

報告書

支所と公民館のあり方

平成24年6月

支所と公民館のあり方検討委員会

目 次

I. 検討に至る経緯と視点

1. 検討に至る経緯・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 1
2. 検討の視点・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 3

II. 現状と課題

1. 支所地域について・・・・・・・・・・・・・・・・ 4
2. 支所の業務について・・・・・・・・・・・・・・・・ 5
3. 支所管内の公民館について・・・・・・・・・・ 6

III. 検討内容と結果

1. 維持すべき支所機能（(仮称)行政サービスセンター）について・・ 7
2. 支所機能と本庁の役割分担と連携について・・・・・・・・・・ 8
3. 支所管内の公民館機能について・・・・・・・・・・ 10
4. 地域住民の生活と地域活動の拠点について・・・・・・・・・・ 11
5. 複合施設のイメージ図
現状・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 14
第1段階・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 15
第2段階・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 16
第3段階・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 17
災害体制・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 18

IV. 期待される効果

1. 地域住民の生活と地域活動の拠点について・・・・・・・・・・ 19
2. 行政サービス機能について・・・・・・・・・・ 19
3. 行財政改革について・・・・・・・・・・・・・・・・ 20

V. 今後の課題

1. 地域拠点のあり方について・・・・・・・・・・ 21
2. 東出雲地域について・・・・・・・・・・・・・・・・ 21

資料

- 地域の現状（人口・高齢化率の推移）について・・・・・・・・ 資料 1
- 支所の組織、機構の概要並びに職員定数の推移について・・ 資料 4
- 支所の職員定数の推移・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 資料 5
- 支所の事務分掌について・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 資料 6
- 支所業務内容の頻度について・・・・・・・・・・・・・・・・ 資料 11
- 松江市の公民館・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 資料 14
- 支所・公民館 諸団体事務局状況一覧表・・・・・・・・・・ 資料 17
- 支所と公民館のあり方検討委員会設置要綱・・・・・・・・・・ 資料 18
- 検討委員会開催経過・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 資料 20

I. 検討に至る経緯と視点

1. 検討に至る経緯

平成17年3月31日の合併に伴い、旧町村部に設置された支所は、合併時の住民生活に混乱が生じないように、また合併後の市政運営がスムーズに移行できるよう、地域協議会とともに旧町村部のまちづくりを担ってきました。

合併当初は、4課1内室1分室でスタートし、その後、合併によるスケールメリットを生み出すためには一定の行財政改革の視点も必要であることから、平成19年度の組織・機構の改革などにより、現在の3課1内室1分室の体制へと段階的に縮小を図りながら、住民に身近な窓口サービスや災害時の防災体制などの機能を担っています。

また、旧町村部に設置された地域協議会は、合併による行政区域の拡大に伴う地域住民の不安や懸念を払拭するとともに、地域住民の声を施策に反映させた合併後の市全体の一体的な振興と、住民と行政が協働して行う地域の特性を生かしたコミュニティづくりの中心的な役割を担ってきました。

平成16年3月に締結した合併協定においては、地域協議会の設置期間について、概ね10年間と定め、設置期間内に住民自治の一層の発展に資するため、現在の松江市の公民館を拠点とした住民自治活動の取組みとの整合性を図りつつ、期間の延長又は発展的改組を検討するとしています。

合併後の新市の公民館運営は、平成19年度の「新松江市における公民館制度の最終答申」に基づき、旧町村部の公民館も公民館運営協議会を指定管理者とする公設自主運営方式へ順次移行されつつあることや、自治会連合会も全ての地域で組織

化され、地域において実質的な担い手ができることから、地域協議会の3期目の任期中に期間の延長又は発展的改組に向けた議論が求められています。

市民の安心・安全を守ることは、市民から負託された行政の責務であることは言うまでもありません。昨年の記録的な大雪の時には、周辺地域の拠点である支所と本庁関係各課、関係機関との連携により迅速な災害対応ができるなど、支所の果たした役割は大きなものがありました。

このことから、周辺地域には防災機能や地域コミュニティ、地域福祉の機能などを維持し、地域全体の安心感につながる生活拠点機能が必要であるとの考えから、住民手続きや保健・福祉などの基本的な住民サービスの提供や防災拠点としての支所機能を当面維持していく必要があります。

そこで、市長が平成23年6月議会において、支所と公民館のあり方について検討するための外部委員会を設け、全市的な視点での議論を行い、方針を具体化していくことを表明されたのを受けて、「支所と公民館のあり方検討委員会」として検討するものです。

2. 検討の視点

特に、東日本大震災、東京電力福島第一原子力発電所の事故を契機に、「安心・安全なまちづくり」を施策の基本に据えて進めているところですが、災害に強いまちづくりを進めていくためには、市および関係機関はもちろんのこと、市民や事業者の皆さんの主体的な取り組みと相互間の連携を図っていくことが必要です。

また、地域のことについては、できるだけ多くの住民の皆さんが関わりながら、行政との協働でまちづくりを進めていくことが、一層個性あふれる地域を作り、市全体のコミュニティ力を向上させていくことに繋がると考えており、そのためにも、地域づくりの主体を公民館が担う松江方式を旧町村部においても確立させ、さらに支所と施設や機能、体制面での連携、複合化を図った新しい拠点を作っていくことが必要です。

このことから、支所と公民館のあり方を考える上で、一定の行財政改革の視点も持ちながら、地域住民の生活と地域コミュニティ活動の拠点である支所と公民館のあり方や果たすべき機能について、調査・検討を進めていくこととしました。

Ⅱ. 現状と課題

1. 支所地域について

- 支所管内の人口の推移を見ると、東出雲町を除く全ての地域での人口減少が見られます。特に、中山間部や漁村部での人口減少や高齢化率の上昇が大きく、将来的には、「限界的集落」(※)となる集落も多く出てくるのではないかと予想されます。
- 人口減少や高齢化が進んでいる地域では、道路の草刈、祭の伝承などの活動が困難になってきたという集落が増えてきており、集落の活性化や近隣集落との新たな枠組みづくりなど、新たなコミュニティ運営の仕組みづくりが課題となっています。
- また、一人暮らしの高齢者や高齢者のみで暮らしている方、障がいのある方など、災害が起きた時に手助けを必要とする方に対する避難支援などの防災活動が困難になるなど、防災対策についても多くの課題を抱えています。

※ 島根県の「限界的集落」の定義（小規模高齢化集落）

島根県では、高齢化率 50%以上かつ戸数 19 戸以下の集落を「限界的集落」と定義しています。現在、松江市においては、八雲町萱野地区が高齢化率 51.4%、戸数 11 戸（世帯）となっています。（高齢化率 70%以上かつ戸数 9 戸以下の集落を「危機的集落」と定義しています。）

2. 支所の業務について

- 支所は、市民サービスの維持・向上を基本として、住民生活に急激な変化をもたらすことのないよう、旧町村それぞれの区域を所管区域とした支所が設置され、組織的には、保健福祉サービスを含めた総合窓口、地域振興、道路・河川等の公共施設の維持管理の3つの機能を効率的に推進するため、4課1内室と教育委員会部門の1分室体制を基本とした組織体制とし、旧町村の区域の特色・特性を活かした地域振興が図れる体制のため内室を整備しました。その後、平成19年4月には、健康福祉課を市民生活課へ統合し、3課1内室1分室の体制となっています。
- 業務としては、総合窓口（戸籍、住民票、印鑑登録、各種税の収納、証明交付、保険、年金、福祉関係の申請相談、学校手続き、農林水産商工業関係の申請・相談）、地域振興（地域まちづくり指針、地域まちづくり予算、コミュニティ支援、イベント、地域防災、自治会、地域広聴）、維持管理（道路、河川、上下水道等の小修繕）の業務を担ってきました。
- 現状の業務頻度を見てみると、転入・転出などの手続きや住民票・税などの証明書の発行、保険・福祉などの相談、保健師業務、道路などの修繕要望、地域振興など住民生活に直結したサービス業務の頻度が高く、それ以外のサービス業務の頻度は低い状況にあることから、行政サービスを効率よく提供できる組織・機構への見直しを行うことにより、支所業務の効率化を図っていく必要があります。

3. 支所管内の公民館について

- 支所管内の公民館は、「新松江市における公民館制度の最終答申」に基づき、平成20年度から順次、公設自主運営方式である「松江方式」へ移行しています。
- 公設自主運営の特徴としては、公民館の運営を町内会・自治会連合会などの地域の諸団体の代表や学識経験者で構成する公民館運営協議会が行うなど、住民が直接公民館の運営に参加し、地域づくりの活動の拠点となっていることです。また、公民館が各種団体の事務局を担うことなどで幅広い連携が生まれ、地域づくりに力を発揮できる体制となっています。
- しかし、支所管内においては、支所の地域振興課が多くの諸団体の事務局を担っており、地域の活性化を図るために旧市の公民館と同様な体制になっていくことが求められます。

Ⅲ. 検討内容と結果

1. 維持すべき支所機能（（仮称）行政サービスセンター）について

- 維持すべき支所機能としては、業務頻度の高い、転入・転出などの届け出手続きや住民票・税などの証明書の発行、そして、保険・年金・福祉サービスなどの申請・相談に関する身近な住民サービスの提供を行っていく必要があります。
- 母子・乳幼児・高齢者などへの健康・医療相談など地域住民の安心につながる機能も不可欠です。
- 安全・安心については、特に災害発生時の対応として行政機能の職員で組織する災害対策本部と地域住民で組織する地区災害対策本部の連携した対応が必要であると考えます。また、行政側の機能としては、災害事象に応じた体制の強化も必要です。
- それぞれの地域には、農林水産物、観光資源（景観・施設など）といった地域資源があります。それらの地域資源を活用した地域特産品の開発や都市住民が農山漁村での生活を体験し地域住民との交流を楽しむ「グリーンツーリズム」「ブルーツーリズム」など、地域の活性化に繋がっていくための取り組みが重要であり、引き続き地域振興のための体制の継続を図る必要があります。
- また、（仮称）行政サービスセンターには、業務量に応じた職員配置をするとともに、行政職の管理職員を配置して支所機能の責任体制を明確にすることが必要です。

2. 支所機能と本庁の役割分担と連携について

- 支所機能としては、全住民を対象とした身近な行政サービス、また、安全・安心に繋がる業務や地域振興の機能が今後も必要と考えます。
- 支所職員は、地区担当制などにより地域住民との係わりが深いことから、この制度を活かして、様々な地域課題を把握し本庁との距離感をなくす取り組みを引き続き継続していくことが求められます。一方、本庁においても、市民の中に積極的に出かけ、対話を通じて信頼関係を構築して行くことも重要です。
- また、住民からの相談などに迅速に対応していくためには、(仮称)行政サービスセンターに本庁との取り次ぎを行うための職員配置や、本庁においても地域振興の担当課を設置して連携を図っていくことが必要です。
- 現在、支所で申請・相談を受け付けた業務のうち、本庁で判断しなければ対応できない業務（農林水産商工業関係の申請・相談、道路占用許可など）や、業務頻度の低い住民サービスなどについては、本庁担当課で直接対応することによって業務の効率化が図られます。
- 道路等の応急・小修繕などの維持管理業務については、全市域を対象に地域の建設業者と連携・協力して応急・小修繕を実施する体制の構築を検討する必要があります。こういった体制の効果として、一つには道路の小修繕については、地域をよく知った業者が、自らが行う点検や住民から要望のあった修繕について、主体的に行政と協議・連携することで、迅速な対応が期待できます。また、二つには業者と地域内の住民との係わりが強くなるなど「新しい公共」としての役割も期待できます。しかし、この体制の構築を検討するにあたっては、発注方法、応急・小修繕の範囲、修繕方法の指示・確認など法令等に基づいた一

定のルールを定めていく必要があります。

- 積雪による市民生活への影響を最小限にするためには、本庁担当課と（仮称）行政サービスセンター、また、行政と除雪業者との連携による除雪体制の維持・継続が重要です。
- 道路等の応急・小修繕などの維持管理や除雪については、（仮称）行政サービスセンターに引き続き担当者を配置し、本庁担当課及び各業者と連携を図る体制が必要です。

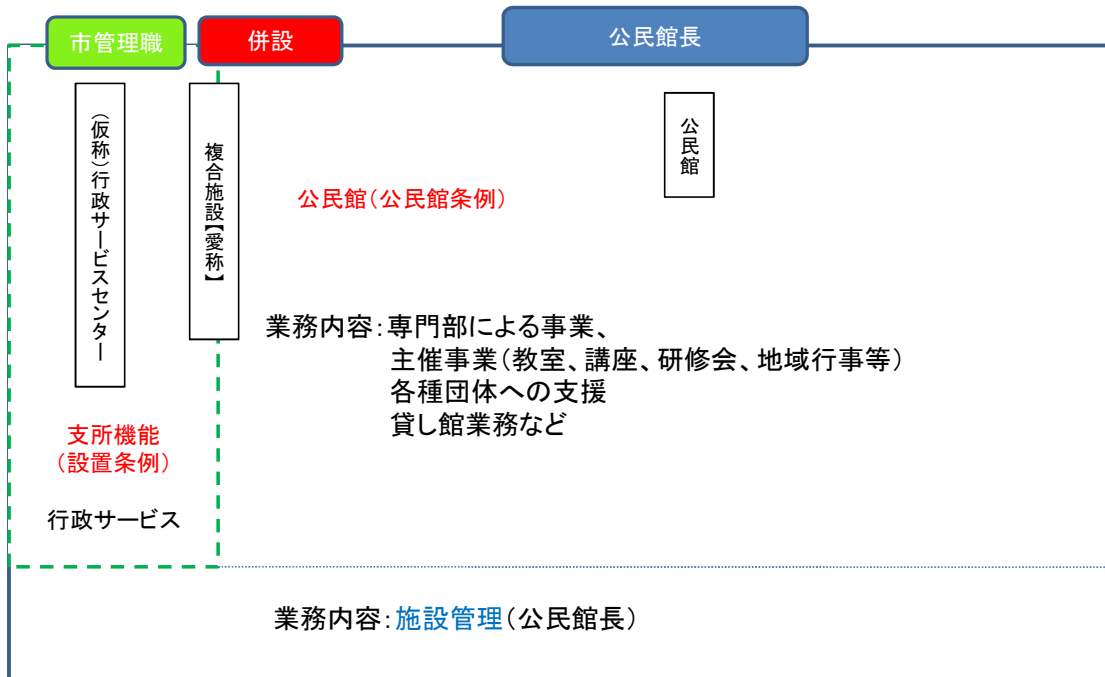
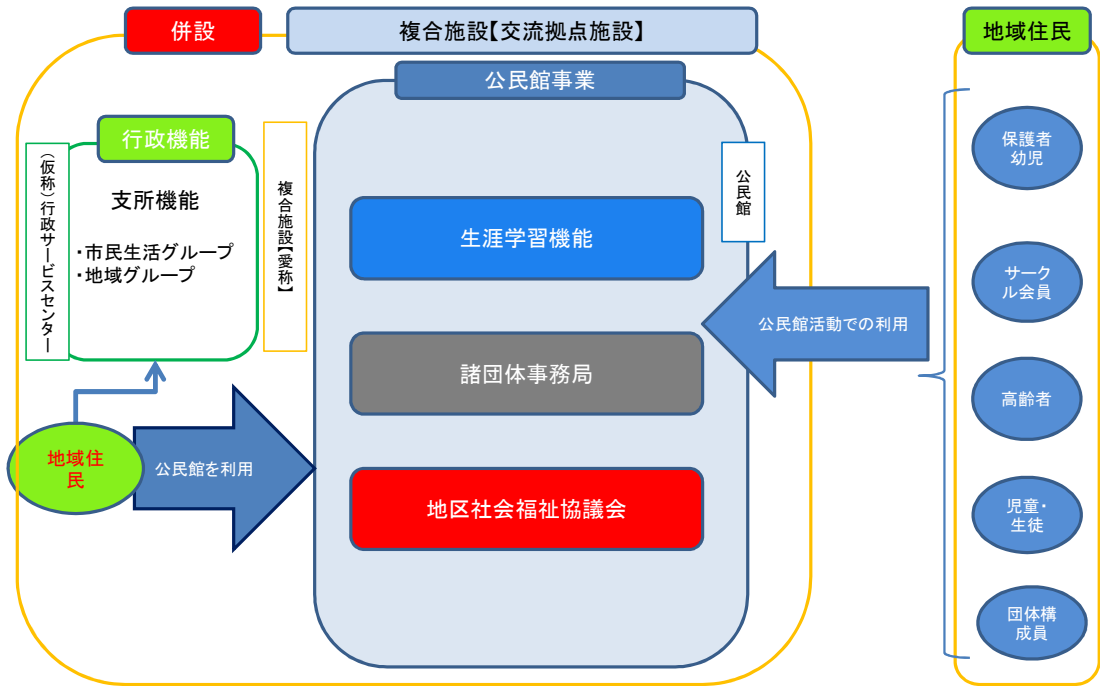
3. 支所管内の公民館機能について

- 「新松江市における公民館制度の最終答申」においては、地域課題の解決に取り組む地域の団体と積極的に連携することが公民館事業の充実にとって極めて重要であり、公民館に地域の諸団体の事務局を移管することで、活動拠点が確保されるとともに、公民館利用者の増加が図られるとされ、また、団体相互の支援協力が主体的に進められることで、住民主体の地域づくりへとつながるとの報告がされています。
- 諸団体の事務局の移行にあたっては、団体自体の活動の熟成度が一定程度なければ公民館の事務量が増えるだけで、住民主体の地域づくりにつながっていないなどの課題もあります。また、活動の対象が地域住民全体に係る事業を行う団体、また、一部に限られる団体があることも考慮していく必要もあります。
- そこで、事務局の移行にあたっては、地域づくりにつなげていくことを前提として、支所、公民館、地域の活動団体と十分協議し、可能なものから移行を進めていく必要があります。
- また、地区社会福祉協議会や地域の諸団体の事務局を担うことによって、旧市の公民館と同様な業務を行うことになることから、人員も同様な体制としていく必要があります。

4. 地域住民の生活と地域活動の拠点について

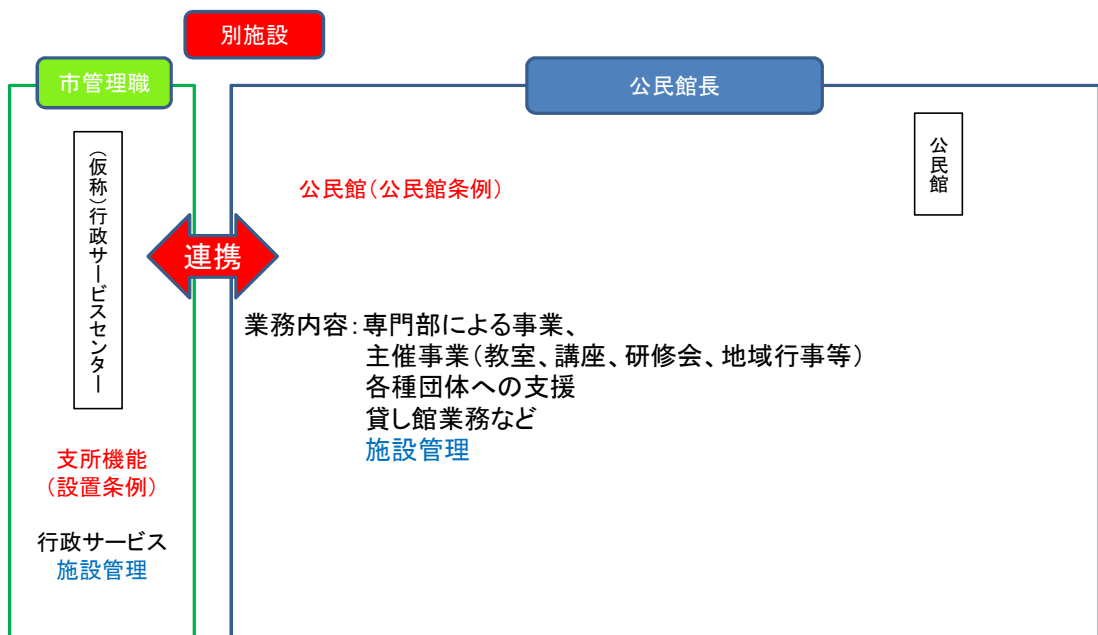
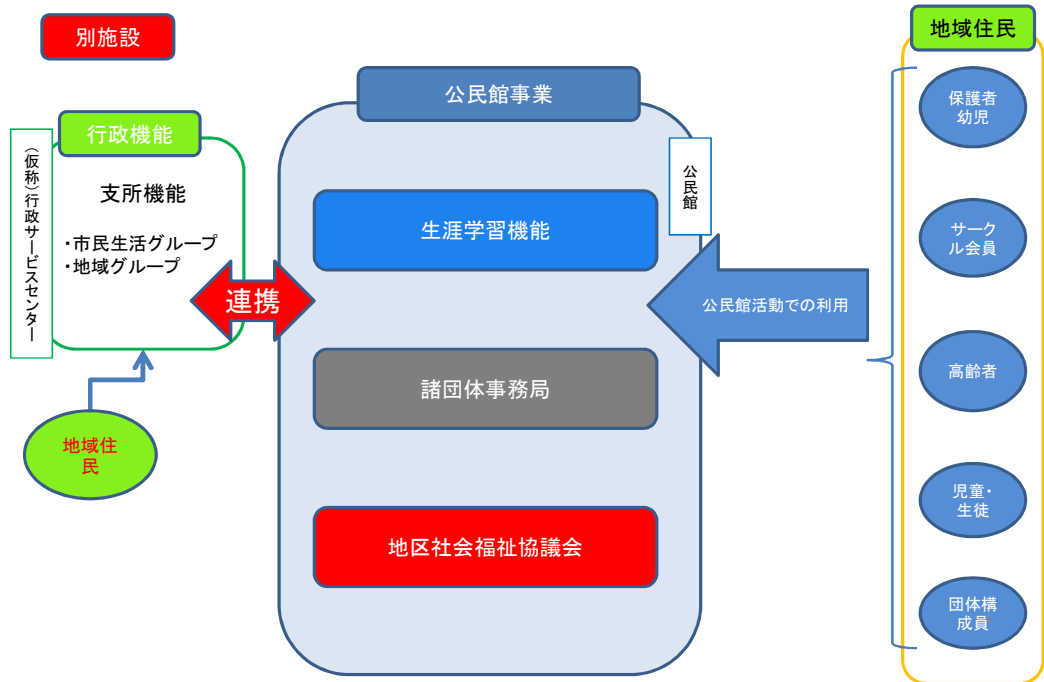
- 地域の様々な課題を行政にまかせるのではなく、住民の創意と工夫によるまちづくりの方に方向を転換し、住民と行政が協働して企画・運営を行うことで地域活動を推進していく必要があると考えます。
- したがって、公民館の生涯学習機能に加えて、まちづくりや地域振興などの機能、行政サービスや地域防災を担う支所機能を併せ持った新たな地域の拠点づくりが必要であると考えます。(P12 図1 参照)
- 支所機能と公民館とでは業務・役割が違うことから、(仮称)行政サービスセンターには行政職の管理職員を配置して支所機能の責任体制を明確にすることが必要です。
- 地域によっては、支所と公民館が離れた位置に設置されていたり、施設が狭隘で複合化が困難な場合には、それぞれの施設で役割を担いながら、連携して地域づくりを進めていく必要があります。(P13 図2 参照)

公民館と支所機能を併せ持った新たな拠点施設（図1）

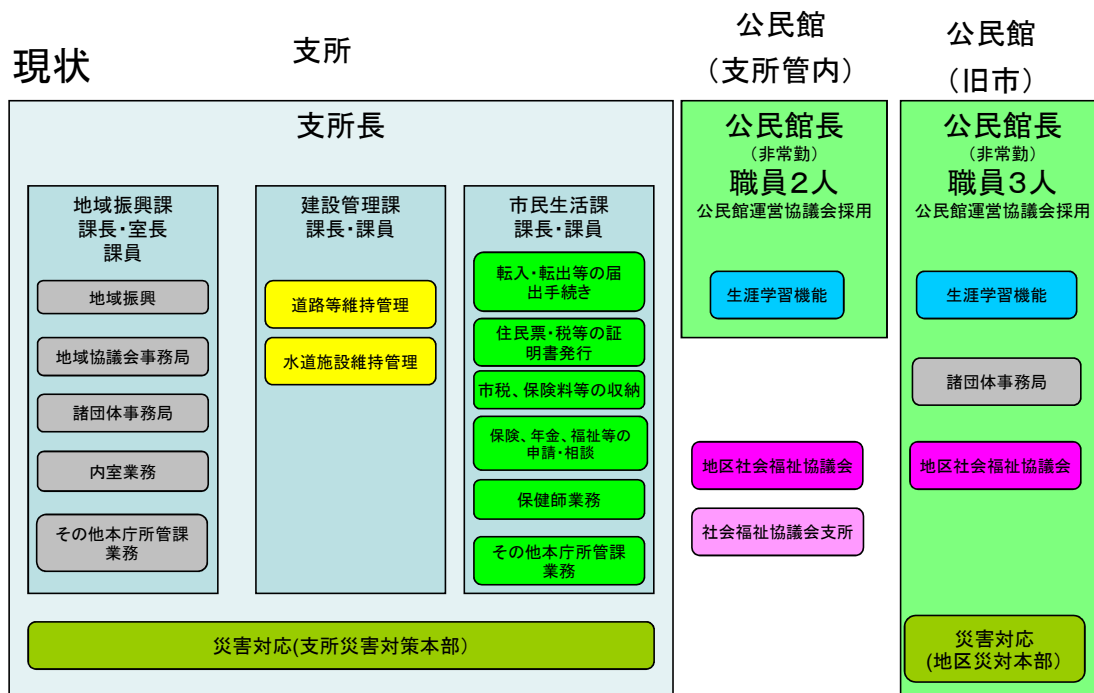


※ 複合施設には設置条例を設けない。

施設が狭隘で物理的に複合化が困難な場合（図2）



5. 複合施設のイメージ図

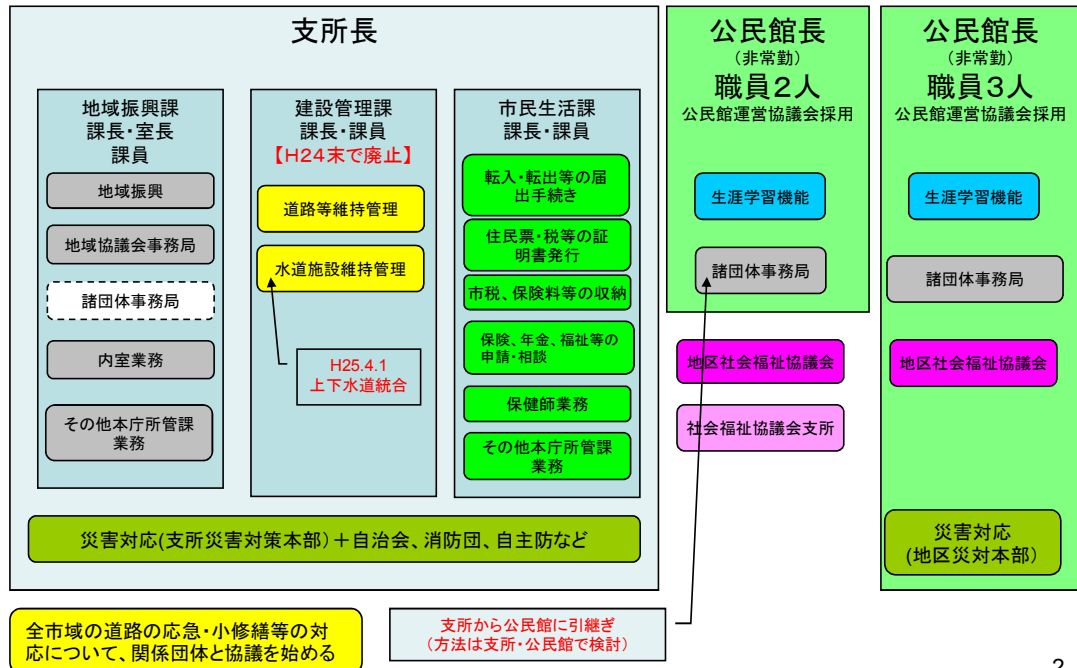


1

現在の支所、公民館のイメージ図

- ① 支所は3課1内室1分室（地域振興課[内室・教育委員会分室]、建設管理課、市民生活課）で構成されています。
- ② 支所管内の公民館は、主に社会教育施設としての機能を担っています。
- ③ 旧松江市の公民館は、社会教育施設の機能に加えて、コミュニティづくりのコーディネートや地域福祉の推進、地域防災などに取り組む地域の中核施設としての役割を担っています。

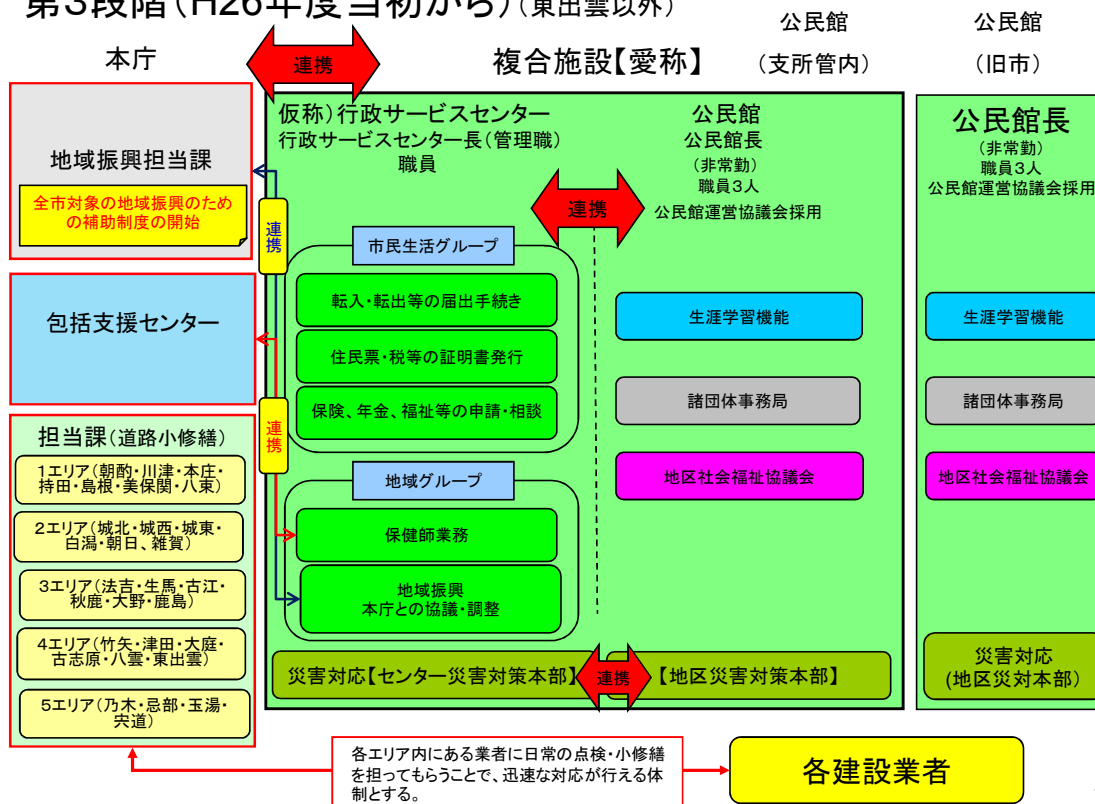
第1段階(H24年度) 支所



2

- ① 現在、支所で担っている諸団体の事務局を公民館又は当該団体に平成 24・25 年度の 2 カ年をかけて移行します。(移行に当たっては支所と公民館・当該団体で十分に協議していただきたいと思います。)
- ② 地域の諸団体の事務局を公民館が担うことで、公民館と地域の諸団体との連携が図られることに加え、団体の活動拠点が確保されるとともに公民館利用者の増加につながり、公民館の地域拠点としての機能強化を図ることができます。

第3段階(H26年度当初から)(東出雲以外)



4

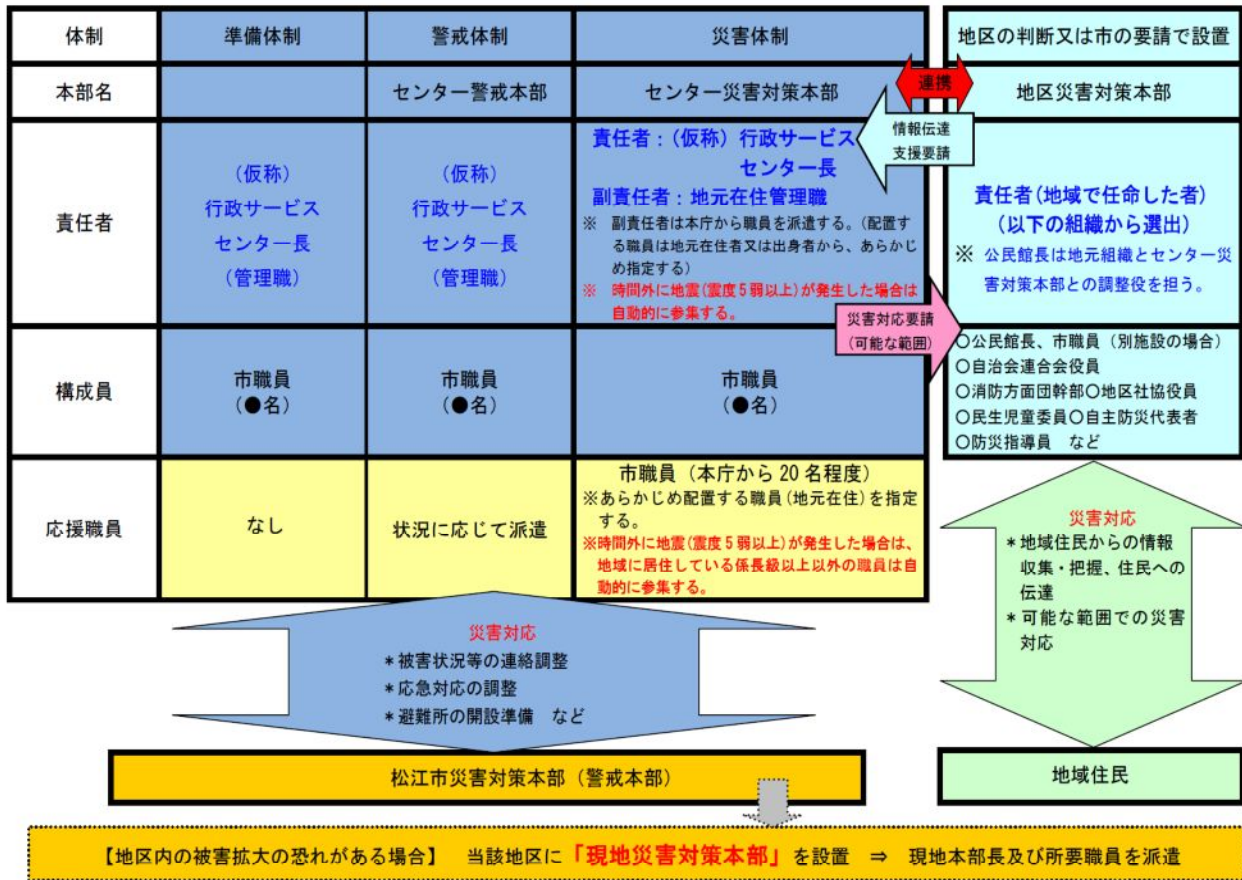
◆ 支所機能について

- ① 支所機能としては、(仮称)行政サービスセンターを置き、市民生活グループと地域グループを設置して市民生活に必要な業務を行います。
- ② (仮称)行政サービスセンターには行政職員を配置します。また、行政機能を管理するための管理職(行政サービスセンター長)を配置します。
- ③ 職員の人数は、業務量に応じた配置となります。
- ④ 職員は、地元のことを良く理解し、地域振興や地域住民の相談、本庁との取り次ぎ等を行なっていくことが必要です。
- ⑤ 道路や河川などの点検を日常的に地域の業者に担ってもらうことで、地域内の危険カ所の把握を行ってもらう方向で検討しています。併せて、業者と(仮称)行政サービスセンター間で直接連絡がとれる体制を作り、緊急時の応急対応などの迅速化を図れるよう検討しています。

◆ 複合施設の機能について

- ① 施設は新しい地域の拠点施設とし、市民生活に必要な身近な行政サービスと地域の防災拠点、地域づくりのための機能を持たせます。
- ② 可能な限り、(仮称)行政サービスセンターと公民館は同じ施設内に設置したいと考えていますが、施設の規模などにより、同一施設内に設置できない場合には、別々の場所での機能配置も検討します。
- ③ (仮称)行政サービスセンターと公民館の執務室の配置は、基本的に個別配置を行いたいと考えています。
- ④ (仮称)行政サービスセンターの行政職員と公民館職員との業務の兼務は行いませんが、(仮称)行政サービスセンターと公民館が地域活動などで連携が図れる体制としていきます。

災 害 体 制



◆ 災害発生時の対応について

- ① 災害発生時の対応は、(仮称)行政サービスセンター職員が行います。
- ② 風水害等により災害対応が必要な場合には、必要に応じて本庁から地元精通している職員の派遣を行います。(派遣する職員は地元在住又は出身者から、あらかじめ決めておきます。)
- ③ 時間外に地震(震度5弱以上)が発生した場合には、(仮称)行政サービスセンター職員及び地元在住の管理職(あらかじめ参集する職員を決めておきます)、地元在住の職員は(仮称)行政サービスセンターに自動参集し災害対応を行います。(防災計画では、係長級以上の職員は所属する職場に参集し、それ以外の職員は最寄りの庁舎に参集することになっています。)
- ④ 旧市の公民館区には、地区災害対策本部(地元組織で構成)が組織化されており、災害発生時には公民館に本部を設置し、市災害対策本部と連携し、住民等からの情報収集及び情報伝達や可能な範囲での災害対応を行える体制が整っています。したがって、支所管内においても同様な体制を整える必要があると考えています。

IV. 期待される効果

1. 地域住民の生活と地域活動の拠点について

- 公民館機能と支所機能を併せ持った新たな地域の拠点施設をつくることで、それぞれの機能に様々な団体や住民が集まり、新たな住民同士の交流が生まれるなど、地域の活性化につながります。
- 公民館が地域の諸団体の活動拠点となることで、地域内の多くの住民が集まる施設となり、団体相互の交流・連携が進み、住民主体の地域づくりにつながります。
- また、地域に最も身近な施設として、行政と地域住民の交流を深めることによって、より信頼関係も醸成され、行政と地域との連携による協働のまちづくりにつながっていくことが期待できます。

2. 行政サービス機能について

- (仮称) 行政サービスセンターには、市民生活グループと地域グループを設置し、地域住民にとって必要な身近な行政サービス機能や地域住民の安心のための機能、地域の活性化につなげるための機能に集約し、地域にとって必要な機能を継続・維持することで、それぞれの地域住民の課題の解決につながることが期待できます。
- また、本庁の地域振興の体制を充実し、支所管内においては、地域グループと密接に連携することによって、きめ細やかな対応が期待できます。併せて、市域全体の地域振興に取り組むことができます。

3. 行財政改革について

- 現在、支所で申請・相談を受けた業務のうち、本庁で判断しなければ対応できない業務（農林水産商工業関係の申請・相談、道路占用許可など）や、支所において業務頻度の低い住民サービスなどについては、本庁担当課に集約していくことにより行政の効率化を図ることができます。

V. 今後の課題

1. 地域拠点のあり方について

- 支所管内においては、公民館の生涯学習推進機能とまちづくりや地域振興などの機能、行政サービスや地域防災を担う支所機能を併せ持った新たな地域の拠点ができます。
- 旧市においては、現在、公民館が地域の活動拠点として、地域の特徴に応じたまちづくりの機能を担っています。
- そこで、将来的な全市域の地域拠点のあり方については、少子高齢化や人口問題などの地域の現状や様々な課題を見据え、また、行政サービスの公平性を含めて、どのような体制が望ましいのか検討が必要です。

なお、検討にあたっては、新たな拠点施設の効果を幅広い視点から検証したうえで、検討していくべきであると考えます。
- 一方、旧市の公民館は、生涯学習推進機能に加えて、福祉、防災などの機能を担っていることから、年々、業務量も多くなっている現状があります。また、旧町村部においては少子高齢化・人口減少、また、管轄する区域も広範な公民館もあります。全市の公民館の体制の在り方については、これらのことを考慮し、今後、検討していくことが必要であると考えます。

2. 東出雲地域について

- 東出雲地域については、合併後間もないことから、地域の状況が整った段階で他の地域と均衡を失しないよう、同様な体制に移行していく必要があります。

