

市民全体の共有の財産である中山間地域
市民全体で守り、支えていくために

上越市中山間地域振興基本条例

～議員発議による条例提案～

平成23年6月24日公布・施行

逐条解説

上越市議会



上越市中山間地域振興基本条例（逐条解説）

前文

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

山々に降った雪や雨は、大地にしみ込み、里へと流れ、日本海に注ぎます。その水を含んだ大地は、私たちにとって大切な命の源であり、郷土の誇りコシヒカリや多くの野菜を実らせ、日本海の豊富な海の幸を育み、私たちの暮らしを支えています。

山があり、海があり、大地がある私たちのまち上越市は、私たちにとって地球上の他の地域に求めることのできない心のふるさとです。

しかし、市域の多くを占める中山間地域では、社会経済構造の変化の中で人口減少や高齢化が進み、農地は荒れ、集落の存続が危ぶまれる状況が広がってきています。

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

【趣旨】

- 前文は、上越市の自然環境や中山間地域のもたらす恵みを明らかにするとともに、中山間地域の現状に対する危機感を明らかにし、中山間地域を守ることが市民全体の利益になると理解して、市民全体で中山間地域を支える決意を表すものです。
- 2005農林業センサスの農業地域類型において「中間農業地域」又は「山間農業地域」として区分されている土地の総面積が市域の68.2%を占めるなど、当市の市域の多くが中山間地域です。この中山間地域は、豊かな自然環境に恵まれ、水・空気・食料など、人間や動植物が生きるために必要な恵みを作り出す機能を有しているだけでなく、命の水を作り出す水源涵養、棚田などの農地が果たしている洪水防止などの多面的な機能を有しており、上流部に位置する中山間地域は、下流域の住民生活を含む、多くの住民の財産、豊かな暮らしを守る役割を果たしています。

しかしながら中山間地域では、過疎化や高齢化により、限界集落と呼ばれている集落の増加や農地等の荒廃など、多くの問題を抱えています。そこで中山間地域が衰退することは、都市部に住む市民にとっても大きな影響を及ぼすとの考えから、市民全体で中山間地域を支えていくとともに、市民が安全に安心して住み続けることのできる地域社会の実現のため、中山間地域の振興を図っていくことを決意しています。

第1条 目的

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

【趣旨】

- この条文は、この条例が規定している内容を概略的に示すとともに、制定目的を示したものです。

【解説】

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

第2条 定義

- 1 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによります。
 - (1) 中山間地域 金谷区、谷浜・桑取区、安塚区、浦川原区、大島区、牧区、柿崎区、吉川区、中郷区、板倉区、清里区及び名立区の区域（都市計画法（昭和43年法律第100号）第8条第1項第1号に規定する用途地域の区域を除く。）並びに市長が認める区域をいいます。
 - (2) 中山間地域の公益的機能 中山間地域の有する水、空気等の資源を産み出す機能、国土保全機能その他の機能をいいます。
 - (3) 地域住民 中山間地域に居住をする市民をいいます。

【趣旨】

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

【解説】

- 第1号で定める中山間地域は、特定農山村地域における農林業等の活性化のための基盤

整備の促進に関する法律（平成5年法律第72号）第2条第1項に規定する特定農山村地域又は統計法（平成19年法律第53号）に基づく農林業センサスにより中間農業地域か山間農業地域に分類されている地域を含んでいる地域自治区の区域全域とするものです。また、市長が中山間地域として認めることが適当と判断した区域も中山間地域とするものです。なお、第1号に掲げている区域であっても、都市計画法（昭和43年法律第100号）第8条第1項第1号に規定する用途地域の区域は、開発が進んでいる区域と認められることから、中山間地域の区域から除くことにしたものです。

- 中山間地域の区域を定めるに当たっては、農林業センサスや過疎地域自立促進特別措置法（平成12年法律第15号）に基づく過疎計画、あるいは中山間地域等直接支払交付金制度などで定められる地域をそのまま区域として定めた場合、開発による市街化で既に中山間地域とは言い難い地域が含まれてしまうことなど、それぞれ実態にそぐわない部分があることを踏まえながら、様々な検討の結果、公平性の担保や将来的な変更も想定した上で、基準を明確にできる上記の考え方を採ることにしたものです。
- 「中山間地域」という用語は、これまでも様々なところで使われてきたものの、法令上明確な定義がなく概念的にとらえられてきました。この条例で基本理念や指針を定め、それに基づき振興策等を図るためには、対象となる区域が明確でないと施策の展開があいまいになるおそれもあることから、条例の制定に当たり、中山間地域の区域を明確に定義することにしたものです。
- 第2号は、中山間地域の有する公益的な機能を明らかにしたものです。「中山間地域の有する水、空気等の資源を産み出す機能」とは、水源涵養としての機能や、中山間地域の森林が産み出す空気や農産物等の資源を産み出す機能のことです。また、「その他の機能」には中山間地域の文化の伝承機能なども含まれるものです。
- 第3号の「市民」は、上越市自治基本条例（平成20年上越市条例第3号）第2条第2号に規定する市民を意味しています。
- この条例で「市民」の定義を定めなかったのは、「市民」の定義が、上越市自治基本条例における用語の意義と同一の場合は改めて定義規定を置かないという本市の例規の整備の例にならうことにしたからです。

第3条 基本理念

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

【趣旨】

- この条文は、中山間地域の振興を図るための基本理念を定めたものです。

【解説】

- 第1号は、中山間地域が有する公益的機能は、市民全体の共有財産であり、市民の安全安心な暮らしに必要不可欠なものであるとの認識を明らかにした上で、その機能の維持に努めることを理念としたものです。
- 第2号は、中山間地域の産み出す水・空気などの資源や洪水防止機能等は、中山間地域に住む市民だけが恩恵を受けているのではなく、市民みんなが恩恵を受けているとの考え方の下に、中山間地域が有する機能の維持の重要性を市民が理解することを理念としたものです。
- 第3号は、中山間地域の機能は、そこに暮らす人々が居て、山林や田畑の手入れがなされてこそ維持できるものであるとの考えの下に、中山間地域に住む市民が安心していきいきと暮らし続けられるようにすることを理念としたものです。
- この条文の主語は「中山間地域の振興」ですが、隠れた主語として「市」があります。すなわち、市が主体となって「市民が…理解すること」や「…いきいきと暮らし続けられるようにすること」を基本理念として行うことを意味しています。

第4条 市の責務

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

【趣旨】

- この条文は、中山間地域の振興に係る市の基本的な責務を定めたものです。

【解説】

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

第5条 市民の役割

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">1 市民は、基本理念にのっとり、市がこの条例に基づき実施する施策に協力するよう努めるものとします。2 市民は、自主的かつ主体的に中山間地域の振興を図るよう努めるものとします。 |
|--|

【趣旨】

- この条文は、中山間地域の振興について、市民が果たすべき役割を定めたものです。

【解説】

- 当初、市民についても「責務」とすることも考えましたが、市民から見て「責務」は重過ぎると考え、「役割」としたものです。
- 第1項は、中山間地域が果たしている公益的機能は市民共有の財産であり、安全安心な市民生活との関わりから中山間地域の大切さを理解することなど、市が行う施策に協力することを定めたものです。
- 第2項は、中山間地域の公益的機能が安全安心な市民生活に必要不可欠であることを理解した上で、市民が主体的・自主的に中山間地域の振興を図ることを努力義務としたものです。

第6条 施策の策定等に関する指針

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

【趣旨】

- この条文は、中山間地域の振興に関する施策の基本的な指針を定めたものです。

【解説】

- 第1号は、中山間地域の有する公益的機能を維持するためには、中山間地域の自然環境の保全が重要であることから指針としたものです。
- 第2号は、第3条第2号に掲げた基本理念の実現に向けて、中山間地域の重要性を市民が理解し、維持していこうという意識を共有できるようにするために指針としたものです。
- 第2号の指針に基づく具体的な施策としては、機を捉えた啓発等のほか、次代を担う子供たちに中山間地域の果たしている役割を伝えるための学習の機会の提供などを想定しています。
- 第3号は、第3条第3号に掲げた基本理念の実現に向けて、各集落の実情に応じて生活環境（例えば交通手段の確保、雪処理、通信環境など）の向上を図ることを指針としたものです。
- 第4号は、第3条第3号に掲げた基本理念の実現に向けて、地域住民の生活の糧となる農林業をはじめとする産業の振興を図ることを指針としたものです。
- 第5号は、中山間地域における定住人口が減少し続けた場合、第3条第3号に掲げた基本理念の実現が困難になることから、定住の促進を図ることを指針としたものです。
- 第6号は、中山間地域の公益的機能の維持については、里山の管理などそこに人が住んでこそできるものがあることから、地域住民が活性化し、誇りを持って暮らし続けることができるようにするため、都市部に住む人々や同じように中山間地域に住む人々などとの

多様な地域間交流を促進することを指針としたものです。

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

第7条 施策の取組方針等

- 1 市長は、基本理念及び前条に定める指針にのっとり、中山間地域の振興に関する施策を総合的かつ計画的に推進するため、中山間地域の振興に関する施策の取組方針等をまとめ、毎年度、議会に報告するとともに、市民にこれを公表しなければなりません。

【趣旨】

- この条文は、中山間地域の振興に関する施策を総合的かつ計画的に推進するため、中山間地域の振興に関する施策の取組方針等をまとめ、議会に報告することなどを市長に義務付けたものです。

【解説】

- この条文は、中山間地域の振興に資する事業等を体系的にまとめた施策の取組方針等を作成し、毎年度、それを議会に報告することを義務付けるとともに、市民への理解を図るため、公表を義務付けたものです。
- 当初は、例えば総合的な「中山間地域振興基本計画」のような計画の策定を義務付けることも考えましたが、過疎計画など中山間地域の振興にかかわる各種計画もあることから、更なる計画の策定等を義務付けた場合、屋上屋を架すこととなり、また、実際の各種施策の展開に支障が出ることになりかねないことを考慮して、施策の取組方針等の作成と議会への報告を義務付けたものです。
- この条文による議会への報告は、あくまで議決事件ではなく、諸般の報告として報告されることを想定しています。
- なお、ここでイメージしている取組方針等とは、条例の基本理念、指針に沿った施策の目標を取組方針として定めた上で、分野別の具体的な取り組み事項（農業振興地域整備計画、食料・農業・農村基本計画、情報通信基盤整備方針、総合交通計画などの計画や中山

間地域における集落の実態調査の結果をもとに実施する施策の柱など) を取りまとめて概括的に明示したものを想定しています。

第8条 推進体制の整備等

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

【趣旨】

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

【解説】

- 「必要な体制」とは、中山間地域の振興に関する施策の総合的な窓口となるセクションの設置や専門職員の配置などを想定したものです。
- 「財政上の措置」は、必要な措置の例示の一つですが、例えば、理念実現に向けた誘導策としての補助金の交付や施策実施に必要な予算の計上などを想定したものです。
- もとより、内部組織の設置や人事、予算の編成は市長の権限であり、市長提案の条例であれば市長の意思であるため、問題は生じないこととなりますが、議員発議の条例の場合、市長の権限を侵害するかどうかの問題となります。この条文では、具体的な組織の設置を義務付けているわけではなく、また財政上の措置も一つの例示に過ぎないことから市長の裁量権を担保して権限を侵害するものではないと考えています。

第9条 市民の意見等の施策への反映

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

【趣旨】

- この条文は、中山間地域の振興に関する施策を的確に行うために必要な市民意見や中山間地域の現況を把握するための措置をとることを義務付けたものです。

【解説】

- 「必要な措置」とは、具体的には、平成18年度あるいは22年度に行った現地調査や

アンケート調査などを定期的に実施することを想定しています。

- 本条の主語を「市」としたのは、市長等の執行機関が調査などの措置をとることだけでなく、議会も自ら市民との意見交換や調査を行うなど、施策の的確な策定・実施の一翼を担うことを想定したためです。

第10条 年次報告

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

【趣旨】

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

【解説】

- この条文で議会への報告を義務付けたのは、第7条で策定を義務付けた取組方針等に基づいた施策の毎年の実施状況などを議会がチェックし、その結果を予算審議等に活用するためです。
- 議会への報告は、具体的には、単なる施策実施の実績だけを報告するのではなく、個々の施策の展開手法やその実績、今後の課題などを取りまとめて議会に提出してもらうことを想定しています。
- この条文で市民への公表を義務付けたのは、中山間地域の振興について市民の理解を図るとともに、施策の実施状況などを理解していただき、前条に定める意見の反映に向けて活用していくことを想定しています。
- この条文による議会への報告は、第7条の取組方針等の報告同様、あくまで議決事件ではなく、諸般の報告として報告されることを想定したものです。

第11条 委任

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

【趣旨】

- この条文は、中山間地域振興の細目を市長に委任することを定めたものです。

【解説】

- この条例は、中山間地域の振興に係る基本的な事項を定めていますが、中山間地域振興の実務は執行機関である市長が行うことになるため、実施の細目は市長に委任することにしたものです。

附 則

この条例は、公布の日から施行します。