

本庁・区役所の役割分担の  
基本的な考え方について

平成21年12月

浜 松 市

## はじめに

浜松市は平成19年4月の政令指定都市移行に伴い、7つの行政区及び区役所を設置しました。そして、各区役所では、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区役所事務に加え、土木、環境、産業振興などの事務を行う、いわゆる大区役所制を採用しました。

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です。「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」の考え方とともに、「都市内分権」の三つの柱の一つとして位置づけられ、政令指定都市としての行政運営をスタートしました。

こうした中、他に類を見ない12市町村という多くの市町村が合併して、政令指定都市への移行を成し遂げた本市では、広大な市域に生活する市民の多様性や地域の歴史、特性を尊重しつつ、今日の大変厳しい行財政環境下において、合併効果を最大限に発揮するための行財政改革の一層の推進や未来への効果的な投資等を通じて、持続可能な都市経営基盤を確立していかなければなりません。

そのため、市政運営の基本方針である「共生共助でつくる豊かな地域社会の形成」のもと、ひとつの浜松として一体感のあるまちづくり、一市多制度から一市一制度への転換や区協議会と地域協議会の再編を進めてきたのも、こうしたことが理由のひとつであり、区制度の運営についても、これまでの検証を踏まえた見直しが必要と考えています。

今回の方針は、まずこれまでの区制度運営の検証に基づき、政令指定都市誕生時の考え方を見直し、本庁・区役所の役割分担のあり方について基本的な考え方を示すものであります。今後は、この考え方を踏まえ、区制度について幅広く議論・検討を行う必要があると考えています。

## 目 次

第1章 政令指定都市移行に伴う行政区と区役所の設置	
1 行政区の設置	1
2 区役所の設置	4
第2章 区制度運営の検証と政令指定都市移行後の見直し	
1 区制度運営の取り組みと現状	6
2 区役所設置に対する評価	12
3 政令指定都市移行後の見直し	15
第3章 区制度を取り巻く環境	
1 地域社会を取り巻く環境	17
2 市政を取り巻く環境	18
第4章 本庁と区役所の目指すべき姿	
1 環境の変化と役割分担の必要性	21
2 目指すべき本庁の姿	21
3 目指すべき区役所の姿	22
4 本庁と区役所の機能	22
5 今後解決すべき課題	23
6 課題解決の取り組み	24
結びに	26



## 第1章 政令指定都市移行に伴う行政区と区役所の設置

平成17年7月に12市町村が合併し「新浜松市」となりました。この合併の特色は、その目的が単なる合併だけではなく、当初から、政令指定都市の実現を目指したことでした。

合併から1年9か月後の平成19年4月に政令指定都市に移行し、これに伴い区制を導入し、7行政区及び区の事務所（区役所）の設置、区割り、区の名称の決定など、市制施行以降、最大の変化となりました。

### 1 行政区の設置

#### (1) 政令指定都市制度

- 政令指定都市とは、地方自治法第252条の19第1項（大都市に関する特例）で「政令で指定する人口50万以上の市」と規定されている都市のことで、現在は18市（平成22年4月1日からは相模原市が加わり19市）が指定されています。

札幌市、仙台市、さいたま市、千葉市、川崎市、横浜市、新潟市、静岡市、浜松市、名古屋市、京都市、大阪市、堺市、神戸市、岡山市、広島市、北九州市、福岡市

- 大都市では、人口や産業の集中により、市民ニーズも多様化・高度化し、また、質的にも高度で多種多様な行政サービスが必要となっています。
- このため、地方自治法その他の法令上、行政制度及び財政制度の上で一般の市とは異なる特例を定め、市民生活に関係の深い事務や権限を都道府県から大都市に移譲し、大都市行政の合理的・能率的な運営と市民福祉の向上を図ろうとするのが政令指定都市制度です。
- 政令指定都市の要件は、地方自治法により「政令で指定する人口50万以上の市」という以外には明確な規定はありません。
- 以前は、人口100万人または、近い将来これを超えると見込まれる80万人以上の市が指定されていましたが、この要件が合併支援策により緩和され、「人口70万人以上の市」でも政令指定都市に移行できることとなりました。（堺市、静岡市、浜松市、新潟市、岡山市）

#### (2) 行政区設置の考え方

##### ① 区の設置

政令指定都市は、「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」と規定されています。（地方自治法第252条の20第1項）

## ② 区割り

- 本市の区割りの検討は、平成 14 年 12 月の「第 3 回環浜名湖政令指定都市構想研究会」で示された 4 案に始まります。
- その後、平成 16 年 10 月の第 13 回天竜川・浜名湖地域合併協議会で区割り案を内定し、合併後、平成 17 年 8 月の浜松市行政区画等審議会答申を受けて市が提案した区割り案は、平成 18 年市議会 11 月定例会において、「浜松市区及び地域自治区の設置等に関する条例」が議決され、正式決定しました。
- 浜松市行政区画等審議会答申及び市議会議決の区割りは、合併協議会で内定された区割り案そのものでした。内定時に示された「行政区を編成する上での留意点」「区割りの内定に当たっての考え方」は次のとおりです。

### 行政区を編成する上での留意点（項目のみ）

- ① 人口規模
- ② 地形・地物（河川、道路、鉄道、主要道路など）
- ③ 地域コミュニティ（町字、自治会など）
- ④ 歴史的沿革（旧町村など）
- ⑤ 現市町村境
- ⑥ 郡・市町村同士のつながり
- ⑦ 通学区域
- ⑧ 交通体系
- ⑨ 社会的・経済的一体性（市街地、工業地域、商業地域、農村地域など）
- ⑩ 選挙区（国・県）
- ⑪ 面積規模【区役所（地域自治センター・市民サービスセンター等）への到達時間】  
国・県等の公共機関の管轄区域

### 区割りの内定に当たっての考え方

- ① 北遠 1 市 3 町 1 村は、分断しない。
- ② 浜松市以外の市町村の区域については、分断しない。
- ③ 郡については、分断しない。
- ④ 浜松市内は、地域コミュニティの単位である市内 36 地区自治会連合会を単位とする。

### (3) 区の状況

区の設置状況は次のとおりです。



#### 区の人口、面積

項目	中区	東区	西区	南区	北区	浜北区	天竜区	計
人口 (人)	247,858	130,058	115,641	106,559	95,862	92,233	36,429	824,640
	30.1%	15.8%	14.0%	12.9%	11.6%	11.2%	4.4%	100.0%
面積 (k m <sup>2</sup> )	44.23	46.29	85.49	47.02	277.63	66.51	944.00	1,511.17
	2.9%	3.1%	5.6%	3.1%	18.4%	4.4%	62.5%	100.0%
人口 密度	5,603.8 人/k m <sup>2</sup>	2,809.6 人/k m <sup>2</sup>	1,352.7 人/k m <sup>2</sup>	2,266.2 人/k m <sup>2</sup>	345.3 人/k m <sup>2</sup>	1,386.8 人/k m <sup>2</sup>	38.6 人/k m <sup>2</sup>	545.7 人/k m <sup>2</sup>

※「人口」は、住民登録及び外国人登録の計（H21.4.1現在）

※「面積」は、国土地理院「全国都道府市区町村別面積調」（H21.4.1速報値）

## 2 区役所の設置

### (1) 区役所設置の根拠

- 区の事務所又はその出張所の位置、名称及び所管区域は、条例でこれを定めることとされています。(地方自治法第 252 条の 20 第 2 項)
- また、区の事務所の位置を定め又はこれを変更するに当たっては、住民の利用に最も便利なように、交通事情、他の官公署との関係等について適当な考慮を払わなければならないと規定されています。(地方自治法第 4 条第 2 項)

### (2) 区役所設置の考え方

区役所設置にあたり、次の点を配慮して区役所を設けました。

- ① 既存施設の活用
- ② 交通の利便性
- ③ 住民の日常生活における利便性
- ④ 用地確保の容易性
- ⑤ 地域的発展の動向

区	位 置	既存庁舎の活用	新 設
中区	浜松市役所庁舎の一部	●	
東区	産業展示館駐車場の一部		●
西区	堀出前土地区画整理事業地内		●
南区	旧サンビーチ浜松 (ソフトボール場)		●
北区	細江町役場庁舎	●	
浜北区	浜北市役所庁舎	●	
天竜区	天竜市役所庁舎	●	
計		4 か所	3 か所

### (3) 区役所組織の考え方 (合併協定書)

- 合併協定においては、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、市民の利便性及び効率性はもとより、「小さな市役所、大きな区役所」を目指した、個性と多様性あふれる分権型まちづくりを重視し、区役所組織を整備するものとなりました。
- また、都市内分権の観点から、区役所を市民のニーズや地域の課題に総合的に対応した地域行政機関と位置づけ、直接的な市民サービスを総合的に提供する役割を担い、所管区域における地域自治組織の総合調整を行うとともに、各地域自治センターを統括することとなりました。



#### (4) 区役所の役割

区役所の担う役割を明確化するため、「浜松市区における総合行政の推進に関する規則」において、4つの基本原則を定めました。

##### ① 住民自治の拠点

各区に区協議会を設置し、「地域のことは地域で決めて実行する」住民自治を、住民に密着した区の単位で推進します。

##### ② 地域のまちづくりの拠点

基礎的な市民サービスは全ての区役所で公平・平等に提供する一方で、まちづくりにおいては、区民、区協議会、市議会などの意見を聴きながらまちづくりを行います。

##### ③ 総合的市民サービス提供の拠点

「市民サービスの拠点」は政令指定都市制度の創設時からの区役所の役割であり、最も基本的なものです。

区役所で総合的なサービスを提供するため、市長権限だけでなく教育委員会事務など他の執行機関事務をできる限り多く区役所で行い、さらに区長に大きな権限を持たせることで、市民サービスを区役所で完結させるものとします。

##### ④ 市政に関する情報の発信及び受信の拠点

区役所は、市民サービスの最前線として、また、区協議会や市民要望の対応などを通じて市民と直接接する機会が多い所です。「広報はままつ（区役所版）」、区のホームページなどによる地域情報や市民情報の提供を行うとともに、要望、意見、苦情など区民の生の声を聴き、区政・市政への市民意見の反映と市民参加に役立てます。

#### (5) 政令市移行時の組織編成と区役所の予算

##### ① 組織の基本的な考え方

- 区役所を市民サービスの拠点とする。
- 区役所で多くの事務を行う大区役所制を導入するとともに、区長等に多くの権限を委譲する。

##### ② 区役所の予算

行政区ごとに区役所費を創設するとともに、各区役所が直接要求できることとしました。

また、速やかに区の一体感の醸成を図るため、各区に「区まちづくり事業」として10,000千円（平成19年度）ずつ配分し、魅力ある区づくり事業や地域づくり助成事業に活用しました。

## 第2章 区制度運営の検証と政令指定都市移行後の見直し

区役所は、転入、転出など住所異動の届出や福祉分野の業務など市民サービスを総合的に提供する行政の最前線として設置しました。

また、地域の特性を活かしたまちづくりを推進するため、「区協議会」の設置や「がんばる地域応援事業」の創設により、区を単位とした住民自治、市民との連携を強化してきました。

こうしたことから、区役所は身近な市民サービスの拠点として、年間約 136 万人の方に利用され、移行後 2 年目には、新設した区役所の利用が増加するなど、区役所への期待も高まりつつあります。

一方、はじめての区役所運営の経験から明らかになった課題もあることから、適宜見直しを進めてきました。

### 1 区制度運営の取り組みと現状

#### (1) 窓口サービスの充実

「住民票の写しの交付、戸籍の手続、各種証明書の発行」などの事務に加え、「市税等の納付相談」「福祉分野の各種申請・相談」「市道の整備に関する相談」等を取り扱うことにより、市民への第1次窓口としての体制を整備しました。これにより、市役所まで行かなくても良い場合が増えました。

また、「土、日曜日の開庁」や「証明書自動交付機の設置」により、サービス機能の充実を図りました。

#### ① 主な窓口サービス

- 住民登録業務（各種証明書発行、戸籍、住民登録、外国人登録に関する手続き）
- 国民健康保険、国民年金に関する業務
- 児童福祉、障害福祉、高齢者福祉、介護保険、生活保護に関する業務
- 市の税金、農林水産、建築、市道の整備等に関する相談など

#### ② 土、日曜日の開庁（時間外証明書交付サービス）

項目	土曜日	日曜日
中区	午前9時から午後4時まで	午前9時から午後4時まで
その他の区	午前9時から正午まで	午前9時から正午まで

※各区の区民生活課が窓口

※その他一部の市民サービスセンターでも実施

#### ③ 証明書自動交付機の設置

各区役所 1 台 平日：午前9時～午後7時

土日祝日：午前9時～午後5時

※その他、北部サービスセンターへ設置

## (2) まちづくりの拠点としての機能の充実

区役所を地域の特性を活かしたまちづくりの拠点として位置づけ、市民ニーズを的確に把握する仕組みとして「区協議会」を設置するとともに、地域の課題を住民自らが解決する取り組みに対する支援として「がんばる地域応援事業」を創設しました。

また、「広報はままつ区版の発行」や「ホームページの開設」により、区を単位とした情報提供を充実させました。

区協議会の活動は、行政への市民参画、市民協働の実験の場として、これまでのコミュニティでは、はじめての取り組みになっており、その結果として行政施策の透明化にも繋がっています。

### ① 「区協議会」の設置

地域における多様な意見を集約し、行政の施策に反映させるとともに、市民と行政が連携して課題解決に取り組むため、各区に「区協議会」を設置しました。

#### ○ 実績（平成 20 年度開催回数）

項目	中区協議会	東区協議会	西区協議会	南区協議会	北区協議会	浜北区協議会	天竜区協議会
開催回数	13	12	9	14	12	12	12

※「西区、北区、天竜区」は区内に地域協議会も設置

### ② 「がんばる地域応援事業」の創設

地域の身近な課題を住民自らが解決していくという住民自治の充実と市民協働を推進するため、市民提案型事業として「がんばる地域応援事業」を創設しました。

なお、事業費は、平成 19 年度に創設した各区の「区まちづくり事業」に、本庁に予算措置されていた「地域限定補助金」を加えたものとししました。

#### ○ 事業費 170,000 千円（平成 20 年度当初予算額）

（内訳） 中・東・西・南区 20,000 千円/区

北、浜北、天竜区 30,000 千円/区

#### ○ 実績（平成 20 年度実施件数）

項目	中区	東区	西区	南区	北区	浜北区	天竜区	計
協働事業	3	4	3	2	9	12	5	38
助成事業	8	7	10	11	34	19	35	124
区執行事業	3	6	2	9	3	4	9	36
計	14	17	15	22	46	35	49	198

### ③ 情報提供の充実

#### ○ 広報はままつ区版の発行（年 11 回）

政令市移行時から、20 日号の広報はままつを区版として発行し、区の情報を提供しています。

## ○ ホームページの開設

各区のホームページを開設し、「取り扱っている手続き」「施設情報」「イベント情報」を提供するほか、「区政運営方針」を掲載しています。

### (3) 区役所の利用状況

区役所の年間利用者数は約 136 万人で、中区役所の利用者数をもっとも多く、全体の 35% (H20) を占めています。政令市移行後 2 年目の増減をみると、東区、西区、南区の増加が顕著であり、新設した区役所が認知されたものと考えられます。

また、利用する課ごとに比較すると「区民生活課」の利用がもっとも多く 47.5% を占め、次いで「長寿保険課」「税務課」「社会福祉課」の利用が多くなっています。

#### ① 区別の年間利用者数

(単位：人)

区名	平成 19 年度 (A)	平成 20 年度 (B)	増減 (B-A)	人口あたりの 利用状況 (H20)
中区	509,915	481,340	△28,575	1.93
東区	167,472	194,616	27,144	1.50
西区	152,490	162,710	10,220	1.41
南区	124,702	137,520	12,818	1.29
北区	134,510	135,860	1,350	1.41
浜北区	178,370	172,860	△5,510	1.88
天竜区	94,166	83,204	△10,962	2.27
計	1,361,625	1,368,110	6,485	1.66

※「人口あたりの利用状況」は、平成 20 年度の利用者数を各区の人口（平成 20 年 10 月 1 日現在）で除したものの。

#### ② 課別の年間利用者数

(単位：人)

課名	平成 20 年度	(割合)	備考
総務企画課	18,532	(1.4%)	
区振興課	16,791	(1.2%)	
区民生活課	649,871	(47.5%)	
税務課	196,596	(14.4%)	
長寿保険課※	229,174	(16.7%)	
社会福祉課※	133,441	(9.7%)	
保健衛生課	46,848	(3.4%)	西・北・浜北・天竜区のみ
まちづくり課	56,968	(4.2%)	
産業振興課	13,168	(1.0%)	西・北・浜北・天竜区のみ
森林整備課	6,721	(0.5%)	天竜区のみ
計	1,368,110	(100.0%)	

※7 区の課別の計

※「長寿保険課」に中区の保険年金課及び長寿支援課を含む

※「社会福祉課」に中区の社会福祉課及びこども家庭課を含む

#### (4) 職員配置（平成 21 年 4 月現在）

正規職員 5,925 人の 25%にあたる 1,472 人が区に配置され、区別では中区が最も多く 312 人が配置されています。一方、「人口千人あたりの職員数」では、7 区の平均 1.79 人に対して天竜区が 7.63 人と特に多くなっています。

また、他の政令指定都市と比較すると、浜松市は、土木・産業等の事務を分掌する「大区役所制」を採り、都市内分権の観点から、多くの事務を区役所に委譲したため、他政令市と比較し「人口千人あたりの区職員数」が多く、全職員数に占める区職員数の割合も 24.8%と高くなっています。

##### ① 本庁及び区の正規職員数 (単位：人)

項目	職員数 (割合)
本庁	4,453 (75%)
区 (自治センター含む)	1,472 (25%)
計	5,925 (100%)

##### ② 区別の職員数 (単位：人)

項目	中区	東区	西区	南区	北区	浜北区	天竜区	計
区役所	312	149	172	142	178	169	165	1,287
自治センター			20		52		113	185
計	312	149	192	142	230	169	278	1,472

##### ③ 人口に対する職員数 (単位：人)

項目	中区	東区	西区	南区	北区	浜北区	天竜区	(平均)
人口千人あたりの職員数	1.26	1.15	1.66	1.33	2.40	1.83	7.63	(1.79)

## ④ 政令指定都市の状況（区職員数の割合）

（単位：人）

	市	人口	区数	全職員数	うち区職員数 (割合)	1区あたりの 区職員数	人口千人あたりの 区職員数
1	横浜市	3,635,033	18	28,178	7,060 (25.1%)	392	1.94
2	浜松市	811,002	7	6,092	1,509 (24.8%)	216	1.86
3	札幌市	1,893,547	10	14,672	3,573 (24.4%)	357	1.89
4	福岡市	1,429,909	7	10,390	2,463 (23.7%)	352	1.72
5	新潟市	809,763	8	7,792	1,551 (19.9%)	194	1.92
6	京都市	1,464,990	11	15,948	3,065 (19.2%)	279	2.09
7	北九州市	982,718	7	9,185	1,755 (19.1%)	251	1.79
8	川崎市	1,379,634	7	13,931	2,467 (17.7%)	352	1.79
9	広島市	1,161,140	8	11,930	2,057 (17.2%)	257	1.77
10	さいたま市	1,194,890	10	9,242	1,568 (17.0%)	157	1.31
11	堺市	834,940	7	5,955	968 (16.3%)	138	1.16
12	仙台市	1,025,223	5	9,750	1,552 (15.9%)	310	1.51
13	名古屋市	2,236,844	16	27,100	4,271 (15.8%)	267	1.91
14	千葉市	940,996	6	7,587	1,089 (14.4%)	182	1.16
15	大阪市	2,644,961	24	41,124	5,027 (12.2%)	209	1.90
16	神戸市	1,529,116	9	17,209	1,896 (11.0%)	211	1.24
17	静岡市	709,510	3	6,443	605 (9.4%)	202	0.85

	平均	1,452,013	10	14,266	2,499 (17.5%)	254	1.64
--	----	-----------	----	--------	---------------	-----	------

※平成20年度の状況

※「全職員数」は総務省定員管理調査

※「区職員数」は各政令指定都市への調査（地域自治振興課調べ）

(5) 区役所の予算（平成 21 年度当初予算）

区役所が執行する予算のほとんどは、本庁所管課から配分されるものですが、区役所の機能強化として、区協議会の運営費や地域のまちづくり事業費を含む「区役所費」については、直接予算要求することとしています。

① 区役所費

（単位：千円）

項目	中区	東区	西区	南区	北区	浜北区	天竜区	計
区役所費	345,749	238,213	360,003	213,821	408,428	337,581	539,373	2,443,168

※人件費を含まない

② 本庁から配分される予算

（単位：千円）

項目	中区	東区	西区	南区	北区	浜北区	天竜区	計
配分予算	74,720,299	3,286,680	4,182,181	2,762,131	4,272,383	4,546,067	4,893,711	98,663,452

※特別会計、地域自治センターへ配分される予算を含む

(6) 区役所庁舎の整備と維持に係る経費

新設による東、西、南区の 3 区役所の整備と既存施設の改修による北、浜北区の区役所の整備に約 33 億円を要しました。また、こうした庁舎の維持には 1 施設あたり年間約 3 千 8 百万円の経費を要しています。

なお、新設した場合の、整備と維持に要する経費は、単年度あたり約 7 千 3 百万円です。

① 建設経費（平成 17～18 年度決算額）

（単位：千円）

項目	中区	東区 (新築)	西区 (新築)	南区 (新築)	北区 (改修)	浜北区 (改修)	天竜区	計
工事費	—	935,445	960,750	981,015	80,293	167,611	—	3,125,114
委託費	—	62,538	63,640	65,362	4,221	9,051	—	204,812
計	—	997,983	1,024,390	1,046,377	84,514	176,662	—	3,329,926

※電話設備の移転、看板書換え等の工事費を除く

※天竜区役所庁舎は改築中（平成 20～23 年度）

② 維持経費（平成 19 年度決算額）

（単位：千円）

項目	中区	東区	西区	南区	北区	浜北区	天竜区	(平均)
維持経費	—	31,708	34,922	33,383	39,219	52,979	40,092	(38,717)

※各区役所庁舎の光熱水費、設備保守等の維持経費

※「浜北区」は、浜北土木整備事務所等の本庁所属職員も庁舎を使用

### ③ 単年度あたりの経費（新設した区役所の場合）

（単位：千円）

項目		東区	西区	南区				(平均)
建設経費	—	39,684	38,904	41,483	—	—	—	(40,024)
維持経費	—	31,708	34,922	33,383	—	—	—	(33,338)
計	—	71,392	73,826	74,866	—	—	—	(73,361)

※「建設経費」は、経費を耐用年数（建物・委託:50年、設備:15年、外構:10年）で除したものの

## 2 区役所設置に対する評価

### (1) 市民の視点（区協議会委員を対象に行ったアンケートから）

区役所の設置による利便性の向上については、新設の東区、西区、南区の評価が高い結果となりました。また、取り扱う業務別では、「戸籍・住民票」「広聴広報・自治会」「保健」「福祉」に関する業務の満足度が高い結果となりました。

区役所制度については、「地域の拠り所となり、特性を活かすべき」「区役所の役割が分かりにくい」「本庁との連携が必要」との意見がありました。

#### ① 利便性の向上について

中区	東区	西区	南区	北区	浜北区	天竜区	(平均)
3.06	3.87	3.93	3.85	3.20	2.87	2.83	(3.37)

※各区の委員の5段階評価（最高5～最低1）の平均

（具体的な意見）

- ・ アクセスが悪いので、公共交通網の検討が必要
- ・ 区役所では結論がでないことがあるので、区役所は小さな市役所となるべき
- ・ 旧市町村の役場の機能が無くなったので、地域自治センターの役割が重要

#### ② 区役所業務の満足度について

防災対策	広聴広報・自治会	生涯学習	産業振興	農林水産業の振興	税金	戸籍・住民票	各種社会福祉	国民健康保険	地域保健	都市計画	道路河川
3.05	3.50	3.10	2.78	2.75	3.15	3.70	3.21	3.28	3.20	2.86	2.93

※全区の委員の5段階評価（最高5～最低1）の平均

（具体的な意見）

- ・ 福祉部門が一つの課になり、連携が進んだ
- ・ 窓口業務はどこの区でも同様に扱えるようにすべき
- ・ 地元職員の減少もあり、防災対策に関する対応が不安



### ③ その他（区役所制度等について）

- ・ 区役所はその地域の拠り所となり、地域とともに特性を活かしていくべき
- ・ 区役所制度の役割・権限がはっきりせず、本庁との違いが分かりにくい
- ・ 本庁と区役所の意思統一がされず、連携がとれていない

## (2) 行政の視点（本庁部局への調査から）

区役所の設置は、市民に身近な場所で相談に対応できることや、地域で活動する団体の窓口としての役割を担っている点が評価されています。

しかし、区への職員配置については、1人の職員が複数の業務を担当するため、知識の習得や専門性を高めることに時間を要するなどの課題が挙げられています。

また、行政運営については、本庁と区役所との責任が曖昧となる場合があるため、それぞれの役割を明確にすることが求められています。

### ① 区役所設置の効果

- ・ 市民に身近な場所で相談に対応できる
- ・ 各地域で活動する団体の窓口として重要な役割を担っている
- ・ 現場の把握など、迅速な対応ができる

### ② 区役所設置の課題

（区への職員配置について）

- ・ 複数の業務を兼務しているため、知識の習得や専門性を高めることに時間を要する
- ・ 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
- ・ 担当職員の知識や経験の違いにより、苦情処理内容、指導内容に差がでる場合がある
- ・ 同じ判断基準を用いても、区によりその適用や運用に差異が生じる場合がある

（行政運営について）

- ・ 組織が複雑となり、本庁と区役所の責任の所在が曖昧となる場合がある
- ・ 本庁と区役所に業務が分断されたことにより、若手技術職員の経験が不足がちである
- ・ 区役所との調整に時間がかかり、本来の業務に専念できないことがある
- ・ 複数の区にまたがる案件で、本庁と区が対応し非効率となる場合がある

### (3) 行政の視点（区役所への調査から）

提供しているサービスや対応については、本庁へ行かなくても、区役所が1次的な窓口となるなどの効果がある一方で、内容により区役所で結論がでないなどの課題があげられています。

また、行政運営については、政令市移行時の「大きな区役所、小さな市役所」との方針に対する考え方が部局や職員に分かりにくく、本庁と区役所の役割分担が未整理で明確になっていないことや、「本庁部局」と「区役所」との情報交換や政策調整が図られていないなどの課題があげられています。

#### ① 区役所で提供するサービスや対応について

（効果）

- ・ 本庁へ行かなくても、区役所が1次的な窓口となる
- ・ 区協議会で市民の意見を聞くことができる

（課題）

- ・ 特定の区（住所地等）でしか対応できない業務があり不便
- ・ 区役所に窓口が無い場合や、専門的な業務については、区役所に相談されても解決に時間がかかる
- ・ 本庁と区役所のどちらに意見や要望を伝えればいいのか、分かりにくいとの声がある

#### ② 行政運営について

（効果）

- ・ 区長を中心に各課の連携（横の連携）を図ることができる
- ・ 区長裁量で柔軟な職員配置ができる

（課題）

- ・ 本庁と区役所の事務分担に対する考え方が分かりにくい
- ・ 中区が本庁と他区の間位置する構造になっているため、取りまとめをする業務が多く、負担が大きい
- ・ 専門性を有する職員を分散して配置したため、専門知識をもつ職員が不足している
- ・ 本庁と区役所の情報交換が適切に行われていないため、各区に集まるさまざまな情報が、市全体の施策につなげられていない

### ③ 区の成り立ちの違いによるもの

(旧市町村の区域を分割し設置した区の場合<旧浜松市>)

- ・ 地元を熟知する区役所が対応することで、道路等の維持修繕や苦情処理が迅速に対応できる
- ・ 相談業務など市民サービスセンターで対応できない業務に対応できる
- ・ これまで焦点があたりなかった貴重な地域資源が掘り起こされた
- ・ 広報区版や協議会だよりにより身近な情報や話題が提供できる
- ・ 区役所への公共交通によるアクセスが悪い
- ・ 土地及び家屋の台帳閲覧や期日前投票など、居住する区役所でしか取り扱われないものがある

(その他の区)

- ・ 旧市町村の区域を越えた連携が進みつつある

## 3 政令指定都市移行後の見直し

区役所は、身近な市民サービスの提供拠点として、一定の効果をあげている反面、運営上の課題もあることから、業務量の集中の緩和や効率的な行政運営を図るために組織改正を行うとともに、区長連絡会議の設置など本庁と区役所の連携を図るため体制を整備しました。

### (1) 組織改正

#### 【平成 20 年 4 月組織改正】

- 業務量の集中を緩和するため、中区役所の「社会福祉課」を分離し「社会福祉課」と「子ども家庭課」を設置
- 組織の簡素化と効率化を図るため、西区、北区、浜北区、天竜区役所の「保健衛生課」と「健康増進課」を統合
- 組織のフラット化により、意思決定の迅速化と職務の効率化を図るため、区役所の部を廃止
- 事務の効率化を図るため、本庁と区役所の事務を見直し（土木事務の執行体制）

#### 【平成 21 年 4 月組織改正】

- 市民に身近な場所で健康づくり業務を提供するため、中区を除く 6 区に「健康づくり課」を設置
- 地域づくりのうちソフト事業を扱う「区振興課」と、ハード事業を扱う「まちづくり課」の組織の効率的運用を図るため、南区役所において組織編成の試行（「総務企画課」「区振興課」「まちづくり課」の 3 課を、「総務企画課」と「まちづくり課」の 2 課に再編）

## (2) 本庁と区役所の連携

### ① 区長連絡会議の設置（平成 20 年度）

区政を運営するにあたり、日々様々な行政課題が発生していることから、これらの行政課題に迅速に対応するための機動的な組織として設置し、区役所間及び区役所と関係部課間での連絡調整を推進しました。

### ② 本庁と区役所の協議調整の場（平成 21 年度）

区役所は、行政サービスを提供する最前線の中核として常に市民に接し、地域の情報を収集し、実情やニーズを把握する役割を担っています。

一方、本庁はこうした地域の実情やニーズを踏まえ、総合的な観点から政策・施策につなげる立場にあります。こうしたことから、相互に補完関係にある本庁と区役所間の情報共有と協議調整の仕組みを構築しました。

#### 【協議調整の仕組み】

##### 1 重点事業の選定・要望

区長は、区としての重点事業（各区 10 事業）を選定し、優先順位を明確にしたうえで、本庁所管部局に対して要望します。

##### 2 本庁所管部局からの回答

本庁所管部局は、要望された事業等の方向性（課題に対する考え方、予算要求の有無等）について、原則として文書により区長に回答します。

##### 3 『所管部局ごとのヒアリング』の場を設定

区長は、所管部局の直接的な説明を要すると判断したものについて、ヒアリングの場の設定を要求します。

##### 4 『サマーレビュー※』に提案

区長は、所管部局とのヒアリングによる調整を踏まえ、総合的な政策判断が必要なものについては、サマーレビューに提案します。

※「サマーレビュー」は、浜松市における政策形成過程の一環として、次年度の政策の方向性や主要事業について検討を行うもの。

## 第3章 区制度を取り巻く環境

### 1 地域社会を取り巻く環境

#### (1) 少子高齢化の進行、将来の人口減少

少子高齢化は全国的な傾向であり、本市においても少子高齢化の進行は大きな課題であり、特に中山間地域では人口流出が止まらず、高齢者が半数以上を占める集落が多く出現しています。

住民基本台帳では平成21年4月1日における浜松市の総人口792,104人のうち、14歳以下は112,575人、14.21%、一方65歳以上人口は174,794人、22.07%です。平成18年から比較しても14歳以下人口は減少、65歳以上人口は増加し続けています。

特に中山間地域では、平成21年の65歳以上人口が36.14%、14歳以下人口が9.01%であり、こうした状況は、地域活動団体の役員のなり手がいないなどにより活動が沈滞化し、集落の自治機能の維持が困難になる結果を招いています。

また、浜松市の将来人口は、平成27年以降減少することが予測されるため、今後、人口に見合う行政サービスの提供体制を構築していく必要があります。

#### (2) まちづくり活動、地域コミュニティの担い手の多様化

平成21年4月現在、市内には728の自治会が組織され、地域に密着した課題の解決や地域の声を集約するなどの活動をされています。住民の自治会加入率は96.0%と高く、地域コミュニティの中心となっています。一方、特定非営利活動法人、いわゆるNPO法人の活動も活発になっており、市内に主たる事務所を設置する法人は155法人に及びます。

地域団体等の提案により、平成20年度に実施された「がんばる地域応援事業」は総計198件ののぼり、各地域において様々な活動が実施されました。

そして、これらのNPO法人等の市民活動団体や自治会など、多様な担い手との協働は、身近な行政機関である区役所などにコーディネーター役としての役割が期待されています。

#### (3) 情報通信技術の進展と情報化の推進

インターネット技術の発達により、行政サービス分野における情報化が進んでいます。浜松市情報化計画（平成19～23）によれば、浜松市がITを活用して重点的に進めるべき事業についての要望として、「福祉・医療・子育て・防災など生活に必要な情報がいつでも入手できる」「行政事務の効率化や簡素化」「インターネットを通じた行政への申請・届出」などに多くの期待が寄せられています。

電子申請については、主に事業者向け手続きとして、道路占用許可や工事関係の届けなどに、それぞれ2,000件以上利用されています。

行政サービスの提供のあり方や市民の満足度の向上のため、さらなる情報化の推進が必要と考えられます。

## 2 市政を取り巻く環境

### (1) 財政状況

#### ① 当初予算規模（一般会計）

（単位：億円）

項目	H17 (合併時)	H18	H19 (政令市移行時)	H20	H21
当初予算額	2,414	2,393	2,622	2,668	2,546
増減		△21	229	46	△122

※「H17」は、合併市町村の合計額（ただし、市町村間相互にやりとりする重複分を除く）

#### ② 歳入総額に占める市税収入

平成 21 年度歳入総額に対する市税収入の割合は 49.88%と、平成 20 年度の 51.42%と比べ△1.54 ポイント減少し、50%を割り込みました。

また、平成 20 年の世界同時不況の影響により、歳入の根幹となる市税において、さらなる大幅な減額が見込まれています。

（単位：億円）

項目	H17 (合併時)	H18	H19 (政令市移行時)	H20	H21
歳入総額	2,414	2,393	2,622	2,668	2,546
市税	1,173	1,214	1,340	1,372	1,270
(構成比)	(48.59%)	(50.73%)	(51.11%)	(51.42%)	(49.88%)

※「構成比」は、歳入総額に占める市税の割合

#### ③ 義務的経費の当初予算構成比

人件費については、「定員適正化計画」の着実な実施と給与の適正化により行財政改革効果が見込まれるものの、いわゆる団塊の世代の定年退職期であり、退職手当については当面高い水準での推移が見込まれています。

また、高齢化の進行による経費負担の増加など扶助費が増加することが見込まれています。

（単位：億円）

項目	H17 (合併時)	H18	H19 (政令市移行時)	H20	H21	
義務的 経費	人件費	508.6	523.1	515.0	499.6	482.9
	扶助費	294.0	303.1	331.1	362.1	372.6
	公債費	331.1	339.5	365.9	374.4	364.5
計	1,133.6	1,165.7	1,212.0	1,236.1	1,220.0	
(構成比)	(46.96%)	(48.71%)	(46.23%)	(46.34%)	(47.93%)	

※「構成比」は、当初予算額に占める義務的経費の割合

## (2) 職員数

合併効果を最大限に活かした合理化を進めるため、「定員適正化計画」を策定し、職員数を削減しています。

また、本庁と支所の職員数の推移では、政令市移行時に区役所等へ配置する職員の割合が高まりました。

### ① 定員適正化計画（合併前の総職員数 6,499 人の 10%、650 人を削減）

(単位：人)

項目		H17	H18	H19	H20	H21	H22
計画	差引	△60	△69	△82	△143	△147	△149
	定数	6,439	6,370	6,288	6,145	5,998	5,849
実績	差引	△60	△69	△108	△155	△157	—
	定数	6,439	6,370	6,262	6,107	5,950	—

### ② 本庁と支所（区役所・総合事務所）の職員数（実員）の推移

(単位：人)

項目	H17.7.1 (合併直後)		H19.4.1 (政令市移行時)		H21.4.1 (現在)	
本庁	5,405	(84%)	4,608	(74%)	4,453	(75%)
支所*	1,014	(16%)	1,608	(26%)	1,472	(25%)
計	6,419	(100%)	6,216	(100%)	5,925	(100%)

※「支所」：(合併直後) 11 総合事務所職員の計、(政令市移行時、現在) 区役所及び地域自治センター職員の計

### (3) 政令市移行時の事務の増加（県からの事務）

政令市移行に伴い、道路管理についての権限をはじめ、民生・保健衛生、都市計画、文教など、さまざまな行政分野において県が担当している多くの事務を扱うことになりました。なお、こうした移譲事務等への対応に 159 人※の増を見込みました。

※「浜松市定員適正化計画（平成 18 年 3 月）」

項 目	概 要
1 法令等に基づく移譲	1,106 事務 《主な移譲事務》 <ul style="list-style-type: none"><li>・指定区間外の国道と県道の管理</li><li>・河川の管理</li><li>・児童相談所の設置</li><li>・身体障害者更生相談所の設置</li></ul>
2 事務処理特例条例による移譲事務	383 事務 《主な移譲事務》 <ul style="list-style-type: none"><li>・NPO法人の設立の認証</li><li>・森林組合の設立認可、指導監督</li><li>・総合農協を除く農協等の設立認可</li><li>・組合等の市街地再開発事業の認可</li></ul>
3 県単独助成事業	60 事業



## 第4章 本庁と区役所の目指すべき姿

地域社会や市政を取り巻く環境が変化する中で、本市を取り巻く社会経済環境はますます厳しくなり、限られた財源、人材での行財政運営が求められています。

今後も持続可能な都市運営を進めていくためには、本市を取り巻く厳しい行財政環境を踏まえ、目指すべき都市の将来像の実現と市役所組織の最適化を志向する中で、本庁と区役所の役割を明確化し、限られた行財政資源の効果的な投入を図っていく必要があります。

### 1 環境の変化と役割分担の必要性

地域社会を取り巻く環境は、大きく変わってきています。少子高齢化が進むことで、行政需要は質・量ともに変化し、年齢バランスが変わることで、施策の方向性も変化します。また、多様化した市民ニーズや価値観、地縁団体、NPO法人など多様な担い手からの幅広い要望に対応するには、マンパワーが欠かせません。徹底した情報公開や政策決定の透明化などの要請とともに、人的資源の需要は高まるばかりです。

市政を取り巻く状況も深刻です。わが国の人口は2006年から減少に転じましたが、15歳以上65歳未満の生産年齢人口は10年以上前から減少を続けています。このことは、税収が景気循環による増減でなく、構造的に減少することを示しています。一方、政令市への移行により、1,500余の事務が県から移譲され、業務が高度化、複雑化しました。こうした中で、職員数を適正に保ち、人件費を抑えることにより、限られた財源を真に市民に必要な施策の実施に振り向けることが求められています。

厳しい財政状況、高度化・複雑化する業務、職員数の適正化という環境変動のもと、市民の満足度を高く保ちながら、自立的な自治体経営を継続するためには、必要な市民サービスや施策とは何かを見極め、サービス提供体制全般についてゼロベースで検討し、効率的な組織づくりを図っていかなければなりません。

このため、今一度、本庁と区役所の業務と役割分担を明確にしていくことが必要です。これは、事務の重複をなくす、不要な事業を整理する、意思決定と責任の所在を明確にする、組織の効率化を図る、必要な場所に必要の人材を投入することなどの第1歩になるからです。

### 2 目指すべき本庁の姿

都市経営の基本は、都市ビジョンを掲げ、政策の方向性をしっかりと定めて行政運営を行うことです。

このため、本庁には、市民に身近な区役所から常に市民ニーズ等の情報や行政施策につながるデータを収集、これらを整理分析し、全市的・全庁的な視点に立って政策・施策を企画立案するとともに、事業の実施に際してはビジョンや政策との整合性を確保するなど統括者としての役割が求められています。

また、特定の分野においては専門職員が限られており、一定の集約化を図るほうが行政効

率がよい業務もあることから、こうした分野においては本庁、事業所という組織体系が合理的と言えます。

さらに、的確な市政運営を行うためには、本庁と区役所がしっかりと連携し、それぞれが責任を持って機能を十分に発揮することが重要であり、本庁は区役所との調整を積極的に図ることが求められています。

### 3 目指すべき区役所の姿

区役所は市民に身近な行政機関であり、市民満足度の試金石です。このため、区役所には、日常的に利用頻度の高い行政サービスの総合的な提供拠点としての機能とともに、市民の皆さんにとって、区役所へ行けば日常的な用事が済ませられる、あるいは困ったことの解決の糸口となる相談窓口があり、地域課題の解決に向けたアドバイスをしてくれるなどのコーディネーターの役割が求められています。

また、的確な市政運営を行うためには、市民と市政がしっかりとつながっている必要があります、この最前線がまさに区役所です。市民のニーズをしっかりと把握するとともに、多岐にわたる行政情報を的確にお伝えしていくことも区役所に求められています。

さらに、地域とともに歩む区役所は、区協議会とともに市民協働の要であり、地域コミュニティの中核でもあります。行政だけでは解決できない課題やサービスの提供を、各種の地域団体やNPO法人、民間企業などと力をあわせることによって実現する場が区役所です。

政令指定都市としての機能を十分に発揮するためには、組織力を十分に活かすことが必要です。

本庁、区役所、地域自治センター、市民サービスセンターが、情報共有を通じて事務の円滑な推進に努めるなどしっかりと連携し、「市役所全体が1つの組織体として、市民のための機能的な本庁、市民に身近な区役所」を目指します。

## 4 本庁と区役所の機能

### (1) 本庁の機能

- 国・県等との協議、調整等の対外的折衝
- 全市、全庁的な政策、施策の企画立案
- 政策、施策が広範囲に及び、普遍性が大きい業務の実施
- 情報、データ等の一元管理や統括が政策、施策に直結する業務の実施
- 専門職員が限られ、育成が困難な分野や、集約化が効果的な業務の実施
- 各部局が所掌する事務事業に係る統括・監督
- 各区間の調整

## (2) 区役所の機能

市民に身近なサービスを効果的・効率的に提供する機能（行政サービスの最前線）

- 戸籍・住民票などの各種登録・証明機能
- 各種相談機能
- 保健・福祉サービス提供機能

市民と市政をしっかりとつないでいく機能（行政情報の受発信拠点）

- 行政情報の効果的・積極的な発信機能
- 積極的な広聴機能

市民との協働により、まちづくりを推進する（地域の課題を発見、解決する）機能（市民協働の要、地域課題のコーディネート役）

- 地域活動の支援及び地域課題解決のための企画調整機能
- 防災・危機管理機能
- 市民協働の推進機能

## 5 今後解決すべき課題

### (1) 区役所機能の発揮

区役所は、地域住民との接点として、第1次の窓口機能を持つ必要があります。市民にとっては、行政に用事がある場合は区役所に行けばよいとすることが必要です。

特に、各種証明や相談、保健福祉サービスなど市民に直結する機能を発揮するため、区役所をはじめ、地域自治センターや市民サービスセンターの配置については、地域特性を踏まえたうえで、サービス需要や費用対効果を見極め、今後さらに検討を進めていくことが必要です。

### (2) 本庁の責任

本庁は、基本的な事務事業には積極的に関与し、施策の円滑な推進のため、基準や方針を明確に示す必要があります。

### (3) 本庁・区役所の連携の強化

市役所組織は1つであり、本庁、区役所が連携して行政課題に当たる必要があります。本庁と区役所間の情報共有を積極的に進め、協議調整を行う仕組みの実効性を高め、連携の強化を図る必要があります。

#### (4) 業務の全庁的効率化

業務の重複は効率に反するだけでなく、市民にとっても分かりにくいものとなります。このため、本庁と区役所の業務はなるべく重複しないように、整理することが必要です。また、市民サービスの低下につながらない内部業務については、極力本庁に集約することで、全体として効率化することが重要です。

### 6 課題解決の取り組み

#### (1) 区役所機能を発揮する取り組み

##### ① 市民に身近なサービスを効果的・効率的に提供するために

- 土曜・日曜日に区役所を開庁、自動交付機の設置、電子申請の受付など窓口サービスの高度化、効率化に取り組んでいますが、今後も窓口サービスの拡充、改善に取り組みます。
- お客様総合案内係の配置によるフロア案内、分かりやすい窓口表示など、実態を検証のうえ、各区役所への展開を図ります。
- 市民税などの支払いは、すでにコンビニエンスストアでできるようになっていますが、行政施設以外での行政サービスの提供の可否について検討します。

##### ② 市民と市政をしっかりとつないでいくために

- 新都市経営戦略の中に、区別計画を定めます。
- 毎年、区長の区民に対するお約束として公開している区政運営方針を、引き続き示します。
- 区協議会の機能充実や地域での持ち回り開催などにより、広く住民意見を聴取します。

##### ③ 市民との協働により、まちづくりを推進する（地域の課題を発見、解決する）ために

- 総合計画のもと、区政運営方針を検討します。
- 「がんばる地域応援事業」を再構築し、まちづくりのための市民提案に対する助成制度を創設します。
- 地域自治センターの空きスペースなどを活用し、市民活動のための拠点を確保するとともに、積極的な市政情報の提供をします。
- 市民意見の反映や市民協働の推進のため、区協議会の機能を強化するとともに、区役所と区協議会との連携を強化します。

#### (2) 本庁の責任と連携強化の方策

- 所管部局において区役所との連絡調整会議を適宜設置し、情報交換や事務の円滑な推進を図ります。

- 区役所での課題認識を本庁に伝え、必要な施策を推進するために設けた協議の場の実効性の確保を図ります。

### (3) 業務の全庁的な効率化の取り組み

- 事業と業務の仕分けを行い、事務分掌以下の業務分担についても明確化します。
- 市民が直接関わらない事務事業は、本庁や事業所へ集約します。
- 内部業務については、整理を行ったうえで、極力本庁へ集約します。
- 土木や建築の分野等における「事業所制」を活用していきます。

### (4) 職員の現場対応能力と計画立案能力の向上に向けて

- 本庁組織と区役所組織の職制度の見直しを図り、人材の適正かつ効率的な配置を進めます。
- 本庁、区役所及びその他事業所を含め、人事配置を円滑に行い、人材を育成するための臨機応変な人員配置を確立します。

## 結びに

浜松市の今後の都市経営を考える上では、国内外の厳しい社会経済環境や国・地方を取り巻く大きな環境変化の中で、浜松市が将来に向けて具体的にどのような都市を目指すかの都市の将来像の確立をはじめ、行政運営組織としての市役所組織の最適化への志向が不可欠と考えており、これらを市民レベルでの活発な議論、そして民主的な手続き等、手順を踏んで市民コンセンサスを形成していくことが重要であります。

今回の方針では、現在の7区体制を前提に、本庁と区役所の役割分担のあり方について、基本的な考え方を示しました。今後、この考え方に基づき、組織の見直しを進めていきますが、将来の人口動態や社会経済環境の変化など、行政区を取り巻く社会の動向、さらには地方分権の進展等を踏まえ、行政区の数や適正な規模、行政サービス提供体制などの観点から、浜松市が目指すべき行政組織としての最適規模や形はどうあるべきか、幅広く議論・検討を行ってまいります。