

熊本市の政令指定都市移行10周年と 熊本市の区制について

豊永 信博¹・

¹元熊本市職員

アブストラクト

本年熊本市は政令指定都市に移行して10年を迎える。そのことにより熊本市は様々な分野で変化したが、本稿では熊本市の区制について、主に区役所機能の現状と課題について検討する。検証に当たっては、まず、区に関する法的定義、他の政令指定都市に於ける区役所の行政組織内に於ける位置づけ、役割等を参考にして「大区役所制」と「小区役所制」という概念について検討する。

次に、熊本市行政区画等審議会の答申をもとに、熊本市が5区の区割り、大区役所制を選択するに至った理念を確認する。その後、政令指定都市移行直後の熊本市の組織体制と、10年の時間を経て改編された現在の組織体制について、その改編の理由及び内容について検証する。

さらに、現在の区役所の組織、機能を紹介し、各区でどのようなビジョンを掲げ、その実現に向けてそれぞれの区でどのような事業を展開してきたのかを整理する。

これらの検証及び、今回研究会で行った合併当時の関係者、政令指定都市移行前後や近年、そして現在の関係者へのヒアリングにより、熊本市の区制及び区役所の機能、役割についてその効果と課題を検証する。

1. はじめに

熊本市は政令指定都市に移行して10年の節目を迎える。地方自治研究会では、この10年間の熊本市に焦点を当て、調査研究を行った。その過程では、合併町の旧首長、熊本都市圏内の首長、経済人、県職員、初期及び直近の区長経験者、区役所関係者、市役所の人事、制度、人材育成の担当者などにお話を伺った。

政令指定都市への移行は、熊本市にとって、行政機構や自治の体制を大きく変えうる機会であった。熊本市には政令指定都市移行により、自治法上の様々な特例が与えられたが、私は特に、市域をいくつかの区に分け行政単位とし、そこに区役所それも熊本市の場合「大区役所」が置かれることに、当時大きな期待を抱いていた。

本稿では、その区及び区役所について、この10年間どのような経緯をたどり、現在どのような地点に到達しているのか、他都市の事例や、お話を伺った方々のご意見の中から検証していきたい。

2. 区制及び区役所の機能について

(1) 区に関する法的定義

地方自治法では大都市に於ける都市行政の円滑な運営のために、政令で指定する人口 50 万以上の都市に、一般の市町村とは異なる特例を定めている。しかし、実際の指定にあたっての人口要件は当初「人口 100 万人超」、その後「人口 80 万人を超え 100 万人を超える見込み」までであり、熊本市はながらくその対象外であった。その後合併特例法の「市町村合併支援プラン」に「大規模な合併がなされた場合の、政令指定都市の指定の要件の弾力化」が盛り込まれ、人口要件が 70 万人超に緩和された。熊本市は合併特例の人口 70 万人超に少し足りない状態であったが、規模的に次の政令指定都市に最も近い中核市とも言われていた。政令指定都市に移行すれば、都道府県から一定の事務が移譲される他、機関委任事務の廃止や、区を設置できるなどの特例が認められる。熊本市は、さらなる発展のために政令指定都市を目指すことになった。

富合町、城南町、植木町との合併以前の熊本市は、市民センター等の出先はあったが、本庁一極集中の組織であり、住民自治、市民協働の面では、すでに隅々にまで配慮が行き届く状態では無い人口規模になっていた。

政令指定都市は県並みの権限を持つ大都市であるが「住民に身近な基礎自治体」である。大都市であることの弊害を解消し「住民に身近な基礎自治体」であることを、行政機構として担保するのが「区の設置」の特例である。

区については、地方自治法第 252 条の 20 第 1 項に「指定都市は、市長の権限に属する事務を分掌させるため条例で、その区域を分けて区を設け、区の事務所又は必要があると認めるときはその出張所を置くものとする」とされている。また地方自治法第 252 条の 20 第 2 項には「区の事務所又はその出張所の位置、名称、管轄区域並びに区の事務所が分掌する事務は、条例でこれを定めなければならない」とされている。

区の設置及び区役所の機能は「市長の権限に属する事務を分掌させる」ことを目的としており、それ以上の規定は無い。また「条例で定める」ことで、市民の代表である議会の審議も経ることになっている。従ってそれぞれの自治体が、その自治体首長の理念、市民の意向、社会的、経済的事情等に応じて区割りを行い、区役所の事務を定めていることになる。

では、区制及び区役所の機能について、どのような考えがあるのか。

(2) 大区役所と小区役所

区の役割、権限は、その自治体の裁量であり、他の政令指定都市でも、それぞれの実情に応じた制度となっている。これらを大きく分類すると、戸籍、住民基本台帳、税、国民健康保険、国民年金、福祉などの日常的・定型的な窓口業務を中心とする「小区役所制」と、これらに加えて、保健、土木、建築などの業務を幅広く行う「大区役所制」に分類される。

(3) 他政令指定都市に於ける区役所の位置づけ

では他都市では区役所の権限、機能をどのようにとらえているか。まず、当初「小区役所制」としてスタートした相模原市と、「大区役所制」としての浜松市について検証し、その後その他の政令市について見てみたい。

a) 相模原市

相模原市は、区役所の機能を「小区役所に分類される」としている。区に所属する組織としては、区政課、地域振興課、区民課、まちづくりセンターのみである。これ以外に本庁の出先として高齢・障がい者相談課、生活支援課、市税事務所、土木事務所、保健センター、子育て支援センターが配置され、市民生活と密接に関係するサービスのほとんどは区役所で受けられる。しかし、下表のように、これらの組織の全てが本庁の出先機関となっている。このことは他都市と比較しても特徴的であり、相模原市は機能としての充実ではなく、権限としての自立を大区役所制の要件と位置づけているということに他ならない。

一方、相模原市は、小区役所制と言いながらも、区役所機能の強化を進めている。具体には地域防災、商店街振興、観光振興、地域の交通安全、防犯、空き家対策など、地域住民との協働が不可欠な事務の区役所への移管や、副区長の設置などがあげられる。区の業務は多岐にわたるとともに、地域との関係も深い。そのような様々な業務を統括する副区長の配置は重要である。このように当初小区役所制でスタートした相模原市は、この間の市政運営の過程で可能な限り区役所機能の充実を図っている。

b) 浜松市

浜松市は「合併・政令市の検証（2016年6月20日）」¹によると、2005年7月1日に12市町村の合併という大規模な合併を行った。その後、2007年4月の政令指定都市移行に伴い、7つの行政区を設置した。区制の初期の段階では、区役所に、戸籍や住民票などの法定事務に市税、福祉、国保などを合わせた標準的な事務に加え、土木、環境、産業振興などの事務も行う、いわゆる大区役所制を採用している。

浜松市の当初の考えでは、大区役所制の採用は「組織内分権の考え方を具体化したもの」としている。また、この「組織内分権（浜松版：小さな市役所・大きな区役所）」は「地域自治組織の設置」「一市多制度」とともに、三つの柱の一つとして位置づけられている。この3つの柱は12という多くの市町村が合併し、広大な市域になった浜松市の特色を反映している。

「一市多制度」については「特定の地域に固有な制度や行政サービスの差異を存続した」としている。「組織内分権」については「区役所、地域自治センター等にできるだけ多くの権限を付与する」とされ、新市の都市ビジョンである「環境と共生するクラスター型政令指定都市」の実現に向けて、「小さな市役所、大きな区役所＝大区役所制」を目指している。

区役所の区長を「区における市政の代表者」と位置づけ、その権限は「区政運営方針の策定・公表。区長会議の開催。主任以下の職員の人員配置（原案作成）。区役所費について、財政部局へ直接予算要求等」とされているなど、浜松市以外の合併市町村に配慮した内容となっている。

この時点から現在に至る経緯について、上記の「合併・政令市の検証（2016年6月20日）」及び、堀内匠、鄭智允の論文「合併政令市の引力と遠心力（浜松市行政区再編住民投票で問われた行革と自治区意識）」²及び「浜松市市区再編案（2022年5月）」³により簡

単に述べる。

合併当時の市長であった北脇保之氏は、産業界の「浜名湖（レイクハマナ）市構想」実現の要望を受けて、合併・政令市に取り組んだ。湖西市の離脱等を受けて、合併の枠組みに北遠部を取り込み、さらに「環境と調和するクラスター型都市」等、これら周縁地域を重視する姿勢を打ち出した。ところがこれが産業界の不興を買うことになった。結果的に、政令指定都市移行直後の市長選挙では「浜松市行財政改革推進審議会」の会長であった、鈴木 修氏（スズキ自動車会長）の推薦を受けた鈴木康友氏との一騎打ちに敗れたのである。鈴木康友市長は就任当初から「新市の一体性」路線であり、市中央への集中投資と周縁部における公共施設統廃合を積極的に進めてきた。

浜松市では2010年度に商工・農林機能を、2011年度には土木を、2012年度に環境と税務を、2014年度に会計審査を本庁に集約している。その理由はいずれも、「業務を集約することにより行政事務の効率化を図る、職員の専門性の向上を図る」等である。

その後、2019年4月には現状の7区を、3区に再編する案への賛否を問う住民投票も行われたが、市の提案は反対多数で否決された。

否決はされたが、その後市議会「行財政改革・大都市制度調査特別委員会」において2021年12月、3区の区割り案が内定され、2024年1月から3区案へ再編することになった。この間の経緯の詳細については「堀内匠、鄭智允の論文」を参照されたい。区再編の理由としては「戸籍・住民基本台帳や選挙管理委員会に関する事務などは、法律で区を単位とすることが規定されているため、条例で自由に設置できる組織を軸に、柔軟で効率的な市政運営が可能となる体制を構築する」ことあげている。その上で「再編は行うが現在の各区の窓口サービスは変えない」としている。

浜松市は、合併・政令市で、都市内分権、区の自立という理想を掲げたが、産業界の強力な行革圧力により、サービスの低下を緩和するための様々な工夫はなされているものの、市の機構は区への分権から本庁への集権（集約体制）へと大きく舵を切っている。

c) その他の政令指定都市に於ける区役所の機能

表 1 政令指定都市の区役所の機能（各市組織図より：2022年4月現在）

	福祉事務所	保健所	保健センター	土木事務所	建築部門	農政部門
大阪市	○	×	○	×	×	×
名古屋市	○	×	×	×	×	×
京都市	○	○	○	×	×	×
横浜市	○	×	○	○	×	×
神戸市	○	×	×	×	×	×
北九州市	○	×	×	○	×	×
札幌市	○	×	×	○	×	×
川崎市	○	×	×	○	×	×
福岡市	○	○	○	○	×	×
広島市	○	×	×	○	×	×
仙台市	○	○	○	○	○	○

千葉市	○	×	○	×	×	×
さいたま市	○	×	○	×	×	×
静岡市	○	×	○	×	×	×
堺市	○	×	○	×	×	×
新潟市	○	区に申請窓 口	○	区に道路新設 一部移管	×	6箇所
浜松市	○	×	○	×	×	×
岡山市	×	×	○	○	×	○
相模原市	×	×	×	×	×	×
熊本市	○	×	○	○	×	×

現在政令指定都市は全国に20都市を数える。その20都市について、組織図及び事務分掌から、区役所の機能について調査したのが上記の表である。筆者は、維持管理等の土木の機能が区役所に所属していることは、区役所の権限を象徴する重要な要素と考えている。その土木事務所が区役所に所属している都市は、横浜市、北九州市、札幌市、川崎市、福岡市、広島市、仙台市、新潟市、岡山市、熊本市の10都市である。

仙台市

その中で、仙台市は特に区の機能の充実を図っており、土木分野では道路課、公園課。建築、景観分野では街並み形成課が設置されており、その中に建築指導班もある。仙台市は「仙台市が目指す大都市のあり（2022年9月）」⁴によると、指定都市市長会の「特別自治市の法制化」を積極的に推進している。特別自治市が市域の都市経営を一元的に担い、さらに周辺基礎自治体との連携を強めることにより、大都市圏が日本全体の経済成長を牽引するエンジンとなり、国民の生活を豊かにできるとしている。その強化された大都市（ここでは仙台市も）が、地域の核として全国に存在することで、日本全体の発展や大規模災害時のリスク分散につながるとしている。少子高齢化、人口減少という社会的状況を踏まえながらも、いくつかの政令市が向かっている行政改革による区役所機能のスリム化ではなく、区役所機能の強化による都市力強化を図ろうとする戦略と思える。そのためにも、都市内分権として更なる区役所への権限移譲を必要としている。

福岡市

福岡市の「区制概要（2022年度）」⁵によると福岡市の区役所は、総務部、市民部、地域整備部、保健福祉センターの体制で、市民部には課税課、納税課が、地域整備部には地域整備課、維持管理課、生活環境課が配置され、区の機能は強化されている。また、区の権限についても、2006年度からは「区裁量経費」である、区基本計画・区の魅力づくり事業、区振興事業、区地域防犯対策事業について、実質的に区から直接予算要求できるシステムが導入された。また、2009年度には区振興事業費の土木局分（道路維持費）を区政推進費に統合し、区の裁量予算額が拡大している。

この仙台市と福岡市は戦略として積極的に区役所の権限強化を図っていると言えるのではないかと。

仙台市や福岡市と人口規模は違うが、平成の合併特例で政令指定都市に移行した都市で

「大区役所制」表明しているのは新潟市と熊本市である。

新潟市

新潟市は、「新潟市基本構想」⁶に「市民と行政が協働し、区を一つの単位とした特色あるまちづくりを進め、区自治協議会や地域コミュニティ協議会などを通じ、一体となって地域力・市民力を発揮し「地域と共に育つ」分権型政令市」を掲げている。「大きな区役所、小さな市役所」の考えのもと区役所に企画政策部門や産業・建設部門等を設置するなど、必要な裁量権を持つ身近な区役所の実現が図られてきた。また、区役所内部の課未満の組織編成と人事異動の権限を区長に付与するとともに、区役所が市民の声に迅速かつ柔軟に対応することができるよう、本庁の所管部署を通さず直接区に配分する区配当予算や区の企画による予算「特色ある区づくり予算」さらには、区役所が本庁の所管部署に対して予算措置を求める制度「区提案予算」を充実するなど、区への分権が図られている。また、教育委員が二人一組で二つの区を担当する制度や、区ごとに教育センターも設置している。

しかし、その後2016年の「新潟市区のあり方検討委員会報告書」⁷では、人口減少や財政悪化等の環境変化に対し現在の体制が維持できるか、との問題意識から、人口10万人/区、8区体制の見直しについて議論されている。ここでは、区の再編や総合区の導入、現行体制の継続も含めた研究を行っていく必要があるとしている。平成の市町村合併特例で政令指定都市に移行した都市は、先行の大都市としての政令指定都市とは性格が異なるため、同一の議論にはならないと思うが区役所の機能強化、分権はその都市にとって極めて戦略的な課題ではないか。

区の自立性を象徴するのが区長の権限と言える。区長の権限として他の政令指定都市が議論の俎上に乗せているのは「組織編成権」「人事配置権」「予算の要求権」である。組織編成権はさいたま市と横浜市。人事配置権はさいたま市、新潟市、広島市などいくつかの市で認められている。予算に関しては、先述の福岡市や京都市、仙台市、神戸市等一部の市では「区政策提案予算」があるものの、残りはまちづくり（推進事業費）予算の配分や、施設管理費が認められているのみである。このように全体としては、区に対する都市内分権はまだまだであるが、新潟市では、2014年度に区の体制強化と、意欲ある人材を活かす目的で「公募区長」の登用が始まった。横浜市ではシティマネージャーの議論があるなど、これまでも区長の権限に関する様々な議論は行われている。

3. 熊本市の区制及び区役所の機能

(1) 熊本市行政区画等審議会の答申

熊本市は、区割り、区の在り方、区役所及びその出先機関の機能について「熊本市行政区画等審議会（以下審議会）」及び「熊本市議会政令指定都市特別委員会」等で議論を重ねながら検討を進めた。

審議会は9回の会議や現地視察、パブリックコメント、住民アンケート、住民説明会、出前講座等を行い、2010年4月13日に「行政区画の編成及び区役所の位置について」の答申⁸を行った。ここでは、「本庁＝県並み。区役所＝市並み」という考えから、行政区画

は一定の規模を有することとされた。

この答申では、行政区画の編成に当たっては「行政区画編成の検討に当たっての基準」に定める(1)人口規模、(2)面積規模及び地形・地物、(3)地域コミュニティ及び通学区域、(4)公共機関の所管区域、選挙区(国)の4項目を基にし、具体的には、各区10万～15万人程度のバランスのとれた人口規模にすること等を基準としている。また、住民サービスを低下させないことを最優先に考え、大区役所制を採用し、きめ細やかな住民サービスが市民に身近な区役所で行われることとしている。

また、区役所の出先として、総合支所や市民センターの機能を(政令市移行以前の)現行とほぼ同様に維持するとしている。そのためには、職員の配置数から考えると、区の数は最大5つとなること。旧富含町・城南町・植木町と合併して政令指定都市を目指す熊本市の新旧市民の一体化を図ること。などにも配慮しながら、行政区画の編成については、5区とするとされた。

行政区設置に当たって実現すべき事項としては、区内の交通条件のあまり良くない地域のために「区バス」を導入すること。区役所出張所となる総合支所・市民センターの機能を現行と同様に維持すること。市民生活に密着した住民サービスについては、市民が居住する区に関わらず、どの区役所でもサービスが受けられるようにすること等が盛り込まれている。

(2) 政令指定都市移行時の熊本市の制度

a) 行政区画

議論の過程で提案されたのは3区、4区、5区、6区の6案であったが、最終的には5区の3つの案について審議され、答申ではその中の一つである、現行の区割りが答申された。議論の中では「政令指定都市にはなりたいが区割りを多くするのは非効率」「区割りこそが都市内分権として重要」他、様々な意見が交わされた。名称については、市民公募を経て、银杏区などの案もあったものの、最終的には北区、西区、中央区、東区、南区となった。

また、区役所の位置については、答申を受け、北区は旧植木町役場庁舎。西区は旧西部市民センターの敷地を拡張し新設。中央区は熊本市本庁舎。東区は税務大学校熊本研修所隣接地に新設。南区は旧富含町役場庁舎となった。この中で、北区役所が旧植木町庁舎に、南区役所が旧富含町庁舎に置かれたことには、旧熊本市や旧城南町の住民から様々な反対意見も出され、新たな区制の課題ともなった。

b) 政令市当初の市役所区役所の機能、位置づけ、組織

初期の段階で区制推進課が作成した「熊本市の区行政について」によると、熊本市は「大区役所制」としている。その組織は、本庁は市政の各分野における全庁的な基本計画の策定及び統括、制度の制定等全市的な業務として、主に①政策企画・総合調整業務 ②広域・統一処理業務 ③専門技術業務を行うとされている。

区役所は、地域における行政サービスの拠点として ①区民に身近な事務事業の企画・立案、市民生活に密着した窓口サービスを総合的に提供 ②区民と市役所のつなぎ役、行政情報の発信、地域ニーズ・課題を把握するための広聴機能③区民との協働によるまちづくり

の推進、地域課題の発見・解決、市民協働の要としてまちづくりのコーディネートを行う。とされている。

区役所の具体的な業務内容としては、市民が区役所に行けばほとんどの手続きが完結できるように、戸籍、年金、福祉などの窓口サービスの部署に加え 農林水産業関係業務を取り扱う農業振興課、区民のまちづくりや土木等に関する相談を担当するまちづくり推進課の他、福祉事務所や保健福祉センターを設置するなど、いわゆる「大区役所制」を採用し、居住区に関係なく、どこの区役所でも、一体的に行政サービスが受けられるとしている。

具体には、2012年4月の、政令指定都市移行時には、戸籍、年金、福祉などの窓口サービスは5区全てに、農林水産業関係業務を取り扱う 農業振興課は中央区以外の4区に、区民のまちづくりや土木等に関する相談を担当する まちづくり推進課は全ての区に設置された。

土木の機能については、政令指定都市移行直前に2土木センター体制が3土木センター体制に移行したこともあり、区に対応した5土木センター体制ではなかった。しかし、地域のまちづくりの中で、土木は常に課題となるため、区役所のまちづくり推進課に2名程度の土木に関する相談員を置いた。

また、出先機関については、先述の行政区画等審議会の答申により、住民サービスを低下させないことを最優先し、総合支所や市民センターの機能を現行とほぼ同じに維持する総合出張所と出張所を配置している。

(3) 運用の中での組織改編

熊本市はこのように、5つの区役所に加え、区役所の窓口サービスを補完する9総合出張所、5出張所、1分室、1サービスコーナーを設置し、より身近なところでサービスが提供できるような体制でスタートした。しかし、区役所設置から3年が経過し、区役所の運営に関する様々な課題も見えてきたようである。

a) 「熊本市の区役所等の在り方について（答申）」

そこで2014年5月15日に「第一回熊本市区役所等の在り方に関する検討会（会長：澤田道夫）」が開催され、5回の検討を経て「熊本市の区役所等の在り方について（答申）」⁹が出された。

この答申では、熊本市を取り巻く時代潮流として、少子高齢化、人口減少の進展、社会インフラの老朽化と都市経営コストの増加、国・地方の財政状況の悪化等、厳しさを増す社会環境を挙げる一方で、地方自治法の改正による、指定都市における総合区の創設が可能になったことを紹介している。

政令指定都市熊本の新たな市政運営については、限られた行政資源（人員・財源等）の中で行政運営のさらなる効率化、最適化を図り、将来にわたり持続可能な行政サービスを提供できる市政運営体制を構築する必要があるとし、職員の資質向上も述べられている。また一方で、住民団体、NPOなどの新たな公共の担い手との水平分権と住民自治が必要としている。

答申では、本庁と区役所の役割と機能分担について、本庁を「管理調整機能及び広域行政機能」として、区役所を「身近なサービスを直接提供するとともに、各区のまちづくり

ビジョンのめざす姿の実現に向け、地域住民と協働して区のまちづくりを推進し住民自治のまちづくりを支援する」として位置付けている。

本庁と区役所の役割については、市が区役所等を通じて提供する市民窓口サービスについては、本庁主務課と区役所が連携しながら、本庁主務課が第一義的な責任を持ち、区役所等は公平公正で質の高いサービスを提供する。また、何よりも、「市民が気軽に利用できる」ことを第一義としてその実現に努めるとしている。

区役所等の重要な機能としては、住民に最も身近な行政機関として住民に寄り添い、住民自治によるまちづくりを積極的に支援する「まちづくりの拠り所」としての役割があり、区役所と本庁の組織体系は、この2つの役割をいかに効率よく機能させるかという視点で検討する必要があると整理している。

さらに、本庁主務課で一括計上する区役所の予算編成手法の見直しと、区役所が把握した地域のニーズや課題等を適切に市政に反映するため、区役所から本庁に対し事業提案できるような仕組みづくりが必要とされている。

区役所内の機能再編では、市民窓口サービスの効率化と公平性の確保は不可欠であり、現在の総合出張所、出張所の区分等も検討する必要があるとしており、このことが総合出張所、出張所の縮小に繋がっている。

また、区役所全体を通じてまちづくり支援機能を強化する観点から、まちづくり交流室は、市役所の最前線機関として、機動力を確保・強化する必要がある。また、まちづくり交流室の職員は、自主自立の地域づくりを支えるために、校区自治協議会等の会議や地域行事へ参加・意見交換等を通じて、地域情報の収集、地域への情報提供、先進事例の紹介など、地域との情報共有や、地域の要望、相談の窓口として機能を発揮するものとする。加えて、まちづくり交流室と公民館とが併設されていることを生かし、住民主体の地域づくりの拠点として組織機能の再編を進めるべきであるとされており、後のまちづくりセンターと地域担当職員の配置に繋がる内容となっている。

この検討会議の主たる目的は、市役所の機構のスリム化と区役所の出先機関の縮小にあると思うが、この検討会議の議事録をみると、区のまちづくりの現実や悩みなど具体的な内容もかなり議論されており、この時点で、区役所の在り方について議論され、整理されたことはその後の行政運営、区政運営にも有意義であったと思う。

b) 区役所等の在り方に関する基本方針

熊本市は前述の答申を受け2015年3月に「区役所等の在り方に関する基本方針」¹⁰を策定した。その中で、市民窓口サービスに関する課題として①本庁主務課と区役所の連携が不足している（事前情報の提供や意見反映などが不十分）。②区役所の開庁時間に手続きに来ることができないとの市民の声がある。③区役所と出張所等間の距離に大きな差があるなど、市民サービスの窓口の配置バランスが適切でない。④区役所間等で市民窓口サービスにおける運用面の違いがある（来客の多寡による受付後の事務処理期間の差など）。⑤窓口の職員の知識力や接遇力の更なる向上が求められている。⑥出張所等の利用状況が変化している（区役所設置後、利用件数が減少した出張所がある）。⑦総合出張所、出張所で取り扱う業務に差があり、市民に分かりにくい。等をあげている。特に各出先機関の窓口に関しては2011年度と2013年度を調査し、比較しており、この段階でワンストップ

プサービスを提供する区役所へ集中する傾向が見られるとしている。

まちづくり推進に関する課題としては①本庁と区役所で把握した地域の住民ニーズや課題等を情報共有するための仕組みが整っていない。②区役所が把握した地域の住民ニーズや課題等を適切に市政に反映するための仕組みが整っていない。③区役所のまちづくり支援や住民ニーズの把握の取り組みを十分に行うことができる体制が整備されていない。④地域のまちづくりを担う人材育成（特に若い世代）が必要である。⑤公民館に併設されているまちづくり交流室の役割機能が分かりにくい。⑥まちづくりの活動を行う住民同士の交流の機会や場が少ない、等があげられており、地域（校区や地区）担当職員の配置や「まちづくり交流室」と「公民館」を一体的に整えることが必要、などとしている。

新たな区役所づくりに向けた見直しの方向性では、市民窓口サービスの効率的かつ適切な提供と、まちづくり支援機能の強化を両立するため、出張所等の再編（適正配置と整理統合）を行うとしている。再編に当たっては、市民の声を十分に聴く。区役所からの距離を考慮するとともに交通弱者へ配慮し、代替手段として、コンビニエンスストアや郵便局での各種証明書の発行や申請手続きの電子化、開庁時間の延長、身近な場所で各種手続きを可能にする方策なども併せて検討するとしている。

c) 総合出張所等の縮小とまちづくりセンターの設置

政令指定都市移行当初は区役所にまちづくり推進課が配置され、総合出張所、出張所等に、まちづくり交流室が置かれていた。その後、上記の過程を経て、2017年に組織改編が行われ、地域担当職員を擁する、まちづくりセンターが新たに設置された。

現在中央区に中央区まちづくりセンターと、五福交流室、大江交流室。東区に託麻、秋津、東部のまちづくりセンター。西区に西部、河内、花園のまちづくりセンターと河内まちづくりセンターに芳野分室と河内交流室。南区に城南、富合、幸田、南部、天明、飽田のまちづくりセンター。北区に清水、龍田、北部、植木の各まちづくりセンターが設置されている。

この設置により花園、飽田、北部の総合出張所と秋津、東部、南部、大江の出張所は、窓口サービスが停止され、まちづくりセンターへと衣替えされた。

（４）その他の組織改編

a) 土木、環境行政について

当初区ごとに土木センターの予算 2,000 万円が配分され、カーブミラーの設置等を行っており、区役所に配置された再任用の土木職員が受付と、土木センターへの連絡を行っていた。しかし、この予算の執行には区長の判断が必要ないこと、区の窓口を通すより、直接土木センターに要望した方が早いことなどから、自治会長等地域住民は直接土木センターに行くようになった。区役所に窓口を置く意味が無くなったため、このシステムは2年で終了した。

しかし、地域の要望は土木関係とごみ関係が多く、区長を始めとした区役所が地域のまちづくりに関わるためには、土木センターの情報が不可欠である。そのため、2021年からは区役所の区民部の中に土木センターが置かれ、5土木センター体制となった。また、各区には環境班も置かれ、ごみに関することも扱っている。

b) 農業部門について

先述の通り、区役所設置直後は、中央区を除く4区役所に農林水産業関係業務を取り扱う農業振興課が設置された。しかし、農地の集積のために本庁機能の強化が必要、あるいは農政と耕地は一体ということで農林水産業関係業務は本庁に集約された。現在は農水局の組織として、西区役所に西南部農業振興センターが、河内まちづくりセンターに河内農業振興室が、城南まちづくりセンターに南農業振興センターが、北区には北区役所に北東農業振興センターが、東部まちづくりセンターに東農業振興室が再配置されている。

c) 消防職員の区役所への派遣

地震後 2016 年から各区の総務企画課の総務班に、消防職員の配置が行われている。現在、ハザードマップの作製、自主防災組織の立ち上げ、校区防災連絡会、避難所の運営体制の確立等の業務を担っている。

d) 法務職員の配置

今回のヒアリングや研究会の議論の中で、政令指定都市の職員に求められる職能として、法律に関する知識の重要性が挙げられた。熊本市の政策法務能力の向上に永年努力してこられた元熊本市職員は「国から移譲された「権限」「財源」をどう活かすかが政令市にとって大切」「国の政策的助言がちゃんと読めて反論できる職員の育成に努めてきた」ということであり、市はこれまで法務職員の採用と育成に努めてきた。現在、熊本市では、本庁各局への法務職員の配置をおこなうとともに、各区役所職員の法務研修を強化し、組織の法務政策能力の向上に努めている。各区に配置されたこれらの職員は法制課との間に立つ役割を担っている。

4. 現在の区役所の組織、機能

(1) 区役所の組織及び業務

a) 区役所の組織及び業務内容について

現在の区役所の組織としては区長のもとに「区民部」と「保健福祉部」がありそれぞれ部長が配置されている。

○「区民部」には「総務企画課」「区民課」「まちづくりセンター」「土木センター」が所属し、「まちづくりセンター」には「総合出張所」「出張所」「交流室」等が所属している。

○「保健福祉部」には「福祉課」「保護課」「保健子ども課」が所属しているが、福祉三法については福祉事務所の所管となる。しかし、福祉事務所長は保健福祉部長の兼務となっている。

以下、区役所の組織及び業務内容について、西区役所のHPの「区役所の組織と業務」を参考に紹介する。

表 2 区役所の組織と業務（西区HPを参考に筆者作成）

組織名	主な業務内容	
区民部		
総務企画課	区の重要政策の立案および総合調整、文書管理、統計、庁舎管理、広報、予算管理、防災、区の地域振興事業、広聴、自治会、交通安全、防犯、環境、相談窓口、体育施設の使用許可、選挙管理委員会事務など	
区民課	戸籍、住民登録、印鑑登録、諸証明書発行、国民健康保険、後期高齢者医療保険、国民年金、パスポート申請・交付、住民基本台帳カード、公的個人認証サービス（電子証明書の発行）など	
西部・河内・花園まちづくりセンター	地域の相談窓口、地域情報収集、行政情報発信、地域コミュニティ活動支援など	
西区土木センター	道路・河川・公園等の維持管理、道路関係証明発行や閲覧、申請受付、道路、橋梁、河川、公園、交通安全施設（カーブミラー・ガードレール・道路照明灯など）に関すること要望受付	
保健福祉部		
福祉課	介護保険、高齢者福祉、障がい者福祉、精神障がい者福祉など	
保護課	生活保護法関係業務	
保健子ども課	健康づくり、親子（母子）健康手帳、成人保健、精神保健、歯科保健、栄養改善・食育推進など	
	児童福祉、児童手当・児童扶養手当、ひまわりカード、要保護児童、保育園入所受付など	
本庁出先		
西税務室	市税に係る各種証明書の発行、市税の納付、市税の申告受付、自動車の臨時運行許可、住宅用家屋証明書の交付など	
西南部農業振興センター	農業振興課	地域農業の振興に関する業務
	基盤整備課	土地改良事業・財産に関する業務
農業委員会事務局西南分室	農地についての申請受付や証明書発行	

b) 窓口サービス

区役所における窓口サービスについては上記の西区の例にあるように、障がい者手帳の交付、パスポート申請・交付など、政令市以前の市役所本庁舎より多くの手続きが区役所で出来るようになるとともに、市民はどの区役所利用することも可能になった。

c) まちづくり支援

区のまちづくりの推進体制については先述の「熊本市区役所等の在り方に関する基本方針（2015）」で、当時の「まちづくり交流室」を強化し、校区担当や地区担当のまちづくり職員を配置するとされている。このことが、2017年の再編でまちづくりセンターの設置と、

地域（複数校区）担当職員の配置に繋がっている。まちづくり班（地域担当職員）の業務は

- 管轄校区の相談・要望の受付
- 役立つ行政情報の提供
- 地域の助成金・補助金の受付
- 管轄校区自治協議会活動や地域団体活動への参画及び支援、協働

とされているが、具体には地域の相談窓口、地域情報の収集、行政情報の発信、地域コミュニティ活動の支援等であり、地域のまちづくりでは、その主体ではなく、アドバイザー、プロデューサーのような役割を担っている。

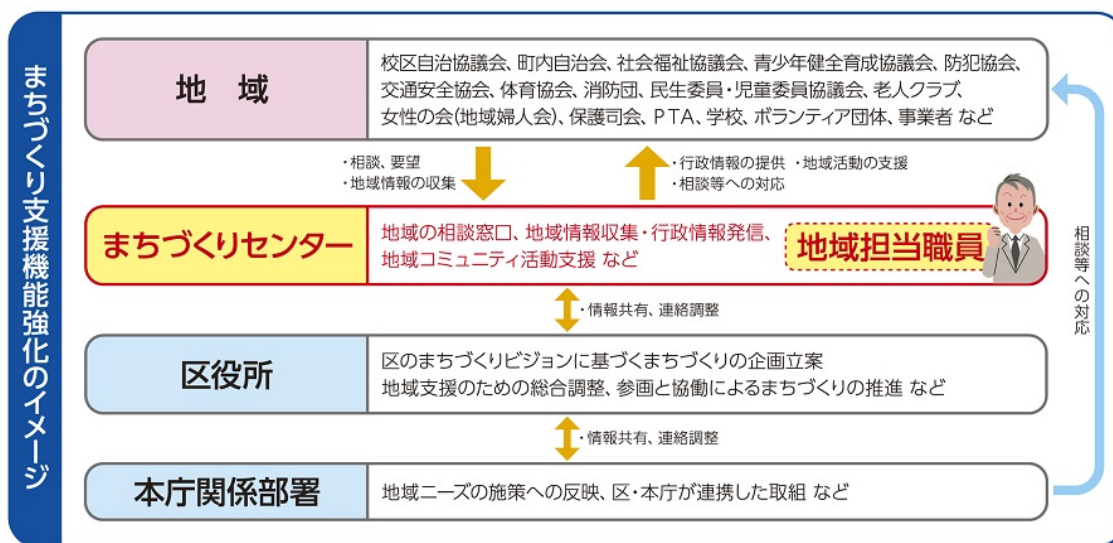


図1 熊本市のHP「まちづくりセンターについて」

5. 各区の地域特性を活かした独自の事業

(1) まちづくりビジョンの策定

区役所設置の目的の一つに、市域を5つのエリアに分け、それぞれの地域特性に合わせたまちづくりを進めることがある。そのために各区では2013年に「区まちづくりビジョン」を策定している。そこには区民と協働で取り組むまちづくりの目標が掲げられている。策定にあたっては、区民アンケート、ワークショップ、パブリックコメント、地域説明会等を開催しながら策定している。

以下、各区のまちづくりビジョンの「めざす区の姿」と「方向性」「基本方針」に添って区制がスタートした段階で各区が目指し、現在まで取り組まれている、区の姿、目標を見ていきたい。

中央区

【めざす区の姿】

「新たな出会いと未来創造の都会（まち）～つながる、中央区。～」

【方向性】

「“きらり”とひかる品格ただようまちをつくる」「“わくわく”があふれる活力と賑わいのあるまちをつくる」「“ほっと”できる安全で安心なまちをつくる」「“いきいき”と暮らせる健やかなまちをつくる」

東区

【めざす区の姿】

「自然豊かな笑顔あふれる未来のまち」

【基本方針】

「人と人がつながり世代を越えて語り合えるまち」「誰もが安全で安心して過ごせるまち」「誰もがいきいきと暮らせるまち」「美しい自然を守り育てふれあえるまち」「暮らしやすく活気あふれるまち」

西区

【めざす区の姿】

「金峰望む 華のあるまち西区」

【重点的取り組み】

「安全安心のまちづくり」「子育てしやすいまちづくり」「楽しさあふれるまちづくり」「農水産業を生かしたまちづくり」

*西区は区の中で唯一区域を5つのエリアに分けてエリア別のまちづくりに取り組むとしている。

南区

【めざす区の姿】

「いきいき暮らしのまち 南区」

【基本目標】

「農と漁業を誇れるまち」「歴史・文化を育むまち」「自然と共生した 住みやすいまち」「みんなが健康で元気なまち」「地域ぐるみで子供を育てるまち」「安全・安心なまち」としている。

*南区では、2016年4月の熊本地震の発生と、2017年4月のまちづくりセンターの設置を受け、2017年度にまちづくりビジョンの改定を行い、重点目標に「復興するまち」を加え、まちづくりの推進体制として「まちづくりセンター」を記述した。

北区

【めざす区の姿】

「ず〜っと住みたい“わがまち北区”」

【基本方針】

「健康と暮らしの安全・安心の向上」「住みやすい住環境の整備」「まちの賑わいと産業の振興」「地域資源の継承と活用」「住民自治と協働の推進」をあげている。

*北区は「清水地域」「龍田地域」「北部地域」「植木地域」という4つの地域間の連携をテーマとしている。

(2) 各区のまちづくり推進事業

区独自で執行できるまちづくり予算(2,000万円)では、「区まちづくりビジョン」の実現を目指して、市民活動などを支援する地域活性化事業や、区民まつり、各区の歴史を学

ぶ歴史探訪イベント、人づくり講習、産業振興等、区の地域特性を生かした「まちづくり推進事業」を実施している。以下そのいくつかを紹介する。

中央区

- 中央区地域 ICT 推進拠点事業「くまもとデジタルサポートセンター」
地場の ICT 企業と連携し開設。若年層から高齢者層まで ICT に不安を感じる幅広い年代の不安解消を図り、ICT を活用した、暮らしやすい、自主自立のまちづくりを推進している。
- 校区の魅力発見発信事業
子供たちが地域の人やお店、自治会等取材し、情報発信することで、地域に対する理解や関心を高める事業。
- 「白川夜市」「水まち水前寺にぎわい祭り」（地域団体等が実施）

東区

- 「地域と企業を結ぶまちづくり応援事業」
まちづくり活動を行っている地域団体と、地域貢献を考える企業とをマッチングし、地域課題の解決だけでなく、更に活気のある地域を実現していく事業。
- 「地域の情報ネットワーク活性化支援事業」
自治会他の市への補助金申請など、各種申請がオンライン申請も可能になったことを受けて、自治会役員他を対象とし、LINE などの ICT 活用のための講座を開催。
- 「けんぐん食と健康まつり」
- 「託麻三山（神園山・小山山・戸島山）新四国八十八ヶ所散策マップ」の作成

西区

- 「西区（サイク）リングマップ」
西区は、金峰山・有明海・白川等豊かな自然に恵まれ、本妙寺や霊巖洞等歴史的・文化的にも注目されるスポットが点在する地域。それらの絶景ポイントや史跡を自転車で周遊する、サイクリングマップを作製している。今年度は、サイクリングのまち・熊本市西区「秋満喫デジタルスタンプラリー」を実施している。
- 「西区フェスタ 2022 及び熊本駅前フェスタ」
西区役所等でおこなわれていた西区フェスタは現在、かわまちエリア（白川河川敷）とアミュひろば（熊本駅前広場）で開催され多くの人で賑わっている。

南区

- 「南区を歩こう～まち歩き手帖」の作成
- 「おいしい南区」魅力発信事業。
南区の特産品（なす・トマト・きゅうり・はまぐり）の魅力を発信するため、レシピを公募し、審査表彰し、そのレシピを南区の飲食店のメニューに加えて頂けるような働き掛けをおこなっている。
- A I デマンドタクシーの実証実験
南区では公共交通の便が悪く（南区だけではない）その解決が課題となっていた。これに対し、本庁の移動円滑推進課と南区役所、天明まちづくりセンターが協力して行う事業。

北区

- 「北区役所、一般社団法人 SCB ラボ及び崇城大学 IoT・AI センターとの3者による付帯協定」(令和4年9月締結)

デジタル技術を活用して、学生、区職員、区民が連携しながら、地域課題(空き家問題他)を解決する仕組みづくりや、次世代イノベーターの育成(小中学生向け講座の実施等)等に取り組むに取り組む協定。

- 「北区こどもまつり」+「復興支援防災フェスタ」

令和元年度に地域全体で子どもたちの健やかな成長を見守り、子どもを通して親睦と交流を図ることを目的とした「北区こどもまつり」を、新しくできた植木中央公園運動施設で、復興支援防災フェスタと同時開催した。

- 「ゴッホを探せ！」絵画コンクール

北区の小学生を対象に区の花「ひまわり」の絵を募集し、毎年千点を超える多彩なひまわりの応募があった。これは文化やスポーツを通して区の一体感を高める試みの一つである。

この他、各区では、校区単位の「健康まちづくり」や、地域住民自らが作成する「地域版ハザードマップ」「公共交通空白・不便地域等に対応したコミュニティ交通の導入」等に、行政と住民が共同で取り組んでいる。

6. 区制及び区役所設置の効果

(1) 住民あるいは行政の意識変化

今回お話を伺った全ての方から「区が出来たこと、さらにそこに地域担当職員がいることが大きい」「区役所ができて、市民にとって行政が身近になった。本庁より行きやすい」「区では毎年アンケートを取っており、それが総合計画の指標となっている」「区役所は本庁より住民の立場に立てる。住民がイメージできる」「それまでは市役所本庁でしかできなかった手続き、相談が区役所で全て出来るようになり距離的にも便利になった」等、10年経った現在でも評価する意見があった。北区では、旧植木町地区の校区自治協議会長の会議が区役所で定期的開催されるなど、区役所は旧植木町民であった区民に違和感なく受け入れられているという。また、区の職員からは「食事、宴会、購買のいずれも、区内の店舗を利用したいと思っている」「温泉と言えば本庁の職員も植木温泉を利用している」などの発言もあり、区の地域振興に対する市職員の意識も高まっているようであった。

(2) 住民サービスの向上

住民票、戸籍、福祉など、区役所に行けばほぼ全ての手続きが出来る。それもどの区役所でも可能ということで、今までは市役所本庁に行かなければならなかったことも、区役所で完結するサービスが増えた。窓口の数が増加し、相談件数も増加した。区長経験者からは「これだけの相談を、市役所本庁だけでこなせたのか。総合支所でのサービスは限られていた」と、区役所の設置は市民の利便性の向上に貢献していることが語られた。合併町を抱える区でも「町役場の方が良かったが、政令市になり区役所が出来たことは以前よ

り便利になった」との住民の感想もある。町役場と比較して、ワンストップで済む手続きが増えたとの実感ではないか。現在では「ご遺族サポートサービス」や「マイナンバーカード」登録も始まっており、区役所の利便性は高まっている。

(3) まちづくりの促進

a) 地域担当制について

まちづくりについては「移行以前は市民局が全市 92 校区を担当していたが、区役所が出来て、例えば東区は 18 校区を担当することになった。そのため、目が届く。具体的にまちづくりが始められる」との区長経験者の発言があった。対象が絞られたことは意欲の喚起にもつながり、政令市以前には無かった区役所を核としたまちづくりが始まっている。

熊本市では震災前から、健康まちづくりということで、校区担当保健師を配置してきた。このことが震災時に、民生委員と連携した要援護者の安否確認など、発災初期段階の対応で大きな効果を上げた。熊本市が保健師の業務担当制ではなく、地域の「人」と交流する校区担当制を取った効果がここに表れた。

その後熊本市は地域のまちづくり全般を支援する「地域まちづくり担当職員」を、各まちづくりセンターに配置した。複数の校区を担当する職員が専任で配置されたことは、区のまちづくりの推進、区民との交流、人材の発掘他、住民と行政が人対人の関係まで近くなっていく仕組みが整ったといえる。

b) 土木センターの配置

前述したように 2021 年度からは区民部に土木センターが配置された。南区の土木センターでは、まちづくりセンターを担当する職員を配置するなど、それぞれの区で地域担当職員との情報共有も進むようになってきている。まちづくりについての区民要望のかなりの部分を占めるのが土木関係の要望である。その要望が区民部さらには区長に届くようになった。

c) 自主自立のまちづくり

区のまちづくりは、市からの委託業務に応えるだけでなく、住民自らが、地域課題や地域資源を発掘し、その解決方策の発見や資源の活用に取り組むことも重要である。南区では、城南地域の住民主体のまちづくり組織「TEAM 城南ワンダホー」が生まれており、城南町の魅力的なモノ・ヒトを体験するイベント「nansama 城南」を官民連携で実施している。

また、各区でまちづくりの担い手発掘のための、セミナー、ワークショップなども行われている。幸田まちづくりセンターでは地域住民と共に、地域の企業、医療機関の職員も参加するまちづくりサロンが定期的で開催されている。

(4) 災害に対する予防と迅速な対応

区長経験者からは、熊本地震の時、区長が菊南温泉、植木温泉など、区内の温泉にお願いし、無料入浴ができたことや、九州北部地域豪雨の時、龍田市民センターに対策本部を設置し地域密着の支援ができたことなどが語られた。災害時に、区設置による効果が発揮され、それまで区役所までの距離が遠いとの不満があった地域からも感謝されるようにな

ったようである。現在各区には避難所担当職員がいて、初期対応に備えており、避難所設営の手際など、職員に定着している。また、各区に消防職員が配置され平常時からの防災対策等に取り組んでいる。この主査クラスの消防職員の配置は、各区共に区の防災まちづくりに大きく貢献しているとの評価であった。区が設置されたことにより、南区と西区は高潮、北区は植木の土砂災害等、地域の特性に応じた災害対応が可能になっている。南区では天明地区で、津波も想定した地区防災計画づくりを住民と進めており、今後本市の沿岸地域に拡大していくとしている。また北区では「北区こどもまつり」と、「復興支援防災フェスタ」を同時開催し、防災と区民交流を一体的に行う試みもなされている。また、土木センターが区に所属したことにより、被災後のパトロールの結果も、本庁と同時に区長へも報告されるようになり、地域のまちづくりに役立っている。

(5) 企業との連携

まちづくりの主体は、住民、行政、大学、企業、団体等様々である。その中で企業は人材、ノウハウ、資力等の集積であり、まちづくりにも大きな役割を果たすことが出来る地域の資産と言える。

元商工会議所青年部長の吉山氏によると、氏が中央区で経営する「ウェブクリエイター養成スクール」と、中央区が、ICT推進に関する協定を締結し、高齢者などICTに不安のある方を支援する「くまもとデジタルサポートセンター」の事業を、区と協力して行っているという。吉山氏によるとは「この事業は、区という単位がなければ出来ない取り組みだった」とのことであった。

また、東区で新たに始まった「地域と企業を結ぶまちづくり応援事業」は、まちづくり活動を行っている地域団体と、地域貢献を考える企業とをマッチングし、地域課題の解決だけでなく、更に活気のある地域を実現していくものであり、区役所ならではの取り組みと言える。この事業は現在地域のまちづくり活動を中心となって担っている校区自治協議会を応援する力としても期待される。現在は東部まちづくりセンターの事業であるが、将来的には東区全体に広げる予定とのことである。

さらに「北区役所、一般社団法人SCBラボ及び崇城大学IoT・AIセンターとの3者による協定」の例もある。市全体では出来なかったことも、区が主体的に選択したことで可能になった事業と言える。大学も地域にとっての巨大な知的、人的資源である。既に中央区の新町・古町地区のまちづくりにも複数の大学が参加している。企業、大学との連携は行政との連携と共に、人的交流にもその効果が期待される。

7. 区制および区役所の現状と課題

(1) 区役所の機能、権限における課題

a) 大区役所、小区役所

熊本市の区制は、前述のように「大区役所制」を採用しスタートした。浜松市も当初は「大区役所制」「分権」等、高い理想を掲げていたが、行政改革の波に飲み込まれ、現在は「小区役所制」になっている。大、小に特に定義が有る訳では無いし、その区分点も明ら

かでは無いが、短期間に制度が極端に振れることは、市民にとって好ましいことではない。

現役、元の区職員に「熊本市は大区役所と思いますか」との質問を行った。答えは半々に分かれた。意見を整理すると、区役所でのワンストップサービスという意味では大区役所である。しかし、区としての独立性、区長の権限という意味では「小区役所」ということであろう。また、保護課、区民課は区役所に権限があり、税務課は税務室になり、農政は全く権限が無くなるなど、区役所の中で「大」と「小」があるとの捉え方もあった。また、中央区役所は本庁と同じ建物にあるため、市民にとって、手続き相談などに関しては区役所という意識は無いのではないか、という意見もあった。

とはいえ自主自立のまちづくりを目指すのであれば区の役割、権限は必要である。区に権限が無い中での自主自立のまちづくりは育たない。その意味では、熊本市が区民部に土木センターや消防職員を配置したことは高く評価できる。しかし、予算の面で、福岡市他のような区の裁量予算枠の拡大は必要ではないか。

b) 本庁と区役所の関係（上下の関係か）

政令市に移行し、理念として大区役所制をとった場合、本庁＝県、区役所＝市役所と位置付けられる（熊本市行政区画等審議会）。この場合、通常業務では区役所＝市役所の独立性はかなり高いはずである。しかし組織を所管する総務局によると。「区が出来た当初、本庁の職員の中には区の意味が理解できず、区の業務は、本庁の指示で動くものとの誤解が有った。そのことによる、本庁と区役所の摩擦があったことも事実」ということであった。初期段階は誰もが不慣れということもあったと思うが、最近でも本庁への異動が決まった職員に「ご栄転おめでとうございます」と祝福している出先機関もあると聞く。

区関係者に「本庁と区役所に上下関係は存在するか」との質問を行った。これに関しては、区関係者からは「役割分担であり上下という関係ではない」との回答が多かった。また、市民の声を直に聴けるということは区役所の方に「強み」がある、という意見もあった。

一方で、現在区役所の福祉課は区の組織ではあるが、単独の予算を持っていない。そのため本庁の各主務課から予算を配分されている。この場合予算の配分権を持っている本庁主務課への遠慮も生まれるとの意見もあった。このことも本庁と区役所との関係に影響を与えているのではないか。

前述の「区役所の在り方に関する基本方針」では「本庁主務課で一括計上する区役所の予算編成手法の見直しと、区役所が把握した地域のニーズや課題等を適切に市政に反映するため、区役所から本庁に対し事業提案できるような仕組みづくりが必要」とされている。このことについては、現段階では実現していない。また上記の基本方針では「区役所が把握した地域の住民ニーズや課題等を適切に市政に反映するための仕組みが整っていない」とも指摘されている。

このことに関しては現在本庁地域政策課が各区役所に対して毎年「地域ニーズ調査」を行っている。ニーズの全てが実現されるわけでは無いが、西区では地域担当職員が把握した、子育て世代のお母さんの「皆で集まる所が欲しい」との要望が西区から提案され、森都心プラザ内に実現した。また、ごみカレンダーの配布は、ごみステーションを管理する自治会が行っているが、自治会未加入者への配布を行わない自治会もあった。このことに

については、南区からの提案により全戸に配布してもらうよう、配布に係る経費についてもごみステーション管理運営補助金の対象となった、などの事例も生まれている。

また、地域特性に密接に関係する「立地適正化計画」策定時には主管部長会議が開催され区も意見を述べているなど、各分野で本庁と区役所の連携も行われている。

しかし、区がこれらの会議に参加する仕組みは出来ているが、本庁が会議を開催しても、区からはあまり意見が出ないとの話もあった。

各区共に区からの政策提案は必要と考えているが、人員、人材の課題があり、業務の省力化と人材育成が必要との意見があった。

c) 区（区長）の権限、役割

区長経験者へのヒアリングで「区が設置されたとき、大区役所制であるため、区で意思決定が出来、区独自のまちづくりが出来ると考えていた。区長になって、総合出張所の所長程度の決定権しかないと感じた」との意見があった。先述した新潟市の公募により就任した区長によると「区の予算は市全体の予算にひもづけられ、区長の裁量権はそれほどなかった」と言っている。地域住民にとっての区役所の位置づけを象徴するのが区長の権限と言える。

熊本市の区長経験者からは、区長は、農政、福祉、本庁が立案した政策的事業の情報が入らないため単なる「象徴」にしすぎない、との意見もあった。現在各区とも、そうであるなら、これは、決裁権の問題とは別に情報、コミュニケーションの問題で、すぐにでも解決すべき課題である。先述した区裁量予算枠の拡大とともに、本庁で立案し、予算化した事業であってもその過程で、区長の意見は必ず聞くことが必要である。例えば、ある区に於いて本庁が行う全庁的的事业について、区民が詳しく知っていることを区長が知らない、あるいは意見を求められていないような事があった場合、区民の区に対する信頼は失われる。

（2）人事、人材育成

本庁と区の関係に関して、幸山前熊本市長は「区長経験者が本庁でその経験が生かせるよう、区長には（定年まで）4年～5年ある人を選んだ」という。このことは区行政を体験した区長経験者が全市の政策を所管することで、本庁の区役所への配慮が出来るように、さらには区での知見を市全体の政策に反映できるように、との人事での工夫と言える。一方、区長経験者からは、新採職員を本庁へ配置することで区を下に見る意識が育つのではないかという意見や、本庁と区役所の人事交流の在り方、例えば区役所一本庁一区役所ではなく、区役所一区役所一区役所の異動等についても本人の希望があったとしても課題であると指摘する意見があった。区役所には独自の決裁権、人事権、組織要望権がないため、独自性の高い政策的区運営が困難という意見がある一方で、本庁の局長と同じ人事要望権は有ると思う、との意見もあった。

いずれにしても、この本庁意識、本庁職員の現場感覚の無さや、区を下に見る傾向などは、確かに存在するようであるが、関係の上下が問題ではなく、区役所の機能としての主体性が重要ではないか。このことは人事、職員教育の課題であるとともに、区役所に政策立案、予算要望等に於ける、自主的権限が少ないことにも関係している。現在、区役所が

政策立案に於いて関与することは出来ても、予算要望等を通して直接政策立案ができる機会が少ないことは課題と言える。

(3) 事務上の課題

事務上の課題について、以下、関係者への聞き取りを紹介する。

先ずあげられた課題は、区民課が大きな組織であることであった。区民課は戸籍、住民登録、国保、年金からパスポートまで、多くの業務を抱えている。当初、区民課の本庁の所管は区制推進課であったが、ここでは住民、戸籍が分からない、ということがあった。その後、中央区区民課が取りまとめ役になり、現在は地域政策課が各区の調整を行っている。

この区民課のように、区役所の他の部署も守備範囲が広く複数の業務を兼務している。そのため、職員が知識の習得や、専門性を高めることに時間を要するとか、同じ事務を取り扱う担当者が少なくなりチェック体制がとりにくい、異動の時に困るなどの課題があげられた。また、同じ判断基準を用いても区によりローカルルールが出来、その適用や運用に差異が生じてしまう場合がある、などの課題も指摘されている。このことについては区関係者からは、全市での職務遂行のためのマニュアルを作成する必要性が指摘され、現在各区職員がマニュアル作成に取り組んでいる。

先述したように、福祉分野でも区役所は単独予算をほぼ持っていないため、関係する本庁の複数の課から予算を集めている状態との話もあった。他都市では区役所に本庁の分掌と合わせた課を設置しているところもある。

また、聞き取りでは「高齢福祉も主務課が面倒をみる事が出来ず、区ごとのオリジナルルールが出来ていた」「保健福祉は5区の会議に本庁の部長も入って連携しているが、調整が難しい」との話もあった。また5区で事務量の濃淡があり、東区、中央区の事務量が多いとの課題も挙げられた。中央区は本庁と同一建物であり利便性が高いこと、東区は東部、秋津の市民センターがまちづくりセンターに改組され、窓口機能が無くなったことや、本庁より車での利用に便利であること等がその理由としてあげられた。

現在、西区には西区役所に西南部農業振興センターと河内まちづくりセンターに河内農業振興室、南区には城南まちづくりセンターに南農業振興センターが置かれている。北区には北区役所に北東農業振興センターが、東区には東部まちづくりセンターに東農業振興室が置かれている。これらはいずれも区役所には所属していない。このことに対し農業者からの不満は聞かれないが、この組織の情報が区役所に伝わらないこともあり、地域まちづくりの現場で困惑することが有るとの意見もあった。今回の調査で行った「区に欲しい組織は何か」との問いに対して複数の区の関係者から「農水産業の組織」との回答があった。

(4) 区のまちづくり事業の課題

a) まちづくり推進事業

区には区独自の事業費として、まちづくり推進事業予算 2000 万円がある。この金額は全国的に見ると標準的な金額である。聞き取りでは、この事業費について継続性が無い、区は持て余しているのではないかと、との意見もあった。しかし、「持て余している」のは多す

ぎるのではなく、その対象範囲がソフト事業に限られていることや、金額が「帯に短し、たすきに長し」であるためではないか。ある区からは、地域のまちづくりに本格的に取り組みとしたら、この金額ではとても足りない、との話もあった。

b) まちづくりセンター

区としての地域まちづくりへの取り組みについては、まちづくりセンターの設置と地域担当職員の配置について、積極的に評価する意見が多かった。市が行ったアンケートでは、まちづくりセンターについて、自治会長などからは「市政が近い存在になった」と評価されているが、一般市民からの認知度が低かったとの結果も出ている。

また、まちづくりセンターについて、ある区では「当初は区役所の中に「まちづくり委員会」があり、オール区役所体制が取れたが、まちづくりセンターが出来て、区民課、福祉は手を引いた」など、まちづくりに対してまちづくりセンターだけでなく、区役所全体が連携した取り組みの必要性も語られた。

まちづくりセンターの役割は地域住民のニーズの収集、伝達、地域の人材の発掘、地域の自立したまちづくりの育成支援等と考えられる。まちづくりセンターの設置及び地域担当職員の配置は今後の地域まちづくりの大きな原動力として期待されるが、極めて難しい役割であることへの留意も必要である。

c) 地域担当職員

地域担当職員については、その活動を評価する意見が多かった。しかし、一方で、その活動形態についての意見もあった。地域担当職員はまちづくりの主体ではなく、プロデューサー、若しくはアドバイザーであり、自主自立のまちづくりを育てることが業務である。しかし「地域からの評判は良いが便利使いされているだけの人もいる」という意見もあった。後任の地域担当職員が休日等の会議に参加しないと、前任者と比較され批判されるということもあったようだ。しかし一方で「地域の行事は主に休日、そこには地域担当職員は参加した方が良い」など、関係者からは、地域担当職員の地域との関係の難しさについても語られた。

また、地域担当職員に当初の熱気が感じられないとの感想もあった。その目的、方向性、理念、培われてきたノウハウが、地域担当職員、区役所、市役所でどのように共有されているか。また地域担当職員の活動が行政内部でどのように評価されているかが、活動のモチベーションを左右することになる。

区長経験者からは「地域担当職員とは別に区内居住職員で地域支援チームを作りたいかったが、実現しなかった。地域担当職員の人事異動で地域との関係が途切れる。市職員はまちづくりに関心があるが、地域活動に参加するOBは少ない」と、区内における継続的なまちづくりの必要性も語られた。地域に居住する職員は退職後地域活動の大切な人的資源と言える。

多くの職員が、在職時からまちづくりに関わる機会を設けることや、地域担当職員の再任用若しくは地域居住職員の再任用もあるのではないかとと思う。ただその一方で、その区に居住する職員が近くの区役所に配置されることを、問題視する意見もあった。

(5) 区独自の施策についての課題

a) 区まちづくりビジョン

前述のように、各区では平成25年に「区まちづくりビジョン」を策定した。そのビジョンは今年10年を経て、更新の時期を迎えている。2013年段階では、まだ区制も始まったばかりであり、区民も区としてのまとまりを感じる事が困難だった時期でもあったと思う。この時点での、まちづくりビジョンの策定活動は、区という新しい制度について、区民も行政も共に考えたという意味で、区制のスタートラインに十分な役割を果たしたと思われる。

これらのビジョンを総覧してみると「安全・安心」など市民生活にとって必要な基本的内容と、区の特性、区民のまちづくりへの意向等から抽出された各区独自の内容で構成されている。作成の過程で行われた、区の特性の把握、区民意見の聴取等を通して、区という単位で地域及び住民意志を把握する初めての試みがなされている。また、その過程を通して、住民も少なからず区というものの存在を意識することになったのではないかと。

この10年間に区の業務の実績が積み重ねられているので、現在は区役所の地域への理解も飛躍的に向上しているはずであり、それを踏まえての今回の「区まちづくりビジョン」の更新が期待される。

また、今回の区ビジョンの改定については総合計画とのリンクが議論されていると聞く。前回の第7次総合計画では、各区のビジョンは、総合計画とリンクせず各区独自に策定したものとして盛り込まれていない。今回初めて「区まちづくりビジョン」と総合計画がリンクする可能性がある。明確な区のまちづくり戦略が、熊本市の都市戦略に反映された総合計画になることを期待する。「総合計画に区のビジョンも盛り込まれるなら、区では作業する必要が無いのでは」との意見もあるかもしれない。しかし、今回の総合計画、まちづくりビジョンは区のこれまでの知見を生かし、これからの区の10年の戦略指針となるものであり、区の職員が多忙であることは理解するが、区も積極的に関わる必要があると思われる。

b) ビジョンへの地域特性、住民意思の反映

ビジョンの前提となるのが、住民アンケート、校区カルテ、校区健康カルテ等である。校区カルテは、校区の特徴を把握する効果があるが、区エリアで取りまとめられて初めて、施策の指標となる。この校区カルテは全ての区で区単位に取りまとめられている訳では無い。区としてのカルテが、区ビジョンへ反映され、そして、区の特徴あるまちづくりへとつながるという意味で、区単位での校区カルテの取りまとめは重要である。

ハザードマップ、地域防災計画、校区カルテ等の作成作業が自治会など特定の住民の負担になっている可能性もある。まちづくりビジョンも含め、その位置づけ、相互の関連性などを明確にするとともに、各計画の策定に関し、どのように区民の意見の反映を行うのか、参加主体や、参加方法についての新たな検討が必要ではないか。今回のビジョンの策定は前回と同じ方法である必要はもちろんない。この間に各区で誕生した様々な住民、専門家、企業、大学などとの関係を活かした、策定作業であることが期待される。ビジョンの作成過程が市役所本庁と区役所、区民と区役所、そして市民と市役所のこれからの関係を形成するものになればと思う。

8. 終わりに

この稿では政令指定都市移行から10年を経過した、熊本市の区役所の組織、機能、市民との関係について確認し検討してきた。

まず言えることは、区役所が出来たこと自体が、熊本市が政令指定都市に移行した大きな効果であるということである。移行しなければ、行政の効率化の流れの中で、やはり出先の機関は縮小され、現在のような住民サービス、地域まちづくりの拠点を形成することは難しかったと思われる。熊本市の政令指定都市への移行は新しい行政改革につながっている。

熊本市は政令指定都市に移行するにあたり「大区役所制」を取ると宣言した。「殆どの行政サービスが区役所で受けられ」尚且つ、「従前の全ての出先機関を存続させる」という、体制で、政令指定都市をスタートさせた。当初は当然ながら「政令指定都市とは何か」「区役所とは何か」「区役所は本当に必要か」「区のまちづくりとは何か」「住民自治とはか」「都市内分権とはか」と多く疑問が市民にも、職員にも生まれていた。

この「大区役所制」については、他の政令指定都市についても検証したが、「大区役所」と「小区役所」の用語の定義は、明確ではなかった。他の政令指定都市も、区役所におけるワンストップの住民サービスはほぼ行っている。違いは、区に置かれたそれらの組織が本庁の出先か、区役所に所属しているかであった。

他の政令市では、一度分権したものを再度中央に集めようとする例もあった。しかし、熊本市は土木センターが各区の区民部に所属し、消防も5区体制であるなど、かなり区を単位とした市政運営へと向かっているようである。熊本市の区役所は権限という意味では「大区役所」とは言えないという意見が多い。しかし、市民サービスとしては「大区役所」を目指しているようである。

課題は「それでもなお」である。「本庁と出先の」や、全国的に未解決なテーマである、区長の「組織編成権」「人事配置権」「予算請求権」という課題である。区の意志が、政策や予算、人事にどう反映されているかが見えにくい。そのことは、区民の意志がどのように市政に反映されるかが見えにくいということに繋がる。

また、熊本市としての「まちづくり」の目指すところは何か、まちづくりとは、区民の地域への思いや、関わろうとする意志の反映である。また、その意志は区役所と区民の双方の交流によって生まれる。現在熊本市では自主自立、市民協働の地域づくりを実現しようと、地域のまちづくり活動を支援している。特にまちづくりセンターに地域担当職員を専任で配置したことは地域と区役所、ひいては市役所との関係を強化し、市民協働のまちづくりにとって極めて評価すべきことである。しかし今後は、地域担当職員のみならず区役所全体として連携を密にし、どのような体制で、どのように区民の自立的活動を育て、支えていくかが課題ではないか。

また、「区まちづくりビジョン」も改定を迎える。「本庁＝県、大区役所＝市」であるなら「独立した全ての権限を区に」というのは非現実的であるにしても、区役所が一次の起案権を持ちそれを本庁が調整する「自立」は可能ではないか。特に区独自の重要施策はハ

ード、ソフトに関わらず一次的には区の起案ということにする、あるいは本庁での政策立案に区が関与することが必須となれば、区の自主性が育つ基盤ができ、本庁との上下の問題も起きにくくなるのではないか。各区で起案できるだけの人材、人員が配置できるかとの課題もある。しかし、地域住民のニーズの集大成が総合計画だとすれば、その中での区の役割は大きいと言える。

いずれにしろ、区長経験者から出た「区役所で行う業務と市役所で行う業務について再度の議論が必要ではないか」との意見のように、10年という節目であることと、区ビジョン、総合計画の策定の時期であることを好機に、市民と市役所・区役所との間での議論が期待される。

今回、関係者への聞き取りなどを通して、区の実情に少し触れることが出来た。しかし区役所の業務は多岐に及び、今回その一部しか触れることが出来ていない。従って、検証は関係者の証言を集める形になり、当事者の区民、区職員、本庁職員の方々には異論も多いと思う。しかし、聞き取った内容は可能な限り再現したつもりである。

この聞き取りの過程で、区の関係者の区に対する思い、業務への取り組みの姿勢など、感動することが多かった。少し批判的なことも書いたが、今の思いは他の政令市と比較しても「熊本市も職員も真摯に良くやっている」というものであった。

今回は政令市の権限移譲の一つである教育については調査が及ばず言及できなかった。移譲された教育に関する権限で、未来を担う区民、ひいては市民を、地域で育てる。新潟市のように区役所を舞台とした、そのような取り組みも可能であると思う。

1 浜松市「合併・政令市の検証（2016年6月20日）」

2 「合併政令市の引力と遠心力（浜松市行政区再編住民投票で問われた行革と自治区意識）」堀内匠、鄭智允

3 「浜松市市区再編案（2022年5月）」

4 「仙台市が目指す大都市のあり（2022年9月）」

5 福岡市「区制概要（2022年度）」

6 「新潟市基本構想」（2015年度～2020年度）

7 「新潟市区のあり方検討委員会報告書」（2016年3月 新潟市区のあり方検討委員会）

8 「行政区画の編成及び区役所の位置についての答申」（2010年4月）熊本市行政区画等審議会

9 「熊本市の区役所等の在り方について（答申）」（2014年）熊本市区役所等の在り方に関する検討会（会長：澤田道夫）」

10 「区役所等の在り方に関する基本方針」（2015年3月）