

## 「地域自治組織の現状と課題 ～市町村合併と地域自治～」

### 住民代表組織の委員選出方法とその代表性について②

#### 一上越市の公募公選制を事例にして一

##### はじめに

前回の発表では、地域自治組織における住民代表組織の委員選出方法について、その問題点を指摘し、本当に当該地域の住民意見を代表しうるのかという点に対して考察を行った。

ここで再び確認する意味も込めて問題点の整理を行っておこう。まず、「平成の大合併」によって自治体数が大幅に減少し、自治体の範囲が非常に広域化した。これにより、議員数の削減、事務所機能の本庁への移転等が生じ、合併に組み込まれた旧自治体区域の細かな民意をくみ上げることが困難になった。そこで、自治体内の主に旧市町村区域を範囲として、地方自治法・合併特例法に基づく

「地域自治組織」を設置し、自治体内における住民自治の拡充を図る動きが生まれている。

この地域自治組織の根幹を成す、当該区域住民から選出された委員から成る「住民代表組織」であるが、その選出方法が設置自治体ごとに一様でない。特に「当該区域に詳しい者より市長が選出する」という形で、自治会や各種商工農団体の長を市長・事務局側が一方的判断で委員に選出している自治体がほとんどであり、その選出過程に当該区域住民が加わることができず、また知ることも現状として難しいという問題点がある。

確かに自治会・各種商工農団体の長は当該区域に明るいと見えなくもない。しかしながらそもそもそれらの者が当該区域全ての民意を反映し、代表するとは限らないだろう。また、当該区域住民の判断を経ずに市長・事務局側が一方的に選出するというのは最も大きな問題であろう。

これらの論点を考えるにあたって、新潟県上越市の事例が大きく注目されると考えられる。上越市は広域合併に伴い、いかにして各区域の域内自治を今後拡充していくかが焦点となり、全国に先駆けて住民代表組織の公募公選制を実現し、大きな関心を集めている。

そこで本稿では、まず上越市における公募公選制を分析した福田論文（2006）<sup>1</sup>より、市の事例を確認した上で、住民代表組織の代表性について再び考察を行ってみたい。

#### 1. 上越市の地域協議会における公募公選制

上越市は新潟県南部に位置する自治体である。2005年1月、市は旧上越市周辺13町村との合併を果たし、人口21万、面積約970平方キロメートル（東京23区の約1.5倍）のマンモス都市が誕生した。当然のことながら、このように広域の合併を行った場合、各区域住民の意見など無視されるだろうという反対意見が多く出されていた。そこで、行政側、議会側双方がいかにして地域自治を合併後も拡充していくかという点で議論を行った。その結果誕生したのが、公募公選制によって委員を選出した住民代表組織を有する地域自治区であった。このように住民代表組織の委員選出を公募公選制にしている例は本市を除いて無く、全国的に大きな注目を集め、視察が絶えず、メディアから向けられる視線も大きい<sup>2</sup>。

はじめに上越市における地域自治区制度の概要について説明しよう。本市における地域自治区は、合併特例法に基づくものである。旧上越市区域を除く、旧13町村区域それぞれに地域自治区を設置し、当該区域における地域自治の一翼を担うものである。各区域の地域自治区には、それぞれ「事務局」と「地域協議会」が置かれており、この地域協議会が住民代表組織である。この地域協議会が公募公選制になっているのであるが、その選出方法は次のようなものである。すなわち、「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

1 岡田知弘・石崎誠也編著『地域自治組織と住民自治』（2006年、自治体研究社）第三章、福田富『上越市の地域自治組織—公募公選制はどのように実現したか』。なお、福田は2006年現在にいがた自治体研究所副所長を務めている。

2 前掲福島論文より。

じた者について投票を行い、当該結果を尊重し、委員を選任」<sup>3</sup>するというものである。各地域協議会委員の定数は旧町村議会議員数とほぼ同数であり、2005年2月に、新市の市議会議員選出選挙とともに、初めての委員の公募と選挙が実施された。13区中5区で定数オーバーによる選挙、5区で定数どおり、3区で定員割れのため市長による推薦補填が行われた<sup>4</sup>。委員任期は3年・無報酬であり、2008年4月に第2回目の公募による委員選出が行われている<sup>5</sup>。地域協議会の権能としては、主に新市基本計画、当該区域の重要事項についての諮問答申及び意見陳述であり、それらを市長・事務局側が聴くことを義務づけられている<sup>6</sup>。

この公募公選制の意義と今後の課題について、福島は次のように分析する。まず意義についてだが、第1に、選挙によって委員らが「自らの地域の公的な代表である」という認識を住民側が持つことになり、たとえ定数に満たなく選挙が行われなかった区域の場合でも、「立候補によって選出された」委員であると認められている点である。第2に、委員側としても「選挙を前提として選ばれている」という自覚を持って地域協議会に参加している点である。これによって、市長・事務局側によって一方的に選出された公共団体の長からは生じ得ない、自発性を持った活動が継続されているという。第3に、このような公募公選制を実施していることによって、新市基本計画及び当該区域における事業計画を策定する場合、必ず市長・事務局側が各区域の答申・意見を確認した上で策定に入っており、地域自治体の担うべき地域自治機能が機能していると考えられる点である<sup>7</sup>。

一方今後の課題だが、地域協議会がいつまでも「市長の付属機関」で良いのか、という点である。福島論文作成時（2006年）までの制度運用においては、市長側が「市長の付属機関である」各区域地域協議会の意見を尊重した上で新市基本計画・各区事業を展開していた。しかし、双方の意見が食い違った場合、市長側が必ずしも何らかの適切な措置を講じなくても良いのか、という問題点が生じるのである。また、本制度は、地域自治の拡充に意欲を持った職員、市長の存在があったために実現したものであるが、今後の市長選によって当選した市長の方針が必ずしもそうであるとは限らないという点もある<sup>8</sup>。

## 2. 住民代表組織の権限の限界とその位置づけについて

最後に、本事例を踏まえ、筆者なりの考察を行ってみたい。

冒頭で述べたように、住民代表組織の委員選出方法は、多くが市長側による一方的な選出であることが多く、代表制に疑問が残る。よって、今回取り上げた上越市における公募公選制は、その疑問点を払拭すべき一つの先進的な試みであり、今後の動向が注目されると言えよう。

しかしながら、これを他の自治体においても導入することで全ての問題が解決するわけではないだろう。福田が指摘するように、この試みが功をなしてきたのは、あくまでも本市における制度を支える熱意ある職員・首長の存在があったからである。さらに、必ずしも答申事項が市政に反映されるわけではない点を考えると、やはりどのような選出方法を取ったとしても、住民代表組織が地域の声を完全に反映するわけではないといえるだろう。

すなわち、そもそも住民代表組織には、その権限に限界があるという点を指摘する必要がある。市町村合併後の地域自治は、住民代表組織が諮問・答申、意見具申機能しか主に有しない地域自治組織のシステムでは、合併前同様に担保されるとは限らないのである。もちろん、旧議会が果たしていた機能の代替とは完全にはなり得ない。もし、住民代表組織にそのようなより重要な権限が与えられるとすれば、委員の地位をどのように扱うのか、無報酬や日当性で扱う臨時職のような位置付けのままで良いのか、という問題にも突き当たる。

よって、住民代表組織にはその権限に限界があり、代表制にも疑問が残るが、合併後の地域自治を拡充する「さしあたってのシステム」という位置付けがなされた上での議論が必要だと思われる。こ

3 『上越市地域協議会委員の選出に関する条例』第3条より抜粋。

4 前掲福島論文においてまとめられている制度運用の経緯より(p.94～p.95)。

5 なお、2008年4月に行なわれた公募では、全区ともに定員オーバーによる選挙は無かった(上越市HP『地域協議会委員の公募の結果』より。2008年11月30日閲覧、<http://www.city.joetsu.niigata.jp/contents/town-planning/jitiku/iin02.html>)。本論では取り上げないが、新市設立時の公募公選制の機運が損なわれずにいるかについての調査が必要であると考えられる。

6 前掲福島論文、p.96より。

7 同論文、p.96～p.97より。

8 同論文、p.121～p.122より。

これらの諸点を含め、修士論文にてまとめていきたい。

<参考文献>

- ・岡田知弘・石崎誠也編著『地域自治組織と住民自治』（2006年、自治体研究社）第三章、福田富『上越市の地域自治組織—公募公選制はどのように実現したか』
- ・『上越市地域協議会委員の選出に関する条例』
- ・上越市 HP 『地域協議会委員の公募の結果』  
(2008年11月30日閲覧、<http://www.city.joetsu.niigata.jp/contents/town-planning/jitiku/iin02.html>)