

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

はじめに

- 1 市町村の出先機関について
- 2 札幌市の「まちづくりセンター」について
- 3 世田谷区の「地域行政」について

おわりに

はじめに

支所、出張所、連絡所などといった名称の出先機関を置いている市町村は数多い。これらの多くは、市町村合併の際に、旧市町村の役場を新市町村の出先機関としたものとされ、行政改革の観点からはできるだけ早急に統合・廃止すべきとされながらも、住民感情への配慮等からなかなか廃止されずに現在に至っているとされる。一方で、近年、こうした出先機関を住民参加やまちづくりに活用しようという試みも広がってきている。

本稿では、こうしたまちづくりの観点からの支所・出張所改革の例として、札幌市と世田谷区の取組みを取り上げる。札幌市は、現市長の就任後、87か所の連絡所をまちづくりの拠点となるまちづくりセンターに改編し、さらにまちづくりセンターの地域自主運営化を進める取組みを行っている。世田谷区では、本庁、5か所の総合支所および27か所の出張所という三層構造による「地域行政」の取組みを続けてきた。その間、いったん総合支所に展開した事務を再び本庁に戻したり、出張所の再編を行ったりという経過があった。

現在は、新区長のもとで新たな「地域行政」のあり方を検討している。これらの事例を通して、支所・出張所が果たすべき機能について考察することが本稿の目的である。

1 市町村の出先機関について

(1) 法に規定する支所・出張所

支所・出張所は、市町村の長の権限に属する事務の全般にわたって地域的に分掌する「総合出先機関」として、地方自治法第155条に規定されている。

市制・町村制にはこれに対応する定めはなく、昭和22年に制定された地方自治法によって、はじめて制度化されたものである。制度化の目的は、「自治法制定前には町内会等により行っていた行政（生活必需品の配給事務、本庁との連絡事務、軽易な窓口事務等）を処理するため」¹と言われる。すなわち、第二次大戦中に、町内会・部落会などと呼ばれる隣保組織が全国的に整備され、昭和18年の市制・町村制改正により、町内会・部落会は市町村の下部組織として法人化されていた。戦後、連合国総司令部（GHQ）は町内会・部落会を廃止することとしたが、当時は混乱の中で、配給、供出、諸証明、納税、援護、衛生防疫等に町内会等の協力活動を必要としていた。内務省との交渉の結果、昭和22年3月4日、内務次官通牒で、同年4月1日をもって町内会長等の担当した事務を市区町村長に移管すること、必要があれば市区町村の駐在員または出張所を置くことなどが示された。この内務次官通牒にある「市区町村の出張所」が、地方自治法第155条として法定されることになったものと考えられる。

地方自治法案は、昭和22年3月15日に第92回帝国議会衆議院に政府より提出され、3月17日の衆議院本会議で委員会に付託された。そして3月22日に衆議院で議決し、貴族院に送付され、3月23日の貴族院本会議で特別委員会に付託された。3月28日、貴族院で議決

し、衆議院に回付され、同日のうちに可決、4月17日に公布、5月3日に施行された。第155条の条文は、提出法案に当初から盛り込まれており、修正されることなく可決している²。衆議院の委員会において155条に関する質疑はなく、また貴族院の特別委員会においても、政府委員として内務事務官の鈴木俊一氏から155条の含まれる第7章「執行機関」の説明がなされているが、155条については一言の説明もなく、また質疑も行われていない。したがって、法制化の理由や、内務次官通牒では「出張所」となっていたものが「支所」として規定された経緯については不明である。しかし、上述した複数の資料を照らし合わせれば、市町村の支所は、もともと町内会等が担っていた事務を処理するために制度化され、設置されたものであると言ってよいであろう。

なお、当初の規定では支所しかなく、昭和25年の地方自治法改正により、支所のほかに出張所を置くことができることとなった。

条文上、支所と出張所には相違はない。ただし、「支所は市町村内の特定区域を限り主として市町村の事務の全般にわたつて事務を掌る事務所を意味するのに対し、出張所は住民の便宜のために市役所又は町村役場まで出向かなくてもすむ程度の簡単な事務を処理するために設置するいわゆる市役所又は町村役場の窓口の延長という観念である」とする行政実例がある³。ただし、実際には、必ずしも厳格にこのような区別がなされているわけではないようである。

名称については、法に規定する支所である限り、その他の名称を使用することは適当でないと解されている⁴。しかし、支所または出張所という名称を用いないから違法であるという問題は生じない⁵。実際、地方自治法第155条に基づき設置した支所に、「総合支所」という名称を使用する例が近年多くみられる。

支所・出張所の仕組みの要点としては、第一に、支所・出張所は、市町村長の権限に属する事務の全般にわたつて地域的に分掌する「総合出先機関」であり、特定の事務についての「個別出先機関」ではない。そこで、「特に他の機関の設置がない限り、明確な

定めがなくても、その所管区域に関しては、その権限につき広い推定を受ける」⁶とされる。したがって、窓口事務のみならず、当該地域に関する幅広い事務を行うことが可能である。

第二に、支所・出張所は、「必要な地に」設けるものとされているので、市町村の一部の区域にのみ設けることも差し支えない。これは、同じく総合出先機関である政令指定都市の区（いわゆる行政区）が、必ず指定都市の全域を画して設けられなくてはならないこととは対照的である。支所・出張所は、市町村の実情に応じた設置が可能であるという点で、自由度の高い仕組みであるといえる。

第三に、支所・出張所を設置するには、条例によらなければならない。これは、支所・出張所が市町村の組織の全体に関連し、住民の利害への影響も大きいことによると考えられる。しかも、条例の発案権は市町村長に専属することから、支所・出張所の位置づけや活用については、市町村長の意向やリーダーシップが大きな鍵となるといえる。

(2) 政令指定都市の区の出張所

すでに述べたとおり、政令指定都市は、必ずその全域を画して区を設け、そこに区の事務所（区役所）を設置しなくてはならない。そして、必要があれば、区の事務所の出張所を設けることができる。区の事務所の出張所は、地方自治法第155条に定める出張所に準ずるものであるといえるが、これはあくまで「区の事務所」の出張所であり、市役所の直轄の出張所を設けることは許されていない。

(3) 法に規定する支所・出張所以外の出先機関

市町村は、地方自治法第155条に規定する支所・出張所以外にも、例えば、行政センター、サービスセンター、連絡所などといった名称の出先機関を数多く設置している。上述のとおり、支所または出張所という名称でなくても違法ではないため、法に規定する支

所・出張所を、違う名称で設置している例はあるが、その場合でも、法に規定する支所・出張所である限り、条例で設置しなくてはならない。しかし、たとえば出張所よりもさらに簡便な窓口事務しか扱わないような出先機関については、法に規定する支所・出張所ではないため、条例による設置を要さず、通常の機構改革と同様に新設・変更・廃止できるものとして扱われている。

2 札幌市の「まちづくりセンター」について

(1) 札幌市の概要

札幌市の人口は1,897,333人（平成23年3月31日現在の住民基本台帳人口）、面積は1,121.12km²（平成22年10月1日現在の「全国都道府県市区町村別面積調」による）で、多くの人口と広大な面積を有している。昭和47年に政令指定都市に移行し、現在の行政区は10区である。

市内には、2,193の単位町内会と、90の連合町内会が存在する。町内会加入率は、昭和53年の93.0%をピークに低下傾向にあり、直近の調査では72.46%である（平成23年1月1日現在。国勢調査ベース）。加入率は地域ごとにはばらつきがあり、行政区ごとにみると、最も高い区では82.84%、最も低い区では57.06%である。

(2) まちづくりセンター設置の経緯

①政令指定都市への移行と「連絡所」の設置

昭和47年4月1日、札幌市は政令指定都市へ移行し、7つの行政区が設置された。政令指定都市への移行直前、札幌市には2か所の支所と38か所の出張所が設置されていたが、従来これらの出先機関で行ってきた事務（住民基本台帳関係、印鑑の届出受理および証明、埋火葬手続、居住・転出入その他証明、主要食糧の配給、国民年金、交通安全の推進および交通災害共済、狂犬病予防、児童生徒の転出入許可など）は、政令指定都市への移行後は、すべて区へ移管された。

当初、札幌市は出張所を廃止することを含めた再編も検討していたようであるが、住民サービスの低下を招く懸念があったため、7つの行政区のうち5区に1か所ずつ出張所を設置し、従来の支所および出張所は「連絡所」へ改編された。連絡所は、当時は区の「係」相当の組織で、住民組織の振興、地区の要望等の集約、市政の周知、戸籍や住民票の取次ぎ等を担ってきた。

昭和53年に連絡所は「係」から「課」相当の組織へ変更され、その後、人口増加に伴い、順次増設されていった。当初は「過渡的な施設」として設置したが、「連絡所が市民と市政を結ぶ第一線の施設として地域に深く定着したことや、市民から連絡所の存続、新設について強い要望があることなどから存続することとし」たという⁷。そして平成10年に、現在の87か所（区の出張所2か所⁸を含む）となった。

前述のとおり、札幌市は多くの人口と広大な面積を有する大都市であり、そのような市が全域にわたって87もの出先機関を設置している例は、全国的に見ても極めて珍しいといえよう。札幌市自身、「本市の連絡所は、他都市に見られない大きな特徴であるといえる」としていた⁹。

この頃の連絡所に対する札幌市の姿勢としては、「連絡所を地域におけるまちづくり活動の拠点と位置付け」¹⁰るとしながらも、「連絡所の統合について、現行の設置基準に基づき、地域の実情を踏まえながら、進めていく」¹¹としていた。しかし実際には、統合は行われていない。また、市から町内会への依頼事務が多いことや、連絡所が連合町内会の事務局的作用を担っていることについて、急速な統合は混乱を招くとされており、「行政から連合町内会などの住民組織への協力依頼事項について整理を進めていくとともに、（略）連絡所の住民組織への関わりについて整理・検討し、住民組織の自主的・自立的な運営や活動をより一層促進していく必要がある」¹²としていた。

②新市長の誕生と「まちづくりセンター」への変更

平成15年6月、3期12年にわたり市長を務めた桂信雄氏に代わり、上田文雄氏が市長に就任した。上田氏は、選挙公約において、「とくに、小中学校区程度の単位で＜自治がいきいきと息づくまちづくり＞をすすめていきます。市民が自由に集まり、議論し、力をあわせてまちづくりに参加するしくみとして、87箇カ所ある連絡所の組織改革を実現し、地域における市民自治の拠点としていきます」¹³とし、連絡所の改編に言及していた。そして就任後、施政方針「札幌元気ビジョン」において、「市民自治が息づくまちづくり」をまちづくりの根本に掲げ、その実現のために「連絡所を、多様な市民、地域のまちづくりに意欲を持つ市の職員が集う『まちづくりセンター』に改編し、地域の課題を共有し相談しあえる場とする」こと、あわせて「地域での市民自治推進の仕組みづくり」として、「おおむね連絡所単位に、市民自らが地域の課題を考え、問題の解決や目標の実現に向けて行動する場としてまちづくり協議会を設ける」こととした¹⁴。

これに基づき、平成16年4月、連絡所は「まちづくりセンター」へ名称変更され、事務分掌においても地域内のネットワーク形成支援など強化を図っている。

平成17年度からは、それまでの「区のふれあい街づくり事業」（総額3億円）に代えて、「元気なまちづくり支援事業」を開始した。これは、地域住民の主体的なまちづくり活動を支援すること等を目的として、従来よりも総額で1億円増額されて、各区に約4千万円ずつ、総額4億円配分される。そのうち、まちづくりセンター単位で実施する「まちづくりセンター協働事業」として、具体的な配分額や方法は区によって異なるが、予算配分の基準としては1センターあたり100万円ずつ配分されている。

また、同じく平成17年度には、かつてさまざまな年代の課長職が着任していたまちづくりセンターの所長に、係長職から昇任した若手課長をあてるなど、職員のやる気を促す試みを行った。また、市

から町内会への依頼事項の負担軽減を行い、従来、町内会に依頼してきた市の広報誌の配布を、平成17年度からは配布が難しい町内会については業者に委託できるようにした。

③自治基本条例の施行とまちづくりセンター自主運営化の検討

上田市長は、先に挙げた施政方針「札幌元気ビジョン」において、「市民主権、市民参加のシステムを確立し、市民自らが地域のことを考え行動する市民自治を推進するため、まちづくりの基本的な理念や仕組みを定める自治基本条例を制定する」としていた。

平成18年10月、「札幌市自治基本条例」は可決・成立し、平成19年4月1日に施行された。その第28条第1項において、「市は、まちづくりセンターを拠点として、地域住民との協働により、地域の特性を踏まえたまちづくりを進めるものとする」として、まちづくりセンターを拠点として地域におけるまちづくりを進めることがうたわれている。また、同条第2項において、「まちづくりセンターは、町内会、自治会等の地縁による団体若しくは地域においてまちづくり活動を行うもの（地縁による団体を除く。）又はこれらの団体等により構成されるまちづくり協議会その他の団体が行うまちづくり活動に対して、その自主性と自立性を尊重しつつ、次に掲げる支援を適切に行うものとする」として、次の4つの役割が示されている。

- (1) まちづくり活動の場及び機会の充実に関すること。
- (2) まちづくり活動に資する情報の共有に関すること。
- (3) まちづくり活動を行う団体間の連携の促進に関すること。
- (4) 前3号に掲げるもののほか、まちづくり活動に資する取組に関すること。

こうして、上田市長の1期目においては、連絡所がまちづくりセンターに名称変更され、自治基本条例にまちづくりセンターがまちづくりの拠点として位置づけられた。

上田市長は、2期目を目指した平成19年4月の市長選挙のマニフェストにおいて、「まちづくりセンターの運営を委託し、地域の創意や工夫で生き生きとした市民自治の実践の場を創ります」として、平成22年度までに10センターを自主運営化するという目標を掲げた¹⁵。そして上田市長が再選を果たした後、市役所内で地域自主運営化の検討が行われ、平成20年10月に初の自主運営化が開始されたのを皮切りに、平成24年1月現在、8つの地域で地域自主運営が実施されている。

（3）まちづくりセンターの状況

ここで、まちづくりセンターの現状について説明しておこう。まちづくりセンターは札幌市内に87か所（区の出張所2か所を含む）置かれており、区の市民部に属する「課」相当の組織である。職員は、市の直営の場合、原則として所長（課長職）1名と地区連絡員（非常勤職員）2名という体制である（一部例外がある）。規模としては、おおむね中学校区に1か所配置されている。完全に一致してはいないが、連合町内会（市内に90存在）の区域ともほぼ重なっている。原則として人口1万人から3万人をカバーすることになっているが、実際には、最少人口1,425人、最大人口は43,162人とばらつきがある（平成23年4月1日現在の住民基本台帳人口による）。

施設は、単独施設（4）、地区会館との併設施設（58）、区民センターや地区センターなど他の市有施設との合築施設（13）、民間との合築施設（5）、民間からの借上施設（7）となっている。これを所有形態で見ると、市有（75）、民間との共有（5）、民間からの借入（7）となる。建築時期は、昭和30年代（2）、昭和40年代（5）、昭和50年代（30）、昭和60年代から平成6年まで（36）、平成7年以降（11）、不明（3）となっている。

まちづくりセンターの事務分掌は、次のとおりとなっている（札幌市区事務分掌規則第2条第3項および別表3）。なお、下線部は、平成16年度の連絡所からまちづくりセンターへの改編に伴い追

加された事務である。

- (1) 地区住民組織の振興および住民組織のネットワーク化支援
- (2) 地区住民福祉活動の支援 (平成9年4月～)
- (3) 市民集会施設建設にかかる相談および要望等の集約
- (4) 戸籍および住民記録業務等の取次ぎ
- (5) 地区に係る要望等の収集
- (6) 地区のまちづくりに関する施策等の企画および推進に係る調整
- (7) 地域情報の交流および市政情報の提供

また、札幌市が市民向けに作成したまちづくりセンターのリーフレットにおいては、「『まちセン』(筆者注:まちづくりセンターの略称)の5つの役割」として、地域課題に関する情報収集・提供、地域のまちづくり活動の支援、地域の各団体のネットワーク化支援、地域における情報交流の促進および諸証明の取り次ぎの5項目があげられている。

まちづくりセンターは札幌市民にどの程度認知され、どのように利用されているのだろうか。連絡所がまちづくりセンターに改編(平成16年4月)されてから丸6年が経過した平成22年8月から9月にかけて、札幌市が実施したアンケート調査¹⁶の結果は次のとおりである。

まず認知度については「名前も行っていることも全く知らなかった」が37.9%で最も多く、「名前は知っていたが、行っていることは知らなかった」22.6%、「名前も行っていることも知っていた」18.6%、「名前は知らなかったが、旧『連絡所』として住民票などの取次ぎを行っているところがあることは知っていた」14.8%などとなっている。このうち、何らかの形でまちづくりセンターを知っていると回答した56.0%の回答者に、最寄のまちづくりセンターを知っているか尋ねたところ、「知っていた」が65.8%、「知らなか

った」が31.9%であった。

次に利用経験については、まちづくりセンターを「利用したことがある」は27.5%、「利用したことがない」は70.0%である。「利用したことがある」回答者に利用目的を尋ねると、「諸証明の受け取り」が最も多く、62.7%となっている（次に多いのは「趣味やサークル活動の場として利用」の30.3%）。なお、「地域のまちづくり活動についての相談や話し合いに利用」は14.4%である。そして、直近1年間のまちづくりセンターの利用回数は、「1回」が34.0%、「2～3回」が28.1%と、6割以上が3回以下の利用となっている。

次に、まちづくりセンターで今後利用したいサービスは、「諸証明の受け取り」が最も多く、56.7%となっている（次に多いのは「趣味やサークル活動の場として利用」の33.9%）。なお、「地域のまちづくり活動についての相談や話し合いに利用」は9.9%に過ぎない。

最後に、今後のまちづくりセンター利用において必要な事項としては、「まちづくりセンターの使い方や取り組み内容などをもっとPRする」が最も多く、64.1%である（次に多いのは「土・日曜日も開館する」で41.4%）。

このように、連絡所からまちづくりセンターに改編して一定期間が経過した後も、まちづくりセンターの認知度、利用度が高まっているとは言い難い。

また、住民がまちづくりセンターを利用している目的としても、そして今後利用したいサービスとしても、「諸証明の受け取り」が最も多いことにも注目すべきであろう。まちづくりセンターで受け取ることができるのは、住民票、印鑑登録証明書、戸籍関係の証明書である。87あるまちづくりセンターのうち、即時発行ができるのは5か所で、それ以外¹⁷では翌開所日以降の受け取りとなる。住民票および印鑑登録証明書は電話での申し込みができるので、受け取り時に1回来所するだけで済むが、戸籍関係の証明書は来所しての

申し込みが必要であるため、申し込み時と受け取り時の 2 回、来所しなくてはならない。

平成20年度におけるまちづくりセンターの諸証明取扱件数¹⁸は、1日あたり平均で4.47件であった。ただし、即時発行を行っているまちづくりセンターでは、最も多くて1日あたり90.43件、最も少なくても30.50件であるのに対し、残りの即時発行を行っていないまちづくりセンターでは、1日あたり平均1.48件で、1日あたりの取扱件数が1件に満たないところが42か所、そのうち1年間に1件も取り扱いがないところが4か所あった（ただし、そのうち2か所は区役所に隣接している）。

(4) まちづくりセンター地域自主運営化

①地域自主運営化の仕組み

まちづくりセンターの地域自主運営化は、希望する地域を対象に、札幌市との業務委託契約（1年更新）により実施される。なお、まちづくりセンターはいわゆる「公の施設」ではないため、指定管理者制度の適用はない。

委託先となる組織は、まちづくりセンターの所管区域において、その区域を包括する連合町内会等を中心とした地域の諸団体により構成される地域横断的な団体（まちづくり協議会等）となっている。

開所時間は、直営の場合のまちづくりセンターの開所時間を確保することを基本として、地域で決定することとなっている。直営の場合、開所時間は平日の午前8時45分から午後5時15分までであり、土・日曜日、祝日、12月29日から翌年の1月3日までの日は休所日であるが、自主運営化すれば、地域の裁量により、土・日曜に開所したり、開所時間を延長することが可能である。

センターの職員は、地域が自ら雇用する。人数も地域が決定するが、最低3人とし、必ず責任者を配置することとなっている。

業務については、基本的に、直営のまちづくりセンターが市の業

務として実施している全ての業務を委託する。ただし、市職員でなければできない市役所の内部調整などは除かれる。住民票等の諸証明の受付および交付については、利用者のプライバシーを守ることを目的に、地域が雇用した職員を市が第1種非常勤職員（諸証明交付員）として任用（1センターあたり5名まで）し、公務として実施する。諸証明交付員には、市から月額固定の報酬が支給される（報酬額は当該センターの過去3年間の平均取扱件数に応じて決定）。

委託料は、市の予算の範囲内で毎年度決定する。平成20～23年度は、685万円（人件費相当額）に事務費相当額（用紙代など。地区により異なるが、年間15万円程度を想定）を足し合わせた額となっている。委託料の用途は、まちづくりセンターの運営業務の実施に係る人件費、消耗品費その他必要な経費とされている。光熱水費や設備関係の保守点検、警備業務はこれまで通り市が執行するので、委託料には含まれていない。直営の場合、まちづくりセンター1カ所あたり1,600万円ほどかかるが、自主運営の場合、事務費を合わせても700万円程度ですむため、900万円近くの“節約”になる。

自主運営を実施する地域は、地域課題の解決に向けたまちづくりの目標を定めた「地域活動ビジョン」を策定し、市はそれに基づく地域課題解決活動を実施するための財源として、地域交付金を交付する。地域交付金の額は、市の予算の範囲内で毎年度決定するが、平成20～23年度の地域交付金は、各年度、基本額200万円に加算額（各年1月1日現在の世帯数に25円を乗じた額）を足し合わせた額となっている。

②自主運営の実施状況

平成24年1月現在、8地区でまちづくりセンターの自主運営が行われている（表1参照）。

これらの地区は、もともと、まちづくりの意識が高い地区、防災などのまちづくりで実績のある地区、会長が強いリーダーシップを

表1 札幌市において自主運営を行うまちづくりセンター

地区の名称	所在する区	自主運営開始年月日	受託団体	職員数	所管人口
元町	東区	H20.10.1	元町まちづくり協議会	5人	26,541人
澄川	南区	H21. 1.1	澄川地区連合会	3人	28,272人
石山	南区	H21. 3.1	石山地区まちづくり協議会	4人	10,972人
真駒内	南区	H21.12.1	真駒内地区連合会	4人	26,306人
麻生	北区	H22. 1.1	札幌市北区麻生まちづくり協議会	3人	19,288人
芸術の森地区	南区	H22. 1.1	芸術の森地区連合会	4人	10,864人
月寒	豊平区	H22. 4.1	月寒まちづくり協議会	5人	35,617人
藻岩下	南区	H23. 1.1	藻岩下地区連合会	6人	5,349人

注1) 所管人口は、平成23年4月1日現在の住民基本台帳人口による。

注2) 真駒内まちづくりセンターは、南区役所に併設されているため、諸証明の発行を行っていない。

注3) 月寒まちづくりセンターは、諸証明の即時発行を行っている。

持つ地区などである。また、8地区のうち5地区は、町内会加入率が最も高い南区に所在していることも特徴的であるといえよう。ただし、逆に、町内会加入率がそれほど高くなく、また単位町内会の規模が小さいため、連合町内会と一致するまちづくりセンターの単位で一致団結しようという地区もみられる。

受託団体の名称は、「○○(地区)まちづくり協議会」と「○○地区連合会」がそれぞれ4地区となっている。「まちづくり協議会」の場合、構成団体は連合町内会を筆頭に、単位町内会、消防団、老人クラブ、子ども会、小・中学校、地区社会福祉協議会等、様々な組織が名を連ねている。札幌市が想定する「その区域を包括する連合町内会等を中心とした地域の諸団体により構成される地域横断的な団体」に沿う構成であるといえる。「まちづくり協議会」の会長は、連合町内会長が兼ねることとしている場合が多いようである。

「地区連合会」は、連合町内会を発展的に解消して、地域の諸団体とともに再構成した組織であり、したがって構成団体に連合町内会は入っていない。単位町内会を筆頭に構成されるが、「まちづく

り協議会」よりも構成団体の数は少ない。

なお、NPOが構成団体に入っているのは、8地区のうち1地区のみ（麻生）である。

前述のとおり、自主運営化に伴い、地区の裁量で土・日曜の開所や開所時間の延長が可能であるが、現在のところ、実施している地区はない。

所長は、それぞれのまちづくりセンターの自主運営化の開始時点で、市のOBが4名、以前の地区連絡員が2名、民間出身が2名である。なお、開始後、市のOBから以前の地区連絡員に所長が交代したケースがある。

③自主運営の成果と課題

まちづくりセンターの自主運営化の成果について、札幌市は、次の3点を挙げている¹⁹。

第一に、職員が短期間で変わらないことのメリットである。市の職員がまちづくりセンターの所長を務めていた時は、原則として2年間で異動するのが通例であった。自主運営化後は常に地域の人しており、職員も変わらないので、「自分たちのまちセン」という意識が高くなり、連帯感が増したという。

第二に、町内会の未加入者への対応が可能になったことである。町内会への加入率が低くなっている昨今、未加入者への対応も重要となっているが、従来の連合町内会では、会費を払っていない未加入者への対応は、会費を払っている加入者との公平性の観点から難しかった。「まちづくり協議会」（または「地区連合会」）を結成したことで、従来の連合町内会の活動も行いつつ、まちづくりセンターを通じて未加入者へも対応できる、「総合的なまちづくり」が可能になったという。

第三に、地域交付金という新しい財源を得たことである。前述のとおり、平成17年度から、「元気なまちづくり支援事業」における「まちづくりセンター協働事業」として、1センターあたり100万

円が配分されてきたが、これは予算配分上の基準であり、具体的な配分額や配分方法は区の裁量に任されている。これとは別途、まちづくりセンターが自由に使える、いわば「一般財源」として200万円超の地域交付金を得られるメリットは大きい。

次に、今後の課題については、次の3点を挙げている。

第一に、人材の確保が難しい。最近では、65歳、あるいは70歳くらいまで働く人も多い。町内会の人材さえ確保できないのに、まちづくりセンターの職員まで確保するのは難しいという。

第二に、人材が見つかって、行政の仕事の経験がない人がほとんどであり、行政の職員として持っていてもらわなくてはならない知識などを一から覚えてもらわなければならない、大変である。マニュアルは作っているが、マニュアル通りにはいかないという。

第三に、まちづくり協議会に入っている団体は連携を深められるが、それ以外の団体とはなかなか関わりが持てない。企業などは、市の組織だからこそ動いてくれるところがあり、まちづくり協議会ではパイプがなくなってしまうという。

上田市長は、3期目を目指した平成23年4月の市長選挙における Manifesto で、平成26年度までに、自主運営するまちづくりセンターを現在の8か所から10か所増やして18か所にするという目標を掲げた。しかし、平成24年1月末時点で、自主運営化を検討している地域はあるものの、正式決定には至っていない。

(5) 今後の課題

まちづくりセンターの今後の課題について考えてみたい。まず、まちづくりの機能を拡充すべく、連絡所からまちづくりセンターへ改編したにも関わらず、その目標が達成されていないという問題がある。先にみたように、まちづくりセンターの認知度はまだ高いとは言えない。また、住民がまちづくりセンターを利用している目的としても、そして今後利用したいサービスとしても、「諸証明の受け取り」が最も多いが、その「諸証明の受け取り」でさえあまり利

用されていないまちづくりセンターが少なくない。こうした現状を受けてか、札幌市では、平成25年度からすべてのまちづくりセンターで諸証明の即時発行を行うこととしている。即時発行を行えば、諸証明の取扱件数は増えるかもしれない。しかし、窓口事務の負担によって、職員が本来のまちづくり機能を十分に発揮できないという懸念もある。

次に、自主運営化するまちづくりセンターをどのように増やしていくかである。現時点でも、自主運営の課題として、人材の確保があげられており、すでに自主運営したまちづくりセンターでは、市職員OBや以前の地区連絡員という「経験者」を雇用して対応しているところが多い。そうした人材を確保できなければ、自主運営に踏み切るのは難しいであろう。札幌市としては、自主運営に移行する時期は、各年4月1日または10月から3月までの任意の月の初日とし、4月1日開始の場合を除き、当該年度末までは引継期間として所長を配置している。現在までの自主運営化8例のうち、7例がこの引継期間を利用している。上記のとおり、平成25年度からすべてのまちづくりセンターで諸証明の即時発行を行うことになっているが、窓口事務の負担がさらに増えれば、自主運営化に二の足を踏むところも出てくるかもしれない。窓口事務の扱いについて、引継期間とその方法を含めたよりきめ細やかなサポートが必要であろう。同時に、まちづくり支援機能を発揮できるような配慮も求められる。

さらに、まちづくりセンターの適正配置の問題がある。財政状況の厳しい折、効率的な行政運営がますます求められている。まちづくりセンターの中には老朽化している施設も多く、近い将来、改修や建て替えが必要な施設が出てくることは間違いない。また、都心部には、まちづくりセンターの所管区域が1㎓を切る地区が隣接しているケースがみられる。まちづくりセンターの廃止やそれに伴う所管区域の変更は、区域が一致する連合町内会との関係もあり、非常に難しい問題であるが、今後、まちづくりセンターのあり方につ

いて、利用実態を踏まえ、市民の要望を聴きながら検証していくことが必要である。

3 世田谷区の「地域行政」について

(1) 世田谷区の概要

世田谷区の人口は837,185人（平成23年3月31日現在の住民基本台帳人口）、面積は58.08km²（平成22年10月1日現在の「全国都道府市区町村別面積調」による）で、人口、面積ともに東京特別区の中で最も大きい。

区内には単位町会・自治会（197）－地区町会連合会（27）－地域町会連合会（5）－世田谷区町会総連合会（1）が存在する。町内会加入率は、全国的な動向と同様、低下傾向にあり、平成7年度には66.04%であったものが、平成22年度には57.58%となっている（各年度、7月1日現在）。

(2) 「地域行政」とその導入の経緯

「地域行政」とは、世田谷区において、全区的な課題は本庁〔全区〕で、地域の課題は5つの総合支所〔地域〕で、区民に最も身近な地区の課題は27か所の出張所（7か所）またはまちづくりセンター（20か所）〔地区〕で担うとする、三層制の都市内分権の仕組みである。

世田谷区が「地域行政」を導入した発端は、今から40年近く前にさかのぼる。第二次世界大戦後の昭和22年に制定・施行された地方自治法により、世田谷区を含む東京23区は特別区となった。当初、区長は公選であったが、昭和27年の地方自治法改正により、特別区は都の内部団体と位置付けられ、区長公選制は廃止され、処理する事務も限定されることとなった。その後、東京への人口・産業の集中が進み、都行政が質量ともに複雑膨大となったことから特別区の処理する事務が拡充され、昭和49年の地方自治法の改正により、区

長公選制が復活することとなった。そして昭和50年4月、特別区の区長選挙が行われ、大場啓二氏が世田谷区長に就任した。大場区長は、以後、平成15年まで7期28年にわたり、区長を務めた。

昭和50年当時、世田谷区はすでに人口80万人を超える大都市へと成長していた²⁰。大場区長は就任後、「1人の区長で80万人の声を聞くことは難しい」との思いを持ち、それが「地域行政」の導入のきっかけとなったとされている²¹。

昭和53年6月、「世田谷区基本構想」が議会での議決を経て策定され、その目標実現のために昭和54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た。ここで初めて「地域行政」という言葉が登場するとされる²²。

そして昭和54年6月に「地域行政基本方針」が策定され、これが以後の検討の指針となった。そこでは、地域行政の目的として「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。そして、地域行政実現の方策として、区内を面積、人口、地域特性、地域の沿革等を考えて数地域に区分すること、各地域の総合的行政機関として、地域事務所（仮称）を設置し、本所（筆者注：区役所本庁のこと）から大幅な事務事業および権限を移管するとともに現行各出先機関を極力統合させること、本所、地域事務所、出先機関それぞれの位置づけ、機能、役割分担を明確にし、地域行政ネットワークを整備することとされた。

「地域行政基本方針」を具体化するため、庁内に地域行政検討プロジェクトチームが組織され、昭和56年3月に報告書『地域行政のあり方』が出された。この報告書において、「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仕組み」を「地域行政制度」、「地

域行政制度あるいは、これに近いしくみによって、地域的によりキメ細かな施策、サービスを展開する」ことが「地域行政」と定義された。

報告書では、広大な面積、膨大な人口、行政組織の膨張、本所への機能集中、出先機関の弱体化、タテ割行政などを根本的要因として、世田谷区政には7つの課題があるとした。①地域課題の解決、②行政サービスの向上、③行政運営の適正化、④街の整備の推進、⑤コミュニティづくり、⑥地域福祉の展開および⑦区民参加の推進である(表2参照)。これは「地域行政7つの課題」と呼ばれ、その後、地域行政を評価する際に検証されることとなる。

この報告書が出された昭和50年代の中頃、世田谷区には2支所(玉川および砧)と24出張所、そして福祉事務所、保健所、土木出張所等の出先機関が設置されていた。報告書では、効率的な地域行政を展開するために、多大な権限を持った総合的行政機関=地域事務所が本所と出張所の中間段階に必要であるとして、地域事務所の

表2 地域行政の観点からみた区政の現状と問題点

	現状	問題点(「地域行政7つの課題」)
1	地域にはいろいろな問題があるが、それを解決するしくみがない	地域課題の解決(地域の課題は地域で解決する。そのための機能、しくみを整備する)
2	区の行政サービスを提供するしくみが、うまくできていない	行政サービスの向上(身近なところで総合的な行政サービスを提供する)
3	組織の肥大化と細分化やタテ割行政が、行政の効率的執行を妨げている	行政運営の適正化(地域の機能強化、総合化により本庁組織を簡素化、統合化する)
4	地域の生活環境の保全や向上をはかるための、積極的しくみが必要である	街の整備の推進(現場に近いところで生活環境を整備する)
5	地域住民のコミュニティづくりを、支援していくしくみが不足している	コミュニティづくり(コミュニティ活動を進め、自治意識を培い区政参加に導く)
6	地域福祉の土壌づくりや、行政側の総合的対応が必要である	地域福祉の展開(区民との協働で地域の中で福祉を進める行政組織を整備する)
7	区民参加を推進するしくみが、まだまだ不足している	区民参加の推進(できる限り第一線の機関で日常的に区民参加を充実させる)

(出典) 世田谷区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(要約版)』(昭和56年3月)から筆者作成。

設置区域として区内を5つに分ける案を示すとともに、地域事務所の標準的な組織として、福祉、保健、環境、土木を含む5部14課という案を示した。また当時の出張所については、一部の窓口事務を扱うのみで、広報・広聴機能やコミュニティ対策機能が十分でないとし、取扱い業務の拡大を図るとともに、まちづくりや区民参加等にも積極的に対応していく必要があるとした。

その後、「地域行政基本方針」の改定（昭和58年2月）、「地方行政推進計画」の策定（昭和63年2月）、「地域行政実施計画」の策定（平成元年10月）等、10年以上の検討期間を経て、平成3年4月、5か所の総合支所、26か所（平成6年度から27か所）の出張所による地域行政制度がスタートした。なお、検討段階の仮称である「地域事務所」は、実施段階で「総合支所」となった。

（3）「地域行政」の展開

① 拡充の時代（平成3～13年頃）

「地域行政」が始まった平成3年度からおよそ10年間は、「拡充」の時代と整理できる。

まず総合支所の組織をみると、平成3年度の開始時は、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）という体制であった。支所長は最上位の部長職とされ、「副助役」、「副区長」などと呼ばれたという²³。平成7年3月に出された『第2次地域行政推進計画』では、「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」とされ、以後、総合支所の組織の拡大が続いていく。平成9年度には、保健所と福祉事務所を統合再編した保健福祉センターが新たに置かれ、従来の区民部との2部7課体制となった。さらに平成11年度には、都市整備関連事務を大幅に移管した街づくり部が新たに置かれ、3部8課体制となった。

また『第2次地域行政推進計画』では「総合支所が地域特性にあった主体性を発揮できるように、総合支所予算の直接配当を可能な

限り拡大する」とされ、これを受けて、土木費などで総合支所長の予算編成権限が拡大した。

出張所についても、取扱い事務を拡充するとともに、区民参加を推進する取り組みを行った。

②「地域行政」の見直しと縮小（平成14年頃～）

当初、拡充されていった「地域行政」であるが、平成14年頃から見直しがなされ、縮小の方向へと転換していくことになる。

平成14年3月に出された『新たな地域行政推進の方針』において、「地域行政7つの課題」の検証が行われた。そこでは、一定の目標は達成されたとしつつ、地域行政制度に伴って新たに問題点・課題が生じたとされている（表3参照）。

実は、これに先立ち、平成10年度頃から、本庁から総合支所へ展開した事務を、再度、本庁へ戻したり、1つの総合支所で一括して担当するという形の見直しが散発的に行われるようになっていたという²⁴。いくつかの事務とその理由を挙げてみよう。

税の滞納整理事務：担当者の減少、専門性の確保の問題や機動力の低下等により徴収率が低下したため

用地買収事務（平成14年度）：総合支所によっては事務自体がほとんどない状況となったこと、滞納整理同様に職員の専門性の確保が困難となったことなどのため

建築確認事務（平成16年度）：建築基準法改正に伴い、建築確認申請の民間確認検査機関への移行により建築確認事務が減少したため

保育園の入園選考（平成17年度）：総合支所間で選考基準を厳密に統一することが困難で、公平性の維持が問題となったため

新区長の誕生も、「地域行政」見直しの動きを加速させたといえよう。平成15年4月、7期28年続いた大場区長に代わり、熊本哲之氏が区長に就任した。熊本区長の就任直後、区民委員による政策評価（2,600事業）が実施された。それまでの世田谷区の政策評価

表3 「地域行政7つの課題」に対する評価と問題点・課題

地域行政 7つの課題	評価	地域行政制度に伴って生じた 問題点・課題
1 地域課題の 解決	身近な行政課題はほとんど総合支所に対応が可能になった	情報不足による本庁の課題解決能力の弱体化（本庁の空洞化）
2 行政サービスの 向上	電算システムの有効活用により当初の計画以上に目標達成	組織の細分化と地域分散により窓口の格差が広がり職員の専門性が低下
3 行政運営の 適正化	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	I T化と分権社会の到来により従来以上の行政改革が必要
4 街の整備の 推進	地域住民との協働が盛んになり、地域特性に応じた整備が進んだ	市街地再開発事業など高次元の判断が必要な大規模事業への対応や、少数の専門技術職員が支所に分散してしまうことへの対策が問題に
5 コミュニティ づくり	多様な地域活動の展開と区民同士のネットワークの広がり	従来の地縁的コミュニティの希薄化、テーマコミュニティへの対応、区が実施する施策の絞り込み
6 地域福祉の 展開	身近な地域で総合的な保健福祉サービスを提供	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
7 区民参加の 推進	区民と区との物理的・心理的な距離が縮まり、パートナーシップ型の取組みが活発化	区民参加は町会・自治会に大きく偏重しており、新しい市民活動の参加を得ることが重要な課題

（出典）世田谷区『新たな地域行政推進の方針』平成14年3月より筆者作成。

は、職員による内部評価であったが、新たに区民の視点で外部評価を行ったものである。その中に、「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」²⁵、「予算や資源に限りがある以上、『もっと身近にもっと便利に』とサービスを進めるのではなく、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」²⁶という提言が含まれていた。

「もっと身近にもっと便利に」とは、世田谷区が地域行政を進める際に使ってきたスローガンのひとつで、地域行政の基本理念でもあった。それが区民の視点から批判されたことについて、かつて地域行政担当課長を務めたこともある区職員は、「衝撃的」と表現して

いる²⁷。

事務の見直しに対応して、組織も見直された。平成18年度には3部を廃止し、それまでの区民部長、保健福祉センター所長、街づくり部長を廃止して、副支所長を置いた。また、土木課を廃止し、事務を本庁に集約した。表4は、平成15年度以降の世田谷区の予算額とそのうち総合支所の占める割合を示したものであるが、平成17年度までは、区全体の予算のうち総合支所の予算が10%前後を占めていたが、平成18年度からは2%程度に減っていることがわかる。

平成24年1月現在、総合支所は5課体制である（地域振興課、生活支援課、保健福祉課、健康づくり課、街づくり課。ただし、世田谷総合支所のみ、すぐやる課を加えた6課体制）。

表4 予算額の変遷

(単位：百万円)

	15年度	16年度	17年度	18年度	19年度	20年度	21年度	22年度
全体	207,332	229,131	208,714	214,818	226,434	235,409	241,708	249,093
総合支所	22,437 (10.8%)	22,971 (10.0%)	20,195 (9.7%)	4,268 (2.0%)	4,611 (2.0%)	7,304 (3.1%)	3,755 (1.6%)	3,400 (1.4%)

(出典) 世田谷区から提供された資料による。人件費を含む。

表5 総合支所の職員数の変遷

	平成3年度	平成17年度	平成22年度
職員総数	5,990人	5,565人	5,113人
うち総合支所	1,225人 (20.5%)	1,309人 (23.5%)	956人 (18.7%)
うち出張所	329人 (5.5%)	219人 (3.9%)	221人 (4.3%)
課長級職員	100人	123人	126人
うち総合支所	25人 (25.0%)	31人 (25.2%)	26人 (20.6%)
部長級職員	41人	55人	49人
うち総合支所	5人 (12.2%)	23人 (41.8%)	10人 (20.4%)

(出典) 世田谷区から提供された資料による。

③出張所改革

総合支所の事務および組織の見直しと並行して、出張所の見直しも行われた。

平成17年4月、出張所の窓口事務を区民の利用が多い7出張所に集約し、それ以外の20出張所については「まちづくり出張所」と名称を改め、主にまちづくり事務を行うこととした。あわせて27か所の出張所およびまちづくり出張所すべてに、取扱件数の7割を占める住民票の写し、印鑑登録証明書、納課税証明書の自動交付機を設置した。これにより、出張所のままの7か所については、取扱事務の変更はほとんどなかったが、まちづくり出張所となった20か所については、取扱事務が大きく変わった。すなわち、高齢者や妊婦への配慮として、国民健康保険証の再発行や妊娠届・母子健康手帳の交付等の一部の窓口事務は引き続き行うこととなったが、住民票の写し、印鑑登録証明書、納課税証明書については窓口ではなく自動交付機で対応することとなり、戸籍謄抄本、転入・転出届、印鑑登録、区民税や国民健康保険料等の収納等については窓口でも自動交付機でも扱わないこととなった。この結果、まちづくり出張所に来所したものの、手続きができずに出張所等へ案内した件数は、平成19年度で42,450件、平成20年度で32,234件、平成21年度で27,170件となっている（いずれも20か所の合計）。平成21年度についてみれば、まちづくり出張所1か所あたり、1日に平均して5～6人が誤って来所していることになる²⁸。

このようなことが起こる理由として、他自治体からの転入者が、前住地の自治体に転出届を出す際、転入届を出張所に出すよう案内され、まちづくり出張所に来所する例が見受けられるとされた。つまり、「まちづくり出張所」の名称に“出張所”という単語が含まれるために「出張所」と区別がつきにくいとされたのである。そこで、“出張所”を含まない名称に変更することが検討され、平成21年10月に「まちづくり出張所」の名称が「まちづくりセンター」へ変更された。しかし、変更後の平成22年度も、まちづくり出張所に

来所したものの、手続きができずに出張所等へ案内した件数は、2万2千件程度あるという²⁹。世田谷区としては、区の広報誌やホームページ等を通じて区民への周知を図っているものの、まだ区民に浸透しているとは言えない状況である。こうした状況を踏まえ、区民や議員の中には、まちづくりセンターを元の出張所に戻し、再び窓口事務を扱うようにすべきとの意見もあるという。

また、出張所およびまちづくりセンターは複合化がすすめられている。世田谷区には、出張所およびまちづくりセンターと所管区域を同じくする27か所の「あんしんすこやかセンター」（介護保険法に基づく地域包括支援センター）が設置されているが、平成24年1月時点で、このうち9か所が出張所またはまちづくりセンターと同じ建物内にある。平成25年度にはさらに2か所が複合化されることが決まっている。また保育所と合築された出張所もある。

（４）現状と今後

平成23年4月、2期8年続いた熊本区長に代わり、前衆議院議員の保坂展人氏が区長に就任した。区長選挙では「5支所の分権自治、出張所の再生、住民参加システムを整えます」としていた³⁰。保坂区長は当選後初めてとなる第2回定例会の招集あいさつにおいて、「地域行政制度を生かしたまちづくりの充実を図ります。5総合支所を中心として、7出張所、20か所のまちづくりセンターを活用して、地域の実情に合ったまちづくりや地域福祉の推進など、身近な行政情報を発信してまいります。顔と顔が見える災害に強い町を目指し、ふだんから地域のことはみんなで決めるとの自治の気風を持つ、地域コミュニティーの再構築を目指します。そのために、住民自治と意見交換の場として、最小単位である出張所・まちづくりセンターについて一層の取り組みを進めます」³¹と発言し、出張所とまちづくりセンター単位で区民との車座集会を開催するとした。車座集会は7月末から行われ、年度内に27か所すべてで実施する予定である。また、平成26年度を初年度とする新たな基本構想の

策定準備に入ることから、改めて地域行政制度のあり方について検討を進めるように指示をしているという。

世田谷区議会においても、新たに「地方分権・地域行政制度対策等特別委員会」が設けられ、地域行政について取り組むこととしている。議員の地域行政への関心も高く、第2回定例会、第3回定例会ともに、保坂区長に対し、総合支所、出張所の今後の方向性についての考えや具体的な改革スケジュールについての質問がなされている。保坂区長は、実施中の車座集会で意見を踏まえ、新たな基本構想の策定とあわせて検討すると答弁しており、まだ具体的な改革の方向は見えていない。

おわりに

以上、まちづくりの観点からの支所・出張所改革の例として、札幌市と世田谷区の様子をみてきた。ここから、支所・出張所が果たすべき機能と今後の方向性について考えてみたい。

従来、支所・出張所といった出先機関が行う事務といえば、いわゆる窓口事務が中心と考えられてきた。札幌市と世田谷区の間取りは、出先機関を、単なる窓口事務にとどまらない、まちづくりや住民参加の拠点として位置づけなおすというものであり、両自治体ともその名称を「まちづくりセンター」としている。このような発想は、特に規模の大きな自治体において、住民と自治体との距離を近づけるために求められているといえる。

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。だが、厳しい財政状況や交通・通信手段の発達という状況を踏まえれば、窓口事務だけでまちづくりセンターを維持していくことは現実的ではない。何

より、防災、防犯、子どもの見守り、地域福祉、住民同士の交流など、さまざまな面において、まちづくりセンターは拠点となる潜在的な可能性を有しているはずである。まちづくりセンターをまちづくりの拠点として位置づけることの意義を、改めて住民にしっかりと説明していくことが重要である。地域ごとに実情は異なるので、まちづくりセンターの活用方法は地域ごとに異なってよいのであり、その方向性は地域で決めるべきである。

まずは、住民がまちづくりセンターに足を運ぶ機会を増やし、まちづくりセンターについて知ってもらうことが必要である。その方法として、住民の要望に応える形で窓口事務を拡充するという方法と、窓口事務に代わる重要な機能をまちづくりセンターに与えるという方法とが考えられる。札幌市は前者の方法を選択し、平成25年度からすべてのまちづくりセンターで諸証明の即時発行を行うこととしている。世田谷区は後者の方法を選択し、まちづくりセンターに地域包括支援センターを併設する取組みを進めている。このような方法で、まずは住民にまちづくりセンターを身近で親しみやすい施設として認識してもらい、そのうえで、さらに一歩進んでまちづくりへとつなげていくことが有効であろう。両自治体の取組みがどのような展開を迎えるのか、今後も注目していきたい。

*本論文は、2008年度札幌大学研究助成による研究成果の一部である。

【参考文献】※脚注に示したものを除く

- ・札幌市市民まちづくり局市民自治推進室『札幌市のまちづくりセンター』2010年4月更新版。
- ・札幌市市民まちづくり局市民自治推進室『まちづくりセンター地域自主運営について』（平成23年度まちづくりセンター地域自主運営近況報告会説明資料）、2011年7月25日。
- ・札幌市教育委員会編『新札幌市史 第5巻通史5（上）』札幌

市、2002年。

- ・札幌市教育委員会編『新札幌市史 第5巻通史5（下）』札幌市、2005年。
- ・地方自治百年史編集委員会編『地方自治百年史 第1巻』地方自治法施行四十周年・自治制公布百年記念会、1992年。
- ・地方自治百年史編集委員会編『地方自治百年史 第2巻』地方自治法施行四十周年・自治制公布百年記念会、1993年。

【脚注】

- 1 木村俊介「地方公共団体の出先機関」（高部正男編著『新地方自治法講座7 執行機関』ぎょうせい、1997年）、222頁。
- 2 内務省『改正地方制度資料第2部』1947年による。
- 3 行実昭和33年2月26日自丁行発第36号。
- 4 通達昭和22年11月19日地発乙885号。
- 5 松本英昭『新版 逐条地方自治法（第4次改訂版）』学陽書房、2007年、495頁。
- 6 松本、前掲書、493～494頁。
- 7 札幌市『区を目指すべき方向性』平成13年、14頁。
- 8 政令指定都市への移行時に設置されていた5つの行政区の出張所のうち3カ所は、その後の分区（平成元年に白石区から厚別区、西区から手稲区が分区、平成9年に豊平区から清田区が分区）に伴い、それぞれ出張所から区役所となった。
- 9 札幌市、前掲書、31頁。
- 10 札幌市、前掲書、14頁。
- 11 札幌市、前掲書、25頁。
- 12 札幌市、前掲書、14頁。
- 13 上田市長のウェブサイト「上田文雄のウェブマガジン」上に掲載されている「2003年の選挙で約束したこと」の「基本姿勢3」より（<http://www.uedafumio.jp/yakusoku.html>）。
- 14 上田市長のウェブサイト「上田文雄のウェブマガジン」に掲載されている「札幌元気ビジョン」より（<http://www.uedafumio.jp/vision.html>）。
- 15 上田市長のウェブサイト「上田文雄のウェブマガジン」上に掲載されている「2007年うえだの約束」（<http://www.uedafumio.jp/yakusoku2007.html>）の「2 人の力を活かす街」より。
- 16 まちづくりセンターが設置されている87地区のうち33地区を対象とし、当該区域内に居住する18歳以上の住民を住民基本台帳から無作為抽出し、調査票を郵送配布・郵送回収した。調査期間は平成22年8月から9月。配布数は7,502票、回収数は3,124票（回収率41.6%）。その結果は、【平成22年度 緊急雇用

創出推進事業補助金交付要綱に基づく「市民自治意識探求推進事業」企画運営業務報告書】(日本データサービス株式会社、平成22年12月)に取りまとめられている。

- 17 このうち、南区役所に併設されている真駒内まちづくりセンターでは、諸証明発行は取り扱っていない。
- 18 札幌市「平成20年度まちづくりセンター別諸証明取扱件数調」による。区の出張所2か所をのぞく85か所のまちづくりセンターが対象である。
- 19 平成23年2月3日に、札幌市市民まちづくり局市民自治推進室市民自治推進課市民自治推進係に対して行ったヒアリング調査時の聞き取りによる。
- 20 昭和50年の国勢調査人口は、805,787人であった。
- 21 霜村亮「世田谷区『地域行政』のあゆみ」(いわき未来づくりセンター『みらい』第5号、2004年)、20頁。霜村氏はかつて世田谷区地域行政担当部地域行政担当課長を務めた。
- 22 世田谷区地域調整室調整課『せたがや－地域行政のあゆみ』平成5年、22頁。
- 23 霜村、前掲論文、22頁。
- 24 霜村、前掲論文、25頁。
- 25 世田谷区『世田谷区政策評価委員会全事業点検報告書』平成16年2月、26頁。
- 26 世田谷区、前掲報告書、15頁。
- 27 霜村、前掲論文、27頁。
- 28 $27,170 \text{件} \div 20 \text{か所} \div 240 \text{日} = 5.66 \text{件}$ による。
- 29 平成23年9月1日に、世田谷区政策経営部政策企画課政策企画担当係に対して行ったヒアリング調査時の聞き取りによる。
- 30 選挙公報および確認団体チラシに掲載。
- 31 世田谷区議会の平成23年第2回定例会の会議録(6月13日)より。