

政務活動調査報告書

調査日	平成29年4月21日（金）
視察場所	東京都港区
調査項目	「港区基本計画芝地区版計画書」について
視察者名	畔柳敏彦 井手瀬絹子 畑尻宣長 野島さつき
市の概要	面積：20.03 km ² 人口：243,390人 人口密度：1,090,648人/km ² 世帯：127,130世帯 経常収支比率：64.0% 実質公債比率 ▲1.4%

地方分権あるいは地域内分権が叫ばれて久しい。港区は各支所を総合支所として区民協働のまちづくりで地域の諸課題に向けた取り組みを展開されています。今回の政務活動調査は高齢社会の到来や人口減少への対応についても、そこで暮す住民が、より便利に、より身近に、より信頼される区役所を目指して、以下にも触れますが、平成18年4月に総合支所制度を導入されました。このことにより、



住民の参画と協働を区政運営の中心に据えることにより、職員と区民の距離が縮まり、信頼関係が深まって来ているという。総合支所単位での各地区では区民参画組織を立ち上げ、現在172人の参加をいただき、生活者の視点から議論し、議論の成果を提言としてまとめて港区基本計画に反映することにより、実現推進を図られている。また、

企業や団体との新たな協働の仕組みを生かした区政運営にも、積極的に取り組んでおられます。より住民に近い地方自治体のあり方として、行政制度改革を進めることは重要であり、港区のような地域自治の体制は先駆的であり参考になるとの思いから研修を受けてまいりました。

まず、港区基本計画を見てまいります。

1、港区基本計画の目的と性格

港区基本計画は、平成14年12月に策定された港区基本構想に掲げる港区の将来像「やすらぎある世界都心。MINATO」の実現に向けて、年次的な事業計画により、具体的な道

筋を示すことを目的としている。基本計画の構成は「分野別計画」と他の自治体と異なる特徴である総合支所ごとに策定した「地区版計画書」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加組織等からの提言を踏まえて複数年間の計画を立案し、独自に取り組む事業を中心とする計画書となる。



総合支所はこの地区版計画書を区民と共有し、あらゆる主体と協働してまちづくりをしていくための基本的な方向を示すものとして活用される。

2、計画策定の背景と基本姿勢

平成 18 年 4 月「区役所・支所改革」を実施  各支所を総合支所へ

総合支所・・・「芝」「麻布」「赤坂」「高輪」「芝浦港南」

総合支所制度の目的・・・5つの地区の魅力と特性を生かし、区民にとり、より身近な窓口となるとともに、各総合支所では区民参画組織を設置し、各地区の課題解決に向けた取り組みや、区民協働により地域の魅力を高める取り組みを行う。



区民の「参画と協働」



地域と区との距離が近づき、相互の信頼関係が深まる



港区が有する様々な地域資源や民間活力などを効果的に活用



多様な人や文化が共生する

「区民一人ひとりが誇りに思える成熟した国際都市」を目指す

3、地区版計画書策定の基本的な考え方

(1) 「参画と協働」による計画の推進

地域版計画書の策定にあたり芝地区区民参画組織・芝会議・「地区版計画推進部会」を設置され、計画の策定段階から地域住民の声を聞き、提言等を取りまとめ、提言を反映させていくようにしている。

(2) 地区を取り巻く環境変化への対応

虎ノ門、浜松町周辺の開発や 2020 年東京オリンピック・パラリンピック競技大会の開催決定や東京圏の国家戦略特別区域として港区全域が指定されている等、地区の環境に大きな変化が訪れる。これらの動きを的確にとらえ、快適に住み続けられる環境と都市機能のバランスを保ちながら、地域の魅力や暮らしの向上につながる事業展開を図る。

(3) 安全安心に向けた取り組みの推進

新たなコミュニティーの構築や醸成を図り、首都直下型地震や台風など区民生活に重大

な影響を及ぼす自然災害や健康被害、都市型犯罪等の日常生活における危機に備え、地域の安全・安心に向けた取り組みを推進していく。

(4) 人口増加や財政収支の見通しを踏まえた事業創出 4、

地区の人口は、年少人口、生産年齢人口、老年人口のいずれにおいても増加が予測され、多様な行政需要から歳出の増加が見込まれる。これまで以上に最少の経費で最大の効果が得られるような事業実施方法の検討を行い、効率的で効果的な事業創出に努めていく。

4、計画における地域事業の予算

「地域事業」は、平成 27 年度から平成 29 年度までの 3 か年について総合支所ごとに配分された「予算枠」の中で実施された。予算枠配分方式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」を各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。(単位：千円)

年度	27 年度	28 年度	29 年度	計
事業費	37,189	37,400	37,908	112,497

3 か年での地域事業が芝会議で提案され事業に組み込まれました。

NO	地 域 事 業 名
1	地域×企業 芝の防災底力向上プロジェクト
2	もっと地域を豊かにする芝地区戦略会議
3	ご近所イノベーション学校～まちに幸せをよぶひとづくり～
4	地域をつなぐ！交流の場づくりプロジェクト
5	芝 de meet The Art ～ アートに親しむまち、芝～
6	芝地区発・新虎ディショナルプラン～新しさと伝統が織りなすまちのにぎわい～
7	未来の親体験～ここからはじまる赤ちゃんふれあい事業
8	高齢者の買い物支援
9	芝・ネイチャー大学校

5、芝地区版計画書の全体像

「港区基本計画 芝地区版計画書」は港区基本構想に掲げる将来像“やすらぎある世界都心・MINATO”と芝地区の将来像“互いに支えあう ぬくもりと安心に包まれたまち「芝」の実現に向けた方向性と具体的な取り組みを示した計画書となる。区民の提言や意識調査結果によって、区民が望んでいることは防犯・防災にとどまらず、高齢者や子育て中の人にも心配せずに暮らしていけるとい、広い意味で”安全・安心“や人と人の支え合い、地域交流を求めていることがわかった。

※以上の概要は港区芝地区総合支所発行の「港区基本企画・芝地区版計画書より要約及び抜粋いたしました。

<所 感>・・・ 畔柳敏彦

港区の人口は平成 7 年には 15 万人を割り込んでいたが、住民基本台帳人口ではすべての

世代にわたり増加が続き、今では外国人を含めて25万人に達している。10年後の平成39年にはさらに5万人増え、30万人を突破する見込みという。また、出生数はこの10年で倍以上になり、平成27年の合計特殊出生率は23区で単独トップの1.44と全国平均1.45と肩を並べるまでになったという。もっとも、港区は、企業が本社を最も多く構える区の一つであり、いわば日本のビジネスの中心である。特に、虎ノ門・新橋・芝をはじめとしたオフィス街では、経済活動が非常に活発である。青山・赤坂などの商業エリアや、六本木などの歓楽街、麻布・白金台などの住宅街、汐留・台場などの大規模開発地区があり、さまざまな表情をもっている。東宮御所・迎賓館（赤坂離宮）をはじめとして芝公園・白金台の自然教育園など緑地帯が豊富な自然環境である。駐日大使館も72ほどあり、外資系企業も数多く立地しており、外国人居住者も人口の約1割を占める。江戸時代は広大な武家屋敷と町人町が存在する街で、文京区と同様の混在した街であったということからも、人口減少の危機が叫ばれる時に、東京一極集中が避けられない実情を見ている気がしてならない。だからこそ多様なニーズに対して一つ一つ丁寧に行政運営のバランスをとるのに舵取りは難しい面もあるようです。港区は各地区に突出した特色もあり、住民のニーズも多岐にわたる地域といえると思われます。港区役所の職員数は約2,153人であるが、平成18年に区役所・支所改革を行った。そして支所を総合支所制度に移行した。総合支所は「芝」「麻布」「赤坂」「高輪」「芝浦港南」の5つに格上げしていわゆる本庁的機能と権限を持たせた。総合支所の職員数は各約50人とのことである。区役所へ行かずとも、身近な総合支所で区民生活に係ることが完結するようであります。港区の面積20.37㎢しかも交通便利性は高い地域で行うわけですから、より身近すぎるところでその機能が果たせるわけであります。岡崎市は本庁含めて7か所に分散しているものの、約387㎢6割が山林といえこの広大な地域で7か所である。数は良いとしても、支所で扱える事務はほぼ、一般事務であり、福祉系の相談など相談機能は極めて低いものであると思われます。支所管轄の地域の総代さんたちの共通するような要望の取りまとめなどをする程度ではないかと認識している。一部額田支所は道路、農山林系など対応できる部署があるが総合的な事案は完結するものではない。また、この総合支所では芝会議という区民参画組織をつくり芝地区の住民にとり、どのような施策が必要なのか、芝地区を良い街にするにはどのような事業が必要なのか等、意見や議論の会議を設け、その成果を提言にまとめ、港区基本計画に地域事業を地区版計画書にいわゆる実施計画として掲げ、枠配分予算の中で、各施策を予算づけして実現を推進していくものであります。その事業推進にあたり、地区内の企業や団体、住民の協力を得て実施されていく。この計画は区民が主体的に作り上げたものであるから、行政が一方的に提示する性質にないことから、事業推進雄意識は出発点から区民発になるので波動の効果は高くなると思われる。このスタイルが新しいと感じる故であります。上記の概要説明に記されていますが、子どもから若者、高齢者、企業、観光客、まちの活性化まで事業を作り上げる努力自体が素晴らしい。公民連携のモデルといっても過言ではないと思います。

また、芝会議は4つの分科会に分かれている。1つ目は、「地区版計画推進部会」2つ目は、「まちの魅力発掘部会」3つ目は、「まちづくり部会」4つ目は、「地域コミュニティー部会」それぞれ15人ずつの委員で構成されている。芝総合支所は毎月1回、職員が各企業を訪問

した人間関係を基盤にして、企業の従業員、自治会などの市民と連携したクリーン大清掃を展開している。総合支所がボランティア活動のコーディネーターとしての役割を果たしている現状を見ると総合支所が地域活動の拠点としての機能を発揮している。本市では今後、将来にわたり、モデルとして支所のあり方の参考とすべき事例であると考えます。

地方自治法は日本国憲法と同時に施行され、本年5月3日で70年を向かえています。明治憲法には当然、地方自治の条文はなく、現行憲法で初めて規定されたものであります。まさに地方自治法が戦後の新しい政治を開いたといえます。

国の権限が強く、中央集権的ともいわれた地方自治法も改正を重ね、今では国が自治体を下請けとして使うための機関委任事務は廃止され、国と自治体は対等の関係になりました。地方政治を住民の意思に任す「住民自治」、国から独立した「団体自治」が「本旨」の内容とされ、どちらも時代に応じて具現化、進化させる必要があります。人口減少の中で、自治体が質の高いサービスを提供するためには、地域の実情に応じた政策を自由自在に進める必要があります。これを進めるためには行政の無駄や効果の薄い事業など見極め、優先順位をつけながら、予算の適正使用に努め、市民から理解を得られるように施策の遂行していくべきであります。その意味からも本研修で得た多くのことをもとに、政策提案を市議会にまいります。

<所 感>・・・井手瀬絹子

港区基本計画は、港区基本構想の3分野6基本政策27政策に沿った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「地方版計画書」で構成されています。「地方版計画書」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等からの提言を踏まえて複数年間の計画を立案し、独自に取り組む事業を中心とする計画書です。総合支所は、この地区版計画書を区民と共有しつつ、あらゆる主体と協働してまちづくりを進めていくための基本的な方向を示すものとして活用します。

港区には、「芝」「麻布」「赤坂」「高輪」「芝浦港南」の5つの地区があり、これらの地区の課題を地域で解決し区民がより身近な場所で行政サービスを受けられることを目的に平成18年「区役所・支所改革」を実施しこれまでの4支所に「芝」を加えた5つの総合支所に生まれ変わりました。総合支所制度により各総合支所では区民参画組織を設置し、各地区の課題解決に向けた取組や、区民協働により地域の魅力を高める取組をなど行っています。

計画期間は、平成27年度を初年度とする平成32年度までの6か年計画とし、後期については、前期（平成29年度）に見直しを行う事になっています。

計画書策定の基本的な考え方として、1、「参画と協働」による計画の推進

2、地区を取り巻く環境変化への対応、3、安全・安心に向けた取組の推進、4、人口増加や財政収支の見通しを踏まえた事業創出の4項目が明確にされているところは流石と実感しました。「地域事業」の予算は平成27年度から29年度までの3か年について、総合支所ごとに配分された「予算枠」年間約3,700万円、計11,200万円の中で実施となります。予算枠配分方式により、各総合支所の裁量が拡大され、年次計画を立てながら創出できるよう配慮されている点は使い勝手が良いと感じました。今回平成29年度に予定されている芝

地区版計画書の見直しに対する区民意見を取りまとめた提言書は、平成 28 年 7 月 1 か月間かけて「芝地区版計画書に関する区民意識調査」を実施し、8 月から 8 か月間、芝地区で生活する区民の目線で様々な意見やアイデアを全 8 回の会議で出し合い、まとめあげたものと伺いました。そして、この提言書の内容を反映し、「優先順位」「スクラップ&ビルド」「実現可能性」等の視点を持って、芝地区総合支所独自の事業である 9 つの「地域事業」を中心に検討し、後期計画書が作成されることになっています。9 つの地域事業は地域の豊富な地域資源が生かされ、各分野（コミュニティ・産業・福祉・保険・教育）別の課題への取組が提言されています。推進部会は芝地区在住・在勤者から応募された方々と芝会議の一部メンバーによる 15 名で公募の参加者が少なく、検討期間が短いこと等、苦勞されたと伺いました。区の担当者やコンサルタントの支援を受け最終的には自信作となったようです。岡崎市であれば当然のように町の代表である総代がメンバーに就くところを、区民参画組織・芝会議の一部のメンバー 15 名で行っていることが結果的に良いか否かはわかりませんが、少なくとも負担は軽減できているかと思いました。ただし、幅広い年代の女性の参画が少ないことは大変残念に思いました。地区の課題抽出も男性・女性の目が重要ですし、解決には女性のみめ細やかな視点が反映されれば更に充実したものとなると思います。地域資源財源等の豊かさに支えられた取組と思えます。広大な面積の岡崎市ですが、市民が積極的に行政に関わり自分の住む地域の課題を解決するには、「予算を持ち支所の裁量が拡大される支所改革」のための「地区版計画書」という考え方は大変重要と考えます。今後の岡崎市の参考となる重要な勉強をさせていただきました。

<所 感>・・・畑尻宣長

東京都港区の港区基本計画芝地区版計画書について話を聞きました。港区内が 5 つの地域で分けられており、その一つに芝地区があります。そこで地区版の計画書が作成されています。計画だけでなく、しっかり予算もつけてもらい事業が進められているところが、本市にも必要な施策ではないかと感じ学ばせて頂きました。このように、地区計画書が進められたのには、区長の意向が大きくあるということを確認したうえで取り組みをお聞きしました。

区の基本構想、基本計画があり、分野別計画が上位にあります。そこから、平成 18 年区役所改革として出来るだけ支所で事足りるようにしようと思いました。そこで支所を総合支所と位置付け区民にとってより身近な区の窓口となるとともに、区民参画組織を設置し、課題解決に向けた取り組みや区民協働による地域の魅力を高める取り組みを始めました。こういった取り組みにより、地域と区の距離感が縮まり、相互の信頼関係が深まったことは区役所・支所改革がうまく進んだことであると分析されていました。その上で「区役所・支所改革」や「参画と協働」がうまくいっていることから、さらに進めるために基本計画を作成し、その地域が有する地域資源や民間活力などの効果を活用しながら将来を見据えた政策実現に向けて挑戦できるようにしました。私は、基本計画を策定することにより、地域の課題を明確にしながら、地域の人たちとの繋がりや信頼を築いていくものと思っていましたが、お話を聞くところによると、総合支所にしたことによる改革が、区民との距離を縮めたのだと思いました。本市の支所機能では、まったくそのようなことは出来ないと思えます。ベース

には支所機能の強化があって進むものだとわかりました。

基本計画の4つの基本的な考え方は、1、「参画と協働」による計画の推進 2、地区を取り巻く環境変化への対応 3、安全・安心に向けた取組の推進 4、人口増加や財政収支の見通しを踏まえた事業創出 とあります。これは地域の特性をいかに生かしていくのか、住民が考えて推進していくという新たな力が出るものだと思います。いかに、地域住民の主体性を引き出すか、ここが抜けていたら、行政側からの押し付けになり、まったく意味のない物になると思います。そうならない為にも様々事業を計画書に盛り込んであります。そして、一番気になるのが、一部の事業に予算がつけられ実行できるということです。住民自治だけでは出来ない事業も、計画に盛り込むことにより施策が実行出来ることになる。とても大きなことだと感じましたし、住民の主体性もあり期待以上に効果があるように感じました。進めていくうえで、芝地区の場合、4つの部会に分かれており、月1回以上の会議が行われていました。ベースには「参画と協働」がうまくいってなければ、成り立たなかったのではと思いました。やはり、本市に置き換えると、まず取り組むべきは、支所機能の強化であると思います。単なる人の配置や増員ということだけでなく、その地域の住民の意向を感じ取り、変えていける体制を構築する必要があると思いました。そういった、住民との信頼関係が構築されたうえでの基本計画だということを忘れず進めていくべきだと思います。これからの、人口減少時代に入っていく中での住民の自治に対する考え方を変えながら、持続可能な自治会体制を作っていけるよう考えていきたいです。

<所 感>・・・野島さつき

東京・港区と聞くと、お台場、六本木、麻布十番や大使館、東京タワー、レインボーブリッジなど大都会の象徴のように感じる。徳川家康の江戸入府以後に飛躍的に発展し、幕末から明治維新にかけて、数多くの歴史の舞台にもなってきた。1867年の大政奉還後、江戸は東京と名を改め、1878年には、芝、麻布、赤坂の3区が誕生した。第二次世界大戦で大きな被害を受け、戦後復興と区自治基盤強化のため、1947年3月に、芝、麻布、赤坂が統合して、港区が誕生した。戦後の復興はめざましく、高度経済成長の波に乗り、高速道路や交通網が整備され、東京湾の埋立地造成が大きく進展し、都市開発も急ピッチで進められた。

港区には、「芝」「麻布」「赤坂」「高輪」「芝浦港南」という5つの特色ある魅力的な地区が存在している。これら5つの地区の魅力と特性を生かすとともに、地域の課題を地域で解決し、区民がより身近な場所で様々な行政サービスを受けられることを目的として2006年（平成18年）4月、「区役所・支所改革」を実施し、5つの総合支所が誕生した。総合支所制度によって、区民にとって、より身近な区の窓口となるとともに、各総合支所では区民参画組織を設置し、各地区の課題解決に向けた取り組みや、区民協働により地域の魅力を高める取り組みなどを行っている。

今回視察した「芝地区」では、区民参画組織・芝会議（地区版計画推進部会）において、平成25年度に月1~2回のペースで部会を開き、1年間で20回開催した。「芝地区のいいところ」「もうひと頑張りなところ」「もっと良くするためには」というテーマで議論を始めたところ、芝地区には地域資源がたくさんあり、それらをつないでいくことで、より良い地

区にしていけるのではと気づき、アイデアを出し合い、「芝地区を“さらに”幸せにする 20 の提案」としてまとめあげた。担当職員とも意見交換を行い、より具体的な提案を加え、平成 26 年 3 月 26 日に提言書として区長に提出、区民意識調査やパブリックコメントを実施し、区民の意見を集約。平成 27 年 1 月に議会の審議を経て、「港区基本計画 芝地区版計画書」の策定に至った。

地区で独自に取り組む事業である「地域事業」は、総合支所ごとに配分された「予算枠」の中で実施することになる。地域特性や地域の課題を踏まえた「地域事業」を、各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ことは、自分たちの考えた事業が実際に予算立てし実行に移せるという、地域住民にとっても大変魅力のあることであろう。

平成 27 年度から実施してきた中で、様々な課題も見えてきている。芝地区戦略会議である「芝会議」の認知度が低く、関心を持っていない区民に対していかに周知していくのか、積極的に事業に参加してもらうためにはどうしたらいいのか等、住民の意見やアイデアをまとめ、3 年目の中間見直しを行い、提言書にまとめている。

港区が取り組んでいる総合支所制度は、地域住民の自治力を大いに活かすとともに、職員にとっては、「区」という大きな組織からコンパクトな「総合支所制」にすることによりネットワークが軽くなり、地域に積極的に関わり、地域の課題を住民とともに考え解決していくことで、地域の方々と顔の見える関係を築き、信頼関係を深めていけるように思われる。

岡崎市では、各地域における支所は住民サービスの補完的位置づけで、地域の特性を活かした取組は、主に町内会や学区で行うことが多い。今後、地域共生社会を目指すにあたり、地域で様々な問題を解決して行くようになる。気軽に相談できる窓口として、支所の活用法も考えていく必要があると思う。そのためには、新たな人員の確保も必要であるし、専門的な知識も必要となるであろう。港区の場合は、職員数も桁違いに多くとても比べものにならないが、地域と積極的に関わる姿勢など今後の参考になることもかなりあると思う。地域の人々が互いに支え合い、誰もが安全と安心を実感できる温かな地域づくりのために何ができるのか、しっかり考えていきたい。

以上