

# 第5章 新しい自治体づくりへの挑戦

## —地域自治区と地域協議会を軸に—

## 第5章 新しい自治体づくりへの挑戦 —地域自治区と地域協議会を軸に—

自主自立、市民本位、都市内分権という理念の下、それぞれの地域の特性をいかしたまちづくりを実現するためには、各地域の声を集約し、その声を市政全体の運営に的確に反映させていくような仕組みが必要である。

新しい上越市では、合併を機に、編入される町村を単位とした地域自治区を全国に先駆けて設置した。新しい行政運営の仕組みとしての地域自治区や地域協議会の設置に至るまでには、合併協議や合併前の上越市議会において、国の第27次地方制度調査会の中間報告や答申、地方自治法の一部を改正する法律、市町村の合併の特例に関する法律の一部を改正する法律、市町村の合併の特例等に関する法律（いわゆる合併関連三法）の制定・施行などの国の動きを踏まえ、かつ見越した検討が行われるとともに、合併後の新しい上越市において実現可能な仕組みを構築するため、忌たんのない熱心な議論が重ねられた。

以下では、地域自治区と地域協議会の制度化に至るまでの経過と、合併後の新しい上越市において動き出した地域協議会の取組、市民と行政の協働のまちづくりに不可欠な住民組織等についてまとめた。

なお、地域自治区及び地域協議会の制度化までの過程については、便宜上、「1 任意協議会から準備会まで」「2 合併協議会」「3 上越市における地域自治組織の設置に関する検討会」の三つの段階に分けた。各段階の中では、合併協議の内容だけでなく、住民自治の確立に向けて重要な提言を行い新しい行政運営の仕組みとしての地域自治区や地域協議会の設置をリードしていった、合併前の上越市議会での提案や議論も含めて記述することとした。

### 1 任意協議会から準備会まで

#### (1) 任意協議会における検討

最終的に現在の地域協議会となる機関については、任意協議会（平成13年10月～平成14年11月）の段階から検討されていた。平成11年7月の合併特例法の改正により、旧市町村の区域ごとに、新市町村長の諮問に応じて審議し又は必要と認める事項について意見を述べる「地域審議会」の設置が可能となったことを受け、任意協議会では、上越市においても、市長から新しい上越市の施策及び地域づくりに関して諮問を受け、又は必要に応じて市長に意見を述べることができる市長の附属機関として、旧町村単位に「地域審議会」を設置することとしていた。また、設置期間については、合併特例法に期間を定めることとあり、任意協議会では、市町村建設計画の期間に準じて10年間をおおむねの目安としていた。

一方、地域自治組織については、平成15年4月30日の第27次地方制度調査会の『今後の地方自治制度のあり方について』の中間報告（以下「中間報告」と

いう。)において当該制度の提言がなされた。上越地域の合併協議の過程では、準備会(平成15年3月～8月)において地域自治組織の制度化も視野に入れて検討していたが、先述のとおり地域審議会についての議論が先行していた。

任意協議会の段階では、いまだ地域自治組織という概念を用いてはいなかったが、14市町村が築き上げてきた個性をいかした地域づくりを行うため、分散ネットワーク型行政の構築を目指し、地域コミュニティを基本単位とした地域運営システムを導入するという考え方をしており、あわせて地域の総合窓口として支所を置くこととしていた。

なお、地域審議会の設置や分散ネットワーク型行政の構築については、『新しいまちのグランドデザイン』(平成14年10月 上越地域10市町村任意合併協議会)の「第5章 『新たな価値』の創造に向けたまちづくりの方向性 第5節 新しいまちの行財政運営のあり方」を参照願いたい。

### (2) 上越市議会における議論

任意協議会解散後、平成14年12月10日に上越市議会定例会の一般質問において、合併後の構成市町村のコミュニティを尊重する都市内分権の在り方を問う質問及び提案がなされた。それは、アメリカやニュージーランドのコミュニティ・ボード、イギリスのパリッシュ・カウンスル等の例を挙げつつ、「その地区の住民の選挙によって選ばれた無給の代議員による審議、執行機関で、課税権や条例制定権は有しないものの自治体から権限が移譲され、地区住民の参画を得ながら当該コミュニティにかかわる行政についての自治体への意見表明や予算編成への参画、総合計画立案、行政サービス監督、行政委託事務の執行などが行われている」ことを紹介し、「これらの内容は、既存自治体の都市内分権であるが、合併に際して取り入れる有効な制度ではないか」「むしろ合併を契機に新市の普遍的な制度として創設するならば、まさに新たな価値を生み出す合併となる」というものであった。(出典：『平成14年第6回(12月)定例会・上越市議会会議録』)

折しも前日には、「広域合併で住民コミュニティが確保できるのかどうか」「広域合併で住民の声が本当に反映されるかどうか」(出典：同前掲)という質問が寄せられていたところであり、これらの提案・疑問に対して、市長は以下のように答えている。

「いわゆる合併特例法において期間を定めて旧市町村の区域ごとに置くことができる」とされている地域審議会にとらわれず、ある一定の権限を付与した地域組織を条例で設けることなども検討したいと考えている。また、私は地域コミュニティの活動拠点として旧町村役場や公民館などをコミュニティ・プラザに転用し、その中に地域住民の皆さんに基本的な行政サービスを提供する支所を設置したいと考えているが、例えばコミュニティ・プラザの管理運営を地域住民の方々による組織にゆだねることによって、住民の皆さんが地域活動に直接参加することへの足掛かりを築けるのではないかと考えている。さらに、このような地域活

動の広がりや住民の皆さんの自治意識の高まりに合わせて、これまで主として行政が担ってきたまちづくりに関する政策の立案や計画の策定などについても、住民の皆さんに可能な限り参画していただけるよう権限の移譲を進めてまいりたい。しかしながら、地域によって取り組むべき課題や特性が異なる点もあることなどを考慮した場合、住民と行政それぞれの果たすべき役割や権限、さらには双方の協働関係の在り方も地域によって様ではないと考えられることから、分権の具体的な内容については、本庁と支所との機能分担の在り方も含めて、今後議会や住民の皆さんの意見をもとに検討を進めたいと考えている。」(出典：同前掲)

この段階で、市長は任意協議会で検討された地域審議会から一步踏み込んで合併特例法にとらわれない「地域組織」について言及しており、この構想が準備会における議論につながっていった。

### (3) 上越市から国への要望

上越市において地域審議会の在り方を始めとする合併後の都市内分権についての議論が深まる中、平成15年1月28日に、地域審議会の考え方を進め、合併後の市町村の内部に旧市町村などを単位とする新たな自治組織を置き、一定の自治権を認める制度の創設に向けた検討に入ったという総務省の動きがあった。

この動きを受け、上越市では、市議会等での議論を踏まえ、この制度の早期実現と具体的内容に関する市町村の裁量の確保を求め、**「基礎的自治体の区域内における狭域の自治組織の制度化に関する要望書」**を、同年2月14日総務省に提出した。

その中で、上越市は、市町村の区域内における狭域の自治組織に自治権を与える制度の早期創設と、狭域の自治組織に関する具体的事項の決定に係る基礎的自治体の裁量の確保を求め、特に、自治組織の制度化に当たっては、自治組織の単位、所掌事項等の具体的事項について、基礎的自治体が、地域の実情や特性を踏まえ、地域住民の判断に基づいて決定することができるような制度となるよう要望している。全要望内容は、次のとおりである。

### 基礎的自治体の区域内における狭域の自治組織 の制度化に関する要望

(要 旨)

基礎的自治体の区域内における狭域の自治組織の制度化について、特段の配慮をいただきたい。

- (1) 狭域の自治組織に自治権を与える制度の早期創設
- (2) 狭域の自治組織に関する具体的事項の決定に係る基礎的自治体の裁量の確保

(理 由)

当市は、10 を超える市町村による広域的な市町村合併を進めているところではありますが、市町村合併の推進に当たっては、コミュニティなどによる小さな自治を充実させることにより住民自治を確保していくことが極めて重要であると考えております。

このため、地域審議会以上の権能を有する地域組織を自治基本条例などにより制度化するとともに、旧町村役場をこのような組織の活動拠点である「コミュニティ・プラザ」に転用してまいりたいと考えており、組織の権能等について、現在、検討を進めているところであります。

つきましては、国では、地域審議会の考え方を進め、旧市町村などに一定の自治権を与えることについて検討されると聞き及んでおりますが、是非、早急に検討を進め、制度を創設されるようお願いいたします。

また、自治組織の制度化に当たっては、自治組織の単位、所掌事項等の具体的事項について、基礎的自治体が、地域の実情や特性を踏まえ、地域住民の判断に基づいて決定することができるような制度とされるようお願いいたします。

新潟県上越市長 木 浦 正 幸

出典：「基礎的自治体の区域内における狭域の自治組織の制度化に関する要望書」  
新潟県上越市 平成 15 年 2 月 14 日

#### (4) 準備会における検討

任意協議会解散後に設置された準備会（平成 15 年 3 月～8 月）においては、13 町村の住民の関心は周辺地域が合併後どうなるかということにあり、「自分の地域は」という地域意識が出てくると、合併によってコストも下げるとい合併のよさ、意義が見失われてしまうのではないか、という危惧の声も挙げられていた。それに対し、行政サービスが削られてしまうことに対する不安を解消し、住民・地域が独自で運営できるものについてどこかで保障することや、議員の定数が減るため、地域の声を反映させる地域審議会の充実、自己決定、自己責任をしっかりと果たしていくためのシステムの構築を求める意見が強く出され、これらの意見を踏まえた検討が行われた。

協議の結果、合併特例法に定められている地域審議会にとらわれない、ある一定の権限を持つ地域組織（審議会）を旧町村のエリアごとに期間を定めずに置くこととされた。この「審議会」は、地方自治法による市長の附属機関としての「審議会」であり、旧町村の役場の窓口業務の大半と地域づくり等を担当する支所も併せて設置するとした上で、審議会の詳細は、現行の法律の範囲内で、支所の事務や権限と併せて検討していくこととした。

準備会では、任意協議会で合併特例法による地域審議会を置くとしていたのを合併特例法を超えた組織とし、また、設置期間を定めていたのを期間を定めずに設置するとしており、新しい住民自治の仕組みの確立に向けた意気込みがより強まったと言える。

一方、地域自治組織については、折しも準備会における検討が始まって約 1 か月後の平成 15 年 4 月に地方制度調査会の中間報告が出され、その中で地域自治組織が提言され、この提言を踏まえた地方自治法等の改正も見込まれたため、準備会以降の合併協議での審議会の詳細な検討過程において、法律等の改正があった場合には、合併後も含め、改正等の内容を考慮して検討することとした。

準備会での協議結果は、「上越地域法定合併協議会準備会から法定合併協議会への申し送り事項」に反映され、法定合併協議会へ引き継がれた。

この「申し送り事項」の中では、「第 1 回準備会において提示された“合併協定の基本項目等に関する議論のたたき台”の“その他の重要事項”である『市町村の合併の特例に関する法律』に定められている地域審議会にとらわれない、ある一定の権限を持つ地域組織を置く」ことについては、『新市における行財政運営指針』の一部として協議されたことを申し送る」と記載された。

なお、審議会や支所については、『新しいまちのグランドデザイン』（平成 15 年 7 月 上越地域法定合併協議会準備会）の「第 4 章 新しいまちの行財政運営」を参照願いたい。

## 2 合併協議会

### (1) 上越市議会における議論

準備会に引き続き設置された上越地域合併協議会（平成15年8月～平成16年12月、なお、地域協議会と区別するため、この項においては、以下略称を「協議会」ではなく「合併協議会」とする。）では、準備会から合併協議会への申し送り事項を受け、「構成市町村の合併に関する協議として協議する事項」の一つとして、「地域審議会及び地域自治組織（仮称）の取扱い」という項目で協議を行った。

合併協議会での議論が始まったのは、平成15年11月13日の第27次地方制度調査会の答申が提出された後の12月の幹事会以降である。しかし、それに先行して、上越市議会（市町村合併対策特別委員会及び合併検討委員会）において地域協議会の委員の選出方法を中心とした議論が同年10月上旬から12月上旬までの間に集中的に行われているため、上越市議会の市町村合併対策特別委員会（以下「特別委員会」という。）や合併検討委員会（以下「検討委員会」という。）での議論をまず記述することとする。

#### ① 第27次地方制度調査会答申までの議論

特別委員会では、平成15年10月3日に理事者（市担当部局）から提出された「地域審議会及び地域自治組織（仮称）の取扱いに関する検討資料」に基づき審議が行われた。この資料には、当時の合併特例法によって地域審議会を設置した場合と、地方制度調査会の中間報告に基づき地域自治組織を設け、地域審議会を置いた場合（法人格を有しない行政区的なタイプと法人格を有する特別地方公共団体とするタイプ）の行政サービスの提供イメージ図が示されていた。審議の中では、法人格を有するタイプについては論外とする意見が出されたほか、地域審議会や支所の機能・権限、地域審議会の設置期間等についても議論されたが、地域審議会の委員の選出方法について議論を重ねることの重要性が最も強調された。

10月14日の継続審議を経て、10月31日の特別委員会において、地域審議会の委員の選出方法の検討案が理事者から提出された。

地域審議会の委員の選出方法のうち、合併協議会事務局案として示された案1は、市民が、（仮称）地域住民会議、自治会、NPO法人等の各団体、組織を通じて審議会の委員を選出する方法であり、一方の案2は、市民が公職選挙法によらない選挙、住民総会等により審議会の委員を直接選出する方法であった。

この段階では、理事者は、市民が各団体、組織を通じて審議会の委員を選出する案1の方法を念頭に置いていた。そして、特別委員会では、地域住民が直接地域審議会の委員を選出するのは厳しいのではないかという意見も出された。

しかし、地域審議会について、「限りなく独立をした協議なり議決なりのものを、権限を持たせた内容にすべきではないのか」という考え方にに基づき、委員の選出については、「案1、2からすれば、案2だ。（中略）いろんな団体が

あるが、必ずその団体の利益を代表するものであって、結果としてそこに選ばれた方が、たまたまある団体の代表であったかもしれないが、基本的には、一人一人の住民のすべてにわたって公平な立場から選んだ結果として、委員が選ばれるという形にならないと本来の住民自治にはなり得ないだろう」という見解が特別委員会の委員から示された。それを受け、理事者側も「最終的には市民の代表であるということからすれば、市民から直接選ぶという選択肢は当然あると思っている」とし、さらに、「(地域審議会に) 議決権を持たせるとなると、それなりの仕組みが当然必要になる」、地方制度調査会の答申を受け、今後国会に上程される法律によっては「当然言われるような組織も含め検討させていただきたい」と回答し、引き続き議論を深めていくことになった。

(出典：『平成15年上越市議会・市町村合併対策特別委員会記録』)

## ② 第27次地方制度調査会答申後の議論

平成15年11月13日にまとめられた第27次地方制度調査会の『今後の地方自治制度のあり方についての答申』(以下「答申」という。)の中で提言された、「基礎自治体における住民自治充実や行政と住民との協働推進のための新しい仕組み」として、「基礎自治体内の一定の区域を単位とし、住民自治の強化や行政と住民との協働の推進などを目的とする組織として、地域自治組織を基礎自治体の判断によって設置できることとすべきである」ことと、「地域自治組織の機関として地域協議会(仮称)及び地域自治組織の長を置くこと」という内容や、特別委員会での議論を踏まえ、理事者は、地域審議会及び地域自治組織(仮称)の取扱いについて合併協定書記載文案を作成し、特別委員会と検討委員会に諮った。

11月27日の特別委員会において理事者から示された記載文案には、地域審議会について、地方自治法に基づく市長の附属機関として各町村の区域ごとに地域審議会を置くこと、名称は合併前に各町村が案を作成すること、地域審議会は市長の諮問に応じ調査審議するほか、市長及び支所長に意見を具申できること、地域審議会は市長が委嘱する委員をもって組織すること、委員の定数はおおむね10人以上25人以下の範囲内で合併前に各町村が案を作成すること等が列挙してあった。

地域審議会の委員の選出方法については、記載文案には触れられていなかったが、検討案として併せて提出された合併後の支所及び地域審議会のイメージ図で、市民(地域住民)が地域審議会の委員を直接的に選出することが示されていた。

この記載文案に対し特別委員会では、委員は地域住民から選出するという選出方法も明記すべき、法制度が整う前の段階であっても、法整備に先行して直接住民が選ぶという方向性を示すべきという意見が出され、理事者は、強い要望として受け止め、具体的な選出方法を模索し、現実的な制度の中に落とし込

めるよう引き続き検討したいとした。

そして、特別委員会での議論を踏まえ理事者は記載文案の内容を見直し、12月10日の検討委員会において改めて記載文案を提出した。その中では、まず、それまで「地域審議会」としていた名称を「地域協議会」とした。このことについては、答申において地域協議会を一般制度としての地域自治組織の機関として置くことが提言されていたため、仮に地域自治組織を置くことになってもスムーズに移行できるようにということから了承された。

また、地域協議会は市長の諮問に応じ調査審議するだけでなく、必要があれば自主的に発言をするということを明確にするため、「意見を述べるができる」とされていた部分を「自主的に意見を述べるができる」とし、これも了承された。

最も重要な変更点は、地域協議会の委員について、市長が委嘱するとなっていたのを、「その協議会の区域において選挙された者を市長が選任する」として、選挙による選出ということが明確に記載されたことである。

この再提案について、検討委員会委員からは、現在の町村議会議員定数を目安とした地域協議会委員の定数が適正かどうか、また合併前に各町村が案を作成するということの適否について問う意見等があったが、選出方法を始め記載文案全体としては承認され、上越市の方針として、合併協議会で諮られることとなった。

(出典：『平成15年上越市議会・市町村合併対策特別委員会記録』『平成15年上越市議会・合併検討委員会記録』)

### (2) 上越市から国への要望

くしくも第27次地方制度調査会が答申を提出した日と同じ平成15年11月13日、上越市は市議会特別委員会との議論等を踏まえ、地域自治組織制度創設に当たっては地域の住民が地域の経営に対して主体的に取り組むという住民自治の観点についての特段の配慮を求め、「地域自治組織制度創設に当たっての住民自治の観点について」という政策提案を総務省に対して行った。この中で特筆すべきは、住民自治の観点の例として「評議会<sup>(注)</sup>の構成員を選挙により選出することができる」ことを挙げ、地方制度調査会の中間報告では「委員は、公選又は住民総会による選出を可能とすることも検討する」となっているのに対して、選挙という選出方法を明確に提案している点である。その全要望内容は、次のとおりである。

また、上越市は、この要望とともに「中山間地に位置する過疎指定町村との市町村合併を推進する地方中心都市に対する優遇措置について」という政策提案も行っており、この提案の中で、中山間地に位置する過疎指定町村との市町村合併を推進する地方中心都市に対し、合併後の市域の拡大（豪雪地帯や地すべり危険地帯など）による経費の増大や地方交付税の算定替の特例が終了した後に想定される財政力の低下について、市町村合併の特例に関する法律による期間限定の優遇措置だけでは不十分であるため、恒久的な制度または施策による支援への特段

の配慮を求めている。

(注) この時点では、地方制度調査会で一時「評議会」という表現を用いていたため、要望書でも「評議会」としている。

### 地域自治組織制度創設に当たっての住民自治の観点について

#### (要望事項)

地域自治組織制度創設に当たっては、地域の住民が地域の経営に対して主体的に取り組むという住民自治の観点について、特段のご配慮をいただきたい。

#### (要望理由)

本格化する地方分権の時代において、市町村には、その事務を適切かつ効率的に処理するための自治体経営の観点とともに、住民自治の観点がとても重要になってきます。

現在、地方制度調査会においては、新しい地方自治の在り方等、我々地方自治体にとっては大変重要な事項について検討されているところと承知しております。

その検討事項のうち、地域自治組織については、基礎的自治体の組織の一部として検討が進められており、住民自治との関係において分かりづらいものとなっております。

つきましては、地域自治組織制度創設に当たっては、地域の住民が地域の経営に対して主体的に取り組むという住民自治の観点（例えば評議会の構成員を選挙により選出することができる等）について特段のご配慮をいただきますよう、お願い申し上げます。

出典：「平成16年度国家予算編成に対する要望書」新潟県上越市 平成15年11月13日

### (3) 幹事会から合併協議会へ

合併協議会においても、答申の中で提言された、地域自治組織の設置や地域協議会（仮称）及び地域自治組織の長の設置についての内容を踏まえて議論が重ねられた。

合併協議会（全体会）での協議に諮る前に、第6回（平成15年12月11日）～第8回（平成16年1月9日）の幹事会において、上越市から提案され事務局が合併協定書記載文案としてまとめた内容を検討した。

幹事会では、答申に記載されていた「地域協議会は、住民に基盤を置く機関として、住民及び地域に根ざした諸団体等の主体的な参加を求めつつ、多様な意見の調整を行い、協働の活動の要となる」という理念を盛り込んだ。

また、調査審議項目において「当該区域において行われる施策の策定及び実施に関すること」とされているのを、あえて確認する意味から「(予算措置を伴う

ものを含む。）」という文言を続けて入れ、「当該区域において行われる施策（予算措置を伴うものを含む。）の策定及び実施に関すること」とし、更に同じく調査審議項目に「当該区域における重要な施設の設置及び廃止等に関すること」を追加した。

最も議論の時間が割かれたのは、地域協議会委員の選任方法であった。地域協議会委員の選任方法については、答申においても「地域協議会の構成員は、基礎自治体の長が選任する。（略）構成員の選任に当たっては、自治会、町内会、PTA、各種団体等地域を基盤とする多様な団体から推薦を受けた者や公募による住民の中から選ぶこととするなど、地域の意見が適切に反映される構成となるよう配慮する必要がある」とされていたが、住民自治の強化や新しい地方自治の先取りという観点から、委員を「その協議会の区域において選挙された者を市長が選任する」という方法が、上越市から提案された。

これらの提案に対し、委員の選挙について、町内会等各種団体の長から就任してもらえばいいという意見や、選挙ではなく当該地域から選ばれた委員をもって組織してはどうかという提案があった。さらに、答申でも選挙までは想定しておらずそこまでは必要ないという意見や地域に一任すべしという意見も出され、選挙という方法の採用に当たっては、慎重な意見が根強かった。

しかしながら、合併に際しては住民自治の拡充を大切にしたいというより多くの思いから、「選挙された者を市長が選任する」という制度にすることでまとまった。あわせて、選挙とした場合、立候補者が定員数に達しないのではないかと心配に対しては、「選挙された者の数が定員数に満たない場合においては、市長が必要に応じて選任する」ことを追記し、担保した。

また、委員の定数については、「おおむね10人以上25人以下の範囲内」となっていたのを、町村議会議員定数という一つの目安に適った適正な定数が定められるべきであるという考えから、その前に「現在の議員定数を目安に」という文言を加えた原案が了承された。

なお、協定書記載文案へ記載はされなかったが、地域協議会の設置期間について、それまで期間を定めずに置くこととしていたが、期間を設定してはどうかとの提案もあった。

以上、この項の冒頭でも述べたとおり第6回から第8回までの計3回の幹事会が開催されたわけであるが、この間、それぞれの市町村の幹事が幹事会での協議結果を各市町村に持ち帰り、市町村議会とも協議を行いつつ各市町村としての意見を集約し、またその結果を踏まえて幹事会に臨むという過程を経てきており、幹事会における協議内容は、事実上自治体間協議を行ったといえるほど濃い内容であった。

こうした幹事会での協議の結果、第5回合併協議会（平成16年1月15日）に上程された合併協定書記載文案は、次のとおりである。

協議事項	
(10)	地域審議会及び地域自治組織（仮称）の取扱い
合併協定書記載文案	
<p>1 地域協議会</p> <p>(1) 市内の一定の区域に係る施策にその区域の住民の意見を反映させるため、地方自治法に基づく市長の附属機関として地域協議会（以下「協議会」という。）を置く。</p> <p>(2) 協議会は、現在の各町村の区域ごとに置く。</p> <p>(3) 各区域に置く協議会の名称は、合併前に各町村が案を作成する。</p> <p>(4) 協議会は、住民に基盤を置く機関として、住民の主体的な参加を求めつつ、多様な意見の調整を行い、協働の活動の要となる。また、市長の諮問に応じ、次の事項等を調査審議し、答申する。さらに、これらの事項等に関し市長及び当該区域を所管する支所長に自主的に意見を述べるができる。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 当該区域において行われる施策（予算措置を伴うものを含む。）の策定及び実施に関すること</li> <li>○ 当該区域における重要な施設の設置及び廃止等に関すること</li> <li>○ 新市建設計画の当該区域に係る変更及び実施に関すること</li> </ul> <p>(5) 協議会は、委員をもって組織する。委員は、その協議会の区域において選挙された者を市長が選任する。なお、選挙された者の数が定数に満たない場合においては、市長が必要に応じて選任する。</p> <p>(6) 協議会の委員の定数は、現在の議員定数を目安におおむね10人以上25人以下の範囲内で、合併前に各町村が案を作成する。</p> <p>(7) 協議会の会議は、必要に応じて開催する。</p> <p>2 地域自治組織（仮称）</p> <p>地域自治組織（仮称）については、法律の改正等があった場合には、合併後も含め、改正等の内容を考慮して検討する。</p>	

出典：第5回上越地域合併協議会資料

#### (4) 合併協議会から小委員会へ

第5回合併協議会においては、幹事会で取りまとめた文案を受け、この文案に基づき、地域審議会及び地域自治組織（仮称）の取扱いに関する小委員会（以下「小委員会」という。）において調査、審議を行うことが提案された。その中には、地域協議会が市長へ答申した場合の、その答申内容に対する担保についても一歩踏み込んだ表現を求める声もあったが、この点も含めて検討することとして、幹事会で調整された文案の内容で小委員会において審議することが了承された。

(5) 小委員会

平成16年1月23日、第1回小委員会が開催され、同年3月30日まで6回にわたり、地域協議会の役割、委員の選出方法など、提案されている文案に対する審議が行われた。

この間、地方制度調査会の答申を受け、同年3月9日に、地域自治組織を制度化し地域自治区を創設する地方自治法の改正案が国会に提出されるという大きな国の動きがあり、小委員会では、正に国の動きを横目で睨みつつ、それと並行して議論していく必要があった。

小委員会での議論の過程においては、地方制度調査会の答申を受け関係法案の国会成立が見えてきているのだから、法案の内容を見越した上で審議すべきとの意見も再三出された。しかし、小委員会はあくまでも合併協議会から付託された合併協定書記載文案の審議を行う場であり、審議時点の現行法の範囲内で文案の検討をその都度行い、揺り戻しを経ながら審議が行われた。

以下は、争点に挙げられた項目ごとの審議経過である。

**[名称・設置期間]**

「地域協議会」という名称について、合併特例法に則った「地域審議会」の方が10年間という期間を特定した上で設置できるので望ましいという意見もあったが、地域審議会より機能を充実させた組織を目指していること、期間を定めずに置くことを前提に協議を重ねてきていること、また、地方自治法上の「地域協議会」とする方が、法律の改正等により地域自治組織を置くときに移行が円滑になることから、「地域協議会」という名称の文案が承認された。

**[各区域に置く地域協議会の名称]**

文案では「合併前に各町村が案を作成する」としているのに対し、基本的なものについては統一すべきという意見と、いろいろな名称があってよいという意見が出された。

審議の結果、実際に命名する場合には、一番頭には町村名を入れ、最後は地域協議会とし、地域特性を表す言葉を付す場合には間にそれを入れるという共通認識を確認した上で、協定書記載文案としては、提案のままでよいということでも承された。

**[文案1(4)への追記]**

「市長は地域協議会の意見を最大限尊重し、市政に反映させる」という文言を入れてほしいという意見が出された。この意見への賛同は多数寄せられたものの、以下の理由により追記は見送られた。

附属機関は、執行機関の要請により、その行政執行の前提として必要な審議等を行う機関であり、地域協議会は、市内の一定の区域に係る施策にその区域の住

民の意見を反映させるため置かれる附属機関である。したがって、市長が地域協議会の意見を尊重することは当然である。

また、「市政に反映させる」という表現についても、市長及び市議会を拘束することとなるため、市政への反映を義務付けることはできない。一方で、市政への反映を目的とすることは文案の1(1)に記載されている。

#### [地域協議会の委員の選出方法等について]

地域協議会の委員の選出方法として選挙（準公選）という方法を採用することについては、小委員会での議論の始めの段階から、10市町村以上の委員が基本的に支持するものであったが、慎重・反対の声もあり、全6回の小委員会を通じて最も時間をかけて議論された項目である。

選挙で各地域の住民によって選出された者を市長が選任するという方法は、上越市から提案され幹事会での協議を経て示されたものであったが、それに対し、一部の町村からは慎重論や懸念も含め、反対の意見もあった。すなわち、選挙ではなく市長が選任すればよいという考えに基づき、市民の多様な声を反映する手法として、例えば各地域が広く各種団体から推薦した、能力、やる気のある人たちを市長が選任するという方法にしてほしい等の意見である。

これらは、根底においては準公選という考え方を理解しつつも、自らの地域の実情に鑑み、中山間地域においてそもそも選挙という方法はなじまない、立候補者が出ないおそれがあるので各地域で選出した者を市長が選任すればよいという懸念の表れであり、この点において、選出方法自体を各地域の判断で決定してはどうかというものもあった。

しかしながら、このような懸念や意見も、地域協議会を住民自治を充実させる上で極めて重要なシステムとしていくには準公選が一つの大きなポイントであるという大きな流れを変えるには至らず、十分に議論を重ねた結果として、地域協議会は、旧町村単位の住民自治を担う都市内分権の機能を持つ機関であり一定の権限もあることから、委員の選出方法は選挙が望ましいこと、また、公募公選による選出は、各種団体等からの推薦による立候補を少しも妨げるものではないことなどを確認する中で、「選挙された者を市長が選任する」という文案が最終的に承認された。

#### [地域協議会の会議の開催について]

地域協議会の会議は、文案では「必要に応じて開催する」とされていたが、各地区によって開催回数にばらつきが出て、極端な場合には会議を開催しない地区もあるのではないかという懸念から、定期的な開催について明示すべきではないかとの意見も出された。

しかし、施策の策定・実施に関することを市長が諮問する仕組みから、全く会議を開催しないということは考えられないことや、市長に諮問された事項等を調

査審議するほかは各地域協議会が必要に応じて自主的に開催することになるため、「必要に応じて開催する」という文案が了承された。

### [地域協議会の委員の任期について]

文案には、任期についての記載はないが、議員の任期に合わせて4年又は各種委員会の任期の2年のいずれかとするという共通認識があり、文案には記載しないままとした。

### [地域協議会の委員の報酬について]

委員の報酬について、答申の中では、協議会が住民の主体的な参加を期待するものであることから、「原則として無報酬」とされていた。一方、小委員会での検討における地域協議会は、地方自治法に基づく市長の附属機関であり、地域協議会の委員は非常勤特別職に該当することから、委員には条例の規定に基づき月額5,000円の報酬が支払われることが想定されていた。

このことについて、地域協議会の会議は各地域協議会が市長の諮問を受けずとも自主的に開催できることとなっているが、その場合にもそのつど報酬を支払うのかという疑問も挙がったが、この疑問に対しては、附属機関の委員の報酬は勤務に対する反対給付として支払われる報酬であるため、自主的な開催の場合にもそれが委員長によって召集された会議である限り報酬は支払われるという事務局による解釈が示され、整理された。

### [地域自治組織(仮称)について]

小委員会における検討経過の中で整理したとおり、小委員会の審議期間中（平成16年1月23日～3月30日）においては、3月9日に改正法案等が国会に提出されたものの成立前だったため、地域自治組織についての検討は、合併協定書記載文案の域を超えることはできなかった。

しかしながら、地方自治法等の改正が、廃置分合の申請の議決と同時かやや遅れて成立する可能性が出てきたため、合併協定書記載文案の「2 地域自治組織」については、「法律の改正等があった場合には、合併後も含め、改正等の内容を考慮して検討する」という文案を「法律の改正等があった場合には、廃置分合の申請の議決後に、改正等の内容を考慮して検討する」に修正することとされた

（注：引用文中の下線は原文のまま）。それは、「合併後も含め」にしておくことと合併後に検討することと誤解されかねないこと、また、合併の期日には地域自治組織についての議論を終えておく必要があり、条件が整い次第検討を始めたいということからであった。

## (6) 小委員会から合併協議会へ

地域審議会及び地域自治組織の取扱いについて、平成16年3月30日の第9回合併協議会において小委員会での審議結果が報告され、次いで4月12日の第10回合併協議会で、下記のとおり合併協定書記載文案が承認された。

なお、合併協議会における協議は、これまでの間に小委員会において十分な審議が重ねられ各市町村間の統一的な方向性がまとまっていたことから、小委員会のそれに比して極めて順調に行われたものと思われる。また、こうしたことは、他の小委員会の審議と合併協議会の協議の在り方についても同様であった。

協議事項	
(10)	地域審議会及び地域自治組織（仮称）の取扱い
合併協定書記載文案	
<p>1 地域協議会</p> <p>(1) 市内の一定の区域に係る施策にその区域の住民の意見を反映させるため、地方自治法に基づく市長の附属機関として地域協議会（以下「協議会」という。）を置く。</p> <p>(2) 協議会は、現在の各町村の区域ごとに置く。</p> <p>(3) 各区域に置く協議会の名称は、合併前に各町村が案を作成する。</p> <p>(4) 協議会は、住民に基盤を置く機関として、住民の主体的な参加を求めつつ、多様な意見の調整を行い、協働の活動の要となる。また、市長の諮問に応じ、次の事項等を調査審議し、答申する。さらに、これらの事項等に関し市長及び当該区域を所管する支所長に自主的に意見を述べるができる。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 当該区域において行われる施策（予算措置を伴うものを含む。）の策定及び実施に関すること</li> <li>○ 当該区域における重要な施設の設置及び廃止等に関すること</li> <li>○ 新市建設計画の当該区域に係る変更及び実施に関すること</li> </ul> <p>(5) 協議会は、委員をもって組織する。委員は、その協議会の区域において選挙された者を市長が選任する。なお、選挙された者の数が定数に満たない場合においては、市長が必要に応じて選任する。</p> <p>(6) 協議会の委員の定数は、現在の議員定数を目安におおむね10人以上25人以下の範囲内で、合併前に各町村が案を作成する。</p> <p>(7) 協議会の会議は、必要に応じて開催する。</p> <p>2 地域自治組織（仮称）</p> <p>地域自治組織（仮称）については、法律の改正等があった場合には、廃置分合の申請の議決後に、改正等の内容を考慮して検討する。</p>	

### 3 上越市における地域自治組織の設置に関する検討会

平成16年4月12日、第10回合併協議会において地域協議会及び地域自治組織に係る合併協定書記載文案が承認されて以降、5月19日には合併関連三法が成立、5月26日に公布され法体制が整っていく中、当地域においては、7月23日の合併協定書への調印、7月27日から8月2日にかけての各市町村議会における合併関連議案の議決、そして8月6日の県知事への廃置分合申請という、合併を確実なものとする手続が進められた。

地域自治組織の設置については、合併協定書において、「法律の改正等があった場合には、廃置分合の申請の議決後に、改正等の内容を考慮して検討する」とされていたが、関係する法律が成立し、平成16年11月中旬までに施行されることとなったことを受けて、14市町村の長と議会代表、住民代表で構成する上越市における地域自治組織の設置に関する検討会（以下「検討会」という。）を設置し、9月8日から11月22日まで4回にわたり協議した。

地域自治体の設置手続については、合併前に合併関係市町村が協議により定める方法（合併特例法第5条の5第1項）と合併後に新市の条例で定める方法（合併特例法附則第2条の2第1項）があるが、当地域の場合、合併前に法律が施行されることから、合併関係市町村の協議により定めることとし、地域自治体の設置及び在り方について検討し、「地域自治体の設置に関する協議書」により地域自治体について必要な事項を規定した。

検討会の設置に先立ち、8月10日から3回にわたって市町村長会議が開かれ、検討に際しては、合併特例法に定められた地域自治体について、その設置も含め検討すること、また、地域自治体に設置する地域協議会や地域自治体に分掌される事務などの検討に際しては、地域協議会、支所など関連する合併協定書の内容を前提とし、それぞれに関する協議結果を覆さないことが確認され、次の項目について具体的に検討を行うこととした。

### 合併特例法に基づく地域自治区に関する協議事項一覧

- 地域自治区の設置（合併特例法第5条の5、地方自治法第202条の4関係）
  - ・地域自治区を設けること（区域、名称）
  - ・地域自治区を設ける期間
  - ・事務所の位置
  - ・事務所の名称
  - ・事務所の所管区域
- 地域協議会の設置及び構成員（地方自治法第202条の5関係）
  - ・構成員の任期（4年以内の期間）
- 地域協議会の会長及び副会長（地方自治法第202条の6関係）
  - ・会長及び副会長の選任及び解任の方法
- 地域協議会の権限（地方自治法第202条の7関係）
  - ・市の施策に関する重要事項であって地域自治区の区域に係るもの（地域協議会の意見を聴かなければならない事項）
- 地域協議会の組織及び運営（地方自治法第202条の8関係）
  - ・地域協議会の構成員の定数
  - ・その他の地域協議会の組織及び運営に関し必要な事項
- 地域自治区の区長（合併特例法第5条の6関係）
  - ・区長を置くこと
  - ・区長を置く場合はその任期（2年以内の期間）

出典：第1回上越市における地域自治組織の設置に関する検討会資料

### (1) 地域自治区

「1 任意協議会から準備会まで」「2 合併協議会」で述べたとおり、上越地域の合併協議においては、地域自治組織の制度を先取りした上での地域協議会の検討が先行していたため、当地域での地域協議会の枠組みの議論の後に法の整備が追い付いたような形となっていた。つまり、新しい制度上は、地域自治区を設置することが即地域協議会や地域自治区の事務所を置くことになるのだが、当地域では、地域自治組織の創設を見越しつつも地域協議会をどうするかという議論がまずあり、そこから遡上して地域自治組織の在り方に到達するという格好であった。

#### [設置・区域]

地域協議会の設置を前提とした地域自治組織の検討については、まず、合併協議では、地域協議会を各町村の区域ごとに置くこととしていたが、改正地方自治法（第202条の4）による地域自治区とした場合、合併前の上越市を含む全市域に地域協議会を設置しなければならないため、地方自治法ではなく改正合併特例法（第5条の5）による地域自治区を置くことが議論の出発点となり、これについて合意された。

なお、地域自治組織には、一般的な制度としての地域自治区のほかに法人格を持ち、合併時の制度として設置される特別地方公共団体としての合併特例区があるが、当地域においては、法人格を持つまでに独立した組織とする必要性を見出せないことから、選択されなかった。

#### [名称・設置期間]

地域自治区の名称については、旧町村名に「区」を付し「〇〇区」とすることとした。また、合併特例法により地域自治区の区域内の住居表示にはその名称を冠することとなっているため、これにより旧町村の区域では「上越市〇〇区」と表示することとなった。あわせて、旧町村における大字の取扱いについては、「大字」の表記を削除し、「大字〇〇」を「〇〇」とすることとした。

このたびの合併に当たっては、新しい上越市にあってそれぞれの地域の特性をいかした市政運営を行っていくとの共通認識の中で、編入される各町村の名称を残すことを検討してきたが、合併特例法が改正され地域自治区の名称に旧町村名を冠することにより、それがかなえられたことになる。

設置期間については、改正合併特例法の規定によって、協議で定める期間に限り設置することができるとされており、10年間としたいという意見もあったが、地方税の不均一課税等の激変緩和措置の期間や合併新法の適用期間など、合併に関する特例の適用期間として5年間とするものが多いことなどを根拠として、5年間とした。

なお、地域自治区の設置期間を5年間とした背景には、地域自治区を地方自治法による普遍的な一般制度とし、合併前の上越市にも導入するという方向を見据

え、合併特例法による地域自治区の設置期間は短いほうがよい、すなわち、合併から5年間を一般制度へ移行するまでの期間としてとらえるという根本的な議論があった。

一方で、5年の間に合併前の上越市にも設置できなかった場合には、旧町村に設置された地域自治区が廃止されてしまうのではないかという懸念に対しては、万一そのような状況になっても条例によって制度の延長が可能であるという見解も示された。

#### **[事務所の位置・名称・所管区域]**

地域自治区の事務所の位置については、旧町村役場の位置とすること、名称は地域自治区名に「総合事務所」を付け加え、「〇〇区総合事務所」とすること、所管区域は地域自治区の区域とすることが合意された。

なお、地域自治区には、各区に係る事務及び地域協議会の事務を分掌する事務所を設置し、合併協定書で置くとしていた支所は置かないこととした。

### **(2) 地域協議会**

#### **[地域協議会の委員の任期・報酬等]**

地域協議会の委員の任期は、合併特例法によって4年以内の期間とされており、検討会においては、選挙の効率化にかんがみ市議会議員の任期と同じく4年とし、再任を妨げないこと、ただし、最初に選任される委員の任期については、合併時の市議会議員の任期に合わせるため、選任の日から平成20年4月28日までとした。

委員の報酬については、その有無を限定しない形で議論を重ねてきていたが、地域協議会委員の活動は、住民の自発的な協働活動の一環としてとらえるべきであるという立法の趣旨や、衆参両院の総務委員会における附帯決議、総務省事務次官からの通知等を踏まえ無報酬とし、旅費については、上越市議会議員の一日当たりの費用弁償額を参考に市長が定める交通費相当額を支給することとなった。

#### **[地域協議会の会長及び副会長の選任及び解任の方法]**

地域協議会の会長及び副会長は、それぞれの地域協議会の会議において委員のうちから選任し、又は解任することとし、あくまでも各地域協議会の自主性にゆだねることとなった。

#### **[権限]**

地域協議会が審議し、意見を述べることができる事項はすべて地方自治法で定められていたが、一方、市長が決定又は変更しようとする場合にあらかじめ地域協議会の意見を聴かなければならない事項については協議で定めることとされており、当初事務局では「地域協議会の意見を聴かなければならない事項につい

ては、区域内における重要な施設の設置及び廃止等に関することとする」ことを提案していた。

しかし、施設の設置・廃止等に関することのほか、区域内において行われる施策（予算措置を伴うものを含む。）の策定及び実施に関すること、新市建設計画の当該区域に係る変更及び実施に関すること、市が策定する基本構想等のうち、地域自治区の区域に係る重要事項等の項目を追加すべしという意見が出され、これらの意見は最大限反映された。

### [組織・運営]

地域協議会の委員の定数は、合併協議のとおり、町村議会議員定数を目安として各町村が案を作成した。そして、行政改革の一環として議員数を抑制していた1村は議員定数に2人増とし、そのほかは合併前の議員定数と同数とする案が承認された。

地域協議会の委員の選任方法については、地域自治区の区域において選挙された者を市長が選任し、選挙された者の数が定数に満たない場合は市長が必要に応じて選任するということが合併協定書に記載されていたが、この検討会に至っても、地域自治区から推薦された者を市長が選任する方法が提案された。しかし、改めて検討会で諮ったところ、選挙による選出を経て選任するという方法が最終的に承認された。

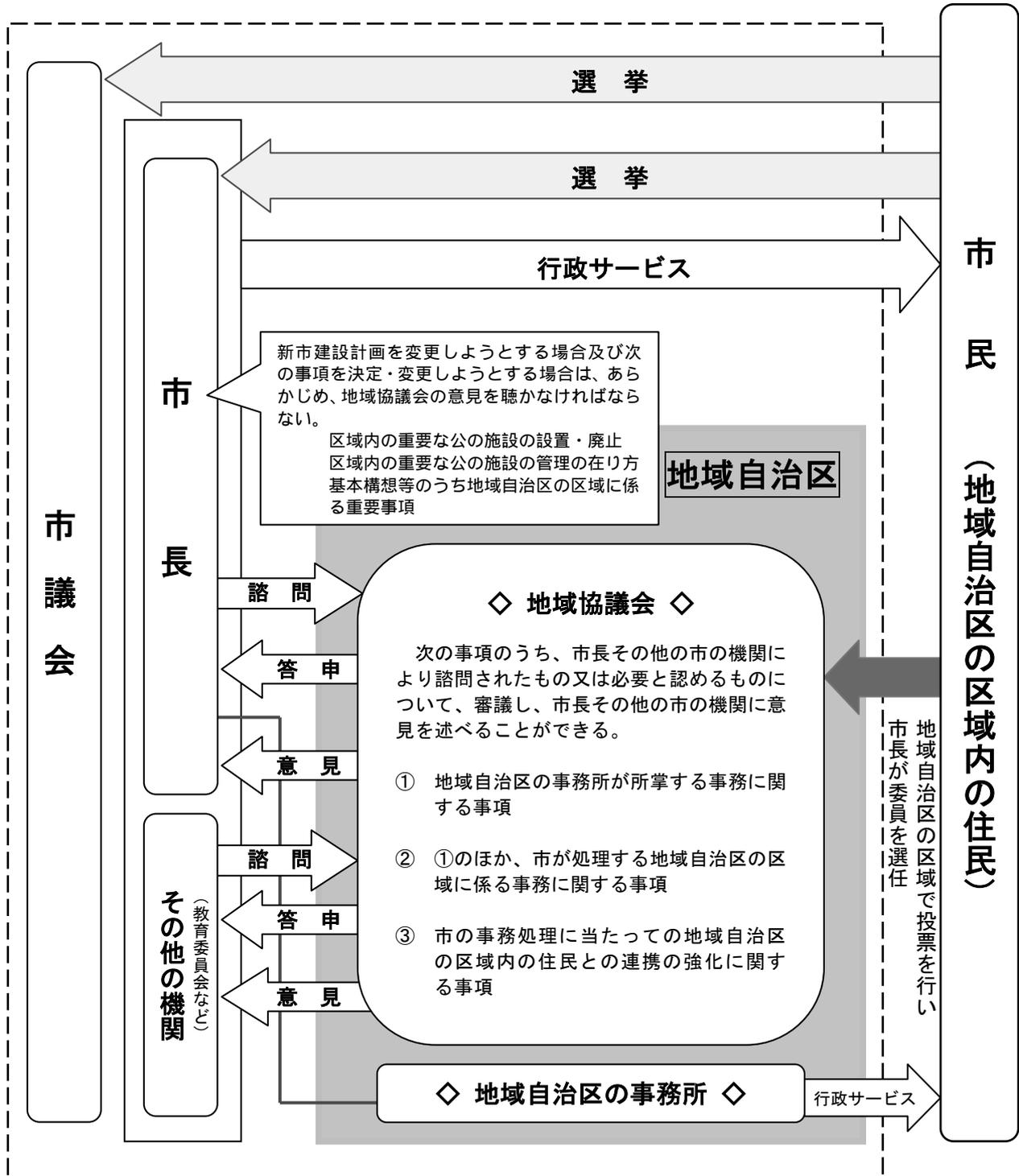
### (3) 地域自治区の区長

合併特例法によって地域自治区を設置する場合、期間を定めて地域自治区の事務所の長に代えて区長を置くことができるとされているが、検討会においては、自治体内での意見が固まっていなかったため、区長を置くか否かで議論が難航した。

そして、他の合意した事項から切り離して検討するかというところまでいったが、ようやく最後に意見がまとまり、区長は置かず、地域自治区の事務所に事務所の長を置き、事務所の長は事務吏員をもって充てることで合意された。

以上、任意協議会から検討会までの約3年にわたり、合併期日の2か月前まで議論され合意に至った、地域自治区及び地域協議会の全体のイメージは次のとおりである。

## 地域自治区のイメージ



#### 4 地域自治区と地域協議会の制度化

##### (1) 地域自治区の設置に関する協議書

地域自治区及び地域協議会を設置するに当たり、当地域では、合併前に合併関係市町村が協議により定める方法を採用することとしていたことから、「地域自治区の設置に関する協議書」を作成した上で各市町村議会に諮り、全ての市町村議会で議決された。

平成16年12月17日に定められた「地域自治区の設置に関する協議書」は、次のとおりである。

#### 地域自治区の設置に関する協議書

安塚町、浦川原村、大島村、牧村、柿崎町、大潟町、頸城村、吉川町、中郷村、板倉町、清里村、三和村及び名立町を廃し、その区域を上越市に編入するに際して市町村の合併の特例に関する法律（昭和40年法律第6号。以下「法」という。）第5条の5第1項に規定する合併関係市町村の区域による地域自治区を設けることについて、同条第2項の規定に基づき、下記のとおり定めるものとする。

#### 記

（地域自治区の設置）

第1条 市長の権限に属する事務を分掌させ、及び地域の住民の意見を反映させつつこれを処理させるため、法第5条の5第1項に規定する合併関係市町村の区域による地域自治区（以下「地域自治区」という。）を設ける。

（地域自治区の設置期間）

第2条 地域自治区の設置期間は、平成17年1月1日から平成21年12月31日までの間とする。

（地域自治区の区域及び名称）

第3条 地域自治区の区域及び名称は、次のとおりとする。

区域	名称
上越市に編入前の安塚町の区域	安塚区
上越市に編入前の浦川原村の区域	浦川原区
上越市に編入前の大島村の区域	大島区
上越市に編入前の牧村の区域	牧区
上越市に編入前の柿崎町の区域	柿崎区
上越市に編入前の大潟町の区域	大潟区
上越市に編入前の頸城村の区域	頸城区
上越市に編入前の吉川町の区域	吉川区
上越市に編入前の中郷村の区域	中郷区
上越市に編入前の板倉町の区域	板倉区
上越市に編入前の清里村の区域	清里区
上越市に編入前の三和村の区域	三和区
上越市に編入前の名立町の区域	名立区

(地域自治区の事務所)

第4条 地域自治区に置く事務所の位置、名称及び所管区域は、次のとおりとする。

地域自治区	位置	名称	所管区域
安塚区	上越市安塚区安塚722番地3	安塚区総合事務所	安塚区の区域
浦川原区	上越市浦川原区釜淵5番地	浦川原区総合事務所	浦川原区の区域
大島区	上越市大島区上達2330番地	大島区総合事務所	大島区の区域
牧区	上越市牧区柳島522番地	牧区総合事務所	牧区の区域
柿崎区	上越市柿崎区柿崎6405番地	柿崎区総合事務所	柿崎区の区域
大潟区	上越市大潟区土底浜1081番地1	大潟区総合事務所	大潟区の区域
頸城区	上越市頸城区百間町636番地	頸城区総合事務所	頸城区の区域
吉川区	上越市吉川区下町1126番地	吉川区総合事務所	吉川区の区域
中郷区	上越市中郷区藤沢986番地1	中郷区総合事務所	中郷区の区域
板倉区	上越市板倉区針722番地1	板倉区総合事務所	板倉区の区域
清里区	上越市清里区荒牧18番地	清里区総合事務所	清里区の区域
三和区	上越市三和区井ノ口444番地	三和区総合事務所	三和区の区域
名立区	上越市名立区名立大町365番地1	名立区総合事務所	名立区の区域

(地域協議会の名称)

第5条 地域自治区に置く地域協議会の名称は、次のとおりとする。

地域自治区	名称
安塚区	安塚区地域協議会
浦川原区	浦川原区地域協議会
大島区	大島区地域協議会
牧区	牧区地域協議会
柿崎区	柿崎区地域協議会
大潟区	大潟区地域協議会
頸城区	頸城区地域協議会
吉川区	吉川区地域協議会
中郷区	中郷区地域協議会
板倉区	板倉区地域協議会
清里区	清里区地域協議会
三和区	三和区地域協議会
名立区	名立区地域協議会

(地域協議会委員)

第6条 地域協議会の構成員は、地域協議会委員（以下「委員」という。）と称する。

2 委員の定数は、次のとおりとする。

地域協議会	委員の定数
安塚区地域協議会	12人
浦川原区地域協議会	12人

大島区地域協議会	12人
牧区地域協議会	14人
柿崎区地域協議会	18人
大潟区地域協議会	18人
頸城区地域協議会	18人
吉川区地域協議会	16人
中郷区地域協議会	14人
板倉区地域協議会	16人
清里区地域協議会	12人
三和区地域協議会	16人
名立区地域協議会	14人

- 3 委員の選任の手續等は、別に条例で定める。
- 4 委員の任期は、4年とし、再任を妨げない。ただし、委員が欠けた場合の補欠委員の任期は、前任者の残任期間とする。
- 5 委員には、報酬を支給しない。

(地域協議会の会長及び副会長の選任及び解任の方法)

第7条 地域協議会の会長及び副会長は、それぞれの地域協議会の会議（以下「会議」という。）において、委員のうちから選任し、又は解任する。

(地域協議会の権限)

第8条 地域協議会は、次に掲げる事項のうち、市長その他の市の機関により諮問されたもの又は必要と認めるものについて、審議し、市長その他の市の機関に意見を述べることができる。

- (1) 地域自治区の事務所が所掌する事務に関する事項
  - (2) 前号に掲げるもののほか、市が処理する地域自治区の区域に係る事務に関する事項
  - (3) 市の事務処理に当たっての地域自治区の区域内に住所を有する者との連携の強化に関する事項
- 2 市長は、上越地域合併協議会が作成した新市建設計画を変更しようとする場合及び市の施策に関する重要事項のうち次に掲げる事項を決定し、又は変更しようとする場合においては、あらかじめ、地域協議会の意見を聴かななければならない。
- (1) 地域自治区の区域内の重要な公の施設の設置及び廃止に関する事項
  - (2) 地域自治区の区域内の重要な公の施設の管理の在り方に関する事項
  - (3) 市が策定する基本構想等のうち、地域自治区の区域に係る重要事項
- (会議)

第9条 会議は、次に掲げる場合に会長が招集し、会長が議長となる。ただし、会長が選任されていない場合にあつては、市長が招集する。

- (1) 会長が必要と認める場合
  - (2) それぞれの地域協議会が定める数以上の委員から請求があつた場合
- 2 会議は、委員の半数以上の出席がなければ開くことができない。
- 3 会議の議事は、出席した委員の過半数でこれを決し、可否同数のときは、議長の決するところによる。

4 前3項に定めるもののほか、地域協議会の運営に関し必要な事項は、それぞれの地域協議会が定める。

(その他)

第10条 この協議に定めるもののほか必要な事項は、市長が別に定める。

附 則

(施行期日)

1 この協議は、平成17年1月1日から施行する。

(委員の任期の特例)

2 第6条第4項の規定にかかわらず、地域自治区の設置の日以後最初に選任される委員の任期は、選任の日から平成20年4月28日までの間とする。

平成16年12月17日

上越市長	木浦正幸
安塚町長	矢野学
浦川原村長	原恒博
大島村長	岩野虎治
牧村長	中川耕平
柿崎町長	楡井辰雄
大潟町長	新保啓吉
頸城村長	関田武雄
吉川町長	角張保
中郷村長	吉田侃
板倉町長	瀧澤純一
清里村長	梅澤正直
三和村長	高倉英雄
名立町長	塚田隆敏

(2) 上越市地域協議会委員の選任に関する条例

地域協議会の委員の選任については、前項の地域自治区の設置に関する協議書第6条第3項に「委員の選任の手續等は、別に条例で定める」とされているとおり、協議書とは別に条例で定めた。

地域協議会の委員は、地方自治法第202条の5第2項において市長が選任することとなっており、選挙によって直接的に委員を選任することはできない。また、選任に当たっては、地域自治区の区域内の住民の多様な意見が適切に反映されるような委員構成となるよう配慮しなければならないことが同条第3項において定められている。

委員の選任方法については、一連の合併協議及び議会、検討会等において多くの時間をかけて議論を尽くした結果、地方自治法の趣旨にもかなった方法として、「委員は、その協議会の区域において選挙された者を市長が選任する」とこととなった。また、応募者が定数と同数又は定数に達しない場合は、投票は行わず、市長が必要に応じて委員を選任できることとした。

平成16年12月21日に制定された「上越市地域協議会委員の選任に関する条例」は、次のとおりである。また、同条例の施行規則については、「資料12 地域協議会関連資料 (1)上越市地域協議会委員の選任に関する条例施行規則」を参照したい。

なお、この条例は委員の選任に係る事項のみを定めたものであり、委員の任期や報酬等については協議書で定めている。これらについては前節でも触れたが、協議書の中で、委員の任期は、選任に係る投票を上越市議会議員選挙と同日に行うため4年と正式に定められ、特例として、地域自治区設置後最初の委員については、市議会議員と同じく平成20年4月28日までとされた。また、委員の報酬については、支給しないことと定められ、旅費に相当する費用弁償については、地方自治法第203条第3項及び上越市特別職の職員で非常勤のものの報酬及び費用弁償に関する条例第3条の規定に基づき支給することとし、その額は地域協議会の開催等1回につき一律1,200円を支給することと定められた。

## 上越市地域協議会委員の選任に関する条例

平成16年12月21日

条例第30号

(目的)

第1条 この条例は、市長が地方自治法（昭和22年法律第67号）第202条の5第2項の規定に基づき選任する地域協議会の構成員（以下「委員」という。）の選任の手續等を明らかにすることにより、委員の選任をより一層、公明で、かつ、地域自治区の区域内に住所を有する者の多様な意見が適切に反映されるものとするを目的とする。

(委員資格者)

第2条 市長が委員に選任することができる者（以下「委員資格者」という。）は、次の各号に掲げる要件のいずれにも該当する者とする。

- (1) 委員を選任しようとする地域協議会が置かれている地域自治区の区域内に住所を有する者であること。
- (2) 公職選挙法（昭和25年法律第100号）に基づき本市の議会の議員の候補者となることができる者（次条の規定による公募を開始した日から委員が選任される日までの間に同法第3条に規定する公職（以下「公職」という。）の候補者となった者を除く。）であること。

(委員の選任の方法)

第3条 市長は、委員を選任しようとするときは、委員資格者のうちから委員に選任されようとする者を公募し、当該公募に応じた者（以下「委員候補者」という。）について投票を行い、当該投票の結果を尊重し、委員を選任しなければならない。

(委員の選任の方法の特例)

第4条 市長は、前条の規定にかかわらず、委員候補者の数が地域自治区の設置に関する協議書（平成16年12月17日議決）第6条第2項に規定する委員の定数（以下「定数」という。）を超えないときは、前条の規定による委員候補者についての投票（以下「選任投票」という。）を行わず、委員候補者のうちから委員を選任することができる。

- 2 市長は、前項の規定により委員を選任しても、なお委員が定数に達しない場合は、委員が定数に達するまで委員資格者のうちから委員を選任することができる。
- 3 市長は、前条の規定にかかわらず、委員に欠員が生じた場合は、委員が定数に達するまで委員資格者のうちから補欠委員を選任することができる。

(公募の開始の期日等)

第5条 第3条の規定による公募（以下「公募」という。）の開始の期日は、次のとおりとする。

- (1) 委員の任期満了による公募 任期が終わる日の前50日以内の日
  - (2) 地域協議会の設置による公募 設置の日から30日以内の日
- 2 公募の期間は、少なくとも10日間とする。
  - 3 公募の開始の期日及び期間は、公募開始の日前に告示しなければならない。

(選任投票の執行)

第6条 選任投票は、市長が執行する。

- 2 市長は、地方自治法第180条の2の規定に基づき、協議により、選任投票の管理及び執行に関する事務を選挙管理委員会に委任するものとする。

(選任投票の期日)

第7条 選任投票の期日は、次のとおりとする。

- (1) 委員の任期満了による選任投票 任期が終わる日の前30日以内の日

(2) 地域協議会の設置による選任投票 設置の日から50日以内の日

2 選任投票の期日は、少なくとも7日前に告示しなければならない。

(投票資格者)

第8条 選任投票において投票を行うことができる者（以下「投票資格者」という。）は、委員を選任しようとする地域協議会が置かれている地域自治区の区域内に住所を有する者で、かつ、選任投票を公職選挙法に基づく本市の議会の議員の選挙とみなした場合において、その選挙権を有する者とする。

(投票資格者名簿)

第9条 選挙管理委員会は、投票資格者について、公職選挙法に基づく選挙人名簿に準じて、投票資格者名簿を調製しなければならない。

(公報の発行)

第10条 選挙管理委員会は、選任投票を行うに当たっては、委員候補者の氏名、年齢、経歴、応募動機等を記載した公報を発行しなければならない。

(投票運動)

第11条 選任投票に関する運動（以下「投票運動」という。）は、投票資格者の自由な意思を確保するため、公明かつ適正に行わなければならない。

2 投票運動については、公職選挙法第13章（第141条第8項、第142条第5項、第143条第4項及び第15項、第144条の2から第144条の5まで、第147条後段、第161条第3項及び第4項、第172条の2、第175条（党派別の掲示に関する部分に限る。）並びに第177条を除く。）の規定中地方公共団体の議会の議員の選挙に関する規定（本市の議会の議員の選挙に適用されるものに限る。）を準用する。

3 市長は、第3条の規定にかかわらず、前2項の規定に反する投票運動を委員候補者が自ら行ったと認められる場合又は委員候補者がその支援者に行わせたと認められる場合は、当該委員候補者を委員に選任しないことができる。

(投票及び開票)

第12条 選任投票の投票及び開票については、公職選挙法に基づく本市の議会の議員の選挙の例により行うものとする。

(投票結果及び委員選任の告示)

第13条 市長は、選任投票の結果が確定したときはその結果を、委員を選任したときはその住所及び氏名をそれぞれ速やかに告示しなければならない。

(委員の解任)

第14条 市長は、委員がその在任中に次の各号のいずれかに該当するに至ったときは、当該委員を解任しなければならない。

- (1) 公職の候補者となったとき。
- (2) 委員資格者でなくなったとき。

(委任)

第15条 この条例の施行に関し必要な事項は、規則で定める。

附 則

この条例は、平成17年1月1日から施行する。

## 5 地域協議会委員の選任

地域自治区設置後最初の委員公募に対して、合併協議の過程では応募者数の少なさが非常に懸念されていたが、全体では、定数192人に対し189人の応募があった。

個別に見ると、13の地域協議会のうち安塚区、浦川原区、柿崎区、大潟区、三和区の五つの地域協議会で定数を超えたため選任投票が行われた。選任投票は、市議会議員の増員選挙と同日の平成17年2月13日に行われ、市長はその結果を最大限尊重し、委員を選任した。また、大島区、頸城区、吉川区、中郷区、板倉区の五つの地域協議会では応募者数と定数が同じであり、市長は応募者の意思を尊重して全員を委員に選任した。一方、牧区、清里区、名立区の三つの地域協議会においては、応募者数が定数に達しなかったため、上越市地域協議会委員の選任に関する条例第4条第2項の規定により、地域性、職域、男女共同参画の視点等を踏まえ、応募者以外からも、定数に達するまで市長が選任した（図表5-1参照）。選任された全192人の委員のうち、男性は165人、女性は27人で、議員経験者は77人であった。委員の公募結果及び選任状況の詳細は、次のとおりである。委員名簿については、「資料12 地域協議会関連資料 (2)上越市地域協議会委員名簿」を参照願いたい。

なお、選任投票が行われた一部の地域自治区において、いわゆる選挙違反があったのではないかと指摘があった。しかし、調査の結果、違反は明確に特定されなかった。地域協議会の委員の選任に関する条例では、第11条第3項において同条第2項の規定に反する投票運動を委員候補者が自ら行ったと認められる場合等に当該委員候補者を委員に選任しないことができるという規定があるほかはこのような場合を想定した罰則等の規定はなく、今後の課題となった。

図表5-1 地域自治区設置後初の委員の選任結果

- ・公募期間：平成17年1月10日(月)から1月21日(金)まで
- ・選任投票日：2月13日(日) ・委員選任日：2月15日(火)

地域協議会名	定数	応募者数	選任投票 実施状況	応募者から の選任数	応募者以外 からの選任数
安塚区地域協議会	12	14	○	12人	0人
浦川原区地域協議会	12	13	○	12人	0人
大島区地域協議会	12	12	×	12人	0人
牧区地域協議会	14	12	×	12人	2人
柿崎区地域協議会	18	20	○	18人	0人
大潟区地域協議会	18	22	○	18人	0人
頸城区地域協議会	18	18	×	18人	0人
吉川区地域協議会	16	16	×	16人	0人
中郷区地域協議会	14	14	×	14人	0人
板倉区地域協議会	16	16	×	16人	0人
清里区地域協議会	12	4	×	4人	8人
三和区地域協議会	16	18	○	16人	0人
名立区地域協議会	14	10	×	10人	4人
合計	192	189	—	178人	14人

## 6 地域協議会の開催状況

平成19年1月末現在、各地域協議会では、これまで合計279回、各区において月平均1回程度の頻度で会議が開催されている。また、市が諮問した455件の事項のうち394件に対して答申が行われ、うち25件については附帯意見が添えられた(図表5-2参照)。

一方、地域協議会が自主的に審議した事項については、83件に上っている。各区の内訳を見ると、最も多い区で14件、最も少ない区で3件と各区の間で開きがあり、選任投票が行われた区において件数が多い傾向が見受けられる。市では、現状での課題とも言えるこのような自主的な審議への取組の違いについては、地域協議会の位置付けや期待される役割などを全委員に説明する場を設けるなど、積極的な活動を促していくことに配慮している。

地域協議会における審議事項の項目については、まず、市からの主な諮問事項は、指定管理者制度に係るものとなっており、一方、地域協議会が自主的に審議した事項は、子育て支援センターの開設時間の延長やごみ袋の改善等の身近な課題から海岸の侵食対策と護岸の整備、電源立地交付金の使途まで、多岐にわたっている。

具体的にどのような議論が行われているのか、ここでは板倉区における保育園の整備事業についての諮問を受けての議論と、大潟区における電源立地交付金の使途についての自主審議の二つの例を取り上げることとする。

まず、板倉区における保育園の整備事業は、旧板倉町の計画を引き継いだものであるが、国と県の補助金が当初の見込みより減額されたため、その対応について諮問されたものである。諮問された案は、補助金の額に合わせて計画を変更するのではなく、当初の計画どおり保育園を整備するというものであり、地域協議会はこの対応を認めるという回答をした。これは一見当然のようだが、新しい上越市では、合併後10年間は、合併前の旧町村ごとに割り振られた「地域事業費」の範囲内で各区が選択した事業を実施することとしており、合併後に事業を変更する場合も、その範囲内で対応することとなっていることを考え合わせると、そうとも言い切れないものがある。つまり、板倉区は地域協議会は、計画どおり保育園を整備することと併せ、「そのためには板倉区の他の事業費を削減することはやむを得ない」という判断をしているのである。

このように、新市建設計画の作成に当たって建設事業費を旧町村ごとに割り振ったことが、図らずも地域協議会の役割を大きくすることにつながっている。また、この事例では、当初計画は旧板倉町の議会で承認されており、それを市長と地域協議会の双方が承認した結果となったが、今後は合併前に意思決定されていない案件が増えてくるわけであり、地域協議会の役割はますます重要になると考えられる。

一方、大潟区における電源立地交付金の使途についての自主審議では、地域協議会は地域自治区の事務所が考えていた案とは異なる結論を出している。

大潟区は、電源立地地域対策交付金事業の対象地域であり、4億2千万円が交付されることとなっていた。そこで、県への申請に向け、地域自治区の事務所は、こ

の財源をあらかじめ地域事業として決定されていた事業のグレードアップに使うという案を作成した。大潟区地域協議会はこの案を審議事項として自主的に取り上げたが、事務所の案に賛成する委員がいる一方で、他の事業への活用も考える必要があるとする委員もいて、意見はまとまらなかった。しかし、審議する時間が余りに少ないということで意見は一致し、地域協議会が提出した意見書は、両論を併記しつつ、今後は十分な審議時間を確保するよう市長に要望するものとなった。

これを受け、市長は、今回の申請では大潟区の事業は記載せず、地域協議会で十分に審議した上で事業を決定し、改めて県に提出するという対応をとった。

このように、地域協議会では、新市建設計画に基づく地域事業の在り方を始め、コミュニティプラザの在り方等、住民にとっても地域全体にとっても非常に重要な事案について積極的に審議が行われており、新しい自治の仕組みとして設置した地域協議会がその本旨に沿って機能し始めている。

なお、個々の諮問事項、附帯意見、自主的に審議した事項については、「資料 12 地域協議会関連資料 (3)地域協議会への諮問事項一覧 (4)地域協議会が答申に付けた附帯意見一覧 (5)地域協議会が自主的に審議した事項一覧」を参照願いたい。

図表 5-2 地域協議会の開催状況（平成 17 年 2 月 26 日～平成 19 年 1 月 31 日）

地域協議会名	会議開催回数	市からの諮問数	地域協議会からの答申数		自主的に審議した事項数	市に提出された意見書数
				※注		
安塚区地域協議会	21	36	36	1	6	5
浦川原区地域協議会	22	31	18	1	9	3
大島区地域協議会	21	48	48	5	5	2
牧区地域協議会	26	34	27	1	3	3
柿崎区地域協議会	26	29	19	3	14	5
大潟区地域協議会	25	25	18	1	7	7
頸城区地域協議会	11	42	37	2	4	0
吉川区地域協議会	22	35	26	5	5	0
中郷区地域協議会	23	33	33	2	4	2
板倉区地域協議会	17	57	55	2	8	3
清里区地域協議会	21	26	18	0	7	1
三和区地域協議会	17	33	33	1	5	2
名立区地域協議会	27	26	26	1	6	1
合 計	279	455	394	25	83	34

※地域協議会が答申に付けた附帯意見の数

## 7 区総合事務所

地域自治区の設置に伴い、各区には地域自治区の事務所として区総合事務所を置き、事務所の庁舎は、合併前の町村役場を活用した。

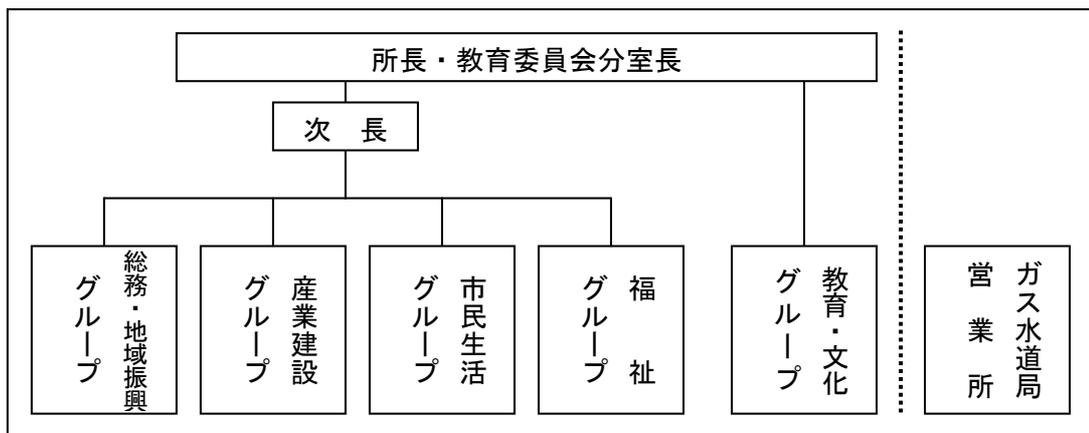
区総合事務所には、「所長」を置くとともに、分野ごとに「総務・地域振興」「産業建設」「市民生活」「福祉」「教育・文化」のグループを設置した。行政は現場に最も近いところで住民の意向を的確に把握し、事務事業を適切に執行していくべきであるとの考えの下、戸籍の謄抄本、住民票の写し、税務証明の交付、出生届の受理等を始め、地域自治区内の住民の日常生活に必要な行政サービスや手続の大部分を身近な総合事務所で迅速に提供できるようにした。区総合事務所では、所管する区域内の行政サービスや事務のほか、その地域の住民の意見に配慮しつつ事務を処理するため、地域協議会に関する事務も担当している。

### ○ 市役所と区総合事務所の役割

〔市役所〕… 市役所としての従来どおりの事務に加え、各区総合事務所との連携及び調整事務を行う。

〔区総合事務所〕… 所管する区域内の行政サービスや事務のほか、地域協議会に関する事務を担当する。

### ○ 区総合事務所の組織



### ○ 各グループの主な事務（所管区域内）

**総務・地域振興グループ** … 新市建設計画に係る地域事業に関することや、地域協議会の運営、コミュニティプラザ、地域振興、防災などに関すること

**産業建設グループ** … 農林水産や商工観光、道路、除雪、下水道などに関すること

**市民生活グループ** … 戸籍や住民基本台帳、市税、国民健康保険、各種年金、環境衛生などに関すること

**福祉グループ** … 福祉や保健事業、介護保険などに関すること

**教育・文化グループ** … 学校教育や生涯学習などに関すること

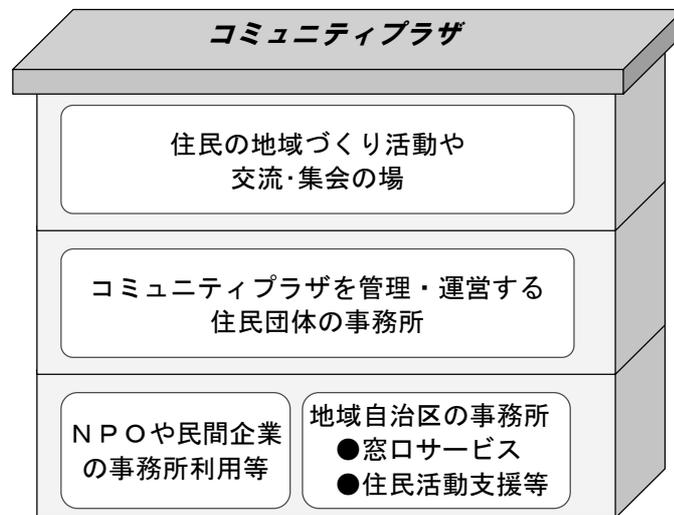
## 8 コミュニティプラザ

新しい上越市では、NPO法人を始め、地域コミュニティ（集落、町内会等）を地域づくりや公的なサービスの新たな担い手としても位置付け、これらの活動を支援するための機能を地域自治区の事務所に配置することとした。

具体的には、旧町村役場や公民館などを転用して、地域住民が集まり活動する場である「コミュニティプラザ」をつくり、ここに地域自治区の事務所を置くことで住民と行政との協働を進めやすい環境の整備を進めていく。また、コミュニティプラザの管理・運営を住民にゆだねることにより、住民の公的分野への参画による自主的、自立的な地域づくりの足掛かりとするものである。

合併以前から住民による地域運営が始まっていた地域もあり、安塚区では、合併前も地域活動の場として利用されていた安塚町町民会館を転用し、合併と同時にコミュニティプラザとして開館するとともに、その管理・運営をNPO法人が行っている。その他、合併後の平成17年7月には、大島区にもコミュニティプラザが設置されたほか、他の地域自治区においても、コミュニティプラザの整備に向け、住民と行政が一体となって準備・検討を進めているところである。

コミュニティプラザのイメージ図



## 9 住民組織

地方分権の進展とともに、団体自治はもとより住民自治の充実が求められる中、地域に根ざした住民組織は、まちづくりや地域運営の重要な構成員、パートナーとなり得るものである。そこで、新しい上越市においても、住民と行政との協働に資する取組を積極的に推進している。

もとより住民組織と行政との連携の在り方については、準備会においてまとめられた行財政運営指針に記載されているように、コミュニティプラザの管理運営等を行い、その活動を継続していく過程において地域づくりの機運を高め、ノウハウを蓄積するなど組織の力を蓄えた上で、段階的に業務の範囲を広げていくことを目指すというものであった。

13 の地域自治区では、各区域における合併後の地域づくりや公的なサービスの実施などを目的とする住民組織が活動しており、その活動範囲は、コミュニティプラザの管理運営、公的サービスの一部を合併後引き継いで実施することのほか、自主事業の企画・実施、市の各事業の実行委員会への参画など、多岐にわたっており、住民と行政との協働によるまちづくりが徐々に浸透しつつある。

各住民組織の詳細については、「資料13 住民組織の概要一覧」を参照願いたい。

### 各区の住民組織

(平成19年2月1日現在)

地域自治区名	住民組織名	設立年月日	組織形態
安塚区	NPO 雪のふるさと安塚	H16. 8. 29	NPO法人
浦川原区	NPO 夢あふれるまち浦川原	H16. 12. 19	NPO法人
大島区	大島まちづくり振興会	H17. 5. 29	任意団体
牧区	牧振興会	H16. 12. 5	任意団体
柿崎区	柿崎まちづくり振興会	H18. 5. 27	任意団体
大潟区	まちづくり大潟	H16. 11. 28	任意団体
頸城区	頸城区コミュニティ協議会	H16. 9. 19	任意団体
吉川区	まちづくり吉川	H16. 3. 2	任意団体
中郷区	中郷区まちづくり振興会	H17. 3. 24	任意団体
板倉区	板倉まちづくり振興会	H16. 11. 29	任意団体
清里区	清里まちづくり振興会	H16. 10. 6	任意団体
三和区	三和区振興会	H16. 3. 23※	任意団体
名立区	名立まちづくり協議会	H18. 3. 29	任意団体

※前身組織「三和地区振興会」の設立日

## 10 合併前の上越市の区域における地域コミュニティの在り方

合併前の上越市では、「地域に身近な分野で地域ができることは地域で行う」という自主・自立のまちづくりに向けて、地域コミュニティと行政が連携した地域づくりの在り方を検討していくために、「地域コミュニティ・モデル地区検討事業」として、小学校区を活動単位とするモデル地区を設定し実践・検証を行う事業を平成16年度から実施している。この事業は、それまで市が複数の事業に対し個々に交付していた委託金、補助金を包括的に一本化した交付金とすることで、助成を受ける地域団体の裁量により、柔軟に各種事業が運営できるようにするものである。

モデル地区での実践的な取組は平成17年度から開始し、平成17年度・18年度は、高士地区がモデル地区に選定された。同地区においては、市が抽出した、地域が実施することによって地域におけるサービスの質及び満足度の向上が期待できる事業、及び市が財政支援することで、地域による自主的・自立的な地域づくりの更なる促進が期待できる事業について、地域の住民自らが実施主体となり取り組んでいる。

具体的な事業は、敬老会やふるさと高士まつりの実施、コミュニティバスの運行、高齢者の座談会・会食会、高齢者家庭の見守り活動、景観美化活動、伝統芸能の保存と伝承活動、高士の食文化の保存と伝承活動、地域の特産物の研究・開発等、多岐にわたっている。

これまでの高士地区での実践では、各事業は、それぞれの予算規模が小さく、個別の町内会や団体が実施したのではなかなか効果の出にくいものであったが、このたびの事業により広域な地域コミュニティが実施主体となることで規模を大きくして実施ができたこと、住民の地域づくりへの関心や事業への参加の度合いが高まったこと等の効果が上がっている。今後も、引き続きこうしたモデル地区における実践を通して、その効果や問題点を検証し、自主的・自立的な地域づくりの一層の促進を図ることを目的に、全市的な取組として展開していく予定である。

## 11 今後の課題

### (1) 地域自治区の設置期間

住民自治の充実を目指して制度化された地域自治区は、新しい上越市においては平成 21 年末までの 5 年間の時限措置として出発した。したがって、期間終了後の取扱いについて、設置期間を変更するのか、あるいは平成 22 年以降は地方自治法に基づく一般制度の地域自治区に移行するのかどうか検討しなければならない。

このため、合併前の上越市の区域にも地域協議会を導入することを含め、地域自治区及び地域協議会の在り方や住民組織とのかかわり等について研究するため、平成 18 年度に、行政学、社会学等の各分野の専門家による「上越市における都市内分権及び住民自治に関する研究会」を設置し、研究を進めている。

なお、この研究会における検討内容等については、「第 6 章 その他の合併後の取組 3 都市内分権及び住民自治に関する研究」を参照願いたい。

### (2) 合併前の上越市の区域における地域協議会の設置

地域協議会を旧 13 町村の区域に設置した目的には、合併によって住民の意見が施策に反映されにくくなるのではないかという懸念や不安を払しょくすることだけでなく、第一に、上越市の都市内分権の在り方の一つとして、合併を契機に、住民自治に資する何らかの制度の導入を図ることがあった。

地域協議会は、市民本位の市政を推進する上で必要不可欠な制度であることから、現在の 13 の地域自治区における合併特例的な設置にとどまらず、全市的に統一された制度として、合併前の上越市の区域においても、近い将来地域協議会を設置することを目指している。

合併後は、住民自治、地域自治の確立に向けた都市内分権を全市的に展開するというまちづくりの方向性を踏まえ、地方自治法に基づいて地域自治区を全市域に設置し合併前の上越市の区域にも地域協議会を置くことをあるべき姿として描きつつ、市長の附属機関として地域協議会に類する機関を設置することも含めて検討を進めてきた。

そして、まちづくりの方向性や現在の 13 区における地域自治区及び地域協議会の状況等を踏まえると、地方自治法の一般制度として全市に地域自治区を導入し地域協議会を設置するほうが適しているとの方針を、市長は平成 18 年 12 月市議会定例会において、一般質問に対する答弁の中で明らかにした。

なお、地方自治法に基づく地域自治区を設置する場合には、同法第 202 条の 4 第 2 項の規定において地域自治区には地域協議会のほか事務所を置くこととされていることから、合併前の上越市の区域での設置に当たっては地域協議会を設置する地域の範囲の設定が懸案事項となるが、今後は、13 区の地域協議会の委員が最初に改選される平成 20 年をめどに、地域自治区及び地域協議会が市全体の制度となるよう準備を進めていく。

### (3) 地域協議会委員の選任の手続

地域協議会の委員の選任方法については、合併協議の過程においても合併協定書調印後も議論を尽くした結果、準公選という他の地域では例を見ない方法が採用された。しかしながら、制度導入後間もなく選任投票が行われたため、制度について市民に十分には理解されていなかったこともあり、応募の取下げや応募者に関する情報公開等をめぐり、いくつかの課題も明らかになった。

具体的には、公募期間終了後に応募の届出の取下げができず、本人の意思に反して委員候補者とならざるを得ない場合が生じてしまったことや、応募者は届出の時点ではまだ公職に就いていないため、市の個人情報保護条例に基づき、公募期間中には応募者の氏名が公表されず、応募者が定数を超えない地域協議会においては、委員が選任されるまでだれが応募者であるか、市民が知ることができないことなどである。

その他、応募者が定数に達しなかった場合は、定数に達するまで市長が選任するという方法についても、定数割れした場合に市長が直ちに補充選任することが、逆に自立の芽を摘んでしまうことになりはしないか、という疑問が市議会で投げ掛けられており、一定の代表性の担保、ひいては住民自治の確立という制度の趣旨に鑑みて、現行の方法で制度を運用していくかどうか今後の検討課題となっている。

また、先述のとおり、選任投票の過程において違反が生じた場合の対応についても、検討していくべき課題である。

こうした点も含め、次回の改選に向けて、市民への制度の浸透を図るとともに、公募から選任までの一連の手続の中で、改善すべき点については見直していく予定である。

### (4) 総合事務所長の在り方

総合事務所の長である総合事務所長には、「7区総合事務所」で述べた事務の執行に当たり一定の権限が付与されているほか、総合事務所が地域協議会の事務も担っていることから、地域住民と市との間に立って、地域を先導していく役割も求められている。

このように、総合事務所長は、「市長の事務の分掌を受ける立場」と「地域協議会の意見を尊重して事務を処理する立場」の双方の役割を担っていることから、双方の意見が相反する事態となった場合の状況をとらえ、「不安定な立場」にあるとも指摘されているが、地域自治区の本来の趣旨を踏まえ、所長には常に地域住民の立場に立つよう市長から指導がなされている。

さらに、所長の任用についても、そもそも地域協議会の委員選任に当たり公募公選制を導入したことによって、地域自治区は一定の民主性を備えた団体としての性格を持ちつつあるが、その中で、所長は、まず何よりも、地域のことを熟知するとともに、熱意を持った者が就くことが望ましい。そして、この前提に立て

ば、そのような人材を確保していく一つの方法として、地方自治法第202条の4において「地域自治区の事務所の長は、事務吏員をもつて充てる」と定められている中で、例えば庁内の職員から公募し任用することや、専門的な知識経験又は優れた識見を有する者を、任期を定めて採用する制度である「一般職の任期付職員」として採用することなど、あらゆる方法を検討・研究することも考えられている。

また、総合事務所長の権限に関しては、予算執行における支出負担行為では約95%、許認可等の事務決裁では約25%が、総合事務所で完結するように大幅に権限が移譲されており、合議や協議についても、財政規律を維持するため、一定額以上の経費執行の際に行っているところであるが、所長の総合調整機能や分掌する事務の在り方を含め、迅速かつ的確な事務執行ができるシステムについても、検討していくこととしている。