

# 上越市の地域自治区と地域協議会

～上越市議会でどんな議論をしてきたか～

報告 杉本敏宏(上越市議会議員)

## はじめに

上越市は、05年1月1日に14市町村が合併してできた面積972km<sup>2</sup>(東京都の約半分)という途方もなく広大な農村都市です。これを運営していくには、どうしても地域内分権が必要です。

「地方分権の受け皿としての市町村合併」ということが強調されていました。上越市議会では、合併問題が持ち上がった当初から、合併に慎重な態度をとる議員を中心に、第28次地制調の議論などに学びながら、合併後の地域のあり方、分権のあり方を議論してきました。行政も合併後の行政運営を進めていく立場から研究をしていました。そうした議論が、合併協議の中でいっそう進み、合併協定書にまとめ上げられて今日の制度ができたのです。

新しい上越市は、自主的な判断と責任に基づいて自主自立のまちづくりに取り組んでいくことを目指します。これは、市町村が国や県を頼らずに自らの責任と判断で行政を運営する「地方分権」の主旨に沿って、「自己決定、自己責任、自己負担」により市民自らがまちづくりに参画する仕組みづくりでもあります。(～中略～)

新しい上越市は、この計画に描かれた夢と希望を実現するとともに、このような状況に対応していくための新しい行財政の仕組みやスタイルを以下の原則を踏まえて作り出していきます。

(～中略～)

### 市民の自治意識の醸成

市民自身による自主自立のまちづくり、市民と行政との協働が進むよう、市民の自治意識を醸成する仕組みを整えます。

(「新市建設計画」(平成16年7月上越地域合併協議会)より)

## 1. 上越市の地域自治区の特徴

### 旧上越市を除く旧13町村に地域自治区を設置

上越市の地域自治区は、内容的には地方自治法(以下、「法」という)(第2編第7章第4節 地域自治区)に基づいて設置されていますが、形式的には合併特例法(以下、「特例法」という)の特例(第23条)に基づいて5年間に限って設置されています。法第202条の4では、全市域に設置しなければなりませんが、特例法第23条では、合併協議により定めれば、地域自治区を一部の地域に設置することができるなどの特例があるからです。「旧町村名を残したい」という住民要求を実現する上で、特例法第25条「地域自治区の名称を冠する」を活用することもできました。

大事なことは、地域協議会が単独で存在するのではなく、地域自治区があってその機関として地域協議会がある(法第202条の5「地域自治区に、地域協議会を置く」ということです。

地域自治区の事務所としての総合事務所

合併協議では、「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」(添付図参照)となっています。法第202条の4第2項が、「地域自治区に事務所を置く」と規定しているのを受けたものです。合併協定成立後の議論の発展の中で、「事務所を置く」ということから、「支所」ではなく「総合事務所」を置くことになりました。総合事務所は支所とはまったく違います。法が「地域自治区に事務所を置く」と規定しているように、「本庁の出先機関」ではないのです。総合事務所には地域自治区の事務所としての独自の機能と役割が求められているわけです。

総合事務所は、本庁 支所(出張所)という関係ではないのですが、「本庁にお伺いを立てる」というように、役割と意義がまだ十分に理解されていない面があります。

#### 地域自治区の協議機関としての地域協議会

地域協議会は、法第202条の7では、「市長の諮問機関」として位置づけられています。しかし法第202条の7で定められた権能を発揮するためには、地域協議会が「地域住民の代表」であることが必要です。住民の代表でもないものがその地域の将来を決めるのは越権行為です。また法第202条の5第3項で、「市町村長は、・・・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」と定めています。「団体の代表では、地域住民の代表にはなれない」ということです。「地域住民の代表」といえるためには、「地域住民から選ばれた」ということでなければなりません。「準公選制」「選任投票」を取り入れたのは、こういう発想からです。

地域協議会委員は、「市長が選任する」(法第202条の5第2項)ことになっていますから、この権限を侵すわけにはいきません。それで、「市長が選任すべき候補者を投票で選ぶ」としたのです。選任投票の導入によって、地域協議会が住民自治の機関に変身したといえます。「選任投票」は、費用の関係から市議選に合わせて、市議選に準じて行われます。05年2月の増員選挙に合わせて行われた「選任投票」では、13区のうち5区で立候補者が定数を上回り、実際に投票が行われました。次回は08年4月の市議選にあわせて行われる予定です。

#### 地域協議会の役割

法第202条の7で「地域協議会は、・・・市町村長その他の市町村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、市町村長その他の市町村の機関に意見を述べるができる」と規定されています。「又は必要と認めるものについて」というのが大事だと考えています。市長が必要と認めたものではなく、地域協議会が必要と認めたものを「自主的」に審議できるということです。ここに単なる諮問機関ではない地域協議会の特色があるといえます。実際上越市では、市長からの諮問事項以外に、地域の諸問題が精力的に審議され、市長宛に「要望書」などの形で提出されています。これがあるから活発な活動が展開されているともいえます。

法は同条第3項で、「市町村長その他の市町村の機関は、前二項の意見を勸案し、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」と定めています。「必要があると認めるときは」となっていますが、「適切な措置を講じ」ない場合には、市長には説明責任が生じます。議会がこの適切な措置を否決した場合も同様です。こうしてみると地域協議会には、事実上大きな権限が与えられているといえます。

#### 5年間の時限の意味

本来、地方自治法によって恒久的な地域自治区・地域協議会を設置すべきものです。

しかし、地方自治法では、「全市域に設置」「事務所の必置」(法第204条の4第2項)が規定され

ております。13区では旧町村という区分けが明確でしたが、旧上越市では区分けに加え地域内分権の意識が醸成されていなかったために設置することが困難であったことから、13区の「先行設置」となりました。

「5年間」の期限が設けられているのは、「5年後に廃止」という意味ではなく、「5年間で旧上越市にも設置できる条件を整備し、地方自治法による恒久的な制度をめざす」という意味です。法第23条では、「合併関係市町村の協議で定める期間に限り」となっていますが、条例でそれを延長することができます。08年4月の市議選に合わせて改選されますが、その際に旧上越市でも選任投票ができるよう、地域自治区の設置をめざしています。

## 2. われわれはどう対応し、かかわってきたか

合併には反対しつつ、合併で住民が不利益を被らないように対処する

上越14市町村の合併に対する私たちの基本的な立場は、「合併そのものに反対するものではないが、14市町村の合併では弊害が大きすぎるので反対する」ということでした。同時に、「多勢に無勢で合併が強行された時に、合併による不利益を最小限に抑えるために、合併後の新市のあり方を積極的に提言しかかわる」というものでした。地域自治区、地域協議会の問題は、まさにそうした立場からかかわって前進に寄与してきた課題でした。

旧町村の旧来の支配体制を持ち込ませない

新市のまちづくりを考える上で考えたことは、「旧町村の旧来の支配体制を持ち込ませない」ということでした。これを残して持ち込んでしまえば、地域内分権も地域自治区や地域協議会の意味も役割も何もなくなってしまうからです。旧来の体制を維持したい勢力との壮大なたたかいです。

最初に出てきたのは、旧町村長などを特別職の「地域アドバイザー」とし、助言を得るというものでした。地域協議会を設置する意味が薄れてしまいます。「アドバイザーを置かなければ運営できないようなら合併するな」と論戦し、取りやめさせました。

区長を置くかどうかでも激論になりました。特例法第24条では「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」と規定されています。「事務所の長」は市職員ですが、区長は特別職です。激論の末、「区長を置かない」ことで決着しました。

合併の直前になって、「地域相談役会議」を置くということが提案されました。「地域アドバイザーの再来だ」と徹底論戦した結果、設置はされたものの8ヶ月で廃止させることができました。

こうした議論と、地域協議会委員の選任に選任投票制度を採用したこと、委員には報酬を支給しないとしたことなどがあいまって地域協議会が地域自治区の主要な機関として位置づけられてきているといえます。

受け入れ側での議論が成否を決する

合併後の新市の制度を構築していく上で、受け入れ側(合併の中心になっている都市)の果たす役割はたいへん大きいと思います。行政はもちろんのこと議会がどのような態度をとるかは重要です。

上越市の場合には議会・行政とも、早くから都市内分権のあり方などを議論してきた経験がありました。また、他の町村に合併を呼びかけた経緯がありますから、「受け入れるにふさわしい制度を」「来てもらって恥ずかしくないまちづくりを」と議論し、論議をリードしてきました。

そうしたことが、地域自治区・地域協議会、そして選任投票制度などの形成におおいに生かされたと考えています。