

# 上越市自治基本条例の 検証に関する最終報告書

平成 25 年 6 月

上越市

## 目 次

1	はじめに	1
2	条例施行後 5 年間の歩み	2
3	条例及び条例に基づく取組に対する市民の声	6
4	市による検証	
	(1) 検証の内容	11
	(2) 改正の必要性の検討	55
5	市民による検証	58
6	市議会の意見聴取	64
7	総括	70

## 1 はじめに

平成 20 年 4 月 1 日に上越市における自治の基本的な理念やルールを定めた「上越市自治基本条例」を施行してから、5 年を経過しました。この条例では、条例を時代に合ったものとして、自治の在り方をより進んだものとしていくために、第 43 条第 1 項で「市長は、5 年ごとに、この条例の内容を社会経済情勢の変化に照らして、定期的な見直しを行わなければならない」と定めているところであり、施行から 5 年経った平成 24 年度が最初の見直しの年となりました。

この度の見直しは、自治基本条例に基づくこれまでの取組を振り返りながら、自治の在り方を改めて見つめ直すとともに、条例の理念を再認識することにより、自主自立のまちづくりの歩みをより一層進めるための検証と位置付け、実施することとしました。

条例の検証を行うに当たり、まずは、行政内部のセルフチェックとして、庁内の全ての課等において、条例施行後の取組の振り返りを行い、「上越市自治基本条例検証結果報告書（以下、検証結果報告書）」として取りまとめました。

続いて、条例第 43 条第 3 項において「見直しに当たっては、市民の意見を聴くために必要な措置を講じなければならない」とされていることから、市民の意見を聴くために上越市自治基本条例推進市民会議を設置して、公募委員 8 人を含む 16 人の委員から 7 回にわたる会議において「検証結果報告書」を参考にして慎重に検証していただき、検証の結果を「上越市自治基本条例に関する意見書」として提出いただきました。あわせて、広報上越、市ホームページ等において「検証結果報告書」を公表し、市民に意見募集を行いました。

また、市議会からも、総務常任委員会の所管事務調査での検証結果に基づく意見をいただきました。

本報告書は、このような三者それぞれの立場で実施した自治基本条例の検証の結果を踏まえて、市の最終的な検証結果をとりまとめたものです。

## 2 条例施行後 5 年間の歩み

自治基本条例では、制定の目的について、第 1 条に「市における自治の基本的な理念及び仕組みを定めることにより、市民による自治の一層の推進を図り、もって自主自立のまちを実現することを目的とする」と規定している。主権者である市民による自治を一層推進することによって、人（個人）が自立し、地域経済が自立し、行政も自立して、それぞれの役割をしっかりと担い、協働していくという本条例の最終的な政策目的である「自主自立のまち」の実現に向け、市は、条例施行後、様々な取組を進めてきた。

### (1) 周知・研修

平成 20 年 4 月の条例施行にあわせ、市民フォーラムの開催やパンフレットの全戸配布、公共施設へのポスターの掲示、市民団体等に対する出張説明会の開催など周知に取り組んできた。

行政内部に目を向けると、当市の自治に関する最高規範である上越市自治基本条例について職員が熟知し、理念等を共有して事務事業を遂行することによって、この条例に基づく市政運営を推進するため、保育士等を除く 1,453 人の職員を対象に研修会を実施した。また、平成 21 年 4 月以降は、新規採用職員の採用時研修の際に自治基本条例に関する研修を行っている。

### (2) 主な取組

自治基本条例の施行からこれまでの間、市民投票条例を制定して市民投票に係る手続を定めたほか、要綱で定めていたパブリックコメント制度の条例化、合併前上越市の区域への地域自治区制度の導入など、着実に自治基本条例に基づく取組を進めてきた。

#### 市民投票制度の仕組みの構築

「市民投票」は、市内で意見を二分するような市政の重要項目などについて、賛成又は反対の二者択一方式の投票によって市民の意思を確認する制度で、本市では、市民参画の仕組みの一つとして、課題が生じたときに迅速な対応が可能となる「常設型」の上越市市民投票条例を制定し、制度を構築した。上越市市民投票条例の制定に当たり、学識経験者及び公募の市民による「上越市市民投票条例（仮称）検討委員会」を設置して検討を進め、平成 20 年 11 月に検討結果を取りまとめた「上越市市民投票条例（仮称）検討委員会報告書」が市長に提出された。また、平成 20 年 12 月から翌年 1 月にかけてパブリックコメントを行うとともに、併せて市内 5 会場で「市民公聴会」

を開催し、様々な意見を聴きながら作成した条例案が平成 21 年 3 月議会において議決され、平成 21 年 10 月 1 日から施行した。

#### パブリックコメント制度の整備

「パブリックコメント」は、市の基本的な計画や重要な条例等をつくる段階で、市長等がそれらの案の内容などを公表し、市内の事業所に勤務する人や市内の学校に在学する人などを含めて広く市民から意見を募るとともに、寄せられた意見を尊重して意思決定を行い、意見に対する考え方を公表する手続であり、平成 15 年から要綱を定めてこの制度を運用してきたが、より確かな制度とするため、条例に基づく制度に移行した。

上越市パブリックコメント条例については、平成 20 年度に、「市政モニターアンケート」の実施や市内 2 会場での「市民の意見を聴く会」の開催に加え、公募の市民による「パブリックコメント制度の条例化に向けた市民検討会」を設置して検討を進めた。また、平成 20 年 12 月から翌年 1 月にかけてパブリックコメントを行うとともに、期間中には市内 5 会場で「市民公聴会」を開催し、様々な意見を聴きながら作成した条例案が平成 21 年 3 月議会において議決され、平成 21 年 4 月 1 日から施行した。

#### 合併前上越市の区域における地域自治区の設置

「地域自治区制度」は、市民にとって身近な地域を単位として「地域自治区」を設け、それぞれの区に、住民同士が話し合いを行い、地域の意見のとりまとめを行う「地域協議会」と、区域内の市政運営に関する事務を行う「事務所」を設置する制度で、市民が地域の課題を主体的にとらえ、議論を行い、決定した意見を市政に反映させていくための仕組みであるとともに、身近な地域の課題解決に向けた自主的・自発的な地域活動をより活発なものとしていくための仕組みである。当市では、これまで、平成 17 年 1 月 1 日の市町村合併前の旧町村の区域ごとに 13 の地域自治区を設置していたが、平成 21 年 10 月 1 日からは、合併前上越市の区域にも 15 の地域自治区を設置し、市の全域に 28 の地域自治区を置く現在の体制となった。合併前上越市への地域自治区制度の導入に当たっては、平成 19 年度以降、市民説明会の開催や各種団体との意見交換、パブリックコメントの実施、フォーラムの開催などの取組を重ねた。このような取組を経て、平成 21 年 3 月議会において上越市地域自治区の設置に関する条例の一部改正が議決され、導入に至った。

## 関係例規の整備

市の全ての条例、規則等について、最高規範である自治基本条例と整合を図るため、全庁的に整備作業を行った。これは、既存の条例と自治基本条例の整合を図るため、全庁調査の結果に基づき、平成 21 年 3 月議会における議決を経て上越市都市計画審議会条例等の関連する条例を一括して改正するとともに、関係する規則、要綱等の全ての例規について所要の改正を行ったものである。具体的には、市民公募規定がない審議会等について市民公募規定を追加するなどの整備を行ったほか、自治基本条例で定義する語句の用法について他の条例、規則等における用法と整合を図るとともに、個別の条例における自治基本条例からの引用規定を整備するなど、自治基本条例に基づく取組を推進するための体制整備を図った。

例規区分	条例	規則	規程	要綱
例規総数	403	420	110	452
<b>改正した例規数</b>	<b>25</b>	<b>6</b>	<b>0</b>	<b>16</b>
語句の整合	1	0	0	1
審議会等の委員選任	15	6	0	13
自治基本条例からの引用規定の整備	8	0	0	0
その他	2	0	0	2

重複する条例が 1 本あるため合計件数が改正する条例の本数と一致しない。

## 市議会の最高規範となる条例の制定

上越市議会基本条例は、市議会の最高規範となるもので、自治基本条例で定められた市議会の責務を果たし、市民に開かれた市議会、信頼される市議会を目指すため、市議会・議員の活動原則、市民と市議会との関係などを明らかにする条例として、平成 22 年 11 月 1 日開催の臨時議会で、議員発議により提案され、全会一致をもって議決されるとともに、同日に施行した。

### 市事務執行の在り方の見直し

市の自治の最高規範である自治基本条例に基づき事務執行の在り方について常に見直しを行っている。特に、次の事項について適切な措置を講じるよう毎年度予算要求時に徹底している。

- ・ 第 18 条「情報共有及び説明責任」  
例：市政運営に関する情報を市民へ積極的に提供すること。  
例：市民の意見把握のための取組を講じること。
- ・ 第 21 条「審議会等」  
例：審議会等の構成員には原則、「公募による市民」を含めること。
- ・ 第 33 条「市民参画」  
例：市民参画の機会を保障するため、市民参画に関する制度を整備すること。  
例：市民参画に関する制度の周知を図り、市民参画に関する市民の意識を高めること。
- ・ 第 34 条「協働」  
例：公共的課題の解決に当たり、市民との「協働」を推進すること。

### 例規制定改廃等における点検の実施

条例、規則等の制定改廃に当たり、改正内容は自治基本条例の規定に反していないか、また、表現が本条例と整合が図られているかを必ずチェック表を用いて点検している。

特に審議会等の構成員の選任に当たっては、多くの市民から多様な意見を聴くために、委員等の選任に当たり、幅広い分野、年齢層、居住地域等や男女の構成比、同一人物による他の審議会等の委員等の兼務状況などをチェックしている。

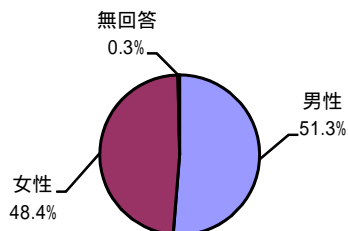
### 3 条例及び条例に基づく取組に対する市民の声

次に、市民に自治基本条例や自治基本条例に基づく取組がどの程度浸透しているかを平成24年1月に実施した市政モニターアンケートの結果について記す。

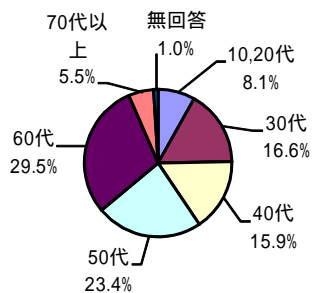
#### 市政モニターアンケートの概要

調査期間 平成24年1月11日(水)～平成24年1月25日(水)  
 調査対象者 平成23年度上越市市政モニター448人  
 調査方法 郵送又はEメールによるアンケートの配布ならびに回収  
 回収数・回収率 回収数 308 回収率 68.8%  
 回答者の構成

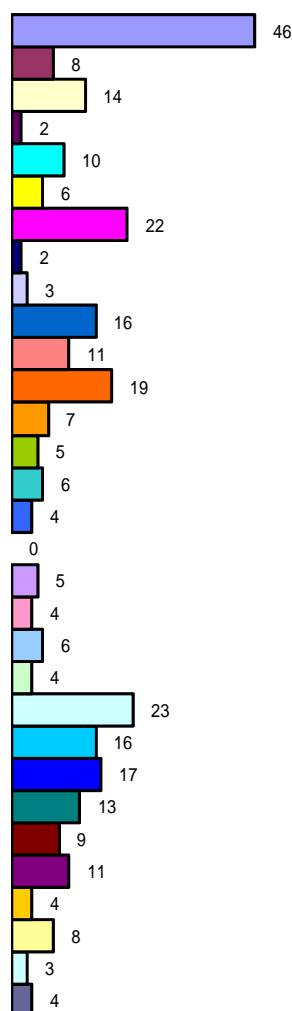
性別	人数	%
男性	158	51.3%
女性	149	48.4%
無回答	1	0.3%



年代	人数	%
10,20代	25	8.1%
30代	51	16.6%
40代	49	15.9%
50代	72	23.4%
60代	91	29.5%
70代以上	17	5.5%
無回答	3	1.0%



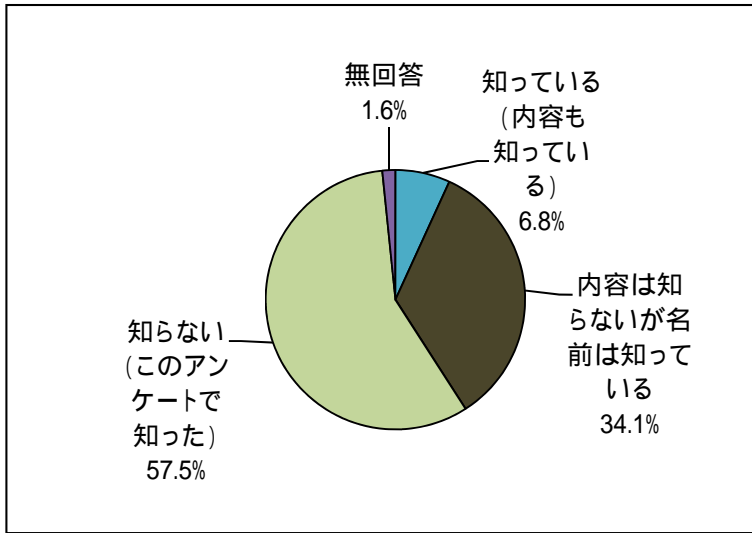
地区名	人数	%
高田	46	14.9%
新道	8	2.6%
金谷	14	4.5%
諏訪	2	0.6%
和田	10	3.2%
津有	6	1.9%
春日	22	7.1%
三郷	2	0.6%
高土	3	1.0%
直江津	16	5.2%
五智	11	3.6%
有田	19	6.2%
八千浦	7	2.3%
保倉	5	1.6%
北諏訪	6	1.9%
谷浜	4	1.3%
桑取	0	0.0%
安塚	5	1.6%
浦川原	4	1.3%
大島	6	1.9%
牧	4	1.3%
柿崎	23	7.5%
大潟	16	5.2%
頸城	17	5.5%
吉川	13	4.2%
中郷	9	2.9%
板倉	11	3.6%
清里	4	1.3%
三和	8	2.6%
名立	3	1.0%
無回答	4	1.3%





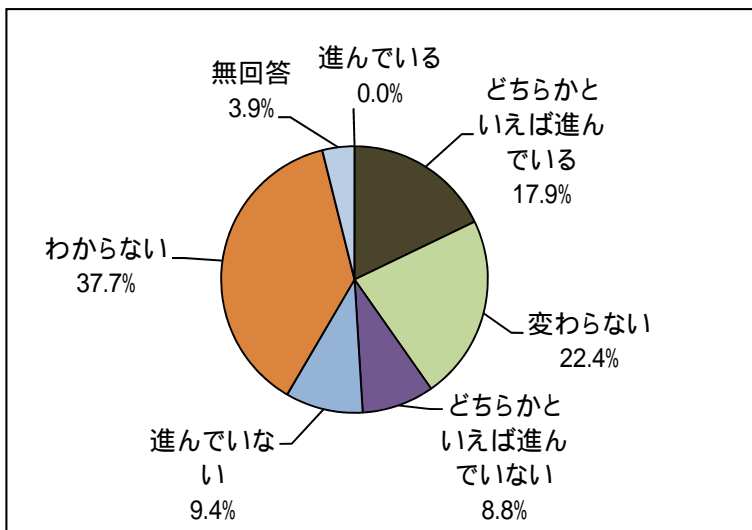
自治基本条例の認知度について見てみると、知っている人の割合は、名前だけ知っている人を含めて40.9%であり、半数以下の低い状況にある。(グラフ1参照)

【グラフ1】「上越市自治基本条例を知っているか。」



また、「自主自立のまちづくり」の進み具合は、わからないと感じている人の割合が37.7%と高く、進んでいると感じている人と進んでいないと感じている人の割合がほぼ同数程度であることから、条例制定を機に自治が進んだと感じている人は少ないことが分かる。(グラフ2参照)

【グラフ2】「自主自立のまちづくりの進み具合をどのように感じているか。」



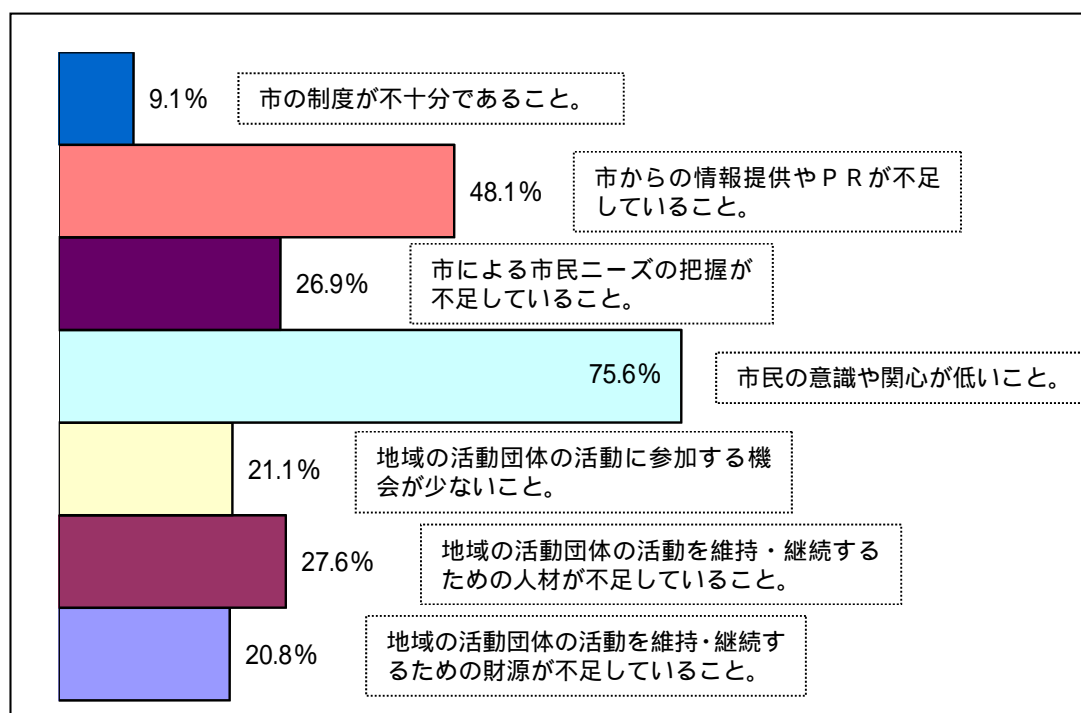
一方、市では、前述したように、市民投票条例及びパブリックコメント条例の制定、合併前上越市の区域への地域自治区制度の導入など、自治基本条例に基づく自治の仕組みづくりを着実に進めてきている。

このように、市の取組が着々と進められているにもかかわらず、市民の認識が低いとい

うギャップが存在するという事は、自治の仕組みを作っても、実際に市民が主体的にその仕組みを活用して「自主自立のまちづくり」を推進する状態にはなっていないということを示しており、市民の中には、自治の取組を進めても進めなくても結局何も変わらないのではないか、影響がないのではないか、一生懸命やる人に任せておけば自分は何もやらなくてもいいのではないか、という認識があると思われる。

また、市民参画や協働を行う上での問題点や課題として、「市民の意識や関心が低いこと」を挙げた人が75.6%を占めていることから、今後、市民の意識や関心をいかに高めていくかが大きな課題であるといえる。(グラフ3参照)

【グラフ3】「市民参画」や「協働」を行う上で、あなたが問題点や課題と思うことは何か。」

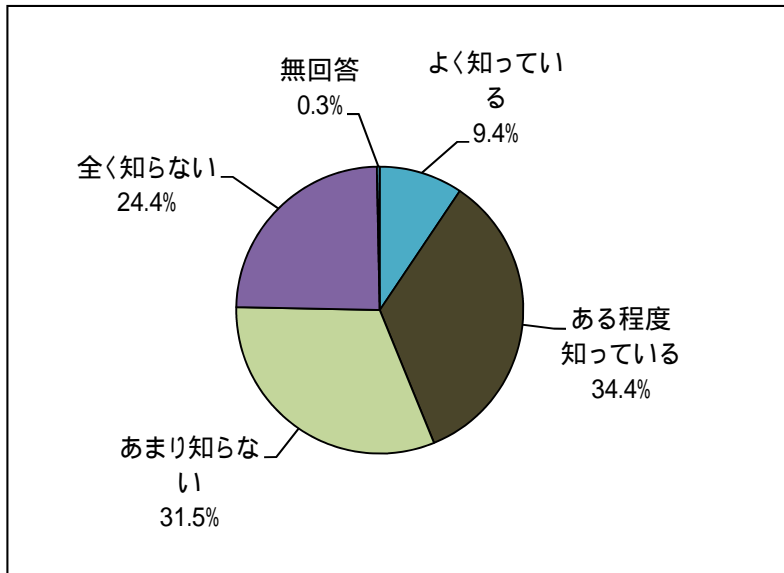


次に、具体的な制度に関する項目のアンケート結果を見ていくこととする。

まず、都市内分権を推進するための仕組みである地域自治区制度の認知度については、制度を知っている人の割合が43.8%であり、平成22年1月に実施した市民の声アンケート<sup>1</sup>よりも7.9ポイント増加していることから、制度を知っている人が多くなってきており、制度は徐々に浸透してきていると考えられるが、今後もより多くの市民に知っていただくための周知啓発に取り組んでいく必要がある。(グラフ4参照)

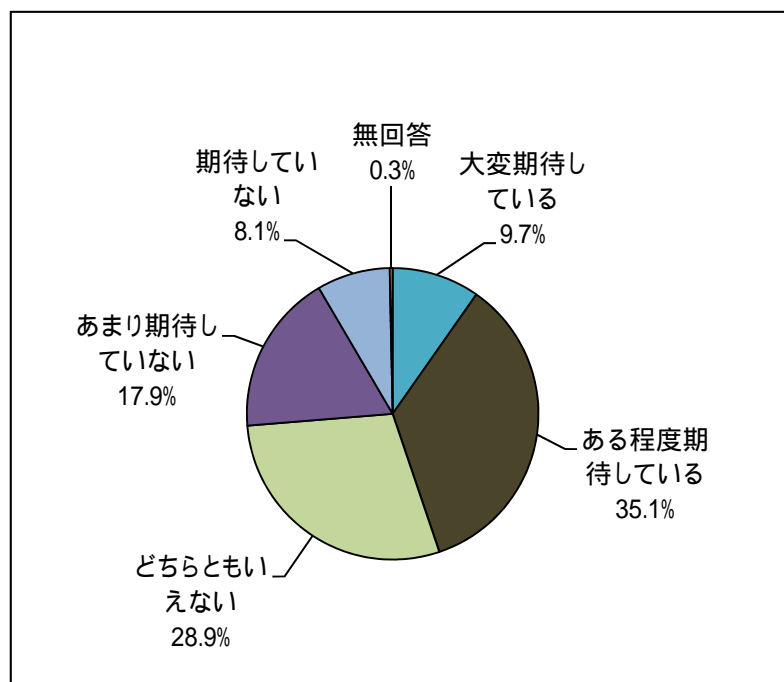
<sup>1</sup> 平成21年度に、第5次総合計画・基本計画の見直しの基礎資料とするとともに、今後の行政施策の立案・推進に活用するために実施したアンケート。市内在住の満20歳以上の男女5,000人を対象に実施。回収率51.08%(2,554人)

【グラフ4】「地域自治区制度について知っているか。」

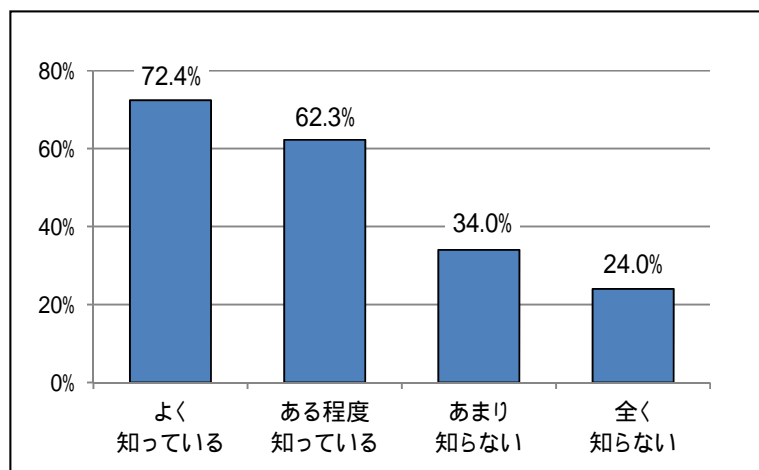


さらには、地域自治区制度に期待している人の割合が44.8%であり、平成22年1月に実施した市民の声アンケートよりも10.1ポイント増加していることから、制度への期待感も高まってきているが、グラフ4とのクロス集計の結果からは、地域自治区制度を知っている人ほど、制度に期待している人の割合が高いことが分かった。そのことから、今後も制度の周知啓発に取り組むとともに、地域協議会の活動についても引き続き情報発信を行うなど、身近な地域におけるまちづくりを推進していく必要がある。(グラフ5参照)

【グラフ5】「地域自治区制度に、どの程度期待しているか。」



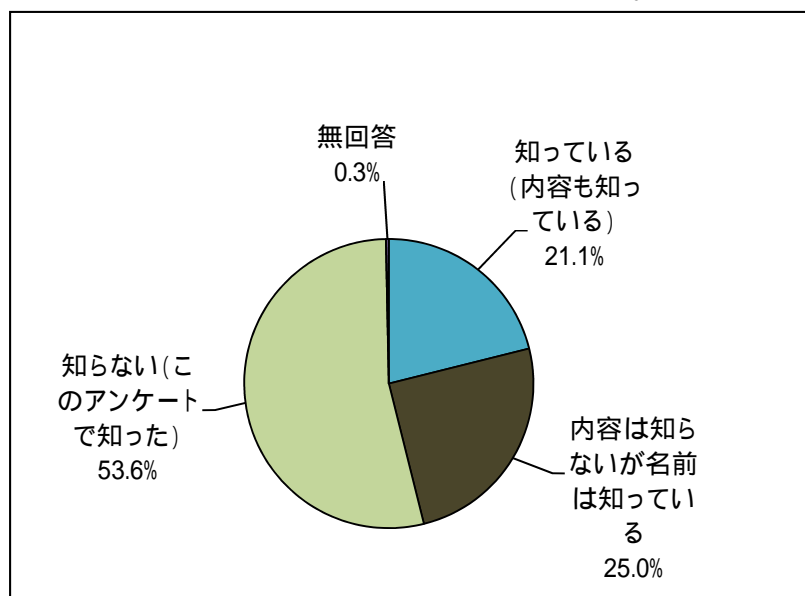
地域自治区制度に「大変期待している」及び「ある程度期待している」と回答した人のうち、制度を知っている人について（クロス集計）



また、地域の課題解決や活力向上のための事業を行う実施団体に補助する地域活動支援事業については、知らない人が半数を超えていることから、より多くの市民や活動団体等から地域活動支援事業を活用していただけるよう、制度の周知等に取り組んでいく必要がある。

以上のことから、制度開始から年数を重ねることにより、着実に制度の認知度や期待感が高まっているものの、それが多くの市民に浸透するためには、今後とも長期的な視点での取組が必要であるといえる。（グラフ6参照）

【グラフ6】「地域活動支援事業を知っているか。」



## 4 市による検証

### (1) 検証の内容

今回、自治基本条例第 43 条第 1 項の規定に基づく条例の検証を行うに当たり、まず、市が全庁的に、セルフチェックという形で条例施行後の取組を振り返ることとした。

このセルフチェックは、自治基本条例に基づくこれまでの取組を振り返りながら、自治の在り方を改めて見つめ直すとともに、職員一人一人がこの条例の理念を再認識することにより、「自主自立のまちづくり」のより一層の推進に向けた意識の向上を図ることを目的として実施したものである。

セルフチェックは、全課等を対象とした共通項目と、条例に規定する個別の制度を対象とした個別項目に分けて実施した。なお、共通項目は、自治の基本原則である情報共有、市民参画、協働及び多様性尊重の 4 項目の視点から各課等が条例施行後に実施した全ての事業等を網羅的に点検する方式とした。

#### セルフチェックの概要

(1) 実施期間 平成 24 年 4 月 27 日～5 月 25 日

(2) 内容

- ・平成 20 年度～23 年度の 4 年間で各課等が実施した事業等を対象
- ・項目は、全課等を対象とした共通項目（自治の基本原則 4 項目：情報共有、市民参画、協働及び多様性尊重）と個別項目
- ・共通項目は、各課等の事業や取組について、自治の基本原則 4 項目の要素をどのように事業等に反映させているかという視点で点検
- ・個別項目は、条例の各規定において関連する制度や計画等を所管する課及び関わりが深いと考えられる事業や取組を実施している課を対象として、個別の取組を検証
- ・単なる事業や取組の洗い出しではなく、その事業や取組が市民の目線に立って見た場合に、有意義なものであったか、今後の取組につなげていけるものであったか、という観点で実施
- ・自治基本条例に対する職員一人一人の意識向上を図ることも目的であることから、課等内で職員同士の意見交換や議論を行うなど、課等全体で実施

#### 検証の視点

- (1) 社会経済情勢の変化
- (2) 条例の運用・履行の状況

## ア 自治の基本原則に基づく取組の検証

### (ア) 情報共有の原則（第4条第1号）

市長等と市民との相互の信頼感を醸成することにより、市民参画と協働を推進し、さらには、市の自己決定権の拡大に伴い、政策形成過程の透明性を高めるため、様々な媒体を活用して市政運営に関する情報の市民への積極的な提供及び市民の意向の積極的な把握により、市民と情報の共有を図るための様々な取組を行ってきた。

具体的には、市民が市政への関心や参画の意欲を高めることができるよう、広報紙や市ホームページ、各種パンフレット等の様々な媒体を活用して市政運営に関する情報の積極的な提供を行ってきた。また、アンケート、実態調査、相談窓口の開設等を実施し、市民の意向の積極的な把握に努めてきた。

さらには、政策の立案、実施、評価と見直しに至るまでの過程と内容について説明責任を負うため、地域協議会への説明及び地域住民への説明会等を実施し、積極的に地域住民との情報共有を図ってきた。

先の地域事業費制度の見直し<sup>2</sup>に当たっても、平成22年末以降、地域協議会に対して、公開の場で延べ100回以上の説明を重ねて議論を深めるとともに、報道等への情報発信を積極的に行うなど、情報共有の取組を進めてきた。

また、市ホームページを平成23年3月にリニューアルし、従来のホームページで問題とされていた情報過多や検索機能の弱さ、見づらさ等を改善し、利便性と機能性に配慮したものとするとともに、各課等において更新作業を行えるようにすることにより、より迅速に情報を掲載しているほか、広報紙の紙面構成についても市政モニターアンケート等の意見を参考にしながら、わかりやすく、親しんでもらえる紙面づくりに努めており、市政モニターアンケートにおいても一定の評価が得られている。

このように、市民参画や協働の原則による自治を推進する前提となる市民との情報共有については、積極的に取り組んできている。

自治の主体である市民、市議会及び市長等のそれぞれが市政運営に必要な情報を共有することが市民参画や協働の原則による自治を推進する前提となることから、今後とも情報共有を図るために継続的な取組を進めていかなければならない。

また、市民の声アンケートの結果によると、市の情報提供に満足している人の割

---

<sup>2</sup> 合併前の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を実施するために、合併前市町村ごとに配分された地域事業費について、配分額による進捗管理を廃止したものの。

合が40.6%と半数を下回っている状況であることから、広報紙、市ホームページ等への掲載情報の構成、内容、表現方法等を逐次精査し、改善するなど、より分かりやすく丁寧に情報を伝えることができるよう努めていくとともに、災害発生時等における市民の生命・財産に関わる情報を迅速かつ正確に伝達するなど、情報の内容に応じた的確な情報提供を行うための取組についても留意していかなければならない。

さらには、アンケート等も効果的に活用し、直接行政と話をする機会のない市民の声についても広く拾い上げることにより、市政に多様な市民の意見を反映させていくことができるような取組を進めていく必要がある。

## 評価

自治の主体である市民、市議会及び市長等のそれぞれが、情報の発信者、受信者となり得ることを踏まえ、市政運営に必要な全ての情報を三者で共有することは、市民参画や協働の原則による自治を推進する前提となるものであり、本条例に規定している自治を推進していく上での共通の行動原則となることから、規定に不備はない。

## 【具体的な取組事例】

### 市政情報コーナーの設置

- ・ 市政に関する情報を知っていただけるよう、予算書、決算書、上越市統計要覧、男女共同参画基本計画、上越市のふくし、観光振興5か年計画、上越市の環境を始めとした各課等で発行した刊行物などを閲覧できる市政情報コーナーを木田庁舎、各総合事務所及び南・北出張所に設置

### 広報紙、市ホームページへの掲載

- ・ 行政改革大綱、事務事業の総ざらい、人事行政の運営等の状況、市長交際費、土地開発公社に関する情報、差押財産の公売情報、会議日程・会議録、集落づくり推進員の活動状況、中小企業融資支援事業、住宅リフォーム促進事業、克雪すまいづくり支援事業、木造住宅耐震診断・設計・改修支援事業、アスベスト調査支援事業、コミュニティ・スクール制度等の説明等を広報紙及び市ホームページへ掲載

#### パンフレット等の全戸配布

- ・第5次総合計画(改訂版)の概要版、上越市民防災ガイドブック、避難所マップ、洪水ハザードマップ、自治基本条例を紹介するパンフレット、ごみカレンダー、健康診査カレンダー、上越市景観計画パンフレット等を全戸配布

#### フォーラム、ワークショップ等の開催

- ・食育フォーラム、上越市歴史文化基本構想に関するフォーラム、地域活動フォーラム、ガス水道事業に関する理解を得るためのガス水道フェア等を開催
- ・洪水ハザードマップ、土砂災害ハザードマップ、吹上・釜蓋遺跡整備活用基本計画等の策定・作成に係るワークショップを実施

#### アンケート、意向調査、意見聴取等

- ・上越市地域公共交通活性化協議会における町内会、学校関係者、バス利用者、バス・タクシー事業者からなる会議での意見聴取、乗り込み調査による利用者に対するヒアリング、利用者アンケート及び地域住民アンケートを実施
- ・新幹線まちづくり推進上越広域連携会議の駅名等検討部会における名称案の公募や市民意見交換会を実施。新聞紙上、メール、ファックス、要望活動等を通じて寄せられた意見の把握
- ・上越市創造行政研究所における調査研究内容のニュースレターや報告書による情報提供及び市民へのヒアリング、アンケート、セミナー等の開催を通じた意見把握
- ・高田中心部再生プログラムの作成に向けたフォーラムの開催、高田中心部再生会議及びワーキングチームにおけるまちづくり団体、NPO法人、市民等からなる委員からの意見集約及びまちなかに居住する市民へのアンケートを実施
- ・買い物弱者と地域商業研究会(商工団体、NPO団体、買い物弱者支援を行う事業者、集落づくり推進員等)、社会教育委員会議・公民館運営審議会、多文化共生推進懇談会(外国人市民、公募市民、外国人を雇用する企業の代表者等)、上越ものづくり振興センター運営協議会(市内企業代表者、関係機関・団体等)、観光イベント推進事業実行委員会(地域住民の代表及び関係団体)、保育園のあり方検討委員会、たにはま公園の基本計画の見直し検討委員会等からの意見聴取
- ・男女共同参画市民意識調査、文化財市民意識調査、中山間地域における集落实態調査、小規模放課後児童クラブの開設意向調査を実施



- ・住宅リフォーム促進事業の補助金交付対象者及び木造住宅の耐震診断を行った人に対するアンケート、遠距離通学費補助金の基準統一に向けた保護者アンケート、水族博物館における入館者アンケート、人権・同和問題に関する市民アンケート、市税総合窓口における窓口アンケート、市民課窓口における窓口サービスの満足度アンケートを実施

#### 地域協議会、住民等への説明

- ・市直営ケーブルテレビ事業の見直し、公の施設の再配置及び第三セクターの見直し、総合事務所の在り方の見直し、地域事業費制度の見直し、新幹線関連事業、新クリーンセンター整備、水源保護地域の指定、防災行政無線・防災ラジオの整備、雁木整備補助金制度、吹上・釜蓋遺跡調査、ガス水道管整備工事、学校給食の民間委託、中山間地域等直接支払交付金制度、農地・水保全管理支払交付金制度、介護保険事業計画、人・農地プラン等に関する地域協議会や住民等への説明を実施

#### その他

- ・消防団への入団促進や消防団活動の促進に向けた広報紙やFM上越によるPR及びショッピングセンターや朝市等での啓発活動を実施
- ・浦川原区等における地域住民と地域協議会との意見交換会を実施

#### (イ) 市民参画の原則(第4条第2号)

市民が自発的かつ主体的に市の政策の立案、実施、評価及び見直しの各段階における意思形成にかかわる機会(パブリックコメント、市政モニター、公募市民等からなる審議会等)を提供するため、様々な取組を行ってきた。

具体的には、パブリックコメント制度を整備したほか、市民の市政に関する意見や要望を把握し、まちづくりに反映させるための市政モニターを設置している。さらに、審議会等の委員の選任について、市民参画の機会を保障するため、「審議会の設置等に係る基準」を定め、公募により市民委員を選任することとするなど、市民参画しやすいよう取り組んでいる。パブリックコメントでは、条例を制定した平成21年度から平成23年度までの間で、33件の案件に対し、延べ541件の意見が寄せられ、そのうち158件の意見を反映させてきており、市政モニターについても、毎年400人程度の方からアンケートの回答等を通じて様々な意見をいただいている。

また、審議会等への公募による市民委員の登用についても、法令等による制限や高度な専門性を有する事案のみを審議する審議会等を除き、全ての審議会等において実施されている。

このように、公正な市政運営を自治の主体である市民の参画の下で推進するための積極的な取組を行ってきている。

しかし、市民の声アンケートの結果によると、パブリックコメントや審議会等への公募市民の登用など、市民参画のまちづくりについての満足度の5段階評価で、「満足している」又は「やや満足している」と回答した人の割合が11.8%と低い状況である。

自治を推進するためには、自治の主体である市民の参画の下で公正で開かれた市政運営のより一層の推進を図る必要があるが、パブリックコメント制度はそのために非常に重要な手段の一つであることから、広報等で繰り返し市民に伝えるなど制度の定着に向けた取組を進める必要がある。

また、公募市民の登用が進んでいない審議会等における公募市民枠の拡大を進めるほか、応募の少ない審議会等における公募市民の募集方法を改善するなど、より多くの市民に意思形成に関わっていただくための手立てを講ずることも必要である。

とりわけ、各種制度の立案、見直し等に当たっては、市民と行政が公共の課題を共有し、それぞれの立場から積極的に意見を述べ合い、議論を重ねながら物事の整理を行っていく必要があることから、地域協議会、意見交換会等の場において、市民と膝を突き合わせて話し合いを重ねることが重要である。

そのほかにも、事業の企画から実施までを市民を含めた運営委員の手により行うなど、様々な手法により市民参画を推進していくことが求められる。

行政としても、パブリックコメントや地域協議会等の市民参画を通じて寄せられた意見に対して真摯に耳を傾け、適切な措置を講ずるなど、市民参画の取組による成果を有効に施策に反映させていくことにより、それがさらなる参画につながることを認識し、引き続き取組を進めていく必要がある。

## 評価

公正な市政運営は、自治の主体である市民の参画の下で推進していく必要があり、市民参画は、本条例に規定している自治を推進していく上での共通の行動原則となることから、規定に不備はない。

## 【具体的な取組事例】

### パブリックコメントの実施

- ・第4次上越市行政改革大綱及び第4次上越市行政改革推進計画、公の施設の統廃合計画、新幹線新駅周辺地区の土地利用方針、第5次総合計画基本計画の見直し、新幹線駅周辺地区まちなみ形成構想、交通安全計画、合併前上越市の地域自治区の制度、過疎計画、第2次男女共同参画基本計画、第3次人にやさしいまちづくり推進計画、人権都市宣言、人権総合計画、本町5丁目公益施設、新クリーンセンター施設整備事業計画、未来応援プラン、観光振興5か年計画、食料・農業・農村基本計画の改定、第2次食育推進計画、景観計画、黒井駅南口整備事業、鳥獣被害防止計画、総合教育プラン、介護保険事業計画、中心市街地活性化基本計画等に関してパブリックコメントを実施

### 公募市民委員の選任

- ・人にやさしいまちづくり推進会議、情報公開・個人情報保護制度等審議会、情報公開・個人情報保護審査会、行革市民会議、行政改革大綱等策定委員会、表彰審査会、総合計画審議会、大規模開発行為審議会、地域公共交通活性化協議会、新幹線まちづくり推進上越広域連携会議、新幹線駅周辺地区まちなみ検討会議、国民保護協議会、男女共同参画審議会、廃棄物減量等推進審議会、休日・夜間診療所運営委員会、歯科保健計画策定委員会、保育園のあり方検討委員会、雇用対策プロジェクト会議、若年者自立支援ネットワーク会議、旧第四銀行高田支店の活用のための検討委員会、環境審議会、自然環境保全推進委員会、自然環境調査員・監視員、上越マイスター制度のあり方検討会、観光振興計画策定検討委員会、地産地消推進会議、景観審議会、都市計画審議会、女性サポートセンター運営委員会、水道水源保護審議会、図書館協議会、総合博物館協議会、食料・農業・農村政策審議会、食育推進会議、市民プラザ・リージョンプラザ上越・大手町駐車場・高田駅前立体駐輪駐車場の利用者運営協議会、指定管理者選定委員会、介護保険運営協議会等で公募市民委員を選任

### 市政モニターの活用

- ・自治基本条例、第3次行政改革大綱及び第3次行政改革推進計画、みんなで防犯安全安心まちづくり、小林古径、スポーツに関する意識、水族博物館に対する意識等に関してアンケートを実施

## その他

- ・上越市創造行政研究所の市民研究員制度、公民館サポーター制度、自然環境保全条例に基づく市民提案制度を創設
- ・審議会等により多くの市民の参画を進めるため、同一の人が就任できる審議会等を5つまで、再任回数を1回までとするほか、周知期間や募集方法など、公募委員の募集手続を定めた審議会の設置等に係る基準を策定

### (ウ) 協働の原則(第4条第3号)

社会経済情勢の変化等によって市民のニーズが複雑・多様化しており、地域や町内会、住民組織、NPO、まちづくり団体等の活動団体と行政の双方とも自分たちだけでは解決することが困難な地域の課題や公共の課題が多くなってきている。一方で、多様な形で市民活動が広がり、その活力がよりよい形で公共にいかされる、真の意味での「協働」が望まれている。

そのような中、互いの自主性に基づく適切な関係のもと、地域や活動団体等が共に公共を支えあう地域社会が形成されるよう、災害発生時の防災活動などについて活動団体と役割分担を話し合い、また、課題に応じてそれらの団体と連携して様々な取組を行ってきた。

「協働」という言葉は、行政と地域や活動団体との委託やいわゆる下請のような関係がイメージされるなど、誤った認識を持たれている言葉でもあることから、協働の在り方を明確にし、誤った認識を払拭することを目指し、自治基本条例に条項を盛り込んだものであるが、地域や活動団体等と行政が対等なパートナーとして連携し取り組んでいる事例はあるものの、まだまだ十分な状態には至っていない。

また、協働が進むことにより、必然的に地域コミュニティ活動が活発化することにつながるが、市民の声アンケートの結果を見ても、地域コミュニティ活動が盛んであるか否かについて、4段階評価で「そう感じる」又は「ある程度感じる」と回答した人の割合が40.5%と半分以下の状況である。

今後も、第5次総合計画の「すこやまなまち」づくりへの取組の下支えである第4次行政改革大綱及び第4次行政改革推進計画に掲げる「市民社会へのアプローチによる『新しい公共』の創造」の考え方を踏まえ、基本政策である「人にやさしい自立と共生のまち」の実現に向けて、自治の制度的仕組みの確立、地域コミュニティ活動やまちづくり活動の促進など、協働の推進に取り組むため、第5次総合計画

に基づく施策等の着実な進捗を図っていく。

また、地域協議会、地域及び活動団体が、それぞれに課題を出し合い、問題意識を共有していく中で、解決策を検討していくため、継続して意見交換を行うなどの取組を積み重ねることにより、「新しい公共」の担い手を育てていく。

さらに、市民団体の活動をホームページ等で情報発信し、市内の様々な取組が理解され、市民団体が活動しやすい状態となるよう引き続き支援していく必要がある。

## 評価

地域内の様々な公共的課題を解決していくためには、市民、市議会及び市長等がそれぞれの役割を認識しながら、お互いを対等なものとして尊重し、協力して共に働くことが必要であり、協働は、本条例に規定している自治を推進していく上での共通の行動原則となることから、規定に不備はない。

## 【具体的な取組事例】

### 協働の体制整備

- ・第5次総合計画基本計画において、「人にやさしい自立と共生のまち」を基本政策の一つとして掲げ、町内会、住民組織、NPO、まちづくり団体等の活動団体と問題解決及び連携に取り組む方向性を明示
- ・第4次行政改革大綱及び第4次行政改革推進計画において、地域住民が地域や公共の課題解決に向けて行動する「市民社会へのアプローチによる『新しい公共』の創造」を大きな柱として位置付け、市民と行政との協働により公益事業を展開することを明記
- ・市民の自発的な市民活動やボランティア活動を支援するため、NPO・ボランティアセンターを設置し、NPO法人を始めとした市民活動団体への活動の場の提供やホームページ等による団体情報の発信などをくびき野NPOサポートセンターへ委託し、連携して実施

### 公益事業の展開

- ・新幹線まちづくり推進上越広域連携会議において、事業を効果的・効率的に推進するため、行動計画推進部会、開業イベント・PR部会及び駅名等検討部会を設置
- ・自主防災組織において、災害発生時における自助・共助の防災活動ができるよう、

- 防災士を中心に日常的な話し合いや訓練を行うなど、災害発生直後において公助（行政による対応）が市全域に行きわたるまでの期間を自主防災組織による自助・共助で乗り切ることができることを目指した取組を実施
- ・旧町村の区域においては、合併前から実施している各区の祭りやイベントについて、住民組織、まちづくり団体、実行委員会等が主体的に取組を実施
  - ・市民主体の国際化を推進するため、上越国際交流協会に委託し、市民主体の国際交流のリーダーとなる人材を育成するボランティアや外国人に日本語を指導するボランティア教師の養成講座等を開催
  - ・高田警女の顕彰に当たって、市民団体と役割分担しながら協力して演奏会やバスツアーを実施
  - ・小川未明文学館の運営や小川未明の顕彰事業を小川未明ボランティアネットワークに加盟するグループと協働で実施
  - ・雁木や町家の保存活用に向けて、町内会、市民団体、NPO法人と協力して雁木セミナー（年1回）や越後高田町家三昧（年4回）などの地域活性化イベントを開催
  - ・市民の自発的な健康づくり及び健康増進の活動を推進するため、各町内に健康づくりリーダーを設置し、地域における健康づくり活動の具体的な計画の策定を協働で実施
  - ・ニート、フリーター等の雇用対策事業の一環として、カウンセラー等の専門員を有するNPO法人に委託し、不登校、ひきこもり対策等を含めた総合的な相談が可能となる相談窓口を設置
  - ・登録児童数が少ないため、土曜日及び夏休み以外の長期休業期間において、市では開設していない谷浜小学校の放課後児童クラブを、地域活動支援事業の採択を受けた活動団体が、谷浜・桑取地区放課後児童対策「わかあゆクラブ」事業として実施
  - ・市内22全ての中学校区に、町内会、住民組織、小・中学校等と協力して、地域青少年育成会議を設立し、地域の教育活動や学校教育活動への支援の在り方などを話し合い、目標を共有しながら、それぞれの団体等で役割分担して活動を実施
  - ・春日山城跡の遺構保護のため、地元の小・中学生、上越教育大学、町内会等関係者の協力を得て土の一袋運動、天守台の芝張り、松葉かき等を実施
  - ・直江津東中学校区内の5つの小・中学校、保護者、地域住民等で「直江津東地域学園運営協議会」を組織し、教育委員会、NPO法人上越地域学校教育支援セン

- ターとともに「新しい公共型」学校の実現を目指した取組を実施
- ・関係団体との協働により原材料支給制度や農地・水保全管理支払交付金を活用しながら、地域の農業施設等の維持管理を実施
  - ・高齢者の生きがいと健康保持等に資するシニアスポーツ大会や作品展を老人クラブとの協働により開催
  - ・敬老会の開催について、地元NPO等に必要最小限の仕様で委託し、実施主体が開催内容を独自に工夫するなど自由度を高くすることにより、自ら行動する取組を推進

#### (エ) 多様性尊重の原則(第4条第4号)

地域社会が、多様な人々や団体等で構成されていることを踏まえ、一人一人の人権を尊重することを基本とし、多様な人々や団体等がそれぞれの個性や立場の違いを認め合い、交流し、さらに、市としての一体感を持ちながらも、地域の歴史、文化の違いや、風土や気候・地形などの違いにより形成される地域ごとの価値観の違いが尊重され、地域の個性や特性が十分に発揮されるようにするための取組を進めてきた。

地域活動支援事業では、極力、用途に制限を加えることなく、広がりをもった活動が可能となるような仕組みとしており、その中には、高齢者の通院・買い物支援や子育てサポート事業など、地域の活力向上や課題解決に向けた様々な活動を通じて、地域における多様な主体が公共の課題に対して主体的に行動していく効果も表れてきている。

多様性を尊重するための取組が積極的に推進されてきているものの、市民の声アンケートの結果によると、満足度の5段階評価で「満足している」又は「やや満足している」と回答した人の割合が、障害のある人、高齢者などが安全・安心に生活できるバリアフリーの環境づくりについては18.1%、国際的な文化交流の推進については7.7%、男女共同参画社会の実現については11.7%となっているように、様々な障壁の解消に向けた取組に関して満足している人の割合がいずれも20%以下の状況である。

今後も第5次総合計画の「協調と融和を基調とした人にやさしいまちづくり」に掲げる関連施策等の着実な進捗を図ることにより、多様な人々や団体等がそれぞれの個性や立場の違いを認め合い、交流し、連携するための施策等の推進に取り組んでいく。

また、地域自治区制度の活用により、地域の実情に応じた自発的・主体的な取組を推進し、地域や市民の多様性を尊重した「自主自立のまち」の実現に向けて取り組む。

さらには、地域住民や各種団体との意見交換会等を通じて、様々な地域の世代や立場の異なる市民から意見や要望を聴き取り、共生するためにはどのようにすればよいのか議論を深めていきたい。

#### 評価

自主自立のまちづくりにおいては、人と地域の多様な個性をいかしていくことが必要であり、多様性尊重は、本条例に規定している自治を推進していく上での共通の行動原則となることから、規定に不備はない。

#### 【具体的な取組事例】

##### 総合計画における位置付け

- ・第5次総合計画基本計画の見直しに当たって、「人にやさしい自立と共生のまち」を基本政策の一つに掲げ、「協調と融和を基調とした人にやさしいまちづくり」の中で、多様な人々や団体等がそれぞれの個性や立場の違いを認め合い、交流し、連携するための施策等を推進することを明記

##### 行政等における多様性

- ・職員採用試験の受験資格において、公権力の行使に該当する業務を行う職及び公の意思の形成への参画に携わる職を除き、国籍条項を撤廃

##### 地域における多様性

- ・市民の自発的・主体的な取組を支援する地域活動支援事業は、地域自治区ごとに採択方針を設定することにより、地域特性に応じた取組を進めることができる仕組みとなっており、これまでに実施されてきた事業の中には世代間の交流を促進する事業も含まれているなど、地域や市民の多様性を尊重した取組を実施
- ・中山間地域において、首都圏から移住された方が多い地区で、移住された方と地元の方との座談会を開催し、移住時の注意点、地元の受入体制を把握し、移住相談に活用
- ・教育委員会では、地域青少年育成会議を基盤組織として、地域の特性をいかした



学校教育・社会教育活動を展開し、上越市総合教育プランの目標である「人・地域・未来づくり」の具体化に向けた取組を実施

障害の有無、性別、年齢、国籍その他の多様性

- ・外国人相談事業や日本語教室の開催など、多文化共生に関する事業を上越国際交流協会へ業務委託し、国籍や文化の違いを超え、あらゆる人が平和に共生する多文化共生のまちづくりを推進
- ・地域特性等をいかしながら、男女共同参画の推進に繋げるため、男女共同参画地域推進員を中心に座談会を開催し、地域の実情や男女平等意識等についての話し合いを実施
- ・バリアフリー化の取組を進めるため、市施設の新設や増改築に当たっては、市が独自に定めた公共建築物ユニバーサルデザイン指針に基づき整備するとともに、民間事業者が整備する公共的施設においては、新潟県福祉のまちづくり条例に基づく事前協議や指導を実施

## イ 個別の取組の検証

### (ア) 自治の基本理念(第3条)

#### a 人権の尊重

- ・人権都市宣言、人権を尊び部落差別などあらゆる差別をなくし明るい上越市を築く条例(同総合計画)

平成9年に制定の「人権を尊び部落差別などあらゆる差別をなくし明るい上越市を築く条例(人権条例)」に基づき、「人権擁護の確立」、「人権教育・啓発の推進」、「社会参画の推進」、「雇用の促進、産業の振興」、「社会福祉の充実」、「生活環境の改善」などの諸施策を総合的かつ計画的に推進するため、平成15年に県内自治体に先駆け「人権総合計画」を策定し、その後、内容を見直し、「第2次計画」を経て、平成24年に「第3次計画」を策定した。さらに、関係各課の具体的事業を明示した「実施計画」を作成し、これを毎年検証するとともに見直しを行っている。なお、平成20年には、市民の人権意識の更なる高揚に向けた「人権都市宣言」を行った。

また、人権尊重の社会を目指し、いくつかの人権団体が積極的に活動されている。例えば、上越人権擁護委員協議会では、朝市や各地区の祭り会場において人権啓発のチラシや物品を配布したり、毎月定期的に人権相談所を開設し、市民の様々な人権問題の解決に向け相談に乗るなど、市や他の関係機関と連携して、市民の人権意識の高揚と差別を許さない社会意識の醸成に努めている。

「人権の尊重」については、地道で息の長い取組が必要であり、着実に前進していくために、各種人権啓発活動を継続して実施していく必要がある。また、庁内関係各課を始め、関係する団体である、国(法務局)、県、他市町村、新潟県人権・同和センター、上越人権擁護委員協議会、部落解放同盟等々と緊密に連携をとるとともに上越市同和対策等審議会の助言・提言や市民の意見・苦情に対しても真摯に耳を傾け、一人でも多くの市民が「人権の尊重」を身近で最も大切なものと認識できる「人権都市宣言」に相応しいまちを目指していく。

- ・上越市人にやさしいまちづくり条例(同推進計画)

平成11年に「上越市人にやさしいまちづくり条例」を制定し、誰もが安全・安心で、快適に暮らせるまちを目指して、平成13年に「上越市人にやさしいまちづくり推進計画」を策定した。その後、「第2次推進計画」を経て、平成23年に「第3次推進計画」を策定した。推進計画では、意識上の障壁を含むあらゆる障壁のな

いまちの実現を目指し、誰もが学べるまちづくりなど 7 つの基本方針を設定し、この基本方針に基づき実施事業を定め、高齢者、障害者、事業者などで構成される「上越市人にやさしいまちづくり推進会議」において推進計画の進捗状況の確認を行うほか、市への意見、要望等を行っている。

市施設の新設や増改築に当たっては、市が独自に定めた公共建築物ユニバーサルデザイン指針に基づき整備するとともに、民間事業者が整備する公共的施設においては、新潟県福祉のまちづくり条例に基づく事前協議や指導を実施するなどバリアフリー化に努めている。また、小学生向けの出前講座の実施や啓発冊子の配布、職員及び教員向けの研修会の実施など、ユニバーサルデザイン<sup>3</sup>の普及啓発に努めたほか、広報紙や啓発チラシなどの各種情報媒体を活用し、人にやさしいまちづくりに関する情報を広く市民へ発信している。

今後は、第 3 次推進計画の着実な達成に向け、毎年度の取組状況を基に事業成果の評価や進捗管理を行うことにより、人にやさしいまちづくりを推進するとともに、市施設や民間事業者の施設のバリアフリー化を推進する。さらには、職員及び教員向けの研修会の実施などユニバーサルデザインの普及啓発に引き続き取り組むとともに、広報紙や啓発チラシなどの各種情報媒体を活用し、人にやさしいまちづくりに関する情報を広く市民へ発信していく。

・男女共同参画都市宣言、上越市男女共同参画基本条例（同基本計画）

当市では、平成 13 年に男女共同参画都市宣言を行い、平成 14 年に上越市男女共同参画基本条例を制定している。同年には、男女共同参画社会基本法及び上越市男女共同参画基本条例に基づく、上越市男女共同参画基本計画を策定した。その後、平成 23 年度から平成 30 年度までの 8 年間を計画期間とする第 2 次男女共同参画基本計画を策定し、男女共同参画の基本的知識の周知や啓発の推進などの事業を実施しているところであり、男女の格差をなくし、実質的に男女平等を図っていくため男性も女性も共に協力し合い、夢や希望を実現できるようにしていくという理念や考え方、あるべき姿等について、市民の理解を深めていくことを目指している。

市民や地域による自治活動との結びつきとしては、町内会等から要請のある男女共同参画の出前講座において、企画・立案の段階から町内会長や男女共同参画

---

<sup>3</sup> 年齢、性別、国籍、個人の様々な状況、個人の能力にかかわらず、可能な限り皆が利用できるように、まちや建物、環境、サービスなどをデザインする考え方

地域推進員等が参画し、地域の実情を踏まえた問題解決や男女共同参画社会づくりに向けて、市民・地域・行政が連携し、事業を実施してきた。さらには、市が主催する講座や市が発行する情報紙の企画、立案、編集等を公募市民からなる男女共同参画推進事業企画委員会で行うことにより、市民参画を行ってきた。また、男女共同参画推進センターの登録団体の中には、市と委託契約を締結してセンター講座の企画・立案等を主体的に実施し、市民や地域との関わりを担っているところもある。

今後も、男女共同参画推進センターが行う各種講座を継続し、身近なことから男女共同参画社会の形成を考え、新しい知識や視点を身に付けるための啓発講座の開催などに取り組むとともに、市内の企業、学校、町内会、市民団体等が主催する講座、研修会、学習会等に専門の講師を派遣する出前講座を実施する。また、地域における男女共同参画の促進に関する施策の推進や意識の高揚を図るための取組を継続していく。

#### ・上越市子どもの権利に関する条例（同基本計画）

平成 20 年 4 月に上越市子どもの権利に関する条例を制定しており、この条例の主な特徴としては、「知らされる権利」として、子どもが自らの権利を理解することができるよう、その権利を知らされることが保障されていること、地域全体が共通認識のもと協力・連携できるよう、市を始め、それぞれの主体の責務を明確にしていること、子ども会議からの提案内容である「自らが成長するために、自らが考えて行動すること」及び「周りの人を思いやる気持ちを持つこと」を条例に反映させていることが挙げられる。

また、この条例に基づき、子どもの権利の尊重と保障に関する施策を総合的かつ計画的に推進するための子どもの権利基本計画を策定し、子どもの権利を大切にす意識づくり、子どもの権利を大切にできる環境づくり及び子どもの権利の侵害からの早期救済のための施策を実施している。

今後とも、基本計画の進捗管理を着実にを行いながら、子どもの心身の健やかな成長を地域社会が支援し、子どもが安心して、かつ、自信を持って生きることができる地域社会の実現に向けた取組を継続していく。

#### 評価

日本国憲法は、すべての国民が基本的人権を享有し、法の下において平等であ

ることを保障しており、世界人権宣言でも、全ての人間は生まれながらにして自由であり、かつ尊厳と権利とについて平等であるとしているにもかかわらず、今なお部落差別を始め、障害のある人、女性、外国人市民、高齢者、子どもなどに対する差別と偏見が存在していることから、今後とも継続的な取組が必要なものであり、老若男女を問わず全ての市民がお互いの人権を尊重するという本条例に規定している自治の基本理念は不変であることから、規定に不備はない。

#### b 非核平和への寄与

市では、戦後 50 年の節目に当たる平成 7 年に、「非核平和友好都市」を宣言し、平成 20 年には「平和市長会議」「日本非核宣言自治体協議会」へ加盟し、加盟自治体と共同で核実験に対する抗議など核兵器廃絶に向けた活動を行っている。

また、非核平和友好都市宣言の趣旨の普及と啓発を図るため、広島平和記念式典への中学生派遣を始め、小・中学校で行われる平和学習活動に対する支援や戦争被害に関する各種資料の展示などを行う平和展の開催、戦争の記憶を後世に伝えていくための戦争体験談集の発行などに取り組んできた。

市内においては、様々な平和活動団体が活動している。中でも上越日豪協会においては、直江津捕虜収容所の悲劇を後世に語り継ぐとともに、平和記念公園の展示館の運営、市内小・中学校や地域の平和学習活動に講師を派遣するなど、市と連携して恒久平和に向けた地道な活動に日々取り組んでいる。

今後も、平和に関する継続的な意識啓発を行っていくことが、恒久平和の確立につながるものであることから、引き続き戦争体験談の記録集やDVDなどの平和学習教材の利用促進、広島平和記念式典への参加、平和展の開催など、恒久平和に向けた取組を継続していく。

#### 評価

今もなお人類の平和と地球環境を脅かす核兵器の使用・実験は容認できるものではなく、世界唯一の被爆国の国民として、全ての国のあらゆる核兵器が速やかに廃絶され、恒久平和が確立されることを願うという本条例に規定している自治の基本理念は不変であることから、今後とも継続的な取組が必要なものであり、規定に不備はない。

#### c 地球環境の保全

・上越市環境基本条例（同基本計画）

環境の保全についての基本理念を定め、市、事業者及び市民の責務を明らかにするとともに、環境の保全に関する施策の基本となる事項を定めることにより、環境の保全に関する施策を総合的かつ計画的に推進し、現在及び将来の市民の健康で文化的な生活の確保に寄与することを目的として制定された上越市環境基本条例に基づき、平成 20 年 3 月に、平成 20 年度から平成 26 年度までを計画期間とする第 2 次基本計画を策定した。この第 2 次基本計画に基づき、市の各種施策を推進するとともに、市民、事業者及び行政が連携して市民プロジェクトを実施し、地域、学校等と連携して環境問題や環境活動に関心を持つ市民を増やすための活動に取り組んでいる。

平成 23 年度は、計画の中間年であったため、平成 22 年度までの進捗状況と評価、社会・経済等の変化を踏まえ、必要な見直しを行った。これを受け、平成 24 年度に計画を改訂し、平成 26 年度までの期間の計画の推進を図ることとしている。

また、市では、平成 10 年 2 月に全国の市として初めて I S O 14001 の認証を取得し、これまで 13 年間にわたり、P D C A<sup>4</sup>サイクルを軸とした環境マネジメントシステムを構築・運用し、全庁挙げて環境活動に取り組んできた。その結果、P D C A サイクルは事務事業や施策を管理する有効な手段として、環境だけの切り口ではない市のあらゆる分野に波及し、職員にもその精神やノウハウが浸透した。

一方で、毎年認証の更新審査での指摘事項に対応していくにつれて、システムが複雑化・肥大化し、効率性や実効性の部分で十分に機能を発揮できないという、長年取り組んできたが故の課題も見えてきた。このような中、平成 22 年度に実施した「事務事業の総ざらい」では、「市内部で行える検証システム等を構築し、次回（平成 25 年度）の更新審査は受けない」との見直しの方針を示した。

これらを受け、I S O 規格に基づく環境マネジメントシステムの運用の経験により、その有効性は認めつつも、第三者認証の必要性やそれに要する事務量・コストが、認証を維持する意義や意味に比べ過大になっていると判断し、平成 23 年 8 月から I S O 規格を基とした第三者認証によらない市独自の環境マネジメントシステムである「上越市環境マネジメントシステム（JMS）」に移行した。

---

<sup>4</sup> 生産・品質などの管理を円滑に進めるための業務管理手法の一つ。業務の計画（plan）を立て、計画に基づいて業務を実行（do）し、実行した業務を評価（check）し、改善（act）が必要な部分はないか検討し、次の計画策定に役立てる。

#### ・上越市自然環境保全条例（同基本方針）

豊かな自然を守り、次世代へ継承するためには、自然環境の適正な保全を総合的に進める必要があることから、「上越市自然環境保全条例」を平成 20 年 3 月に制定した。その後、条例に基づき、基本方針を平成 21 年 2 月に策定・公表した。

豊かな自然が残されている地域の自然環境保全を目的に、平成 21 年度に「柿崎海岸」、平成 22 年度に「二貫寺の森」をそれぞれ自然環境保全地域に指定し、条例の規定による行為の規制や来訪者へのマナーの周知を行うとともに、地域内の自然環境保全のための調査や広く市民への周知を図るために年 2 回の自然観察ツアーを実施している。

また、多くの市民から身近にある貴重な自然環境に関心を持っていただくため、自然環境の特徴や身近な環境で減少している動植物の解説、自然と出会える地域の紹介などを掲載した上越市レッドデータブックを平成 23 年 9 月に発行した。

今後とも、自然環境保全地域の指定を順次行い、適正な自然環境の保全を行うことで豊かな自然を次世代へ継承していく。さらには、自然観察ツアーの開催や、広報紙・ホームページへの掲載を継続し、市民が地域の自然環境に関心を持ち、その保全活動に参画するよう周知していくとともに、既に行われている市民活動への支援等を行いながら、活動の拡充や継続が図られるよう取り組んでいく。

#### ・上越市民みどりの憲章

平成 13 年 3 月に制定した上越市民みどりの憲章を実践するため、みどりが生活の営みの中で、重要な構成要素（都市環境保全、生物の生息環境、安全性向上、景観、精神的効果）であることを学び、気づき、みどりが市民にとってかけがえない財産であることを認識しながら、市民自らが積極的に緑化の推進に取り組んできた。

また、「緑の基本計画」に基づき緑の創出に関する普及啓発と市民、企業、NPO 等の幅広い主体による緑化を推進するとともに、樹木の植栽によるCO<sub>2</sub>の吸収促進及び地域の緑化対策事業の意識高揚を目指してきた。なお、市民の緑化意識の向上を図るための取組として、補助金制度による緑化事業の推進や花苗の無償配布、花壇等の植栽の管理委託により地域の緑化事業を支援してきている。また、毎年、みどりの日に実施しているイベント「みどりのフェスティバル」は、来場者の緑化意識を高めるよう実行委員会で協議しながら開催している。

平成 23 年度にはみどりの基金を廃止したことに伴い、緑化団体等の緑化活動の

急激な停滞を招かないよう、市民等が自ら計画し、実施する緑化活動等について平成 24 年度から平成 26 年度までの 3 年間、緑化活動支援事業補助金を交付していく。

今後は、財政状況からも従来どおりの支援活動は困難になりつつあることから、市が自ら行うのではなく、市民が自主的に行う緑化活動に対して側面から支援を行うことが大切であるという考えに基づき、市民が主体となって緑化活動を行っていくような仕掛けづくりを行いながら環境を整えていく。

#### ・上越市民ごみ憲章

平成 12 年 3 月に制定した上越市民ごみ憲章を実践するため、全市クリーン活動、不法投棄防止・回収事業、環境パトロール事業、有価物集団回収奨励事業、資源物分別収集事業等の事業を実施してきた。特に、居住する地域における生活環境の保全と美化を行う機会となる全市クリーン活動では、春・夏・秋の年 3 回、市内の全町内会に参加を呼び掛け、町内会等が主体となって活動を実施しており、平成 23 年度は 1,647 団体、60,380 人の参加があり、114,978 kg のごみを回収した。なお、平成 20 年度は 1,852 団体 62,277 人の参加で 139,392kg を回収、平成 21 年度は 1,631 団体 60,431 人の参加で 111,471kg を回収、平成 22 年度は 1,710 団体 60,155 人の参加で 111,041kg を回収した。また、居住する地域における生活環境の保全と不法投棄の防止、リサイクル社会の推進に寄与するため、町内会がごみ集積施設の維持管理を実施している。さらには、生活環境の保全と美化に関する意識の向上を図り、地域を挙げて不法投棄を許さない抑止意識の醸成を進めるため、町内会等が自主的に不法投棄物の回収作業や不法投棄防止看板の設置などを実施している。

平成 20 年 4 月 1 日からは、ごみの減量化を目的として家庭ごみの有料化制度を開始し、前年度までと比較して家庭ごみの排出量が大幅に減少した。

また、上越市生活環境協議会連合会が開催している「上越市生活環境大会」において、大会宣言を発表し、上越市民ごみ憲章の精神を再確認している。今後とも、上越市民ごみ憲章にうたわれている「まちをきれいにしましょう」「ごみを減らしましょう」「リサイクルをしましょう」を実践するため、これまでの取組を継続していく。

そのために、市民や町内会等と連携し、環境美化推進に向けた各種活動を行い、良好な生活環境の保全を図るとともに、ごみ分別収集の徹底を図り、ごみの減量



とりサイクルの推進に取り組んでいく。また、美しい自然と限りある資源を守るためには、市民の一人一人が上越市民ごみ憲章の精神を認識することが必要であることから、美化活動への参加やごみ分別の周知を図っていく。

#### 評価

近年の社会・経済活動や生活様式の変化に伴って、地球温暖化、オゾン層や森林の破壊、野生生物の種の減少、さらには環境ホルモンによる影響などの問題が発生し、地球環境は私たちの生存をも脅かしかねないほど深刻な事態となっているが、健全で恵み豊かな環境を次の世代に引き継いでいくという本条例に規定している自治の基本理念は不変であることから、今後とも継続的な取組が必要なものであり、規定に不備はない。

#### d 地方分権の推進及び自主自立の市政運営

平成 23 年 5 月に第 4 次行政改革大綱を、同年 12 月に第 4 次行政改革推進計画を策定し、「行財政改革による行財政運営の適正化」と「市民社会へのアプローチによる『新しい公共』の創造」を重点取組に掲げることにより、持てる経営資源を最大限活用しながら最小の経費で最大の効果を発揮し、また、市民が主体的に公共の課題に向け行動する持続可能な地域社会を創造することを目指し取り組んでいる。

行政改革大綱等に定める取組として、政策協議や事業評価により、事業の必要性や効率性の観点から事務事業を見直すことで、真に必要なサービスの安定的提供や将来への価値ある投資を進めている。

また、県から市への事務・権限移譲を推進し、基礎自治体としての権限の拡充に取り組んでいる。

今後、第 4 次行政改革大綱及び第 4 次行政改革推進計画の進捗管理を徹底し、必要に応じて取組の見直し・改善を図り、より実効性の高い取組を着実に進めていく。

#### 評価

地域のことは地域に住む住民が責任を持って決めることのできる活気に満ちた地域社会をつくっていくことを目指す地域主権改革の流れの中で、「自己決定・自己責任」の原則に基づき、基礎自治体として必要なさらなる権限の拡充を図ると

ともに、自主的かつ自立的に市政運営を行うという本条例に規定している自治の基本理念は、今後ますます重要となるものであり、今後、市民と行政の「自律と連携」の強化に向けた行財政改革を進めていく必要があることから、規定に不備はない。

(イ) 市の職員の責務(第14条)・法令遵守(第28条)

職員服務規程、職員倫理規程等を踏まえ、職員に対し、随時、服務規律の確保等について通知し、法令の遵守、服装・身だしなみ等に注意を払うよう指導してきた。また、毎年度の新規採用職員研修において、地方公務員法、服務などの研修を実施し、地方公務員として、上越市職員としての自覚・行動を学ばせている。

平成22年8月には、上越市人材育成方針を策定し、平成23年12月には、同方針を第4次行政改革推進計画の個別計画の一つとして位置付け、職員の人材育成に取り組んでいる。さらには、平成23年3月に、上越市職員として大切にすべき信条や理念、行動に当たっての心構えなどを簡潔に表した職員行動規範(アクション10)を策定し、平成23年4月から運用を開始した。

各職場においては、各職員と所属長との育成面談を定着させ、職員に対する期待を確実に伝え、その成果を確認することにより、職場における人材育成を進めるとともに、平成24年3月には、人事異動の基本原則を策定し、育成と任用が連動する人事行政の推進が図られるようにした。

また、日頃から、職員に必要な研修等を受ける機会を付与して職員の資質・能力を組織的な関与の下で高めることにより、勤務能率を始め市組織の総合力の向上に向け取り組んでいる。

今後も、職員服務規程、職員倫理規程等を踏まえ、職員一人一人が「全体の奉仕者」としての立場を自覚し、市民との信頼関係を構築していく必要があることから、人材育成方針に基づき、「人が育つ組織づくり、まちを良くする人づくり」を目標に、引き続き職員の人材育成に取り組み、職員の基本的な資質の底上げを図っていく。

#### 評価

職員は、全体の奉仕者として公共の利益のために勤務し、かつ、職務の遂行に当たっては、全力を挙げてこれに専念しなければならない存在である。また、住民の福祉の増進に向けて、限られた経営資源を効率的・効果的に投入し、最小の経費で最大の効果をあげることは組織の行動原理である。したがって、職員が全体の奉仕

者であることを改めて認識するとともに、市民サービスの向上に向けて組織が人材を磨くことは、組織力の向上のために欠かせない取組であり、職員が職務を遂行する上での責務や法令遵守（コンプライアンス）は、そのための基本となる考え方である。本条は、市長等の補助機関として市政運営に携わる職員について、職務を遂行する上での責務を明らかにするために設けたものであり、規定に不備はない。

#### （ウ）総合計画（第 16 条）

市政運営の総合的な指針である第 5 次総合計画に登載した政策、施策等は、自治基本条例第 3 条の自治の基本理念、第 4 条の自治の基本原則にのっとり内容となっており、これに基づく公正で透明性の高い市政運営を推進し、公共の福祉の増進に努めている。

第 5 次総合計画の基本計画については、平成 22 年度を見直し年次としていたことから、社会情勢等の変化や政策・施策成果の評価検証を踏まえて見直しを行った。

基本計画の見直しに当たっては、「『すこやかなまち』づくりに向けた取組」を将来都市像の実現に向けた戦略的アプローチとし、複数の政策分野から重点的に施策や事業を選定し、実施していくための視点を盛り込んだ。

この第 5 次総合計画の運用管理の結果を踏まえて、毎年度の予算編成、事業執行等を行うことにより、計画的な市政運営を推進している。

#### 評価

地方分権改革推進計画<sup>5</sup>を踏まえた地方自治法の一部改正により、基礎自治体による基本構想（総合計画）の策定義務がなくなったが、本条例第 16 条を根拠として、引き続き自治の基本理念及び自治の基本原則にのっとり市政運営の総合的な指針となる総合計画を策定することは、本条例に基づく取組を計画的に進めるための基本となるものである。本条は、総合計画と市政運営との関係を明らかにするために設けたものであり、規定に不備はない。なお、法改正により総合計画の策定における自由度が高まり、選択の余地が広がったことを受け、次期総合計画の策定に向けては、自治基本条例の規定を踏まえつつ、当市に相応しい総合計画の姿を検討していく。

#### （エ）財政運営（第 17 条）

<sup>5</sup> 地方分権改革推進法に基づき、政府が地方分権改革の推進に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、講ずべき必要な法制上又は財政上の措置その他の措置を定めた計画

健全な財政運営を確保するとともに、財政運営に係る透明性の向上を図るため、上越市財政状況の公表に関する条例に基づき、毎年、11月15日号の広報紙で4月から9月までの期間の市財政の状況を、5月15日号で10月から3月までの期間の市財政の状況を公表するとともに、4月1日号では予算説明、10月15日号では決算説明を行っている。

また、毎年、前年度決算に基づく財政状況等一覧表、前年度決算に基づく財政比較分析表及び歳出比較分析表を作成し、ホームページで公表している。さらには、地方公共団体の財政の健全化に関する法律に基づき、平成19年度決算から9月議会において、前年度決算に基づく財政健全化4指標<sup>6</sup>等（実質赤字比率、連結実質赤字比率、実質公債費比率、将来負担比率及び資金収支比率）を報告するとともに、ホームページで公表しているほか、総務省の地方行革新指針「地方公会計改革」による取組として、平成19年度決算から前年度決算に基づく普通会計及び連結による財務諸表4表<sup>7</sup>を作成し、ホームページで公表している。

一方、持続可能な財政運営に向けて、平成22年11月に平成23年度から平成26年度までの中期財政見通しを策定し、地域協議会に説明するとともに、広報紙、ホームページで公表し、また、平成23年10月には、平成23年から平成32年度までを計画期間とする財政計画を策定し、広報紙で連載特集を組むとともに、ホームページで公表したところである。

なお、ホームページでの公表に当たっては、財政業務における問答（Q & A）や市の財政運営スケジュールなども併せて掲載し、分かりやすい公表に努めている。

<sup>6</sup> 地方公共団体の財政の健全化に関する法律においては、地方公共団体の財政状況を客観的に表し、財政の早期健全化や再生の必要性を判断するためのものとして、以下の4つの財政指標を健全化判断比率として定めている。

- ・実質赤字比率：地方公共団体の最も主要な会計である一般会計等に生じている赤字の大きさを、その地方公共団体の財政規模に対する割合で表したもの
- ・連結実質赤字比率：公立病院や下水道など公営企業を含む地方公共団体の全会計に生じている赤字の大きさを、その地方公共団体の財政規模に対する割合で表したもの
- ・実質公債費比率：地方公共団体の借入金（地方債）の返済額（公債費）の大きさを、その地方公共団体の財政規模に対する割合で表したもの
- ・将来負担比率：地方公共団体の借入金（地方債）など現在抱えている負債の大きさを、その地方公共団体の財政規模に対する割合で表したもの

<sup>7</sup> 財務諸表は、貸借対照表、行政コスト計算書、純資産変動計算書、資金収支計算書の4表により構成される。

- ・貸借対照表：住民サービスを提供するために保有している財産（資産）と、その資産をどのような財源（負債・純資産）で賄ってきたかを総括的に対照表示した財務諸表。表内の資産合計額（表左側）と負債・純資産合計額（表右側）が一致し、左右の均衡がとれていることからバランスシートとも呼ばれている。
- ・行政コスト計算書（民間企業の損益計算書に相当）：1年間（4月1日から翌年3月31日まで）の行政活動のうち、福祉給付やごみの収集といった資産形成に結びつかない行政サービスに係る経費と、その行政サービスの対価として得られた収入金等の財源を対比させた財務諸表
- ・純資産変動計算書：貸借対照表内の「純資産の部」に計上されている各数値が1年間でどのように変動したかを表している財務諸表
- ・資金収支計算書：歳計現金（資金）の出入りの情報を、性質の異なる3つの区分（「経常的収支の部」、「公共資産整備収支の部」、「投資・財務的収支の部」）に分けて表示した財務諸表

今後は、現状の財政状況を的確に分析し、理解しやすい情報として公表することを継続するとともに、平成 27 年度から始まる実質的な普通交付税の減少を見据えて、財政計画で示した市の状況を市民、市議会に正確に伝えることが必要となっている。また、健全な財政運営の一つの見方として、財政健全化 4 指標等が早期健全化基準<sup>8</sup>を上回らないこと、過大な後年度負担を残さないことなどが挙げられるが、必要な行政サービスを提供するために、財源の確保と歳出の精査が喫緊の課題となっている。

## 評価

市民の信託に応え、行政サービスを提供していくため、計画的な財政運営を行うとともに、市の財政状況について、より一層、市民と情報の共有を図っていくことが必要であり、健全な財政運営の確保と財政運営に関する情報の市民に分かりやすい形での公表は、自立した市政運営の基礎となるものである。本条は、自立した市政運営の基礎となる健全な財政運営を確保するとともに、財政運営に係る透明性の向上を図るための基本的な事項について明らかにするために設けたものであり、規定に不備はない。

### (オ) 情報共有及び説明責任 (第 18 条)

情報共有と説明責任に関しては、「ア 自治の基本原則に基づく取組の検証」の「(ア) 情報共有の原則」に記載のとおり。

### (カ) 情報公開 (第 19 条)

平成 8 年に制定した上越市情報公開条例は、市の保有する情報を公開し、市政に関する市民の知る権利を保障することにより、市民の市政への参加を一層推進するとともに、市政の公正な運営を確保することを目的としている。情報公開の状況は、請求件数が平成 20 年度は 72 件、21 年度は 54 件、22 年度は 54 件、23 年度は 117 件であった。また、市が取り扱う個人情報に対する自己情報の開示等の状況は、請求件数が平成 20 年度は 56 件、21 年度は 110 件、22 年度は 75 件、23 年度は 51 件であった。なお、これらの請求に対する当市の情報公開等の決定に対する不服申立ては、この 4 年間なかった。

<sup>8</sup> 地方公共団体は、健全化判断比率（実質赤字比率、連結実質赤字比率、実質公債費比率、将来負担比率）のいずれかが早期健全化基準以上である場合には、当該健全化判断比率を公表した年度の末日までに、財政健全化計画を定めなければならないこととされている。

市民からの情報公開請求に対する公開等の決定については、市の過去の事例にとらわれず、裁判例等を参考に適切に判断するよう努めた。また、入札結果の公表や職員採用試験における成績を本人の求めに応じ公表するなど、積極的な情報提供に努めた。さらには、毎年度の情報公開請求等の状況について、広報紙や市ホームページで公表した。

今後も、市民の行政に対する信頼を確保するためにも、個人情報の保護等に留意しながら、積極的な情報提供を行うとともに、適切な情報公開に努めていく。

## 評価

市民の「市政運営に関する情報を知る権利」を保障するために、保有する情報は市民の求めに応じて原則公開しなければならないものであり、情報公開は、公正で開かれた市政運営の実現及び市民参画の推進のための基本的な制度である。本条は、公正で開かれた市政運営が実現されるよう、市議会及び市長等が保有する情報の公開の原則を明らかにするために設けたものであり、規定に不備はない。

## (キ) 個人情報保護（第 20 条）

平成 8 年に制定した上越市個人情報保護条例は、個人情報の取扱いに関する基本的事項を定めるとともに、市民の自己情報の開示請求等の権利を保障することにより、公正で民主的な市政運営の実現を図り、市民の基本的人権である個人の尊厳を確保することを目的としている。

個人情報保護制度のほか、情報公開制度及び審議会等の会議の公開制度の公正かつ円滑な運営並びにそれらの改善について、幅広く市民の意見を求めるため、上越市情報公開・個人情報保護制度等審議会を設置し、運用している。審議会の開催状況は、平成 20 年度は 7 回、21 年度は 6 回、22 年度は 4 回、23 年度は 4 回であった。審議会における個人情報取扱業務に係る諮問等についての審議は、平成 20 年度は 328 件、21 年度は 228 件、22 年度は 195 件、23 年度は 205 件であった。職員による個人情報の不適切な取扱いについては、平成 20 年度に 1 件あったが、それ以降これまで発生していない。

なお、新採用職員研修のほか、様々な機会を捉えて、個人情報の取扱いに関する研修を情報公開制度及び会議公開制度に関する研修と合わせて職員に継続的に行った。

近年、社会情勢が大きく変化し、孤独死やドメスティックバイオレンス等が社会

問題化していることから、このような事案に対し、適切に対応できるよう検討を行う。また、消防活動、救急活動、災害対策その他公益上緊急を要する事態が発生した場合における個人情報の取扱いについては、条例の定め以上に個人情報の提供を控えてしまう、いわゆる「過剰反応」とならないように留意し、条例を適切に解釈し、運用するよう職員に周知するとともに、引き続き、適切な個人情報の収集及び保護等に努めていく。また、個人情報の収集及び目的外利用等の手続について、簡素で実効性の高いものとなるよう検討を行っていく。

## 評価

個人情報ที่ไม่適切に取り扱われ、権利利益が侵害されることのないよう、個人情報を適切に保護すること及び市民が自己に係る個人情報の開示を求める権利等を保障することは、市民の基本的な人権である個人の尊厳を確保するための基本的な制度である。本条は、個人情報保護に対する市の基本的姿勢を明らかにするために設けたものであり、規定に不備はない。

## (ク) 審議会等（第 21 条）

### ・ 審議会の設置等に係る基準

審議会等は、市民の意見や専門的知見等を事務事業に反映し、公正の確保を図るために設置するものであることから、委員の選任に当たっては公平性や透明性を確保するため、「審議会の設置等に係る基準」を定め、幅広い分野、年齢層及び居住地から委員を選任することを規定している。

また、この基準においては、上越市男女共同参画基本条例に基づき、委員は男女同数となるよう配慮することを定めるほか、より多くの市民の参画を進めるため、同一の人が就任できる審議会等を 5 つまで、再任回数を 1 回までとし、周知期間や周知の媒体など、公募委員の募集のための手続を定めている。

今後は、「審議会の設置等に係る基準」の適切な運用を行っていくとともに、委員選任の公平性の確保や市民参画の更なる推進のために、適宜必要な見直しを行っていく。

### ・ 男女の構成比

市の審議会等の女性登用率は、男女共同参画基本計画では中間年度の平成 26 年度で女性登用率 50% を目標に掲げている。平成 24 年 3 月末現在では、37.0% と目標

の7割にとどまっていることから、改選期に向けて、女性の人材育成及び人選を更に促進していく。なお、取組状況については、毎年、「上越市の男女共同参画の取組」として冊子を作成し、市民に公表している。

審議会等の女性登用率の向上については、上越市男女共同参画行政推進体制整備要綱による推進会議、幹事会、担当者会の各会議において、今後より一層の女性登用の促進についての理解と協力が得られるよう努め、全庁的な広がり結び付くように取り組む。

#### ・会議の公開

平成16年に制定した上越市審議会等の会議の公開に関する条例は、審議会等の会議を公開し、市政運営に関する市民の知る権利を保障することにより、市民との情報共有を図り、市民参画をより一層推進するとともに、公正な市政運営を確保することを目的としている。

この制度は、市の政策の企画・立案などに関して重要な役割を担う審議会等の会議を原則として公開し、市民に会議を傍聴していただくほか、その会議録を公開するものである。審議会等の会議の開催のお知らせは、開催の7日前までに、会議録は会議開催からおおむね1か月後までに市ホームページ、木田庁舎及び各区総合事務所の市政情報コーナー等で公開している。また、市政情報コーナーにおいてのみ閲覧に供していた会議資料を市ホームページに掲載するとともに、市政情報コーナーにコンピューター端末を設置し、市ホームページの閲覧ができるようにすることにより、市民の利便性の向上に努めた。

今後も、市の政策形成に関する審議の過程や結果を市民へ公開することにより、市民の市政への参加をより一層推進できるよう努めていく。

なお、平成20年度は384件の会議のうち公開356件、傍聴人396人、平成21年度は435件の会議のうち公開379件、傍聴人285人、平成22年度は541件の会議のうち公開489件、傍聴人483人、平成23年度は484件の会議のうち公開432件、傍聴人424人である。

#### 評価

公正で透明性の高い市政運営を推進するために、審議会等の委員等の選任に当たって、公平性に配慮し、透明性を有する手続とするとともに、市民との情報共有を図ることができるよう会議の公開を行うことは、市民参画の基本となるものであり、



女性委員の登用率など不十分な点を改善していく必要があるものであるが、本条は、法令の定めにより設置する附属機関としての審議会や、いわゆる私的諮問機関として設置する各種委員会等の構成員となる人の選任についての考え方、また、審議会等の会議の公開について明らかにするために設けたものであり、規定に不備はない。

#### (ケ) パブリックコメント(第22条)

自治基本条例第22条の規定に基づき、要綱を根拠として平成20年4月から実施していたパブリックコメントについて、平成21年4月に条例を根拠とする制度へと移行した。パブリックコメントは、自治の基本原則である市民との情報共有及び市民参画を推進し、公正で開かれた市政運営を推進するための制度である。

パブリックコメント制度では、市の基本的な計画、重要な条例等の立案等の段階において事前にその案を公表し、市民から広く意見を求めるとともに、寄せられた意見を施策にいかせるか真摯に検討し、その結果と市長等の考え方を公表することで公正で開かれた市政運営に役立てている。

今後も、毎年度当初に各課等の広報主任を対象に研修を繰り返し実施するとともに、計画案の公表や意見に対する考え方について広報紙等を通じて繰り返し市民に伝えることで制度の定着を図っていく。

なお、パブリックコメントの実施件数は、平成21年度の条例施行以降33件(平成23年度末現在)である。

#### 評価

公正で開かれた市政運営のより一層の推進を図るためには、パブリックコメント制度の適正な運用が重要な手段の一つである。本条は、市民との情報共有や市民参画の促進を図るための基本的な制度としてのパブリックコメントの当市における位置付けを明らかにするために設けたものであり、規定に不備はない。

#### (コ) 苦情処理等(第23条)

市民からの市政運営に関する苦情等に適切に対応するため、市民相談室における相談対応や市民の声ポストによる苦情等の受付を行っている。

また、平成15年度に、市民主権の理念にのっとり、公正な立場で、市政運営に関する苦情を適切かつ迅速に処理し、市政運営を監視し、市政運営の過誤等の是正又は改善のための意見の表明、勧告又は提言を行うことにより、市民の権利利益の擁

護を図り、開かれた市政運営の一層の進展及び市政運営に対する信頼の確保に資するためオンブズパーソンを設置した。

オンブズパーソンの苦情申立ての受付状況は、平成 20 年度が 6 件、平成 21 年度が 6 件、平成 22 年度が 6 件、平成 23 年度が 11 件であった。また、苦情相談の受付状況は、平成 20 年度が 13 件、平成 21 年度が 13 件、平成 22 年度が 14 件、平成 23 年度が 18 件であった。

さらに、オンブズパーソンが各地に出向く巡回オンブズパーソンを平成 17 年度から 13 区の総合事務所管内で月 1 回開催している。

今後も、開かれた市政運営の一層の進展と信頼の確保に資するよう、適切な苦情処理に努めていく。

## 評価

市政運営に関する苦情等が寄せられた場合に、その内容及び原因の調査分析を行い、再発防止等のための適切な措置を講ずる苦情処理は、本条例に規定している市民への説明責任と対になるものとして、市民からの苦情等の申立てに対する応答責任を果たすための基本的な考え方であることから、規定に不備はない。

## (サ) 行政手続 (第 24 条)

平成 8 年に制定した上越市行政手続条例は、処分<sup>9</sup>、行政指導<sup>10</sup>及び届出に関する手続に関し共通する事項を定めることによって、行政運営における公正の確保と透明性の向上を図り、市民の権利・利益の保護に資することを目的としている。

この制度は、市民の権利・義務に関わる行政処分の手続の透明性を高めるため、市の行政処分に係る手続の内容等を明確にすることにより、その処分が「どのような基準で決定するのか、処分にはどの程度の時間がかかるのか」などをあらかじめ見通せるようにしており、市民からの申請に対する行政処分について、審査基準と申請受付から決定までにかかる標準的な処理時間を定めている。また、特定の者に対し直接に義務を課し、又はその権利を制限する不利益処分をするときは、条例等に基づき、どのような場合にどのような不利益処分をするのか、という基準を定め、いずれも市民が閲覧できるよう事務所に備え付けている。

今後も、市民の行政に対する信頼の確保のためにも、市民にとって分かりやすい

<sup>9</sup> 行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為

<sup>10</sup> 市の機関がその任務又は所掌事務の範囲内において一定の行政目的を実現するため特定の者に一定の作為又は不作為を求める指導、勧告、助言その他の行為であって処分に該当しないもの

審査基準等の掲示方法について検証・検討しながら、引き続き適切な業務運営に努めていく。

## 評価

本条は、市政運営の公正の確保と透明性の向上を図り、市民の権利・利益を保護するための基本的な制度として処分、行政指導等の手続の基本的な事項を明らかにするために設けたものであり、規定に不備はない。

### (シ) 評価(第25条)

#### ・事務事業評価

市では、行政を取り巻く環境が大きく変化する中で、事務事業を不断に見直すシステムを確立することにより、限られた財源の効率的・効果的な活用を図り、職員の意識改革を行うとともに、成果重視の行政運営を実現するため、平成11年度から事務事業評価を実施している。

平成22年度には、市が実施する全ての事業(2,001事業)を対象に「事務事業の総ざらい<sup>11</sup>」を実施し、個別事業の必要性や見直すべき点等をゼロベースで検証し、431事業について、廃止や見直しが必要であると評価した。

また、平成23年度には、1,953事業を対象に、より効果的・効率的な事業実施の視点から事業の在り方や改善方法等について検証を行い、319事業を見直しの対象とした。

なお、事務事業評価の結果、廃止や改善が必要と評価した事業については、廃止に向けた取組や改善が着実に行われているか定期的に進捗管理している。

事務事業評価については、必要に応じて見直しを行いながら、引き続き実施していく。

なお、自治基本条例第25条第2項に定める第三者評価については、入札監視委員会や都市再生整備計画の事後評価のようにその仕組みを取り入れている取組もあるが、事務事業評価を、市民参加により行う場合には専門性や中立性の点で、また、第三者機関に委託する場合には費用対効果の点で課題があることから、これらに取

<sup>11</sup> 行政自らが主体的に取り組むセルフチェックとして、平成23年度以降に市が実施を予定する全ての事務事業について、平成22年度に実施した総点検・総見直し。この事務事業の総ざらいでは、「個別事業の見直すべき点や実施の必要性等をゼロベースで検証する」とともに、「評価の過程を通じて、今後の行財政運営における課題を抽出・検証する」ことにより、単に支出削減を目的とするのではなく、その過程で各事業や行財政運営のあり方を検証し、「すこやかなまち」づくりを目指す中で、「将来に向けた『価値ある投資』の実現」に向け、今後の歳入・歳出のバランス確保への取組の契機とするため実施したものの。

り組む場合には、こうした点を踏まえた検討が必要となる。

- ・市民の声アンケート

平成 22 年 1 月に市民 5,000 人を対象に、市民生活の実態・実感、各公共分野における市民ニーズ（重要度・満足度）を定量的に把握するために市民の声アンケートを実施し、2,554 人から回答を得た。市民の声アンケートの結果を基に、各分野の取組の成果や進捗状況について、重要度、満足度などの市民実感から分析し、第 5 次総合計画の政策分野の評価及び政策・施策の今後の方向性を検討するための参考、第 5 次総合計画基本計画の見直しの際の基本的な視点とした。

- ・第 5 次総合計画の（中間）評価

第 5 次総合計画の（中間）評価では、第 5 次総合計画基本計画の見直しに向けて、基本施策レベルでの指標項目（定量目標）の中間実績を把握し、施策の進捗状況、課題などを検証した。政策・施策の成果の評価・検証に当たっては、この指標項目と合わせて、市民の声アンケートの結果などから、総合的な評価を行い、基本計画の見直しの際、施策の内容等の見直しに反映した。また、項目や目標値についても、検証結果を踏まえて必要な見直しを行った。

- ・第 5 次総合計画の運用管理

第 5 次総合計画基本計画の見直しの際、計画の運用管理方法についても、合わせて見直した。見直し後の基本計画の運用を開始した平成 23 年度は、全ての事務事業の進捗管理を行うとともに、計画の推進に関わりが深い事業について、施策への貢献度等から評価・検証を行い、各部門の課題の抽出に活用した。そして、それらの課題を基に政策協議を行い、予算編成方針に「第 5 次総合計画及び公約に基づく重点施策」と「三つの重点テーマ」を示し、それらに基づく重点施策、主要事業へ予算の優先配分を行ったことで、「将来への価値ある投資」に寄与することができた。その結果については、「平成 24 年度当初予算の概要」の中で「重点テーマ」及び「重点施策への予算配分」としてまとめ、公表した。

第 5 次総合計画の最終年次の平成 26 年度には、運用管理における検証結果と、市民の声アンケートにより把握する各指標を基に、本計画の推進による市民ニーズの状況がどのように変化したかを比較分析することで、計画に位置づける政策・施策の成果を検証し、この評価検証結果を次期総合計画策定時における政策・施策の立

案に反映させる予定である。

#### 評価

事業等の評価を行い、その結果を公表することは、効果的で効率的な市政運営を図るための基本的な考え方であり、P D C A サイクルで事業を進める上でも必要な概念であることから、市民参加による行政評価や第三者評価など今後の検討課題となっている取組があるものの、本条は、評価を実施し、評価結果を反映させるよう努めるとともに、その結果を公表することにより市政運営の透明性を高めるように努めることについて明らかにするために設けたものであり、規定に不備はない。

#### (ス) 外部監査(第26条)

地方自治法に規定する個別外部監査契約<sup>12</sup>に基づき、市の内部の監査委員による通常の監査に加えて、専門性が要求される案件について、外部の専門家の視点を入れるために実施する外部監査に対応できるよう、平成15年7月1日に上越市個別外部監査契約に基づく監査に関する条例を施行しているが、これまで取り扱った案件はない。

#### 評価

外部機関による監査の実施を求める仕組みは、適正で効果的かつ効率的な市政運営を確保するための基本的な制度である。本条は、主権者である市民に対して適切なサービスの提供が行われているかどうか、あるいは、公金が適正に使われているかどうかを確認するための手立ての一つである外部監査制度について明らかにするために設けたものであり、規定に不備はない。

#### (セ) 政策法務(第27条)

法制執務研修の開催及び法令実務のeラーニング研修の実施により、職員の法務能力の向上を図った。また、地方自治体の自主性の強化を図ることを目的として、義務付けや枠付けの見直し、地方自治体による条例制定権の拡充がなされた「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」(第1次一括法及び第2次一括法)の施行を受け、市の条例の見直しを行っ

---

<sup>12</sup> 有権者の50分の1以上の署名で請求する事務監査請求、議会が請求する監査、長が要求する監査及び住民監査請求について、監査委員による監査に代えて、個別外部監査人(弁護士、公認会計士、税理士、地方公共団体において監査等の行政事務に従事した者など監査の実務に精通している者)による監査を受けるための契約

た。

地方自治体による法令の自主解釈権が認められるとともに、条例制定権が拡充されたことを踏まえ、今後とも、地域の実情に応じた条例、規則等の制定又は改廃に努めていく。

#### 評価

政策法務を積極的に行うことは、自主自立の市政運営の確立に向けた基本的な取組であり、地域主権の流れの中で今後ますますその重要性が増していくと考えられる。本条は、政策法務に積極的に取り組むことを明らかにするために設けたものであり、規定に不備はない。

#### (ソ) 公益通報 (第 29 条)

不祥事の発生や隠ぺいへの抑止力としていくために、市の事務事業の執行に関して公益通報<sup>13</sup>を行った市の職員等が不当な取扱いを受けないように保護するための体制整備を図るために設けられている規定であるが、これまで取り扱った案件はない。

#### 評価

公益通報は、法令遵守(コンプライアンス)の確保のための基本的な制度であり、公益通報者保護法に基づき行うことが可能な制度であるが、市としての例規等の制定や体制整備が不十分であることから、今後検討を進めていく必要があるものの、本条は、法令遵守(コンプライアンス)の確保と、公益のため通報を行った市の職員等が不当な取扱いを受けず、保護されるための体制整備を明らかにするために設けたものであり、規定に不備はない。

#### (タ) 危機管理 (第 30 条)

##### ・ 上越市国民保護計画

市は、「国民保護法」や「新潟県国民保護計画」を踏まえ、外国からの武力攻撃や大規模テロに対し、市民等の生命、身体及び財産を保護するために、平成 19 年度に「上越市国民保護計画」を策定し、体制の整備を図った。なお、「上越市地域防災計

---

<sup>13</sup> 国民生活の安心や安全を脅かすことになる事業者の法令違反の発生と被害の防止を図る観点から、公益のために事業者の法令違反行為を通報した事業者内部の労働者に対する解雇等の不利益な取扱いを禁止するもの

画」は、自然災害等から市民等の生命、財産を守るために策定したものであるが、両計画で想定する災害の様態並びに避難及び救援等の対応には類似性もあるため、「上越市国民保護計画」に定めのない事項については、災害等の状況に応じて、円滑な運用を図ることとしている。

また、市は、国、県、近隣市町村並びに関係指定公共機関等と相互の連携体制を構築するため、他自治体や民間企業等と災害時応援協定を締結しており、有事の際には、これらの機関等に救援要請を行うこととしている。さらに、市は、武力攻撃事態等における警報等について、速やかに情報収集し、市民及び関係機関等に対して伝達するとともに、住民避難に際しては、知事による避難指示が行われた場合には、市が避難実施要領案を作成し、市民等に対して迅速に伝達することとしている。あわせて、市は、市民に対して避難住民の誘導や救援、保健衛生の確保等の必要な援助についての協力を要請することとしているが、この場合には、要請を受けて協力する市民の安全の確保に十分に配慮することとしている。

今後とも、安全で安心な市民生活の確保のため、県などが実施する訓練に参加するなどし、策定した「上越市国民保護計画」及び「避難実施要領パターン」を検証していく。

#### ・上越市地域防災計画

平成 16 年の中越大震災、平成 19 年の中越沖地震、近年の災害発生傾向・課題を踏まえた対策の充実、平成 17 年の市町村合併による市域の広域化による災害素因への対応などを目的として、平成 20 年 6 月に上越市地域防災計画の見直しを行い、災害等に的確に対応するための体制を整備した。

また、平成 23 年の東日本大震災の発生に伴い、津波災害及び原子力災害への対応を始め、国では平成 25 年まで継続的に防災基本計画の見直しを行うこととしており、県でも地域防災計画の見直しを行うことから、市としても、可能な部分から遅滞なく上越市地域防災計画の見直しを実施する。その後も、引き続き防災基本計画及び県の地域防災計画の見直しを受け、必要に応じて上越市地域防災計画の修正を行う。なお、計画の見直しに当たっては、防災会議や庁内検討会議の検討状況などの見直し過程の情報を随時ホームページなどで公表し、市民との情報共有を図るほか、計画案のパブリックコメントを実施し、必要に応じて市民の意見を計画に反映させる予定である。

#### ・上越市危機管理対応指針

上越市危機管理対応指針は、災害を含む緊急事態への対処及び緊急事態の発生の防止・被害軽減を図るため、当市の全庁的な危機管理対応の基本事項を示すものであり、緊急事態の所管部局をあらかじめ明確にしている。平成23年3月の長野県北部地震、同年7月の新潟・福島豪雨、平成24年3月の板倉区国川地内で発生した地すべりなどの災害の発生時においては、この指針の定めるところにより、上越市地域防災計画などの緊急事態に対応する計画に基づき、市民の安全と安心を迅速に確保するよう努めてきた。また、平成21年4月には、近年の災害の発生傾向や課題を踏まえた対策、市域や組織改編に対応する修正を行うとともに、近年の気象及び社会情勢の変化に伴い、光化学スモッグ、高病原性鳥インフルエンザ、新型インフルエンザ、テロ等を緊急事態に追加した。

東日本大震災の発生を教訓に、津波災害及び原子力災害への対応を中心とする、上越市地域防災計画の見直しが行われることやこれまでの災害や緊急事態の教訓を踏まえ、指針の内容を精査検討し、見直しを行うことで、市民の安全安心の確保に努めていく。

#### ・上越市みんなで防犯安全安心まちづくり条例

市民が安全に安心して暮らし、さらには当市を訪れる者も安全に安心して滞在することができる地域社会の実現を目指し、基本理念、市及び市民等の責務並びに安全安心まちづくりの推進に関する施策の基本となる事項を定めた上越市みんなで防犯安全安心まちづくり条例により、市、市民、事業者、地縁団体等、土地所有者等の責務を明確化するとともに、それぞれが連携し、安全安心なまちづくりを実現できるよう、講習会や研修会、会議等の場で防犯意識の高揚に努めた。

今後とも市民や事業者等の各主体との交流の場を増やし、連携を深めていく。

#### 評価

近年、自然災害や異常気象が増加していることから、今現在、この規定に基づき津波災害及び原子力災害への対応を行うための上越市地域防災計画の見直しを行っているところであるが、常に不測の事態に備えて安全で安心な市民生活を確保するための体制を整備しておくことは、市民の生命、身体又は財産を守るための基本的な考え方である。本条は、安全で安心な市民生活を確保するための市長等の責務と、災害等の発生時における市長等と市民の役割を明らかにするために設けたものであ



り、規定に不備はない。

(チ) 都市内分権(第31条) 地域自治区(第32条)

平成17年1月の合併の際に、合併特例法に基づき13の旧町村の区域ごとに設置期間を5年間とする地域自治区を設置した後、恒久的な制度とするため平成20年4月に地方自治法に基づく制度に移行した。その後、平成21年3月に上越市地域自治区の設置に関する条例を改正し、平成21年10月から合併前上越市の区域において15の地域自治区を設置することとし、全市域で28の地域自治区により都市内分権の推進に取り組んでいる。公募公選制を採っている地域協議会委員の選任について、地域自治区制度の発足以来初めて行った28区一斉の委員改選(平成24年4月)では、合計で416人の定数に対し305人の応募となり、前回の応募者数を上回る結果となった。

地域協議会をより実効性の高い仕組みとしていくためには、住民の生活実感や自らのまちづくり活動を踏まえた闊達な議論を行い、粘り強く協議会としての意見をまとめていき、決めたことに責任を持つことが必要である。そうした積み重ねが、地域住民による地域協議会への信頼感につながるものと考えている。併せて、委員自らがその成果を実感するとともに、そのことを地域住民にも認められることが必要である。このため、地域協議会からの意見に対して真摯に耳を傾け、適切な措置を講じていくという取組を積み重ねるとともに、そのことを市民に繰り返し伝えることにより、制度の定着を図っていく。

なお、地域協議会委員の応募者数が定数に達しなかった点に関しては、地域によって事情が異なるものにとらえているが、総じて言えば、地域自治区・地域協議会の中身が、市民に十分に浸透しなかったことや、「負担感」や「やりがいのなさ」などが一因としてあるものと考えている。応募者が少ないことにより追加選任の割合が増え、公募公選制の実質的なメリットが実感されにくいことも懸念されるため、地域協議会の認知度を高めていくために、地道で息の長い取組が必要であると感じており、長期的な視点から制度を育てていくよう努める。

また、地域の課題解決や活力向上に向けた市民の自発的・主体的な取組を支援するため、平成22年度から地域活動支援事業を導入し、新たな地域活動につながる取組が行われている。地域自治区を活性化するための手立ての一つとして取り組んでいる地域活動支援事業は、恒久的な制度ではないため、今後は地域活動団体の自立性が高まるような仕組みや、地域社会を支える「新しい公共」につながる仕組みづ

くりを検討する。

さらに、住民が愛着を持ち、ずっと住みたいと感じる元気な地域を作るために、地域協議会が市（事務所）と一体となって、地域の課題を把握し、把握した課題の解決や新たなまちづくりに向けた取組、事業等を市に提案できる仕組みとして地域を元気にするために必要な提案事業<sup>14</sup>を導入したところであり、今後、この制度の積極的な活用を推進していく。

このほか、地域の課題や住民ニーズをよりの確に把握し、施策に反映していくことを目的に、地域協議会を始め、地域住民や町内会、各種活動団体など、地域自治区内の様々な地域活動の担い手が地域の課題を整理・共有する意見交換を区ごとに実施しており、今後も継続的に取り組んでいきたい。

#### 評価

地域において、そこに住む住民が、身近な地域の共通課題や将来の地域づくりの在り方を議論し、その方向性を決定していくという都市内分権の必要性は高まってきており、この考え方が根付くためには、長期的な視点から育てていくという観点を持って取り組んでいく必要がある。本条は、市民が身近な地域の課題を主体的に解決し、特徴的かつ個性的な地域づくりに取り組むための基礎となるものであることから、規定に不備はない。

#### （ツ）市民参画（第 33 条）

市民参画に関しては、「ア 自治の基本原則に基づく取組の検証」の「（イ）市民参画の原則」に記載のとおり。

#### （テ）協働（第 34 条）

協働に関しては、「ア 自治の基本原則に基づく取組の検証」の「（ウ）協働の原則」に記載のとおり。

#### （ト）コミュニティ（第 35 条）

##### ・町内会

町内会長まちづくりの集いを開催し、地域コミュニティの核である町内会を代表

---

<sup>14</sup> 住民が愛着を持ち、ずっと住みたいと感じる元気な地域をつくるために、地域協議会が市と一体になって、地域の課題を把握し、把握した課題の解決や新たなまちづくりに向けた取組、事業等を市に提案できる仕組み

する町内会長に対して、市政の方針を伝えるとともに、地域づくりに関する情報を提供することで、市とともに地域づくりを進める意識の醸成を図った。また、町内会集会場の整備を行う町内会に対し、補助金を交付し、町内のコミュニティづくりに資する集会場の整備の促進を図った。

今後も、地域コミュニティづくりの拠点施設となる町内会集会場の整備に対する補助を継続していくなど、日常生活圏の基礎をなす町内のコミュニティづくりを支援することにより、活力ある地域づくりを推進していく。

#### ・ ボランティア活動支援

NPO・ボランティアセンターの運営により、市民の自発的な活動やボランティア活動を促進し、市民主体の地域づくりへの意識向上を図った。さらには、ボランティアニーズの情報収集、提供及びボランティアコーディネートのほか、NPO・ボランティアセンターのホームページを開設し、ボランティア情報を受発信する環境の充実を図った。

また、平成23年3月の東日本大震災の発生時には、当市に開設した避難所におけるボランティアの受付や、被災地において支援活動を行うボランティアの相談対応において社会福祉協議会と連携し、市民の自発的な活動の支援を行った。

今後も、多様な参加パターンのボランティアメニューが増え、市民がボランティア活動に参加しやすい状態にするため、引き続きNPO・ボランティアセンターの事業内容を充実させていく。

#### ・ 地域の教育活動

平成21年度に、地域が主体的に地域の教育活動を考え、学校と連携して地域全体で地域の子どもを育てる体制として、市内の全ての中学校区において地域青少年育成会議を設立し、あいさつ運動、関係団体や機関等による意見交換・連絡調整、学校の教育活動を支えるボランティアの派遣等の取組を行っている。

さらに、平成24年度には、地域とともに学校づくりを進めるため、市立の全小・中学校においてコミュニティ・スクール（学校運営協議会制度）を導入した。コミュニティ・スクールでは、学校運営の基本方針を承認したり、教育活動について意見を述べたり、学校評価を行ったりすることにより、地域の意見を学校運営に反映するとともに、一緒になって学校づくりに取り組むようにしている。また、学校運営協議会は、地域の教育の中核を担う地域青少年育成会議と連携して、地域の子ど

もを地域全体で育てる取組を進めている。

今後も、学校・家庭・地域が一体となった教育を推進し、夢や志を持ってたくましく生きる人を育てていく。

#### 評価

コミュニティは、住民自治の基礎的な単位として、市民生活の上で重要な役割を担うものであり、本条は、協働によるまちづくりを推進していく上で特に尊重しなければならない基本的な考えを規定したものであることから、規定に不備はない。

#### (ナ) 人材育成（第 36 条）

##### ・まちづくり市民大学

平成 9 年度から平成 22 年度まで、市の事業として、まちづくりに対する市民意識の高揚を図るとともに、まちづくりのリーダーや担い手となる多様な人材を育成するため、毎年度テーマを設け「上越市まちづくり市民大学」を実施してきた。なお、平成 18 年度から平成 22 年度までは受講生からなる「まちづくり市民大学協働会議」と協力し、企画・実施してきたが、平成 23 年度からは市民の手による自立した運営を目指し、補助事業に切り替え、市として支援している。

補助事業終了後は、市民の手による自立した運営を促すため、課題や反省点を洗い出し、改善点を共に考えていくとともに、実施団体への助言や市民への周知の支援等を通じて、まちづくりに対する市民意識の醸成を図っていく。

##### ・地域協議会

自らの地域の課題を自らの力で解決していくという市民の自治の力、地域のコミュニティの力を育み、自立したまちづくりにつながる仕組みである「地域自治区制度」の要となる地域協議会において、地域協議会委員が多様な意見について“熟議”を行い、また、様々な意見をオープンな場でぶつけ合いながら合意形成を図っていくことが重要であることから、これまでも審議の必要に応じて、研修の機会や他の区の施設を視察する機会を設けるなどの取組を行ってきたところであり、また、これらに加え、地域協議会ごとにテーマを決め、先進地への視察研修を行う機会を確保するなど、円滑な活動に向けた環境を整えてきた。このような取組により委員の資質向上を図ることで、地域協議会の活動が活発になるとともに、委員を退任した後も地域活動のリーダー・担い手として自治とコミュニティ活動の発展を支えられ

る人材の育成が図られることが期待されるものである。

今後とも、より充実した議論を行っていただくため、自治、コミュニティ活動に関して必要な知識、経験を得ることができるよう、それぞれの地域協議会の意向に応じて委員に対する学習の機会や、情報収集の機会を設けていく。

・その他

災害に強い地域づくりに役立つ知識や技術などを有し、地域や事業所などが行う自主防災活動の要となる防災士を養成するため、養成講座の受講料等の一部を助成する制度を実施し、平成 23 年度までに 429 人の防災士が誕生している。

また、地域の自然環境や里山文化体験を通じた環境学習を広く市民に指導できる人材を育成するために実施した森の案内人養成講座の修了者が行う自主活動への支援を行い、自発的なグループの形成と活動の場の拡大に努めてきた。

引き続き、協働、市民参画及びコミュニティ活動の発展を支える人材を育成するための取組を進めていく。

評価

自治とコミュニティ活動の維持と発展のためには、協働、市民参画やコミュニティ活動の担い手となる人材の育成が必要不可欠である。本条は、「人材育成」を市長等と市民とが協働して取り組むべき公共的課題ととらえた上で、協働、市民参画やコミュニティ活動の担い手となる人材の育成について明らかにするために設けたものであり、規定に不備はない。

(二) 多文化共生 (第 37 条)

国籍や民族の異なる市民が互いの文化の違いを認め合い、地域社会の一員として共に生活することができる多文化共生の地域づくりを目的として、平成 20 年 7 月に「多文化共生推進懇談会」を設置し、平成 22 年 3 月に「多文化共生社会の実現に向けた取組 (報告書)」が提出された。

今後は、外国人数や在留資格の構成割合の変化やニーズを捉え、多文化共生推進懇談会から提出された報告書に記載されている取組方策を効果的に進めていく。

評価

コミュニティは、多様性を認め合い、人と人がつながりあうことで維持される

ものであり、その多様性の中には文化や価値観の違いも当然に含まれるものであることから、自治とコミュニティ活動の維持と発展のためには、文化や価値観の異なる人も、相互理解の下、地域社会の一員として迎え入れることができる環境の整備を図ることが重要である。本条は、このような多文化共生の考え方に対する市の取組姿勢を明らかにするために設けたものであり、規定に不備はない。

#### (ヌ) 市民投票 (第 38 条)

「市民投票」は、市内で意見を二分するような市政の重要項目などについて、賛成又は反対の二者択一方式の投票によって市民の意思を確認する市民参画の仕組みであり、課題が生じたときに迅速な対応が可能となる「常設型<sup>15</sup>」の上越市市民投票条例を平成 21 年 10 月 1 日に施行しているが、これまで取り扱った案件はない。

##### 評価

市民投票を実施することにより、市民の意見確認を行い、市長がその結果を尊重した上で市政に反映させることは、市民参画を推進し、市民主体の市政運営を行うための基本的な制度である。本条は、市民主権の視点から、市政運営に係る重要事項について市民の意思確認を行うことを目的とする常設型の市民投票制度を設置することを明らかにするために設けたものであり、規定に不備はない。

#### (ネ) 国、県等との関係 (第 39 条)

地域のことは地域に住む住民が責任を持って決めることのできる活気に満ちた地域社会をつかっていくため、国が地方に優越する上下の関係から対等なパートナーシップの関係へと転換している中で、県から市への事務・権限移譲を推進し、基礎自治体としての権限の拡充に取り組んでいる。

##### 評価

本条は、地方分権改革に伴い、国や新潟県とは「上下・主従」の関係ではなく、「対等・協力」の関係となったことを踏まえ、基礎自治体としての自立を目指すことを明らかにするために設けたものであり、規定に不備はない。

---

<sup>15</sup> 住民投票の対象事項や発議の方法をあらかじめ設定しておく条例をいう。常設型の条例の場合は、条例に定める案件が生じた場合に、一定の仕組みで住民投票を行うことになるため、必要な場合迅速に対応できるという利点がある。これに対して、住民の意思を確認する必要がある場合に、首長や議員の提案又は住民の直接請求により、その都度議会の議決を得て制定される条例を個別設置型という。

(ノ)他の自治体等との連携(第40条)

・災害発生時の対応

関係自治体と災害時応援協定を締結しており、この協定に基づき、災害発生時には物資・金銭の支援を行っている。なお、東日本大震災の救助・復興に当たっては、市長会等からの要請に基づき、職員を派遣している。

今後も、引き続き災害時応援協定を締結している自治体とこれまでの関係を維持するとともに、原発事故が発生した場合等に広域的な避難を行う場合も想定して、締結自治体を拡大することについて検討していく。

・上越市新幹線まちづくり行動計画

新幹線開業を地域活性化につなげるため、広域的・分野横断的な取組が必要な事業をまとめた「上越市新幹線まちづくり行動計画」(連携会議版)を作成し、観光・教育・農業・スポーツ・医療・行政など33団体が連携会議を組織した。(平成23年4月29日、30団体により発足。平成24年4月10日に3団体が新規加盟)

平成23年度から3つの部会(行動計画推進部会、開業イベント・PR部会、駅名等検討部会)を設置し、広域的・分野横断的に事業に取り組んでおり、引き続きこの取組を進めていく。

・信越観光圏整備計画・整備実施計画

観光庁では、国際競争力の高い魅力ある観光地の形成を推進するため、複数の観光地が連携して2泊3日以上滞在型観光を目指す「観光圏」の形成を促進しているところである。上越市は長野県の14市町村及び妙高市とともに広域連携による回遊・滞在型、リピート型観光への移行を目指し、観光圏整備計画・整備実施計画の策定に取り組んできた。

平成24年4月に信越観光圏の認定を受けたことにより、実施計画に位置付けられた事業の実施体制を部会ごとに検討していくこととなる。上越市は総務部会と交通部会に位置付けられており、当面は圏域内の滞在型観光の回遊性を高めるため、2次交通の利便性の向上に取り組んでいく。

評価

自治体運営を行う上で、市単独で取り組むことが難しい広域的な課題を解決する

ためには、他の自治体等と連携や協力をする必要不可欠である。本条は、他の自治体等と連携や協力をするよう努めなければならないことを明らかにするために設けたものであり、自治体運営を行う上での基本的な考え方であることから、規定に不備はない。

#### (八) 海外の自治体等との連携及び国際交流の推進（第 41 条）

<sup>ポハン</sup>浦項市（韓国）やカウラ市（オーストラリア）などの海外姉妹・友好都市と相互職員派遣交流事業を実施し、両市をつなぐ人材の育成に努めてきた。これにより、人的パイプが形成されるなど一定の派遣・受入れ実績を挙げてきた。さらには、次代を担う中高生の国際感覚の涵養のため中高生ホームステイ交流事業を実施し、平成 20 年度から平成 23 年度でカウラ市へ計 29 人の中高生を派遣するとともに、海外姉妹・友好交流都市から訪問団等の受入れを行った。

また、当市の国際交流の拠点、情報基地として国際交流センターを管理・運営し、市民や団体に国際交流の場を提供するとともに、日本人市民、外国人市民に向けた情報の収集・提供を行ってきた。

今後は、国際交流センターの情報提供機能を充実し、海外姉妹・友好都市の紹介や各種国際交流情報を発信することにより、行政主導から市民主体の国際交流への転換を図っていくとともに、<sup>ポハン</sup>浦項市、<sup>コンジュン</sup>琿春市（中国）とは職員相互派遣交流事業などを通じ人的つながりを培ってきたことから、今後も定期的な情報収集や連絡調整を行い交流基盤の確保に努め、両地域が連携して、友好交流に加え、経済交流を促進する。

#### 評価

自治を推進する中で、姉妹都市や国際交流の輪を広げ、世界の人々と友好の絆を強めていくことによって、本条例の基本理念に掲げる「非核平和への寄与」、「地球環境の保全」等への思いや市の取組を伝えていくとともに、相手の良いところを吸収し、これをいかしていくことは重要である。本条は、海外の自治体等との連携、交流等を積極的に推進していくことを明らかにするために設けたものであり、非核平和の実現や地球規模の諸課題の解決に貢献していくための基本的な考え方であることから、規定に不備はない。



## (2) 改正の必要性の検討

「(1) 検証の内容」における庁内のセルフチェックの結果によると、自治基本条例に基づく取組の実施状況については、一部において、まだ不十分であると認められる点があるものの、条例の規定に不備はなかった。

また、「市民の権利及び責務(第2章)」、「市長等の権限及び責務等(第4章)」、「最高規範性(第10章)」等の規定については、自治の主体の権利・権限及び責務や条例の位置付け等について定めた条例の骨格をなす規定であり、不変のものであることから、直接、庁内のセルフチェックの対象としていなかったものであるが、現時点においては、これらの規定を改正すべき特段の事情は認められない。なお、「市議会の権限及び責務等(第3章)」の規定についてはセルフチェックの対象としていない。

以上のことから、条例施行後の取組を通じた検証の結果に基づき改正が必要な部分はないと考えられる。

次に、条例施行後の社会経済情勢の動向を見てみると、次の3点が大きな変化として挙げられる。

第一に、度重なる自然災害の発生、第二にリーマン・ショックに端を発した世界的な経済危機、第三に地域主権改革の推進である。

まず、平成23年3月の東日本大震災及び長野県北部地震、同年7月の新潟・福島豪雨、平成24年3月の板倉区国川地内で発生した地すべり等の自然災害の発生に伴う防災意識の高まりは特出すべき事象である。常に災害等の不測の事態に備え、体制を整えておく必要があり、また、不測の事態が発生した場合は、速やかに情報収集を行い、被害状況等に応じて必要な作業や支援等を行うべきものであることは、周知の事実となっているが、本条例では、第30条において、不測の事態に備えた体制の整備、発生した場合の対応などの危機管理に関する事項があらかじめ網羅されていることから、今回の災害の発生に伴う当該規定の改正は必要ないとする。

次に、平成20年のリーマン・ショックに端を発した世界的な経済危機による金融不安の拡大は、世界経済の急激な悪化をもたらし、我が国の実体経済にも100年に一度という大きな打撃を与えたことを受け、当市においても、市内の経済及び雇用の状況に対して全庁的に迅速で的確な対策を講ずるため、市長を本部長とする上越市緊急経済対策本部を設置して対応するとともに、市内企業の売上げや利益の減少、雇用不安など景気悪化の影響を受け、平成20年12月議会において国の緊急経済対策を受けた補正予算を計上するなどの対応をした。

このような不安定な経済情勢の中、市町村合併後8年が経過し、普通交付税は、平成

27年度から合併に伴う特例措置<sup>16</sup>の段階的な縮小が始まり、平成32年度には、現在の交付額に比べ約80～90億円が減少する見込みであり、財政調整基金<sup>17</sup>についても、数年後には必要な残高水準を維持することが困難となる見通しであることから、強固な行財政運営の基盤を確立していくことが急務となっている。

こうした厳しい財政状況の中で、本条例の第17条に規定されている、健全な財政運営及び公表に関する事項に基づき、中長期的な視点に立った財政運営の展望を持ち、計画的に、また予防的に対応しながら次の世代に残る財政負担を軽減していかなければならないとの認識を踏まえ、具体的な取組内容を財政計画としてまとめ、それを基に着実に健全な財政運営に取り組んでおり、条例を改正するような特段の事案はない。

また、国では、地方公共団体の自主性及び自立性を高め、個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現を図るため、国と地方の役割分担を明確にし、住民に身近な行政をできる限り身近な地方公共団体において処理することが基本であることから、義務付け・枠付けの見直し、基礎自治体への権限移譲などの地域主権改革の取組を進めている。

地方分権改革推進計画に基づく地方公共団体に対する義務付けの撤廃の一環として、平成23年8月1日に地方自治法が一部改正され、市町村基本構想（総合計画）の策定義務が撤廃された。これにより、地方自治法上は、総合計画を策定しなくてもよいこととなるが、当市においては、引き続き市政運営の総合的な指針として総合計画を位置付けることから、総合計画の策定を義務付けている本条例第16条については、現行のままで、今後も総合計画の策定に当たっての根拠規定となるものである。

このほか、2次にわたる一括法による義務付け・枠付けの見直しを受けた当市の条例の見直しを順次行ったところであるが、自治基本条例については、改正を必要とする箇所はない。

さらには、本条例は、自治の在り方を体系的、包括的に定めている。このため、市政運営を行う上で必要な自治の理念や具体的な制度・仕組みは網羅されている。現状における課題は、条例の理念をいかに市民の中に浸透させ、「自主自立のまちづくり」を推進していくかであるが、自治基本条例の規定自体がこのような社会経済情勢に照らして不相応であるとはいえず、改正すべき理由は見当たらない。

以上のことから、現段階においては、改正の必要はないと考える。

---

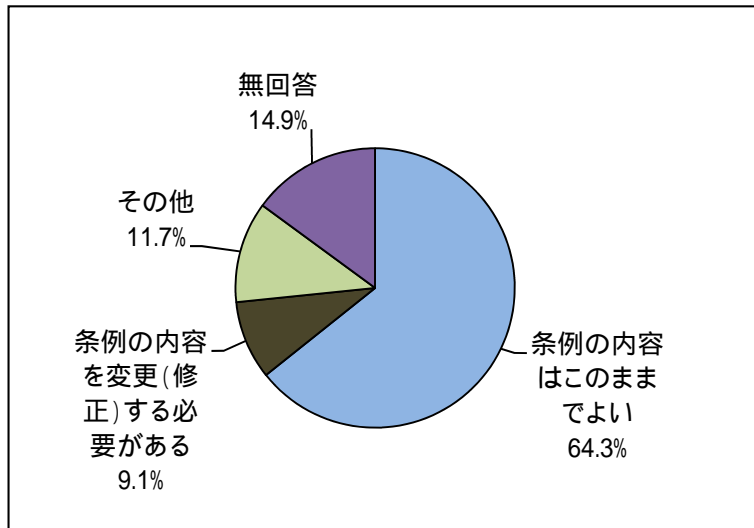
<sup>16</sup> 合併したことにより普通交付税が直ちに減少することは合併の阻害要因となることから、合併後の市町村に交付すべき普通交付税の額は、合併年度とこれに続く10年度については、合併関係市町村がなお合併前の区域をもって存続した場合に算定される額の合計額を下回らないように算定することとし、その後5年度については、激変緩和期間としているもの

<sup>17</sup> 年度間の財源の不均衡を調整するための積立金。経済不況による大幅な税収減少や災害による緊急支出のために、事前に積み立てておくもの。行政運営のための適正な規模として、当市は標準財政規模の5%（25億円）を設定している。家計における貯金に相当する。

なお、先に触れた市政モニターアンケートにおいても、64.3%の人が「条例の内容はこのままでよい」と回答している。(グラフ7参照)

今、必要なことは、条例を改正することではなく、むしろ、未だ条例の規定に基づく運用が十分に行われていないものがないかを精査し、条例に基づく取組をしっかりと確実に進めていくことであると考えている。

【グラフ7】「現在の条例の内容について変更(修正)する必要があると思うか。」



## 5 市民による検証

自治基本条例の検証を行うに当たり、条例第 43 条第 3 項の規定により市民の意見を聴くため、上越市自治基本条例推進市民会議を設置した。

この市民会議は、公募に応じた市民、地域活動を行う団体で活動している人その他市長が必要と認める人からなる 16 人の委員により組織された。公募に応じた市民は、人数を委員の半数の 8 人とし、広報上越等による公募に応じた人の中から選任した。地域活動を行う団体で活動している人としては、普段から自治の主体として積極的な活動をしている立場からの率直な意見を聴くため、住民組織、町内会、地域協議会等において地域活動を行っている人を選任した。そのほかには、専門的見地からの意見を聴くため、大学教授等を選任した。

市民会議では、平成 24 年 7 月から 11 月までの間、7 回の会議において、市による検証の結果をまとめた「上越市自治基本条例検証結果報告書」を参考として、自治基本条例に基づくこれまでの取組を振り返りながら、社会経済情勢の変化や条例の運用の状況に照らして条例の規定に不備はないか、条例の趣旨に沿った市政運営が行われているかという視点で慎重に検証を行っていただいた。

また、市民会議による検証に合わせて、平成 24 年 8 月には広報上越等で前述の「検証結果報告書」について市民の意見を募集し、市民会議の検証結果を取りまとめる際に反映させた。

市民会議による結果は「上越市自治基本条例に関する意見書」としてまとめられ、平成 24 年 12 月 6 日に市長へ提出された。意見書では現段階においては、規定に不備は見当たらず、改正を要しないとされた。しかし、その一方で、自治基本条例に基づく市の取組について更なる改善等が必要であるとして 4 項目の指摘がなされた。

### <上越市自治基本条例推進市民会議の概要>

#### 委員構成

- ・公募委員 8 人
  - ・地域活動を行う団体で活動している人 5 人
  - ・その他市長が必要と認める人 3 人
- 計 16 人

## 検討経過

開催回	開催日	議 題
第 1 回	平成 24 年 7 月 27 日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・上越市自治基本条例について</li> <li>・検証の進め方について</li> <li>・「検証結果報告書」について</li> </ul>
第 2 回	平成 24 年 8 月 31 日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・会議の運営に関する確認事項について</li> <li>・上越市自治基本条例の検証に関する意見交換</li> </ul>
第 3 回	平成 24 年 9 月 26 日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・今後の進め方について</li> <li>・条例改正に関する事項についての協議</li> </ul>
第 4 回	平成 24 年 10 月 10 日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・市の取組に関する事項についての協議</li> </ul>
第 5 回	平成 24 年 10 月 24 日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・市の取組に関する事項についての協議</li> </ul>
第 6 回	平成 24 年 11 月 14 日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・市の取組に関する事項についての協議</li> <li>・上越市自治基本条例に関する意見書（案）の検討</li> </ul>
第 7 回	平成 24 年 11 月 28 日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・上越市自治基本条例に関する意見書（案）の検討</li> </ul>

以下、市民会議からの指摘事項とそれに対する市の考え方を示す。

### (1) 審議会等（第 21 条関係）

#### 市民会議の指摘事項

ア 審議会等により多くの市民の声を反映させるため、できるだけ多くの公募委員を入れるよう努めること。

#### 【主な意見】

- ・極めて高度な専門性を有する委員構成が必要な審議会等を除き、半数以上を公募委員とすべきではないか。
- ・公募委員が発言できる環境を整えるため、会議の進め方の工夫が必要なのではないか。

#### ➤指摘事項に対する市の考え方

委員の定数については、発言機会の均一化や発言回数などを考慮し、十分な議論がなされる必要最小限の人数で設定することとしており、公募委員の定数についても、引き続き、審議内容に応じた人数や割合としていく。

また、会議の運営においても、極度に専門性に偏らない議論の確保に努めるなど、引き続き、公募委員が発言しやすい環境づくりに取り組んでいく。

#### 市民会議の指摘事項

イ 関係団体等から委員等を選任する場合は、同一の人の重複選任を避けるため、当該団体等の長に限らず、広く構成員のうちから選任するよう努めること。

#### 【主な意見】

- ・委員等が固定化することにより、審議会等の議論が偏るおそれがあるのではないかと。
- ・公募委員のみに適用されている兼務可能な審議会等の数や再任回数の制限を、公募以外の委員等にも適用する必要があるのではないかと。

#### ➤指摘事項に対する市の考え方

審議会等の設置等に係る基準により、関係団体等の推薦に基づき委員等を選任する場合は、同一の人の重複選任を避けるため、当該関係団体等の長に限らず、広く構成員のうちから推薦するよう当該関係団体等に働きかけることとしている。

なお、公募委員以外の委員等の兼務可能な審議会等の数や再任回数の制限を設けることは、審議等に当たって必要な専門的な知見を有する人材を排することにつながることも懸念されるため、これまで同様、制限は適用しないこととしたい。

そのような中ではあるが、委員等の改選に当たっては、必要とする専門的意見が得られる範囲で新たな委員を選任するよう取り組んでいく。

#### 市民会議の指摘事項

ウ ア及びイを踏まえて、委員等の選任基準等を再検討してください。

#### ➤指摘事項に対する市の考え方

委員の選任については、引き続き、現行の基準にのっとり、適正な運用に取り組んでいく。

また、市民参画の更なる推進を図るため、公募に関する情報を一元化し、市ホームページでより分かりやすい情報発信を行うなど、一層の周知に努める。

## (2) パブリックコメント（第22条関係）

### 市民会議の指摘事項

ア パブリックコメントの意見提出人数・件数が少ない状況に鑑み、制度の周知徹底を図るとともに、パブリックコメントに使用する資料の表現や構成を専門的な知識を有しない市民にも理解できるように分かりやすいものとするなど、より多くの方から意見を提出していただけるような工夫をすること。

#### 【主な意見】

- ・意見の提出者の数が少ない状況では、パブリックコメント制度の在り方が問われるのではないか。
- ・案件の専門性に応じて公表内容の難易度を変える、提出人数・件数が少なければ再度実施する、案件の関係団体に意見の提出を依頼するなどの改善策が必要ではないか。

#### ➤ 指摘事項に対する市の考え方

広報やホームページ等で制度の周知に努めているが、より多くの意見が出るように、市民の皆さんが分かりやすい資料の作成や必要に応じた関係団体等への働きかけ等を実施する。

### 市民会議の指摘事項

イ 提出のあった意見を真摯に受け止め、回答は、的確かつ分かりやすいものとし、丁寧かつ謙虚に行うこと。

#### 【主な意見】

- ・意見と回答がすれ違っていたり、回答が言い訳になっていることが多いのではないか。

#### ➤ 指摘事項に対する市の考え方

施策に対する市民の貴重な意見に対して丁寧で適切な対応に努めるとともに、制度の所管課である広報対話課でも回答内容の確認を行う。

#### 市民会議の指摘事項

ウ 意見を十分に反映させて計画等の案を練り上げていくことができるような早い段階でパブリックコメントを実施すること。

#### 【主な意見】

- ・計画等の内容がほぼ固まった段階においてパブリックコメントを実施していることが、意見の反映件数が少ない原因であると考えられるのではないかと。

#### ➤指摘事項に対する市の考え方

パブリックコメントは、立案等の段階で広く市民の意見を聴くことを目的としているが、意見をより提出しやすくするために、ある程度の概要や具体案が必要と考えて資料を提示する課も少なくないと考える。

今後は、どの段階が適切かを十分に検討しながら実施していく。

### (3) 地域自治区（第 32 条関係）

#### 市民会議の指摘事項

検討組織の設置等により、一定の期限を設けた上で、地域協議会の一層の活性化を図るために必要な検証を行うこと。

#### 【主な意見】

- ・地域協議会には、自主的審議が少ない、市民の認知度が低い、委員公募の応募者が少ない、女性委員が少ないなどの様々な課題があるのではないかと。

#### ➤指摘事項に対する市の考え方

外部有識者の活用等の効果的手法により、地域協議会制度の運用上の課題の抽出、課題の改善策の検討その他地域協議会の活性化を図るために必要な検証を実施し、平成 25 年度中に検証結果を取りまとめる。

### (4) 市民参画（第 33 条関係）

#### 市民会議の指摘事項



自治の推進のために重要な基本原則の一つである市民参画をより一層推進するために、パブリックコメントや審議会等の委員構成の見直しなど、市民参画に関する制度の充実・改善を図るとともに、制度の内容や参加するための方法の周知を効果的かつ積極的に行い、市民の意識をより一層高めるよう努めること。

**【主な意見】**

- ・ 様々なメディアを活用し、市民参画の具体的な事例を市民に知ってもらうとよいのではないかと。
- ・ 市民参画を推進するためのアイデアの募集を行うなど、市民参画を広げる工夫が必要ではないかと。

➤ 指摘事項に対する市の考え方

パブリックコメントや市政モニター、審議会等への公募委員の採用などの市民参画に関する諸制度について、その運用状況や成果事例を周知するなど、市民意識を高める手法について検討する。

## 6 市議会の意見聴取

市議会では、総務常任委員会の所管事務調査として平成 24 年 12 月から平成 25 年 2 月まで全 6 回の委員会において検証が行われ、条例改正、取組の推進、逐条解説の修正等に関する調査結果が平成 25 年 3 月 28 日に市議会議長から市長に報告された。

以下、市議会の調査結果とそれに対する市の意見を示す。

### (1) 条例改正

#### ア 組織

市議会の調査結果

組織に関する規定を第 5 章（市政運営）に追加すること。

条文の例示

（組織）

第 条 市長は、社会情勢に柔軟に対応し、政策を着実に実現するため、簡素で機能的かつ市民にわかりやすい組織の編成に努め、常にその見直しに努めなければならない。

2 市長等は、効率的かつ効果的に組織を運営しなければならない。

#### ➤調査結果に対する市の考え方

自治基本条例の見直しについては第 43 条に規定されているとおり、社会経済情勢の変化に照らして見直しを行うこととなっていること、また条例制定時に市民、市議会、行政の立場から幅広く議論した経緯を踏まえると、現時点で不都合や時代にそぐわない内容がないことから、条例を改正する必要はないものとする。

なお、市の内部組織は、地方自治法第 158 条第 1 項において、市長の権限に属する事務を分掌させるため設けることができるとされており、その場合において、直近下位の内部組織は条例で定めることと規定されている。このように、内部組織は市長の裁量権の範囲で設置するものであり、さらに、同条第 2 項に規定されているとおり、市の事務及び事業の運営が簡素かつ効率的なものとなるよう十分配慮していることから改めて規定する必要はないものとする。

#### イ 出資法人等

市議会の調査結果

出資法人等に関する規定を第 5 章（市政運営）に追加すること。

## 条文の例示

(出資法人等)

第 条 市長等は、市が4分の1以上出資している法人その他の団体（以下「出資法人等」という。）に対して、適切な情報公開及び個人情報の保護が行われるとともに、市の出資した目的が効果的かつ効率的に達成できるよう、必要な指導及び助言を行うことができる。

2 市長等は、出資法人等の財政状況を市民にわかりやすく公表しなければならない。

### ➤調査結果に対する市の考え方

ア組織と同様に、現時点で不都合や時代にそぐわない内容がないことから、条例を改正する必要はないものとする。

なお、出資法人等に関する規定を盛り込むことは、条例制定時に検討課題として上がったものの、必要な規定との判断にはならなかったものであり、また、実態としても市の出資金が毀損することのないよう出資目的を踏まえ経営改善等に関与するなど適切な対応を図っていることから、条例改正は不要であるとする。

また、第2項については、既に市議会及び市民に対して出資法人等の財政状況を公表し、情報公開に努めていることから条例改正する必要はないものとする。

## ウ コミュニティ（第35条関係）

### 市議会の調査結果

コミュニティの定義で用いている「団体」を「団体など」に改めること。

### 条文

(コミュニティ)

第35条 市民は、コミュニティ（多様な人と人とのつながりを基礎として、共通の目的を持ち、地域にかかわりながら活動をする市民の団体などをいう。以下同じ。）への参加を通じて、共助の精神をはぐくみ、地域の課題の解決に向けて行動するよう努めるものとする。

2 略

### ➤調査結果に対する市の考え方

条例制定時に十分な検討を経て現在の文言としたものであり、逐条解説に「「コミュニティ」には、町内会、婦人会、青年会、子供会、老人会、PTA、消防団、NPO

法人、住民組織、ボランティア団体などの多種多様な団体が含まれるもの」と記載していることから条例改正は不要であると考えます。

(2) 新たな取組

・地域自治区（第 32 条関係）

市議会の調査結果

市民会議の指摘を受け、検討組織の設置等により、課題を解決し具体的な取組を推進すること。

➤調査結果に対する市の考え方

外部有識者の活用等の効果的手法により、地域協議会制度の運用上の課題の抽出、課題の改善策の検討その他地域協議会の活性化を図るために必要な検証を実施し、平成 25 年度中に検証結果を取りまとめる。

(3) その他

ア 逐条解説の修正

(ア) 目的（第 1 条）

市議会の調査結果

条文を適切に解釈していないことなどから逐条解説の再検討・修正をすること。

調 査 結 果	調 査 前
<p>第 1 条【解釈・運用】</p> <p>この「自主自立のまち」とは、地方公共団体の存立目的である住民の福祉の増進のための前提となる状態であり、本条例では、主権者である市民による自治を一層推進することによって、<u>全ての市民の幸福感や充実感あふれる社会を市全体として実現していく</u>ことを目的とする。</p>	<p>第 1 条【解釈・運用】</p> <p>この「自主自立のまち」とは、地方公共団体の存立目的である住民の福祉の増進のための前提となる状態であり、本条例では、主権者である市民による自治を一層推進することによって、<u>そのような状態を</u>_____市全体として実現していくことを目的とする。</p>

➤調査結果に対する市の考え方

本条例の最終的な政策目的は、新市建設計画のまちづくりの基本理念の中で掲げられている「自主自立のまちを実現する」ことであることは条例制定時に十分な検討を経て決定したものであることから修正は必要ないものとする。

(イ) 改正手続き (第 44 条)

市議会の調査結果

条文を適切に解釈していないことなどから逐条解説の再検討・修正をすること。

➤ 調査結果に対する市の考え方

総務常任委員会での検証では、「逐条解説の三番目の文は表現としてよくない。広く市民の意見を聴く具体的な方法を記しておけばいいだけの解説の中に、全く異質な文言修正について記載していることでよりわかりにくくしている。解説の手直しが必要である。」などの意見があったことから、調査結果を踏まえて逐条解説を修正する。

【参考：逐条解説】

本条例の改正を発議する主体としては、市民、市議会（議員及び常任委員会）、市長の三者を想定しており、その基本的な手続は、市民、市議会、市長の三者について、それぞれの権利の中で明らかにした地方自治法に規定する通常の条例改正の手続によることとなる。

本条は、市長が改正の発議を行う場合は、最高規範の改正にふさわしい慎重性を確保する観点と、改正の発議に至るまでの過程が市民参画の下で行われることを重視する観点から、通常の手続に加え、あらかじめ広く市民の意見を聴くために必要な措置を講ずることを定めたものであり、市長は、本条例の趣旨を踏まえた上で、自らの責任の下、改正する内容に応じて必要な措置を選択し、講じなければならないものとしている。

なお、広く市民の意見を聴く具体的な方法としては、一般的には審議会のよ  
うな調査審議機関での検討やパブリックコメントの実施が想定されるが、改  
正の内容や範囲などに応じて、その他の適切な手法を選択することを可能に  
したものであり、例えば、法令改正などに伴う形式的な文言修正のための条  
例改正の場合には、市長がその権限と責任の下で、簡易な措置を選択するこ  
とも可能であると解するものである。

イ 積極的な取組

(ア) 協働の原則 (第 4 条第 3 号)

市議会の調査結果

NPOとの委託契約における人件費や間接経費の適正な方法を確立するなど、条文を重んじ、より積極的に取り組む。

➤調査結果に対する市の考え方

今後、各業務内容を調査し、人件費や間接経費のあり方を整理するなど、条例を重んじ、より積極的に取り組む。

(イ) 評価(第25条)

市議会の調査結果

条文を遵守し、評価の結果並びに改善及び見直しの内容を分かりやすく市民に公表するよう求める。(第1項関係)

条文を遵守し、早期に課題を解決して市民が参加できる第三者による評価手法を取り入れるよう求める。(第2項関係)

➤調査結果に対する市の考え方

事業評価の結果等について、公表に向けた準備作業を進めている。

市民参加による評価については、条文の趣旨を踏まえつつ、公平公正かつ適正な評価が担保できる手法について検討・研究していきたいと考える。

(ウ) 公益通報(第29条)

市議会の調査結果

例規等の制定や体制整備を図るよう、条文を重んじ、より積極的に取り組む。

➤調査結果に対する市の考え方

制度の詳細について研究し、適切な運用体制の確立に取り組むなど、条文を重んじ、より積極的に取り組む。

(エ) その他

市議会の調査結果

その他次の項目について、条文を重んじ、より積極的に取り組むこと。

- ・自治の基本理念(第3条第5号、第6号)
- ・自治の基本原則(第4条第1号、第2号)

- ・市の職員の責務（第 14 条）
- ・市政運営の基本原則（第 15 条）
- ・財政運営（第 17 条）
- ・情報共有及び説明責任（第 18 条）
- ・個人情報保護（第 20 条）
- ・審議会等（第 21 条）
- ・パブリックコメント（第 22 条）
- ・政策法務（第 27 条）
- ・法令遵守（第 28 条）
- ・危機管理（第 30 条）
- ・市民参画（第 33 条）
- ・協働（第 34 条）
- ・コミュニティ（第 35 条第 2 項）
- ・人材育成（第 36 条）
- ・多文化行政（第 37 条）
- ・国・県等との関係（第 39 条）
- ・海外の自治体との連携及び国際交流の推進（第 41 条）
- ・最高規範性（第 42 条）

➤調査結果に対する市の考え方

条文を重んじ、より積極的に取り組む。

## 7 総括

### (1) 条例改正について

今回、三者による検証を行った結果、市によるセルフチェック及び市民会議では、改正を要しないとの結論を出しましたが、市議会からは、3項目について改正を要するとの結論が出されました。

市議会から改正を要するとされた項目は、組織、出資法人等に関する規定の追加及びコミュニティの定義の文言修正であり、条例を網羅的なものとする、より良いものにするという趣旨は理解するところですが、条例制定時に十分な検討を経て現在の条文構成・規定内容としたものであり、その後、改正が必要となるような特段の事情が認められないこと、当該規定がないことにより特段支障を来していないこと、更には、自治基本条例推進市民会議における検証の結果、改正を要しないとされたことを重視し、今回は、改正しないこととします。

複雑化、多様化する社会経済情勢や地域主権の時代にあつては、自治基本条例に基づき、自ら参加して、自らの意見を述べ、自らの手で取り組み、市民が協力し合って未来を切り開いていくことにより、市民が地域の中での存在意義（居場所）やライフワークを見出し、いきいきとした暮らしを営むことができる活力あるまちづくりを進めていく必要があります。そのためには、手間暇をかけて地域への愛着を深めながら、地域の中で「人と人」、「人と地域」、「地域と地域」の絆をしっかりと築いていくことが大切です。

### (2) 条例の認知度の向上

本条例の最終的な政策目的である「自主自立のまちづくり」を進めていくに当たり、自治基本条例の認知度を上げ、市民の意識や関心を高めていくことが重要な課題であり、この点については上越市自治基本条例推進市民会議においても議論されたところです。

条例の認知度を上げるためには、継続的な周知を行っていく必要があることから、今回の検証の経過についても、広報上越、市ホームページ等に掲載して市民に周知しているところであり、条例を知る一つのきっかけとしていただきたいと考えています。

また、市民に条例を浸透させていくための効果的な手段の一つとして考えられることは、子どもたちが自治基本条例を知る機会を設けることであり、上越市自治基本条例推進市民会議の委員からも、自治の最高規範として日本国憲法と同様に子どもたちが学習する機会を設けてほしいというような意見が挙がったことから、今後、広報上越の子どもたちを対象としたページに関連記事を掲載するなどの方法を検討していきます。



### (3) 市民の意識・関心の向上

市民の意識や関心を高めていくために必要なことは、市の取組を進めていく際に、自治基本条例の理念に立ち返ることであり、この事業・取組は自治基本条例の規定に照らしてどうなのか、方向性が間違っていないか、などといった観点から精査する作業を繰り返すことにより、市の組織・職員にその理念を定着させ、さらには市民に浸透させていくという地道な取組を行うことです。即ち、市のあらゆる取組について、自治基本条例とどのようにつながっているのかを明確にすることが重要です。

しかし、自治基本条例の理念を市民に浸透させていくことは、一朝一夕では克服できない課題であり、先に述べた市の取組と市民意識のギャップをいかに埋めていくかがポイントといえます。

市民の意識や関心を高めるためには、具体的にどのような取組を進めていけばよいのでしょうか。意識や関心を持つためには、市民がまちづくりに参画することが必要ですが、ただ参画を促すだけでは十分とはいえません。参画したことにより、達成感が得られる、市民としての一体感を得られる、などの動機付け要因がなければ、積極的に参画しようとする意欲につながりません。

例えば、地域協議会を例にとると、諮問事項の審議ばかりではなく自主的審議事項を委員が自発的に審議し、その結果が市政に反映される、というように参画の結果が成果として実感できることがやりがいにつながり、それが制度として市民の間に浸透していくことによって、参画が促進されるという好循環が生まれてきます。つまり、市民の意識や関心を高めるということは、単に周知を図るだけでなく、自治基本条例の理念を実際の市民参画や協働といった活動を通じて実感として認識できる状態にするということなのではないかと考えます。

### (4) まとめ

今回、上越市自治基本条例推進市民会議から提出された意見書に掲載してある指摘事項は、審議会等の委員構成に関する事、パブリックコメントの実施方法に関する事、地域協議会の運営に関する事、市民参画の推進策に関する事といったように、いずれも市民の市政運営への参画を促すために必要な事項であり、市民が主体的に市政運営にかかわっていただけるよう環境を構築することが市に求められています。

また、市議会の所管事務調査の結果においても、条例のほぼ全般にわたって条文を重んじ、より積極的に取り組むこととされており、市の取組の一層の推進が求められているところです。

市は、市民会議及び市議会の指摘を真摯に受け止め、自治基本条例に掲げられている理念の実現に向けて、今後も市政運営に当たっていかなければならないと考えています。

自治基本条例が施行されてから5年が経過したところですが、条例が目指す社会を実現するためにはまだまだ時間を要するものであり、今後とも長期的な視点を持って取組を継続していく必要があります。引き続き、市民一人一人がまちづくりの主体として、身近なところから市政運営に参画し、協働によるまちづくりを進めていくことを通じて、自治基本条例の理念を市民の中に浸透させながら、「自主自立のまちづくり」を推進していかなければなりません。

今後、本報告書を基に、市は市民による自治がより一層推進するよう取り組んでまいります。