

令和3年12月16日

総務常任委員会 所管事務調査 資料
正副委員長

「地域自治・住民自治」「地域自治区」についての提言書
正副委員長案

1. 背景そして始まり

《国策である地方分権と自立する地方自治体へ》

世紀がかわる前後から、地方分権の推進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が重要なトレンドとなった。

上越市は、平成17年のいわゆる平成の大合併の前から、「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。

その過程で大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。

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、結果全国であまりみない自治の仕組み、地域自治区を選択した。

地域自治区制の導入は、国の示す仕組みに近いものではあったが、上越市は、さらにその存在意義を明確にし「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」制度であると位置づけたのである。

まず所謂 13 区、大合併前の 13 町村に地域自治区を導入し、行政機能を併設する事務所を設置、地区の民意を明らかにし、主体的にまちづくりを進める機関として準公選制の地域協議会を設けた。

さらに所謂合併前上越市においても、かつての町村単位をもとに新たに 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のである。

当時の各町村では、合併以前に公の資金を投入し、まちづくり振興会など住民自治組織を作った。まさに「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」機能を果たすことが期待されての設置である。

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 億円ずつ配分された。

ソフト・ハードとも準備は整ったかに見えた。

《私たちはあるべき自治の在り方を条例としてまとめた》

この時高まった「自治への意識」そして「自治のあるべき姿」は、合併後 3 年にわたり公募市民を中心に取り組み策定された上越市自治基本条例に明確に描かれている。

「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」
(前文)

「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」(第 6 章都市内分権第 32 条)

ここには上越市が目指すべき、地域自治及び住民自治の在り方がはっきりと示されているとあってよい。ある意味高邁な住民自治、地域自治を基にした自治の実験が上越市で始まるのである。

2. 問題の表出

《自主性は育まれたか》

以来約 16 年の月日が流れた。上越市は果たして「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」を育むことができただろうか。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。

私たち委員会としては、残念ながら否と言わざるを得ない。

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、依然行政たる上越市が主体であり、地域自治区制度は「地域の声を聞く」ための制度としか機能していないと言わざるを得ない状態にある。

すなわち、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ったと言えよう。

予算的問題から各区が自主的にまちづくりを進める指針であった新市建設計画は頓挫する。後発で地域自治区を導入した合併前上越市には事務所はできずセンターを置くのみとなり、コミュニティプラザも作られなかった。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状態のまま来ている。

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、かえって地域が自主的に動くことができない状態に陥っているといっても過言ではない。

《根本的問題としての大合併》

その要因として、所謂大合併の歪があるのではないかという、委員からの指摘も併記する。

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以て合併を推進・加速しようとしたことは事実である。しかし国は、合併の目的として、地域自治の推進を明確に位置づけたわけではなかった。

(このブロック、要加筆)

3. 解決へ

《本来目指したものへ向かう糸口》

それでは本来目指した「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」自治を成立させるために今何をすべきか。

解決の糸口の一つは、まず「情報共有の原則、市民参画の原則、協働の原則、多様性尊重」という自治の基本原則と、自治体の憲法と言われる「上越市自治基本条例」の中に明記されている自治のあり方や

役割を確認することであると考える。

条例では「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わけであるから、それを目指せば良い。

解決への糸口としてもうひとつ、各区が持つ独自性の尊重をあげたい。

各自治区が独自性を持った「地域づくり」を行うことは重要であり、自治区ごとの自主性と個性を尊重しなくてはならない。自然、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することを目的としつつ、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という概念を根底に持つことは有為である。

《私たちは提言する》

それでは、私たち委員会として、住民自治・地域自治のあるべき姿となるために何をすべきか、提言を示したい。

※取捨選択はしていない。追加も含め今後の作業。

【提言① 自前のまちづくり協議会（仮称）の設置】

官製型の地域協議会を進化発展させ、住民主導、自前の「まちづくり協議会」とし、全区に設置すること。

住民自治意識、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ことこそ、住民自治の本旨に適合するものと考え。準公選制など仕組みについては、これからの議論とする。

(類似案)

住民組織である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となる。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と考える。

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。

これまで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。

【提言② 区ごとのまちづくり計画（仮称）策定】

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こと。

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。

そのため、各総合事務所に企画担当職員を配置し、同時に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ことも必要であろう。

【提言③ 自治区のブロック化】

地政学的観点による旧14市町村を中規模合併モデルにブロック化すること。

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こと。

その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がる。

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に当たる。

(反論併記1)

自律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。

(反論併記2)

ブロック制というが、すでにい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。

(反論併記3)

ブロックごとの副市長制という構想は、本提案から逸脱している恐れがある。

【提言④ 地域活動支援事業の在り方】

地域活動事業を継続した場合、事業ごとに提案し審査、予算額に制限を設けず、全体調整の上で事業化する。また事業化する財源は市全体で担保する。協議会の運営費を助成し、自立した運営を可能とする。