

地域行政の推進に関する研究

令和元年度 報告書

編集作業中

2020.1.31

せたがや自治政策研究所

令和2年1月

目 次

第1章 本研究の目的と構成	- 1 -
第2章 地域行政のあゆみ	- 2 -
第1節 地域行政の経緯.....	- 2 -
第2節 区議会の議論から	- 10 -
第3節 区民の意見.....	- 16 -
第4節 研究者による論評	- 18 -
第5節 地域コミュニティ施設の考え方	- 20 -
第3章 これまでの地域行政に関する論点	- 37 -
第1節 地域行政導入後の課題と検討状況.....	- 37 -
第2節 地域行政の論点の整理.....	- 45 -
第4章 考察.....	- 50 -
第1節 分散と分権、参加と協働	- 50 -
第2節 考察.....	- 52 -
第5章 さいごに.....	- 64 -

第1章 本研究の目的と構成

1. 本研究の目的

世田谷区は、地域住民に密着した行政の展開をめざして、平成 3(1991)年度より独自の地域行政制度を創設し、これまで推進してきた。

地域行政制度の発足から 30 年近く経過する中で、我が国における経済状況、少子高齢化の進展や情報通信技術の急速な発達を反映して区民のライフスタイルは大きく変化している。また、平成 23(2011)年の東日本大震災の経験を通じて、地域コミュニティの重要性が改めて認識されたところである。

さらに、将来的には区の人口が 100 万人に達することが見込まれる一方、地域の担い手の減少など地域のありようも変化しつつある中で、令和の時代にふさわしい地域行政を推進することが重要であり、それを支える地域行政制度の再構築が求められている。

本研究は、地域行政の推進にかかる条例制定を見据え、今後の世田谷区の地域行政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する。

2. 本報告書の構成

本報告では、まず第 2 章「地域行政のあゆみ」と第 3 章「これまでの地域行政に関する論点」でこれまでの経緯と評価ならびにその時点での課題への対応の経過を整理した。続いて第 4 章「考察」で今後に向けて論点となりうるテーマを整理し、せたがや自治政策研究所独自の立場で検討すべきと考えるポイントを仮置きして考察した。

考察にあたっては、地域行政制度のスタート時に強調された「地域行政」と「地域行政制度」とをそれぞれ定義し峻別して論じる考え方を継承した。また、第 4 章においては今後の議論に資するよう、論点として想定したテーマに関して、部分的にはあえて踏み込んで論及した。

地域行政に関する調査研究は区政全体にかかわる研究であり、その裾野は大変広く、かつ資料も膨大に上る。そこで、今年度は条例化に向けた議論を見据えながら、今後研究課題を残しつつも、地域行政の推進に重要と考えるテーマに重点的に絞り込んで研究を進めた。その上で、今後引き続き研究に取り組むべきテーマについて「さいごに」にまとめた。

なお、せたがや自治政策研究所では今後さらに資料を収集し、創設以来約 30 年の歴史を歩んできた地域行政制度についての詳細な記録の作成に取り組む予定である。

第2章 地域行政のあゆみ

第1節 地域行政の経緯

1. 地域行政の構想と導入の背景

昭和49(1974)年の地方自治法の改正で、東京23区は東京都の内部団体として変則的な自治権を与えられていた特別区から、原則として市並みの自治体になった。その最大の目玉として、区長公選制が復活した。これまでの、「区長を直接選挙で選ぶ」という区民の住民運動が実を結んだ形となった。

昭和50(1975)年4月、特別区の区長選挙が行われ、大場啓二氏が区長に選出された。大場区長の就任後、「基本計画」を策定する際に有識者からの助言があり、これが地域行政を導入する大きなきっかけになったようである。

昭和53(1978)年6月に「世田谷区基本構想」が議会での議決を経て策定、その目標実現のために昭和54(1979)年4月に策定された「世田谷区基本計画」において、「地域行政組織を整備する」との方針が明記され、ここで初めて、「地域行政」という言葉が登場したとされる。

昭和54(1979)年6月、「地域行政基本方針」が策定され、以降の検討の指針となった。そこでは、「地域住民に密着した総合的な行政サービスと地域の実態に即したまちづくりを展開するとともに、区政への区民参加の促進をはかるため、総合的地域行政を実現する」ことがあげられた。この基本方針を具体化するため、庁内にプロジェクトチームが組織され、昭和56(1981)年3月に報告書「地域行政のあり方」が出され、基本理念や言葉の定義等が以下のとおり示された。

(1) 地域行政の基本理念

地域行政の基本理念は、「都市としての一体性を保ちながら、住民自治の実をあげるため、区内を適正な地域に区分して地域の行政拠点を設置し、これを中核として地域の実態に即したまちづくりを展開するとともに、区政への区民参加の促進を図り、住民自治の確立を目指すもの」とした。

(2) 「地域行政」と「地域行政制度」の定義

地域行政

「地域行政とは、地域行政制度あるいは、これに近い仕組みによって地域的によりきめ細やかな施策、サービスを展開すること」と定義された。

地域行政制度

「地域行政制度とは、都市としての一体性を保ちながら、住民自治の実をあげるた

め、区内を適正な地域に区分して地域の行政拠点を設置し、これを中核として総合的な行政サービスやまちづくりを実施するしくみ」と定義された。

また、「地域行政制度の展開によってはじめて地域行政が実現する」「地域行政は、地域が独立して分区することを意味するものではなく、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活かしながら地域分権的な行政を展開するもの」とも述べられている。

地域行政と地域行政制度の関係をどのように理解するかであるが、地域行政は施策・サービスを展開することに重点があり、地域行政制度は、それを実現する「地域分権的な」行政の「しくみ」だといえる。さらに、地域行政制度は、地域行政をより徹底的に求めた「分区」と比較して、大規模自治体のスケールメリットにより効率性を活かせるしくみとしても理解できる。

（３） 地域行政の“３つの目的”

地域行政の３つの目的は、「遠隔の行政」の弊害（行政の拠点と現地との間の距離や組織の膨張、タテワリ行政といった原因から、行政サービス、コミュニティ、区民参加などの点で、行政と区民との間のコミュニケーションが滞ること）を排除し、次のように地域に密着した行政を行うことで「真の住民自治を確立する」としている。

地域行政の“３つの目的”	
1	地域住民に密着した総合的サービスの展開
2	地域の実態に即したまちづくりの展開
3	区政への区民参加の促進

（４） 地域行政の目的を達成するための“７つの課題”

人口が増加し、区の巨大化に伴い、当時の世田谷区には、“住民のサービス需要に対応した総合的なサービスを提供する”および“住民の近くで、その地域の事情に即した活動を行う”という面に欠けているという認識があった。さらに、“サービスや事務処理を、安く、早く、正確に行う”という、いわば自治体経営の基本理念も問われているという認識もあった。

地域行政を検討していく中で、こうした問題認識のもとで、世田谷区のあるべき姿と解決すべき課題が設定された。当時の区の状況に即し、地域行政制度の導入によって解決を図る課題は次の７項目にまとめられた。

地域行政の目的達成のための“7つの課題”		
①	地域課題の解決	地域の課題は地域で方策を立て解決する。そのための機能、仕組みが必要である。 <背景> ・ 地域性があるにも関わらず、画一的なサービスを行っていた。防災や交通安全、老人福祉等の点で地域の実情にあわせる必要性があった。
②	行政サービスの向上	日常生活に関連した総合的な住民サービスを身近なところで早く提供するとともに、地域の実態に合ったサービスを実施する。 <背景> ・ 出先機関の機能が小さく、受動的な窓口事務が中心で部分的なサービスの提供で、処理時間も長く要した。多様化する区民の要望に合致していなかった。
③	行政運営の適正化	本庁機能の地域への移管と組織の簡素化、統合化を図り、地域の総合化、機能強化を図る。 <背景> ・ 組織間のヨコの連携機能が弱く、各部門で得た区民の情報を総合的に検討し、施策を立てにくく、また、施設の集中管理の限界や区民の相談窓口の所在が曖昧などの問題があった。
④	街の整備の推進	生活環境の整備は地域住民の参加による地区計画、施設づくり等によって進める。地域情報の収集、広報広聴、企画立案等の機能や予算や決定権限を地域に移管し、現場に近いところで個々の地区を全体として見守れるセクションを設ける。 <背景> ・ 緑や防災、建築物、道路などに対する区民の関心が高まっていたが、各種出先機関がその機能を活用して地域の生活環境に関する情報を入手し、発信されていなかった。

⑤	コミュニティづくり	区民のコミュニティ活動に、便宜と機会の提供を進め、そこで培われた自治意識を区政への参加に導くため、活動に対する地域的な行政サービスの拠点を設置し、施設提供や活動援助、情報提供を図る。 <背景> ・ 元来、区民のコミュニティ活動が盛んであったが、区民がより主体的に活動できるための、場所の確保やリーダー養成、意識啓発等、行政が積極的に支援する体制を強化する必要があった。
⑥	地域福祉の展開	地域福祉は区民との協働で展開していくため、地域の中で福祉を推進する総合的な福祉行政組織を整備する。 <背景> ・ ひとり暮らしの老人への訪問指導を各行政機関が個別に行うなど、関係機関の連携に問題があった。ボランティア志望者、必要者の情報が把握されないなど、地域内の福祉に関する需要の把握や分析が不十分であった。
⑦	区民参加の促進	行政に反映されるべき住民意思は、第一線の機関で日常的な接触によりきめ細かく吸収するために、区民参加の場づくりや側面的な活動助成策を充実させる。 <背景> ・ 区民が行政に積極的に参加するためには、区民相互の討論や行政側と協議する場が必要であった。また区職員も、住民自治に参加する意欲と能力が要求されたが、そうした場の提供や職員の意識づくりも十分でなかった。

2. 地域行政制度の変遷

昭和 50 年代(1975～1984 年頃)の区行政は、地域に直結した施策、質の高いスピーディーなサービス、コミュニティの支援、街の整備、地域福祉等、様々な課題を抱えていた。そうした課題の解決を目指すとともに、より積極的な住民自治をすすめるために、昭和 54(1979)年に地域行政推進本部を設置し、地域行政の検討をスタートすることになった。

昭和 56(1981)年には地域行政区民の集いを開催し、区民の間で議論が交わされ、昭和 58(1983)年には、住民記録のファクシミリサービスの開始により利便性の向上が図

られた。昭和 60(1985)年には烏山福祉事務所を新設、昭和 63(1988)年には「地域行政推進計画」を策定するとともに、地域行政実施本部を設置した。平成元(1989)年には、地域行政実施計画を策定し、官公署や関係団体、地区での説明会を実施するなど、地域行政制度を発足させるための準備を進めた。

平成 3(1991)年度、地域行政を達成するための執行体制である地域行政制度が発足し、同年度に地域の行政拠点である 5 か所の総合支所を設置した。

区の地域の区分については、区民の日常生活圏、交通事情、歴史的沿革等を勘案し、世田谷・北沢・玉川・砧・烏山の 5 地域とし、出張所・福祉事務所・保健所等の区行政機関の管轄区域についても整合を図った。

これにより、全区的な課題は本庁（全区）で、地域の課題は総合支所（地域）で、区民に最も身近な地区の課題は出張所（地区）とし、三層制の地域行政のしくみを整備した。

制度発足後 30 年近く経過した今日に至るまで、その時々々の区民ニーズや行政需要等に基づき、制度の見直しが図られてきた。これまでの主な組織の変遷についてまとめると、概ね以下のとおりである。

(1) 地域行政スタートから構築・拡充期：平成 3(1991)年～11(1999)年頃

- 平成 3(1991)年度に制度発足
 - ・ 5 つの総合支所を設置し、1 部（区民部）5 課（区民課、地域振興課、福祉事務所、街づくり課、土木課）の体制とし、支所長は最上位の部長職とした。
- 「第 2 次地域行政推進計画」策定
 - ・ 平成 7 (1995)年 3 月に「第 2 次地域行政推進計画」をまとめた。「本庁の組織を可能な限りスリムにし、総合支所の機能、組織を充実する」とした。
 - ・ 区民参加、地区まちづくりの推進を図るため、平成 7(1995)年 4 月に出張所にまちづくり主査を配置し機能を充実させた。
- 保健福祉センターの設置
 - ・ 平成 9(1997)年度に保健所と福祉事務所を統合再編し、5 地域に保健福祉センターを設置し、2 部 7 課体制とした。
- 区民部・保健福祉センター・街づくり部の 3 部制
 - ・ 平成 11(1999)年度に都市整備関連事務を大幅に移管した街づくり部を設置し、区民部、保健福祉センター、街づくり部の 3 部 8 課体制とした。

＜平成 14(2002)年 3 月「新たな地域行政推進の方針」の評価＞

1 地域課題を地域で解決

総合支所の責任で課題解決を図ってきたが、本庁の情報不足に繋がり、本庁の課題解決能力の弱体化がみられるケースがある。本庁の機能弱体化は区全体の課題解決能力が委縮し、区民サービスに影響が生じる。区全体として分権化と情報の集中、一元化を並行して行っていくことが不可欠である。

2 行政サービスの向上

全出張所でワンストップサービスが実現するなど、当初の計画以上に目標は達成された。しかし、近接したサービス実施のため組織を細分化し、施設や人材の経営資源を数多く地域に分散したことは、来客数に差があり窓口格差が生ずることや、職員に幅広い知識が求められ、専門性が薄れることになった。

3 行政運営の適正化

本庁機能を総合支所に大幅に権限移譲することで、本庁機能を簡素化、統合化し、行政運営を効率化するというもの。縦割りの集合体である本庁をスリム化し現場に近く横割的な総合支所を充実すればトータルでみた行政全体の効率性は向上するという考え方であった。事務の見直しやOA化などの改善を積み重ね、全体の人員増を伴わずに各地域に必要な機能を実現できる組織を整備できたことは、高く評価できる。

4 街の整備の推進

住民参加の修復型街づくりを推進し、地域特性に応じた街づくりを行う体制の整備に取り組んだ。道路や公園等の整備と維持管理の地域展開、都市計画や建築行政を含めて地域のハード面の街づくりを全面的に総合支所が所管した結果、地域住民との協働の促進や地域特性に応じた整備が進んだ。一方、市街地再開発事業などの高次元の判断が必要な事業への対応や少数の専門技術職員が支所に分散するなどの対策が問題である。

5 コミュニティづくり

都市生活で希薄になりがちなコミュニティを再生していくため、活動支援や場の整備を進めたが、今後も積極的に地域社会のコミュニティ形成に向けて取組みを進めなければならない。従来の地縁的なコミュニティとは異なる新しい活動への対応への強化や区全体のコミュニティ施策を総合的な観点からマネジメントを行う機能の強化充実が急務である。

6 地域保健福祉の展開

縦割りで提供されていた保健福祉サービスを地域ごとに保健福祉センターを設置したことで、身近な地域で総合的な保健福祉サービスが提供できるようになった。一方、健康づくり活動や子育て支援など、より身近な地区での区民との協働の展開が課題である。

7 区民参加の推進

身近な地域・地区でまちづくり推進協議会の活動や地区カルテの作成、地区街づくり計画の策定など区民の主体的な活動が展開された。また、身近なまちづくり活動を支援する区の職員による地区担当職員の制度化など、区民と職員の協働体制づくりに取り組んだ結果、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[本庁と総合支所の分掌事務見直しと出張所改革]:平成 12(2000)年頃～

- 総合支所から本庁への集約
 - ・平成 12(2000)年度に、債券管理の強化に向けた執行体制整備のため税の滞納整理事務を、平成 14(2002)年度に、機能性、有効性の観点から用地買収事務を、平成 16(2004)年度に、建築確認事務、平成 17(2005)年度に保育園の入園選考を本庁へ再び集約した。
- 出張所改革
 - ・平成 17(2005)年度に、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、まちづくりを中心に担う機能にシフトした。
※その後、平成 21(2009)年 10 月に「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。
- 3 部制の廃止と副支所長の設置
 - ・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。

＜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）」の評価＞

【成果 ～利便性、現地性、参加の観点からの評価】

- 1 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。
- 2 保健福祉センターの設置により、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可能、緊急的なケースに迅速に対応可能になった。
- 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われている。

【課題 ～機能性、有効性等の観点からの評価】

- 1 本庁機能の分散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を生じる。
- 2 支所に分散し同質なサービス提供のために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。

- 3 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。
- 4 世田谷総合支所の役割について、現在担う出張所等の窓口サービスの全体調整等、本庁機能の役割との切り分けが不明確である。
- 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。

(3) 地区の役割をふまえた再構築期：平成 23(2011)年頃～

- 副参事の設置
 - ・平成 25(2013)年度に、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。
- 全地区にまちづくりセンターを設置
 - ・平成 28(2016)年 7 月、7 か所の出張所のまちづくり機能を分離し、これまでの 20 か所と併せて、全 27 地区にまちづくりセンターを設置。
- 地域包括ケアの地区展開
 - ・平成 28(2016)年 7 月より、全地区実施
- くみん窓口の設置
 - ・平成 29(2017)年 7 月、総合支所に「くみん窓口」を設置。
- 保健福祉センター、副参事の設置
 - ・平成 30(2018)年 4 月、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
- 子ども家庭支援課の設置
 - ・平成 31(2019)年 4 月、保健福祉センターに子ども家庭支援課を設置
- 二子玉川地区の新設
 - ・令和元(2019)年 7 月、用賀地区を分割し、二子玉川地区を新設。二子玉川出張所と二子玉川まちづくりセンターを設置 (27 地区→28 地区)

第2節 区議会の議論から

地域行政については、区議会においても多く議論がなされてきた。質疑・議論は、様々な論点にのぼる。ここでは地域行政制度発足当時の区議会での議論と、平成 24(2012)年に出された意見書について整理した。

1. 区議会での質問・発言

平成元(1989)年～4(1992)年にかけて、区議会では主に以下のような発言がされた。

会議種別	質問・発言内容（地域行政に関する箇所を抜粋し要約）	発言者
平成元 (1989)年第一回定例会	地域行政制度に合わせて地域福祉ネットワークの構想の展開に大きな期待を寄せてきた。このネットワークに高齢化社会の進展をにらんで、より強固に健康増進、健康づくりという意味から、保健、衛生、医療という角度をぜひ組み込んでほしい。	平塚信子
平成元 (1989)年予算特別委員会	地域行政の問題は地域行政参事のところで主に担当しているが、これからは企画や予算や人事という全庁的な課題にかかってくると思う。従来 of 体制のまま大丈夫なのか心配だが、地域行政の推進は、当区の区政運営の大変革につながる大事業であると思う。全庁的な調整、強力な区長のリーダーシップも必要になるのではないかな。	大高定左右
平成元 (1989)年第二回定例会	地域行政が実施されると、組織的あるいは事務分担などから、本庁、地域事務所、出張所の役割分担と相互関係のあり方が複雑になるのではないかな。また、地域間の連絡調整、あるいは連携プレーが必要となる。地域に密着したきめ細かな行政を進めるためには、住民にわかりやすいという点に留意しなければならない。	折居俊武
	地域行政制度が発足すれば、予算執行権の多くが地域事務所に委譲される。この点については、政令指定都市と比較しても画期的なことだと評価する。各地域事務所から出された予算要求を地域調整参事が中心となって調整、配分をしていくのが望ましいと思われる。参事ラインを助役に次ぐポストにしてはどうか。	折居俊武
平成元 (1989)年第三回定例会	組織変更のメリット等が論議される可能性も十分あるので、区民の理解と合意が得られるよう周知徹底すること。地域に密着した総合的な行政を行っていくためには、実際に地域事務所に大幅に事務事業を移管し、権限も思い切っ	内藤義雄

	ておろしていくことが必要と考える。また、職員を極力増員せず行政改革を推進するようという徹底した姿勢を持ってほしい。	
	当区の地域行政制度こそ、地域中心の時代の地方自治体の理想的行政姿勢であると思う。全国に類例を見ない地域行政に踏み切った大場区長の決断に深く敬意を表する。	増田信之
	建築申請、確認、許可、認定などを初めとする許認可事務の移管計画が検討されているが、区民にとっては一生に何回も利用することのない窓口まで地域事務所へ分散させるのはいかなるものか。こうした事務機関は本所に一本化し、設計、デザインと同様に専門知識の必要な部門は集中させた方が、よりよい業務の遂行ができるのではないか。	増田信之
	地域行政の実施と同時に、地域の実情にあった事業が展開されることになるが、地域事務所単位における公平な予算執行という問題はどのように考えているのか。	増田信之
	地域行政について十年間検討されてきたが、区民の大半が認識していないというのが現状である。地域行政キャンペーンの実施概要を確認したが、従来と大差ない。もっと大胆で積極的な方法をとるべきでは。	増田信之
	地域行政の最大の拠点は、区民に最も身近な出張所であると考え。地域事務所の充実はもちろんのこととして、それ以上に出張所の名称、相談機能の充実強化、区職員 OB の活用など、出張所の充実が必要ではないか。	増田信之
	本区が、地方自治の精神を具現化する方策として編み出した地域行政制度は、住民の身近なところで、地域に応じたきめ細かい行政サービスを提供するという積極的な側面を持つものであり、基本的には賛成できる。地域に見合った区行政を住民本位で展開する上で、組織と権限と人の問題が根幹であるが、必要などころに必要な人員が配置されることが重要である。	笹尾淑
平成元 (1989) 年 第 四回定例会	住民の地域への関心の高まりを生かし、参加行動を積極的に促進するために、その地域にはぐくまれた個性や特性、あるいは発展の方向などについて、必要な情報を適切に提供できるようなシステムづくりが重要である。また、地域行政制度の確立に当たっては、区民の理解と協力を得ることはもとより、職員の意識改革が不可欠である。個々の職	唐沢敏美

	員が、新しい地域事務所の推進を他人ごとにとらえることなく、地域の人々とともに考え、ともに行動するまちづくりへの職員参加がより重要である。	
	区の体制は、とりわけ人的配備の体制は、地域行政の展開という機能分散に果たして対応することができるのか、可能なのか。	中嶋義雄
	地域行政の展開という基本的な考え方に対しては全面的に賛成であり、このような極めて挑戦的試みに踏み切られた積極的な姿勢には、真実、敬意を表しているが、実施に当たっては慎重な検討、協議が不可欠である。将来的な予算配分のあり方、権限行政の地域展開の方向性、まちづくりを地域におろした意味とその実現可能性、まちづくりを担う人材配備、人材育成の基本的計画、さらに全区的整合性をどのように保障していくのか。	中嶋義雄
	地域事務所に機能が分散されるが、現在の人事構成、職員体制で対応できるのか。予算配分と予算執行の公平性、客観性は本当に確保されるのか。	中嶋義雄
平成二 (1990)年 第 二回定例会	地域行政の推進のあり方として心配なのは、住民参加によるまちづくりの視点である。地域行政実施計画の中身を見ると、既存事務所の再配分とこれに基づく組織化、制度化の問題だけが具体的で、区民、出張所、地域事務所、全区といった図式による住民参加によるまちづくりの構図は、ほとんど見えてこない。地域、地区に行政拠点を置き、組織化、制度化を図るということも必要であることはわかるが、地域行政の目的を軽く扱うと、単に支所や出張所をふやし、行政コストを増大することに終わるのではないか。	唐沢敏美
	地域事務所の権限の充実と、財政面では自主事業展開用の予算などの措置を。また、地域事務所の持つ役割、さらには出張所の果たすべき役割、付与すべき権限、能力、これに対する人材の活用を図ってはどうか。	丸山孝夫
平成二 (1990)年 第 四回定例会	人事の配置の見通し、職務に精通した職員が適材適所に配置され、初めて住民サービス、行政効果が上がるのではないか。また、住民と職員との仲間意識が形成されるような状況をいかにつくるかも地域行政のキーポイントである。	唐沢敏美
平成三 (1991)年 予	公害対策課の相談機能みたいなものが、各総合支所に分かれていく。そのノウハウや人材などが今までの機能よりも	長谷川義樹

算 特 別 委 員 会	低下するのではないか。	
	区民への PR が十分とはいえない。	唐沢敏美
	区で今まで行ってきた地域担当制など、管理職が率先して地域に出る試みについては多角評価する。地域行政制度においては、そうした姿勢をさらに強め、地域からの発想をさらに区政に生かし、区民とともに行動する職員、管理職が求められているのではないか。	唐沢敏美
	広聴機能の地域行政における機能分担についてどう考えているか。	真鍋欣之
	本庁の調整機能の強化、総合支所、出張所へのフォロー態勢、また、総合支所、出張所相互の密接な連携などが、地域行政の円滑で効率的な運営には不可欠なものであると考える。	真鍋欣之
平 成 三 (1991) 年 第 一回定例会	地域行政によって、区民から区政が身近に、そして便利になったと評価が得られなければならない。地域行政の理念を理解し、あらゆる行政分野で打てば響くまちづくりの実現に、全庁を挙げて取り組むことを要望する。	五十畑孝司
平 成 三 (1991) 年 決 算 特 別 委 員 会	縦割りから横割りというか、総合支所単位で相互の連携ができる、土木と、地域振興とか、まちづくりとか、従来、縦割りの中でうまくいかなかった部分をうまくやってきたという部分は大変評価したい。	長谷川義樹
	地域行政でかなめだろうと思うのは、福祉と保健、医療のネットワークの問題であるが、連携はとれているのか。	長谷川義樹
平 成 四 (1992) 年 第 二回定例会	公害苦情の相談業務については、相談受理件数を見ると三倍以上にふえている。これは「もっと身近に、もっと便利に」がキャッチフレーズの地域行政制度が成功した結果であり、高く評価できる。ただし、受理した苦情相談を処理するとき、7 名程度の職員が、性質の異なった仕事をローテーションで担当しているのは問題である。相談件数や時代背景に伴う新しい問題の増加も考慮して、各総合支所に人的配分と苦情相談係のような専門の部門の新設を考えるべきではないか。	増田信之

平成四 (1992)年 第 三回定例会	区は、まちづくり推進員、地区担当制、地区懇談会など積極的な取り組みをしているが、その実効性にはかなり疑問の点がある。例えば、総合支所ごとの地区懇談会の場合、支所長を中心に町会や商店街などの代表と懇談し、要望を聞いているが、それだけで区民ニーズの正確な把握ができるのか。地域においてその意見が代表されにくい年金生活者、一般の婦人、障害者、若者といった層の意見を吸い上げるシステムはほとんどないのが実態である。地域行政を推進していくためには、住民評議会のような組織は必要ではないか。	長谷川義樹
	福祉事務所が総合支所ごとに設置されたのはいいが、老人福祉手当や高齢者住宅の申し込み、在宅サービスセンターの入所、生きがい対策など、区の高齢対策室ですべて行っている。それを総合支所に分割し、第二庁舎の一階にある高齢者コーナーのような窓口を設置し、高齢者問題を一括して扱うシステムを考えていくべきではないか。	長谷川義樹
	地域行政の成否は総合支所長のリーダーシップにかかっている。難しい問題があればすぐ現場に飛び、指揮をとるといような機動性、政策の独創性、区民ニーズの的確な把握力、そして何よりも統率力などが強く要請される。支所長は公正で、強力なリーダーシップが振るえるような財政、人事などの裁量権の拡大を。	長谷川義樹
	総合支所制度の発足と同時に、多くの仕事や権限が移譲されたが、住民に密着した総合的行政を展開するためには、まだまだ十分とは言えない。地域のことを一々本所にお伺い立てるのでは、総合支所をつくった意味がない。それぞれの地域に権限と予算をもっと移譲すべきではないか。	土田正人
	的確な課題の把握が地域行政のかぎである。地域課題、潜在課題の掘り起こしを。	土田正人

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。

2. 地域行政制度に関する意見書

平成 24(2012)年 7 月、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

等特別委員会から区長あてに、地域行政制度に関する意見書が提出された。

その中では、下記の意見がまとめられた。

(1) まちづくりセンター、出張所への権限の強化

地域コミュニティの再構築を図るためにまちづくり機能が高まるよう、区民にとって一番近い区役所であるまちづくりセンターと出張所に、管理職や再任用、再雇用職員などを活用した人事配置を行って権限の強化を図るべきで、そのことによって防災や災害対策という課題に対してのフォロー体制にも繋がる期待が持てる。一方で、強化するにあたっては具体的な効果を想定し、できるだけ目的の明確化に努めるべき、とした。

(2) まちづくりセンター、出張所の配置状況の見直し

27 箇所のまちづくりセンター、出張所の中には様々な地域差があり、施設数・人口規模・設置場所・利便性・学区域・町会などの地縁団体・歴史背景などの複合的要素を勘案しながら検討し、見直し及び調整を進めるべきである、とした。

(3) 防災や災害対策の拠点としての機能の充実化

まちづくりセンターや出張所は災害が起きた際に、避難所に行かない在宅避難者が多い点を踏まえて、その情報拠点として避難所との連携を取りながら主導的役割を担うべきである。また、地区ごとに特有の課題を抽出し防災計画を立案することなども想定した、日常的な防災力の強化に努めることにも取り組むべきである、とした。

(4) まちづくりセンター、出張所の相談機能の充実化

区民の利便性向上には行政のワンストップサービスが必要であり、まちづくりセンターと出張所においては、相談機能の充実や取り扱い可能な窓口業務を強化すべきである。ICT の活用で、窓口で受付けた各種申請や相談の事務処理は本庁で行う等、安易な窓口対応の職員増員に頼らずとも出来る利便性向上や利用者の活性化を図るべきである、とした。

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

地域行政制度について、区民が意見を述べている場面はあまりなく、主なものを以下に取り上げる。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。

1. 政策評価委員会全事業点検での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。

2. 区政モニターアンケートでの意見

- （1）「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』（平成 16(2004)年 10 月実施、回答数 103）」

＜世田谷らしい協働や住民自治のあり方について＞

- ・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。（男性・25－29 歳）
- ・周知の徹底と住民レベルでの参加。単に参加を呼び掛けるだけでは、興味のある人しか集まらない。学校や地域を巻き込む形で展開する必要がある。（男性・30－34 歳）
- ・もっと気楽に参加できる自治会を作り、活動した方がよい。（女性・45－49 歳）
- ・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。（女性・55－59 歳）

- （2）「第 11 期区政モニターアンケート『出張所改革について』（平成 17(2005)年 9 月実施、回答数 117）」

＜出張所改革の評価＞

- ・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、よい取り組みだと思う（38.5%）、まあまあよい取り組みだと思う（44%）で、全体の 82.5%を占め、あまりよい取り組みとは思わない（15.4%）よい取り組みとは思わない（2%）を大幅に上回った。

＜よい取組みだと思う理由＞

- ・出来ることは区民も自分で行うようにして、出張所の仕事を簡略化することは区のお金の節約にもなる。(同意見 21)
- ・合理化・効率化の視点から出張所とまちづくり出張所とに機能を分けたことには賛成である。(同意見 16)
- ・土日窓口の開設について、サラリーマンにとって平日以外の時間の対応が出来ることは喜ばしい。(同意見 2)
- ・証明書自動交付機は利用しやすく、手数料が安くなってよい。
- ・諸証明が7箇所になり遠くなった高齢者には不便であるが、なれるまで時間がかかると思うが、時間が解決すると思う。
- ・行政がより地域づくりに密着しつつあることが伺えた。「まちづくり事務」の具体的な内容を今後もっと知りたい。

＜これからの出張所・まちづくり出張所に望むこと＞

- ・よりよい出張所になるための行政改革を進めて欲しい。(同意見 4)
- ・区民が本当に望む事項をしっかり把握することが最優先で、予算の関係もあると思うが、おぎなりの内容では税金の無駄遣いである。
- ・出張所は従来のような行政としての窓口でよく、まちづくり出張所は地域密着で地域とともに歩むのがよいと思う。
- ・子育てや介護の支援と同時に、働き盛りの人たちも巻き込んだまちづくりを期待する。(同意見 3)
- ・活動の打合せなど、寄り合いできる場を提供してほしい。人の出入り、人が集えば情報が入手でき、現状の問題などもつかみやすいと思う。(同意見 2)
- ・証明書等必要の際以外、接触する機会を持たない人が多い。優先すべきは、まちづくりの中身より住民とのコミュニケーション方法である。(同意見 1)

第4節 研究者による論評

世田谷区の地域行政は、「都市内分権」、「大都市における地域行政」、「支所・出張所改革」などのテーマで論じられている。関連する論文等を収集し、主な記述を下記のとおりまとめた。

1. 「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』）

- ・ 日本型都市内分権に関して、『分権』としての意味合いはやや希薄であり、しかも『分散』の側面も不十分である」
- ・ 「大きな特徴として、住民に自治体の意思決定への関与の場を身近な地域社会において保障するという面（『分権』の側面）よりは、住民に自らの共助的生活課題に自ら取り組んでもらう実働を期待してきた」
- ・ 「今風に言えば、『協働』のパートナーたることを住民組織に期待した」
- ・ 「都市内分権の区域区分がドイツなどと比べてやや小さく、小学校区が定番となった」
- ・ 総合支所に関連して、「政令指定都市における区役所機能の充実の展開を見ると、もはや『分権』の制度（例えば、横浜市が現在国に提案しているような、行政区に公選制の審議機関を附置する仕組みなど）をビルトインしないではこれ以上『分散』もできないところまで来ているように思われる」
- ・ 身近なまちづくり推進協議会については、『分権』と『協働』の仕組みである身近なまちづくり推進協議会は、メンバーに公募委員を入れるなどして地区内のあらゆる力を糾合することや、いくつかの自治体で行われているように一括交付金のような予算的な裏付けを与えられて本格的な協働の活動を組み立てることなどが、今後進められていくべきではないか」
- ・ 世田谷区街づくり条例については、「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。このことの地域行政としての意味、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」

2. 「大都市における地域行政の展開方向 ―千葉市、堺市、世田谷区の比較を通じて―」（岩崎恭典、1993、『都市問題』）

- ・ 今後の大都市部は「再開発を主体としたより地域密着型の都市整備手法が必要となり、地域住民にとって、より狭い範囲での地域ニーズに対応した行政の展開が必要になる。その一方で、伝統的な区役所・支所事務といわれた住民登録、税金

等の事務は、OA化の一層の進展により、省力化が進み、人的資源の再配分も考えられなければならない」

3. 「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おり、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」

4. 「都市内分権におけるガバナンスのあり方」（大谷基道、2016、『都市内分権の未来を創る』）

- ・ 支所等と本庁との関係について、「本庁が必要以上に権限を留保すると、それが時に職員の士気の低下をもたらすことがある。さらにそれが本庁の出先不信を招き、それゆえに出先機関への権限委譲が進まないという悪循環も指摘されている。そういった意味で、支所等にどのような権限を付与するかは非常に重要な問題である」
- ・ 地方自治法に基づく地域自治区制度に関して、「甲州市では、地域自治区（一般制度）の設置から2年5か月で廃止に至った。その原因は、『活動が意見陳述などに終始し、必ずしも住民自治の強化につながらなかった』と言われている。また、『市民の声を吸い上げる機関としての機能は持っていたが、協議会の存在意義が薄れている』との意見もあったという。つまり、地域協議会の要望団体化しているのであれば、地域自治区制度でなくてもよいということである。住民サイドが何をやったら良いのかよくわからなかったということもあったのだろう。本来であれば住民が積極的に活動すべき場であろうが、現実には制度を正確に理解して、何をすべきなのかを住民自身が把握することは難しい。行政による十分なフォローと準備のための時間が必要であることがうかがえる」

第5節 地域コミュニティ施設の考え方

地域行政スタート期の7つの課題のひとつに「コミュニティづくり」が掲げられ、「施設提供を図る」とされた。現在でも地域からは地域活動の場としての施設整備を望む声は大きい。一方で現在では公共施設の維持や更新にかかる経費の面から施設を増設することは難しい。そこで今後、地域コミュニティ活動の場のあり方を考える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。

1. 地域コミュニティ・コミュニティ施設政策に関する基本構想・基本計画の記述

行政のコミュニティ政策は、昭和44(1969)年の「コミュニティ——生活の場における人間性の回復——」以降に始まったものと考え、この年以降に世田谷区で発行された基本構想・基本計画等におけるコミュニティ政策とコミュニティ施設に関する記述の拾い出しを行った。

- (1) 世田谷区総合計画 《基本計画》緑と太陽の文化都市をめざして(昭和46(1971)年1月)

項目	記述
3. 行政施設整備計画	〔1〕行政施設整備計画の基本的な考え方 (2) 社会情勢の推移に適応した「コミュニティ」の形成が促進される場としての施設を考慮する。 中略 (4) 行政施設の充実及び適正配置は、地域住民の日常生活との密接な結びつきと、行政能率の向上を勘案したうえで計画する。 (5) 行政施設は、可能なかぎり総合施設とするよう配慮する。

【図表 2-1】世田谷区総合計画における施設の設置基準

ウ. 行政施設設置基準

行政施設建設計画を立案するにあたり、設置基準をつぎのとおりとした。

区 分	面 積	設 置 施 設 名	
		総合施設	単 能 施 設
近 隣 施 設 (住区に相当する区域)	約 1 km ²	第 3 種 (例外的場合)	小学校、幼稚園、保育園、学童保育所、体育館、※児童遊園
地 域 施 設 (地域に相当する区域)	A 約 2 km ²	第 2 種 または 第 3 種	中学校、出張所、(敬老会館)、 ※小公園
	B 約 4 km ²		(児童館)、(図書館)、プール (福祉会館)
地 区 施 設 (地区に相当する区域)	A 約 8 km ²	第 1 種 または 第 2 種	土木出張所
	B 約 20 km ²		支所、福祉事務所、(区民会館)、 (厚生会館)、給食センター、運動場、※大公園
中 心 施 設	全 区 域		区役所、青年の家、商工センター、 郷土資料館、老人休養ホーム、総合 教育文化会館、保健相談センター、 心身障害者(児)施設、植物園、児 童福祉センター

注 1：()内は総合施設に昇格、あるいはその傘下に編入するものと単能施設として残置するものがある。

注 2：地域コミュニティの場を区民に提供することを重視し、この目的に添い得る施設は、努めて統合し、総合施設とする。

注 3：※印は都市整備計画で述べたとおりである。

第 1 種総合施設

舞台を有するホール、結婚式場および披露宴会場、集会室(集会、講演、講習、研究用)、社交室(社交ダンス、フォークダンス、その他社交集会の可能な洋室、和式の集会等が可能な和室)、図書室または図書館、音楽鑑賞室、老人施設(憩いと遊び用)、児童室または児童館、託児室(一時預り)

世田谷、玉川、砧区民会館(現在と同じ位置)の 3 箇所

第 2 種総合施設

第 1 種総合施設から舞台を有するホールおよび結婚式関係の施設を除いたもの。

三軒茶屋、経堂、松原、代沢、玉川、用賀、九品仏、深沢、烏山の 9 箇所

第 3 種総合施設

集会室、社交室、図書室、音楽室、老人施設、児童室

下馬、上馬、桜ヶ丘、梅丘、大原、奥沢、玉堤、鎌田、喜多見、祖師谷、上北沢、北烏山の 12 箇所

区全体を 11 の地区、地区を 2～3 の地域にわけ、各地区・地域にどのような施設を設置するか基準を示している。(詳細については【図表 2-1 参照】)

本計画は当時の社会的課題(公害、急速な都市化、治安)への対応を中心としており、ハード面の設置計画が大半を占める構成となっている。コミュニティ形成促進の場としては、第 1～3 種の総合施設を考えており、福祉会館、児童館、厚生会館、敬老会館の一部を距離的に近い総合施設の傘下に編入し、補完施設として近くに総合施設の計画のない福祉会館、敬老会館と児童館の一部を単機能の施設として残す想定であった。

出張所については、昭和 22(1947)～23(1948)年ごろの月平均 1 世帯あたり 8.3 回をピークとして昭和 43(1968)年度は年間で 1 世帯あたり 2.9 回と減少しているうえ、集中処理化を予定していたことから、将来、出張所窓口のあり方が変わった場合にコミュニティ形成の場として、総合施設の補完施設として地域への開放も考慮すべき、と指摘している。これは砧と玉川の支所も同様で、昭和 40(1965)年までは本所と同様の事務を取り扱ってきたが、支所が「課」と同格となったことから、戸籍事務や税の徴収取り扱い件数は低下し、出張所との差異が不明確となり、窓口のあり方が変わった場合には上記総合施設や他のコミュニティ施設への転用が適切であるとしている。

一方で「保健体育施設」には都駒沢オリンピック公園や教育委員会所管の総合運動場(大蔵)、土木事務所所管の公園附属運動場(世田谷、羽根木、野毛町、玉川河川敷)があるが、専用競技に使用されるものであり、一般区民が使うものではない。一般区民が簡易に運動できる施設が必要であるが、需要を満たすには膨大な経費がかかるので、学校開放と新規大公園建設の際に併設することで対応する、と書かれており、スポーツはまだ交流の場とは認識されていない様子が伺える。

(2) 世田谷区基本構想(昭和 53(1978)年 6 月)

項目	記述
世田谷区の将来像 3-4 区民の交流によるいきいきとしたコミュニティのあるまち	世田谷区は、そこに住み働く人々によって作られる区民本位のまちを目指す。この区民主体のまちづくりは区民相互の活発な交流によるいきいきとしたコミュニティの形成により進められる。この交流をとおして、区民は自律と連帯を強め、区民自治を確立し区政への積極的な参加が拡大される。
4. 課題と施策の大綱 4-1 居住環境の整備 施策 5	コミュニティ施設、とくに生活道路網、各種公園、小中学校、コミュニティセンターその他の区民利用施設の配置計画を確立し、その実現をはかるとともに、区民各層の相互交流を図るための多目的利用を促進する。

4－8 区民交流の促進	【課題】 これからのまちづくりには、区民の連帯と協力は欠かせないものであり、とりわけ、区民交流の担い手の中心は婦人に負うところが多い。今後は区民の交流の場としてのコミュニティの形成が望まれる。しかも、このコミュニティは、居住環境の改善を進めるための基礎ともなる。したがって、その自主的な形成をいかにして促進するかが、区政の主要な課題のひとつとなる。 【施策】 1. 総合的かつ多目的に利用できるコミュニティセンターを必要度に応じて順次配置し、関係区民の自主管理方式を求める。 2. コミュニティに必要な公共施設を計画的にかつ適正に配置し、整備していく
5. 基本構想実現の方策 5－2 区民参加の拡大をはかる	2. 参加の拡大の基盤であるコミュニティやボランティア活動などを通じて区民の積極的姿勢に期待する。

コミュニティの促進は区民自治の確立と区政への参加が目的であることが明記され、急な人口増加と社会的人口流動により区民同士の交流や連帯感が弱いことから、コミュニティの形成促進を理想の将来像として掲げている。急な人口増加のために生じている、防災、都市基盤の整備、公共施設の配置の面での立ち遅れを区政の中心課題と捉えていた。

このため「コミュニティ施設」設置の目的は自主的なコミュニティ形成促進であるとの認識に立ち、コミュニティに必要な公共施設を計画的にかつ適正に配置することを施策のひとつとしている。「3. 課題と施策の大綱」の「4－1 居住環境の整備」の課題5においてコミュニティ施設として、「(とくに)生活道路網、各種公園、小中学校、コミュニティセンターその他の区民利用施設」と列挙しており、区民が暮らしのために利用する施設を「コミュニティ施設」と定義している（なお、生活道路網もコミュニティ施設としているのは本基本構想のみ）。このとき既に老人会館や婦人会館といった、事由別の施設がつくられていたが、「総合的かつ多目的なコミュニティセンター」とすることで区民各層の相互交流が狙えると考えている。全体を通じてコミュニティ形成やボランティア活動への支援は区民参加を拡大するための手段のひとつという認識が貫かれている。

(3) 福祉社会をめざすヒューマン都市世田谷 世田谷区基本計画(昭和54(2004)年4月)

項目	記述
計画1. 居住環境の整備 1. 1. 2 区民利用施設の整備	【基本方針】 1) 地域的広がりを利用者の両面から施設の体系等を整備すると共に、利用のしくみを整備する。これらは、柔軟かつ区民にわかりやすい方向をめざすものとする。 2) 各地域・地区における施設を見直すために、既存施設について、その施設内容と種類の両面から検討を行い、計画的整備を行う。 3) 区民参加による施設の整備、運営管理の方式について実験的試みを積み重ねつつ、適正なしくみを検討する。 4) 施設整備にあたっては、優先性の高いものから、または必要度の高い地区から整備できるような、検討・方針決定・整備のしくみを確立する。この場合、地域整備方針との整合をはかる。 5) 障害者の利用のために適切な配慮をする。また、公共的性格の強い民間施設についても指導する。
計画8. 区民交流の促進	3) 区民交流促進への課題(8行目) だが、交流の場となる施設についてみれば、①合理的な施設ネットワークが形成されていないこと、②単一目的施設として設けられたものが多く、多様なニーズにこたえられないこと、③時間や手続きなど、利用上の制限が多いこと、④運営が利用主体である区民によって考えられていないこと、⑤若い母親の集会のための託児スペースがないこと、などの問題がある。 したがってこれらの施設の区民交流のための有効な利用の方策や、区民の交流を促す視点からの施設のあり方を探ることが今後の課題である。 そして、今後は、区民の自主的・創造的な連帯活動を促すことにより、地域社会において最も期待される機能としての相互扶助機能の拡大を目指していかなければならない。

本計画においては、区全体を4つの「地域」、概ね1小学校区を「地区」と考え、全区(中心となる地区への施設の配置; ex.老人会館、文化センター)、地域(地域行政の単位と同一に考える; 区民センター、保健所、福祉事務所)、地区をサービスの対象とする施設(きめ細かな施設の整備、区民参加による管理方式の検討、地区計画策定の単位との整合を考慮; ミニ区民センター、福祉会館、区民集会所、区民フロア、児童遊園)を定義している。また、区民交流促進の目的は「相互扶助」になっている。

基本構想での「コミュニティ施設」の詳細な記述とはことなり、本基本計画におい

ては「区民利用施設」として区役所や支所、区民会館、集会所、図書館、老人会館、学校等が挙げられているが、「コミュニティ施設」という言葉は使われていない。計画に際しては「コミュニティ施設」という概念よりも機能で施設を分類する必要からか、区民利用施設とコミュニティ形成の支援は別の項目で記載されており、コミュニティ形成の支援については「交流機会を増やす」という程度に留まっている。

一方で文化的な施設に対しては、「区民が『つどい』、『まじわり』、『ふれあい』、『学び』、『遊ぶ』というなかから新しい区民文化の芽ばえが期待されるなら、日常生活とのかかわりのなかで機能する身近な施設が重要である。」として文化活動の機会や場の提供という条件整備に重点を置いている。整備する拠点としては昭和 57(1982)年度に準備委員会、昭和 60(1985)年度開設の世田谷美術館のような「区民の文化活動・文化的行事の拠点とするとともに、東京都民の新たな文化の核の創出をめざす」としている。

本計画においてはスポーツ・レクリエーション施設も区民の交流やグループの形成に寄与すると考えられている。しかし新たな設置は困難であることから、活動の場は学校開放を中心とし、指導者の要請や地域に密着した活動をしている体育団体を援助することで日常生活圏域におけるスポーツ・レクリエーション活動の組織化し、活発な展開を目指すこととしている。この考え方は現在の「総合型地域スポーツクラブ」に引き継がれていると考えられる。なお、令和元(2019)年 12 月時点で世田谷区内の 8 団体のうち 7 団体は区立学校開放施設が活動拠点となっている(1 団体は日本女子体育大学)。

全体として、「地域コミュニティ施設」という名前は出てこないが、区民利用施設を多目的化して、区民の管理のもと、色々な人たちが利用することで区民の交流を図る、というのは通底している。多様な区民の利用を想定し、現在のユニバーサルデザインにも通じる障害者の利用等にも考慮した内容であるのも特徴といえる。

※都市美委員会における「コミュニティ施設」について

昭和 55(1980)年度、「世田谷区における都市の景観および公共施設のデザインすなわち計画・設計、機能および運営のあり方等の向上をはかる」ことを目的として都市美委員会が設置された。昭和 55(1980)年度に「公共施設のデザインに関すること」として仮称教育センターの検討、既存区民センターの見直し、仮称桜丘区民センターの検討、「文化の核」に関する検討を行っている。公共施設については弦巻と烏山の区民センターを比較し、複合化する施設により複数施設利用や施設の活性化が異なることから、単なる土地確保の困難だけを理由とした複合化ではなく、複合化することで交流が活発になるように計画から考慮することの必要性を述べている。(①計画のプロジェクトチームが設計条件設定後に運営委員会に発展的解消し、運営委員会に施設の管理・運営を一本化する、②図書館や体育室は各館で専門性を分担しネットワーク体制

によるシステム化により情報提供体制を整える、③図書館などの「目玉」となる集客が見込める施設と、体育室やロビー・喫茶室のように気軽に利用できる施設や児童館・老人室のような単独利用の施設を組み合わせることで、複合施設内の相互利用を活発にする)

都市美委員会ではこのほか、「都市美」として「建て詰り」が進むなかでの公共施設設置の際の広場の重要性や、街並形成と施設の「表層」との関連、福祉面・安全面からの設計水準、区民の自由なふれあいの場の重視、企画・設計過程での専門的知識の集約と専門職員の養成、区民参加の企画・設計過程の確立などを提言している。(1981、“都市美委員会活動報告 1981 公共施設の改善に関する提言”、世田谷区都市美委員会)

(4) 世田谷区基本構想(平成 6(1994)年 9 月)と世田谷区基本計画 共に支え共に生きるヒューマン都市世田谷(平成 7(1995)年 3 月)

① 世田谷区基本構想

項目	記述
3-3 いきいきとした暮らしのあるまち	【将来像】 ひとびとが地域でいきいきと暮らしていくためには、お互いの思いやりに支えられた活発な交流と自立したコミュニティの形成が欠かせません。(中略)それぞれの地域において、すべてのひとびとが理解しあい、自立して共に生きていくための場と機会を整備し、消費生活の向上や資源循環型社会の実現をめざします。

②世田谷区基本計画 共に支え共に生きるヒューマン都市世田谷

項目	記述
IV地域計画 玉川地域 まちの将来像	歴史・文化・自然を活かした次世代につなげる、豊かな交流のまち ●玉川地域に残る古墳等の史跡と残された自然を、交流の場として活用する。また地域の交流活動を支援し、豊かなコミュニティを次世代につなげる。 ●多摩川等の自然に親しめる空間を、地域の子どもの日常の遊び場や、世代を超えた交流の拠点として整備する。 ●地域コミュニティ施設の整備拡充を図るとともに、地域商店街および再開発等による新しい商業集積地等にも、交流を深める施設の整備を促進する。
V分野別計画 2 文化・生涯学習・コミュニティ 2-4 交流・社会	2 区民利用施設の整備 (1) 区民利用施設は公共施設整備方針のもとで区民の多様なニーズや地域の実情等を考慮しながら、合築・複合化等を視野に入れて計画的な整備を進める。

参加の促進 施策の方向	(2) 施設が利用しやすくなるよう、申込み方法、利用方法、施設運営内容の改善を図る。 (3) 公共施設の整備に当たっては、周辺環境との調和、高齢者・障害者等への配慮などを行い、取組みを進める。 (4) 学校の余裕教室等の地域開放を推進するとともに、民間施設等の地域開放を働きかける。 (5) 区民センター等の区民利用施設が、地域活動の拠点として充分機能するよう、地域による自主運営・自主管理方式を推進する。
----------------	---

バブル崩壊後すぐの基本構想・基本計画であることもあり、場と機会の整備、という言葉が出てくるが、「地域コミュニティ施設」だけでなく「区民利用施設」に関する記述がない。前回の基本構想・基本計画とは異なり、区民利用施設がコミュニティ形成の場であるという記述はなく、区民利用施設はほぼ充足されつつある、との認識に立っており「コミュニティ形成」に期待する雰囲気は感じられない内容となっている。

一方で地域課題の解決に関してはボランティア活動や非営利民間組織、企業の社会貢献活動などに期待しており、非営利民間組織・非政府組織（NPO・NGO）などの支援を自治体としての立場に沿って行う、という認識となっている。本基本計画の前後には平成 4(1992)年に外郭団体である都市整備公社内に「世田谷まちづくりセンター」が発足し、区民と行政や企業をつなぐ中間支援組織として住民活動への支援を開始しているほか、平成 9(1997)年には世田谷区地域保健福祉審議会で「新しい公共」の概念が出されている。基本計画においても、「これからは学校施設に加えて民間施設の地域開放を促進する」、など「協働」への期待が見える内容となっている。区民全体の参加を促す「コミュニティ支援」よりも「協働への土台づくり」が進められた時代とも言えるかもしれない。

(5) 世田谷区基本計画 平成 17(2005)年度～平成 26(2014)年度

いつまでも住み続けたい『魅力あふれる 安全・安心のまち世田谷』

(平成 17(2005)年 3 月)

項目	記述
第2章 計画の考え方 3 地域での活動 主体	(1) 町会・自治会 世田谷区内には約 200 の町会・自治会があり、地域活動の中心として機能してきました。しかし、年々、その加入率は減少しており、平成 16 年（2004 年）には 60.5%まで下がっています。 区内には、町会・自治会への高い加入率が維持されている世田谷、北沢地域と加入率が 50%前後まで下がっている玉川、砧、烏山地域があります。

	(2) NPO・ボランティア 世田谷区では、NPO やボランティアがさまざまな分野で活躍し、地域を活性化し支える力となっています。現在、区内 NPO 法人数は、約 200 団体あり年々増加しています。
第2章 計画の考え方 4 公共施設 (1) 施設の運営管理経費の増大と目立つ施設の老朽化	平成 16 年（2004 年）1 月現在、区の公共施設（建物等）は、720 施設 100 万 m² 以上の延べ面積に達し、人口規模や産業構造が類似する全国自治体の標準モデルと比較した場合、整備の水準は概ね上回っています。その反面、施設建築年数の古い施設が多く、今後 10 年間で、建築後 45 年以上となり改築の必要性が生じてくる施設は 77 件にのぼります。さらに、維持管理コストや施設の修繕、改修経費も増加しており、今後は、人口規模・人口構成の変動や、将来にわたる施設需用の動向を見据えた上で、地域の実情に応じた必要な機能の適正な配置が課題となります。
第4章 主要テーマの展開 1 協働のまちづくり (1) 現状と課題	(1) 82 万の人口を有している世田谷区では、毎年全人口の約 4 分の 1 に及ぶ人びとが転出や転居をしています。そのような中、単身世帯数が増加し、町会・自治会への加入率は低下傾向にあり、区民相互や世代間交流の機会の減少や地域での活動への関心の低下など、地域における活動の停滞が見られます。安全で安心して暮らすことができる地域社会の実現には、区民一人ひとりが、まちづくりの主体であるとの自覚をもち、区民が、身近な地域課題を自ら解決できるコミュニティづくりを進めることが必要です。 (2) 世田谷区では、町会・自治会をはじめとする区民団体やボランティア、NPO さらには企業などが、環境、福祉、教育などさまざまな分野で活躍し、地域を活性化し支える力となってきました。こうした活動主体が、地域の課題を解決するための担い手として、さらに幅広く活躍できるまちを目指して、相互に連携し、活動しやすい環境整備を進めることが求められています。区は、新たな協働事業の実施や行政が主体として行ってきた事業の協働化を進めるなど、地域の担い手とさまざまな場面で一層の協働を進め、活力ある地域づくりを進めることが求められています。 (3) 協働のまちづくりを進めていくうえで、区民、事業者等と行政は、期待される役割や責任を自覚、尊重し、対等のパートナーとしての関係を築いていくことが必要です。区は、区政に関する情報の提供を充実させることにより、区民、事業者等と情報や課題の共有化を図るとともに、計画策定や進捗管理など区政運営の各段階での区民参画を進め、協働の

	前提となる区民参画の仕組みを強化することが重要となっています。
--	---------------------------------

熊本区長時代に策定された基本計画であるが、基本構想は大場区長時代のものが引き継がれている。時代の流れもあり、スピード感とコストを意識した結果、出張所は拠点出張所を残して「まちづくり出張所」に再編し、本庁に「すぐやる課」、総合支所に「すぐやる課分室」を設置、「街づくり部」は本所へ引き上げるなど、大幅な組織改正が行われた時期である。

長引く不況を背景に、本計画は初めて施設の老朽化に伴う改修による費用の増や、維持管理コスト増を課題として正面から捉えた内容となっている。あとで記述する「公共施設整備方針」が策定されたのもほぼ同時期である。

コミュニティに対する支援としては、町会・自治会と NPO を横並びに記述することで、年々加入率が低下する町会・自治会に対し、地域活動の担い手として、年々増化していく NPO 法人という対比がなされている。支援するコミュニティは、地域課題の担い手としての NPO 等の目的型のコミュニティであり、これまでのような「地域のつながり」を期待するようなコミュニティ形成支援ではないとの認識に立ち、行政改革・コストカットとしての協働を推進するため、協働の担い手としての NPO 等への支援を打出している。女子寮を改修したなかまち NPO センター（格安でスモールオフィス・会議室を貸し出す施設）を開設するなど、「コミュニティ形成」のために場所を提供するというこれまでの方針とは異なり、維持管理コスト等を費やす区民施設は「地域課題の解決に向けた公共的な活動のために活用する」という意識が強く現れることとなった。

【公共施設整備方針】

平成 17（2005）年 4 月には公共施設整備方針も策定し、厳しい財政状況のなか、施設の複合化・長寿命化や借り上げ施設の返還（公設民営や民設民営）、指定管理者制度の導入などを行い、区民サービスの向上と施設の維持管理の両立にとりくむこととなる。

民間事業者が運営することでメリットが大きい施設（区民会館、区民センター等）は積極的に指定管理者制度を導入し、高度な公的責任や専門性を有するなど公共性・公益性の高い施設のほか、小規模で民間事業者による運営ではメリットのない施設では直営または委託による運営が行われることとなった。

その結果、区民集会施設では区民会館は事業者による指定管理、区民センターは運営協議会による指定管理、地区会館・区民集会所は委託による管理が行われている。

（6）世田谷区基本構想 平成 25(2013)年 9 月

項目	記述
----	----

九つのビジョン	一、個人を尊重し、人と人とのつながりを大切にする 個人の尊厳を尊重し、年齢、性別、国籍、障害の有無などにかかわらず、多様性を認め合い、自分らしく暮らせる地域社会を築いていきます。差別や偏見をなくし、いじめや暴力のない社会を実現します。だれもが地域の活動に参加できるようにします。世代を超えて出会い、集える多様な場所を区民とともにつくります。人と人とのつながりを大切にして、一人ひとりが地域の中で自分のライフステージに沿って居場所や役割を見だし、活躍できるようにします。安心して暮らし続けるためのセーフティネットを整えます。 <中略> 一、文化・芸術・スポーツの活動をサポート、発信する 区内から多くの人材を輩出している文化・芸術・スポーツの分野では、区民の日常的な活動をさらにサポートし、より多くの人に親しむ機会を提供します。区民が生涯を通じて学び合い、文化やスポーツを楽しみ、世代を超えて交流できる地域の拠点をつくります。そこで生まれた文化や芸術を国内外に発信していきます。また、いまでも残る世田谷の伝統行事や昔ながらの生活文化も将来の世代に引き継ぎます。
---------	--

区長が熊本区長から保坂区長に代わり、前回の基本構想から 20 年が経過し、新たな 20 年を見据えた基本構想として策定された基本構想である。

本基本構想においては、策定においてパブリックコメントやタウンミーティング、区民ワークショップなど区民の参加を重視したほか、九つのビジョンの最初に「個人を尊重し、人と人とのつながりを大切にする」という項目があるなど、全体として「区民参加」や「コミュニティ形成」を重視した内容となっている。あわせて「コミュニティ」には参加や協働の土台としての役割だけでなく、多様性を認め合える社会づくりへの土台としての役割が新たに加えられることとなった。

多様性を認め合い、自分らしく暮らせることを念頭に「世代を超えて出会い、集える多様な場所」「世代を超えて交流できる地域の拠点をつくります」というように、世代を超えた交流に重きを置き、コミュニティの活性化を図る内容となっている。

少子高齢化や高齢単身世帯の増大、地域の担い手の高齢化が課題となっていることなどがあり、若い世代を含む幅広い世代の興味・関心の掘り起こしを狙うため、幅広い世代が交流できる場として、文化・芸術・スポーツをあげている。注釈に「区内にある多くの施設を拠点とした文化の発信の支援とスポーツ推進によりコミュニティの活性化につなげていく」との記述があるなど、集会施設だけでなく、美術館、図書館、

体育施設などもコミュニティ施設との認識に立っている。

(7) 世田谷区基本計画 平成 26(2014)年度～平成 35(2023)年度

子どもが輝く 参加と協働のまち せたがや (平成 26(2014)年 3 月)

項目	記述
1 策定の背景	⑤地域資源 代表的な地域・地区コミュニティの組織である町会・自治会 196 団体の加入率は、平成 25 年 (2013 年) 7 月時点では約 56.15%と、平成 3 年 (1991 年) の 66.21%から低下傾向にあります。 ここ数年にわたる地域の活性化に向けた支援の成果として、平成 21 年 (2009 年) から平成 22 年 (2010 年) にかけては、わずかに上昇に転じていますが、長期間で見た場合、集合住宅の増加等により、地域のつながりが薄れているという傾向は否めません。 一方、福祉・子育て、環境保全などさまざまな分野で、NPO 法人等による活動が行われています。平成 7 年 (1995 年) の阪神・淡路大震災の際の災害対策等の活動を契機に、行政のさまざまな限界を超えて、公的サービスを提供できる存在として、NPO 法人等の活動に対する意識が高まったことによるものです。区では、平成 11 年 (1999 年) の NPO 法施行の初年度においては、NPO 法人認証数は 23 団体でしたが、14 年経過した平成 25 年 (2013 年) 3 月には、471 団体と増加しています。 一方、学校を拠点としたコミュニティも活発であり、平成 9 年度 (1997 年度) から、全国に先駆け、区立小・中学校に「学校協議会」が設置され、さらには、「おやじの会」の活動など、児童・生徒の健全育成、地域防災活動、学校教育の充実等に取り組んでいます。また、平成 25 年度 (2013 年度) から、全区立小・中学校が地域運営学校となり、保護者や地域住民等が一定の権限と責任を持って学校運営に参画するなど、地域とともに子どもを育てる教育を推進しています。 区内産業においては、多様な小売業やサービス業が多いのが特徴ですが、平成 24 年 (2012 年) の区内事業所総数調査では約 24,500 事業所となり、情報通信業、医療・福祉の部門が微増傾向にあります (平成 19 年度に産業分類を改訂)。また、最近では高齢化による医療や福祉、健康サービスが増加傾向となっています。 ⑥公共施設 世田谷の公共施設は、昭和 30 年代半ば (1960 年代) から昭和 50 年代半ば (1980 年代) にかけての人口増加に伴い、小・中学校をはじめと

	して多くが整備されました。今日、これらの施設は建築から 50 年を経過し、改築や大規模改修が集中する時期を迎えており、その経費が大きな財政負担となっています。区の公共施設は、平成 25 年（2013 年）4 月現在において、605 施設（855 施設機能）あり、区民会館や区民センター、地区会館・区民集会所など、きめ細かく配置された公共施設は幅広い世代の区民の活動の場となっています。その一方で、その設備更新と効率的な利用は区の大きな課題です。
3 重点政策 5 世田谷の文化の創造と地のネットワークづくり 文化・芸術・スポーツを多世代で楽しむ都市をめざします	区内には多くの文化・芸術にかかる多彩な区民の活動が息づいています。子どもから高齢者まで、日常の中に文化・芸術の表現活動を楽しむ姿があります。また、区の美術館・文学館・劇場の活動は活発で、社会的影響を生む発信機能があり、また区内には第一線で活躍するアーティストが数多く住み、生涯学習活動も積極的です。 区民にとって身近な図書館は、区民の課題解決や学び、交流の機会を充実し、文化施設や区内大学などとの連携を深めながら、多世代が集う知と学びと文化の情報拠点とします。また、だれもがスポーツに親しみ、地域で参加できる総合型地域スポーツクラブの育成支援など、区民が生涯を通じて学び、文化・スポーツに親しむ機会を増やします。
3 重点政策 6 豊かなコミュニティ活動の発展と住民自治の推進 コミュニティ活動で互いに支える都市をつくります	少子高齢化社会の本格的な到来とともに、区は子育て支援から高齢者見守りまで取組み範囲を大きく広げることになります。限られた予算と職員数で拡大する行政需要を担うには、区民が参加し運営する身近な福祉や支えあいの活動としっかりとむすびつけていく必要があります。地域や地区のなかで、区民が互いに力をあわせて、課題に取り組み、解決策を探ります。 都市化のなかで拡散し、希薄となる地域コミュニティを新たに参加、協働、ネットワークでつなぎ、住みやすい安心できる地域をつくりだしていきます。

平成 23(2011)年の東日本大震災以降、「共助」のための地域コミュニティの重要性がクローズアップされた。本基本計画においては、前の基本計画に引き続き、町会・自治会の加入率が低下していることは記述されているが、町会・自治会と NPO を対比するのではなく、いずれの活動団体も「地域の課題解決に取り組む地域活動団体」との認識となっている。つながりが希薄になっていることに加え、期待していた地域活動団体の活動も担い手の高齢化や後継者不足が課題と認識されている。価値観が多様化する中で共通する課題の解決に取り組むため、区は団体同士の交流や人材発掘・育成

などの支援に取り組むと述べている。

地域コミュニティ施設について、集会室は既に「きめ細かく配置され」ているという記述となっており、利用率に差があることや改修費用、設備更新費用の増などが大きな課題と認識されている。

一方で本基本計画とほぼ同時に策定された基本構想と同様、これまで区で地域コミュニティ施設の扱いとはなっていなかった文化・芸術・スポーツ施設、とりわけ図書館を地域コミュニティ施設として位置づけ、地域開放を重点政策のひとつとしてあげている。

全体として、地域のコミュニティ支援の場としての「コミュニティ施設」の必要性を重視しながらも、コスト意識の高まりから、新規の設置よりもこれまでコミュニティ施設として取り扱っていなかった施設も含めた既存施設の有効活用と、人材育成に主眼を置いた内容となっている。

2. 「地域コミュニティ施設」の捉え方の変化

(1) 発展期から総合管理計画期

急激な人口増に伴う施設設置への要望の高まりと複合化による計画的設置

最初に取り上げた「世田谷区総合計画（昭和 46(1971)年）」はほぼハード面の設置計画であったこと、昭和 44(1969)年の「コミュニティ——生活の場における人間性の回復——」が発表された直後の計画であることなどから、コミュニティを支える場としての「地域コミュニティ施設」設置を重視する内容となっている。急激な人口増と住民運動などの地域活動の高まりもあり、施設の設置は急務であったため、計画的かつ複合的な施設を建設することで、要望に応えようとしていた。すでに、窓口が将来不要になった際には地域コミュニティ施設への転用も考慮すべき、という考え方も出てきており、専用目的施設の活用、施設の体系化と計画的な設置、施設の複合化等、現在の区の基本的な考え方とも通じる内容となっている。

区民参加拡大につなげるためのコミュニティ支援の場としての「施設」

区長公選後初の基本構想である昭和 53(1978)年の世田谷区基本構想と基本計画「福祉社会をめざすヒューマン都市世田谷」の策定期以前には、経済成長に伴って人口が急増したため、一方では施設や施策への要望が高まり、一方では利害対立により施設設置や施策が実施できない事態が生じていた。計画の「実現の方策」には「執行体制の充実」「区民参加」「自治権拡充と自治体間協力」が掲げられており、「区民参加」の拡大の基盤として「コミュニティ」と「ボランティア」を上げている。区民主体のまちづくりに必要な区民参加の拡大はコミュニティの形成によってなされるため、行政は交流を支える場として地域コミュニティ施設の適正配置を行う、という計画となっている。このため「生活道路網、各種公園、小中学校、コミュニティセンターその

他の区民利用施設」という区民が暮らしのために利用する施設を「コミュニティ施設」と定義している。この計画に従い、「都市デザイン室」が設置され、桜丘区民センターと桜丘プロムナードが区民参加のもとで作られるなど、区民参加拡大に向けて大きく動いた時期であった。

バブル崩壊とコミュニティ支援の変化

平成 6(1994)年の「世田谷区基本構想」とその後の「世田谷区基本計画」共に支え共に生きるヒューマン都市世田谷」においては、町会・自治会の組織率が低下しはじめ、地域課題解決のための協働の相手方として NPO など非営利組織への期待が見えるものとなっている。バブル崩壊後の景気の悪化などから公共施設整備の財源確保が難しい時代となり、コミュニティ形成の場を区全体に整えるよりも課題ごとにテーマコミュニティの支援を行う形に方向性を変えていったと考えられる。

長引く不況を背景とした公共施設管理指針の策定

バブル崩壊と相次ぐ金融破たんにより長引く不況のなか、平成 17(2005)年には熊本区長のもと、基本構想を引き継いで、基本計画、次いで公共施設整備方針が策定された。厳しい財政状況のなか、区民サービスの向上と施設の維持管理の両立のため、施設の複合化・長寿命化や借り上げ施設の返還（公設民営や民設民営）、指定管理者制度の導入など、トータルコストの縮小を図ることになった。この考え方は現在の公共施設整備方針と公共施設等総合管理計画、建物整備・保全計画にも引き継がれていくこととなる。

(2) 現在の地域コミュニティ施設

「公共施設整備方針」に基づき、老朽化する施設の維持・更新経費を抑えるために、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。

また「地域コミュニティ施設」について【図表 2・2 にまとめた。これまでの地区会館、区民集会所、学校開放施設（体育館、格技室等）等のいわゆるけやきネット対象施設のほか、まちづくりセンターの「活動フロアー」、学校開放施設部分を除く学校の施設、児童館等の公共施設、利用可能な民間施設で、主に地域・地区住民により公共的サービスの提供を行う活動の拠点として活用することが見込まれる施設としている（世田谷区地域行政推進本部作成「地区・地域の強化に向けた取組みについて ―地域行政の推進（平成 29(2017)年度～32(2020)年度）―」）。

【図表2・2】 区内の地域コミュニティ関連施設の概況

施設名	条例・要綱	設置目的	設置数	所管	施設管理方式
区民会館本館 区民会館別館	世田谷区立区民会館条例	教育、文化、産業及び経済の振興を図り、区民の福祉を増進する	世田谷2、北沢2、玉川2、 砧1、烏山1	総合支所 地域振興課 生涯学習・施設担当	事業者による指定管理方式
区民センター	世田谷区立区民センター条例	地域住民のコミュニティの形成を促進し、区民の福祉を増進する	世田谷5、北沢1、玉川3、砧1、 烏山3	総合支所 地域振興課 生涯学習・施設担当	運営協議会による指定管理方式 (建物管理等はサービス公社)
地区会館			世田谷10、北沢9、玉川14、 砧9、烏山4	総合支所 地域振興課 生涯学習・施設担当	サービス公社、シルバー人材センター、町会・自治会等に委託
区民集会所	世田谷区立地区会館条例	地域の文化的活動の場及び老人の憩いの場を提供することにより、区民が相互に交流と連帯を深め、もって豊かな地域社会の形成に資するため	世田谷7、北沢8、玉川6、砧5、 烏山4	総合支所 地域振興課 生涯学習・施設担当	サービス公社、シルバー人材センター、町会・自治会等に委託
まちづくりセンター 活動コーナー	世田谷区まちづくりセンター-区民フリースペース設置及び管理運営に関する要綱	まちづくりセンターが所管する地区を単位として、地区住民の主體的なまちづくり活動等を支援する場を提供する	世田谷7、北沢4、玉川4、砧5、 烏山1	総合支所 地域振興課 地区まちづくりセンター	直営
図書館	世田谷区図書館条例	図書館法（昭和25年法律第118号）第10条の規定に基づき、設置	世田谷6、北沢3、玉川4、砧5、 烏山1 (図書館カウターを除く)	教育委員会生涯学習担当部 中央図書館	直営または専門事業者に委託、指定管理
児童館	世田谷区立児童館条例	区内の児童に健全な遊びを与えて、その健康を増進し、又は情操を豊かにすることを目的として、児童福祉法第35条の規定に基づき、設置	世田谷6、北沢3、玉川7、砧6、 烏山4	子ども・若者部 児童課	直営
高齢者用 集会施設	世田谷区立敬老会館条例 世田谷区立ひたまり友遊会館条例等	高齢者の心身の健康増進と生活の向上のための相談及び福祉活動、憩いの場の提供、高齢者の地域活動への参加や世代間交流を進める	世田谷10、北沢3、玉川5、 砧5、烏山3	生活文化都市民活動・生涯現役推進課	事業者による指定管理方式
スポーツ施設	世田谷区立総合運動場条例など 世田谷区立公園条例 世田谷区立学校施設の開放に関する規則	体育、レクリエーションその他社会教育の振興を図り、区民の心身の健全な発達に寄与する	総合運動場2、温水プール1、 地域体育館2など 世田谷1、北沢1、玉川2 世田谷3、北沢1、玉川1、 烏山2 小：世田谷17、北沢10、玉川16、 砧11、烏山7 中：世田谷7、北沢7、玉川8、 砧5、烏山3	スポーツ推進担当部 スポーツ推進課 みどり33推進担当部 公園緑地課 教育委員会生涯学習担当部生涯学習・地域学校連携課	スポーツ振興財団への指定管理方式 または委託（地域体育室など） サービス公社等への委託 スポーツ振興財団への指定管理方式
学校開放施設	世田谷区立学校施設の開放に関する規則	子供の安全な遊び場の確保 社会教育及び社会体育の振興		教育委員会生涯学習担当部 生涯学習・地域学校連携課	遊び場運営は遊び場管理委員会

(3) 近年に複合化した施設の例

学校等の跡地利用

希望が丘複合施設（希望丘中学校跡地）

希望丘地域体育館、区立希望丘保育園、おでかけひろばにじ、ほっとスクール「希望丘」、青少年交流センター「アップス」、希望丘区民集会所が入り、子どもからお年寄りまで地域の皆が集い、活動・交流し、憩える複合施設として整備。

まもりやまテラス（守山小学校跡地）

「守山地区会館」「守山保育園」「まもりやま工房（障害者就労支援施設）」からなる複合施設で、地域の人々が集い、活動交流するためのカフェスペースなどを備えている。

改築時に複合化

九品仏複合施設

九品仏まちづくりセンターの改築に耐震強度に問題のあった奥沢地区会館を合築。まちづくりセンター、あんしんすこやかセンター（地域包括支援センター）、地区社協の福祉の窓口に加え、活動フロアと奥沢地区会館の集会所等がある。

上馬複合施設

内容は九品仏複合施設と同様

新規施設設置時に複合化

二子玉川複合施設

5支所27地域時代においてもっとも人口の多かった用賀地区を分割して二子玉川地区を新設した。二子玉川まちづくりセンター、地区会館を合築。まちづくりセンター、あんしんすこやかセンター（地域包括支援センター）、地区社協の福祉の窓口のほか、用賀出張所二子玉川分室を二子玉川出張所として移設したもの。

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

本章では、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整理する。第1節では、地域行政推進本部等が取りまとめた報告書等を要約し、地域行政がどのような課題に直面し、改善策を見出していたかを中心に振りかえる。第2節では、これらを参考に地域行政の主な論点を抽出する。

「第2次地域行政推進計画」

平成7(1995)年3月 制度改革・地域行政推進室

【方向性】

- ・地域行政をさらに推進するために、地域・地区へ「分散」を進める内容である。
- ・例えば、本文の記述を引用すると「地域行政に対する期待は大きく、総合支所の権限拡大、本庁・総合支所・出張所の事務配分の見直し、住民参加等の一層の充実を望む声は大きい。」「本計画は、現行の体制に関する意見、提案等に対しての解決策を示すものである（1頁）。」
- ・「本庁の機能を可能な限りスリム化にし、総合支所の機能、組織を充実する（2頁）」という点で分散を進める方向性である。
- ・「住民と行政の協働による施策の形成を目指して、地域懇談会、地域会議、地区会議を充実、発展させ区民参加を推進する（2頁）」という点で、地域・地区への分権を目指していると言える。

【具体策】

- ・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。
- ・総合支所へ福祉保健相談窓口を設置する。
- ・出張所機能を充実する。窓口サービスの充実。まちづくり主査の設置。
- ・生涯学習事業を地域で展開する。
- ・地域での住民参加を促進する。地域懇談会等の活用・発展。（地区カルテによる地区会議を統合した）身近なまちづくり協議会を発足させる。
- ・本庁からの支所への事務移管。（青少年健全育成に係る地域事業、あき地管理事務、小規模な地先道路事業、など）

【その他】

- ・本計画で重視されている事項ではないが、「現行制度への意見、提案等（11～26 頁）」で、次のような指摘事項がある。課題の指摘としていくつか参考に拾い上げておく。
- ・本庁の各部（各領域）と総合支所との間の調整に課題がある。
- ・児童館をコミュニティ施設に位置づけ支所へ移管することに対して「児童厚生施設」だという理由で見送られた経緯がある。
- ・出張所の管轄性が OA 化により薄れ、受付件数の偏りが極端になってきている。
- ・まちづくり推進組織の確立、定期的に話し合う機会、幅広い参加の機会の要望がある。

「新たな出張所をめざして」

平成 11(1999)年 7 月 出張所機能検討委員会（担当：世田谷総合支所地域行政担当部）

【方向性】

- ・この報告書は、総合支所職員を中心とした検討委員会による検討結果をまとめたものであり、区の計画の位置づけではない。
- ・行政改革を積極的に進めるため平成 10(1998)年に「行政改革推進条例」が制定されたことを受けて「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ている（5 頁）」としている。
- ・出張所の業務は大きく「窓口事務」と地区における「区民の自主的なまちづくり活動の支援事務」の 2 つに分かれる。本報告書は、この 2 つの面でそれぞれ検討し、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ている。
- ・窓口事務については、すでにファックス活用（昭和 58(1983)年）以降、出張所管轄にとられない窓口事務が可能になり、本庁と交通利便な出張所への業務の集中がはじまった。さらに平成元(1989)年の住民情報漢字処理システム（SKY）導入により取扱い業務が拡大し利便性が向上した。SKY 導入により省力化も図られ、副次的に職員定数の見直しも進んだ。
- ・他自治体でのワンストップサービスの試行、自動交付機の導入、国による住民基本台帳ネットワークシステムの構築など情報化の新たな動向が進んでいる。また、民間活力の導入としてコンビニエンスストアでの住民票発行の取り次ぎサービスなどが試行されている。こうした状況を踏まえ、「今後一層の進展が予測される情報化の流れを的確にとらえ、区民サービスの向上を実現するために、出張所は大胆に変わっていかなければならない（3 頁）」としている。
- ・「他方、まちづくりについては、その比重が一段と高まり、地区交流の活性化の支援や地区防災の啓発という従来事務のさらなる充実はもとより、少子高齢化を迎え、保健福祉の地区展開の拠点として、どのような形でその役割を担い、福祉需要にかかわって行くのか。さらに、NPO 法の施行（平成 10 年 12 月）など、従来の地縁組織のみならず、地区単位で活動する団体との連携を含めて、21 世紀を見据えた保健福祉施策の推進や快適

な都市環境の創造に向けて、出張所に期待される役割は大きい（6 頁）」としている。

①窓口サービスの課題

- ・本報告書では、出張所間の事務量の格差を詳細に検討しており、窓口サービスの事務量格差是正が焦眉の課題となっている。
- ・2 つ目に出張所・総合支所・本庁の役割分担の見直しが課題である。広く薄く何でも出張所の事務に位置づけるのではなく、明確な基準のもとに業務を再配分が必要としている。
- ・3 つ目は、利用時間の延長・休日開設・取扱い窓口の拡大と、これにあわせ自動交付機の導入を検討すべきとしている。

②まちづくりの課題

- ・出張所は地区のコーディネーターとなるなど機能強化が求められている。現行の出張所は、所長・次長・まちづくり主査の 3 役が「渉外活動」として町の人々との付き合いを担い、他の職員は原則として窓口サービスに専念している。
- ・住民組織との関係では、町会役員がいくつもの会議に顔を出さないといけない、身近なまちづくり推進協議会・青少年地区委員会で活動のマンネリ化や一過性のイベントで終わってしまう、自主的に活動を継続できるまで至っていないなどの課題が指摘されている。
- ・平成 5(1993)年以降の地区カルテづくりでは、対応できるものはすでに対応が終了しており、長期的または解決が困難な課題が積み残されている。現在取り組んでいる第 3 次の地区カルテづくりにおいては疑問視や関心が薄らいでいる地区がある。

【具体策】

- ・「新たな出張所像」の基本的な考え方として、「現在の出張所が直面している中途半端な状態を打破し、機能の充実を図るためには、今まで抱えていた窓口サービスとまちづくりの 2 つの機能を明確に分け、業務を区分するとともに、組織的にも別々に位置づける必要がある（24 頁）」としている。
- ・窓口サービスは、公共交通機関の主要結節点の周辺に出張所と併設もしくは単独で、窓口サービスの拠点設ける。具体策としては、拠点となる「サービスセンター」への集約と、それを補完する「サービスコーナー」（証明書発行・収納業務等）への再編・統廃合を提案している。
- ・現行の出張所は、まちづくりに純化させ「まちづくり出張所」とする。今までのまちづくりの仕事に加え、地域振興・防災係および区民課の計画・相談の機能をプラスしたものにする提案である。
- ・まちづくりを進めるうえでの情報を重要し、「まちづくり出張所」は地区の情報センターとしての態勢強化に努めるとしている。
- ・「区民参加によるまちづくり計画の推進（34 頁）」では、「まちづくり出張所」を区民に最

も身近な行政拠点として、参加の場、住民自治の場と位置づけるとし、具体策として、地区別計画の策定、地区カルテ、身近なまちづくり推進協議会の活性化などを挙げている。

「新たな地域行政推進の方針」

平成 14(2002)年 3 月

【方向性】

- ・新しい時代に見合った地域行政の基本的な方向性を示すことを目的にした方針である。具体的な取組みは各部で進める、としている。
- ・「地域行政」が目指してきた 3 つの目的や 7 つの課題解決は変わらぬ目標であるとしたうえで、課題解決の手法の見直しの必要性を述べている。
- ・行政運営の適正化では、「IT 化の時代」、地方分権と「行政改革」、「社会福祉の基礎構造改革」などに対応するために、組織のあり方も見直しが求められている。「例えば『本庁のスリム化』であるとか『三層構造』といった地域行政制度の根幹的な考え方でさえも、その成果を厳しく見つめながら、柔軟な発想でこれまでの固定観念から脱却していくことが求められている（9 頁）」。
- ・組織面では、総合支所への権限移譲により本庁の情報不足・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ことが指摘されている。
- ・「コミュニティづくり」および「区民参加の推進」では、地縁団体＝町会・自治会へ偏重しているのが現状であり、テーマ型の市民活動の参加を得ていくことが課題としている。

【具体策】

- ・地域行政を進めるうえで「電子自治体」の取組みが必要である。
- ・窓口サービスだけの「行政出張所」は電子自治体の実現と同時に役割を終えると予測し、窓口サービス体制の再構築を目指す。
- ・窓口対応と内部処理を区別し、内部処理は集中化し、集中処理センターを設置する。
- ・各所管課と窓口のネットワーク、電子窓口の併用なども挙げられている。
- ・組織面では、世田谷総合支所を幹事総合支所とし、総合支所のとりまとめや支援を行う。
- ・地区まちづくりでは、総合支所の計画機能の強化や従来型ではない柔軟な展開などが挙げられている。

「新たな地域行政の推進について」

平成 17(2005)年 11 月 世田谷区

【方向性】

- ・地域行政制度発足後、10 数年で社会経済状況が大きく変化した。長引く景気低迷などに

より財政状況は厳しくなっている。行政改革に取組み、職員定数に関しては平成 9(1997)年から 17(2005)年の間に 890 名の削減を行った。

- ・地域行政の執行体制の変遷をふり返ると、平成 11(1999)年までは総合支所の拡充、平成 14(2002)年以降は再び本庁への集約がなされている。
- ・これからの地域行政制度は、「区民自治の充実・強化」「行政運営の簡素化・効率化」「IT 化の推進」を基軸に再構築する必要がある。

【具体策】

①執行体制

- ・「新たな出張所」として、現在の 27 ヶ所の出張所のうち、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。
- ・専門性の高い事務や集中化によるメリットのある事務、道路事業等の迅速性を図る必要のある事務等、本庁で実施することが効果的・効率的であると判断される事務は、総合支所から本庁へ移管する。
- ・総合支所の区民部長、保健福祉センター長および街づくり部長を廃止し、副支所長を設置する。
- ・総合支所の区民課と地域振興課を統合する。
- ・総合支所の土木課を本庁に集約する。

②コミュニティ・区民参加

- ・コミュニティの活性化が喫緊の課題。「地域コミュニティ活性化支援事業」等を活用し、コミュニティ活動の活性化とネットワークの拡充を図る。
- ・IT を活用した区民参加の促進。パブリックコメントの実施。

「出張所改革の評価・検証」

平成 20(2008)年 3 月 世田谷区

- ・平成 17(2005)年にスタートした出張所改革についての評価・検証したものである。
- ・総体的評価としては、「区総体としての定員適正化が進み、区の重要施策である安全・安心施策や保健福祉等の分野に人的資源が振り向けられるなど、経営体としての効率化やスリム化が図られ、区の経営改善に寄与している（43 頁）」としている。

「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 地域行政担当部

【方向性】

- ・「地区力の向上と地区防災対策の強化」を図るため、平成 25(2013)年度からの取組みを中

心にまとめたものである。

- ・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が重要と認識された。
- ・区議会では地方分権・地域行政制度対策等特別委員会において「地区の力を強化する」という方向性で議論が重ねられ、平成 24(2012)年 7 月に「地域行政制度に関する意見について」が区長に提出されている。

【具体策】

- ・地区におけるネットワークの強化を図る。幅広い参加メンバーによる「地区情報連絡会」の開催に向けた取組みなど。
- ・地区防災対策の強化。「地区防災支援担当」を出張所・まちづくりセンターの職務として明確に位置づける。
- ・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する。
- ・三層構造のあり方の検討として、地区の出張所・まちづくりセンターの機能・権限の強化の方向性の基本とし、総合支所と本庁の役割分担の整理についても引き続き検討する。
- ・人口規模と面積が大きい用賀地区の分割について調整を進める。

「今後の地域行政の推進について」

平成 26(2014)年 3 月 世田谷区

【方向性】

- ・「世田谷区基本構想（平成 25(2013)年 9 月）」「世田谷区基本計画（平成 26(2015)年度～）」を踏まえ平成 26(2014)年度以降に取り組むべき項目をとりまとめたもの。
- ・本報告書では、これまでの地域行政のあゆみを振り返り、組織の変遷を整理している。
- ・これまでのあゆみの時期区分として、①スタート期（平成 3(1991)年～）、②構築期（平成 9(1997)年頃～）、③分掌事務見直し期（平成 12(2000)年頃～）、④地区の役割を踏まえた再構築期（平成 23(2011)年頃～）と整理している。
- ・三層構造と総合支所の必要性を再確認している。三層制による行政運営を堅持すること、また、参加と協働の観点から地区の強化を進める。
- ・今後の地域行政の展開の基本的な考え方
 - ①区民が生活する地区の強化
 - ②地区の強化の推進主体と参加・協働
 - ③地区の強化に向けた区の役割
 - ④地区の強化に向けての活動と機能集積の拠点となる出張所・まちづくりセンター

【具体策】

- ・「地区防災対策の強化」の推進。

- ・福祉的環境の整備等。出張所・まちづくりセンターでの保健福祉に関する相談体制の充実。
- ・地区ビジョン実現への支援。
- ・地域コミュニティ活動の強化。地域の絆ネットワーク支援事業。

「社会保障・税番号（マイナンバー）制度の導入／総合窓口（申請窓口の総合化）の創設／新たな地域行政の展開」

平成 27(2015)年 3 月 地域行政推進本部

※ここでは「第 3 章 新たな地域行政の展開（35～49 頁）」部分のみ扱う。

- ・本報告書は、喫緊の課題として地域包括ケアの地区展開における具体策、並びに地域行政の展開の検討状況、具体的な取組み項目をまとめている。
- ・地域包括ケアの地区展開については、まちづくりセンター、あんしんすこやかセンター（地域包括支援センター）、社会福祉協議会の三者連携、施設等の環境整備を進めている。さらに検討すべき項目として、公共施設等の活用を高めるため、地区会館、区民集会所の管理方法等の見直しを含む「地域資源開拓」がある。
- ・まちづくりセンターを地区まちづくりの拠点として一層の充実を図る。また、地域包括ケアの地区展開における地区の強化を推進する拠点とする。
- ・二子玉川分室を、まちづくり機能を持つ出張所とする方向で事務所整備に着手する。
- ・総合支所については、地域特性に応じて地域運営を推進するため、支所長等の役割の明確化、権能の充実を図る。
- ・出張所（7 か所）が担っている地区まちづくり機能を切り分け、まちづくりセンターとして位置づける。なお、人員体制は現状を基本に検討を行う。
- ・住民記録・戸籍等の窓口体制を総合化する。支所内出張所は総合窓口に改編する。
- ・まちづくりセンターは、情報発信・情報収集の拠点の役割を持ち、身近な行政拠点として強化する。
- ・地区防災、地域包括ケアの推進。

「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 地域行政推進本部

- ・喫緊の課題である「地域包括ケアの地区展開とまちづくりセンターの充実」の検討状況や今後の取組む項目をまとめている。
- ・まちづくりセンターの充実。出張所とまちづくり機能を区分し、27 全地区にまちづくりセンターを設置する
- ・各地区に複数ある協議会組織は、身近なまちづくり推進協議会に統合する等、見直しを図ることを検討している。各活動団体のネットワーク強化に向けて、地区情報連絡会等も活用しながら、一堂に会する場を設ける。

- ・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。
- ・区民集会施設の利用拡充。施設の不足の声があるが、新設は難しい状況にある。一方、地域包括ケアの地区展開等でさらなる活動場所の提供を進める必要があり、効率的・効果的な活用が求められる。また、運営における住民の関与を深めることも必要。
- ・地域・地区住民の活動の拠点施設を「地域コミュニティ施設」とあらためて位置づける。地域活動団体・地区活動団体への優先貸出等。地区ごとに管理・運営組織の設置。
- ・総合支所の権限強化・組織の見直し。まちづくりセンターをバックアップする総合支所の機能・体制を見直していく。
- ・総合支所長等の権限の強化。地域振興課は窓口業務機能を持つ組織と分割する。

「地区・地域の強化に向けた取組みについて ―地域行政の推進（平成 29～32 年度）」
平成 29(2017)年 3 月 地域行政推進本部

- ・これまでの報告書で示された取組みやその実績を踏まえ、平成 29(2017)年度以降の取組みの方向性等の検討状況をまとめている。

【方向性】

- ・地区の強化に向けたまちづくりセンターの充実。
- ・地域の強化に向けた総合支所の権限強化・組織の見直し。
- ・区民集会施設の利用拡充。

【検討内容】

- ・地区情報連絡会の活用。地域の絆ネットワーク支援事業の活用によるネットワークの構築。活動団体の活動の場の確保。身近なまちづくり推進協議会、まちづくり関連業務の見直し。
- ・(ICT を活用した) 情報発信の強化。地区防災力の強化。
- ・地域包括ケアの地区展開と身近な相談窓口の充実。まちづくりセンター窓口業務の充実。
- ・総合支所の権限強化。総合窓口の導入。地域包括ケアの着実な推進。
- ・「世田谷版ネウボラ」の相談支援体制の強化。地域における総合的な児童相談行政。児童館と総合支所の関わり。
- ・区民集会施設の利用拡充。地域コミュニティ施設としての位置づけ、見直し。

第2節 地域行政の論点の整理

世田谷区の「地域行政」は当初より3つの目標と7つの課題を挙げている。こうした事情から地域行政には幅広く様々な論点が含まれている。また、地域行政導入以降の約28年は時代の変化に伴って目指す方向性や課題の重点も移り変わっている。

そこで、まず地域行政のあゆみを時期区分して整理し、次にこれまでの経過を踏まえ4つの論点を整理する。

1. 時期区分

世田谷区の地域行政のこれまでの大きな方向性を理解するために時期区分を整理する。変化を明確に区分できるものではないが、大きく3つの時期に区分するのが適当であろう。この区分は、「今後の地域行政の推進について」（平成26(2014)年3月）での4つの時期区分を参考に、スタート期と構築期を1つの時期にまとめて、全体を3つ時期にわけたものである。

(1)	地域行政スタート期（平成3(1991)年～）、構築・拡充期（平成9(1997)年頃～）
(2)	分掌事務見直し期（平成12(2000)年頃～）
(3)	地区の役割を踏まえた再構築期（平成23(2011)年頃～）

(1) スタート期から構築・拡充期

この時期は、地域行政制度を立ち上げ、目標とする姿に向かって組織等を作りあげるのが主要な課題であった。この過程のなかで地区まちづくりの推進など課題も生じており、解決のための検討がなされている。

【具体例】

- ・ 「第2次地域行政推進計画」策定（平成7(1995)年3月）
- ・ 「身近なまちづくり推進協議会」発足（平成7(1995)年4月）
- ・ 「保健所」「福祉事務所」を統合再編し、5地域に「保健福祉センター」を設置。（平成9(1997)年4月）
- ・ 総合支所に「街づくり部」設置。区民部、保健福祉センターとともに3部制。（平成11(1999)年4月）

(2) 分掌事務見直し期

この時期は、それまで生じていた地域行政制度の問題点や時代の変化に伴う対応（例えば、より効率性を考慮する必要性など）に伴い見直し図る時期である。一度、出来上がった仕組みの不具合を直す時期ともいえる。執行体制面では、本所へ集約する方

向で見直しが行われた。

【具体例】

- ・ 「新たな出張所への移行の方針」策定（平成 12(2000)年 7 月）
- ・ 「新たな地域行政推進の方針」策定（平成 14(2002)年 3 月）
- ・ 「新たな出張所移行計画」策定（平成 16(2004)年 9 月）
- ・ 出張所改革（平成 17(2005)年 4 月）
- ・ 総合支所の区民部長、保健福祉センター所長、街づくり部長を廃止し、新たに「副支所長」を設置、区民課を地域振興課へ統合、総合支所の土木課の廃止（平成 18(2006)年 4 月）

（３）地区の役割を踏まえた再構築期

この時期は、地区防災対策、地域包括ケアの地区展開など、より地区レベルの強化に重点が置かれている。まちづくりセンターの機能充実と地域コミュニティ強化に取り組んでいる。

【具体例】

- ・ 「地区力の向上と地区防災対策の強化について」策定（平成 25(2013)年 3 月）
- ・ 「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」策定（平成 28(2016)年 3 月）
- ・ 二子玉川地区を新設。二子玉川出張所と二子玉川まちづくりセンター設置。（令和元(2019)年 7 月）

２．地域行政の主な論点の整理

地域行政は区政運営全般にかかわるため論点は広範囲にわたっている。ここでは主要な論点を次の 4 つに整理して論じる。（１）窓口サービス、（２）総合支所、（３）地区まちづくり（４）区政への参加の 4 つである。

（１）窓口サービス

① 窓口サービスの純化

当初より出張所ごとの業務量にばらつきが生じていることが課題となっていた。これは、オンライン化などにより地区管轄の意味が薄れたためである。そこで窓口業務を利便性の高い拠点に集約するという方向が継続して目指されてきている。

窓口業務においては、かつての本所・支所・出張所の三層制から別形態へ移行していると言える。現在の体制は、支所内の「くみん窓口」（5 箇所）、「出張所」（5 箇所）である。5 地域別の出張所数は、世田谷（2 箇所）、北沢（0 箇所）、玉川（2 箇所）、砧（0 箇所）、烏山（1 箇所）となっており三層制とは異なる形になっている。

また、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

が図られてきた。出張所改革後に 20 箇所をまちづくり出張所（後にまちづくりセンターに名称変更）に変更し、その後、平成 28(2016)年 7 月には 7 出張所の窓口とまちづくり機能を組織分離し、区内の 27 地区（現在は 28 地区）のすべてにまちづくりセンターが置かれる体制となった。

② 技術的な環境変化

ファクシミリ導入や SKY によるオンライン化などは、利便性の向上と同時に、地区管轄を薄めていく結果を生み出してきた。

自動交付機の導入は、窓口業務の代替策となることで、出張所改革（20 の出張所をまちづくり出張所へ変更する）を推進する結果を生み出している。

情報のネットワーク化の進展は、住記ネットによる手続きの簡素化が図られたり、コンビニ交付への道を開いてきたといえる。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ことが予想される。

※デジタル化とネットワーク化がさらに進めば、各種手続きが自宅等の個人端末でも可能になりそうである。そうになると技術的には、まちづくりセンター等の区施設で窓口業務も可能になると予想されるが、窓口業務へ割く職員、端末数などの制約がある。また、窓口業務では様々な相談への対応がされている。この点の考慮も必要である。

③ 効率性の観点からの改善

窓口サービスは、区民サービスの向上を図るとともに、より効率的な方法を目指してきた。地域行政のテーマとして議論されてきたものとして、上記の①②のほかに、例えば、土曜の窓口開設、コンビニ収納やコンビニ交付の開始、窓口業務の延長にあった内部処理を集中処理方式にしていくなどがあった。

（2）総合支所

地域行政スタート期は、総合支所への組織・業務の分散を進め、平成 7(1995)年くらいまで分権・分散を進める方針が強い。その後、分掌事務見直しの面が強くなり、平成 14(2002)年頃から分散による生じた課題に対応するために集中の方向へ転じはじめる。

総合支所への分散を進めたが、行政改革や定員適正化計画の中で組織の簡素化・スリム化をせざるを得ない。また、総合支所の組織縮小と本所への集中を行っても、区民サービスの面で特に大きな障害は生じなかったため進めることが可能であったと考えられる。（課長等職員の負担の問題は検討されているものの、区民サービス面での支障に関する記述は見当たらない。）

専門性の高いもの、業務効率性のスケールメリットがあるもの、管理業務で本所集

約可能なもの、基準を統一すべきもの、意思決定を分けないほうがよいもの、区民サービスで地理的な近接性が不要なもの、などは本所集中に戻されてきた。

現在の総合支所の業務は、住記・戸籍・証明書発行等の窓口サービス、地域振興（防災・地域施設を含む）、保健福祉系の対人サービス、小さいエリアの街づくりや小規模な事業となっている。これらは地域住民との関係が深いもの、区民との近接性が有効なものであり、かつ本庁への集中のメリットがあまりないものである。

総合支所の業務量・事務分掌のボリュームとは別に、支所長等の権限強化は継続して目指され、支所・支所長の裁量権の拡大として人事や予算の権限を大きくすることも行われてきた。こうした総合支所への庁内分権の課題としては、1つ目に権限を用いるためには、スタッフや情報が必要となること。2つ目に、特に予算などに関する支所長の裁量の拡大は正当性・説明責任の面での限界もあると考えられる。

長期的な推移を見ると、28年間の変遷の中でスタート当初の想定とは異なる総合支所の形となっているものの、既存の事務事業の執行体制は本庁と総合支所の間で、安定的に均衡しているといえる。

（3）地区まちづくり（コミュニティづくり）

世田谷区の地域行政は、出先機関を整備するという方向性が強く、一般的なコミュニティ政策と一致するものではないが、地域行政においても「地区まちづくり」や「コミュニティづくり」が重要なキーワードでありつづけている。

当初は、「地域懇談会」や「地区会議」に見られるように地域コミュニティと住民参加は関連した政策であった。その後、地区カルテによる課題解決の限界や区民参加での町会・自治会へ偏重が課題として述べられてきたように、地区まちづくりは住民参加とは独自のコミュニティ振興に重点を移していく。そして、地区まちづくりは、「身近なまちづくり推進協議会」など出張所・まちづくセンターが事務局を担う協議会・委員会方式のコミュニティ組織運営が中心となってきたといえる。

東日本大震災後は、地区の強化が地域行政の中心テーマとして浮上してきている。地域包括ケアと災害対策という区全体の政策課題への対応として、「地区」レベルの取組みを強化している。

地区まちづくりは、地区・地域を単位とした住民参加から、協議・協働の場としてのコミュニティ組織の形成を経て、より問題解決型の地域活動に焦点をあて地区の強化を図ることが現在目指されている。

地区の強化の必要性は高まる一方で、地域社会は変化しており、町会・自治会の加入率低下や担い手の高齢化などが継続して進展している。もともと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ものであるが、財源と人的資源が限られる中で、どのように有効な方策を組み込んでいくか、具体策や仕組みづくりが引き続き検討課題になるであろう。

(4) 区政への参加

区政への住民参加は、当初から構想されていた。実現が難しいテーマでもあり、地域行政の28年間の変遷の中で、位置づけは弱くなってきているようにも見えるが「区政への区民参加の促進」が地域行政の1つの目的であることに変わりはない。

住民参加は、地域行政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。

地域行政と関連する住民参加としては、街づくり条例に基づく街づくり協議会、身近なまちづくり協議会等のコミュニティ組織の設置、地域懇談会等の開催が挙げられる。

また、「新たな地域行政の推進について(平成17(2005)年11月)」では「参加と協働」による区政運営が述べられている。区政への参加だけでなく、(3)で述べたような、地区まちづくりと重なる「協働」も同時に目指されている。「参加と協働」は、地域行政の当初の目的の1つである「区政への区民参加」の理念にそって、どのように進めるか、現在でも継続した課題となっている。

第4章 考察

地域行政のスタートとなった昭和 56(1981)年の「地域行政のあり方」報告書には地域行政の目的として「真の住民自治を確立すること」が掲げられており、この点は現在でも変わらない目標と捉えてよいだろう。その上で、地域行政／地域行政制度による「住民自治の確立」を評価・分析する手法として、これまでの約 30 年間の区の取組みをふまえ、「分散、分権、参加、協働」の 4 つの視点を仮に置くことにした。

住民自治の具体像について、当研究所では平成 30(2018)年度に「住民自治と区民参加」の研究報告を行っており、その中で「自治体の意思決定へ住民が参加し、自治体運営が住民の意向に従ってなされていること」と定義した。その上で住民自治を実現する最も重要な仕組みとして選挙という政治参加の道があり、さらに加えて基礎的自治体においては独自の手法による行政参加が創意工夫によって取組まれてきた、と整理した。ここでの創意工夫の一例として、まちづくり条例、情報公開条例、自治基本条例などの条例や地域自治の仕組みとしてのコミュニティ政策に加え、地域行政などの都市内分権を挙げた。また、「協働政策の展開」についても研究を行ってきた。

ここではこれまでの研究成果や、上記 4 つの観点からの発展の可能性をふまえ、今後の条例制定に向けた議論や、さらなる地域行政推進の検討にあたって参考となるよう、あくまで仮説ではあるものの、より具体的な考察を行った。

第1節 分散と分権、参加と協働

1. 4 つの視点の定義

これらの用語はさまざまな場面でいろいろな意味で用いられている。無論、そのどれもが妥当性をもつものであるが、本稿では論点整理のために以下のように仮定義する。

(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、区の政策等の意思決定へ区民が参加・参画することを指す。政治参加や地域への参加も含まれるが、具体的には、区長やその下の行政機関の意思決定への参加（行政参加）を主要なものとして想定する。

(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. 4つの視点から見た世田谷区の現在地

世田谷区の地域行政／地域行政制度とは、1つ目に、区行政の執行体制に関することであり、これを基盤とした行政サービスの供給に関することである。2つ目には、住民参加やまちづくりなど行政サービス供給に限らない地域活動や地域・地区レベルでの住民参加に関する側面がある。

「参加と協働」「分散と分権」を地域行政の三層構造にそって整理したのが次表である。やや大雑把で形式的な分類になるが、イメージとして把握するのが主旨である。

「分権」に記載されるものが少ないのは、世田谷区が「分権」に消極的というよりも、基礎的自治体内での「分権」の方策があまりないためでもある。

地域・地区の「参加」については具体的な活動内容を検証のうえ評価すべきであるが、区の仕組み・制度としては、ほとんどない。また「協働」については、地域・地区の枠組みにとらわれない地域活動に対して、地域行政はどのように連携できるか、総合支所とまちづくりセンターの役割分担を含め検討が必要であろう。

	参加	協働	地域内分権	
			分権	分散
区全域 ※地域性なし	区議・区長選挙 広報広聴 パブリックコメント 各種審議会・協議会	各種協働事業	—	—
地域 (総合支所)	懇談会 タウンミーティング等	地域区民防災会議 エリア自立支援協議会等		総合支所 区民・地域振興 街づくり 保健福祉センター 出張所(窓口等サービス)
地区 (まちづくりセンター)	懇談会 車座集会等 身近なまちづくり推進協議会 青少年・ごみ減量・日赤等各種団体	町会自治会連合会	(町会連合会・ 身近まち等の 組織がある)	まちづくりセンター 地区担当職員
その他のエリア	地区街づくり	エリアマネジメント 区民センター運営協議会 学校協議会	(運営協議会)	(区民センター)

第2節 考察

1. 「分散」

(1) スタート時における「分散」の考え方

地域行政制度導入以来の事務の「分散」の経過は第2章で整理したとおりである。総合支所はその設立時より「地域的総合実施機関」と位置づけられ、区民に密着した総合的行政サービスを提供する機能を担うものとされてきた。その上で、事務事業を移管するに当たっては「利便性、現地性、総合性、参加性、効率性」の5つの要素を重視すべき事務を地域に分散し、「参加性、効率性、統合性、広域性、専門性」を重視すべき事務は本庁に置くとされた。(昭和56(1981)年3月地域行政検討プロジェクトチーム報告書「地域行政のあり方」)

(2) 「分散」の現状をどう考えるか

今後の展開を検討するに当たり、「分散」の現状をスタート時点の整理に沿って達成度などを評価することが考えられる。しかし、例えば総合支所の「総合性」と本庁の「統合性」についてそれぞれが意味するところを正確に把握し、現在から振り返って判断することは困難であるし、無理に達成度を評価してもあまり意味のあることとは思えない。むしろ、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。つまりスタート・構築期の大幅な分散と、見直し期の本庁集中を経て、本庁と総合支所の役割分担が少なくとも現場としては適切な形に落ち着いており、大きな課題は生じていない、と捉えることが適切ではないか、ということである。(平成28(2016)年度の区民課の設置、平成31(2019)年度の子ども家庭支援課の創設は総合支所の充実ではあるが、本庁からの事務移管による「分散」とは性格が異なる。)

従って、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ることが適切ではないだろうか。平成28年度のニューボラチームの編成もそのような方向で実施された総合支所充実の一例として捉えることが適当である。

(3) 「分散」の現状評価～窓口サービス等の近接性について

地域行政スタート時点での3つの目的の1番目が「地域住民に密着した総合的サービスの展開」であり、住民記録関係に代表されるさまざまな窓口サービスを地域・地区に分散させることが地域行政推進の大きな目標であった。この目標は平成3(1991)年の地域行政制度スタートの前段階で機器の導入により達成され、その後取り扱い事務の偏りと効率性を理由に平成17(2005)年度に見直されている。

一方、身近な行政拠点としての総合支所の配置については昭和 56(1981)年の地域行政検討プロジェクトチーム報告書で「地域内のどこからでも、なるべく 30 分以内に総合支所に到着できること」との考え方が示されている。

出張所の窓口サービスは第 2 章に記載のとおり、平成 17(2005)年度に出張所改革として大きな見直しを行った。その結果については平成 19(2007)年度に「区の経営改善に寄与している」と評価している。

サービス窓口の配置水準を検証するため 23 区の窓口サービスの現状を調査したところ、世田谷区の住民記録等の届出受付窓口の設置数は人口 50 万人以上の規模の大きな各区の平均レベル(およそ人口 8.7 万人、面積 5.8km²に窓口 1 ヶ所)となっている。ただ、人口規模の小さい区、例えば総人口約 6.6 万人の千代田区の出張所管轄区域の平均人口・面積は約 1 万人/2km²となっており世田谷区よりかなりきめ細かい配置となっている。一方、政令指定都市である横浜市では 20 万人、24km²に 1 ヶ所の窓口となっており、はるかに少ないレベルといえる。

サービス窓口はきめ細かく配置することが住民の利便性を向上させることは確かであるが、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ていくことが必要である。(図表 4 - 1)

(4) 政令指定都市の行政区との比較

地域行政制度は導入時に政令指定都市の行政区を参考にしながら制度設計が進められた。行政区は各市の条例によってその機能や組織が定められるため、各行政区が持つ権限は市によってさまざまである。近年はもともと住民記録、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」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」へと移行させる政令指定都市の例もある。各政令指定都市が行政区を拡充させる目的は今後詳しく調査する必要があるが、世田谷区と同じように住民自治の強化を目的のひとつとしていたと考えるのが自然である。

また、世田谷区の総合支所は住民記録や戸籍などの窓口サービスに加え、保健福祉、街づくりといったソフト・ハード両面にわたる総合的な機能を有しており、導入時から現状までにわたり、「大区役所」に相当する役割を担い続けてきた。多くの政令指定都市に先行して総合支所の機能を充実させてきたことは先進的な取り組みであったが、今後は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。

(5) 「分散」についての考察のまとめ

① 事務の「分散」は個別事業ごとに区民ニーズに基づいて検討すべき

かつて地域行政制度を導入して構築していく際には、「本庁と総合支所のどちらが所

掌するのがよいかを検討するのではなく、まずすべての事務を総合支所に分散することを検討し、どうしても分散できないものを本庁に残す」という考え方で事務移管が進められた。

このような考え方は平成 11(1999)年度の都市整備領域の地域展開まで続いた。新しい制度への移行のためとはいえ、「分散」が自己目的化しているといえないだろうか。その結果が平成 14(2002)年度から 18(2006)年度までの本庁への事務の再集約につながった一因である。(図表 4 - 2)

上述したように、その後は子ども家庭支援センターさらには子ども家庭支援課の設置など政策課題に応じた組織の新設は行われたものの、構築期に行われたように必ずしも現場ニーズに基づかずに「上から」の事務の「分散」は行われていない。

今後も、事務の「分散」は「地域行政の推進」や「総合支所の充実」のために行うのではなく、あくまで区民ニーズや現場の必要性に応じて個別事業ごとに検討していくべきである。

② 「分散」の検討にあたってはコストと規模・集中のメリットも考慮すべき

かつて事務の「分散」に当たっては本庁の縦割りを排し、総合支所で横断的に事務を執行することでより高い効率性が確保される、という論理が展開された。確かにハードの街づくりとソフトな事業が一体で進められる場合など、地域行政制度ならではのきめ細かい、総合的な事業展開を定性的に評価すれば「効率的である」と評価できることは事実である。

しかし、事務の分散には経費がかかることももう一方の事実であり、今後の集約か分散かの議論には新公会計制度を活用しフルコストを明確にして、「分散」の効果とそれにかかるコストを比較しながらの検討が欠かせない。

また、「規模のメリット」も専門人材の確保ならびに効率性・公平性などの観点から重視すべき点である。これからの人口減少社会においては人材の確保は質・量の両面で難しくなる。自治体職員に求められる能力は「プラットフォームビルダー」などと表現されるように、ますます多様化しつつ専門性を増す。一方で AI による事務の自動処理の導入も進む。こうした環境を考えると、利便性を保ちつつ規模を活かした事務の集約の重要性は増してくると考えるのが妥当である。

また、23 区を職員一人あたりの人口で比較すると、ほぼ人口順になる。つまり、人口 50 万人を越える各区では職員一人あたりの人口が概ね 170～190 人程度であるのに対し、人口 20 万人以下の区では概ね 100 人程度となっている。行政コストの面からも規模のメリットははっきりしているといえるだろう。

事務を集中させることのメリットを活かした例としては、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がある。こうした取り組みは形式的には「分散」には反するかもしれないが、区民サービスの向上を通じて事務

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した」と評価できる。

地域行政制度の基本理念には「都市としての一体性を保つ」ことが示されているが、その意図するところは政策の一貫性や統一性、公平性を確保することと並んで効率性を重視していることを再確認すべきである。

2. 「分権」

(1) 現状での代表的な「分権」のしくみと総合支所の位置づけ

地域・地区の住民・組織に何らかの意思決定権限を委ねている事例としては身近なまちづくり推進協議会に活動内容の決定権限を与え、区がその（小額ではあるが）費用を負担していることがあげられる。また区民センターの運営協議会が指定管理者となり施設の利用や、そこで行われる活動を調整し決定していることも地域行政制度の中で展開されている「分権」の一形態である。

これらは導入以来長年継続しており、住民の自治活動として定着していると評価できる反面、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だという限界も持つ。

また、総合支所単位で見ると明確な「分権」のしくみは見あたらないが、これは総合支所が「実施機関」と位置づけられており、政策レベルでの決定権限が予算編成権とともに本庁に留まっていることと無関係ではないだろう。今後、地域行政制度における総合支所の位置づけ・権限について例えば国から地方への分権に際して一部の学識経験者から提言されている「立法分権」のように、事業執行上の裁量権の拡大にとどまらない政策立案の自由度を拡大させる考え方を参考としながら改めて幅広く議論していくべき論点であると考ええる。

(2) 地方自治法上の地域自治区との比較

平成 16(2004)年の地方自治法の改正により地域自治区制度が創設された。これは、住民自治の充実の観点から、基礎的自治体の中に自治区を設け、住民の意見をと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である。地域協議会は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する、あるいは市町村長等に対する意見具申権を持っている。地域協議会の構成員は首長が選任し、任期は条例で定められる。

法に基づいた協議会であることで、より大きな権限を持つことができ、区域内の公の施設の設置及び廃止や管理のあり方に加え、地域福祉や環境保全に関する事項についても首長に意見を述べるができる。仮に、これを世田谷区に当てはめると、総合支所やまちづくりセンター単位で区民センターをはじめとする区民利用施設の設置や管理にかかる政策決定に関与できることになる。

こうした大きな「分権」を可能としているものは法律や条例に基づいた「協議会」が住民の代表性を備えているからであり、「政令指定都市における区役所機能の充実の展開を見ると、もはや『分権』の制度をビルトインしないではこれ以上『分散』もできないところまでできている」（名和田、本報告書 18 頁参照）との指摘を踏まえると、制度上での一つの回答になるだろう。

ただ、一方では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ある。世田谷区の総合支所より進んだ「分権」の仕組みである点だけを単純に捉えて模倣することを目指すべきではなく、先行した事例について、成功、失敗の両面から十分調査し、その要因を分析して検討を進めていく必要がある。

（３） 政令指定都市の行政区、総合区との比較

政令指定都市の行政区には選挙管理委員会が置かれており、行政区ごとに選挙区が置かれる。行政区の住民にはその区域内での政治参加の仕組みが制度化されている。さらに、平成 26(2014)年の地方自治法の改正で政令指定都市は条例で国の同意を必要とせずに総合区を設置できるという規定も整備された。総合区の区長は行政区の区長が一般職であることと異なり、市長が議会の同意を得て任命する特別職であり、市民による解職請求の対象である。この仕組みも政令指定都市を対象にした市民の政治参加の制度である。

地域自治区と同様に市の一部の区域を対象にして市民の政治参加の仕組みが組み込まれた行政区、さらに総合区は、そうした仕組みのない世田谷区の総合支所制度に比べより踏み込んだ「分権」が可能だと言ってよいだろう。

まったくの仮説であるが、自治権拡充の議論の中で東京都から権限の委譲を求めることとは別に、住民自治の拡充のために地域単位での区民の政治参加の制度化を検討する議論があってもよいかもしれない。

（４） 「分権」についての考察のまとめ

地域に密着した行政を進めることにより住民への「分権」をすすめることは大規模な基礎的自治体として常に追求すべき不変のテーマといってよい。しかし、現実には「分権」を実現することは想定以上に難しい。例えば、最も基本的な住民自治の仕組みである政治参加の側面に着目しても、近年では地方議員のなり手の減少が問題になっているし、行政区ごとに選挙区を持っている政令指定都市であっても行政区への「分権」は必ずしも充実しているわけではない。つまり「分権」の担い手となる地域住民は限られていると捉えるのが適当だろう。例えば世田谷区の区民意識調査においても地域活動に参加する区民の割合は増えてはいない。そうすると、今必要なことは、これまで繰り返し述べられてきたことであるが「区民等の自主的なまちづくり活動への支援」と「まちづくりの担い手＝地域人材の発掘、育成」を通じて地域の住民自治へのいわ

ゆる「関係人口」を増やすことではないだろうか。

地域の人材育成やコミュニティは大きなテーマであり、ここで一言で論じることができないが、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」を進める近道であり、地域行政の更なる推進に向けた大きな目標になりうることは指摘しておきたい。

3. 「参加」

(1) 地域（総合支所）地区（出張所／まちづくりセンター）でのさまざまな参加

「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「参加」の事例としては、基本計画の策定に地域の区民意見を反映させることなどを目的として地域懇談会やタウンミーティングが開かれてきたし、まちづくりセンター地区単位で地区懇談会や車座集會を重ねてきている。

上記に加え、地区単位での「参加」に関しては、まず昭和 54(1979)年の基本計画に掲げられ、地域行政の検討と並行して行われた「地区計画」づくりの取り組みが挙げられる。（この地区計画は都市計画法の地区計画と異なる区独自の地区単位での計画づくりであった。）その後の地区カルテの作成、そこから抽出された地区の課題解決に向けた身近なまちづくり推進協議会の活動、現基本計画に位置づけられている地区ビジョン策定に向けた取り組みも地区単位での「参加」の取り組みであった。

(2) 地域行政制度による「参加」の典型事例～地区街づくり

地域行政制度に基づいて行われている「参加」の取り組みの中で、典型的な事例といえるのはハード面での地区街づくりである。平成 7(1995)年の 5 支所への街づくり課の地域展開以来、都市計画法の地区計画策定をひとつのゴールとする「地区街づくり」は総合支所が担ってきた。都市計画という住民の権利義務に大きな影響を及ぼす区としての意思決定を身近な総合支所が地域住民の参加を得ながら担っていることは、まさに地域行政が目指した「地域に密着した行政を行うことで真の住民自治を行うこと」のひとつの到達点と言ってよいのではないだろうか。

例えば、京王線の連続立体化事業を契機としたある地区の駅前広場周辺の地区計画立案に際しては、通常であれば駅前らしく商業系の土地利用が想定されるところであったが、参加した住民の意見によってより住居系に寄った土地利用計画が都市計画決定された。地域行政制度が住民自治につながっている証左といえると考えるが、このようなことが実現したのは総合支所に地区計画の原案を策定する権限が付与されていたからである。今後、総合支所単位での「参加」をより推進しようとするのであれば、地区街づくりの取り組みを先行事例として、総合支所への権限の分散を制度面から研究することが必要であろう。

(3) 「参加」についての考察のまとめ

これまで総合支所、出張所／まちづくりセンター地区を単位として行われてきた「参加」の取り組みは、上記のほかに庁舎建て替えに際しての地域／地区別の説明会など、区の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ものが基本である。現在精力的につづられている車座集会も地域行政の推進という区全体の政策に関わる「参加」の一環といってよい。

もちろん、総合支所やまちづくりセンターでは〇〇実行委員会、〇〇協議会など日常的に区民や事業者等との意見交換の場が設けられ、さまざまな事業が区民の意向を反映させて決定され、実行されている。これはこれまで地域行政に取り組んできた大きな成果であるし、今後もますます推進していかねばならないことは明白と考えるが、ここで議論を整理する上ではこの点は「参加」の側面ではなく、「協働」の側面としてとらえる方が妥当だろう。

公の施設の改廃という重要な意思決定に関与できるとされている地域自治区の制度と異なり、総合支所の区域である世田谷区の「地域」は「自治区」ではなく、地域行政制度上も総合支所は実施機関と位置付けられていることから政策決定権限は限られたものとなる。この点を前提とすると、今後も総合支所／まちづくりセンター単位での「参加」の対象は大きくは広がらないと考えられる。ただ、今後総合支所を何らかの政策決定を行う機能を持った組織に見直すべきかどうかについては、地域自治区の研究なども行いながら改めて議論すべきテーマと考える。そもそも「都市としての一体性」を前提とする地域行政制度において、総合支所単位の地域に自治区的性格を持たせることによる地域独自の政策というものがあろうのかどうかなど、地域行政の条例化の検討をきっかけとして議論を深めたい。

また、政策形成にかかわる部分での政策広報・政策広聴機能の拡充も重要である。基本構想、基本計画の策定、本庁舎の建替え、地域包括ケアの推進などをテーマとしてこれまで地域・地区での懇談会やタウンミーティング、車座集会などできめ細かく行われてきた区の政策課題の区民への周知・意見聴取は住民自治の拡充に向けた基本的な「参加」の取り組みであり、今後も拡充していくべきものである。これまでは基本計画の策定など「全庁的に」取り組む計画づくりの際にこうした取り組みが行われてきたが、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」の実現につながるものとする。これまでの取り組みの一例として建築物の高さ制限を強化する都市計画の変更にあたり各総合支所がきめ細かく説明会を実施した例がある。

また、身近な地域地区で「参加」の実践が積み重なっているハード系の地区街づくりに関しては、道路や公園などの整備計画の策定権限に議論の余地があるとする。整備事業はかつて総合支所に分散されていたが、効率性や専門性を確保する必要性が

ら現在は本庁が担っている。しかし、街づくりの計画策定は当然のことながら道路や公園などの事業と表裏一体であり、具体的な整備事業内容の検討が計画づくりに直結する。過去には事業の決定権限が総合支所にないために本庁との調整に手間取り、結果として参加のプロセスが総合支所で完結しないケースもあった。今後は、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」

(1) 多様な広がりを見せる「協働」の取り組み

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ている。例えば平成 24(2012)年度より行われている NPO 等を対象とした提案型共同事業や支援事業、平成 29(2017)年 4 月に定めた官民連携指針などますます広がりを見せている。

地域行政の観点から「協働」を見ると、区民防災会議が全区一地域一地区の三層性になっているほか、エリア自立支援協議会や要保護児童支援協議会など福祉分野や全区立小中学校が地域運営学校に指定されているなど、多くの区政の場面でのきめ細かい「協働」の展開の例は枚挙に暇がないといってもよいだろう。こうした「協働」は今後もますます多様な形で広がっていくと考えられる。

(2) 「協働」の広がりには地域行政の大きな成果

こうした「協働」の広がりには地域行政制度が果たした役割は大変大きい。例えばコミュニティ振興に大きな役割を果たしているふるさと区民まつりをはじめとするイベントの広がりがあげられる。ふるさと区民まつりが始められたのは昭和 53(1978)年だったが、現在では各地域、地区でさまざまなイベントが行われるようになり、身近な生活圏でのコミュニティづくりに大きな役割を果たしている。こうしたイベントのほとんどが区民主体の実行委員会形式で行われているが、区が事務局機能を担い、財政支援を行うほか、支援職員／地区担当職員制度により全庁的に人的な支援を行っているなど、まさに「協働」型で事業が行われている。

こうした「協働」事業の広がりには総合支所／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。

(3) 町会・自治会を中心とした「協働」には課題も

地域行政制度の下、多彩に展開してきた「協働」事業であるが、地域課題の多様化に伴い多種多様な活動を町会・自治会に期待してきた結果、加入率の低下や高齢化に伴う活動の担い手の減少に悩む町会・自治会の負担となってしまうという問題が生じている。さらに、今後高齢世代の就労が進めば町会活動の担い手不足に拍車

かかる懸念も大きい。

区からの依頼事項をすべて「協働」と捉えることはできないが、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ことは事実である。とはいえ、町会・自治会が果たしている役割をすぐに代替可能な地域団体等があるわけでもないことから、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だろう。

(4) 「協働」についての考察のまとめ

「協働」を進めることは今後も区政の基本姿勢であり、例えば地域包括ケアの地区展開の一環として行われている地域資源の発掘やそれを活かした活動支援など、新しい課題への対応が多様に行われてきたし、今後もさらに展開されていくだろう。

そのためには、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ない。従って、総合支所、とりわけまちづくりセンターに期待すべき役割は非常に大きい。まちづくりセンターは地区町会自治会連合会をはじめ、青少年地区委員会や身近なまちづくり推進協議会などの区民主体の組織の事務局機能を担うほか、地区まつりなどさまざまなイベントの中心となったり、地域の絆支援事業の窓口や地区防災活動を担うなどまさに「協働」の拠点となっている。

平成 24(2012)年の区議会からの意見書や平成 24(2012)年度以降に出された区のさまざまな報告書等いずれにおいても「地区力の強化」等の表現でまちづくりセンターの機能の充実がテーマとなっていることから、地区単位での「協働」のさらなる充実には共通の認識が築かれているといえるだろう。

ただ、先に述べたようにこれ以上の町会・自治会への依存は避けるべきであり、今後の地域行政の充実においては、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と考える。

【図表４－１】他都市における出張所等の設置状況

区 名	人口 (人、 R1. 10. 1住 基)	面積 (km ² 、 R1. 7. 1)	人口密度 (1km ² あ たり)	名 称	施設数	人口／ 施設数	面積／ 施設数	主な所管事務				備 考
								住基 届出	地域活 動団体 支援	福祉 (生活 保護)	土木 (道路 管理)	
千代田区	65,523	11.66	5,619	出張所	6	10,921	1.94	○	—	—	—	
中央区	167,103	10.21	16,367	特別出張所	2	83,552	5.11	○	○	—	—	
港区	260,115	20.37	12,770	総合支所	5	43,353	3.40	○	○	○	○	
				総合支所分室	1			○	○	—	—	
新宿区	348,275	18.22	19,115	特別出張所	10	34,828	1.82	○	○	—	—	
文京区	225,304	11.29	19,956	地域活動センター	9	25,034	1.25	—	○	—	—	
台東区	201,749	10.11	19,955	区民事務所	3	40,350	2.02	○	○	—	—	
				区民事務所分室	2			○	○	—	—	
				地区センター	6	33,625	1.69	—	○	—	—	
墨田区	274,296	13.77	19,920	出張所	5	54,859	2.75	○	—	—	—	
江東区	520,994	40.16	12,973	出張所	7	65,124	5.02	○	—	—	—	
				特別出張所	1			○	—	—	—	
品川区	400,982	22.84	17,556	地域センター	13	30,845	1.76	○	○	—	—	
				サービスコーナー	3	133,661	7.61	—	—	—	—	
目黒区	281,555	14.67	19,193	地区サービス事務所	5	56,311	2.93	○	—	—	—	
				行政サービス窓口	1	—	—	—	—	—	—	
大田区	734,880	60.83	12,081	特別出張所	18	40,827	3.38	○	○	—	—	
世田谷区	916,592	58.05	15,790	総合支所	5	91,659	11.61	○	○	○	—	
				出張所	5		11.61	○	—	—	—	
				まちづくりセンター	28	32,735	2.07	—	○	—	—	
渋谷区	229,738	15.11	15,204	新橋出張所	1	—	—	—	○	—	—	
				出張所（新橋除く）	8	28,717	1.89	○	—	—	—	
				区民サービスセンター	1	—	—	○	—	—	—	
中野区	334,923	15.59	21,483	地域事務所	5	66,985	3.12	○	—	—	—	
杉並区	573,834	34.06	16,848	区民事務所	6	95,639	5.68	○	—	—	—	平成27年1月から現 行体制に再編（H26 末まで区民事務所 4、分室2、駅前事務 所4）
豊島区	289,817	13.01	22,276	区民事務所	2	144,909	6.51	○	—	—	—	
北区	353,739	20.61	17,163	区民事務所	3	117,913	6.87	○	—	—	—	平成30年9月末に区 民事務所分室7箇所 を廃止
荒川区	216,805	10.16	21,339	区民事務所	4	54,201	2.54	○	○	—	—	
板橋区	571,122	32.22	17,726	支所	1	—	—	—	—	—	—	区民事務所・福祉事 務所等併設
				区民事務所	6	95,187	5.37	○	—	—	—	
				地域センター	18	31,729	1.79	—	○	—	—	
練馬区	738,432	48.08	15,358	区民事務所	6	123,072	8.01	○	—	—	—	平成29年3月末に出 張所13箇所を廃止
足立区	691,043	53.25	12,977	区民事務所	17	40,650	3.13	○	○	—	—	
葛飾区	464,459	34.80	13,347	区民事務所	6	77,410	5.80	○	—	—	—	
				区民サービスコーナー	4	116,115	8.70	—	—	—	—	
江戸川区	700,296	49.90	14,034	事務所	5	140,059	9.98	○	○	—	—	
横浜市	3,754,248	437.70	8,577	区役所	18	208,569	24.32	○	○	○	○	
				行政サービスコーナー	10	375,425	43.77	—	—	—	—	
川崎市	1,512,608	143.01	10,577	区役所	7	216,087	20.43	○	○	○	○	
				支所	2	—	—	○	—	○	—	
				出張所	4	—	—	—	○	—	—	
				行政サービスコーナー	6	252,101	23.84	—	—	—	—	

（注）「主な所管事務」は令和元年10月末時点

【図表 4 - 2】三層構造における主な業務の変遷

	本 庁 (全 区)	総合支所 (地 域)	まちづくりセンター (出張所) (地 区)
平成元年度 (1989年度)			住民情報漢字処理システム (SKY) 運用開始
平成3年度 (1991年度)	地域行政制度スタート		
平成6年度 (1994年度)			成城出張所を新設 (27地区→28地区)
平成7年度 (1995年度)		副支所長を設置 → 生涯学習支援を支所で展開 (コミュニティ事業・社会教育事業を包摂した地区展開)	
平成9年度 (1997年度)	4保健所および総合支所の福祉事務所を統合・再編 (地域保健法施行による保健福祉の総合的見直し)		
	(新) 世田谷保健所を設置	保健福祉センターを設置	
平成11年度 (1999年度)	建築調整課・建築一課・ 建築二課・用地課を廃止	3部制スタート (副支所長を廃止、保健福祉センターに加えて区民部・街づくり部を設置) → 建築確認・用地買収などを移管 (建築確認～開発行為の窓口一本化、住宅・狭小・道路等の一貫指導) 世田谷総合支所に地域行政担当課 (地域行政) を設置	
平成12年度 (2000年度)	税の滞り整理を本庁に集中 (担当者の減少、徴収率の低下、専門性の確保) 生活文化部管理課を廃止	← 区民課税務係を廃止 → 世田谷総合支所に地域窓口調整担当課を設置 (住民記録を移管) (住民基本台帳法改正等への総合的な対応)	
平成14年度 (2002年度)	用地買収を移管 (支所によって事務がほとんどない状況、専門性の確保)	← 街づくり課用地担当を廃止	
平成16年度 (2004年度)	建築確認を移管 (確認申請の民間検査機関移行に伴う事務の減少) 地域行政担当課 (地域行政) を移管 (出張所のあり方などの見直し実施)	← 建築指導課を廃止 ← 世田谷総合支所地域行政担当課を廃止	
平成17年度 (2005年度)	保育園入園選考を移管 (支所間での選考基準統一の困難、公平性の維持)	← 世田谷総合支所生活支援課の保育園入園選考業務を移管 子ども家庭支援センターを設置	「出張所」を「出張所」と「まちづくり出張所」に再編
平成18年度 (2006年度)	介護認定審査を移管	3部制を廃止 (副支所長を設置) ← 世田谷総合支所の認定審査事務担当課を廃止	

	住民記録を移管（本庁による支 所間調整機能の強化）	← 世田谷総合支所の地域窓口 調整担当課を廃止	
	土木・公園管理などを移管（専 門性の確保）	← 土木課を廃止	
平成21年度 (2009年度)			「まちづくり出張所」を「まち づくりセンター」に名称変更
平成25年度 (2013年度)			出張所・まちづくりセンターを 「地区防災支援担当」と位置付 け「地区情報連絡会」を設置
平成26年度 (2014年度)			地域包括ケアの地区展開モデ ル事業を砧地区で開始 防災塾を各地区で実施
平成27年度 (2015年度)			地域包括ケアの地区展開モデ ル事業を池尻、松沢、用賀、砧 、上北沢の5地区で実施
平成28年度 (2016年度)			全地区にまちづくりセンター を設置（7カ所の出張所のまち づくり機能を分離、20カ所→27 カ所） 地域包括ケアの地区展開を全 地区実施
平成30年度 (2018年度)	子ども・若者部児童相談所開設 準備担当課を設置	保健福祉センターを設置、保健 福祉センター副参事が本庁の 児童相談所準備担当副参事を 兼務	
平成31年度 (2019年度)	児童相談所開設準備担当部を 設置	子ども家庭支援課を設置、子ど も家庭支援課長が本庁の児童 相談所準備担当副参事を兼務	用賀地区を分割し、二子玉川地 区を新設 二子玉川出張所と二子玉川ま ちづくりセンターを設置 (27地区→28地区)

第5章 さいごに

1. 「自治体経営のあり方研究」から

せたがや自治政策研究所で本年度本研究と並行して行った「自治体のあり方研究」で新たな地域行政の確立を提言した。

研究ではまず「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。「本庁に機能や権限が集中してはきめ細やかなまちづくりは難しい。住民と拠点をささえていくべき総合支所とまちづくりセンターにおいては企画調整力を中心とした機能強化、住民主体の拠点作り、それを支える分権制度が求められる。」としている。

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

本研究を進める上では地域行政の導入時の状況や考え方を知る元職員等からヒアリングを行った。そこから得られたさまざまな知見はさらに研究を進めて別途取りまとめる予定であるが、ここでは地域行政のスタート時点の逸話の中から一点紹介したい。

地域行政を検討するに当たって当時の担当者は全国の政令指定都市を調査した。その中で最も興味深かったのは広島市の取り組みであったという。広島市は昭和 55(1980)年に政令指定都市になっているが、その準備段階で昭和49(1974)年に人口15万人規模の「総合支所」を設置している。そして本庁―総合支所―出張所を結ぶ計画を立てた。当時の担当者はさまざまな政令市と行政区の取り組みを比較し「これがいい」と考え、総合支所という名称もそこからとったという。地域行政のルーツといえるのかもしれない。

当時と同じように、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り組みを行っている。第4章では政令指定都市の多くが行政区の権限を拡充し「大区役所」としていることに触れたが、そこにはどのような理念があり、どのような効果を生んでいるのだろうか。世田谷区が地域行政を導入する際に先進事例を学んだように、今後の地域行政の推進に当たっても、あらためて全国の取り組みを調査し、学ぶべきは学ぶことが重要であると考ええる。

3. 新しい条例策定に向けて

地域行政の研究課題は大変幅広く、例えば三層制の組織のあり方や防災対策の強化など

重要ではあるものの本研究では論じられなかったテーマも多い。また、一言で地域・地区の充実といっても、そのために必要となる人材や経費についても十分な検討が必要である。今後も引き続き、重点的にテーマを絞って研究を続けたい。

かつて、地域行政のスタート時には基本方針の策定から実際の導入まで 12 年を要している。ここまで時間をかけるのは適当ではないと思うが、一方では導入以来約 30 年を経てそれなりに安定している現在の制度を変えようとするならば、地に足の着いた慎重な検討が必要な面もあるのではないだろうか。

新たな地域行政の条例を策定するに当たっては、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うえで、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

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