

# 視察報告書

委員会名	総務文教常任委員会					
視察日時	平成27年11月10日(火) 10時00分～12時00分					
視察先	市町村名	上越市	人口	198,669人	面積	974k㎡
視察項目	地域協議会に係る取組みについて					
視察参加議員	堀田勉、谷口一成、小島忠義、三嶋栄幸、柳明夫、岡村一伸、高橋徹郎					
視察随行職員	岩田英昭					

## 視察概要

### 1. 上越市の特徴～地域自治区・地域協議会制度の背景

上越市の地域自治区・合併協議会制度を考察する上で、重要な点は14市町村、面積は973km<sup>2</sup>に及ぶ大型広域合併であり、13町村は上越市への編入合併であったという点であると考えられる。合併当時、編入される町村の住民には「これまで細やかであった行政の対応が維持されないのではないか、自分たちの地域は見捨てられるのではないか」という不安があり、本制度はそのような不安を取り除くとともに、合併後の上越市政への積極的な住民参加への方策として効果をあげてきたとされている。

また、本制度は全国に先駆けたものであり、地方自治のあるべき姿の追求であるという面も見落としてはならない。

合併後、3年を経た平成20年4月には「上越市自治基本条例」が施行されているが、この条例では、第1条で「この条例は、市における自治の基本的な理念及び仕組みを定めることにより、市民による自治の一層の推進を図り、もって自主自立のまちを実現することを」目的と定め、第32条で「市長等は、住民が身近な地域の課題を主体的に捉え、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」と都市内分権を規定し、続く第33条で、その仕組みとして地域自治区を定めている。

### 2. 地域自治区・地域協議会の概要

#### 1) 法令上の根拠と現在までの経過

平成17年の合併当初は旧合併特例法に基づくものであり、編入された旧13町村に13自治区が置かれた。その後全市的、普遍的な制度とするため、平成19年にまず13自治区を地方自治法に基づくものに移行し、平成21年には、合併前の上越市域に15の自治区を設置し、市の全域で28区からなる地域自治区制度をスタートさせた。

#### 2) 制度の概要

地域自治区の設置目的は、自主自立のまちづくりの推進と市政に地域の声を届けることである。

地域自治区には事務所が置かれている。ただし、旧13市町村にある13区には各区の旧町村役場に「総合事務所」が設置されているが、合併前上越市域の15区には、既存の

公共施設内に3カ所の「まちづくりセンター」が置かれているのみである。「総合事務所」には予算要求権はないが、実際には各総合事務所の要求をもとに本庁の所管課がとりまとめしており、実態として予算編成に関与している。

全ての地域自治体に置かれている地域協議会の委員は、公募公選制に基づき市長が選任する。なお、公募公選制は全国唯一である。市議選に合わせて選任投票が行われるが、実際の投票は平成17年に5自治区で行われたのみであり、その後は行われていない。委員の任期は4年、無報酬（交通費相当額の1,200円は支給）である。現在の委員の充足率は73.3%、60歳代以上が75.3%を占め、町内会長経験者が29.6%、議員経験者は5.3%である。

地域協議会は、二元代表制の中で市長側の付属機関という位置づけであり、市長からの諮問を受け答申・意見書提出を行う。また、平成23年度末に「自主的審議」が制度化され、身近な暮らしの課題から地域特性を生かしたまちづくりのあり方まで、地域協議会が自主的に選んだテーマで審議し、市に事業提案書を出すことができる（実績はまだ1件）。

なお、町内会はあくまで任意の組織という位置づけで、地域協議会とは別の制度である。市長側と町内会は対等・独立を保ちながらお互いに協力し合う関係にある。

### 3. 地域協議会の審議状況と市の対応について

#### 1) 市長からの諮問

市長からの諮問内容は、地域の中の市の施設の指定管理者の件や、利用時間・休館日の変更、保育園や公園などの設置や廃止、過疎地域自立促進計画案などである。諮問に対し、6件の異議や見直しの答申が出された。3つは市の施設の譲渡や貸し付けについて、1件は「高田町三重やぐら」の休館日の設定変更についてであり、この4件は地域協議会の意見を反映させて市は対応を変えている。残る2件は市営住宅の駐車料値上げや市の施設建設に反対するものであるが、市は対応を変えていない。

#### 2) 自主的審議

自主的審議事項は、子育て支援センターの開設時間延長、自主防災組織の結成促進、ゴミ袋の改善、総合運動公園事業の見直し、小学校や保育のあり方などである。市は事業提案書を受けて小さいサイズのゴミ袋を導入、公立2園、私立1園の統合による保育環境の整備実現に向け地域との協議を進めていくなどの対応を行っている。また運動公園については、市は当初計画を見直し、事業費が半減となる変更計画を策定した。

### 4. 地域活動支援事業との関わり

総額1億8千万円に上る「地域活動資金」を28の地域自治体に配分し、住民の自発的・主体的な地域活動を推進する「地域活動支援事業」を平成22年度から行っている。この資金で学童保育や温泉施設の再生と合わせた高齢者生活サポート事業など、様々な事業が地域住民の手で行われるようになった（平成26年度で310件を採択）。この事業の提案は地域協議会の審議を経なければできない仕組みになっている。

## 意見（本市にとって活用すべき事項・課題など）

上越市の説明に対し出された質問、疑問の主要な論点を整理し、糸島市政に参考になる課題を考察した。

### 1. 地域協議会の活動といわゆる「地域エゴ」について

市の施策で地域に関わることを答申したり、自主的審議で意見をあげたりする権限が地域協議会に与えられているが、そうなれば地域エゴも起こりやすいのではないかという心配もある。この点は市も「地域エゴを顕在化することなく、地域の特色の発見と活用という視点をいかに持てるようにするか」を一つの課題としてあげている。実際に地域エゴが起きている状態ではないとの市の説明もあった。

市は、地域協議会を通じて市にあげられる要望や意見は、自治区にとって必要なものという学識経験者の意見を参考にしている。むしろ地域協議会に積極的な意見具申を促すことでお互いの信頼関係を醸成し、自立した地域づくりの担い手としての自覚を高めることになっていくという考え方が定着してきているのではないかと思われる。

### 2. 地域協議会と市議会との関わりについて

各地域の課題に対応する地域協議会があることにより、市議会の役割は縮小するのではないかと疑問も出てくる。この疑問に対して、市の担当者は「もっと地域協議会に権限をあげてもいいという市議もいる。地域の声がより明確になる。否定的な意見の市議は少ない」と答えていた。28地域自治区の協議会が地域の課題に主体的に関わっていけば、そこで掘り起こされた課題を市議会として普遍化し、広い視野に立って政策提案を行えるようになるという前向きな関係が、地域協議会との間につくられつつあるように見える。

### 3. 都市内分権の推進について

糸島市は上越市のような大型合併ではないが、合併により広い中山間地や漁村部をかかえ、人口が集中し若い世代も多い中心部と、人口減少と高齢化に悩む周辺部に2極化していく傾向が顕在化してきている。上越市では、この傾向がもたらす負の課題を、地域自治区・地域協議会の設置という手法による都市内分権の推進で解決しようとしている。

要は、どれだけの住民が主体的に地域の課題に向き合い、市政への関心を高め、より良いまちづくりのために力を発揮するかということである。そのためには、自分たちの声や意見がどれだけ市政に反映されているか、市政との双方向性をどれだけ実感できるかが大きなポイントになるのではないか。

糸島市においては、校区まちづくり推進事業などにより校区ごとのまちづくりに成功しているが、この事業に、上越市のような都市内分権の手法を加え、市民の主体的な市政参加をさらに進めることを検討していくことも必要と考える。