

る方が社会的にみて適当であり有益なものとなる。そのためには、住民要求の単純な請負い行政や公共部門万能論を排し、問題ごとに関係各者の役割の相乗効果を大きくする仕組みを築いていくこと。

- (4)「最小許容限界」が厳しいものになればなるほど、パブリック・セクターの役割遂行の条件も一般により厳しくなる。

こうした役割の組み合わせによる社会的対応は、近隣社会から国家レベルひいては国際レベルまでの種々のレベルで可能となるが、その中核的単位は、基礎的自治体としての市町村である。役割の相乗効果を高めるには、既存の集落とタテ割の統治構造を打破し、分権と参加のもとで個別問題ごとに地域の事情を反映したヨコ割の総合的な行政が必須の条件となるだろう。

【注】

- 1) 役割相乗型行政についてより詳しくは、Katsumi Yorimoto, "Synergistic-role responses to public-sphere issues and governance: Partnerships among citizens, private enterprises and government administration," in *Symbiosis of Government and Market: The Private, the Public and Bureaucracy*, edited by Sadao Tamura and Minoru Tokita, Routledge Curzon, pp.55-72, 2003 を参照。
- 2) 公共と官・民の関係については、寄本「初めに民ありき—公共をめぐる日米比較」(『地方自治職員研修』No.4の9、2002年3月号) 11~12頁、寄本編『公共を支える民—市民主権の地方自治』(コモンズ、2001年)。および寄本『「公務員市民」へ意識改革を』(論壇『朝日新聞』、1998年5月8日)を参照。
- 3) 「労働組合および革新側の政策に関する『経済学者としての立場からの意見』」(『総評調査報告』第131号、1977年7月) 30~31頁。なお本論文は匿名である。
- 4)、5) 同、31頁。
- 6) ウイリアム・カップ「経済学における人間性の回復」(『世界』、1971年4月)。
- 7) 最近、大量生産、大量消費、大量廃棄に代えて、適量生産、適量消費、少量廃棄という表現が見られるが、適量とははたしてどれだけの量をいうのかとなると、経済学者にとっても応えるのが非常に難しい。寄本勝美『リサイクル社会への道』(岩波新書・2003年)、196頁。
- 8) 例えばカップの社会的費用論に対する宮本憲一氏の批判を参照。宮本『社会資本論』有斐閣、1969年、183頁以下。
- 9)、10) 林道義『反進歩の思想』木鐸社、1973年、156~157頁。
- 11) 真木悠介『人間解放の理論のために』筑摩書房、1971年。
- 12) Daniel Bell, *The Cultural Contradictions of Capitalism*, Basic Books Inc., 1976. 林雄二郎訳『資本主義の文化的矛盾』上・中・下(講談社学術文庫、1976年)。

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

大杉 覚

OHSUGI, Satoru

(首都大学東京 大学院 教授)

1. はじめに～大都市における総合支所制度への着目

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

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

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

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

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

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

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

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

2. 都市内分権としての地域機関の設置

(1) 都市内分権の考え方

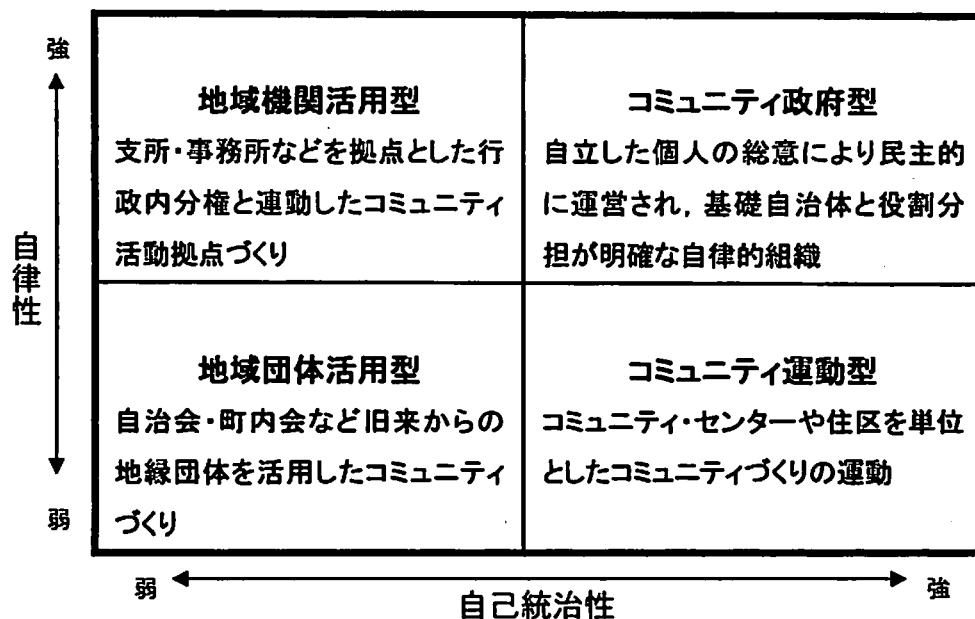
①都市内分権と地域性

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

②都市内分権における地域機関の位置づけ

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

図1 都市内分権の諸類型



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

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

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

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

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

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

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

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

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

③行政内分権と地域機関

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

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

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

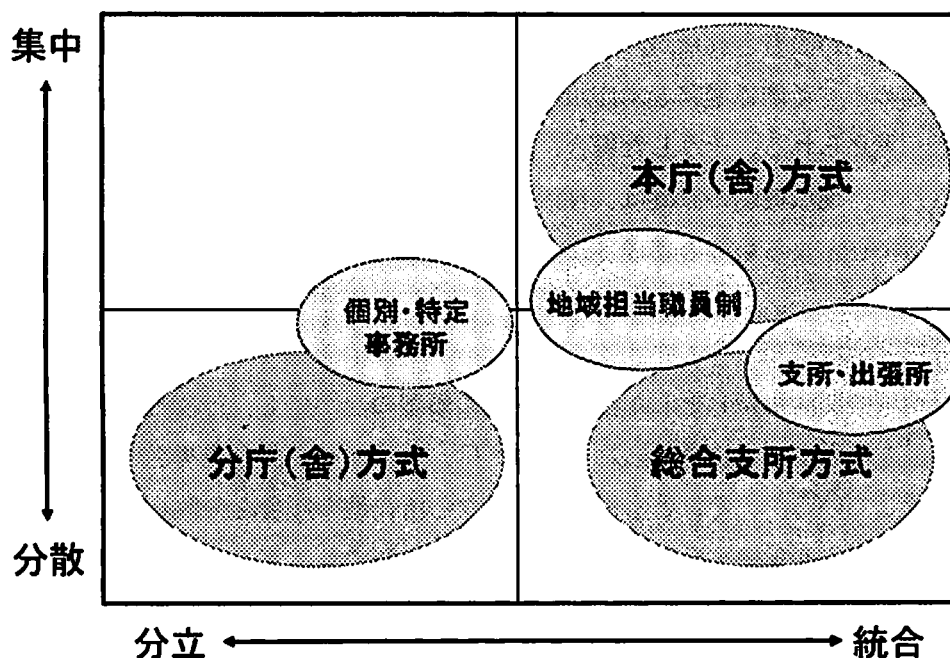
定とする地域機関を 155 条機関と呼ぶ)。

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

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

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

図2 地域機関等のパターン



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

(2) 特別区における地域機関の現状

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

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

①名称

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

②組織形態及び根拠規定

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

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

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

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

③組織の位置づけ

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

④分掌事務の範囲

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

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

⑤管轄区域

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

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

⑥改革による変遷

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

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

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