

## ▽第4分科会 研究テーマ

**基礎的自治体の規模・能力と自治**

～分権改革や合併などの検証をとおした

基礎的自治体における自治のあり方等～

## 第4分科会研究員（※所属は活動当時）

港区	企画経営部企画課	藤田	智	
新宿区	教育委員会中央図書館	鍋島	協太郎	
大田区	経営管理部企画財政課	須田	友樹	
世田谷区	政策経営部政策研究担当課	飯塚	慶子	（平成23年3月まで）
世田谷区	政策経営部政策研究担当課	永田	裕子	（平成23年4月から）
豊島区	区民部区民課	齊藤	暢人	
練馬区	区民生活事業本部			
	産業地域振興部商工観光課	鴫田	亨	
特別区協議会	事業部調査研究課	河本	京子	（平成23年3月まで）
特別区協議会	事業部調査研究課	小野	幸宏	（平成23年4月から）

# 目 次

I	研究の目的・背景	1
1	目的	1
2	背景	1
II	基礎的自治体の規模・能力と自治の検証	2
1	平成の大合併	2
2	平成の大合併における住民自治	3
3	基礎的自治体の規模・能力と自治	5
III	特別区における新たな自治運営	10
1	自治の単位としての特別区の特徴	10
2	特別区における自治の現状	12
3	住民自治活性化のための仕組み作り	17
4	港区における「区役所・支所改革」	20
5	特別区職員の意識改革	26
IV	まとめ	33
1	行政運営の効率性と住民自治の強化	33
2	今後の特別区に求められること	33
	【第4分科会 研究活動経過】	35

# I 研究の目的・背景

## 1 目的

今後の住民自治のあり方に着目し、その充実に向けた取組み事例等の調査・検証を行い、基礎的自治体の規模・能力と住民自治の関係性及び住民自治が行政運営にもたらす効果や課題等を明らかにする。

## 2 背景

### (1) 厳しい財政状況・行政運営の効率化

今後、本格的に少子高齢化が進展していく中で、地域のニーズは増々多様化し、増大していくことが予想される。一方で、長期的な経済停滞等により、基礎的自治体の財政状況は今後も大幅な好転が見込めないものとなっている。

基礎的自治体は限られた予算と資源の中で、更なる効率的な行政体制の構築と住民満足度の向上が求められている。

### (2) 地方分権改革・平成の大合併

これまでの地方分権改革により、基礎的自治体への権限移譲が進められてきた。また、平成11年の市町村合併特例法改正を契機とした、いわゆる「平成の大合併」では、基礎的自治体の行財政基盤の拡大が行われた。これらにより、団体自治の面での自立性の向上が図られてきたが、地方自治の根幹ともいえる住民自治の充実・強化が大きな課題となっている。

### (3) 大都市における課題

特別区部をはじめ大都市は他の地域と比較して、人口・企業・情報等が圧倒的に集積している。しかし、「無縁社会」という言葉に表されているように、人と人とのつながりが希薄になっているという課題もある。行政と住民の連携や、住民が主体となった公益的活動の重要性は、更に高まっていくものと考えられる。

### (4) 自治体の自治意識の高まり

近年、自治基本条例を制定する自治体が増えている。その多くは、住民の行政参画や住民との協働に関することを謳っており、今後、自治基本条例の実効性を高めるにあたり、具体的な仕組みのあり方が問われている。また現在、第30次地方制度調査会において、条例の制定・改廃の直接請求の対象に地方税の賦課徴収を加えることや、住民投票の結果に法的拘束力を持たせることの是非等が議論されており、自治体における住民自治への関心が高まっている。

## II 基礎的自治体の規模・能力と自治の検証

### 1 平成の大合併

平成 11 年から始まった平成の大合併は、第 29 次地方制度調査会「今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申」（平成 21 年 6 月）において、「平成 11 年以來の全国的な合併推進運動については、現行合併特例法の期限である平成 22 年 3 月末までで一区切りとすることが適当であると考えられる」とされた。この間、642 件の合併が行われ、3,232（平成 11 年 3 月 31 日現在）あった市町村数は、1,727（平成 22 年 3 月 31 日現在）となり<sup>1</sup>、合併した基礎的自治体においては、人口・面積・予算等の面で規模の拡大が図られた。

国が合併を推進した目的は、「人口減少・少子高齢化等の社会経済情勢の変化や地方分権の担い手となる基礎自治体にふさわしい行財政基盤の確立」<sup>2</sup>であり、平成の大合併は、基礎的自治体の規模を拡大することで基礎的自治体を総合行政主体にするとともに、スケールメリットによる行政の効率性を追及したものであった。

複数の市町村が合併すれば、管理部門が一元化される等の効率化が図られ、また、職員数が増加することにより各行政分野において職員の専門性が向上する。これは住民にとってプラスの影響を及ぼす要素である。また、国や都道府県からの権限移譲の受け皿が整備され、住民により近いところで意思決定を行うことができるようになるという視点から、今後の地方分権改革の進展状況によっては、合併はプラスに作用する可能性がある。

ただし、合併がもたらす影響はプラスの側面ばかりではない。庁舎の統廃合等により住民と職員の物理的距離が遠くなり、きめ細かい行政サービスが低下することや、旧市町村単位の議員数が減少することにより執行機関へ住民の声が届きにくくなること、行政内部に関して言えば、旧市町村単位での重点施策の相違やポスト配分等から生じる職員間の不調和等、マイナスの影響を及ぼす側面がある。

合併にはこれらを含め、様々なプラスの側面とマイナスの側面が存在する。平成の大合併は、合併特例債の発行をはじめとする財政支援策である「アメ」と、地方交付税交付金の減額という「ムチ」によって、国が基礎的自治体を誘導して推進したものであり、基礎的自治体が住民に合併について説明するにあたっては、プラスの要素が否応なく目立つこととなったと考えられる。

国からの財政支援のような住民の意思を誘導する要素がない中で、複数の基礎的自治体同士が、規模の拡大による住民自治への影響等、合併について十分に検討を行い、そこに住む住民の納得を得られたのであれば、合併という選択肢は必ずしも否定されるものではない。

しかし、平成の大合併のような財政力が弱ければ弱い基礎的自治体ほど合併が魅力的に映るような、上からの合併推進策には違和感を覚える。

<sup>1</sup> 総務省ホームページ「市町村合併資料集」を参照

<http://www.soumu.go.jp/gapei/gapei.html>

<sup>2</sup> 総務省『「平成の合併」について』（平成 22 年 3 月）より抜粋

## 2 平成の大合併における住民自治

平成の大合併を住民自治の視点から見ると、地域審議会・地域自治区・合併特例区が制度化され、205 団体で 752 の地域審議会、17 団体で 154 の地域自治区（一般制度）、32 団体で 76 の地域自治区（合併特例）、3 団体で 6 の合併特例区が設置された（平成 23 年 4 月 1 日現在）<sup>3</sup>。

これらの制度は、合併後も住民の意見を行政に届きやすくすること等を目的としており、国も住民自治を確保する必要性を一定程度認識していたといえる。

しかし、国が全国一律にメニュー化したこれらの制度は、地域の自主性・自立性が求められる今後の社会において、実効性があつただろうか。公益財団法人特別区協議会が社団法人地方行財政調査会に依頼して行った調査「都市の住民自治強化の仕組み等調べ（H23 年 4 月現在）」の回答の中には、以下のような声があつた。

都市名	Q2 その他*、住民自治の充実につながる工夫等
新潟県 佐渡市	<p>地域審議会（H16. 7. 9）。市町村合併（H16. 3. 1）より行政区域が拡大して「住民と行政の距離が遠くなる」「地域住民の意見が市の施策に反映されにくくなる」などの懸念が生じることが予想され、それに対応するために、合併後も住民の声を施策に反映し、きめ細やかな行政サービスを行うために、各地区の実情に応じた意見表明の場として地域審議会を設置した。市町村の合併の特例に関する法律第 5 条の 4 第 1 項。担当は地域振興課。</p> <p><u>所掌事務として市長からの諮問に応じて、審議し答申するとあるが、H17 以降は諮問を行っていない。「必要と認める事項」について審議し、必要に応じて審議結果を意見具申しているが、形式的なものにとどまっております。地域審議会の存在意義が問われている。</u></p>
佐賀県 佐賀市	<p>地域審議会（H17 年 10 月 1 日 H19 年 10 月 1 日）。合併した町村に設置し、地域の振興に関して必要と認める事項について市長に意見を述べるとともに、市長の諮問に応じて新市建設計画の変更や基本構想の作成等について審議・答申する。なお、設置期間は 10 年。市町村合併後（H17 年、H19 年）の新市において、旧町村部の意見を市政に反映させる仕組みを構築するため。担当は総合政策課。</p> <p><u>審議内容としては要望事項が多く、政策（地域振興）に寄与するような意見が少ない。旧市には設置されていないため、旧市と旧町村とで不均衡が生じている。</u></p>
静岡県 浜松市	<p>地域協議会（平成 17 年 7 月 1 日（平成 19 年 4 月 1 日再編））。地方自治法 202 条の 5 に基づく設置。周辺 12 市町村合併時の地域自治区設置に伴い、住民自治の仕組みの構築を目指し設置。政令市移行に伴い、再編。担当は地域自治振興課。</p>

<sup>3</sup> 総務省ホームページ「市町村合併資料集」を参照  
<http://www.soumu.go.jp/gapei/gapei.html>

	<p>合併後の未調整事務事業を協議する役割を担ったが、未調整事業が概ねなくなり協議案件が減少した。政令市移行に伴って区協議会を設置したことから二層構造となり、地域自治の仕組みが分かりにくくなっている。平成23年度をもって地域自治区(地域協議会)を廃止する。住民自治・地域経営を担う地域コミュニティ組織の育成・支援が必要。</p>
--	--

\*地方行財政調査会注記より。「Q1 住民自治の充実・強化に向けて取り組んでいる仕組み」の回答は組織形態のあるものを中心に取上げた。ただし、合併特例法による「地域審議会」、その他法定組織、市長の諮問機関等はQ2に移した。

また平成18年1月に3町1村(大宇陀町、菟田野町、榛原町、室生村)が合併して新設された奈良県宇陀市では、平成23年3月31日までを期限として地域自治区を設置していたが、期間満了後は継続して設置しないことが決まっている。

宇陀市によると、「市は、平成18年1月1日の町村合併以来、地域自治区を設置し、合併効果を最大限に活かしながら、4区の市民の一体感の醸成と地域の特色ある歴史文化を尊重し、均衡あるまちづくりに取り組んできました。しかし、まちづくりは地域が自主的に取り組むことが必要であり、行政側から設置した地域自治区よりも、これまでの住民活動や住民組織、協働体制を基盤とし、住民と行政が共に考え歩みながらより良い組織の構築と活動の充実を目指すことがよいと考え、地域自治区は継続する必要がないと判断したものです<sup>4</sup>ということである。

平成の大合併については、今後各機関において更なる検証が行われ、その中で住民自治に関する組織のあり方についても、効果や課題が明確となってくると考えられる。地域審議会や地域自治区等、国の制度を実際に活用した市町村は、現在の仕組みについて十分に検証を行った上で、地域の特性を踏まえた新たな仕組みを検討・実施することを期待したい。

また、平成の大合併において、合併をしていない市町村や我々特別区は、これらの動向を常に注視するとともに、住民自治の更なる充実を意識し続ける必要がある。

<sup>4</sup> 宇陀市ホームページから引用

<http://www.city.uda.nara.jp/chiikikyougikai/haishi.html>

### 3 基礎的自治体の規模・能力と自治

1, 2 節では、平成の大合併がスケールメリットによる行政の効率性を高めることを目的として行われ、同時に、地域自治区などの住民意見を行政に反映するための一定の制度が用意されていたことを見た。

ここでは、そもそも基礎的自治体の規模・能力と自治は、どのように考えるべきなのかについて、検討する。

#### (1) 規模・能力について

基礎的自治体の規模はどのように考えるべきか。小規模な基礎的自治体は合併等を通じて大規模になる必要があるのだろうか。

規模に関し、面積規模と人口面からの財政効率性の分析、地域特性を考慮に入れた分析、行政サービスの種類ごとの分析、人口構成やサービスの提供方法・対人サービスとしての特徴を考慮に入れた分析などがある。以下、これらの分析を概観する。

##### ① 統計的な手法を用いた合併の分析

広域行政圏<sup>5</sup>の地域特性と財政効率性の観点から、市町村合併モデルを3つに分けた場合、面積が小さい割に人口規模が相当大きいという市町村で構成される広域行政圏域では、合併しなくても全国的水準からみれば既に相当効率的な財政運営を行っているため、効率性という観点からの合併へのインセンティブは低い一方で、面積の割に人口規模が小さい広域行政圏域では、合併したとしても、中心市の効率性がもともとそれほど高くなく、他の効率性が低い市町村をカバーしきれないため、圏域全体としても財政的効率性が全国的水準より低いままとなってしまうことが指摘されている。また、両者の間に位置する、県庁所在地等のある程度大きな中心市を有する圏域では、圏域全体の財政的効率性が全国的水準を上回っており、圏域全体の合併を考えても問題がないが、あまり区域が広がると住民との距離が問題となる点が指摘されている<sup>6</sup>。

すなわち、広域行政圏を単位として合併を考えた場合、合併が効果を発揮するのは、県庁所在地等のある程度大きな中心市を有する圏域のみであり、そこにおいても、住民との距離を考慮する必要があることが指摘されている。

##### ② 行政サービスの種類の観点からの分析

社会保障関係支出からみた規模の経済性についての研究によれば、費用最小を達成する人口規模は、社会福祉費で17万人、高齢者福祉費で42万人であるという<sup>7</sup>。

<sup>5</sup> 「広域行政圏」の根拠となっていた定住自立圏計画策定要綱は、平成20年12月26日付事務次官通知(総行応第39号)「定住自立圏構想推進要綱について」により廃止。

<sup>6</sup> 横道清孝・沖野浩之「財政的効率性からみた市町村合併」『自治研究』1996年11月号, pp. 82-87

<sup>7</sup> 齊藤慎「行政規模と経済効率性—市町村合併はスケールメリットを生むか—」『都市問題』1999年3月号, p. 31

また、ゴミ・し尿処理の場合は、ダイオキシンなどの問題が発生しない処理規模を考慮すると10万人以上の後背人口が必要であり、特別養護老人ホームの設置については、定員、高齢化率、入所発生率を考慮すると2万人が最低人口となるとされる<sup>8</sup>。

これによれば、行政サービスの種類ごとに費用最小を達成する人口規模は、例に挙げられただけでも2万から42万人と大きく異なるため、様々な行政サービスを行う基礎的自治体について、効率性の観点から一定の人口規模を求める考え方そのものが非現実的であることが分かる。

### ③ 人口構成やサービスの提供方法・対人サービスとしての特徴を考慮に入れた分析

人口と経費の関係では、多くの場合、緩やかなU字曲線となる。最も経費が安くなる人口帯は、それぞれのサービスによって異なる。むやみに大きな自治体も小規模自治体もコストは高い。また、一見科学的に見える人口と経費との関係は、高齢化率の高低などの人口構成という質的側面も無視できない。サービスの供給方法が、多元的なアクターによってなされているかによっても異なる。

さらに、基礎自治体の仕事の基本部分を占めているのは、社会政策関連（保健、医療、福祉、介護、教育など）であり、人に関するものである。これら人に対するサービスの供給を基礎自治体が行うのは、基礎自治体の人々に最も「近い」政府であるからである。社会政策関連サービスは、受け手の側の視点を無視しては成り立たないことと、公共サービスの中でもとりわけ費用がかかるサービスであることが特徴である。後者に対しては、規模を大きくすることで効率を上げるというスケールメリットが強調されるが、規模が大きくなれば現場からの距離が遠くなる。人に対するサービスは、供給者と受け手の間の距離が遠くなることで効果が低くなるのは否めない。小学校区単位に総合窓口を設置し、より広域な範囲をカバーする規模の大きな機関からサービスを必要とする人々に供給すれば、コストと効果の双方が両立すると指摘する<sup>9</sup>。

このことから、効率性を人口規模だけから考えるべきではないことが分かる。

### ④ 地域特性を考慮に入れた分析

行政サービスの効率的供給という観点からは、15万～35万人くらいの間が最適規模とされる。これについて、人口規模がほぼ同じ約29万人の青森市と明石市を引き合いに出し、気候の違い（1m以上の積雪のある北国の都市と年平均気温が16度という瀬戸内に面する温暖な都市）、県庁所在地か否かの違い、歴史的な沿革の違い、面積・人口密度の違い（692.4km<sup>2</sup>・430人/km<sup>2</sup>と49.2km<sup>2</sup>・5,958人/km<sup>2</sup>）があることを示した上で、人口以外の気候、面積、人口密度、都市機能などの条件

<sup>8</sup> 丸山康人「自治・分権と市町村合併」イマジン出版、2001年、p.45

<sup>9</sup> 岩崎美紀子「市町村の規模と能力」ぎょうせい、2000年、p.276-280



も総合的に勘案しなければ行政サービスの供給に最適な市町村の規模は、割り出し得ないと指摘する。

また、仮に福島県南会津郡の7町村は、合計すると2341.83 km<sup>2</sup>と香川・大阪・東京・沖縄の各都府県よりも広い面積になるが、人口は合計約3万5千人に過ぎず、人口15万人を超える規模の市町村をつくろうとすると、さらに広大な市町村にならざるを得ない。しかし、中山間地の峻険な地形であることを考え合わせると、これだけの広大な面積の中で、端から端までの移動には、相当の時間と労力を費やさなければならないことは容易に想像できる、と指摘する。

こうしたことから、市町村の適正な規模は、人口のみではなく、面積や地形によっても、さらには気候や沿革などによっても、左右されると考えざるを得ないとした上で、それぞれの市町村の置かれた条件に見合う形での効率的な行政サービスの供給が模索されるべきであろうとする<sup>10</sup>。

※福島県飯館村の例（平成23年12月時点において、飯館村は村内全域が計画的避難区域に指定されている。）

飯館村では、合併を検討した市町村とは太平洋側と山間地という違いがあること、周辺地域になってしまうこと、近隣市との産業構造が極端に異なること、地方交付税に頼る割合など財政状況が大きく異なっていることなどから、合併を選択しなかった。

一方で、1995年から2004年にかけて、ふるさと創生事業の1億円などを活用した、村内20の行政区を単位とした地域づくり運動を実施していた。これは、行政区ごとに、1,000万円以内で、地区住民が地域のニーズを調べながらアイデアを出して事業を実施することにより、住民福祉の向上を図ろうとするものであった<sup>11</sup>。また、現在、飯館村のホームページには、「地域づくり事業」として、①各行政区の地域づくりの取組みを支援する「ちいきくらしあっぷ支援事業（推進期間10年、補助上限300万円）」と②複数の行政区（2行政区以上）が連携して実施する地域づくり（ソフト）事業の取組みを支援する「つながり支援事業（推進期間10年、行政区基準補助金額200万円）」が掲載されている。このように飯館村では、東日本大震災前まで、地域特性を尊重した、住民の自主的な活動を支援する仕組みが運営されていた。

## ⑤ 基礎的自治体における行政サービス提供のあり方

このように、基礎的自治体の規模・能力は人口のみで考えられるものではなく、面積、気候、沿革、社会的特性などを視野に入れる必要があるほか、行政サービスごとに適正規模が異なることも考慮に入れる必要がある。さらに、ニューパブリックマネジメント（NPM）など行政

<sup>10</sup> 丸山康人「自治・分権と市町村合併」イマジン出版、2001年、pp.59-62

<sup>11</sup> 横山純一「現代地方自治の焦点」同文館出版、2006年、pp.155-160

サービスの提供主体に民間の力をどの程度活用しているかといった側面も関係する。

こうしてみると、基礎的自治体に一律に適用することが可能な適正規模といったものはなく、それぞれの基礎的自治体が置かれた状況、行政サービスの提供手法などを考慮に入れ、それぞれの基礎的自治体にふさわしい行政サービス提供のあり方を考える必要がある。

## (2) 求められる基礎的自治体の規模・能力と自治

では、それぞれの基礎的自治体にふさわしい行政サービスの提供のあり方を考えるにあたっては、基礎的自治体の規模・能力と自治は、どのように考えるべきなのか。

この点については、行政サービス提供のあり方に関して、行政サービスを受ける側の視点から考える次の指摘が参考となる。すなわち、「“適正”な大きさといえるためには、サービスを提供する側の行政のみの論理ではなく、サービスの受け手の住民の利益にもなっていないなければならない。住民にとっての利益とは、経済的な直接的な利益だけではない。効率化によって、サービスにかかるコスト増、すなわち増税が防がれることを利益と感じる住民もいれば、多少コストがかかってもキメの細かいサービスの提供を受けられることが利益と考える住民もいるだろう。つまり、住民にとっての利益とは、どれだけの満足感を得られるかということなのだ。価値の多様化を受けて、行政需要は年々高まってきているが、その中で、行政サービスの、内容、量、質、あるいはそのための負担などのバランスをどのようにとって、どれだけ住民の満足度を高めることができるのかが、各市町村には問われている。住民の満足度を高めることができれば、その市町村は、それだけ最適規模に近づいたといえるのである。」<sup>12</sup>

さらにいえば、住民の満足度が最も高くなる行政サービスこそが、最もその効果を発揮することになり、それこそが真に効率的な行政サービスと評価されるべきものではなかろうか。

基礎的自治体の能力は、合併をしてどれだけ多くの事務を担うことができるようになるかという基準ではなく、住民の意思をより広く把握し、それを行政サービスに反映し、住民の満足度を高めることができるかという観点から考えるべきである。

「行政の効率性」のみを重視し住民自治を軽視した規模の拡大は、基礎的自治体の最も大切な原理をないがしろにし、「真の効率性」の向上を阻害するものであり、住民の満足度を低下させるという意味において、その能力を低下させるものとして、避けなければならないと言ふべきである。

また、基礎的自治体が担う事務は補完性の原則により、市区町村で効果的に処理できない事務は都道府県あるいは国が処理することにより対応すべきものであり、徒に規模の拡大を求めるべきではない。

---

<sup>12</sup> 丸山康人「自治・分権と市町村合併」イマジン出版、2001年 pp. 62-63

以上、基礎的自治体の規模・能力と自治について、「行政の効率性」のみを追い求めることは住民自治という基礎的自治体の基本的な原理をないがしろにするとともに、人口のみを基準とした規模の拡大は、実際にも「真の効率化」を達成し得ないことを確認した。

よって、我々は、基礎的自治体の規模・能力と自治に関して、基礎的自治体の行政サービスが実際に住民の意思に基づいて行われていること、すなわち、住民自治の実効化こそが、「真の効率性」の観点からも、最も重要であると考えます。

そこで、次に、住民自治の実効化について検討する。

### Ⅲ 特別区における新たな自治運営

本章では、前章での検討を踏まえ、首都東京という巨大都市の中心部に所在する、特別区という基礎的自治体における住民自治の現状を明らかにし、今後の取組みについて考える。考察に際しては、各区で行われている住民自治の実効化に向けた様々な取組みの中から、効果を上げ始めているものについて検証し、その要因を探ることとする。

#### 1 自治の単位としての特別区の特徴

自治、とりわけ住民自治という視点から見た場合、特別区にはどのような特徴があるのか。

まず、制度面での特徴は、言うまでもなく特別区が特別地方公共団体であることである。

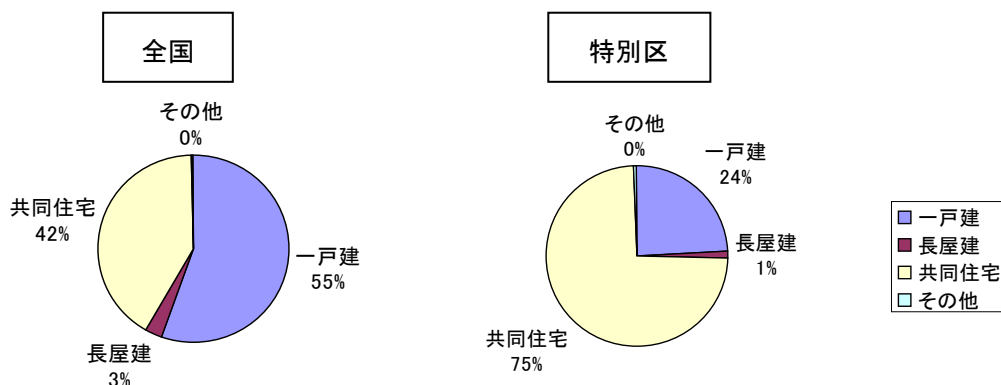
他の大都市圏に所在する政令市の多くが100万人規模以上の人口を抱えつつ一つの基礎的自治体を構成しているのに対し、特別区は人口規模が最小の千代田区（約4.7万人）から、最大の世田谷区（約88万人）まで、区ごとに区長・区議会議員が公選される。

また、都区財政調整制度や、都によるいわゆる大都市行政事務の執行といった都区制度の存在がある。特に都区財政調整制度は、財政基盤が弱い区においても一定の財源が保証され、高度な行政サービスの実施を可能にしてきた。

次に地域的特徴としては、まず、社会経済活動の中心地域という点が挙げられる。昼夜間人口比率は12区で100%を超えている。うち8区は150%、都心3区の平均は740%を超え、中でも千代田区は2,000%となる<sup>13</sup>。また、自区内通勤・通学率は全国平均が約60%であるのに対し、40%程度となっている<sup>14</sup>。

また、日本最大の人口集積地区である特別区部は、マンションやアパート等の共同住宅に居住する住民が75%を占め、全国平均の42%を大幅に上回っている<sup>15</sup>。

【建て方別住宅の割合】



平成20年住宅・土地統計調査から作成

<sup>13</sup> 東京都総務局「東京都の昼間人口 平成17年」平成20年3月

<sup>14</sup> 平成17年国勢調査

<sup>15</sup> 平成20年住宅・土地統計調査

このような中で、居住区に対する「わが街」としての意識や、自治に対する関心が薄くなることは想像に難くない。

次に、人口構成面では、低い出生率と単身世帯の多さが特徴的である。平成 21 年の合計特殊出生率は、全国平均で 1.37 人だが、特別区部では 1.06 人となっている。各区別にみると、1.0 人を下回る区が 8 区にのぼる。3 大都市圏の政令市においては全国平均より低いものの、いずれも 1.2 人を上回っており、特別区における少子化が際立っている。

世帯については、平成 17 年以降、特別区部においては一世帯あたり人員が 2 人を割り込んでいる<sup>16</sup>。また、65 歳以上の高齢者単身世帯の割合は、平成 17 年の 9%から、平成 37 年には約 14%に達すると見込まれる<sup>17</sup>。

特別区内での 65 歳以上単身者の自宅死亡時の発見者割合は、平成 10 年時点では、家族・知人等による発見割合が約 55%であり、保健所又は福祉事務所による発見割合は 10%だったが、その後、家族・知人による発見割合は遞減傾向にあり、平成 21 年には 47%となった。逆に、保健所又は福祉事務所による発見割合は、遞増し約 18%となっている<sup>18</sup>。これは、大都市におけるいわゆる「無縁社会」化の進行を裏付けるデータと言えよう。

---

<sup>16</sup> 東京都総務局「住民基本台帳による東京都の世帯と人口」

<sup>17</sup> 東京都総務局「東京都世帯数の予測」平成 21 年

<sup>18</sup> 東京都監察医務院「事業概要」平成 22 年

## 2 特別区における自治の現状

前項では自治の単位としての特別区の制度的、地域的特徴を概観した。では、自治の主体である特別区の住民は、自治や行政への参画に対して具体的にどのような意識を持っているのか。その意識にはどのような特徴があるのかを考察する。

住民意識を計る指標の一つとして、町会・自治会への加入率が考えられる。住民自治の組織として、最も一般的なものが町会・自治会であるが、その加入率は、区によって40%台から70%台までばらつきはあるものの、平均60%程度となっている。13区における最新のデータ及び5年程度前のデータを比較すると、加入率を維持している数区を除いては概ね低下傾向にあり、住民自治の主な担い手としての地位は低下しつつあると言えよう。

【各区の町会・自治会加入率】

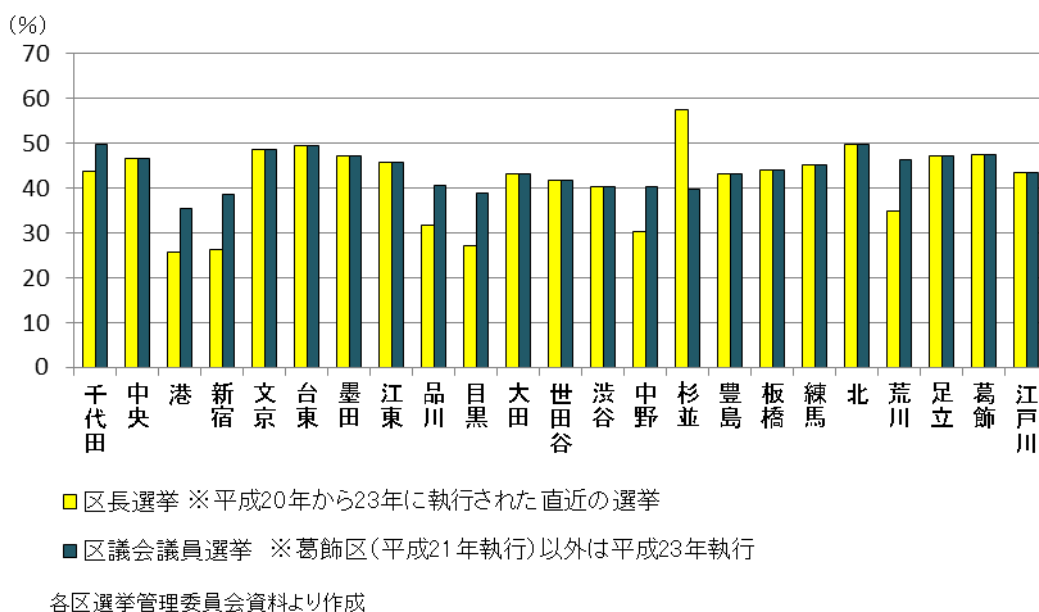
区名	加入率 (%)		調査年
千代田	73	58	H15→H22
新宿	51	51	H17→H22
文京	75	70	H15→H21
墨田	75	70	H17→H21
江東	67	64	H18→H23
大田	79	75	H15→H22
世田谷	61	57	H15→H20
杉並	57	52	H16→H21
豊島	53	54	H17→H21
練馬	43	42	H19→H23
北	77	75	H16→H21
荒川	61	60	H19→H22
足立	64	58	H15→H22
13区平均	64	61	

※小数点以下四捨五入

各区資料(事務事業評価書、区政データ集等)より作成

区長、区議会議員選挙における投票率にも、住民の意識が表れていると言えよう。直近の区長、区議会議員選挙の投票率を見ると、平成22年の杉並区長選挙を除き、50%を超えた区は無く、40%台の区が多いが、港、新宿、目黒では、区議選が30%台、単独選挙とはいえ区長選は20%台という低投票率を記録している。

### 【区長、区議会議員選挙 各別投票率】

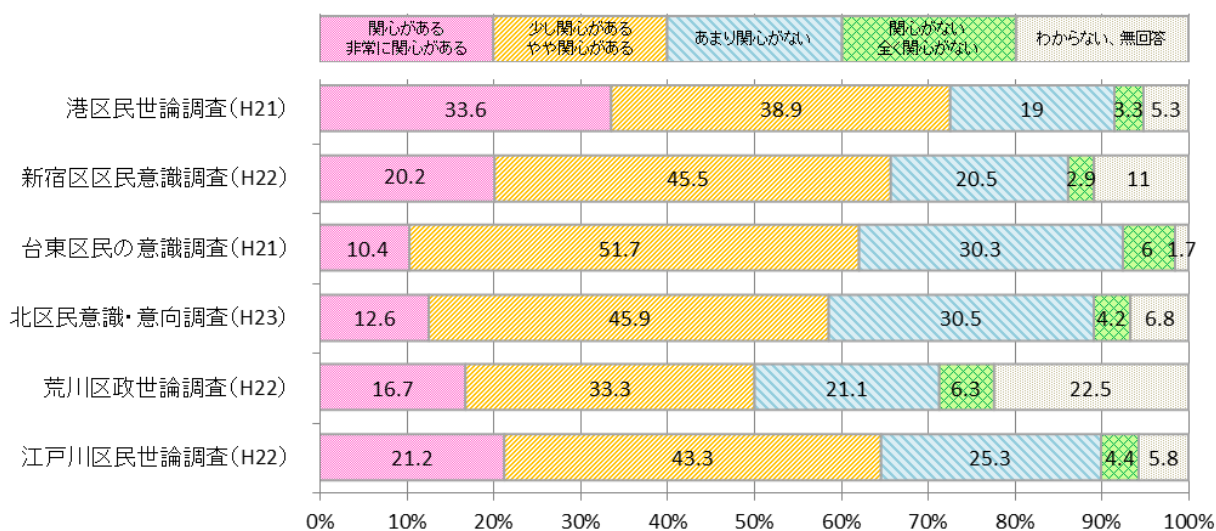


町会・自治会加入率や区長、区議会議員選挙における投票率からは、区民の、自治に対する意識、関心の薄さが現れているように見える。

しかし、各区が実施している区民意識調査の結果からは、異なる側面も読み取れる。

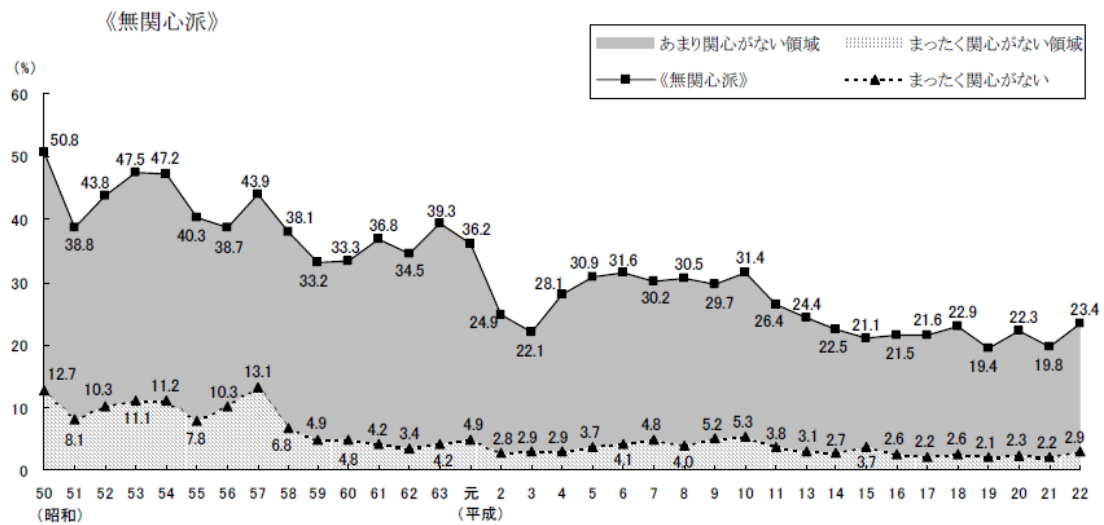
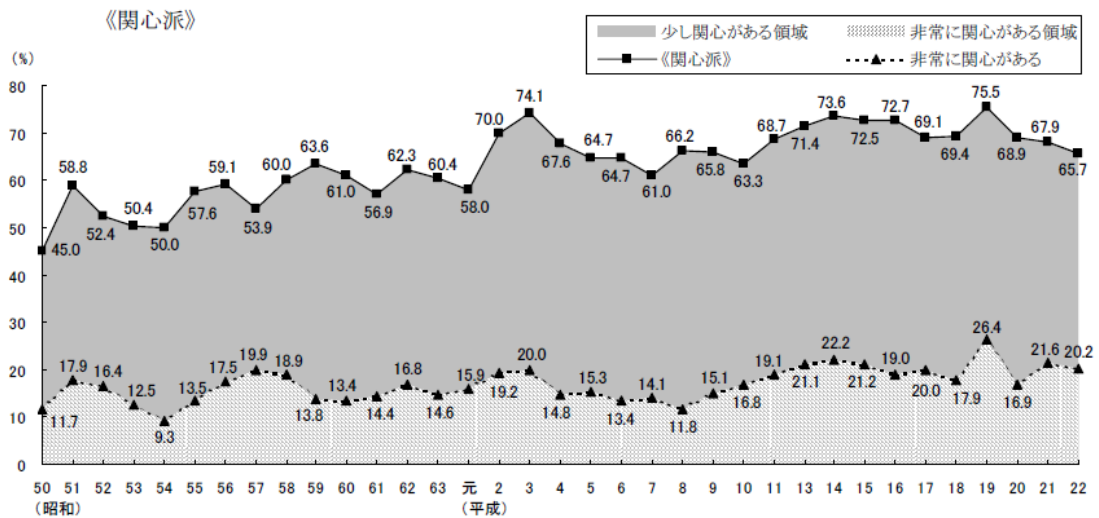
まず、区政への関心について聞いた6区の調査結果を見ると、「関心がある」と「少し関心がある」を合わせた「関心派」は、50%から70%台となっている。

### 【区政への関心度】



新宿区の調査結果の経年変化を見ると、平成元年まで主に平均 50%台で推移していた「関心派」は、平成 2 年以降は 60%台以上で推移している。また、「あまり関心がない」と「全く関心がない」を合わせた「無関心派」は、平成元年までは 30%台以上で推移していたが、平成 2 年以降は平均 20%台で推移している。

### 【区政への関心度の推移（新宿区）】



「平成 22 年度新宿区区民意識調査」より転載



次に、地域活動への参加意向については、6区の調査結果から、約40%から60%程度の区民が参加意向を持っていることがわかる。

### 【地域活動への参加意向】

調査名	【参加意向割合(%)】
	・参加したい ・機会があれば参加したい ・関心のあるものには参加したい ・参加したいができない
墨田区住民意識調査(H22)	37.6
世田谷区民意識調査(H21)	47.5
協働の街づくりに関する区民意識調査(豊島区 H19)	59.4
板橋区区民満足度調査(H21)	55.9
区民意識意向調査(練馬区 H22)	58.0
江戸川区民世論調査(H22)	54.3

各調査報告書より作成

また、地域活動に参加しない、あるいは参加できない理由としては、5区の調査結果を見ると、「時間がない」、「きっかけがない」、「活動内容や参加方法に関する情報がない」という回答が上位を占めている。

### 【地域活動に参加しない、参加できない理由】

調査名	地域活動に参加しない、参加できない理由(上位3位) ※北区以外は複数選択可		
	①	②	③
大田区政に関する世論調査(H22)	時間的余裕がない (45.4%)	どんな活動をしているかわからない (44.8%)	特に興味がない(23%)
協働の街づくりに関する区民意識調査(豊島区 H19)	時間的余裕がない (66.5%)	地域の人の付き合いがほとんどない (37.6%)	参加方法がわからない (22.3%)
板橋区区民満足度調査(H21)	参加する時間がない (47.4%)	きっかけや機会がない(26.5%)	情報がない (19.5%)
区民意識意向調査(練馬区 H22)	時間の確保が難しい (57.6%)	きっかけがない (25.2%)	団体や活動内容に関する情報がない (24.9%)
北区民意識意向調査(H23)	きっかけがない (32.6%)	時間がない (31.2%)	参加・活動したいが情報がない (7.4%)

各調査報告書より作成

区政や地域活動への参加を促進するために必要な事としては、6区の調査結果から、「情報提供」、「きっかけづくりや参加しやすい環境づくり」といった回答が高い割合を占めていることがわかる。

### 【区政や地域活動への参加促進のために必要な事】

調査名	質問	回答(上位3位) ※各調査とも複数選択可		
		①	②	③
大田区政に関する世論調査(H22)	地域活動を活発にするために、行政がどのような支援をしたらよいと思いますか。	仲間づくりや活動への参加に役立つ情報の提供 (50.4%)	地域のイベント開催など住民同士の交流のきっかけづくり (43.8%)	活動費への助成 (35.7%)
協働の街づくりに関する区民意識調査(豊島区 H19)	地域の活動により多くの人が参加できるようにするには、どのようなことが必要だと思いますか。	参加しやすい時間帯や単発でも気軽に参加できる環境づくり (67.3%)	活動に関する具体的な情報を広く紹介する (62.2%)	活動拠点となる施設を整備する (26.3%)
板橋区区民満足度調査(H21)	地域の活動がより一層活発になるために区が行うべきだと思うことは何ですか。	情報提供 (57.9%)	活動場所の提供 (35.3%)	相談窓口の開設 (27.9%)
区民意識意向調査(練馬区 H22)	地域活動を活発にするためには、区はどのような支援をしたらよいと思いますか。	仲間づくりや地域活動への参加に役立つ情報の提供 (38.6%)	地域のイベントの開催など住民同士や地域活動団体との交流のきっかけづくり (29.5%)	地域活動費の援助 (26.1%)
北区民意識意向調査(H23)	今後、区民の区政への参画または地域活動への参加を促進するために、区が力を入れるべきだと思うことは何ですか。	情報公開など開かれた区政の推進 (41%)	区民と一緒に計画を策定し事業を実施する (32.2%)	多様な手段を活用した区政の情報発信 (23.1%)
江戸川区民世論調査(H22)	あなたが活動するためには、どのようなことが必要ですか。	活動についての情報 (74.9%)	友人・知人からの呼びかけ (24%)	体験の場 (20.8%)

各調査報告書より作成

これらのデータから浮かび上がってくるのは、区政や地域活動に対して潜在的関心はあるものの、時間的余裕がなく、きっかけや情報も得られない(得る方法がわからない)ため、参加に至らない区民が多数存在している現状である。

### 3 住民自治活性化のための仕組み作り

このような現状の中、各区はどのような取組みを行っているのだろうか。

まず、自治についての理念や参加と協働の基本的な枠組みを定めた、いわゆる「自治基本条例」の制定状況を見ると、平成23年4月時点で、自治基本条例を制定済みの区は7区となっている（「墨田区協治（ガバナンス）条例」を加えると8区）。また、検討中及び検討予定の区は7区となっている。

#### 【特別区の自治基本条例制定状況】

（平成23年4月1日現在）

制定状況	区名	条例名称、検討状況等	施行日
制定済み	杉並区	杉並区自治基本条例	平成15年4月1日
	文京区	「文の京」自治基本条例	平成17年4月1日
	中野区	中野区自治基本条例	平成17年4月1日
	足立区	足立区自治基本条例	平成17年4月1日
	豊島区	豊島区自治の推進に関する基本条例	平成18年4月1日
	練馬区	練馬区政推進基本条例	平成23年1月1日
	新宿区	新宿区自治基本条例	平成23年4月1日
制定予定・検討中	台東区		
	板橋区		
	荒川区		
検討予定	千代田区	平成23年度検討予定	
	品川区	今後検討予定	
	世田谷区	今後検討予定	
	北区	「北区基本計画2010」において、平成31年度までに制定することとなっているが、具体的な事項は未定。	
検討予定なし	中央区		
	港区		
	渋谷区		
	江東区		
	葛飾区		
	江戸川区		
その他	墨田区	平成22年9月に「墨田区協治（ガバナンス）条例」を制定、平成23年4月1日施行。「協治（ガバナンス）によるまちづくりを推進するための共通の規範」として制定。	
	目黒区	未定	
	大田区	制定するかどうかも含め庁内で調査研究中	

地方行財政調査会「都市の自治基本条例制定状況調べ（佐賀市依頼調査）平成23年5月」を基に作成

自治基本条例の規定に基づき実施されている制度としては、パブリックコメント、区民活動組織への支援、協働事業の実施とその外部評価制度導入等があるが、これらの制度は、自治基本条例制定前から実施されている場合も多い。住民投票については、現時点では実施区はない。

自治基本条例に基づき開始された新たな試みとしては、豊島区における「地域協議会」（地方自治法に規定される地域自治区における地域協議会とは異なる）が挙げられる。中学校区程度の地域において、各種活動団体・住民及び

区が、共通のテーブルで地域の課題について協議し解決を図ろうとするものであり、区内の一中学校区において平成22年よりモデル実施されている。

地域における協議組織の類似事例としては、新宿区の「地区協議会」、目黒区の「住区住民会議」、中野区の「住区協議会」等がある。いずれも自主的な組織としての位置づけであり、平成17年に設置された新宿区の「地区協議会」は、区政参画と住民自治の充実を目的としている。目黒区の「住区住民会議」はコミュニティ活動組織としての性格が強い。中野区の「住区協議会」は、住区（区内15か所の地域センター）単位での地域課題解決及び区政参画の仕組みとして位置づけられてきたが、区民認知度の低さや代表性についての課題などから、平成18年に事業要綱が廃止され、一部の協議会は解散に至っている。

### 【地域における協議組織の事例】

区名	豊島区	新宿区	目黒区	中野区
名称	地域協議会	地区協議会	住区住民会議	住区協議会
設置年	平成22年 (区内一地域でモデル実施)	平成17年	昭和49年から60年	昭和50年から58年
地域の範囲	中学校区単位(8地域を想定)	特別出張所単位(10地区)	住区単位(22小学校区)	住区単位(15地域センター)
主な活動内容	・地域の情報共有機能(多様な地域活動組織間の情報交換・共有) ・協議・提案機能(地域課題についてのテーマ部会による協議、区への提案) ・課題解決機能(提案内容を区と協働で実施)	・町会・自治会をはじめ各種地域団体の情報共有 ・多様で開かれた協議会として地区の意見を集約 ・地区の日常的課題の解決策を検討 ・区の計画に関する区との意見交換・提案 ・地区の将来の姿の検討	・住区センター(集会施設、老人いこいの家、児童館・学童クラブ、防災拠点)の指定管理者 ・広報、防災、青少年健全育成事業等の実施	・区計画への地域意見・要望のとりまとめ ・集会室の利用方法等の協議 ・地域ニュース発行 ・地域交流イベントの開催
組織構成	町会、商店会、NPO等地域活動団体及び公募委員、区職員	町会、各種地域団体、課題別地域会議からの推薦および公募委員	町会等の地域活動組織及び公募委員	町会等地域活動団体推薦及び公募委員
備考	事務局は区の自治協働推進担当課	特別出張所が庶務、庁内連絡調整、提案処理などを担当。地域住民を非常勤職員として1名配置。	事務局は各住区住民会議の住民	平成18年に区の事業要綱廃止

各協議会に関する資料より作成

また、自治基本条例未制定の区も含め、協働事業提案制度、区民活動への補助金制度、地域活動団体の中間支援施設（区民活動センター）整備などについては、既に多くの区で実施されているところである。

これらの仕組みは、昭和40年代に始まった全国的な地域コミュニティ形成施策の流れを汲むものであると言えよう。地域の親交促進、地域交流施設の管理、行政で担いきれない地域事業の補完や区政への意見・要望提出などが主な内容となっている。

これらの仕組みの課題としては、中野区の住区協議会の事例にも端的に表れているが、参加者や構成員の固定化や重複、それに伴う意見の偏り（代表性への疑義）といった点が挙げられる。

このような課題は地域コミュニティ分野のみならず、全ての行政分野において住民の行政参画を検討する際に共通するものである。

その解決方法の一つとしては、無作為抽出による区民参画手法がある。従来は区民意識調査や区政モニター選定などに利用されてきたが、近年は、無作為抽出された区民の中の参加希望者による討議会の実施（ドイツ発祥の市民討議会である「プラーヌクスツェレ」の手法による）により、行政計画

の策定などに際して、幅広く住民の意見を聴取・反映させるための新たな手法として拡がりつつある。

この手法であれば、公募と違い参加者の固定や意見の偏重が避けられる。また、広報などによる周知と異なり、対象者に直接参加依頼がなされるため、行政参画や地域活動に対して潜在的関心のある住民の、参加への大きなきっかけづくりとなるといった利点がある。

特別区での実施事例としては、文京区の「基本構想策定協議会」、杉並区の「10年後の杉並を考える区民意見交換会」（基本構想策定の一環）、千代田区の「区民参加会議」（外部からの事務事業評価の一環）及び新宿区の「自治基本条例区民討議会」、「第二次実行計画策定に向けた区民討議会」がある。いずれも平成21年度以降の実施であり、今後の拡がり注目される場所である。

これら「参加と協働」を目的とした住民自治活性化策を更に一步進めた形態として、いわゆる「都市内分権」が挙げられる。基礎的自治体内の各地域に権限と責任を分配し、より小さな地域において、自治体職員や住民、地域組織間の緊密な連携による自治運営を実現しようとする取組みである。

港区では、平成18年度から総合支所制度を導入し、区内5地域の総合支所を設置するとともに、本庁には総合支所の支援機能を設置した。また、総合支所ごとに公募区民による区民参画組織を設置し、参画組織による支所独自の地域事業や、地区版の基本計画作成への取組みを進めており、都市内分権的な取組みの先進事例として注目される。次節では、本事例を検証したい。

## 4 港区における「区役所・支所改革」

### (1) 改革の取組み

合併により規模が拡大した市町村や大都市では、住民の声が届きにくくなるという住民サービス低下の課題に直面している。そのため、「地域審議会・地域自治区などの地域自治組織の制度を活用する」、「旧市町村の役所を総合支所として機能の拡充を検討する」などの検討が進められ、試行錯誤を続けている。

こうした中、港区では、合併はしていないが、独自の取組みとして「区役所・支所改革」を平成18年度に実施した。

ここでは、港区の「区役所・支所改革」の概要、成果、課題等を見ていくことにより、多くの自治体が直面している課題を解決するための一つの参考例としたい。

### (2) 改革の概要

港区では改革に先だって、区長の施政方針の中で、次のような方針を掲げた。

- 支所を基本単位として様々な行政サービスが「支所」で受けられるようにすること。
- 区民により近い場所である「支所」で地域の課題が解決できるようにすること。
- 「支所」を地域社会における区民参画の場とし、区民と行政がともに課題を解決する仕組みをつくること。

また、「区役所・支所改革」に関する調査やアンケートを実施した結果、次のような課題が提起された。

- 現行の支所機能では、支所に予算等を含む権限がないなどの理由で地域からの行政需要に十分応えられていないこと。
- 既存の本所・支所の「仕組み（枠組み）」では、「支所」が地域に身近なものになっていないこと。

これらの方針及び課題を踏まえ、「区役所・支所改革」では、

- 区民が身近なところで行政サービスを受けられるよう本所及び支所の機能・役割を見直し、組織体制の再編を行う。
- 区民、NPO等との協働推進と都心型コミュニティを実現するための体制づくりを行う。
- 区民が区政に積極的に参画し、職員も地域に出て区民の意見を聞くことにより、「相互理解」のもとで、区民と職員が「ともに改革し、ともに担う新しい区役所」を目指す。

というコンセプトのもと平成18年4月に5地区に「総合支所」を開設した。

支所は、この改革により、新しい「総合支所」として「協働・支援分野」「サービス提供分野」「政策立案分野」の3分野を担うこととなり、本庁は総合支所を支える「支援部」としての機能を有することとなった。

総合支所は、改革当初、支援部長（本庁部長）を兼務する部長級の総合支所長の下、地区における区民協働や町会等の支援を行う「地区活動推進課」、区民一人ひとりの暮らしに合わせてサービスを提供する「暮らし応援課」、地区内の区民意見や要望を踏まえた地区内の政策の立案や庶務を担当する「地区政策課」の3課で構成されていた。港区では、その後も引き続き、総合支所が持つ地域の課題の解決及び身近な区民サービスの拠点としての機能を充実させるべく検討を重ねて、平成23年4月1日現在、総合支所体制は下表のとおりとなっている。

### 【平成23年4月1日現在の総合支所体制】

総合支所（芝地区、麻布地区、赤坂地区、高輪地区、芝浦港南地区の5地区にある。）	
部署名	所管業務
副総合支所長	総合支所長の補佐
管理課	区民からの意見・要望・相談や情報公開に関すること、所管区域の保育園・児童館・福祉会館などの施設に関すること、総合支所の管理運営
協働推進課	地域の政策形成に関すること、地域情報などの広報に関すること、地域振興・文化振興に関すること、区民との協働の推進に関すること、地域の商店街組織の育成に関すること、防災・生活安全に関すること、街づくりに関すること、環境・清掃・リサイクルに関すること
まちづくり担当	地域事業の推進に関すること、街づくりに関すること
区民課	戸籍・住民登録・印鑑登録・外国人登録に関すること、区税に関すること、国民健康保険・高齢者医療・国民年金・介護保険に関すること、高齢者・障害のある人・児童の福祉や生活保護等に関すること、保健衛生に関すること、青少年の健全育成に関すること
生活福祉担当（芝地区総合支所のみ。他の総合支所では区民課で取り扱い。）	生活保護等に関すること

港区ホームページ (<http://www.city.minato.tokyo.jp/joho/gyomu/index.html>) を参照して作成。

### （3）改革の成果

港区では、この先進的な「区役所・支所改革」によって、これまで以上に区民に近いところで質の高い行政サービスを提供できる体制が整えられ、様々な成果が、区民、町会・自治会、NPO等の団体、さらに職員にまでもたらされた。

平成21年3月に報告された第三者による外部評価『「区役所・支所改革」外部評価報告書』<sup>19</sup>では、区民の視点から評価できることとして、次の点を挙げている。

- 地域において行政サービスのワンストップ化に努めており、区民の利便性が向上している。
- 区民が区役所を身近に感じ、気軽に訪問・相談するようになり、職員

<sup>19</sup> 港区『「区役所・支所改革」外部評価報告書』（調査：財団法人 社会経済生産性本部経営革新部）平成21年3月

が区民のもとへ出ていくようになった。

- 区民との協働プロジェクトが増え、区民の行政参画が促進されている。
- 各地区で独自のプロジェクトがスタートし、総合支所管内の地域特性を發揮する独自の行政運営を行うようになった。

また、職員の視点から評価できることとしては、次の点を挙げている。

- 職員と区民との距離が縮まり接点が増えたことから、区民から直接感謝の言葉を聞くようになり、職員のモチベーションが向上している。

さらに、総合支所に対する港区民の評価については、平成20年2月に実施された港区民世論調査における次の結果が、その一端を示している。

総合支所の開設の認知状況	知っている	58.6%
	知らない	38.7%
	無回答	2.7%
総合支所開設の効果	便利になったと感じる	67.8%
	便利になったと感じない	8.7%
	わからない	21.9%
	無回答	1.6%

これらの評価結果からもわかるとおり、港区の「区役所・支所改革」は、区民サービスの向上に一定の成果を上げている。

また、各総合支所が、区民参画組織を設置し、各地区の課題解決や地域の魅力を高める取組みなどを行うことで、地域と区との距離が近づき、相互の信頼関係を築くきっかけとなっていることも改革の成果といえる。

#### (4) 改革の課題

先進的な「区役所・支所改革」は、一定の成果を上げたが、一方で改善すべき課題も明らかになっている。

前出の外部評価では、課題として次の点を挙げている。

- 総合支所の職員がマスターしなければならない業務知識や業務スキルが増えたが、これをサポートする教育制度が十分迫っていない。
- 総合支所の職員からは、総合支所と支援部等の役割分担・連携が不十分であるとの指摘が出ている。
- 職員が区民のもとへ出ていくようになった結果、職員の負担感が大きくなっている。

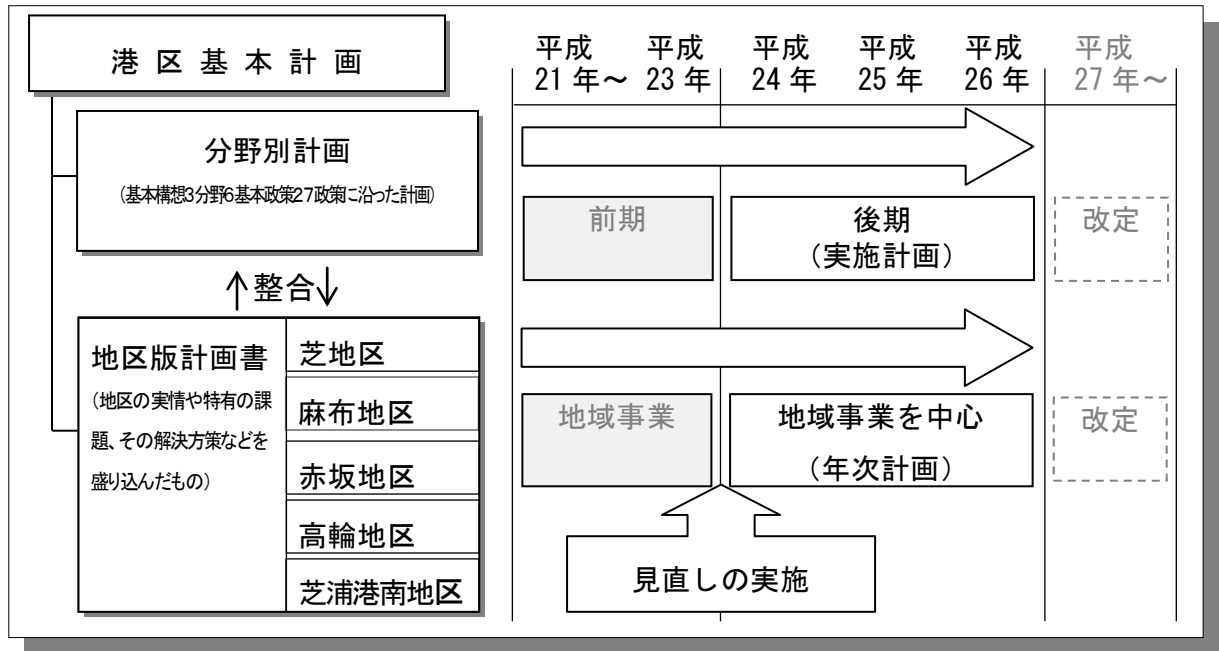
このように制度導入により新たに生じた課題もあり、今後も引き続き、改善していく必要があることは否めないものとする。

#### (5) 現在の取組み～区民参画による港区基本計画「地区版計画書」の改定

港区は、平成20年度に策定した基本計画について、平成21年度から26年度までの6か年の計画期間の3年目にあたる平成23年度に、計画策定以降の社会経済情勢を的確に捉え新たな課題に対応するため、見直しを行っている。総合支所は、港区基本計画の見直しにあわせ、「地区版計画書」



の改定を、これまでの地域事業や地域の課題等を踏まえながら、区民参画組織と協働して進めている。



【各地区版計画書より】

●地区版計画書●

港区基本計画は、区政のあらゆる分野で計画的に行財政運営を推進する際の指針となる最上位計画で、全区的な計画である「分野別計画」と総合支所ごとに策定した「地区版計画」で構成されている。「地区版計画書」は、地域の課題を地域で解決し、地域の魅力をより高めるため、各総合支所が、区民参画組織からの提言を踏まえて創出した事業の「年次計画書」を兼ねている。

【各地区版計画書素案より抜粋】

●区民参画組織●

区民参画組織は、各総合支所が要綱を設置し、それぞれの総合支所で、要綱に従い構成している。

目的 ⇒ ○○地区の課題解決や将来像の実現に向け、その魅力を一層高めるため、区民参画の手法により、区民意見等を聴取し、区民主体の検討及び活動を行う取組みとして、設置する。

役割 ⇒ 地域の特性や地域の課題を踏まえ、その地域の現状、課題、施策及び事業に関する検討を行い、○○地区総合支所と協働し活動するものとする。

構成員 ⇒ 参加する者は、公募による区民とする。区民は、○○地区内に居住し、勤務し、在学し、又は○○地区のために活動を希望する者とする。

【各総合支所の要綱より抜粋】

●地域事業●

地域事業は、総合支所ごとに配分された予算枠の中で実施する。事業実施にかかる予算は、通常、ひとつの事業ごとに単年度の予算枠が定められている。これに対し、予算枠配分方式では、各総合支所の裁量を拡大し、地域特性や地域の課題を踏まえた地域事業を、総合支所が配分された金額枠の中で年次計画を立てながら創出できるようになっている。

		21～23 年度	24～26 年度
芝	地区	46 事業	57 事業
麻 布	地区	38 事業	74 事業
赤 坂	地区	22 事業	25 事業
高 輪	地区	24 事業	25 事業
芝浦港南	地区	17 事業	20 事業

【各地区版計画書素案より抜粋】

各総合支所は、それぞれの区民参画組織が回数を重ねまとめ上げた提言書を受け、「地区版計画書」の見直しに反映させている。区民参画組織は、組織内に分科会を設け、提言書の作成にあたった。

芝	地区	地区版計画推進部会（平成 21 年 4 月から 18 回開催）
麻 布	地区	麻布を語る会「基本計画協働推進」分科会（平成 21 年 7 月から 18 回開催）
赤 坂	地区	赤坂地区版計画推進分科会（平成 22 年 4 月から 15 回開催）
高 輪	地区	地区版計画改定グループ（平成 22 年 5 月から 17 回開催）
芝浦港南	地区	地区版基本計画検討プロジェクト（平成 22 年度から 18 回開催）

【各地区提言書より抜粋】

また、各総合支所は、今回の見直しにあたり、地区内の区民に無作為抽出により同じ内容のアンケートを実施した。

その結果、オフィスと居住地区が混在する「芝地区」、区内でも人口の多い「高輪地区」、マンションが多く建ち並ぶ「芝浦港南地区」で、「居住年数」と「地域事業の参画」についての回答を比較してみると、「芝地区」は、居住 5 年未満が「約 29%」で、地域事業に参画している・参画したいが「約 16%」、高輪地区は、居住 5 年未満が「約 18%」で、地域事業に参画している・参画したいが「約 14%」、芝浦港南地区は、居住 5 年未満が「約 50%」で、地域事業に参画している・参画したいが「約 15%」であった。

新しい区民が多い「芝浦港南地区」では、居住年数が 5 年未満の割合が多い中、地域事業への参画意欲が高いことが読み取れる結果であった。

港区の場合は、地区ごとに特性があり、総合支所制度による地域事業などが効果的に成果を生む可能性もあることから、より地域に根ざした行政を目指し取り組んでいくことが、住民の行政への参画意欲の増進や自治体としての自治力の強化につながるものと考ええる。

## (6) 改革のまとめ

基礎的自治体として、区民に目を向け、新しい自治のかたちに取り組むことは重要である。

「区役所・支所改革」は、地域自治区などの既存の制度にのらない自治体内での分権に関する取り組みであり、合併に伴い規模を拡大した多くの自治体が直面している行政サービスの低下という課題を解決するための一つの道筋を先駆的に示したものといえる。

近年、財政難や行政の効率化などの理由から出先機関の縮減や統廃合が行われている中で、総合支所の充実を図っていくことは、時代の流れに逆行するかのようである。しかし、新たに総合支所に権限を持たせ機能を拡充させることは、結果として、自治の強化へとつながり、自治体の能力を向上させるものであると考える。

この改革は、地域の自治を重視し、地域の中に行政が入っていくことや各総合支所の区民参画組織を作るなどで、行政及び行政サービスを区民に身近なものとし、さらには地域の自治を促すという仕組みを作ったともいえる。

総合支所の拡充は、行政が様々なかたちで地域に参加し、区民との距離を縮め、行政と区民そして区民相互による地域とのつながりを一層強化する取り組みであり、都心における自治の新たなかたちと考えられる。

## 5 特別区職員の意識改革

### (1) 特別区職員の意識の現状

これまで見てきたように、港区は「区役所・支所改革」を進めることにより、住民自治の活性化を図ってきた。それ以外の区においても、住民自治の実効化に向けた様々な取組みを行っていることがわかった。

しかしながら、このような取組みを進めていくためには、制度だけが充実しても、住民の満足度を高める、効率的な行政サービスにはつながらない。職員一人一人が区民とともに地域の課題を解決する意識を持ち、積極的に取り組むことができるかどうかで、住民の満足度にも差が出てくるのである。それは、住民とともに考え、実行する力が基礎的自治体の職員の能力として問われているということである。

今後、地方分権改革により権限移譲が進んでいく中で、特別区は、少子高齢化社会への対応や長期的な経済停滞などから生じる様々な課題に対応していかなければならない。そのためにも、特別区の職員は、限りある財源を有効に活用しながら、住民自治の主体である区民とともにそれぞれの地域ごとの課題やニーズに合った特色ある取組みを実行していく能力が求められている。

ここに、興味深いデータがある。平成22年6月に板橋区において、職員を対象に実施した「板橋区地方自治制度研究会・職員意識調査」<sup>20</sup>である。

その結果によると、第一次・第二次地方分権改革・都区制度改革等に関する認知度・関心度は、職層や年齢が上がるにつれて「知っている」・「関心がある」という回答割合が高くなる傾向にある。関心度については、年齢層で25歳以下の職員で「関心がない」・「あまり関心がない」が70%を超える。職層では管理職は90%以上が「関心がある」・「ある程度関心がある」と回答しているのに対し、主任主事や1・2級職員といった比較的若い層の職員で、「関心がない」・「あまり関心がない」が50%近くを占めているという調査結果が報告されている。

この結果から、管理職は地方分権についてある程度の知識があり、今後の動向についても高い関心を示しているが、非管理職や若い職員たちは、関心が低いことがわかる。これは、「知らない」・「あまり知らない」と回答している職員が多くいることから、地方分権改革や都区制度改革に関する情報提供が、非管理職、特に若い職員に対して、十分に行われていない状況であることがいえる。

---

<sup>20</sup> 板橋区「板橋区地方自治制度研究会（最終報告）」平成23年5月

板橋区地方自治制度研究会・職員意識調査結果<sup>21</sup>

「地方分権をめぐる動向について知っていますか？」

		①第一次地方分権改革(平成12年)					②都区制度改革(平成12年)					③第二次地方分権改革(平成19年~)								
性別	年齢	職階	合計	知っている	ある程度知っている	あまり知らない	知らない	無回答	合計	知っている	ある程度知っている	あまり知らない	知らない	無回答	合計	知っている	ある程度知っている	あまり知らない	知らない	無回答
			238	42	65	73	58	-	238	53	87	55	43	-	238	29	74	82	53	-
			100.0%	17.6%	27.3%	30.7%	24.4%	-	100.0%	22.3%	36.6%	23.1%	18.1%	-	100.0%	12.2%	31.1%	34.5%	22.3%	-
性別	男性		147	36	44	35	32	-	147	45	57	23	22	-	147	21	50	48	28	-
			100.0%	24.5%	29.9%	23.8%	21.8%	-	100.0%	30.6%	38.8%	15.6%	15.0%	-	100.0%	14.3%	34.0%	32.7%	19.0%	-
	女性		89	5	21	37	26	-	89	7	30	31	21	-	89	6	24	34	25	-
			100.0%	5.6%	23.6%	41.6%	29.2%	-	100.0%	7.9%	33.7%	34.8%	23.6%	-	100.0%	6.7%	27.0%	38.2%	28.1%	-
			2	1	-	1	-	-	2	1	-	1	-	-	2	2	-	-	-	-
			100.0%	50.0%	-	50.0%	-	-	100.0%	50.0%	-	50.0%	-	-	100.0%	100.0%	-	-	-	-
年齢	~25歳		14	1	2	4	7	-	14	2	1	4	7	-	14	2	1	4	7	-
			100.0%	7.1%	14.3%	28.6%	50.0%	-	100.0%	14.3%	7.1%	28.6%	50.0%	-	100.0%	14.3%	7.1%	28.6%	50.0%	-
	26~30歳		11	3	3	4	1	-	11	1	4	5	1	-	11	2	2	6	1	-
			100.0%	27.3%	27.3%	36.4%	9.1%	-	100.0%	9.1%	36.4%	45.5%	9.1%	-	100.0%	18.2%	18.2%	54.5%	9.1%	-
	31~35歳		20	-	3	8	9	-	20	1	7	6	6	-	20	1	2	8	9	-
			100.0%	-	15.0%	40.0%	45.0%	-	100.0%	5.0%	35.0%	30.0%	30.0%	-	100.0%	5.0%	10.0%	40.0%	45.0%	-
	36~40歳		20	-	2	11	7	-	20	-	7	9	4	-	20	-	4	13	3	-
			100.0%	-	1.0%	55.0%	35.0%	-	100.0%	-	35.0%	45.0%	20.0%	-	100.0%	-	20.0%	65.0%	15.0%	-
	41~45歳		31	4	9	7	11	-	31	5	12	6	8	-	31	2	10	11	8	-
			100.0%	12.9%	29.0%	22.6%	35.5%	-	100.0%	16.1%	38.7%	19.4%	25.8%	-	100.0%	6.5%	32.3%	35.5%	25.8%	-
46~50歳		43	10	12	13	8	-	43	10	16	10	7	-	43	5	17	13	8	-	
		100.0%	23.3%	27.9%	30.2%	18.6%	-	100.0%	23.3%	37.2%	23.3%	16.3%	-	100.0%	11.6%	39.5%	30.2%	18.6%	-	
51~55歳		63	15	22	18	8	-	63	25	23	9	6	-	63	10	24	17	12	-	
		100.0%	23.8%	34.9%	28.6%	12.7%	-	100.0%	39.7%	36.5%	14.3%	9.5%	-	100.0%	15.9%	38.1%	27.0%	19.0%	-	
56~60歳		34	8	11	8	7	-	34	8	16	6	4	-	34	6	13	10	5	-	
		100.0%	23.5%	32.4%	23.5%	20.6%	-	100.0%	23.5%	47.1%	17.6%	11.8%	-	100.0%	17.6%	38.2%	29.4%	14.7%	-	
			2	1	1	-	-	2	1	1	-	-	-	2	1	1	-	-	-	
			100.0%	50.0%	50.0%	-	-	100.0%	50.0%	50.0%	-	-	-	100.0%	50.0%	50.0%	-	-	-	
職階	管理職		81	29	33	16	3	-	81	36	36	8	1	-	81	19	39	22	1	-
			100.0%	35.8%	40.7%	19.8%	3.7%	-	100.0%	44.4%	44.4%	9.9%	1.2%	-	100.0%	23.5%	48.1%	27.2%	1.2%	-
	係長級		26	5	10	8	3	-	26	6	14	4	2	-	26	2	9	12	3	-
			100.0%	19.2%	38.5%	30.8%	11.5%	-	100.0%	23.1%	53.8%	15.4%	7.7%	-	100.0%	7.7%	34.6%	46.2%	11.5%	-
	主任主事・ 技能主任		82	3	17	32	30	-	82	6	29	25	22	-	82	2	21	30	29	-
			100.0%	3.7%	20.7%	39.0%	36.6%	-	100.0%	7.3%	35.4%	30.5%	26.8%	-	100.0%	2.4%	25.6%	36.6%	35.4%	-
1級・2級・ 技能1級		45	4	4	15	22	-	45	3	8	16	18	-	45	4	5	16	20	-	
		100.0%	8.9%	8.9%	33.3%	48.8%	-	100.0%	6.7%	17.8%	35.6%	40.0%	-	100.0%	8.9%	11.1%	35.6%	44.4%	-	
			4	1	1	2	-	4	2	-	2	-	-	4	2	-	2	-	-	
			100.0%	25.0%	25.0%	50.0%	-	100.0%	50.0%	-	50.0%	-	-	100.0%	50.0%	-	50.0%	-	-	
職階	管理職		81	29	33	16	3	-	81	36	36	8	1	-	81	19	39	22	1	-
			100.0%	35.8%	40.7%	19.8%	3.7%	-	100.0%	44.4%	44.4%	9.9%	1.2%	-	100.0%	23.5%	48.1%	27.2%	1.2%	-
	非管理職		153	12	31	55	55	-	153	15	51	45	42	-	153	8	35	58	52	-
			100.0%	7.8%	20.3%	35.9%	35.9%	-	100.0%	9.8%	33.3%	29.4%	27.5%	-	100.0%	5.2%	22.9%	37.9%	34.0%	-
			4	1	1	2	-	4	2	-	2	-	-	4	2	-	2	-	-	
			100.0%	25.0%	25.0%	50.0%	-	100.0%	50.0%	-	50.0%	-	-	100.0%	50.0%	-	50.0%	-	-	

<sup>21</sup> 調査対象は全管理職 88 名と非管理職 200 名を合わせた 288 名（非管理職は、一般職の常勤職員のうち職員配置データ（平成 22 年 4 月 1 日現在）から 200 名を無作為抽出）。回収率は管理職 92%、非管理職 78.5%。

「地方分権をめぐる動向について、関心はありますか？」

		合計	関心がある	ある程度関心がある	あまり関心がない	関心はない	無回答
合計		238 100.0%	54 22.7%	114 47.9%	60 25.2%	10 4.2%	-
性別	男性	147 100.0%	44 29.9%	72 49.0%	23 15.6%	8 5.4%	-
	女性	89 100.0%	9 10.1%	41 46.1%	37 41.6%	2 2.2%	-
	無回答	2 100.0%	1 50.0%	1 50.0%	-	-	-
年齢層	～25歳	14 100.0%	2 14.3%	2 14.3%	9 64.3%	1 7.1%	-
	26～30歳	11 100.0%	6 54.5%	5 45.5%	-	-	-
	31～35歳	20 100.0%	-	11 55.0%	7 35.0%	2 10.0%	-
	36～40歳	20 100.0%	1 5.0%	9 45.0%	7 35.0%	3 15.0%	-
	41～45歳	31 100.0%	4 12.9%	19 61.3%	6 19.4%	2 6.5%	-
	46～50歳	43 100.0%	8 18.6%	23 53.5%	11 25.6%	1 2.3%	-
	51～55歳	63 100.0%	24 38.1%	27 42.9%	11 17.5%	1 1.6%	-
	56～60歳	34 100.0%	9 26.5%	16 47.1%	9 26.5%	-	-
	無回答	2 100.0%	-	2 100.0%	-	-	-
職層	管理職	81 100.0%	36 44.4%	39 48.1%	6 7.4%	-	-
	非管理職	153 100.0%	17 11.1%	72 47.1%	54 35.3%	10 6.5%	-
	無回答	4 100.0%	1 25.0%	3 75.0%	-	-	-

次に、国や東京都が関係する事務について聞いたところ、1)「国や都からの様々な指示や指導を煩わしく思うか」について、「そう思う」・「ある程度そう思う」を合わせて76.5%（国）、64.2%（都）、2)「国や都からの通知、基準、助言等があると助かると思うか」について、「そう思う」・「ある程度そう思う」を合わせて77.2%（国）、72.3%（都）であり、職員は、国に比べて都の指示や指導は煩わしく思っていないという結果になっている。

また、1)と2)の設問間クロス集計の結果では、国・都とも、「指示や指導をある程度煩わしく思うが、通知等があるとある程度助かる」とする層が最多である。次に多いのは、「指示や指導を煩わしいとはあまり思わず、通知等があるとある程度助かる」とする層であり、職員は、国や都の指示や指導、通知等を煩わしく思う一方で頼りにしている、あるいは煩わしいというよりも頼りにする傾向があるという調査結果が報告されている。

「国が関係する事務を行う上で、あなたは国についてどのように感じていますか？」

国からの様々な指示や指導を煩わしく思う

国からの通知、基準、助言等があると助かると思う

		合計	そう思う	ある程度 そう思う	あまり思わ ない	思わない	無回答			合計	そう思う	ある程度 そう思う	あまり思わ ない	思わない	無回答
合計		123	28	66	25	1	3	合計		123	24	71	23	3	2
		100.0%	22.8%	53.7%	20.3%	0.8%	2.4%			100.0%	19.5%	57.7%	18.7%	2.4%	1.6%
職 種	管理職	68	12	40	14	-	2	職 種	管理職	68	7	48	12	-	1
		100.0%	17.6%	58.8%	20.6%	-	2.9%			100.0%	10.3%	70.6%	17.6%	-	1.5%
	非管理職	55	16	26	11	1	1		非管理職	55	17	23	11	3	1
		100.0%	29.1%	47.3%	20.0%	1.8%	1.8%			100.0%	30.9%	41.8%	20.0%	5.5%	1.8%
無回答	-	-	-	-	-	-	-	無回答	-	-	-	-	-	-	-

「東京都が関係する事務を行う上で、あなたは東京都についてどのように感じていますか？」

東京都からの様々な指示や指導を煩わしく思う

東京都からの通知、基準、助言等があると助かると思う

		合計	そう思う	ある程度 そう思う	あまり思わ ない	思わない	無回答			合計	そう思う	ある程度 そう思う	あまり思わ ない	思わない	無回答
合計		148	32	63	47	4	2	合計		148	25	82	31	8	2
		100.0%	21.6%	42.6%	31.8%	2.7%	1.4%			100.0%	16.9%	55.4%	20.9%	5.4%	1.4%
職 種	管理職	74	16	35	20	1	2	職 種	管理職	74	8	44	19	1	2
		100.0%	21.6%	47.3%	27.0%	1.4%	2.7%			100.0%	10.8%	59.5%	25.7%	1.4%	2.7%
	非管理職	72	16	28	25	3	-		非管理職	72	16	37	12	7	-
		100.0%	22.2%	38.9%	34.7%	4.2%	-			100.0%	22.2%	51.4%	16.7%	9.7%	-
無回答	2	-	-	2	-	-	-	無回答	2	1	1	-	-	-	
	100.0%	-	-	100.0%	-	-	-		100.0%	50.0%	50.0%	-	-	-	

【「板橋区地方自治制度研究会（最終報告）平成23年5月」より作成】

## （2）特別区職員の意識の課題

地方分権改革は、区民のサービスに大きな影響を与える改革である。

地方分権や都区制度をめぐる動向を知ることは、基礎的自治体である特別区の職員が、区民の意思を反映させた取組みを決定し、実行する権限があるのかどうかを知ることである。それはすなわち、自分たちで区民の満足度を高めることができる取組みを行っていくことができるかどうか、また、その取組みとしては、どのようなものがあるかを知ることである。これらの情報を知り、関心を持つことは、基礎的自治体の職員として、住民自治の取組みを進めていくためのスキルを構築するためにも必須のものであるといえる。

これからの基礎的自治体を担っていく若い職員に対して、地方分権改革や都区制度改革が進んできた背景とともに、今後もさらに権限の移譲が進

んでいく中で、情報を積極的に提供し、区民とともに住民自治を推進していくことが重要であるという意識を啓発していくことが必要である。

また、職員の多くは、国や都からの基準、通知、助言を頼りにしている一方で、煩わしいとも感じていることが分かった。このことは、国や都からの一律の指示による対応を行うよりは、それぞれの職員が各区の現状に合わせた取組みを進めていくほうが、効率的であると感じており、自立に向けた意識と捉えることができる。今後は、国や都に頼ることなく、自らの責任と判断で区民に対応し、それぞれの地域で独自の取組みを進めていくことが、基礎的自治体の能力として必要となるといえる。

では、このような現状にある職員たちに住民参加の必要性の意識を醸成し、住民とともに考え、実行する能力を向上させるには、どのような取組みが考えられるであろうか。

### (3) 職員の意識改革への取組み

先ほどの港区の「区役所・支所改革」によると、職員の視点での改革成果の評価できる点として、職員と区民との距離が縮まり、接点が増えたことから、区民から直接感謝の言葉を聞くようになり、モチベーションが向上したことが挙げられている。これは、区民との接触をとおり、区民の期待に応えようとする責任感が生まれることにより、職員の意識が変化し、モチベーションを高めるきっかけにつながっているのではないかと考えられる。また、区民との距離が縮まることで、職員の対応力が上がったことが、スキルを向上させるためのきっかけの一つとなっていると考えられる。しかしながら、港区のように区の組織を大きく変えることは容易ではないため、それ以外の方法で、職員の意識を変化させる具体的な手段として考えられる取組みを挙げてみる。

#### ① 「協働推進マニュアル」等の作成

既にいくつかの区で作成されているが、区民との協働を推進するためのマニュアルの作成が有効である。例えば、豊島区の「としま協働推進ガイドライン 2009」<sup>22</sup>を見ると、「協働とは何か」という基礎知識から、「協働の必要性」や「協働事業の進め方」などについてマニュアル化されている。各区に応じたマニュアルを作成することが職員の意識を啓発し、協働事業が未経験の若手職員にとっても協働を進めるための手引きとして活用でき、各区の実態に即した取組みを実行するための有効な手段と考えられる。

#### ② コミュニケーション能力の向上

今後、住民自治を推進していくために、各区の職員は区民とともに地

---

<sup>22</sup> 豊島区「としま協働推進ガイドライン 2009」平成 21 年 4 月



域の課題解決に向けた取組みを進めていくが、そのためには、区民とのコミュニケーションを円滑に行うことが必要となってくる。区民との話し合いにおいて、区民の意見や要望を的確に把握し、区民にわかりやすい説明を行う能力が必要となる。行政の内部においても、関係部署やその職員と協力し連携していくためには、コミュニケーション能力は重要となる。研修や日々の取組みを通じて、常にコミュニケーション能力を高めていく必要がある。

### ③ 区民と接する<sup>23</sup>

港区の「区役所・支所改革」においても、職員が区民のもとに出ていくようになったことが、区民サービスの向上につながる一定の成果として挙げられている。これは、職員が積極的に区民と接すること、外に出ていくことで、職員の意識に変化が生まれ、結果的に区民が満足感を得られる行政サービスにつながっていくことを示している。

世田谷区では、「地区まちづくり支援・担当職員制度」<sup>24</sup>を実施している。この制度は、区内に27箇所ある出張所とまちづくりセンターの所管区域に支援・担当職員を置き、各地区で行われているまちづくり推進のための活動の支援事業に従事するものである。この制度により、出張所やまちづくりセンターの職員でない職員も、地域の活動に参加する機会を得ることができる。職員自らが、外に出て、現場を見ることで、地域の実態を把握することができ、責任感も生まれる。それにより、地域のニーズを把握し、区民の立場で進むべき道を検討し、政策を考えて実施していくことができるようになる。

基礎的自治体の職員が自主的に行動していくためには、こういった活動が重要となってくる。

### ④ 他自治体への積極的な職員派遣

能力向上の支援の視点からは地方への職員派遣が挙げられる。

例えば、東日本大震災の発生以降、自治体間の連携の重要性がいわれるようになり、あわせて、被災地への職員派遣も盛んに行われている。派遣時の貴重な経験は、職員たちに意識の変化をもたらしている。

住民自治の充実の仕組みに先進的に取り組んでいる自治体に職員を派遣することで、その仕組みの効果や課題の実態を現場で把握することができるとともに、その地域で取り組んでいる事例を特別区で応用できないか検討するきっかけとなる。また、人口の少ない農村部等では、特

<sup>23</sup> 大森彌「分権時代の自治体職員とは」『ガバナンス』2011年5月号を参考に作成

<sup>24</sup> 平成14年より実施。支援職員は主に管理職が対象、担当職員は採用後3年から6年目の若手の職員が対象。

別区部とは異なる地域コミュニティが形成されており、行政と住民の心理的な距離も近いと考えられ、特別区部と比較して住民自治を充実させるための環境が整っているといえる。これを一定期間肌で感じることは、その職員が特別区で住民参画型のまちづくりを行う上で貴重な経験となる。

住民自治の重要性を十分に認識しており、派遣を希望する職員に対してはこのような能力向上支援に積極的に取り組むべきである。

上記のような取組みを通じて、職員一人一人の能力が向上し、職員自身のモチベーションの向上が図られることで、さらに自分たちの仕事に興味を持ち、住民とともに、地域のニーズに適した特色ある取組みを行っていくことができる。そのような地道な行動が、結果として住民の自治意識の醸成を促し、地域の実情に合わせた住民自治の充実を図ることにつながるといえる。基礎的自治体の能力の一つとして、職員の能力を見るならば、職員の能力を向上させることが、住民自治の実効化を進め、効率的な行政運営へとつながるといえる。

## IV まとめ

### 1 行政運営の効率性と住民自治の強化

平成の大合併は、住民自治の重要性について改めて考える契機となった。

地方自治法で謳われている「能率的な行政」は、全ての自治体に求められていることであるが、行政運営の効率化と住民自治の充実との関係性について我々は、長期的な視点で見ると同じ方向性にあると考える。

先に見た港区では、総合支所ごとに基本計画の地区版計画書を作成し、計画の作成にあたって住民参加の会議を設置して住民の行政参画の仕組みの充実に取り組んでいる。本庁で意思決定を行い、支所（出先機関）はそれによって事務を執行する仕組みと比べると、事務量、職員定数、それにかかる人件費等の点で効率性は劣っているように見えるかもしれない。

しかし、住民自治を充実させることで区民のニーズを十分に踏まえることが可能となり、これはその地域において真に必要なとされる行政サービスを必要な分だけ提供できるとともに、無駄な行政サービスを提供しないということにつながる。

基礎的自治体は、常に能率的な行政運営を目指す必要があるが、それは合併による規模の拡大に伴うスケールメリットによる効率性ではなく、住民自治の充実による効率性を追求すべきである。

先述したとおり、我々は研究の中で、基礎的自治体の能力を「住民を満足させる力」ととらえ、その能力を向上させるためには、当然住民のニーズをきめ細かく把握し、それを施策に反映できる仕組みが不可欠であるという考え方に至った（P. 8 参照）。

住民自治を充実させることは能率的な行政運営を行うことにつながるとともに、基礎的自治体の能力を向上させることでもあり、その充実は今後も確実に求められると考える。

### 2 今後の特別区に求められること

#### (1) 他の地域に支えられる基礎的自治体として

住民自治の充実が能率的な行政運営にどの程度資するか、これを示すには、住民自治に関する先進的自治体がその取組みを更に推進し、実績を着実に積み上げていくことが重要である。

特別区は、高度な人口集積に加え、膨大な昼間区民が毎日流入している。行政に関心が高い住民、関心が薄い住民は、いずれも他都市と比較して絶対数が多い。また、行政以外の様々な団体が多く活動しているという特徴を有している。

多種多様な住民が混在する特別区において、住民の声をいかに行政に反映させる仕組みを構築するか、検証・評価、そして実施方法の見直しを繰り返しながら取組みを進めることは、都市における住民自治の充実施策のモデルケースとなり得る。

事例として、取り上げたいいくつかの区をはじめ、他の特別区においても引き続き試行錯誤しながら住民の行政参画の拡大等、住民自治を充実しなければならない。

一見非効率に見える取組みを根気強く継続し、「真の効率性」を高め、その取組みの成果を地方の自治体に還元することが、人材、農水産物等様々な面で地方に支えられている特別区の責務である。

## (2) 住民に最も身近な基礎的自治体として

都区制度改革の中で、都と特別区の役割分担等について議論が続いている。

この検討にあたっては、単にどちらが実施したほうが短期的かつ財政的に効率的かのみでなく、前述したような住民自治の充実による長期的な効率性も考慮すべきである。

特別区職員は、地域の実情をきめ細やかに把握し、区民に身近なのは都ではなく自分たちであるという意識をより強く持たなければならない。

特別区は基礎的自治体として区民のニーズに応えていくためにも、分権改革の流れの中、都区の役割分担の整理や財源配分等の見直しには積極的に必要な主張をし、自治体として基盤強化をしていく姿勢を示していく必要がある。主張するにあたっては、区が執行可能か否かという視点に加え、現在都が行っている事務の中で、区が区民とともに考え、行うまちづくりの一環として実施したほうが良い事務は何かという視点を常に持つべきである。

その結果決まった役割分担による行政サービスの提供が、区民自身の満足度の向上につながると考える。

#### 【第4分科会 研究活動経過】

回・活動日	活動概要
第1回（全体会） 平成22年5月20日	・特別区制度懇談会委員による講演「特別区の課題」を聴講し、また、委員との意見交換を行った。
第2回 平成22年6月30日	・今後の研究計画を立て、課題について各研究員の共通認識を図った。
第3回 平成22年7月28日	・合併の検証のためにアンケートを行うこととし、調査対象や内容、意義について議論した。
第4回 平成22年8月26日	・自治や大都市における自治の考え方、合併の目的・メリット・デメリットについて議論した。
第5回 平成22年9月28日	・基礎自治体における自治のあり方や東京における自治について議論し、住民自治に重点を置き検証することとした。
第6回 平成22年11月2日	・研究を進める上での仮説について議論した。アンケートは、都市同士の合併などの事例も対象とすることとした。
第7回 平成22年12月13日	・大都市自治体の運営、仕組み等について、他市の事例を調査し、特別区への適用について検証していくこととした。
第8回 平成23年1月20日	・自治運営で工夫している自治体の事例等について議論した。研究の検討項目について議論し、研究の方向性を確認した。
第9回 平成23年2月14日	・研究の検討項目、課題等について議論し、中間報告書の骨子案を作成した。
第10回 平成23年5月18日	・中間報告の内容について再確認した。最終報告書作成に向けて今後の検討方法等について意見交換した。
第11回 平成23年6月22日	・特別区制度懇談会委員から出された意見を踏まえ、最終報告書の構成について検討を行った。
第12回 平成23年7月7日	・報告書第1章に記載すべき事項、第4章に盛り込む事例について、意見交換した。
第13回 平成23年7月21日	・報告書第3章では、港区の「区役所・支所改革」の事例を記載することを決定した。
第14回 平成23年8月17日	・各研究員が作成し持ち寄った報告書第2章及び第3章の原稿案を基に、内容について議論した。
第15回 平成23年9月27日	・各研究員が作成し持ち寄った報告書案について、第1章から順に第3章まで内容を議論した。
第16回 平成23年10月7日	・報告書第2章の3「基礎的自治体の規模・能力と自治」について文章化するために研究員の資料を基に検討した。
第17回 平成23年10月25日	・報告書各章の内容について、これまでの議論及び全体の流れを踏まえ、更に深く検討した。
第18回 平成23年11月10日	・報告書第3章の3「住民自治活性化のための仕組み作り」の中で、特に具体的な事例について検討した。
第19回 平成23年11月24日	・各研究員から出された修正案及び資料を基に報告書第1章から第4章までの修正内容について検討した。
第20回 平成23年12月8日	・報告書の中で使用している、いくつかの重要な言葉の定義について再確認し、より適切な表現方法を検討した。
第21回 平成23年12月15日	・報告書最終案について検討した。特に第4章「まとめ」の部分の表現方法について議論した。

