

5 . 広域の自治体となった場合のポイント

(1) 新しい地域内分権のあり方 (考えられる仕組み)

印は現行の制度を超える仕組み

1 . 組 織

項 目	概 要		
(1) 事務所の方式			
総合支所方式	管理部門・行政委員会等を除き、旧市町村ごとに行政機能を残す方式		
分庁方式	旧市町村ごとに行政組織を振り分けて配置する方式		
(2) 地域自治組織	【法人格】	【執行機関】	【議会等】
地域自治区 (一般)	×	区長：置けない	協議会： 市長が任命 無報酬 } 別紙参照
地域自治区 (合併特例)		区長：置ける	
合併特例区		区長：置く	
執行役議員型の自治区		区長：市議員から選出	
区議会設置の自治区			
ア.委員会型		委員会：区議員で構成	区議会：公選 報酬有り
イ.マネージャー型		区長：区議会が任命	
ウ.議員内閣型		区長：区議会で互選	
エ.特別区型		区長：公選	

2 . 権 限

項 目	概 要
支所長の権限拡大	助役なみの相当な専決権限・委任
地域担当助役の設置	相当な専決権限・委任、地域出身者の登用、議会の同意が必要
助役と支所長の兼務	相当な専決権限・委任、地域出身者の登用、議会の同意が必要

3 . 予 算

項 目	概 要
地域裁量予算	地域毎に振興予算枠の設定 (地域ごとに決定、箇所付け、執行の権限)
地域枠の確保	地域毎に振興予算枠の設定 (地域の意見を聴いて、市で執行)
不服申し立て制度	a : 地域自治組織が関係市予算の再議を求めることができる b : 地域住民の直接請求により関係市予算の再議を求めることができる

4. 住民参加


項目	概要
(1) 地域の住民意志の反映	
地域審議会	市長の任命（報酬あり）
地域自治区の協議会	市長の任命（無報酬）
合併特例区の協議会	
人口比例によらない議員定数	選挙区を設け、選挙区ごとの定数は均等割と人口比例割により定める
住民投票	a：地域単位の直接請求制度を設け、住民投票を可能にする b：市の一部に適用する条例、規則を設ける場合は、該当地域の住民投票を義務付ける
住民総会	a：条例で定める重要事項は住民総会で決定 b：直接請求により住民総会を開催し、重要事項を決定 c：区長等が必要と認める場合、住民総会を開催し、重要事項を決定
(2) 住民による活動	
地縁団体制度の活用	集落単位、法人格有、活動範囲の拡大、組織の明確化
集落等活動予算	公的サービス、支え合い活動を住民自ら行うための予算
集落等による行政サービスの受託	公共施設の維持管理等の受託 (ニーズに応じた対応、効率化、ワークシェアリング)

5. その他

項目	概要
・自治基本条例の制定	地域内分権、住民参加の考え方を明確化

地域自治組織の比較

(別紙)

	地域自治区		合併特例区	地域審議会									
	一般的な制度	合併の場合の特例											
設置の範囲	任意(小学校区単位でも可)	旧市町村単位か、それを合わせた地域		旧市町村単位									
設置できる団体	制限なし	平成22年3月までに合併した自治体											
設置できる期間	制限なし	合併協議で定める期間	5年以内	合併協議で定める期間									
役割	地域住民の意見を反映し、地域住民との連携の強化に配慮しながら、市町村の事務の一部を処理する  <支所との違い> <table border="1" data-bbox="438 672 798 801"> <thead> <tr> <th></th> <th>地域自治区</th> <th>支所</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>市町村の事務</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>審議機関</td> <td></td> <td>×</td> </tr> </tbody> </table>			地域自治区	支所	市町村の事務			審議機関		×	規約で定める事務を行う ・旧市町村が処理してきた事務のうち、合併特例区に委ねる方が効果的なもの 【例】 ・公共施設の管理・運営 ・町有林の維持管理 ・地域振興のイベント 合併により新たに必要とされる事務 【例】 ・コミュニティバスの運行 ・地域文化の保存・承継	諮問機関 ・市町村の諮問に応じて審議する ・市町村長に意見を述べる
	地域自治区	支所											
市町村の事務													
審議機関		×											
構成	代表者	特別職の区長 市町村の職員	×	(いずれか)	×								
	審議する機関				(地域審議会)								
	役割	市町村長の諮問に応じて審議する											
		市町村長に意見を述べる											
		重要事項を決定する場合の意見の聴取				×							
		予算等への同意	×	×		×							
	メンバー	住民の中から、市町村長が選任											
報酬	×	×	×										
事務所				×									
予算編成権	×	×		×									
課税権・起債発行権	×	×	×	×									
法人格	×	×		×									

・地域自治区・合併特例区は、県内で設置した市町村はない。
 ・地域審議会は、四万十市、香南市、香美市、四万十町、黒潮町の5市町で設置。

地域内分権のための仕組みの効果と課題(例示)

(1) 事務所の方式

概要	効果(メリット)	課題(デメリット)
総合支所方式 議会、管理部門等を除き、旧市町村ごとに行政機能を残す方式	・周辺部の住民の不安感が一定緩和できる ・それぞれの地域で地域にあった行政が展開できる	・住民の一体感の醸成がしにくい ・人件費を含め経常経費の節減が困難である
分庁方式 旧市町村ごとに行政機能を振り分けて配置する方法	・特定分野については住民の満足感を高めることができる ・既存の役所を活用でき、庁舎を新たに建設する負担が生じない	・行政分野全体については住民にとって不便となる ・業務管理のうえで非効率となる

(2) 権限

概要	効果(メリット)	課題(デメリット)
支所長の権限拡大	・支所長に特別職(助役)相当の権限を付与することにより、地域の主体的な取り組みが確保できる	・地域間に不均衡生じる懸念がある
地域担当助役の配置	・本庁課長レベルを超える特別職である地域担当助役を配置することにより、地域の主体的な取り組みが確保できる	・地域間に不均衡が生じる懸念がある ・市長と対立した時の調整が難しい

(3) 予算

概要	効果(メリット)	課題(デメリット)
・地域裁量予算 ・地域枠の確保	・独自予算により、地域の特性を活かしたサービスや施策を展開できる	・地域ごとに不均衡が生じる可能性がある

(2) 周辺となる地域に対する考え方

地域を守る	住民の皆さんがその地域で元気で暮らし続けていくために必要な機能の維持・確保
キーワード	安全・安心、楽しみ、生きがい
必要な機能	コミュニティ機能が維持されること(話し合いの場 絆づくり、楽しみのあること)
	元気で暮らし続けていくことができる機能が維持され確保されること(生活機能・集落機能)

地域別	どんな地域になれば守ったといえるか	課 題	対 応 策 の 例
山間集落 (高齢化率の高い山間の地域)	心の不安感を取り除き、住民が安心して暮らす、満足するサービスとしくみづくり	生きがい対策	・高齢者の交流、楽しみづくり(ミニデイなどの継続的な実施)
		健康づくり	・定期的な健康診断の実施 ・見守り
		食料や水の確保	・移動販売等の充実 ・水源の維持管理()
		コミュニティの維持	・自治会の機能の維持、再生 ・要援護者の支え合いの仕組みづくり
		隣接集落等による応援のしくみづくり	・補完の仕組みづくり
拠点集落 (旧市町村の中心(核)となる地域)	地域社会が永続的に維持されていくための環境づくり	若者の流出	・暮らしに必要な施設の整備(公共施設、ライフライン、交通網、情報基盤) ・雇用の場の確保 ・地域資源を活かして収入を得る(グリーンツーリズム、特産品の開発等) ・地域外からの受け入れ
		子どもを絶やささない、増やす	・子育て支援 ・学童保育の充実
		高齢者の生きがい対策	・高齢者の交流、楽しみづくり(ミニデイなどの継続的な実施)
		コミュニティの維持、再生	・自治会、町内会の機能の維持 ・花見や夏祭り、神祭、趣味やスポーツの実施 ・祭りや文化(神楽など)の伝承 ・道路の維持修繕の受託
集落 (市街地の地域)	相互扶助が活発に行われる地域づくり	コミュニティ機能の再生、向上	・自治会、町内会の機能の維持、再生 ・道路の維持修繕の受託

(3) 住民による地域コミュニティの維持の方策

地域別	対 応 策 (例)	行政・地域の役割 (例)
山間集落 (高齢化率の高い山間の地域)	<ul style="list-style-type: none"> ・自治会の機能の維持、再生 ・要援護者の支え合いの仕組みづくり 	(行政) <ul style="list-style-type: none"> ・楽しさを実感する行事の提案 ・各種行事の広報誌での P R や活動紹介 ・見守りに関わる人々のコーディネート <hr/> (地域) <ul style="list-style-type: none"> ・計画、実施 (皆に役割を与える)、反省会 ・行事の際、提供できる労務や得意技を持つ団体・人材のリストづくり
拠点集落 (旧市町村の中心 (核) となる地域)	<ul style="list-style-type: none"> ・自治会、町内会の機能の維持 ・花見や夏祭り、神祭、趣味やスポーツの実施 ・祭りや文化 (神楽など) の伝承 ・道路の維持修繕の受託 	(行政) <ul style="list-style-type: none"> ・地域の共通課題の提案 ・楽しさを実感する行事の提案 ・各種行事の広報誌での P R や活動紹介 ・小学校との協力 ・集落へのアウトソーシング <hr/> (地域) <ul style="list-style-type: none"> ・関心事の企画 ・計画、実施 (皆に役割を与える)、反省会 ・維持管理の受託資金の確保 (自主活動の資金)、コミュニティの活性化、各種団体のコンセンサスを図る
集落 (市街地の地域)	<ul style="list-style-type: none"> ・自治会、町内会の機能の維持、再生 ・道路等の美化活動の受託 	(行政) <ul style="list-style-type: none"> ・地域の共通課題の提案 ・楽しさを実感する行事の提案 ・各種行事の広報誌での P R や活動紹介 ・小学校との協力 ・集落へのアウトソーシング <hr/> (地域) <ul style="list-style-type: none"> ・関心事の企画 ・自治会、町内会の機能の維持、再生。隣組による助け合いのしくみづくり ・ゆるやかなつながりによる活動 (小学校を基礎としたつながり) の実施 ・維持管理の受託資金の確保 (自主活動の資金)、コミュニティの活性化、各種団体のコンセンサスを図る

(4) 行政と住民との協働の進め方

地域別	課題	行政の役割(例)	地域の役割(例)
山間集落 (高齢化率の高い山間の地域)	生きがい対策	<ul style="list-style-type: none"> ・「健康づくり+楽しみ+行政情報」を、セットで提供 ・バリエーションのあるメニューを提供 ・集会所までの足の確保(職員や社協など) ・ミニデイの原材料費などの支援 ・保育園等との連携 	<ul style="list-style-type: none"> ・地域で運営。参加者自らアイデア出し ・隣近所の声掛け。夫婦で参加 ・食材の持ち寄り ・会場への移動：NPOなど ・得意分野で子ども達に昔話や昔遊び、竹細工などの先生役
	健康づくり	<ul style="list-style-type: none"> ・ミニデイでの健康診断実施 ・食生活改善推進員の配置(各地区に) ・地域担当職員の配置 ・異常時の連絡体制づくり 	<ul style="list-style-type: none"> ・ミニデイへの積極的参加 ・民生委員等による見守り ・安否確認担当者を決めることと異常時の連絡方法
	食料や水の確保	<ul style="list-style-type: none"> ・食料品のニーズ調査 ・簡易な給水施設の整備 ・維持管理の仕組み(管理協定) 	<ul style="list-style-type: none"> ・民生委員等へのニーズ調査協力依頼 ・有償ボランティア、食生活改善推進員などの協力 ・維持管理、水質検査
	コミュニティの維持	<ul style="list-style-type: none"> ・楽しさを実感する行事の提案 ・各種行事の広報誌でのPRや活動紹介 ・小学校との協力 ・見守りに関わる人々のコーディネート 	<ul style="list-style-type: none"> ・計画、実施(皆に役割を与える)、反省会 ・行事の際、提供できる労務や得意技を持つ団体・人材のリストづくり
	隣接集落等による応援のしくみづくり	<ul style="list-style-type: none"> ・集落間の調整支援 	<ul style="list-style-type: none"> ・一つの集落でできなくなった、難しくなってきた作業の把握 ・隣接集落への要請(つなぎ役) ・実施時期や回数、連絡方法などを話し合い、作業内容を確認して実施(調整役)
拠点集落 (旧市町村の中心(核)となる地域)	若者の流出	<ul style="list-style-type: none"> ・一定の生活レベルが確保される施設整備 ・産業振興(特に第1次産業)、雇用対策 ・小中学校で地域文化の教育 ・地域外からの受け入れ体制整備 	<ul style="list-style-type: none"> ・地域文化や伝統の伝承 ・地域外からの受け入れ体制整備
	子どもを絶やさな い、増やす	<ul style="list-style-type: none"> ・学童保育施設の整備や、有資格者の活用、財政支援 ・高齢者グループ、女性グループとの連携 	<ul style="list-style-type: none"> ・事業所や商店街によるスペースづくり ・住民グループやNPOによる運営 ・家庭教育サポーターとして活動 ・元気な高齢者の活用(見守り、相談)
	高齢者の生きがい対策	<ul style="list-style-type: none"> ・「健康づくり+楽しみ+行政情報」を、セットで提供 ・バリエーションのあるメニューを提供 ・集会所までの足の確保(職員や社協など) ・ミニデイの原材料費などの支援 ・保育園等との連携 	<ul style="list-style-type: none"> ・地域で運営。参加者自らアイデア出し ・隣近所の声掛け。夫婦で参加 ・食材の持ち寄り ・得意分野で子ども達に昔話や昔遊び、竹細工などの先生役
	コミュニティの維持、再生	<ul style="list-style-type: none"> ・楽しさを実感する行事の提案 ・各種行事の広報誌でのPRや活動紹介 ・小学校との協力 ・集落へのアウトソーシング 	<ul style="list-style-type: none"> ・計画、実施(皆に役割を与える)、反省会 ・維持管理の受託資金の確保(自主活動の資金)、コミュニティの活性化、各種団体のコンセンサスを図る
集落 (市街地の地域)	コミュニティ機能の再生、向上	<ul style="list-style-type: none"> ・楽しさを実感する行事の提案 ・各種行事の広報誌でのPRや活動紹介 ・小学校との協力 ・集落へのアウトソーシング 	<ul style="list-style-type: none"> ・自治会、町内会の機能の維持、再生。隣組による助け合いのしくみづくり ・ゆるやかなつながりによる活動(小学校を基礎としたつながり)の実施 ・維持管理の受託資金の確保(自主活動の資金)、コミュニティの活性化、各種団体のコンセンサスを図る

(5) 住民意識の向上と人材の育成(人づくりと教育)

1. 住民意識の向上

(1) 住民意識を高める工夫

楽しくなければ続かない

- ・楽しさを実感し、共有することで参加意欲を高める
- ・みんなで楽しめる活動。共通する課題や関心事
- ・子どもを巻き込む

住民それぞれが役割を持つ

- ・自分達がやっているという気持ち(やりがい)を醸成する
- ・様々な技術や能力(得意技)を持った地域の人材が、能力を発揮できる場づくり

(2) 行政の役割

行動のきっかけづくり

職員が地域と共に活動する

地域の人材の発掘・育成

地域づくりの火付け役を見つける(人材バンク)

2. 地域の人材の育成

(1) 地域の人材とは・・・自分の地域に愛着を持てる人

まとめ役 リーダーシップが取れる/人望がある/バランスが大事 など

実践役 得意技を活かした役割が担える/アイデアを出す/地域の良さを知り活用できる/地域のために労を惜しまない など

(2) 発掘・育成の方法

発掘 退職者や高齢者の活用 など

育成 経験を積ませ、自信とやる気を育てる/子供の頃から地域活動に関わる/郷土文化を教育する など・・・認めて、一定の権限を与える(手当も必要)

3. 具体的事例・・・土佐山中川地区の取り組み

(1) 活動内容

オーベルジュ土佐山を地域内外の交流拠点とした地域づくりの活動。交流促進やコミュニティの充実、直販による地元産品等の販売に一定の成果を挙げ、現在、地域の各資源を活用し自分たちで集落を運営するという視点の取り組みにステップアップし始めた

- ・平成元年 学校に代わる公的な交流施設の用地買収のため、世話人会を発足
- ・平成2年 中川会に発展。親睦や交流活動、地区の将来計画づくりに着手
- ・平成6年 中川開発実行委員会に発展。中川地区開発基本計画を村議会に提出
- ・平成8年 中川をよくする会(地区民約220人)と有限会社中川開発(直販所等経営)に発展

(2) 成功の要因

危機感の共有 過疎・高齢化、小学校がなくなる(共通の関心事)

地域コミュニティの存在 強力なリーダーシップは存在しないが、根底に農村型コミュニティが生きていたこと

住民の主体性 地域の住民主体で企画し、無理のないところから一つずつ楽しみながら実践してきたこと

人材の活用 適材適所の人材がいたこと(梅まつり、直売所、ホテルの養殖など)

(3) 行政の関わり方

直接関与することなく、地域のことは地域主導で決めていくというスタンスで、下支えをしてきている

(6) アクセスの確保

1. 時間距離の考え方

(1) 30分程度であれば、さほど苦にならない時間

- ・通院・通学の所要時間平均は、概ね30分(「市町村合併に関する要綱(H13.2)」)
- ・「中山間では、片道20分かけて昼食に行くことを、さほどたいそうに思っていないようだ」(第4回審議会での委員の発言)

(2) 「1時間」は、やや負担感があるが、許容の範囲内

- ・「県民消費動向調査」において、一つの商圈の範囲は概ね1時間

2. 課題

(1) 道路整備

- ・山間地域における国道・県道の整備
(必要最小限のネットワーク整備に30年以上かかる)
- ・高速道路の整備(整備中の区間は、H20年代半ばに完成)

(2) 公共交通の整備

各輸送サービスの問題点

種 別		問 題 点
民間	自家用車による過疎地・福祉有償運送	・既存事業者との調整 ・需要を満たすだけの担い手の確保
	タクシー事業者による高齢者等対策	・時間設定、目的地設定(範囲)がある ・料金が高い
公的	過疎地代替市町村営バス	・利用率が低いため、便数が少なくなる ・経費の割に運賃収入が少なく、市町村にとって財政負担が大きい
	路線バス支援公的補助	
	タクシーチケットサービス	・高齢化が進む中、将来に渡って続けるのは財政的に困難
	外出支援サービス	・行政で行うと財政負担が大きい

(3) 情報通信網の整備

- ・IT環境の整備(CATV、ADSL、無線LANなど、地域に応じた方式での普及)
- ・地上波デジタルTVへの対応

高齢者のアクセスの確保

人の行動範囲と交通手段

移動手段	行動範囲	目的地	目的
徒歩	集落内	集会所、公民館など	自治会、ミニデイ
自転車	隣接集落まで	集会所、公民館、商店、郵便局、JAなど	買い物、年金、支払
車	拠点集落	公民館、郵便局、JA、診療所、量販店など	通院、買い物、年金、支払

高齢者等への対応

(1) 徒歩や自転車で移動できない高齢者などへの対応

- ・市町村や社協の支援（市町村が行う行事（ミニデイ）への外出支援サービスなど）
- ・集落での乗り合わせ

(2) 車に乗れない高齢者などへの対応

民間が行うサービス

- ・自家用車による過疎地・福祉有償運送
担い手：NPO、地区社協、商工会、JAなど
課題：運営協議会による協議を要する
- ・事業者とNPOなどによる共同配車センター方式
枚方市の事例：セダン型特区をうけた福祉有償運送について、共同配車センターが配車を手配
料金はタクシーの概ね1/2
- ・乗合タクシー
大豊町の事例：発地 町内全域
目的地 4カ所（高知日赤病院、町役場周辺、嶺北中央病院、町総合ふれあいセンター）
料金 正規料金の1/3程度、月・水・金の隔日運行（要予約）
- ・タクシー事業者による高齢者等対策
課題：時間設定、定額・目的地設定（範囲）、道路運送法の検討

行政が行うサービス

- ・過疎地代替市町村営バス（貸切事業者委託又は直営方式）
香北町の事例：5路線 22便/日、輸送人員 11,178人/年、年間赤字額 15,523千円
- ・須崎市の久通方式（地域住民との協働）
市が地域に車両を貸与、維持費を地域で負担（運賃で燃料費、人件費などを賄う）
- ・タクシーチケットなどの助成（高齢者や障害のある方）
- ・外出支援サービス（ミニデイへの送迎）
土佐山田町の事例：運転手3名、費用2,823千円（人件費1,859千円ほか）
- ・路線バス維持のための公的支援（赤字補填、車両購入費）など

新たな仕組みの検討例

- ・ぐるぐる廻るコミュニティバス
役割：移送の以外に、郵便・小包、宅配・買い物代行サービス、役場の移動支所（住民票などの窓口サービスや健康相談）
運営：バスの購入は行政、運営費（ガソリン代など）は個人負担、バス会社OBのの人材活用

(3) 高速道路が利用できない場合の対応

- ・公共交通が連携して利用しやすいダイヤの設定
- ・乗合タクシー（大豊方式）、タクシー事業者による高齢者対策