

答 申 書

地域マネジメント構築検討審議会

平成 16 年 3 月 29 日

## はじめに

本審議会は、平成 15 年 9 月 17 日、松阪市長より「地域マネジメントシステムの構築」についての諮問を受けた。

松阪市の地域マネジメントの提唱は、近年の分権型社会の中で、市民が主人公の市政を推進していくために、広い市域の隅々まで血が通い神経が行きわたった市政の仕組みを「地域マネジメント」と名づけ、「地域自治、地域コミュニティの復権」を重点的課題に、都市内分権と住民自治の拡充を図っていくというものである。

この「都市内分権」と「住民自治の拡充」を同時に検討するには、それぞれに大きなテーマであることから、本審議会の内部に二つの小委員会を設置して議論を進めることとした。

その一つのエリア分割小委員会は、市内をいくつかの地理的範囲に分け、その中に配置する地域振興拠点の機能（事務的な範囲）を、財源や人的資源も考慮に入れ、都市内分権を推進するために、実現性の高いシステムを提案する方向で検討を進めてきた。

また、もう一方の住民組織小委員会では、分権型社会にふさわしい、そして本市の歴史や個性に合った住民自治の姿を想定しながら、新しい住民自治組織およびその機能を明らかにすることによって、住民自治の拡充のための具体的なシステムを提案するために検討が進められた。

二つの小委員会は、それぞれ月二回、夜間に 2 時間の会議を目標としていたが、常に時間を延長して、熱心にかつ精力的に議論を進め、平成 16 年 2 月 12 日に中間報告、3 月 19 日に報告書を本審議会へ提出した。

本審議会においては、今後の松阪市のありように大きな影響を与える内容であることから、これらの中間報告ならびに報告書を慎重に審議したものである。

本審議会としては、これら小委員会の報告を尊重し、提案された報告書をもって、答申していくことにした。

なお、前段で触れているが、「地域マネジメント」は、都市内分権と住民自治の拡充があってはじめて完成するものである。

地域に設置される地域振興拠点と新しい住民自治組織の協働によっではじめて、自立的な地域の形成を図っていくことが可能であり、分権型社会にふさわしい地域社会を実現できることから、本審議会としては、どちらかに偏ることなく、両面から積極的な推進を図ることを特に要望しておく。

答申については、以下のとおりである。

## 第一部 エリア分割について

(エリア分割小委員会)

## 目 次

<b>1 エリア分割小委員会の目的</b>	1
<b>2 エリア分割と地域振興のための拠点の必要性</b>	1
<b>3 地域振興拠点が持つべき機能と権限等について</b>	2
(1) 権限・機能についての基本的認識	2
(2) 地域振興拠点が持つべき機能	2
<b>4 エリア分割</b>	6
(1) エリア分割のメリット・デメリット	6
(2) エリア分割を行うに当たっての最小単位と価値基準	6
<b>5 コスト・地域振興拠点の近さとエリア分割数について</b>	8
(1) エリアを分割することによるコスト増について	8
(2) 地域住民にとっての地域振興拠点の近さ	10
(3) 分割価値基準による考察	11
(4) エリア分割の実現に向けて	13
<b>別表1 地域振興拠点の機能について</b>	14
<b>別表2 地域振興拠点の機能（階層化意思決定法の結果）</b>	15
<b>別表3 エリア分割価値基準（AHP結果）</b>	16
<b>別表4-1 事務移譲シミュレーション</b>	17
<b>別表4-2 分割数とコスト（増加職員数）比較表</b>	18
<b>別表5 各エリア分割基準による評価点及び分割案総合点数表</b>	19
<b>資料1 分割パターン別、拠点までの平均距離一覧表</b>	20

## 1 エリア分割小委員会の目的

松阪市が進めている地域マネジメントシステムの構築は、地方分権時代において、市域の隅々まで血が通い神経が行きわたった都市経営を目指すものであるが、それを行うにあたって、都市内分権と住民自治の拡充を今後の重要な戦略として位置づけている。

本小委員会の目的は、この内、都市内分権を実現するためのエリア分割について、地域における住民自治の拡充につながる実現性の高い具体案を提案することにある。

## 2 エリア分割と地域振興のための拠点の必要性

住民による自治が拡充されるためには、「自己実現・自己決定」という住民にとって達成感・満足度の高い自治を行い得る環境が必要である。しかしながら、自分たちに身近な問題の解決が、地域から離れた遠いところでなされるならば、この達成感や高い満足感は到底得ることができない。

そこで、住民に身近なことは出来るだけ住民が行える環境、一人ひとりの住民にとって、自分たちに身近な問題が自分たちに身近なところで解決できる環境を整えていくことが重要な課題であるといえる。

我が国の地方分権の基本理念にもなった「補完性の原理」は、地域などの小さな単位で可能なことはそこで行い、そこでは不可能・非効率なものだけを、県・国などのより大きな単位が行うという役割分担の原理である。

住民自治の拡充を行うためには、本市においてもこの原理を適用し、住民に身近な問題については、市域よりもより小さな範囲において、これを解決していくことができる仕組みを構築していくことが効果的である。

このための具体的な方法としては、住民サイドにおける住民自治組織の充実などの取り組みとともに、行政においては、市域をいくつかのエリアに分割し、それぞれの地域において地域の課題をそこで解決していくための機能と権限を持った地域振興のための拠点（地域振興拠点）を設置することが必要であると考えられる。

この地域振興拠点と、住民自治拡充のための住民自治組織が協働しながら、地域課題に対応し、地域のことは地域住民の身近なところで解決していくという仕組みができれば、広い市域を持つ本市においても住民と行政の距離を縮めることが可能となる。また、地域の問題を住民が自らの課題として考えることによって自立的で地域の個性を生かしたまちづくりも可能となる。

### 3 地域振興拠点が持つべき機能と権限等について

#### (1) 権限・機能についての基本的認識

##### ① 地域課題への対応と地域の特色の確保

地域振興拠点は、地域の住民と協働しながら地域課題を解決していく中心的存在となるべきである。このためには、地域の持つさまざまな特色を生かした地域づくりをするために必要となる権限と予算が確保されるべきである。

##### ② 企画立案能力と予算の確保

地域の問題を住民の身近なところで解決するために、相当レベルの企画立案能力と予算における一定の裁量権を確保していることが必要である。

さらに、地域振興拠点内の地域計画の執行においても、予算や権限に対する十分な配慮が必要である。

##### ③ 基本的機能の平等性の確保

防災や証明事務等の市全体にとって基本的と考えられる行政機能については、地域によって差が出ないように地域の平等性が確保されていなければならない。

##### ④ 地域住民の利便性の確保

行政サービス面において、支所的機能を持つことにより、地域住民の利便性を確保することが必要である。また、住民票発行事務のように市内の全住民を対象とできる事務については、どこの地域振興拠点でも一様なサービスが受けられるようにすべきである。

#### (2) 地域振興拠点が持つべき機能

地域振興拠点が持つべきと考えられる機能は以下のとおりである。(別表1「地域振興拠点の機能」参照)

##### ① 窓口事務

各種証明などの事務は、市域の広さから考えると基本的な機能として整えるべきである。

相談業務については、専門的な知識を保有しないと中途半端な対応になってしまうという危惧がある。このため、本庁に専門的な機能を残し、専門性

を必要とするものについての支援方法を確立した上で、窓口を設置すべきである。

各種申請業務の内、施設入所に関する申請等は、住民が日常的に利用することになる施設であることから基本的にそれぞれの施設が窓口となるべきである。また、資格に関わる申請については、「高度の専門性や判断能力を要すると思われるもの」、「極端に申請件数が少ないもの」等が存在すると思われる。これらについては、本庁事務としておき、地域振興拠点を指導する形を取ることが効果的である。

ただし、健康保険や生活保護の医療券発行事務のように、緊急性を要するものについては、必置とすべきである。

## ② 地域サービス

住民にとって有意義な情報を地域へ提供する広報と住民の声を聞く広聴は、住民と行政、双方のコミュニケーションを図る上で必要である。

環境整備の機能は、地域を支援する意味から重要であるが、資源物の回収や害虫防除については、本庁で一括的に行われる方が効率的である。

原材料支給については、行政にとっては地域の事情をよく知っている地域振興拠点で行うことによってすばやい対応ができるとともに、経費節減効果がある。

また、労働力の提供ということに地域住民の理解や協力が得られれば、共同作業で仕事を達成することにより参加者が満足感を共有することができ、コミュニケーションも図れるなど住民による地域づくりの意欲増進につながることを期待できる。

## ③ 安全・安心の確保

基本的には、防災と安全・防犯については、一定レベル以上の機能が必要である。ただし、有害鳥獣駆除については、本庁で全市的な対応を考えるべきものである。

防災関係については、地域振興拠点到ボランティアの育成や地域の訓練等の機能があれば良く、防災の現場機能や資材管理機能などは、現在のまま地区市民センターにあった方が、迅速で機動的な対応ができると考えられる。

福祉・健康については、地域ごとの特色を出せるものであり、地域単位で力を入れていかなければならない機能である。

#### ④ 地域づくり

地域住民がさまざまな形で有機的なつながりをもって取り組むことができる地域づくりは、一部公民館の機能と重なる部分もあるが、地域振興拠点の機能として独自に位置づけるべきである。

なお、公民館活動は、行政の組織体というよりも住民活動の一環を支えているものであるから、実質上は住民活動の一つとして位置づけるべきである。

青少年問題は、今日大きな社会問題となっていることから、地域の教育力を養っていくために必要性が高い。

ただし、観光や男女共同参画、スポーツ大会等は、全市的な取り組みの方が効果が上がるのではないかと考えられる。

#### ⑤ 企画・調整

地域の全体的なまちづくりを計画的に推進するとともに、市全体の計画や事業との調整、政策的な判断を行うなど地域振興拠点のブレーンとなる機能である。

#### ⑥ 総務

地域振興拠点の機能を維持するための庁舎・人事の管理・運営機能などは、拠点にとって必要不可欠な機能である。

なお、これら地域振興拠点の持つ各機能の重要度については、階層化意志決定法(Analytic Hierarchy Process)という社会科学の分野で発達してきた手法を使って委員の意見を集約した。その結果は、別表 2「地域振興拠点の機能」のとおりであるが、「地域づくり」が最も高く「安全・安心」がこれに続く。「企画・調整」と「地域サービス」は同程度であり、「窓口事務」は、若干低いというものとなっており、地域振興拠点の持つべき機能が、都市内分権に大きく関係していることからこの結果は的を射たものであるといえる。



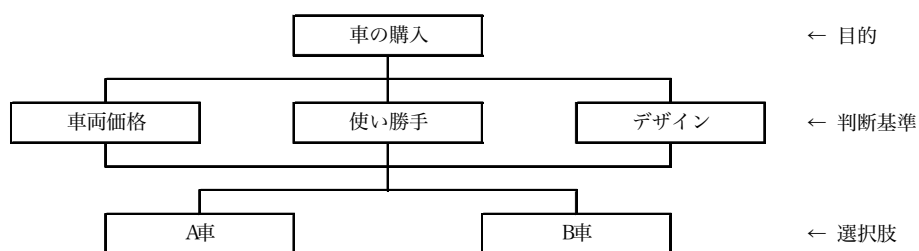
### 【階層化意思決定法 (Analytic Hierarchy Process: AHP) とは】

さまざまな意思決定の場において、数値で表すことができる客観的な情報と、直観や経験と言った主観的な情報を基に、各選択肢に数値化した重要度を付与し、それにより意思決定を支援する手法。1970年代にアメリカの数理心理学者、サーティエーによって考案された。階層化意思決定法の和名は、意思決定のプロセスを「最終目標」、「判断基準」、「選択肢」からなる階層構造として明確にした上で作業を進めることから名づけられた。

AHPは意思決定主体の感覚を数値化し、すべての選択肢に数値化した重要度を与えるため、回答者が他の選択肢と比較してどれだけの重要度でその選択肢を選んだのかの把握だけでなく、例えば政策評価や重要施策の選定などにおいて適用可能であり、我が国でも首都機能移転の検討において国会等移転審議会が各候補地域の重み付け決定に使うなど、大きく説明責任を負う行政の運営に適している手法として注目されている。

### 【応用例】

例えば、車を購入する際に「車両価格」「使い勝手」「デザイン」の選定基準があり、具体的な車の候補として「A車」「B車」が挙がっているものとする。この場合の意思決定過程は、下記のような階層図として表され、AHPでは「価格」と言う客観的な情報と、購入者が考える「使い勝手」や「デザイン」の良し悪しといった主観的な情報を基にしてA、B両者に対する評価結果を重要度として与える。



## 4 エリア分割

### (1) エリア分割のメリット・デメリット

エリア分割にあたって、そのメリット・デメリットは下記のとおりである。分割にあたっては、これらの点に十分配慮し、分割価値基準を設定していく必要がある。

#### ① 住民にとってのメリット・デメリット

行政サービスの拠点が住民に近くなることから、即応性・利便性の向上が挙げられる。また、身近な地域課題への対応、住民意識の変化がまちづくりやコミュニティの活性化にもつながるがその反面、エリア間の格差や競争心による摩擦、調整のための時間や労力がかかる。

#### ② 行政にとってのメリット・デメリット

行政サービスの向上、地域に合ったきめ細かな政策の展開と浸透が可能で、地域課題への即応性も高まることになる。地域の課題を地域内で調整できるので効率があがる。また、防災機能や安定した組織が地域にできるので住民の安心感が高まる。

しかし、施設整備や職員数が増えることで経費が増大する。また、地域間の格差が生じることと、地域にばかり目がいき市全体を見渡せないのではないかと危惧がある。さらに、エリア間の調整に時間がかかる。

### (2) エリア分割を行うにあたっての最小単位と価値基準

エリア分割を考えるにあたっては、地域の歴史・文化の違い、旧村を単位とした行政区域の存在、地域間の社会的資源（企業や人材）や人口・面積等の格差等さまざまな点に配慮し、これらを分割の価値基準項目として総合的にとらえて、判断していく必要がある。

ただし、原則的には地区公民館管轄エリアについては、小学校区を基本としており、新しい住民自治組織の概ねの構成単位であることや、まちづくりの核となる公民館・地区市民センターを持っていることなど強いまとまりがあると考えられることから分割を行わない最小単位とした。これにより、市域を25の地区を最小単位とする地区と考え、これらの組み合わせにより分割を考えることができる。

## ① 分割価値基準

これらの最小単位における主なエリアの分割の価値基準として下記の 9 項目を挙げ検討を行った。

### A 学校区

小学校区の境界と中学校区の境界、それぞれにおいて、エリアの分割によって分けられたり、または同一エリアに複数の学校区が生じるかどうかを重要と考える視点。

### B 歴史文化

同一の歴史文化を持っている地域が同一エリアになることを重要と考える視点。

### C 生活圏

普段の生活において、同一エリアの中が地理的に分離されていない。具体的には、峠や大きな河川等により分離されていないことを重要と考える視点。

### D 多様性

海、山林、川、商業地、工業地、団地、住宅街、農地、またインターや駅・港など同一エリアの中に多様な要素が含まれることにより、地域の多様性が増し、地域の活力が増すことを重要と考える視点。

### E 均一性

多様性とは反対に、多様性の要素が地域のまとまりや共通課題を持つことに対する阻害要因となり、まちづくりに支障をきたすことから、均一であることを重要と考える視点。

### F 既存のブロック

自治連合会のブロック、民生委員連絡協議会のブロック、消防団のブロックという既存のブロック割りを重要と考える視点。

### G 人口構成のばらつき

分割によって、生産人口の比率が小さく働き手が少ないため全体の所得水準が低くなってしまったり、高齢化率が高く活力が低下しているなどエリア間の格差の大小を重要と考える視点。

### H 地域振興拠点までの距離

エリアの住民にとって、どのくらい近いところに地域振興拠点を設置できるのか、(どのくらい役場が近くなるのか) を重要と考える視点。

### I. 分割によるコスト

分割による効率化（人員面、維持するための予算等）のダウンをできる

だけ小さくすることを重要と考える視点。

これらの項目についても先の階層化意思決定法により小委員会としての重み付けを集積した。その結果は別表 3 のとおりであり、学校区や既存のブロックを重要視している。

なお、最後の項目である「分割によるコスト」に関することは、分割数を決定するにおいて重要な項目であり、また、最後から 2 番目の項目である「地域振興拠点までの距離」は、「住民に近いところで決定がなされる」という地域振興拠点設置の目的にも関係するところであり、特別に扱わなければならない価値基準である。

そこで、これら 2 項目については、現実的な範囲を特定するためにシミュレーションによる考察を行った。

## 5 コスト・地域振興拠点の近さとエリア分割数について

### (1) エリアを分割することによるコスト増について

本市の市域をいくつかのエリアに分割し、それぞれに市の総合支所としての地域振興拠点を置くことは、行政効率や経済性の観点からいえば、マイナスの評価がなされるものである。コストの増加は、2 分割よりも 3 分割、3 分割よりも 4 分割というように、一般に分割の数に比例することは容易に想像がつく。

しかし、その値がどの程度のものになるのかを把握しなければ、実現性の高い結論を得ることが困難であるため、コストについての考察を行った。

#### ① コスト計算の考え方

エリア分割におけるコスト増には様々な要因があり、これを正確に求めることは大変に難しい。そこで本小委員会においては、非常に単純化した形でこれをシミュレートしている。

#### ア 職員数の増加によるもの

コスト増の大きな原因はまず、本庁において同一の事務を行っていた職員の配置を各地域振興拠点に振り分けることによるロスの発生である。

例えば本庁において 2 人の職員で行っていた業務を 4 つの拠点に配置するならば、0.5 人ずつ配置するということになるが、端数の人員配置は

実際にはできないので、その場合は他の事務とのかけもちを職員がすることになる。しかし、もしこの事務が単純事務でなく、高い専門性を必要としたりすると、そのための研修・学習は全ての配置された職員に必要であり、0.5人分で良いということにはならない。また、窓口事務などにおいては、分割することにより対象となる人口規模が少なくなるため、どうしても空き時間などが生じる。これも効率を落とす要因のひとつである。さらに、職員数の少ない職場ができると、行政といった性質上、安定した行政サービスが提供できる余裕を持った人員配置が必要となる。また事務の水準や方向を統一するための全市的な調整事務も必要となる。

#### **イ 地域振興拠点の設置によるもの**

各地域に設置する地域振興拠点は、その機能と職員数によって施設規模が定まる。これを設置するためのコスト増は、各年度においては、償却費及び維持管理のための費用(修繕費や高熱水費等)として積算されることになる。

#### **ウ 事務費**

ひとつの台帳で良いところを各地域振興拠点それぞれに台帳を置く。または、電子的な結合を行いこれを維持管理するといった費用が増加する。また、増加職員数の分だけ事務的経費も増加する。

#### **エ 事務委託費・工事費**

道路建設など全庁的に考え、調整をとって行う事業については、効率的なシステムと十分な注意を払えば、コスト増にはつながらないと考えられる。しかし、規模の縮小にともなって、調整機会が増加し、調整不備や不整合など若干のコスト増は避けられないことは考慮しておく必要がある。

#### **オ 交通費**

地域振興拠点と本庁と行き来するためのコストが増加する。しかしその反面、現場との距離は短くなるのであるから、その分のコストは減少する。

以上のような要因が考えられるが、増加するコストにおいては、概数を把握すれば足りることから、これらの要因を総合して比較的影響が大きく、かつ、把握しやすい「職員数の増加によるもの」、「地域振興拠点の設置によるもの」、「事務費」を反映したコストのシミュレーションを行った。

シミュレーションにおいての変動要因は、分割数と地域振興拠点へ移譲する事務の量である。このうち後者においては、その量を把握するために

移譲する事務をこれまで本庁において何人の職員が担当していたかを求め、その全体に対する割合を「事務移譲率」と定義した。したがって、この事務移譲率は職員ベースのものである。

## ② コスト・シミュレーションの結果

シミュレーションでは、年間のコスト増は、事務移譲率 10%においても分割数 8 では、約 12 億円となり、近年の緊迫した市の財政においては重い負担となる。

このシミュレーション結果により、本小委員会としては、概ね次の結論に達した。

地域振興拠点への事務移譲率は、拠点の規模に依るので、一概には言えないが、コストの面から考えると事務移譲率は 3 分割においても 20% が限界と考えられる。また、事務移譲率を下げすぎることは、先に論述した拠点の機能を維持できなくなることから 10% 以上は確保しておかなければならないことを考慮すると、分割数は 5 分割が限界であり、このときのコスト増は、約 7.24 億円／年となる。(別表 4-1、別表 4-2 参照)

## (2) 地域住民にとっての地域振興拠点の近さ

前述のとおり、市域をいくつかのエリアに分割することの大きな目的のひとつとして、「住民に身近なことは住民に身近なところで決定し解決していく」という都市内分権の実現がある。したがって、設置された地域振興拠点が地域住民にとってどの程度の距離にあるのかという視点は非常に重要なものといえる。

そこで、エリアごとに住民と地域振興拠点との距離がどの程度のものになるのかを把握するために、シミュレーションを行った。

### ① 距離によるシミュレーションの考え方

市域をいくつかのエリアに分割した場合、距離の観点からみた市域の住民にとっての最適な地域振興拠点の位置は、人口の重心にあると考えられる。もちろん、実際の地形においては、道路の配置や交通状況、地理的な制約により人口重心が最適位置とはならないが、概ねの位置を把握することはできる。

そこで、エリアの分割案ごとに人口重心（一般に人口重心は、役場などの設置においてもっとも良い利便性を確保できる地点となる）を単純に算出し、住民からみたここへの平均距離を求めた。ただし実務上は分割の単

位である公民館管轄エリアごとの良いデータが無かったため便宜上公民館単位に把握できる広報の配布数を使い、かつ公民館の位置を人口の集積した質点として計算した。

また、単純な人口の重み付けであると山間部等の人口が少ない地域への配慮が足りないという問題が生じるために人口の重み付けについても配慮することとした。これにより最も人口規模が少ない地区と最も大きい地区との1世帯あたりの重みは6倍程度にしている。

## ② 距離によるシミュレーションの結果

まず、現在の状態、分割していない場合の平均距離は、2,583メートルとなった。これは、全市民がそれぞれの住所地と人口重心との距離の平均が2,583メートルであることを表す。

そこで、先のコストの結論を反映した3～5分割の案を複数（27パターン）つくり、全体の平均距離及び個々のエリアごとの平均距離等の視点から適切と思われる案を8パターンまで絞り込んだ。

	分 割 案							
	12	13	24	26	29	31	36	37
分割数	3	3	4	4	4	5	5	5
平均距離(m)	2,039	2,012	1,970	1,875	1,964	1,833	1,711	1,613

なお、絞り込みの観点は以下のとおりである。

- ア 分割の目的である「住民にとっての拠点の近さ」を表す平均距離が歩いて半時間程度で達することができる概ね 2000メートル以下であること
- イ 人口重心の位置がエリア外に無いこと(概ねエリアの形が円に近くなっていること)
- ウ 人口重心どうしの位置が一定以上離れていること
- エ エリア内の人口規模に著しく小さなものが含まれていないこと

8パターンの分割案は、資料 1-1 から 1-4 の分割パターン図および資料 2-1 から 2-8 の分割パターン別、拠点までの平均距離一覧表のとおりである。

## (3) 分割価値基準による考察

また、これらの分割価値基準を数量化するために小学校区のブロック分割

の有無、高齢化率・生産人口比率、河川・峠などの地理的分断の数など、基準ごとの評価を点数化した。この結果は別表5の上段のとおりである。

その後、これらを実際の分割に反映させるために、前述した階層化意志決定法を使って、重み付けの結果を配点として使い総合点を算出した。この方法の利点は、委員の分割価値基準を分割案に当てはめて数量的に評価を出せることにある。

この結果は、別表5の下段のとおりである。

パターン番号	12	13	24	26	29	31	36	37
分割数	3	3	4	4	4	5	5	5
AA 学校区								
小学校区	18667	27.333	225	225	23	12	20	12
小学校区の分割	0	1	1	1	1	0	1	0
小学校区の数値	8.3333	8.6667	6.25	6.25	6.5	5	5	5
小学校区の数値	12	12	4	6	6	4	6	6
小学校区の数値	8	8	12	8	5	8	4	4
小学校区の数値	5	6	6	4	8	4	4	6
小学校区の数値			3	7	7	6	4	5
小学校区の数値						3	7	4
中学校区	16	13.333	145	12	21.5	15.2	16.667	20.4
中学校区の分割	3	2	3	2	6	4	5	6
中学校区の数値	4	3.6667	3.25	3	3.75	2.6	2.3333	3.2
中学校区の数値	34.7	40.7	37	34.5	44.5	27.2	36.7	32.4
最高点を100最低点を0点とした点数	57	22	43	58	0	100	45	70
2倍拡大偏差値	55.4	30.6	45.5	56.1	15	85.9	46.9	64.6

価値基準ごとの評価の点数化の例 学校区)

この評価結果は、まだ単に機械的かつ単純化されたシミュレーションにより出されたものであり、コストや距離についても、実際の感覚や問題点など、十分な検討を加える必要があった。

また、計算のために置いた人口重心の位置も現実的な位置を仮定し、それを使って再計算を行っており（本報告書の資料はこの修正後のものである。）、実際に地域振興拠点が置かれる位置を表しているものではない。

本小委員会では、これらのことを考慮しながら、評価点の低い案についても議論の対象に入れ十分な検討を加えた。

その結果、本小委員会として5分割案である31案を最も良い案として、また、第二番目の候補として同じく5分割案である37案を提示するとの結論に達し



た。ただし、37案については、宇気郷地区から射和地区にいたるエリアが距離的に長くなりすぎることについて疑問が残るとの指摘がある。

なお、4分割である24案は、31案と非常に良く似ており中心部を分割するかどうかの差があるだけである。4分割ということでコスト的には魅力のある案であるが、中心エリアの世帯数が他のエリアと比べ極端に多くなることから、拠点間格差が大き過ぎるとの理由により見送られることとなった。

#### (4) エリア分割の実現に向けて

本小委員会での議論の過程において、市域を複数のエリアに分割し、一定規模の地域振興拠点を置くという地域マネジメントの方向は、今後の市政の方向として十分に有意義なものであることが確認されたが、その一方でコスト的に大きな支出を伴うものであることも判った。

このことを十分に理解した上でも、本小委員会の最終結論が5分割の案となったのは、出来る限りきめの細かい住民に身近な形の提案でなければ真の意味での住民自治の実現は困難であると考えたからである。しかし、将来的なことだけでは、現在の財政危機の中では、エリア分割は難しいことも理解できる。

そこで、本小委員会では、コスト削減の方法として、3つの案が出された。ひとつは、既存の施設を活用した地域振興拠点の設置である。特に中心部のエリアにおいては、現市役所の1階フロアを活用することは現実的な選択だと考えられる。

また、今後のITを活用することにより証明事務等での人員の削減が図れる可能性があるのも、これにも取り組まれない。

最後に、既存の地区市民センター職員の引き上げである。これは住民自治との関連も高いのでコスト面だけで言うことはできないが、公民館機能を残して地域管理を行うことにより、かなりの職員を地域振興拠点にまわすことができるはずである。これについても選択肢の一つとして考慮されたい。

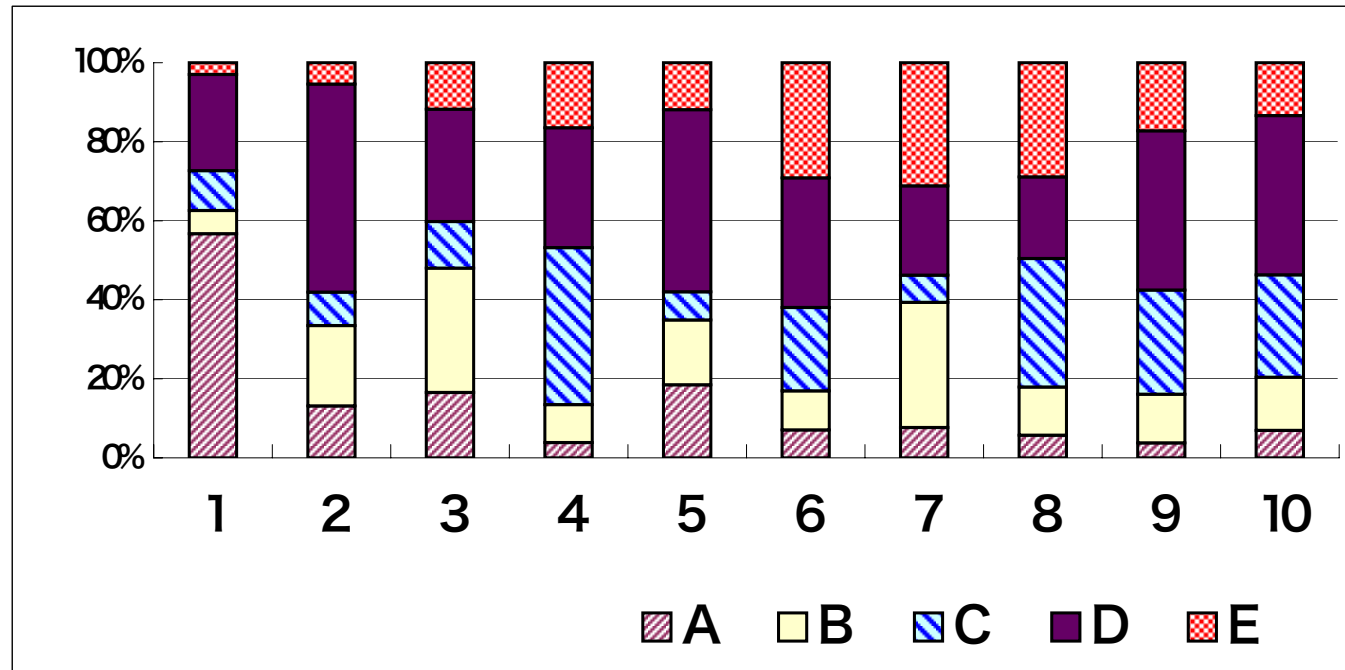
## 地域振興拠点の機能について

機能	事務	事務の例
A 窓口事務	各種申請・届	戸籍・住民票関係、 <b>印鑑登録、外国人登録、国民年金</b> 、高額医療、保健 <b>国保、老人、介護</b> ）、生活保護、児童扶養手当、特別児童扶養手当、児童手当、各種補助制度、保育所入所、幼稚園入園、 <b>母子手帳、軽自動車の標識、税務申告、納税、収納、市営住宅、建築確認</b>
	証明	戸籍・住民票関係、印鑑、税務証明、その他各種証明
	相談業務	税金、年金、国民健康保険、医療、保健、介護、生活保護、環境、人権、障害、母子、児童、教育、 <b>消費者保護、公害防止、環境保護、公園の管理</b>
B 地域サービス	広報・広聴	地域広報の発行、地域の声、住民の声の把握、 <b>情報公開、行政との懇談会</b>
	環境整備	農道・生活道の補修、林道の管理、森林の管理、排水路の補修、河川美化、資源ゴミ回収、 <b>害虫防除</b>
	原材料支給	道路補修材料、コンクリート砂・砂利などの支給
C 安全 安心	防災	風水害・地震に対する防災活動、防災組織（消防団、防災ボランティア）等の育成、防災資材の保管管理
	安全 防犯	交通安全 防犯
	福祉 健康	健康づくり、民生委員の活動、 <b>健康診査、日赤・福祉団体との連絡調整、介護支援、高齢者福祉</b>
D 地域づくり	住民自治推進	自治会 <b>市民活動団体</b> 等への支援、 <b>地区市民センター</b> に関すること
	文化 体育	伝統文化の保存・顕彰、芸術活動の推進、スポーツ大会、 <b>国際交流</b>
	観光	観光資源の保持、PR活動、 <b>案内</b>
	地域教育	子育て支援、男女共同参画、仲間づくり、生涯教育（学校教育を除く）、 <b>青少年の健全育成</b>
E 企画 調整	計画の策定	地域計画の策定、地域の分野別計画の策定、広域計画策定への参画、 <b>統計調査</b>
	地元調整	公共事業・地域間事業の調整
Z 総務	庁舎管理等	庁舎管理、文書の収発、財産（備品・車両等を含む）管理、出納、人事管理

### 地域振興拠点の機能（階層化意思決定法の結果）

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	平均	標準偏差
A 窓口事務	56.7%	13.1%	16.5%	3.8%	18.5%	7.0%	7.6%	5.7%	3.8%	6.9%	14.0%	15.9%
B 地域サービス	5.9%	20.4%	31.5%	9.6%	16.4%	9.9%	31.7%	12.2%	12.3%	13.4%	16.3%	8.9%
C 安全・安心	10.1%	8.5%	11.8%	39.7%	7.2%	21.1%	6.9%	32.5%	26.4%	25.9%	19.0%	11.8%
D 地域づくり	24.3%	52.6%	28.4%	30.3%	46.1%	32.8%	22.6%	20.6%	40.3%	40.3%	33.8%	10.6%
E 企画・調整	3.0%	5.4%	11.8%	16.5%	11.9%	29.2%	31.2%	28.9%	17.3%	13.4%	16.9%	9.9%

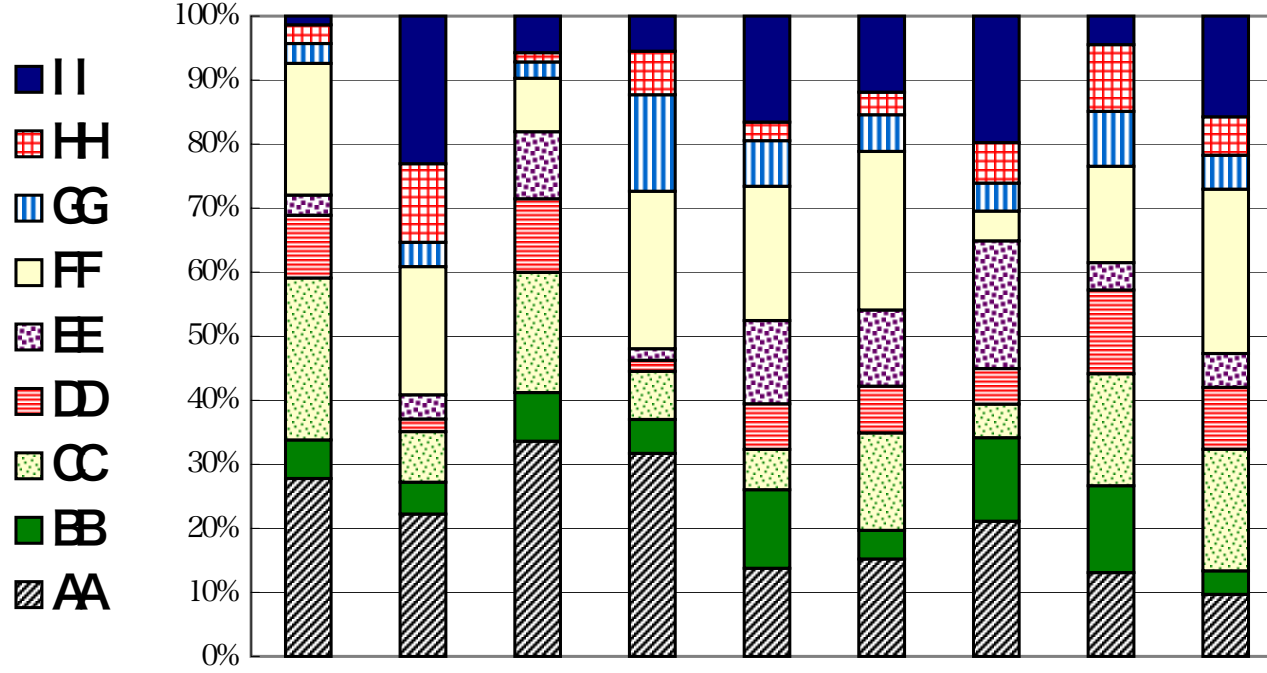
15



別表 2

エリア分割価値基準 AHP結果)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9
AA 学校区	0.28	0.22	0.34	0.32	0.14	0.15	0.21	0.13	0.10
BB 歴史文化	0.06	0.05	0.08	0.05	0.12	0.04	0.13	0.14	0.04
CC 生活圏	0.25	0.08	0.19	0.08	0.06	0.15	0.05	0.17	0.19
DD 多様性	0.10	0.02	0.12	0.02	0.07	0.07	0.06	0.13	0.10
EE 均一性	0.03	0.04	0.10	0.02	0.13	0.12	0.20	0.04	0.05
FF 既存のブロック割	0.21	0.20	0.08	0.25	0.21	0.25	0.05	0.15	0.26
GG ばらつきのない人口構成	0.03	0.04	0.03	0.15	0.07	0.06	0.04	0.09	0.05
HH 分割に係るコスト増	0.03	0.12	0.01	0.07	0.03	0.04	0.06	0.10	0.06
II 平均距離	0.01	0.23	0.06	0.06	0.17	0.12	0.20	0.04	0.16



別表 3

事務委譲シミュレーション

		現況 職員数	分割		分割数 3	分割数 4	分割数 5
			本庁職員数	事務移譲率	拠点職員数	拠点職員数	拠点職員数
A 窓口事務	各種申請・届	58	36.2	37.6	28.3	30.5	32.7
	証明	16	3.9	7.6	15.7	16.9	18.2
	相談業務	36.5	27.1	25.8	12.2	13.2	14.1
B 地域サービス	広報・広聴	6.5	3.65	4.38	3.7	4.0	4.3
	環境整備	10.6	3.78	6.43	8.9	9.5	10.2
	原材料支給	0.2	0	10.0	0.3	0.3	0.3
C 安全 安心	防災	1.5	0.47	6.7	1.3	1.4	1.5
	安全 防犯	2.2	0.88	6.0	1.7	1.8	2.0
	福祉 健康	3.0	1.0	6.7	2.6	2.8	3.0
D 地域づくり	住民自治推進	48.2	0.16	9.7	6.25	6.73	7.21
	文化 体育	4.1	2.05	5.0	2.7	2.9	3.1
	観光	0.3	0.18	4.0	0.2	0.2	0.2
	地域教育	22.5	6.05	7.31	21.4	23.0	24.7
E 企画 調整	計画の策定	6	4.5	2.5	9.5	12.1	14.8
	地元調整	2	1	5.0	3.0	4.0	5.0
Z 総務	庁舎管理等	3.0	2.3	2.3	1.59	1.72	2.15
計 端数処理後)		275	123	55.3	216	236	260
その他 本庁のみ)		747	747	0	0	0	0

全体 1,022 870 **1487** 216 236 260

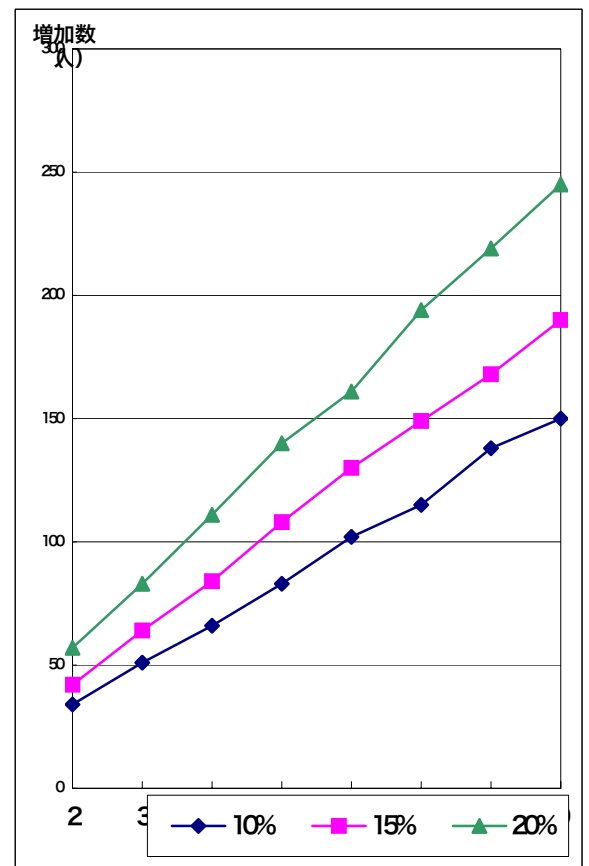
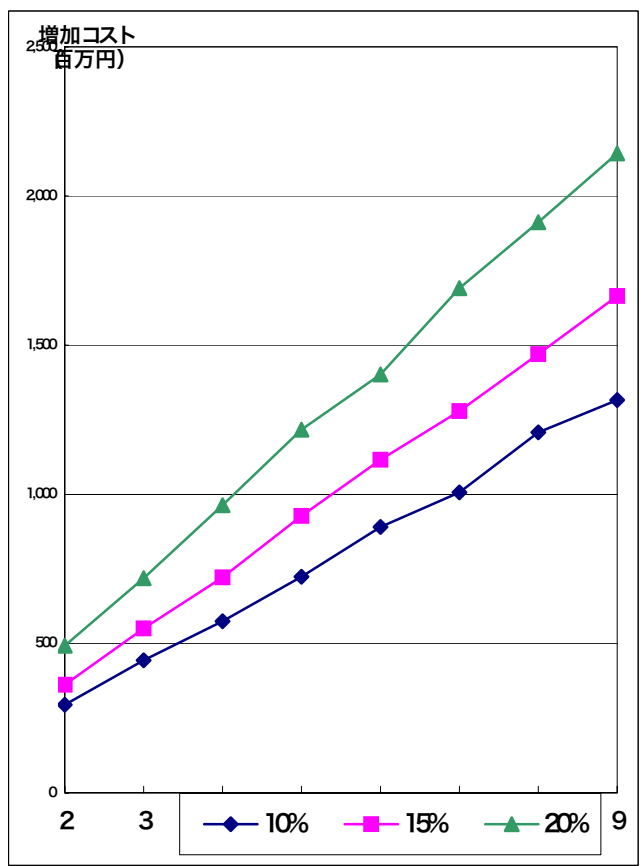
分割数	3	4	5
拠点職員数	216	236	260
1拠点当	72	59	52
全職員数 人	1,086	1,106	1,130
増加職員数 人	64	84	108
増加人件費 千円/年	541,824	711,144	914,328
増加償却費 千円/年	8,700	10,950	13,250
増加コスト千円/年	<b>550,524</b>	<b>722,094</b>	<b>927,578</b>
全体事務移譲率 %	14.87	14.87	14.87

基準ロス率 %10

**別表4-2**

**分割数とコスト(増加職員数)比較表**

		エ リ ア 分 割 数							
		2	3	4	5	6	7	8	9 単位
事務委譲率	10%	295	444	575	724	891	1,007	1,208	1,316 百万円
		34	51	66	83	102	115	138	150 人
	15%	362	551	722	928	1,116	1,279	1,470	1,665 百万円
		42	64	84	108	130	149	168	190 人
	20%	493	719	964	1,217	1,402	1,691	1,912	2,143 百万円
		57	83	111	140	167	194	219	245 人



別表5

各エリア分割基準による評価点

パターン番号	12	13	24	26	29	31	36	37
分割数	3	3	4	4	4	5	5	5
AA 学校区	554	306	455	561	150	859	469	646
BB 歴史文化	224	224	666	666	666	756	400	400
CC 生活圏	464	464	608	464	17.7	320	608	895
DD 多様性	760	760	31.8	686	31.8	228	526	403
EE 均一性	240	240	682	31.4	682	77.2	47.4	597
FF 既存のブロック	349	349	665	501	11.2	720	67.7	628
GG 高齢化率と生産人口比率	740	740	47.5	387	67.9	254	536	188
HH 分割に係るコスト増	77.6	77.6	548	548	548	268	268	268
II 平均距離	528	658	392	664	1.6	541	600	600

分割案総合点数表

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	平均	標準偏差
3 案12	49.1	51.0	49.2	51.9	45.4	46.8	46.3	51.4	49.4	48.9	2.34
3 案13	42.4	48.5	41.6	44.7	44.1	44.6	43.6	48.7	49.1	45.3	2.81
4 案24	54.6	52.3	52.4	53.7	54.8	55.4	53.2	54.2	54.1	53.9	1.06
4 案26	53.1	55.5	53.6	52.1	53.6	51.8	53.6	54.3	53.6	53.5	1.12
4 案29	23.9	23.2	27.8	28.2	31.5	27.2	35.4	34.4	23.9	28.4	4.54
5 案31	58.3	59.9	61.5	61.8	61.4	58.8	63.2	51.6	53.4	58.9	3.94
5 案36	54.7	52.8	52.1	53.2	53.8	55.6	49.7	51.4	56.4	53.3	2.10
5 案37	63.9	56.9	62.0	54.5	55.3	60.0	55.0	53.9	59.9	57.9	3.63
max	63.9	59.9	62.0	61.8	61.4	60.0	63.2	54.3	59.9		
2nd	58.3	56.9	61.5	54.5	55.3	58.8	55.0	54.2	56.4		
min	23.9	23.2	27.8	28.2	31.5	27.2	35.4	34.4	23.9		

## 分割案別、拠点までの平均距離一覧表

分割案 12

分割数 3

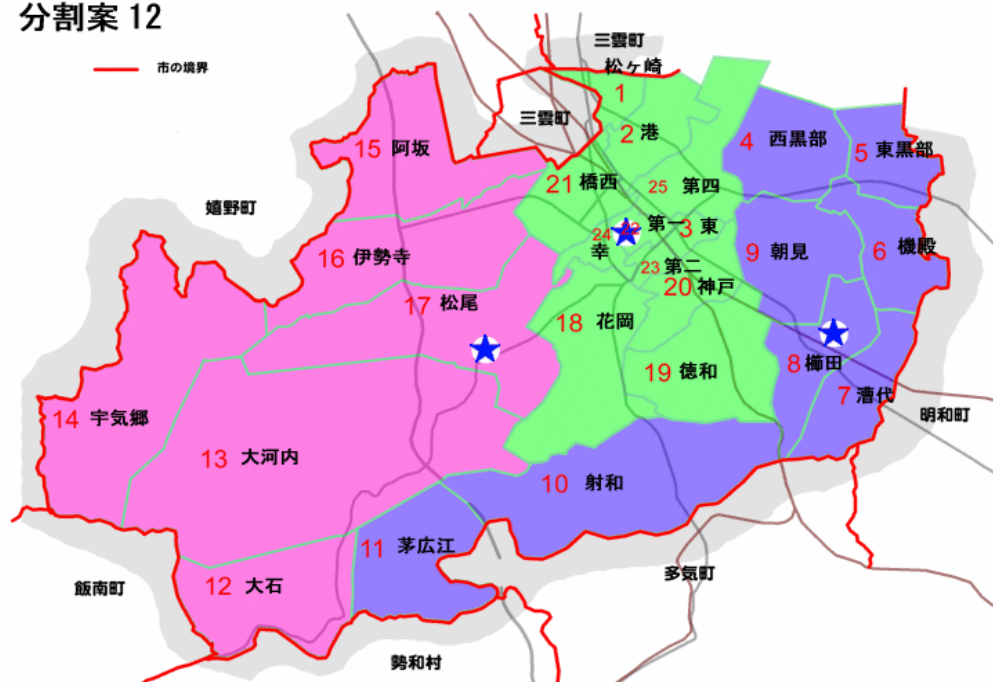
拠点位置修正

平均距離(m) 2,039

人口重心を求める時の重み付けは地区間の差が10倍以内になるように補正した

		エリア 1	エリア 2	エリア 3	エリア 4	エリア 5
拠点の位置	N	34 34'29"	34 32'41"	34 32'46"		
	E	136 31'50"	136 35'8"	136 29'47"		
拠点までの平均距離(m)		1,713	3,208	3,080		

## 分割案 12



	世帯数	グループ	エリア 1	エリア 2	エリア 3	エリア 4	エリア 5
1	松ヶ崎地区	605	1	○			
2	港地区	1,407	1	○			
3	東地区	1,444	1	○			
4	西黒部地区	650	2		○		
5	東黒部地区	403	2		○		
6	機殿地区	364	2		○		
7	漕代地区	591	2		○		
8	榑田地区	1,380	2		○		
9	朝見地区	582	2		○		
10	射和地区	1,105	2		○		
11	茅広江地区	216	2		○		
12	大石地区	584	3			○	
13	大河内地区	623	3			○	
14	宇気郷地区	122	3			○	
15	阿坂地区	589	3			○	
16	伊勢寺地区	1,142	3			○	
17	松尾地区	1,449	3			○	
18	花岡地区	7,420	1	○			
19	徳和地区	4,025	1	○			
20	神戸地区	2,919	1	○			
21	橋西地区	4,187	1	○			
22	第1公民館	2,184	1	○			
23	第2公民館	1,907	1	○			
24	幸公民館	3,482	1	○			
25	第4公民館	3,798	1	○			
エリアごとの世帯数			33,378	5,291	4,509	0	0

※世帯数は、擬似的に広報配布数を使用した



分割案別、拠点までの平均距離一覧表

**分割案 13**

分割数 3

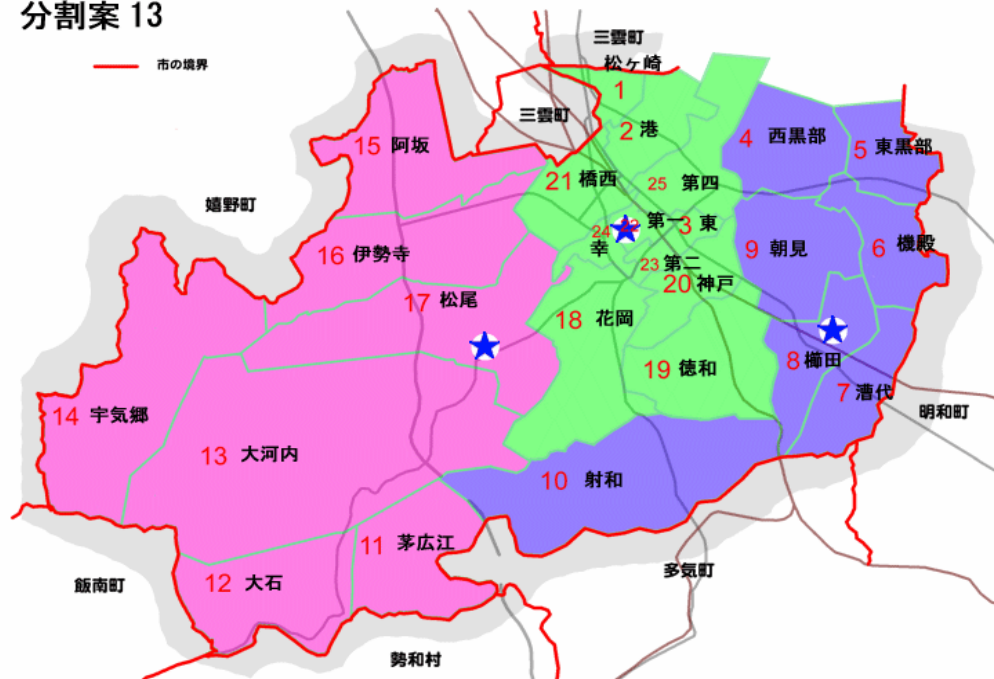
拠点位置修正

平均距離(m) 2,012

人口重心を求める時の重み付けは地区間の差が10倍以内になるように補正した

		エリア 1	エリア 2	エリア 3	エリア 4	エリア 5
拠点の位置	N	34 34'29"	34 32'41"	34 32'46"		
	E	136 31'50"	136 35'8"	136 29'47"		
拠点までの平均距離(m)		1,713	2,846	3,234		

分割案 13



	世帯数	グループ	エリア 1	エリア 2	エリア 3	エリア 4	エリア 5
1	松ヶ崎地区	605	1	○			
2	港地区	1,407	1	○			
3	東地区	1,444	1	○			
4	西黒部地区	650	2		○		
5	東黒部地区	403	2		○		
6	機殿地区	364	2		○		
7	漕代地区	591	2		○		
8	櫛田地区	1,380	2		○		
9	朝見地区	582	2		○		
10	射和地区	1,105	2		○		
11	茅広江地区	216	3			○	
12	大石地区	584	3			○	
13	大河内地区	623	3			○	
14	宇気郷地区	122	3			○	
15	阿坂地区	589	3			○	
16	伊勢寺地区	1,142	3			○	
17	松尾地区	1,449	3			○	
18	花岡地区	7,420	1	○			
19	徳和地区	4,025	1	○			
20	神戸地区	2,919	1	○			
21	橋西地区	4,187	1	○			
22	第1公民館	2,184	1	○			
23	第2公民館	1,907	1	○			
24	幸公民館	3,482	1	○			
25	第4公民館	3,798	1	○			
エリアごとの世帯数			33,378	5,075	4,725	0	0

※世帯数は、擬似的に広報配布数を使用した

分割案別、拠点までの平均距離一覧表

**分割案 24**

分割数 4

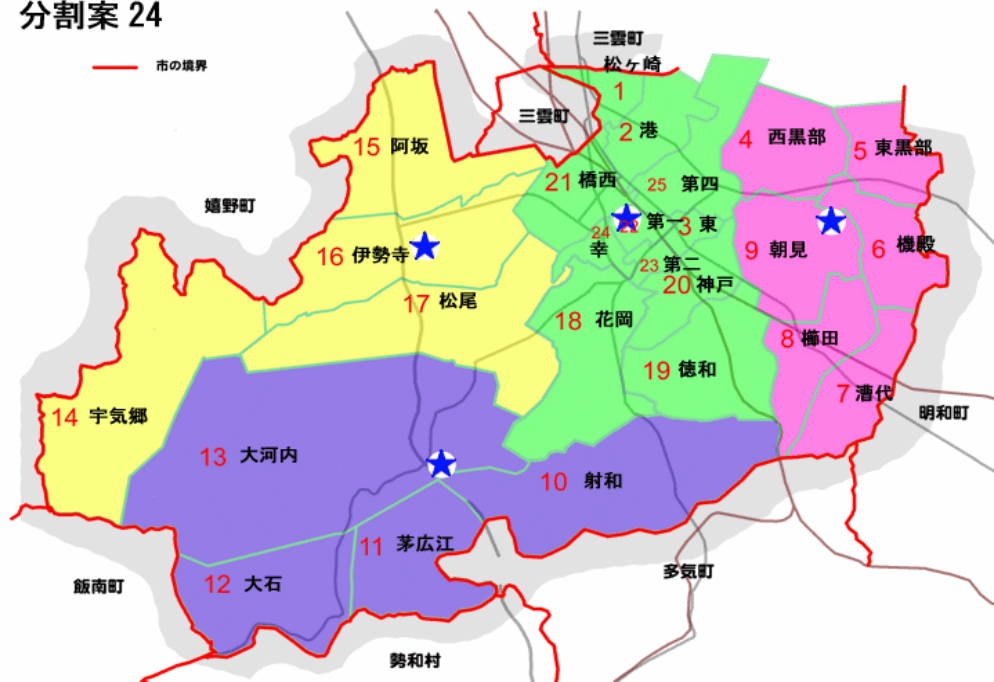
拠点位置修正

平均距離(m) 1,970

人口重心を求める時の重み付けは地区間の差が10倍以内になるように補正した

		エリア 1	エリア 2	エリア 3	エリア 4	エリア 5
拠点の位置	N	34 34'29"	34 34'30"	34 31'5"	34 34'23"	
	E	136 31'50"	136 35'25"	136 28'42"	136 28'51"	
拠点までの平均距離(m)		1,713	2,501	4,036	2,352	

分割案 24



	世帯数	グループ	エリア 1	エリア 2	エリア 3	エリア 4	エリア 5
1	松ヶ崎地区	605	○				
2	港地区	1,407	○				
3	東地区	1,444	○				
4	西黒部地区	650		○			
5	東黒部地区	403		○			
6	機殿地区	364		○			
7	漕代地区	591		○			
8	櫛田地区	1,380		○			
9	朝見地区	582		○			
10	射和地区	1,105			○		
11	茅広江地区	216			○		
12	大石地区	584			○		
13	大河内地区	623			○		
14	宇気郷地区	122				○	
15	阿坂地区	589				○	
16	伊勢寺地区	1,142				○	
17	松尾地区	1,449				○	
18	花岡地区	7,420	○				
19	徳和地区	4,025	○				
20	神戸地区	2,919	○				
21	橋西地区	4,187	○				
22	第1公民館	2,184	○				
23	第2公民館	1,907	○				
24	幸公民館	3,482	○				
25	第4公民館	3,798	○				
エリアごとの世帯数			33,378	3,970	2,528	3,302	0

※世帯数は、擬似的に広報配布数を使用した

## 分割案別、拠点までの平均距離一覧表

分割案 26

分割数 4

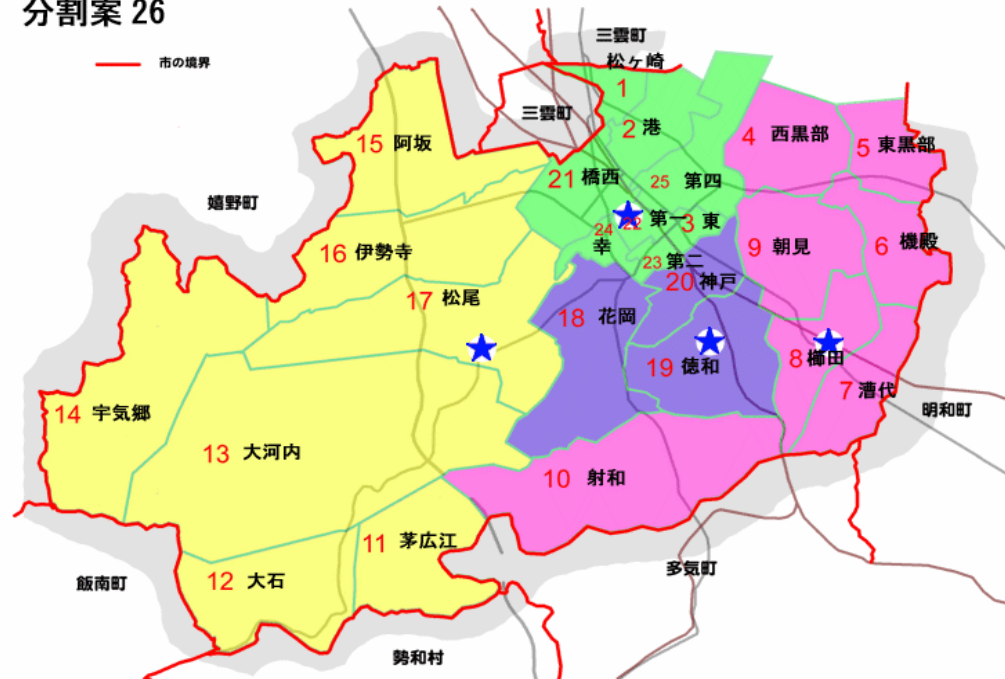
拠点位置修正

平均距離(m) 1,875

人口重心を求める時の重み付けは地区間の差が10倍以内になるように補正した

		エリア 1	エリア 2	エリア 3	エリア 4	エリア 5
拠点の位置	N	34 34'29"	34 32'36"	34 32'41"	34 32'46"	
	E	136 31'50"	136 33'15"	136 35'8"	136 29'47"	
拠点までの平均距離(m)		1,093	2,121	2,846	3,234	

## 分割案 26



	世帯数	グループ	エリア 1	エリア 2	エリア 3	エリア 4	エリア 5
1	松ヶ崎地区	605	1	○			
2	港地区	1,407	1	○			
3	東地区	1,444	1	○			
4	西黒部地区	650	3		○		
5	東黒部地区	403	3		○		
6	機殿地区	364	3		○		
7	漕代地区	591	3		○		
8	櫛田地区	1,380	3		○		
9	朝見地区	582	3		○		
10	射和地区	1,105	3		○		
11	茅広江地区	216	4			○	
12	大石地区	584	4			○	
13	大河内地区	623	4			○	
14	宇気郷地区	122	4			○	
15	阿坂地区	589	4			○	
16	伊勢寺地区	1,142	4			○	
17	松尾地区	1,449	4			○	
18	花岡地区	7,420	2		○		
19	徳和地区	4,025	2		○		
20	神戸地区	2,919	2		○		
21	橋西地区	4,187	1	○			
22	第1公民館	2,184	1	○			
23	第2公民館	1,907	1	○			
24	幸公民館	3,482	1	○			
25	第4公民館	3,798	1	○			
エリアごとの世帯数			19,014	14,364	5,075	4,725	0

※世帯数は、擬似的に広報配布数を使用した

## 分割案別、拠点までの平均距離一覧表

分割案 29

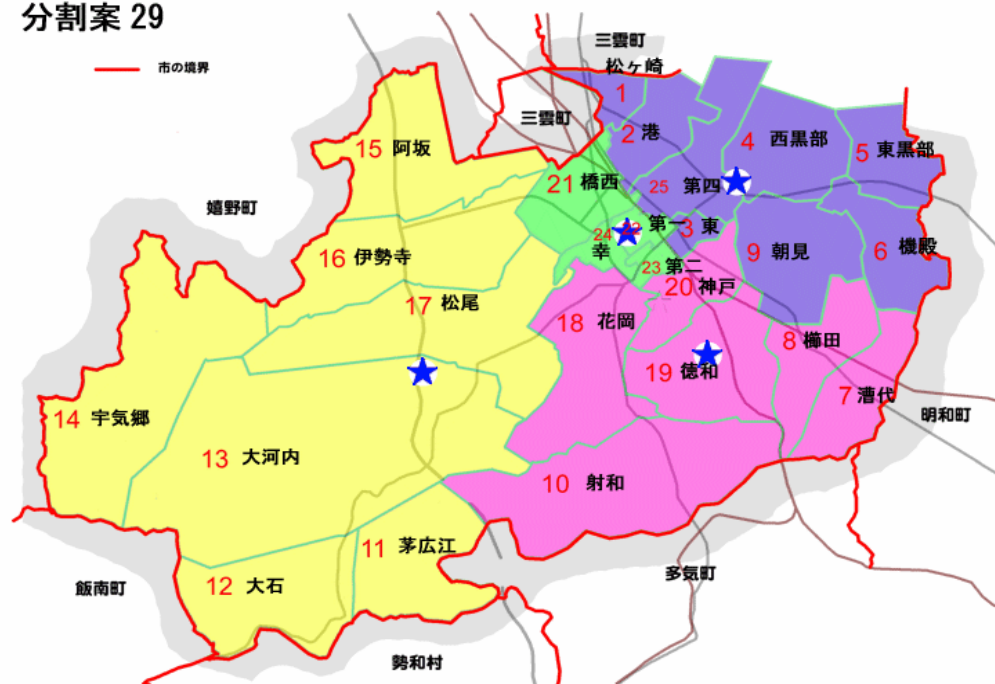
分割数 4

平均距離(m) 1,964

人口重心を求める時の重み付けは地区間の差が10倍以内になるように補正した

		エリア 1	エリア 2	エリア 3	エリア 4	エリア 5
拠点の位置	N	34 34'14"	34 32'40"	34 34'55"	34 32'21"	
	E	136 31'49"	136 33'6"	136 33'28"	136 28'34"	
拠点までの平均距離(m)		695	2,254	2,180	3,629	

## 分割案 29



	世帯数	グループ	エリア 1	エリア 2	エリア 3	エリア 4	エリア 5
1	松ヶ崎地区	605	3		○		
2	港地区	1,407	3		○		
3	東地区	1,444	3		○		
4	西黒部地区	650	3		○		
5	東黒部地区	403	3		○		
6	機殿地区	364	3		○		
7	漕代地区	591	2	○			
8	榑田地区	1,380	2	○			
9	朝見地区	582	3		○		
10	射和地区	1,105	2	○			
11	茅広江地区	216	4			○	
12	大石地区	584	4			○	
13	大河内地区	623	4			○	
14	宇気郷地区	122	4			○	
15	阿坂地区	589	4			○	
16	伊勢寺地区	1,142	4			○	
17	松尾地区	1,449	4			○	
18	花岡地区	7,420	2	○			
19	徳和地区	4,025	2	○			
20	神戸地区	2,919	2	○			
21	橋西地区	4,187	1	○			
22	第1公民館	2,184	1	○			
23	第2公民館	1,907	1	○			
24	幸公民館	3,482	1	○			
25	第4公民館	3,798	3		○		
エリアごとの世帯数			11,760	17,440	9,253	4,725	0

※世帯数は、擬似的に広報配布数を使用した

## 分割案別、拠点までの平均距離一覧表

分割案

31

分割数

5

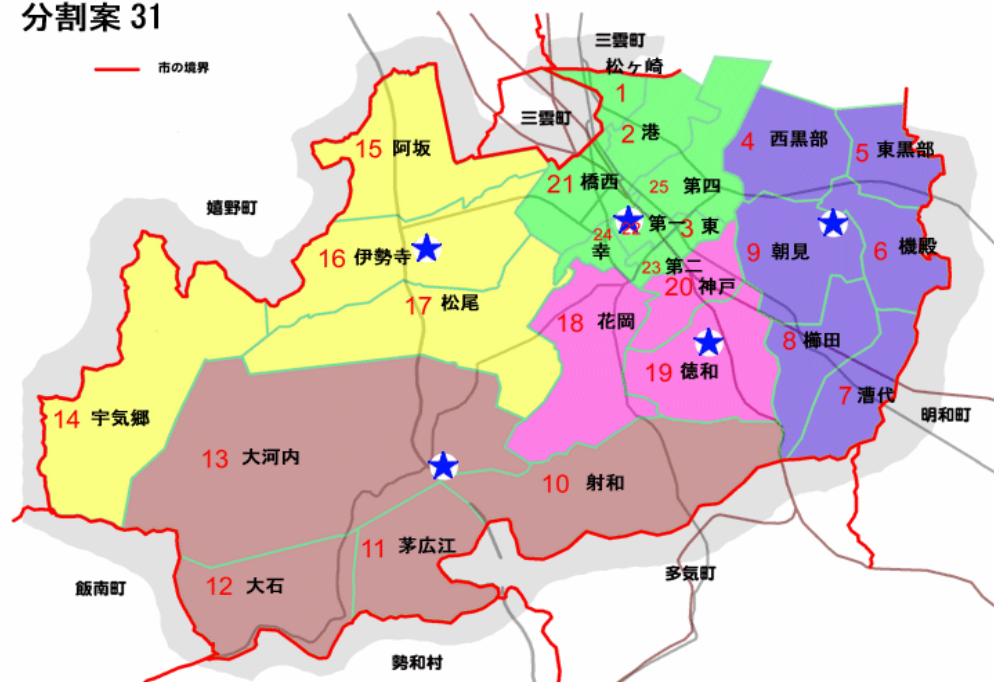
拠点位置修正

平均距離(m) 1,833

人口重心を求める時の重み付けは地区間の差が10倍以内になるように補正した

		エリア 1	エリア 2	エリア 3	エリア 4	エリア 5
拠点の位置	N	34 34'29"	34 32'36"	34 34'30"	34 34'23"	34 31'5"
	E	136 31'50"	136 33'15"	136 35'25"	136 28'51"	136 28'42"
拠点までの平均距離(m)		1,093	2,121	2,501	2,352	4,036

## 分割案 31



	世帯数	グループ	エリア 1	エリア 2	エリア 3	エリア 4	エリア 5
1 松ヶ崎地区	605	1	○				
2 港地区	1,407	1	○				
3 東地区	1,444	1	○				
4 西黒部地区	650	3			○		
5 東黒部地区	403	3			○		
6 機殿地区	364	3			○		
7 漕代地区	591	3			○		
8 櫛田地区	1,380	3			○		
9 朝見地区	582	3			○		
10 射和地区	1,105	5					○
11 茅広江地区	216	5					○
12 大石地区	584	5					○
13 大河内地区	623	5					○
14 宇気郷地区	122	4				○	
15 阿坂地区	589	4				○	
16 伊勢寺地区	1,142	4				○	
17 松尾地区	1,449	4				○	
18 花岡地区	7,420	2		○			
19 徳和地区	4,025	2		○			
20 神戸地区	2,919	2		○			
21 橋西地区	4,187	1	○				
22 第1公民館	2,184	1	○				
23 第2公民館	1,907	1	○				
24 幸公民館	3,482	1	○				
25 第4公民館	3,798	1	○				
エリアごとの世帯数			19,014	14,364	3,970	3,302	2,528

※世帯数は、擬似的に広報配布数を使用した

## 分割案別、拠点までの平均距離一覧表

分割案 36

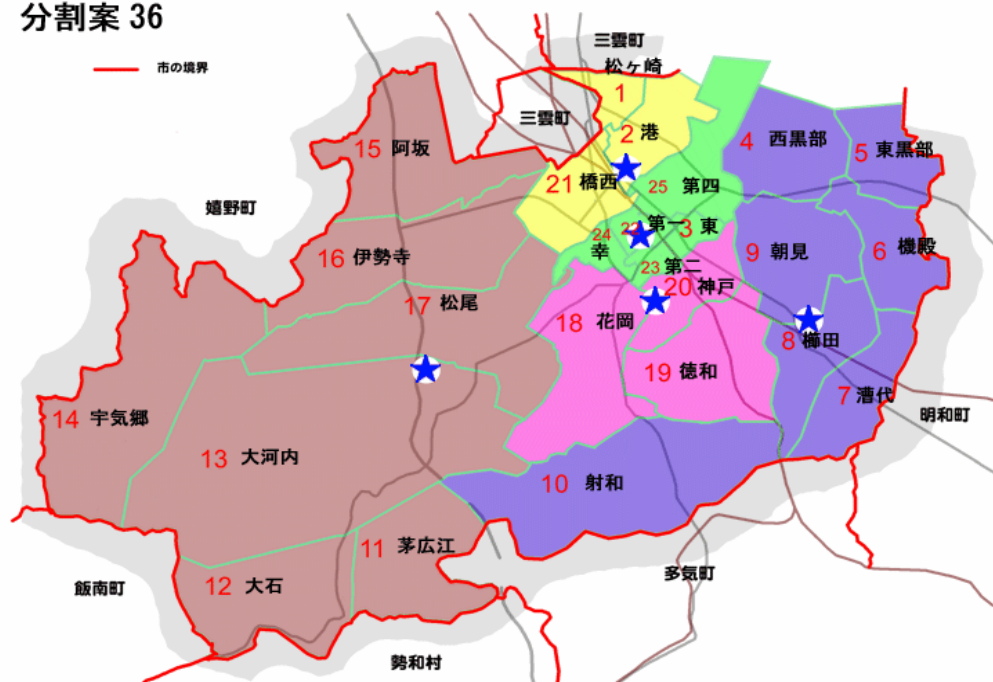
分割数 5

平均距離(m) 1,711

人口重心を求める時の重み付けは地区間の差が10倍以内になるように補正した

		エリア 1	エリア 2	エリア 3	エリア 4	エリア 5
拠点の位置	N	34 34'20"	34 33'13"	34 33'9"	34 35'14"	34 32'21"
	E	136 32'11"	136 32'21"	136 34'47"	136 31'47"	136 28'34"
拠点までの平均距離(m)		954	1,415	3,017	1,431	3,629

## 分割案 36



	世帯数	グループ	エリア 1	エリア 2	エリア 3	エリア 4	エリア 5
1 松ヶ崎地区	605	4				○	
2 港地区	1,407	4				○	
3 東地区	1,444	1	○				
4 西黒部地区	650	3			○		
5 東黒部地区	403	3			○		
6 機殿地区	364	3			○		
7 漕代地区	591	3			○		
8 榑田地区	1,380	3			○		
9 朝見地区	582	3			○		
10 射和地区	1,105	3			○		
11 茅広江地区	216	5					○
12 大石地区	584	5					○
13 大河内地区	623	5					○
14 宇気郷地区	122	5					○
15 阿坂地区	589	5					○
16 伊勢寺地区	1,142	5					○
17 松尾地区	1,449	5					○
18 花岡地区	7,420	2		○			
19 徳和地区	4,025	2		○			
20 神戸地区	2,919	2		○			
21 橋西地区	4,187	4				○	
22 第1公民館	2,184	1	○				
23 第2公民館	1,907	1	○				
24 幸公民館	3,482	1	○				
25 第4公民館	3,798	1	○				
エリアごとの世帯数			12,815	14,364	5,075	6,199	4,725

※世帯数は、擬似的に広報配布数を使用した

## 分割案別、拠点までの平均距離一覧表

分割案 37

分割数 5

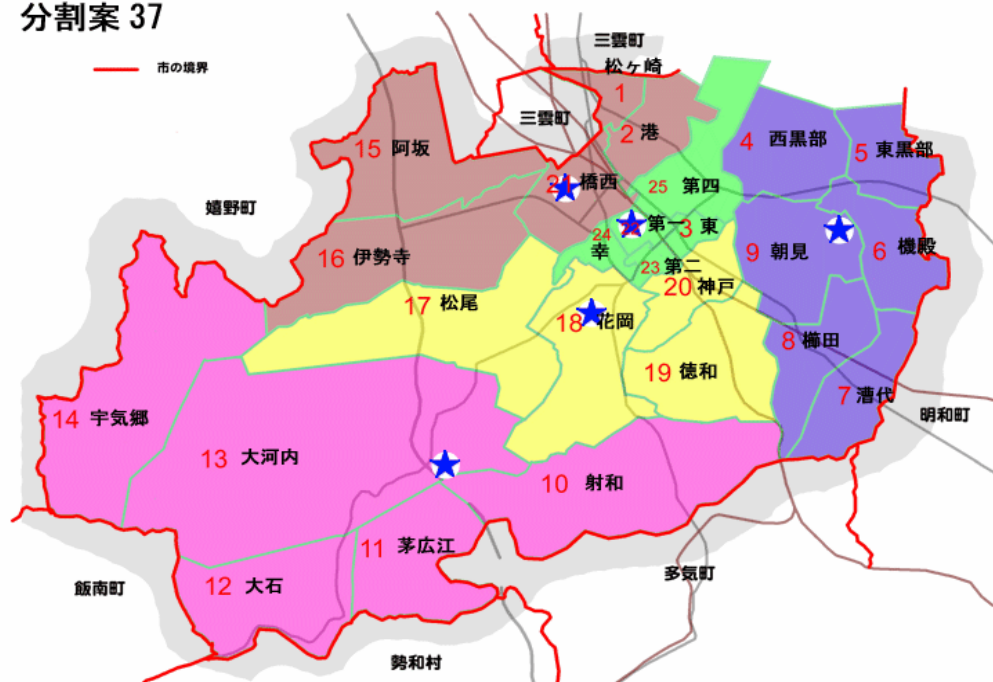
拠点位置修正

平均距離(m) 1,613

人口重心を求める時の重み付けは地区間の差が10倍以内になるように補正した

		エリア 1	エリア 2	エリア 3	エリア 4	エリア 5
拠点の位置	N	34 34'29"	34 34'30"	34 31'5"	34 33'26"	34 34'32"
	E	136 31'50"	136 35'25"	136 28'42"	136 31'31"	136 31'16"
拠点までの平均距離(m)		1,000	2,501	4,211	1,497	1,521

## 分割案 37



	世帯数	グループ	エリア 1	エリア 2	エリア 3	エリア 4	エリア 5
1	松ヶ崎地区	605	5				○
2	港地区	1,407	5				○
3	東地区	1,444	1	○			
4	西黒部地区	650	2		○		
5	東黒部地区	403	2		○		
6	機殿地区	364	2		○		
7	漕代地区	591	2		○		
8	榑田地区	1,380	2		○		
9	朝見地区	582	2		○		
10	射和地区	1,105	3			○	
11	茅広江地区	216	3			○	
12	大石地区	584	3			○	
13	大河内地区	623	3			○	
14	宇気郷地区	122	3			○	
15	阿坂地区	589	5				○
16	伊勢寺地区	1,142	5				○
17	松尾地区	1,449	4			○	
18	花岡地区	7,420	4			○	
19	徳和地区	4,025	4			○	
20	神戸地区	2,919	4			○	
21	橋西地区	4,187	5				○
22	第1公民館	2,184	1	○			
23	第2公民館	1,907	1	○			
24	幸公民館	3,482	1	○			
25	第4公民館	3,798	1	○			
エリアごとの世帯数			12,815	3,970	2,650	15,813	7,930

※世帯数は、擬似的に広報配布数を使用した

## 第二部 住民組織について

(住民組織小委員会)



## 目 次

<b>1 本小委員会の目指すもの</b>	<b>1</b>
(1) 社会的背景	1
(2) 地域マネジメント（経営）の提唱	1
(3) 本小委員会設置のテーマ	1
<b>2 住民自治の現状と課題</b>	<b>1</b>
(1) 既存の組織・団体の現状	1
(2) 既存の組織・団体の課題	2
(3) 住民自治への新しい動き	2
<b>3 行政における分権と住民自治支援の現状と課題</b>	<b>3</b>
(1) 出先機関における住民自治支援	3
(2) 本庁の住民自治支援	3
<b>4 地域マネジメントシステム—住民自治の強化と行政分権—の必要性</b>	<b>3</b>
(1) これまでの地域施策	3
(2) 地域マネジメントの必要性	4
<b>5 今後の住民自治組織が備えるべき要件等</b>	<b>4</b>
(1) 対象とする区域	4
(2) 住民	4
(3) 機能・仕組み	5
(4) 役割	5
(5) 権限と財源	5
(6) その他の要件等	5
<b>6 松阪市における新しい住民自治組織の方向</b>	<b>7</b>
(1) 新しい住民自治組織の姿	7
(2) 推進方策等	9
<b>別表 地域自治組織のタイプ</b>	<b>12</b>
<b>資料 住民自治の強化拡充に関する国内の構想</b>	<b>13</b>

## 1 本小委員会の目指すもの

### (1) 社会的背景

近年、地域のことは地域が決め、その結果に責任を持つという「自己決定、自己責任の原則」やできるだけ小さな単位でできることはそこに任せ、できないことを大きな単位が受持つという「補完性の原理」による分権型社会への移行が本格化してきている。

このように地方の自治権の拡大が進む中で、地域社会では、阪神大震災等を契機に、これまで行政の機能とされてきた諸分野において行政の限界が指摘される一方、コミュニティや住民の自治的活動の重要性が再認識されるようになり、住民と行政の役割分担についても、改めて見直すことが求められるようになってきている。

こうした状況の下、ここ数年、都市内分権の必要性と住民自治の拡充、住民と行政の協働の仕組みづくり等が大きな課題となり、国・県・市町村での取り組みが始まりつつある。

### (2) 地域マネジメント（経営）の提唱

社会的背景を踏まえて、松阪市では、市民が主人公の市政を推進していくために、広い市域の隅々まで血が通い神経がいきわたった市政の仕組みを「地域マネジメント」と名づけ、「地域自治、地域コミュニティの復権」を重点的課題に挙げて、その構築を提唱した。

### (3) 本小委員会設置のテーマ

本小委員会は、この「地域マネジメント」の構築を検討する審議会の意を受け、地方分権時代における望ましい住民自治の姿、本市の歴史や個性に合った住民自治の姿を踏まえつつ、新しい住民自治組織およびその機能を提案していくものとする。

## 2 住民自治の現状と課題

### (1) 既存の組織・団体の現状

本市では、以下のような現状にあり、これらへの対応が課題となっている。

#### ① 自治会

自治会については、いずれも住民の信頼を得て、各種地域活動を行っているが、地域によっては、未加入世帯の増加や自治会のないところもある。また、規模や担っている役割、歴史的背景等が極めて多様であり、自治会とし

て一律に捉えることは困難である。

## ② 市民活動団体等

本市では、環境美化等をテーマにした多くの市民活動団体が、早くから活動を展開してきている。こういった風土もあって、近年、まちづくり団体、福祉ボランティア団体をはじめ、防災や子どもに関するNPO等々、さまざまな市民活動団体が生まれ、それぞれ活発な自主活動を展開しており、住民の自主的な活動に対する意欲が高まっている。これらは、「宣長さん200年」や「市制70周年」のイベントが市民活動団体の活躍によってなされたという実績にもつながっている。

このほかにも、概ね小学校区程度の地域を基盤とする組織・団体が存在し、各種の地域課題の解決等のために活動を展開している。

## (2) 既存の組織・団体の課題

以上のように、本市では、地域において様々な組織・団体が活動を展開しているが、こうした地域型（地縁型）の組織・団体の多くが、事務の取り扱いを行政に委ねている状態である。行政は、地域施策を遂行するにあたって、地域の組織・団体が本来担うべき事務を代行することによって、円滑な導入を図ってきたが、近年の分権型社会への流れや自治的活動への住民の意欲等から考えると、こういった行政の行動は、地域の自立性や主体性を奪っているのではないかとの指摘がなされている。

また、各種の地域組織・団体が存在する中で、それらの間のコミュニケーションや調整をとる仕組みが存在していないか、または、存在していても特定の分野のみであることから、各組織・団体が抱える課題を地域全体で総合的に対応する機能が弱いと思われる。

さらに、組織・団体の種類によって対象とする区域の規模や範囲が異なっており、地域づくりや課題対応に困難が生じることもある。

## (3) 住民自治への新しい動き

### ① 新しい地域課題への対応

近年、自然環境の問題、青少年問題、介護・福祉の問題、防犯問題、大地震を含む防災の問題など住民の身近なところで様々な問題・課題が発生してきている。これらについては、行政のみならず、その地域の多様性と特色に応じた地域での対応が課題となっている。

### ② 住民意識の変化

市民の間で「自分たちのまちは自分たちでつくっていこう」とする自己

決定・自己実現に重きを置く価値観が高まってきており、住民自治の担い手となる市民が増えている。こうした中、市民がまちづくりに発言したり、参画するための一層の環境整備が期待されるようになってきている。

### 3 行政における分権と住民自治支援の現状と課題

#### (1) 出先機関における住民自治支援

本市行政における地域への分権については、住民対応の出先機関として、地区市民センターがある。当センターは、公民館を併設して市内に 21 施設あり、一部の窓口サービスと公民館サービスが提供されている。なお、当センターは、昭和 50 年代後半から平成のはじめにかけて、地域振興とともに行政効率の向上を目的に旧村単位に置かれていた出張所を廃止し、新たに設置されてきたものである。

現在、当センターには、施設長（公民館主事を兼務）、用務員等のほか、地域から推薦された公民館長が配置され、数人規模で運営されている。施設長の業務は、公民館に関するものが大半を占めており、こうした公民館業務以外での住民自治支援施策については、ほとんどなされていない状況である。

#### (2) 本庁の住民自治支援

本庁が行う住民自治支援としては、近年、福祉や健康づくり、自主防災、地域スポーツ等の分野において、地域のまちづくりや住民の自主的活動の育成等の施策が積極的に展開されるようになってきており、また、市民の行政への参画を支援する施設も順次充実されるようになってきている。しかしながら、これらの施策は、それぞれの担当部署がそれぞれに地域へ働きかけるというものであって、コミュニティ施策として総合性を持ったものでない。

### 4 地域マネジメントシステム—住民自治の強化と行政分権—の必要性

#### (1) これまでの地域施策

これまで述べてきたように、本市においても地域課題への行政の対応に限界があることが明らかになる一方で、地域活動への住民の関わりを求める機運が高まりつつある。地域によっては、主体的な自治活動が活発に行われており、地域のことは自らが決めていける住民自治の拡充への期待は大きくなってきている。しかしながら、これまでの行政による地域への施策を見ると、地域の主体性や自立性の確立という面では、必ずしも十分でなかったのではないだろうか。

## **(2) 地域マネジメントの必要性**

こういった本市の実態を踏まえて、地域マネジメントが提唱されている。これは、分権型社会形成の流れの中で、地域への分権を、行政組織の面での分権と行政権限を地域住民に移譲することも含めた住民自治の拡充やコミュニティの強化を図るといった面での分権との両面の仕組みをつくりあげ、実現しようというもので、このことによって、住民の意思を身近で実現することができる地域社会の形成を目指したものである。

また、これまで行政が進めてきた広域化・効率化では、住民に身近なところで地域のことが決まるといったシステムが確保できず、住民と行政の距離が拡大してきていると反省する一方で、「自己決定、自己責任の原則」による住民自治を地域コミュニティの復権をテコにしつつ、より強化していくことの必要性、地域振興拠点（地区市民センターのブロック化）の設置による行政の分権化と協働による地域計画の推進の必要性等について言及している。

## **5 今後の住民自治組織が備えるべき要件等**

住民自治の現状と課題、住民自治支援の状況、地域マネジメントの必要性等について述べてきた。こういった状況を踏まえると、今後、新しい住民自治組織の形成とそれに対する積極的な支援を通じた住民自治のさらなる拡充が必要であるといえる。

新しい住民自治組織にあっては、地域のことを自らが決め、実行し、その結果に責任がとれる組織であるだけでなく、地域の総合的な課題解決を図りうる能力を備え、また、地域住民に信頼され、支持されることが不可欠であると考えられる。このため、この組織が基本的に備えるべき主な要件等について検討した。

### **(1) 対象とする区域**

様々な地域課題に包括的に対応するためには、課題の性格に応じて、これまで以上の区域とする必要がある。この区域は、これまでの自治会の区域を超え、小学校区・中学校区・その複合区域・地域振興拠点単位が考えられる。また、区域内には、空白地域や重複する地域が生じないようにすることが必要である。

### **(2) 住民**

これまでの住民組織は、未加入者・未組織の問題があるため、地域を代表する意見となりにくい面がある。新しい住民自治組織では、住民の全員参加を促進することとし、区域内に住所を有する全ての者を対象とすることが望ましい。

### **(3) 機能・仕組み**

新しい住民自治組織が、「自己決定、自己責任の原則」に立って、自分たちの果たすべき役割を認識し、まちづくりの主体として地域で活動していくためには、原則として、自ら「意思決定」し、自ら「執行」するという二つの機能を備える必要がある。

#### **① 意思決定**

地域住民の意見を民主的に集約し、合意を形成する機能、自ら意思決定できる機能とそのための仕組みが必要である。

#### **② 執行**

主体的な執行のために、地域住民の参加によって自主的な活動が展開できる仕組みが必要である。

### **(4) 役割**

#### **① 地域活動の自主的展開**

様々な地域課題を住民の自主的な参加・参画によって、自らが解決していく、まさに自分たちが自分たちのまちを治めていく「自治」そのものの活動を展開して行くことが主要な役割となる。

なお、そのための重要な業務は、自主的な活動を企画立案し、実施していくことであり、地域の将来ビジョンを地域住民と共有しながら、自主的な地域活動をとおして、個性的で自立的な地域社会をつくっていくことになろう。

#### **② 地域を代表しての意見表明**

地域住民の意思を民主的に把握し、地域を代表して行政その他に意見を伝え、その意思の反映を図ることが重要な役割となる。

### **(5) 権限と財源**

住民自治組織の自主性と独立性を確保するために、地域にかかる一定の権限と財源を持つことが必要である。なお、財源については、税方式は採用せず、行政からの移転財源を中心とすることが望ましい。

### **(6) その他の要件等**

この組織は、大多数の地域住民や団体・組織等に支持されるための民主性を備え、地域を代表できる組織である必要があり、地域に係わる課題等について包括的に把握しながら、総合的な判断ができ、自主的な活動によって解決して

いける能力を備えている必要がある。なお、法人格を有すべきか否かの問題もあるが、既存の法によるとしても新法によるとしても、当面は必要ないであろう。

以上、今後の住民自治組織が備えるべき主な要件について述べてきたが、これらの要件を満たす住民自治組織の設立に関しては、既に類似の運営を行っているところがあることから、早期に実現する可能性があるものと思われ、期待される。

### **(参考) 新しい住民自治組織に関する具体的な構想例**

住民自治の拡充のための仕組みや制度化については、日本都市センター（地方自治に関する研究機関）が「近隣政府」の構想を発表して以来、国・県・市町村レベルで、さまざまな構想が出されている。詳細については、資料に掲載しているので触れないが、あらかじめ、住民自治の拡充を図る組織の参考とするため、その代表的な構想例を示す。

昭和40年代中頃から50年代にかけて全国的に展開されたコミュニティ政策によって組織化が図られた住民組織（コミュニティ協議会）がある。これは、小学校区や中学校区のコミュニティレベルでの、自治会をはじめとする地域団体や市民活動団体、住民等で構成する協議会形式の住民組織であり、その多くが今日もなお、公設のコミュニティ施設の運営管理や地域のコミュニティ活動に取り組んでいる。県内にその例を見ないが、全国的には豊富に存在する。こういった比較的熟度の高い既存の組織を活用し、要件等を満たすものに改善して、住民自治の拡充を図る方法が一つ目である。

また、二つ目は、コミュニティレベルから拡大した区域（行政区等）において住民自治組織を創設するとともに、行政の分権の一環としての総合支所等を設置するなどして、その区域内を単位とした行政分権と住民自治の拡充を図る方法である。

三つ目としては、現在県と市町村による2層制の地方自治制度となっているが、前述の行政区等を新たに第3層目の地方公共団体（近隣政府）として位置づけ、極めて独立性の高いものにしていく方法である。

代表的なものとして構想されているものは、これら3つの方法である。（別表地域自治組織のタイプ参照）

## 6 松阪市における新しい住民自治組織の方向

これまでの検討を踏まえ、以下に、新しい住民自治組織の方向を提案する。

### (1) 新しい住民自治組織の姿

新しい住民自治組織は、分権型社会を地域で実現する仕組みである。先に示した基本的な要件等に加え、今後の組織形成の参考になるように、より具体的な点について議論し、その姿を明らかにするように努めた。

#### ① 設置の目的

自立的で個性的な地域社会の形成と維持発展のために、地域の住民や組織・団体等と協働し、また、必要に応じて行政とも協働して、自らのことを自らの責任において地域活動を展開する。

#### ② 対象とする区域

地域の問題を共有し、生活感覚も同じで、お互いの顔の見える区域という視点が重要であり、そのため、概ね小学校区単位とすることが最も望ましい。

#### ③ 構成員

原則として、対象とする区域内に住所を有する個人、団体、企業等をもって構成員とする。いわば、市町村における住民と行政の関係のように、住所を有するものは当然に構成員となることとする。

#### ④ 住民自治組織

区域内に、構成員（の代表等）からなる委員をもって住民自治組織を組織する。

### ア 委員

#### (i) 選任方法等

原則として、住民が自ら構成員の中から選任するものとする。

その方法は地域に委ねるものとするが、地域にある各種団体・組織等の推薦と団体や組織に属さない個人の自発的な参加を可能とするための公募制等を取り入れるものとする。ただし、公選の議員等は、委員に選任できない。



## (ii) 委員報酬等

委員報酬については、その判断を地域に委ねるが、原則として、無報酬が望ましい。

ただし、費用弁償等については、支給することができることとする。

## (iii) 代表者

代表者は、委員の中から民主的な方法で選任され、組織を代表する。

なお、代表者の任期・再任等の可否は、世代交代や後継者を育成する意味から、長くならないための配慮が必要であろう。

## イ 役割と業務

### (i) 役割

様々な地域課題に対応して自主的に解決していくために、必要な事項を審議、決定し、実行する。また、地域を代表して地域住民の意見を行政などに伝えること等が主な役割である。

### (ii) 業務

主な業務を例示すれば、以下のとおりである。

- A 地域計画の策定と実施
- B 地域課題への対応
- C まちづくりのための諸活動
- D 地域の個人や組織・団体間の役割分担や調整等
- E 行政からの業務の受託
- F その他、住民自治組織の目的・役割にふさわしい業務

ただし、宗教的活動、政治的活動、公序良俗に反すること等は、除く。

## ウ 事務所（活動の拠点）

住民自治組織が活動する拠点としては、地区市民センター、公民館等のほか、他の公共施設や地域の集会所などが想定できる。

## エ 会議等

委員で構成する委員会を持ち、組織の規約、予算、事業等重要な事項について審議し、決定する。また、その会議等は、公開を原則とする。

なお、構成員全員による総会も想定できるが、その数の把握等の関係から極めて困難が予想される。

## オ 執行の体制

委員会の決定事項等について地域内の諸団体や組織、個人が執行を分担

する。また、必要に応じて、住民自治組織内に執行のための体制を有することも可能とする。

なお、必要に応じて事務局を設置し、専従の事務職員を置くことができる。

## カ 財源

組織の財源は、行政からの移転財源（助成制度や行政事務の受託等）が中心となろう。

また、安定した組織運営には自主財源が重要である。例えば、構成団体等の会費や事業収益、寄附等が考えられる。さらに自主財源の確保についての検討が必要であろう。

## キ その他

組織の透明性を高め、地域住民の信頼を得るために、会計・監査を置く。また、情報の公開・提供に努める。

## ⑤ 規約

以上の事項を含めて、地域全体が認め、住民がさまざまな角度から参加・参画できる開かれた組織となるよう、必要な事項について規約を定める。

以上、各項目にわたって検討を加え、できるだけわかり易い組織像の提示に努めた。ただし、地域の主体性を阻害しないために、これ以上細部にわたることは避けることとする。今後、各地域で取り組む際の指針とされたい。

なお、新しい住民自治組織は、要件等の項で述べた「具体的な構想例」の住民組織になぞらえると、コミュニティ協議会に近いイメージとして捉えることができる。

## (2) 推進方策等

### ① モデル事業方式の採用

全市一律に新しい住民自治組織を立ち上げることは、困難であるとともに不適切であると思われるため、地域の希望や熟度に応じてモデルとなる地域を指定し推進していく、モデル事業方式を採用する。

### ② (仮称) コミュニティ協議会型からスタート

(1) の新しい住民自治組織の姿でイメージしたように、(仮称) コミュニティ協議会型の組織が最も類似していると思われるので、これを概ね小学校区単位で形成し、住民自治の充実を図る。

なお、さらなる住民自治の拡充のために、経験の蓄積を踏まえて、将来は、地域振興拠点の対象とする区域を単位とする組織への移行を図ることが考えられる。

### ③ 地域へのPR等

新しい住民自治組織の形成を図るためには、地域の住民や組織、団体等の理解が極めて重要であるので、行政は、住民自治拡充の基本的な考え方を含め、新しい住民自治組織の設立等のPR活動を活発に行うとともに、地域等への積極的な働きかけを行うべきである。

### ④ 行政の支援等

行政が行うべき支援等としては、以下のことが求められる。

#### ア 財政面

移転財源として、新たな助成制度や地域へ必要な予算を配分する地域予算制度などの創設について、具体的に検討し実施すべきである。なお、組織の立ち上げ段階や計画策定においては、特別な配慮を行うべきである。

また、地域に事務を委託することが適しているものについては、地域と協議の上、積極的に委託すべきであり、また、必要な権限の移譲についても積極的に行うべきである。これらのことを通じて、側面的支援を図るものとする。特に、地区市民センター・公民館業務等の地域への委託については、早急に検討すべきである。

#### イ 情報面

行政の持つ専門的な知識等については、地域へ積極的に提供すべきであり、また、地域からの情報の収集に努めるべきである。

#### ウ アドバイザーの派遣などの人材面

地域の人材に対する不安は、大きいとの指摘があるため、行政は、市内外のアドバイザーの派遣等の支援、地域におけるリーダーや活動する人材の育成のための支援を積極的に行うべきである。

#### エ 区域についての調整

基本的には、住民自治組織が自ら区域を設定することになるが、空白地域や重複地域が生じないように、行政が協力して調整するものとする。

## オ 条例化

新しい住民自治組織は、地域を代表する組織である。この正当性を確保するために、基本的な要件を備えた組織を条例で位置づけ、その地位を担保すべきである。また、条例化にあたっては、行政の支援策についても明記すべきである。ただし、言うまでもないが、その際、住民の主体性や自立性を損なわない配慮が必要である。

### ⑤ 行政分権の推進

地域への分権は、住民自治の拡充のための両輪ともいえる重要なテーマである。このため、市行政の地域への分権を一層推進すべきである。

### ⑥ 地域振興拠点への期待

ア 担当する地域の振興に関する業務について総合的に管理、執行していきける能力を持つべきである。

イ 住民自治組織と協働して地域の課題に積極的に取り組むことが必要である。

ウ 行政の支援等でも述べているが、住民自治組織に委託したり、権限移譲したりすることが望ましい地域的業務については、協議により、権限と財源をセットにして委託・移譲するものとする。

エ 拠点内の地域間、住民自治組織間等の利害の調整を行うべきである。

以上、これまで、新しい住民自治組織の具体的な姿から推進の方策まで述べてきたが、新しい住民自治組織の形成を図るためには、地域の住民や組織、団体等の理解が必要不可欠であると思われる。

このため、行政は、住民自治の基本的な考え方を含め、新しい住民自治組織のあり方等の啓発活動を活発に行うとともに、地域等への積極的な働きかけを行い、新しい住民自治組織の形成、ひいては、住民自治の拡充を推進すべきである。

## 住民自治の強化拡充に関する国内の構想

- 住民自治の強化拡充に関する国内の主な構想としては、下記のものがある。
  - (ア) 第27次地方制度調査会「今後の地方制度のあり方について」の答申では、基礎自治体(市町村)と住民の間に設置する地域自治組織を提案している。この組織は、市町村合併時に暫定的に法人格を持つことができるとされているが、原則として法人格を持たない基礎自治体の支所的な位置づけがされている。また、地域住民との協働を図り、諮問に応じて審議・または自ら建議することができる地域協議会(地域を基盤とする団体から構成員を選任する)と地域共同的な事務等を行う事務所を地域自治組織内に設置することとしている。
  - (イ) 「三重県に分権型社会の推進に関する懇話会(今岡睦之市長会会長ほか)」では、地域内分権システム導入プログラムとして、地域審議会的な役割を持って行政に提言、参画を行う住民自治活動協議組織(地域の組織や企業等による運営委員で構成される)の設置、行政組織内における支所(現在は窓口機能のみ)への執行機能の委譲により地域の課題に総合的に対応できる機能を持つことが提言されている。
  - (ウ) 南信州広域連合(飯田市外17町村)では、旧市町村内地域ごとの住民自治活動と基礎自治体との間の新たな協働システムとして「地域自治政府」を提案している。地域自治政府は、住民から選出される地域委員会を持ち、住民から得る独自の財源も持つというもので、独立性の高いものとなっている。
  - (エ) 長野市では、市役所の支所機能を強化した地域総合事務所を設け、ここに本庁の権限を分権し、従来の支所機能に加え、地域限定的な事務を行うほか、コミュニティへの分権を行うために、住民が住民自治協議会を設置できるものとしている。総合事務所単位には、諮問機関としての地域会議が設置され、この構成員は、住民自治協議会の代表者等によるものとされている。
  - (オ) (財)日本都市センターの市民と都市自治体の新しい関係構築のあり方に関する調査研究最終報告「自治的コミュニティの構築と近隣政府の選択」では、住民による自治的コミュニティ形成の動きと自治体における都

市内分権の取組みをつなぐものとして、住民参加・協働型と近隣政府型の近隣自治のしくみについて検討するほか、県・市町村に続く第3層の地方政府として、近隣政府を提案している。この報告書は、全国各地で第3層の仕組みを考える原動力となった。