

平成26年7月9日開催

総務常任委員会資料【所管事務調査】

上越市地域協議会の一層の活性化に向けた検証結果（中間報告） について	・・・・・・・・	1～6
第5回上越市地域協議会検証会議の概要	・・・・・・・・	7～10

所管委員会	総務常任委員会
提出課	自治・地域振興課

上越市地域協議会の一層の活性化に向けた検証結果（中間報告）について

1 「上越市地域協議会検証会議」について

上越市自治基本条例の検証の際に、上越市自治基本条例推進市民会議及び市議会から、「地域協議会の一層の活性化を図るために必要な検証を行うこと」との意見書が市に提出されたことを受け、地域協議会の制度上及び運用上等の課題の抽出、課題の改善策の検討その他地域協議会の活性化を図るために必要な検証を実施するため、上越市地域協議会検証会議（以下、「検証会議」という。）を平成 25 年度に設置。

（1）検証会議委員

役職	氏名	所属等	委員区分
座長	やまざき きみあき 山崎 仁朗	岐阜大学 地域科学部 教授	学識経験者
副座長	むねの たかとし 宗野 隆俊	滋賀大学 経済学部 准教授	学識経験者
	まきた みのる 牧田 実	福島大学 人間発達文化学類 教授	学識経験者
	かとう よしひろ 加藤 義浩	上越市創造行政研究所 主任	市の職員

（2）検証経過

開催日		内容
平成 25 年	7 月 3 日	第 1 回検証会議
	10 月 21 日	地域協議会会長との意見交換会
	10 月 22 日	第 2 回検証会議
平成 26 年	1 月 14 日	第 3 回検証会議
	2 月 22 日	第 4 回検証会議

（3）中間報告

検証会議が、平成 25 年度中に行った検証の結果を中間報告書としてまとめた。

なお、検証は、平成 26 年度も引き続き実施しており、残りの項目の検証作業を終えたのち、平成 27 年 1 月を目途に検証結果を最終報告書としてまとめる予定。

(4) 検証事項

は平成 25 年度に検証した事項（中間報告書に記載）

成果

ア 地域協議会のこれまでの成果について

- ・各区の地域協議会の現状把握
- ・地域協議会が果たした成果（地域協議会の活動）
地域協議会が果たした成果（地域活動支援事業）

制度上の課題

ア 地域協議会のあり方について

- ・諮問・答申のあり方
- ・諮問の目的、意義（諮問事項の範囲）
諮問の目的、意義（全市的な事項の諮問）

イ 地域協議会の委員資格について

- ・資格要件

ウ 公募公選制について

- ・選任方法、追加選任のあり方
- ・応募者の増加策
- ・欠員補充のあり方
定数、任期、報酬

運営上の課題

ア 地域協議会の運営について

- ・自主審議などの活性化策

イ 地域協議会と住民の関係について

- ・代表制を担保する仕組みづくり（住民との関係）（協働の要となる方策）

ウ 委員の心構えについて

- ・やりがい度の向上策
- ・議員との違いの明確化

その他の課題

ア 地域協議会の認知度について

- ・認知度向上策

イ 地域活動支援事業について

- ・制度の課題と対応策

ウ 地域協議会の今後について

- ・地域協議会の果たすべき役割

エ 都市内分権について

- ・何を分権化すべきか
- ・区毎に違いがあってよいか
- ・市長の権限の範囲内での地域分権の理解

2 中間報告書の概要

(1) 諮問のあり方

諮問・答申の基本的な考え方

- ・答申が市政にどう反映されているのかを明確にするためにも、答申を受けた結果の報告時には写真や図面を活用して対応の明瞭性を高める努力を続ける必要がある。
- ・諮問事項について、時間をかけて審議するためにも、諮問の前の段階で地域協議会に提示するなど、これまでと同様に工夫することが必要。
- ・引き続きわかりやすい諮問、丁寧な説明に配慮すること。

諮問事項の範囲

- ・地域住民の福利厚生などに重要な影響を及ぼさず、諮問答申がルーチン化しているもので、地域の事情や住民の意見を汲んだ公正かつ適切な案件であれば、諮問項目から除外することが考えられる。

全市的な事項について

- ・全市域に関わる事案を審議する第一の機関は市議会である。
- ・仮に全ての地域協議会に同一内容の諮問をした場合、区によって相反する答申がなされる可能性があり、市政への反映にも混乱が生じる。
- ・さらに、より専門性の高い情報に接し、長時間・長期間に渡る審議が求められることから、委員を委縮・疲弊させてしまう可能性がある。
- ・以上の点から、全市域に関わる事案をすべての区に諮問することは適切ではない。ただし、自主的審議事項として審議することを妨げるべきでない。
- ・市は、よりよい自主審議が行われるよう環境を整えるなど、最大限の支援を行うこと。

意見提出のあり方

- ・地域自治区内の住民の多様な声に配慮しつつ協議を行い、最終的に一つの機関としての意見の形成を目指すことが期待されている。
- ・そのため、原則として一つの答申または意見としてまとめられたものであるべき。
- ・複数の意見を提出することは、地域の意見を市政に反映することが困難になるとともに地域協議会の意見の重みを減ずる恐れがある。

(2) 委員の選任方法

委員の選任のあり方

- ・「公募公選制」によって、住民の意思を代表する地域協議会の性格を制度的に保障することは不可欠。
- ・公選が実施されなくても、公共的な意思決定の担い手としてふさわしい委員を、開かれた形で選ぶ仕組みが存在することで地域協議会の正統性が担保される。
- ・委員への応募者を増やすためには、公職選挙法に準じた現在の方法をもう少し緩和することが今後検討されるべき。
- ・応募者が定数内の際に信任投票を行うことについては、「公選」がかなりの区で実現するようになってから考えればよい。
- ・追加選任は、地域協議会の定着を図るためにも必要であり、その方法は現在のように、地区・性別・年齢などのバランスを考慮して選任する柔軟な対応でよい。

欠員補充のあり方

- ・あまり欠員が多いと地域協議会の正統性が損なわれる。公職選挙法に準じて、定数の6分の1を超えた場合に欠員を補充するという考え方は妥当。
- ・補充委員の選任方法は、応募者が定数に満たない現状や公募公選に係る費用や手続きを考えると、今の段階では追加選任に準ずることが現実的。

委員の定数・任期・報酬

- ・定数・任期：応募者数が下回ることが多いことを理由にした定数削減や任期短縮は、活動の縮小につながるからすべきではない。むしろ地域協議会の魅力を高め、応募者数を増やしていく積極的な対応を考えたい。ただし、人口減の現実に合わせた定数削減はありうるので、人口が少ない区が不利とならないよう定数の基準を明確に定めて、改選時に見直すこととしてはどうか。
- ・報酬：現行の無報酬は妥当。研修や情報収集等の活動のための費用は手当てをしてもよい。額や対象は今後の検討課題であるが、委員個人にではなく、各地域協議会に一定額を支給し、独自の基準に従って使途を決めるような形にしてはどうか。または委員に研修の場を提供し、学習を促し、情報収集を容易にする仕組みを新たに構想してはどうか。

(3) 委員への応募者の増加策

地域協議会の魅力度向上

- ・市民の関心を高めるためには、自主的審議を活発にし、「小さなことでも協議できる」「委員の声が市政に反映される」といった協議の実質化が重要。
- ・地域協議会の運営をより住民主導で行うこととし、諮問事項の範囲を見直すなどして住民に身近な生活課題について自主的に審議する時間を確保する。
- ・会議の機の配置や開催場所を工夫し、参加しやすい雰囲気をつくり出す。
- ・委員が発言しづらくなならないような議事録公開の仕方を検討する。

応募しやすい環境づくり

- ・応募のハードルが低くなるような制度設計。(公職選挙法に準じた現在の方法を少し緩和、具体策は今後検討。)
- ・活動について家庭の理解はもとより、企業や地域住民の理解を広げる。(消防団活動に協力する事業所には消防団協力事業所表示証が交付され、市のホームページに掲載されるとした「消防団協力事業所認定制度」のような事例の応用など)
- ・行政・議会等と一緒に地域協議会の意義を継続的にPRする。

幅広い情報発信による認知度向上

- ・出前協議会や地域内での懇談会の開催のほか、地域住民が抱える生活課題などを直接聞く町内会や住民組織役員などとの懇談会の開催も有効。(ただし、委員の負担増にならないように配慮が必要。)
- ・住民との接点を持つことができる地域活動支援事業を通じた発信。
- ・行政はもちろんのこと、地域協議会も、地域協議会活動がどのように市民の目に映るかを意識することが重要。(意見対立や難解な案件の審議の様子ばかりがクローズアップされがち)

地域内での人材育成

- ・地域づくりの担い手を広く育てていく仕組みづくりが重要。
- ・地域住民自らが自分の住んでいる区について関心や愛着を持つことが不可欠であり、そのような機会として地域についての学習の場の設定、地域の課題や将来ビジョンを地域住民で考えるワークショップの開催、小・中学生による子ども会議の開催などが考えられる。

(4) 地域活動支援事業のあり方

事業費の配分額と運用について

ア 事業費の縮小

- ・当初募集における採択額は例年 1.5 億円前後で推移しており、地域の潜在的ニーズを示す金額の目安である。
- ・追加募集の採択事業数は増加傾向で、特に市が行う事業の比率が高くなり、配分予算を消化するための提案がなされている可能性がある。
- ・地域ニーズに見合った額とすることが適当であり、事業費の減額はやむをえない。ただし、地域自治区制度の軽視ととられないような配慮が必要。また、活動が盛んになり事業費が不足するような事態が生じた場合は、再び拡大することも前提とする。

イ 追加募集について

- ・追加募集が行われることで審査に時間がとられ、自主的審議に充てるべき時間を圧迫しているとの意見もあるため追加募集廃止もありうるが、地域の実情は様々であり、本事業の趣旨からしても、各地域協議会の判断に委ねることも検討すべき。

ウ 残額の次年度繰り越しを可能とするか

- ・廃止した経緯、各区の予算執行の実態、繰越希望の少なさを踏まえ、認めないことが適当。

エ 配分額の地域自治区間の流用を行うか

- ・均等割 7 : 人口割 3 と、当初から 13 区に厚く配分していることなどから行うべきではない。
- ・採択事業の実績報告後に予算の流用をすることになり、その後に募集をするとすると事業の実施期間が確保できなくなる恐れがあるので現実的ではない。

事業費の使途について

ア 市が行う事業の廃止

- ・住民に身近で緊急度が高く、かつ、さほど高額ではない事業に充当されてきたが、追加募集になると採択件数及び金額が高くなっており、予算を使い切るための提案がされていることが否定できない。
- ・市の施設修繕等は、本来市が計画的に実施するものであること、また、地域協議会から市への意見書の提出や「地域を元気にするために必要な提案事業」制度もあることから、廃止することも検討すべき。

イ ハード整備（備品購入）の是非

- ・団体の活動に必要な備品などへの補助は、団体の事業実施の基盤整備が図られた点では効果が大きかったが、備品購入のみを目的とする提案があったことも事実である。
- ・しかし、地域活動の活性化に必要な備品であるかどうかは、地域協議会の判断に委ねられている。これを市として一律に制限することは適当でない。

ウ 複数年度にまたがる事業を認めるか

- ・複数年度にまたがって事業を行う必要性が明確で、事業計画が合理的に立てられていれば継続のメリットがあるが、市が制度的に担保することはなじまず、地域協議会の運用で対応することが容易で現実的。

エ 人件費を認めるか

- ・地域活動はボランティアで行われるべきであり、手当を支給することは好ましくない。
- ・どこまでを人件費として認めるかの線引きも難しいことから、人件費は認めるべきではない。

審査と手続きについて

ア 地域協議会が地域活動支援事業を審査すること

- ・地域のことは地域で決めるという地域自治区制度の趣旨から、地域協議会が行うべきもの。また、地域活動支援事業の導入の目的の一つが、地域協議会の活性化という経緯からも明らか。
- ・一方で、地域活動支援事業の審査に時間と労力がとられ、自主的審議をする余裕がなくなっているとの指摘もあるため、各地域協議会での工夫が求められている。

イ 申請書類の簡素化

- ・現行の書式はこれまでも改善が加えられており、これ以上簡略化すると審査にあたって追加資料の提出を求めることになりかねない。
- ・これまでも行ってきたように、総合事務所やまちづくりセンターで住民の相談を受け付け、申請書作成のアドバイスを行うなどのサポート体制が整っていることを広く市民にPRし、相談に行けばよいとの認識を持ってもらえるようにすべき。

ウ 事業の成果と評価

- ・地区や複数の地区が合同で事業報告会を行うことで成果の共有と評価が可能となり、さらには次年度以降の応募へのPRにもなりうるため、実施を積極的に奨励する。

3 市の今後の対応等

(1) 中間報告書を受けての検討課題

- ・諮問基準の再整理
- ・研修や情報収集活動費用の手当の必要性の検討
- ・次期改選に向けた応募し易い環境づくりの検討（消防団協力事業所認定制度の応用など）
- ・地域活動支援事業に関しては反映済み

(2) その他

- ・最終報告書がまとまりしだい、地域協議会委員を主な対象とした地域自治に関するシンポジウム等を開催し、検証結果を報告する予定。

第5回上越市地域協議会検証会議の概要

1 開催日時

平成26年6月1日(日) 午前9時～

2 会場

滋賀大学経済学部 第2校舎棟 545 共同演習室

3 内容

- ・報告： 中間報告書について
- ・議事： (1) 検証事項の確認及び検証スケジュールについて
(2) 地域協議会の検証課題についての協議

4 議事

- ・今年度の検証項目の確認、検証会議の開催回数及び時期について協議
- ・以下の項目について、意見交換を実施

5 主な意見

(1) 地域協議会のこれまでの成果について

各区の地域協議会の現状把握

地域協議会が果たした成果

- ・他市と比べて諮問件数が非常に多く、それが負担になっているとの意見もあるが、どう答申するのかという中で様々な議論が行われており、また、自主的審議も活発で、いずれも質が高い。
- ・合併前上越市は区という意識が薄れていた部分もあったが、地域でなんとかしようという意識は上がったのではないかと。
- ・区ごとの話し合いの場があることは意味のあること。
- ・今までとは違った層や意見を持った人が意見を言う場ができ、また、そういった人が表に出てくるようになった。
- ・市議会議員がいない区では、地域協議会しかない住民意識が高まってくれば、住民組織ができてその動きが活発になるのではないかと。
- ・行政に対して意見を言う自主的審議は活発だが、地域の課題を拾い上げて、自分たちで「まち」をどうつくっていくかという議論は若干少なく思う。
- ・委員は公募公選制ではあるが、実質、公選が行われていないことから、必ずしも地域の代表という意識を持っていない。
- ・地域協議会と町内会長連絡協議会、総合事務所、住民組織という四者を束ねて協議する場をいかにつくるかが大切だと思われるが、なかなか形になっていない。それを制度的に促すために「地域を元気にするために必要な提案事業」を市でつくったものの、四者をまとめきれていない。これが重要な課題なのではないかと。
- ・区によって多少の違いはあるものの、四者会議のような場自体はもたれているところもある。
- ・地域協議会は、非常に堅い議論をすべき場所だという思いが、委員の中でも強いのではないかと。それも大事ではあるが、例えば女性の目線で地域を見て、どういう課題があるのか話し合えるような場所であったほうがよいのではないかと。

- ・市長に提出するまでの正式な意見をつくらなければならないと考えるのではなく、形あるものにならなくても、意見交換する場面があってもいいと思う。浦川原区の出前協議会のように、議事録を取る会議とは別に、いろいろな地域の思いを吸い上げる工夫はもっと広まってもよい。

(2) 地域協議会の委員資格について

資格要件 (市非常勤一般職に地域協議会委員としての資格を与えることについて)

- ・あまり緩くすると後々困ったことが出てくる場合もある。
- ・公職選挙法を機械的に適用して排除することは、ないのではないか。
- ・条例に例外規定をつくれればよいのではないか。
- ・制限することで、地域の貴重な人材が得られなくなってしまうことも考えられる。
- ・地域協議会に入ってくる人をある意味制限することは、まずいのではないか。
- ・基本的には資格を与える方向で考えることとし、技術的なこと(運用で対応可か、条例改正が必要かなど)は事務局で検討してもらいたい。

(3) 地域協議会の運営について

自主審議などの活性化策

- ・自主審議の時間を持つことの重要性は分かるが、委員のなり手のない中で、委員の負担となることをお願いできるのかという難しいところがある。
- ・町内会、住民組織、まちづくり団体等との懇談は、いきなり議題や資料を持ち寄ってではなく、お互いの活動の状況などを一緒に話す場をつくるということが大事。
- ・地域協議会も喫緊の課題がないから開催しないということではなく、そういうときにこそ町内会や住民組織等を招いて、フリーディスカッションをするということはある。
- ・気持ち的には定例会の一環であるが、正規の会議ではなくて、議事録を取らない懇談会のようなものとすることもありではないか。
- ・そのような会を実践するには方法論があった方が良いのでは。ファシリテーターとは、どういう役割をする人なのかといったことを伝えと、自分たちの力のできる、それだけの能力があると思うかもしれない。みんなで意見共有するための方法論(リラックスして話せるような仕組み)を伝えてあげると広がっていくのではないか。
- ・ファシリテーター役はやはり必要。
- ・実践の場で育てていく、いないのであれば別から連れてきて、そのやり方を地域の人々が学ぶという流れをつくっていく必要がある。
- ・そのために、会議の前にディスカッションの時間を取ったり、ワークショップをやってみたりする。
- ・新しい委員が、何をどう発言したらいいのかわからないといった問題は打破したい。
- ・地域自治区の制度設計がされたときには、ファシリテーションやワークショップ、仕組みづくりといったことは考えられていなくて、いかになくなっていく議会の機能を補完するかが念頭にあったのではないか。少しずつ状況が変わってきていて、今の上越市は、そろそろこれが必要なところまでステップアップしてきているということではないか。
- ・委員の属性を見ても元議員の割合が減ってきており、ミニ議会ではないということの流れの一環だと思う。発言したところ「ここはそんな場じゃない」と言われて二度と行きたくなくなったというエピソードもあったが、そこから大きく変わってきた。
- ・そうなるとう女性でも若い人でも自由に意見が言える。

- ・全ての区でそのような場面を実現するのは難しいので、先行的にどこかの区で行って、その様子を周りが気付き始めてくれるとよい。全て用意したのでやれというのは違う気がする。
- ・各区一斉にというよりは、既にやっているところもあるので、最初は1本釣りでもいいのでやってみてもらおうとよいかもしれない。

(4) 地域協議会と住民の関係について

代表制を担保する仕組みづくり(住民との関係、協働の要となる方策)

- ・地域協議会は、参加と協働、どちらの場なのか。全てを求めるというのも過剰負担になってしまう。やはり参加であり、議論する場だと思う。
- ・地域協議会が、実際に何か事業をやる主体ではない。実際に実行するのは、住民組織や町内会、NPOなどである。
- ・地域協議会自体には、事業を計画して実施する予算はなく、それは協働ではありえない。制度設計のあり方からして協働型ではない。明らかに参加型で、その制度設計の期待どおりに動いている。
- ・「地域を元気にするために必要な提案事業」は、地域と行政と一緒にできることを探して、出てきたものを協働でやる。その中で主体となるいろいろな団体が協働の担い手となる、そういうつくりのものだと思う。本来、市がすべきことは、自主的審議をして要求や意見書という形で挙げていけばよい。
- ・協働の活動の要とは、自分自身が協働するわけではないが、協働が行われるための環境をつくったり、協働を担う主体に対して働き掛けたりするということ。それを実現するためにどうしたらよいかと、市でも自治区でも考えているところではないか。
- ・地域活動支援事業のようなものがある他市では、その受け皿となる団体がある。いろいろな団体が入っており、そういうものをつくってしまうことも選択肢としてないわけではない。市として制度的にやってしまうことも考えられる。
- ・今までの上越市のあり方からすると、それは違うという気もする。協働の主体を育てることの大事さもあるが、そのためには、今のような試みを地道に続けていく方がよいのかもしれない。
- ・これまではなかった上越モデルとして、参加型をベースに出発しながら協働ということを模索していく。
- ・まずは参加からスタートして、協働をいかに実現していくかということが大事。
- ・実行する組織を市主導でつくるのか、自発的にできるのを待つか、行政サイドでそういう目指すべき方向性は持っておく必要があると思う。
- ・地域活動支援事業の応募状況を見ると、たくさん手が挙がっている。手が挙がらずに没主体ということになれば、制度的な手当を考えなければいけないと思うが、状況はそうではない。
- ・協働をするにはある程度の事業費が必要で、それは地域活動支援事業や元気が出る提案事業といったもので十分だとして、地域協議会でお金の配分を決めるような仕組みができないものか。協働の要であろうとすると、自治区の中でお金がどのように入って使われていくのかを把握し決める場所にならざるをえない。

(5) 委員の心構えについて

やりがい度の向上策

- ・委員には勉強をしてもらわなければならないので、それに対する手当は必要ではあるが、お金を渡すことがやりがい度につながるのかと疑問もある。研修の持ち方であるとかお金を渡すにしても渡し方とか、もっと議論が必要だと思う。資質向上ということで考えるとありかなという気はする。
- ・お金を渡すことへのためらいは報酬と考えるからであって、資質を向上させるためにどうしても必要な実費を支払うということで考えればよいのではないか。お金は協議会に渡すべきとは思いますが、実際に活動した委員にきちんと実費が支給されるかという心配はある。
- ・実費として渡すにしても大まかなルールはつくっておいて、どうするかは地域協議会で決めればよい。そういう仕組みがあるということで、やりがいが決まってくるのではないか。
- ・委員のニーズを把握する必要がある。今、このままで十分ということであれば、予算計上することもない。
- ・地域協議会にある程度裁量を認めてよいのではないかと思う。そういった制度があるというメッセージが大事。

議員との違いの明確化

- ・議会は全市的、地域協議会は性格からして各区のことを議論するもの。ただ、全市域に関わる議案のうち、自らの地域自治区にとって重要と考えるものについては、地域にどのように影響があるのかを自主的に審議し、意見書を提出したいと考える地域協議会があるのであれば、市はよい審議が行われる環境を整えるべき。
- ・地域協議会では、答申や意見書で市の政策と相反する意見が出されることもありうる。市はそれをしっかりと受け止めて内部で協議を行い、結果として意見を取り入れることはできないと突き返すこともできるのが付属機関である。あくまでも決定するときの判断材料を市に提供するのが責務であり、最終的な決定権は市長にある。そのことを伝えるしかない。
- ・地域協議会は、市の政策を形成する中の一つのプロセスで、それを判断材料として市の政策や予算、条例などがつくられ、それをチェックするのが市議会の役割であり、両社は決定的に違う、筋が違うものだと説明するしかない。
- ・答申や意見書などが、必ず反映されるわけではない。反映されないからやりがいがないと思われてしまうと、それは制度上の課題でどうにもならないものである。やりたいことが何でも受け入れられるものではないということを、しっかり認識して議論してもらいたい。
- ・地域協議会委員に伝えるため、分かりやすいハンドブックをつくってはどうか。