

地域行政に関する研究

——大規模自治体における地域機関と地域内分権——

志村 順一

(せたがや自治政策研究所主任研究員)

[概要]

現在、世田谷区では地域行政が政策課題の1つの柱となっている。本稿のテーマは、30年前(1991年)にスタートした世田谷区独自の地域行政制度の今日的な意義は何か、である。まず、1・2節で大規模自治体のスケールデメリットについて検討する。3節では世田谷版の地域内分権の特徴を「総合支所」等の自治体内で管轄区域を持つ地域機関の設置に見出す。4節では政令指定都市の区役所改革の動向をもとに地域機関の改革の方向性を把握し、最後に地域行政制度、とりわけ総合支所に関する検討のための論点を考察する。

1. はじめに

人口規模の大きな基礎的自治体(政令指定都市やそれを目指していた市と重なる)では、「地域内分権」の取り組みがなされてきた。「地域内分権」は、「都市内分権」「自治体内分権」などとも呼ばれる。本稿は特に区別せず主に「地域内分権」を用いる¹。

世田谷区は、1970年代後半から構想が検討され、かなり時間をかけて、おそらく順調に進展した時期とそうでない時期を経て、5つの総合支所を整備・開設した1991年(平成3年)を地域行政制度スタートの年としている。もともと世田谷区の「地域行政」が目指してきたものを振り返れば、地域行政は「地域内分権」の取り組みだった²。

2000年代以降、平成の大合併やそれに伴う地域自治区制度の創設などの動向もあり、全国的には「都市内分権」「地域内分権」を目標に掲げる自治体が多くなった。政令指定都市

¹ 世田谷区の議会や庁内では「都市内分権」等よりも「地域内分権」が多く用いられている。参考までに世田谷区議会会議録検索システムでヒットした各語の回数を示す。

※数は発言回数ではなく議会日程単位での件数。

年(暦年)	H15年	H17年	H18年	H20年	H22年	H25年	H26年	H27年	H28年	H29年	H30年	H31年	R1年	R2年	計
地域内分権	1	1	0	0	1	1	1	1	1	2	2	5	10	13	39
内なる分権	4	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	7
自治体内分権	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	3
都市内分権	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
計	5	2	1	2	2	1	1	1	1	2	2	5	10	15	50

² 世田谷区は地域行政を都市内分権の観点で論じたものに、大杉(2009)、名和田(2013)がある。

の行政区レベルでの区役所改革・区の権限強化だけでなく、より狭域（小・中学校区程度の大きさ）のコミュニティレベルでも多くの事例がある。

現在、世田谷区は地域行政の推進を 1 つの大きな政策課題として打ち出している。担当所管である地域行政部を中心に（仮称）地域行政推進条例制定に向けての検討が進められている。本研究は、区の担当所管から独立した自治体シンクタンクの立場で、今後の条例案から推進計画等の策定へ続く「地域行政の推進」の検討に資する素材提供のために行った。

庁内では、三層構造の地域行政制度（まちづくりセンター・出張所—総合支所—区役所）を世田谷区“独自の”制度と理解する傾向が強い。その反面で、窓口サービスからコミュニティ、地域包括ケア、防災、住民自治など様々な期待が込められた「地域行政」がとらえにくくなっているところもある。そこで、区独自の地域行政の制度を一般化するため、「地域機関」「地域内分権」という観点でとらえ、基礎的自治体の中での世田谷区の特徴と地域機関について述べたあと、総合支所との比較を念頭に政令指定都市の区役所の事例をいくつか紹介する。地域行政の理解を深めることで、地域行政のさらなる展開の検討素材を提供したい。

2. 基礎的自治体のスケールと地域行政

2.1 世田谷区の人口規模の大きさ

世田谷区が「地域行政」をはじめのきっかけには、自治体のスケールに対する問題があった³。つまり、人口規模の大きな自治体の執行体制や自治体運営と住民参加がどうあるべきかという課題認識である。

一般に、都市と自治体のスケールの問題への対応として「大都市制度」がある。日本における、主な「大都市制度」は政令指定都市と都区制度である。このほかに中核市制度と大都市地域特別区設置法に基づく特別区の設置がある。

世田谷区は大都市東京の一部分であり、特別区の 1 つの区でありながら、政令指定都市並みの人口規模もあり、この点で他に類例のないレアケースな基礎的自治体である。都区制

³ 例えば、当時の区長は「5つに分けるのは、ひとつには世田谷が大都市だからです。人口ざっと 80 万人。…こうした大都市である世田谷の場合、区役所の本庁 1 カ所に権限を集めた体制が、まちづくりをはじめとした仕事を地域に密着して進めてゆくのにふさわしいかどうか。地域の特性を生かすとか、住んでいる人びとの要望にこたえる行政をすすめるためには、区域をいくつかに分けた方がいいのではないか。…区長になったときから『世田谷は規模からいって政令指定都市みたいなもの』と考えていました」と述べている（大場啓二『手づくりまちづくり』ダイヤモンド社, 1990:242-243）。また、地域行政懇談会座長を務めた佐藤竺氏は「最初の基本構想策定に当たり試みた武蔵野型の市民参加方式は人口 80 万人では区域の規模が大きすぎて通用せず、私は区内を 4 つに分けてそこに思い切って分権して区民参加を試みたらと提案、計画に載った。だが、区議会が行革に逆行と反対、10 年経ってようやく実現、私が座長で地域行政懇談会が設置され、現在の 5 か所からなる総合支所制度をとりまとめた」と述べている（佐藤竺『日本の自治と行政（下）』敬文堂, 2007:106）。

度それ自体が大都市制度であるのだが、その1区がすでに政令指定都市並み（大都市並み）という、入れ子のような大都市問題である。

特別区は2000年の都区制度改革で「基礎的な地方公共団体」に位置づけられた。それ以前も権限や事務などの面で実態上は市とほぼ同等であった。ただし、現在も普通地方公共団体ではなく特別地方公共団体である点で市と異なっており、制度上、政令指定都市へは移行できない。なお、特別区のうち世田谷区に次ぐ人口規模の練馬区と大田区も70万人を超えている。江戸川区、足立区も現在70万人前後で推移している。人口規模の大きな特別区のあり方は世田谷だけの問題ではない。

大規模な自治体という条件を背景にして、“地域行政”はこれまで継続して世田谷区の重要なテーマであった。区職員が区行政の特徴を説明するうえで“地域行政”は欠かせない要素である。また、これと並んで“自治権拡充”に対する関心も高い。過去には「世田谷独立宣言」を掲げるなど、他の区以上に自治権拡充に強い関心を持っている。その背景にも政令指定都市並みの人口規模がある。

なお、2019年度に庁内に設置した「世田谷区自治体経営のあり方研究会」の報告書では、“自治権拡充”と“地域行政”を車の両輪で示した⁴。自治権拡充については本研究のテーマではないが、こちらも世田谷区の規模や大都市制度と関連するものである。政策経営部において別途研究に取り組んでいる。

ところで、世田谷区の人口規模が過大であり、通常の自治体にはない問題が生じているならば、分割するべきとの論理もありえる。実現可能性は相当に低いと考えるが、適当な規模の特別区に再編すればよいではないか、という反論はありえるだろう。上記の「自治体経営のあり方研究会」の議論でも、自治体の規模が大きすぎるため自治権拡充が必要というならば区を分割すべきという反論を受ける、との指摘があった。確かに、分割が不可能なわけではない。「大阪都構想」は政令指定都市である大阪市を分割し特別区に再編して人口60～75万規模の4つの基礎自治体とする構想であった（2020年の住民投票で否決）。また、23区の区域再編の議論もないわけではない（2006年頃の都区のあり方検討）。また、やや古いが過去に板橋区から練馬区が分離している（1947年）。さらに世田谷区でも玉川区独立の動きが過去にあった（1946年と1948年に玉川区設置の陳情）。ただし、少なくとも現在、区内で区域再編の議論は聞かない。

世田谷区の人口は多いけれど、都市機能の面で見ると、住宅が大半をしめ（都市計画用途地域では住居系が約9割）、区民の通勤・通学先も区外が大半である（都心3区・新宿・渋谷区への通勤通学者は約13万人）。区の範囲で独自の都市圏を形成しているわけではなく単に区域が広いために多くの人が住んでいるとも言える。もちろん、政令指定都市でも主な要件は人口規模であり、実際にはベッドタウン的な地域の政令指定都市も存在している。

⁴ 報告書は『せたがや自治政策 Vol.12』P.1～141に所収。

本来の大都市制度の中心的な課題は、都市圏と自治体の区域のずれやそれに伴う税負担と公共サービスのギャップであり、23区にとっては都区制度や都区財政調整制度がそれに対応する制度である。これと区の人口規模の問題はひとまず別に検討できる。

世田谷区の自治体としての特徴は、端的に言って“人口規模の大きさ”にあるのではないだろうか。住民に最も身近な行政サービスを担いかつ自治の単位である世田谷区が、自らの政策により規模の大きさという課題をどう改善するかが「地域行政の推進」の根幹のテーマだろう。

2.2 都市自治体のスケール

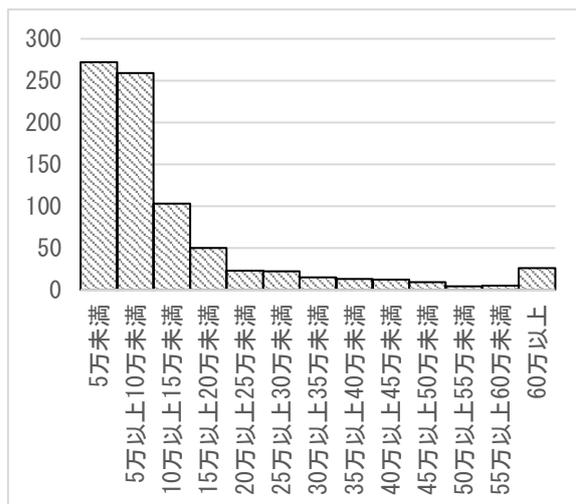
ここでは、人口規模90万人の特別区である世田谷区を考えるため、全国の市および特別区（市区は「都市自治体」とも呼ばれている）の人口規模の基本的なデータを確認する。

2020年国勢調査結果は2021年3月現在まだ公表されていないため、5年前の2015年の国勢調査人口をもとにすると、市区の数は813（現在は815）であり、平均の人口規模は約14万人である。なお、全国の人口の約9割は、市または特別区の住民である。

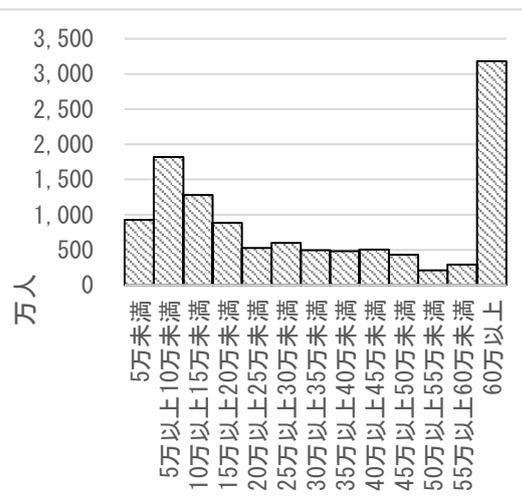
ちなみに、平成の大合併が始まる前の1995年の時点で市と特別区の数は687であった。平成の大合併により町と村の数は大幅に減少したのに対して、一般市と政令指定都市は増加している。ただし、平均人口は現在と変わらず約14万人であった。この点から都市自治体の平均的な規模が大きくなったとは言えない。

この間（1995年から現在まで）、世田谷区は合併ではなく、主に社会増（転入超過）で120万人以上人口が増えてきており、ますます規模が大きくなっている。

図表1 人口規模別、都市自治体数



図表2 属する住民数の計



図表 3 人口規模の大きい基礎的自治体 (60 万人以上)

自治体名	人口数 2015 年 10 月現在	【参考】 一般行政部門 職員数※	自治体名	人口数 2015 年 10 月現在	【参考】 一般行政部門 職員数※
横浜市	3,724,844	15,305	世田谷区	903,346	4,658
大阪市	2,691,185	14,665	堺市	839,310	3,471
名古屋市	2,295,638	11,442	新潟市	810,157	3,699
札幌市	1,952,356	7,331	浜松市	797,980	2,997
福岡市	1,538,681	5,612	熊本市	740,822	3,534
神戸市	1,537,272	7,852	練馬区	721,722	3,931
川崎市	1,475,213	6,837	相模原市	720,780	3,256
京都市	1,475,183	7,249	岡山市	719,474	3,267
さいたま市	1,263,979	5,285	大田区	717,082	3,893
広島市	1,194,034	5,650	静岡市	704,989	3,264
仙台市	1,082,159	4,558	江戸川区	681,298	3,181
千葉市	971,882	4,205	足立区	670,122	3,068
北九州市	961,286	4,677	船橋市	622,890	2,727

※職員数は「令和 2 年地方公共団体定員管理調査結果」による 2020 年 4 月 1 日現在の数。この表は政令指定都市との比較のため教育・消防等を除く「一般行政部門」の職員のみを表示した。なお、全国の市区の一般行政部門職員数の平均値は 722 人である。

人口規模 60 万以上の自治体は図表 3 のとおりである。政令指令都市は、最大の横浜市から最小の静岡市まで 20 市が上位に並んでいる。その中に混ざって、世田谷区をはじめ特別区がいくつか入っている。参考に一般行政部門職員数も載せた。対象となる住民が増えれば業務量も大きくなり、当然の傾向として職員数も多くなる。世田谷区は人口の大きさだけでなく、それに伴う行政組織の大きさも特徴である。

一般的には規模が大きいこと、少なくとも一定の規模までは効率性の面でスケールメリットがある。そのメリットを得ながら、デメリットを克服するのが、地域行政や地域内分権が目指してきたものであった。当初より地域行政は「都市としての一体性を保ちつつ、巨大都市の効率性のメリットを生かしながら地域分権的な行政を展開するもの」と位置づけられている（世田谷区『せたがや—地域行政のあゆみ』,1993：16）。

図表 4 は、23 区の 1 人当たりの歳出額を示したものである。1 人当たり歳出額で見ると世田谷区は低い。これは 23 区のみデータあり、また各区の社会特性を考慮してない単純

な分析であるが、世田谷区は 23 区内では財政効率が高い⁵。一定の規模以上の方が効率性の面でのスケールメリットがありそうである。

このように、世田谷区の規模による行政運営上のメリットがあると考えられる。しかし、それと引きかえに、いわば規模の大きさの「赤字」がある。次にそのデメリットを考えていきたい。

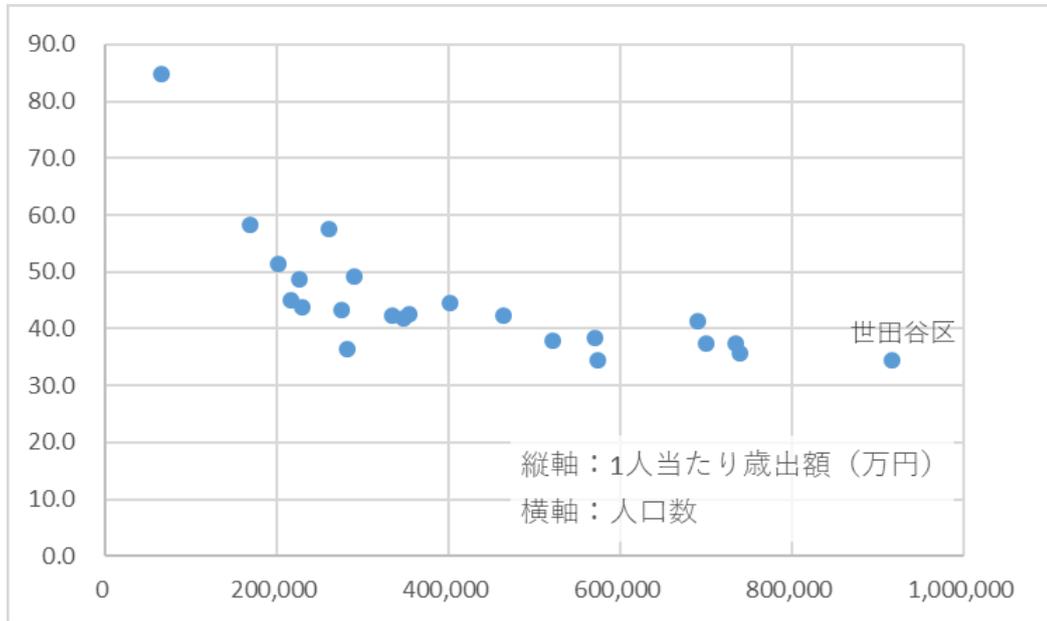
図表 4 特別区の人口数と 1 人当たり歳出額

区名	人口数	1人 当たり 歳出額 (万円)	【参考】		区名	人口数	1人 当たり 歳出額 (万円)	【参考】	
			職員 1人当 たり人 口数	議員 1人当 たり人 口数				職員 1人当 たり人 口数	議員 1人当 たり人 口数
区部全体	9,570,609	40.9	152	10,610	世田谷区	917,486	34.5	169	18,350
千代田区	65,942	84.9	57	2,638	渋谷区	229,671	43.9	115	6,755
中央区	168,361	58.4	106	5,612	中野区	335,234	42.2	161	7,982
港区	260,379	57.6	119	7,658	杉並区	574,118	34.5	163	11,961
新宿区	348,452	41.9	125	9,170	豊島区	290,246	49.1	144	8,062
文京区	226,114	48.8	119	6,650	北区	353,908	42.7	128	8,848
台東区	202,431	51.4	107	6,326	荒川区	217,146	45.1	123	6,786
墨田区	274,896	43.3	146	8,591	板橋区	571,357	38.5	157	12,421
江東区	521,835	37.9	195	11,860	練馬区	739,435	35.8	164	14,789
品川区	401,704	44.5	150	10,043	足立区	691,298	41.3	200	15,362
目黒区	281,474	36.5	137	7,819	葛飾区	464,550	42.4	155	11,614
大田区	734,493	37.5	172	14,690	江戸川区	700,079	37.5	186	15,911

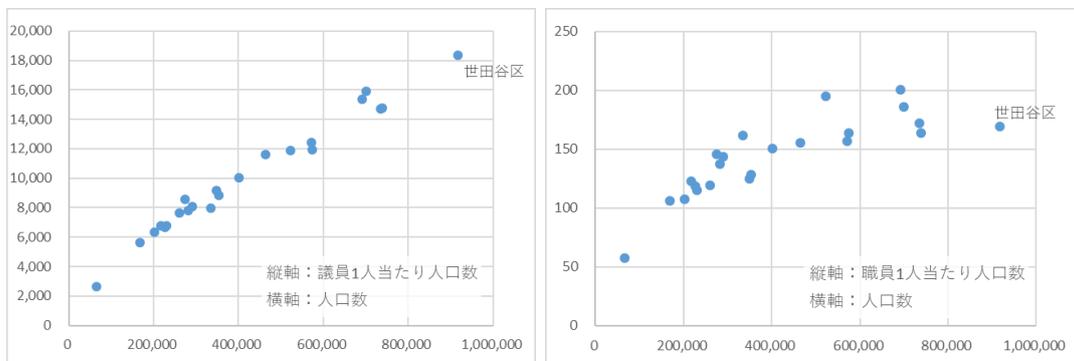
※人口数は 2020 年 1 月 1 日現在の住民基本台帳登録者数とし、歳出額は 2019 年度の普通会計決算額をもとに 1 人当たりの額を算出した。職員数は「令和 2 年地方公共団体定員管理調査結果」をもとにした。議員数は 2020 年 7 月 1 日現在の条例定数をもとにした。

⁵ 未検証であるが、基準財政需要額の算定方法が影響している可能性も考えられる。そもそもメリットを“世田谷区が”享受しているかどうかは、直ちに判断しがたい。

図表5 1人当たり歳出額と人口規模（特別区）



【参考】議員（左）／職員（右） 各1人当たり人口数と人口規模（特別区）



2.3 大規模自治体のデメリットとは何か？

人口の多さ、行政組織の大きさが自治体運営にどのような支障を与えるのか。こうしたデメリットの面を実証的に把握するのは難しい⁶。仮説として、論理的に言えること、経験的に理解されていること、これまで政策課題として認識されてきたことをもとに項目にまとめた⁷。大規模自治体の構造的な問題という意味である。

- ①政治的な代表の遠さ
- ②地域社会と制度化された自治の単位の乖離
- ③地域活動・市民活動のスケールとの乖離
- ④行政機関と住民との遠さ
- ⑤行政組織の規模が大きく組織内の分業が進み縦割りとなること

①や②は、「民主主義の赤字」の問題である。制度的な自治の仕組みとして、人口14万人の市に比べ90万人の世田谷区が充実しているとは言えない。一般の基礎的自治体に議会は1つしかなく、首長等の執行機関もそれぞれ1つである。議会と首長は自治体の政治的な代表であるが、首長は1人なので人口規模がそのまま“遠さ”となる。議員定数は自治体ごとに条例で定めているものの全国のデータからすると人口規模の大きい市区ほど議員1人あたりの住民数は多くなっており、同じく規模の大きさが“遠さ”となっている。

こうした規模による「民主主義の赤字」の解消方法は、つきつめれば自治体の分割や自治体内にさらに自治体をつくることになるが、現実的ではない。地域内分権により、これを代替する機能を持たせることが1つの方策となるだろう。なお、地域を小さく分けて自治を拡充する以外に自治体全域での住民自治の拡充を図る方策もある。

③は、地域活動・市民活動等の活動やネットワークとのかかわり方の問題である。地域の事柄について関心をもったり、課題を把握したり、あるいは活動に取り組む際には、具体的な場所やエリアがある。例えば、商店街でのまちづくり、エリアマネジメント、緑化・美化活動、サロン・ミニデイ、コミュニティ・カフェなどをイメージすると、一定の空間的な範囲で活動が行われ、それに関与する人や団体がおり、つながりもある。それに関わった人、見かけた人などにもゆるやかに波及する。子育て、地域福祉、交通や住環境・風景など共通の関心事となるテーマはたくさんある。行政の活動に比べれば小規模な活動も多い。行政側としては、それらに気づき、支援や協働するフットワークの軽さやきめ細かさの点で規模の

⁶ デメリットの評価や測定が難しいだけでなく、それが自治体の規模による効果かどうかを実証する難しさがある。こうした側面についても今後、データを活用した世田谷区の実態把握で取り組みたい。

⁷ 約40年前の地域行政の検討では「地域課題の解決」「タテワリ行政」「コミュニティづくり」「区民参加」など地域行政が解決すべき7つの課題を挙げている。今日版「7つの課題」を考えるための素材として試みた。

大きさや縦割りはデメリットとなる。

④⑤は行政のあり方の問題である。行政機関と住民との遠さは、世田谷区では人口 90 万人に対して区役所の本所が 1 か所しかないということである。平均の市区の規模からすれば複数の区役所（市役所）があつてよい規模である。出先機関を配置できるとしても、本所の部署（例えば、政策経営部・経済産業部・生活文化政策部等々）は 1 つである。地域行政は、当初から遠隔行政の弊害の改善を図ってきた。総合支所・出張所等は住民の近くへ区役所が出向くという発想であつた。また、世田谷区全域は規模が大きいため、地域の課題が区全体の多くの課題の中では薄まってしまうという問題がある。地域特性に応じた事業展開も地域行政の目指すところであつた。これまで地域行政が重視してきたのは、地域に総合的な出先機関を整備して行政機関と住民の距離を縮めることであつた。また、世田谷区の行政組織は大きい。部や課の数が多く、事務分掌が細かく分かれている。現在、本所の部（室・事務局など含む）は約 35 あり、課レベルでは 110 程度ある。地域行政は、住民との距離と縦割りの弊害へ対応するため地域単位での総合とそこへの「参加」（行政参加）を目指してきた。

先述のとおりデメリットを具体的に実証するのが難しい。それに加えて、こうしたデメリットを区民や職員が直接に実感しているという意見をほとんど聞かない⁸。もちろん日常的な課題は山積みにある。具体的なデメリットや具体的な課題との関連を明らかにすることは地域行政の重要性にかかわる問題であり、引き続き今後の課題としたい。

本節の最後に、とりわけ「これからの自治体経営」⁹という観点からデメリットの克服がより強く要請される可能性に触れておきたい。今後の自治体経営においては「公共私連携」が求められ地域行政がその方向で重要になると予想される。

国の自治体戦略 2040 構想研究会や第 32 次地方制度調査会答申で述べられているように、中長期的には自治体経営は資源制約に見舞われ、そこでの解決策の 1 つとして「公共私連携」が掲げられている。地域での「公共私連携」のイメージは、地域の各種団体、非営利・営利の団体など様々な主体が関わることで地域運営していくものである。

この先、財政面での資源制約が強くなる場合、地域に分散せず本所に集中した方が、行政組織のスリム化を図れそうである。しかし、住民サービスや住民との連携・協働、さらには住民参加を考慮すると必ずしもそうではない。多くの政令指定都市では 2000 年代ごろから都市内分権的な区役所改革が進められており、全国の自治体ではコミュニティ政策と関連

⁸ むしろ、地域内分権的な方向は住民・職員に期待されていないという指摘がある。「千葉市中央区を対象とした区役所業務の実態調査・利用者アンケートによれば、住民・職員双方から『利便性の向上』や『業務の効率化』は必要とされているものの、包括的権限強化や住民会議の設置や区長公選等は求められていない。」（辻 2004：159）

⁹ 本研究所で今年 3 月に発行した『都市社会研究』13 号は、「これからの自治体経営とプラットフォームの構築」をテーマに特集を組んでいる。

する地域内分権がとられている。その1つの理由は「協働」の推進であったと考えられる。

住民による「地域運営」の取組では、都市部より先に高齢化と人口減少が進み、危機感が強い地方の取組事例は豊富である。東京の特別区などの都市部では地方ほど活発ではない。地方と同じような地域運営組織や小規模多機能自治が世田谷区で必要かどうか一概に言えないとしても、なんらかの地域運営や地域自治の仕組みは都市部でも重要になってきそうである。世田谷区は人口が多く、生産年齢人口も多く、多様な特技や関心を持った人がいる。むしろ、潜在的には豊富な公・共・私によるガバナンス（共治）を目指すことができる。「公共私の連携」を組み込んだ地域自治は、これからの地域行政や地域内分権を推進するにあたって、1つの目標・動機になる可能性がある。

3. 世田谷区における総合支所を中心とした地域機関

3.1 地域機関について

世田谷区の地域行政は地域内分権の先駆形態だったと評価されている¹⁰。世田谷区は、当時先進的とされた中野区の住区協議会や目黒区の住区住民会議などと異なり「地域機関」の設置に重点がおかれていることが特徴である。とりわけ総合的な出先機関の総合支所を設置したことである。そこで本節では「地域機関」について考えていく。

自治体内で地域的な管轄区域を持つ行政機関を「地域機関」と呼ぶことにする。一般的には「出先」などと言われるが、「地域を管轄する」という点を強調するため、「地域機関」としたい。意味するところは、地方自治法の解説で用いられる「総合出先機関」とほぼ同じである。この出先機関は、市区町村の場合、地方自治法第155条の「支所・出張所等」とおおむね同じである。首長の権限に属する事務のうち特定の業務だけでなく、幅広く全般にわたって地域的に分掌する出先機関を「地域機関」としておく。

地方自治法第155条とは異なるが、同様に地域的に分掌する出先機関に政令指定都市の行政区の区役所がある。これも地域機関であろう。

地域自治区¹¹の事務所（地方自治法第202条の4）の設置もありえる。支所等が兼ねているのかもしれないが、こうしたものも地域機関になるだろう。

役所内で地域的に分掌する部署として、土木管理事務所や清掃事務所（世田谷区ではそれぞれ5か所、3か所）もあるが、特定の事務を担うものの場合、それ単独では地域機関にはあてはまらない。

「地域機関」のイメージは、その管轄地域の全般にわたって担当する出先機関である。本

¹⁰ 例えば、「世田谷区の地域行政の取組みは、今日の都市内分権・自治体内分権の先駆形態として理解することができる」（磯崎初仁・金井利之・伊藤正次『ホーンブック地方自治』北樹出版、2010：239）と紹介されている。

¹¹ 地域自治区の説明については、資料編5地域内分権に関する資料に載せている。

所エリアと支所エリアがある場合、支所にはそのような役割が期待される。しかし、必ずしも網羅的にほぼ全ての事務を行っているという意味ではなく、第一次的に地域全般のことを受け持つことで、地域を管轄すると見做されている。具体例として、その地域の計画やビジョンの策定に関わっていたり、その地域内のこと全般について相談の窓口となっているなどが挙げられるだろう。

なお、コミュニティセンターや公民館は通常は、総合出先機関には含まれないが、近年、これらの施設が地域内分権の拠点となるケースも多い。コミュニティ振興、地域団体等との渉外などは、事務分掌としては、特定の一分野の業務に位置づけられる。ところが、まちづくりやコミュニティに関わると、地域全体を包括するニュアンスを持ってくる。地域単位での住民の活動自体が、行政の事務分掌に応じて分割されていないために、コミュニティづくりや社会教育と目的とするような施設であっても、多様な住民ニーズにある程度こたえる総合的・包括的な性質を潜在的には持っているのだろう。近年の地域内分権は、財政的な制約のなかで地域機関を新設しにくく、こうした過去のコミュニティ施策などを引き継ぐ形で、施設を拠点にそれを運営する、あるいはそれが事務局機能を支援する形で協議会等を設置し、その施設・サービスの運営と地域コミュニティの運営とを重ね合わせるような形で進めるケースが見られる。「ミニ区役所（市役所）」的ではないものが地域を管轄することがありえるという指摘をしておきたい。

世田谷区の総合支所については3.3で述べるとして、ここでは、出張所やまちづくりセンターの性格を確認しておく¹²。世田谷区の出張所は、地方自治法155条の出先機関である。また、まちづくりセンターもそうである。

現在の出張所やまちづくりセンターは出先機関なのだが、“総合的”とは言えなさそうである。かつて地域行政制度がスタートした時、あるいはそれ以前の機能強化を図っていた時代の出張所は、いわば「ミニ区役所」的な方向性を持っていた。

現在のまちづくりセンターは「ミニ区役所」的ではない。世田谷区の28地区のまちづくりセンターは各総合支所の地域振興課に属する係と同格の組織である。にもかかわらず「地区」を管轄している。世田谷区においてまさに地区の拠点と位置付けられている（災害時の拠点隊・福祉の相談窓口）。また、その役割を担えるようハード面での充実した施設整備もなされてきた。

現在の出張所（5か所）は、形式上は総合支所の管轄地域が割り当てられているが、実質的に管轄地域はないに等しい。出張所は窓口機能に特化しており、様々な手続きが行え、多

¹² 出張所は主に窓口業務を行っており、まちづくりセンターは主に地区まちづくりを担っている。もともとは各地区に出張所が設置されていた。2005年（平成17年）の出張所改革で拠点の出張所7か所に窓口事務を集約し、それ以外の出張所20か所は「まちづくり出張所」（2009年に名称変更で「まちづくりセンター」）に変わった。さらに2016年の組織改正で出張所のまちづくり機能を完全に分離し、現在は全ての28地区にまちづくりセンターが置かれている。

くの区民が来所する場となっている一方で、地域管轄がないために地域機関としての性格はむしろ薄れている。

業務面では、出張所とまちづくりセンターの 2 つの組織をあわせて、旧の出張所の機能を果たしている。ただし、出張所改革で窓口機能は集約され、ほとんどのまちづくりセンターは、出張所つまり各種手続きの窓口との併設になっていない。むしろ、現在のまちづくりセンターは「あんしんすこやかセンター（地域包括支援センター）」、「社会福祉協議会地区事務局」を併設し、事務所を一体にするという形で、新たな体制になっている。地区の拠点であるまちづくりセンターは、防災と福祉（との連携）に重点をシフトし、それを地区で推進する機関となっている。若干の窓口機能も果たしているが、ミニ区役所的にさまざまな行政サービスを供給する組織体制を持っていない。地区における、まちづくりと福祉と災害対策を結びつける体制になっている。特に地域包括ケアの地区展開を掲げ、まちづくりという包括性をもった住民活動分野と組み合わせるような組織・仕組みを作った点でユニークであり、地域共生を推進する体制が整備されつつあるのだと思う。まちづくりセンターが地区を管轄しているために、このような構想を描くことができるのであり、多様な区民とつながる地区まちづくりの重要性は、時代に合わせたりリニューアルは必要かもしれないが、薄れていないだろう。

【参考】世田谷区における出張所設置の経緯

もともと支所・出張所は、次のような歴史的な経緯で整備され、それが法制度化されたものである。

「第二次大戦中に、町内会・部落会などと呼ばれる隣保組織が全国的に整備され、昭和 18 年の市制・町村制改正により、町内会・部落会は市町村の下部組織として法人化されていた。戦後、連合国総司令部（GHQ）は町内会・部落会を廃止することとしたが、当時は混乱の中で、配給、供出、諸証明、納税、援護、衛生防疫等に町内会等の協力活動を必要としていた。内務省との交渉の結果、昭和 22 年 3 月 4 日、内務次官通牒で、同年 4 月 1 日をもって町内会長等の担当した事務を市区町村長に移管すること、必要があれば市区町村の駐在員または出張所を置くことなどが示された。この内務次官通牒にある「市区町村の出張所」が、地方自治法第 155 条として法定されることになったものと考えられる」（武岡 2012：40）。

世田谷区の出張所も 1947 年（昭和 22 年）にできている。上記の理由により町会が廃止されたため旧町会事務所を連絡所（120 か所）としたが、さらにその廃止が必要となったため、23～24 か所に整理統合した出張所が設置された。当時の地域区分も、現在のまちづくりセンターの管轄する「地区」とかなり重なっている。なお、支所も 1947 年頃にそれ以前に派出所として存在していたものを支所とした。別々の由来による支所と出張所であるが、機能を拡充しつつある出張所に対して支所の存在意義が低下し、支所の廃止や格下げの動向があった。1970 年代後半以降に地域行政の構想がスタートすると、むしろ総合支所（仮称「地域事務所」）が地域行政の主役になってくる。

3.2 窓口機能と地域管轄について

地域機関の必要性は、これまで主に住民の利便性の面で理解されてきた。仮に世田谷区に出先の窓口がなかったとすると、区民は区役所まで手続きに来なくてはならず不便である。窓口サービスを地域機関の第一の目的と考えると、理論上の出先の配置は、利用者が行きやすい場所、例えば主要駅至近などに、なるべく幅広い窓口業務を行う総合窓口センターを設けるのが、最適解ではないだろうか。つまり、区民のトータルの移動コストを小さくする方向で合理性が求められる。手続きの利便性からすれば、地域管轄の「面」的なものの重要性は薄れ、サービス拠点の「点」という観点で区民が立ち寄りやすいかが重要になる。もちろん、来所者や業務のボリュームの観点で、ある程度のエリア分けは必要であろう。

世田谷区は、窓口サービス向上のため 1983 年にファクシミリ、1989 年にオンラインシステムの SKY が導入されている。こうした通信技術により、手続きが管轄出張所に限られることは少なくなる。OA 化や電算システムが導入・進展するとともに地域管轄の意義は薄れてきた。手続きのみを考えると、デジタル化やネットワーク化が進展した場合、どこでも手続

きできるようになり、さらには窓口に来る必要性が少なくなる可能性が高い。すでに住民票等の証明書発行は、2005年の自動交付機の導入を経て、今はコンビニ交付もなされている。さらにDX推進により、各種手続きが、各自のインターネット接続の機器（パソコン、タブレット、スマートフォン）で可能になり、次第に定着していけば、窓口の必要性は徐々に低下する。一例として民間の銀行等の各種手続きの窓口はだいぶ以前から縮小されているように、窓口業務のあり方は技術革新の影響を強く受ける。他方で、電子申請・届出が普及し来庁者が減少すれば、逆にICT技術を活用して小規模な窓口で各種手続きときめ細かな対応が可能になるかもしれない。

なお、世田谷区の総合支所や政令指定都市の区役所は、事務分掌のうえでも窓口業務が中心とは言えない。政令指定都市の区役所は、以前は窓口業務中心の「小区役所制」であったが、現在は保健福祉・土木（建築）分野をも所管する「大区役所制」が主流となっている¹³。保健・福祉・土木等を移管することで、手続きの利便性を良くすることも目的の1つとなっているが、そうした利便性だけではなく、地域課題に即応する、保健福祉の対人サービスの拠点となる、小規模なまちづくり事業への対応など、現場への近接性のメリットの面から出先への移管が進められてきた。ただし、この理由だけでは1つの地域機関に集約されるとは限らない。本来の適正なスケールは業務ごとに違っていると想定でき、証明書発行・住民異動届・街づくり・保健福祉の対人サービス・地域包括ケア・地区まちづくりなどそれぞれエリアの考え方や組織規模は違っていてもおかしくはない。業務別のスケールを優先するなら業務ごとに異なる対象エリアがあり、それぞれの事業所を置く方法もありえる。地域単位での総合的な行政を重視しているために、総合支所や政令指定都市の「大区役所制」の区役所がおかれているのだと理解できる。もちろん、今後も「大区役所制」が続くかはわからない。区役所改革の事例で述べるが、地域機関の重点は、手続き等の利便性から、保健福祉や土木等を含んだ地域別の行政サービスの供給に移り、その後、「参加と協働」（特に「協働」）に移ってきた。地域との協働の場合は10万～20万人規模は大きいので、エリアの考え方にも新たな展開が見られる。区役所の機能強化を行っている場合も、近年は業務拡充の一方とは異なる分掌の見直しとなっており、権限（特に予算権限）のみ強化されるケースが多い。

時代ごとに地域機関のあり方（サービスコーナーや公民館の見直し、地域担当職員制の仕組みも含めて）は変わってきている。その理由には、技術革新に伴う再編と地域機関に求める重点的な業務の変化があったと推察する。

¹³ このような「大区役所」「小区役所」の区別が一般的に使われている。ただし、行政学研究では、さらに分析的な整理・類型化も試みられている。

3.3 世田谷区 3 層制と政令指定都市の行政区について

3.3.1 総合支所と政令指定都市の区役所の制度

世田谷区の総合支所は、政令指定都市（以下、略す場合は「指定都市」とする）の行政区の区役所に類似している。総合支所を理解するため、指定都市の区役所の制度と比べてみたい。図表 6 は、法律上の位置づけを比較したものである。なお、根拠条文は、報告書末尾の資料編 1 に添付した。

指定都市において区役所は必置であるが、地自法 155 条の支所である総合支所は任意である。組織編制や事務分掌については裁量があるために根拠法による差はあまりないと思われる。指定都市の行政区も「大区役所制」「小区役所制」など市ごとに組織が多様であると指摘されている。

むしろ、地自法 155 条の支所である世田谷区の総合支所の方が組織上の必置規定がない分、組織編制や事務分掌の自由度がある。例えば、世田谷区の総合支所には、選挙管理委員会および区会計管理者は置いていなく（置くことができない）、その担当職員も配置していない。制度保障の観点では自由度が高いほど優っているとは言えないが、必置でない分、自治体の独自の判断による事務分掌・組織編制となっている。全体として総合支所は、保健福祉センターや街づくり課を持っているため、組織的には「大区役所」レベルと判断できる。

指定都市では、2016 年の地方自治法改正により事務分掌を条例で定める必要が生じ、各市では事務分掌を条例で定めている。条例での定め方や内容は市ごとに異なっている。例えば、事務分掌条例を単独で定めているものと、区の設置等の条例と合わせて 1 つの条例とする場合がある（資料編 2 事務分掌条例一覧）。世田谷区の総合支所は、支所設置条例で定める分掌事務の規定は最小限であり、詳細は「総合支所処務規程」で定めている。

その他、世田谷区が指定都市と異なる点として、市議会（世田谷区は区議会）議員の選挙区がある。公職選挙法により、指定都市は行政区が選挙区となるのに対し、一般の市区町村は、その市区町村の全域での 1 選挙区とされており、別に条例で定めることで選挙区を分けられる。なお、総務省の地方制度調査会や地方議会・議員のあり方に関する研究会では中核市程度の規模の自治体で選挙区を設けることについて議論がなされている¹⁴。

¹⁴ 「特別区の区議会議員についても中核市・特例市の市議会議員と同様の課題があるため、より地域に密着した区議会議員を選出する観点から、選挙区を設けるべきかどうか、引き続き検討する必要がある」（第 30 次地方制度調査会答申「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」2013 年 6 月 25 日）。

図表6 政令指定都市の行政区（区役所）と世田谷区の総合支所の比較

	世田谷区（総合支所と地域）	政令指定都市（区役所と行政区）
自治体内地域区分の法的な位置づけ	なし	政令指定都市の区は必置（地自法 252 条の 20 第）
地域行政機関の性格	地自法 155 条に基づく「支所」として条例で定めている	地自法 252 条の 20 に基づく「区の事務所」として条例で定めている
地域行政機関の名称	支所の名称は「総合支所」と条例で定めている	区の事務所の名称は各市の条例で定めるが一般的に「区役所」と定められている
設置の目的	区長の権限に属する事務を分掌させるため	市長の権限に属する事務を分掌させるため
根拠条例	「世田谷区支所の設置及び組織に関する条例」	各市において区の設置、事務所の位置・所管区域、事務分掌などを条例で定めている（地自法 252 条の 20 第 2 項により定めなければならないため）
その他、組織上の必置規定や特例		区には、区長、選挙管理委員会、会計管理者が必置である 区に代えて総合区を置くことができる（地自法 252 条の 20 の 2） 戸籍法など個別の法律によって区長の権限と定められているものがある 区に区地域協議会を置くことができる（地自法 252 条の 20 第 7～9 項）
議員の選挙区（公職選挙法 15 条第 6 項）	区議会議員の選挙区は、区全域 ※ただし、特に必要があるときは条例で選挙区を設けることができる	市議会議員の選挙区は区ごと

地域内分権の観点では、図表6の1段目の自治体内地域区分が重要である。そもそも行政区自体が地域内分権的な制度である。指定都市では、区の設置が必須であり、その事務所が「区役所」となっている。法律上、指定都市の区は、市全域の「区域を分け」るのに対して、支所は、「必要な地に」設けることになっている。世田谷区は、指定都市の区役所に相当する総合支所はあるが、区に相当するものはない。ただし、総合支所の設置条例のなかで「所管区域」を定めている。区内を5つの「地域」に区分し、それを支所の所管区域とする

ことで、行政区に近いものとして運用している。

区地域協議会の設置、すなわち「地域自治区」の制度においても特例がある。世田谷区を含め一般の市区が地方自治法に基づく地域自治区を設置した場合は1階層となる。ただし、指定都市では、それに加えて行政区に区地域協議会を置くことができ、2階層の地域協議会を市全域または一部のエリアの導入することができる。ちなみに、全国的に地域自治区制度はあまり導入されておらず、それ以外の方法で「協議会型住民自治組織」を設置する事例が多くある。条例だけでなく規則・要綱、さらにそれらの定めがない協議会の事例もある。このような仕組みを導入する場合は、地方自治法の定めにはかかわりがなく、独自に2階層の仕組みをつくることは可能である。

3.3.2 3層目の仕組み

地方自治法上は「支所」「出張所」に特に明確な違いを定めていない。世田谷区の地域行政制度は、支所（「総合支所」）と出張所（現在は、「まちづくりセンター」に当てはまる）の2階層の出先機関を置き、独自の3層制にしたのが特徴である。なお、便宜上、世田谷区での「3層制」の表現にそろえ、本所も1層とみなして出先が2階層のことを「3層」と呼ぶ。ここでも政令指定都市を参考に考えてみたい。

人口規模の大きい指定都市であっても世田谷区のように3層目の出先機関を設置している例はあまりない。確かに指定都市にも支所・出張所が存在している（資料編4 政令指定都市の組織図）。これは3層制の仕組みというより、区役所の支所・出張所である。区役所から遠隔の地域住民の手続き等の便宜を図ることが趣旨と考えられる。

いくつかの市の経緯からすると行政区・区役所が法律上必置であるため、指定都市への移行に伴い（あるいはその後しばらくして）出先機関を区役所へ一元化する方向で再編し、多層化を避けている。例えば、広島市は「本市は区役所の設置に当たり、行政組織の多層化を避け、行政の効率化を図るため、特に不便な地域を除いては、それまでの支所・出張所は原則として廃止しました。（中略）区域が広く、人口集積の高い地区や、区役所までの距離が遠く交通の便が著しく悪い地区については、区役所の窓口機能を補完する出張所、連絡所を設置しました」としている（広島市『区役所機能のあり方について』,2007:14）。また、後述する堺市でも支所設置時に出張所を廃止している。その点で、世田谷区は総合支所の設置とともに出張所を廃止しなかったことが特徴と言えるかもしれない。1991年の地域行政制度のスタート以前から、出張所のほかに2つの支所が存在していたという経緯も影響しているだろう。

市全域を区分するような3層目の出先組織があまりないと述べたが、札幌市にはまちづ

くりセンターがある¹⁵、相模原市もまちづくりセンターがある、浜松市も協働センター等がある（なお、大阪市も3層目にまちづくりセンターがあるが区の組織ではなく、区の委託を受けた中間支援事業者である）。

そもそも、政令指定都市の都市内分権は10～20万人規模の行政区レベルであり、区役所にコミュニティレベルの機能まで集約してしまうと、地域との関係が遠くなるのではないか。指定都市でも、行政区より狭域の単位で行政とのかかわりの強い地区の連合町内会や学区（または旧学区）などのエリアを単位とする協議会が存在し、実態として3層目のエリアとなっている場合が多いと思われる。明確な3層目のない指定都市として、例えば後述する川崎市では3層目となるエリアの設定について議論がなされている。近年のコミュニティレベル（地区、小学校区・中学校区など）の取組は、指定都市においても積極的である。

世田谷区のまちづくりセンターは、旧の出張所であった時代から2005年の「出張所改革」を経て、窓口機能は一部の出張所のみを集約し、まちづくり機能に特化したまちづくりセンターに衣替えした。

指定都市の動向も踏まえると、3層目、つまり地区レベルでの地域行政の機能が変わっており、各種の行政サービスを担う組織というより、住民団体の支援や地区のまちづくり拠点としての出先の再整備の動向があるように見える。これらを踏まえて次に指定都市の「区役所改革」の動向について述べる。

4. 政令指定都市における区役所改革

多くの政令指定都市は区役所の機能を拡充する方向で改革を行ってきた。これを総称して「区役所改革」と呼ぶことにする。

特に2000年代以降の地方分権の推進とともに政令指定都市においても「都市内分権」が1つのトレンドともなった。そうした動向と前後して、第30次地方制度調査会答申には「都市内分権」に関する内容が盛り込まれている¹⁶。「指定都市、とりわけ人口が非常に多い指定都市において、住民に身近な行政サービスについて住民により近い単位で提供する『都市内分権』により住民自治を強化するため、区の役割を拡充することとすべき」と、とりわけ行政区の役割を住民自治の拡充と結び付けて論じている。

政令指定都市の区役所改革の動向を見てみると、大きな方向性には共通項が見いだすことができる。特に主要なものを次の3つと判断し、これに着目して、以下でいくつかの市の

¹⁵ 札幌市は、「(1972年の)指定都市移行に伴って、住民に身近な行政機関を区役所へ一元化することに伴う激変を緩和するとともに、市民の利便性を確保するため、当時45か所設置していた出張所を改編して『連絡所』を開設し」、その後、87か所に増設され現在の名称は「まちづくりセンター」になっている。(札幌市『札幌市のまちづくりセンター』,2020:2)

¹⁶ 第30次地方制度調査会「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」(2013年6月25日)

事例を見ていく。

- ① 区役所の位置づけ・役割・機能等の見直し（「協働」の拠点など）
- ② 自主事業予算（各区役所の裁量予算）の拡充
- ③ 「区民会議」等の協議会の設置

もちろんすべての市が同じ方向を目指しているとは言えないし、以前に取り組んだものの現在は方向転換しているケースもある。さらに、詳細な仕組み・制度設計などに踏み込んでいけば、市ごとにばらばらである。ここでは、世田谷区の総合支所の今後の展開を考える素材として、区役所改革の目標や方向性を確認するのが目的である。

なお、「区役所改革」の動向に着目すると、「小区役所」主義から「大区役所」主義へ、区役所の裁量予算の拡充・権限の強化、いわば区レベルの地域機関の拡充という方向性が印象づけられるかもしれない。しかし、必ずしも指定都市はそうした方向に収斂していないとの研究がある¹⁷。その点も留意して、次の4市の事例は、上記の①～③の取組を紹介すると同時に、区民会議を廃止した川崎市、行政区の役割の縮小を図っているように見える浜松市の事例も紹介することとした。

¹⁷ 伊藤正次は、「2020年現在、指定都市における本庁・区役所関係は、伊藤（2006）で展望していたような『強区長・大区役所制』への収斂が見られるわけではなく、以前として指定都市ごとの多様性に彩られているといえる」（伊藤 2020：68）としている。

4.1 横浜市

横浜市は行政区について次のように説明している。

行政区は「広域化した大都市においても、市内の各地域の実情に応じたきめ細かな行政を確保しようとするもの」としたうえで、「行政区における予算の編成・執行、事業の企画・立案などの機能や権限の強化」に取り組んでいる。そして、「区役所は、市民の皆さんに最も身近な地域の総合行政機関として、これからも多様な行政サービスを提供し、さらにサービス向上に努めていきます。また、地域で活動する様々な団体や市民の皆さんが連携して身近な地域課題の解決に取り組む『協働による地域づくり』を推進する地域協働の総合支援拠点として、地域支援に取り組む」としている。(図表7を含め、横浜市『市政記録2019年版』,2020:38-40)

① 区役所改革

図表7で区の機能強化のあゆみを見ると、1990年代頃から、窓口等の市民サービス中心の小区役所制から福祉事務所などを編入した大区役所制へ移行している。また、自主事業予算(後述の「個性ある区づくり予算」)の大幅な拡充をはかっている。その後、2000年代頃までさらに裁量予算や副区長の設置などトップマネジメントの強化がなされ、区役所の自律分権が目指された。

2010年代頃以降は「地域協働の総合支援拠点」を目標とする姿に揭げている。区役所の税務事務などが本所に引き上げられる一方で、地域包括ケア・子育て・就労支援・地域防災など新たな機能が期待されている。それに対応し、市民の力を引き出す地域力の向上など「協働」や「支援」の拠点としての区役所がテーマとなっていると考えられる。

図表7 横浜市の区の強化

主な区の機能強化のあゆみ

年度	概要
昭和	
44	【一度で用の足りる区役所】 ・区長室の設置 調整機能と企画機能の整備 ・市民課の再編・強化(社会福祉係、地域振興係、社会教育係の設置) 市民サービス向上と地域の実態に応じた施策の実現 ・総合庁舎の計画的建設 福祉事務所、保健所、消防署等を1箇所に集めた総合庁舎を計画的に建設
52	【総合機関としての区役所の実現】 ・福祉事務所と建築事務所の編入 ※建築事務所は11年度に区役所から分離し、市内4方面事務所にて再編。18年度に「建築宅地指導センター」として統合
平成	
6	【地域総合行政機関としての区役所の実現】 ・個性ある区づくり推進費の創設 各区の責任において執行できる予算を、1区1億円に増額(自主企画分) ・保健所の編入 地域における福祉・保健の連携強化
13	【福祉・保健の連携強化】 ・福祉保健センターの設置 福祉事務所と保健所を統合し、福祉・保健に関する相談からサービス提供まで一体的に対応
16	【新時代の区の機能強化】 ・副区長の設置 ・区長による自律的な組織機構の組換え 行政区制度の中で、必要に応じて地域の実情に合わせた独自の執行体制の編成を区長が実施
17	【新時代の区の機能強化2】 ・土木事務所の編入 道路・下水道・河川・身近な公園などの維持管理機能の移管
19	・土曜開庁の全区展開 戸籍課・保険年金課・こども家庭支援課の一部業務について、第2、第4土曜日に取扱い
21	【地域協働の総合支援拠点】 ・地域力推進担当の設置
22	市民主体による地域運営、協働による課題解決のため地域力向上を推進
25	・就労支援窓口「ジョブスポット」の開設
27	ハローワークとの連携による生活保護受給者等への職業紹介を一体的に提供する就労支援の開始
28	・「横浜市区役所事務分掌条例」の施行 区役所が分掌する事務に加え、「地域の総合行政機関」及び「地域協働の総合支援拠点」としての区役所の役割や、区局連携・調整に関する事項を規定

② 自主事業予算

横浜市は、区の裁量・創意工夫に基づく事業実行のため「個性ある区づくり推進費」を設けている。このうちの「自主企画事業費」が区独自の事業にあてられているもので、予算額は1区あたり1億円程度の規模である。

事業計画書を見ると1区あたり平均30程度の自主事業がある。区民サービス向上、防災街づくり事業、子育て支援、自治会町内会支援、メディアによる広報、地域福祉保健計画推進など、幅広い分野の事業が行われている。

自主事業とする意義は、市民からの提案、モニターやアンケート、日常的な広聴、区民会議や各種団体からの意見、独自の広聴などを通して地域により近い区役所で課題を把握して対応しやすくすることにある。もちろん、区の課題を自主事業のみで対応するわけではなく、本所の各局へ提案し、各局で予算化され取り組まれるルートもある。

また、横浜市の大きな特徴は、区ごとに各区選出の区議会議員で構成する「区づくり推進横浜市議会議員会議」を設置していることである。「個性ある区づくりの推進費」に係る予算の編成・執行や区の主要事業について協議している。いわば議会の地域内分権的な仕組みであり、他の政令指定都市にない取組である。

【参考】区づくり推進横浜市議会議員会の根拠条文

○横浜市議会基本条例（抜粋）

（区行政との関わり）

第22条 議会は、区ごとに、当該区において選出された議員により構成される区づくり推進横浜市議会議員会議を設置する。

2 区づくり推進横浜市議会議員会議は、個性ある区づくりの推進に係る予算の編成及び執行並びに当該区の主要事業について協議するものとする。

—以下、省略—

○区づくり推進横浜市議会議員会議運営要領

1 目的

本市における個性ある区づくり推進費等について協議するため、各区に区づくり推進横浜市議会議員会議（以下「会議」という。）を置く。

2 招集

会議は、市会議長が招集する。

3 構成

会議は、当該区選出の市議会議員をもって構成し、互選による座長を置く。

4 協議事項

個性ある区づくり推進費に関して協議する。また、区の主要事業（区内において局が行う事業及び区配事業を含む）に関して必要に応じ協議する。

—以下、省略—

4.2 堺市

堺市が政令指定都市へ移行したのは2006年である。正式に行政区が設置されたのはこの時点であるが、それ以前から政令指定都市を目指して支所を設置しており、現在の区行政に継続する支所行政が敷かれていた。

区役所の前身である支所は総合的出先機関として、1992年以降の12年間で順次開設され、2005年に美原町との合併にともない1支所が追加され計7か所となった。なお、支所開設のタイミングで支所管内の出張所を廃止しており、22か所あった出張所は順次廃止となっている。

① 組織・財政の権限拡充

組織面では、2000年に保健福祉センターを設置するなど、区役所（旧支所）の業務拡大を図ってきた。また、企画や調整部門の機能の強化も行っている。区役所の財政権限は、自主事業予算の拡充や予算要求権の付与により分権が進められている。自主事業予算は、図表8のとおり予算規模が大きくなってきた。現在、自主事業として1区平均で30事業程度を行っている。内容は、子育て支援、まちづくりのイベント・おまつり、広報・啓発、健康づくり、交通安全などのほか、歩道・防護柵や街灯等の整備、公園の遊具改修などハード系の事業も含まれている。

図表8 堺市の区の自主事業予算

実施時期	事業名	1支所/区役所あたりの平均的な予算規模
H12～17	魅力ある地域推進事業	600～700万円
H18～27	区民まちづくり基金事業	2,800～3,400万円
H26～27	区域環境整備事業	1,000万円
H25～27	区局連携事業 ※事業所管局予算	8,800～12,400万
H28～	区域まちづくり事業	16,500～18,000万円

※堺市「令和元年度区政概要」をもとに作成

② 「区民評議会」

堺市は、2015年から各区に「区民評議会」を設置している。こうした、政令指定都市の行政区レベルの協議会は一般に「区民会議」等の名称で呼ばれている。約7割の指定都市で行政区ごとに附属機関や懇談会を設けている。名称、設置根拠、役割等は各市で様々である。
(資料編3 区民会議等一覧)。

堺市の区民評議会は、条例に基づき各区に市長の附属機関として設置されている。条例には次の所掌事務が規定されている。

○堺市区民評議会条例 抜粋

(所掌事務)

第2条 区民評議会は、市長の諮問に応じ、次に掲げる事項について調査審議し、又は審査する。

- (1)区における施策、事業等に係る 総合的な計画の策定及び改定に関する事項
- (2)区民の生活に密接な関係のある課題を解決するための施策、事業等の方向性及び方針に関する事項
- (3)区域内における 地域振興に係る補助金の交付の対象となる事業の選定に関する事項
- (4)その他市長が必要と認める事項

2 区民評議会は、必要があると認めるときは、前項第1号及び第2号に掲げる事項について調査審議し、市長に意見を具申することができる。

これまでの主な取組としては、各区で策定するビジョンへの答申および、各区の事業に対する諮問への答申を行っている。また、「応募型地域まちづくり支援事業補助金」を各区役所が採択を行うに際し、区民評議会への付議が行われている。このように、区レベルでのビジョン策定と協働事業の採択での役割を果たしている。

一方で、『堺市区民評議会に対する総括について』（2020年1月）によると、これまでの運用から生じた課題として、次のような内容が挙げられている。

- ・より多くの区民参加や、幅広い声を反映する状況にまで至っていない。
- ・各区役所の負担が生じている。毎年度、1事業以上の新規・拡充が成果目標となっており、事業実施自体が目的となる側面があった。
- ・関係部署との連携が十分でない場合もあり、諮問事項等が区役所内で完結するものに限られる傾向があった。

世田谷区には、総合支所単位でこうした協議会はないが、多くの指定都市は、行政区レベルで、住民参加や住民活動の接点を持つような仕組みを設けている。特に「区民会議」等の協議会の性格によっては、区を自治の単位として見做していると考えられる。例えば、堺市の区民評議会は地方自治法の地域自治区制度の「区地域協議会」に類似する点からそのように解釈できる。こうした区民会議等の仕組みは、地域機関である区役所への市長の権限の委譲だけでなく、住民への分権の意味も持っている。とはいえ、区民会議等は必ずしも期待された機能を果たすことができていないという課題も見られる。次の事例の川崎市は、「区民会議」を廃止しており、その経緯を見ていきたい。

4.3 川崎市

① 区行政改革

川崎市においても 1972 年に政令指定都市に移行した後、1990 年代半ばから区役所に福祉事務所・保健所、土木事務所などを編入していき機能強化を図ってきた。また、区の自主事業の予算額の拡充および区長への予算権限の付与を図ってきた。協働推進事業費は 1 区 5,500 万円程度である。

「区役所改革の基本方針」(2016 年)によると、2005 年から 2014 年の 10 年間で区行政改革に取り組んできたとしている。この間に、子ども子育て関連、市民活動分野、市民館・スポーツ施設の移管などが行われてきた。このように一方では、区役所への施設・業務の移管を行いつつ、他方では、税務・農政・建築などの部門は本所等への集約、出張所の届出窓口の区役所への集約を図っている。

② 区民会議の設置と廃止

川崎市は、2006 年に区民会議を設置した。しかし、近年見直しを行い、2019 年に区民会議条例を廃止し、これをもって約 12 年間続いた取り組みが終了した。

区民会議の設置は、2005 年施行の自治基本条例にもとづくものである。自治基本条例には、区(行政区)の規定がおかれている。区及び区役所の設置については地方自治法の規定と重複するものであるが、区民会議の設置を定めていることが特徴であった。そして、この規定にもとづいて「区民会議条例」を制定し、各区に区民会議が設置された。先述のとおり、多くの指定都市で行政区ごとに「区民会議」等の協議会を設置してきたが、川崎市の「区民会議」はその中でも比較的早い時期に開始されたものである。

区民会議は、参加と協働による地域社会の課題の解決を目的に調査審議を行う付属機関である。各区に設置され、構成メンバーは各種団体や公募・区長推薦の委員 20 名であった。

なぜ、廃止にいたったのだろうか。区民会議の課題が認識され見直しが進められる中で、2017 年に「川崎市共に支え合う地域づくり検討委員会提言」が出されている。そこでは、既存の区民会議の枠組みを前提としない「新たな仕組み」の検討が必要との提言がなされ、区民会議について、次のような課題が認識されている。

- ・市民一人一人の地域課題に対する感覚と区民会議で審議していることに乖離がある。
- ・区民会議で審議した課題解決策の実践を、地域の団体(区民会議委員の出身団体であったとしても)に委ねることも、実際の現場では極めて難しい。
- ・(1 区あたり 20 万人前後の人口を抱えるため)区民会議のように区全域ではなく、地域包括ケア推進システムの構築を踏まえながら、小さな単位(学校区や地区社協単位など)で地域の課題解決を図ることが妥当。
- ・実践を考えると「調査・審議」にとどまらず、無作為抽出の手法など多様な地域の方々に参加し、建設的に話し合い、実践するところまでをしくみとして導入することが必要。

挙げられている課題からすると、会議や活動の実績・成果の問題、権限やメンバーの代表性の問題、そしてスケールの問題があったと言える。

もちろん、見直しについては、これ以外の政策判断や他の既存のまちづくり組織との関係など様々な事情が関連するだろう。そのほか、市議会議員、県議会議員が参与として参加できることや民間コンサルが運営支援しているなどの特徴があり、手厚い体制である一方で格式の高い雰囲気での会議だったのではないかと推察する。

川崎市は区民会議を見直し、廃止を行ったが、都市内分権の方向性を転換する様子ではない。また、自治基本条例の区民会議の規定は残っており、その機能を不要としているわけではない。新たな仕組みづくりの検討が行われている。

ソーシャルデザインセンターなどを設置し市民創発型で協働による地域課題を目指す新たな仕組みが検討されている。ただし、これはどちらかというと「協働」の仕組みであり、これのみでは区民会議に期待されていた「参加」の方の機能は代替できないと考えられているようである。現在、「区における行政への参加の考え方」(2021年)の案が公開されている。現時点で、「区における行政への参加」の仕組みがどのようなものになるのかまだ不明である。少なくとも、地域協議会のようないわば固い制度ではなく、もう少し柔軟な「新しい参加の場」を想定している。具体例に挙げられているのは、ラウンドミーティング、ワークショップ、シンポジウムなどである。

4.4 浜松市

「区役所改革」とは方向性が異なるものとして浜松市における行政区の見直し、区役所等の再編の動向について触れておきたい。

浜松市は、2007年に政令指定都市に移行し、7つの行政区と区役所を設置した。当初、区役所は土木・環境・産業振興などの事務を行う「大区役所制」を採用したとしている(浜松市『本庁・区役所の役割分担の基本的な考え方について』,2009年)。

その後、浜松市は厳しい財政条件を理由にして出先機関再構築を進めている。同時に行政区再編の検討が進められている。区再編の住民投票が実施され反対が過半数を占めたが、その後も市議会において再編が必要との判断がなされ、2区への再編案などを検討中である。

区の設置数の削減は、法律上必置の地域機関である区役所を統合することが目的である。そして、区役所を統合する代わりに「(仮称)行政センター」「協働センター」などを柔軟に設置するとしている。

浜松市には、地域自治センター¹⁸と公民館・市民サービスセンターを再編した「協働センター」(42か所)、「ふれあいセンター」(8か所、全て天竜区)が置かれている。数としては

¹⁸ すでに廃止となっているが、浜松市は2005年から2012年の間、地域自治区を設置していた(旧12市町村ごと)。「地域センター」は地域自治区の事務所である。なお、2007年に設置された各行政区の区地域協議会は現在も存続している。

多くの出先がすでにある。「行政センター」は、区役所機能を補完するために協働センターの一部を再編して設ける計画である。

こうした動向は、いくつかの指定都市が過去に行ってきたような、必置である区役所を中心にして出張所等の出先の機能を集約していくのとは逆である。また、他の指定都市の区役所改革とも異なっている。区役所の数を減らし、所掌事務も減らし、専門的業務は事業所へ移管する。窓口サービスは行政センター・市民サービスセンターが担う。地域づくりは、行政センターと協働センターが全市を区分して担当する、という方向である。

そもそも、検討中の2区への再編案とは指定都市にとって必置の最小の数である。つきつめれば、行政区や区役所の意義が問われる事例であろう。

5. 考察

最後に、ここまで述べてきたことをもとにして、今後の世田谷区の「地域行政の推進」を考えるための論点をいくつか考察し、まとめとしたい。

① 地域機関の位置づけについて

政令指定都市の区役所のような地域機関において、住民サービスの拠点であると同時に、「協働」の拠点としての機能が求められている。自主事業予算の使われ方から判断すると、協働のテーマは、親睦や交流などのソフトのまちづくり、身近な生活環境、街づくり、公園、子育て支援、高齢福祉など様々である。今後は、地域福祉や地域包括ケアにおける地域との連携や協働の必要性が高まるだろう。こうした連携・協働を行うには、10～20万人の行政区の規模は大きいと捉えられており、より狭域のエリアを対象とした取組が進められると予想できる。

この間、世田谷区でも、総合支所よりも狭域の地区レベルの出張所・まちづくりセンターの方が議論や改革に対象となってきた経緯がある。今後の地域行政に関する条例・計画の検討でも、まちづくりセンターと総合支所の役割は1つの論点となる。ここでは、総合支所について考えてみたい。

指定都市の区役所の動向を参考にすれば、協働の拠点のような位置づけは検討に値するだろう。もちろん、利便性の向上や業務の拡大を目指すことも方向性としてありえる。総合支所の位置づけ・役割・あり方とは、どうあるべきかという規範的な問いも含むので、客観的な答えがあるわけではない。

住民ニーズとそれに応える公共サービスの担い手はともに多様化・多元化してきた。行政の経営資源の制約が強まると予測される中、地域機関を組織面で拡充するには困難も多い。総合支所のリソースの拡大を目指さない場合、総合支所のみでは地域課題の解決には限界がでてくる。連携・協働により、目的を達成したり、活動量を増やすという方向が考えられる。自らが実施機関としてサービスや事業を実施するだけでなく、住民との協働、庁内や他

機関との連携する結節点としての位置づけを目指す方向である。このような地域運営を目指す場合、地域におけるガバナンスをどのように構築するかも課題になってくる。地域経営の方針や地域別計画の策定、常設の協議会の設置などに関わるテーマである。

総合支所のエリアである「地域」レベルでの地域内分権を進めるうえで総合支所の強化は望ましいが、業務量の側面ではなく、権限の面での強化を図る方向性もある。実際にも、世田谷区の総合支所は、1995年頃までは本庁からの組織・業務の分散が進んだものの、2002年頃からは反転して本庁集約の傾向となった。しかし、総合支所や支所長の権限の強化は継続して目標とされている。

自由度の面で分権を図り、地域機関の自律性を高める方向性は、資源制約のもとでも採用しやすいかもしれない。なお、この場合の地域機関の自律性は、あくまで地域自治を高める便宜的な方法であり、自律性を地域の自治（自己統治）につなぎとめるような制度設計とセットでなされるべきと考える。支所長等の権限の強化や支所への分権には、組織運営面でのマネジメントを効果的に行う側面、地域特性に応じた対応を行う側面、各地域の意思を反映しやすくする側面、支所での連携・協働を行いやすくする側面など様々な意味あり、目的に応じて制度設計は異なる。

② 自主事業予算について

指定都市の区役所で取り組まれているような自主事業予算は、1区あたりで数千万程度、一部の市では1億を超えるような大きな額である。世田谷区では、これに比する自主事業予算を導入していない。

自主事業予算の意義として考えられることは、区（世田谷区では総合支所）単位で裁量をもたせ、区（地域）ごとに事業の選択の余地を残し、企画立案を行う点である。本所の所管がとりまとめる場合、区（地域）ごとに特色のある事業は行いにくいし、横並びとなりがちになる。

もちろん、各区（地域）の個性を出す部分と基本的なサービスとして、自治体全域で行うべき事業があるだろう。この線引きは難しく、自治体全域での実施が適切なものであれば、あえて自主事業とすることで、バラバラな取組が増え、負担が増えるだけかもしれない。また、現在の業務に加えて、自主事業を新規に行うのは負担となりかねない。こうした予算権限と同時に、総合支所の企画調整部門のスタッフ等の体制の強化が必要となる。総合支所のあり方は機構改革や職員の人材育成の文脈でも考えられるべき問題である。

一例として、総合支所の裁量で独自性を発揮するが有効なケースを考えてみたい。例えば、地域住民が主催する活動（例えば、イベント、支援事業、プラットフォーム的な活動）との協働、あるいは、特定のエリアのみを対象とした事業（例えば、再開発や駅前整備など）との連携がある。該当の地域の総合支所がこうした取組・事業と連携したり、それに合わせた事業を行う場合、フットワークの軽い自主事業予算は有効かもしれない。

地域ごとに住民の構成も違い、都市や交通などの面での違いもあり、地域課題は異なる。さらに、その地域でなされている住民等の活動状況や関心のあるテーマは、地域の特性という以前に、それぞれ固有のものがある。

なお、自主事業予算についても様々な側面があり、例えば、予算への住民参加（参加型予算や予算提案）、地域機関の事業執行の裁量強化（地域特性への対応・課題への即応）、協働事業へのインセンティブ（協働提案事業の補助金等）などの仕組みがある。ここでは詳細に触れないが、当然のことながら、導入に向けては目指す方向性に沿った制度の検討が必要となる。

③ 協議会について

今回の研究では、「協議会型住民自治組織」をテーマとしなかったが、地域内分権において柱になる仕組みである。いわば常設の機関をイメージさせる協議会を置くことは、他では代替できない意義がある。にもかかわらず、それが期待に応えるほどに機能するのが難しいことも多い。

もちろん、協議会型住民自治組織といっても多様なものがあり、指定都市に限らず、全国に事例がある。このテーマについては、別の機会にまとめた「地域内分権に関する資料」を資料編5に添付した。

論点の1つは、新たな協議会はどのような役割を担うのか、という点である。また、人口10～20万人台の行政区レベルに相当する世田谷区の「地域」レベルの協議会と、数万人規模の「地区」レベルの協議会を2階層にするかどうか、また、それぞれにどのような役割を持たせるかという点がある。

協議会のあり方について、区の「地域行政検討委員会」で、“かっちりとした”制度とするのか、“ゆるやかな”仕組み（仕掛け）とするのか、というような議論がなされた。そこで出たキーワードを分類したのが次の表である。

制度や組織の整備	ネットワークや動機付け
権限や決定	ゆるやかに開かれた場
かっちりした仕組み	いろいろなチャネル
決定の正当性	ちょこっと誰でも参加できる 自発的な参加

一方は、地域内分権として、地域協議会のような仕組みを条例等で作り、それを各地域や各地区に設置する。協議会には権限を分権する。また、地域機関である総合支所に（場合によってはまちづくりセンターにも）権限委譲し、裁量予算などを持たせる。地域行政の推進の方策として、このようなイメージである。もちろん、実際には権限などは様々な

濃淡がありえる。また、地域機関を通した行政参加の仕組みだと仮に割り切ったとしても、行政側の提案に多くの調整や合意形成を要するものもあり、直ちに実現できない部分も多い。

他方は、協議会を条例で設置（あるいは認定）するなど制度化することよりも、参加したい人が誰でもまちづくりに参加できる、開かれた場をつくることを重視し、新たなコミュニティのプラットフォームを形成していく。個々のプロジェクト的な取組を推進するイメージである。

どちらがより重要とは言い難いし、かっちりした制度とゆるやかな活動は相互に作用する面もある。協議会が柱になるとしても、そのみに過剰な期待を持たず、様々な手法を組み合わせて、例えば、地域レベルでの区民アンケート、意見募集・提案、ワークショップ等々の手法や、それを受け止める行政側の仕組みとして、総合支所等の計画・予算、本庁各領域の地域別の計画など、全体としての仕組みも具体化にあたって研究・検討の課題となるだろう。

[文献]

- 伊藤正次, 2015, 「大都市制度と住民自治」 『ジュリスト』 2015年10月号: 74-79
 ———, 2020, 「政令指定都市における区役所の組織と権限」 『都市問題』 2020年6月号: 68-76
 磯崎初仁, 2003, 「政令指定都市制度の現状と改革」 『年報自治体学』 6号: 53-73
 岩崎恭典, 2020, 「大都市における区の位置づけ」 『都市問題』 2020年6月号: 48-56
 大杉覚, 2009, 「大都市における都市内分権と地域機関」 『都市社会研究』 1号: 14-31
 ———, 2016, 「都市内分権と大都市ガバナンスの構想」 『季刊行政管理研究』 153号: 4-15
 北村亘, 2013, 『政令指定都市』 中公新書
 指定都市市長会企画・制作／東京市政調査会編, 2006, 『大都市のあゆみ』 東京市政調査会
 鈴木洋昌, 2004, 「これからの指定都市の区役所」 『年報自治体学』 17号: 139-165
 辻塚也, 2004, 「大都市制度論」 西尾勝・神野直彦編集代表／横道清孝編著『自治体改革 1 地方制度改革』 ぎょうせい
 武岡明子, 2012, 「市町村の支所・出張所改革」 『札幌法学』 第23巻2号: 39-68
 名和田是彦, 2013, 「都市内分権論から見た世田谷区の地域行政」 『都市社会研究』 5号: 59-77
 森裕之, 2015, 「大都市制度と住民自治」 『季刊自治と分権』 58号: 48-56

資料編 1 関係法例

○地方自治法：政令指定都市の行政区の規定（総合区の規定は省略）

〔区の設置〕

第 252 条の 20 指定都市は、市長の権限に属する事務を分掌させるため、条例で、その区域を分けて区を設け、区の事務所又は必要があると認めるときはその出張所を置くものとする。

2 区の事務所又はその出張所の位置、名称及び所管区域並びに区の事務所が分掌する事務は、条例でこれを定めなければならない。

3 区にその事務所の長として区長を置く。

4 区長又は区の事務所の出張所の長は、当該普通地方公共団体の長の補助機関である職員をもつて充てる。

5 区に選挙管理委員会を置く。

6 第 4 条第 2 項の規定は第 2 項の区の事務所又はその出張所の位置及び所管区域に、第 175 条第 2 項の規定は区長又は第 4 項の区の事務所の出張所の長に、第 2 編第 7 章第 3 節中市の選挙管理委員会に関する規定は前項の選挙管理委員会について、これを準用する。

7 指定都市は、必要と認めるときは、条例で、区ごとに区地域協議会を置くことができる。この場合において、その区域内に地域自治区が設けられる区には、区地域協議会を設けないことができる。

8 第 202 条の 5 第 2 項から第 5 項まで及び第 202 条の 6 から第 202 条の 9 までの規定は、区地域協議会に準用する。

9 指定都市は、地域自治区を設けるときは、その区域は、区の区域を分けて定めなければならない。

10 第 7 項の規定に基づき、区に区地域協議会を置く指定都市は、第 202 条の 4 第 1 項の規定にかかわらず、その一部の区の区域に地域自治区を設けることができる。

11 前各項に定めるもののほか、指定都市の区に関し必要な事項は、政令でこれを定める。

○地方自治法：支所・出張所の規定

〔支庁・地方事務所等の設置〕

第 155 条 普通地方公共団体の長は、その権限に属する事務を分掌させるため、条例で、必要な地に、都道府県にあつては支庁（道にあつては支庁出張所を含む。以下これに同じ。）及び地方事務所、市町村にあつては支所又は出張所を設けることができる。

② 支庁若しくは地方事務所又は支所若しくは出張所の位置、名称及び所管区域は、条例でこれを定めなければならない。

③ 第四条第二項の規定は、前項の支庁若しくは地方事務所又は支所若しくは出張所の位置及び所管区域にこれを準用する。

※第4条2項の規定とは、「事務所の位置を定め又はこれを変更するに当つては、住民の利用に最も便利であるように、交通の事情、他の官公署との関係等について適当な考慮を払わなければならない」。

○世田谷区支所の設置及び組織に関する条例

(設置)

第1条 地方自治法(昭和22年法律第67号。以下「法」という。)第155条第1項の規定に基づき、区長の権限に属する事務を分掌させるため、支所を設置する。

(名称、位置及び所管区域)

第2条 支所の名称、位置及び所管区域は、別表のとおりとする。

(組織)

第3条 支所に副支所長及び保健福祉センターを置く。

—以下は省略—

○世田谷区出張所設置条例

(設置)

第1条 地方自治法(昭和22年法律第67号)第155条第1項の規定に基づき、区長の権限に属する事務を分掌させるため、出張所及びまちづくりセンターを設置する。

(名称、位置及び所管区域)

第2条 出張所の名称、位置及び所管区域は、別表第1のとおりとする。

2 まちづくりセンターの名称、位置及び所管区域は、別表第2のとおりとする。

—以下は省略—

※出張所の所管区域は各出張所が属する総合支所のエリア、まちづくりセンターは、それぞれの所管する地区となっている。

○公職選挙法：議員の選挙区

第12条第4項 市町村の議会の議員は、選挙区がある場合にあつては、各選挙区において、選挙区がない場合にあつてはその市町村の区域において、選挙する。

第15条第6項 市町村は、特に必要があるときは、その議会の議員の選挙につき、条例で選挙区を設けることができる。ただし、指定都市については、区の区域をもつて選挙区とする。

※市に関する規定は、特別区にも適用される(第266条)。

資料編2 政令指定都市の事務分掌を定めた条例

指定都市	条例名	
札幌市	札幌市区の設置等に関する条例	
仙台市	仙台市区の設置等に関する条例	
さいたま市	さいたま市区の設置等に関する条例	
千葉市	千葉市区の設置等に関する条例	
横浜市	横浜市区役所事務分掌条例	※
川崎市	川崎市区の設置並びに区の事務所の位置、名称及び所管区域及び事務分掌を定める条例	
相模原市	相模原市区の設置等に関する条例	
新潟市	新潟市区役所事務分掌条例	※
静岡市	静岡市区の設置等に関する条例	
浜松市	浜松市区及び区協議会の設置等に関する条例	
名古屋市	区の設置並びに区の事務所の位置、名称、所管区域及び事務分掌に関する条例	
京都市	京都市区役所事務分掌条例	※
大阪市	区の事務所の名称、位置及び所管区域並びに事務分掌に関する条例	
堺市	堺市区の設置並びに区の事務所の位置、名称、所管区域及び分掌事務を定める条例	
神戸市	神戸市区の設置等に関する条例	
岡山市	岡山市区の設置並びに区の事務所の位置、名称及び所管区域並びに任務を定める条例	
広島市	広島市区の設置等に関する条例	
北九州市	区の設置並びに区の事務所の位置、名称、所管区域及び事務分掌に関する条例	
福岡市	福岡市区の設置等に関する条例	
熊本市	熊本市区の設置等に関する条例	

※は、事務分掌単独の条例

出典：総務省「令和元年度指定都市制度の見直しに伴う区の状況等の調査結果」をもとに作成（調査時点は2019年8月1日現在）

資料編 3 政令指定都市の行政区単位の協議会（区民会議等）

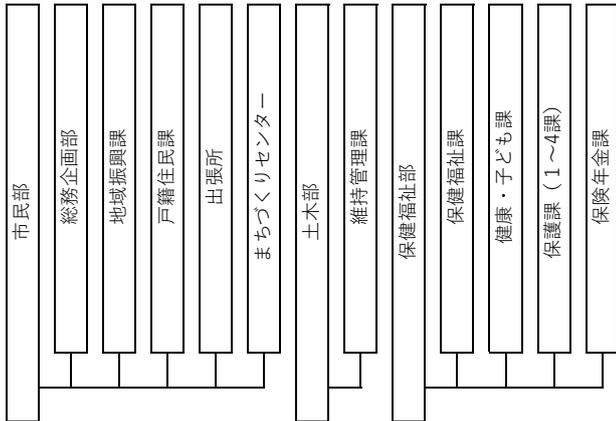
指定都市	名称（区によって異なる場合は主なもの）	設置根拠
札幌市	区民協議会	要綱
仙台市	—	
さいたま市	区民会議	要綱
千葉市	区民対話会	要綱
横浜市	区民会議（3区にのみ存続） 地域協議会（泉区にのみ設置）	要綱 要綱
川崎市	— ※2019年に廃止：区民会議	※条例
相模原市	区民会議	条例
新潟市	区自治協議会	条例
静岡市	—	
浜松市	区協議会	条例（区地域協議会）
名古屋市	区民会議	要綱
京都市	区民まちづくり会議	要綱
大阪市	区政会議	条例
堺市	区民評議会	条例
神戸市	区民まちづくり会議	要綱
岡山市	—	
広島市	まちづくり百人委員会（佐伯区にのみ設置）	
北九州市	—	
福岡市	—	
熊本市	まちづくり懇話会	

資料編 4

政令指定都市の組織図

札幌市

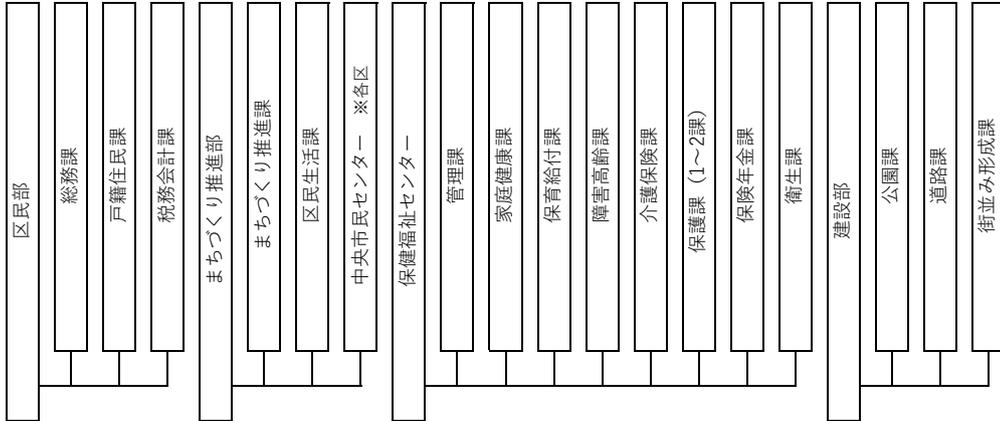
行政区数	1区の平均人口	1区の平均職員数	全職員に占める比重
10区	196千人	327人	15%



※保護課の数は区で異なる

仙台市

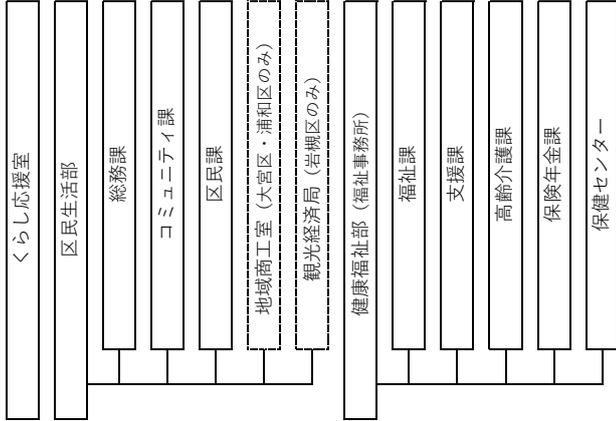
行政区数	1区の平均人口	1区の平均職員数	全職員に占める比重
5区	217千人	300	10%



※青葉・太白区には総合支所あり

さいたま市

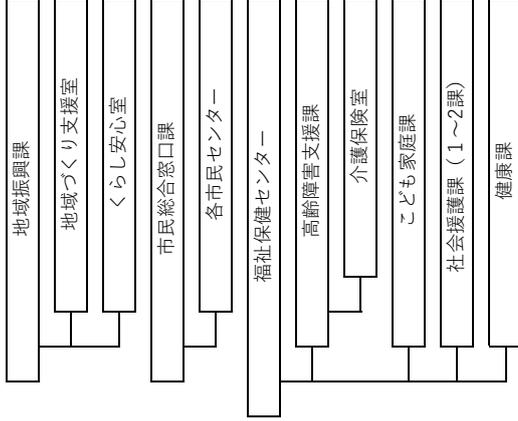
行政区数	1区の平均人口	1区の平均職員数	全職員に占める比重
10区	130千人	170人	12%



※16箇所の支所あり

千葉市

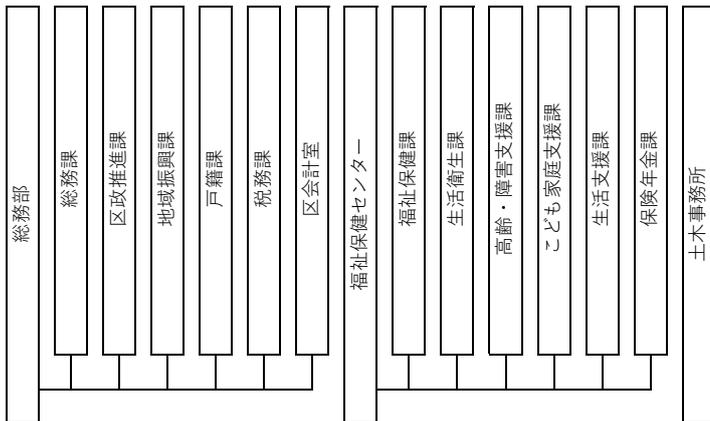
行政区数	1区の平均人口	1区の平均職員数	全職員に占める比重
6区	163千人	160人	8%



※中央区役所のみ行政区事務センターあり

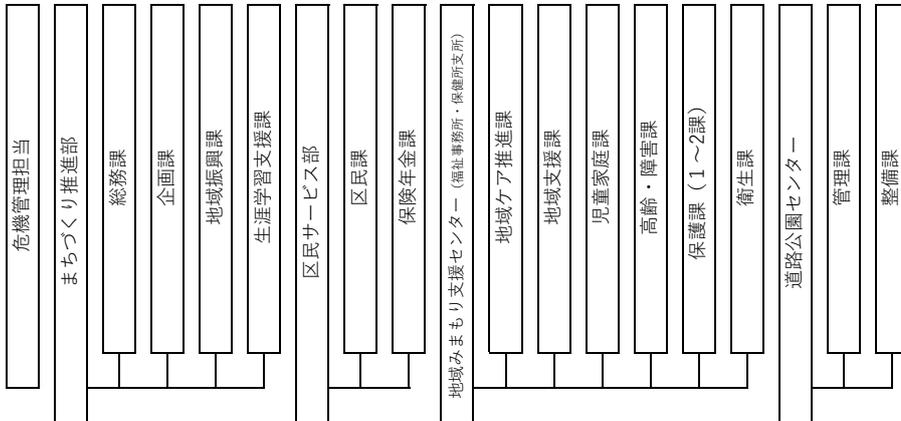
横浜市

行政区数	1区の 平均人口	1区の 平均職員数	全職員に 占める比重
18区	208千人	435人	18%



川崎市

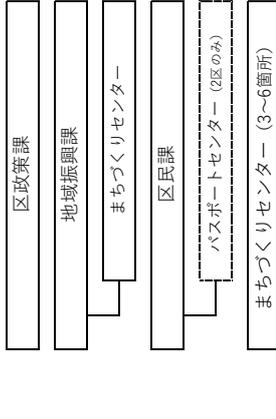
行政区数	1区の 平均人口	1区の 平均職員数	全職員に 占める比重
7区	217千人	341人	13%



※幸・高津・宮前・多摩区のみ区役所出張所あり

相模原市

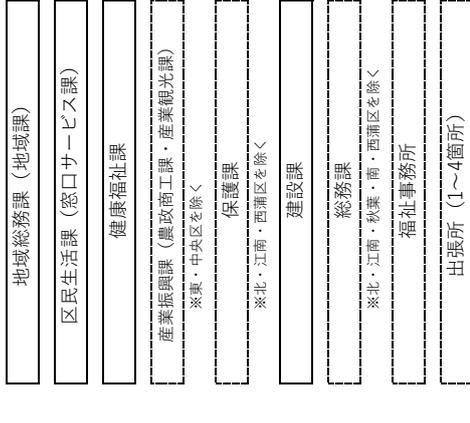
行政区数	1区の 平均人口	1区の 平均職員数	全職員に 占める比重
3区	241千人	105人	4%



※津久井まちづくりセンターのみ、出張所・連絡所あり

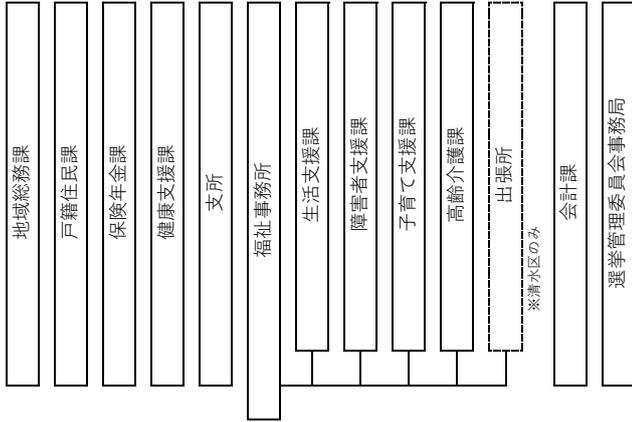
新潟市

行政区数	1区の 平均人口	1区の 平均職員数	全職員に 占める比重
8区	100千人	262人	19%



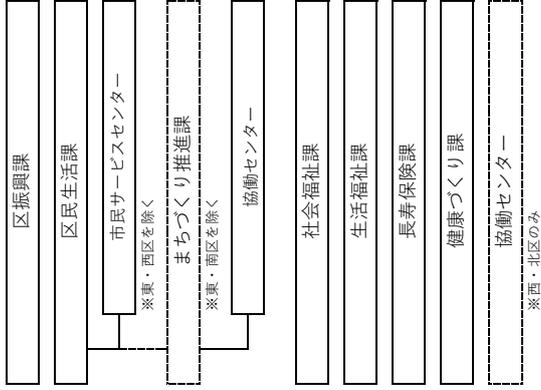
静岡市

行政区数	1区の 平均人口	1区の 平均職員数	全職員に 占める比重
3区	231千人	180人	6%



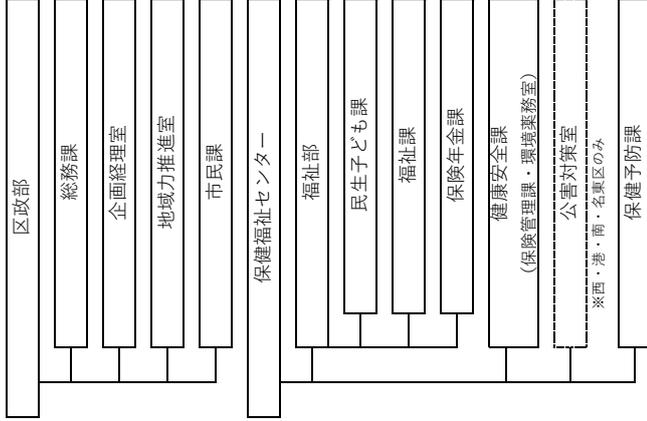
浜松市

行政区数	1区の 平均人口	1区の 平均職員数	全職員に 占める比重
7区	113千人	140人	11%



名古屋市

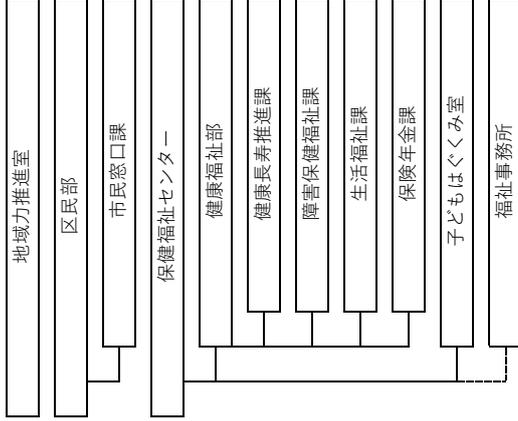
行政区数	1区の 平均人口	1区の 平均職員数	全職員に 占める比重
16区	145千人	209人	10%



※6箇所の支所あり

京都市

行政区数	1区の 平均人口	1区の 平均職員数	全職員に 占める比重
11区	133千人	187人	11%



※3箇所の支所、14箇所の出張所あり

大阪市

行政区数	1区の平均人口	1区の平均職員数	全職員に占める比重
24区	114千人	198人	14%

・大阪市は、区ごとに組織編制が異なる。以下の例示がおおむね基本形であるが、さらに複数の課に分割されている区もある。

例示

- ※企画総務部門
総務課、企画総務課等
- ※地域振興部門
市民協働課、地域支援課等
- ※住記戸籍・保険部門
窓口サービス課
- ※保健福祉課部門
保健福祉課
- 保健福祉センター

堺市

行政区数	1区の平均人口	1区の平均職員数	全職員に占める比重
7区	118千人	132人	10%

- 企画総務課
- 自治推進課
- 市民課
- 保険年金課
- 保健福祉総合センター
- 生活支援課 (1～2課)
- 地域福祉課
- 子育て支援課
- 保健センター

※堺区のみ2箇所あり

※2箇所の市民センターあり

神戸市

行政区数	1区の平均人口	1区の平均職員数	全職員に占める比重
9区	169千人	202人	9%

- 総務部
- 総務課
- まちづくり課
- 市民課
- 保険年金医療課
- 保健福祉部
- 健康福祉課
- 子ども家庭支援課
- 生活支援課

※須磨区のみ支所あり

※北区に北神区役所 (4課のみの組織) あり

岡山市

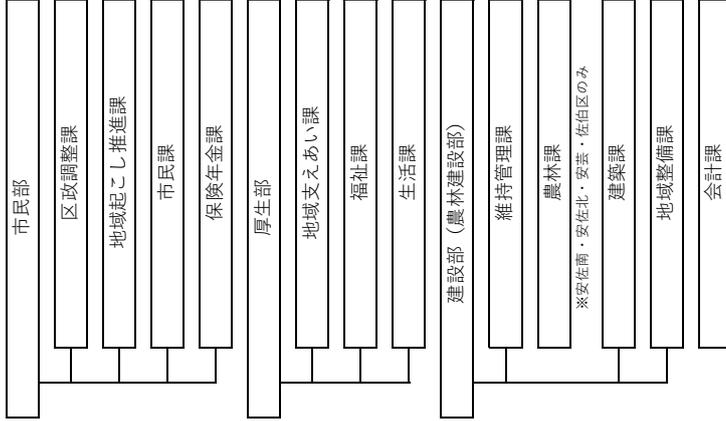
行政区数	1区の平均人口	1区の平均職員数	全職員に占める比重
4区	180千人	132人	6%

- 総務・地域振興課
- 市民保険年金課
- サービスコーナー (1～2箇所)
- 農林水産振興課
- 地域整備課
- 土木農林分室

※4箇所の支所、11箇所の地域センターあり

広島市

行政区数	1区の平均人口	1区の平均職員数	全職員に占める比重
8区	150千人	226人	13%



※12箇所の出張所あり

北九州市

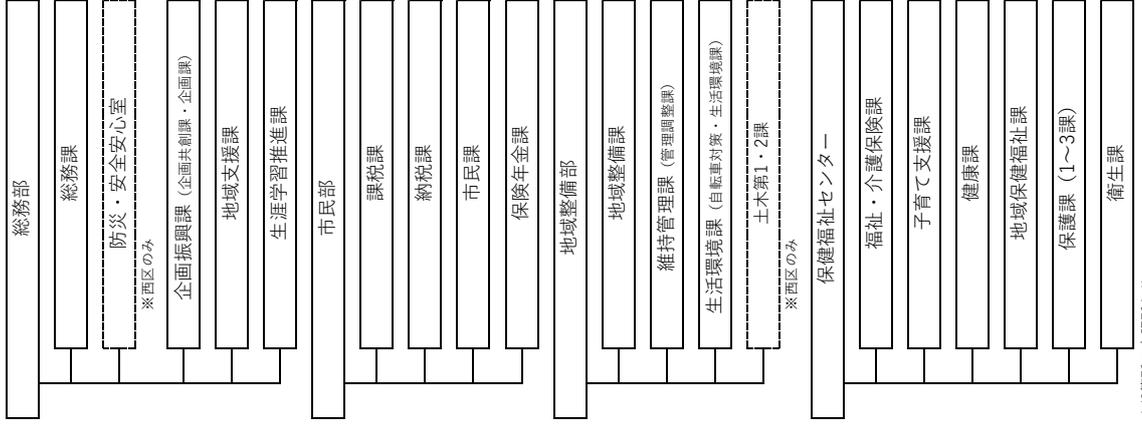
行政区数	1区の平均人口	1区の平均職員数	全職員に占める比重
7区	134千人	239人	14%



※9箇所の出張所あり

福岡市

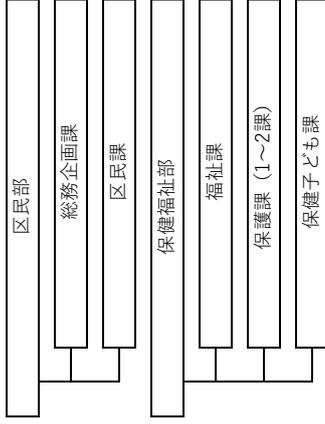
行政区数	1区の平均人口	1区の平均職員数	全職員に占める比重
7区	226千人	361人	15%



※2箇所の出張所あり

熊本市

行政区数	1区の平均人口	1区の平均職員数	全職員に占める比重
5区	148千人	201人	10%



※17箇所のみまちづくりセンターあり

資料編 5 地域内分権に関する資料

地域内分権に関する資料

〈データ〉

- ・全国的な「協議会型住民自治組織」の状況について…………… 1

〈事例集〉

- ・【参 考】地域自治区制度 ——法律上の地域内分権制度…………… 4
- ・【事例 1】堺 市 ——「区民評議会」：行政区ごとに設置した附属機関…………… 6
- ・【事例 2】豊田市 —— 地域自治区と参加型の地域予算による地域内分権…………… 8
- ・【事例 3】豊中市 —— 条例による地域自治組織…………… 10
- ・【事例 4】明石市 —— 校区まちづくりへの中間支援組織…………… 12
- ・【事例 5】高松市 —— 各種補助金を統合した一括交付金…………… 14

〈まとめ〉

- ・「協議会型住民組織」の多様な制度設計（暫定の整理）…………… 16

令和 2 年 12 月

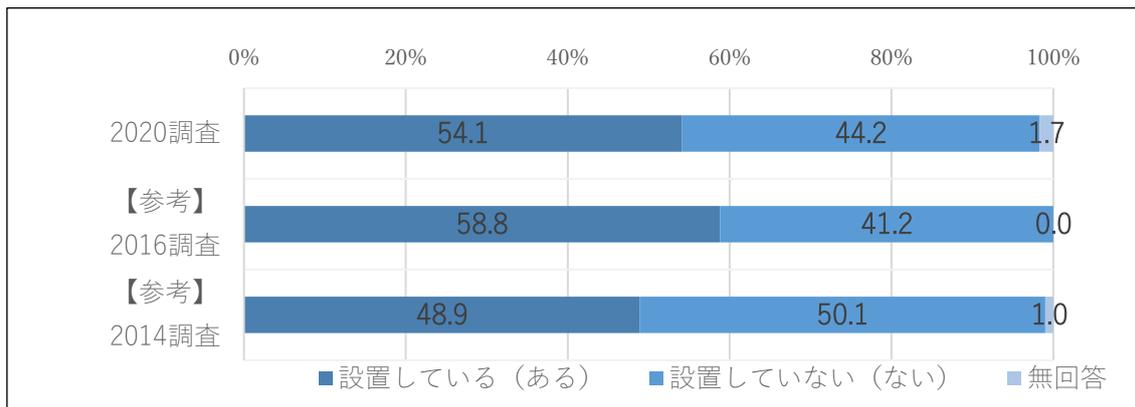
せたがや自治政策研究所

全国的な「協議会型住民自治組織」の状況について

- ・「協議会型住民自治組織」を検討する基礎情報として、全国的な状況をデータで見たい。
- ・（公財）日本都市センターは、全国の市区を対象としたアンケート調査を実施している。以下の出典は、日本都市センター発行の次の報告書である。
 - 2014, 『地域コミュニティと行政の新しい関係づくり』
 - 2016, 『都市内分権の未来を創る』
 - 2020, 『コミュニティの人材確保と育成』

※本資料の図表は、上記出典の数値等をもとにグラフに加工したものである

「協議会型住民自治組織」の設置状況について



注) 2020 は「設置している／していない」、2016 と 2014 は「ある／なし」で集計されている。2020 調査の「協議会型住民自治組織」の定義は、「市域を複数の地区に区分し、自治会・町内会、ボランティア団体、NPO、PTA、企業等の多様な主体によって構成される地域課題の解決のための組織」である。

協議会型住民自治組織の法的性格 (n=248 複数回答)

	回答数
地方自治法第202条の4で規定される地域自治区の地域協議会	15
合併特例法第23条で規定される地域自治区の地域協議会	9
合併特例法第26条で規定される合併特例区の合併特例協議会	2
地方自治法第252条の20第6項で規定される区地域協議会	1
地方自治法第252条の20第8項で規定される地域自治区の地域協議会	0
条例に基づき、貴自治体で独自に規定している協議会型住民自治組織	39
要綱に基づき、貴自治体で独自に規定している協議会型住民自治組織	71
条例・要綱では定めていないが、総合計画等で位置づけられている協議会型住民自治組織	35
条例・要綱では定めていないが、予算措置で位置づけられている協議会型住民自治組織	35
特に文書により定めていない協議会型住民自治組織	63
無回答	4

出典：日本都市センター,2014

協議会型住民自治組織が設立された目的 (n=248 複数回答)

	回答数
地縁型住民自治組織の活動を補完し、地域の活性化を図るため	143
身近な生活課題を地域住民らが解決する活動を活発にするため	199
地域の多様な意見を集約し、市政に反映させるため	106
市町村合併を契機として住民自治を回復する必要があったため	23
地域住民等から地域活動を活発にしたいという要望があったため	30
その他	20
無回答	1

出典：日本都市センター,2014

設立されたことによる住民側にとってのメリット (n=248 複数回答)

	回答数
新たな地域活動の担い手を確保することができた	90
地縁型住民自治組織の非会員とのつながりができた	35
地域の目指すべき将来像を共有できた	104
地域の自主的な取組みが推進された	199
地域活動の資金が十分に確保できた	37
特にメリットはない	6
その他	27
無回答	1

出典：日本都市センター,2014

協議会型住民自治組織に付与している権限 (n=248 複数回答)

	回答数
当該地域の意見を集約して自治体に政策を提案する権限	36
当該地域に係る自治体の予算を提案する権限	6
当該地域に係る自治体に自治体から交付された助成金等の使途の決定権	84
当該地域での公共的サービス(例：配食サービス、廃棄物収集等)の実施に関する決定権	10
特定の権限は付与していない	126
その他	17
無回答	4

出典：日本都市センター,2014

協議会型住民自治組織の活動資金 (n=248 複数回答)

	回答数
会費収入	120
構成団体からの分担金	71
寄付金	62
自治体からの助成金等	193
指定管理者、施設管理委託等の収入	52
自治体からの事業委託収入	24
独自の事業からの収入	76
その他	42
無回答	3

出典：日本都市センター,2014

協議会型住民自治組織についての課題 (n=248 複数回答)

	回答数
活動の担い手が固定している	150
活動の担い手が不足している	167
活動資金が不足している	59
多様な団体間の意見調整が困難	64
地区ごとの活動の進み具合の差が大きい	118
事務局機能が弱い	72
特に課題はない	17
その他	37
無回答	2

出典：日本都市センター,2014

「独自の協議会型住民自治組織」の法人格 (n=258 複数回答)

	回答数
認可地縁団体	22
NPO法人	23
株式会社	0
公益社団法人	1
一般社団法人	5
協同組合	0
法人格を有していない	245
その他	11

出典：日本都市センター,2016

注) 「独自の協議会型住民組織」は、法定の協議会以外のもの。

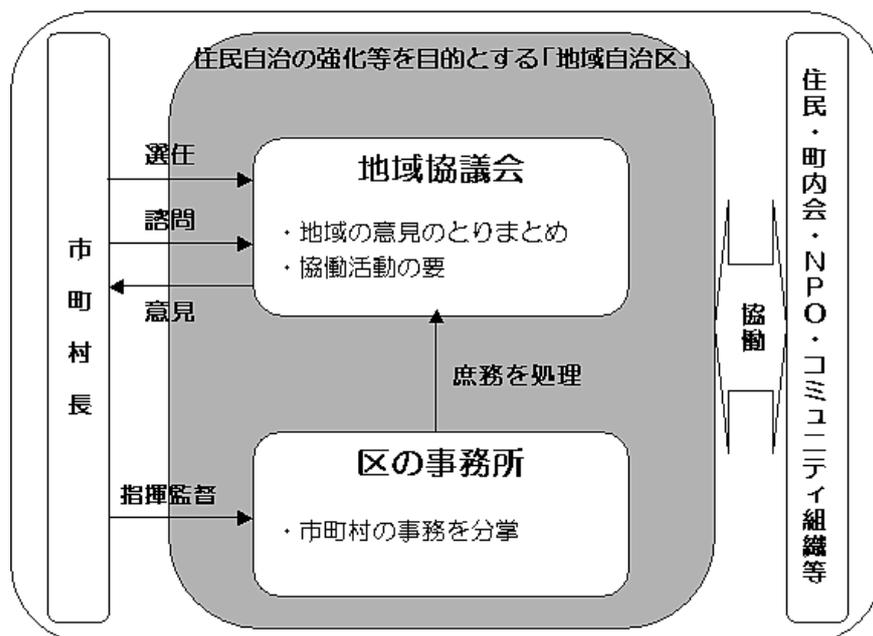
【参考】

地域自治区制度 —— 法律上の地域内分権制度

- ・法律上の地域内分権の仕組みとも呼べる、地方自治法の「地域自治区」制度がある。これは、世田谷区を含めすべての市区町村で導入することが可能な一般制度であるため、制度検討の素材として、はじめにこの制度を紹介する。
- ※なお、日本都市センターのアンケート結果で見たとおり、実際には、地方自治法上の「地域自治区」制度はあまり導入されていない。

○地域自治区制度について

趣旨等	<ul style="list-style-type: none"> ・住民自治の充実の観点から、区を設け、住民の意見を取りまとめる地域協議会と住民に身近な事務を処理する事務所を置くもの。 ・市町村に地域自治区を置く場合、当該市町村の全域に置かなければならない。（合併時は例外） ・法人格なし。
地域協議会の権限	<ul style="list-style-type: none"> ・条例で定める地域自治区の区域に係る重要事項等について市町村長が意見聴取／市町村長等に対する意見具申権。 ※重要事項の例：区域内の公の施設の設置及び廃止、区域内の公の施設の管理のあり方 ※意見を述べるができる事項の例：地域福祉に関する事項、地域の環境保全に関する事項
事務所	<ul style="list-style-type: none"> ・あり。市町村の事務を分掌するとともに地域協議会の事務を処理。 ・事務所長にかえて、区長を置くことはできない。（合併時は可）
予算編成権	<ul style="list-style-type: none"> ・なし。市町村において地域自治区に係る予算を措置。



○条文

地方自治法

第四節 地域自治区

(地域自治区の設置)

第二百二条の四 市町村は、市町村長の権限に属する事務を分掌させ、及び地域の住民の意見を反映させつつこれを処理させるため、条例で、その区域を分けて定める区域ごとに地域自治区を設けることができる。

2 地域自治区に事務所を置くものとし、事務所の位置、名称及び所管区域は、条例で定める。

3 地域自治区の事務所の長は、当該普通地方公共団体の長の補助機関である職員をもつて充てる。

4 第四条第二項の規定は第二項の地域自治区の事務所の位置及び所管区域について、第一百七十五条第二項の規定は前項の事務所の長について準用する。

(地域協議会の設置及び構成員)

第二百二条の五 地域自治区に、地域協議会を置く。

2 地域協議会の構成員は、地域自治区の区域内に住所を有する者のうちから、市町村長が選任する。

3 市町村長は、前項の規定による地域協議会の構成員の選任に当たっては、地域協議会の構成員の構成が、地域自治区の区域内に住所を有する者の多様な意見が適切に反映されるものとなるよう配慮しなければならない。

4 地域協議会の構成員の任期は、四年以内において条例で定める期間とする。

5 第二百三条の二第一項の規定にかかわらず、地域協議会の構成員には報酬を支給しないこととすることができる。

—中略—

(地域協議会の権限)

第二百二条の七 地域協議会は、次に掲げる事項のうち、市町村長その他の市町村の機関により諮問されたもの又は必要と認めるものについて、審議し、市町村長その他の市町村の機関に意見を述べることができる。

一 地域自治区の事務所が所掌する事務に関する事項

二 前号に掲げるもののほか、市町村が処理する地域自治区の区域に係る事務に関する事項

三 市町村の事務処理に当たつての地域自治区の区域内に住所を有する者との連携の強化に関する事項

2 市町村長は、条例で定める市町村の施策に関する重要事項であつて地域自治区の区域に係るものを決定し、又は変更しようとする場合においては、あらかじめ、地域協議会の意見を聴かなければならない。

3 市町村長その他の市町村の機関は、前二項の意見を勘案し、必要があると認めるときは、適切な措置を講じなければならない。

【事例 1】

堺市 ―― 「区民評議会」：行政区ごとに設置した附属機関

○設置根拠と権限（役割）

- ・政令指定都市である堺市は、各行政区に「区民評議会」を設置している。
- ・条例に基づき各区に市長の附属機関として設置されている。
 - ※なお、約 7 割の政令指定都市で行政区ごとに区民会議等の名称で附属機関や懇談会を設けているが、設置根拠・役割等は各市で様々である。
- ・堺市区民会議条例には次の所掌事務が規定されている。

堺市区民評議会条例

（所掌事務）

第 2 条 区民評議会は、市長の諮問に応じ、次に掲げる事項について調査審議し、又は審査する。

- (1)区における施策、事業等に係る 総合的な計画の策定及び改定に関する事項
- (2)区民の生活に密接な関係のある課題を解決するための施策、事業等の方向性及び方針に関する事項
- (3)区域内における 地域振興に係る補助金の交付の対象となる事業の選定に関する事項
- (4)その他市長が必要と認める事項

2 区民評議会は、必要があると認めるときは、前項第 1 号及び第 2 号に掲げる事項について調査審議し、市長に意見を具申することができる。

○これまでの主な取組

- ・各区の個別ビジョンについて調査審議（各区 6 回程度）し答申を行った。（平成 27 年度）
- ・各区の事業に対する諮問への答申を行った。（平成 27 年度からの 4 年間で計 35 件）
- ・「応募型地域まちづくり支援事業補助金」を各区役所が採択を行うに際し、区民評議会への付議が行われた。（平成 27 年度からの 4 年間で計 44 件、うち 41 件を採択）

○これまでの運用から生じた課題

- ・より多くの区民参加や、幅広い声を反映する状況にまで至っていない。
- ・各区役所の負担が生じている。毎年度、1 事業以上の新規・拡充が成果目標となっており、事業実施自体が目的となる側面があった。
- ・関係部署との連携が十分でない場合もあり、諮問事項等が区役所内で完結するものに限られる傾向があった。

参考資料

- ・堺市『堺市区民評議会に対する総括について』令和 2 年 1 月

【参考】堺市区民評議会の概要

区民評議会の概要

【行政】

区民評議会

【目的】

- 各区の特性に応じた具体的な施策等についての調査審議や課題解決の優先順位について協議を行う区民評議会を各区に設置し、一層の区役所機能強化と区民の行政への積極的な参画による市民力の向上を図り、もって本市における都市内分権を一層推進する。

【役割】

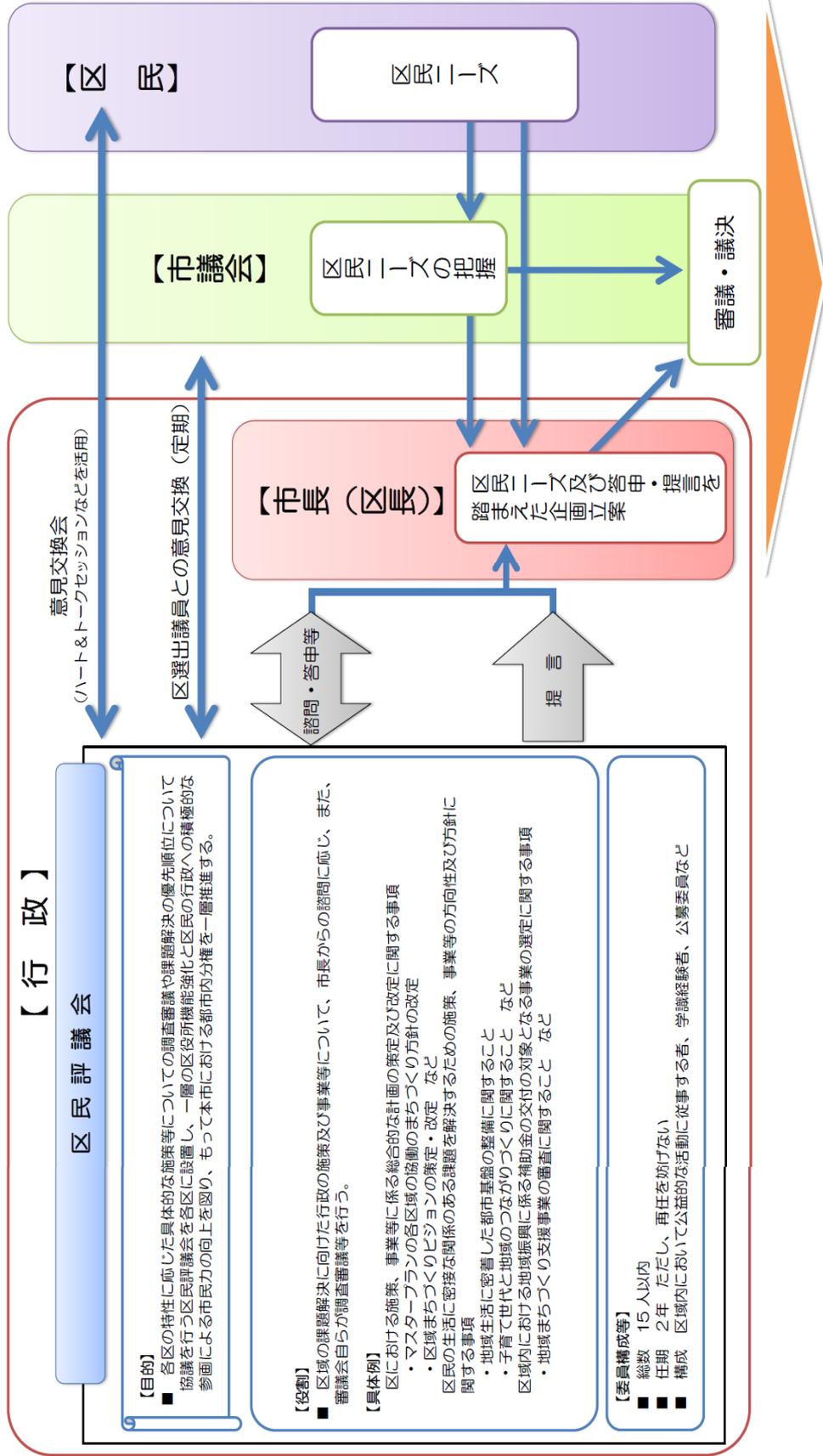
- 区域の課題解決に向けた行政の施策及び事業等について、市長からの諮問に応じ、また、審議会自らが調査審議等を行う。

【具体例】

- 区における施策、事業等に係る総合的な計画の策定及び改定に関する事項
 - ・マスタープランの各区域の協働のまちづくり方針の改定
 - ・区域まちづくりビジョンの策定・改定 など
- 区民の生活に密接な関係のある課題を解決するための施策、事業等の方向性及び方針に関する事項
 - ・地域生活に密着した都市基盤の整備に関すること
 - ・子育て世代と地域のつながりづくりに関すること など
- 区域内における地域振興に係る補助金の交付の対象となる事業の選定に関する事項
 - ・地域まちづくり支援事業の審査に関すること など

【委員構成等】

- 総数 15人以内
- 任期 2年 たし、再任を妨げない
- 構成 区域内において公益的な活動に従事する者、学識経験者、公募委員など



住民自治の促進・堺の都市内分権の推進

出典：堺市ホームページ

【事例 2】

豊田市 ―― 地域自治区と参加型の地域予算による地域内分権

- ・豊田市は、地方自治法上の「地域自治区」制度を導入している数少ない自治体である。
- ・特徴的な取組は、「地域予算提案事業」「わくわく事業補助金」の2つの事業により、地域ごとに予算の使い道を審議・審査できるような分権の仕組みを設けている。また、関与する予算額の規模が大きい。

○地域自治区の設置

- ・豊田市では、「地域会議」（および代表者会議）を、地方自治法上の地域協議会として設置。

豊田市地域自治区条例

（地域協議会の設置等）

第4条 地域自治区に地域協議会として、地域会議及び代表者会議を置く。

―中略―

（地域会議及び代表者会議の役割）

第5条 地域会議は、地域の住民の多様な意見の集約と調整を行い、共働によるまちづくりを推進するものとする。

2 代表者会議は、地域自治区内の各地域会議に関連する広域的な事項について審議するものとする。

○わくわく事業

地域会議への分権	補助金交付決定権（審査権：地域会議 決定権：事務所長）
目的	地域づくりを行う多様な担い手の育成及び地域活動の活性化
内容	・様々な地域課題に対し地域住民自ら考え実行するきっかけづくりの仕組み ・地域会議による公開審査結果に基づき、事務所長が補助事業、補助額等を決定
予算	500万円／地域会議・年
事業主体	地域住民（さまざまな地域の組織や市民活動団体など）

○地域予算提案事業

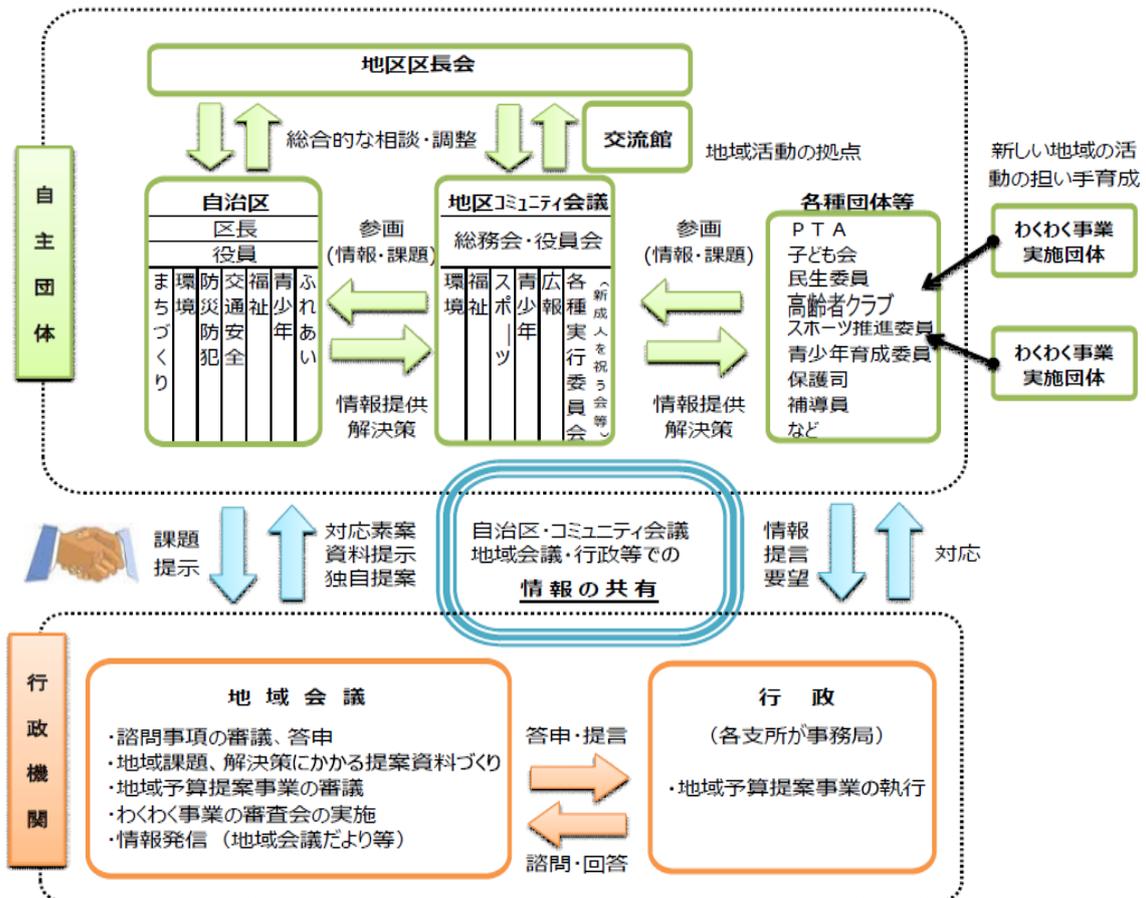
地域会議への分権	予算案提案権：地域会議が支所長に予算案（事業計画書）を提案する権限のこと
目的	地域の意見を市が行う事業に反映し、地域課題を効果的に解決すること
内容	地域課題を解決するための事業の必要経費を事業計画書による提案を通じ、市の予算案に反映する。提案の翌年度に事業計画書に基づき、課題解決のための事業を実施する。

予算	2,000 万円／地域会議・年（1つひとつの事業の必要経費を積算）
事業主体	行政

○導入の経緯

平成 17 年 4 月	・ 1 市 4 町 2 村の合併 ・ 合併町村域に 6 つの準備会を設置
平成 17 年 10 月	・ 豊田市まちづくり基本条例及び豊田市地域自治区条例の施行 ・ 合併町村域に 6 地域会議を設置 ・ わくわく事業補助金の制度開始（審査権の付与：予算上限 500 万円／地域会議・年）
平成 18 年 4 月	・ 旧市内に 6 地域自治区と 20 地域会議を設置
平成 20 年 9 月	・ 地域予算提案事業制度開始（地域会議から市へ予算案の提案を行う事業：予算上限 2,000 万円／地域会議・年）
平成 23 年 4 月	・ 1 地域会議を設置（藤岡地域自治区に藤岡南地域会議を新設）

現行組織と地域会議との関係



出典：豊田市『令和 2 年度地区コミュニティ会議運営の手引』

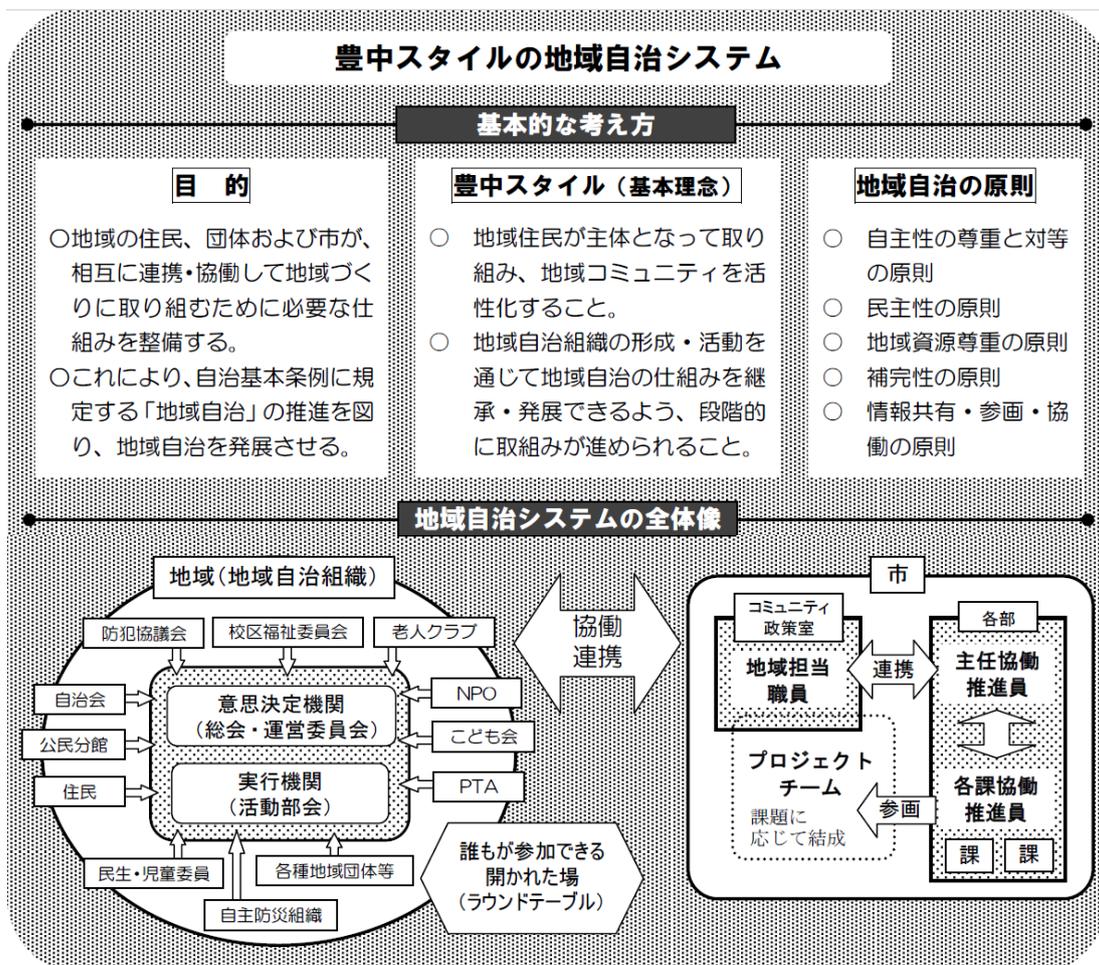
【事例3】

豊中市 — 条例による地域自治組織

○地域自治推進条例

- ・豊中市は、自治基本条例で規定する地域自治を推進するための仕組（「地域自治システム」と呼んでいる）づくりのため、フィールド調査やモデル地域での試行を経て、平成24年に「豊中市地域自治推進条例」を制定した。
- ・この中でも「地域自治組織」が重要な位置を占める。下図のように地域での意思決定や活動を担うや役割が期待されている。
- ・豊中市の条例の特徴は、住民が組織した地域自治組織を市長が“認定”し、認定した地域自治組織に対して、市は地域担当職員の配置など人的な支援や助成金などの財政的な支援を行う点である。財政的な支援の大きなものとして、校区ごと最大で300万円／校区・年を上限とする交付金がある。

豊中市の地域自治システム



出典：豊中市『豊中市地域自治推進条例 条文の説明』平成24年11月

○条文

豊中市地域自治推進条例

(地域自治組織の認定等)

第 7 条 地域自治組織は、次の各号のいずれにも該当するときは、市長の認定を受けることができる。

- (1)地域住民が、対等な立場で話し合う場を設定し、及び第 4 条各号に掲げる地域自治の原則に即した取組を通じて地域の将来像を共有することにより、形成した組織であること。
- (2)地域自治組織が組織する地域の範囲は、市長が必要と認める一定の区域であること。
- (3)全ての地域住民を対象として、地域コミュニティの活動の総合的な調整その他地域の課題の解決に向けた取組を行う組織であること。
- (4)その地域内に居住する全ての者で組織していること及び第 4 条各号に掲げる地域自治の原則に即した運営を行うことを規定した規約を定めていること。
- (5)前各号に掲げるもののほか、市規則で定める基準に適合するものであること。

—中略—

(市の支援)

第 8 条 市は、前条第 1 項第 1 号に規定する取組を通じて地域自治組織を形成しようとする組織又は同項の認定を受けようとする地域自治組織に対し、地域における人材の育成、活動に要する経費の一部の助成その他必要な支援を実施しなければならない。

2 市は、認定を受けた地域自治組織に対し、活動に要する経費の一部の助成、活動について必要な情報の提供その他必要な支援を実施しなければならない。

(地域づくり活動計画)

第 9 条 認定を受けた地域自治組織は、地域の将来像の実現に向けた活動を総合的及び計画的に実施するため、計画期間、活動の内容、役割分担その他市規則で定める事項を記載した計画（以下「地域づくり活動計画」という。）の策定に努めるものとする。

(パートナーシップ会議等)

第 10 条 認定を受けた地域自治組織及び市は、地域づくり活動計画の内容その他重要な地域の課題について情報を共有し、又は当該課題の解決に向けて協議するための会議（以下「パートナーシップ会議」という。）を開催することができる。

2 認定を受けた地域自治組織及び市は、パートナーシップ会議の結果を踏まえ、協力し、連携し、及び協働して地域の課題の解決に向けた取組を行うものとする。

3 認定を受けた地域自治組織及び市は、前項に規定する取組を行う場合において、豊中市自治基本条例第 29 条第 1 項に規定するパートナーシップ協定を締結することができる。

【事例 4】

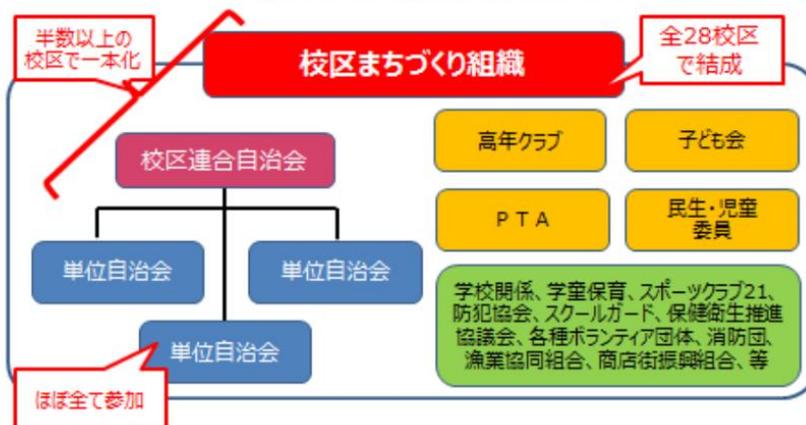
明石市 — 校区まちづくりへの中間支援組織

○既存の校区まちづくり組織を「協働のまちづくり推進組織」にステップアップ

・明石市は、28の小学校区すべてに校区まちづくり組織が結成されている。

校区まちづくり組織とは…

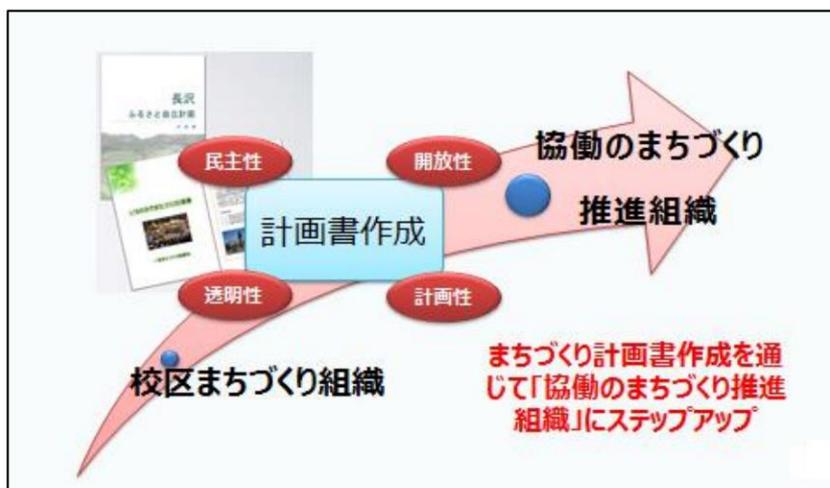
自治会を中心に各種団体が連携・協力する組織



出典：
明石市ホームページ

※なお、28の小学校区には、コミュニティセンターが整備されており、うち2箇所では校区まちづくり協議会が管理を受託。

- ・「協働のまちづくり推進条例」において、校区まちづくり組織を「協働のまちづくり推進組織」に認定する仕組みをつくり、手あげ方式で条例認定の組織へのステップアップを進めている。
- ・認定の組織になると「まちづくり計画書」の策定・市との協定、それに基づく地域交付金（基本額 154 万円+加算額）の仕組みが適用される。

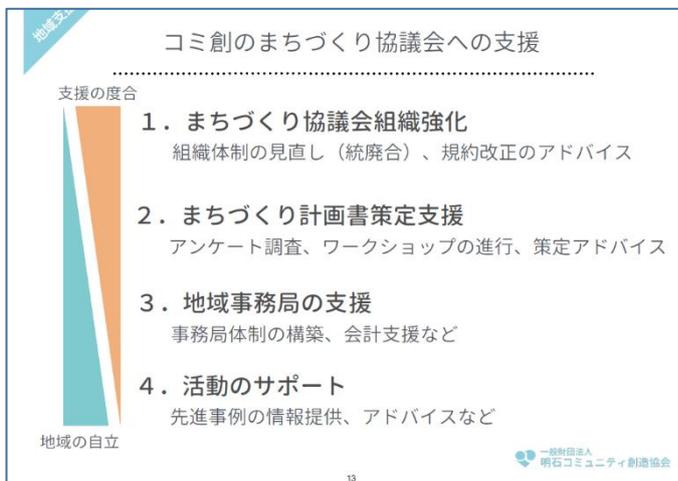


出典：
明石市ホームページ

- ・「校区まちづくり組織」と「協働のまちづくり推進組織」の違いは、主に運営方法で①民主性、②開放性、③計画性、④透明性を備えることにあるとされている。

○「明石コミュニティ創造協会」

- ・明石市は、上記のほか地域支援担当職員（8名程度）などのコミュニティ支援の様々な取組をしているが、特徴的なのは、“中間支援組織”「（一財）明石コミュニティ創造協会」が、校区まちづくりを支援している点である。
- ・「明石コミュニティ創造協会」は〈市民参画のプロデュース〉をミッションに次の3つの事業を行っている。
 - ①地域自治の支援
 - ②複合交流拠点（ウィズあかし）の運営
 - ③その他市民参加支援
- ・このうち①地域自治の支援が、校区ごとの「協働のまちづくり推進組織」を支援する事業である。（なお、担当職員は4名程度である）。
- ・校区まちづくりへの直接の支援として、28校区ごとの実情に合わせて、まちづくり計画書の策定や、地域事務局の設置、活動の継続化などを個別に支援する役割を担っている。
- ・特に、地域自治の支援では、協議会での対話の場をつくることに重視している。ワークショップのファシリテーションや会議の活性化、組織運営のアドバイスを行う。
- ・また、人事交流で市職員が「コミュニティ創造協会」へ勤務し、住民向けワークショップなど実践的なスキルを市職員が学んでいる。



出典：明石コミュニティ創造協会プレゼン資料
（内閣府ホームページ）



参考資料

- ・明石市『協働のまちづくり推進組織 運営手引（Ver.4）』平成30年4月
- ・総務省『地域運営組織の形成および持続的な運営に関する調査事業報告書』平成31年3月

【事例5】

高松市 ―― 各種補助金を統合した一括交付金

○「地域コミュニティ協議会」と「地域まちづくり交付金」

- ・高松市では、平成15～20年にかけて、おおむね小学校区を単位とした地域コミュニティ組織が設立された。なお、平成21年制定の自治基本条例で「地域コミュニティ協議会」に関する規定が設けられている。
- ・地域コミュニティ協議会は、いくつかの部会（福祉・健康・環境・青少年・体育等）に分かれて事業を実施しているほか、コミュニティセンターの指定管理者になっている。
- ・地域コミュニティ協議会には、「地域まちづくり交付金」（後述）が交付されている。

組織の例



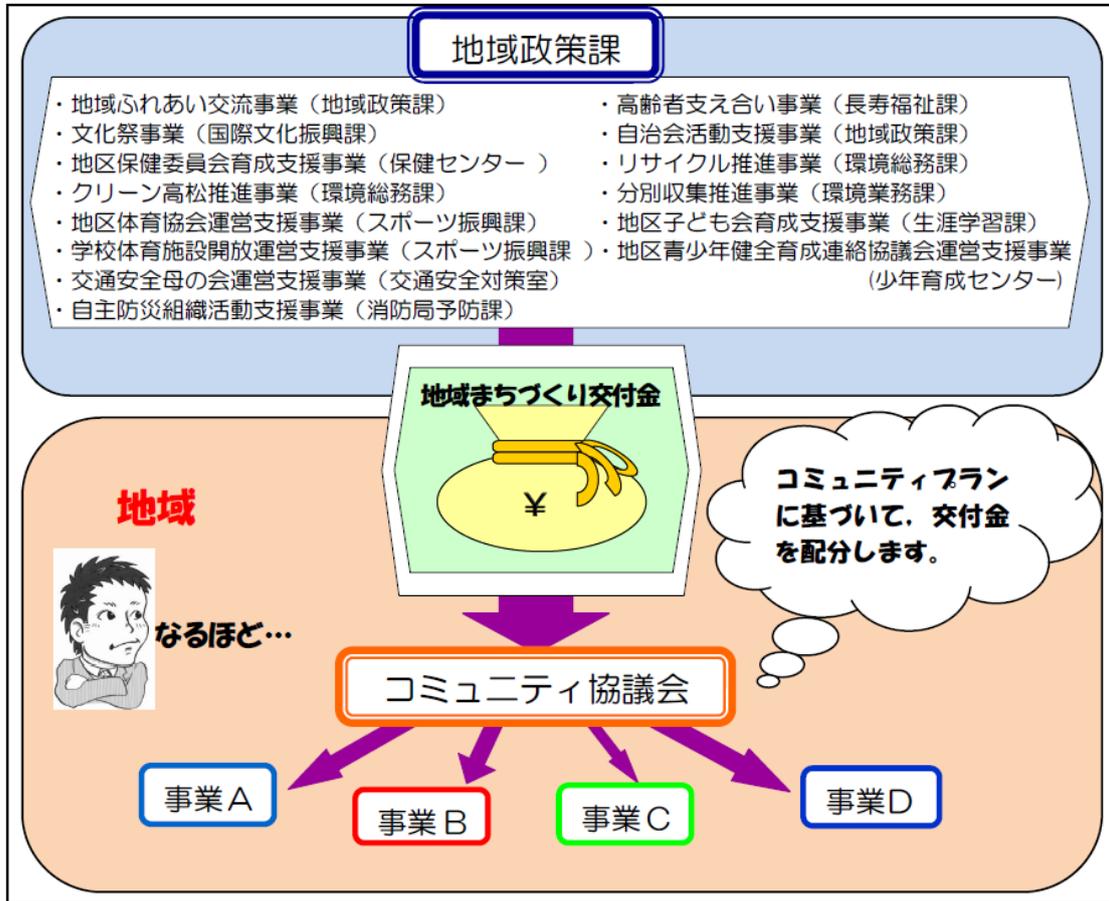
出典：太田南コミュニティ協議会ホームページ

○「地域まちづくり交付金」制度による各種補助金の一元化

- ・平成19年以降順次、市役所内の各課から地域団体へ交付している補助金や助成金を一元化し、「地域まちづくり交付金」として、地域まちづくり協議会へ一括交付している。
- ・事業選定や予算配分は、コミュニティプラン等にもとづき、地域コミュニティ協議会の裁量で決定することとしている。
- ・平成25年には、統合前の補助事業（14事業）の実施にしばらくならないよう改め、より各協

議会の裁量が発揮できるようにしている。

- ・地域まちづくり交付金の実績額：303,083 千円（令和元年度・44 地域合計）



出典：高松市「変身たかまつ Vol.1」平成 21 年 4 月

※図中の「地域政策課」は、現在は「コミュニティ推進課」。また、上記の 14 事業に加え敬老会事業が追加されている。

※高松市「地域まちづくり交付金」のように、協議会型住民自治組織の設立や認定とセットで地域ごとに裁量で使える交付金を導入する取組は、他自治体でもみられる（こうした交付金を「一括交付金」と呼ぶこととする）。ただし、一括交付金制度も多様であり、既存の補助金を廃止するかどうか、それにともない地域内の各団体の再編・統合がなされるかなど、さまざまである。

まとめ

「協議会型住民組織」の多様な制度設計（暫定の整理）

①期待する役割	<ul style="list-style-type: none"> ・「協議機能」と「実行機能」の組み合わせ ・住民自治における、行政参加の側面とコミュニティ自治の側面
②対象エリアの考え方の違い	<ul style="list-style-type: none"> ・自治体全域を限なく区分する場合 ・いくつかの地区のみに存在する場合
③エリアの大きさ	<ul style="list-style-type: none"> ・行政区レベル（数万～20万人規模） ・小学校区、中学校区、連合町会の単位（数千～数万人規模） ・その他（例えば、商店街等のさらに小さなエリア）
④2層制	<ul style="list-style-type: none"> ・地域区分は、2層か1層か
⑤設置方法の違い	<ul style="list-style-type: none"> ・地方自治法による地域自治区 ※政令指定都市のみ行政区単位の区地域自治協議会も選択可能 ・独自の条例による協議会の設置 ・独自の条例による協議会の認定 ・その他、要綱等による設置 ・行政上の規定ないもの
⑥法人格の有無	<ul style="list-style-type: none"> ・法人格なし（任意団体） ・法人格あり（株式会社などの営利法人、NPO法人・社団法人・認可地縁団体などの非営利法人） <p>※行政の附属機関や懇談会は法人格を持つことはないが、コミュニティの団体の場合には、法人格を持つ場合がある。</p> <p>※地域自治区（一般制度）は法人格を持たない。</p>
⑦構成メンバーの特徴	<ul style="list-style-type: none"> ・地縁団体中心 ・地縁団体のほか各種団体が加わる ・公募委員の有無 ・完全公募に近いもの
⑧行政の出先機関	<ul style="list-style-type: none"> ・役所の出先機関（支所、まちづくりセンター）の設置状況 ・地域担当職員制度の状況
⑨事務局	<ul style="list-style-type: none"> ・事務局を行政職員が担うかどうか ・ボランティアまたは有償スタッフの有無
⑩住民参加の機能	<ul style="list-style-type: none"> ・計画策定への関与 ・予算提案 ・自治体の事業に対する諮問答申、同意等
⑪財政的な面での機能	<ul style="list-style-type: none"> ・地域への一括交付金 ・地域活動団体による事業提案の採択 ・施設の指定管理や受託による収入