

# 地域行政の推進に関する研究 令和元年度報告書【概要版】

令和2年1月

せたがや自治政策研究所

## 第1章 本研究の目的と構成

地域行政の推進にかかる条例制定を見据え、今後の更なる展開を検討するにあたり、地域行政の発足時の問題意識や目的、課題認識等を再確認するとともに、この間の制度見直しの経過を振り返り、今後の検討に資することを目的とした。

本報告では、まず地域行政のこれまでの経緯と評価ならびにそれぞれの時点での課題への対応の経過を整理した。次に今後に向けて論点となりうるテーマを仮置きし自治政策研究所としての考察を行った。

## 第2章 地域行政のあゆみ

### 第1節 地域行政の経緯

地域行政の導入の契機やその背景を振り返り、基本理念や用語の定義、地域行政の3つの目的や目的を達成するための7つの課題について、再確認した。

その上で、地域行政制度の変遷を構築・拡充期、分掌事務見直し期、再構築期、と3つの時期に分け、それぞれの時期の地域行政への評価につながる報告等を整理した。

#### (1) 構築・拡充期：平成3(1991)年～11(1999)年頃

- 5つの総合支所を設置し、支所長は最上位の部長職とした。
- 出張所にまちづくり主査を配置した。
- 5地域に保健福祉センターを設置した。
- 街づくり部を設置した。

<平成14(2002)年3月「新たな地域行政推進の方針」での評価>

- ・ 総合支所の責任で課題解決を図ってきたが、本庁の機能弱体化がみられるケースがある。
- ・ 全出張所でワンストップサービスが実現するなど目標は達成したが、窓口格差が生じた。
- ・ 事務の改善を積み重ね、人員増を伴わずに各地域に必要な機能を実現した。
- ・ 街づくりの面で住民との協働の促進や地域特性に応じた整備が進んだ。
- ・ 区民と区のパートナーシップの促進が図られた。

(2) 分掌事務見直し期：平成 12(2000)年頃～

●総合支所から本庁への集約

機能性、有効性の観点や執行体制整備のため、税の滞納整理事務、用地買収事務、建築確認事務、保育園の入園選考を本庁へ再び集約した。

●出張所改革

出張所の窓口事務を区民の利用の多い 7 出張所に集約、それ以外の 20 出張所を「まちづくり出張所」とし、取扱事務を縮小した。後に、「まちづくり出張所」の名称を「まちづくりセンター」と変更した。

<平成 17(2005)年 11 月「新たな地域行政の推進について（最終報告）」での評価>

- ・ 地域住民に身近な場所で行政サービスが提供可能になった。
- ・ 保健と福祉の連携が強化され、身近な地域での相談や緊急ケースに迅速に対応可能になった。
- ・ 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組みが行われた。
- ・ 本庁機能の分散で意思決定に時間を要する。
- ・ 支所に分散し職員数も多く必要になり、コスト増になった。
- ・ 少数の専門技術職員は分散により、専門知識の蓄積、共有化、継承など人材育成の面での問題が生じている。
- ・ 本庁から事業の実態を把握しづらく、区民ニーズを的確に把握し計画的かつ迅速に施策への反映が困難である。
- ・ 本庁と支所に窓口が分散して利用者にとって分かりづらい。
- ・ 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。

●平成 18(2006)年度に 3 部制を廃止し、新たに副支所長を設置した。

(3) 地区の役割をふまえた再構築期：平成 23(2011)年頃～

●総合支所に出張所・まちづくりセンター所長の事務を取り扱う副参事を設置した。

●全地区にまちづくりセンターを設置した。

●地域包括ケアの地区展開を開始した。

●総合支所に「くみん窓口」を設置した。

●総合支所に保健福祉センターと保健福祉センター副参事を設置した。

●子ども家庭課を設置した。

●保健福祉センターに子ども家庭課を設置した。

●用賀地区を分割し、二子玉川地区を新設し、二子玉川出張所と二子玉川まちづくりセンターを設置した。

## 第2節 区議会の議論から

地域行政をめぐる区議会での議論について、発足当時の区議会での質疑を整理した。全体を通して、地域行政制度に対しては概ね肯定的であるが、開始当初の周知方法や職員の配置体制・育成に関すること、本庁等とのネットワークの課題、住民とのまちづくりのあり方、相談窓口の機能充実、予算配分の調整などについて広く言及している。

また、平成 24(2012)年に超党派の議員から構成された、地方分権・地域行政制度対策等特別委員会から出された意見書が出された。主な要点は以下である。

- ・まちづくりセンター、出張所に対しての権限の強化、配置状況の見直し
- ・まちづくりセンター、出張所の防災や災害対策の拠点機能および相談機能の充実化

意見書の結びには、今後も地域行政制度について、本庁、総合支所、出張所及びまちづくりセンター、それぞれの役割について広く検討することが必要である、とされている。

## 第3節 区民の意見

意識調査等において、区民が地域行政への意見を述べた事例はあまりないが、区政モニターアンケートの中から、関係する意見について整理した。総じて、窓口などの区民サービスが向上するのはよいが、コストとの兼ね合いであるという意見にまとめられる。

<区民委員からの提言「政策評価委員会全事業点検報告書（平成 16(2004)年 2 月）」より>

- ・ 「窓口が多すぎる。本庁まで来てもらってよいこともあるはずである。」
- ・ 「予算や資源に限りがある以上、有効性・効率性を見ながら適正水準を設定し、区民に説明すべきである。例えば、総合支所から本庁に、窓口や事業実施を引き上げることも検討すべきである」

<「第 10 期区政モニターアンケート『世田谷区基本計画（素案）について』」より>

- ・ 世田谷区は広く人口も多いので、世田谷地域・北沢地域といった地域ごとの住民自治協議会を個別に設立し、それらの代表者数名ずつと区議会議員代表、有識者、区役所職員代表等で構成する世田谷区全体の協議会を設置する方法が有効ではないか。
- ・ 住民自治を進めるためには、まず人が集まれるような場所の確保だと思う。気軽に集まりがもてるように面倒な手続きなしで集まれる場所づくりと屋外でのくつろげる場所、人が心を開けるような場づくりが必要かと思う。

<「第 11 期区政モニターアンケート『出張所改革について』」より>

- ・ 出張所改革について、どのように評価するか聞いたところ、よい取組みだと思う（38.5%）、まあまあよい取組みだと思う（44%）で、全体の 82.5%を占め、あまりよい取組みとは思わない（15.4%）よい取組みとは思わない（2%）を大幅に上回った。

#### 第4節 研究者による論評

自治体の地域行政や世田谷区的地域行政について取り上げられた学術論文等から、世田谷区的地域行政に関連する事項について整理した。

- ・「都市内分権論から見た世田谷の地域行政」(名和田是彦、2013、『都市社会研究』)

世田谷区街づくり条例について

「コミュニティ論の立場から見れば、まちづくり条例の中には、身近な街づくりに取り組む住民組織を首長が認定し、これに首長への提案権や、首長との協定締結権を与え、その内容が地区計画にもなっていく、という仕組みを持っている点が重要である」、「世田谷区は、1998年の街づくり条例の改正で、この認定の仕組みを廃止してしまった。このことの意味、コミュニティ政策としての意味を、今後も関係者は考えていくべきではないか」

- ・「市町村の支所・出張所改革 ―札幌市および世田谷区の事例から―」(武岡明子、2012、『札幌法学』)

「現時点においては、札幌市においても、世田谷区においても、まちづくりや住民参加の拠点としてのまちづくりセンターの位置づけが、住民に十分に周知され、活用されているとは言い難い。住民がまちづくりセンターに期待する機能は、まちづくりよりもむしろ、窓口事務の方が大きいという皮肉な状況もある」

「地域ごとに実情は異なるので、まちづくりセンターの活用方法は地域ごとに異なってよいのであり、その方向性は地域で決めるべきである。まずは、住民がまちづくりセンターに足を運ぶ機会を増やし、まちづくりセンターについて知ってもらうことが必要である」

#### 第5節 地域コミュニティ施設の考え方

地域コミュニティを支える場のあり方を検討する上での基礎資料とするため、これまでの区のコミュニティ施設についての考え方を整理した。

昭和46(1971)年の「世田谷区総合計画」以来、世田谷区は急激な人口増に伴う施設設置への要望に対し、土地の確保の困難さなどから「複合化による計画的設置」で対応してきた。その後、公選区長になって始めての基本構想・基本計画においては区民参加の下地となるコミュニティ支援の場としての「施設」への期待が高まり、その後の施設の計画から運営までを区民が行う「区民参加の拡大」に繋がっていった。しかしバブル崩壊と長引く不況を背景に、施設の設置・維持・管理にかかるコストの財政への影響が大きくなり、平成17(2005)年には「公共施設管理指針」を策定し、施設の複合化・長寿命化や、指定管理者制度の導入、借り上げ施設の返還などトータルコストの縮小に取り組むこととなった。この考え方は現在の公共施設整備方針にも引き継がれ、中長期計画に基づく公共施設の整備、全庁横断的なマネジメントの推進、施設種別ごとの整備量の見直しなどを行っている。

### 第3章 これまでの地域行政に関する論点

#### 第1節 地域行政導入後の課題と検討状況

地域行政導入から現在に至るまでの課題とその対応策について、地域行政推進本部等が取りまとめた報告書等を要約した。

<p>① 第2次地域行政推進計画」平成7(1995)年3月</p> <ul style="list-style-type: none"><li>・本庁の機能を可能な限りスリム化し、総合支所の機能、組織を充実するなど、地域行政推進のために地域・地区へ「分散」を行う方向である。</li><li>・具体策として、支所の計画・調整機能の強化、副支所長、計画・相談主査の設置、総合支所別予算制度の改善、総合支所の配当予算の拡大などが挙げられている。</li></ul>
<p>② 新たな出張所をめざして」平成11(1999)年7月</p> <ul style="list-style-type: none"><li>・平成10(1998)年に「行政改革推進条例」が制定されたことを受け、出張所も既存事業や人員の再構築、効率的な事務執行など、不断の内部努力が求められた。</li><li>・窓口サービス、まちづくり2つの機能を純化させ「サービスセンター」と「まちづくり出張所」に分離するという方向性を打ち出した。</li></ul>
<p>③ 新たな地域行政推進の方針」平成14(2002)年3月</p> <ul style="list-style-type: none"><li>・本庁の情報不足・課題解決能力の弱体化、少数の専門職員をはじめとして経営資源が分散してしまうマイナス面が生じている。</li><li>・IT化の時代、行政改革、社会福祉の基礎構造改革に対応するために、組織のあり方も見直しが求められている。</li></ul>
<p>④ 新たな地域行政の推進について」平成17(2005)年11月</p> <ul style="list-style-type: none"><li>・駅に近く利便性の高い7ヶ所を窓口サービス（地区まちづくりの機能も持つ）の拠点とし、他の20ヶ所を地区まちづくりの支援に重点をおく「まちづくり出張所」とする。</li><li>・集中化によるメリットのある事務等を総合支所から本庁へ移管する。</li></ul>
<p>⑤ 「地区力の向上と地区防災対策の強化について～新たな地域行政制度の展開に向けて～」平成25(2013)年3月</p> <ul style="list-style-type: none"><li>・東日本大震災後、あらためて地域コミュニティや防災・災害対策の観点でのまちづくりの重要性が認識されてきた。</li><li>・地区におけるネットワークの強化を図るため、幅広い参加メンバーによる「地区情報連絡会」の取組みを進める。</li></ul>
<p>⑥ 地域包括ケアの地区展開とまちづくりセンターの充実について」平成28(2016)年3月</p> <ul style="list-style-type: none"><li>・27全地区にまちづくりセンターを設置する。</li><li>・地域包括ケアの地区展開は、モデル事業を実施・検証のうえ、平成28(2016)年7月から全地区で実施予定。</li></ul>
<p>⑦ 地区・地域の強化に向けた取組みについて」平成29(2017)年3月</p> <ul style="list-style-type: none"><li>・情報発信の強化、地区防災力の強化、総合支所の権限強化・組織の見直しなどを検討。</li></ul>

・区民集会施設の利用拡充のため、地域コミュニティ施設としての位置づけや見直しを図る。

## 第2節 地域行政の論点の整理

### (1) 窓口サービス

地区管轄がなくなる窓口業務と、地区管轄が残る地区まちづくり機能の分離が図られた。今後も技術革新に伴って窓口系のサービスは継続的に変化していく。

### (2) 総合支所

総合支所への組織・業務は平成14(2002)年頃から集中の方向へ転じたが区民サービスの面で特に大きな支障は生じなかった。現在の総合支所の業務は、窓口サービス、対人サービス、小規模な事業など本所集中のメリットがあまりなく、地域住民との関係が深いもの、区民との近接性が有効であり、かつ、本庁への集中のメリットがあまりないものである。

### (3) 地区まちづくり（コミュニティづくり）

当初の「地区会議」など地区・地域を単位とした住民参加から、「身近なまちづくり推進協議会」など協議・協働の場としてのコミュニティ組織の形成を経て、地域包括ケアの地区展開など、より問題解決型の地域活動に焦点をあて地区の強化を目指すようになった。コミュニティ形成においては決定的な施策はなく、地道な取組みが求められる。

### (4) 区政への参加

住民参加は、地域行政制度に限らず情報公開条例の制定やパブリックコメントの実施、区民ワークショップのなど多様なルートで推進されてきた。「参加と協働」をさらにどのように進めるか、継続した課題となっている。

## 第4章 考察

今後の地域行政の推進に資することを目指し、「分散、分権、参加、協働」の4点を暫定的に定義し、議論の素材となるよう考察を行った。

### 1. 「分散、分権、参加、協働」の暫定定義

#### (1) 「分散」

区では「内なる分権」と表現されることが多いが、区内に総合支所、まちづくりセンター、出張所など出先機関を設け、事務の執行権限を本庁から出先に移すこと、また、そのための組織、人員、予算など執行体制を整備することを指す。

(2) 「分権」

地方自治法の地域自治区の設置などのように、区内の主として地域・地区の住民組織に意思決定権限をゆだねることを指す。

(3) 「参加」

参加にはさまざまな意義付けが行われるが、ここでは「従来、住民参加といえば、もっぱら首長とその下の行政機関の意思決定への参加を意味しており」（「これからの地方自治の教科書」大森彌、大杉覚）とされるとおり、区の政策等の意思決定へ区民の参加・参画を指す。

(4) 「協働」

パートナーシップ、新しい公共、ガバナンス、公民連携などさまざまなキーワードとともに使われる用語であるが、ここでは行政のみが公共サービスを担う主体ではないとの考えに立ち、区民の主体的な活動を得ながら地域課題の解決に取り組むことを指す。

## 2. 考察

(1) 「分散」

総合支所の事務の分散については平成17(2005)年の見直し以来抜本的な事務移管や組織改正は行われておらず、安定的に均衡している点を重視すべきである。今後の総合支所の充実にあたっては、「分散」そのものを目的として本庁の事務を総合支所に移管するのではなく、その時々々の区政課題の解決策として総合支所の機能充実を検討すべきものとする。

世田谷区の住民記録等の届出受付窓口の設置数を23区と比較すると、人口50万人以上の規模の区の平均レベルである。今後の展開についてはマイナンバーカードの普及や電子申請の拡充を見据えながら、これまで同様コストや人材配置とのバランスの中で最適解を見出し、いくことが必要である。

政令指定都市の行政区では住民記録、戸籍、年金等の窓口サービスだけを受け持ついわゆる「小区役所制」から福祉保健、さらには土木建築の機能までも受け持つ「大区役所制」へと移行させる例もある。各政令指定都市の区役所機能拡充を研究し、総合支所の充実に活かすべきである。

「規模のメリット」も専門人材の確保ならびに効率性の観点から重視すべき点である。くみん窓口の開設にあたり本庁に住民記録等にかかる集中入力センターを設けた例のように事務を「集中させることにより、地域・地区の区民サービスの向上につながり、結果として地域行政の推進に寄与」するケースもある。

(2) 「分権」

身近なまちづくり推進協議会や区民センターの運営協議会が住民の自治活動として定着しているが、限られたテーマに関する活動であり、区民の決定権限は限定的である。ほかには総合支所単位での明確な「分権」のしくみは見当たらない。

法に基づいた地域自治区の協議会は住民の代表性を備え、より大きな権限を持って政策的な決定事項に関与できる。一方で地域協議会あるいはこれと似た仕組みを一旦導入しながら、数年で廃止した自治体も見られるため導入を考えるのであれば慎重な調査検討が必要である。

政令指定都市の行政区には選挙区が置かれる。さらに地方自治法の改正で特別職の区長を置く総合区を設置できるという規定も整備された。政令指定都市の区では区域内での住民の政治参加の仕組みが制度化されているため、世田谷区の総合支所よりも踏み込んだ「分権」が可能な仕組みとなっている。

制度面での仕組みだけでなく、「分権」の担い手が不足している現状を考えると、地域に密着して一層のコミュニティ振興策を充実させていくことが「分権」を進める近道ではないか。たとえて言うと、地域自治への「関係人口」を増やすことが重要である。

### (3) 「参加」

「参加」は世田谷区政の基本的理念であり、区政のさまざまなフェーズで多様な「参加」に取り組んできた。総合支所単位での地域懇談会やタウンミーティング、まちづくりセンター単位で地区懇談会や車座集会などの事例がある。

ハード面での地区街づくりは地域行政制度に基づいて行われている「参加」の取組みの中で典型的な事例であり、地域行政が目指した「地域に密着した住民自治」のひとつの到達点といえる。

区全体の政策に関わる「参加」の一環として、重要な政策決定に向け区民への周知と意見聴取を目的とした説明会などが総合支所・出張所／まちづくりセンターの地域・地区を単位として行われてきた。このような政策形成の上での「参加」の仕組みとしての政策広報・政策広聴機能の拡充は重要である。

今後は各領域の分野別の計画策定にも身近な総合支所・まちづくりセンターがこれまで以上の政策広報・政策広聴機能を果たせば、より広範な「参加」の実現につながる。

地区街づくりの計画範囲の整備事業は総合支所に再度分散するなど、総合支所単位での「参加」の充実を見据えた検討が必要である。

### (4) 「協働」

区民や事業者、大学等との連携・協働は区のすべての領域で多様な形で展開され、NPO等を対象とした提案型共同事業や支援事業、官民連携指針などますます広がりを見せている。

各地域、地区でコミュニティづくりに大きな役割を果たす区民主体のさまざまなイベントが行われるようになるなど、「協働」の広がりに地域行政制度が果たした役割は大変大きい。「協働」事業の広がりは総合支所・まちづくりセンターの存在抜きには考えにくく、地域行政を続けてきた大きな成果といえる。

町会・自治会との今以上の「協働」は難しい状況になっている。今後は現在の「協働」を継続するためにも、これまで以上の町会・自治会への支援策を考慮する必要がある。

これまで以上に地域の人材を発掘し、ネットワークを築くことなど一層の地域支援に取り組まねばならず、「協働」の拠点となっているまちづくりセンターへの期待は大きい。

さらなる町会・自治会への依存は避けつつ、まずはまちづくりセンターならびにまちづくりセンターをバックアップする総合支所の充実策を検討すべきである。

## 第5章 さいごに

### 1. 「自治体経営のあり方研究」から

「自治体経営のあり方研究」では「魅力ある都市づくり」のためには「小さな拠点」づくりが必要であり、そのために地域内分権が必要だと論じた。また、「地域共生社会の実現と繋がる力を最大限に活かした住民自治の実現」という視点からは、地区ごとに形作られる「まちづくりプラットフォーム」を提案し、その事務局はまちづくりセンターに置き、職員はプロデューサーとしての役割を担う、とした。自治体経営の観点からも地域行政の推進が必要だとする提案であり、今後の地域行政を考える上で重点的に検討すべき課題だと考える。

### 2. 地域行政のルーツとそこから学ぶべきこと

地域行政を検討するにあたって当時の担当者は全国の政令指定都市を調査した。現在も各自治体では住民自治の強化に向けてさまざまな地域内分権の取組みを行っている。今後の地域行政の推進にあたって、あらためて全国の取組みを調査し、学ぶべきは学ぶことが重要である。

### 3. 新しい条例策定に向けて

新たな地域行政の条例を策定するにあたっては、まず世田谷区の地域行政の基本骨格をしっかりと定めたい。かつて「地域行政推進計画」を定めて順次地域行政を充実させていったように、段階的に充実策を実行していくような仕組みづくりを望みたい。

## 地域行政の推進に関する研究 令和元年度報告書 概要版

令和2年1月

せたがや自治政策研究所（世田谷区政策経営部政策研究・調査課）

<https://www.city.setagaya.lg.jp/mokuji/kusei/002/006/index.html>

154-0021 東京都世田谷区豪徳寺 2-28-3  
電話：03-3425-6124 FAX03-3425-6895