

上越市における地域自治組織について

1 はじめに

第 27 次地方制度調査会答申（2003 年 11 月 13 日）において、市町村合併により規模が大きくなる基礎自治体の住民自治を強化し、住民に身近なところで住民に身近な事務を住民の意向を踏まえつつ効果的に処理するという観点から「地域自治組織」制度の活用が提唱された。その後、2004 年の地方自治法改正により「地域自治区」として制度化された。同時に 2005 年 3 月に失効した旧「市町村の合併の特例に関する法律」の改正により、市町村合併に伴う地域自治区の特例が設けられた。この特例は 2005 年 4 月に施行された現在の「市町村の合併の特例等に関する法律」（以下「合併特例法」という。）にも引き継がれている。2006 年 7 月 1 日現在、地方自治法に基づく地域自治区は 15 団体、合併特例法に基づく地域自治区は 38 団体で設置されている¹。

市町村合併により広域化した自治体では、面積が広すぎるため市役所までの距離が遠くなり、また地域から選出される議員の数が減少するなど住民の声が行政に届きにくくなるという不安があり、その対策として行政主導の地域組織づくりとして地域自治区が導入されている。それが行政と住民の協働にどのような役割を果たしているのかを新潟県上越市の事例を考察したい。

2 地域自治区制度の概要

(1) 地方自治法による一般制度としての地域自治区

地方自治法 202 条の 4 で規定されている地域自治区は、次のとおりである。

- ① 条例で定めることにより、市町村の区域を分けてその区域ごとに地域自治区を設けることができる。
- ② 地域自治区は市町村長の権限に属する事務を分掌し、地域住民の意見を反映させつつ事務を処理することができる。
- ③ 地域自治区には地域協議会を必ず置くことになっており、その区域に関する事務のうち、市町村長の諮問されたもの、または、必要と認めるものについて審議して市長等に意見を述べることができる。
- ④ また、市町村の施策の重要事項で区域に関するものを決定または変更しようとするときは、地域協議会の意見を聴かなければならない。
- ⑤ 市町村長は、地域協議会の意見を勘案し適切な措置を講じなければならない。

¹ 総務省 HP「地域審議会・地域自治区・合併特例区の設置状況」
<http://www.soumu.go.jp/gapei/>（閲覧日 2008/5/20）

⑥ 地域協議会の構成員は、その区域内に住所を有するものから市町村長が選任する。

(2) 合併特例法による特例制度

地域自治区のうち、合併特例法により、市町村合併に伴って設置されるものであり、その特例は、主に次のようなものである。

- ① 区域の全部または一部の区域に設置することができる。
- ② 合併協議で設置期間の期限を定めるが、上限はなく延長も可能である。
- ③ 地域自治区の事務所の長に代えて特別職の区長を置くことができ、行政運営に関し優れた識見を有する者のうちから、市町村長が選任する。

(3) 合併特例区・地域審議会

合併特例区は、合併特例法により規定されるもので、法人格を有する地方公共団体（特別地方公共団体）であり、一定の期間（5年以内）を定めて設置される。合併関係市町村の全部または一部の区域に設置することができる。

地域審議会とは、合併関係市町村の協議により、合併関係市町村の区域ごとに期間を定めて設置されるもの。その区域に係る事務に関し、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ことができる。

3 上越市の地域自治区（地域協議会）

(1) 設置の経緯

上越市は、新潟県の南西部に日本海に面して位置しており、2005年1月1日に旧上越市に周辺の13町村が編入されて誕生した。人口約21万人、面積約973k㎡で、2007年4月1日には特例市へ移行している。

市町村合併に際し、編入市町村の住民の不安解消と住民が地域の課題に主体的に取り組むための仕組みとして、合併特例法に基づき地域自治区が設置され、併せて地域協議会と総合事務所も設置された。

(2) 設置されている地域自治区

安塚区、浦川原区、大島区、牧区、柿崎区、大潟区、頸城区、
吉川区、中郷区、板倉区、清里区、三和区、名立区の13区²

編入された13の区域に設置され、合併前の上越市の区域については設置されていない。

(3) 地域自治の仕組み

地域の意見の取りまとめを行う「地域協議会」と地域自治区の事務所として「総合事務所」が設置されている。総合事務所は旧町村役場に置かれ、市長が任命した所長が配置されるとともに、「総務・地域振興」、「産業建設」、「市民生活」、「福祉」、「教育・文化」の各分野にグループ制が導入され、各種証明書の交付等だけでなく、住民の日

² 上越市 HP「地域自治区（地域協議会）」

<http://www.city.joetsu.niigata.jp/contents/town-planning/jitiku/index.html>（閲覧日2008/5/28）

常生活に必要な行政サービスや手続きの多くが、身近な総合事務所でできるようになっている。

(4) 地域協議会の特徴

住民の多様な意見を市政に反映させるため、他の審議会等の委員のように行政が特定の市民に委嘱するのではなく、地域自治区の区域内に住所を有する者を資格として公募を行い、定数を超えたときは公職選挙法に準じた選任投票を行うという全国初の制度（準公選制）が導入された。なお、各地域協議会委員の定数は、合併前の町村議会議員定数に合わせて12人～18人とされている。併せて、住民の主体的な参加を促すため報酬は無報酬とされた。上越市でこのような独自の制度が取り入れられた理由としては、旧上越市内で地区振興協議会によるまちづくりが長い間行われていたことや一部の町の合併反対の動きを見て、市長や上越市議会が進んで周辺地域の自治を保障する姿勢を示したことが指摘されている。

(5) 準公選制の実施状況

2005年1月10日から21日までの間に、各地域自治区で地域協議会委員の公募が行われた結果、定数192人に対し189人の応募があり、このうち応募者の数が委員の定数を超えた安塚区、浦川原区、柿崎区、大潟区、三和区の5つの地域で選任投票が行われた。この選任投票は、費用を節約するため2005年2月13日に上越市議会議員増員選挙に合わせて実施された。選挙にならなかった残りの8つの地域では、5つの地域で定数と同じであり、3つの地域では定数に満たなかったため、自治区の推薦を受けて補充された。

地域協議会委員の任期満了にともない2008年3月に行われた2回目の公募では、定数は前回と同じ192人に対し、応募者は前回より44人も少ない145人に留まり、また、定数を超えた地域が無かったため選任投票も行われなかった。この結果に対し、上越市の自治・地域振興課は、前回の公募のときは合併による将来への不安で地域住民の関心が高かったが、合併から3年経った今回の公募では、住民の危機感と関心が薄れたのではないかと受け止めている³。

図表1 地域協議会の公募と選任状況（任期：2005年2月15日～2008年4月28日）

（単位：人）

地域協議会名	定数	応募者数	選任投票	推薦補充
安塚区	12	14	実施	0
浦川原区	12	13	実施	0
大島区	12	12	—	0
牧区	14	12	—	2

³ 上越市企画・地域振興部自治・地域振興課への電話による聞き取り（実施日 2008/6/11）

柿崎区	18	20	実施	0
大潟区	18	22	実施	0
頸城区	18	18	—	0
吉川区	16	16	—	0
中郷区	14	14	—	0
板倉区	16	16	—	0
清里区	12	4	—	8
三和区	16	18	実施	0
名立区	14	10	—	4
合計	192	189	—	14

出典：上越市 HP 『地域協議会委員の公募と選任の結果』

図表 2 地域協議会の公募と選任状況（任期：2008 年 4 月 29 日～2012 年 4 月 28 日）

（単位：人）

地域協議会名	定数	応募者数	選任投票	推薦補充
安塚区	12	12	—	0
浦川原区	12	7	—	5
大島区	12	11	—	1
牧区	14	12	—	2
柿崎区	18	12	—	6
大潟区	18	10	—	8
頸城区	18	18	—	0
吉川区	16	11	—	5
中郷区	14	14	—	0
板倉区	16	12	—	4
清里区	12	7	—	5
三和区	16	15	—	1
名立区	14	4	—	10
合計	192	145	—	47

出典：上越市 HP 『地域協議会委員の公募結果』

（6）地域協議会の活動状況

設置当初の 2005 年 2 月から 2008 年 4 月までの間に、上越市長から諮問を受けて審議した事項は 556 件に上っている。また、自主的に審議した事項は 120 件あり、そのうち 56 件について意見書または要望書が提出されている。

これら審議された事項のうち、板倉区における「統合保育園整備事業」では、国県補助金見込み額の減少と事業費の増加により、計画どおり統合保育園を建設すれば他の地域事業の一部が実施できなくなる事態になり、今後の対応をどうするのかが地域協議会に諮問された。審議の結果、全委員が統合保育園の必要性を認め、他の地域事業を減らしてでも、計画どおり統合保育園を建設するよう決定した。

また、大潟区では、上越火力発電所に係る電源立地地域対策交付金の使途について自主的に審議された。大潟区の総合事務所は、交付金を全額「犀潟駅周辺整備事業」に全額充当する方針であったが、大潟区地域協議会の審議では「全額充当してよい」との意見と、「全額充当せず他の事業への活用も考える必要がある」との意見が拮抗したため、総合事務所案を了承せず、再度審議期間（１年間）を確保して十分な議論を行って事業要望をすることになった。

このように上越市では、地域協議会の活動により地域住民の意見が行政運営に反映されており、地域住民の自治権が行使されていると言える。

① 諮問を受けて審議した事項（抜粋）

- ・コミュニティプラザ整備基本構想及び基本計画について
- ・情報通信基盤整備推進計画について
- ・市の施設の設置または廃止について
- ・市の施設の指定管理者による管理または指定管理者の選定について
- ・市の施設の休館日、利用時間の変更、利用料金の改定について
- ・市道の認定または廃止について
- ・市営住宅における暴力団員の入居等に関する規制について
- ・基本健康診査の自己負担金の改定について
- ・保育園通園バス運行事業の統一について
- ・板倉区統合保育園整備事業の今後の対応について

② 自主的に審議した事項（抜粋）

- ・上越市消防団安塚方面隊の早急な分団再編等の検討について（安塚区）
- ・地域協議会の運営関係について（浦川原区）
- ・地域自治区及び地域協議会の恒久的設置について（大島区）
- ・牧区の産業振興について（牧区）
- ・柿崎区における保育園、小・中学校の今後の在り方について（柿崎区）
- ・電源立地地域対策事業について（大潟区）
- ・地域事業費の見直しについて（吉川区）
- ・降雪時の安全安心なまちづくりについて（中郷区）
- ・総合事務所の権限強化について（板倉区）
- ・三和区の学校と地域の連携について（三和区）

図表 3 地域協議会の審議事項の件数

(2008 年 4 月 30 日現在)

地域名	諮問を受けて 審議した事項	うち付帯意見 を付したもの	自主的に審議 した事項	うち意見書(要望 書)を提出したもの
安塚区	47 件	2 件	7 件	7 件
浦川原区	37	4	15	7
大島区	54	5	6	5
牧区	49	9	6	3
柿崎区	36	12	17	8
大潟区	30	6	10	9
頸城区	47	7	4	0
吉川区	42	5	9	1
中郷区	38	3	11	4
板倉区	72	4	13	6
清里区	32	8	10	3
三和区	42	1	6	2
名立区	30	2	6	1
合 計	556	68	120	56
平 均	43	5	9	4

出典：上越市 HP『13 区の地域協議会の活動状況』より作成

(7) 課題

第 1 回目の委員の公募に際して、実際に定数を上回って選任投票が行われたのは、安塚区、浦川原区、柿崎区、大潟区、三和区の 5 地区であった。また、第 2 回目の公募では、応募者が前回より 44 人も減り、定数を超えた地区が無かったため選任投票も行われなかった。各地域協議会の活動にも地域差があり、自主的に審議された案件の数を見ると、最も多い区で 17 件、最も少ない区で 4 件となっており、今後は合併後の期間の経過により薄れた住民の関心を取り戻し、市内全域で住民自治の水準を上げていくことが課題となっている。

(8) 今後の展開

上越市の地域自治区は 5 年間の期限を設けて設置されたが、合併前の上越市の区域にも地域自治区を設置し全市的な制度とすることが検討されている。

2006 年度に設置された「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」のなかで、地域自治区及び地域協議会の在り方や住民組織との関わりについて研究が行われ、その結果 13 区については、2008 年 4 月 1 日から地方自治法に基づく一般制度の地域自治区へ移行し、合併前の上越市の区域については、今後検討し速やかに地域自治区を設置することになった。また、地域自治区の設置により住民が地域の課題

に主体的に取り組んでいくという活動が徐々に浸透し、その動きを確かなものとするため 2008 年 4 月 1 日に「上越市自治基本条例」が施行され、市民による自治の一層の推進を図り、自主自立のまちの実現を目指すことが定められた。

3 まとめ

上越市では、合併による広域化で、周辺部となった地域の住民の意見を市政運営に反映するため、独自の地域自治区制度を導入し、住民が地域の課題に主体的に取り組む解決する活動が広がっている。その活動を一層推進するため、地域自治区の設置期限をなくし、区域を全市に広げることが進められている。一連の活動は「上越市自治基本条例」の制定にもつながり、上越市における自治の基本理念及び自治の担い手の権利や権限、責務などの自治の基本となる事項が定められ、市民・市議会・市長がこの条例を共有することにより自主自立のまちづくりの一層の推進を目指している。

参考文献等

- [1] 新潟県上越市企画・地域振興部企画政策課（2007）『新しい自治体づくりへの挑戦－共生都市上越 合併の記録－』新潟県上越市企画・地域振興部企画政策課
- [2] 岡田知弘、石崎誠也（2006）『地域自治組織と住民自治』自治体研究社
- [3] 木浦正幸（2007）「住民自治の充実を目指して－上越市における都市内分権の取り組み－」『市政 Vol.56, No.4』全国市長会館 pp.56～60