

今後の区役所等の在り方に関する基本的考え方 (案)

～日本一暮らしやすい政令指定都市熊本を実現するために～

コンテンツ

第1 時代の潮流と熊本市のまちづくり		
1 本市を取り巻く時代潮流	.....	1
2 政令指定都市熊本のまちづくり	.....	3
第2 政令指定都市熊本の新たな市政運営		
1 更なる行財政改革と都市内分権の推進	.....	5
2 本庁と区役所の役割と機能分担	.....	5
3 新たな区役所づくりに向けた基本的考え方	.....	7
第3章 今後の取り組み		
1 本庁と区役所の役割分担の見直し	.....	10
2 区役所等の体制整備	.....	10
3 効率的で質の高いサービスの提供	.....	10
* 参考資料		
○ 政令指定都市熊本の新たな市政運営イメージ	.....	11

平成26年8月

第1 時代の潮流と熊本市のまちづくり

今後の区役所のあり方を考えるにあたり、改めて本市を取り巻く現状と課題、さらには、政令指定都市移行がもたらす将来の可能性、新たに加わった役割と責任等について検証を行った。

1 本市を取り巻く時代潮流

(1) 少子高齢化、人口減少の進展

今、わが国では少子高齢化が急速に進み、本格的な人口減少社会の到来を迎えている。特に、高齢化については、わが国全体で65歳以上の高齢者の全人口に占める割合、いわゆる高齢化率は、既に25%を超えており、国民の4人に1人が高齢者となっている。高齢化の内容を見ても、わが国では75歳以上のいわゆる後期高齢者数が、65歳以上75歳未満の前期高齢者数を大きく上回るようになっており、年々その差が拡大するなど、世界でも類を見ない超高齢社会となっている。

一方、少子化については、出生率は年々低下しており、現在、8.2（H25年人口動態統計の年間指針）となっている。加えて、晩婚化が進み女性が初めて子供を生む平均年齢は、30.3歳（平成26年我が国の人口動態）となっている。

このような少子高齢化や人口減少は、個人消費の減少、労働力の不足など、経済活力の低下を招くことはもとより、年金や保険などの社会保障制度の抜本的な見直しが必要となる。加えて、農村部ほど少子高齢化、人口減少が急速に進むことから、これらの地域ではコミュニティが維持できなくなり集落の消滅が現実化し、里山など国土の荒廃も心配される。さらに、人口は既に減少しているものの、一定期間、世帯数は増加するため、一世帯あたりの構成人員はさらに減少し、特に、高齢者のみのいわゆる老老世帯や高齢者の単独世帯が急速に増加することが予想され、このような高齢者の見守りも今まで以上に大きな問題となってくる。

本市では、これまで、周辺町村との合併を重ね市域を拡大し人口も増加の一途をたどり、都市圏、さらには熊本県域全体を商圈とする商業機能を始め、業務、医療、福祉等の高次都市機能が集積し、現在、約74万人の人口を有する九州中央の中核都市として発展している。

しかしながら、本市においても、将来人口推計では、今から約25年後の平成52年（2040年）には65万人程となるとされており、今後、急速に人口が減少していくことが予想される。

また高齢化率も、平成25年10月時点で22.6%と、年々増加しており、国の平均より若干遅いものの、このままで推移すれば、いずれ早い段階で25%を超え超高齢化社会に突入し、平成52年（2040年）には33%を超え3人に一人となり高齢者人口も現在の16万人から22万人を突破することとなる。加えて、平成23年からは、本市でも75歳以上のいわゆる後期高齢者数が、65歳以上75歳未満の前期高齢者数を上回るようになっており、年々その差が拡大している。特に、団塊の世代がこの年代になる平成32年を境に後期高齢者数は急速に増加し始め、現在の8万6千人から13万人を超える見込みである。本市では団塊ジュニア世代以前の人口が占める割合が多いことから、長期間にわたり高齢社会が続くこととなる。

一方、現状を見ると国勢調査時点の予測に反し伸び率は鈍化しているものの、いまだ人口増が続いており、特に、平成 23 年以降は自然増に加え 9 年ぶりに社会増に転じている。また、平成 24、25 の両年度は企業立地件数が過去最高となるなど、九州新幹線の全線開業や政令指定都市への移行等による大きな効果と思われ、本市のポテンシャルの高さを示している。また、社会動態において平成 23 年以降増加に転じ人口増が続いており、人口減少に転じる時期が遅くなっているところである。特に、社会増については、若い女性が流出口に比べ流入人口が多いこと、出生率や合計特殊出生率が政令指定都市 20 市の中でもトップクラスに位置していることなどから、本市は子どもを産み育てやすい環境にあると考えられる。その一方、20 代後半から 30 代全般の男性の流出が多いことも特徴の 1 つとなっており、このような世代を対象とした雇用の場の創出は人口を維持し都市活力の低下を防ぐためにも不可欠である。

(2) 社会インフラの老朽化と都市経営コストの増加

昭和 40、50 年代の高度成長期に整備した橋梁、道路、公共施設などの社会資本の多くが耐用年数を迎え、いかに機能を維持しながら財政出動を最小限に抑え、効率的に更新していくかが全国の自治体の共通課題となっている。本市においても、現在の社会ストックの多くが更新時期を迎えつつあることから、それぞれに長寿命化計画を策定し、効率的な維持管理や計画的な更新に努めているところである。

また、本市の場合、人口密度は平成 22 年時点で 66.4 人/ha となっており、同規模の他都市に比べ、比較的高い水準を維持し、コンパクトな都市構造となっているが、それでも、高度経済成長期の人口増加、モータリゼーションの進展により、東部方面を中心に郊外部への市街地の拡大が進み、人口集中地区(DID 地区)内の人口は、昭和 50 年から平成 22 年の 35 年間で約 1.5 倍、面積は約 1.7 倍と拡散が進んでいる。一方で、子育て世代が多く住んでいた郊外部の住宅団地では、子どもたちが巣立ち高齢者が増加し、自家用車の利用が困難な買い物弱者が生まれていることや、高齢の単身世帯や空き家が増加し人口密度が低下しているなど、いわゆるオールドニュータウンと呼ばれる現象が見られるようになってきている。

こういった現状を放置した場合、利用者減により地域商店街が衰退し、また公共交通のサービスが維持できなくなり、日常生活の利便性が著しく損なわれてしまうばかりか、広大な駐車場を持つ大規模商業施設の郊外展開等により中心市街地の活力も低下し、都市としての存在感が薄れるおそれがある。さらには、社会インフラの維持や都市経営コストの増加、税収の減少による市の財政への圧迫などから、都市活力が衰退する可能性も出てくる。

(3) 国・地方の財政状況の悪化

わが国の公債残高は、年々増加の一途をたどっており、平成 26 年度末の公債残高は 61 年分の税収に当たる 780 兆円にも上ると見込まれ、将来世代に大きな負担を残す状況である。また、公債残高以外にも、国及び地方の長期債務残高は、平成 26 年度末に 1,010 兆円(対 GDP 比 202%)に達し、初めて 1,000 兆円を超える見込みであり、国、地方の財政状況は極めて厳しい状況にある。

一方、本市においては、平成 12 年度以降の投資的経費抑制の効果により、平成 30 年度までの中

期的な財政見通しでは、公債費の比率は減少する傾向にある。しかしながら、今後、MICE 施設の整備や国道整備等の投資的経費増に伴い市債発行額が増え市債残高が増加することから、将来的な負担の上昇を抑制するために、税収の確保や効率的な財政運営に努める必要がある。

(4) 地方自治の新しい波への対応

平成 25 年 6 月に出された「第 30 次地方制度調査会」の答申では、二重行政の解消や都市内分権による住民自治の強化といった指定都市制度の見直しや、人口減少社会においても人々の暮らしを支える地方中枢拠点都市等を中心とした圏域を形成するために、基礎自治体の行政サービスの提供体制を構築すること等が提案された。

そこで、この答申を受け、国においては、平成 26 年 5 月、地方公共団体の組織及び運営の合理化を図るため、地方自治法の改正が行われた。その主な改正内容は、1 つは指定都市における総合区の創設である。総合区の場合は、区長は議会の承認を得た特別職となり、区の事務所が分掌する事務を条例で定めるとともに議会に区常任委員会を置くこととなる。ただし、現在の行政区を総合区とするかどうかについては、各自治体の判断による。2 つには、地方公共団体間の連携強化であり、これまで自治体事務を共同で実施する場合、広域事務組合等の設置などが必要であったが、相互の議会の議決による連携協約制度により包括的な実施が可能となった。さらに、総務省において、これらの地制調の答申や法改正を受け、地方中枢拠点都市の概念がまとめられた。地方中枢拠点都市には、圏域全体の経済成長をけん引するため、高次の都市機能を集積すること、圏域全体の生活関連機能サービスを向上させることがその役割として求められることになり、その役割に応じて、交付税等の財政措置が講じられることとなっている。

2 政令指定都市熊本のまちづくり

(1) 湧湧（わくわく）都市くまもとの実現

本市においては、平成 21 年に策定した第 6 次総合計画において、清冽な地下水などの自然や熊本城に代表される歴史など、個性豊かな環境に恵まれ、医療や福祉、教育などの生活に必要な機能が集積した総じて暮らしやすい町であるという本市の最大の特色を生かし、少子高齢化・人口減少社会等に適切に対応していくために、目指すまちの姿として、全ての市民がうるおいのある暮らしを楽しみながら、主体的にまちづくりに参加し、多くの出会いと交流が生まれる「湧々（わくわく）都市くまもと」を掲げ、その実現に向け、「くらし」、「めぐみ」、「お出かけ」、「出会い」の 4 つの重点プロジェクトを設定した。また、これらの取り組みを進めるにあたっては、全てを行政主体で実施するのではなく、地域コミュニティ等の再生を図り、町内自治会、ボランティア、NPO 等、幅広い主体が新しい公共の担い手となり、行政と市民との参画と協働による自主自立のまちづくりを基本姿勢としている。

さらに、平成 25 年度の中間見直しにおいては、子どもを安心して生み育てられるまちづくり、多様な人材がその能力を生かして働き、すみ続けることができるまちづくり、多くの人が訪れ、様々な交流がうまれるまちづくりなど、定住促進、少子化対策、交流人口の増加の 3 つの取り組みをさ

らに強化していくこととしたところである。

加えて、都市の将来構造を描く都市マスタープランにおいては、将来に向けて持続可能な都市づくりを進めるため、高度な都市機能が集積した中心市街地と、日常の生活機能が集まる15の地域拠点を公共交通で結ぶ「多核連携の熊本型コンパクトシティ」の形成を図ることとし、高次都市機能集積を図る中心市街地の再デザインや、利便性の高い公共交通ネットワークの形成を図る交通再デザイン、さらには、公共交通沿線や地域拠点への居住誘導などに取り組んでいる。

(2) 都市圏あるいは圏域全体を牽引する地方中枢拠点都市

熊本市を中心とした熊本都市圏は、自然環境に恵まれ、医療施設を始めとする都市機能の集積が進む暮らしやすい地域であるとともに、九州をけん引する交流拠点として、都市圏内外に人的・経済的交流が生まれ、豊富な農水産物や観光資源を活かした経済活動を展開しているところであり、平成19年には、構成14市町村長からなる熊本都市圏協議会を設置し、この中で、都市圏の一体的な発展を目指し熊本都市圏ビジョンも策定している。

このような中、前述のように、国、地方とも財政状況が厳しく、高度成長期のような大幅な税収増などが見込めない中、人口減少社会の中で更なる地方の自立を促すための方策として、市町村合併が一段落した今、今回の自治法改正により中枢都市を中心とした広域行政へと転換が図られている。

このようなことから、熊本都市圏の中枢都市であるとともに、政令指定都市である本市には、構成市町村の相互の補完・連携による一体的な発展を図るために、連携のリーダーとして、これまで以上に積極的な役割を果たすことが求められている。加えて、圏域内人口も約100万人を有する熊本都市圏は、熊本県域全体のけん引役としての役割も果たしていかなければならない。

時代の潮流	想定される主な課題	まちづくりの方向
○人口減少・少子高齢化	○社会保障の制度疲労、都市活力・景気低迷、コミュニティ崩壊	○地域力の再生 ○自主自立の地域づくり ○少子化対策
○社会インフラの老朽化	○維持管理コストの増大、安全性の低下、将来世代への負担増	○交流人口の増大 ○定住人口促進 ○公共交通の充実とコンパクト
○国・地方の財政状況の悪化と地方自治の新しい波	○都市間から都市圏間の競争激化、地方中枢都市としての新たな役割	○シティの実現 ○都市圏行政の推進 ○中枢拠点都市の役割推進

第2 政令指定都市熊本の新たな市政運営

政令指定都市移行により得られた権限・財源を効果的に活用し、これらの課題に的確に対応するとともに、政令指定都市としての「責任」を果たしていくために、政令指定都市熊本の新たな市政運営に対する考え方を明確にし、これを踏まえ、本庁、区役所の機能分担、今後の区役所のあり方を確立していく。

1 更なる行財政改革と都市内分権の推進

地方財政の悪化や人口減少社会の到来、社会インフラの維持管理を見据えながら、新しい熊本づくりを、限られた行政資源（人員・財源等）の中で実現していくためには、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。

特に、政令指定都市に移行した本市においては、政令指定都市で得られた権限・財源を活用し、より自立した都市経営を行うために、政策立案・法制実務等の機能強化に向け、職員一人ひとりの資質向上を図るとともに、迅速かつ適切な意思決定と効率的で効果的な施策展開を可能とする組織体制の整備が不可欠である。

また、住民が地域において真に豊かさを実感できるためには、これまでのように、行政のみで公共を担うのではなく、地域住民団体、ボランティア、NPOなどの住民団体等が新たな公共の担い手となる必要があり、このような主体へも必要な権限等をおろしていく、水平的分権が不可欠であり、「自らの地域のことは自らの責任の下、自ら決定する」という理念に基づき、地域住民自らが積極的に地域活動やまちづくり活動に参画し、地域の課題を自らの創意・工夫で解決していく、いわゆる住民自治を実現していかなければならない。

特に、人口規模が大きく、複雑多様化した住民ニーズを持つ政令指定都市においては、ともすれば、行政と住民との距離が遠くなりがちであり、そのために、地域に身近な行政機関として区の設置が義務づけられている。このようなことから、地域の実情や多様な住民ニーズに的確に対応するために、本庁と区役所等との役割分担を明確にするとともに、自助、共助、公助の観点から、区役所の地域活動支援機能を強化し、区役所を中心として住民自治のまちづくりを推進していくことが重要である。

2 本庁と区役所の役割と機能分担

(1) 管理調整機能及び広域行政機能としての本庁

これまで述べてきた課題に対応するための市政運営体制の構築に当たって、本庁に求められる役割や機能としては、市政全般の企画や広報、国、県との連携調整、税制や財政運営などの都市経営、人事、組織管理などの内部管理の重点化とともに、多核連携都市の実現といった都市形成、道路・橋梁の整備や維持管理などの土木行政、地域経済の振興、環境保全、教育の推進といった全市政的施

策の政策立案、実施、あるいは市民生活・福祉分野における熊本市の行政サービスの水準作りなどの役割が求められる。さらには、九州中央の地方中枢都市として熊本都市圏を中心に広域行政の推進なども本庁の重要な機能となる。

(2) 身近なサービスを直接提供するとともに、住民自治のまちづくりを支援する区役所

一方、区役所においては、戸籍・住民等各種証明書の発行、検診等の健康・福祉サービスなど、住民サービスを直接提供する役割に加え、各区のまちづくりビジョンのめざす姿の実現に向け、地域コミュニティの活性化を促し、住民自らの創意工夫による自主自立のまちづくりを支援するほか、積極的に地域に赴き、区民と市役所のつなぎ役として情報の受発信に努める。

(3) 本庁と区役所の連携による公平公正なサービス提供と市民ニーズの反映

市民生活や福祉分野を中心に、本庁が基準を作り、区役所が実際のサービスを提供することとなるものについては、効率的で質の高いサービスが提供されるよう、ICT等の積極的な活用を図るとともに、どの区役所でも同じ水準でサービス提供が行えるよう、本庁と区役所との連携、区役所間の情報交換、職員の資質向上等に取り組む。加えて、全ての部局において市民ニーズの反映に努めることはもとより、特に、直接市民と接する区役所においては積極的に市民ニーズの把握に努め、これを本庁に伝えるとともに、区役所と本庁が連携しながら施策・事業に反映させていくことが必要である。

(4) 再編に向けた現状と課題

指定都市移行に伴い設置した区役所は、市民に身近な行政サービスの提供や地域ニーズや課題の把握、まちづくり支援に関する業務を行い多くの市民に利用されている状況にある。

しかし、本来、市民サービスは全ての市民に共通に同一水準で提供すべきであるところ、各区の取扱い事務量の多寡もあり、区役所間で違いを生じているのが現状である。加えて、同一区内でもあっても区役所の出先機関である総合出張所、出張所で取り扱う業務に差があることなど、今後解決すべき課題も多いことから、利用者にやさしい窓口づくりにも取り組む必要がある。

また、本庁と区役所との連携についても、定例的な区長会議を始め関係課ごとの会議等を開催し、認識や課題の共有等を行っているところであるが、本庁主務課において最終的に市民にサービスを提供する区役所に対する事前の情報提供や意見反映などが十分なされておらず、現場が戸惑うような事例が見られる。また、区役所が把握した住民ニーズを適切に市政に反映するための仕組みが整っておらず、区役所の方においても、サービス提供業務に追われ、まちづくり支援や住民ニーズの把握への取り組みが十分に行われているとはいいがたい状況もある。

3 新たな区役所づくりに向けた基本的考え方

(1) 本庁と区役所との関係

本庁と区役所等の機能再編にあたって、本市が区役所等を通じて提供する行政サービスについては、本庁主務課が水準を定め、適切かつ効率的な体制を整えるとともに第一義的な責任を持ち、区役所等は定められた水準の下、公平公正で質の高いサービスを提供するとともに、市民が気軽に利用できる環境づくりに努める。

加えて、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。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。

例えば、福祉分野等、区役所のサービス部門（福祉課）も本庁の局（健康福祉子ども局）に所属しながら、区役所の窓口でサービスを行う方法も考えられる。（例：相模原市の組織）その一方で、現場での対応を重視し、市民に身近なサービスを区役所において総合的に提供する観点から、本庁と区役所との役割分担を明確にするとともに、それに応じて現場で判断すべき部分については区役所で処理できるよう庁内分権を推進する。また、「まちづくりの拠点」としてよく機能する組織を考えると、区役所は、まちづくりに関する企画や支援を実施するまちづくり部門を中心とした組織体系づくりが必要となる。

いずれにせよ、区役所では、すべてのサービスに独自性を発揮するのではなく、区民課や福祉課などの市民窓口サービスは、市全体で均一な品質が保たれたサービスを現場で判断すべきところは判断し、効率的かつ適正に提供しつつ、まちづくりの面で、それぞれの地域性を生かした独自性を発揮していくことが理想であり、この考え方に基づいて、各分野の役割と権限関係について再度整理を行う。

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や、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も必要である。

(2) 区役所内の機能再編

区役所内においても市民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。ただし、旧城南町については合併特例期間が終了したものの新市基本計画期間中であることなどから、新市計画の推進・検証に必要な機能は付加しなければならない。

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、出張所等で所管しているまちづくり交流室は、区役所まちづくり推進課の所管とすべきである。加えて、まちづくり交流室と公民館とが併設されている特所を生かし、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。

さらに、限られた行政資源を再配置し、本市行政サービスを効率的かつ適切に提供すること、まちづくり支援機能を強化することを両立するため、コンビニ交付などICTを活用した利便性の高いサービスの実現、出張所等の適正配置と整理統合、まちづくり交流室等の強化をセットで検討・

実施すべきである。

* 参考

○各種計画等

①第6次熊本市総合計画（改訂版）

・第2章第1節 自主自立の地域づくりの推進

【まちづくり推進体制の充実】

*各区のまちづくりビジョンに基づいて、地域の魅力や特性を生かした区ごとのまちづくりを推進します。

*区役所をまちづくりの拠点として、まちづくり交流室における支援機能を充実し、地域の実情に応じた支援体制づくりを進めます。

・第2章第6節 住民記録・土地情報の適正な管理と提供

【戸籍等住民記録情報の適正管理と迅速な提供】

*社会保障・税番号制度の導入にあたっては、市民にとって利便性の高い公平・公正な社会の実現に努めるとともに特定個人情報を保護するための措置を講じます。

【利用しやすい「やさしい窓口づくり」の推進】

*区役所、総合出張所、出張所等との連携により市民が利用しやすい窓口サービスを提供します。

②第5次行財政計画

・区役所の機能強化

・区役所・出張所のあり方とまちづくり推進体制の見直し

・利用者にやさしい区役所づくり

③自治基本条例改正(案)

第6章 区におけるまちづくり(新規規定)

(区役所を拠点としたまちづくり)

第35条 本市においては、地域の特性を生かした自主的及び自立的な、区におけるまちづくりを、区役所を拠点として推進します。

2 区におけるまちづくりは、区の住民が主体的に取り組む、区長その他のまちづくりに携わる職員と協働して行ないます。

3 前項の場合において、区の住民及び区長その他のまちづくりに携わる職員は、次の事項を考慮して取り組みます。

(1)地域の情報を収集し、その情報を区の内外に発信すること。

(2)地域における課題を的確に把握すること。

(3)地域における課題の解決に向けて関係者の合意形成に努めること。

(4)地域における多様な主体と連携すること。

(組織体制の整備等)

第36条 市長は、区におけるまちづくりを推進するために、必要な組織体制及び人事体制の整備並びに予算の確保に努めます。

④各区まちづくりビジョンにおけるめざす区の姿

中央区：新たな出会いと未来創造の都会（まち）～つながる、中央区。～

東区：自然豊かな 笑顔あふれる未来のまち 東区

西区：金峰望む 華のあるまち西区

南区：～みんなでつなぎ、みがき、ひろげる～いきいき暮らしのまち 南区

北区：ず～っと住みたい“わがまち北区”

第3 今後の取り組み

本庁と区役所との適正な役割分担を踏まえた望ましい区役所づくりに向け、全庁あけて取り組むべき具体的事項をまとめるとともに、今後の進め方を示す。

1 本庁と区役所の役割分担の見直し

住民サービスの利便性向上や公平性確保のために、改めて、本庁主務課と区役所関係課間での協議を行い、本庁の立案事務と区役所の実践事務の区分や、サービス水準を明確にする。

【例】

- ①区役所及び出張所等のサービス実態の検証・統一
- ②本庁主務課及び区役所関係課の事務分担の検証・事務分掌の見直し（事務の拠点集約化など）
- ③区役所予算計上・編成等のあり方検証・見直し
- ④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の仕組みづくり
- ⑤農業振興・土木分野の役割分担の検証・再編

2 区役所等の体制整備

区役所の機能強化を図るため、これまでの実績を評価し改めて組織体制や所掌事務を見直すとともに、出張所等の再編により住民サービス分野の効率化を図るとともに、そこで生み出された行政資源を活用し、まちづくり支援機能を強化する。

【例】

- ①区役所総務企画課とまちづくり推進課の事務分掌の見直し
- ②サービスの実態等を反映した総合出張所、出張所の再編
- ③まちづくり交流室と公民館のまちづくり支援機能の強化と組織体制の見直し

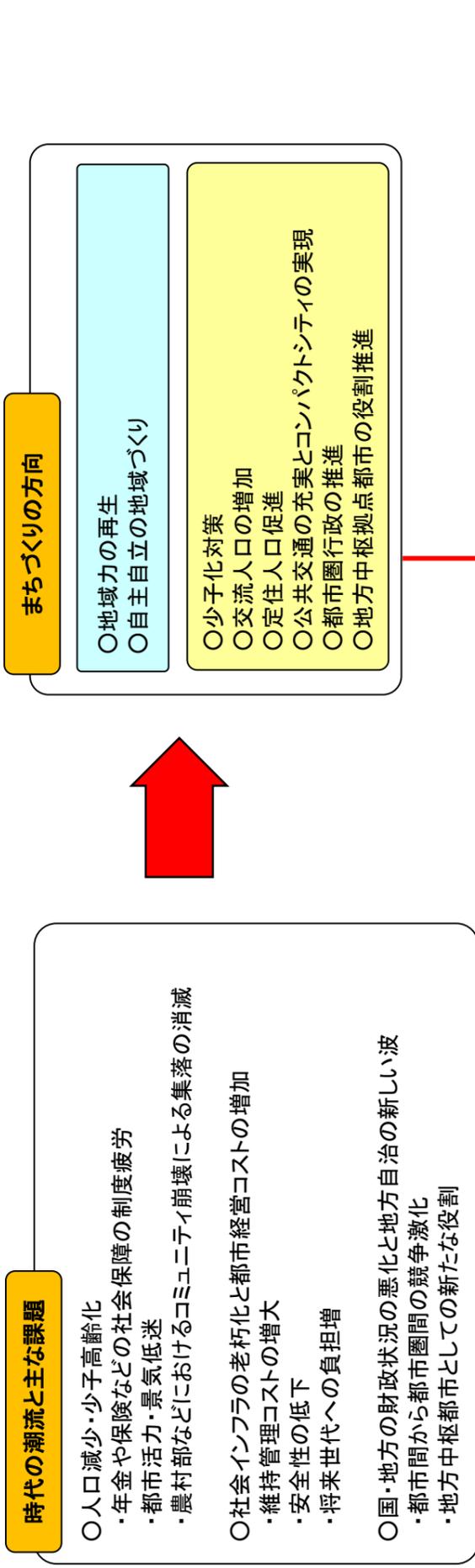
3 市民が利用しやすい区役所づくり

市民に親しまれ、利用しやすい区役所づくりに向け、職員の接遇向上、ICT等を活用した新たなサービスの創出などにより、市民が利用しやすい区役所づくりを進める。

【例】

- ①サイン、案内等わかりやすく利用しやすい区役所づくり
- ②利用者サービスの向上
- ③ICTを活用したサービス向上

政令指定都市熊本の新たな市政運営イメージ



熊本都市圏及び熊本県域全体を牽引する

日本一暮らしやすい政令市 熊本

政令指定都市の権限、財源、制度等を活用した、都市内分権による効率的で効果的な市政運営

