

# 都市内分権の未来を創る

—全国市区アンケート・事例調査を踏まえた多角的考察—



2016年3月

公益財団法人 日本都市センター

# 都市内分権の未来を創る

—全国市区アンケート・  
事例調査を踏まえた多角的考察—



2016年3月

公益財団法人 日本都市センター



## はしがき

わが国においては、今後も少子高齢化が急速に進み、本格的な人口減少社会に入ることが予測されている。少子高齢化の進行に伴い、住民の暮らしを支える公共サービスがますます重要となる一方で、人口減少社会の到来による社会経済や地域社会の変容は、地域における公共サービスの水準の維持を困難にしつつある。今後、都市自治体では、地域において持続可能な公共サービス提供体制をいかに構築していくのが喫緊の課題となっている。

こうした背景を踏まえ、第30次地方制度調査会は、地方中枢拠点都市を核として近隣の市町村が相互に役割分担を行い、連携することで圏域全体の活性化を図る新たな広域連携の必要性を指摘している。2014年5月には、新たに「連携協約」が創設されたところであり、都市自治体においては、多様な広域連携制度を活用しながら、効率的で効果的な行政体制を整備していくことが求められている。

また、多様な公共サービス提供体制という観点からは、住民に身近なサービスを、住民により近い組織において、住民の参加と協働のもとで展開する「都市内分権」もまた課題となる。従来、行政区や支所・出張所、合併特例区・地域自治区事務所等（以下、「地域機関」という。）がコミュニティの維持や身近な公共サービスの提供に一定の役割を果たしてきたが、近年では、財政状況の悪化に伴う行政改革の要請等から、地域機関を廃止・縮減する動きも散見される。

このような状況を踏まえ、日本都市センターでは、都市分権政策センター（全国市長会との共同設置）内に2010年から設置してい

る「都市自治制度研究会」（座長 横道清孝 政策研究大学院大学副学長・教授）において、2014年度から2か年にわたって、「都市内分権と広域連携」をテーマとして検討を行った。

研究会では、都市内分権と広域連携の現状や合併後の変化、民主的統制とガバナンスのあり方等を検証するとともに、自治体が持続可能な公共サービス提供体制を構築するうえでの改革課題と今後の方向性について意見を交わし、議論を深めた。本報告書は、都市自治制度研究会における2年間の調査研究のうち、「都市内分権」に関する研究成果を取りまとめたものである。なお、「広域連携」に関する研究成果は、『広域連携の課題を探る－連携中枢都市圏・連携協約・定住自立圏－』と題して別途取りまとめているので、併せてご覧いただきたい。

「平成の合併」から相当程度の期間が経過するなかで、都市自治体においては、地域機関が果たしてきた役割と課題を総括したうえで、今後の都市内分権のあり方を検討することが求められている。本報告書が、今後の自治体における都市内分権の推進に多少なりとも貢献できれば幸いである。

最後に、本研究会では、2つのアンケート調査と現地ヒアリング調査を実施したが、その際に都市自治体の皆様にはひとかたならぬお力添えをいただいた。また、研究会の意見交換、総括、報告書の執筆に当たって、横道座長をはじめ研究会委員の皆様には、多大なるご尽力をいただいた。ここに記して厚く御礼を申し上げたい。

2016年3月

公益財団法人日本都市センター研究室

# 「都市自治制度研究会」構成員名簿

(2016年3月現在)

## 【座長】

横道 清孝 政策研究大学院大学副学長・教授

## 【座長代理】

大杉 寛 首都大学東京大学院社会科学部研究科教授

## 【委員・専門委員】(順不同)

飯島 淳子 東北大学大学院法学研究科教授

金井 利之 東京大学大学院法学政治学研究科教授

斎藤 誠 東京大学大学院法学政治学研究科教授

内海 巖 上越市企画政策部 上越市創造行政研究所  
主任研究員

金子 義幸 上田市政策企画部長

大谷 基道 名古屋商科大学経済学部教授

鈴木 潔 専修大学法学部准教授

## 【事務局】

石川 義憲 日本都市センター理事・研究室長

鈴木 達也 日本都市センター研究室 室長補佐

三浦 正士 日本都市センター研究室 研究員

加藤 祐介 日本都市センター研究室 研究員

杉山 浩一 日本都市センター研究室 研究員

# エグゼクティブ・サマリー

## 第1章 都市内分権の現状と今後の方向性

首都大学東京大学院社会科学部教授 大杉 寛

都市内分権は、都市自治体において、住民に身近なサービスを、住民により近い組織において、住民の参加と協働のもとで展開すること、と捉えられるが、近年自治体のガバナンスをめぐる議論のテーマとして注目されている。第1章では、都市内分権が求められる背景として、平成の合併とその後の地域づくり、人口減少社会の到来と地域の絆づくり、行財政効率化の要請、ローカル・デモクラシーと都市内分権、の4つの観点で整理し、都市自治体における都市内分権の現状と課題を国際比較の視点を含めながら論じた。都市内分権の今後の方向性として、都市内分権をめぐる法制化や自治立法などによる制度化に関する論点、及び、地方創生が進展するなかでの地域創発に適合的なガバナンスとしての都市内分権のあり方についての論点を提示した。

## 第2章 都市内分権の法的検討

東北大学大学院法学部教授 飯島 淳子

本章は、都市内分権の諸制度について、法的観点から整理し類型化を試みたものである。

まず、都市内分権制度を画定するべく、①区域を基礎とする法定の諸制度、②人を基礎としつつ特定されない公益活動を行う私的団体、③空間管理に関わる特定の公益活動・共益活動を行うための諸制度という類型化を行った。

次に、都市内分権に固有の理論枠組みが必要であることを踏まえ、

公役務編成権と公私協働論の接合可能性を探った上で、具体的な制度設計の枠組みを分節的に提示した（公的主体→区域を基礎とした団体→分散型組織→附属機関→内部組織構成）。

その上で、都市内分権の規律と設計のあり方として、①組織単位の設定に関して、住民発意の可能性、法人格の有無および区域の区切り方について論じ、②権限に関して、とりわけ意思形成過程における決定権限の問題を立法論レベルと解釈論レベルに分けて検討し、③対内的関係に関して、構成員との関係（メンバーシップの決定手続の問題）および構成員以外の住民に対する関係（拘束力の問題）について考察を加えた。

### 第3章 都市内分権におけるガバナンスのあり方

名古屋商科大学経済学部教授 大谷 基道

本章では、都市内分権には「本庁から出先機関への権限委譲」（行政組織内分権）と「行政機関から住民組織への権限移譲」（地域内分権）の2つの分権が包含されると捉え、前者の観点から総合出先機関である支所等を、後者の観点から協議会型地域自治組織の代表的存在である地域自治区を、それぞれ取り上げて考察した。

支所等も地域自治区もその多くは市町村合併に伴い旧市町村地域に設置されたものであって、多分に政治的な産物であった。そのため、行政の効率性の観点からすれば、必ずしも効率的とは言えず、見直しの余地を残していた。

平成の合併から約10年が経過した現在、その見直しがどのように進められているのかを整理したうえで、見直しを行う際の留意点についても言及した。

## 第4章 ポスト合併時代の都市内分権

### －アンケート調査結果からの考察－

日本都市センター研究室 研究員 三浦 正士

本章は、都市自治制度研究会が実施した2つのアンケート調査結果を基に、都市内分権の2つの要素である「行政の分権」と「地域への分権」の現段階を分析したものである。

まず、「行政の分権」については、地域機関は設置数こそ変化していないものの、行政の効率化の要請のなかで正規職員数が大きく減少している。一方で、所掌事務の削減はそれほど進んでおらず、窓口業務を支所等に残しながら本庁が当該事務を一括管理する体制をとることで、支所等の職員数の削減を図るという戦略を多くの自治体が採用していることが推察される。

次に、「地域への分権」については、近年多くの自治体において「協議会型」住民自治組織が設置されており、これら住民組織と行政の協働が、特に業務委託や指定管理者の指定といったかたちで広がりを見せている。また、協議会型組織に対して一定の権限を付与し、あるいは地域計画の策定過程で意見聴取を行う自治体も少なくない。

以上の分析結果を踏まえて、本章では、ポスト合併時代の都市内分権の方向性として、地域の参加・協働を推進する観点からの地域機関の役割の再検討、協議会型住民自治組織を通じた多様な参加の回路の制度化、協議会型組織内部のガバナンスのあり方について言及している。

## 第5章 上越市における地域自治区の取組み

上越市企画政策部 上越市創造行政研究所 主任研究員 内海 巖

上越市では、2015年1月に14市町村という全国屈指の規模による広域合併を行うとともに、地域住民の合併に伴う不安感を解消し、

住民意思を市政に反映することなどを目的として、地域自治区制度を導入した。

制度設計上の特徴としては、合併前の旧13町村の区域と旧上越市の区域において「1市2制度」的な運用を行ってきたことや、地域協議会委員を「公募公選制」で選任することなどが挙げられる。地域協議会においては、市長からの諮問事項や自主的審議事項に対する活発な審議が行われているほか、13区の各区内を活動範囲とする住民組織や2010年度から実施している地域活動支援事業などによって、住民の自発的・主体的な地域活動が行われている。

本章では、上越市における地域自治区の制度と活動状況を概観し、その特徴を整理するとともに、今後の課題を展望した。

## 第6章 宮崎市における都市内分権の展開と地域自治区制度の論点

### 日本都市センター研究室 研究員 三浦 正士

本章は、本書を通じての問題関心である「平成の大合併」後における地域機関や住民自治組織の変化と、都市内分権における諸アクターのガバナンスについて、宮崎市を事例に検討したものである。

宮崎市では、市域を21の地域自治区に分け、地域協議会を設置している。また、地域自治区の区域ごとに、地域活動の実践組織である「地域まちづくり推進委員会」が設置され、地域協議会と地域まちづくり推進委員会がいわば「車の両輪」となって多様な地域活動が展開されている点が、宮崎市における都市内分権の制度的特徴をなしている。

本章では、これら宮崎市における都市内分権の仕組みを概観し、その特徴を整理するとともに、今後の課題として、地域協議会の強化、地域機関の権限や所掌事務のあり方の再検討、地域まちづくり推進委員会の制度的位置づけの明確化を指摘している。

## 第7章 朝来市における地域自治協議会の仕組みとその実践

日本都市センター研究室 研究員 三浦 正士

本章は、本書を通じての問題関心である「平成の大合併」後における地域機関や住民自治組織の変化と、都市内分権における諸アクターのガバナンスについて、朝来市を事例に検討したものである。

朝来市では、平成の大合併後のまちづくりの基本方針として「自考・自行、共助・共創のまちづくり」を掲げ、単なる審議機関ではなく地域が自ら考え行動していく組織とするために、法律上の地域審議会や合併特別区・地域自治区制度を用いない独自の都市内分権制度を模索してきた。具体的には、小学校区単位を基本とする「地域自治協議会」を設置し、自治基本条例において明記するとともに、地域自治包括交付金を通じて地域自治協議会に大胆な権限移譲を進めてきた。

本章では、これら朝来市における独自の都市内分権の仕組みを概観し、その特徴を整理するとともに、今後の取組みの成功の鍵として、行政にあっては担当課の、地域自治協議会にあっては部会の縦割りを超えて、各政策分野における協働のノウハウを共有していくことを挙げている。



# 目 次

はしがき	i
都市自治制度研究会構成員名簿	iii
エグゼクティブ・サマリー	iv

## 第1章 都市内分権の現状と今後の方向性

首都大学東京大学院社会科学部教授 大杉 寛

1 都市内分権とは	2
2 都市内分権が求められる背景・現状・課題	4
3 都市内分権の今後の方向性	13

## 第2章 都市内分権の法的検討

東北大学大学院法学部教授 飯島 淳子

1 はじめに	20
2 都市内分権制度の画定	21
3 都市内分権の法理論	24
4 都市内分権の規律と設計	28
5 おわりに	37

## 第3章 都市内分権におけるガバナンスのあり方

名古屋商科大学経済学部教授 大谷 基道

はじめに	40
1 行政改革による支所等の見直し	41
2 支所等の役割	44
3 地域における住民の意思反映のあり方	48
おわりに	53

## 第4章 ポスト合併時代の都市内分権

### －アンケート調査結果からの考察－

日本都市センター研究室 研究員 三浦 正士

- 1 「平成の大合併」と都市内分権…………… 56
- 2 「地域機関」の現状と近年の動向…………… 61
- 3 「住民自治組織」の現状と参加・協働の展開…………… 75
- 4 「地域機関」の機能と「住民自治組織」の活性化…………… 89
- 5 ポスト合併時代の都市内分権の展望…………… 98

## 第5章 上越市における地域自治区の取組み

上越市企画政策部 上越市創造行政研究所 主任研究員 内海 巖  
はじめに…………… 104

- 1 上越市における地域自治区の導入…………… 105
- 2 地域自治区の制度設計…………… 107
- 3 地域自治区の活動状況…………… 112
- 4 住民組織の活動と地域活動支援事業…………… 117
- 5 今後の課題…………… 121

## 第6章 宮崎市における都市内分権の展開と地域自治区制度の論点

日本都市センター研究室 研究員 三浦 正士

- はじめに…………… 126
- 1 「支所の見直し」から「地域自治区の導入」へ…………… 126
  - 2 地域機関の設置と「平成の大合併」後の変化…………… 130
  - 3 地域協議会と地域まちづくり推進委員会…………… 134
  - 4 地域コミュニティ活動交付金と地域活動の展開…………… 137
  - 5 宮崎市の都市内分権におけるガバナンス…………… 140
- むすびにかえて－今後の課題と展望－…………… 142

## 第7章 朝来市における地域自治協議会の仕組みとその実践

日本都市センター研究室 研究員 三浦 正士 はじめに .....	148
1 地域自治協議会創設の背景と経緯 .....	149
2 旧町単位における「支所」の設置とその変化 .....	152
3 地域自治協議会の設立と地域協働の推進 .....	155
4 朝来市の都市内分権におけるガバナンス .....	161
むすびにかえて—今後の課題と展望— .....	165

### 資料編

#### 資料編 1 都市自治体における『都市内分権』の

##### 現状と課題に関するアンケート 集計結果

日本都市センター研究室 研究員 三浦 正士	
1 「地域機関」に関するアンケート 集計結果 .....	172
2 「住民自治組織」に関するアンケート 集計結果 .....	227

#### 資料編 2 都市自治制度研究会 資料 ..... 264 |

#### 執筆者プロフィール ..... 288 |

本書は、日本都市センターが設置した「都市自治制度研究会」の構成員が、研究会における議論や各種調査結果を基に、各構成員の知見とこれまでの研究業績を交えて執筆したものである。なお、各章において、都市自治制度研究会の実施したアンケート調査（詳細は資料編に掲載）を適宜参照しているが、その際に以下のとおり略称を用いて記載している。

- ・『「地域機関」に関するアンケート』 Q1 … 「行政」 Q1
- ・『「住民自治組織」に関するアンケート』 Q1 … 「住民」 Q1

# 第1章

## 都市内分権の現状と今後の方向性

---

首都大学東京大学院社会科学研究所 教授  
大杉 覚

# 1 都市内分権とは

近年、都市内分権が自治体のガバナンスをめぐる議論のテーマとして注目度を高めてきた。

都市内分権とは何か。端的に言えば、「都市自治体が都市内の地域に対して分権化すること」<sup>1</sup>であるが、もう少し敷衍すれば、都市自治体において、住民に身近なサービスを、住民により近い組織において、住民の参加と協働のもとで展開すること、と捉えられるだろう<sup>2</sup>。都市自治体に限らずより一般的に議論する場合には、地域内分権であるとか、自治体内分権などと呼ぶこともある。

上述のように概括的に都市内分権の構成要素を示したとき、それら構成要素自体にいくつかの論点が内包されているといえる。

第1に、「住民に身近なサービス」とは何かである。個々人の日常生活や仕事、学業、その他諸活動に密接に関わるようなサービスを「住民に身近なサービス」と考えるならば、それがもともと自治体の行政サービスとして提供されてきたものであるのか、それとも行政以外の主体、例えば民間事業者であるとか、ボランティア団体であるとか、あるいは地域コミュニティが提供してきたものであるのか、あるいは、昨今の社会経済情勢の変化のなかで、既存の主体によってサービス提供が担われてきたわけではない新規需要に対するサービスなのか、様々に想定される。

第2に、「住民により近い組織」とは住民から見て、あるいは都

---

<sup>1</sup> 大杉 (2015a)、27頁。

<sup>2</sup> 公益財団法人 日本都市センター「都市自治制度研究会（都市内分権と広域連携に関する調査研究）」の「1. 調査研究の趣旨」における「多様な公共サービス提供体制という観点からは、住民に身近なサービスを、住民により近い組織において、住民の参加と協働のもとで展開する『都市内分権』もまた課題となる」を踏まえてリフレーズしたものである。

市自治体から見てどのような距離感をもって「近い」と感じられる都市内分権の単位とするのか、そしてどのような組織編成がなされるのかである。一口に都市自治体といっても、その規模や成り立ち、地理的条件や地域特性は多岐にわたる。都市内分権とは、都市空間を区分していかなる部分的な空間構成を成り立たせるかということである。そのあり方は、都市自治体によって異なるばかりではなく、ひとつの都市自治体内においても多様な選択肢が想定され得るだろう。

第3に、「住民の参加と協働」についていえば、参加や協働についてどのような手続きが採用され、具体的な取組み状況はどのようなものであるのかが問われるだろう。

参加は都市内分権において「地域住民の参加による意思決定の機会の保証」がどの程度なされているのかという政治的意義と関わりを持つ。地域住民が意見を述べたり、異議申し立てを行ったりする手続きが整備されているか、地域に関わる事柄について審議し意思形成を図る場が確保されているか、話し合われた結果をオーソライズする決定権限を有するか、などに応じて、地域内での自己統治性 self-governing や都市自治体との関係での自律性 autonomy といった都市内「分権」の程度が決まることになろう。

協働については、都市内分権の各単位の自主・自立性の程度と仕事量に密接に関わる。住民間の協働関係の形成度合いやその活動量の豊かさが都市内分権の定着度・成熟度に関わるといえよう。

以上のように述べてきたところで、定量的に、あるいは、客観的な基準をもって都市内分権とは何かを定義づけることは困難であることが分かるだろう。実際、都市内分権に取り組んでいるとする都市自治体においても、その取組み状況は多様であるし、都市内分権を掲げない都市自治体もある。

## 2 都市内分権が求められる背景・現状・課題

### (1) 平成の合併とその後の地域づくり

都市内分権が求められるようになった最も重要な背景の1つとして、市町村合併とその後の地域づくりを重視する姿勢を挙げることができよう。

平成の合併の際に母都市に編入された旧市町村をそれぞれ単位とした都市内分権がその典型例として考えられるだろう。この場合、「住民により近い組織」とは、旧住民が心理的にも物理的にも身近さを感じる旧市町村（役所・役場）であり、この文脈では、都市内分権とは、合併により喪失した旧市町村への権限の留保という意味合いを持つことになるだろう。旧市町村の役所・役場に地域機関（支所、出張所等）を設置するのはその代表的な取組みであり、なかでも総合支所と位置づけて手厚い事務分掌がなされることもある。新設合併であっても、中枢性の高い実質的な母都市が含まれる場合には、本庁舎が所在しない地域では同様な感覚が持たれるだろう。

本調査研究でのアンケート調査によると、地域機関の設置状況は、合併自治体と非合併自治体との間では有意に差がうかがわれる。例えば、合併自治体では全体の8割近くの自治体で支所が設置されているのに対して、非合併自治体では全体の4分の1弱に過ぎない点にも現れている（「行政」Q2）。支所、出張所といった地域機関のいずれも設置していない自治体は、非合併自治体の方が明らかに高い比率を示している（合併自治体14.3%に対して、非合併自治体は44.2%）。

地域機関の事務分掌について比べてみると、住民票・戸籍・税などの基本的な窓口業務では大差はないものの、広報・市民相談、福祉、土木・建築、まちづくり等の分野では、合併自治体の方が格段

に手厚く配置されていることも明らかである（「行政」Q6）。

また、合併特例法による地域審議会、地域自治区、合併特例区あるいは地方自治法上の地域自治区といった、合併に伴う激変緩和を意図した特例措置が法制化され、実際に活用されてきた。

こうした法律上の制度だけではなく、自治体が独自に地域自治組織のしくみを制度化し導入するケースも多く見られるようになった。

合併自治体の母都市についても、母都市内部の区域ごとに旧市町村と同様のしくみを導入する場合、あるいは、母都市・旧市町村を問わず、小学校区や中学校区などに姿を変えた、昭和の合併時以前の自治体の単位が再び地域自治の単位として復活する傾向が全国にわたってうかがわれる点は注目される。例えば、長野市や豊田市、また、編入地域から母都市へと二段階で導入した上越市などがその好例である。平成の合併の編入地域に対する都市内分権は権限の留保の意味合いを持つと述べたが、昭和の合併以前の旧町村を「住民により近い組織」の単位とする都市内分権は、一旦は失われたかつての自治の再生＝復権を意味するとみなすことができるだろう。

## (2) 人口減少社会の到来と地域の絆づくり

都市内分権の趨勢は、合併後のまちづくりを重視する姿勢と符節を合わせて広範に展開されるようになり、合併自治体のみならず、非合併自治体にも影響を与え、積極的な取組みに従事する都市自治体の出現を促しているといえる。

本調査研究のアンケート調査によると、自治体が独自のしくみで地域自治組織を制度化する取組み状況は、合併自治体であるか非合併自治体であるかにはあまり差が見られないのは注目される（「住民」Q 2-SQ）。つまり、日本社会全体に共通する問題状況が存在することを意味する。

1970年代より都市部を中心にコミュニティ意識の希薄化が指摘されてきたが、少子高齢化、人口減少社会の本格的到来を迎えた現在、自治会・町内会など地縁団体の担い手不足、役員の固定化・高齢化、加入率の低下などによる活動の停滞が全国的に問題視されるようになった。地域コミュニティの活動が縮小したこととも相まって、地域の見守り機能が低下し、所在不明高齢者問題や無縁社会などの社会問題すら提起されるようになった。いわゆる地域力の低下が問題視されるようになったのである。

他方で、東日本大震災や相次ぐ自然災害は地域コミュニティに対する認識を一変させ、地域コミュニティを基盤とした地域の絆づくりをあらためて重視すべきだという考えが力を得るようになった。

一般に、自助・共助・公助といわれるが、自助と共助をつなぐ互助のあり方が地域の絆づくりの問題の核心である場合が少なくない。行政がてこ入れすることによって自治会や町内会などの従来からの互助の機能をサポートしたり回復させたりすることもあるが、後者の取組みでは、一般に都市内分権は、新たな地域協議組織（まちづくり協議会など）を創設するなど共助の仕組みを整備し、そこに組み込んだり包摂したりすることによって互助のあり方の見直しを図ることが中心的な課題となる。

### (3) 行財政効率化の要請

国・地方を通じた地方分権改革がときに行財政改革の意図と合流するのと同様な論理で、都市内分権が都市自治体の行財政効率化の狙いと一体的に進められることは充分考えられる。ただし、行財政効率化一般についていえば、「住民により近い組織」へという都市内分権とは方向性が合致することもあれば、逆方向の改革になることもあり得る。

行財政効率化路線と「住民により近い組織」へという都市内分権の論理が同一方向に向き合う流れとして、地域自治組織へのアウトソーシングが挙げられる。つまり、地方分権改革において、国が地方へと分権化することにより負担を転嫁しスリム化を図ろうとするのと同じように、都市自治体が都市内分権により地域へと負担転嫁を図る場合である。

例えば、公園や道路の清掃などの環境美化活動や地域のパトロールなど安全安心のための見回り活動など、かつては地域が担っていたはずだとされる業務を行政から今一度地域に戻そうという動きはその典型である。これらの活動を後押しするために行政が地域と委託契約を結んだり（例えば、資源回収）、補助金を支給したりするほか（例えば、街路灯の管理）、事業提案制度を設けて一定の金額の枠内で地域が実施する事業予算を許容する仕組みが設けられることもある。いずれにしても行政が直接執行を請け負うことで負担が増すのを回避することによって、実質的に行政需要としての顕在化を抑制する試みがなされる。また、地域の活動拠点となる交流センター等の施設の管理運営を、地域自治組織等を指定管理者として委ねる動きは、地域自治組織へのアウトソーシングと都市内分権を融合した取組みとして、近年広く普及・定着してきた。

これに対して、効率化の論理が、都市内分権とは逆ベクトルの集権化の動きを顕在化させる方向で作用することもあり得る。具体的には、総合支所や支所等の機能を本庁に引き上げ集約化したり（総合支所制度の廃止と支所への格下げを含む）、支所等の統廃合を進めたりする動きが考えられる。本調査研究のアンケート調査によれば、支所等の職員数を削減したり（「行政」Q8）、支所の一部の事務が削除されたりする動きがうかがわれる（「行政」Q10）。一部の自治体に限られるようではあるが、支所等の設置数を減少させて

いる自治体もあるが、概ね変化がないとされている点は注目される（「行政」Q9）。実際には、施設の削減に対しては住民からの根強い反発もあって容易ではなく、職員数や所掌事務の減少、本庁への引き上げによって効率化を図る方がより一般的傾向としてうかがわれる。

#### **(4) ローカル・デモクラシーと都市内分権**

さて、都市内分権について考えるときのもう1つの視点として、都市内の一定の地域にまつわることについてどれだけ住民の意思を反映させることができるのか、ローカル・デモクラシー（地域民主主義）に関わる点である。

まず、都市自治体の内部行政組織として地域行政機関を設置し、それに対して行政権限を分散する試みが挙げられる。例えば、先に述べたように、合併に伴う本庁への事務の集約化をどれだけ抑制し地域に権限を留めるのか、その程度に応じて、総合支所方式の導入や支所・出張所など地域機関への窓口機能等の存置など行政権限の配分について工夫したり、合併の有無にかかわらず支所等の新設やその権限の拡充、とくに予算の裁量枠の付与等を措置したり、あるいは、合併特例法による地域自治区、合併特例区あるいは地方自治法上の地域自治区を導入し、その事務所及び長（合併特例法では区長）を設け、長（同上）に対して事務委任を行ったりするような、「住民により近い組織」に権限を置く取組みがなされてきた。行政権限の分散は、地域の実情に応じた行政を展開しやすくなるばかりではなく、その受け皿として「住民により近い組織」が置かれることで、そこに地域住民の意思を反映させやすくなるという意味でローカル・デモクラシーの実現に寄与すると考えられる。

しかしながら、都市内分権においてローカル・デモクラシーを充実させる上で、行政権限の分散は必ずしも必要条件とはいえない。

欧米の地域自治についてみると<sup>3</sup>、基礎的自治体よりも下位という意味で地域自治に相当する次元についても自治体と位置づける事例があるが、必ずしも執行権限が伴うわけではない点に留意すべきである。

例えば、イギリスの基礎的自治体であるディストリクトの下にあるパリッシュにカウンシル（議会）が設置される場合、パリッシュは法人格を有する自治体である。2011年ローカリズム法により、パリッシュは上位計画の枠内で住民の意思を反映した計画づくりを可能とする分権化措置がなされ、その計画決定に当たっては住民投票での可決が要件とされるなど、公式的な住民参加による意思反映の仕組みが整備されている。その一方で、パリッシュにはごく限られた事務局が置かれる程度であり、執行権限を有する行政組織があるわけではない。

1997年に6市合併で誕生したカナダのトロント市では合併旧市を再編した4区域を単位に、市議会内の委員会に相当する、区域内選挙区選出の議員を構成員とするコミュニティ議会がトロント市法に基づき設置されており、市条例の適用除外、規制条例などについて最終決定権限が市議会より委任されている<sup>4</sup>。自治体としての位置づけは合併により失われているが、いわば議会内分権の形式をとった都市内分権の一形態といえる。ただし、やはり執行権限を有する行政組織は存在しない。

いまひとつの事例として、フランスの都市自治体における地区評議会について触れたい<sup>5</sup>。地区評議会制度は、2002年身近な民主主義に関する法律によって導入されたしくみであり、一種の都市内分

---

<sup>3</sup> 大杉（2015a）、28頁以下参照。

<sup>4</sup> 大杉（2013）、39頁以下参照。

<sup>5</sup> 大杉（2016）参照。

権の仕組みといえる。人口8万人以上のコミューンには地区評議会の設置が義務付けられ、人口2万以上8万未満のコミューンは任意設置とされる一方で、パリ市、リヨン市、マルセイユ市では区議会の下に地区評議会が創設されることとされた。地区評議会の制度設計は都市自治体ごとに様々であり、パリ市を例にとれば、20ある区ごとに評議員の構成（どのようなカテゴリーを設けるか、区議会議員を含むかなど）、選出方法（抽選か、区長・区議会による指名かなど）をはじめ運営方法は異なる<sup>6</sup>。これら地区評議会は、あくまでも諮問委員会であり、執行部門を有せず、法人格は付与されず、また、決定権は持たない。

上記3事例は、自治体（議会）として法人格を有するか（イギリスのパリッシュ）、法人格を有する自治体ではないものの自治体議会の一部として構成されるか（トロント市のコミュニティ議会）、諮問機関であるか（フランスの地区評議会）などその合議制機関の組織形態や権限に幅はあるものの、いずれも法的根拠を有する地域自治の仕組みとしてローカル・デモクラシーを担保する点で共通する。しかしその一方で、執行部門を有しない点でも共通する。執行を伴う事業実施は、所属する基礎的自治体に委ねるか、地域住民による協働や地域団体、民間事業者への委託を通じてということになる。このように、ローカル・デモクラシーの実現を重視して評価した場合、都市内分権において行政権限の分散は必要条件とはいえないということである。

日本の地域自治の制度設計においては、ローカル・デモクラシーの力点の置かれ方はやや異なる傾向がうかがえる。かつては自治会・町内会への全世帯加入が当然視されたことから、これら地縁団体を

---

<sup>6</sup> 黒瀬（2015）、144～149頁参照。

地域代表とみなす慣例が定着し、地域レベルでのローカル・デモクラシーについてことさらに考慮する必要がなかったという事情がある。その反面、戦時体制での町内会・部落会が果たした役割から、戦後民主化の中で禁止措置（ポツダム政令15号）とされるなど、地縁団体を中心とした地域自治とローカル・デモクラシーとはむしろ相容れないものとみなす考え方も根強く残ってきた。加えて、コミュニティ意識が希薄化するなかで、加入率が低下してきた。また、広報紙配布やゴミ収集など住民サービスを行政からの委託事業等として請け負いながらも自治会・町内会未加入者が排除される場合も少なくなく、加入や負担金等をめぐるトラブルなどもあって、地縁団体に対して厳しい目が向けられがちであるのが現状である。また、自治体と異なり、地域自治組織の構成員を住民として法的に構成することが制度的に困難であるばかりでなく、実態面でも、個人情報保護やプライバシー保護の観点から地域住民の情報を把握することが困難な状況にある。

例えば、小規模多機能自治組織のための法人格実現をめざす4都市自治体の取組みでは、一人一票制が強調されているのは注目される<sup>7</sup>。また、上越市の地域自治区地域協議会制度は、構成員の選出に公選法に準拠した選挙制度を採用している唯一の例であるが、代表性を含めてローカル・デモクラシーの実現に向けて踏み込んだ対応だといえる。

もっとも、住民個人の代表性を重視する意味でのローカル・デモクラシーを強調する議論が都市内分権に関連づけて提起される場合もないわけではないが、どちらかといえば、地域での取組みにいかにも多くの住民や地域団体等の主体を巻き込むかという協働性により

---

<sup>7</sup> 伊賀市・名張市・朝来市・雲南市（2014）『小規模多機能自治組織の法人格取得方策に関する共同研究報告書』9頁参照。

重点を置く傾向が強いといえるだろう。そして、地域での協働を充実させるうえで、また、その協働に行政をも巻き込むことを考えたとき、行政権限は「住民により近い組織」レベルに分散されていた方が、要求・陳情を行ったりコミュニケーションをとったり、あるいは行政活動をモニタリングしたりしやすいといえる。協働性を重視する都市内分権の場合には、代表機能よりも、行政に対するチェック機能の方に重きが置かれるといえよう。

例えば、地方自治法の地域自治区に設けられる地域協議会の所掌事務についてみると、「市町村長その他の市町村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、市町村長その他の市町村の機関に意見を述べることができる」（地方自治法202条の7）とされているほか、「市町村長は、条例で定める市町村の施策に関する重要事項であつて地域自治区の区域に係るものを決定し、又は変更しようとする場合においては、あらかじめ、地域協議会の意見を聴かなければならない」（同条2項）、また、「市町村長その他の市町村の機関は、前二項の意見を勘案し、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」（同条3項）とされている。

このように法律上の地域協議会をはじめとする地域協議組織には審議・意見表明機能が付与されるのが一般的であるが、議会が有する議事・議決機能とまではいかないまでも、支所等の地域行政機関へのチェック機能を軸に住民意思を反映させる仕組みだといえるだろう。地域行政機関と準議会的な地域協議会とを組み合わせた地域自治の形態は、欧米の都市内分権の試みと共通する評価軸で比較し得ることを指摘しておきたい。

### 3 都市内分権の今後の方向性

最後に、都市内分権の今後の方向性を考える上で、都市内分権の制度設計上の課題と運用上の可能性について2つの論点について述べておきたい。

#### (1) 都市内分権の制度化

都市内分権の趨勢が続くとすると、制度や手続きを整えることが今後1つの論点となる。

例えば、イギリスのパリッシュのようなコミュニティ自治体を創設した都市内分権についてはどうかである。法令上の仕組みとしては、すでに述べた合併特例法による地域審議会、地域自治区、合併特例区あるいは地方自治法上の地域自治区があるが、合併特例区の場合でも、期限付きでしかも特別地方公共団体と位置づけられており、いわゆる一般の自治体ではない。ここでは現にある都市自治体を分割、分立することにより数個に分けて自治体を設置する場合等（地方自治法7条、大都市地域における特別区の設置に関する法律）を都市内分権とはみなさないとすれば、現行法制では法律に基づいて自治体（普通地方公共団体）を単位とした都市内分権を行うことはできないと考えられる。つまり、基礎的自治体が包摂するかたちでコミュニティ自治体を設置はできないということである。もっとも、そうした強い要請は現状では乏しいといって良いだろう。

他方で、地域自治組織に関する法人格付与については活発な議論が展開されている。なかでも小規模多機能自治の法人格の創設をめぐる議論や運動が活発に展開されている<sup>8</sup>。小規模多機能自治とは、

<sup>8</sup> 大杉（2015b）拙稿「自治体内分権の進展と地域自治組織への自治体職員の関わりに関する中間考察」『地域自治組織等における人材の活用に関する研究会報告書（平

小学校区程度の小規模でありながらさまざまな機能を持つ自治のしくみを指しており、本調査研究の地域協議組織に相当するものである。共同研究を進めてきた雲南市、朝来市、名張市、伊賀市の4市が広く全国に呼びかけて、2015年2月には小規模多機能自治推進ネットワーク会議が開催され、全国140自治体が集まり、その後も加入自治体・地域は増え続けている。中心的な役割を果たしてきた雲南市は、これまで地域活性化総合特別区域指定申請（「たたらの里山再生特区」）で農事組合法人の事業多角化などスーパーコミュニティ法人制度の創設を提案しており（2011年）、また、4市で小規模多機能自治組織の法人格取得に関する共同研究報告書を取りまとめるなど精力的な取組みを進めてきた<sup>9</sup>。

総務省・農林水産省共同調査や全国町村会調査を踏まえた総務省地域力創造グループ地域振興室報告書によれば、「暮らしを支える活動に取り組む組織」＝地域運営組織 RMO の組織形態の8割は法人格を持たない任意団体であるとされる<sup>10</sup>。4都市自治体の問題提起は、法人格の活用が普及途上といってよい現状とも密接に関係する。地域自治組織に対する適切な法人格付与はその活動の将来を占う鍵であり、都市内分権の「かたち」にも大きな影響を与える。今後地域自治組織及び都市内分権をめぐる制度的課題の中心に位置づけて検討されるべき点だろう。

国による法制化のオルタナティブとしては、条例など自治立法による都市内分権の推進が有力な手法として考えられる。都市内分権条例を制定した自治体も現に存在するほか（池田市地域分権の推進

---

成26年度)』一般財団法人 自治研修協会、16頁参照。

<sup>9</sup> 伊賀市・名張市・朝来市・雲南市（2014）『小規模多機能自治組織の法人格取得方策に関する共同研究報告書』。

<sup>10</sup> 総務省地域力創造グループ地域振興室（2014）『RMO（地域運営組織）による総合生活支援サービスに関する調査研究報告書』6頁。

に関する条例（2007年）、自治基本条例に都市内分権を盛り込む例もある（豊田市まちづくり基本条例（2005年））。都市内分権を自称せずとも、自治基本条例、住民参加条例、協働条例等の制定により、実質的な都市内分権体制が確保されている自治体は多数存在するといえる。

住民の意思を反映させるために地域づくり協議会など地域協議組織を設置したり、そこに予算枠を設けて提案制度を実施したりするなど、地域自治の向上をめざす取組みが活発化してきた。次項に述べるような地方創生の動向と随伴して、地域協議組織など地域自治組織の活動量が拡充されると、権利・義務に関わる事項までの権限をそれら組織が持たないまでも、都市内分権は住民の地域生活に与える影響もより大きくなる。むしろ、公式的な権限が不在であっても、ローカル・ルールの規律は法令以上に実効性が高く、その規律密度も高い場合もあり得るだろう（好ましくない例をあえてあげれば、ムラの掟とそれに反したときの制裁としての村八分など）。だからこそ自治基本条例等の自治立法により都市内分権を的確に根拠づけるとともに、見える化を図ることが求められる場合もあり得ることに留意すべきである。

## **(2) ダウン・スケーリングと地域創発**

人口減少問題が先鋭化するなか、地方創生の動きが本格化し、国・地方を通じて、まち・ひと・しごと創生の取組みが展開されている。人口ビジョンや総合戦略の策定、実施などまち・ひと・しごと創生の取組みは、国・都道府県・市町村が主体となって進められているが、都市内分権の単位となる地域をベースとした取組みも重視されつつあり、地域レベルでの仕事量・活動量を増大させるという点で、都市内分権のあり方とも密接な関わりを持つといえる。

例えば、人口ビジョン策定では、地域単位の人口動態の把握や人口推計を行うことで、同じ都市自治体内でも地域差を浮き彫りにして、それぞれの地域特性に合った対応策が必要である。実際、小学校区など自治体よりもより狭い地域単位で考えた方が、人口の推移にしても実感を伴うものといえる。具体的な移住・定住対策などでも、住みやすさや地域コミュニティの受け入れ態勢などを含めて、地域住民の声をベースとした取組みが不可欠である<sup>11</sup>。

地域資源を活かしてこれまでにない、あるいは、これまで見過ごされたり、忘れられてきたりした魅力を発展・再認識・発掘させて地域づくりを進めることを地域創発と呼ぶならば、都市内分権は地域創発に適合的、少なくとも親和的なガバナンスであり、都市内分権の要素や手続きを適切に組み込むことは、都市自治体の総合戦略の策定・展開にふくよかな立体感を持たせることになるだろう。

以上のように、都市自治体内の個別の地域にフォーカスし、尺度を合わせるダウン・スケーリングのアプローチと、先述の都市内分権の制度化とをどのように整合していくかは、各地域、そして都市自治体全体の活動を賦活する上で重要な論点となるだろう。

## 【参考文献】

- ・大杉覚（2013）「ニューヨーク市及びトロント市の都市内分権と地域行政」公益財団法人日本都市センター編『欧米諸国にみる大都市制度』
- ・大杉覚（2015a）「都市内分権と合併旧市町村」『月刊ガバナンス』2015年12月号

---

<sup>11</sup> 例えば、地域単位で「田園回帰」に向けた「1%戦略」の取組みを勧める、藤山（2015）参照。

- ・大杉覚（2015b）「自治体内分権の進展と地域自治組織への自治体職員に関わりに関する中間考察」『地域自治組織等における人材の活用に関する研究会報告書（平成26年度）』一般財団法人 自治研修協会
- ・大杉覚（2016）「地域自治組織の多様な展開と地域に関わる自治体職員」『地域自治組織等における人材の活用に関する研究会報告書（平成27年度）』一般財団法人 自治研修協会
- ・黒瀬敏文（2015）「フランスにおける地域自治組織の現況と人材活用について」『地域自治組織等における人材の活用に関する研究会報告書（平成26年度）』一般財団法人 自治研修協会
- ・藤山浩（2015）『田園回帰1%戦略』農文協
- ・公益財団法人 日本都市センター HP「都市自治制度研究会（都市内分権と広域連携に関する調査研究）」  
<http://www.toshi.or.jp/?cat=119>（2016年2月29日アクセス）



# 第2章

## 都市内分権の法的検討

---

東北大学大学院法学研究科 教授  
飯島 淳子

# 1 はじめに

都市内分権という事象は、各時代の問題状況に応じて、観点やアプローチを変えつつ、学問的な把握と分析の対象とされてきた<sup>1</sup>。法社会学、政治学、行政学等の諸学は、近隣政府論をはじめとする理論的かつ実践的な営為を通じて、行政の分散と住民への分権という2つの要素によって都市内分権を定義づけている<sup>2</sup>。これらの諸学は、ごく大雑把に言うならば、現実には生じている事象を把握し、そこに潜む問題を明らかにした上で、この問題に対処するための制度・施策がいかなる内容を有し、いかなる効果をもたらし、いかなる方向に向かっているかを分析するという方法論に拠っている。そのなかには、都市内分権への積極的評価に立って、現行制度・施策の変革をめざす運動論的傾向も看取されうる。その運動の成功と挫折とが入り混じりながら、今日では、都市内分権に関する一定の法制度が形成され運用されるに至っている。

本稿は、かくして形成された法制度の全体像について、法的観点から整理し類型化することを試みる。以下では、——実定法上の用語とはなっていない——「都市内分権」に関し、いかなる法制度がこれに当たりうるのか（第2節）、いかなる枠組みによって論じられるべきか（第3節）、いかなる規律と設計がなされるべきか（第4節）について、法制度的観点から検討を加えてみたい。

---

<sup>1</sup> 先行業績について、石平春彦（2010）『都市内分権の動態と展望』公人の友社、234頁以下を参照。

<sup>2</sup> 例えば、牛山久仁彦（2004）「自治体政府と都市内分権」武智秀之編著『都市政府とガバナンス』中央大学出版部、127頁以下を参照。

## 2 都市内分権制度の画定

### (1) 都市内分権の動向

都市内分権の制度は、いくつかの画期を経て形成されてきた。大きくは、1990年代を境として、コミュニティから協働へという変化が見られる<sup>3</sup>。すなわち、1970年代から1980年代にかけて、人間性の回復という標語の下、コミュニティ・センターの整備とその自主的管理を通じたコミュニティ政策が展開されたのに対し、1990年代になると、公財政状況の悪化から、民間企業の経営手法に倣ったNPM型の行政改革が遂行される一方、阪神・淡路大震災という未曾有の災害に直面した個々人の自発的活動として、NPOが公共サービスの実施を担うようになった。

国のかたちの再編をめざす1990年代の改革は、地方分権改革のひとつの局面として、市町村合併をもたらした。合併による規模の拡大に伴う行政と住民との距離の拡大や旧市町村のアイデンティティの喪失に鑑みて、2004年のいわゆる合併三法によって地域自治区制度と合併特別区制度が創設された<sup>4</sup>。

その後、大都市制度改革のなかで、指定都市の行政区における「都市内分権」が明示的に論じられた。第30次地方制度調査会「大都市制度改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」（2013（平成25）年6月25日）は、「住民に身近な行政サービスについて住民により近い単位で提供する「都市内分権」により住民自治を強化するため、区の役割を拡充する」と述べ、「都市内分権」

<sup>3</sup> 例えば、玉野和志（2007）「コミュニティからパートナーシップへ」羽貝正美編著『自治と参加・協働』学芸出版社、32頁以下を参照。

<sup>4</sup> なお、この改正の基となった第27次地方制度調査会「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」（2003（平成15）年11月13日）は——「地域内分権化」という用語は用いているが——「都市内分権」という用語を用いていない。

という用語を括弧書きで用いている。そこでは、行政区を住民自治の単位として分節化するという方向性の下、民主的正統化のあり方（法人格の付与や公選機関の設置など）も探られた。

今日では、人口減少社会への対応が国を挙げての課題とされ、小規模自治体を主たるターゲットとした改革が進められている。ここでは、現実の必要に鑑みて、共助・協治を全面的に押し出す「スーパーコミュニティ法人」の必要性が唱えられるに至っている<sup>5</sup>。

## (2) 都市内分権の三類型

「都市内分権」という用語は、学説のみならず政府関係文書でも用いられているが、その名を冠する実定法規は存在しない。そこで、行政の分散と住民への分権という2つの要素を併せ持つ制度について、一応の類型化を行っておく。

第一に、区域を基礎とする法定された諸制度として、地方自治法に基づく都道府県の支庁・地方事務所及び市町村の支所・出張所（155条）、地域自治区（202条の4）、指定都市の行政区及び区地域協議会（252条の20）、地縁による団体（260条の2）等、「市町村の合併の特例に関する法律」に基づく地域審議会（22条）、地域自治区（23条）、合併特例区（26条）等が挙げられる。このうち、地縁による団体は、あくまでも私的団体であるが、現実には、子供会、青年会、婦人会、老人会等々の組織を統括する包括的機能を果たしている。

第二に、人を基礎としつつ特定されない公益活動を行う私的団体として、ボランティア、NPO、公益社団法人・公益財団法人、民

---

<sup>5</sup> 伊賀市・名張市・朝来市・雲南市（2014）「小規模多機能自治組織の法人格取得方策に関する共同研究報告書」。

間企業等が挙げられる。私的団体による公益活動は、近時、「特定非営利活動促進法」（1998年）や「公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律」（2008年）によって、大きく変容している。これらの団体は、私人のイニシアチブによって創設され、——公的関与の下であれ——実現すべき公益を自ら選択するものであるから、公益活動の対象者と対象事項に関する包括性という点において、第一類型とは異なる。

第三に、特定の公益活動ないし共益活動を行うための制度のうち、空間管理に関わるものとして、財産区、市街地再開発組合・土地区画整理組合、マンション管理組合法人、都市計画提案制度、建築協定制度等が挙げられる。これらの制度は、第一類型及び第二類型とは基本的に異なり、目的、区域、人のいずれも限定されているものの、一定の限度において第三者私人に対する拘束力を有しながら公益活動・共益活動を実現するものである。

区域を基礎とした団体は、人を基礎とした団体とは異なり、当該区域の住民のみならず非住民をも対象とし、かつ、当該区域に関わるすべての事柄を対象とする。この違いに着目して、本稿は、区域を基礎とする第一類型を主たる対象としながら、第二類型及び第三類型との比較をも通して、都市内分権制度の展開の可能性を探ることにする。

### 3 都市内分権の法理論

#### (1) 都市内分権の固有性

都市内分権が行政の分散と住民への分権を要素とすることに鑑みると、これを地方自治と比較するのが素直であろう。地方自治の理論枠組みに拠るならば、団体自治（自治組織権）と住民自治（参加及び協働）によって都市内分権を捉えることも可能ではある。地域自治区制度は、その設置如何と制度設計の基本的部分を市町村の条例に委ねることで、市町村の自治組織権を拡充し、また、当該区域の住民を構成員とする地域協議会の設置を法律によって義務づけることで、住民自治を重層化したものであるとも解される。

だが果たして、都市内分権を地方公共団体内部の自治ないし“ミニ地方自治”として捉えるのみで足りるのだろうか。「地方自治」ではなく「都市内分権」を論ずるからには、地方自治の相似形にとどまらない、都市内分権の固有の意義を形式面と実質面の双方において問う必要があると思われる。

一方で、都市内分権の形式的意義は、伝統的理論枠組みの限界の克服にあると考えられる。伝統的理論は、地方公共団体の他者（とりわけ国）に対する自主性・自立性と、有権者住民の地方公共団体への参加を、それぞれ別個に論ずるものである。しかし、現実に鑑みるならば、団体内部の事象をも視野に入れるとともに、有権者住民に限られない私人による参加にとどまらない活動をも把握し、しかも、これらを同時に論ずる必要がある。そのための枠組みとして、都市内分権に固有の理論が求められるのである。仮にこの固有の枠組みの構築に成功した場合には、都市内分権の理論は、地域レベル特有の問題の認識と対処を可能ならしめると同時に、地域における実践ないし実験の制度化をもたらすことになるだろう。

他方で、都市内分権の実質的意義は、市町村の役割との関係において規定される。市町村合併を経て広域連携施策に舵が切られるなかで、市町村は、地域の諸アクター間の関係を調整する地域経営の主体としての位置づけをも与えられている。このことは、住民自治のあり方に一定の影響をもたらさう。地域のアクターという役割に鑑みるならば、有権者住民個々人のみならず当該地域の私的団体・集団にも期待がかけられよう。その自治の貫徹にとって、決定権限への参加のみならず執行権限における協働は、単なる実働の押し付けという意味にとどまらない必要性を認められよう。

## (2) 都市内分権の理論枠組み

### ア 公役務編成権と公私協働論の接合可能性

前提としてまず、国に対する自由を確保しながら私人の関与を進めるという取組みは、これまでの改革の成果によって、既に一定程度許容されていることを確認しておく。すなわち、機関委任事務制度の廃止と自治事務・法定受託事務への再編によって、国家行政権との関係において執行過程の設計・運用の自由度が拡大されたのみならず、国家立法権との関係においても内部組織のあり方について地域独自の政策が展開されうようになっている。もっとも、法令による縛りは依然として残されている。地域自治区制度が、条例制定権に多くを委ねながらも、一の地方公共団体内部での平等を法律で確保する必要があるから一部の区域のみを対象としえないとしているのは、その例である。

そこで、ひとつの突破口として、公役務編成権と公私協働論を接合することを考えてみたい。公的主体なるものは、事務の実施の仕方において、公役務の管理を誰に対して（他の行政主体や私的主体）どのように委ねるか（一方的手法によるか、契約的手法によるか）

を選択する権限を有している。この公役務編成権は、公的主体が本来的に有している自由＝責任である。公的主体に求められる価値として、適法性のみならず効率性が重要性を増してきたことに伴い、直営の行政組織による一方的行為にとどまらない様々な手法が登場している。

手法に関するこの公役務編成権の問題は、主体に関する公私協働論にも当然に含まれている。一方で、民間化ないし民営化に関する議論は、委託、指定管理者、協働事業提案制度等、執行過程に私人をどのように組み込むかを論ずるものである。他方で、住民参加論もまた、自治基本条例や各種のローカルルールによる準住民の取り込みを通じて、地方公共団体の構成員を選択するに加え、地方公共団体全体の事柄と一部の地域の事柄を連動させる可能性を開いている。ただし、都市内分権制度が、地域住民社会の側の組織編成にまで踏み込むことのないよう、歯止めとなる手立ても組み込まれる必要がある。

## イ 制度設計の選択可能性

都市内分権組織の制度設計に当たって、第一に、これを公的主体とするか、それとも、私的主体とするかが問題となる。私的主体による公益活動に対して公法的規律を課すという方向性もありうるが(2 (2) にいう第二類型)、公益活動の対象者と対象事項の包括性という観点に照らすならば、公的主体として設計するのが望ましい。

第二に、都市内分権組織を公的主体として設計した場合、区域を基礎とした団体とするか、それとも、人を基礎とした団体とするかが問題となる。人を基礎とした団体に対して委任行政を担わせるという方法もありうる(第三類型の公共組合等)。ただし、かかる機能自治団体は存立目的を限定されている。総合性という観点に照ら

すならば、区域を基礎とした団体として設計するのが望ましい。

第三に、都市内分権組織を区域を基礎とする団体として設計した場合、市町村に対する分権型の組織とするか、それとも、分散型の組織とするかが問題となる。分権と分散の基本的違いは、法人格の有無にある。すなわち、分権化は、法人格を備えた別個独立の主体とその“手足”として動く固有の機関を要するのに対し、分散化は、同一主体内部における機関間の関係にとどまる。

法人格の付与如何は、当該組織の目的に応じて選択される。例えば、合併によって消滅した旧市町村（法人）の単位を実質的に維持しようとするならば、都市内分権組織を市町村とは異なる別個独立の法主体とし、両者間の関係調整を法的ルールによらしめるのが望ましい。だが、限定された区域の住民からなる団体（都市内分権組織）が、当該区域を包摂する市町村の住民からなる団体（市町村）と対峙する関係に立つとすると、市町村としての一体性を損なうおそれはある。市町村というひとつの行政主体の存在を前提とするならば、分散化を選択するべきことになろう。

第四に、都市内分権組織を分散型の組織として設計した場合、市町村に対してどの程度の独立性を有する組織とするかが問題となる。長の所轄の下で決定権限を与えられる行政委員会型、長の附属機関としての審議会型、長の階層的監督に服する下級機関型、および、議会の内部に構成される議会内部組織型がありうる。この問題は、市町村長・議会の権限をどこまで都市内分権組織に移譲できるかという点にも関わってくる。私人としての住民が主体となることに鑑みるならば、審議会型を選択するべきことになろう。

第五に、都市内分権組織を附属機関として設計した場合、その組織をどのように構成するかが問題となる。これは、住民への分権に関わる問題である。諮問機関であるとしても、住民自治に資するべ

く民主的正統性を確保しようとするならば、構成員をどのように決めるか、とりわけ公選制の採用の是非が関わってくる。

#### ウ 立法形式の所管事項の問題

以上、都市内分権組織の制度設計の枠組みを分節的に論じてきたが、翻って、制度設計をいかなる立法形式に委ねるかという問題がある。すなわち、法律によってどこまで定めなければならないか、条例、さらには都市内分権組織自体の規範（規約や定款など）にどこまで委ねることができるかという問題である。もとより、人の権利義務についての定めは、侵害留保原理に基づいて法律又は条例に留保されなければならないが、それ以外の事項については、自主的規範にできる限り委ねられるのが望ましいであろう。

## 4 都市内分権の規律と設計

かくして設定した枠組みのなかで都市内分権の規律と設計を論ずるに当たっては、組織単位の設定、権限及び構成員を基準とするのが有用であろう。これらは、地方公共団体の3つの要素（区域、住民、法人格ないし自治権）とは異なる。というのも、都市内分権については、その目的に応じてどのような組織にするかが選択された上で、この組織に対してどのような権限を付与するか、そして、住民をこの組織にどのように関与させるかが論じられるべきだからである。都市内分権が、区域のなかの区域に団体を設け、中間団体のなかのこの中間団体への構成員の関与を仕組むものであることから、地方公共団体（長及び議会）—都市内分権組織—構成員及び非構成員住民がアクターとして登場する。

## (1) 組織単位の設定

### ア 住民発意の可能性

第一に、都市内分権組織の創設を住民の発意に委ねるか否かが問題となる。人を基礎としつつ特定されない公益活動を行う私的団体(2(2)にいう第二類型)は、言うまでもなく、結社の自由に基づいて組織される。空間管理に関わる特定の公益活動・共益活動を行うための諸制度(第三類型)のなかで、公共組合という行政主体は当事者の申請に基づいて設置される。視野を少し広げるならば、市町村合併に向けた合併協議会の設置については住民発議制度と住民投票制度が認められた。これらの実定法制度上の仕組みに鑑みるならば、都市内分権組織の創設を住民の発意に委ねることは必ずしも禁じられるものではない。ただし、当該組織の創設の決定自体は、公的主体が行うべきであろう。

### イ 法人格の有無

第二に、当該組織に法人格を付与するか否かが問題となる。法人格の付与如何は、前述のように、当該組織の目的に応じて選択されるが、加えて、この問題は、当該組織の権能に関わって論じられることがある。すなわち、法人格の有無が、財産権などの私法上の権利義務のみならず、課税権をはじめとする公権力行使の可否を左右するかという論点が、それである。この点に関し、権利義務の帰属主体性以外の属性・個々の権能については、法人格がなければ付与されえないというわけでは必ずしもなく、実定法が対象団体の性質に応じて決定するものであるという見解が提示されている<sup>6</sup>。

第三類型の諸制度を参照するならば、例えば、特別地方公共団体

---

<sup>6</sup> 斎藤誠(2012)『現代地方自治の法的基層』有斐閣、517～518頁を参照。

である財産区に関して、法人格の付与は、入会財産を公有財産に組み入れ、市町村長・議会の公法的規制のもとに置くという意味合いと同時に、市町村の一部たる入会集団に財産権の主体としての地位を認め、その固有の管理機関が市町村の介入を排除して入会財産を管理する道を開くという意味合いを有している<sup>7</sup>。また、市街地再開発組合や土地区画整理組合などの公共組合は、当該区域内の地権者の3分の2以上の同意によって設立認可を受けることで、すべての地権者を強制加入させ、権利（議決権・選挙権）を付与すると同時に、義務（賦課金納付）を課している。

仮に当該組織に法人格を付与した場合には、その固有の機関、とりわけ公選の機関の設置如何が問題となる。財産区は、公職選挙法の定めに基づく選挙による議会又は総会、および、財産区管理会を有している。これに対し、市街地再開発組合や土地区画整理組合は、総会を設け、理事と監事を総会による選挙や解職請求に服せしめている。なお、地方公共団体及び国土交通大臣施行の土地区画整理事業については、土地区画整理審議会が設置され、その委員は地権者による選挙と改選請求に服せしめられている<sup>8</sup>。

対して、仮に当該組織に法人格を付与しない場合には、固有の機関を設置しえないのが問題となる。例えばフランスにおいては、法人格を有しない区（arrondissements）に公選議員からなる議会が置かれている（パリ・リヨン・マルセイユの三大都市）<sup>9</sup>。比較法的観点をも踏まえるならば、法人格を有しない組織に固有の機関とりわけ公選機関（議会ないし審議会）を設置することは、必ずしも

---

<sup>7</sup> 古谷健司（2013）『財産区のガバナンス』28～29頁。

<sup>8</sup> ただし、審議会の委員は行政による選任によることもありうるほか（土地区画整理法58条3項）、審議会が開かれない場合には、その同意なくして行政が処分・決定をすることができる（同64条）など、行政による一定の関与が定められている。

妨げられない。このことは、都市内分権組織を市町村とは別個の組織とする以上、その自立性に相応するだけの固有の民主的正統化の仕組みを要すると考える場合には、より真剣な検討に値する。

## ウ 区域の区切り方

第三に、都市内分権組織を区域を基礎として設計する場合には、区域をどのように区切るかが問題となる。この区切り方は、組織目的に応じて設定される。例えば、市町村合併に伴う弊害への対処を目的とする場合には、旧市町村が単位として設定される。より一般的に、動態的に民意を作り上げ、実現していくという目的において都市内分権組織を捉える場合には、民意のより適切な把握・反映を可能ならしめるための区切り方が求められる<sup>10</sup>。民意の表れ方は、区域の区切り方によって変わってくるから、誰がどのように単位を決定し実現するのかという手続的ルールがむしろ重要になる。自治基本条例による区域割りと住民自治組織の編成は、法令による介入よりもむしろ警戒を要する可能性がある。

なお、人を基礎とした組織まで都市内分権組織に含ませる場合には、公益活動を担う私法人に係る諸制度との連携において、いかなる公法的拘束を課すべきかを考慮しながら、組織の単位を設定することになる。

---

<sup>9</sup> ちなみに、フランスにおいては、本稿の課題と関連する制度として、第1章で触れられた近隣住区評議会 (conseil de quartier) のほか、地区議会 (conseil de territoire) がある。地区議会とは、グランパリ・メトロポールとエクス・マルセイユ・プロヴァンス・メトロポールのなかに、メトロポール議会に加えて設置される法人格のない合議体である (2014年1月27日「地方行政の現代化とメトロポールの確立に係る法律」)。これは、メトロポール (公施設法人) と構成員コミュン (市町村) との間に置かれ、旧コミュンと旧コミュン連合を尊重し、もってそれらの反発を和らげ、組み込んでいく趣旨を有している。

<sup>10</sup> 都市内分権組織の単位の設定は、執行の局面をも視野に入れるべきであるから、意思形成の局面における個人の平等を基本理念とする選挙区画の場合とは、事情を異にする。

## (2) 権限

都市内分権組織の権限<sup>11</sup>は、何よりも対外的関係つまり地方公共団体との関係において論じられる。地方公共団体による関与のあり方は、都市内分権組織の制度上の公共性への接続の可否の問題と表裏を成している。

都市内分権組織に移譲される権限は、その質においても量においても一律ではない。権限の質については、諮問権限か決定権限かによって大きく分かれるが、諮問権限に加えて意見具申権限を付与したり、決定権限のみならず執行権限を付与したりすることがありうる。執行権限は、実働の押し付けとなりかねない一方、自ら決定した事柄について——他者に干渉させることなく——その執行を貫徹するためには必要な権限でもある。また、権限の量については、事業実施権限、計画策定権限、立法権限、とりわけアクター間の関係調整ルール（役割分担に関する実体的ルール、協議、説明責任等に関する手続的ルール）の設定権限等、どこまで付与されうるかが問題となる。

このなかで、意思形成過程における決定権限が、都市内分権組織に対してそもそも移譲されうるか、移譲される場合にはどのような要件が必要かが議論の対象となってきた。この問題については、立法論レベルと解釈論レベルに分けて検討するのが有益であろう。

一方で、立法論レベルにおいては、法令・条例によって市町村長・議会に与えられた権限を都市内分権組織に移譲することについて、何らかの限界が存するかが問われる。ここではまず、憲法上の限界として、長又は議会に憲法上留保されなければならない本質的な権限が画定されなければならない<sup>12</sup>。地方レベルにおいては、国レベ

---

<sup>11</sup> 都市内分権組織の財源・人事における自主性・自立性も問題となるが、ここでは権限の問題のみを取り上げる。

るに比べ、財政的統制が法制度上重視されていることに照らすならば、課税権のみならず個別の財産処分についても議会の権限の根幹に当たるとも解されうる。その上で、それ以外の権限を移譲する場合に、都市内分権組織に求められる要件が検討される。例えば、法人格の有無、内部組織のあり方（議会の設置の必要性等）、構成員の要件（全員メンバーシップか、公選か等）などが論点となりうる。

この点に関し、市街地再開発組合・土地区画整理組合については、総会の議決事項として事業計画の決定・変更や経費の収支予算などが掲げられており、また、土地区画整理審議会は、換地計画や仮換地指定に関する権限を行使することとされている。このことから、現行法制度は、決定権限の付与にあたっては、公選議会に相当する内部組織の整備を要するという考え方に立っているとも解されよう。

他方で、解釈論レベルにおいては、法形式による場合分けが有用であろう。法令による定めがなされている場合には、法令と抵触しない限りで認められるにとどまるから、それぞれの都市内分権組織について法律事項の配分を解釈していくことになる。対して、条例やローカルルールによる定めがなされている場合には、どのレベルで行政が関わるか——公化の契機の時期——が問題となる。例えば、まちづくり条例に基づき、まちづくり協議会に対して決定権限が移譲されるという制度設計のなかで、長によるまちづくり協議会の認定という当事者能力自体のレベルでの関与に加え、まちづくり協定の長との締結をも要求している事例がある（神戸市真野地区まちづくり条例）<sup>13</sup>。これに対し、建築協定制度は、協定内容の行政庁による認可のみを要求している。

---

<sup>12</sup> なお、法律による権限配分の変更手法である事務処理特例条例制度は、都道府県から市町村に対する一種の自治体内分権制度としても理解されうる。そこでは、都道府県知事の権限に属する事務について、市町村への移譲の可否に係る制約は課されていない。

<sup>13</sup> 名和田是彦（1998）『コミュニティの法理論』創文社、3頁以下を参照。

### (3) 構成員

#### ア 構成員との関係

都市内分権組織については、上に述べた対外的関係に加え、対内的関係つまり構成員との関係が問題となる。

ここでの問題は、誰がどのような手続でメンバーになるかである。まずは、地方公共団体と同様に全員メンバーシップとするか<sup>14</sup>、そして、協議会など組織の決定・執行に関与するメンバーについて、地方公共団体の長による任命とするか（この場合には、拒否の可能性が問われる）、公募による選任とするか、公選ないし準公選とするかといった選択肢がありうる。

強制加入の可能性を持ちうるのは、基本的に公法人である。この場合には、当該組織の基礎となる区域に存するすべての者が構成員になるが、市町村全体との関係においては、すべての住民の参加というよりはむしろ、限定された区域を基礎とする団体の構成員である利害関係者の関与として捉えることになろう。したがって、市町村との関係においては、利害関係者は主観的保護システムの下に置かれる可能性を有する。

強制加入制の対極にある公選制は、全体の代表である市町村議会議員との関係を含め、激しく議論されてきた。この問題は、都市内分権組織に移譲される権限の質と量にも関わっている。また、いわば内部ルールとして、意思形成・決定ルールが問題となる。近接性ゆえに、内的民主性の確保が肝要になるとともに、組織のガバナンスのあり方が問われる。

---

<sup>14</sup> なお、認可地縁団体は、当該区域の住民の相当数の者の加入を要件としている（地方自治法260条の2第2項3号）。

## イ 構成員以外の住民に対する関係

都市内分権組織が、その構成員のみならず、構成員以外の住民をも拘束する権限を行使しうるか否かが問題となる。

この点に関し、第三類型の諸制度のなかには、私人の意思に関わらず、強制加入させたり、公権力行使権限を付与したりしているものがある。前述の通り、市街地再開発組合や土地区画整理組合は、当該区域内の地権者の3分の2以上の同意に基づいて設立認可を受けることで、すべての地権者に対して一定の義務を課する。この3分の2要件は、都市計画提案制度においても採用されている。また、1棟の建物の建替えについては、区分所有者の5分の4以上の多数によって決議することができるが、団地内全建物の一括建替え決議については、各建物の区分所有者の3分の2以上の多数と団地内区分所有者の5分の4以上の多数が要件とされており、1棟建替えの場合に比べて、建替えの対象となる建物の区分所有者の要件が緩和されている<sup>15</sup>。さらに、建築協定制度においては、当該区域内の地権者

---

<sup>15</sup> 団地内全建物一括建替えを定める「建物の区分所有等に関する法律」70条が憲法29条に違反するとして争われた事案において、最高裁は、区分所有権の性質について、「区分所有権の行使（区分所有権の行使に伴う共有持分や敷地利用権の行使を含む。以下同じ。）は、必然的に他の区分所有者の区分所有権の行使に影響を与えるものであるから、区分所有権の行使については、他の区分所有権の行使との調整が不可欠であり、区分所有者の集会の決議等による他の区分所有者の意思を反映した行使の制限は、区分所有権自体に内在するものであって、これらは、区分所有権の性質というべきものである。」と述べた上で、「団地内全建物一括建替えは、団地全体として計画的に良好かつ安全な住環境を確保し、その敷地全体の効率的かつ一体的な利用を図ろうとするものであるところ、区分所有権の上記性質にかんがみると、団地全体では同法62条1項の議決要件と同一の議決要件を定め、各建物単位では区分所有者の数及び議決権数の過半数を相当超える議決要件を定めているのであり、同法70条1項の定めは、なお合理性を失うものではないというべきである。また、団地内全建物一括建替えの場合、1棟建替えの場合と同じく、上記のとおり、建替えに参加しない区分所有者は、売渡請求権の行使を受けることにより、区分所有権及び敷地利用権を時価で売り渡すこととされているのであり（同法70条4項、63条4項）、その経済的損失については相応の手当がされているというべきである。そうすると、規制の目的、必要性、内容、その規制によって制限される財産権の種類、性質及び制限の程度等を比較考量して判断すれば、区分所有法70条は、憲法29条に違反するものではない。」と判示した（最判平成21年4月23日判時2045号116頁）。

全員による協定が行政庁の認可を得ることによって第三者効を有するが、実際には、開発分譲業者による一人協定が多用されており、この場合には、一人による取決めが当該区域の地権者全員を拘束することになる。

確かに、これらの制度は、いわば所有権の公化・延長によって空間管理への接続を図ろうとするものであり、所有権に関わらない都市内分権制度とは基本的に異なる。ただし、限定された区域における公的主体によらない地域環境管理について、——ローカルな伝統に基づく社会的な承認をもって正統化を図るといった議論にとどまらず——私人の同意によらずに公権力の行使を認める点において、これらの制度は一定の示唆をもたらさう。

以上の第三類型に対し、第二類型においては、公益法人制度について、一般法人とは異なり、機関選択の自由が大幅に制約されているほか、機関の内部構成に関する特則が定められている<sup>16</sup>。このような法人のガバナンスの強化に加え、公益認定等委員会による介入が行われている<sup>17</sup>。自らの構成員の利益にとどまらず、広く社会の利益に関わる公益活動を行う以上は、当該組織による自己規律に加え、第三者による統制が必要とされるという考え方が、ここには看取され得る。

---

<sup>16</sup> 公益認定を受けるためには、理事会設置一般法人でなければならず（公益法人認定法5条14号ハ）、従って監事を置くことを要し（一般法人法61条）、さらに、原則として会計監査人を置くことを要する（公益法人認定法5条12号）。

<sup>17</sup> 出口正之（2015）「主務官庁制度のパターナリズムは解消されたのか」岡本仁宏編『市民社会セクターの可能性』関西学院大学出版会、101頁は、そのパターナリズムを批判している。

## 5 おわりに

都市内分権を論ずるに当たっては、当該制度の目的を設定し、それに応じたガバナンスのあり方を探求しなければならない。都市内分権を強化する立場に立つならばなおさら、制度化による枠付けを伴うべきことになる。とりわけ、都市内分権組織が、地方公共団体よりさらに身近な組織であることに鑑みるならば、当該組織と構成員との関係及び構成員以外との関係については、憲法92条に基づき、法律によって一定の規律を施しておく必要がある。仮に——戦後直後のように——民主化が最大の目標とされる場合には、公選議会の設置が一つの要素となりうる。今日においては、公選議会の設置は、憲法93条2項と同様の足かせになりかねない反面、構成員以外との関係においては正統化の観点から、また、構成員自身からすれば、実働するからには決定に関与させるべしといった代表の観点から、要請されることがあろう。

もっとも、都市内分権という事象が、市町村合併をはじめ、社会に大きなインパクトを与える施策に対して——あるいは抗して——社会のなかから立ち上がった事象であることを看過してはなるまい。このことは、各時代と各地域に応じた裁量の承認、つまりは制度化の抑制を求めることにつながる。制度化に対する一見相反する要請を自覚しながら、絶えず変転する現実との間での視線の往復を粘り強く続けていく必要がある。

### 【参考文献】

- ・石平春彦（2010）『都市内分権の動態と展望』公人の友社
- ・斎藤誠（2012）『現代地方自治の法的基層』有斐閣
- ・武智秀之編著（2004）『都市政府とガバナンス』中央大学出版部

- ・羽貝正美編著（2007）『自治と参加・協働』学芸出版社
- ・岡本仁宏編（2015）『市民社会セクターの可能性』関西学院大学出版会
- ・名和田是彦（1998）『コミュニティの法理論』創文社
- ・古谷健司（2013）『財産区のガバナンス』日本林業調査会

# 第3章

## 都市内分権におけるガバナンスのあり方

---

名古屋商科大学経済学部 教授  
大谷 基道

## はじめに

都市内分権が、「地域の実情に合わせた公共サービスを、住民により近い組織において、住民の参加と協働のもとで展開すること」を目的とするものであると解するならば、それには、「本庁から出先機関への権限委譲」と「行政機関から住民組織への権限移譲」の2つの分権が包含されると考えることができる。

前者のいわば行政組織内分権において、地域づくりをはじめとする住民に身近な行政分野の権限委譲の主な受け皿となってきたのは、地域の総合出先機関である支所・出張所である。その多くは、市町村合併に伴い旧市町村地域に設置されたものであって、多分に政治的な産物であった。そのため、組織管理の視点から見れば、必ずしも効率的な配置とは言えない場合が多く、合併から一定の期間経過後は見直しが進むことが予想される。実際に、平成の合併がピークを迎えた2005年度から10年が過ぎようとしている現在では、行政改革の一環として支所・出張所の廃止・統合や、その組織・人員体制の見直しを進める自治体も少なくない。

後者のいわば地域内分権においては、従来、町内会・自治会などの地縁型住民自治組織がその受け皿となってきた。しかし、少子高齢化等によってその加入率は長期低落傾向にあり、地域におけるその存在感は薄まりつつある。近年はそれに代わり、地域自治区や合併特例区に代表される協議会型住民自治組織が権限移譲の受け皿として活用されるようになった。しかし、地域自治区も合併特例区も市町村合併の産物であり、支所・出張所と同様、行政の効率性の観点からすれば見直しの余地を残していた。実際に、合併特例区や合併特例の地域自治区が設置期限を迎えた際には、多くの場合において大きく見直されている。

本章においては、まず行政組織内分権の観点から、必要最小限の機能と人員だけにスリム化された支所・出張所等の現状を踏まえつつ、支所・出張所等に期待される役割、本庁との関係などについて考察する。次に、地域内分権の観点から、地域自治区<sup>1</sup>の設置状況を概観したうえで、地域における住民の意思反映のあり方について考察することとしたい。

## 1 行政改革による支所等の見直し

### (1) 都市内分権における支所等の役割

市町村長は、その権限に属する事務を分掌させるため、支所又は出張所を設けることができる（地方自治法155条）。これらは、市町村長の権限に属する事務全般を地域的に分担させる「総合出先機関」とされ、市町村合併の場合や特に交通不便の地域などにおいて設置することが想定されてきた。なお、支所が市町村の事務全般にわたって事務を掌る事務所を指すのに対し、出張所は住民の便宜のため簡単な事務を処理するために設置する役場窓口の延長的なものを指すものと解される<sup>2</sup>。

これらと同様の性格を有するものとして、指定都市の区の事務所・出張所（同252条の20）や地域自治区の事務所（同202条の4、新合併特例法23条）も存在する。地域自治区とは、市町村長の権限に属する事務を分掌させ、地域住民の意見を反映させつつこれを処理させるために設けられる地域自治組織である。そこには事務所が置かれ、その長には当該市町村の職員をもって充てるものとされる。

<sup>1</sup> 合併特例区は2015年4月現在で既に存在しないため、本稿では地域自治区のみをとり上げることとする。

<sup>2</sup> 松本英昭（2013）『新版 逐条地方自治法<第7次改訂版>』ぎょうせい、533～536頁。

事務所は単独で置くことも可能であるが、既存の支所・出張所その他の出先機関を活用することも可能とされている<sup>3</sup>。

本稿では、これら市町村の支所・出張所、指定都市の区の事務所・出張所、そして地域自治区の事務所をまとめて「支所等」という。

さて、本稿冒頭で述べたとおり、都市内分権に「本庁から出先機関への権限委譲」と「行政機関から住民組織への権限移譲」の2つの分権が包含されるとするならば、支所等は都市内分権に関して極めて大きな役割を果たしてきたといえる。

住民サービスに密接に関わる事務を住民により近いところで行うためには、本庁から出先機関への権限委譲が必要である。その際の受け皿としては、公民館や福祉センターをはじめとする個別出先機関も活用されるが、支所等を置く市町村の場合には、身近な総合出先機関として住民向け窓口業務を多く抱える支所等を活用することの方が多。また、近年、公共サービスの新たな担い手として住民組織が注目されるようになると、地域自治区などの協議会型住民自治組織が行政からの権限移譲の受け皿となった。そのような協議会型住民自治組織の運営に関しても、地域自治区の事務所を当該市町村の支所・出張所が担う場合があることをはじめ、支所等は大きな役割を担ってきた。

## (2) 支所等の設置状況とその見直し

市町村の支所・出張所数は、平成の合併後に急増した<sup>4</sup>。都市自治制度研究会が2015年8月に実施したアンケート調査（以下、「アンケート調査」という）<sup>5</sup>においても、回答430市区のうち、支所・出張所の両方又はいずれかを設置しているのは71.9%（支所

<sup>3</sup> 同前、689～693頁。

<sup>4</sup> 第4章 図4-1を参照のこと。

53.0%、出張所35.8%、重複あり)に上る。平成の合併を経験した市町村とそうでない市町村を比べた場合、出張所の設置率ではほとんど差はないが、支所の設置率では3倍もの差が生じている<sup>6</sup>。これらのことから、支所・出張所、特に支所の多くは合併に伴って設置されたものであると解することができる。

1990年代半ば以降、行政改革の名の下で、各地方自治体においても行政組織の度重なる見直しが進められてきた。行政活動は、住民に対して供給されるサービス、その活動の担い手である行政組織、その組織を構成する公務員の3要素から構成されると考えられる<sup>7</sup>。このうち、サービスの供給量を減らすことは現実には住民の理解を得るのが困難であり、行革に際しては組織と人員の見直しが中心とならざるを得ない。

組織・人員の見直しに際し、出先機関の廃止・統合、分掌事務の見直しは非常に有効な手法である。同じ機能を複数箇所分散するよりも、より少ない箇所、できれば1か所に集約する方が効率的な運営につながり、必要人員も少なくて済む。そう考えれば、支所等がいくつも設置されているという状況は、見直しの余地が大きい状態と捉えることもできる。現に、市町村合併の件数が少ない時期においては、少しずつではあるが支所・出張所の見直しが行われ、その数は減少傾向にあった<sup>8</sup>。

特に、合併に伴って設置された支所については、合併を成立させるための政治的な産物であるケースが少なくない。行政資源として

---

<sup>5</sup> 「都市自治体における『都市内分権』の現状と課題に関するアンケート調査」。全813市区を対象に実施。回収率52.9% (439市区)。詳細については、第4章および資料編を参照のこと。

<sup>6</sup> 第4章 図4-2を参照のこと。

<sup>7</sup> 森田朗 (2012)「わが国における『行政改革』の限界」会計検査研究46号、6頁。

<sup>8</sup> 脚注4に同じ。

の組織・人員の配置のあるべき姿からすれば、必ずしも適正な配置とは言えず、見直しの余地が大きいものと考えられる。アンケート調査においても、経費の削減や事務の効率化を図るため、支所の設置数と分掌事務を削減する傾向がうかがえる。また、人員面においても、正規職員を削減し、非正規職員で賄おうとする傾向が顕著である<sup>9</sup>。

## 2 支所等の役割

見直しによって支所等のスリム化が進む中、支所等は最低限どのような役割を果たすことを期待されているのか。ここでは、支所等が担う様々な役割のうち、地域内分権に関するものとして、特に地域に対する支援業務に焦点を当てて考察するとともに、その業務遂行における本庁との関係について考察する。

### (1) 支所等に期待される役割

#### ア 人的支援

支所等の見直しにあたっては、住民の利便性と行政運営の効率性のバランスをいかにして保つかが重要である。例えば、現地性の高い業務のみを支所等に残し、それ以外の業務については本庁等に集約するような手法が一般的に用いられる<sup>10</sup>。

そのような小さな組織、少ない人員で最大の効果を挙げるためには、行政職員以外の人的資源、つまり地域人材を最大限に活用しな

---

<sup>9</sup> ただし、出張所については、支所を縮小して出張所に改組しようとしているためか、設置数や分掌事務の面では必ずしも減少傾向とは言えない状況にある。なお、詳細については、第4章 図4-3、図4-5、表4-3を参照のこと。

<sup>10</sup> 拙稿（2013）「都道府県の出先機関改革」地方自治職員研修通巻642号、29～30頁。

なければならない。そのためには、職員自らがプレイヤーとなるのではなく、地域人材を育て、結び付け、支援するコーディネーターのような役割を担うことが求められる。

多くの地域では、少子高齢化によって地域のマンパワーの絶対量が減少している。このため、地域の住民自治組織などからは、自治体職員がそれを補う存在として期待されている。支所等の職員では人数が限られるため、地域担当職員制などといった名称で、その地域に通じた自治体職員を本来業務とは別に配置する例も増えてきている。ただし、その場合であっても、地域の人材育成を阻害しないよう、地域担当職員は事務局業務などを中心となって担うことはせず、情報伝達役や助言役として行動するのが一般的である。

自治体職員が地域活動に参加すると、それが公務であるか一私人としての私的活動であるかに関係なく、住民は自治体職員に何かと頼りたがる傾向があるといわれる<sup>11</sup>。しかし、あくまで住民自らが主体的に行動しなければ能力の伸長は図れず、地域の人材育成には結びつかない。また、それによって自治体職員の負担が増大し、職員の疲弊に繋がってしまうので、十分な注意が必要である。

なお、近年、不足する地域人材を補うため、職員をプライベートでも地域活動に参加させたいと考える首長も存在する<sup>12</sup>。職員の私的な地域参加は決して悪いことではないが、既に述べたとおり、それによって住民の職員依存が強まり、また、職員の疲弊や不平不満が溜まっていくリスクも十分に考慮すべきことを付記しておきたい。

---

<sup>11</sup> 筆者が2015年に参加した、自治体人事担当者へのヒアリング調査による。

<sup>12</sup> 日本都市センター編・稲継裕昭ほか著（2012）『地域公務員になろう 今日からあなたも地域デビュー』ぎょうせい、宮田昌一・大谷基道（2012）『「地域公務員」に対する首長、人事担当課及び市民協働担当課の意識について』都市とガバナンス18号、107～118頁。

## イ 財政的支援

自治体によっては、公的資金の用途決定に関与する権限を地域自治組織に分割する「財政分権」が行われている。この具体的な例としては、「予算提案制度」と「一括交付金制度」が挙げられる<sup>13</sup>。

いずれも予算の用途を地域住民が決定することができるという点では同じであるが、前者が予算編成過程において用途を提案できるものであるのに対し、後者は一定の範囲の予算の用途を決定するだけでなく執行まで可能であり、地域のガバナンスにおいてより重要な位置を占めるものと考えられる。

アンケート調査においても、法定、独自を問わず、協議会型住民自治組織の一定割合に、予算提案権と一括交付金の交付決定権が付与されている<sup>14</sup>。

これらの財政分権に関して留意すべきことは、その決定が特定の団体あるいは一部のメンバーの声に左右されないようにすることである。地域自治組織のメンバーは、首長の指名等により地域の有力団体・有力者をもって構成されることが多い。その際、地域社会の力関係を反映して、一部のメンバーの意見のみで決定がなされないよう、配分ルールや決定プロセス、事後評価のあり方などをあらかじめ明確に定めておく必要がある。しかし、それを地域住民組織自身に行わせることは難しい。地域自治組織の事務局を担うことが多く、公金管理のノウハウも持つ支所等の職員が果たすべき役割は、この点において大きい。

---

<sup>13</sup> 森裕亮（2012）「第6章 地域自治組織と自治体」真山達志編著『ローカル・ガバメント論—地方行政のルネサンス—』ミネルヴァ書房、143～145頁。

<sup>14</sup> 第4章 図4-15、図4-16、図4-23を参照のこと。

## (2) 支所等と本庁との関係

本庁各部課の組織は、その分掌事務を軸にした縦割り組織である。これに対して、住民自治組織は地域を軸にした横割り（分野横断的）組織である。したがって、住民自治組織の事務局を担ったり、カウンターパートを務めたりする支所等の職員は、縦割りと横割りの結節点に位置し、本庁各課と地域自治組織、それぞれが互いの立場に関する相互理解を促進する役割を担うとともに、地域における総合行政を確保することが期待される。

もちろん、支所等は総合出先機関であるから、単なる実施機関ではなく、地域の総合調整機能を有することが望まれる。しかしながら、アンケート調査によれば、支所・出張所とも窓口業務や公共施設の管理運営のような定型的業務が中心であり、まちづくりの企画調整、地域に関する計画の策定のような自主性を発揮できる事業を分掌している支所・出張所はまだ少数派のようである<sup>15</sup>。

本庁が必要以上に権限を留保すると、それが時に職員の士気の低下をもたらすことがある。さらにそれが本庁の出先不信を招き、それゆえに出先機関への権限委譲が進まないという悪循環も指摘されている<sup>16</sup>。そういった意味で、支所等にどのような権限を付与するかは非常に重要な問題である。

また、支所等の組織上の位置づけによっても、支所等と本庁の関係は微妙に変わる。例えば、支所の位置づけとしては、本庁の部相当の組織として部と並列的に位置づけられる場合と、本庁の部の下に位置づけられる場合があり、当然に後者の方が強い権限を持つことになる。同じ自治体でも地域によって位置づけを変えているところもあるようだが、組織上どのように位置づけるかの設計も、支所

---

<sup>15</sup> 第4章 図4-6、図4-7を参照のこと。

<sup>16</sup> 前掲拙稿、30頁。

等のあり方を考える上で非常に重要である。

### 3 地域における住民の意思反映のあり方

ここでは地域内分権の観点から、協議会型住民自治組織の代表的な存在である地域自治区を取り上げ、地域における住民の意思反映のあり方について考察する。

#### (1) 地域自治区の設置状況

2015年4月1日現在、地方自治法に基づく一般制度としての地域自治区（以下、「地域自治区（一般制度）」という）は12市3町において、新合併特例法に基づく特例としての地域自治区（以下、「地域自治区（合併特例）」という）は20市5町において設置されている<sup>17</sup>。導入自治体数の推移をみると、地域自治区（一般制度）の導入自治体数は、ここ数年、15団体前後と数的にはほぼ横這いである。しかし、総数は横這いであるものの、実際には廃止した自治体が出る一方で、新たに合併特例区や地域自治区（合併特例）から移行してくる自治体も生じている<sup>18</sup>。

地域自治区（合併特例）の導入は、合併に伴う支所の設置と同様、政治的な配慮によって講じられた激変緩和措置ともいえる。そのため、行政資源の配分の観点からすれば必ずしも適正とは限らず、見

<sup>17</sup> 総務省ホームページ「地域審議会・地域自治区・合併特例区の設置状況（平成27年4月1日現在）」<http://www.soumu.go.jp/gapei/sechijyokyo01.html>（2016年2月21日閲覧）。

<sup>18</sup> 三浦哲司（2014）「新たな地域自治区制度の導入過程—合併から7年半後に制度を導入した愛知県新城市を例に」人間文化研究22号、154～157頁。なお、地域自治区（一般制度）を廃止した自治体としては、横手市、由利本荘市、香取市、甲州市、浜松市が挙げられる。逆に、北海道せたな町は合併特例区から、上越市は地域自治区（合併特例）から、それぞれ地域自治区（一般制度）に移行した。また、新城市は新規に地域自治区（一般制度）を導入した。

直しの余地が残る。また、合併市町村の一体化を推進する観点からすれば、いずれは解消の方向に向かうことが期待される。

実際、アンケート調査によれば、いくつかの地域自治区（合併特例）が、行政経費の削減や事務の効率化を図り、また、合併後の一体化を進めるため、設置期間満了時に地域自治区（一般制度）へ移行せずそのまま廃止となっている<sup>19</sup>。

また、本稿執筆時点で地域自治区（一般制度）を導入している自治体は、いずれも平成の合併を経験した自治体である。最初から一般制度を活用したのか、それとも、合併自治区や地域自治区（合併特例）から移行してきたのか、その違いはあるにせよ、いずれにしても合併に伴う政治的な産物の意味合いを含んでいる点では地域自治区（合併特例）と同様であり、大きな見直しの余地が残されているといえよう。

## (2) 協議会型住民自治組織の構成員の選出方法

このような協議会型住民自治組織の構成員はどのように選出されるのか。例えば、その代表例である地域自治区（一般制度）においては、住民の意見を取りまとめる「地域協議会」が置かれる。その構成員は、当該地域自治区内に住所を有する者のうちから、市町村の長が選任することとされており、その選任に際しては、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ものとされている<sup>20</sup>。公募も可能であるが、公募は構成員全体の1割程

---

<sup>19</sup> 地域自治区（合併特例）については、設置期間の満了が到来したものから少しずつ廃止されてきた。現存するものも徐々に減少してきており、間もなく設置期間の満了日を迎えるものが大半である。中には設置期間を延長する自治体（例：伊達市など）もあるが、当初予定どおり廃止する自治体（例：盛岡市など）もあって、少しずつ減り続けている。

<sup>20</sup> 地方自治法202条の5。

度であり、約7割は自治会連合会やPTA協議会など公共的団体等を代表する者が占めると言われている<sup>21</sup>。

日本都市センターのアンケートでは、「法定の協議会型住民自治組織」<sup>22</sup>という括りで構成員の選出方法を尋ねているが、約8割が構成員の一部を公募していると回答している。また、公共的団体等を代表する者としては、自治会・町内会、PTA、商工会・商工会議所・青年会議所、農協・漁協等、民生委員・児童委員、社会福祉協議会、地域婦人会・女性会など、地域内の公共的団体等がほぼあらゆる分野にわたって網羅されている。なお、市議会議員も制度上は構成員になることが可能であるが、構成員に入っていると回答したところは皆無であった<sup>23</sup>。

構成員の選出方法をめぐって問題となるのは、その正統性の問題である。地域の意思決定を行うのであれば、その意思決定機関のメンバーは、当該地域の住民全体を代表していなければならないはずである。しかし、地域自治区の構成員は公選制によるものではなく<sup>24</sup>、住民全員がその選出に関わっている訳ではないため、住民全体の代表とは言えないとの批判もあり得る。これを考慮し、多様な意見が適切に反映されるものとなるよう配慮する、つまり、「可能な限り利害関係者を多元的に網羅」<sup>25</sup>することで、それを克服しようとしているのである。しかし、それが結果として実際にどれだけ網羅で

---

<sup>21</sup> 総務省資料「地域自治区制度について」（第29次地方制度調査会第11回専門小委員会資料）[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/singi/chihou\\_seido/singi/pdf/No29\\_senmon\\_11\\_si3.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/chihou_seido/singi/pdf/No29_senmon_11_si3.pdf)（2016年2月21日閲覧）。

<sup>22</sup> 地域自治区（一般制度）の地域協議会、同（合併特例）の地域協議会、指定都市の区地域協議会が含まれる。詳しくは第4章を参照のこと。

<sup>23</sup> なお、地域自治区の設置は条例で行うことになっているため、議会の議決を要する。議員が地域協議会の構成員に含まれなくても、議会による地域自治区への関与はなされていると見られることもできる。

<sup>24</sup> 唯一の例外として、上越市の公募公選制がある。詳細は第5章を参照のこと。

<sup>25</sup> 前掲森論文、147～149頁。

きているのかには十分留意しておく必要がある。

### (3) 合併前の旧町村地域住民の意思反映

議会に議員を送り込んで地域の声を反映させることはもちろん、地域自治区や合併特例区の制度を活用して、地域の意見を市に届けることが行われてきた。

例えば、北海道新ひだか町<sup>26</sup>や福井県坂井市<sup>27</sup>に見られるように、地域自治区や合併特例区の設置期限満了後も何らかの形で意見を反映させる組織の設置を求めるケースが多く、議会に議員を送り込むだけでは地域の意見を反映させるには不十分と考えている、あるいは、不安視していることがうかがえる。

では、実際のところ地域自治区に対する関係者の評価はどうか。出雲市は、2013年、地域協議会構成員を対象に地域自治区（地域協議会）制度の評価を実施した<sup>28</sup>。それによると、「格差是正に効果があった」、「地域課題の解決に向け、活発に議論され効果が高かった」、「合併後の不安解消、地域自治の確保という目的は概ね達成された」と概ね好意的な意見が多い一方で、「意見聴取のタイミングが遅い、行政報告を聞くだけの会議になりがち、住民の認知度が低いなど、地域の意見が十分に反映されていないケースもあった」、「意見に対し、行政からフィードバックする仕組みが確立されていないかった」との意見も見られた。これらの不満は、「地域協議会の役割について、行政側と協議会側で解釈に温度差があった」こ

---

<sup>26</sup> 日高報知新聞2016年1月16日付。

<sup>27</sup> 福井新聞2014年12月26日付。

<sup>28</sup> 出雲市（2014）「地域自治区制度の評価結果について」<http://www.city.izumo.shimane.jp/www/contents/1441766370266/files/2601siryou5.pdf>  
<http://www.city.izumo.shimane.jp/www/contents/1441766370266/files/2601siryou6.pdf>（2016年2月21日閲覧）。

とから生じているように思われる。また、住民からすればあまり近い存在でもなかったようで、「住民の関心や認知度が低い」との意見も見られた。

今後のあり方については、中心地域では当初から必要性を疑問視する声もあったところであるが、設置から10年が過ぎた段階でも「一定の役割を終えた」との見解であった。他方、周辺地域では「地域課題の解決、地域間格差の是正のため存続すべき」、「現体制での継続を望む」という声が多数であった。

なお、「今後更に支所機能が縮小された場合は、活動の協働作業が困難」との意見も見られた。行政の効率化を進めつつも、地域自治体をサポートすべき支所のあり方をどう考えるかは、非常に重要なポイントである。

次に、甲州市の例を挙げたい。甲州市では、地域自治体（一般制度）の設置から2年5か月で廃止に至った。その原因は、「活動が意見陳述などに終始し、必ずしも住民自治の強化につながらなかった」と言われている。また、「市民の声を吸い上げる機関としての機能は持っていたが、協議会の存在意義が薄れている」との意見もあったという。つまり、地域協議会の要望団体化しているのであれば、地域自治体制度でなくてもよいということである<sup>29</sup>。

住民サイドが何をやったら良いのかよくわからなかったということもあったのだろう。本来であれば住民が積極的に活動すべき場であろうが、現実には制度を正確に理解して、何をすべきなのかを住民自身が把握することは難しい。行政による十分なフォローと準備のための時間が必要であることがうかがえる。

---

<sup>29</sup> 三浦哲司（2009）「自治体内分権のしくみを導入する際の留意点—甲州市の地域自治体制度廃止を事例として」同志社政策科学研究11巻2号、87～102頁。

## おわりに

本稿においては、都市内分権を「行政組織内分権」と「地域内分権」の2つの分権を包含するものと捉え、前者の観点から総合出先機関である支所等を、後者の観点から協議会型地域自治組織の代表的存在である地域自治区を、それぞれ取り上げて考察した。

市町村合併によって増加した支所等の見直しがいずれ必ず行われるのと同じように、合併に伴って設置された地域自治区についてもいずれ見直しの対象となるであろう。しかし、その見直しは効率性のみにて判断すべきものではなく、支所等においては住民の利便性、地域自治区においては住民の意思反映を、著しく阻害しないように留意せねばならない。

合併を経た旧町村地域では、基本的に何らかの意思反映手法を望んでいるが、たとえ意思反映の場を確保したとしても、運営の仕方や行政のスタンスによっては、十分な効果を得られない。それをサポートするのが自治体の支所等であり、それら支所等と地域自治区とは互いに密接な関係にあるため、その見直しに際してはそれらを一体的に考えなければならないのである。

平成の合併から約10年、合併を契機に設置された支所等も地域自治区も見直しの時期を迎えている。一体的かつ効率的な行政運営の視点からすれば、旧市町村の区域に合併前と同じ、あるいは、それに近いような行政運営形態をいつまでも続けるのは望ましくない。他方、住民の意思反映の機会を確保することは、効率を追求するよりも重要であろう。そのバランスをいかにとるか、関係自治体の今後の動向が注目される。

## 【参考文献】

- ・ 今井照（2008）『「平成大合併」の政治学』公人社
- ・ 大谷基道（2013）「都道府県の出先機関改革」地方自治職員研修通巻642号、28～30頁
- ・ 日本都市センター編・稲継裕昭ほか著（2012）『地域公務員になろう 今日からあなたも地域デビュー』ぎょうせい
- ・ 松本英昭（2013）『新版 逐条地方自治法<第7次改訂版>』ぎょうせい
- ・ 三浦哲司（2009）「自治体内分権のしくみを導入する際の留意点—甲州市の地域自治区制度廃止を事例として」同志社政策科学研究11巻2号、87～102頁
- ・ ———（2014）「新たな地域自治区制度の導入過程—合併から7年半後に制度を導入した愛知県新城市を例に」人間文化研究22号、153～171頁
- ・ 宮田昌一・大谷基道（2012）『「地域公務員」に対する首長、人事担当課及び市民協働担当課の意識について』都市とガバナンス18号、107～118頁
- ・ 森裕亮（2012）「第6章 地域自治組織と自治体」真山達志編著『ローカル・ガバメント論—地方行政のルネサンス—』ミネルヴァ書房、140～160頁
- ・ 森田朗（2012）「わが国における『行政改革』の限界」会計検査研究46号、5～10頁

# 第4章

## ポスト合併時代の都市内分権 －アンケート調査結果からの考察－

---

公益財団法人日本都市センター研究室 研究員  
三浦 正士

# 1 「平成の大合併」と都市内分権

## (1) 都市内分権への2つのアプローチ

地方分権の「受け皿」整備として、1999年以降、中央政府によって強力に推進されたいわゆる「平成の大合併」は、2010年3月に合併特例法の期限が到来し、一応の区切りを迎えた。この間、全国の市町村数は、1999年4月の3,235から2010年4月には1,727まで減少しており、旧町村地域の住民の意思反映や行政サービスの提供体制をはじめとして、合併後のまちづくりのあり方が極めて重要な政策課題となっている。

このように、全国的に市町村合併が進められるなかで、自治体をいくつかの区域に分け、そこに何らかの権限を委ねようとする「都市内分権」が改めて注目を集めることとなった。2004年に制度化された「地域自治区」や「合併特例区」も、こうした文脈のなかに位置づけることができよう。しかしながら、2015年3月31日以降、合併特例区はすべての自治体において廃止され、地域自治区も減少傾向にあり、これらの制度が十分に活用されているとは言い難い。その一方で、近年、まちづくり協議会や地区協議会など名称は様々であるが、条例等によって独自の制度を構築しようとする自治体が多く見られるようになった。都市内分権の意義を踏まえれば、最適な制度が画一的に導かれるのではなく、地域の特性と実態に応じた多様な制度が構想されるべきであって、その意味で各自治体において独自の都市内分権が模索されている状況は、決して否定されるべきものではないであろう。

さて、かように多様な都市内分権の取組みを、どのような分析枠組みで捉えればよいか。「都市内分権」という用語は、長らく行政の出先機関の問題として議論され、かつては行政組織内分権として

理解されるにとどまってきた<sup>1</sup>。しかしながら、都市内「分権」という以上、単に行政機構について論ずるだけでは足りず、本来の自治の担い手である住民への分権が意識されなければならない。

この点を踏まえると、都市内分権には大きく2つの側面が考えられる。第一に「行政機構内部における決定権限等の分散、すなわち、支所・出張所等の機能の再編・整備」であり、第二に「住民に対して、住民にとって必要な機能や権限を行政から住民に戻していく」ことである<sup>2</sup>。言い換えれば、「行政の分権」と「地域への分権」の相互作用のなかで、都市内分権が追及される必要があるだろう。本章は、「行政の分権」について支所や出張所をはじめとする「地域機関」を、「地域への分権」については地域自治体の地域協議会やまちづくり協議会、地区協議会等の「住民自治組織」を主題に検討するものであるが、以下では、まず検討の前提として、「平成の大合併」以降の両者の状況を概観したい。

## (2) 「平成の大合併」後の都市内分権をめぐる動向

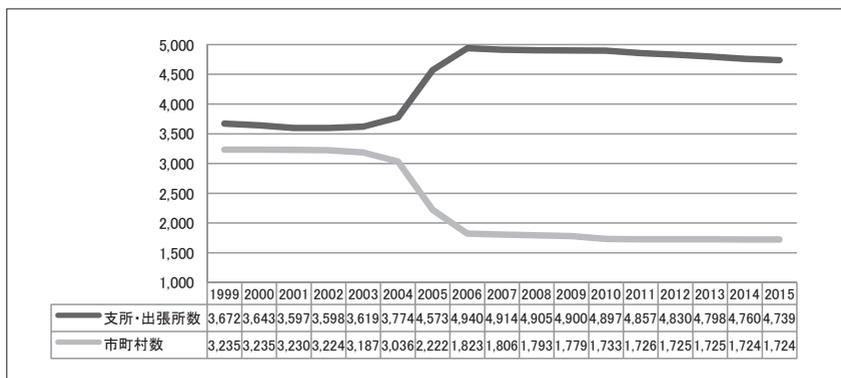
### ア 合併に伴う地域機関の増加

合併に至る過程のなかで、多くの自治体において旧町村域における公共サービスの提供のあり方が大きな争点となり、旧市町村役場を支所・出張所として再編し、あるいは旧市町村役場に本庁の機能を分散させる「分庁方式」を採用するといった動きが見られた。図4-1は、市町村合併が推進された1999年から2015年にかけての市町村数と支所・出張所数の変遷を示したものである。この図から、2001年以降に市町村数が減少を見せており、とりわけ2004年から

<sup>1</sup> 岩崎恭典（2003）「都市内分権の現在・過去・未来」都市問題94巻4号、5頁。

<sup>2</sup> 日本都市センター編（2001）『近隣自治とコミュニティ～自治体のコミュニティ政策と「自治的コミュニティ」の展望～』22頁。

図4-1 市町村数と支所・出張所数の変遷



注：各年度の市町村数及び支所・出張所数は、いずれも8月1日現在の数値である。

出典：日本加除出版『市町村役場便覧』（平成10年版～平成27年版）を基に筆者作成。

2006年にかけて、市町村合併の動きが活発であったことがわかる。また、市町村数の減少と歩調を合わせるように、支所・出張所数が急激に増加している。ここから、合併自治体の多くが、旧市町村地域に支所・出張所を整備したことが見て取れよう。

その一方で、市町村数の変化がほとんどない1999年から2001年及び2010年から2015年の期間を見ると、緩やかではあるが支所・出張所数が減少傾向にあることが確認できる。このように、長期的視点に立てば、行政改革の一環として支所・出張所の縮小・廃止がトレンドとなっており、今後も減少傾向が続くものと予想される。「平成の大合併」から一定の期間が経過するなかで、支所・出張所をはじめとする地域機関がいかなる役割を果たしてきたのか、さらには地域のまちづくりを進めていくうえで、地域にとって身近にあるべき真に必要な行政サービスとは何か、改めて問われている。

## イ 協議会型住民自治組織の広がり

近年、地域コミュニティの活性化が重要な政策課題のひとつと

なっている。従来、町内会・自治会が、防犯等の設置、ごみステーションの管理、お祭り等の親睦行事の開催をはじめとする地域の公共的活動を担ってきた。町内会・自治会の活動は「全世帯加入の原則」に支えられており、地域住民が担い手となってさまざまな地域活動を実施し、さらには「地域の総意」を一定程度反映する存在として、自治体の合意形成過程に組み込まれてきた。しかしながら、核家族化や少子高齢化の進展といった社会状況の変化のなかで、町内会・自治会の加入率は長期的に低下傾向にあり、その活動の根底が揺らぎつつある。「平成の大合併」前後の地域コミュニティの動向として、まず町内会・自治会といった「地縁型」の住民自治組織の退潮を挙げることができよう。

一方で、この間、NPO等の「テーマ型」の住民自治組織の活動が改めて注目を集めるようになった。阪神・淡路大震災におけるNPOや市民団体の活躍を象徴的な事例として、多様な住民活動が公共的活動として“再”認識されたのである。ここに、行政と住民の「協働」が重要な政策課題となり、そのなかで多様な公共的活動が生まれ、住民の生活を守り支えつつある。

こうした状況のなかで、「地縁型」と「テーマ型」の双方を含めた多様な住民自治組織によって構成される「協議会」を設立する動きが、全国の自治体に広がっている。日本都市センターでは、「自治会・町内会やボランティア団体、NPO、PTA、企業等の多様な主体によって構成された地域課題の解決のための組織」を「協議会型」住民自治組織と呼び、その動向に注目してきた。2013年の都市センター調査によれば、全国の48.9%の市区において、協議会型住民自治組織が存在するまでに広がりを見せている<sup>3</sup>。

---

<sup>3</sup> 日本都市センター編(2014)『地域コミュニティと行政の新しい関係づくり』226頁。

この「協議会型住民自治組織」の設立は、従来の地域活動の中心的存在であった町内会・自治会が退潮を見せるなかで、多様化・複雑化する地域課題に対応していくために、地域の総力を結集しようとする試みであると捉えることができよう。また、見方を変えれば、「地域」を軸として多様な住民組織をつなぎ、その活動を支えようとする中間支援組織としての側面もある。そして、今日では、独自の都市内分権を模索する多くの自治体において、条例等によって協議会型住民自治組織が都市内分権の制度に組み込まれ、地域における合意形成のためのしくみとして、また地域の公共的活動の主体として期待されているのである。

### (3) 分析の視角

以上の状況を踏まえ、都市自治制度研究会では、「都市自治体における『都市内分権』の現状と課題に関するアンケート調査」と題して、地域機関と住民自治組織の現状についてそれぞれアンケート調査を実施したところである<sup>4</sup>。本章では、本アンケート調査の結果を分析することで、日本における都市内分権の現段階と今後の課題を展望することを目的とする。

多くの自治体において「平成の大合併」からすでに一定の期間が経過しているが、この間の財政状況の悪化や少子高齢化の進展といった諸状況のなかで、「行政の分権」と「地域への分権」がいかに進められるべきなのであろうか。この問いに答えるために、本章では、まず「行政の分権」について、「地域機関」の設置数、職員数、所掌事務等を分析し、「地域機関」の機能が縮小しているのか、あ

---

<sup>4</sup> 本アンケート調査の設問及び集計結果については、本書の「資料編」に詳細を掲載しているので、併せて参照されたい。

るいは地域の課題解決のために「地域機関」の機能拡充が図られているのかを明らかにする。次に、「地域への分権」について、「住民自治組織」の設立状況、「住民自治組織」への権限付与、参加・協働の現状を分析し、地域住民の活動が低調になっているのか、あるいは行政の空洞化を埋めるかたちで地域住民の活動が活発化しているのかを明らかにする。そのうえで、「行政の分権」と「地域への分権」の現状を踏まえ、地域自治を進展させるうえでの課題の抽出を試みたい。

## 2 「地域機関」の現状と近年の動向

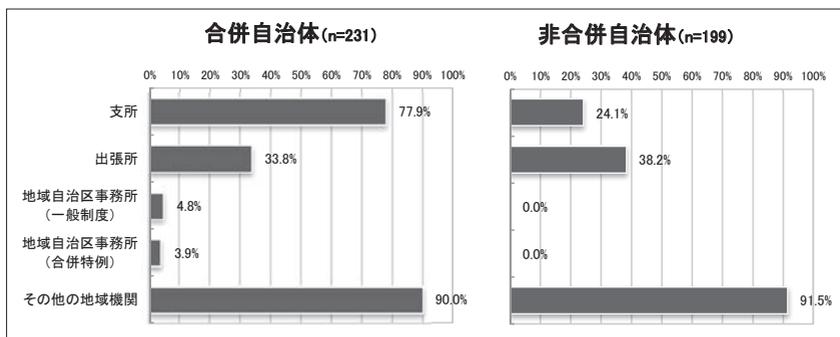
### (1) 地域機関の設置状況

まず、地域機関の設置状況を確認しよう。本アンケート調査では、「地域機関」を「自治体の区域内に複数設置され、何らかの行政機能や決定権限を付与された行政機関」と定義し、そのうち支所・出張所・地域自治区の事務所を「支所等」、それ以外の地域機関を「その他の地域機関」と呼び、それぞれの状況を調査している。本章においても、こうした用語法を用いて検討を進めることとしたい。

まず、地域機関の設置状況をまとめたものが、図4-2である。ここから、2つの特徴を見出すことができる。まず、合併自治体では、非合併自治体と比較して支所を設置している割合が極めて大きい。旧市町村役場の多くが、合併後に支所として再編された状況が伺えよう。また、地域自治区事務所の存在も、合併自治体特有のものとなっている。地方自治法上、合併の有無にかかわらず地域自治区を設置することができるが、現時点で合併を経ずに設置した例はない。

一方で、出張所やその他の地域機関については、合併自治体と非合併自治体の間で大きな違いは見られなかった。

図4-2 地域機関の設置状況



出典：「行政」Q2の集計結果を基に筆者作成。

また、「その他の地域機関」を除く支所等が各自治体においていくつ設置されているか、平均設置数をまとめたものが表4-1である。この表を見ると、合併自治体の方が非合併自治体よりも全体的に設置数が多いことがわかる。また、全市域にくまなく設置する必要があることもあって、一般制度の地域自治区事務所が支所等のなかで最も多く、1自治体あたり平均8.9の事務所が設置されている。

表4-1 支所等の設置数

	合併自治体	非合併自治体
支所	(n=180) 4.5	(n=48) 3.6
出張所	(n=78) 5.3	(n=76) 4.1
地域自治区事務所	(n=11) 8.9	(n=0) —
地域自治区事務所 (合併特例)	(n=9) 1.9	(n=0) —

出典：「行政」Q3、Q13、Q24、Q34の集計結果を基に筆者作成。

## (2) 地域機関の設置数の変化

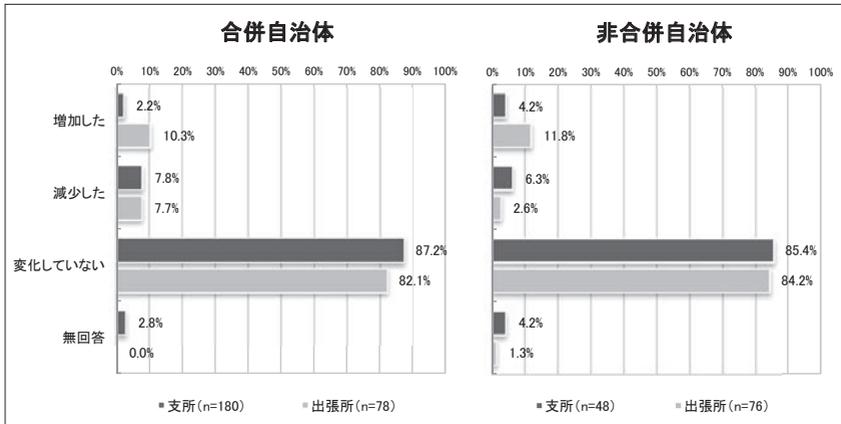
### ア 支所・出張所の設置数の変化

このように各自治体において設置されている地域機関であるが、合併自治体にあつては「平成の大合併」以降、非合併自治体にあつてはこの10年間<sup>5</sup>において、設置数の面でどのような変化があるだろうか。まず、支所・出張所の設置数の変化を確認したい。図4-3を見ると、支所・出張所ともに、「変化していない」との回答の割合が極めて高くなっており、合併自治体と非合併自治体の間に大きな違いはない。支所・出張所の統合・廃止は、住民の利便性の低下につながるため、地域の合意形成に困難が伴う場合が多い。合併自治体における旧町村地域の支所であればなおさらである。そのため、行政の効率性が要請されるなかでも、ほとんどの自治体が支所・出張所を統合・廃止するという戦略は採用していないという状況が、この図から見て取れよう。

なお、図4-3に示した各設問は、2015年4月1日時点で支所・出張所が存在している自治体に対して設置数の変化を問うたものであり、支所・出張所をすべて廃止した自治体数は反映されていない。これらの自治体が、かつて支所・出張所を設置したことがあるかどうかを示したものが図4-4である。ここでも「設置したことがない」との回答が大きな割合を占めているが、特に合併自治体において、「支所を設置したことがある」割合が大きい。図4-3では、支所と較べて出張所が「増加した」と回答する自治体が多くなっているが、出張所を新設したというよりは、支所を出張所に再編・縮小した自治体が一定数あることを反映していると考えられる。

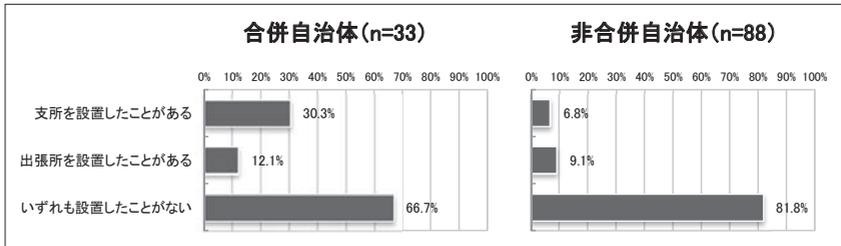
<sup>5</sup> 「『地域機関』に関するアンケート」と「『住民自治組織』に関するアンケート」とともに、機関の設置数や職員数をはじめとする様々な数値の変化を問う設問を設けているが、そのいずれも、合併自治体においては市町村合併以降、非合併自治体においては2005年4月1日時点の数値と、2015年4月1日現在の数値を比較したものである。

図4-3 支所・出張所の設置数の変化



出典：「行政」Q9、Q19の集計結果を基に筆者作成。

図4-4 かつて支所等を設置していた市区数



出典：「行政」Q23の集計結果を基に筆者作成。

## イ 合併特例区の消滅と地域自治区の減少傾向

次に、合併特例区・地域自治区の設置状況を見ると、合併特例区は、2015年3月22日に熊本市（植木町・城南町）と宮崎市（清武町）が設置期間の満了を迎え、すべての合併特例区が姿を消すこととなった。また、地域自治区は、2015年4月1日現在、合併特例で25自治体（20市5町）、地方自治法上の一般制度で15自治体（12市3町）が設置している<sup>6</sup>が、設置期間の満了を受けて、合併特例の設置自治体数が減少傾向にある。

本アンケート調査では、合併特例の地域自治区を設置している自治体に対して、設置期間満了後の扱いを問う設問を設けており、20市中9市から回答を得た。そのうち、期間満了後に一般制度に「移行する」と回答したのはわずか1市に過ぎず、5市が「移行しない」、3市が「現在検討中」という結果であった（「行政」Q44）。これらの自治体においては、地域自治区廃止後の行政サービスのあり方のみならず、地域住民の意見をいかに吸い上げ政策に反映させていくか、合併時に問題となった地域のまちづくりのあり方が改めて問われることになるであろう<sup>7</sup>。

### (3) 地域機関の職員数の変化

このように、「平成の大合併」以降、あるいは過去10年間において、全体として見れば、支所等の設置数は大きく変化していない。それでは、行政の効率化の要請のなかで、各自治体ではいかなる対応をとっているのだろうか。結論を先取りして言えば、ほとんどの自治体が、支所等の統合・廃止を避けつつ、支所等の正規職員数を大幅に減員するという戦略を採用している。そして、正規職員数の減少による行政サービスの低下を抑制するために、嘱託職員や臨時職員等の「その他の職員」を増員するという動きが多くの自治体に共通して見られる。

2015年4月1日現在の支所等の職員数をまとめたものが、表4-2である。この表を見ると、非合併自治体と較べて、合併自治体にお

---

<sup>6</sup> 総務省「地域審議会・地域自治区・合併特例区一覧（平成27年4月1日現在）」([http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000253454.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000253454.pdf)) を参照。

<sup>7</sup> 地域自治区の廃止を予定している5市のうち3市が、廃止後に行政機能を支所・出張所に残すことを予定している（「行政」Q44-SQ1）一方で、地域協議会の機能の継承・存続については、多くの自治体において不透明な状況である（「行政」Q44-SQ2）。

表4-2 支所等の職員数

	正規職員数		その他の職員数	
	合併自治体	非合併自治体	合併自治体	非合併自治体
支所	(n=180) 71.2 (15.9)	(n=48) 26.0 (7.2)	(n=180) 28.9 (6.4)	(n=48) 11.5 (3.2)
出張所	(n=78) 13.8 (2.6)	(n=76) 25.3 (6.1)	(n=78) 12.7 (2.4)	(n=76) 10.6 (2.6)
地域自治区事務所 (一般制度)	(n=11) 159.7 (16.0)	(n=0) - (-)	(n=11) 53.4 (6.0)	(n=0) - (-)
地域自治区事務所 (合併特例)	(n=9) 114.3 (60.5)	(n=0) - (-)	(n=9) 61.5 (32.6)	(n=0) - (-)

注：括弧内の数値は、1機関あたりの平均職員数を表している。

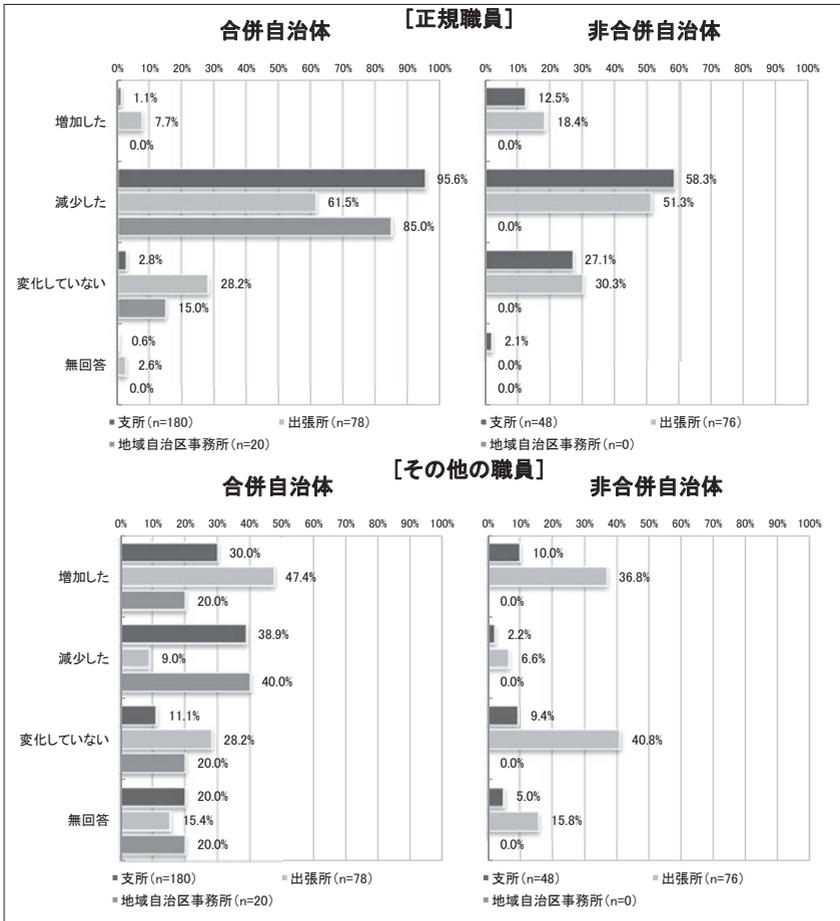
出典：「行政」Q3、Q13、Q24、Q34の集計結果を基に筆者作成。

いて「支所」の職員数が多い傾向にあり、旧町村役場を支所に再編し、一定数の職員を配置している状況がここからも垣間見える。一方で、「出張所」では支所と逆の傾向が見られるが、そもそも非合併自治体の支所設置数が少ないことを踏まえると、非合併自治体においては、支所を設置せず、一定の規模をもった出張所を地域機関として整備している事例が多いものと考えられる。このほか、「合併特例の地域自治区事務所」の1事務所あたり職員数が群を抜いて多い点も特徴的である。

それでは、「平成の大合併」以降ないしこの10年間において、支所等の職員数はどのように変化してきているのか。まず、図4-5が、支所等の職員数の増加・減少状況をまとめたものである。この図から、ほとんどの自治体において、支所等の正規職員数を減少させてきていることがわかる。とりわけ、ほとんどの合併自治体において、支所や地域自治区事務所の正規職員数を減少させており、もともと正規職員数の多い機関ほど、減少傾向が強い。

一方で、「その他の職員数」を見ると、「増加した」と回答する割合が全般的に大きくなっている。ここから、近年多くの自治体において、支所等の正規職員数を減員するとともに、人的リソースの減

図4-5 支所等の職員数の変化



出典：「行政」Q8、Q18、Q30、Q40の集計結果を基に筆者作成。

少を非正規職員の増員で賄おうとする傾向が見て取れよう。

このように、多くの自治体が支所等の正規職員を減員し、その他の職員を増員させているが、いったいどの程度の割合で職員数が変化しているのだろうか。表4-3が、支所等の職員数の増減数と増減率をまとめたものである。この表から、合併自治体の減少幅がより大きいことが見て取れよう。合併自治体は、支所の正規職員数を

表4-3 支所等の職員の増減数と増減率

			合併自治体		非合併自治体	
			増減数	増減率	増減数	増減率
支所	正規	増加	(n=2) 6.0	22.2%	(n=6) 14.8	18.0%
		減少	(n=164) 85.3	-53.6%	(n=28) 12.0	-37.2%
	その他	増加	(n=47) 27.4	41.3%	(n=21) 13.3	45.4%
		減少	(n=57) 31.3	-54.7%	(n=4) 1.8	-25.4%
出張所	正規	増加	(n=6) 8.7	29.5%	(n=14) 6.7	19.6%
		減少	(n=44) 39.3	-68.5%	(n=37) 8.9	-20.6%
	その他	増加	(n=36) 11.3	42.8%	(n=27) 8.0	34.9%
		減少	(n=8) 14.1	-45.5%	(n=4) 19.8	-56.4%
地域自治区 事務所 (一般制度)	正規	増加	(n=0) -	-	(n=0) -	-
		減少	(n=7) 108.9	-35.7%	(n=0) -	-
	その他	増加	(n=1) 9.0	39.1%	(n=0) -	-
		減少	(n=3) 36.3	-53.4%	(n=0) -	-
地域自治区 事務所 (合併特例)	正規	増加	(n=0) -	-	(n=0) -	-
		減少	(n=9) 38.9	-25.4%	(n=0) -	-
	その他	増加	(n=3) 3.3	10.2%	(n=0) -	-
		減少	(n=3) 20.5	-71.9%	(n=0) -	-

出典：「行政」Q3、Q8、Q13、Q18、Q24、Q30、Q34、Q40の集計結果を基に筆者作成。

53.6%、出張所の正規職員数を68.5%も減少させている一方で、非合併自治体では、それぞれ37.2%、20.6%の減少にとどまっている。

また、その他の職員数の増加率に着目すると、「非合併自治体の支所」が45.4%と最も高く、「合併自治体の出張所」(42.8%)、「合併自治体の支所」(41.3%)が続いている。全体的に、正規職員の減少率が大きい機関ほど、その他の職員の増加率が大きい傾向にあるが、合併自治体の支所や地域自治区事務所では、その他の職員も「減少している」と回答している割合が大きい点に注意を要する。これらの機関では、すでに一定数のその他の職員を擁しており、その減員・適正化もまた検討課題に上っているものと推察される。正規職員の減員をその他の職員の増員で賄うという傾向は、従来その他の職員数が少なく推移してきた機関においてより強いと考えられよう。

それにしても、合併自治体における支所等の職員数の減少傾向が顕著である。これほど多くの職員数が減少するなかでは、当然のことながら、支所等が果たしている役割も変容せざるを得ない。非合併自治体と較べてより多くの職員数を減少させている合併自治体であるが、そもそも支所等が有している所掌事務数が非合併自治体よりも多い傾向にあることも事実である。以下では、職員数の減少のなかで、支所等の役割がどのように変化しつつあるのか、支所等の所掌事務の状況から探っていきたい。

#### (4) 地域機関の所掌事務の変化

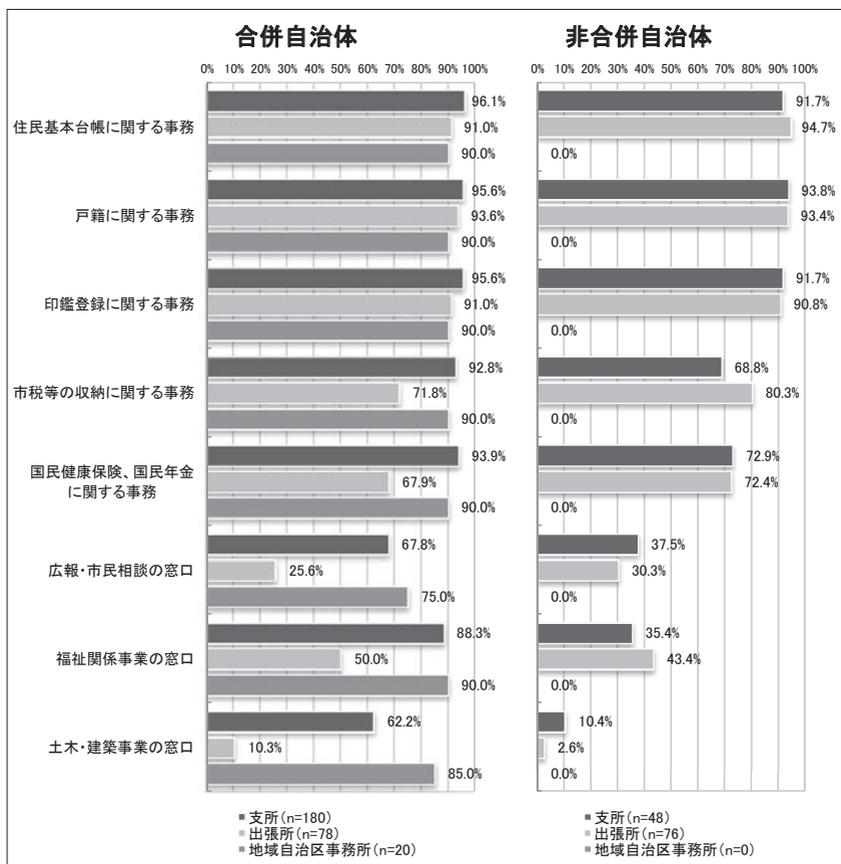
2015年4月1日時点における支所等の所掌事務をまとめたものが、図4-6及び図4-7である<sup>8</sup>。この表から、全体的な傾向としてまず2つの点が見て取れよう。第一に、当然のことではあるが、出張所よりも支所の方がより多くの所掌事務を有している。また、支所と地域自治区事務所を較べると、若干ではあるが地域自治区事務所の方が所掌事務が多い傾向にある。第二に、非合併自治体と較べて、合併自治体の方がより多くの所掌事務を有している傾向がある。この傾向は、特に支所において顕著に見られており、非合併自治体の支所は、合併自治体の出張所と同程度の所掌事務となっている。

より詳細に所掌事務の内容を見てみると、住民基本台帳や戸籍、印鑑登録のほか、市税等の収納や国民健康保険・国民年金といった窓口サービスが、合併・非合併、あるいは支所等の種類を問わず所

---

<sup>8</sup> 一口に「支所」「出張所」「地域自治区事務所」といっても、同一自治体内において機関ごとに所掌事務が異なる場合がある。そこで、本アンケート調査では、機関ごとに所掌事務が異なるかどうかを聞いた上で（「行政」Q4、Q14、Q26、Q36）、異なる場合には「最大の機関」と「最小の機関」の所掌事務をそれぞれ聞いている。図4-6及び図4-7は、機関ごとに所掌事務が異なる自治体にとっては「最大の機関」の所掌事務を用いて作成している。

図4-6 支所等の所掌事務（1）

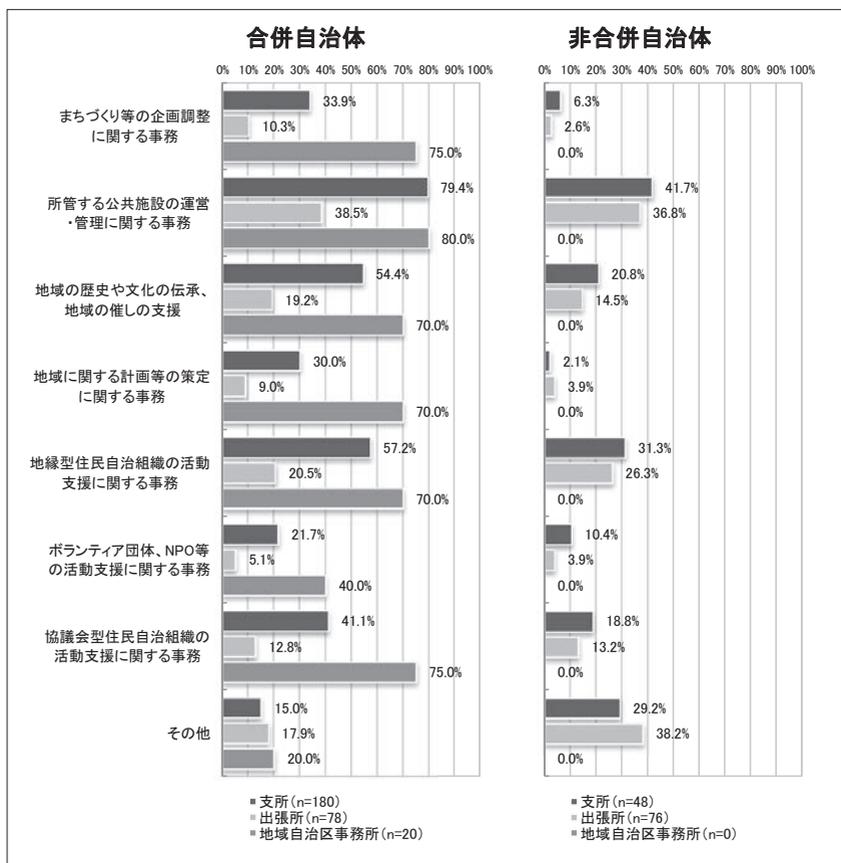


出典：「行政」Q6、Q16、Q28、Q38の集計結果を基に筆者作成。

掌されているが、それ以外の事務については、非合併自治体の割合が軒並み小さくなっている。また、合併自治体の支所・地域自治区事務所では、「福祉関係事業の窓口」や「土木・建築事業の窓口」の割合が大きくなっており、非合併自治体よりも幅広く窓口サービスを提供していることがわかる。

本章の関心からは、図4-7に記載している、地域コミュニティ政策と関連する各種事務の所掌状況が重要である。非合併自治体では、

図4-7 支所等の所掌事務（2）



出典：「行政」Q6、Q16、Q28、Q38の集計結果を基に筆者作成。

「所管する公共施設の運営・管理に関する事務」を所掌している支所等が一定程度あるものの、それ以外の事務については割合が小さく、支所等が「住民自治組織を支援する総合的な窓口」となっているとは言い難い面がある。一方で、合併自治体の支所・地域自治区事務所では、「地域の歴史や文化の伝承、地域の催しの支援」や「地縁型住民自治組織の活動支援」、「協議会型住民自治組織の活動支援」といった事務を所掌する割合が大きい。また、地域自治区事務所

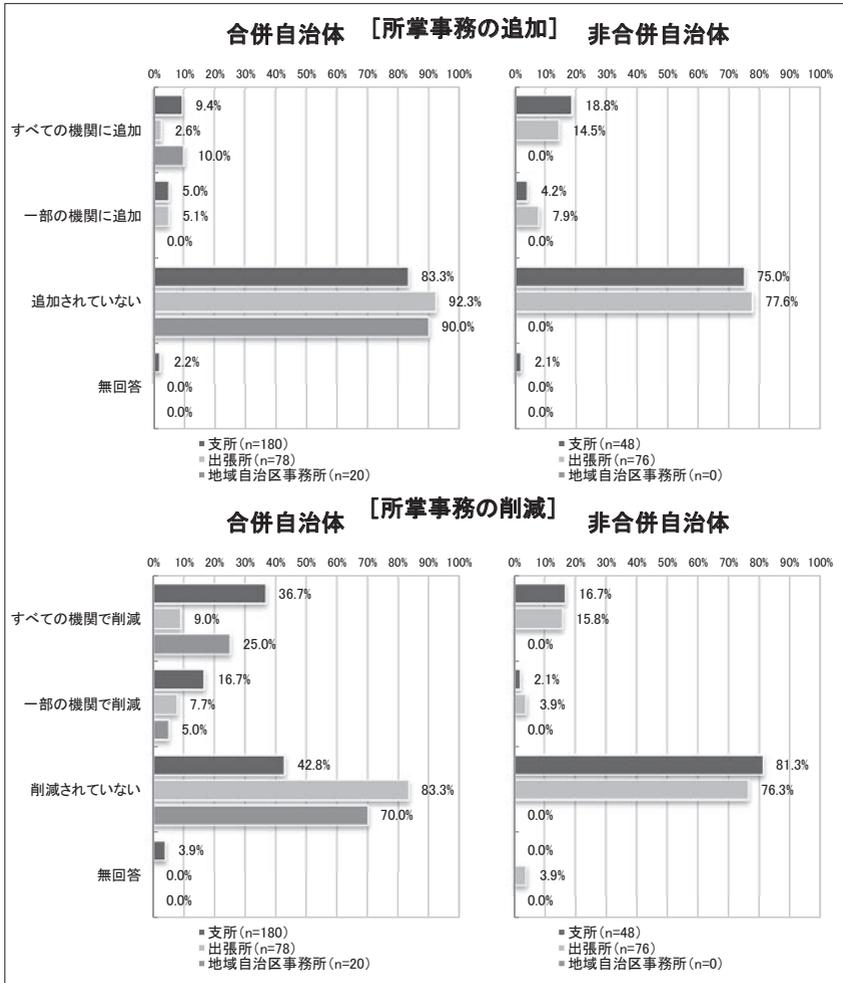
は、「まちづくり等の企画調整」や「地域に関する計画案の策定」の割合が大きくなっているが、これらの事務は地域協議会の諮問・提言を政策に反映させるうえで極めて重要であろう。

それでは、「平成の大合併」以降ないしこの10年間において、支所等の職員数が大きく減少するなかで、所掌事務はどのように変化してきているであろうか。支所等における所掌事務の変化をまとめたものが、図4-8である。所掌事務の追加・削減ともに「ない」との回答が大きな割合を占めているが、そのなかで合併自治体の支所と地域自治区事務所において、所掌事務が「削減された」という回答が多くなっている。一方で、非合併自治体においては、「追加された事務がある」という回答と「削減された事務がある」との回答が同程度の割合を示している。

比較的所掌事務が多く、また合併自治体と非合併自治体の間での比較が可能な支所を例にして、具体的にどのような事務が追加・削減されているのかを確認しよう。まず、追加された事務を見ると、合併自治体の支所では、「まちづくり等の企画調整に関する事務」と「協議会型住民自治組織の活動支援に関する事務」が同率の19.2%と最も多く、「福祉関係事業の窓口」「所管する公共施設の運営・管理に関する事務」（ともに15.4%）が続いている一方、非合併自治体では、「国民健康保険、国民年金に関する事務」（27.3%）、「地縁型住民自治組織の活動支援」「協議会型住民自治組織の活動支援」（ともに18.2%）の順に多い（「行政」Q10-SQ1）。

ここから、所掌事務を追加している自治体においては、①少子高齢化の進展によってニーズが高まっている福祉や国民年金等の窓口業務を支所に分掌させ、利便性の強化を図ることと、②住民自治組織の支援を支所が主体的に果たしていくことの2つの方向性を指向していることが見て取れよう。追加の理由を見ても、「きめ細やか

図4-8 支所等の所掌事務の変化



出典：「行政」Q10、Q11、Q20、Q31、Q24、Q31、Q32、Q41、Q42の集計結果を基に筆者作成。

な行政サービスを実施するため」や「地域における住民、各種団体の活動に対する支援を充実させるため」との回答が多くなっており、こうした方向性を裏付けている（「行政」Q10-SQ1）。

次に、削減された事務を見ると、合併自治体の支所では「土木・

建築事業の窓口」(37.5%)、「まちづくり等の企画調整に関する事務」  
「地域の歴史や文化の伝承、地域の催しの支援」(ともに20.8%)の  
順で多く、非合併自治体の支所では、「市税等の収納に関する事務」  
(33.3%)、「福祉関係事業の窓口」(22.2%)の順に多い(「行政」  
Q11-SQ1)<sup>9</sup>。削減の理由としては、「行政経費の削減を図るため」  
「集中的な管理による事務の効率化や専門性の向上を図るため」と  
の回答が多くなっており(「行政」Q11-SQ2)、土木・建築事業や  
市税の収納等の削減が多いことと対応した傾向になっている。一方  
で、「まちづくり等の企画調整」や「地域の歴史や文化の伝承、地  
域の催しの支援」は、住民自治組織の支援と深く関わるものであり、  
これらの事務の削減が地域に対してどのような影響をもたらすのか  
を注視する必要がある。

いずれにせよ、ほとんどの自治体で支所等の職員数が大きく減少  
しているのに対して、所掌事務の削減はそれほど進んでいない傾向  
にある。このことは何を表しているのでしょうか。推測の域を出ない  
が、窓口業務を支所等に残しながら、本庁が当該事務を一括管理  
する体制をとることで、支所等の職員数の削減を図るという戦略を  
採用しているのではないかと考えられる。そうであるとすれば、支  
所等が末端の窓口機関と化すことになり、住民自治組織の参加・協  
働を進めていくうえで、支所等の自主性や裁量の欠如が問題となる  
であろう<sup>10</sup>。

これまで検討してきたように、支所等は、設置数こそ大きく変化  
していないものの、職員数が大きく減少しており、全体として見れ

---

<sup>9</sup> 「その他」を除いた順位である。なお、所掌事務の削減については、「その他の事務」と回答する自治体が多くなっているが、その具体的内容を見ると、本庁への集約を図ったというよりも、事務自体を廃止した事例が多くなっている。

<sup>10</sup> 宮崎市への事例調査においても、支所等の自主性の欠如が問題となっている状況を確認することができた。詳細は、第6章を参照されたい。

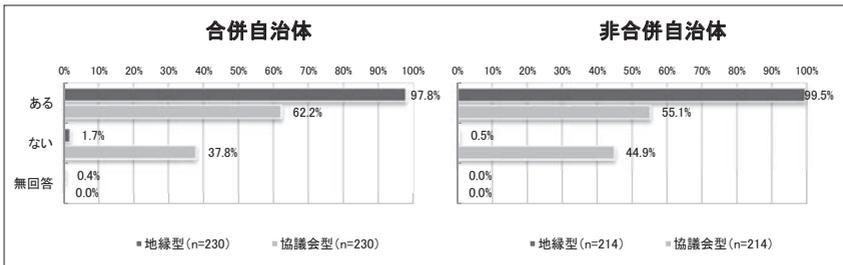
ば、支所等の機能の縮小・合理化が進められている傾向にある。そうしたなかで、住民自治組織は、地域の行政機能の縮小を埋めるかたちで、その活動を活発化させているのであろうか。あるいは、支所等の機能縮小や「平成の大合併」の影響を受けて、活動が低調になってきているのであろうか。以下では、住民自治組織の現状を検討することとしたい。

### 3 「住民自治組織」の現状と参加・協働の展開

#### (1) 住民自治組織の設置状況

まず、住民自治組織の設置状況をまとめたものが、図4-9である。この図を見ると、ほぼすべての自治体において、町内会・自治会等の「地縁型」住民自治組織が設置されていることがわかる<sup>11</sup>。また、全体の58.8%の自治体において協議会型住民自治組織が設置されている点が注目される。2013年日本都市センター調査の48.9%と比較して10%程度の伸びを示しており、近年における協議会型住民自治組織の広がりを改めて認識させる結果となっている。また、

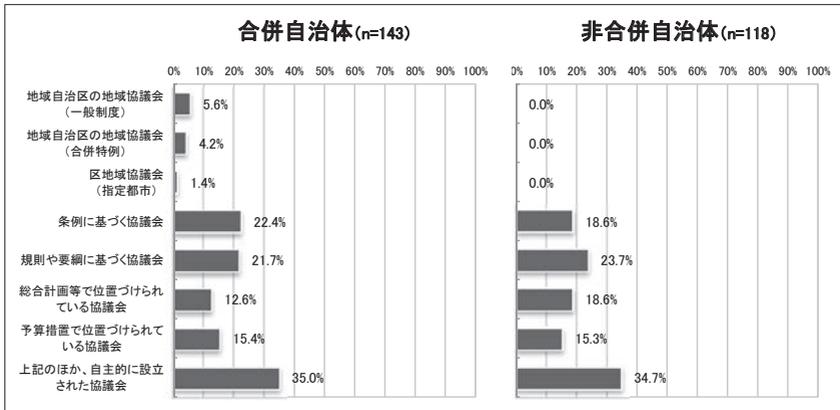
図4-9 住民自治組織の設置状況



出典：「住民」Q1、Q2の集計結果を基に筆者作成。

<sup>11</sup> なお、本アンケート調査では5自治体から「地縁型住民自治組織が設置されていない」との回答を得たが、そのほとんどの自治体において、町内会・自治会に類する地縁型組織が存在していることが確認できた。

図4-10 協議会型住民自治組織の法的性格



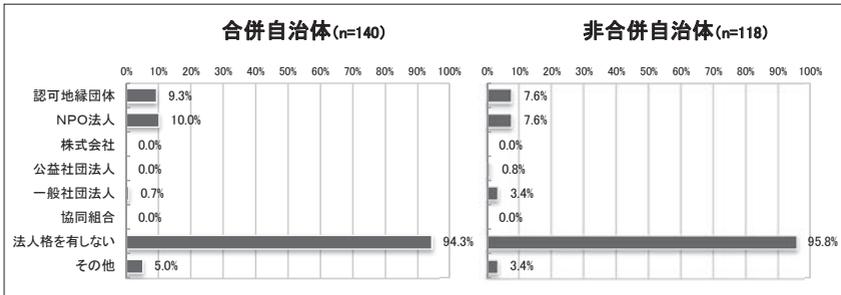
出典：「住民」Q2-SQの集計結果を基に筆者作成。

合併自治体の方が若干割合が高いものの、非合併自治体においても過半数において協議会型住民自治組織が設置されており、合併の有無を問わず、あらゆる自治体において地域コミュニティの再編・活性化が政策課題となっている状況を見て取ることができる。

それでは、協議会型住民自治組織は、どのような法的根拠のもとに設置されているのであろうか。図4-10を見ると、法律上の制度である地域自治体の地域協議会と区地域協議会は合併自治体の10%程度に過ぎない。多くの自治体において、独自の例規等によって協議会型住民自治組織を位置づけており、そのうち条例に基づくものが20.7%（合併：22.4%、非合併：18.6%）、規則や要綱に基づくものが22.6%（合併：21.7%、非合併：23.7%）となっている。2013年日本都市センター調査と比較して、特に条例に基づく協議会が増加しており、この間の協議会型住民自治組織の制度化の進展を示唆するものとして注目されよう<sup>12</sup>。

このように、ほとんどの協議会型住民自治組織が各自治体独自の仕組みとなっているが、これらの組織はどのような法人格を有して

図4-11 協議会型住民自治組織の法人格



出典：「住民」Q10の集計結果を基に筆者作成。

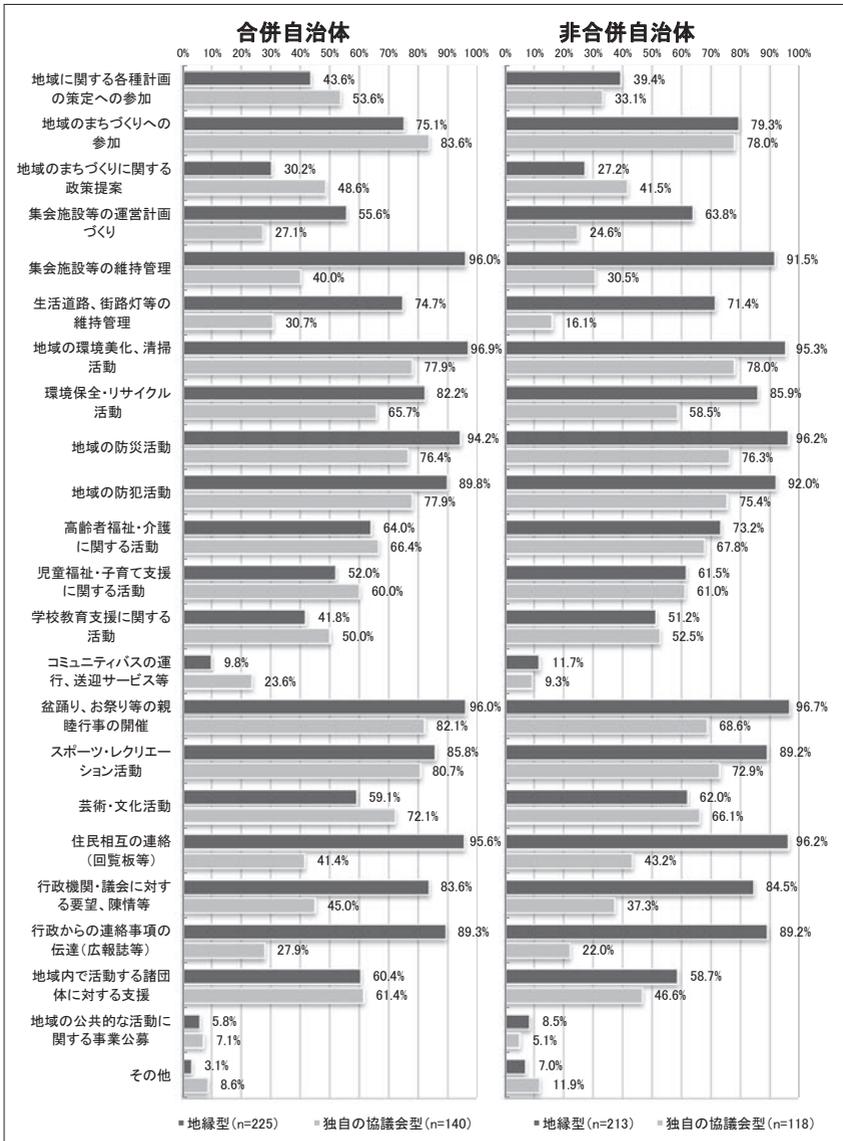
いるのであろうか。住民自治組織の法人格の問題は、近年、伊賀市・名張市・朝来市・雲南市の4市の呼びかけによる「小規模多機能自治推進ネットワーク会議」が開催されたほか、経済産業省が「ローカルマネジメント法人」の創設を検討するなど、議論が進められている。しかしながら、図4-11を見ると、認可地縁団体とNPO法人が一定程度の割合を示しているものの、ほとんどの協議会型組織が「法人格を有していない」と回答しており、法人格の取得が広がっていないことがわかる。一方で、こうした状況は、既存の法人格に関する制度が住民自治組織にとって「使いづらい」ことの証左であるとも考えられ、今後の議論の動向を注視する必要がある。

## (2) 住民自治組織の活動内容

次に、住民自治組織がどのような活動を行っているのかを確認しよう。「地縁型」と「独自の協議会型」のそれぞれの住民自治組織の活動内容を示したものが、図4-12である。ここから、住民自治組織が実に多様な活動を行っていることが確認できよう。全体的に

<sup>12</sup> 2013年日本都市センター調査では、条例に基づく協議会が15.7%、規則や要綱に基づく協議会が28.6%であった（日本都市センター（2014）『地域コミュニティと行政の新しい関係づくり』228頁）。

図4-12 住民自治組織の活動内容



出典：「住民」Q1-SQ2、Q16の集計結果を基に筆者作成。

見れば、「地縁型」と「協議会型」で活動内容にそれほど違いは見られないが、このことは、前述のように、町内会・自治会が退潮を見せるなかで、地域の総力を結集するために協議会型住民自治組織が設置されていることを反映していると考えられる。

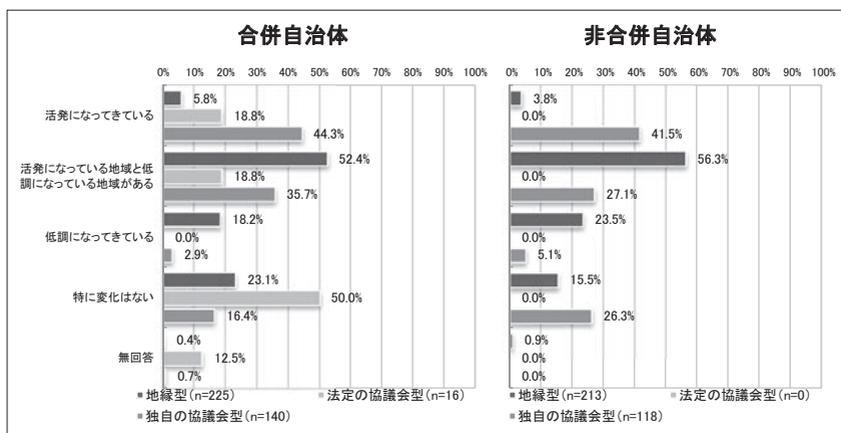
個別に活動内容を見ていくと、集会施設等に関するものや、住民相互ないし行政から住民への連絡に関するものは、「地縁型」の割合が大きくなっている。一方で、児童福祉・子育て支援やコミュニティバスの運行、芸術・文化活動等、各種団体の連携や一定の事業規模が必要となる活動については、わずかではあるが「協議会型」の割合が大きくなっている。

さらに、「地域に関する各種計画の策定への参加」「地域のまちづくりへの参加」「地域のまちづくりに関する政策提案」については、特に合併自治体において、「協議会型」の割合が大きい。このことは、合併自治体において、地域の意見を行政に反映させるための仕組みとして、協議会型住民自治組織が設置されている状況を反映していると考えられる。

それでは、こうした住民自治組織の活動は、果たして近年活発化してきているのであろうか。図4-13が、住民自治組織の活動の活発化の状況を示したものである。なお、この図に示した各設問は、地域コミュニティ担当課に対して、「平成の大合併」以降、あるいは過去10年間に於いて住民自治組織の活動が活発になっているか、低調になってきているかを聞いたものである。「活発」か「低調」かの判断基準が明確なわけではなく、その点で指標としては不十分であるが、住民自治組織の支援に日頃携わっている担当課が、住民自治組織の活動の変化をどう捉えているかを示すものとして一定の意味を有していると考えられる。

この図を見ると、「地縁型」と「独自の協議会型」の間で、近年

図4-13 住民自治組織の活動の変化



出典：「住民」Q1-SQ3、Q9、Q18の集計結果を基に筆者作成。

の状況が大きく異なっている傾向が見て取れる。すなわち、「地縁型」については、「活発になってきている」との回答がほとんどないのに対して、「独自の協議会型」では、4割以上の自治体が「活発になってきている」と回答しているのである。なお、「法定の協議会型」では、「特に変化はない」との回答が多い。法律上の権限を積極的に活用していくのはもちろんのこと、地域活動の活発化や行政との協働に向けて、活動の幅を広げていくことが今後の課題であろう。

### (3) 住民自治組織の「参加」と「分権」

#### ア 協議会型住民自治組織に対する権限の付与

このように、「地縁型」の退潮と「協議会型」の活発化が近年の大きな傾向となっているが、「協議会型」組織に対して、制度上いかなる権限が付与されているのであろうか。この点は、地域住民への「分権」の程度を測るものとして重要となる。

まず、「法定の協議会型」の権限について確認しよう。法律上、地域自治区の地域協議会は、①地域自治区の事務所が所掌する事務

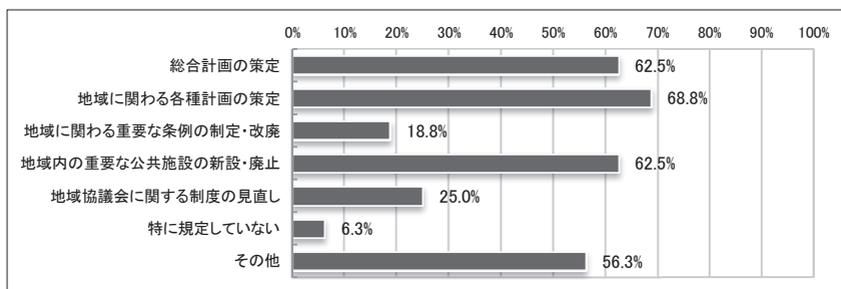
に関する事項、②地域自治区の区域に係る事務に関する事項、③事務処理に当たっての地域自治区住民との連携の強化に関する事項について、市町村長等の諮問を受け、また自主的に審議する権限を有している（地方自治法202条の7第1項）。また、条例で定める市町村の施策に関する重要事項であって地域自治区の区域に係るものを決定・変更しようとする場合、市町村長は地域協議会の意見を聴かなければならない（同法202条の7第2項）。これらの権限は、区地域協議会においても同様である（同法252条の20第7項）。

それでは、後者の権限について、各自治体ではどのような事項を「市町村の施策に関する重要事項」として定め、地域協議会の意見を聴取しているのでしょうか。図4-14を見ると、「地域に関する各種計画の策定・改廃」（68.8%）が最も多く、「総合計画の策定」「地域内の重要な公共施設の新設・廃止」（62.5%）が続いている。

なお、地域協議会に対する諮問件数の推移を見ると、「ほぼ横ばい」が68.8%、「減少傾向」が18.8%、「増加傾向」が6.3%となっている。一方で、地域協議会の自主的な審議の件数は、諮問件数と較べて若干ではあるが「増加傾向にある」と回答する自治体が多くなっている（「住民」Q6）。

次に、「独自の協議会型」に目を向けると、特に条例で位置づけ

図4-14 法定の協議会型組織に対する権限の追加状況（n=16）

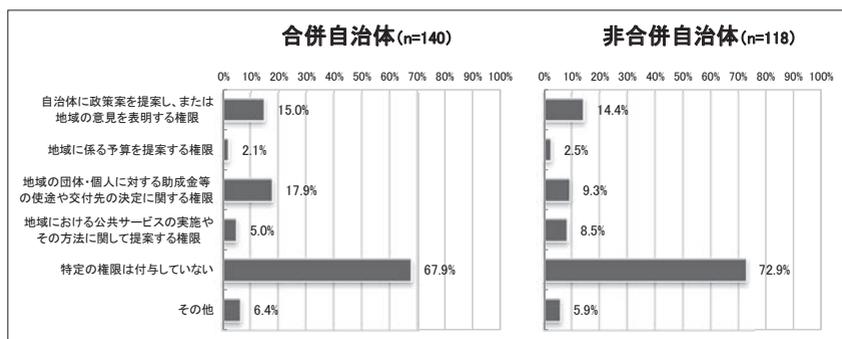


出典：「住民」Q5の集計結果を基に筆者作成。

ている自治体において、一定の権限を付与している事例が見られる。独自の協議会型住民自治組織への権限の付与状況をまとめたものが、図4-15である。この図では、「特定の権限を付与していない」との回答がおよそ7割を占めているが、条例や規則・要綱に位置づけられた協議会が全体の4割程度であることを踏まえれば、協議会型組織への権限の付与が少数の特殊な事例であるとは言えないであろう。

具体的な権限を見ると、「自治体に政策案を提案し、または地域の意見を表明する権限」が15%程度を占めており、法定の協議会型と同様、地域の審議機関としての役割を期待されていることが見て取れる。また、特に合併自治体において、「地域の団体・個人に対する助成金等の使途や交付先の決定に関する権限」を付与している割合が大きく、地域の中間支援組織としての役割もまた期待されていることが垣間見えよう。これらの結果は、特に条例等で協議会型住民自治組織を制度化している自治体における同組織の性格を表すものとして興味深い。

図4-15 独自の協議会型組織への権限の付与状況



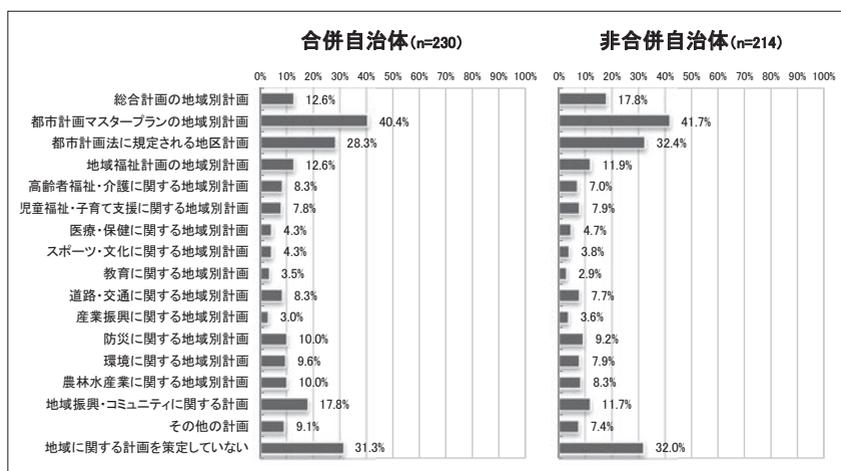
出典：「住民」Q15の集計結果を基に筆者作成。

## イ 地域の計画策定に対する住民自治組織の参加

これまで検討した住民自治組織への権限の付与は、いわば「制度」の問題であるが、たとえ制度化されていなくとも、実態として行政が住民自治組織の意見を聴取し、政策に反映されることもあり得る。従来から、町内会・自治会のほか、各政策分野に関わりの深い各種住民団体の意見を聴取し、合意を調達するという政策過程が多くの自治体で採られてきた。本調査では、こうした実態面での参加を把握するために、「地域に関する計画」に注目し、計画の策定過程における住民自治組織の関与の状況について設問を設けている。

まず、どのような「地域に関する計画」が策定されているのかをまとめたのが、図4-16である。ここから、合併・非合併を問わず、都市計画マスタープランの地域別計画や都市計画上の地区計画のほか、総合計画や地域福祉計画の地域別計画を策定している自治体が多いことがわかる。また、合併自治体において、地域振興・コミュニティの活性化に関する地域計画を策定している割合が大きい。

図4-16 地域に関する計画の策定状況



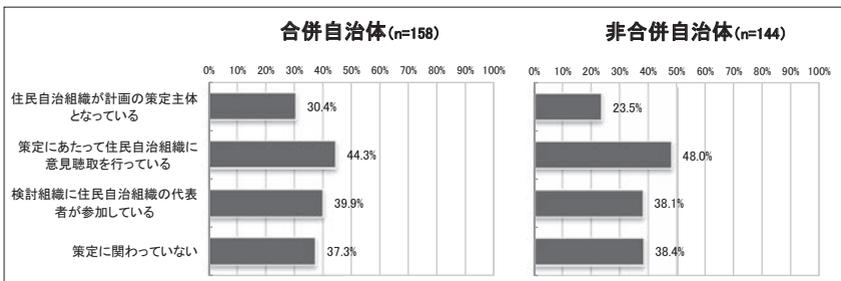
出典：「住民」Q19の集計結果を基に筆者作成。

これらの地域計画の策定過程において、住民自治組織はどの程度関与しているのか。図4-17が、「地域に関する計画」に対する住民自治組織の関わりを示したものである。この設問は複数回答式であり、何割の自治体において、住民自治組織が策定過程に関わっている計画が存在しているのかを示す数値となっている。また、ここでいう「住民自治組織」には、「協議会型」だけでなく町内会・自治会等の「地縁型」も含んでいる点に留意されたい。

この図を見ると、4割強の自治体において「策定にあたって住民自治組織に意見聴取を行っている」計画が存在するほか、「検討組織に住民自治組織の代表者が参加している」計画が存在する自治体も4割弱に上っている。また、地域協議会が設置されていることもあって、合併自治体の方が「住民自治組織が策定主体となっている」計画が多くなっている点も特徴的である。

それぞれの回答に当てはまる具体的な計画の内訳を見ると、比較的多くの自治体が地域別計画を策定し、かつ住民自治組織が何らかの形で関与している割合も大きいものとして、「総合計画」や「地域福祉計画」、「防災に関する個別計画」、「地域振興・コミュニティ活性化等に関する計画」を挙げることができる。そのうち、「地域福祉計画」と「地域振興・コミュニティ活性化等に関する計画」で

図4-17 地域計画への参加の状況



出典：「住民」Q19-SQの集計結果を基に筆者作成。

は、「住民自治組織が策定主体となっている」との回答が一定数に上っており、特に後者の計画における合併自治体の割合が48.8%と群を抜いて大きくなっている。一方で、「総合計画」では「策定過程において住民自治組織に意見聴取を行っている」との回答が多く、「防災に関する個別計画」では「検討組織に住民自治組織の代表者が参加している」との回答が多い（「住民」Q19-SQ）。

逆に、「児童福祉・子育て」、「教育」、「産業振興」、「環境」、「農林水産業」の各個別計画では、地域別の計画を策定している割合と住民自治組織の関与の割合がともに低くなっている（「住民」Q19-SQ）。

以上を踏まえて、地域計画の策定に関する住民自治組織の「参加」の現状をまとめたい。図4-16から明らかなように、行政計画を策定する際に地域別計画を併せて策定している自治体は、都市計画マスタープランを除けばそれほど多いとは言えないであろう。とはいえ、いざ地域別計画を策定するとなれば、地域で活動する住民自治組織の意見を何らかの形で聴取することは珍しくない。先に確認した権限付与の割合以上に、地域の意見反映や合意形成において住民自治組織が存在感を発揮しているといえよう。

一方で、個別の行政分野になるほど、あるいはより専門性が求められる行政分野になるほど、地域別計画の策定やそこにおける住民自治組織の参加の割合が低くなるという傾向が見られる。しかしながら、これらの行政分野は、住民自治組織の活動が活発に展開されている分野でもある。必ずしも地域別計画が必要というわけではないが、これらの行政分野においても、行政と地域が協働して多様化する課題に対応していくためには、単に事業実施時の協働のみならず、自治体の政策・施策・事業の立案過程における住民自治組織の参加が改めて重要となるであろう。

従来、個別の行政分野ごとに各種の住民団体が設立され、行政過程に組み込まれてきた。そのなかで、ともすれば地域の「縦割り」化ともいえる状況が現出しているように思われる。共通の「地域性」をもつこれらの各種団体を結集させ、相互の連携を図ることができる点、言い換えれば地域に「横申」を通すことができる点が、協議会型住民自治組織設立の意義のひとつである。今後、協議会型住民自治組織を通じた地域住民の参加の回路が豊富化していくことが期待される。

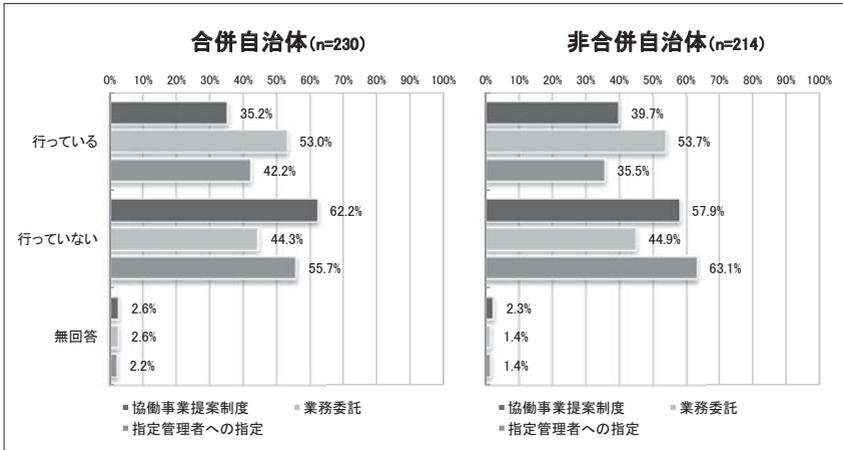
#### (4) 住民自治組織と行政の「協働」

最後に、住民自治組織と行政の「協働」の状況を確認したい。一口に協働といっても、各自治体では実に多様な手法を用いて協働事業が展開されており、住民自治組織と行政の協働の広がりを経量的に把握することはなかなか困難である。本アンケート調査では、「協働事業提案制度」、「業務委託」、「指定管理者制度」に着目し、各仕組みの導入状況や近年における増減の傾向を調査した。これら3つの仕組みは、近年全国の自治体において広がりを見せており、合併自治体と非合併自治体を比較するうえで、また「平成の大合併」以降ないし過去10年間における変化を把握するうえでの一定の指標になり得ると考えたからである。

これら3つの仕組みの導入状況をまとめたものが、図4-18である。この図から、住民自治組織に業務委託を行っている自治体が過半数に上っていることがわかる。また、住民自治組織を指定管理者に指定したり、住民自治組織から協働事業提案を受けている自治体も30～40%見られ、合併自治体については前者の割合、非合併自治体では後者の割合が若干ではあるが高くなっている。

それでは、「平成の大合併」以降ないし過去10年間において、協

図4-18 協働事業提案・業務委託・指定管理者の指定の状況



出典：「住民」Q20、Q21、Q22の集計結果を基に筆者作成。

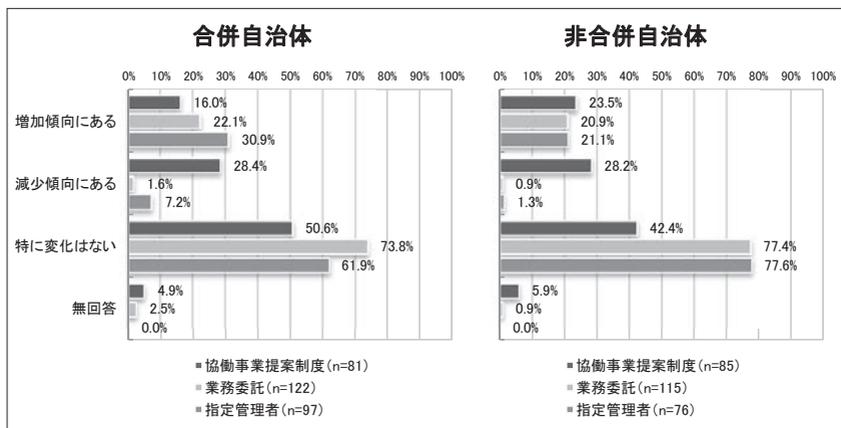
働事業提案数、業務委託数、指定管理者の指定数はどのように推移しているであろうか。図4-19が、3つの仕組みについて、住民自治組織を相手方とした件数の増減をまとめたものである<sup>13</sup>。いずれも「特に変化はない」と回答した自治体の割合が最も大きい、そのなかでも、協働事業提案と業務委託・指定管理者の間で異なる傾向が見て取れる。協働事業提案については、合併・非合併ともに「減少傾向にある」が「増加傾向にある」を上回っており、他の仕組みと比べて停滞感が強い。一方で、業務委託と指定管理者では、「減少傾向にある」と回答した自治体はほとんどなく、「増加傾向にある」との回答が一定数に上っている。また、合併自治体と非合併自治体を比較すると、協働事業提案制度では非合併自治体が、業務委託と指定管理者では合併自治体が、若干ではあるが「増加傾向にある」と回答する割合が大きくなっており、特に指定管理者において顕著

<sup>13</sup> なお、図4-19にまとめた各設問では、これら3つの制度を合併以降ないし2005年4月1日以降に導入した自治体については、制度の導入年度以降の変化を聞いている。

である。これは、合併の影響で地域の公共施設数が多くなっていることが関係していると思われる。

業務委託料や指定管理者への指定に伴う収入は、住民自治組織にとって貴重な安定的財源となっており、その意味で両制度が住民自治組織に対する支援となっている側面がある。一方で、協働事業提案が住民自治組織の側からの提案であるのに対して、業務委託や指定管理者はあくまで行政の側から働きかける仕組みであり、その運用如何によっては、住民自治組織が行政の「下請け機関」と化してしまう危険性を孕んでいる。近年、業務委託や指定管理が増加傾向にあるなかで、各自治体においては、住民自治組織のアイデアやノウハウを活かした自発的な活動に結びついているのか、その運用の内実が問われるであろう。

図4-19 協働事業提案・業務委託・指定管理者の増減傾向



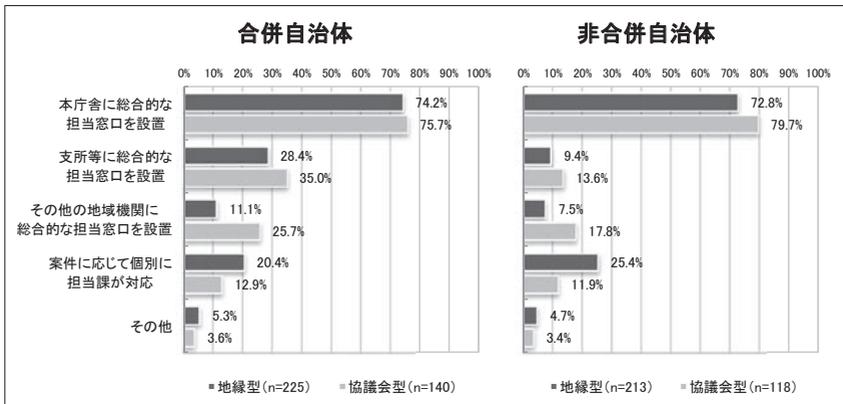
出典：「住民」Q20-SQ、Q21-SQ2、Q22-SQ2の集計結果を基に筆者作成。

## 4 「地域機関」の機能と「住民自治組織」の活性化

### (1) 地域機関による住民自治組織の支援

これまで、「地域機関」と「住民自治組織」の現状と近年の変化を確認してきたが、ここでひとつの反論が想定される。すなわち、地域機関のあり方と住民自治組織の活性化はそれぞれ別個の問題であって、両者を一括して検討することは不適切ではないか、という反論である。なぜなら、国際比較の観点からは、ローカル・デモクラシーを充実させる上で、行政の分権は必ずしも必要条件とはいえないからである<sup>14</sup>。地域機関と住民自治組織の関係性について、いま一歩検討を進める必要があるだろう。

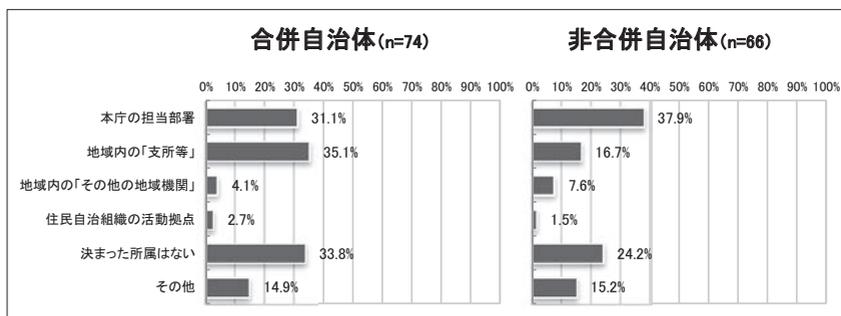
図4-20 住民自治組織の支援窓口



出典：「住民」Q1-SQ1、Q12の集計結果を基に筆者作成。

<sup>14</sup> 本書第1章を参照。なお、筆者は、イングランドとドイツの都市内分権について調査する機会を得たが、イングランドにおいては、パリッシュに地域機関が付帯しているわけではない。また、地域機関を整備することが比較的多いドイツにおいても、ハノーファー市やフランクフルト市がそうであるように、必ずしも地域機関が存在しているわけではない（名和田是彦・三浦正士（2015）『ドイツにおける都市経営の実践』日本都市センター、28～29頁）。

図4-21 地域担当職員制の導入状況



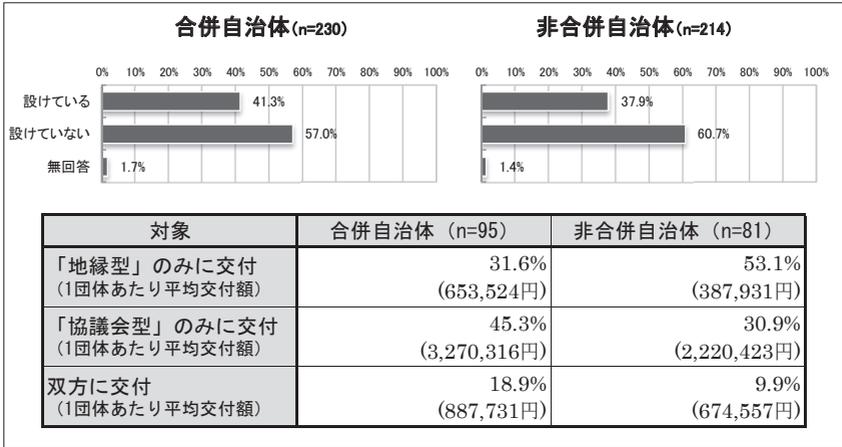
出典：「住民」Q25-SQ の集計結果を基に筆者作成。

まず、地域機関によって、住民自治組織に対する支援がどのように展開されているのか、簡単にではあるが確認したい。図4-20は、住民自治組織の支援窓口の所在を表したものである。この図を見ると、本庁に総合的な支援窓口が設置されている場合が多いが、特に合併自治体において、地域機関に総合的な支援窓口を設置している事例も多く見られる。

また、住民自治組織に対する人的支援の仕組みとして、近年、地域担当職員制が広がりを見せており、本調査では、合併自治体の32.2%、非合併自治体の30.8%で導入が確認できた（「住民」Q25）。図4-21は、地域担当職員制を導入している自治体において、いかなる部署に地域担当職員が配置されているかを示したものである。ここから、特に合併自治体において、本庁ではなく、「支所等」や公民館・市民活動センター等の「その他の地域機関」など、地域に身近な機関に地域担当職員を配置している事例が少なくない。

さらに、住民自治組織に対する財政的支援の仕組みとして、一括交付金の導入もまた広がりを見せている。一括交付金は、住民自治組織に対して安定的な財源を付与するものであると同時に、地域に対して用途の決定権を与える、ある種の予算権限を付与する仕組み

図4-22 一括交付金化の状況



出典：「住民」Q24、Q24-SQの集計結果を基に筆者作成。

ともなっている。図4-22を見ると、合併自治体の41.3%、非合併自治体の37.9%で一括交付金が導入されている。また、合併自治体においては、非合併自治体と較べて「協議会型」組織に交付している割合が大きいことが特徴となっている。

## (2) 「地域機関」の機能と「住民自治組織」の活性化の関係性

### ア 地域活動の活性化における地域機関の2つの役割

このように、各自治体が住民自治組織に対して様々な支援を行っており、その支援窓口として地域機関を位置づける自治体も少なくない。本章において地域機関と住民自治組織をセットで論じることの意義は、これだけにとどまらない。なぜなら、「日本の都市内分権は、(公共サービスの提供を行政とともに担うという意味での)『協働』の制度装置としての意味合いが強い」<sup>15</sup>ことが特徴となってい

<sup>15</sup> 日本都市センター編(2014)『地域コミュニティと行政の新しい関係づくり』8頁(名和田執筆部分)を参照。( )内は引用者による注記である。

るからである。日本の都市内分権制度は、「いったん制度外に放置されたコミュニティを再び制度化するものとしての意味」を持ち、「行政が提供しない公共サービスをコミュニティ側の力で補完する」<sup>16</sup>という意味合いが強いものとなっている。住民自治組織が行政との協働のもとで公共サービスの提供主体となることを期待するならば、事業実施にあたって相互に連携と役割分担を図るうえで、あるいは日常的にコミュニケーションをとるうえで、地域により身近な「地域機関」に行政権限が分散されている方が好ましいといえる。

このように考えると、地域機関と住民自治組織の相互関係は、2つの視点から検討される必要がある。第一に、地域機関による住民自治組織への支援のあり方である。この視点は、住民自治組織の支援主体としての地域機関の役割に着目するものであり、地域担当職員制や一括交付金の導入といった住民自治組織支援の手法とその効果が論点となる。第二に、地域機関が住民自治組織にとって地域協働のパートナーたり得るかという視点である。これは、公共サービスの提供主体としての地域機関の役割に着目するものであり、個々の施策・事業に関する実施権限や調整権限がどの程度地域機関に分散されているかが論点となる。

以上の点を踏まえて、2つのアンケート結果を基に、両者の関係性について分析を試みたい。具体的には、住民自治組織の活動の活発化状況を目的変数、地域機関の正規職員数・地域担当職員制の導入・一括交付金の導入・地域機関の所掌事務を説明変数として、クロス集計を行った。なお、目的変数では、本章で検討の中心として

---

<sup>16</sup> 名和田彦編（2009）『コミュニティの自治』日本評論社、42頁（第2章、名和田執筆部分）を参照。

きた「協議会型住民自治組織」を分析対象とし、説明変数のうち正規職員数及び所掌事務については、地域機関のうちでも多くの自治体で設置され、また比較的多くの権限を有している「支所」を分析対象とした。

住民自治組織の活動が活発化する要因としては、地域機関による支援や権限の大小のみならず、組織自体の制度設計や、各地域の置かれた社会経済状況など、様々な要因が考えられる。その意味で、以下の分析は限られた不十分なものではあるが、それでもなお注目すべきいくつかの傾向を読み取ることができる。

## イ 地域機関の規模と住民自治組織の活発化

まず、地域機関の規模が協議会型住民自治組織の活動の活発化に影響するのか、支所の正規職員数を例に検討したい。表4-4は、「平成の大合併」以降ないし過去10年間における支所の正規職員数の増減率と協議会型住民自治組織の活発化の状況をクロス集計したものである<sup>17</sup>。この表を見ると、支所の正規職員数の減少率が大きい自治体であっても、協議会型住民自治組織の活動が活発化していると感じている割合が一定数に上っており、両者に明確な相関関係は見られない。逆にいえば、地域機関の組織や権限、事業内容等を工夫することで、正規職員の減員によって行政の効率化の要請に応えながらも、住民自治組織の活性化につなげることができる可能性を示唆するものであり、注目されよう。

---

<sup>17</sup> 本調査において、「『地域機関』に関するアンケート」と「『住民自治組織』に関するアンケート」の双方に回答いただいたのは、250自治体であった。そのうち、「支所」を設置しており、かつ「協議会型住民自治組織」が存在している自治体数（サンプル数）は132である。この自治体数は、表4-7についても同様である。

表4-4 支所の正規職員数と「協議会型」組織の活動 (n=132)

		協議会型住民自治組織の活動の活発化(「住民」Q18)							
		活発になってきている		活発と低調の両方の地域がある		低調になってきている		変化していない	
		市区数	割合	市区数	割合	市区数	割合	市区数	割合
(「行政」Q8) 支所の正規職員数	増加した	1	25.0%	1	25.0%	0	0.0%	2	50.0%
	減少した	31	43.7%	32	45.1%	0	0.0%	8	11.3%
	(減少率 -0.1%~20.0%)	(5)	(45.5%)	(4)	(36.4%)	(0)	(0.0%)	(2)	(18.2%)
	(減少率 -20.1%~40.0%)	(6)	(37.5%)	(8)	(50.0%)	(0)	(0.0%)	(2)	(12.5%)
	(減少率 -40.1%~60.0%)	(11)	(47.8%)	(10)	(43.5%)	(0)	(0.0%)	(2)	(8.7%)
	(減少率 -60.1%~100.0%)	(8)	(40.0%)	(10)	(50.0%)	(0)	(0.0%)	(2)	(10.0%)

出典：「行政」Q8、「住民」Q18の集計結果を基に筆者作成。

### ウ 住民自治組織に対する支援の効果

次に、先に述べた2つの視点のうち、前者について検討しよう。住民自治組織の支援にあたって、どのような手法が効果を発揮しているのだろうか。まず、人的支援の手法として近年導入が進められている「地域担当職員制」はどうか。表4-5を見ると、地域担当職員制を導入している自治体において、協議会型住民自治組織の活動が「活発になってきている」と回答する割合が大きくなっており、導入の効果が表れていることがわかる。

財政的支援の手法である「一括交付金」はどうか。表4-6を見ると、地域担当職員制ほどの違いは表れていない。しかしながら、この結

表4-5 地域担当職員制度と「協議会型」組織の活動 (n=258)

	協議会型住民自治組織の活動の活発化(「住民」Q18)							
	活発になってきている		活発と低調の両方の地域がある		低調になってきている		変化していない	
	市区数	割合	市区数	割合	市区数	割合	市区数	割合
(「住民」Q25) 地域担当職員制度を導入している	54	51.9%	32	30.8%	3	2.9%	15	14.4%
地域担当職員制度を導入していない	56	37.1%	49	32.5%	7	4.6%	39	25.8%

出典：「住民」Q18、Q25の集計結果を基に筆者作成。

表4-6 一括交付金と「協議会型」組織の活動 (n=258)

	協議会型住民自治組織の活動の活発化(「住民」Q18)							
	活発になってきている		活発と低調の両方の地域がある		低調になってきている		変化していない	
	市区数	割合	市区数	割合	市区数	割合	市区数	割合
(「住民」Q24) 一括交付金を 設けている	53	44.5%	41	34.5%	3	2.5%	22	18.5%
一括交付金を 設けていない	53	43.8%	42	34.7%	3	2.5%	23	19.0%

出典：「住民」Q18、Q24の集計結果を基に筆者作成。

果をもって、一括交付金は効果がないと断ずることはできないであろう。なぜなら、単なる財政的支援であれば従来の個別補助金で足りるのであって、地域に対して自由に用途を決定する権限を付与することこそが、一括交付金化の意義だからである。その意味では、いまだ残る個別補助金を一括交付金に組み込むなど、より地域の自由度を高める方向で制度の改善が進むことが期待される。

## エ 地域機関はいかなる事務を所掌すべきか

最後に、先に挙げた2つの視点の双方に関わるものとして、地域機関の所掌事務を検討したい。支所が有する所掌事務の具体的内容と、協議会型組織の活動の活発化をクロス集計したものが、表4-7である。この表から、いくつかの示唆を得ることができよう。

まず、支所が「協議会型住民自治組織の活動支援」を行っている自治体において、協議会型組織の活動が「活発になっている」割合が顕著に大きくなっている。上記のように、行政の住民自治組織に対する支援が一定の効果を挙げているが、これらの支援の主体として、支所をはじめとする地域機関の役割が改めて期待される。

より重要な意味をもつのが、「まちづくり等の企画調整」と「地域に関する計画等の策定」を所掌事務とする自治体が、当該事務を

所掌していない自治体と較べて協議会型組織の活動が活発になる傾向が見られる点である。日本の都市内分権制度が、行政が提供しない公共サービスをコミュニティ側の力で補完しようとする意味合いが強いことにすでに言及したが、このことは一方で、住民自治組織が行政の負担転嫁の受け皿とされてしまうのではないかという危惧を招くものでもある。住民自治組織による公共サービスの提供が地域の自主性・自発性のもとでなされるためには、事業実施過程における協働のみならず、何が公共的課題であり、課題解決のためにいかなる政策・施策・事業が必要となるのかを、行政と地域がともに議論していくこと（「政策形成時における参加・協働」）が極めて重要となる<sup>18</sup>。この分析結果は、政策形成時における参加・協働が理念的に重要なだけでなく、実態としても、地域機関が企画調整機能や計画策定機能を持つことで、まちづくりの方向性を住民自治組織の参加・協働のもとで議論する素地が育まれ、住民自治組織の活動の活発化につながり得ることを示唆しているのではなかろうか。

一方で、先に述べた後者の視点、すなわち個々の施策や事業における実施・調整権限の分散については、いずれの行政分野においても、支所が事務を所掌することが住民自治組織の活性化につながるという傾向を見出すことはできなかった。この分析で説明変数とした「所掌事務」では、実態としていかなる権限や裁量を有しているのかを読み取ることはできない。各行政分野について、地域機関が窓口サービスのみを提供する本庁の代理執行機関であるならば、住民自治組織と連携や役割分担を図ることは難しい。地域機関が住民

---

<sup>18</sup> 拙著（2015）「地域における自治体と住民の協働の新たな展開」Re188号、11頁。また、「政策形成時における参加・協働」の重要性については、牛山久仁彦（2007）「住民と行政の『協働』を考える」季刊行政管理研究119号を参照されたい。本章において、住民自治組織に対する権限の付与や地域計画の策定過程における参加・協働の状況を重点的に分析したのも、こうした理由による。

自治組織にとって地域協働のパートナーたり得るのか、公共サービスの企画・実施における地域機関の役割の内実が問われるであろう。

表4-7 支所の所掌事務と「協議会型」組織の活動 (n=132)

		協議会型住民自治組織の活動の活発化(「住民」Q18)							
		活発になってきている		活発と低調の両方の地域がある		低調になってきている		変化していない	
事務の種類	有無	市区数	割合	市区数	割合	市区数	割合	市区数	割合
	住民基本台帳に関する事務	○	33	41.3%	35	43.8%	1	1.3%	11
×		1	50.0%	0	0.0%	0	0.0%	1	50.0%
戸籍に関する事務	○	33	40.7%	35	43.2%	1	1.2%	12	14.8%
	×	1	100.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
印鑑登録に関する事務	○	33	41.8%	34	43.0%	1	1.3%	11	13.9%
	×	1	33.3%	1	33.3%	0	0.0%	1	33.3%
市税等の収納に関する事務	○	30	42.9%	32	45.7%	0	0.0%	8	11.4%
	×	4	33.3%	3	25.0%	1	8.3%	4	33.3%
国民健康保険、国民年金に関する事務	○	31	40.8%	33	43.4%	1	1.3%	11	14.5%
	×	3	50.0%	2	33.3%	0	0.0%	1	16.7%
広報・市民相談の窓口	○	23	43.4%	23	43.4%	0	0.0%	7	13.2%
	×	11	37.9%	12	41.4%	1	3.4%	5	17.2%
福祉関係事業の窓口	○	25	40.3%	29	46.8%	0	0.0%	8	12.9%
	×	9	45.0%	6	30.0%	1	5.0%	4	20.0%
土木・建築事業の窓口	○	18	43.9%	19	46.3%	0	0.0%	4	9.8%
	×	16	39.0%	16	39.0%	1	2.4%	8	19.5%
まちづくり等の企画調整に関する事務	○	9	50.0%	7	38.9%	0	0.0%	2	11.1%
	×	25	39.1%	28	43.8%	1	1.6%	10	15.6%
所管する公共施設の運営・管理に関する事務	○	25	42.4%	26	44.1%	0	0.0%	8	13.6%
	×	9	39.1%	9	39.1%	1	4.3%	4	17.4%
地域の歴史や文化の伝承、地域の催しの支援に関する事務	○	17	41.5%	20	48.8%	0	0.0%	4	9.8%
	×	17	41.5%	15	36.6%	1	2.4%	8	19.5%
地域に関する計画等の策定に関する事務	○	9	47.4%	9	47.4%	0	0.0%	1	5.3%
	×	25	39.7%	26	41.3%	1	1.6%	11	17.5%
地縁型住民自治組織の活動支援に関する事務	○	17	39.5%	20	46.5%	0	0.0%	6	14.0%
	×	17	43.6%	15	38.5%	1	2.6%	6	15.4%
ボランティア団体、NP0等の活動支援に関する事務	○	4	25.0%	10	62.5%	0	0.0%	2	12.5%
	×	30	45.5%	25	37.9%	1	1.5%	10	15.2%
協議会型住民自治組織の活動支援に関する事務	○	19	55.9%	11	32.4%	0	0.0%	4	11.8%
	×	15	31.3%	24	50.0%	1	2.1%	8	16.7%
その他	○	8	47.1%	4	23.5%	1	5.9%	4	23.5%
	×	26	40.0%	31	47.7%	0	0.0%	8	12.3%

出典：「行政」Q6、「住民」Q18の集計結果を基に筆者作成。

## 5 ポスト合併時代の都市内分権の展望

本章では、アンケート調査結果を基に、都市内分権において重要な位置を占める「地域機関」と「住民自治組織」の現状を分析してきた。「平成の大合併」以降ないし過去10年間において、地域機関は設置数こそほとんど変化していないが、行政の効率化の要請のなかで、正規職員数が大きく減少しており、その空隙を埋めるべく、嘱託・臨時職員等の「その他の職員」が増加しており、この傾向は特に合併自治体において顕著である。また、所掌事務に目を向けると、正規職員数の減少に較べて所掌事務の削減はそれほど進んでおらず、窓口業務を支所等に残しながら、本庁が当該事務を一括管理する体制をとることで、支所等の職員数の削減を図るという戦略を各自治体が採用していることが推察される。

一方で、住民自治組織に目を向けると、核家族化や少子高齢化の進展といった社会状況の変化を受けて、町内会・自治会等の「地縁型」住民自治組織が衰退傾向にある。そのなかで、近年多くの自治体において「協議会型」住民自治組織が設置され、活発に活動していることが注目されよう。これらの住民組織と行政の協働が、特に業務委託や指定管理者の指定といったかたちで広がりを見せているほか、「協議会型」組織に対して一定の権限を付与し、あるいは地域に関する計画の策定過程で意見聴取を行う自治体も少なくない。

以上を踏まえて、ポスト合併時代における都市内分権の方向性を展望してみたい。まず、地域機関は、「住民に身近な行政機関」として役割を果たしてきたが、「住民に身近である」ことの意味が変容しつつあるように思われる。従来、地域機関は、住民が比較的多く利用する窓口サービスの提供機関として、「住民に身近な」存在であった。しかしながら、ICTの発達のなかで、地域機関が窓口サー

ビスを提供する必然性が低下しつつある。一方で、本格的な人口減少社会を迎え、住民の参加・協働がますます重要となるなかで、地域住民の活動を支え、地域のまちづくりを地域住民とともに担うという意味での「住民に身近な」行政機関が求められている<sup>19</sup>。これまで検討してきたように、地域機関による住民自治組織の支援が一定の効果を挙げているし、地域機関の組織や権限を工夫することで、行政の効率化の要請に応えながら、住民自治組織の活性化につなげることのできる可能性が垣間見えた。現に、少数ではあるものの、「住民自治組織に対する支援」を地域機関の所掌事務に追加する事例も見られる。今後は、地域の参加・協働を推進するという観点から、地域機関の権限や所掌事務のあり方が検討される必要があるだろう。

次に、住民自治組織については、「協議会型」住民自治組織のより一層の活発化が期待される。繰り返しになるが、地域の各種団体を結集させ、地域における横のつながりを生みだし、地域住民間の連携が促進されることこそが、協議会型組織設置の最大の意義である。「協議会型」住民自治組織が、行政と地域、さらには地域内の住民や各種団体をつなぐ役割を果たしていくことが望まれよう。そして、住民自治組織が自主性・自発性のもとで活動を展開していくためには、すでに指摘したように、政策形成時における参加・協働が重要となる。今後、地域機関を核として、地域における多様な参加の回路が制度化されることを期待したい。

一方で、「協議会型」住民自治組織が参加・協働の主体として存在感を増せば増すほど、あらゆる住民に開かれた組織となっているのか、民主的な意思決定が図られているのか、今後、協議会型組織

---

<sup>19</sup> 本アンケート調査では、政令指定都市の行政区を対象としていないが、政令指定都市においても同様の傾向を指摘することができる。拙著（2016）「大都市における行政区の現状と区長の役割」政治学研究論集43号、134～135頁。

内部のガバナンスのあり方が問われることになるであろう<sup>20</sup>。

本章における検討が、日本における都市内分権の深化と地域自治の発展に少しばかりでも寄与することを願って、本章を終えたい。

## 【参考文献】

- ・石平春彦（2010）『都市内分権の動態と展望』公人の友社
- ・岩崎恭典（2003）「都市内分権の現在・過去・未来」都市問題 94巻4号、3～15頁
- ・今井照（2006）「参加、協働と自治」都市問題研究58巻11号、29～45頁
- ・今川晃（2006）「都市内分権の論理と住民自治」都市問題研究 58巻8号、46～56頁
- ・今川晃（2003）「自治体内分権のあり方」木佐茂男・五十嵐敬喜・保母武彦編著『分権の光・集権の影』日本評論社、220～232頁
- ・牛山久仁彦（2007）「住民と行政の『協働』を考える」季刊行政管理研究119号、15～22頁
- ・牛山久仁彦（2004）「自治体政府と都市内分権」武智秀之編著『都市政府とガバナンス』中央大学出版部、127～147頁
- ・江藤俊昭（1996）「都市内分権化の意義と可能性」山梨学院大学行政研究センター『地方分権と地域政治』第一法規、53～89頁
- ・大杉覚（2006）「地域機関の活性化と自治体内分権」国際文化研修51号、43～49頁

---

<sup>20</sup> 本章では検討することができなかったが、「公募公選制」（上越市、第5章を参照）や、全住民を構成員とする事例（朝来市与布土地域、第7章を参照）など、協議会型住民自治組織の開放性や民主性、透明性を確保するために、各自治体において様々な仕組みが模索されており、その動向が注目されよう。

- ・ 名和田是彦・三浦正士（2015）『ドイツにおける都市経営の実践－市民活動・都市内分権・都市圏経営の諸相－』日本都市センター
- ・ 名和田是彦編著（2009）『コミュニティの自治』日本評論社
- ・ 日本都市センター編（2015）『都市自治体とコミュニティの協働による地域運営をめざして－協議会型住民自治組織による地域づくり－』
- ・ 日本都市センター編（2014）『地域コミュニティと行政の新しい関係づくり』
- ・ 日本都市センター編（2002）『自治的コミュニティの構築と近隣政府の選択』
- ・ 日本都市センター編（2001）『近隣自治とコミュニティ～自治体のコミュニティ政策と「自治的コミュニティ」の展望～』
- ・ 三浦正士（2016）「大都市における行政区の現状と区長の役割」政治学研究論集43号、117～137頁
- ・ 三浦正士（2015）「地域における自治体と住民の協働の新たな展開－協議会型住民自治組織に着目して－」Re188号、8～11頁



# 第5章

## 上越市における地域自治体の取組み

---

上越市企画政策部 上越市創造行政研究所 主任研究員  
内海 巖

## はじめに

上越市は、新潟県の南西部に日本海に面し、広大な平野と連なる山々を有する自然豊かな都市である。また、奈良時代に越後国府が置かれ、古くから交通の要衝として栄えるとともに、戦国時代の名将上杉謙信公が生涯を過ごした春日山城跡など、多くの名所・旧跡を有する長い歴史に育まれてきたまちでもある。

総人口は、2010年の国勢調査で20万3,899人であり、面積は約973㎢となっている。いわゆる「平成の合併」において、14市町村<sup>1</sup>という全国屈指の規模による広域合併を行い、新市としてスタートを切った。そして、合併によって自治体が消滅することに対する地域住民の不安感を解消し、住民の意思を市政に反映することなどを目的として、地域自治区制度を導入することとなった。

上越市の地域自治区制度の特徴として、大きく5点を挙げることができる。すなわち、①市の全域に地域自治区を設置していること、②地域協議会委員を「公募公選制」で選任していること、③地域協議会が活発に活動していること、④13の地域自治区において、区全域を活動範囲とする住民組織が存在していること、⑤地域活動支援事業を実施していることである。

本稿では、上越市における地域自治区の制度と活動状況を概観し、その特徴を整理するとともに、今後の課題を展望する。

---

<sup>1</sup> 旧上越市が、東頸城郡安塚町、浦川原村、大島村、牧村、中頸城郡柿崎町、大潟町、頸城村、吉川町、中郷村、板倉町、清里村、三和村、西頸城郡名立町を編入合併した。

# 1 上越市における地域自治区の導入

## (1) 地域自治区制度導入の経緯

地域自治区制度は、自治体を複数の区域に分け、それぞれの区域に地域の意見の取りまとめを行う「地域協議会」と、区域内の市の事務を行う「事務所」を設置するものである。上越市では、市町村合併に伴い、2005年1月1日に13の旧町村の区域に合併特例の地域自治区を設置し、各区に地域協議会と総合事務所が置かれた。その後、2008年4月には、これら13の区が地方自治法に基づく一般制度の地域自治区に移行している。

また、合併前の上越市（以下、「旧上越市」という。）については、2007年4月から地域自治区設置に向けた取組みを開始し、2008年4月に制定された自治基本条例において、都市内分権を進める仕組みとして全市域に地域自治区を導入することが明記された。その後、2009年10月に、旧上越市を15の区域に分けて地域自治区を設置し、地域協議会委員を選任するとともに、地域自治区の事務所として「まちづくりセンター」を3か所に設置した。このことによって、市内全域に28の地域自治区が整備されることとなった。

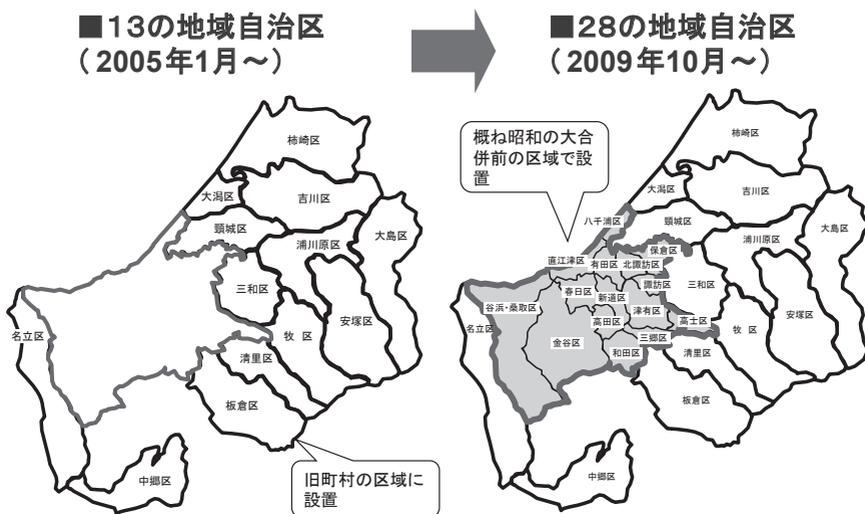
## (2) 区域設定の考え方

上越市における地域自治区の区域は、図5-1の通りである。上越市では、旧町村区域と旧上越市の区域において、異なる考え方に基づき区域を設定している。旧町村区域においては、市町村合併に伴う地域住民の不安解消と新しい自治の仕組みの必要性が設置の背景の一つとなったことから、旧町村の区域をそのまま地域自治区の区域としている。

一方で、旧上越市においては、住民自治の充実と自主自立のまち

づくりの推進が設置の推進力であったことから、地域に暮らす市民が課題を共有し、その解決に向け協力して取り組むことのできる区域が求められた。そこで、地縁団体等の具体的な活動が行われており、安心感や共感、帰属感が創出できる範囲でもある「昭和の大合併」前の区域に地域自治区を設置することとした。ただし、人口減少等によって、当時の区割りでは自治の推進が難しいと考えられる地域については、2つの区域を合わせて1つの地域自治区とした。そのため、昭和の大合併前には16の市町村が存在していたが、地域自治区は15区となっている。

図5-1 上越市における地域自治区の区域



出典：上越市自治・地域振興課作成資料。

## 2 地域自治区の制度設計

### (1) 「1市2制度」的な地域自治区の運用

このように上越市では、平成の合併前の旧町村地域の13区と旧上越市の15区において、設置の背景や区域設定が異なっており、それに応じて、地域自治区の制度設計も13区と15区で異なる、いわば「1市2制度」的な運用となっている。

両者の違いを整理したものが、表5-1である。13区（旧町村）と15区（旧上越市）では、地域協議会の権限や委員の選任方法といった点は同じであるが、事務所の体制や所管区域などに差異が見られ、こうした点も、上越市の地域自治区制度の特徴のひとつといえる。

表5-1 地域自治区の「1市2制度」的な運用

	13区（旧町村）	15区（旧上越市）
設置の背景	地域住民の不安の解消	住民自治の充実
区域の考え方	平成の大合併前の旧町村	昭和の大合併前の旧市町村
事務所の体制	総合支所＋地域協議会の事務局（職員数：各事務所平均28人）	地域協議会の事務局（職員数：各センター3人）
事務所の所管区域	1区1事務所	1事務所が4～6の区域を所管
地域事業費の有無	有	無

出典：上越市自治・地域振興課作成資料。

### (2) 地域協議会の権限

地域協議会は、市長の附属機関として制度上位置づけられており、その権限は、「上越市地域自治区の設置に関する条例」に規定されている。地域協議会の審議事項は、大きく2つに分けることができる。

第1に、市長から意見を求められた案件（諮問事項）に関する審議である。この諮問事項には、地域協議会の意見を聞かなければならないもの（必要的諮問事項）と、必要に応じて市長が諮問するこ

とができるもの（任意的諮問事項）がある。「地域自治区の設置に関する条例」では、任意的諮問事項として、①地域自治区の事務所が所掌する事務に関する事項、②市が処理する地域自治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地域自治区の区域内に住所を有する者との連携の強化に関する事項が挙げられている（7条1項）。また、必要的諮問事項としては、④新市建設計画を変更しようとする場合、⑤市の施策に関する重要事項のうち、⑤-1地域自治区の区域内の重要な公の施設の設置及び廃止に関する事項、⑤-2地域自治区の区域内の重要な公の施設の管理の在り方に関する事項、⑤-3市が策定する基本構想等のうち、地域自治区の区域に係る重要事項が挙げられている（7条2項）。

第2に、地域協議会が自主的に選んだテーマ（自主的審議事項）に関する審議である。地域協議会は、任意的諮問事項（上記①～③）と同様の事項のうち、自らが必要と認めたものについて、自主的に審議し、市長に意見を述べることができる。この権限が、上越市の地域自治区制度の特徴のひとつであり、地域協議会では、後述のように、身近な暮らしの課題から地域特性をいかしたまちづくりのあり方まで、広く審議がなされている。

地域協議会における議論の成果は、諮問事項の場合、「答申」というかたちでまとめられる。その際に、地域協議会として附帯意見を提出することもできる。一方、自主的審議事項の場合は、地域協議会が市長に対して意見書を提出し、市長の判断によって、市政運営のなかで実現される仕組みとなっている。

なお、地域協議会の設置によって、政策・施策の決定プロセスにも変化が生じている。従来は、行政内部の意思決定を行った後、すぐに議会に計画案や条例案を提案していたが、現在では、行政内部の意思決定の後に、地域協議会への諮問・答申を経て、さらには自

治基本条例に基づくパブリックコメントを実施したうえで、議会に提案するようになっている。

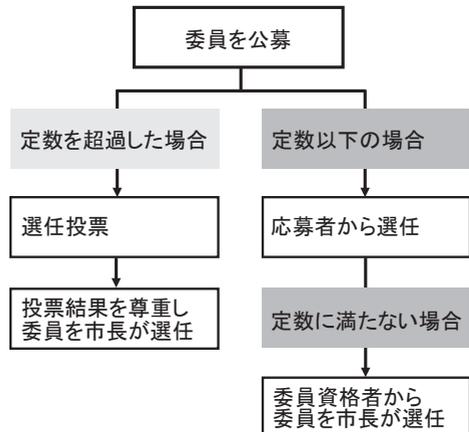
### (3) 「公募公選制」による委員の選任

地域協議会の委員は、任期4年、無報酬（交通費相当額を支給）の非常勤特別職という位置づけである。定数は、人口に応じて設定しており、12名から20名となっている。

上越市では、全国で唯一、地域協議会の委員の選任にあたって「公募公選制」を採用している。この仕組みは、地域協議会委員を区の住民から公募（定数の全部を公募）し、応募者数が定数よりも多かった場合に、公職選挙法に準じた選任投票を行い、投票結果を尊重して、市長が委員を選任するものである。なお、応募者が定数に満たなかった場合は、市長が選任することとしている。上越市では、地域協議会の意見が地域における一定の代表性を有することを担保するとともに、地域協議会委員の選任を実質的に地域に委ねるための仕組みとして、この公募公選制を導入した。

「公募公選制」において論点となるのが、地域協議会と市議会の関係である。他の市では、「地域協議会が議会の権限を侵すのではないか」という否定的な意見もあると聞いたことがあるが、上越市議会では「地域協議会の権限を一層強化すべきではないか」と発言

図5-2 地域協議会委員選任の流れ



出典：上越市自治・地域振興課作成資料。

する議員もいるなど、むしろ制度導入の当初から一貫して積極的な姿勢であった。

#### (4) 地域自治区事務所の体制

旧町村の13区と旧上越市の15区の間で異なっているのが、地域自治区事務所の体制である。13区では、区ごとに「総合事務所」を設置しており、所管する区域内の行政サービスの提供に関する事務と地域協議会に関する事務を所管している。一方で、15区では、まちづくりセンターを3か所設置しており、まちづくりセンターがそれぞれ4～6の区を所管しながら、地域協議会の事務局としての機能を担っている。なお、区域内の行政サービスの提供は、市役所の本庁舎の担当課が直接行っている。

総合事務所の組織体制は、図5-3の通りである。まず、総合事務所には、市の一般職員である所長、次長を置いており、その下に総務・地域振興グループ、市民生活・福祉グループ、教育・文化グループの3つのグループを置いている。また、これらのグループに加えて、3つの区のみ、産業グループと建設グループを置いている。2013年までは、すべての区に産業・建設グループを置く4グループ体制であったが、土木や農業の技術的な部分を担当する職員をある程度集約して配置することによって、技術面の向上や災害時の機動的な対応をとれるようにとの考えもあり、13の事務所に置かれていたグループを3つの事務所に集約した。このような経緯から、13の事務所の中でもグループの配置については若干の違いが生じている。

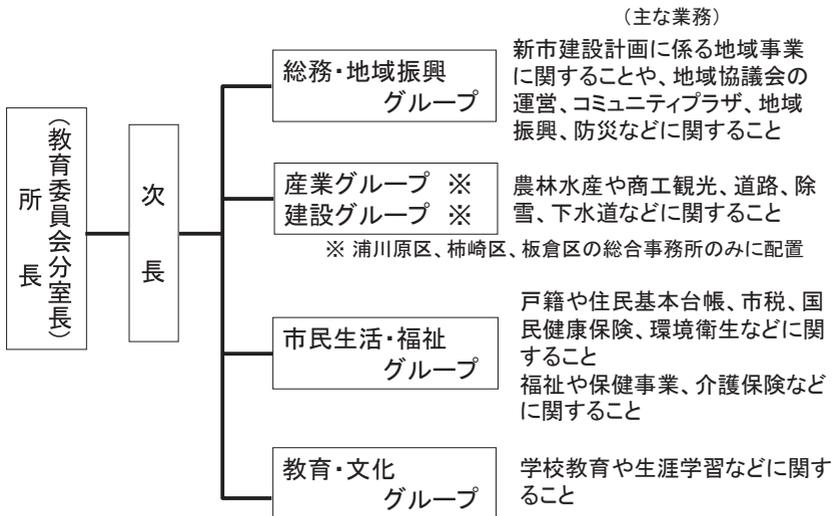
総合事務所長の身分は、原則として課長級以上部長級以下という扱いであり、産業グループ・建設グループを置いている3つの事務所では部長級としている。あわせて、グループ長（副課長級）にも

一定の決裁権を付与している。

一方、まちづくりセンターは、図5-4の通り、既存の公共施設を活用して設置されており、センター長1名（副課長級）の下に係長1名と正規職員1名を配置するとともに、臨時職員1名を置く4人体制で事務を行っている。このまちづくりセンターは、組織上は自治・地域振興課の下に位置づけられており、まちづくり係が置かれ、地域自治区に関する事務及び地域振興に関する事務を担っている。

このように、上越市では、「1市2制度」的な制度設計の下で、各地域協議会が多様な活動を展開している。次節では、地域協議会の活動状況について概観したい。

図5-3 総合事務所の体制



出典：上越市自治・地域振興課作成資料。

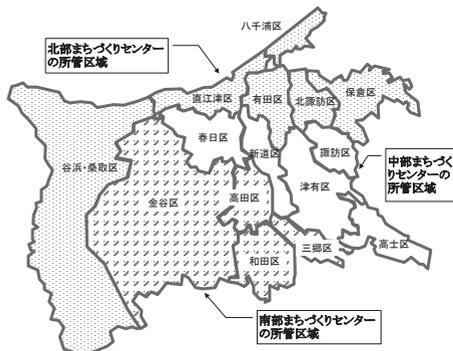
図5-4 まちづくりセンターの所管区域・人員配置

■事務所の所管区域及び位置

- 一つの事務所が4から6の地域自治体を所管
- 既存の公共施設を活用して3ヶ所設置

事務所を置く施設	名称	所管する地域自治体の区域
レインボーセンター	北部まちづくりセンター	直江津区、有田区、北原防区、保倉区、八千浦区、谷浜・桑取区
市役所本庁(第2庁舎)	中部まちづくりセンター	新江区、春日区、津有区、高土区、諏訪区
高田地区公民館	南部まちづくりセンター	高田区、金谷区、三郷区、和田区

《事務所の所管区域イメージ》



■事務所の人員配置

- 各センターにセンター長を配置(センター長は副課長級職員)
- 各センターには、地域自治体の事務を担当する職員を2名配置(ほかに臨時職員1名)
- これらの職員は事務所が所管する地域自治体を担当し、必要に応じて各区に出向く。

出典：上越市自治・地域振興課作成資料。

### 3 地域自治体の活動状況

#### (1) 地域協議会の開催状況

表5-2は、地域協議会の開催状況を整理したものである。旧町村13区を設置した2005年2月26日から2014年3月31日までの間に、地域協議会は計2,285回開催されている。この期間における諮問件数は1,228件であり、諮問に対する答申に附帯意見がついたものも124件あった。また、地域協議会が自主的に審議を行った件数も272件あり、そのうち市に意見書が提出された件数は142件となっている。

このように、諮問・答申のみならず、自主的審議の件数が地域自治体を導入している自治体の中でも極めて多くなっていることがうかがえる。

表5-2 旧町村13区の地域協議会の開催状況  
(2005年2月26日～2015年3月31日)

年 度	開催回数	市からの 諮問数	協議会から の答申数	附帯意見 の件数	自主的審議 事項の件数	市に提出した 意見書件数
2004年度	26	89	30	1	4	1
2005年度	137	197	255	20	47	19
2006年度	142	187	183	39	39	20
2007年度	154	82	87	8	23	14
2008年度	153	78	78	11	31	12
2009年度	209	43	43	5	45	16
2010年度	296	145	143	7	9	13
2011年度	275	57	59	5	22	18
2012年度	315	104	104	16	21	11
2013年度	281	59	58	7	21	13
2014年度	297	187	184	5	10	5
合 計	2,285	1,228	1,224	124	272	142

出典：上越市自治・地域振興課作成資料。

具体的な諮問事項については、市の施設の設置・廃止や指定管理者制度の導入・廃止、利用時間・休館日の変更などがある。地域協議会への諮問の基準のひとつに「条例改正を伴う場合」があり、指定管理者制度の導入を例にすると、指定管理者の募集の前に公の施設の設置条例を改正する必要があるため、条例改正の前に地域協議会に諮問される。このほか、過疎地域自立促進計画等も諮問の対象となっている。

また、自主的審議事項については、子育て支援センターの開設時間の延長、ごみ袋のサイズ改善、小学校・保育園の統廃合に関する事例がある。

## (2) 地域協議会委員の状況

地域協議会委員の公募の状況を示したのが、表5-3である。上越市では、これまでに4回、地域協議会委員の選任が行われている。2005年2月に、旧町村13区の設置に伴い最初の選任が行われた後、2008年4月の旧町村13区の改選、2009年9月の旧上越市15区の設

置に伴う選任を経て、2012年4月には、28区の一斉改選が行われている。

このうち、2005年の選任では、安塚区、浦川原区、柿崎区、大潟区、三和区の5区において、応募者数が定数を上回り、選任投票が行われたが、それ以降、応募者数が定数を上回る区は出ていない。

表5-3 地域協議会委員の公募状況

実施年月	対象	応募者数	定数	充足率
2005年2月	13区	189人	192人	98.4%
2008年4月	13区	145人	192人	75.5%
2009年9月	15区	128人	224人	57.1%
2012年4月	28区	305人	416人	73.3%
		(13区：149人) (15区：156人)	(13区：192人) (15区：224人)	(13区：74.0%) (15区：69.6%)

出典：上越市自治・地域振興課作成資料。

また、旧町村13区と旧上越市15区の間で、充足率に開きが出ている。旧町村13区では、「自分たちの町村が消滅する」という強い危機感から、住民の自治に取り組む意識が非常に高い。一方で、旧上越市15区は、編入合併だったこともあって、合併が身近に感じられなかったため、地域自治区の導入にも理解が深まりにくかったという実態がある。このように、両者の間には温度差がある。

さらに、若年層・女性の応募が少ないという課題もある。2012年4月の選任時における地域協議会委員の年代・性別構成をまとめたものが、表5-4である。この表を見ると、男性が81.5%を占めており、女性の委員数が少ないことが見て取れる。また、委員の年齢別構成を見ると、60歳代で56.7%を占めており、70歳代の18.3%、50歳代の16.6%が続いている。このように、上越市の地域協議会は、比較的高齢の男性を中心とした委員構成であるといえよう。

一方で、2012年4月の改選時には、これまで委員経験のない方にも多く手を挙げていただいた。この要因には、地域活動支援事業

等を通じて地域協議会の活動が充実し、委員のやりがいが高まっていることや、実績の積み重ねによって地域協議会の存在感や期待感が高まっていることもあると考えられる。

表5-4 地域協議会委員の年代・性別構成（2012年4月）

年代	男性	女性	合計	構成比	前回
20歳代	0人	0人	0人	0.0%	3人
30歳代	4人	2人	6人	1.4%	7人
40歳代	17人	11人	28人	6.7%	28人
50歳代	52人	17人	69人	16.6%	97人
60歳代	193人	43人	236人	56.7%	212人
70歳代	72人	4人	76人	18.3%	65人
80歳代	1人	0人	1人	0.3%	4人
合計	339人	77人	416人	100.0%	416人
構成比	81.5%	18.5%	平均年齢：62.9歳		61.8歳

出典：上越市自治・地域振興課作成資料。

### (3) 地域協議会における自主的審議の事例

ここでは、各地域協議会で行われてきた様々な自主的審議の中から一部を取り上げ、具体的な審議内容を紹介する。

#### ア 自主防災組織の結成推進（浦川原区）

浦川原区では、世帯の減少や高齢化などによる町内会の担い手不足の地区が多く、自主防災組織の結成が進んでいなかった。そこで、浦川原区地域協議会では、延べ10回にわたって議論を行い、町内会に対するさらなる普及活動を求める意見書を市に提出するとともに、地域協議会だよりで自主防災組織の結成の必要性をPRした。その結果、自主防災組織の結成に向けた動きが活発化した。

#### イ ごみ袋の改善（柿崎区）

ごみの有料化に伴い、市が指定ごみ袋を作成し販売していたが、そのうち生ごみ用の有料ごみ袋については、サイズが大きく使い勝

手が悪かったため、柿崎区地域協議会は、ごみ袋のサイズの見直しをすべきとの意見書を市に提出した。結果として、市民ニーズへの細やかな対応が実現されるとともに、地域自治区発の改善が全市へと展開されることとなった。

#### ウ 総合運動公園整備事業の見直し（柿崎区）

柿崎区では、合併前の旧柿崎町の総合計画の中に総合運動公園の整備計画があり、合併後もこれを引き継いで整備する方針であったが、施設の規模が大きく、財政負担も大きいことから、柿崎区地域協議会が、規模を縮小して経費の削減を図るべきとする意見書を市に提出した。この意見書を受けて、市で検討委員会を設置し協議した結果、事業費が半減となる変更計画を策定するに至っている。

#### エ 保育のあり方に関する検討（吉川区）

吉川区地域協議会では、少子化の進行により就学前児童数が減少するなかで、子どもを安心して産み育てることができるよう、老朽化した公立2園と私立1園の保育園を統合し、新保育園を1園つくることで、保育環境の整備を求める意見書を市に提出した。この意見書を受けて、3園統合による保育環境の整備を進めていくこととなった。

このように、各地域協議会では、地域の実情に即した施策のあり方が検討され、市政運営に反映されている。視察等でこうした事例を紹介すると、「なぜ住民がみずから経費節減や公共施設の統合を提案するのか」と驚かれることも多い。人口減少によって地域が極めて厳しい状況に直面しているということではあるが、それ以上に、地域協議会自体が地域に目を向けて真剣に議論している結果とみることもできる。

## 4 住民組織の活動と地域活動支援事業

### (1) 旧町村13区における住民組織の設置

編入合併した旧町村の13区では、従来行ってきた地域のお祭りなどのさまざまな活動を伝承するとともに、住民による自治を進めていくために、合併の時期に旧町村が支援する形で住民組織を立ち上げている。一方、旧上越市の15区では、旧町村のような経緯がないため、こうした住民組織は存在していない。

13区の住民組織の設立状況をまとめたものが、表5-5である。組織形態としては、NPO 法人と任意団体の両方があり、原則として住民個人ないし世帯を単位として会員になる仕組みをとっている。会費については、町内会を通じて集めている組織もあれば、住民組織の役員が各住民・世帯を回って集めている組織もある。現在、これらの組織を中心として、住民自治活動が活発に行われている。

表5-5 住民組織の設立状況（2015年4月1日現在）

旧自治体名	人口（人）	組織の名称	現在の組織形態
安塚町	2,878	雪のふるさと安塚	NPO 法人
浦川原村	3,769	夢あふれるまち浦川原	NPO 法人
大島村	1,927	大島まちづくり振興会	任意団体
牧村	2,322	牧振興会	NPO 法人
柿崎町	10,660	柿崎まちづくり振興会	任意団体
大潟町	9,950	まちづくり大潟	任意団体
頸城村	9,499	くびき振興会	NPO 法人
吉川町	4,764	まちづくり吉川	任意団体
中郷村	4,303	中郷区まちづくり振興会	NPO 法人
板倉町	7,327	板倉まちづくり振興会	任意団体
清里村	3,015	清里まちづくり振興会	NPO 法人
三和村	5,918	三和区振興会	NPO 法人
名立町	2,866	名立まちづくり協議会	任意団体

備考：当初任意団体として設立され、その後 NPO 法人に移行した組織もある。人口は 2010年国勢調査。

出典：上越市自治・地域振興課作成資料。

なお、公募公選制による地域協議会の仕組みでは、意欲のある住民が手を挙げれば委員となり、市政に意見を反映させることができる。一方で、このことは、地域協議会と住民組織との連携が必ずしも担保されるものではなく、地域協議会の決定がそのまま実行にはつながらないという側面がある。このことから、地域協議会と住民組織による協調体制が実現すれば、より一層の自治の進展が期待できるものと思われる。

## (2) 地域活動支援事業の実施

上越市では、住民の自発的・主体的な地域活動を推進するために、2010年度から「地域活動支援事業」を実施している。この事業では、まず、地域活動資金の28の地域自治区への配分額が決められる。この配分額をまとめたものが、表5-6である。各地域自治区は、基礎的財源である450万円に加え、区の人口割合に応じた額を配分しており、配分額は人口が最も多い区で1,250万円、最も少ない区で480万円となっている。

図5-5が、事業の流れを表したものである。まず、各区の地域協議会が事業の採択方針を決定し、提案事業の募集を行う。「身近な地域における課題の解決を図り、またはそれぞれの地域の活力を向上するため、市民の発意により実施する事業」を対象としており、5名以上で構成する、市内で活動する団体から事業提案を募集している。各団体からの提案は、地域協議会が審査を行い、採択する事業を実質的に決定する。そして、採択された事業に対して、市が補助金を交付している<sup>2</sup>。

---

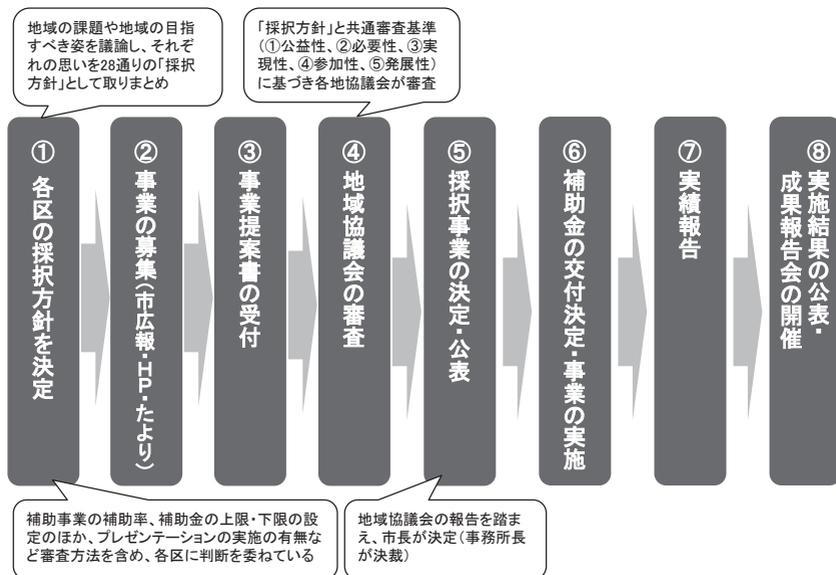
<sup>2</sup> かつては、住民団体の行う事業に対する「助成事業」に加えて、「市が行う事業」、すなわち市の施設等にかかわる事業（ハード事業）について、市が直接取り組むものも提案募集のメニューとして存在したが、2014年度に廃止されている。

表5-6 地域活動資金の配分額（2014年度）

地域自治 区名	均等割額①	人口割額②	配分額 (①+②)	地域自治 区名	均等割額①	人口割額②	配分額 (①+②)
高田区	4,500,000	8,000,000	12,500,000	安塚区	4,500,000	800,000	5,300,000
新道区	4,500,000	2,500,000	7,000,000	浦川原区	4,500,000	1,000,000	5,500,000
金谷区	4,500,000	3,900,000	8,400,000	大島区	4,500,000	500,000	5,000,000
春日区	4,500,000	5,500,000	10,000,000	牧区	4,500,000	600,000	5,100,000
諏訪区	4,500,000	300,000	4,800,000	柿崎区	4,500,000	2,800,000	7,300,000
津有区	4,500,000	1,400,000	5,900,000	大潟区	4,500,000	2,600,000	7,100,000
三郷区	4,500,000	400,000	4,900,000	頸城区	4,500,000	2,600,000	7,100,000
和田区	4,500,000	1,500,000	6,000,000	吉川区	4,500,000	1,300,000	5,800,000
高土区	4,500,000	400,000	4,900,000	中郷区	4,500,000	1,100,000	5,600,000
直江津区	4,500,000	5,100,000	9,600,000	板倉区	4,500,000	2,000,000	6,500,000
有田区	4,500,000	3,900,000	8,400,000	清里区	4,500,000	800,000	5,300,000
八千浦区	4,500,000	1,100,000	5,600,000	三和区	4,500,000	1,600,000	6,100,000
保倉区	4,500,000	600,000	5,100,000	名立区	4,500,000	800,000	5,300,000
北諏訪区	4,500,000	400,000	4,900,000	計	126,000,000	54,000,000	180,000,000
谷浜・桑取区	4,500,000	500,000	5,000,000				

出典：上越市自治・地域振興課作成資料。

図5-5 地域活動支援事業の流れ



出典：上越市自治・地域振興課作成資料。

補助金額は、各区の配分額の範囲内で、地域協議会が定めており、上限額、補助割合等についても、地域協議会に判断を委ねている。

### **(3) 地域活動支援事業における提案内容**

2014年度には、28区で合わせて337件の事業提案があり、そのうち310件が採択され、事業の実施へと至っている。採択された事業を分野別にみると、文化・スポーツの振興に関する事業が最も多いが、その内容は多岐にわたっている。例えば、過疎化・高齢化が進む地域では、地域が主体となった高齢者の通院・買い物支援や子育てのサポートを行う事業、また、集落で唯一残された商店を集落の拠点と位置付け、高齢者等の集いの場に改装するといった事業などが採択されている。

このほか、市街地やその近郊の地域では、歴史や文化など地域資源を掘り起こし、後世につないでいくという事業などがみられる。こうした地域に根差した提案やその後の取組みから、地域の絆やつながりを深めたケースも出てくるなど、当初想定していた以上に、良い意味での相乗効果が生まれている。

## 5 今後の課題

### (1) 上越市地域協議会検証会議における検討

上越市では、10年余りに渡って地域自治区制度を運用してきたが、地域協議会のさらなる活性化をめざして、2013年度から2014年度の2か年にわたって上越市地域協議会検証会議を設置し、検証を行った。

この会議は、学識経験者3名、市職員（上越市創造行政研究所）1名の計4名から構成されており、2015年1月27日には、最終報告書が提出された。検証会議における検討結果の概要は、図5-6のとおりである。

例えば、諮問のあり方について、上越市は地域協議会の諮問件数が非常に多く、高く評価されている。一方、諮問の内容を見ると定例的な諮問が多くを占めており、諮問数が多いことによって逆に自主的な審議時間が少なくなってしまう、あるいは地域協議会における議論の中心が市の事務に関する事項になり、行政をチェックする「ミニ議会」と化してしまうという課題を指摘している。今後とも、いかにして地域協議会が地域における自治の中心的な存在になるかという観点からの検証が望まれている。

図5-6 地域協議会検証会議の最終報告書の概要

## 1 制度上の課題

### (1) 諮問のあり方

- ・諮問は「区域内の住民の生活に及ぼす影響」を問うもの
- ・全市域に関わる事案をすべての区に諮問することは適切ではない
- ・答申または意見書は一つの意見としてまとめられたものであるべき
- ・自主的審議時間確保のためにも諮問項目の範囲を見直す

### (2) 地域協議会の委員資格

- ・市の非常勤一般職の委員への立候補を認める

### (3) 委員の選任方法

- ・「公募公選制」は継続すべき
- ・追加選任は地区・性別・年齢等バランスを考慮する今の方法でよい
- ・委員定数は人口減の現実に合わせて定数削減はありうる

## 2 運営上の課題

### (1) 自主的審議などの活性化策

### (2) 地域協議会と住民との関係

### (3) 地域協議会と各種の市民・住民団体との関係

- ・町内会、住民組織、地域住民、各団体等と議論する場を持つなど、住民の声に直接耳を傾ける機会をつくる
- ・それらを続けることで地域協議会の意義や存在感を広め、信頼感も増す

### (4) 委員への応募者の増加策

- ・地域協議会の魅力度向上、応募しやすい環境づくり、幅広い情報発信、地域内の人材育成が必要

### (5) 委員の心構えについて

- ・目に見える形の成果を積み上げることでやりがい度を向上
- ・委員の心得をまとめたパンフレットの作成

## 3 その他の課題

### (1) 地域協議会の認知度の向上について

- ・都市内分権を進め、地域協議会の果たすべき役割を忠実に実行していく

### (2) 地域活動支援事業のあり方

- ・2014年度実施分に反映済み

### (3) 地域協議会の機能を強化するための諸施策

- ・議論や意思決定の基準となるような区の地域ビジョンの策定が必要

### (4) 都市内分権について

- ・自主的審議を通じた議論の積み重ねを継続・発展させる

### (5) 地域協議会の果たすべき役割について

- ・潜在的な住民の声を意識的にすくい上げる機能（意見表出機能）が必要

## 4 地域協議会と市議会との関係

- ・市議会の審議の過程に地域協議会の議論の成果を反映させる仕組み

出典：上越市自治・地域振興課作成資料。

## (2) 検証結果を受けた市の対応

検証会議の最終報告を受けて、早速市では主に下記の点について対応を進めている。

まず、諮問基準の再整理である。先に述べたように、諮問については、必ずしも数が多ければよいということではないため、「区域内の住民の生活に及ぼす影響があるか」という観点から、真に必要な諮問事項について再整理を行った。

また、委員の選任に当たっては、公職選挙法に準じているため、市の職員は立候補制限を受けている。一方で問題となるのが、非常勤一般職（いわゆるパート職員）の立候補である。現状の運用のままでは、非常勤一般職の職員が地域協議会の委員になった場合に解任しなければならず、すでにいくつかの事例が出てきている。こうした方々は地域にとっても有用な人材であることから、杓子定期的に公職選挙法を運用するのではなく、業務に支障がない範囲で非常勤職員も立候補できるよう条例改正を行ったところである。

さらに、地域協議会の委員定数については、現状12名から20名で設定しているが、10年余りが経過しているなかで、人口減少を踏まえた委員定数の見直しを行った。このほか、委員の資質向上のための研修・情報収集活動費の手当ての検討や、委員に応募しやすい環境づくり、地域協議会の任務や委員の心得などをまとめた手引きの作成などを行っている。

本稿では、上越市における地域自治区制度の概要とその運用について概観してきた。今後も引き続き、上越市における地域協議会の活動、さらには地域自治の一層の発展のため、行政と住民が対話を重ね、信頼関係を構築していくことが重要と考えている。



# 第6章

## 宮崎市における都市内分権の展開と 地域自治区制度の論点

---

公益財団法人日本都市センター研究室 研究員  
三浦 正士

## はじめに

宮崎市は、日向灘を望む宮崎県の中央部に位置する、人口約40万人、面積643.67km<sup>2</sup>の中核市である。2006年に佐土原町、田野町、高岡町、2010年に清武町と合併し、「新宮崎市」として歩みを進めている。そのなかで、合併前の旧町域における住民の意見反映や公共サービスの維持、さらには少子高齢化・人口減少等に伴う地域コミュニティの衰退が課題となっており、宮崎市では、各旧町域に「合併特別区」を設置するとともに、旧宮崎市域に「地域自治区」を設置するなど、積極的に都市内分権を進めてきた。

本章は、本書を通じての問題関心である「都市内分権」の現状、具体的には、「平成の大合併」後における支所等の「地域機関」の変化と、その一方で「住民自治組織」の活性化について、宮崎市を事例として検討するものである。そのうえで、多様な制度改革を模索してきた宮崎市の取組みから、全国の自治体における都市内分権の課題や今後の方向性に対する示唆を得ることを試みたい<sup>1</sup>。

## 1 「支所の見直し」から「地域自治区の導入」へ

### (1) 取組みの背景と経緯

近年、少子高齢化や核家族化が急速に進行するなかで、多くの自治体において、地域における課題の多様化と、一方で町内会・自治会をはじめとする地域コミュニティの衰退が問題となっている。

---

<sup>1</sup> 2015年11月12日に宮崎市を訪問し、同市地域振興部地域コミュニティ課・地域まちづくり推進室及び総務部人事課・行政改革推進室に対して、ヒアリング調査を実施した。本章は、ヒアリング調査で提供いただいた情報・資料などをもとに筆者が解釈、構成、執筆したものであり、同市の見解について報告するものではない。本稿に残り得る誤りはすべて筆者の責任である。

このことは、宮崎市においても例外ではない。自治会加入率の低下や地域の連帯感の喪失、地域コミュニティの活動への参加者や資金の不足、活動のマンネリ化、地域におけるリーダーの固定化といった問題が顕在化してきており、宮崎市においても、地域コミュニティの再生が重要な政策課題のひとつとなっている。

また、「地域機関」に目を向けると、旧宮崎市では、いわゆる「昭和の大合併」において編入した旧6村に支所を設置したが、約半世紀が経過するなかで、支所をとりまく諸環境が大きく変化することとなった。一方で、支所のない地域では、支所のある地域と比べて地域コミュニティの機能が弱体化しており、また地域コミュニティに対する行政の支援体制が不十分であるという問題を抱えていた。こうした背景のもとで、宮崎市では、2000年に庁内に検討委員会を設置し、地域コミュニティの活性化策や行政支援のあり方を含めて、支所の見直しが総合的に検討されることとなったのである。この庁内委員会は、3年に渡って検討を行い、2003年9月に庁内分権や住民自治推進のしくみ等に関する提言をまとめている。

時を同じくして、第27次地方制度調査会において「地域自治組織」の仕組みが検討される。2004年5月には、同調査会の答申を受けて、地方自治法及び合併特例法が改正され、地域自治区・合併特例区の制度が創設される。この改正を受けて、宮崎市では、庁内の検討委員会で協議を行い、地域自治区制度と庁内の検討結果の方向性が一致していることを確認し、「支所の見直し」から「地域自治区の導入」へと舵を切ることとなった。

表6-1 宮崎市における地域自治区制度導入の経緯

年月	内容
2000年7月	「支所の見直し」に関する検討委員会の設置（庁内） テーマ：地域コミュニティの活性化とまちづくりの支援
2003年9月	検討委員会の提言 内容：庁内分権・住民自治推進のしくみ等に関する提言
2003年11月	第27次地方制度調査会 「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」
2004年5月	地方自治法の一部改正（地域自治区制度の創設）
2004年5月	検討委員会の協議（地域自治区制度と庁内の検討内容の方向性が一致していることを確認）
2004年9月	「地域自治区設置検討委員会」の設置 （各種団体の代表、学識経験者等）
2005年9月	「地域自治区の設置等に関する条例」の制定 （2006.01.01施行）
2006年1月	佐土原町、田野町、高岡町と合併 宮崎市における「地域自治区制度」をスタート （旧宮崎市：15地域自治区、旧3町：合併特例区）

出典：宮崎市提供資料を基に作成。

## (2) 地域自治区の設置とその後の変遷

その後、「地域自治区設置検討委員会」における地域自治区の設置に向けた具体的検討と条例制定を経て、2006年1月1日に地域自治区が設置された。また、同日に佐土原町、田野町、高岡町を編入し、これらの旧町区域にはそれぞれ合併特例区が設置された。

宮崎市では、地域自治区の設置にあたって、①昭和の合併前の町村域を基本とする、②行政の効率性を考慮する、③支所の管理区域は原則として維持する、④町・丁・大字を単位とする、という4つの基準に基づいて区域を決定している。その結果、旧宮崎市域は15の地域自治区に分かたれることとなった。

なお、宮崎市では、2006年の設置以降、2度に渡って地域自治区の分離が行われている。まず、2009年6月に、中学校区が異なり、

各種住民団体の多くが中学校区ごとに設立されていることから、大宮地域から東大宮地域が分離している。その後、2010年6月には、新興住宅街の大塚台・生目台地域が、団地の造成時期が異なり各種住民団体も別に設立されていることを理由に、地域協議会の提案を受けて大塚台地域と生目台地域に分かれている。

また、清武町との合併に伴い、2010年3月に旧清武町に合併特例区が設置されている。これら旧町区域の4の合併特例区は、設置期間の満了後に地域自治区へと移行し、現在21の地域自治区が設置されている<sup>2</sup>。それでは、地域自治区においてどのような組織体制が取られ、またいかなる活動が展開されているのであろうか。以下では、宮崎市における都市内分権の現状を、「行政的分権」と「地域への分権」に分けて、それぞれ概観することとしたい。

図6-1 宮崎市における地域自治区の設置状況

区域	面積		人口		
	面積	順位	人口	順位	
旧宮崎市本庁管内	1 中央東	4.1km <sup>2</sup>	15	24,321人	5
	2 中央西	3.6km <sup>2</sup>	17	19,870人	10
	3 小戸	2.0km <sup>2</sup>	18	10,862人	16
	4 大宮	12.3km <sup>2</sup>	12	23,967人	6
	5 東大宮	5.8km <sup>2</sup>	14	18,194人	11
	6 大淀	11.9km <sup>2</sup>	13	23,192人	7
	7 大塚	3.9km <sup>2</sup>	16	21,091人	9
	8 穂	17.1km <sup>2</sup>	11	40,070人	2
	9 大塚台	1.1km <sup>2</sup>	20	7,154人	18
	10 生目台	1.7km <sup>2</sup>	19	8,573人	17
	11 小松台	0.8km <sup>2</sup>	21	7,009人	19
旧宮崎市支所管内	12 赤江	25.1km <sup>2</sup>	10	57,369人	1
	13 木花	65.3km <sup>2</sup>	3	11,870人	13
	14 青島	43.3km <sup>2</sup>	6	3,704人	21
	15 住吉	26.7km <sup>2</sup>	9	21,953人	8
	16 生目	34.3km <sup>2</sup>	7	12,110人	12
	17 北	27.5km <sup>2</sup>	8	6,848人	20
	旧町域	18 佐土原	56.8km <sup>2</sup>	4	34,396人
19 田野		108.3km <sup>2</sup>	2	11,224人	15
20 高岡		144.6km <sup>2</sup>	1	11,377人	14
21 清武		47.8km <sup>2</sup>	5	29,069人	4



出典：宮崎市提供資料。

<sup>2</sup> なお、執筆時点（2015年12月1日）において、人口の最も多い赤江地域自治区の分離に向けた検討が進められており、今後地域自治区数が変化する可能性がある。

## 2 地域機関の設置と「平成の大合併」後の変化 －「行政の分権」の現状－

### (1) 地域機関の設置状況と組織体制

まず、「行政の分権」の状況を確認しよう。宮崎市においては、3種類の地域機関が設置されている<sup>3</sup>。まず、「平成の大合併」前の旧町の4地域自治区に設置されているのが、総合支所である。旧町役場の機能の一部を新市の総合出先機関として残したものであり、次長級の支所長のもとに4課（地域総務課、市民福祉課、農林水産課、建設課）が設置されている。職員数は、佐土原総合支所が108人（うち正規職員60人）、田野総合支所が70人（うち正職員43人）、高岡総合支所が77人（うち正規職員48人）、清武総合支所が84人（うち正規職員55人）となっている。

次に、「昭和の大合併」期に宮崎市となった6地域自治区に設置されているのが、地域センターである。旧宮崎市の支所を改組したものであり、課長級のセンター長のもとに2係（住民係、振興係）が置かれ、戸籍や住民基本台帳をはじめとする各種窓口サービスを提供している。職員数は、人口の最も多い赤江地域センターで33人（うち正規職員15人）であり、その他の地域センターでは15～17人（うち正規職員6～9人）となっている。

最後に、「昭和の大合併」前からの宮崎市11地域自治区に設置されているのが、地域事務所である。地域自治区制度の導入に伴い新たに設置されたもので、公民館やコミュニティセンターなど、各地域の公共施設に入居している。課長補佐級の事務所長のもとに3～5人（うち正規職員2人）の職員が配置されており、一部の地域事

<sup>3</sup> 本項における地域機関の組織体制や職員数等の数値は、2015年7月1日時点のものである。

務所では住民票の交付等の窓口サービスを行っているが、基本的には地域協議会の事務局機能が中心である。

## (2) 「平成の大合併」後の変化

このように、宮崎市においては、「平成の大合併」前の旧町地域、「昭和の大合併」前の旧町村地域と旧宮崎市域において異なる地域機関が設置され、それぞれ各種行政サービスを提供するとともに、「地域自治区の事務所」（自治法202条の4）として地域協議会の運営に関する業務を担っている。これら3種類の地域機関のうち、地域センターと地域事務所では、設置以降の職員数や組織、所掌事務等に大きな変化はないが、総合支所においては、段階的に縮小が図られている。

旧田野町を例に、地域機関の組織体制の変遷を概観しよう。旧田野町の総合支所の変遷を示したのが、図6-2である。繰り返しになるが、総合支所は、旧町の役場機能の一部を新市の総合出先機関として再編したものである。合併前の田野町では、107人の一般行政職員が町政を担ってきたが、総合支所への再編によって、行政委員会や議会事務局をはじめとする各部署が本庁に集約されることとなった。新たに誕生した田野総合支所は、5課17係体制となり、一般行政職員数は57人に減少している。その後も断続的に体制の見直しが行われ、2015年4月現在、田野総合支所は4課8係、一般行政職員数43人という陣容であり、特に市民・福祉部門や産業振興部門（農林水産業を除く）の集約が進んでいることが見て取れる。他の旧町においても同様に4課8係体制へと移行しており、佐土原総合支所が75人から60人、高岡総合支所が67人から48人、清武総合支所が70人から55人へと、それぞれ職員数が減少している。

図6-2 田野総合支所の組織定数の変遷

2006年4月1日				2015年4月1日			
課	定数	係	定数	課	定数	係	定数
総合支所長	1			総合支所長	1		
副支所長	1						
企画総務課	10	企画総務係	7	地域総務課	9	地域総務係	5
		区域情報係	2			地域まちづくり係	3
市民生活課	13	市民係	4	市民福祉課	12	市民係	6
		環境係	2			福祉係	5
		税務係	3				
		国民年金係	3				
福祉課	7	社会福祉係	2	農林水産課	12	農林水産係	5
		介護長寿係	2			農村整備係	6
		障害福祉係	2				
産業振興課	16	農林水産係	5	建設課	9	管理係	4
		商工観光係	2			建設維持係	4
		農村整備係	5				
		国土調査係	3				
建設課	9	管理係	2	建設課	9	建設係	3
		建設係	3			維持係	2
		維持係	2			都市整備係	1
		都市整備係	1				
合計	57			合計	43		

段階的見直し

注：太字が主な変更点。

出典：宮崎市提供資料を基に作成。

このように、宮崎市においては、市行政全体の定員適正化のなかで、主に総務・企画部門を本庁に集約するとともに、農政・建設部門においても、後述のように予算を本庁所管課で一括管理し、総合支所が代理執行する形態を取りながら、段階的に総合支所の縮小が図られてきた。そのなかで、総合支所は、地域のまちづくりや本庁所管事務の身近な窓口としての役割を果たしているのである。

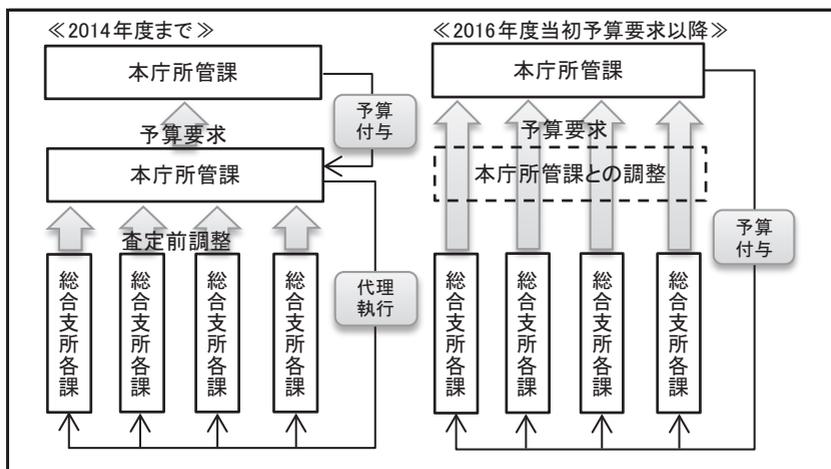
### (3) 地域機関の予算管理権と総合支所の機能強化

一方で、こうした体制の見直し、とりわけ本庁での予算の一括管理は、総合支所の本庁への依存体質をもたらす要因ともなりうる。かくして、総合支所の自主性を高め、地域課題に対して迅速に対応

することのできる体制の構築が、重要な改革課題となる。宮崎市では、総合支所長の専決事項の拡大や総合支所への予算管理権の付与を通じて、総合支所の機能強化を図ろうとしている。

総合支所に対する予算管理権の付与の状況を示したものが、図6-3である。従来、総合支所各課の予算編成にあたっては、本庁各課が査定前調整を行うとともに、予算は本庁各課に付与され、総合支所はあくまで代理執行を行う体制となっていたが、決裁に時間がかかり、総合支所の自主的な活動の阻害要因となっていた。そのため、2016年度当初予算要求以降は、総合支所各課が本庁各課との調整を経て、直接財政課に予算を要求し、総合支所各課に予算を付与する体制に改められた。これによって、原則として予算執行にあたって本庁各課との合議が不要となり、総合支所が主体的に地域課題に対応していくことが期待されている。

図6-3 総合支所への予算管理権の付与



出典：宮崎市提供資料を基に作成。

### 3 地域協議会と地域まちづくり推進委員会 －「地域への分権」の現状－

#### (1) 地域の合意形成機関－地域協議会－

それでは、「地域への分権」の状況はどうであろうか。法律上、地域自治区には区域内の住民を構成員とする「地域協議会」を置くこととされており、宮崎市においても地域協議会が設置され、「地域への分権」にあたって重要な位置を占めている。以下、宮崎市の地域協議会制度について確認しよう。

宮崎市では、すでに述べたように、市域を21の地域自治区に分け、それぞれ地域協議会が設置されている。委員の任期は2年<sup>4</sup>で、委員定数は人口5万人未満の地域自治区では20名以内、5万人以上の地域自治区では25名以内とされている<sup>5</sup>。

ここで重要となるのが、委員の選出方法である。宮崎市では、地域協議会委員の選任にあたって、上越市（第5章参照）のような公募公選制を採っておらず、他の多くの自治体と同様に、各種住民団体の代表者や公募委員を選任しているが、選任にあたって地域の意見を反映するための運営上の工夫がなされている。まず、各地域ごとに自治会やPTA等の各種団体の代表者による「地域協議会委員推薦委員会」が設置される<sup>6</sup>。この推薦委員会において、いずれの住民団体から地域協議会の委員を選任するか、公募委員を何名とするかが議論される。また、上記の委員数の上限の範囲内で、地域協議会の委員を何名とするかも議論の対象となる。市長は、推薦委員

---

<sup>4</sup> 「宮崎市地域自治区の設置等に関する条例」第5条。

<sup>5</sup> 同条例第4条。

<sup>6</sup> 「宮崎市地域自治区地域協議会に関する要綱」第2条。なお、推薦委員会の性格上、推薦委員会の委員となった者を地域協議会の委員として推薦することはできない。

会による推薦を尊重して、地域協議会委員を選任することになる。

このように選任された委員によって構成される地域協議会は、自治法上、市長等から諮問を受け、また自主的に地域課題について審議する権限を有しているが、市長からの諮問は1地域協議会あたり年間1～2件程度であり、地域協議会から市長に対する提言も全体で年間7～8件にとどまっている。宮崎市の地域協議会は、市行政に対して地域住民の意見を反映させる「参加」の機能よりも、むしろ後述するように、地域コミュニティ活動交付金を通じて「協働」によって地域活動を展開していくうえで機能を発揮している。

## (2) 地域活動の実践組織—地域まちづくり推進委員会—

地域協議会はあくまで審議機関であり、かつ市行政の附属機関として位置づけられていることから、自ら地域活動を行うことは難しく、また地域活動にあたって市行政から交付金等を受けることができない。そのため、宮崎市では、地域活動の実践組織として、地域協議会とは別に「地域まちづくり推進委員会」が設立されている。

この委員会は、住民の「任意団体」であるが、一方で宮崎市の規則によって定義や設立手続きが定められるという独特の制度のもとに置かれている。地域まちづくり推進委員会は、「まちづくりを行うために地域自治区の区域内において住民が自らの意思に基づき組織した団体であって、当該地域自治区の地域協議会の承認を受けたもの」<sup>7</sup>と定義されており、設立にあたっては、地域協議会の承認を受けた上で、市長に届出書を提出する必要がある<sup>8</sup>。このように、地域まちづくり推進委員会は、後述する地域コミュニティ活動交付

---

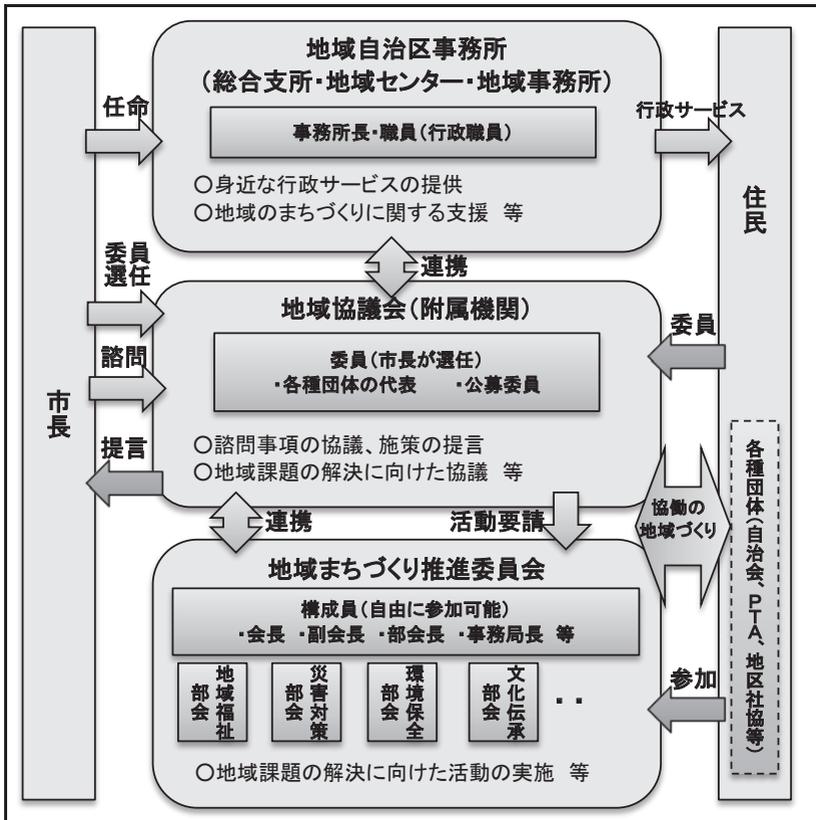
<sup>7</sup> 「宮崎市地域コミュニティ活動交付金に関する規則」第2条。

<sup>8</sup> 同規則第4条。

金の交付を受けて、地域協議会の承認と同意のもとで活動する地域活動の実践組織として位置づけられているのである。

なお、原則として各地域自治区ごとに1の委員会が設立されているが、なかには例外もあり、佐土原地域自治区では5団体、清武地域自治区及び赤江地域自治区では2団体が設立されている。また、地域住民のみならず誰もが自由に参加でき、2015年5月1日現在で2,181名が構成員となっている。各委員会では、地域課題に応じて部会が設置され、課題解決に向けた多様な活動が実施されている。

図6-4 宮崎市における地域自治区制度のイメージ



出典：筆者作成。

## 4 地域コミュニティ活動交付金と地域活動の展開

### (1) 地域コミュニティ活動交付金の仕組みと活用状況

これら2つの住民自治組織は、いかなる相互関係のもとで、どのような地域活動を展開しているのであろうか。地域活動の財源となっている「地域コミュニティ活動交付金」の仕組みと事業実施までの流れを概観することで、両者の関係性が確認できよう。

地域コミュニティ活動交付金は、地域の課題解決のための活動費として地域まちづくり推進委員会に交付されるもので、その用途は地域が自ら決定することのできる、いわば「地域の自前の安定した財源」として、2009年度に制度化された<sup>9</sup>。2015年度における交付金の総額は約8,600万円である。各地域自治区に対して、均等割（予算額の3割）と人口割（予算額の7割）を組み合わせる配分額を決定しており、最も人口の多い赤江地域自治区で約980万円、最も人口の少ない青島地域自治区で約180万円が配分されている。

この交付金を活動資金として、各地域自治区では実に多様な取組みが実践されている。2014年度の活動状況を分野別にみると、「防犯・防災」が79件と最も多く、「地域福祉」（59件）、「環境」（46件）、「地域再生」（43件）と続いている<sup>10</sup>。また、事業数の推移を見ると、交付金が制度された2009年度には255事業が実施されたが、2014年度には426事業へと大きく増加しており、本制度が地域に定着し、地域活動が活発化している様子がうかがえる。

<sup>9</sup> 宮崎市では、地域コミュニティ活動交付金が制度化された2009年度から2010年度にかけて、その財源として「地域コミュニティ税」を導入し、市民税均等割が課税されている市民1人あたり年額500円を徴収していた。この税は2年間で廃止されることとなったが、以降は地域コミュニティ税の税収と同規模の予算（約8,000万円）を一般財源から確保している。

<sup>10</sup> 宮崎市地域コミュニティ活動交付金評価委員会（2015）「平成26年度 宮崎市地域コミュニティ活動交付金活用事業評価報告書」を参照。

なお、交付金が効果的に活用されるためには、PDCA サイクルのもとで、事業の内容を評価し、さらなる改善につなげていくことが求められる。そのため、有識者や各種団体の代表等によって構成される「地域コミュニティ活動交付金評価委員会」が設置され、毎年度、各地域自治区の実施した事業について評価を行い、地域にフィードバックするとともに、より使い勝手のよい交付金となるよう必要な制度の見直しを行っている。

## (2) 地域協議会と地域まちづくり推進委員会の相互関係

この仕組みにおいては、地域まちづくり推進委員会のみならず、地域協議会が重要な役割を果たしている。なぜなら、規則上、地域コミュニティ活動交付金の申請それ自体や、申請にあたって必要となる事業計画について、地域協議会の承認・同意が必要となる<sup>11</sup>ほか、実際に交付された資金の使途の決定についても、地域協議会における協議に委ねられているからである<sup>12</sup>。

2つの住民自治組織の関係性を示したものが、図6-5である。事業実施の出発点となるのが、地域協議会における検討である。まず、地域協議会において、①地域にいかなる課題があるのかが検討され、②その検討結果に基づき事業計画を作成するよう、地域まちづくり推進委員会に対して依頼がなされる。地域まちづくり推進委員会は、依頼を受けて③事業計画を作成するとともに、④地域協議会に事業計画に対する意見を求める。地域協議会は、⑤事業計画を審査し⑥意見を述べる。地域まちづくり推進委員会は、地域協議会の承認を得て、事業計画を付して市長に対して⑦交付金の申請を行い、市長が地域協議会の意見を参考にして⑧交付の決定・交付を行う。この

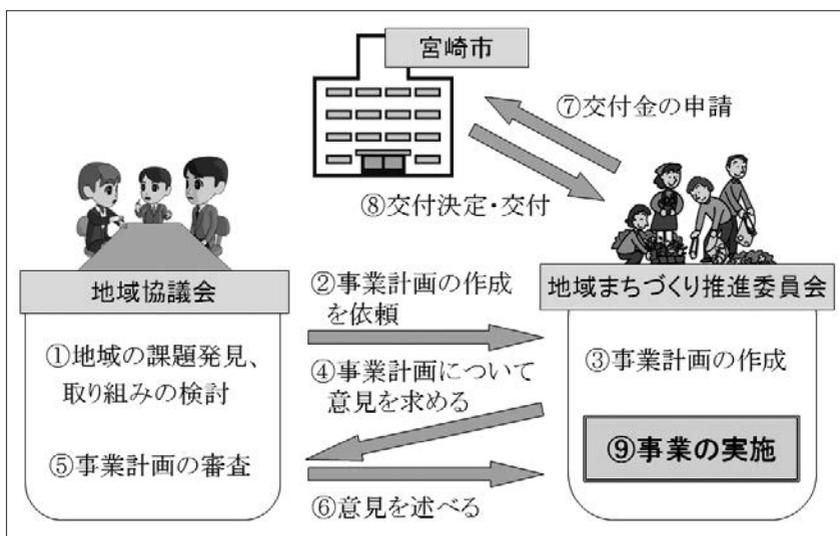
<sup>11</sup> 「宮崎市地域コミュニティ活動交付金に関する規則」第12条及び第13条。

<sup>12</sup> 同規則第11条。

交付金を用いて、地域まちづくり推進委員会が⑨事業を実施することになるが、個々の事業における交付金の使途や金額は、地域協議会の協議によって決定されることになる。

このように、地域課題の解決に向けて、地域協議会は地域の合意形成を図る協議機関として、地域まちづくり推進委員会は地域活動の実行組織として、相互に連携・協力して活動することが制度上期待されているのである。

図6-5 地域コミュニティ活動交付金の事業実施までの流れ



出典：宮崎市提供資料。

## 5 宮崎市の都市内分権におけるガバナンス

本書では、都市内分権の今後の方向性を展望するうえで、本庁と地域機関、住民自治組織、地域住民、さらには自治体議会といった多様なアクターによるガバナンスのあり方に着目してきた。以下では、これまでの検討を踏まえて、宮崎市における諸アクターの関係性の整理を試みたい。

### 本庁と地域機関の関係

繰り返しになるが、宮崎市では、総合支所、地域センター、地域事務所という3種類の地域機関が設置されているが、そのうち総合支所においては、段階的に組織体制が再編されてきた。そのなかで、総合支所による事業執行の迅速性と自主性が欠如するという問題に直面しており、2015年度以降、総合支所長の専決事項の拡大や総合支所への予算管理権の付与といった機能強化に乗り出している。

組織体制としては、総合支所は、機能強化の一環から2015年度に本庁の部課に属さない独立した部局となった一方で、地域センターは本庁の地域振興部、地域事務所は地域コミュニティ課の下にそれぞれ置かれている。予算についても、地域センターが管理事務費と地域協議会の運営に係る予算を管理しているほかは、本庁が一元管理している。

### 行政と住民自治組織の関係

市行政と住民自治組織の関係は、住民自治組織に対する支援という観点から、人的支援と財政的支援に分けることができよう。人的支援としては、上記の地域機関が「地域自治区事務所」として地域協議会の運営に関する支援を行っているほか、各地域自治区事務所

に「地域コーディネーター」（嘱託員）を1～2名配置し、地域協議会の運営補助や地域活動のコーディネート業務を行っている。

また、財政的支援としては、上記の地域コミュニティ活動交付金があるが、この交付金は、あくまで地域活動のための財源となっている。そのため、宮崎市では別途、地域まちづくり推進委員会の事務局運営のための費用として、1委員会あたり約190万円（事務局員2名の人件費及び事務費）を上限に交付している。

さらに、行政職員が地域活動に関する研修を受け、また地域で実施される活動に参加する「地域のきずなプロジェクト」が実施されている。このプロジェクトは、同じ地域に居住する職員が交流することで、職員同士の「地域のきずな」づくりを行うことを目的としているが、このプロジェクトを通じて地域まちづくり推進委員会が実施する事業等に職員が参加するなど、職員の意識高揚にもつながっている。

## 住民自治組織と議会・議員の関係

これまで見てきたように、地域協議会や地域まちづくり推進委員会と宮崎市議会は、関係条例の改正や予算審議を除けば、制度上の関係性を有していない。議会の代表性を脅かすものとして、地域自治区制度の導入に消極的な議員も当初は見られたが、地域協議会や地域まちづくり推進委員会の活性化に向けた質問が議会でも出されることもあり、都市内分権に対する理解は深まりつつあるといえよう。このほか、地域協議会にオブザーバーとして参加したり、地域まちづくり推進委員会の構成員として地域活動に参加している議員も存在している。

## 地域における住民の合意形成

最後に、住民自治組織と地域住民の関係である。当然のことではあるが、地域協議会は地域住民によって構成されており、その会議も原則として公開されている。また、すでに述べたとおり、地域まちづくり推進委員会は、誰でも自由に参加できる仕組みとなっている。実際の運営にあたっては、地域コミュニティ活動交付金の事業計画の策定にあたって、地域住民の意見を聴取する機会が設けられているほか、紙幅の都合上言及することができなかつたが、「地域魅力発信プラン」<sup>13</sup>の策定において、地域住民に対するアンケートやワークショップを実施する地域もあるなど、多様な住民の合意形成を意識した運営が模索されている。

このほか、宮崎市では、住民が地域活動に関わるきっかけづくりとして、「地域まちづくりサポーター」制度を創設している。この制度は、地域活動に関心を持つ住民をサポーターとして登録し、各地域まちづくり推進委員会が実施する地域活動において運営補助を行ってもらうもので、本制度をきっかけとして地域まちづくり推進委員会のメンバーに加わる住民も生まれている。

## むすびにかえて—今後の課題と展望—

本章では、宮崎市における都市内分権の取組みを概観してきた。最後に、これまでの検討を踏まえて、宮崎市の都市内分権における今後の課題の抽出を試みたい。

第一に、地域協議会の強化である。地域コミュニティ活動交付金の仕組みに端的に表れているように、地域協議会と地域まちづくり

<sup>13</sup> 中長期的視点から地域のめざすべき将来像を明確にするために、2012～2013年度の2か年にわたって、各地域協議会が中心となって策定したものである。

推進委員会が車の両輪となって地域活動を展開していることが、宮崎市における都市内分権の制度的特徴をなしている。そのなかで、地域協議会の機能は、地域活動の実施過程における地域住民・各種団体間の「協働」に重きが置かれていると見てよいであろう。

これまで検討してきたように、こうした制度のもとで、現に住民自治組織の活動が活発化しており、取組みの成果が表れつつある。一方で、地域活動が充実し多様化すればするほど、地域のまちづくりの方向性や、行政と住民自治組織の役割分担が重要な論点となる。地域活動の実践のなかで、行政サービスのあり方に対する意見や提案が生まれることもあろう。その際に、市の政策形成過程に対する地域協議会の「参加」の機能が改めて問われることになる。

宮崎市においては、地域協議会に対する諮問・提言数が少なく推移してきた。また、地域コミュニティ活動交付金における地域協議会の審査が、地域まちづくり推進委員会の事業の追認に終わってしまっている地域も見られる。今後は、地域協議会が審議能力を高め、地域活動の実施過程はもちろん、政策形成過程においても役割を果たしていくことが求められよう。

第二に、地域機関のあり方である。宮崎市においては、3種類の地域機関がそれぞれ地域の住民自治組織に対する支援を担っているが、上述した地域協議会の強化を図り、また地域まちづくり推進委員会の多様な活動を支えていくためには、住民自治組織に対する支援の一層の充実が検討課題となる。その際には、支援メニューの豊富化のみならず、地域機関が地域特性に即して主体的に支援を行うという観点から、所長の専決処分権や予算権限を再検討することが求められよう。

また、宮崎市においては、総合支所の機能を段階的に縮小させてきたが、2015年度からは、総合支所の機能強化に乗り出している。

そのなかで、総合支所をはじめとする地域機関が担うべき事務、言い換えると地域にとって真に必要な事務は何かという点が論点となる。もちろん、地域機関の所掌事務が多ければ多いほど地域にとってよいということではないが、住民に身近な地域機関だからこそきめ細やかな対応が可能な事務や、地域活動との相乗効果が期待できる事務もあるであろう。総合支所の機能強化を進めるなかで、こうした地域機関の権限や所掌事務のあり方が総合的に議論されることが期待される。

第三に、地域まちづくり推進委員会の位置づけの明確化である。すでに述べたように、地域まちづくり推進委員会は、住民の任意団体である一方で、設立にあたって地域協議会の同意と市長への申請が必要になるという二面性を有している。また、地域協議会が条例を根拠としているのに対して、地域まちづくり推進委員会はあくまで交付金に関する規則によって規定された団体であり、その設置根拠や地域協議会との関係性は制度上必ずしも明確ではない。2つの住民自治組織が相互の役割分担と連携のもとで地域のまちづくりを推進していくうえでの土台づくりとして、条例によって地域まちづくり推進委員会を都市内分権の担い手として明確に位置づけることが検討されてよい。

以上の点は、都市内分権や地域コミュニティ政策に取り組む多くの自治体にとって共通する課題である。現在、宮崎市では、これらの課題に対応するために、地域機関による住民自治組織に対する支援の強化、地域まちづくり推進条例（仮称）の制定、地域まちづくり推進委員会とNPOやPTAとの連携強化、コミュニティビジネスの支援など、今後の取組みの方向性について幅広く検討を進めており、今後の動向が注目されよう。

## 【参考文献】

- ・徳久恭子（2010）「都市内分権の現状とその課題」立命館法学 333・334号、941～982頁
- ・日本都市センター編（2015）『都市自治体とコミュニティの協働による地域運営をめざして－協議会型住民自治組織による地域づくり－』
- ・宮入興一（2011）「宮崎市の都市内分権化と地域自治組織の展開」西村茂・自治体問題研究所編『住民がつくる地域自治組織・コミュニティ』自治体研究社、127～160頁

## 【参考資料】

- ・宮崎市例規集  
(<http://www.city.miyazaki.miyazaki.jp/gyousei/html/reiki/reiki.html>)
- ・宮崎市地域コミュニティ活動交付金評価委員会（2015）「平成26年度宮崎市地域コミュニティ活動交付金活用事業評価報告書」



# 第7章

## 朝来市における地域自治協議会の 仕組みとその実践

---

公益財団法人日本都市センター研究室 研究員  
三浦 正士

## はじめに

朝来市は、兵庫県のほぼ中央部に位置する人口約3万人、面積403.06km<sup>2</sup>の市である。2005年に生野町、和田山町、山東町、朝来町の新設合併により誕生した。近年、少子高齢化と人口減少、財政状況の悪化が進んでおり、地域においても従来のような自治会運営が困難になりつつある一方で、遊休農地や空き家の増加といった地域課題が顕在化してきている。こうした状況のなかで、朝来市では、法定の制度である「地域自治区」を用いるのではなく、自治基本条例に基づく独自の仕組みとして各小学校区に「地域自治協議会」を設立し、「自考・自行、共助・共創のまちづくり」をめざして積極的に都市内分権を進めてきた。

本章では、本書を通じての問題関心である「都市内分権」の現状、具体的には、「平成の大合併」後における支所等の「地域機関」の変化と、その一方で「住民自治組織」の活性化について、朝来市を事例として検討するものである。そのうえで、独自の都市内分権の仕組みづくりを模索してきた朝来市の取組みから、都市内分権の課題と今後の方向性に対する示唆を得ることを試みたい<sup>1</sup>。

---

<sup>1</sup> 2015年10月15日に朝来市を訪問し、同市市長公室総合政策課に対して、ヒアリング調査を実施した。本章は、ヒアリング調査で提供いただいた情報・資料などをもとに筆者が解釈、構成、執筆したものであり、同市の見解について報告するものではない。本稿に残り得る誤りはすべて筆者の責任である。

# 1 地域自治協議会創設の背景と経緯

## (1) 合併協議における議論

朝来市における都市内分権の取組みの契機となったのが、市町村合併である。合併協議において、新市におけるまちづくりのあり方が議論されるなかで、今後の人口減少と行財政の縮減に対応するための地域自治の体制整備が大きな検討課題となったのである。とりわけ、旧生野町では、まちづくり基本条例の制定、「地域づくり生野塾」<sup>2</sup>の取組みなど、合併前から協働のまちづくりを進めており、合併協議においても、合併特例法上の「地域審議会」の設置や自治基本条例の策定が主張された。一方で、新市の一体感の醸成が必要となるなかで、地域エゴを助長するのではないかという反対意見も出された。結果的に、新市建設計画では、コミュニティの活動に対する支援制度の充実や地域審議会の設置、自治基本条例の制定を検討することが主要施策として挙げるにとどまり<sup>3</sup>、具体的な制度設計は合併後の検討に託されることとなった。

## (2) 第一次分権型社会システム検討懇話会における議論

この「残された課題」を検討する場として、新市に「第一次分権型社会システム検討懇話会」が設置され、2005年度から2か年に渡って検討が行われた。ここで論点となったのが、新しい仕組みに

---

<sup>2</sup> 公募住民（まちづくり委員）と行政職員（地域担当職員）によって小学校区別・テーマ別に構成され、総合計画に規定する各施策の実現に向けた取組みを行う組織であった。活動内容については、生野町（2003）「協働の地域づくり生野塾から住民主体のまちづくりへ」月刊『地方自治職員研修』編集部編『地方自治職員研修臨時増刊号74 住民参加の考え方・すすめ方』公職研、162～167頁を参照されたい。

<sup>3</sup> 生野町・和田山町・山東町・朝来町合併協議会「新市まちづくり計画」（<http://www.city.asago.hyogo.jp/cmsfiles/contents/0000004/4337/sinsikensetukeikaku.pdf>、2016年3月1日アクセス）を参照。

おける住民組織の性格である。議論を進めるなかで、深刻な少子高齢化と人口減少、さらには財政状況の悪化によって今後行政サービスの整理・合理化が不可避となるなかで、単なる審議機関ではなく、地域が自ら考え行動していく組織が必要であるとの認識が共有される。最終的に、この懇話会では、新市のまちづくりの基本理念として「自考・自行、共助・共創のまちづくり」を掲げるとともに、新市建設計画に盛り込まれた「地域審議会」ではなく、小学校区単位で住民の任意組織（地域自治協議会）を創設していくことが確認された。

### **(3) 地域自治協議会設立に向けた支援**

懇話会の方針が固まりつつあった2006年秋から、朝来市では各小学校区を回り、懇話会の検討結果について説明を行っている。この説明を受けて、真っ先に地域自治協議会の設立に動いた地域のひとつが与布土地域であり、2006年12月から設立に向けた活動を展開し、2007年6月に地域自治協議会の設立に至っている。

なお、朝来市では、地域自治協議会の設立に向けて、いくつかの支援を行っている。まず、人的支援として、2007年6月から、地域支援職員を配置している。この仕組みは、小学校区ごとに6名の職員（市長が任命、任期3年）を地域支援職員として配置し、地域自治協議会の設立準備の支援や、地域自治協議会設立後の円滑な運営のための助言・情報提供、地域のまちづくり活動と全市的な施策との調整を行うものである。また、旧町単位に支援部長を設置し、地域支援職員の活動を後押ししている。両者を合わせて、全小学校区で合計76名の職員を任命しているが、当時の朝来市の一般行政職員数が280名程度であることを踏まえると、かなり大規模な人的支援を行ったということができよう。

次に、財政的支援としては、2007年度に地域自治協議会設立支援交付金を交付している。この交付金は、地域自治協議会設立の意思表示を行った団体（準備委員会など）に対して、1小学校区あたり50万円を交付するもので、設立準備作業にかかる経費を支援するものである。

これらの支援もあって、2008年までにすべての地域において地域自治協議会が設立されることとなった。

#### **(4) 地域自治システムの構築－地域協働の指針から自治基本条例へ**

地域への説明や地域自治協議会の設立支援と並行して、2007年度から2か年に渡って「第二次分権型社会システム検討懇話会」が設置され、地域自治協議会を市の仕組みのなかにどのように位置づけるのか、地域自治の制度化が検討された。まず検討されたのが「地域協働の指針」であり、2008年3月に策定される。この指針では、まず、各小学校区で設立が進んでいる地域自治協議会が朝来市の地域協働の基盤であることを明記している。そのうえで、地域自治協議会と行政が効率的で効果的な地域協働のまちづくりを進めるための「地域協働の原則」、すなわち、①目標の共有、②対等、③相互理解、④自主性尊重、⑤相互変革、⑥自立化促進、⑦補完性の原則、⑧公開・透明性の原則、⑨相乗効果、⑩できるところから始める、⑪評価・見直しの原則という11の原則を定めている<sup>4</sup>。

このように、地域自治協議会の位置づけが明確化されたことで、第二次懇話会の議論は地域自治協議会の「条例化」へと歩みを進めることになる。第二次懇話会の検討や職員プロジェクト会議での検

---

<sup>4</sup> 第二次分権型社会システム検討懇話会・朝来市「朝来市地域協働の指針」(<http://www.city.asago.hyogo.jp/cmsfiles/contents/0000000/293/kyoudounoshishin.pdf>、2016年3月1日アクセス)を参照。

討、市議会での議論等を経て、2009年3月に自治基本条例が制定された（同年4月施行）。この条例では、「第4章 市民自治」において地域自治協議会に関する条文が設けられており、地域住民が「多様な主体で構成された一つの自治組織」を設立することができることが明記されている（15条1項）。また、この条例では、地域自治協議会の要件についても規定している。すなわち、地域の総意が反映され（地域代表性）、民主的で透明性を持ち（民主性、透明性）、地域内の誰もが希望に応じて運営に参加できる（開放性）ことである（15条2項1号）。また、地域のまちづくりの目標、活動方針等を定めた「地域まちづくり計画」を策定することも、地域自治協議会の要件となっている（15条2項2号）。

かくして、地域自治協議会が自治基本条例に明記され、朝来市独自の地域自治システムが「制度化」されることとなった。それでは、この地域自治システムのもとで、朝来市ではどのように都市内分権が展開されているのであろうか。以下では、朝来市における都市内分権の現状を、「行政の分権」と「地域への分権」に分け、それぞれ概観することとしたい。

## 2 旧町単位における「支所」の設置とその変化 －「行政の分権」の現状－

### (1) 支所の組織体制

まず、「行政の分権」の状況を確認しよう。朝来市においては、合併前の旧4町のうち、朝来市の本庁舎が所在する旧和田山町を除いた旧3町（生野、山東、朝来）に「支所」が設置されている。支所長はいずれも部長級で、1課（地域振興課）2係（市民福祉係、地域振興係）が置かれているほか、旧町内の公共施設<sup>5</sup>が支所の下

に置かれている。

正規職員数はいずれの支所も10名（支所長含む）であり、所管する公共施設に数名の嘱託職員が配置されている。また、各支所に1～3名程度、地域おこし協力隊が嘱託職員として配置されているが、各隊員は実際には地域自治協議会で活動を行っている。なお、合併当初は、各支所とも少なくとも2名は他町出身職員を配置し、相互交流を図っていたという。現在では、支所長や課長が旧町出身職員となっている以外は、出身に関係なく配属されている。

このような体制のもとで、各支所では、住民基本台帳や戸籍、印鑑登録、各種福祉事業、市税等の収納といった様々な窓口サービスを提供しているほか、社会教育、文化振興、道路の管理・除雪といった事業を実施している。また、各支所の業務において重要な位置を占めているのが、地域自治協議会に対する支援である。地域自治協議会に関する仕組みづくりこそ、本庁の総合政策課が担っているが、それ以外の地域自治協議会に対する具体的な支援については、各支所の地域振興係が担っており、地域特性や各地域自治協議会の活動状況等に応じた柔軟な支援が展開されている。

## (2) 「平成の大合併」後の変化

それでは、2005年の朝来市誕生以来、支所の組織や所掌事務にどのような変化が見られるであろうか。図7-1が、朝来支所を例に、2005年4月1日の支所設置時点と2015年4月1日現在における組織や職員数の違いを表したものである。支所の設置当初、各支所では3課が置かれ、生野支所は25名、山東支所と朝来支所は22名の正

---

<sup>5</sup> 各支所が公民館を所管しているほか、生野支所では「生野書院」が、山東支所では「ヒメハナ公園」が支所の下に置かれている。

図7-1 朝来支所の組織と正規職員数の変遷

2005年4月1日				2015年4月1日			
課名	定数	係	定数	課名	定数	係	定数
支所長	1			支所長	1		
市民課	10		-	地域振興課	9	市民福祉係	4
地域振興課	6	公民館	1 (3)			地域振興係	4
産業建設課	5		-			公民館	0 (3)
合計	22			合計	10		

注：「公民館」欄における括弧内の数値は、併任を含めた職員数。

出典：広報朝来2005年4月号、朝来市提供資料を基に作成。

規職員を擁していた<sup>6</sup>が、現在では、前述のように1課2係体制、正規職員数10名へと支所の組織が縮小している。

その一方で、所掌事務の観点からは、合併後に大きな変化はないという。このことは、現市長が初当選を果たした際に、「支所の充実」を公約に掲げたことが大きい。支所機能を重視する姿勢を表すものとして、2つの取組みを挙げることができる。第一に、「支所提案型地域活性化事業」である。この事業は、各支所が新たな発想・視点で創意工夫を凝らした事業を提案することで、活力と魅力にみちた地域づくりを推進しようとするものであり、空き家を活用したUIターン事業や都市と農村の交流事業、耕作放棄田対策といった事業が支所から提案され、実施に移されている。2011年度から3年に渡って実施された後<sup>7</sup>、支所提案自体は廃止されたが、この間に

<sup>6</sup> 広報朝来2005年4月号、10頁を参照。

<sup>7</sup> なお、当初予算額は、2011年度は30,952千円、2012年度は29,927千円、2013年度は24,202千円となっている（朝来市記者発表資料「施政方針並びに施策の概要」の各年度版）。

成果が出た個々の事業については、現在も継続して実施されている。

第二に、和田山地域振興課の新設である。本庁の所在する旧和田山町には支所が存在せず、従来は本庁の総合政策課が総括部門に加えて旧和田山町内の地域自治協議会の支援を担当していたが、地域の実情に即した支援を展開していくために、現市長の初当選後間もない2009年10月に、各支所の地域振興部門と同様の機能を担う部署として和田山地域振興課が設置された。

すでに述べたように、朝来市では、人口減少と財政状況の悪化が深刻化しており、市行政全体の定員削減を余儀なくされている。そのなかで、支所の職員数も減少傾向にあるが、朝来市では支所の所掌事務をできる限り残しつつ、地域自治協議会との協働を進めることで、地域の公共サービスを維持しようとしている<sup>8</sup>。それでは、朝来市における独自の地域自治システムとはどのようなものであり、そのもとでいかに協働が進められているのであろうか。以下では、「地域への分権」の状況を検討したい。

### 3 地域自治協議会の設立と地域協働の推進 － 「地域への分権」の現状－

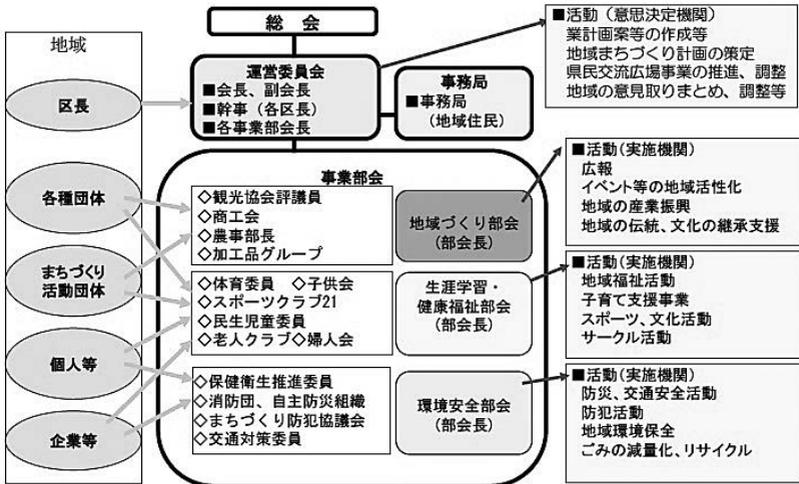
#### (1) 地域自治協議会の設立状況

前述のとおり、朝来市においては、自治基本条例を設置根拠として地域自治協議会が設立されている。まず、地域自治協議会の組織について確認しよう。

---

<sup>8</sup> 一例として、朝来市では、住民票の発行といった窓口サービスの地域自治協議会への委託が検討されたことがあったという。発行数が少なくかえって非効率になることから、実際には委託はなされなかったが、朝来市の危機感や協働に対する広範な検討状況を表すエピソードとして興味深い。

図7-2 地域自治協議会のイメージ



出典：朝来市提供資料。

図7-2が、先に言及した第一次懇話会が示した地域自治協議会のイメージ図である。ここから、地域自治協議会が、当該小学校区で活動する区（朝来市における自治会の呼称）や各種団体、さらには個人や企業を結集させる組織として想定されていることがわかる。また、多くの自治体の協議会型住民自治組織と同様に、地域課題に応じて部会が置かれており、この部会が事業のあり方を議論する場になるとともに、事業の実施主体ともなっている。実際には、協議会ごとに策定された規約に基づいて組織が設計されており、したがって協議会ごとに組織体制は異なるが、これらの点はいずれの協議会においても共通している。また、当然のことではあるが、いずれの協議会においても、自治基本条例に規定されている地域代表性、民主性・透明性、開放性の要件を満たすように規約を策定している。

次に、地域自治協議会の設立状況をまとめたのが、表7-1である。現在、市内のすべての地域において地域自治協議会が設立されてい

表7-1 地域自治協議会の設立状況

旧町名	小学校区	協議会名	設立年月日	世帯数	人口	高齢化率	集落数
生野	生野	いくの地域自治協議会	H20.6.28	1,133	2,946	35.13	14
	奥銀谷	奥銀谷地域自治協議会	H20.5.24	433	924	45.02	8
和田山	糸井	糸井地域自治協議会	H20.2.24	1,060	2,868	29.43	15
	大蔵	大蔵地域自治協議会	H20.3.23	1,294	3,351	29.39	12
	和田山	和田山地区地域自治協議会	H20.9.28	2,046	5,191	25.64	15
	東河	東河地区協議会	S30年代	557	1,651	23.20	9
	竹田	竹田地域自治協議会	H20.3.23	1,207	3,232	33.48	19
山東	梁瀬	梁瀬地域自治協議会	H20.9.28	1,263	3,359	30.90	19
	粟鹿	粟鹿地域自治協議会	H20.7.27	467	1,241	36.42	10
	与布土	与布土地域自治協議会	H19.6.17	503	1,301	37.28	10
朝来	中川	朝来地域自治協議会	H19.12.23	1,071	2,778	33.73	11
	山口			1,271	3,390	36.78	19

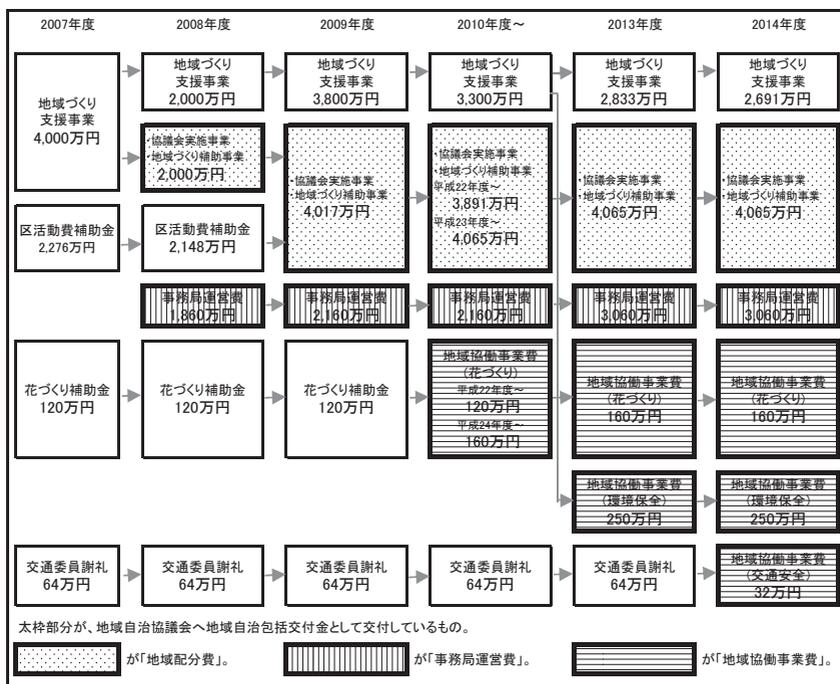
出典：朝来市提供資料。

る。そのほとんどが小学校区単位で設立されているが、旧朝来町のみ旧町域を区域として、2つの小学校区を包含するかたちで地域自治協議会が設立されている。また、与布土地域を皮切りに、2007～2008年度にかけて各地域で協議会が設立されたことはすでに述べたとおりであるが、東河地域においては、従来から独自に協議会組織が設置され活動を展開しており、この表においても設立年が昭和30年代と記載されている。

## (2) 地域自治包括交付金を通じた地域協働の推進

このように設立された地域自治協議会が、「地域協働の基盤」として地域活動を展開しているわけであるが、その活動内容を把握するうえでは、朝来市における一括交付金制度である「地域自治包括交付金」（以下、単に「交付金」という。）が重要となる。なぜなら、この交付金が地域自治協議会の主要な財源となっているのみならず、市行政から地域自治協議会に対して一定の権限を付与する仕組みにもなっているからである。

図7-3 地域自治包括交付金への移行状況



出典：朝来市提供資料を基に筆者作成。

図7-3が、従来の個別補助金から交付金へと切り替えられている状況を示したものである。この図からまずわかることは、年を追うごとに、交付金に組み込まれる補助金が増加している点であり、2014年度には全地域の総額で1億846万円に上っている。この交付金は、その算定根拠と支出対象から大きく3つに分けて考えることができる<sup>9</sup>。

第一に、協議会実施事業や地域づくり補助事業の財源となるものであり、差し当たりこれを「地域配分費」と呼んでおきたい。地域

<sup>9</sup> 以下の記述にあたっては、「朝来市地域自治包括交付金交付要綱」及び「朝来市地域自治包括交付金の執行等取り扱い要領」を参照。

配分費は、交付金の総予算額から後述の事務局運営費と地域協働事業費を差し引いた額を、均等割・人口割・面積割を用いて配分するものである。

この地域配分費の最大の特徴は、各協議会が用途を自ら決定できる点にある。朝来市の要領では、地域配分費の用途として、2つの事業が想定されている。まず「協議会実施事業」である。これは、地域自治協議会が自ら実施する事業であり、当然ながら協議会が自ら事業を企画し、その財源として交付金を活用することができる。次に、「地域づくり補助事業」である。この事業は、図7-3のうち交付金に組み込まれていない「地域づくり支援事業」との関係が深い。すなわち、従来から存在している地域の環境整備に係るハード事業に対する各種補助のうち、協議会に財源と決定権を委ねたものが地域づくり補助事業であり、引き続き市行政が補助を行うものが地域づくり支援事業となっている。両事業の補助対象をまとめたものが表7-2である。この表から、ハード整備にあたって何らかの許認可や指導が必要なものは引き続き市行政が担っているが、それ以外のものについては地域づくり補助事業に移行していることがわかる。

地域づくり補助事業においては、各協議会が補助要綱を作成し、それに従って補助金を交付することとなるが、ここで強調しておく

表7-2 地域づくり補助事業への移行状況

協議会に申請する事業 (地域づくり補助事業)	市行政に申請する事業 (地域づくり支援事業)
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ゴミ集積施設整備</li> <li>・案内板整備</li> <li>・掲示板整備</li> <li>・水路等清掃整備</li> <li>・防犯施設整備</li> <li>・防災資機材整備</li> <li>・地域団体等への活動補助</li> <li>・区コミュニティ活動補助</li> <li>・広場等整備</li> <li>・緑化等整備</li> <li>・分別集積施設整備</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・公衆用トイレ整備</li> <li>・有害鳥獣侵入防止柵整備</li> <li>・地域内道路整備</li> <li>・農業用道路整備</li> <li>・地縁団体認可申請</li> <li>・NPO法人設立認可申請</li> <li>・生活用水路整備</li> <li>・農業用水路整備</li> <li>・特認事業</li> <li>・共同施設等整備</li> <li>・災害防止等整備</li> <li>・生活飲料水供給整備</li> </ul>

出典：朝来市提供資料を基に筆者作成。

たいのが、補助金の交付先や金額の決定のみならず、補助自体を行うかどうかについても、協議会の決定に委ねられている点である。また、補助対象事業についても、市の要領に例示されているもののほか、独自に新たな事業を追加することも可能となっている。

なお、地域づくり補助事業では、ハード事業に対する補助のほか、「地域団体等への活動補助」と「区コミュニティ活動補助」が含まれている。前者は、協議会を構成する複数の区や各種団体等が実施する事業（ソフト事業）に対する補助であり、後者は協議会を構成する区それ自体に対する補助であるが、いずれもハード事業の場合と同様、補助金を交付するかどうかを含めて協議会の決定に委ねられている<sup>10</sup>。このように、「地域配分費」は、協議会に対して財源と決定権を付与する、ある種の権限移譲を行うものと捉えることができよう。

第二に、「事務局運営費」である。これは、協議会の事務局員を雇用するための経費であり、一小学校区あたり280万円を上限に交付される。地域配分費と異なり、事務局員を雇用することが要件となっているほか、雇用経費以外の支出は認められていない点で自由度は低い。自主財源や地域配分費から財源を追加して事務局体制を充実させることが可能となっており、協議会に一定の自由度を持たせている。

第三に、「地域協働事業費」である。これは、従来市行政が直接執行していた事業のなかで、地域が主体となった方がより効果的・効率的に執行できるものについて、その経費を交付するものであり、具体的には、「花いっぱいのみちづくり事業」、「地域環境保全事業」、

---

<sup>10</sup> なお、市の要領では、両者ともに補助対象団体に対して10%以上の自己財源の確保を求めることが補助率の要件となっている。

「交通安全事業」がある。この経費も、事務局運営費と同様に目的外の支出が認められていないが、各事業の具体的な執行方法については協議会が決定することができる。また、自主財源や地域配分費から財源を追加できる点も、事務局運営費と同様である。

以上のように、従来の補助メニューが幅広く地域自治包括交付金に組み込まれており、その使途の決定が地域自治協議会に委ねられている。とりわけ、地域配分費において、ハード事業に対する補助や区に対する助成など、変更の際して合意形成が困難と思われる事業の権限が地域自治協議会に付与され、かつ自由度が極めて高く設計されている点は特筆に値しよう。実際に、この交付金を活用して、高齢者の見守りや買い物支援、地域での学童保育の実施、遊休農地の活用、地域の特産品づくりなど、多様な地域活動が生まれており、地域住民の暮らしを守り、豊かにしつつある。

## 4 朝来市の都市内分権におけるガバナンス

前章で述べたとおり、本書では、本庁と地域機関、住民自治組織、地域住民、さらには自治体議会といった多様なアクターによるガバナンスのあり方に着目してきた。以下では、これまでの検討を踏まえて、朝来市における諸アクターの関係性を素描してみたい。

### 本庁と地域機関の関係

朝来市では、合併前の旧3町に支所が設置されており、市行政の定員適正化のなかで職員数こそ減少傾向にあるものの、所掌事務をできる限り支所に残している。また、裁量的予算については、「支所提案型地域活性化事業」が3年間に渡って行われたことを除いて特段の予算はないが、道路の修復等のハード整備のうち軽微なもの

については、迅速な対応を図るために支所の権限で執行可能な予算が準備されている。

本章の関心からは、地域自治協議会の支援における本庁と地域機関の関係が重要となる。この点については、制度検討などの総括部門を本庁（総合政策課）が担い、地域機関（支所及び和田山地域振興課<sup>11</sup>）が主体的に協議会に対する支援を担う形で、相互に役割分担が図られている。また、個々の事業に関して、協働による事業実施や協議会への委託等を行う場合には、本庁の総合政策課を介さずに各担当課が地域自治協議会と直接協議を行い、事業の内容や権限・財源の移譲について検討する形がとられている。これは、先に確認した地域協働の原則のうち「できることから始める」原則に基づくもので、各協議会が横並びではなく、地域の実情に応じて柔軟に協働や委託を進めていくことを企図したものである。

## 行政と住民自治組織の関係

繰り返しになるが、各支所及び和田山地域振興課が地域自治協議会に対する各種支援や情報提供を担っているほか、財政的支援として地域自治包括交付金が各協議会に交付されている。また、人的支援としては、地域自治協議会の設立・運営支援のために配置されていた地域担当職員が、2010年に「地域支援PJ」、2012年からは「地域協働推進PJ」へと名称を変え、各小学校区3名を基本として配置されており、引き続き協議会の運営支援にあたっている。しかしながら、朝来市では、すでに多くの地域において地域自治協議会の必要性が広く共有され、主体的な運営が行われており、この地域協働

---

<sup>11</sup> 和田山地域振興課は、組織体制上は本庁の市民文化部の下に設置されており、本書で定義する「地域機関」には該当しないが、旧和田山町内の地域自治協議会の支援主体であるという機能面に着目して、ここでは地域機関の1つとして扱っている。

推進PJは役割を終えつつあるという。朝来市では、行政が住民自治組織を支援するという段階から、行政と住民自治組織が対等に将来のまちづくりや政策の方向性を考え、協力して政策を実施していく段階へと移行しつつあるといえよう。

## 住民自治組織と議会・議員の関係

地域自治協議会と議会・議員は、関係条例の改正や予算審議を除けば、制度上の関係性を有しておらず、協議会の活動や地域自治包括交付金の使途等を監視する特段の仕組みは存在していない。また、地域自治協議会の制度化にあたって、議会において特段の反対意見は出されておらず、まちの将来に対する危機感や地域自治協議会の必要性が議会においても広く共有されていることが伺えよう。

なお、各地域自治協議会の規約において、議員を顧問やオブザーバーに充てている事例はないが、地域住民として、協議会の部会員や部会長となって活動している議員も少なくない。

## 地域における住民の合意形成

地域自治協議会と住民の関係については、自治基本条例において地域代表性、民主性・透明性、開放性が要件として掲げられているほか、具体的な組織体制は各協議会の規約に定められている。それでは、これらの要件を満たすために、各協議会では具体的にどのような組織体制をとっているのだろうか。規約の内容は協議会ごとに異なるが、3つの重要な共通点を見て取ることができる。

第一に、いずれの協議会においても、原則として当該地域のすべての住民と地域で活動する団体が協議会の会員とされている点である。これは、自治基本条例の要件のうち「地域代表性」に該当するものであり、すべての住民が会員となることで、協議会が地域の総

意を反映した組織となることが期待されている。

第二に、協議会の意思決定機関として総会が設置されている点であり、自治基本条例の要件のうち「民主制・透明性」に該当する。総会の構成員については、多くの協議会が会員によって総会を構成しているが、規模の大きな協議会では、会員から選出された代表者によって総会を構成する（代議員制）場合もある。前者の協議会では、会員（地域住民）であれば誰でも総会に出席し、意思表示を行うことが可能となっている<sup>12</sup>。一方、後者の協議会では、区から数名の代議員を選出することが多い。

第三に、地域自治協議会では、地域課題について議論する場として、また事業の実施主体として分野別に部会が設置されているが、この部会もまた会員によって構成されている。これは、自治基本条例の要件のうち「開放性」に該当するものである。一般的に、自治会・町内会では「世帯加入の原則」が採られており、主に世帯主が自治会・町内会の活動を担っているが、担い手不足や高齢化が共通の課題となっている。この点、地域自治協議会では、会員（地域住民）であれば誰でも部会の構成員になることができ、実際に従来あまり地域活動に関わりを有してこなかった女性や若者が活動の担い手として活躍している。こうした傾向は、協議会型住民自治組織を設置している多くの自治体に共通しており、協議会型組織設置の意義のひとつであるといつてよいであろう。

---

<sup>12</sup> なお、与布土地域自治協議会では、認可地縁団体の法人格を取得しており、18歳以上の住民を構成員名簿に記載している。この構成員名簿を基に、総会前に議案書が会員に回覧され、会員は総会に出席するか他の会員に委任するかを意思表示する形式が採られている。

## むすびにかえて－今後の課題と展望－

朝来市では、平成の大合併後のまちづくりの基本方針として「自考・自行、共助・共創のまちづくり」を掲げ、単なる審議機関ではなく地域が自ら考え行動していく組織とするために、また旧町単位ではなく住民により身近な小学校区単位で組織化を図っていくために、法律上の地域審議会や合併特別区・地域自治区制度を用いない独自の都市内分権制度を模索してきた。

朝来市の取組みの最大の特徴は、地域自治包括交付金の設計に端的に表れているように、地域自治協議会に対して大胆な権限移譲を進めていることであろう。そして、朝来市の継続的な取組みを支えているのが、自治基本条例である。もちろん、自治基本条例に地域自治協議会を明記することによって、ただちに都市内分権を促進する直接的な効果が得られるわけではない。しかしながら、自治基本条例の存在が、協議会に携わる地域住民に対しては一過性の取組みではないという安心感とやりがいを与え、行政職員に対しては様々な事業を展開していくうえで協議会の存在を意識するきっかけを与えており、結果として市の政策の一貫性につながっていることもまた事実であろう。

しかしながら、このような地域住民に対する大胆な権限移譲は、それが行政主導で進められた場合、行政による地域への負担転嫁ととられ、行政と地域の対立をもたらす危険性をはらんでいる。朝来市の取組みが奏功しているのは、独自の都市内分権の仕組みを構築していくうえで地域自治協議会との議論と合意形成を重視してきたことが大きい。その背景として2つの要因が考えられる。

第一に、将来のまちづくりに対する危機意識の共有である。繰り返しになるが、朝来市では高齢化と人口減少、さらには財政状況の

悪化が深刻化しており、他の多くの自治体と同様に、ともすればそれ以上に、行政の効率性と公共サービスの維持を両立することが喫緊の課題となっている。行政・議会・地域住民がこうした状況に対する危機感を広く共有していることが、地域の主体的な取り組みやそれに対する行政の充実した支援を可能にする原動力となっている。

第二に、地域と行政の距離感の近さである。朝来市は合併したとはいえ、市内の小中学校区の数12とそれほど多くなく、行政が各地域の実情を把握することが可能となっている。また、各支所が地域自治協議会の支援主体となっていることも、日常的なコミュニケーションの醸成に寄与している。

繰り返しになるが、朝来市では、行政が住民自治組織を支援する段階から、行政と住民自治組織が対等に政策の方向性を考え、協力して政策を実施していく段階へと移行しつつある。近年では、国においても、地域に協議会組織を設け、公共サービスの決定や実施において参加・協働を進めるという政策志向が様々な行政分野において見られており、今後こうした傾向が続くことが予想される<sup>13</sup>。このように考えると、あらゆる政策分野において、行政と地域自治協議会が政策形成過程と政策実施過程の両面で協働する体制をいかに構築していくかが今後の課題となるであろう。一方で、政策分野によって、住民自治組織との協働の重要性に対する理解に温度差があることも事実である<sup>14</sup>。行政にあっては担当課の、地域自治協議

---

<sup>13</sup> すでに多くの自治体で取り組みが進められている「地域包括ケア」のほか、文部科学省の「学校運営協議会（コミュニティ・スクール）制度」や、国土交通省の「ロードマネジメント組織」のモデル事業等を挙げることができる。地域包括ケアを例にすると、朝来市では、区域を分けずに市内全域を管轄する地域包括支援センターを設置している。一方で、地域自治協議会においても、高齢者の見守りや地域デイサービス等の福祉事業が実施されており、地域包括支援センターと地域自治協議会の協働関係を構築することが不可欠となる。この点は総合政策課でも意識されており、地域包括支援センターに対して働きかけを行っているという。

会にあっては部会の縦割りを超えて、各政策分野における協働のノウハウを共有していくことが、今後の取組みの成功の鍵を握っているように思われる。

朝来市では、2011年度から2か年に渡って設置された「第三次分権型社会システム検討懇話会」において、地域協働のまちづくりを推進するための実践計画が検討され、その成果は「朝来市地域協働アクションプラン」として取りまとめられている。このアクションプランでは、朝来市における分権型地域自治システムの柱として、「これまでの地域自治活動（団体）を尊重しながら、改善する必要が生じれば柔軟に改善する」ことが掲げられている。前述した課題をはじめとする様々な難問に対して、今後も朝来市において柔軟かつ大胆な取組みが模索され、地域自治のさらなる深化につながっていくことを期待して、本章のむすびにかえたい。

## 【参考文献】

- ・相川康子（2011）「朝来市の分権型地域自治システム」中川幾郎編著『地域自治のしくみと実践』学芸出版社、111～124頁
- ・生野町（2003）「協働の地域づくり生野塾から住民主体のまちづくりへ」月刊『地方自治職員研修』編集部編『地方自治職員研修臨時増刊号74 住民参加の考え方・すすめ方』公職研、162～167頁
- ・月刊ガバナンス取材レポート（2015）「地域おこし協力隊を活用して市民自治のまちづくりを強化－兵庫県朝来市」ガバナンス

---

<sup>14</sup> この点について、第4章では、各政策分野における地域別計画の策定状況と、計画策定過程における住民自治組織の参加の状況を分析しているが、政策分野によって取組みに差異が見られた。

ス171号、36～38頁

- ・月刊ガバナンス取材レポート（2013）「自分たちのまちは自分たちで創る 地域自治協議会による住民自治を推進－兵庫県朝来市」ガバナンス150号、30～32頁

### 【参考資料】

- ・朝来市「朝来市自治基本条例逐条解説書」（<http://www.city.asago.hyogo.jp/cmsfiles/contents/0000000/295/jichikihonjyourei-kaisetu.pdf>）
- ・朝来市「朝来市地域協働アクションプラン」（<http://www.city.asago.hyogo.jp/cmsfiles/contents/0000003/3229/action.pdf>）
- ・朝来市「朝来市地域自治包括交付金の執行等取り扱い要領」（<http://www.city.asago.hyogo.jp/cmsfiles/contents/0000000/137/koufukin-youryou.pdf>）
- ・朝来市例規集（[http://www.city.asago.hyogo.jp/reiki/reiki\\_menu.html](http://www.city.asago.hyogo.jp/reiki/reiki_menu.html)）
- ・生野町・和田山町・山東町・朝来町合併協議会「新市まちづくり計画」（<http://www.city.asago.hyogo.jp/cmsfiles/contents/0000004/4337/sinsikensetukeikaku.pdf>）
- ・第二次分権型社会システム検討懇話会・朝来市「朝来市地域協働の指針」（<http://www.city.asago.hyogo.jp/cmsfiles/contents/0000000/293/kyoudounoshishin.pdf>）

# 資料編



# 資料編 1

## 都市自治体における『都市内分権』の現状と 課題に関するアンケート 集計結果

---

公益財団法人日本都市センター研究室 研究員  
三浦 正士

# 1 「地域機関」に関するアンケート 集計結果

## [調査の概要]

調査対象	全 813 市区 (790 市、23 特別区)
調査期間	2015 年 8 月 3 日～ 8 月 31 日
調査方法	各市区宛てに調査票を郵便にて送付 回答は電子メールにて回収
回収率	430 市区 (52.9%)

## [調査における用語の定義]

### 1-1 「地域機関」

自治体の区域内に複数設置され、住民の権利義務に係る何らかの行政機能や決定権限を付与された行政機関（自治体行政機構の中に位置づけられたもの）をいう。ただし、「指定都市の区」（地方自治法 252 条の 20）を除く。

### 1-2 「支所等」

地方自治法 155 条 1 項に基づく「支所」及び「出張所」、地方自治法 202 条の 4 もしくは合併特例法 23 条に基づく「地域自治区」のいずれかに該当する「地域機関」をいう。

### 1-3 「その他の地域機関」

「地域機関」のうち、「支所等」に該当しないすべての機関をいう。

### 2-1 「地縁型住民自治組織」

自治会・町内会など、比較的狭い区域で、住民相互の親睦や地域課題に取り組むために組織された任意の団体及びその連合会等をいう。

### 2-2 「協議会型住民自治組織」

自治会・町内会、ボランティア団体、NPO、PTA、企業等の多様な主体による、地域課題の解決のための組織をいう。

## [集計結果]

### 1 「地域機関」の設置状況について

Q1 貴市の本庁及び本庁以外の施設・機関の職員数について、下欄にご記入ください。

注1：本問の「職員」は、一般職に属する職員（ただし、教育、消防及び公営企業の職員を除く。）を対象としています。

注2：「正規職員」の欄には職員定数条例上の「定数」に含まれる職員を、「その他の職員」の欄には職員定数条例上の「定数」に含まれない職員（臨時職員・非常勤職員等）の人数をご記入ください。

注3：「過去の職員数」は、「平成の合併」を行っていない場合は10年前（2005年4月1日時点）、「平成の合併」を行った場合は合併時点（複数回合併を行った場合は最後の合併時点）の職員数についてご記入ください。

		合併自治体 (n=231) (有効回答数：163)		非合併自治体 (n=199) (有効回答数：111)		計 (n=430) (有効回答数：274)	
		現在	過去	現在	過去	現在	過去
本庁	正規職員数	471.3	494.7	452.1	464.2	463.5	482.3
	(増減率)	-4.7%		-2.6%		-3.9%	
	その他の職員数	192.7	138.4	125.2	78.2	165.4	114.0
	(増減率)	39.2%		60.1%		45.0%	
本庁以外	正規職員数	306.9	431.5	356.4	451.6	327.0	439.6
	(増減率)	-28.9%		-21.1%		-25.6%	
	その他の職員数	291.4	239.0	247.7	203.3	273.7	224.5
	(増減率)	21.9%		21.8%		21.9%	

注：本表は、正確に増減率等を算出するために、現在の正規職員数とその他の職員数、過去の正規職員数とその他の職員数のすべてに回答いただいた自治体（274市区）の数値のみを用いて作成している。

Q2 貴市では、現在、「地域機関」を設置していますか。あてはまるものをすべてお選びください。

選択肢	合併自治体 (n=231)		非合併自治体 (n=199)		計 (n=430)		
	回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合	
①「支所等」のうち、「支所」及び「出張所」について							
1	地方自治法 155 条 1 項に基づく「支所」を設置している	180	77.9%	48	24.1%	228	53.0%
2	地方自治法 155 条 1 項に基づく「出張所」を設置している	78	33.8%	76	38.2%	154	35.8%
3	「支所」と「出張所」のいずれも設置していない	33	14.3%	88	44.2%	121	28.1%
②「支所等」のうち、「地域自治区」について							
1	地方自治法 202 条の 4 に基づく「地域自治区の事務所」を設置している	11	4.8%	0	0.0%	11	2.6%
2	合併特例法 23 条に基づく「地域自治区の事務所」を設置している	9	3.9%	0	0.0%	9	2.1%
3	「地域自治区の事務所」を設置していない	212	91.8%	199	100.0%	411	95.6%
③「その他の地域機関」について							
1	「その他の地域機関」を設置している	208	90.0%	182	91.5%	390	90.7%
2	「その他の地域機関」を設置していない	13	5.6%	12	6.0%	25	5.8%

## 2 「支所」について

Q3 貴市における支所の設置数及び職員数について、下欄にご記入ください。

注 1：本問の「職員」は、一般職に属する職員（ただし、教育、消防及び公営企業の職員を除く。）を対象としています。

注 2：「正規職員」の欄には職員定数条例上の「定数」に含まれる職員を、「その他の職員」の欄には職員定数条例上の「定数」に含まれない職員（臨時職員・非常勤職員等）の人数をご記入ください。

選択肢	合併自治体 (n=180)	非合併自治体 (n=48)	計 (n=228)
設置数 (1 市区あたり平均)	4.5	3.6	4.1
正規職員数 (1 支所あたり平均)	15.9	7.2	11.5
その他の職員数 (1 支所あたり平均)	6.4	3.2	4.8

Q4 貴市では、支所によって、支所長の職位や支所の所掌事務が異なっていますか。あてはまるものを一つお選びください。

選択肢		合併自治体 (n=180)		非合併自治体 (n=48)		計 (n=228)	
		回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
1	支所によって、支所長の職位や支所の所掌事務が異なる	57	31.7%	11	22.9%	68	29.8%
2	すべての支所で、支所長の職位や支所の所掌事務は同じである	123	68.3%	37	77.1%	160	70.2%
無回答		0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%

SQ 支所によって、支所長の職位や支所の所掌事務が異なるのは、どのような理由によるものですか。あてはまるものをすべてお選びください。

選択肢		合併自治体 (n=57)		非合併自治体 (n=11)		計 (n=68)	
		回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
1	総合支所を設置しており、他の支所との間で差異を設けている	17	29.8%	1	9.1%	18	26.5%
2	合併前の旧市町村の間で差異を設けている	19	33.3%	0	0.0%	19	27.9%
3	利用者数や地理的条件等により、支所間で差異を設けている	28	49.1%	6	54.5%	34	50.0%
4	その他	7	12.3%	6	54.5%	13	19.1%

(その他の主な内容)

- ・ 支所長の職位は同じであるが、本庁組織として出先機関を総合支所に設置しているため、未設置の支所との間で差異が生じている。
- ・ 支所長個人の経験等によって職位が異なる場合がある。
- ・ 合併前の取組事業により事務分掌が異なる。

Q5 貴市における支所長の職位について、あてはまるものを一つお選びください。

○差異を設けていない場合

選択肢		合併自治体 (n=123)		非合併自治体 (n=37)		計 (n=160)	
		回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
1	部長級	45	36.6%	2	5.4%	47	29.4%
2	課長級	46	37.4%	19	51.4%	65	40.6%
3	係長級	2	1.6%	8	21.6%	10	6.3%
4	その他	28	22.8%	6	16.2%	34	21.3%
無回答		2	1.6%	2	5.4%	4	2.5%

(その他の主な内容)

- ・ 課長補佐級、副課長級
- ・ 次長級、副部長級
- ・ 現在は「支所長」という職を設置していない。

○差異を設けている場合

- ・ 最大の支所

選択肢		合併自治体 (n=57)		非合併自治体 (n=11)		計 (n=68)	
		回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
1	部長級	29	50.9%	4	36.4%	33	48.5%
2	課長級	17	29.8%	4	36.4%	21	30.9%
3	係長級	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
4	その他	9	15.8%	3	27.3%	12	17.6%
無回答		2	3.5%	0	0.0%	2	2.9%

- ・ 最小の支所

選択肢		合併自治体 (n=57)		非合併自治体 (n=11)		計 (n=68)	
		回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
1	部長級	5	8.8%	2	18.2%	7	10.3%
2	課長級	30	52.6%	2	18.2%	32	47.1%
3	係長級	4	7.0%	4	36.4%	8	11.8%
4	その他	16	28.1%	3	27.3%	19	27.9%
無回答		2	3.5%	0	0.0%	2	2.9%

(その他の主な内容)

- ・ 【最大】次長級、副部長級
- ・ 【最小】課長補佐級、主幹級

Q6 貴市の支所は、どのような事務を分掌していますか。あてはまるものをすべてお選びください。

○差異を設けていない場合

	選択肢	合併自治体 (n=123)		非合併自治体 (n=37)		計 (n=160)	
		回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
1	住民基本台帳に関する事務	117	95.1%	33	89.2%	150	93.8%
2	戸籍に関する事務	116	94.3%	34	91.9%	150	93.8%
3	印鑑登録に関する事務	116	94.3%	33	89.2%	149	93.1%
4	市税等の収納に関する事務	114	92.7%	25	67.6%	139	86.9%
5	国民健康保険、国民年金に関する事務	115	93.5%	26	70.3%	141	88.1%
6	広報・市民相談の窓口	86	69.9%	14	37.8%	100	62.5%
7	福祉関係事業の窓口	110	89.4%	15	40.5%	125	78.1%
8	土木・建築事業の窓口	74	60.2%	4	10.8%	78	48.8%
9	まちづくり等の企画調整に関する事務	36	29.3%	0	0.0%	36	22.5%
10	所管する公共施設の運営・管理に関する事務	96	78.0%	11	29.7%	107	66.9%
11	地域の歴史や文化の伝承、地域の催しの支援に関する事務	62	50.4%	7	18.9%	69	43.1%
12	地域に関する計画等の策定に関する事務	28	22.8%	0	0.0%	28	17.5%
13	地縁型住民自治組織の活動支援に関する事務	63	51.2%	11	29.7%	74	46.3%
14	ボランティア団体、NPO等の活動支援に関する事務	26	21.1%	3	8.1%	29	18.1%
15	協議会型住民自治組織の活動支援に関する事務	42	34.1%	5	13.5%	47	29.4%
16	その他	20	16.3%	9	24.3%	29	18.1%

(その他の主な内容)

- ・ 教育委員会に関する一部の所掌事務の窓口業務、埋火葬の許可、防災に関する事務、農林水産業・商工業・観光の振興に関する事務、環境保全に関する事務、財産区に関する事務

○差異を設けている場合

・最大の支所

選択肢	合併自治体 (n=57)		非合併自治体 (n=11)		計 (n=68)	
	回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
1 住民基本台帳に関する事務	56	98.2%	11	100.0%	67	98.5%
2 戸籍に関する事務	56	98.2%	11	100.0%	67	98.5%
3 印鑑登録に関する事務	56	98.2%	11	100.0%	67	98.5%
4 市税等の収納に関する事務	53	93.0%	8	72.7%	61	89.7%
5 国民健康保険、国民年金に関する事務	54	94.7%	9	81.8%	63	92.6%
6 広報・市民相談の窓口	36	63.2%	4	36.4%	40	58.8%
7 福祉関係事業の窓口	49	86.0%	2	18.2%	51	75.0%
8 土木・建築事業の窓口	38	66.7%	1	9.1%	39	57.4%
9 まちづくり等の企画調整に関する事務	25	43.9%	3	27.3%	28	41.2%
10 所管する公共施設の運営・管理に関する事務	47	82.5%	9	81.8%	56	82.4%
11 地域の歴史や文化の伝承、地域の催しの支援に関する事務	36	63.2%	3	27.3%	39	57.4%
12 地域に関する計画等の策定に関する事務	26	45.6%	1	9.1%	27	39.7%
13 地縁型住民自治組織の活動支援に関する事務	40	70.2%	4	36.4%	44	64.7%
14 ボランティア団体、NPO等の活動支援に関する事務	13	22.8%	2	18.2%	15	22.1%
15 協議会型住民自治組織の活動支援に関する事務	32	56.1%	4	36.4%	36	52.9%
16 その他	7	12.3%	5	45.5%	12	17.6%

・最小の支所

選択肢	合併自治体 (n=57)		非合併自治体 (n=11)		計 (n=68)	
	回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
1 住民基本台帳に関する事務	56	98.2%	10	90.9%	66	97.1%
2 戸籍に関する事務	55	96.5%	10	90.9%	65	95.6%
3 印鑑登録に関する事務	55	96.5%	10	90.9%	65	95.6%
4 市税等の収納に関する事務	49	86.0%	9	81.8%	58	85.3%
5 国民健康保険、国民年金に関する事務	49	86.0%	9	81.8%	58	85.3%
6 広報・市民相談の窓口	26	45.6%	4	36.4%	30	44.1%
7 福祉関係事業の窓口	41	71.9%	3	27.3%	44	64.7%
8 土木・建築事業の窓口	20	35.1%	1	9.1%	21	30.9%
9 まちづくり等の企画調整に関する事務	14	24.6%	3	27.3%	17	25.0%
10 所管する公共施設の運営・管理に関する事務	28	49.1%	6	54.5%	34	50.0%
11 地域の歴史や文化の伝承、地域の催しの支援に関する事務	26	45.6%	3	27.3%	29	42.6%
12 地域に関する計画等の策定に関する事務	11	19.3%	1	9.1%	12	17.6%
13 地縁型住民自治組織の活動支援に関する事務	30	52.6%	4	36.4%	34	50.0%
14 ボランティア団体、NPO等の活動支援に関する事務	8	14.0%	2	18.2%	10	14.7%
15 協議会型住民自治組織の活動支援に関する事務	21	36.8%	4	36.4%	25	36.8%
16 その他	7	12.3%	6	54.5%	13	19.1%

(その他の主な内容)

- ・ 外国人に係る在留関係事務、各種証明書の郵送請求業務、市税に係る証明、防災無線の維持管理・運用、交通災害共済、道路及び河川等の維持管理等の初期対応及び連絡調整、スキー場・索道、選挙・農林業・商工観光に関する事務、農林業に係る関係課との連絡調整、財産区に関する事務

Q7 貴市では、地域におけるまちづくりに関して、支所長の裁量で執行可能な予算を設けていますか。あてはまるものを一つお選びください。

選択肢	合併自治体 (n=180)		非合併自治体 (n=48)		計 (n=228)	
	回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
1 すべての支所に設けている	43	23.9%	5	10.4%	48	21.1%
2 一部の支所に設けている	5	2.8%	1	2.1%	6	2.6%
3 設けていない	124	68.9%	41	85.4%	165	72.4%
無回答	8	4.4%	1	2.1%	9	3.9%

Q8 貴市では、支所の職員数が変化していますか。あてはまるものを一つお選びのうえ、増加・減少数を下欄にご記入ください。

注1：本問の「職員」は、一般職に属する職員（ただし、教育、消防及び公営企業の職員を除く。）を対象としています。

注2：「正規職員」の項目では職員定数条例上の「定数」に含まれる職員、「その他の職員」の項目では職員定数条例上の「定数」に含まれない職員（臨時職員・非常勤職員等）についてご記入ください。

注3：「平成の合併」を行っていない場合は10年前（2005年4月1日時点）から、「平成の合併」を行った場合は合併時点（複数回合併を行った場合は最後の合併時点）からの職員数の変化についてご記入ください。

選択肢	合併自治体 (n=180)		非合併自治体 (n=48)		計 (n=228)	
	回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
<b>①正規職員数</b>						
1 職員数が増加した	2	1.1%	6	12.5%	8	3.5%
2 職員数が減少した	172	95.6%	28	58.3%	200	87.7%
3 職員数は変化していない	5	2.8%	13	27.1%	18	7.9%
無回答	1	0.6%	1	2.1%	2	0.9%
<b>②その他の職員数</b>						
1 職員数が増加した	54	30.0%	18	10.0%	72	31.6%
2 職員数が減少した	70	38.9%	4	2.2%	74	32.5%
3 職員数は変化していない	20	11.1%	17	9.4%	37	16.2%
無回答	36	20.0%	9	5.0%	45	19.7%

選択肢	合併自治体	非合併自治体	全体
正規職員の増加数（1市区あたり平均）	6.0	14.8	10.4
正規職員の減少数（1市区あたり平均）	85.8	12.0	48.9
その他の職員の増加数（1市区あたり平均）	26.9	1.8	14.4
その他の職員の減少数（1市区あたり平均）	31.0	1.8	16.4

SQ1 (Q8の①で「1」を選択した方に伺います。) 貴市において、支所の正規職員数が増加した理由はどのようなものですか。あてはまるものをすべてお選びください。

選択肢		合併自治体 (n=2)		非合併自治体 (n=6)		計 (n=8)	
		回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
1	市全体の正規職員数の増加に伴い、支所に配置する正規職員を増員したため	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
2	「その他の職員」の正規職員への置き換えが進んだため	0	0.0%	1	16.7%	1	12.5%
3	支所の設置数の増加に伴い、支所に配置する正規職員を増員したため	0	0.0%	2	33.3%	2	25.0%
4	支所機能の拡充に伴い、支所に配置する正規職員を増員したため	1	50.0%	2	33.3%	3	37.5%
5	その他	1	50.0%	2	33.3%	3	37.5%

(その他の主な内容)

- ・ 合併当初は支所を置いていなかったが、新たに設置したため。
- ・ 所管する区域の人口が増加したため。

SQ2 (Q8の①で「2」を選択した方に伺います。) 貴市において、支所の正規職員数が減少した理由はどのようなものですか。あてはまるものをすべてお選びください。

選択肢		合併自治体 (n=172)		非合併自治体 (n=28)		計 (n=200)	
		回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
1	市全体の正規職員数の減少に伴い、支所に配置する正規職員を減員したため	140	81.4%	17	60.7%	157	78.5%
2	正規職員の「その他の職員」への置き換えが進んだため	32	18.6%	13	46.4%	45	22.5%
3	支所の設置数の減少に伴い、支所に配置する正規職員を減員したため	11	6.4%	1	3.6%	12	6.0%
4	支所機能の縮小に伴い、支所に配置する正規職員を減員したため	98	57.0%	5	17.9%	103	51.5%
5	その他	4	2.3%	2	7.1%	6	3.0%

(その他の主な内容)

- ・ 業務の電算化のため。
- ・ 事務事業の縮小による効率化のため。

Q9 貴市では、支所の新設・統合・廃止等によって、支所の設置数が変化していますか。あてはまるものを一つお選びのうえ、増加・減少数をご記入ください。

注：「平成の合併」を行っていない場合は10年前（2005年4月1日時点）から、「平成の合併」を行った場合は合併時点（複数回合併を行った場合は最後の合併時点）からの設置数の変化についてご記入ください。

選択肢	合併自治体 (n=180)		非合併自治体 (n=48)		計 (n=228)	
	回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
1 設置数が増加した	4	2.2%	2	4.2%	6	2.6%
2 設置数が減少した	14	7.8%	3	6.3%	17	7.5%
3 設置数は変化していない	157	87.2%	41	85.4%	198	86.8%
無回答	5	2.8%	2	4.2%	7	3.1%

選択肢	合併自治体	非合併自治体	全体
支所の増加数（1市区あたり平均）	1.5	1.0	1.3
支所の減少数（1市区あたり平均）	1.9	5.7	3.8

SQ1（Q9で「1」を選択した方に伺います。）貴市において、支所の設置数を増加させた理由はどのようなものですか。あてはまるものをすべてお選びください。

選択肢	合併自治体 (n=4)		非合併自治体 (n=2)		計 (n=6)	
	回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
1 地域においてきめ細やかな行政サービスを実施するため	3	75.0%	2	100.0%	5	83.3%
2 地域の人口増加等によって、新たに支所を設置する必要性が生じたため	0	0.0%	1	50.0%	1	16.7%
3 交通環境の悪化や高齢化等への対応策として、住民の利便性を向上させるため	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
4 地域における住民、各種団体の活動に対する支援を充実させるため	1	25.0%	1	50.0%	2	33.3%
5 出張所や連絡所、その他の地域機関等を支所に改組したため	1	25.0%	0	0.0%	1	16.7%
6 その他	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%

SQ2 (Q9で「2」を選択した方に伺います。) 貴市において、支所の設置数を減少させた理由はどのようなものですか。あてはまるものをすべてお選びください。

選択肢		合併自治体 (n=14)		非合併自治体 (n=3)		計 (n=17)	
		回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
1	支所の統合・廃止によって、行政経費の削減を図るため	8	57.1%	1	33.3%	9	52.9%
2	支所の統合・廃止によって、集中的な管理による事務の効率化や専門性の向上を図るため	8	57.1%	1	33.3%	9	52.9%
3	地域の人口減少等によって、支所の利用者数が減少したため	1	7.1%	1	33.3%	2	11.8%
4	交通環境の改善やコンビニ交付の導入等によって、支所の必要性が低下したため	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
5	支所を出張所や連絡所、その他の地域機関等に改組したため	5	35.7%	1	33.3%	6	35.3%
6	施設の老朽化等により、支所の維持が困難になったため	1	7.1%	0	0.0%	1	5.9%
7	その他	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%

Q10 貴市では、支所に追加された所掌事務がありますか。あてはまるものを一つお選びください。

注：「平成の合併」を行っていない場合は10年前（2005年4月1日時点）から、「平成の合併」を行った場合は合併時点（複数回合併を行った場合は最後の合併時点）からの所掌事務の変化についてご記入ください。

選択肢		合併自治体 (n=180)		非合併自治体 (n=48)		計 (n=228)	
		回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
1	すべての支所に追加された事務がある	17	9.4%	9	18.8%	26	11.4%
2	一部の支所に追加された事務がある	9	5.0%	2	4.2%	11	4.8%
3	追加された所掌事務はない	150	83.3%	36	75.0%	186	81.6%
無回答		4	2.2%	1	2.1%	5	2.2%

SQ1 (Q10で「1」「2」のいずれかを選択した方に伺います。) 貴市では、どのような所掌事務が追加されましたか。あてはまるものをすべてお選びください。

選択肢	合併自治体 (n=26)		非合併自治体 (n=11)		計 (n=37)	
	回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
1 住民基本台帳に関する事務	0	0.0%	1	9.1%	1	2.7%
2 戸籍に関する事務	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
3 印鑑登録に関する事務	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
4 市税等の収納に関する事務	2	7.7%	1	9.1%	3	8.1%
5 国民健康保険、国民年金に関する事務	1	3.8%	3	27.3%	4	10.8%
6 広報・市民相談の窓口	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
7 福祉関係事業の窓口	4	15.4%	1	9.1%	5	13.5%
8 土木・建築事業の窓口	2	7.7%	0	0.0%	2	5.4%
9 まちづくり等の企画調整に関する事務	5	19.2%	0	0.0%	5	13.5%
10 所管する公共施設の運営・管理に関する事務	4	15.4%	0	0.0%	4	10.8%
11 地域の歴史や文化の伝承、地域の催しの支援に関する事務	2	7.7%	1	9.1%	3	8.1%
12 地域に関する計画等の策定に関する事務	1	3.8%	0	0.0%	1	2.7%
13 地縁型住民自治組織の活動支援に関する事務	2	7.7%	2	18.2%	4	10.8%
14 ボランティア団体、NPO等の活動支援に関する事務	0	0.0%	1	9.1%	1	2.7%
15 協議会型住民自治組織の活動支援に関する事務	5	19.2%	2	18.2%	7	18.9%
16 その他	6	23.1%	7	63.6%	13	35.1%

(その他の主な内容)

- ・ 津波被災地支援に係る相談及び連絡に関する事務、各支所管内（合併前の旧町村地域）における地域振興に関する事務、生涯学習センター分館の使用許可に関する事務、図書館分館資料の運用に関する事務、パスポート申請の受付事務、自動車の臨時運行許可事務など

SQ2 (Q10で「1」「2」のいずれかを選択した方に伺います。) 支所の所掌事務が追加された理由はどのようなものですか。あてはまるものをすべてお選びください。

選択肢		合併自治体 (n=26)		非合併自治体 (n=11)		計 (n=37)	
		回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
1	当該事務を支所に移管することで、きめ細やかな行政サービスを実施するため	15	57.7%	6	54.5%	21	56.8%
2	地域の人口増加等によって、当該事務に対するニーズが増加したため	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
3	交通環境の悪化や高齢化等への対応策として、住民の利便性を向上させるため	4	15.4%	5	45.5%	9	24.3%
4	地域における住民、各種団体の活動に対する支援を充実させるため	9	34.6%	4	36.4%	13	35.1%
5	出張所や連絡所、その他の地域機関等の事務を支所に集約したため	1	3.8%	1	9.1%	2	5.4%
6	その他	3	11.5%	0	0.0%	3	8.1%

Q11 貴市では、支所から削減された所掌事務がありますか。あてはまるものを一つお選びください。

注：「平成の合併」を行っていない場合は10年前（2005年4月1日時点）から、「平成の合併」を行った場合は合併時点（複数回合併を行った場合は最後の合併時点）からの所掌事務の変化についてご記入ください。

選択肢		合併自治体 (n=180)		非合併自治体 (n=48)		計 (n=228)	
		回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
1	すべての支所から削減された事務がある	66	36.7%	8	16.7%	74	32.5%
2	一部の支所から削減された事務がある	30	16.7%	1	2.1%	31	13.6%
3	削減された所掌事務はない	77	42.8%	39	81.3%	116	50.9%
無回答		7	3.9%	0	0.0%	7	3.1%

SQ1 (Q11で「1」「2」のいずれかを選択した方に伺います。) 貴市では、どのような所掌事務が削減されましたか。あてはまるものをすべてお選びください。

選択肢	合併自治体 (n=96)		非合併自治体 (n=9)		計 (n=105)	
	回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
1 住民基本台帳に関する事務	2	2.1%	1	11.1%	3	2.9%
2 戸籍に関する事務	2	2.1%	1	11.1%	3	2.9%
3 印鑑登録に関する事務	1	1.0%	1	11.1%	2	1.9%
4 市税等の収納に関する事務	9	9.4%	3	33.3%	12	11.4%
5 国民健康保険、国民年金に関する事務	4	4.2%	1	11.1%	5	4.8%
6 広報・市民相談の窓口	10	10.4%	1	11.1%	11	10.5%
7 福祉関係事業の窓口	10	10.4%	2	22.2%	12	11.4%
8 土木・建築事業の窓口	36	37.5%	1	11.1%	37	35.2%
9 まちづくり等の企画調整に関する事務	20	20.8%	0	0.0%	20	19.0%
10 所管する公共施設の運営・管理に関する事務	19	19.8%	0	0.0%	19	18.1%
11 地域の歴史や文化の伝承、地域の催しの支援に関する事務	20	20.8%	0	0.0%	20	19.0%
12 地域に関する計画等の策定に関する事務	11	11.5%	0	0.0%	11	10.5%
13 地縁型住民自治組織の活動支援に関する事務	13	13.5%	1	11.1%	14	13.3%
14 ボランティア団体、NPO等の活動支援に関する事務	10	10.4%	0	0.0%	10	9.5%
15 協議会型住民自治組織の活動支援に関する事務	9	9.4%	0	0.0%	9	8.6%
16 その他	41	42.7%	6	66.7%	47	44.8%

(その他の主な内容)

- ・ 市営住宅の管理に関する事務、商工・観光関係事業の窓口業務、統計、例規審査、特別職の秘書業務、上下水道事業に関する事務、滞納整理、資源回収関係業務、有線放送施設に関する事務、市バスの運行に関する事務、教育委員会に関する事務、農・漁集落排水に関する業務等、ケーブルテレビ放送関連事業など

SQ2 (Q11で「1」「2」のいずれかを選択した方に伺います。) 支所の所掌事務が削減された理由はどのようなものですか。あてはまるものをすべてお選びください。

選択肢		合併自治体 (n=96)		非合併自治体 (n=9)		計 (n=105)	
		回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
1	支所機能を本庁に集約することで、行政経費の削減を図るため	80	83.3%	3	33.3%	83	79.0%
2	支所機能を本庁に集約することで、集中的な管理による事務の効率化や専門性の向上を図るため	86	89.6%	2	22.2%	88	83.8%
3	地域の人口減少等によって、当該事務に対するニーズが減少したため	2	2.1%	1	11.1%	3	2.9%
4	交通環境の改善やコンビニ交付の導入等によって、当該事務を支所で行う必要性が低下したため	1	1.0%	0	0.0%	1	1.0%
5	出張所や連絡所、その他の地域機関等に機能を移管したため	5	5.2%	2	22.2%	7	6.7%
6	その他	1	1.0%	4	44.4%	5	4.8%

(その他の主な内容)

- ・ 民間委託を導入することで、行政経費の削減を図るため。
- ・ 施設の老朽化及び利用者減少に伴い、当該管理施設を廃止したため。
- ・ 地域審議会を廃止したため。

Q12 貴市において、支所職員の増員・減員、支所の新設・統廃合、支所の所掌事務の追加・削減等を行ううえで、苦労された点や課題となった点がございましたら、下欄にご記入ください。(自由記述)

(自由記述の主な内容)

- ・ 行政組織の効率化と行政サービスの維持のバランスが課題である。
- ・ 市民サービスの低下を感じさせない体制(職員の資質向上など)の整備に苦労している。
- ・ 支所の統廃合に伴い、住民が本庁へ行くことに感情的、物理的抵抗感を感じている。
- ・ 支所統廃合後の災害時における対応には課題がある。

### 3 「出張所」について

Q13 貴市における出張所の設置数及び職員数について、下欄にご記入ください。

注1：本問の「職員」は、一般職に属する職員（ただし、教育、消防及び公営企業の職員を除く。）を対象としています。

注2：「正規職員」の欄には職員定数条例上の「定数」に含まれる職員を、「その他の職員」の欄には職員定数条例上の「定数」に含まれない職員（臨時職員・非常勤職員等）の人数をご記入ください。

選択肢	合併自治体 (n=78)	非合併自治体 (n=76)	全体 (n=154)
設置数（1 市区あたり平均）	5.3	4.1	4.7
正規職員数（1 出張所あたり平均）	2.6	6.1	4.4
その他の職員数（1 出張所あたり平均）	2.4	2.6	2.5

Q14 貴市では、出張所によって、出張所長の職位や出張所の所掌事務が異なっていますか。あてはまるものを一つお選びください。

選択肢	合併自治体 (n=78)		非合併自治体 (n=76)		計 (n=154)	
	回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
1 出張所によって、出張所長の職位や出張所の所掌事務が異なる	22	28.2%	21	27.6%	43	27.9%
2 すべての出張所で、出張所長の職位や出張所の所掌事務は同じ	56	71.8%	55	72.4%	111	72.1%
無回答	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%

SQ 出張所によって、出張所長の職位や出張所の所掌事務が異なるのは、どのような理由によるものですか。あてはまるものをすべてお選びください。

選択肢	合併自治体 (n=22)		非合併自治体 (n=21)		計 (n=43)	
	回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
1 合併前の旧市町村の間で差異を設けている	6	27.3%	0	0.0%	6	14.0%
2 利用者数や地理的条件等により、出張所間で差異を設けている	15	68.2%	14	66.7%	29	67.4%
3 その他	5	22.7%	7	33.3%	12	27.9%

（その他の主な内容）

- ・ 出張所長の職位はすべて同じであるが、地理的条件等から一部所掌事務が異なる。
- ・ 平成の合併時に設置した出張所については、合併協議により従前から設置している出張所と所掌事務の差異を設けている。

Q15 貴市における出張所長の職位について、あてはまるものを一つお選びください。

○差異を設けていない場合

選択肢		合併自治体 (n=56)		非合併自治体 (n=55)		計 (n=111)	
		回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
1	部長級	1	1.8%	0	0.0%	1	0.9%
2	課長級	17	30.4%	24	43.6%	41	36.9%
3	係長級	11	19.6%	12	21.8%	23	20.7%
4	その他	25	44.6%	19	34.5%	44	39.6%
無回答		2	3.6%	0	0.0%	2	1.8%

(その他の主な内容)

- ・ 主幹級、主事級、主任級
- ・ 課長補佐級、副課長級
- ・ 次長級、副部長級

○差異を設けている場合

- ・ 最大の出張所

選択肢		合併自治体 (n=22)		非合併自治体 (n=21)		計 (n=43)	
		回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
1	部長級	1	4.5%	1	4.8%	2	4.7%
2	課長級	9	40.9%	11	52.4%	20	46.5%
3	係長級	2	9.1%	3	14.3%	5	11.6%
4	その他	9	40.9%	5	23.8%	14	32.6%
無回答		1	1.8%	1	4.8%	2	4.7%

- ・ 最小の出張所

選択肢		合併自治体 (n=22)		非合併自治体 (n=21)		計 (n=43)	
		回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
1	部長級	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
2	課長級	8	36.4%	9	42.9%	17	39.5%
3	係長級	9	40.9%	7	33.3%	16	37.2%
4	その他	3	13.6%	5	23.8%	8	18.6%
無回答		2	9.1%	0	0.0%	2	4.7%

(その他の主な内容)

- ・ 【最大】 部長級
- ・ 【最小】 次長級

Q16 貴市の出張所では、どのような事務を分掌していますか。  
 あてはまるものをすべてお選びください。

○差異を設けていない場合

選択肢	合併自治体 (n=56)		非合併自治体 (n=55)		計 (n=111)	
	回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
1 住民基本台帳に関する事務	52	92.9%	53	96.4%	105	94.6%
2 戸籍に関する事務	53	94.6%	52	94.5%	105	94.6%
3 印鑑登録に関する事務	51	91.1%	51	92.7%	102	91.9%
4 市税等の収納に関する事務	38	67.9%	46	83.6%	84	75.7%
5 国民健康保険、国民年金に関する事務	34	60.7%	40	72.7%	74	66.7%
6 広報・市民相談の窓口	14	25.0%	15	27.3%	29	26.1%
7 福祉関係事業の窓口	26	46.4%	26	47.3%	52	46.8%
8 土木・建築事業の窓口	5	8.9%	2	3.6%	7	6.3%
9 まちづくり等の企画調整に関する事務	5	8.9%	1	1.8%	6	5.4%
10 所管する公共施設の運営・管理に関する事務	19	33.9%	18	32.7%	37	33.3%
11 地域の歴史や文化の伝承、地域の催しの支援に関する事務	10	17.9%	7	12.7%	17	15.3%
12 地域に関する計画等の策定に関する事務	5	8.9%	3	5.5%	8	7.2%
13 地縁型住民自治組織の活動支援に関する事務	11	19.6%	14	25.5%	25	22.5%
14 ボランティア団体、NPO等の活動支援に関する事務	4	7.1%	2	3.6%	6	5.4%
15 協議会型住民自治組織の活動支援に関する事務	9	16.1%	7	12.7%	16	14.4%
16 その他	7	12.5%	17	30.9%	24	21.6%

(その他の主な内容)

- ・ 水道の開閉検査業務、埋火葬許可及び火葬場使用許可、地域防災・消防活動の支援に関する事務、地域市民相談に関する事務など

○差異を設けている場合

・最大の出張所

選択肢	合併自治体 (n=22)		非合併自治体 (n=21)		計 (n=43)	
	回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
1 住民基本台帳に関する事務	19	86.4%	19	90.5%	38	88.4%
2 戸籍に関する事務	20	90.9%	19	90.5%	39	90.7%
3 印鑑登録に関する事務	20	90.9%	18	85.7%	38	88.4%
4 市税等の収納に関する事務	18	81.8%	15	71.4%	33	76.7%
5 国民健康保険、国民年金に関する事務	19	86.4%	15	71.4%	34	79.1%
6 広報・市民相談の窓口	6	27.3%	8	38.1%	14	32.6%
7 福祉関係事業の窓口	13	59.1%	7	33.3%	20	46.5%
8 土木・建築事業の窓口	3	13.6%	0	0.0%	3	7.0%
9 まちづくり等の企画調整に関する事務	3	13.6%	1	4.8%	4	9.3%
10 所管する公共施設の運営・管理に関する事務	11	50.0%	10	47.6%	21	48.8%
11 地域の歴史や文化の伝承、地域の催しの支援に関する事務	5	22.7%	4	19.0%	9	20.9%
12 地域に関する計画等の策定に関する事務	2	9.1%	0	0.0%	2	4.7%
13 地縁型住民自治組織の活動支援に関する事務	5	22.7%	6	28.6%	11	25.6%
14 ボランティア団体、NPO等の活動支援に関する事務	0	0.0%	1	4.8%	1	2.3%
15 協議会型住民自治組織の活動支援に関する事務	1	4.5%	3	14.3%	4	9.3%
16 その他	7	31.8%	12	57.1%	19	44.2%

・最小の出張所

選択肢	合併自治体 (n=22)		非合併自治体 (n=21)		計 (n=43)	
	回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
1 住民基本台帳に関する事務	16	72.7%	20	95.2%	36	83.7%
2 戸籍に関する事務	17	77.3%	19	90.5%	36	83.7%
3 印鑑登録に関する事務	16	72.7%	19	90.5%	35	81.4%
4 市税等の収納に関する事務	15	68.2%	13	61.9%	28	65.1%
5 国民健康保険、国民年金に関する事務	16	72.7%	15	71.4%	31	72.1%
6 広報・市民相談の窓口	4	18.2%	8	38.1%	12	27.9%
7 福祉関係事業の窓口	8	36.4%	6	28.6%	14	32.6%
8 土木・建築事業の窓口	1	4.5%	0	0.0%	1	2.3%
9 まちづくり等の企画調整に関する事務	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
10 所管する公共施設の運営・管理に関する事務	6	27.3%	11	52.4%	17	39.5%
11 地域の歴史や文化の伝承、地域の催しの支援に関する事務	1	4.5%	3	14.3%	4	9.3%
12 地域に関する計画等の策定に関する事務	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
13 地縁型住民自治組織の活動支援に関する事務	4	18.2%	5	23.8%	9	20.9%
14 ボランティア団体、NPO等の活動支援に関する事務	0	0.0%	1	4.8%	1	2.3%
15 協議会型住民自治組織の活動支援に関する事務	1	4.5%	3	14.3%	4	9.3%
16 その他	3	13.6%	11	52.4%	14	32.6%

(その他の主な内容)

- ・ 埋火葬許可、交通安全の推進に関する事務、こども医療費、重度心身障害者医療費等の申請に関する事務、原動機付自転車の標識交付、地域ブランドPR物品グッズの販売など

Q17 貴市では、地域におけるまちづくりに関して、出張所長の裁量で執行可能な予算を設けていますか。あてはまるものを一つお選びください。

選択肢	合併自治体 (n=78)		非合併自治体 (n=76)		計 (n=154)	
	回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
1 すべての出張所に設けている	5	6.4%	8	10.5%	13	8.4%
2 一部の出張所に設けている	1	1.3%	0	0.0%	1	0.6%
3 設けていない	70	89.7%	68	89.5%	138	89.6%
無回答	2	2.6%	0	0.0%	2	1.3%

Q18 貴市では、出張所の職員数が変化していますか。あてはまるものを一つお選びのうえ、増加・減少数をご記入ください。

注1：本問の「職員」は、一般職に属する職員（ただし、教育、消防及び公営企業の職員を除く。）を対象としています。

注2：「正規職員」の項目では職員定数条例上の「定数」に含まれる職員、「その他の職員」の項目では職員定数条例上の「定数」に含まれない職員（臨時職員・非常勤職員等）についてご記入ください。

注3：「平成の合併」を行っていない場合は10年前（2005年4月1日時点）から、「平成の合併」を行った場合は合併時点（複数回合併を行った場合は最後の合併時点）からの職員数の変化についてご記入ください。

選択肢	合併自治体 (n=78)		非合併自治体 (n=76)		計 (n=154)	
	回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
<b>①正規職員</b>						
1 職員数が増加した	6	7.7%	14	18.4%	20	13.0%
2 職員数が減少した	48	61.5%	39	51.3%	87	56.5%
3 職員数は変化していない	22	28.2%	23	30.3%	45	29.2%
無回答	2	2.6%	0	0.0%	2	1.3%
<b>②その他の職員</b>						
1 職員数が増加した	37	47.4%	28	36.8%	65	42.2%
2 職員数が減少した	7	9.0%	5	6.6%	12	7.8%
3 職員数は変化していない	22	28.2%	31	40.8%	53	34.4%
無回答	12	15.4%	12	15.8%	24	15.6%

選択肢	合併自治体	非合併自治体	全体
正規職員の増加数（1市区あたり平均）	8.7	6.7	7.7
正規職員の減少数（1市区あたり平均）	39.3	8.9	24.1
その他の職員の増加数（1市区あたり平均）	11.0	8.0	9.5
その他の職員の減少数（1市区あたり平均）	14.1	19.8	16.9

SQ1 (Q18の①で「1」を選択した方に伺います。) 貴市において、出張所の正規職員数が増加した理由はどのようなものですか。あてはまるものをすべてお選びください。

選択肢		合併自治体 (n=6)		非合併自治体 (n=14)		計 (n=20)	
		回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
1	市全体の正規職員数の増加に伴い、出張所に配置する正規職員を増員したため	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
2	「その他の職員」の正規職員への置き換えが進んだため	0	0.0%	1	7.1%	1	5.0%
3	出張所の設置数の増加に伴い、出張所に配置する正規職員を増員したため	4	66.7%	3	21.4%	7	35.0%
4	出張所機能の拡充に伴い、出張所に配置する正規職員を増員したため	0	0.0%	5	35.7%	5	25.0%
5	その他	2	33.3%	5	35.7%	7	35.0%

(その他の主な内容)

- ・ 出張所の新設のため。
- ・ 公民館との兼務の職員が発生したため。
- ・ 市民サービスの向上のため。

SQ2 (Q18の①で「2」を選択した方に伺います。) 貴市において、出張所の正規職員数が減少した理由はどのようなものですか。あてはまるものをすべてお選びください。

選択肢		合併自治体 (n=48)		非合併自治体 (n=39)		計 (n=87)	
		回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
1	市全体の正規職員数の減少に伴い、出張所に配置する正規職員を減員したため	28	58.3%	19	48.7%	47	54.0%
2	正規職員の「その他の職員」への置き換えが進んだため	33	68.8%	23	59.0%	56	64.4%
3	出張所の設置数の減少に伴い、出張所に配置する正規職員を減員したため	1	2.1%	1	2.6%	2	2.3%
4	出張所機能の縮小に伴い、出張所に配置する正規職員を減員したため	7	14.6%	4	10.3%	11	12.6%
5	その他	3	6.3%	6	15.4%	9	10.3%

Q19 貴市では、出張所の新設・統合・廃止等によって、出張所の設置数が変化していますか。あてはまるものを一つお選びのうえ、増加・減少数をご記入ください。

注：「平成の合併」を行っていない場合は10年前（2005年4月1日時点）から、「平成の合併」を行った場合は合併時点（複数回合併を行った場合は最後の合併時点）からの設置数の変化についてご記入ください。

選択肢	合併自治体 (n=78)		非合併自治体 (n=76)		計 (n=154)	
	回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
1 設置数が増加した	8	10.3%	9	11.8%	17	11.0%
2 設置数が減少した	6	7.7%	2	2.6%	8	5.2%
3 設置数は変化していない	64	82.1%	64	84.2%	128	83.1%
無回答	0	0.0%	1	1.3%	1	0.6%

選択肢	合併自治体	非合併自治体	全体
出張所の増加数（1市区あたり平均）	3.4	1.1	2.2
出張所の減少数（1市区あたり平均）	1.0	2.0	1.5

SQ1（Q19で「1」を選択した方に伺います。）貴市において、出張所の設置数を増加させた理由はどのようなものですか。あてはまるものをすべてお選びください。

選択肢	合併自治体 (n=8)		非合併自治体 (n=9)		計 (n=17)	
	回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
1 地域においてきめ細やかな行政サービスを実施するため	2	25.0%	4	44.4%	6	35.3%
2 地域の人口増加等によって、新たに出張所を設置する必要性が生じたため	0	0.0%	2	22.2%	2	11.8%
3 交通環境の悪化や高齢化等への対応策として、住民の利便性を向上させるため	0	0.0%	4	44.4%	4	23.5%
4 地域における住民、各種団体の活動に対する支援を充実させるため	1	12.5%	0	0.0%	1	5.9%
5 支所やその他の地域機関等を出張所に改組したため	6	75.0%	1	11.1%	7	41.2%
6 その他	1	12.5%	2	22.2%	3	17.6%

（その他の主な理由）

- ・ 駅周辺の再開発にもなって出張所を新設した。

SQ2 (Q19で「2」を選択した方に伺います。) 貴市において、出張所の設置数を減少させた理由はどのようなものですか。あてはまるものをすべてお選びください。

選択肢		合併自治体 (n=6)		非合併自治体 (n=2)		計 (n=8)	
		回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
1	出張所の統合・廃止によって、行政経費の削減を図るため	5	83.3%	1	50.0%	6	75.0%
2	出張所の統合・廃止によって、集中的な管理による事務の効率化や専門性の向上を図るため	1	16.7%	1	50.0%	2	25.0%
3	地域の人口減少等によって、出張所の利用者数が減少したため	1	16.7%	0	0.0%	1	12.5%
4	交通環境の改善やコンビニ交付の導入等によって、出張所の必要性が低下したため	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
5	出張所を支所やその他の地域機関等に改組したため	0	0.0%	1	50.0%	1	12.5%
6	施設の老朽化等により、出張所の維持が困難になったため	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
7	その他	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%

Q20 貴市では、出張所に追加された所掌事務がありますか。あてはまるものを一つお選びください。

注：「平成の合併」を行っていない場合は10年前（2005年4月1日時点）から、「平成の合併」を行った場合は合併時点（複数回合併を行った場合は最後の合併時点）からの所掌事務の変化についてご記入ください。

選択肢		合併自治体 (n=78)		非合併自治体 (n=76)		計 (n=154)	
		回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
1	すべての出張所に追加された事務がある	2	2.6%	11	14.5%	13	8.4%
2	一部の出張所に追加された事務がある	4	5.1%	6	7.9%	10	6.5%
3	追加された所掌事務はない	72	92.3%	59	77.6%	131	85.1%
無回答		0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%

SQ1 (Q20で「1」「2」のいずれかを選択した方に伺います。) 貴市では、どのような所掌事務が追加されましたか。あてはまるものをすべてお選びください。

選択肢	合併自治体 (n=6)		非合併自治体 (n=17)		計 (n=23)	
	回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
1 住民基本台帳に関する事務	0	0.0%	2	11.8%	2	8.7%
2 戸籍に関する事務	0	0.0%	1	5.9%	1	4.3%
3 印鑑登録に関する事務	0	0.0%	1	5.9%	1	4.3%
4 市税等の収納に関する事務	0	0.0%	5	29.4%	5	21.7%
5 国民健康保険、国民年金に関する事務	1	16.7%	3	17.6%	4	17.4%
6 広報・市民相談の窓口	0	0.0%	1	5.9%	1	4.3%
7 福祉関係事業の窓口	2	33.3%	5	29.4%	7	30.4%
8 土木・建築事業の窓口	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
9 まちづくり等の企画調整に関する事務	1	16.7%	0	0.0%	1	4.3%
10 所管する公共施設の運営・管理に関する事務	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
11 地域の歴史や文化の伝承、地域の催しの支援に関する事務	1	16.7%	0	0.0%	1	4.3%
12 地域に関する計画等の策定に関する事務	1	16.7%	0	0.0%	1	4.3%
13 地縁型住民自治組織の活動支援に関する事務	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
14 ボランティア団体、NPO等の活動支援に関する事務	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
15 協議会型住民自治組織の活動支援に関する事務	0	0.0%	1	5.9%	1	4.3%
16 その他	3	50.0%	9	52.9%	12	52.2%

(その他の主な内容)

- ・ 災害発生時における災証明の発行に関する事務、義務教育就学医療証の申請書の受付業務、県収入証紙の出納及び保管、公的個人認証に係る電子証明書の交付事務、自動車の臨時運行許可申請など

SQ2 (Q20で「1」「2」のいずれかを選択した方に伺います。) 出張所の所掌事務が追加された理由はどのようなものですか。あてはまるものをすべてお選びください。

選択肢		合併自治体 (n=6)		非合併自治体 (n=17)		計 (n=23)	
		回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
1	当該事務を出張所に移管することで、きめ細やかな行政サービスを実施するため	5	83.3%	9	52.9%	14	60.9%
2	地域の人口増加等によって、当該事務に対するニーズが増加したため	0	0.0%	2	11.8%	2	8.7%
3	交通環境の悪化や高齢化等への対応策として、住民の利便性を向上させるため	1	16.7%	3	17.6%	4	17.4%
4	地域における住民、各種団体の活動に対する支援を充実させるため	2	33.3%	1	5.9%	3	13.0%
5	支所やその他の地域機関等の事務を出張所に集約したため	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
6	その他	2	33.3%	6	35.3%	8	34.8%

(その他の主な内容)

- ・ 住民の状況を把握しやすくするため。
- ・ 区役所から遠距離にある出張所において、住民の利便性、事務処理の迅速性の面から、本来、区役所地域総務課で行う事務の一部を実施することができるようにしたため。
- ・ 平成の合併前に設置した出張所と合併後に設置した出張所の窓口受付機能をそろえるため。
- ・ 各出張所の地域でも本庁と同等な行政サービスを実施するため。

Q21 貴市では、出張所から削減された所掌事務がありますか。あてはまるものを一つお選びください。

注：「平成の合併」を行っていない場合は10年前（2005年4月1日時点）から、「平成の合併」を行った場合は合併時点（複数回合併を行った場合は最後の合併時点）からの所掌事務の変化についてご記入ください。

選択肢		合併自治体 (n=78)		非合併自治体 (n=76)		計 (n=154)	
		回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
1	すべての出張所から削減された事務がある	7	9.0%	12	15.8%	19	12.3%
2	一部の出張所から削減された事務がある	6	7.7%	3	3.9%	9	5.8%
3	削減された所掌事務はない	65	83.3%	58	76.3%	123	79.9%
無回答		0	0.0%	3	3.9%	3	1.9%

SQ1 (Q21で「1」「2」のいずれかを選択した方に伺います。) 貴市では、どのような所掌事務が削減されましたか。あてはまるものをすべてお選びください。

	選択肢	合併自治体 (n=13)		非合併自治体 (n=15)		計 (n=28)	
		回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
1	住民基本台帳に関する事務	1	7.7%	1	6.7%	2	7.1%
2	戸籍に関する事務	1	7.7%	1	6.7%	2	7.1%
3	印鑑登録に関する事務	1	7.7%	1	6.7%	2	7.1%
4	市税等の収納に関する事務	2	15.4%	4	26.7%	6	21.4%
5	国民健康保険、国民年金に関する事務	2	15.4%	3	20.0%	5	17.9%
6	広報・市民相談の窓口	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
7	福祉関係事業の窓口	4	30.8%	1	6.7%	5	17.9%
8	土木・建築事業の窓口	1	7.7%	2	13.3%	3	10.7%
9	まちづくり等の企画調整に関する事務	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
10	所管する公共施設の運営・管理に関する事務	0	0.0%	1	6.7%	1	3.6%
11	地域の歴史や文化の伝承、地域の催しの支援に関する事務	0	0.0%	1	6.7%	1	3.6%
12	地域に関する計画等の策定に関する事務	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
13	地縁型住民自治組織の活動支援に関する事務	0	0.0%	1	6.7%	1	3.6%
14	ボランティア団体、NPO等の活動支援に関する事務	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
15	協議会型住民自治組織の活動支援に関する事務	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
16	その他	6	46.2%	11	73.3%	17	60.7%

(その他の主な内容)

- ・ 農地や地籍調査に関する事務、市民葬祭に関する事務、市民交通傷害保険に関する事務、区民保養施設の使用の受付に関する事務、頒布物品の取次ぎに関する事務、市営火葬上使用許可に関する事務、会計管理者等から委任された支払い業務

SQ2 (Q21で「1」「2」のいずれかを選択した方に伺います。) 出張所の所掌事務が削減された理由はどのようなものですか。あてはまるものをすべてお選びください。

選択肢		合併自治体 (n=13)		非合併自治体 (n=15)		計 (n=28)	
		回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
1	出張所機能を本庁に集約することで、行政経費の削減を図るため	6	46.2%	2	13.3%	8	28.6%
2	出張所機能を本庁に集約することで、集中的な管理による事務の効率化や専門性の向上を図るため	8	61.5%	6	40.0%	14	50.0%
3	地域の人口減少等によって、当該事務に対するニーズが減少したため	1	7.7%	1	6.7%	2	7.1%
4	交通環境の改善やコンビニ交付の導入等によって、当該事務を出張所で行う必要性が低下したため	1	7.7%	2	13.3%	3	10.7%
5	支所やその他の地域機関等に機能を移管したため	1	7.7%	0	0.0%	1	3.6%
6	その他	3	23.1%	8	53.3%	11	39.3%

(その他の主な内容)

- ・ 事務事業自体が廃止されたため。
- ・ 費用対効果の観点から、予約管理業務のネットワークシステムを廃止したことに伴い、業務の見直し等を実施したため。

Q22 貴市において、出張所職員の増員・減員、出張所の新設・統廃合、出張所の所掌事務の追加・削減等を行ううえで、苦勞された点や課題となった点がございましたら、下欄にご記入ください。(自由記述)

(自由記述の主な内容)

- ・ 出張所の統廃合に伴う地元の住民や議会への説明に苦心した。
- ・ 届出件数や業務量を踏まえながら、職員数のバランスを考慮した再任用制度の活用を行った。
- ・ 減員を進めるほど、当該地域をより詳しく知る職員の配置が求められるため、人事配置が難しくなった。
- ・ 郵便局での証明書交付、コンビニ収納の導入に併せて、出張所の見直しを行っているが、近隣にコンビニ等がない出張所についての対応が課題となっている。

#### 4 「支所」「出張所」を設置していない自治体について

Q23 貴市では、支所や出張所を設置したことがありますか。  
あてはまるものをすべてお選びください。

注：「平成の合併」を行っていない場合は過去10年間（2005年4月1日以降）、「平成の合併」を行った場合は合併以降（複数回合併を行った場合は最後の合併以降）の状況についてご記入ください。

選択肢	合併自治体 (n=33)		非合併自治体 (n=88)		計 (n=121)	
	回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
1 地方自治法155条1項の「支所」を設置したことがある	10	30.3%	6	6.8%	16	13.2%
2 地方自治法155条1項の「出張所」を設置したことがある	4	12.1%	8	9.1%	12	9.9%
3 「支所」と「出張所」のいずれも設置したことがない	22	66.7%	72	81.8%	94	77.7%

SQ1 (Q23で「1」「2」のいずれかを選択した方に伺います。)  
貴市において、支所や出張所を廃止した理由はどのようなもの  
ですか。あてはまるものをすべてお選びください。

選択肢	合併自治体 (n=14)		非合併自治体 (n=14)		計 (n=28)	
	回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
1 行政経費の削減を図るため	7	50.0%	10	71.4%	17	60.7%
2 集中的な管理による事務の効率化や専門性の向上を図るため	3	21.4%	3	21.4%	6	21.4%
3 地域の人口減少等によって、支所・出張所の利用者数が減少したため	1	7.1%	5	35.7%	6	21.4%
4 交通環境の改善やコンビニ交付の導入等によって、支所・出張所の必要性が低下したため	0	0.0%	3	21.4%	3	10.7%
5 施設の老朽化等により、支所の維持が困難になったため	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
6 「地域自治区事務所」や「その他の地域機関」に改組したため	2	14.3%	1	7.1%	3	10.7%
7 その他	5	35.7%	3	21.4%	8	28.6%

SQ2 (Q23で「1」「2」のいずれかを選択した方に伺います。)  
貴市において、支所や出張所を廃止するうえで、苦勞された点や課題  
となった点がございましたら、下欄にご記入ください。(自由記述)

(自由記述の主な内容)

- ・ 地元理解を得るのに苦勞した。
- ・ 住民サービスの維持を前提とした検討や調整に時間がかかった。

## 5 地方自治法に基づく「地域自治区」の事務所について

Q24 貴市における地域自治区及びその事務所の設置数、事務所の職員数について、下欄にご記入ください。

注1：本問の「職員」は、一般職に属する職員（ただし、教育、消防及び公営企業の職員を除く。）を対象としています。

注2：「正規職員」の欄には職員定数条例上の「定数」に含まれる職員を、「その他の職員」の欄には職員定数条例上の「定数」に含まれない職員（臨時職員・非常勤職員等）の人数をご記入ください。

選択肢	計 (n=11)
地域自治区の設置数（1市区あたり平均）	10.0
地域自治区事務所の設置数（1市区あたり平均）	8.9
正規職員数（1事務所あたり平均）	16.0
その他の職員数（1事務所あたり平均）	6.0

Q25 貴市における地域自治区及びその事務所の設置単位について、あてはまるものを一つお選びください。

選択肢		計 (n=11)	
		回答数	割合
①地域自治区の設置単位			
1	平成の合併時の旧市町村区域を設置単位としている	6	54.5%
2	平成の合併時の旧市町村区域よりも小さい区域を設置単位としている	1	9.1%
3	平成の合併時の旧市町村区域を設置単位としている地域自治区と、平成の合併時の旧市町村区域よりも小さい区域を設置単位としている地域自治区が混在している	4	36.4%
②事務所の設置単位			
1	1つの地域自治区に1つの事務所を設置している	9	81.8%
2	複数の地域自治区を所管する事務所を設置している	0	0.0%
3	1つの地域自治区を所管する事務所と、複数の地域自治区を所管する事務所が混在している	1	9.1%

Q26 貴市では、地域自治区事務所によって、事務所長の職位や事務所の所掌事務が異なっていますか。あてはまるものを一つお選びください。

選択肢		計 (n=11)	
		回答数	割合
1	事務所によって、事務所長の職位や事務所の所掌事務が異なる	4	36.4%
2	すべての事務所、事務所長の職位や事務所の所掌事務は同じ	7	63.6%
無回答		0	0.0%

SQ 地域自治区事務所によって、事務所長の職位や事務所の所掌事務が異なるのは、どのような理由によるものですか。あてはまるものをすべてお選びください。

選択肢		計 (n=4)	
		回答数	割合
1	合併前の旧市町村の間で差異を設けている	1	25.0%
2	区域の人口や地理的条件等により、事務所間で差異を設けている	4	100.0%
3	その他	1	25.0%

(その他の主な内容)

- ・ 記載なし

Q27 貴市における地域自治区の事務所長の職位について、あてはまるものを一つお選びください。

○差異を設けていない場合

選択肢		計 (n=7)	
		回答数	割合
1	部長級	4	57.1%
2	課長級	1	14.3%
3	係長級	1	14.3%
4	その他	1	14.3%
無回答		0	0.0%

(その他の主な内容)

- ・ 課長補佐級、副課長級
- ・ 次長級、副部長級

○差異を設けている場合

・ 最大の事務所

選択肢		計 (n=4)	
		回答数	割合
1	部長級	2	50.0%
2	課長級	0	0.0%
3	係長級	1	25.0%
4	その他	1	25.0%
無回答		0	0.0%

・ 最小の事務所

選択肢		計 (n=4)	
		回答数	割合
1	部長級	0	0.0%
2	課長級	0	0.0%
3	係長級	0	0.0%
4	その他	4	100.0%
無回答		0	0.0%

(その他の主な内容)

- ・ 【最大】次長級
- ・ 【最小】課長補佐級

Q28 貴市の地域自治区事務所では、どのような事務を分掌していますか。あてはまるものをすべてお選びください。

○差異を設けていない場合

	選択肢	計 (n=7)	
		回答数	割合
1	地域協議会の運営に関する事務	7	100.0%
2	住民基本台帳に関する事務	6	85.7%
3	戸籍に関する事務	6	85.7%
4	印鑑登録に関する事務	6	85.7%
5	市税等の収納に関する事務	4	57.1%
6	国民健康保険、国民年金に関する事務	6	85.7%
7	広報・市民相談の窓口	5	71.4%
8	福祉関係事業の窓口	4	57.1%
9	土木・建築事業の窓口	5	71.4%
10	まちづくり等の企画調整に関する事務	3	42.9%
11	所管する公共施設の運営・管理に関する事務	4	57.1%
12	地域の歴史や文化の伝承、地域の催しの支援に関する事務	5	71.4%
13	地域に関する計画等の策定に関する事務	2	28.6%
14	地縁型住民自治組織の活動支援に関する事務	5	71.4%
15	ボランティア団体、NPO等の活動支援に関する事務	2	28.6%
16	協議会型住民自治組織の活動支援に関する事務	0	0.0%
17	その他	0	0.0%

○差異を設けている場合

・最大の事務所

選択肢		計 (n=4)	
		回答数	割合
1	地域協議会の運営に関する事務	4	100.0%
2	住民基本台帳に関する事務	3	75.0%
3	戸籍に関する事務	3	75.0%
4	印鑑登録に関する事務	3	75.0%
5	市税等の収納に関する事務	3	75.0%
6	国民健康保険、国民年金に関する事務	3	75.0%
7	広報・市民相談の窓口	3	75.0%
8	福祉関係事業の窓口	3	75.0%
9	土木・建築事業の窓口	3	75.0%
10	まちづくり等の企画調整に関する事務	3	75.0%
11	所管する公共施設の運営・管理に関する事務	3	75.0%
12	地域の歴史や文化の伝承、地域の催しの支援に関する事務	3	75.0%
13	地域に関する計画等の策定に関する事務	4	100.0%
14	地縁型住民自治組織の活動支援に関する事務	3	75.0%
15	ボランティア団体、NPO等の活動支援に関する事務	2	50.0%
16	協議会型住民自治組織の活動支援に関する事務	3	75.0%
17	その他	1	25.0%

・最小の事務所

選択肢		計 (n=4)	
		回答数	割合
1	地域協議会の運営に関する事務	4	100.0%
2	住民基本台帳に関する事務	0	0.0%
3	戸籍に関する事務	0	0.0%
4	印鑑登録に関する事務	0	0.0%
5	市税等の収納に関する事務	0	0.0%
6	国民健康保険、国民年金に関する事務	0	0.0%
7	広報・市民相談の窓口	1	25.0%
8	福祉関係事業の窓口	0	0.0%
9	土木・建築事業の窓口	1	25.0%
10	まちづくり等の企画調整に関する事務	2	50.0%
11	所管する公共施設の運営・管理に関する事務	1	25.0%
12	地域の歴史や文化の伝承、地域の催しの支援に関する事務	2	50.0%
13	地域に関する計画等の策定に関する事務	3	75.0%
14	地縁型住民自治組織の活動支援に関する事務	2	50.0%
15	ボランティア団体、NPO等の活動支援に関する事務	1	25.0%
16	協議会型住民自治組織の活動支援に関する事務	2	50.0%
17	その他	0	0.0%

Q29 貴市では、地域におけるまちづくりに関して、地域自治区の裁量で執行可能な予算を設けていますか。あてはまるものを一つお選びください。

選択肢		計 (n=11)	
		回答数	割合
1	すべての区に設けている	4	36.4%
2	一部の区に設けている	0	0.0%
3	設けていない	7	63.6%
無回答		0	0.0%

Q30 貴市では、地域自治区事務所の職員数が変化していますか。あてはまるものを一つお選びのうえ、増加・減少数をご記入ください。

注1：本問の「職員」は、一般職に属する職員（ただし、教育、消防及び公営企業の職員を除く。）を対象としています。

注2：「正規職員」の項目では職員定数条例上の「定数」に含まれる職員、「その他の職員」の項目では職員定数条例上の「定数」に含まれない職員（臨時職員・非常勤職員等）についてご記入ください。

注3：「平成の合併」を行っていない場合は10年前（2005年4月1日時点）から、「平成の合併」を行った場合は合併時点（複数回合併を行った場合は最後の合併時点）からの職員数の変化についてご記入ください。

選択肢		計 (n=11)	
		回答数	割合
①正規職員数			
1	職員数が増加した	0	0.0%
2	職員数が減少した	8	72.7%
3	職員数は変化していない	3	27.3%
無回答		0	0.0%
②その他の職員数			
1	職員数が増加した	1	9.1%
2	職員数が減少した	4	36.4%
3	職員数は変化していない	4	36.4%
無回答		2	18.2%

選択肢	全体
正規職員の増加数（1市区あたり平均）	0
正規職員の減少数（1市区あたり平均）	108.9
その他の職員の増加数（1市区あたり平均）	9.0
その他の職員の減少数（1市区あたり平均）	36.3

SQ1 (Q30の①で「1」を選択した方に伺います。) 貴市において、地域自治区事務所の正規職員数が増加した理由はどのようなものですか。あてはまるものをすべてお選びください。

※該当する自治体なし。

SQ2 (Q30の①で「2」を選択した方に伺います。) 貴市において、地域自治区事務所の正規職員数が減少した理由はどのようなものですか。あてはまるものをすべてお選びください。

選択肢		計 (n=8)	
		回答数	割合
1	市全体の正規職員数の減少に伴い、事務所に配置する正規職員を減員したため	6	75.0%
2	正規職員の「その他の職員」への置き換えが進んだため	3	37.5%
3	地域自治区の機能の縮小に伴い、事務所に配置する正規職員を減員したため	2	25.0%
4	その他	1	12.5%

Q31 貴市では、地域自治区事務所に追加された所掌事務がありますか。あてはまるものを一つお選びください。

注：「平成の合併」を行っていない場合は10年前（2005年4月1日時点）から、「平成の合併」を行った場合は合併時点（複数回合併を行った場合は最後の合併時点）からの所掌事務の変化についてご記入ください。

選択肢		計 (n=11)	
		回答数	割合
1	すべての事務所に追加された事務がある	0	0.0%
2	一部の事務所に追加された事務がある	0	0.0%
3	追加された所掌事務はない	11	100.0%
無回答		0	0.0%

SQ1 (Q31で「1」「2」のいずれかを選択した方に伺います。) 貴市では、どのような所掌事務が追加されましたか。あてはまるものをすべてお選びください。

※該当する自治体なし。

SQ2 (Q31で「1」「2」のいずれかを選択した方に伺います。) 地域自治区事務所の所掌事務が追加された理由はどのようなものですか。あてはまるものをすべてお選びください。

※該当する自治体なし。

Q32 貴市では、地域自治区事務所から削減された所掌事務がありますか。あてはまるものを一つお選びください。

注：「平成の合併」を行っていない場合は10年前（2005年4月1日時点）から、「平成の合併」を行った場合は合併時点（複数回合併を行った場合は最後の合併時点）からの所掌事務の変化についてご記入ください。

選択肢		計 (n=11)	
		回答数	割合
1	すべての事務所から削減された事務がある	1	9.1%
2	一部の事務所から削減された事務がある	1	9.1%
3	削減された所掌事務はない	9	81.8%
無回答		0	0.0%

SQ1 (Q32で「1」「2」のいずれかを選択した方に伺います。) 貴市では、どのような所掌事務が削減されましたか。あてはまるものをすべてお選びください。

選択肢		計 (n=2)	
		回答数	割合
1	地域協議会の運営に関する事務	0	0.0%
2	住民基本台帳に関する事務	0	0.0%
3	戸籍に関する事務	0	0.0%
4	印鑑登録に関する事務	0	0.0%
5	市税等の収納に関する事務	0	0.0%
6	国民健康保険、国民年金に関する事務	0	0.0%
7	広報・市民相談の窓口	1	50.0%
8	福祉関係事業の窓口	0	0.0%
9	土木・建築事業の窓口	1	50.0%
10	まちづくり等の企画調整に関する事務	1	50.0%
11	所管する公共施設の運営・管理に関する事務	0	0.0%
12	地域の歴史や文化の伝承、地域の催しの支援に関する事務	1	50.0%
13	地域に関する計画等の策定に関する事務	0	0.0%
14	地縁型住民自治組織の活動支援に関する事務	1	50.0%
15	ボランティア団体、NPO等の活動支援に関する事務	0	0.0%
16	協議会型住民自治組織の活動支援に関する事務	0	0.0%
17	その他	1	50.0%

(その他の主な内容)

- ・ 産業・建設関係業務

SQ2 (Q32で「1」「2」のいずれかを選択した方に伺います。) 地域自治区事務所の所掌事務が削減された理由はどのようなものですか。あてはまるものをすべてお選びください。

選択肢		計 (n=2)	
		回答数	割合
1	事務所機能を本庁に集約することで、行政経費の削減を図るため	1	50.0%
2	事務所機能を本庁に集約することで、集中的な管理による事務の効率化や専門性の向上を図るため	1	50.0%
3	地域の人口減少等によって、当該事務に対するニーズが減少したため	0	0.0%
4	交通環境の改善やコンビニ交付の導入等によって、当該事務を事務所で行う必要性が低下したため	0	0.0%
5	支所や出張所、その他の地域機関等に機能を移管したため	0	0.0%
6	その他	0	0.0%

Q33 貴市において、地域自治区事務所の職員の増員・減員、事務所の所掌事務の追加・削減等を行ううえで、苦勞された点や課題となった点がございましたら、下欄にご記入ください。(自由記述)

(自由記述の主な内容)

- ・ 最も身近な行政組織である総合事務所の職員数が減少することから、住民から市民サービスの低下を不安視する意見等があった。
- ・ 地域住民の理解を得るのに苦勞した。
- ・ 減員を進めるほど、当該地域をより詳しく知る職員の配置が求められるため、その人事配置が難しくなった。

## 6 合併特例法に基づく「地域自治区」の事務所について

Q34 貴市における地域自治区及びその事務所の設置数、事務所の職員数について、下欄にご記入ください。

注1：本問の「職員」は、一般職に属する職員（ただし、教育、消防及び公営企業の職員を除く。）を対象としています。

注2：「正規職員」の欄には職員定数条例上の「定数」に含まれる職員を、「その他の職員」の欄には職員定数条例上の「定数」に含まれない職員（臨時職員・非常勤職員等）の人数をご記入ください。

選択肢	計 (n=9)
地域自治区の設置数（1市区あたり平均）	1.9
地域自治区事務所の設置数（1市区あたり平均）	1.9
正規職員数（1事務所あたり平均）	60.5
その他の職員数（1事務所あたり平均）	32.6

Q35 貴市における地域自治区及びその事務所の設置単位について、あてはまるものを一つお選びください。

選択肢	計 (n=9)	
	回答数	割合
①地域自治区の設置単位		
1	平成の合併時の旧市町村区域を単位として、すべての旧市町村区域に設置している	7 77.8%
2	平成の合併時の旧市町村区域を単位として、一部の旧市町村区域に設置している	2 22.2%
②事務所の設置単位		
1	1つの地域自治区に1つの事務所を設置している	9 100.0%
2	複数の地域自治区を所管する事務所を設置している	0 0.0%
3	1つの地域自治区を所管する事務所と、複数の地域自治区を所管する事務所が混在している	0 0.0%

Q36 貴市では、地域自治区事務所によって、事務所長の職位や事務所の所掌事務が異なっていますか。あてはまるものを一つお選びください。

選択肢		計 (n=9)	
		回答数	割合
1	事務所によって、事務所長の職位や事務所の所掌事務が異なる	0	0.0%
2	すべての事務所、事務所長の職位や事務所の所掌事務は同じである	9	100.0%
無回答		0	0.0%

SQ 地域自治区事務所によって、事務所長の職位や事務所の所掌事務が異なるのは、どのような理由によるものですか。あてはまるものをすべてお選びください。

※該当する自治体なし。

Q37 市における地域自治区の事務所長の職位について、あてはまるものを一つお選びください。

選択肢		計 (n=9)	
		回答数	割合
1	特別職（区長）	2	22.2%
2	部長級	6	66.7%
3	課長級	0	0.0%
4	係長級	0	0.0%
5	その他	1	11.1%
無回答		0	0.0%

Q38 貴市の地域自治区事務所では、どのような事務を分掌していますか。あてはまるものをすべてお選びください。

選択肢		計 (n=8)	
		回答数	割合
1	地域協議会の運営に関する事務	9	100.0%
2	住民基本台帳に関する事務	9	100.0%
3	戸籍に関する事務	9	100.0%
4	印鑑登録に関する事務	9	100.0%
5	市税等の収納に関する事務	9	100.0%
6	国民健康保険、国民年金に関する事務	9	100.0%
7	広報・市民相談の窓口	8	88.9%
8	福祉関係事業の窓口	9	100.0%
9	土木・建築事業の窓口	9	100.0%
10	まちづくり等の企画調整に関する事務	8	88.9%
11	所管する公共施設の運営・管理に関する事務	8	88.9%
12	地域の歴史や文化の伝承、地域の催しの支援に関する事務	8	88.9%
13	地域に関する計画等の策定に関する事務	6	66.7%
14	地縁型住民自治組織の活動支援に関する事務	6	66.7%
15	ボランティア団体、NPO等の活動支援に関する事務	4	44.4%
16	協議会型住民自治組織の活動支援に関する事務	7	77.8%
17	その他	1	11.1%

Q39 貴市では、地域におけるまちづくりに関して、地域自治区の裁量で執行可能な予算を設けていますか。あてはまるものを一つお選びください。

選択肢		計 (n=9)	
		回答数	割合
1	すべての区に設けている	4	44.4%
2	一部の区に設けている	0	0.0%
3	設けていない	5	55.6%
無回答		0	0.0%

Q40 貴市では、地域自治区事務所の職員数が増えていますか。あてはまるものを一つお選びのうえ、増加・減少数をご記入ください。

注1：本問の「職員」は、一般職に属する職員（ただし、教育、消防及び公営企業の職員を除く。）を対象としています。

注2：「正規職員」の項目では職員定数条例上の「定数」に含まれる職員、「その他の職員」の項目では職員定数条例上の「定数」に含まれない職員（臨時職員・非常勤職員等）についてご記入ください。

注3：「平成の合併」を行っていない場合は10年前（2005年4月1日時点）から、「平成の合併」を行った場合は合併時点（複数回合併を行った場合は最後の合併時点）からの職員数の変化についてご記入ください。

選択肢		計 (n=9)	
		回答数	割合
①正規職員数			
1	職員数が増加した	0	0.0%
2	職員数が減少した	9	100.0%
3	職員数は変化していない	0	0.0%
無回答		0	0.0%
②その他の職員数			
1	職員数が増加した	3	33.3%
2	職員数が減少した	4	44.4%
3	職員数は変化していない	0	0.0%
無回答		2	22.2%

選択肢	全体
正規職員の増加数（1市区あたり平均）	0
正規職員の減少数（1市区あたり平均）	38.9
その他の職員の増加数（1市区あたり平均）	3.3
その他の職員の減少数（1市区あたり平均）	14.3

SQ1（Q40の①で「1」を選択した方に伺います。）貴市において、地域自治区事務所の正規職員数が増加した理由はどのようなものですか。あてはまるものをすべてお選びください。

※該当する自治体なし。

SQ2 (Q40の①で「2」を選択した方に伺います。) 貴市において、地域自治区事務所の正規職員数が減少した理由はどのようなものですか。あてはまるものをすべてお選びください。

選択肢		計 (n=9)	
		回答数	割合
1	市全体の正規職員数の減少に伴い、事務所に配置する正規職員を減員したため	9	100.0%
2	正規職員の「その他の職員」への置き換えが進んだため	2	22.2%
3	地域自治区の機能の縮小に伴い、事務所に配置する正規職員を減員したため	2	22.2%
4	その他	1	11.1%

Q41 貴市では、地域自治区事務所に追加された所掌事務がありますか。あてはまるものを一つお選びください。

注：「平成の合併」を行っていない場合は10年前（2005年4月1日時点）から、「平成の合併」を行った場合は合併時点（複数回合併を行った場合は最後の合併時点）からの所掌事務の変化についてご記入ください。

選択肢		計 (n=9)	
		回答数	割合
1	すべての事務所に追加された事務がある	2	22.2%
2	一部の事務所に追加された事務がある	0	0.0%
3	追加された所掌事務はない	7	77.8%
無回答		0	0.0%

SQ1 (Q41で「1」「2」のいずれかを選択した方に伺います。) 貴市では、どのような所掌事務が追加されましたか。あてはまるものをすべてお選びください。

選択肢		計 (n=2)	
		回答数	割合
1	地域協議会の運営に関する事務	0	0.0%
2	住民基本台帳に関する事務	0	0.0%
3	戸籍に関する事務	0	0.0%
4	印鑑登録に関する事務	0	0.0%
5	市税等の収納に関する事務	0	0.0%
6	国民健康保険、国民年金に関する事務	0	0.0%
7	広報・市民相談の窓口	0	0.0%
8	福祉関係事業の窓口	0	0.0%
9	土木・建築事業の窓口	1	50.0%
10	まちづくり等の企画調整に関する事務	0	0.0%
11	所管する公共施設の運営・管理に関する事務	0	0.0%
12	地域の歴史や文化の伝承、地域の催しの支援に関する事務	0	0.0%
13	地域に関する計画等の策定に関する事務	0	0.0%
14	地縁型住民自治組織の活動支援に関する事務	0	0.0%
15	ボランティア団体、NPO等の活動支援に関する事務	0	0.0%
16	協議会型住民自治組織の活動支援に関する事務	0	0.0%
17	その他	1	50.0%

(その他の主な内容)

- ・ 記載なし

SQ2 (Q41で「1」「2」のいずれかを選択した方に伺います。) 地域自治区事務所の所掌事務が追加された理由はどのようなものですか。あてはまるものをすべてお選びください。

選択肢		計 (n=2)	
		回答数	割合
1	当該事務を事務所に移管することで、きめ細やかな行政サービスを実施するため	1	50.0%
2	地域の人口増加等によって、当該事務に対するニーズが増加したため	0	0.0%
3	交通環境の悪化や高齢化等への対応策として、住民の利便性を向上させるため	0	0.0%
4	地域における住民、各種団体の活動に対する支援を充実させるため	1	50.0%
5	支所や出張所、その他の地域機関等の事務を事務所に集約したため	0	0.0%
6	その他	1	50.0%

(その他の主な内容)

- ・ 震災復興対応事務

Q42 貴市では、地域自治区事務所から削減された所掌事務がありますか。あてはまるものを一つお選びください。

注：「平成の合併」を行っていない場合は10年前（2005年4月1日時点）から、「平成の合併」を行った場合は合併時点（複数回合併を行った場合は最後の合併時点）からの所掌事務の変化についてご記入ください。

選択肢		計 (n=9)	
		回答数	割合
1	すべての事務所から削減された事務がある	4	44.4%
2	一部の事務所から削減された事務がある	0	0.0%
3	削減された所掌事務はない	5	55.6%
無回答		0	0.0%

SQ1 (Q42で「1」「2」のいずれかを選択した方に伺います。) 貴市では、どのような所掌事務が削減されましたか。あてはまるものをすべてお選びください。

選択肢		計 (n=4)	
		回答数	割合
1	地域協議会の運営に関する事務	0	0.0%
2	住民基本台帳に関する事務	0	0.0%
3	戸籍に関する事務	0	0.0%
4	印鑑登録に関する事務	0	0.0%
5	市税等の収納に関する事務	0	0.0%
6	国民健康保険、国民年金に関する事務	0	0.0%
7	広報・市民相談の窓口	0	0.0%
8	福祉関係事業の窓口	0	0.0%
9	土木・建築事業の窓口	1	25.0%
10	まちづくり等の企画調整に関する事務	1	25.0%
11	所管する公共施設の運営・管理に関する事務	0	0.0%
12	地域の歴史や文化の伝承、地域の催しの支援に関する事務	0	0.0%
13	地域に関する計画等の策定に関する事務	1	25.0%
14	地縁型住民自治組織の活動支援に関する事務	0	0.0%
15	ボランティア団体、NPO等の活動支援に関する事務	0	0.0%
16	協議会型住民自治組織の活動支援に関する事務	0	0.0%
17	その他	4	100.0%

(その他の主な内容)

- ・ 職員に関する事務全般、例規審査、特別職の秘書業務
- ・ 総務・財政・企画等の行政管理部門

SQ2 (Q42で「1」「2」のいずれかを選択した方に伺います。) 地域自治区事務所の所掌事務が削減された理由はどのようなものですか。あてはまるものをすべてお選びください。

選択肢		計 (n=2)	
		回答数	割合
1	事務所機能を本庁に集約することで、行政経費の削減を図るため	3	75.0%
2	事務所機能を本庁に集約することで、集中的な管理による事務の効率化や専門性の向上を図るため	3	75.0%
3	地域の人口減少等によって、当該事務に対するニーズが減少したため	0	0.0%
4	交通環境の改善やコンビニ交付の導入等によって、当該事務を事務所で行う必要性が低下したため	0	0.0%
5	支所や出張所、その他の地域機関等に機能を移管したため	0	0.0%
6	その他	1	25.0%

(その他の主な内容)

- ・ 記載なし

Q43 貴市において、地域自治区事務所の職員の増員・減員、事務所の所掌事務の追加・削減等を行ううえで、苦勞された点や課題となった点がございましたら、下欄にご記入ください。(自由記述)

(自由記述の主な内容)

- ・ 減員を進めるほど、当該地域をより詳しく知る職員の配置が求められるため、その人事配置が難しくなった。
- ・ 各地域自治区への配慮が必要であったことから、支所職員の必要数を超過していたにも関わらず、急激な削減を行うことができなかった。
- ・ 本庁と支所間での業務の連携に苦勞した。

Q44 貴市では、地域自治区の設置期間満了後、地方自治法202条の4に基づく地域自治区に移行する予定ですか。あてはまるものを一つお選びください。

選択肢		計 (n=9)	
		回答数	割合
1	地方自治法に基づく地域自治区に移行する予定である	1	11.1%
2	地方自治法に基づく地域自治区に移行しない予定である	5	55.6%
3	まだ検討していない、もしくは現在検討中である	3	33.3%
無回答		0	0.0%

SQ1 (Q44で「2」を選択した方に伺います。) 貴市では、地域自治区の設置期間満了後、その事務所の機能をどのように存続させる予定ですか。あてはまるものを一つお選びください。

選択肢		計 (n=5)	
		回答数	割合
1	事務所の機能のすべてを、支所・出張所等として存続させる予定である	2	40.0%
2	事務所の機能の一部を、支所・出張所等として存続させる予定である	1	20.0%
3	事務所の機能を本庁に移管し、地域の出先機関を廃止する予定である	0	0.0%
4	その他	0	0.0%
5	まだ検討していない、もしくは現在検討中である	0	0.0%
無回答		2	40.0%

SQ2（Q44で「2」を選択した方に伺います。）貴市では、地域自治区の設置期間満了後、地域協議会の機能をどのように存続させる予定ですか。あてはまるものを一つお選びください。

選択肢		計 (n=5)	
		回答数	割合
1	協議会の機能のすべてを、協議会型住民自治組織が担う予定である	1	20.0%
2	協議会の機能の一部を、協議会型住民自治組織が担う予定である	0	0.0%
3	協議会の機能のすべてを、地縁型住民自治組織が担う予定である	0	0.0%
4	協議会の機能の一部を、地縁型住民自治組織が担う予定である	1	20.0%
5	協議会の機能を存続させる予定はない	0	0.0%
6	その他	0	0.0%
7	まだ検討していない、もしくは現在検討中である	0	0.0%
無回答		3	60.0%

SQ3（Q44で「2」を選択した方に伺います。）貴市において、地方自治法 202 条の 4 に基づく地域自治区への移行を選択しなかった理由はどのようなものですか。あてはまるものをすべてお選びください。

選択肢		計 (n=5)	
		回答数	割合
1	行政経費の削減を図るため	1	20.0%
2	集中的な管理による事務の効率化や専門性の向上を図るため	1	20.0%
3	新市における一体感の醸成が阻害されるため	0	0.0%
4	地域協議会と既存の地縁型住民自治組織の役割が重複するため	0	0.0%
5	地域協議会と既存の協議会型住民自治組織の役割が重複するため	0	0.0%
6	地域自治区に移行した場合、市の全域に地域自治区を設置する必要があるため	0	0.0%
7	地域自治区に移行した場合、事務所を存続させる必要があるため	0	0.0%
8	地域自治区では、協議会の構成員の選任方法、任期等が法令で定められているため	0	0.0%
9	地域自治区では、諮問事項等の協議会の権限が法令で定められているため	0	0.0%
10	その他	3	60.0%

（その他の主な内容）

- ・ 全校区に住民自治組織が設置されていないため。
- ・ 合併時の協議書における設置期間を延長する予定のため。

## 7 「地域自治区」を設置していない自治体について

Q45 貴市では、地域自治区や合併特別区を設置したことがありますか。あてはまるものをすべてお選びください。

注：「平成の合併」を行っていない場合は過去10年間（2005年4月1日以降）、「平成の合併」を行った場合は合併以降（複数回合併を行った場合は最後の合併以降）の状況についてご記入ください。

選択肢		合併自治体 (n=212)		非合併自治体 (n=199)		計 (n=411)	
		回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
1	地方自治法202条の4の「地域自治区」を設置したことがある	2	0.9%	0	0.0%	2	0.5%
2	合併特別法23条の「地域自治区」を設置したことがある	8	3.8%	0	0.0%	8	1.9%
3	合併特別法26条の「合併特別区」を設置したことがある	2	0.9%	0	0.0%	2	0.5%
4	「地域自治区」と「合併特別区」のいずれも設置したことがない	201	94.8%	199	100.0%	400	97.3%

SQ1（Q45で「1」を選択した方に伺います。）貴市において、地方自治法で規定される地域自治区を廃止した理由はどのようなものですか。あてはまるものをすべてお選びください。

選択肢		合併自治体 (n=2)		非合併自治体 (n=0)		計 (n=2)	
		回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
1	行政経費の削減を図るため	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
2	集中的な管理による事務の効率化や専門性の向上を図るため	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
3	新市における一体感の醸成が阻害されるため	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
4	地域協議会と既存の地縁型住民自治組織の役割が重複するため	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
5	地域協議会と既存の協議型住民自治組織の役割が重複するため	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
6	その他	2	100.0%	0	0.0%	2	100.0%

（その他の主な内容）

- ・ あらかじめ設置期間を定めていたため。

SQ2 (Q45で「2」「3」のいずれかを選択した方に伺います。) 貴市において、合併特例法で規定される地域自治区・合併特例区の廃止時に、地方自治法で規定される地域自治区への移行を選択しなかった理由はどのようなものですか。あてはまるものをすべてお選びください。

選択肢	合併自治体 (n=10)		非合併自治体 (n=0)		計 (n=10)	
	回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
1 行政経費の削減を図るため	4	40.0%	0	0.0%	4	40.0%
2 集中的な管理による事務の効率化や専門性の向上を図るため	3	30.0%	0	0.0%	3	30.0%
3 新市における一体感の醸成が阻害されるため	2	20.0%	0	0.0%	2	20.0%
4 地域協議会と既存の地縁型住民自治組織の役割が重複するため	1	10.0%	0	0.0%	1	10.0%
5 地域協議会と既存の協議型住民自治組織の役割が重複するため	1	10.0%	0	0.0%	1	10.0%
6 地域自治区に移行した場合、市の全域に地域自治区を設置する必要があるため	4	40.0%	0	0.0%	4	40.0%
7 地域自治区に移行した場合、事務所を存続させる必要があるため	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
8 地域自治区では、協議会の構成員の選任方法、任期等が法令で定められているため	1	10.0%	0	0.0%	1	10.0%
9 地域自治区では、諮問事項等の協議会の権限が法令で定められているため	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
10 その他	3	30.0%	0	0.0%	3	30.0%

(その他の主な内容)

- ・ 町会を核とした既存の自治の仕組みを活用した地域づくりを進めているため。

SQ3 (Q45で「1」「2」「3」のいずれかを選択した方に伺います。) 貴市では、地域自治区・合併特例区の廃止後、その事務所の機能をどのように存続させていますか。あてはまるものを一つお選びください。

選択肢	合併自治体 (n=12)		非合併自治体 (n=0)		計 (n=12)	
	回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
1 事務所の機能のすべてを、支所・出張所等として存続させた	7	58.3%	0	0.0%	7	58.3%
2 事務所の機能の一部を、支所・出張所等として存続させた	4	33.3%	0	0.0%	4	33.3%
3 事務所の機能を本庁に移管し、地域の出先機関を廃止した	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
4 その他	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
無回答	1	8.3%	0	0.0%	1	8.3%

SQ4 (Q45で「1」「2」「3」のいずれかを選択した方に伺います。) 貴市では、地域自治区・合併特例区の廃止後、地域協議会・合併特例区協議会の機能をどのように存続させていますか。あてはまるものを一つお選びください。

選択肢		合併自治体 (n=12)		非合併自治体 (n=0)		計 (n=12)	
		回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
1	協議会の機能のすべてを、協議会型住民自治組織が担っている	3	25.0%	0	0.0%	3	25.0%
2	協議会の機能の一部を、協議会型住民自治組織が担っている	3	25.0%	0	0.0%	3	25.0%
3	協議会の機能のすべてを、地縁型住民自治組織が担っている	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
4	協議会の機能の一部を、地縁型住民自治組織が担っている	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
5	協議会の機能は存続していない	3	25.0%	0	0.0%	3	25.0%
6	その他	2	16.7%	0	0.0%	2	16.7%
無回答		1	8.3%	0	0.0%	1	8.3%

SQ5 (Q45で「1」「2」「3」のいずれかを選択した方に伺います。) 貴市において、地域自治区や合併特例区を廃止するうえで、苦勞された点や課題となった点がございましたら、下欄にご記入ください。(自由記述)

(自由記述の主な内容)

- ・ 事務の効率化と住民の利便性確保のバランスをとることに苦勞した。
- ・ 住民の理解を得ることは大変だった。
- ・ 住所の表記の仕方や地域協議会に代わる地域自治の形態等に関する議論では、意見が分かれた。

## 8 「その他の地域機関」の設置状況について

Q46 貴市では、現在どのような「その他の地域機関」を設置していますか。あてはまるものをすべてお選びください。

注：貴市の区域内に複数設置している機関のみご選択ください。

選択肢	合併自治体 (n=208)		非合併自治体 (n=182)		計 (n=390)	
	回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
1 「公民館」(社会教育法)	180	86.5%	136	74.7%	316	81.0%
2 「生涯学習センター」	56	26.9%	30	16.5%	86	22.1%
3 「市民活動支援センター」、「ボランティア支援センター」	46	22.1%	36	19.8%	82	21.0%
4 「地域包括支援センター」(介護保険法等) ※ランチ等を含む	144	69.2%	114	62.6%	258	66.2%
5 「老人福祉センター」(老人福祉法)	112	53.8%	67	36.8%	179	45.9%
6 「老人介護支援センター」(老人福祉法)	33	15.9%	16	8.8%	49	12.6%
7 「介護予防拠点施設」	33	15.9%	11	6.0%	44	11.3%
8 「児童相談所」(児童福祉法)	6	2.9%	6	3.3%	12	3.1%
9 「児童家庭支援センター」(児童福祉法)	8	3.8%	15	8.2%	23	5.9%
10 「子育て支援拠点施設」	111	53.4%	93	51.1%	204	52.3%
11 「地域活動支援センター」(障がい者総合支援法)	50	24.0%	49	26.9%	99	25.4%
12 「保健所」(地域保健法)	15	7.2%	15	8.2%	30	7.7%
13 「市町村保健センター」(地域保健法)	136	65.4%	59	32.4%	195	50.0%

Q47 貴市では、新設・統合・廃止等によって、「その他の地域機関」の設置数が変化していますか。あてはまるものをすべてお選びのうえ、下欄にQ46の選択肢番号をご記入ください。

注：「平成の合併」を行っていない場合は10年前(2005年4月1日時点)から、「平成の合併」を行った場合は合併時点(複数回合併を行った場合は最後の合併時点)からの設置数の変化についてご記入ください。なお、2005年4月1日以降もしくは「平成の合併」以降に設置された「その他の地域機関」がある場合は、初めて当該機関が設置された時点からの変化についてご記入ください。

選択肢	合併自治体 (n=208)		非合併自治体 (n=182)		計 (n=390)	
	回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
1 設置数が増加した機関がある	76	36.5%	77	42.3%	153	39.2%
2 設置数が減少した機関がある	47	22.6%	30	16.5%	77	19.7%
3 設置数が変化している機関はない	92	44.2%	80	44.0%	172	44.1%

## ○増加した機関

	選択肢	合併自治体(n=76)		非合併自治体(n=77)		計(n=153)	
		回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
1	「公民館」(社会教育法)	11	14.5%	5	6.5%	16	10.5%
2	「生涯学習センター」	4	5.3%	12	15.6%	16	10.5%
3	「市民活動支援センター」、「ボランティア支援センター」	9	11.8%	5	6.5%	14	9.2%
4	「地域包括支援センター」(介護保険法等) ※ランチ等を含む	38	50.0%	50	64.9%	88	57.5%
5	「老人福祉センター」(老人福祉法)	8	10.5%	3	3.9%	11	7.2%
6	「老人介護支援センター」(老人福祉法)	4	5.3%	0	0.0%	4	2.6%
7	「介護予防拠点施設」	5	6.6%	2	2.6%	7	4.6%
8	「児童相談所」(児童福祉法)	0	0.0%	2	2.6%	2	1.3%
9	「児童家庭支援センター」(児童福祉法)	2	2.6%	2	2.6%	4	2.6%
10	「子育て支援拠点施設」	48	63.2%	46	59.7%	94	61.4%
11	「地域活動支援センター」(障がい者総合支援法)	11	14.5%	17	22.1%	28	18.3%
12	「保健所」(地域保健法)	2	2.6%	1	1.3%	3	2.0%
13	「市町村保健センター」(地域保健法)	4	5.3%	4	5.2%	8	5.2%

## ○減少した機関

	選択肢	合併自治体(n=47)		非合併自治体(n=30)		計(n=77)	
		回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
1	「公民館」(社会教育法)	26	55.3%	15	50.0%	41	53.2%
2	「生涯学習センター」	3	6.4%	2	6.7%	5	6.5%
3	「市民活動支援センター」、「ボランティア支援センター」	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
4	「地域包括支援センター」(介護保険法等) ※ランチ等を含む	4	8.5%	3	10.0%	7	9.1%
5	「老人福祉センター」(老人福祉法)	12	25.5%	5	16.7%	17	22.1%
6	「老人介護支援センター」(老人福祉法)	10	21.3%	8	26.7%	18	23.4%
7	「介護予防拠点施設」	1	2.1%	0	0.0%	1	1.3%
8	「児童相談所」(児童福祉法)	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
9	「児童家庭支援センター」(児童福祉法)	1	2.1%	0	0.0%	1	1.3%
10	「子育て支援拠点施設」	3	6.4%	2	6.7%	5	6.5%
11	「地域活動支援センター」(障がい者総合支援法)	2	4.3%	4	13.3%	6	7.8%
12	「保健所」(地域保健法)	0	0.0%	1	3.3%	1	1.3%
13	「市町村保健センター」(地域保健法)	11	23.4%	1	3.3%	12	15.6%

Q48 上記のほかに、貴市において独自に設置している「その他の地域機関」がございましたら、その名称と主な所掌事務を下欄にご記入ください。(自由記述)

注：本設問では、自治体内に複数設置されている、住民の権利義務に関係する何らかの行政機能や決定権限を付与された行政機関（自治体行政機構の中に位置づけられたもの）であって、貴市の設置しているもののみをご記入ください。

(自由記述の主な内容)

- ・ 交流センター（市民の自主的な学習活動の推進、社会教育に関する事業の実施及び地域の主体的な地域づくり活動を支援）
- ・ 地域振興室（担当区域におけるコミュニティ活動の推進に関すること、担当区域における区民に対する各種情報提供等に関すること等を所管）
- ・ 区民センター（所管する施設の運営及び施設管理に関すること等を所管）
- ・ ふるさとセンター（地域住民相互の融和及び連帯感の向上を図り、地域住民がいきいきと暮らす活力ある地域社会の形成に寄与）
- ・ 地域窓口センター（戸籍に関すること、住民基本台帳に関すること、印鑑の登録及び証明に関すること、税務証明に関すること、原動機付自転車及び小型特殊自動車の標識に関すること等を所管）

Q49 地域機関の再編に関するご意見や、貴市における課題などがございましたら、下欄にご記入ください。(自由記述)

(自由記述の主な内容)

- ・ 地域機関を含むすべての公共施設について、合併により施設数が増加しているため、今後、公共施設等総合管理計画の策定により、計画的な施設の統廃合が必要となる。
- ・ 今後、地域自治区の設置期間が満了するため、地域自治区の事務所として設置している「支所」のあり方及び役割を再検討し、組織機構や人員配置に反映していく必要がある。
- ・ 行政コストと行政サービスのバランスをどこで折り合いをつけるか、この点が一番悩ましいと常に考えている。
- ・ 人口減少による集落のコミュニティ機能の低下に対応するため、行政と市民が協働し新しい地域コミュニティによる地域づくりが円滑に行えるよう支所と本庁の業務見直しを行う。

## 2 「住民自治組織」に関するアンケート 集計結果

### [調査の概要]

調査対象	全 813 市区 (790 市、23 特別区)
調査期間	2015 年 8 月 3 日～ 8 月 31 日
調査方法	各市区宛てに調査票を郵便にて送付 回答は電子メールにて回収
回収率	444 市区 (54.6%)

### [調査における用語の定義]

#### 1-1 「地域機関」

自治体の区域内に複数設置され、住民の権利義務に係る何らかの行政機能や決定権限を付与された行政機関（自治体行政機構の中に位置づけられたもの）をいう。ただし、「指定都市の区」（地方自治法 252 条の 20）を除く。

#### 1-2 「支所等」

地方自治法 155 条 1 項に基づく「支所」及び「出張所」、地方自治法 202 条の 4 もしくは合併特例法 23 条に基づく「地域自治区」のいずれかに該当する「地域機関」をいう。

#### 1-3 「その他の地域機関」

「地域機関」のうち、「支所等」に該当しないすべての機関をいう。

#### 2-1 「地縁型住民自治組織」

自治会・町内会など、比較的狭い区域で、住民相互の親睦や地域課題に取り組むために組織された任意の団体及びその連合会等をいう。

#### 2-2 「協議会型住民自治組織」

自治会・町内会、ボランティア団体、NPO、PTA、企業等の多様な主体による、地域課題の解決のための組織をいう。

## [集計結果]

### 1 「地縁型住民自治組織」について

Q1 貴市では、その区域内で活動する地縁型住民自治組織がありますか。あてはまるものを一つお選びください。

選択肢		合併自治体 (n=230)		非合併自治体 (n=214)		計 (n=444)	
		回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
1	ある	225	97.8%	213	99.5%	438	98.6%
2	ない	4	1.7%	1	0.5%	5	1.1%
	無回答	1	0.4%	0	0.0%	1	0.2%

SQ1 貴市では、地縁型住民自治組織の活動を支援する部署をどのような場所に設置していますか。あてはまるものをすべてお選びください。

選択肢		合併自治体 (n=225)		非合併自治体 (n=213)		計 (n=438)	
		回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
1	本庁舎に、総合的な担当窓口を設置している	167	74.2%	155	72.8%	322	73.5%
2	「支所等」に、総合的な担当窓口を設置している	64	28.4%	20	9.4%	84	19.2%
3	「その他の地域機関」(公民館・コミュニティセンター等)に総合的な担当窓口を設置している	25	11.1%	16	7.5%	41	9.4%
4	総合的な担当窓口は設置しておらず、案件に応じて個別に担当課が対応している	46	20.4%	54	25.4%	100	22.8%
5	その他	12	5.3%	10	4.7%	22	5.0%

SQ2 地縁型住民自治組織は、どのような活動を行っていますか。あてはまるものをすべてお選びください。

選択肢		合併自治体 (n=225)		非合併自治体 (n=213)		計 (n=438)	
		回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
1	地域に関する各種計画の策定への参加	98	43.6%	84	39.4%	182	41.6%
2	地域のまちづくりへの参加	169	75.1%	169	79.3%	338	77.2%
3	地域のまちづくりに関する政策提案	68	30.2%	58	27.2%	126	28.8%
4	集会施設等の運営計画づくり	125	55.6%	136	63.8%	261	59.6%
5	集会施設等の維持管理	216	96.0%	195	91.5%	411	93.8%
6	生活道路、街路灯等の維持管理	168	74.7%	152	71.4%	320	73.1%
7	地域の環境美化、清掃活動	218	96.9%	203	95.3%	421	96.1%
8	環境保全・リサイクル活動	185	82.2%	183	85.9%	368	84.0%
9	地域の防災活動	212	94.2%	205	96.2%	417	95.2%
10	地域の防犯活動	202	89.8%	196	92.0%	398	90.9%
11	高齢者福祉・介護に関する活動	144	64.0%	156	73.2%	300	68.5%
12	児童福祉・子育て支援に関する活動	117	52.0%	131	61.5%	248	56.6%
13	学校教育支援に関する活動	94	41.8%	109	51.2%	203	46.3%
14	コミュニティバスの運行、送迎サービス等の地域公共交通に関する活動	22	9.8%	25	11.7%	47	10.7%
15	盆踊り、お祭り等の親睦行事の開催	216	96.0%	206	96.7%	422	96.3%
16	スポーツ・レクリエーション活動	193	85.8%	190	89.2%	383	87.4%
17	芸術・文化活動	133	59.1%	132	62.0%	265	60.5%
18	住民相互の連絡（回覧板、会報の回付等）	215	95.6%	205	96.2%	420	95.9%
19	行政機関・議会に対する要望、陳情等	188	83.6%	180	84.5%	368	84.0%
20	行政からの連絡事項の伝達（広報誌の回付等）	201	89.3%	190	89.2%	391	89.3%
21	地域内で活動する諸団体に対する支援	136	60.4%	125	58.7%	261	59.6%
22	地域の公共的な活動に関する事業公募	13	5.8%	18	8.5%	31	7.1%
23	その他	7	3.1%	15	7.0%	22	5.0%

SQ3 地縁型住民自治組織の活動資金には、どのようなものがありますか。あてはまるものをすべてお選びください。

選択肢	合併自治体 (n=225)		非合併自治体 (n=213)		計 (n=438)	
	回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
1 会費収入	213	94.7%	202	94.8%	415	94.7%
2 寄附金収入	95	42.2%	117	54.9%	212	48.4%
3 貴市からの助成金・一括交付金等	166	73.8%	172	80.8%	338	77.2%
4 都道府県からの助成金等	19	8.4%	29	13.6%	48	11.0%
5 貴市からの業務委託収入	87	38.7%	86	40.4%	173	39.5%
6 都道府県からの業務委託収入	9	4.0%	3	1.4%	12	2.7%
7 指定管理者としての委託料の収入	28	12.4%	24	11.3%	52	11.9%
8 指定管理者としての利用料金等の収入	18	8.0%	16	7.5%	34	7.8%
9 上記以外の独自の事業（コミュニティビジネス等）からの収入	20	8.9%	29	13.6%	49	11.2%
10 把握していない	29	12.9%	18	8.5%	47	10.7%
11 その他	22	9.8%	21	9.9%	43	9.8%

SQ4 地縁型住民自治組織の活動が活発になっていると感じていますか。あてはまるものを一つお選びのうえ、その理由を下欄にご記入ください。

注：「平成の合併」を行っていない場合は10年前（2005年4月1日時点）、「平成の合併」を行った場合は合併時点（複数回合併を行った場合は最後の合併時点）からの変化についてご記入ください。

選択肢	合併自治体 (n=225)		非合併自治体 (n=213)		計 (n=438)	
	回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
1 活動が活発になってきている	13	5.8%	8	3.8%	21	4.8%
2 活動が活発になっている地域と、低調になっている地域の両方がある	118	52.4%	120	56.3%	238	54.3%
3 活動が低調になってきている	41	18.2%	50	23.5%	91	20.8%
4 活動に特に変化はない	52	23.1%	33	15.5%	85	19.4%
無回答	1	0.4%	2	0.9%	3	0.7%

(自由記述の主な内容)

- 「活動が活発になってきている」を選択した理由
  - ・ 町内会活動において若者の参加増や、新規取組みが見受けられる。
  - ・ 「地域のことは自らが考え行動する」という考え方が徐々に浸透し始め、住民自治組織が地域の発展や課題解決に向けて、様々な活動に取り組むようになった。
  - ・ 自主防災組織設置など、地域防災や子ども・お年寄りの見守り活動への意識が高まっている。
  - ・ 地域課題を話し合う「地域づくり協議会」が発足し、地域について向き合う時間が増えた。
  
- 「活発になっている地域と低調になっている地域の両方がある」を選択した理由
  - ・ 振興住宅地や中心市街地は若い方の力や加入者も多く活発であるが、そうでない場合は高齢化や住民の減少等により、低調となっているように思われる。
  - ・ 活動に関わる人のやる気の違いや人口減少により、地域により差が出てきている。
  - ・ 合併から年数が経過するにつれて、実施事業の増加や組織の高齢化による人材不足等により地域間により活動の差異が生じている。
  - ・ 昔からの結束が強い地域、特に中山間地域は、地域の課題意識が強く、共助の活動など、自発的な活動が活発化している。一方で、街部の組織や新興住宅地などは、新旧住民の交流不足、若年層の地域活動への参加不足といった問題があり、活動が低調している。
  
- 「活動が低調になってきている」を選択した理由
  - ・ 少子高齢化に伴い、役員のなり手不足等により事業を縮小せざるを得ない状況であるため。
  - ・ 町内会・自治会等からの脱退、未加入、未組織化が顕著になっているため。
  - ・ 住民の帰属意識の低下や、ライフスタイルの変化にともない、地縁組織型組織の運営に係る財源、人材等の確保が難しくなっている。
  - ・ マンションやアパートの住民など地縁団体への不参加者は増加している。
  
- 「活動に特に変化はない」を選択した理由
  - ・ 人口減少や少子高齢化の進行に伴って、地域活動への参加者の確保自体が難しくなっている中であっても、創意工夫しながら活動を維持しているものと認識している。
  - ・ 地域活動に対する意識が変わっていない。
  - ・ 活動に特に変化はないがリーダー的存在の高齢化や若い世代の地域との関わりの希薄化、担い手不足などの問題が生じている。
  - ・ 自治会加入率は減少傾向だが、加入世帯数はほぼ横ばい。

## 2 「協議会型住民自治組織」の設置状況について

Q2 貴市では、その区域内で活動する協議会型住民自治組織がありますか。あてはまるものを一つお選びください。

選択肢	合併自治体 (n=230)		非合併自治体 (n=214)		計 (n=444)	
	回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
1 ある	143	62.2%	118	55.1%	261	58.8%
2 ない	87	37.8%	96	44.9%	183	41.2%
無回答	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%

SQ 貴市における協議会型住民自治組織の法的性格はどのようなものですか。あてはまるものをすべてお選びのうえ、団体数と初めて組織が設立された時期を下欄にご記入ください。

選択肢	合併自治体 (n=143)		非合併自治体 (n=118)		計 (n=261)	
	回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
1 地方自治法第202条の4に基づく 地域自治区の地域協議会	8	5.6%	0	0.0%	8	3.1%
	(平均団体数)		( - )		(14.5)	
2 合併特例法第23条に基づく地域自治 区の地域協議会	6	4.2%	0	0.0%	6	2.3%
	(平均団体数)		( - )		(2.2)	
3 地方自治法第252条の20第6項 に基づく区地域協議会	2	1.4%	0	0.0%	2	0.8%
	(平均団体数)		( - )		(8.0)	
4 貴市の条例に基づく協議会型住民自治組織	32	22.4%	22	18.6%	54	20.7%
	(平均団体数)		(8.7)		(14.2)	
5 貴市の規則や要綱に基づく協議会 型住民自治組織	31	21.7%	28	23.7%	59	22.6%
	(平均団体数)		(4.8)		(12.6)	
6 条例・規則・要綱では定めていないが、 総合計画等で位置づけられている協議 会型住民自治組織	18	12.6%	22	18.6%	40	15.3%
	(平均団体数)		(6.4)		(10.6)	
7 条例・規則・要綱では定めていないが、 予算措置で位置づけられている協議 会型住民自治組織	22	15.4%	18	15.3%	40	15.3%
	(平均団体数)		(4.3)		(14.2)	
8 上記のほか、自主的に設立されてい る協議会型住民自治組織	50	35.0%	41	34.7%	91	34.9%
	(平均団体数)		(34.0)		(28.3)	

## (1) 「法定の協議会型住民自治組織」の現状について

Q3 「法定の協議会型住民自治組織」の構成員の選出方法はどのようなものですか。あてはまるものをすべてお選びください。

選択肢		計 (n=16)	
		回答数	割合
1	構成員のすべてを公募している	0	0.0%
2	構成員の一部を公募している	13	81.3%
3	公募を行っていない	1	6.3%
4	その他	1	6.3%

Q4 「法定の協議会型住民自治組織」は、どのような団体あるいはその構成員によって構成されていますか。あてはまるものをすべてお選びください。

選択肢		計 (n=16)	
		回答数	割合
1	自治会・町内会などの地縁型住民自治組織及びその連合会組織	12	75.0%
2	地域で活動するNPO	5	31.3%
3	ボランティア団体	7	43.8%
4	地区民生委員・児童委員協議会または民生委員・児童委員	9	56.3%
5	地区社会福祉協議会、校区福祉委員会などの社会福祉協議会の地域別組織	9	56.3%
6	消防団	7	43.8%
7	交通安全協会	4	25.0%
8	青少年育成協会等の青少年健全育成関係の行政委嘱委員の団体	6	37.5%
9	老人クラブ	6	37.5%
10	地域婦人会・女性会等の女性団体	9	56.3%
11	学校長・副校長	1	6.3%
12	PTA	11	68.8%
13	地元企業	4	25.0%
14	地元商店会	5	31.3%
15	商工会・商工会議所・青年会議所	12	75.0%
16	農協・漁協等の農林水産業団体	11	68.8%
17	市議会議員	0	0.0%
18	学識者	12	75.0%
19	公募住民	14	87.5%
20	その他	8	50.0%

(その他の主な内容)

- ・ 福祉・医療関係団体、観光協会、公民館、財産区、保育園の保護者、文化・スポーツ団体、コミュニティセンター長、環境関係団体、土木委員など

Q5 「法定の協議会型住民自治組織」の審議事項として、法令に規定されている事項以外に、条例・規約でどのようなものを規定していますか。あてはまるものをすべてお選びください。

注：地域協議会や区地域協議会については、地方自治法 202 条の 7 第 2 項の「条例で定める市長村の施策に関する重要事項」を、合併特例区協議会については、合併特例法 38 条 2 項の「規約で定める合併市町村の施策に関する重要事項」の内容についてご回答ください。

選択肢		計 (n=16)	
		回答数	割合
1	総合計画の策定に関する事項	10	62.5%
2	地域に関わる各種計画の策定に関する事項	11	68.8%
3	地域に関わる重要な条例の制定・改廃に関する事項	3	18.8%
4	地域内の重要な公共施設の新設・廃止に関する事項	10	62.5%
5	「法定の協議会型住民自治組織」に関する制度の見直しに関する事項	4	25.0%
6	法令に規定されている事項以外は、特に規定していない	1	6.3%
7	その他	9	56.3%

(その他の主な内容)

- ・ 新市建設計画の変更に関する事項
- ・ 市の基本構想の策定及び変更に関する事項
- ・ 地域活動団体へ補助金交付に関する審査
- ・ 特色ある区づくり予算に係る事業の企画立案
- ・ 地域内の公の施設の管理のあり方に関する事項
- ・ 合併協議会における協議事項
- ・ 大規模な組織改編に関する事項
- ・ 地域自治区の統合・分割に関する事項

Q6 「法定の協議会型住民自治組織」に対する諮問や、自主的な審議の件数に変化はありますか。あてはまるものを一つお選びください。

注：法定の「協議会型住民自治組織」を2005年3月31日以前に設置した場合は10年前（2005年4月1日時点）から、2005年4月1日以降に設置した場合は設置時点からの変化についてご記入ください。

選択肢		計 (n=16)	
		回答数	割合
①「協議会型住民自治組織」に対する諮問の件数			
1	増加傾向にある	1	6.3%
2	ほぼ横ばいである	11	68.8%
3	減少傾向にある	3	18.8%
②「協議会型住民自治組織」の自主的な審議の件数			
1	増加傾向にある	2	12.5%
2	ほぼ横ばいである	10	62.5%
3	減少傾向にある	3	18.8%

Q7 貴市では、Q5の審議に関する権限以外に、「法定の協議会型住民自治組織」に対してどのような権限を付与していますか。あてはまるものをすべてお選びください。

選択肢		計 (n=16)	
		回答数	割合
1	地域に関係する自治体の予算を提案する権限	4	25.0%
2	地域で活動する団体・個人に対する助成金等の使途や交付先の決定に関する権限	3	18.8%
3	地域における公共サービスの実施やその方法に関して提案する権限	2	12.5%
4	特定の権限は付与していない	6	37.5%
5	その他	2	12.5%

Q8 貴市では、「法定の協議会型住民自治組織」のもとで、地域におけるまちづくりを実践していくために、別途「独自の協議会型住民自治組織」が設置されていますか。あてはまるものを一つお選びください。

選択肢		計 (n=16)	
		回答数	割合
1	「法定の協議会型住民自治組織」と同じ区域に、「独自の協議会型住民自治組織」が設置されている	3	18.8%
2	「法定の協議会型住民自治組織」とは異なる区域に、「独自の協議会型住民自治組織」が設置されている	4	25.0%
3	「独自の協議会型住民自治組織」は設置されていない（「法定の協議会型住民自治組織」のもとで、地縁型住民自治組織や諸団体が連携して活動している）	6	37.5%
4	その他	2	12.5%
無回答		1	6.3%

Q9 「法定の協議会型住民自治組織」の活動が活発になっていると感じていますか。あてはまるものを一つお選びのうえ、その理由を下欄にご記入ください。

注：「法定の協議会型住民自治組織」を2005年3月31日以前に設置した場合は10年前（2005年4月1日時点）から、2005年4月1日以降に設置した場合は設置時点からの変化についてご記入ください。

選択肢		計 (n=16)	
		回答数	割合
1	活動が活発になってきている	3	18.8%
2	活動が活発になっている地域と、低調になっている地域の両方がある	3	18.8%
3	活動が低調になってきている	0	0.0%
4	活動に特に変化はない	8	50.0%
無回答		2	12.5%

- 「活動が活発になってきている」を選択した理由
  - ・ 各区自治協議会が部会を設けて自主的に地域課題について議論している。
  - ・ 条例で規定された委員会制度を活用し、深く議論をする区協議会が増えた。
- 「活発になっている地域と低調になっている地域の両方がある」を選択した理由
  - ・ 委員の任期が2年であり、交代が頻繁に行われる。
- 「活動に特に変化はない」を選択した理由
  - ・ 合併以降、毎年複数回開催されている。

## (2) 「独自の協議会型住民自治組織」の現状について

Q10 「独自の協議会型住民自治組織」は、どのような法人格を有していますか。あてはまるものをすべてお選びのうえ、団体数を下欄にご記入ください。

選択肢		合併自治体 (n=140)		非合併自治体 (n=118)		計 (n=258)	
		回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
1	認可地縁団体	13	9.3%	9	7.6%	22	8.5%
	(平均団体数)	(1.7)		(3.5)		(2.4)	
2	NPO法人	14	10.0%	9	7.6%	23	8.9%
	(平均団体数)	(1.0)		(47.0)		(19.0)	
3	株式会社	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
	(平均団体数)	(-)		(-)		(-)	
4	公益社団法人	0	0.0%	1	0.8%	1	0.4%
	(平均団体数)	(-)		(1.0)		(1.0)	
5	一般社団法人	1	0.7%	4	3.4%	5	1.9%
	(平均団体数)	(1.0)		(1.0)		(1.0)	
6	協同組合	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
	(平均団体数)	(-)		(-)		(-)	
7	法人格を有していない	132	94.3%	113	95.8%	245	95.0%
	(平均団体数)	(19.8)		(18.0)		(18.9)	
8	その他	7	5.0%	4	3.4%	11	4.3%
	(平均団体数)	(47.0)		(11.0)		(33.9)	

Q11 「独自の協議会型住民自治組織」の設置単位はどのようなものですか。あてはまるものをすべてお選びください。

選択肢		合併自治体 (n=140)		非合併自治体 (n=118)		計 (n=258)	
		回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
1	小学校区程度	90	64.3%	71	60.2%	161	62.4%
2	中学校区程度	25	17.9%	15	12.7%	40	15.5%
3	平成の合併時の旧市町村単位	31	22.1%	0	0.0%	31	12.0%
4	その他	38	27.1%	42	35.6%	80	31.0%

(その他の主な事項)

- ・ 2つの中学校区程度に1つの組織を設置している。
- ・ 昭和の合併時の旧市町村
- ・ 公民館区、特別出張所の管轄地域単位、地区社会福祉協議会単位など

Q12 貴市では、「独自の協議会型住民自治組織」の活動を支援する部署をどのような場所に設置していますか。あてはまるものをすべてお選びください。

選択肢		合併自治体 (n=140)		非合併自治体 (n=118)		計 (n=258)	
		回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
1	本庁舎に、総合的な担当窓口を設置している	106	75.7%	94	79.7%	200	77.5%
2	「支所等」に、総合的な担当窓口を設置している	49	35.0%	16	13.6%	65	25.2%
3	「その他の地域機関」（公民館・コミュニティセンター等）に総合的な担当窓口を設置している	36	25.7%	21	17.8%	57	22.1%
4	総合的な担当窓口は設置しておらず、案件に応じて個別に担当課が対応している	18	12.9%	14	11.9%	32	12.4%
5	その他	5	3.6%	4	3.4%	9	3.5%

Q13 「独自の協議会型住民自治組織」の構成員の選出方法を条例等で定めていますか。あてはまるものをすべてお選びください。

選択肢		合併自治体 (n=140)		非合併自治体 (n=118)		計 (n=258)	
		回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
1	条例で構成員の選出方法を定めている	7	5.0%	3	2.5%	10	3.9%
2	規則や要綱で構成員の選出方法を定めている	13	9.3%	12	10.2%	25	9.7%
3	団体ごとに規約等で構成員の選出方法を定めている	119	85.0%	92	78.0%	211	81.8%
4	その他	4	2.9%	18	15.3%	22	8.5%

Q14 「独自の協議会型住民自治組織」は、どのような団体あるいはその構成員によって構成されていますか。あてはまるものをすべてお選びください。

選択肢		合併自治体 (n=140)		非合併自治体 (n=118)		計 (n=258)	
		回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
1	自治会・町内会などの地縁型住民自治組織及びその連合会組織	131	93.6%	113	95.8%	244	94.6%
2	地域で活動するNPO	59	42.1%	49	41.5%	108	41.9%
3	ボランティア団体	73	52.1%	58	49.2%	131	50.8%
4	地区民生委員・児童委員協議会または民生委員・児童委員	100	71.4%	81	68.6%	181	70.2%
5	地区社会福祉協議会、校区福祉委員会などの社会福祉協議会の地域別組織	82	58.6%	58	49.2%	140	54.3%
6	消防団	88	62.9%	65	55.1%	153	59.3%
7	交通安全協会	65	46.4%	32	27.1%	97	37.6%
8	青少年育成協会等の青少年健全育成関係の行政委嘱委員の団体	76	54.3%	61	51.7%	137	53.1%
9	老人クラブ	99	70.7%	78	66.1%	177	68.6%
10	地域婦人会・女性会等の女性団体	100	71.4%	65	55.1%	165	64.0%
11	学校長・副校長	57	40.7%	52	44.1%	109	42.2%
12	PTA	94	67.1%	76	64.4%	170	65.9%
13	地元企業	39	27.9%	25	21.2%	64	24.8%
14	地元商店会	40	28.6%	43	36.4%	83	32.2%
15	商工会・商工会議所・青年会議所	38	27.1%	19	16.1%	57	22.1%
16	農協・漁協等の農林水産業団体	46	32.9%	21	17.8%	67	26.0%
17	市議会議員	36	25.7%	34	28.8%	70	27.1%
18	学識者	33	23.6%	17	14.4%	50	19.4%
19	公募住民	32	22.9%	24	20.3%	56	21.7%
20	その他	38	27.1%	36	30.5%	74	28.7%

(その他の主な内容)

- ・ 区域に居住する住民すべてがメンバーであると位置づけている。
- ・ 郵便局等の公的機関、観光協会、医師会、神社総代会、自主防災会、防犯協会、体育協会、鉄道会社など

Q15 貴市では、「独自の協議会型住民自治組織」に対してどのような権限を付与していますか。あてはまるものをすべてお選びください。

選択肢		合併自治体 (n=140)		非合併自治体 (n=118)		計 (n=258)	
		回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
1	自治体に政策案を提案し、または地域の意見を表明する権限	21	15.0%	17	14.4%	38	14.7%
2	地域に係る予算を提案する権限	3	2.1%	3	2.5%	6	2.3%
3	地域で活動する団体・個人に対する助成金等の用途や交付先の決定に関する権限	25	17.9%	11	9.3%	36	14.0%
4	地域における公共サービスの実施やその方法に関して提案する権限	7	5.0%	10	8.5%	17	6.6%
5	特定の権限は付与していない	95	67.9%	86	72.9%	181	70.2%
6	その他	9	6.4%	7	5.9%	16	6.2%

SQ 「独自の協議会型住民自治組織」は、どのような事項について、政策案を提案し、または地域の意見を表明する権限を有していますか。あてはまるものをすべてお選びください。

選択肢		合併自治体 (n=21)		非合併自治体 (n=17)		計 (n=38)	
		回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
1	当該地域を所管する「地域機関」の事務に関する事項	3	14.3%	2	11.8%	5	13.2%
2	当該地域の区域に関わる事務に関する事項	8	38.1%	6	35.3%	14	36.8%
3	貴市と地域住民との連携の強化に関する事項	12	57.1%	12	70.6%	24	63.2%
4	総合計画の策定に関する事項	7	33.3%	3	17.6%	10	26.3%
5	地域に関わる各種計画の策定に関する事項	13	61.9%	7	41.2%	20	52.6%
6	地域に関わる重要な条例の制定・改廃に関する事項	2	9.5%	1	5.9%	3	7.9%
7	地域内の重要な公共施設の新設・廃止に関する事項	6	28.6%	3	17.6%	9	23.7%
8	「独自の協議会型住民自治組織」に係る制度の見直しに関する事項	5	23.8%	2	11.8%	7	18.4%
9	その他	0	0.0%	3	17.6%	3	7.9%

Q16 「独自の協議会型住民自治組織」は、どのような活動を行っていますか。あてはまるものをすべてお選びください。

選択肢		合併自治体 (n=140)		非合併自治体 (n=118)		計 (n=258)	
		回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
1	地域に関する各種計画の策定への参加	75	53.6%	39	33.1%	114	44.2%
2	地域のまちづくりへの参加	117	83.6%	92	78.0%	209	81.0%
3	地域のまちづくりに関する政策提案	68	48.6%	49	41.5%	117	45.3%
4	集会施設等の運営計画づくり	38	27.1%	29	24.6%	67	26.0%
5	集会施設等の維持管理	56	40.0%	36	30.5%	92	35.7%
6	生活道路、街路灯等の維持管理	43	30.7%	19	16.1%	62	24.0%
7	地域の環境美化、清掃活動	109	77.9%	92	78.0%	201	77.9%
8	環境保全・リサイクル活動	92	65.7%	69	58.5%	161	62.4%
9	地域の防災活動	107	76.4%	90	76.3%	197	76.4%
10	地域の防犯活動	109	77.9%	89	75.4%	198	76.7%
11	高齢者福祉・介護に関する活動	93	66.4%	80	67.8%	173	67.1%
12	児童福祉・子育て支援に関する活動	84	60.0%	72	61.0%	156	60.5%
13	学校教育支援に関する活動	70	50.0%	62	52.5%	132	51.2%
14	コミュニティバスの運行、送迎サービス等の地域公共交通に関する活動	33	23.6%	11	9.3%	44	17.1%
15	盆踊り、お祭り等の親睦行事の開催	115	82.1%	81	68.6%	196	76.0%
16	スポーツ・レクリエーション活動	113	80.7%	86	72.9%	199	77.1%
17	芸術・文化活動	101	72.1%	78	66.1%	179	69.4%
18	住民相互の連絡（回覧板、会報の回付等）	58	41.4%	51	43.2%	109	42.2%
19	行政機関・議会に対する要望、陳情等	63	45.0%	44	37.3%	107	41.5%
20	行政からの連絡事項の伝達（広報誌の回付等）	39	27.9%	26	22.0%	65	25.2%
21	地域内で活動する諸団体に対する支援	86	61.4%	55	46.6%	65	25.2%
22	地域の公共的な活動に関する事業公募	10	7.1%	6	5.1%	18	7.0%
23	その他	12	8.6%	14	11.9%	26	10.1%

Q17 「独自の協議会型住民自治組織」の活動資金には、どのようなものがありますか。あてはまるものをすべてお選びください。

選択肢	合併自治体 (n=140)		非合併自治体 (n=118)		計 (n=258)	
	回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
1 会費収入	81	57.9%	47	39.8%	128	49.6%
2 構成団体からの分担金	63	45.0%	42	35.6%	105	40.7%
3 寄附金収入	59	42.1%	46	39.0%	105	40.7%
4 貴市からの助成金・一括交付金等	117	83.6%	98	83.1%	215	83.3%
5 都道府県からの助成金等	18	12.9%	13	11.0%	31	12.0%
6 貴市からの業務委託収入	42	30.0%	20	16.9%	62	24.0%
7 都道府県からの業務委託収入	9	6.4%	3	2.5%	12	4.7%
8 指定管理者としての委託料の収入	35	25.0%	18	15.3%	53	20.5%
9 指定管理者としての利用料金等の収入	22	15.7%	9	7.6%	31	12.0%
10 上記以外の独自の事業（コミュニティビジネス等）からの収入	42	30.0%	30	25.4%	72	27.9%
11 把握していない	6	4.3%	6	5.1%	12	4.7%
12 その他	13	9.3%	17	14.4%	30	11.6%

Q18 「独自の協議会型住民自治組織」の活動が活発になっていると感じていますか。あてはまるものを一つお選びのうえ、その理由を下欄にご記入ください。

注：「平成の合併」を行っていない場合は10年前（2005年4月1日時点）、「平成の合併」を行った場合は合併時点（複数回合併を行った場合は最後の合併時点）からの変化についてご記入ください。なお、「独自の協議会型住民自治組織」が2005年4月1日以降（合併を行った場合は合併期日以降）に設置された場合は、「独自の協議会型住民自治組織」の設置時点からの変化についてご記入ください。

選択肢	合併自治体 (n=140)		非合併自治体 (n=118)		計 (n=258)	
	回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
1 活動が活発になってきている	62	44.3%	49	41.5%	111	43.0%
2 活動が活発になっている地域と、低調になっている地域の両方がある	50	35.7%	32	27.1%	82	31.8%
3 活動が低調になってきている	4	2.9%	6	5.1%	10	3.9%
4 活動に特に変化はない	23	16.4%	31	26.3%	54	20.9%
無回答	1	0.7%	0	0.0%	1	0.4%

- 「活動が活発になってきている」を選択した理由
  - ・ 東日本大震災による防災意識の向上と地域交付金活用による地域活動への取組みが大きいと考えられる。
  - ・ 活動実績を積みながら徐々に活動範囲が広がっている。
  - ・ 行政機関への要望にとどまらず、地域のまちづくりについて、積極的な議論がされるようになってきている。
  - ・ 活動をスタートして3年目であり、役員を始めとする構成員の士気が高い状況にある。
  
- 「活発になっている地域と低調になっている地域の両方がある」を選択した理由
  - ・ リーダーシップがとれている地域は活発。既存の地縁型の団体は、地域自治組織の活動は低調。
  - ・ 新たに協議会を設立するなどといった動きはあるが、既存の団体で抱えている問題として、事業を展開する際の資金面及び人材面において不安を抱えている団体も少なくはない。
  - ・ 多様な担い手の下、活動範囲を広げている協議会と、なかなか活動の担い手が地区内に広まらず、活動が固定化している協議会が見られる。
  - ・ 協議会によって事業への参加人数、会議開催数などにばらつきがある。
  
- 「活動が低調になってきている」を選択した理由
  - ・ 少子高齢化が進み、地域活動の担い手不足が影響している。
  - ・ 役員の高齢化・固定化が原因と思われる。
  - ・ 参加者の減少により活動の現状維持が精一杯の地域や低調になってきている地域がある。
  - ・ 住民の価値観、生活スタイルの多様化により、協議会の各種構成団体への参加率が減少しており、本市の各協議会へのアンケート調査でも、各種活動への参加者の確保が課題となっているとの回答が多かったため、活動が低調になってきているのではないかと感じる。
  
- 「活動に特に変化はない」を選択した理由
  - ・ 1年を通して、各団体が行っている活動内容に変化がない。
  - ・ 組織が整ってから10年以上経過し、運営的には安定している。
  - ・ 市の付属機関として、設置目的のとおり活動している。
  - ・ 元来活発だった地域は現在も活発であり、もともと低調だった地域は現在も低調である。

### 3 地域における参加・協働の現状について

Q19 貴市では、地域に関する計画を策定していますか。あてはまるものをすべてお選びください。

	選択肢	合併自治体 (n=230)		非合併自治体 (n=214)		計 (n=444)	
		回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
1	総合計画の地域別計画	45	12.6%	34	15.9%	79	17.8%
2	都市計画マスタープランの地域別計画	93	40.4%	92	43.0%	185	41.7%
3	都市計画法に規定される地区計画	65	28.3%	79	36.9%	144	32.4%
4	地域福祉計画の地域別計画	29	12.6%	24	11.2%	53	11.9%
5	高齢者福祉・介護に関する個別計画の地域別計画	19	8.3%	12	5.6%	31	7.0%
6	児童福祉・子育て支援に関する個別計画の地域別計画	18	7.8%	17	7.9%	35	7.9%
7	医療・保健に関する個別計画の地域別計画	10	4.3%	11	5.1%	21	4.7%
8	スポーツ・文化に関する個別計画の地域別計画	10	4.3%	7	3.3%	17	3.8%
9	教育に関する個別計画の地域別計画	8	3.5%	5	2.3%	13	2.9%
10	道路・交通に関する個別計画の地域別計画	19	8.3%	15	7.0%	34	7.7%
11	産業振興に関する個別計画の地域別計画	7	3.0%	9	4.2%	16	3.6%
12	防災に関する個別計画の地域別計画	23	10.0%	18	8.4%	41	9.2%
13	環境に関する個別計画の地域別計画	22	9.6%	13	6.1%	35	7.9%
14	農林水産業に関する個別計画の地域別計画	23	10.0%	14	6.5%	37	8.3%
15	当該地域の振興やコミュニティの活性化等に関する計画	41	17.8%	11	5.1%	52	11.7%
16	その他の計画	21	9.1%	12	5.6%	33	7.4%
17	地域に関する計画を策定していない	72	31.3%	70	32.7%	142	32.0%

SQ 地域に関する計画を策定する際に、地縁型住民自治組織や協議会型住民自治組織はどのように関わっていますか。あてはまるものをすべてお選びのうえ、下欄に Q19 の選択肢番号をご記入ください。

選択肢	合併自治体 (n=158)		非合併自治体 (n=144)		計 (n=302)	
	回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
1 住民自治組織が計画の策定主体となっている	48	30.4%	23	16.0%	71	23.5%
2 策定主体ではないが、策定にあたって住民自治組織に意見聴取を行っている	70	44.3%	75	52.1%	145	48.0%
3 別に検討組織を設けているが、検討組織に住民自治組織の代表者が参加している	63	39.9%	52	36.1%	115	38.1%
4 住民自治組織は策定に関わっていない	59	37.3%	57	39.6%	116	38.4%

#### [計画別の集計 (Q19、Q19SQ)]

##### (1) 総合計画の地域別計画

選択肢	合併自治体 (n=230)		非合併自治体 (n=214)		計 (n=444)	
	回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
地域別計画を策定している	45	19.6%	34	15.9%	79	17.8%
住民自治組織が策定主体となっている	4	1.7% (8.9%)	4	1.9% (11.8%)	8	1.8% (10.1%)
策定主体ではないが、策定にあたって住民自治組織に意見聴取を行っている	17	7.4% (37.8%)	18	8.4% (52.9%)	35	7.9% (44.3%)
別に検討組織を設けているが、検討組織に住民自治組織の代表者が参加している	17	7.4% (37.8%)	8	3.7% (23.5%)	25	5.6% (31.6%)
住民自治組織は策定に関わっていない	5	2.2% (11.1%)	4	1.9% (11.8%)	9	2.0% (11.4%)
無回答	8	3.5% (17.8%)	2	0.9% (5.9%)	10	2.3% (12.7%)
地域別計画を策定していない	185	80.4%	180	84.1%	365	82.2%

※括弧中の数値は、地域計画を策定している自治体に占める割合。

## (2) 都市計画マスタープランの地域別計画

選択肢	合併自治体 (n=230)		非合併自治体 (n=214)		計 (n=444)	
	回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
地域別計画を策定している	93	40.4%	92	43.0%	185	41.7%
住民自治組織が策定主体となっている	0	0.0% (0.0%)	2	0.9% (2.2%)	2	0.5% (1.1%)
策定主体ではないが、策定にあたって住民自治組織に意見聴取を行っている	34	14.8% (36.6%)	40	18.7% (43.5%)	74	16.7% (40.0%)
別に検討組織を設けているが、検討組織に住民自治組織の代表者が参加している	30	13.0% (32.3%)	29	13.6% (31.5%)	59	13.3% (31.9%)
住民自治組織は策定に関わっていない	21	9.1% (22.6%)	19	8.9% (20.7%)	40	9.0% (21.6%)
無回答	12	5.2% (12.9%)	11	5.1% (12.0%)	23	5.2% (12.4%)
地域別計画を策定していない	137	59.6%	122	57.0%	259	58.3%

※括弧中の数値は、地域計画を策定している自治体に占める割合。

## (3) 都市計画法に規定される地区計画

選択肢	合併自治体 (n=230)		非合併自治体 (n=214)		計 (n=444)	
	回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
地域別計画を策定している	65	28.3%	79	36.9%	144	32.4%
住民自治組織が策定主体となっている	7	3.0% (10.8%)	9	4.2% (11.4%)	16	3.6% (11.1%)
策定主体ではないが、策定にあたって住民自治組織に意見聴取を行っている	23	10.0% (35.4%)	37	17.3% (46.8%)	60	13.5% (41.7%)
別に検討組織を設けているが、検討組織に住民自治組織の代表者が参加している	9	3.9% (13.8%)	8	3.7% (10.1%)	17	3.8% (11.8%)
住民自治組織は策定に関わっていない	26	11.3% (40.0%)	24	11.2% (30.4%)	50	11.3% (34.7%)
無回答	5	2.2% (7.7%)	8	3.7% (10.1%)	13	2.9% (9.0%)
地域別計画を策定していない	165	71.7%	135	63.1%	300	67.6%

※括弧中の数値は、地域計画を策定している自治体に占める割合。

#### (4) 地域福祉計画の地域別計画

選択肢	合併自治体 (n=230)		非合併自治体 (n=214)		計 (n=444)	
	回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
地域別計画を策定している	29	12.6%	24	11.2%	53	11.9%
住民自治組織が策定主体となっている	6	2.6% (20.7%)	5	2.3% (20.8%)	11	2.5% (20.8%)
策定主体ではないが、策定にあたって住民自治組織に意見聴取を行っている	6	2.6% (20.7%)	8	3.7% (33.3%)	14	3.2% (26.4%)
別に検討組織を設けているが、検討組織に住民自治組織の代表者が参加している	9	3.9% (31.0%)	7	3.3% (29.2%)	16	3.6% (30.2%)
住民自治組織は策定に関わっていない	4	1.7% (13.8%)	5	2.3% (20.8%)	9	2.0% (17.0%)
無回答	4	1.7% (13.8%)	3	1.4% (12.5%)	7	1.6% (13.2%)
地域別計画を策定していない	201	87.4%	190	88.8%	391	88.1%

※括弧中の数値は、地域計画を策定している自治体に占める割合。

#### (5) 高齢者福祉・介護に関する個別計画の地域別計画

選択肢	合併自治体 (n=230)		非合併自治体 (n=214)		計 (n=444)	
	回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
地域別計画を策定している	19	8.3%	12	5.6%	31	7.0%
住民自治組織が策定主体となっている	0	0.0% (0.0%)	0	0.0% (0.0%)	0	0.0% (0.0%)
策定主体ではないが、策定にあたって住民自治組織に意見聴取を行っている	3	1.3% (15.8%)	5	2.3% (41.7%)	8	1.8% (25.8%)
別に検討組織を設けているが、検討組織に住民自治組織の代表者が参加している	8	3.5% (42.1%)	5	2.3% (41.7%)	13	2.9% (41.9%)
住民自治組織は策定に関わっていない	6	2.6% (31.6%)	2	0.9% (16.7%)	8	1.8% (25.8%)
無回答	3	1.3% (15.8%)	2	0.9% (16.7%)	5	1.1% (16.1%)
地域別計画を策定していない	211	91.7%	202	94.4%	413	93.0%

※括弧中の数値は、地域計画を策定している自治体に占める割合。

(6) 児童福祉・子育て支援に関する個別計画の地域別計画

選択肢	合併自治体 (n=230)		非合併自治体 (n=214)		計 (n=444)	
	回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
地域別計画を策定している	18	7.8%	17	7.9%	35	7.9%
住民自治組織が策定主体となっている	0	0.0% (0.0%)	0	0.0% (0.0%)	0	0.0% (0.0%)
策定主体ではないが、策定にあたって住民自治組織に意見聴取を行っている	3	1.3% (16.7%)	4	1.9% (23.5%)	7	1.6% (20.0%)
別に検討組織を設けているが、検討組織に住民自治組織の代表者が参加している	6	2.6% (33.3%)	6	2.8% (35.3%)	12	2.7% (34.3%)
住民自治組織は策定に関わっていない	5	2.2% (27.8%)	6	2.8% (35.3%)	11	2.5% (31.4%)
無回答	5	2.2% (27.8%)	1	0.5% (5.9%)	6	1.4% (17.1%)
地域別計画を策定していない	212	92.2%	197	92.1%	409	92.1%

※括弧中の数値は、地域計画を策定している自治体に占める割合。

(7) 医療・保健に関する個別計画の地域別計画

選択肢	合併自治体 (n=230)		非合併自治体 (n=214)		計 (n=444)	
	回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
地域別計画を策定している	10	4.3%	11	5.1%	21	4.7%
住民自治組織が策定主体となっている	1	0.4% (10.0%)	0	0.0% (0.0%)	1	0.2% (4.8%)
策定主体ではないが、策定にあたって住民自治組織に意見聴取を行っている	3	1.3% (30.0%)	3	1.4% (27.3%)	6	1.4% (28.6%)
別に検討組織を設けているが、検討組織に住民自治組織の代表者が参加している	4	1.7% (40.0%)	3	1.4% (27.3%)	7	1.6% (33.3%)
住民自治組織は策定に関わっていない	1	0.4% (10.0%)	3	1.4% (27.3%)	4	0.9% (19.0%)
無回答	3	1.3% (30.0%)	1	0.5% (9.1%)	4	0.9% (19.0%)
地域別計画を策定していない	220	95.7%	203	94.9%	423	95.3%

※括弧中の数値は、地域計画を策定している自治体に占める割合。

## (8) スポーツ・文化に関する個別計画の地域別計画

選択肢	合併自治体 (n=230)		非合併自治体 (n=214)		計 (n=444)	
	回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
地域別計画を策定している	10	4.3%	7	3.3%	17	3.8%
住民自治組織が策定主体となっている	2	0.9% (20.0%)	1	0.5% (14.3%)	3	0.7% (17.6%)
策定主体ではないが、策定にあたって住民自治組織に意見聴取を行っている	2	0.9% (20.0%)	1	0.5% (14.3%)	3	0.7% (17.6%)
別に検討組織を設けているが、検討組織に住民自治組織の代表者が参加している	5	2.2% (50.0%)	2	0.9% (28.6%)	7	1.6% (41.2%)
住民自治組織は策定に関わっていない	1	0.4% (10.0%)	2	0.9% (28.6%)	3	0.7% (17.6%)
無回答	4	1.7% (40.0%)	1	0.5% (14.3%)	5	1.1% (29.4%)
地域別計画を策定していない	220	95.7%	207	96.7%	427	96.2%

※括弧中の数値は、地域計画を策定している自治体に占める割合。

## (9) 教育に関する個別計画の地域別計画

選択肢	合併自治体 (n=230)		非合併自治体 (n=214)		計 (n=444)	
	回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
地域別計画を策定している	8	3.5%	5	2.3%	13	2.9%
住民自治組織が策定主体となっている	0	0.0% (0.0%)	0	0.0% (0.0%)	0	0.0% (0.0%)
策定主体ではないが、策定にあたって住民自治組織に意見聴取を行っている	4	1.7% (50.0%)	2	0.9% (40.0%)	6	1.4% (46.2%)
別に検討組織を設けているが、検討組織に住民自治組織の代表者が参加している	2	0.9% (25.0%)	1	0.5% (20.0%)	3	0.7% (23.1%)
住民自治組織は策定に関わっていない	2	0.9% (25.0%)	2	0.9% (40.0%)	4	0.9% (30.8%)
無回答	2	0.9% (25.0%)	0	0.0% (0.0%)	2	0.5% (15.4%)
地域別計画を策定していない	222	96.5%	209	97.7%	431	97.1%

※括弧中の数値は、地域計画を策定している自治体に占める割合。

## (10) 道路・交通に関する個別計画の地域別計画

選択肢	合併自治体 (n=230)		非合併自治体 (n=214)		計 (n=444)	
	回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
地域別計画を策定している	19	8.3%	15	7.0%	34	7.7%
住民自治組織が策定主体となっている	0	0.0% (0.0%)	0	0.0% (0.0%)	0	0.0% (0.0%)
策定主体ではないが、策定にあたって住民自治組織に意見聴取を行っている	7	3.0% (36.8%)	7	3.3% (46.7%)	14	3.2% (41.2%)
別に検討組織を設けているが、検討組織に住民自治組織の代表者が参加している	5	2.2% (26.3%)	6	2.8% (40.0%)	11	2.5% (32.4%)
住民自治組織は策定に関わっていない	5	2.2% (26.3%)	4	1.9% (26.7%)	9	2.0% (26.5%)
無回答	4	1.7% (21.1%)	0	0.0% (0.0%)	4	0.9% (11.8%)
地域別計画を策定していない	211	91.7%	199	93.0%	410	92.3%

※括弧中の数値は、地域計画を策定している自治体に占める割合。

## (11) 産業振興に関する個別計画の地域別計画

選択肢	合併自治体 (n=230)		非合併自治体 (n=214)		計 (n=444)	
	回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
地域別計画を策定している	7	3.0%	9	4.2%	16	3.6%
住民自治組織が策定主体となっている	0	0.0% (0.0%)	0	0.0% (0.0%)	0	0.0% (0.0%)
策定主体ではないが、策定にあたって住民自治組織に意見聴取を行っている	2	0.9% (28.6%)	1	0.5% (11.1%)	3	0.7% (18.8%)
別に検討組織を設けているが、検討組織に住民自治組織の代表者が参加している	3	1.3% (42.9%)	1	0.5% (11.1%)	4	0.9% (25.0%)
住民自治組織は策定に関わっていない	2	0.9% (28.6%)	5	2.3% (55.6%)	7	1.6% (43.8%)
無回答	2	0.9% (28.6%)	2	0.9% (22.2%)	4	0.9% (25.0%)
地域別計画を策定していない	223	97.0%	205	95.8%	428	96.4%

※括弧中の数値は、地域計画を策定している自治体に占める割合。

## (12) 防災に関する個別計画の地域別計画

選択肢	合併自治体 (n=230)		非合併自治体 (n=214)		計 (n=444)	
	回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
地域別計画を策定している	23	10.0%	18	8.4%	41	9.2%
住民自治組織が策定主体となっている	3	1.3% (13.0%)	2	0.9% (11.1%)	5	1.1% (12.2%)
策定主体ではないが、策定にあたって住民自治組織に意見聴取を行っている	3	1.3% (13.0%)	6	2.8% (33.3%)	9	2.0% (22.0%)
別に検討組織を設けているが、検討組織に住民自治組織の代表者が参加している	4	1.7% (17.4%)	6	2.8% (33.3%)	10	2.3% (24.4%)
住民自治組織は策定に関わっていない	5	2.2% (21.7%)	2	0.9% (11.1%)	7	1.6% (17.1%)
無回答	9	3.9% (39.1%)	3	1.4% (16.7%)	12	2.7% (29.3%)
地域別計画を策定していない	207	90.0%	196	91.6%	403	90.8%

※括弧中の数値は、地域計画を策定している自治体に占める割合。

## (13) 環境に関する個別計画の地域別計画

選択肢	合併自治体 (n=230)		非合併自治体 (n=214)		計 (n=444)	
	回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
地域別計画を策定している	22	9.6%	18	8.4%	40	9.0%
住民自治組織が策定主体となっている	1	0.4% (4.5%)	0	0.0% (0.0%)	1	0.2% (2.5%)
策定主体ではないが、策定にあたって住民自治組織に意見聴取を行っている	6	2.6% (27.3%)	4	1.9% (22.2%)	10	2.3% (25.0%)
別に検討組織を設けているが、検討組織に住民自治組織の代表者が参加している	7	3.0% (31.8%)	2	0.9% (11.1%)	9	2.0% (22.5%)
住民自治組織は策定に関わっていない	7	3.0% (31.8%)	6	2.8% (33.3%)	13	2.9% (32.5%)
無回答	6	2.6% (27.3%)	1	0.5% (5.6%)	7	1.6% (17.5%)
地域別計画を策定していない	208	90.4%	196	91.6%	404	91.0%

※括弧中の数値は、地域計画を策定している自治体に占める割合。

## (14) 農林水産業に関する個別計画の地域別計画

選択肢	合併自治体 (n=230)		非合併自治体 (n=214)		計 (n=444)	
	回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
地域別計画を策定している	23	10.0%	14	6.5%	37	8.3%
住民自治組織が策定主体となっている	5	2.2% (21.7%)	1	0.5% (7.1%)	6	1.4% (16.2%)
策定主体ではないが、策定にあたって住民自治組織に意見聴取を行っている	7	3.0% (30.4%)	3	1.4% (21.4%)	10	2.3% (27.0%)
別に検討組織を設けているが、検討組織に住民自治組織の代表者が参加している	3	1.3% (13.0%)	1	0.5% (7.1%)	4	0.9% (10.8%)
住民自治組織は策定に関わっていない	10	4.3% (43.5%)	8	3.7% (57.1%)	18	4.1% (48.6%)
無回答	4	1.7% (17.4%)	1	0.5% (7.1%)	5	1.1% (13.5%)
地域別計画を策定していない	207	90.0%	200	93.5%	407	91.7%

※括弧中の数値は、地域計画を策定している自治体に占める割合。

## (15) 当該地域の振興やコミュニティの活性化等に関する計画

選択肢	合併自治体 (n=230)		非合併自治体 (n=214)		計 (n=444)	
	回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
地域別計画を策定している	41	17.8%	11	5.1%	52	11.7%
住民自治組織が策定主体となっている	20	8.7% (48.8%)	4	1.9% (36.4%)	24	5.4% (46.2%)
策定主体ではないが、策定にあたって住民自治組織に意見聴取を行っている	0	0.0% (0.0%)	2	0.9% (18.2%)	2	0.5% (3.8%)
別に検討組織を設けているが、検討組織に住民自治組織の代表者が参加している	7	3.0% (17.1%)	4	1.9% (36.4%)	11	2.5% (21.2%)
住民自治組織は策定に関わっていない	3	1.3% (7.3%)	2	0.9% (18.2%)	5	1.1% (9.6%)
無回答	8	3.5% (19.5%)	1	0.5% (9.1%)	9	2.0% (17.3%)
地域別計画を策定していない	189	82.2%	203	94.9%	392	88.3%

※括弧中の数値は、地域計画を策定している自治体に占める割合。

## (16) その他の計画

選択肢	合併自治体 (n=230)		非合併自治体 (n=214)		計 (n=444)	
	回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
地域別計画を策定している	21	9.1%	12	5.6%	33	7.4%
住民自治組織が策定主体となっている	5	2.2% (23.8%)	1	0.5% (8.3%)	6	1.4% (18.2%)
策定主体ではないが、策定にあたって住民自治組織に意見聴取を行っている	7	3.0% (33.3%)	7	3.3% (58.3%)	14	3.2% (42.4%)
別に検討組織を設けているが、検討組織に住民自治組織の代表者が参加している	6	2.6% (28.6%)	5	2.3% (41.7%)	11	2.5% (33.3%)
住民自治組織は策定に関わっていない	5	2.2% (23.8%)	1	0.5% (8.3%)	6	1.4% (18.2%)
無回答	2	0.9% (9.5%)	1	0.5% (8.3%)	3	0.7% (9.1%)
地域別計画を策定していない	209	90.9%	202	94.4%	411	92.6%

※括弧中の数値は、地域計画を策定している自治体に占める割合。

Q20 貴市では、協働事業提案制度を設けていますか。あてはまるものを一つお選びのうえ、設けている場合は、制度化した時期を下欄にご記入ください。

選択肢		合併自治体 (n=230)		非合併自治体 (n=214)		計 (n=444)	
		回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
1	設けている	81	35.2%	85	39.7%	166	37.4%
2	設けていない	143	62.2%	124	57.9%	267	60.1%
無回答		6	2.6%	5	2.3%	11	2.5%

SQ 貴市では、協働事業の提案数に変化がありますか。あてはまるものを一つお選びください。

注：「平成の合併」を行っていない場合は10年前（2005年4月1日時点）、「平成の合併」を行った場合は合併時点（複数回合併を行った場合は最後の合併時点）からの変化についてご記入ください。なお、協働事業提案制度を2005年4月1日以降（合併を行った場合は合併期日以降）に導入した場合は、導入時点からの変化についてご記入ください。

選択肢		合併自治体(n=81)		非合併自治体 (n=85)		計 (n=166)	
		回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
1	提案数は増加傾向にある	13	16.0%	20	23.5%	33	19.9%
2	提案数は減少傾向にある	23	28.4%	24	28.2%	47	28.3%
3	提案数に特に変化はない	41	50.6%	36	42.4%	77	46.4%
無回答		4	4.9%	5	5.9%	9	5.4%

Q21 貴市では、地縁型住民自治組織や協議会型住民自治組織に対して、業務委託を行っていますか。あてはまるものを一つお選びください。

選択肢		合併自治体 (n=230)		非合併自治体 (n=214)		計 (n=444)	
		回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
1	業務委託を行っている	122	53.0%	115	53.7%	237	53.4%
2	業務委託を行っていない	102	44.3%	96	44.9%	198	44.6%
無回答		6	2.6%	3	1.4%	9	2.0%

SQ1 貴市では、地縁型住民自治組織や協議会型住民自治組織に対して、どのような業務を委託していますか。あてはまるものをすべてお選びください。

選択肢		合併自治体 (n=122)		非合併自治体 (n=115)		計 (n=237)	
		回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
1	行政からの連絡事項の伝達（広報誌の回付等）	75	61.5%	72	62.6%	147	62.0%
2	地域住民の要望等の取りまとめ	26	21.3%	23	20.0%	49	20.7%
3	公共施設等の維持管理	74	60.7%	64	55.7%	138	58.2%
4	生活道路、街路灯等の維持管理	26	21.3%	21	18.3%	47	19.8%
5	地域の清掃、除草活動	41	33.6%	47	40.9%	88	37.1%
6	古紙や資源ごみの回収、生ごみの堆肥化等のリサイクル活動	28	23.0%	25	21.7%	53	22.4%
7	地域の伝統芸能、伝統行事等の振興	8	6.6%	9	7.8%	17	7.2%
8	市が実施する各種事業への参加・協力	34	27.9%	25	21.7%	59	24.9%
9	その他	22	18.0%	22	19.1%	44	18.6%

SQ2 貴市では、地縁型住民自治組織や協議会型住民自治組織に対して委託している業務数に変化がありますか。あてはまるものを一つお選びください。

注：「平成の合併」を行っていない場合は10年前（2005年4月1日時点）、「平成の合併」を行った場合は合併時点（複数回合併を行った場合は最後の合併時点）からの変化についてご記入ください。

選択肢		合併自治体 (n=122)		非合併自治体 (n=115)		計 (n=237)	
		回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
1	業務の数は増加傾向にある	27	22.1%	24	20.9%	51	21.5%
2	業務の数は減少傾向にある	2	1.6%	1	0.9%	3	1.3%
3	業務の数に特に変化はない	90	73.8%	89	77.4%	179	75.5%
無回答		3	2.5%	1	0.9%	4	1.7%

Q22 貴市では、地縁型住民自治組織や協議会型住民自治組織を、公の施設の指定管理者に指定していますか。あてはまるものを一つお選びください。

選択肢		合併自治体 (n=122)		非合併自治体 (n=115)		計 (n=237)	
		回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
1	指定している	97	42.2%	76	35.5%	173	39.0%
2	指定していない	128	55.7%	135	63.1%	263	59.2%
無回答		5	2.2%	3	1.4%	8	1.8%

SQ 貴市では、地縁型住民自治組織や協議会型住民自治組織の公の施設の指定管理者への指定数に変化がありますか。あてはまるものを一つお選びください。

注：「平成の合併」を行っていない場合は10年前（2005年4月1日時点）、「平成の合併」を行った場合は合併時点（複数回合併を行った場合は最後の合併時点）からの変化についてご記入ください。

選択肢		合併自治体 (n=122)		非合併自治体 (n=115)		計 (n=237)	
		回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
1	指定数は増加傾向にある	30	30.9%	16	21.1%	46	26.6%
2	指定数は減少傾向にある	7	7.2%	1	1.3%	8	4.6%
3	指定数に特に変化はない	60	61.9%	59	77.6%	119	68.8%
無回答		0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%

Q23 貴市では、地縁型住民自治組織や協議会型住民自治組織に対して、特定の事業に対する助成金等を設けていますか。あてはまるものを一つお選びください。

選択肢		合併自治体 (n=122)		非合併自治体 (n=115)		計 (n=237)	
		回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
1	設けている	191	83.0%	187	87.4%	378	85.1%
2	設けていない	36	15.7%	24	11.2%	60	13.5%
無回答		3	1.3%	3	1.4%	6	1.4%

SQ1 貴市では、どのような事業に対して、助成金等を設けていますか。あてはまるものをすべてお選びください。

	選択肢	合併自治体 (n=122)		非合併自治体 (n=115)		計 (n=237)	
		回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
1	集会施設等の運営計画づくり	13	6.8%	15	8.0%	28	7.4%
2	集会施設等の維持管理	135	70.7%	111	59.4%	246	65.1%
3	生活道路、街路灯等の維持管理	112	58.6%	104	55.6%	216	57.1%
4	地域の環境美化、清掃活動	114	59.7%	104	55.6%	218	57.7%
5	環境保全・リサイクル活動	119	62.3%	115	61.5%	234	61.9%
6	地域の防災活動	129	67.5%	128	68.4%	257	68.0%
7	地域の防犯活動	92	48.2%	84	44.9%	176	46.6%
8	高齢者福祉・介護に関する活動	77	40.3%	66	35.3%	143	37.8%
9	児童福祉・子育て支援に関する活動	49	25.7%	46	24.6%	95	25.1%
10	学校教育支援に関する活動	27	14.1%	24	12.8%	51	13.5%
11	コミュニティバスの運行、送迎サービス等の地域公共交通に関する活動	22	11.5%	15	8.0%	37	9.8%
12	盆踊り、お祭り等の親睦行事の開催	76	39.8%	66	35.3%	142	37.6%
13	スポーツ・レクリエーション活動	83	43.5%	72	38.5%	155	41.0%
14	芸術・文化活動	69	36.1%	50	26.7%	119	31.5%
15	住民相互の連絡（回覧板、会報の回付等）	42	22.0%	40	21.4%	82	21.7%
16	行政機関・議会に対する要望、陳情等	8	4.2%	3	1.6%	11	2.9%
17	行政からの連絡事項の伝達（広報誌の回付等）	58	30.4%	50	26.7%	108	28.6%
18	地域内で活動する諸団体に対する支援	31	16.2%	32	17.1%	63	16.7%
19	地域の公共的な活動に関する事業公募	14	7.3%	18	9.6%	32	8.5%
20	その他	38	19.9%	42	22.5%	80	21.2%

(その他の主な内容)

- ・ 地区コミュニティ計画に掲げる施策の推進に資する事業
- ・ まちづくりを担う人材育成に関する事業
- ・ 集会施設等における AED の設置
- ・ まちづくりに関する調査・研究に関する諸経費に対する助成金

SQ2 貴市では、助成金等の担当部署をどのような場所に設置していますか。あてはまるものをすべてお選びください。

選択肢		合併自治体 (n=191)		非合併自治体 (n=187)		計 (n=378)	
		回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
1	本庁舎に、総合的な担当窓口を設置している	87	45.5%	63	33.7%	150	39.7%
2	「支所等」に、総合的な担当窓口を設置している	28	14.7%	8	4.3%	36	9.5%
3	「その他の地域機関」に、総合的な担当窓口を設置している	8	4.2%	2	1.1%	10	2.6%
4	総合的な担当窓口は設置しておらず、事業に応じて個別に担当課が対応している	109	57.1%	121	64.7%	230	60.8%
5	その他	4	2.1%	6	3.2%	10	2.6%

Q24 貴市では、地縁型住民自治組織や協議会型住民自治組織に対して、用途を特定しない一括交付金を設けていますか。あてはまるものを一つお選びのうえ、設けている場合は、制度化した時期を下欄にご記入ください。

選択肢		合併自治体 (n=230)		非合併自治体 (n=214)		計 (n=444)	
		回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
1	設けている	95	41.3%	81	37.9%	176	39.6%
2	設けていない	131	57.0%	130	60.7%	261	58.8%
無回答		4	1.7%	3	1.4%	7	1.6%

SQ1 貴市では、地縁型住民自治組織と協議会型住民自治組織のどちらを一括交付金の対象にしていますか。あてはまるものを一つお選びのうえ、1団体あたりの平均額を下欄にご記入ください。

選択肢		合併自治体 (n=95)		非合併自治体 (n=81)		計 (n=176)	
		回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
1	地縁型住民自治組織のみを対象にしている	30	31.6%	43	53.1%	73	41.5%
	(1団体あたり平均額)	¥653,524		¥387,931		¥531,291	
2	協議会型住民自治組織のみを対象にしている	43	45.3%	25	30.9%	68	38.6%
	(1団体あたり平均額)	¥3,270,316		¥2,220,423		¥2,787,127	
3	地縁型住民自治組織と協議会型住民自治組織の両方を対象にしている	18	18.9%	8	9.9%	26	14.8%
	(1団体あたり平均額)	¥887,731		¥674,557		¥789,623	
無回答		4	4.2%	5	6.2%	9	5.1%

SQ2 貴市では、一括交付金の担当部署をどのような場所に設置していますか。あてはまるものをすべてお選びください。

選択肢		合併自治体 (n=95)		非合併自治体 (n=81)		計 (n=176)	
		回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
1	本庁舎に担当窓口を設置している	89	93.7%	79	97.5%	168	95.5%
2	「支所等」に担当窓口を設置している	21	22.1%	5	6.2%	26	14.8%
3	「その他の地域機関」に担当窓口を設置している	4	4.2%	1	1.2%	5	2.8%
4	その他	4	4.2%	3	3.7%	7	4.0%

Q25 貴市では、地域担当職員制度を導入していますか。あてはまるものを一つお選びください。

選択肢		合併自治体 (n=230)		非合併自治体 (n=214)		計 (n=444)	
		回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
1	導入している	74	32.2%	66	30.8%	140	31.5%
2	導入していない	154	67.0%	144	67.3%	298	67.1%
無回答		2	0.9%	4	1.9%	6	1.4%

SQ 地域担当職員は、どのような部署に所属していますか。あてはまるものを一つお選びください。

選択肢	合併自治体 (n=74)		非合併自治体 (n=66)		計 (n=140)	
	回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
1 本庁の担当部署	23	31.1%	25	37.9%	48	34.3%
2 地域内の「支所等」の担当部署	26	35.1%	11	16.7%	37	26.4%
3 地域内の「その他の地域機関」の担当部署	3	4.1%	5	7.6%	8	5.7%
4 担当地域の住民自治組織の活動拠点	2	2.7%	1	1.5%	3	2.1%
5 決まった所属はない	25	33.8%	16	24.2%	41	29.3%
6 その他	11	14.9%	10	15.2%	21	15.0%

Q26 貴市では、上記のほか、住民自治組織に対して、どのような支援を行っていますか。あてはまるものをすべてお選びのうえ、支援を開始した時期を下欄にご記入ください。

選択肢	合併自治体 (n=230)		非合併自治体 (n=214)		計 (n=444)	
	回答数	割合	回答数	割合	回答数	割合
1 活動拠点の提供	90	39.1%	70	32.7%	160	36.0%
2 活動に必要な物品の提供	43	18.7%	64	29.9%	107	24.1%
3 事務局運営の支援	110	47.8%	103	48.1%	213	48.0%
4 住民自治組織が相互に交流する機会の提供	79	34.3%	83	38.8%	162	36.5%
5 人材の育成に対する支援	59	25.7%	49	22.9%	108	24.3%
6 その他	21	9.1%	25	11.7%	46	10.4%

Q27 貴市において、住民自治組織の参加・協働を推進していくうえでの課題等がございましたら、下欄にご記入ください。(自由記述)

(自由記述の主な内容)

- ・ 住民の地域への関心が希薄化している。
- ・ 地域活動への参加者が少なく、担い手が不足しているため、地域活動への負担感が大きい。
- ・ 行政職員の中にも住民自治組織に対して十分な知識を持たせるような機会を充実させる必要がある。
- ・ 少子高齢化や市民のライフスタイルの変化や地域コミュニティ意識の低下等が原因と思われる未加入や脱退の問題が生じている。
- ・ そもそも住民自治組織に対して市が示してきた将来像(目的・目標)や期待する内容が曖昧な部分が多く、住民自治組織での混乱が生じ、活動の理解が浸透しておらず、いかに明確でわかりやすい将来像等を示すか。
- ・ 地域での次世代リーダー(役員候補)が育たないため世代交代が進んでおらず、いかに人材育成を支援していくか。
- ・ 後発の協議会型住民自治組織には活動拠点を無償提供しており、活動の進展に伴い事務所機能を超えた活動拠点機能が求められる。いかに拠点の規模を決定し整備費用を捻出するのか。
- ・ 協議会型住民自治組織に係る役員と地域担当職員はボランティアでの活動であるため専任事務局員の人件費相当を交付しているが、活動の進展に伴い役員報酬の導入や専任事務局員の人件費の増額要請にいかに応えるのか。



# 資料編 2

都市自治制度研究会 資料

---

「都市自治制度研究会」（都市内分権と広域連携に関する調査研究）  
日程概要

研究会

- |        |   |
|--------|---|
| 第1回研究会 | 日 時：2014年11月27日<br>午前10時から午前12時まで<br>場 所：日本都市センター会館 会議室 |
| 第2回研究会 | 日 時：2014年12月17日<br>午前10時から午前12時まで<br>場 所：日本都市センター会館 会議室 |
| 第3回研究会 | 日 時：2015年2月20日<br>午前10時から午前12時まで<br>場 所：ホテルルポール麴町 会議室   |
| 第4回研究会 | 日 時：2015年5月7日<br>午後6時から午後8時まで<br>場 所：日本都市センター会館 会議室     |
| 第5回研究会 | 日 時：2015年7月16日<br>午後6時から午後8時まで<br>場 所：日本都市センター会館 会議室    |
| 第6回研究会 | 日 時：2015年10月1日<br>午後3時から午後5時まで<br>場 所：日本都市センター会館 会議室    |
| 第7回研究会 | 日 時：2015年12月10日<br>午後6時から午後8時まで<br>場 所：日本都市センター会館 会議室   |
| 第8回研究会 | 日 時：2016年2月5日<br>午後1時から午後3時まで<br>場 所：日本都市センター会館 会議室     |

第9回研究会 日 時：2015年2月24日  
午前10時から午前12時まで  
場 所：日本都市センター会館 会議室

## アンケート調査

都市自治体における『都市内分権』の現状と課題に関するアンケート  
「地域機関」に関するアンケート調査票

期 間：2015年8月3日から8月31日  
対 象：813市区 総務担当課  
回 答：430市区（回収率 52.9%）

「住民自治組織」に関するアンケート調査票

期 間：2015年8月3日から8月31日  
対 象：813市区 地域コミュニティ担当課  
回 答：444市区（回収率 54.6%）

## 現地ヒアリング調査（都市内分権）

兵庫県朝来市 日 時：2015年10月15日  
午後2時から午後4時まで  
調査者：三浦研究員、加藤研究員（日本都市センター）  
調査先：市長公室総合政策課

宮崎県宮崎市 日 時：2015年11月12日  
午前9時から正午まで  
調査者：金井委員、鈴木専門委員  
三浦研究員、杉山研究員（日本都市センター）  
調査先：地域振興部地域コミュニティ課地域まちづくり推進室、総務部人事課行政改革推進室

## 現地ヒアリング調査（広域連携）

宮崎県宮崎市 日 時：2015年11月12日  
午後1時から午後3時まで  
調査者：金井委員、鈴木専門委員

三浦研究員、杉山研究員（日本都市センター）  
調査先：企画財政部企画政策課

広島県福山市

日 時：2016年1月12日  
午後2時から午後4時まで  
調査者：三浦研究員、加藤研究員（日本都市センター）  
調査先：企画総務局企画政策部企画政策課

鳥取県

日 時：2016年1月27日  
午後2時から午後4時まで  
調査者：大谷専門委員  
三浦研究員、杉山研究員（日本都市センター）  
調査先：西部総合事務所日野振興センター日野振興局

## 第1回 都市自治制度研究会 議事概要

日 時：平成26年11月27日（木）10:00～12:00

開催場所：日本都市センター会館7階 704会議室

出席者：横道清孝 座長（政策研究大学院大学）、飯島淳子 委員（東北大学）、大杉章 委員（首都大学東京）、斎藤誠 委員（東京大学）、内海巖 委員（上越市）、金子義幸 委員（上田市）、鈴木潔 専門委員（聖学院大学）、石川理事・研究室長、鈴木室長補佐、石田研究員、加藤研究員、三浦研究員（日本都市センター）

議事要旨：各委員及び事務局の紹介が行われた。

都市内分権と広域連携に係る論点や調査すべき事項について意見を交わした。

今後の調査研究の進め方について意見を交わした。

### 1 調査研究に関する議論

#### (1) 「都市内分権」について

- ・「都市内分権」をどう捉えるのか。本研究会のテーマとしては、行政権限の「分散」と、住民組織への「分権」があり得る。「都市内分権」という言葉の定義、また実態としてどこまでを調査範囲とするのかを議論する必要がある。
- ・各自治体が都市内分権を進めていく上での根拠（条例、規則等）がどのようになっているのかを調査すべきではないか。
- ・支所等が廃止された事例についても、その背景や理由を調査すべきではないか。
- ・実際に地域で活動しているかも含めて、職員の意識や都市内分権への関わり方も、地域担当職員を配置する場合等に論点となる。
- ・都市内分権について、各自治体の実情に応じて様々な取組みがなされているが、これを「自治組織権」の問題として捉えるべきか、制度的な枠組みにはめないほうがいいのかを検討したい。
- ・支所等の設置単位も問題となる。例えば、旧町村単位と小学校区単位の双方に支所等を設置すると、どちらかの存在感が薄くなってしまうことがある。また、市長の交代によって変わってしまうという制度の不安定性も課題である。
- ・都市内分権の目的についても、行政経費の削減を主眼に置く場合と、住民の主体性を高めることを主眼に置く場合があり、自治体ごとに差が見られる。
- ・各自治体の多様な取組みをどのように整理していくかを念頭に置いて議論する必要がある。
- ・支所等における権限・財源・人材の配置を調査するとともに、コミュニティや住民組織との関わりにも視野を広げる必要がある。
- ・本研究会は制度研究が主になるが、都市内分権がどのような成果を挙げているか、人口減少をはじめとする社会環境の変化に対応できるかといった点も念頭に置くべきではないか。
- ・都市部でも支所等の再編の動きが見られるが、首長が何を目的として支所等を再編しようとし、それに対してどのような住民のレスポンスがあるのかを把握できるとよい。また、こうした支所等の再編の動きが行政の民間化と連動している面があるのかについても検討する必要がある。
- ・旧町村地域では支所の人員削減が死活問題となっており、今後の都市内分権のあり方を考えるうえで、こうした地域における行政機能の維持ないし住民自治の強化も念頭におく必要がある。

- ・防災面で機動的に対応できる体制をいかに構築するかという点も大きな課題となる。
- ・都市内分権によって支所や地域ごとの独自性を高めることが重要である一方で、文書の様式等の行政の標準化も考えていく必要がある。

## (2) 「広域連携」について

- ・連携協約制度がどのような分野でいかに活用しうるかを押さえておく必要がある。
- ・民主主義の赤字（民主的統制の欠如）をどのように捉えるかも大きな課題。
- ・地理的に離れた自治体間の遠隔型の連携を今後どのように考えるか。人口減少への対応として人口移動を促していこうとする議論があるなかで、都市部の自治体との連携を考えていけるかどうかという点が新たなテーマとして考えられる。
- ・平成の合併後、広域連携が地方自治制度のみならず個別の行政分野において大きな期待がかけられているが、一体どこまで広域連携に役割を求めることができるのか、総合行政主体論との関係を含め議論する必要がある。
- ・市町村と都道府県との連携も課題。事務代替執行についても関心がある。
- ・ひと口に広域連携といっても、新幹線の沿線都市連携や、県境をまたいだ連携などもあり、連携の形によって阻害要因も変わってくる。
- ・構成自治体が多くなるほど、首長間の意見調整に手間がかかるという実務上の問題がある。
- ・自治体が自発的に進める広域連携だけでなく、後期高齢者医療制度など事実上必置の広域連携もある。国が個別法で連携を打ち出したときに、自治体としてどう考えるのか。また、前者の連携では「モザイク型」になり、後者の連携では圏域内の「全市町村参加型」の連携となることが想定されるが、それぞれどのような行政分野が適しているのかを検討する必要がある。
- ・後期高齢者医療制度については、各都道府県の市長会や町村会が広域連合の立ち上げに関わっていた。立ち上げのノウハウや調整の工夫等についてヒアリングを行うことも有用ではないか。
- ・連携協約制度では、協約の締結について議会の議決を経ることが規定されているが、果たして実質的な審議がなされるのか、また住民がどのように関与していくのかという点に関心がある。
- ・連携協約は政策の基本方針を定めるもので、具体的に実施する場合は別途協議会や一部事務組合等を設置し、あるいは条例を制定するという2段階のシステムになっている。実務上の見解では、この両方をパッケージで首長間で協議し、一括して議会に提案することができるかとされているが、そうすると議会の関与や住民の意見反映の機会は確保されないのではないか。
- ・都道府県と市町村の連携も検討対象に含めるのであれば、連携協約制度に加えて、代替執行制度の可能性も論点となる。
- ・代替執行は市町村間でも可能である。生活保護や福祉事務所の事務等を「事務の委託」で行っている例もあり、これらを代替執行のスキームに乗せるということはあり得るしれない。ただ、その場合は、委託と代替執行の違いは何かということが問題になる。
- ・広域連携は、どういう地域を想定するかによって変わってくる。代替執行で言えば、いわゆる条件不利地域での活用がイメージされるが、大都市部でも別の応用方法（例えば公共施設の再編等）が考えられるのではないか。
- ・「広域行政」ではなく「広域連携」ということを踏まえれば、民主的コントロールの問題と、民間をどう巻き込んでいくかという2点について、具体的に考察することが必要ではないか。

- ・広域連携という場合、海外では行政サービスの維持・効率化だけでなく、地域経済の発展ということが強く意識されている。日本においても、地方中枢拠点都市構想等を見ると、徐々に地域経済の発展が意識されつつある。
- ・広域連携を自治法上の制度にするという発想には、定住自立圏が法定外のもので中心市の負担も大きいという背景があった。
- ・実際に制度化されたのは紛争処理と議会の議決だけで、財政的視点については法定外の様々な補助金や交付税措置となっている。連携協約自体は総務省の検討しているモデルに当てはまらなくても使えるが、財政的支援とリンクしないと導入に踏み切れないところがある。

## 2 今後の進め方

### (1) 調査手法について

- ・まずは「都市内分権」についてアンケート調査を実施し、都市内分権のあり方について検討を進める。その後、来年度以降に「広域連携」について現地調査を行い、広域連携のあり方について検討を進める。
- ・現場感覚や実態との乖離を避けるために、「都市内分権」についても数カ所の現地調査を行うべきではないか。

### (2) 今後のスケジュールについて

- ・次回研究会を12月17日（水）に開催し、①調査研究の論点について、②具体的な調査項目についての検討を中心に行う。
- ・第3回研究会では上越市の都市内分権の現状について、第4回研究会では上田市の都市内分権と広域連携の現状について、それぞれご発表いただく。

## 3 その他

- ・本研究会に「座長代理」を設置し、大杉覚委員にご就任いただく。

(文責：日本都市センター)

## 第2回 都市自治制度研究会 議事概要

日 時：平成26年12月17日（水）10:00～12:00

開催場所：日本都市センター会館7階 704会議室

出席者：横道清孝 座長（政策研究大学院大学）、大杉覚 座長代理（首都大学東京）、金井利之 委員（東京大学）、鈴木潔 専門委員（聖学院大学）、石川理事・研究室長、鈴木室長補佐、新田主任研究員、加藤研究員、三浦研究員（日本都市センター）

議事要旨：都市内分権と広域連携に係る論点や調査すべき事項について意見を交わした。今後の調査研究の進め方について意見を交わした。

### 1 アンケート調査に関する議論

- ・支所等のほか、税務事務所などの特定目的の行政機関もあるため、両者を整理して考える必要がある。
- ・地域包括支援センターなど、自治体内に複数のセンターを設置している例も多い。把握が困難なほど様々な特定目的の行政機関が設置されており、「相談窓口」のようなものも多い。人口減少社会が到来していることを踏まえると、支所等だけではなく、社会保障分野の機関についてフォローしても良いのではないかと。ただし、全ての分野を把握することは難しい。
- ・公民館の取り扱いについても、検討が必要ではないか。公民館の機能を拡充し、コミュニティセンター等に名称を変更している自治体もあるし、行政職員を配置していたり、完全委託を行っていたりと運営方法も様々である。非常勤職員を配置し、地域の協議会組織の事務局機能を担っている事例もあり、こうした取組みは住民自治拡充と関連してくる。
- ・「地域機関」については、①一般行政に関するもの（組織内分権）と、②住民自治拡充に関するものをそれぞれ検討する必要がある。どのような機関が存在しているかを整理したうえで、再度検討する。

### 2 論点に関する議論

#### (1) 「都市内分権」について

- ・「ガバナンスのあり方」という意味では、地域住民の「意思反映」の視点だけでなく、地域住民が担っていくという視点も重要になるが、一方で住民に丸投げしているという側面もある。
- ・公民館の管理委託などは、アウトソーシングでもあるが、活動拠点の提供や委託金による財政支援の意味合いもある。
- ・住民が担うことができればいいが、高齢化が進んで住民が担うことが困難な地域（限界集落）もある。また、住民の「負担感」にも関心がある。地域の様々な行事に対する負担から逃れるために移動するということも、都市部への人口移動の要因のひとつとなっている。住民に負担を強いるようになれば、ますます地域の衰退に拍車がかかるのではないかと。
- ・従来、行政が担っていた業務の委託が中心になると、住民の「やらされ感」が強くなる。提案制度等を通じて住民の自発性が発揮できている自治体では「負担感」が少ないように感じる。自発的であれば負担感は多少やわらぐため、職員の意識、住民の意識も重要になる。
- ・財政的支援については、補助金を国や都道府県レベルで準備している場合もあるが、

こうした補助金の情報が住民に伝わっているかという問題もある。また、地域と国や自治体の間に入って住民自治をサポートする、中間支援組織を強化しようとする動きもある。

- ・論点のひとつが、地域機関の合併前後における変化である。旧市町村単位で総合支所を設置したが、支所機能を縮小し、あるいは廃止する事例もあり、こういった動きがどの程度進んでいるのか。また、その空隙を埋めるために、コミュニティや住民自治組織に対する支援がどのように行われているかというののもうひとつの論点になる。地域機関の動きと住民活動の動きの両方を捉える必要がある。
- ・市町村合併のフォローアップは重要である。支所機能が縮小・廃止された地域で、それをカバーするように住民活動が活性化したのか、あるいは支所機能が縮小した影響で住民活動も低調になり、地域が加速度的に衰退するのか。後者の地域も少なくないように感じている。
- ・メンバー構成からも、地域住民組織の役割を窺い知ることができる。ある自治体では、地域協議会の設立時は旧町村部の議員が多く関わっていたが、現在では自治会長の比率が大きくなった。当初は地域協議会が意思決定を担うことが想定されていたが、実働部隊としてサービス提供を担う役割にシフトしてきていることが背景としてあるのではないか。
- ・各地域に一定の予算を配分し、その使い道も地域に任せている自治体もあるが、その結果、当初想定していたソフト事業ではなく、ハード事業中心になってしまっている例も見られる。過大な予算を与えられると、ソフト事業の方が手間がかかるため、予算を消化することがかえって難しくなる。金額と使い道の選択権が行政と地域のどちらにどの程度あるのかも論点になる。
- ・住民票の交付など、支所が担ってきたサービスがコンビニエンスストアやインターネット等で代替できるようになってきている。マイナンバー導入後は、ますますそうした傾向に拍車がかかるのではないか。今後の支所の果たすべき役割を展望する必要がある。

## (2) 「広域連携」について

- ・都市内分権と広域連携では、合併前後の変化という共通する論点がある。そのうえで、連携協約といった従来とは異なる仕組みが制度化されており、自治体の側でうまく活用できるかが課題となっている。
- ・連携協約については、自治体側にどのようなニーズがあったのか疑問である。あくまで国の側から「おすすすめ」する、インセンティブ制度という位置付けなのか。ただし、国の予算にも限りがあるため補助金等のインセンティブは弱く、具体例もまだないためイメージがわきにくい。
- ・連携協約よりも、「遠隔型」の広域連携や社会保険制度の「住所地特例」の方が可能性があるのではないか。住所地特例には批判もあるが、一種の費用調整であり、広域連携に近い側面があるため、現場にとっては意味がある制度となっている。
- ・遠隔型については、大都市部が金銭だけではない形で地方に貢献しようとする取組みもある。それをどう発展させられるかも課題となる。
- ・広域連携にインセンティブを設けるにも、国の方針が固まらなければならない。大まかに「連携してもいい」と言われても、自治体は連携を進めないだろう。ビジョンがあれば、地方移住などもインセンティブを付与しやすくなる。
- ・利害対立の調整は、遠隔型の広域連携でも課題として残るが、近接型と比べれば対立する利害が少なく、スムーズに調整できる可能性が高い。

- ・代替執行については、人事交流など実態としては従来から都道府県が行っているものもあり、新制度のメリットがわかりづらい。
- ・遠隔型の広域連携において、代替執行制度を活用できるかもしれない。代替執行は原発避難者特例法に近いが、同法の場合は、避難先の自治体の名義でサービス提供を行う。また、住所地特例の場合は、名義や財源は元の自治体で、サービス提供を施設所在自治体が行うことになる。
- ・新制度によって、自治体間の利害調整が容易になるかどうか論点になる。また、訴訟が起こった場合にどうなるのかを検討する必要がある。場合によっては、無責任状態になりかねない。

### 3 調査項目に関する議論

- ・日本都市センターの市役所事務機構研究会では、事務機構に関する「平均像」が提示されていた。本研究会でも、平均的な像となるかはともかく、地域機関の設置に関する何らかの類型が示せるとよい。
- ・裁量的予算の有無、地域機関の長の職位も設問に加えたい。
- ・地域住民組織には町内会・自治会を含むのか。学校区単位や支所単位でまとまっている住民組織をイメージするのであれば、回答者が迷わないように工夫する必要がある。
- ・協働事業提案制度の有無も設問に加えたい。また、地域住民組織を合併前から設置している場合もあるため、設置時期も重要になる。
- ・議員がどの程度関与しているのか。インフォーマルに関与していたり、元議員が関与しているが、現職議員のフォーマルな関与は少ない印象がある。特に予算について、議会の議決権を侵さないように制度設計しており、議会と地域住民組織の棲み分けができていく事例が多い。
- ・議員が関与しないように規程で定めている事例もある。ほとんどが、顧問のような形で関わるか、議員ではなく住民の立場での関与ではないか。議員の後援会に化してしまうという懸念もあり、執行機関としてはなるべく関与させたくないという思いもあるのではないか。
- ・地域協議会が議員の育成やリクルートの場になっている事例もある。
- ・地域住民組織の構成員を選挙によって選んでいる事例は少ない。そのため、地域住民組織に関わっていない住民から不信感を抱かれることもある。一方で、地域住民組織に関わっている住民は負担感を感じることも多い。
- ・補助金の「一括交付金化」を行っているかどうかと、また地域住民組織にどのような影響を与えているかを聞いてもよい。地域住民組織の財源についても設問を設けたい。

### 4 現地調査に関する議論

- ・来年度の4月以降に、都市内分権と広域連携の双方について現地調査を実施する。都市内分権については、豊田市、宮崎市、伊賀市の3都市を候補として、実施数を含めて今後検討する。

(文責：日本都市センター)

### 第3回 都市自治制度研究会 議事概要

日 時：平成27年2月20日（金）10:00～12:00

開催場所：日本都市センター会館7階 704会議室

出席者：横道清孝 座長（政策研究大学院大学）、大杉覚 座長代理（首都大学東京）、飯島淳子 委員（東北大学）、金井利之 委員（東京大学）、斎藤誠 委員（東京大学）、内海巖 委員（上越市）、金子義幸 委員（上田市）、大谷基道 専門委員（名古屋商科大学）、塚田弘幸 上越市自治・地域振興課長、石川理事・研究室長、鈴木室長補佐、新田主任研究員、加藤研究員、三浦研究員（日本都市センター）

議事要旨：上越市における都市内分権の取組みについてご報告いただいた。

今後の調査研究の進め方について意見を交わした。

#### 1 新潟県上越市の取組みについて

- ・上越市の地域自治区の特徴として、①市の全域に地域自治区を設置していること、②地域協議会において活発な活動が展開されていること、③地域協議会委員を「公募公選制」で選任していること、④旧町村地域の13区において、それぞれ地域自治区全域を活動範囲とする住民組織が存在していること、⑤地域協議会の活動を活性化するため、「地域活動支援事業」を実施していること、が挙げられる。
- ・2005年1月1日に14市町村が合併した際に、13の旧町村区域に合併特例の地域自治区を設置した。その後、2008年4月に13の地域自治区が一般制度に移行するとともに、自治基本条例が制定され、都市内分権を進めるために市の全域に地域自治区を導入することとなった。翌年10月には、旧上越市の区域に15の地域自治区が設置され、市全体で28の地域自治区が設置されるに至った。
- ・旧町村の13区では町村がなくなることによる地域住民の不安を解消するために、旧上越市の15区では住民自治の充実するために地域自治区を設置しており、設置の背景が異なっている。また、区域の考え方も、13区では旧町村の区域を地域自治区の区域としており、15区では、基本的には昭和の大合併前の区域を基にしている。
- ・また、地域自治区事務所について見ると、旧町村の13区では、1つの区に1つの事務所が置かれ、総合支所機能と地域協議会の事務局機能を担っている。一方で、旧上越市の15区では、複数の地域自治区を管轄する「まちづくりセンター」が3か所設置されており、地域協議会の事務局機能を担っている。
- ・地域協議会の権限は、市長からの諮問事項（任意的諮問事項と必要的諮問事項がある）や、地域協議会が必要と認める事項（自主的審議事項）について審議し、意見を述べることである。地域協議会は、諮問事項について、答申を提出するとともに、必要に応じて附帯意見をつけることができる。また、自主的審議事項については、市長に意見書を提出することができる。上越市では、他の自治体と比べて諮問・答申数や自主的な審議の件数が多く、地域協議会の活動が非常に活発であると評価されている。
- ・地域協議会委員は、「公募公選制」によって選任される。公募公選制は、まず各地域自治区の住民から公募し、定数を超過した場合に選任投票を行い、その結果を尊重して委員を選任するものである。定数に満たない場合は、まずは応募者の中から専任し、不足する場合は委員資格者から選任する。この制度は、地域協議会の意見を地域の意見ととらえるため、一定の代表制を担保する仕組みとして導入された。
- ・旧町村の13区では、総合事務所を設置し、所長の下に、総務・地域振興グループ、市民生活・福祉グループ、教育・文化グループを設置している。加えて、13区のうち

ち3区では、産業グループと建設グループを設置している。総合事務所には予算要求権がなく、本庁の所管課が予算要求を行うが、予算の議決後は所管課から総合事務所に予算が配当され、総合事務所が執行を行う。なお、旧上越市の15区のまちづくりセンターは、自治・地域振興課の内部組織という位置づけである。

- ・2013-2014年度設置した地域協議会検証会議の最終報告書を受けて、①諮問基準の再整備、②委員資格要件の整理、③人口減少を踏まえた委員定数基準の見直し等を行う予定である。
- ・①諮問基準の再整備については、これまで非常に多くの諮問を行っていることが高く評価されている反面、定例的な諮問が多くなっており、また諮問の数が多いことが地域協議会の自主的な審議の時間確保の妨げになっていた。そのため、「区域内の住民の生活に及ぼす影響」という観点から、真に必要な諮問項目を整理することを検討している。
- ・②委員資格要件の整理については、現在公職選挙法を準用しているが、市の非常勤一般職（いわゆるパート職員）が立候補した場合に失職してしまうため、業務に支障のない範囲で非常勤職員も立候補できるように改善することを検討している。
- ・旧町村の13区では、地域の祭り等を伝承するとともに、住民の自治による活動を進めるために、旧町村が設立時の費用を補助するかたちで住民組織が立ち上げられた。
- ・また、上越市では、「地域活動支援事業」を実施している。この事業は、1億8000万円の地域活動資金を28の地域自治区に配分し、住民の自発的・主体的な地域活動を推進するものである。地域の各種団体が提案した事業について、地域協議会が審査し、採択された事業に対して市が補助金を交付するという仕組みをとっている。2013年度では、388件の提案があり、そのうち351件が採択された。

## 2 アンケート調査項目について

- ・町内会の連合組織そのものが、地域における協議会のような役割を果たしている場合もあり、協議会型住民自治組織の定義から町内会・自治会を外すと回答に困る自治体も出てくるのではないか。
- ・協議会型住民自治組織を機能的に定義した上で、その機能を担っている具体的な組織が町内会・自治会なのか、別の組織なのかを2段階で質問すれば、誤解を生まないのではないか。
- ・「特定目的の機関ではない」という「地域機関」の定義がわかりづらいため、整理が必要。
- ・協議会型住民自治組織の法人格、設置形態のあり方についても、調査項目に加えてはどうか。

## 3 その他

- ・次回研究会では、上田市の取組みについて報告をいただくとともに、アンケート調査票について議論を行う。

(文責：日本都市センター)

## 第4回 都市自治制度研究会 議事概要

日 時：平成27年5月7日（木）18:00～20:00

開催場所：日本都市センター会館7階 704会議室

出席者：横道清孝 座長（政策研究大学院大学）、大杉覚 座長代理（首都大学東京）、飯島淳子 委員（東北大学）、金井利之 委員（東京大学）、斎藤誠 委員（東京大学）、内海巖 委員（上越市）、金子義幸 委員（上田市）、大谷基道 専門委員（名古屋商科大学）、鈴木潔 専門委員（専修大学）、宮入正弘 上田市政策企画課統括主査、鈴木室長補佐、杉山研究員、三浦研究員（日本都市センター）

議事要旨：上田市における都市内分権の取組みについてご報告いただいた。

アンケート調査項目について意見を交わした。

### 1 長野県上田市の取組みについて

- ・上田市は、2006年3月6日に、旧上田市、丸子町、真田町、武石村の1市2町1村の新設対等合併により誕生した。
- ・上田地域では、1998年4月に、全国で11番目、長野県内では初となる広域連合を設立した。上田地域広域連合は、上田市、東御市、青木村、長和町、坂城町の2市2町1村で構成されており、消防や介護保険のほか、ごみ処理、広域的な調査研究、広域的な観光振興、図書館情報ネットワーク等の事務を担っている。
- ・加えて、2012年度から、上田市を中心市として、前述の広域連合構成市町村に加えて立科町を周辺市町村とする「上田地域定住自立圏」を形成した。翌2013年度からは、県を越えて群馬県嬬恋村を周辺市町村に加え、取組みを進めている。
- ・広域連携の背景には、少子高齢化によって活力の低下やコミュニティの衰退が懸念されるなかで、市町村ごとにフルセットの行政サービスを提供していくことが困難になっていることがある。また、構成市町村は歴史的なつながりが強く、通勤・通学を始めとして住民生活の結びつきも強いということも大きい。
- ・定住自立圏では、各市町村が有する機能、多様な資源を相互に活用するとともに、市町村の枠を超えた連携・協力を進めることで、住民にとって大きなメリットとなるよう地域全体の生活機能や魅力を互いに高めていくこと、誰もが住み続けたい、住んでみたいと思える圏域を作り上げることをめざしている。
- ・定住自立圏の推進体制としては、構成市町村長による会議である「連絡協議会」が置かれており、年1回以上開催することを要綱で定めている。この連絡協議会の下に、構成市町村の企画担当課長によって構成される「連絡協議会幹事会」を設け、年4回程度会議を開催している。さらにその下に、個別の事業ごとに構成市町村の担当職員で構成する検討部会を設け、連携の具体的な取組みや予算の配分を検討している。
- ・また、定住自立圏の中期的な行動計画として「共生ビジョン」を策定し、毎年度見直しを行っている。見直しにあたっては、地域住民や学識経験者、各種団体の代表等で構成される「共生ビジョン懇談会」を設け、今後の取組みの方向性について意見をいただいている。
- ・定住自立圏では、①生活機能の強化、②結びつきやネットワークの強化、③圏域マネジメント能力の強化という3つの分野について、12の取組みを進めており、具体的には、小児救急センターの運営、スクール・カウンセラーの派遣、有害鳥獣対策、企業立地促進、移住促進施策の推進など、58の連携事業に現在取り組んでいる。この58の連携事業の中では、研究事業も実施しており、合同職員研修のほか、新たな連携に向けた調査研究を行っている。

- ・今後の取組みの方向性は、これまでの連携事業を着実に推進しながら、圏域での人口減少対策に取り組むとともに、地方創生における広域連携を見据えた取組みを推進していくことである。具体的には、①圏域としての企業立地促進、②特産品等の地域ブランドの発信、③移住促進策の推進、④広域観光の形成の推進、⑤ワイン等の地域ブランドの創造、⑥地域のスポーツ振興と経済振興、⑦地域公共交通の維持・活用、⑧地域の芸術文化振興、⑨有害鳥獣駆除対策の推進、⑩地域大学の発展と若者の定住促進について、取組みを進める予定である。

## 2 アンケート調査項目について

### (1) 「支所等」について

- ・同じ市のなかでも、支所によって所掌事務が異なる可能性がある。すべての支所で所掌事務が同じなのか、違いがあるのかを聞く必要がある。また、支所等を再編するにあたっての苦勞や課題についても、自由記述式で設問を設けてはどうか。
- ・嘱託職員のなかにも、常勤的な職員と非常勤の職員がいるため、正規職員・非常勤職員・嘱託職員の分類では、回答者が悩む可能性がある。正規職員とそれ以外の職員の2つに分けて聞いたほうがいいのではないかと。正規職員の定義は、「定数に含まれる職員」とすればわかりやすい。
- ・「裁量的予算」に関する設問について、備品の購入や修繕等、支所長に執行権限がある予算のことを聞いているのか、まちづくりに関するものなのかがあいまいになっている。後者に限定するかたちで、表現を工夫する必要がある。

### (2) 「その他の地域機関」について

- ・その他の地域機関を併設しているかどうかという設問をまず設けたうえで、どのようなタイプの併設があるかを聞くという組み立て方もあるのではないかと。また、その他の地域機関の増減まで聞くと、設問が複雑になってしまう恐れがある。
- ・「その他の地域機関」といった場合に、どこまで含まれるのかがわかりづらい。質問者側で限定した方が回答しやすいのではないかと。
- ・機構図を提供してもらい、特徴的な事例について追跡調査できるようにしておいたほうがいい。
- ・「その他の地域機関」に関する設問の趣旨は、施設の統廃合が進められているという仮説と、単純な統廃合では反対意見が強くなるから、併設や多機能化が進むであろうという仮説を立証するということになる。
- ・併設や多機能化には、単に効率化を進めるという意味だけでなく、地域でより総合的に政策を企画・実施していくという意味もある。
- ・全体像を把握するという意味で、本庁以外の職員数がどれだけ減少しているかという設問を設けてはどうか。また、正規職員から非常勤職員に置きかえている場合もあるので、その点についても設問を設けることができるとよい。
- ・実際には、施設数はあまり減少していないのではないかと。一度公共施設をつくると、廃止することは容易ではない。むしろ、合併特例債を活用して公共施設を整備したことで、増加しているかもしれない。
- ・アンケート調査で設問を設ける施設や機能をもっと絞ったほうがいい。支所等は企画課や総務課で回答することができるが、それ以外の膨大な施設について回答することは難しい。
- ・アンケートの対象とする「その他の地域機関」を絞るとともに、増加した施設・減少した施設について設問を設けるかたちで、調査票を再構成する。

### 3 その他

- ・次回研究会では、今回提示した「地域機関」に関するアンケート調査票の修正案と、「住民自治組織」に関するアンケート調査票案について議論を行う。また、現地ヒアリング調査先についても検討を行う

(文責：日本都市センター)

## 第5回 都市自治制度研究会 議事概要

日 時：平成27年7月 16日（木）18:00～20:00

開催場所：日本都市センター会館7階 704会議室

出席者：横道清孝 座長（政策研究大学院大学）、大杉覚 座長代理（首都大学東京）、齋藤誠 委員（東京大学）、内海巖 委員（上越市）、金子義幸 委員（上田市）、大谷基道 専門委員（名古屋商科大学）、鈴木潔 専門委員（専修大学）、石川室長、鈴木室長補佐、加藤研究員、杉山研究員、三浦研究員（日本都市センター）

議事要旨：アンケート調査項目について意見を交わした。

ヒアリング調査先について意見交換を行った。

### 1 アンケート調査に関する議論

#### (1) 「地域機関」に関するアンケート調査について

- ・「合併特例区」については現存しないので、選択肢からは削除する。
- ・地域機関について、必ずしも直営ではなく、指定管理者制度の利用や業務委託によって運営されている場合も少なくない。こうした手法の活用状況については、公共サービスの提供体制を考えるうえで重要であるが、本アンケートでは設問に盛り込まない。
- ・支所等の所掌事務の削減理由について、「行政経費の削減のため」「事務の効率化のため」という選択肢があるが、両者の違いが明確でない。後者については、「本庁への集約によるサービスの高度化・専門性の向上」という意味合いが伝わるように、文言を整理する必要がある。
- ・住民票等のコンビニ交付については、現時点ではあまり普及していないと思われる。今後、マイナンバー制度の導入によって、コンビニ交付を実施する自治体が増えることが予想され、そのことが支所等の地域機関のあり方にも影響を与えると考えられる。
- ・地域機関の「機能の拡充」「機能の縮小」に関する設問があるが、機能の拡充・縮小がどういう場合を指すのか明確でない。機関の設置数、職員数の増減について別に設問を設けているため、ここではシンプルに「所掌事務の増減」に絞って設問を立てたほうがよい。
- ・市が設置している地域機関のほかに、児童相談所や保健所等、府県が設置している機関もある。本アンケートで調査することは難しいが、地域における行政のあり方や府県と市町村の連携という観点を考えると、これら府県の出先機関のあり方も論点となり得る。
- ・所掌事務は同じであっても、地域機関の規模によって、機関の長の決裁権限が違うこともあり得る。

#### (2) 「住民自治組織」に関するアンケート調査票について

- ・町内会・自治会や、協議会型住民自治組織のうち、法人格を取得している割合はそれほど多くないと思われるが、住民組織について新たな法人格の制度化が検討されているところであり、地域の関心は高い。
- ・自治体から業務委託を受け、その収入で活動を行っている住民自治組織も多いと思われる。住民自治組織に対するイメージをつかむためにも、業務委託の有無だけでなく、委託を受けている業務の内容についても、設問を設けてはどうか。
- ・住民自治組織の財源については、会費収入、助成金、業務委託による収入、コミュニティ・ビジネスによる利益などさまざまなものが考えられる。また、協議会型の住民

組織においては、加盟団体からの会費収入がある場合がある。

- ・都道府県が、地域の住民自治組織に対して提案公募型の助成金を支給している例もある。
- ・自治会や町内会の役職者は、学校教育や防犯など、各種会議の委員を委嘱されることが多く、相当の負担感があると思われる。また、こうした委員の委嘱において、協議会型の組織を設置している自治体では、地縁型の町内会長と協議会型の会長のどちらに委嘱をすることが多いのか、どのように区別しているかといった点も興味深い。
- ・条例や要綱をつくらず、任意で協議会型住民自治組織が設置されている場合でも、実際には自治体が働きかけている場合も多い。行政主導の場合、屋上屋になるといった批判もあり、地域住民の理解を得ることが難しいという現状がある。

## 2 現地調査に関する議論

- ・都市内分権については、朝来市と宮崎市をヒアリング調査の候補とする。
- ・広域連携については、宮崎市、福山市、鳥取県をヒアリング調査の候補とする。
- ・事務局に加えて、委員が1名以上参加できるよう、日程調整を行う。
- ・スケジュールとしては、8～10月で2か所程度、10～12月で3か所程度調査を行う。

## 3 その他

- ・アンケートの修正案については、メールにて各委員へ回覧し、8月を回答期間として発送する。
- ・次回の第6回研究会を10月上旬に開催し、アンケートの集計結果について報告し、議論を行う。

(文責：日本都市センター)

## 第6回 都市自治制度研究会 議事概要

日 時：平成27年10月1日（木）15:00～17:00

開催場所：日本都市センター会館7階 704会議室

出席者：大杉覚 座長代理（首都大学東京）、飯島淳子 委員（東北大学）、金井利之 委員（東京大学）、斎藤誠 委員（東京大学）、内海巖 委員（上越市）、金子義幸 委員（上田市）、大谷基道 専門委員（名古屋商科大学）、石川室長、鈴木室長補佐、加藤研究員、杉山研究員、三浦研究員（日本都市センター）

議事要旨：アンケート調査結果について意見を交わした。

広域連携の論点について意見を交わした。

### 1 アンケート調査結果について

#### (1) 「地域機関」<sup>1</sup>について

- ・「支所等」<sup>2</sup>の設置状況を見ると、まず「支所」については、全体で5割強の自治体が支所を設置しているが、そのうち合併自治体では約75%、非合併自治体では約25%と、合併自治体において支所を設置している事例が多くなっている。一方で、「出張所」については、合併自治体と非合併自治体の間で大きな違いはなく、いずれも3割強が出張所を設置している。
- ・「その他の地域機関」<sup>3</sup>の設置状況を見ると、「公民館」を設置している自治体が最も多くなっており、「地域包括支援センター」「子育て支援拠点施設」「市町村保健センター」が続いている。ほとんどの「その他の地域機関」で、合併自治体の方が数値が若干高くなっており、合併前の市町村の機関を合併後も引き継いでいる状況が垣間見える。
- ・「支所等」の職員数の増減を見ると、合併・非合併にかかわらず、「正規職員」の減少と「その他の職員」の増加がトレンドになっているが、特に合併自治体において「正規職員」の削減数が多くなっている。
- ・「支所等」の設置数の変化を見ると、合併・非合併にかかわらず、ほとんどの自治体において設置数は変化していない。
- ・「支所等」の所掌事務を見ると、「支所」において、合併自治体の方が非合併自治体よりも所掌事務が多い傾向にある。「出張所」では、所掌事務に大きな違いはない。一方で、所掌事務の変化に着目すると、特に合併自治体において、合併後に「所掌事務を削減した」と回答する自治体が多くなっており、削減の理由としては、「行政経費の削減」や「集中的な管理による事務の効率化・専門性の向上」を挙げる自治体が多い。

<sup>1</sup> 本調査では、「地域機関」を「自治体の区域内に複数設置され、住民の権利義務に関係する何らかの行政機能や決定権限を付与された行政機関（自治体行政機構の中に位置づけられたもの）をいう。ただし、地方自治法252条の20で規定される『指定都市の区』を除く。」と定義している。

<sup>2</sup> 本調査では、「支所等」を「地方自治法155条1項に基づく『支所』及び『出張所』、地方自治法202条の4もしくは合併特例法23条に基づく『地域自治区』のいずれかに該当する『地域機関』をいう。」と定義している。

<sup>3</sup> 本調査では、「その他の地域機関」を「『地域機関』のうち、『支所等』に該当しないすべての機関をいう。」と定義している。

## (2) 「住民自治組織」について

- ・「地縁型住民自治組織」<sup>4</sup>について、「活動が活発になってきている」と回答した自治体は約5%に過ぎず、約20%の自治体が「活動が低調になってきている」と回答している。一方で、「協議会型住民自治組織」<sup>5</sup>では、約40%の自治体が「活動が活発になってきている」と回答しており、「活動が低調になってきている」と回答した自治体は約4%にとどまっている。町内会・自治会等の「地縁型住民自治組織」が加入率の低下等に直面し、活動が低調になる一方で、「協議会型住民自治組織」が多くの自治体において設置され、その活動が活発になりつつある状況が垣間見える。
- ・地域に関する計画の策定状況を見ると、「都市計画マスタープランの地域別計画」「都市計画法上の地区計画」「総合計画の地域別計画」「地域振興やコミュニティ活性化に関する計画」の順に多く、計画策定にあたって、住民自治組織に意見聴取を行っている事例や、検討組織に住民自治組織の代表者が参加している事例も多く見られる。住民自治組織が策定主体となっている計画も少なくない。
- ・住民自治組織との「協働」の状況を見ると、協働事業提案制度の設置数と事業提案数、業務委託の有無と委託数、指定管理者の指定の有無と指定数のいずれにおいても、「特に変化はない」と回答した自治体が最も多くなっている。一方で、業務委託と指定管理者では「増加傾向にある」と回答した自治体も一定数にのぼっている。

## (3) 集計結果に関する意見交換

- ・「地縁型住民自治組織」がないと回答した自治体があるが、町内会・自治会とは別の名称の組織が存在しているのか、詳細について調査する必要がある。
- ・わずかではあるが、支所等の設置数が増加している自治体や、支所等の所掌事務を増やしている自治体もある。これらの自治体において、意欲的に都市内分権が進められているのかを精査する必要がある。
- ・職員数の減少については、同じ減少数だったとしても、自治体の規模によって行政運営に与えるインパクトが異なる。減少数だけではなく、減少率も見えていく必要がある。
- ・主だった設問については、合併・非合併の他に、三大都市圏とそれ以外、自治体の人口規模等でクロス集計をしてみてもどうか。また、合併自治体においても、合併の形態（編入合併か新設合併か）によって状況が異なるかもしれない。

## 2 論点（広域連携）について

- ・複数の連携中枢都市圏に参加している自治体において、取組みの住み分けがどのようになされているのか、あるいは圏域間で何か調整を行っているかということも論点になり得る。
- ・連携中枢都市圏の取組みを進めている圏域のなかには、定住自立圏を形成していない圏域も多い。なぜ今広域連携を進めようとしているのかについても、ヒアリングで確認できるとよい。
- ・連携中枢都市圏の取組みを進めるうえでイニシアティブをとったのは誰か、連携中枢都市側にどのようなメリットがあると考えているのかといった点も、調査事項に加え

<sup>4</sup> 本調査では、「地縁型住民自治組織」を「自治会・町内会など、比較的狭い区域で、住民相互の親睦や地域課題に取り組むために組織された任意の団体及びその連合会等をいう。」と定義している。

<sup>5</sup> 本調査では、「協議会型住民自治組織」を「自治会・町内会、ボランティア団体、NPO、PTA、企業等の多様な主体による、地域課題の解決のための組織をいう。」と定義している。

てはどうか。

- ・地方創生との関連性はあるのか。地方版総合戦略の中で連携中枢都市圏の取組みをどのように位置づけているのかについても関心がある。
- ・連携中枢都市圏の取組みを進めていく際に、都道府県がどのように関わったかという点も調査事項に加えてはどうか。
- ・連携中枢都市圏ビジョンの策定にあたっては、各事業部署との調整が必要になる。連携中枢都市圏ビジョンをどのような体制で策定したのか、具体的には、各部署から人員を集めてプロジェクトチームをつくったのか、専任の人員・部署を置いたのかといった点も論点になる。
- ・都道府県と市町村の連携協約の締結については、従来のような都道府県と小規模町村の連携と比較する必要がある。どのような方向性をめざして、連携協約を活用した取組みを進めようとしているのか、ヒアリングで確認できるとよい。

### 3 その他

- ・次回研究会では、現地ヒアリング調査の結果について事務局より報告を行うとともに、報告書の執筆分担について検討を行う。

(文責：日本都市センター)

## 第7回 都市自治制度研究会 議事概要

日 時：平成27年12月10日（木）18:00～20:00

開催場所：日本都市センター会館7階 705会議室

出席者：横道清孝 座長（政策研究大学院大学）、大杉覚 座長代理（首都大学東京）、飯島淳子 委員（東北大学）、金井利之 委員（東京大学）、斎藤誠 委員（東京大学）、内海巖 委員（上越市）、大谷基道 専門委員（名古屋商科大学）、鈴木潔 専門委員（専修大学）、石川室長、鈴木室長補佐、加藤研究員、杉山研究員、三浦研究員（日本都市センター）

議事要旨：現地調査結果について意見を交わした。

報告書の構成について意見を交わした。

### 1 現地ヒアリング調査結果について

#### (1) 朝来市ヒアリング調査（都市内分権）について

- ・平成の大合併後のまちづくりの基本方針として「自考・自行、共助・共創のまちづくり」を掲げ、単なる審議機関ではなく地域が自ら考え行動していく組織とするために、法律上の地域審議会や合併特例区・地域自治区制度を用いない独自の都市内分権制度を模索してきた。具体的には、小学校区単位を基本とする「地域自治協議会」を設置し、自治基本条例において明記するとともに、地域自治包括交付金を通じて地域自治協議会に大胆な権限移譲を進めてきた。
- ・地域自治協議会を設置したことの成果として、地域活動に参加する住民の層の大幅な拡大（特に若者や女性）と地域住民の心のよりどころ・活躍の場の創出が挙げられる。
- ・組織の縦割り化への対応や市役所の担当課と地域自治協議会の協働が、今後の課題である。

#### (2) 宮崎市ヒアリング調査（都市内分権）について

- ・市域を21の地域自治区に分け、地域協議会を設置している。また、地域自治区の区域ごとに、地域活動の実践組織である「地域まちづくり推進委員会」が設置され、地域協議会と地域まちづくり推進委員会がいわば「車の両輪」となって多様な地域活動が展開されている点が、宮崎市における都市内分権の制度的特徴をなしている。
- ・地域協議会には議員がオブザーバーとして参加することができ、地域まちづくり推進委員会においても議員が積極的に関与している。
- ・まちづくりに関する役割につき、地域自治区と地域まちづくり委員会との間の業務分担を明確化することが今後の課題である。また、地域まちづくり推進委員会を条例上で位置付けるとともに、自治会の加入促進を目的とした地域まちづくり推進条例を策定することを検討している。

#### (3) 宮崎市ヒアリング調査（広域連携）について

- ・従来から、一部事務組合や機関の共同設置、事務の委託、施設の共同運営といった様々な形での連携を行ってきたことに加え、国富町及び綾町と連携中枢都市圏を構成している。同一の部署が連携中枢都市圏と地方創生を担当し、都市圏ビジョンと地方創生の戦略との間で平仄が合わされ、産学官金労言の宮崎広域連携推進協議会が地方創生の総合戦略策定に係る協議体を兼ねるなど、広域連携と地方創生が密接に関連付けられている点に宮崎市の特徴が見受けられる。
- ・連携中枢都市圏の構成自治体間の協議・利害調整を担う会議として、産学官金労言の

宮崎広域連携推進協議会、市長村長から構成される宮崎広域連携推進会議、及び企画課や各事業の担当課の職員から構成される宮崎広域連携担当者会議の3種類がある。

- ・事務負担の軽減・行政の効率化のため、従来の連携の仕組みから移行することも含め、今後は連携協約を活用した広域連携を進めていきたいと考えている。具体的には、防災分野あるいは観光分野が挙げられる。

## 2 報告書の構成について

- ・本研究会の対象である都市内分権及び広域連携に関する諸制度の動向や、各自治体における取組みの内容を報告することで、自治体の関係者にとって参考になるような報告書の作成をめざす。

- ・「都市内分権」では、概ね下記の構成で執筆を行う。

- 第1章 都市内分権の現状と今後の方向性（背景、成果ないし課題、展望）
- 第2章 都市内分権の法的検討（法的な根拠、協議会型住民自治組織の法人格と分権状況）
- 第3章 ガバナンスのあり方（行政と住民自治組織の関係、意思反映のあり方）
- 第4章 アンケートからの考察（合併前後からの変化等）
- 第5章 上越市の取組み
- 第6章 宮崎市の取組み
- 第7章 朝来市の取組み

- ・「広域連携」では、概ね下記の構成で執筆を行う。

- 第1章 広域連携の現状と今後の方向性（広域連携が求められる背景や展望）
- 第2章 広域連携の法的検討（連携協約や代替執行に係る法的論点、広域連携の理論的検討）
- 第3章 ガバナンスのあり方（構成市町村間の合意形成及び財源負担、意思反映のあり方）
- 第4章 多様な広域連携の方策の検討（財政支援のあり方、垂直連携の可能性）
- 第5章 上田市の取組み
- 第6章 宮崎市の取組み
- 第7章 福山市の取組み
- 第8章 鳥取市の取組み

## 3 その他

- ・次回研究会では、現地ヒアリング調査の結果について事務局より報告を行うとともに、各委員に報告書の骨子を提出いただき、その内容について検討を行う。

（文責：日本都市センター）

## 第8回 都市自治制度研究会 議事概要

日 時：平成28年2月5日（金）13:00～15:00

開催場所：日本都市センター会館7階 704会議室

出席者：横道清孝 座長（政策研究大学院大学）、大杉覚 座長代理（首都大学東京）、金井利之 委員（東京大学）、斎藤誠 委員（東京大学）、金子義幸 委員（上田市）、大谷基道 専門委員（名古屋商科大学）、鈴木潔 専門委員（専修大学）、石川室長、加藤研究員、三浦研究員（日本都市センター）

議事要旨：現地調査結果について意見を交わした。

報告書の骨子について意見を交わした。

### 1 現地調査結果について

#### (1) 広島県福山市（備後圏域連携中枢都市圏）

- ・工特廃止後も引き続き都市圏としての圏域づくりを進めること、及び人口減少社会を見すえ、首長間で共通の行政課題を議論することを目的として、前身である備後圏域連携協議会が2011年に設立された。同協議会では、こども発達支援センターの共同運営のほか、広域観光や第一次産業の活性化、災害時の相互応援協定の締結を進めてきた。
- ・協議会では行政同士の連携が中心だった一方、連携中枢都市圏では、産学官、さらには金融機関との連携が強調されたことから、モデル事業に応募し、連携協約制度に取り組むこととなった。加えて、1対1で連携協約を締結することができる点、及び構成市町の役割を協約内で明記する点にメリットがあると考えられる。
- ・今後の方向性としては、圏域経済の活性化に力を入れるとともに、連携協約に限られない広域連携の形として、他の連携中枢都市圏との連携や南海トラフ地震に備えた防災対策を推進したいと考えている。

#### (2) 鳥取県日野振興センター（連携協約）

- ・2000年に起きた鳥取県西部地震を契機として、鳥取県及び日野郡3町が、2002年に日野郡郡民行政参画推進会議を、2010年に鳥取県日野地区連携共同協議会を設置したが、更なる機能拡充を図っていくために連携協約の締結に至った。道路の除雪作業の委託や有害鳥獣被害対策を行っている。
- ・別組織の新設が不要であることから、より機動的かつ効率的な組織運営が可能であるとともに、様々な行政課題について柔軟に議論しやすい点で、連携協約制度のメリットがあると考えられる。一方で、1対1の形式で連携協約を締結するため、制度上は3町間に直接的なつながりが見えにくくなる可能性があるため、連携協約において文言上の工夫を行っている。
- ・年1回程度の首長4人による連携会議及び年3回程度の副町長・センター所長会議を除いては、関係者会議はテーマや構成メンバー、開催頻度を具体的に定めず、柔軟な組織運営をめざしている。
- ・今後の方向性としては、起業支援やICTを活かした行政事務の効率化を連携協約に基づいて行っていただくほか、行政不服審査会の共同設置に向けた議論が行われている。

### 2 報告書の骨子について

#### (1) 「都市内分権」報告書について

- ・「都市内分権」という用語の定義あるいは本研究会としての認識を示す必要があるの

ではないか。

- ・「都市内分権におけるガバナンスのあり方」の章では、支所等の総合出先機関に焦点を置き、総合出先機関と行政内の分権並びに地域内の分権との関係を論じる。
- ・「アンケート調査の分析」の章では、地域機関の縮小又は拡充と地域住民の活動の動向を分析の視点として、地域機関の現状ならびに住民自治組織の現状を見ていく。
- ・行政機関から住民組織への権限移譲には、予算の執行権に関する決定権限を渡す場合と本来議会が持っている権限を渡す場合の2種類が観念できる。アンケート調査や現地調査では前者の検討が中心であったが、報告書の執筆にあたっては後者も念頭に置いておく必要がある。

## (2) 「広域連携」報告書について

- ・「広域行政」と「広域連携」は、用語のニュアンスが若干異なるのではないかと。前者は広域的な圏域を設定した上で行政を展開するものであるのに対し、後者は政策課題に応じて複数の独立した地域が協働する（地続きでない地域間も含む）ものである。また、高度成長期の広域市町村圏と現在進められている定住自立圏や連携中枢都市圏とは、地域の自主性の有無といった点で違いが見られる。
- ・「広域連携におけるガバナンスのあり方」の章では、広域連携が生まれる背景、構成自治体間のガバナンス、並びに構成自治体内のガバナンスを検討する。
- ・「多様な広域連携の方策の検討」の章では、①民主的統制と答責性、②受益と負担の関係、③意思決定のコストの調整、④総合行政ネットワーク性、などを論じる。
- ・ヒアリング内で地方創生が度々言及されていることから、広域連携と地方創生の関連性についても検討する必要がある。

## 3 その他

- ・「都市内分権」と「広域連携」で報告書を分けて刊行する。
- ・次回研究会では、報告書の執筆内容について検討を行う。

(文責：日本都市センター)

## 第9回 都市自治制度研究会 議事概要

日 時：平成28年2月24日（水）10:00～12:00

開催場所：日本都市センター会館7階 705会議室

出席者：横道清孝 座長（政策研究大学院大学）、大杉覚 座長代理（首都大学東京）、飯島淳子 委員（東北大学）、金井利之 委員（東京大学）、斎藤誠 委員（東京大学）、内海巖 委員（上越市）、金子義幸 委員（上田市）、大谷基道 専門委員（名古屋商科大学）、石川室長、鈴木室長補佐、加藤研究員、杉山研究員、三浦研究員（日本都市センター）

議事要旨：報告書の内容について意見を交わした。

### 1 研究成果について

#### (1) 報告書の内容

- ・アンケート調査からの引用については、報告書全体を通じて表記を統一したほうがよい。
- ・都市内分権の報告書では、アンケート調査に基づく全体的な傾向の分析から個別事例の検証とう流れにするため、第4章にアンケート調査の考察を置く。アンケート作成時に決めた各用語の定義は、集計結果の中に組み込む形で明示する。
- ・連携協約を用いた県と市町村の連携がいくつか行われている一方で、事務の代替執行制度が用いられた例は現在のところ見当たらない。委託元に権限を残すような形での事務の委託が模索され、事務の代替執行制度が新設されたが、横の連携が推し進められている現状の中では若干違和感があるのではないか。

#### (2) 報告書のタイトル

- ・都市内分権に関する報告書は、主題を「都市内分権の未来を創る ―全国市区アンケート・現地調査を踏まえた多角的考察―」とする。
- ・広域連携に関する報告書は、「広域連携の未来を探る ―連携協約・連携中枢都市圏・定住自立圏―」とする。

### 2 その他

- ・2月29日を目途に入稿し、校正を2回行った後、3月下旬に刊行する。

（文責：日本都市センター）

## 執筆者プロフィール

### 大杉 覚

#### 首都大学東京大学院社会科学研究所教授

東京大学大学院総合文化研究科より博士（学術）取得。成城大学、東京都立大学を経て、2005年より現職。専攻は行政学・都市行政論。著書に『自治体組織と人事制度改革』（2000年、編著、東京法令出版）、『人口減少時代の地域づくり読本』（2015年、共著、公職研）ほか。東京都教育委員会委員、内閣官房電子行政オープンデータ実務者会議自治体普及作業部会座長など。日本行政学会理事。

### 飯島 淳子

#### 東北大学大学院法学研究科教授

東京大学大学院法学政治学研究科博士課程修了。専攻は、行政法、地方自治法。主な論文として、「地方分権・地方自治の法構造」法学73巻1号（2009年）、「契約化の公法学的考察（一～三・完）」法学73巻6号・74巻4号・74巻5号（2010年）、「地方自治と行政法」磯部力・小早川光郎・芝池義一編『行政法の新構想Ⅰ』（有斐閣、2011年）、「住民」公法研究75号（2013年）などがある。

## 大谷 基道

### 名古屋商科大学経済学部教授

早稲田大学大学院政治学研究科博士後期課程研究指導終了退学。茨城県職員、日本都市センター主任研究員、名古屋商科大学経済学部准教授を経て2014年から現職。専攻は行政学、地方自治論（主に人事・組織、行革等）。主な論文として、「都道府県東京事務所の研究」（『年報行政研究』44号、2009年）、「中央省庁と道府県とのインフォーマルなネットワーク」（『名古屋商科大学論集』59巻1号、2014年）、「津波被災地における高台移転」（『震災後の自治体ガバナンス』（東洋経済新報社、2015年）所収）など。

## 内海 巖

### 上越市企画政策部 上越市創造行政研究所 主任研究員

博士（地域政策学）。上越市創造行政研究所は、2000年上越市役所内に設置された自治体シンクタンクであり、市政における重要課題の解決や政策形成能力の向上を図るため各種調査研究を行っている。このうち、市町村合併や住民自治、地域自治に関する各種研究成果は、その後の制度設計の際に活用されたほか、引き続き地域自治のさらなる推進に向け研究活動を行っている。

### 三浦 正士

#### 公益財団法人日本都市センター研究室 研究員

明治大学大学院政治経済学研究科博士前期課程修了、明治大学大学院政治経済学研究科博士後期課程在学中。明治大学危機管理研究センター研究助手、(公財)日本都市センター研究室特任研究員を経て、2014年より現職。専攻は、行政学、地方自治論。著書に、『ドイツにおける都市経営の実践－市民活動・都市内分権・都市圏経営の諸相－』（共著、日本都市センター、2015年）、『国家と社会の政治・行政学』（共著、芦書房、2013年）、『自治体議会の課題と争点』（共著、芦書房、2012年）など。

都市内分権の未来を創る  
—全国市区アンケート・事例調査を踏まえた多角的考察—

---

平成28年3月 発行

編 集 公益財団法人日本都市センター  
〒102-0093 東京都千代田区平河町2-4-1  
T E L 03 (5216) 8771  
E-Mail labo@toshi.or.jp  
U R L <http://www.toshi.or.jp>

印 刷 日本印刷株式会社  
〒170-0013 東京都豊島区東池袋4-41-24  
T E L 03 (5911) 8660

ISBN 978-4-904619-93-3 C 3031

---

発行者：公益財団法人 日本都市センター  
無断転載、複製および転載を禁止します。引用の際は本書（稿）が出典であることを必ず明記してください。  
This book is copyrighted and may not be copied or duplicated in any manner including printed or electronic media,  
regardless of whether for a fee or gratis without the prior written permission of the authors and Japan Municipal  
Research Center. Any quotation from this book requires indication of the source.



ISBN978-4-904619-93-3

C3031 ¥1000E



9784904619933

定価 (本体価格1,000円 + 税)



1923031010000

