

令和4年1月17日

# 地域協議会の課題とこれからの方向性 及び解決策 各委員レポート 再々まとめ

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

平成17年1月上越市は14市町村による合併が行われた。合併特例法に基づく地域自治区制が旧町村に導入され、法令により地域自治区には地域協議会と事務所が置かれた。その後合併前の上越市域にも地域自治区制が導入され、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。

地域協議会は、地方分権による住民主体の地域自治の視点から、「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を担うことが期待されていた。また、合併により自治権を失う旧自治体（13区）にあっては、新市建設計画をチェックする仕組みとしても意義があった。（橋爪）

## 問題点

### ■自主自立のまちづくりができていない

地域協議会には、市長の附属機関として諮問への答申や自主的審議による意見書提出の役割があり、ともに市長に対し意見を言う権限が与えられている。

市長は答申や意見書を尊重することとされていた。合併後の十数年間を振り返ると、それらの役割が十二分に発揮されていたとは言い難い。そして自主自立のまちづくりの一翼を担う存在足りえたとすると疑問符が付く。（橋爪）

地域協議会は、地域の課題について地域団体などと意見交換し解決する事が期待されてきた。第5次総合計画策定過程で地域の諸団体との意見交換のもとに地域計画づくりが進んだものの、行政側の事情から実らなかった。その後斎場問題等一部の課題で行政への働きかけがなされたが、地域全体の計画づくりは進んでいない。(橋爪)

### ■三元代表制的存在に

地域協議会は市長の付属機関に位置付けられている。準公選制により選ばれた各委員が事案の審議及び議決を行っている在り方は市議会を擬したのとなっており、行政・市議会に地域協議会を加えた事実上の三元代表制と言えなくはない。(栗田)

#### ※反論あり

準公選制により選ばれた各委員が事案の審議及び議決を行っているが、これらはその後、議会の議決が必要であり、一部にある「行政・市議会に地域協議会を加えた事実上の三元代表制になっている」という指摘は当たらない。(橋爪)

### ■地域活動支援事業

予算の編成権と執行権は行政にあり、審査・決定権は議会にある。行政も議会も市民や地域の声を聞きながら進めることは当然であるが、権利を行使することは責任を伴う。すなわち、地域協議会や協議会委員に責任を負わせる制度(事業)そのものが問題である。(栗田)

地域活動支援事業はその採択基準で基本的なルールがあるものの、地域の自主性や独自性を重んじるため事実上各地域協議会で地域ルールを設けることを認めてきた。(橋爪)

そうしたなか教育分野など一部で、本来行政が行うべき事業を補填するという現象が現れ（橋爪）、市民の間に不公平感も生まれている。（高山）

予算を得る目的のためにその団体関係者が協議会委員となり、自らの提案の採点に加わるという適切とは思えない運用をしている協議会もある。

一方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ほとんど（橋爪）ない。そもそも市民に税金の使い方を審査させるやり方は特権を与えることになりかねず、改めなくてはならない。

この点は議会も反省しなくてはならない。（橋爪）

本来は地域の課題解決に向けた事業提案を募集すべきであるが、地域協議会内での協議不足から課題の共有化がなされておらず、目的を地域のまちづくりに対する応募団体や人材の育成にシフトせざるを得ない状況である。にもかかわらず、十分な効果が出ているとは言えない。（栗田）

地域支援事業は自治の精神を鑑みて画期的であった。それまでの行政職員が判断していた事業採択の可否権限を地域協議会委員が行い、しかも小規模団体でも申請を認めることによって、補助金申請のハードルを下げた事で、申請の柔軟性と地域の活性化が著しく向上した成果は極めて大きい。

しかしながら、地域独自の採点によって地域間での不公平感や、協議会委員自らが自分の所属団体の事業採択に関わるなどのお手盛りが生まれたのも事実である。

市長は令和 5 年より地域予算として地域ごとに必要な活動を行政が判断したいとしているが、これによって、地域支援事業で成果が現れた小規模団体が申請しにくい又はできないなどの不利益を被らないように留意していただきたい。

（宮川）

## ■行政サポートと地域協議会の自主性（橋爪）

地域協議会の運用実態を見ると、日程調整、協議資料の作成から議事録作成ま

で自治体職員が全面的にサポートしている。そうしたことで地域協議会の政治判断にまで踏み込み、協議会の自主性を奪うことはなかっただろうか。その点、検証が必要である（橋爪）。

一方行政のサポートが足りず、相互に補完できていないのではないかという見方もある。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必要がある。

#### ■ 自主審議の時間が足りない（橋爪）

地域活動支援事業の予算審議に年度初めから数ヶ月時間がとられる。その結果、自主審議が足りなくなるケースも聞かれる。

#### ■ 地域協議会と住民の乖離

※各論あり

地域協議会は、地域住民との情報共有が必要であるが、殆どの協議会は住民や住民組織、市民団体との話し合いができていない。また、地域協議会たよりの発行回数も少なく、地域協議会の情報が伝わっていない。（高山）

そもそも「地域協議会とは何か」が市民に理解されていない状況の中で協議会委員の募集が行われている。わからないまま協議会委員になった市民はもとより、期数を重ねた委員であってもわからないまま来ているのが実態である。

また、それは総合事務所（事務局）やセンター職員も同様であり、上越市の地域自治にとって地域協議会がいかに重要な位置付けであるか理解されていない職員も見受けられる。（栗田）

「地域協議会は、地域住民の声を広く聞いていない」「地域の課題を地域協議会委員だけでなく、より多くの住民に知ってもらうこともできていない」との声

もあるが、まず、公募公選制のもとで選出された委員の声が地域住民の声そのものであるという点を見無視してはならない。ただ、それだけでは地域の多数派の意見とはいえないという限界もある。その限界を埋めるために努力している地域協議会もあり、そういう努力をしている委員もいることを認識し、そうした努力の普及・環流が重要である。(橋爪)

## ■ 諮問のあり方

諮問のあり方については、途中から市道認定、指定管理者の指定を諮問対象から外すなど問題が少なくない。(橋爪)

諮問案件が多すぎると感じている。

## ■ 公募公選制

上越市の公募公選制は全国に誇るべき制度だが、実際に選挙が行われることは極めて少なく、この点、どう改善していくか検討が必要である。(橋爪)

住民自治の原則は、地域住民が自分の地域のことを話し合い、自ら活動することである。必要に応じ NPO や各種団体ならびに行政に協力を要請し、協働の要としての役割を果たすには、現在の公募公選制による選任には限界がある。

本来求められていた役割が「地域のことは地域で決める」にあるとすれば、委員の選出方法にも問題があると言える。(栗田)

委員定数に満たない場合の市長選任に関しては、(事務局依頼のような形のため) 住民自治の観点から問題が生じている。(高山)

## 求められるもの（本質的課題を見出す）

### □原点に立ち返る

合併から 17年（栗田）、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。

### □住民との乖離を埋める

地域協議会が「地域まちづくりの起点」（栗田）であるためには、地域に入って多様な意見を吸い上げる機能を持たなくてはならない。諸団体や個人の意見を聴き、協議会の中で議論する過程が自主自立のまちづくりの土台となる。

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う仕組みも必要である。

地域内の諸団体や個人と一緒にまちづくりのプランを作り上げる事が重要であり、地域活動支援事業における採択にも有益である。

### □諮問答申及び自主審議

#### ※両論併記

所謂13区の地域協議会はかつて合併時の新市建設計画に対するチェックを行った。その経緯から、現在も自治区内の施設の改廃に対し地域協議会によるチェックをすべきという考えがあるが、市の施設は全自治区に影響するため、施設の改廃の判断は議会の仕事である。

「諮問答申」と「自主的審議」を通して市長に意見を述べることは地域協議会

の法的役割である。

地域自治区内の課題や目指すまちの形(あり方)が諮問内容によって大きく変化すると考えられる場合は、地域協議会として意見を述べる必要がある。そのためには地域協議会として地域の課題や目指すまちの形(あり方)を共有化しておかなくてはならない。

全市的な案件に対する諮問はあり得ないので、その答申もないと考える。

地域課題やまちづくりを協議会として共有化したあと、優先順位をつけ、市に対して要望すべき事案を自主的審議して行っていくことが必要である。(栗田)

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、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。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。

#### □ブロック制の可能性

公共施設の再配置計画、学校の再編など、人口の少ない単独区では再編が難しい状況にあり、区を超えたガバナンスの在り方が問われている。そうした意味で地域協議会も自治区同様ブロック制を考えていく必要がある(高山)。

公共施設の配置、学校経営など、人口の少ない区では厳しい状況になってきているところがある。そうしたところでは、区を超えた一定のブロックによるガバナンスの在り方の検討が始まっている。(橋爪)

都市内分権(地域内分権)を考え、その先に「地域予算」の仕組みを考えた場合にはどうしてもブロック制にするべきではないか。

今後、13区と隣接・近接する合併前上越市の地域自治区で構成する地域圏域により市民の相互利用を促進していく必要がある。

また人口減少が進む中でいかに地域も縮小していくかも考え地域圏を考える必要がある。

5ブロックより地域ビジョンに基づく「地域予算」という仕組みを考えるなら

ば地域協議会委員よりクォータ制で年齢、男女の数を決め人口比例で代表委員を選抜し独自予算編成に参画して「地域予算」を決めていく仕組み作りをしたらどうか。(ここでの課題は人口の多い高田・直江津が傾斜配分を言ってくるのではないか。一番問題の過疎地域戦略をどう組み納得してもらうのかが大きな課題である) (江口)

### ブロック制提案は不要 (栗田)

#### □地域協議会と市議会

市長の下の附属機関である地域協議会と市の唯一の議決機関である市議会の役割の違いを明確にしておく必要がある。それが議論の質を高め活性化することにつながる。

まず上越市は三元代表制を採用していない (栗田) ことを確認する。

全市的案件については市議会が責任をもって審議する。そのためには市民や地域の声をしっかり受け止めることが必要である。その一つとして、地域協議会が自主的審議した意見書は市議会も受け取る仕組みに変更する (現在も参照しているが)。また地域協議会が全市的案件を審議した場合は議会へ意見要望書を提出する仕組みにすることが必要であろう。(課題調整会議の案件に該当する) (栗田)

市議会議員定数 32 名では、28 区の地域協議会で議論されるプランやビジョンを確実に把握する事が難しい恐れがある。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「意見申述権」「聴聞権」について、その主体と客体を明確に設定したうえで (橋爪)、議会基本条例などで位置づける事も考えるべきである。各地域協議会の意見を市議会が活用する事が出来れば、議論の質を高め、議決される事件の正統性も増す。

# 解決への提言（案）

## ◎原則の権限の維持

地域自治区制度を継続する限り、地域協議会の権限である「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、地域課題を共有し、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て市長に意見を述べるものとする。

## ◎地域自治区の最高議決機関と位置付ける

地域協議会に地域自治区の最高議決機関としての役割を担わせること。したがって地域自治区の設置に関する条例のなかの「地域協議会の権限」については改正すること。

## 栗田反対

## ◎住民自治組織との合体

地域協議会と住民組織が地域の活性化等同じ目的を持ち活動するために、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を行うこと。

## 橋爪削除（反対）

## 栗田反対

## ◎地域発展計画作成の権限付与

28 区それぞれの歴史と伝統やその地域の特性を活かし維持発展させていく必要があるため、事務局（事務所）がそれぞれの区の地域発展計画を地域協議会と連携しながら作成すること。（高山）

市は、それぞれの地域発展計画の実現に向けた予算配分を行う。その前提として地域協議会の意見を聴く。

### 栗田反対

#### ◎町内会等との連携

地元を元気にする提案事業を、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者が課題協議する仕組みを作ること。これら協働の要に位置付けるのが地域協議会である。



#### （栗田、別案）

#### ◎地域まちづくりの協働の要

地域課題の解決や目指す地域のまちづくりに関し、主体的に話し合い、市民、町内会、住民組織（まちづくり振興会等）、各種団体等と連携を取りながら実現を図ること。

また、行政や議会に対しても制度（条例）に従い協力を求めると同時に、あらゆる手段を活用しながら行政との協働も推進していく。

#### ◎自前のまちづくり協議会への改編

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）」に改変すること。現行の地域協議会制度は廃止する。「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、対象地域は現行の地域協議会の範囲、又は小・中学校区単位を原則に設置する。

当協議会は、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において審査し事業化すること。予算額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、本庁において全体調整の上で事業化する。

## 橋爪削除（反対）

### 栗田反対

#### ◎まちづくり振興会への組み入れ

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」を第二の行政機関とすること。その運営財源は市が負担する。

また各地区の町内会長連絡会の事務を「まちづくり振興会」に組み入れ、地域協議会との連携を図ること。それにより、機能の重複問題も解決できる。

#### ※池田委員からの提案説明

- ・この案により類似した目的を持つ団体、「まちづくり振興会」・「地域協議会」・「町内会長連絡会」を一元化することにより、住民が描いている組織の重複への矛盾を解決しまちづくりへの機能強化が図れる。
- ・第二の行政機関に位置付けるとは、現在の総合事務所機能の内、地域で出来るものは「まちづくり振興会」へ事務委託し、行政でなければならない窓口業務等は出張所として残す。
- ・この事務委託で削減された経常経費等は人的支援を含め「まちづくり振興会」の事務委託費に充てる。なお、事務委託費には地域協議会の運営経費を含むものとする。
- ・「まちづくり振興会」のない合併前上越市においては、地域自治区を改正し現在の15区を上越市合併前の高田地区・直江津地区の2地区に統合したうえで地域協議会を改めて設置し運営事務を木田庁舎で行う。これにより「まちづくりセンター」は廃止する。

## 橋爪削除（反対）

## 栗田反対

### ◎地域活動支援事業

地域活動支援事業は本来の地域協議会の役割とは違うとともに、地域住民に責任を負わせる仕組みであることから、速やかに廃止すること。(栗田)

地域活動支援事業を継続する場合、地域経次回の原点に戻り、地域協議会が優先的に実現を目指す目的に沿った事業提案を募集すること。(栗田)

地域活動支援事業を継続する場合、これまで表面化した問題点をしっかり分析するとともに、支援対象とする活動、採択基準などについて検討すること(橋爪)。

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こと。また事業化する財源は市全体で担保すること。

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こと。

地域活動支援事業を継続する場合、その採択に係る明確なルールをつくること。これは28区に共通する。

### ◎地域づくりアドバイザー等との連携

市の事業「地域コミュニティ活動サポート事業」の地域づくりアドバイザーや地域おこし協力隊、集落づくり推進員などと連携すること。アドバイザーは現在単発、派遣型であるが、各自治区に常時一人配置し、長期に渡り住民とともにその地域のまちづくりに携わる。

◎委員の資質向上

委員の資質向上の為、講習や研修、視察などの機会を予算付けも含み明確に担保すること。

◎会長及び委員の資質向上

会長の資質向上のため、会の運営方法等について研修する。(高山)

◎事務局の資質向上

事務局は資質向上のため事務局研修を充実させる。(高山)

◎地域・男女比・年齢層

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。

(以上)

※参考 江口委員による地域圏の目安

《公の施設利用圏域の区分のうち「地域圏」の目安》

区 分	地域圏内の地域自治区	地域圏内人口
高田地区	高田区、新道区、金谷区、春日区、諏訪区、 津有区、三郷区、和田区、高士区	87,202 人
直江津地区・名立地区	直江津区、有田区、八千浦区、保倉区、北 諏訪区、谷浜・桑取区、名立区	44,192 人
大浦安地区	安塚区、浦川原区、大島区	6,842 人
頸北地区	柿崎区、大潟区、頸城区、吉川区	31,910 人
頸中・頸南地区	牧区、中郷区、板倉区、清里区、三和区	19,896 人

※参考 江口委員のまとめによる「中川市長の重点施策より」

- (1) 本庁への一極集中ではなく、各地域が主役の自治・地域内多文化主義へ
- (2) 地域自治区での地域活性化・地域自立のための大型独自予算編成
- (3) 地域づくりを行う市民組織と総合事務所の連動の推進
- (4) 各地域の「小さな公」の担い手に対する独自予算による支援
- (5) 各地域の「挑戦する産業者」への独自予算による支援
- (6) 各地域の「文化伝承の担い手」への独自予算による支援