

令和4年4月14日

1. 地域自治・住民自治のあり方への提言 正副委員長案 最終チェック用

※地域協議会会長らの意見は本文に反映されていない

私たちの自治の出発

□都市内分権

四半世紀ほど前、地方分権という国が打ち出した大きな流れの中、合併前上越市は、「地方自治体としての自立」をテーマに、行政、議会いずれも上越市独自のまちづくりを模索していた。結果見えてきたのは、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行う「都市内分権」という方向性であった。

その過程で、のちに「平成の大合併」と呼ばれる新たな激変が加わり、上越市は全国でも最多といわれる14市町村合併を行い、その中で新しいまちづくりを目指すことになった。

□地域自治区

「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」を訴求し、全国でもあまり例を見ない自治の仕組みを選択した。

それが都市内分権の表象たる「地域自治区」の設置である。

平成17年の合併後、まずかつての13町村、所謂13区に地域自治区を設け、地域の課題解決のエンジンとなる地域協議会も発足させた。

13町村が抱いていた合併への不安・不信を払しょくするため「この合併は吸収ではなく対等と考えている」とし、激変緩和の見地から地域自治区が導入されたという側面もある。その時点で地域自治区制度を暫定的と考えたか、恒久的と考えたかは曖昧であった。

地域自治区制の導入は国の示す仕組みであったが、それは上越市が打ち出し

た方向性、「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」ことを可能にする制度になるであろうと判断したからに相違ない。

それゆえに上越市は合併上越市においても 15 の地域自治区を設け、合わせて 28 区、全市にこの制度を導入するに至る。

□上越市自治基本条例

大合併から 3 年後、平成 20 年に施行された上越市自治基本条例の第 6 章都市内分権に書かれている「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」「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」という文言が、地域自治のあり方を端的に表しており、その精神は今でも色あせていない。

問題の表出

しかし 14 市町村の合併というある種力業（ちからわざ）のスタートを切った事は、歪ももたらした。

□未来ビジョンの欠如

それぞれ異なる歴史や風土に裏打ちされた 14 市町村がひとつになるには強力な未来ビジョンが必要である。

新市建設計画が策定され、13 区それぞれの地域計画も立てられる方向に向かったが、そこに描かれるあるべき姿は、財政見通しの誤りもあり、時の流れの中で次第にしぼむ。住民が自らのまちのあるべき姿を共有し、主体性を持ってその建設に取り組むという住民自治の機運は希薄となっていった。

大合併により、むしろ地域自治意識の涵養、あるいは尊重が欠落していったとは言いきりだろうか。地域自治区単位で、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になっただろうか。地域経営を自立的に行うことができているだろうか。

□主体とならなかった地域

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、地域がその主体とはならず、上越市という行政が主体であり続けた。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落とし込まれたのである。地域自治区制度は「地域の声を聞く」ための制度でしかなかった。これが最大の思惑違いであったと言えよう。

地域自治の仕組みとして地域自治区を採用したものの、かえって地域が主体的に動くことができなかつた事は大きな問題であった。

提言

地域自治区制度が、その本来の目的「住民自らがまちづくりを考え実行していく地域自治・住民自治」を果たすために今見出すべき糸口は何か。

以下提言する。

◎今一度上越市の自治体憲法「上越市自治基本条例」に立ち返る事

上越市自治基本条例には自治のあり方や役割が明言されている。加えて「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されている。私たちはこの自治体憲法を根拠にして、地域自治区制を維持しながら運用する方法を再検討しなければならない。

その際大切な視点は、情報共有の原則、市民参画の原則、協働の原則、多様性尊重の原則という自治の基本原則であることは言を俟たない。

◎地域自治・住民自治の実現へ抜本的にシステムのあり方を検討する事

上越市自治基本条例にある「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る」という本来の目的を実現する為、抜本的にシステムのあり方を検討する。システムとは端的に言えば、権限、予算、執行のあり方である。

その要となるのは地域協議会であると考えている。地域協議会については、次章で検討する。

◎それぞれの区の地域計画を策定する事

いま必要なことは、28区それぞれの歴史や伝統、その地域の特性を活かした持続可能なまちづくりであり、地域のあるべき姿の計画である。各々の地域協議会は町内会やその他の団体とも協力し、行政と共に地域の方向を共有する地域計画を策定する事。

次章地域協議会でも同様の提案を行っている。

◎地域が参画する予算づくりを検討する事

地域内の要望を集め、地域で話し合っ「地域要望」とし、それに基づいて行政が予算提案、議会の議決を経て、行政が執行するという、地域も参画する地域予算づくりを検討する。

◎自治区単位のあり方を検討する事

所謂合併前上越市では、昭和の大合併時の町村単位に近い自治区設定を行った結果15区に分割された。その明確な理由付けが希薄である。

また所謂13区は平成16年までの町村単位に従ったものであるから不自然ではないが、自治区単位での主体性の維持が次第に困難となっている。

そうしたことから、果たして現在の自治区設定がこれからも相応しいものであるか、早急に検討する必要があると考える。

これから先も28区を維持していくなら、その明確な存在理由を明らかにすべきであるし、自治区の再編等を行うのであれば、大方の市民が納得するまで議論を尽くし実行されなくてはならない。

地政学観点から、地域自治区を中規模モデルにブロック化すべきという意見もあった。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という具体的な提案である。

市のガバナンスそのものに係る事であり、ここではそういう意見があったと記すに留める。

2. 地域協議会のあり方への提言 正副委員長案 ※原版

地域協議会の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局が置かれた。

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 13 町村（所謂現在の 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。

その後合併前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。

地域協議会には、市長の付属機関としての諮問への答申と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。

地域協議会は、地域の課題について地域の諸団体と意見交換し、地域の在り方を示す計画づくりを進める、まさに自主自立のまちづくりを主導する役割が求められた。

問題点

しかし合併後 17 年間を振り返ると、地域協議会がその役割を十二分に発揮していたとは言い難い。

市長への答申や自主審議事項の意見書がどれだけ市政に反映されただろうか。

地域の諸団体、即ち地元町内会組織、地域振興会、消防団等既存の住民活動団体、NPO と意思疎通し連携する点で十分だったろうか。自主自立のまちづくりの一翼を担う存在足りうるためには課題が多い。

しかしそれらが各々の地域協議会の責任に帰するかといえばそうではなく、地域協議会制度に対する行政の運用姿勢の問題であったと考える。

□地域活動支援事業の運用

その象徴的な存在が、地域活動支援事業である。

地域活動支援事業は、自治の精神を鑑みて画期的であった。それまで行政職員が判断していた事業採択の可否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柔軟性を増し、地域団体の活動の活性化に寄与した。

しかし現在の地方自治体における所謂二元代表制の下では、根本的に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。地域活動支援事業の限られた予算にせよ、事業採択の可否を判断するという重い責任を地域協議会、その構成員である協議会委員に負わせることは制度的に無理があったといわざるを得ない。

裏返せば、地域協議会委員という市民に税金の使い方を審査させるやり方はある種の特権を与えることにもなりかねない。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結果、適切な運用がなされないことが散見される。

こうした運用の問題は、行政側がこれまで「地域活動支援事業は地域自治を図る試行的な試み」であるとし、統一的な指針はあったものの明確な見解を示さなかったことから生じた。そしてなんら改善が図られることなく今に至っている。これは大きな問題であると明確に指摘したい。

また地域活動支援事業の採択に関していえば、本来地域の課題解決に向けた事業提案を募集し、地域協議会委員間で議論を尽くし、課題の共有化が十分になされたうえで事業採択すべきであるのに、応募してきた諸団体の提案の妥当性

を点数づけ決定する等に留まっている。結果それぞれの活動が総体的な地域の発展に結びつくなどの十分な効果が出ているとは言えない。

しかしこれは地域協議会の能力に帰するものではなく、提案された数多くの活動の審議だけでも年度初めから数ヶ月時間がとられ、自主的審議に取りかかれるのが年度半ばを過ぎてからという地域協議会もある現実を見れば、仕組みそのものに課題があるといわざるを得ない。

□諮問答申及び自主的審議のあり方

「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。

市長から諮問された内容が地域のあり方を大きく変化させると考えられる場合がある。地域協議会として適切な答申を行うためには、日ごろから地域協議会として地域の課題や目指すまちのあり方を話し合い、共有化されたビジョンを持っていなくてはならない。

そのために必要なのが、自主的審議である。

委員一人ひとりの視点の中に内在する問題意識が実は全区的な課題を示すものであると認識されるならば、地域協議会としてその課題を共有し、解決を図っていく。複数の課題が見いだされるのであれば、共有化したあと優先順位をつけ、自主的審議を行う。

結果して、しかるべき意見書を行政にあげ、実現に向けて一步踏み出していく。それが自主的審議である。

「私たちが目指すまちのあり方」を話し合い、ビジョンとして結実させる自主的審議がまず大切であり、その中で涵養される力を以て、市長からの個別の諮問に対して適切な答申を行っていく。

この優先順を間違ってしまうと、「住民の声を広く聞き、問題意識を共有し、ともに課題を解決していく」住民自治の原点を見誤る可能性がある。

現実を振り返るに、この点はどうであったか。

また諮問のあり方そのものにも問題があるという指摘が委員からなされた。具体的に言えば、当該地域の公共施設の建設や廃止の是非について等である。

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ていた。その経緯や地域自治区設置に関する条例に定めがあることから、現在も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。他方、施設の改廃に伴う条例改正や予算は市議会の審議に委ねられており、地域協議会の諮問事項としてはふさわしくないという考えもある。

統一の見解には至っていないが、諮問のあり方という課題が存在することは指摘しておきたい。

□地域協議会と市議会の役割の違いへの認識

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が明確に認識されていないという指摘がある。

当初所謂 13 区で始まった地域協議会は、ある意味旧 13 町村が失ってしまった町議会、村議会の役割を果たすという認識があったことは否めない。地域活動支援事業の採択において「事業予算を議決する」スタイルがとられている事も、あたかも地域協議会は議決機関であるという思い込みを生み出したといえる。

まず上越市は、行政、議会に地域協議会を加えた三元代表制を採用していないことを確認したい。予算等を決定する議決機関は市議会だけである。

地域活動支援事業の全体的な予算は市議会が議決している。その予算が市の基準で各区に配分され、地域の活動に割り当てられる。その割り当てが地域協議会に委ねられているという事である。

個々の地域活動支援事業に対し市議会が審議できないという状態が長年続いたことも問題であったという指摘があった事も記す。

□地域協議会と住民の乖離

「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ができていない」との声がある。が、基本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もあるという点を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言い切れない。地域協議会は、地域住民との意識共有をさらに図る事が必要である。もちろん多くの地域協議会や構成員である委員はその限界を埋めるために様々な活動が続け、自主自立の住民自治の要として地域住民の声を集約する不断の努力を欠かしていない。

そうした取組みを各区の地域協議会で共有する普及活動など環流が重要だが、そうした事がどれだけ行われてきたか。

そもそも経験則に基づく改善以前に、「地域協議会とは何か」を広く市民に周知し理解を得るという手続きを経ないまま、地域協議会という制度を動かし、協議会委員の募集を行った行政のやり方に問題はなかったか。

結果して地域協議会委員としての自覚を得ないまま協議会委員になった市民が存在したにせよ、それは委員の問題ではない、行政の構築したシステムの問題である。

地域協議会と住民の乖離を埋めるにはどこまでやればよいというものはない。合併から17年、今こそスタート地点に立ち戻り、地域自治区ごとに「住民の声を広く聞き、地域協議会の活動を知ってもらい、問題意識を共有し、ともに住民自治の課題を解決していく」という地域協議会の活動の原点を確認する必要がある。

地域協議会が「地域まちづくりの起点」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。

□ 準公選制の弊害

地域協議会委員の選出に、公募公選制を採用したことは全国的に高い評価を受けたが、現実的には選挙が実施されたケースは少なく、形骸化していると言えなくもない。

準公選制の導入目的は、「地域のことは地域で話し合っ決めて」ために地域の代表者を選ぶことにあった。ただ住民自治が確立していない中での準公選制は市民に戸惑いと不安を与え、「選挙をしてまで」という状態が続いている。

また準公選で選ばれた住民代表による地域協議会の決定は拘束力を持つ（「ゆるやかな拘束力」と言われてきた）ことから多くの自治体には導入されていない。

本来求めていた住民自治の原則が「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」にあるとするなら、準公選制による選任方法では「決定」重視となり、「実行」を伴う組織体制が構築されにくくなっている。

提 言

地域協議会のあり方について以下提言する。

◎地域協議会は存続、その権限を維持する事

現行の地域自治区制度の継続を前提に、地域協議会を存続させる。「自主的審議による意見書提出」と「市長からの諮問への答申」の権限を維持する。

◎地域活動支援事業を廃止する事

地域活動支援事業の審議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。継続する場合、行政は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事。

◎自主的審議を優先的に行う事

地域協議会は、地域住民との意識共有を図り、地元の課題を集約し、自主的審議を進めて自治区のやるべき事業を示す意見書を市長に提出する。

◎地元の課題を集約する仕組みをつくる事

地域課題の解決や目指す地域のまちづくりに関し、地域協議会は地域に入って多様な意見を吸い上げる機能を持つ事。市民、町内会組織、住民組織、各種団体等、総合事務所及びまちづくりセンターと連携を図る仕組みを作り、地域まちづくりの協働の要とならなくてはならない。

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。現行の地域協議会制度は廃止し、新たに住民自治意識に根差した「(仮称)自前のまちづくり協議会」に改変する。また地域協議会を各地区にある「まちづくり振興会」に組み入れ、「まちづくり振興会」を地域振興の統括機関とするなどの提案があった事を併記する。

◎それぞれの区の地域計画の策定を目指す事

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。地域協議会等にしかるべき権限を付与し、地域住民の声を聞いてそれぞれの区の地域計画を作成できるようにする。

市は、地域計画の実現に向けた支援を行うが、その前提として地域協議会等の意見を聴く事。

◎公募公選制による委員の選出方法を検討する事

公募公選制を維持しつつ、「自薦・他薦制」の導入を検討する。

民意をまとめ、協議し、決定する組織をつくるためには、準公選制のあり方をさらに考える必要がある。

公募に際し、一般住民のみでなく住民組織、地域活動団体、町内会、PTA や NPO などの自薦・他薦を条件とする選出方法を検討する。

委員候補者が定数を超えた場合の公選規定等（不足補充、任命権など）は変更しない。

◎幅広い世代、女性の参画を図る事

まちづくりの当事者はあくまで地域の住民という視点からも、幅広く人材を得る必要がある。地域協議会委員は、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べきである。依って行政の責任において、委員の多様性を図る。

クォーター制の導入についても研究する事。

◎行政のサポートのあり方を明確化する事

地域協議会の自主性を重んじながら、それを支える行政のサポート体制を強化する。

◎委員のスキル向上を図る事

地域協議会委員がその地域の代弁者であるためには、地域に入って常に声なき声を聞き、課題を見出し、理論構築し、議論を尽くせる能力をさらに身につけていただきたい。

委員のスキル向上の為、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。また会長を対象としたリーダー研修を行う事も求める。

◎協議会委員への費用弁償等のあり方を検討する事

地域協議会は自分たちのまちを自分たちでつくるための組織である。したがって報酬というかたちではなく、あくまでボランティアであることが望ましい。しかし現行の費用弁償は少なすぎるという声もある。

費用弁償のあり方を検討し、交通費及び調査研究費等のあり方を検討する事。

◎議会との協働を図る事

全市的案件については市議会が責任をもって審議するが、市民や地域の声をしっかり受け止めることが重要である。その為地域協議会が自主的審議をした意見書は市議会も受け取れる仕組みとする。

また地域協議会が自主的審議で全市的案件を審議した場合は、議会へ意見要望書を提出できる仕組みとする。

◎複数の自治区に跨る市政00運営のあり方を検討する事

上越市の地域自治・住民自治が目指しているものは、地域の自主自立であり、主体者である住民や地域による「地域主権（住民主体）」のまちづくりである。

だが人口減少が進む中、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り、いかに地域を維持していくかが喫緊の課題となってきた。区を超えた一定のエリアによる市政運営の在り方の検討をしなくてはならない。

28 ある地域自治区を地政学的にまとめる所謂ブロック化を検討するべきであるという意見があったことを記す。

(以上)