

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

平成19年1月

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

目 次

研究会の趣旨	1
1 住民自治の充実に向けた地域自治区の再設計	2
1 - 1 コミュニティと統治性について	3
1 - 2 地域協議会のあり方について	4
(1) 地域協議会委員の選任方法と協議会の権限(決定権)の関係について	4
地域協議会委員選任に当たっての「準公選制」の意義	4
地域協議会の拘束力の相手先について	6
地域協議会委員の選任方法等について	7
1 - 3 総合事務所のあり方について	10
(1) 地域自治区の「準団体性」の考え方について	10
(2) 地域自治区への事務分掌について	12
(3) 総合事務所長のあり方について	14
事務所長に求められる役割と視点	14
事務所長の任用について	15
1 - 4 地域自治区における住民組織との関係性について	17
(1) 「協働の要」となり得るための要件について	17
上越市の現状	17
「三つの組織」の今後の方向性について	18
2 全市的な都市内分権の展開方策	21
2 - 1 「合併前の上越市の区域」における取組方向	21
(1) 「合併前の上越市の区域」における都市内分権のあり方について	21
2 - 2 「合併前の上越市の区域」における区割り等のあり方	25
(1) コミュニティの視点等からの区割りのあり方について	25
(2) 今後の展開シナリオ	29
研究会を終えて(各委員の所見)	33
参考資料	
「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」の概要	46
上越市における地域自治区と自主自立に向けた新たな取組み	48

研究会の趣旨

これまで、全国の市町村では、明治の大合併、昭和の大合併時において、小中学校が運営できる一定の行財政基盤の確保が可能な単位で、合併を行ってきた。その間、地域にある自然集落は法制度上手当てされず、概ねその単位を基礎とする現在の自治会・町内会がボランティア的に地域のまとまりを維持してきたものであり、上越市においても例外ではない。

そして、平成に入り、厳しい財政状況とともに社会情勢の変化や日常生活圏の拡大等に対応し、新しい時代に見合った「新しい器」と「中身」を作るため、上越市は他の13町村とともに地域経営が成り立つ圏域での市町村合併を選択した。

平成の大合併は、その背景からスケールメリットを活かした分権の受け皿として団体自治の拡充という性格を有しているが、上越市の合併では、住民自治の拡充という基本理念の下、市域が広がり、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、という編入町村の住民の懸念や不安を解消することにとどまらず、住民が地域の課題に主体的に取り組み、解決していくことのできる新しい自治の仕組みを確立するため、13の旧町村の区域に地域自治区を設置し、その中に地域協議会と地域自治区の事務所を設置した。

この地域自治区については、合併協議において議論が重ねられ、関係市町村の合意のもと導入された制度であるが、これにより合併後の上越市において、新たな都市内分権の途が開かれることとなった。

しかしながら、「合併前の上越市」の区域には、地域自治区は導入されておらず、現在は、アンバランスな状況にある。「合併前の上越市」では、従来、大規模な開発や施設整備が計画された際には、その事業ごとに審議会を設置したり説明会等を開催するなど、当該区域の住民をはじめとする関係者の意見や意向を聴取する機会を設けてきたが、これらはあくまで個別事業ごとの対応であり、それぞれの地域の住民による自主的なまちづくりのための正式な議論の場は設けられていない現状にある。

このような中、住民自治の一層の充実をめざし、社会的セーフティネットの構築に資する地域協議会を普遍的な制度としていくとともに、都市内分権を全市的に展開していくための取組について、一定の方向性を示すべく、「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」を設置して検討を行ってきた。

本報告書は、同研究会が検討を行った上越市における都市内分権及び住民自治について、その論点及び課題を整理したものである。

平成19年1月

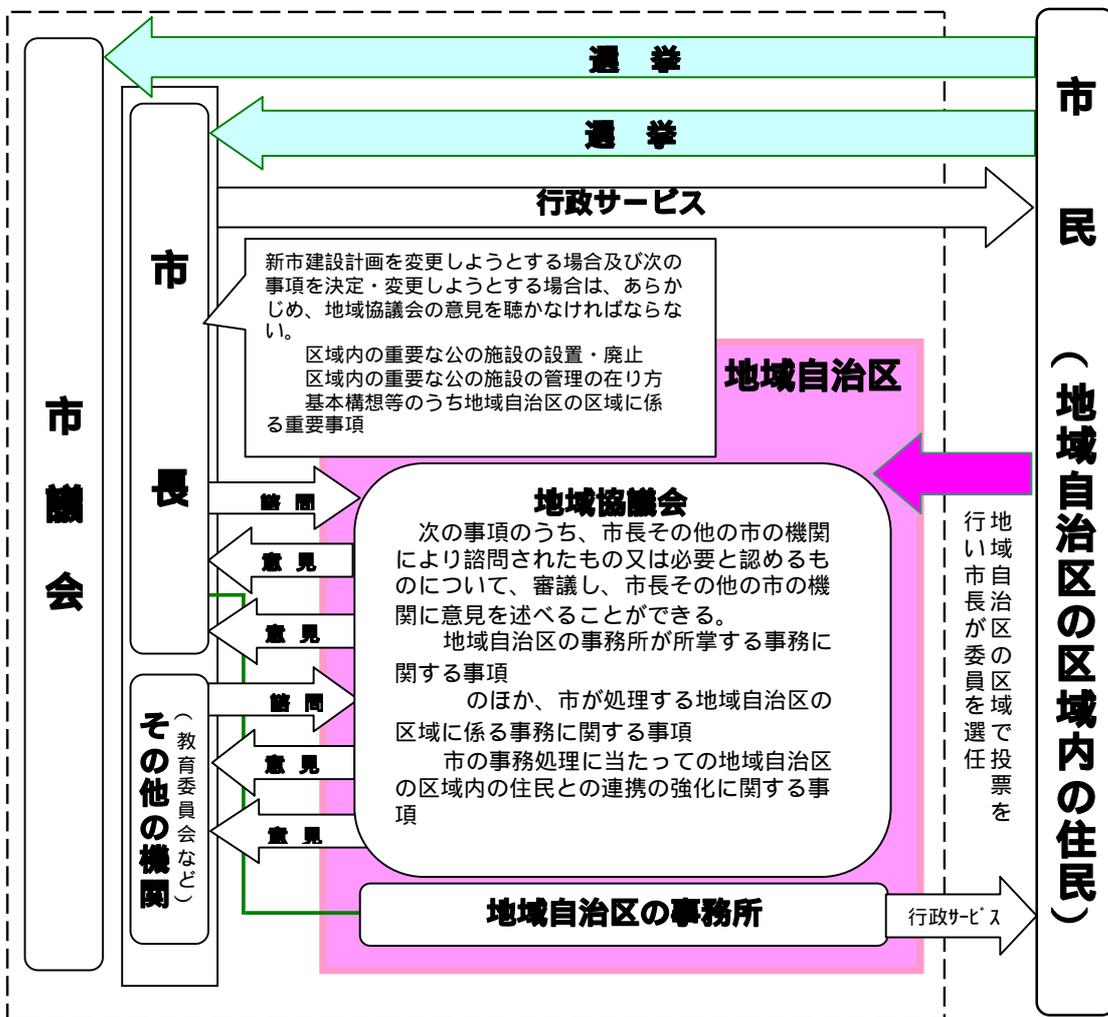
上越市企画・地域振興部企画政策課

1 住民自治の充実に向けた地域自治区の再設計

地域自治区は、「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」ため設置された法人格を有しない行政区画の一種¹であり、その構成要素として地域協議会と総合事務所という組織・機構を有している（図表1参照）。

ここでは、制度の趣旨や上越市独自の制度設計から「準団体性」²を帯びている地域自治区において、一層の住民自治の充実に資する制度としていくための地域協議会と総合事務所のあり方について、検討を行うものとする。

図表1 上越市における地域自治区のイメージ図



¹ 『『地域自治区』とは、『市町村内の区域を単位として当該市町村の一定の行政を処理するための組織・機構を備える法人格を有しない行政区画』の一種ということが出来る』（松本英昭「要説地方自治法」第四次改訂版（ぎょうせい、2005年）P373

² 地域自治区が「準公選制」の導入により、実態として公共団体的な意思を表出することをさして、本報告では「準団体性」と称している。詳細の定義は、10ページを参照のこと。

1 - 1 コミュニティと統治性について

コミュニティは、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。そのコミュニティは、本来統治性を有しているものである。それを公権力による統治に預け、残った分は合意による強制力という形で自治している。また、統治性とは、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を意味する。

旧13町村はそれ自体もコミュニティとしての性格を持っている一方、町村という地域的統治団体としての記憶が残っている。その記憶は、住民が世代交代を繰り返すことによってやがて薄れていくことが想定されるが、コミュニティの持つ自主的な運営という統治性は、いよいよ重視していかなければならない。

このように統治性とコミュニティが、車の両輪のようになってこれからの地域運営を支えていくものである。

このようなコミュニティの統治性を重視する方向でいくとすれば、合併前の上越市の区域は、現在は旧13町村のような「統治性の記憶」はないものの、将来的な方向は一緒である、と考えることができる。したがって、合併前の上越市に地域自治区を導入するに当たっては、コミュニティに着目してどのように地域を作るか、を検討していくことが前提となってくる。

1 - 2 地域協議会のあり方について

(1) 地域協議会委員の選任方法と協議会の権限（決定権）の関係について

地域協議会委員選任に当たっての「準公選制」の意義

【ポイント】

上越市の地域協議会は、委員選任において「準公選制」を採用したことにより、その決定は「ゆるやかな拘束力」を有している。

今後、こうした地域協議会の機能を維持し、高めていくためには「準公選制」を維持する必要がある。

(準公選制の意義)

地域協議会は、地方自治法上は長の附属機関であるが、上越市では地域協議会委員の選任過程において、全国で唯一投票を組み込んだ「準公選制」を採用した³(図表2参照)。このような民主的な手続きにより選任された委員は、住民代表性を有しており、協議会そのものの代表性・権威性を高めることとなった。また、コミュニティの視点からみても、「準公選制」を導入したことにより自らの総意を形成する機関がコミュニティレベルにおいて創出されたことを意味している。

一方、一般的に選挙制度は、公権力の行使を委ねるものであり、そこで決定されたものは拘束力を持つものとなる。その意味するところは、違反したものに対する制裁を含むということであるが、上越市の地域協議会をそこまで理論構成していくことは難しい。

つまり、政治的(民主的)正当性を担保するということは、正式な議会を置くということであり、地域協議会はそのまでの権限はないものと言える。

しかしながら、その範囲の中で、区の住民の民意が尊重されるような市の行政や総合事務所の運営を期待するという設置趣旨を勘案すると、「準公選制」の意義は非常に大きい。

(ゆるやかな拘束力)

「準公選制」の導入により、地域協議会は意見具申や諮問答申といった附属機関の制度を乗り越えて、地域事業費についての審議を行っていること等の運用上の特徴も含め、「ゆるやかな拘束力」を有するものとして推移している。

今後、こうした地域協議会の権限を維持し、高めていくとともに、住民の多様な意見を民主的な形で反映させていくためには、少なくとも現在の「準公選制」の維持が最低条件となる。

仮に、地域協議会委員の構成を協働の担い手である住民組織やNPO法人等の代表者で組織するという「団体代表者への委嘱方式」に移行した場合、地域の全ての住民を包括するような代表性は付与されないことから、協議会の権限は、他

³ 本報告では、上越市の公募・公選による選任手続きを「準公選制」と称する。

の審議会と同様、法に定められた諮問答申や意見具申の範囲を超えることはできず、すなわち、行政に対する「ゆるやかな拘束力」は、制度上も運用上も、持ち合わせないこととなる。

図表2 上越市における地域協議会の概要

項目	内容
構成員の名称	委員
定数	9 ページの図表 3 参照。なお、合併協議の結果、行政改革の一環として議員定数を抑制していた旧村（議員定数に 2 名追加）を除き、旧町村議会の議員定数を委員定数とすることとした。
選任の手続き	<p>「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）第 3 条で以下のとおり定めている。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・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」）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。 ・なお、委員候補者の数が委員の定数を超えないときは、委員候補者についての投票を行わず、委員候補者のうちから委員を選任することができる。
任期	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。
報酬	無報酬
権限	<p>(1) 市長があらかじめ地域協議会の意見を聴かなければならないもの 新市建設計画の変更 市の施策に関する重要事項のうち、14 市町村の協議で定めた、次に掲げる事項の決定又は変更</p> <ul style="list-style-type: none"> ・地域自治区内の重要な施設の設置及び廃止に関する事項 ・地域自治区内の重要な施設の管理の在り方に関する事項 ・上越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 <p>(2) 次の事項のうち、市長や市の機関から諮問されたもの 各区総合事務所が所掌する事務に関する事項 上越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 上越市の事務処理に当たっての地域自治区の住民との連携の強化に関する事項</p> <p>(3) 次の事項のうち、地域協議会が必要と認めるもの 各区総合事務所が所掌する事務に関する事項 上越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 上越市の事務処理に当たっての地域自治区の住民との連携の強化に関する事項</p>

地域協議会の拘束力の相手先について

【ポイント】

地域協議会の「ゆるやかな拘束力」の相手方は、住民ではなく、総合事務所や市役所の関係部課に対して「強い努力義務を課す」ことである。地域協議会の決定を、区の住民もある種権威あるものとして認めていく機運を醸成していくことが重要である。

（拘束力の相手先と位置付け）

住民が生活や将来を託す社会契約の方法としては、「国政に対する信託」と「自治機構に対する信託」の二種類がある。

この考え方に基づくると、地域協議会の決定の拘束力は、住民が信託関係を結んでいる自治機構（市）の委任を受けたものと解釈される。

しかし、これを突き詰めていくと「信託のお裾分け」のようになってしまい、住民の社会契約の相手方が複雑になってしまうことが懸念される。また、理論的には、公職選挙法によらない投票は、権力の行使を正当化できないという壁がある。

その中で、地域協議会の決定の拘束力の相手方を考えた場合、それは住民に対しての「拘束力」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として「ゆるやかな拘束力」を有するものと考えられる。

すなわち、地域協議会の決定は、行政に対して「強い努力義務を課す」ものであり、行政内部的な義務を生じさせるものと捉えることができる。

（住民との関係）

さらに、「ゆるやかな拘束力」は、行政組織への努力義務だけではなく、住民自らが協働的な意思決定を行う意味を併せ持つものとしても捉えていくべきである。

そのためには、地域協議会と地域自治区の住民との関係において、地域協議会が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、協働的な見地からある決定（答申）をしたときに、その決定を区の住民もある種権威あるものとして認めていく機運を醸成していくことが重要である。

また、市の分掌事務以外の地域的課題についても、自ら問題提起をして、区の中で協働的に実行していくための旗振り役となっていくことが必要である。

（異議申立ての仕組の必要性）

地域協議会の意見については、法的には、市長の意見と異なる場合、必ずしも地域協議会の意見に従う必要はないとされている⁴。一方、上述のとおり、上越市

⁴ 「地域協議会の意見については、市町村長その他の市町村の機関は、その意見を勧案し、必要があると認めるときは、適切な措置を講じなければならない（自治法第202条の7第3項）。市町村長等は、自らの意見と異なる場合、必ずしも地域協議会の意見に従わなければならないというものではないが、地域協議会の意見と異なる対応をとる場合は、十分な説明責任を負うことは当然である。」（松本英昭「要説地方自治法」第四次改訂版（ぎょうせい、2005年）P378

の地域協議会の決定は、「ゆるやかな拘束力」を有しており、ある種権威のあるものとして運用していく必要性を指摘してきた。

地域協議会の権限をこのように位置付けていくのであれば、地域協議会の決定が違法ないし著しく不適切であった場合には、常に行政を拘束するものではないことを担保するものとして、総合事務所長による実質的な異議申立て⁵を可能とする等の仕組みを設けていくことが必要である。

地域協議会委員の選任方法等について

【ポイント】

委員の選任にあたって「準公選制」及び委員報酬を「無報酬」とすることは、住民自治の充実に向けた上越市方式の生命線である。

「準公選制」の意義を考慮すると、現状では公募段階で定員割れが起きた場合に市長が補充選任をしていることについて、今後その是非を検討していく必要がある。

(上越市方式の生命線)

まず、前述のとおり、現在の地域協議会の「ゆるやかな拘束力」を維持していくためには、委員選任にあたっての「準公選制」は継続すべきである。

この制度は、民主主義を身近なコミュニティレベルに取り入れながら、新しい自治の仕組みを確立していくための生命線である。委員報酬を「無報酬」としたことと相まって、自らの代表を選び、選ばれた人が地域のために尽くすという“選挙”の原点となる動きがでてきており、これらを確保していくために、今後も継続していくべきである。

(これまでの選任方法の実態と今後のあり方)

全ての個人の参加を保障する「準公選制」の積極側面として、選任投票のための運動をせずに、むしろ住民の方から依頼されるといふ新しいタイプの“選挙”が行われた一方、候補者として名前を広く知ってもらう手立てが当然少ないために、地域を基盤としないテーマを持った候補者が当選する確率は低くなっていく。また、公募の段階で定員割れが起きた場合、市長が補充選任をしているという現状にある(図表3参照)。

「多様な意見を適切に反映」させる視点から、地域を基盤としない市民にも門戸を開いていくこと、さらに、無投票の状態が出るなど地域格差が生じている現

⁵ 「異議申立て」は、我が国では、処分庁や不作為庁に対して、作為を促す不服申立てを指すものであるが、本研究会において都市内分権の仕組みを有するドイツ・ブレーメン市と類似の制度の必要性を議論する中で、ここでは、同市の条例である地域評議会法第14条第4項「(地域評議会の議決権は、現行法規等によって限界付けられるとする)第1項に違反する地域評議会の決議については、地域事務所長は2週間以内に文書をもって異議を申し立てるものとする。この異議申立は停止効をもつ。」(財団法人日本都市センター「英・独・仏における『近隣政府』と日本の近隣自治」、2004年3月、P144)と、同様の意味で用いたものである。

状を踏まえると、例えば公募公選による選任と団体代表等からの選任を、ある程度組み合わせしていく方法も考えられる。しかしながら、この方法については、地域協議会の制度設計の過程においても議論され、代表性・透明性という観点から現行制度に至った経緯があり、さらに先述の地域協議会の「ゆるやかな拘束力」の根拠となる「準公選制」の趣旨と整合しないものとも考えられる。

〈参考〉

地方自治法第 202 条の 5 第 3 項

「市町村長は、前項の規定による地域協議会の構成員の選任に当たっては、地域協議会の構成員の構成が、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なるよう配慮しなければならない。」

また、「準公選制」の趣旨を最重要視するのであれば、公募の段階で定員割れが起きた場合において、欠員のままとして、市長が補充選任しないことも選択肢としてあり得る。このことも含め、補充選任のあり方については引き続き検討すべき課題と考える。

（委員報酬）

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⁶や、第 159 回国会衆参両院の総務委員会における「原則として無報酬とするよう周知すること」とされた附帯決議等を踏まえ、「無報酬」としている⁷。この件については「準公選制」とともに、今後とも維持していくべきである。

（委員の資質向上）

地域協議会の重要性が増す中で、委員には、当該区の重要案件の決定に対する責任や、審議にあたり市政における各種制度・施策に対する一定の理解力が求められるケースがある。

このような状況に対応していくため、委員の資質の向上を図るとともに、より広範な市民の参加を求める意味においては、協議会の活動範囲における情報収集等に要した実費について、市が負担（費用弁償として支出）することも検討に値するものと考えられる。

（地域活動リーダー等の地域協議会への主体的参加）

意思決定に重きを置く機関である地域協議会には、意思決定だけに関心があるような人が集まってくる可能性がある。こうした傾向は、必ずしも否定的に捉え

⁶ 第 27 次地方制度調査会の答申では、「地域協議会は、住民の主体的な参加を期待するものであることから、その構成員は原則無報酬とする。」とされている。

⁷ 地域自治区あるいは合併特別区を導入した全国の自治体の状況を見ると、当該区の協議会の委員報酬を無報酬としている団体は、5 割弱（43%）となっている。県内で、無報酬としているのは、上越市のみである（上越市調べ）。

るわけではないが、実際に地域活動を実践しているリーダー的な人材を委員に取り込む方策についても、意を用いていく必要がある。

これについては、現状においては、後述のように「意思決定機関」としての「地域協議会」、「実行組織」としての「町内会（町内会長連絡協議会）」及び「住民組織」という役割分担を各々の組織が十分に果たす中で、リーダー的な人材が地域協議会委員に就任しない場合であっても、実行組織としての活動を通じて主体的に地域に参加しているという実態を作り出すことは可能と考えられる。

図表3 地域協議会委員の公募結果及び選任状況

- ・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 : 平成17年2月13日(日)
- ・委員選任日 : 平成17年2月15日(火)

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

1 - 3 総合事務所のあり方について

(1) 地域自治区の「準団体性」の考え方について

【ポイント】

上越市の地域自治区は、事務所と地域協議会という固有の機関を持つとともに、地域協議会の決定が行政組織内部に対して「ゆるやかな拘束力」を有していること等から、「準団体性」という特徴付けができる。

(「準団体性」の背景)

地方自治法第 202 条の 4 第 1 項は、「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」と規定している。

この規定は、市長や市議会が、主に全市的な視点からの政策調整・決定の役割を担う一方、地域固有の課題解決を図るため、市役所の権限をより現場に近い地域機関等に分散していく行政分権的な要素と、そのために住民の意思を反映させる仕組みを持つ民主主義的要素を端的に示したものである。

自治体の区域を分けてその一部に関する事務を行うようなある組織としての「区」には、法人格を持つ「財産区」や法人格を持たない政令指定都市の「行政区」等がある。

上越市の地域自治区は行政区画の一種であり法人格はないものの、「地域自治区に分掌させる」ため、事務所と地域協議会という固有の機関を有しており、また、地域協議会の委員選任にあたり「準公選制」を導入したことで、少なくとも行政組織内部を、ゆるやかに拘束するような意思をもつ団体性、「準団体」的な性格を帯びてきている（但し、住民の権限まで拘束するものではない）。

(「準団体性」の位置付け)

このような「準団体性」は、行政組織内部の決裁権等の分掌のあり方を整理する言葉として考えられるものであり、地方自治法の規定が「地域自治区に分掌させる」ということであれば、それを認めているということである。

また、このような「準団体性」は、純粋な行政の内部組織に留めるということではなく、そこに何らかの外部への意思表示を兼ね備えるものとしても位置付けるべきである。

地方自治法には、市町村の役割として「地域における事務を自主的かつ総合的に実施する」（第 1 条の 2）とあり、市町村が総合行政を行う団体であることを定めている。これを上越市に当てはめれば、「上越市の事務を総合的に処理する」ということになる。とすれば、その総合行政の一部を区に分掌して、区を「区の事務を総合的に処理するという団体」にするかどうかポイントであり、そこを決めていないという意味で「準」を付けるものである。

また、地域自治区の「準団体性」を法律学の概念で考えたときに、町内会を「私的領域社団」として位置付けるとすれば、地域自治区は「公法上の権利能力なき社団」と考えられる。社会学上の概念では実態として団体をなしていることから団体ということになるが、それを表現する法律上の言葉を考えた際に、「準団体性」と表すものである。

当初、上越市では、「準団体性」を想定せず制度設計が行われたことによる限界・矛盾はあるものの、今後は、持続的な制度としていくためにも「準団体」としての実績を積み上げていくことが、極めて重要である。

(「準団体性」を前提とした総合事務所の所管区域について)

地方自治法第 202 条の 4 第 2 項では、「地域自治区に事務所を置くものとし、事務所の位置、名称及び所管区域は、条例で定める。」とされている。したがって、事務所の所管区域は条例にゆだねられており、その条例の中で、一つの事務所で複数の区を所管区域と定めることが可能である。全国で地域自治区制度を導入した自治体の中では、宮崎県宮崎市がこうした方法を採用している⁸。

しかしながら、地域自治区における「準団体性」を認めた場合、地域協議会は地域の総意を表明するものであり、それを執行する体制を確保するという観点からは、原則として総合事務所は地域協議会と一対で設置されるべきものである。

一方、上越市の第 3 次行政改革推進計画では、市町村合併に伴い増加した職員数の構成を平準化するため、退職者に対する補充の抑制を基本とし、毎年度一定人数を採用しながら、平成 17 年度当初時点で 2,361 人であった職員数を、平成 24 年度の時点で、国が示す定員モデルにより算定した合併後の上越市における適正な職員数である 1,950 人を実現するという計画を立てている。

こうしたことから、将来的には、現行の人員体制等を維持していくことが困難になること等に伴い、事務所の複数所管を認めるか、あるいは事務所の機能や地域自治区の区域の見直しを求められることが想定される。そのときには改めて「準団体性」のあり方から、それぞれの地域自治区の実情に応じた対応が求められる。

〈参考〉

地方自治法第 202 条の 4 第 1 項

「市町村は、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、その区域を分けて定める区域ごとに地域自治区を設けることができる。」

地方自治法第 202 条の 4 第 2 項

「地域自治区に事務所を置くものとし、事務所の位置、名称及び所管区域は、条例で定める。」

⁸ 宮崎県宮崎市は、合併前の宮崎市の区域では地方自治法による地域自治区を 15 区設置。区割りには昭和の大合併前の町村の区域を基本とし、行政の効率性を考慮して実施している。

(2) 地域自治区への事務分掌について

【ポイント】

地域自治区への分掌を明確にするには、総合事務所への「分掌事務」とコミュニティの「地域的公共事務」を整理していくことが必要である。

(事務分掌の考え方)

支所や出張所は「所管区域を定めて地域的に長の権限に属する事務を分掌」される出先の機関であるが、地域自治区の事務所は、当該事務のほか「地域の住民の意見を反映させつつこれを処理させる」ため設置された地域協議会の事務も所管している。

上越市の地域協議会は、これまで述べてきたように「ゆるやかな拘束力」を有しているが、法的にはあくまで附属機関であり、また、上越市の「市役所」と地域自治区の「総合事務所」の関係において、事務所長は市長の補助機関であることから、事務決裁規程（事務の決裁権）や財務規則（予算執行権）の縛り等がある。現在、総合事務所に分掌された事務をみると、ほとんどが上越市役所の各課で所管する事務と重複している状況にある。

このように、上越市における地域自治区への事務分掌は制度設計上、地域自治区の「準団体性」を想定したものとはなっておらず⁹、制度と実態に乖離が生じている。

この乖離を埋めていくために、地方自治法第202条の4第1項の「市町村は、市町村長の権限に属する事務を分掌させ」という規定に基づき、分掌の内容をより明確にしていくことが必要である。

(事務事業の再整理の必要性)

「基礎的な統治団体」としての市町村が形成される過程では、家族やコミュニティが「自発的協力」で処理していた作業ができなくなってきたときに、その「自発的協力」の部分が預けられて、それを執行していく形で政府（市町村）というものができていく。そのときに、その全部が政府（市町村）に預けられるわけではなく、家族やコミュニティの中に残る機能もあるはずである。旧13町村が合併に際して、コミュニティから預けられていた事務のすべてを上越市に丸ごと移譲したのかどうか、または丸ごと移譲しておいて、その一部分が「区」に分掌されているということなのかどうかの整理が必要である。

つまり、合併時に行った事務事業整理の中で、旧13町村で実施されていたが上越市では実施されていなかった事業の全てについて、「上越市に集めたもの」、「区に残したもの」、「上越市に集めたが区に渡したもの」の視点から整理を行う必要がある。

⁹ 合併協定書（平成16年7月23日）では、新市の事務所の位置について「新市の事務所の位置は上越市役所を本庁とし、現在の各町村に支所を置くこととする。」とされていたように、行政組織的には「支所」という位置付けの中で制度設計が進められていた。

(地域自治区からの予算要求について)

地域協議会については、前述のとおり、委員の選任過程において「準公選制」を導入し住民代表性を得たことで、「ゆるやかな拘束力」を有する機関として運用している。

一方、地域協議会は法的には附属機関であり、行政には協議会の決定に対する尊重義務はあるが最終的な権限は市長（行政）に委ねられている。その関係を越えて「ゆるやかな拘束力」をシステムの中に落としこんでいくためには、地域自治区独自の事務執行及び予算要求権¹⁰を付与していくことが考えられる。

総合事務所が予算要求を行うにあたり、住民ニーズを反映したものとしていくためには、要求に至る過程において、地域事業費以外の区独自の事業において地域協議会との協議が組み込まれたシステムを構築していくことが必要である。

(地域自治区における「地域的公共事務」の考え方)

地域協議会の「ゆるやかな拘束力」と事務分掌の関係については、分掌された事務に対する地域協議会の意見について、行政が執行する義務を最大限尊重する義務を負うという意味で拘束力がある。

一方、区には固有の領域で発生する、現に存在する領域があることから、それをどのようにするかという合意形成を行うとともに、それを実施に移す手立てを考えると「ゆるやかな代表性」と捉えることができる。このような区固有の、現に存在する領域であり分掌されていない事務については、本報告書では「地域的公共事務」¹¹と整理することとする。

こうしたことから、地域協議会は現在の制度設計上、住民が主体となるべき課題について、課題解決や取組について議論し、その結果を市民に提案していくことにまで踏み込んでいくことは可能である。

そのときに、「総合事務所を使えるかどうか」が課題になってくるが、地域自治区を「準団体性」として法の枠内に置いて設計しているのであれば、市長から分掌された事務以外のことも「地域的公共事務」として取組まざるを得ないものと考えられる。

¹⁰ 上越市では、予算要求の単位は市役所の各課となっている。その中で、平成 18 年度予算から、各区総合事務所の予算のうち地域振興に係るソフト事業を「区地域振興事業」として、所管課の地域振興課から各区総合事務所へ一括配当し、予算執行の柔軟性の確保を図っている。

¹¹ 「地域公共事務」について、本報告書では、全市的なシビルミニマムと、区の住民が認識するミニマムが乖離したとき、その領域において生じる事務等を意味するものとする。

(3) 総合事務所長のあり方について
事務所長に求められる役割と視点

【ポイント】

地域自治区の事務には、「分掌事務」と「地域的公共事務」があり、事務所長は前者では執行責任者となり、後者については、タウンマネージャーとしての役割が求められる。

(事務分掌からみた事務所長の役割について)

市長の権限に属する事務を分掌する「分掌事務」のほか、分掌されていないが地域にとって必要な「地域的公共事務」について、地域自治区なり地域協議会でどこまで議論できるのかが非常に重要である。また、その時に事務所長はどのような役割で、どのような視点に立つのかを整理する必要がある。

地域自治区の事務所では、まず「分掌事務」があり、各区ごとに列記された「分掌事務」について、「地域協議会の意見を反映して、これを処理する」とあるのは、事務所として処理するので、執行責任は事務所の長が負うこととなる(図表4参照)。

そのため、事務分掌するときには、予算措置を伴うことが必要となる。現在の上越市のシステムでは、予算要求権は市役所の所管課にあり、予算執行については、当該予算が当該所管課から総合事務所に配当替されるものと、そうではないものがあるが、明確な基準はなくケースバイケースの対応となっている。その中において、事務所長は区の住民の立場に立って自らの裁量権を最大限活用するよう努めるべきである。

図表4 主な事務分掌のイメージ

市役所	総合事務所
<ul style="list-style-type: none"> ・全市的な管理事務(予算、人事、会計等) ・広域的課題に係る事務(都市計画等) ・統一的に処理したほうが効率的な事務(市民税の賦課・徴収、市道認定、建築確認申請等) ・議会、行政委員会 	<ul style="list-style-type: none"> ・窓口事務 ・地域行政サービス(土木、保健福祉、環境、防犯防災等) ・所管区域の公共施設管理 ・地域協議会の事務局 ・地域振興事業 <p>現在は予算要求権なし(市役所担当課を通じて要求)、予算執行は配当替による</p>

(事務所長に求められる視点と役割)

一方、分掌された事務の他に、分掌という法形式が採られていない「地域的公共事務」については、事務所の長が外交官的な役割を發揮し市役所と交渉して予算を獲得していくか、あるいは「ゆるやかな拘束力」が備わっている地域協議会が区内の住民組織や町内会組織などに呼びかけて、実行団体を組織したり、住民に何らかの負担を求める中で先導的な役割を果たしていくか、ということになる。

そうした点からは、行政の内部で実現させていくことを役割とした事務所の長とは、意味が違うということ認識しておく必要があり、「地域的公共事務」を司るタウンマネージャー¹²としての役割が期待される。

そのためにも、事務所長は常に住民の立場に立っていることが必要であり、地域自治区において本当の「協働」の方向に向かっていくことができるかどうかの分かれ道となってくる。

事務所長の任用について

【ポイント】

リーダーシップを有する人材を獲得するため、今後、「一般職の任期付職員」としての採用や、庁内公募による採用等、広く人材を登用することも考えられる。

(事務所長の位置付け)

地域自治区の事務所の長は、「ゆるやかな拘束力」を持つ地域協議会の意見を尊重し、事務を処理していかななくてはならない。

一方、事務所の長は、法的には市長の補助機関であり、指揮監督関係にある職員として、現状は常勤一般職のプロパー職員がその職に就いている。

《参考》

地方自治法第202条の4第3項

「地域自治区の事務所の長は、事務吏員をもつて充てる。」

地方自治法第202条の4第4項

「第4条第2項の規定は第2項の地域自治区の事務所の位置及び所管区域について、第175条第2項の規定は前項の事務所の長について準用する。」

地方自治法第175条第2項

「前項に規定する機関（都道府県の支庁若しくは地方事務所又は市町村の支所）の長は、普通地方公共団体の長の定めるところにより、上司の指揮を受け、その主管の事務を掌理し部下の吏員その他の職員を指揮監督する。」

このように、地域自治区の事務所の長は、市長の「事務の分掌を受ける立場」と、地域自治区における「地域協議会の意見を尊重する」ことを両立していくことが必要とされ、どのように地域の意見を行政内部で実現させていくかという役割が求められている。

その中で、地域自治区の「準団体性」を踏まえると、地域協議会を先導し支援していく立場が求められることから、常に地域協議会の側に立つというスタイルを確立していくことが必要である。

¹² 本報告書では、市長からの事務分掌のほかに、区の住民に基盤を置きながら、地域協議会が合意した「地域的公共事務」について関与し、地域を先導していくという役割について、本制度において特別職を意味する「区長」との混同を避けるため、「タウンマネージャー」と称している。

(事務所長に求められる資質)

政令指定都市の行政区など、多くの自治体で区長や出先機関の長を格上げすることを重視する動きがあるが、問題は本当にそれが成功しているのかどうかである。形式的に上位の役職にある者がその職に就くことよりも、どのようなリーダーシップを持った人が就くか、むしろそちらに着目すべきである。

必ずしも専門的知識を持たない地域協議会委員を先導していく、という役割が事務所長には求められており、市役所や地域協議会とのコーディネーター型の人材をどう得るか、が課題となる。

(人材確保の方法)

地方自治法において「地域自治区の事務所の長は、事務吏員をもつて充てる。」とされている中で、上述のような人材を確保するためには、今後、「一般職の任期付職員」としての採用¹³や、庁内公募による採用¹⁴等、広く人材を登用することが考えられる。

また、タウンマネージャーとしての位置付けも認めるのであれば、事務所長の選任については、特別職等のように「地域協議会の同意を要するもの」とすることも考えられる。

さらに、その選任方法について、各地域自治区に委ねていくことも選択肢の一つになり得るが、こうした選考プロセスにおいて、事務所長の任命権はあくまで市長にある中で、判断していく必要がある。

なお、その前提として、区の総合事務所における旧町村の職員を流動化していくと同時に、積極的に総合事務所に若い有為な人材を送っていく、ということが職員の現場感覚の養成という面でも非常に重要である。

〈参考〉

「一般職の任期付職員」について

- ・「一般職の任期付職員」とは、「地方公共団体の一般職の任期付職員の採用に関する法律」に基づき、専門的な知識経験又は優れた識見を有する者について、任期を定めて採用する制度である。なお、任期は5年を超えない範囲で任免権者が定めるものであり、再任は想定されていない。

¹³ 川崎市では、区行政改革の一環として区長職の位置付けの強化を図るため、一般職の任期付職員に関する条例制定を踏まえて、平成17年4月から、民間出身の区長を「任期付職員」として採用している。

¹⁴ 横浜市では、平成15年度から区の機能強化のため、区長の庁内公募を実施している。選考にあたっては、書類選考及び面接により合格者を決定している。

1 - 4 地域自治区における住民組織との関係性について

(1) 「協働の活動の要」となり得るための要件について

上越市の現状

【ポイント】

上越市の地域協議会については、「準公選制」を導入したこと等から、制度が本来意図している「意見調整」、「意思形成」、「協働」、「実働負担」といった役割を全て求めることは現実的ではない。

(地域協議会は「協働の活動の要」となり得るか)

現行の法制度が想定する地域協議会は、地方制度調査会の答申にあるように「協働の活動の要」として、公共領域のサービスを行政のみならずコミュニティ組織やNPO等と協働し担っていくため、それら主体の参加の下、多様な意見調整を行う場として位置付けられている。

【参考】第27次地方制度調査会「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」(抄) (平成15年11月13日)

イ 地域協議会

(ア) 役割

「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。」

(イ) 構成員の選任等

「地域協議会の構成員は、基礎自治体の長が選任する。(ア)で述べた地域協議会の役割から、構成員に当たっては、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。」

しかしながら、現在の地方自治法では、地域協議会委員の選任にあたって選挙が組み込まれていないため、同協議会の決定が民主的正当性を有するものとはなっていない等、地域の課題を地域が決定することに法的拘束力を付与する制度とはなっていない。

一方、上越市の場合は、委員の選任に「準公選制」を導入したことで、地域協議会の決定を「ゆるやかな拘束力」を有するものとみなし、運用している。

その結果、実行よりも決定に重きを置いた制度となっていること、地域自治区が旧町村の単位で設置されていること等を踏まえると、制度が本来意図している「意見調整」、「意思形成」、「協働」、「実働負担」といった役割を全て地域協議会に求めることは現実的ではない状況にある。

なお、13区では、市町村合併と前後して、地域自治区を活動単位とする住民組織が設立され、実行レベルの活動を担っている。(図表5参照)

(地域自治区の単位とコミュニティ活動の単位の整理)

地域協議会の「協働の活動の要」としての機能を考えた場合、地域自治区の単位とコミュニティ活動の単位をどのように整理していくかについては、「統治性」を残すことをベースに考えていくか、「コミュニティ」の構築をベースに考えていくかによって、検討の方向性が変わってくる。

前者の場合はある程度大きなエリアでの単位が、後者の場合は逆にある程度小さなエリアでの単位がそれぞれ想定されるが、どちらも一長一短があり、メリット、デメリットを十分に検討して判断することが必要である。

図表5 各区の住民組織の状況(平成18年11月30日現在)

区域	人口	合併に際して設立された住民組織の名称	形態	認証NPO数
合併前の上越市	134,313人			32
安塚区	3,340人	NPO雪のふるさと安塚	NPO法人	4
浦川原区	4,032人	NPO夢あふれるまち浦川原	NPO法人	6
大島区	2,249人	大島まちづくり振興会	任意団体	0
牧区	2,614人	牧振興会	任意団体	0
柿崎区	11,484人	柿崎まちづくり振興会	任意団体	0
大湊区	10,401人	まちづくり大湊	任意団体	1
頸城区	9,746人	頸城区コミュニティ協議会	任意団体	5
吉川区	5,142人	まちづくり会議	任意団体	1
中郷区	4,733人	中郷区まちづくり振興会	任意団体	0
板倉区	7,517人	板倉まちづくり振興会	任意団体	1
清里区	3,152人	清里まちづくり振興会	任意団体	1
三和区	6,190人	三和区振興会	任意団体	1
名立区	3,169人	名立まちづくり協議会	任意団体	0

人口は平成17年度国勢調査値

「三つの組織」の今後の方向性について

【ポイント】

地域協議会が果たすべき役割は、「地域の課題を捉えて、それをどのように解決したらよいかを市長に提言すること」であり、それを積み重ねていくことで市民が自発的に取り組む機運の醸成につながっていく。

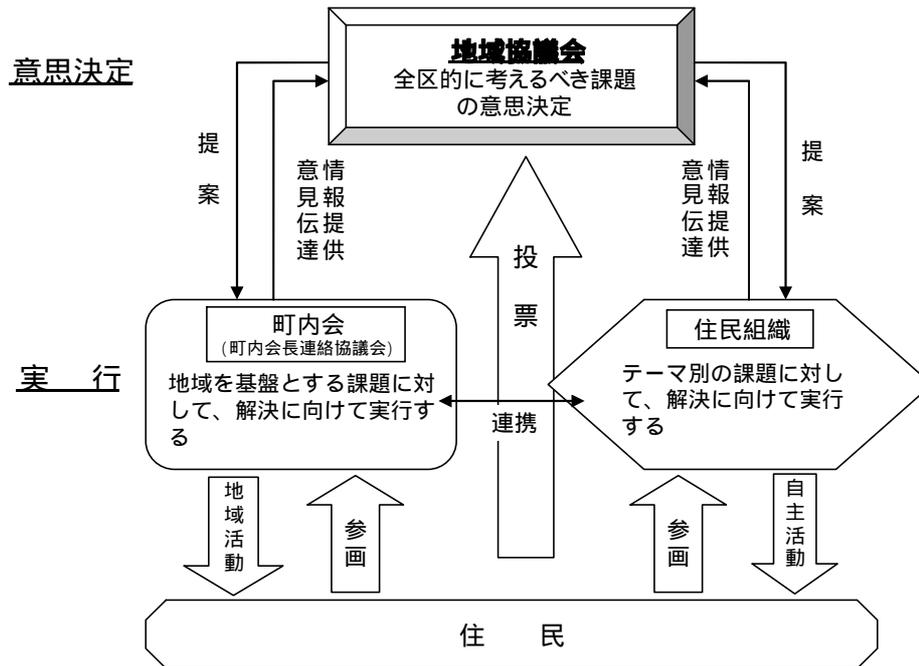
(13区での現状における「区をまとめる三つの組織」の位置関係について)

13区では、様々な事業を行う全区的な「住民組織」、ある程度住民の意見をまとめ、かつ身の回りの公共サービスを提供している「町内会」(その連合体である「町内会長連絡協議会」)、そして「地域協議会」の三つの組織が存在している。この三つの組織が占めるべき理想的な位置をどう想定するかが重要となってくる。

そこで、13区における「住民組織」、「町内会(町内会長連絡協議会)」、「地域協議会」の三つの組織の関係を考えた場合、「地域的公共事務」の問題意識の中で、「住民組織」、「町内会(町内会長連絡協議会)」、「地域協議会」の間で意見交換が行われ、役割分担の確認が区の中で機能していくことが望ましく、これは以下の

イメージ図のように捉えることができる。(図表6参照)

図表6 「住民組織」、「町内会(町内会長連絡協議会)」、「地域協議会」の三つの組織の望ましい役割



意思決定...地域住民の意見を民主的に集約し、合意形成を行う機能
 実行...地域住民の参加によって自主的な活動を実行する機能

(三つの組織の位置関係の中で「地域協議会」が果たすべき役割について)

地域協議会の委員が「投票で選任されている」ことを実質のものとしていくことを考えると、地域の課題を捉えて、それをどのように解決したらよいかを市長に提言することが、地域協議会が果たすべき役割である。地域協議会が単に行政からの諮問に応えるだけではなく、住民組織や町内会が抱える課題について、自ら建設的に議論したり、区の住民に「地域的公共事務」として提案するなど働きかけていく機能は不可欠である。

その意味において、地域コミュニティの最小単位である地域(町内会)の代表の集まりである「町内会長連絡協議会」と位置付けは異なるものである。

地域協議会の意見書に対して市長が何らかの反応を示せば、その意見書は非常に有効であったといえ、意見書が有効であるということは地域協議会で議論することが有効であるということになる。このことを地域協議会委員が実感することがこの制度を永続的にし、かつ市民が自発的に取り組む機運を醸成していくことにもつながっていくものと考えらる。

なお、13区においては、同じ市民が三つの組織全てに所属している実態がある。「地域協議会」はそれなりに動いており、「町内会(町内会長連絡協議会)」は元々ある組織であり、この中で、旧町村時代に種を撒いた全区的「住民組織」につい

ては、個別のコミュニティの育成にまでは至っていない。三者の関係を整理すると同時に、この課題について対応していく必要がある。

(合併前の上越市の区域のコミュニティ形成について)

合併前の上越市の区域では、地域コミュニティの最小単位である町内会が機能していることもあり、他の先進都市のように、コミュニティ・センターを核とする小学校区など特定のエリアを基盤としたコミュニティ組織の育成等について、特段の取組は行ってこなかった。また、多くの自治体で見受けられるような「連合自治会」(上越市では各地区の町内会長連絡協議会に当たる組織)が、上越市ではあまり大きなプレゼンス(存在感)を持っておらず、ある種の自治機構が都市の内部に存在していないという状況にある。

そのような中、近年、地域との協働を推進していくための手立てとして、コミュニティ政策の推進に資するモデル事業の取組¹⁵を開始したところである。

今後、合併前の上越市の区域に地域自治区又は地域協議会を導入するにあたっては、住民参加システムを含むコミュニティ施策を展開する中で、当該施策の検証を通じて、地域自治が可能な区域のあり方を検討していくことが必要である。

このような取組は、例えば神奈川県大和市で取り組まれている「市民自治区」¹⁶がイメージされるが、13区においても、実行を重視したより小さな地域コミュニティを形成していく場合には、あわせて検討していく必要がある。

なお、コミュニティ組織づくりは、それが必要とされていることが前提であり、合併前の上越市の区域において、緊急の必要性が感じられていないのであれば、拙速に形成を促していくという性格の取組ではない。

しかしながら、現在のコミュニティの受け皿である「町内会」の将来を見据えた場合、ある程度の地域的なまとまりの必要性は排除できないことから、コミュニティの持つ自主的運営という「統治性」に配慮しつつ、検討を継続していくことが必要である。

¹⁵ 上越市では、平成17年度から地域コミュニティ・モデル地区検討事業を実施している。モデル地区の選定については、合併前の上越市の区域を対象区域とし、都市部においては小学校区単位、郊外部においては昭和の大合併前の旧村単位から、それぞれ1地区を選定することとしていたが、実績は郊外部の1地区となっている。

¹⁶ 神奈川県大和市が検討を進めている地域自治の仕組み。市内を自治会連絡協議会の理事選出区をベースとした概ね10地区(1地区あたり約2万人)に分けて、自治区ごとに運営組織をつくり、地域計画の策定とそれに基づく事業実施、地域情報の提供、地域の話し合いの場づくりなどに取り組むもの。

2 全市的な都市内分権の展開方策

2 - 1 「合併前の上越市の区域」における取組方向

(1) 「合併前の上越市の区域」における都市内分権のあり方について

【ポイント】

住民自治の充実の視点から、合併前の上越市の区域においても地域自治区等を導入する必要がある。

合併前の上越市の区域における今後の選択肢としては、「地域自治区を導入し、地方自治法の一般制度に移行する」こと、または「地域自治区を導入せず、地域協議会のみを設置する」ことが考えられる。

(「合併前の上越市の区域」における都市内分権の必要性)

合併前の上越市の区域では、地域コミュニティの最小単位である町内会が、地域活動や市民生活を支える基盤として機能している。このように、各町内会で地域の課題が解決される傾向にあること等から、全体として、より広域的な区域を基礎とするコミュニティ組織の活動が活発とは言えない状況にある。

しかしながら、将来的に人口減少や高齢化が進むことで、町内会活動への参加者の減少や地域のリーダーの確保が困難になるなどコミュニティ機能の減退も懸念される。したがって、今のうちから、より広い区域でのコミュニティの仕組づくりの検討を行っていくことは、意義があるものとする。

(市議会との関係について)

合併前の上越市の区域に、地域自治区あるいは地域協議会を導入した場合、市議会との関係を捉えて、屋上屋になるのではないかと懸念が示されることが想定される。

その点については、地域協議会は地域の個別課題の検討を行うものであり、市議会は議決機関として市の予算の決定や条例の制定など全市共通の、広域的な課題について大局的な立場から審議を行うものと整理することができる。

加えて、地域協議会は市長の附属機関であることから、その権限は法的に民主的正当性が付与されている議会とは自ずと異なるものであり、それぞれの役割分担に基づく住み分けは可能である。

(「合併前の上越市の区域」における都市内分権の方向性)

合併協議においては、旧町村単位に設置した地域協議会は、合併前の上越市の区域にも設置することで、恒久的な制度としていくことが共通認識となっていた。

また、全市的な住民自治の拡充という観点のもとより、13区のみを運用を続けることは、将来的に地域協議会の制度そのものを形骸化させていく懸念があること、さらには合併前の上越市の区域における的確な住民意向の把握という視点から、同様の制度を作っていくことは必要である。

一方、合併前の上越市においては、全体として、13区のようにコミュニティ的な要素をもつ明確なエリアが希薄であることや、議会を有していた旧町村のように地域協議会がその受け皿的な要素とはなり得ない状況にあることから、地域自治区や地域協議会の設置は、新たな試みとして捉えられるものである。

したがって、今後、合併前の上越市の区域において、地域自治区を導入すべきか、あるいは地域協議会のみを設置するかという点については、法人格を有さない、いわば内部的な組織とも言える地域自治区の準団体性が必要かどうか、さらにはコミュニティの統治性の及ぶエリアとして、どのような区割りがふさわしいか、という視点から、総合的・多角的な検討が必要である。

【参考】平成17年9月定例会一般質問における上越市長の答弁

- ・「合併に際しての経緯や議論を踏まえ、私としては合併前の上越市の区域においても将来的に地域協議会を設置する方向で考えているところであり、おおむね3年間を目途に地域自治区の設置期間の終了となる5年後の方向性について十分に検討したいと思っております。」
- ・「合併前の上越市の区域に地域協議会を設置することについて、(中略)現在の13区における合併特例的な設置ではなく、全市的に統一された制度として考えていくためにも、できるだけ早く合併前の上越市の区域にも設置できるよう考えていくべきであると考えております。」
- ・「今後の検討に際しましては、地域協議会を設置する地域の単位が最大の懸案になるかと思いますが、地方自治法に基づく地域自治区の設置によるものではなく、地域協議会に類する市長の附属機関のみを上越市の条例により設置する場合には事務所の設置を考慮しなくてもよいことから、ある程度自由なくくりで地域単位を考えていくことが可能であります。このため、中学校区あるいは旧村などを一つの単位として具体的な検討を進めていくことができるものと思っており、(中略)市民の皆さんの御意見もお聞きしながら十分に検討してまいりたいと思っております。」

(地域自治区又は地域協議会の導入の選択肢)

上述の認識を踏まえ、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、そのパターンについて、考えられる選択肢は以下のとおりである(図表7参照)。

パターン1：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

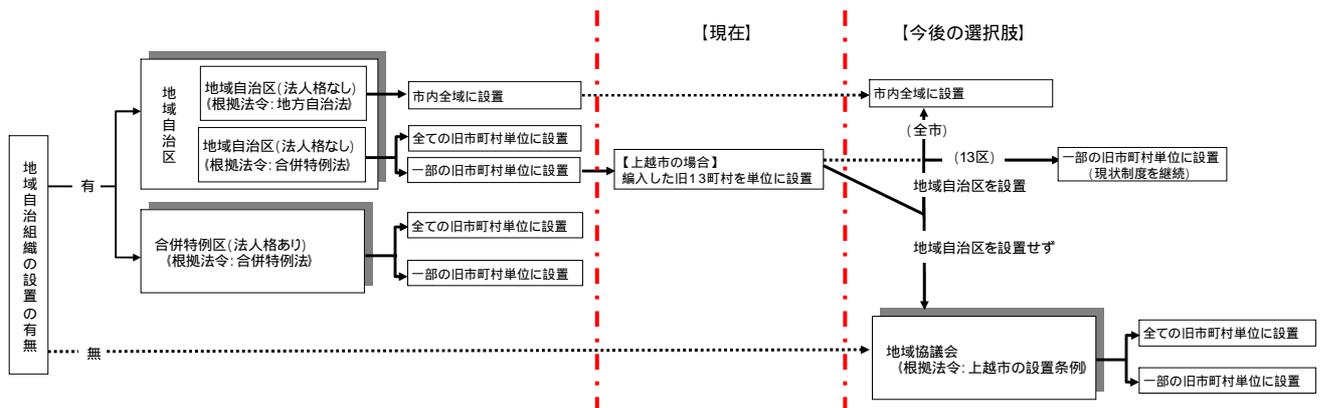
・主な検討事項：

…区割り、区の名称、事務所の所管区域の設定(新たな事務所建設は困難) 総合事務所の機能、職員の配置等のほか、地域協議会の委員定数、選任方法、任期、権限等

パターン2：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

- ・主な検討事項：
 - …13区の地域自治区の恒久化（合併前の上越市の区域とのバランス）、地域協議会の名称、所管区域、委員定数、選任方法、任期、権限、事務局の設置等

図表7 合併前の上越市の区域における地域自治区等の導入の選択肢



(地域自治区等の導入のスケジュール)

スケジュール面では、地域自治区又は地域協議会を導入し、さらに現在の地域協議会委員の選任方法を、合併前の上越市の区域においても採用するとした場合、上越市議会議員の選挙と同時に実施することが適当であるが、その時期は平成20年4月となっている。

地域自治区あるいは地域協議会の導入のためには、その前までに条例の制定が必要となる（図表8参照）。

図表8 地域自治区設置に関する今後の関連スケジュール（予定）

日程	市議会	13区（旧町村）の地域自治区	合併前の上越市の区域
平成16年4月25日	・上越市議会議員選挙（一般選挙）		
平成17年2月13日	・定数特例に伴う増員選挙（13区）	H17.1.1 合併（13区に地域自治区導入） ・13区地域協議会委員の選任投票の実施	
平成20年4月下旬	・上越市議会議員選挙（一般選挙） 定数特例あり	・13区地域協議会委員の選任投票の実施 一般制度に移行しない場合 H21.12.31 協議書上の設置期間終了 期間延長の場合、条例制定必要	地域協議会（地域自治区）を設置 選任投票を13区とともに実施
平成24年4月下旬	・上越市議会議員選挙（一般選挙）	（・13区地域協議会委員の選任投票の実施）	（区割り等が確定しない場合） 地域協議会（地域自治区）を設置 選任投票を13区とともに実施

(地区毎の地域協議会設置の選択性の是非)

合併前の上越市の区域では、13区と比較して、「統治性の記憶」はもとより、地区間の温度差やコミュニティの活動の熟度等が異なっている現状にあり、その傾向は今後も一定程度続くことが予想される。

そのような中、合併前の上越市の区域に地域自治区又は地域協議会を導入する場合、こうした課題を漸進的に解消していくために、合併前の上越市の区域において地区毎の地域協議会の設置の選択性や、現行の13区の地域協議会の権限とのアンバランスを認めていくことも考えられる。

しかしながら、この点については、地域自治区あるいは地域協議会の本来の目的に鑑みると、恒常的なものではなく、地域協議会の設置に向けた機運の醸成の範囲において、モデル地区的に試行することに留めるべきであり、将来的に13区とアンバランスとなるような地区毎の選択性は、認めるべきではない。

2 - 2 「合併前の上越市の区域」における区割り等のあり方

(1) コミュニティ等の視点からの区割りのあり方について

【ポイント】

地域協議会・地域自治区を実質的に機能させていくためには、「区割り」が最も重要な要素となることから、多角的な視点からの検討が必要である。

(「区割り」の要素)

コミュニティが成立するのは、当該コミュニティの構成員による自治、すなわち当事者による意思決定と実行が可能となる範囲である。上越市の場合、編入町村の区域に地域自治区を導入したが、これは旧町村というエリアで自治の経験があったからこそ成立したものと言える。

一方、前述のとおり、合併前の上越市の区域では、特定のエリアを基盤としたコミュニティ組織の育成等について、特段の取組は行ってきておらず、また、他の自治体で見受けられるような「連合自治会」(町内会長連絡協議会)といった自治機構が都市の内部に存在していない。

そのような中、先に述べてきた地域協議会の性格も踏まえると、合併前の上越市の区域においては地域協議会・地域自治区の導入は全く新しいコミュニティ政策という位置付けとなることから、「自治の場」として実質的に機能させていくためには、いわゆる「区割り」は非常に重要な要素となる。

また、その「区割り」は市民生活への影響や効率的な行政運営において大きな影響を及ぼすものであることから、多角的な視点からの検討が必要である。

区割りを検討するにあたっては、空白地域や重複する地域がないよう、以下のような地域の歴史文化の相違、小・中学校区など既存の地区割り、地域間の人口・面積の格差等に配慮しつつ、「統治性」と「コミュニティ形成」の視点を総合的に勘案し、検討を進める必要がある(図表9・図表10・図表11参照)。

- a) 河川・道路・山等の地理的な要素
- b) 主要道路、交通機関など都市基盤による要素
- c) 歴史・文化を踏まえた地域のアイデンティティ、日常生活圏等を含めた地域のまとまりとしての要素
- d) 地域の人口規模(高齢化率を含む)や面積の要素
- e) 小学校区・中学校区の要素
- f) 住民組織等の地域活動の基礎となっている区域の要素
- g) 行政効率性(職員数・核となる既存施設の有無等)の要素
- h) 市民の利便性¹⁷

¹⁷ 事務所の位置を定め又はこれを変更するに当たっては、住民の利用に最も便利であるように、交通の事情、他の官公署との関係等について適当な考慮を払わなければならない。(地方自治法第202条の4第4項による地方自治法第4条第2項の準用)

図表9 合併前の上越市の区域で想定される「区割りの例」のメリット・デメリット

面積	区割りの例	地区数	人口	想定されるメリット・デメリットの例	
				メリット	デメリット
小 ▲ ↓	小学校区 協働活動重視	29 地区	380 ~ 12,265	・P T A等の市民活動のエリアと合致	・相対的な人口のバランスが悪い ・統廃合の可能性あり ・町内会のまとまりと一致しない地区がある
	昭和の大合併前の旧村単位 (公民館、町内会長連絡協議会の単位)	16 地区	380 ~ 20,125	・町内会等の市民活動のエリアと合致 ・地域の市民にとってエリアを把握しやすい	・相対的な人口のバランスが悪い
	中学校区	9 地区	2,120 ~ 20,932	・人口の相対的なバランスはよい ・地域の市民にとってエリアを把握しやすい	・実際の市民活動のエリアよりは広い区域となる ・統廃合により、地域的まとまりと一致しない地区がある
	南出張所(旧高田市)北出張所(旧直江津市)	2 地区	43,177 ~ 90,472	・出張所の所管区域を活かすことができる ・事務所を設置する場合、既存施設の活用が容易 ・効率的な行政運営が図られる	・人口が多いため、地域レベルのニーズの的確な反映が難しい ・13区と比べ人口・面積等のバランスが欠ける
大	全市1区 統治性重視	1 地区	133,649	・事務所を設置する場合、既存施設の活用が容易 ・効率的な行政運営が図られる	・地域協議会において、市議会との役割分担が不明瞭となり得る可能性あり ・13区と比べ人口・面積等のバランスが欠ける

人口は、平成 18 年 3 月末現在の住民基本台帳人口

宮崎市の場合：旧市内 15 区、5,677 人～54,033 人（H16.10.1 現在）。同市の区割りは昭和の大合併前の町村の区域を基本とし、行政の効率性を考慮して実施された。

図表 1 0 各種地域活動組織の活動区域と体制の状況

組織形態	組織名	組織体制							
		全市	合併前上越市の区域と13区	高田、直江津	中学校区	昭和の大合併前の旧村単位	小学校区	町内会	その他の単位
一層制	自主防災組織							自主防災組織 (消防団協会の所属等あり) 自主防災組織 (消防団内会の所属等あり)	
二層制	上越地区交通安全協会	地区交通安全協会				支部			
	上越市小中学校PTA連絡協議会	市P連			各学校PTA		各学校PTA		
	上越市社会福祉協議会	市社会福祉協議会	支所						
	上越市民生委員児童委員協議会連合会		支所						
	合併前の上越市の区域	協議会連合会					地区民児協		
	13区		地区民児協						
	上越市赤十字奉仕団								
	合併前の上越市の区域	市奉仕団		分団					
	13区		分団	分団					
三層制	上越市公民館	上越市公民館		地区公民館(合併前上越市)		公民館分館(合併前上越市)			公民館分館(13区)
	上越市消防団	団本部	方面隊						分団 (警察署、駐在所単位)
複合制	上越市防犯協会								
	合併前の上越市の区域	市防犯協会				地区防犯協会(組合)等			
	13区		区防犯協議会等			地区防犯協会(組合)等		小学校区防犯組合 小学校区防犯組合	
	上越市町内会長連絡協議会								
	合併前の上越市の区域	上越市町内会長連絡協議会		南地区町内会長連絡協議会 北地区町内会長連絡協議会		地区協議会		町内会	町内会
13区				地区協議会		町内会	町内会		
その他	住民組織								
	合併前の上越市の区域					コミュニティ・モデル地区			
	13区		住民組織(NPO,任意団体) 住民組織(NPO,任意団体)			コミュニティ・モデル地区			

図表 1 1 小学校区等の人口の状況

《小学校区》			《中学校区》		《町内会の地区単位》			
区分	小学校名	人口	中学校名	人口	町内会長連絡協議会 地区名	人口	総数	
合併前の 上越市の 区域	1 大手町 (おおてまち)	7,749	1 城北 (じょうほく)	19,473	1 高田 (たかた)	32,090	90,472	
	2 東本町 (ひがしほんちょう)	7,669	2 城東 (じょうとう)	22,911	2 新道 (しんどう)	8,653		
	3 南本町 (みなみほんちょう)	7,189	3 城西 (じょうせい)	20,932	3 金谷 (かなや)	14,150		
	4 黒田 (くろだ)	3,138	4 雄志 (ゆうし)	7,820	4 和田 (わだ)	5,850		
	5 飯 (いひ)	6,912	5 八千浦 (やちほ)	4,270	5 三郷 (さんごう)	1,404		
	6 富岡 (とみおか)	1,853	6 直江津 (なおえつ)	18,986	6 津有 (つあり)	5,350		
	7 稲田 (いなだ)	6,874	7 直江津東 (なおえつひがし)	17,887	7 春日 (かすが)	20,125		
	8 和田 (わだ)	2,167	8 春日 (かすが)	20,424	8 諏訪 (すわ)	1,137		
	9 大和 (やまと)	3,711	9 潮陵 (ちやうりやう)	2,120	9 高士 (たかし)	1,713		
	10 春日 (かすが)	11,979			10 直江津 (なおえつ)	19,113		43,177
	11 高志 (たかし)	7,538			11 宍田 (しつた)	13,137		
	12 諏訪 (すわ)	1,148			12 北地区 八千浦 (やちほ)	4,369		
	13 三郷 (さんごう)	1,407			13 北地区 北諏訪 (きたすわ)	1,951		
	14 戸野目 (とのめ)	3,419			14 北地区 保倉 (ほくら)	2,489		
	15 上雲寺 (じやううんじ)	1,990			15 北地区 谷浜 (たにはま)	1,738		
	16 大町 (おおまち)	7,498			16 北地区 桑取 (くわどり)	380		
	17 高士 (たかし)	1,714						
	18 八千浦 (やちほ)	4,270						
	19 直江津 (なおえつ)	4,125						
	20 古城 (ふるしろ)	1,321						
	21 直江津南 (なおえつみなみ)	6,022						
	22 北諏訪 (きたすわ)	1,768						
	23 保倉 (ほくら)	2,496						
	24 小猿屋 (こざるや)	1,358						
	25 春日新田 (かすがしんでん)	12,265						
	26 国府 (こくふ)	8,425						
	27 谷浜 (たにはま)	1,740						
	28 桑取 (くわどり)	380						
	29 高田西 (たかだし)	6,698						
安塚区	30 安塚 (やすづか)	3,445	10 安塚 (やすづか)	3,445	17 安塚 (やすづか)	3,424		
浦川原区	31 下保倉 (しもほくら)	2,365	11 浦川原 (うらがわら)	4,168	18 浦川原 (うらがわら)	4,155		
	32 末広 (すえひろ)	909						
	33 中保倉 (なかほくら)	894						
大島区	34 大島 (おおしま)	2,282	12 大島 (おおしま)	2,282	19 大島 (おおしま)	2,272		
牧区	35 牧 (まき)	2,698	13 牧 (まき)	2,698	20 牧 (まき)	2,680		
	36 柿崎 (かきざき)	6,640	14 柿崎 (かきざき)	11,716	21 柿崎 (かきざき)	11,682		
柿崎区	37 上下浜 (じやうげはま)	2,121						
	38 下黒川 (しもくろかわ)	2,060						
	39 黒川 (くろかわ)	895						
大潟区	40 大潟町 (おおがたまち)	10,350	15 大潟町 (おおがたまち)	10,350	22 大潟町 (おおがたまち)	10,291		
頸城区	41 南川 (みなみかわ)	4,407	16 頸城 (くびき)	10,035	23 頸城 (くびき)	9,999		
	42 大瀧 (おおたけ)	3,663						
	43 明治 (めいじ)	1,965						
吉川区	44 吉川 (よしかわ)	5,350	17 吉川 (よしかわ)	5,350	24 吉川 (よしかわ)	5,319		
中郷区	45 中郷 (なかごう)	4,854	18 中郷 (なかごう)	4,854	25 中郷 (なかごう)	4,849		
	46 針 (はり)	2,407	19 板倉 (いたくら)	7,834	26 板倉 (いたくら)	7,805		
板倉区	47 豊原 (とよはら)	2,158						
	48 宮嶋 (みやじま)	1,566						
	49 山部 (やまべ)	1,703						
清里区	50 清里 (きよさと)	3,228	20 清里 (きよさと)	3,228	27 清里 (きよさと)	3,223		
三和区	51 里公 (さとこう)	2,687	21 三和 (さんわ)	6,462	28 三和 (さんわ)	6,446		
	52 上杉 (うえすぎ)	2,030						
	53 美守 (みもり)	1,745						
名立区	54 宝田 (たからだ)	3,235	22 名立 (なだち)	3,235	29 名立 (なだち)	3,229		
その他	未定	63	未定	63				

小・中学校区

(注)「未定」は合併前の上越市の区域に係るもの

(資料)平成18年3月31日現在のの上越市住民基本台帳人口と外国人登録人口の合計数値

町内会の地区単位

(資料)平成18年3月31日現在のの上越市住民基本台帳人口

(2) 今後の展開シナリオ

【ポイント】

13 区の準団体性との整合性を踏まえると、合併前の上越市の区域においても地域自治区の導入が望ましい。

導入にあたっては、制度の趣旨を踏まえると、コミュニティに着目してどのように地域を作るか、という点を最も重視すべきである。

(地域自治区または地域協議会の選択について)

都市内分権の必要性を踏まえ、全市的に展開するという方向性のもと、先に地域自治区の導入又は地域協議会のみ導入という2つの選択肢を示したが、現在の準団体的な性格の13区との整合性、さらには新しい自治の仕組みづくりの視点を踏まえると、合併前の上越市の区域においても、将来的には地域協議会のみ導入とするのではなく、地域自治区を導入することが望ましい。

(具体的な導入手法の例示)

地域自治区の導入の検討にあたっては、制度の趣旨を踏まえると、コミュニティに着目してどのように地域を作るか、という点を最も重視すべきである。

その中で、「統治性」と「コミュニティ形成」の視点に基づく、各種地域活動組織の活動状況に応じた区域設定や、当該区域におけるコミュニティ活動の熟度に応じた段階的な導入等が考えられる。

以下に、その考え方に応じたパターンを例示する。

パターン1:(段階的な導入をせず)昭和の大合併の前の旧村等を単位として地域自治区を設置

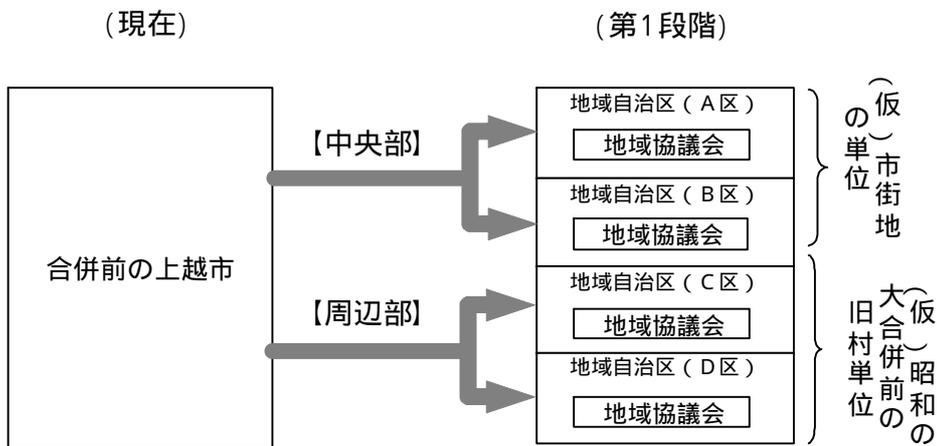
地域自治区の趣旨を踏まえると、合併前上越市の区域を一体として運営していくには広すぎることから、設置にあたってはいくつかの区域に分割していくことが必要となる。

その区域については、コミュニティとしての統治性や地域のまとまりの現状、「統治性の記憶」等を勘案すると、周辺部は昭和の大合併前の旧村単位、中央部は市街地の単位等とする案が考えられる¹⁷。

この場合、地域協議会や区総合事務所の考え方については、現在の地域自治区と同様の制度設計を行うことが望ましいが、その導入過程において「協働事業制度」¹⁸を行うなど、区域の一体感を醸成し、実効性を高める取組が必要と考える。

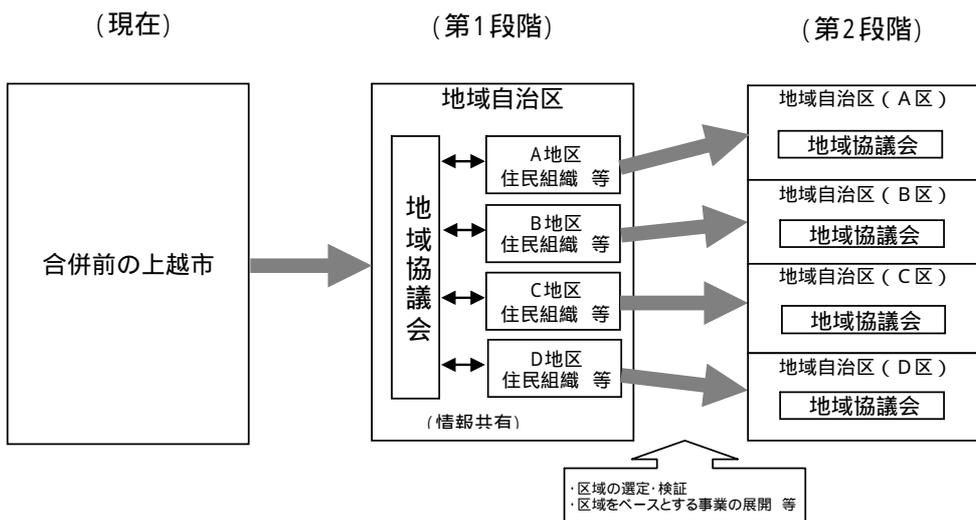
¹⁷ 編入合併した全国自治体の中で、合併前に中心となっていた市の区域に地方自治法に基づく地域自治区を導入したのは、静岡県浜松市（平成19年4月に政令指定都市へ移行）、愛知県豊田市、宮崎県宮崎市である。これらの市の状況を見ると、愛知県豊田市では昭和の大合併前の町村の単位ごとに6つの地域自治区を設置し、宮崎県宮崎市では昭和の大合併前の町村区域を基本とし、行政の効率性も考慮して15の地域自治区を設置。なお、静岡県浜松市は合併前の市の単位で地域自治区を設置している。

¹⁸ 地域の住民組織などが、地域課題や社会的課題の解決をめざし、市と協働して取り組み提案・実践を行う制度。全国の自治体で取組が行われている。

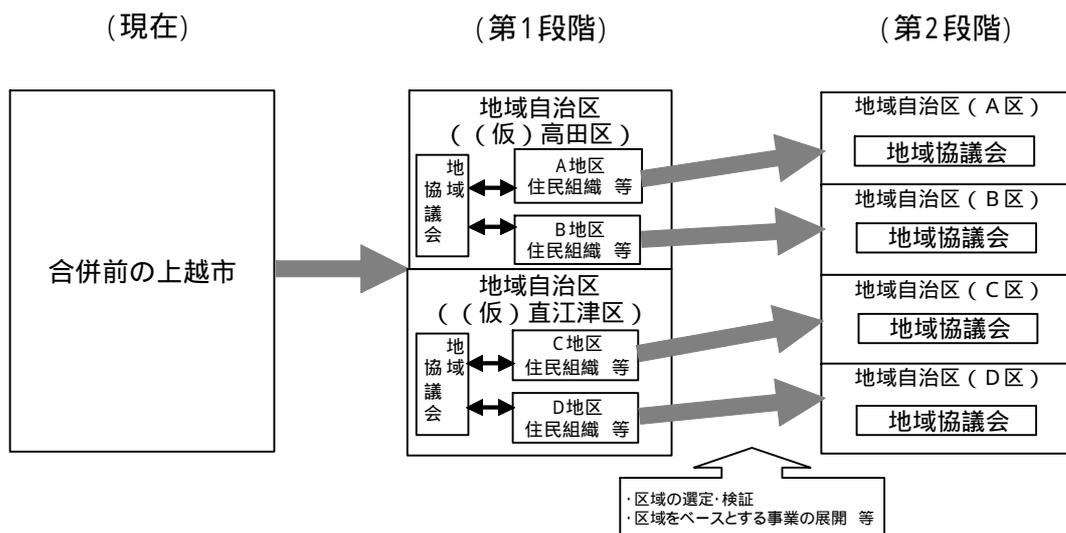


パターン2:「合併前の上越市」の広い区域で地域自治区を導入した後、段階的に分区
a) 「合併前の上越市」の区域を1区として地域自治区を導入し、段階的に分区
 パターン1のように合併前上越市において一律で立ち上げることが難しい場合、合併前の上越市の区域を一つの区域として地域自治区を導入し、「昭和の大合併前の旧村単位」などの区域で、条件の揃ったところから段階的に分離（分区）していく方法が考えられる。

この場合、地域協議会については地域自治区の単位で設置するとともに、「昭和の大合併前の旧村単位」等の区域を単位として、住民組織と行政とで「協働事業制度」等を実施しながら、区域の一体感を醸成しつつ、分区の単位として適切かどうか検証していくことが考えられる。



b) 「旧高田市」及び「旧直江津市」の区域を単位として地域自治区を導入した後、段階的に分区
 合併前上越市において一律で立ち上げることが難しい場合、「旧高田市」及び「旧
 直江津市」の区域を単位として地域自治区を導入し、「昭和の大合併前の旧村単位」
 などの区域で、条件の揃ったところから段階的に分区していく方法が考えられる。
 その後の展開については、上記 a)と同様である。



これらのうち、コミュニティを重視した「パターン1」は、地域間の温度差への対応や、コミュニティの認識や取組が希薄な地域の区割りをどのように設定していくか等の課題を有しており、「パターン2」では、分区に時間を要してしまい、当初の狙いと反し区域が固定化される等の懸念がある。

いずれにしても、これらの選択は、市民や議会の意向を踏まえた上越市の判断に委ねられるものであるが、地域自治区の仕組みを活用して、住民自治の一層の拡充が図られることを期待するものである。

研究会を終えて

研究会を終えて

財団法人地方自治総合研究所長 辻山幸宣

「自治体は共同性の化身」という一種の幻想が今もつきまとっている。つまり、家族の協力とコミュニティの共同性、そして近隣の互助で成り立っていた近世集落の自治が、近代への歩みの中で共同性を低下させ、集落の生活を維持できなくなって、それらの機能を代替する組織として自治体政府が生み出されたというものである。そうして創出された自治体行政は、道路や河川を管理し、伝染病や災害に対処することを使命とした。この使命は、「村寄合」での住民たちによる「共同意思」決定を経て行政に託された。新たな使命の追加には「共同意思」の更新が必要で、同時に追加的な負担が課せられた。このような集落は、明治初期には約 83,000 あったという。平均 80 戸ほどで自然集落を営んでいた。

だが、明治政府の統一的国家制度の整備に際し、これら集落は統合されておよそ 15,000 の市町村が創られた（明治 22 年）。この新しく創られた行政村は平均 5～6 の集落をその内部に包括することとなった。こうしてできた近代国家の地方行政機構はその後統合を繰り返し、2006 年現在 1821 市町村になっている。単純に計算すればひとつの自治体に 45 の集落単位が含まれていることになる。明治期の 15,000 市町村を基礎として計算しても平均 8 つの自治体が内部に含まれている。

こうして統合を繰り返してできた今日の市町村は、それでも「共同性の化身」ということができるだろうか。もしかするとそれは最初の統合（明治 22 年）で失われていたのかもしれない。自然村から行政村へその性格を変えてからもずっと、私たちは自治体を「わがまち」と思うことで共同の生活を紡いできたに違いない。最高裁判例は憲法上の自治体の要件として「事実上、住民が経済的文化的に密接な共同生活を営み、共同体意識をもつ社会的基盤が存在し、相当程度の地方自治の基本的権能を付与された地域団体であることを必要とする」と述べ、共同体意識の存在を一つの基準とした。おそらくそれは、かつての農村共同体から連綿と引き継いできた「共同性」ではなく、上でみたように住民が紡いできた「共同性」をも含むのであろう。

いま、上越市は 13 の旧町村と旧上越市でできあがっている。そこに、共同生活を営み、共同体意識をもつ社会的基盤が醸成されるのはいつのことであろう。さらに、合併前 13 町村は昭和の合併以前は約 30 の町村だった。さかのぼって戦前期にはおよそ 60 町村がこの地域にあった。この過程のどこで共同意思が形成される自治体になったのだろうか。30 町村のときか、13 町村になってから 13 の共同体になれたのだろうか。

この問題を抱えながら、まずは、13 の地域自治区に共同意思の形成を期待してみることにしよう。そこに「共同性」が継受されていなければ、地域協議会と住民組織の活動に参加して、いまから「共同性」を紡ごう。そうでなければ、地域

の課題を協力して解決していくエネルギーが持続しない。「わがまち」を共有できる広がりがある「わがまち」なのだから、まちの未来はそれを共有している人々によって担われるはずだ。旧上越市内も都合 25 の町村を基礎にしている。そこに 25 の共同性が培われた時期もあっただろう。だが今は、戦後の合併前の 7 つの地区に共同意思が形成されているか、それとも高田・直江津の二つの地区にのみそれが見いだせるのだろうか。この地域では、「共同性」の名残を探るか、または何らかの単位で「共同性」を紡ぐことになるだろう。

この研究会に参加して、共同性の実感と制度の乖離に解答を見いだすことができそうな気がしてきた。まだ、確たるものはないが、「共同性」ということが歴史的な所産だけではないということに、解答へのきっかけが見いだせそうだ。

上越市の地域自治の将来

法政大学法学部教授 名和田是彦

上越市から研究会にお誘いを受けた時、遠方でもあり覚悟のようなものを決めて臨んだ。この主観的な覚悟に見合う客観的な貢献が出来たかどうか、少々心もとないが、ともあれ非常に勉強をさせていただいた。研究会を終えて、まず感謝の気持ちが前面に出ているところである。この「所見」の中で少し振り返ってみたい。

現在他の都市でも、いわゆるコミュニティ政策の文脈で、地域自治区類似の試みが増えてきている。その場合、特に合併がからまない場合は、法律上の「地域自治区」制度を使わないで、各自治体独自のやり方をしている場合がほとんどである。法律上の地域自治区制度は、これを適用しないと実現できないメリットがあまりないということのほかに、法律が、地域協議会の構成員を「地域自治区の区域内に住所を有する者」に限っているのが面白くない、つまり在勤、在学者も含めて考えたい、ということが意外にあるようである。法律に縛られず、独自の政策的観点から制度設計をしているこうした自治体にくらべると、上越市の取り組みは地味な印象を与えるのかもしれない。

しかし、地味かどうかなどはどうでもよいことである。上越市は、与えられた状況と条件の下で真摯に合併後の自治のあり方を考えて実践したことによって、日本の自治論を豊富にすべきいくつかの論点を提供している。

地域協議会の構成員を投票制度を通じて選任する試みは、その中でも、最も大きな論点の一つであろう。本報告書で展開されている、「ゆるやかな拘束力」、「準団体性」、「区的地域的公共事務」等の考え方はここから発している。理論的にも興味深いだけでなく、実践的に重要な考察である。上越市は 13 もの町村を編入したが、そのもっていた自治を尊重する立場から、合併特例法の地域自治区制度を採用し、したがって上記のような他の自治体に見られる独自の政策的制度設計の余地は限られた。それでも、地域協議会構成員選任に当たった投票制度という思い切った試みを行なったことは高く評価される。

そして、この結果、地域社会において、地域社会をまとめるような組織が三重に存在することになったことは、本報告書に分析されている通りである。すなわち、地域協議会、「住民組織」、及び町内会・自治会である。この三つをどのように活かして今後の地域社会を運営していくか、さらには合併前上越市の区域をどうしていくか、これからの動きを注目したい。

そのように考える時、この研究会に参加していつか脳裏を去らなかつた、私が最も深く研究した外国の都市であるブレーメンのことを、再び思い出す。

ドイツの都市内分権も、合併を機縁として導入されたのであるが、ブレーメンの場合はなかでも独特である。誇り高い自由ハンザ都市ブレーメンは、現在でも都市自治体であると同時にドイツ連邦共和国を構成する 16 の州の一つである。

つまり、ブレーメンはいずれかの州に属している普通の自治体なのではなく、連邦に直属している州としての自治体なのである。

終戦を迎えた時、ブレーメンの指導部は、こうした名誉ある地位を守りたかったが、占領軍の意向は必ずしも予断を許さなかった。そこで、ブレーメンの一体性を強調するために、従来からブレーメンの支配下にあった市町村をブレーメン市に編入合併したのである。その結果、役所が遠くなる不便と身近な問題に関する決定権を失う不利とに配慮して、法律によって「地域事務所」と「地域評議会」を旧町村である 15(現在は 13)の地区に設置した(1946 年)。この場合編入した主体である旧ブレーメン市にはこの制度は導入されなかった。このあとの展開の中で注目すべきことは次の 3 点である。

第一に、当初地域評議会構成員は、市議会選挙での各地区の得票率に応じて各政党に議席が配分されるというやり方で選任される間接選挙方式であったが、地域評議会の権限が強化されていく中で、直接選挙方式に変わっていった(1989 年)。様子を見ながら、実情に合わせて、制度を発展させていったのである。

第二に、1971 年の法改正で、旧ブレーメン市の区域にもこの制度が導入された。ブレーメンの州としての地位を守りたいという大義のために犠牲になった旧町村への配慮という趣旨から、都市問題に対応する住民参加組織へと制度の趣旨が変わっていったのである。

しかし第三に、やはり大義のために自治を犠牲にした記憶は決して今でも消えていない。周辺の旧町村の区域はいまだに地域評議会の区域として残っている。そもそもブレーメン州憲法(1947 年制定)第 145 条第 2 項は、「自治体は、特定の地区 (Stadtteil) の、とりわけ都市ブレーメンの外部地域の、地域的な事柄についての行政のために、自治体法によって、地域的に選出された地域代表を設立することができる。」と規定しているが、その時に考えられていたのは、ブレーメン市を大きく 4 つか 5 つの「区」に区分する仕組であった。しかし結局この構想は実現しなかった。合併の痛みの記憶と自治の尊重の感情がいまだに持続しているからである。この問題についての憲法裁判において、ブレーメン州の憲法裁判所は次のように述べている。

「ブレーメン州憲法第 145 条第 2 項を生ぜしめた、編入されたブレーメンの自治体とかつてのプロイセンの自治体の自立性要求は、工業化によって大都市における集中と集権の過程がひきおこされ、これによって行政の透明性と効率性が失われ、市民が、その生活状況を大きく規定している自治体の意思決定から、疎外されるに至っているという、一般的問題の、歴史的現れにすぎない。」(ブレーメン国家裁判所、1982 年 3 月 29 日判決)

ブレーメンの事例はやや特異なものである。しかしそれは、現代都市の「一般的問題の、歴史的現れにすぎない」のである。

上越市もまたその独自の状況から独自の道を歩んでいる。しかしそれは、21 世紀初頭の日本の自治体が置かれている一般的問題に向き合っているという普遍的な相のもとにある。

上記のブレーメンの歴史から何を汲み取るかもまた、上越市が置かれた独自の状況への実践的な判断である。

地域自治区のありかたに関する視座と選択

法政大学社会学部教授 間島正秀

地域自治区のありかたに関するテーマは、上越市において、住民自治の基層としてのコミュニティ再生のありかた、都市内分権のありかた、「地域自治機関」(ここでは、地域協議会と総合事務所の総体をいう)のありかたをそれぞれどのように設計するのか、そしてどのような類型を選択するのかという問題に密接に関わるものである。多様な選択肢が考えられるのだが、そのなかからどのタイプを選択することが上越市にとって最も適合的なのかということが、当研究会における主要な検討事項であったものと考えられる。そのような視点に立って、筆者なりに本報告書の内容の特色を指摘しておきたい。

まず、自治的コミュニティの再生については、市政のみならず市民の公共生活を今後とも維持・展開するためには必要不可欠との認識のうえに、合併前の上越市の区域も含めて全市域において適正規模のコミュニティ空間の構築を進めていくことを本報告書では選択・提言したところである。

次に、都市内分権の体制であるが、自治的コミュニティの連合体としての上越市という理念を設定した上で、コミュニティを基盤とする地域住民の合意形成と公共活動の拠点として、即ち自治的コミュニティをより強化するものとして地域自治区を位置づけることとし、したがって、町村部はもとより合併前の上越市の区域においても恒久的に地域自治区を設置すべきことを提言している。とくに地域自治区における住民意思の形成・決定とそれが市の行政機関を事実上拘束するという地域協議会の機能は、上越市においてはその委員選任にあたって準公選制を採用していることによって、より強い正統性を担保されているものである。その観点から、各地域自治区の地域協議会の委員選任については、自治区ごとに多様性を認めるという選択肢をとらず、どの自治区においても準公選制を将来にわたって採用し続けるべきであるという考え方を選択していることが本報告書の特色であるといえよう。

第三に、住民意思の合意形成機関たる地域協議会と実施機関たる総合事務所とのパッケージとしての地域自治機関の姿についてであるが、本報告書では、地域自治区は市役所のみならず対外的にも意思表示をなすという意味での団体(法人)に準ずる性格を有していること、またその性格から地域自治区の「事務」としては市役所からのいわば「委任」事務のほかにコミュニティレベルの自主的な「公共事務」をも併せて担う余地がありうることを提言している。このような考え方は、地域自治区の権能をかなり強いものとして設計・選択するものとともに、全国的にみても先導的・モデル的な理論・枠組みを提示しているものとして評価されるべきものである。そして、地域協議会と自治会・町会などの個別の住民組織との関係については、とくに「公共事務」の分野において、自治区レベルの政策・事業、ルールなどの基本方針と枠組みに関する意思決定機能や住

民への提案機能は地域協議会が、具体的な実施機能は住民組織がそれぞれ担うという役割分担の姿を提示しており、この点も意義のある仕分けであると考えられる。

以上、本報告書における地域自治区に関する視座と選択について簡単にサーベイしたが、何れにしても地域自治区の仕組みについて、その一部分だけをつまみ食い的に取り上げて議論するのではなく、総体として把握した上で議論することが肝要である。例えば、コミュニティ再生の長期ビジョンを踏まえつつ、市の行政機関と地域自治区との関係、市議会と地域自治区との関係、地域協議会と総合事務所との関係、地域協議会と自治会等住民組織との関係などのありかたについて、本報告書を共通の素材として、市議会はもとより、市民や住民組織と市行政の関係者、さらにはメディア等がオープンな場で真摯に対話することが大切なのである。

最後に、地域協議会や地域自治区は少なくとも地域の政策情報センターになって説得力のある情報を発信することの重要性と、将来的には上越市のような中核的な都市自治体には、指定都市に認められている行政区制度を選択的、自主的に導入しうるように誘導していくといった戦略的構想を市役所が持つことの重要性、この2点を指摘しておきたい。

「協働」をどう構想するか

滋賀大学経済学部助教授 宗野隆俊

委員会での議論や地域協議会の傍聴を通じて考察してきたことを、3つの観点から述べる。

(1) 準公選制と協議会委員の地域での基盤

地域協議会での自主審議の様子を議事録から再構成するとき、深い印象を残すのが、電源立地地域対策事業の議論である。既に少なからず論じられているが、ここでは、委員による町内会からの意見の吸収と、意見の協議会審議過程への反映をめぐり議論があったことに着目したい。このことは、「準公選制」を考える上で示唆に富むからである。

「準公選制」では、団体ごとの選任投票で委員を選ぶのではなく、地区内の全ての個人の参加を保障することに眼目がある。他方、長く地域の諸事に関わり、地域の事情を深く理解する人たちが委員から漏れる懸念も残る。地域で貢献する人々の基盤には幾つかの類型があろうが、町内会がそのような人々を育む有力な器であることは確かである。

他方、町内会に限定されない地域内の様々な団体や個人との連携は、委員が文字通り地域の課題を体感し、協議会での議論に昇華するのに寄与しよう。上越市においては、様々な団体や個人と協議会の関わりは制度化されておらず、非公式のものである。だが、かえってこの事情が「準公選制」と相俟って、「団体の代表ではなくとも、協議会委員が地域の課題を深く理解するための経路を獲得する」ことを可能にするものと考えられる。

(2) 地域協議会が「大きい声」を拾うことの大切さ

同じく印象に残った自主審議は、子育て支援センター開設時間の延長に係るものである。

合併前上越市の制度にあわせ、他地区のセンター開設時間が大幅に短縮されたが、これに対して開設時間再延長の是非を審議事項とした地域協議会が存在する。この協議会では、開設時間延長に関する意見書を作成、上越市長に提出し、市長からは、同区で平成18年度からの時間延長の措置をとる旨、ならびに市内18ヶ所のセンターにつき、アンケート調査に基づき順次時間延長を検討する旨回答された。

この経緯は、報告書本文にいう「ゆるやかな拘束力」が発現したものであるが、さらに、次の点を指摘することができよう。すなわち、支援センター開設時間の延長は、乳幼児を育てる者にとり大きな関心事だが、それが政策決定の場（特に議会）に常に表出されるとは限らない。実際、センターの時間延長は、地域協議会からの意見書提出を最大の契機としている。ここから、地域協議会は、広域（市

全域)を対象とする議会の政策決定過程に表出しづらい声を反映する機能を持ちうると理解されよう。そして、こうした現象の背景には、上記(1)で述べた協議会委員と地域社会との連携があるものと思われる。

(3)地域協議会が「協働の活動の要」となることの困難

地域協議会は、地域社会が公共的な意思形成に到る経路を豊富にする可能性を拓いた。他方で、報告書本文にもあるように、第27次地制調答申にいう「協働の活動の要」としての機能は、十分には果たされていない。ただし、これは上越市の制度の不備ではなく、そもそも「協働」の何たるかが未だ手探りであることに起因する。

しかしながら、近い将来、地域社会はきわめて見易い形で、自らを維持保全するための負担を求められよう。そのような局面でも、いや、そのような局面でこそ、地域協議会には、さらに重要な役割が求められるのではないか。その最も見易い形は、一定の領域での公共サービス縮小への対応である。しかし、これは一方的に地域社会に課せられる負担であってはならない。各地域協議会を媒介とした上越市(行政)と地域の幾重もの対話を通じて、「今後どの領域で行政の役割を縮小せざるをえないのか」「不足を補うために、地域社会ではいかなる対応が可能か」についての相互理解が蓄積されなくてはならない。さらに、地域社会を構成する様々な主体が合意形成過程に加わり、その結果を自らも了解できるものにするための仕組みが必要になる。

こうした過程において、地域協議会は、上越市の政策策定過程に地域の声を伝える媒体としての役割を果たすことになろうし、地域に生きる人々が地域を知り、また自らが地域の維持に関わる仕方を考える契機を創りだすことになろう。

小さな自治を創り出す試み

—— 「準公選制」「ゆるやかな拘束力」

朝日新聞北海道支社報道部次長 菅沼栄一郎

上越市の試みのどこが、画期的なのか。

市町村の役場や議会など、自治体の仕組みはこれまで国家が法律で定めてきた。しかし、平成の市町村合併では、とくに小さなコミュニティを住民たちがどう運営していくかなど「小さな自治」に関する部分は、法律では「あえて白紙の部分」を多くして、住民が独自の工夫をこらして構想できるようにした」と、当時の担当者は言う。

明治以来の中央集権体制のもとで、自治体は国家の意思の伝達機関であり、住民は「お上頼み」の伝統のなかで、地域経営を役場任せにしていればよかった。上越市の地域自治区・協議会の試みは、住民が地域の課題を解決するために、自分たちの総意をどのようにまとめ、実行していくか、の仕組みを、住民の手で設計しようとする挑戦だ。

最大のポイントは、地域協議会の委員を選出する場合に、選挙＝住民による投票を導入したことだ。合併をした旧町村の意見を聞くために、新市町の首長は、地域審議会などさまざまな仕組みを作ったが、その委員を選ぶのに「選挙」を導入したのは、上越市だけである。

上越市以外の自治体は、首長が委員を選ぶ。上越市も最終的には市長が地域協議会の委員を任命するが、その前提として、住民が投票で指名する点が決定的に異なる。首長が選ぶだけの審議会や協議会が、実態として、どこまで有効に機能しているかは、今後、検証が必要だが、ほとんど機能していないという話を聞く。合併後の新市町の早急な「一体化」を目指す首長にとっては、旧町村の存在意義を主張する地域自治区は、ある意味で「邪魔な存在」である。だから、旧町村に置かれた審議会などの声は、年に数回聞くだけで、できれば早めに廃止してしまいたいとの考えを公言する首長もいるし、現に、既に店じまいしたか、一度も開かれていない地域審議会の例も聞く。

そのなかで、住民の投票制度を取り入れた上越市の哲学は特筆に値する。

一昨年地域協議会委員の「選挙」を経験して、さらにその後の地域協議会の展開を体験して、初めて「選挙」という行為の意味を、しみじみと実感した住民が、少なくないのではないだろうか。地域協議会の委員は「議員」ではない。これまでの町議、村議とは違って、議決権もない、報酬もない。意見書を市長宛に出しても、市長がその通りに従う義務もない。意見書が市長に無視されれば、意見書で主張された「住民の総意」を実現する手だてはない。それでも、住民の一人ひとりがそれぞれの一票をもって付託した意思是、それだけの重みを持つ。最終的に市長の任命ではあるが、そのプロセスで、住民がその委員を選出した意思

がこめられている。地域協議会が出した意見書を実行に移すかどうかを判断する瞬間に、市長は、一人ひとりの委員がしょっている住民の一票 = 意思を無視することはできない。そこに、単なる任命と、選挙を経ているかの最大の違いがある。

それが「準公選制」の意味だ。

地域自治組織の設計者のひとりである西尾勝・東大名誉教授は、この設計図の原案は、住民が意思をもてば、自治体を作ることができる、とされていたという。地域協議会も「議会のようなもの」でなく「議会」そのものであっても構わないという。

地域を運営する仕組みを作るのは、その主役である住民だ、という、ごく当たり前のことだ、と思う。問題は、より広範囲の自治の仕組み 市議会、県議会、国会 との、分担の調整が整えば、まったく問題がない、ということだろう。

上越市の地域協議会の場合、上越市議会との権限あるいは守備範囲の調整が必要な場面が近い将来、でてくることになるだろう。ただ、小さな自治の可能性は、住民の意思さえあれば、なお大きく広がっていることは間違いない。

参 考 资 料

「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」の概要

1 設置目的

合併前の上越市の区域にも地域協議会を導入することに向け、地域自治区を基軸に専門家による議論を通して、本市における都市内分権及び住民自治のあり方を探る。

2 検討課題

- (1) 地域協議会の位置付けについて
- (2) 地域協議会と住民の関係について
- (3) 地域協議会と議会の関係について
- (4) 合併前の上越市の区域に地域協議会を設置する場合の設置形態について

3 検討経過

回	日時	会場	内容
第1回	平成18年4月23日(日) 午後2時～4時	上越市役所	(説明) ・上越市における地域自治区の制度設計及び現時点での成果と課題について
第2回	平成18年5月21日(日) 午後1時30分～3時30分	(財)地方自治総合研究所	・上越市において、地域自治区を普遍的な制度としていくための地域自治区の「区域」のあり方について
第3回	平成18年6月24日(土) 午後1時30分～3時30分	(財)地方自治総合研究所	・地域自治区への事務分掌のあり方について ・合併前の上越市の区域に地域自治区を設置するにあたっての課題について
視察	平成18年7月24日(月)	大潟区地域協議会の傍聴及び委員との意見交換	
第4回	平成18年7月25日(火) 午前10時～正午	上越市役所	・住民自治の充実に向けた地域協議会のあり方について ・地域自治区の「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る」ためのあり方について ・都市内分権を市全体の取組とするための「合併前の上越市」の展開方策について

第5回	平成18年9月3日(日) 午後1時30分～3時30分	(財)地方自治 総合研究所	・住民自治の充実に向けた地域自治区 の再設計について ・全市的な都市内分権の展開方策につ いて
第6回	平成18年10月21日(土) 午後1時30分～3時30分	(財)地方自治 総合研究所	・報告書(案)について

4 委員(順不同、敬称略)

財団法人地方自治総合研究所長 つじやまたかのぶ
辻山 幸宣

法政大学法学部教授 なわたよしひこ
名和田 是彦

法政大学社会学部教授 まじまさひで
間島 正秀

滋賀大学経済学部助教授 むねのたかとし
宗野 隆俊

朝日新聞北海道支社報道部次長 すがぬまえいいちろう
菅沼 栄一郎

5 事務局

上越市	企画・地域振興部長	野澤 朗
	企画・地域振興部 企画政策課長	高橋 一之
	企画・地域振興部 企画政策課副課長	池田 浩
	企画・地域振興部 企画政策課企画調整係長	中澤 雅人
	企画・地域振興部 企画政策課主任	米山 正浩

【参考資料】

上越市における地域自治区と自主自立に向けた新たな取組み

(平成18年11月30日現在)

1 地域自治区の設置

上越市を始めとする14市町村で設置した上越地域合併協議会では、地域自治区について「地域審議会及び地域自治組織（仮称）の取扱い」という協議事項の一部として協議し、設置する方向で検討してはどうかという意見も出されていましたが、その時点では、まだ法案の審議中であったことから、合併協定書では「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」こととしていました。

このような中、関係する法律が成立したことを受け、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」を設置して検討した結果、合併時から、上越市を除く13町村の区域ごとに「地域自治区」を設けることが合意され、地域自治区は、14市町村の議決を経て合併と同時に設置されました。

なお、合併特例法により、区域内の住所の表示には地域自治区の名称を冠することとなりました。

設置された地域自治区						
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	
合併後の住所表示						
合併前	郡	町（村）	大字	1番地		
合併後	上越市	区		1番地		

(1) 地域自治区の事務所『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」が置かれました。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」などのグループを置き、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しています。

なお、名称は「区総合事務所」としました（「区」の部分は地域自治区の名称が入りません。）。

(2) 地域協議会の役割

地域自治区には、地域の意見を取りまとめ行政に反映させる「地域協議会」が置かれました。

地域協議会は、市の事務で地域自治区の区域に係るものなどについて、市長やその他の機関（教育委員会など）に意見を述べることができます。また、新市建設計画を変更しようとするときは、市長は地域協議会の意見を聴かなければならないことが合併特例法で定められていますが、このほかに、地域自治区の区域内の重要な施設の設置・廃止、管理の在り方、基本構想等（総合計画）のうち地域自治区の区域に係る重要事項の決定・変更について、あらかじめ地域協議会の意見を聴かなければならないこととしました。

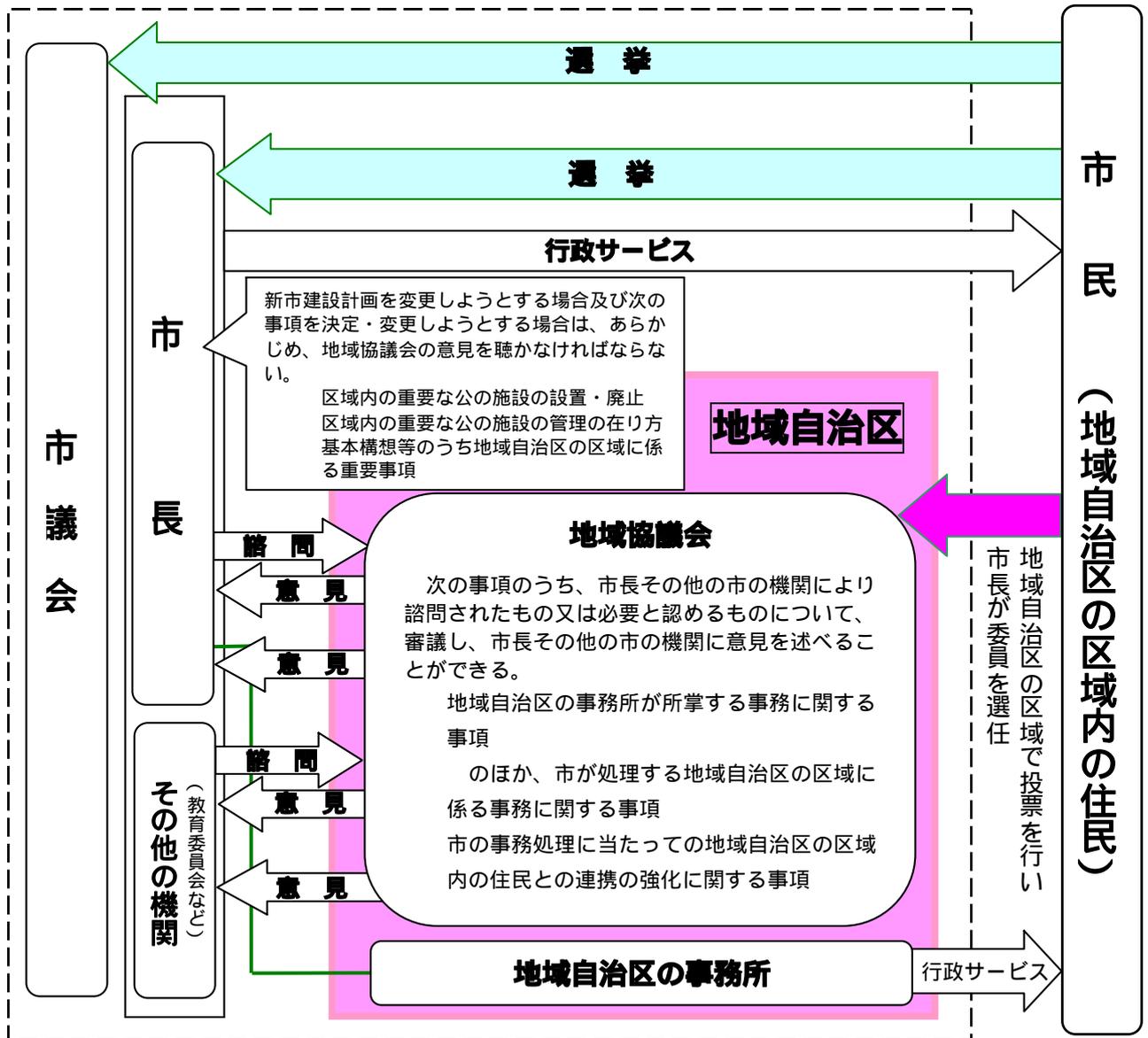
(3) 地域協議会の委員とその選任

地域協議会は住民の皆さんの主体的な参加を期待するものであることから、他の審議会等とは異なり、委員は無報酬としました。

また、地域協議会の委員は市長が選任することとなっており、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法律で定められています。この法律の趣旨にかなった方法として、委員は、その区域で選挙された人を市長が選任することが合意されました。

これを踏まえ、委員の選任に当たっては、公募を行い、応募者について、その地域自治区の区域において投票を行うことなどを定める条例が制定されました。また、応募者が定数に達しない場合、投票は行わず、市長が必要に応じて委員を選任できるようになっています。最初の委員については、投票は、市議会議員の増員選挙と同日に行われ、任期も市議会議員と同じ平成20年4月までとしました。

- 地域自治区のイメージ -



上越市地域協議会委員の選任に関する条例（抜粋）

1 趣旨

この条例は、市長が地域協議会の構成員（以下「委員」という。）を選任するに当たり、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なるよう必要な事項を定める。

2 内容

委員になる資格を有する者

- ・ 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の置かれている地域自治区の区域内に住所を有する者。
 - (2) 上越市の議会の議員の候補者となることができる者。（ただし、公募を開始した日から委員が選任される日までの間に公職選挙法に基づく公職の候補者となった者を除く。）

委員の選任

- ・ 市長が、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」）について投票を行い、当該結果を尊重し、委員を選任しなければならない。

候補者が定数に満たないとき及び定数と同数のとき

- ・ 委員候補者の数が地域自治区の設置に関する協議書に規定する委員の定数に満たないとき及び定数と同数のときは、市長は、投票を行わず、委員候補者を委員として選任し、なお不足があるときは、必要に応じて、委員の数が定数に達するまで、委員資格者の中から委員を選任することができる。

投票資格者

- ・ 市長が委員を選任しようとする地域協議会の置かれている地域自治区内に住所を有する者で、上越市の議会の議員の選挙権を有する者。

投票運動

- ・ 投票運動は、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。
- ・ 投票運動における制限は、上越市の議会の議員の選挙運動で制限されているものと同様とする。
- ・ 市長は、制限されている投票運動を行った者を委員に選任しないことができる。
- ・ 市長は、公明かつ適正でない投票運動が行われる恐れがあると認めるときは投票運動を制限することができる。

投票及び開票

- ・ 投票及び開票に関しては、公職選挙法の例により行う。

(4) 地域協議会の委員の定数

単位：人

区の名	安塚区	浦川原区	大島区	牧区	柿崎区	大潟区	頸城区
人口	3,733	4,202	2,480	2,991	12,116	10,861	9,538
委員の数	12	12	12	14	18	18	18
区の名	吉川区	中郷区	板倉区	清里区	三和区	名立区	
人口	5,516	5,259	7,534	3,217	6,284	3,388	
委員の数	16	14	16	12	16	14	

人口は平成12年度国勢調査値

(5) 地域協議会の開催状況

(期間：平成17年2月26日～平成18年11月30日)

地域協議会名	開催回数	市からの 諮問数	地域協議会からの 答申数		地域協議会 が自主的に 審議した事 項の数	市に提出 された意 見書の数
				1		
安塚区地域協議会	19	26	24	0	5	5
浦川原区地域協議会	19	18	18	1	9	3
大島区地域協議会	19	40	40	4	5	2
牧区地域協議会	24	24	24	1	3	3
柿崎区地域協議会	23	19	19	3	14	5
大潟区地域協議会	23	18	18	1	7	7
頸城区地域協議会	10	30	30	2	4	0
吉川区地域協議会	19	25	24	5	5	0
中郷区地域協議会	21	25	25	1	3	2
板倉区地域協議会	15	45	45	2	8	2
清里区地域協議会	19	18	18	0	6	1
三和区地域協議会	16	25	24	1	5	2
名立区地域協議会	25	20	19	0	6	1
合計	252	333	328	21	80	33

1...地域協議会が答申に付けた附帯意見の数

(6) 地域自治区の設置期間

このたび設けられた地域自治区は、合併特例法により、期間を定めることとされています。ただし、設置期間は合併後に条例で変更することができ、また、現在の上越市の区域にも地域自治区を置くことにより、地域自治区を恒久的な仕組みにすることもできます。このようなことを考慮し、地域自治区の設置期間は5年間としました。設置期間終了後の取扱いについては、5年の間に市民の皆さんの声をお聴きしながら検討していくこととしています。

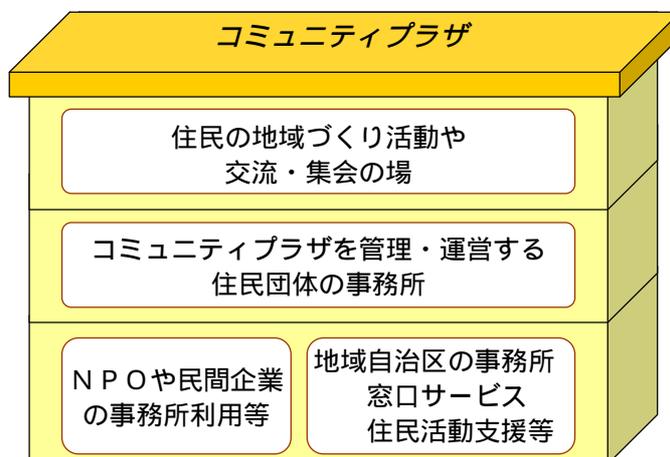
2 コミュニティプラザの設置

新しい上越市では、NPOなどとともに、地域コミュニティ（集落、町内会など）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します。

具体的な取組みとして、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を整備します。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します。

合併に際して、安塚区ではそれまで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、その管理をNPO法人にゆだねました。その後、同年7月には大島区にもコミュニティプラザが設置され、現在、これ以外の11の区においても、旧町村役場や公民館などをコミュニティプラザとして利用できるよう準備が進められています。



3 各地域における住民組織の取組み

住民が自らの地域のことを考え、議論し、行政と協働することにより、自主自立の理念がいかされる地域づくりが進められます。

上越市においては、各区域で住民による多様な活動が行われています。その中でも、上越市と合併した13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設立され、行政サービスの一部を担っています。

(平成18年11月30日現在)

地域自治区名等	人口	合併に際して設立された住民組織の名称	形態	認証NPO数
合併前の上越市	134,313人			32
安塚区	3,340人	NPO法人雪のふるさと安塚	NPO法人	4
浦川原区	4,032人	NPO法人夢あふれるまち浦川原	NPO法人	6
大島区	2,249人	大島まちづくり振興会	任意団体	0
牧区	2,614人	牧振興会	任意団体	0
柿崎区	11,484人	柿崎まちづくり振興会	任意団体	0
大湊区	10,401人	まちづくり大湊	任意団体	1
頸城区	9,746人	頸城区コミュニティ協議会	任意団体	5
吉川区	5,142人	まちづくり吉川	任意団体	1
中郷区	4,733人	中郷区まちづくり振興会	任意団体	0
板倉区	7,517人	板倉まちづくり振興会	任意団体	1
清里区	3,152人	清里まちづくり振興会	任意団体	1
三和区	6,190人	三和区振興会	任意団体	1
名立区	3,169人	名立まちづくり協議会	任意団体	0

人口は平成17年度国勢調査値

4 合併前の上越市の区域における地域コミュニティ・モデル地区

合併前の上越市の区域においては、地域の自立的・持続的な運営に向け、地域コミュニティを今後のまちづくりの新たな担い手として位置付けていくために「地域コミュニティ・モデル地区検討事業」を行っています。平成17～18年度に高土地区をモデル地区に設定し、従来の市からの補助金等を統合交付金化することにより市の助成額を増やさずに地域の裁量によりサービスを向上させることなどの実践・検証を行いながら、地域コミュニティのあり方について検討を進めています。

モデル地区実施事業及び交付金配分額（平成17年度実績）

事業名	配分額（円）
敬老会	518,600
ふるさと高土まつり	147,500
コミュニティバスの運行	90,500
高齢者の座談会・会食会、高齢者家庭の見守り活動	50,000
景観美化活動	50,000
伝統芸能の保存と伝承活動	50,000
高土の食文化の保存と伝承活動	43,400
地域の特産物の研究・開発	50,000
合計	1,000,000

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

平成 19 年 1 月

事務局 / 上越市企画・地域振興部企画政策課
〒943-8601 新潟県上越市木田 1 丁目 1 番 3 号
TEL 025-526-5111 FAX 025-526-8363
E-mail : kikakuchosei@city.joetsu.lg.jp