

新潟市における区自治協議会の機能

石 崎 誠 也

はじめに

新潟市は2005（平成17）年3月に周辺12市町村と合併し、さらに同年10月に巻町と合併することによって、面積726.10平方キロメートルの広大な面積を持つ市となり（人口80.6万人）、その後2007年4月に八つの行政区を持つ政令指定都市（以下、「政令市」という）となった。そして、政令市移行と同時に、地方自治法（以下、「法」という）252条の20第6項に定める区地域協議会を「区自治協議会」として設置することとした（新潟市区自治協議会条例1条1項、以下、「条例」という）。

本稿は、新潟市におけるこの2年間の区自治協議会の活動状況を見ることによって、その機能と課題を検討しようとするものである。なお、2009年3月末で最初の委員の任期が終了したので、本稿では、2007年4月から2009年3月末までの区自治協議会を第1期と、2009年4月からの区自治協議会を第2期と呼ぶことにする。

本稿において、法律・条例の条項を示すときは、条を§（パラグラフ）で示し、項は丸数字で示す（項はローマ数字で示すのが通例であるが、丸数字の方が誤読が少なく、六法の一般的な記載方法とも合致するので、この記載方法を採用することにした）。

1、新潟市の区自治協議会制度の概要

(1) 地方自治法の定める地域自治区・地域協議会制度と

区地域協議会制度

①いわゆる平成の大合併が強力に推進されるなかで行われた2004年の地方自治法（以下「法」という）の改正で、新たに「地域自治区」制度が導入された（法 § 202 の4ないし § 202 の9）⁽¹⁾。

この地域自治区は、条例により市町村の区域をさらにいくつかに分けて設置されるもので、各地域自治区には「地域協議会」が必ず設置される。地域協議会の構成員（委員と称することが多い）は市町村長が選任するが、長は選任にあ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配慮しなければならない（法 § 202 の5②）。住民が選挙で構成員を選ぶことまでは保障されていないが、各自治体が条例で選挙に準じた方法を取り入れることは可能であろう⁽²⁾。

地域協議会は、市町村長の諮問に対し意見を述べるほか、当該自治区の必要な事項について意見を述べることができる。市町村長はこれらの「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。」（法 § 202 の7③）。すなわち、地域協議会の意見は長の判断を実体的に拘束するものではないが、単なる陳情や要望ではなく、市町村長はそれを勧案する義務がある。

②2004年の地方自治法改正は、同時に、政令市に「区地域協議会」を設

(1) 地域自治区については拙稿「地域自治区の法的性格と課題」岡田知弘・石崎誠也編著『地域自治組織と住民自治』自治体研究社（2006年）55頁以下。

(2) 上越市の公募公選制は全国的に知られている。これは、委員は公募のみによるものとし、応募者が定数を超えるときは選挙を行い、その結果を尊重して市長が選任するというものである。上越市の地域自治区については、福島富「上越市の地域自治組織」前掲書（注1）93頁以下に詳しい。

けることもできるようにした。区地域協議会を設置する場合は、条例により区ごとに設置する（法 § 252 の 20⑥）。「区地域協議会」の構成員の選任や権限等については、①で述べた「地域協議会」に関する規定が準用される（同条⑦）。

政令市が地域自治区を設置することも当然に可能であるが、その場合は、一つの区をさらに分けて地域自治区を設置し、各地域自治区に地域協議会を置くことになる（同条⑧）。地域自治区を設け、さらに区に区地域協議会を置くことができるので、この場合は地域協議会と区地域協議会の二階建てとなる。新潟市は地域自治区を設けなかったが、浜松市は、合併時に旧市町村単位で地域自治区を設置し、政令市移行時に区地域協議会を設置したので、現在も一部の区域を除き、地域協議会と区地域協議会の二階建てとなっている⁽³⁾。

(2) 新潟市の区自治協議会制度

①新潟市は2006年に新潟市区自治協議会条例を制定し、2007年4月の政令市移行と同時に、各区に区自治協議会を設けた（表1参照）。

区自治協議会の委員数は30人以内であり（ただし、人口が10万人を超える区は、超過数が1万人を増すごとに30人に1人を加えた人数以内とする）、次の区分に従って市長が選任する（区自治協議会発足時及び改選時の委員構成は表1に記載）。

- (1) 地域コミュニティ協議会がその構成員のうちから選出する者
- (2) 公共的団体等がその構成員のうちから選出する者

(3) 詳細は浜松市のwebページに記載されている（<http://www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/lifeindex/participation/kaigi/chiikikyougikai/index.htm>）。浜松市の地域自治区については、佐藤正之「浜松市における地域自治組織－地域協議会の設置例－」愛知大学中部地方産業研究所編『年報・中部の経済と社会』2005年版41頁以下参照。

表1 新潟市区自治協議会の委員数及び内訳

区	期	人口	委員 上限数	委員数	コミ協 選出	公共的 団体選出	学識 経験者	公募	市長 認定	再任者	再任率
北区	第1期	78,417	30	30	10	13	4	3	0		
	第2期	78,020	30	30	10	11	4	3	2	19	63.3%
東区	第1期	139,108	33	30	12	4	7	5	2		
	第2期	138,705	33	30	12	5	6	5	2	16	53.3%
中央区	第1期	171,177	37	34	23	4	2	4	1		
	第2期	171,959	37	35	23	5	2	4	1	21	60.0%
江南区	第1期	68,558	30	30	8	6	5	3	8		
	第2期	69,175	30	29	9	4	5	3	8	14	48.3%
秋葉区	第1期	78,363	30	30	11	8	6	4	1		
	第2期	78,540	30	30	11	7	6	4	2	15	50.0%
南区	第1期	48,334	30	30	12	7	3	5	3		
	第2期	47,764	30	30	12	7	3	5	3	21	70.0%
西区	第1期	154,712	35	31	15	4	3	5	4		
	第2期	155,191	35	30	15	4	3	5	3	16	53.3%
西蒲区	第1期	63,690	30	30	12	9	5	3	1		
	第2期	62,644	30	30	12	9	5	3	1	18	60.0%
合計	第1期	802,359	255	245	103	55	35	32	20		
	第2期	801,998	255	244	104	52	34	32	22	140	57.4%
平均	第1期	100,295	30.6	12.9	6.9	4.4	4.0	2.5	30.6		
	第2期	100,250	30.5	13.0	6.5	4.3	4.0	2.8	30.5	17.5	

第1期の委員数及び内訳は2007年5月、第2期の委員数及び内訳は2009年4月のもの。

委員数及びその構成は各区webサイトの区自治協議会のページ記載による。再任者数は各区地域課に問い合わせた。第1期の人口は2007年3月、第2期の人口は2009年3月の住民基本台帳人口（新潟市webサイトの統計情報による）。なお、委員上限数は国勢調査によって決まるのであって、住民基本台帳登録数によって決まるものではない。従って上記数値は人口動態を示すものにすぎない。

(3) 学識経験者

(4) 公募による者

(5) 前各号に掲げる者のほか、市長が必要と認めた者

このうち、(3) (4) (5)については、発足時は各区自治協議会準備会に置かれた推薦会が、第2期（2009年4月から）は各区自治協議会に置かれた推薦会議の推薦に基づいて市長が選任している。

委員の任期は2年間で1回に限り再任が認められる。発足時の制度設計では、公募委員に限り再任を認めないとされていたが⁽⁴⁾、区自治協議会よ

(4) 新潟市政策企画部区政推進課『新潟市区自治協議会運営指針』平成19年4月（以下「指針」という）18頁。

り公募委員についても再任を認めるべきであるとの意見がだされ、第2期（2009年4月から）の委員選任を前にして、公募委員についても再任が認められることとなった。

なお、2009年4月より、第2期の区自治協議会が発足しているが、全区を合わせると244人の委員が選任され、そのうち再選委員は140人である（再任率は57.4%）。

②区自治協議会の役割は次のとおりである（条例 §7①・同②）。

第1項 区自治協議会は、区民等の参画を通じて、多様な意見を調整し、その取りまとめを行い、区民等と市との協働の要となるよう努めるものとする。

第2項 区自治協議会は、次に掲げる事項のうち、市長その他の市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、市長その他の市の機関に意見を述べることができる。

- (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

第2項のうち市長の諮問に対する区自治協議会の意見を「答申」と、区自治協議会が必要と認めるものについての意見を「建議」と称している⁽⁵⁾。

③また、市長は次の事項については必ず関係区自治協議会に諮問し、その意見を聞かなければならない（条例 §7③：必須意見聴取事項）。

- (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

(5) 「答申」「建議」「回答」の用法については、指針33頁。

(3) 区役所が企画立案を行う施策のうち、市長が定める事項これらに関する区自治協議会の意見を「回答」と称している。

④「指針」では、②の答申・建議及び③の回答他に、「参考意見の聴取」として「市長等は、市の施策に対する参考意見の聴取など、諮問に至らない事項や必須意見聴取事項に該当しない事項について、諮問の手続によらず区自治協議会の意見を聴くことができる」としている。

(3) 地域コミュニティ協議会について

上述のように、新潟市は地域自治区は設置していない。その代わりに、新潟市は、区自治協議会の設立と併せて、地域コミュニティ協議会（以下、「地域コミ協」という）の設置を強く指導した。地域コミュニティ組織は旧豊栄市や旧新津市には合併以前より存在していたが、それ以外の殆どの地域では、2006年頃に主に小学校区を単位として設立されたものである。2009年5月時点で97地域コミ協が設立されている⁽⁶⁾。

地域コミ協は、条例で「主として小学校又は中学校の通学区域内に居住し、又は所在する住民及び自治会、町内会その他公共的団体等で構成された地域の課題に取り組むための活動の主体となる組織をいう。」と定義されているが（条例 §2②1号）、これ自体は任意の住民組織であって、市の組織・機関ではない。その点では、法が予定する地域自治区とは異なるものである。

(6) 新潟市の地域コミュニティ協議会の一覧は新潟市webサイト中次のページで閲覧できる。<http://www.city.niigata.jp/info/kusei/com/keseijyokyo.htm>

2、第1期(2007～2008年)の新潟市区自治協議会の状況

(1) 西区自治協議会の活動状況

区自治協議会の活動状況のイメージを掴むために、ここでは西区自治協議会の第1期の議論状況を概観したい。西区を取り上げた理由は、本学が西区にあるからというだけであって、それ以上の特別の意味はない⁽⁷⁾。なお、西区では、新潟大学と新潟国際情報大学の学生がそれぞれ1名、市長が必要と認めた者として西区自治協議会委員に選任されている。

①協議会

協議会は、2007年度12回、2008年度11回開催されており、平均して26.3人（1年目は27.8人、2年目は24.6人）の委員が出席し、傍聴者も平均8.7人（同じく10.9人、6.2人）であった。主な討論テーマは次のとおりである⁽⁸⁾。

(ア) 条例 §7③による必須意見聴取事項について

2007年6月 西区区ビジョンまちづくり計画について（2008年1月、それまでの協議で議決してきた内容をもって回答とした。）

2007年7月 平成20年度特色ある区づくり事業について（同年9月、5つの継続事業に加え、新規事業として、「地場産学校給食推進事業」、「西区地域子育て支援事業」、「環境

(7) 本稿の記述は、西区のwebサイト（<http://www.city.niigata.jp/info/nishi/about/conference.html>）に掲載されている区自治協議会関係資料及び関係者への聞き取りによるものである。

(8) (ア)と(イ)は「第1期西区自治協議会 成果と課題（平成19年度から20年度）」（http://www.city.niigata.jp/info/nishi/about/conference_pdf/h20/vol11/si_03.pdf）に記載されていた意見聴取時期・件名・回答の概要から、(ウ)は西区webサイトの区自治協議会の議事概要から、主なものを取り上げたもの。このうち(イ)は「参考意見の聴取」に係るものと思われる。

スクールの設置」を提案した。）

- 2007年11月 新潟市・黒埼町合併建設計画の見直しについて（同月、市の見直し案に同意した。）
- 2007年12月 保育園再編実施計画（素案）について（2008年2月、板井保育園の取り扱いに対する配慮、外国籍児童の保育に係る幼・保・小の連携強化、保育園整備前における地元意見の聴取、周辺道路のスピード規制などを意見として回答した。）
- 2008年6月 平成21年度特色ある区づくり事業について（同年9月、8つの継続事業に加え、新規事業として健康づくりに関する事業の追加を提案した。）

「西区・区ビジョンまちづくり計画」は分科会で討議され、事務局原案に対し相当多くの意見や提案がなされており、区自治協議会の意見がある程度反映したものになっている。このビジョンは、その後、各地域コミ協等での説明会等やパブリック・コメントを経て、2008年3月の区自治協議会で概要が報告され、4月の協議会で詳細版が報告されている。

特色ある区づくり事業は、区自治協議会委員のアンケートを参考にしつつ事務局が原案を提示し、協議会の審議を経て、次年度に予算化するという手順で具体化される。2007年度は、第5回協議会でアンケート結果が示され、第6回協議会で事務局原案が示されている。事業は全部で8事業あり、3事業が新規事業、5事業が継続事業である。新規事業の一つは委員のアイデアによるものである。この原案に対し、協議会は特に議論なく事務局原案を承認している。2008年度は、事務局から8事業案が示され、それらはすべて継続事業であったが、協議会での審議で「健康作りの事業」を取り入れることが決まった（第5回）。これは「西区自らすすめる健康づくり推進事業」（約179万円）

として、事業に取り入れられ、9事業が予算化されることが決まりました。特色ある区づくり事業は、事務局のイニシアティブが強いものであるように思われるが、それでも区自治協議会の議論がある程度反映したものになっている。

なお、指定管理者に係る事項（2008年度第2回協議会で報告）は①の必須意見聴取事項であると思われるが、上記「成果と課題」では必須意見聴取事項にはあげていない。また、西区における指定管理者に係る事項については、事務局の説明のみで、委員から特段の意見はだされていない。ちなみに、「北区自治協議会の協議事項等総括」では同様の事項を必須意見聴取事項としており、指定管理者のあり方について多くの質疑がなされている⁽⁹⁾。

(イ) その他の意見聴取（括弧内は回答の概要と回答時期）

- 2007年7月 西区イメージカラーの選考について（アンケートの結果からオレンジを候補色とした。）
- 2008年2月 都市計画マスタープランについて（現時点で地域拠点を寺尾駅周辺に限定した記載とすべきではない旨の意見があった。）
- 2008年9月 委員改選に係る区自治協議会の主な意見について（多数意見として、①公募委員の1期限りの再任を認めること、②委員推薦会議の委員構成を見直すこと、③一斉交代回避のため委員任期制度を見直すことを意見として提出した。）
- 2009年2月 新潟市西区地域福祉計画・地域福祉活動計画について（原案どおり承認した。）

(9) 北区自治協議会の議論状況は次のwebサイトで参照できる（<http://www.city.niigata.jp/info/kita/chiku/jichikyo.html>）。

2009年3月 みどりの基本計画について

(ウ) 区自治協議会独自のテーマ

区自治協議会が、区の行政活動に関わるものとして審議した事項には次のものがある。

市民公益活動補助金に関する審査。2007年度は西区内の地域で活動するNPO法人「夕映えの会」が行う在宅高齢者への配食サービスなど5件が採択された（一次募集と二次募集を含む。二次募集では、事務局及び審査会が採択妥当とした原案について、協議会が承認しなかった申請が一件ある）。同補助金については協議会の意見を市長に通知し、市長が交付を決定することになるが、実際には区自治協議会の意見とおりに決定されている。2008年度は本補助金の対象事業は採択されていない（申請はあったようだが、ゴミ収集有料化により設けられた新しい補助制度がより有利として、そちらへの申請に変更したとのことである。2008年第2回協議会議事録）。

その他、通学路防犯灯設置事業（2007年9月、2008年1月）、区バス・コミュニティバスに関する意見（2007年10月）、親子の居場所作り（2008年4月）、西区自治協議会の今後の運営について（2008年6月）、クリーンデーの実施について（2008年12月）等が審議されている。また、委員の推薦（新潟市ゴミ処理手数料還元市民検討会議委員など）が審議されているほか、いくつかの報告事項がなされている（コミュニティ協議会事業報告、興野保育園の移転改築に伴う条例改正内容について、新潟市中央環状道路環境影響評価方法書縦覧について、平成21年度西区予算についてなど）。

協議会での議題の多くは市長からの意見聴取事項（諮問事項）であって、区独自の議題は必ずしも多くはない（特に1年目にそれが顕著であった）。また西区では、区自治協議会が特に必要と認める事項（条例 §7②）につ

いての意見の採択（建議事項）はなかった（この点は、他の区も同様で、第1期に建議書が採択されたのは秋葉区的一件だけである）。ただし、特筆すべき事項として、2007年7月に協議会委員に区の取り組むべき課題のアンケート調査を行い、その結果上位15項目をとりあげ、分科会とプロジェクトチームに付託していることがあげられる。

2年目は分科会の討議を経て協議会に提案された課題もあり、区独自のテーマについての討議が多くなっている。

区自治協議会は、法的には諮問機関であり、その意見が市長あるいは区長を拘束するものではないが（勘案義務はあるので、無視することはできない）、市民公益活動補助金の選定や各種委員の選定は、区自治協議会の意見のとおり決定され、執行されているので、実質的な決定権を有する場合もある。

②分科会

西区をはじめ、すべての区自治協議会が分科会を設置している。

西区では、西区ビジョンまちづくり基本計画を策定するに当たり、2007年6月の第3回会議で、次の三つの分科会が設けられた。

第1部会：防犯，防災，自然環境，住環境，

第2部会：保健福祉，文化，教育，

第3部会：農林水産業，商工業，交通，

なお、委員はいずれかの分科会に参加するが、所属する分科会以外の分科会にも出席できるとされている⁽¹⁰⁾。

分科会は2年間を通じて活動し、1年目は「西区ビジョンまちづくり計画」が主なテーマであったが、2年目からは、区独自の課題を分科会で分けて議論しており、区独自の取り組み課題を協議会に提案するようになった

(10) http://www.city.niigata.jp/info/nishi/about/conference_pdf/h19/vol3/si_02_01.pdf

ていったようである。

上述のように、西区では2009年度の「特色ある区づくり事業」に「西区自らすすめる健康づくり推進事業」が区自治協議会の議論を経て事務局原案に追加する形で取り入れられたが、これは、第二分科会の委員（公募委員で同区内で看護師として働いている人）が、職業上の経験をもとに提案したもので、第二分科会から協議会に提案され採択されたものである。

③プロジェクトチーム

2008年度に入り、西区自治協議会は、分科会の他にプロジェクトチームを設置した。プロジェクトチーム1は、西区の海岸部の居住地がかかえる深刻な問題である飛砂問題を専門的に扱い、チーム2は区自治協議会の活動のあり方を検討するチームである。

プロジェクトチーム1が課題とした海岸線の飛砂問題・防風林問題は、国や県の行政も関与してくる困難な問題で、簡単に解決策の出る問題ではないが、議事録から、関係地域の地域コミ協から選出された委員達が地域の状況や取り組み経験を出し合い真剣に議論している様子がかがえる。また、この問題では事務局が県の担当者を会議に呼ぶなどの対応をしており、ここに事務局を備えた区自治協議会という正規制度（任意住民団体ではなく市の機関であるという意味）のメリットがあらわれている。

(2) 中央区における地域包括支援センターをめぐる問題

中央区自治協議会では、2007年12月の第9回区自治協議会で「自治協議会への要望の取扱いについて」が審議され、その方法が確認された。それを受けて、第10回協議会で2件の要望書が提案された。そのひとつが「地域包括支援センターふなえ」から提出されたもので、同センターの担当する地域にもう一つのセンターを作ってほしいという趣旨の要望書である

(11)。

同センターの要望書によれば、同センターはいわゆる新潟島地域（信濃川と関屋分水に囲まれた地域のこと）全域を担当しているが、職員一人当たりの要支援者数が96.7人で同市の平均である55.7人の2倍弱となっている。民生委員数も職員一人当たり24.8人で他のセンターの概ね16人よりはるかに多く、地域のネットワーク作りも困難になっているという。なお、この数値については事務局から訂正がなされている（第10回協議会）。

区自治協議会では、一度はこの要望を取り上げない方向で話が進もうとしていたようであるが、委員の一人（地域コミ協選出委員であるが、医療関係者である）から、同支援センターの職員数は一人でも欠けると厚生労働省の基準に違反する状況になるとの指摘があり、区自治協議会で議論することが決まった（第11回）。そして、第12回協議会でかなり活発な議論が行われ要望書を提出することが承諾され、2008年度第1回区自治協議会で要望書の正文が承認され市長に提出された。この要望に添う形で、新潟市は、それまで「ふなえ」が担当していた地域に新たに地域包括支援センターを設置することとなった。

この事例は、区自治協議会が住民の要望書の取扱についてのルールを定め、それを住民に知らせたことがうまく活かされた事例であるが、同時に、区自治協議会委員がそれぞれの職業経験や地域活動経験等によりそれぞれの分野で高度の専門的知見を有していること、及び、そのような知見が区自治協議会でうまく反映したことを示すものでもある。

(3) 区自治協議会の議論の特徴

①区自治協議会の討議は、議会の討議が主に質疑型であるのと違い、フリートーク型あるいは合意形成型といえる。区自治協議会の議論は、ひとつの

(11) 中央区自治協議会のこれまでの議事録は、http://www.city.niigata.jp/info/chuo_seisaku/jichikyō/kaigi_kaisai.htmlで閲覧できる。

テーマについて、委員があらかじめ質問や発言を通知することなく、その場で自由に議論して、合意を形成していくという方式である。上越市の区自治協議会委員が、あるシンポジウムで「自治協議会では与党も野党もない」との発言をしていたが⁽¹²⁾、的確な表現であろう。

②議会議員の場合は職業的に議員活動を行っている人が少なくないが、区自治協議会の委員はそれぞれが別に職業を持ち、あるいは地域や団体で活動をしている、いわば普通の市民である。しかし、このような形で参加する委員は、その職業や地域団体での活動を通じて、あるいはそれぞれの学習経験を通じて、それぞれの分野で専門的知識を有している。区自治協議会の議論を概観すると、討論の随所にそのような専門的知見が発揮されており、討論を豊かなものにしてしている。なお、これに関して、議事録等を読むと公募委員の方が大変活発に発言しているように思われる。

③部会制が区自治協議会における議論を活性化し、かつ深化させる上で積極的な機能を果たしている。これは西区の議論状況からも推測できるが、筆者が行った区自治協議会委員長（東区）への聞き取りでも指摘されたことでもある。これについて、東区自治協議会会長は、部会が少人数であることやその課題の具体性から「皆が意見を述べられるようになった」とことと併せて、「部会では、特定の課題の是非について調査・検討するだけでなく、一定の目標に向かった活動もなされている」ことを指摘している⁽¹³⁾。

④区自治協議会の活動にあたって、事務局の果たす役割は重要である。それは、原案作成・資料作成・調査（他の部局や他自治体への調査など）等のすべてに渡っている。たしかに事務局がその圧倒的な組織力で区自治協

(12) 住民と自治2006年12月号12頁。

(13) 新潟市区自治協議会会長会議『区自治協議会（1期目）を振り返って ～成果と課題』

議会の討論をリードするようになると、区自治協議会は「ガス抜き」機関となるおそれもあるが、事務局はあくまでも区自治協議会を援助するものという位置づけをしておくことが重要であろう。この点につき、法は、地域自治区を設置したときは市町村は当該地域自治区に事務所を置くものとしているが、総務省関係者も、この事務所は市役所の単なる出張所ではなく、地域自治区の事務所は、地域自治区の事務を地域住民の意見を反映させつつ処理する役割を有するものと説明している⁽¹⁴⁾。政令市では行政区に事務所を置くことが既に規定されているが（法 § 252の20①）、行政区に区自治協議会を置く場合は、地域自治区の事務所と同様の解釈運用をすべきものであろう。

3、区自治協議会の可能性と課題

(1) その住民参加機能と自治機能

①政令市の行政区はあくまでも市の内部組織であり、区自治協議会も議会のような議決権限をもつものではないので、行政区や区自治協議会がその権限において限界があることは否定できない⁽¹⁵⁾。しかし、新潟市の区自

(14) 奥田隆則・野村知宏・浦上哲朗「合併関連法（二）」自治実務セミナー43巻9号36頁。

(15) 横浜市大都市制度検討委員会（委員長＝小林重敬）から「新たな大都市制度創設の提案」は公選を中心とした議会的な区民代表機関（ただし市長への意見具申が基本的な権能となる）と、より狭域の地位自治区について言及している（http://www.city.yokohama.jp/me/keiei/daitoshi/bunken/hokoku/saishu_hokoku/honbun.pdfで閲覧できる）。同報告書については、吉田民雄「大都市制度と都市政府のガバナンス」ガバナンス2009年5月号21頁参照。なお、本稿は、現行法制度の枠内で区自治協議会の果たしうる住民参加機能・住民自治機能を考察するものである。

治協議会の活動を見ると、区自治協議会は住民自治を発展させ、同時に新潟市の合併時の基本的な考え方である「分権型政令指定都市」を実現するため、有効に機能する可能性を持っているといえる。広域合併をした自治体にあっては、住民や地域の意見が自治体の運営に十分反映しなくなることが危惧されるが、区自治協議会がうまく機能すれば、そのような問題点を克服するうえで一定の役割を果たしうるものと評価できる。

②区自治協議会は法律に根拠を持つ市の正規機関であって、市長（区長）がその意見を無視することは制度上許されない。法令上、市長の意思を拘束するものではないが、市長には意見を勘案する義務がある。また、区自治協議会の決定が実質的な決定となる場面もないわけではない。

ここには区自治協議会が持つ住民参加機能と自治機能を認めることができる。区自治協議会には各区で約30名、市全体で見ると約240人の委員が、その構成員として参加している。つまり、市及び区の政策形成過程にこれだけの市民が参加しているわけであって、それは区自治協議会の持つ重要な住民参加機能であるといえる。

市職員（公務員）がその職業経験と研修や学習を経て有している専門性は大変貴重なものであるが、同時に行政遂行上の専門的知識を公務員が独占しているものでないこともいうまでもないことである。これまでも市の重要な決定には、専門的知見を有する者が学識経験者として審議会の委員に委嘱され、決定過程に関与することがとられていたが、それは限られた人数になりがちである。それに対し、区自治協議会の場合は、上述のように、ひとつの区で30人、全市では240人を超える市民が区または市の意思形成に参画しているのであって、この市民参加機能は従前の審議会とは、質的・量的に異なるものである。また、これによって行政の思考が豊かになるという効果も大切なものといえよう。

③このように、区自治協議会は、各区における住民自治を発展させていく

うえで、有効な機能を果たしうる。区は自治権を有する自治体ではないが、日常生活にかかわるような市の行政活動は主に区を単位として行われており、また住民がかかえる生活上の問題に対し、区の圏域で対応することが適切な場合も少なくない（西区の飛砂問題など）。これらの問題の解決には、市・県・国が対応しなければならない事項もあるが、解決の基本的な方向性は住民が決めるべきものであり、そこに住民自治の果たすべき役割があるはずである。区自治協議会はそのような問題を討議する重要な制度たりうると考えられる。

④区自治協議会は区におかれた正規の市の機関であって、区自治協議会の活動は区（市）の事務として行われている。そのため、区自治協議会の活動には予算的措置がなされ、さらに区自治協議会の活動を支えるための事務局が置かれる。事務局は、区自治協議会が議論する事項につき、原案を提出したり、資料を提供したり、法制上の情報を提供したり、必要があれば市役所の他の機関あるいは県や国の機関に対する照会等も行うが、このような援助なしに区自治協議会が十分な議論をしていくことができないのは明らかである。区自治協議会の活動を支える事務局組織の存在も、区自治協議会が法令上の正規機関として設置されていることのメリットであろう。

(2) 第1期の問題点・課題

①区自治協議会の討議事項の多くが市からの意見聴取であり、区自治協議会からの建議や意見書の提出はまだ非常に少ない（表2）⁽¹⁶⁾。区自治協議

(16) 新潟日報2009年4月7日「協働を目指して 区自治協議会の2年〈上〉」にも同様の指摘がなされている。上越市の地域自治区における地域協議会では地域自治区設立後153件の独自課題が審議され、66件の意見書が採択されている。<http://www.city.joetsu.niigata.jp/contents/town-planning/jitiku/>

表2 区自治協議会の開催及び答申等の状況(平成19～20年度)

	開催回数	① 条例第7条第2項による市からの諮問数			② 条例第7条第3項による市長からの意見聴取数			③ 条例第7条第2項の規定により区自治協議会が自ら必要と認め審議した事項数	
		諮問数	答申数	附帯意見数	意見聴取数	回答数	附帯意見数	審議事項数	建議数
北	24	0	0	0	9	9	4	0	0
東	25	0	0	0	5	5	1	0	0
中央	24	0	0	0	5	5	0	0	0
江南	24	0	0	0	9	9	1	0	0
秋葉	24	0	0	0	6	6	4	1	1
南	23	2	2	1	10	10	0	0	0
西	23	0	0	0	5	5	0	0	0
西蒲	23	0	0	0	6	6	0	0	0
合計	190	2	2	1	55	55	10	1	1

開催回数は、会議として行われた全体会議（視察、臨時会を含む。）の回数

③は、区自治協議会が建議することを目的として審議した事項数

本表は、2009年5月に新潟市市民総務課市民生活係が作成したものである。

会の委員の中には、市は既定の方針を伝えるだけで、市政に区自治協議会の意見が十分に反映していないとの不満が強いとの報道もある⁽¹⁷⁾。

西区での事務局関係者からの聞き取りでは、1年目は市からの意見聴取が殆どで独自の課題を論じるための時間が十分に確保できず、委員のストレスがたまっていたようであるが、2年目からは分科会で独自課題を積極的に取り上げるようにして、この点は改善されたとのことであった。これに関しては、区からの建議権限を積極的に活用していくことも求められているといえよう。

②また、区自治協議会委員長（北区・秋葉区）からは、本庁の力が強く、「大きな行政区」とは逆の方向に進んでいるとの意見も出されている⁽¹⁸⁾。北区では、旧豊栄市が従前より地域コミュニティに提供していたコミュニ

shingi/jishuteki/index.htmlで一覧を閲覧できる。

(17) 第1期1年目を経過した時点のものであるが、新潟日報2008年5月30日「協働の2年目 区自治協議会レポート アンケート編<上>」。

(18) 前掲（注12）

ティバスの運用をめぐる、旧新潟市地域での運用を市が認めないために格差が残っているという指摘があった。

現在、多くの政令市で区の権限（裁量権）を拡大する試みがなされているが、それは区自治協議会の機能を高めていく上でも有意義なことである（政令市における行政区のあり方に関する最近の動きについては、ガバナンス2009年5月号に特集があり参考になる）。その際、区の裁量権の拡大は、区自治協議会や地域自治区制度の導入など住民自治の強化とセットで行われなければならないであろう⁽¹⁹⁾。いわば、住民自治型都市内分権である。

(3) 地域自治区について

さて、新潟市は地域自治区は設置せず、政令市移行に際して、地域コミ協を設置するという方針をとった。市の強力な指導で作られたとはいえ、地域コミ協は任意の住民組織である。地域コミ協の多くは、2006年から2007年にかけて作られたものであるが、旧豊栄市や旧新津市には長い歴史をもつものもあり、これらの地域コミュニティ組織は地域に根ざした豊かな活動経験を有している。

しかし、より狭域の住民自治を発展させるためには、地域自治区を設けるという方法も検討されてよいのではなかろうか。地域自治区及びそこにおかれる地域協議会は、市の正規機関として、当該地域における事項について市長の諮問に意見を提出したり、地域独自の課題について意見を提案する権限を持った機関であるので、地域コミ協（あるいはその構成団体）とは性格を異にする。また、地域自治区には事務所がおかれ、市の職員が地域自治区の活動を支援することになる。さらに、地域自治区には地域協議会が必置機関となる。なお、政令指定都市における地域自治区は区の区

(19) この点を指摘するものに名和田是彦「横浜の実践を通して考える「新しい公共」」調査季報158号（2006.3）6頁。

域を分ける形で作られる。区自治協議会の経験を踏まえると、地域協議会がより狭域の生活空間での市（区）の行政施策を決めるにあたっての住民参加機関・自治機関としての機能を持ちうるように思われる。地域協議会の構成員（委員）の選出方法も地域コミ協との関係を踏まえた上で検討しなければならないが、上越市のような公募公選制も視野に入れて検討すべきであろう。付言すると、新潟市は全区に区自治協議会を設けているので、特定の区についてだけ地域自治区を設けることができる。そのため、新潟市に編入された市町村からなる区に、さしあたって地域自治区を置くという方法も可能である。

地域自治区の可能性及び期待される機能は、地域コミ協との関係を抜きに論じることはできないので、新潟市における地域コミ協の活動状況の分析を踏まえてさらに検討することにした。

（付記）

本稿は、平成20年度新潟大学人文社会・教育科学系研究プロジェクト経費研究『国家の位置付けと役割に関する公法的考察』（研究代表者：下井康史）の成果の一部である。