

第8回 上越市地域協議会検証会議

と き 平成 26 年 11 月 18 日（火）
午後 2 時 ～
ところ ハートフルスクエアーG 中研修室
（岐阜市橋本町 1 丁目 10 番地 23）

次 第

- 1 開会
- 2 議事
 - 検証結果の最終報告書についての協議
- 3 その他
- 4 閉会

上越市地域協議会の一層の活性化に向けた検証結果報告書（素案）

今年度（2014〔平成 26〕年度）は、市行政から示された検証項目案のうち、昨年度（2013〔平成 25〕年度）に議論できなかった諸項目、つまり、①地域協議会のこれまでの成果について、②地域協議会の委員資格について、③地域協議会の運営について（自主審議などの活性化策）、④地域協議会と住民の関係について（代表性を担保する仕組みづくり）、⑤委員の心構えについて、⑥地域協議会の果たすべき役割について、⑦都市内分権について、⑧認知度の向上について審議した。また、議論の過程ででてきた新たな検証項目として、⑨地域協議会と各種の市民・住民団体との関係について、⑩地域協議会と市議会との関係について、⑪地域協議会の機能を強化するための諸施策についても、あわせて審議した。さらに、⑫意見提出のあり方については、すでに「中間報告」でも触れたが、今年度になってあらためて審議した。以下、検討結果を述べる。ただし、⑨～⑫については、「実績」や「地域自治区からの意見」は省略し、「考え方」のみ記す。

1 地域協議会のこれまでの成果について

実績

上越市の地域協議会は、市町村合併を契機に旧町村の区域である「13区」に設置してから10年、合併前上越市の区域である「15区」を含めた全市域に設置してから5年が経過しようとしている。地域協議会の権限として、「市長その他の市の機関により諮問されたもの又は必要と認めるものについて、審議し、市長その他の市の機関に意見を述べるができる」と条例で明記されているとおり、市からの諮問は、これまでに延べ1,000件を超えており、そのすべてにたいして答申をおこなっている。この諮問・答申の数は、一般制度の地域自治区を導入している他の自治体と比較しても突出して多く、上越市の特徴としてあげることができる。さらに、各区の課題について自主的に審議し、市へ「意見書」を提出するなどの動きも活発である。

一方で、2014（平成 26）年 1 月に実施された「市民の声アンケート」では、地域自治区の認知度が、前回（2010〔平成 22〕年）の調査より低下している。

地域自治区からの意見

諮問・答申や自主的審議をつうじて、「地域の実情をよく知ることができた」、「地域の発展について考えることができた」、「地域の身近なことについて話し合うことができた」といった声が多い。また、地域活動支援事業の審査をつうじて、「地域活性化について考えることができるようになった」、「地域協議会の活性化や認知度の向上につながった」という意見もある。

考え方

諮問事項の審議と自主的審議が地域協議会の重要な役割であることにかんがみると、上越市の地域協議会は、大きな成果をあげてきたとあってよい。とくに、多くの自主的審議事項を協議の俎上にのせ、建設的な意見を提出してきたことは、高く評価されるべきである。

「13区」においては、市町村合併によって自治体はなくなっても、地域のことを考え、話し合い、市に意見を言うことができる場として地域協議会が存在していること自体に意義がある。いままでに、諮問案件のみならず多くの自主的審議事項が協議され、市の施策にも反映されてきた。いずれの区においても、月1回以上の頻度で会議が開催され、また、いくつかの区では、公式の会議とは別に、部会を単位とした会議も開催されており、各地域協議会が旺盛に活動を重ねている。旧町村の自治を継承する各区の代表機関としての地位を確立しつつあるといえよう。

「15区」においては、「昭和の大合併」から時間が経過し、「地域」という意識が薄れていたところもあったと考えられるが、地域自治区の設置により、あらためて自分の地域を考える機会となり、地域で何とかしようという気持ちが高まりつつある。審議の内容としては、地域協議会の設置と同時に地域活動支援事業が開始され、提案された事業の審査に多大の労力を割いてきており、会議での協議は活発である。

全体をつうじて、地域協議会の委員は、答申や自主的審議をおこなうにあたって、内容への理解を深めようと個々に努力しており、数だけでなく、質の高い議論がなされている。さらに、多くの区では、地域の声を聴く機会として、住民や町内会、市民・住民団体等との意見交換の場を設けて、課題抽出に取り組んでいるとともに、地域活動支援事業の審査をつうじて、地域の課題やニーズの把握に努める動きが出てきている。

地域自治の制度的な器として用意された地域協議会が、徐々にその内実をともしつつあるといえよう。

2 地域協議会の委員資格について

実績

「上越市地域協議会委員の選任に関する条例」第14条1項2号は、地域協議会の委員が「委員資格者でなくなったとき」に、市長は当該委員を解任しなければならない旨を定めている。同条例第2条1項2号は、地域協議会の委員資格者につき、「公職選挙法に基づき本市の議会の議員の候補者となることができる者であること」と規定しており、ここから、公職選挙法第89条1項の規定を根拠とする、地域協議会の委員への立候補を制限する議論の余地が生じる。同条文は、地方公共団体の公務員が在職中に公職の候補者となることができない旨を定めており、この規定を上越市の制度運用にどこまで厳格に適用するかが問題となる。

実際、地域協議会の委員が市の非常勤一般職の採用試験に合格し、「地域協議会委員の選任に関する条例」第14条1項2号に抵触するおそれがあるとして、委員を辞職する事例が発生した。

地域自治区からの意見

地域自治区からの意見には、「市の内部に働く立場との兼職は、認めるべきではないと考える」とするものもあるが、「公職選挙法に準じないで、非常勤職員も応募できるようにする」、「市議会議員、市正規職員を除き、委員資格を与える」など、委員の資格を広く解釈

すべきとするものが多い。

考え方

公職選挙法における公務員の公職立候補の制限は、立候補しようとする公務員が職務上接しうる情報の性質や、公務員が職務上期待される行動と、議会の選挙によって選出される公職者（議会議員）が職責上期待される行動が相反性をもちうることなどから説明できる。これらの懸念は、市の正規職員については十分な根拠があり、したがって、市の正規職員が地域協議会の委員の資格を欠くことはいうまでもない。また、地域協議会が市長の附属機関である以上、市議会議員に委員の資格がないこともいうまでもない。

これにたいして、市の非常勤一般職の職員が職務上期待される行動と、地域協議会の委員として期待される行動が相反する事例を想定することは難しい。非常勤一般職の職員が職責上有する権限や接する情報が、地域協議会の委員としての活動を阻害することも想像しづらいところである。また、非常勤一般職の職員の立候補を制限すると、地域協議会の委員の人材を確保することに支障をきたすことにもなりかねない。以上の理由から、非常勤一般職の職員の立候補は原則として認めることとし、当該職員の地域協議会の委員への就任が、職員としての職務に支障をきたすことが明白な場合には、市長が当該職員の委員への選任を回避すればよいと考えられる。

また、市の各種委員会の委員など、非常勤の特別職にある者が地域協議会の委員への立候補を検討することもありうる。この場合も、非常勤一般職の職員と同様の理由で、原則として委員資格を欠いていないものと判断してよいと思われる。

なお、上記の内容については、「上越市地域協議会の選任に関する条例」第2条1項2号に但し書きで付記するなどの措置を施して、明記することが望ましいのではないかと。

3 地域協議会の運営について(自主審議などの活性化策)

実績

上越市の地域協議会は、一般制度としての地域自治区制度を導入している他の自治体と比べ、格段に多い諮問を受け、これにたいする答申を出してきた。また、各区内の諸課題について自主的に審議し、多くの場合、「意見書」を提出してきた。さらに、近年は、地域協議会と住民との距離を縮め、住民の声をより多く拾いあげるために、地域に出て行って「出前協議会」を開催したり、効率的かつ実質的な議論をおこなうために専門部会を設置したりするなどの工夫もみられるようになってきた。

地域自治区からの意見

「諮問や地域活動支援事業の審査に時間がかかり、自主的審議の時間がとれない」という意見がある。また、「地域協議会が地域の課題について意見交換し解決」することが理想だという声がある一方で、会議において「委員からの意見があまり出ない」という声もある。

考え方

地域協議会は、各区に固有の問題をもっぱら取りあげ、議論する機関である。住民にとって身近なトピックを自由闊達に議論できる場であることが望ましい。この意味で、自主的審議は、諮問にたいする答申とならぶ地域協議会の重要な機能である。住民の意見を広く取り入れるためには、地域協議会みずからが地域に出向き、住民の声に直接耳を傾ける「出前協議会」も有効であろう。また、あるテーマを深く掘り下げるためには、少人数からなる専門部会を設け、そこでまず集中的に議論することも効果的である。地域協議会での議論を活発にし、多くの委員の意見を吸い上げるためには、全員に平等な意見表出の機会が保証されるようなワークショップ形式の運営を取り入れる工夫も考えられていい。その際には、外部の専門家やファシリテーターをサポートとして招くことも必要になるだろう（「地域協議会と各種の市民・住民団体との関係について」の項を参照）。

とくに「地域を元気にするために必要な提案事業」に取り組むためには、総合事務所やまちづくりセンターをはじめとする行政との協働はもちろん、地域の実情やニーズを知ろうえで、町内会、「住民組織」、ボランティア・グループなど、さまざまな団体との連携を欠くことはできない。地域協議会の会議の場にこうした団体を招き、意見を聞く機会を設けることもあっていい。また、委員の資質向上のためには、自己学習や自己研鑽のみならず、地域協議会としての講習や研修、視察などの機会も保障すべきであろう。

一方、諮問にたいする答申や地域活動支援事業の審査に時間がとられすぎるとの指摘については、別項で論じているように、諮問事項の整理や審査の簡略化、追加募集の廃止などによって一定の対応が可能となろう。自主的審議の活性化のために、委員の負担が過重にならないための配慮も忘れてはならない。

自主的審議の活性化を図ることは、各区の総意としての「地域を元気にするために必要な提案事業」の提起のみならず、地域の諸課題を地域で議論する場である地域協議会の地位をいっそう高め、住民からの認知度と信頼の向上にもつながるであろう。

4 地域協議会と住民の関係について(代表性を担保する仕組みづくり)

実績

地域協議会は、各区を代表する機関であり、その委員は、公募公選制のもとで選任されている。この意味で、地域協議会に制度上・形式上の代表性が担保されていることはいうまでもない。一方、各区には、町内会、「住民組織」のほか、住民に身近な多くの市民・住民団体がある。地域協議会は、これまでの諮問・答申や自主的審議、地域活動支援事業の審査をとおして、一般住民やこれらの団体から、徐々に実質的な代表性も認められつつあるが、今後は、その方向をよりたしかなものとするのが課題となっている。

地域自治区からの意見

住民との関係では、「委員が地域課題や住民の意見を把握できていない」、「協議内容がうまく地域に伝わっていない」との意見がある。また、町内会や市民・住民団体との関係については、「地域協議会を住民の代表とすると、町内会長との関係で齟齬をきたす」、「事業

主体となる団体との軋轢がある」という意見がある。

考え方

地域協議会は、地域住民の声を広く聞き、地域固有の課題について議論を深める場である。この意味では、地域協議会はあくまで議論と意思決定を担う機関であり、地域の活動を実際に担っているのは、町内会、「住民組織」、市民・住民団体などである。こうした関係から、地域協議会は、これら諸団体と定期的に意見交換の機会をもつことが望ましい。地域協議会の会議の場に、当該事案に関わりの深い住民や諸団体の代表を招き、意見を聞く機会も日常的にあっていい。地域協議会が住民から代表性を認められ、住民と行政の協働の要となるためには、地域協議会が、各区の諸課題にかんする住民の意見を広く吸い上げ、議論する場として実質的に機能することが前提となろう。

とくに「地域を元気にするために必要な提案事業」の導入によって、地域協議会、町内会長協議会、「住民組織」、総合事務所（まちづくりセンター）の4者が課題を協議し、これに協働で取り組む必要性が認識されつつある。事業の決定主体が地域協議会である以上、地域協議会が協働の要となることは明白であるが、これを実質化できるかどうかは課題である。その際、総合事務所あるいはまちづくりセンターの果たす役割がきわめて重要になることはいうまでもない。

5 委員の心構えについて

5-1 やりがい度の向上策

実績

公募公選制のもとにあっても、応募者が定数を超え、「公選」となったのは、いままでに第1期の5つの区のみであり、多くの場合、追加選任によって定数が充足されている。地域課題を積極的に議論する担い手の発掘が十分にできておらず、委員の地域協議会への主体的な関わり方にも個人差がみられる。

地域自治区からの意見

「ほとんどの委員は、やりがいを持って取り組んでいる」との意見がある一方で、「自ら進んで応募し、選挙によって選ばれたわけではないことから、地域住民の代表者としての意識が低い」、「地域課題等に対して受動的であり、能動的な発言が少ない」、「市長の附属機関であっても身分が不安定で明確化されていない。地域からの要望もない」という意見もある。

考え方

重要な課題については、市から地域協議会に諮問し、また、適切な自主的審議を経て提出された意見について、市が真摯に対応するのみならず、これらを制度的に保障する仕組みを整えることが、委員のやりがいを高く維持するために基本的に必要なことである（「都

市内分権について」の項を参照)。そのうえで、地域活動支援事業の導入が、その審査主体としての地域協議会の存在感と住民からの認知度を高めたように、目にみえるかたちの成果を積み上げることが重要であろう。また、地域協議会の役割や意義を理解するために、定期的に研修の機会を設けることも重要である。

なお、「地域を元気にするために必要な提案事業」が本格化すれば、地域協議会の委員の責任と活動量が大きく増すとともに、委員のやりがいが高まることも期待される。この期待を現実のものとするためには、市政や地域についての良質な情報を委員に提供し、ストレスなく協議できるように、総合事務所あるいはまちづくりセンターのサポート機能を高めることが必要になる。また、会議運営において、自由闊達な議論のためにたとえばワークショップ形式を取り入れる際には、民間の中間支援組織のサポートを積極的に活用することも重要であろう(「地域協議会と各種の市民・住民団体との関係について」の項を参照)。

5-2 議員との違いの明確化

実績

地域協議会と市議会は、いずれも住民の意見や利害を代表する性格をもつが、それぞれが代表する範囲は異なる。地域協議会は、みずからの地域自治区に関わる諮問事項を審議し、また、自主的な審議をおこなう機関である。これにたいして、市議会は、理念上も制度上も、全市域の市民を代表して、全市域の事がらを審議する機関である。地域協議会は、公職選挙法に準じた「公選」のしくみによって選出され、市長から選任される委員によって構成される、市長の附属機関である。これにたいして、市議会は、公職選挙法にもとづく選挙によって選出された議員によって構成される議決機関である。つまり、地域協議会と市議会は、ともに代表機関としての性格をもつものの、その役割や制度的な位置は、当然ながら異なる。しかし、こうした違いをどの程度正確に認識しているかについては、一般住民のみならず、地域協議会の委員のあいだにも個人差がみられる。

地域自治区からの意見

「地域協議会委員は、議会議員との違いを明確に心得ている」、「委員は、市議との違いを認識している」との意見がある一方、「住民の多くは市議と同等の任務を行うものと思っている」、「地域協議会委員の中に旧村議会議員の役割と混同している向きもある」との意見もある。

考え方

市議会議員の定数が大幅に削減され、あわせて、2012(平成 24)年からは選挙区が全市で1つになった。市議会議員は、「地元」ではなく、全市的な視点で議論し、意思決定していく役割が、より求められるようになっていく。一方、市全体ではなく、各区に固有の課題について議論するのが地域協議会である。地域協議会が当該区の住民の意見や利害を代表する性格をもつ以上、地域協議会の意見を市議会が受けとめることを制度的に保障するしくみがあってもいいだろう(「都市内分権について」ならびに「地域協議会と市議会との関係について」の項を参照)。

なお、地域協議会と市議会の違いを含め、地域協議会の任務と委員の心得などを明快、かつ、コンパクトにまとめたパンフレットなどを作成し、地域協議会の委員の任命式などの場で配布して、あわせて委員の研修も実施してはどうか。

6 地域協議会の果たすべき役割について

実績

地域協議会は、制度上は市長の附属機関ではあるが、諮問にたいする答申だけでなく、当該区内の諸課題について自主的に審議している。その際、区内の各地区に出向いて議論する「出前協議」や、町内会や市民・住民団体などとも議論の場を設けるなど、より開かれた協議のあり方を追求している。

地域自治区からの意見

地域協議会は「地域の代弁者」であり、「住民の意見を代表するのが役割」であるとの認識が、ほぼ共有されている。こうした代表機能を発揮するには「住民、行政、委員等の連携が必要」であり、それによって、「住民が市行政に関心（期待）を持つ」ように、とりわけ「若者や女性の参画を促進」することが必要と指摘されている。さらに、「地域としてのテーマ（課題）を〔より明確に〕設定」して「10年、20年先を考えた諸問題に対処すべき」との意見もある。

考え方

上記のように、地域協議会は、諮問事項にとどまらず、自主的に審議すべき事項を取り上げて議論するという実績を積み上げてきた。このことが、全国的にみたとときの上越市の地域協議会の特徴であるという評価もすでに定着しており、住民のあいだにも、地域協議会が当該区の住民の意見や利害を行政にたいして代表する機関であるという認識がだいぶ浸透してきた。したがって、より質のいい議論をさらに積み重ね、住民の意見や利害を適切かつ効果的に代表することが、これからも地域協議会が果たすべき基本的な役割となろう。

この役割を果たすためには、以下の3点がとりわけ重要になる。

第1に、地域協議会が「地域の代弁者」であるためには、ふつうのやり方では出てきにくい潜在的な住民の声を、より意識的に取り上げることである。地域協議会が地域を代表する機能は、このような多様な意見をすくい上げる機能（＝意見表出機能）がともなってはじめて実質的に有効となる。個人が意見を述べるしくみとしてはパブリック・コメント制度もあるが、むしろ、出された意見について互いに議論する過程こそが大事であり、そのための場を提供することに地域協議会の意義がある。諮問事項や地域活動支援事業にかんする事らについての定例の審議とは別に、区内の諸団体や個人とさまざまなかたちで議論する場を設けることもまた、地域協議会の本質的な役割であるという認識に立って実践することが望まれる（「意見表出について」の項を参照）。

第2に、そういった諸個人や団体との議論のなかで、今後の地域づくりのプランや将来

の地域像を練り上げる中核として、地域協議会が機能することである。地域協議会は「協働活動の要」と言われるが、それは、地域協議会が実際に活動を担うということではなく、そうした諸活動の前提となるプランや地域像を、地域内の諸団体や個人といっしょになって創り上げるという意味に理解したい。こうしたプランやビジョンづくりは、地域活動支援事業における採択基準・方針の決定にも有益である（「地域協議会と各種の市民・住民団体との関係について」ならびに「地域協議会の機能を強化するための諸施策について」の項を参照）。

第3に、議会との関係である。地域協議会でも全市的な事がらを自主的に審議することはもちろん可能だが、事がらの性格からして、区をまたがって議論することが求められる以上、その役割を果たすのは、基本的には議会であろう。また、地域協議会で議論するにはあまりに複雑かつ専門的な事案の場合、さまざまな意見が出され、議論が交わされることにこそ重点が置かれるべきであって、地域協議会は、（最終的な意思決定が求められる議会とは異なり）ひとつの結論を出すことに必ずしもこだわる必要はない。むしろ、地域協議会、あるいは地域協議会の委員と当該区のさまざまな団体や個人とのあいだで交わされた議論が、議会で適切かつ有効に取り上げられるしくみを考えたい（「議員との違いの明確化について」、「都市内分権について」ならびに「地域協議会と市議会との関係について」の項を参照）。

7 都市内分権について

7-1 何を分権すべきかについて

実績

地域協議会は「ゆるやかな決定権」をもち、そこでの意思決定は「ゆるやかな拘束力」をもつといわれるが、現状では、法や条例に裏づけられた決定権はもっていない。また、地域活動支援事業において、どの団体にどれだけの事業費を割り当てるかについて、事実上の決定をおこなってはいるものの、地域協議会は独自の財源をもっていない。

地域自治区からの意見

「20万人程度の市に分権はいらない」という意見がある一方で、「地域の事は地域で解決する……ためには、権限や予算を降ろす必要がある」という意見もある。また、地域事業費における「地域枠」が撤廃されたことで、「議論が沈滞化してきた」という指摘もある。なお、過去の議会では、「地域協議会が自由に予算編成できる一括交付金制度を創設し、市長が持つ予算編成権の一部を移譲する考えはないか」、「地域自治区をいくつかのブロックに分けて、それぞれに副市長を配置し、市長の権限を大幅に委譲する考えはないか」などの質問があった。

考え方

自主審議をつうじて良質な議論を積み重ねてきたことこそが、いままでのもっとも重要

な成果であり、これからも基本的な役割であり、全国的にみた上越市の地域協議会の特徴であるとすれば、これをさらに継続・発展させる方向で分権のあり方を考えることを基本としたい。団体自治との関係で「自ずと一定の制約」があることも明らかだが、その枠内でも「権限の分与」は可能である。

もっとも、とりわけ「13区」において、地域事業費の「地域枠」の撤廃が委員の活動意欲をそいだ側面があることも事実である。地域活動支援事業が「市がおこなう事業」を対象としないことになったことも考えるならば、たとえば愛知県豊田市の「地域予算提案事業」などを参考にして、当該区における「市がおこなう事業」の一部を地域協議会が事実上決定することを可能にするしくみが、将来的には考えられていい。ただし、その際には、地域協議会が、各区内の諸団体と協議しながら、地区の将来ビジョンをまとめ、そのうえで、解決すべき地域課題について、毎年、優先順位リストをまとめることが前提となろう（「地域協議会の機能を強化するための諸施策について」の項を参照）。

むしろ、近い将来の分権のあり方については、議会との関係で考えたい。すでに述べたように、上越市の地域協議会は、市長からの諮問に答申するだけでなく、自主的な審議を積み重ね、住民の意見を行政にたいして代表している。このことは、地域協議会が、市長の附属機関という制度上の枠を超えて、草の根の多様な意見をくみ取り、各区の住民の意思を公的に代表する性格をもつに至ったことを意味する。他方、市議会委員の選挙区が全市で1つになったことで、市議会は、全市的な立場で議論し、決定する機関としての性格が、より明確になった。こうした実績や経緯をふまえるならば、議会は、地域協議会の意見に積極的に耳を傾けるのはもちろんのこと、条例などの制度的な枠組みを新たにつくって、一定の権限を地域協議会に認めてもいいだろう（「地域協議会と市議会との関係について」の項を参照）。

7-2 区ごとの相違について

実績

地域活動支援事業では、基本的なルールは定められているものの、提案の採択基準、審査方法、補助率の設定などについては、各区の判断にゆだねられている。これ以外でも、地域性を考慮して、基本的には各区の独自の判断が尊重されており、したがって、区ごとの相違を認める方向にある。

地域自治区からの意見

おおむね「区ごとの違いはあってよい」との考えだが、「13区」と「15区」のあいだで運営方法などに隔たりが大きすぎるといった意見や、基本的なルールをもう少し明確にしたほうがよいという意見もある。

考え方

たしかに、たとえば地域活動支援事業において、ある区で採択されたのと基本的に同じ事業が、別の区では採択されなかったという事例はある。また、「各区の判断を尊重する」ことが、実際には、委員間の意見の調整を難しくしている側面もある。しかしながら、少

なくともいまの段階では、各区が試行錯誤を続けるなかで、徐々に自治の力量を高め、分権の担い手としての力量を蓄えていくことを重視したい。区ごとのちがいがあまりに大きく、これによって活動に支障が出るようになったときに、「共通のルールをつくろう」という世論が盛り上がってくることを、むしろ期待したい。

8 認知度の向上について

実績

行政が、2012（平成 24）年に実施した「市政モニター・アンケート」によれば、地域自治区（地域協議会）についての認知度は約 43%だった。ただし、地域自治区制度を知っている市民に限ると、約 7 割がこの制度に期待している。

地域自治区からの意見

地域自治区（地域協議会）の認知度が低いことは、多く指摘されている。その解決策として、「地域協議会だよりを拡充する」など、より効果的な PR に努めること、地域内の諸団体や個人と「定期的懇談」や「意見、情報交換会」の場を設けることなどが指摘されている。また、「出前協議」をつうじて「住民の認知度は向上している」という指摘もある。

考え方

この点については、すでに「委員への応募者の増加策」の項で、具体的な指摘がなされている。ここでは、個別の対応策もさることながら、上述の「地域協議会の果たすべき役割」や「都市内分権」の重要性をあらためて指摘するにとどめたい。これらが実現すれば、認知度はおのずと向上すると考えられるからである。

9 地域協議会と各種の市民・住民団体との関係について

考え方

地域協議会が果たす役割のうち、とくに、地域の諸課題についての自主的審議と、地域住民の声を拾い上げる意見表出に取り組む場合、従来の議会形式のような会議の運営方法では、意見が出しづらいと推察される。その際に有効と考えられるのは、地域協議会の委員だけでなく、区内の一般住民や各種の市民・住民団体の関係者も交えたワークショップ形式の議論の場をもつことである。こうした会議をつうじて、何が地域の課題なのか、何を自主的審議として取り上げるのかということから、開かれた場で広く議論していくことで、委員だけでは気付かないさまざまな意見が浮かび上がり、地域の意見をより適切に集約することが期待できる。かりに集約に至らなかったとしても、その議論の結果を住民に返すことで、地域協議会の意義や存在感が広く認められ、地域協議会にたいする信頼感が増すことにもつながるだろう。

上記のワークショップでは、なるべく幅広い住民のさまざまな意見を引き出し、拾い上

げ、まとめていくことが必要であり、その役割を地域協議会の委員に求めるのは困難である。そこで、会議の進行やコーディネートを外部の市民・住民団体に支援してもらうことが考えられる。このことは、当該区の住民ではなかなか気付かない視点を提供し、課題を認識させてくれるという意味でも効果的である。

ただし、こうしたワークショップ形式の会議をもつことは、すべての区で強制的におこなうのではなく、現在おこなわれ始めている地域協議会と各種の市民・住民団体との意見交換会を延長するかたちで、いずれかの区でモデル的に始めてみるとよい。これを参考に、他の区でも、実情に合わせてアレンジして、徐々に始めればよい。

注意したいのは、こうしたワークショップ形式の会議をさらにもつことで、委員の負担感が増すことにつながりかねないという点である。この懸念にたいしては、まず、現在の業務量をできるだけ減らす方策を考えることである。たとえば、「諮問のあり方」の項で述べられているように、諮問の内容をよく精査したうえで、あまり重要でないと判断される事案については諮問しなくてもよい。また、「13区」には事務局をもつ「住民組織」があり、「15区」には単位町内会の連合体としての性格をもつ町内会長協議会をもつところが多い。地域協議会がワークショップを実施する際には、これら「住民組織」や町内会長協議会と共催のかたちをとり、これらがもつ回路を有効に活用して、区内の一般住民や各種の住民団体に広く参加を呼び掛けるといいだろう。

また、現状の地域協議会の課題のひとつとして、専門性が高い大量の行政文書が討議資料として提示されたときに、時間的な制約もあって、内容がよく理解されないまま議論が進んでしまうということが指摘されている。この場合にも、地域協議会の委員の理解を助けるために、あるいは、行政とは違った角度からの見方や情報を提供するために、外部の市民・住民団体が支援することも考えられる。この目的でこれらの諸団体に支払う費用については、地域協議会に認めてもいいだろう。

10 地域協議会と市議会との関係について

考え方

地域協議会は、「地域自治区の設置に関する条例」からも明らかなように、制度上は市長の附属機関である。さらにいえば、地域協議会は、地方自治法という「執行機関の附属機関」である。このような法制度の枠組みからは、地域協議会と議決機関である市議会との接続は、ただちには導かれない。実際、両者を接続するしくみが本格的に検討されたことはなかったようである。

しかしながら、今日までの活動をふりかえってみると、地域協議会は、市長からの諮問にたいして答申するだけにとどまらず、各区の課題として審議すべきことを自主的に取り上げて議論し、市長にたいして「意見書」も提出してきた。つまり、各区の住民の意見や利害を代表する機関としての実績を積み上げてきた。このことが、全国的にみたときの上越市の地域協議会の長特長であるという評価もすでに定着し、市民のあいだにもそのような認識が広がりつつある。したがって、この方向で地域協議会の活動をさらに発展させるためには、各区内で活動する諸団体や諸個人との連携をいっそう強めて、草の根の多様な意

見や利害を偏りなくくみ取るだけでなく、地域協議会のなかで話し合われた内容が有効に取り上げられることを保障する、なんらかの制度的な枠組みが求められる。

地域協議会が「各区の住民の意見や利害を代表する機関」としての実績を積み上げてきたとすれば、その活動を保障する「制度的な枠組み」としては、とりわけ市議会との関係で規定されることが必要となろう。2012（平成24）年から市議会議員の選挙区が全市で1つになったことも考えるならば、これからは、各区の意見や利害を代表する機能は地域協議会にゆだね、市議会は、全市的な意見や利害という観点から議論し、意思決定していくことがますます求められよう。このようなかたちで地域協議会と市議会との役割分担を制度上も明確にしておくことは、市議会における議論の質を高め、市議会が活性化することにもつながる。地域協議会と市議会が有効に連携することで、各地で質の高い議論が展開されるようになり、この意味の「討議民主主義」が上越市全体で成熟していくという将来像を展望したい。

では、地域協議会と市議会との関係を、どのように制度的に規定するか。たしかに、たとえば、地域協議会から提出される「意見書」を、市長だけでなく市議会にも提出するといったかたちで、現行の枠組みを基本的に変えることなく、「運用」面での対応で済ませることも可能である。しかし、今日までの地域協議会の実績をふまえるならば、そして、これからの発展の方向を明示するためにも、いままでの実績に応じた制度の拡充が、そろそろ考えられていい。具体的には、各区の利害にかかわる事がらが議会や議会内の委員会で議論される際に、当該区の地域協議会の代表が意見を述べること（意見申述権）や、各区の「重要事項」（その内容については、個別に検討し、リスト化する）について議会や議会内の委員会で決定される前に、当該区の地域協議会が、議会や議会内の委員会から意見聴取を受けること（聴聞権）を、議会が地域協議会にたいして認めてはどうか。

市議会が地域協議会の協議の成果を活用するしくみとして、たとえばこうした意見申述権や聴聞権を自治基本条例や議会基本条例で位置づけることは、十分に可能ではないだろうか。住民にもっとも近いところにある制度的な協議機関としての地域協議会を、議会を含む市政全般のなかに明確に位置づけことは、自治基本条例や議会基本条例の精神にも合致するはずである。

このように地域協議会と市議会との関係を整理し、市議会での審議の過程に地域協議会での協議の成果を確実に反映させる制度上のしくみを設けることは、つぎのような意味からも重要である。

第1に、全市的な、あるいは複雑かつ専門的な事がらを地域協議会で議論する場合、その意味と方法を明確にすることができるという点である。地域協議会でも全市的な事がらを自主的に審議することはもちろん可能だが、事がらの性格からして、区をまたがって議論することが求められる以上、その役割を果たすのは、基本的には市議会であろう。また、あまりに複雑かつ専門的な事案の場合、地域協議会は、（最終的な意思決定が求められる議会とは異なり）ひとつの結論を出すことよりも、各区内の住民のさまざまな意見が表出され、議論が交わされる場を提供することに、基本的な役割があると考えられる。地域協議会からの「意見申述」をふまえて最終的に意思決定するのは、もちろん市議会である。地域協議会と市議会との関係を制度的に規定することで、両者の役割のちがいを明確にすることができる。

第2に、上の点とも関わるが、地域協議会での協議のなかで表出された住民のさまざまな意見を、市議会の審議の過程に活かせるということである。現在の上越市が誕生する直前の1市6町7村の議会議員の総議席は416にのぼった。これにたいして、現在の市議会の議員定数は32である。14あった議会が1つになったのであるから、議員定数が削減されるのは当然かもしれないが、他方で、議会が市内各区の事情や住民の意見を確実に把握することが難しくなるおそれがある。このような状況のなかで、地域協議会で表出された区内のさまざまな意見を市議会が活用することができれば、議論の質はさらに高まり、議決される事からの正統性もさらに増すと期待できる。現状の地域協議会の運用では、地域協議会で真摯で有意義な協議がおこなわれても、その成果の提出先は、市長その他の市の機関に限定される。地域協議会の協議や、そこに表出された住民のさまざまな意見は、議会を含む市政全体で共有され、活用されることが望ましい。

第3に、地域協議会の意義や役割が明確になることで、地域協議会についての市民の認知度が深まり、ひいては委員への応募者の増加につながることを期待されるという点である。「地域協議会が何をやっているのかよくわからない」というしばしば耳にする批判に答えるためにも、地域協議会の制度上の位置づけをより明確にする必要がある。そうすれば、「話し合われたことが、きちんと受けとめてもらえるのか」という有効性にたいする疑問も解消して、地域協議会の活動に興味をもつ市民が増え、その結果、委員の「公募」に応じる人も増えて、「公選」が実質的に機能するようになることも期待できる。「認知度の向上」、「応募者の増加」、「公募公選の実質化」といった地域協議会をめぐる諸課題を抜本的に解決するためにも、地域協議会の制度上の位置をより明確にする時期にきていると考えられる。この方向で地域協議会がさらに発展していくことになれば、町内会とのちがいもおのずと明確になるだろう。

11 地域協議会の機能を強化するための諸施策について

考え方

地域自治区と行政との関係という観点から、地域自治区の活性化に直接寄与する上越市の現行の施策を整理するならば、①市が行政施策として実施すべき事業については、地域協議会による自主的審議を経ての「意見書」による提言、②市と地域自治区が協働で実施することが望ましい事業については、やはり自主的審議を経ての「地域を元気にするために必要な提案事業」、③地域自治区および民間の諸団体が独自に実施すべき事業や活動については、地域活動支援事業がそれぞれ対応している。これらは、地域協議会での議論や意思決定の実効性を担保する、制度的な保障のしくみである。

住民の意見や利害を代表する機関としての地域協議会の機能を強化し、地域自治区の活性化を図る観点から、こうした制度的保障のあるべき姿を展望しておきたい。

まず、地域協議会の議論や意思決定が統一的な基準や優先順位に沿ってなされるためには、各区に固有の地域ビジョンの策定が必要であろう。各区の問題や課題を洗い出し、広く意見を拾い上げ、区の将来像を描くこと、そして、それが「総合計画」の「地区別計画」として位置づけられることが望ましい。そのようにしてはじめて、地域協議会の選択や決

定が、優先順位をふまえ、かつ、統一感をもったものとなる。ついで、①については、「地域予算」の創設が考えられる。これは、各区に一定の予算枠を割り当て、地域協議会が地域ビジョンに沿って定めた施策の優先順位に照らして、その用途を決定するしくみである。

「地域予算」というしくみが設けられれば、ひるがえって地域ビジョンの策定を促すことにもなるだろう。また、制度は創設されたものの、実現までのハードルが高く、なかなか具体化しない②の実質的な補完策ともなる。③については、地域活動支援事業のみならず、将来的には、各種の委託金も包摂した「一括交付金制度」を創出し、その用途と配分額を地域協議会の審議に実質的に委ねることもありうる。ただし、各区の住民や意見を代表する機関としての地域協議会の機能をさらに向上させるという観点からすれば、上記の地域ビジョンの策定を促すことにもつながる「地域予算」の制度化を優先的に考えたい。

12 意見提出のあり方について

考え方

地域協議会は、各区内の住民の多様な声に配慮しつつ協議をおこない、なお最終的に1つの機関としての意見の形成を目指すことが期待されている。したがって、諮問への答申、自主的審議を経ての意見は、両論併記のものを別として、原則として1つの答申ないし意見としてまとめられたものであるべきである。

ところが、地域協議会のなかで委員間の意見の集約ができず、地域協議会として統一された答申や意見を提出できないことがありうる。この場合、1つの機関としての意見の一致をみていない複数の異なる意見が、市長にたいして提出されることになる。

地域協議会が一致した意見に達することができず、複数の意見を併記して提出する場合、これらの意見は、参考意見として取り扱われることを免れないであろう。というのも、市は、これら複数の意見をすべて市政に反映させることはできないからである。

それでは、地域協議会は複数の意見の提出を自制するべきか。

諮問答申や自主審議を経ての意見は、原則として1つの答申や意見に集約されることが望ましい。これは、諮問機関たる地域協議会に当然に期待されることである。しかしながら、これまでの実績をみると、地域協議会には委員の意見を1つに集約し、これを市に提出することにとどまらない役割があるように思われる。それは、地域自治区内に存在する多様な意見を集めてこれらを表出し、さまざまなものの見方を示す役割である。厚生産業会館をはじめとする公の施設など、意見の集約が困難となりうる事案は多い。こうした事案につき、地域協議会が区内の多様な意見をすくい上げて協議に反映させ、当該事案を多角的に検討することができれば、最終的に答申ないし意見を1つに集約することができなくとも、十分に価値のあるものであると考えられる。さまざまな異なる見方の表出は、市民自身が問題を多角的に考えるヒントを与えるのではないか。それは、さらに、市長をはじめとする市の機関や市議会にたいして、施策案をあらためて精査し、審議の質をいっそう高めるための手がかりを提供することにつながるものと期待できる。

以上