

令和3年8月25日

総務常任委員会 所管事務調査 地域自治・住民自治／地域自治区

正副委員長まとめ（論点整理）

「今後の議論の進め方については、現状と問題点、課題を浮き彫りにして具体的な議論していかないといけないと思う。

例えば、地域自治区について、栗田委員が「地域自治区単位で、自主的に自分たちでものを考え、自分たちで解決でき、まちをつくっていけるような仕組みになっていない」とある。その通りだ。だったらどうするか。それぞれ意見を戦わせると（解決方法は）見えてくるのではないか。」（橋爪委員）

そこで以下のような区分けで委員の意見をまとめた。対論も記し、これらの要素から全委員総意の提言へとまとめていきたい。

背景

表出する問題

真の課題

解決への視点・糸口

解決への提案

背景

◇国策の中で

地方分権という国の大きな流れの中で、地方自治体が自立し、自分たちで考え、自分たちでやっていくことになった。

国策で推進された平成の大合併は地域自治の推進を目的としたものではない。

同じ国策で進めてきた地方分権＝地方自治体の自立との整合性をとるため、都市内分権としての地域自治の仕組みを作らなくてはならなかったし、それを保障する制度をもって合併を推進・加速使用としたことは事実。

◇上越市は・・・

地方分権が進む中で、「地方自治体の自立」を大きなテーマに行政・議会とも上越市のまちづくりを真剣に考えてきた。その過程で、合併という新たな課題が加わったことにより、地域を主体とした地域自治、さらにはそこに住む住民を主体とした住民自治のあり方をまとめなければならなかった。

大合併については、確かに国や県の方針に沿って進められた。ただ、合併協議会では様々なサービスの統一などを協議してきて、一定の合意をみた時点で今回の合併はこれでいいのか住民の声を聞くべきだと訴えてきた経過がある。そこでの地域自治のあり方の議論は市民が主役の自治をどう実現していくか、そういう観点でやってきたと記憶している。

上越市は、自治体よりももっと身近な地域の自治、都市内分権として捉えることはできないかと議論し、上越市は全国であまりみない自治の仕組みを選択し、かつての旧 13 町村は地域自治区と地域協議会も設けた。

地域自治区制の導入は国の示す仕組みに近いものであるが、それは上越市が考えている「住民の身近な地域課題を住民自らが解決し、住民自らが特色あるまちづくりをすることができる」仕組みを可能にする制度になるであろうと判断したからに相違ない。それゆえに上越市は合併前上越市においても 15 の地域自

治区を設け、全市においてこの制度を導入した。

地域自治区には、住民が地域の課題やまちづくりを話し合う機関として地域協議会を設置し、それを補佐する事務所を置くことになっている。我々上越市が考える地域自治・住民自治を推進するにふさわしい仕組みではないだろうか。そう考え、全市にこの地域自治区制度を導入した。

◇地域自治区の法的根拠について

合併時の地域自治区は合併特例法に基づき設置されたが、現在は地方自治法によるものとされている。すなわち、東京の特別区や政令指定都市の行政区とは違うものだが、基礎自治体内の地域自治区分を法的に定める必要があるのか。法的規制が最大のネックになっている。

自治というのであるから、当然のことながら、その自治権が及ぶ範囲（地域）を明確にしなければならない。上越市では条例によりその及ぶ範囲を定め、28の地域自治区としている。

合併時に旧町村単位で13の地域自治区を定めたが、現在は合併前上越市の区域も含め28区である。

◇仕組み

合併後の地域自治がスムーズに進められるようにと、各町村では公の資金を投入して住民自治組織（まちづくり振興会など）を作った。合併後も13区には住民活動の拠点施設「コミュニティプラザ」を設立するために1億円ずつ配分した。

地域自治区制度の導入により行政機能を併設した事務所を設置し、住民自治の切り札となるであろう地域協議会も置いた。

表出する問題

◇合併から16年目、はたして合併の目的と各区の住民サービスは向上したのか

制度的に地域自治区という制度をつくったが、それが機能していない。都市内分権という目的に沿って機能するにはどうしたらよいか考えなくてはならない。まずは地域自治のあるべき姿を求めることと、そのあるべき姿と現行の地域自治区制度はうまく合致ができているのかどうかを検証したい。

上越市は、自治体よりももっと身近な地域の自治、都市内分権として捉えることはできないかと議論し、住民に身近な地域自治区を設けた。しかし地域自治区単位の、自主的に自分たちでものを考え、自分たちで解決でき、まちをつくっていきけるような仕組みになっていない。

都市内分権の仕組みとして地域自治区を採用したためにかえって自主的に地域が動くことができなかった。

財政見通しの甘さから、新市建設計画は頓挫し、合併前上越市に地域自治区を導入しても、事務所はできずセンターを置くのみとなり、コミプラも作られなかった。そして最も大事な住民自治組織は整備されずまちづくりの実行部隊がない。

大きな誤算は財政見通しの誤りにより、住民自らが自分たちのまちをつくるという目指す方向に進まなかった。

一番大切な住民（住民自治体）単位で合併の理念とともに合併後のまちづくりの細部が伝わり、議論されてきたか不明である。

上越市の合併そのものをここで検証することや住民サービス、行政の仕組みについて論じることはこのテーマにふさわしいとは思わない。との意見あり。

一方…合併を論じるべきだという意見も…以下

いわゆる生活経済圏を共にする括りをもって立ち上げた中規模合併を目指した理念のある合併の方針（宮越市政）が、いつの間にか次期市政において、なし崩し的に合併の範囲が広がり、14市町村の合併となった。しかし、未だ合併の理念や根拠が不明確な状態が続いたままになっているため、その結果として、今日においても大合併による違和感や不満が絶え間なく続いている。

当時の合併に対するスタンスは、国では財政改革の一貫という考えを持ちながら（小泉内閣の三位一体改革で地方の財政支援の圧縮を目指した。）大合併を奨励し新潟県においてもその主旨に賛同した。

新潟県は他県に比べ本来の自治体が持つ機能（行政機構・議会など）が縮小された結果、自治意識の空洞化が進み、国からの交付税等助成も細り、自治体が疲弊し、自治体の維持装置が弱体化したため、住民自治力という力も削がれ、今日に至っても夢も希望も失った。

大合併がもたらしている不都合な姿や住民への合理的な説明と責任の一端も何ら明確にしない、住民不在の合併であったと断言できる。

本来の合併のあり方は、新しい自治体を描いた上でのビジョンがどうであるかを論じながら、合併自治体の範囲を決めるべきである。

中規模合併スキームは今でも支持されるものと強く確信している。

大合併がもたらした大きな問題といえば、その一つに人口減少に拍車をかけているという現実である。

またあまりにも広い地政学的な問題から、生活圏を一にしない住民同士の物理的・心理的一体感は、どうしても不自然となり、一体感が醸成されない状態が、合併後16年という長い年月を経た今日においても続いている。

旧町村の実態はといえば、元々財政力指数が低い上に、町村を支える機能は失うばかりであるから、過疎地域は更に過疎化が進み、やがて限界集落どころか、旧自治体は消滅の一途へと加速されていく。

真の課題

◇できなかつたこと

地域自治区単位で、自主的に自分たちでものを考え、自分たちで解決でき、まちをつくっていけるような仕組みになっただろうか。

基礎自治体（市町村）の中で定めた「地域」で、地域経営を自立的に行うことができているだろうか。

都市内分権の仕組みとして地域自治区を採用したためにかえって自主的に地域が自主的に動くことができなかつたことはないか。

地方分権という国の大きな流れの中で・・・(略)・・・住民に身近な地域自治区を設けたが、合併後において上越市は、現状、自主自立のまちにはなっていないのではないだろうか。

何よりも問題だと思っているのは、各地域自治区で自分たちのところをどうしたらいいかという計画を持っていないことだ。

◇目的

地域自治は、主体者である住民が話し合い、決定し、自ら作り上げる仕組みにより実現する。ところが導入した地域自治区制度は、地域がその主体ではなく、上越市（行政）が主体であり、「地域の声を聞く」ための制度でしかなかった。

地域の主体性や自立を促すものではなく、行政ガバナンスの一端という位置づけになる。これが最大の思惑違いであつたと言えよう。

住民の生活をよりよくする仕組みとしての団体自治と住民自治のありかたとは。もう一回本来あるべき姿を考え、実現するというのが、今回の目的と考える。

これから私たちは地域自治区ごとに、自主的に自分たちでものを考え、自分たちで解決できるようなまち（自主自立のまち）をつくっていけるようにしていかなければならない。

地域格差があるとすればそれは住民自治の問題ではないので、議会や行政に要望すべき課題である。

解決への視点・糸口

◇13 区の自治の危機という視点

基礎自治体として統治されてきた13の町村は合併時に自立性を失った。

13町村は合併の道を選び地方自治体としての自立を諦めたのだから、いま目指すべきは地域自治区としての自主性であり、住民主体のまちづくりであろう。衰退する一方の13区をどう盛り返して、住民がいきいきと生活できるような仕組みづくりができるか。

地域自治における社会情勢で一番深刻なのは、少子高齢化による集落維持問題。自分たちの身近な課題を自ら解決しようとしても現実に動ける人がいない、いなくなっていく。

だからこそ、住民自治が必要なのだ。これまでのようにすべてをやろうとしても財政的にも人員的にも無理なのだ。住民自らが話し合っ、何をするか、何ならできるか、どこまで自分たちでやれるのかを決めていかななくてはならない。可能な限りの共助体制を構築するのが住民自治であると考えてる。

周縁部は住民と行政の距離を縮め、昔のように近い関係になり、合併による活力の維持復活と発展を目指して行く必要がある。

平地と中山間地の住民自治に違いがある。

中山間地では、集落単位で物事が動いている。その集落は滅亡寸前だ。集落単位で生き残れるかどうかを考えることが自治を考えるということに他ならない。

◇糸口は上越市自治基本条例に

上越市には自治体の憲法と言われる「上越市自治基本条例」があり、その中に自治のあり方や役割が規定されている。加えて、「市民が身近な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」、その仕組みが地域自治区であると規定している。私たちはこの自治体憲法を根拠にして、地域自治区制を維持しながら運用方法

を検討していかなければならない。

「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」とした上越市自治基本条例にあるべき姿が見える。

「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」自治基本条例第6章都市内分権

大切な視点は自治の基本原則から学ぶこと。①情報共有の原則②市民参画の原則③協働の原則④多様性尊重の原則。

「地域コミュニティ」という概念を浸透させること。

◇住民のちから

住民自治とは、住民同士で連携し盛り上げていくこと

まちづくりを突然「自分たちで作みなさい」「好きなようにしていいですよ」「その代わり責任も自分たちで負うんですよ」と言われても住民だけでやれるものではない。最も重要なことは、時間をかけ、しっかりとサポートして地域や住民が自立できるようにしていくことだ。

各自治区は独自性を持った「新たな地域づくり」が重要であり自治区ごとの自主性と個性を尊重し自然・文化・経済の在り方がその地域が作り上げる個性的なものであるべきだ。

住民自治とは突き詰めれば住民福祉である。市民一人ひとり自分は何をすればいいのか、自治のあるべき姿を認識し、意識を高めていく、またお互い助け合っていく「共働のあり方」を提言すべきと考える。

地域の活動に行政の支援を受けながら、つながりが補完できる自治、つまり「小

規模多機能型」の自治の在り方を考えていく必要がある。

◇大きな地方政府・小さな地方政府という視点

住民自治・地域自治、地域協議会制度全般を議論するにあたり、「大きな地方政府、小さな地方政府、いずれを優先するかで必要性やあり様に大きく差異が出てくる」という視点を持ちたい。上越市は官製的に運用（コストは高くなる、サービスが過剰になる、本来の行政サービスが停滞する）され大きな地方政府になっている。

各自治区は環境・歴史・文化・産業構造においてそれぞれが素晴らしい特徴を備えており、各自治区は独自に活性化活動を推進しながら、同時に相互補完的なネットワークを構築し連携して上越市全体のレベルアップにつなげるべきである。

住民自治とは「自分たちのまちを良くするにはどうしたらいいか自分たちで考え、自分たちで行動すること。そのリーダーシップをとるのが地域協議会ではないか。

自治の在り方は市民からのボトムアップであるべきだが、それを主導するリーダーがいない。リーダーシップをとれる人が必要であり、またそのリーダーを支援する人やバックアップ体制が必要ではないか。

一方・・・

リーダーは必要だが、提言に含める必要はないと考える。

解決への提案

◇自前のまちづくり協議会

住民主導の「自前のまちづくり協議会」を、今まさに全地域に広め、住民自治意識、即ち自前意識の下で地域活性化の課題を、官製的な枠に縛られず、自由に発議し必要な事業を予算化して、それぞれの地域の発展に資する。それこそ、住民自治の本旨に適合するものである。

官製型の地域協議会に代わり、自主的に運営する各〇〇地域振興会・協議会、あるいは「自前のまちづくり協議会」を主体とするコミュニティ協議会を重視し、支援をしながら、住民を主体とする自治意識の高まりの中で、地域活性化を目指す。

◇ブロック化

旧14市町村を中規模合併モデルにブロック化し、地政学的観点からそれぞれに支所を置き、権限と責任を持つ旧町村長並みの統治権能を持つ副市長を充て、地域経営を行う態勢を整え、中規模合併に近い機能を持った市政運営を担う体制に改善する。

地域に発生する行政サービスの中小案件は、支所において副市長決裁で完結させることにより、スピード感を持っての行政サービスの提供が可能となり、サービスの向上につなげる。

全市的なプロジェクトなり、全市に及ぶ案件の調整権限は、市長の下で、各ブロックの副市長と合議しながら、合理的整合性の取れた市民本位の市政運営を行う。

地域におけるまちづくりに要する事業案件は、事業ごとに提案し審査し事業化する。

予算額に制限は無く、ブロックごとに審査し全体調整の上で事業化する。事業化する財源は市全体で担保。協議会の運営費を助成し、自立した運営を可能

とする。

総合事務所の予算の立案、編成、執行の権限の可能性。住民に寄り添う人事のあり方など。

地域活動事業等については、原則上限を設けず、ブロックごとにその必要性を審査し、全体調整の上での事業化を図り、地域の活性化に資する仕組みとするものである。こうすることによって、これまでのようなバラマキ的事業化は廃止し、地域ごとに真に必要な事業が行えるようにする。

一方・・・

現実には13区の合区や分割、境界の変更は簡単ではない。

15区については一部で変更されているが全体を見直すには時間がかかると思われる。

ブロック制という議論もあるが、すでにいままもグループ制やセンター事務所制が採用されており、それらが「地域自治」にプラスに作用しているとは思えない。

自立に関しては当然ながら必要と考える。提言の中には「区長制」の導入とその役割の明確化が必要とも考えるところである。その中には一定の予算執行権の付与も検討すべきと考える。

◇まちづくり振興会に地域協議会の機能を組み入れる

住民組織（まちづくり振興会）に地域協議会の機能を組み入れることはできないだろうか。組み入れることで、まちづくり振興会が一定の資金力をもつ強靱な組織になることで、住民意識も変わり、合併前のようにまちの事業に、より多くの住民が参画できるようになるのではないか。

まちづくり振興会に行政から担当者を専任する。

◇各自治区の相互補完性

各自治区は環境・歴史・文化・産業構造においてそれぞれが素晴らしい特徴を備えており、各自治区は独自に活性化活動を推進しながら、同時に相互補完的なネ

ネットワークを構築し連携して上越市全体のレベルアップにつなげるべきである。

公共施設の再配置、学校の再編など、区を超えたガバナンスの在り方を考えるべきである。

◇地域協議会の役割

総合計画策定の際の議論のように、各区は地域協議会が中心になり、町内会やその他の団体とも協力して長期計画を策定し、市はその実現のために予算も付けていくことが大事だ。

◇地域自治区の予算

(合併前の) 行政主体のまちづくりから、合併後の地域自治区主体のまちづくりの担い手となった地域協議会と住民組織(まちづくり振興会など ※NPO 法人・任意団体の 2 種類あり) の相互間の協力体制が不可欠である。現在は、まちづくり振興会が地域協議会の活動支援事業に申請し、一部の活動事業の実施とその資金に当てているが、それ以外の連携や取り組みはない。

地域自治区を発展させるために、地域自治区ごとの 10 年後を見据えた将来像と地域計画を策定する。そのため、各総合事務所に企画担当職員を配置する。地域計画の実現を補償する財源をそれぞれの総合事務所に配分する。

その他

※大項目である「総合事務所」「町内会と住民自治」「地域協議会」はそれぞれにおいて深掘りする。

※池田尚江委員から地域協議会、総合事務所への意見があった、これらは今後取り上げるので、今回は、参考として載せる。

○ 地域協議会のあり方について

地域協議会の設置は合併の産物と言える。原点を合併時に戻しこの制度の必要性を現時点に置き換えて考察してみた。

【考察】

これまでに市長からの施策に対する諮問や自主的審議による意見書提出など地域課題に取り組んできた。中には市の計画に対し火葬場の計画変更などを例として効果ある協議が評価される。このような活動も市の総合計画ならびに各種計画において全市的な取組として成熟してきていることから各自治区ごとの地域協議会の役割の見直しが必要である

一方で、地域自治としてのコミュニティの尊重から考えると住民が直接参加できる組織の必要性は今後も必要である。

【結論】

・地域協議会を各地区にある「まちづくり振興会」（類似名称あり）に組み入れ、「まちづくり振興会」を第二の行政と捉え運営財源を市が負担する。

・各地区の町内会長連絡会の事務も「まちづくり振興会」に組み入れし地域協議会との連携に務めることにより、機能の重複問題も解決できる。

・事務所は例えば地区公民館を活用するなど。

○ 地域自治区の総合事務所について

合併による激変緩和の意味もあり地域に密着した業務は地域自治区を設け区ごとに総合事務所を設置してきた。

【考察】

・地域の課題解決や地域振興は「まちづくり協議会」に任せ総合事務所の業務見直しを行う。

【結論】

・総合事務所を窓口業務に特化し出張所形式を検討する。

・災害への備えならび安全安心な社会整備などの対応を担うため、13区をブロック制に再編し所長の権限を強化することにより迅速な業務遂行と市域のバランスある行政サービスが図られる。（以上池田委員）