

令和3年12月16日

地域協議会の課題とこれからの方向性

各委員レポート まとめ

文責：総務常任委員会 正副委員長

設置目的と期待された役割

上越市は平成17年1月に14市町村による合併が行われ、それに伴い合併特例法に基づく地域自治区制が旧町村には導入された。地域自治区には地域協議会と事務所を置くことが法令で決まっていた。その後、上越市は合併前の上越市域にも地域自治区制を導入し、全市28地域自治区に地方自治法による地域協議会が設置された。

現在の地域協議会には、市長の付属機関として、諮問答申や自主的審議による意見書提出の役割があり、ともに市長に意見を言う権限のみが与えられている。
(栗田)

期待されていた役割。合併時により自治権を失う自治体に対し、新市建設計画をチェックする仕組みとして地域協議会を導入することについてはそれなりの意味合いも効果もあったものと考えられる。ただ、同時進行していた地方分権による住民主体の地域自治の視点から求められていた地域協議会は「地域のことは地域で決める」という自主自立のまちづくりにあった。

上越市は、自治体の自立に向け、自治基本条例を制定し、その中でさらに地域の課題を地域自ら解決し、まちづくりをしていける仕組みとして地域自治区制の導入と地域協議会、事務所の設置を謳っている。(栗田)

上越市が「地域協議会」を設置した目的。

合併後、行政サービスの統一を図るため、都市内分権の自治の仕組みとして地域自治区制度を導入し、住民主体のまちづくりを目指す中で、それぞれの地域課題やまちづくりを住民自らが話し合う機関として設立した。

なお、市長の諮問機関として位置付けされ、市（行政）は事務局として補完役となっている。(高山)

問題点

現行の地域協議会は、市長の下部機関に位置付けられているものの、委員の公選制により選ばれた各委員が、事実上三元代表制的に事案の審議及び議決を行っている現状に鑑み、住民自治・地域自治意識に根差した制度になっていない。

また本制度はそもそも大合併を強行した結果、被合併自治体が消滅するに当たって、合併前の主権的意識の保持の一環として、従前の議会に見せかけてはいるものの、既に現実的にはその意義も薄れ、委員の公選制も名ばかりであり、無選挙ばかりか人材も不足しているのが現実である。

正にこうした側面にも大合併への不都合な現象が現れていると述べている。
(宮越)

現行の地域活動支援事業の運用に当たっても、飴玉的予算のバラマキと評されているものとなっており、それは住民自治意識の名の下で自主的といいながら、結果的に地域の主体性を削ぐ結果となり、また、市長の下部機関の名の下で自治体職員が全面的にサポートしている実態からして、住民自治意識に根差しているとは到底いえない。(宮越)

地域協議会には合併時の役割はさておき、法的根拠と期待された役割の双方があるが、現時点では期待されていた役割が十分に発揮できているとは言えない。これが最大の問題ではないか。(栗田)

地域協議会は、地域住民の声を広く聞いていない。(江口)

諮問の在り方について多すぎるのではないか。過去の事案を類型化して地域の課題のみで良いのではないか。(江口)

全市的な事案の案件は第 1 の機関は市議会である。地域協議会委員は全市域の有権者から選ばれた代表ではない。地域協議会委員という立場で公募公選を経て市長に選任された者である。(江口)

地域協議会が「地域の課題について意見交換し解決」する事が理想だが、会議には前向きな政策的意見が出ていない。(江口)

物事を決める時、住民の自己決定権を拡充し、情報共有とより多くの住民参画から充実すると思うが、現在の地域協議会はそれができていない。地域の課題が（空き家対策や人口減少等）大きく難しすぎて協議会委員だけでは検討範囲が狭く手に負えないようにも感じる。

また次年度以降解決しないまま新たな課題へ移っている協議会もあり発展していかないし、地域の活性化に繋がり難い。（高山）

市である事務局は地域協議会の補完役であるが、委員の足りない点を補佐できていない。単なる会の進行係、オブザーバーにしか見えない。委員である市民と市（行政）がそれぞれの特性を活かし、自助、共助、公助の理念にのっとり、相互に補完し合いながらまちづくりを行うことが市民協働だと思うが、市（行政）はできていないように感じる。（高山）

支援事業については、各自治区により支援内容が様々であり一部問題視されている。また、支援目的のためにその団体関係者が協議会委員となり、採点に加わることに異論が出ているのも事実。（高山）

平成 17 年の合併の際に自治の仕組みとして、地域協議会制度が市長の諮問機関として誕生した。その為、議会と地域協議会の関係が規定されていないので、三元代表に間違われる事もある。今後、議会と地域協議会の関係も何らか規定するかどうかも議論が必要と考える。（宮川）

地域協議会の制度は、町内会長や立場のある方以外の方が自治に参加できる制度としては評価しているが、年月が経過し、特に地域支援事業については不平等感が生じている。LED 電灯のように自治区によって申請できたり出来なかったりするケースや、協議会委員自らが採点する仕組みの為に一部、お手盛りではとの声があがっている。（宮川）

地域支援事業に年間のうち数ヶ月、時間がとられ、自主審議が足りなくなるケースも聞かれ、支援事業のあり方や採点方法の変更も今後必要と考える。（宮川）

求められるもの（本質的課題）

地域協議会は、各区の諸課題を広く吸い上げ、議論を深める場である。町内会・住民組織から定期的な意見交換を持つことが望ましい。（江口）

以下①から⑩まで示す。

- ①地域協議会は「地域の代弁者」であるためには、地域に入って常にいろいろな潜在的な住民の声を聞ける立場の人であってほしい。多様な意見を吸い上げる機能が伴い区内の諸団体や個人が意見を個々の委員が聞き、それを持ちより出された意見について、互いに協議会の中で議論する過程こそが重要である。
- ②それらの諸団体や個人の議論の中で、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、地域協議会は機能するべきである。
- ③地域協議会は「協働活動の要」であり、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一緒に作り上げる事が重要である。
- ④これらのプランやビジョン作りは、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。
- ⑤地域協議会と市議会との関係は、地域協議会は、「執行機関の附属機関」である。市議会は議決機関である。
- ⑥しかし地域協議会は、市長からの諮問答申だけでない自主的に議論し、「意見書」も市長に提出してきた。
- ⑦市議会は全市的な観点から財政、教育、福祉と行政の政策的観点からも議論し、意思決定をする事が求められている。地域協議会と市議会との役割分担を制度上にも明確にしておくことが議論の質を高め、市議会が活性化することにつながる。
- ⑧今後市議会が地域協議会の協議の成果を活用する仕組みとして「意見陳述権」「聴聞権」を議会基本条例などで位置づける事も今後考えるべきである。
- ⑨地域協議会と市議会との関係を整理して、主たるところは市議会であり、地域協議会と市議会との関係を制度的に規定して、両者の役割の違いを明確にすることが出来る。
- ⑩合併後議員数が 32 名になり 28 区の地域協議会の中で議論されてきた、プランやビジョン、住民意見、団体提案も確実に把握する事が難しくなる恐れがある。その様なことを防ぐためには、各区で出された意見を市議会が活用する事が出来れば、議論の質は高まり、議決される事柄の正統性も更に増すと思う。（以上、江口）

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、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。(池田)

諮問答申：合併による新市建設計画に対するチェックと同様に自治区内の施設の改廃に対しチェックさせようとしたのかもしれないが、施設の改廃は議会の仕事であり、それを侵さないために「地域住民への影響」という範囲となっている。地域協議会員はその議会との役割分担を理解しにくい。また、地域限定という考え方も難しく、市の施設は全自治区に影響すると解釈している。(栗田)

自主的審議：地域の課題解決や地域のまちづくりという視点が乏しいことから、テーマの選定や審議による意見書提出が十分に行えない。(栗田)

地域活動支援事業：審査を地域協議会に要請していることから地域協議会は多くの時間をこの仕事に費やしている。(ただ、この仕事がないと何をしたいのかわからないというのも現実である)(栗田)

審査基準が全市統一されていないことによる不公平感が協議会委員から指摘されている。活動支援事業による資金を得ることを目的に協議会委員になっている方がいると聞いている。議会では地域活動支援事業としての予算・決算は審議されるが、お金の使い方を審議することがない。などなど多くの問題点や課題が存在している。そもそも市民に税金の使い方を審査させるやり方は改めなくてはならない。(特権を与えることになる)(栗田)

協働の要：住民自治の原則は自分の地域ことは自分たちで話し合っつくっていくことにある。すなわち、地域協議会が策を決め、地域住民が自ら活動することが基本である。必要に応じて、NPO や各種団体ならびに行政にも協力を要請し、協働の要としての役割を果たすには現在の全員公募や公選制による選任には限界があるように思える。(栗田)

合併から 16 年、今こそスタート地点に立ち戻り、地域自治区ごとに住民が自

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住民主体のまちをつくっていけるようにしなければならない。地域協議会と住民組織が地域の課題解決や活性化等、同じ目的を持ち協議活動するのであれば力を合わせるべきである。そのために現在の「地域協議会」と「住民自治組織」を合体し、一定の運営資金を持つ各自治区「住民コミュニティ組織」へ移行させるなどの変革が必要である。なお、その際、市長の諮問機関を外すことが望ましい。(中郷区のまちづくり振興会組織表参照)(高山)

市の事業である「地域コミュニティ活動サポート事業」(住んでいる地域がいきいきする話し合い)には、地域づくりアドバイザーの存在があるが、その役割があまりよく知られていない。こうした方々や地域おこし協力隊、地域づくり推進員などをもっとうまく活用できないか。

アドバイザーは現在単発、派遣型であるが、各自治区に常時1人配置し、長期に渡り住民とともにその地域のまちづくりに携わってもらいたい。

さらにはその地域の方でまちづくりに推進されている方を地域推薦し、会計年度職員として市が採用してはどうか。とにかく住民を引っ張っていけるリーダーとなる人材が必要である。(高山)

ブロック制など区を超えたガバナンスの在り方。公共施設の再配置計画が進む中、学校の再編など人口の少ない区では、単独区での再編が難しい状況も予想される。区を越えた統治の仕組みが必要と考える。そういった意味では自治区同様に地域協議会もブロック制を考える時期と考える。(宮川)

解決への提言案

地元を元気にするために必要な提案事業を地域協議会・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者が課題協議しこれらを協働の要になるのが地域協議会である。（江口）

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取れていない。諮問の時間や活動支援事業の審査の簡略化、なども考えてはどうか。（江口）

各区の固有の問題があるわけでそれを住民の意見を広く取り入れる事で闊達な意見が出るのではないか。（江口）

「出前協議会」的な事も重要である。市民全員に平等な意見表出の為にはワークショップ形式も考えたほうが良いのではないか。（江口）

委員の資質向上の為、講習や研修、視察などの機会も保証すべきだろう。（江口）

自主的審議の活性化は「地域を元気にするために必要な提案事業」であり自らの地位を一層高め、住民からの認知度も上がり信頼の向上につながるのではないか。（江口）

現行の地域協議会は、事実上三元代表制的に事案の審議及び議決を行っている。住民自治・地域自治意識に根差した制度になっていない。委員の公選制も名ばかりとっている。

官製の協議会は、その役割も終わったと判断できることから、今後は新たに、住民自治意識に根差した「自前のまちづくり協議会（振興会）」に改変すべきであり、現行の地域協議会制度は、大合併の歪みを解消するための時限的制度であると認識されることから廃止すべきであると考え。（浜田市の事例あり。）
（宮越）

こうした現行の地域協議会を廃止した上で制度化される住民自治意識に根差した「〇〇自前のまちづくり協議会」は、地域の自主性に基づき設置されるべきである。その対象地域範囲は現行の地域協議会（〇〇振興会）の範囲又は地域ごとの事情により、小・中学校区単位を原則に設置するなり、自主的に運営できるようにし、地域に根差した地域活動の活性化が図れるようにする。（宮越）

当該地域におけるまちづくりに要する事業案件は、「自前のまちづくり協議会（振興会）」を立ち上げ、必要とする事業ごとに提案し、予算が生じる場合は、所管する行政庁における担当部署（ブロック制が導入された場合の支所及び総合事務所）において審査し事業化することとする。この場合の予算額には原則制限を無くし、ブロック及び総合事務所ごとに必要額を審査したものを、本庁において全体調整の上で事業化することが最適と考える。（宮越）

必要となる事業の事業化に要する財源は市全体で担保し、自前のまちづくり協議会（振興会）へと予算を措置するシステムに改変することが、結果的に住民意識を尊重することにつながるものとする。（宮越）

さらに、こうした運用の円滑化のためには、自前のまちづくり協議会（振興会）の活動運営費に対してはその必要額について助成し、自立した運営が可能となるようにすることが肝要である。（宮越）

地域協議会は市長の諮問機関であると同時に、地域自治区の最高議決機関としての役割を担ってもらいたい。したがって、地域自治区の設置に関する条例のなかでの「地域協議会の権限」については改正する。（橋爪）

地域協議会は、「地域のことは地域住民が決める」という基本的視点に立ち返って、地域住民による自治が実質的に行えるようにする。また、当該地域に関わる全市的課題についても審議できるようにする。（橋爪）

28 の地域自治区については、それぞれの歴史と伝統やその地域の特性を活かして維持発展させていく必要がある。そのため、地域協議会には、地域住民の声を聞いてそれぞれの区の地域発展計画を作成できるよう、しかるべき権限を付与する。市は、地域発展計画の実現に向けた予算配分を行うが、その前提として地域協議会の意見を聴く。（橋爪）

削減されてきた地域協議会への諮問事項を、当該地域の施設の建設や廃止の是非を含め、当面 2009 年当時の事項に戻す。(橋爪)

地域自治区制度を継続する限り「諮問答申」と「自主的審議による意見書提出」を外すことはできない。地域協議会は、(1) 地域課題を共有する (2) 課題解決の優先順位を決定する ことにより、諮問や自主審議を通じ市長に意見を述べるものとする。(栗田)

地域活動支援事業は、課題解決策の募集とその自主的活動に限定する。(栗田)

協議会委員は、地域や男女比、年齢等も考慮した多様性を保障した構成にすることが望ましい。(栗田)

協働の要となるよう、住民の意見を聞く仕組みや実行部隊と話し合えるような仕組みも必要になる。(栗田)

行政との協働がスムーズに行えるように事務局(事務所)の強化も図っていく。(栗田)

現在の支援事業の予算(約 1 億 8 千万円)は(上記のような)各自治区のコミュニティ組織に分配し、その地域の活動資金としてはどうか。そのコミュニティ組織の中で、地域の活動団体が協力しあい、地域に必要な住民サービスを展開することで地域力も向上するのではないか。(高山)

オーレンプラザは中央公民館として残すも、各自治区の公民館は上記コミュニティ組織の核として使用してはどうか。(高山)

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。(池田)

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。(池田)

事務所は例えば地区公民館を活用するなど。(池田)