

大都市行財政制度特別委員会行政視察概要

- 1 視察月日 令和4年7月21日（木）～ 7月22日（金）
- 2 視察先及び視察事項
 - (1) 福岡県福岡市
住民自治における地域コミュニティ施策の取組について
 - (2) 熊本県熊本市
熊本県・熊本市調整会議のこれまでの取組状況について
- 3 視察委員

委員長	長谷川	琢	磨
委員	梶	村	充
同	清	水	富雄
同	横	山	正人
同	渡	邊	忠則

視察概要

1 視察先

福岡県福岡市

2 視察月日

7月21日（木）

3 対応者

市民局コミュニティ推進部コミュニティ推進課長（説明）

市民局コミュニティ推進部コミュニティ推進係長（説明）

4 視察内容

（1）住民自治における地域コミュニティ施策の取組について

ア 概要

福岡市は平成15年まで、地域に町世話人と呼ばれる代表者を平均242世帯に一人の割合で任命し、行政から地域への情報伝達などをはじめとする業務を担ってもらっていた。しかし住民による自治がより重要となる中、平成16年3月に町世話人制度を廃止し、4月から自治協議会制度をはじめとする新たな施策を展開した。この制度は従来行政主導の全市一律的な施策の推進から地域住民主体の行政と共に行う地域づくりへの転換となり、住民自治におけるパラダイムシフトとなった。

イ 町世話人制度

市民の福祉を増進し、市政の円滑なる運営を図ることを目的に、昭和28年に制定された福岡市独自の制度である。この制度で委嘱された町世話人は、行政事務の補助的な業務を含め、30を超える業務を担っていた。町世話人の身分は福岡市非常勤特別職職員で任期は2年とされ、再任が認められていた。人数は2573人で、約8割は福岡市内に約2300ある各自治体の自治会長・町内会長が兼務し、報酬は月額平均4万円で、平均242世帯を受け持っていた。

ウ 町世話人制度廃止への流れ

町世話人制度は、行政との意思疎通が便利となる反面、町世話人の受け持つ行政の仕事と、町世話人自身の自治会・町内会の仕事との線引きが不明確となる課題が存在した。主な課題の例として、行政広報の仕事を引き受けた町世話人が、自身の自治会長・町内会長の立場を利用し、自治会・町内会へ広報の仕事丸投げしていることが当初から指摘されていた。実質仕事は自治会・町内会が引き受けているのに、報酬は世話人個人へ支払われることが問題と認識され、この問題を解決するために、行政による上意下達の関係から、パートナーとしての関係へと移行を目指し、自治協議会設立へ改革の流れが構築された。

エ 自治協議会の概要

自治協議会とは福岡市内の151ある各小学校区を1単位として設置され、防犯・

防災・子ども・環境・福祉など、様々な事柄について話し合う組織で、校区を安定的に運営することを目的とする自治組織である。構成する団体は平均35団体で、構成する主な団体は、各校区内にある自治会・町内会が平均15団体、それまで地域で個別に活動をしていた各種団体が平均20団体で構成されることが多い。各種団体には必須加入団体と呼ばれるPTAや民生委員児童委員協議会などが平均7.8団体あり、必須加入団体以外の団体も平均12.1団体ある。自治協議会の名称を使う自治組織が多いが、それ以外の名称を使う団体もある。

オ 福岡市と自治協議会の関係

設置当初から自治協議会が機能するとは想定できないことから、4校区単位で1人の地域支援係長を配置し、自治協議会の設立支援も含めての地域支援策とした。このため福岡市として43人の地域支援係長を人員配置しなくてはならなかったが、経費以上の結果につながったと認識されている。他にも福岡市の自治協議会支援に関する主な支出として、各小学校区に公民館を1館設立する建築費用や、補助金などが挙げられる。ただし補助金については、もともと老人クラブ連合会や防犯組合を始めとする8つの団体に対して補助を出していたので、それをそっくりそのままスライドさせて統一したとして考えれば支出に大きな増減の違いはない。また自治協議会設立を促すため、自治協議会設立の各団体補助の合計を倍増の約200万円にしたことから、福岡市内全域で自治協議会設立は加速した。当初はかたくなに各自治体・町内会の名前を守るために現状維持を選択した地域もあったが、少しでも各団体合計予算が増え、かつ効率的に機能する自治協議会への魅力から、現在は全ての校区単位での自治協議会設立となった。なお各団体への補助金約200万円以外にも、各自治協議会には補助金があり、福岡市として総額約5億円を毎年計上している。平均1～1.5万人の住民がいる各校区には上限369万円を補助し、各自治協議会年間予算の総額は平均677万円となっている。補助金使途として、役員手当やアルコール類への支出は対象外となっているが、基準さえ守れば使途はかなり自由となっており、各自治協議会の自由裁量を尊重している。

カ 福岡市側の葛藤

自治協議会の予算が一元化された形での補助金となる事に対して、当初は福岡市側行政内部に葛藤があった。その最大の理由として、老人クラブ連合会など各団体への行政側の影響力が弱くなることが挙げられた。行政の各部局は、補助金を通して各団体の予算を把握等することで関係を維持していたため、影響力低下を懸念するのは当然のことであった。そこで、当初各自治協議会に対し各団体全ての活動を継続することを条件とし、関係性の維持を図った。現在は全ての予算配分を各自治協議会に任せる段階まで進歩したため、活動を年中行事とするか、または廃止・隔年とするかなど、各自治協議会に任せている。例として、地域での消防訓練を毎年開催するか、隔年での大きな訓練とするか、または小さな訓練を散発的に開催するかなど、各自治協議会の自主権を尊重している。

キ 質疑概要

Q コロナ禍ではどのような活動をしているのか。

A どこも休止中で、補助金のみで細々活動している団体が多い。

Q 各自治協議会の立ち位置はどのようなものなのか。

A 自治会・町内会という任意の組織から、条例を基に組織された各自治協議会という、法的にある程度保障された組織となった。

Q 自治協議会の活動力が強くなる半面、自治会・町内会の活動力が弱くなり、総合的な地域力低下につながるのではないのか。

A その点がかねてから心配されていた。そこで福岡市では令和4年から町内会活動支援事業の補助金を行うことで、自治会・町内会への支援のてこ入れを行っている。微々たる補助金ではあるが、自治会・町内会へも行政側の支援が届くよう、地域支援係長をさらに9人増員するなど、各地域へ担当官が足を運べるようにした。

Q 各自治協議会に課題はあるのか。

A 設置後18年が経過し、定着はしたが住民意思の低下、なり手不足、加入率低下、活動している人の固定化が問題として顕在化している。また各町内会の仕事が校区全体となったために、仕事量が増加したことも課題となった。今後は仕事の見直しを図り、スタッフへの謝礼（現状の補助金制度では1000円）を再検討するなど、課題は多いと認識している。なおこれはどこの組織も同じだと思うが、コロナにより活動が停止したことで、各組織のノウハウ継続が途絶えた。どのように復活させるかが課題である。

Q 議会の中で反対はあったのか。

A 共産党は強く反対をした経緯があるが、議会としては町内会や自治会、何より人に向き合うことを重要視したため、賛成多数となった。

Q 行政区をまたぐ組織はあるのか。

A 校区で区割りをを行うと学校の統廃合時に問題となるのは、ご指摘の通りである。その為行政区をまたぐことはしない。統合した際は2つの組織の存続を認め、また各組織も存続を希望することが多い。それはそれぞれの組織が補助金を受け取ることができ、活動を合同で行っても資金が二倍となる利点があるため、2つの組織は存続希望をすることが多い。

Q 議会と自治協議会との関係はあるのか。

A 各議員が地元の組織に参加をする、または議員個人が会員になっていることもある。

Q 各自治協議会と行政の関係はどうなっているのか。

A 人事異動で職員の残留を希望されるなど、良好な関係を築く職員が多い。ただし人事異動は行政内部にとり大切なこともあり、各自治協議会の期待に沿えることは少ない。

(2) 委員所見

福岡市の自治協議会制度は、その地域だけで完結する組織ではなく、区連合町内会・自治会組織や、市連合町内会・自治会組織のように、地域の上位に位置する大きな枠組みも設置している。この枠組みにより、地域の声をまずは区へ届け、その後、市まで段階的に届ける役割をも担っている。この点に関しては、本市にある連合町内会制度とほぼ同一のものと認識できる。注目すべきは、福岡市では自治協議会という組織そのものに、条例による法的根拠を与え、町内会・自治会組織のような任意団体からの脱却を図っているところにある。いくら会員の加入促進を計ろうとも、任意団体での入会勧誘は常に難しいことは周知の事実である。その対策として最低限の法的根拠を組織に与えることで、加入促進を図ることは理にかなっている。

町世話人制度から自治協議会制度へと変化したことで、お金の用途や旧態依然の上意下達にある課題を修正の方向に導いたことについては、現状では概ね評価されている。しかし新たな課題も認識されている。その中でも一番大きな問題として認識されているのは、自治協議会の運営がある程度軌道に乗る反面、町内会・自治会組織の体力が低下し、活動が弱まっていることが挙げられている。自治協議会にも組織の硬直化、中核を担う人材不足がある中で、町内会・自治会組織の同問題は深刻である。自治協議会の一人勝ちで、地域住民に最も近い組織である町内会・自治会組織の弱体化は、本来の趣旨に反した結果をもたらしており、残念なことである。

また住民自治を尊重した組織の運営とは規定されているが、どこの組織も前年を踏襲した運営計画を立てることが多いと聞く。これでは独自性が発揮されることがなく、新たな風が地域に吹くことはない。計画立案が難しいことは事実ではあるが、地域の実情に合った計画を、立てる事ができないことがもどかしい。つまり住民自治を尊重するにしても、その住民自治を育て上げる工夫がないのであれば、何も従来と変わることができないのである。

住民自治が新たなコミュニティ推進の原動力なるのは確かだ。ただし、その原動力の推進力となるものがなければ、本当の住民自治を継続することはできないと学んだ視察であった。



(会議室にて説明聴取及び質疑)

視察概要

1 視察先

熊本県熊本市

2 視察月日

7月22日（金）

3 対応者

政策局総合政策部政策企画課課長（説明）

政策局総合政策部政策企画課係長（説明）

4 視察内容

（1）熊本県・熊本市調整会議のこれまでの取組状況について

ア 熊本県・熊本市調整会議の設置

法改正が行われる前は市長・副市長と知事・副知事によるトップ会議が行われていたが、調整会議は地方自治法の改正に伴い自動的に設置された。目的として県と市の事務処理について必要な会議を行うこととなっており、会議の実効性を高める観点から、議会代表者を構成員とすることを県と市の調整会議設置要綱で規定した。

イ これまでの開催状況

平成30年以降に3回開催されている。過去の内容として、初回の平成29年には被災者の住まい確保についてを議題とした。2回目は平成31年に開催され被災者の住まいの再建及び国際スポーツ大会（ラグビーワールドカップなど）の推進についてを議題とした。3回目は令和3年に開催され熊本都市圏における高規格道路の整備及び緑化フェアについてなどを議題とした。

ウ 二重行政への認識

過去の調整会議においてだが、熊本では二重行政に関する問題が検討されたことはない。理由として個別の事務執行上の支障については、個別協議や国への働き掛けによる解決を目指していることが挙げられる。特に新型コロナウイルス感染症対策では、県と市の合同会議設置により、問題解決ができるように模索してきた経緯がある。

エ 熊本市と熊本県の関係

本市と神奈川県との緊張感のある関係とは違い、熊本県と熊本市は政策の擦り合わせが適切に機能していると熊本市側は認識している。これは知事と市長の良好な人間関係に起因するとされ、行政トップ同士による仕事の棲み分け話ができているため、行政職員同士の事務的な擦り合わせが容易となる環境が作られていることにある。他にも熊本市職員の県庁職員に対する一步下がろうとする認識も一定の影響があるようだ。これは熊本市が政令市としての経験不足を未だ認識しており、県との良好な関係を極力維持しようとする姿勢に起因すると推察される。

オ 連携中枢都市圏構想

連携中枢都市圏とは、人口20万人以上で昼夜人口比率がおおむね1以上の都市が、当該都市への通勤通学率10%以上の近隣市町村と1対1で連携協約を結ぶことで形成される圏域のことである。熊本連携中枢都市圏は、平成28年3月に熊本市を連携中枢都市とし、近隣の16市町村と協約を締結して発足した。その後も関係する近隣の市町村を増やし、現在は67の事業に連携して取り組んでいる。

カ 構想が必要とされる理由

圏域の人口は増加してはいるものの、人口増加率は減少の一途をたどり、圏域の将来推計人口は2040年までには115万人を下回ると見込まれている。人口減少は環境の不確実性を増し、住民サービス提供に課題を突き付ける。そのため自治体単独で全ての行政サービスをするのではなく、複数の自治体が一体となり活力ある経済維持が必要と認識し、連携中枢都市圏を形成する機運が高まっている。

キ 構想によるメリット

事業の連携により、特別交付税措置を受けることで行政サービスの拡大や充実・財政負担軽減につながると考えられている。現在は圏域全体の経済成長の牽引、住みたくなるような環境、圏域内の住民ニーズの取り込みに注力されている。その結果、病児・病後児保育事業、図書館の住民の相互利用が認められ、農水産物や加工品の国内外の販路開拓など観光事業に圏域で一致団結して取り組まれている。

ク 質疑概要

Q 二重行政について県と市で話したことはないのか。

A 話したことがないし、今後も話す予定はない。二重行政ではあっても、課題とさせない方法を調整会議で話し合ってきた。

Q 緊急事態宣言により、県と市の連携の課題は出なかったのか。

A コロナ禍では、熊本市が動いた後に県が動き出したという事実はあったが、その後、県と連携することができた。これは後発の政令市である熊本市の良さを、県が理解していると認識している。

Q 総務省から提示された事務分掌や総合区についてはどうなっているのか。

A そこまで議論は進んでいない。

Q 権限の委譲と人材についてはどう考えているのか。

A 政令市移行から約10年が経過したが、昔と今もほぼ同じ流れである。約3年かけて県の準備した流れに乗り、県の職員がOJTで市の職員を教育している。

Q 調整会議にどのようにして議長を加えたのか。

A 住民代表であるため最初から議長がメンバーとして登録されていた。

Q 国会議員の認識はどうなっているのか。

A まず前提として、熊本市は特別市を目指していない。地域性に合わせた都市の在り方が色々あってよいと考えている。後発の熊本市は、先輩都市が県と対立して獲得した権限を、恩恵として無償で受け取っているため申し訳ないと思っている。

Q コロナ禍で県に権限移譲することは、住民に寄り添ったサービスを放棄したのと同じではないのか。

A これは難しい。ただ熊本市としては船頭多くして船山に上るという事態を避けるため、権限移譲に問題はないと考える。

Q 連携中枢都市圏への実際の認識はどうなっているのか。

A 熊本市の一人勝ちとさせない、全体底上げのシステムと認識している。

Q インフラ整備の連携などもあるのか。

A DXなどは県単独で、スケールメリットで取り組まれている。他にもバス事業者がパイの食い合いとなる事を防ぐため、県のテーブルで話し合う。その土台を連携中枢都市圏のテーブルで上手に動かすといった流れで取り組まれている。

(2) 委員所見

熊本市は後発の政令市であることから、市の独自性を出すことを未だ模索している段階にあると推察した。根拠として熊本市が政令市になってから10年が経過したが、未だ県に業務で頼ることが多いため、県との良好な関係性維持を目的に、極力対立を避けて業務を進めている印象がある受けたためである。

熊本市の独自性が発揮されているのは、連携中枢都市圏構想である。この構想は県の上位下達の関係ではなく、熊本市と周辺の市町村からなる対等な関係にメリットがあると、熊本市自身が認識しているように感じた。それは対等なテーブルについている方が、各自治体の率直な意見交換ができるため議論が深まり、ピンポイントで無駄なく施策を推進できるためである。県による硬直化した全県統一的施策よりも、柔軟で現場の声を反映した施策ができると認識されているようだ。

熊本市には熊本市としての県との距離感がある。質疑応答で職員の方よりいただいた回答にもあったが、「地域性に合わせた都市の在り方があってよい。」と考えることは正しいと言えるだろう。ただ願わくは、質疑の回答にもあった「後発の熊本市は先輩都市が県と対立して獲得した権限を恩恵として無償で受け取っているため申し訳ないと思っている。」と本当に心から感じているのならば、現在先輩都市が二重行政解決などのため、県から独立することを見据えていることを理解してほしい。つまり特別市実現に向けた運動への理解を示して欲しい。現在は良好な関係を築けていたとしても、時間の経過とともに、いつかは同じ課題に直面する政令市と県の関係であると感じたことを視察の所感とする。



(会議室にて説明聴取及び質疑)