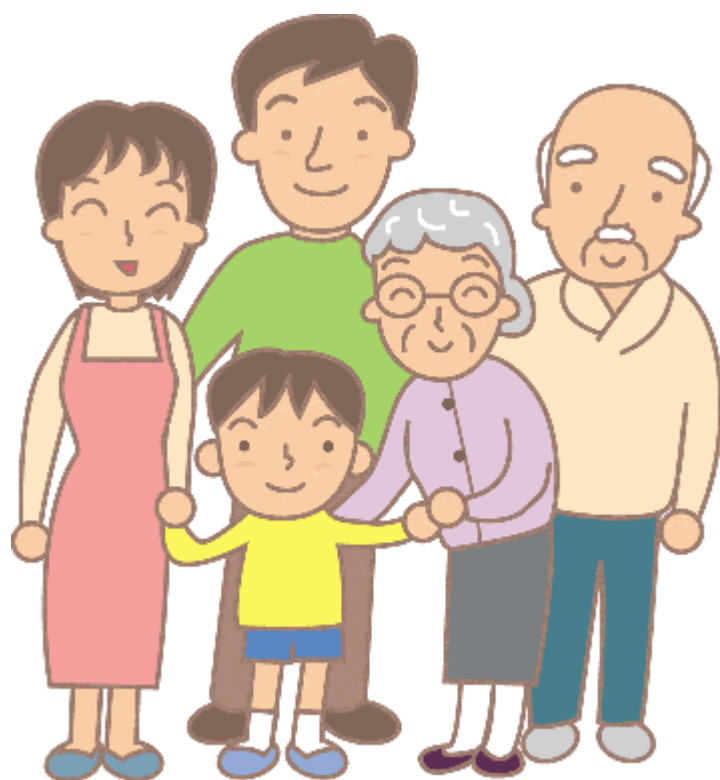


相模原市における都市内分権に関する研究

～ 最終報告書 ～



平成 17 年 3 月

地域みらい研究プロジェクト

目次

本編

はじめに	1
第1章 都市内分権の研究概要	2
1 - 1 研究の趣旨・目的	2
1 - 2 研究経過	2
1 - 3 報告書の構成と概要	3
第2章 都市内分権を進める意義と課題	6
2 - 1 地方分権と相模原市	6
2 - 2 都市内分権のこれまで	6
2 - 3 相模原市における取り組み	7
2 - 4 相模原市における都市内分権の考え方	8
2 - 5 構想の具体化に向けて	10
第3章 都市内分権の目的	11
3 - 1 都市内分権の背景	11
3 - 2 都市内分権の目的と定義	18
第4章 相模原市における都市内分権	23
4 - 1 都市内分権のイメージ図	23
4 - 2 市民分権	30
4 - 3 行政分権	38
4 - 3 - 1 地域行政機構	38
4 - 3 - 2 地域市民会議	43
4 - 4 地域区分案	45
第5章 都市内分権と関連する項目の整理	54
5 - 1 市議会	54
5 - 2 地域自治区	55

第6章 都市内分権の推進にあたって	58
--------------------------------	----

おわりに	61
-------------------	----

資料編

資料1 出張所管区別諸証明取り扱い件数と管内人口規模の推移 ...	62
資料2 パートナーシップ協定モデル	66
資料3 相模原市の行政区域	69
資料4 地域区分の検討試案	77
資料5 行政区域の現状	90
資料6 政令指定都市の行政区の現状	93
資料7 相模原市における都市内分権の研究に対する質問集	103
資料8 用語集	109

研究員最終レポート	113
------------------------	-----

地域みらい研究プロジェクト活動経過	144
--------------------------------	-----

地域みらい研究プロジェクト研究員一覧	146
---------------------------------	-----

本文中に*印と番号がついている単語（例 市民*¹など）は、各章の終わり若しくは巻末の用語集で言葉の意味を説明していますので、ご参照ください。

本 編

はじめに

相模原市は、平成15年4月に中核市へ移行し、今までよりも、幅広い範囲で事務を行うこととなりました。しかし、中核市への移行は、権限移譲を受けたことによる事務面の充実だけでなく、国に依存しつづけた体質を転換し、首都圏南西部地域唯一の中核都市として、自らの意志と自らの責任において、まちづくりを行っていく「自立都市」へ転換しなければならないことも意味しているといえます。

この自己決定・自己責任に基づく都市経営を行う自立都市の実現のためには、市民や企業、NPO、行政などまちづくりの担い手が協力することが必要であるとの認識のもと、相模原市では、市民との協働によるまちづくりの基本方針である「パートナーシップ推進指針」を策定して、市政への市民参加や協働による施策展開に努めているところです。

この市民との協働によるまちづくりを一層推進するためには、都市機能が高度化し、62万人もの人口を抱えている相模原市においては、本庁に一極集中されている権限を地域へ分散し、市民が主体的にまちづくりに参加しやすくする仕組みが必要であると考え、その仕組みづくりである「都市内分権」についての研究も進めてきたところです。

この都市内分権の研究は、平成14年度から重点的な取り組みが開始しました。その研究成果は、平成15年3月に「地域みらい研究会議報告書」としてまとめ、市長へ報告しています。そして、この庁内での研究成果の報告後、都市内分権の推進には市民とともに考えることが必要であるため、市民も交えてさらに研究すべきという市長の指示を受け、都市内分権の背景や必要性を始めとした研究を市民とともに続けました。研究会は、市民、学識経験者、市職員による「地域みらい研究プロジェクト」という形で組織化され、平成15年8月から平成17年3月までの、1年8ヶ月の間において36回の議論を重ねてきました。ここで報告している研究成果は、市の政策として意思決定をしたものではありません。あくまでも研究会における議論してきた結果をまとめたものです。実現にあたっては、この研究成果を、市長へ報告し、その後、庁内の検討や調整を経て、市民に広く周知して意見を伺うなどの過程を経ることとなっています。

このため、研究会では、都市内分権の全体像を、市民にも市職員にも理解してもらうために、なるべくわかりやすい言葉で説明することを念頭において作成しました。また、都市内分権を、具体的にイメージしていくことを念頭に置いて、とりまとめました。

この都市内分権の仕組みの導入は、今までの相模原のまちづくりのあり方が根本を変えるほどの大きな変革であるといえます。このような新しい自治の仕組みである都市内分権が、市民の皆様の間で議論され、その機運が盛り上がることを願ってやみません。

平成17年3月
地域みらい研究プロジェクト

第1章 都市内分権の研究概要

1 - 1 研究の趣旨・目的

この研究の目的は、62万人もの多くの市民^{*1}が暮らす都市である相模原市において、市民がより満足できるまちをつくるための仕組みづくりである都市内分権^{*2}のあり方を提示することです。また、研究手法についても、市役所の内部だけの研究にとどめず、市民も交えた形での研究を行うとともに、もう一度基礎からの研究を進める必要があるという認識のもと、現状や課題、導入方策等についてゼロベースからの研究を行ってきました。

1 - 2 研究経過

調査研究は、平成14年度の研究成果である「地域みらい研究会議報告書」(以下、「14年度報告書」という。)をベースとしています。14年度報告書では、「都市内分権」の中身を、地域に住んでいる市民が、自らの地域の課題を解決する仕組みづくりである「市民分権」^{*3}と地域に身近で総合的な行政サービスを提供する拠点を整備していく「行政分権」^{*4}に整理しました。

14年度報告書における「市民分権」の具体的な中身は、地域に身近な課題を地域住民自ら考え、提案し、行動する場である(仮称)コミュニティ会議の設置です。このコミュニティ会議の役割は、地域のルールづくりや自主的なまちづくり活動を行うことや、市民と行政がお互いの役割分担を規定したパートナーシップ協定^{*5}を結んで、協働してまちづくりを進めること、地域の既存団体や個人との連携を強化し、地域における市民の活動の活性化を図ることを想定していました。さらに、この会議の活動拠点については、出張所や公民館施設の一部を(仮称)コミュニティセンターとして使用できることが望ましいと提案しています。

また、14年度報告書における「行政分権」の具体的な中身は、地域に身近で総合的なサービスを提供する拠点として想定される(仮称)総合行政センターの整備を提案しています。このセンターは、現在の本庁に集中している権限を分散し、地域で企画立案し、その計画を実現することを可能にさせるとともに、地域の市民活動支援の拠点として設置されるものを想定しています。特徴としては、地域に身近な行政サービスが完結することができる総合的な権限を保持することや、総合行政センターエリア単位でのまちづくりを考える仕組みである市民主体の組織である(仮称)地域市民会議と協働すること、現在の出張所機能の一部を統合することなどがあります。

このような内容をベースとした新しい研究会が、平成15年8月に発足しました。これが、学識経験者、市職員に公募による市民を交えた研究体制による地域みらい研究プロジ

エクトです。この研究プロジェクトにおいては、都市内分権という仕組みは、相模原市の行政制度や構造がフルモデルチェンジをするほどの大きなテーマであるため、研究を進めていく上で、市民との知識の共有化、研究計画・内容における相互の合意形成の重視、論点についての議論などに配慮して進めてきました。

そこで、平成15年8月に研究を開始した後、まずは、相模原市の歴史や行政制度についての総論的な学習から始めました。また、市民も含めた全員が知識を共有していく必要があると感じたため、14年度報告書を丁寧に読み込み、疑問、意見、感想などをすべて出すことを行いました。そして、その全ての論点を整理し、一つ一つの論点について議論を行ってきました。また、「自主参加、自主企画、自主運営」を原則として、市民がコミュニティセンターを管理運営している実例がある武蔵野市や、政令指定都市における区役所制度や移行時の経過などが確認できるさいたま市への視察も行い、研究内容の深化に努めました。また、実際に相模原の各地域に住んでいる市民へのヒアリングなども行い、コミュニティについての実態把握にも努めました。このような経過を踏んで、この報告書の取りまとめを行ってきました。

1 - 3 報告書の構成と概要

この報告書の骨子部分は、はじめに、第1章～第6章、資料編から構成されています。第3章以下については、とくに都市内分権の具体的な内容を記述するところになるので、市民や市職員の理解をより深めるために、***のように四角で囲んだ質問調の文章を挿入して、それに対する回答形式で書いてあります。

「第1章 都市内分権の研究概要」は、都市内分権の研究の目的、及び研究の進め方と、研究の概要についてまとめています。「第2章 都市内分権の意義と課題」は、この地域みらい研究プロジェクトにおいて、研究会の進行や助言、報告書の執筆や取りまとめをしていただいた相模原市の政策アドバイザーである明治大学の牛山助教授に、都市内分権をめぐる動向や相模原市における都市内分権の考え方についてまとめていただきました。「第3章 都市内分権の目的」では、相模原市において、都市内分権を推進する背景を3つに整理してまとめてあります。その背景の一点目は、「都市規模の拡大と分権」ということで、都市規模の拡大がもたらしたメリット・デメリットの認識と、今後のまちづくりにおける分権の必要性について書いてあります。二点目は、「地域コミュニティの変化」ということで、地域コミュニティ^{*6}を支えてきた担い手と社会環境の変化に伴う新たな動きを捉えた様子が書いてあります。三点目は、「地域行政の新しい課題」ということで、地域に身近な出先機関である出張所を中心とした地域行政におけるニーズの変化が出てきたことが書いてあります。

「第4章 相模原市における都市内分権（各論）」では、第3章で確認した背景で出てきた課題を踏まえ、今後の相模原市においては、市民がより満足できるまちをつくるための仕

組みづくりを「都市内分権」として、その理想像の実現に向けた研究会の議論の結果が書いてあります。そこでは、「都市内分権」を、市民が主体的に課題解決や地域の魅力づくりに取り組むために、市民にもっと力を発揮してもらおうとする仕組みづくりである「市民分権」と地域の市民と協働によるまちづくりを進めるとともに、地域に身近で総合的な行政サービスを提供する拠点整備である「行政分権」に分けて整理し、その具体的な中身について、それぞれの論点に基づいた項目に整理してまとめてあります。第5章は「都市内分権と関連する項目の整理」ということで、地域のことと全市的なまちづくりを考えると、この視点で関係性を整理することが必要な市議会との関係と、市町村の規模や能力が拡大する中で、住民自治^{*7}を充実する制度として地方自治法に規定されている地域自治区^{*8}についての整理を行っています。「第5章 都市内分権の推進にあたって」では、相模原市が都市内分権を市の施策として進めていく場合に、留意すべきポイントについて言及してあります。

用語解説

* 1 市民【しみん】

「個人や地域団体、NPO、企業などこれからの相模原のまちづくりを担う可能性をもつ全ての主体」であり、本報告書の中では、「在住、在勤、在学、在活の人」を指している。

* 2 都市内分権【としないぶんけん】

本報告書では、「市民がより満足できるまちを目指し、都市の内部において、分権を進めて、市民と行政が協力してまちづくりを進める上での効果的・効率的な仕組みづくりをすること」と定義している。具体的には、市民が主体的に、身近な地域の課題の抽出と解決に向けて取り組むことのできる仕組みづくりや、その仕組みに的確に対応し、身近で総合的な行政サービスを提供する拠点としての地域行政体制の整備を行う取り組みなどをいう。

* 3 市民分権【しみんぶんけん】

都市内分権の仕組みの一つであり、本報告書では、「まちづくりや地域の課題を市民が主体的に考えるための体制づくりを行い、自治会やNPO、行政などが協力して活動するための体制を構築すること」と定義している。

* 4 行政分権【ぎょうせいぶんけん】

都市内分権の仕組みの一つであり、本報告書では、「地域の市民との協働によるまちづくりと総合的な行政サービスを提供するための専決権限と事務を一緒に地域に身近な行政機構に分散すること」と定義している。

* 5 パートナーシップ協定【パートナーシップきょうてい】

公共的な目的の達成を図るために、市民と行政の双方が行うべきことについて話し合い、合意するルールのこと。この協定に基づき、お互いの役割分担が明確化して取り組むことにより、効果的な地域のまちづくりが可能となる。

* 6 地域コミュニティ【ちいきコミュニティ】

人々が共同体意識を持って活動する一定の地域とその人々の集団。地域社会

* 7 住民自治【じゅうみんじち】

地方において行政を行う場合に、その地方の住民の意思と責任に基づいて処理をする原則のこと

* 8 地域自治区【ちいきじちく】

地域自治区は、「基礎自治体内の一定の区域を単位とし、住民自治の強化や行政と市民との協働の推進などを目的とする組織」をいい、平成 16 年の地方自治法の改正時に住民自治を強化する目的で作られた制度のこと

第2章 都市内分権を進める意義と課題

相模原市政策アドバイザー
牛山久仁彦（明治大学助教授）

2 - 1 地方分権と相模原市

相模原市は、人口62万人を越える大都市であり、地方分権の「受け皿」としての役割を期待される中核市である。日本における地方分権改革は、明治以来の集権的な政治・行政システムをあらため、市民に身近な行政を、市民に身近な政府である自治体が担うことを求め、都道府県・市町村に権限と財源を移譲していこうというものである。とくに、直接市民に行政サービスを提供することが期待される市町村の役割は非常に重要なものであるといえよう。

中核市は、第23次地方制度調査会の答申に基づいて、1994年に制度化されたもので、相模原市は、2003年にこれに指定され、政令指定都市、特例市とともに、大都市として地方分権の担い手としての役割を期待された。端的に言えば、これら大都市特例をもつ自治体は、都道府県並の権限を保持し、市民の身近なところで決定が行えることとなったのである。こうした方向性は、市町村合併の推進によって加速され、分権の「受け皿」整備が進められていることは、周知の事実である。

しかし、こうした自治体の大規模化は、一方でさまざまな問題をはらんでいるのも事実である。そのひとつには、市民の身近なところで決定が行える反面、自治体政府そのものが市民から遠くなってしまおうという課題がある。それを放置すれば、相模原市に権限移譲はなされたが、市民の立場からすれば中央政府の官僚から相模原市の行政職員に、いわゆる「官官分権」がなされたにすぎず、サービスを受ける住民の立場から言えば直接的な変化はなく、地方分権のメリットはさして感じられないこととなる。

相模原市において、地方分権を本当に市民のものにするためには、行政主導による住民から「遠い自治体政府」ではなく、参加・協働によって住民自らが主体となる「住民自治体」を実現しなければならないのである。そのために、本プロジェクトでは、「都市内分権」を具体化するための方策を検討し、市民・職員協働で作業を行ってきたのである。

2 - 2 都市内分権のこれまで

これまで都市内分権は、しばしば行政機構の問題として議論されてきており、あくまで行政内部のものと理解されてきた。しかし、先に述べたように、地方分権改革は、都市内分権を市民と行政の関係を見直すツールとし、さらに新しい自治体づくりをどのように進めてい

くのかという課題を自治体にもたらした。とくに大規模な都市である政令指定都市や中核市、特例市といった大都市特例をもつ自治体においては、当然進められねばならないものとなっているのは、すでに述べたとおりである。とくに行政区をもつ政令指定都市については、区役所の存在等、都市内分権を進める素地がありながら、これまで、十分に組み込まれてこなかった現状があり、県内では川崎市が区役所分権に踏み出している。それに対して、中核市、特例市は、地方分権の推進方策の一環として構想されながら、都市内分権を議論するようになったのは最近のことである。

人口15万人程度の自治体では、これまでコミュニティ政策という形で、都市内分権の試みが行われてきたが、それをさらに発展させていく必要があるだろう。都市内分権は、大都市の固有の政策課題として今後議論されなくてはならないのである。

こうした議論は、「近隣政府論」(Neighborhood government)という考え方によって補強され、強化されつつある。ここでいう「近隣政府」とは、欧米諸国の地域コミュニティにヒントをえながら、これを「住民自治・市民自治の基層単位である自治的コミュニティ形成の動きと都市内分権の潮流とを繋げるもの」(日本都市センター報告書より)として理解される。大規模化、都市化が進行し、総合行政主体たることを地方分権によって求められた日本の都市自治体は、地方自治の実質を確保しようとしており、参加と協働に基づく行政運営を進めなければならない。それは、従来のコミュニティ政策を発展させ、自治体の中に「近隣政府」を新たに構想しようとする試みであり、それによって「住民自治体」の政府機能を補完していくことが求められたのである。

2 - 3 相模原市における取り組み

相模原市では、2002年に庁内検討会を重ね、中核市である相模原市の都市内分権を以下のような段階と進め方によって実現しようと考えた。すなわち、従来のコミュニティを十分に踏まえた上での地域ゾーニング(区域設定)、それによって新たに形成された地域への行政内部での分権(本庁機能の分権化)、それぞれの地域における新しい地域住民組織の形成、地域行政機関への地域住民組織の参加システム形成、である。現実には、行政分権の具体的方法や自律的な組織への転換、地域ゾーニングの方法や、新しい地域住民組織と自治会・町内会との関係の整理など課題は多い。しかし、自治体規模が拡大する一方、市民の行政に対するニーズが多様化していくなかで、これまでのように行政が行政運営を独占していくことが難しくなっていることを忘れてはならない。都市内分権は、そうした現実の要請と、真の地方分権を進める上で避けて通れない、重要な課題なのである。

相模原市で都市内分権を進めていく上で、きわめて重要な意味をもつのは、市民参加・協働のシステムづくりと、その基盤となる地域コミュニティのあり方を考えることである。第27次地方制度調査会の中間報告以降、市町村合併特例法や地方自治法の改正に至るまで、この地域コミュニティのあり方をめぐってはさまざまな議論がなされてきた。この問題は、

合併をするかしないかに関わらず、地方自治の本旨に照らし合わせても、自治体の実現しなくてはならない課題であろう。地方制度調査会は、市町村合併の論議を進める中で、地域自治体の創設など、基礎自治体のあり方について踏み込んだ議論を提起し、とくに都市内分権については、自治体の大規模化の中で不可欠の問題としてこれを考える必要性を論じたことは、きわめて重要であろう。

2 - 4 相模原市における都市内分権の考え方

2 - 4 - 1 行政分権の推進

都市内分権という場合でも、都市規模に応じてさまざまな対応が考えられる。例えば政令指定都市においては、行政区に設置された区役所分権が可能であろうが、法制度上、行政区が設置されない中核市・特例市においては、コミュニティ政策を基盤とした新たな区域設定をし、その区域の中への地域行政機構の設置を基本とした行政分権を試みなければならない。

相模原市は、地方分権の推進に向けた庁内体制を整え、出張所のあり方や地域コミュニティの今後についての検討を重ねてきたが、2002年度に庁内に「地域みらい研究会」を設置して、都市内分権の検討を行った。さらに2003年度からは、こうした政策のより具体的な検討を行うために「さがみはら都市みらい研究所」設置にともない、公募で選出された市民研究員を交えた具体的な研究が行われてきたのである。

2003年度研究会の前提となっている庁内検討会の報告書では、都市内分権を「行政内部の分権」（行政分権）と「市民への分権」（市民分権）の二つの側面から捉えている。「行政内部の分権」は、本庁舎に集中している行政権限を、地域に分権化することを目的としたものである。相模原市の場合、市役所の下に12の出張所が置かれ、これらの出張所所管区域に本庁区域内の6公民館区を加えた18のエリアで地域行政を行ってきた。出張所では、市民に対する窓口サービスが行われているほか、事務的な取り次ぎが行われているが、出張所には諸施策についての決定権限は少なく、医療、福祉、土木、税金などの分野では、本庁舎でしか処理ができないものも多く、各地域行政エリアと本庁舎の間の距離は大きい。

都市基盤整備が一定程度進んだ結果、本庁からの集権的な指示による市内一律の施策展開と各地域の最低限の基盤整備や施策展開を行う必要性が減じる中、むしろ地域の特性と実情にあった政策決定と施策の展開が求められるようになるのは、国 - 地方の関係と同様である。そのためには、地域の自己決定を保障するような行政体制の整備が求められるのであり、市内各地域に対する権限の委譲が求められる。

具体的には、出張所にとどまらない権限を保有した「地域行政機構」（仮称）の設置が必要とされる。地域行政機構は所管区域の実態に合わせた施策を企画立案し、地域の市民の意見を直接反映した形で実行することが想定される。さらに、こうした行政分権を実効性のあるものとし、内容的には市民分権の意味をあわせもつ「地域市民会議」が地域行政機構の諮問機関として設置されることも行政分権の重要なポイントとなる。

また、地域行政機構の設置にあたっては、どの程度の規模で区域を設定していくかが大きな課題となるが、研究会では、これまでのさまざまな行政関係の区画や、諸条件を勘案した上で、新たに区域設定を行い、そこに地域行政機構を設置することを想定した。

こうした地域への行政分権は、行政の肥大化を招き、効率的な行政運営を妨げるという危惧も生じるが、現在18ある出張所・公民館のあり方を考え、地域のコミュニティセンターとして位置づけを検討し、そこを地域の市民の参加・協働に基づいて運営することで、行政運営の効率化を図る。行政事務のIT化が進む中、これまで出張所窓口業務の中心的なものであった各種証明書の発行事務を、地域コミュニティセンターに設置された自動交付機などに委ね、市民ボランティアやNPO、自治会などの協力によって、各種行政相談等の面でもサービスが低下しないような方策をとることでこれを補強する。

2-4-2 市民のエンパワメントとしての「市民分権」

「行政分権」によって、地域に身近な行政を地域行政機構で担い、政策決定がおこなわれるような改革を進める一方、それぞれの地域で自己決定を行うためには、行政の方向性を決定するような市民の参加・協働のシステムが構築される必要がある。地域での自己決定を公選の代表も議員も持たない中で推進するには、地域ごとに、自治体政府とは異なる独自の政策決定のプロセスと参加の仕組みを新たに構築せねばならない。

一般に「分権」という場合、これまで行政内部における権限委譲が想定されてきたが、本来の意味で地方分権を進めるためには、市民が地域行政のあり方に具体的に関わる「手法と力量の獲得」を意味するエンパワメントとしての「市民分権」を進めることが必要である。

これまでの議論では、「市民分権」を進めるために、二つの段階での参加・協働の仕組みを構築することが想定される。ひとつは、前項でも触れた地域行政エリア（地域行政機構所管区域）における「地域市民会議」（仮称）の設置であり、もうひとつはコミュニティセンターエリアに設置される「コミュニティ会議」（仮称）の設置である。

「地域市民会議」は、地域行政機構の政策決定における諮問機関的な役割を果たし、行政の機関としても位置づけられる。具体的には、公募市民によって形成される開放型の組織をイメージし、10万人～20万人の中から「知恵を結集」して、市民ニーズに応え、かつ政策の高度化を図れるような市民の活動が求められる。これへの参加は、基本的には個人を基本とするが、地域に生活するさまざまな専門家やNPO・市民活動などによって自治体政策に精通した市民、あるいは自治会・町内会、各種サークルなど、既存の組織におけるリーダー的な役割を果たしてきた人々の自主的な参加が見込まれる。しかし、従来型の組織と異なるのは、ここでの議論には、開放的で建設的な会議運営が求められているところである。そのことによって地域行政も、この会議の意見を尊重し、政策に反映させていくシステムと手法を確立しなくてはならない。

地域市民会議が、いわば地域行政エリア全域に視点をおいた形で議論を行うのに対して、「コミュニティ会議」は、もう少し狭いエリアで活動する。エリアについては、地域の実情

や、従来の学校区、出張所管区などを勘案した上で、市民の合意を得ながら、新たに定めていくことが望ましい。また、人口規模については、概ね2万人程度を基本として検討を行い、活動に適した規模を確保することが求められる。

コミュニティ会議の役割としては、地域の課題や魅力についての話し合い、課題解決や魅力づくりに向けた自主的な活動、地域づくりの担い手の連携強化、行政との協力によるまちづくり活動といったものが想定されている。コミュニティ会議のメンバーのあり方については、地域に住む個人の参加に加え、地域の自治会・町内会、サークル他、地域に存在する既存公共団体のメンバーが積極的に関わることが望まれる。

こうした市民分権の課題が、地域コミュニティのあり方と密接な関係をもっていることはいうまでもない。地域行政機構の設置規模として想定される人口10万～20万人は、他自治体と比べても、大規模なものといえ、コミュニティ会議のようなエリア内のきめ細かな参加・協働のシステムも重要な意味をもっているため、この活動のあり方について、モデル事業などを通して、具体化の方策の立案を進めることが重要である。

2 - 5 構想の具体化に向けて

このような構想の具体化を実現するためには、行政組織の根本的な見直しを進めるほか、既存の重要な地域住民組織である自治会・町内会などの状況を踏まえ、それらとの整合性に基づく現実的な参加・協働システムの構築を進める必要がある。また、現在協議が進められている津久井地域との合併問題の動向を踏まえ、都市内分権をさらに強力に推進することも求められる。

今後は、庁内における行政分権推進に向けた体制整備と具体的な検討を行い、あわせてモデル事業等を通じた市民分権の具体化を行っていかねばならない。県央の中核都市としての責任を果たし、地方分権の担い手として相模原市が発展していくためには、自治体経営の効率化を進め、市民のニーズに応える行政体制を整備することが必要である。そのためには、行政が市民ニーズを十分に把握していると同時に、公共サービスの担い手の多様化と参加・協働に基づく政策決定の仕組みづくりを進めるために、本報告書が述べているように、相模原市における都市内分権の仕組みを現実のものとする必要があるのである。

第3章 都市内分権の目的

3 - 1 都市内分権の背景

都市内分権を推進する背景にはどのような状況がありますか

相模原市において、都市内分権を進める背景には、大きくわけて以下の3つの背景があると考えています。

3 - 1 - 1 都市規模の拡大と分権の必要性

平成12年4月のいわゆる地方分権推進一括法^{*9}の施行以降、全国的に地方分権^{*10}への取り組みが進む中、相模原市も、都市機能や自己決定権の拡充をめざし、平成15年4月に中核市^{*11}に移行しました。中核市になることは、専門的な市職員を育成配置して、より高度な行政課題についての解決能力を高めることを可能にするとともに、市民により近い基礎自治体に様々な行政権限が移譲されることで、より自主的なまちづくりが可能になるというメリットがあります。

しかし、同時に都市規模の拡大による行政機能の拡大化や高度化は、市民と行政の距離を遠くすることや、まちづくりへの市民参加の場数が少なくなるなど住民自治の観点から考えると、必ずしもプラスに働かない点もあります。また、現在のように市役所の本庁舎（以下、「本庁」という。）を中心に企画された市民サービスを提供している場合、現場の市民ニーズを優先するよりも、市内全域の均衡を優先した画一的な判断になりがちなことや、多様な市民ニーズへの的確かつ迅速な対応が難しかったりすることがあります。その仕事の様子は市民から見ると手続き重視の「お役所仕事」と批判を受けることにもなりかねません。市職員の側でも、なるべく市民ニーズに応えようと努力していますが、その場限りの対応が多くなり、根本的な改善への動きが少ないといえます。

他方、行政がサービスを提供する場合は、公平性・公正性が基準になるため、個々の市民ニーズを満たしにくい状況が往々にして出てきます。市民の側でも自分達の地域に対する思いがあり、それを自分達で実行した方が、満足度が高いと想定される場合でも、既に行政の側で提供されている場合は、満足度を高めることはできないこととなります。「もっと良い方法があるのに」と考えても、行政のどこに伝えて良いのかわからず、考えるだけで終わってしまうこともあるのではないのでしょうか。

また、市民の側でも、都市規模の拡大に伴う都市機能の高度化は、従来は地域で解決していた課題を、行政サービスによって解決していくという状況を生み、結果として地域の市民同士の関係性を、希薄にしていく方向で働いてきたといえます。さらに、地域コミュニティの課題解決の中心的な役割を担っている自治会への加入率の低下なども、自治会だけでは解決できない課題を新たに発生させています。

そこで、このような状況を踏まえ、研究会では、自分達のまちに自己決定権が増えるという意味で、中核市への移行など大都市になることのメリットは活かしつつ、本庁に集中している地域の個性や特徴を活かすための権限を、なるべく市民に身近な行政機構に分権すること、市民ができることは、市民に任せる、あるいは協働して行う範囲を増やすことのできる体制づくりを提案していくことが、市民の満足度を高めるとともに、市民と行政の距離を近くし、相互の連帯感を高めることに繋がるのではないかと考えました。

具体的には、図1のように、地方分権の推進や大都市への移行など市民により近い政府である基礎自治体への権限移譲にとどめずに、市民と行政との関係を問い直しつつ、市民に身近な地域の行政機構と従来から活動している地域団体や新しい市民が連携して地域課題解決に取り組む組織などへの分権を進めていくイメージになります。このような分権を進めることがそれぞれの地域の個性や特徴を活かした、暮らしやすい相模原を作っていく基礎になると考えます。

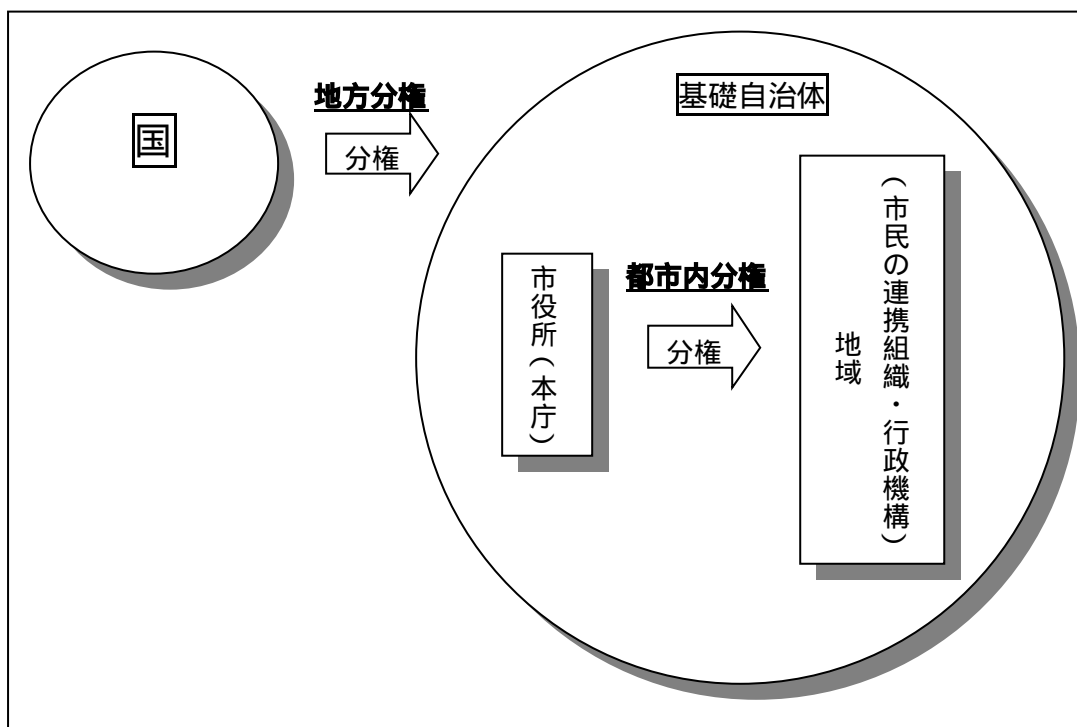


図1

3 - 1 - 2 地域コミュニティの変化

現在、地域活動は、自治会、地区の福祉関係団体、老人クラブ、消防団など、様々な団体により担われていますが、地域の中で多岐にわたる課題を手がけてきたのは主に自治会であるといえます。自治会は、地域でできることは自分たちで行おう、また、行政との連携を行おうという理念のもとに、様々な活動を行ってきました。さらに、こうした自治会の力を合わせ、相互に連携調整を行いつつ活動していくことを目指して、地域ごとに自治会を包括した地区自治会連合会が組織され、昭和44年にはそれら地区自治会連合会を基礎とした相模原市自治会連合会が結成し、現在まで活動が続けられています。

高度経済成長時代には、急激な人口増加により増大した行政需要の対応に時間がかかったこともあり、自治会は、地域での市民生活において行政サービスを補完する事を余儀なくされました。しかし、近年、人口の増加率も緩やかとなり行政需要に対するサービスの供給不足も緩和されつつあります。このような社会情勢の変化とともに、自治会の活動は、親睦を目的とするものが中心になってきている状況があります。さらに、価値観やライフスタイルの多様化や、また都市化の進展により、地域のレクリエーションなどを通じた市民同士のコミュニケーションを深めようとする活動に参加する市民も少なくなっているのではないのでしょうか。

こうしたことから、自治会への加入世帯数は増加しているものの、総世帯の増加率が上回っているため、結果として相模原市の自治会への世帯加入率は低下してきています。(図2)以前は、世帯加入率が高かったため自治会内の課題解決はすなわち地域の課題の解決につながりました。しかし、近年の世帯加入率の低下は、必ずしもそうは言えなくなってきたことを表しています。

一方、平成10年12月の「特定非営利活動促進法」^{*12}の施行を契機に、市民自ら、福祉や教育、環境など身近な社会の課題を自らのことと受け止め、その解決に向け、自主的な活動を展開するNPO^{*13}の萌芽など、自発的な意思に基づいた市民活動の動きがみられるようになってきました。相模原市においても、NPO法人認証数が平成11年の4団体から平成16年の45団体へ増加するなどの状況が窺えます。(図3)また、相模原市では、平成14年10月には、「市民活動サポートセンター」をオープンし、活動の支援を行っています。市民活動サポートセンターでの利用団体数も、年々増加傾向にあるなど、市民が社会貢献活動を行いたいという動きが、広がりとつあります。(図4)また、ボランティアグループの団体数も増加傾向にある状況です。(図5)

さらに、最近では、企業も積極的に地域と関わりを持ち、社会貢献活動を行っていきこうとする動きや、大学をはじめとした学校や学生も地域に出て、自らの専門分野を生かして活動するなど積極的に地域に関わろうとする動きが見られ始めてきました。

このような地域コミュニティの現状を踏まえつつ、従来から地域活動を支えてきた団体と新たな担い手として期待される主体とが共に協力して、まちづくりに取り組むことが、

今後の持続可能な地域社会に求められているといえます。

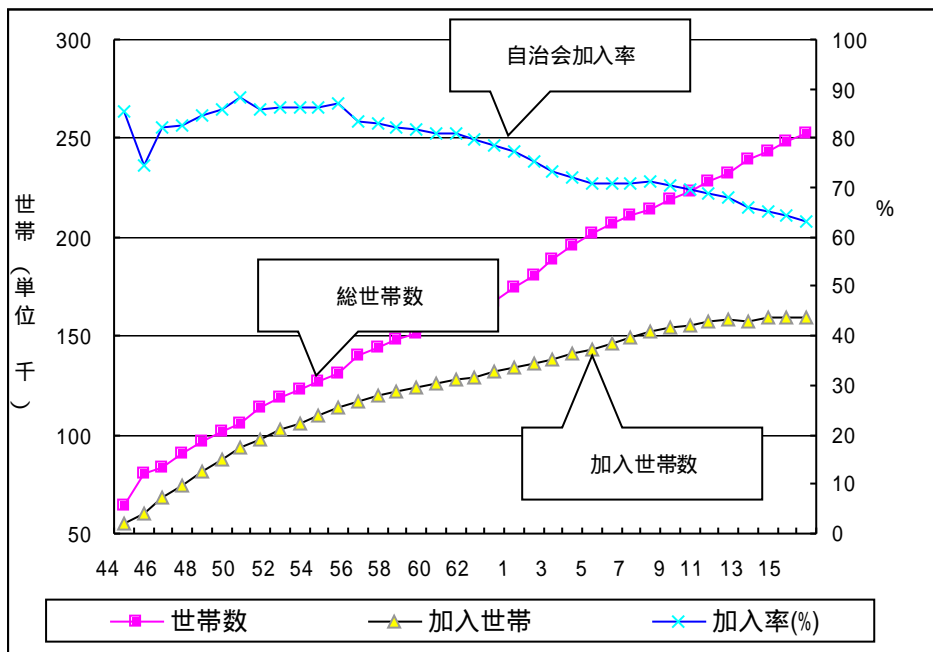


図2 自治会加入率と総人口数の変遷 (相模原市市民生活課調べ)

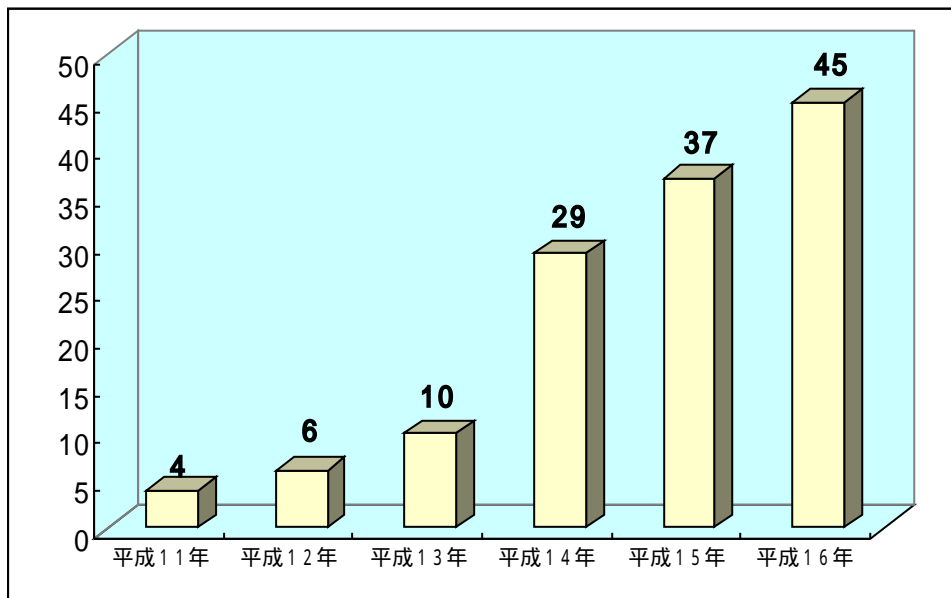


図3 相模原市内のNPO法人認証数
(神奈川県県民部県民総務室による調査データを加工)

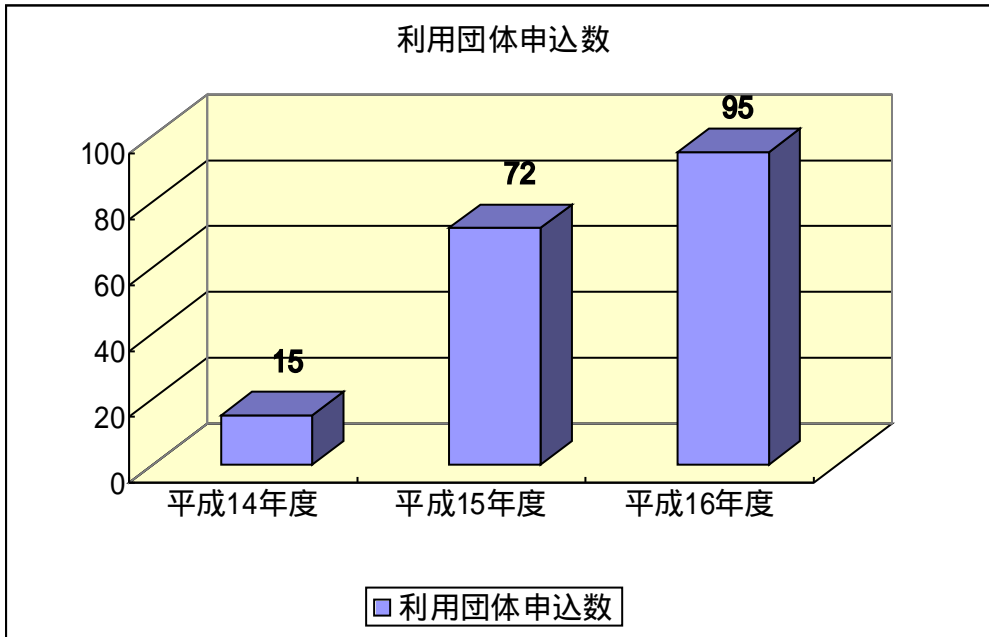


図4 市民活動サポートセンター利用団体申込数
 (さがみはら市民活動サポートセンターによる調査データを加工)

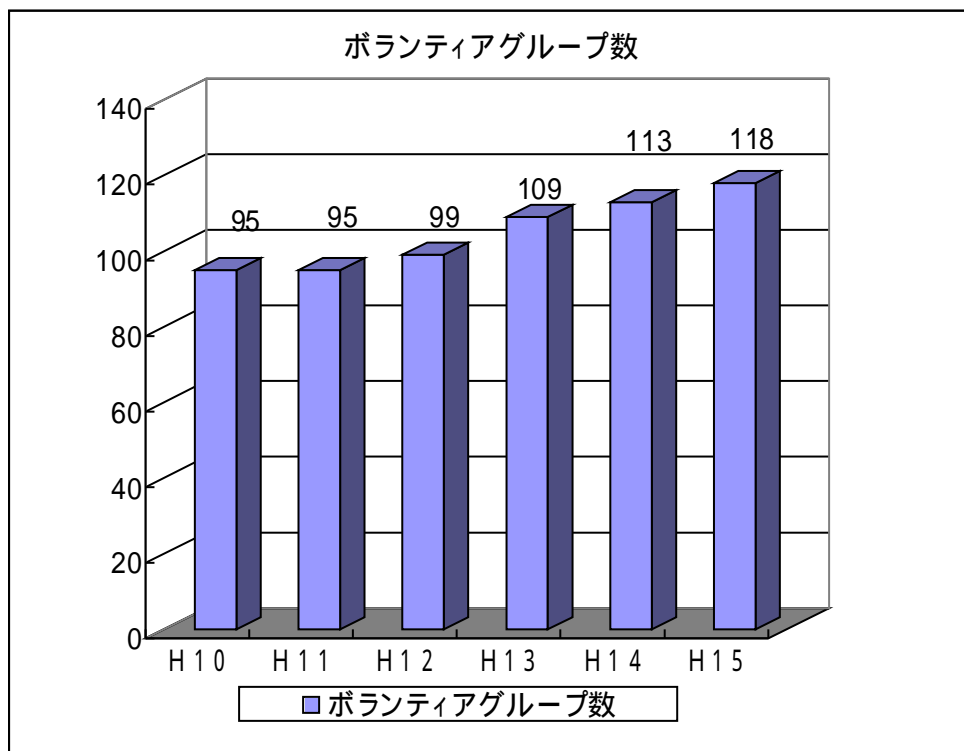


図5 (相模原市社会福祉協議会事業報告書より)

3 - 1 - 3 地域行政の新たな課題

相模原市において、市民に身近な地域における窓口でのサービス事務や、地域でのまちづくりを行っている団体の事務局を行う事務は、各地域にある出張所が担ってきました。

地域行政を担ってきた相模原市の出張所の歴史を振り返ると、その発端は、昭和16年に2町6カ村が合併し、その合併前の町村単位を基本に、昭和23年に設置された「支所」がはじまりであるといえます。その後、昭和31年の行政機構改革により、機能を窓口事務に限定した市民課の「分室」としての役割に変わりました。その理由は、当時の社会状況を考慮し、分室は日常業務に密接に関連のある業務範囲にとどめ、それ以外の行政機能を本庁に集中することで、責任ある行政体制の確立、行政事務の一元化や人件費の適正化を図ろうと考えたからです。その後、人口の増加と行政需要の多様化などにより、事務の質・量ともに増加したことから「分室」の機能を拡大し、昭和45年に現在の出張所という名称に変更され、現在にいたっています。このように、出張所の機能は、固定的なものではなく社会環境の変化と共に変わってきたことが窺えます。

現在の出張所にも変化の兆しが出てきています。現在、出張所で提供している機能は、大きくわけて二つあります。一つは、住民票の発行や各種証明・届出を行う「窓口サービス機能」と地域にある団体の事務局を行う「団体事務局機能」です。

まず窓口でのサービス機能の状況ですが、市民サービスの基本である窓口で処理される届出や証明などの処理件数は、昭和61年度を境に本庁は増加傾向が続き、出張所は、ゆるやかな増加傾向の後、平成8年度頃から減少傾向になっているという違いがあります。(図6)これは、昭和62年1月から住民票発行オンラインシステムが稼働し、それまでは、戸籍や住民基本台帳の事務に係る届出や証明書の交付は、届出や証明書の交付を受けようとする人の住所を管轄する出張所でのみ取り扱いをしていたものが、このシステム稼働により本庁、出張所のいずれの場所でも取り扱いが可能となったことが大きな要因です。

さらに、将来的にはこのような手続き等を本庁や出張所の窓口へ行って手続きを行うことは少なくなることが予測されます。それは、IT^{*14}の進展により、自宅のパソコンや各所に設置される街頭端末等を用いてインターネット経由で手続きが可能となる取り組みを国、自治体がともに積極的に進めているからです。このように行政手続きが大きく変わろうとしている状況を踏まえると、ITによる行政手続の電子化の整備を進め、窓口のあり方を含めて、事務全体を見直す必要が出てきたといえます。

また、団体事務局事務についてですが、「地域コミュニティの変化」のところでも述べたとおり、高度経済成長時代においては、自治会をはじめとした市民活動は、地域での市民生活において行政サービスを補完していくなどの重要な役割を担っていました。そのような活動を支援することを目的として、地区自治会連合会や地区社会福祉協議会等の団体に対して事務局を担うなどの人的支援を行政が積極的に行ってきました。このような支援を続けてきたことが、行政と支援を受けている団体と間に良好な関係を築き、地域の発展に大きく貢献してきたといえます。しかし、時間の経過とともに、地域行政を進める上で、

双方に依存しすぎてしまうような関係も見られるようになり、お互いが持てる力を十分に発揮しにくいという課題も生じてきました。

さらに、相模原市では、行政は団体等と相互に対等な関係を築きつつ、まちづくりを進めていくために、「さがみはらパートナーシップ推進指針」*15を策定し、積極的に推進しています。お互いが持つ資源や力を有効に活用していくためにも、地域で活動する団体は、自主性、自立性という観点から、自主運営を基本とすることが必要であるといえます。このような状況において、市民への分権を確実に進めていくためには、行政が団体の事務局事務を担うといった地域支援のあり方についても見直していく必要があると考えます。

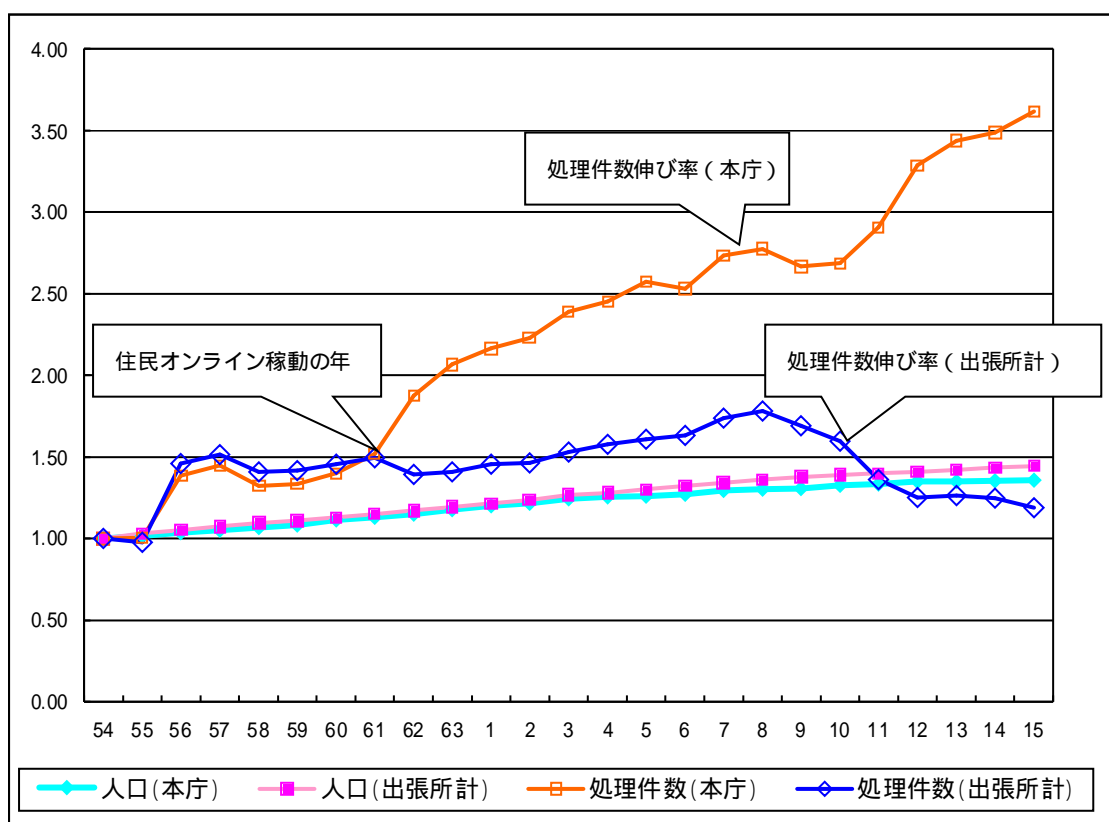


図6 (相模原市戸籍住民課事務概要より)

昭和54年の処理件数を1とした場合の伸び率で比較

各本庁区域と出張所管区別の詳細データは、資料編 資料1 (P62) 参照

3 - 2 都市内分権の目的と定義

都市内分権は、なぜ進めなければならないのですか

先ほどの背景でも見てきたとおり、相模原市には、以下の課題や状況変化があることが確認できたかと思えます。

都市規模の拡大

- ・行政機能の拡大化により、市民と行政の距離が遠くなってきたこと
- ・画一的な判断を優先されがちになり、個々の市民ニーズに対応できにくい状況の発生と、地域の個性や特徴を活かしたまちづくりを進めにくくなってきたこと

地域コミュニティ

- ・従来、地域課題の解決の中心であった自治会に加入しない人が増加傾向にあること
- ・NPOやボランティアグループなどの市民活動の動きが活性化し始めたこと
- ・企業、大学など地域へ貢献しようとする新たな担い手が出てき始めたこと

地域行政

- ・出張所の窓口サービス機能は、取り扱い件数の減少傾向、ITによる行政手続の電子化の動向を踏まえると、その機能を統合するなどの見直しの必要があること
- ・団体事務局機能は、団体の自主性・自立性を重視の視点から、見直しの必要があること

上記の諸点を踏まえた上で、今後の相模原市の新たなまちづくりの方向性を考えると、第一に、都市規模の拡大の現状からは、より市民に近い地域で意思決定できる事項を増やして、市民ニーズに対応していくことが必要ではないかと考えました。第二に、相模原市の地域コミュニティの現状からは、今も地域課題解決の中心的な役割を担っている自治会などの地域団体と、NPO、市民活動団体、企業、大学などが課題解決に向けて知恵を結集して取り組むことが必要ではないかと考えました。第三に、地域行政の現状からは、窓口サービス機能については、ITによる電子化を進めて効率化し、さらに全体的な市職員の効率的な配置を考えた上で機能統合するとともに、団体事務局機能についても、市民が主体的にまちづくりを行える体制への転換を目指す必要があると考えました。

このような現状から導かれる方向性を踏まえて、研究会では、市民が作り出す新しい自治の仕組みづくりをまとめて「都市内分権」という言葉に整理して、研究をしてきました。

「都市内分権」とは何ですか

都市内分権とは、「市民がより満足できるまちを目指し、都市の内部において分権を進めて、市民と行政が協力してまちづくりを進める上での効果的・効率的な仕組みづくりをすること」をいいます。

それぞれについて詳細に説明を加えれば、まず「市民」とは、パートナーシップ推進指針の定義にもあるとおり、「個人や地域団体、NPO、企業などこれからの相模原のまちづくりを担う可能性をもつ全ての主体」のことを表現しています。先ほどの背景でも見てきたとおり、地域には地域に住んでいる市民以外にも在学、在勤の市民、企業、大学など、その他まちづくりを担う新しい担い手が出てきた状況を踏まえ、「市民」の意味を広く捉えています。次に、「都市の内部で分権」とは、市民に対しては、自分達のできる地域の課題を自ら考え、自ら行動して、地域が元気になるための力をつけてもらうという意味を「分権」という言葉で表現しています。また、行政に対しては、市民満足度の高い都市経営^{*16}の推進や行政内部におけるきめ細かい市民ニーズへの対応、効率的な行政サービスの提供に資するために、地域に身近な行政機構へ分権を行い、地域で決定できる範囲を拡大し、権限と責任の範囲を明確化することや現場の創意工夫を生かすことのできる体制への変革することを表現しています。

そして、「市民と行政が協力してまちづくりを進める」とは、市民と行政のそれぞれの持てる力を発揮できるよう、お互いの役割分担を明確にした上で、まちづくりを進めていくことが必要であるということ表現しています。さらに、「効果的・効率的な体制」とは、画一的に提供されるサービスだけでなく、市民が望むサービスを、そのサービスを提供することに適した主体が企画する又は提供することができる「効果的」な体制と、単純に行政機構を分散することは肥大化に繋がることから、市職員も一人ひとりの意思決定の範囲を明確にすることや生産性を高めること、無駄のある調整コストを削減することなど分権の効果を発揮するための「効率的」な体制を作る必要があるということ表現しています。

そして、研究会では、この「都市内分権」の仕組みを説明する上で、市民の側でも自らの満足度を高めるために取り組むことのできる体制の提案である「市民分権」と、行政の側でも市民満足度を向上させるための体制の整備に取り組む「行政分権」とに整理しています。

「市民分権」とは何ですか

本報告書における市民分権を定義すれば、「市民がまちづくりや地域の課題を主体的に考えるための体制づくりを行い、自治会やNPO、行政などが協力して活動するための体制を構築すること」です。ここでの「分権」とは、市民が自ら考え、課題解決に取り組むことのできる新たな力をつけてもらうという「エンパワメント（empowerment・活力向上）」の意味で使用しています。このような方向性で取り組んでいくことにより、今まで行政が行っていた企画立案や行政サービス提供の中でも、地域の市民自らが行うことのできる範

囲が拡大していくことが想定されます。

本報告書では、市民分権を進めていくための一つの方策として、地域に身近な課題を地域の市民が協力して、考え、活動する場である（仮称）コミュニティ会議の設置を提案しています。このコミュニティ会議の役割は、一人ひとりが持っている課題を、様々なアイデアを持つ人が集まっている場で課題解決に向けて話し合うことや自主的なまちづくり活動、地域の既存団体や個人との連携を強化し、地域コミュニティ活動を活性化していくことなどがあります。また、市民と行政は、お互いの役割分担を規定したパートナーシップ協定を結んで、協力してまちづくりを進めることを想定しています。

また、コミュニティ会議は、当初は公共・民間施設の会議室、空き教室、自治会館などコミュニティ会議の状況に合わせた場所で話し合いや活動を行うことを想定しています。

さらに、将来的にコミュニティ会議の活動が活発化してきたときには、地域の市民の合意により、出張所や公民館などの地域に身近な公共施設を地域づくりの拠点施設として、（仮称）コミュニティセンターにしていくことなども想定しています。

市民分権の詳細については、「4 - 2 市民分権」（P 30 ~）参照

「行政分権」とは何ですか

本報告書における行政分権を定義すれば、「地域の市民との協働によるまちづくりと総合的な行政サービスを提供するために、その専決権^{*17}と事務を一緒に地域に身近な行政機構に分散すること」です。この場合の「分権」は、本庁に集中している権限をより地域の市民に近い行政機構に、専決権と事務を一緒に分権し、創意工夫や処理を完結することのできる体制を整備するという「分権化（decentralization・集権排除）」の意味で使用しています。このような方向性で取り組んでいくことにより、地域の個性や特徴を活かしたまちづくりを進めやすくなることが想定されます。

具体的には、地域に身近で総合的なサービスを提供する拠点として想定される地域行政機構の整備です。この地域行政機構は、現在の本庁に集中している権限を分散し、地域で企画立案し、その計画を実現することを可能にさせるとともに、地域の市民との協働によるまちづくりを実現するための体制を構築することを目的として設置されます。また、地域行政機構は、地域に身近な行政サービスが完結することができる総合的な権限を保持することや、地域行政機構の所掌する範囲で、まちづくりを考える市民主体の組織である（仮称）地域市民会議と協働すること、行財政運営の効率化の観点から、現在の出張所機能を統合して設置することなどが想定されます。

行政分権の詳細については、「4 - 3 行政分権」（P 38 ~）参照

用語解説

* 9 地方分権一括法【ちほうぶんけんいつかつほう】

地方分権一括法は、正式名称を「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」といい、2000年4月1日から施行された。主な目的は、国と地方は上下主従ではなく、対等・協力であるという認識のもと、住民にとって身近な行政は、できる限り地方が行えるように、国も地方が適切な役割分担をすることである。主要な改正点としては、従来地方を国の機関として扱い、仕事を行わせていた根拠である機関委任事務を廃止し、すべてを自治体の処理する事務に整理したことがある。

* 10 地方分権【ちほうぶんけん】

国に集中している権限や財源を都道府県や市町村に移し、地域のことを地域で決められる範囲を拡大していくこと。

* 11 中核市【ちゅうかくし】

地方分権を推進することを目的として、平成6年の地方自治法改正（施行は平成7年4月、指定開始は平成8年度）により創設された都市制度のこと。人口、面積が比較的大きく、地域で中核的な役割をはたしている市に、政令指定都市に準じた事務が都道府県から移譲する。具体的には、保健、福祉、都市計画、環境など分野の事務が移譲される。

* 12 特定非営利活動促進法【とくていひえいりかつどうそくしんほう】

NPO法とも呼ばれ、法の定める分野の非営利活動を行う団体に「特定非営利活動法人」という法人格を付与することなどにより、ボランティア活動をはじめとする市民活動の健全な発展を促進し、公益の増進をはかることを目的としている法律のこと。平成10年12月1日から施行された。

* 13 NPO

民間非営利団体（Non Profit Organization）のことで、政府や企業などではできない社会的問題に、非営利で取組む民間団体をいう。

* 14 IT

information technology の頭文字をとった略語であり、コンピュータやインターネットを始めとする情報技術のこと。

* 1 5 パートナーシップ推進指針【パートナーシップすいしんししん】

平成15年2月に相模原市が定めた指針。皆で担う市民社会の実現に向けて、個人や地域団体、NPO、企業などこれからの相模原のまちづくりを担う可能性のある全ての主体が、役割分担をしながら、協働していくための指針

* 1 6 都市経営【としけいえい】

都市の構成員が皆で工夫を凝らして継続的・計画的に都市を営むこと。

* 1 7 専決権【せんけつけん】

市長が持っている権限の委譲を受け、それを補助する機関（市職員）が市長に代わって決めることのできる権能のこと

第4章 相模原市における都市内分権

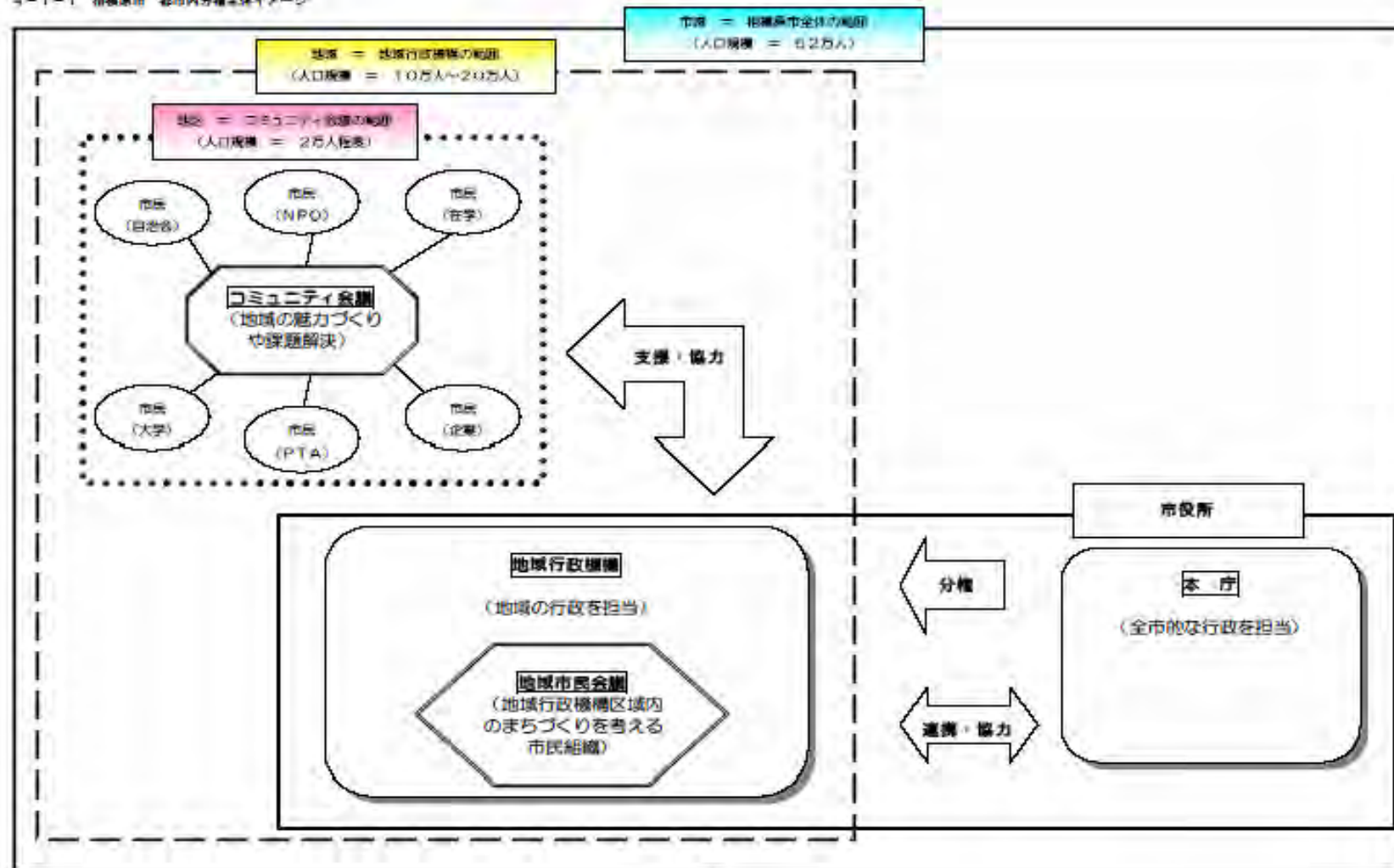
4 - 1 都市内分権のイメージ図

ここでは、都市内分権の概要について、以下のようなイメージ図を用いて確認していくこととします。

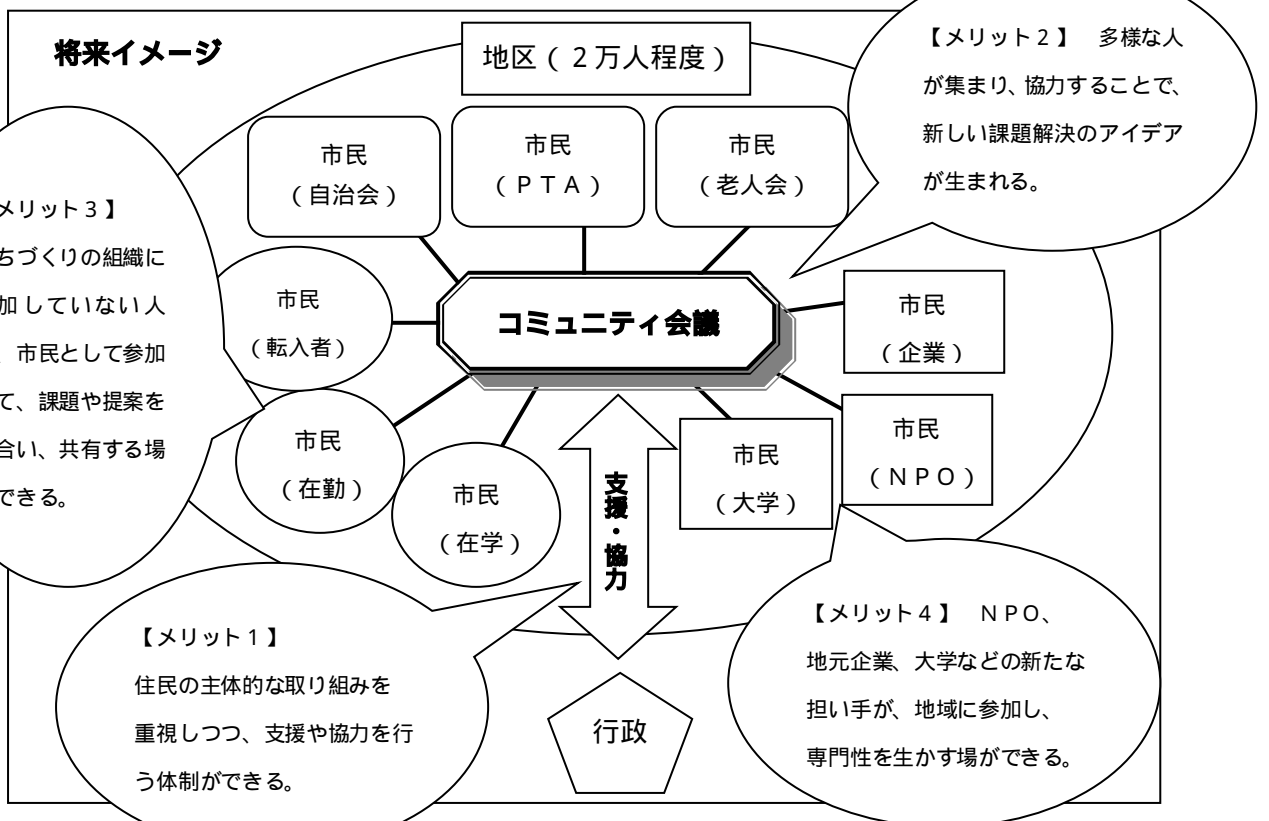
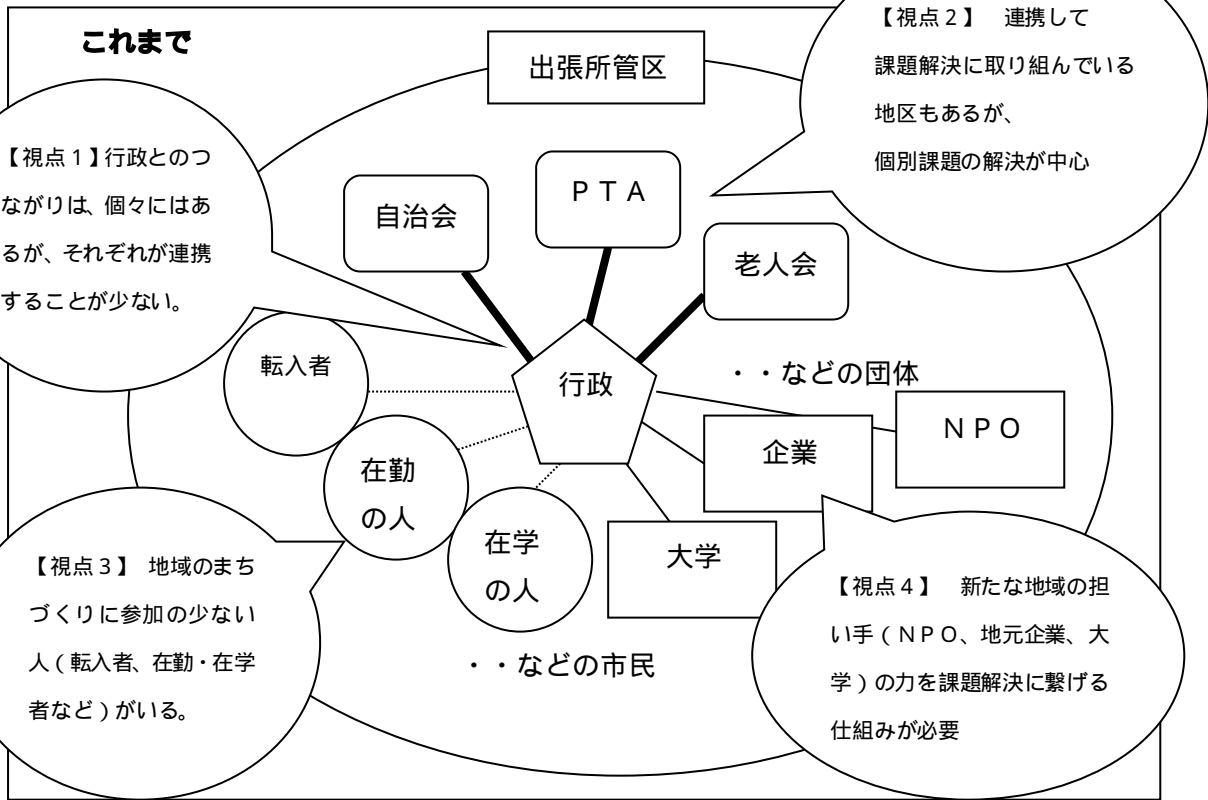
- 4 - 1 - 1 相模原市 都市内分権全体イメージ
- 4 - 1 - 2 コミュニティ会議のイメージ
- 4 - 1 - 3 地域に身近な課題解決の例（地域防犯）
- 4 - 1 - 4 地域に身近な課題解決の例（商店街の活性化）
- 4 - 1 - 5 市民との協働によるまちづくり
- 4 - 1 - 6 地域に身近で総合的な行政サービスの提供

4 - 1 - 2 以下については、現状での視点や課題と都市内分権を行った後のイメージやメリットについて、上下で対比して理解できるような図にしてあります。

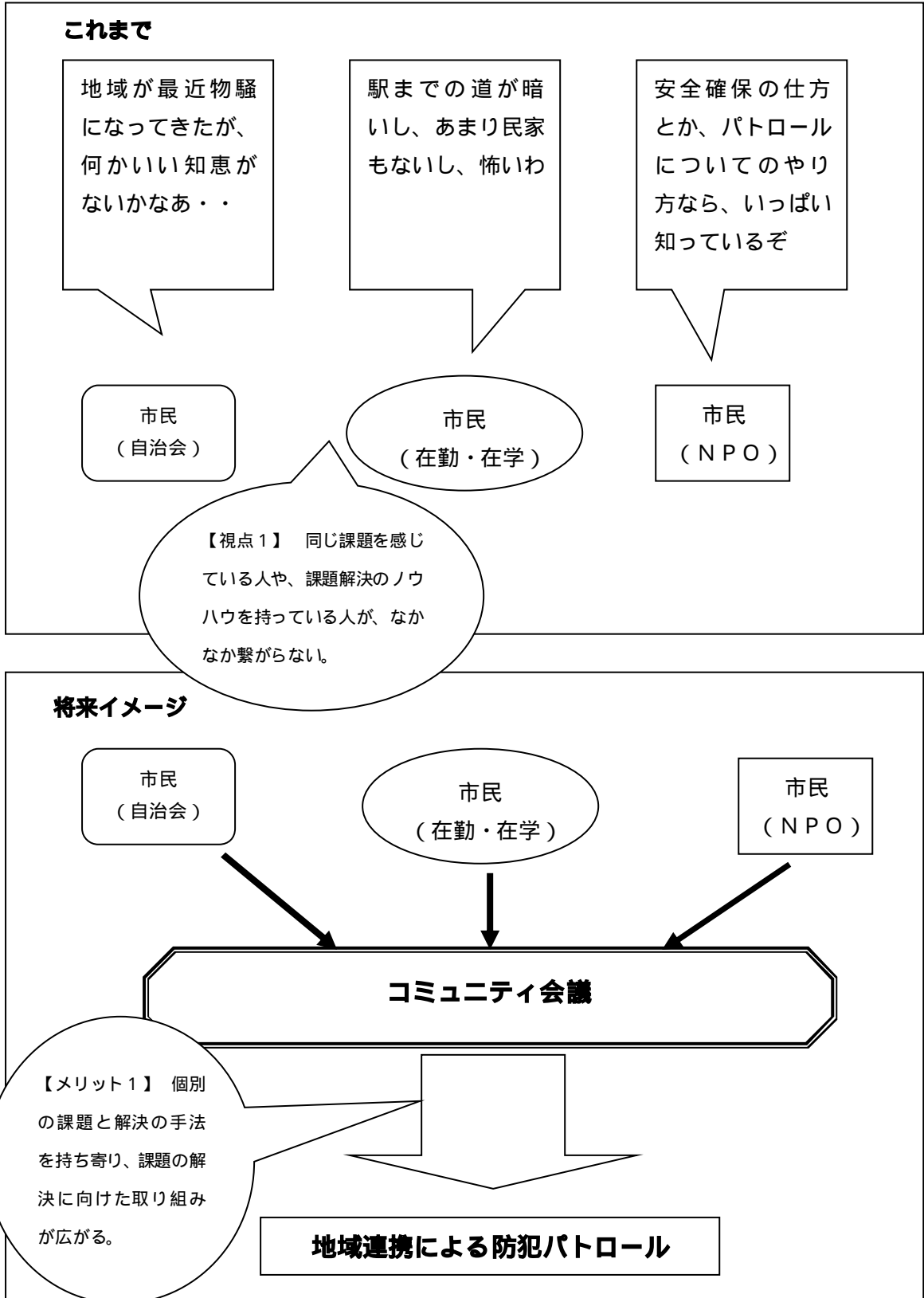
4-1-1 相模原市 都市内分権全体イメージ



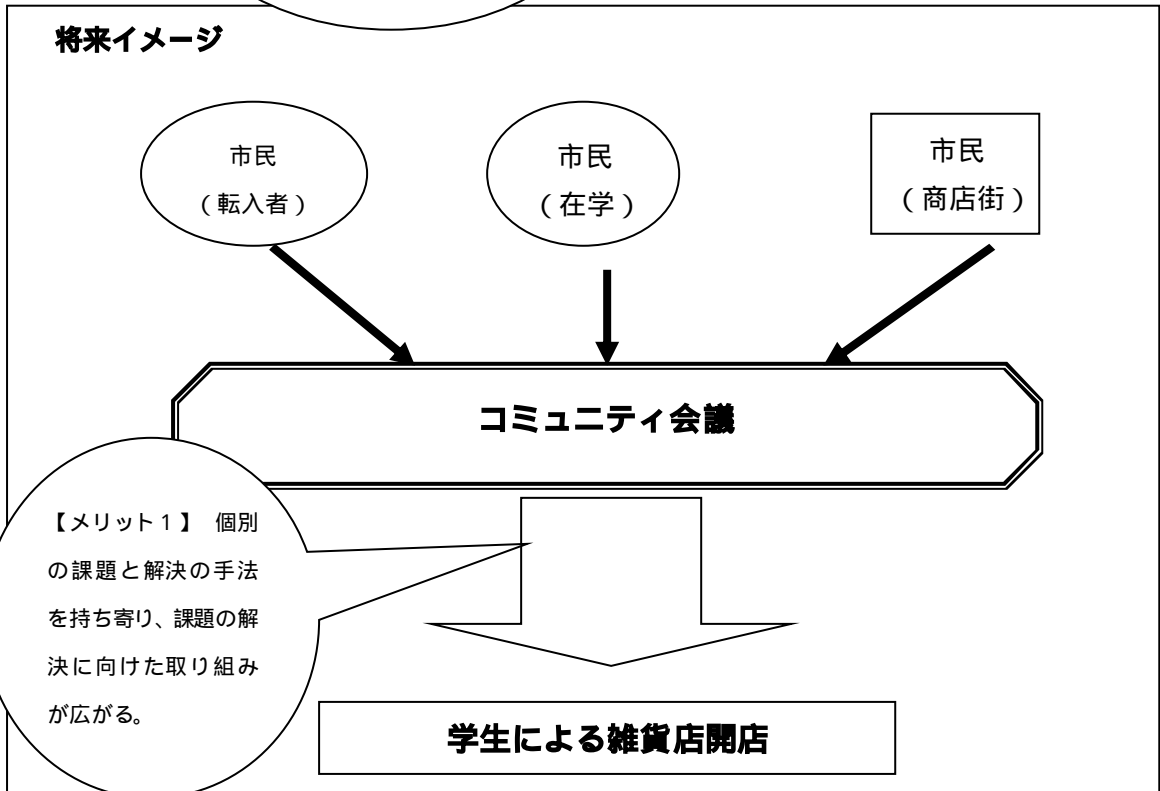
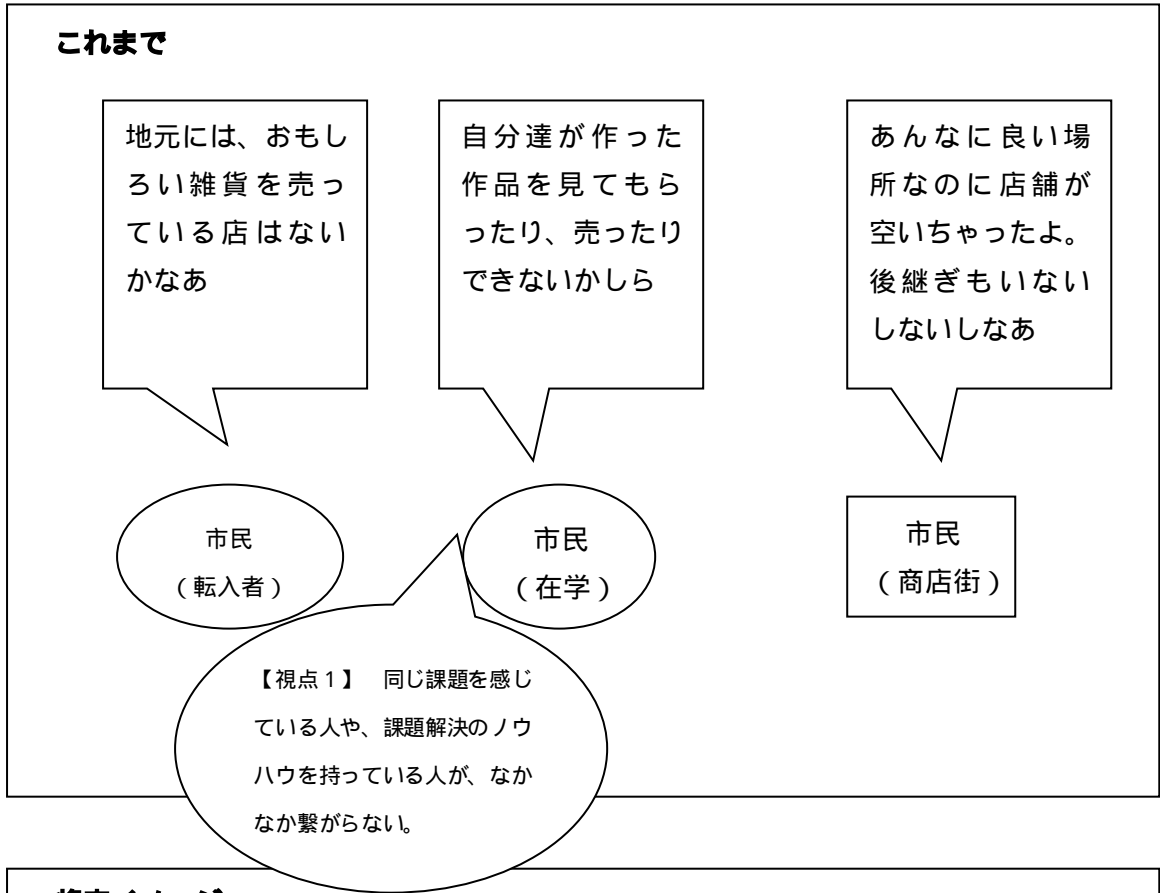
4 - 1 - 2 コミュニティ会議のイメージ



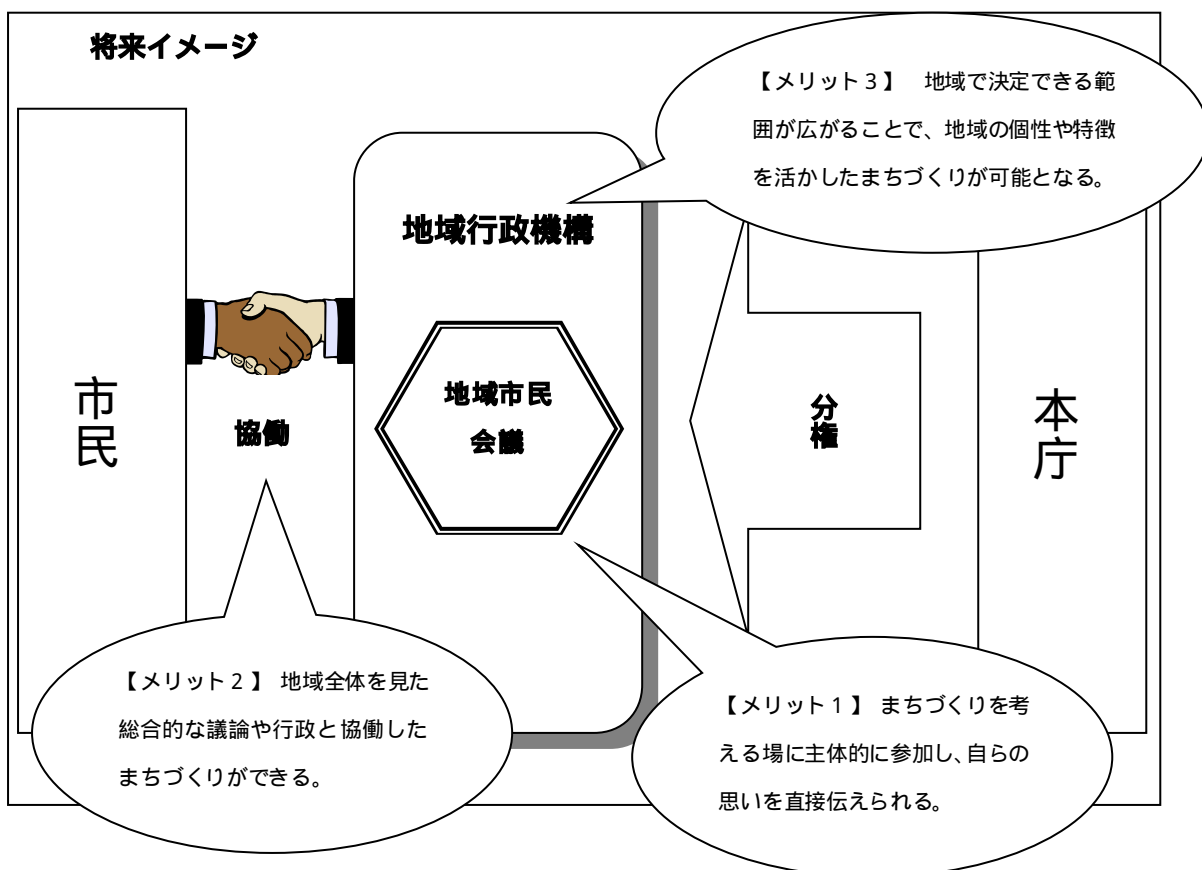
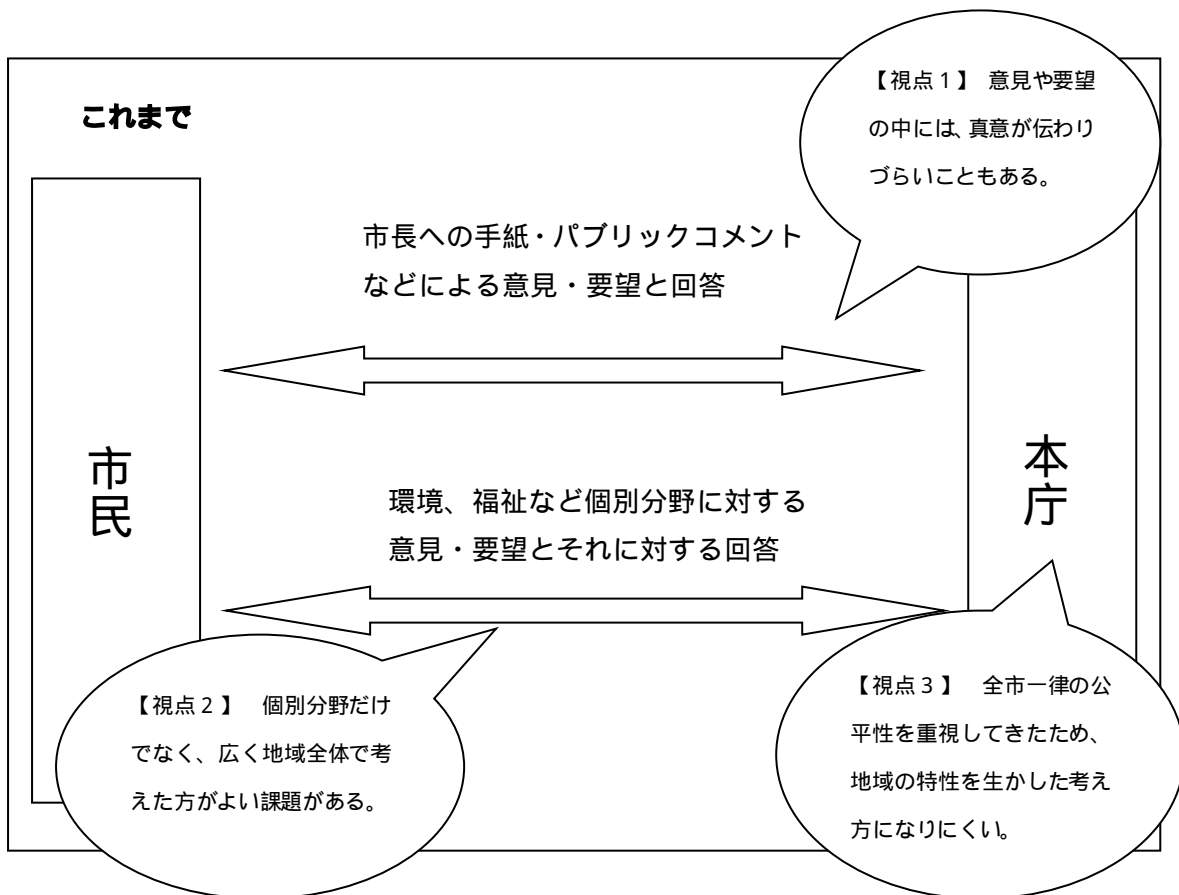
4 - 1 - 3 地域に身近な課題解決の例（地域防犯）



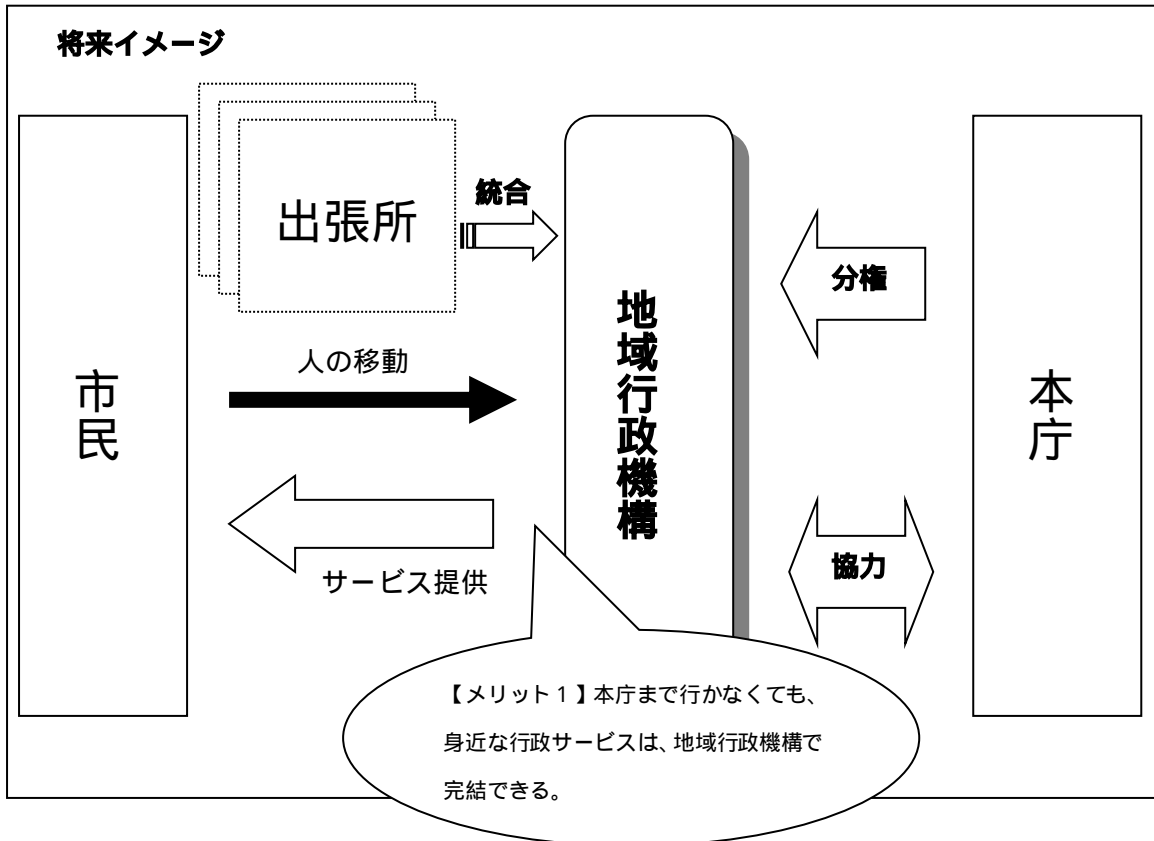
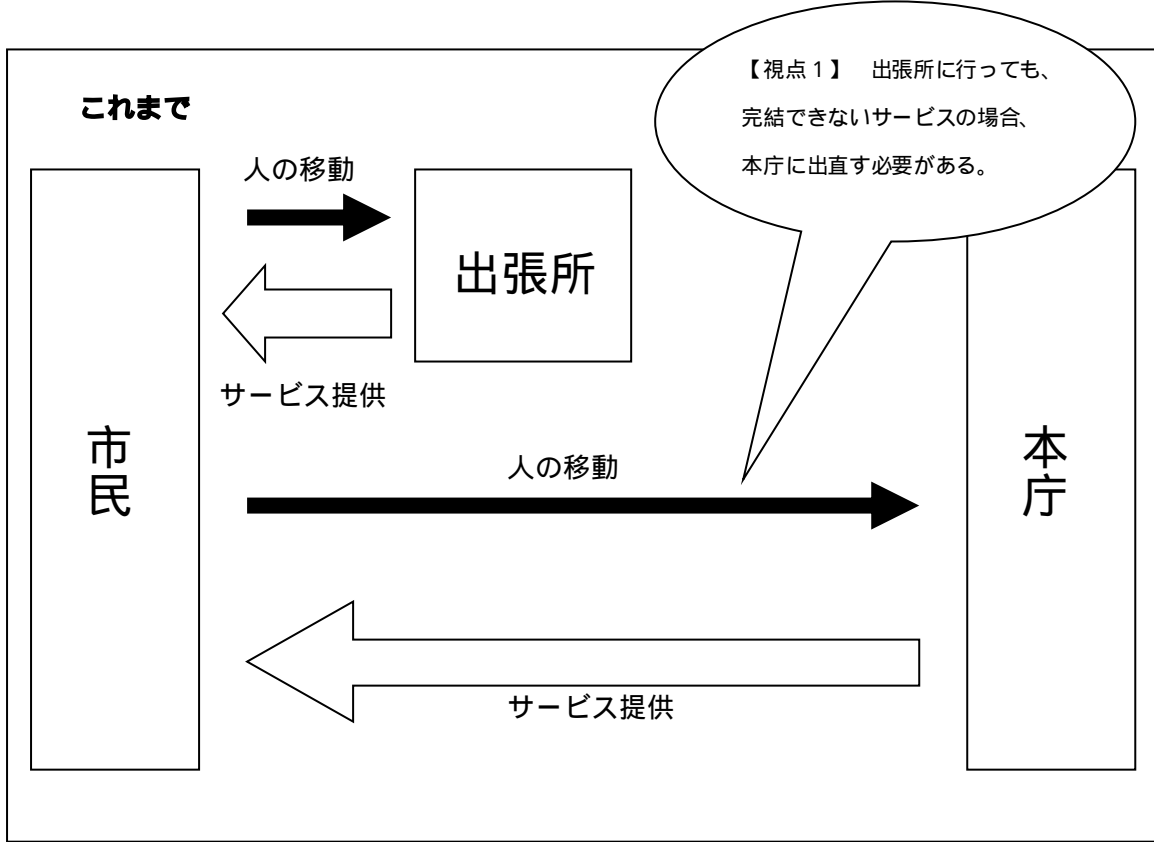
4 - 1 - 4 地域に身近な課題解決の例（商店街の活性化）



4 - 1 - 5 市民との協働によるまちづくり



4 - 1 - 6 地域に身近で総合的な行政サービスの提供



4 - 2 市民分権

ここでは、市民がまちづくりや地域の課題を主体的に考えるための体制づくりを行い、自治会やNPO、行政などが協力して活動するための体制を構築するという「市民分権」を進めていくための一つの方策である（仮称）コミュニティ会議について中心的に説明をしています。

コミュニティ会議とは何ですか

コミュニティ会議とは、「市内の各地域でまちづくりを考える人たちが、自治会やNPO、行政などと協力しながら、自主的に課題を解決していく場」です。

コミュニティ会議は、市民の誰もが、地域生活を豊かにするために、集まり、話し合うために、自主的に地域に設立されるものです。定義にもあるような、市民同士や自治会、NPOなどとの連携、あるいは行政とも協力しながら、課題解決を図ることを「協働」といいますが、今後の相模原市の新しいまちづくりにおいては、この「協働」という取り組みが重要になってきています。

自治会とコミュニティ会議はどのような関係ですか

地域の課題解決の中心を担ってきたのは自治会であり、自治会は自治会員を中心として地域のまちづくりを行う任意団体とされています。しかし、地域には、自治会をはじめ様々な地域づくりを担う団体があります。そのような団体に活動している市民が、それぞれに抱えている課題を持ち寄り、また企業や大学、NPOなどの新しい担い手も含め、様々な経験を有している人たちが知恵を出し合いながら、解決に向けた話し合いのできる場がコミュニティ会議です。

このため、既に地域で活動している様々な人が、コミュニティ会議に参加する必要があることに加え、実際の地域づくりの活動にあたっては、自治会を始めとした地域の諸団体と連携しながら取り組むことが必要になってくると考えています。

コミュニティ会議は、どういうことをするのですか

コミュニティ会議は、ある一定の区域の市民が集まって、地域の課題解決やまちづくりについて話し合う場です。具体的には以下のような役割があると考えています。

日頃感じている地域の課題や魅力について話し合う。
課題解決や魅力づくりに向けた地域のまちづくり活動を自主的に行う。
地域にある団体や市民、企業、大学など地域の担い手の連携を深める
行政とはパートナーシップ協定を結んで、協力しながらまちづくりを進める。

コミュニティ会議は、どうやって作られるのですか

コミュニティ会議は、最初から、自然発生的に集まったり、持続的に取り組まれたりするという事は難しいと考えています。そこで、ここではコミュニティ会議が設立され、活動し、発展していくイメージを、順番を追って説明していきます。以下のイメージは、あくまでも研究会で想定したシミュレーションです。

コミュニティ会議の発足・設立

ここでは、コミュニティ会議がどのような形で発足され、設立されていくかをイメージしています。

まずは集まろう！

既に地域で活動している人や、まだ活動していない人も含めて、まちづくりを考えたいと思っている人が集まることから始まります。まちづくりを考えたい人とは、例えば、「このまちを変えたい」、「まちの将来に不安を感じている」、「このまちが好きだから」、「このまちのために働きたい」などの思いを持っているのにも関わらず、その思いを共有したり、話し合ったりできずにいる人たちのことを言います。

地域の現状を知ろう！

次に、「地域の現状」を把握するための情報収集活動を行う必要があります。具体的には、まちの良さや問題点を再発見するために自分達のまちを実際に歩いてみることや、その再発見した事柄をまとめることなどを行います。また、行政は、地域における団体の活動状況や各地域を対象とした行政情報などを提供することなどが必要になってきます。

地域の情報を共有しよう！

地域の現状が把握できたら、その情報について集まった市民で話し合います。

ここでは、調査した情報を、まちの魅力といった「強み」と解決すべき課題や問題点といった「弱み」に整理するなどして、みなさんで共有することなどが想定されます。そして、この情報に基づき、今後の活動について話し合うことなどが想定されます。

話し合いの場を作っていくにあたっては、既に知り合いになっている市民同士の話合いの場合は、お互いのことも良く知っているのので、円滑な話し合いが比較的行いやすいといえます。しかし、コミュニティ会議は、地域に住んでいる誰もが自由に参加できる話し合いの場を想定しています。このような状況では、最初から人間関係ができていたり、顔見知りだったりするケースばかりではありません。また、多くの人数が集まることで話し合いにならないケースも想定すると、なかなかスムーズな話し合いができにくい状況が発生する場合もあるでしょう。

そのような場合には、話し合いを円滑に進めるためのプロの議事進行役として「ファシ

リテーター」*¹⁸の導入などの工夫が必要です。さらに、この話し合いに参加しているメンバー自らも「ファシリテーター」としての技術を習得することや、自ら学習し、経験を積むことで、話し合いを主体的に運営できる環境整備が一層進むものと考えています。

この段階での市民の活動（例）

- ・ 調査データに基づくまちの魅力や課題の整理
- ・ 地域情報に対する意見交換

コミュニティ会議を発足しよう！

地域の情報が共有され、具体的な活動内容などの準備が整い、その区域のまちづくりを行うために継続的に実践していこうとするときに、コミュニティ会議として発足する準備作業に入ります。このコミュニティ会議は、その活動をより多くの市民に知ってもらい、市民の誰もが参加できるということを想定していますので、活動する地区内の市民に対して各戸通知を行うなど、その存在を広く知らせていく必要があります。同時に、自治会、地区社会福祉協議会、老人会、PTAなどの地域における諸団体にも積極的に広報活動を行う必要があります。

そして、コミュニティ会議発足のための設立準備会を地域で開催し、この地域のコミュニティ会議では何をするのか、どのようなスケジュールで活動するのか、話し合いは、いつ、どのような形で行われるのかなどについて意見交換や調整を行った後、コミュニティ会議の発足へと進みます。

この段階での市民の活動（例）

- ・ コミュニティ会議の活動計画の作成
- ・ コミュニティ会議の設立準備会に向けた準備
- ・ 市民への広報活動や参加の呼びかけ

この段階での行政の支援（例）

- ・ 要請に応じ、市職員を「スタートアップアドバイザー」*¹⁹として派遣
- ・ コミュニティ会議の設立準備会開催に向けた地域における広報支援
- ・ パートナーシップ協定締結に向けた事前準備

パートナーシップ協定（モデル案）については、資料編 資料2（P66）参照

コミュニティ会議の活動

この段階では、コミュニティ会議が発足し、具体的な活動に入る状況を想定しています。

コミュニティ会議として活動しよう！

コミュニティ会議の設立準備会を開催した後、行政とパートナーシップ協定を結んだ段階から、コミュニティ会議が発足されることとなります。コミュニティ会議として発足した後は、当初計画したコミュニティ会議の取り組む内容に沿って活動が開始されます。例えば、地域における話し合い、地域団体との連携による個別課題への取り組み、新しく発生した課題に対するよろず相談などが考えられます。

また、この段階になるとコミュニティ会議だけでは解決できない課題なども明確になります。この場合には、コミュニティ会議と行政とで結んだパートナーシップ協定に基づき、課題解決に向けた提案を行政に対して行っていく活動なども想定されます。

この段階での市民の活動（例）

- ・ 当初計画した内容に基づく活動
- ・ 身近な課題のよろず相談
- ・ 地域団体との連携による課題解決に向けた取り組み
- ・ 行政との協働によるまちづくりの提案に向けた話し合い
- ・ 地域人材の育成、発掘活動
- ・ 市民への広報広聴活動

この段階での行政の支援（例）

- ・ コミュニティ会議へのオブザーバー参加
- ・ 専門的見地からのアドバイス
- ・ コミュニティ会議運営費の助成

コミュニティ会議の発展

ここでは、コミュニティ会議の活動が安定し、地域でできることは地域で取り組まれるという将来的な姿を想定しています。

地域でできることに積極的に取り組もう！

コミュニティ会議の活動が継続して取り組まれ、組織が安定化してきた後は、地域で取り組めるものが出てくると思われます。例えば、市民が主体的に管理運営した方が望ましい身近な公共施設の維持や、高齢者の見守り活動、地域における防犯活動などが想定され、その活動を担う地域団体が増えてくるものと思われます。

このような場合には、コミュニティ会議の中で、自らの地域で運営、供給した方がよいと思う事柄を決定し、主体的に取り組み始めることが想定されます。

この段階での市民の活動（例）

- ・身近な公共施設の管理運営に関する事項
- ・道路、河川のあり方検討、身近な公園などの維持管理
- ・まちづくりに対する予算の確保
- ・まちづくりにおけるルールづくり

この段階での行政の支援（例）

- ・基本的には必要ないと想定されます。

このような発足から発展までの進め方は、あくまでも想定です。コミュニティ会議は、行政が設置する画一的な仕組みではなく、市民の自己決定により、主体的に設置され、活動するものを想定しているため、必ずしもこのような手順を踏む必要はなく、発展したコミュニティ会議にイメージされている活動に、設置当初から取り組めるコミュニティ会議が出てくることも想定されます。コミュニティ会議は、地域の課題や地域にとって必要なことを考える準備に始まり、段階的な発展をしつつ、地域のまちづくりに対する力をつけていくような形で設置がなされていくことが、より望ましいと考えています。

行政とコミュニティ会議は、どういう関係ですか

コミュニティ会議は市民主体の組織であることから、行政はコミュニティ会議の自主性を尊重します。その上で、お互いがまちづくりを進めていく上での重要なパートナーであることから、コミュニティ会議の活動が円滑に運営されるために以下のような支援を行うことを想定しています。

コミュニティ会議の設立相談

コミュニティ会議へ市職員を「スタートアップアドバイザー」として派遣

各地域の情報、行政の保有している情報などの提供

活動場所の確保支援

会議運営費の助成

なお、行政との関係においては、地域のまちづくりに対するお互いの役割を明確にして協力しあうことが必要であると考えています。具体的には、行政は、コミュニティ会議からのまちづくり提案を尊重しつつ、施策反映に努めることや、コミュニティ会議でも自らできるまちづくりを積極的に行うなど、パートナーシップ協定に基づき、役割を明確にした関係が構築されることとなります。

地域団体とコミュニティ会議は、どういう関係ですか

コミュニティ会議は、地域生活を良くしたいと思う市民であれば誰でも参加できる場です。ただし、地域生活を良くするための実際の活動に入るためには、自治会や社会福祉協議会などの地域づくりを担ってきた地域団体との連携や協力は必要不可欠となります。コミュニティ会議がこうした地域の諸団体との関係を深めることで、それぞれの団体が持つ課題解決のヒントが得られたり、団体間の連絡調整や情報交換が促進されたりといった効果を発揮されることと思います。

将来的にコミュニティ会議の活動が発展し、地域で広く認知されるようになってくれば、地域を総括するコーディネーター的な組織になることも想定されます。

どのくらいの範囲（広さ）でコミュニティ会議をつくるのですか

コミュニティ会議の範囲は、集まった市民同士が主体的に活動範囲を定めてまちづくりをしていくかということをお話し合い、決定していくことが、望ましいと考えています。

ただし、市民が集まれる範囲については、市民同士のつながり、旧村の変遷などの歴史的経緯や人口の密集度合いや面積、地形・地物などの地域差があるため、このような諸点については十分考慮する必要がありますが、導入当初は、市民間で調整して決めることは、難しいと思われます。

したがって、取り組みの当初は行政側で提示した範囲を基礎とし、コミュニティ会議の発足に向けた準備に取り組んでいただくことを考えています。

ここで提案する範囲は、魅力づくりや課題解決のアイデア、地域団体の活動範囲、行政からの人材面や財政面での支援などを考慮します。この点を鑑みると、あまり狭すぎる区域では人材や団体の資源が不足してしまうという状況が発生することが想定されるため、中学校区を参考にしながら概ね2万人程度の人口が必要であると考えました。

これに加え、コミュニティの成り立ち、地域活動団体の様子、これまでの行政区域などの状況を踏まえる必要があると考えていますが、原則としては、市民へのわかりやすさを考えて、町字区域をベースに修正することを前提に、今後市民の意向を踏まえながら、さらに検討する必要があると考えます。

また、コミュニティ会議は、原則としてコミュニティ会議の範囲の重複はないものと考えますが、分割・合併などの可能性も想定されます。

コミュニティ会議は、どういう人がなれますか

基本的には、そのコミュニティ会議の区域内に在住、在学、在勤、在活（ここでは、区域内で活動している人たちを指します。経済活動という意味で、資産所有者も含まれると考えます。）の者であれば、公募により誰でも自由に参加できると考えています。また、それ以外にも、コミュニティ会議の中で必要と認める者がいる場合は、コミュニティ会議の決定により参加させることができると考えています。

コミュニティ会議をつくるには何人集まればいいのですか

コミュニティ会議を設立する前は、人数についてとくに規定を設けることは必要ないと考えています。集まり、話し合うことについては、人数制限を設ける必要はないからです。

ただし、コミュニティ会議として発足する際には、地域にある多様な知恵を結集してまちづくりに取り組む必要があることから、概ね20人のメンバーは必要になると考えています。この場合でも、人数の上限については、設ける必要がないと考えています。

さらに、行政とのパートナーシップ協定を結ぶ時には、市民の多くが参加できる体制づくりに向けた努力規定が必要になってくると考えています。

コミュニティ会議の活動拠点はどこですか

コミュニティ会議が活動する場合、話し合いを行うための場が必要になってきます。準備段階や活動当初は、公共・民間施設の会議室、空き教室、自治会館などコミュニティ会議の状況に合わせた場所で話し合いが行われることが想定されます。

また、将来的には、コミュニティ会議の活動が拡大してくると、しっかりとした拠点が必要になってきます。そのような場合には、現在の機能が統合されて施設として空きの出張所や公民館などをあわせた地域づくりの拠点施設を、コミュニティ会議が管理運営しつつ、活動場所として利用することも想定されます。

地域づくりの拠点とは何ですか

ここでいう地域づくりの拠点とは、既存の公共施設のうち、より地域に身近に存在する出張所や公民館などの施設が、将来的に市民が主体的に活動に取り組むための施設として活用されたものをイメージしています。地域行政機構が設置された当初は、その機能統合により、施設として空きの出張所の施設が中心になると考えています。この地域づくりの拠点における機能検討にあたっては、それぞれの地域の特徴を活かした形で活用されるよう、コミュニティ会議などにおいて、その有効利用の方法などを十分に話し合うことが必要であると考えています。この拠点は、市民主体でまちづくりを行うシンボリックな施設であることから、ここでは、「コミュニティセンター」と呼ぶことにします。

コミュニティセンターで、どんなことができるのですか

コミュニティセンターでは、コミュニティ会議や市民が主体的に地域の課題解決やまちづくりについて取り組める場の提供が中心になります。あわせて、簡易な行政サービスを提供する機能も必要であると考えています。

地域活動の拠点として必要な機能

コミュニティ会議の活動拠点

貸し会議室

地域情報、行政情報の一体的な提供

市民が自主的に取り組む生涯学習の場 など

行政サービスの提供

自動交付機による諸証明の発行など行政サービスの提供

簡易な行政相談 など

コミュニティセンターとコミュニティ会議は、どういう関係ですか

コミュニティ会議は、コミュニティセンターを中心に活動することが想定されます。また、公の施設についての今後は、指定管理者制度^{*20}などの活用により、行政以外の民間団体に幅広く管理運営を任せていく方向があることから、コミュニティ会議が安定化してきた段階では、コミュニティセンターを管理運営する主体となることも想定されます。

また、コミュニティセンターは、出張所などの既存施設を地域づくりの拠点として活用することを想定していますので、一つのコミュニティ会議が一つのコミュニティセンターがあるという場合と、区域によっては、複数のコミュニティ会議が一つのコミュニティセンターを利用する場合があります。

4 - 3 行政分権

ここでは、地域の市民との協働によるまちづくりと総合的な行政サービスを提供するために、その専決権と事務と一緒に地域に身近な行政機構に分散する「行政分権」の具体的な中身である地域行政機構と、地域行政機構の区域内のまちづくりを進める市民主体の組織である（仮称）地域市民会議について説明しています。

4 - 3 - 1 地域行政機構

地域行政機構とは何ですか

地域行政機構とは、「地域の個性や特徴を活かしたまちづくりを進めるため、市域をいくつかに区分した範囲について、市民との協働によるまちづくりを行うとともに、地域に身近な行政サービスを総合的に提供するための新たな行政機構」です。

この地域行政機構は、現在の本庁が持つ機能を委譲し、総合的な権限を保持するとともに、市民に身近な地域で行政サービスの処理を完結させ、市民満足度の向上を図る行政の拠点になることを想定しています。また、この拠点は、地方自治法上の支所^{*21}を想定しています。

地域行政機構は、どういうことをするのですか

地域行政機構は、「市民との協働によるまちづくり」と「身近な行政サービスの総合的な提供」が中心的な機能になります。具体的には、以下のような機能が必要だと考えています。

市民との協働によるまちづくり機能

地域政策企画機能

- ・地域別計画の策定及び実施
- ・「地域市民会議」との協働によるまちづくり企画・運営・進行管理

- ・地域市民のニーズ把握

地域コミュニティ支援機能

- ・地域産業の振興、地域独自のイベント、地区計画の策定など特色あるコミュニティづくりに関する事務

- ・地域の歴史、文化の保存・継承など地域特性の活用に関する事務

- ・自主防災組織の支援などコミュニティ醸成に関する事務

- ・コミュニティ会議の設置運営支援事務

- ・生涯学習機会の提供事務

地域行政内部管理機能

- ・地域行政機構に担当された予算の執行と管理
- ・地域行政機構内の定数管理と人事配置

身近で総合的な行政サービスの提供

身近な市民サービスの提供機能

- ・住民基本台帳事務、戸籍事務
- ・保健衛生関連事務
- ・福祉関連事務
- ・教育委員会関連事務の一部
- ・税金関連事務
- ・市民相談 など

身近な生活環境づくり支援機能

- ・交通安全防犯、防災対策関連
- ・土木関連事務
- ・環境関連事務 など

その他

- ・地域経済関係 など

地域行政機構ができると市民にどのようなメリットがありますか

地域行政機構ができることで、市民に対しては以下のようなメリットがあると考えています。

市民主体のまちづくりの実現

・行政の機構が身近に整備されることにより、市民と行政の関係がより密接になるとともに、市民の参加機会が拡充し、市民の満足度の高いまちづくりを進めることができます。

身近なサービス拠点の充実

・より身近な地域で各種の行政サービスを受けることができるとともに、道路、下水、広場等の維持管理、補修に際しての市職員の移動にかかる時間が短縮され、迅速なサービスが提供できます。

行財政の効率化

・現在の出張所機能を統合し、地域行政機構に集約することで、効果的・効率的な行政機構の配置ができます。

・市民や行政の各担当部局が決定できる範囲が広がることで、全庁的な調整を必要とするものが少なくなり、施策の迅速な実施が可能になります。

権限と責任の明確化

・権限と責任が明確化することにより、現場の創意工夫に基づいた政策立案を行うことができます。

内部管理事務にかかるコストの削減や環境への配慮

・出先機関から本庁へ調整にくることなどの自動車による往来が少なくなるため、燃料や時間コストの削減がされます。また、このことは、交通渋滞の緩和やCO₂の削減など環境への配慮をすることにつながります。

地域行政機構に事務を移す基準や考え方は、どのようなものですか

地域行政機構は、市民との協働によるまちづくりと総合的な行政サービスが提供できる必要があります。したがって、現在、本庁で行っている市民サービスに係る事務は、地域行政機構で行うことが原則となります。さらに、以下の基準に従って、事務を見直していく必要があると考えます。

基準1：地域（市民）のためになっているか

市民との協働でまちづくりが進められるような権限を委譲するとともに市民と直結した行政サービスは、市民の身近に行えるようにする必要があります。

基準2：地域（地域行政機構）に事務と専決権を一緒に委譲しているか

市民が本庁まで行くことが少なくなるよう、地域行政機構内部で完結できる事務をできるだけ増やすことが、効率的な都市経営に繋がるため、必要な事務と決定のための専決権は、委譲していく方向で考える必要があります。

基準3：地域（区域全体）の個性を尊重しているか

地域の個性を生かしたまちづくりができるよう、それぞれの地域での違いを認めていく必要があります。

本庁はどのような機能を担いますか

原則として市民に提供されるサービスは、地域行政機構で完結できるようにする必要があります。ただし、法的な問題や制度上の問題、性質上の特質などから、全市的に統一した基準や地域格差を設けることが適切でない判断される事業の計画や調整に係る事務は本庁に残すものとします。そのような視点から本庁の固有の事務として必要なものを類型化すると以下のようなものが想定されます。

全市的な政策企画機能や内部管理機能

- ・ 財政管理、人員管理、定数管理、例規審査、全市的な計画策定・基準設定など
全市での一括処理が効率的な場合
- ・ 税務事務の一部、情報システムの開発、運用、保守など
現在の行政体系を維持することが適当と認められる場合
- ・ 秘書事務、議会、消防事務、行政委員会など
中央省庁や都道府県との対外的な調整
- ・ 基地対策、統計事務など

地域行政機構の長は、どのようなことができますか

地域行政機構は、自治法上の支所を想定しているため、その長は、事務吏員^{*22}である必要があります。また、地域行政機構の長は、地域行政機構についての総合的な調整を行うための権限を持つ必要があります。したがって、現在の職位の中では、部長級が望ましいと考えています。具体的には、以下のような役割や権限があると考えます。

- ・ 「地域別計画」に基づく、事業の進行管理
- ・ 市民（地域市民会議）との協働による事業の実施、進行管理
- ・ 本庁の財政担当部局に対する予算要求権
- ・ 地域行政機構の事業に対する予算執行権
- ・ 本庁の人事担当部局に対する人員要求権
- ・ 地域行政機構に配分された人材の配置権
- ・ 政策会議^{*23}へ構成員として出席
- ・ 市議会本会議への出席

地域別計画とは何ですか

地域別計画とは、「市全体の計画である総合計画^{*24}との整合を図りながら、地域行政機構の区域内において、その地域の個性や特徴を活かすために策定されるまちづくりの計画」のことです。

地域別計画は、地域行政機構の区域に住んでいる市民との協働によって作成されます。この地域別計画の策定に参加した市民を中心に、この計画の進行管理などを行う地域市民会議が設置されることを想定しています。

地域行政機構は、どのようにして作られますか

地域行政機構は、今までの行政の構造を大きく変え、市民生活にも大きな影響を及ぼすことから、市民の意向を十分に踏まえた形で設置されることが望ましいと考えます。このため、設置にあたっては、地域行政機構の機能や出張所のあり方及び区割り決定する附属機関^{*25}を設置し、そこで検討された地域行政機構の素案については、地域への説明会、パブリックコメント^{*26}、アンケート調査などを行い、地域の市民の意向が反映されるような手続きを十分にとる必要があると考えます。

本庁と地域行政機構の関係はどのようになりますか

本庁と地域行政機構は、基本的な役割が違うだけであり、対等協力の関係にあります。本庁は、地域行政機構において、総合的な行政サービスが提供されるように、十分配慮する必要があります。

地域行政機構が効率的に運営されるためには何が必要ですか

地域行政機構が、市民との協働、総合的な行政サービスの提供、効果的・効率的な行政の運営に資するためには、少なくとも以下の諸点については、十分配慮する必要があります。

意思決定の迅速化

- ・ 地域行政機構への事務と専決権の委譲
- ・ 地域行政機構内部における各部局へ事務と専決権の委譲の推進
- ・ 内部決裁の手続きの簡素化

事務組織の簡素化

- ・ 一つの組織単位に属する市職員の人数の増員
- ・ 組織を細分化せずに、業務量の増減に対応するような仕組みの導入
市民の意向が反映しやすい行政体制の整備
- ・ コミュニティ会議との連携強化
- ・ 市職員が現場の市民の意向を把握する意識改革
部局横断的な課題に対して柔軟に対応できること
- ・ 各組織兼務の市職員を集めた時限的なプロジェクトチームの編成
縦割りの弊害の解消
- ・ 各担当部局へに部局横断的な課題に対する提案権の付与
- ・ 地域行政機構の長が総合調整権の発揮できる体制の整備
- ・ 地域行政機構長の補佐する機能の充実
効率的な体制の整備
- ・ 地域行政機構の設置に伴う出張所機能の統合

- ・ ITの積極的活用による窓口事務の強化
- ・ 経営的視点を考慮した地域行政機構を含めた組織の効率的な配置

出張所の機能を統合するのは何故ですか

地域に身近で総合的な市民サービス提供する拠点としては、現在市内にある12ヶ所の出張所自体の機能を強化して、活用することも可能です。しかし、地域行政機構は、総合的な権限を保持する必要があるため、所掌する人口規模が細分化された現在の出張所の機能強化では、地域行政機構を設置する目的が達成できないと考えます。このため、行財政の効率化の観点から、出張所を集約して、一定規模の地域行政機構を構築していく必要があると考えています。

4 - 3 - 2 地域市民会議

地域市民会議とは、何ですか

「地域行政機構全体のまちづくりを、行政と協働して、地域の多様な主体で考える市民主体の組織」です。

地域市民会議は、地域行政機構に一つ作られ、地域のまちづくりを考える市民主体の組織です。市民の参加機会の保障という観点から、この地域市民会議は、条例で設置されることが望ましいと考えています。

地域市民会議は、どういうことをするのですか

地域市民会議は、地域行政機構の区域内のまちづくりを考える上で、以下のような役割を担うことを想定しています。

地域別計画の策定及び進行管理

地域行政機構で執行される事業についての意見交換

市民主体のまちづくり推進のための活動に関する提案 など

また地域市民会議は、行政と協力してまちづくりを行う組織であり、地域のまちづくりを行う上で大きな役割を担うことから、会議全体の活動や議論が地域の市民に見えるようにしていくことが大切であると考えています。

地域市民会議のメンバーには、誰がなれますか

地域行政機構の区域内の市民であれば、公募により誰でも参加できます。ただし、地域市民会議は、地域行政機構の区域全体のまちづくりを考える会議であることから、その区域内にある団体、企業、大学などまちづくりを考える上で必要な市民が参加できるような仕組みにする必要があると考えています。このため、地域行政機構の長が、その地域のまちづくりに精通するものを任命することができるような制度設計も必要であると考えています。また、人数については、概ね20人程度の人数は必要であると考えますが、上限については決める必要はないと考えています。

地域市民会議のメンバーに報酬はありますか

地域市民会議は、地域のまちづくりを自発的に考える市民主体の組織であることから、報酬については、無報酬とすることが望ましいと考えています。

地域市民会議のメンバーに任期はありますか

地域に住む多様な人が、地域のまちづくりに対する「責任」を持って参加することが求められることから、任期を限る必要はあると考えています。ただし、地域のまちづくりには、市民の継続的な関わりも重要であることから、任期については、原則2年とし、再任を妨げないものとする必要があると考えています。

地域市民会議は、コミュニティ会議とどういう関係ですか

地域市民会議とコミュニティ会議は基本的な役割が違います。ただし、地域市民会議にコミュニティ会議のメンバーが参加することは必要であると考えています。

地域市民会議ってどれくらいの範囲に作られますか

地域行政機構の所掌の範囲に一つ設置されることを想定しています。

4 - 4 地域区分案

地域行政機構の地域区分（以下、「地域区分」といいます。）については、市民生活への影響や効率的・効果的な都市経営においても、重要なポイントになると考えます。施策として実際に区分を行う場合には、地域の市民意向などを踏まえ、調整をしながら設定されるものと考えます。そこで、本章では、これまでの相模原市の行政区域の課題を確認するとともに、地域区分を考えていく検討試案とメリットやデメリットを提示したいと考えています。

相模原市における代表的な行政区域はどのようなものがありますか

まず、地域区分を考える上で基礎となる相模原市の代表的な行政区域については、以下のようなものがあります。

本庁管区及び12出張所管区	本庁と出張所の行政サービスの所掌区域
公民館区	公民館の所管区域
中学校区	中学校の学区
小学校区	小学校の学区
町字区域	住所における町字の区域
福祉・土木区域	福祉サービス及び土木事務所の所管区域

それぞれの行政区域図については、資料編 資料3（P69）参照

地域区分を考える上では、このような従来からある行政区域についても考慮する必要があると考えています。

地域区分を考える上での配慮すべき事項は何ですか

地域行政機構は、地域の市民との協働によるまちづくりを進める拠点であるとともに、地域に身近で総合的なサービスを提供することのできる拠点であることから、以下のような視点を考慮する必要があると考えます。

【地域区分の視点】

人口規模

・概ね10万人から20万人を一つの目安とする。

（政令指定都市の区の平均人口は、平成12年国勢調査時点で、160,078人）

地域行政機構の数

・地域行政機構の数については、地域行政機構に、総合的な権限の委譲が行われることが

ら、ある程度まとまった市職員の配置や機能の集約が必要になるため、区割りを細分化しすぎないように配慮する。

地形・地物

河川、鉄道、主要道路などの地形・地物についての考慮する。

地域コミュニティ

旧町村の歴史的沿革に配慮する。

生活の基礎となっている町字についても配慮する。

自治会やコミュニティ会議などの地域団体の区域に配慮する。

通学区域

通学区域について配慮する。

【地域行政機構の設置における視点】

市民の利便性

行政区におけるサービスを提供する場である地域行政機構の設置にあたっては、市の行政機関、国・県の機関、商業サービス施設などの集積度合いなど、市民の利便性に配慮する。

既存施設の活用

厳しい財政状況を踏まえ、原則として既存施設の活用を行う。

とくに、今後の地域の市民との協働によるまちづくりを考える上では、地域コミュニティの区域と地域区分は一致していることが望ましいと考えます。

以上のような視点を踏まえて、実際の地域区分を行う必要があると考えましたが、研究会ではその視点を考慮する前に、以下のような基準に基づいて機械的に検討試案を作成し、そのメリット・デメリットの検討を行いました。これらの検討試案は研究会での試案であり、あくまでも想定上のものです。

検討試案の作成方法

人口ベースは、10万人、15万人、20万人に設定し、これを基準として設定する。そして、この人口規模を構成する区域の単位を今までの相模原市の行政サービスの基礎的な単位である出張所管区、コミュニティ会議の規模の目安にしている中学校区、コミュニティの最小単位として考えられる町字区分として地域区分を行う。

検討試案の詳細は、資料編 資料4 (P 7 7) 参照

地域区分を考える上で、検討試案からわかったことは何ですか

検討試案は、単純に人口規模とベースとなる行政区域だけで考えたものですが、相模原市では、人の動きを考えると、「橋本」、「相模原」、「相模大野」という拠点を中心に行ったり、地形の特性としては、上段、中段、下段の三段に分かれていることなどの地域特性があるため、この点は考慮事項の大きなポイントになると考えます。

こうした相模原の特性に加え、地域の市民との協働によるまちづくりや身近で総合的な行政サービスの提供という基本理念から考えて、面積や人口のバランスを見ると、研究会素案1の参考例のような「町字区分をベースにした10万人程度の規模」が望ましいのではないかという結論になりました。

ただし、この場合は、地域行政機構の設置箇所が最大6箇所になることから、その建設費の費用負担や職員の増員が想定されるため、現在の財政状況で投資をしていくことは難しいことが予想されるため、実現にあたっては市民や市議会の十分な理解のもと進めなければならないと考えています。

そこで、研究会では導入におけるより具体的な過程として、これまでの行政区域として地域に根付いてきた出張所管区を基礎とする区分として考え、生活圏や歴史、地元の意向などを踏まえるために、コミュニティの範囲としてわかりやすい町字区分で修正をしながら決めていくことが必要ではないかと考えました。また、区分についても、公共施設の集積度合いや市民の利便性などを考慮すると、「橋本」、「相模原」、「相模大野」の三拠点を中心とした3区分を導入素案として考えて、人口規模を勘案して区分を行い、その後、10万人規模の理想的な地域区分への移行については、景気動向や財政状況を考慮しつつ、その区域を分割していくことを検討していくことが必要ではないかと考えました。（研究会素案2、3 参照）導入の当初は、この素案を基に、町字単位の修正を加えて、区分をすることが望ましいと考えています。

研究会素案1 人口規模 10万人程度 区域の基礎 町字



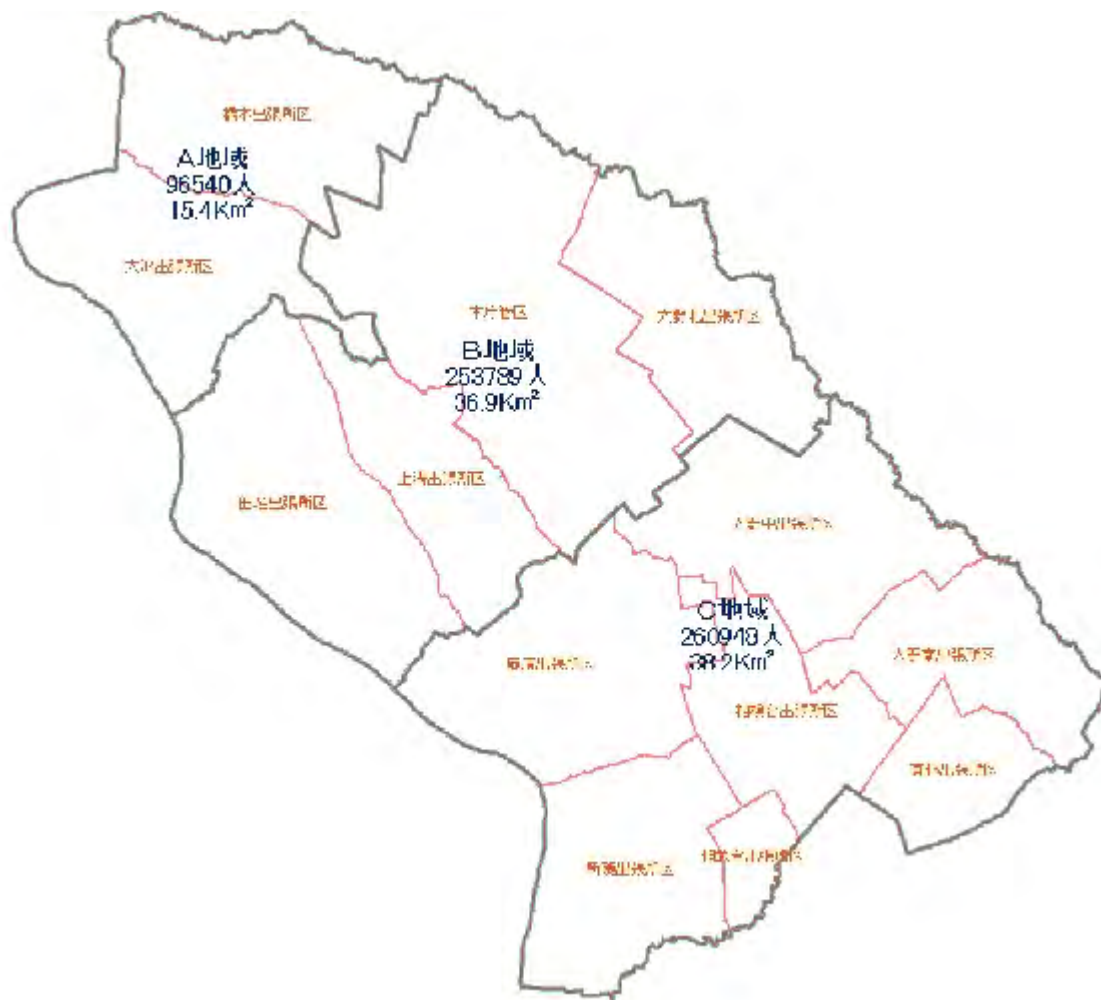
	区域内の出張所管区	人口	面積
A 地域	相原丁目・元橋本町・橋本・東橋本・二本松・西橋本・南橋本・大山町・相原地番・橋本台・上九沢・下九沢・大島	104,462人	16.4km ²
B 地域	宮下本町・上矢部丁目・宮下・すすきの町・小山地番・上矢部地番・矢部新田・矢部新町・向陽町・小山丁目・氷川町・相模原・矢部・清新・中央・富士見・千代田・相生・高根・由野台・弥栄・松が丘・並木・青葉	99,673人	12.3km ²
C 地域	小町通・横山台・横山・星が丘・光が丘・緑が丘・陽光台・上溝丁目・上溝地番・田名・田名塩田	103,010人	19.1km ²

D地域	瀏野辺本町・瀏野辺・鹿沼台・共和・東瀏野辺・古淵・鵜野森・大野台・西大沼・東大沼・若松	104,312人	12.6 km ²
E地域	北里・下溝・当麻・麻溝台丁目・麻溝台地番・御園・双葉・桜台・相模台団地・相模台・上鶴間地番・南台・新磯野地番・新磯野丁目・相武台・相武台団地・磯部・新戸	99,304人	22.0 km ²
F地域	上鶴間本町・文京・相模大野・上鶴間丁目・栄町・豊町・旭町・東林間・松が枝町・相南	100,516人	8.1 km ²

人口については、平成16年10月1日現在の住民基本台帳によるものであり、面積については、概算で計算している。

コメント
<ul style="list-style-type: none"> ・人口面積の相対的なバランスは良い。 ・地域の市民にとってエリアを把握しやすい。 ・現在の行政区域を活かす場合には、整合を図る必要がある。 ・地域の歴史的、文化的なつながりについては、ここでは配慮していない。

研究会素案 2 区域の基礎 出張所管区

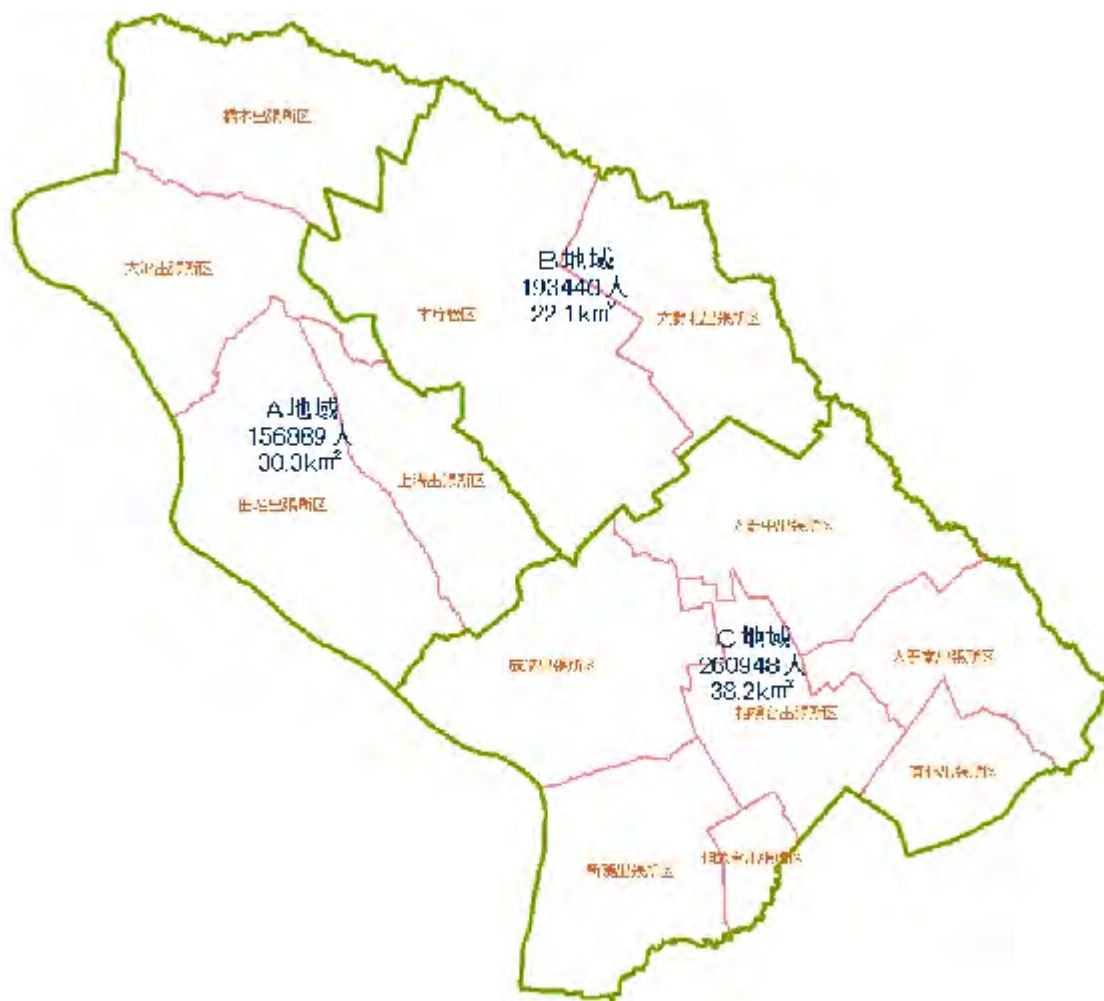


	区域内の出張所管区	人口	面積
A地域	橋本・大沢	95,540人	15.4 km ²
B地域	本庁・大野北・上溝・田名	253,789人	36.9 km ²
C地域	大野中・大野南・東林・相模台・相武台・麻溝・新磯	260,948人	38.2 km ²

人口については、平成16年10月1日現在の住民基本台帳によるものであり、面積については、概算で計算している。

コメント
<ul style="list-style-type: none"> ・「橋本」、「相模原」、「相模大野」の拠点を中心に据えたエリア分けになっている。 ・A地域が10万人、B、C地域が25万人を超えており、人口規模の偏りがある。

研究会素案3 区域の基礎 出張所管区



	区域内の出張所管区	人口	面積
A地域	橋本・大沢・上溝・田名	156,889人	30.3 km ²
B地域	本庁・大野北	193,340人	22.1 km ²
C地域	大野中・大野南・東林・相模台・相武台・麻溝・新磯	260,948人	38.2 km ²

人口については、平成16年10月1日現在の住民基本台帳によるものであり、面積については、概算で計算している。

コメント
<ul style="list-style-type: none"> ・「橋本」、「相模原」、「相模大野」の拠点を中心に据えたエリア分けになっている。 ・研究会素案2の人口規模を勘案し、上溝、田名出張所管区をA地域に加えたものであるが、生活圏域の一体性と区域の形状の視点からみるとバランスがよくない。

用語解説

* 18 ファシリテーター

会議や会合などを行う場合に話し合いを容易にし、促進する役割を担う人のこと。ファシリテーターには、各個人が持っている経験・アイデア・意見などをうまく引き出し、全員が等しく参加できるように配慮することが求められる。

* 19 スタートアップアドバイザー

コミュニティ会議の設立にあたり、市職員としての専門知識の提供と会議運営のアドバイス（通知発送、会計事務、資料作成などの事務局機能に関する事項）を行う市職員を想定。コミュニティ会議が具体的になる前であっても、設立の相談を受けたり、アドバイスを言ったりするケースもある。

* 20 指定管理者制度【していかなりしゃせいど】

多様化する市民ニーズに、より効果的、効率的に対応するため、公の施設の管理に民間の能力を活用しつつ、市民サービスの向上を図るとともに、経費の節減等を図ることを目的として導入された制度。従来、委託先が公共的団体等に限定されていた「公の施設」の管理運営について、民間事業者も含めた幅広い団体に委ねることが可能となった。

* 21 支所【ししょ】

地方自治法155条に規定されるもので、行政の事務を地域的に分散させるために、現地に設置される総合的な出先機関のこと

* 22 事務吏員【じむりいん】

一般に地方自治体の職員のうち、事務を行うものを指す。

* 23 政策会議【せいさくかいぎ】

相模原市庁議規則第3条に規定される「審議及び情報交換の機関」のこと。重要事務事業の計画、決定、進行管理及び実績に関する事項などを協議する会議。市長、助役、収入役及び教育長をもって構成される。

* 24 総合計画【そうごうけいかく】

相模原市における都市像と施策の基本的な方向性を定めた「基本構想」と、基本構想を具体化するための基本的な施策を定めた「基本計画」と、基本計画に示された施策を実施するために4年ごとに策定される「実施計画」の三層構造からなる相模原市のまちづくりの計画。

* 2 5 附属機関【ふぞくきかん】

地方自治法第138条の4第3項の規定に基づき、市の事業などについて必要な審査、審議又は調査等を行うため、市長及びその他の執行機関に設置された機関のこと

* 2 6 パブリックコメント

市の基本的な政策等の決定や実施に当たり、それらの政策等の趣旨、目的、内容等を市長などの実施機関が公表し、広く市民等から意見及び情報を求め、これを考慮して意思決定を行うとともに、提出された意見等の概要及び意見等に対する市の考え方を公表する一連の手続き

第5章 都市内分権と関連する項目の整理

5 - 1 市議会

市議会と地域市民会議の違いは何ですか

コミュニティ会議や地域市民会議は、地域の課題を考え、自ら解決していくことや、そのために行政と協働するという役割を担うため、議会の機能との整理が必要になってきます。

地方自治体の議会は、選挙で選出された議員の合議により、地方自治体の意思を決定していく議事機関としての性質を有しています。この意思決定にあたっては、各地域の状況を考慮にいれつつも、市全体を見渡して審議や決定をしています。

このような前提にたち、議会のもつ性質と関係すると考えられるのは、例えば、地域市民会議では、地域行政機構に委譲される権限の範囲内でのまちづくりに関する事項について、その意見を市長に意見をのべたりすることなどです。しかし、このことは、議会の議決のように、地方自治体の意思を拘束する決定権を有するものではありません。つまり、地域で自主的に決定したことを自主的に実施したり、意見を述べたりするものであり、議会の議決とは性質が異なるものと考えられます。

また、先ほども整理したとおり議会は、市全体を大局的な立場から考え、全体のバランス等を考慮した上で議決を行います。したがって、その性質上、議会はある特定の地域の利益のみを考えて議決を行うことはできません。また大都市部では、市議会議員と人口規模の関係から、各議員が市民の声を細かく拾っていくことにも、限界があります。これに対して、地域市民会議は、地域の市民が関わることから、より地域の隅々にまで目が届くことが期待できます。こうした両者の性質は、相互補完的なものであり、それぞれが適切な役割を持って活動ができるものと考えられます。

さらに、このようなコミュニティ会議や地域市民会議の仕組みを、条例によって制度化することを議会で議決することや、コミュニティ会議への助成について議会で審議することにより、議会自身が適正な地域活動を実現することに積極的に関与することが可能であると考えます。

5 - 2 地域自治区

「地域自治区」とは何ですか

地域自治組織は、平成 16 年の地方自治法の改正で作られた制度です。定義をすれば、「基礎自治体内の一定の区域を単位とし、住民自治の強化や行政と市民との協働の推進などを目的とする組織」です。具体的には、市町村内のいくつかの区域を「地域自治区」として分けて、一定の行政事務を処理する「事務所」と、地域自治区内に住む市民で構成される附属機関である「地域協議会」の意見を聞きながら、地域自治区内のまちづくりを進めるものです。

「地域自治区」が導入された背景は何ですか

国における地方自治体の行政制度を調査・審議している「地方制度調査会」^{*27}の第 27 次の答申では、市町村などの基礎自治体は、「住民に最も身近な総合的な行政主体として、これまで以上に自立性の高い行政主体となることが必要であり、これにふさわしい十分な権限と財政基盤を有し、高度化する行政事務に的確に対処できる専門的な職種を含む市職員集団を有するものとする必要がある。これを踏まえると、一般的には、基礎自治体の規模・能力はさらに充実強化することが望ましい」と提言されています。今後、基礎自治体の規模や能力がさらに充実していくと、市役所としての権限や機能が充実しますが、市民と行政との距離が遠くなってしまいがちになることから、より市民の参加を促進するような体制の整備など住民自治を充実させる必要があると考えたからであるといえます。

「地域自治区」と「都市内分権」の違いは何ですか

制度導入の目的は、同様であるといえます。しかし、相模原市において都市内分権が検討されてきた理由には、都市規模の拡大や地域コミュニティの新しい課題の存在、地域行政のニーズ変化といった相模原市固有の背景がある点が大きく違います。そこで、地方自治法に定められている「地域自治区」と相模原市の「都市内分権」の研究概要の違いを大まかに表すと以下のようになります。

	「地域自治区」の概要	都市内分権の研究概要
根拠	地方自治法	条例などで担保することが望ましい。
名称	条例で定める	
区域割の手続き	市町村の全域に区域を分けて設置。条例で規定する	附属機関の審議を受けて、決定することを想定
組織	事務所 + 地域協議会	地域行政機構 + 地域市民会議

	地域自治区の事務所	地域行政機構
根拠	地方自治法(202条の4)に基づく 地域自治区の事務所	地方自治法(155条)に基づく支所
長	事務吏員	事務吏員 (一般職の部長級を想定)
長の権限・機能		・地域行政機構における企画立案、予算編成、人事配置権 ・政策会議への出席 など
取扱事務	市町村長の権限に属する事務 地域協議会の庶務	・地域の市民との協働によるまちづくり機能 ・総合的な行政サービスの提供機能 など

	地域協議会	地域市民会議
機関の性質	附属機関	条例で設置される機関を想定
行政との関係	行政は、地域協議会の庶務を処理する。	原則行政が地域市民会議の庶務を処理することを想定
構成員の要件	区域内に住所を有するもの	原則市民を公募 地域行政機構の長が必要と認めるものを任命することもできる。
人数	規定なし	概ね20人で、上限はなし
構成員の選任	市長が選任する	市民であれば誰でも参加できる。 (市長が委嘱)
任期	4年以内	2年(再任可)
報酬	原則無報酬	無報酬
権限・機能	・以下の事項に関する審議及び意見具申 地域自治区の事務所の事務に関する事項 市が処理する地域自治区の区域に関する事項 市が処理する地域自治区の区域内の市民との連携強化に關す	・地域別計画の策定及び進行管理 ・市長からの諮問に対する答申 ・市長への意見具申 ・市民主体のまちづくり推進のための活動に関する提案

	<p>る事項</p> <ul style="list-style-type: none"> ・市長は、条例で定める重要事項に関しては、地域協議会の意見を聞かなければならない。 	
--	--	--

「地域自治区」ではなく、独自の制度がよいと考えた理由は何ですか

自立都市を目指す相模原市では、国の制度に依拠することなく、地域の実情に合わせた制度設計を行う必要があると考えたことが大きな理由です。また、地域自治区では、地域協議会の構成員が区域内に住所を有するものに限定されてしまい、地域内に勤務している方や、通ってきている学生などをメンバーにできないことなどが課題としてあります。

第6章 都市内分権の推進にあたって

都市内分権を進めていく上で、必要なことは何ですか

積極的な情報提供

市民・市職員に対しても、まずは理解してもらうために、この報告書を含めて、都市内分権に関する情報が行き渡っている必要があると考えます。継続的な説明会、研修会、ホームページによる広報、出前講座などあらゆる機会を通じて広げていくことが必要です。

市職員や市民の意識改革

都市内分権の考え方は、近年、全国において広まりつつあるとはいえ、大変新しいものであり、従来 of 行政の発想にはない視点を数多く含んでいます。

都市内分権の実践とは、相模原市のこれまでのまちづくりを大きく転換する仕組みであることから、その基本となる考え方を市民や市職員の一人ひとりが十分に理解するための、意識改革を行うことが重要です。とくに、市職員がコミュニティ会議の活動を適切に支援してゆくためには、行政が主導的な立場をとらないよう、市民の自主性を尊重しつつ、協力・支援を行っていくことが求められてきます。

そのため、市民との協働の実践に職員が取り組める仕組みを数多く構築するとともに、試験的な取り組みを行いながら試行錯誤を繰り返すなどの多角的な取り組みが必要です。

段階的な取り組みによる経験の蓄積

都市内分権は、研究会の議論の中で出てきた、これからの新しい地域を創っていくための提案です。しかし、こうした考え方は、市民にとっても行政にとっても未経験のものであり、様々な試行錯誤を重ねて、提案の内容を検証し、現実に即した効果的な仕組みに修正していく段階的な取り組みが必須のものであると考えます。そこで、こうした仕組みを一度に導入するのではなく、試験的な実施を踏まえ、そこから得られた経験や知識を反映させて、より洗練された実現可能な仕組みとしていくことが必要と考えます。こうした形で実践されることで、机上では気付かなかった課題を洗い出し、経験が蓄積できるものと考えます。

検証内容（例）

- ・ 市民と行政が両者の合意のもとに、地域のまちづくりを推進するための協力体制の構築
- ・ 住民自治を促進するための仕組みづくりに対して、市民や市職員が取り組む契機の提供（市民分権）
- ・ 地域の市民の誰もが参加しやすい、地域のまちづくりを考える組織体制の整備
- ・ 市民同士の間に関係が行き渡るシステムの構築（行政分権）
- ・ 市民からの事業提案などの受け取る仕組みの構築
- ・ 市民の自主性を尊重した「適切な支援のあり方」の確立

検証項目

（市民分権）

市民の主体的な参加

集まってもらうためにはどのような広報手段が有効か

参加しやすさ

参加しやすい雰囲気を作るにはどうしたらよいか

多様な知恵の結集

様々な分野での専門知識を持つ人を集めるにはどうしたらよいか

適正な区域

コミュニティ会議の仕組みを継続していく上での区域はどれくらいか

行政との関係性

行政からはどのような支援が必要か など

（行政分権）

市民満足度の高いサービスの提供

- ・ どのようなサービス提供が必要か
- ・ 迅速に対応するためには、どのような組織体制にしていく必要があるか
市民からの提案を尊重する体制の整備
- ・ どのような手続きで市民からの提案を活かしていくか
適切な役割分担の構築
- ・ お互いに依存体質にならないための仕組みをどのように構築していくか
適正な区域
- ・ どのくらいの行政エリアを構築しておくか
- ・ 既存エリアとの整合性をどのように図っていくか など

推進を担保する条例の整備

都市内分権を制度として保障するために、条例によって制度的担保を行うことが必要になってきます。例えば、地域行政機構や地域市民会議についての仕組みを条例で規定することなどです。また、国が地方分権を進める上では、地方分権推進法を作成し、着実な推進が図られるような配慮がなされていました。このような制度手法も視野に入れることも考えられます。

強力な推進組織の設置

今後の相模原市がより市民が満足できるまちになるために行う都市内分権の推進は、制度の根本が変わるような大きな変革であるといえます。これを着実に進めていくためには、行政内部にも強力な推進組織体制を構築して、全市的な取り組みにしていくことが必要であると考えています。

パートナーシップの推進

都市内分権の推進には、市民との参加や協働の経験や取り組みが必要です。現在進めているパートナーシップ推進事業などを中心に、市民も職員も広く公共的な課題に対して、協働して取り組むことのできるような事業を拡大していくことが必要であると考えています。

おわりに

さがみはら都市みらい研究所 副所長
田邊 誠

本報告書は、平成14年度において職員と学識経験者でまとめた庁内の研究結果である「地域みらい研究会議報告書」をベースとして、都市内分権は市民とともに実践していく必要があるとの考えから、新たに公募による市民研究員を加えて、平成15年8月から「地域みらい研究プロジェクト」として研究をしてきたものをまとめたものですが、まだ解決すべき課題もたくさん残されています。今後、都市内分権を推進するにあたって、残された課題を一つ一つ解決し、より実効性のあるものにしていく必要があると考えています。

本研究会では、地方分権が進む中、自治体の自主性・自立性を高め、個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現が求められているとの認識に立ち、自分たちの地域では今何が必要で、そのための活動やサービスは誰がどのように担っていくかを絶えず市民間で話し合われること、また、市民と行政の適切な役割分担と協働により、住みよいまちづくりを実現していくことが「住民自治」であると考え、その仕組みづくりについての提案を行いました。

本報告書では、都市内分権を、「市民がより満足できるまちを目指し、都市の内部において分権を進めて、市民と行政が協力してまちづくりを進める上での効果的・効率的な仕組みづくりをすること」と定義しています。具体的には、地域に身近な課題を地域の様々なアイデアや知識を持った人が集まり、協力して、考え、活動する場である（仮称）コミュニティ会議の設置をして、コミュニティ活動を活性化していく仕組みづくりと、この効果を高めるためにこれを支える仕組みとして、本庁に集中している権限を、地域の市民との協働によるまちづくりと総合的な行政サービスを提供する拠点として整備する地域行政機構に分散し、地域に身近な施策の迅速な実施が可能な体制の構築です。

もとより、このような都市内分権の導入は、従来の住民自治に加え、地域の身近な課題に対し、地域住民や自治会・NPO・各種ボランティア団体等多様な地域の主体がそれぞれ連携し、そのつながりを生かして問題解決を図るといふ、さらなる住民自治の充実であるとともに、行政のあり方も大きく変えようとする一大変革であり、市民にとっても行政にとっても未経験のものです。

従って、都市内分権の推進にあたっては、その基本となる考え方を市民の皆様や市職員一人ひとりが十分理解し、共通の認識を持つための情報提供が大切であると考えます。その上で、市民の皆様と十分な議論を重ね、様々な試行錯誤を繰り返し、現実に即した効果的な仕組みに修正していくなど、段階的な取り組みが不可欠であると考えています。

都市内分権が市民の皆様の理解が得られ、一朝一夕に出来るものではありませんが、一歩一歩力強く推進されることを望んで止みません。