

大都市における都市内分権と地域機関 ～特別区における総合支所制度と自治・協働の推進～

大杉 覚

OHSUGI, Satoru

(首都大学東京 大学院 教授)

1. はじめに～大都市における総合支所制度への着目

本稿は、大都市における都市内分権という観点から東京 23 特別区の地域機関に着目し、なかでも現時点では世田谷区及び港区のみに導入されている総合支所制度について考察することを目的とする。

自治や協働をより豊かで持続可能なしくみとして地域に根付かせようとする、さまざまな取り組みが全国各地域で試みられている。住民、コミュニティ、NPO、事業者など新しい公共の多様な担い手がこうした地域発自治創造の過程にコミットする仕組みづくりに工夫を重ねつつあり、ソーシャル・キャピタルとしての地域ネットワークの形成に向けて試行錯誤が展開されている。こうした地域からの自治・協働の大きなうねりに対して、自治体行政からの組織体制面での対応の一つとして、地域機関をどのように活用するかは基礎自治体にとって熟慮されるべき課題といえよう。

最近では平成の市町村合併により誕生した合併自治体での新たなまちづくりの一環として、とりわけ合併後の庁舎活用や旧庁舎所在地域への配慮、あるいは、地域自治区や合併特別区の住民協議会等の運営面でのサポートといった事務局機能への期待などの観点から、自治体の地域機関のあり方がしばしば論じられてきた¹。本稿で着目する総合支所制度について言えば、(管理部門の本庁への統合以外には) 窓口業務のみならず既存の役場業務をほぼ引き継ぐ点など、合併により編入された地域の旧来の自治を尊重する趣旨から注目されたりもした²。しかしながら、合併後一定の期間が経過すると、効率性の観点などから、総合支所の規模が縮小されたり、場合によっては廃止が検討されたりすることも少なくはない。いずれにせよ、これまでの総合支所制度に関する論述はもっぱら合併自治体でのそれであったといえよう。

これに対して本稿で取り上げるのは、すでに現行地方自治法制下ではすでに一体の自治体として長期にわたり存続してきた歴史を有する世田谷区(1932 年 2 町 2 村で東京市に編入され設置、1936 年 2 村編入により現在の区域)及び港区(1947 年赤坂区・麻布区・芝区の合併により設置)が、それぞれ合併とは関わりなく総合支所制度を導入した事例である。とくに世田谷区は、総合支所制度という地域機関を活用した都市内分権の先駆的事例である。合併自治体であれば合併以前まではあくまでも別個の独立した自治体として存在していた地域をいったん統合した上での分権であるのに対して、世田谷区や港区のよう

なケースこそが、元々一体の自治体を前提とした純粋な意味での自治体内分権あるいは都市内分権であるとして区別されるべきだろう³。

興味深いのは、同じ東京 23 特別区といっても、好対照の 2 つの特別区が総合支所制度を導入し都市内分権を進めている点である。世田谷区は東京 23 特別区の中でも最大規模の政令指定都市並みの人口を擁し、比較的郊外型の住宅地を多く含む地域である。これに対して、江戸時代からの都市の歴史を有する港区は、近年の都心回帰により人口が急増したものの 20 万人に満たず、東京 23 特別区のなかでも比較的規模が小さいながらも、高度に業務機能が集積する地域を含む都心区であり、屈指の財政力を誇る。

さて、一口に都市内分権といっても多様な考え方がある。本稿で扱う事例を都市内分権に位置づけて考えるための準備作業として、まず都市内分権としての地域機関の考え方を整理する必要がある。そこで次節では、都市内分権についてどのように捉えるのか、その類型を整理する。また、23 特別区における都市内分権、ことに地域機関のあり方についても概観し、大都市行政の一体性が強調される 23 特別区の間でも地域機関についての考え方は実に多様であることを指摘するとともに、世田谷区及び港区が採用している総合支所制度の特徴を浮き彫りにしたい。

そして、両事例の検討を通じて、自治・協働という観点から都市内分権としての都市自治体の地域機関を設置することの意義と課題について考察してみたい。

2. 都市内分権としての地域機関の設置

(1) 都市内分権の考え方

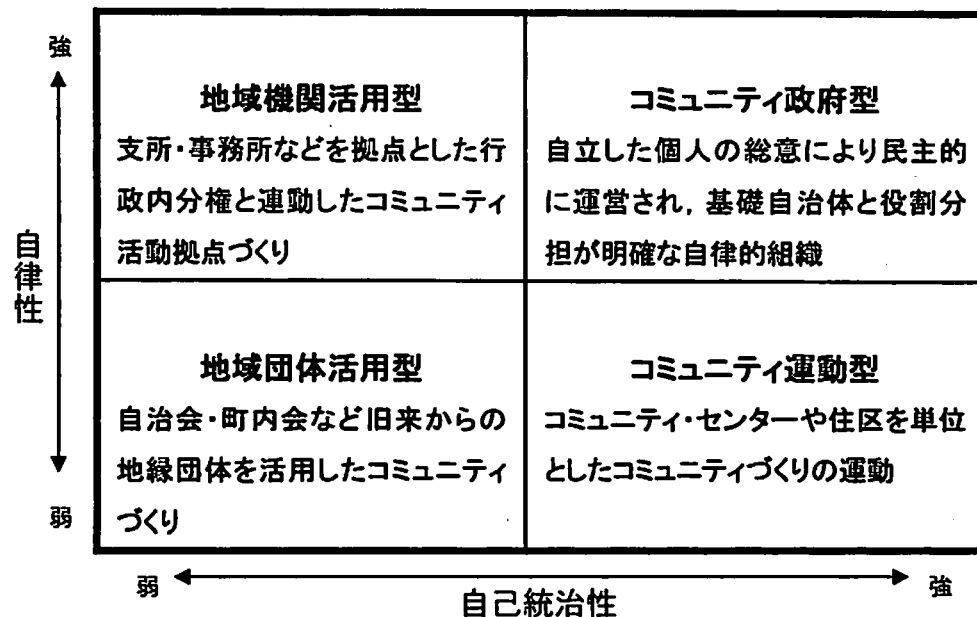
①都市内分権と地域性

都市内分権とは、字義通りにとれば、都市社会の内部に一定の単位を設け、そこに権限を付与することを意味するが、その場合の単位とは一定の地域単位を想定するのが通常である。したがって、本稿でも、地域性にこだわりなく特定の機能についての権限付与を意味するエンパワメント概念一般とは区別して都市内分権を理解したい。なお、地域内分権や自治体内分権という用語もあるが、本稿では大都市東京という都市社会を対象としているという理由から都市内分権を用いるのだという以上に、概念上の区別にはこだわらない。

②都市内分権における地域機関の位置づけ

自治には自律性と自己統治性という二つの側面があり、通常それぞれ団体自治、住民自治と呼ばれるが、地域自治のあり方に着目して都市内分権のイメージを整理すると、図 1 のように類型化されよう。なお、図 1 はあくまでもイメージとして捉えたものであって、実態を把握するには各類型とも相当な幅を持ってなされるべきことも付記しておきたい。

図1 都市内分権の諸類型



(出典) 拙稿「住民と自治体－自治体経営への住民参加」比較地方自治研究センター，2007年，17頁（HP版：http://www3.grips.ac.jp/~coslog/activity/01/04/file/Bunyabetsu-1_jp.pdf）を一部修正。

ここでは、本稿の関心の対象となる「地域機関活用型」とした類型について説明を施しておきたい。この類型では、核となる地域機関が存在することによって、分掌事務のボリューム、予算・定員の規模や裁量などの面で本庁から分権分散が進められた地域機関であればあるほど、マネジメント面でしっかりした地域自治の運営拠点となることが期待されることになる。

しかしその一方で、住民の自発的な自治意識というよりもあくまでも行政内分権を基礎とした都市内分権の考え方であることから、自己統治性という側面では、地域機関が所管区域においてどの程度積極的に住民参加・協働に取り組むのか次第で、地域自治の実質はさまざまでありうる。

地域機関が地域自治を充実させる方策としては、次のような3つのアプローチが考えられる。

第1に、地域機関が直接、住民参加・協働に係る施策を積極的に展開するアプローチである。地域機関が執行する施策・事務事業の方針や計画づくりなどの企画立案に住民等に参加させたり、それら事業を住民等と協働による方式で執行したり、あるいは、住民側からの協働提案を受け付けたりする。後述するように、本稿で取り上げる港区が、基本計画の地区計画策定プロセスに区民参画を行っている例が当てはまる。さらには、地域機関の単位で住民や区域内の主要な団体等の代表者らから選ばれた構成員をもって組織される協

議会などの合議制機関を設置し、地域機関の所管区域内に関わる事項について常設の協議の場を設けることも考えられよう。例えば、新宿区が出張所単位で地区協議会を設けている例がある。また、東京 23 特別区以外の大都市の例で言えば、政令指定都市は、行政区に区地域協議会をおくことができることが法定されている（地方自治法第 252 条の 10 第 6 項）。こうした取り組みが実質化すればするほど、「コミュニティ政府型」に接近することになるだろう。

第 2 に、地域機関のもとにさらに所管区域を細区分するなど複数の下位地域機関を設置し、より地域との密着度を高めて住民参加・協働の実を挙げようとするアプローチである。地域機関の設置単位が相対的に広い場合に、次の第 3 のアプローチとも関連するが、既存の地域団体等との連携を念頭において二層構造の地域機関が採用されるといえよう。本稿で取り上げる世田谷区の事例もこのアプローチを採用している。

そして第 3 に、地域団体活用型ないしはコミュニティ運動型を併用するアプローチである。自治会・町会などの地縁団体やコミュニティづくり運動などの自主的活動を重視し、地域機関は住民参加・協働にまつわる取り組みを直接行うというよりも、それらの活動をサポートする役割を担うという考え方である。多くの地域機関はこうした事務権能を中核的な業務の一つとして担当しているだろう。

なお、地域機関が設置されながらも、地域団体活用型ないしはコミュニティ運動型で都市内分権を進めるべく関係業務を本庁組織がもっぱら直接所管する、いわば“並立”的なアプローチも考えられる。そうした場合、当該自治体の都市内分権の取り組みでは地域機関は活用されず、地域機関の設置は、自治・協働の視点を伴わない、もっぱら行政内分権のための方策にとどまるものと整理されよう。

③行政内分権と地域機関

上記で「地域機関活用型」とした都市内分権の類型のなかでも、行政内分権としての組織体制の組み方はさまざまに考えられる。図 2 は、自治体の主要な業務を一箇所の庁舎に集中して配置しているか、それとも地域的に異なる所在地の庁舎を分散して設置するのかという所在地に関する集中・分散の軸と、当該行政機関の分掌事務が幅広く総合的に行政分野全般ないしはそれに準ずる範囲に及ぶのか、それとも分掌事務が個別化・特定化されているのかという機能分担に関する統合・分立の軸とで類型化を図ったものである。

本庁（舎）方式とは、原則として、首長権限に属する事務の執行機関の所在を本庁舎に一括集中する方式である。

しかし、何らかのかたちで、首長の所掌事務を地域的に分掌するために、主たる拠点となる本庁（舎）とは所在の異なるいわゆる出先機関を設置し、事務権限を地域的に分散するのが一般的である。地方自治法には都道府県の支庁・地方事務所、市町村（特別区を含む）の支所・出張所の設置に関する規定が置かれている（第 155 条。以下、これを根拠規

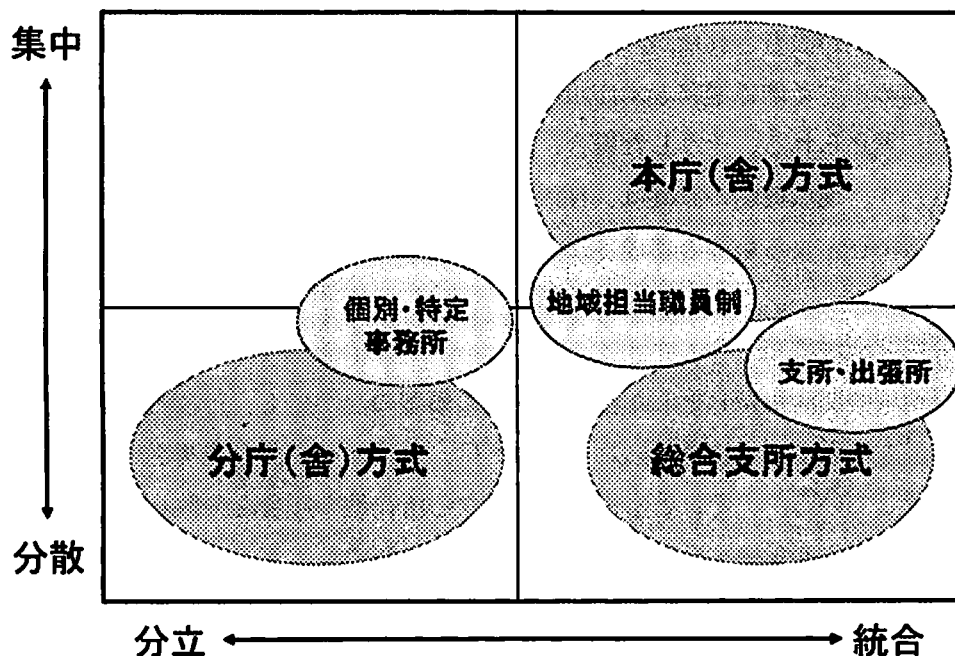
定とする地域機関を 155 条機関と呼ぶ)。

本稿で注目する総合支所は、こうした 155 条機関による支所・出張所のうち、本庁の局部等に対応するかたちで統合度の高い、総合的に事務を分掌させられた機関と位置づけられる。

事務所・出張所などの名称が付されることはあるが、155 条機関とは別に、業務の効率性や住民の利便性の観点から、本庁の特定部署の地域部門として設置される個別・特定事務所がある。また、厳密には地域機関とはいえないが、職制として地域担当職員制を採用し、地域ごとの特性に応じたきめ細かな対応を行う自治体が近年増えていることもあわせて指摘しておきたい。

なお、本庁機能を地域的に分散する他の方式として、分庁（舎）方式がある。これは本庁舎のみでは物理的に充足しきれない場合に、隣接地域等に別庁舎として建てたり、間借りしたりするほか、合併自治体では旧庁舎間で分散配置をする例が見られる（とくに規模等で拮抗した自治体間による新設合併の場合に多い）。

図 2 地域機関等のパターン



（出典）拙稿「地域機関の活性化と自治体内分権」『国際文化研修』第 51 号，2006 年，44 頁。

（2）特別区における地域機関の現状

以上の都市内分権における地域機関一般についてのまとめを踏まえて、東京 23 特別区
の地域機関の現状を概略描き出しておきたい。

東京 23 特別区の地域機関について例規集等を手がかりに概括すると⁴、組織名称、設置根拠、所掌事務、所管区域や設置箇所数など、あらゆる事項にわたって実に多様であり、整然と類型化を図ることが著しく困難であることが指摘される。

①名称

第 1 に、地域機関に付された名称の多様性である。本稿の検討対象である総合支所のほか、区民事務所、出張所などの名称が比較的多く用いられており、その他にも、特別出張所、地域センター、地区サービス事務所、地域行政センターなどがある。ただし、注意を要するのは、同じ名称が用いられていても、その性格がまったく異なる場合もあることである。この点は、以下の指摘で明らかになろう。

②組織形態及び根拠規定

第 2 に、本稿で考察の対象とする地域機関と呼びうる組織形態をとる事務所等のうち、地方自治法第 155 条を根拠とするもの（155 条機関）が大半であるが、いくつかの例外がある。

まず、地方自治法第 155 条に規定される支所・出張所及び第 156 条に規定されるその他の行政機関を、千代田区及び練馬区を除くすべての特別区は組織規則により行政機関ないしは地方行政機関と規定している。

そして、こうした規定を置かない千代田区の出張所及び練馬区の区民事務所を含めて、大半の特別区は地域機関は地方自治法第 155 条に基づく条例による設置という形式をとっているが、これらに対して、杉並区・荒川区・足立区の区民事務所は本庁の内部組織であり、墨田区の出張所は組織規則により規定される本庁行政機関という位置づけを与えられている。つまり、後者は 155 条機関ではないのである。

なお、文京区は、東京 23 特別区の中で唯一、地域機関を設置していない。文京区では、住民の利便に資するために窓口業務を行う区民サービスコーナーを各種施設に附設しているが、これらも規定上は本庁内部組織（区民部戸籍住民課）に位置づけられるものと考えられ、いわゆる本稿が対象とするような地域機関ではない。

③組織の位置づけ

第 3 に、組織上の位置づけについても多様である。それぞれの地域機関の長の職層を比較すると、世田谷区及び港区の総合支所では参事、大田区は地域行政センターでは参事ないしは専門参事とされているほか、副参事を長とする地域機関（千代田区（出張所）、中央区（特別出張所）、新宿区（特別出張所）、目黒区（地区サービス事務所）、豊島区（区民事務所）、江戸川区（出張所）など）もあるが、半数近くの特別区ではその地域機関の長に主事をあてると規定されている。

④分掌事務の範囲

第4に、組織上の位置づけとも密接に関係するのが、所掌事務の範囲の違いである。戸籍等の窓口サービスに限定される機関では、一般に低い職層の長があてられるが、徴税、料金収受の業務、まちづくりや福祉などのサービスが付加されるほど、組織的には上位に位置づけられるようになる。

もちろん、各特別区の区民サービスや組織編成の考え方の違い、あるいは特別区の規模などを反映して、同じ職層の長を置く機関であっても所掌事務の範囲は異なる。例えば、後述するように、参事を長に置く総合支所であっても、世田谷区では各総合支所に福祉事務所を含むが（副所長が福祉事務所長を兼務）、港区の場合には本庁（保健福祉支援部）と5つの総合支所をあわせて福祉事務所としている。

⑤管轄区域

第5に、管轄区域の設定の仕方の違いである。所管区域を規則等で明確に定めている場合が過半であるが、担当区域で役割分担をしている場合（中野区（地域センター）、荒川区（区民事務所）など）、いずれの機関も区全域を対象としている場合（台東区（区民事務所）、板橋区（区民事務所）、練馬区（区民事務所）、葛飾区（区民事務所）など）、あるいはとくに例規集所収の条例・規則等による定めでは確認できない場合などがある。

主たる業務が軽微な窓口サービスに限定される機関の場合には、情報システムが整備された今日、所管区域を設定する意味はないといえる。集会施設等のような公の施設等が分散設置されており、それら施設管理業務等を担う場合には、担当区域が設定され、地域機関の役割分担が明示されることになるだろう。さらにまちづくりや保健福祉などの対人サービスが分掌事務とされる場合には、明確な所管区域の設定が必要になるといえる。こうした点で、管轄区域の設定のあり方もまた所掌事務の範囲と密接に関連するといえる。

⑥改革による変遷

上記の特別区の地域機関の状況は、比較的近年行われた各特別区での地域機関の見直し・改革後の姿であることを付け加えておきたい。

また、特別区の地域機関の歴史は、都区制度改革の歴史とかなりの程度連動している点もあわせて指摘したい⁵。

戦後改革による地方自治法施行前夜に区の統廃合が行われたことから、戦後しばらくは旧区役所が支所として残置されることが多かったが、昭和40年の都区制度改革で、福祉事務所等の事務事業が都から特別区に移管されたのに伴い、ほとんどの特別区で執行体制の整備のための機構改革が行われ、この時点で支所が廃止されたり出張所に縮小されたりした。後述する港区は支所を残した例外の一つであるが、都で定められた標準部課制に従って、支所は2級庁から3級庁に縮小された。

昭和 50 年の都区制度改革では、区長公選が実現するなど、特別区の自治権は実質的に市並みとなったとされる（保健所設置権限を持つ点では、一般市を上回る権限を有するといえる）。公選区長の下で新たに基本構想が作られるなかで、都市内分権的発想が取り入れられるようになり、後述するとおり、総合支所制度に結びつけたのは世田谷区のみであるが、手厚い地域行政の導入を構想するものも現れたのである。

ところが、平成 12 年都区制度改革後についていえば、地域機関に与えた影響は限定的であったといえるだろう。むしろ、国・地方を通ずる構造改革のもと、行革志向の地域機関の再編がなされたといってもよい。その概要は、表 1 のとおりである。ここに掲げられた 14 特別区はいずれも統廃合により地域機関の集約化を図ったことから分かるとおり、同時期に総合支所制度を導入した港区の対応が特徴的なものであったことが分かるだろう。

表 1 特別区における出張所等の統廃合の状況

	区名	実施時期	実施内容
1	文京	平成 14 年 2 月実施	9 出張所を地域支援に特化した地域活動センターとし、住民異動届等は本庁に集約した。住民票等交付は、図書館 13 館に区民サービスセンターを設置し、土日祝日の窓口開設や平日の取り扱い時間延長を行っている。
2	台東	平成 16 年 1 月実施	11 出張所を 3 区民事務所、2 分室と一部の証明書発行事務等を取り扱う 6 地区センターに区分けした。
3	墨田	平成 12 年～14 年度で実施	8 出張所を 5 出張所とした。
4	江東	平成 16 年度実施	9 出張所、2 出張所サービスセンター、1 証明書交付コーナーを 8 出張所に移行した。
5	品川	平成 12 年度実施	12 出張所、1 地域センターを、住民登録等の届出事務を取り扱う 6 地域センターと証明書等交付事務のみを取り扱う 7 地域センターに区分けした。
6	目黒	平成 7 年～11 年度で実施	22 住区センター、2 分室を 5 地区サービス事務所に統合した。
7	杉並	平成 13 年度実施	17 出張所を 7 区民事務所、2 分室、1 サービスコーナーに統合した。
8	豊島	平成 12 年度実施	12 出張所を 2 区民事務所、本庁に統合した。
9	北	平成 13 年度実施	19 出張所を 3 区民事務所、7 分室に統合した。
10	荒川	平成元年度から段階的に実施	8 区民事務所を 5 区民事務所に統合した。
11	練馬	平成 20 年 1 月実施	17 出張所を 4 区民事務所（住民異動届等に対応）と 13 出張所（住民異動届等に対応しない）に再編した。
12	足立	平成 16 年 3 月実施	17 区民事務所、1 サービスセンターを 17 区民事務所とした。（サービスセンターを 1 区民事務所に統合）
13	葛飾	平成 13 年度実施	19 出張所を 6 区民事務所、4 区民サービスコーナーに統合した。
14	板橋	平成 17 年度実施	18 出張所、1 分室を 6 区民事務所、18 地域センターに統合した。

（注）世田谷区地域行政推進委員会まちづくり出張所の名称のあり方検討部会『まちづくり出張所の名称のあり方に関する報告書（案）』（平成 20 年 11 月），5 頁。世田谷区ホームページ http://www.city.setagaya.tokyo.jp/020/pdf/21045_1.pdf による。

3. 世田谷区及び港区の総合支所制度

世田谷区に総合支所制度が導入されたのは1991（平成3）年4月のことであり、すでに20年近くの歳月が経過している。都市内分権の先駆けと言って差し支えないだろう。これに対して港区が総合支所制度を導入したのは、2006年4月であり、本稿執筆時点でようやく3年目が終わろうとするところである。いずれも東京23特別区であり大都市東京に位置するという意味での大都市自治体ではあるものの、人口・面積をはじめとする社会経済的、地域的特性には大きな違いがある。表2からもわかるとおり、世田谷区の総合支所は、政令指定都市の行政区に相当する人口規模を有しており（近年指定された政令指定都市の行政区の平均人口を優に上回る）、なかでも最大の世田谷の人口は港区全体を上回る規模である。こうした点を踏まえながら、制度導入の時期や背景、その後の見直し状況などを含めて、それぞれの事例について以下検討してみたい。

表2 世田谷区及び港区の総合支所の区域別人口・面積

世田谷区			港区		
地域	人口	面積(K ㎡)	地区	人口	面積(K ㎡)
世田谷	228,728	12.333	芝	31,338	4.419
北沢	142,345	8.645	麻布	44,010	3.787
玉川	203,464	15.820	赤坂	29,234	4.006
砧	147,827	13.566	高輪	51,586	3.367
烏山	107,739	7.720	芝浦港南	42,691	4.760
合計	830,103	58.084	合計	198,859	20.339

（出典）世田谷区及び港区ホームページによる。人口はいずれも平成21年1月1日現在。

（1）世田谷区の総合支所制度

①総合支所制度導入の背景と経緯

世田谷区の事例で特筆すべき点の一つは、構想から実際に総合支所開設までに10年あまりの時間を費やしている点である。

1975年の都区制度改革を受けるかたちで1978年に議決された世田谷区基本構想に、執行体制の充実策のひとつとして「地域ごとにキメ細かく行政を展開する仕組みをつくる」という事項が掲げられ、翌年策定された総合計画に総合支所制度の構想が具体的に盛り込まれた。これを起点として総合支所開設に至るまでの10年あまりの期間における世田谷区の取組を概観すると⁶、1979年地域行政推進本部設置、同年地域行政基本方針策定、1983年地域行政参事発足、1988年地域行政推進計画策定、同年地域行政実施本部設置、1989年地域行政実施計画策定など漸進的に総合支所制度導入体制を固める一方で、1982年街づ

くり条例制定、1983 年身近なまちづくり推進員制度導入、1986 年身近なまちづくり支援制度導入、1988 年まちづくり地区担当制度導入、1992 年まちづくりセンター設置など、ハード・ソフト両面からの参加・協働のしくみづくりや実践を着実に展開してきたことがわかる。

②導入後の制度の遷移

世田谷区では、総合支所制度が導入されてからも、たびたび組織及び業務内容が見直しされ現在に至っている。

世田谷区の総合支所制度の遷移を概括すると、表 3 からわかるとおり、総合支所の分掌事務及び組織体制は発足当初から平成 9 年度（福祉事務所の設置など）および平成 11 年度（3 部体制導入など）の見直しまでは拡充する方向をたどったが、平成 16 年度に建築確認業務等の本庁への集約を含む若干の組織体制の見直しがなされたのち、平成 17 年度及び 18 年度に本格的な改革が実施され、総合支所のスリム化が図られた。

表 3 世田谷区総合支所制度の推移

年度	主たる見直し事項	全体組織数			
		5 支所長	(4 参事)	2 5 課	(1 副参事)
平成 3 年度	・ 5 総合支所開設 ・ 各支所に健康担当参事配置 (烏山のみ副参事)	5 支所長	(4 参事)	2 5 課	(1 副参事)
平成 9 年度	・ 福祉保健連携担当参事が保健福祉センターに変更 ・ 福祉事務所を生活支援課、保健福祉課とし、健康づくり課を設置	5 支所長	5 副支所長 5 センター長	3 5 課	
平成 11 年度	・ 副支所長を廃止し各支所に区民部、街づくり部設置 (3 部体制) ・ 街づくり部に建築指導課を設置 ・ 世田谷に地域行政担当部、地域行政担当課を設置	5 支所長	1 6 部	4 2 課	(5 副参事)
平成 16 年度	・ 世田谷の地域行政担当部を廃止し、すぐやる課、地域窓口調整担当課が区民部に設置 ・ 各支所街づくり部の建築指導課が都市整備部へ	5 支所長	1 5 部	3 8 課	(1 1 副参事)
平成 17 年度	・ 新たな出張所 (出張所、まちづくり出張所) へ移行	5 支所長	1 5 部	3 8 課	(1 2 副参事)
平成 18 年度	・ 本庁・総合支所の改革 (新たな地域行政の推進)	5 支所長	5 副支所長	2 6 課	(5 副参事)

(出典) 世田谷区資料を一部修正。

この点は、職員配置数から見るとはっきりと確認できる。平成 3 年度に、世田谷区職員総数 5,990 人中、総合支所職員数は 1,225 人 (総数の約 20.5%)、課長級職員 100 人中、

総合支所課長級職員は 25 人（課長級職員の約 25.0%）、部長級職員 41 人中、総合支所部長級職員 5 人（部長級職員の約 12.2%）でスタートしたのが、平成 17 年度には、職員総数 5,565 人中、総合支所職員数は 1,309 人（総数の約 23.5%）、課長級職員 123 人中、総合支所課長級職員は 31 人（課長級職員の約 25.2%）、部長級職員 55 人中、総合支所部長級職員 23 人（部長級職員の約 41.8%）と、総合支所配置については職員全体及び部課長級管理職ともに絶対数、比率ともに高まり、とくに部長級職員の大幅増が目を引く⁷。

これに対して、平成 20 年度では⁸、職員総数 5,211 人中、総合支所職員数は 946 人（総数の約 18.2%）と、総合支所配置職員数全体が大幅に絞り込まれ、平成 3 年度総合支所開設当初の配置数を割り込んだ。また、課長級職員 126 人中、総合支所課長級職員は 26 人（課長級職員の約 20.6%）、部長級職員 52 人中、総合支所部長級職員 11 人（部長級職員の約 21.2%）と、管理職についても部長級ではポスト数にして約 3 分の 1 にまで縮減されるなど、手厚い管理職のポストも見直されたのである。

③平成 17、18 年度見直しと現状

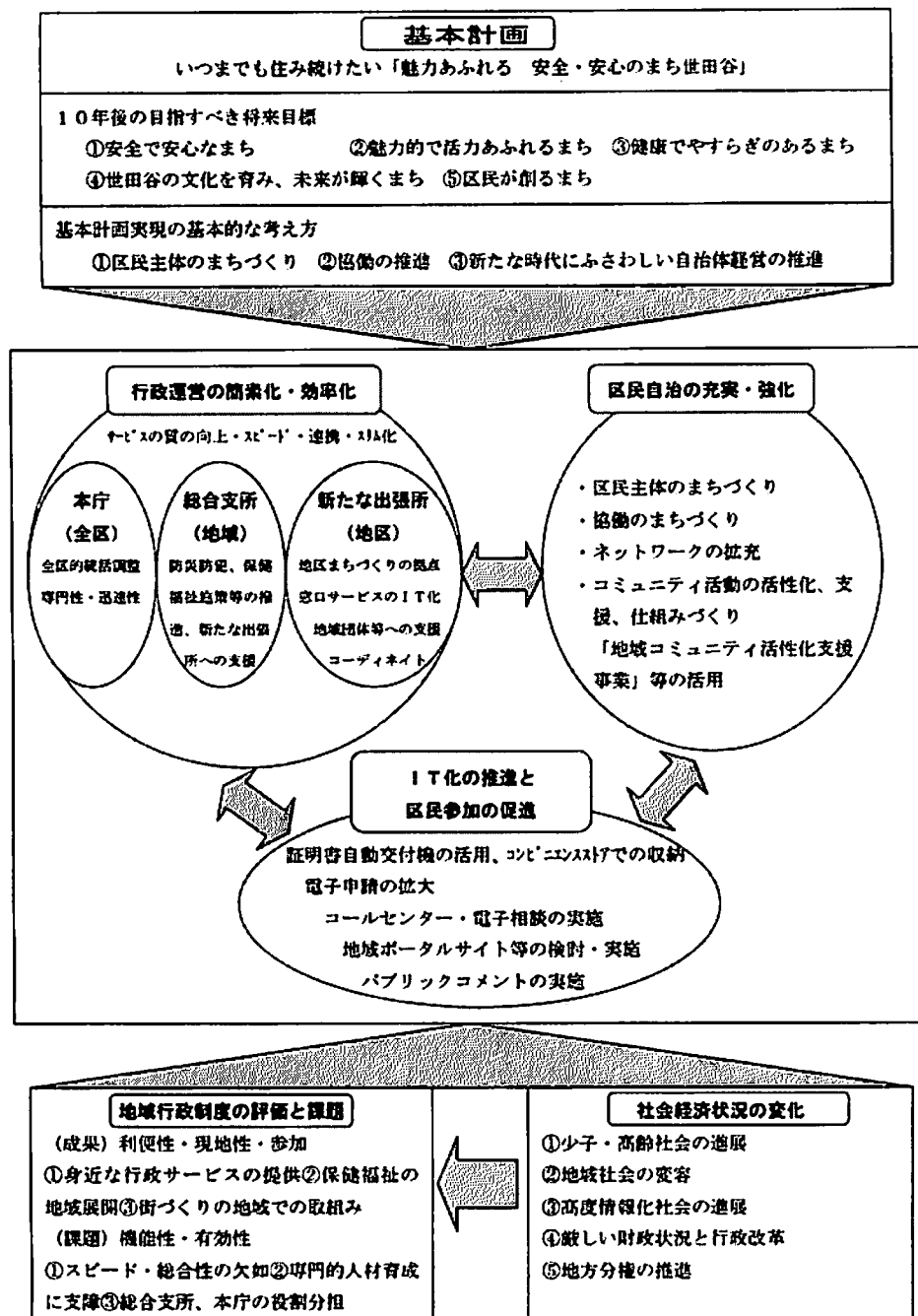
最も直近の平成 18 年度での抜本的な見直しを確認したうえで、現状について述べてみたい。世田谷区では見直しに先立って『新たな地域行政の推進について（最終報告）』で新たな地域行政制度の考え方を以下のとおり示している⁹。

まず、従来の地域行政制度について、その成果を利便性、現地性、参加の観点から、①地域住民に身近な場所で行政サービスが提供可能となったこと、②保健福祉センターの設置によって保健と福祉の連携が強まり、身近な地域での総合的な相談やサービス申請ができ、さらに緊急的なケースに迅速に対応することが可能となったこと、③街づくりなどにおいて地域との相互理解が深まり、地域特性にあった地区ごとの特色ある取り組みが行なわれていること、を挙げている。

他方、課題として、機能性、有効性等の観点から、①本庁の機能が 5 地域に分散することにより、意思決定に時間を要することや、組織体制の肥大化等から柔軟かつ総合的に対応することに支障が生じるなど執行体制上の弊害が生じていること、② 5 支所に分散して同質なサービスを提供するためには、職員数も多く必要となり、サービス提供コストが高くなっている。特に少数の専門技術職員については、分散することにより、専門知識の蓄積、共有化や継承など人材育成の面での問題が生じていること、③本庁から事業の実態を把握しづらいため、区民ニーズを的確に把握し計画的かつ迅速に施策に反映することが困難であることや、本庁と支所に窓口が分散しており利用者にとって分かりづらく不便であること、④世田谷総合支所の役割について、出張所等の窓口サービスの全体調整や介護保険認定審査事務など本庁機能の役割との切り分けが不明確になっていること、⑤新たな地域行政推進においては「利便性」「コスト」「協働」の視点から施策分野ごとに、最も効果的で効率的な機能の再編を検討する必要があること、を挙げている。

こうした認識に立ち、『新たな地域行政の推進について（最終報告）』では、世田谷区基本計画や社会経済状況の変化を踏まえた見直しの位置づけとして、図3のとおり示された。

図3 世田谷区「新たな時代にふさわしい地域行政の推進」



（出典）世田谷区『新たな地域行政の推進について（最終報告）』平成17年11月、24頁。

新たな地域行政制度の基本的な考え方として、まず、地区（出張所）、地域（総合支所）、全区（本庁）という三層構造を基本的に維持しつつ、機能性、有効性の観点から三層の役

割を明確にし、効果的、効率的な執行体制を確立することにより、総体として区民サービスの向上と区民参加の促進を図ることが筆頭に掲げられ、コミュニティ活動の支援の強化、より安全で安心なまちを目指す施策の展開、区民参加・区民協働の促進とともに示されたことは注目される。

すでに指摘したとおり、世田谷区の地域行政の特徴は、総合支所の下位地域機関として出張所を配置する二層構造の地域機関（世田谷区では、本庁を含めて三層構造と呼んでいる）のしくみをとる点である。前年の平成 17 年度には出張所制度の見直しも先行して行われた。27 カ所の出張所のうち、区民が利用しやすく実際に利用の集中が見られる駅の近くの 7 カ所の出張所は、これまでどおり窓口サービスと地区まちづくりの機能を併せ持つ拠点として引き続き「出張所」とし、その他の 20 カ所の出張所は、地区まちづくりの支援に重点を置く「まちづくり出張所」と改めた。窓口サービスを集約化することで行政体制の効率化を図りつつ、まちづくり機能の強化を図ったのである¹⁰。

また、総合支所についても大幅な組織改正が加えられたのは上述のとおりである。第 1 に、区民部長、保健福祉センター長、まちづくり部長は廃止され、新たに副支所長が配置されたことで、総合支所に配置される部長級職員は大幅に縮減された。第 2 に、地区まちづくりへの支援を一層効果的、効率的に行うために区民課と地域振興課の統合が行われ、新たな地域振興課長はすぐやる課の地域担当課長として位置づけること、世田谷総合支所以外のすぐやる課は組織上廃止されるなど整理統合が行われたり、土木課は本庁に集約されたりするなど、課レベルでの組織の見直しも大幅になされた。そして第 3 に、以上のような総合支所の大幅な見直しに連動して、本庁の執行体制を企画総務、区民生活、保健福祉、都市整備、教育の 5 領域に分けてあわせて組織の再編統合を進めたことである。

（２）港区の総合支所制度

①総合支所制度導入の背景と経緯

前述のとおり、世田谷区では総合支所制度の導入に長期間をかけたのに対して、港区の場合は、比較的短期間で完遂したといえる。2004 年 6 月武井雅昭現区長が初当選を果たした際の就任時職員向けあいさつにあるように「職員がもっと街中に出かけ、区民の方々と話し、区民の立場に立って考え、区民の立場で自分たちの仕事を見つめ直すことが必要」¹¹という考え方から出発して、支所を基本単位とした区役所改革に着手し、2006 年 4 月には総合支所開設というように、世田谷区に比べてトップダウンの、スピーディな展開であったといえよう。もちろん、港区の場合、改修費用等を要したものの既存の支所施設を活用すればよいというハード面で整備されていたことが前提条件としてあった。この点、新たな支所施設の建設を含めた対応が必要であった世田谷区とは事情が異なるといえる。

港区の総合支所制度導入の特徴は、区役所改革と明確に位置づけられたことに象徴されるだろう。武井区長の施政方針、町会長・自治会長訪問調査や窓口アンケート調査（2004

年 9 月実施)結果を踏まえて打ち出された区役所改革のコンセプトは、次の 3 点である¹²⁾。

(1)区民が身近なところで行政サービスを受けられるよう本庁及び支所の機能、役割を見直し、組織体制の再編を行う

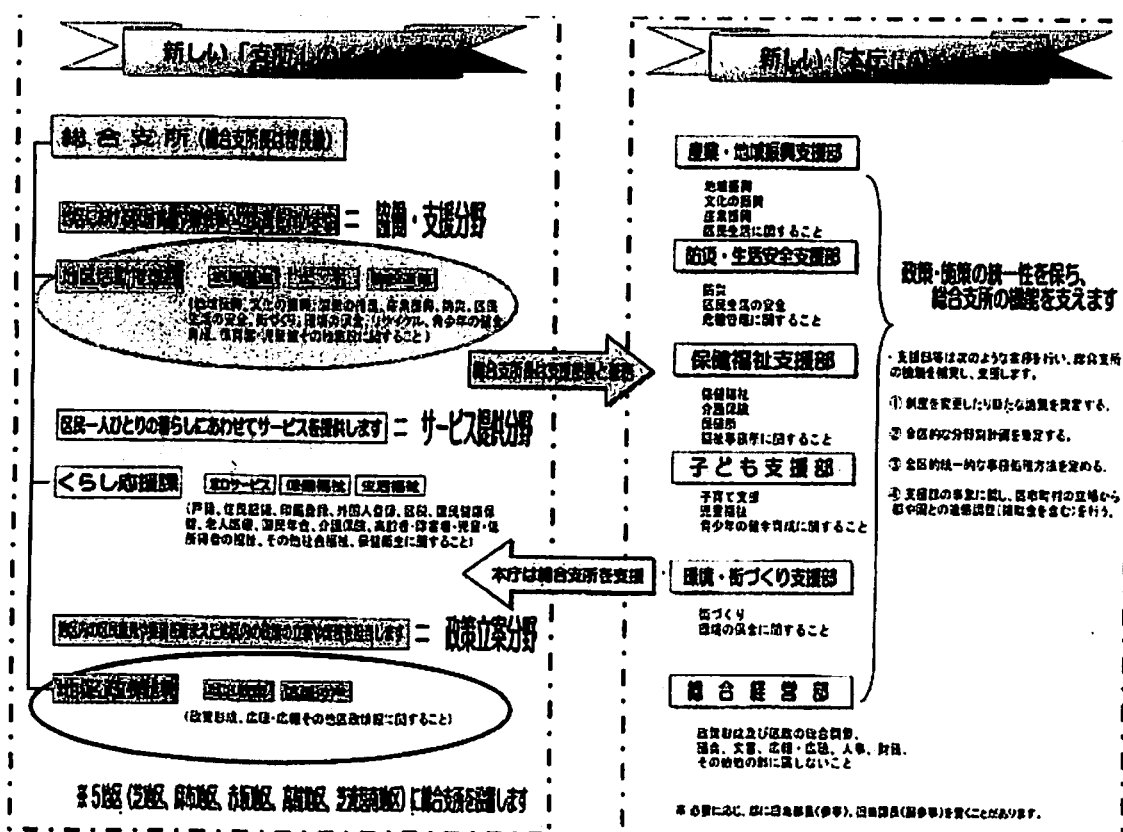
(2)区民、NPO 等との協働推進と都心型コミュニティを実現するための体制づくりを行う

(3)区民が区政に積極的に参画し、職員も地域に出て区民の意見を聞くことにより、「相互理解」のもとで、区民と職員が「ともに改革し、ともに担う新しい区役所」を目指す

つまり、単なる総合支所の開設ではなく、区役所総体の改革が意図されていたのである。こうしたコンセプトのもと、区長みずから直接各職場に赴き話し合いを行い、区の全事業を分析して支所でやるべきことを洗い出すといったプロセスを経て得た結論が総合支所制度の導入であったのであり、当初から具体的な組織図が思い浮かべられていたわけではなくて、理念から入る取り組みであったという。改革後のイメージは図4のとおりである。

なお、改革から 3 年度目が経過するなか、外部評価を伴う点検を行っており、平成 21 年度から一部見直しが行われる予定である¹³。

図4 港区における改革後の支所・本庁のイメージ図



(出典) 港区資料。

②組織編成の特徴

港区の総合支所制度の導入が区役所改革たる所以ともいうべきは、改革前の区長部局が6部1保健所（政策経営部、危機管理部、街づくり推進部、保健福祉部、みなと保健所、環境保全部、区民生活部）であったのが、改革後は5総合支所のほか、産業・地域振興支援部、防災・生活安全支援部、保健福祉支援部、みなと保健所、子ども支援部、環境・まちづくり支援部、総合経営部と、5支援部・1部・1保健所に再編され、各事業別の制度・施策を所管する支援部は、その名称からも明らかなように、総合支所を支援する組織と位置づけられた点からも確認されよう。港区の行政組織体制の比重を総合支所という地域機関に移行させる、分権分散型志向の全庁的改革と意義付けられるものである。

そして、注目すべき点は、部長級とされた総合支所長は、本庁の支援部長の兼務とする点である。それは、個別の事業分野を担う支援部長に直接区民の声を聞いてもらうためであり、そして行政経営面からは部長級職を増やさないためでもある。なお、課長級職員については、平成19年度では総合支所課長級職員（20人）が課長級職員（65人）に占める割合は約30.7%と世田谷区に比べて総合支所に手厚く配置されている¹⁴。

組織理論的には、地域別分業と職能別分業を接合させる一種のマトリクス型組織編成という画期的な試みといえるだろう。ともすれば、同じ部長級でも「出先の部長」として処遇上も意識面も本庁部長の下位にランクづけされるのが一般的であるが（例えば、政令指定都市の区長と本庁局長、県の総合出先機関の長と本庁の部長などの関係のように）、本庁部長の兼務によりそうした「格下」感はなく、相対的に総合支所の組織上の位置づけを高める効果も認められよう。この点は、円滑な分権分散型地域行政の成否を占う上で非常に重要なポイントである。

ただし、総合支所長が支援部長を兼務し二重の役割を担うため、どちらつかずになってしまいがちという課題もあわせて指摘しておく必要がある。本庁での支援部長としての役割を果たすために支所長室の不在期間が長引くことになれば、地域との連携や密着という所期の目的を果たせなくなりかねないのも事実だろう。持続的な地域との連携関係を構築する上では、区長の名代として、地域にとって総合支所の責任者の「顔」が見えることはきわめて重要な意味をもつからである。また、職場内においても、所属長が常に不在ということであれば、総合支所職員のモラルにも関わるだろう。なお、平成21年度からの総合支所内組織の再編整備として、副支所長（課長級）を設置し、こうした欠点をカバーすることとしている。

③総合支所の特徴と課題

総合支所には、地区活動推進課、くらし応援課、地区政策課の3課が置かれ、図4にあるとおり、それぞれ協働・支援分野、サービス提供分野、政策立案分野として位置づけられている。事業分野としては、旧来の支所に配置されていた係や業務もあるが、保健福祉、

生活福祉など社会福祉分野の係が新たに総合支所に設けられた。

また、地区との協働やまちづくりに関する政策立案関係が手厚くされた点も重要である。各総合支所には地域事業枠として別枠の予算が認められており、これを活用してすでに地域住民との連携・協働を深める事業が展開されつつある。また、総合支所の所轄区域を単位とする基本計画の各地区版計画書の策定過程に、区民参画組織を通じた区民参画が行われている。

他方で、課題も指摘される。従来は本庁組織一本で行っていた業務を総合支所5か所に分散し、充実強化を図ったわけであり、それも定員削減のさなかでもあることから、結果として、組織・人事マネジメント上の課題が浮き彫りになってきた。すなわち、第1に、職員一人当たりの業務範囲が広がったこと、第2に、そうした中で専門能力を組織としても職員個人としても維持・発展させていくには従来以上の努力と発想の転換を要すること、第3に、支援部が現場に直接関わらなくなることによって支援部の現場性に根ざした専門性の維持が課題となってきたこと、そして、第4に、本庁・支所間の連絡・調整にコストを要することから効率化が求められることなどである。

これらの指摘は、一般に総合的な地域機関を設置した場合に表面化しやすい課題といえよう。しかしながら、例えば窓口サービス業務を例に取り上げるならば、総合支所制度を採用するかしないかに関わらず、総合窓口の設置やワン・ストップ化など窓口サービスの総合化が全国の自治体で進められている。このことからわかるとおり、職員の業務範囲の広がりやそれに伴う対応能力の向上が問われるという点は、総合支所制度を採用した港区固有の問題だということにはならない。むしろ、行財政基盤の整った、いわゆる「総合行政主体」「基礎自治体」である以上、総合性の強みを活かした行政活動の展開が今後ますます求められていくとすれば、いずれ直面することは避けがたい課題といえよう。港区の場合には、これら課題を、総合支所制度という枠組みのなかで人事及び組織のマネジメント・システムの再検討を通じて解決していくことが求められるのである。

4. おわりに～「地域発自治創造」の最先端機関としての展望

世田谷区及び港区は東京23特別区の一部を構成しており、自治制度としては都区制度のもとにある。平成12年の都区制度改革により、それまで東京都の内部的な団体とされてきた特別区が、法的にも基礎的自治体と位置づけられたことで、両区をはじめとする特別区は、23の「住民（区民）にもっとも身近な地方政府」に生まれ変わった。

基礎的自治体であり、「住民（区民）にもっとも身近な地方政府」である特別区が、このいわゆる平成12年改革の意義をかみしめて、その趣旨を活かそうとするならば、区民を起点とした地域発自治創造を使命としてしっかりと取り組むことが重要なのである。

地域発自治創造の過程へ行政及び行政職員がどのようにコミットしていくかについては、大別すれば、第1に、地域社会及びその構成員である市民からの負託にこたえる地方政府

としての役割、第 2 に、地域社会を構成する新しい公共の担い手の一主体としての役割、そして第 3 に、新しい公共という地域社会そのものが存立すべく制度構築を行ったり、その制度を維持したりするシステム管理者としての役割、といった不可分ではあるが論理的には異なる 3 つの次元に分けて考えられる。

この 3 つの次元にわたる役割を果たす上での仕組みは、さまざまに構想されうる。ただし、なかでも総合支所などしっかりとした事務権能を備えた地域機関を設置するタイプの都市内分権（先述の「地域機関活用型」）が有利なのは、地域の人々の暮らしのもっとも身近なところに迫り（「身近さ」）、施策の具体的な効果がはっきりとわかる現場に直面し（「現場性」）、そうであるがゆえに胸襟を開いた姿勢を示して住民の信頼と納得を勝ち取りやすく（「透明さ」）、行政サービスやまちづくりのこまごまとした事柄はもちろん、地域社会全体を支えるシステムの根幹に関わる事柄に至るまでを気づく（「先端性」）、そうしたチャンスにより多く与えられることにある¹⁵。言い換えれば、こうした強みを積極的に活かせる制度運用を行えているかどうか問われることになる。

その際、すでに触れた人事・組織マネジメント上の対応に加えて求められるのは、「公務員市民」（あるいは「職員区民」。居住地を有するかどうかに関わらず、勤務する自治体の「市民」であるということ）であることこそが基礎的自治体のプロフェッショナルな公務員なのだという自覚を持ち、区民や地域に積極的にかかわり公共空間をともに担う意思を体現しようとする職員の存在である。職員が本庁や支所に「引きこもり」をしていては、仮に総合支所制度など都市内分権を導入したとしても、なんらその本来の効果を発揮できないことは明らかであろう。

平成 12 年改革以降の特別区の置かれた環境は、大きな地方分権の潮流の中にありながらも、集中改革プランをはじめとする行革志向が優位にあったため、多くの特別区では地域機関の縮減が図られてきたことはすでに指摘した。他自治体の動向とは一見逆行するかのようであるが、総合支所制度を維持・導入した世田谷区及び港区の挑戦は都区制度改革や地方分権の趣旨に沿う都市内分権の実践なのである。「地域発自治創造」の地平を切り拓く、最先端の自治体パブリック・ビジネス・モデルとして、そのさらなる進化を期待したい。

〔注〕

¹ 例えば、拙稿「地域機関の活性化と自治体内分権」『国際文化研修』第 51 号、2006 年、43～49 頁、及び、『合併市町村職員研修の支援方策についての報告書』財団法人 自治研修協会、2008 年所収の諸論稿などを参照。

² 例えば、大森彌による「分権分散型の基礎自治体」論はこうした考え方の一つである。大森彌『変化に挑戦する自治体』第一法規、2008 年、168 頁以下。

³ ただし、豊田市、秋田市、長野市、宮崎市などのように合併を契機に、編入された町村のみならず、旧市内（合併に際して母体となる都市）の地域をも区分して地域自治区など

住民参加の単位組織を設置し、その事務局機能をも果たす支所等を置く“都市内分権”の例もある。拙稿「地方分権の推進」大森彌ほか編『実践まちづくり読本』公職研、2008年、106～107頁、前掲拙稿「地域機関の活性化と自治体内分権」48頁参照。

⁴ 本稿で用いた例規集等は、各特別区のホームページ上で公開されているものである。

⁵ 以下の記述は、港区地域行政対策プロジェクトチーム『地域行政拠点の創造－身近な行政と住民の連帯をめざして－』昭和51年11月、24～25頁参照。

⁶ 世田谷区『世田谷区政概要 2008』80頁、及び、財団法人日本都市センター編『自治的コミュニティの構築と近隣政府の選択』財団法人日本都市センター、2002年、84頁参照。

⁷ 世田谷区『新たな地域行政の推進について（最終報告）』平成17年11月、4頁。

⁸ 前掲『世田谷区政概要 2008』97頁により算出。

⁹ 以下の記述は、前掲『新たな地域行政の推進について（最終報告）』による。

¹⁰ 平成20年3月に『出張所改革の評価・検証』が報告され、現在出張所の名称などについて検討がなされている。なお、出張所改革については、世田谷区ホームページ『出張所改革等に関する報告書』<http://www.city.setagaya.tokyo.jp/030/d00016855.html> 参照。

¹¹ 港区資料による。

¹² 港区資料による。

¹³ 港区の見直しの概要については、港区区役所改革推進本部「総合支所中心の組織・執行体制の充実策」（平成20年11月14日）

<http://www.city.minato.tokyo.jp/joho/tyosa/kaikaku/jujitsusaku/files/jujitsusaku.pdf> 参照。

¹⁴ 「港区の給与・定員管理等について」

<http://www.city.minato.tokyo.jp/joho/tokei/zinzi/kyuyoteinkanri/files/kyuyoteinkanri19.pdf> 参照。

¹⁵ 「身近さ」「現場性」「透明さ」「先端性」を基礎的自治体である「最初の政府」の特色として指摘する、大森彌『自治行政と住民の「元気」』良書普及会、1990年、53～54頁参照。