

議長（福田会長）

会議資料 13 ページの協議第 5 号「地域自治制度について」は、現在の小委員会の審議状況を事務局から説明させ、委員の皆様からご意見をちょうだいしたいと思います。それでは事務局の説明を求めます。

事務局（渡辺行政経営課長）

宇都宮市行政経営課長の渡辺と申します。よろしくお願いたします。

それでは協議第 5 号「地域自治制度について」ご説明いたします。13 ページをお開きいただきたいと思います。

本日ご協議いただきますのは 2 項目ございまして、1 点目は地域行政機関の執行体制について、2 点目は地域自治制度の法的位置付けについてでございます。

24 ページをお開きいただきたいと思います。24 ページが地域自治制度の全体構成となっております。左側の都市内分権の推進と住民自治の拡充を目指して、右側の構成という形になってはいますが、上の方は「全体像」ということで、昨年 11 月 4 日の最終の任意合併協議会におきまして基本姿勢、考え方、概要につきましてご協議いただいたところでございます。下の網かけの「地域自治制度の法的位置付け」は、本日ご協議いただくところでございます。その下の「個別事項 住民代表組織の設置について」は、今年 3 月 1 日の法定合併協議会において報告し、ご協議いただいたところでございます。その下の網かけの「地域行政機関の執行体制」については、執行体制の基本的な考え方と地域を担当する特別職につきまして、本日ご協議していただくところでございます。その下の「地域行政機関の主な所掌事務」、「地域づくりのための予算について」は、今後の合併協議会に提出していく予定でございます。

14 ページにお戻りいただきたいと思います。まず第 1 点目の地域行政機関の執行体制についてでございます。

1. 地域行政機関の基本的な位置付け。

地方自治法に基づく「支所」として設置し、施設は、現在の各町役場を活用します。名称については、法的位置付けや住民への分かりやすさ、また、地域自治を推進する拠点施設としての役割などを考慮して今後定めてまいります。

2. 執行体制構築に当たっての基本的な考え方。

ア. 地域自治制度が推進できる体制。地域が主体となった個性と活気あふれる地域づくりを効果的に実施できるような体制を整備いたします。

イ. 住民が利用しやすく分かりやすい体制。合併時に大幅な組織改編を行うことで住民の利便性が低下しないよう留意するとともに、ワンストップサービスの推進など、住民主体の体制づくりに努めます。住民の分かりやすさに配慮し、組織体制及び名称につきましては、各地域行政機関に統一性を持たせません。

ウ. 簡素で効率的な体制。合併による効果を十分に引き出せるよう、住民の利便性を

確保しつつも、執行体制の効率化を図ってまいります。

### 3. 地域行政機関の行う業務。

ア. 地域づくりに係る立案や調整業務。地域自治協議会（これは住民代表組織で、市長並びに地域行政機関の長の諮問機関として位置付ける）と協力し、地域の個性を尊重し地域自らが地域づくりを行えるよう、地域行政機関に地域づくりに関する立案、調整を行います。また、地域自治協議会が十分にその能力や機能を発揮できるよう、地域自治協議会の事務局は、地域行政機関で行います。

イ. サービス提供業務。身近な行政機関としての役割にふさわしい、きめ細かな行政サービスを提供していきます。

ウ. 地域行政機関の管理業務。地域自らが行政運営を担っていくために、内部運営管理、施設管理などを行います。

この3点につきまして、具体的な業務の割り振りについては、現在、2,000項目につきまして、地域行政機関で行うべきかどうか検討しているところでございますが、6月の合併協議会にその概要を提出していきたいと思っております。

4. 地域行政機関の内部体制。地域行政機関の長は、本庁の部長に準ずる職とするとともに、内部組織として課を置きます。具体的な内部組織については、基本的には統一的なものとした上で、地域行政機関ごとに適切な体制及び規模としていきます。これについては、先ほど申し上げました事務事業が固まった段階で執行体制を構築してまいります。そのイメージといたしましては、地域づくり・地域振興、内部管理のグループと、税務、戸籍住民、国保年金等のグループ、介護保険、保健福祉等のグループ、今のところこういうイメージで考えているところでございます。これにつきましても、7月の合併協議会までには提出していきたいと考えております。

次に16ページ、5. 特別職の配置について。

(1) 配置に当たっての基本的な考え方。合併は、地域社会に大きな影響を及ぼすものであるため、その移行期には、地域を総合的に調整し、主体的な地域づくりを推進する重要な役割を担う職が必要であることから、一定期間、経過措置として特別職を配置します。地域を担当する特別職は、地域の意見を総合調整し、主体的な地域づくりを推進していくために、十分な機能が発揮できるよう、地方自治法に基づく「助役」とし、合併旧町の区域を単位に設置します。

(2) 制度化の概要。

ア. この特別職の役割ですが、地域住民、地域団体、民間団体など、地域社会の構成団体間の総合調整を行うこと。地域行政機関と地域自治協議会との調整を行うこと。地域行政機関の事務事業について、その指揮監督を行うこと。全市統括機関が実施する当該地域に係る重要施策等について意見を述べること等でございます。

イ. 権限ですが、今後、全市統括機関と地域行政機関との役割分担を考慮し、地域行政機関の所掌する事務事業などと併せまして、今後整理してまいります。

ウ．選任方法ですが、地域を担当する特別職は、地域との信頼関係に基づく密接な連携が求められるため、市長の選任権や議会の同意権を侵さない範囲内において、地域の主体性を尊重するため、地域自治協議会（住民代表組織）との協議、またはその推薦を尊重して、市長が選任いたします。

エ．名称ですが、地域を担当する特別職は、地域における総合的なマネジメントを行うために配置するため、名称は、助役という法的位置付けと地域を所管するという役割をあらわす名称を今後定めてまいります。

オ．設置期間ですが、今回の合併は、日常生活圏等を同一にする地域の合併であり、地理的・歴史的要因など、特別の事情を考慮する必要が強くないことを踏まえ、地域社会の激変に対応する期間としては、長期間を要しないと考えられます。このようなことから、地域を担当する特別職の設置期間は4年（1期）とします。なお、その後のあり方については、新市の地域自治制度の状況を見据えた上で検討してまいります。

カ．報酬と処遇ですが、報酬や処遇につきましては、合併の効率性を阻害するもの、などとの批判を受け、本来の役割の遂行に支障を来すことがないように、その職務に応じた適切なものとしていきます。

次に、第2点目の地域自治制度の法的位置付けということで、18ページをお開きいただきたいと思います。

1．これまでの合併協議における承認事項等。これは昨年11月4日の任期合併協議会の最終日にご報告したのですが、その一つの確認事項といたしましては、地方制度調査会（国の諮問機関）の答申において提示された「行政区的なタイプ」（法人格がないもので、政令指定都市における区タイプ）、「特別地方公共団体とするタイプ」（法人格があり、東京都23区的なタイプ）のうち、「行政区的なタイプ」を基本形として、宇都宮地域独自案を構築するということでした。

2つ目ですが、上記を念頭に、現行法の枠の中で宇都宮地域においてふさわしい地域自治制度を構築するに当たりまして、改正法が出てきた場合には、新たな制度を宇都宮地域において取り入れる必要があるときには、その活用を図るということで進めてまいったところでございます。

2．新たな制度の概要。新たな制度の概要が今年5月に合併関連3法ということで成立いたしましたので、専門的になりますが別紙で簡単に説明してまいりたいと思います。

21ページをお開き願います。新たな制度の概要ということで、先ほど申し上げた「行政区的なタイプ」と「特別地方公共団体とするタイプ」のうちの一つ「行政区タイプ」でございますが、住民自治強化を推進する観点から、市町村内の一定の区域を単位とする「地域自治区」を設置できることとなりました。

この制度につきましては、すべての市町村に認められる場合と、合併に対する特例という2つがございます。ア．一般制度としての「地域自治区」は、合併に関係なく市町村の判断で設置できるものでございます。イ．合併市町村に限り設置できるものは、「特

例地域自治区」がございませう。

(2) この2つの共通事項は、私どもで言う地域自治協議会の構成員は、区域の住民のうちから市町村長が選任いたします。その役割は、地域自治区の区域に係る重要事項については地域協議会の意見を聞く。あるいは市町村長に対して意見を述べることでございませう。

その2つのうち、合併だけに認められる「特例地域自治区」は、(3) 合併に際しまして、旧市町村単位で地域自治区を設ける場合には、区長を置くことができるとともに、住居の表示には区の名称を冠することになります。例として、宇都宮市 区ということになります。

次に2.「特別地方公共団体とするタイプ」。これは法人格を有するわけですが、(1) 概要として、期間は一定期間(5年以下)、旧市町村単位に法人格のある合併特例区が設置できるということございませう。

(2) 制度の構成ですが、ア. 合併特例区協議会(地域協議会と同じもの)は、合併特例区の区域内に住所を有し、議会議員の被選挙権を持つ者から、規約で定める方法により市町村長が選任いたしますということで、議会をイメージしてございませう。役割は、地域協議会と同じような性格です。

イ. 区長は、市町村長の被選挙権を持つ者から、市町村長が選任いたします。

ウ. 事務権限は、合併後の一定期間、引き続き行うことが効果的と思われる特に重要な事項について、規約で定めるものを処理いたします。

以上が制度の概要ですが、これまで、宇都宮市の地域自治制度については、法令の概要が明らかにならない過程で検討してまいりましたので、若干の食い違いがございませう。違いにつきまして23ページで簡単にご説明いたします。

まず設置区域は、宇都宮地域の地域自治制度は旧町単位ですが、一般制度としての地域自治区は、合併しない宇都宮市の区域内においても区制を置くことが必要となります。特例地域自治区、合併特例区は旧町単位とございませう。

区の名称は、宇都宮地域案・地域自治区については区の名称はつけることはできませんが、特例地域自治区・合併特例区は区の名称を冠することになります。

設置期間は、宇都宮地域案は条例で永続的に制度化しようとするものですが、特例地域自治区・合併特例区においては一定期間、合併特例区にありましては5年以下とございませう。

法人格は、宇都宮地域案は当然ないのですが、合併特例区はあるということですよ。

執行体制の特別職ですが、宇都宮地域案は助役(地域担当)を置く、設置期間は4年ということですよ。特例地域自治区は期間を定める、合併特例区は5年という限定の中で任期が2年以内という形とございませう。

住民代表組織ですが、宇都宮地域案は名称は地域自治協議会ということで、構成員が区域内に住所を有する者のほか、事務所に勤務する者、学識経験者、NPO、公募から

市長が選任するという事で幅広く考えておりますが、特例地域自治区や合併特例区は区域内に住所を有する者ということで限定的です。しかも、合併特例区は議員の被選挙権を有する者ということで、25歳以上の者から選任する形になっております。任期については記載のとおり違いがございます。報酬は、宇都宮地域案は条例で定める日額報酬、地域自治区・特例地域自治区・合併特例区は支給しないこともできることとなっております。

これらを踏まえまして、18ページの3に新たな制度の活用についての基本的な考え方を載せております。「地域自治区」等の新たな制度は、次の理由により活用しないこととします。

新たな制度は全国を対象とした平均的な水準で定められていることから、国の制度によることなく、自治体の自己決定・自己責任に基づき、より地域の実情に即した制度とすることが、地方分権や住民自治の理念に照らしても望ましいと思われれます。採用し得る新たな制度は、恒久性を持つものではなく、将来的に制度を発展させることについてもその可能性が限定されるということです。

19ページ、(1) 恒久性では、宇都宮地域案では永続的、ほかの案では期限つき(5年以内)となっております。

(2) 区制(住居表示)は、一般制度としての地域自治区につきましても、宇都宮の区域内でも採用しなければならないわけですが、それをいたしますと、昭和の合併から約半世紀経過し、既に地域の一体性が生まれているということで、改めて合併前の旧町単位に区制を敷くことは好ましくないのではないかとということです。また、今回の区制はあくまでも限定的となっております。したがって、からまでの理由により、区制を置かなくても障害は生じないのではないかとということです。は新市の一体性を阻害するのではないかと。は新市の都市構想の障害ということで、本市といたしましては、中長期的に政令指定都市への移行を視野に入れておりますので、移行時において検討する事項ではないかとということです。は1市3町で重複する町名は1つだけですので、区制を敷かなくても混乱はないのではないかとということです。

20ページの(3) 地域を担当する特別職は、宇都宮地域案が議会の議決を経るという、より強い位置付けとなっておりますので、新たな制度の導入は必要ないと思われれます。

(4) 地域代表組織は、宇都宮地域案が多様な意見を反映することということで、むしろ今回示された合併特例自治区は非常に構成が限定されるデメリットがあるのではないかとということです。

以上で説明を終わらせていただきます。よろしくご審議のほどお願いいたします。

議長(福田会長)

事務局の説明が終わりました。ご意見、ご質問等をいただきたいのですが、沼田先生から、もう少し分かりやすく、特徴的なことをお願いいたします。

沼田委員（共通委員）

分かりやすく言えるかどうか分からないのですが、意見を言わせていただきます。3つほどお話しいたします。

地域自治制度については、名前だけは随分前から言われていたのですが、なかなか骨格が見えないではないかという批判を結構いただいております。3カ月ぶりにこの協議会でやっと骨格が見えたかなと思います。

3つぐらい特徴がございます。1点目は、この地域自治制度は、私たち宇都宮地域合併協議会独自の案だということです。今月19日に国会で合併関連の3法が通りました。3つの法律それぞれについて、新しい区をつくる制度がつくられているわけです。ただ、これについては十分な審議があったとは必ずしも思えなかったり、あるいは、一部使い方によっては、昔の機関委任事務の制度に逆戻りするような使い方ができる部分があり、いろいろ考えた結果、そうではなくて、独自に今までこの地域で考えてきた案を貫くのがいいのではないかということで、独自案は随分違う案にはなっているわけですが、国の3法を使わずに独自案でやっているということです。これは全国的に見ても非常に珍しいだろうと思います。

今、全国のいろいろなところで独自案がつくられています。島根県の浜田市でつくられているのは、地域自治区に非常に近い、改正前の合併特例法を使ったもので、独自案といってもここは違います。何が違うかということ、この地域の独自案は、地方自治法を根拠にしているということです。地方自治法は一般法ですから、それだけ総合的で包括的だと言っていいだろうと思います。つまり、短期間で消えるものではなくて、基本的な性格として町の自治の中に地域自治制度を埋め込んでいく姿勢が非常に強いものだと思います。それが1点です。

2点目は、住民自治に非常に配慮した計画だだと思います。国でつくった3法は、うたい文句は確かに、住民自治に配慮する、強化するとなっておりますが、中身をよく読んでみると、住民自治を強化する手掛かりがその法律にあるとは私はとても思えないのです。それに比べて宇都宮地域の案は、先ほど言われた地域を担当する助役の選任に当たって、普通なら議会が同意して市長が選任するというで終わるのですが、地域担当助役は、その前の段階で、住民代表機関である地域自治協議会が協議あるいは推薦という格好で地域担当助役の選任にかかわれる。地域の住民代表機関が推薦したり協議したりする人を蹴って市議会が違う人を推薦したり、市長が違う人を選任することができるのだろうかというぐらい、私は疑問に思っています。市長や市議会にもそれぞれお考えがあるでしょうから、地域住民の推薦そのままとは言いませんが、かなり強い力で地域担当助役の選任に住民代表がかかわれる。住民自治としては非常に強力で、さらにそれに住民代表機関である市議会が同意権を持つということで、間接民主主義の2段階でチェックをする。最後にまた住民代表である市長が選任する。こんなにするのかというぐらい、住

民自治を強化したいという思いがここに一つあります。恐らく全国にこういう例はないと言っていいだろうと思います。

3点目は、1番、2番と絡むのですが、独自案であり住民自治を強化する案であるということは、裏返すと、各地域にとって使いやすい仕組みになっているということだと思います。国が国会で通したものを使うのが一番楽ですが、そういうものが今後、地域で本当に使いやすいものなのだろうか。あるいは、もし使いにくかったら地域で手直ししていけるのかということに非常に危惧があります。法律をそのまま使ってしまうと、法律を直すのは国会しかできないわけです。独自案で、自分たちで使って転がしてみても、まずいところは手直ししていくという意味でも、この独自案は非常に優れていると言っていいと思います。やっと今回、地域自治制度の骨格が見えてきたので、違う小委員会にもいい影響が与えられるのではないかと私は期待をしております。以上です。

議長（福田会長）

ありがとうございました。突然指名してすみませんでした。

委員の皆さんのご意見、ご質問等をいただきたいと思います。

地方自治法に基づく「支所」として位置付ける。しかし、名称については、上三川行政センターや上河内町地区センターといった、一番地域の皆さんになじみのいい、行ってみたいくなるような名称は、別途つけることとなります。呼び名については、今後、地元の皆さんとも協議いただいて決めるということです。しかし法律的には「支所」です。

あとは今、沼田先生からご意見をいただきましたが、3点特徴的なものがあります。国で示したものは限定的であり、全国一律であり、地域性が発揮できるのかということを見ると、条例で決めて、なおかつ地域の皆さんにとって最も望ましいものを選択していくことができるのが特徴であるということです。

それでは、無いようですので、ただいまの協議につきましては、今後とも小委員会の皆さんに引き続きご審議をお願いしていくこととなります。どうぞ委員の皆様方もお気付きになりましたら、小委員会に意見を寄せ続けていただきますようお願いいたします。