



「上越市における地域自治区の現状」<新潟県上越市>

池田 浩

上越市企画・地域振興部自治・地域振興課副課長

こんにちは。ただ今ご紹介いただきました、新潟県上越市の池田と申します。本日は、上越市が合併を機に取り組んでいる地域自治区制度について紹介をさせていただきます。先程名和田先生から、当市の取組の総括的な意義についてご紹介いただきましたが、私からは、実際の現場で、試行錯誤を重ねながら制度を運営している状況について、報告をさせていただければと思います。

まず、上越市の概要について簡単にご紹介させていただきます。上越市は新潟県の南西部に位置し、人口は20万8,000人、面積は973平方キロメートルの市であります。

上越市は、合併によりその規模を大きくしてきました。昭和の大合併のあと、昭和46年4月、港町直江津市と城下町高田市の2市が対等合併し、上越市が誕生しました。その後、平成17年1月1日、13の町村を編入合併し、新しい上越市としてスタートしました。編入合併という形でありましたので、編入された町村は首長がいなくなる、議会がなくなるということで、住民の皆さまも不安や懸念をお持ちでした。そういったものに対応するため、旧町村単位で地域自治区を設置いたしました。その地域自治区も設置後4年が経過いたしました。現在でも試行錯誤を重ねながら取り組んでいる状況にあります。

本日は4点についてご紹介したいと思います。

まず1点目は、旧町村の区域に置いている地域自治区を、全市的な制度とするため、平成21年の秋に市の全域に設置することを目指し、現在取組を進めていることでもあります。

2点目は、すでに設置している地域自治区に置かれる地域協議会が、非常に活発な議論を行い、市政に地域住民の意見が反映されているということです。

3点目は、地域協議会の委員をいわゆる選挙によって選ぶという、公募公選制をとっていることでもあります。

4点目は、地域協議会はあくまでも市長の附属機関、諮問機関です。そのため、地域自治区全域を活動範囲とする住民組織が別に存在し、地域との協働の役割を

担っていることでもあります。

まず、1点目の地域自治区の設置についてであります。当市では現在、合併前の上越市に編入した旧町村の区域に、地域自治区を置いています。地域自治区には、それぞれ地域の意見のとりまとめを行う地域協議会と、総合事務所を置いています。総合事務所の職員数は、合併前の旧役場と比べ約半分程度となっております。

当初、合併の特例という形で、私どもは地域自治区を設置し、その期間は5年といたしました。その5年のうちに市の全域に地域自治区を置こうということで検討を進め、昨年4月に、合併の特例から、市の全域に地域自治区を置くという地方自治法に基づく制度に移行したところであります。このように、合併特例法から地方自治法に基づく制度に移行したのは、おそらく私どもの市が全国で初めてと考えています。また、同じく昨年4月に自治基本条例を定めましたが、条例の中に、地域自治区制度を都市内分権の仕組みとして明確に位置付けているところであります。

このように現在では、編入した旧町村の区域に13の地域自治区を置いています。今年秋には合併前の上越市にも地域自治区を置くことに向け、現在取組を進めています。合併前の上越市では、昭和の大合併前の単位で地域自治区を置いていきたいと考えています。この点で申し上げますと、現在の13の地域自治区は旧町村を単位としていることから、その運用等については若干異なる考え方で当初は取り組んでいくものと考えています。これができるかと、全部で28区、地域協議会委員は416人となります。現在、3月議会への上程をめざしパブリックコメントを実施しています。この内容は、上越市のホームページに掲載していますので、ご覧いただければと思います。

地域自治区の設置は、もともと住民自治の充実が大きな目標であります。合併前の上越市に地域自治区を置くことに向け、一昨年、地域における説明会を相当行ってきましたが、住民の皆さまに、ただ住民自治の充実といってもなかなか伝わりにくい、わかりにくいといったことがありました。とりわけ合併前の上越市

は、町内会の加入率が極めて高い状況にあり、町内会長の皆さまからは屋上屋ではないかという意見を数多くいただきました。しかしながら、私どもは合併協議の時点から14市町村という合併の中で、団体自治の強化だけではなく、住民自治の仕組みをどのように作っていくかといったことで、検討を進めてきました。参加の平等性の確保、あるいは行政と住民の情報の共有化というような形で、行政と市民をつなぐ非常に大切な役割を地域自治区が持つものとして、住民の皆さまに理解を求めています。

続きまして、2点目の地域協議会についてであります。現在の13の地域協議会では、非常に活発な活動が行われています。会議は月一回のペースで開催されていますが、回数は協議会によってばらつきがあります。会議の時間帯は委員のメンバー構成によって異なっており、年配の方が多い協議会は日中、勤め人の多い協議会は夕方という形で、それぞれの区の状況により対応しています。

審議の内容は、主には市長からの諮問事項です。区内の公共施設を設置する場合、あるいは管理、運営方法を変更する場合は、必ず諮問をしています。また、地域協議会自らも話し合うことができるようになっていきます。身近な暮らしの課題から、地域にかかわるまちづくりのことまで、非常に幅広い議論ができることになっています。このように自主的に話し合われた結果は、地域協議会から意見書という形で市長にお伝えいただくこととしていますが、この意見書の内容については概ね8割程度が市の政策等に反映されています。

ただ、地域協議会については市長の諮問機関ということで、ガス抜き機能ではないかという指摘をいただくことがあります。私どもとしては、地域協議会に真摯に向き合っていますし、地域協議会の意見は8割程度、市の政策に反映されていることが示すように、決してガス抜き機能ではないと考えています。

また、地域の意見を重視するあまり、地域エゴを助長し、地域の一体感を損なうのではないかというような意見をいただくことがあります。そのようなことがないよう、地域協議会の委員の皆さまに対し研修の機会を設けさせていただき、市の全体の考え方あるいは地域協議会の本来の役割について市長から話をさせていただくことを通じて理解を求めるとともに学びながら運営を行っているといった状況であります。

3点目の公募公選制についてであります。地域協議会は市長の諮問機関ですので、市長が最終的に委員を選任するのですが、委員を選ぶ際に選任投票を行うと

いう仕組みを取り入れています。具体的には、まず区の住民から委員の公募を行い、応募者数が地域協議会の定数、これは旧町村議会の定数とほぼ同じであります。この定数を超えた場合、公職選挙法に準じた投票を行って、その結果を尊重して市長が委員を選任することとしています。委員の任期は、市議会議員の選挙のサイクルと合わせ、4年としています。

この公募公選制のポイントは、誰でも手を挙げるができること、その手を挙げた方を地域の方に選んでいただくことにあります。このような公募公選制をとることによって、地域協議会の意見を地域を代表する意見ととらえることが制度的に担保されるものと考えています。また、審議の結果について、委員が公募公選制により選任されることによって重みが増す、あるいは委員自身の自覚を促すといった効果もあるものと聞いています。

一方、課題であります。やはりどうしても選挙という形になると、農学部などでは女性や若い方がなかなか手を挙げにくいといった現状にあります。したがって、手を挙げていただく方の年代層や性別に偏りが出てきてしまいます。また、応募者数が少ないと、公募公選制のメリットが薄れてしまうといったことが課題であると考えています。

その結果であります。初めて委員を選任した平成17年2月には、192人の定数に対し189人の応募がありました。その結果、13区のうち五つの区で選挙が行われました。委員は昨年4月に改選を迎えましたが、そこでは応募者数が145名となり、投票が行われた区はありませんでした。これは、議員経験者の方が大幅に減ったということが一番大きな要因ですが、全体として地域協議会に対する市民の認知度、関心度がなかなか高まっていかなかったことがあるものと考えています。

また、人口減少や高齢化が進み、どうしても特定の方に役職が集中する現状において、なかなか委員となり得る人材が出てきません。あるいは、投票に対する抵抗感も多少あったのではないかととらえています。我々としても、そういった現状分析をする中で、総合的な対応をとっていくことが必要と考えています。

現在、地域協議会の委員のうち女性の割合は、約2割となっています。これでも前回(平成17年2月)の選任よりも数が増えています。このように女性が増えたことに加え、議員経験者の方が減った結果、地域協議会の審議は、議会形式のような運営から、少し話しやすい雰囲気になってきたという話も聞いています。

4点目の住民組織についてであります。上越市の地域協議会はあくまでも市長の諮問機関であり、地域の意見を市政に反映していくための審議が、その役割の中心となっています。したがって、地域協議会自体が主体的に何かの事業を実施するといったような状況にはありません。その代わりに、実行の部分を担当しているのが地域自治区全域を活動範囲とする住民組織であります。この住民組織は合併と前後して、行政主導でそれぞれの旧町村が立ち上げたものです。合併により、今まで町村役場が主体となって取り組んできた行事やイベントができなくなるのではないかと、あるいは行政サービスが低下するのではないかとといった危機感の中で、それらを補っていかうということが設立の背景にありました。設立に際しては、13の住民組織のうち多いところでは、8,000万円ほど行政の支援を受けています。ただ、一番少ないところでは、ゼロということもあります。

現在、これらの住民組織は世帯単位で会費を集めながら、さまざまなイベントや自主事業を行っています。これらの事業の他、市から住民組織に業務を委託しており、例えば庁舎の管理業務、敬老会の運営、あるいは保育園の通園バスの運行業務など、全体で65事業、約1億8,000万円の委託をしています。

設立から4年が経過しましたが、13の住民組織の間では、活動資金の確保、あるいは活動を担う人材の確保といった点で、活動状況に少し開きが出てきました。行政としてもこれらの住民組織とどのような協働関係を築いていくのか、単なる下請け機関ととらえないよう留意しつつお付き合いをさせていただいている状況であります。

最後に、この地域自治区制度は、あくまで行政の仕

組みであります。住民の皆さまの主体的な参加があって、初めて機能する仕組みと考えています。その中で我々は、一つの自治体として全市的統一的な運営が当然求められる中、地域の意見をいかにとらえて全体と調和させていくか、公募公選制をいかに実効性のあるものにしていくか、この制度に対する認知度、関心度をどのように高めていくか、あるいは住民組織といかに連携していくか、といったさまざまな課題を持っています。担当者としては、日々試行錯誤を重ねながら地域協議会と向き合っています。本当にいろいろと難しい課題が出てきています。そのような中ではありますが、私どもの市長は、行政自らがまずこの制度をしっかりと守ることによって市民の皆さまから信頼を得て、その中で真の住民自治が根付いていくのではないかとこの考え方を持っています。

当市の取組が、他の自治体のモデルとなるかどうか分かりませんが、住民自治を充実させていくための一つのありようではないかと考えています。本日の報告が、ご来場の皆さまの今後の取組の一助となれば幸いです。

以上で私の報告を終了させていただきます。ご清聴ありがとうございました。



地方行革セミナー 資料

上越市における 地域自治区の現状

平成21年1月
新潟県上越市

1

上越市の概要

位置：東経138度 北緯37度（新潟県の南西部）

人口：208,082人（平成17年国勢調査）

面積：973平方キロメートル

歴史：昭和46年4月、直江津港後背の臨海工業都市として

発展した直江津市と上越地方の経済の中心で文教都市として発展した古くからの城下町・高田市が対等合併して誕生。

平成17年1月1日に、近隣13町村と合併し新生上越市がスタート。



2

上越市の地域自治区制度の特徴

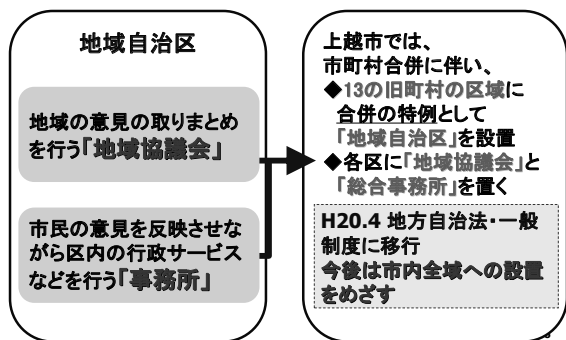
- 市の全域に地域自治区を設置(予定)
- 活発な地域協議会の活動
- 地域協議会委員を「公募公選制」で選任
- 自治区全域を活動範囲とする住民組織の存在

3

1 上越市における地域自治区の区域

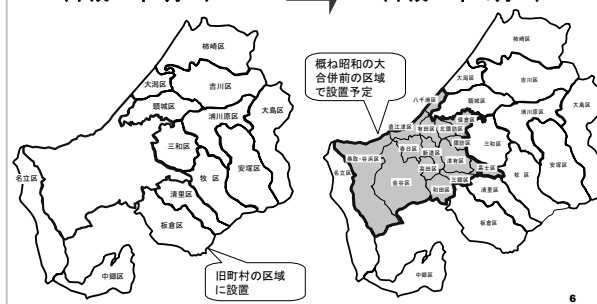


上越市の地域自治区①



上越市の地域自治区②

- 13の地域自治区（平成17年1月～）
- 28の地域自治区(案)（平成21年10月～）



地域自治区の設置目的

■身近な地域での自治を充実し、よりよいまちづくりを進めるための制度

- 「住民自治」の充実に向けて…
 - 分権型社会の進展に伴い、団体自治とともに住民自治の拡充を図る

	「市民本位の市政」の推進	「自主自立のまちづくり」の推進
市民	<ul style="list-style-type: none"> ●市民の意思に基づく参加・参画の平等性 ●地域住民と行政との情報の共有化 	<ul style="list-style-type: none"> ●地域にかかわる多様な市民の議論の場 ●多様な組織・団体の連携の足がかりとなる場
行政	<ul style="list-style-type: none"> ●地域住民のニーズにあった事業の展開 ●説明責任を果たすことによる納得性の確保 	<ul style="list-style-type: none"> ●地域を軸にした政策・施策の総合化 ●地域のコーディネート機能の発揮

2 上越市の地域協議会



上越市の地域協議会の概要①

- 開催頻度は…
 - 13区では、概ね毎月1回のペース
- 話し合う内容は…
 - 市長から意見を求められた案件
 - 区内の公共施設の設置や管理・運営など
 - 地域協議会が自主的に選んだテーマ
 - 身近な暮らしの課題から、地域特性をいかしたまちづくりのあり方まで
- 話し合いの成果は…
 - 諮問に対する答申
 - ⇒ 地域協議会の思いを附帯意見として提出
 - 意見書を市長に提出
 - ⇒ 市長の判断により、市政運営の中で実現
 - 地域住民への問題提起や周知
 - ⇒ 地域内での課題の共有、多様な担い手による解決も期待

9

地域協議会の開催状況(H17.2.26-H20.11.30)

地域協議会	開催回数	市からの諮問回数	協議会からの答申数	自主的審議事項の件数	市に提出した意見書件数
安塚区	43	53	53	8	8
浦川原区	47	39	39	20	8
大鳥区	42	63	63	7	5
牧区	47	50	50	6	4
柿崎区	51	43	43	19	8
大潟区	50	32	32	11	10
頸城区	28	47	47	4	0
吉川区	42	46	46	11	1
中郷区	46	38	38	11	5
板倉区	37	75	75	14	6
清里区	43	35	35	13	4
三和区	34	46	46	6	2
名立区	46	37	37	7	1
合計	556	604	604	137	62

10

上越市の地域協議会の概要②

- 地域協議会の委員は…
 - 公募選制に基づき市長が選任(任期4年)
 - 区の住民からの公募
 - ⇒ 定数よりも多かった場合は、選挙結果を尊重し選任。少なかつた場合は市長が選任。
 - 委員は無報酬(交通費相当額は支給)
- 「公募選制」は…
 - 地域としての意思決定を行うため、住民代表性を担保する仕組み
 - 応募者数の減をどう捉えるか
 - ⇒ 13区で192人の定数に対し、平成17年2月:189人 → 平成20年4月:145人

11

公募公選の状況(平成17年2月)

地域自治区の名称	人口(H12国調)	定数	応募者数	選任投票	応募者からの選任数	応募者以外の選任数
安塚区	3,733	12	14	○	12	0
浦川原区	4,202	12	13	○	12	0
大鳥区	2,480	12	12	×	12	0
牧区	2,991	14	12	×	12	2
柿崎区	12,116	18	20	○	18	0
大潟区	10,881	18	22	○	18	0
頸城区	9,538	18	18	×	18	0
吉川区	5,516	18	18	×	18	0
中郷区	5,259	14	14	×	14	0
板倉区	7,534	18	18	×	18	0
清里区	3,217	12	4	×	4	8
三和区	6,284	18	18	○	18	0
名立区	3,388	14	10	×	10	4
合計	-	192	189	-	178	14

公募公選の状況(平成20年4月)

地域自治区の名称	人口(H17国調)	定数	応募者数	選任投票	応募者との定数の差	応募者のうち現委員
安塚区	3,340	12	12	×	0	7
浦川原区	4,032	12	7	×	▲5	5
大鳥区	2,249	12	11	×	▲1	6
牧区	2,641	14	12	×	▲2	6
柿崎区	11,484	18	12	×	▲6	8
大潟区	10,401	18	10	×	▲8	9
頸城区	9,746	18	18	×	0	7
吉川区	5,142	16	11	×	▲5	4
中郷区	4,733	14	14	×	0	6
板倉区	7,517	16	12	×	▲4	4
清里区	3,152	12	7	×	▲5	4
三和区	6,190	16	15	×	▲1	7
名立区	3,169	14	4	×	▲10	3
合計	-	192	145	-	▲47	76

地域協議会委員の選任状況(H20.4)

年代	女性	男性	合計	構成比
30歳代	0人	1人	1人	0.5%
40歳代	7人	6人	13人	6.8%
50歳代	17人	42人	59人	30.7%
60歳代	14人	86人	100人	52.1%
70歳代	0人	19人	19人	9.9%
合計	38人	154人	192人	100.0%
構成比	19.8%	80.2%	(平均年齢:61.1歳)	

※再任の委員数(前回に引き続き委員となった方): 80人(構成比41.7%)
 ※委員のうち、議員経験者数: 42人(前回は77人。前回比35人減(45.5%減))
 ※委員のうち、町内会長経験者数(現職含む): 61人(前回は29人。前回比32人増(110.3%増))

14

3 13区の住民組織



吉川コミュニティプラザ(旧吉川町役場)

住民組織の設立状況

平成20年11月1日現在

旧自治体名	人口(人)	組織の名称	組織形態
安塚町	3,340	NPO雪のふるさと安塚	NPO法人
浦川原村	4,032	NPO夢あふれるまち浦川原	NPO法人
大鳥村	2,249	大鳥まちづくり振興会	任意団体
牧村	2,641	牧振興会	任意団体
柿崎町	11,484	柿崎まちづくり振興会	任意団体
大潟町	10,401	まちづくり大潟	任意団体
頸城村	9,746	くびき振興会	任意団体
吉川町	5,142	まちづくり吉川	任意団体
中郷村	4,733	中郷区まちづくり振興会	任意団体
板倉町	7,517	板倉まちづくり振興会	任意団体
清里村	3,152	清里まちづくり振興会	任意団体
三和村	6,190	三和区振興会	任意団体
名立町	3,169	名立まちづくり協議会	任意団体

人口は平成17年国勢調査速報値

行政の支援

組 織 名	設立 年月日	設立時の 行政支援	市からの主な委託事業(20年度)
NPO雪のふるさと安塚	H16.8.29	8,000万円	区総合事務所直業務、コミュニティプラザ指定管理 等
NPO夢あふれるまち蒲川原	H16.12.19	2,000万円	敬老会
大島まちづくり振興会	H17.5.29	1,000万円	区/バス運行業務、園外保育等車輿運行業務 等
牧振興会	H16.12.5	2,000万円	区総合事務所直業務、公民館管理業務 等
柿崎まちづくり振興会	H18.5.27	1,500万円	柿崎総合体育館指定管理業務、通園/バス運行業務 等
まちづくり大湊	H16.11.28	7,000万円	保育園通園/バス運行業務、敬老会 等
くびき振興会	H16.9.19	1,500万円	保育園通園/バス運行業務、敬老会 等
まちづくり吉川	H16.3.2	1,000万円	(なし)
中郷区まちづくり振興会	H17.3.24	0円	保育園通園/バス運行業務、敬老会 等
板倉まちづくり振興会	H16.11.29	2,000万円	保育園通園/バス運行業務、敬老会 等
清里まちづくり振興会	H16.10.6	2,000万円	区総合事務所直業務・日常清掃業務 等
三和区振興会	H16.3.23	3,000万円	区総合事務所直業務、保育園通園/バス運行業務 等
名立まちづくり協議会	H18.3.29	0円	保育園通園/バス運行業務、敬老会 等

《問合せ先》 上越市企画・地域振興部 自治・地域振興課

〒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
<http://www.city.joetsu.niigata.jp>
e-mail jichi-chiiki@city.joetsu.lg.jp