

第1回上越市自治基本条例検証委員会

と き 令和4年11月24日（木）
午前10時 ～

ところ 上越文化会館 大会議室

次 第

- 1 開会
- 2 委嘱状の交付
- 3 挨拶
- 4 委員紹介
- 5 座長・副座長の選出
- 6 議事
 - (1) 検証委員会の進め方について
 - (2) 検証報告書（素案）の概要について
- 7 その他
- 8 閉会

令和4年11月24日
第1回自治基本条例検証委員会
資料リスト

資料リスト

- ・ 次第

- ・ 資料 No. 1 上越市自治基本条例検証委員会開催要綱

- ・ 資料 No. 2 上越市自治基本条例検証委員会委員名簿

- ・ 資料 No. 3 自治基本条例に係る検証報告書（素案）

- ・ 資料 No. 4 自治基本条例の見直しの全体スケジュール

- ・ 資料 No. 5 上越市自治基本条例に関する逐条解説書

- ・ 資料 No. 6 意見提出用紙（令和4年11月30日（水）締切）

- ・ 資料 No. 7 会議日程調整表（令和4年11月30日（水）締切）

令和4年11月24日
第1回自治基本条例検証委員会
資料No.1

上越市自治基本条例検証委員会開催要綱

(趣旨)

第1条 上越市自治基本条例（平成20年上越市条例第3号。以下「条例」という。）第44条第1項の規定に基づき条例の見直しを行うに当たり、同条第3項の規定に基づき、市民の意見を聴くために必要な措置を講ずるため、市民等から意見を聴取する場として、上越市自治基本条例検証委員会（以下「検証委員会」という。）を開催することに関し、必要な事項を定めるものとする。

(意見を聴取する事項)

第2条 検証委員会において意見を聴取する事項は、次のとおりとする。

- (1) 条例の内容の見直しに関すること。
- (2) その他市長が必要と認めること。

(意見を聴取する対象者)

第3条 検証委員会において意見を聴取する対象者は、次に掲げる人のうちから市長が委嘱する14人以内の委員とする。

- (1) 公募に応じた市民
- (2) 地域活動を行う団体で活動している人
- (3) その他市長が必要と認める人

(委員の任期)

第4条 検証委員会の委員の任期は、委嘱の日から市長が別に定める日までとする。

(座長及び副座長)

第5条 検証委員会において議事進行を行うため、座長及び副座長1人を置く。

- 2 座長及び副座長は、検証委員会における委員の互選により定める。
- 3 座長は、検証委員会の議事を進行し、委員の発言を引き出すよう努めるものとする。
- 4 副座長は、座長を補佐する。

(守秘義務)

第6条 委員は、検証委員会において知り得た秘密を漏らしてはならない。

(庶務)

第7条 検証委員会の庶務は、自治・地域振興課において処理する。

(その他)

第8条 この要綱に定めるもののほか、検証委員会の運営に関し必要な事項は、市長が別に定める。

附 則

附 則

この要綱は、令和4年5月25日から実施する。

令和4年11月24日
第1回自治基本条例検証委員会
資料No.2

上越市自治基本条例検証委員会 委員名簿

区分	分野	所属団体・役職等	委員 (敬称略)
公募に応じた 市民	—	—	松澤 優作
			丸山 景子
			上原 みゆき
地域活動を行 う団体で活動 している人	事業者	上越商工会議所女性会 会長	熊田 和子
	町内会	有田地区町内会長協議会 会長	熊木 敏夫
	各種団体	くびき野NPOサポートセン ター 事務局	新保 絵梨
		上越市小中学校P T A連絡協 議会 会長	小林 桂
		中郷区まちづくり振興会 理 事長	岡田 龍一
		市民環境プロジェクト 自然 環境見守り隊 代表	吉田 実
		上越国際交流協会 副理事長	河西 富美子
	地域協議会	金谷区地域協議会 会長	村田 敏昭
		安塚区地域協議会 副会長	石田 ひとみ
その他市長が 必要と認める 人	経済学	上越教育大学 准教授	吉田 昌幸
	社会経済情勢の 分析に関する総 合的な視点	上越市創造行政研究所 副所 長	内海 巖
		計 14 名	

令和4年11月24日

第1回自治基本条例検証委員会

資料No.3

上越市自治基本条例に係る検証報告書 (素案)

令和5年4月

上越市

目 次

1	見直しの基本的な考え方と方法	2
1-1	見直しの基本的な考え方	2
1-2	見直しの方法	5
2	社会経済情勢の分析と関係条項の検証	
2-1	人口動態	7
2-2	産業	11
2-3	財政運営	14
2-4	地方分権	16
2-5	情報の共有と適正な管理	20
2-6	人権	23
2-7	非核平和に係る社会動向	26
2-8	災害等の発生状況	27
2-9	治安・防犯の動向	30
2-10	環境	32
2-11	法令改正等の動向	34
	参考資料 自治基本条例に基づいた取組（条例、計画、制度等）	36

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) 一回目（平成24年度）の見直しの経過

①見直しの視点

- ・一回目の見直しでは、条例を制定してから最初の見直しの機会であったことから、第44条に規定する「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」を検証することに加えて、実際の市政運営に照らして条例の規定を検証することも必要と考え、「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」の視点からも検証を行った。

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、「自治基本条例推進市民会議」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。

③見直しの結果、確認できたこと

- ・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を定めた「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更を必要としない点を確認した。また、各条項は、実際の市政運営に照らしても不備が無いことも併せて確認した。

【一回目の見直しの経過】

- 【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自治基本条例推進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

◎一回目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

(3) 二回目（平成 29 年度）の見直しの経過

①見直しの視点

- ・二回目の見直しでは、一回目の見直しで確認した条例の本質を踏まえ、「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」という視点に絞り、条例の改正が必要となるような社会経済情勢の変化の有無について、より専門的・具体的な観点から分析し、改正の要否を検証した。

②見直しに係る経過

- ・検証に当たっては、市のセルフチェックの実施後、「自治基本条例見直し検討委員会」における検証を実施し、パブリックコメントを踏まえた上で平成 30 年 4 月に「上越市自治基本条例に係る検証報告書」を公表した。

【二回目の見直しの経過】

【見直しの視点】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

(1) 市のセルフチェックの実施

検証報告書
(素案)

- ・法令改正や地域経済の動向等、社会経済情勢の変化について、専門家からの助言を得て、庁内での検証結果をとりまとめ、検証報告書（素案）を作成

(2) 自治基本条例見直し検討委員会での検証

(平成 29 年 11 月～平成 30 年 3 月)

- ・10 名の委員により計 5 回を実施（公募市民、地域活動団体代表者、大学教授等）
- ・市の検証報告書（素案）に対する専門的見地、具体の活動に取り組む市民と公募市民の観点からの検証

(3) 市議会への検証状況の報告（平成 29 年 11 月～平成 30 年 3 月）

- ・見直し検討委員会での検証を経た検証報告書（素案）を報告

検証報告書
(案)

(4) パブリックコメントの実施（平成 30 年 2 月～3 月）

- ・見直し検討委員会での検証と合わせて、検証報告書（素案）について広く市民の意見を聴くためパブリックコメントを実施
- ・意見の内容：条例の見直し方法に対する意見：3 件（反映：0 件）
そのほか、市政運営に関する意見：6 件

(5) 最終報告書の公表（平成 30 年 4 月）

検証報告書

- ・市民及び市議会の意見を踏まえた検証結果を公表

1-2 見直しの方法

一回目の見直しで確認した自治基本条例の本質を踏まえ、二回目の見直しと同様に今回の見直しについても、「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て改正の必要性を検証した。

(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。

今回の見直しでも、引き続きこの三つの側面から本条例の各規定を検証するため、当市の自治の基本的な理念や仕組みを明らかにしている条例の内容を踏まえ、下表で示す 11 の社会経済情勢の項目を設定した。

なお、「1 人口動態」の項目については、他の項目に共通する事象であることから、社会経済情勢の分析における前提となる項目として位置付け考察した。

「1 人口動態」から「10 環境」までは、統計資料等を踏まえた情勢の変化を、また、「11 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を行った。

【社会経済情勢の分析項目】

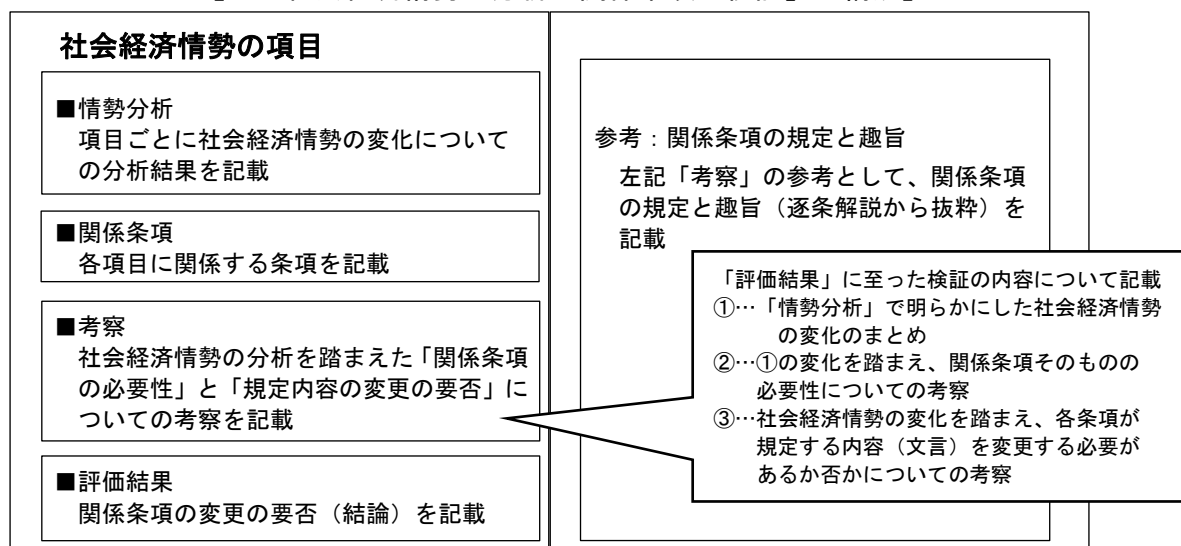
1	人口動態	7	非核平和に係る社会動向
2	産業	8	災害等の発生状況、
3	財政運営	9	治安・防犯の動向
4	地方分権	10	環境
5	情報の共有と適正な管理	11	法令改正等の動向
6	人権		

※現在、市では、地域自治推進プロジェクトの下、地域の活動団体や地域協議会等の在り方について検討を進めているところであり、検討の結果、本条例の見直しを行う必要があると認められた場合には、改めて本委員会等を通じ、関係条項の必要性等についての検証を行う。

(2) 関係条項の検証（考察）

社会経済情勢の分析を踏まえ、本条例の関係条項の検証を行うため、先述の「1 人口動態」の項目を除く 10 項目に関係する条項を抽出し、「当該条項そのものの必要性」と「規定内容の変更の要否」について検証を行った。本報告書の「2 社会経済情勢の分析と関係条項の検証」では、各項目を下記の構成でとりまとめた。

【「2 社会経済情勢の分析と関係条項の検証」の構成】



(3) 「上越市自治基本条例検証委員会」の設置

今回の見直しでは、本条例第44条第3項に規定している「市民の声を聴くための措置」の一つとして、公募に応じた市民と地域活動に取り組んでいる市民や、経済に係る専門家等を構成員とする「上越市自治基本条例検証委員会」を設置し、社会経済情勢の分析を踏まえた関係条項の必要性と規定内容の変更の要否などについて意見を伺った。

【上越市自治基本条例検証委員会の概要】

■目的：市の検証報告書（素案）に対して専門的見地、具体の活動に取り組む市民と公募市民の観点から意見を伺う。

■委員：

区分	分野	所属団体・役職等	委員 (敬称略)	
公募に応じた市民			松澤 優作	
			丸山 景子	
			上原 みゆき	
地域活動を行う団体で活動している人	事業者	上越商工会議所女性会会長	熊田 和子	
	町内会	有田地区町内会長協議会会長	熊木 敏夫	
	各種団体		くびき野NPOサポートセンター 事務局	新保 絵梨
			上越市小中学校PTA連絡協議会会長	小林 桂
			中郷区まちづくり振興会理事長	岡田 龍一
			市民環境プロジェクト自然環境見守り隊代表	吉田 実
			上越国際交流協会副理事長	河西 富美子
	地域協議会		金谷区地域協議会会長	村田 敏昭
		安塚区地域協議会副会長	石田 ひとみ	
その他市長が必要と認める人	経済学	上越教育大学准教授	吉田 昌幸	
	社会経済情勢の分析に関する総合的な視点	上越市創造行政研究所副所長	内海 巖	
計 14 名				

■開催経過：

回	時期	備考
第1回	令和4年11月24日	検証報告書（素案）に係る意見を聴取 ※第3回までの検討結果について、市の検証報告書（案）としてパブリックコメントを実施
第2回	令和4年12月〇日	
第3回	令和5年1月〇日	
第4回	令和5年3月〇日	パブリックコメントで寄せられた意見への対応を協議し、最終案を作成

(4) パブリックコメントの実施

上記「上越市自治基本条例検証委員会」での検証と合わせて、「市民の声を聴くための措置」の一つとしてパブリックコメントを実施した。

○実施期間：令和5年2月〇日～3月〇日

○実施結果：○団体・○件

○意見の内容：○○に対する意見：○件

そのほか、○○に関する意見：○件

2 社会経済情勢の分析と関係条項の検証

2-1 人口動態

人口減少と少子高齢化が同時に、また、急速に進行する我が国にあって、その影響を受けて社会経済情勢は刻々と局面を変えており、当市も同様である。そこで、はじめに地域社会の活力や存在そのものに関わる問題である「人口動態」を他の社会経済情勢の分析の前提となる事象として取り上げ、状況を分析する。

■ 情勢分析

<全国的な状況>

- 平成 22 年まで右肩上がりに増加してきた我が国の総人口は、平成 27 年の国勢調査で調査開始以来、初めて減少に転じ、令和 2 年の国勢調査では約 1 億 2,600 万人と、引き続き人口減少となっている。国の推計（平成 29 年推計）では、令和 22 年には約 1 億 1,000 万人、令和 35 年には 1 億人を下回ると推計されている。また、世帯数は増加しており、1 世帯当たり人員は、2.21 人と引き続き減少している。
- 全国の市町村でも、令和 2 年の国勢調査では平成 27 年に引き続き 8 割超が人口減少傾向にあり、多くの自治体にとって人口減少問題が重要課題となっている。
- 同調査では、我が国の総人口に占める 65 歳以上人口の割合は、平成 27 年の 26.6%から 28.6%に上昇し、調査開始以来最高の高齢化率となっている。また、少子化の状況を表す 15 歳未満人口の割合は、平成 27 年の 12.6%から 11.9%になり、調査開始以来最低となっている。
- 令和 4 年 1 月 1 日現在の住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数（総務省）では、日本人住民の自然減少数は、62 万 9,703 人であり、14 年連続で拡大し、調査開始以降最大となった。東京圏（埼玉県、千葉県、東京都及び神奈川県）の人口が調査開始以降初めて減少し、人口減が沖縄を除く 46 都道府県に拡大した。また、平成 27 年から 6 年連続で増加していた外国人住民の人口は、コロナ禍で入国が制限された影響を受け、令和 3 年から 2 年連続で減少したものの、入国規制が緩和された令和 4 年から、再び増加に転じている。
- また、令和 4 年版男女共同参画白書によると、我が国の「雇用者の共働き世帯」は増加傾向にある一方、「男性雇用者と無業の妻から成る世帯」（いわゆるサラリーマンの夫と専業主婦の世帯）が減少傾向にある。令和 3 年は、「雇用者の共働き世帯」が 1,177 万世帯であり、458 万世帯の「男性雇用者と無業の妻から成る世帯」の 2 倍以上となっている。「雇用者の共働き世帯」について、妻の働き方別に見ると、妻がフルタイム労働（週 35 時間以上就業）の世帯数は、昭和 60 年以降、400~500 万世帯と横ばいで推移しており、令和 3 年に 486 万世帯となっている一方、妻がパートタイム労働（週 35 時間未満就業）の世帯数は、昭和 60 年以降、約 200 万世帯から約 700 万世帯へ増加しており、令和 3 年に 691 万世帯となっている。

<上越市の状況>

- 当市の総人口は、昭和 22 年の約 24 万 6,000 人^注をピークとして長期的に減少傾向が続いており、国勢調査の結果、平成 27 年の 19 万 6,987 人が令和 2 年には 18 万 8,047 人に減少し、19 万人を下回った。平成 29 年度の将来推計では、令和 7 年には約 18 万 1,000 人、令和 22 年には約 15 万 3,000 人に減少し、令和 2 年から約 20%減少することが見込まれている。注）合併前の旧市町村の昭和 22 年当時の人口を合計したもの

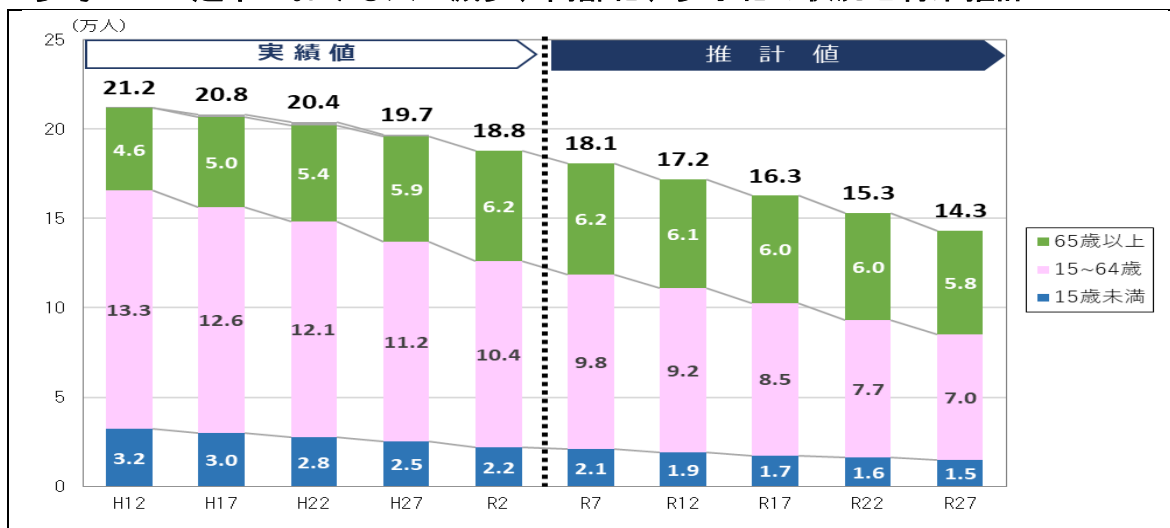
- 当市の 65 歳以上人口の割合は、概ね新潟県全体と同程度ではあるものの全国よりも高い状況が続いている。当市の 65 歳以上の高齢者が総人口に占める割合は、平成 27 年の 30.1%が令和 2 年には 32.7%と上昇しており 高齢化が進行している。国の推計（平成 30 年推計）では、65 歳以上の人口は令和 7 年頃までを境に減少傾向となる見込みであるものの、総人口の減少に伴い、総人口に占める割合は令和 7 年には 34.5%、令和 22 年には 39.0%に高まることが想定され、今後も高齢化の傾向が継続していくことが見込まれる。また、地域別の高齢化率は、平成 31 年 4 月 1 日現在の高齢者人口の割合を比較すると、最も高い大島区が 53.1%、安塚区が 50.4%、牧区が 49.2%となるなど中山間地域を抱える地域において高い傾向があり、中心市街地（高田区、直江津区）においても全市平均を上回っている。
- また、15 歳未満人口の割合は、新潟県全体や全国よりも高い水準を維持していたが、令和 2 年の国勢調査では新潟県全体より高い水準ではあるものの、全国よりも低い状況となった。15 歳未満の年少者が総人口に占める割合は、平成 27 年の 12.7%が令和 2 年には 11.7%と低下しており、少子化が進行している。当市の推計では、令和 7 年には 11.5%、令和 22 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、地域別の年少人口の割合は、平成 31 年 4 月 1 日現在の地域別の年少人口の割合を比較すると、有田区が最も高く 16.7%、次いで春日区が 15.5%となっている一方、最も低い安塚区で 5.5%、大島区が 6.1%、牧区が 6.6%となっている。
- 当市の人口動態は、平成 14 年以降は、死亡が出生を上回る状況が続き、令和 3 年新潟県人口移動調査によると、令和 2 年 10 月 1 日から 1 年間で 1,533 人の「自然減」が生じており、自然減は拡大傾向にある。また、転出者が転入者を上回る状況が続き、年間 561 人の「社会減」が生じている。年齢別移動状況で社会減が最も多いのは、大学卒業後の就職する年齢を含む 20～24 歳、次いで高校卒業後の進学、就職する年齢を含む 15～19 歳である。平成 17 年以降は、こうした「自然減」と「社会減」が同時に進んでおり、令和 3 年には、年間 2,094 人の人口減少が生じている。
- 世帯数は、平成 27 年の 71,015 世帯から、令和 2 年では 72,850 世帯に増加しており、1 世帯当たり人員は、2.58 人と引き続き減少している。
- 世帯構成の内訳では、三世帯世帯が大幅に減少し、また、単独世帯は大幅に増加した。
- 令和 2 年の国勢調査では、我が国全体、当市ともに、子供のいる世帯が徐々に減少する中、「ひとり親と子供」世帯は増加している。我が国全体としては、平成 27 年の調査と比較して、「ひとり親と子供」世帯が三世帯等の家族を上回った。
- また、当市では、平成 26 年度以降、外国人市民が増加しており、言語の壁による医療サービスの受入難、保育や学習環境を中心とした生涯の生活環境の整備といった課題への対応が求められている（「2-6 人権」再掲）。
- こうした状況にあって、国では平成 26 年 11 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、当市でも令和 2 年 2 月に改訂した「第 2 期上越市まち・ひと・しごと創生総合戦略」に基づいた取組を進めている。

※参考とした資料：国勢調査（総務省）、日本の将来推計人口・日本の地域別将来推計人口（国立社会保障・人口問題研究所）、住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数（総務省）、男女共同参画白書（内閣府）、上越市まち・ひと・しごと創生長期ビジョン（上越市）、第 1 回上越市総合計画審議会資料別冊 1「上越市の未来を考える基礎資料」（上越市）

■ 考察

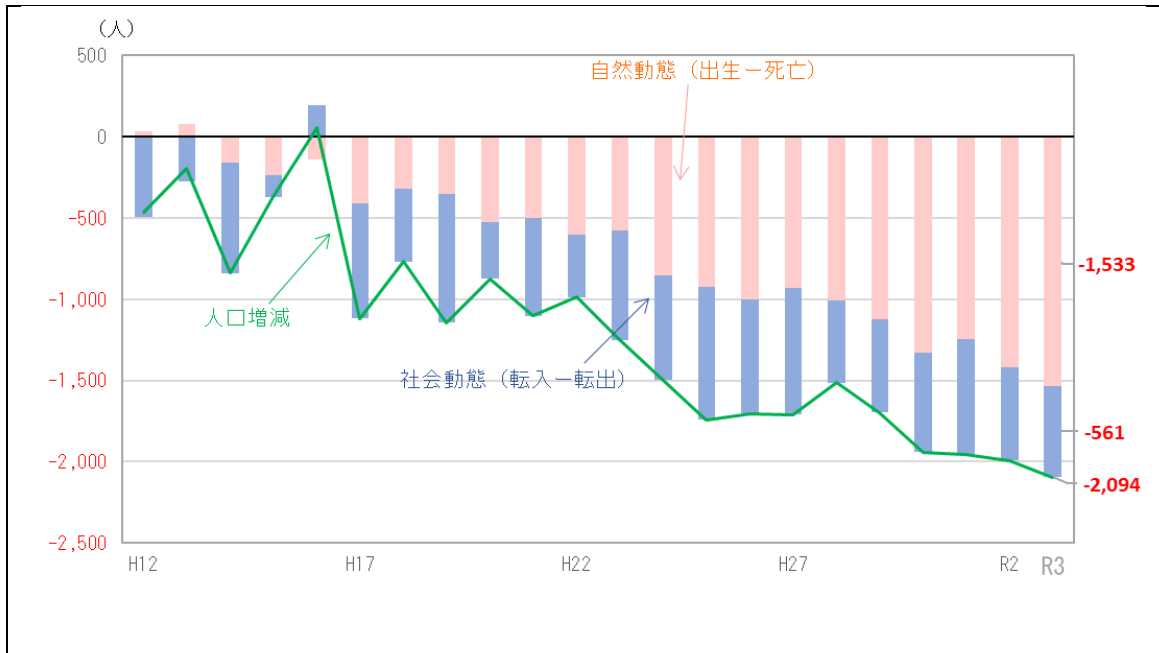
- 市内における人口減少、高齢化、少子化は、地域社会の活力や存続そのものに関わる根源的で重要な事象であり、様々な分野における社会経済情勢の変化に影響を与えるものである。
- 具体的には、自治の担い手そのものの減少はもとより、例えば、地域経済の観点では労働力・購買力の低下や市場ニーズの変化、行財政運営の観点では税収の減少や社会保障制度の脆弱化をもたらすことが想定される。
- また、人口規模そのものの縮小による影響だけでなく、世代間や地域間の人口バランスが変化することで、地域コミュニティの存続や地域に根差した産業である農林業の維持、教育・福祉などの行政サービスや公共施設・公共交通などの社会インフラの在り方に影響を及ぼすことが想定される。
- 国内総人口が減少に転じ、本市においても、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、三世帯世帯の減少、共働き世帯やひとり親世帯の増加といった変化がみられる。人口規模からみると、本市は、現時点においては自治体の存立そのものを揺るがすような事態には至っていないが、市街地では人口密度の低下や中心部の空洞化への対応、田園地域では農業の生産性の向上、また、中山間地域では集落機能と農業・林業の維持などといった課題が顕在化している。また、人のつながりを基盤として成り立つコミュニティの機能が低下し、地域の助け合い・支え合いの力が弱まるなどの課題も顕在化する中、人や地域のつながりの強化が一層重要となっている。
- こうした事象に対応し、本条例が目指す「自主・自立のまち」を実現していく上では、市民、地域の団体、行政といった各主体が協力・連携しながら公共的課題を解決していくことが一層必要になってくる。

参考 1：上越市における人口減少、高齢化、少子化の状況と将来推計



資料：総務省「国勢調査」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口（H30年3月推計）」
備考：国立社会保障・人口問題研究所の将来推計人口はH27年国勢調査結果を基に推計した数値（以下同じ）

参考2：上越市における人口動態の推移



資料：新潟県「人口移動調査」

2-2 産業

■ 情勢分析

- 令和2年度、令和3年度の年次経済財政報告によると、我が国の経済は、緩やかな回復を続けてきたものの、令和2年1月-3月期以降、新型コロナウイルス感染症の感染拡大の影響を受け始め、令和2年度は前年度比-4.5%と、大規模な財政出動が実施された中であっても比較可能な平成7年度以降で最大の落ち込みとなった。しかし、令和3年4月-6月期は、酒類を提供とする飲食サービスや一定数の人員を伴うイベントを中心とした断続的な経済活動の抑制措置が講じられていたものの、旺盛な消費意欲もあり、前期比0.3%と、小幅ではあるが、2四半期ぶりのプラス成長となった。

令和3年前半は、景気回復局面にあるものの、感染対策のために経済活動を人為的に抑制してきたことから、その歩みは緩やかなものにとどまってきた。世界経済の改善に伴う外需の増加とそれによる生産活動の持ち直しが続いたことから、企業収益といった分配面でも増勢がみられ、投資の増加基調は次第に明らかとなってきたものの、消費は一進一退の動きとなっており、内需と所得・雇用の循環が感染拡大によって抑制された。デジタル化、グリーン化、研究開発などにおける企業の投資意欲は強く、ワクチン接種の進展や感染拡大防止策の緩和を前提とするとともに、医療提供体制の拡充を図り、感染症の影響を抑え、経済社会活動の段階的引上げを行うことが回復のカギとなる。

- 外国人労働者の動向については、令和3年10月末時点の「外国人雇用状況」によると、令和2年10月時点で172.4万人であった外国人労働者は令和3年10月では、172.7万人となり微増となり、前年比2,893人増加し、平成19年に届出が義務化されて以降、最高を更新したが、対前年増加率は0.2%と、前年の4.0%から3.8ポイント減少となっている。また、外国人を雇用する事業所数は令和2年10月時点で、267,243か所であったが、令和3年10月は285,080か所となり、前年比17,837か所増加し、届出の義務化以降、最高を更新したが、対前年増加率は6.7%と、前年の10.2%から3.5ポイントの減少となっている。
- 感染症の影響を含む休業や有休休暇取得等を反映する出勤日数の減少が主原因となり、令和2年の労働時間が減少した。また、感染拡大前の令和元年に比べると、感染拡大後のテレワークの実施率は、揺れが大きいものが高まっている。また、感染拡大後の実施率は、全国平均が2~3割程度であるのに対し、東京都23区居住者の平均が4~5割強と高い。令和3年5月時点では、テレワーク中心とする割合が大きく減少し、テレワークと出勤を組み合わせる形への移行がみられる。また、感染拡大前後の通勤時間の変化は、テレワークの実施状況と連動している。ルーティン化した仕事はテレワークには馴染みにくい傾向。テレワークは、通常の職場勤務に比べて、雇用者が感じる主観的な労働生産性が「低下した」という回答が多い。低下する要因としては、同僚や取引先等とのコミュニケーションの難しさに伴うものとの指摘が多くみられ、職場勤務とテレワークを組み合わせる型への働き方への移行もみられ、労働生産性の改善が期待される。テレワークの実施、通勤時間の短縮は、結果として在宅時間の増加をもたらしている。令和2年5月時以降の調査には、感染拡大前の令和元年12月と比較して「家族と過ごす時間が増加した」と回答した者における「現在の家族と過ごす時間を保ちたい、どちらかというとならぬ」とする割合が8割を超えており、こうしたこともテレワーク実施率の定着に寄与したと考えられる。
- 一方、市内経済の状況は、令和4年11月現在、改善の動きがみられるものの、物価高騰や新型コロナウイルスの感染状況が市内経済へ及ぼす影響もあり先行きが不透明な状況となっている。また、農業生産活動は、食の安全性や食料の安定供給、持続的発展や自然環境の保

全との両立が強く求められる一方で、米消費の減少や米価の低迷等から、水稻単作が多い当市の農業者の経営環境は一層厳しさを増し、さらには、農業者の高齢化や後継者不足により、地域農業の維持や農地の荒廃が懸念されている。**観光**は、「佐渡島の金山」の世界文化遺産登録に向けたユネスコへの推薦や北陸新幹線の敦賀延伸を交流人口が拡大する好機と捉え、新潟県の西の玄関口として観光客を呼び込み、市内観光へつなげていく必要があるのに加え、インバウンドや個人旅行など、旅行ニーズの多様化やアフターコロナの観光需要の動向を踏まえ、観光客の利便性や満足感の向上に資する受入れ態勢等を整えていくことが重要である。

- こうした状況の中で、平成 27 年の国勢調査によると、当市における**第 1 次～3 次産業別の就業者数**は、第 3 次産業が 6 割強を占めており、この傾向は平成 22 年の国勢調査と変わりはないが、生産年齢人口や就業者数は減少傾向にあり、将来的な労働力不足や域内消費の縮小が懸念される。令和元年度市町村民経済計算（新潟県）においても、当市における第 1 次～3 次産業別の就業者数は、第 3 次産業が 6 割強を占めているが、県内市町村平均と比較すると第 2 次産業のみが上回っており、当市においては製造業の就業者が高い傾向となっている。
- 事業所総数**については、減少傾向が続いており、平成 18 年に 10,388 社であった事業所が、平成 28 年には 9,490 社で 8.6%の減少となった。市外在住者を含めた市内事業所の**従業者数**は、平成 18 年の 87,045 人が平成 26 年では 88,258 人と増加しているが、平成 28 年は 86,115 人となり減少に転じている。
- 雇用に関しては、令和元年 12 月には 1.53 倍であった**有効求人倍率**は、令和 2 年 5 月には 1.04 倍まで落ち込んだが、令和 3 年 12 月には 1.59 倍となり、コロナ禍前の状況まで回復し、令和 4 年 9 月では 1.52 倍となっており、雇用調整助成金の活用など市内企業の努力により確保されている一方で、人手不足感が強まりつつある。
- 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。

※参考とした資料：年次経済財政報告（内閣府）、市の経済状況（上越市）、決算の概況（上越市）、経済センサス（総務省）、国勢調査（総務省）

■ 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

■ 考察

- ①我が国及び当市における経済は、新型コロナウイルス感染症の感染拡大による落ち込み、再度の感染拡大の影響や国際情勢の悪化に伴う原材料費の高騰などもあり先行きが不透明な状況である。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。地域経済の発展は、地域の持続的発展に不可欠な要素であり、地域産業は、市民の雇用の場であると同時に、市政運営にとっての貴重な自主財源となる税収の源でもあることから、当市では、企業支援の取組などを進めている。
- 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、地域の持続的発展に向けて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。

■ 評価結果

いずれの関係条項も変更する必要なし

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

2-3 財政運営

■ 情勢分析

- 我が国の一般会計予算規模（当初予算）は、近年は90兆円台後半で推移してきたが、新型コロナウイルス感染症の発生等のため、令和2年度は102.7兆円、令和3年度は106.6兆円となり、令和4年度予算は当初予算として過去最大の107.6兆円となった。歳入の多くを国債に依存しており、国・地方の債務残高がGDPの2倍以上、国債費が毎年度の一般会計歳出総額の2割以上を占めるなど、将来世代への国民負担が年々増大している。
- 一方、当市の一般会計予算規模（当初予算）は、平成29年度までは1,000億円～1,200億円前後で推移してきたが、平成30年度以降は900億円台となっている。
- 歳入面では、普通交付税の合併特例措置の段階的な縮減が平成27年度から始まり、令和2年度に特例措置終了となる過程で、臨時財政対策債を合算した実質的な普通交付税が、平成26年度比で約46億円減少している。一方、市税収入は、平成26年度以降、約310億円で堅調に推移している。
- 歳出面では、人件費が逡減基調にあり、公債費も令和2年度をピークに減少に転じている。一方、扶助費の増高が著しく、市町村合併時の平成17年度の約77億円から令和元年度は約150億円と倍増している。更に、令和3年度はコロナ禍への生活支援もあり、約197億円に及んでいる。
- 令和3年度末の市債残高は約1,201億円となっている。うち、元利償還金への普通交付税措置が見込まれる額を除いた実質的な将来負担額は約339億円となっており、後述の「**財政健全化4指標**」の一つである将来負担比率が逡減している。
- 財政調整基金の残高は、平成27年度末で約146億円まで増加したが、その後、減少に転じ、令和3年度末は約87億円となっている。
- 財政構造の弾力性を示す「経常収支比率」は、95%前後で推移したが、臨時費目の創設による普通交付税の増や消費税率改定による地方消費税交付金の増等により、令和2年度、令和3年度は改善した。また、実質単年度収支は、平成28年度から平成30年度にかけて赤字となったが、令和元年度以降は黒字となっている。
- 令和3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**」）は、実質収支の黒字により「実質赤字比率」「連結実質赤字比率」とも生じておらず、「実質公債費比率」と「将来負担比率」は改善傾向が続いている。
- 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

■ 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、国の制度変更等やこれまでの行財政改革の取組もあり、主な財政指標が改善しているものの、昨今の社会経済状況の急激な変化や将来需要を踏まえ、引き続き計画的な財政運営を図っていく。
- 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、第17条第1項については健全な財政運営を規定する地方財政法第4条の2と主旨と同じくするものであり、また、第17条第2項は地方自治法第233条第6項で決算の要領を住民に公表しなければならないとの規定を補完するものであり、上位法に即した「基本的な事項」を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。

■ 評価結果

いずれの関係条項も変更する必要なし

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

2-4 地方分権

■ 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。
- 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、令和2年3月31日までの間、中核市指定の人口要件が緩和された。
- なお、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。提案募集では、類似する制度改正等を一括して検討するため、令和2年から重点募集テーマが設定され、令和4年は、「計画策定等」（国が地方公共団体に対し、計画等の策定やその手続きを義務付ける規定等の見直し）及び「デジタル（情報通信技術の活用）」が重点募集テーマとされた。
- 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たが、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し、令和3年度に国土利用計画法に基づく土地売買等届出制度における提出書類の簡素化及び幼保連携型認定こども園の施設整備補助制度の統一化を共同提案した。また、県から市への事務・権限移譲を令和元年度、令和2年度に1件ずつ行うなど、基礎自治体としての権限拡充に取り組んでいる。
- また、当市では、住民同士の支え合いや活気を生み出すような地域自治区単位での活動事例が少数となっているという認識の下、地域自治の仕組みの強化を目指す地域自治推進プロジェクトを令和4年度から開始し、地域自治の活動を活性化する予算の仕組みや地域の活動団体や、地域協議会の在り方などについて検討を進めているところである。

※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3号 協働の原則
- ・第3条 自治の基本理念 第5号 地域特性の尊重
- ・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4条 自治の基本原則 第4号 多様性尊重の原則
- ・第15条 市政運営の基本原則
- ・第16条 総合計画
- ・第28条 政策法務
- ・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
- ・第 40 条 国、県等との関係

■ 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おり、当市でも、これを受けた取組を行っている。
- ②このような状況にあつて、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「行動原則」とともに、総合計画を指針とした計画的な市政運営を行う「基本的な事項」、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。
- ④前述のとおり、地域自治推進プロジェクトに基づく検討の結果によっては、関係条項の変更が必要となる場合も想定されるが、市民による自治の重要性や自主自立のまちづくりを推進していくといった基本的な考え方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や活性化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。

■ 評価結果

いずれの関係条項も変更する必要なし

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) 協働の原則 協働を基本として公共的課題の解決に当たること。

⇒条文の趣旨

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ることから、「協働」を自治の基本原則として掲げたもの

- (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

- (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

（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

(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

(総合計画)

第16条 市長は、自治の基本理念、自治の基本原則及び前条に定める市政運営の基本原則にのっとり市政運営の総合的な指針として総合計画を策定し、計画的な市政運営を行わなければならない。

⇒条文の趣旨

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

(政策法務)

第28条 市議会及び市長等は、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

自主自立的な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

(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

(協働)

第35条 市民、市議会及び市長等は、公共的課題の解決に当たり、協働を推進するものとする。

2 市議会及び市長等は、市民との協働に当たっては、協働の考え方及び相互の役割分担をあらかじめ明らかにし、相互理解及び信頼関係の構築に努めなければならない。

⇒条文の趣旨

市民と市議会及び市長等がお互いをパートナーとして認め合い、協働による公共的課題の解決を推進していくこと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

(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

(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

2-5 情報の共有と適正な管理

■ 情勢分析

- ICT（情報通信技術）の高度化とサービスの多様化に伴い、社会・経済生活の様々な分野において ICT 利活用が浸透している。防災・減災分野、医療分野のほか、教育分野では、GIGA スクール構想に基づき、全国ほぼ全ての小・中学校において 1 人 1 台端末及び校内通信ネットワーク環境が整っており、授業でのパソコン又はタブレット端末の利用が浸透している。農業分野でも、各種センサー情報を活用した生育管理や AI を活用した収穫ロボット、ドローンによる農薬散布など、ICT を活用したスマート農業が進展している。例えば、スマート農業実証プロジェクトが令和元年度に開始され、これまで全国 202 地区で実証が行われている。
- 令和 2 年 3 月に 5G サービスの提供を開始され、また、ニーズに応じて通信事業者だけでなく様々な主体が利用可能な「ローカル 5G」の制度が新設され、医療・ヘルスケア、農業・漁業、製造業（工場）など多様な分野での 5G 利活用の推進に向けて実証実験などが行われている。5G の次の規格である 6G/Beyond 5G に向けた議論も各国で始まっており、我が国でも、2030 年代を見据えて、次世代ネットワークの構築に向けた技術戦略などについての検討が行われている。
- 防災、医療など社会経済生活の様々な分野で ICT の利活用が進む中で、新型コロナウイルス感染症の感染拡大により、テレワークをはじめ、オンライン学習、オンライン診療など、非接触・非対面での生活様式を可能とする ICT の利活用が一層進展している。ICT は、教育、医療、労働などあらゆる社会経済活動を支える「インフラのインフラ」としての役割を果たすようになってきている。
- 今後我が国においては、生産年齢人口の減少、地域経済の縮小、災害の激甚化など、様々な社会的・経済的課題が深刻化することが見込まれる中で、ICT の活用・普及により、労働生産性の向上と労働参加の拡大、地域活性化などに向けた取組、迅速・効率的な情報収集と情報伝達などにより社会の変革への貢献が期待される。
- 社会経済活動における ICT の役割が大きくなる中で、ICT の社会・経済活動への急速な浸透に伴い、国際環境の変化に伴うリスクやデータガバナンス、違法・有害情報の流通といった課題が既に顕在化しており、我が国を含む各国において対応が進められている。
- 令和 3 年度に「デジタル庁設置法」、「デジタル社会形成基本法」、「地方公共団体情報システムの標準化に関する法律」等のデジタル改革関連法が施行されるなど、地方公共団体における DX が推し進められているところである。基幹系業務システムの統一・標準化等の DX に伴い、当市においても、今後総務省から適宜示される新たなセキュリティポリシーのガイドラインに基づき、当市の状況を踏まえた改正を行っていく。
- また、国は、デジタル社会形成基本法に基づきデジタル社会の形成に関する施策を実施するため、個人情報保護制度を見直し、個人情報保護法、行政機関個人情報保護法、独立行政法人等個人情報保護法の 3 本の法律を 1 本の法律に統合するとともに、地方公共団体の個人情報保護制度についても統合後の法律において全国的な共通ルールを規定するなどの法改正を行った。令和 5 年 4 月以降、個人情報の取扱いに関し、各地方公共団体にも個人情報の保護に関する法律が直接適用されることになることから、当市においても、同法の趣旨に従い適切に管理及び運用していく必要がある。

※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 5 条 市民の権利 第 2 項 第 1 号 市政運営に関する情報を知る権利

- ・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

■ 考察

- ①社会経済生活の様々な分野で ICT の利活用が進み、新型コロナウイルス感染症の感染拡大によりその利活用が一層進展している。ICT の活用・普及により、労働生産性の向上や地域活性化などに向けた取組、迅速・効率的な情報収集と情報伝達などが促進され、社会の変革への貢献が期待される。国は、地方公共団体での DX の推進や個人情報保護制度の見直しを進めており、当市も適正に対応していく。
- 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、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、市民の市政運営に関する情報を「知る権利」、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。

■ 評価結果

いずれの関係条項も変更する必要なし

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

（市民の権利）

第5条 市民は、自治の主体として、地方自治法（昭和22年法律第67号）に定めるところにより、市民の代表を選ぶ権利、条例の制定、改正又は廃止等の直接請求を行う権利その他の権利を有し、これを行行使することができる。

2 市民は、前項に規定するもののほか、自治の主体として、次に掲げる権利を有し、これを行行使することができる。

(1) 市政運営に関する情報を知る権利

(2) 市民参画をする権利

(3) 協働をする権利

～以下略～

⇒条文の趣旨

本条例に基づき自治を推進していくための市民の基本的な権利を明らかにするために設けたもの

（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續等については、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、市民の基本的な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續等については、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な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

2-6 人権

■ 情勢分析

- 我が国では、基本的人権の尊重を基本理念の一つとする日本国憲法のもと、国政の全般にわたり人権に関する施策が推進されているが、依然として部落差別を始め、女性、子ども、高齢者、障害者、外国人市民などに対する差別や偏見が存在している。(特に、子どもの人権に関しては、小・中・高等学校における暴力行為の発生は依然として憂慮すべき状況が見られ、また、いじめによる重大な被害が生じた事案も引き続き発生しているなど、教育上の大きな課題となっている。さらに、全国の児童相談所における児童虐待に関する相談対応件数は、一貫して増加し、令和2年度には20万5,044件となっている。)
- 近年の急速な情報通信技術の進展や近時の新型コロナウイルス感染症の感染拡大により、令和3年度においては、特に、インターネット上の人権侵害、新型コロナウイルス感染症に関連した偏見や差別、虐待等が関心を集めることとなった。また、性的少数者(性のあり方が多数派と異なる人)に対する差別や偏見、インターネットやSNS上における人権侵害が深刻化している。
- 本市では、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、令和4年度からは第5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、職業の安定と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。
- また、本市では、平成26年度以降、外国人市民が増加しており、言語の壁による医療サービスの受入難、保育や学習環境を中心とした生涯の生活環境の整備といった課題への対応が求められている。

※参考とした資料：人権教育・啓発白書(法務省)、上越市第5次人権総合計画(上越市)、第1回上越市総合計画審議会資料別冊1「上越市の未来を考える基礎資料」(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

■ 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。近年では、特にインターネット上の人権侵害や新型コロナウイルス感染症への感染や性的少数者に対する偏見や差別などが深刻化しており、本市では、あらゆる差別の早期解消に向けて取組を進めている。また、本市では、外国人市民が増加しており、互いの文化や風習等の違いを理解し、市内で暮らす外国人が安心して暮らせる環境づくりが求められている。
- 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。

■ 評価結果

いずれの関係条項も変更する必要なし

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

（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にのっとり、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

2-7 非核平和に係る社会動向

■ 情勢分析

- 政治・経済・軍事などにわたる国家間の競争の顕在化や、北朝鮮によるミサイル発射のほか、令和4年2月に開始されたロシアによるウクライナ侵略など、戦後の国際秩序に対する挑戦的な行為への対応が世界的な課題になっており、国際情勢はもとより日本にも影響を与えうることから、引き続き動向について注視していく必要がある。
- 戦後50年の節目に当たる平成7年に「非核平和友好都市」を宣言した当市では、次代を担う子どもたちを始め、広く市民に戦争の悲惨さと平和の尊さについて認識を深めてもらうため、戦争の記憶や平和の尊さの啓発に取り組んでいるが、月日の経過や戦争体験者の高齢化に伴う戦争の記憶の風化により後世に伝える担い手の確保が懸念されている。
- また、戦時中に捕虜収容所が当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など、平和友好の取組を重ねている。今後は、コロナ禍を踏まえ、往来を伴う交流のみならず、オンライン等を活用した新たな交流手法を模索していく必要がある。

※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推進

■ 考察

- ①非核平和を巡っては、核保有国が存在している現状にある。また、戦後77年が経過し、戦争体験者の高齢化に伴い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。

■ 評価結果

いずれの関係条項も変更する必要なし

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推進）

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

2-8 災害等の発生状況

■ 情勢分析

- 我が国では近年、**大規模な自然災害**が相次いでいる。特に、平成28年熊本地震以降、平成30年7月豪雨、令和元年東日本台風、令和2年7月豪雨、令和3年7月の大雨による静岡県熱海市での大規模な土石流など、ここ数年はほぼ毎年のように大規模災害が発生している。このような自然災害に対し、国では、人的支援、物資支援、災害被害に対する激甚災害指定、被災者生活再建支援法等による資金的支援など、「公助」による支援を行っている。
- 一方で、国の防災白書では、今後発生が危惧される南海トラフ地震や日本海溝・千島海溝沿いの巨大地震、さらに近年激甚化・頻発化する気象災害などによって広域的な大規模災害が発生した場合において、公助の限界が懸念されている。地球温暖化に伴う気象災害の激甚化・頻発化、高齢社会における支援を要する高齢者の増加等により、突発的に発生する激甚な災害に対して既存の防災施設等のハード対策や行政主導のソフト対策のみで災害を防ぎきることはますます困難になっている。市町村合併による市町村エリアの広域化や地方公共団体の公務員数の減少など、地方行政を取り巻く環境が厳しさを増す中、行政を主とした取組だけではなく、国民全体の共通理解の下、住民の「自助」「共助」を主体とする防災政策に転換していくことが必要である。現在、地域における防災力には差がみられるところであるが、防災意識の高い「地域コミュニティ」の取組を全国に展開し、効果的な災害対応ができる社会を構築していくことが求められている。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、令和元年10月の台風19号、令和2年の新型コロナウイルス感染症の拡

大、令和3年1月及び令和4年2月の大雪災害などの発生時には、上越市危機管理対応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。近年、自然災害が激甚化・頻発化する一方で、市職員の減少に伴い、避難所の迅速な開設や長期に渡る運営など人員を多く必要とする災害対応が困難な状況となっている。また、ペットを伴う避難者などに配慮した避難所運営も求められているほか、増加する外国人市民や高齢化の進行に伴い増加しているひとり暮らし高齢者や高齢者のみ世帯などの要支援者に対し、地域において支える人材と体制の確保に取り組む必要がある。また、新型コロナウイルス感染症の感染拡大の影響から、自主防災組織における訓練等の活動が停滞しており、地域防災力の維持・向上に向け、活動の再開・継続が重要となっている。

- また、原子力災害に対しては、引き続き、国や県、関係市町村等と課題解決に向けた検討を進め、実効性のある避難体制の整備を進めていく必要がある。

※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
- ・ 第41条 他の自治体等との連携

■ 考察

- ①我が国では、自然災害が激甚化・頻発化し、「公助」による支援だけでは限界があるため、住民の「自助」「共助」を主体とする防災政策への転換が必要とされている一方で、高齢化や人口減少等に伴う地域社会の環境変化等により、地域防災力の実効性の低下が懸念されている。当市においても、上越市危機管理対応指針の定めるところにより、大規模災害や新型コロナウイルス感染症への対応に取り組んでいるが、大規模災害への対応力の強化や災害に強い都市構造の構築、地域防災力の維持・向上のための支援体制の検討に取り組む必要がある。
- 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」や、災害対応のような広域的な課題を解決するために、当市が他の自治体等と連携や協力をするよう努める「基本的な考え方」を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。

■ 評価結果

いずれの関係条項も変更する必要なし

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わりについて明らかにするために設けたもの

（他の自治体等との連携）

- 第41条 市は、広域的な課題の解決を図るため、他の自治体等との連携及び協力をするよう努めなければならない。

⇒条文の趣旨

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、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

2-9 治安・防犯の動向

■ 情勢分析

- 令和3年版犯罪白書によると、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り、令和2年は61万4,231件であり、戦後最小を更新した。戦後最小は平成27年以降、毎年更新中であり、同年から令和元年までの5年間における前年比の減少率は平均9.2%であったが、令和2年は前年より17.9%減少した。平成15年からの認知件数の減少は、刑法犯の7割近くを占める窃盗の認知件数が大幅に減少し続けたことに伴うものである。また、少年による刑法犯の検挙人員は、平成16年以降減少し続けており、令和2年は前年比13.5%減の2万2,552人であった。少年の人口比についても低下傾向が見られ、令和2年は前年比13.5%減の201.9と、人口比の最も高かった昭和56年の約7分の1になっており、成人の人口比と比較すると依然として約1.3倍と高いものの、成人の人口比にそれほど大きな変動がないため、その差は減少傾向にある。一方、近年、児童虐待の事例が深刻化・複雑化しており、児童虐待に係る事件の検挙件数及び検挙人員は、平成20年前後には緩やかな増加傾向が見られていたが、平成26年以降は大きく増加し、令和2年は2,133件（前年比8.2%増）、2,182人（同7.8%増）であり、それぞれ平成15年（212件、242人）と比べると約10.1倍、約9.0倍であった。
- 県内、市内においては、いずれも犯罪認知件数は減少傾向が続く一方で、特殊詐欺件数は年により増減の幅が大きく、近年は架空請求詐欺（支払う必要がない金銭を要求しお金をだまし取る詐欺）が増加傾向にある。令和3年の上越署管内での被害額は約3,623万円、被害件数11件と大幅に増加しており、被害防止のための出前講座や街頭での被害防止広報等の啓発、教育活動の充実・強化を図っていく。

※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）、上越市の犯罪概況と少年補導（令和3年中）（上越市）

■ 関係条項

- ・第31条 危機管理
- ・第36条 コミュニティ

■ 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、近年では児童虐待事件が深刻化・複雑化している。市内でも特殊詐欺の被害が相次いでおり、多様化・巧妙化する犯罪に対応するため、地域や事業者、関係機関等が一体となった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。

■ 評価結果

いずれの関係条項も変更する必要なし

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わりについて明らかにするために設けたもの

2-10 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、海洋プラスチックごみやマイクロプラスチックが生態系に与える影響、開発行為や気候変動などによる生物多様性及び生態系の破壊等、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おり、これらの環境問題を含めた課題を克服し、環境・経済・社会のバランスがとれた持続可能な社会を目指すSDGsを掲げた取組が拡大している。
- 一方、生活騒音や事業場からの悪臭等を原因とするトラブル、野生鳥獣による人身や農業への被害、食品ロスの削減等、環境問題は多様化し、また、日常生活に身近な問題ともなっている。
- こうした中で、とりわけ地球温暖化に伴う気候変動問題は、経済・金融のリスクとも認識されるようになり、温室効果ガスの削減に係る取組は、世界各国の経済政策とも大きく関わりながら加速を見せており、我が国においても、令和2年10月には2050年（令和32年）までのカーボンニュートラルを目指すことを宣言するとともに、令和3年4月に2030年度（令和12年度）において温室効果ガスを2013年度（平成25年度）から46%削減することを目指し、さらに50%の高みに向けて挑戦を続けていくことを表明した。
- 地球環境都市を宣言している本市では、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、生活環境、自然環境、地球環境、環境学習の4つの分野において、市民や事業者との連携・協力の下、環境保全の取組を進めている。
- また、令和4年度には、脱炭素社会プロジェクトを立ち上げるとともに、近年の環境課題や法改正の動向を踏まえて令和5年度から令和12年度までを計画期間とする第4次環境基本計画及び第2次地球温暖化対策実行計画を策定し、地球温暖化対策を一層強化していくこととしている。

※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推進

■ 考察

- ①地球温暖化等の環境問題は、引き続き人類共通の課題となっており、また、日常生活の中でも多様化し、また身近な問題となっている。本市では、市民や事業者と連携・協力し、生活環境、自然環境、地球環境、環境学習の4つの分野から環境保全の取組を進めており、今後は地球温暖化対策について一層の強化を図ることとしている。
- ②このような状況にあって、本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。

■ 評価結果

いずれの関係条項も変更する必要なし

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

2-1-1 法令改正等の動向

本条例で定めている自治の基本的な理念や仕組みは、市政運営において、個別の条例や計画、制度等によって具体化されており、それらの中には、国が定める各種法令に基づくものもある。

そのためここでは、本条例の各条項に基づく 65 の個別取組（参考資料 自治基本条例に基づいた取組（条例、計画、制度等）を参照）について、それらに關係する法令の制定・改正の動向によって各取組の変更が行われた（又は今後予定される）かを確認するとともに、変更の場合には、その内容を把握し、本条例の關係条項を改正することが必要かどうか検証した。

その結果、前回の見直し以降、法令改正等に伴い個別取組の変更が行われた案件は、以下の 1 件であった。

個人情報保護に関する法律の一部改正（令和 5 年 4 月 1 日施行）を受け、第 20 条個人情報保護の改正を行った（個人情報の保護及び手続等に関する根拠法令として、個人情報の保護に関する法律を加えるもの）。

○公益通報制度の体制整備

■ 情勢分析

- 近年社会問題化している事業者の不祥事に対し、早期是正により被害の防止を図るため、「事業者自ら不正を是正しやすくするとともに、安心して通報を行いやすく」、「行政機関等への通報を行いやすく」、また、「通報者がより保護されやすく」なるよう、令和 2 年 6 月に公益通報者保護法が改正され、令和 4 年 6 月に施行された。
- この改正により、事業者に対し、内部通報に適切に対応するために必要な体制の整備等（窓口設定、調査、是正措置等）の義務付け、行政機関への通報が行いやすくなるよう条件の緩和などが行われた。
- 当市では、こうした法改正を受け、令和 4 年 6 月から制度の運用体制等の見直しを行った。

※参考とした資料：公益通報者保護制度（消費者庁ホームページ）

■ 關係条項

- ・第 30 条 公益通報

■ 考察

- ①国は、公益通報制度について、早期是正により被害の防止を図る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を受け、運用体制等の見直しを行っている。
- ②このような状況にあって、法令の順守と公益通報者の保護を図り、適法な市政運営を確保するために設けている關係条項の必要性は変わるものではない。
- ③さらに、關係条項は、「法令順守の確保と、公益通報者が不当な取扱いを受けず、保護されるための体制整備の責務」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。

■ 評価結果

關係条項を変更する必要なし

参考 1 : 関係条項の規定と趣旨 (抜粋)

(公益通報)

第30条 市長等は、適法な市政運営を確保するため、市政運営に係る違法な行為について、市の職員等から行われる通報を受ける体制を整備するとともに、通報者が当該通報を行うことにより不利益を受けないよう適切な措置を講じなければならない。

⇒条文の趣旨

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

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
公益通報者保護法の一部改正 ・令和4年6月施行	事業者に対し、内部通報に適切に対応するために必要な体制の整備等の義務付け、行政機関への通報が行いやすくなるよう条件の緩和などが行われた。

参考資料 自治基本条例に基づいた取組（条例、計画、制度等）

条項		No.	個別取組	
第3条	自治の基本理念	市民主権	1 上越市第6次総合計画	
		人権の尊重	2	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)
			3	上越市人にやさしいまちづくり条例(同推進計画)
			4	障害者福祉計画
			5	上越市男女共同参画基本条例(同基本計画)
			6	上越市子どもの権利に関する条例(同基本計画)
			7	非核平和友好都市宣言
		地球環境の保全	8	上越市環境基本条例(同基本計画)
			9	上越市自然環境保全条例(同基本方針)
			10	上越市民みどりの憲章
		地域特性の尊重	11	上越市民ごみ憲章
			12	上越市第2次総合教育プラン
			13	上越市歴史・文化基本構想
			14	上越市都市計画マスタープラン
			15	上越市景観条例(同計画)
		地方分権の推進と自主自立の市政運営	16	地方分権への対応等
第4条	自治の基本原則	情報共有の原則	17	市政情報コーナー
			18	パブリシティ全般
			19	広報上越の発行
			20	出前講座
			21	市ホームページ、市公式 SNS アカウントによる情報発信
		市民参画の原則	22	市民の声を聴くポスト事業
			23	市民と市長との対話集会
		協働の原則	24	協働の促進に関する取組
第14条	市の職員の責務	25	上越市人材育成方針	
		26	職員の研修及び自己啓発	
第15条	市政運営の基本原則	27	第6次行政改革計画	
		28	定員適正化計画	
		29	上越市第2次財政計画	
第16条	総合計画	(1)再掲	上越市第6次総合計画	
第17条	財政運営	30	財政状況等の作成及び公表	
		31	地方公会計制度に基づく財務書類の作成及び公表	
第18条	情報共有及び説明責任	(17)再掲	市政情報コーナー	
		(18)再掲	パブリシティ全般	
		(19)再掲	広報上越の発行	
		(20)再掲	出前講座	
		(21)再掲	市ホームページ、市公式 SNS アカウントによる情報発信	
第19条	情報公開	32	上越市情報公開条例	
第20条	個人情報保護	33	上越市個人情報保護条例	
		34	上越市情報セキュリティ基本方針	
第21条	審議会等	35	審議会の設置等に関する基準	
		36	上越市審議会等の会議の公開に関する条例	

条項		No.	個別取組
第 22 条	パブリックコメント	37	上越市パブリックコメント条例
第 23 条	苦情処理等	38	上越市オンブズパーソン条例
第 24 条	行政手続	39	上越市行政手続条例
		40	行政不服審査制度の運用
第 25 条	評価	41	事務事業評価
		42	総合計画の進捗状況の評価・検証、市民の声アンケート
第 26 条	外部監査	43	上越市個別外部監査契約に基づく監査に関する条例
第 27 条	出資法人	44	出資法人等にかかる適切な情報公開及び個人情報の保護
		45	議会への経営状況の報告
		46	出資法人等の経営状況の把握
		47	助言その他必要な措置の実施
第 28 条	政策法務	48	条例、規則等の制定、改廃及び公布、その他法制執務に係る取組
第 14 条	市の職員の責務	49	職員倫理規程
第 29 条	法令遵守	50	不祥事防止・綱紀保持アクションプラン
第 30 条	公益通報	51	公益通報制度
第 31 条	危機管理	52	上越市国民保護計画
		53	上越市地域防災計画
		54	上越市危機管理対応指針
		55	上越市みんなで防犯安全安心まちづくり条例(同推進計画)
第 32 条	都市内分権	56	上越市地域自治区の設置に関する条例
第 33 条	地域自治区		
第 34 条	市民参画	(22) 再掲	市民の声を聴くポスト事業
		(23) 再掲	市民と市長との対話集会
第 35 条	協働	(24) 再掲	協働の促進に関する取組
第 36 条	コミュニティ	57	コミュニティへの支援・連携
第 37 条	人材育成	58	まちづくりの人材育成への支援
		59	公民館事業
第 38 条	多文化共生	60	多文化共生推進事業
第 39 条	市民投票	61	上越市市民投票条例
第 40 条	国、県等との関係	(16) 再掲	地方分権への対応等
第 41 条	他の自治体等との連携	62	災害発生時の自治体間での相互支援
		63	観光関連の広域的な連携の取組
		64	北陸新幹線沿線都市との連携
第 42 条	海外の自治体等との連携及び国際交流の推進	65	国際友好交流促進事業

自治基本条例の見直しの全体スケジュール

(1) 検証報告書(案)の作成(～令和5年1月)

検証報告書
(素案)

検証委員会での意見聴取のための叩き台として作成

◆検証委員会での検証(令和4年11月24日～令和5年3月)

市民の声を聴くための措置

- ・市の検証報告書(素案)を基に、専門的見地、具体の活動に取り組む市民と公募市民の観点から意見を伺う。

回	時期	内容(予定)
第1回	令和4年11月24日	<ul style="list-style-type: none"> ・検証委員会の進め方について ・検証報告書(素案)の概要について
第2回	令和4年12月下旬	<ul style="list-style-type: none"> ・第1回会議以降にいただいた意見について
第3回	令和5年1月中旬～下旬	<ul style="list-style-type: none"> ・第2回会議以降にいただいた意見について ・修正版の検証報告書(素案)について

◆市議会総務常任委員会所管事務調査(令和5年1月下旬)

検証報告書
(案)

(2) 検証報告書(案)に対するパブリックコメントの実施(令和5年2月)

市民の声を聴くための措置

- ・検証報告書(案)について、パブリックコメントを実施し、広く市民から意見を募り、提出された意見についての対応を検討

第4回	令和5年3月中旬	<ul style="list-style-type: none"> ・パブリックコメントの結果について ・最終版の検証報告書(案)について
-----	----------	--

(3) 最終報告書の公表(令和5年4月)

- ・市民及び市議会の意見を踏まえた検証結果を公表

検証報告書

令和4年11月24日

第1回自治基本条例検証委員会

資料No.5

上越市自治基本条例に関する 逐条解説書

平成25年9月(改訂版)

上越市

目次

前文	1
第1章 総則	3
第1条 目的	
第2条 定義	
第3条 自治の基本理念	
第4条 自治の基本原則	
第2章 市民の権利及び責務	9
第5条 市民の権利	
第6条 市民の責務	
第3章 市議会の権限及び責務等	12
第7条 市議会の権限	
第8条 市議会の責務	
第9条 市議会議員の責務	
第4章 市長等の権限及び責務等	15
第10条 市長の権限	
第11条 市長の責務	
第12条 市長以外の執行機関の権限	
第13条 市長以外の執行機関の責務	
第14条 市の職員の責務	
第5章 市政運営	19
第15条 市政運営の基本原則	
第16条 総合計画	
第17条 財政運営	
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	
第21条 審議会等	
第22条 パブリックコメント	
第23条 苦情処理等	
第24条 行政手続	
第25条 評価	
第26条 外部監査	
第27条 出資法人	
第28条 政策法務	
第29条 法令遵守	
第30条 公益通報	

第31条 危機管理	
第6章 都市内分権	32
第32条 都市内分権	
第33条 地域自治区	
第7章 市民参画、協働等	35
第34条 市民参画	
第35条 協働	
第36条 コミュニティ	
第37条 人材育成	
第38条 多文化共生	
第8章 市民投票	39
第39条 市民投票	
第9章 国、県及び他の自治体等との関係	42
第40条 国、県等との関係	
第41条 他の自治体等との連携	
第42条 海外の自治体等との連携及び国際交流の推進	
第10章 最高規範性	44
第43条 最高規範性	
第11章 見直し等	45
第44条 見直し	
第45条 改正手続	
附則	47
改訂の経過	48

前文

上越地域は、日本海と頸城の山々や大地がもたらす四季折々の恵みを受け、細やかな人の心と文化をはぐくみながら、多様な歴史を刻み、栄えてきました。

こうした中、少子化・高齢化の急速な進展や地方分権時代の到来などは、私たちに最も身近な自治体と、そこでの自治の在り方を今一度考えさせる契機となりました。

私たちは、地方分権時代の幕開けを地域が新たに飛躍する機会ととらえて、「豊かさ、安らぎ、快適な生活を市民が支えあう自主自立のまちづくり」という基本理念の下、平成17年1月1日、新しい上越市を出発させました。

新しい上越市のまちづくりにおいて、私たちは、この地域の人々が築き上げてきた歴史や文化、海・山・大地の恵まれた自然などの多様な地域資源を大切に、「共生」の考え方により人と人、地域と地域が互いに支えあいながら、自らの手でまちをつくり上げ、次の世代に引き継いでいかなければなりません。

そのためには、私たち一人ひとりが、人と郷土を愛する心をより一層はぐくんでいくとともに、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が何よりも必要となります。

私たちは、今ここに、自治の主体としての権利と責務を改めて認識し、自主自立のまちづくりに取り組むことを決意して、自治の最高規範となるこの条例を制定します。

【趣旨】

- 自治基本条例は、地方分権時代にふさわしい自治の基本理念や市民、市議会及び市長等の三者の権利・責務等、さらには市政運営の基本原則等を定めた本市における自治の最高規範と位置付けられるものである。
- 前文は、このような条例制定の理念や、本市がめざすべき自治の在り方を明らかにするとともに、市民に対して本条例を制定した背景と趣旨を伝え、上越市らしさを表現することを目的として定めたものである。
- この前文では、本条例の制定に参画した多くの市民の思いを、「まちの成り立ちや特性」「これまでの取組」「条例制定の背景となる社会経済情勢」「まちづくりの基本理念」「自治の主体」「市民の権利と責務」「条例制定の宣言」といった項目に分けて記している。
- また、最終段落の「条例制定の宣言」の項目は、自治の主役は市民であり、市民自らが自治に取り組もうとする決意のメッセージとしての意味を有するものである。

【背景・考え方】

- 平成12年4月の地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律（以下「地方分権一括法」という。）の施行以来、進められてきた分権改革は、主に「団体自治」の拡充を図るものであった。さらに、分権の受け皿となる市町村の行財政基盤の強化等を図るため、いわゆる「平成の大合併」が全国各地で進められ、本市においても、日常生活圏を同じくする14市町村での合併を選択した。
- このように「団体自治」の拡充は、一定の進展を見せてきたが、拡大された自治体の

自己決定権をどのようにいかしていくかは、それぞれの自治体の取組にかかっており、そのような中、本市は、「住民自治」の仕組みの充実を図るため、市民のまちづくりへの主体的な参加を制度的に保障する手立てとして、平成14年の市議会3月定例会において「市民本位のまちづくり条例（仮称）」の制定について、検討に着手する旨を表明した。

- その後、合併前上越市の第5次総合計画において、協働の意識づくりとパートナーシップを確立するための手立てとして、「自治基本条例」の検討が位置付けられるとともに、上越地域合併協議会において自治基本条例に関する小委員会が設置され、計6回にわたり審議が行われた。この審議を受け、平成16年4月、合併協議会から上越市長に「自治基本条例について（提案）」が提出された。また、合併の際の新市建設計画においても、市民参画と協働の観点から、条例制定の検討が位置付けられてきた。
- そして、平成17年1月には、本条例の目的にかんがみ、市民の発意に基づいた検討を進めるため、公募等による市民委員及び職員委員の72人からなる「みんなで創る自治基本条例市民会議」を設置し、本条例の素案づくりの検討を進めてきた。
- また、その間には、市議会においても、自治基本問題調査特別委員会の場において議論が重ねられ、市民会議との意見交換等を行いながら、本条例の素案の策定に向けた助言と提言が行われてきた。
- そして、平成19年11月18日には、約2年10か月、全68回に及ぶ会議を重ねた市民会議での検討成果である「自治基本条例に関する提言書」が市長に提出され、それに基づいた条例（案）が策定された。
- さらに、条例（案）の策定後は、通常のパブリックコメントの実施に加え、「上越市自治基本条例（案）に関するご意見を伺う会」を開催し、市民の多様な意見を把握し、反映するよう努めながら、最終的な条例（案）の取りまとめを行った。
- 条例（案）は、平成20年市議会3月定例会に上程され、審議の結果、全会一致で可決され、平成20年4月1日、本条例が施行されることとなった。
- 以上のように、本条例は、自治の主体である市民、市議会、市長の三者の協働の成果として位置付けられるものであり、また、ここに至るまでの議論の経過も、本市の自治を推進する上で大きな財産であるといえることができる。

第1章 総則

(目的)

第1条 この条例は、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。

【趣旨】

- 本条は、本条例が規定している内容の概要を示し、制定の目的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、本条例を制定する目的について、条例が規定している内容の全体像（自治の基本的な理念と仕組み）と、条例制定により期待される効果（市民による自治の一層の推進）、さらには、最終的な政策目的（自主自立のまちの実現）の三つの要素から成り立っている。
- 本条例における「自治」とは、地域において、市民が自らの意思に基づき地域運営について考え、自ら又は代表者を選んで決定し、運営していくことである。
- 本条例の最終的な政策目的である「自主自立のまち」とは、新市建設計画のまちづくりの基本理念^{※1}の中で掲げられている概念である。
- 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、そのような状態を市全体として実現していくことを目的とする。

※1 「新市建設計画」P17 Ⅲ 新市建設の基本方針 3 まちづくりの基本理念 より

「これまで、どちらかと言えば国や県に頼りがちであった市町村も、地方分権の流れの中で「自己決定、自己責任、自己負担」の原則の下、自主自立の運営が必要となっています。私たちが目指すのは、受け身であったり一方的に頼ったりするのではなく、市民が自主的に支え合い、まちや地域として自立していける姿です。そこでは人（個人）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、協働していくことが何よりも大切になります。」

(定義)

第2条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

- (1) **市** 基礎自治体としての上越市をいう。
- (2) **市民** 次に掲げるもの及びこれに準ずると認められるものをいう。
 - ア 市の区域内に居住する個人
 - イ 市の区域内に事務所又は事業所を有する個人及び法人その他の団体
 - ウ 市の区域内に存する事務所又は事業所に勤務する個人
 - エ 市の区域内に存する学校に在学する個人
- (3) **市長等** 市長、教育委員会、選挙管理委員会、公平委員会、監査委員、農業委員会及び固定資産評価審査委員会をいう。
- (4) **市民参画** 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ことをいう。
- (5) **協働** 市民、市議会及び市長等が相互の果たすべき責務を認識し、それぞれの立場及び特性を対等なものとして尊重する考えの下、公共的な目的を果たすため、協力して共に働くことをいう。

【趣旨】

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

【解釈・運用】

(第1号)

- 本号は、市議会や執行機関からなる基礎自治体としての上越市を「市」と定義したものである。
- 「基礎自治体」とは、基礎的な地方自治体を意味するものであり、住民にとって最も身近な行政主体のことをいう。

(第2号)

- 本号は、本条例における「市民」を定義したものである。本条例では、自治を担う権利と責務を有するという観点から、市内に住む人（住民）を始め、他市町村から市内に通勤や通学をしている人、自然人のみならず法人その他の団体も「市民」と定義している。
- 地方自治法第10条で規定する「住民」とは、市町村の区域内に住所を有する自然人と法人をいうが、「市民」を狭くとらえ、多様な「市民」のかかわりを絶ってしまうことは、本条例の趣旨に合わないと考えられるため、本条例では、他市町村から市内に通勤や通学をしている人や法人格を持たない団体なども「市民」ととらえ、地方自治法で規定する「住民」よりも広い意味で定義付けを行っている。
- 本条例やその他の条例等において、具体的な権利や責務の対象となる「市民」の範囲を限定する必要がある場合は、それらの内容に照らしてそれぞれの条例等で定めるな

どにより、明確化を図ることとする。

- 本号の「ア」は、住民登録や外国人登録の有無にかかわらず、実態として本市の区域内に生活の本拠を有する個人を意味する。
- 本号の「イ」は、本市の区域内に事務所又は事業所を有する個人事業者（本市に居住しているかどうかは問わない。）、法人、町内会、NPOや市民活動、文化や体育等の各種団体を意味する。
- 本号の「ウ」は、本市の区域内に所在する事務所や事業所で継続的に勤務する個人をいう。
- 本号の「エ」は、本市の区域内に所在する幼稚園・小学校・中学校・高校・大学等に在学する個人を意味する。
- 本条例における「市民」は、ア～エに掲げたものだけでその全てを規定することが困難であることから、本号では明らかに市民と認められる条件を例示するとともに、「これに準ずると認められるもの」という規定を置き、市外から市内の保育園や授産施設等に通所する個人や、生活の本拠は他市に置くが、勤務や通学上の都合等により、長期にわたって本市に滞在し、地域とのかかわりを持ちながら生活する個人など、ア～エに例示するものに当てはまらない個人、法人、団体等も市民としてとらえられるようにしており、「認められる」とは、市長等の判断によるものではなく、一般的にだれからもア～エに準じていると認められることを意味している。

（第3号）

- 本号は、市長、教育委員会、選挙管理委員会、公平委員会、監査委員、農業委員会、固定資産評価審査委員会から成る市の執行機関を総称して「市長等」と定義したものである。
- 市が設置する公営企業（ガス水道局）は、執行機関である市長に含まれるものである。

（第4号）

- 本号は、本条例における「市民参画」を定義したものである。市民の市政運営への参加については、積極的に加わるという意味の「参加」と、更に一步進めて、政策の意思形成にかかわるとという意味の「参画」の二つの段階があると考え、「参加」は文字どおりの意味で市民の認知度も高いことから、本条例では「参画」という言葉のみを定義したものである。

（第5号）

- 本号は、本条例における「協働」を定義したものである。近年「協働」という言葉は頻繁に使われているが、行政と地域や団体等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、この言葉に本来的に求められている意味を改めて定義することにより、協働の在り方を明確にし、誤った認識を払拭^{しよく}することをめざしたものである。

(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。

- (1) 市民主権 市民が自治の主体として自ら自治体を統治することは、地方自治の根幹であり、主権者である市民の信託により置かれた市議会及び市長等は、公正で開かれた市民主体の市政運営を行うこと。
- (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。
- (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。
- (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。
- (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。
- (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。

【趣旨】

- 本条は、自治を進めていく上での基本的な理念として、まちづくりや市政運営のめざすべき方向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、本市におけるこれまでの自治の取組を踏まえ、今後のめざすべき基本的な方向性と、主権者である市民の意思に基づく自治（住民自治・団体自治）を行うことを、自治の主体である市民、市議会及び市長等の三者が共有する自治の基本理念として位置付けたものである。

(第1号)

- 本号は、市民が自治の主体として自ら自治体を統治することは、地方自治制度の根幹であることを踏まえ、本条例における自治の主体を確認する観点から、「市民主権」を自治の基本理念の第一として掲げたものである。

(第2号)

- 本号は、日本国憲法の三大原則（国民主権、平和主義（戦争の放棄）、基本的人権の尊重）や、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、上越市男女共同参画基本条例などに代表される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である。
- 本号では、「出身、障害の有無、性別、年齢、国籍」を例示として掲げているが、これらは本市におけるこれまでの主な取組を踏まえて規定したものであり、「等」とは、信条、社会的身分、金銭的豊かさの違いなどであり、いかなる理由によっても差別を受けず、人権が尊重されるべきことを意味している。

(第3号)

- 本号は、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である。

(第4号)

- 本号は、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である。

(第5号)

- 本号は、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である。

(第6号)

- 本号は、「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である。

(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。**
- (2) 市民参画の原則 市民参画を基本として市政運営を行うこと。**
- (3) 協働の原則 協働を基本として公共的課題の解決に当たること。**
- (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。**

【趣旨】

- 本条は、自治の基本理念の実現に向け、市民、市議会及び市長等が、自治を推進していく上で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である。

【解釈・運用】

(第1号)

- 本号は、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である。

(第2号)

- 本号は、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していく必要が

あることから、「市民参画」を自治の基本原則として掲げたものである。

(第3号)

- 本号は、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ることから、「協働」を自治の基本原則として掲げたものである。

(第4号)

- 本号は、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である。

第2章 市民の権利及び責務

(市民の権利)

第5条 市民は、自治の主体として、地方自治法（昭和22年法律第67号）に定めるところにより、市民の代表を選ぶ権利、条例の制定、改正又は廃止等の直接請求を行う権利その他の権利を有し、これを行することができる。

2 市民は、前項に規定するもののほか、自治の主体として、次に掲げる権利を有し、これを行することができる。

(1) 市政運営に関する情報を知る権利

(2) 市民参画をする権利

(3) 協働をする権利

3 市民は、市が提供するサービスを享受することができる。

【趣旨】

- 本条は、自治の主体として市民が有している権利を明らかにするために設けたものである。

【解釈・運用】

- 第1項と第2項に規定する権利は、市民が当然に有している権利であり、一定のルールの下で行行使できるものであるが、これを行行使しないことにより、いかなる差別も受けるものではない。

(第1項)

- 本項は、選挙権、直接請求権など地方自治法に定めるところにより、市民が有する権利を例示し、改めて明らかにしたものである。
- 本項では、地方自治法に定めるところにより、市民が、自ら市議会議員や市長などの代表者を選ぶとともに、市民の意思に沿わない市政が行われている場合には、一定のルールの下、条例の制定又は改廃、市議会の解散、市議会議員や市長の解職、事務の監査などを求め、直接権利を行行使できることを明らかにしている。
- 「その他の権利」とは、具体的には住民監査請求及び住民訴訟に係る権利を指すものである。

(第2項)

- 本項は、第1項に規定する地方自治法に定める権利のほか、本条例に基づき自治を推進していくための市民の基本的な三つの権利について定めたものである。

(第2項 第1号)

- 「市政運営に関する情報を知る権利」とは、情報共有の原則に基づくもので、市民がまちづくりや市政運営に参画し、協働するための前提となる「知る権利」を保障し、市議会及び市長等が保有する情報の提供を受け、また、必要に応じて情報を請求できる権利をいう。

(第2項 第2号)

- 「市民参画をする権利」とは、市民参画の原則に基づき、自治を推進するために、市

民が自発的かつ主体的に市の政策の立案、実施、評価、見直しの各段階における意思形成にかかわる権利をいう。

(第2項 第3号)

- 「協働をする権利」とは、協働の原則に基づき、様々な公共的課題を解決していくために、市民が市議会及び市長等とそれぞれの果たすべき責務を認識し、お互いを対等なものとして尊重することを前提として、協力して共に働く権利をいう。
- この規定を根拠として、市民は、市議会及び市長等に対して、協働について提案することができ、市議会及び市長等は提案を尊重し、誠実に協議に応じなければならないこととなる。

(第3項)

- 本項は、市民が、定められたルールの範囲で、市が提供するサービスを享受することができることを定めたものである。
- 「サービスを享受することができる」とは、定められたルールの範囲内で市が提供するサービスを平等に享受できる機会を有することをいう。なお、この場合の「平等」とは、「機会の平等」を意味するものであり、だれもが一律平等なサービスを享受できるという「結果の平等」を意味するものではない。

(市民の責務)

第6条 市民は、自治の主体として、市政運営に関心を持ち、市政運営に対する意識を高めるように努めなければならない。

2 市民は、市民参画、協働その他の権利の行使に当たっては、自らの発言、決定及び行動に責任を持たなければならない。

3 市民は、市が提供するサービスの享受に当たっては、応分の負担を負わなければならない。

【趣旨】

- 本条は、市民に対して、権利に伴う責務を明らかにし、自治にかかわる市民の主体性をより一層、明確にするために設けたものである。

【解釈・運用】

(第1項)

- 本項は、市民が自治の主体としての権利を行使するための前提として、市政運営に関心を持ち、意識を高めるように努めなければならないことを責務として定めたものである。

(第2項)

- 本項は、市政運営に市民の意見を反映させていくためには、自治の主体としての権利が最大限尊重されることが必要であり、正当な理由なくしてこれを妨げることは許されない一方で、市民もこの権利を行使するに当たっては、自らの発言、決定や行動に責任を持つという責務があることを定めたものである。

(第3項)

- 本項は、前条第3項で示した市が提供するサービスを享受するためには、応分の負担を分任する責務があることを定めたものである。
- 「負担」とは、市民税等の税、分担金、使用料、手数料などの経済的な負担を指しており、「応分」としたのは、経済的、年齢的、心身の状況等のやむを得ない理由により、一部又は全部の負担を負うことが困難な市民もいることを考慮したからである。

【背景・考え方】

- 社会システムを維持していくためには、自身が有している権利を主張し、行使するに当たり、結果に対する責任を負い、負担を分任するといった責務を果たす必要がある。こうしたことから、権利と責務は表裏一体の関係であるといえることができる。

第3章 市議会の権限及び責務等

(市議会の権限)

第7条 市議会は、市民の信託を受けた議事機関として、市民の意思を市政運営に適正に反映させるため、地方自治法に定めるところにより、市政運営を監視するとともに、条例の制定、改正及び廃止、予算の決定、決算の認定その他市政運営の基本的な事項を議決し、市の意思を決定する。

【趣旨】

- 本条は、市民の信託を受けた議事機関として市議会が有する権限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、市議会は、地方自治法に定めるところにより、条例の制定又は改廃、予算の決定、決算の認定等の議決、市政運営の基本的な事項を議決する権限を有しており、その前提として、検閲・検査などを通じて市政運営を監視することを改めて明らかにしたものである。

(市議会の責務)

第8条 市議会は、市民の代表として、全市的な視点及び市を健全な状態で次世代に引き継ぐための視点に立って、次に掲げる機能を果たさなければならない。

- (1) 市の意思決定機能
- (2) 市政運営の監視機能
- (3) 政策立案機能
- (4) 立法機能

2 市議会は、次に掲げる事項を基本として運営されなければならない。

- (1) 市議会の審議その他の活動の透明性を確保すること。
- (2) 市民への説明責任を果たし、市民との信頼関係を確保すること。
- (3) 広く市民の意見を聴き、その意見を市議会の運営及び前項各号に掲げる機能の発揮に適切に反映させること。

3 市議会は、その権限の行使に当たっては、自治の基本理念及び第4条に定める自治の基本原則（以下「自治の基本原則」という。）にのっとり、常に市民の権利を保障することを基本としなければならない。

【趣旨】

- 本条は、市民の代表として市議会が果たすべき責務を、機能、運営の在り方、前条に規定した権限の行使の観点から明らかにするために設けたものである。

【解釈・運用】

(第1項)

- 本項は、市議会が果たすべき機能として、市としての団体意思の決定機能、また、二

元代表制における市長を始めとする執行機関による適正な市政運営を確保するための監視機能、さらには地方分権を推進する観点から一層の強化が求められている政策立案機能や立法機能を発揮していくことを責務として定めたものである。

(第1項 第1号)

- 「市の意思決定機能」とは、地方自治法に定めるところにより、条例の制定又は改廃、予算の決定、決算の認定その他市政運営の基本的な事項を議決し、市の意思決定を行う機能を意味する。

(第1項 第2号)

- 「市政運営の監視機能」とは、地方自治法に定めるところにより、議決を行う前提として、検閲・検査や議会審議などを通じて市政運営を監視する機能を意味する。

(第1項 第3号)

- 「政策立案機能」とは、議案を提案することを通じて政策立案する機能を意味する。

(第1項 第4号)

- 「立法機能」とは、条例の制定又は改廃をすることを意味する。
- 日本国憲法第41条では、国会が唯一の立法機関と定められているが、条例も広い意味では法令の一種とされていることから、条例の制定又は改廃をする権限を有することをもって立法機能と表現したものである。

(第2項)

- 本項は、市議会の運営の在り方として、審議及びその他の活動（各種調査など）の透明性を確保すること、また、信託をした市民への説明責任を果たし、信頼関係を確保すること、さらに、様々な場面で広く市民の意見を聴き、それを市議会の機能の発揮に適切に反映させることを責務として定めたものである。

(第3項)

- 本項は、市議会が前条に規定する市議会の権限を行使するに当たり、自治の基本理念や自治の基本原則にのっとり、市民の権利を常に保障することを基本としなければならないことを責務として定めたものである。

(市議会議員の責務)

第9条 市議会議員は、市民の代表として、自己の研さんに努めるとともに、普遍的な利益のために活動しなければならない。

2 市議会議員は、高い倫理観の下、誠実にその職務を行い、自らの発言、決定及び行動に責任を持たなければならない。

3 市議会議員は、次に掲げる事項について、市民への説明責任を果たし、市民との信頼関係を確保しなければならない。

(1) 自らの議会活動

(2) 市政運営に関する自らの考え

【趣旨】

- 本条は、市民の代表である市議会議員について、当該議員によって構成される議事機関としての市議会の責務とは別に、議員個人として果たすべき責務を明らかにするために設けたものである。

【解釈・運用】

（第1項）

- 本項は、市民の代表としてふさわしい知見が求められる議員の自己研さんの必要性和、市民の代表として多様な民意を反映し、普遍的な利益のために活動することを責務として定めたものである。

（第2項）

- 本項は、市民の代表としての立場から、高い倫理観を持って誠実に職務を行うとともに、その発言、決定や行動に責任を持つことを責務として定めたものである。

（第3項）

- 本項は、市民の信託を受けた、市民の代表である議員としても説明責任を果たすことを責務として定めたものである。

第4章 市長等の権限及び責務等

(市長の権限)

第10条 市長は、市民の信託を受けた執行機関として、地方自治法に定めるところにより、市を統轄し、市を代表する。

2 市長は、地方自治法に定めるところにより、市議会への議案の提出、予算の調製、市税の賦課徴収等の市の事務を管理し、これを執行する。

【趣旨】

- 本条は、市民の信託に基づき市政運営を行う執行機関としての市長の権限を明らかにするために設けたものである。

【解釈・運用】

(第1項)

- 本項は、地方自治法第147条に基づき、市長が基礎自治体としての市を統轄し、代表するものであることを定めたものである。
- 「統轄」とは、市の事務全般について、市長が総合的統一を確保する権限を有することを意味する。
- 「代表」とは、市長が行った行為そのものが、法律上直ちに市の行為となることを意味する。

(第2項)

- 本項は、地方自治法第149条各号に掲げられている市長が担任する代表的な事務(権限)のうち、市民にとって身近で分かりやすいものとして市議会への議案の提出、予算の調製、市税の賦課徴収を例示しつつ、同法第148条に規定される管理執行権を改めて規定したものである。
- 「市議会への議案の提出」とは、条例、予算、決算の認定など市議会の議決事項とされている案件について、市長の案を市議会に提出することをいう。
- 「予算の調製」とは、予算案を作成し、市議会に提案できるようにすることをいう。

(市長の責務)

第11条 市長は、市民の代表として、広く市民の意見を聴くとともに、自らの発言、決定及び行動に責任を持って市政運営に当たり、前条に規定する権限を公正かつ誠実に執行しなければならない。

2 市長は、その権限の行使に当たっては、自治の基本理念及び自治の基本原則にのっとり、常に市民の権利を保障することを基本としなければならない。

3 市長は、毎年度、市政運営の方針を定め、これを市民及び市議会に説明するとともに、その達成状況を報告しなければならない。

【趣旨】

- 本条は、市長が、市民から直接選挙によって選ばれた市の代表という地位にあり、市

長以外の執行機関に比較してその責任が重いことから、市長以外の執行機関とは別に責務を改めて明らかにするために設けたものである。

【解釈・運用】

(第1項)

- 本項は、市長が市民の代表として広く市民の声を聴くための仕組みをつくり、市民の信託にこたえ、責任を持って市政運営を行い、前条で明らかにした市長の権限を公正かつ誠実に執行する責務を定めたものである。

(第2項)

- 本項は、市長が前条に規定する市長の権限を行使するに当たり、自治の基本理念や基本原則にのっとり、市民の権利を常に保障することを基本としなければならないことを責務として定めたものである。

(第3項)

- 本項は、市民や市議会への市長の説明責任を明らかにしたものであり、市政運営の方針や内容はもとより、その目的・目標の達成状況について説明する責務を定めたものである。

(市長以外の執行機関の権限)

第12条 市長以外の執行機関は、地方自治法その他の法令に定める権限に属する事務を管理し、これを執行する。

【趣旨】

- 本条は、市長以外の執行機関の権限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、本市が設置する「市長以外の執行機関」である教育委員会、選挙管理委員会、監査委員、農業委員会、公平委員会、固定資産評価審査委員会の6機関について、これらが地方自治法や地方教育行政の組織及び運営に関する法律などの法令に規定される権限に属する事務の範囲において、事務を管理し、執行することを改めて明らかにしたものである。

(市長以外の執行機関の責務)

第13条 市長以外の執行機関は、広く市民の意見を聴くとともに、前条に規定する権限に属する事務を公正かつ誠実に管理し、執行しなければならない。

2 市長以外の執行機関は、その権限に基づく事務に係る基本的な事項について、市民及び市議会への説明責任を果たさなければならない。

【趣旨】

- 本条は、「市長以外の執行機関」は、地方自治法その他の法令に規定されるその権限に属する事務の範囲において、独立して事務を管理し、執行することができるため、そ

の重大な役割に対する責務を明らかにするために設けたものである。

【解釈・運用】

(第1項)

- 本項は、「市長以外の執行機関」は、直接選挙により選ばれた市民の代表ではないが、直接選挙により選ばれた市民の代表から選任されたという意味では、市民の代表と同様であることから、広く市民の意見を聴くことを義務付けるとともに、市政の公正な運営と民主性を確保するための権限の分散化という本来的な目的を達成し、公正かつ誠実に事務を管理し、執行しなければならないことを責務として課すものである。

(第2項)

- 本項は、「市長以外の執行機関」が、その権限に基づく事務の管理・執行に当たっては、市長と同様に説明責任を負うものと考えことから、これを市民や市議会に対して果たさなければならないことを責務として課すものである。

(市の職員の責務)

第14条 市の職員は、全体の奉仕者として、法令を遵守し、公正かつ誠実に全力を挙げて職務を遂行しなければならない。

2 市の職員は、職務の遂行に必要な能力の開発及び自己啓発に努めなければならない。

【趣旨】

- 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る。

【解釈・運用】

- 本条例では、市政運営に携わる全ての人は、当然のことながら全体の奉仕者でなければならないことを明らかにするため、第7条及び第10条で「市民の信託」という関係を明らかにしている市議会議員や市長のほかに、市長等の補助機関である職員（副市長以下の職員）について、「全体の奉仕者」と本条で規定することにより、改めて基本に立ち返り、公正かつ誠実に全力を挙げて職務を遂行しなければならないことを定めたものである。

(第1項)

- 本項は、地方公務員法に定められている公務員としての責務を改めて規定したものである。
- 「市の職員」とは、いわゆる一般職の正規・臨時の職員のほか、特別職である副市長や非常勤特別職である各種審議会の委員等を含むものである。
- 本条例における「法令」とは、国会が制定する「法律」と、国の行政機関が制定する「命令」、地方公共団体が制定する「条例、規則等」とを合わせたものをいう。
- 「全力を挙げて」とは、一般職の職員については、その勤務時間中、特別職の職員については、その職務を遂行する際、能力の全てを職務に集中することをいう。

(第2項)

- 本項は、地方分権時代を迎え、協働のまちづくりなどを進めていく中で市の職員には新たな能力や資質が求められることを踏まえ、職務の遂行に必要な能力の開発と自己啓発に努めなければならないことを定めたものである。

第5章 市政運営

(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。

【趣旨】

- 本条は、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である。

【解釈・運用】

(第1項)

- 本項は、市議会及び市長等が市政運営を行うに当たり、それぞれの説明責任を果たしつつ、透明性の高い市政運営を進め、市民に公正な行政サービスが提供されるよう努めなければならないことを定めたものである。
- 「公共の福祉」とは、社会一般の利益を表す言葉であり、特定個人のためではなく、市民全体の利益をいう。

(第2項)

- 本項は、市議会及び市長等は、持続的に発展できる地域社会の実現をめざすため、市内のあらゆる地域資源を最大限に活用するとともに、長期的な視点から戦略的に施策展開を図るものとし、実施に当たっては縦割り行政の弊害をなくし、施策相互を連携させることで、最少の経費で最大の効果が上がるよう努めることを定めたものである。
- 「施策を戦略的に展開する」とは、大局的・長期的視点から、社会経済情勢、市民による行政需要等の変化を見越した上で、総合的かつ効果的な施策展開を図ることをいう。

(総合計画)

第16条 市長は、自治の基本理念、自治の基本原則及び前条に定める市政運営の基本原則にのっとり市政運営の総合的な指針として総合計画を策定し、計画的な市政運営を行わなければならない。

【趣旨】

- 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る。

【解釈・運用】

- 市長は、基礎自治体としての市を統轄し、代表するものとして、第3条の自治の基本理念、第4条の自治の基本原則と前条の市政運営の基本原則にのっとり、総合計画を策定するものとし、市政運営は、これに基づき計画的に行われなければならないこと

を定めたものである。

- 総合計画のうち基本構想及び基本構想に基づく基本計画の策定又は変更は、上越市議会基本条例第13条の規定に基づき、市議会の議決を経て定められるものである。

(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。

【趣旨】

- 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る。

【解釈・運用】

(第1項)

- 本項は、市議会及び市長が、市民の信託にこたえ、行政サービスを提供していくためには、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ことを明らかにしたものである。
- 「財政運営」とは、市が行政活動や公共政策の遂行のために行う資金の調達、管理、支出や財産の管理運営のための各種活動を総称するものである。
- この規定に基づき、市長は、総合計画や中期財政計画などに基づく計画的な財政運営を行うとともに、行政評価の結果を踏まえて、事業の検証や見直しを行い、効果的で効率的な事業の実施に努め、また、同時に市議会も健全な財政運営が行われるよう、より一層その責務を果たすことが求められることになるものである。
- 財政運営の健全性については、様々な指標や見方があり、明確に定義することは困難であるが、地方公共団体の財政の健全化に関する法律における「早期健全化基準」を上回ることや、必要性の高い事業や行政サービスを提供できなくなること、本市の財政力に対して過大な後年度負担を残すということは、健全な財政運営には当たらないと考えるものである。

(第2項)

- 本項は、市長が、市を代表して財政運営に関する情報を市民に公表し、説明責任を果たさなければならないことを明らかにしたものである。
- 市議会及び市長は、それぞれに課された説明責任に基づき、財政運営の状況を市民に分かりやすく説明し、市民の信託にこたえていかなければならない義務を負っているが、本項は、市を統轄し、代表する立場である市長に対して、バランスシート等の財務諸表を分かりやすく作成し、公表することで、財政状況について市民の理解が得られるように努めることを責務として課したものである。

(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。

【趣旨】

- 本条は、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である。

【解釈・運用】

(第1項)

- 本項は、市民参画を促進していくために、市民の情報公開請求権の保障のみならず、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、市議会及び市長等が様々な媒体を活用して市政運営に関する情報を積極的に提供すること、また、そのために市民の意向を積極的に把握し、市民と情報の共有を図らなければならないことを定めたものである。
- 「情報を市民に積極的に提供する」とは、上越市情報公開条例の規定に基づき、市民が行った情報公開請求に対して市議会及び市長等が情報を公開することとは異なり、市民の請求の有無にかかわらず、市議会及び市長等が市民に市政運営に関する情報を積極的に提供することを意味するものである。

(第2項)

- 本項は、第5条の市民の権利で規定した市民の「市政運営に関する情報を知る権利」の保障の一環として、市長等が市民に対して、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ことを定めたものである。

(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等については、別に条例で定める。

【趣旨】

- 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る。

【解釈・運用】

(第1項)

- 本項は、第5条の市民の権利で規定した市民の「市政運営に関する情報を知る権利」を保障するために、市議会及び市長等の保有する情報は、市民の求めに応じて、原則公開しなければならないことを定めたものである。
- なお、上越市情報公開条例では、市が出資している法人が保有する情報については、市とは別組織の法人が保有する情報であることから、情報公開の対象には含まれていないが、それらに関する情報のうち、市が出資者として保有している情報は、当然市長等が保有する情報であることから、公開の対象となるものである。

(第2項)

- 本項は、市議会及び市長等の保有する情報の公開の手續等については、別に条例で定めることを規定したものであり、具体的には、上越市情報公開条例がこれに当たるものである。

(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續等については、別に条例で定める。

【趣旨】

- 本条は、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である。

【解釈・運用】

(第1項)

- 本項は、市議会及び市長等が保有する情報に含まれる個人情報が不適切に取り扱われ、権利利益が侵害されることがないように、市議会及び市長等が、個人情報を適切に保護すること、また、市民が自己に係る個人情報について市議会及び市長等が開示を求める権利等を保障しなければならないことを定めたものである。

(第2項)

- 本項は、第1項に規定する事項の具体的な内容については、別に条例で定めることを規定したものであり、具体的には、上越市個人情報保護条例がこれに当たるものである。

(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にのっとり、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。

3 市議会及び市長等は、市民から公募し、選任した人を委員等に含めるものとする。

4 市議会及び市長等は、市民との情報共有を図るため、別に条例で定めるところにより、審議会等の会議の公開等を行うものとする。

【趣旨】

- 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る。

【解釈・運用】

(第1項)

- 本項は、市議会及び市長等が設置する審議会等の委員等の選任に当たって、公正な市政運営に資するよう公平性に配慮し、透明性を有する手續とすることを定めたものである。
- 「審議会等」とは、市議会及び市長等の事務や事業について、市民の意見や専門的知見等を反映し、公正の確保を図るために設置する審議会、委員会、市民会議等をいい、地方自治法第138条の4第1項の規定に基づき設置される執行機関としての委員会や委員を除くものである。
- 市議会は、法律上、諮問機関を設けることはできないが、公聴会など市民の意見を聴くための会議を開くことは可能であることから、本条の対象としたものである。
- 本項は、市議会及び市長等が、委員等の選任基準や選任の経過等を明らかにするなど、手續の透明性を確保するよう努めることを定めたものである。
- 「公平性に配慮し」とは、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考慮することである。

(第2項)

- 本項は、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である。

(第3項)

- 本項は、市民参画の観点から、審議会等の委員等の選任に当たっては、原則として市民公募を行うことを定めたものである。
- この規定に基づき、市議会及び市長等は、市民公募を行うに当たって、各審議会等の設置目的や公募委員の役割を踏まえ、委員の数などの公募の在り方を検討し、明らか

にしていくこととなる。

- なお、「ものとする」と規定し、例外を認めているのは、例えば医学に関する学識経験を有する委員のみで構成される上越市大気汚染疾病者認定審査会など、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もあることに考慮したものである。

(第4項)

- 本項は、市民との情報共有を図り、公正で透明性の高い市政運営を推進するために、審議会等の会議を原則公開とするとともに、あわせて会議録の原則公開について定めたものである。
- なお、本項でいう「条例」は、具体的には、上越市審議会等の会議の公開に関する条例がこれに当たるものである。

(パブリックコメント)

第22条 市長等は、市の基本的な計画、重要な条例等を市議会に提案し、又は決定しようとするときは、当該計画、条例等の案を公表し、広く市民の意見を聴く手続をとらなければならない。

2 市長等は、前項の手続により提出された市民の意見を尊重し、意思決定を行うとともに、提出された意見に対する市長等の考え方を公表しなければならない。

3 第1項の手続及び前項の規定による公表については、別に条例で定める。

【趣旨】

- 本条は、市政運営に係る重要な事案の市議会への提案や決定に際して、市民との情報共有や市民参画の促進を図るための制度の一つとして、パブリックコメント（意見公募手続）の在り方を明らかにするために設けたものである。

【解釈・運用】

(第1項)

- 本項は、市政運営に係る重要な事案の市議会への提案や決定に際して、パブリックコメントを実施しなければならないことを定めたものである。

(第2項)

- 本項は、第1項で規定したパブリックコメントにより提出された意見について、市長等による尊重やそれに対する考え方の公表を義務付けるものである。

(第3項)

- 本項は、第1項と第2項で規定する手続等については、条例で定めることを明らかにしたものであり、具体的には、上越市パブリックコメント条例がこれに当たるものである。

(苦情処理等)

第23条 市議会及び市長等は、市政運営に関する苦情等があったときは、速やかにその内容及び原因を調査分析し、改善を要すると判断したものについては、再発防止等のための適切な措置を講じなければならない。

2 市長等は、市民主権の理念に基づき、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、及び市政運営を監視することにより、市民の権利利益の擁護を図り、もって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、別に条例で定めるところにより、オンブズパーソンを設置する。

【趣旨】

- 本条は、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とともに、オンブズパーソンの設置について明らかにするために設けたものである。

【解釈・運用】

(第1項)

- 本項は、市政運営に関する苦情等が市長等や市議会に寄せられた場合の対応を規定するものであり、速やかに内容及び原因を調査分析すること、そして改善を要すると判断したものについて、再発防止等のための適切な措置を講ずる義務を市議会及び市長等に課したものである。

(第2項)

- 本項は、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するとともに、市政運営を監視する機関として、オンブズパーソンを設置することを定めたものであり、本項でいう「条例」は、具体的には、上越市オンブズパーソン条例がこれに当たるものである。

(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。

【趣旨】

- 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、市長等が行う処分、行政指導等の手続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る。

【解釈・運用】

(第1項)

- 本項の「市長等が行う許認可の申請等の手続」とは、営業許可などの許認可処分、営業許可の取消しなどの不利益処分などの公権力の行使に当たる行為、いわゆる「処分」や、行政指導、届出に関する手続を意味するものである。
- 本項の「基本的な事項」とは、「処分」の標準的な処理期間や審査基準を定めること、「処分」を拒否する場合に理由を明示することや、不利益処分に対する聴聞、弁明の機会の付与に関することなどを意味するものである。

(第2項)

- 本項は、前項の「市長等が行う許認可の申請等の手続の基本的な事項」については、法令に基づく事務として、そのルールが行政手続法等に定められているものを除き、条例で統一的なルールを定めて明らかにすることを定めたものであり、具体的には、上越市行政手続条例がこれに当たるものである。
- 「行政手続法等」の「等」とは、行政手続法第3条の規定に基づき一般的・共通的な手続規定の対象とすることが適当でない事項として、同法の適用除外となるものに関する手続を定めた法令等を指すものである。

(評価)

第25条 市長等は、効果的かつ効率的な市政運営を図るため、行政評価を行い、その結果を施策の改善及び見直しに速やかに反映させるよう努めるとともに、当該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しなければならない。

2 市長等は、前項の行政評価について、市民が参加することができる評価の手法及び第三者による評価の手法をとり入れるよう努めなければならない。

【趣旨】

- 本条は、効果的で効率的な市政運営を図るため、事業等の評価を行い、その結果を公表することや、第三者評価等を導入す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る。

【解釈・運用】

- 「行政評価」とは、効果的で効率的な市政運営を図るため、行政活動を一定の基準・視点に従って評価し、その結果を改善に結び付ける手法である。
- 効果的で効率的な市政運営を図るためには、「計画・実行・評価・改善」の流れ、いわゆるPDCAサイクルで事業を行い、これを繰り返していく必要がある。
- 本条は、市長等が「行政評価」を実施し、結果を公表するだけでなく、市民や第三者もこの過程に参加することのできる仕組みを設けていくことを、努力義務として課したものである。

(第1項)

- 本項は、市長等が行政評価を実施し、諸施策の改善や見直しに反映させるよう努め、

あわせて評価の結果や見直しの内容を市民に公表することで説明責任を果たし、市政運営の透明性を高めていかなければならないことを定めたものである。

(第2項)

- 本項は、市長等が自ら行政評価を行うのみでなく、市民参加や第三者による別の視点を入れる行政評価も、手法の一つとしてとり入れていくことを努力義務として定めたものである。

【背景・考え方】

- 現在、本市の行政評価は、事務事業の成果や上位計画である総合計画への貢献度合いのほか、その事務事業を実施すべき本質的な主体、緊急性の有無、より効果的で効率的に事業を実施できる主体の有無、受益者負担の必要性などを、総合的かつ網羅的な視点で評価し、今後の事務事業の方向性を判断する方式を採用しており、その結果を市のホームページ等で公表している。
- 一方で、市民参加による行政評価は、啓発事業の効果などの抽象的な効果、協働事業の効果などを評価する場合には、非常に適した面を持つという考え方や、第三者による中立的な立場での行政評価が必要であるとの考え方もある。
- ただし、市民参加による行政評価については、専門性と中立性等に課題があり、また、第三者評価には、費用対効果といった面に課題があるため、今後、こうした点を踏まえた検討が必要となる。

(外部監査)

第26条 市民、市議会及び市長は、適正で、効果的かつ効率的な市政運営を確保するため、地方自治法に定めるところにより、外部機関による監査の実施を求めることができる。

2 前項の外部機関による監査の実施に関する手続については、別に条例で定める。

【趣旨】

- 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る。

【解釈・運用】

(第1項)

- 本項は、市民、市議会及び市長が、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、地方自治法に基づき、外部の専門家の視点を入れる外部監査の実施を求めることができることを定めたものである。

(第2項)

- 本項は、外部監査の実施に関する手続については、別に条例で定めることを規定したものであり、具体的には、上越市個別外部監査契約に基づく監査に関する条例がこれに当たるものである。

(出資法人)

第27条 市長は、市が資本金、基本金その他これらに準ずるものの4分の1以上を出資している法人（以下「出資法人」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経営状況について報告を徴するほか、助言その他必要な措置を講ずるものとする。

2 市長は、前項の規定により報告のあった経営状況に基づき説明書類を作成し、議会に提出するとともに、市民に周知するものとする。

【趣旨】

- 本条は、市の予算の適正な執行の観点から、出資法人との関係における市の基本的な姿勢、方針等について明らかにするために設けたものである。

【解釈・運用】

(第1項)

- 本項は、市長が出資法人に対し、市に準じた適切な情報公開及び個人情報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経営状況について報告を徴するほか、助言その他必要な措置を講ずることを定めたものである。
- 本項における助言その他必要な措置とは、地方自治法第221条第3項及び地方自治法施行令第152条第1項の規定により市が資本金等の2分の1以上を出資している法人に対する予算の執行に関する市長の調査権等のほか、これまで市議会の要請に基づき行ってきた市が資本金等の4分の1以上2分の1未満を出資している法人に対する予算の執行に関する報告の徴取等をいうものである。

(第2項)

- 本項は、地方自治法第243条の3第2項の規定による出資法人の経営状況の報告に当たり、市長は、説明書類を作成し、議会に提出するとともに、市のホームページ等を通じて市民に周知することを定めたものである。
- また、前項の規定による市が資本金等の4分の1以上2分の1未満を出資している法人に対する予算の執行に関する報告の徴取等に基づく当該出資法人の経営状況の報告についても同様に、市長は、説明書類を作成し、議会に提出するとともに、市のホームページ等を通じて市民に周知することを定めたものである。

(政策法務)

第28条 市議会及び市長等は、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。

【趣旨】

- 本条は、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である。

【解釈・運用】

- 本条は、平成12年4月の地方分権一括法の施行により、国と地方自治体の関係が、「上下・主従」の関係から、「対等・協力」の関係に見直されたことに伴い、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、市議会及び市長等がこうした権限を十分に活用しながら、条例、規則等の制定又は改廃、法令の解釈に努めること、すなわち政策法務を積極的に行うことを定めたものである。

(法令遵守)

第29条 市議会及び市長等は、法令の遵守及び倫理の保持のための体制整備を図り、常に適法かつ公正な市政運営に努めなければならない。

【趣旨】

- 本条は、市民に信頼される市政運営を行う上で不可欠となる市議会及び市長等の法令遵守（コンプライアンス）義務を明らかにするために設けたものである。

【解釈・運用】

- 「法令の遵守及び倫理の保持のための体制整備」とは、法令の遵守や倫理の保持のための職員研修制度の実施や倫理に関する条例などの整備を意味しているものである。

【背景・考え方】

- 全国的に、市町村長や市町村議会の議員、市町村の職員だけでなく、組織全体がかかわる汚職や不祥事等が社会問題となっている。
- こうした事態が本市において発生した場合、市民の利益を損ない、市政への信頼を著しく失墜させることとなる。また、適法かつ公正な市政運営を行うためには、市議会議員や市長を始め、実務を担う職員一人ひとりが、法令を正しく理解するとともに、これを遵守し、倫理を保持していくことが求められる。

(公益通報)

第30条 市長等は、適法な市政運営を確保するため、市政運営に係る違法な行為について、市の職員等から行われる通報を受ける体制を整備するとともに、通報者が当該通報を行うことにより不利益を受けないよう適切な措置を講じなければならない。

【趣旨】

- 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る。

【解釈・運用】

- 本条は、市の事務事業の執行に関して公益通報の制度を設けるとともに、通報者とな

った市の職員等を保護するために必要な措置を講ずることで、不祥事の発生や隠蔽^{べい}への抑止力としていくことを意図しているものである。

- 「市の職員等」とは、市の職員のほか、市が行う事務事業の受託者の従業員なども含むものである。

【背景・考え方】

- 近年、企業等の不祥事が、内部告発により明らかになるケースが増加しており、消費者や公益を擁護するために行われた従業員等の行動に対して、解雇等の不利益な処分がなされるのは不当であり、これを防止する目的で、公益通報者保護法が平成18年4月に施行された。
- 本市においても、万が一不祥事が生じた場合は、速やかにこれを明らかにし、市民への不利益や市政への信頼の失墜を最小限に食い止めるため、公益通報を行う市の職員等が通報を行ったことにより、不利益を受けないようにする必要がある。

(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。

【趣旨】

- 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る。

【解釈・運用】

- 本条は、市長等は、常に災害やテロ等の不測の事態に備え、体制を整えておく必要があること、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、さらには、市長等、関係機関、市民がそれぞれの役割を認識し、互いに連携する必要があることを定めたものである。

(第1項)

- 本項は、市長等が、災害やテロ等の不測の事態に備え、日頃から上越市地域防災計画、上越市国民保護計画等の計画の策定やハザードマップ等の作成を行い、必要な体制を整備しなければならないことを定めたものである。

(第2項)

- 本項は、災害等の発生時には、市の職員だけでは対応が困難な場合も想定されることから、市長等が、NPO、ボランティア等の市民や自衛隊、警察などの関係機関と連

携し、速やかに情報収集を行い、被害状況の把握や被害拡大の予測を行うとともに、ライフラインの確保、避難誘導や炊き出し等、必要な作業や支援を実施しなければならないことを定めたものである。

(第3項)

- 本項は、大規模な災害等が発生した非常時においては、行政だけでは対処しきれないことが想定されることから、日頃から市民一人ひとりが「自助・共助」といった意識を持ち、実践していくことが必要であるため、市長等の役割と並列に市民の役割を定めたものである。

第6章 都市内分権

(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。

【趣旨】

- 本条は、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である。

【解釈・運用】

- 本条における都市内分権とは、「住民に身近な課題はできるだけ住民に近いところで解決されるべき」という地方分権の考え方を都市の内部に当てはめた考え方であり、市民が、それぞれ身近な地域の課題を主体的に解決するための仕組みである。
- このような環境を整備することにより、地域の課題の解決方法を地域の中で決定し、市長等に意見として伝えることが制度として保障されることとなり、市長等は、この地域の決定を尊重し、例えば、市長等と地域の住民との協働により解決を図るといった対応を検討することとなる。

【背景・考え方】

- 平成12年4月の地方分権一括法の施行以来、「地方のことは地方で」という分権改革の進展によって、地方自治体が自ら決定できる範囲（権限）は拡大されてきており、これに伴い、従来、国や県の指導、通達によって取り組んできた政策や施策を、市の意思と責任に基づき実行していくことが求められている。
- そのような中、国と地方の財政状況の悪化や、分権の受け皿としての行政基盤の強化等を目的に、全国各地で「平成の大合併」が進展し、上越地域の14市町村も、平成17年1月1日の合併により、人口21万人、面積973km²の新しい上越市となり、さらには、身近な基礎自治体で市民サービスを完結できる仕組みづくりを一層進めるため、平成19年4月から特例市へ移行した。
- このように国や県から市への、いわゆる官から官への分権は進んできたが、より市民に近いところに政策の決定の場を移すという分権改革の目的を実現するには、次の段階として、市民の意思と責任に基づいて市政運営が行われる住民自治の充実が重要となっている。
- また、その手立てとして、一定の地域において、そこに住む市民が、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も高まってきている。

(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。

【趣旨】

- 本条は、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である。

【解釈・運用】

- 本市では、平成17年1月の合併の際に、市町村の合併の特例に関する法律に基づき、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。平成20年2月には、地方自治法に基づく地域自治区を市の全域に設置することとし、13区を平成20年4月に地方自治法に基づくものに移行するための条例を制定した。
- 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、合併前の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た。

(第1項)

- 本項は、都市内分権の推進に向け、地域に暮らす市民が課題を共有し、解決するために相互に取り組むことができる身近な地域を区域として地域自治区を設置することを定めたものである。

(第2項)

- 本項は、市が、地域自治区の住民の代表者が地域の課題や市長の諮問等について話し合う場である地域協議会と、市長から事務の分掌を受けて事務を行う事務所を設置することを定めたものである。なお、それぞれの事務所が担任する具体的な事務は、上越市行政組織規則で定められることになるものである。

(第3項)

- 本項は、地域協議会の構成員（以下「委員」という。）の選任手続について、「公募公選制」を採用することを定めたものである。
- 地域協議会は、法的には市長等の附属機関に位置付けられるものであり、その委員は最終的に市長が選任することになるが、本市では、委員の選任手続に「公募公選制」を採用するものとする。
- 「公募公選制」とは、委員の公募を行った結果、定員を超えた場合は、公職選挙法に準じた選任投票を実施し、この結果を尊重して市長が最終的に委員を選任する方法を

意味するものである。

(第4項)

- 本項は、地域自治区の名称や、所管区域などの設定に当たって定められなければならない事項や、公募公選制による委員の選任手続等の詳細については、別に条例で定めることを規定したものであり、具体的には、上越市地域自治区の設置に関する条例と、上越市地域協議会委員の選任に関する条例がこれに当たるものである。

第7章 市民参画、協働等

(市民参画)

第34条 市議会及び市長等は、市民参画を推進するため、市民参画の機会を保障しなければならない。

2 市議会及び市長等は、市民参画に関する制度を整備し、市民が市民参画に関する権利を容易に行使することができるようにしなければならない。

3 市議会及び市長等は、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よう努めなければならない。

【趣旨】

- 本条は、自治の基本原則の一つである「市民参画の原則」について、その在り方を明らかにするために設けたものである。

【解釈・運用】

- 本条例では、第2条において、市民参画を「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こと」と定義している。

(第1項)

- 本項は、市議会及び市長等が、市民参画の原則に基づき、これを推進するため、あらゆる市民に市民参画の機会を保障しなければならないことを定めたものである。
- 市民参画が行われる場合は、自治やコミュニティ活動を担う新たな人材の発掘の機会ととらえることができ、こうした観点からも市民参画の推進が求められるものである。

(第2項)

- 本項は、市民一人ひとりの主体的な参画を促す必要があることから、市議会及び市長等に対し、市民参画に関する制度を、市民が分かりやすく、利用しやすい制度として整備し、市民参画しやすいようにする責務を課したものである。
- 「市民参画に関する制度を整備し」とは、現行のパブリックコメント、市政モニター、審議会等への公募委員の採用などの諸制度を見直し・改善していくとともに、より利用しやすい新たな制度を検討し、導入していくことを意味するものである。

(第3項)

- 本項は、市議会及び市長等が、市民参画に関する制度の内容や参加するための方法をできるだけ分かりやすく周知し、市民の意識を高めるよう努めることを定めたものである。

【背景・考え方】

- 本条例において「参画」とは、「参加」を一步進めたものにとらえている。
- 「参加」には、様々な機会や方法が考えられ、例えば、市の主催するイベントやごみ拾い等への参加もこれに当たり、市民が市政運営に参加することも重要な意義を有するものと考えられる。
- このような制度の整備や周知が図られた結果として、「参加」したことがない市民が「参

加」することに、「参加」したことはあるが「市民参画」はしたことがない市民が「市民参画」することに、少しでも関心を抱くようになることが期待される。

(協働)

第35条 市民、市議会及び市長等は、公共的課題の解決に当たり、協働を推進するものとする。

2 市議会及び市長等は、市民との協働に当たっては、協働の考え方及び相互の役割分担をあらかじめ明らかにし、相互理解及び信頼関係の構築に努めなければならない。

【趣旨】

- 本条は、市民と市議会及び市長等がお互いをパートナーとして認め合い、協働による公共的課題の解決を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る。

【解釈・運用】

(第1項)

- 本項は、市民と市議会及び市長等が協働により公共的課題を解決することを明らかにするために定めたものである。
- 市議会及び市長等の協働のパートナーとしては、主に町内会、住民組織、NPO法人などの市民活動団体が挙げられる。
- 協働は、それぞれが単独で行うよりも協力して取り組んだ方がよりうまくいくと考えられる場合に、共通の課題と目的の下で連携して取り組むものであり、お互いの持ち味を尊重し、いかしていくことで、より大きな成果を生み出していくことが期待されるものである。

(第2項)

- 本項は、市議会及び市長等は、協働に対する市民の正しい理解を得るとともに、協働をする事案ごとにあらかじめ相互の役割分担について話し合い、相互理解と信頼関係を築いた上での取組を繰り返し行うことで、協働を一層推進していくことを定めたものである。

【背景・考え方】

- 「行政が市民を下請的に使う」という協働についてのこれまでの間違ったイメージを払拭し、対等のパートナーとしてお互いの持ち味を引き出していくためには、相互に正しい認識を共有し、事案ごとに異なるお互いの役割分担について事前に十分に話し合った上で、協働を行うことが必要であり、市民と市議会及び市長等がこうした取組を繰り返し行う中で、徐々に環境を整備し、市民提案型の協働の推進へとつながることを期待するものである。

(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。

【趣旨】

- 本条は、「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である。

【解釈・運用】

(第1項)

- 本項は、本条例における「コミュニティ」の定義を明らかにした上で、市民が住民自治の基礎的な単位である「コミュニティ」に積極的に参加し、地域の課題の解決のために互いに助け合い、支え合うように努めることを定めたものである。
- 「コミュニティ」について一般化した定義はないが、本条例においては「コミュニティ」を、「人」のつながりを出発点とし、多様な考え方や立場の「人」が共通の目的の下に集まり、地域にかかわりながら活動する団体と広くとらえ定義したものである。したがって、「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である。
- 市民生活は、人と人とのつながり、助け合いの中で営まれるものであり、市民が、各種の「コミュニティ」に主体的に参加することを通じて、一人ひとりに自治・まちづくりの当事者としての意識が醸成され、自ら考え、責任ある行動をとることへとつながることを期待するものである。

(第2項)

- 本項は、市議会及び市長等が、協働のまちづくりを推進していく上で、「コミュニティ」の自発的な形成と自立的な活動を尊重するよう努めなければならないことを定めたものである。

(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。

【趣旨】

- 本条は、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である。

【解釈・運用】

- 本条は、市長等と市民とが協働して、あらゆる世代を対象とした人材育成の様々な機会を提供していくことと、市長等が、より大きな成果を生み出すために人材育成を体系的に行う役割を担うことを定めたものである。
- 「人材育成」とは、地域のまちづくりに関する講座への参加等の知識の習得に限らず、会議やイベント運営への参加等の実際の活動を通じて、実践的な経験を積むことも含むものである。
- 本項の「体系的な育成」とは、市民一人ひとりが、各自の年齢、意識、興味などに応じて、自発的に自治、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になることや、広い市域と多様な地域性を有する本市の特性を考慮し、文化、価値観、人口や年齢構成等の各地域の実態に即した形での人材育成に努めることなどに取り組むことを意味するものである。

(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。

【趣旨】

- 本条は、「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^{※2}」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である。

【解釈・運用】

(第1項)

- 本項は、国籍や文化等の違いを越え、あらゆる人たちが、平和に共存することができるまちをめざすことを定めたものである。

(第2項)

- 本項は、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について、努力義務を定めたものである。
- なお、「コミュニティ」は、多様性を認め合い、人と人がつながり合うことで維持されるものであるが、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と考える。

※2 「多文化共生の推進に関する研究会報告書」(平成18年3月、総務省)による定義

第8章 市民投票

- 第39条 市長は、市政運営に係る重要事項について、広く市民の意見を確認し、その意見に沿った決定をなすため、市民投票を実施することができる。
- 2 年齢満18歳以上の市民で別に条例で定める資格を有するもの（以下「請求権者」という。）は、市政運営に係る重要事項について、請求権者の総数の50分の1以上の者の連署をもって、その代表者から市長に対して市民投票の実施を請求することができる。
- 3 市長は、前項の規定による請求があったときは、直ちに請求の要旨を公表するとともに、20日以内に意見を付けて、これを市議会に付議しなければならない。
- 4 市議会議員は、市政運営に係る重要事項について、その定数の12分の1以上の者の賛成を得て、市民投票の実施の議案を市議会に提出することができる。
- 5 市議会に置かれた常任委員会は、その部門に属する市政運営に係る重要事項について、市民投票の実施の議案を市議会に提出することができる。
- 6 市長は、第2項の規定による請求及び前2項の規定により提出された議案について市議会の議決があったときは、速やかに市民投票を実施しなければならない。
- 7 市長は、第2項の規定による請求が請求権者の総数の4分の1以上の者の連署をもってなされたときは、第3項及び前項の規定にかかわらず、速やかに市民投票を実施しなければならない。
- 8 市民投票の投票資格者は、年齢満18歳以上の市民で別に条例で定める資格を有するものとする。
- 9 前各項に定めるもののほか、市民投票に関し必要な事項については、別に条例で定める。
- 10 市民、市議会及び市長等は、市民投票が実施されたときは、その結果を尊重しなければならない。

【趣旨】

- 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の設置について規定するために設けたものである。

【解釈・運用】

- 一般的に、住民投票（この条例においては「市民投票」という名称を用いる。）制度については、課題が生じる都度、条例を制定し、制度を設ける「個別設置型」と、あらかじめ住民投票に関する条例等を制定し、全ての住民投票案件に共通する制度を設けておく「常設型」の二種類があるが、本条は、課題が生じたときに迅速な対応が可能となる後者の制度を設けるための規定である。

（第1項）

- 本項は、市長が、市政運営に係る重要事項について、広く市民の意見を確認し、その意見に沿った決定を行うため、自らの判断に基づき市民投票を実施できることを定め

たものである。

(第2項)

- 本項は、請求権者である市民が、その総数の50分の1以上の者の連署をもって、市長に対して市民投票の実施を請求できることを定めたものである。
- 本項では、請求に必要な連署の数については、地方自治法第74条に規定する条例の制定又は改廃に係る直接請求制度に準じて請求権者の総数の50分の1以上としている。
- これは、常設型の市民投票に関する条例が制定されていたとしても、50分の1以上の署名があれば、別途市民投票に関する条例の制定を直接請求できることを考慮したものである。
- また、本項では、市民投票の請求権者の年齢要件を満18歳以上としている。満18歳以上の市民としたのは、日本国憲法の改正手続に関する法律（いわゆる国民投票法）で対象者が満18歳以上とされたことを踏まえ、市民投票という市民の意思を直接表明する制度の運用に当たり、市政運営に直接的に参画することができる市民の年齢を拡大するとともに、若者の権利や責任の自覚の向上を促し、将来を担う人材を育成する効果を期待したものである。
- なお、請求権者の年齢要件以外の具体的な資格（在住期間等の条件）については、別に条例で定めることとしたものであり、上越市市民投票条例（以下「投票条例」という。）がこれに当たるものである。

(第3項)

- 本項は、前項の規定に基づき市民投票の実施についての請求を受けた場合に、市長が行う手続を定めたものである。
- 具体的には、地方自治法に基づく条例の制定又は改廃の直接請求があった場合の手続に準じたものである。
- なお、この規定により、直接請求による市民投票の請求が、地方自治法第96条第2項の規定による議決事件となるものである。

(第4項)

- 前項の規定により、市民投票の実施が地方自治法第96条第2項の規定による議決事件となることを受け、本項は、地方自治法第112条の規定の適用を受けて、市議会議員定数の12分の1以上の賛成を得て、市民投票の実施の議案を市議会に提出できることを改めて明らかにしたものである。

(第5項)

- 本項は、第3項の規定により、市民投票の実施が地方自治法第96条第2項の規定による議決事件となったことを受け、市議会に置かれた常任委員会は、地方自治法第109条第7項の規定の適用を受け、その部門に属する市政運営に係る重要事項について、市民投票の実施の議案を市議会に提出できることを改めて明らかにしたものである。

(第6項)

- 本項は、市長が、第2項の規定による請求や、前2項の規定により提出された議案について、市議会が市民投票の実施の議決をした場合、速やかに市民投票を実施しなければならないことを定めたものである。「速やか」とは、事案に応じて可能な限り早く行うことを意味するものである。

(第7項)

- 本項は、第2項で規定している市民投票の実施に係る請求が、請求権者の総数の4分の1以上の者の連署をもってなされた場合は、第3項で規定する市議会への付議をすることなく、速やかに市民投票を実施することを市長に義務付けたものである。
- 本項は、市議会の議決を要件としない市民投票の実施を規定するものであり、より高い慎重性の確保が必要と考えられるため、必要とする連署の数は、地方自治法に基づく市議会の解散や市長の解職請求の要件(請求権者の3分の1以上の連署)を踏まえ、これに次ぐ厳格性を担保するために請求権者の4分の1以上としたものである。

(第8項)

- 本項は、市民投票の投票資格者について規定したものであり、第2項に規定する請求権者の資格と同様に、投票資格者の資格の詳細については、別に条例で定めることとしたものであり、投票条例がこれに当たるものである。

(第9項)

- 本項は、市民投票の実施について必要な事項のうち、本条例に定めのない事項(請求権者と投票資格者の要件、「市政運営に係る重要事項」の判断基準、署名の効力の確認方法や市民投票の執行方法等)の詳細については、別に条例で定めることとしたものであり、投票条例がこれに当たるものである。

(第10項)

- 本項は、市民、市議会及び市長等の三者に対して、市民投票が実施され、成立した場合の投票結果について、尊重義務を課すことを定めたものである。市民投票の成立要件については、投票条例において定めている。

第9章 国、県及び他の自治体等との関係

(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。

【趣旨】

- 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めざすこと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、地方分権改革により地方公共団体が「地方政府」とも位置付けられる中で、取り分け市町村には、住民に最も身近な行政主体である基礎自治体として、自己決定・自己責任による自治体運営を行うことが一層重要となっていることを踏まえた規定である。
- 本条は、本市における自治の推進に当たっては、地方自治の本旨である「住民自治」と「団体自治」のうち、後者の確立についても一層積極的に取り組んでいくため、国、新潟県等と適切な役割分担を行い、「団体」としての「自治」を確立していくことをめざし、定めたものである。
- 本条の「新潟県等」の「等」とは、他の自治体や各種独立行政法人などを意味するものである。

(他の自治体等との連携)

第41条 市は、広域的な課題の解決を図るため、他の自治体等との連携及び協力をするよう努めなければならない。

【趣旨】

- 本条は、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、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る。

【解釈・運用】

- 本条の規定は、災害発生時の対応や、新幹線整備に伴う並行在来線の問題など、本市単独では解決することが困難な課題について、他の自治体等と適切に連携や協力をし、解決を図っていくことを想定し、定めたものである。
- 本条の「他の自治体等」の「等」とは、地方公共団体で組織する一部事務組合や広域連合などを指すものである。

(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。

【趣旨】

- 本条は、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である。

【解釈・運用】

- 本条は、本市の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きずなを強めていくことによって、本条例の基本理念にも掲げる「非核平和への寄与」、「地球環境の保全」等への思いや本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中で、非核平和の実現や地球規模の諸課題の解決にも貢献していくことをめざし、定めたものである。
- 本条の「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等を指すものである。

第10章 最高規範性

第43条 この条例は、市における自治についての最高規範であり、市民、市議会及び市長等は、この条例を遵守しなければならない。

2 市議会及び市長等は、他の条例、規則等の制定、改正及び廃止並びに法令の解釈及び運用に当たっては、この条例の趣旨を尊重し、この条例との整合を図らなければならない。

【趣旨】

- 本条は、本条例が、本市における自治の最高規範であり、他の条例、規則等の制定又は改廃や法令の解釈と運用に当たって尊重され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る。

【解釈・運用】

(第1項)

- 本項は、本条例が本市における自治の最高規範であることを明らかにするとともに、自治の主体である市民、市議会及び市長等の三者は、本条例を遵守しなければならないことを定めたものである。
- なお、法形式的には、本条例と他の条例との間に効力の優劣を付けることはできないが、本条例の制定目的と規定内容から、本条例は、最高規範性を内包しているものとする。

(第2項)

- 本項は、本条例が、その制定目的と規定内容によって、実質的に他の条例を規律する上位条例ととらえられることから、本条例の趣旨を尊重し、本市における他の条例・規則等の制定又は改廃を行わなければならないこと、また、許容される範囲内で、法令の積極的な解釈と運用を行わなければならないことを定めたものである。

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。

(第1項)

- 本項は、市の長期的な計画に準じて5年に一度、本条例の定期的な見直しを行うことを定めたものであり、本条例の施行日から5年ごとに見直しの結果を市民に公表することを意味するものである。

(第2項)

- 本項は、第1項の定期的な見直しのほか、市長が社会経済情勢の変化や市民、市議会からの求めに応じてその必要性を判断して見直しを行うことができることを定めたものである。

(第3項)

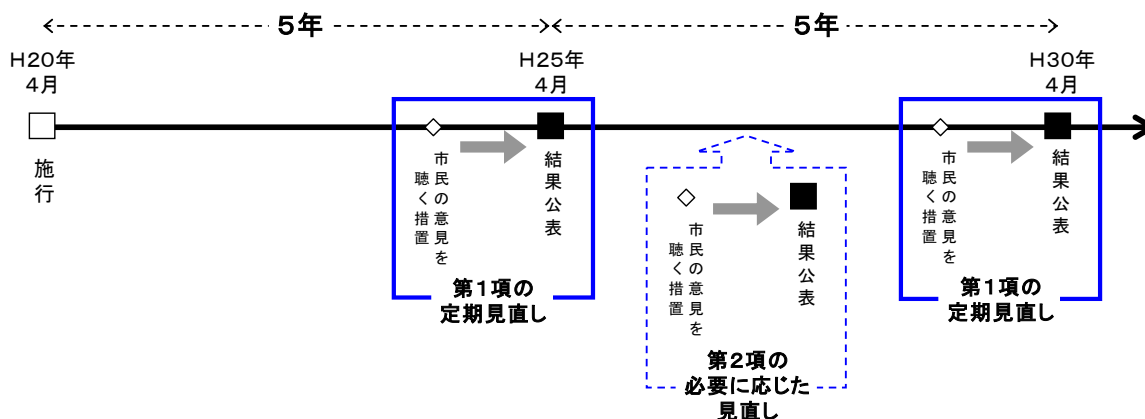
- 本項は、市長が、いずれの見直しの実施に当たっても市民の意見を聴くために必要な措置を講じなければならないことを定めたものである。
- 「必要な措置」の具体的な手法は市長の判断にゆだねられることになるが、本条例の趣旨やこれまでの策定経過を踏まえ、市民参画が十分に図られるよう配慮する必要がある。
- なお、審議会のような調査審議機関による見直しの場合、その検討内容は、市長からの諮問事項と、調査審議機関が独自に設定する事項の双方が含まれるものとする。

(第4項)

- 本項は、市長が、第1項に規定する定期的な見直しや第2項に規定する必要に応じた

見直しを行った場合、いずれもその結果を公表しなければならないことを定めたものである。これは、市長に課された説明責任に応じて設けたものである。

【見直しの期間の考え方】



（改正手続）

第45条 市長は、この条例の改正を提案しようとする場合（地方自治法第74条の規定に基づく付議である場合を除く。）は、この条例の趣旨を踏まえ、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じなければならない。

【趣旨】

- 本条は、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、市長が改正の発議を行う場合の手続を定めたものである。

【解釈・運用】

- 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。
- 広く市民の意見を聴く方法として、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などが想定されるが、改正の内容や範囲などに応じて適切な手法を選択することも可能である。
- なお、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。

附 則

この条例は、平成20年4月1日から施行する。

附 則（平成25年条例第53号）

（施行期日）

1 この条例は、公布の日から施行する。

（上越市地域協議会委員の選任に関する条例の一部改正）

2 上越市地域協議会委員の選任に関する条例（平成16年上越市条例第30号）の一部を次のように改正する。

〔次のよう〕略

（上越市地域自治区の設置に関する条例の一部改正）

3 上越市地域自治区の設置に関する条例（平成20年上越市条例第1号）の一部を次のように改正する。

〔次のよう〕略

（上越市市民投票条例の一部改正）

4 上越市市民投票条例（平成21年上越市条例第5号）の一部を次のように改正する。

〔次のよう〕略

【趣旨】

- 附則は、本条例の施行時期を定めたものである。

【解釈・運用】

- 本条例は、本市の自治の基本的な理念やルールを定めるものであり、本市の自治の一層の推進を図るためには、速やかに施行することが望ましいと考え、平成20年4月1日から施行することとしたものである。

附 則（平成25年条例第53号）

【趣旨】

- 議員発議により出資法人に関する規定を本条例第27条として追加する内容の条例改正が議決され、平成25年9月30日に公布し、同日に施行したものである。

改訂の経過

- 平成20年4月1日 上越市自治基本条例施行。逐条解説書作成
- 平成21年4月1日 逐条解説書改訂
- ・条例の制定・改廃に伴う改訂（第22条、第32条、第38条関係）
 - ・その他（第2条、第17条、第30条関係）
- 平成25年9月30日 逐条解説書改訂
- ・地方自治法の改正に伴う改訂（第16条関係）
 - ・自治基本条例の一部改正に伴う改訂（第26条の次に「出資法人」に関する1条を加え、第27条以下を1条ずつ繰り下げる）
 - ・自治基本条例の定期見直しに伴う改訂（第45条関係）

「上越市自治基本条例 検証報告書（素案）」意見提出用紙

氏 名

該当ページ・該当箇所	意見内容

※記入欄が不足する場合は、任意の様式でも結構です。

※電子データを希望される方は、様式（Word）を送付しますので、担当までお知らせください。

【提出期限】 令和4年11月30日（水）

【提出先】 〒943-8601 上越市木田1-1-3 上越市 自治・市民環境部 自治・地域振興課 自治推進係 F A X : 025-520-5853 e-mail : jichi-chiiki@city.joetsu.lg.jp
--

自治基本条例検証委員会 日程調整表

氏名 _____

都合の悪い日に「×」を記入してください。

【12月】

日	曜日	記入欄		
		AM	PM	備考
1日	木			
2日	金			
3日	土			
4日	日			
5日	月			
6日	火			
7日	水			
8日	木			
9日	金			
10日	土			
11日	日			
12日	月			
13日	火			
14日	水			
15日	木			
16日	金			
17日	土			
18日	日			
19日	月			
20日	火			
21日	水			
22日	木			
23日	金			
24日	土			
25日	日			
26日	月			
27日	火			
28日	水			
29日	木			
30日	金			
31日	土			

※ 会議は、平日の日中に開催します。

令和4年11月30日(水)までにご提出ください。