

平成27年2月24日開催

総務常任委員会資料【所管事務調査】

上越市地域協議会の一層の活性化に向けた検証結果について 1～7

所管委員会	総務常任委員会
提出課	自治・地域振興課

上越市地域協議会の一層の活性化に向けた検証結果について

■「上越市地域協議会検証会議」について

上越市自治基本条例の検証の際に、上越市自治基本条例推進市民会議及び市議会から、「地域協議会の一層の活性化を図るために必要な検証を行うこと」との意見書が市に提出されたことを受け、地域協議会の制度上及び運用上等の課題の抽出、課題の改善策の検討その他地域協議会の活性化を図るために必要な検証を実施するため、上越市地域協議会検証会議（以下、「検証会議」という。）を平成 25 年度に設置。

1 検証会議委員

役職	氏名	所属等	委員区分
座長	やまざき きみあき 山崎 仁朗	岐阜大学 地域科学部 教授	学識経験者
副座長	むねの たかとし 宗野 隆俊	滋賀大学 経済学部 教授	学識経験者
	まきた みのる 牧田 実	福島大学 人間発達文化学類 教授	学識経験者
	かとう よしひろ 加藤 義浩	上越市創造行政研究所 主任	市の職員

2 検証経過

開催日		内容
平成 25 年	7 月 3 日	第 1 回検証会議
	10 月 21 日	地域協議会会長との意見交換会
	10 月 22 日	第 2 回検証会議
平成 26 年	1 月 14 日	第 3 回検証会議
	2 月 22 日	第 4 回検証会議
	5 月	中間報告書の提出
	6 月 1 日	第 5 回検証会議
	7 月 8 日	地域協議会会長会議での中間報告書の説明
	7 月 9 日	第 6 回検証会議
		第 1 回市議会総務常任委員との意見交換会
	9 月 30 日	第 2 回市議会総務常任委員との意見交換会
第 7 回検証会議		
11 月 18 日	第 8 回検証会議	
平成 27 年	1 月 27 日	第 9 回検証会議
		検証結果報告書の提出

3 検証事項

(※) は当初の検証項目にはなかったが、委員により追加された項目

- 1 地域協議会のこれまでの成果
- 2 制度上の課題
 - 2-1 諮問のあり方
 - 2-1-1 諮問・答申の基本的な考え方
 - 2-1-2 諮問事項の範囲
 - 2-1-3 全市的な事項について
 - 2-1-4 諮問のしかた
 - 2-1-5 意見提出のあり方
 - 2-2 地域協議会の委員資格
 - 2-3 委員の選任方法
 - 2-3-1 委員の選任のあり方
 - 2-3-2 欠員補充のあり方
 - 2-3-3 委員の定数・任期・報酬
- 3 運営上の課題
 - 3-1 自主的審議などの活性化策
 - 3-2 地域協議会と住民との関係
 - 3-3 地域協議会と各種の市民・住民団体との関係 (※)
 - 3-4 委員への応募者の増加策
 - 3-5 委員の心構えについて
 - 3-5-1 やりがい度の向上策
 - 3-5-2 議員との違いの明確化
- 4 その他の課題
 - 4-1 地域協議会の認知度の向上について
 - 4-2 地域活動支援事業のあり方
 - 4-2-1 総括
 - 4-2-2 事業の概要
 - 4-2-3 論点
 - 4-2-4 考え方と見直しの方向
 - 4-3 地域協議会の機能を強化するための諸施策 (※)
 - 4-4 都市内分権について
 - 4-5 地域協議会の果たすべき役割について
- 5 地域協議会と市議会との関係 (※)

■ 検証結果報告書の概要

1 地域協議会のこれまでの成果

- ・ 諮問・答申の数は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。今までに多くの諮問案件や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。
- ・ 特に多くの自主的審議事項を協議の俎上へのせ、建設的な意見を提出してきたことは高く評価される。
- ・ 多くの区では地域の声を聴く機会として住民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通じて地域の課題やニーズ把握に努める動きが出てきている。

2 制度上の課題

2-1 諮問のあり方

2-1-1 諮問・答申の基本的な考え方

- ・ 答申が市政にどう反映されているのかを明確にするためにも、答申を受けた結果の報告時には写真や図面を活用して対応の明瞭性を高める努力を続ける必要がある。
- ・ 引き続きわかりやすい諮問、丁寧な説明に配慮すること。

2-1-2 諮問事項の範囲

- ・ 地域住民の福利厚生などに重要な影響を及ぼさず、諮問・答申がルーチン化しているもので、諮問・答申の手続きを経なくても地域の事情や住民の意見を汲んだ公正かつ適切な判断が下されるものであれば諮問項目から除外することが考えられる。

2-1-3 全市的な事項について

- ・ 全市域に関わる事案を全ての区に諮問することは適切ではない。ただし、自主的審議事項として審議することを妨げるべきでない。

2-1-4 諮問のしかた

- ・ 「全ての市民を利用者とする公の施設に関わる諮問」であったとしても、地域協議会に対する諮問の仕方としては、施設の設置それ自体の是非を問うような諮問ではありえず、「区域内の住民の生活に及ぼす影響」を問う諮問とならざるをえない。

2-1-5 意見提出のあり方（中間報告書の内容に一部追記）

- ・ 原則として一つの答申または意見としてまとめられたものであるべき。複数の意見を提出することは、地域の意見を市政に反映することが困難になるとともに、地域協議会の意見の重みを減ずる恐れがある。
- ・ 公の施設の設置など、意見の集約が困難となりうる事案については、意見を一つに集約できなくても、議論自体に十分価値のあるものと考えられる。地域協議会には議論の過程で出た区内に存在する多様な意見を表出し、様々なものの見方を示す役割もある。
- ・ 様々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、さらに市長をはじめとする市の機関や市議会に対して、施策案を改めて精査し、政策決定のための手がかりを提供することにつながる。

2-2 地域協議会の委員資格

- ・ 市の非常勤一般職の職員の委員への立候補は原則として認める。ただし当該職員の委

員への就任が職員としての職務に支障をきたす場合は、市長が委員への選任を回避すればよい。

- ・非常勤特別職についても同様。

2-3 委員の選任方法

2-3-1 委員の選任のあり方

- ・「公募公選制」によって住民の意思を代表する地域協議会の性格を制度的に保障することは不可欠。
- ・応募者が定数内の際に信任投票を行うことについては、「公選」がかなりの区で実現するようになってから考えればよい。
- ・追加選任は、地域協議会の定着を図るためにも必要であり、その方法は現在のように、地区・性別・年齢などのバランスを考慮して選任する柔軟な対応でよい。

2-3-2 欠員補充のあり方

- ・あまり欠員が多いと地域協議会の正統性が損なわれる。公職選挙法に準じて、定数の6分の1を超えた場合に欠員を補充するという考え方は妥当。
- ・補充委員の選任方法は、追加選任に準ずることが現実的。

2-3-3 委員の定数・任期・報酬

- ・定数・任期：応募者数が下回ることが多いことを理由にした定数削減や任期短縮は活動の縮小につながることからすべきではない。人口減の現実に合わせて定数削減はありうるので、定数の基準を明確に定めて、改選時に見直すこととしてはどうか。
- ・報酬：現行の無報酬は妥当。研修や情報収集等の活動のための費用は手当てをしてもよい。額や対象は今後の検討課題。

3 運営上の課題

3-1 自主的審議などの活性化策

- ・住民の意見を広く取り入れるためには地域協議会が地域に出向き、住民の声に直接耳を傾ける「出前協議会」も有効。また、テーマを深く掘り下げるため少人数の専門部会を設け、集中的に議論することも効果的。
- ・委員全員に平等な意見表出の機会が保障されるようなワークショップ形式の運営を取り入れ、外部の専門家やファシリテーターをサポーターとして招くことも必要。
- ・地域協議会に町内会、住民組織、市民・住民団体などの団体を招き、意見を聞く機会を設けることもあってよい。

3-2 地域協議会と住民との関係

- ・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。
- ・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関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。

3-3 地域協議会と各種の市民・住民団体との関係

- ・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持ち、開かれた場で広く議論していくことで、地域の意見をより適切に集約することが期待でき、集約に至らなくても、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、地域協議会に対する信頼感も増すことにもつ

ながる。

- ・全ての区で強制的に行うのではなく、現在行われ始めている各種の市民・住民団体との意見交換会を延長する形で、いずれかの区でモデル的に始めてみるとよい。

3-4 委員への応募者の増加策

①地域協議会の魅力度向上

- ・諮問事項の範囲の見直しによる自主的審議の時間の確保、会議へ参加しやすい雰囲気づくり、議事録公開の方法の工夫など

②応募しやすい環境づくり

- ・応募のハードルが低くなるような制度設計、家庭・企業・地域住民の活動の理解を広げる（消防団協力事業所認定制度のような事例の応用など）、行政・議会等による地域協議会の意義の継続的なPR活動

③幅広い情報発信による認知度向上

- ・出前協議会や地域内での懇談会の開催、地域活動支援事業を通じた発信。
- ・行政はもちろんのこと、地域協議会も、地域協議会活動がどのように市民の目に映るかを意識することが重要（意見対立や難解な案件の審議の様子ばかりがクローズアップ）。

④地域内での人材育成

- ・地域づくりの担い手を広く育てていく仕組みづくりが重要であり、そのためには地域についての学習の場の設定、地域の課題や将来ビジョンを地域住民で考えるワークショップの開催、小・中学生による子ども会議の開催などが考えられる。

3-5 委員の心構えについて

3-5-1 やりがい度の向上策

- ・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（地域予算や議会が一定の権限を認めること）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。
- ・目に見える形の成果を積み上げることが重要。

3-5-2 議員との違いの明確化

- ・市議会は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ている。一方、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まとめたパンフレットなどを作成し、委員の公募の際や任命式などの場で配布し、あわせて委員の研修を実施するとよい。

4 その他の課題

4-1 地域協議会の認知度の向上について

- ・「3-4 委員への応募者の増加策」で指摘済み
- ・都市内分権を進め、地域協議会の果たすべき役割を忠実に実行していくことが重要。（「4-4 都市内分権について」「4-5 地域協議会の果たすべき役割について」参照）

4-2 地域活動支援事業のあり方

4-2-1 総括、4-2-2 事業の概要、4-2-3 論点は省略

4-2-4 考え方と見直しの方向

(1) 事業費の配分額と運用について

①事業費の縮小

- ・地域ニーズに見合った額とすることが適当。地域自治区制度の軽視ととられないような配慮をする中で、減額はやむをえない。

②追加募集について

- ・本事業の趣旨からして、各地域協議会の判断に委ねることも検討すべき。

③残額の次年度繰り越しを可能とするか

- ・廃止した経過を踏まえ、認めないことが適当。

④配分額の地域自治区間の流用を行うか

- ・当初から13区に厚く配分していることなどから行うべきではない。

(2) 事業費の使途について

①市が行う事業の廃止

- ・地域協議会から市への意見書の提出や「地域を元気にするために必要な提案事業」制度もあることから、廃止することも検討すべき。

②ハード整備（備品購入）の是非

- ・現状、地域協議会の判断に委ねられている。これを市として一律に制限することは適当でない。

③複数年度にまたがる事業を認めるか

- ・地域協議会の運用で対応することが容易で現実的。

④人件費を認めるか

- ・地域活動はボランティアで行われるべきであり、認めるべきではない。

(3) 審査と手続きについて

①地域協議会が地域活動支援事業を審査すること

- ・地域のことは地域で決めるという地域自治区制度の趣旨から地域協議会が行うべきもの。

②申請書類の簡素化、③事業の成果と評価 省略

(4) 区ごとの相違について

- ・地域活動支援事業では、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、区ごとの相違を認める方向にある。
- ・区ごとの違いを認めることにより委員の判断が難しくなる側面もあるが、今の段階では、各区が試行錯誤を続ける中で、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する。

4-3 地域協議会の機能を強化するための諸施策

- ・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。それに伴い「地域予算」の創設が考えられる。
- ・将来的には地域活動支援事業のみならず各種の委託金も包括した「一括交付金制度」を創出し、その使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。

4-4 都市内分権について

- ・上越市の地域協議会の特徴である自主的審議を通じた良質な議論の積み重ねをさらに継続・発展させる方向で考えることを基本とする。

- ・今後さらに進めるべき都市内分権としては、市議会が条例などの制度的な枠組みを新たに作って、地域協議会に一定の権限を認めていくことである。
- ・地域事業費の地域枠撤廃や地域活動支援事業の市が行う事業を対象外としたことに代わって、各区に一定の予算枠を割り当て、その用途を地域協議会が決定し、これに基づいて行政が執行する「地域予算」制度も将来的には考えられてよい。

4-5 地域協議会の果たすべき役割について

- ・地域協議会が「地域の代弁者」であるためには、潜在的な住民の声をより意識的にすくい上げる機能（意見表出機能）が必要。
- ・区内の諸団体や個人との議論の中で、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が重要。
- ・地域協議会の中や、区内の団体や個人との議論で出された様々な意見が、市議会でも適切かつ有効に取り上げられる仕組みが必要。

5 地域協議会と市議会との関係

- ・市議会議員の選挙区が全市で一つになったことも考え、これからは各区の意見を代表する機能は地域協議会に委ね、市議会は全市的な観点から議論し、意思決定していくことがますます求められる。
- ・地域協議会と市議会の関係を整理し、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仕組み（意見申述権[※]、聴聞権[※]）を設けることは、両者の違いを明確にし、また、住民の様々な意見が市議会を含む市政全体で共有・活用されることになり、さらには地域協議会の役割が明確になることで市民の認知度も高まり、委員の応募者の増加につながることを期待される。

※意見申述権…各区の利害に関わる事柄が市議会でも議論される際に、当該区の地域協議会の代表が意見を述べること

※聴聞権………各区の重要事項について市議会でも決定される前に、当該区の地域協議会が市議会から意見聴取を受けること

■ 市の今後の対応等

1 検証結果を受けての検討課題

- ・諮問基準の再整理
- ・市の非常勤職員の資格要件の取り扱い
- ・研修や情報収集活動費用の手当て（平成 27 年度予算に一部計上済み）
- ・次期改選に向けた応募しやすい環境づくり
- ・委員定数基準の見直し…13 区と 15 区の基準の統一
- ・委員手引きの作成…地域協議会の意義や委員の任務などをまとめ、委員に配布

2 その他

検証会議委員から地域協議会委員を対象とした検証結果の報告会を開催

- ・日時 平成 27 年 3 月 10 日（火）午後 3 時～
- ・会場 リージョンプラザ上越 コンサートホール