

- ・2005年1月に周縁部13の市町村と旧上越市が合併し、現在の~~上越市~~誕生した。
- ・政府主導で行われた合併の背景には、自治体を広域化し「行財政基盤の強化」「地方分権の推進」により、活力あるまちづくりと「少子高齢化問題の進展」「日常生活圏の拡大」により、効果的な行政運営の実現を図ろうとした。
- ・周縁各町村は、状況的に避けられなく、不安はあるものの現状以上の住民サービスを期待して合併したと思う。
- ・合併から16年目を迎えるが、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だろうか。この合併によりまちは活性化したのだろうか。
- ・1980年代、町や村には活気があった。役場は地元職員が多いため、顔が見える良好な関係が築かれ、職員と住民は一丸となり、様々な行事を行いまちの発展に尽力した。2000年代に入り、人口は減りつつも役場を中心にまちはまだ活気があった。役場職員になるため地元就職する人もいた。
- ・合併後から現在、区総合事務所は静まり返り、住民と職員が議論する姿はない。駐車場に來客の車は殆どない。
- ・合併で大きくなった市町村ほど元気がなく、合併を食い止めた中小の市町村ほど元気に活動を行っていると言われている。合併は失敗だったのか。財政の健全化と引替えに、地域の活力が衰退してしまったように感じる。
- ・人口減少が止まらない上越市は、中心部の活力維持で手一杯になり、広大な面積となった周縁部地域の面倒を見るのが難しくなって、結果として周縁部の人の活力を殺いでいるようにも見える。
- ・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。
- ・地方創生にかかる支援は、旧上越市だけに偏っていないか。周縁部に対する支援がもっと必要ではないか。
- ・行政に変わり地域における住民サービスを担っている自治区がある。中郷区や安塚区のNPOの取組みは素晴らしい。これらの取組みを参考にすべきと思うが、それができるだけの人材がいるかどうかにかかっている。
- ・住民自治とは、地域協議会などを中心に物事を決める時、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ように思う。委員任せにするのが自主的とは言わない。市はもっと委員と一緒に地域課題や問題に取り組む、支援事業についても地域の活力あるまちづくりに活用できるようサポートし、住民の発意ややる気を引き出すような地域協議会にしなければならないと考える。

・コンパクトシティ構想はこの広い上越市では難しく、過疎地や限界団地に人が多く住む環境を整える政策が必要ではないか。

地域協議会制度についての改正案

令和3年6月21日

総務委員会委員 宮越 馨

1. 現行の官製的地域協議会は、三元代表制的にな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。このため、こうした官製協議会は、住民自治意識に根差した「〇〇自前のまちづくり協議会に（振興会）」改変すべきである。
2. 「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。対象地域範囲は現行の地域協議会（〇〇振興会）の範囲及び小・中学校区単位を原則に設置し、自主運営で地域活性化を図る。
3. 当該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。（予算額には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）
4. 事業化する財源は市全体で担保し、〇〇協議会（〇〇振興会）の運営費を助成し、自立した運営を可能とする。

総務常任委員会所管事務調査 住民自治・地域自治に対する私見

①総合事務所の権能低下対策

まずは人口減少と平成17年の平成の大合併により自治機能の低下が心配であります。総合事務所の権能ですが、町村時代の町村長と程遠く、各所長の権限も小さく、総合事務所長が判断を下せることが少なく市民にとってはスピード感が感じにくいと考えます。例えば、総合事務所及び区内の公共施設等の緊急的な修繕や要望等に対応するため、総合事務所長権限の緊急修繕予算が100万円程が配当されているが、それすらも自由に使えていないという話も聞きます。

加えて、市民にとっては地元出身者の勤務が総合事務所に少なくなり、知り合いがいなくなり、思っている事が言いづらい、つまり、1番身近に感じられなくてはいけない総合事務所が市民との距離感が生じてしまった現実もあります。

今後、持続可能な自治体運営をしていくためにも公共施設の再配置計画は避けて通る事はできませんが、何よりも大切な事は、市民と行政との信頼関係であります。市民の協力のもと、市民と行政と一緒に政策決定していく姿勢、自治基本条例の協働の理念が達成出来るように総合事務所の権能を向上させて、市民に信頼される仕組みが必要と考えます。

②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。区を超えた統治の仕組みが必要と考えます。

③地域協議会の在り方

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ました。その為、議会と地域協議会の関係が規定されておられませんので、3元代表に間違われる事もあります。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議論が必要と考えております。

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は評価しておりますが、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ます。

LED電灯のように自治区によって申請できたり出来なかつ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おります。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ます。

〈地域自治・住民自治〉

住民自治は私たちの原点であり、古くから村社会を構成する中で村長を中心として決まり事を住民に知らし占め、ある一定の規律の下で村社会が成り立ってきたが、これまでの村社会による偏見や人権問題など近代では大きく住民意識が変化し、住民自治の集合体つまり旧町村を単位としたコミュニティ活動が活発化し、まちづくり振興会等はその代表ともいえる。

課題 1

- まちづくり振興会（類似団体含む）は第二の行政に位置付け

地域自治においては武家社会の時代は一つの地域としてまとまりを得ていたが明治以降分散・総合・併合（合併）を成し、それぞれが独自の文化を作り郷土愛を育んできた。その結果、地域意識が根強く残ることにもなっている。合併した14市町村（地域自治体）が合併により将来に向けた財務体質の強化や均衡ある発展に期待してきた。

合併準備会と並行した事務事業調整においても行政側が主体となり、それぞれの議会議決を得て事務手続きが進められたが、一番大切な住民つまり、住民自治体単位まで合併の理念と共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は不明である。

課題 2

- 合併後において制度変更にともない利害関係が表面化

〈地域自治区〉

地域自治の強化や新しい地方自治の先取りとして地域自治区の設置と並行した地域自治組織制度（地域協議会）の創設または全市に配置した地域協議会は緒論ある中であって評価されるものである。

課題 1

- 総合事務所長の権限の拡充と明確化
 - ・ 予算執行における権限の付与
 - ・ まちづくりのコーディネーター（指導者）
 - ・ 地域協議会（市長の諮問機関）への偏在的な影響力の保持

課題 2

- 地域協議会の今後
 - ・ まちづくり協議会（類似団体含む）と地域協議会の融合
- ※ 地域の課題解決に共通点が多い

1. 住民自治は住民自らが自分たちのまちをつくることと考える
基礎自治体（市町村）の中で「地域」を定め、地域経営を自立的に行うこと

2. 平成17年1月に14市町村が合併をして現在の新・上越市が誕生
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

3. 13区は合併特例法に基づく地域自治区、地域協議会で設置
旧上越市にも導入、全市同一の仕組みにはなった

4. 大きな誤算は財政見通しの誤りにより、目指す方向に進まなかったこと
旧市には、コミュニティプラザもまちづくり振興会もつくれなかった

5. 地域協議会は「住民と行政の協働の要」を目指したが・・・
実行部隊である住民組織や町内会との連携ができていない

6. 地域協議会は準公選制を見直すことも必要
公募は残すが、実行部隊とも話せる方、男女比、年齢構成も考慮して選出

自治基本条例から地域自治・住民自治を考えることが重要

橋爪法一

テーマは①地域自治・住民自治、②地域自治制度のあるべき姿、③地域協議会のあるべき姿の3つ

課題を議論する上での基本は上越市自治基本条例。前文を熟読すると見えてくる。吉川町まちづくり基本条例の影響も。

「私たちは、この地域の人々が築き上げてきた歴史や文化、海・山・大地の恵まれた自然などの多様な地域資源を大切にし、「共生」の考え方により人と人、地域と地域が互いに支えあいながら、自らの手でまちをつくり上げ、次の世代に引き継いでいかなければなりません」「そのためには、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なります」

大切な視点は自治の基本原則から学ぶ

- 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

第6章 都市内分権にも改めて注目したい

「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」

【以上のことを踏まえて私が提案したいこと】

- 1、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。
- 2、総合事務所をもっと身近な存在にしていく。
 - ①地元出身職員の配置を意識的に行い、地元出身職員の割合を高めていく。
 - ②総合事務所長の権限を強化し、市民要望をできるだけ総合事務所で判断できるようにする。
 - ③産業建設グループの集約を解消するとともに、各区総合事務所職員は現状よりも2割増やすことを目標に、当面1割増やす。
- 2、地域協議会の権限を強化する。
 - ①公の施設に関する諮問は、単なる住民への影響ではなく、設置、変更、廃止の是非についても諮問する。
 - ②地域協議会は重要議題（諮問、自主審議とも）については、関係町内会などの意見を必ず聞いて審議する。
 - ③地域協議会は各区の地域計画の決定権を持つ。
 - ④地域協議会委員の研修、視察経費を大幅に増額するとともに、近隣地域協議会との合同研修、協働に対して支援していく。

1. 地域自治・住民自治のあるべき姿 上越市の住民自治・地域自治の課題 上越市（市民）が目指すべき住民自治・地域自治

- ①地域協議会は、地域住民の声を広く聞いていない。
- ②地域固有の課題について議論を深める場である。
- ③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。
- ④各区の諸課題を広く吸い上げ議論する場である。
- ⑤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。

2. 地域自治区のあるべき姿 上越市の地域自治区の課題 現行の地域自治区制度に欠けるもの 地域自治区が機能するには 地域自治区制度をどう運用するか 現行と違う新しい姿は可能か

- ①諮問の在り方について多すぎるのではない。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。
- ②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。
- ③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。
- ④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。
- ⑤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。
- ⑥「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。
- ⑦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。
- ⑧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。

3. 総合事務所のあるべき姿 上越市の所謂13区総合事務所の課題 総合事務所の本来の存在意義 総合事務所のあり方

4. 町内会と住民自治のあるべき姿 住民自治の視点からの町内会の課題 住民自治を担う町内会のあり方 町内会・地域協議会・市議会の連関 市民意識と共働・共助のあり方

5. 地域協議会のあるべき姿 地域協議会の課題 地域協議会のあり方 自主審議 地域活動支援事業 審査 地域協議会への諮問

- 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ん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

一緒になって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「意見申述権」「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合併後議員菅 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、各区の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。

6. 都市内分権について（地域協議会の機能を強化するための諸施策）

①地域協議会での各地域ビジョンに基づく「地域予算」という仕組みも考えられる。しかし地域協議会が市民の中に入り広く意見表出をはかるには委員の資質向上が求められる。

②自主的な審議での良質の議論がどこまで積み上げられるのか、また 28 区が全て同じだけの技量を持つことが出来るのか、平等性をどれだけ担保できるのか、課題は山積である。

③市議会も条例など制度的な枠組みを新たに作り、住民意見を代表する性格を持つに至った地域協議会に一定の権限を認めていけるのか。

④各区に一定の予算枠を割り当て、その用途を地域協議会が事実上決定し、これにもとづいて行政が執行する「地域予算」制度も、将来的に考えられるのかもしれない。

⑤地域協議会が「地域の代弁者」であるためには、もっと市民の中に入り、潜在的な市民の声を広く多様な意見を取り上げる機能が重要である。

⑥「地域予算」の仕組みを作るまでには地域協議会も市議会も多くの高いレベルでの議論が必要である。

⑦まだまだ市民の中には「地域協議会は何をやっているのか良く分からない」との批判も聞こえてくる。市議会もそうであるが市民に分かりやすく、何を議論しているのかも見える化が重要である。そうすることにより市民参画が活発になり、委員の公募、公選が実質的に機能して「認知度の向上」、「応募者の増加」、「公募公選の実質化」という制度上の位置が明確になり、町内会長連絡協議会との違いも分かり、地域協議会の必要性が見えてくるのではないか。

⑧目指す所を明確にして今まさに市民に理解してもらう時期ではないか。

江口 修一