〈要旨〉

地域自治区による狭域の住民自治充実の可能性と課題について

――新潟県上越市の事例の検証より――

辻　　賢

研究の背景と目的

2000年代に実施された平成の大合併により、市町村の数は平成11年の3232から平成22年には1730となり、多くの市町村の規模が拡大された。しかし広域化した自治体において周辺化した市町村では行政と住民の距離が遠くなり、住民の意向を反映できなくなり公共サービスなどにも影響があるのではないと考えられた。

その対処として第27次地方制度調査会の答申により、提示され、2004年改正地方自治法によって制度化されたのが地域自治区である。

地域自治区は主に市町村を区域ごとに分け、事務所と地域住民で構成された地域協議会を設置し、市町村町の諮問に対する答申とその区域の課題について提言を行うことができる自主的審議によって、その区域の意向を政策に反映させる制度である。

自治体の行財政の悪化により、今後は広域行政によって効率的に運営されることが求められている。しかしそういった中で自治体の単位でない狭域の観点から住民の意思決定を行う狭域の自治が必要ではないかと考えられている。本稿では地域自治区の事例の概要について整理したうえで、歴史的に狭域の自治を行ってきたイギリスのパリッシュの事例から狭域の自治を機能するために必要な条件について取り上げる。その条件から上越市の事例を検証することで、地域自治区における狭域の自治の可能性と課題について明らかにすることを目的とする。

本研究では、第１章においてまず地方分権と住民自治の制度の経緯について述べ、地域自治区における狭域の住民自治については住民自治の制度の変遷や自治の範域について整理したうえで、「狭域において継続的に住民同士、行政などが討議を通したうえで、政策の決定に影響を与えることができること」だと定義づけした。

第２章では我が国における1960年代からのコミュニティ政策の経緯について述べ、先行研究より都市内分権に関する定義を整理したうえで、地域自治区の制度概要と機能について政策過程においてどのような位置づけを明らかにしている。さらに首長と議会が持っている法的な権限ではないが、地域自治区で決められた意思が行政に対して強い「拘束力」があることを言及している。

第３章では上越市の地域自治区の事例について地域自治区が導入された背景と特徴、財源や決定権について着目したうえで上越市の取り組みが住民自治の観点からどのような意義があるのかを把握することを目的としている。

上越市は地方分権の流れから市民、地域経済、行政がそれぞれ協働して自立的なまちづくりを目指すために地域自治区の制度の導入を行っている。上越市の地域自治区を事例としたのは地域自治区を平成17年度から導入しており、地域協議会の委員を公募公選制で選出する先進的な試みも行っている点である。また地域協議会の機能である諮問に対する答申と自主的審議権の案件数が非常に多数なされており、このことからその蓄積も分析対象とできると考えたためである。

第４章ではイギリスのパリッシュの事例について概要を整理したうえで、パリッシュの制度から狭域の自治が機能するために必要な条件について明らかにしたうえで、その条件に基づいて上越市の地域自治区の事例を検証している。パリッシュは17世紀から18世紀に教区会が起源にあり、それぞれで県、市町村に次ぐ第三の自治体の役割を担っているといわれている。パリッシュを取り上げたのはイギリスも基礎自治体を広域化し、効率的な行政運営を行う一方で、狭域における自治の充実を目指しているという点と日本で都市内分権が制度化されたのは平成の大合併後であるが、

パリッシュは1900年代前後から制度化されているため、今後の都市内分権の方向性を考察する上で

は適切だと考えた点で適切だと考えたためである。

① 正当性

正当性はこの「構成員が行政や首長によって恣意的に選出されていない点と被選挙権があれば、誰でも公正に選出できるかどうか」という住民自治の前提が確保されているか」という条件である。この前提がなされていない場合は狭域における住民全体の意見を集約する形でなく、一部の住民による意思決定がなされる恐れがある。この点について上越市の公募公選制から考察している。

② 影響力

都市内分権の制度は強制力を伴う法的な権限をもっているわけでないが、実際にはどのように政策への影響力があるのかという条件である。実際に行政の政策の改善や見直しになったかどうかを上越市の実際の諮問事項を取り上げて、分析を行っている。

③ 独自性

この条件は住民が独立して意思決定を行い、自主的な審議が実施されているかという条件である。狭域の自治は現在行われているまたは行われる予定がある政策に対して意見を表明する制度である。このこと自体も意義があることであるが、住民自治の制度として新たにその地区の課題表出や政策の審議が行われることも重要である。

この条件については地域協議会の自主的審議の内容を実例として自主的な審議が行われて、どう影響しているかを考察している。

この３点の条件について考察すると、諮問に関しては自治体の単位で見直すとコストとしてとらえられる公的施設、サービスを狭域の住民の観点から意見を集約することで、単なるその一地域の意見行政の公共政策として見直されることが可能となり、主的審議については地域協議会がそれぞれの区域ごとで審議されたものまたは意見書として出されたものが蓄積していくことでその区域における重要な課題を表出することができるという可能性が考えられる。

課題については上越市の地域自治区の認知度の問題と諮問等のあり方について取り上げ今後の在り方について検討を行った。

これらの可能性と課題から地域自治区は確かに市町村長の附属機関ということであり、あくまで行政の施策のなかでの意思決定となるため権限としては限定的であり、しかし実際の機能によって一定の影響力があることを明らかにした。しかし留意すべきなのは、地域自治区はあくまで行政の政策に関して狭域の観点から意見を反映させる一つの手段であるため、地域自治のすべての機能を補うことができないという点である。そのため地縁組織や市民団体、そして議会など多様な地域の主体や手段を機能させることで効果が発揮できる制度ではないかと考えられる。

本稿では地域自治区の活動実態を中心に分析を行ったが、今後の狭域の自治のあり方を考えるためには地域の他の主体との関連性を勘案して、分析を行っていく必要性がある。さらに都市内分権の仕組みは地域自治区だけに限らないため、その他の仕組みなどもさまざまな制度からの分析が今後の課題となる。