

会 議 録

1 会議の名称

みんなで創る自治基本条例市民会議 第9回代表者会

2 開催日時

平成19年3月22日（木）午後6時30分～午後8時45分

3 開催場所

上越市役所 第1庁舎 特別会議室

4 出席した者（傍聴人を除く）の氏名（敬称略）

・委員（代表者）：12人中10人出席

平野通子、増田和昭、君波豊、田村安男、今井不二子、小田武彦、
横倉進、横山文男、宮下敏雄、横山郁代

・事務局

高橋企画政策課長、池田企画政策課副課長、米山主任
笹川法務室長

5 議題（公開・非公開の別）

- (1) 第7回、第8回代表者会における議論の結果について（公開）
- (2) 「都市内分権」について（公開）
- (3) 次回、次々回の開催日程について（公開）

6 傍聴人の数

なし

7 内容

（事務局：高橋企画政策課長）

- ・ いつも夜遅くまでかかる会議にご出席いただき、大変感謝申し上げます。
- ・ 本日は、直近の第7回、第8回代表者会での議論の結果についてまとめたものをお示しさせていただくので、それについてまずご確認を頂きたい。まだ事務局の方で整理しなければならない点があるということもあり、当面は第8回までの議論の結果を整理したものについて皆さんからご確認をいただくということに留めさせていただき、事務局の準備の都合もあるが、新たな議論については今暫くお待ちいただきたい。
- ・ 本日はもう一点、「都市内分権」の項目についての検討に入らせていただきたい。「都市内分権」については、実は議会の自治基本問題調査特別委員会における検討が進んでおり、特別委員会では、
 - ①地域自治区を全市的、普遍的なものとして導入する
 - ②地域自治区には地域協議会と総合事務所をおく
 - ③地域協議会委員の選任にあたっては、13区と同様に選任投票を行うという3項目を自治基本条例の中に盛り込む、ということでご意見は一致された。
- ・ 議会の皆さんのほうの議論が先行しているという格好になっている。
- ・ 「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」の調査研究報告書について、1月18日に開催した第6回代表者会の中で、簡単に概要についてご説明させて

いただいたが、本日はより詳細なご説明をさせていただき、勉強会的な位置付けとして、「都市内分権」についてのご理解を深めていただきたい。

- ・ なお、二日前に人事異動の内示があり、ここにいる私ども、法務室長も含めた4人については、いずれも異動はなかったが、池田副課長と米山については、企画政策課内に新たに設けられる自治推進室の専任として、自治基本条例と都市内分権について専門に従事させていただく。自治推進室長に池田副課長が就任するので、この場をお借りして報告させていただきたい。

(1) 第7回、第8回代表者会における議論の結果について

(事務局：米山)

別紙資料No. 1のとおり 内容省略

(2) 「都市内分権」について

(事務局：池田企画政策課副課長)

- ・ 4月からは自治推進室として、自治基本条例と合併前の上越市の区域への地域自治区導入に向けた取組を担当することになっている。引き続き皆さんにはよろしくお願いしたい。
- ・ 私からは「上越市における都市内分権及び住民自治に関する調査研究報告書」のご説明をさせていただきたい。
- ・ 本年度に5人の有識者の方、地方自治総合研究所の辻山所長、法政大学法学部の名和田教授、同じく法政大学社会学部の間島教授、朝日新聞北海道支社報道部次長の菅沼さん、菅沼さんは「村が消えた」という本を出版されて上越市の事もその中に書かれており、上越市の状況についても非常にご存知の方である。それから滋賀大学経済学部の宗野助教授の5人の方を委員とする研究会を立ち上げて、我々企画政策課が事務局となって委員の方々のお話をお聞きする中で、まとめたものがこの報告書である。
- ・ したがって、予め少しお断りしておきたいが、これは地域自治区、都市内分権の考え方について委員の方々のご見解をまとめたものであり、これ自体が市の考え方というわけではない。当然、市としても事務局として関わってきており、考え方については十分承知している。この考え方を取り入れて事業を進めている。
- ・ また新年度においても更に進めていくことを予定しており、その点をご理解頂きながら話を聞いていただければ幸いである。

研究会の趣旨

- ・ 報告書作成の契機については、報告書の冒頭の「研究会の趣旨」にまとめてある。上越市は平成17年1月に合併したが、その前段として平成12年に地方分権一括法が施行され、団体自治、つまり、上越市が自治体、地方公共団体として取り組む様々な権限が強化されたということがあり、その団体自治を強化するということで行財政基盤の受け皿の強化という一面もあって合併に取り組んできた。
- ・ その中で、住民自治が置き去りにされてきたのではないか、という議論がある中で、上越市においては、特に編入町村の住民の皆さんの不安を解消するという意味合いもあり、旧町村の各区域を範囲として合併特例法に基づく地域自治区を置き、その中に地域協議会と総合事務所を設置した。
- ・ しかしながら、13の旧町村の区域への導入によって、合併前の上越市の区域とのアンバランス、一国二制度的な状況になっており、その対応をどのようにしていくかを

検討するためにこの研究会を立ち上げたわけである。その最終的な目的は、当然ながら住民自治の充実である。地域の皆さんが自ら地域のことを決定していくという体制を全市的な体制とし、新しい自治の仕組みとして構築していきたい、という市長の思いもあり、新年度に向けてさらに一層取組を強化していこうとしている。

報告書の構成

- ・ 報告書の構成は大きく二つに分かれている。目次をご覧くださいとおわかりになるが、大きな1として「住民自治の充実に向けた地域自治区の再設計」、大きな2として「全市的な都市内分権の展開方策」という組立になっている。
- ・ 1については、合併前の上越市の区域への地域自治区の導入を検討するにあたり、現在13区で導入している地域自治区の現状と課題あるいは制度の意義を再検証し、再設計するという趣旨である。
- ・ 2は、検証の結果を受け、合併前の上越市の区域における地域自治区の導入手法について、具体的にどのようなことに留意して進めていけばよいかが整理されている。

コミュニティと統治性について

- ・ 大学の先生が委員の大半でおられたということもあり、全体としてやや学術的・専門的用語による難しい言い回しになっているところも多々ある。なるべくシンプルに分かりやすくご説明していきたいが、私の力が不足であれば、後ほどご質問いただきたい。
- ・ ここでは、地域自治区の制度設計の趣旨が、地方制度調査会の中で「協働の活動の要」として位置付けられていた中で、「コミュニティという考えの中で整理していくべきではないか」というお考えもあって、その導入としての基本的な考え方を整理する意味で最初に整理されている。
- ・ 「コミュニティ」には様々な定義があるが、報告書では「自らの意思を持ち、自らを律していく、一番身近な地域的まとまりであるべきと考える」と整理されている。現在では、地域性だけではなく、共通の目的を持った、地域を越えた様々なNPO法人といったコミュニティもあるが、ここではそのような定義をしている。
- ・ なおかつ、「コミュニティは本来、統治性を有している」としている。その「統治性」とは何かというと、「あるまとまりを持った人間生活の区域として、身の回りのいくつかの住民サービスの提供に必要なある種の合意形成を行うこと」としている。
- ・ 要するに、「自らの意思が届く範囲で、本当に自分たちで決められる」というようなことになるかと思う。そのような考え方でいくと、旧13町村については、合併前は首長がいて議会があったので、そのような一つの自治体としての記憶が残っている。合併を通じて地域自治区を導入し、そのような記憶も世代が交代していくことによって次第に薄れていくかもしれないが、そのエリアをコミュニティとして自主的な運営を行うという考え方というのは、しっかり持っていかななくてはいけない、ということが書かれている。
- ・ 一方、合併前の上越市の区域については、直江津市と高田市が合併してから約36年が経とうとしているが、そのように考えると、一つの自治体であったという「統治性の記憶」は次第に薄れてきており、なおかつ昭和の大合併前の旧村であった自治体としての記憶はないが、地域コミュニティとして自主的な運営をしようという考え方というのは大事にしていかななくてはならないのではないか、というようなことがここでは書かれている。

地域協議会のあり方について

- ・ 地域協議会の委員の選任にあたっては、準公選制、いわゆる公募公選制を採用してい

るが、これは非常に意味がある、ということが書かれている。

- ・ 要するに、その公募公選制という民主的な仕組みによって選任された委員は、「住民の代表」という考え方ができるのではないかとされている。地域の団体の代表を行政側が任命するというやり方では、あくまでもその団体の代表であって、その団体は全ての住民を代表するような組織ではなく、その団体を構成する皆さんの思いは反映されるが、地域全体を網羅したものではなく、全ての個人の参加を保障できるような民主的な方法で採用する公募公選制は「住民代表性」を有しているとされている。
- ・ 自らの総意を形成する機関が、コミュニティというレベルで新しく構築されたということを意味している。
- ・ 少し専門的なことになるが、ただそれは「政治的、民主的な正当性」いわゆる「公権力の行使」（人を罰するなど）を決めるところまでの権限は有していないのではないかとされている。いわゆる正式な議会というのは、選挙で選ばれた議員で構成する議会であって、そこで本当の住民代表性を持つ中で議決により決めていくわけであるが、地域協議会はまだ仕組的にはそこまで至っておらず、「公権力の行使」を委ねるような正当性までは担保されていないのではないかとされている。
- ・ 制度的には、地域協議会は意見具申や諮問答申を行う、市長の附属機関という位置付けとなっている。それを乗り越えて、地域事業費についての審議を行っているようなことも含め、「ゆるやかな拘束力」を持っているものと見出すことができるのではないかとされている。

地域協議会の拘束力の相手先について

- ・ 「ゆるやかな拘束力」の相手方はどうなのか、ということも議論になった。その結果として「その拘束力というのは、住民に対しての公権力の行使を有していない、ということを含わせ考えると、住民に対して拘束力を持っているということではなく、総合事務所や市役所の関係部課に対して事実上の拘束的な機能、即ち強い努力義務を課すものである、という位置付けはできるのではないかと書かれている。
- ・ しかしながら、その「ゆるやかな拘束力」とは行政内部への努力義務だけではなく、住民の皆さんが自ら協働的な意思決定を行っていくという意味でも捉えていくべきではないかとされている。要するに、行政内部だけを拘束するというのではなく、住民の皆さんが全体として決めている、という意味も含わせ持つていく必要があるのではないかとされている。そのためには、地域協議会は地域自治区全体の視点から「良い意見書を書く」というスタイルを持ちながら、地域の様々な課題を意見具申していき、そのような取組の中で住民の皆さんに認知をされていく、という過程を含めて、ある種権威のあるものとして認められていくような、そのような機運を醸成していくようなことが必要ではないかと、という考え方が示されている。

地域協議会委員の選任方法等について

- ・ 地域協議会委員の選任過程において準公選制を導入したのは、全国で上越市が唯一の自治体となっているが、この準公選制を導入したことによって得られている拘束力などを勘案すると、準公選制は「上越市方式の生命線」として、これからも維持していく必要があるのではないかと指摘されている。
- ・ あわせて委員報酬を「無報酬」としたことについても、これは様々な議論があると承知しているが、自らの代表を選んで、その選ばれた人が地域のために尽していく、という選挙の原点に合ったような動きも一部にあった事も含め、この取組は継続していくべきではないかと書かれている。
- ・ また、これは事務局としても重い課題として受け止めているが、公募の段階で定員割れが起きた場合にどうしていくか、という問題がある。前回は市長が補充選任を行う

形で対応したが、住民代表性を考え合わせると、定員割れが起きた場合でも欠員のままとして補充選任しない、ということも選択肢として考えられるのではないかとされている。これは提案ということで受け止めているが、それも含めて、補充選任という形が住民代表性を担保するうえでどうあるべきかについて考えていく必要がある、と整理されている。

- ・ 委員報酬については、住民の自発的な協働活動の一環として「主体的な参加を期待する」という立法趣旨や、制度が審議される過程での国会の議論を踏まえ、準公選制とともに無報酬についても今後も維持していくべきではないかと提案されている。ちなみに委員報酬を無報酬としている自治体を調べたところ、全国的には5割弱であり、県内では上越市のみとなっている。

総合事務所のあり方について

- ・ 総合事務所のあり方についても、研究会の議論の中で非常に大きなウェイトを割かれて議論された点である。総合事務所のあり方を考えるときに、地域自治区の位置付けについての整理が必要であろうということで、地域自治区の「準団体性」の考え方について掲げられている。
- ・ やや専門的な話になるが、地方自治法においては、地域自治区については「市町村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、条例で「地域自治区を設けることができる」と規定されている。
- ・ このことは、市長や市議会が主に全市的な視点からいろいろな政策を決めていくという役割を担うことに対し、地域固有の課題を解決するために、市役所の権限をより現場に近いところに分散させていくという要素と、当然その決定にあたって住民の意思を的確に反映させる何らかの仕組みを考えてつくっていく必要があるのではないかと、という趣旨であると捉えている。
- ・ 地域自治区は行政区画の一種であり、法人格は有していない。しかしながら、地域自治区は、市長の権限に属する事務を分掌させるために、事務所と地域協議会という機関を持っており、上越市においては先ほどご説明したとおり、地域協議会委員の選任にあたって準公選制を導入したことで、少なくとも行政内部をゆるやかに拘束するような意思を持つ団体性がそこに生まれてきているのではないかと、ということで、地方自治体と言うまではできないまでも、それに準ずる団体として認めていくことができるのではないかと、というような整理がされている。
- ・ 準団体性がどのようなことかという点、準団体性が及ぶ範囲について、行政内部に留めるということではなく、外に向かっても何らかの意思表示をしていく一つのまとまりができたのではないかと、ということで位置付けられている。
- ・ そうしたときに、例えば、少し難しい専門的な言葉で整理すると、地域自治区は「公法上の権利能力」はないが、「一つのまとまり」として認めていくことができるのではないかと、ということで、「公法上の権利能力なき社团」というような整理ができるのではないかと、と指摘されている。
- ・ しかしながら、上越市では、結果として準団体性という考え方がこの研究会によって整理されたということもあり、これを当初から想定したような総合事務所の制度設計を行っていたのではない。むしろ、当初は合併協議の中で支所という位置付けをしていたこともあり、そのような制度設計がされている。
- ・ 準団体性を総合事務所の中でなぜセットで考えるか、ということのポイントの一つが、所管区域の考え方である。準団体性をベースに考えた場合は、地域のことを決定する機関として地域協議会があり、その地域協議会が決定したことを担う機関として総合事務所がある、というような考え方になってくると思う。
- ・ ただ、地方自治法上は、条例で、地域自治区の事務所の位置や所管区域を定めると規

定されているので、条例の中で一つの事務所で複数の区を所管区域とする、具体的に申し上げますと、A区とB区をまとめて一つの事務所で所管区域として管轄することも可能である。

- ・ 実際に宮崎市においては、いわゆる周辺部、農村部においては地域協議会と事務所をセットで置いているが、街中の地区においては、事務所は複数の区を所管している。
- ・ ここでは、地域自治区が持つ団体性に準ずる位置付けというのを考えていったときには、地域協議会は地域の総意を表明する機関であるとし、そのような体制を確保するという観点からは、総合事務所はセットで設置されていくべきではないか、と整理されている。
- ・ 一方では、行革という視点も必要であり、上越市の計画では平成 24 年度までに職員数 1,950 人（参考：平成 17 年度当初職員数 2,361 人）をめざしていくという計画も立てられている。その中でどのように折り合いをつけていくかという点を考えたときには、準団体性というような考え方をベースにしながら、総合事務所のあり方というのを一旦整理し、その中で必要な人員を配置していくという点において、行革の考え方に相反するものとはならないのではないかと、今議会でいただいた質問にもそのように答弁しているところである。

- ・ ここで一旦区切って、ご質問等があればお受けしたい。また、代表者会の委員の皆さんの中には、13 区で実際に地域協議会委員として活躍されておられる方もいらっしゃるの、率直なご意見を賜りたい。

(3 班：今井委員)

- ・ 合併前の上越市の区域には地域自治区がないので私もわかりにくい、今ある 13 区の状態はどのようなものであるか。機能しているのか。

(3 班：小田委員)

- ・ 機能している。市の方針を変えていただいたということが起こっている。
- ・ それは二点あり、一点は大湊区の下水道受益者負担金の話であり、合併協議で決まったことが、制度的には変わらないが、猶予措置などいろいろな方法で大幅に変わったという点がある。これは、大湊区が地域協議会が非常に熱心に取り組んだおかげである。
- ・ もう一点は、最近の公的施設の使用料の話である。当初は、減免については市長権限であるから、諮問の対象ではないという返事をいただいた。しかし、それでは我々としては納得ができないということで、いろいろと議論をさせていただいて、意見書も出して、同じような内容のものが各区から出て、結果としては、私どもの区からみれば、かなり市のほうも真剣に考えていただいて、見直していただいた。ということで、従来であれば、その地域独自の問題というのは、一度、市議会で審議されて終わってしまうわけである。ところが地域協議会があれば、住民に非常に密接な問題というのは、事前にそこで議論されてから議会に出て行く。非常に良い制度だと私は考えている。

(6 班：宮下委員)

- ・ しかし、次の改選には、おそらく立候補はないと思う。無報酬は生命線だと書いてあるが、私は 2 年間余り委員をやってみて、何を言っているのかと思う。私どもの頭から案を出させて、それに対して無報酬とは何事かと言いたい。我々の知恵を借りていながら、知恵に報酬を与えない。
- ・ 報酬というのは少し意味が違うが、時間的な費用弁償的なもので結構である。

(1 班：増田委員)

- ・ 報酬ということではなくて、例えば、会議時間が 2 時間として、1 時間あたり 800 円出すという、そういうようなことか。それは報酬とは言わないし、そこをはっきりさ

せたほうがよい。

(事務局：高橋企画政策課長)

- ・ 宮下委員のご意見としては、もし仮に、何らかの、例えば調査費などそういうものが出るのであれば、もう一回立候補される、ということであるか。

(6 班：宮下委員)

- ・ そうは言わないが、とにかく、あまりにも脇に置かれた考え方である。総合事務所の職員は給料をもらって地域協議会に出てきているのだから、我々が無報酬というのはいかなものか。我々の知恵を使っておきながら、不平等な感はある。

(1 班：増田委員)

- ・ それを、「知恵を使っている」と考えるか、「住民の意見を聞いている」と考えるか、そこで考え方の違いが出てくる。仮に、住民の意見を発言する場であったとしても、宮下委員のおっしゃるように、新潟県の最低賃金は 700 いくらだと思うが、例えば 800 円とか、それくらいのものは必要であろう。しかし、それ以上のものは必要というようなお考えではないということによろしいか。

(6 班：宮下委員)

- ・ それ以上のものは求めてはいない。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 地域協議会そのものが市民との協働のあり方だとすれば、結局のところ、では他の審議委員会等も全部、住民にご協力をいただくときには、法律的には報酬という言葉になってしまうが、報酬なり費用弁償なりを払えるのか、という話になってしまう。

(1 班：増田委員)

- ・ 他の審議会等では、一回あたり 5,000 円というのが一般的にはあるが、そういうレベルの話なのかなと思う。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ そのケースと全部一緒にしてしまうと、住民の知恵を借りて協働するには、全部報酬がいるのか、という話になっていってしまう。その整理がされないと、おそらくその辺は難しいと思う。

(3 班：小田委員)

- ・ 私の感覚では、審議会では一回 5,000 円もらうほうがキョトンとしてしまう。少しもらい過ぎだと思う。
- ・ 例えば、町内会と住民組織の話であるが、私は町内会長もやっていたこともあり、住民組織の役員もやっている。町内によって異なるが、町内会長は多額の手当てをもらっている。町内会からお金が出る。その代わり雑用もある。しかし、住民組織になるとほとんど無報酬である。だから、住民組織の方々は地域協議会の無報酬についてはあまり違和感をお持ちでないが、町内会長の方々は、当初は不満を漏らされていた。最近はまだ慣れてきているようであるが。
- ・ 農協の会合であれば一回あたり 4,000 円ほど出る。旧頸城村の町内会長会議では、一回 1,500 円くらいであった。安いから馬鹿らしいとおっしゃっていた町内会長さんもおられた。町内会長は農協の会合にも出るし、村が主催した町内会長会議にも出るわけである。そういうところでご不満をおっしゃった方も、今のようにここまでくると、逆にみんなもらわないのが当たり前の気分になっている。その点で大きな変化が起こっている。
- ・ ただ、地域協議会も交通費は一回 1,200 円支給されている。

(1 班：平野委員)

- ・ ここで市民の声を聞きたいということを言いながら、実際には男性の声を聞くというのが中心というふうに私どもは捉えている。たしかに準公選制で、誰でも立候補してよいと言いながら、現状はどうかというと、女性がまだ立候補しにくい状態にある。

それを放っておいて、市民に誰でも立候補してよいのだから、と言っても、出られないような現状があるという意識が本当にあるのかどうか、ということを私たちは強く感じる。

- ・ 立候補が定員割れになってしまえば、市長が補充選任するわけであり、それであれば、女性は、半分とまではまだ言わなくてもよいが、やはりそこに参加するということいろいろ勉強することもできるわけであり、一定の割合は必ず女性を入れるという枠をつくらなければ、今後はなかなか女性の声は吸い上げていけないと思う。ただ単に公募するという形では、まだ女性は出ていけない。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ クォータ制は、男女共同参画推進条例をつくるときに議論された。

(3 班：今井委員)

- ・ それは、ただ制度があるという形だけであって、全然機能されていない。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 条例はまだできていない。
- ・ 選挙に関しては、クォータ制を規定したら当然無効になる。しかし、地域協議会委員については選挙ではなく投票であるので、可能性はある。
- ・ ただ、もう一つの問題は、やはり、女性であれば、投票数が少なくても上位にいつてしまうというのは、市民みんなが納得できるのか、というその問題になってしまう。投票制の中でそれをやるということは、順位を替えて上に上げるわけである。それを市民が納得できるのか、という問題が一つある。
- ・ 例えば、10 人のうち女性枠を 5 人としたときに、男性の投票と女性の投票を入れるという形で行うということであれば、多少は担保できるように思うが、そこは市民の皆さんの意識の問題である。自分たちの意見を反映させる人といっているのに、違う人に入れなければならない、ということにもなり得るわけである。その辺りはなかなか難しい。
- ・ それ以外の部分で、立候補しにくいということについては、立候補しやすい環境、例えば家事があってなかなか会議に出られないなど・・・。

(1 班：平野委員)

- ・ そういうことではない。

(3 班：小田委員)

- ・ おそらく平野委員が思っておられることを私が代弁するが、地域社会というのは、代表制できている。一番わかりやすい例が、住民は男女同数いても、町内会長は全て男性になってしまう。いわんや、このようなことになると、従来からの習慣があり、裏では区割りが行われるわけである。その区割りの中で人選するときは、必ず男性になる。その区割りを無視して立候補する人というのは、ものすごく度胸がいる。地域推薦ではないわけであるので。その地域から出る男性は、堂々と出てきて、そこから誰か手を挙げて出れば、その人はいわゆる反逆者なのである。だから、ものすごく女性が立候補しにくい風土がある。そういうことをわかっているので、私などはクォータ制を言うわけである。放っておいたら全員男性になってしまう。

(1 班：平野委員)

- ・ 審議会などの委員会などは、できるだけ女性がということで、いろいろなところへ働き掛けはされている。ぜひ女性も出してほしいということで。委員が 2 名であれば、そのうちの半数の 1 名はできれば女性をというふうな働き掛けをされていっしょやるわけである。あれをしなければ、やはり男性が出ることが多くなって、女性は、今めざしている目標割合のところには到底足りない数値になる。
- ・ その辺もあわせて、真剣に考えていく必要がある。

(6 班：横山郁代委員)

- ・委員の方々の平均年齢なども、やはり、準公選制と言いながらも、参加できる方々の年齢層というのは、ある程度一定の年齢層になっており、幅広く年齢層や、地域協議会そのものの体制も含めて、年齢や男女比、地域など、いろいろなことを踏まえながら見直すことが必要だと思う。そうでないと、次に出る人がいなくなってしまう。

(3 班：小田委員)

- ・おそらく上越市の中でも、地域によってかなり違うのだと思う。地域による押さえ付けが効く地域と、効かない地域があるのだと思う。これから地域自治区が導入される合併前の上越市の区域のほうは、押さえ付けが効かない地域なのだと思う。
- ・実は、私どもの地域もそのような地域であった。なので、私ども頸城区の地域協議会委員をみていただくとわかるが、一匹狼が多い。これは結局、都市化した地域というのはそのようになる。町内会が町内からの代表を決めても、勝手に手を挙げて入るわけである。それができる地域とできない地域がある。13 区はほとんどがそれができない地域であると思う。
- ・合併前の上越市の区域は押さえ付けが効かない地域だと思うので、真面目にクォータ制を適用したほうがよいと思う。問題は、周辺部の保守的な地域に対して、地域自治区を本当に機能させるためには、制度設計を考えないと、かつての町村議会議員が無報酬になっただけのものになってしまう。

(事務局：笹川法務室長)

- ・いろいろ年齢などを考えていくと、それが一つのパターンである。もう一つの立場としては、視点を変えると、女性に出てくださいとか、若い人に出てくださいというのは、行政が特定の人を応援しているという立場にとられかねず、なかなか難しいところである。できることは、少しでも立候補しやすい環境づくりということしかないわけである。

(3 班：小田委員)

- ・そこで大事なことは、会議の開催時間である。これは委員の間で決めるものである。例えば、私どもの頸城区では、全部開催は夜間である。勤め人が帰宅している時間である。その時間でなければ、働いている人も主婦も出席できない。
- ・しかし、ほとんどの区は昼間の開催であり、そうすると、若い人はほとんど出られないことになる。

(事務局：笹川法務室長)

- ・そのような面で、出やすくする環境を整えることが大事である。

(4 班：横山文男委員)

- ・私どもの清里区では、定数は 12 人で、公募で立候補したのは 4 人で、あとの 8 人は市長が補充選任したわけであるが、その 8 人は男女 4 人ずつ同数で選任されている。
- ・私も区長（町内会長）をやらせてもらったが、区長は総会の席で決めるので、そうするとどうしても世帯主が出てくるわけであり、その世帯主は男性がほとんどである。そうすると、どうしても区長は男性になってしまう。この人が適任だと思っても、やはりその現場にいないと、お願いしますということは、なかなか言いづらい。

(事務局：高橋企画政策課長)

- ・今、横山文男委員からもお話があり、先ほど平野委員からもお話があったが、今の 13 区の現状で申し上げると、立候補が定数に満たなかった区については、市長が補充選任を行っており、そこで男女比を考えて選任を行ったということはある。
- ・しかし、定数に満たなかった場合に市長が補充選任することが、果たしてよいのかどうか、ということも、今、問題点として挙がっている。つまり、代表制を担保すると言っておきながら、市長が選任しているというところがいかながなものか、という部分もあり、そこは私どものほうでも整理をしなければいけない部分であるが、もし、選

任しないということになると、平野委員が懸念されておられるような、男性ばかりになってしまうというようなことも起こり得るということにもなる。そこら辺が、代表制と人選という、非常にバランスをとるのが難しい面である。

(2 班：君波委員)

- ・ そういう面では、私は無報酬ということは絶対に守らなければならないものだと思う。無報酬だからこそ、女性も出やすいということがある。何かしらのお金をもらってしまうと、発言にも責任を持たなければならないし、行動にもある程度拘束を受けてしまう。お金をもらうということはそういうことだと思う。そういう面では、やはり今の制度というのは、ある程度、余計なことを発言したとしても、それほど責任を問われないわけである。
- ・ 逆に、名誉的なものは、住民の皆さんからそのような目で見ていただけるわけである。ゆるやかな拘束力や、強い努力義務など、そのようなものが、地域協議会から提起されたものが、市の中で取り上げていただいて、それが実現されていくという、これが住民の皆さんに与える影響はかなり大きいのだと思う。我々住民が言ったことが、地域協議会委員を通して実現できた、ということがそれに結び付いていくのだと思う。そのようなことが、女性の皆さんの地域協議会へ出て行くという起点になるのだと思う。

(2 班：田村委員)

- ・ 先ほど、宮下委員から報酬などについてお話があったが、報告書の 8 ページにあるように、地域協議会の委員として、活動範囲における情報収集に要した実費について、市は費用弁償を考えてみてはどうか、という言い方をしているので、今後はそういう方向に持っていってもらってよいのではないかな。
- ・ 専門家の方々に、こうやってはどうかという一つの方向付けとしての案でしかないわけであるが、上越市としてどこまで取り入れてどうするのかである。
- ・ 総合事務所にしても、ほとんど権限はないわけである。まず人事権がない。予算権がない。住民との板ばさみで、うまくいかなければいろいろ言われる。事務所などあってないようなものである。合併前の上越市の区域に導入しようとしているが、事務所をつくってもはたして意味があるのかどうか。地域協議会委員に立候補する人などいるのかどうか。今の組織体の中で、地域には特に不満はないわけである。
- ・ しかし、地方分権の考えから、地域自治区をつくろう、地域協議会をつくろうというふうに進めたいということには反論はしないが、先ほどの女性の成り手がいないということについて、集落によってもいろいろ考え方は異なると思う。JA の総代会でも、総代は 1,000 人いるが、1% は女性にしたいとがんばっておられる。1,000 人の中の 1% といえはわずか 10 人であるが、それすら、地区割りでなんとか出すという、それが年間の目標になっている。
- ・ 今、ご説明を聞いた範囲の地域自治区の意味合いは理解できるが、あれもない、これもないという総合事務所をつくって、はたして何になるのか。予算権も人事権もない。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 予算権と人事権があると、合併前と変わらないわけであり、合併しないほうがよかったのでは、という話になってしまう。

(2 班：田村委員)

- ・ ただ住民から突き上げられ、上とのつながりは金も何もないのでは、何もしてみようがない。道路の小さな穴を埋めてもらうのにも、予算がないからといって本庁に伺いを立てている。

(1 班：増田委員)

- ・ それは、総合事務所について、今までの役場をそっくりそのまま総合事務所としてしまったので、住民みんなの頭の中が混乱しているのだと思う。本来的には、地域協議

会の事務局だけで終えておきましょう、ということにすればもっとすっきりするわけであるが、たまたま一緒であるので、そのイメージを合併前の上越市の区域にもって来たときに、この中へ直江津役場の組織をもってきてどうなるのか、という発想になってしまう。それだと、地域自治区の考え方、地域協議会の考え方を住民の皆さんに理解してもらうのは非常に難しいと思う。地域自治区を設けて、そこで何をやるのか、というところを説明するのはすごく大変だと思う。

- ・ しかし、地域協議会というのは何をやるのかというところから、例えば直江津地区の全体のことについて地域協議会で話し合いをして意見を上げるのだ、ということは理解はされると思う。しかし、地域自治区については、設けて何をするのか、どのような組織にするのか、というところは、説明して理解してもらうのは至難の業である。このようなところが、今後のポイントだと思う。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 合併前の旧町村で設置するのであれば、まだ比較的イメージがつかめるのだと思う。事務所の役割という面ではまだ整理が必要であるが。合併前の上越市の区域でということになると、そこは難しくなると思う。区というのは何の概念なのか、というところから始まる。

(事務局：池田企画政策課副課長)

- ・ その辺りは、報告書の次の部分（12 ページ以降）でご説明していきたい。

(1 班：増田委員)

- ・ ここまでの議論で、どのような問題点があるかということはだいたい挙がったと思う。それはどこかで整理しておく必要はあると思う。

(事務局：池田企画政策課副課長)

- ・ それでは、時間の関係もあるので、報告書の残りの部分についてご説明したい。

地域自治区への事務分掌について

- ・ 先ほど、田村委員も触れられたが、総合事務所には権限がないなどのご指摘もあるが、当初は準団体性というものと考慮せず、支所という位置付けで制度設計を行ってきたということもあり、ある意味、そのような状況になっている。
- ・ 現実から申し上げると、例えば先ほどの道路に穴が空いても何もできない、ということについては、本来はカバーできているはずである。というのは、支出負担行為といって、お金を使ってもよいかどうかという予算的なところでの縛りでは、95%が区で解決できるような仕組にしてある。ただ、権限を移譲している中でも、市役所のほうに合議として決裁が廻ったりすることも、財政規律としてお金をきちんと管理していくという意味において、一定以上の経費を執行するときには、そのような決まりとしているというような状況である。
- ・ そのような中で、区の事務事業とは何なのか、という話にもなった。基本的には、地域自治区というのは市長の権限に属する事務ということで、行政として行う事務を地域自治区、すなわち、そのまま素直に考えると総合事務所長に委任しているという形になる。
- ・ ただ、地域コミュニティとして捉えていく場合には、先ほど宮下委員がおっしゃったような、振興会として行われている様々なイベントや、区の中で行われる祭りなどのいろいろなものについても、行政の事務ではないにしても、公共的な事務であることには変わらないので、そこに住む地域の皆さんが主体的に関わっていくという意味において、私的領域という部分ではなくて、皆さんの共通の目的を達成するという意味において、公共的なものとして認めていくことが必要ではないか、という議論になり、それを「地域的公共事務」として整理されたところである。

- ・ そうしたときに、行政はどのように関与していくか、というところが一つ問題として出てくるが、それについては、残念ながら結論は出ていない。それは、区によって取組状況が非常にバラバラであることもあり、一定のパターンを示すことが、時間的な制約の中で難しかったこともあり、概念的な整理に留まってしまったという状況である。

総合事務所長のあり方について

- ・ 先ほど、田村委員から、総合事務所は住民から突き上げられて大変だというようなお話もあったが、地域自治区には、「市長から分掌される事務」と、今ほど簡単にご説明させていただいた「地域的公共事務」があるであろうとされている。そうした場合に、総合事務所長は、市長から分掌を受けた事務については「執行責任者」という役割になり、地域的公共事務については、「積極的に地域を先導していくような役割」というのが将来的には求められてくるのではないかと、というような議論になったところである。
- ・ そのような役割を、所長が担っていけるのであろうか、ということから、所長の任用についてどうすべきか、というところも議論になった。法律上は、「地域自治区の事務所の長は事務吏員をもって充てる」、つまり職員（一般職）をもって充てると規定されている。
- ・ しかし、「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するという立場」の中で、やや板ばさみになってしまうというケースも無きにしも非ずというのはご案内のとおりである。市長は、所長に両方の立場が求められたときには、地域協議会の立場（住民の立場）に立つようにと、常日頃指導をされている。
- ・ 総合事務所長には、必ずしも形式的に上位の職にある人を充てるということではなく、実質的にリーダーシップを持った人を確保していくという視点が大事なのではないか、というような話になった。そのためには、例えば、市役所の中からということであれば、庁内からの公募という手段もあるであろうし、あるいは一般職の任期付職員として、任期を定めて外部の方を採用するというような手段もあり、今の法律の中でも、とり得るべき手段というのはいくつかあるのではないかと、というようなことになっている。
- ・ 実際に、川崎市では、行政区の区長職として一般職の任期付職員として民間出身の方を採用されており、横浜市では、区長の庁内公募を実施しているという事例がある。

地域自治区における住民組織との関係性について

- ・ 地方制度調査会では、地域協議会については「協働の活動の要」として位置付けがされているが、上越市の地域協議会については、この報告書の中の整理では、準公選制を採用したことによって、住民の意思を決定する機関という位置付けになっているということもあり、地域の自治を行っていくためには、「決定」してそれを「実行」していくというような役割において、やや「決定」に重きを置いたような仕組みになっている、というような整理がされている。
- ・ そうしたときに、現在の地域協議会、住民組織、町内会の役割をどう整理していったらよいかという議論になってくる。地域協議会、住民組織、町内会はそれぞれ別個のルートで行政とパートナーとなっているが、先ほど申し上げた「地域的公共事務」について、将来の目標として地域の中で決定していくようなところへ向かっていくためには、地域協議会を意思決定機関と位置付ける一方、住民組織、町内会もそれぞれ目的を持って取り組んでおられるわけであるが、やはりそれぞれ連携をもっていくことが必要ではないかと、というような整理がされている。
- ・ 現在においては、地域協議会、住民組織、町内会においては、住民の皆さんはそれぞ

れの組織に兼ねて参加をされているというような実態も承知しているが、これはある意味の理想形として整理されている。

全市的な都市内分権の展開方策

- ・ 冒頭申し上げたとおり、13 区は、首長がいなくなり議会がなくなったことによる不安感を解消するための仕組みとして地域協議会と事務局が置かれているが、合併前の上越市の区域においては、何故地域自治区が必要なのか、という部分があるかと思う。
- ・ 合併前の上越市の区域では、町内会がある程度、地域の活動に取り組んでおられ、行政とも良好なパートナーとなっていたと考えているが、高齢化が進んだり、人口減少が進んだりして、限界集落というような話もある中で、町内会の活動自体が弱体化していくというような危惧も非常に持っている。そうしたときに、ある程度、地域を一定のまとまりで区切って、そのような機能を維持していくような仕組み、取組につながっていくようなきっかけ、手立てを講じていくべきではないか、といったような考えも一面ではある。
- ・ そういう意味では、町内会を超えたような枠組みでの地域コミュニティというようなところの検討を行っていくことは、今すぐ必要ではないにしても、今後の地域づくり、あるいは地域の皆さんの生活を守っていくためにも必要になってくるのではないかと、意義があるのではないかと考えられている。
- ・ 市議会との関係については、市議会は「全市的な検討をしていただく」中で、地域協議会は「地域のことを議論していく」というような整理で、ある程度整理ができると考えられる。厳密にいうと、今の準公選制の仕組の中では、民主的正当性、公権力を行使する、いわゆる条例を定めていくところまでいくような位置付けは持っているわけではない、という状況もあるので、権限と目的自体も異なるものであり、関係自体は整理できるのではないかと考えられている。

地域自治区又は地域協議会の導入の選択肢

- ・ このような認識を踏まえ、合併前の上越市の区域において、地域自治区又は地域協議会を導入するとした場合、2つのパターンに整理されている。
- ・ 一つは、合併前の上越市の区域に地域自治区を導入し、地方自治法の一般制度に移行する、というパターンであり、もう一つは、合併前の上越市の区域に地域自治区を導入せず、地域協議会のみを設置するというパターンである。
- ・ パターン1については、今の13区については、合併協議の中で設置期間を区切っていることもあり、地域自治区という制度を恒久的にしていくためには、全市的に地方自治法に基づく地域自治区の制度に移行していく必要がある。
- ・ もう一つのパターンとしては、13区はそのままにしておいて、合併前の上越市の区域には地域協議会だけを置いたらどうか、という考え方も一つある。ただそれについては、13区のほうも同じような形にしていくのかどうか、というような別の議論も出てくる。
- ・ このような形で、いろいろ両方メリット、デメリットがある中で、スケジュール的なことも考えていくと、合併後の平成17年2月に市議会議員の増員選挙にあわせて地域協議会委員の選任投票を行ったわけであるが、それが平成20年4月に改選期を迎えるという状況の中で、そこにあわせていくタイミングがあるのではないかと、ということにおいて、平成19年度に進めていこうというところである。

「合併前の上越市の区域」における区割り等のあり方

- ・ 具体的な区割りのあり方については、これは、地域自治区においてもそうであるが、地域協議会においてもどこのエリアを範囲にしていくなすべきか、という議論が出てくる

と思われる。それぞれの区割りをどう考えていくかということが一つの課題となってくる。

- いろいろな要素があると思うが、25 ページの下段に記載してあるが、地理的なもの、交通機関などのインフラ的なもの、あるいは、もともとあった地域のまとまりとして、歴史・文化的なもの、自分の出身地域の意識を共有できる範囲、現実的な問題としては人口規模での 13 区や合併前の上越市の区域の他地域とのバランスや、現在いろいろ地域活動をされている区域、行政の効率性や市民の利便性など、いろいろな要素があると思われる。それらを総合的に考えていく必要があるのではないか、ということで、ここは一般論として整理がされている。
- その具体的なメリット、デメリットについては、26 ページに表でまとめてある。小さい単位では、小学校区単位というものもあるであろうし、大きい単位では、極論では全市一区で入れていくという考えもあると思われる。これは、例としては浜松市が事例として挙げられる。浜松市は上越市と同じように、合併前の浜松市が隣接する町村を合併したが、政令指定都市に移行するということもあり、合併前の浜松市の区域を一つの自治区として設置したという事例である。
- 27 ページは、事務局が調べる範囲の中で、それぞれ行政と関わりのある各種の組織が、どのようなエリアをベースとして活動されているかというのを、少し概念的に整理した表である。どの区域を区割りとしていくか、なかなかこの表からは見出しにくいというのが実感であった。

今後の展開シナリオ

- 29 ページ以降では、合併前の上越市の区域への導入についての結論が述べられている。
- 一つ目としては、地域自治区あるいは地域協議会のどちらを選ぶかについては、準公選制の導入により準団体的な性格が認められている現在の 13 区との整合性、あるいは新しい自治の仕組みづくりを全市的に展開していくという考え方においては、地域協議会のみという形ではなく、地域自治区として恒久化していくことが望ましいのではないか、ということが一つの方針として出されている。
- そうしたときの視点としては、制度の趣旨を踏まえると、地域のコミュニティ、一つの地域としてのまとまりというものをしっかりと捉えていく中で、そこでいろいろな取組が決められたり、行われたりと、そういったようなところに将来的になっていくのが望ましいのではないか、ということがある。
- それをどのように行っていくか、ということが、パターン 1 とパターン 2 に整理されている。
- パターン 1 は、いろいろ段階的に導入という考え方もあるのであろうが、区域をまばらに行ってしまうと、それが固まってなかなか動かないというような恐れもある、ということもあり、例えば、今、地域のまとまりの匂いの残っている、ゆるやかなコミュニティの形成されている、昭和の大合併の前の旧村を単位として考えていくような地域自治区のあり方も一つあるのではないかと、というような形で提案されている。
- 合併前の上越市の区域を一つとして運営していくのは、少しコミュニティとしては広過ぎるであろう、といったような中から、町内会長連絡協議会の単位で形に残っており、例えば公民館分館の単位でいろいろな地域的な活動に取り組まれているケースも多々あるということで、昭和の大合併の前の旧村単位というのが、考え方の一つの軸となってくるのではないかと、ということである。
- ただ、そのような匂いの残っていない、新興住宅地を抱える中心部においては、検討を十分に行っていく必要があるのではないかと整理されている。
- もう一つのパターンは、そうは言っても、地域の温度差はあるであろう、というよう

な中で、まずは合併前の上越市の区域を一つの区域として、あるいは、昭和 46 年の合併のときの高田、直江津を一つの区としてまずは導入し、やる気のあるところから、実態として地域協議会が機能しそうなところから分区していき、まずはそこからやっていっていただくというような考え方も一つあるのではないかと、というような二つの考え方が提案されている。

- いずれの方法も、それぞれメリット、デメリットはあるが、先ほどと繰り返しになるが、一斉導入というのは、従来から一つのコミュニティとして活動されているようなところと、そうではないところの温度差が非常にある中で、機能していかないのではないか、というような懸念が非常に強いという部分がある。
- もう一つは、先ほど申し上げたとおり、分区という方法を行っていくと、例えば、やりたいところはやるが、そうでないところは永遠にそのままになっていく可能性が非常に強く、一回導入した制度を変えていくには非常にまたエネルギーが必要であるということもあり、そのような部分で難しいのではないかと、ということも課題として書かれている。
- いずれにせよ、地方分権の最終目的でもある、住民の皆さんが本当に自治を行っていくような仕組みを制度としてきちんと整えていくということが大事であり、それに実を入れていくための取組も、当然並行して進めていかなくてはならない。地域自治区を入れていくことが目的ではなく、当然その先の目的もあるわけであり、その目的を見失わないように、市民の皆さんに説明していく必要がある。そのような考え方を簡単に触れて、最後の結びになっている。
- 33 ページ以降は、研究会に参加された委員の先生方の所見が掲載されている。報告書は、委員の皆さん方の考え方を整理して入れてある部分もあるので、委員の個々人の捉え方も若干、報告書と違う部分もあろうかと思うが、そのような部分も書かれており、ある意味、報告書の中身よりわかりやすい書き方もされているので、ぜひご覧いただければと思う。
- 非常に雑駁で、早口でご説明申し上げて恐縮であるが、我々も事務局として議論をお聞きする中で、地域自治区、地域協議会の役割が、我々事務局としても整理ができたような感想を持っている。
- 実際、このような研究会での検討を聞いたり、あるいは、事務局として報告書をまとめるというような仕事がなければ、地域自治区や地域協議会の認識も、非常に薄っぺらなものになっていて、地域自治区を合併前の上越市の区域に導入するにしても、そのような基本的な認識が欠けたままいってしまった恐れもあった。少し難しい言葉で整理されてはいるが、行政側の考え方の整理においては、非常に有意な研究会であった。最後、私の所見も述べさせていただいて、今回の報告に代えさせていただきたい。

(3 班：小田委員)

- 研究会の最初の頃の話で、市役所と総合事務所が担う役割を議論しなくてはならないのではなかろうか、というような話があったと思う。例えば、福祉など、住民に密着したものは総合事務所で行って、市役所に集中すべきものは集中させたらどうか、というようなことがあったかと思うが、その辺の議論は成されたのか。

(事務局：池田企画政策課副課長)

- 市役所と総合事務所の事務分掌の整理もだいぶさせていただいたが、個々によってケースが異なることもあり、本質的な議論から少し外れてしまうということで、概念的な整理に留めたというところがある。
- 小田委員がおっしゃったような視点というのは、総合事務所の人員配置にも当然関わってくる問題でもあるので、そういうところの整理は必要であるという認識は持っているが、研究会の中では、その議論は、正直、突っ込んだ議論までは至っておらず、

我々からの情報提供に留まっている。

(3 班：小田委員)

- ・ 具体的なところを申し上げると、福祉や高齢者福祉などを考えたときに、例えば、保健師さんなどは地域に固定したほうが、より地域のことがよく見えるわけである。それが、一つのセクションの中で管理してしまうと、その中で人事が動いてしまうであろうし、そういうふうにと考えると、どのようなものがよいのかは別にして、地域に密着したサービスは何だろう、ということは議論していただきたいと思い、そうでないものはどんどん総合事務所から減らしていけばよいわけである。全てをバランスよく減らしていったら、結局何の機能もしない総合事務所になってしまう。
- ・ もう一点であるが、合併前の上越市の区域で区割りを行ったときに、住民組織というのは立ち上がるのか。この報告書にも書かれているとおり、町内会と住民組織は役割が全く異なるものである。だから、地域自治区をつくった場合、住民組織がないと、その地域をまとめた行動というのはできない。町内会長連絡協議会というのは、あくまで町内会長が集まった親睦団体である。手足がないわけである。
- ・ しかし、住民組織というのは下部組織を持っていて、下部組織が動くわけである。町内会長連絡協議会は頭だけしか集まらないわけである。実行力が何もない。合併前の上越市の区域は違うのかもしれないが、私たちのところはそうである。極端な話、例えば、こういう事業はこれまで上越市で行っていたけれども、地域に委託するのでやってください、となっても受け皿がないわけである。そういうことを考えると、やはり、受け皿づくりというのがここでは非常に重要ではないかと思う。

(事務局：高橋企画政策課長)

- ・ すぐということではなく、段階的にということもあると思う。

(事務局：池田企画政策課副課長)

- ・ 一気にというのは無理だと思う。まずは議論する場をつくっていききたいというのが我々の思いである。

(事務局：高橋企画政策課長)

- ・ そういうところで、まず意思決定していくという部分の仕掛けを行っていく。

(事務局：池田企画政策課副課長)

- ・ その中で、今ほど小田委員がおっしゃったような議論が出て、必要性を感じられたということであれば、我々も積極的に関わっていくという形になると思うが、あまり官主導で行ってしまうことは、それだけのエネルギーも割けないであろうということも現実にはある中で、順番としても少しどうかなということもある。そこは慎重にみていきたいと考えている。

(2 班：君波委員)

- ・ 聞くとところによると、合併前の上越市の区域には、まちづくりの協議会のようなものがいくつかあると聞いている。

(1 班：増田委員)

- ・ まちづくり協議会というものはある。それをどのようにして取り込んでいくかが今後の課題である。
- ・ 今、ここで勉強をさせていただいて、方向性は議会としては、両方を取り入れていきたいと思いますという方向性が出ている。前回、私がおの辺を少し申し上げたのは、代表者会で先行して話し合いをしてしまうと、議会の手足を縛ってしまうことになるので何も言わなかった。議会がそちらの方向を明らかに向かれたので、私たちは、それに追随でよいのか。私たちも、今のご説明を聞く中では、導入についていろいろ検討しなければいけないことはあるけれども、方向性は確認をするということであれば、その確認した方向性に向かって、しからば、この条例の中に、どういうことを書き込んでいくか、ということである。

- ・ ただ書き込むだけであると、懸念が解消されない恐れがあるので、書き込むときにその懸念が解消されるような工夫がもしできるとすれば、なお仕掛けをしておきたいという気もある。
- ・ そのようなスタンスでよろしいか。

(事務局：高橋企画政策課長)

- ・ そこはそのようなことでよろしいかと思う。
- ・ どの程度まで条例に書き込むかという部分もあると思う。議会の皆さんとしては、冒頭で申し上げた三つの要素については、条例の中に書き込みましょうということは意思統一はされておられる。

(3 班：小田委員)

- ・ そこで少し難しい点がある。「都市内分権」については事務局担当ということで、市民会議では委員の皆さんは一切議論はしてきていない。今ここで私どもが、条文について代表者会で揉めと言われてもそれは不可能である。しかし、条例の中に入ってくなくてはならないものである。
- ・ 再変更後の体制では、代表者会が行政と揉みながら、最終的に条例案を出すわけである。そうすると、議論した内容を全体会のときにご説明いただいて、委員の皆さんのご意見を承る形にしないと、条文化していくときに、何故この条文が突然入ってきたのか、という話になってしまう。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ やり方としては、「都市内分権」は事務局が担当している項目であるので、あくまで事務局が案をつくるのだけれども、その参考として代表者会の皆さんのご意見をお聞きしたうえで、それを全体会に諮る、という形でいくのが一番よいのではないかな。あくまで事務局案として整理したものを、こういう考えでとして全体会でご説明して、そこでもう一度揉むという形である。

(一同)

- ・ 了解

(2 班：君波委員)

- ・ 上越市らしさを表現する大きな目玉でもあるわけであると思う。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ あまりここでボリュームをとってしまっても、というのが、条例の中で考えるとある。悩ましいところである。
- ・ 地域自治区を置き、地域協議会と総合事務所を置くということと、委員選任にあたっては準公選制を採用するということくらいのレベルで済みますのか、もう少し細かい仕掛けができるのか。ただ、仕掛けをするには、方向が決まって、何をしたいのかという最終的なものが決まらないと仕掛けられないというのものもある。

(2 班：君波委員)

- ・ もう一つは、13 区にはもう地域自治区があるという既成の事実がある。それもやはり横目で見えておかなければならない。13 区を全く入れないと、では 13 区はもういいのか、ということになってしまう。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 難しいのは、条例で「置く」と書いてしまうと、地方自治法に基づく一般制度の地域自治区に移行したのだと思われる恐れがある。今はあくまで合併特例法に基づくものであり、それが変わってしまったと思われることになりかねない。書くときはそこは難しい。そこが結論が出ていけば、事は簡単であるが。

(3 班：小田委員)

- ・ 都市内分権に関しては、今の準公選制については、既存の条例が既にある。それをバージョンアップしていけば、下にぶら下がる条例としては、それでよいのだと思う。

- ・ 上にはきちんとした条例がなければならない。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 単純に言えば、例えば、「住民との協働を推進するため、地方自治法に基づき、地域自治区を設置し、あわせて地域協議会と総合事務所を設置する」、「地域協議会の委員については、別の条例に定めるところにより、投票を基本として選任するものとする」というような条文だけで済ますというのも一つの手である。
- ・ そういった頭の部分でどこまで仕掛けられるかである。

(1 班：増田委員)

- ・ 表現的に仕掛けるのが難しければ、ここでこういう意見があったと、強い方向性を示す意見である、というような仕掛けもあるかもしれない。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 報告書であればそれでよいのであろうが、条文となるとそういうわけにはいかない。

(1 班：増田委員)

- ・ おっしゃるとおり、条文で入れるとなると難しいので、どういう工夫ができるか、考えてみる必要がある。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ それでやったとして、方向性を示したということになると、次に必ず絡んでくるのが、「改正」の問題が出てくる。きちんと方向性が決まってやったときに、その条文とリンクしなくなるので、そのとたんに「改正」の話になって、先日の議論の3分の2がよいのか過半数がよいのか、という議論に飛んでしまう。
- ・ その話であると、事務的なことであるから過半数でよいと言えるのか、大事なことから3分の2が必要になるのか、判断に迷うところである。
- ・ そういう意味では、ものによって分けるというのは非常に難しいのかもしれない。

(2 班：田村委員)

- ・ 13 区との整合性も図らなければならない。条文は項目程度にしておいて、他の条例で補足するか。まんざら骨抜きというわけにもいかない。
- ・ 13 区というのは、君波委員がおっしゃったように、既成事実があるので、それと整合性も持たせなければならない。しかし、13 区とは違った特色は出ると思う。
- ・ 答申された報告書に基づかざるをえないわけであり、これを9分9厘取り入れないと、何のために研究会で研究をしたのか、ということになってしまう。良い方向の指針もあるが、少し都合の悪いものもあるはずである。

(事務局：高橋企画政策課長)

- ・ この報告書は、答えが一つしか書いてないというものではなくて、ある程度、選択的な部分もある。

(2 班：田村委員)

- ・ 単純に言って、これから合併前の上越市の区域に地域自治区を入れるというときに、総合事務所まで必要ないような気もする。つくったからといって機能しなければ、何もない。

(事務局：高橋企画政策課長)

- ・ 基本的には、地方自治法に基づく一般制度ということになると、事務所は置かなければならないことになっている。必置規定である。

(2 班：田村委員)

- ・ 広域で、いくつかの区を束ねて事務所を一つでもよいとは言っているが。

(事務局：高橋企画政策課長)

- ・ そういう方法もあるということである。
- ・ 要するに、今の 13 区の総合事務所のような支所的な機能が、必ずしも合併前の上越市の区域に必要なかどうかという問題もある。地域協議会をサポートする機能をまずは

つくって、そこからスタートするということもあるので、ここは議会の一般質問で今議論しているところである。要は、たくさん事務所をつくって人員を配置すれば、行革に反してしまうのではないか、というところである。

- ・ ということのないように、ある程度段階的に踏めるような制度設計というのとも考えていかなければいけないと考えている。

(2 班：田村委員)

- ・ 日常の事務については、北出張所と南出張所があれば足りるわけである。

(事務局：高橋企画政策課長)

- ・ そのとおりであり、今の 13 区のような総合事務所をイメージされると、大変だなと皆さん思われると思うが、必ずしも支所・出張所の機能がなくてはならないということでもない。
- ・ 区割りに関して言えば、いろんなご意見があると思う。

(3) 次回、次々回の開催日程について

第 10 回代表者会	平成 19 年 4 月 19 日（木）午後 6 時 30 分～8 時 30 分 上越市役所第 1 庁舎 4 階 402、403 会議室
第 11 回代表者会	平成 19 年 5 月 15 日（火）午後 6 時 30 分～8 時 30 分 上越市役所第 1 庁舎 3 階 301 会議室
全体会	平成 19 年 5 月末頃

8 問合せ先

企画・地域振興部 企画政策課 企画調整係 TEL：025-526-5111(内線 1452)
FAX：025-526-8363

E-mail：kikakuchosei@city.joetsu.lg.jp

9 その他

別添の会議資料もあわせてご覧ください。