

# 会 議 録

## 1 会議名

地域協議会会長会議

## 2 議題（公開・非公開の別）

(1) 講話「これまでのまちづくりと地域自治」（公開）

(2) 意見交換（公開）

(3) 連絡事項

・令和3年度地域活動支援事業について

## 3 開催日時

令和2年11月25日（水）午後2時から午後4時50分まで

## 4 開催場所

直江津学びの交流館 イベントホール

## 5 傍聴人の数

6人

## 6 非公開の理由

—

## 7 出席した者（傍聴人を除く。）氏名（敬称略）

・地域協議会会長、副会長 28名

・野澤副市長

・事務局：影山自治・市民環境部長

岡村自治・地域振興課長、各総合事務所長（代理出席あり）、各まちづくり

センター長、東條自治・地域振興課副課長

## 8 発言の内容（要旨）

### 【東條副課長】

・開会を宣言

最初に野澤副市長よりご挨拶を申し上げ、引き続き講話に入らせていただく。

### 【野澤副市長】

本日は、自治・地域振興課からこの会議で、自治について話して欲しいという依頼があり、先般、まちづくり市民大学からお招きをいただいた際に、市民の皆さんにお話した内容でよければということで、依頼を受けた次第である。

まずは、地域協議会、また様々な場面で市政にご協力いただき、感謝申し上げます。出席されている方々を見渡しても、日頃お世話になっている方ばかりであり、まず心から御礼申し上げます。

本日は、平成17年1月1日に市町村合併をした時に目指したまちづくり、取り組んだことをベースに、その後の変化も含めて、今、上越市として、大事にしていきたいもの、これからも大事にしていかなければいけないものをお話しさせていただく。

地域協議会の位置付けについては、様々な意見があり、皆さんのお考えが異なる部分もあると思う。これは地域協議会に限らず、いろんな場面で意見が異なるということは当然のことである。意見が異なることが課題や問題ではなく、よいまちを作りたい、よりよくしたいという思いが一致していれば、意見が異なっても、それは立場の違いや考え方の違いによるものである。双方もしくはさらに多くの意見を整理し、こういうことではないでしょうかとお示しをしながら進んでいくのが、今の時代、これからの時代のまちづくりの方法だと思っている。そのことを根底に置きながら、聞いていただきたい。まちづくり市民大学で話した内容であること、私の行政経験からの私見が中心であることをご承知願いたい。

まず、自治とはどういうことか、それから市役所や市議会を私なりに解説した中で、今職員に対して伝えている、市の職員として絶対に分かっていてもらいたいことを皆さんにもお話しする。それから、自治の中には住民自治と団体自治があるということ、市長と議会の二代表制、基礎的自治体と呼ばれる市町村には何が大事かということ、自治に関するこれまでの私たちの歩み、それから市町村合併で目指したもの、これから大事にしたいことを話していく。

辞書で「自治」という言葉を引くと、自分たちのことを自分たちで処理することだと書いてある。「自治」と聞くと、何か政治みたいなイメージを持たれる方が多いが、そうではなく、「自治」というのは、自分たちの周りのことを自分たちでやることだとまず思っていたいただきたい。それから、もう少し大きく言うと、人々が自らの手で行政を行うことという意味もある。辞書の意味なのであまり深く考えていただかなくて結構だが、日本大百科全書には、人や団体が自らのことを自らの手で処理すると書かれている。同じ言葉で表現しているが、自分のことを自分でするということが「自治」だと思ってほしい。もう一度言葉を整理すると、「自ら」のこと。目的とか対象が自らのことであるということ。この「自ら」というのがとても大事で、何を「自ら」と思うかがとても大事である。簡単に分かりやすく言うと、例えば、旧町村の時代に温泉施設があったとする。町村の時代で

あれば間違いなく皆さんは、自分たちの町のものだと思っていたと思う。それが合併後も同じように自分たちのものだと思いつけることができたかどうかはとても大事なことである。あくまで例え話であるが、上越市という広がりの中で自分たちのものという意識が薄れている部分もあるのではないかと考えている。そのため、どれだけ自分のことだと思えるかがすごく大事。「自分たち」は、当然市民のことであり、「自らの手で」というのは、当然手段であるが、ここで大事なのはお金ということになる。お金が人からもらったものであるか、自分たちのものかで、自治という概念は変わってくる。「処理する」というのは、行動・実行ということになる。人がいて、共通の作業があつて、地域があると、これを一般的に「自治」ということになる。地域の事象を具現化する極めて重要なことが何かというと、例えば、今、市役所が何でもやると思われている中で、「いや違うんだ、俺たちがやるんだ、俺たちが決めるんだ。」というようなことを、まずは、皆さんがお考えいただくことが出発点で、それを行政が「わかったよ、そうだよね。」という相互の成り立ちがとても大事になる。エリアが小さく、職業が一緒だったのは昔は、例えば田んぼをやっている農業の集落であれば、水をどうするか、草刈はどうするかなど、常に自分のことと全体のことと一致していたので、他人が手を出す必要はなかった。つまり役所はいらなかった。これが、もともとの自治である。

しかし、段々エリアが拡大し、職業が多様化していき、様々な状況変化により、自分たちだけで解決できなくなる、つまり、それは自分には関係ないという人が出てくると、何か奨励する機構が必要となる。それが市役所の出発点である。そのため、必要なやるべきことが先にあって、市役所が後からできたと思ってもらえればよい。物事を決める場合においても、決めることが先にあって、もう自分たちで決めるのが面倒くさい、じゃあ代表に決めてもらおうというところから議会が出発したので、間違っても、市役所や議会が先にあって、住民が後ではない。実は今、このことを職員も忘れていた場合がすごく多い。つまり、市民の皆さんに何かしようとしたときに、市が決める、決めるための第一歩を自分たちが決めるという意識が最近多い。それが当たり前になっているが、本来はそうではなく、住民の皆さんが「このことを市役所でしてね。」と声を出す、それを受けて、市役所が仕事をする、その原点を市の職員が忘れていた。私は今、市の職員に徹底したいことと言えば、「本当は、住民の方が自分で自分たちのことができるのであれば、市役所は要らない。しかし、時代の中でそうではなくなり、住民の方がいろいろな意味でお忙しくなる中で、公共的なことは市役所に預けるからやってよと言われたんだよ。それがだんだん当たり前になってきているだけなんだよ。」と。一時期、市役所や役場が失業対策

だった時代もあった。そのような時代を含め、これまでの経緯があつて、役所がとても大きい存在になっているが、職員はこの原点を絶対に忘れてはいけないと私は思っている。本来、市の業務は地域住民の皆さんの依頼を受けてやっているのである。市が政策を決めているように見えることも、議会から認めてもらった予算で業務をすることも、今の仕組み上、仕方のないことである。しかしながら、本当の理屈から言えば、市民の皆さんの「これやってよ。」から始まるということ、職員には徹底していききたいし、今言っているつもりである。もう仕組みとしてできあがっているが、私たちの仕事の必要性は、地域住民の中にこそある。そこがすごく大事なポイントだと思っている。このことがずれてくると、いつの間にか市役所が先にあつて、住民の皆さんが後になる。そのため、職員の住民の皆さんに対する説明は、住民の皆さんがやって欲しいことを我々はこのように形でやりますという形になっていかなければならない。すごく微妙なニュアンスだが、そこを分かっている職員とそうでない職員とでは、説明の仕方も変わってくるということになる。市民の皆さんから、「職員に話を聞いてもらえない。」なんて言葉が出るのは、もつてのほかであるということ、毎日職員には言っているつもりである。

ここで大事なことがもう1点あり、実は住民自治は、今話したように市役所の中の仕組みの話であり、まずは市民がいらっしゃって、そこから仕事がありますというのが住民自治である。もう一つ、団体自治というものがあり、これは国であるため、国のことを自治とは言わない。市は本来、国とは別であり、国に属しているのではないということ、しっかり持たなければならない。しかしながら、国全体の方向性もあるので、国の流れに従わなければならないというのはある意味当然であるが、考え方としては、国と自治体は同一のレベルにあつて、異なるものだということである。自治体としてやっていいと思うことは、やっていいと思うことが今ここでいう国から縛られているわけではないという意味である。その精神も、先ほど話した、本来、市職員の仕事は市民の中にあることを忘れてはいけないということと同時に、我々は国に縛られなくていいということも職員によく教えていくべきだと思つていて、この2つがとても大事である。

さらに言うと、皆さんが選挙で選ぶ市長と議会、二元代表制といつて同じように語られているけれど、これも私は別だと思つている。自治の原点から考えれば、住民を代表するのは議会である。その理由は、何をやるかを決めるから。市長というのは自治体を代表しているけれども、あくまで業務執行者であるため、本来は議会が住民代表という意識も議会と市長との関係において大事な視点だと私は思つている。これも段々、自治体の中で市長の方が運営者で、それを議会が承認するというように捉えられてきたが、本来

的には住民代表というのは議会であると私は思っている。やはり基礎的自治体を構成していくために大事なことは、自治体を運営する責任は本来、市民にあるということ。これが物事の原理原則である。だから、その責任と役割を市長と議会に一時的に預けているのだと思っていただく。「俺の考えと違うじゃないか、返してくれよ。」といつでも取り戻せる制度、仕組みになっているわけである。異議を申し立てるといったことが、きちんと法律に記載してある理由は何かというと、皆さんの責任と義務を議会や市長に預けているのであって、その人たちがそもそも持っているものではないので、取り戻すことができるということである。

議会の役割というのは、市民から一時的にお預かりした決定権、責任と役割を果たすこと。ここで大事なことは、地域協議会も同じであるが、決定というのは実行がないと本来はないものである。議会も何をするかを決めてよい、提案権があるという意味で議会の方がやるものがたくさんある。市長は提案権しかないが、議会は市長の提案を決める権限もあるため、どちらかと言うと、議会が市民の代表という方が分かりやすいのではないかといつも思っている。ここで大事な行政の責務であるが、一時的に預かった自治体運営の実行に関わる責任と役割を市役所が預かっている。市民は、決定機能としての議員を選び、実行機能としての市長を選んでいる。分かりやすく言うと、議会は代表。私は、市長というのは、市民の実行権を代行しているだけだと思っている。市長イコール職員と考えれば、この意識の有無によって市役所の運営というのは変わってくる。職員の態度、立ち振る舞いも変わってくると思っている。

自助、互助、共助、公助という言葉があるが、市民の方は、自助から語ってよいが、役所としては、「まず私たちは何をやります。」という公助から語らないと成り立たないと私は思っている。自助というのは、自分のことを自分ですること、簡単に言うと皆さんが直接お金を出してやること。互助というのは、お互いの支え合いで、負担はやはり自分である。例としては、住民組織でお祭りをするときには、自分で費用を負担するため、これは互助にあたる。共助というのは、お互いに支え合うという部分は一緒であるが、お金の負担は制度化されていて、分かりやすく言えば、介護保険などの保険がそれにあたる。公助というのは、税による公のサービスである。公の場合、「ここまでやります。」「ここまで頼まれているので、ここまで頑張ります。」といった具合に、公助から語るものであると思っている。

20年も前に行政の役割を創造行政研究所と議論したことがある。市役所の行政機能は、だんだん小さくならざるを得ないと、しかし、だんだん自分のことを自分ではできなく

なるため、そのような部分においては仕事が逆に広がっていく。そこに対応するように、公社や3セク、NPOといったものができると20年前に考えていた。これがまさに今、このような時代になってきている。各区の住民組織の皆さんは、互助なり共助なりの部分を埋めていただいているわけである。税以外に皆さんがその組織を維持するためのお金を出されていることから、このことも、20年前に予想した姿になってきているということになる。

私たちが自治を意識し始めたのは、私が知る限りでは、のびやかJプランの策定時だと思う。当時の自治体に、市民参加で計画を作るという発想、概念はなかったため、その意味においては、これがスタートだと思う。そして、実は、上越市はボランティアやNPOが育つまちと言える。長野オリンピックの時に、長野県外で一番多くのボランティアを送ろうというのが市の1つのテーマで、当時200人くらい派遣した。長野県外で唯一ボランティアを乗せたバスが出たまちが上越市である。復興も含め、新潟県では上越市から一番多く出たため、そういった意味ではボランティアやNPOが育つまちだと。このような市民参加の実績があったので、感化された人たちがボランティアやNPOを作られた。市町村合併の時に、全国的には珍しい、住民の皆さんが頑張ろうという仕組みができあがっていくのも、この流れの中のことだと思っている。

市町村合併で目指したこと、合併後に何をやりたかったのかということだが、皆さん思い出していただくと、合併後の市の形と合併町村の数の多さで全国的にも有名になり、テレビ番組の取材が来るくらいだった。合併町村の中に、過疎と言われている町がたくさんあり、新聞の一面トップを飾ったこともあった。そのような合併であったわけであるが、この時に皆さんに、この合併は間違いなく行政都合ですとご説明した。しかし、行政都合だけの合併で終わらず、新しい時代にふさわしい地域力、自治体を創りあげるという概念が必要だということをもみんなで話していた。その理由は、すごく簡単で、ずっと右肩上がりに経済が成長してきたが、いわゆるグローバル化、つまり冷戦が終わり、冷戦のために使われていたお金がなくなったため、そこで経済が止まっている。しかし、行政のお金を見ていただくと、実は歳出は増えているけれども、歳入は減っている。その穴埋めをしているのが国債であるということから、地方の支出を減らすために、国は合併を目指した。それはもう当たり前のことであるが、そこで終わるとお金のための合併であるため、そうではなく、まちづくりをしっかりとやりましょうというのが当時の合併であった。この時に、行政コストで言うと、「それぞれの自治体を維持した場合、これだけのコストがかかるけど、合併して1つのまちになるとこうです。」ということが語られた。

ここですごく大事だったことは、自立の可能性があり、様々な圏域の分析があり、歴史的、文化的なつながりがあって、今の枠組みができたということ。30年前に旧上越市が誕生したわけであるが、既にその時から、25万人の圏域の中に13万人の都市があり、運命共同体のように一体化している地域性、米山や関田山脈で囲まれた平野という地形、そういうことを考えると、広い合併にならざるを得ない。もう一度思い出していただきたいのは、当時、通勤・通学で上越市にいかにか人が集まってきていたかということや、その傾向が昭和45年と平成12年の間でおおよそ2倍に増加していたこと。つまり、上越市が人を引っ張っている状態にあった。その中であって、とても大事なのは買い物であり、ほとんどの方が上越市で買い物されている。合併前の上越市の商業は、周りの13町村の住民の方によって成り立っているということを考えれば、周りの13町村の元気がなくなれば、真ん中に位置する上越市も駄目になる。だから合併をしましょうというお話をしたわけである。当時、この人々のつながりを、今お話した、どれぐらいの人が買い物をしているか、どれぐらい人が通勤・通学しているか、それから隣接しているかどうかで、それぞれの町村と上越市の関係を整理し、中郷村が上越市と合併することは、全然不思議ではないということをもみんなで整理をして進んでいた。

住民の年齢構成については、合併当時から分かっていた、20～25歳の人口が少なく、50歳前後が非常に多かった。当然15年経つと、議会でもずっと議論になっている少子高齢化、これは15年前から分かっていたことである。そのことに対応するためにも、みんなで作っていかなくてはならない。なぜかというと、例えば町村に一軒のお宅があって、若い方が上越市で勤務している。勤務が大変なので、町村にある自宅から職場の近くに引っ越した場合、若い方の税金は上越市に納めていただくことになる。しかし、町村に残った親は、介護や医療でお金が必要となる。そうすると、町村はお金を使う人が残り、上越市はお金を稼ぐ人が残るまたは増える。このアンバランスを放っておくと、13の町村が潰れてしまうため、一緒になって、稼ぐところは一緒に稼ぐ、使うところは一緒に使うというまちを作りましょうというのが当時の合併の話であった。

このことも踏まえて、当時の14市町村の歳入を見ていただくと、どこも収入は少なかった。財政力指数という指標があり、当時の上越市は0.7を超えていた。全体を100とすると、70%は自分のお金で成り立っていた。財政力指数が0.1や0.2の町村もあり、当時財政力があると言われていた頸城村でも実は0.5であった。このことから、合併前の上越市は財政力が落ちて、合併前の13町村は財政力指数が上がった自治体になった。これが、合併の姿である。このことを合併前の上越市の市民の方にご説明して、納得して

合併をさせていただいた。

当時の問題点はまだあって、産業構造上、建設業就業者が多いことと、14市町村の公務員も多かった。ということは、公共事業に大きく依存したまちであった。その課題も、合併当時から見えていた。そのような中で、農業の担い手も不足しており、当時から60歳くらいの方が最多だったので、この状況も、そのまま横にスライドしている。

合併協議の中での一番のポイントは、事務事業を全部、お互いに調整をしたことである。ここから地域協議会にとって、とても大事なことだが、合併時に上越市の事業に統一したのは、すべての町村に事業があったもの、これはほとんど上越市に統一した。しかし、もう1つ問題があって、例えば名立町にはあるが安塚町にはないなど、それぞれの町村が個別にやっていた事業もたくさんあり、当時500件あった。この500件をどうするかということで、「合併にあわせて全市に広げるもの」が21件、「上越市に引き継ぎ、地域限定で継続するもの」が77件、「一旦上越市で引き継ぐが、合併後に考えようとしたもの」が133件、「合併後、段階的に無くしていくもの」が76件、「合併にあわせて廃止するもの」が95件あった。このことが、今どのようなになっているかが1つ大事なことで、合併当時に協議したことが、今どのようなになっているかというのは常に比べてみる必要があるし、地域協議会委員の皆さんというのは、そういうところもおそらくすごく気にはされているのだろうと思う。

都市内分権、これが皆さんの地域協議会の考え方。地域協議会、コミュニティプラザ、それから自治基本条例、この3本柱は当時とても大事なことであった。各町村だけにしかない事業を引き継ぎ、今も残っているものがある。ここで一番大事なのは、今その視点があるかどうかということ。なぜかと言うと、市は広くなった。けれど海もあれば山もあり、例えば、農業が盛んなところもあれば、工業の就業人口率が非常に高いところもある。今までの小さい町村だったら、先ほど市民の方がやってねということをして市役所がやるということ言えば、こうして欲しいという要求は、それぞれで異なっても不思議ではない。だからその時に、どうやったら全市均一サービスでありながら、その区だけに通用するような、その区だけに必要となるような事業をどうするかという話が一番大事だったのである。ここでポイントとなったのは、実は地域協議会よりも前に議論された住民組織であった。住民組織を作って、住民の皆さんが会費制で運営することで、それぞれの地域に、特別な何かをやっていこうよというものがあつた。いろいろなところでスタートし、それが1つのパターンとなっていた。考え方としては、13区を例にとると、行政庁舎をコミュニティプラザに位置付けて残すことによって、ここが新しいその



地域の事務を担う場所であるという整理をした。上越市の合併で、支所ではなく総合事務所とした意味はそういうことである。当時の住民組織は、NPO雪のふるさと安塚が第1号でNPO法人を取得し、全国で有名になった。会員が全町民ということで、全国から取材があり、ほとんどの地域で振興会やまちづくり団体が設立され、今も残っている。同じような組織が旧上越市の15区で生まれ始めたきっかけは、介護保険の支援事業である。支援事業を実施する際に組織化されたところもある。旧町村13区の住民組織は、そういった経緯ではなくて、自治体としてやっていたお祭りなどを、自分たちで維持しようという目的で組織が作られた。これは合併協議の中で進んでいったわけである。

やはりこれから大事なものは、行政への信頼感であると考えている。まちづくりに対する市民の皆さんの参加意識もとても大事であるが、そのときの1つが、今日の皆さんの地域協議会ということになる。市長が市民に対して行政サービスを行うのと同時に、実は、合併協議の議論の中では総合事務所が行政サービスを行うという発想もあったが、検討の段階でなくなり、代わりに住民組織が入ったのである。問題となったのは、地域協議会の議論が住民組織の議論の後に出てきた話であったこと。そのため、両者の整理が十分でなかったかもしれない。だからそこが1つのポイントになっている。その理由は、決定というのは実行がないと決定がない、と先ほど話したが、地域協議会が後出しだったがゆえ、地域協議会の皆さんが決める事項をなかなか作れなかった。それで、今、市長が工夫をされた中で、地域でそれぞれの事業をやるときに、地域協議会が事業を選定する形をとって、地域の中に地域協議会という存在を根付かせようとした。そのことが、今の流れをお分かりいただく中で、地域にいろんな課題があり、その課題に対して地域で特別に何かやらなければならないとすれば、地域活動支援事業というお金がその地域にとって必要な、特別な行政サービスという言い方は適当ではないが、住民組織が互助・共助のサービスとして提供するとすれば、600万円ほどであるが、地域協議会が決定していくことで、その区に特別なサービスが入ることになるので、広い市域の中の小さなそれぞれの地域の中に、1つ独特の特別なサービスが入っていくというように考えることもできる。今の制度は、そのことにこだわっていないが、もともとの発想からすると、地域協議会で事業を選定するとすれば、どれだけ住民の方が望んで、あまねく住民の方に行き着くサービスであるかという点も考えていただく展望があつていいのかなと思う。後付けではあるが、ここは地域協議会の大事な仕事になった。

法律上どうかと言うと、本当は地域自治区の事務所が所管する事務について審議して、市長に意見を言う制度になっている。実は当時、市役所側としては、この役割はそんなに

重くするつもりはなかった。しかし、当時の議会の皆さんが、やはり作る以上、この権威を上げたいという意見があつて、非常に重い権限を持たせると同時に公募公選制という制度をとって、住民の皆さんの納得性を付加して今成り立っている。ということは、地域協議会は、設置の経緯は別にしても、制度上公募公選であることを考えると、相当高い権限を持っているというふうに市としては捉えるということになるわけである。

地域協議会と議会は何が違うかという点において、地域協議会は全市的な案件を決定する権限を持っていないが、実態としては、地域協議会がイエスと言ったものを議会の皆さんがノーと言いきこの空気感というか、地域協議会が決定したものを議会が覆すのは相当勇気が要ると思う。逆も同様である。だからそこは、仕組みとして、議会の皆さんがどのように考えるかの方が実は大事。決定するのは議会であるが、今の空気感で言うと議会の皆さんは、地域協議会を非常に尊重されているので、地域協議会が出した答えと違うことを決めにくくなっているのは事実だと思う。ポイントは、現行のルールでは諮問して答申をすることになっている、つまり市長の附属機関である。附属機関というのは、残念ながら法律の仕組み上、言葉は悪いが、市長の下部組織になっているということ。このことは、私たちが制度を作る時に、議会の皆さんに、結局は附属機関となるため、市長の決定をひっくり返すほどの力を持たせることはできませんと何度も話をさせていただいた。けれども、議会の皆さんとしては、そうであっても地域協議会というのはこうあるべきだということで現在の形になっている。よって、今申し上げたように、結果的に議会がひっくり返すのは難しい。けれど一方、地域協議会は市長の附属機関なので、市長がその結果を肯定しようが、否定しようが、それはもうある意味、市長の権限だというすごく複雑な位置付けになっていることは事実である。その中でどうするか。地域協議会は、決定機関は決定機関であるが、やはりその前に協議機関であると思う。つまり、提案者であると。まさに住民代表である皆さんが1つの案件について、初期段階から話し合っていて欲しい。当然、これは、提案側の市の問題もあるし、受け入れる皆さん側のお話もあると思う。だから、市の提案が形になった時、固まった時に話をするよりも、一度、「今度こう考えているんだ。」という話があるのとないのとでは、皆さんも準備が違うと思う。問題意識の持ち方とか。「そうか、そういうことを考えているんだ。このことについて、住民の皆さんはどう考えるか我々もちょっと準備しておこうぜ。」という、そういう期間があれば、一緒に歩むことができると思う。そこは、市長と議会の関係とは違う附属機関なのだから、一緒に考えて行こうという、そういうことが制度の中で求められているのかなと思う。私は今、できるだけ早く、地域協議会にお話をするよう

にと庁内で話しているのです、皆さんも「俺たちの地域に今後何かないのかい。」みたいなお話をどんどん出していただけるとありがたいと思う。先ほど言ったように、実行のないところには決定がない、つまり、何をやるのか、何のためにやるのかということが一番大事な話になるわけである。

例えば、板倉区の小学校の統合の件。子どもたちが少なくなり、教育環境を案じて、地域協議会が先に議論されていた。そこに、教育委員会としてもいろいろ考えたときに、統合というのが1つのパターンだなという考えを持って、教育委員会として地域に出た。そのときには、地域協議会の皆さんは確か4校統合というお考えも含めたご提案があった。市では、住民からいろんなお話を聞いた中で、4校の統合は、時間がかかって難しいという感触があった。3校と4校の違いはあったが、先ほど申し上げたようにそれは考え方の違いであって、より良くしたい、良いまちにしたい、良い区にしたいという思いは一致しているわけだから、3校、4校というところはある意味小さい問題である。そのように、大きいところで取りついて、議論を少しずつ細かくしていくという、私としては理想的な議論が今回の学校統合ではできたなと思っている。双方そのような気持ちで話ができよかったと思っている。

そのことを踏まえると、諮問に対してその日のうちに答えを出すというのは、なかなか難しいことだと思うので、もっと早い段階、構想ぐらいの段階で1回お話しする、もし、それがなくなったのであれば、なくなりましたと言えればいい話だと思う。やはり、人間そうであるが、長い時間、物事に触れると親近感も出る。どういうところを見て議論するのと、自分のものとして取り込んで議論するのでは違うと思う。それは1つには時間。どれだけ長い時間話ができただとか、どれだけ腹を割って話ができただか、基本は良いまちにしたい、より良くしたい、お互いにこの2つが確認できれば、意見の違いは意見の違いでしかない。そう思えるまで議論していく。それを市町村合併の時にはやったわけなので、経験をもう一度、思い起こしていきたいなと思っている。今、少なくとも私の所管では、できるだけ早く話をしなさいと指示している。

この地域協議会というのは、ある意味で言うと、市の事業が入ってくるということは、例えば何らかのお金が入る。区の中に、どうやってその公的なお金を導いてくるかという話でもあるわけである。それからもう1つ、住民組織の皆さんに、例えば草刈などの委託をしている場合がある。そこで稼いだお金で住民組織の皆さんはお祭りをやったりしている例が13区には結構ある。最近、人手不足で草刈を受けられないという話が出てきている。これは、すごくもったいない話と考えることができる。例えば、年間500万

円で草刈をお願いしていたとすると、その区から 500 万円がなくなることになってしまふ。だからできれば何とか、その住民組織の皆さんが人を充てる形で、私たちも一緒に考えるから、区の中でできないかと考えていただきたい。その草刈をその区の外の業者が受託したとすると、お金が区外に流れてしまう話になるので、これはもったいない話だなと思っている。そのような考え方も踏まえて、また皆さんとよく話をしていかなければならない。また住民組織の皆さんが必要であれば、共生まちづくり課から説明させるが、そういうこともとても大事な視点である。例えば、自分たちの区の住民組織がどのようなお金で成り立っていて、それがどのように使われているかを地域協議会で知っていただくことが地域活動支援事業の審査・採択をするときに、少し役立つかもしれない。例えば、その組織がやっていることを応援するとか。同じ公的なお金なので、少し工夫をすれば、数倍の効果に通じてくるのではないかと思ったりしている。

職員に今言っているが、とにかく市民の信頼を得ること、仕事は住民の中にある。そのためには、市民の皆さんの中に出かけていかなきゃいけない。特に、区の職員が最近外に出ていないとすごく実感している。何のためにかと言えば、やはりニーズ探しである。住民の皆さんの中に仕事があるという意識をもう 1 回徹底したいと思う。それから、繰り返しであるが、情報提供を早めにして、地域協議会や住民の皆さんと一緒に物事を考えることも大事であると、強調している。そしてデータ。私はもうこの 3 点。市役所は、困っている人を助けるところ、頑張っている人を支援するところ、市民に寄り添うところだと思う。この 3 つを職員には今、徹底しているので、皆さんの方でご不満があったらいつでも言ってもらいたい。

1 つの例を取りあげる。上越市では 10 数年前に生活習慣病予防対策を大きく変えた。その時の基本は、ずっと話してきた自治の力を使った。この 10 数年、国民健康保険は値上げをしていない。介護保険料は、私が健康福祉部長だった時は全国 3 位だったが、現在は 200 位まで下がっている。これは、市がやったのではなくて、住民の皆さんが生活習慣病の予防をしていただいた結果としてそうなった。そのことを気付いてもらうために、職員はデータを出して、いろんなお話をさせていただいて、まさにまちが変わった。生活習慣病でできたということは、他のことでも絶対にできる。その時にみんなで考えたことは、やはり健康づくりは市民活動だと。先ほど、責任を一旦預かっているとお話しした。しかし、市役所で健康は預かりきれない。だから、「市民にお返ししよう、自分でコントロールしてください」という運動をやった。「健康づくりは最大のボランティア活動です」ということを皆さんにお話しして、その結果として、糖尿病が一番下がった。全

国では、腹回り 85 センチ以上と言われていたが、上越市ではやせ型の方が、実は生活習慣病が多かった。つまり何かと言うと、国は全国のデータを見ているが、それが必ずしも全ての自治体に当てはまるわけではない。やせ型の人々の糖尿病を見つけながら、糖尿病を減らしていくと腎臓病も減り、脳の血管疾患も減り、今申し上げたように医療費は上がり、介護保険料は下がった。実は、この 10 数年で、脳の血管が切れる病気は減った、しかし、減らなかったのは脳の血管が詰まる病気。これは、おそらく運動だろうということで、新しく取り組んでいる。なぜ、今この話をしたかと言うと、みんながデータを見ながら自分のこととして考えて動き出すとまちが変わるということ。これが自治だと思ふ。こういうところにも、先ほど言った市民参加であるとか、そういう気持ちを取り込んでできるので、ぜひまたやってみたいと思う。

いずれにしても、先ほど話した通り、地域協議会は、住民の皆さんの何らかを決定する組織である。これはもう間違いないことなので、その時に、実行があるから決定がある。だから、何かをやろう、何か足りない、何かをしたいということが何なのか、それが区にとって必要なことであれば、どんどん皆さんで決定して、しかも、今、地域活動支援事業という形ではあるがお金が各区に入っているので、それをうまく使っていただくというのが 1 つ。もう 1 つは、諮問・答申以外に意見具申ができることになっている。それを皆さんがどうやってお使いになるか。先ほど小学校の統合の話もさせていただいた。実現ができるかできないかは別にしても、今何が望まれているか、逆に言えば不要なものなどいろんなことがあると思う。そのことを分かっているらっしゃるのは、住民である。議論していただいて、私たちに投げかけていただくことは、我々が気づかなかったことを教えていただくとても大事なことであると思っている。繰り返しになるが、諮問・答申でお互いに二項対立ではなくて、一緒に考えるということをお私たちが心掛けてまいりたいと思うので、皆さんからも、そういうことをお考えいただければありがたいと思う。

**【東條副課長】**

ご意見やご質問があれば、挙手の上、発言をお願いします。

**【高田区 本城会長】**

平成 17 年の市町村合併に伴う、合併特例法による地域自治区の導入、その後、旧上越市も含め全市に地域自治区が作られた。この経過があり、あれから 15 年が経過し、人口減少の問題、高齢化の問題など、当初計画されたことから大幅に後退をしている。こういった現状の中で、平成 25 年に地域協議会の検証が行われ、平成 27 年 1 月に上越市地域協議会の一層の活性化ということで検証結果が出された。

この検証会議では、地域協議会のあり方、諮問・答申のあり方や諮問の目的、意義、公募公選制、地域活動支援事業といった、制度上の課題への対応についてかなり議論されてきた。この報告を受けて、諮問基準のあり方、委員の研修、情報収集を含む活動費用の必要性、委員改選に向けた応募の検討について、対応するという事になっていた。しかし、この5年間、検証結果に対する内部検討がされているのか疑問を持っている。

地域協議会は、市長の附属機関に位置付けられており、市議会の役割との違いについて理解はしている。地域協議会が発足して15年が経過する中で、最近では各区で委員のなり手がなく、市長の任命で充足する現状など、地域協議会のスタート時と比べてかなり後退しているのではないかと受け止めている。諮問についても、我々地域協議会が提案と異なる答申をしてもそれは市長の施策で決定をするという関係性であることは理解をしている。地域協議会委員の皆さんは月1回の定例会議を一生懸命やって、いろんな意見を集めた上で出した答申に対して、言い訳のような通知が市から出てくる。このようなやり方をされると、お互いの信頼関係が崩れるのではないかと懸念を私は率直に感じている。そのため、私は地域協議会をリードする市の積極的な検証を急いで、そして今ほどの話のように市民が本当にまちづくりをやっていくという原点に立ち返る、そういった指導をやっていただきたいと思う。それについてお考えを聞きたい。

#### 【野澤副市長】

地域協議会の設置経過はそのとおり。何事もそうであるが、時間経過の中で忘れられていくもの、変わっていくものは、世の中にはあると思う。しかし、そうならないように条例で規定したり、ルールとして規定する。繰り返しになってしまうが、市長の附属機関という位置付けは越えられない中で、どれだけ地域協議会の意見を市政に反映するか、それは今の制度がある以上、その場で対決構造ではなく、一緒に議論していけるというのが議会と市長との関係とは異なりできる組織なわけである。私が思うには、先ほど申し上げたように、提案の時だけでなく、もう少し早い段階で、今この地域ではこういうことが必要で、こういうことを考えているので、今後こういう仕事について、提案、諮問があるかもしれないというような話はしていきたいし、させていきたいと思っている。

それから2点目、実は公募公選制にしたときに、不足する委員を市長が選ぶのはおかしいのではないかと議論が最初にあった。つまり、市長が委員を選んでしまうと、簡単に言えば市長が選んだ人なので、これは市長が意図する、しないは別にして、外から見ると市長が選んだ人だから市長のやることに反対しにくいよねというふうになると、制度としておかしいでしょうということで欠員にするという議論もあった。しかし、欠員

にしてしまうと地域協議会自体が成立しなくなるので、市長が選ぶということになっている。一番良いのは、本当はこの地域協議会が、皆さんにとって魅力的になって、やってみたいと思う人が増えれば、それが一番良いことで、そのためにも今申し上げたように単純にこれでいいですかと言うだけではなく、一緒に考えていく姿勢をぜひ我々も考えたい。委員側も時間が流れていくと、市長からの諮問に、「何か言えばいいんだ」みたいな意識の変化も困る部分であるので、ここはお互いかなと思う。少なくとも今、指摘いただいた点については、役所の中ではしっかりやっていきたいと思うし、また委員の皆さんも二項対立のための組織ではないということの中で、お互いに課題をしっかりと見つけて、冒頭から申し上げたように、意見の違いはいろいろとあるので、より良くしたいという思いの中で、みんなで意見を練っていければいいなと思う。いただいた意見をしっかりと受け止めたいと思う。

**【東條副課長】**

他にご質問等を求める。

**【大潟区 君波会長】**

私は、地域協議会については、平成19年1月の「上越市における都市内分権及び住民自治に関する調査研究報告書」に従って進められるだろうと思っていた。一番の成果は、住民組織が極めて各区において成長し、代表性の高い団体になった。その一方で、地域協議会が成長していないのではないかという気がしていたが、今日の講演を聞いて、地域協議会のあり方というのは、これから我々の中で工夫していく必要があると思った。

1つだけ問題があるのは、できるだけ早く問題提起をしていただきたい。正直なところを申し上げると、例えば、公の施設の再配置にしても、事務事業評価の結果にしても、地域協議会の中では少し消化不良を起こしている気がしている。そういった面も踏まえていただいて、早めに問題提起をしていただきたい。

もう1つは、副市長が当時の企画・地域振興部長時代に「上越市における都市内分権及び住民自治に関する研究会」の事務局を担当されている。当時の考えと現状の差異について、もし個人的にお考えがあったらお聞かせ願いたい。

**【野澤副市長】**

まず、後半からお答えする。君波さんがおっしゃったように、住民組織がしっかり育っていて大変ありがたい。でも、それはなぜかというところすごく簡単で、実行だからである。実行ということは、必ず何か戻ってくるものがある。やったことに対して、反対の意見もあれば賛成の意見もあり、お金をどのように使うかということも含めて組織は成長する

はずである。地域協議会は、先ほどお話したように我々が想定したこととは違う機能を、当時の議会の皆さんからいわゆる地域議会だと、コミュニティ・ボードだということで我々にその理論付けをするよう言われた。そのため、一生懸命理論付けをしたが、当時から非常に矛盾があったのは事実である。その違いは、やはり実行だと思う。先ほど話したように、今の市長が、住民の皆さんの活動を、地域活動支援事業という制度を組み込むことで実行と決定をくっつけようと言われたのだと思う。その努力は、良かったと思う。しかし、そのことを協議しているうちに、その実行と決定の部分が、例えば、繰り返しになるが、区域全体のお金として使われるものもあれば、この団体は一生懸命やっているからという提案もあるわけで、その辺の部分、全区域内のことに対する決定性をなかなか持ち得なかったというのは、1つある。

それからこれは制度上とても難しいことであるが、市の条例の上に地方自治法があって、その地方自治法が地域協議会に求めている、規定していることがすごく限定的なのである。そのため、上越市では自主的審議を設けた。私は、やっぱり肝は自主的審議だと思っている。地域の中で議論して、実行に移る。今度、このときには議会の壁がある。ここは3者の中で、だから逆に言うと面白いというか、上越市の場合は、非常にその制度が、巧みに上手く組み合わせさせていけば、住民の皆さんの満足感も上がっていくのだけれども、何か1つ崩れ始めると、やっけていて意味があるのかというようなお話しに、今なってきたままではあると思う。

平成19年の報告書について、当時の有識者の皆さんの意見は、非常に論理的にはすっきりしているけれども、現実に当てはめるとなかなか難しいところもある。しかし、理想は示されているので、理想に近づけるようになったらいいなとは思っている。

13区や15区も含めて、住民組織の皆さんの状況も内容によっては違いもあるので、そのことにも着目しながら、私が一番心配しているのは、副市長になってから2回13区を回ったが、区という意識が少し解け始めている区域もある。それは、ちょっと残念だなと思っている。この大きな新しい自治体の中で、区であったり集落であったりそれぞれが生き生きするかどうかは、やっぱり大事なことであるため、そのための制度だと思えば、別にあって不思議ではないと思うし、大事にしていくべきだと私は思っている。この制度の維持には努力したいと思っている。

**【東條副課長】**

他にご質問等を求める。

**【吉川区 山岸会長】**



先ほど副市長からお話があった、行政の進む方向性が出た時点で、情報提供する。現実としては、私は情報提供がまだ遅いなと実感している。町内会長連絡協議会と我々地域協議会との間で意見の違いがあると、住民が何を一番求めているのかが濁ってしまう。行政から早く情報提供いただくと、我々は直接その案件に関わりがある地域の町内会に入って、直接意見交換ができるが、それがなかなかできない現状にある。委員のなり手が少ないのは、実は地域協議会のやりがいを感じられなくなっているからであり、ここから生まれているのではないかなと思う。副市長が言われた通り、早い情報提供をぜひお願いします。

**【野澤副市長】**

制度を動かしていく中で、やっぱり人というのは思いを持っておやりいただいている。例えば、今お話しいただいたように、実はもうすでに市役所が地域の中に入って仕事の話をしていただけれども、地域協議会が聞いていないというような事態は地域協議会の皆さんをがっかりさせる話だと思うので、そのことも含めてもう一度、しっかりしたいと思う。

**【東條副課長】**

他にご質問等を求める。

**【柿崎区 吉井会長】**

我々、地域協議会の仕事というのは、市長からの諮問・答申、それから自主的審議事項、それと最も大事なものは自主的審議で意見書あるいは提案書を出すということだと思う。やはり自主的審議で、意見書を書く、出すというのに関しては、全地域協議会が一番、心底力を注いで提案させていただいていると思う。我々の地域協議会も意見書、提案書を少なからず出してきているが、それまでに、大体2年から3年くらいかけて、地域協議会の中で議論、検討している。なるべく少ないページで、少ない資料で市長に対して意見書を出しているが、それに対して、市長からの回答は、大体1か月ないし2か月後に、A4用紙1枚で、ほんの5分から10分くらい地域協議会に来られて説明してそれで終わり。そのことに関して、対決ではないとおっしゃっているわりには、対決ムードになってしまう。その辺が地域協議会の委員になり手がなくなるということにもつながっているかと思うので、もう少し丁寧に対応していただければと思う。

**【野澤副市長】**

意見書が出されたら、私としては直接伺って議論させていただくことを、今この場ではお約束させていただくけれども、しっかりと受け止めながら、やはり課題があること

は事実。そのことをどうやって解決していくかというところの意見の違いは仕方がないことだと思うが、納得性のあるようなお話ができるよう、少なくとも A4 用紙 1 枚で終わるようなことなく、私も実際に伺って、意見交換をさせていただきたい。

**【東條副課長】**

次の公務につき、副市長は退席させていただく。

－ 副市長退席 －

**【東條副課長】**

次第の 4 「意見交換」に入る。

・意見交換の手順を「意見交換 実施シート」に基づき説明

今年度は、テーマを特段設定していない。委員の改選が行われ、新たな体制の地域協議会となったことから、各会長が他の地域協議会の活動、様子などを知る機会となればと考えている。

－ 3 つのグループに分かれて意見交換 －

**【東條副課長】**

各グループの意見交換の概要報告をお願いする。まず、A グループの報告を求める。

**【津有区 藤本会長】**

それぞれ今、課題となっていることについて、出た話題の中からいくつか紹介する。

まず、1 つ目に地域協議会だよりの配布について、いろいろな関係で全戸配布から町内回覧になった区があり、それぞれ地域協議会だよりの配布方法に様々なあり様があるということが話題になった。

それから 2 つ目には、諮問のあり方について、やはり市からの情報提供が遅いので、町内会長との協議の中でうまく整合が取れないという意見がいくつかの地域協議会から出された。

それから、先ほどお話のあった、地域協議会の検証結果について、早急に検証して欲しいという意見、様々な情報提供をできるだけ早くしていただけたら活動が良い方向に向かっていく、そうでないと対立軸ができてしまうという意見もあった。

一番意見が多かったのが、地域活動支援事業をどのように使うかということについてであった。特に今回は、コロナ禍で事業が中止になってしまい、なかなかうまく使えない部分が出てきている、かなり多くのお金を返納せざるを得ない状況が起こっているという状態もあった。また、以前は、町内会単独の提案事業が多かったが、できるだけ区全体

に還元できるような事業を採択する方向にしたという話もあった。それから大前提として、やはりその地域が活性化するにはどうしたらよいかという視点で事業を決定しているということ。それから、共通の統一基準があった方がよいのではないかという意見、配分額の算出方法について、人口割の比率が高いと人口減少によって額が少なくなり非常に困る。できたら、面積割も考慮してほしいとの意見もあった。

自主的審議に関して、情報収集の方法について意見がたくさん出された。多くの区では、町内会長との会を頻繁に行っているということで、情報共有しながら、一緒に活動していくという事例、来年に複数区合同の委員研修会を計画しているという事例、区を幾つかのブロックに分けて、住民との懇談会をしながら、いわゆる地域の課題が何であるかを見つめていくという事例もあった。その中でも、興味深く拝聴したのは、清里区の中山間地域の振興というテーマの中で、空き家対策が大きな課題になっており、エンディングノートを書いてもらうような活動を進めていると。そのエンディングノートに必ず自分がいなくなったら、この空き家はどうするのかを書いてもらうということもよいのではないかとのお話があり、そういったことも大事なのかなということを感じた。様々な方面から、いろんな意見が出された。

#### 【東條副課長】

次にBグループの報告を求める。

#### 【浦川原区 藤田会長】

各区では自主的審議について、どのような方法で取り組んでいるかということで意見交換を行った。

まず、実績がある区から事例を紹介した。浦川原区では、8年かけて小学校3校を1校に統合した事例、大潟区では、平成28年から30年にかけて、より魅力あるまちづくりということで、地域活動支援事業を活用したDVDの制作をまちづくり振興会に託した事例を紹介した。また、コロナ禍であるが鶴の浜温泉の活性化についても、新しい提案をする予定とのことである。

それから、今回、副市長のお話を聞いて、自主的審議についての決意を新たにしたいという発言もあった。

さらには、市の公の施設の再配置の関係で審議をしており、地域、行政と向き合っているが、なかなか結論が出ず、先行きは不透明であるという発言や、常に自主的審議についてはいろいろと研究はしているが、地域に住み慣れた子どもたちにどんなことを教えたら住み続けてくれるのかといった悩みもお持ちであった。また、国道と海を抱えており、

行政からすぐに国、県とのすり合わせと言われるとなかなか自主的審議が生まれてこないというような発言もあった。

いずれにせよ、Bグループでは、自主的審議については、やはり住民とのすり合わせ、具体的には町内会長、また委員が各地から出ているため、その方々の感性も大切であると感じた。

**【東條副課長】**

次にCグループの報告を求める。

**【柿崎区 吉井会長】**

非常に興味深かった話として、有田区あるいは和田区では、人口が集中、増加し、その対策に頭を悩ませている、その対応をどうするかということを検討されている。柿崎区を含めその他の区では、人口減少問題で非常に困っており、その対策をどうするかということで、各地域協議会の委員の皆さんが苦勞されていることが分かった。人口集中と過疎、過疎の方は過疎で問題があり、集中の方も集中で問題があるということが分かった。過疎の方では、小学校の統合、これはもう自主的審議に挙げて頑張って取り組んだ地域協議会とこれから検討しなくてはいけないところがあると認識している。また、逆に有田区では小学校の児童が千人を超えてしまい、統合は統合だけど分離統合ということで審議してきたというような苦勞話もあった。

それから、各地域協議会とも、新任委員の割合が非常に多い。かつ、任期最初の地域活動支援事業の審査・採択であり、非常に時間がかかったようであった。また、今回コロナ禍ということもあり、事業を採択してもお金を返納せざるを得ないということも審査・採択に時間を要している一因であるとの見方が各地域から出た。

そのため、自主的審議の課題抽出が各区遅れており、ほとんどの地域協議会でまだ課題の抽出ができていない、これから課題の抽出をするという地域が多いように感じられた。その中でも、やっぱり一番問題なのは、空き家問題、空き家対策をどうするかという問題が各地域から出され、取り組んだが結論に至らず持ち越しになっているという地域協議会も多かった。

**【東條副課長】**

各グループから意見交換の内容を報告いただいた。日頃、会長・副会長としてご活躍いただいている皆様であるからこそ共有できること、お気づきになられたことがあったかと思われる。今後も会長・副会長同士の意見交換、情報交換を大切にしたいと考えている。

それでは次第の5「連絡事項：令和3年度地域活動支援事業について」に入る。

**【岡村課長】**

- ・資料No.1に基づき説明

**【東條副課長】**

ただいまの説明に関して意見や質問等があれば、挙手の上、発言をお願いする。

－ 意見・質問等なし －

最後に、本日の会長会議全体を通じて意見や質問等があれば、発言をお願いする。

－ 意見・質問等なし －

自治・市民環境部長の影山より、閉会の挨拶を申し上げる。

**【影山部長】**

- ・挨拶

**【東條副課長】**

- ・閉会を宣言

9 問合せ先

自治・市民環境部自治・地域振興課自治推進係 TEL：025-526-5111（内線1584）

E-mail：jichi-chiiki@city.joetsu.lg.jp

10 その他

別添の会議資料もあわせてご覧ください。