の町議会定例会の本会議に上程され、賛成、反対のそれぞれの立場で討論が行われた後採決され、賛成少数で不採択となった。

さらに、同年7月27日、柿崎町、大潟町、頸城村と同様、頸北4町村の住民4人が住民の会を代表して請願者となり、「歴史と環境が共通する頸北地域のために、14市町村合併についての『廃置分合申請の議決』を延期し、頸北4町村での連携強化を求める請願書」を提出した。この請願は、7月30日の臨時議会において議長発議にて急施事件として諮ったところ、賛成少数で不採択とすべきことに決まった。

図表3-26 合併協議への参加状況

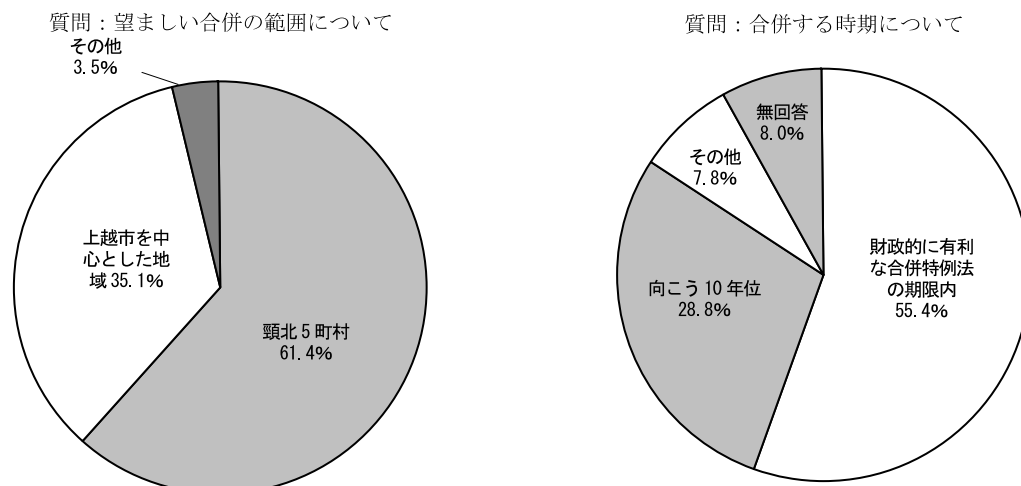
期 間	団 体 名
平成13年4月16日 ～14年5月6日	合併問題勉強会（頸北5町村）
平成14年5月7日 ～15年3月23日	頸北地域合併研究会
平成15年3月6日 ～8月18日	上越地域法定合併協議会準備会 [吉川町は、第1回準備会(3月6日)にオブザーバー参加、第2回準備会(3月31日)から正式に参加]
平成15年8月20日 ～16年12月31日	上越地域合併協議会

図表 3-27 住民説明会・アンケート等の実施状況

期 間	実 施 概 要
平成 13 年 5 月 21 日 ～30 日	移動役場（市町村合併、小学校統合について） 地区別に町内 9 会場で実施 参加者数：524 人 説明：町長、助役、収入役、教育長、総務課長、企画開発課長 建設課長、町民課長、福祉課長、産業課長
平成 14 年 4 月 15 日 ～5 月 16 日	移動役場（市町村合併に関する説明、意見交換） 町内 52 会場で実施 延べ参加者数：687 人 説明：町長、助役、収入役、教育長、総務課長、企画開発課長 建設課長、町民課長、福祉課長、産業課長
平成 14 年 7 月 25 日 ～8 月 8 日	市町村合併に関する住民意向調査 対象：町内在住の中学 3 年生以上の町民 2,200 人 回答者数：1,700 人 回答率：77.3%
平成 15 年 3 月 2 日	市町村合併説明会 多目的集会場で実施 参加者数：170 人 説明：町長、助役、収入役、教育長、総務課長、企画開発課長
平成 15 年 4 月 6 日	市町村合併説明会 多目的集会場で実施 参加者数：110 人 説明：町長、助役、収入役、教育長、総務課長、企画開発課長
平成 15 年 5 月 19 日 ～31 日	移動役場（市町村合併に関する説明、意見交換） 町内 9 会場で実施 延べ参加者数：374 人 説明：町長、助役、収入役、教育長、総務課長、企画開発課長 建設課長、町民課長、福祉課長、産業課長
平成 16 年 2 月 7 日 ・ 8 日	市町村合併懇談会 町内 3 会場で実施 延べ参加者数：195 人 説明：町長、助役、収入役、教育長、総務課長 企画開発課長、建設課長、町民課長、福祉課長 産業課長
平成 16 年 4 月 24 日 ～5 月 20 日	市町村合併集落懇談会 町内 51 会場で実施 延べ参加者数：682 人 説明：町長、助役、収入役、教育長、総務課長 企画開発課長、建設課長、町民課長、福祉課長 産業課長

図表 3-28 アンケート結果

平成 14 年 7 月 25 日～8 月 8 日実施「市町村合併に関する住民意向調査」の結果（抜粋）



⑩ 中郷村

中郷村では、合併パターンが平成13年2月に県から示されたことを受け、同年4月に庁内合併検討会を設置し、市町村合併に関する情報の収集、合併のメリット・デメリットの研究や合併の枠組みの検討などを開始した。

庁内合併検討会設置後、住民各層による幅広い検討が必要とのことから、同年12月に住民代表25人で構成される中郷村合併検討委員会を設置、14回にわたり合併の枠組みや村の将来ビジョンについて検討した。

一方、村議会では、合併問題は村の将来において不可避な問題ととらえ、合併問題に関する特別委員会を設置し、総合的な見地から調査研究を進めた。

市町村合併の検討の過程において、中郷村で最も焦点となったのは、合併の枠組みについてであった。検討段階では、県の合併パターン（新井・頸南5市町村）だけでなく、社会的・経済的なつながりや今後の行財政運営の在り方等の観点から、中郷村、新井市、妙高高原町、妙高村での枠組み、あるいは上越地域との合併も視野に入れ、県の合併パターンを含め3パターンを想定し検証を行った。

検証においては、サービス内容の比較調査結果などを数字データで示し、パターン別に合併後の姿が比較できるようにした。そして、このようなデータ等を住民に示すとともに、住民説明会やアンケート調査から住民の合併に対する意向や意見を随時確認し、合併に向けての関心を高めていった。

住民説明会では、村長が合併に関する基本的な考え方を直接伝えるだけでなく、庁内合併検討会における調査結果を説明し、意見交換を行った。また、住民アンケート調査については、市町村合併に対する考えや合併市町村の枠組みについて住民の意向を確認し、方向性を判断するための基礎資料とする目的で実施した。

平成14年4月に実施した住民アンケート調査の結果では、合併の是非について、78.2%の住民が「合併は必要」と答え、さらに合併の枠組みについては、「上越市を中心に近隣市町村と合併する」と回答した住民が87.6%と圧倒的多数を占めた（図表3-31参照）。

中郷村では、この結果に示された住民の明確な意向を村議会合併問題に関する特別委員会に報告し議論を重ねた結果、上越市を中心とした市町村での枠組みでの合併を進めることが望ましいとの結論に達した。

そして、同年5月に上越地域8市町村任意合併協議会に加盟、以後、準備会、合併協議会へと継続的に合併協議に参加し、上越地域14市町村による合併に向けて各種調整を進めていったのである。

中郷村における合併協議への参加状況及び住民説明会・アンケートの実施状況は図表3-29、3-30のとおりである。

図表 3-29 合併協議への参加状況

期 間	団 体 名
平成 12 年 4 月 ～13 年 2 月	新井頸南広域行政研究会
平成 14 年 5 月 30 日 ～11 月 14 日	上越地域 10 市町村任意合併協議会
平成 15 年 3 月 6 日 ～8 月 18 日	上越地域法定合併協議会準備会
平成 15 年 8 月 20 日 ～16 年 12 月 31 日	上越地域合併協議会

図表 3-30 住民説明会・アンケート等の実施状況

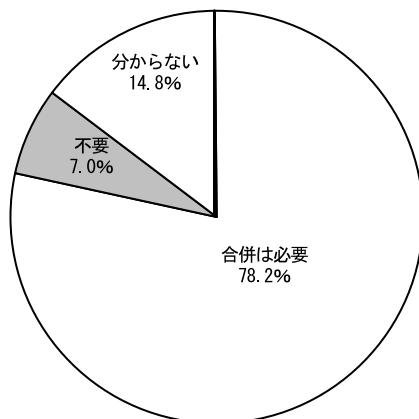
期 間	実 施 概 要
平成 14 年 2 月 26 日 ～3 月 17 日	市町村合併に関する住民説明会 中郷小学校ほか 7 会場 延べ参加者数：257 人 説明：村長、政策推進室長、総務課長、企画振興課長 建設開発課長、生活福祉課長、教育課長 ガス水道課長、政策推進班長
平成 14 年 4 月 5 日 ～17 日	市町村合併に関する住民アンケート調査 対象：村内在住の 16 歳以上の村民 1,000 人 回答者数：884 人 回答率：88.4%
平成 16 年 4 月 19 日 ～23 日	市町村合併に関する住民説明会 中郷小学校ほか 4 会場 延べ参加者数：94 人 説明：村長、政策推進室長、総務課長、企画振興課長 建設開発課長、生活福祉課長、教育課長 ガス水道課長、政策推進班長

図表 3-31 アンケート結果

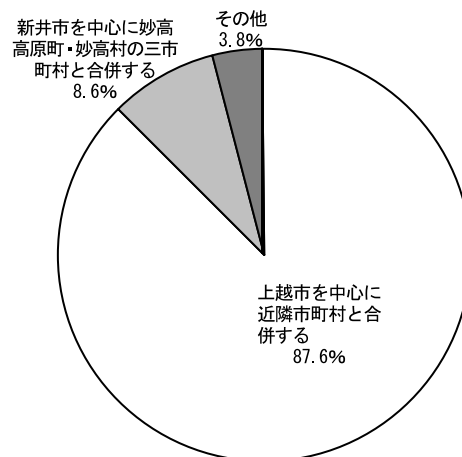
平成 14 年 4 月 5 日～17 日実施

「市町村合併に関する住民アンケート調査」の結果（抜粋）

質問：市町村合併の必要性について



質問：市町村合併の枠組みについて



⑪ 板倉町

板倉町における市町村合併に向けた取組は、22 市町村協議会及び新井頸南広域行政組合への勉強会参加を契機に、職員レベルでの合併問題研究会や市町村合併研究委員会を立ち上げて本格的な調査研究を行うことと、それと並行して、町民に対して積極的に市町村合併に関する情報提供に努めることで始まった。

市町村合併は、町の将来にかかわる重要課題であることから、平成 13 年 8 月、小学校区別に第 1 回市町村合併説明会を開催して合併の必要性等を説明し、参加者にはアンケートを実施しその意向を把握した。また、より多くの住民の意向を調査するため、9 月には全世帯を対象に、12 月には抽出による住民意識調査を行った（図表 3-34①②参照）。

近隣町村において状況が刻々と変化する中、全世帯を対象とした住民意識調査の結果を受け、町議会では平成 13 年 10 月に市町村合併特別委員会が設置される一方、12 月には住民検討組織として市町村合併検討委員会（後に「合併推進委員会」となる。）が立ち上がり、市町村合併の在り方、枠組み等の調査、分析と研究を行い、町長に対して平成 14 年 2 月 8 日に意見具申及び報告を行った。

その内容は次のとおりである。

組 織 名	意見（報告）の内容
市町村合併検討委員会	1 平成 17 年 3 月 31 日の合併特例法期限に向けて市町村合併を推進すること 2 住民意識調査（平成 13 年 12 月実施）の結果を尊重すること 3 上越市・牧村・清里村・三和村・名立町任意合併協議会へ早期に加盟し協議を進めること
町議会市町村合併特別委員会	上越圏域任意合併協議会に参加するのが望ましい

この結果を受けて、板倉町は、上越市と近隣町村の枠組みで合併することを前提に合併協議を進めていくこととした。そして町長は、同日中に上越市・牧村・清里村・三和村・名立町任意合併協議会へ加盟の申入れを行い、3 月 1 日開催の第 4 回任意協議会において加盟が承認された。これらの経緯及び任意合併協議会における検討経過等については、広報紙による情報提供と地区別住民説明会の開催により、情報提供に努めた。

準備会の継続協議を経て、平成 15 年 8 月の町議会臨時会及び他市町村議会の議決により上越地域合併協議会が設置された。これを受けて、その後開催された上越地域合併協議会における協議事項等についても、名称変更された合併推進委員会（15 回開催）及び町議会市町村合併特別委員会（12 回開催）への報告及び協議と並行して、住民に対する情報提供を小学校区別の住民説明会（2 回開催）と広報紙等により引き続き行った。

板倉町における合併協議への参加状況及び住民説明会・アンケート等の実施状況は図表 3-32、3-33 のとおりである。

図表 3-32 合併協議への参加状況

期 間	団 体 名
平成 12 年 4 月 ～13 年 2 月	新井頸南広域行政研究会
平成 14 年 3 月 1 日 ～4 月 16 日	上越市・牧村・清里村・三和村・名立町・板倉町任意合併協議会
平成 14 年 4 月 17 日 ～5 月 29 日	上越地域 8 市町村任意合併協議会
平成 14 年 5 月 30 日 ～11 月 14 日	上越地域 10 市町村任意合併協議会
平成 15 年 3 月 6 日 ～8 月 18 日	上越地域法定合併協議会準備会
平成 15 年 8 月 20 日 ～16 年 12 月 31 日	上越地域合併協議会

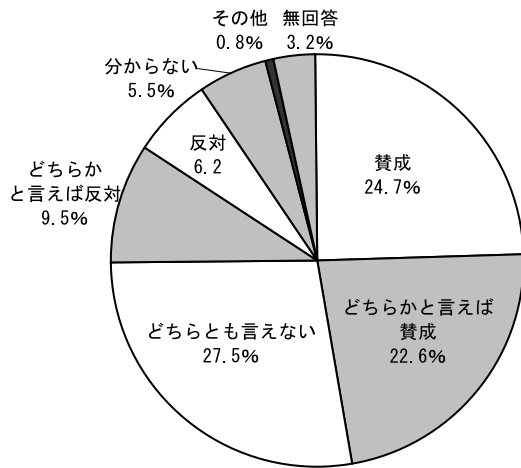
図表 3-33 住民説明会・アンケート等の実施状況

期 間	実 施 概 要
平成 13 年 8 月 30 日 ～9 月 6 日	市町村合併住民説明会 町内小学校区 6 会場 延べ参加者数：300 人 説明：町長、助役、総務課長、担当係長 市町村合併アンケート調査 対象：町内小学校区 6 会場住民説明会参加者 300 人 回収数：282 人 回収率 94.0%
平成 13 年 9 月 6 日 ～17 日	市町村合併に関する住民意識調査 対象：全世帯 2,038 戸 回収数 1,924 回収率 94.4%
平成 13 年 12 月 19 日 ～14 年 1 月 8 日	市町村合併に関する住民意識調査（抽出調査） 対象：町在住の 18 歳以上の町民 800 人 回収数：528 人 回収率 66.0%
平成 14 年 11 月 11 日 ～21 日	市町村合併住民説明会 町内小学校区 6 会場 延べ 227 人 説明：町長、助役、総務課長、合併推進係長
平成 15 年 10 月 20 日 ～29 日	市町村合併住民説明会 町内小学校区 6 会場 延べ 198 人 説明：町長、助役、総務課長、合併推進係長
平成 16 年 6 月 23 日 ～30 日	市町村合併住民説明会 町内小学校区 6 会場 延べ 357 人 説明：町長、助役、総務課長、合併推進係長

図表 3-34 アンケート結果

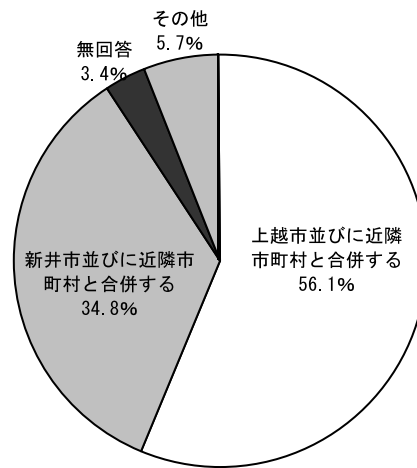
① 平成13年9月6日～17日実施
「市町村合併に関する住民意識調査」
の結果（抜粋）

質問：合併の是非について



② 平成13年12月19日～14年1月8日実施
「市町村合併に関する住民意識調査」
の結果（抜粋）

質問：合併の枠組みについて



⑫ 清里村

清里村では、上越市の呼び掛けの下、上越農業協同組合管内の範囲と一致する上越市、牧村、三和村の1市3村で、合併の在り方について基礎調査を行い検討するための勉強会を平成12年1月に設置した。そして、勉強会設置以降、市町村合併の在り方について総合的に検討を重ね、上越市が中核的役割を担う合併の枠組みを志向してきた。

中頸城郡内の町村では、頸北地域、新井頸南地域での合併に関する協議が行われたが、清里村が上越市を中心とする合併を志向したのは、村は郡の中間に位置しつつ上越市と隣接しており、通勤・通学、通院や買物等の日常生活での結び付きが強いこと、また行政サービスにおいても消防・ごみ処理などで一部事務組合を設置し広域的に連携していること、さらには、住民の地理的・生活圏域の感覚からも、上越市が参加しない合併の枠組みは選択肢として考慮する余地がなかったためである。

一方、清里村では、平成13年10月に各界各層の住民代表による清里村合併問題検討委員会を設置し、合併による住民生活の変化等を検討した。この検討委員会では、平成15年2月までの間に8回の協議を重ね、同月に協議結果を村長に意見書として提出した。この中の「村の将来のあり方について」において、①独自立村が困難であること、②上越市を含む上越地域での合併を選択すること、③上越地域10市町村任意合併協議会の合意事項を尊重し、合併特例法の期限内の合併を目指すこと、が示された。この後委員会は清里村合併推進委員会となり、引き続き合併に関する調査研究を行った。

行政組織においては、平成14年4月に広域行政係を設置するとともに、村議会でも、同年5月に市町村合併特別委員会が設置され、市町村合併について、総合的に調査研究が進められた。

また、住民に対しては、任意協議会、準備会、協議会での協議の経過や協議会で検討された将来構想、行政制度及び住民サービスの調整方針案を広報紙等により周知するとともに、住民説明会やアンケート等を行うことにより、住民の合併に対する意向や意見を随時確認しつつ、合併協議を進めた。

平成14年4月に行ったアンケートでは、「合併に賛成（平成17年3月までに合併）」「どちらかと言えば合併に賛成」そして「合併は必要だが期限にこだわらず住民意識の高まりを待つ」を合わせて、合併に賛成又は合併を必要とする回答は合計53.3%であった（図表3-37①参照）。一方、住民説明会は、平成13年11月から平成16年7月までに延べ66会場で行い、延べ参加者は1,525人であった。

市町村合併は時代の要請であり、人口3,300人ほどの清里村が自主運営を継続することは、財政的な見地からも極めて困難であると思われ、住民への公的サービスの大幅な低下を招かないためにも、合併特例法の特例措置が活用できる期間内での市町村合併を模索した。

第3章 合併の経緯

清里村における合併協議への参加状況及び住民説明会・アンケート等の実施状況は図表 3-35、3-36 のとおりである。

図表 3-35 合併協議への参加状況

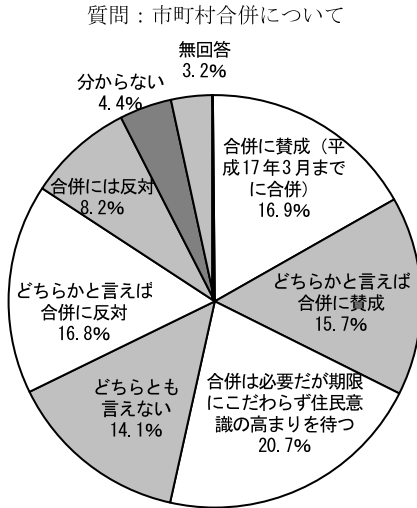
期 間	団 体 名
平成 12 年 1 月 28 日 ～13 年 10 月 9 日	市町村合併に関する勉強会
平成 13 年 10 月 16 日 ～14 年 2 月 28 日	上越市・牧村・清里村・三和村・名立町任意合併協議会
平成 14 年 3 月 1 日 ～4 月 16 日	上越市・牧村・清里村・三和村・名立町・板倉町任意合併協議会
平成 14 年 4 月 17 日 ～5 月 29 日	上越地域 8 市町村任意合併協議会
平成 14 年 5 月 30 日 ～11 月 14 日	上越地域 10 市町村任意合併協議会
平成 15 年 3 月 6 日 ～8 月 18 日	上越地域法定合併協議会準備会
平成 15 年 8 月 20 日 ～16 年 12 月 31 日	上越地域合併協議会

図表 3-36 住民説明会・アンケート等の実施状況

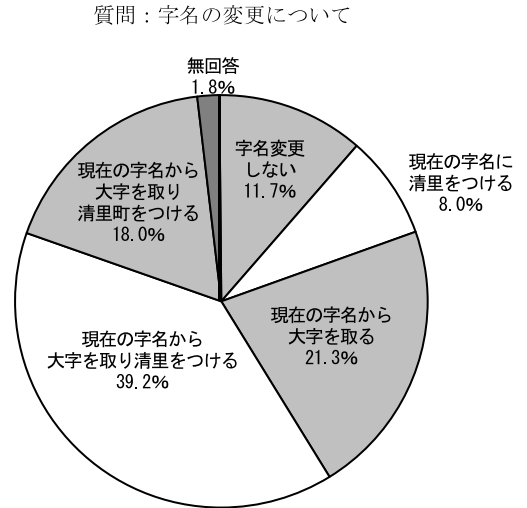
期 間	実 施 概 要
平成 13 年 11 月 12 日 ～26 日	市町村合併に関する住民説明会 集落集会所 22 会場 延べ参加者数：467 人 説明：村長、助役、収入役、教育長、各課長、広域行政係長
平成 14 年 4 月 6 日 ～26 日	市町村合併に関する住民アンケート 対象：18 歳以上の全住民 2,679 人 回答者数：2,312 人 回答率：86.3%
平成 14 年 10 月 26 日 ～11 月 21 日	上越地域 10 市町村任意合併協議会の協議結果について 集落集会所 21 会場 延べ参加者数：514 人 説明：村長、助役、収入役、教育長、各課長、広域行政係長 ※その他「長寿大学」等で出前講座を実施
平成 15 年 2 月 7 日 ～20 日	市町村合併の情報提供に関するアンケート（若者アンケート） 対象：18 歳～29 歳の住民基本台帳登載者 396 人 回答者数：156 人 回答率：39.4%
平成 15 年 6 月 7 日 ～23 日	上越地域法定合併協議会準備会の協議結果について 集落集会所 21 会場 延べ参加者数：470 人 説明：村長、助役、教育長、各課長、広域行政係長
平成 15 年 12 月 5 日 ～19 日	市町村合併に伴う字名の変更についての意向調査 対象：18 歳以上（高校生を除く）の全住民 2,722 人 回答者数：2,529 人 回答率：92.9%
平成 16 年 7 月 14 日 ・15 日	上越地域合併協議会の協議結果について 櫛池小学校、活性化施設 延べ参加者数：74 人 説明：村長、助役、収入役、教育長、各課長、広域行政係長

図表 3-37 アンケート結果

① 平成14年4月6日～26日実施
「市町村合併に関する住民アンケート」
の結果(抜粋)



② 平成15年12月5日～19日実施
「市町村合併に伴う字名の変更についての意向調査」の結果(抜粋)



⑬ 三和村

三和村では、「①上越市」の項にもあるように、22市町村協議会に設置された市町村連携勉強会と12市町村広域組合に設置された上越地域広域行政体制整備検討委員会において、平成11年度から調査研究を開始した。またそれらとは別に、平成12年1月に上越市、牧村、清里村との4市村で勉強会を発足させ、4市村の現況調査や行政制度の比較、研究を行った。

このほかの三和村独自の取組では、平成13年9月に村内各団体長、住民代表による三和村合併研究協議会が、合併問題と併せ今後の新しい村づくりについての勉強と意見交換を行うことを目的に発足し、任意協議会での協議内容や市町村合併に関する集落懇談会の結果、村独自で行った2回の住民意識調査の結果などを審議した。そして、平成15年2月7日の第10回協議会で村長に市町村合併について意見具申書を提出した。

その内容は、「市町村合併を積極的に推進すべきものと判断し、枠組みについては、三和村は上越市と日常生活圏が広域化・一体化しており、村民の市町村合併に関する意識調査結果等から上越市と周辺町村とで合併すべきと判断する」というものであり、平成14年11月から12月にかけて実施した住民意識調査において、実に9割の村民が合併の枠組みとして「上越市を中心とした地域」と回答するという結果に示された村民の意向も背景としてあった(図表3-40②参照)。

これを受け、村長は、2月17日に開催された頸北研究会の席上で、今後は上越地域との枠組みで合併を進めたいとの意向を表明した。

これにより、上越市と周辺町村との枠組みによる合併の議論が議会等で展開され、同年8月8日の第5回臨時村議会において上越地域合併協議会設置が賛成多数で議決された。

また、同年5月には三和村合併推進協議会が発足し、合併協議会における協議事項等合併に向けた詳細な事項について協議を開始し、合併直前の平成16年12月まで協議が続けられた。

さらに、村議会においても平成14年3月、三和村市町村合併問題調査特別委員会が設置され、総合的に調査研究が進められた。

一方、住民が合併に関する議論を深め、適切な判断ができるよう、集落懇談会や「広報さんわ」、ケーブルテレビ等で合併に関する様々な情報を提供した。さらに、集落懇談会や住民アンケート等によって住民の合併に対する意向や意見を随時確認しながら合併協議を進めていった。

三和村における合併協議への参加状況及び住民説明会・アンケート等の実施状況は図表3-38、3-39のとおりである。

図表 3-38 合併協議への参加状況

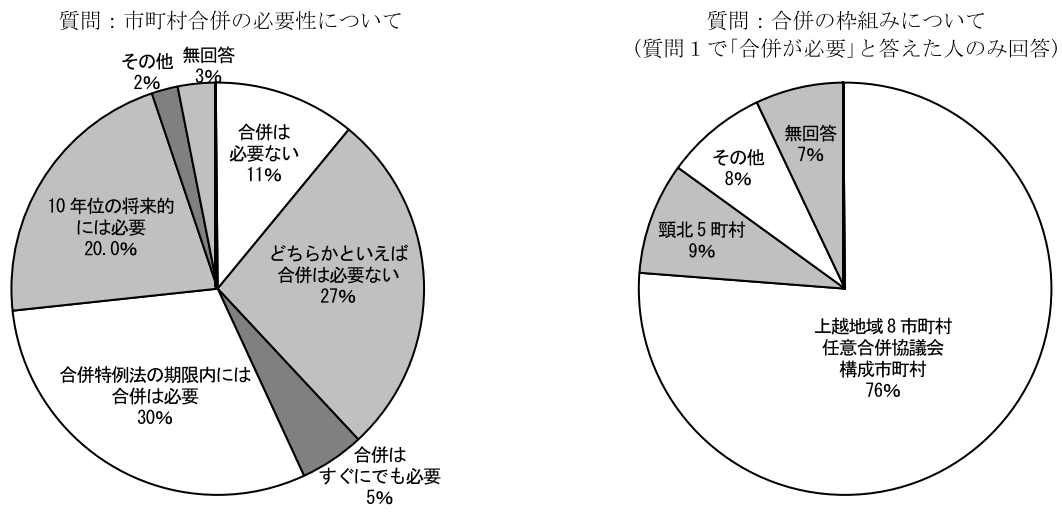
期 間	団 体 名
平成 12 年 1 月 28 日 ～13 年 10 月 9 日	市町村合併に関する勉強会
平成 13 年 4 月 16 日 ～14 年 5 月 6 日	合併問題勉強会（頸北 5 町村）
平成 14 年 5 月 7 日 ～15 年 3 月 23 日	頸北地域合併研究会
平成 13 年 10 月 16 日 ～14 年 2 月 28 日	上越市・牧村・清里村・三和村・名立町任意合併協議会
平成 14 年 3 月 1 日 ～4 月 16 日	上越市・牧村・清里村・三和村・名立町・板倉町任意合併協議会
平成 14 年 4 月 17 日 ～5 月 29 日	上越地域 8 市町村任意合併協議会
平成 14 年 5 月 30 日 ～11 月 14 日	上越地域 10 市町村任意合併協議会
平成 15 年 3 月 6 日 ～8 月 18 日	上越地域法定合併協議会準備会
平成 15 年 8 月 20 日 ～16 年 12 月 31 日	上越地域合併協議会

図表 3-39 住民説明会・アンケート等の実施状況

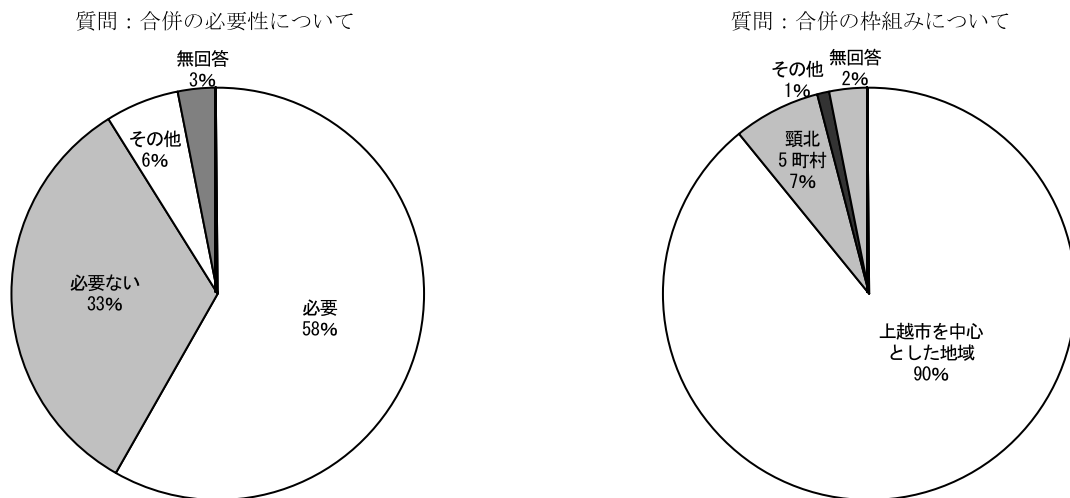
期 間	実 施 概 要
平成 13 年 12 月 12 日 ～14 年 2 月 6 日	第 1 回市町村合併に関する集落懇談会 各集落 24 会場 延べ参加者数：794 人 説明：村長、企画課長、企画調整係長ほか
平成 14 年 3 月 31 日	市町村合併をともに考える村民のつどい 会場：三和村村民体育館 参加者：200 人 講演：「市町村合併を考える～記者の視点から～」 新潟日報論説委員 篠田 昭氏
平成 14 年 5 月 23 日 ～6 月 16 日	第 1 回住民意識調査 対象：20 歳以上の村民無作為抽出 2,500 人 回収数：2,274 人 回収率：91.0%
平成 14 年 10 月 7 日 ～11 月 8 日	第 2 回市町村合併に関する集落懇談会 各集落 24 会場 延べ参加者数：753 人 説明：村長、総務課長、広域政策係長他
平成 14 年 11 月 25 日 ～12 月 5 日	第 2 回住民意識調査 対象：18 歳以上の村民無作為抽出 3,000 人 回収数：2,723 人 回収率：90.8%
平成 15 年 5 月 19 日 ～6 月 7 日	第 3 回市町村合併に関する集落懇談会 村内 14 会場 延べ参加者数：702 人 説明：村長、総務課長他
平成 16 年 3 月 22 日 ～4 月 27 日	第 4 回市町村合併に関する集落懇談会 村内 24 会場 延べ参加者数：931 人 説明：村長、総務課長他

図表 3-40 アンケート結果

① 平成 14 年 5 月 23 日～6 月 16 日実施
「第 1 回住民意識調査」の結果(抜粋)



② 平成 14 年 11 月 25 日～12 月 5 日実施
「第 2 回住民意識調査」の結果(抜粋)



⑭ 名立町

名立町は、西頸城郡に属し、古くから糸魚川市や能生町、青海町との交流が盛んで、越後七谷の一つと数えられるほど地形的にも似ており、行政圏も糸魚川西頸城圏域であったが、住民生活に欠かすことのできない通勤・通学、医療などの生活圏や経済圏は、上越市を中心とする圏域であった。

このことから、名立町は、糸魚川西頸城と上越地域における市町村合併の勉強会や任意協議会に参加し、合併の枠組みを模索していくこととなった。

まず、上越地域の勉強会へ平成13年3月に参加したことが名立町の合併問題への最初の取組であった。この勉強会は、同年10月に任意協議会へと発展的に移行していくこととなるが、名立町は設置当初から加盟し、平成14年11月まで関係市町村の行政サービスの比較検討や将来構想の策定を行った。

一方、上越地域での合併協議と並行して、平成13年4月に発足した糸西勉強会にも当初から加盟し、糸魚川市と西頸城郡の3町が合併した場合の課題調査研究を開始した。名立町は、同年4月から平成14年10月までの間、両地域の合併協議等の組織に加盟することとなった。

糸西勉強会は、同年6月に最終報告を行い、住民との十分な協議と合意を前提とした上で、合併特例法の期限内に合併に向けた取組が必要であることを確認し、7月に糸西任意協議会を設置、合併に向けた協議を開始した。

このように、広域的な合併勉強会や合併協議会に参加するとともに、今後のまちづくりをどう進めるのか、名立町では、町議会議員や商工会代表、住民代表等を構成員とする名立町市町村合併審議会を平成13年10月に設置し、住民に対して幅広く意見を求めた。また、庁内の市町村合併検討委員会を同年7月に設置し、これからのまちづくりや合併に当たっての地域課題や個性ある地域づくりの推進に向けた検討を行った。

町議会でも、平成14年6月に市町村合併に関する調査特別委員会が設置され、合併協議会での協議案件の検討や独自の調査研究が行われた。

合併の枠組みについて判断する際に重要となったのは、住民意識調査等に示された住民の意見であった。同年7月から8月にかけて実施した市町村合併に関する住民アンケート調査の結果、合併の枠組みについて、上越地域10市町村とする回答が73.1%と圧倒的な割合を占め、糸魚川西頸城1市3町とする回答は8.9%にとどまった（図表3-43参照）。

そして、合併の是非を含めた市町村合併の論議や合併する場合の枠組みなどについて審議・検討を重ねてきた名立町市町村合併審議会でも、「上越市を中心とする市町村との合併」との提案があり、住民アンケートや合併審議会及び議会特別委員会の意見が同じであったことから、同年10月1日、名立町が合併する場合における枠組みを、上越市を中心とする市町村として最終判断した。

その決定をもって、糸西任意協議会を同日付けで脱退し、その後は上越地域の任意協議会、準備会、合併協議会における取組に参加していくこととなった。

第3章 合併の経緯

名立町における合併協議への参加状況及び住民説明会・アンケート等の実施状況は図表 3-41、3-42 のとおりである。

図表 3-41 合併協議への参加状況

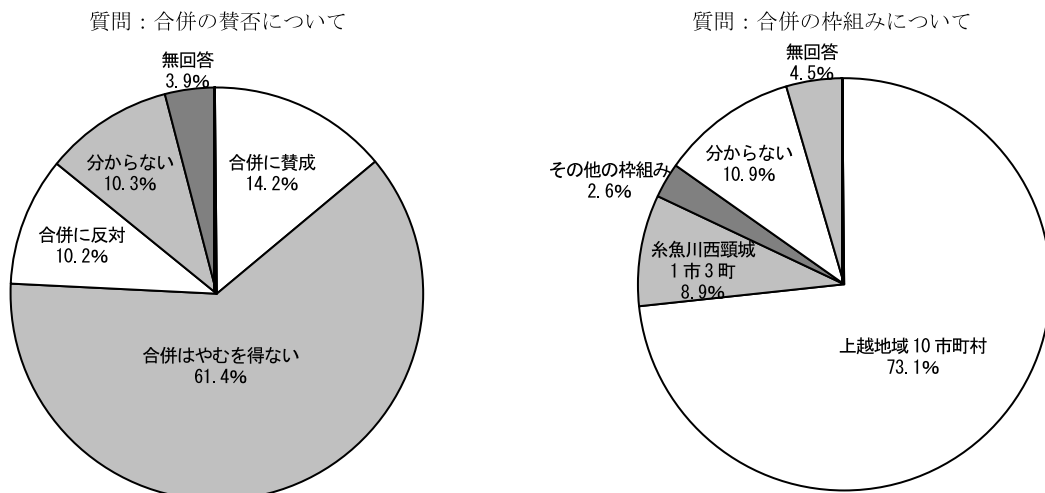
期 間	団 体 名
平成 12 年 1 月 28 日 ～13 年 10 月 9 日	市町村合併に関する勉強会 (名立町は、平成 13 年 3 月 28 日から加盟)
平成 13 年 4 月 ～14 年 7 月	糸西地域市町合併勉強会
平成 14 年 7 月 ～15 年 7 月	糸西地域市町合併任意協議会 (名立町は、平成 14 年 10 月に脱退)
平成 13 年 10 月 16 日 ～14 年 2 月 28 日	上越市・牧村・清里村・三和村・名立町任意合併協議会
平成 14 年 3 月 1 日 ～4 月 16 日	上越市・牧村・清里村・三和村・名立町・板倉町任意合併協議会
平成 14 年 4 月 17 日 ～5 月 29 日	上越地域 8 市町村任意合併協議会
平成 14 年 5 月 30 日 ～11 月 14 日	上越地域 10 市町村任意合併協議会
平成 15 年 3 月 6 日 ～8 月 18 日	上越地域法定合併協議会準備会
平成 15 年 8 月 20 日 ～16 年 12 月 31 日	上越地域合併協議会

図表 3-42 住民説明会・アンケート等の実施状況

期 間	実 施 概 要
平成 13 年 8 月 27 日 ～9 月 30 日	市町村合併に関する地域説明会 円田荘ほか 3 会場 延べ参加者数：90 人 説明：町長、助役、総務課長、総務課長補佐、行政係担当者
平成 14 年 6 月 24 日 ～7 月 12 日	市町村合併に関する集落懇談会 小泊コミュニティセンターほか 9 会場 延べ参加者数：164 人 説明：町長、助役、総務課長、総務課長補佐、企画財政係長
平成 14 年 7 月 27 日 ～8 月 11 日	市町村合併に関する住民アンケート 対象：4 月 1 日現在で 18 歳以上の住民 (名立園入所者を除く) 1,384 人 回答者数：1,317 人 回答率：95.2%
平成 15 年 5 月 19 日 ～6 月 10 日	市町村合併に関する集落懇談会 名立公民館ほか 9 会場 延べ参加者数：259 人 説明：町長、助役、総務課長、企画財政係長
平成 15 年 12 月 7 日	合併・地域づくりシンポジウム 会場：名立公民館講堂 参加者数：62 人 講演：「小さな地域の自立に向けて」 ～市町村合併を前にしての地域づくり～ NPO 法人 都岐沙羅 パートナーズセンター 理事 大滝 聡氏 事例紹介、ディスカッション コーディネーター：NPO 法人 まちづくり学校 理事 司会：寺島 義雄氏 パネラー：高根 フロンティア クラブ 鈴木 信之氏 宇津俣 生産組合 佐藤 祐子氏 桑取 フレッシュ 生産組合 山口 ユキ氏 根知恵の会 横川 静実氏
平成 16 年 5 月 24 日 ～6 月 7 日	市町村合併に関する集落懇談会 小泊コミュニティセンターほか 7 会場 延べ参加者数：192 人 説明：町長、助役、総務課長、企画財政係長

図表 3-43 アンケート結果

平成 14 年 7 月 27 日～8 月 11 日実施
「市町村合併に関する住民アンケート」の結果 (抜粋)



2 市町村合併に関する勉強会

平成 11 年 7 月に地方分権一括法が成立し、合併特例法が改正され、市町村合併推進の動向が高まる中、新潟県に対しても、「市町村の合併の推進についての要綱」の策定が要請され、平成 13 年 2 月に新潟県から県内の合併パターンが示された。

このような状況の中、平成 11 年 12 月 21 日、上越市、牧村、清里村、三和村の 1 市 3 村の市村長と上越農業協同組合の組合長による首長サミットが行われ、合併について話し合う勉強会の設置が合意された。この合意に基づき、平成 12 年 1 月 28 日、市町村合併に関する勉強会（以下「勉強会」という。）が設置され、市町村合併についての検討が始まった。

勉強会では、地方分権時代に対応した自治体経営が可能な行政体制を確立するため、合併に関する問題点や課題等の調査及び検討、首長への情報提供や提案を行うとともに、勉強会に参加する市町村職員の認識を深める活動を行った。

勉強会は、平成 13 年 3 月 28 日から名立町も加わり、同年 7 月までの間に計 9 回開催し、検討課題の整理、構成市町村の現況把握、行政サービスの比較などを行った。その他、首長サミット、副市長・助役会議、担当課長が事務作業分担等の打合せを行う検討会などを開催した。

この勉強会の成果は、平成 13 年 1 月の第 7 回勉強会において、首長に対する「市町村合併に関する提案」に取りまとめられ、同年 10 月の任意協議会の設置へとつながることになる。このように、この勉強会は、最終的に 14 市町村による大合併への流れを生み出す源流となったと言える。

(1) 構成及び組織

① 構成

構成員

上越市：総務・財務部門担当副市長（助役：座長）、政策審議局長

牧 村：助役（副座長）、総務課長

清里村：助役 ※助役が選任されていなかったため第1回勉強会は収入役
総務課長 ※第3回勉強会から企画財政課長

三和村：助役

総務課長 ※第3回勉強会から企画課長

名立町（平成13年3月28日の副市長・助役会議から参加）：助役、総務課長

オブザーバー

上越農業協同組合：代表理事組合長

※名称変更により平成13年3月28日の副市長・助役会議から「えちご
上越農業協同組合」

上越市創造行政研究所：所長 ※第3回勉強会から

作業チーム

上越市：政策審議局政策班長

牧 村：総務課行政係長

清里村：総務課庶務係長

三和村：総務課行政係長 ※第3回勉強会から企画課企画調整係長

名立町（平成13年3月28日の副市長・助役会議から参加）：総務課企画財政係長

② 組織

勉強会には、各市町村の政策審議局長、総務課長、企画財政課長、企画課長で構成される検討会が設置され、全体スケジュールや勉強会で調査研究する課題や資料の検討等を行ったほか、作業チームが置かれ、勉強会の調査及び研究に必要な資料等の作成を行った。

第3章 合併の経緯

(2) 協議経過

年	期日・会場	会議名	議題・実施概要
平成12年	1月28日 ワークパル上越 視聴覚室	第1回勉強会	<ul style="list-style-type: none"> ・規約について ・座長及び副座長の選出について ・勉強会における検討課題について ・勉強会の進め方について
	2月4日 三和村役場 第1会議室	第1回検討会	<ul style="list-style-type: none"> ・第1回勉強会の協議事項の確認 ・全体の検討課題、進め方、資料作成等について ・第2回勉強会の検討課題、資料作成、日程等について
	2月25日 牧村議会棟 第2委員会室	第2回検討会	<ul style="list-style-type: none"> ・現況把握の集計結果 ・今後の作業について（役割分担） ・第2回勉強会の運営等について
	3月22日 きよさと会館 会議室	第3回検討会	<ul style="list-style-type: none"> ・第2回勉強会の提出資料について ・第2回勉強会の運営方法について
	3月29日 ワークパル上越 視聴覚室	第2回勉強会	<ul style="list-style-type: none"> ・関係自治体の現況把握 ・地域的、広域的諸条件の検討 ・自治体の特性と固有計画の検討 ・土地利用規制、地域指定の状況
	4月11日 上越市ガス水道局 402会議室	第4回検討会	<ul style="list-style-type: none"> ・第2回勉強会の協議事項の確認 ・規約改正について ・第3回勉強会の運営方法について ・第3回勉強会の検討課題、資料作成について
	5月18日 三和村役場 第3会議室	第5回検討会	<ul style="list-style-type: none"> ・第3回勉強会への提出資料について ・首長サミットへの提出資料について ・第3回勉強会の運営方法について
	5月23日 ワークパル上越 第1サークルルーム ／視聴覚室	第3回勉強会・ 首長サミット 合同会議	<p>[勉強会]</p> <ul style="list-style-type: none"> ・規約改正について ・住民、職員等の意向把握の分析・検討 ・合併の必要性、具体的効果の整理（メリット、デメリット） <p>[首長サミット]</p> <ul style="list-style-type: none"> ・第1回～3回勉強会の内容についての報告・協議

年	期日・会場	会議名	議題・実施概要
平成 12 年	7月5日 牧村役場	第6回検討会	<ul style="list-style-type: none"> ・第4回勉強会への提出資料について ・第4回勉強会の運営方法について
	7月17日 汚泥リサイクルパーク 中会議室	第4回勉強会	<ul style="list-style-type: none"> ・求められる住民サービスについて ・これからの自治体経営について ・第5回勉強会、首長サミットの企画案について
	8月10日 きよさと会館 会議室	第7回検討会	<ul style="list-style-type: none"> ・第5回勉強会・首長サミット「市町村合併に関する職員研修会」の企画案について
	8月31日 きよさと会館 会議室	第8回検討会	<ul style="list-style-type: none"> ・第5回勉強会・首長サミット「市町村合併に関する職員研修会」の企画案と作業等役割分担について ・勉強会の今後の検討課題について
	10月6日 上越市厚生南会館 大ホール	第5回勉強会・ 首長サミット 合同会議 市町村合併に関する 職員研修会	<ul style="list-style-type: none"> ・勉強会の経過報告 ・講演「市町村合併の推進に向けた現状と地方自治体の今後の課題」 講師 自治省行政局行政体制整備室長 高島 茂樹氏 <p>[1市3村の首長、助役、職員等…約270人参加]</p>
	11月20日 上越市役所 403 会議室	第9回検討会	<ul style="list-style-type: none"> ・第6回勉強会の検討課題について ・最終レポート等の検討について ・作業分担について
	12月22日 上越市役所 第1委員会室	第10回検討会	<ul style="list-style-type: none"> ・第6回勉強会への提出資料について ・第6回勉強会の運営について
	12月27日 ワークパル上越 視聴覚室	第6回勉強会	<ul style="list-style-type: none"> ・第7回勉強会・首長サミットへの報告について 市町村合併に関する提案(案) 「市町村合併に関する勉強会調査報告書」(案) 参考資料(上越市創造行政研究所)について ・第7回勉強会・首長サミットの日程等について

第3章 合併の経緯

年	期日・会場	会議名	議題・実施概要
平成13年	1月19日 三和村役場 中会議室	第11回検討会	<ul style="list-style-type: none"> 第7回勉強会・首長サミットへの提出資料について 第7回勉強会・首長サミットの運営方法について
	1月29日 上越市市民プラザ 第4会議室	第7回勉強会・ 首長サミット 合同会議	<ul style="list-style-type: none"> 市町村合併に関する調査報告及び提案 首長サミット 提案内容(任意合併協議会の設置)について <p>→平成13年度上期までの任意合併協議会設置を合意</p>
	2月27日	上越市、牧村、清里村、三和村、名立町の5市町村長が集まり、 名立町の勉強会への加盟について合意	
	3月28日 上越市厚生南会館	第12回検討会	<ul style="list-style-type: none"> 規約改正について 名立町加盟による「市町村合併に関する勉強会調査報告書」の修正案について 今後の検討事項について 各市町村の議会、住民等への対応状況及び取組の予定について
	3月28日 上越市厚生南会館 大会議室	副市長・助役会議	<p><名立町の勉強会正式加盟></p> <ul style="list-style-type: none"> 規約改正について 名立町加盟による「市町村合併に関する勉強会調査報告書」の修正案について 今後の検討事項について 各市町村の議会、住民等への対応状況及び取組の予定について
	4月18日 三和村役場 会議室	第13回検討会	<ul style="list-style-type: none"> 「市町村合併に関する勉強会調査報告書」について 今後の検討課題について その他(情報交換)
5月17日 上越文化会館 中会議室	第14回検討会	<ul style="list-style-type: none"> 各市町村の合併に関する動き(情報交換) 任意合併協議会設置に関する準備について 	

年	期日・会場	会議名	議題・実施概要
平成 13 年	5月29日 上越市市民プラザ 第4会議室	第8回勉強会	・名立町加盟による「市町村合併に関する勉強会 調査報告書」の修正版について ・市町村単独の合併啓発事業について(情報交換)
	7月24日 名立町役場 第2会議室	第15回検討会	・任意合併協議会の設置について (設置時期、委員、実施事業、設置期間、予 算等について) ・行政内容調査について(途中経過)
	7月31日 上越市市民プラザ 第2会議室	第9回勉強会	<板倉町がオブザーバーで参加> ・経過報告 ・任意合併協議会の設置について ・行政内容調査について(途中経過)
	8月21日 上越市役所 特別会議室	首長サミット	・任意の合併協議会設置について →平成13年10月の任意合併協議会設置を合意
	9月14日 上越文化会館 中会議室	第16回検討会	・任意合併協議会の設置について 第1回開催時期、事務局体制等 ・行政内容調査について(結果報告)
	10月9日 上越市役所 401会議室	第17回検討会	・任意合併協議会の開催について 構成委員の報告、次第、役員の選出、協議会 組織等 ・第1回任意合併協議会の準備について

(3) 勉強会からの提案

平成13年1月29日に開催された第7回勉強会において、それまでの検討結果を踏まえ、首長に対する「市町村合併に関する提案」が行われた。これは、勉強会を通じて合併の必要性和効果についての議論が深まったことを受けて、合併について検討する機関としての任意の合併協議会の設置とその予算措置を求める提案であった。

この提案に基づき、同日開催された首長サミットにおいて任意合併協議会の設置について合意され、さらに、同年8月21日の首長サミットにおいては、任意合併協議会を同年10月に設置することが合意された。

3 上越地域 10 市町村任意合併協議会

9 回にわたる勉強会での検討を経て、平成 13 年 10 月 16 日、合併を前提とせず、協議への出入りが自由という運営方針の下、上越市・牧村・清里村・三和村・名立町任意合併協議会が設置された。なお、同協議会は、構成市町村が当初の 5 から 6、更に 8 へと増加し最終的に 10 となることから、その都度名称も変更していったが、最終的に上越地域 10 市町村任意合併協議会となるため、本節の表題も「上越地域 10 市町村任意合併協議会」とした。(以下、加盟市町村数の増加による名称の変遷にかかわらず、「任意協議会」と言うこととする。)

任意協議会は、市町村合併を含む広域的な新しい行政執行体制の整備や自主自立のまちづくりについて協議することを目的とし、住民に合併の判断材料を提示するため、「合併後の行政サービスをどのように行うか」という行政制度及びサービスの調整方針案の作成、「仮に合併するとしたらどのようなまちをつくっていくか」という『新しいまちのグランドデザイン(将来構想)』の策定、住民の意識調査(アンケート)、住民への情報提供(『任意合併協議会だより』の発行、フォーラムの開催)等を行った。任意協議会は 10 市町村における協議であったが、この協議会においてまとめられた行政制度及びサービスの調整方針案と新しいまちのグランドデザイン(将来構想)は、後に上越地域法定合併協議会準備会で検討された、新市における行財政運営の指針、事務事業の調整方針及び新グランドデザイン(将来構想)の基盤となるものである。

(1) 構成及び組織

① 構成

任意協議会は、上越市、牧村、清里村、三和村、名立町の 5 市町村でスタートし、会長には、上越市長が就任した。任意協議会は、計 9 回開催され、構成市町村は、上記 5 市町村のほか、板倉町(第 4 回～)、浦川原村、大島村(第 5 回～)、安塚町、中郷村(第 6 回～)の加盟により、最終的に 10 市町村となった。

また、加盟町村の増加に伴いその都度規約を改正し、名称も、上越市・牧村・清里村・三和村・名立町任意合併協議会(第 1 回～第 3 回)、上越市・牧村・清里村・三和村・名立町・板倉町任意合併協議会(第 4 回)、上越地域 8 市町村任意合併協議会(第 5 回)、上越地域 10 市町村任意合併協議会(第 6 回～第 9 回)と変遷することとなった。

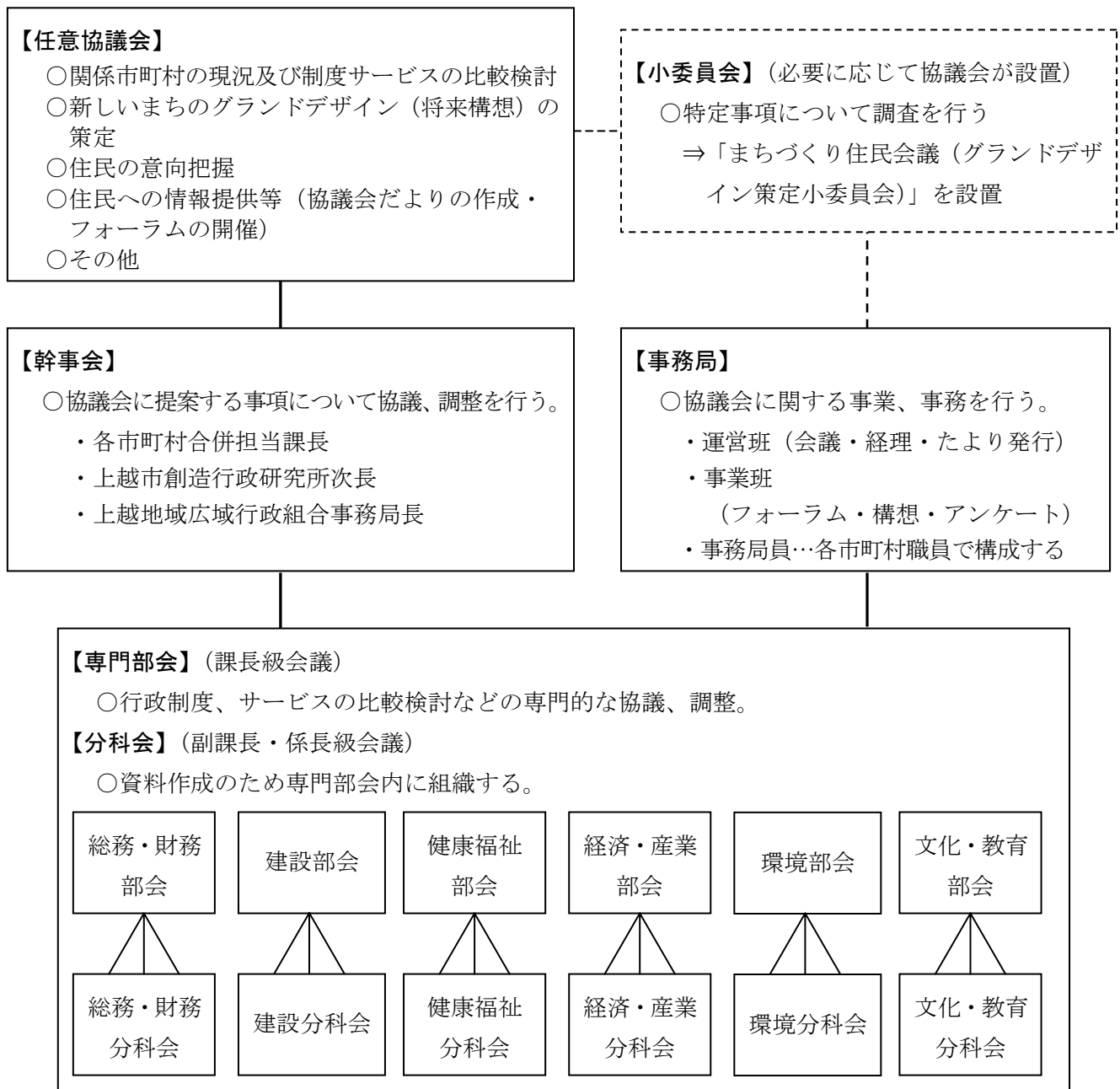
② 組織

任意協議会には、任意協議会において提案される事項についてあらかじめ協議・調整する幹事会(構成市町村の合併担当課長、上越市創造行政研究所次長、上越地域広域行政組合事務局長で組織)、行政制度、サービスの比較検討などの専門的な協議・調整等を行う専門部会、分科会(構成市町村の職員で構成)が設置され、任意協議会と並行して議論が進められた。また、特定事項につい

て調査を行う小委員会を必要に応じて任意協議会が設置できるとされており、ランドデザインの内容を住民参画の視点から検討するため、まちづくり住民会議（ランドデザイン策定小委員会）を設置した。

任意協議会の組織は、次のとおりである。

図表 3-44 上越地域 10 市町村任意合併協議会組織図



出典：第1回上越市・牧村・清里村・三和村・名立町任意合併協議会資料に補足し作成

(2) 委員名簿

※任意協議会は計9回開催

市町村名	区分	役職名	氏名	摘要
上越市	行政	上越市長	宮越 馨	会長 第1回
			木浦 正幸	会長 第2回～第9回
		上越市総務財務部門担当副市長(助役)	山口 弘司	第1回
		上越市副市長(第5回から助役)	中川 周一	第2回～第9回
	議会	上越市議会議長	石平 春彦	監事 第1回～第5回
			小林 章吾	監事 第6回～第9回
		上越市議会議員	本城 文夫	第1回～第5回
		上越市議会副議長	田村 恒夫	第6回～第9回
		上越市議会議員	市村 孝一	第1回～第5回
			早津 輝雄	第6回～第9回
	住民	上越商工会議所会頭	田中 弘邦	
		上越市町内会長連絡協議会会長	曾武川 政雄	第1回～第4回
			石倉 周治	第5回～第8回
		上越市町内会長連絡協議会会長代理	杉林 義信	第9回
	上越市連合婦人会会長	保坂 いよ子		
	牧村	行政	牧村長	中川 耕平
牧村助役			高波 勝也	
議会		牧村議会議長	武田 正一	
		牧村議会議員	折笠 健一	
		牧村議会議員	宮本 富男	
住民		牧村商工会会長	米持 源一郎	
		牧村区長代表	金井 純	
	牧村農村生活アドバイザー	西山 正子		
清里村	行政	清里村長	梅澤 正直	副会長
		清里村助役	笹川 栄一	
	議会	清里村議会議長	奥田 堅太郎	
		清里村議会議員	中村 良平	
		清里村議会議員	保坂 隆男	
	住民	清里村商工会会長	武田 和信	
		清里村区長代表	福保 巧成	
清里村合併問題検討委員会委員		細谷 愛子		

市町村名	区 分	役 職 名	氏 名	摘 要
三 和 村	行 政	三和村長	高倉 英雄	副会長
		三和村助役	松 縄 勇	第1回～第4回
			加藤 忠雄	第5回～第9回
	議 会	三和村議会議長	服部 誠治郎	
		三和村議会議員	松 縄 教一	
		三和村議会議員	稲垣 健一	
	住 民	三和村商工会会長	石 塚 賢	
		三和村区長代表（第4回まで） 三和村合併研究協議会会長 （第5回から）	近藤 一郎	
		三和村合併研究協議会副会長	武田 美紀	
名 立 町	行 政	名立町長	塚田 隆敏	副会長
		名立町助役	渡邊 一郎	
	議 会	名立町議会議長	塚田 正	監事
		名立町議会議員	秦野 兵司	
		名立町議会議員	荒幡 昌秀	
	住 民	名立町商工会会長	細 谷 俊	第1回～第5回
			山 本 實	第6回～第9回
		名立町名立大町総代	塚田 一三	
	名立町市町村合併審議会委員	久保埜 朝子		
板 倉 町 ※第4回から 加盟	行 政	板倉町長	瀧澤 純一	副会長
		板倉町助役	今井 系示	
	議 会	板倉町議会議長	吉澤 昭紀	
		板倉町議会議員	武藤 武雄	
		板倉町議会議員	見海 健太郎	
	住 民	板倉町商工会事務局長	田中 幹夫	
		板倉町市町村合併検討委員会会長	宮腰 英武	
板倉町市町村合併検討委員会委員		増村 恵子		
浦川原村 ※第5回から 加盟	行 政	浦川原村長	原 恒 博	副会長
		浦川原村助役	松内 一也	
	議 会	浦川原村議会議長	原 喜 善	第5回～第8回
			大竹 代次	第9回
		浦川原村議会議員	五十嵐 謙吉	
		浦川原村議会議員	石 田 昇	

第3章 合併の経緯

市町村名	区分	役職名	氏名	摘要
浦川原村 ※第5回から 加盟	住民	浦川原村商工会会長	宮川 道三	
		浦川原村区長代表	大滝 勉	
		浦川原村市町村合併検討委員会委員	内山 美恵子	
大島村 ※第5回から 加盟	行政	大島村長	岩野 虎治	副会長
		大島村助役	中條 勝夫	
	議会	大島村議会議長	岩野 一高	
		大島村議会議員	丸田 伸一	
		大島村議会議員	早川 与五郎	
	住民	大島村商工会会長	武田 一也	
大島村区長代表		岩野 修二		
大島村女性代表		山岸 幸子		
安塚町 ※第6回から 加盟	行政	安塚町長	矢野 学	副会長
		安塚町助役	丸山 新	
	議会	安塚町議会議長	日下部 進	
		安塚町議会議員	松野 恵	
		安塚町議会議員	志賀 賢一	
	住民	安塚町商工会会長	横尾 新一	
		安塚町区長代表	丸山 辰五郎	
雪のまちいきいき女性ネットワーク代表		北島 敬子		
中郷村 ※第6回から 加盟	行政	中郷村長	吉田 侃	副会長
		中郷村収入役	山下 俊夫	
	議会	中郷村議会議長	荒川 正尊	
		中郷村議会議員	内田 和男	
		中郷村議会議員	山崎 新一	第7回～第9回
	住民	中郷村商工会会長	矢坂 琴治	
		中郷村合併検討委員会会長	山崎 勇	
中郷村女性模擬議会議長		白石 智慧子		
共通	学識経験者等	上越教育大学副学長	渡邊 隆	
		えちご上越農業協同組合代表 理事組合長	柳澤 武治	第1回～第6回
			小林 春芳	第7回～第9回
		上越青年会議所理事長	相澤 吉久	第1回～第2回
			村田 宏行	第3回～第9回
新潟県総合政策部市町村合併支援課長	中澤 清			

合計：84人

(3) 協議経過

※ それぞれの会議の位置付けについては、図表 3-44 参照。

年	期日・会場	会 議 名	議 題 ・ 実 施 概 要
平成 13 年	10月16日 上越市市民プラザ 第3会議室	第1回上越市・牧村・清里村・三和村・名立町任意合併協議会	<p>〈上越市・牧村・清里村・三和村・名立町の5市町村で構成〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ・規約(案)、役員選出について ・市町村合併に関する勉強会の動き及び調査内容等について ・任意協議会組織について ・事業計画(案)及び平成13年度予算(案)について
	10月30日 上越文化会館 中会議室	第1回幹事会	<ul style="list-style-type: none"> ・幹事会、事務局、専門部会に関する規程について ・任意協議会実施事業について ・第2回任意協議会の開催について
	11月19日 上越市役所 301会議室	第2回幹事会	<ul style="list-style-type: none"> ・任意協議会実施事業の基本方針、実施時期などについて ・平成14年度任意協議会予算について ・任意協議会会長の選出について ・第2回任意協議会の開催について
	12月3日 上越市市民プラザ 第1会議室	第2回上越市・牧村・清里村・三和村・名立町任意合併協議会	<ul style="list-style-type: none"> ・会長、会長職務代理副会長の選任について ・幹事会、事務局、専門部会規程について ・任意協議会実施事業の基本方針、実施時期等について ・平成14年度任意協議会予算(案)について
	12月11日 上越市役所 301会議室	第3回幹事会	<ul style="list-style-type: none"> ・行政制度・サービスの比較検討・調整方針案の作成について ・ランドデザイン(将来構想)の策定について ・住民意識調査(アンケート)の実施 ・平成14年度任意協議会予算について ・第3回任意協議会の開催について ・次回幹事会について
平成 14 年	1月11日 上越市役所 301会議室	第4回幹事会	<ul style="list-style-type: none"> ・ランドデザイン(将来構想)の策定について ・住民フォーラムについて ・平成14年度任意協議会予算について ・第3回任意協議会の開催について

第3章 合併の経緯

年	期日・会場	会議名	議題・実施概要
平成14年	1月24日 上越市市民プラザ 第3会議室	第3回上越市・牧村・清里村・三和村・名立町任意合併協議会	<ul style="list-style-type: none"> ・住民意識調査(アンケート)の実施について ・小委員会(まちづくり住民会議)の設置について ・ランドデザイン(将来構想)の策定について ・住民フォーラムの開催について ・平成14年度任意協議会予算(案)について
	2月7日 上越市役所 301会議室	第5回幹事会	<ul style="list-style-type: none"> ・板倉町の加盟について ・平成14年度任意協議会予算について ・各種任意協議会事業の取扱い
	2月9日 ～5月31日	住民意識調査 (アンケート)	<p>対象：上越地域10市町村在住の満20歳以上の男女6,540人 回答者数:4,166人 回答率:63.7%</p> <p>調査項目</p> <ul style="list-style-type: none"> ①行政サービスに対する満足度 ②市町村合併に関する意識等 ③今後のまちづくりに関する意識
	3月1日 汚泥リサイクルパーク 大会議室	第4回上越市・牧村・清里村・三和村・名立町・板倉町任意合併協議会	<p><板倉町が加盟し6市町村に></p> <ul style="list-style-type: none"> ・板倉町の加盟について ・規約の改正について ・副会長の選出について ・平成14年度協議会予算の修正について
	3月23日 上越市厚生南会館 大ホール	市町村合併を考える住民フォーラム	<ul style="list-style-type: none"> ・基調講演 「これからの地域づくりと市町村合併」 講師：新潟日報編集委員室長 望月 迪洋氏 ・パネルディスカッション 「ともに考えよう、地域の将来」 パネラー 任意協議会構成6市町村住民代表6名 基調講演講師、任意協議会会長 コーディネーター 上越市創造行政研究所調査研究部長 菅原 章文氏 [625人参加]
	3月25日 上越市市民プラザ 第3会議室	第1回まちづくり住民会議	<ul style="list-style-type: none"> ・市町村合併を取り巻く状況等の説明 ・座長、副座長の選任

年	期日・会場	会 議 名	議 題 ・ 実 施 概 要
平成 14 年	4月11日 上越市ガス水道局 402会議室	第6回幹事会	<ul style="list-style-type: none"> ・浦川原村及び大島村の任意協議会への加盟に伴う規約等の改正について ・平成14年度任意協議会予算の修正について ・住民フォーラムの開催結果について ・ランドデザイン(将来構想)の策定について ・住民意識調査(アンケート)結果の報告について ・青少年意識調査(アンケート)の実施について
	4月17日 上越観光物産センター 大ホール	第5回上越地域8市町村任意合併協議会	<p><浦川原村、大島村が加盟し8市町村に></p> <ul style="list-style-type: none"> ・浦川原村及び大島村の加盟について ・規約等の改正について ・副会長の選出について ・平成14年度協議会予算の修正について ・住民フォーラムの開催結果について ・ランドデザイン(将来構想)の策定について ・第1回まちづくり住民会議の開催報告 ・市町村合併に関する住民意識調査の報告について ・新しいまちづくりに関する青少年意識調査の実施について
	4月18日 上越市市民プラザ 第3会議室	第2回まちづくり 住民会議	<ul style="list-style-type: none"> ・グループ討議・意見発表 「住みやすいまちとは」
	4月30日 上越市役所 第1委員会室	第7回幹事会	<ul style="list-style-type: none"> ・安塚町の任意協議会への加盟について ・青少年意識調査(アンケート)の修正案について ・ランドデザイン(将来構想)の策定体制について

第3章 合併の経緯

年	期日・会場	会議名	議題・実施概要
平成 14 年	5月11日 ～5月31日	青少年意識調査 (アンケート)	対象:上越地域 10市町村在住の13～19歳の 男女4,370人 回答者数:1,665人 回答率:38.1% 調査項目 ①今住んでいるまちの評価 ②今住んでいるまちの将来像 ③まちづくりの重点施策 ④今住んでいるまちへの好意の度合い・ 居住継続意向 ⑤新しいまちづくりに関する夢や提案
	5月17日 上越市市民プラザ 第1会議室	第3回まちづくり 住民会議	・グループ討議・意見発表 『『将来都市像』及びその実現のための 『基本方針』について』
	5月30日 上越観光物産センター 大ホール	第6回上越地域 10市町村任意合 併協議会	<安塚町、中郷村が加盟し10市町村に> ・安塚町及び中郷村の加盟について ・規約の改正について ・副会長、監事の選出について ・平成14年度任意協議会予算の修正につ いて ・新規加盟町村の取扱い(案)について
	6月7日 上越市市民プラザ 第1会議室	第4回まちづくり 住民会議	・グループ討議・意見発表 『『新しいまちの将来ビジョン(骨子案)』 について』
	6月27日 上越市役所 402・403 会議室	第8回幹事会	・第7回任意協議会の進め方について ・平成13年度歳入歳出決算について ・行政制度及びサービス調整方針案の作成につ いて ・ランドデザイン(将来構想)の策定につ いて ・任意協議会委員によるグループ協議の実施 について
	7月9日 上越市厚生南会館 大ホール	第7回上越地域 10市町村任意合 併協議会	・平成13年度歳入歳出決算について (監査報告) ・住民アンケート(成人・青少年)の集計結果 について ・行政制度及びサービスの調整方針案につ いて ・ランドデザイン(骨子案)等について ・グループ協議

年	期日・会場	会議名	議題・実施概要
平成 14 年	7月29日 上越市役所 第1委員会室	第9回幹事会	<ul style="list-style-type: none"> ・職員の派遣も含めた事務局の今後の運営について ・第2回住民意識調査(アンケート)の実施について
	8月12日 上越市役所 402・403会議室	第10回幹事会	<ul style="list-style-type: none"> ・任意協議会作業チームの進捗状況について
	8月22日 名立町役場 第2会議室	第11回幹事会	<ul style="list-style-type: none"> ・第8回任意協議会提出資料について ・行政制度及びサービスのシミュレーションの中間報告 ・任意協議会委員によるグループ協議の検討項目について
	8月26日 上越市市民プラザ 第3会議室	第5回まちづくり 住民会議	<ul style="list-style-type: none"> ・グループ討議・意見発表 『『ランドデザインにおける地域の役割』について』
	8月29日 上越観光物産センター 大ホール	第8回上越地域 10市町村任意合 併協議会	<ul style="list-style-type: none"> ・作業チームの設置(8/5-9/6)について ・第2回目アンケートの実施について →実施しないことを承認 ・行政制度及びサービスの調整方針案について ・ランドデザイン(将来構想)の策定について ・グループ協議 ・平成14年度任意協議会予算の修正について
	9月3日 上越市ガス水道局 401会議室	第12回幹事会	<ul style="list-style-type: none"> ・作業チームの進捗状況について ・合併の方式、期日、議員定数及び任期の協議方法について ・第9回任意協議会の日程について
	9月19日 上越市役所 特別会議室	第1回首長会議	<ul style="list-style-type: none"> ・任意協議会での取扱いについて ・合併の基本項目について 合併の方式 合併の期日 議員の任期及び定数 支所、出張所の取扱い

第3章 合併の経緯

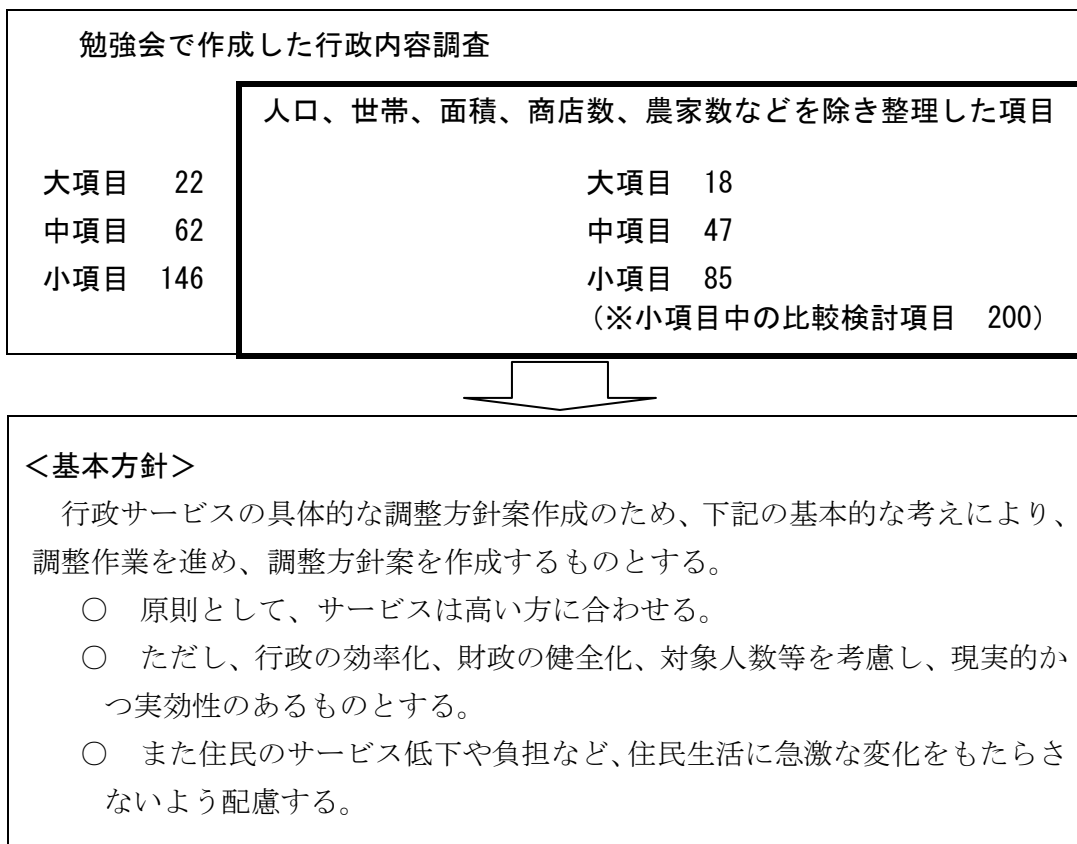
年	期日・会場	会議名	議題・実施概要
平成14年	9月19日 上越市役所 402会議室	第13回幹事会	・行政制度及びサービスの調整方針案について
	9月24日 上越市役所 特別会議室	第2回首長会議	・財政シミュレーションについて ・今後の職員数及び退職者数の推移について ・法定合併協議会準備会について ・編入される自治体の三役の処遇について(事例) ・その他 市の名称の付け方 議員数について グランドデザイン(将来構想)について等
	9月26日 上越市役所 402・403会議室	第14回幹事会	・グランドデザイン(将来構想)について ・第9回任意協議会提出資料について
	10月2日 上越市市民プラザ 第1会議室	第6回まちづくり 住民会議	・グループ討議・意見発表 『新たな価値をつくりだす地域資源』 について
	10月4日 上越市総合体育館 競技場	第9回上越地域 10市町村任意合 併協議会	・行政制度及びサービスの調整方針案につ いて 合併の基本項目について 各町村からの要望とその対応について ・グランドデザイン(将来構想)について ・平成14年度決算見込み及び決算の認定 方法について
	11月14日 上越市市民プラザ 第1会議室	第7回まちづくり 住民会議	・グループ討議・意見発表 『新しいまちづくり』について

(4) 行政制度及びサービスの調整方針案の作成

任意協議会では、住民に合併後の行政サービスの在り方を示し、市町村合併の議論や判断の材料とするため、勉強会がまとめた行政内容調査表に基づき、各市町村の行政制度や各市町村が独自に行っている行政サービス（主に住民サービスのうち、住民の受益に負担が伴うもの）が、仮に合併した場合どうなるのかを検討し、その調整方針案を作成した。

まず、第2回任意協議会（平成13年12月）の時点では、勉強会で作成した行政内容調査表146項目から、人口、世帯、面積、商店数、農家数などのデータ部分を除き整理した、大項目18（議会、農業委員会、行政組織機構、一部事務組合等、消防・防災など）、中項目47（例：大項目「議会」の中項目は「任期・報酬」「住民広報」）、小項目85（例：中項目「任期・報酬」の小項目は「任期・報酬等」、また中項目「住民広報」の小項目は「議会報」など）、比較検討項目200（例：小項目「任期・報酬等」の比較検討項目は「議会の任期及び定数（定数特例、在任特例）」、小項目「議会報等」の比較検討項目は「議会報の発行」「議会ホームページ運用」）を対象として調整方針案を作成した。その作成において前提となった基本方針案は図表3-45のとおりである。

図表 3-45 行政制度サービスの比較検討・調整方針案の基本方針



出典：第2回上越市・牧村・清里村・三和村・名立町任意合併協議会資料
その後、事務局で11項目を追加し、平成14年1月に比較検討項目は211となり、さらに同年1月から3月にかけて専門部会及び分科会で検討した結果加除が

行われ、最終的には229項目となった。そのうち143項目については、各市町村の担当課長による専門部会や担当者による分科会の協議によって調整したが、議員の任期及び定数、各市町村役場の取扱い、ごみ処理の有料化、市町村道認定基準などの86項目については、専門部会での協議は困難を極め、第7回任意協議会（平成14年7月）において、合併の枠組みが最終的にまだ定まっていない任意協議会レベルでの調整は不可能であるとの報告が行われた。

しかしながら、住民の判断に資する材料としての精度を高めるという観点から、86項目についても継続して調整すべきという意見が委員から強く出され、会の総意として、作業チームが一定のルールを作成した上で、引き続き調整作業を行うことが決定された。

そして、細部にわたる詳細なシミュレーションの下に合併後の事務・行政サービスの水準を決めるということではなく、あくまでも住民に合併後のまちの姿をイメージしてもらうという観点から、**図表 3-46**の基本ルールに基づき改めて調整作業を行った。

再調整方針案に基づき分類した結果、法令等の規定により一律であるため、又は合併後の新市に引き継がれるため「調整の必要なし」とされたのが7項目、合併時から又は合併後段階的に適用し「特定の市町村の制度に調整（統一）するもの」とされたのが63項目（うち上越市の制度を適用：63）、その他として、「新制度、新基準を創設するもの」「合併後に廃止するもの」「合併前から調整を図り、合併時点から実施するもの」「法定協議会設置後に調整を図るもの」が、合わせて16項目となり、うち「法定協議会設置後に調整を図るもの」は最終的に12項目に絞られた。

上記再調整方針案86項目を含む全229項目の調整方針案の分類結果及び主な事務事業の調整方針案は、**図表 3-47**、**図表 3-48**のとおりである。

なお、全229項目の調整方針案については、「**資料 2 上越地域 10 市町村任意合併協議会関連資料 (2)行政制度及びサービスの調整方針案**」を参照願いたい。

図表 3-46 未調整 86 項目の調整方針案作成について

第 7 回任意合併協議会において再調整することになった 86 項目については、以下の基本ルールに基づき調整作業を行った。

人口 17 万人の都市（任意合併協議会を構成する 10 市町村が合併した場合）が、厳しい財政状況の中でより効率的な行財政運営を行い、多様化する行政ニーズに対応し、将来にわたり安定した行政サービスを行っていくという観点に立ち、現在各市町村で行っている行政制度及びサービスの中からサービスの内容が適正で、しかも今後も実行可能であるものを調整方針案として選択する。

なお、調整方針案は、内容を細部にわたり調整したものではなく、新市として一本に調整する場合のひとつの方向性を示すものとする。

<新市の行政制度及びサービスの原則>

- 1 合併後は、新市として統一した行政制度及びサービスを行う。
- 2 合併により住民に急激な変化や負担増が伴う制度及びサービスは、「合併時から」または「合併後段階的に」調整を図り、制度を統一する。
- 3 新市が行う行政制度及びサービスは、その住民に対し「受益」と「負担」の関係を基本とする。

<行政制度及びサービスの調整方針案作成の原則>

- 1 合併後、どの市町村の行政制度及びサービスに調整（統一）するかを明示する。
- 2 調整（統一）の方法として、合併後即時に調整（統一）するもの、合併後段階的に調整（統一）するものの区別を明確にする。
- 3 合併後段階的に調整（統一）するものについては、その期間を 5 年以内とする（不均一課税の期間に準拠）。
- 4 調整方針案がまとまらないものについては、その理由といつの時点で調整（統一）するべきか明記する。

<調整時の分類>

- 1 合併時から実施する
制度的なもの、対象者が限定されるもの、調整方針案が住民への影響が小さいもの
（例）情報公開制度、健康診査の料金、企業立地支援事業
- 2 合併後段階的に実施するもの（5 年以内）
サービスのもの、対象者が限定できないもの（大規模）、調整方針案が住民への影響が大きいもの、市町村間の格差が大きいもの
（例）母子保健事業、健康相談・健康教育（保健関係）、農村集落排水事業、汚水排水量の認定、私道整備事業

出典：第 8 回上越地域 10 市町村任意合併協議会資料

図表 3-47 「行政制度及びサービスの調整方針案」の分類結果について

大項目	項目数 (%)	中項目	項目数 (%)	
1 調整の必要なし	55 (24.0)	a. 現行の各市町村の制度及びサービスは、法令等の規定により一律であるため、調整の必要がないもの。	22 (9.6)	
		b. 現行の施設やイベント、各種計画など、合併後の新市に引き継がれるもの。	33 (14.4)	
2 特定の市町村の制度に調整(統一)するもの	155 (67.7)	①上越市 [153]	a. 合併時点から適用するもの。	115 (50.3)
			b. 合併後段階的に適用するもの。	38 (16.6)
		②清里村 [1]	合併時点から適用するもの。	1(※1) (0.4)
		③三和村 [1]	合併時点から適用するもの。	1(※2) (0.4)
3 その他	19 (8.3)	①新制度、新基準を創設するもの。	4 (1.7)	
		②合併後に廃止するもの。	2(※3) (0.9)	
		③合併前から調整を図り、合併時点から実施するもの。	1(※4) (0.4)	
		④法定協議会設置後に調整を図るもの。	12 (5.3)	
合計	229 (100.0)	—	229 (100.0)	

- ※1 ごみ集積施設設置費補助
- ※2 環境に関する各種推進員制度
- ※3 消防団員の定年規定、各種検診助成制度
- ※4 社会福祉協議会実施事業・委託事業

出典：第8回上越地域10市町村任意合併協議会資料に注釈を付し作成

図表 3-48 主な事務事業の調整方針案

事業	調整方針	
道路の除雪	従来どおりの体制・サービスで実施。	
祭りやイベントの取扱い	地域の個性を大切にするため、従来どおり継続。	
保育園の通園バス 小・中学校の通学費補助	当分の間は現行どおりとし、その後新しい基準を作成。	
水道料金	段階的に上越市の制度に調整（統一）。	
下水道使用料 農村集落排水使用料	合併時から上越市の制度に調整（統一）。	
集会施設の管理運営の取扱い	段階的に上越市の制度に調整（統一）。	
介護保険料	市町村ごとに異なる料金であるため、平成 17 年度まで現行どおりとし、平成 18 年度から上越市の制度に統一する。	
国民健康保険料(税)率、 限度額	新しい制度を定め、合併時から適用。	
高齢者福祉関係事業	生きがい対策や寝たきり・痴呆対策事業などは、段階的に上越市の制度に調整（統一）。	
税の取扱い	個人住民税	町村の均等割の金額を段階的に 2,500 円に、納期は上越市の制度に調整（統一）。
	法人市民税	税率は段階的に上越市の制度に統一、納期は法令等の規定に基づき実施しているため調整の必要なし。
	固定資産税	税率は全市町村が 1.4%で同率であるため、調整の必要なし、納期は上越市の制度に調整（統一）。

※「当分の間」「段階的に」とは、おおむね 5 年以内を目安とする。

出典：第 8 回上越地域 10 市町村任意合併協議会資料に基づき作成

(5) 新しいまちのグランドデザイン（将来構想）の策定

市町村合併を考える場合、大別して、「まちづくりの観点」と「行政サービスの観点」から検討されることが多いため、任意協議会においても、前者の観点から、合併した場合の新しいまちの将来の姿とその実現に向けたまちづくりの方向性をまとめることとした。ただし、この「グランドデザイン」は、任意協議会が合併を前提とせずに入り自由という位置付けであったことから、あくまでも、仮に10市町村が合併した場合のまちの姿を描いたものであるとされた。

グランドデザインの策定に当たっては、任意協議会における議論の結果はもとより、住民参画の視点から小委員会として設置したまちづくり住民会議（グランドデザイン策定小委員会）で話し合われた結果、更には住民意識調査によって明らかとなった住民の地域に対する期待や不安に十分留意した。

まちづくり住民会議は、任意協議会構成市町村の住民各5人が委員となり、平成14年3月から始められ、任意協議会が終了となる同年11月にかけて計7回開催され、熱心な議論が重ねられた。

まちづくり住民会議の委員名簿及びグランドデザインでまとめられた新しいまちの基本理念と将来都市像や「新たな価値」の創造に向けたまちづくりの方向性等の要旨は次のとおりである。

まちづくり住民会議委員名簿

市町村名	氏名	摘要	市町村名	氏名	摘要
上越市	塚田 熙子		板倉町	宮澤 敏恭	
	佐藤 真司			新井 信子	
	植沢 収	座長		畔上 克己	
	保坂 桂子			山本 正男	副座長
	竹内 直哉			宮本 恵子	
牧村	大塚 忠男	副座長	浦川原村 ※第2回から参加	村松 研	副座長
	小山 光子			西山 隆幸	
	飯田 一郎			大久保 徳松	
	江口 理恵子			西山 信儀	
	太田 修二			横田 征英	
清里村	横山 武則	副座長	大島村 ※第2回から参加	南雲 敏夫	副座長、第2回
	横山 文男			石塚 隆雄	副座長 第3回～第7回
	山川 とも子			山岸 雅行	
	古澤 春夫			布施 朗	
	笹川 正代			武田 登志美	
三和村			安塚町 ※第3回から参加	本山 恵子	
	山本 茂			小松 春樹	副座長
	板倉 強			石野 哲夫	
	西山 薫	副座長		石塚 伸一	
	塩崎 敬子			山岸 芳子	
名立町	松岡 洋子		中郷村 ※第3回から参加	本山 左右子	
	山本 勝二			石曾根 務	副座長
	高橋 啓一			古海 博康	
	草間 義光	副座長		白石 尚男	
	岡田 洋子			豊岡 明子	
			杉本 優子		
	和田 みち子				

合計：50人

新しいまちの基本理念と将来都市像

【基本理念 - 新しいまちづくりを進めていくうえで大切にしたいこと - 】

自主自立のまちづくり

住民にとっては地方自治体との関係において、地方自治体にとっては国や県との関係において、これまでのあり方を「受け身」から「働きかけ」へ切り替えることを通して、「自己決定、自己責任、自己負担」という自主自立の精神に根ざした持続的に発展するまちをめざします。

住民の自立

住民一人ひとりが、行政サービスにおける受益と負担の関係を実感しながら、地域の課題を自らのこととして認識し、判断し、参加する仕組みづくりを進めます。

地域経済の自立

新しいまちの多様な地域資源を再認識するとともに、これらの高度化や新分野への拡大など、最大限に活用することを通じて、産業振興及び雇用機会の創出を図ります。

行政の自立

住民と行政との役割分担や行政が担うべき領域のあり方を見直し、協働の視点に基づく新たな地域運営システムの構築をめざします。

【将来都市像 - 新しいまちの将来の姿 - 】

結ぶ^わ環が新たな価値をつくる都市 人の環、知の環、実りの環

21世紀を迎え、「ものの豊かさ」から「心の豊かさ」に重きをおく社会へ大きく転換しているなか、人や知恵、文化、自然環境、既存施設、産業など、地域を構成する有形・無形のあらゆる要素を再評価しつつ有機的に結びつけることを通じて、心身を「いやす」空間の創出や多様なライフスタイルの実現といった、新たな価値観にもこたえるまちづくりをめざします。

「新たな価値」とは…

新しいまちが将来にわたって持続的に発展し、真に豊かな地域であるために不可欠な新しい考え方(価値観)であり、また、そこから形として生み出される価値のことです。

例えば、考え方としての「新たな価値」は、自立することによって得られる「真の自由」や、住民が地域の課題の解決に主体的に取り組むことによって実感される「喜び」や「生きがい」、利便性や機能性の追及に走らず身の丈に合った適度な成長を求めることによって得られる「ゆとり」などです。

また、そこから生まれる形としての「新たな価値」は、住民や地域コミュニティの力を活かした新しい行政運営の仕組みや、例えば農業についても、生産性の高い大規模な農業だけではなく趣味や生きがいとしての農業も認めるなど、この地域で生活することを望む人が多様なライフスタイルを実現できる社会の仕組みなどであると考えます。

「新たな価値」の創造に向けたまちづくりの方向性

新しいまちでは、「自主自立のまちづくり」を新しいまちづくりの基本理念として、地域がもっている「人」、「知」、「実り」の3つの環を「新たな価値」を創造するための手だてとして最大限に活用し、15年後の将来都市像の実現をめざして各種の取り組みを行っていきます。

“「新たな価値」の創造に向けたまちづくりの方向性”は、基本理念に基づき、将来都市像である「結ぶ環が新たな価値をつくる都市」を実現するための5つのまちづくりの方向性を示したものです。

【住民組織の自立的な運営に向けた仕組み】

住民と行政の協働によるまちづくりをめざす観点から、地域コミュニティをまちづくりの主体として位置づけ、自立した組織単位として地域運営に携わる仕組みを築き上げる必要があります。これらは、一朝一夕に実現するものではなく、地域における日常的な住民活動の実践の積み重ねによって徐々に育まれていくものと考えられます。

そのため、市町村合併を契機として、地域の人たちが集まって自由に使える活動拠点となる公共施設（コミュニティプラザ）を各市町村に配置し、その運営を地域の代表者による組織（住民会議）に委ねることで、住民が地域活動に直接参加することへの動機づけとするとともに、地域を自立的に運営する力を育てていく足がかりとします。

「コミュニティプラザ」のイメージ

「コミュニティプラザ」の施設機能は、具体的には上越市にある「市民プラザ」の中に市役所の支所が入った姿をイメージしています。

- ・ 各町村の役場庁舎（または公民館など）を地域住民が集まり活動する場としてコミュニティプラザに位置づけます。
- ・ コミュニティプラザの管理運営は「住民会議」に委ね、支所はコミュニティプラザの一角に入ります。なお、施設は市から支払われる維持管理経費で運営されます。
- ・ コミュニティプラザは、地域の特性に合わせて活用されることが大切であり、その機能は一律ではなく、地域住民の総意によって形づくられることとなります。

「住民会議」のイメージ

住民会議は、市からの委託によりコミュニティプラザを管理運営する権限と責任を有する組織で、町内会や集落の代表者及び施設を利用する各種団体やNPOの代表者などで構成します。会議の代表者は、住民から意欲のある人を公募する形も考えられます。

住民会議には、コミュニティプラザの運営やそこで展開される様々な住民活動、例えば地域のまちづくり計画の作成に中心的に関わる活動などを通じて、地域のことを自ら考え実行する組織としてその役割や権限を広げていく姿が期待されます。

住民会議の活動の広がりに応じて、活動資金など行政の側面的な支援も広がっていきます。

構想の実現に向けた取り組み

この構想を現実のものとするため、各市町村は合併までに事前の準備を進めます。

【新しいまちの土地利用のあり方】

土地利用の方向性

新しいまちは、山や海などの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ることから、その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、その地域が本来持つ「あるべき姿」を大切に土地利用を促進します。

このような観点から新しいまちをみると、「市街地」、「田園地域」、「中山間地域」の3地域に大きく区分することが考えられます。

そこで、それぞれの土地利用の方向性を明確にするとともに、地域本来の特性を尊重し、また伸ばすことにより、地域間の新たな交流や発展の可能性を見出し、「すべての地域の、すべての住民が、すべての地域の恵みを共有し」新たな豊かさと満足感が実感できるような土地利用をめざします。

各地域の方向性

○ 市街地

商業や工業地域など、第2次、第3次産業の中核を担うとともに、都市的な住宅地域を配置することなどにより、コンパクトな地域に多様な施設を集約させ、集中的な投資による合理的な土地利用を促進する地域とします。また、このことにより、都市運営に関わるランニングコストの削減と良好な都市環境の保全に努めます。

○ 田園地域

田園が持つ保水機能や、田園の景観を大切にしながら、優良農地を保全し、農業生産活動の強化と、安全な食料の生産をめざした土地利用を図り、工業、流通などの土地利用を抑制します。また、農村が持つ環境や景観など地域の風土に合った居住環境の整備を図ります。

○ 中山間地域

中山間地域は、山林や海の持つ保水、浄化機能、またはCO₂の削減による地球温暖化の抑制など、様々な自然がもたらす恵みをすべての住民に公平に与えている地域です。

よって、地域本来の姿を大切に、森林、棚田では地場産材やはさ掛け米など、自然の特性を活かした産業を促進することなどによる国土の保全を図ることも必要であり、このような自然の多面的な機能や価値を認識し、すべての住民が様々な形でその恵みを享受するとともに、自然環境の保全や活用を図っていく地域です。

まちづくりの仕組み

地域の個性を大切に、伸ばしていくためには、計画的な土地利用のルールづくりが必要です。そのためには、新しいまち全体の土地利用の方針に基づき、地域自らがその地域の特性や個性を認識するとともに地域の将来像を議論し、住民の総意による「自主自立のまちづくり」を促進する必要があります。また、そのためには、「新たなまちづくりシステム」の構築も不可欠です。

【新しいまちの都市機能の配置のあり方】

既存の公共施設の活用とネットワーク化

社会情勢の変化や個人の価値観の多様化・高度化に伴い、地域の実情や多様なニーズに対応した住民サービスが求められています。新しいまちでは、各市町村が有する既存の公共施設のネットワーク化を図り、最大限に活用することで、新しいまちの一体性を確保するとともに、質の高い住民サービスを提供していきます。

都市機能の配置の考え方

各市町村が整備してきた既存の公共施設の活用にあたっては、その地域に求められる住民サービスの質や量に応じて、あらためて公共施設の機能を適切に位置づけるとともに、道路、公共交通、情報通信基盤等の社会基盤によるネットワーク化が重要です。

既存の公共施設のネットワーク化によって、住民が利用できる施設や新たな活動の場は増えることとなります。また、地域間や施設間で公共施設に持たせる機能を分担することで、それまで複数の機能を併せ持っていた施設の役割を整理し、より高い施設機能を持たせることも可能となります。

これによって住民は質の高いサービスが受けられると同時に、いわゆる「フルセット主義」からの脱却により行財政の効率化も図られることとなります。

ネットワークのあり方と施設の例示

分散型ネットワーク	住民に身近なところで機能を発揮することが求められる学校施設、高齢者福祉施設、生涯学習施設等は、各地域に均一な施設機能をもった施設を分散して位置づけます。 (例：小・中学校、デイサービスセンター、公民館等)
ブロック型ネットワーク	施設機能の強化によりサービス向上が求められる保健センター、障害者福祉施設等は、複数の地域でより高い施設機能を共有できるよう位置づけます。(例：保健センター、心身障害者通所作業所等)
拠点型ネットワーク	高い機能の集積が求められる医療施設、図書館、スポーツ施設等は、拠点施設を中核に、地域に補完的な施設機能を位置づけます。 (例：県立中央病院、市立高田図書館、市営陸上競技場、市営球場等)

【新しいまちの産業のあり方】

新たな価値創造に向けた産業振興の基本理念

地域の活力を維持し、地域経済を発展させていくためには、産業振興が基本となります。10市町村はその地勢や地形、伝統などから多様な地域資源を有していますが、産業振興の面からも、これらを結集し、活用していくことで新たな価値を生み出し、新しいまちのパワー（地域の力）の創出に結びつけていくことが重要です。

そのためには、固有の地域資源を見直すのはもちろんのこと、それらを「伸ばし」（活用・高度化し）、「広げ」（新たな分野・取り組みへ拡大し）、「つなげ」（それぞれの産業のみならず、人と自然、都市間、都市部と農山村部が連携・補完し）ていくという観点から、地域資源の活用に取り組むべきものと考えます。新しいまちでは、これらの観点から導き出された取り組みを実現していくための実効性の高い仕組みを確立し、新たな価値を生み出す産業振興をめざします。

基本方向

新しいまちがめざす地域の産業振興の基本方向は、これまで各市町村が進めてきた様々な取り組みを継続することを基本とし、加えて次の視点から取り組むものとします。

- ・ 既存の地域資源を見直し、新たな付加価値を生み出す産業づくり
- ・ 産業の構造変化に対応した雇用の受け皿となる産業づくり
- ・ 地域の伝統・資源を基礎とした、新たな分野への進出につながる仕組みづくり
- ・ 住む人が大切にす価値観（安心・安全など）を実現するための産業づくり

新しいまちの共通資源とその展開

地域経済の自立性を高めていくためには、地域内での資源循環の仕組みづくりはもとより、地域特性を発揮し、他の地域と差別化を図ることで所得を稼ぐことのできる産業が必要です。そこで、10市町村の共通の資源を見直したとき、高い潜在性・固有性を持つものとして、伝統的な基幹産業である「農（業）」、豊かな自然環境や積極的な取り組みを進めてきた「環境」、全国の地方都市としては有数の陸・海の結節機能を有する「交流基盤（交通ネットワーク）」を挙げることができます。

新しいまちでは、これらの共通資源を活かし、基本方向に基づいた取り組みを進めるものとします。

価値創造に向けた仕組みづくり

これらの産業振興を成功に導いていくためには、商品開発など供給側の体制強化だけでなく、どこにどのような需要・ニーズがあるかを見極め、市場を開拓していくことが必要です。そのための仕組みとして、産学官のほかあらゆる主体が連携し、資金調達やマーケティングといった総合的な支援を行う新たなプラットフォーム（土台づくり）の整備を進めます。

これらのプラットフォームを活用し、地域内のコミュニティを基礎とする生活密着型の産業づくりや、地域固有の資源を活かした産業の集積を通じて、当地域の「地域ブランド」をつくりだすとともに、一定の分野において持続的な優位性を創出、維持することをめざします。

【新しいまちの行財政運営のあり方】

市町村合併は従来の行財政運営システムを見直す絶好の機会です。住民と行政との役割分担や行政が担うべき領域のあり方など、協働の視点に基づく新たな地域運営のあり方を追求し、そのシステムの構築をめざします。

(1) 行政組織のあり方

地域コミュニティとの協調・連携・調整を通じた行政運営

新しいまちでは、合併に伴う行政の広域化により効率化を図る一方で、拡大する行政区域に対応するため、地域コミュニティを基本単位とした地域運営システムを導入し、地域をバックアップするために必要となる組織及び体制を整備します。この地域運営システムのもと、住民をはじめとする様々な主体のネットワーク形成による互助システムの構築や、それら主体と行政との協働関係の形成を、まず地域コミュニティにおいて進め、それを積み重ねていきます。

分散ネットワーク型行政の展開

新しいまちでは、旧町村役場や公民館などをコミュニティプラザに転用し、各市町村単位の地域コミュニティ活動の拠点と位置づけます。ここには住民組織（住民会議）と協力して地域コミュニティの課題に取り組む「地域の総合窓口」としての行政機能（支所）を配置します。また、本庁にはそれら支所の連絡・調整などにあたる地域コミュニティ担当課を設置します。

一極集中型から地域分散型へと行政システムを転換させ、地域コミュニティの自治を育む仕組みを通じて、自らの足によって立つ地域をめざし、長期的・積極的な取り組みを推進します。

地域審議会の設置

合併後の新市の市長から、合併市町村の施策及び地域づくりに関して諮問を受け、または必要に応じて市長に意見を述べるができる合併市町村の附属機関として「地域審議会」を設置します。設置期間は市町村建設計画の期間である10年間を概ねの目安とします。

(2) 財政運営のあり方

財政運営をとりまく状況

かつては家庭や地域社会のなかで対応してきた課題の多くが行政に委ねられ、行政もそれにこたえる努力を続け、行政活動の分野は次第に肥大化してきました。

また、高齢者の支援や地域の産業と雇用を守っていくことなど、行政サービスの全体的な需要は、今後大きくなる可能性があります。一方で、長引く経済低迷は税収の減少というかたちで市町村行政にも深刻な影響をもたらしています。

現在の市町村行政は地域の自立的運営の確立をめざしながら、厳しい財政制約のもとで行政需要の拡大に対応するというこれまでにない状況にあります。

財政運営のあり方

新しいまちでは、行政施策に対する住民の判断材料を的確に提供する透明性の高い行政を展開し、地域に必要なサービスを住民が負担との見合いで自主的に選択し得る仕組みを整えます。

さらに、公平性の確保などの観点から行政が直接担うべきサービスについては、行政評価などによる事業優先順位を設定した上で、行政資源を効率的・効果的に投入することによって、持続可能な財政運営を実現していきます。また、新しいまちとして自立していくためには、財源と人材の確保が重要であり、とりわけ財源については、産業振興による税源確保に努めるとともに、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。

出典：『新しいまちのグランドデザイン（概要版）』（平成14年10月 上越地域10市町村任意合併協議会発行）から抜粋

(6) 財政フレーム予測の実施

任意協議会では、仮に 10 市町村が合併した場合の財政フレームについて予測を行い、将来の歳入と歳出の推移をシミュレーションすることにより、合併後の財政の見通しを示した。

この財政フレームは、市町村民税個人分や職員の給与等、収入・支出額を決定する要素が明確なものについては一人当たりの原単位を推計する方法を用いて推計を行い、一方、不確定要素が多いものに関しては、現状を維持するものとして予測した。また、通常の財政運営では、歳出が歳入を上回らないように歳出を減らす努力をし、一方で、地方債の借入れ等によって、歳入と歳出のバランスを取りながら予算編成を行うことを前提に、新規のサービスを想定せず、各市町村で行われているサービス水準が維持され、かつ建設事業等についても、新規の大規模事業を行わず、通常予算化されている範囲内で今後の財政運営を行った場合、将来の財政状況がどのように推移していくのかといった観点で予測した。

シミュレーションは、合併特例債を活用しない場合と合併特例債を活用した場合のそれぞれについて、平成 13 年度から合併の特例措置がすべて終了する平成 32 年度までの間を対象期間として行った。

① 合併特例債を活用しない場合の財政フレーム

10 市町村で合併した場合、平成 22 年度までは、歳出が歳入を上回るが、平成 23 年度からは歳入が歳出を上回って推移する。平成 27 年度からは普通交付税の合算算定による増加額が段階的に縮減されるため、それに伴い歳入も減少し、平成 30 年度から収支がほぼ均衡するという状態になる(図表 3-49 参照)。

このシミュレーションでは、各市町村で行われている現行のサービス水準が維持されるものとして推計しているため、一般事務経費や既存施設の維持管理費については現状を維持したものとなっている。合併することによって、個々の市町村で重複していた一般の事務経費が削減されるだけでなく、広域的・機能的な観点から効率的な配置に見直すことによって既存施設の維持管理費も削減され、より弾力的な財政運営の実現が期待できる。

② 合併特例債を活用した場合の財政フレーム

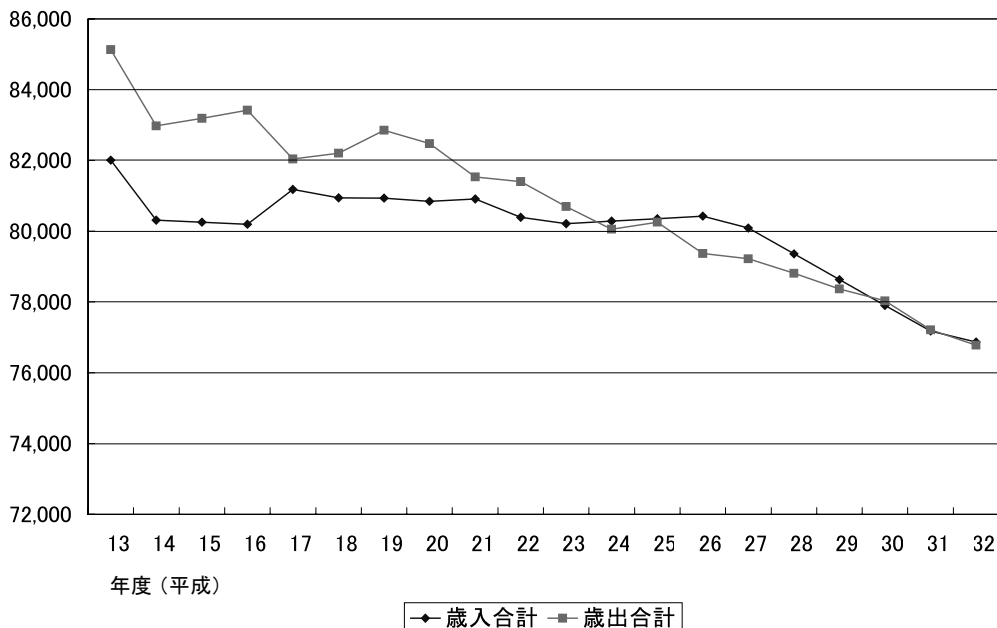
10 市町村で合併した場合、合併特例債については 457.3 億円が借入可能額であり、普通交付税の措置額は 320.1 億円と試算される。この試算に基づいて、平成 17 年度～平成 26 年度の各年度に 47 億 3,684 万円(うち合併特例債借入額は 45 億円。なお、県の地域づくり資金貸付金の借入れはしないものとする。)の事業を上乗せして実施したと仮定して、①の財政フレームを基に推計した。なお、借入条件は、利率 2%、10 年償還(うち据置期間 2 年)半年賦元利金等償還と設定している。①における財政フレームの推計結果では、平成 27 年度

第3章 合併の経緯

で10億14万円、平成32年度では2億2,4983万円、歳入が歳出を上回っていたが、合併特例債を活用した場合には、平成27年度では5億2,146万円、平成32年度では6億9,233万円の歳入不足と推計され、より一層の効率化が必要という結果になった（図表3-50参照）。

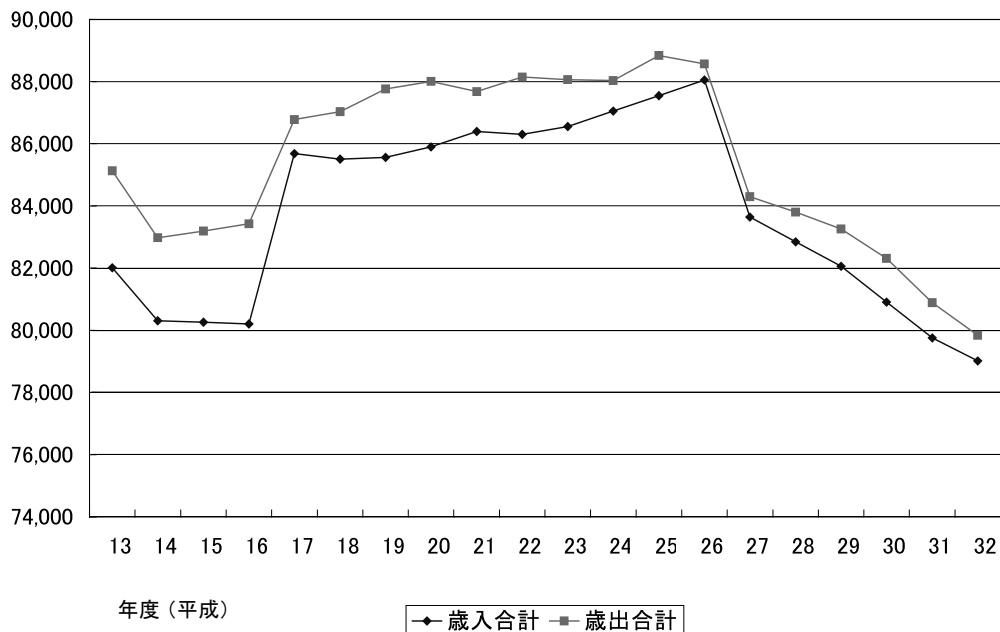
図表 3-49 歳入歳出の推移予測（合併特例債未活用）

単位：百万円



図表 3-50 歳入歳出の推移予測（合併特例債活用）

単位：百万円



(7) 合併の基本項目の調整

合併の方式や期日、議員定数及び任期など合併の基本項目は、本来法定協議会で議論すべき事項であり、任意協議会は合併を前提とした組織ではないことから、当初これらを協議の対象としてこなかった。しかしながら、各市町村で開催される住民説明会までに調整を行い、任意協議会としての方向性を示すことで住民の判断材料の一つにしたいとの要望が市町村長の間にあったことから、実際の調整は法定合併協議会で改めて行うという前提の下、基本項目についても協議が行われ、次の調整方針案が合意された。

No.	基本項目	調整方針案	備考
1	合併の方式	編入合併	<ul style="list-style-type: none"> ・10市町村の中で人口や面積、及び財政規模などにおいて、上越市の占める割合が大きい。 ・通勤通学をはじめとする住民の生活圏の中心は上越市。
2	合併の期日	平成17年1月1日	<ul style="list-style-type: none"> ・合併に要する事務手続き期間を考慮すると平成16年12月以前の合併は困難。 ・電算システムの切り替え等を行える平成17年1月1日が適当。
3	新市の事務所の位置	上越市役所を本庁とする。各町村に支所を置く。	<ul style="list-style-type: none"> ・編入方式のため上越市役所が原則。 ・各町村に支所を設置し住民の不安を解消するとともに、地域づくりの拠点としての役割を担う。
4	議員の任期及び定数	<p>特例措置を採用する。 定数特例または在任特例のいずれを選択するかは法定合併協議会で決定する。 一般選挙の方法（選挙区の設定）については新市の議会において決定する。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・編入地域の議員確保は必要。 ・議員給与など財政面も考慮することが必要。

出典：第9回上越地域10市町村任意合併協議会資料

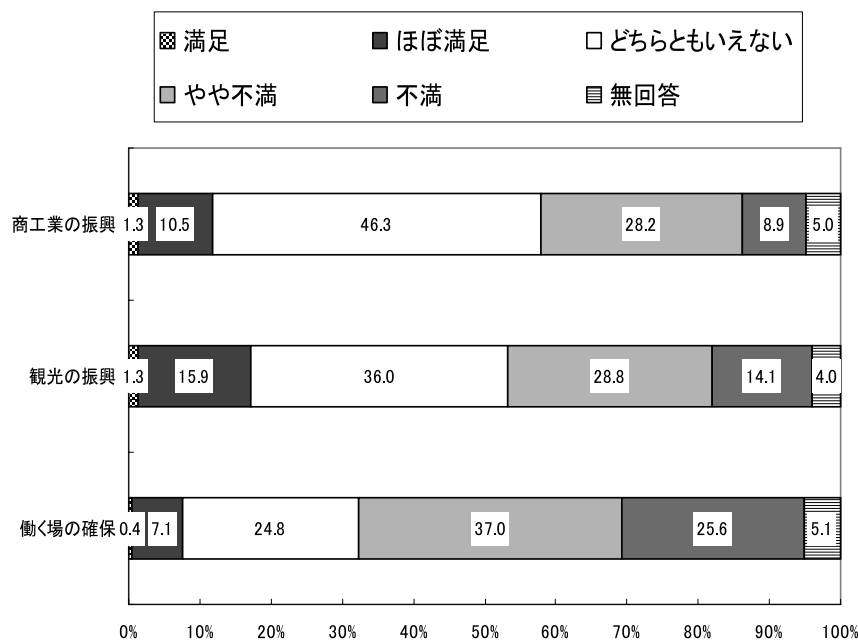
(8) 市町村合併に関する住民意識調査の実施

市町村合併に対する住民の意識や要望を把握することを目的に、行政サービスに対する満足度や合併した場合の新しいまちに期待することなどについて、任意協議会を構成する10市町村に在住する満20歳以上の男女6,540人(無作為抽出)を対象に、平成14年2月から5月にかけて市町村合併に関する住民意識調査(アンケート)を実施した。その結果、4,166人から回答があり、回答率は63.7%であった。

アンケートでは、①行政サービスに対する満足度、②市町村合併に関する意識等、③今後のまちづくりに関する意識、について調査した。結果を見ると、①については、働く場の確保、観光や商工業の振興に対する満足度が低くなっており、特に働く場の確保については、「不満」と「やや不満」の合計が62.6%と突出している(図表3-51①参照)。②の市町村合併に関する意識は、「とても関心がある」「関心がある」という回答の合計が51.6%で、過半数を占めた(図表3-51②参照)。③の新しいまちの将来像(複数回答)については、「子育てしやすく、高齢者が安心して暮らせるまち」「豊かな自然環境を大切にすまち」の2項目を、半数以上の人将来像にふさわしいと回答するという結果になった(図表3-51③参照)。

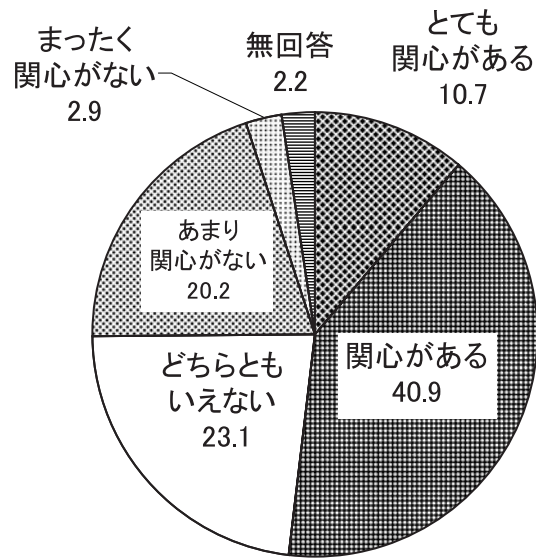
図表 3-51 平成14年2月～5月実施
市町村合併に関する住民意識調査

① 行政サービスへの満足度



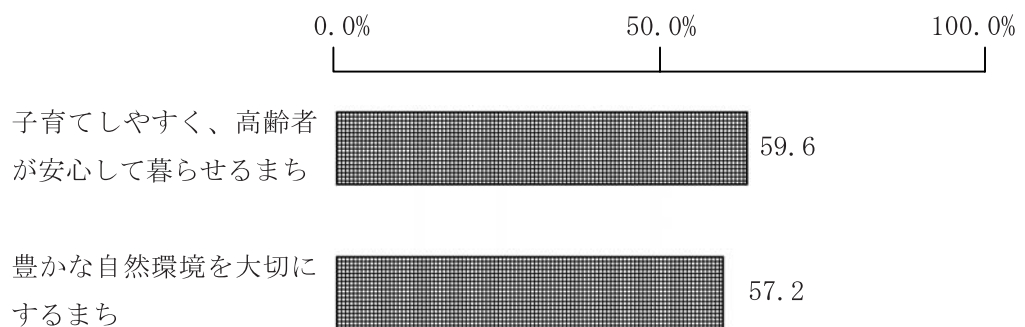
② 市町村合併に関する意識

問 あなたは「市町村合併」について、関心がありますか。



③ 新しいまちの将来像

問 上越市、牧村、清里村、三和村、名立町、板倉町、浦川原村、大島村、安塚町、中郷村の10市町村が一体的に新たなまちづくりを進めていく場合、将来像（イメージ）として、どれがふさわしいと思いますか。（複数回答）



出典：第7回上越地域10市町村任意合併協議会資料から抜粋

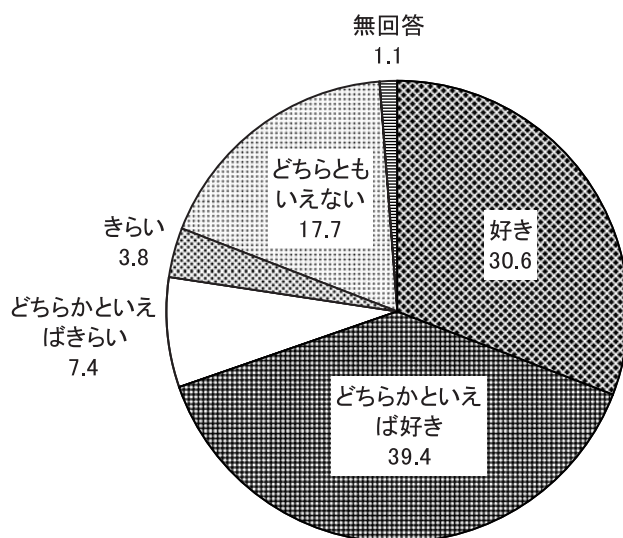
また、同年5月には、次代を担う若者が思い描く地域の将来像や新しいまちに対する意見などについて、任意協議会を構成する10市町村に在住する13歳から19歳までの男女計4,370人（無作為抽出）に対して、新しいまちづくりに関する青少年意識調査（アンケート）を行った。

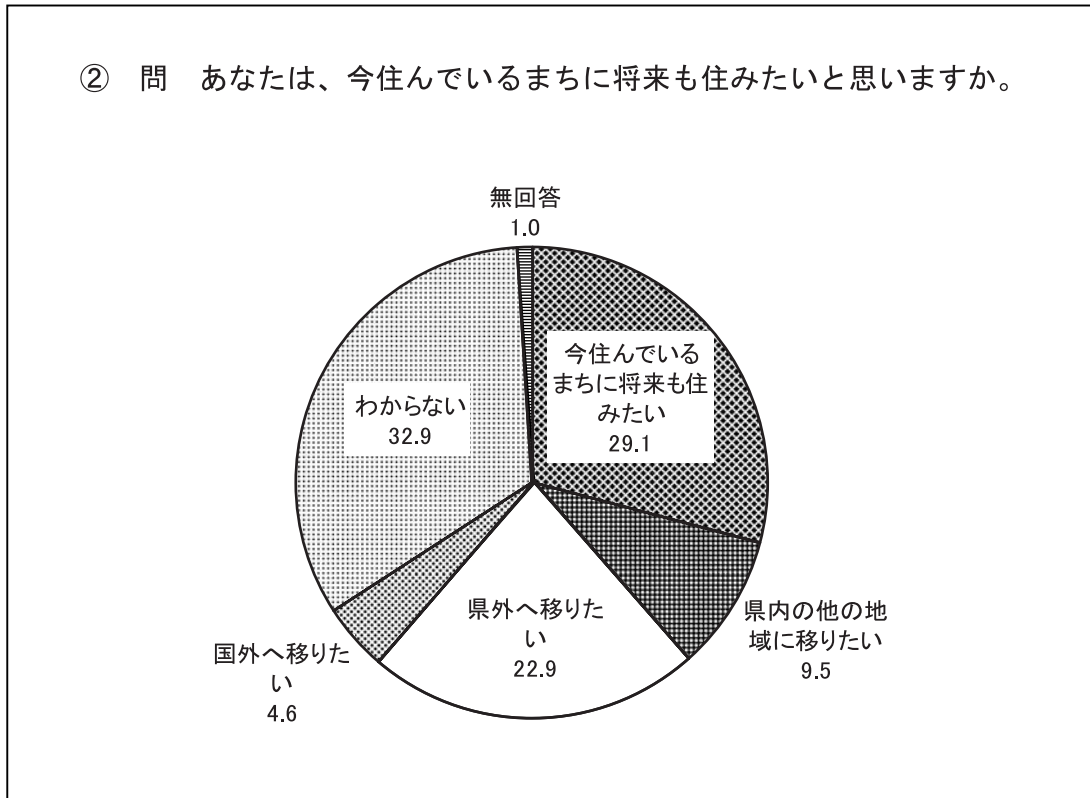
アンケートでは、①今住んでいるまちの評価、②今住んでいるまちの将来像、③まちづくりの重点施策、④今住んでいるまちへの好意の度合い・居住継続意向、⑤新しいまちづくりに関する夢や提案、について調査した。

その結果、全体の傾向として、自分たちのまちは自然が豊かであるという肯定的な意見が多く、まちづくりに向けての施策も、その自然環境をいかす観光や農業を比較的评价しているということが分かった。しかし、「今住んでいるまちが好きだ」という回答が70%を占める半面（図表3-52①参照）、居住継続意向においては、買物する所や遊ぶ所、進学・就職先が少ない等の理由から、今住んでいるまちに将来も住みたいとの回答は、29%にとどまり、若者の定住が今後の課題として浮かび上がった（図表3-52②参照）。

図表 3-52 平成14年5月実施
新しいまちづくりに関する青少年意識調査

① 問 あなたは、今住んでいるまちが好きですか。





出典：第7回上越地域10市町村任意合併協議会資料から抜粋

これら住民意識調査において寄せられた意見や提案は、新しいまちのグランドデザイン等にかき入れられることとなった。

(9) 市町村合併を考える住民フォーラムの開催

平成14年3月23日、市町村合併を考える住民フォーラムを開催し、任意協議会を構成する市町村の住民625人が参加した。このフォーラムの目的は、「合併を考えていく上では、お互いが依存し合うのではなく、各々の地域がどのように役割を担っていくか考えることが大切であり、また、地方の自立のためには、お互いの市町村を知り、より議論を深め、実りある将来方向を見出していかなければならない」という任意協議会会長の冒頭あいさつに示されているとおりである。

フォーラムでは、講演、任意協議会構成市町村と上越地域の現状の説明、パネルディスカッションを通して、任意協議会が、市町村合併の意義や、任意協議会の役割などに関する情報を広く住民に提供する一方で、住民参加者からは、合併の効果や問題点、合併に対する不安や懸念、新しいまちづくりの方向性についての意見が寄せられ、行政と住民が市町村合併を共に考え意見交換する重要な場となった。

市町村合併を考える住民フォーラム概要

- 日 時 平成14年3月23日（土）午後1時30分～4時30分
- 会 場 上越市厚生南会館 大ホール
- 主 催 上越市・牧村・清里村・三和村・名立町・板倉町任意合併協議会
- 参加者 625人

- 開催の目的
市町村を取り巻く現在の状況や任意合併協議会の役割等について広く住民の理解を深めるとともに、市町村合併も含めた地域の将来に関する住民の関心を高めること。

- 内容
 - 1 任意合併協議会長（木浦正幸上越市長）あいさつ
 - 2 基調講演
講 師 新潟日報編集委員室長 望月 迪洋氏
演 題 「これからの地域づくりと市町村合併」
 - 3 6市町村と上越地域の現状説明
説明者 上越市創造行政研究所
 - 4 パネルディスカッション
テーマ 「ともに考えよう、地域の将来」
パネラー 任意合併協議会構成6市町村住民代表6人
新潟日報編集委員室長 望月 迪洋氏（基調講演講師）
任意合併協議会会長（木浦正幸上越市長）
コーディネーター 菅原 章文（上越市創造行政研究所調査研究部長）

(10) 任意協議会の解散

当初から予定されていた、おおむね1年のスケジュールどおり協議が終了したことにより、平成14年10月4日、第9回の会議を最後に任意協議会は解散した。

一般的に、任意協議会解散後は、法定合併協議会に移行する流れとなっているが、当任意協議会は、合併を前提とせず、合併を含む広域的な新しい行政執行体制の整備や自主自立のまちづくりについて協議することを目的に、参加については出入り自由という認識の下に設置された協議会であったこと、また、任意協議会解散時、他の任意合併協議会又は勉強会にも並行して参加し、合併の是非や枠組みを含めて検討中の町村があったことから、次のような段階を経ていくこととした。

まず、各市町村が、平成15年はじめまでに、任意協議会で策定したグランドデザインや行政制度及びサービスの調整方針案、合併の基本項目の調整方針案を住民に示し、合併に関する住民説明や意向調査等を行い、合併について判断を下す。その後、合併を推進すると判断した市町村が、合併を前提とした法定合併協議会準備会を改めて設置し、協議を重ねることとしたのである。

また、法定合併協議会準備会の設置に際しては、日常生活圏や経済圏の一体性のほか、日本海、東頸城丘陵、妙高山に囲まれた平野に広がる一体感のある上越地域の地勢的な特徴や、水系、更には火力発電所建設、新幹線開通等を見越し、地域力を強化し、今後の地域の発展を牽引する中核的な都市を築いていくという視点からも、「顔が見える高田平野の範囲」でまとまることが最適であるとの共通の認識に基づき、上越地域17市町村での合併を視野に入れ、任意協議会に参加していた町村だけでなく、頸北地域の柿崎町、大潟町、頸城村、吉川町、そして新井頸南地域の新井市、妙高高原町、妙高村に対しても、任意協議会会長の上越市長自身が任意協議会での議論の成果を携え、法定合併協議会準備会への参加を呼び掛けることとされた。

(11) 上越市長から上越地域 16 市町村への呼び掛け

任意協議会を構成していた町村が、合併の是非を始め、合併する場合にも、上越市との合併を推進するか、又は他市町村との合併を選択するか検討を進める中、上越市では、上越地域の中心都市として、上越地域が持続的に発展していくためには、上越地域が一体となって地域経営や行財政システムを見直し、自己決定、自己責任、自己負担という理念に基づく新しいシステムへと切り替え、自立した地域を目指すことが不可欠であるという揺るぎない方針に基づき、上越地域広域行政組合と新井頸南広域行政組合の構成市町村を合わせた 17 市町村を合併の最大の枠組みとして、合併を前提とした協議会への参加の働き掛けを 16 市町村に対して行った。

任意協議会において、合併の方式は上越市への編入とするという方向性が示されたが、上越市は、大枠の合併可能エリアを想定するにとどめ、その後はその範囲の 16 市町村の判断を見守り、その結果を無条件で尊重するという姿勢を一貫し、上越市との合併推進を表明した市町村の参加を拒むということは一切なかった。

それは、合併するという考え方に立つなら、後は地勢、歴史、人口動態、広域行政事務事業等の状況を総合的に勘案し、17 市町村を最大の枠組みとして仮定し、あとは 17 市町村の中からまちづくりの理念と新しいまちをつくっていかうとする意思を共有する市町村が合併し、対等な立場から新たな価値を創造していくことこそが極めて重要であり、むしろ枠組みはこうした検討と議論の結果として決定されていくものであるという市議会での議論を経ての方針であった。

上越市長から 16 市町村への呼び掛けは、第 9 回任意協議会開催後の平成 14 年 10 月から 12 月にかけて行われた。その結果、任意協議会の構成員であった 9 町村は、継続協議に賛同し、平成 15 年 3 月の法定合併協議会準備会設置当初からそのメンバーとなった。柿崎町、大潟町、頸城村、吉川町の頸北 4 町村からは、すぐには賛同は得られなかったものの、4 町村とも、オブザーバーとしての参加を経て法定合併協議会準備会に正式加盟するに至った。

一方、新井市、妙高高原町、妙高村の新井頸南 3 市町村は、上越市長の呼び掛けに対し、賛辞と一定の理解は示したものの、あくまでも「妙高」というアイデンティティを大切にしたいという考えから、3 市町村での合併協議を進め、上越市との合併協議には加わらないこととなった。

こうして、上越市を中核とする合併協議は、14 市町村の枠組みで本格化することとなったのである。

4 上越地域法定合併協議会準備会

法定合併協議会の設置を前提として、上越地域法定合併協議会準備会（以下「準備会」という。）が平成15年3月6日に設置され、8月18日までの間、合併に向けた本格的な協議を行った。

準備会では、合併に関する基本的な事項の検討、新市の名称の取扱い、新市のまちづくりの将来構想（新グランドデザイン）の策定、新市における行財政運営の指針の策定、事務事業の調整、住民への情報提供（『上越地域法定合併協議会準備会だより』の発行）など、総合的・具体的な協議等が行われた。

(1) 構成及び組織

① 構成

準備会には、任意協議会メンバーの10市町村に加え、第1回会議には、新たに準備会への参加の意思を示した柿崎町、大潟町、吉川町がオブザーバーとして参加した。その後、オブザーバーの3町は3月31日開催の第2回会議から加盟、また、残る頸北1村の頸城村も、第2回会議でのオブザーバー参加後、第3回会議から加盟したため、準備会は、合併協議会の構成市町村数としては全国で最多の14市町村で構成されることになった。

なお、準備会の委員の構成は次のとおりである。

- ・ 構成市町村の長
- ・ 構成市町村の助役又は収入役
- ・ 構成市町村の議会の議長及び議会が当該議会ごとに2人ずつ選出する議員
- ・ 構成市町村の住民及び関係団体の代表者
- ・ 学識経験者その他の者で構成市町村の長が協議により必要と認める者

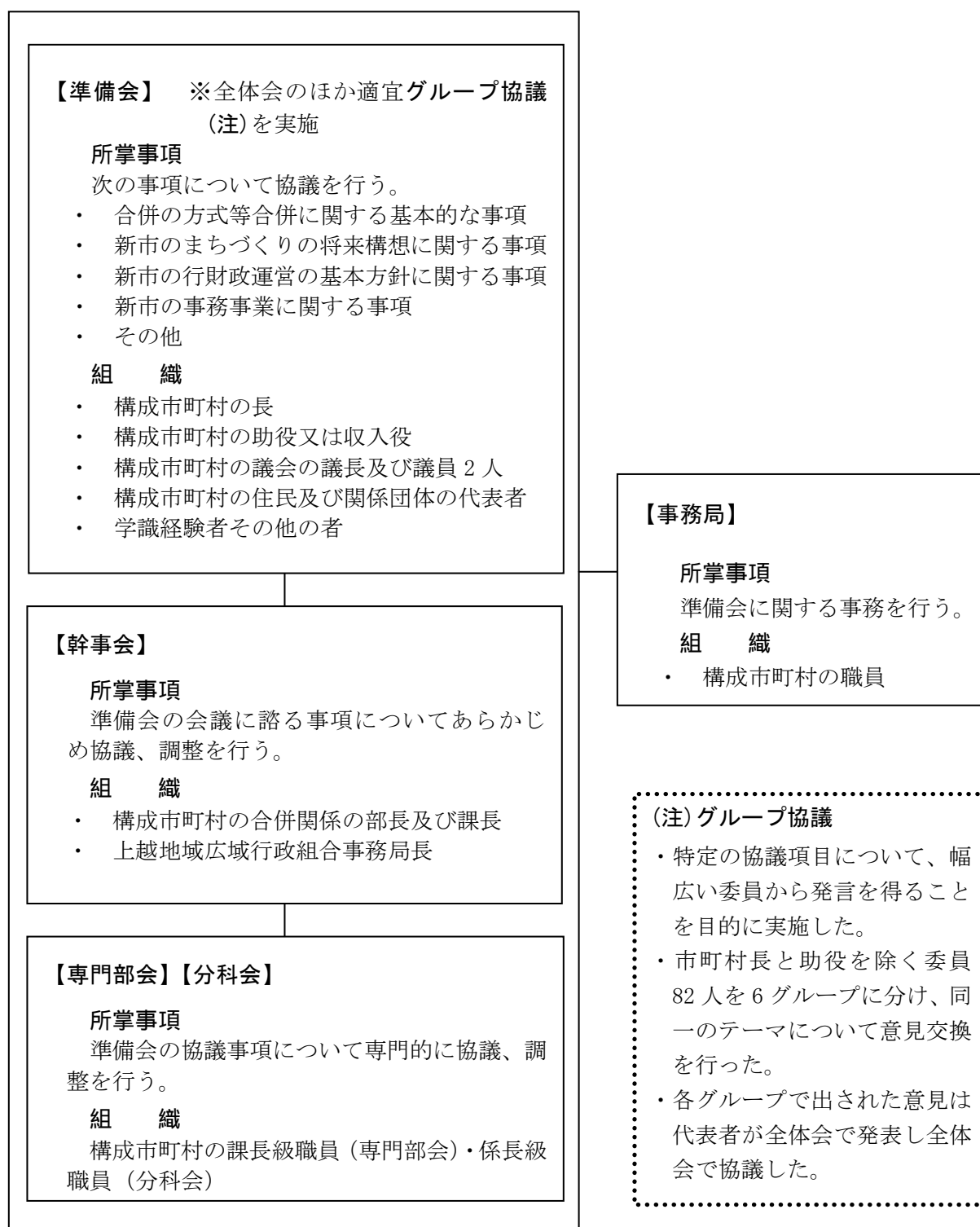
② 組織

準備会には、準備会において協議される事項についてあらかじめ協議・調整する幹事会（構成市町村の合併関係の部長及び課長、上越地域広域行政組合事務局長で組織）、協議事項について専門的に協議・調整する専門部会、分科会（構成市町村の職員で組織）が設置され、準備会と並行して議論が進められた。

また、平成15年4月には、13町村から上越市へ職員が派遣されて上越市の職員と共に準備会事務局で事務に当たるようになるなど、職員体制も再編された。これに合わせ、上越市木田新田に新たに事務所が置かれ、準備会事務局の事務は、この事務所と上越市役所内で行われることとなった。

準備会の組織は、次のとおりである。

図表 3-53 上越地域法定合併協議会準備会組織図



出典：第 1 回上越地域法定合併協議会準備会資料に補足し作成

(2) 委員名簿

※準備会は計5回開催

市町村名	区分	役職名	氏名	摘要
上越市	行政	上越市長	木浦 正幸	会長
		上越市助役	中川 周一	
	議会	上越市議会議長	小林 章吾	監事
		上越市議会副議長	田村 恒夫	
		上越市議会総務常任委員長	早津 輝雄	
	住民	上越商工会議所会頭	田中 弘邦	
		上越市町内会長連絡協議会会長代理 (第2回まで) 前上越市町内会長連絡協議会会長 代理(第3回)	杉林 義信	
		上越市町内会長連絡協議会会長 (第4回から)	田中 昭平	
		上越市連合婦人会会長	保坂 いよ子	
	安塚町	行政	安塚町長	矢野 学
安塚町助役			丸山 新	
議会		安塚町議会議長	日下部 進	
		安塚町議会議員	松野 恵	
		安塚町議会議員	志賀 賢一	
住民		安塚町商工会長	横尾 新一	
		安塚町区長代表	丸山 辰五郎	
雪のまちいさいき女性ネットワーク代表	北島 敬子			
浦川原村	行政	浦川原村長	原 恒博	
		浦川原村助役	松内 一也	
	議会	浦川原村議会議長	大竹 代次	
		浦川原村議会議員	五十嵐 謙吉	
		浦川原村議会議員	石田 昇	
	住民	浦川原村商工会長	宮川 道三	
		浦川原村市町村合併検討委員会委員	大滝 勉	
浦川原村市町村合併検討委員会委員	内山 美恵子			
大島村	行政	大島村長	岩野 虎治	
		大島村助役	中條 勝夫	
	議会	大島村議会議長	岩野 一高	
		大島村議会議員	丸田 伸一	
		大島村議会議員	早川 与五郎	
	住民	大島村商工会会長	武田 一也	
		大島村大平区長	岩野 修二	
大島村合併協議会委員	山岸 幸子			

第3章 合併の経緯

市町村名	区分	役職名	氏名	摘要
牧 村	行政	牧村長	中川 耕平	副会長
		牧村助役	高波 勝也	
	議会	牧村議会議長	武田 正一	
		牧村議会議員	折笠 健一	
		牧村議会議員	宮本 富男	
	住民	牧村商工会長	米持 源一郎	第1回～第4回
			大塚 忠男	第5回
牧村区長代表		金井 純		
		牧村市町村合併検討協議会委員	江口 理恵子	
柿 崎 町 ※第1回はオブ ザーバー、第2 回から加盟	行政	柿崎町長	楡井 辰雄	
		柿崎町助役	小池 猛紀	
	議会	柿崎町議会議長	宮川 環	
		柿崎町議会副議長	小関 信夫	
		柿崎町議会市町村合併調査特別委員会委員長	平野 誠市	
	住民	柿崎町商工会長	富所 博	
		柿崎地区区長会長	佐藤 洋一	
柿崎町農業委員		神岡 八江子		
大 潟 町 ※第1回はオブ ザーバー、第2 回から加盟	行政	大潟町長	渡邊 之夫	副会長
		大潟町助役	新保 啓吉	
	議会	大潟町議会議長	俵木 達	第2回～第3回
			村山 尚祥	第4回～第5回
		大潟町議会副議長	村山 尚祥	第2回～第3回
		大潟町議会合併問題特別委員会委員長	俵木 達	第4回～第5回
	大潟町議会議員	内山 米六		
住民	大潟町商工会長	西田 行男		
	大潟町区長会代表	小池 吉則		
	大潟町教育委員(第2回) 大潟町合併検討委員会委員(第3回から)	大浜 啓子		
頸 城 村 ※第2回はオブ ザーバー、第3 回から加盟	行政	頸城村長	関田 武雄	
		頸城村助役	高森 勉	
	議会	頸城村議会議長	渡邊 威	
		頸城村議会副議長	井部 辰男	
		頸城村議会議員	布施 兵衛	
	住民	頸城村商工会理事	上野 學	
頸城村自治会長協議会長		大場 崇夫		
頸城村主任児童委員		松縄 武女		

市町村名	区分	役職名	氏名	摘要
吉川町 ※第1回はオブザーバー、第2回から加盟	行政	吉川町長	角 張 保	
		吉川町助役	中村 昭一	
	議会	吉川町議会議長	八木 一郎	
		吉川町議会副議長	吉村 一博	
		吉川町議会議員	橋爪 法一	
	住民	吉川町商工会長	荻谷 賢一	
		吉川町公民館長	田村 憲世	
吉川町男女共同参画計画策定委員会副委員長		岩井 栄子		
中郷村	行政	中郷村長	吉 田 侃	副会長
		中郷村収入役	山下 俊夫	
	議会	中郷村議会議長	荒川 正尊	第1回～第3回
			山崎 新一	第4回～第5回
		中郷村議会副議長	内田 和男	第1回～第3回
			豊岡 眞一	第4回～第5回
		中郷村議会議員	山崎 新一	第1回～第3回
	中郷村議会議会運営委員会委員長	荒川 正尊	第4回～第5回	
	住民	中郷村商工会長	矢坂 琴治	第1回～第3回
			塚原 登	第4回～第5回
		中郷村合併検討委員会会長	山崎 勇	
		中郷村女性模擬議会議長	白石 智慧子	第1回～第3回
		中郷村総合計画審議会委員	長崎 朝美	第4回～第5回
板倉町	行政	板倉町長	瀧澤 純一	
		板倉町収入役 (平成15年4月1日から助役)	石黒 忠勝	
	議会	板倉町議会議長	吉澤 昭紀	第1回～第3回
			見海 健太郎	第4回～第5回
		板倉町議会議員	武藤 武雄	第1回～第3回
		板倉町議会副議長	島田 武	第4回～第5回
		板倉町議会議員	見海 健太郎	第1回～第3回
	板倉町議会議員	武藤 和男	第4回～第5回	
	住民	板倉町商工会事務局長	田中 幹夫	
		板倉町市町村合併検討委員会会長	宮腰 英武	
板倉町市町村合併検討委員会委員		増村 恵子		

第3章 合併の経緯

市町村名	区分	役職名	氏名	摘要
清里村	行政	清里村長	梅澤 正直	
		清里村助役	笹川 栄一	
	議会	清里村議会議長	奥田 堅太郎	
		清里村議会議員	中村 良平	
		清里村議会議員	保坂 隆男	
	住民	清里村商工会長	武田 和信	
		前清里村合併問題検討委員会委員長 (第2回まで)	福保 巧成	
		清里村合併推進委員(第3回から)		
		前清里村合併問題検討委員会委員 (第2回まで)	細谷 愛子	
清里村合併推進委員(第3回から)				
三和村	行政	三和村長	高倉 英雄	
		三和村助役	加藤 忠雄	
	議会	三和村議会議長	服部 誠治郎	
		三和村議会副議長	松縄 教一	
		三和村議会議員	稲垣 健一	
	住民	三和村商工会長	石塚 賢	
		前三和村合併研究協議会会長	近藤 一郎	
		前三和村合併研究協議会副会長	武田 美紀	
名立町	行政	名立町長	塚田 隆敏	副会長
		名立町助役	渡邊 一郎	
	議会	名立町議会議長	塚田 正	監事
		名立町議会副議長	秦野 兵司	
		名立町議会運営委員長	畑 虎夫	
	住民	名立町商工会長	山本 實	
		名立町名立大町総代	塚田 一三	
名立町市町村合併審議会委員		久保埜 朝子		
学識経験者		上越教育大学副学長	渡邊 隆	第1回～第2回
			小宮 三彌	第3回～第5回
		えちご上越農業協同組合代表理事副組合長	笹川 一成	
		上越青年会議所理事長	山岸 孝博	
		新潟県総合政策部市町村合併支援課課長	中澤 清	
		新潟県上越地域振興事務所長(第2回から)	松本 健司	第2回
	村山 秀幸		第3回～第5回	

合計：89人

(3) 協議経過

※ それぞれの会議の位置付けについては、図表 3-53 参照。

年	期日・会場	会議名	議題・実施概要
平成15年	3月6日 上越市厚生南会館 大ホール	第1回準備会	<p><柿崎町・大潟町・吉川町がオブザーバー参加></p> <ul style="list-style-type: none"> ・規約について ・会長・副会長の選出について ・組織・運営・事業計画・予算について ・合併協定の基本項目について
	3月27日 上越市ガス水道局 401 会議室	第1回幹事会	<ul style="list-style-type: none"> ・頸北4町村の加盟について ・第2回準備会の議題及び提出資料について ・その他 [新グランドデザイン(将来構想)委託業者の選定、グループ協議方法、平成15年度からの事務局体制]
	3月31日 上越市厚生南会館 大ホール	第2回準備会	<p><柿崎町・大潟町・吉川町が加盟し13市町村に、頸城村がオブザーバー参加></p> <ul style="list-style-type: none"> ・柿崎町・大潟町・吉川町の新規加盟について ・規約の改正について ・副会長の選出について ・規程・予算について ・事務事業の調整について ・合併に関する基本項目について
	4月8日 上越市市民プラザ 第1・2・3 会議室	グループ協議	<ul style="list-style-type: none"> ・新グランドデザイン(将来構想)における「まちづくりの基本理念」及び「将来都市像」について
	4月10日 上越市役所 第3 委員会室	第2回幹事会	<ul style="list-style-type: none"> ・頸城村の加盟について ・第3回準備会の議題及び提出資料について ・規約の改正について ・新グランドデザイン(将来構想)について ・新市における行財政運営指針について ・その他(事務事業の調整状況)
	4月14日 上越市役所 402・403 会議室	第1回住民会議	<p>【新グランドデザイン策定に関するまちづくり住民会議】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・まちづくりの基本理念と将来都市像について ・分野ごとの施策の基本方針及び重要プロジェクトについて

第3章 合併の経緯

年	期日・会場	会議名	議題・実施概要
平成15年	4月17日 上越市総合体育館 競技場	第3回準備会	<p><頸城村が加盟し14市町村に></p> <ul style="list-style-type: none"> ・頸城村の新規加盟について ・規約の改正について ・新グランドデザイン(将来構想)について ・新市における行財政運営指針について <p>[グループ協議:新グランドデザイン(将来構想)の「施策の方向」と「重要プロジェクト」]</p>
	4月25日 上越市市民プラザ 第1会議室	第2回住民会議	<p>【新グランドデザイン策定に関するまちづくり住民会議】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・分野ごとの施策の基本方針及び施策の体系について ・重要プロジェクトについて
	5月1日 上越市市民プラザ 第1会議室	第3回幹事会	<ul style="list-style-type: none"> ・市町村長会議の議題と提出資料について ・その他
	5月6日 上越市役所 第3委員会室	市町村長会議	<ul style="list-style-type: none"> ・新グランドデザイン(基本理念・将来都市像)の準備会への提案方法について ・法定合併協議会の設置について
	5月9日 上越市役所 第3委員会室	第4回幹事会	<ul style="list-style-type: none"> ・第4回準備会の議題及び提出資料について ・市町村合併に関する協議項目の確認 ・新市の名称について ・新グランドデザイン(将来構想)について ・新市における行財政運営指針について ・法定合併協議会について
	5月15日 上越市総合体育館 競技場	第4回準備会	<ul style="list-style-type: none"> ・市町村合併に関する協議項目の確認 ・新市の名称について ・新グランドデザイン(将来構想)について ・新市における行財政運営指針について ・法定合併協議会について <p>[グループ協議:新市における行財政運営指針]</p>
	5月21日 上越市役所 第3委員会室	市町村長会議	<ul style="list-style-type: none"> ・支所の在り方、サービスの提供イメージ ・財政状況の推移等 ・上越地域合併協議会規約について

年	期日・会場	会議名	議題・実施概要
平成 15 年	5月22日 上越文化会館 大会議室	第5回幹事会	<ul style="list-style-type: none"> ・第5回準備会の議題及び提出資料について ・新グランドデザイン(将来構想)の一部修正について ・平成14年度決算について ・新市における行財政運営指針について ・上越地域合併協議会規約について ・準備会から法定合併協議会への申し送り事項について ・新市の名称について ・その他
	5月28日 上越市厚生南会館 大ホール	第5回準備会	<ul style="list-style-type: none"> ・新グランドデザイン(将来構想)の一部修正について ・平成14年度決算について ・平成15年度補正予算について ・新市における行財政運営指針について ・上越地域合併協議会規約について ・準備会から法定合併協議会への申し送り事項について ・新市の名称について <p>[グループ協議:新市における行財政運営指針]</p>
	6月4日 上越文化会館 大会議室	市町村長会議	<ul style="list-style-type: none"> ・上越地域合併協議会規約について
	7月15日 上越文化会館 大会議室	第6回幹事会	<ul style="list-style-type: none"> ・法定合併協議会設置までのスケジュールについて ・上越地域合併協議会設置議案について ・上越地域合併協議会予算について ・新グランドデザイン(将来構想)について
	8月6日 上越文化会館 中会議室	正副会長会議	<ul style="list-style-type: none"> ・各市町村の議会議決の動向・見込みについて ・市町村長会議の開催について
	8月4日～15日 14市町村の議会で法定合併協議会設置の議会議決		
	8月18日 上越市役所 401会議室	市町村長会議	<ul style="list-style-type: none"> ・上越地域合併協議会の構成市町村の長が協議により定める事項について ・協議会の設置及び規約の告示について ・新潟県知事への協議会設置の届出について ・合併重点支援地域の指定の申請について

(4) 合併に関する基本的な事項の協議

準備会では、まず、合併に関する4つの基本項目（合併の方式、合併の期日、新市の事務所の位置、議員の任期及び定数）等について、任意協議会での確認事項を基に市町村長会議、担当課長会議で議論した結果である次の「合併協定の基本項目に関する議論のたたき台」を踏まえ、協議が行われた。

合併協定の基本項目等に関する議論のたたき台

◆ 基本項目

- 「合併の方式」は上越市への編入合併とする。
 - * 合併の方式は編入であっても、“気持ち”は新設とし、対等、平等の立場で合併協議を行う。
- 「合併の期日」は平成17年1月1日とする。
- 「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く。
- 「議員の任期及び定数」に関して特例措置を採用する。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する。また、一般選挙の方法（選挙区の設定）については新市の議会において決定する。

◆ その他の重要事項

- 「市町村の合併の特例に関する法律」に定められている地域審議会にとられない、ある一定の権限を持つ地域組織を置く。

出典：第1回上越地域法定合併協議会準備会資料

協議の結果、「基本項目」は4項目すべてについて再度合意された。このうち、議員の任期及び定数については、定数特例又は在任特例のいずれを選択するかは法定協議会において決定することとしたが、グループ協議では、「定数特例を採用すべき」との意見が多かったため、このことを併せて法定合併協議会へ申し送ることとされた。

また、「その他の重要項目」である「『市町村の合併の特例に関する法律』に定められている地域審議会にとられない、ある一定の権限を持つ地域組織を置く」ことについては、「(7)新市における行財政運営の指針の策定」において後述する「新市における行財政運営」の一部として協議されたが、そのことも「上越地域法定合併協議会準備会から法定合併協議会への申し送り事項」に明記された（「(9)法定合併協議会設置の合意」参照）。

一方、「合併の方式」については、「上越市への編入とする」ことが合意され、さらに、「合併の方式は編入であっても、気持ちは新設」という木浦上越市長の基本的なスタンスについて、対等、平等の立場で合併協議を行うこととして改め

て確認されたものの、新市の名称について、合併の方式の議論の中だけでなく将来都市像の議論においても検討を求める声が強くなり、その取扱いについて次のとおり協議が行われた。

(5) 新市の名称について

上越地域 14 市町村の合併の場合、合併の方式が上越市への編入であり、上越市の名称が新市に引き継がれることから、準備会では新市の名称を協議の対象としていなかった。しかしながら、編入合併であっても、地方自治法の規定により、合併前、合併後のいずれの時点においても、市名の変更は可能であることを踏まえ、準備会では、将来都市像や合併の方式に関するグループ協議等において、上越市への編入であっても市の名称を検討したいという意見がたびたび出されていた。

このため、新市の名称の取扱いについて確認しておくため、第 4 回準備会において、①今回の合併は「編入方式」であり、市の名称については合併前に協議しないこと、②ただし、合併後において市民や議会などから市名変更の強い要望があった場合などには検討すること、③例えば、地方自治体の憲法とも言われている「自治基本条例」制定の際に併せて検討することも考えられること、という整理が事務局から提示された。

これに対して繰り返し出された意見は、次のようなものであった。すなわち、『対等の気持ち』を表すには、新市の名称の議論から入っていくことがふさわしい。「まちづくりの基本理念や将来都市像と関連させながら名称についても現段階から議論すべき」「14 市町村の住民から新市名を公募し名称案を合併前に決めておいてはどうか」「14 市町村の住民の気持ちを一つにするには、合併後ではなく合併前に意見を募るべきである」等の意見であった。

その一方でやはり強く示された意見は、次のとおりであった。つまり、「新市のまちづくりを議論する際にまず名称の検討から入ると、他の自治体の事例にも見受けられるように、議論が先に進まず、将来都市像や新市建設計画の議論に進展しなくなってしまう」「合併前に市名変更をする場合は、合併前の上越市議会での議決を経て決定という手続になるが、現時点では、上越市民から市名変更への強い要望があるというわけではない」。さらに、最も重要な点として、「市名については、あくまでも合併前には協議しないとしているのみで、合併後、市民や議会などから強い要望があった場合には検討することが保障されていることから、まず新市のまちづくりについての議論を進め、合併後に上越市民として同じ土俵に立った上で市名について検討するのがよいのではないか」というものである。

そして、双方の立場からの議論が重ねられ、その結果、合併を機会に市の名称を変更すべきだという意見があるのではなく、「合併前に協議しない」ことに異議が唱えられているということを整理した上で、「今回の合併は『編入方式』であるが、新市の名称について、他の合併協議と並行して協議する」ことで合意が形成され、これが、法定合併協議会へ申し送られることとなった。

(6) 新グランドデザインの策定

準備会では、上越地域 14 市町村での合併を前提とし、任意協議会で策定された新しいまちのグランドデザインを踏まえ、新しい枠組みに対応したまちの将来像や基本的なまちづくりの構想等を取りまとめた新グランドデザインを策定することとした。

新グランドデザインは、合併に際し策定される新市建設計画の礎となる構想であり、任意協議会及び頸北地域合併研究会において策定されたグランドデザインを基本とし、住民が、新しいまちの姿をより具体的にイメージできる内容を盛り込むよう協議が重ねられた。あわせて、準備会を構成する 14 市町村の総合計画や第 6 次新潟県総合計画、第 5 次上越地域広域行政圏計画、上越地方拠点都市地域整備基本計画等の既存の計画との整合が図られた。

新グランドデザインの策定のねらいは、次のとおりである。

新グランドデザインの策定のねらい

1 合併後の新しいまちの姿を描く

- グランドデザインは、14 市町村の合併によりできる新しいまちの姿を描き出すことを目的に策定します。
- 具体的には、合併後の新しいまちにおける基本理念、目標とする将来都市像などを示し、合併後のまちづくりの考え方、方向性を明らかにします。

2 合併後の新しいまちで取り組むべき施策、重要プロジェクトを検討する

- 合併後の新しいまちを速やかに築き、目標とする将来都市像を実現するために、新しいまち全体で取り組むべき施策、施策に対応する重要プロジェクト（重要事業群）を検討し、提示します。

出典：『新しいまちのグランドデザイン』（平成 15 年 7 月 上越地域法定合併協議会準備会）から抜粋

新グランドデザインの策定に当たっては、任意協議会におけるグランドデザイン策定の際の住民参画の方法を継承して、任意協議会のまちづくり住民会議のメンバー及び頸北 4 町村から新たに選出された住民をメンバーとするまちづくり住民会議を平成 15 年 4 月に 2 回開催し、その意見を取り入れた。

また、準備会での合併協議について住民に広報するため発行した「法定合併協議会準備会だより」において、まちづくりの基本理念と将来都市像についての意見・提言をパブリックコメントの方法により募集し、住民から寄せられた意見を新グランドデザインにいかすということも行った。このように、新グランドデザインについては、住民の声が反映される仕組みを取り入れながら、検討を進めた。

新グランドデザイン策定に関するまちづくり住民会議委員名簿及び新グランドデザインでまとめられた、まちづくりの基本理念、新しいまちの将来都市像、まちづくりの方向性は、次のとおりである。

新グランドデザイン策定に関するまちづくり住民会議参加者名簿

市町村名	氏名	市町村名	氏名	市町村名	氏名
上越市	塚田 熙子	柿崎町	長井 芙佐子	板倉町	宮澤 敏恭
	佐藤 真司		加藤 哲也		山本 正男
	保坂 桂子		佐藤 恵子		畔上 克己
	竹内 直哉		滝澤 正芳		新井 信子
	植沢 収		神岡 由之		宮本 恵子
安塚町	小松 春樹	大潟町	内藤 義忠	清里村	古澤 春夫
	石野 哲夫		泉 嘉雄		山川 とも子
	山岸 芳子		佐藤 祐一郎		横山 武則
	本山 左右子		平沢 あさ子		横山 文男
			神林 多霞		笹川 正代
浦川原村	横田 征英	頸城村	樋口 美登里	三和村	塩崎 敬子
	村松 研		立石 ひろ子		松岡 洋子
	西山 隆幸		松縄 武彦		山本 茂
	西山 信儀		相澤 隆夫		西山 薫
			大堀 孝行		板倉 強
大島村	布施 朗	吉川町	荻谷 孝行	名立町	草間 義光
	石塚 隆雄		矢澤 源一郎		高橋 啓一
	武田 登志美		横田 力		岡田 洋子
			市村 千恵子		和田 みち子
			小池 文江		山本 勝二
牧村	江口 理恵子	中郷村	杉本 優子	合計：65人	
	小山 光子		白石 尚男		
	飯田 一郎		古海 博康		
	太田 修二		石曾根 務		
	大塚 忠男				

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

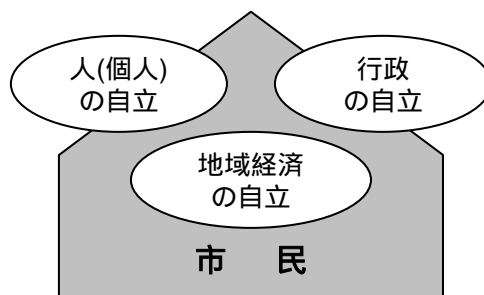
まちづくりは、すべての人々がものと心の豊かさを享受し、安心して快適な生活ができる、それが一番大切なことです。これは独りで得られるものではなく、市民一人ひとりがそれを担い、支え合い、行政と協働してこそ実現することができます。

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

「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れます。

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あわせ持つ都市になります。

ここに、豊かさと安らぎ、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”だと考えます。

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きましたが、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み出されていきます。

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、地域をつくります。

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ります。

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します。

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します。

出典：『新しいまちのグランドデザイン 概要版』（平成 15 年 5 月 上越地域法定合併協議会準備会）から抜粋

(7) 新市における行財政運営指針の策定

第1章の合併の背景でも述べたように、そもそもこの市町村合併の大きな目的の一つには、地方分権の流れの中で基礎的自治体としての分権の受皿となるべく行財政改革を実現させることがあった。この行財政改革とは、国や県に頼らず、住民自らが決定し、自らが地域に責任を負い、自らの負担により運営していく「自己決定、自己責任、自己負担」を原則とした、自主自立のまちづくりを目指すものである。一方、社会経済状況を見ると、長引く景気の低迷が、税収の減少という形で、地方財政にも深刻な影響をもたらしており、また同時に、高齢者への支援の増加や産業や雇用の振興・確保など、行政に対するニーズは増大しているという現実がある。

新市では、このような厳しい財政的制約の下、地域の自主的な運営の確立を目指すだけでなく、あわせて、新グランドデザインで描かれた将来構想の実現と行政需要の増大への対応という高いハードルを越えなければならず、これらの課題を同時に解決していくため、行財政運営の理念や課題を次のとおり「新市における行財政運営指針」として策定した。

新市における行財政運営指針の策定についての議論は、単に行政運営あるいは財政運営にとどまらず、住民自治の在り方、すなわち、住民自治の新しい姿である都市内分権と、行政と住民が住民自治を行う上での基本的ルールとなる自治基本条例の制定などにも及んだ。また、広域合併を意識した、地域的疎外感や情報からの疎外感を生まないための仕組みなど、それぞれの地域を尊重する行政体制の整備についても検討した。

《行財政運営指針の検討事項》

住民自治の推進

- ・ 住民自治確立への取組を通じた自主自立の地域運営
- ・ 住民自治を基盤とする都市内分権

市民に開かれた、効率的、機動的な行財政運営の実現

- ・ 広域合併による“地域的疎外感、情報からの疎外感”を生まないための仕組み
- ・ 厳しい行財政環境の下で市民の期待にこたえられる行政の仕組み
- ・ 継続的な行政改革

それぞれの地域を尊重する行政体制の整備

- ・ それぞれの地域における行政サービス実施体制と利便性の維持、公平性の担保
- ・ それぞれの地域の活力維持に資する行政体制

自治基本条例の制定に向けた検討

- ・ 自治基本条例の基本的意義、制定の必要性

出典：第1回上越地域法定合併協議会準備会資料

※この中では、新市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。

新市における行財政運営

1 基本理念

新市は、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」により住民自らがまちづくりに参画する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、自主財源が限られる一方、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、グ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財政の仕組みやスタイルをつくり出していきます。

2 原則

(1) 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。

(2) 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、行政コストを引き下げながら行政サービスの維持・向上に努めます。

(3) 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はじめ、新市の様々な資源の有効活用を図ります。

(4) 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、市民の自治意識を醸成する仕組みを整えます。

(5) 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市を自立的に運営するため、透明性の高い行財政運営を実現します。

3 重点課題

○ 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。

○ 市民との協調と連携を通じた行政運営

新市では、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、エリアごとに審議会を置きます。この審議会は、市町村の合併の特例に関する法律（合併特例法）で期間を定めて置くことができるとされている地域審議会と異なり、期間を定めずに置くものとします。なお、エリアごとに置く審議会の詳細は、現行の法律の範囲内で、支所の事務や権限と併せて検討していきます。また、その過程において法律等の改正があった場合には、合併後も含め、改正等の内容〔地域自治組織（仮称）を含む。〕を考慮して検討します。

また、NPOなどとともに、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、新市では、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市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

新市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、合併特例債の有効な活用も踏まえ、実施事業を選定します。ただし、合併特例債も新市が将来的に返済しなければならない借金であることには留意する必要があります。

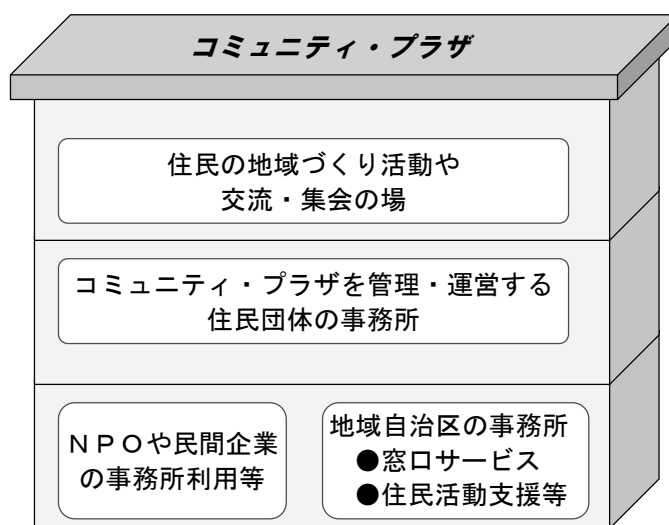
○ 市民に開かれた、効率的、機動的な行財政運営の実現

新市では市民に開かれた透明性の高い行財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財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、広域の行財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、継続的な行財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、新市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、多くの市民の意見を反映させながら検討を進めます。



出典：『新しいまちのランドデザイン』（平成 15 年 7 月 上越地域法定合併協議会準備会）

(8) 事務事業の調整

合併後の事務事業の適正な執行を図るため、準備会を構成する 14 市町村の住民生活に関連する事務事業について、サービスの水準の洗い出し、事務処理方法の調整を行った。

調整の対象としたのは、各市町村が実施している事務事業のうち、主に住民生活と密接に関連するものであったが、既に任意協議会において検討された 229 項目をたたき台とし、これ以外に調整を要するものがないかどうか、改めて 14 市町村に意見を求めた。その結果、自治会・町内会委託事務・委託料、固定資産税税率、都市計画税納税義務者等の 5 項目を再調整し、新たに、ガス供給区域・料金等に関する 9 項目を加え、238 項目とした。

事務事業の調整に当たっては、次の 3 点の視点から判断された。

判断の視点	
財 政	新市としての財政規模を勘案し、現実的に実行可能か、財政に与える影響はどうか。
受益と負担	新市の行政サービスの原則である受益と負担の関係に合致しているか。
公平性	地域限定で実施した場合、合併後は同じ市民であるという観点から、他の地域の市民との不公平が生じないか。

出典：第 2 回上越地域法定合併協議会準備会資料

具体的には、行政の効率化、財政の健全化、事務事業の対象人数等を考慮し、現実的かつ実効性の高いものとする、負担の増加や行政サービスの低下等によって住民生活に急激な変化をもたらさないよう配慮すること、行政改革の視点からの見直しを反映させること、さらには、新市における本庁・支所の業務・機能分担など行財政運営の在り方を反映させることなどの基本方針が採られた。

また、住民生活への影響に配慮し、可能な限り激変緩和措置（一定の期間、旧市町村の制度を個別に運用する制度）が取り入れられた。激変緩和措置は、合併特例法の規定により不均一課税が認められている 5 年以内を期限とすることになった。

準備会での調整結果を踏まえ、個別の事務事業の更なる調整は、法定合併協議会において継続して行われることになった。

準備会で決定した主な事務事業の調整方針は図表 3-54 のとおりである。

また、全 238 項目の調整方針については、「資料 3 上越地域法定合併協議会準備会関連資料 (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」を参照願いたい。

図表 3-54 主な事務事業の調整方針

事業	調整方針	
道路の除雪	今までどおりの体制・サービスで実施します。	
祭りやイベントの取り扱い	地域の個性を大切にするため、今までどおり継続します。	
保育園の通園バス 小・中学校の通学費補助	当分の間は現行どおりとし、その後新しい基準をつくります。	
高齢者福祉関係事業	生きがい対策や寝たきり・痴呆対策事業などは、段階的に上越市の制度に調整（統一）します。	
保育料、水道料	段階的に上越市の制度に調整（統一）します。	
国民健康保険料(税)	新しい制度を定め、合併時から適用します。	
税の取り扱い	個人住民税	町村の均等割の金額が段階的に 2,500 円になります。納期は上越市の制度に調整（統一）します。
	固定資産税	税率は、柿崎町・大潟町・頸城村・吉川町が下がり、その他の市町村は変わりません。納期は上越市の制度に調整（統一）します。
	都市計画税	上越都市計画区域に含まれる大潟町と頸城村の一部は、段階的に上越市の制度に調整（統一）します。

※「当分の間」「段階的に」とは、おおむね5年以内を目安とする。

出典：上越地域法定合併協議会準備会だより第2号

(9) 法定合併協議会設置の合意

第5回準備会において、準備会で予定されていたすべての協議が終了し、あわせて、法定合併協議会の規約についての協議や準備会から法定合併協議会への申し送り事項の確認も行われた。

これらの協議の結果を受け、14市町村では、平成15年8月4日から15日にかけて、法定合併協議会設置に係る臨時議会が開催されて議決が行われ、すべての議会で可決された。このように、各市町村で法定合併協議会への移行が正式に承認されたことを受け、18日には、14市町村の長により、法定合併協議会の設置の日及び規約の告示や県知事への協議会設置の届出及び合併重点支援地域の指定の申請等についての協議及び確認がなされ、法定合併協議会設置に向けた最終的な手続が完了した。

準備会から法定合併協議会への申し送り事項及び市町村長による協議確認書は、次のとおりである。

上越地域法定合併協議会準備会から法定合併協議会への申し送り事項

上越地域法定合併協議会準備会で協議した事項として、法定合併協議会へ下記の事項を申し送る。なお、上越地域法定合併協議会準備会で協議した事項については、法定合併協議会において、その内容を最大限尊重されたい。

記

1 基本項目

- (1) 合併の方式は上越市への編入とする。
(合併の方式は編入であっても、“気持ち”は新設とし、対等、平等の立場で合併協議を行う。)
- (2) 合併の期日は平成17年1月1日とする。
- (3) 新市の事務所の位置は上越市役所を本庁とし、現在の各町村に支所を置くこととする。
- (4) 議員の任期及び定数は特例措置を採用することとする。

2 その他

- (1) 「住民生活に密接に関連する事務事業の調整方針 238項目」
- (2) 「新しいまちのランドデザイン」
- (3) 「新市における行財政運営指針」

なお、「議員の任期及び定数は特例措置を採用すること」について、定数特例又は在任特例のいずれを選択するかは法定協議会において決定することとしたが、上越地域法定合併協議会準備会のグループ協議においては、「定数特例を採用すべき」との意見が多かったということを送る。

また、第1回準備会において提示された“合併協定の基本項目等に関する議論のたたき台”の“その他の重要項目”である『市町村の合併の特例に関する法律』に定められている地域審議会にとらわれない、ある一定の権限を持つ地域組織を置く。」ことについては、上記2(3)「新市における行財政運営指針」の一部として協議されたことを申し送る。

さらに、今回の合併は「編入方式」であるが、新市の名称について、他の合併協議と並行して協議することを申し送る。

協 議 確 認 書

上越地域合併協議会の設置に当たり、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（以下「構成市町村」という。）の長は、次の事項を協議し、確認した。

記

- 1 上越地域合併協議会規約（以下「規約」という。）の施行期日について
規約附則第1項に規定する構成市町村の長が協議により定める日は、平成15年8月20日とする。
- 2 上越地域合併協議会の会長の選任について
上越地域合併協議会の会長に 上越市長 木 浦 正 幸 氏 を選任する。
- 3 上越地域合併協議会の委員のうち学識経験者その他の者が構成市町村の長が協議により必要と認めるものについて
規約第8条第1項第3号の構成市町村の長が協議により必要と認める者は、構成市町村の長が協議により選考し、協議により決定する共通の学識経験者及び構成市町村において選考し、構成市町村の長が協議により決定する住民代表とする。
- 4 上越地域合併協議会の委員の定数について
規約第8条第2項の構成市町村の長が協議により定める委員の定数は次のとおりとする。
 - (1) 規約第8条第1項第2号に掲げる者
… 構成市町村の議長及び構成市町村の議会が選出した議員2人 計 42人
 - (2) 規約第8条第1項第3号に掲げる者
… 共通の学識経験者5人、構成市町村の住民代表3人 計 47人
- 5 上越地域合併協議会の事務局に置く職員について
規約第13条第2項の構成市町村の長が協議により定める事務局に置く職員は、構成市町村の職員をもって充てることとし、当該職員の構成については、上越市8人以上、各町村1人以上とする。

上記2から5までの事項の協議については、上記1により定められた規約の施行期日以後その効力が発生するものとする。

6 協議会の設置及び規約の告示、新潟県知事への協議会の設置の届出並びに合併重点支援地域の指定の申請について

- (1) 地方自治法（昭和22年法律第67号）第252条の2第2項の規定による協議会の設置及び規約の告示は、平成15年8月20日付けとし、構成市町村において行う。
- (2) 地方自治法第252条の2第2項の規定による新潟県知事への協議会の設置の届出は、平成15年8月22日付けとし、構成市町村の長の連名で新潟県知事に届ける。
- (3) 市町村合併支援プランに基づく合併重点支援地域の指定の申請は、平成15年8月22日付けとし、構成市町村の長の連名で新潟県知事に申請する。

この協議の成立を証するため、本書14通を作成し、構成市町村の長が押印の上、それぞれ1通を保有する。

平成15年8月18日

上越市長	木浦正幸
安塚町長	矢野学
浦川原村長	原恒博
大島村長	岩野虎治
牧村長	中川耕平
柿崎町長	楡井辰雄
大潟町長	渡邊之夫
頸城村長	関田武雄
吉川町長	角張保
中郷村長	吉田侃
板倉町長	瀧澤純一
清里村長	梅澤正直
三和村長	高倉英雄
名立町長	塚田隆敏

5 上越地域合併協議会

平成15年8月20日、法定合併協議会である上越地域合併協議会（以下「協議会」という。）が14市町村によって設置され、同月22日には新潟県知事に対して協議会設置の届出及び合併重点支援地域の指定の申請が行われた。

同年10月7日には上越市厚生南会館において第1回協議会が開催され、合併に向けた本格的な協議がスタートした。

(1) 構成及び組織

協議会は構成市町村の長、構成市町村議会の議長及び議会により選出された議員、構成市町村の住民代表及び共通の学識経験者により構成され、合計103人が委員となった。

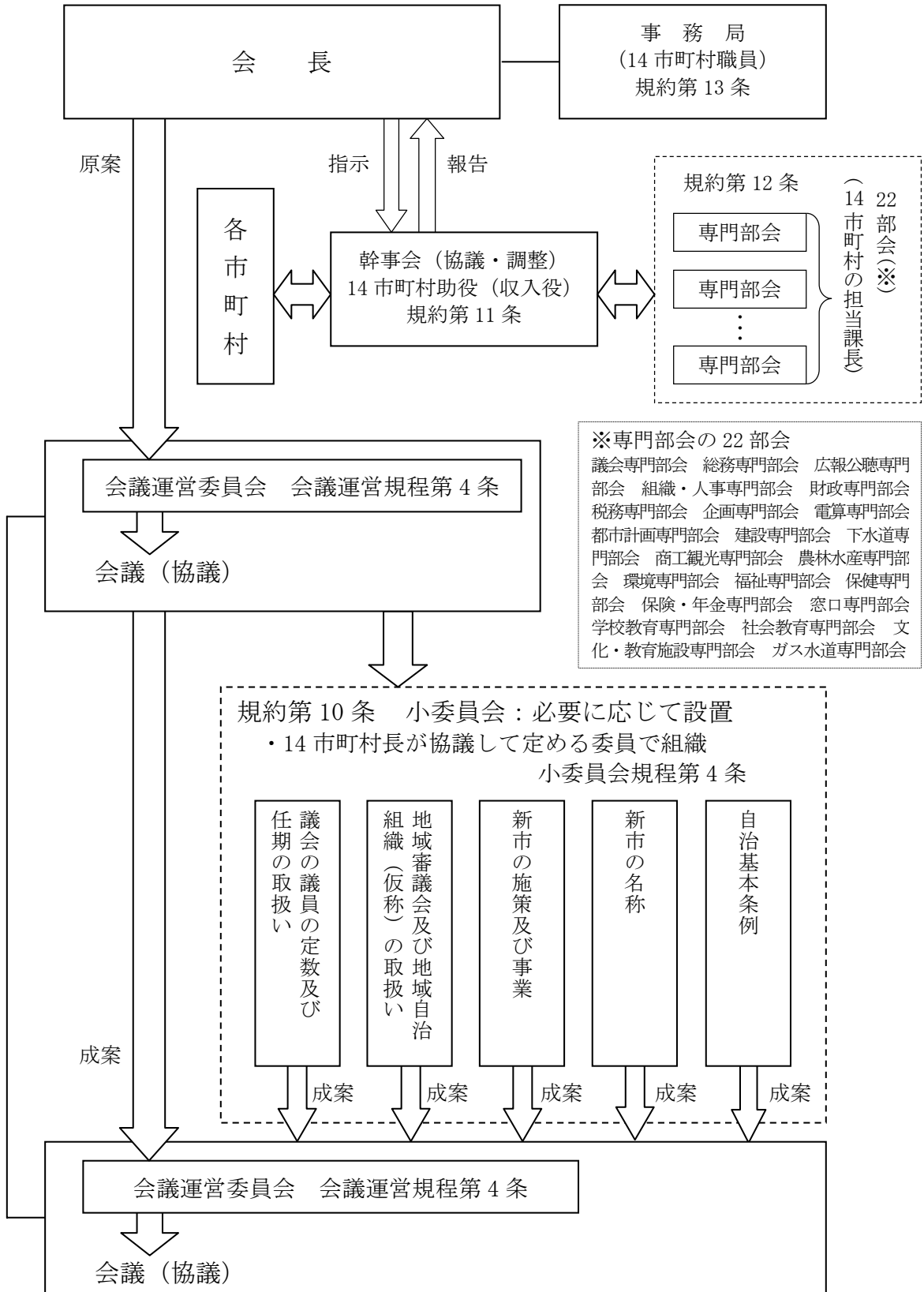
協議会には、協議事項について調査、審議等を行う小委員会として、議会の議員の定数及び任期の取扱いに関する小委員会、地域審議会及び地域自治組織（仮称）の取扱いに関する小委員会、新市の施策及び事業に関する小委員会、新市の名称に関する小委員会、自治基本条例に関する小委員会がそれぞれ設置されたほか、構成市町村の助役又は収入役により、協議会に諮る事項についてあらかじめ協議・調整を行う幹事会と、担当課長によりそれらの事項について専門的に協議・調整を行う専門部会が設置された。

また、会議を円滑に運営するため、協議会に会議運営委員会を置き、会長、副会長、構成市町村の長及び上越市議会議長をもって組織することとなった。この委員会は、協議会設置期間中、各種事務事業の取扱いに関する議事進行方法をめぐって、第6回協議会において1回だけ開催された。



木浦会長から平山県知事へ協議会設置を届出

図表 3-55 上越地域合併協議会の協議フロー



出典：第1回上越地域合併協議会資料に注釈を付し作成

(2) 委員名簿

※協議会は計13回開催

区 分	市町村名	役 職 名	氏 名	摘 要
規約第8条 第1項第1 号の委員 (構成市町村 の長)	上 越 市	上越市長	木 浦 正 幸	会長
	安 塚 町	安塚町長	矢 野 学	
	浦川原村	浦川原村長	原 恒 博	
	大 島 村	大島村長	岩 野 虎 治	
	牧 村	牧村長	中 川 耕 平	副会長
	柿 崎 町	柿崎町長	榆 井 辰 雄	
	大 潟 町	大潟町長	渡 邊 之 夫	副会長
	頸 城 村	頸城村長	関 田 武 雄	
	吉 川 町	吉川町長	角 張 保	
	中 郷 村	中郷村長	吉 田 侃	副会長
	板 倉 町	板倉町長	瀧 澤 純 一	
	清 里 村	清里村長	梅 澤 正 直	
	三 和 村	三和村長	高 倉 英 雄	
	名 立 町	名立町長	塚 田 隆 敏	副会長
規約第8条 第1項第2 号の委員 (構成市町村 の議会の議 長及び構成 市町村の議 会が当該構 成市町村の 議会の議員 のうちから 選出する者)	上 越 市	上越市議会議長	石 平 春 彦	監事 第1回～第10回
			市 川 文 一	監事 第11回～第13回
		上越市議会副議長	田 村 恒 夫	第1回～第10回
			山 岸 行 則	第11回～第13回
		上越市議会総務常任委員長	早 津 輝 雄	第1回～第10回
		上越市議会市町村合併対策特別 委員会委員長	小 林 章 吾	第11回～第13回
	安 塚 町	安塚町議会議長	日 下 部 進	
		安塚町議会副議長	松 野 惠	
		安塚町議会議員	志 賀 賢 一	
	浦川原村	浦川原村議会議長	坪 野 要 治	
		浦川原村議会総務文教常任委 員長	武 藤 政 義	
		浦川原村議会環境建設常任委員 長	石 田 敏 一	
	大 島 村	大島村議会議長	小 出 俊 雄	
		大島村議会議員	丸 田 伸 一	
		大島村議会議員	早 川 与 五 郎	
	牧 村	牧村議会議長	武 田 正 一	第1回～第11回
			太 田 修	第12回～第13回
		牧村議会議員	宮 本 富 男	
			太 田 修	第1回～第11回
		牧村議会議員	横 山 幸 久	第12回～第13回

第3章 合併の経緯

区 分	市町村名	役 職 名	氏 名	摘 要	
規約第8条 第1項第2 号の委員 (構成市町 村の議会 の議長及 び構成市 町村の議 会が当該 構成市町 村の議会 の議員の うちから 選出する 者)	柿 崎 町	柿崎町議会議長	新澤 明一	監事	
		柿崎町議会副議長	平野 誠市	第2回～第13回	
		柿崎町議会市町村合併に関する 調査特別委員会委員長	小関 信夫	第2回～第13回	
	大 潟 町	大潟町議会議長	村山 尚祥		
		大潟町議会合併問題特別委員会 委員長	俵 木 達	第1回	
			内山 米六	第2回～第13回	
		大潟町議会議員	内山 米六	第1回	
	頸 城 村	頸城村議会議員	俵 木 達	第2回～第13回	
			頸城村議会議長	渡 邊 威	
			頸城村議会副議長	井部 辰男	
	吉 川 町	吉川町議会議員	布施 兵衛		
			吉川町議会議長	八木 一郎	
			吉川町議会副議長	吉村 一博	
	中 郷 村	中郷村議会議員	橋爪 法一		
			中郷村議会議長	山崎 新一	
			中郷村議会副議長	豊岡 眞一	
	板 倉 町	板倉町議会議員	荒川 正尊		
			板倉町議会議長	見海 健太郎	
			板倉町議会副議長	島田 武	
	清 里 村	清里村議会議員	武藤 和男		
			清里村議会議長	奥田 堅太郎	
			清里村議会副議長	中村 良平	第1回～第9回
				羽深 明治	第10回～第13回
	三 和 村	三和村議会議員	保坂 隆男	第1回～第9回	
			宮澤 一也	第10回～第13回	
			三和村議会議長	服部 誠治郎	
	名 立 町	名立町議会議員	松縄 教一		
			三和村議会議会運営委員会 委員長	稲垣 健一	
			名立町議会議長	塚田 正	第1回～第10回
				渡辺 孝治	第11回～第13回
名立町議会副議長			秦野 兵司	第1回～第10回	
名立町議会議会運営委員会 委員長	畑 虎夫	第11回～第13回			
	畑 虎夫	第1回～第10回			
名立町議会市町村合併に関する 調査特別委員会委員長	秦野 兵司	第11回～第13回			

区 分	市町村名	役 職 名	氏 名	摘 要
規約第8条 第1項第3 号の委員 (学識経験 者その他の 者で構成市 町村の長が 協議により 必要と認め るもの)	上 越 市	上越商工会議所会頭	田 中 弘 邦	
		上越市町内会長連絡協議会会長	田 中 昭 平	
		上越市連合婦人会会長	保 坂 いよ子	
	安 塚 町	安塚町商工会長	横 尾 新 一	
		安塚町区長代表	丸 山 辰五郎	
		雪のまちいきいき女性ネットワーク代表	北 島 敬 子	
	浦川原村	浦川原村総合計画審議会会長	村 松 研	
		浦川原村まちづくり研究委員会委員	大 滝 勉	
		浦川原村まちづくり研究委員会委員	内 山 美恵子	
	大 島 村	大島村商工会会長	武 田 一 也	
		大島村区長代表	岩 野 修 二	
		大島村合併協議会委員	山 岸 幸 子	
	牧 村	牧村住民会議準備会委員	金 井 純	
		牧村住民会議準備会委員	飯 田 一 郎	
		牧村住民会議準備会委員	江 口 理恵子	
	柿 崎 町	柿崎町商工会副会長	八 木 康 博	
		柿崎地区区長会長	佐 藤 洋 一	
		柿崎町農業委員	神 岡 八江子	
	大 潟 町	大潟町商工会長	西 田 行 男	
		大潟町区長会代表	小 池 吉 則	
		大潟町教育委員	大 浜 啓 子	
	頸 城 村	頸城村商工会副会長	上 野 學	
		元頸城村自治会長協議会会長	大 場 崇 夫	
		頸城村主任児童委員	松 縄 武 女	
	吉 川 町	吉川町商工会長	荻 谷 賢 一	
		吉川町源地区会議会長	中 村 睦 男	
		吉川町男女共同参画計画策定委員会副委員長	岩 井 栄 子	
	中 郷 村	中郷村商工会長	塚 原 登	
		中郷村合併検討委員会会長	山 崎 勇	
		中郷村合併検討委員会委員	杉 本 優 子	
板 倉 町	板倉町商工会事務局長	田 中 幹 夫		
	板倉町合併推進委員会会長	宮 腰 英 武		
	板倉町合併推進委員会委員	増 村 恵 子		

第3章 合併の経緯

区 分	市町村名	役 職 名	氏 名	摘 要
規約第8条 第1項第3 号の委員 (学識経験者 その他の者で 構成市町村の 長が協議によ り必要と認め るもの)	清 里 村	清里村商工会会長	武 田 和 信	
		清里村合併推進委員会会長	福 保 巧 成	
		清里村合併推進委員会副会長	細 谷 愛 子	
	三 和 村	三和村合併推進協議会会長	近 藤 一 郎	
		三和村合併推進協議会副会長	武 田 美 紀	
		三和村合併推進協議会委員	石 塚 賢	
	名 立 町	名立町市町村合併審議会委員長	塚 田 一 三	
		名立町市町村合併審議会委員	塚 田 新 平	
		名立町市町村合併審議会委員	久 保 埜 朝 子	
	共 通	上越教育大学副学長	小 宮 三 彌	第1回～第9回
			高 田 喜 久 司	第10回～第13回
		えちご上越農業協同組合 代表理事副組合長	笹 川 一 成	
		上越青年会議所直前理事長	山 岸 孝 博	
		新潟県総合政策部市町村合併 支援課長	中 澤 清	第1回～第9回
			岡 田 伸 夫	第10回～第13回
新潟県上越地域振興局長	村 山 秀 幸			

合計：103人

(3) 協議経過

【協議会設置まで】

年	期 日	内 容
平成 15 年	8月4日 ～15日	14市町村の議会で法定合併協議会設置の議会議決
	8月20日	上越地域合併協議会を設置
	8月22日	新潟県知事への協議会設置の届出及び合併重点支援地域の指定の申請
	9月1日	新潟県知事から合併重点支援地域の指定

協議会設置後の協議経過は以下のとおりである。

なお、各会議の位置付けについては、**図表 3-55** 参照。

また、表中、小委員会については、次のとおり略称を用いた。

- 議会の議員の定数及び任期の取扱いに関する小委員会
：議員に関する小委員会
- 地域審議会及び地域自治組織（仮称）の取扱いに関する小委員会
：地域審議会等に関する小委員会
- 新市の施策及び事業に関する小委員会
：施策等に関する小委員会
- 新市の名称に関する小委員会
：名称に関する小委員会
- 自治基本条例に関する小委員会
：条例に関する小委員会

第3章 合併の経緯

年	期 日	会議名・会場	議 題 等
平成 15 年	9月11日	第1回幹事会 上越文化会館 大会議室	<ul style="list-style-type: none"> ・ 幹事会規程について（報告） ・ 幹事長及び副幹事長の選出 ・ 協議会の会議に諮る事項の協議調整の方法について ・ 第1回協議会に諮る事項について ・ 第1回協議会に諮る事項の原案について
	9月27日	第2回幹事会 上越市役所 401会議室	<ul style="list-style-type: none"> ・ 第1回協議会に諮る事項の調整について ・ 第2回協議会に諮る事項について
	10月7日	第1回協議会 上越市厚生南 会館大ホール	<ul style="list-style-type: none"> ○協議会規約について ○副会長及び監事の選出 ○協議 <ul style="list-style-type: none"> ・ 協議会の会議の運営に関する規程について ・ 小委員会規程について ・ 協議会における協議事項について ・ 協議会に設置する小委員会について ・ 平成15年度協議会予算について ○報告 <ul style="list-style-type: none"> ・ 幹事会規程について ・ 専門部会規程について ・ 事務局規程について ・ 財務規程について ・ 委員の謝礼及び費用弁償に関する規程について ・ 平成15年度協議会暫定予算について
	10月20日	第3回幹事会 上越市役所 401会議室	<ul style="list-style-type: none"> ・ 第2回協議会に諮る事項の調整について ・ 他の合併協議と並行して協議する事項に関する意見について ・ 第3回協議会に諮る事項について ・ 小委員会の委員及び会議開催方法について
	10月30日	第2回協議会 上越市厚生南 会館大ホール	<ul style="list-style-type: none"> ○協議 <ul style="list-style-type: none"> ・ 構成市町村の合併に関する協議として協議する事項について <ul style="list-style-type: none"> 合併の方式 合併の期日 新市の事務所の位置 各種事務事業の取扱い(その1) ○報告 <ul style="list-style-type: none"> ・ 小委員会の委員について
	11月13日	第4回幹事会 上越市役所 401会議室	<ul style="list-style-type: none"> ・ 第3回協議会に諮る事項の調整について ・ 協議会への提案方法を確認する事項について ・ 第4回協議会に諮る事項について
	11月20日	第5回幹事会 上越市役所 401会議室	<ul style="list-style-type: none"> ・ 第3回協議会に諮る事項の調整について

年	期 日	会議名・会場	議 題 等
平成 15 年	11月26日	第3回協議会 上越市厚生南 会館大ホール	○協議 ・ 構成市町村の合併に関する協議として協議する 事項について 合併の期日 各種事務事業の取扱い(その1) 一般職の職員の身分の取扱い 一部事務組合等の取扱い 慣行の取扱い 各種事務事業の取扱い(その2)
	12月11日	第6回幹事会 上越市役所 401会議室	・ 第4回協議会に諮る事項の調整について ・ 協議会への提案方法を確認する事項について ・ 第5回協議会に諮る事項について
	12月18日	第7回幹事会 上越市役所 401会議室	・ 第4回協議会に諮る事項について ・ 第5回協議会に諮る事項について
	12月24日	第4回協議会 上越市厚生南 会館大ホール	○協議 ・ 構成市町村の合併に関する協議として協議する事 項について 一般職の職員の身分の取扱い 一部事務組合等の取扱い 慣行の取扱い 各種事務事業の取扱い(その2) 特別職の身分の取扱い 各種事務事業の取扱い(その3) ・ 市町村建設計画の作成のため協議する事項につ いて 計画策定の方針 新市建設の基本方針 新市の施策及び事業 財政計画 ・ 構成市町村の合併に関し必要な事務として他の 合併協議と並行して協議する事項について 自治基本条例 ○報告 ・ 幹事会で調整が整わなかった事項について 議会の議員の定数及び任期の取扱い
平成 16 年	1月9日	第8回幹事会 上越市役所 401会議室	・ 第5回協議会に諮る事項について ・ 第6回協議会に諮る事項について

第3章 合併の経緯

年	期 日	会議名・会場	議 題 等
平成16年	1月15日	第5回協議会 上越市厚生南 会館大ホール	<ul style="list-style-type: none"> ○報告 <ul style="list-style-type: none"> ・ 市町村合併に伴うシステム統合調査について ○協議 <ul style="list-style-type: none"> ・ 構成市町村の合併に関する協議として協議する事項について <ul style="list-style-type: none"> 特別職の身分の取扱い 各種事務事業の取扱い(その3) 農業委員会の取扱い 地域審議会及び地域自治組織(仮称)の取扱い 各種事務事業の取扱い(その4) ・ 市町村建設計画の作成のため協議する事項について <ul style="list-style-type: none"> 計画策定の方針 新市建設の基本方針 新市の施策及び事業 ・ 構成市町村の合併に関し必要な事務として他の合併協議と並行して協議する事項について <ul style="list-style-type: none"> 新市の名称
		第1回議員に関する小委員会 上越市厚生南 会館大会議室	<ul style="list-style-type: none"> ○委員長、副委員長の選出 ○審議内容の説明 <ul style="list-style-type: none"> ・ 特例措置の採否について ・ 採用する特例措置について ・ 特例措置の期間について ○審議 <ul style="list-style-type: none"> ・ 審議スケジュール・審議の進め方について
		第1回名称に関する小委員会 上越市厚生南 会館大ホール	<ul style="list-style-type: none"> ○委員長、副委員長の選出 ○審議内容の説明 <ul style="list-style-type: none"> ・ 新市の名称について ○審議 <ul style="list-style-type: none"> ・ 審議スケジュールについて ・ 「上越」の名称について
		第1回条例に関する小委員会 上越市厚生南 会館中会議室	<ul style="list-style-type: none"> ○委員長、副委員長の選出 ○審議内容の説明 <ul style="list-style-type: none"> ・ 自治基本条例について ○審議 <ul style="list-style-type: none"> ・ 審議スケジュールについて ・ 審議内容について
	1月22日	第9回幹事会 上越市役所 401 会議室	<ul style="list-style-type: none"> ・ 第6回協議会に諮る事項について ・ 小委員会に付託する事項について ・ 第7回協議会に諮る事項について

年	期 日	会議名・会場	議 題 等
平成 16 年	1月23日	第1回地域審議会等に関する小委員会 大潟町町民会館集会室	○委員長、副委員長の選出 ○審議内容の説明 ○審議 ・ 審議スケジュールについて ・ 審議の進め方について
		第1回施策等に関する小委員会 大潟町役場大会議室	○委員長、副委員長の選出 ○審議内容の説明 ・ 新市の施策及び事業について ○審議 ・ 審議スケジュールについて ・ 共通事業及び地域事業に充当できる財源の考え方について ・ 共通事業について ・ 県事業について
	1月29日	第6回協議会 上越市厚生南会館大ホール	○協議 ・ 構成市町村の合併に関する協議として協議する事項について 農業委員会の取扱い 各種事務事業の取扱い(その4) 各種事務事業の取扱い(その5) ※会議運営委員会開催
		第2回議員に関する小委員会 上越市厚生南会館大会議室	○審議 ・ 採用する特例措置について ・ 特例措置の期間について
		第2回地域審議会等に関する小委員会 上越市厚生南会館大ホール	○審議 ・ 合併協定書記載文案について
		第2回施策等に関する小委員会 上越市厚生南会館大会議室	○審議 ・ 共通事業について
		第2回名称に関する小委員会 上越市厚生南会館中会議室	○報告 ・ 前回要求の資料について ○審議 ・ 今後の審議方針について
		第2回条例に関する小委員会 上越市厚生南会館大ホール	○審議 ・ 審議内容について ・ 自治基本条例の制定の目的について

第3章 合併の経緯

年	期 日	会議名・会場	議 題 等
平成 16 年	2月5日	第3回地域審議会等に関する小委員会 上越市市民プラザ 第2会議室	○審議 ・ 合併協定書記載文案について
		第3回施策等に関する小委員会 上越市市民プラザ 第3会議室	○審議 ・ 共通事業について
	2月6日	第10回幹事会 上越市役所 401会議室	・ 第7回協議会に諮る事項について ・ 第8回協議会に諮る事項について
	2月12日	第11回幹事会 上越市役所 第3委員会室	・ 第7回協議会に諮る事項について ・ 第8回協議会に諮る事項について
	2月17日	第7回協議会 デュオセレッソ	○協議 ・ 構成市町村の合併に関する協議として協議する事項について 各種事務事業の取扱い(その5) 各種事務事業の取扱い(その6) 各種事務事業の取扱い(その7)
		第3回議員に関する小委員会 デュオセレッソ	○審議 ・ 特例措置の期間について
		第3回名称に関する小委員会 デュオセレッソ	○審議 ・ 審議の進め方について ・ 新市の名称についての議論
	2月19日	第3回条例に関する小委員会 デュオセレッソ	○審議 ・ 自治基本条例の制定の目的及び制定の在り方について ・ 自治基本条例の類型及び構成について
		第4回地域審議会等に関する小委員会 上越市厚生南 会館大ホール	○審議 ・ 合併協定書記載文案について

年	期 日	会議名・会場	議 題 等
平成 16 年	2月19日	第4回施策等 に関する小委 員会 上越市厚生南 会館大会議室	○審議 ・ 共通事業について
	2月25日	第12回幹事会 上越市役所 401会議室	・ 第8回協議会に諮る事項について
	3月4日	第4回条例に 関する小委員 会 上越文化会館 大会議室	○説明 ・ 柏崎市市民参加のまちづくり基本条例の制定に ついて(柏崎市の元条例策定審議会委員と担当者 による説明) ○質疑応答(意見交換)
		第8回協議会 三和村 村民体育館	○協議 ・ 構成市町村の合併に関する協議として協議する事 項について 各種事務事業の取扱い(その6) 各種事務事業の取扱い(その7) 各種事務事業の取扱い(その8) 各種事務事業の取扱い(その9)
		第4回議員に 関する小委員 会 三和村スポーツ センター体育室	○審議 ・ 特例措置の期間について
	3月6日	第5回地域審 議会等に関す る小委員会 三和村スポーツ センター体育室	○審議 ・ 合併協定書記載文案について
		第4回名称に 関する小委員 会 三和村スポーツ センター研修室	○審議 ・ 新市の名称について
		第5回条例に 関する小委員 会 三和村 村民体育館	○審議 ・ 自治基本条例の制定の目的及び制定の在り方につ いて ・ 自治基本条例の類型及び構成について

第3章 合併の経緯

年	期 日	会議名・会場	議 題 等
平成 16 年	3月10日	第13回幹事会 上越文化会館 大会議室	・第9回協議会に諮る事項について
	3月25日	第14回幹事会 上越市役所 401会議室	・第9回協議会に諮る事項について ・新市建設計画の決定手順について
	3月26日	第5回施策等 に関する小委 員会 上越市市民プラザ 第3会議室	○審議 ・ 共通事業について ・ 公営企業会計事業について ・ 県事業について
		第5回名称に 関する小委員 会 上越市市民プラザ 第3会議室	○審議 ・ 新市の名称についての審議のまとめ
		第6回条例に 関する小委員 会 上越市市民プラザ 第1会議室	○審議 ・ 小委員会調査審議報告書について
	3月30日	第9回協議会 上越市厚生南 会館大ホール	○協議 ・ 構成市町村の合併に関する協議として協議する事 項について 各種事務事業の取扱い(その8) 各種事務事業の取扱い(その9) 財産の取扱い 本庁及び支所の行政組織の取扱い 公社、第三セクター等の取扱い 町名・字名の取扱い 各種事務事業の取扱い(その10) 各種事務事業の取扱い(その11) ・ 平成16年度協議会予算について ○報告 ・ 小委員会の調査、審議等の経過及び結果について
		第5回議員に 関する小委員 会 上越市厚生南 会館大会議室	○審議 ・ 特例措置の期間について
		第6回地域審 議会等に関す る小委員会 上越市厚生南 会館中会議室	○審議 ・ 合併協定書記載文案について ・ 小委員会調査審議報告書について

年	期 日	会議名・会場	議 題 等
平成 16 年	3月30日	第6回施策等に関する小委員会 上越市厚生南会館大会議室	○審議 ・ 共通事業及び地域事業について ・ 公営企業会計事業について ・ 県事業について
		第15回幹事会 上越市厚生南会館中会議室	・ 第10回協議会に諮る事項について
	4月8日	第16回幹事会 上越市役所 401会議室	・ 第10回協議会に諮る事項について ・ 第10回協議会において決定する事項について (報告)
	4月12日	第10回協議会 上越市 総合体育館	○協議 ・ 構成市町村の合併に関する協議として協議する事項について 財産の取扱い 本庁及び支所の行政組織の取扱い 地域審議会及び地域自治組織(仮称)の取扱い 公社、第三セクター等の取扱い 町名・字名の取扱い 各種事務事業の取扱い(その10) 各種事務事業の取扱い(その11) ・ 市町村建設計画の作成のため協議する事項について 新市の施策及び事業 財政計画 ・ 新市建設計画について ・ 構成市町村の合併に関し必要な事務として他の合併協議と並行して協議する事項について 自治基本条例 ○報告 ・ 小委員会の調査、審議等の経過及び結果について
		第6回名称に関する小委員会 上越市役所 401会議室	○審議 ・ 小委員会調査審議報告書について
	6月4日	第17回幹事会 上越市役所 401会議室	・ 第11回協議会に諮る事項について
	6月12日	第11回協議会 清里村清里 スポーツセンター	○監事の選出 ○協議 ・ 構成市町村の合併に関する協議として協議する事項について 各種事務事業の取扱い(その12) ・ 平成15年度協議会決算認定について ○報告 ・ 小委員会の調査、審議等の経過及び結果について

第3章 合併の経緯

年	期 日	会議名・会場	議 題 等
平成16年	6月12日	第6回議員に関する小委員会 清里村清里スポーツセンター	○審議 ・ 特例措置の期間について
	6月28日	第12回協議会 上越市総合体育館	○協議 ・ 構成市町村の合併に関する協議として協議する事項について 議会の議員の定数及び任期の取扱いについて 各種事務事業の取扱い(その12) ○報告 ・ 新市建設計画について
	7月23日	第13回協議会 上越市厚生南会館大ホール	○報告 ・ 新市建設計画に係る県との協議について ○協議 ・ 新市建設計画について
		合併協定書調印式 上越市厚生南会館大ホール	○木浦会長あいさつ ○調印、立会人署名 ○来賓祝辞(平山県知事)

(4) 協議内容

① 協議事項

第1回協議会において、協議会における協議事項として、「構成市町村の合併に関する協議として協議する事項」「市町村建設計画の作成のため協議する事項」「構成市町村の合併に関し必要な事務として他の合併協議と並行して協議する事項」が決定された。それぞれの内容は次のとおりである。

1 構成市町村の合併に関する協議（上越地域合併協議会規約第3条第1項第1号）として協議する事項

- (1) 合併の方式
- (2) 合併の期日
- (3) 新市の事務所の位置
- (4) 財産の取扱い
- (5) 議会の議員の定数及び任期の取扱い
- (6) 農業委員会の取扱い
- (7) 一般職の職員の身分の取扱い
- (8) 特別職の身分の取扱い
- (9) 本庁及び支所の行政組織の取扱い
- (10) 地域審議会及び地域自治組織（仮称）の取扱い
- (11) 一部事務組合等の取扱い
- (12) 公社、第三セクター等の取扱い
- (13) 町名・字名の取扱い
- (14) 慣行の取扱い
- (15) 各種事務事業の取扱い

2 市町村建設計画の作成（規約第3条第1項第2号）のため協議する事項

- (1) 計画策定の方針
- (2) 新市建設の基本方針
- (3) 新市の施策及び事業
- (4) 財政計画

3 構成市町村の合併に関し必要な事務（規約第3条第1項第3号）として他の合併協議と並行して協議する事項

- (1) 新市の名称
- (2) 自治基本条例

② 協議内容

以下、協議会の協議項目と協議内容等について各回ごとに記述することとしたが、枠囲みとなっているのは、協議会資料に基づき開催日時、会場、次第を整理したものである。また、協議会では、ある回の協議会で提案された協議事項について、その回で決定するのではなく、原則として次回に採決するという仕組みを採用した。よって、各回の協議会の【主な内容】では、提案されたのみの協議事項については記載されていない。

なお、協議事項ごとの決定日、合併協定書記載文案については、「(9)協議結果」にまとめて記載した。

第1回上越地域合併協議会

日 時：平成15年10月7日(火)

午後1時30分から

会 場：上越市厚生南会館大ホール

- 1 会長あいさつ
- 2 報告
 - (1) 上越地域合併協議会規約について
- 3 委員の委嘱及び紹介
- 4 副会長及び監事の選出
- 5 協議
 - (1) 上越地域合併協議会の会議の運営に関する規程について
 - (2) 上越地域合併協議会小委員会規程について
 - (3) 上越地域合併協議会における協議事項について
 - (4) 上越地域合併協議会に設置する小委員会について
 - (5) 平成15年度上越地域合併協議会予算について
- 6 報告
 - (1) 上越地域合併協議会幹事会規程について
 - (2) 上越地域合併協議会専門部会規程について
 - (3) 上越地域合併協議会事務局規程について
 - (4) 上越地域合併協議会財務規程について
 - (5) 上越地域合併協議会委員の謝礼及び費用弁償に関する規程について
 - (6) 平成15年度上越地域合併協議会暫定予算について
- 7 その他

【主な内容】

- 会長には、市町村長の協議により木浦上越市長が選任された。また、副会長には、中川牧村長、渡邊大潟町長、吉田中郷村長、塚田名立町長、監事には、石平上越市議会議長、新澤柿崎町議会議長がそれぞれ選出された。

第2回上越地域合併協議会

日 時：平成15年10月30日(木)

午後2時から

会 場：上越市厚生南会館大ホール

1 協議

(1) 構成市町村の合併に関する協議として協議する事項について

- 合併の方式
- 合併の期日
- 新市の事務所の位置
- 各種事務事業の取扱い(その1)

2 報告

(1) 上越地域合併協議会小委員会の委員について

3 その他

【主な内容】

- 合併の方式について、上越市への編入とすることを決定。
- 合併の期日については、平成17年1月1日とすることに対し、再検討の必要ありとの意見が一部委員から挙がり、採決は第3回協議会に送られた。
- 新市の事務所の位置について、上越市役所を本庁とし、現在の各町村に支所を置くことを決定。

第3回上越地域合併協議会

日 時：平成15年11月26日(水)

午後2時から

会 場：上越市厚生南会館大ホール

1 協議

(1) 構成市町村の合併に関する協議として協議する事項について

- 合併の期日
- 各種事務事業の取扱い(その1)
- 一般職の職員の身分の取扱い
- 一部事務組合等の取扱い
- 慣行の取扱い
- 各種事務事業の取扱い(その2)

2 その他

【主な内容】

- 合併の期日について、平成17年1月1日とすることを決定。
- 各種事務事業の取扱い(その1)として、1,294件の事務事業について合併時から上越市の制度に統一することを決定。

第4回上越地域合併協議会

日 時：平成15年12月24日(水)

午後2時から

会 場：上越市厚生南会館大ホール

1 協議

(1) 構成市町村の合併に関する協議として協議する事項について

- 一般職の職員の身分の取扱い
- 一部事務組合等の取扱い
- 慣行の取扱い
- 各種事務事業の取扱い(その2)
- 特別職の身分の取扱い
- 各種事務事業の取扱い(その3)

(2) 市町村建設計画の作成のため協議する事項について

- 計画策定の方針
- 新市建設の基本方針
- 新市の施策及び事業
- 財政計画

(3) 構成市町村の合併に関し必要な事務として他の合併協議と並行して協議する事項について

- 自治基本条例

2 報告

(1) 幹事会で調整が整わなかった事項について

- 議会の議員の定数及び任期の取扱い

3 その他

【主な内容】

- 一般職の職員の身分の取扱いについて、全職員を通じて公平な取扱いを原則とすること、各町村の一般職の職員はすべて上越市の職員として引き継ぐこと等を決定。また、特別職の職員(三役を除く)の設置の必要性等は、個別に検証することとされた。
- 構成市町村の全部又は一部で組織している一部事務組合等の取扱いについては、合併の日の前日をもって解散し、上越市に引き継ぐこと等を決定。
- 慣行の取扱いについて、市章及び市旗、憲章及び宣言並びに市の木・花は、上越市に統一すること、市推奨の木・花には、各町村の木・花を加えることを決定。また、上越市民の歌は、合併後に内容を見直すこととされた。
- 各種事務事業の取扱い(その2)として、163件の事務事業について合併時から上越市の制度に統一すること、及び4件の事務事業について合併後段階的に上越市の制度に統一することを決定。
- 自治基本条例については、論点整理が示され、これをもって小委員会において調査、審議を行うこととなった。
- 議会の議員の定数及び任期の取扱いについて、幹事会では特例措置の期間に

ついて意見が分かれ、協議会に提出する案をまとめられなかったことが報告された。また、その上で、案はまとまっていないが、小委員会での調査、審議を始めることとなった。

第5回上越地域合併協議会

日 時：平成16年1月15日(木)

午後2時から

会 場：上越市厚生南会館大ホール

1 報告

- (1) 市町村合併に伴うシステム統合調査について

2 協議

- (1) 構成市町村の合併に関する協議として協議する事項について

- 特別職の身分の取扱い
- 各種事務事業の取扱い（その3）
- 農業委員会の取扱い
- 地域審議会及び地域自治組織（仮称）の取扱い
- 各種事務事業の取扱い（その4）

- (2) 市町村建設計画の作成のため協議する事項について

- 計画策定の方針
- 新市建設の基本方針
- 新市の施策及び事業

- (3) 構成市町村の合併に関し必要な事務として他の合併協議と並行して協議する事項について

- 新市の名称

3 その他

【主な内容】

- 協議会が所要経費の2分の1を負担して上越市が実施した、市町村合併に伴う電算システム統合調査について結果報告。
- 特別職の身分の取扱いについて、各町村の常勤の特別職（三役）の職員はその職を失うことを決定。
- 各種事務事業の取扱い（その3）として、170件の事務事業について、合併時から上越市の制度に統一すること、及び7件の事務事業について、合併後、段階的に上越市の制度に統一することを決定。
- 地域審議会及び地域自治組織（仮称）の取扱いについて案が示され、この案について小委員会で調査、審議を行うこととなった。
- 市町村建設計画の作成のため協議する事項のうち、計画策定の方針及び新市建設の基本方針を決定。（決定した内容については「(7) 新市建設計画の策定」参照。）また、新市の施策及び事業については、小委員会で調査、審議を行うこととなった。
- 新市の名称について論点整理が示され、これをもって小委員会で調査、審議を行うこととなった。

第6回上越地域合併協議会

日 時：平成16年1月29日(木)

午後2時から

会 場：上越市厚生南会館大ホール

1 協議

(1) 構成市町村の合併に関する協議として協議する事項について

- 農業委員会の取扱い
- 各種事務事業の取扱い（その4）
- 各種事務事業の取扱い（その5）

2 その他

【主な内容】

- 農業委員会の取扱いについて、編入される町村の農業委員会は上越市の農業委員会に統合すること、編入される町村の農業委員会の選挙による委員は、40人に限り引き続き上越市の農業委員会の選挙による委員として在任すること等を決定。
- 各種事務事業の取扱い（その4）として、27件の事務事業について合併時から上越市の制度に統一すること、2件の事務事業について、合併後段階的に上越市の制度に統一すること、及び3件の事務事業について段階的に新制度、新基準を適用することを決定。

【会議運営委員会】

- 途中、各種事務事業の取扱い（その4）に記載されている事業のうち、合併時から上越市の制度に統一するとされている事業について再調整を求めているがどう確認されるのかとの発言をめぐり、まずそれぞれの自治体内での十分な準備協議や調整の後協議会に提出してほしいという意見と、疑義のある案件をいったん保留して議事を進行する方法について異議が提出されたため、会議運営委員会が開かれ、事実関係の確認が行われた。

第7回上越地域合併協議会

日 時：平成16年2月17日(火)

午後2時から

会 場：デュオセレッソ

1 協議

(1) 構成市町村の合併に関する協議として協議する事項について

- 各種事務事業の取扱い（その5）
- 各種事務事業の取扱い（その6）
- 各種事務事業の取扱い（その7）

2 その他

【主な内容】

- 各種事務事業の取扱い（その5）として、7件の事務事業について合併時から上越市の制度に統一することを決定。

第8回上越地域合併協議会

日 時：平成16年3月6日(土)

午後2時から

会 場：三和村村民体育館

1 協議

(1) 構成市町村の合併に関する協議として協議する事項について

- 各種事務事業の取扱い（その6）
- 各種事務事業の取扱い（その7）
- 各種事務事業の取扱い（その8）
- 各種事務事業の取扱い（その9）

2 その他

【主な内容】

- 各種事務事業の取扱い（その6）として、2件の事務事業について合併時から上越市の制度に統一することを決定。
- 各種事務事業の取扱い（その7）として、町村が独自に実施している事務事業155件の取扱いについて決定。

第9回上越地域合併協議会

日 時：平成16年3月30日(火)

午後2時から

会 場：上越市厚生南会館大ホール

1 協議

(1) 構成市町村の合併に関する協議として協議する事項について

- 各種事務事業の取扱い（その8）
- 各種事務事業の取扱い（その9）
- 財産の取扱い
- 本庁及び支所の行政組織の取扱い
- 公社、第三セクター等の取扱い
- 町名・字名の取扱い
- 各種事務事業の取扱い（その10）
- 各種事務事業の取扱い（その11）

(2) 平成16年度上越地域合併協議会予算について

2 報告

(1) 小委員会の調査、審議等の経過及び結果について

3 その他

【主な内容】

- 各種事務事業の取扱い（その8）として、9件の事務事業について合併時から上越市の制度に統一すること、1件の事務事業について合併後段階的に上越市の制度に統一すること、及び1件の事務事業について合併後段階的に新制度、新基準を適用することを決定。
- 各種事務事業の取扱い（その9）として、町村が独自に実施している事務事業169件の取扱いについて決定。
- 小委員会の調査、審議等の経過及び結果について、以下の三つの小委員会から報告があった。
 - ・ 地域審議会及び地域自治組織（仮称）の取扱いに関する小委員会
 - ・ 新市の施策及び事業に関する小委員会
 - ・ 自治基本条例に関する小委員会

第10回上越地域合併協議会

日 時：平成16年4月12日（月）
午後2時から
会 場：上越市総合体育館

1 協議

(1) 構成市町村の合併に関する協議として協議する事項について

- 財産の取扱い
- 本庁及び支所の行政組織の取扱い
- 地域審議会及び地域自治組織（仮称）の取扱い
- 公社、第三セクター等の取扱い
- 町名・字名の取扱い
- 各種事務事業の取扱い（その10）
- 各種事務事業の取扱い（その11）

(2) 市町村建設計画の作成のため協議する事項について

- 新市の施策及び事業
- 財政計画

(3) 新市建設計画について

(4) 構成市町村の合併に関し必要な事務として他の合併協議と並行して協議する事項について

- 自治基本条例

2 報告

(1) 小委員会の調査、審議等の経過及び結果について

3 その他

【主な内容】

- 財産の取扱いについて、各町村の所有する財産は、すべて上越市に引き継ぐことを決定。
- 本庁及び支所の行政組織の取扱いについて、各町村の区域を所管区域として

- 支所を設置すること、及び本庁・支所における事務、組織体制を決定。
- 地域審議会及び地域自治組織（仮称）の取扱いを決定。
 - 公社、第三セクター等の取扱いについて、各町村の公社、第三セクター等は上越市が引き継ぐこと、合併後、毎年度経営状況等を点検し、健全化に向けて見直しを行うことを決定。
 - 町名・字名の取扱いについて、原則として現行どおりとすることを決定。ただし、同一の町名・字名については関係する市町村間の協議により調整することとされ、また、各町村の町名・字名に現在の町村名を付することや字名の「大字」を削除すること等については、各町村の意向を尊重し調整することとされた。その上で、県議会の廃置分合の議決（合併の決定）までに決定し、総務大臣の告示の後に上越市議会において議決することとされた。
 - 各種事務事業の取扱い（その10）として、7件の事務事業について合併時から上越市の制度に統一すること、3件の事務事業について合併後段階的に上越市の制度に統一すること、及び1件の事務事業について合併後段階的に新制度、新基準を適用することについて決定。
 - 各種事務事業の取扱い（その11）として、町村が独自に実施している事務事業176件の取扱いを決定。
 - 新市の施策及び事業、財政計画を決定。また、新市建設計画（案）を決定し、これをもって県に対する協議を行うこととなった。
 - 自治基本条例については、上越市が自治基本条例を制定するに当たっては、協議会における議論が尊重されるよう上越市に提案することを決定した。
 - 新市の名称に関する小委員会から、調査、審議等の経過及び結果について、意見の相違があったことや、市の名称を考え、判断するための手法等について検討したことを報告。

第11回上越地域合併協議会

日 時：平成16年6月12日（土）

午後2時から

会 場：清里村清里スポーツセンター

- 1 監事の選出
- 2 協議
 - (1) 構成市町村の合併に関する協議として協議する事項について
 - 各種事務事業の取扱い（その12）
 - (2) 平成15年度上越地域合併協議会決算認定について
- 3 報告
 - (1) 小委員会の調査、審議等の経過及び結果について
- 4 その他

【主な内容】

- 上越市議会から選出する委員の変更に伴い、石平前市議会議長に替わり、市川市議会議長を監事に選出。
- 議会の議員の定数及び任期の取扱いに関する小委員会から、調査、審議等の経過及び結果について報告があった。

第 12 回上越地域合併協議会

日 時：平成 16 年 6 月 28 日(月)

午後 2 時から

会 場：上越市総合体育館

- 1 協議
 - (1) 構成市町村の合併に関する協議として協議する事項について
 - 議会の議員の定数及び任期の取扱いについて
 - 各種事務事業の取扱い（その 1 2）
- 2 報告
 - (1) 新市建設計画について
- 3 その他

【主な内容】

- 議会の議員の定数及び任期の取扱いを決定。
- 各種事務事業の取扱い（その 1 2）として、1 件の事務事業について合併時から上越市の制度に統一すること、及び 1 件の事務事業について合併後段階的に上越市の制度に統一することを決定。
- 新市建設計画について、県との協議結果の報告があり、県からの指摘事項等を修正し正式協議に入ることを了承。

第 13 回上越地域合併協議会

日 時：平成 16 年 7 月 23 日(金)

午前 10 時から

会 場：上越市厚生南会館大ホール

- 1 報告
 - (1) 新市建設計画に係る県との協議について
- 2 協議
 - (1) 新市建設計画について
- 3 その他

【主な内容】

- 新市建設計画に係る県との協議が完了したことについて報告があり、これを受け、新市建設計画が決定された。
- 協議会終了後、合併協定書調印式が行われた。

(5) 小委員会における審議

協議会には、協議会が指定した事項について、調査、審議等を行う小委員会を会議に諮って置くことができるとされている。第1回協議会において次の事務局案のとおり五つの小委員会を設置することが承認され、平成16年1月から6月にかけて、それぞれ6回ずつ会議が開催された。

それぞれの小委員会における審議の経緯や結果は次ページ以下のとおりである。

上越地域合併協議会に設置する小委員会

上越地域合併協議会規約第10条第1項及び上越地域合併協議会小委員会規程（案）第2条の規定に基づき上越地域合併協議会に置く小委員会は、次のとおりとする。

また、今後の協議会の協議を進める上で、必要に応じて小委員会を置く。

（構成市町村の合併に関する協議関係）

- 議会の議員の定数及び任期の取扱いに関する小委員会
- 地域審議会及び地域自治組織（仮称）の取扱いに関する小委員会

（市町村建設計画の作成関係）

- 新市の施策及び事業に関する小委員会

（他の合併協議と並行して協議する事項関係）

- 新市の名称に関する小委員会
- 自治基本条例に関する小委員会

出典：第1回上越地域合併協議会資料

① 議会の議員の定数及び任期の取扱いに関する小委員会

《協議会が調査、審議を指定した事項》

議会の議員の定数及び任期の取扱いについて（以下の論点）

- ・ 特例を採用するかどうか。
- ・ 定数特例か、在任特例か。
- ・ 特例期間を、上越市の議員の残任期間のみとするか、合併後最初に行われる一般選挙により選出される議会の議員の任期に相当する期間も特例とするか。

○ 委員名簿

区 分	市町村名	役 職 名	氏 名	摘 要
規約第8条 第1項第2 号の委員 （構成市町 村の議会 の議長及 び構成市 町村の議 会が当該 構成市町 村の議会 の議員の うちから 選出する 者）	上 越 市	上越市議会議長	石平 春彦	第1回～第5回
			市川 文一	第6回
	安 塚 町	安塚町議会議長	日下部 進	
	浦川原村	浦川原村議会議長	坪野 要治	
	大 島 村	大島村議会議長	小出 俊雄	
	牧 村	牧村議会議長	武田 正一	
	柿 崎 町	柿崎町議会市町村合併に関する 調査特別委員会委員長	小関 信夫	
	大 潟 町	大潟町議会議員	俵 木 達	
	頸 城 村	頸城村議会議長	渡 邊 威	
	吉 川 町	吉川町議会議長	八 木 一 郎	
	中 郷 村	中郷村議会議長	山 崎 新 一	
	板 倉 町	板倉町議会議長	見 海 健 太 郎	
	規約第8条 第1項第3 号の委員 （学識経験 者その他 の者で構 成市町村 の長が協 議により 必要と認 めるもの）	上 越 市	上越商工会議所会頭	田 中 弘 邦
安 塚 町		安塚町区長代表	丸 山 辰 五 郎	
浦川原村		浦川原村総合計画審議会会長	村 松 研	
大 島 村		大島村区長代表	岩 野 修 二	
牧 村		牧村住民会議準備会委員	飯 田 一 郎	
柿 崎 町		柿崎町商工会副会長	八 木 康 博	
大 潟 町		大潟町商工会長	西 田 行 男	副委員長
頸 城 村		頸城村商工会副会長	上 野 學	
吉 川 町		吉川町商工会長	荻 谷 賢 一	

区 分	市町村名	役 職 名	氏 名	摘 要
規約第8条 第1項第3 号の委員	中 郷 村	中郷村合併検討委員会会長	山 崎 勇	
	板 倉 町	板倉町合併推進委員会会長	宮 腰 英武	委員長
	清 里 村	清里村合併推進委員会会長	福 保 巧成	
	三 和 村	三和村合併推進協議会副会長	武 田 美紀	
	名 立 町	名立町市町村合併審議会委員長	塚 田 一三	
	共 通	新潟県総合政策部市町村合併 支援課長	中 澤 清 岡 田 伸夫	第1回～第5回 第6回

合計：29人

○ 審議内容

この小委員会では、協議会から指定された3点について調査、審議することとされた。

第1回の会議においては、特例の採用については、「特例を採用する」ことで意見が集約され、採用する特例措置については、第2回の会議において「定数特例を採用する」ことで意見が集約された。

しかし、特例措置の期間についての審議では、「上越市の議員の残任期間のみ（3年3か月）」とする上越市と、「合併後最初に行われる一般選挙の任期に相当する期間も特例とする（計7年3か月）」ことを主張する各町村の間での意見の集約に困難を極めることとなる。

議員は市民全体の代表者であり、市民ができるだけ早く新しい上越市のエリアの中で代表を選べるようにすべきであることや地域の一体化、コスト削減などを理由に、特例措置は1回（3年3か月）と主張する上越市に対し、各町村は、合併に伴い町村の議員が失職することによって地域の代弁者が不在となることによる住民の不安の解消のためにも、2回（7年3か月）の特例措置を求め、議論は平行線をたどる。

このような中、上越市から「特例は1回（3年3か月）で整理した上で、特例後の経過措置として、合併後最初の一般選挙については、定数を法定数の上限の38人とし、ブロックによる選挙区を設ける方式も含め、幅を持たせて検討する」という考え方が提案され、これを基に審議が行われた。しかしながら、ブロック制になった場合の議員数が不明確であることや、地域に議員がいなくなる可能性もあること等から、依然として2回の特例措置を求める声が強かった。

議論のこう着状態の打開のため、木浦上越市長から上越市議会に対し、13町村の主張を受け入れることが提案された。これを受け、市議会合併検討委員会で審議が行われた結果、提案を受け入れることが市議会から回答された。

こうした議論を経て、第6回会議では、上越市から「全国的に在任特例に批判が寄せられている中で、これまで13町村の皆さんから在任特例を採用

第3章 合併の経緯

すべしとの声がなかったことは、皆さんがこの合併を極めて重くとらえている証拠であり、その皆さんが終始一貫して7年3か月の特例期間を主張してきたことは、ひとえに編入される住民の気持ちを第一に考えた上での意見であり十分理解できることから、上越市としては特例措置の期間について7年3か月とする」との発言があり、「上越市の議会の議員の残任期間に相当する期間と合併後最初に行われる一般選挙により選出される議会の議員の任期に相当する期間とする」ことで意見が集約され、小委員会での審議は終了した。この結果は、協議会に報告され、第11回協議会で報告の内容のとおり決定した。

なお、小委員会調査審議報告書に記載された審議の結果は次のとおりである。

議会の議員の定数及び任期の取扱いに関する小委員会は、協議会から示された下記の事項について審議を行った。

審議の結果について、以下のとおり報告を行う。

○特例措置の採否について

(審議結果) 市町村の合併の特例に関する法律に規定する特例措置を採用する。

○採用する特例措置について

(審議結果) 市町村の合併の特例に関する法律第6条第2項及び第3項に規定する議会の議員の定数に関する特例を採用する。

○特例措置の期間について

(審議結果) 上越市の議会の議員の残任期間に相当する期間及び合併後最初に行われる一般選挙により選出される議会の議員の任期に相当する期間とする。

② 地域審議会及び地域自治組織（仮称）の取扱いに関する小委員会

《協議会が調査、審議を指定した事項》

地域審議会及び地域自治組織（仮称）の取扱いについて

（以下の合併協定書記載文案）

1 地域審議会

- (1) 市内の一定の区域に係る施策にその区域の住民の意見を反映させるため、地方自治法に基づく市長の附属機関として地域協議会（以下「協議会」という。）を置く。
- (2) 協議会は、現在の各町村の区域ごとに置く。
- (3) 各区域に置く協議会の名称は、合併前に各町村が案を作成する。
- (4) 協議会は、住民に基盤を置く機関として、住民の主体的な参加を求めつつ、多様な意見の調整を行い、協働の活動の要となる。また、市長の諮問に応じ、次の事項等を調査審議し、答申する。さらに、これらの事項等に関し市長及び当該区域を所管する支所長に自主的に意見を述べることができる。
 - 当該区域において行われる施策（予算措置を伴うものを含む。）の策定及び実施に関すること
 - 当該区域における重要な施設の設置及び廃止等に関すること
 - 新市建設計画の当該区域に係る変更及び実施に関すること
- (5) 協議会は、委員をもって組織する。委員は、その協議会の区域において選挙された者を市長が選任する。なお、選挙された者の数が定数に満たない場合においては、市長が必要に応じて選任する。
- (6) 協議会の委員の定数は、現在の議員定数を目安におおむね10人以上25人以下の範囲内で、合併前に各町村が案を作成する。
- (7) 協議会の会議は、必要に応じて開催する。

2 地域自治組織（仮称）

地域自治組織（仮称）については、法律の改正等があった場合には、合併後も含め、改正等の内容を考慮して検討する。

第3章 合併の経緯

○ 委員名簿

区 分	市町村名	役 職 名	氏 名	摘 要
規約第8条 第1項第2号 の委員 (構成市町村 の議会の 議長及び構 成市町村の 議会が当該 構成市町村 の議会の議 員のうちか ら選出する 者)	上 越 市	上越市議会議長	石平 春彦	
	安 塚 町	安塚町議会議長	日下部 進	
	浦川原村	浦川原村議会総務文教常任 委員長	武藤 政義	
	大 島 村	大島村議会議員	早川 与五郎	
	牧 村	牧村議会議員	宮本 富男	
	柿 崎 町	柿崎町議会副議長	平野 誠市	
	大 潟 町	大潟町議会議長	村山 尚祥	
	頸 城 村	頸城村議会副議長	井部 辰男	
	吉 川 町	吉川町議会議員	橋爪 法一	
	中 郷 村	中郷村議会議長	山崎 新一	
	板 倉 町	板倉町議会議長	見海 健太郎	
	清 里 村	清里村議会議員	保坂 隆男	
	三 和 村	三和村議会副議長	松縄 教一	
名 立 町	名立町議会議長	塚 田 正		
規約第8条 第1項第3 号の委員 (学識経験 者その他の 者で構成市 町村の長が 協議により 必要と認め るもの)	上 越 市	上越市町内会長連絡協議会会長	田中 昭平	
	安 塚 町	安塚町区長代表	丸山 辰五郎	
	浦川原村	浦川原村まちづくり研究 委員会委員	大 滝 勉	
	大 島 村	大島村区長代表	岩野 修二	
	牧 村	牧村住民会議準備会委員	飯田 一郎	
	柿 崎 町	柿崎町農業委員	神岡 八江子	
	大 潟 町	大潟町区長会代表	小池 吉則	
	頸 城 村	頸城村自治会長協議会会長	大場 崇夫	委員長
	吉 川 町	吉川町源地区会議会長	中村 睦男	
	中 郷 村	中郷村合併検討委員会会長	山崎 勇	
	板 倉 町	板倉町合併推進委員会会長	宮腰 英武	
	清 里 村	清里村合併推進委員会会長	福保 巧成	
	三 和 村	三和村合併推進協議会副会長	武田 美紀	副委員長
名 立 町	名立町市町村合併審議会委員	久保埜 朝子		
共 通	上越教育大学副学長	小宮 三彌		

合計：29人

○ 審議内容

この小委員会では、地域審議会及び地域自治組織（仮称）の取扱いについて、合併協定書に記載する文案の審議が行われた。

なお、幹事会を経て協議会に提案され、小委員会で審議することとなった文案は前出のとおりであるが、「地域自治組織」は地方制度調査会によって提言された新しい仕組みであり、小委員会で審議が始まった時点ではまだ制度化されていなかったため、文案では「法律の改正等があった場合には、合併後も含め、改正等の内容を考慮して検討する」とされていた。

会議では、各市町村の意見を踏まえ、合併協定書に記載される文案を一つ一つ審議し決定していった。その中で、地域協議会の委員の選出方法については、住民自治の観点から「選挙された者を市長が選任する」とした原案に対し、選挙に対する懸念が一部から出されたが、様々な観点から審議した結果、全会一致で原案どおり意見がまとまった。

また、地域自治組織については、「合併後も含め」検討することが提案されていたが、審議期間中に地方自治法の改正法案が国会に提出され、制度化が現実的になったことなどを踏まえ、「合併後も含め」という表現が「廃置分合の申請の議決後に」と修正されることとなった。

小委員会としての審議結果は、第10回協議会において、小委員会報告の内容のとおり決定された。

なお、本小委員会における審議内容の詳細については、「**第5章 新しい自治体づくりへの挑戦 2 合併協議会 (5)小委員会**」に譲ることとしたい。

③ 新市の施策及び事業に関する小委員会

《協議会が調査、審議を指定した事項》

新市の施策及び事業について（新市建設計画登載事業）

[事業選定の基本的な考え方及び対象事業]

1 事業選定の基本的な考え方

- 新市建設計画は、本来、「新市建設の根幹となるべき事業（合併特例債活用事業等）」を位置付けるものであるが、当地域の合併においては、編入方式により13町村の総合計画が消滅することに鑑み、13町村の事業については、合併後の上越市建設の根幹となるべき事業にとどまらず、各町村の総合計画に登載された事業等を位置付けるものとする。

上越市の事業については、合併後も総合計画が存続することから、合併後の上越市建設の根幹となるべき事業のみを新市建設計画に位置付けるものとする。

- 新市建設計画は、合併後の上越市の財政状況を考慮し、合理的で健全な財政運営に裏付けられた着実な計画とする観点から、財政計画における普通建設事業費に充当できる財源の範囲内で登載事業を選定するものとする。
- 合併特例債については、合併後の上越市の財政状況や各事業の適債性等を総合的に検証して活用すべきものであり、事業の財源として、より有利な起債への振替措置として活用することを原則とする。

2 対象事業

- 新市建設計画には、合併後 10 年間（平成 17～26 年度）に上越市において実施を予定する事業を登載する。
- 事業は以下の区分によることとし、ハード、ソフト両事業を対象とする。

事業区分		事業概要
合併後の上越市が事業主体となる事業	① 共通事業	<ul style="list-style-type: none"> ○合併を契機に、合併後の上越市として優先的に実施すべき事業で、事業効果が広域的にもたらされるもの a) 合併後の上越市の一体性の確立を図る事業 (例) ・広域幹線道路整備事業 ・情報ネットワーク等整備事業 ・合併後の上越市全体で取り組むソフト事業など b) 合併のメリットをいかす拠点性の高い施設整備事業 (例) ・廃棄物処理施設整備事業 など c) 上越地方拠点都市地域整備基本計画に位置付けられた事業
	② 地域事業	<ul style="list-style-type: none"> ○各市町村の総合計画等に位置付けられた共通事業以外の事業で、各市町村の地域特性をいかした事業や地域課題に対応する事業 ○市町村間の行政サービスの水準の均衡を図るための施設の整備
	③ 公営企業 会計事業	<ul style="list-style-type: none"> ○水道（簡易水道）事業、下水道（農業集落排水）事業、ガス事業など、公営企業会計（法非適用企業会計を含む。）で実施する事業
県が事業主体となる事業	④ 県事業	<ul style="list-style-type: none"> ○新潟県が策定した地域計画に位置付けられている事業のうち、合併後の上越市建設の根幹となるべき事業 ○地域計画が示されていない分野、事業については、別途県と協議し、内協議が整った事業

第3章 合併の経緯

○ 委員名簿

区 分	市町村名	役 職 名	氏 名	摘 要
規約第8条 第1項第2号 の委員 (構成市町村 の議会の 議長及び構 成市町村の 議会が当該 構成市町村 の議会の議 員のうちか ら選出する 者)	上 越 市	上越市議会副議長	田村 恒夫	
	安 塚 町	安塚町議会副議長	松野 惠	
	浦川原村	浦川原村議会環境建設常任 委員長	石田 敏一	
	大 島 村	大島村議会議長	小出 俊雄	
	牧 村	牧村議会議員	太田 修	
	柿 崎 町	柿崎町議会市町村合併に関 する調査特別委員会委員長	小関 信夫	
	大 潟 町	大潟町議会合併問題特別 委員会委員長	内山 米六	
	頸 城 村	頸城村議会議員	布施 兵衛	
	吉 川 町	吉川町議会議長	八木 一郎	
	中 郷 村	中郷村議会副議長	豊岡 眞一	
	板 倉 町	板倉町議会議員	武藤 和男	
	清 里 村	清里村議会副議長	中村 良平	
	三 和 村	三和村議会議会運営委員会 委員長	稲垣 健一	
名 立 町	名立町議会副議長	秦野 兵司		
規約第8条 第1項第3 号の委員 (学識経験 者その他の 者で構成市 町村の長が 協議により 必要と認め るもの)	上 越 市	上越商工会議所会頭	田中 弘邦	
	安 塚 町	安塚町商工会長	横尾 新一	
	浦川原村	浦川原村総合計画審議会会長	村 松 研	
	大 島 村	大島村商工会会長	武田 一也	
	牧 村	牧村住民会議準備会委員	金 井 純	副委員長
	柿 崎 町	柿崎地区区長会長	佐藤 洋一	
	大 潟 町	大潟町商工会長	西田 行男	
	頸 城 村	頸城村主任児童委員	松縄 武女	
	吉 川 町	吉川町商工会長	荻谷 賢一	
	中 郷 村	中郷村商工会長	塚 原 登	
	板 倉 町	板倉町商工会事務局長	田中 幹夫	
	清 里 村	清里村商工会会長	武田 和信	
	三 和 村	三和村合併推進協議会会長	近藤 一郎	
名 立 町	名立町市町村合併審議会 委員長	塚田 一三		
共 通	新潟県上越地域振興事務所長	村山 秀幸	委員長	

合計：29人

○ 審議内容

新市の施策及び事業に関する小委員会では、「新市建設計画」に登載する事業について審議された。

事業は、市全体で優先的に取り組む「共通事業」、共通事業以外の事業で地域特性をいかした「地域事業」、「公営企業会計事業」、「県事業」の四つに区分され、そのうち共通事業と地域事業については、10年間で合わせて約804億円（一般財源と地方債の合算額。以下同じ。）という枠を設けた上で、共通事業に優先的に事業費を充当し、その残額を地域事業の事業費として市町村単位で配分することとなっていた。このため、小委員会では共通事業の選定から始め、どのような事業を共通事業と考えるかを整理した上で具体的な事業を選定することとし、審議に当たっては、各市町村の提案を基に事務局が作成した原案として64事業（合計約585億円）が示された。

会議では、地域事業の事業費を確保するために共通事業は少なくするべきとの意見が出される一方で、町村から提案されている事業を共通事業に選定するよう求める意見が出され、共通事業の考え方の議論は難航したが、「合併することにより新たに整備が必要となる事業」「合併後の上越市の一体性の確立を図る事業」「合併の効果を生かす拠点性の高い施設整備事業」「上越地方拠点都市地域整備基本計画に位置付けられた事業」の四つとすることでまとまった。また、提案する事業の考え方が市町村によって違っているとの意見を踏まえ、提案されている事業をいったん各市町村に戻した上で、この四つの考え方に基づいて事業を提案するよう求めることとなった。

しかし、各市町村から提案された事業は71事業（合計約608億円）に上り、提案する事業の考え方にいまだに差があることが問題視されたため、事務局でこれらの事業を整理して原案を作成することとなった。また、その際の基準については、合併に伴ってどうしても必要な事業に限るべきとの意見や、全体事業費約804億円の2割あるいは3割というように枠を決めるべきとの意見も出されたが、それまでの決定に基づき、まずは四つの考え方で整理することとなった。

こうして、事務局では、小委員会での意見を踏まえ、各市町村と調整した上で、「合併することにより新たに整備が必要となる事業」を中心に、合併に伴い最低限必要となる事業とシンボリックな事業に絞って22事業（合計約238億円）を選定し、これが小委員会です承された。

また、地域事業については配分された事業費の範囲内で各市町村が選定した事業、公営企業会計事業については各市町村からの提案を専門部会で検討して選定した事業、県事業については県との内々協議が整った事業が原案として提出され、小委員会では原案のとおり了承された。

このようにして選定された事業は第10回協議会で決定され、県と協議するための「新市建設計画（案）」に盛り込まれた。

なお、小委員会調査審議報告書に記載された審議の結果（新市建設計画登載事業）については、「資料9 新市建設計画」を参照願いたい。

④ 新市の名称に関する小委員会

《協議会が調査、審議を指定した事項》

新市の名称について

[審議のための論点整理]

- ・ 市町村の名称を変更しようとするときは条例で定めるものとされており、合併する、しないにかかわらず、当該自治体の固有の権利である。
- ・ 合併に合わせて上越市の名称を変更する場合は、現在の上越市の議会における条例制定による。したがって、上越市が最終的な判断をすることとなる。
- ・ これらを踏まえ、合併協議会においては、上越市の名称を変更するかどうかを含め、議論する。

○ 委員名簿

区 分	市町村名	役 職 名	氏 名	摘 要
規約第8条 第1項第2号 の委員 (構成市町村の議会の議長及び構成市町村の議会が当該構成市町村の議会の議員のうちから選出する者)	上 越 市	上越市議会総務常任委員長	早津 輝雄	
	安 塚 町	安塚町議会副議長	松野 恵	
	浦川原村	浦川原村議会環境建設常任委員長	石田 敏一	
	大 島 村	大島村議会議員	丸田 伸一	
	牧 村	牧村議会議員	宮本 富男	
	柿 崎 町	柿崎町議会議長	新澤 明一	
	大 潟 町	大潟町議会合併問題特別委員会委員長	内山 米六	
	頸 城 村	頸城村議会議員	布施 兵衛	
	吉 川 町	吉川町議会副議長	吉村 一博	
	中 郷 村	中郷村議会副議長	豊岡 眞一	
	板 倉 町	板倉町議会副議長	島田 武	
	清 里 村	清里村議会議員	保坂 隆男	第1回～第5回
			宮澤 一也	第6回
三 和 村	三和村議会副議長	松縄 教一		
名 立 町	名立町議会議長	塚田 正		

区 分	市町村名	役 職 名	氏 名	摘 要
規約第8条 第1項第3 号の委員 (学識経験 者その他 の者で構成 市町村の長 が協議によ り必要と認 めるもの)	上 越 市	上越市町内会長連絡協議 会会長	田中 昭平	副委員長
	安 塚 町	安塚町商工会長	横尾 新一	
	浦川原村	浦川原村まちづくり研究 委員会委員	内山 美恵子	
	大 島 村	大島村合併協議会委員	山岸 幸子	
	牧 村	牧村住民会議準備会委員	江口 理恵子	
	柿 崎 町	柿崎町農業委員	神岡 八江子	
	大 潟 町	大潟町教育委員	大浜 啓子	
	頸 城 村	頸城村自治会長協議会会長	大場 崇夫	
	吉 川 町	吉川町男女共同参画計画 策定委員会副委員長	岩井 栄子	
	中 郷 村	中郷村合併検討委員会委員	杉本 優子	
	板 倉 町	板倉町合併推進委員会委員	増村 恵子	
	清 里 村	清里村合併推進委員会副会長	細谷 愛子	
	三 和 村	三和村合併推進協議会会長	近藤 一郎	
	名 立 町	名立町市町村合併審議会委員	久保埜 朝子	
共 通	えちご上越農業協同組合代表 理事副組合長	笹川 一成	委員長	

合計：29人

○ 審議内容

市町村の名称を変更しようとするときは条例で定めるものとされており、合併に合わせて上越市の名称を変更する場合は、上越市が最終的な判断をすることとなる。新市の名称に関する小委員会では、このことを踏まえ、上越市の名称を変更するかどうかを含めて議論することとされた。

「上越市」の名称の起源を知ることから始められたこの小委員会では、市名の議論を通じ、合併についての認識を深めるとともに、「無理に一つの方向としての結論を出すのではなく、委員全員が認め得る方向を目指す」という方針で議論が行われた。

会議では、上越市の名称について、様々な理由とともに、「変えない」とする意見と「変える」とする意見が出されたほか、市の名称を考え判断するためのアンケート調査について、「実施してほしい」とする意見と「慎重」を求める意見が出された。

また、このような議論を通じて、「この14市町村の合併は、自治体数・面積ともに規模が大きなものとなるため、相互の理解と尊重が不可欠である」

「21万の新市民がともに手を携えて新しいまちをつくっていくためには、市民の一体感の形成が重要である」「市の名称を変えるかどうかの議論の過程も相互の理解を深める意味において重要である」ことが確認された。

このような意見と共通認識は次のとおり取りまとめられ、第10回協議会に報告された。

新市の名称に関する小委員会は、協議会から示された論点の整理の内容にしたがい、合併に合わせて上越市の名称を変更する場合は、上越市が最終的な判断を行うことが前提となることを確認の上、市の名称についての議論を行った。

議論の結果、共有することとなった共通認識や発言された意見を取りまとめ、以下のとおり報告を行う。

1. 市の名称について

○共通認識

- ・上越市の名称は「上越後」という歴史的由来からきている。

○意見…上越市の名称を変更するかどうかについては、意見の相違があった。

その内容は次のとおりである。

(「変えない」とする意見)

- ・上越市となってから約35年間の経過したことの重みを考慮し、変えるべきでない。
- ・歴史的な由来を尊重し変えるべきでない。
- ・名称の由来が違うJR上越線沿線(上州・越後)と一緒に議論するのはおかしいので、変えるべきではない。
- ・編入合併では市名変更の事例がほとんどないことから、変えるべきでない。

(「変える」とする意見)

- ・歴史的由来が違うが、JR上越線沿線とは「響き」の面で混同されやすく、「ネームバリュー」も弱いことから変えるべきである。
- ・合併するのであるから、新しくスタートするという観点と編入であっても気持ちは対等(新設)との観点から変えるべきである。
- ・名称を変えることにより、市民の一体感の形成につながるため、変えるべきである。
- ・合併後に名称を変えることとなった場合、住民の経済的負担が増すことから、合併時に変えるべきである。
- ・将来を見据えた名称とするため、変えるべきである。

2. 市の名称を考え、判断するための手法について

○共通認識

- ・考えられる手法としては、シンポジウム、アンケート、学識者の意見聴取などがある。

○意見…アンケートについては次のとおり意見の相違があった。なお、アンケートの実施を望む意見が多かった。

(「実施してほしい」とする意見)

- ・アンケートは新しいまちの一体感を生み出すための良い手法であり、14市町村一斉に実施してほしい。

(「慎重」を求める意見)

- ・この時期に全体を網羅してアンケートをとることはなじまず、アンケートを一つの集約とすることはできかねる。

3. まとめ

新市の名称に関する議論を通じて、以下の共通認識を確認した。

- ・この14市町村の合併は、自治体数・面積ともに規模が大きなものとなるため、相互の理解と尊重が不可欠である。
- ・21万の新市民がともに手を携えて新しいまちをつくっていくためには、市民の一体感の形成が重要である。
- ・市の名称を変えるかどうかの議論の過程も相互の理解を深める意味において重要である。

⑤ 自治基本条例に関する小委員会

《協議会が調査、審議を指定した事項》

自治基本条例について

[審議のための論点整理]

- ・ 自治基本条例とは、一般的に自治体のいわば基本法として、他の条例や各種計画などの策定指針となる「基本条例」としての性格を持つものである。
- ・ また、住民の権利を明確にし、自治体の組織・運営に関する基本的事項を網羅した「総合条例」としての性格を持つものである。
- ・ このことを踏まえ、合併協議会においては、全国の先進的な例などを参考にしながら、上越市にふさわしい自治基本条例の制定について議論する。
- ・ 引き続き、上越市において、制定に向けて取組を進める。

○ 委員名簿

区 分	市町村名	役 職 名	氏 名	摘 要
規約第8条 第1項第2号 の委員 (構成市町村 の議会の 議長及び構 成市町村の 議会が当該 構成市町村 の議会の議 員のうちか ら選出する 者)	上 越 市	上越市議会副議長	田村 恒夫	
	安 塚 町	安塚町議会議員	志賀 賢一	
	浦川原村	浦川原村議会総務文教常任 委員長	武藤 政義	
	大 島 村	大島村議会議員	早川 与五郎	
	牧 村	牧村議会議員	太 田 修	
	柿 崎 町	柿崎町議会副議長	平野 誠市	
	大 潟 町	大潟町議会議長	村山 尚祥	
	頸 城 村	頸城村議会副議長	井部 辰男	
	吉 川 町	吉川町議会議員	橋爪 法一	
	中 郷 村	中郷村議会議会運営委員会 委員長	荒川 正尊	
	板 倉 町	板倉町議会議員	武藤 和男	
	清 里 村	清里村議会副議長	中村 良平	
	三 和 村	三和村議会議会運営委員会 委員長	稲垣 健一	
名 立 町	名立町議会副議長	秦野 兵司		
規約第8条 第1項第3 号の委員 (学識経験 者その他の 者で構成市 町村の長が 協議により 必要と認め るもの)	上 越 市	上越市連合婦人会会長	保坂 いよ子	
	安 塚 町	雪のまちいきいき女性 ネットワーク代表	北島 敬子	
	浦川原村	浦川原村まちづくり研究 委員会委員	大 滝 勉	
	大 島 村	大島村商工会会長	武田 一也	副委員長
	牧 村	牧村住民会議準備会委員	金 井 純	
	柿 崎 町	柿崎地区区長会長	佐藤 洋一	
	大 潟 町	大潟町区長会代表	小池 吉則	
	頸 城 村	頸城村主任児童委員	松縄 武女	
	吉 川 町	吉川町源地区会議会長	中村 睦男	
	中 郷 村	中郷村商工会長	塚 原 登	
	板 倉 町	板倉町商工会事務局長	田中 幹夫	
	清 里 村	清里村商工会会長	武田 和信	
	三 和 村	三和村合併推進協議会委員	石 塚 賢	
	名 立 町	名立町市町村合併審議会委員	塚田 新平	
共 通	上越青年会議所直前理事長	山岸 孝博	委員長	

合計：29人

○ 審議内容

この小委員会では、上越市にふさわしい自治基本条例の制定について議論された。

会議では、三つのグループに分かれて議論が行われ、新市における自治の在り方について市民が認識を共有していくことの重要性等が議論されたほか、条例の制定の在り方について、十分な時間を取って検討を進めるべき、多くの市民の意見を反映させることが重要、といった意見が出された。また、自治基本条例については、協議会における議論に引き続き上越市が制定に向けた取組を進めることとされていたが、その際には上越市の市民だけでなく、13町村の住民が検討に参画することが望ましいとの意見でまとまった。

さらに、第4回会議では、「柏崎市市民参加のまちづくり基本条例」の制定に携わった関係者から説明を聴き、条例を制定する意義や住民参加の方法などについて認識を深めつつ審議が進められた。その中では、「自治基本条例は市民にとって分かりやすいことが重要である」「市民の権利と義務、行政の責務に加え、議会の責務を規定してはどうか」といった意見が出された。

こうして、小委員会では、条例の目的や構成、条例制定の在り方について議論を取りまとめた上で、「今後、上越市が自治基本条例を制定するに当たっては、小委員会における議論が尊重されるよう、上越市に要望することを提案する」として、審議を終えた。そして、第10回協議会において小委員会での審議内容のとおり上越市へ提案することが決定された。

なお、小委員会調査審議報告書に記載された審議の結果は次のとおりである。

自治基本条例に関する小委員会は、上越市にふさわしい自治基本条例の制定について下記のとおり議論した。

小委員会としては、今後、上越市が自治基本条例を制定するに当たっては、小委員会における議論が尊重されるよう、上越市に要望することを提案する。

記

1 自治基本条例の制定の目的について

- 合併後の新しい上越市において、「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」という基本理念のもとでまちづくりを進めていくためには、今後の上越市における自治の在り方について、市民が認識を共有していくことが極めて重要である。
- このため、上越市においては、市民の権利と義務など、上越市の自治に関する基本的な事項を分かりやすく総括的に定めることを目的として、自治基本条例を合併後速やかに制定する必要がある。

2 自治基本条例の構成について

- 自治基本条例は、上越市の憲法に当たるものとして、自治に関する基本的な事項を定めることとし、具体的な制度は個別条例にゆだねることが適当である。なお、自治基本条例の制定の際に、個別条例について、自治基本条例との整合を図ることが望ましい。
- 自治基本条例は、以下の内容とすることが適当である。
 - 自治の理念
 - 市民の権利と義務、行政の責務、議会の責務
 - 住民自治を保障する制度の根拠となる規定

3 自治基本条例の制定の在り方について

- 合併後の新しい上越市の自治の在り方については、できるだけ早く市民が認識を共有することが重要である。
- 一方、自治基本条例には、多くの市民の意見を反映させることが必要であり、十分な時間をとって検討を進めることが望ましい。
- このため、上越市においては、多くの市民の参画のもと、自治基本条例の検討に早期に着手するとともに、廃置分合の申請の議決後には、上越市の市民だけでなく合併関係町村の住民が検討に参画することが望まれる。

(6) 各種事務事業の調整

新しい上越市において事務事業を適正かつ円滑に執行するため、協議会構成市町村が行うすべての事務事業について、水準（事務事業の執行に伴う住民の負担や行政サービスの一定の基準）及び手順（事務事業の事務処理方法）の調整が行われた。

調整に当たっては、準備会の段階から、各市町村の担当係長で構成する分科会及び担当課長から成る専門部会において、**図表 3-56** の方針に則り協議が重ねられた。

図表 3-56 事務事業の調整方針

- (1) 原則として、上越市の制度に統一する。
- (2) 上越市の制度に統一できないものについては、新市としての一体性や公平性の確保を基本としつつ、厳しい財政状況の中にあって効率的な行財政運営を行うとともに、将来にわたり安定した行政サービスを提供していくことができるよう調整を図る。また、構成市町村の住民生活に急激な変化をもたらさないことについても考慮する。

なお、調整に当たっては、「住民生活に密接に関連する事務事業の調整方針」（238 項目）が示す基本的な調整方針を踏まえるものとする。この調整方針の作成は、以下に掲げる 3 つの視点に基づいて行った。

（判断の視点）

○ 財 政

新市としての財政規模を勘案し、現実的に実行可能か、財政に与える影響はどうか。

○ 受益と負担

新市の行政サービスの原則である受益と負担の関係に合致しているか。

○ 公 平 性

地域限定で実施した場合、合併後は同じ市民であるという観点から、他の地域の住民との不公平が生じないか。

《調整区分》（例）

- (1) 上越市の制度に統一（調整）する。（合併時から・合併時から段階的）
- (2) 新制度・新基準を創設し適用する。（合併時から・合併時から段階的）
- (3) 合併時に制度を廃止する。
- (4) 法令等の規定により実施しているため調整の必要なし。
- (5) 新市に引き継がれるため調整の必要なし。

出典：第 5 回上越地域法定合併協議会準備会幹事会資料

2,203件に及ぶ各種事務事業の取扱いは、建設、農林水産、福祉などの22の部会ごとの分科会・専門部会での協議を経て幹事会において調整されたものから順次「その1」から「その12」までの番号を付し、協議会に提案され、協議会では提案のとおり承認された。その調整結果を総括すると、**図表 3-57**のとおりである。なお、全2,203件の各種事務事業の取扱いについては、「**資料4 上越地域合併協議会関連資料 (10)各種事務事業の取扱い**」を参照願いたい。

上越市で行っている事業として調整された事務事業は2,203件のうち約8割の1,703件に上るが、さらにその中の「合併後、段階的に上越市の制度に統一」するとされた18件の事務事業のうち、「生活排水対策事業（合併処理浄化槽設置補助事業）」の調整に当たっては、専門部会で6回に及ぶ協議が重ねられた。当初の協議では、補助事業実施中の町村は、現行の制度を5年間継続し、6年目から上越市の制度に統一することとされたが、幹事会から再検討を求められ年数について再協議した結果、合併後3年間に限り現行制度の補助水準を継続することとなり、浦川原村については、この事業のための基金を造成していたため、更に2年間継続し、その財源はその基金をもって充てることとなった。

また、「合併後、段階的に新制度、新基準を適用」するとされた5件の事務事業のうち、「ごみ収集有料化事業」の調整についても、ごみ収集運搬事業から切り離して、専門部会で6回協議が重ねられた。そして、上越市は、13品目分別収集にしてから間もないこと、また、有料化については市民のコンセンサスが得られていないため合併時からの有料化実施は難しいことなどから、合併時は上越市の制度（無料）でスタートしたいと提案したところ、既に有料化を実施している町村からは、一度無料にして、将来再び有料化することでの混乱を心配する意見もあったが、専門部会レベルでは上越市の案が了承された。

しかし、このようなとりまとめについて幹事会でも同様の意見が多く、幹事会が専門部会に再協議を求めたことから再度専門部会で意見交換したがまとまらず、上越市から調整案として、「現在、ごみ処理を有料としている町村の区域においては、現行の制度を維持することとし、その収益を当該区域内の環境対策経費に充てるための特定財源として取り扱うことができるものとする。合併後3年を目途に、全市の有料化に向けて取り組むものとし、有料化にあたっては、新制度を創設し適用する」ことで最終的に了承された。

この件に見られるように、上越市としては、合併を理由に自らの制度を変更することについては、慎重であった。例えば、ごみ収集の有料化については、将来的には有料化という方向性を持ちながらも、あくまでも合併協議とは切り離し、合併に伴っては、あくまでも分別収集体制を「上越市の制度に統一」し、その後上越市として別途議論していくべきであるという考え方である。このような考え方は、市議会との協議の上で確認された上越市の基本的な姿勢として、事務事業の調整を通じて貫かれていた。

なお、ごみ収集の有料化については、この考え方にに基づき、合併後新しい上越

市の制度として引き続き検討され、平成20年度の実施を目指し平成18年10月から11月にかけて全市域で市民への説明会（中間報告）が開催されている。

一方、当然ながらその時点では上越市において実施されていない町村独自の制度やサービスについても、合併後の取扱いについて協議が行われた。これは、このたびの合併の基本的なスタンスが、地域の特性をいかしていくということにあったからである。協議の過程では、各町村の特性をいかしつつ新しい上越市としての統一性や財政への影響などの様々な点で議論が重ねられたが、とりわけ町村の職員がそれまでの制度やサービスを残すことに執着しなかったことから、全体として前向きな協議となったことは特筆すべきことである。

この「町村が独自に実施している事務事業」の中で最も協議に時間を要したものは、13町村で実施されていた「保育所通園費助成」又は「保育所通園バス運行事業」の取扱いであり、上越市においては、一切そのような制度を持っていなかったのに対し、各町村においては保育園児の減少から施設の統合が進められ、通園バスの運行等が不可欠なサービスになっているという現実があった。これについては、「合併後3年間は現行どおりとし、平成20年度から新制度・新基準を作成し、適用する。なお、新制度・新基準は以下の3点を基本とする。①通園バスの運行補助制度と路線バス利用補助制度の併用とし、それぞれの町村が現在実施している制度を継続することを原則とする。②通園バス運行は、保育園ごと又は地域ごとに運行組織をつくり運営するものとする。③受益者負担を求めるとし、あわせて公平性を保つための上限を設けるものとする」ことで合意された。

このように、この案件の制度の統一については合併後に持ち越したが、合併時からの統一を見送った事務事業が全2,203件のうちの24件にとどまったことは、課題を先送りしなかったという点において、合併協議の在り方として記録しておくべきことである。

図表 3-57 事務事業の調整結果(総括表)

■ 上越市で行っている事業として調整したもの

事業区分	件数	比率 (%)
「合併時から上越市の制度に統一」するもの	1,680	98.6
「合併後、段階的に上越市の制度に統一」するもの	18	1.1
「合併後、段階的に新制度、新基準を適用」するもの	5	0.3
合計	1,703	100.0

■ 町村で独自に行っている事業について調整したもの

事業区分	件数	比率 (%)
上越市に同様の制度があり、合併時から上越市の制度に移行するもの	68	13.6
上越市に同様の制度があり、合併後、段階的に上越市の制度に移行するもの	11	2.2
合併時から、全市に展開して実施するもの	21	4.2
一定期間現行どおりとし、その後、新制度、新基準を創設し、適用するもの	19	3.8
上越市に引継ぎ、地域限定で継続するもの	77	15.4
合併後も地域限定で継続するが、合併後の状況を踏まえて見直すもの	133	26.6
合併後、段階的に廃止するもの	76	15.2
合併時に廃止するもの	95	19.0
合計	500	100.0

出典：上越地域合併協議会だより第7号

(7) 新市建設計画の策定

合併後のまちづくりを進めていくための基本方針と、その実現に向けた具体的な施策と事業、そして財政的な裏付けを併せて取りまとめた計画である新市建設計画は、準備会において策定した「新しいまちのグランドデザイン」及び「新市における行財政運営指針」を基に策定された。

新市建設計画には、新市建設の根幹となるべき事業を位置付けることが一般的であるが、当地域では、合併により編入される13町村の総合計画が消滅し、上越市の総合計画改定までの間は、全市域をカバーする事業計画が存在しない状態となるため、新市建設計画を各町村の総合計画を包含する事業計画として位置付けた。

計画においては、合併後の上越市の財政状況を考慮し、合理的で健全な財政運営に裏付けられた着実な計画とすることを前提とし、各市町村の区域で実施する事業の選定に当たっては、市町村ごとに、合併前の財政規模や人口、さらには税収を基に、財政調整基金や地方債の残高を加算又は控除して事業費の配分額を算出し、その配分額を上限に事業を決定した。

また、合併後10年間の予算を推計した財政計画は、それまでの各市町村の予算と決算から推計した財政シミュレーションを基に作成したが、10年間で約200億円の歳入不足が予想されたことから、普通建設事業費を毎年20億円圧縮するなど、厳しい財政状況の中、現実的で堅実な計画となっている。

なお、合併に伴って借入れが可能となる約600億円の合併特例債については、返済金の多くが地方交付税で手当てされる有利な起債であるものの、あくまでも市が将来的に返済しなければならない借入金であり、合併後の上越市の財政状況や各事業の適債性を総合的に検証して活用すべきという考えから、合併特例債を頼りに事業を上乗せせず、実施を予定している事業の財源に振り替えて活用することを原則とした。

新市建設計画の作成に当たっては、まず、計画策定の方針、新市建設の基本方針、新市の施策及び事業、財政計画について、次の「新市建設計画の作成のための協議書」のとおり第4回協議会に提案され、このうち「(1) 計画策定の方針」と「(2) 新市建設の基本方針」は第5回協議会で決定した。また、この協議書に示された基本的な考え方等に基づき、新市の施策及び事業については小委員会で審議され、財政計画については事務局で案の作成が進められた。新市の施策及び事業と財政計画は第10回協議会で決定し、あわせて、これらを踏まえて作成された新市建設計画(案)が決定した。県との協議を経て新市建設計画が決定したのは、第13回協議会においてである。

新市建設計画全文は、「資料9 新市建設計画」を参照願いたい。

市町村建設計画の作成のための協議書

(1) 計画策定の方針

1 基本的な考え方

- 新市建設計画は、上越地域法定合併協議会準備会において策定した「新しいまちのランドデザイン」及び「新市における行財政運営指針」を基に策定する。
- 合併により13町村の総合計画が消滅し、上越市の総合計画の改訂までの間は、市全域をカバーする事業計画が存在しない状態となるため、新市建設計画を、各町村の総合計画を包含する事業計画として位置付ける。
- 現上越市の事業については、合併後の上越市建設の根幹となるべき事業（合併特例債活用事業等）を新市建設計画に位置付ける。
- 合併後の上越市の財政状況を考慮し、合理的で健全な財政運営に裏付けられた着実な計画とする。

2 計画の構成

- 別紙のとおり

3 計画期間

- 平成17年度から平成26年度までの10か年計画とする。
- 財政状況との整合を図るため、計画策定後概ね5年を目途に見直しに向けた検討を行う。

4 計画に掲載する施策の考え方

(1) 対象事業

- ・ 合併後10年間に上越市において実施を予定する事業とする。
- ・ 県事業（新規、継続を問わない）及び合併後の上越市が事業主体となる事業（市単独事業、国県補助事業など）とし、ハード、ソフトの両事業を対象とする。

(2) 事業区分と事業選定方法

① 県事業

- ・ 原則として新潟県が地域計画を策定した事業分野については、その計画に位置付けられている事業とする。
- ・ 地域計画が示されていない分野、事業については、別途県と協議する。
- ・ 市町村ごとに、事業別の優先順位を付け、県との事前協議等を通じ、県が選定する。

② 合併後の上越市が事業主体となる事業

- ・ 県との協議（起債や補助の適切性のチェック等）を踏まえ、財政計画との整合を図り、市町村ごとに事業案を選出し、合併協議会が選定する。

5 策定手順

- 構成市町村からの意見を基に事務局において原案を作成し、小委員会における審議及び協議会における協議を経て計画（案）を作成する。（必要に応じて専門部会等の協力を求める。）
- 計画（案）について、県知事に対し事前協議及び正式協議を行い、正式協議の完了後、協議会において計画を決定する。
- 計画については、平成16年3月末を目途に策定を進める。

（別紙）計画の構成

I 序論	
1	合併の必要性
	（1）社会経済情勢の変化への対応
	（2）日常生活圏の広域化・一体化への対応
	（3）地方分権の進展と多様な住民ニーズへの対応
2	計画策定の方針
	（1）計画の趣旨
	（2）計画の構成
	（3）計画の期間
II 新市の概況	
1	位置及び地勢
2	自然・土地利用
3	人口・世帯
4	産業
III 新市建設の基本方針	
1	まちづくりの方向性
	（1）地域の課題への対応
	（2）まちづくりの方向性
2	土地利用の方向性
3	まちづくりの基本理念 ・「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」
4	新しいまちの将来像 ・「海に山に大地に なりわいと文化あふれる 共生都市上越」

IV 新市の施策
1 市民主体のまちづくりの推進（地域コミュニティなどをいかした協働のまちづくり）
2 環境の保全と活用（豊かな自然と共生する循環型のまちづくり）
3 健康と福祉の充実（地域で支える健康・福祉のまちづくり）
4 産業の振興（なりわいあふれ活力のあるまちづくり）
5 教育・文化の充実（豊かな心を共にはぐくむ文化と教育のまちづくり）
6 都市基盤・生活基盤の整備（地域の個性（特性）をいかし、交流・発展を支援するまちづくり）
V 新市における県事業の推進
VI 公共的施設の適正配置と整備
VII 行財政運営
1 行政運営
2 財政計画

(2) 新市建設の基本方針

- 上越地域法定合併協議会準備会において策定した「新しいまちのグランドデザイン」の「まちづくりの方向性（※）」を新市建設の基本方針とする。

※ まちづくりの方向性 ……

「新しいまちのグランドデザイン報告書」20～26 ページ
「新しいまちのグランドデザイン概要版」 3～ 6 ページが該当

- ・地域の課題と解決のためのまちづくりの方向性
- ・土地利用の方向性
- ・まちづくりの基本理念
「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」
- ・新しいまちの将来像
「海に山に大地に なりわいと文化あふれる 共生都市上越」

(3) 新市の施策及び事業

1 事業選定の基本的な考え方

- 新市建設計画は、本来、「新市建設の根幹となるべき事業（合併特例債活用事業等）」を位置付けるものであるが、当地域の合併においては、編入方式により 13 町村の総合計画が消滅することに鑑み、13 町村の事業については、合併後の上越市建設の根幹となるべき事業にとどまらず、各町村の総合計画に登載された事業等を位置付けるものとする。

上越市の事業については、合併後も総合計画が存続することから、合併後の上越市建設の根幹となるべき事業のみを新市建設計画に位置付けるものとする。

- 新市建設計画は、合併後の上越市の財政状況を考慮し、合理的で健全な財政運営に裏付けられた着実な計画とする観点から、財政計画における普通建設事業費に充当できる財源の範囲内で登載事業を選定するものとする。
- 合併特例債については、合併後の上越市の財政状況や各事業の適債性等を総合的に検証して活用すべきものであり、事業の財源として、より有利な起債への振替措置として活用することを原則とする。

2 対象事業

- 新市建設計画には、合併後 10 年間（平成 17～26 年度）に上越市において実施を予定する事業を登載する。
- 事業は以下の区分によることとし、ハード、ソフト両事業を対象とする。

事業区分		事業概要
合併後の上越市が事業主体となる事業	① 共通事業	<ul style="list-style-type: none"> ○ 合併を契機に、合併後の上越市として優先的に実施すべき事業で、事業効果が広域的にもたらされるもの a) 合併後の上越市の一体性の確立を図る事業 (例) ・広域幹線道路整備事業 ・情報ネットワーク等整備事業 ・合併後の上越市全体で取り組むソフト事業など b) 合併のメリットをいかす拠点性の高い施設整備事業 (例) ・廃棄物処理施設整備事業 など c) 上越地方拠点都市地域整備基本計画に位置付けられた事業
	② 地域事業	<ul style="list-style-type: none"> ○ 各市町村の総合計画等に位置付けられた共通事業以外の事業で、各市町村の地域特性をいかした事業や地域課題に対応する事業 ○ 市町村間の行政サービスの水準の均衡を図るための施設の整備
	③ 公営企業 会計事業	<ul style="list-style-type: none"> ○ 水道（簡易水道）事業、下水道（農業集落排水）事業、ガス事業など、公営企業会計（法非適用企業会計を含む。）で実施する事業
県が事業主体となる事業	④ 県事業	<ul style="list-style-type: none"> ○ 新潟県が策定した地域計画に位置付けられている事業のうち、合併後の上越市建設の根幹となるべき事業 ○ 地域計画が示されていない分野、事業については、別途県と協議し、内協議が整った事業

3 選定手順

- 別紙のとおり

4 事業選定のための事業費配分について

- 合併後の上越市として普通建設事業費に充当できる事業費から、県事業の市負担分を控除した額を、共通事業と地域事業の事業費として配分する。
なお、公営企業会計事業については、会計ごとの独立採算となる観点から、普通会計における普通建設事業費の配分は行わず、一般会計からの拠出金として計上する。
- 共通事業の事業費については、あらかじめ全体の配分額の枠は設けず、優先的に充当することとし、共通事業の決定後の普通建設事業費の残額を地域事業の事業費として配分する。
- 地域事業の事業費については、市町村間の公平を保つために、それぞれの合併前における基金、起債残高などの財政状況を考慮しながら、市町村単位で配分する。

(別紙) 選定手順

(1) 市町村における事業選定

○各市町村は、総合計画等に位置付けられた事業を基に、下記により事業を選定し、それぞれの事業ごとに事業調書等を作成して合併協議会事務局に提出する。

① 共通事業

・市町村ごとに事業の必要性等を検討し、実施を希望する事業を提案する。
 ・各市町村の過去の普通建設事業費の実績に基づき、今後の財政状況を考慮したうえで見込まれる普通建設事業費の範囲内で選定する。

② 地域事業

・対象事業のうち、市町村が合併後10年間に地域で実施を希望する事業を選定する。
 ・各市町村の過去の普通建設事業費の実績に基づき、今後の財政状況を考慮したうえで見込まれる普通建設事業費の範囲内で選定する。

③ 公営企業会計事業

・会計ごとに財政状況を考慮しながら、市町村が合併後10年間に実施を希望する事業を選定し、それぞれの事業に優先順位を付ける。

④ 県事業

・対象事業のうち、市町村が建設計画に登載を希望する事業を選定する。

(2) 合併協議会事務局における原案の作成

○各市町村から提出のあった実施希望事業を基に、下記により専門部会の意見を踏まえ、事務局において建設計画事業原案を作成し、小委員会に提出する。

① 共通事業

・提案のあった事業について、該当する専門部会において事業の必要性等を検討し、参考意見を付して事業原案を作成する。

③ 公営企業会計事業

・提出のあった事業について、専門部会において会計ごとに財政状況等を考慮して事業実施の必要性等を検討し、事業原案を作成する。

県地域機関との内協議

(3) 合併協議会小委員会における事業選定

○事務局が作成した建設計画事業原案を基に、下記により登載事業を選定し、合併協議会に報告する。

① 共通事業

・事業の必要性や優先度等を考慮し、登載事業を選定する。

② 地域事業

・共通事業決定後、地域事業費配分額を決定する。
 ・配分された事業費の範囲内で、市町村ごとに優先順位の高い順に登載事業を選定する。

③ 公営企業会計事業

・会計ごとの財政状況等を考慮し、登載事業を選定する。

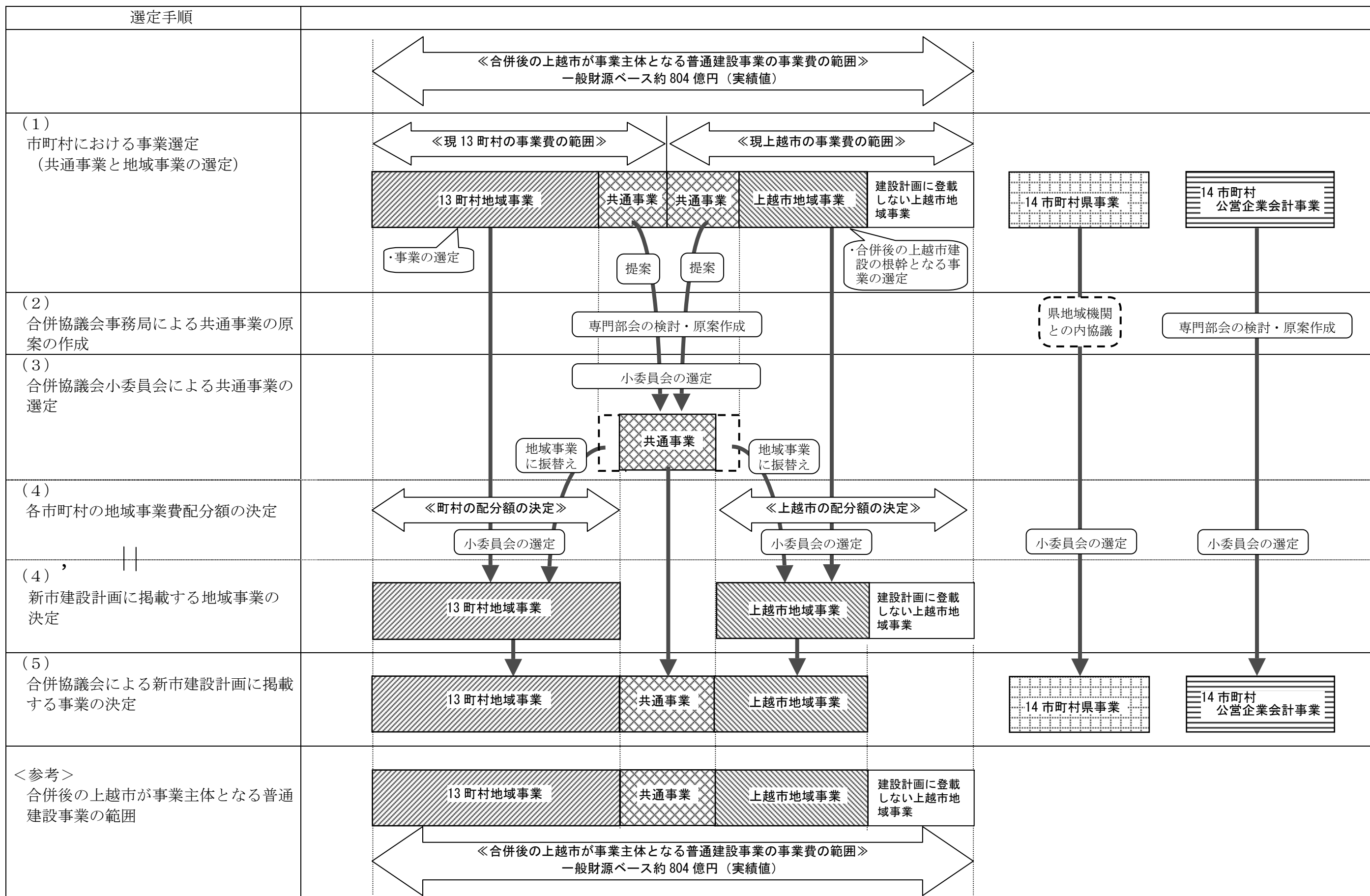
④ 県事業

・県地域機関との内協議が整った事業に登載予定事業とする。

(4) 合併協議会における事業決定

○小委員会からの報告を基に合併協議会において協議し、決定する。
 ○県事業については、県地域機関との内協議が整った事業に登載予定事業とする。なお、選定は事前協議において県が行う。

事業の選定イメージ



(4) 財政計画

1 財政計画策定の基本的な考え方

- 新市建設計画について財源的な裏付けを行い、普通会計ベースでの長期的な財政状況を把握し計画的な事業の実施や行財政運営の効率化を推進するため策定する。

2 計画期間

- 平成 17 年度から平成 26 年度までの 10 か年計画とする。

3 策定の条件

- 財政計画の策定にあたっては、下記の前提条件により策定する。

【基礎数値】

- ・ 過去の 14 市町村の実績(決算額)及び平成 15 年度当初予算額を基礎とし、予算項目毎の伸び率等を考慮しながら合併後の予算を推計する。
- ・ 人口予測については、合併効果による人口及び年齢構成の変動は加味せず、(財)統計情報研究開発センターによる推計値を用いる。

【合併による影響額】

- ・ 調整方針に基づく事務事業の需要額の変動、新市建設計画に基づく建設事業費及び財源の確認、行財政運営の効率化等の推進による影響額を反映する。
- ・ なお、長期的な財政運営を考慮し合併特例債等の建設事業に伴う財政措置は、建設計画の実施のための財源措置として扱い、財政措置による普通建設事業費の上乗せは、原則見込まないものとする。

【財政支援】

- ・ 合併市町村補助金(国)、新潟県市町村合併特別交付金(県)、普通交付税の算定の特例及び特別交付税の特別措置額等を反映する。

【その他の事項】

- ・ 庁舎経費等の施設経費は現状のままとする。
- ・ 合併により解散する上越地域広域行政組合については、上越市が引継ぐこととし、現在の運営状況を基に必要経費を加算する。

出典：第 4 回上越地域合併協議会資料

(8) 新市建設計画掲載事業の事業費配分

新市建設計画に搭載する事業の全体事業費枠や地域事業の各市町村ごとの配分額については、まず、国や県の補助金を始めとする特定財源を控除した上で、新市の自主財源のみで実施可能な事業費枠を把握し、さらに、各市町村の間で特定財源の有無に影響されない公平な配分とするため、普通建設事業を実施する際に充てる一般財源の持ち出し額（以下「一般財源ベース」という。）により算出した。

なお、一般財源ベースは、普通建設事業費の財源内訳のうち、一般財源と地方債の合算額とした。

① 新市建設計画掲載事業の普通建設事業費（一般財源ベース）の算出

各市町村の平成14年度の決算額及び平成15年度当初予算額の普通建設事業費の平均額を基礎とし、今後の財政見通しに配慮するとともに維持管理費を考慮して、毎年度20億円ずつ歳入欠損額が生じるとの前提に立ち、10年間で合計200億円を控除した額を新市建設計画掲載事業の事業費枠（総事業費）とした。

そして、平成12年度から14年度までの普通建設事業費に充当した財源内訳の比率を算出し、これにより合併後10年間の普通建設事業に充当する一般財源及び地方債を算出した。さらに、この一般財源と地方債の合算額から国県事業費等の財源を控除し、新市が事業主体となって実施する普通建設事業費（一般財源ベース）を約804億円と算出した。

② 地域事業の事業費配分

合併後10年間の総事業費（一般財源ベース）804億円のうち、共通事業の事業費を238億円とし、残りの566億円を地域事業の事業費とした。そして、この566億円を次の算出方法によって割り出し、更に配分基準額の調整を行い、各市町村の地域事業費を算出した。

【配分基準額の算出】

- (1) 566億円からコミュニティ・プラザ整備に係る均等額分13億円を控除し、残りの553億円を各市町村に配分する。
- (2) 地域事業の事業費553億円について、各市町村の平成15年度決算額に基づき、6割を標準財政規模、3割を人口、1割を市町村税により按分する。

【配分基準額の調整】

(1) 財政調整基金

各市町村の財政調整基金のうち、それぞれの標準財政規模の5%を超える積立額を、配分基準額に加算する。

(積立額が5%に満たない場合は、配分基準額から控除する。)

(2) 起債償還額

各市町村が合併前に借り入れた人口一人当たりの地方債の交付税算入分を除いた償還額と14市町村全体の人口一人当たりの地方債の交付税算入分を除いた償還額を比較し、過不足額を配分基準額に加算又は控除する。

(3) その他

- ・退職手当組合の脱退清算金を13町村で調整する。
- ・【配分基準額の算出】(1)で控除した13億円を13町村の配分基準額にそれぞれ加算する。

【地域事業の事業費配分額】

(単位：億円)

市町村名	配分額	市町村名	配分額
上越市	316.2	頸城村	39.6
安塚町	21.2	吉川町	18.7
浦川原村	13.6	中郷村	22.7
大島村	12.3	板倉町	26.9
牧村	13.2	清里村	10.4
柿崎町	29.1	三和村	22.7
大潟町	26.3	名立町	4.4
		合計	577.3

(9) 協議結果

平成 15 年 10 月から平成 16 年 7 月にかけて協議会で協議され決定した、協議事項及び合併協定書記載文案は次のとおりである。

なお、協議事項の後の（ ）内は決定された日を示す。

1 合併の方式（平成 15 年 10 月 30 日）

合併の方式は上越市への編入とする。

2 合併の期日（平成 15 年 11 月 26 日）

合併の期日は平成 17 年 1 月 1 日とする。

3 新市の事務所の位置（平成 15 年 10 月 30 日）

新市の事務所の位置は上越市役所を本庁とし、現在の各町村に支所を置くこととする。

4 財産の取扱い（平成 16 年 4 月 12 日）

各町村の所有する財産は、すべて上越市に引き継ぐこととする。

5 議会の議員の定数及び任期の取扱い（平成 16 年 6 月 28 日）

議会の議員の定数については、市町村の合併の特例に関する法律（昭和 40 年法律第 6 号）第 6 条第 2 項及び第 3 項に規定する議会の議員の定数に関する特例を適用することとする。

特例の期間における上越市の議会の議員の定数は 48 人とし、編入される町村の区域ごとに選挙区を設け、議員の定数を柿崎町 3 人、大潟町、頸城村及び板倉町各 2 人、安塚町、浦川原村、大島村、牧村、吉川町、中郷村、清里村、三和村及び名立町各 1 人とする増員選挙を行うこととする。

特例の期間は、上越市の議会の議員の残任期間に相当する期間及び合併後最初に行われる一般選挙により選出される議会の議員の任期に相当する期間とする。

6 農業委員会の取扱い（平成 16 年 1 月 29 日）

(1) 編入される町村の農業委員会は、上越市の農業委員会に統合することとする。

(2) 農業委員会の委員の任期等については、市町村の合併の特例に関する法律（昭和 40 年法律第 6 号）第 8 条第 1 項及び第 2 項の規定を適用することとする。

① 編入される町村の農業委員会の選挙による委員は、40 人に限り、引き続き上越市の農業委員会の選挙による委員として在任することとする。この場合において、上越市の農業委員会の選挙による委員として在任する者

は、編入される町村の農業委員会の選挙による委員の互選により定めることとする。

② 特例の期間は、上越市の農業委員会の委員の残任期間とする。

7 一般職の職員の身分の取扱い（平成15年12月24日）

- (1) 全職員を通じて公平な取扱いを原則とする。
- (2) 各町村の一般職の職員は、すべて上越市の職員として引き継ぐこととする。
 - ① 任用：組織に応じた職制の整理を実施することとする。
 - ② 給与：合併時における現給保障を原則とする。
 - ③ 配置：組織に応じた適正な配置を行うこととする。その際、事務の継続性に十分に配慮することとする。
- (3) 特別職の職員（三役を除く。）の設置の必要性及びその処遇については、個別に検証することとする。

8 特別職の身分の取扱い（平成16年1月15日）

各町村の常勤の特別職の職員（三役）はその職を失うこととする。

9 本庁及び支所の行政組織の取扱い（平成16年4月12日）

- (1) 本庁
 - ① 本庁は、市全体に係る政策、施策、総合的な調整事務、管理事務及び現在の上越市の区域に関する事務を所掌する。
 - ② 本庁の組織は、部制とする。
- (2) 支所
 - ① 現在の各町村の区域を所管区域として支所を設置し、市民の利便性を確保するため行う事務及び所管区域の実情に応じて行う事務を分掌させる。
 - ② 支所の所掌する事務を処理するため、支所に支所長を置く。
 - ③ 支所の組織は、各町村の現行の組織を参考としたグループ制とする。

10 地域審議会及び地域自治組織（仮称）の取扱い（平成16年4月12日）

- (1) 地域協議会
 - ① 市内の一定の区域に係る施策にその区域の住民の意見を反映させるため、地方自治法に基づく市長の附属機関として地域協議会（以下「協議会」という。）を置く。
 - ② 協議会は、現在の各町村の区域ごとに置く。
 - ③ 各区域に置く協議会の名称は、合併前に各町村が案を作成する。
 - ④ 協議会は、住民に基盤を置く機関として、住民の主体的な参加を求めつつ、多様な意見の調整を行い、協働の活動の要となる。また、市長の諮問に応じ、次の事項等を調査審議し、答申する。さらに、これらの事項等に

関し市長及び当該区域を所管する支所長に自主的に意見を述べることができる。

- 当該区域において行われる施策（予算措置を伴うものを含む。）の策定及び実施に関すること
 - 当該区域における重要な施設の設置及び廃止等に関すること
 - 新市建設計画の当該区域に係る変更及び実施に関すること
- ⑤ 協議会は、委員をもって組織する。委員は、その協議会の区域において選挙された者を市長が選任する。なお、選挙された者の数が定数に満たない場合においては、市長が必要に応じて選任する。
- ⑥ 協議会の委員の定数は、現在の議員定数を目安におおむね10人以上25人以下の範囲内で、合併前に各町村が案を作成する。
- ⑦ 協議会の会議は、必要に応じて開催する。
- (2) 地域自治組織（仮称）
- 地域自治組織（仮称）については、法律の改正等があった場合には、廃置分合の申請の議決後に、改正等の内容を考慮して検討する。

11 一部事務組合等の取扱い（平成15年12月24日）

- (1) 構成市町村の全部又は一部で組織している一部事務組合等については、合併の日の前日をもって解散し、上越市に引き継ぐこととする。
- (2) 構成市町村の全部又は一部とその他の地方公共団体で組織している一部事務組合等については、各町村は合併の日の前日をもって脱退し、上越市がその地位を引き継ぐこととする。
- ただし、新潟県町村職員退職手当組合、新潟県町村人事事務組合については、上越市は各町村の地位を引き継がないこととする。

12 公社、第三セクターの取扱い（平成16年4月12日）

各町村の公社、第三セクター等は、上越市が引き継ぐこととする。

なお、合併後、毎年度経営状況等を点検し、健全化に向けて見直しを行うこととする。

13 町名・字名の取扱い（平成16年4月12日）

町名・字名は、原則として現行どおりとする。

ただし、同一の町名・字名については、関係する市町村間の協議により調整することとする。また、各町村の町名・字名に現在の町村名を付することや、字名の「大字」を削除すること等については、各町村の意向を尊重し調整することとする。

その上で、新潟県議会の廃置分合の議決（合併の決定）までに決定し、総務大臣の告示の後に上越市議会において議決することとする。

14 慣行の取扱い（平成 15 年 12 月 24 日）

市章及び市旗、憲章及び宣言並びに市の木・花は、上越市に統一することとする。

市推奨の木・花には、各町村の木・花を加えることとする。

上越市民の歌は、合併後に内容を見直すこととする。

15 各種事務事業の取扱い

別冊 1（※1）の「各種事務事業の取扱い」のとおりとする。

○ その 1（平成 15 年 11 月 26 日）

別冊「事務事業一覧（その 1）」の 1，294 件の事務事業については、合併時から上越市の制度に統一する。

○ その 2（平成 15 年 12 月 24 日）

別冊「事務事業一覧（その 2）」1 ページ及び 2 ページの 163 件の事務事業については、合併時から上越市の制度に統一する。

別冊「事務事業一覧（その 2）」3 ページの 4 件の事務事業については、合併後、段階的に上越市の制度に統一する。

○ その 3（平成 16 年 1 月 15 日）

別冊「事務事業一覧（その 3）」1 ページ及び 2 ページの 170 件の事務事業については、合併時から上越市の制度に統一する。

別冊「事務事業一覧（その 3）」3 ページの 7 件の事務事業については、合併後、段階的に上越市の制度に統一する。

○ その 4（平成 16 年 1 月 29 日）

別冊「事務事業一覧（その 4）」1 ページの 27 件の事務事業については、合併時から上越市の制度に統一する。

別冊「事務事業一覧（その 4）」2 ページの 2 件の事務事業については、合併後、段階的に上越市の制度に統一する。

別冊「事務事業一覧（その 4）」3 ページの 3 件の事務事業については、合併後、段階的に新制度、新基準を適用する。

○ その 5（平成 16 年 2 月 17 日）

別冊「事務事業一覧（その 5）」の 7 件の事務事業については、合併時から上越市の制度に統一する。

○ その 6（平成 16 年 3 月 6 日）

別冊「事務事業一覧（その 6）」の 2 件の事務事業については、合併時か

第3章 合併の経緯

ら上越市の制度に統一する。

- その7（平成16年3月6日）
別冊「各種事務事業の取扱い（その7）」のとおりとする。

- その8（平成16年3月30日）
別冊「事務事業一覧（その8）」1ページの9件の事務事業については、合併時から上越市の制度に統一する。
別冊「事務事業一覧（その8）」2ページの1件の事務事業については、合併後、段階的に上越市の制度に統一する。
別冊「事務事業一覧（その8）」3ページの1件の事務事業については、合併後、段階的に新制度、新基準を適用する。

- その9（平成16年3月30日）
別冊「各種事務事業の取扱い（その9）」のとおりとする。

- その10（平成16年4月12日）
別冊「事務事業一覧（その10）」1ページの7件の事務事業については、合併時から上越市の制度に統一する。
別冊「事務事業一覧（その10）」2ページの3件の事務事業については、合併後、段階的に上越市の制度に統一する。
別冊「事務事業一覧（その10）」3ページの1件の事務事業については、合併後、段階的に新制度、新基準を適用する。

- その11（平成16年4月12日）
別冊「各種事務事業の取扱い（その11）」のとおりとする。

- その12（平成16年6月28日）
別冊「事務事業一覧（その12）」1ページの1件の事務事業については、合併時から上越市の制度に統一する。
別冊「事務事業一覧（その12）」2ページの1件の事務事業については、合併後、段階的に上越市の制度に統一する。

16 新市建設計画（平成16年7月23日）

別冊2（※2）の「新市建設計画」とおりとする。

※1 「資料4 上越地域合併協議会関連資料 (10)各種事務事業の取扱い」参照。

※2 「資料9 新市建設計画」参照。

6 合併協定書調印式

平成16年7月23日の第13回協議会において、新市建設計画に係る県との正式協議が完了したことが報告され、新市建設計画が正式に決定された。

これにより、合併の方式や合併の期日、新市建設計画などすべての合併協議が整ったことから、会議に引き続き、合併協議の集大成として合併協定書調印式が行われた。

調印式では、まず上越地域合併協議会会長である木浦上越市長があいさつに立ち、「14市町村は、海、山、里、川など豊かな自然とその恵みに育まれた様々な個性を持ち合わせています。このたびの合併により一つのまちになることで、このような個性に再び光を当てながら新たな力と価値を生み出し、自主自立が可能なまちに向けて着実に歩みを進めていきたい」と述べた。

その後、これまで合併協議を重ねてきた協議会委員全員を立会人として合併協定書への調印に移り、自治体ごとに協議会委員が調印台に登壇し、まず市町村長が署名・押印、続いて協議会委員の代表一人が立会人としての署名を行った。

調印後、平山県知事の代理として出席した関根県出納長から、「合併後は、14市町村の力を結集し、各市町村特有の地域資源の活用を図りながら住民との協働を進め、上越地域が更に活性化することを期待している」との県知事からの祝辞が伝えられた。

最後に、調印を終えた14市町村長が固い握手を交わし、上越地域全体の持続的な発展を誓い合った。

7 廃置分合及び関連議案の議決

合併協定書調印式終了後の平成16年7月27日から、14市町村では臨時議会がそれぞれ招集され、合併関連議案の議決が行われた。

提出された議案は、地方自治法第7条第1項の規定に基づく「廃置分合について」、同法第7条第4項の規定に基づく「廃置分合に伴う財産処分に関する協議について」、及び市町村の合併の特例に関する法律第6条第2項及び第5項の規定による議会の議員の定数に関する特例措置、同法第8条第1項の規定による農業委員会の委員の任期等に関する特例措置について定める「廃置分合に伴う経過措置に関する協議について」、である。

各町村で議案が議決される中、大潟町では7月31日に行われた臨時議会において、廃置分合議案が賛否同数のまま情勢が動かず、審議未了により廃案となる事態に陥った。しかし、翌8月1日、同議案が再提出され、1票差ですべての議案が可決された。

14市町村における採決の結果は、次のとおりである。

	臨時議会日程	採決の結果		
		廃置分合	財産処分	経過措置
上越市	8月2日	賛成：23 反対：6	賛成：23 反対：6	賛成：23 反対：6
安塚町	7月28日	賛成：10 反対：1	賛成：11 反対：0	賛成：11 反対：0
浦川原村	7月27日	賛成：10 反対：1	賛成：10 反対：1	賛成：10 反対：1
大島村	7月27日	賛成：9 反対：0	賛成：9 反対：0	賛成：9 反対：0
牧村	7月28日	賛成：11 反対：1	賛成：11 反対：1	賛成：11 反対：1
柿崎町	7月28日	賛成：13 反対：4	賛成：13 反対：4	賛成：13 反対：4
大潟町	8月1日	賛成：8 反対：7	賛成：8 反対：7	賛成：8 反対：7
頸城村	7月29日	賛成：15 反対：2	賛成：15 反対：2	賛成：14 反対：3
吉川町	7月30日	賛成：13 反対：2	賛成：14 反対：1	賛成：14 反対：1
中郷村	7月29日	賛成：13 反対：0	賛成：13 反対：0	賛成：13 反対：0
板倉町	7月28日	賛成：12 反対：2	賛成：12 反対：2	賛成：12 反対：2
清里村	7月30日	賛成：9 反対：1 無効：1	賛成：10 反対：1	賛成：10 反対：1
三和村	7月28日	賛成：14 反対：1	賛成：14 反対：1	賛成：14 反対：1
名立町	7月29日	賛成：11 反対：2	賛成：13 反対：0	賛成：13 反対：0

8 合併申請

平成16年8月6日、廃置分合及び関連議案の議決を終えた上越地域14市町村長は、新潟県庁を訪れ、県知事に廃置分合の申請を行った。

平山県知事からは、「14市町村という大きな枠組みの合併であり、合併後も地域への気配りを忘れないでほしい」と激励があり、木浦上越市長は、「合併後も旧市町村が互いに切磋琢磨し、地域振興の相乗効果を生み出せるようにしたい」と抱負を語った。

同年9月27日、県議会において上越地域14市町村の廃置分合についての議決が行われ、それを受け、同年10月1日、県知事から合併の決定と総務大臣への届出が行われた。

9 総務大臣告示

総務大臣は、平成16年10月26日付けの総務省告示第824号において、平成17年1月1日から、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13町村を廃し、その区域を上越市へ編入する告示を行った。

ここに、合併に関する一連の法定手続がすべて完了し、上越地域14市町村による合併が正式に決定した。

○総務省告示第八百二十四号

市町村の廃置分合

地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）第七條第一項の規定により、東頸城郡安塚町、同郡浦川原村、同郡大島村、同郡牧村、中頸城郡柿崎町、同郡大潟町、同郡頸城村、同郡吉川町、同郡中郷村、同郡板倉町、同郡清里村、同郡三和村及び西頸城郡名立町を廃し、その区域を上越市に編入する旨、新潟県知事から届出があつたので、同條第六項の規定に基づき、告示する。

右の処分は、平成十七年一月一日からその効力を生ずるものとする。

平成十六年十月二十六日

総務大臣 麻生 太郎