

新潟市区自治協議会の参加機能についての検討

— 新潟市西区自治協議会の例を参考に —

石 崎 誠 也

1、はじめに

筆者は既に新潟市区自治協議会の機能について検討したが*¹、その後、特に新潟市西区自治協議会の活動について自治協議会の機能が発揮されたと思われる動きがあったので、それについて紹介しつつ、自治協議会の機能をさらに検討したいと考える。

2、新潟市自治協議会とは

(1) 設置根拠

最初に簡潔に新潟市区自治協議会の概要を紹介する。いわゆる「平成の市町村大合併」が強力に推進されていた2004年に地方自治法（以下「法」という）の一部改正があり、市町村に地域自治区を設けることができ、地域自治区を設置した場合には、各自治区に地域協議会を置くことが定められた（法202条の4から202条の9）。同時に、指定市（いわゆる政令指定都市）においても行政区に区地域協議会を設置することができる旨の改正も行われた（法252条の20第6項以下）。指定市の場合であっても、法202条の4により地域自治区を設置することができるが、その場合は行政区毎にその区域を分けて設置されることとされた。また、地域自治区を設ける

場合は、市町村の全区域をいくつかの地域自治区に分けることが必要であり、この原則は指定市にも妥当するが、地域自治区を設置している行政区には区地域協議会を置かないこと及び区地域協議会を設置している行政区には、地域自治区を置かないことも認められることとなった。つまり、指定市にあっては、区地域協議会と地域自治区（地域協議会を設置する）は一階建てと二階建てが併存する可能性を認めたものである。

新潟市は、2005（平成17）年4月に周辺12市町村と合併（同年10月にさらに一町と合併）したが、そのとき「分権型政令指定都市の実現」が合併の基本方針のひとつとなった。それに基づき、新潟市は指定市の指定に先駆けて、2006（平成18年）年に「新潟市区自治協議会条例」（以下、「条例」という）を制定し、区自治協議会の設置の法的準備を行った。そして、2007（平成19）年、指定市移行と同時に、全区に区自治協議会を設置した。

（2）構成

新潟市区自治協議会条例によれば、地方自治法の区地域協議会を「区自治協議会」と称し、各行政区に設置することとした。しかし、地方自治法202条の4の地域自治区は設置しないこととし、地縁地域組織である自治会（町内会）その他の地域組織を再編成した「地域コミュニティ」を、主に小学校区を単位として、市の強力な「要請」で設置することとした。つまり一階建て方式を採用したこととなる。

各区自治協議会の委員数は人口によって定まるが、平成27年度は30人から38人である。委員は市長が選任するものであるが、条例2条2項は委員選任の基準として、地域コミュニティから推薦された者（1号委員）、公益的団体から推薦された者（2号委員）、学識経験者（3号委員）、公募による者（4号委員）、その他特別の理由により市長が委嘱した者（5号委員）をあげる。委員の任期は2年であるので、2015年4月より第5期となる。

（3）権限

区自治協議会は次の事項について市長の諮問に対し答申を行う（条例7条2項）。

- ①区役所が所掌する事務に関する事項
- ②前号に掲げるもののほか、市が処理する区の区域に係る事務に関する事項
- ③市の事務処理に当たっての区民等との連携の強化に関する事項

そのうち、次の事項については、市長は区自治協議会に必ず諮問しなければならない（条例7条3項）。

- ①総合計画及びこれに準ずる計画に関する事項
- ②区役所が所管する公の施設の設置及び廃止に関する事項並びに管理に関する基本的事項
- ③区役所が企画立案を行う施策のうち、市長が定める事項

また、区自治協議会は諮問がなくとも必要と認める事項につき市長に対して意見を述べることができる（条例7条2項柱書き）。

区自治協議会の答申及び意見は拘束力を有するものではないが、「市長その他の市の機関は、前2項の意見を勘案し、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。」とされており（条例7条4項）、市長その他の市の機関は自治協議会の意見・答申を勘案する義務がある。

3、新潟市西区自治協議会の状況

本稿は、区役所設置にかかる新潟市西区自治協議会の活動経験を検討することによって、区自治協議会の機能を検討しようとするものである。新潟市の各区自治協議会の概要及び活動状況は、過去のものを含め、それぞれの区のwebサイトより閲覧することができる。本稿作成に当たっては

西区 web サイトの西区自治協議会のページを参照した。^{*2}

（１）新潟市西区の概況

新潟市西区は、合併前の旧新潟市の西部にあり、従前は農業の盛んな地域であったが、1972年から始まった新潟大学の移転とも相まって文教地・住宅地としての特質を持つようになり、さらに近年では大規模商業施設の相次ぐ開設に伴い、商業地としての特徴を備えるようになってきている。面積94平方キロメートル、人口は約16万人である。人口は新潟市8区中第2位である（第1位は中央区）。

（２）新潟市西区自治協議会の構成

委員の構成は次の通りである。

| | 合計 | 1号委員 | 2号委員 | 3号委員 | 4号委員 | 5号委員 |
|--------------|----|------|------|------|------|------|
| 第1期（2007-08） | 31 | 15 | 4 | 3 | 5 | 4 |
| 第2期（2009-10） | 30 | 15 | 4 | 3 | 5 | 3 |
| 第3期（2011-12） | 31 | 15 | 9 | 1 | 4 | 2 |
| 第4期（2013-14） | 33 | 15 | 10 | 1 | 5 | 2 |
| 第5期（2015-17） | 35 | 15 | 11 | 3 | 5 | 1 |

西区自治協議会にあつては、地域コミュニティ協議会から選出された委員15人が約半数を占めるが、過半数には至っていない。公募委員が比較的多く、それが西区自治協議会の特徴となっている。また、西区にある新潟大学と新潟国際情報大学から学生及び教員が1名ずつ委員となっていることもその特徴といえよう。学生委員は第2期までは5号委員であったが、第3期からは2号委員となっている。学生委員については、前任委員または教員委員が後継委員候補者の内諾を得て、大学が推薦するという方式を

とっているようである（第4期の学生委員についてヒアリングをしたところ、所属を同じくするサークル前任委員から頼まれたという委員と、区自治協議会委員である大学教員から頼まれたというケースがあった）。

（3）本会議の状況

例えば、第4期第1年度（2013年度）の開催状況は次の通りである。

- ①開催回数は定例会12回（毎月1回）及び臨時会1回（5月）であった。
- ②出席委員数は平均26.1人であった。傍聴者は平均6.4人である。
- ③市職員の出席者は、西区長、西区副区長、区役所の各課長（地域課、区民生活課、健康福祉課、保護課、農政商工課、建設課）、各出張所長、地区公民館長等であり、議題によって本庁からの担当者も出席する。
- ④開催日及び会議時間は主に平日午後であり、会議時間はおおむね2時間程度である。なお、土日開催や夜間開催はしていない。

（4）本会議の主な審議事項

本会議での審議事項及び報告事項は多岐にわたるが、2013年度において審議事項として筆者の目についたものとしては次のようなものがある。

- ①西区内体育施設の指定管理者の公募
- ②BRT・バス路線再編問題・地域公共交通検討会議関係（第6回・第11回・第12回）。特に第4回会議では、新潟市議会9月定例会でのBRT連節バス購入関連議案の提出に関する要望書が採択された。
- ③市の設置する各種会議委員の推薦。例えば、新潟市防災会議委員、新潟市国民保護協議会委員、新潟市犯罪のない安心・安全な

まちづくり推進協議会委員、西区地域公共交通検討会議委員、(仮称)水と土の芸術祭2015実行委員会委員等である。

- ④市長の西区ミーティングについて（第4回）
- ⑤西区予算の説明と質疑
- ⑥平成26年度特色ある区づくり事業（第6回、第8回、第9回）。なお、2013年度の実績として、区決定事業（2000万円）と区自治協議会決定事業（500万円）があり、後者は最終的に本会議で決定する。前者（区決定事業）についても、区自治協議会に詳細な報告がなされている。
- ⑦新潟市ごみ処理手数料還元市民検討会議の報告と質疑（第6回・第9回）
- ⑧西区文化フェスティバル
- ⑨「地域（区）における自治の深化」について（第6回・第12回）
- ⑩青山浄水場の汚泥問題（第7回）
- ⑪新潟市区長公募への応募状況（第8回）
- ⑫区ビジョンまちづくり計画の策定（第9回）
- ⑬新たな津波浸水想定について（第10回・第11回）
- ⑭地域活動補助金の試行（案）について（第10回）
- ⑮地域包括ケアシステムの構築に向けて（第10回）
- ⑯第4期第1年度を振り返って（第12回）
- ⑰西区自治協議会組織運営に関する事項。例えば、組織・部会・分担等の決定（第1回・臨時会）、部会及びプロジェクトチームからの報告（毎回）、広報紙についての報告と質疑等である。

（5）部会とプロジェクトチーム

区自治協議会はいずれの区においても部会制を設けており、西区自治協議会も三つの部会を設けている。第4期にあつては、次の3部会において

おり、これは現在の第5期にも引き継がれている。

第1部会（防犯、防災、自然環境、住環境、その他）

第2部会（保健福祉、文化、教育、その他）

第3部会（農林水産業、商工業、交通、その他）

また、アドホックなテーマを討議・立案・実施するプロジェクトチームを併行して設置しており、委員は部会とプロジェクトチームのそれぞれに属している。第4期のプロジェクトチームは次の通りであった。

プロジェクトチーム1（区制のあり方、区役所整備及び区内施設の新設・用途変更）

プロジェクトチーム2（自治協議会広報紙の編集）

プロジェクトチーム3（西区アートフェスティバル）

第5期は第4期のプロジェクトチーム1に相応するものは設けず、2チームとなっている。また、過去においては新潟市西区の住民にとって特に重要な問題である海岸近くの住宅地における飛砂問題を検討するプロジェクトチームが置かれたこともある*³。ちなみに学生委員はプロジェクトチーム3に参加しており、西区アートフェスティバルの企画・実施に関与することが委員としての存在感を最も感じたときであったとヒアリングに回答していたが、ここではいわゆる協働型住民参加の機能が現れているように思われる（後に述べるが、区自治協議会の性質は基本的には参加型住民参加組織であると考える）。

4、区役所設置をめぐる問題

西区自治協議会が市ないし区の政策決定に強い影響力を与えたと思われるものが、2008年から2010年にかけての西区区役所整備問題であると思われる*⁴。政令指定都市移行後、西区の区役所は西区のほぼ中央部にあり、JR線駅に比較的近接した旧出張所の一つを改装して使っていた。し

かし、狭隘なこと、建物が二カ所に分かれること、耐震構造上も問題があったことから、新潟市は西区区役所の整備を重点的政策とした。しかし、この案の中には、区役所を別の場所に新築する案も含まれていたため、立地問題が重要な論点となった。

（１）立地問題

①新区役所の整備が初めて区自治協議会に報告されたのは、2008年度第8回本会議（平成20年12月25日）である。このとき、区事務局より、新潟市の平成20年10月20日付け「区役所整備の基本的方向に関する報告書」が示され、西区区役所の整備が新潟市においても優先的順位にあることが説明された（施設1位、交通アクセス3位、安心安全4位）。

②その後、2008年度1月から3月にかけての本会議でこの問題が本格的に審議された記録はないが、2009年4月より始まる第2期区自治協議会において、プロジェクトチーム3（区役所整備及び区内施設の新設・用途変更に関するもの）が設けられ（以下、「PT3」と略称する）、同チームでは第2回（平成21年7月30日）から第10回（平成22年3月23日）にかけてこの問題を審議している。それによれば、区事務局より、他市（浜松市）との比較を含む詳細な資料が提示され、委員の間で相当深い議論がなされたことがうかがわれる^{*5}。

③PT3の議論において区民の意見を踏まえることの重要性が指摘され、第5回PT3会議（2009年11月6日）で地域コミュニティ協議会の意見を聞くこと及び区民アンケートを取ることが確認された。そして、第8回PT3会議（2010年1月14日）でアンケートの具体的実施方針が事務局より説明され、2009年度第10回本会議（平成22年1月25日）でアンケート実施についての議論がなされ、それが承認されている。アンケートは同年1月25日から2月15日まで実施され、約2万（20,492）の回答数があったとされている。その結果、現在の区役所分館を耐震補強をして機能を維持する

という案（方策1）が相対的に最も多く（23.2%）、そのほかの方策案を含め、現在の区役所の設置地に区役所を維持するという案が多数の回答であった。PT3は第9回会議（2010年3月8日）及び第10回会議（同年22年3月23日）での討議を経て、本会議への報告がなされ、2010年度第1回本会議（同年4月26日）で、区自治協議会の詳細な「西区役所庁舎の整備に関する調査結果」が採択され、併せて新潟市長に対する要望書が決議された。その要望書では、1. 現在地での区役所整備とすること、2. 分散している組織を同一の建物内に置くことや駐車場の整備を行うことがあげられ、併せて身近な行政サービスの拠点として出張所の新設を求める意見が多数あることが付記されている。

（2）区庁舎の整備問題

①その後、現在地での区役所整備を前提とした西区役所整備事業基本計画案が2010年度第11回（2011年2月26日）の本会議で示されパブリックコメントがなされた。また、同整備に当たり、新市庁舎の整備（駐車場を含む）の具体策への区の自治協議会の積極的な関与（意見・要望の提出）がなされている。

①新区庁舎の整備は2013年までに行われ、2014年1月14日使用開始となった。新庁舎は、西区役所本館と同一敷地内に位置し、延床面積4200平方メートル、地上4階の鉄骨造で、総事業費は約18億7000万円とのことである*6。

5、まとめにかえて

①新潟市西区自治協議会の活動をみると、市ないし区の政策決定への住民参加機能を有する組織として一定の役割を果たしていると考えられる。市及び

区の政策決定につき、30人もの住民が発言・質疑・提案できる正規会議は重要であろう（新潟市全体では250人以上の市民が区自治協議会の委員となっている）。たしかに、区自治協議会が市の全体の重要な政策決定にどの程度の影響を与えているかはさらに検証が必要であるが、各区の個々具体的な実施段階では住民意見や住民要求を一定程度反映させる機能を有している。この点では、区自治協議会が法律及び条例に根拠を持つ市の正規機関であるということが重要であろう。市及び区は、区自治協議会に重要な資料を提出し説明する義務を負っており、必要があるときは本庁の担当職員に対しても質疑を行うことができる。また、西区のように住民アンケートが必要であると判断した場合は、市の措置としてアンケートが実施される。このような対応は、地縁住民組織（自治会や自治会連合会）等住民自主組織の意見ないし要求の表明の仕組みでは十分に対応できなかったところを克服しうるのである。

また、区自治協議会委員の熱心な議論は市・区当局の理解を得る要因となり得るものであり、それによって市及び区の政策決定に影響を及ぼしうる。西区の区役所設置に関するPT3の委員の一人（公募委員）は、拘束力を有しない区自治協議会はいわゆる「ガス抜き」的機能しか持たないかもしれないと思ったが、熱心な議論は区に反映するものであることと感じたと筆者の質問に答えていたが、そのような可能性を否定することはできないであろう。

②このような参加機能をもつ正規機関としての区自治協議会にあっては、委員会の正統性をどう確保するかという問題がある。つまり委員選出の問題である。現実には30人もの委員を公募しあるいは選挙するというのは困難であるので、新潟市が行っているような地域住民組織や当該地域において多くの居住者から構成される団体の推薦という形を採用することはやむを得ないことがある。しかしながら、新潟市西区の実情をみると地域コミュニティ代表はいわゆる町内会の会長・役員であることが多く、一定年齢層に偏りがちである。西区では学生2名が大学から推薦を受けて委員

となっているが、各区には当該区域において多くの構成員を持つ団体（例えば労働組合・スポーツ団体・社会福祉関係団体・環境保護団体・当該地域で公益的活動をするNPO団体など）の推薦を求める方法も考えられよう。

同時に西区の委員会の議論状況を見ると公募委員が比較的積極的に発言をしているおり、公募委員の重要性も意識せざるをえない。また、西区では地域コミュニティ協議会の推薦委員は、委員会での発言において推薦母体たる各地域コミュニティの意見に拘束されるかという問題があったようであるが（ヒアリングによる）、制度上は非拘束委任であるべきであるとしても、実際には、選出母体の意思と異なる発言をすることには慎重になるであろう。その点において公募委員は自由に発言することがより容易である。そのため、公募委員数を一定数維持することが重要であり、公募しやすい状況を作ることも大切である。公募委員への応募者に対し抱負等を書いた書類を提出させて面接をすることも少なくないが、それが敷居を高くするものであれば再考を要する。公募委員が定数を超過する場合は、区自治協議会で意見表明の上、選挙するという方式も考えられよう。準公選という方式も全く否定できないものではない。

③区自治協議会において委員会の審議が形骸化せず、委員がその存在意義を感じて積極的に発言するようになるためには、やはり市及び区の重要な政策決定に関与しているという実感とそれに伴う責任感を感じる必要があるように思う。例えば、新潟市長は区長の任命にあたって公募制を採用しているが、公募者の適否について、区自治協議会の意見を求める（そのため応募者は区自治協議会で見解を述べる機会を持つようにする）ということも考慮に値するし、ソウル市の予算決定における市民参与制度のように、一定額の予算案の策定につき区自治協議会の決定を尊重するという方式も検討されてよいのではなかろうか*7。

平成24年11月に発表された政令市にいがたのあり方検討委員会の「政令市にいがたのあり方に関する提言」は、区自治協議会、地域コミュニ

ティ協議会が地域課題解決型の活動へとシフトしていくことを提案し、他方で、「区自治協議会などの活動が市への要望に偏らないような活動支援」と記している。しかし、協働型の地域住民組織の必要性及び区自治協議会がこれらの活動の要としての機能を有することは否定しないが、「市への要望」をまとめ、提言する参加型の機能を軽視すべきではない。

本稿は、平成26年度新潟大学人文社会科学・教育学系プロジェクト研究「地域」概念の公法学的検討」の研究成果の一部である。

註

- * 1 石崎誠也「新潟市における区自治協議会の機能」法政理論（新潟大学学会）42巻1号1-20頁。
- * 2 <http://www.city.niigata.lg.jp/nishi/torikumi/jichikyogikai/index.html>
- * 3 拙稿・前掲注1参照。飛砂問題に関するプロジェクトチームの活動については、例えば2009年度については<http://www.city.niigata.lg.jp/nishi/torikumi/jichikyogikai/kako/h20.html>から参照することができる。
- * 4 区役所問題に関する区自治協議会本会議の状況は、2009年度区自治協議会本会議のページ等を参照した。<http://www.city.niigata.lg.jp/nishi/torikumi/jichikyogikai/kako/h21/honkai.html>
- * 5 PT3の審議概要（委員の発言の要約）と同会議へ提出された資料は新潟市西区webサイトより閲覧できる（<http://www.city.niigata.lg.jp/nishi/torikumi/jichikyogikai/kako/h21/pro3.html>）
- * 6 西区webサイト。なお、西区自治協議会が提出した上記の「西区役所庁舎の整備に関する調査結果」にはアンケートで提案された各方策の費用（概算）も掲載されている。それによれば区役所・図書館・公民館の完全移転・新築だと約29億円の費用がかかると予測されている。
- * 7 ソウル市の予算決定市民参与制度については、김진영「서울특별시 주민참여예산제도의 공법적 문제점과 개선방안의 연구」(KIM JIN YOUNG「A Study on the Problems on the Public Law and Improvements of the Seoul Metropolis Participatory Budgeting」) 仁荷大學校 法學研究 第18輯 第1號 2015년3월31일, 189-220쪽 Inha Law Review, The Institute of Legal Studies Inha University Vol.18, No.1, March, 2015によった。

訂正

前号（47巻3・4号）掲載の拙稿「行政処分差止訴訟についての若干の考察」で、注記の欠落がありました。107頁3行目～4行目の塩野教授の見解の典拠につき、「塩野宏『行政法Ⅱ〔第5版補訂版〕』有斐閣（2013年）248頁」を追加します。（石崎誠也）