

# 〔 参 考 資 料 〕

- ・熊本市行政区画等審議会要綱
- ・行政区画の編成及び区役所の位置 答申書  
(平成22年4月13日)
- ・熊本市オンブズマン 調査結果通知書  
(平成24年7月12日)



## 熊本市行政区画等審議会要綱

制定	平成21年9月24日	市長決裁
改正	平成24年4月1日	市長決裁
改正	平成28年4月1日	地域政策課長決裁
改正	平成29年1月4日	市長決裁

### (趣旨)

第1条 この要綱は、熊本市附属機関設置条例（平成19年条例第2号）第3条の規定に基づき、熊本市行政区画等審議会（以下「審議会」という。）の組織及び運営に関し必要な事項を定めるものとする。

### (所掌事務)

第2条 審議会は、市長の諮問に応じ、区の編成等に関する事項について調査・審議を行い、その結果を答申するものとする。

### (組織)

第3条 審議会は、委員20人以内をもって組織する。

2 委員は、次に掲げる者のうちから市長が委嘱する。

- (1) 学識経験のある者
- (2) 熊本市の住民
- (3) 市内の公共的団体等から推薦された者
- (4) 関係行政機関の職員
- (5) 前各号に掲げる者のほか、市長が適当と認める者

3 委員は、当該諮問等にかかる審議が終了したときは、解任されるものとする。

### (会長及び副会長)

第4条 審議会に会長及び副会長を置く。

- 2 会長及び副会長は、委員の互選により定める。
- 3 会長は審議会を代表し、会務を総理する。
- 4 副会長は、会長を補佐し、会長に事故があるとき又は会長が欠けたときは、その職務を代理する。

### (会議)

第5条 審議会の会議（以下「会議」という。）は、会長が必要に応じて招集し、会長はその議長となる。

- 2 会議は、委員の過半数が出席しなければ、これを開くことができない。
- 3 会議の議事は、出席した委員の過半数をもって決し、可否同数のときは、議長の決するところによる。
- 4 審議会は、必要があると認めるときは、会議に関係者の出席を求め、説明又は意見を聴くことができる。

### (会議の公開)

第6条 会議は、公開とする。ただし、公にすることが適当でないと判断する情報について審議等を行う場合は、公開しないことができる。

### (庶務)

第7条 審議会の庶務は、地域政策課において処理する。

### (雑則)

第8条 この要綱に定めるもののほか、審議会の組織及び運営に関し必要な事項は、別に定める。

### 附 則

- 1 この要綱は、平成21年9月24日から施行する。
- 2 この要綱の施行後最初の会議は、市長が招集する。

### 附 則

この要綱は、平成24年4月1日から施行する。

### 附 則

この要綱は、平成28年4月1日から施行する。

### 附 則

この要綱は、平成29年1月4日から施行する。



行政区画の編成及び区役所の位置

答 申 書

平成22年4月13日

熊本市行政区画等審議会



平成22年4月13日

熊本市長 幸山 政史 様

熊本市行政区画等審議会  
会長 桑原 隆広



行政区画の編成及び区役所の位置について（答申）

平成21年11月2日付け政指発第000213号で諮問のあった熊本市の行政区画の編成及び区役所の位置について、次のとおり答申します。

・合併協議会での協議結果の報告について

・「合併特別区」と「移行指定都市の区制」について

・区役所の機能について

・行政区画の編成及び区役所の位置の検討に当たっての基準について

本市が移行指定都市の「行政区画の編成、区役所の位置の基準」を参考に、本協議会がこれまでどのような基準を作成するかの協議を行い、次回協議会では、事前に事務局に基準作成のたたき台を作成してもらい、それについて審議を行うこととした。また、小学校区に準拠に判断しないことや既存施設を最大限活用することを確認した。

・行政区画の編成の検討に当たっての基準の決定について

・区役所の位置の検討に当たっての基準の決定について

「行政区画の編成の検討に当たっての基準」と「区役所の位置の検討に当たっての基準」について、審議を行い、本協議会としての基準を決定した。今回決定した基準に基き、区割り及び区役所の位置についてのたたき台を作る作業を、事務局に依頼し、次回協議会のたたき台について、審議することとした。

## 答申に当たって

本審議会は、平成21年11月2日に「行政区画の編成」及び「区役所の位置」について、熊本市長から諮問を受けた。

諮問事項は、熊本市が平成24年4月1日の政令指定都市移行を目指していくうえで、市民の日常生活に密接に関係する事項であり、今後のまちづくりに大きく影響する重要な事項である。

本審議会では、合計9回の会議を開催するとともに、区役所候補地などの現地視察を行うなど、慎重な審議を行ってきた。また、第5回審議会において決定した「5区と6区の2つの検討案」を公表し、パブリックコメントや住民アンケート、市内及び合併町での19回の住民説明会や10回の出前講座での説明会を行うことで、住民意見を聴取し、その結果をもとに議論を重ね、住民意見の反映に努めてきたところである。

その結果、本市における「行政区画の編成」及び「区役所の位置」について、本審議会として結論を得たものである。

本審議会は、新たに設置されることとなる行政区が、それぞれの個性や特色を生かしながらまちづくりを競い合い、政令指定都市熊本全体の発展につながっていくことを期待するとともに、5つの区役所が設置されることにより市民サービスが一層向上し、市民が政令指定都市熊本を身近に感じることができるようになることを切に願うものである。

## 1. 審議の経過

審議会	会議内容
第1回 平成21年 11月2日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 委嘱状交付</li> <li>・ 会長及び副会長選出</li> <li>・ 諮問</li> <li>・ 会議の運営について</li> <li>・ 政令指定都市制度について（概要説明）</li> <li>・ スケジュールについて</li> <li>・ 行政区画の編成及び区役所位置の検討に当たっての留意点について</li> <li>・ 合併市町村の概要について</li> <li>・ 合併協議会からの協議結果及び報告について</li> </ul>
<p>政令指定都市制度の概要や合併協議会での決定事項の報告などについて、事務局から説明を受け、合併した3町の施設や市の施設などを見る現地視察を行うこととした。</p>	
現地視察 平成21年 11月23日	<p>合併町の役場や市の総合支所、市民センターなどの視察を行い、合併町の状況や既存施設の概要について説明を受けた。</p>
第2回 平成21年 11月24日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 合併協議会での協議結果の報告について</li> <li>・ 「合併特例区」と「政令指定都市の区制」について</li> <li>・ 区役所の機能について</li> <li>・ 行政区画の編成及び区役所の位置の検討に当たっての基準について</li> </ul>
<p>既存の政令指定都市の「行政区画の編成、区役所の位置の基準」を参考に、本審議会としてどのような基準を作成するかを審議を行い、次回審議会では、事前に事務局に基準のたたき台を作成してもらい、それについて審議を行うこととした。また、小学校区は基本的に分断しないことや既存施設を最大限活用することを確認した。</p>	
第3回 平成21年 12月3日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 行政区画の編成の検討に当たっての基準の決定について</li> <li>・ 区役所の位置の検討に当たっての基準の決定について</li> </ul>
<p>「行政区画の編成の検討に当たっての基準」と「区役所の位置の検討に当たっての基準」について、審議を行い、本審議会としての基準を決定した。今回決定した基準に基づいた区割り及び区役所の位置についてのたたき台を作る作業を、事務局に依頼し、今回はそのたたき台について、審議することとした。</p>	

第4回 平成21年 12月22日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・熊本市における行政区画の編成について</li> <li>・熊本市における区役所の位置について</li> </ul>
<p>事務局から出された区割り及び区役所の位置についてのたたき台2案（5区案、6区案）について、審議した。次回は、各委員の考えを聞いたうえで、審議会として市民に示す区割りと区役所の位置の素案についての意見の集約を行うこととした。</p>	

第5回 平成22年 1月5日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・熊本市における行政区画の編成について</li> <li>・熊本市における区役所の位置について</li> </ul>
<p>区割りのたたき台に対する委員一人ひとりの意見確認を行い、前回示された2案（5区案、6区案）で、住民説明会、パブリックコメント、住民アンケートを実施し、地域住民の意見聴取を行うこととした。次回は、その結果を基に審議を行うこととした。</p>	

<p>パブリックコメント（1/8～2/7） 住民アンケート（1/22～1/31） 住民説明会（1/26～2/4）</p>	
----------------------------------------------------------------------	--

第6回 平成22年 2月22日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・行政区画の編成及び区役所の位置について</li> </ul>
<p>住民説明会、パブリックコメント、住民アンケートの結果や各団体、各地域から出された要望書、提案書について、事務局からの報告があった。その後、審議を進めていく中で、第3回審議会で決定した基準は、今後の審議においても尊重していくことを確認した。また、委員に対しては、パブリックコメントなどによって出された住民の意見や本審議会に提出された要望・陳情などを踏まえて、区割り案の修正案や代替案の具体的な提案を求め、それらを含めて次回以降の審議を進めることとした。これを受けて2名の委員から4区案の提示があった。</p>	

<p>第7回 平成22年 3月29日</p>	<p>・行政区画の編成及び区役所の位置について</p>
<p>委員から区割り案等についての修正案や代替案が提案され、その考え方についての説明が行われた後、提案された3、4、5、6区案についての審議を行った。</p> <p>①3区案については、支持する委員がなかったため検討の対象から外すこととした。</p> <p>②6区案については、以前、賛成していた委員が他の案を支持したため、検討の対象から外すこととした。</p> <p>③4区案については、財政面や住民サービスの面などについて、審議を行った結果、支持する委員が3名と少数であったことから検討の対象から外すこととした。</p> <p>④5区案については、4案のうち、類似するものを整理して3案とし、旧植木町の取り扱いや区の人口、面積などについて、論議を行った。次回においては、この3案について審議を行うこととした。</p>	

<p>第8回 平成22年 4月6日</p>	<p>・行政区画の編成及び区役所の位置について</p>
<p>5区案①(原案)、5区案②、5区案③の3案について審議を行い、意見が出尽くした中で、まず、他の2つの案とは離れている5区案②について、採決が行われ、賛成者が3名だったことから検討対象から外すこととした。次に5区案①について、採決が行われ、出席委員25人のうち、15人の委員の賛成により、5区案①が審議会としての区割り案とすることが決定した。</p> <p>その後、区役所の位置について、5区案①の案と違う意見が出されたため、5区案①の原案どおりでよいかの採決が行われ、12人の委員及び議長の賛成により出席委員の過半数となり、区役所の位置も原案どおり決定した。</p>	

<p>第9回 平成22年 4月13日</p>	<p>・「行政区画の編成及び区役所の位置についての答申(案)」について</p>
<p>「行政区画の編成及び区役所の位置についての答申(案)」について審議が行われ、審議の結果、答申書を承認した。</p>	

## 2. 熊本市における行政区画編成の検討に当たっての基準について (第3回審議会で決定)

政令指定都市になれば、行政区（区）を設置することになり、市役所本庁は、市全体に係る政策企画、総合的な管理調整などの業務や広域的な業務、個別の専門性が必要な業務などを行うことになり、区役所ではこれまで本庁でしかできなかったような業務を含め、直接市民を対象とする日常生活に密着した業務を行うことになる。

このようなことから、市役所本庁＝県並み、区＝市並みの役割を果たすようになることから、区は、まちづくりの単位として市並みの一定規模が必要となってくる。

区の編成に当たっては、人口規模、面積規模、地形・地物、地域コミュニティなどに留意し、また、それぞれの地域の歴史的な経過や合併における経過なども考慮する必要がある。

### ①人口規模

区の人口規模を考えるに当たっては、行政効率や財政負担について考慮するとともに、きめ細やかな行政サービスの提供と地域の個性や特性を生かした区単位での市民協働によるまちづくりを行っていくことを考える必要があり、既存政令指定都市の例についても合わせて考えた場合、熊本市における区の人口規模は、10万人から15万人程度が一つの目安と考えられる。

既存の政令指定都市では、1区あたりの人口規模にばらつきがあるものの、10万人から15万人の人口規模の割合が最も多くなっている。(29.9%)

### ②面積規模及び地形・地物

面積規模は、市民の利便性や一体感の醸成等の観点から、区役所までの時間距離に配慮した面積規模が望ましいが、地形や人口密集度等のさまざまな状況があることから、他の基準との関係で必要がある場合に考慮するものとする。

また、区の境界については、地域の歴史的な形成にも関わってきた山林、河川、鉄道、主要道路などの明瞭な地形・地物なども考慮する必要がある。ただ、橋や地下道などにより交流が進んでいることもあり、必ずしも分断要素とはならない地域があることにも配慮する必要がある。

### ③地域コミュニティ及び通学区域

区における住民自治を尊重する観点から、地域コミュニティの中心的組織として機能している自治会・区長会の組織については、分断しないよう配慮する。また、熊本市においては、17ヶ所の地区公民館にまちづくり交流室を設置し、所管区域の市民協働による地域づくり活動の支援や推進を行っており、その活動単位の大幅な再編成を必要としない区の編成とするものとする。

小学校の通学区域については、分断をしないものとする。中学校の通学区域については分断しないことが望ましいが、小学校区を分断する中学校区が数多くあるため、なるべく配慮するものとする。また、市民の日常生活圏域にも配慮する必要がある。

#### ④公共機関の所管区域及び選挙区（国）

市民の利便性や行政の効率性の観点から、区の区域は、国・県等の公共機関（法務局、税務署、警察、郵便局等）の所管区域とできる限り整合性を確保することが望ましいが、各所管区域が一致していないため、全てと整合性を図ることは困難であり考慮するにとどめる。

また、国会議員の選挙区については、一部小学校区を分断している地域などの問題もあるが、一定の考慮が必要である。

### 3. 熊本市における区役所位置の検討に当たっての基準について (第3回審議会で決定)

熊本市は、区役所をきめ細かな行政サービスを提供する区の拠点として位置づけ、住民生活に密接に関連する事務を総合的に処理できる体制をとり、区役所で窓口サービスが完結するような区役所の体制をとることとしている。

一般的に言われる産業振興等の業務を行う大区役所制の体制をとることで、区役所設置により、住民の利便性を向上させることとしている。

大区役所制とする場合には、区役所で行う事務数が増えるため、区役所を利用する市民も多くなり、また、区役所に200~250名程度の職員を配置する必要があることから、区役所の敷地面積・庁舎の延床面積は、一定の規模が必要となる。

平成15年以降、政令指定都市に移行した市において、移行時に新設された区役所の庁舎規模は、以下のとおりである。

都市名	区名	敷地面積(m <sup>2</sup> )	延床面積(m <sup>2</sup> )	構造
さいたま市	西区	6,774.85	4,820.05	鉄骨 3階
	北区	7,420.00	3,110.40	プレハブ鉄骨 3階
	見沼区	6,070.44	5,719.85	プレキャストコンクリート 2階
	桜区	4,867.24	3,401.32	プレハブ鉄骨 4階
	南区	6,005.90	4,516.14	鉄骨 4階
	緑区	3,875.45	4,729.65	鉄骨 3階
静岡市	駿河区	4,761.31	5,543.13	鉄骨 4階
浜松市	南区	6,437.32	3,693.59	鉄筋コンクリート 3階
	東区	5,370.36	3,769.36	鉄筋コンクリート 3階
	西区	7,196.15	4,097.79	鉄筋コンクリート 3階

※堺市は整備済み、新潟市、岡山市はすべて既存施設(民間施設)活用

最近、政令指定都市に移行した都市の新設区役所の延床面積の平均は約4,500m<sup>2</sup>、敷地面積の平均は、約6,000m<sup>2</sup>となっている。

#### ①区役所の施設規模

大都市行政における市民との協働や行政サービスの拠点となることから、総合出先機関となる区役所には、その施設に一定程度の規模が求められるため、職員の配置数にもよるが、他都市の新設区役所の例を参考にし、人口10~15万人の区の区役所の延床面積は、4,500m<sup>2</sup>を目安とする。

区役所の用地はゆとりある広さが望ましく、また、公共交通体系等を踏まえ、駐車場の用地確保にも留意する必要があるため、他都市の新設区役所の例を参考にし、区役所の敷地面積は、6,000m<sup>2</sup>以上を目安とする。

## ②既存施設の活用

政令指定都市移行までの限られた期間内に区役所の体制を整備するため、行財政状況も考え合わせ、市有施設など既存施設の有効活用を最大限考慮する必要がある。

## ③用地確保の可能性

政令指定都市移行までの限られた期間内に、適当な規模の用地が確保できることが必要である。

## ④交通の利便性

区役所までの時間距離ができる限り短くなるよう、道路や鉄道、バスなど交通条件のよい位置が望ましい。

ただし、熊本市の主要道路やバス路線は、中心市街地から放射線状に伸びており、区割りをした場合の区内の交通条件はあまりよくないことも考えられるため、区役所への交通アクセスを確保するための、区内を循環するコミュニティバス等の導入について検討する必要がある。

## ⑤市民の日常生活における利便性

市民の日常生活の利便性を高めるため、他の公共施設、国・県等の公共機関、商業・サービス機能が一定の水準で集積されている場所が望ましい。

熊本市では、平成 21 年 3 月に熊本市の都市計画分野の長期的な方針となる第 2 次都市マスタープランを策定し、プランにおいて、「中心市街地」のほか、商業や行政サービス、医療、福祉、教育など地域での暮らしに必要な機能が集積した地域を「地域拠点」を定めており、市民の日常生活の利便性の観点から考えると、区役所は、「中心市街地」や「地域拠点」に設置することが望ましい。

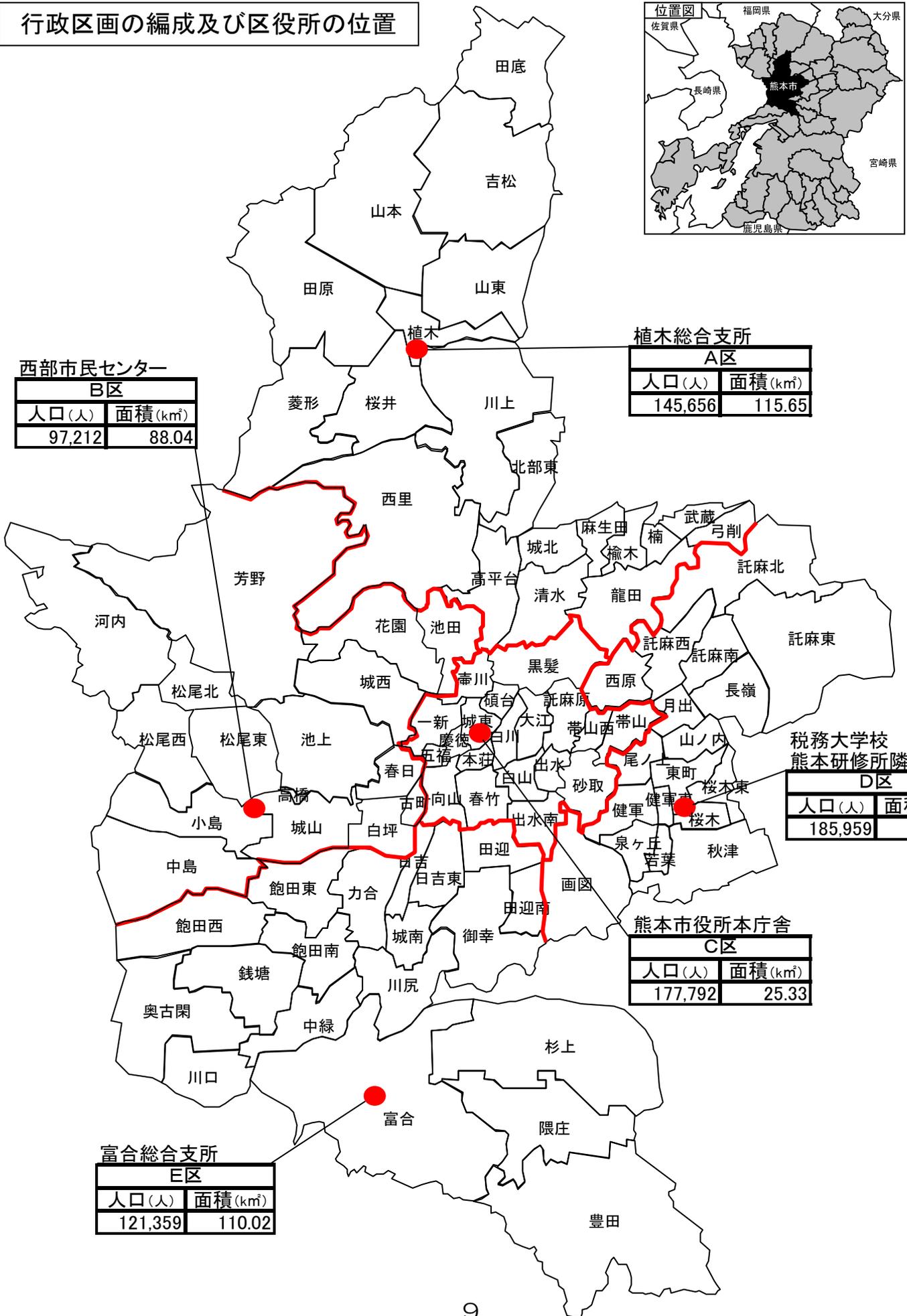
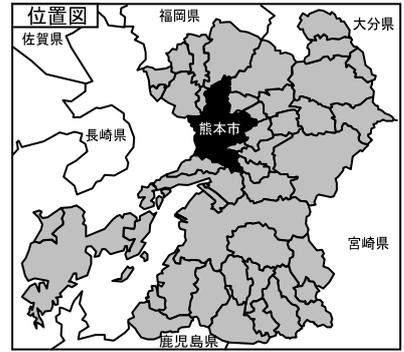
#### 4. 行政区画の編成及び区役所の位置についての結論

- ・ 行政区画の編成については、熊本市の区域を5つの行政区に分け、その区域は、次のとおりとすることが適当である。（なお、各行政区の名称は、便宜上、A区、B区、C区、D区、E区とする。）
- ・ 各行政区の区役所の位置は、次のとおりとすることが適当である。

区名（仮称）	区域（小学校区）				区役所の位置
A区	清水 楠 楡木 植木 桜井	龍田 麻生田 川上 山本 山東	城北 武蔵 西里 田原 田底	高平台 弓削 北部東 菱形 吉松	植木総合支所 熊本市植木町岩野238-1
B区	古町 池田 城山 小島	春日 白坪 松尾東 中島	城西 高橋 松尾西 芳野	花園 池上 松尾北 河内	西部市民センター 熊本市小島2丁目7-1
C区	壺川 慶徳 黒髪 出水 白山	碩台 一新 大江 砂取 帯山西	白川 五福 本荘 託麻原 出水南	城東 向山 春竹 帯山	熊本市役所本庁舎 熊本市手取本町1-1
D区	画図 若葉 託麻西 月出 長嶺	健軍 尾ノ上 託麻北 健軍東 桜木東	秋津 西原 桜木 託麻南	泉ヶ丘 託麻東 東町 山ノ内	税務大学校熊本研修所 隣接地 熊本市東本町13-6
E区	日吉 田迎 飽田南 奥古閑 杉上	川尻 城南 飽田西 川口 隈庄	力合 田迎南 中緑 日吉東 豊田	御幸 飽田東 銭塘 富合	富合総合支所 熊本市富合町清藤405-3

※上記の小学校区は、小学校の通学区域である。

# 行政区画の編成及び区役所の位置



## 5. 本答申の考え方

### (1) 行政区画の編成について

行政区画の編成に当たっては、第3回行政区画等審議会で決定した「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、

- ・行政サービスの提供において、区間に格差を生じさせないために、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
- ・住民と行政が身近な結びつきのもとに連帯して、地域の特性を生かした一体感のある区のまちづくりを行っていくために、所管区域の市民協働による地域づくり活動の支援や推進を行っている公民館の区域をなるべく分断しないこと
- ・小学校の通学区域については、分断をしないこと
- ・保健福祉センターの管轄区域については、なるべく分断しないこと

などを考慮した。

また、住民サービスを低下させないことを最優先に考え、

- ・市が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
- ・区役所出張所となる総合支所や市民センターの機能を現行とほぼ同様に維持するためには、職員の配置数から考えると、区の数最大5つとなること
- ・旧富合町・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、住民説明会やパブリックコメント、住民アンケートでの住民意見や、地域団体等からの陳情・要望などもふまえて、審議会において論議を行った結果、行政区画の編成については、5区とすることとした。

#### 【A区について】

東は白川以北から西は金峰山の麓まで、台地で形成される旧熊本市の北部地域に合併した植木町を加えた地域を一つの区とした。

畑作を中心とした農業が盛んで、特にスイカは全国の市町村で第1位の産出額を誇る本市の主産地である。また、植木バイパスから北バイパスといった新たな幹線道路の整備も進み、人との交流が期待される地域でもある。

区の境界については、旧植木町だけで単独区にする案や龍田地域（龍田、楡木、楠、武蔵、弓削）をD区にする案もあったが、①合併後の新旧市民の一体化を図ること、②龍田地域の清水地域（清水、高平台、城北、麻生田）との一体性、③白川上流区域は、消防・警察等で分岐線とされていることなどを考慮し、行政区画の編成を行った。

#### 【B区について】

金峰山から海岸線までつながった、本市の海と陸の玄関口である熊本港と熊本駅をもつ地域である。

みかん、梨などの果樹の栽培から水稻の生産、また水産業も盛んで地域性豊かな特色のある農水産業が営まれている。

物流の拠点として定着してきた熊本港は、東アジアとの交流の拠点となり、熊本駅においては、新幹線開通に伴う新たな交流の拠点として位置づけられ、地域活性化や観光など、より一層の発展が期待される。

区の境界については、旧飽田町、天明町の地域を、B区にする案や、花園、城西、池田校区を、C区に入れる意見があったが、白川下流での分岐、飽田・天明地域と川尻とは、歴史的な一体感があることや、都市計画道路野口清水線（通称：西廻りバイパス）の整備が進んでいることなどを考慮し、行政区画の編成を行った。

#### 【C区について】

熊本市は、熊本城を中心に同心円に広がった都市であり、市役所や中心商店街が市内全域から利用されることなどの住民の日常生活の利便性を考慮し、中央に1つの区を設けるような行政区画の編成を行った。

その範囲としては、熊本城を中心とした本市の中心地と文教の中心である黒髪地区、大江地区などを含め一つの区とした。

熊本都市圏はもとより県内の中枢拠点としての都市機能が集積し、人とのものの交流の場が創出されている。また、熊本城を核とした中心市街地の活性化にも取り組んでおり、新たなにぎわいの創出が期待される。

#### 【D区について】

北は託麻地域から南は秋津地域までの本市東部の人口が増加している区域を一つのまとまりとした。

市街地でありながら湧水が湧き出る江津湖は、地域住民の憩いの場であるとともに、日本一の地下水都市を標榜する本市の代名詞にもなっている。また、熊本空港へ向かう幹線道路が整備されており、住環境にも優れ、今後も人口の増加が見込まれる地域でもある。

西原校区から、C区に入れてほしいとの要望があげられ、委員からもC区に入れる案もあったが、公民館区域をなるべく分断しないことを考慮し、行政区画の編成を行った。

#### 【E区について】

白川以南の一部海岸線から新たに加わった城南町までの地域を一つの区とした。

平坦地では、水田農業やなすやトマト等の栽培が盛んに行われており、一方では、

拠点医療機関や、世界的な半導体企業や流通団地、城南工業団地、新幹線車両基地等、本市の製造、運輸業の中核を抱える地域である。

旧富合町と旧城南町の合併2町を抱える地域であり、旧富合町と旧城南町で1つの区としてほしいとの要望もあげられたが、合併後の新旧市民の一体化を図ることや、川尻、天明、富合などの地域の歴史的な一体感を考慮し、行政区画の編成を行った。

## (2) 区役所の位置について

区役所位置の検討に当たっては、第3回審議会で決定した「区役所位置の検討に当たっての基準」に定める、①区役所の施設規模、②既存施設の活用、③用地確保の可能性、④交通の利便性、⑤市民の日常生活における利便性の5項目を基にしたが、特に、財政的な観点から既存施設の活用を最大限に考慮し、また、平成24年4月1日の政令指定都市移行までの限られた期間内の区役所整備のための用地確保の可能性等に配慮し、検討を行った。

また、市町村合併の課題として、周辺地域が衰退していくことへの懸念があげられるが、その観点から考えれば、合併した周辺地域に区役所を設置することが、熊本市全体の振興につながっていくと期待できることもあり、次のように決定した。

### 【A区】

既存施設の活用と新熊本市の均衡ある発展を考慮し、さらに、法定協議会での審議の結果も踏まえ、植木総合支所とした。

### 【B区】

既存施設の活用と地域拠点にもなっている西部市民センターとした。

### 【C区】

既存施設の活用と交通の利便性の観点から市役所本庁舎とした。

### 【D区】

用地確保の可能性及び地域拠点としての位置づけから税務大学校熊本研修所隣接地とした。

### 【E区】

既存施設の活用と新熊本市の均衡ある発展を考慮し、富合総合支所とした。

### (3) 行政区設置に当たって実現すべき事項

本審議会は、行政区画の編成及び区役所の位置について答申するに当たって、住民説明会やパブリックコメント等で出された意見や要望を踏まえ、区割りによって住民サービスの低下を招かないようできる限りの配慮を行ったところであるが、特に以下の点については、熊本市において今後十分な対応をされることを期待する。

- ①新たに設置される区役所の利便性を確保することを目的として、区内の交通条件のあまりよくない地域のために、行政が主体となり運営する「区バス」を導入すること。導入に当たっては、経路や運行時間に配慮し、高齢者や障がい者をはじめとする多くの市民が利用しやすいバスとすること。
- ②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。
- ③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。

## 6. 審議会での主な意見

### (1) 行政区画の編成に関すること

#### 【住民説明会等実施までの意見】

- ・区割りは人口だけでなく、地形・地物なども踏まえて検討していくべきである。
- ・小学校区は分断しないとのことだが、中学校区についても配慮してほしい。
- ・区割りの基本は住民サービスが低下しないことである。
- ・人口規模の10万～15万人程度は一つの目安とあるのは、歴史的な経過など様々な他の要因で、その中に納まらないケースもあり得る。
- ・植木町としては、熊本市と融和した区割りとしてもらいたい。合併したからには熊本市域と一体となったまちづくりが必要であり、市全体の均衡ある発展のためには、区の人口はある程度の規模が必要である。
- ・政令指定都市移行後の消防署の配置を考えると5区がいい。
- ・植木町役場を区役所とすることは法定協議会で約束しているが、熊本市域と一体的な区とすることの約束はしていない。
- ・5区案で言えば北部総合支所のほうが、利便性が高い。
- ・法定協議会では、区割りのエリアについて議論もないし、話もないし、約束事もないという前提で、この審議会は議論を進めていく。
- ・旧富合町、城南町の2町だけで小さな区を作ることには住民の抵抗があり、基準に沿って隣接する旧熊本市域も含めた広い地域の区割りを要望する。
- ・緑川を境とし、また、選挙区も考える中で、城南町と旧富合町で一つの区としたほうがよい。
- ・選挙において、少数の意見がきちんと反映されるように区の数はいくつにしたほうがよい。
- ・区の数が多くなるほど区役所までのアクセス時間が短くなり、市民の利便性が増加するが、逆に施設整備、人件費等が増加し、一定の市民便益当たりのコストが増大し、行政効率が低下する。
- ・区の数が少ない場合、少ないほど費用の増加は小さく抑えられるが、区役所までのアクセス時間が長くなるなどの市民便益が減少し、一定の市民便益当たりのコストが増大し、住民サービスが低下する。
- ・区割りは効率性、合理性のみでなく、周辺地域の発展や地域間の連帯感を考慮し、コミュニティの力を生かすことが必要である。
- ・合併後の新旧市民が一体となる必要がある。
- ・行政の効率化、住民サービスの充実、出張所機能が充実することから考えると5区案が望ましいが、若干修正する可能性もある。
- ・人口規模をもとにした合理性、効率性を重視した区割りということでは、市の周辺部の地域の住民にとっては利便性が低下する。

- ・教育委員会の区域ブロックは、中央、東西南北に分かれており、今回示された5区案とほとんど重なっている。
- ・区割りの線引きについては、地域の住んでいる方のいろいろな意見を聞いてもらいたい。
- ・5区案を基本としながらも線引き及び区役所の位置については市民の意見を聞いて柔軟に修正していくべきである。
- ・将来的に変わることのない自然的、地理的な線引きを区割りの線引きにすることは合理性がある。
- ・地域性や学校の問題などの様々な生活の利便性から見た地域の観点と行政サービスのコストの観点などを考えながら、市民の意見を聴取後、柔軟な審議を行っていくべきである。

#### 【住民説明会等実施以降の意見】

- ・住民説明会、パブリックコメント、住民アンケート、要望書等で、3、4区案を望む内容のものもあるので、そういった案も検討すべきである。
- ・住民説明会の意見を見ると大多数が修正を望んでおり、市民目線で将来の熊本市の区を論じる必要がある。
- ・24万人に近い区は今までの原則を少し外れており無理があるのではないかと。
- ・中央部と西部で1つの区とすることは、区のコンセプトが理解できない。
- ・3万人程度の区は、人口が基準から外れている。
- ・龍田地域、飽田・天明地域、西原校区をどのようにするかが、論点となっている。
- ・植木町が単独区という案が出ているが、単独区は望んでおらず、植木町は新熊本市での均衡ある発展を望んでいる。
- ・人口で7倍、面積で5倍の格差のある案はバランスが悪く、面積が広い区は住民の利便性が悪く、区のコンセプトが見えない。
- ・車社会なので、西南部地域の広い面積でも、交通渋滞を考えた場合には、東部や中央地域より交通の利便性はいいと考える。
- ・まちづくりの面で龍田地域は清水、麻生田との結びつきが非常に強い。
- ・東部地区は非常に人口増加が著しく、今後、人口増加が見込まれる龍田地域を同じ区にすることは、将来的に人口のバランスが崩れる懸念がある。
- ・川尻、富合、飽田、天明は川を中心にしたまちづくりを行っており、また、生活圏でも文化圏、商業圏においても、従来から手を組んできたところである。
- ・龍田地域は清水、麻生田と一緒にしてほしい、池田、花園、城西は中央の区に、西原は中央の区になどの意見が出ている。
- ・新幹線が来るから市街地を活性化しようとしている中、駅のある春日を中央の区からは外さないほうがいい。
- ・植木町役場を区役所にすると決めたことが清水地域などの反対につながっており、

区割りのネックになっている。

- ・区割りについては、地理的なもの（白川、山）や地元の自治協議会の意見（龍田地域、花園地域、旧飽託郡）を重視すべきである。
- ・旧飽託郡は一つの括りでまとめたほうがいいのではないか。
- ・住民説明会では龍田市民センターが一番反発の意見が多かったが、区役所の機能などの理解が深まるにつれて、住民の考え方が変わってきている。

## (2) 区役所の位置に関すること

### 【住民説明会等実施までの意見】

- ・既存の市民センター等の施設を最大限活用する方向でお願いしたい。
- ・単に国・県の用地があるからというだけの視点ではなく、区役所は、区のあり方を考える中で一番ベターな場所に設置すべきである。
- ・5区案では、区役所の位置は田迎木原線の御幸近辺が一番妥当だと思う。
- ・高齢者は、どこが区役所になっても今の総合支所・市民センターはバスの便が悪く、今の市役所本庁舎を利用されている方が多い。
- ・植木町役場を区役所にするという法定協議会の決定を尊重すべきである。

### 【住民説明会等実施以降の意見】

- ・5区案は区役所の位置が問題であり、賛成・反対の意見やメリット・デメリットを含めて十分な論議が必要である。
- ・県内でも多数の市町村合併があったが、中心部だけ栄えて周辺地域が衰退しているのではないかとということが課題になっており、その観点から考えると周辺部に区役所を設置するのは、熊本市全体の振興につながるのではないか。
- ・4区案の②で田迎木原線と県道神水川尻線の交差点付近に区役所新設の提案をされているが、区役所の位置を決める基準である『既存施設の活用』と『用地確保の可能性』を満たす、具体的な用地の用途はあるのか。
- ・4区案の②は、交通の利便性や商業集積、病院の集積を考えた場合に、優れた場所だと思う。具体的な用途はないが、その付近は市街化調整区域であり、政策的に調整区域を除外するのは可能ではないかと考えている。
- ・初期投資に限ってではあるが、2つの区の区役所を新規に作るとなると財政的にデメリットとなるのではないか。既存施設をなるべく活用すべきである。
- ・富合総合支所を区役所にするという意見は、富合以外の地域からは出てきていない。
- ・歴史的にE区全体の地域性の中心は川尻ではないか。工業的振興の視点の縦軸、横軸の交わりから言っても田迎のほうではないと思う。
- ・A区の区役所を植木にするというのは、住民の理解が得られるのか危惧している。
- ・龍田地域の説明会の状況から、A区の区役所を植木町役場とするのは心配していたが、楠・楡木校区の要望書や委員からの地元の意見の説明があったことで状況が少

し変わったのではないかという印象を受けている。

- ・歴史的なつながりなどの事情を考慮して川尻のフェイス学院のところを区役所としてはどうか。
- ・原案どおりの案で答申となるのは、何のために住民に意見を求めたのかということになりはしないかと思う。
- ・原案どおりの案になったが、市民の意見を踏まえて委員で判断をした結果であると理解している。

### (3) その他

#### 【住民説明会等実施までの意見】

- ・区役所で行う住民サービスは、原則どの区役所でも利用できるということなので、サービスの範囲は広がると思う。
- ・第3回に決定した行政区画の編成と区役所の位置の基準を十分尊重すべきである。
- ・行政サービスを低下させないことを最優先にするべきである。
- ・市民センター、総合支所は原則的に今までどおり保持するべきである。
- ・どの区役所においても同じ行政サービスを受けることを可能とするべきである。
- ・交通アクセスに恵まれないような地域に対して、区内を循環するコミュニティバスの導入を検討するべきである。
- ・6区案で出張所の行政サービスを維持しようとするれば、人員増が100人程度必要となり、人件費予算が毎年7億円増となり市民の負担が増える。
- ・単独区、それに近い区割りであれば、合併の前後でたいした差がなく合併の趣旨が実現できない。
- ・高平台から弓削にあたる北東部地域が、植木町役場を区役所にするに抵抗感があると考えたが、北バイパスが完成し、四方寄町付近で3号線に連結されれば、かなりアクセス時間が短縮され、また、北部総合支所なども現行どおり利用可能であれば、便益は改善される。
- ・区役所は限られた数になるので、出先機関を適切に設置し、地域実情に応じた機能を残すことが重要である。
- ・車に乗れない、車を利用しないような一般市民の意見も大切にすべきである。
- ・区間格差を作らない視点が必要である。
- ・区役所の数が少ないほど、財政的にメリットはあるが、まちづくりや住民サービスの面では区役所の数は多いほうがよい。
- ・区役所が増えると財政面で問題である。

#### 【住民説明会等実施以降の意見】

- ・住民意見の集約について、この審議会にどのように取り上げるかどうかは、審議会委員で判断してもらいたい。

- ・区割りの修正案などを審議会の俎上に上げる場合は、委員が提案しなければならない。住民の意見を取り上げるのは委員である。
- ・パブリックコメントや住民説明会でも区バスの意見が出され、コース決めは市民の生活動向調査を行い、利用者の見込める運行体制とする。
- ・住民意見の1つ1つは大事だが、どこかで線引きでの妥協が必要である。
- ・可能な限り市民の意見を取り上げて、市民の意見を基に案を作り上げたという形をとることが必要である
- ・区役所の数が少ないほど、財政的にメリットがあるが、まちづくりや住民サービス面から考えた場合、少なくとも5ヶ所くらいは拠点施設を作るべきである。
- ・居住地の区役所でなければできないという事由が少なくなってきた。
- ・赤字だからと市営バスを民営化する中で区バスが本当に導入されるのかと市民は疑問に思っている。
- ・今日で8回の会議を重ねて、毎回確実に積み重ねてきた部分については、元に戻るような議論はしてはいけない。

## 参 考 资 料

## 住民説明会の参加人数

日程	回数	場所	参加人数	質問者数	参加人数 (日計)
1月26日 火	1	市庁舎 14 階	68	16	68
1月27日 水	2	秋津	23	13	113
	3	大江	45	12	
	4	南部	45	11	
1月28日 木	5	龍田	123	13	272
	6	東部	54	6	
	7	花園	95	21	
1月29日 金	8	天明	59	10	103
	9	河内	9	4	
	10	西部	35	5	
1月30日 土	11	城南	337	12	337
2月1日 月	12	植木	298	11	418
	13	北部	120	17	
2月2日 火	14	飽田	22	8	273
	15	富合	206	11	
	16	幸田	45	13	
2月3日 水	17	清水	114	18	163
	18	託麻	49	13	
2月4日 木	19	市庁舎 14 階	55	21	55
合 計			1,802	235	1,802

# パブリックコメント

公民館の管轄	合計	5区案	5区案 修正	6区案	6区案 修正	その他の 区案	その他
	898	421		188		181	108
		391	30	181	7		
<b>北部公民館</b> 川上、北部東、西里	11	3	1	1	0	1	5
<b>清水公民館</b> 麻生田、高平台、城北、清水	40	4	4	14	0	8	10
<b>花園公民館</b> 池田、花園、城西	142	0	1	0	0	130	11
<b>龍田公民館</b> 弓削、楡木、武蔵、龍田、楠	67	0	2	15	0	8	42
<b>中央公民館</b> 黒髪、城東、壺川、碩台	13	2	3	0	0	6	2
<b>託麻公民館</b> 託麻東、託麻西、託麻北、託麻南 長嶺、西原	16	8	2	0	0	3	3
<b>五福公民館</b> 五福、春日、一新、古町、慶徳 白坪	3	0	0	0	0	0	3
<b>西部公民館</b> 中島、小島、池上、松尾西 松尾東、松尾北、城山、高橋	1	0	0	0	0	1	0
<b>大江公民館</b> 大江、白川、本荘、向山、出水 出水南、白山、春竹、託麻原	27	3	2	4	1	8	9
<b>東部公民館</b> 月出、山ノ内、帯山、帯山西 東町、砂取、健軍東、健軍 泉ヶ丘、尾ノ上	18	6	1	1	2	3	5
<b>秋津公民館</b> 桜木東、桜木、若葉、秋津	8	1	0	1	0	5	1
<b>幸田公民館</b> 田迎、田迎南、画図、御幸	13	1	1	6	0	2	3
<b>南部公民館</b> 城南、日吉、日吉東、川尻、力合	18	10	1	0	0	5	2
<b>飽田公民館</b> 飽田東、飽田西、飽田南	2	0	0	2	0	0	0
<b>天明公民館</b> 川口、銭塘、中緑、奥古閑	6	4	0	1	1	0	0
<b>河内公民館</b> 河内、芳野	0	0	0	0	0	0	0
<b>富合公民館</b> 富合	292	290	0	0	0	0	2
<b>城南町</b> 杉上、隈庄、豊田	161	12	4	134	3	1	7
<b>植木町</b> 吉松、植木、山東、田底、山本 菱形、田原、桜井	60	47	8	2	0	0	3

# 住民アンケート集計結果

発送数 3,000通      回答数 1,134通      (37.8%)

問1 あなたはどちらにお住まいですか。

1 熊本市	1,038	・・・	37.2% (ノ2,792)	} 回答率
2 植木町	58	・・・	45.7% (ノ127)	
3 城南町	38	・・・	46.9% (ノ81)	

問2 あなたの性別はどちらですか。

無回答	3	・・・	0.3%
1 男性	518	・・・	45.7%
2 女性	613	・・・	54.0%

問3 あなたの年代はどれですか。

	5区案		6区案		その他	無回答
	よい	修正	よい	修正		
無回答	2	・・・	0.2%			
1 20歳代	89	・・・	7.8%			
2 30歳代	166	・・・	14.6%			
3 40歳代	188	・・・	16.6%			
4 50歳代	197	・・・	17.4%			
5 60歳代	240	・・・	21.2%			
6 70歳代	178	・・・	15.7%			
7 80歳代	74	・・・	6.5%			

問4 「検討案」についてどう思われますか。

無回答	9	・・・	0.8%	} 62.2%
1 5区案がよいと思う	645	・・・	56.9%	
2 5区案がよいが修正すべき点がある	60	・・・	5.3%	
3 6区案がよいと思う	314	・・・	27.7%	} 32.0%
4 6区案がよいが修正すべき点がある	49	・・・	4.3%	
5 その他	57	・・・	5.0%	

# 熊本市行政区画編成等に関する要望・陳情・提案等一覧

要望等者	
政令指定都市移行時の区割りに関する要望書	城南町長 八幡紀雄 城南町議会議員 戸内敏 城南町嘱託員会長 大澤一史
西部環境工場施設代替建設に伴う町内への還元要望書	小島校区第1町内自治会
要望書	川上校区自治協議会会長 恵口健一 西里校区自治協議会会長 松本信一 北部東校区自治協議会会長 林恭三
要望書	富合町合併特例区協議会会長 田中栄信 富合町区長会長 岩永則勝
第3回熊本市行政区画等審議会開催	
旧北部町の区割りに関する陳情書	川上校区自治協議会会長 恵口健一 西里校区自治協議会会長 松本信一 北部東校区自治協議会会長 林恭三
行政区の区割り及び区役所の位置に関する陳情書	城南町まちづくり推進会会長 松岡鶴男
熊本市の政令指定都市移行に伴う区割り等に関する陳情書	富合町区長会長 岩永則勝
行政区画の編成等に関する要望書	花園校区自治協議会会長 大群憲司 城西校区自治協議会会長 岡山 毅
行政区画の編成等に関する陳情書	
熊本市の政令指定都市移行に伴う区割り等に関する要望書	富合町まちづくりを考える会会長 野口政之
第4回熊本市行政区画等審議会開催	
「政令都市区割り」に関する要望書	龍田校区自治協議会会長 杉本三高
市が示した「区割りと区役所位置」案は混乱を拡大するだけです。拙速に結論を出さず、市民への説明と意見を聞いた上で慎重審議を。	日本共産党 熊本地区委員会委員長 重松孝文 日本共産党 熊本市議団 益田牧子 議員 上野美恵子 議員 那須円
行政区画編成の検討にあたっては、拙速は避け、市民等への説明と意見を聞きながら、慎重に審議することを求める要望書	自由民主党 熊本市議団 江藤正行 公明党 熊本市議団 鈴木弘
要請書	日本共産党 楠支部支部長 山部京子
第5回熊本市行政区画等審議会開催	
要望書	清水校区自治協議会会長 坂本一幸
区割りに関する要望書	くまもと未来市議団 団長 下川寛 社民・民主・人 市民連合市議団 田辺正信
区割り等に関する要望書	社民・民主・人 市民連合市議団
「行政区画編成・区役所の位置」についての市民説明会に関する申し入れ	平和と民主主義、くらしを守る熊本市民連絡会 代表 井芹栄次
政令指定都市の区割り変更について	西原校区自治協議会 会長 緒方正幸
区割りに関する要望書	平和と民主主義、くらしを守る熊本市民連絡会 代表 井芹栄次
熊本市の政令都市移行に伴う「区割り」に関する申し入れ	日本共産党熊本地区委員会 委員長 重松孝文 日本共産党熊本市議団 益田牧子 上野美恵子 那須円
熊本市行政区画の編成に関する提案書	公明党熊本市議団 団長 鈴木弘
要望書	田迎校区自治協議会 会長 西田耕造 田迎南校区自治協議会 会長 村田政時 御幸校区自治協議会 会長 田中保而
パブリックコメント・住民アンケート・説明会の意見集約に寄せられた「区割り」に関する住民意見への日本共産党の見解	日本共産党熊本地区委員会 委員長 重松孝文 日本共産党熊本市議団 益田牧子 上野美恵子 那須円
第6回熊本市行政区画等審議会開催	
区割りに関する要望書・陳情書	平和と民主主義、くらしを守る熊本市民連絡会 代表 井芹栄次
納得いかない政令市区割り案に反対する陳情書	「政令市区割りを考える会・武蔵」 代表 山部洋史
第7回熊本市行政区画等審議会開催	
納得いかない区割り案に反対する陳情書	「政令市区割りを考える会・武蔵」 代表 山部洋史
民意を汲んだ「区割り」を行うことを求める申し入れ	日本共産党熊本市議団 益田牧子 上野美恵子 那須円
要望書	楠校区自治協議会 会長 岳野保朋 楡木校区自治協議会 会長 椛本年男



政指発第000213号  
平成21年11月 2日

熊本市行政区画等審議会会長 様

熊本市長 幸 山 政 史



熊本市の行政区画の編成等について（諮問）

熊本市附属機関設置条例（平成19年条例第2号）第2条の規定に基づき、熊本市が政令指定都市に移行する場合における行政区画の編成及び区役所の位置について、熊本市行政区画等審議会に意見を求めます。

熊本市行政区画等審議会委員名簿

平成 22 年 4 月 13 日現在

職名	委員区分	氏名	備考		
会長	学識経験者	桑原 隆広	熊本県立大学教授		
副会長	学識経験者	上野 眞也	熊本大学教授		
委員	学識経験者	赤星 香世子	熊本学園大学教授		
		崎元 達郎	熊本大学顧問		
		林 美貴	崇城大学講師		
	市議会議員 町議会議員	竹原 孝昭	熊本市議会議長		～平成 22 年 3 月 1 日
		坂田 誠二	熊本市議会議長		平成 22 年 3 月 2 日～
		江藤 正行	熊本市議会議員		
		上村 恵一	熊本市議会議員		
		牧野 光明	元植木町議会議長		
		戸内 敏	元城南町議会議長		
	住民代表	岩永 則勝	熊本市富合町区長会会長		
		植村 米子	熊本市地域婦人会連絡協議会会長		
		大久保 太郎	熊本経済同友会代表幹事		
		大澤 一史	熊本市城南地区囑託員会会長		
		織田 幹夫	元熊本市小学校校長会会長		
		新立 順子	熊本市民生委員児童委員協議会会長		
		中尾 保徳	熊本商工会議所会頭		
		堀 義徳	熊本市植木地区囑託員会会長		
		南 景子	城東校区第 1 2 町内自治会会長		
		村上 一也	熊本市農業協同組合代表理事組合長		
		森 徳和	熊本市 PTA 協議会会長		
		森 日出輝	熊本市農業委員会会長		
		吉村 一郎	元熊本市社会福祉協議会会長		
	米村 昌昭	熊本市消防団団長			
関係行政等機関	榑木野 史貴	熊本県総務部市町村総室長		～平成 22 年 3 月 31 日	
	小嶋 一誠	熊本県総務部市町村総室長		平成 22 年 4 月 1 日～	
	池部 正剛	熊本県警察本部警務部参事官			
	喜安 和秀	国土交通省九州地方整備局 熊本河川国道事務所長			
	祐名 三佐男	熊本地方法務局首席登記官			



様式第7号

平成23年度第 67号

平成24年 7月12日

### 苦情に基づく調査結果通知書

熊本市長 幸山政史 様

熊本市オンブズマン 吉田勇 印

平成23年2月28日付けで申立てのありました苦情の調査結果につきまして、熊本市オンブズマン条例第20条の規定により通知します。

苦情申立ての趣旨	<p>壺川校区第17町内自治会は、壺川校区の最も北に位置する約180世帯からなる自治体であるところ、この地域は、自治会としては、「壺川校区」の自治会連合会に加入し、子どもたちも「壺川小学校」に通学しているにもかかわらず、小学校の通学区域は「高平台小学校」となっている。</p> <p>そこで、この地区の指定通学区域を子どもたちの通学の現状に合わせるべく、平成23年3月に教育委員会に対し、「高平台小学校区域」から「壺川小学校区域」に変更するよう、陳情書を提出した。</p> <p>しかしながら、教育委員会から、通学区域変更の手続きはできないとの回答（平成23年4月1日付 教学発132）を得た。</p> <p>その後、同年6月に要望書を提出したが、これに対しても通学区域変更を行わないとの回答（同年8月26日付 教学発）を得た。</p> <p>通学区域の変更が認められないことにより様々な不都合が生じているので、通学区域の変更を認めてほしい。</p>
調査の結果及び見解	別紙をご覧ください。



## 別紙

### 第1 市からの回答

通学区は、学校教育法施行令第5条第2項に基づき市の教育委員会が定めることとなっているところ、今回の申立人の主張に対する教育委員会としての見解は、以下の3点の理由から現時点では通学区域を変更することはできません。

1 当該地域は、高平台小学校の通学区域であるが、昭和42年高平台小学校開校と同時に通学の利便性を考慮して、壺川小学校へも通学できる緩衝地区を設定しており、現在も、壺川小学校への通学が可能であること。

2 通学区域の変更について、高平台校区自治会の同意が得られていないこと。

校区の変更には、通学児童のみならず自治会活動等にも影響があることから、教育委員会で規定した関係自治会からの同意書は必須条件である。

同意の有無の確認方法については、関係地域自治会代表者の通学区域の変更についての同意(承諾)が分かる書面によって確認しているところであるが、現在のところ、高平台校区自治会の同意の意思がないものとの確認を得ている。

3 通学区域変更の要望については、地域内住民の総意が必要なこと。

自治会活動においては、一体的なまちづくりを進めるうえからも、同一自治会への加入が望ましいとの自治会担当課の意見を踏まえ、当該地域内の住民全員の了解を得た上で、要望される必要があると考える。

また、総意の有無の確認方法については、対象地域関係代表者の通学区域の変更についての同意(承諾)が分かる書面若しくは説明会を開催することにより同意を求めることで確認しているところ、現在のところ地域内住民の総意は得られていないと認識している。

### 第2 オンブズマンの判断

申立ての趣旨は、教育委員会に、通学区域の変更を求めるものです。壺川校区第17町内の通学区域は「高平台校区」であるものの、高平台小学校の開校以来、子どもたちのほとんどが壺川小学校に通学しているのに加えて、平成14年度からは、壺川校区第17町内の住民は、高平台校区1-1町内自治会から分かれて、新たに自治会を立ち上げ、「壺川校区」自治会連合会に加入して活動してきているので、通学の実情と自治会活動の実績に合わせて、通学区域を「壺川校区」に変更してほしい、ということです。

それに対する教育委員会の回答は、三つの理由で通学区域の変更は認められないというものです。すなわち、「高平台校区」は緩衝地区だから、壺川小学校への通学が可能であること、高平台校区自治会の同意が得られていないこと、地域内住民の総意が得られていないこと、です。

以上のような申立てと教育委員会の回答を踏まえて、オンブズマンの判断を示すため

に、第一に、通学の実態・壺川校区第 17 町内自治会の活動実績と通学区域の変更について、第二に、教育委員会が通学区域の変更を認めなかった理由について、第三に、通学区域の変更の必要性と変更手続のルール化の必要性について、第四に、行政区の変更手続について、順次検討することにします。

#### 1 通学の実態・自治会活動実績と通学区域の変更について

##### (1) 子どもたちの通学の実態

今回の申立てに関わる現在の「壺川校区第 17 町内」(以下「K 地域」という。)は、10 年前までは高平台校区 1-1 町内の一部でしたが、現在の「高平台校区 1-1 町内」(以下「T 地域」という。)は 10 年前の高平台校区 1-1 町内から壺川校区第 17 町内を除いた地域です。K 地域は、戦後清水校区に編入されていましたが、昭和 42 年に高平台小学校が開校されたときに、「高平台校区」に編入されました。そのころから増加しはじめた K 地域の子どもたちは、そのほとんどが壺川小学校に通っていました。その理由は、壺川小学校への通学路は平地にあって、しかも高平台小学校に比べると近くて、1/3 の距離にあったことです。この地域は高平台小学校の開校のときから「緩衝地区」とされていたので、子どもたちは、壺川小学校に通学してもよいし、高平台小学校に通学してもよいとされてきましたが、当初から現在まで、ほとんどの子どもたちが壺川小学校に通学し続けてきているということです。

最近 7 年間の通学の実績をみると、平成 18 年度には 21 人中 21 人、平成 19 年度は 20 人中 20 人、平成 20 年度は 23 人中 21 人、平成 21 年度は 24 人中 23 人、平成 22 年度は 28 人中 27、平成 23 年度 28 人中 27 人、平成 24 年度は 28 人全員が、壺川小学校に通学しています。

##### (2) 子どもたちの通学する壺川校区での自治会の新設とその活動実績

K 地域住民は、ほとんどの子どもたちが壺川小学校に通っているという実態に合わせるために、平成 14 年 2 月 26 日に、高平台校区 1-1 町内自治会(以下「T 自治会」という。)から分かれて、新たに熊本市役所に自治会設立を届け出て、平成 14 年 4 月より壺川校区第 17 町内自治会(以下「K 自治会」という。)を発足させ、同年 6 月 11 日に壺川校区自治会連合会に加入しました。K 自治会が文書配布事務委託契約を平成 14 年度から締結したことにより、新規に文書配布世帯数報告書に報告されている 210 世帯(未加入世帯を含む)のうち K 自治会の加入世帯数は 170 世帯です。平成 14 年度の T 自治会の加入世帯数は 426 世帯のままですが、文書配布世帯数は前年度よりも 170 世帯少なくなり、266 世帯になっています。平成 15 年度には T 自治会の自治振興補助金交付の算定基準となる自治会加入世帯数は、260 世帯とされ、前年度よりも 166 世帯少なくなっています。なお、平成 19 年度には、T 地域の加入世帯 = 文書配布世帯数は 280 世帯、K 自治会の文書配布世帯数は未加入世帯も含めて 200 世帯と報告されています。

K 自治会は、平成 20 年 4 月 1 日に熊本市より自治振興補助金交付団体と認定され

ましたが、おそらくそれまでのK自治会としての活動実績が認められたものと推測されます。

現在のK自治会は、「壺川校区」の最も北に位置する約180～190世帯からなる自治会として活動しており、平成24年1月より壺川校区自治協議会（平成24年4月1日設立）に加入していますが、K自治会を新設し壺川校区自治会連合会に参加してから通算すれば、平成24年3月現在で丁度10年を経過しています。この間には、K自治会の会員は、子どもたちの社会的育成を支援する「壺川校区」の各種の地域団体に参加して積極的に活動してきています（なお、町内自治振興補助金交付申請書の記載よれば、K自治会の加入世帯数は、平成20年度は186世帯でしたが、平成23年度は194世帯、平成24年度は195世帯となっています）。

### （3）通学の実態・自治会等の活動実績と通学区域の乖離

高平台小学校が開校されて「高平台校区」に編入されてからも、K地域の子どもたちのほとんどが壺川小学校に通っていたことから、通学の実態と通学区域の乖離状況は、ずっと現在に至るまで続いてきましたが、「緩衝地区」とされたために、この乖離状況が教育行政上問題にされることはなかったものと推測されます。

高平台校区に編入されたにもかかわらず、K地域の子どもたちのほとんどが壺川小学校に通学してきたという実態が今回の校区変更問題の出発点です。この実態に合わせて、K地域の住民＝保護者たちが、この乖離状況を解消したいと思い、「壺川校区」内に自治会を新しく立ち上げるとともに、子どもたちを社会的に育成する「壺川校区」内の各種の地域活動に参加しようとしてきたのは当然のことだと思います。その努力により、壺川小学校に通う子どもたちを「壺川校区」内の自治会活動・地域活動で見守ることができるようになりましたが、通学の実態だけでなく自治会活動・地域活動もまた「高平台校区」という通学区域と乖離する状況が続くことになりました。

### （4）通学区域の変更の申し入れとそれに対する回答

K自治会は、平成22年3月に、通学の実態と自治会の活動実績に合わせるために、教育委員会に対して、「高平台校区」から「壺川校区」へと通学区域を変更するように求める「陳情書」を提出しました。それに対する教育委員会の回答（教育委員会教育長名）は、「現時点において通学区域変更の手続きはできない」（平成23年4月1日付 教学発132）というものでした。

K自治会からだけでなく、壺川校区の各種団体（青少年健全育成会、社会体育協会、交通安全協会壺川支部、まちづくり委員会、壺川小学校PTA、自治会連合会）からも、平成23年6月26日付で再度「通学区域」変更の「要望書」が提出されました。これらの「要望書」をみると、K自治会の10年間にわたる活動実績が多方面にわたっていたこと、K自治会メンバーが壺川校区の各種団体に積極的に参加して少なからぬ寄与を重ねてきていることが推測されます。

しかしながら、これに対する教育委員会の回答（教育委員会委員長名）も、前回の回答と同様に、「現時点においては、通学区域変更の手續に必要な要件が整っていないために、通学区域の変更は行わない」（同年 8 月 26 日付 教学発）というものでした。

教育委員会が通学区域を変更できない理由として挙げているのはつぎの三点です。

当該地域は「壺川小学校にも通学できるように緩衝地区を設定しているから、現在でも壺川小学校に通学が可能であること」（理由 Ⅰ）

「通学区域の変更について高平台校区自治会の同意が得られていないこと」（理由 Ⅱ）

「校区の変更には、通学児童のみならず自治会活動等にも影響があることから、教育委員会で規定した関係自治会からの同意書は必須条件である。現在のところ、高平台校区自治会は同意の意思がないものとの確認を得ている」ということでした。

「通学区域変更の要望については、地域内住民の総意が必要なこと」（理由 Ⅲ）

「自治会活動においては、一体的なまちづくりを進めるうえからも、同一自治会への加入が望ましいとの自治会担当課の意見を踏まえ、当該地域内の住民全員の了解を得たうえで、要望される必要があると考える」ということでした。

## 2 教育委員会が通学区域の変更を認めなかった理由

教育委員会が通学区域を変更できない理由として挙げている Ⅰ について検討することになります。

### （1）K 地域が「緩衝地区」であることについて

理由 Ⅰ が最初におかれていることからうかがえるように、教育委員会は、K 地域は通学区域を変更しなくても壺川小学校に通えるように「緩衝地区」になっているから、通学上問題ない、と考えていることがわかります。しかしながら、K 地域の住民は、子どもたちを壺川小学校に通わせたいから通学区域の変更を要望しているわけではないのは明らかです。この要望には、壺川小学校にすでに通っている子どもたちを守る自治会活動や各種の地域活動を、子どもたちの通っている「壺川校区」で担いたいという保護者たちの当然の願いが込められているのは疑いありません。理由 Ⅱ が示唆しているのは、壺川小学校には通学可能だから通学区域を変更しなくても支障はない、それでも通学区域を変更したいならば理由 Ⅰ と理由 Ⅲ の要件を充たしてから要望するように、という教育委員会の基本姿勢です。重要なのは理由 Ⅰ と理由 Ⅲ という地段的要件です。

### （2）T 自治会の「同意」が得られていないことについて

理由 Ⅱ については、素朴な疑問が湧いてきます。K 自治会は、T 自治会から離脱して、すでに 10 年間の活動実績を重ねてきているにもかかわらず、K 地域の通学区域の変更のために、なぜ T 自治会の「同意」が必要なのかという疑問です。申立人

が、要望書の中で、理由 の要件が必要とされていることには理由がないという見解に立ち、K自治会のみ同意（総意）で校区変更を認めてほしいと要望しているのは、この疑問があるからです。

申立人の要望書への公式回答の中で、教育委員会は「高平台校区自治会は同意の意思はないものと確認している」と述べていますが、その回答では、T自治会の「同意」が必要とされる理由も、「同意の意思はないと確認している」という場合の「確認の仕方」もその確認の根拠も明確に説明されていません。

しかしながら、教育委員会は、オンブズマンの調査に対する回答のなかでは、もう少し具体的にT自治会と自治協議会の「同意」および地域内住民の「総意」を確認するための手続を示していますので、それをさらに検討することにより、教育委員会の考え方を理解するように努めたいと思います。

理由 の「高平台校区自治会の同意」は「関係地域自治会代表者の同意」によって代表されると説明されていますが、高平台校区にある「関係地域自治会代表者」とは、T自治会会長および自治協議会会長のことを指しています。

教育委員会は、「高平台校区自治会の同意」を「自治会代表者の同意」によって代表させながら、T自治会には「同意の意思はないものと確認している」というのですから、おそらくT自治会長または自治協議会会長が「同意しない」と教育委員会に伝えていることが推測されます。

### (3)「当該地域内住民全員の総意」について

理由 の「当該地域内住民全員の総意」=「当該地域内の住民全員の了解」は、「対象地域関係代表者」の「同意（承諾）」によって確認されるというのが教育委員会の回答ですが、「対象地域関係代表者」がどのような人を指すのかがさらに問われます。

K地域には、(a) K自治会所属の住民（約 180～190 世帯）、(b) T自治会所属の住民（約 30～40 世帯）、(c) どちらの自治会にも所属していない住民（約 30～40 世帯）が混在していますから、これら三つの異なる地域住民から構成されているK地域住民の「総意」をどのような手続で確認するのが問題になります（なお、(a)(b)(c)の世帯数はおおよその概数です。）

教育委員会は、「一体的なまちづくりを進めるうえからも、同一自治会への加入が望ましいとの自治会担当課の意見を踏まえ」ながら、「当該地域内の住民の総意」を必要とすると述べていますが、K地域には、二つの自治会に所属する住民が混在している以上、「当該地域内の住民の総意」の確認が難しいのは事実です。それでも、通学区域の変更にはその「総意」が得られることが要件になっていますので、その「総意」を得るための手続を地域住民にわかるように明確化する必要があります。

総じていえば、K自治会等による通学区域変更の「陳情書」と「要望書」に対する教育委員会の回答は、通学区域を変更するための具体的な手続を示さないまま、「高平台校区自治会の同意」と「当該地域内住民全員の総意」がないから、変更手

続は行わない、と述べたものでした。このような回答をみるかぎり、教育委員会は通学区域の変更をできるだけ認めまいとしていると言われても仕方がないように思います。教育委員会は申立人らの実質的な要望に対して真正面から応える必要があるのではないかと思います。

### 3 通学区域の変更の必要性と変更手続のルール化の必要性

#### (1) 通学区域の変更を取り巻く問題状況

##### 通学区域の設定と変更の性格

もともと通学区域の設定と変更は、教育委員会の専権事項として、教育行政上の考慮から手続的に進められているものと思います。今回のK地域は、「高平台校区」に編入されたときから「緩衝地区」とされていることを考えると、壺川小学校への通学を配慮しているようにみえますが、通学の実態を考慮せずにもっぱら教育行政上の考慮から「高平台校区」に編入されたまま今日に至っているように思います。

もちろん、教育委員会は、通学区域の変更を認めるための地域要件を設定して、一定の要件を充たせば変更を認める用意をしていますが、その地域要件は、通学区域の変更を実際的には困難と思わせるような設定の仕方になっていると言わねばなりません。

通学区域の変更が認められる要件をみるかぎり、教育行政上の考慮から子どもたちと学校との結びつきを重視していても、子どもたちと地域との結びつき、とりわけ子どもたちの社会的育成を担う自治会活動や各種の地域活動との結びつきを考慮しているようには見えません。

##### 通学区域の変更を促す実質的な理由の共有化の可能性

今回の事案に即して通学区域の変更を考える際には、通学区域の変更を促す二つの実質的理由が共有される必要があります。

ひとつは、K地域の子どもたちのほとんどが「高平台校区」に編入されてからも壺川小学校に通学しているという実態に合わせて、10年にわたって「壺川校区」内の自治会の活動実績と子どもの社会的育成を援助する各種の地域団体への参加実績が重ねられてきているという実態が確認できることです。保護者であれば、子どもたちの通学する校区で、子どもたちを社会的に育成する自治会活動や各種の地域団体の活動に参加したいと思うのはごく自然なことですし、子どもたちを地域で見守りたいと思っている地域住民は、子どもたちが通っている校区の交通安全協会、防犯協会、社会体育協会、まちづくり委員会などに参加したいと思うのも自然なことです。これらの各種団体の活動は自治会からの補助で支えられているところが少なくありません。このような通学と自治会活動等の実態を見ると、K地域の通学区域は実質的にはすでに「壺川校区」に変更されていると言えるように思います。その実質的な変更に合わせて「通学区域」を教育行政上も変更し

てほしい、というのが今回の申立ての趣旨だと思います。

もうひとつは、以上の実態は、高平台小学校に通う子どもたちの社会的育成を支援したい保護者や地域住民がT地域で自治会活動と各種の地域団体の活動に積極的に参加している実態と共通であることが確認されるということです。同じ学校に通う自分たちの子どもを、同じ校区の保護者や地域住民と協力して守りたいという保護者や地域住民の思いは、高平台校区と壺川校区とを問わず、共通であると言えるはずです。このことは、K自治会とT自治会の双方によって共有できることではないかと思えます。

このように、K地域における実態が確認され、しかもK自治会とT自治会に共通な実態が相互に確認されるならば、K地域とその自治会には、通学区域の変更を求めるに十分な実質的理由が備わっているといえるのではないかと思います。二つの実質的理由に促されて、教育委員会は通学区域の変更に必要な形式的な手続的要件が充たされているかどうかを考えるのがが自然な流れであろうと思えます。

このような考えと対比してみると、教育委員会が通学区域の変更を教育行政の視点から考えるのは職務上当然とはいえ、K地域は「緩衝地区」であり壺川小学校への通学は可能だから問題ないという理由には戸惑いを禁じえません。というのも、K地域の住民は壺川小学校に通学したいから通学区域の変更を要望しているわけではないからです。

理由と理由という二つの地域要件は、その充足のために実質的理由の検討を予定していないという意味では形式的要件として設定されています。しかもその要件の充足が困難であることは、ここで述べたような実質的理由が考慮されなだけでなく、通学区域変更の要望自体を抑圧するように働きます。

自治会間の根深い対立と教育委員会による対話促進的援助の必要性と可能性

以上に述べたあまりにあたりまえの二つの実質的理由がK自治会とT自治会に共有されるならば、根深く対立する両自治会関係者の間にも対話の可能性が開かれるのではないかと推測されます。

両自治会の対立の発端は、K地域が高平台校区 1-1 町内から話し合いによって「分町」されたのではなく、K地域に自治会が新設されたという事情にあるように推測されます。平成13年頃からの「分町」推進派と反対派の激しい対立が、平成14年度のK自治会の新設後も、一部の有力な役員の間で根深く続いてきたことがうかがえます。それに、政令指定都市への移行により、「壺川校区」は中央区に、「高平台校区」は北区にそれぞれ編入されるために、「高平台校区」から「壺川校区」への通学区域の変更が行政区・選挙区の変更に連動するという新しい問題が生じることになったのでした。二つの要因が重なって、通学区域の変更をめぐる問題状況が複雑になったことがうかがえます。

現時点での通学区域の変更手続きが、二つの要因に基づく対立によって停滞しているのはまことに残念というほかありません。教育委員会も、根深い地域内の対立の前に立ち止まっているようにみえます。確かに、二つの自治会間の交渉による相互調整に委ねるほかない領域があります。しかし教育委員会は、通学区域の変更に権限と責任を持っているだけではなく、もっと広く学校教育と社会教育に権限と責任を負っていることを考えれば、「同意しない」というT自治会の回答をそのまま受容するだけでは、その責任を果たしたことにはならないと考えざるをえません。

通学区域の変更を促す二つの実質的理由が共有されるならば、T自治会は、K自治会の要望する通学区域の変更に「同意」するのが住民の社会常識にかなうと言うべきですが、そのような社会常識に反してまで「同意しない」場合には、よほどの理由があるものと推測されますから、教育委員会はT自治会に対して「同意しない」理由の開示を求めるとともに、その理由をめぐって両自治会が公開で対話できる場を設ける必要があります。

教育委員会に求められるのは、二つの自治会間の対話を促進する役割です。対話する事柄は、K自治会の要望に対してT自治会が「同意しない」理由が妥当なものかどうかです。教育委員会が両自治会間の対話を促進するように働きかけることによって、両自治会自身が対話による相互理解と関係調整を試みることになるものと思います。

#### 通学区域の変更と行政区の変更が連動するという新しい問題の登場

平成24年4月1日に政令指定都市に移行するに伴い、熊本市は、小学校の通学区域を分断しないという原則のもとに5つの行政区を編成しましたので、通学区域の変更問題に新しい局面が加わりました。これからの通学区域の変更問題はどのように取り扱われるのが望ましいのかがあらためて問われることとなります。大きく分けると、二つが区別されます。

第一は、通学区域の変更が一つの行政区の内部で求められる場合です。この場合には、従来と同じように、通学区域の変更問題は教育委員会の専権事項として扱ってよいと思います。第二は、通学区域の変更が行政区の変更に連動する場合です。この場合には、通学区域の変更と行政区の変更をどのように関連づけるかによって、二つの類型が区別されます。ひとつは、通学区域の変更をいわば自動的に行政区の変更に反映させ、行政区の変更を独自の問題としては扱わない方式です。しかし行政区の変更に関連する事項を通学区域の変更問題だけに縮減することは到底できませんから、この方法は現実的ではないと思います。

そこで重要なのが、通学区域の変更問題を行政区の変更に連動させて審議するもうひとつの方式です。これにも、一括して審議する方式（一括方式）と2段階に分けて審議する方式（2段階方式）のふたつが区別されます。

一括方式は二重の意味で難しいと思います。第一に、通学区域の変更と行政区の変更を審議する場の設定が難しいことです。行政区の変更まで含めて教育委員会で審議するのは難しいし、包括的に審議できるような既存の審議会も考えがたいように思われます。第二に、通学区域の変更は認めても、行政区の変更は認めないという意見も当然に考えられますから、包括的な審議をめざせば、通学区域の変更の審議自体が進まなくなるおそれがあります。二重の困難さを避けることができるのが2段階方式です。これは、通学区域の変更を第一段階として教育委員会で審議し、その変更という結果をふまえて、第二段階として、行政区の変更問題を審議するという方式です。この方式を採用する場合には、2段階方式が二つの変更問題を長引かせないようにする手続的な工夫が必要になります。

以上により、行政区の編成後においても、通学区域の変更は、一つの行政区内部で審議する場合にも、行政区の変更を伴う場合にも、まずは教育委員会の専権事項として審議することが望まれますので、つぎに、その手続を検討することにします。

## (2) 通学区域の変更手続の明確化(ルール化)

すでにみたように、教育委員会によれば、通学区域の変更には二つの地域要件を充たすことが求められます。今回のケースに即して言えば、ひとつは、通学区域の変更にはT自治会と自治協議会の「同意」が必要であるという要件、もうひとつは、K地域内住民の「総意」が必要であるという要件です。

二つの地域要件が必要であることは一般的には理解できますが、今回の申立てのように特殊な事案の場合にも、「高平台校区自治会の同意」が本当に必要なのかが問題になるはずで

なぜ今も「高平台校区自治会の同意」が必要なのか。

確かに、K自治会が、通学区域の変更を求めると同時にT自治会から分かれるような通常の事案であれば、T自治会とT自治協議会の「同意」を必要とする理由は十分に理解できます。しかしながら、今回の事案のように、子どもたちの通学の実態も子どもたちを見守る地域活動の実態もすでに「高平台校区」から「壺川校区」へと実質的には変容している場合にも、K自治会が通学区域の変更を公的に求めるために、T自治会とT自治協議会の「同意」を必要とするのはなぜでしょうか。

「同意」は必要ないという考え方と、「同意」の性格を見直す必要があるという考え方があります。長い目で見ると、二つの自治会の対立が決定的にならないで、協力関係の回復が望まれますので、「同意」を尊重しながらも、「同意」の性格を見直す必要があると思います。

K地域はすでに実質的には「壺川校区」に変更されていると言えるだけの社会的実態が備わっていますから、「高平台校区自治会の同意」の性格は、その社会的

実態に合わせて通学区域の変更に公式的に「同意」＝「承認」するものと位置づけることが適切であると思います。

教育委員会は、今回の事案では、T自治会の「同意しない」理由をそれ以上問わずに、T自治会が「同意しない」から通学区域の変更を認めないと回答していますが、この回答はT自治会の判断を無条件に尊重しているように見えますが、むしろ子どもたちの学校教育と社会教育に対する自らの責任をT自治会に転化しているように見えます。

通学区域は、子どもたちが学校に通うこととその子どもたちの社会的育成を地域的に支援する活動とを一体的にとらえたものとして設定される必要があるものと思います。「通学区域」がそのようになっていないならば、そうなるように変更する必要があります。K地域のほとんどの子どもたちは、昭和42年の高平台小学校の開校以来、壺川小学校に通学してきているという事実がありますし、10年間の自治会の活動実績および子どもを社会的に育成する各種の地域活動への参加実績が重ねられてきていることを考えると、これらの事実の重みを認めないだけの特別の理由は、常識的には考えがたいところです。それにもかかわらず、教育委員会は、T自治会の代表者が「同意しない」という意思を確認しているのですから、T自治会にはよほどの理由があるのかもしれませんが。その理由は明らかにされる必要があります。その理由がわからなければ変更手続は進まなくなるからです。それがつぎの問題です。

「高平台校区自治会の同意」を得る手続の明確化（ルール化）

教育委員会の説明によれば、「高平台校区自治会の同意」は「自治会代表者の同意」によって確認されますが、その場合にも、T自治会長の「同意」とT自治協議会長の「同意」の双方が必要とされています。なぜ二つの「同意」が必要なのかが問われます。

T自治会の代表者の「同意」がいるのは、K地域にはK自治会の会員だけでなく、T自治会の会員も混在しているからであるという説明は理解できます。しかしこの「同意」は、実はK地域内住民の「総意」の一部をなすことを考えれば、T自治会長の「同意」は理由に関わることになります。T自治協議会の代表者の「同意」がいるのは通学区域が高平台校区全体に関わるからという理由も理解できます。「高平台校区」から「壺川校区」への通学区域の変更に、「高平台校区」の側の「同意」が必要とされるのも組織的には考えられます。

問題なのは、すでに述べたように、「同意」の性格にあります。二つの「同意」はいずれも、K地域はすでに実質的には「壺川校区」に変更されていると言える実態が備わっていることを、形式的にも承認するという意味の「同意」であると思います。「同意しない」という積極的な不承認は、よほど特別の理由がなければ考えがたいと言わねばなりません。現在のところ、教育委員会は「同意しない」

というT自治会の回答には踏み込めないという態度を示しています。このような考えはT自治会の意思を尊重しているというよりも、K自治会の活動と子どもを守る壺川校区の各種の地域団体の活動実績を軽視していると見るべきです。教育委員会には、通学区域の変更を促す実質的理由がすでにK地域とK自治会に備わっていることを直視してほしいと思います。

T自治会もT自治協議会も、通学区域の変更を議題にされるのであれば、出席者の過半数の賛成によって「同意」があると考えてよいと思いますが、それぞれの会議にこれが議題として提出されなければいつまでも「同意」は得られないこととなります。

教育委員会は、T自治会が「同意しない」のであれば、その理由を明確にするようにT自治会および自治協議会に対して求める必要があります。そして、教育委員会は、自らの主催のもとに、通学区域の変更に「同意しない」理由をめぐって二つの自治会の関係者が対話できる場を設け、対話促進的な役割を果たす必要があります。

K地域内住民の「総意」を得るための手続の明確化（ルール化）

もうひとつの地域要件であるK地域住民の「総意」はどのような手続によって得られるのでしょうか。K地域住民は、自治会所属という視点からみれば、三つに分けられます。すなわち、(a) K自治会に属する世帯、(b) T自治会に属する世帯、および、(c) どの自治会にも加入していない世帯です。住民の「総意」とは、(a)(b)(c)のいずれの世帯からも「同意」が得られることだとすれば、「総意」はどのような方法で確認されるのかを手続的に明確にする必要があります。

教育委員会は、基本的には、申立人に対してK地域内で「総意」を確認できるように調整を求めています。今回の地域では、申立人が全員の意見の集約をするのは難しいので、「地域内住民の総意」を確認するための現実的な手続を提案しているのは注目されます。

その提案によれば、第一段階では、(a)の世帯の意見は、K自治会の要望書の提出によって確認され、(b)の世帯の意見はT自治会長の同意によって確認されます。(c)の世帯には、(a)と(b)をふまえて、教育委員会から通学校区の変更を行うという内容の説明会の開催通知を配布して、周知と意見聴取が実施されることとなります。第二段階では、(a)(b)(c)をふまえ、(a)(b)(c)の全員を対象にした説明会を開き、「全員一致」による承認を得ることが考えられています。

ここから判断する限り、教育委員会は、(a)(b)(c)の各世帯の同意が得られてから、教育委員会の主催で、通学区域変更に関する説明会を開催することにより、K地域住民の「総意」を公式的に確認することとなりますから、「全員一致」の賛成が想定されているのだと思います。しかし、手続が必ずしもこのように順調に進むとは限りません。

問題は、(b)世帯の意見を集約すると期待されているT自治会長の「同意」が得られない場合にはどうするかです。現在がまさにその状態にあります。このような場合には、教育委員会は、K自治会とT自治会との交渉による関係調整に待つほかないと考えているようにみえますが、教育委員会には、自治会への働きかけがまだ可能であるように思いますし、その可能性をもう少し追求してほしいと願っています。

自治会間の対話の可能性と教育委員会による対話促進的支援の必要性

子どもたちの通学の実態はもとより、K自治会の活動実績や子どもたちを地域で守る各種の社会活動への積極的参加の実績を重視し、子どもの社会的育成を支援する地域活動ないし社会教育活動を重視すれば、申立人の要望する通学区域の変更を促す実質的理由と社会的実態が備わっていることがわかります。したがって、教育委員会は、すみやかに通学区域の変更に向けた検討を進めていただきたいと思います。

教育委員会は、K自治会の要望する通学区域の変更に「同意しない」T自治会長に対してその理由を開示するように求めるとともに、K自治会とT自治会の関係者間での「同意しない」理由をめぐる公開の対話の場を設け、両自治会の対話による相互調整が進むように支援していただきたいと思います。

教育委員会に求められるのは、すでにみたように、地域住民からわかるように、通学区域の変更手続を明確化＝ルール化することです。そのルールにしたがって、T自治会が、K自治会が求める通学区域の変更に「同意」すれば問題ありませんが、「同意しない」場合には、その理由がさらに問題にされる必要があります。

教育委員会には、第一に、「同意しない」理由をめぐる自治会間で対話する場を設定すること、第二に、その対話が効果的に促進されるように支援する役割を果たすこと、が期待されます。両自治会の関係者がそれぞれの主張をするはずですから、両自治会の対話が効果的に行われるように支援すれば、両自治会の関係者の知恵が対話の過程で発揮されるものと期待されます。

K地域では、K自治会に属する住民とT自治会に属する住民は、ともに近隣関係を形成しながら生活しているのですから、対立するだけでは問題の解決にはならないことは、両自治会の関係者はよく理解しているにちがひありません。同じK地域に生活している以上、異なる自治会に属していても、必要な場合には近隣者として相互に協力しなければ安全かつ安心な地域生活を享受することはできないからです。

#### 4 行政区の変更手続について

##### (1) 行政区の編成の意義

政令指定都市への移行に伴い、熊本市民は5つの行政区のいずれかに編入されることになりました。行政区画の編成という問題は、「市民の日常生活に密接に関係す

る事項であり、今後のまちづくりに大きく影響する重要な事項」(「答申に当たって」)ですから、通学区域の変更に続いて、行政区の変更という問題を論じなければならなくなりました。行政区は「まちづくりの単位として市並みの一定規模」をもち、「区単位での市民の協働によるまちづくり」を進めるものと位置づけられています。

行政区画編成の基準は「区における住民自治を尊重する観点から、地域コミュニティの中心的組織として機能している自治会・区長会の組織については、分断しないよう配慮する」、「小学校の通学区域については、分断しないものとする」と定められたことが想起されます(「熊本市における行政区画編成の検討に当たっての基準について」)。

市の担当課によれば、小学校区を分断しないことが優先事項だったので、通学区域の変更申請があっても、自治会加入者の混在の程度も緩衝地区についての通学率もバラバラだったので、地域ごとの特別の配慮をしないで区割りの基準に従い、小学校の通学区域で線引きが行われた、ということです。

新たに設置された行政区ごとのまちづくりを進めていくことになるから、行政区と自治会活動実態・通学実情は一致することが望ましいとしながらも、区をまたがって自治会が混在している地域もあるから、すべて行政区を自治会活動実態・通学実情に合わせることは困難である、というのが市の認識です。今回の申立て事案もまさにそのような地域です。今回の事案も、本来ならば政令指定都市化以前に、純粹に通学区域の変更の問題として解決されるのが望ましかったのですが、残念なことに、未解決のまま残されてしまったのでした。

熊本市は自治基本条例を策定し、市民の参画と協働によるまちづくりを重視することになりましたので、地域の自治会活動と行政区のまちづくりを関連づけること、自治会を基盤にしながら、地域住民が社会公共的なさまざまな地域活動を担うことも、これまで以上に重視されることとなりますから、行政区の変更問題は、地域住民の自治のあり方と行政区のまちづくりへの参画と協働に関わる問題として扱われる必要があります。したがって、通学区域の変更結果を受けて、直ちに行政区に固有の問題を審議する手続を整備する必要があります。しかも行政区はそのまま選挙区になりますから、市議会議員と県議会議員の選挙で誰を選ぶかに関わる問題になります。このように、通学区域の変更問題は、区をまたがる場合には、行政区の変更問題、選挙区の変更問題になります。

## (2) 行政区の変更手続のルール化

市の担当課は、政令指定都市の行政区は市町村と同等の存在だから、市町村の境界の変更と同様に条例改正の手続が必要になるなど、区界の変更の手続は容易ではない、と述べています。通学区域が変更されたからといって、直ちに行政区・選挙区の変更にはならないというのが市の見解ですが、これは、通学区域の変更は容易でも行政区・選挙区の変更は難しいという趣旨でなく、ふたつの変更問題は連動し

ていても、それぞれ固有の視点から論じられる必要があるという趣旨で理解すべきであると思います。通学区域の変更に引き続き行政区の変更を要望する地域住民にとって重要なのは、どのような手続に従ってどこに申請すれば、行政区の変更が可能になるのかが明確にルール化されていることです。

そのためには、第一に、通学区域の変更を認められた地域住民の申請により、通学区域の変更が認められた資料、自治会活動に関する資料、行政区割りに関する資料等をもとに、行政区の変更について審議する審議会（以下「行政区審議会」という。）の設置が求められます。政令指定都市への移行に際して設けられた「熊本市行政区画等審議会」（委員は30人）とはちがって、行政区審議会は、自治会間の対話促進的な役割も備えた組織であるのが望ましいと思います。第二に、行政区の変更手続がルール化される必要があります。そうすれば、どのような手続で、行政区の変更が可能になるのかが、地域住民にもわかるようになります。

### （3）今回の事案における通学区域の変更から行政区の変更へ

今回申立てられた地域の場合には、「高平台校区」は北区、「壺川校区」は中央区にあるために、通学区域の変更問題は行政区・選挙区の変更問題に連動します。通学の実態もK自治会の活動実績を考えると、K地域は、すでに実質的には「壺川校区」（中央区）にあると言えますが、現在のところは「高平台校区」および北区に編入されたままです。他方では、K地域の中には、T自治会に属している住民世帯が混在していますので、それらの世帯は、通学の実態とは乖離していても、自治会活動を北区で行っていますので、行政区の変更には反対であることが予想されます。

2段階の審議方式の場合、第一段階として、通学区域が高平台校区から壺川校区に変更されることが教育委員会で審議決定されたならば、第二段階として申立人は行政区・選挙区も北区から中央区へと変更されるように、行政区審議会に申請するはずですが、行政区が変更されないならば、K地域住民は、通学の実態も自治会の活動実績もある中央区のまちづくりに参画することはできませんし、市議員選挙・県議員選挙では中央区の立候補に対して選挙権を行使することができません。これでは、住民の自治活動が行政区のまちづくりに参画することを軽視していることとなります。地域住民に身近であるべき行政区のまちづくりに、住民の政治的意思を表わすべき選挙区にも疎遠であるといわねばならなくなります。市議員も県議員も行政区民のためではなく、市民、県民のために働くのだから、行政区・選挙区が自治会や通学区域とねじれても仕方ないと言い切つてよいものかどうかは疑問です。しかしK地域のように、K自治会員とT自治会員が混在している場合には、いずれかの住民にはねじれ現象が生じざるを得ません。

今回の事案の場合には、行政区の変更を審議する過程に、二つの自治会関係者が公開の場で対話する手続を組み込む必要があります。行政区審議会には、二つの自

治会代表者らの対話を促進する役割を果たすことが期待されます。K自治会の住民と、T自治会に参加しているK地域住民との対立の調整が最も困難であるように思います。「地域内住民の総意」がどのような手続によって得られるかという通学区域の変更と同じ問題が、行政区の変更の過程で生じる可能性があります。そうなれば、教育委員会が直面したと同じ困難さに、今度は行政区審議会が直面することになります。

K自治会に所属する住民は、通学区域の変更後に直ちに行政区の変更を求めずです。というのも、通学区域の変更が行政区の変更へと連動しないならば、自治会活動および各種の地域活動と行政区・選挙区との乖離が解消しないからです。K地域住民のうちT自治会に所属する住民は、通学区域の変更には同意しても行政区の変更には反対する場合も予想されます。K地域住民の間で、したがってK自治会とT自治会の間で、行政区・選挙区の変更をめぐる意見の違いをどのように調整するかが、最後まで残される地域問題になります。

行政区の変更手続をどのようにルール化するかに依りますが、K地域の通学区域が高平台校区から壺川校区に変更されたことを受けて、北区から中央区への行政区の変更が申請された場合には、原則的には、行政区審議会はその申請を承認することが望まれますが、K地域のなかで二つの自治会の対立が厳しく、T自治会が、行政区の変更を要望するK地域のK自治会に「同意しない」場合には、その理由をめぐって行政区審議会がふたつの自治会間の対話を可能にする場を設定し、対話促進的な支援をする必要があります。

K地域を代表するのはK自治会であると考えざるを得ません。K地域のT自治会員は、T地域で活動しているT自治会に所属していますから、T自治会の本拠はT地域になります。T自治会に加入しているK地域住民の子どもたちも含めて、K地域の子どもたちが壺川小学校に通っていること、子どもたちを社会的に育成するK自治会の活動実績・各種の地域団体へ参加実績は10年にわたること、自治会活動・各種の地域団体活動にみられる住民自治活動と行政区のまちづくりとの連携と協力がこれからますます重視される必要があることなどを考えると、高平台校区から壺川校区へのK地域の通学区域の変更に合わせて、K地域の行政区を北区から中央区へと変更するのが望ましいと考えます。

通学区域の変更をめぐる自治会間の対立と同じように、行政区の変更をめぐる自治会間の対立が問題になる場合には、通学区域の変更をめぐる自治会間の対話を促進する教育委員会の役割に相当するのが、行政区の変更をめぐる対話を促進する行政区審議会の役割です。行政区審議会が対話を促進する役割を果たすことにより、二つの自治会間の対話による相互理解と相互調整が期待されます。二つの自治会間の対立が、対話を通して、K地域に住む住民の生活支援のための相互協力に変わることを期待したいと思います。

以上