

中山間地域を市民全体で守り、 支えていくために 上越市中山間地域振興基本条例

上越市議会事務局

1 はじめに

このたびは、上越市議会の中山間地対策特別委員会が主体となって検討し、上越市議会として初めて制定した政策的な条例「上越市中山間地域振興基本条例」についてご紹介します。

なお、本稿中の制定の経緯や効果等については、条例制定の取り組みをサポートしてきた議会事務局として、特別委員会の検討経過等を踏まえた上での見解であることをあらかじめご了承くださいと思います。

上越市は、新潟県の南西部に位置し、重要港湾である直江津港を有する地方都市です。

また、当市は古くから交通の要衝として栄

え、現在も北陸自動車道と上信越自動車道、複数の主要鉄道（JR北陸本線、JR信越本線、ほくほく線）が市内で結節するほか、平成27年春開業予定の北陸新幹線や上越魚沼地域振興快速道路などのプロジェクトが進行しています。

市制は、昭和46年4月に高田市と直江津市が合併し、人口約12万人（面積249km²）の都市として誕生した後、平成17年1月に当時全国最多となる14市町村による合併を経て、平成19年4月に人口約21万人の特例市に移行しました。市域は、973・61km²（東京23区の約1・5倍）であり、日本海に面した海岸部から長野県との県境に至る山間部までの広

大な面積を有しています。

2 条例制定に至った背景と経緯

（1）中山間地域の現状

一般的に中山間地域とは、主に農業分野で使用される用語で平地の周辺部から山間地に至るまとまった平坦な耕地が少ない地域のことを指しており、食料・農業・農村基本法（平成11年法律第106号）第35条（中山間地域等の振興）では、「中山間地域等」を「山間地及びその周辺の地域その他の地勢等の地理的条件が悪く、農業の生産条件が不利な地域」としています。

上越市では、中山間地域が市民生活に果たしている役割に鑑み、市民全体でこの地域を支えていくことが、市民の安全安心な暮らしを守ることにつながるとして、中山間地域の振興に関する施策を継続的に推進するため、施策の基本理念や市の責務、指針等を明らかにした基本条例を議員発議で提案し、制定した。



日本の棚田百選に選ばれた上越市大島区蓮野の棚田

当市の中山間地域の面積は、663・69²km²（平成17年の農林業センサスの農業地域類型で中間及び山間農業地域として区分された面積）であり、市域全体の68・2%を占め、平成17年に合併した10町村と合併前上越市の一部地域がそのエリアになっています。
この地域には、約1万7000世帯、約



上越市内の中山間地域の集落

また、平成18年と22年に市が調査した「中山間地域における集落の実態調査（表1）」の比較からも明らかになったように65歳以上の住民が50%以上である集落が増加し、その総世帯数が減少傾向にあることに加え、今後、後継者が帰郷する可能性があると回答した世帯が減少している現状などから、

5万人が暮らしていますが、平成22年2月時点、高齢化率が30・4%と市全体の高齢化率と比べ4・7ポイントも高い状況にあります。

中山間地域における集落の実態調査（実施：上越市）	
高齢化が進んでいる集落の状況（H18・22の比較） （調査対象：65歳以上が50%以上の70集落、60歳以上が50%以上の30集落）	
・65歳以上の住民が50%以上の集落	51⇒70（37.3%増）
・対象集落の総世帯数	759⇒678（10.7%減）
・後継者が帰郷する可能性があるとする世帯	35⇒19（45.7%減）
・稲作農家（うち後継者のいる農家は21.3%）	496⇒387（22.0%減）
・後継者の居住地に転居する可能性があるとする世帯	172⇒87（49.4%減）
・このまま現在地に住み続けたいとする世帯	257⇒320（24.5%増）
不安や困っていること（H22調査）	
・「自宅の雪下ろしや玄関先の除雪」「田畑や山林の維持」「後継者が少ない」…約理の集落	
・「自家用車以外の交通手段の確保（特に高齢者）」…100集落のうち40集落	
・「農地や関連施設の維持管理」…耕作放棄地があるのは100集落のうち93集落	
・その他不安なこと…「病院や買い物」「祭りや行事などの継承」「集落の共同作業」など	

表1

集落における過疎化や高齢化の進展、地域のコミュニティの衰退、農林業の後継者・担い手不足等の課題を抱えている地域であることが伺えます。

（2）条例制定に至る市議会の動き（経過）
当市議会（平成18年第6回（12月）定例会の一般質問）において、最初に中山間地域の現状を懸念し、振興に向けた条例制定を市長に提言したのが、合併した中山間地域の町村から選出された議員（現上越市議会中山間地対策特別委員会副委員長）であり、その一般質問に対する当時の市長答弁は、「中山間地

域の重要性は認識しているが、改定中の総合計画において、市全体を見通す中で中山間地域の役割をより明確に位置づけ、安全、安心な市民生活の確保、公益的機能の維持、確保を図っていくことでよい」というものでありました。

そこで市議会では、平成12年から全議員で組織している上越食料農業農村議員連盟に平成19年5月、中山間地域対策特別部会を設置し、その部会が中心となって中山間地域の農業振興公社や地域住民との意見交換会を実施するなど、中山間地域の振興策について積極的な調査研究を行い、平成20年1月には、議員連盟として中山間地域振興対策に関する報告書を取りまとめました。

平成20年4月には、市議会の改選が行われ、5月に開かれた臨時会において「限界集落、耕作放棄地の増大など多くの課題を抱える中山間地域の再生を図るため、産業振興の促進や集落維持機能の強化など、安心・安定をもたらす基盤づくりの検討や条例制定について検討すること」を目的に中山間地対策特別委員会が設置されました。

特別委員会設置後の最初の1年半は、中山間地域の振興に取り組んでいる自治体への視察や直接中山間地域に出向き、そこに居住する市民との意見交換を行うなど、中山間地域



条例案（対象地域）を検討する作業部会



条文案を協議する特別委員会

の現状や課題の把握に努めるとともに、中山間地域の担当窓口となるセクションの設置などを市長に提言したほか、議員自ら本条例の原型となる条文案の作成等を行いました。

その後、条例制定までの1年半は、特別委員会の中に作業部会を設置して、本格的な条文案の検討に着手し、特別委員会での協議を経て条例素案を取りまとめ、全議員への説明のほか、市内9会場で「条例に関する市民の意見を聴く会」を開催（平成23年2月から4月）するなど、市民等の意見を反映させながら条例案を策定しました。さらに議会としてパブリックコメントを実施した後、条例案を平成23年第3回（6月）定例会に上程し、6月24日の本会議において全会一致で可決、即日公布となりました。

（3）条例制定に至る特別委員会の考え（条例の必要性等）

特別委員会では、中山間地域の重要性やこの地域が抱えている課題等を踏まえ、中山間地域の振興に関する政策（条例）について、次のように整理しながら委員間のコンセンサスを図り、条例づくりを進めていきました。

- ①中山間地域は、豊かな自然環境に恵まれ、水・空気・食料など、人間や動植物が生きるために必要な恵みを作り出す機能を有しているだけでなく、命の水を作り出す水源

条例に関する市民の意見を聴く会



板倉区コミュニティプラザ（平成23年4月21日）



大島地区公民館（平成23年2月16日）

④そのためには、これまで不明確であった基本理念や市の責務、市民の役割、施策の策定に関する指針、取組方針等などの基本的事項を明確にした中山間地域振興基本条例

③以上のように中山間地域の重要性や中山間地域における集落の現状を踏まえると、まずは、市民全体が中山間地域の重要性や市民全体で支えていくことを理解したうえで、中山間地域に焦点をあてた施策を総合的かつ計画的に行っていくことが必要であること。

②中山間地域の集落は、社会経済構造の変化の中で人口が減少傾向にあるとともに、高齢化により限界集落と呼ばれる集落が増加している。さらに、中山間地域の主な産業である農林業の後継者・担い手などの不足、耕作放棄地の増加も課題となっており、このままでは、集落の共同活動を含むコミュニティ機能の低下をも招きかねないこと。

①中山間地域の集落は、社会経済構造の変化の中で人口が減少傾向にあるとともに、高齢化により限界集落と呼ばれる集落が増加している。さらに、中山間地域の主な産業である農林業の後継者・担い手などの不足、耕作放棄地の増加も課題となっており、このままでは、集落の共同活動を含むコミュニティ機能の低下をも招きかねないこと。

涵養、棚田などの農地が果たしている洪水防止等の多面的な機能を有し、下流域の住民生活を含む、多くの住民の財産、豊かな暮らしを守る公益的な機能を有する重要な地域であること。そしてその機能は、そこに暮らしている人々がいて、山林などの手入れや農地の管理などが行われてこそ機能するものであること。

中山間地域の役割（多面的な機能）と重要性

<p>中山間地域の山林や農地が持つ水源かん養、洪水防止などの機能</p> <p>中山間地域の棚田</p>	<p>空気、水、食料など、人や動物等が生きるために必要な命の恵みを作り出す機能</p> <p>開田時のナラ林</p>	<p>郷土芸能や祭り、農業技術、地域独自の様々な知恵など、文化を伝える機能</p> <p>舞臺道元など多岐祭（阿蘇市） (A.S. 2015年6月21日)</p>
<p>下流域の住民生活を含む、多くの住民の財産、豊かな暮らしを守る多面的な機能を有している。</p>	<p>多様な自然の生態系や美しい風景など、豊かな自然環境が存在している。</p>	<p>中山間地域に住む人たちが守り伝えてきた芸能、文化、農業技術が伝承されている。</p>

中山間地域の振興策の必要性（特別委員会の考え）

中山間地域に暮らす人々がいて、山林などの手入れや農地の管理が行われてこそ...

中山間地域の多面的な機能の維持が図られる

中山間地域の現状と課題
過疎化、高齢化、担い手・後継者不足、集落機能の低下

中山間地域の衰退

多面的な機能の低下を招く恐れ

中山間地域を重点とした施策を総合的・計画的に行い、振興を図るなど、市として何らかの手立てが必要

- まずは、施策の推進にあたり、理念や指針などを明示した中山間地域振興基本条例を制定し、市が条例の基本理念や指針に沿った、施策や事業を展開
- 実施状況を議会がチェックし、不足等があれば、個別な政策を検討

を先に制定すること。その後、条例に基づいた市の施策等の実施状況を議会がチェックし、不十分な点があれば、市民の声を聴きながら具体的な事業等を実施する政策提案を行っていくこと。

3 条例内容の解説

この条例は、市民の分かりやすさ、馴染みやすさを考慮し、当市の条例等の通例である「である調」の文体ではなく、「です・ます調」の文体としています。

(1) 前文

前文では、当市の自然環境や中山間地域のもたらす恵みを明らかにするとともに、現状に対する危機感を明らかにし、市民全体で中山間地域を支えていくことを決意しています。

(2) 目的(第1条)

この条例は、中山間地域の振興に関する施策の基本となる事項を定めることにより、中山間地域の振興を総合的に推進し、安全に安心して住み続けることができる地域社会の実現を図ることを目的としています。

(3) 定義(第2条)

条例で掲げる用語の意義を次のとおり定めています。

①「中山間地域」とは、特定農山村地域にお

ける農林業等の活性化のための基盤整備の促進に関する法律(平成5年法律第72号)第2条第1項に規定する特定農山村地域又は統計法(平成19年法律第53号)に基づく農林業センサスにより中間農業地域か山間農業地域に分類されている地域を含んでい

る地域自治区の区域全域及び市長が中山間地域として認めることが適当と判断した区

域としています(ただし、都市計画法(昭和43年法律第100号)第8条第1項第1号に規定する用途地域の区域は、中山間地域の区域から除く)図1(条例の対象区域)。

なお、条例で定める中山間地域の区域設定については、行政側との協議段階でも議論がありました。この条例で基本理念や指針を定め、それに基づき振興策等を図る

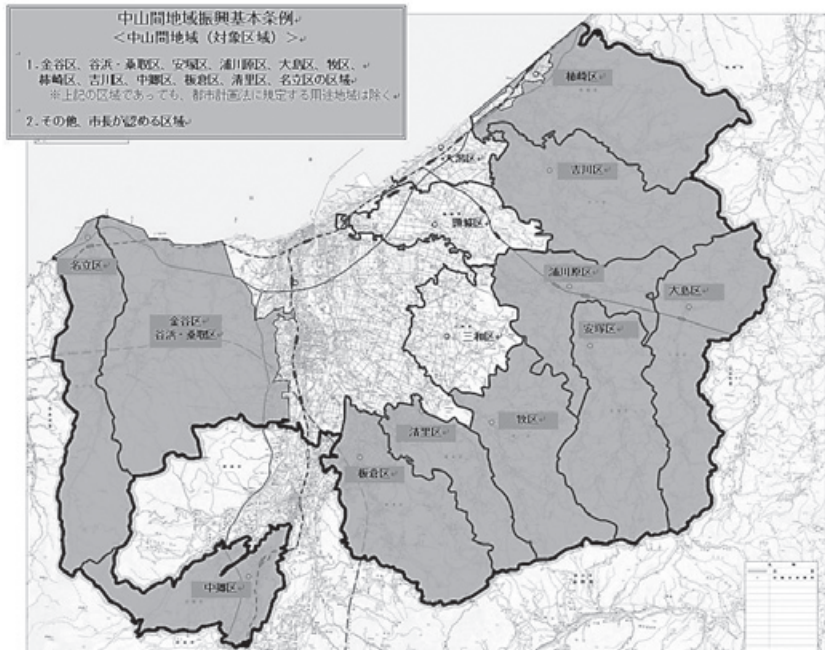


図1 条例の対象区域

ためには、対象となる区域が明確でない施策の展開がままになるおそれがあることから、その区域を明確に定義しました。

②「中山間地域の有する公益的な機能」とは、水源涵養としての機能や、中山間地域の森林が産み出す空気や農産物等の資源を産み出す機能のこととしてい

ます。また、「その他の機能」には中山間地域の文化の伝承機能なども含まれるものとしています。

③「地域住民」とは、中山間地域に居住する市民としています。なお、市民は、上越市自治基本条例における市民の定義と同じです。

(参考) 上越市自治基本条例)

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。

(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

(4) 基本理念(第3条)

次に掲げる3項目を基本理念として定めています。

① 中山間地域が有する公益的機能は、市民全体の共有財産であり、市民の安全安心な暮らしに必要不可欠なものであるとの認識を明らかにした上で、その機能の維持に努めること。

② 中山間地域の産み出す水・空気などの資源や洪水防止機能等は、中山間地域に住む市民だけが恩恵を受けているのではなく、市民みんなが恩恵を受けているとの考え方の下に、中山間地域が有する機能の維持の重要性を市民が理解すること。

③ 中山間地域の機能は、そこに暮らす人々がいて、山林や田畑の手入れがなされてこそ維持できるものであるとの考えの下に、中山間地域に住む市民が安心していきいきと暮らし続けられるようにすること。

(5) 市の責務(第4条)

前条に定める基本理念に従って、その実現に向け、中山間地域の振興に関する施策を総合的かつ計画的に実施することを市の基本的な責務として定めています。

(6) 市民の役割(第5条)

次に掲げる2項目を市民が果たすべき役割として定めています。なお、当初、市民についても「責務」とすることも考えましたが、市民から見ると「責務」は重過ぎると考え、「役割」としました。

① 中山間地域が果たしている公益的機能は市民共有の財産であり、安全安心な市民生活との関わりから中山間地域の大切さを理解することなど、市が行う施策に協力するよう努めること。

② 中山間地域の公益的機能が安全安心な市民生活に必要な不可欠であることを理解した上で、市民が主体的・自主的に中山間地域の振興を図ることを努力義務とすること。

(7) 施策策定等に関する指針(第6条)

中山間地域の振興に関する施策の基本的な

指針として、次に掲げる7項目を基本に各種の施策相互の有機的な連携を図りつつ、総合的かつ計画的に行うことを定めています。

① 中山間地域の有する公益的機能を維持するため、中山間地域の自然環境の保全が重要であること。

② 中山間地域の重要性を市民が理解し、維持していこうという意識を共有できるようにすること。

③ 各集落の実情に応じて生活環境(例えば交通手段の確保、雪処理、通信環境など)の向上を図ること。

④ 地域住民の生活の糧となる農林業をはじめとする産業の振興を図ること。

⑤ 中山間地域における定住人口が減少し続けた場合、基本理念の実現が困難になることから、定住の促進を図ること。

⑥ 中山間地域の公益的機能の維持については、里山の管理などそこに人が住んでこそできるものがあることから、地域住民が活性化し、誇りを持って暮らし続けることができるようにするため、都市部に住む人々や同じように中山間地域に住む人々などの多様な地域間交流を促進すること。

⑦ 中山間地域の公益的機能の維持の重要性を理解した市民が自主的かつ主体的に中山間地域の振興を図る取り組みを行い、活性化

するよう支援すること。

(8) 施策の取組方針等 (第7条)

市長が中山間地域の振興に関する施策の取組方針等をまとめ、議会に報告するとともに、それを市民に公表することを定めています。

(9) 推進体制の整備等 (第8条)

市が中山間地域の振興に関する施策を策定し、円滑に実施するための体制整備や必要な予算措置等を講ずることを定めています。

(10) 市民の意見等の施策への反映 (第9条)

市が中山間地域の振興に関する施策を的確に行うため、市民意見や中山間地域の現況を把握するための措置をとることを定めています。

(11) 年次報告 (第10条)

市長が中山間地域の振興に関する施策の実施状況などを取りまとめて、毎年、議会に報告するとともに、それを市民に公表することを定めています。

(12) 委任 (第11条)

中山間地域振興の細目を市長に委任することを定めています。

4 条例制定による成果

この条例は平成23年6月に制定されたものであり、現時点における具体的な成果は出ていませんが、条例により、市民生活に重要な

役割を果たしている中山間地域の振興について、これまで不明確であった基本理念や施策の策定に関する指針、取組方針等が明確になり、本条例が目指している市民が安全に安心して住み続けることのできる地域社会の実現に向け、行政、市民、議会がそれぞれの役割を果たしながら進めていく枠組ができあがったことが大きな成果であると考えています。

また、特別委員会が、条例制定に向けて検討を進める中で、市長に向けて提言を行い、その結果として中山間地域を担当する部署が明確になったことや合併前町村にある総合事務所に担当職員を配置するなど、市の体制が強化されたことも1つの成果とらえています。

さらに、その他の成果として、条例制定に向けて市民説明会を市内9会場で実施したところ、市民から「議会側が中山間地域に目を向けた条例を検討していることを評価する」との意見を各会場でいただきました。このことは、議会が中山間地域の重要性を認識し、その地域に目を向けた政策に取り組んだことへの評価であるとともに、このような市民の声を反映させながら条例を制定したことは、議会基本条例で市民に約束した市民の信任に応える議会の推進となったと考えています。

5 今後の取り組み

この条例の制定を受けて、行政側は中山間地域に関する施策や事業を洗い出し、取組方針等の取りまとめ作業等を行うものと思われませんが、特別委員会としては、平成24年度の事業等から中山間地域の振興に向けた施策等の議論を本格化させていくことを考えており、行政側から提案された施策をチェックして、不足等があれば、議会として市民ニーズをとらえ、政策立案や政策提言等を行っていくことを視野に入れ、取り組んでいく予定です。

〈参考〉

<http://www.city.joetsu.nigata.jp/site/gikai/cyusankanchiikishinkoukinonjyourei.html>

