

第3回 上越市自治基本条例見直し検討委員会

と き 平成30年1月10日(水)
午後3時～

ところ 上越文化会館 中会議室

次 第

1 開会

2 議事

(1) 条例の検証

3 その他

4 閉会

第3回会議に向けた「上越市自治基本条例 検証報告書(素案)」事前意見一覧

No.	素案 該当頁	該当項目	意見内容	委員名
1	12	2-4 情報化	「情報環境」又は「情報環境をとりまく状況」という表現はどうでしょう。	大堀委員
2	17	2-6-1 非核平和に係る 社会動向	第42条の「海外の自治体等」の「等」とは、海外の各種人道支援団体、商工団体、教育・研究機関といった団体を示すと説明されていますが、具体的にはどのような団体と交流されていますか。教えてください。	保坂委員
3	18	2-6-2 災害等の発生状況	○の3つ目……本市においては、の文書について 市民安全課の調査によると、自主防災組織の結成率は90%以上ですが、訓練実施率となると年々減少し平成24年68%が平成27年には44%になってしまいました。しかし、平成28年は市民安全課や防災士、防災アドバイザー等の働きかけにより実施率は60%以上にもなりました。したがって、もう少しプラス評価の書き方はできないでしょうか。	保坂委員
4	18	2-6-2 災害等の発生状況	参考：関係条項の規定と趣旨(抜粋)に、第41条の他自治体等との連携を記載したほうが良いと思います。 理由：【解釈・運用】をみると「本状の規定は、災害発生時の対応や、……とあるため。	保坂委員
5	—	—	「等」の表記について、 例えば、第42条(P17) 海外の自治体等 交流等 第31条(P19) 市長等 災害等 などの「等」は必要でしょうか。紛らわしい感じがします。他にも多数あります。 また、第17条、28条では「市議会及び市長」と、「等」がありません。「等」の有り無しの違いがよくわかりません。	大堀委員

上越市自治基本条例見直し検討委員会
第 1 回、第 2 回会議での意見を受けた素案の修正内容

※【委員名（敬称略）】、⇒修正内容（案）

1 人口・世帯

a 上越市の世帯数の数値

- ・上越市の世帯数の記述が必要 【保坂】
⇒分析の記載について別紙のとおり修正

b 人口減少の条項の追加

- ・人口減少や高齢化により地域コミュニティの継続が困難な地域があることを踏まえ、人口減少に関する条項を新たに追加すべき【矢澤】
⇒協議を継続

2 産業

a 上越らしさとしての農業の記述の追加

- ・当市の特徴的な産業として、“農業”に関する記載が必要 【保坂・大堀】
⇒分析の記載について別紙のとおり修正

b 関係条項の要否（第 15 条）

- ・第 15 条は産業の項目の関係条項とする必要がないのではないか 【副座長】
- ・関係条項として記載した理由が分かるような記載が必要ではないか 【副座長】
⇒協議を継続

c 関係条項の追加（第 16 条）

- ・関係条項として「第 16 条 総合計画」の追加が必要 【保坂】
⇒協議を継続

3 地方分権

a 分析の記述の修正：中核市への移行

- ・分析の箇所の記載の修正が必要 【矢澤・座長】
⇒分析の中核市に対する取組状況の記載を修正

4 情報化

a 社会経済情勢の項目と分析内容の整理

- ・「情報化」の項目名をそれに相応しいものに変更すべきではないか 【副座長】
- ・「経済活動」の記述は、産業の項目での記載がよいのではないか 【副座長】
⇒項目名を「情報の共有と適正な管理」に変更し、経済活動に係る記述は、産業の項目に移動し記載を別紙のとおり修正

5 人権

a 関係条項の追加

- ・人権に該当する条項として、第 21 条第 2 項（審議会等の委員の男女の構成比）の追加が必要ではないか 【保坂】
⇒関係条項に追加し、関連する分析・評価の記述を別紙のとおり修正

平成 30 年 1 月 10 日

第 3 回自治基本条例見直し検討委員会

当日配布資料No.2

自治基本条例に係る検証報告書 (素案)

《第 1 回、第 2 回会議での意見を受けた修正案》

※2-1 人口・世帯 ～ 2-5 人権までの修正

※変更箇所は、下線網掛けで表示

※当日配布資料No.1 の該当箇所に番号（例 1-a）を表示

平成 年 月

上越市

目 次

1	見直しの基本的な考え方と方法	1
1-1	見直しの基本的な考え方	1
1-2	見直しの方法	3
2	検証結果	4
2-1	人口・世帯	4
2-2	産業	6
2-3	行財政運営	8
2-3-1	財政運営	8
2-3-2	地方分権改革	10
2-4	情報の共有と適正管理	12
2-5	人権	14
2-6	安全・安心	16
2-6-1	非核平和に係る社会動向	16
2-6-2	災害等の発生状況	18
2-6-3	治安・防犯の動向	20
2-7	環境	22
2-8	法令改正等の動向	24

1 見直しの基本的な考え方と方法

1-1 見直しの基本的な考え方

(1) 見直しの目的

- ・自治基本条例第44条に基づき、社会情勢の変化に照らして定期的な見直しを実施するもの。

【自治基本条例逐条解説における見直し規定の解説】

第11章 見直し等

(見直し)

- 第44条 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。
- 2 市長は、前項の見直しのほか、必要に応じてこの条例の見直しを行うことができる。
- 3 市長は、前2項の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。
- 4 市長は、第1項及び第2項の見直しを行ったときは、その結果を公表しなければならない。

【趣旨】

- 本条は、本条例を時代に合ったものとし、自治の在り方をより進んだものとしていくための見直しの方法を明らかにするために設けたものである。

【解釈・運用】

- 本条は、将来的に社会経済情勢が変化した場合、自治の在り方もそれに対応していくことが必要との考えの下、本条例の見直しの方法を定めたものである。
- 本条は、本条例の見直しを行う責務は市長が有しており、見直しの方法は5年ごとの条例全体を対象とした定期的な見直しを基本としつつ、必要に応じた見直しも可能であることを定めたものであるが、市民や市議会が独自に見直しを行うことを妨げるものではない。

(2) 前回（平成24年度）の見直しの経過

①見直しの視点

- ・前回の見直しでは、条例改正の要否について、①社会経済情勢の変化に照らして条例の規定に不備が生じていないか、②条例の規定と具体の市政運営に乖離が生じていないかという二つの視点から検証を実施した。

②見直し及び改正に係る経過

- ・検証に当たっては、市のセルフチェックの実施後、広く市民の意見を募るとともに、「自治基本条例市民会議」における検証を実施し、市議会における検証結果を踏まえた中で平成25年6月に「上越市自治基本条例の検証に関する最終報告書」を公表した。

【前回の見直しの経過】

【見直しの視点】

- ①社会経済情勢の変化に照らして条例の規定に不備が生じていないか
- ②条例の規定と具体の市政運営に乖離が生じていないか

(1) 市のセルフチェックの実施（平成24年7月）

- 上記見直しの視点に従って検証を実施し、「検証結果報告書」を作成
 - ①…社会経済情勢の変化を分析し、関係条項の内容を検証
 - ②…条例の規定に基づく取組の実施状況を検証し、各規定が原因となって具体的な不都合が生じていないかを検証

《検証結果報告書のポイント》

- 本条例は、自治の在り方を体系的、包括的に定めているため、市政運営に必要な自治の理念や具体的な制度・仕組みは網羅されており、条例の規定自体が社会経済情勢の変化（①度重なる自然災害の発生、②世界的な経済危機、③地域主権改革の推進）に照らして不相应であるとはいえず、改正すべき理由はない
- 各条文は自治の基本的な理念や制度の意義等を規定しており、具体の市政運営に照らし不備は無い
- また、「市民、市長等の権利・権限及び責務等の規定（第2章、第4章）」や「最高規範性（第10章）」等の規定は、自治の主体の権利・権限及び責務や条例の位置付けを定めた条例の骨格をなす規定であり、不変的なものである。
⇒ 上記を踏まえ、現段階においては、改正の必要はない

(2) 市民の意見を聴く措置

①市民意見の公募（平成24年8月）

- ・市の「検証結果報告書」に対して広く市民の意見を聴くため実施【寄せられた意見（1件）】

○全体的によく出来ており、規定に不備は認められないが運用面*で一考を要す。
※運用面への指摘…委員の選任の公平性や透明性が明らかになっていない

②自治基本条例市民会議における検証（平成24年7月～11月）

- ・16名の委員により計7回を実施（公募市民、地域活動団体代表者、大学教授等）
- ・市の「検証結果報告書」を踏まえ、「条例の規定に不備はないか」を検証
⇒ 市長へ「上越市自治基本条例に関する意見書」を提出（H24.12.6）

【市民会議の意見書のポイント】

○本条例は、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
※市の取組については、審議会等、パブリックコメント、地域自治区、市民参画の分野について更なる改善等が必要との指摘

(3) 市議会における検証の実施（平成24年12月～平成25年2月）

- ・総務常任委員会で「条文ごとに取組と条文改正の要否」を検証
⇒ 議長から市長へ調査結果を報告（H25.3.28）

【市議会の検証結果のポイント】

○「組織」「出資法人」の追加、「コミュニティ」の文言修正について条例改正が必要
その他23項目については、条文を重んじより積極的に取り組むこと（改正の必要無）
※「地域自治区」は、市民会議の指摘を受け、具体的な取組を推進すること
「目的」「改正手続」は逐条解説の修正が必要

(4) 最終報告書の公表（平成25年6月）

- ・市民、市議会の意見を踏まえた検証結果を「上越市自治基本条例の検証に関する最終報告書」として公表

(5) 市議会による条例改正（平成25年9月）

- ・市議会では、平成25年9月定例会において、市議会における検証結果で改正を必要と判断した「出資法人」の規定の追加について、議員発議により改正を実施

◎前回の見直しで確認した自治基本条例の本質

本条例は、自治の推進に係る基本的な理念や様々な制度の意義等について明らかにした「理念条例」であり、その本質は、よほどの社会経済情勢の変化がない限り変わるものではない

1-2 見直しの方法

前回の見直しで確認した自治基本条例の本質を踏まえ、今回の見直しは、「社会経済情勢の変化」を分析することに重点を置き、その分析結果を条例の各条項に照らし改正の必要性を検証することとした。

(1) 社会経済情勢の分析

- ・社会経済情勢の変化は、一般的に、人々の生活の状況である「社会環境」、人間の意思では変えることができない「自然環境」、法令などの「制度環境」の三つの側面から捉えることができる。
- ・この三つの側面から本条例の各規定を検証するため下記の八つの項目を設定する。(必要に応じて小項目を設定)
- ・「1 人口・世帯」から「7 環境」までは、統計資料等を踏まえた情勢の変化を、また、「8 法令改正等の動向」は、関係する法令改正等の動向を踏まえて分析する。

大項目		小項目
1	人口・世帯	
2	産業	
3	行財政運営	財政運営、地方分権改革
4	情報の共有と適正管理	
5	人権	
6	安全・安心	非核平和に係る社会動向、災害等の発生状況、治安・防犯の動向
7	環境	
8	法令改正等の動向	

4-a

(2) 関係条項の検証（考察）

- ・社会経済情勢の分析を踏まえ、各項目に関する条項を抽出し、「当該条項そのものの必要性」と「規定内容の変更の要否」について検証する。

2 検証結果

2-1 人口・世帯

■ 情勢分析

- 我が国全体の総人口は、平成 27 年の国勢調査で調査開始以来、初めて減少に転じ、人口が減少している市町村は、8 割を超えている。また、世帯数は増加しており、1 世帯当たり人員は、2.33 人と引き続き減少している。
- 当市の総人口は、長期的に減少傾向が続いており、国勢調査の結果、平成 22 年の 203,899 人が平成 27 年には 196,987 人に減少し初めて 20 万人を下回った。当市の推計では、平成 37 年には約 18 万 2 千人、平成 52 年には約 15 万 6 千人に減少することが見込まれる。
- 65 歳以上の高齢者が総人口に占める割合は、平成 22 年の 26.5%が平成 27 年には 30.1%と上昇しており高齢化が進行している。当市の推計では、平成 37 年には 34.0%、平成 52 年には 37.8%に高まることが想定され、今後も高齢化の傾向が継続していくことが見込まれる。また、地域によって割合が異なり、中山間地域では約 50%であるのに対して、市街地では約 20%となっている。
- 15 歳未満の年少者が総人口に占める割合は、平成 22 年の 13.7%が平成 27 年には 12.8%と低下しており、少子化が進行している。当市の推計では、平成 37 年には 11.3%、平成 52 年には 10.6%に低下することが想定され、今後も少子化の傾向が継続していくことが見込まれる。また、地域によって割合が異なり、中山間地域では約 7%であるのに対して、市街地では約 15%となっている。
- 世帯数は、平成 22 年の 71,170 世帯から、平成 27 年には 70,809 世帯と減少しており、1 世帯当たり人員は、2.69 人と引き続き減少している。
- 世帯構成の内訳では、三世代世帯が減少傾向、単独世帯は増加傾向にあり、家族間や地域内における人間関係が希薄化し、「自助」・「共助」の機能の低下が懸念される。また、地域ごとの特徴として、市街地では単独世帯、中山間地域では夫婦のみの世帯、両地域の中間の田園地域では三世代世帯がそれぞれ他の地域と比較して高い傾向がみられる。
- こうした状況にあって、国では平成 26 年 12 月に、「まち・ひと・しごと創生法」を制定し、国・地方を挙げた人口減少問題への対応を強化しており、当市でも「上越市まち・ひと・しごと創生総合戦略」に基づいた取組を進めている。

1-a

※参考とした資料：国勢調査（総務省）、上越市まち・ひと・しごと創生長期ビジョン（上越市）

■ 関係条項

- ・第 3 条 自治の基本理念 第 5 号 地域特性の尊重
- ・第 4 条 自治の基本原則 第 4 号 多様性尊重の原則
- ・第 32 条 都市内分権
- ・第 33 条 地域自治区
- ・第 36 条 コミュニティ
- ・第 37 条 人材育成

■ 評価結果

いずれの関係条項も変更する必要なし

■ 考察

- ①国内総人口が減少に転じ、当市においても、地域によってその状況は異なるが、総人口の減少や高齢化・少子化の進行、単身世帯や核家族世帯の増加、三世代世帯の減少といった変化がみられる。
- ②このような状況にあって、市民による自治の一層の推進を図り、自主自立のまちづくりを推進していくことの必要性は変わるものではなく、地域の特性や多様性を尊重したまちづくりを行うとともに、コミュニティの活動を通じて地域の課題解決を進めていくために設けている各関係条項の必要性は変わるものではない。
- ③さらに、関係条項はそれぞれ、地域の特性や多様性を尊重したまちづくりを行う「基本的な理念」や「行動原則」、特徴的かつ個性的な地域づくりを進める仕組みである地域自治区の設置に関する「基本的な事項」、身近な地域における自治の基本単位としての「コミュニティの在り方」やそれを支える人材育成に係る「自治の主体の役割」について規定しているものであることから、内容を変更する必要はない。

参考：関係条項の規定と趣旨（抜粋）

（自治の基本理念）

第3条 市における自治の基本理念は、次のとおりとする。

～中略～

(5) 地域特性の尊重 地域の歴史及び文化的な特性を尊重したまちづくりを行うこと。

⇒条文の趣旨

合併により市域が拡大した中で、各地域のこれまでの歴史や文化を否定するのではなく、各地域が各々のアイデンティティを存続し、お互いがそれを尊重し合うことが大切と考え、この精神を自治の基本理念として掲げたもの

（自治の基本原則）

第4条 市民、市議会及び市長等は、前条に定める自治の基本理念（以下「自治の基本理念」という。）に基づき、次に掲げる事項を原則として自治を推進するものとする。

～中略～

(4) 多様性尊重の原則 市民の出身、障害の有無、性別、年齢、国籍その他それぞれの置かれた状況を尊重し、市民一人ひとりが個性及び能力を十分に発揮することができるようにするとともに、地域の歴史、文化及び価値観を尊重すること。

⇒条文の趣旨

合併により、21万人の市民と広い市域を有するに至った本市が自治を推進する上では、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、一人ひとり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、連携していくこと、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ていくことが必要であることから、「多様性尊重」を自治の基本原則として掲げたもの

（都市内分権）

第32条 市長等は、市民が身近な地域の課題を主体的にとらえ、自ら考え、その解決に向けた地域の意見を決定し、これを市政運営に反映するための仕組みを整え、都市内分権を推進するものとする。

⇒条文の趣旨

市長等は、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ことができるように仕組みを整備し、都市内分権を推進することを明らかにするために設けたもの

（地域自治区）

第33条 市は、前条の仕組みとして、市民にとって身近な地域を区域とする地域自治区を設置する。

2 市は、地域自治区に地域協議会及び事務所を置く。

3 市長は、地域協議会の構成員の選任を、公明で、かつ、地域自治区の区域に住所を有する市民の多様な意見が適切に反映されるものとするため、市民による投票を主体とした選任手続を採用するものとする。

4 前3項に定めるもののほか、地域自治区の設置に関し必要な事項及び地域協議会の構成員の選任の手続等については、別に条例で定める。

⇒条文の趣旨

都市内分権を推進するための仕組みである地域自治区と、そこに設置する地域協議会、事務所について明らかにするために設けたもの

（コミュニティ）

第36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 市議会及び市長等は、自発的なコミュニティの形成及び自立的なコミュニティ活動を尊重するよう努めなければならない。

⇒条文の趣旨

「コミュニティ」を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と考えていることから、その在り方と市民、市議会及び市長等とのかかわりについて明らかにするために設けたもの

（人材育成）

第37条 市長等は、市民と協働し、自治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機会を提供するとともに、体系的な育成に努めなければならない。

⇒条文の趣旨

自治とコミュニティ活動の維持と発展のためには、これを担う人材の育成が必要不可欠であり、「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

2-2 産業

■ 情勢分析

4-a

○平成 29 年度の経済財政白書によると、我が国の経済は、緩やかな回復基調が続いている。労働市場の人手不足の状況はバブル期並みとなった一方で、賃金の上昇の伸びは緩やかなものにとどまっており、個人消費は所得・雇用環境の改善度合いに比べてやや力強さに欠ける状況にあるとされている。また、経済社会の大きな変化を引き起こしつつある技術革新として、モノのインターネット化（I o T）、ビッグデータ、人口知能（A I）、ロボットなどの新規技術があり、官民を挙げてこれらへの対応を充実させていくことが重要であるとしている。

2-a

○一方、市内経済の状況は、平成 29 年 8 月時点では、全体として回復傾向にあるものの、マイナス域を抜け出す状況には至っておらず、小売業やサービス業の小規模な事業者を中心に回復が未だ実感できない状況にある。また、豊かな自然環境を有する当市の発展を支えてきた農業では、今後、T P P の大筋合意や平成 30 年度からの米政策の見直しなどを要因として、国内外の産地間での競争の激化が見込まれている。

○当市における各産業が生み出す付加価値額や法人市民税（法人税割）の納税額では、製造業が占める割合が高くなっており、この傾向に変化はない。

○事業所総数については、平成 24 年が 9,938 社、平成 26 年が 9,789 社と減少している一方、市外在住者を含めた市内事業所の従業者数は、平成 24 年が 87,002 人、平成 26 年が 88,258 人と増加している。

○雇用に関しては、有効求人倍率は、平成 24 年度の 0.90 倍に対して、平成 29 年 9 月は 1.42 倍と平成 14 年以降最大となっており、求人数が増加傾向にある一方、求職者数は減少傾向にあり、全体として人手不足感が高まっているほか、一部の業種では求人と求職がミスマッチする状況が長期化している。

○なお、平成 27 年の国勢調査による当市の就業者数は、総人口の減少とほぼ比例して減少傾向にある。また、第 1 次～3 次産業別の就業構造では、第 3 次産業が 6 割強を占めており、この状況は平成 22 年の国勢調査と変わりはない。

○市民生活や地域経済に大きなインパクトを与える大規模プロジェクトに関しては、平成 25 年 12 月に、国際石油開発帝石㈱の直江津 L N G 基地が操業を開始し、平成 26 年 5 月に中部電力㈱の上越火力発電所が総合運転を開始した。また、平成 27 年 3 月には北陸新幹線が金沢まで延伸し、上越妙高駅が開業した。

※参考とした資料：経済財政白書（内閣府）、市の経済状況（上越市）、市町村民経済計算（新潟県）、決算の概況（上越市）、経済センサス（総務省）、国勢調査（総務省）

2-b

■ 関係条項

- ・第 3 条 自治の基本理念 第 6 号 地方分権の推進及び自主自立の市政運営
- ・第 15 条 市政運営の基本原則

2-c

■ 評価結果

いずれの関係条項も変更する必要なし

■ 考察

4-a

①我が国及び当市における経済は、全体的には緩やかな回復基調が続いている。I o T や A I などの新しい技術革新による経済社会の変化や、当市の発展を支えてきた農業を巡る環境変化による課題はある。当市の産業構造は、付加価値額や法人市民税の側面では製造業、就業構造の側面では第 3 次産業がそれぞれ占める割合が高い傾向に変化はなく、複数の大規模プロジェクトの完成・稼働が地域経済にとっての好材料となっている。

2-a

②このような状況にあって、市内の資源を最大限に活用し、施策を戦略的に展開していく市政運営を行うために設けている各関係条項の必要性は変わるものではない。

③さらに、関係条項はそれぞれ、自主自立の市政運営を行う「基本的な理念」や、市政運営において市内の資源を最大限に活用し、施策を戦略的に展開していくよう努める「行動原則」について規定しているものであることから、内容を変更する必要はない。

参考：関係条項の規定と趣旨（抜粋）

（自治の基本理念）

第3条 市における自治の基本理念は、次のとおりとする。

～中略～

- (6) 地方分権の推進及び自主自立の市政運営 基礎自治体としての権限の拡充に取り組みとともに、自主的かつ自立的に市政運営を行うこと

⇒条文の趣旨

「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更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ことを自治の基本理念として掲げたもの

（市政運営の基本原則）

第15条 市議会及び市長等は、自治の基本理念及び自治の基本原則にのっとり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なければならない。

- 2 市議会及び市長等は、持続的に発展することが可能な地域社会の実現に向け、市内の資源を最大限に活用し、施策を戦略的に展開するとともに、その実施に当たっては、施策相互の連携を図り、最少の経費で最大の効果を上げるよう努めなければならない。

⇒条文の趣旨

市政運営に当たっていく上での市議会及び市長等の共通の行動原則とする事項を明らかにするために設けたもの

2-b

2-3 行財政運営

2-3-1 財政運営

■ 情勢分析

- 我が国の一般会計の財政規模（補正分を含む決算額）は、近年では100兆円前後で推移しているが、歳入のうち1/3以上を国債に依存している状態が続いており、平成29年度末での国債残高は約865兆円、地方を合わせると約1,093兆円になることが見込まれ、将来世代への負担が年々増大している。
- 当市の一般会計の財政規模（補正分を含む決算額）は、1,100億円前後で推移しており、歳入面では、普通交付税の段階的な縮減が平成27年度から始まり、財政計画の想定を下回る交付額となっている。
- 平成28年度末の市債残高は約1,210億円となっており、財政計画を下回る水準に抑制されている。
- 財政構造の弾力性を示す「経常収支比率」は平成25年度以降、改善傾向にあったが、普通交付税の減のほか、市税、地方消費税交付金の減等により平成28年度は悪化に転じた。また、実質単年度収支も平成24年度以降黒字を維持してきたが、平成28年度は赤字となるなど、厳しい状況が続いている。
- 財政調整基金の平成28年度末残高は約128億円となり、財政計画上の想定を上回る残高を確保できているが、普通交付税が財政計画値を下回っており、今後は財政計画で想定したとおり財政調整基金の取り崩しによる財政運営とならざるを得ない状況となっている。
- 平成28年度決算における、財政の健全性を示す指標（いわゆる「財政健全化4指標」）では、改善傾向が続いている。なお、今後は市債残高の増加と財政調整基金残高の減少、標準財政規模の減少などにより指標は悪化するものと見込まれるが、いずれも早期健全化基準は下回る見通しである。
- なお、これらの財政状況は、適宜、市のホームページや広報上越等において公表と説明を行っている。

※参考とした資料：日本の財政関係資料（財務省）、決算の概況（上越市）

■ 関係条項

- ・ 第3条 自治の基本理念 第6号 地方分権の推進及び自主自立の市政運営
- ・ 第15条 市政運営の基本原則
- ・ 第17条 財政運営

■ 評価結果

いずれの関係条項も変更する必要なし

■ 考察

- ①我が国の財政状況は、国債への依存度が高い状態が続いており、将来世代への負担が年々増大している。当市の財政状況は、普通交付税の段階的な縮減等に伴い、経常一般財源収入額が減少し、財政の弾力性の低下や実質単年度収支が赤字となるなど厳しい状況が続くと見込まれるが、現時点では財政の健全性を保っている。
- ②このような状況にあって、自立した市政運営の基礎となる健全な財政運営を行うために設けている各関係条項の必要性は変わるものではない。
- ③さらに、関係条項はそれぞれ、自主自立の市政運営を行う「基本的な理念」や、市政運営において最少の経費で最大の効果を上げるよう努める「行動原則」、財政運営において中長期的な視点から健全性を確保し、透明性の向上を図るための「基本的な事項」について規定しているものであることから、内容を変更する必要はない。

参考：関係条項の規定と趣旨（抜粋）

（自治の基本理念）

第3条 市における自治の基本理念は、次のとおりとする。

～中略～

- (6) 地方分権の推進及び自主自立の市政運営 基礎自治体としての権限の拡充に取り組むとともに、自主的かつ自立的に市政運営を行うこと。

⇒条文の趣旨

「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更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ことを自治の基本理念として掲げたもの

（市政運営の基本原則）

第15条 市議会及び市長等は、自治の基本理念及び自治の基本原則にのっとり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なければならない。

- 2 市議会及び市長等は、持続的に発展することが可能な地域社会の実現に向け、市内の資源を最大限に活用し、施策を戦略的に展開するとともに、その実施に当たっては、施策相互の連携を図り、最少の経費で最大の効果を上げるよう努めなければならない。

⇒条文の趣旨

市政運営に当たっていく上での市議会及び市長等の共通の行動原則とする事項を明らかにするために設けたもの

（財政運営）

第17条 市議会及び市長は、中長期的な視点から、健全な財政運営を行わなければならない。

- 2 市長は、財政状況に関する情報を市民に分かりやすく、かつ、市民が理解することができるようにして公表しなければならない。

⇒条文の趣旨

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

2-3-2 地方分権改革

■ 情勢分析

○国では、住民に対する行政サービスの向上や行政の効率化を図るとともに、地方が特色を持った地域づくりや地域の実情に合った行政を展開することができるよう、地方分権改革の推進に取り組んでいる。

3-a

○この取組は、平成5年6月の国会での「地方分権の推進に関する決議」から始まり、平成12年4月の「地方分権一括法」の施行により、国と地方は「上下・主従」の関係から「対等・協力」の関係に変わり、以降、地方自治体への事務・権限の移譲や、その受け皿としての中核市・特例市制度等の創設、地方に対する規制（義務付け・枠付け）の緩和などの地方分権改革が進められている。

○平成26年度には、地方自治法が改正され、特例市制度が廃止されるとともに中核市の要件が人口20万人以上に緩和され、当市を含む制度施行時に特例市であった市（施行時特例市）に対しては、平成32年3月31日までの間、中核市指定の人口要件が緩和されている。

○また、同年度からは、個性を活かし自立した地方を作ることを目的に、地方自治体からの提案により制度改正を行う「提案募集方式」や、全国一律の権限移譲が難しい場合に希望する自治体に選択的に権限を移譲する「手上げ方式」が新たに導入された。

3-a

○このような地方分権改革の動向に対して当市では、中核市への移行は、財政負担や人員確保に係る課題等から見送ることとしているが、平成28年4月に新潟県から農地転用に関する事務の移譲を受けたり、平成29年度には市営バスの運行に関する規制の緩和を国に提案するなど、基礎自治体としての権限拡充に取り組んでいる。

※参考とした資料：地方分権改革関連資料（内閣府）

■ 関係条項

- ・第3条 自治の基本理念 第6号 地方分権の推進及び自主自立の市政運営
- ・第15条 市政運営の基本原則
- ・第28条 政策法務
- ・第40条 国、県等との関係

■ 評価結果

いずれの関係条項も変更する必要なし

■ 考察

- ①国は、地方分権改革を進めるため事務・権限の移譲や規制緩和等の取組を継続している。近年では、地方自治体の発意と多様性を重視した「提案募集方式」や「手上げ方式」といった新たな仕組みを導入しており、当市では、これを受けた取組を行っている。
- ②このような状況にあって、当市が国・県と適切に役割分担し、法令の自主的な解釈・運用を行うなど、自主的かつ自立的な市政運営を行っていくために設けている各関係条項の必要性は変わるものではない。
- ③さらに、関係条項はそれぞれ、基礎自治体として自主自立の市政運営を行う「基本的な理念」や、政策法務に対する積極的な「取組姿勢」について規定しているものであることから、内容を変更する必要はない。

参考：関係条項の規定と趣旨（抜粋）

（自治の基本理念）

第3条 市における自治の基本理念は、次のとおりとする。

～中略～

- (6) 地方分権の推進及び自主自立の市政運営 基礎自治体としての権限の拡充に取り組むとともに、自主的かつ自立的に市政運営を行うこと。

⇒条文の趣旨

「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更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ことを自治の基本理念として掲げたもの

（市政運営の基本原則）

第15条 市議会及び市長等は、自治の基本理念及び自治の基本原則にのっとり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なければならない。

- 2 市議会及び市長等は、持続的に発展することが可能な地域社会の実現に向け、市内の資源を最大限に活用し、施策を戦略的に展開するとともに、その実施に当たっては、施策相互の連携を図り、最少の経費で最大の効果を上げるよう努めなければならない。

⇒条文の趣旨

市政運営に当たっていく上での市議会及び市長等の共通の行動原則とする事項を明らかにするために設けたもの

（政策法務）

第28条 市議会及び市長は、自主的かつ自立的な市政運営を行うため、条例、規則等を制定する権限を十分に活用するとともに、法令の自主的な解釈及び運用に努めなければならない。

⇒条文の趣旨

自主自立の市政運営の確立に向け、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

（国、県等との関係）

第40条 市は、市民に最も身近な地方政府として、国、新潟県等とそれぞれ適切な役割分担の下、対等な関係を確立するものとする。

⇒条文の趣旨

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

2-4 情報の共有と適正管理

4-a

■ 情勢分析

- 情報通信技術の進歩は目覚ましく、情報化は国や地域を問わず進展し、日常生活や経済活動、行政運営など、様々な領域に変化をもたらしており、このことは当市においても同様の状況となっている。
- 日常生活や経済活動においては、情報通信インフラの整備、近年のスマートフォンの普及やSNSの利用拡大により、個人や企業・団体等の間での情報交換や情報収集の利便性が大きく向上しており、市内でもほぼ全域で利用環境が整っている。
- 行政運営においても、これまでの電子入札や公共施設の予約システムに加え、平成28年1月にはマイナンバー制度のように社会保障、税、災害対策の分野で個人の情報を一元管理し、国や地方自治体等での手続きにおいて、個人の特定を確実かつ迅速に行うことができる総合的なシステムの運用が開始されており、当市でも運用を行っている。
- 近年は、民間や行政が持つ個人情報情報を匿名加工して経済活性化等に活用するオープンデータの動きが加速しており、国では、個人情報保護や情報公開関連の法改正を行い、地方自治体においてもデータ活用の際に個人情報保護や情報公開に係る制度の運用について、対応が必要となっている。
- こうした利便性の向上の一方で、インターネット上での人権侵害や差別問題、サイバーテロ、情報格差の是正など、新たな課題が発生している。

※参考とした資料：情報通信白書（総務省）

■ 関係条項

- ・第4条 自治の基本原則 第1号 情報共有の原則
- ・第18条 情報共有及び説明責任
- ・第19条 情報公開
- ・第20条 個人情報保護

■ 評価結果

いずれの関係条項も変更する必要なし

■ 考察

- ①情報通信技術の進歩は、我々の日常生活や企業等の経済活動、公共団体の行政サービス等に様々な変化をもたらしている。また、近年では、匿名加工した個人情報情報を活用するオープンデータの動きが加速している一方で、インターネット上での人権侵害やサイバーテロ等の新たな課題の発生といった情勢の変化がみられる。
- ②このような状況にあって、個人情報情報を適切に保護しつつ市民の知る権利を保障し、市政に関する情報を共有した上でまちづくりを進めていくために設けている各関係条項の必要性は変わるものではない。
- ③さらに、関係条項はそれぞれ、市政運営に関する情報を市民・市議会・市長等で共有する「行動原則」や、市長等の政策立案に係る説明責任に対する「取組姿勢」、情報公開や個人情報保護に関する市の「基本的な制度」について規定しているものであることから、内容を変更する必要はない。

参考：関係条項の規定と趣旨（抜粋）

（自治の基本原則）

第4条 市民、市議会及び市長等は、前条に定める自治の基本理念（以下「自治の基本理念」という。）に基づき、次に掲げる事項を原則として自治を推進するものとする。

- (1) 情報共有の原則 市民と市議会及び市長等が相互に市政運営に関する情報を共有すること。

～以下略～

⇒条文の趣旨

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、受信者に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、「情報共有」を自治の基本原則の第一として掲げたもの

（情報共有及び説明責任）

第18条 市議会及び市長等は、市政運営に関する情報を市民に積極的に提供するとともに、市民の意見の把握に努め、市民との情報の共有を図らなければならない。

- 2 市長等は、政策の立案、実施、評価及び見直しに至るまでの過程及び内容を市民に分かりやすく説明しなければならない。

⇒条文の趣旨

市議会及び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、情報共有と説明責任の基本的な取組姿勢を明らかにするために設けたもの

（情報公開）

第19条 市議会及び市長等は、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ため、市議会及び市長等の保有する情報を、市民の求めに応じ、原則として公開しなければならない。

- 2 前項の市議会及び市長等の保有する情報の公開の手続き等については、別に条例で定める。

⇒条文の趣旨

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

（個人情報保護）

第20条 市議会及び市長等は、市民の基本的人権である個人の尊厳を確保するため、市議会及び市長等の保有する情報に含まれる個人情報を適切に保護するとともに、市民の自己に係る個人情報の開示請求等の権利を保障しなければならない。

- 2 前項の個人情報の適切な保護及び市民の自己に係る個人情報の開示請求等の手続き等については、別に条例で定める。

⇒条文の趣旨

個人情報の保護が市民の基本的人権である個人の尊厳の確保と密接に関係することから、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

2-5 人権

■ 情勢分析

- 我が国では、基本的人権の尊重を基本原理の一つとする日本国憲法のもと、人権尊重に関する施策が幅広く推進されているが、依然として部落差別を始め、女性、子ども、高齢者、障害者、外国人などに対する差別や偏見が存在している。
- 人権問題は、国際化、情報化、高齢化、少子化等の社会の急激な変化を背景に複雑化・多様化しており、近年は、インターネット上の人権侵害や外国人、子ども、障害のある人や高齢者の人権問題等への関心が高まっている。
- こうした状況下で、国では近年、女性活躍推進法（平成27年9月施行）、障害者差別解消法（平成28年4月施行）、ヘイトスピーチ解消法（平成28年6月施行）部落差別解消推進法（平成28年12月施行）など、人権問題に対応した法整備を進めている。
- 当市では、平成9年に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を制定し、平成13年には男女共同参画都市宣言、平成20年には人権都市宣言を行うなど、人権擁護や人権教育・啓発などの取組を進めてきて**おり、平成29年度からは第4次人権総合計画に基づき、近年の様々な人権問題への対応を含めたあらゆる差別の早期解消に向けて、人権擁護と人権教育・啓発はもとより、社会参加・参画の推進、雇用の促進など諸施策を総合的かつ計画的に推進している。

5-a

※参考とした資料：人権教育・啓発白書（法務省）、上越市第4次人権総合計画（上越市）

■ 関係条項

- ・第3条 自治の基本理念 第2号 人権の尊重
- ・第4条 自治の基本原則 第4号 多様性尊重の原則
- ・**第21条 審議会等**
- ・第38条 多文化共生

5-a

■ 評価結果

いずれの関係条項も変更する必要なし

■ 考察

- ①我が国では、人権擁護と人権教育・啓発の取組を進めているが、依然として差別や偏見は存在している。また、人権問題が複雑化・多様化する中、近年では、インターネット上の人権侵害などへの関心の高まりや、人権問題に対応した複数の法整備の進展といった情勢の変化が見られる。
- ②このような状況にあって、市民一人ひとりが個性や能力を発揮でき、多様な文化が共生するまちづくりを進めていくために設けている各関係条項の必要性は変わるものではない。
- ③さらに、関係条項はそれぞれ、全ての市民がお互いの人権を尊重する「基本的な理念」や、一人ひとりの個性を尊重する「行動原則」、**審議会等の委員の選任における男女共同参画の考え方**、多文化共生の考え方に対する市の「取組姿勢」について規定しているものであることから、内容を変更する必要はない。

5-a

参考：関係条項の規定と趣旨（抜粋）

（自治の基本理念）

第3条 市における自治の基本理念は、次のとおりとする。

～中略～

(2) 人権の尊重 出身、障害の有無、性別、年齢、国籍等にかかわらず、市民一人ひとりの人権が尊重されること。

～以下略～

⇒条文の趣旨

日本国憲法の三大原則の基本的人権の尊重や、本市におけるこれまでの人権尊重の取組を踏まえ、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ことを自治の基本理念として掲げたもの

（自治の基本原則）

第4条 市民、市議会及び市長等は、前条に定める自治の基本理念（以下「自治の基本理念」という。）に基づき、次に掲げる事項を原則として自治を推進するものとする。

～中略～

(4) 多様性尊重の原則 市民の出身、障害の有無、性別、年齢、国籍その他それぞれの置かれた状況を尊重し、市民一人ひとりが個性及び能力を十分に発揮することができるようにするとともに、地域の歴史、文化及び価値観を尊重すること

～以下略～

⇒条文の趣旨

自治を推進する上では、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、一人ひとり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、連携していくこと、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ていくことが必要であることから、「多様性尊重」を自治の基本原則として掲げたもの

5-a

（審議会等）

第21条 市議会及び市長等は、審議会等の構成員（以下「委員等」という。）の選任に当たっては、公平性に配慮し、選任の手續について透明性を確保するよう努めなければならない。

2 市議会及び市長等は、男女共同参画の本旨の通り、委員等の選任に当たっては、男女の構成比に配慮しなければならない。

～以下略～

⇒条文の趣旨

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等を明らかにするために設けたもの。このうち、第2項は、審議会等の委員等の選任に関して男女共同参画社会の実現に向けた本市の特徴的な取組として、男女の構成比への配慮を明記したもの。

（多文化共生）

第38条 市民、市議会及び市長等は、世界の人々と相互理解を深め、多様な文化が共生し、かつ、人々が平和に共存することができるまちづくりに取り組まなければならない。

2 市議会及び市長等は、市民が多様な文化及び価値観を互いに理解し、尊重することにより、あらゆる人が地域社会の一員として受け入れられる環境の整備に努めなければならない。

⇒条文の趣旨

「国籍や民族などの異なる人々が、互いの文化的違いを認め合い、対等な関係を築こうとしながら、地域社会の構成員として共に生きていくこと」という多文化共生の考え方に対する本市の取組姿勢を明らかにするために設けたもの

2-6 安全・安心

2-6-1 非核平和に係る社会動向

■ 情勢分析

- 核兵器廃絶と恒久平和の実現に向けて、国連では、2017年（平成29年）7月に「核兵器禁止条約」が採択される一方で、ISなど過激派組織によるテロ、中東やアフリカなどでの紛争、北朝鮮による核実験やミサイル発射など、恒久平和を巡る国際情勢は不安定であり、市民生活にとっても無関係とはいえない状況にある。
- 戦後50年の節目にあたる平成7年に「非核平和友好都市」を宣言した本市では、次代を担う子どもたちを始め、広く市民から戦争の悲惨さと平和の尊さについて認識を深めてもらい、戦争の記憶や平和の尊さを後世に伝える担い手の育成を進めているが、戦後の月日の経過とともに、戦争の記憶の風化が懸念されている。
- また、戦時中に捕虜収容所が本市とオーストラリアのカウラ市にそれぞれ設置されていたことから、平和を願う市民交流をきっかけに、平成15年10月に「平和友好交流意向書」を交わしており、双方の市民団体による交流のほか、職員の相互派遣など、平和友好の取組を重ねている。

※参考とした資料：防衛白書（防衛省）

■ 関係条項

- ・第3条 自治の基本理念 第3号 非核平和への寄与
- ・第42条 海外の自治体等との連携及び国際交流の促進

■ 評価結果

いずれの関係条項も変更する必要なし

■ 考察

- ①非核平和を巡っては、近年、核兵器禁止に係る国際的な枠組みの整備が進む一方で、テロや紛争の発生、北朝鮮の動向など不安定な状況にある。また、戦後70年以上経過し、戦争の記憶の風化が憂慮されている。
- ②このような状況にあって、戦争の記憶や平和の尊さを後世に伝え、海外の自治体等との平和友好交流の取組を進めていくために設けている各関係条項の必要性は変わるものではない。
- ③さらに、関係条項はそれぞれ、あらゆる核兵器を廃絶し、恒久平和の確立を願うまちづくりを進める「基本的な理念」と、海外の自治体等との連携、交流等を積極的に推進し、非核平和の実現のような地球規模の課題解決に貢献していくための「基本的な考え方」について規定しているものであることから、内容を変更する必要はない。

参考：関係条項の規定と趣旨（抜粋）

（自治の基本理念）

第3条 市における自治の基本理念は、次のとおりとする。

～中略～

(3) 非核平和への寄与 世界の人々との友好のきずなを強めながら、人類共通の願いである非核平和の実現に向けたまちづくりを行うこと。

～以下略～

⇒条文の趣旨

日本国憲法の三大原則と非核平和友好都市宣言に代表される本市のこれまでの非核平和への取組を踏まえ、その精神を自治の基本理念として掲げたもの

（海外の自治体等との連携及び国際交流の促進）

第42条 市は、非核平和の実現及び地球規模の諸課題の解決を図るため、海外の自治体等との連携、交流等を積極的に推進するよう努めなければならない。

⇒条文の趣旨

人類共通の願いである非核平和の実現と地球温暖化問題などの地球規模の諸課題の解決を図るために、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

2-6-2 災害等の発生状況

■ 情勢分析

- 自然災害が多い我が国では、未曾有の被害をもたらした東日本大震災以後にも、平成 27 年の関東・東北豪雨や平成 28 年 4 月の熊本地震、平成 29 年の九州北部豪雨など、甚大な被害を伴う災害が続いており、このような大規模な災害に対し、国では、物資支援や人的支援、災害被害に対する激甚災害指定など「公助」による支援を行っている。
- 一方で、国の防災白書では、こうした大規模災害の発生時には「公助」による支援だけでは限界があり、今後、全国的な人口減少により過疎化が進み、自主防災組織や消防団も減少傾向にある中、国民一人ひとりが防災意識を高め、具体的な行動を起こすことが重要であるとしている。また、原子力災害対策に係る施策は、万が一の被害が甚大かつ広範囲にわたるため、政府全体が一体的に取り組み、これを推進することが必要であるとしている。
- 当市においては、東日本大震災のような複合的な災害や、ゲリラ豪雨のような想定しえない災害などを教訓として一層実効性のある防災対策や体制の構築が必要となっているが、「自助」「共助」による地域防災力の強化については、地域内での世帯構成の変化や高齢化が進行する中で、自主防災組織や消防団等の地域防災の担い手不足や活動の減退が懸念されるなど、自主防災力の確保や集落の範囲を超えた支援体制の構築が課題となっている。
- また、原子力災害に対しては、国や県、関係市町村と連携して実効性のある広域的な避難体制の構築が求められている。

※参考とした資料：防災白書（内閣府）

■ 関係条項

- ・第 31 条 危機管理
- ・第 36 条 コミュニティ

■ 評価結果

いずれの関係条項も変更する必要なし

■ 考察

- ①我が国では、東日本大震災後も甚大な被害を伴う自然災害が発生しているが、「公助」による支援だけでは限界があるため、国民一人ひとりが防災意識を高め、災害に備えるための具体的な行動を起こすことが重要となっている。当市では、「自助」「共助」「公助」の役割を踏まえ、頻発する大規模災害を教訓として防災対策に取り組んでいるが、高齢化が進行する中で、地域防災の担い手不足や活動の減退が懸念されている。
- ②このような状況にあって、安全・安心な市民生活の確保に向けて、市民と市長等がそれぞれの役割から防災対策に取り組んでいくための各関係条項の必要性は変わるものではない。
- ③さらに、関係条項はそれぞれ、危機管理に関する市長等と市民の「役割」を定めるとともに、防災対策を含めた地域課題の解決に向けた「コミュニティの在り方」について規定しているものであることから、内容を変更する必要はない。

参考：関係条項の規定と趣旨（抜粋）

（危機管理）

- 第31条 市長等は、安全で安心な市民生活を確保するため、常に不測の事態に備え、市民の生命、身体又は財産に重大な被害が生じ、又は生じるおそれがある事態（以下「災害等」という。）に的確に対応するための体制を整備しなければならない。
- 2 市長等は、災害等の発生時には、市民及び関係機関等と連携し、速やかに状況を把握するとともに、対策を講じなければならない。
 - 3 市民は、災害等の発生時に自らの安全確保を図るとともに、自らが果たすべき役割を認識し、相互に協力して災害等に対処しなければならない。

⇒条文の趣旨

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

（コミュニティ）

- 第36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 市議会及び市長等は、自発的なコミュニティの形成及び自立的なコミュニティ活動を尊重するよう努めなければならない。

⇒条文の趣旨

「コミュニティ」を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と考えていることから、その在り方と市民、市議会及び市長等とのかかわりについて明らかにするために設けたもの

2-6-3 治安・防犯の動向

■ 情勢分析

- 平成 28 年の犯罪白書によると、我が国の犯罪情勢は、刑法犯の認知件数が戦後最多を記録した平成 14 年をピークとして、その後大きく減少するなど全体としては改善傾向にある。一方、凶悪事件の発生が後を絶たない上、近年、特殊詐欺やストーカー犯罪、児童虐待事件が増加するとともに、窃盗や覚せい剤事犯などが身近で起こり、かつ、これらの犯罪の割合が大きくなってきており、再犯の問題も顕著になっている。
- 当市における防犯対策については、市民や関係機関との連携により様々な予防策や対応を進めているが、市内でも高齢者を狙った特殊詐欺被害や不審者による児童・生徒への声かけ事案など犯罪が巧妙化・多様化している。
- こうした中、平成 18 年に定めた「みんなで防犯安全・安心まちづくり条例」に基づき、災害対応と同様に、地域内での世帯構成の変化や高齢化の進行を踏まえて行っている、市民、関係機関、市の連携による地域ぐるみの活動を継続していくことが必要となっている。

※参考とした資料：犯罪白書（法務省）、上越市みんなで防犯安全安心まちづくり推進計画（上越市）

■ 関係条項

- ・第 31 条 危機管理
- ・第 36 条 コミュニティ

■ 評価結果

いずれの関係条項も変更する必要なし

■ 考察

- ①我が国では、刑法犯の認知件数が減少傾向にある一方で、依然として凶悪事件は後を絶たず、近年では特殊詐欺や児童虐待事件が増加している。市内でも高齢者や児童生徒を対象とする犯罪が発生し、世帯構成の変化や高齢化の進行を踏まえた市民、関係機関、市の連携による地域ぐるみの防犯活動が、引き続き求められている。
- ②このような状況にあって、安全・安心な市民生活の確保に向けて、市民と市長等がそれぞれの役割から防犯対策に取り組んでいくための各関係条項の必要性は変わるものではない。
- ③さらに、関係条項はそれぞれ、安全・安心な市民生活の確保に向けた市長等と市民の「役割」を定めるとともに、防犯対策を含めた地域課題の解決に向けた「コミュニティの在り方」について規定しているものであることから、内容を変更する必要はない。

参考：関係条項の規定と趣旨（抜粋）

（危機管理）

- 第31条 市長等は、安全で安心な市民生活を確保するため、常に不測の事態に備え、市民の生命、身体又は財産に重大な被害が生じ、又は生じるおそれがある事態（以下「災害等」という。）に的確に対応するための体制を整備しなければならない。
- 2 市長等は、災害等の発生時には、市民及び関係機関等と連携し、速やかに状況を把握するとともに、対策を講じなければならない。
 - 3 市民は、災害等の発生時に自らの安全確保を図るとともに、自らが果たすべき役割を認識し、相互に協力して災害等に対処しなければならない。

⇒条文の趣旨

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

（コミュニティ）

- 第36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 市議会及び市長等は、自発的なコミュニティの形成及び自立的なコミュニティ活動を尊重するよう努めなければならない。

⇒条文の趣旨

「コミュニティ」を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と考えていることから、その在り方と市民、市議会及び市長等とのかかわりについて明らかにするために設けたもの

2-7 環境

■ 情勢分析

- 地球温暖化による海面上昇やゲリラ豪雨などの異常気象、大気汚染物質（オキシダント、PM2.5）の越境汚染問題のほか、開発行為や環境変化などによる絶滅が危惧される野生動物の種の増加等、地球規模での環境問題は引き続き人類共通の課題となっている。
- 地球温暖化に対する国際的な取組として、温室効果ガスの削減に全ての国が取り組むこととする「パリ協定」が2015年（平成27年）に採択され、我が国では2016年（平成28年）5月に「地球温暖化対策計画」を閣議決定しており、当市でも平成28年3月に「上越市地球温暖化対策実行計画」を策定した。
- また、環境汚染等に対する世界的な取組としては、国際社会全体が人間活動に伴い引き起こされる諸問題に、協働して解決に取り組むことを決意した「持続可能な開発のための2030アジェンダ」が2015年（平成27年）9月に国連で採択されている。
- 当市では、地球規模での環境問題を念頭に、市の地域資源である豊かな自然環境を大切に守り、自然と共存した快適な生活環境を維持するため、平成27年に策定した第3次環境基本計画に基づき、市民や事業者と連携・協力して、再生可能エネルギーの利用促進や省エネルギーの普及、ゴミの減量化や環境美化等に取り組んでいる。

※参考とした資料：環境白書（環境省）、上越市第3次環境基本計画（上越市）

■ 関係条項

- ・第3条 自治の基本理念 第4号 地球環境の保全
- ・第42条 海外の自治体等との連携及び国際交流の促進

■ 評価結果

いずれの関係条項も変更する必要なし

■ 考察

- ①地球温暖化や環境汚染など、地球規模の環境問題は、引き続き人類共通の課題となっており、パリ協定の採択など、各国が協力して解決に向けた取組を進めている。また、当市においても第3次環境基本計画等に基づき、市民や事業者と連携・協力し、地球環境や地域環境の保全に取り組んでいる。
- ②このような状況にあって、当市の健全で恵み豊かな環境を継承し、海外の自治体等との連携・交流を通じて環境問題の解決に貢献していくために設けられている各関係条項の必要性は変わるものではない。
- ③さらに、関係条項はそれぞれ、地球全体の環境に配慮したまちづくりを行う「基本的な理念」と、海外の自治体等との連携、交流等を積極的に推進し、環境問題のような地球規模の課題解決に貢献していくための「基本的な考え方」について規定しているものであることから、内容を変更する必要はない。

参考：関係条項の規定と趣旨（抜粋）

（自治の基本理念）

第3条 市における自治の基本理念は、次のとおりとする。

～中略～

- (4) 地球環境の保全 健全で恵み豊かな環境を将来の世代に継承するため、地球全体の環境に配慮したまちづくりを行うこと。

～以下略～

⇒条文の趣旨

上越市環境基本条例や地球環境都市宣言、上越市民ごみ憲章、上越市民みどりの憲章などに代表される本市のこれまでの地球環境保全の取組を踏まえ、その精神を自治の基本理念として掲げたもの

（海外の自治体等との連携及び国際交流の推進）

第42条 市は、非核平和の実現及び地球規模の諸問題の解決を図るため、海外の自治体等との連携、交流等を積極的に推進するよう努めなければならない。

⇒条文の趣旨

人類共通の願いである非核平和の実現と地球温暖化問題などの地球規模の諸問題の解決を図るために、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

2-8 法令改正等の動向

ここでは、本条例の各条項に基づく65の取組（条例、計画、制度等）について、関係する法令の制定・改正の動向によって各取組の改正等の有無及び内容を把握し、各取組の改正等の内容から関係条項の改正の必要性について検証する。

前回の見直し以降、改正等があった（又は予定される）取組は、以下の2件であった。

- 法令改正等に伴い関係条例等を変更した案件 … 「行政不服審査制度の見直し」
- 今後関係条例等の変更の要否を検討する必要性が生じている案件
… 「オープンデータの活用」

(1) 行政不服審査制度の見直し

■ 情勢分析

- 国では、行政不服申立ての制度について、国民の権利利益に関する意識や関連制度を取り巻く環境の変化に対応するため、「公正性の向上」「使いやすさの向上」「国民の救済手段の充実・拡大」の観点から、制定後50年ぶりに行政不服審査法と行政手続法の改正を行った。
- 制度見直しの一例として、「公正性の向上」では、第三者が審査請求人と処分庁の主張を審理する手続きの導入、「使いやすさの向上」では、不服申し立てをすることができる期間の60日から3か月への延長、また「国民の救済手段の充実・拡大」では、行政処分により不利益を受けた場合だけでなく、法律違反をしている事実を発見した場合に、行政に対し適正な権限行使を求めることができることなどが制度化された。
- 当市では、こうした法改正と整合を図り行政指導に対する市民の救済手段の拡充等に関する手を整備するため、平成27年3月に行政手続条例について、行政指導の中止や処分等を求める手続きを明確化するための一部改正を行ったほか、平成28年3月には、行政不服審査会条例の制定により行政不服審査会を設置するなど、関係例規の制定を行っている。

※参考とした資料：行政不服審査法の見直しに係る資料（総務省）

■ 関係条項

- ・第24条 行政手続き

■ 評価結果

関係条項を変更する必要なし

■ 考察

- ①国は、行政不服申立ての制度について、公正性や使いやすさの向上、国民の救済手段の充実・拡大の観点から見直しを行っており、当市においてもこうした法改正と整合を図るため行政手続条例の一部改正及び関係例規の制定を行っている。
- ②このような状況にあって、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に設けている関係条項の必要性は変わるものではない。
- ③さらに、関係条項は、市長等が行う処分、行政指導等の手続について、「公正の確保及び透明性の向上を図ることの責務」を規定したものであることから、内容を変更する必要はない。

参考 1 : 関係条項の規定と趣旨 (抜粋)

(行政手続)

第 24 条 市長等は、市民の権利利益の保護に資するため、市長等が行う許認可の申請等の手続について、その基本的な事項を定め、公正の確保及び透明性の向上を図らなければならない。

2 行政手続法（平成 5 年法律第 88 号）等に定めるもののほか、前項の基本的な事項については、別に条例で定める。

⇒条文の趣旨

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、市長等が行う処分、行政指導等の手続について、公正の確保及び透明性の向上を図ることの責務を明らかにするために設けたもの

参考 2 : 関係法令と法令改正等の概要

関係法令	法令改正等の概要
行政手続法の一部改正法 ・平成 27 年 4 月施行	国の行政機関に対し、一定の場合に国民が処分等を求めることができる手続きや事業者等が行政指導の中止等を求めることができる手続き等を加えたもの
行政不服審査法の全部改正 ・平成 28 年 4 月施行	行政処分に関し、国民がその見直しを求め、行政庁に不服を申し立てる手続きについて、公正性の向上、使いやすさの向上、国民の救済手段の充実・拡大の観点から、時代に即した見直しを実施したもの

(2) オープンデータの活用

■ 情勢分析

- 近年、公共データの活用促進、すなわち「オープンデータ」の推進により、行政の透明性・信頼性の向上、国民参加・官民協働の推進、経済の活性化・行政の効率化が三位一体で進むことが期待されている。
- 国では、オープンデータの活用に向けて、個人情報の定義の明確化や個人情報の保護に関する国民の不安や不信感を払しょくするため、「個人情報保護法」や「行政機関個人情報保護法」等の改正を行っている。
- また、平成 28 年 12 月には、官民データの適正かつ効果的な活用の推進に関し、基本理念を定め、国等の責務等を明らかにするための基本となる事項を定めた「官民データ活用基本法」が制定された。
- 地方自治体では、こうした法改正を踏まえ、個人情報保護に関する例規の改正を検討することが必要となっており、当市においても、今後、個人情報保護制度の改組の際には、これらの内容を考慮しつつ、情報公開制度における非公開情報の整理を検討する予定としている。

※参考とした資料：情報通信白書（総務省）、官民データ活用推進基本法関連資料（内閣官房）

■ 関係条項

- ・ 第 19 条 情報公開
- ・ 第 20 条 個人情報保護

■ 評価結果

関係条項を変更する必要なし

■ 考察

- ①国では、オープンデータの利用促進に向けて個人情報保護やデータの活用に係る法整備を進めており、当市においてもこうした動向への対応が必要となっている。
- ②このような状況にあって、個人情報を適切に保護しつつ市民の知る権利を保障し、市政に関する情報を共有した上でまちづくりを進めていくために設けている各関係条項の必要性は変わるものではない。
- ③さらに、関係条項はそれぞれ、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」と、個人情報保護に対する「市の基本的姿勢」について規定しているものであることから、内容を変更する必要はない。

参考 1：関係条項の規定と趣旨（抜粋）

（情報公開）

第19条 市議会及び市長等は、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ため、市議会及び市長等の保有する情報を、市民の求めに応じ、原則として公開しなければならない。

2 前項の市議会及び市長等の保有する情報の公開の手続き等については、別に条例で定める。

⇒条文の趣旨

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設けたもの

（個人情報保護）

第20条 市議会及び市長等は、市民の基本的人権である個人の尊厳を確保するため、市議会及び市長等の保有する情報に含まれる個人情報を適切に保護するとともに、市民の自己に係る個人情報の開示請求等の権利を保障しなければならない。

2 前項の個人情報の適切な保護及び市民の自己に係る個人情報の開示請求等の手続き等については、別に条例で定める。

⇒条文の趣旨

個人情報の保護が市民の基本的人権である個人の尊厳の確保と密接に関係することから、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

参考 2：関係法令と法令改正等の概要

関係法令	法令改正等の概要
個人情報の保護に関する法律 （個人情報保護法）の一部改正法 ・平成 29 年 5 月施行	個人情報の取扱いに関する規定の整備 ・「個人情報」の定義の明確化 ・「要配慮個人情報」（不当な差別又は偏見が生じる可能性がある個人情報）に関する規定の整備
行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律（行政機関個人情報保護法）の一部改正法 ・平成 29 年 5 月施行	・「匿名加工情報」（特定の個人を識別できず、かつ当該個人情報を復元できないように加工したもの）の取扱いに関する規定の整備 ほか
行政機関の保有する情報の公開に関する法律（情報公開法）の一部改正法 ・平成 29 年 5 月施行	上記に関連する情報公開制度上の規定の整備