

今後の自治区制度についての方針

浜田市長

「浜田那賀方式自治区」制度は、平成 17 年 10 月の市町村合併時に「当面 10 年」ということで導入されました。来年、平成 27 年 10 月にはちょうど「10 年」を迎えることから、来年 3 月頃までには、「その後の制度のあり方」を決めなければなりません。今後の制度について、市長としての所見を述べさせていただきます。

1 背景となった市町村合併について

最初に、「浜田那賀方式自治区制度」導入の背景となった、平成 17 年 10 月の市町村合併について、私の認識を述べさせていただきます。

(1) 合併は国の政策に基づいたものであること

最初に申し上げておきたいのは、この市町村合併は「国の政策に基づいて行われたものである」ということです。

国は、①地方分権に対応して基礎自治体の財政力を強化すること、②モータリゼーションの進展に伴う生活圏の広域化に対応することなどを目的に、平成 7 年以降、市町村合併を推進いたしました。

平成 12 年には地方分権一括法の施行に伴って合併特例法が改正され、普通交付税の優遇措置の延長（5 年→10 年）、「合併特例債」の創設など、財政支援措置の拡充が行われました。

このうち「合併特例債」は、「後年度、元利償還金 70%が普通交付税で措置（補てん）される」という大変有利な条件の地方債で、発行できるのは、「平成 17 年 3 月 31 日までに合併手続きを完了した自治体」に限られました。

そこで、浜田市、金城町、旭町、弥栄村、三隅町の 1 市 3 町 1 村は合併合意を急ぎ、平成 16 年 12 月 23 日に合併協定調印式を行い、平成 17 年 10 月 1 日付で新浜田市が誕生したのです。

(2) 合併特例債等によって懸案事業を行うことができたこと

新浜田市誕生によって活用できることになった合併特例債や全市適用となった過疎債によって、懸案となっていた事業を行うことができました。

そのうち、最大の事業が「浜田医療センターの開設」です。当時、高齢化の進展や増加し高度化する医療ニーズに対応するため、老朽化していた旧国立浜田病院を移転・新築して欲しいといった要望がありました。関係者のご尽力のお蔭で、平成 21 年 11 月、浜田医療センターが現在地に開設できましたが、財政的には「合併特例債」が活用できたことが大きかったと思います。浜田医療センター開設には、基盤整備費 14 億円、建設費 6 億円、計 20 億円を市が調達しなければなりませんでした。合併特例債によって調達することができました。この浜田医療センターの開設によって、浜田圏域の医療体制の整備が進みました。

この他にも、合併特例債や過疎債によって行われた懸案事業があります。「浜田学校給食センター新設」(起債額約 9 億円)、「浜田中央図書館新築」(起債額約 17 億円)、「長浜小学校新築」(起債額約 14 億円)、「統合国府小学校新築」(起債額約 14 億円)、「旭統合小学校新築」(起債額 13 億円)などです。

こうした事業は、合併による優遇措置等を活用することによって行うことができました。

(3) 合併特例債などの優遇措置は、「一定期間後に廃止される」ということ

国は合併促進のため、合併特例債や普通交付税の優遇などの措置を講じましたが、こうした措置は、「一定期間後、廃止される」という時限措置です。

時限は、当初、「合併後 10 年間」とされました。しかし、自治体側からの要望もあり、合併特例債については「当初 10 年→15 年に延長」され、普通交付税の優遇は「基本的に 10 年間ではあるが、11～15 年目までは激変緩和を講じる」という措置が講じられました。

このように、優遇措置は 10 年経過後も残ることになりましたが、11 年目から(浜田市の場合、平成 28 年度から)優遇幅は縮小し、15 年経過後(平成 33 年度)には廃止される見込みです。

以上のことを、先ずご理解いただきたいと思います。

2 浜田那賀方式自治区制度について

次に、「浜田那賀方式自治区制度」はなぜ導入されたのか、この制度の特徴は何か、導入の成果と課題について、私の認識を述べさせていただきます。

(1) 「浜田那賀方式自治区制度」導入経緯

旧浜田市と旧那賀郡 4 町村での合併協議は、平成 14 年 7 月 23 日に浜田那賀合併検討協議会(任意協議会)が設置され、具体的な協議が開始されました。

国の方針で、「合併特例債が発行できるのは平成 17 年 3 月 31 日までに合併手続きを完了した自治体のみ」と時限が区切られたことから、合併するのであれば、平成 17 年 3 月 31 日までに合併合意する必要がありましたが、合併協議は難航しました。

難航していた合併協議の打開策として、旧那賀郡の町村側から提案されたのが「浜田那賀方式自治区制度」です。この提案を旧浜田市が受け入れることによって合併に合意し、新浜田市が誕生したのです。

(2) 浜田那賀方式自治区制度の特徴

平成の大合併において、地方自治法に基づいた「自治区制度」(地域自治区等)を導入したのは、平成 26 年 10 月 1 日現在、17 市町で、これは全国 1,718 市町村の約 1%となっています。

この 17 市町のうち、15 市町は、地方自治法の「地域自治区」(一般制度)で、「浜田那賀方式自治区制度」とは異なり、自治区長は「設置できない」、自治区予算も「な

い」という制度です。

「浜田那賀方式自治区制度」には、次の5つの特徴があります。比較のため、「地域自治区」を採用している出雲市を参考にお示しいたします。

■浜田那賀方式自治区制度の特徴

| | 浜田那賀方式自治区制度 | 出雲市の「地域自治区制度」 |
|----------|-------------------|---------------|
| ① 自治区 | 複数の「自治区を設置」 | 同左 |
| ② 自治区長 | 「自治区長(副市長)」を設置 | 自治区長は設置できない |
| ③ 地域協議会 | 各自治区に「地域協議会」を設置 | 同左 |
| ④ 自治区予算1 | 自治区予算(地域振興基金)あり | 予算(基金)なし |
| ⑤ 自治区予算2 | 自治区予算(投資的経費配分枠)あり | 予算(経費配分枠)なし |

このように、浜田市が採用した「浜田那賀方式自治区」と、出雲市が採用した「地域自治区」との最大の違いは、①自治区長を設置するかどうか、②自治区予算を認めるかどうか、にあります。

(3) 浜田那賀方式自治区制度の成果と課題

次に、浜田那賀方式自治区制度の成果と課題に対する、私の認識を述べます。

〔成果〕

浜田那賀方式自治区制度の最大の成果は、「地域の個性に合わせたまちづくりができたこと」です。具体的には、代表的な自治区事業は次のとおりです。

■代表的な自治区事業

(総事業費は平成25年度末の金額)

| 自治区 | 代表的な自治区事業 | 事業期間 | 総事業費 |
|-------|-----------------|---------------|-------------|
| 金城自治区 | リフレパークきんたの里整備事業 | 平成20年度～平成21年度 | 約 1億 600万円 |
| | 美又地域再開発事業 | 平成23年度～(継続中) | 約 8,200万円 |
| 旭自治区 | 棚田等農地保全事業 | 平成20年度～(継続中) | 約 1億4,300万円 |
| | 地域交流プラザまんてん整備事業 | 平成20年度～平成21年度 | 約 6,700万円 |
| | 旭温泉整備事業 | 平成22年度～(継続中) | 約 2億5,900万円 |
| 弥栄自治区 | ふるさと体験村整備改修事業 | 平成17年度～(継続中) | 約 1億4,200万円 |
| | 弥栄会館施設改修事業 | 平成21年度～平成24年度 | 約 2億 100万円 |
| | 寿光苑改修補助事業 | 平成23年度～平成24年度 | 約 3億2,000万円 |
| 三隅自治区 | ふるさと交流館整備事業 | 平成18年度～平成20年度 | 約 4億3,400万円 |
| | 石正美術館整備事業 | 平成21年度 | 約 2億 800万円 |
| | 三隅図書館整備事業 | 平成22年度～平成24年度 | 約 4億5,300万円 |

これが可能であったのは、自治区予算（地域振興基金、投資的経費配分枠）があったことが最も大きいと思います（合併当初、5 自治区合計で地域振興基金は約 70 億円、投資的経費枠は約 364 億円ありました）。

〔課題〕

浜田那賀方式自治区制度の最大の課題は「財政」問題です。各自治区に予算があることによって、市の全体予算がどうしても肥大化傾向となります。

また、新たに設置した 4 人の自治区長（副市長）の人件費負担（4 人で年間約 4,800 万円）もあります。

自治区長選任方式にも課題があります。自治区長は、地域協議会から推薦されるルールになっていますが、ここ数年、全てその自治区の「支所長経験者」が推薦されています。自治区長は、民間人でも自治区以外人材でも構わないことになっていますが、地域協議会による推薦というルールの下では、どうしても、その自治区の「支所長経験者」となりがちです。今後、支所長人材をどう確保するか、場合により自治区長選任方式を見直す、なども考える必要があります。

3 自治区制度公聴会での意見

本年 7 月 1 日から 8 月 8 日まで、8 か所（旧那賀郡町村で 4 か所、浜田自治区で 4 か所）で自治区制度公聴会を開催し、ご意見を伺いました。

公聴会でのご意見は、会場によって賛否が真っ二つに分かれました。

(1) 旧那賀郡自治区は総じて「存続すべき」

旧那賀郡町村の 4 会場では、総じて「浜田那賀方式自治区制度を存続させて欲しい」との意見でした。その主たる理由は、

- ・自治区がなくなれば、地域が寂れる
- ・自治区があることによって、個性あるまちづくりができる

でした。

(2) 浜田自治区は総じて「廃止すべき」

これに対して、浜田自治区の 4 会場では総じて、また金城会場の一部では、「自治区制度は廃止すべき」との意見でした。その主な理由は、

- ・今後、地方交付税が削減されるなど財政状況が厳しくなり制度の維持は難しい
- ・自治区制度は、浜田市全体の一体感の醸成を阻害している

でした。

このように賛否が真っ二つに分かれましたが、私なりに整理すると、

- ・旧那賀郡自治区の皆さんは、「地域が寂れることを心配」して、「存続」を求めている
- ・一方、浜田自治区の皆さんは、「財政状況」を考えて、「廃止」を求めている

ということだと思えます。

4 他導入自治体の動向

ここで、自治区制度を導入した他の自治体の動向にも触れておきます。

(1) 「地域自治区」導入自治体の動向

先ほども延べましたように、本年 10 月 1 日現在で、地方自治法の「地域自治区」（一般制度）を導入しているのは全国で 15 市町です。

このうち、出雲市は、本年 9 月議会において「平成 28 年度末をもって廃止する」という方向性を打ち出され、また、玉名市（熊本県）でも平成 27 年度末をもって廃止することとされています。

このように、現行の 15 市町のうち、廃止予定は 2 市、検討中が 2 市、残り 11 市町は存続するという状況になっています。

(2) 北見市の動向

浜田市同様、「自治区長（副市長）」4 人を設置した北見市（北海道）は、平成 24 年度に条例改正を行い、平成 25 年 4 月からは、

- ・自治区長は、地方公務員法に規定する常勤の特別職とする
- ・自治区長の設置期限は、平成 29 年 3 月末までとする

と規定されています。

北見市では、現在、4 人（実員は北見自治区を除き 3 人）の自治区長を設置していますが、副市長ではなく常勤の特別職に変更され、自治区長制度そのものは平成 29 年 3 月末までとなっています。

5 今後の制度についての市長意見

これまで述べてきたことを踏まえ、今後の制度について、市長としての意見を述べさせていただきます。

(1) 自治区制度は意義があり、財政状況が許されるのであれば「残したい」

私は、地方自治は、基本的にそれぞれの地域の個性にあった政策を行うべきだと考えています。今回の合併は国の政策に基づくものであり、合併自体、やむを得ないものではありませんでしたが、政策を行う上では、出来るだけ地域の個性を活かすべきだと考えます。

こうした観点に立てば、浜田那賀方式自治区制度は、「地域の個性を活かしたまちづくり」が行える良い方法であり、**導入の意義はあったと評価**しています。

しかし、浜田那賀方式自治区制度は、その特徴として、①新たに 4 人の自治区長（副市長）を設置する、②各自治区に予算（地域振興基金、投資的経費配分枠）を認めるなどがあり、**その維持には多額の財政負担が必要**となります。

従って、制度存続には、財政状況に余裕があることが大前提となります。

(2) しかし、財政状況には余裕がない

浜田那賀方式自治区制度における政策の裏付けとなった予算には、①地域振興基金と、②投資的経費枠がありました。

平成 17 年 10 月の合併時には、①地域振興基金は約 70 億円、②投資的経費枠は約 364 億円ありました（その後見直し、①約 82 億円、②309 億円）。しかし、本年度までの 9 年間でかなりの金額を使ったため、平成 26 年度末には、①約 25 億円、②約 29 億円に減少する見込みです。そして、平成 27 年度に財政計画通りに使用するとすれば、平成 27 年度末には、①約 19 億円、②はついに無くなり、マイナス 2 億円になる見込みです。

■自治区予算額の推移（5 自治区総額）

（平成 26 年 9 月 30 日現在）

| | 総予算額(10 年間) | | 執行済額 (9 年間) 〔B〕 | 総予算残高 | |
|---------|-------------|-------------|-----------------------|-----------------------|------------------|
| | 合併時 | 見直し後 〔A〕 | | 平成 26 年度末 見込み〔A-B〕 | 平成 27 年度末 見込み |
| ①地域振興基金 | 約 70 億円 | 約 82 億円 | 約 57 億円 | 約 25 億円 | 約 19 億円 |
| ②投資的経費枠 | 約 364 億円 | 約 309 億円 | 約 280 億円 | 約 29 億円 | 約▲2 億円 |

(3) 国の財政優遇策もなくなり、将来的には「廃止」せざるを得ない

前述のように、浜田那賀方式自治区制度を支えている自治区予算は、平成 27 年度末には地域振興基金が残り約 19 億円となり、投資的経費枠はマイナスとなる見込みです。

また、国の財政優遇も、合併 11 年目の平成 28 年度から普通交付税が減額され、合併 15 年が経過する平成 33 年度からは、合併特例債も普通交付税の優遇も、共に「廃止」される見込みです。

こうした状況の中では、財政負担の大きい「浜田那賀方式自治区制度」を、「現状のまま、維持・存続させることは極めて困難」と考えざるを得ません。

また、全国の市町村の大半は、自治区制度によらない地域づくりに取り組んでおり、浜田市としても、将来的にはいつか「廃止」せざるを得ないと思います。

(4) 当分の間、一部見直しを行い「新自治区制度」として残し、補完的対策も講じる

将来的には「廃止」せざるを得ないと思いますが、それまでの間、一部制度の見直しを行い、「新自治区制度」として制度を残したいと思います。

あわせて、旧那賀郡の自治区を寂れさせないための「補完的対策」も講じます。旧那賀郡自治区の公聴会では、「存続」を強く求められましたが、その根底には、「地域を寂れさせないで欲しい」という願いがあったものと受け止めており、その対策として実施するものです。

これらを踏まえ、次期自治区制度は、「新自治区制度」と「補完的対策」によって、各自治区の地域振興に取り組むことを趣旨とし、その仕組みづくりに努めます。

6 新自治区制度と補完的対策

(1) 新自治区制度

以上の考えを踏まえ、新自治区制度の概要を以下のとおり示します。

| | |
|-----------|---|
| ① 制度 | 名称を「新自治区制度」とし（従来は浜田那賀方式自治区制度）、従来と同様、5自治区を設置する。 ※地方自治法「地域自治区」に基づかない独自制度とする。 |
| ② 自治区長 | 廃止する。 ただし、旧那賀郡4自治区担当の「副市長（1名）」を設置する。 |
| ③ 地域協議会 | 各自治区に設置する。 ただし、委員の人数は最大15人とする。 審議事項は、自治区長の推薦に関する事項を除く。 |
| ④ 地域振興基金 | 統合して存続する。 使途は、中山間地域（浜田自治区の中山間地域を含む）の活性化のために活用する。 |
| ⑤ 投資的経費枠 | 廃止する。 ただし、各支所長の判断で使える緊急的な維持補修等の予算（各支所概ね年間500万円程度）を確保する。 |
| ⑥ 本庁・支所体制 | 支所3部門20人体制をベースとしつつ、災害時の対応に配慮した組織体制を講じる。 |
| ⑦ 設置期間 | 平成28年4月から4年間（平成32年3月まで）とする。 ※現行条例は、平成27年11月20日までとなるため、現行制度は平成28年3月31日まで延長し、翌4月1日施行とする一部改正を行う。 <u>その後、新自治区制度は廃止する（ただし、各支所は残す）。</u> |

(2) 補完的対策

補完的対策は、「旧那賀郡自治区が寂れないように」という声や、「支所人員が削減され、災害時が不安」との声に応えるものです。

具体的には、①「地域資源活用推進条例」（仮称）の制定、②本庁に「支所支援担当係」（仮称）の設置、③各支所に「防災自治課」（仮称）の設置、の3つの対策を講じます。

① 「地域資源活用推進条例」(仮称)の制定

「地域が寂れるのではないか」との心配の一つに、地元企業等の事業機会の減少があります。

そこで、「地域資源活用推進条例」(仮称)を制定し、例えば、給食センターの食材に地元農産品を使用するなど、地域企業等の事業機会の確保に努めます。

[制定時期は平成 27 年度中を予定]

② 本庁に「支所支援担当係」(仮称)を設置

各自治区の地域振興には、今後ますます「企画力」が必要となります。

今後、支所職員数が減少する中で、各自治区の地域振興を企画・支援するために、本庁の地域政策部内に「支所支援担当係」(仮称)を設置します。

[設置時期は平成 27 年 4 月を予定]

③ 各支所に「防災自治課」(仮称)を設置

職員数が減少する中で、各自治区の皆さんの不安の一つが「災害時の迅速な対応」です。

平成 27 年度からの支所 3 部門体制では、「防災自治課」(仮称)を設置し、災害時の迅速な職員対応ができる体制を構築します

[設置時期は平成 27 年 4 月を予定]

以 上