

1パーセント区政からの 脱出

私の区役所改革論



中田太郎

人口と資本の不可分の集中移動は近年世界的傾向として行なわれ、わが国においても東京圏、大阪圏および名古屋圏に集中し、人口移動による社会増はいわゆる向都離村の現象を呈している。その集中度は神奈川県が最高を示している現状であり、わが横浜地域においても、その60%を占める丘陵地帯は、いまや宅地造成のため山林、緑地、農地等が破壊され、大東京への衛星都市化現象を呈している。人口180万をかかえる横浜市が現行地方自治制度のもとで、「民主的にして能率的な行政の確保を図り、健全な発達を保障する」ためには、あまりにも解決しなければならない問題が多く、今後もますますふえていくとみられる。

また、現在横浜市は地方自治法による普通地方公共団体に属するが、自治とは名ばかりでその固有事務よりは国からの委任事務が圧倒的に多く、国からの任意の介入をうけざるをえない状況にある。都市化現象のもたらす自治体行政への課題、地方自治の圧縮現象は、日本の地方自治全般にみられることであるが、指定都市の場合、それはとりもなおさず区の問題でもある。

したがって問題へのとりくみ方いかんが市民の信に問われることになる。われわれは、新たな情勢に適合するように、行政の組織および運営を改革する関心をもつことがいまこそ必要であろう。

2——区長権限は大きいほどよい

昭和38年7月、市長は大幅な人事異動を行ない、「市政の現場中心主義」にもとずき「大区役所主義」を実現させるため、区長会議を公式に設け、区役所に区助役を新たに配し、窓口事務の改善と区民サービスの向上、そして市の権限をできるだけ

け区役所に委譲していく方針を発表して実施にうつした。その間区役所に区助役を室長とする区民相談室を設置して、区民の要望、陳情等の処理、区政についての広報、公聴等にあたらせてきた。しかしその成果は、当初区民が期待したことを何%をあげたことであろうか。

もちろんこれを数字で表現することは不可能だし、事実一部窓口事務の改善はなされ、窓口関係の職員の自覚とあいまって、区民サービスの向上にも役立ったことは認められる。しかし残る権限委譲の問題については、「今後どのような権限を区に委譲して行くのか、区長会にどれだけ権限を持たせるのか、なども明らかにされていない」と当時の新聞紙上でいわれていたごとく、「一度で用の足りる区役所」を期待している区民の要望に、十分にこたえているだろうか。

区役所の分掌事務をみると、区役所事務分掌規則が定められ、現行では庶務、市民、保険年金、戸籍、農政（南、保土ヶ谷、港北および戸塚区役所のみ）、課税および徴税の各課と区民相談室および区収入役室の2室をおき、区長委任規則によって定められた区長に対する委任事務を執行するとともに、市の関係各局の一部出先機関的事務の執行の役割りをはたしている。

区長委任規則による委任事務の29項目を、検討すれば明らかなおと、現在の区役所の事務は大半が区長委任規則によるもので、法律またはこれにともなう政令により定められた委任事務の執行のために、職員は、きゅうきゅうとしているのである。これらの仕事は、どちらかといえば、行政機関側の必要とするものであって、地域における区民の日常生活の必要から生じたものではない。極言すれば、戸籍と税金だけの区役所に逆行するかの錯覚さえおこすほど、区長の権限は少ない。

もつとも、「大区役所主義」を発表する以前にも、すなわち昭和35年に、当時総務課の一係として存

在した市民係を新たに市民課に拡大し、地域の振興と社会福祉向上のための市民サービスを主体とした前向きの行政機構改革を行なったことはあるが、その組織と運営については多くの問題を含んでいる。

すでにのべた区長の委任事務の処理、管理、そして執行は、区民の声がそのまま反映できる身近な区役所で処理ができ、しかも数多い種々の問題を総合し、これらを有機的に調整しやすい区役所で管理を行なう、そして経費を委任事務のみならず固有事務についても、出先機関的観念から脱却して区長権限による自由裁量によって執行できるようにすべきだと思う。また柔軟性をもって使用できる相当額くたとえば100万円単位>が配慮されることが、今日の区役所に必要になってきている。

3———市民課事務の改革

現在、各区には区役所のほか、各局の指揮監督下にある事業所出先機関として、福祉事務所、保健所、清掃事務所、土木出張所、消防署、水道、交通の営業所などが多所多様に配置されている。これらの機関は、区民の日常生活に直結することが非常に多いが、区長としての指揮監督権は、直接には区役所のみとどまっている。また「大区役所主義」をとり、「一度で用の足りる区役所」とはいっても、区長の主な事務は、市県民税、固定資産税の賦課、徴収と戸籍関係、そして国民年金等である。しかし、都市化にともなう諸問題の解決に直接関係のある道路、下水、水道、塵芥、糞尿そして保健衛生等については、区長は区内各所に点在する市各局の出先機関にいちいち、その処理、解決のため労力と時間を消費しなければならないのが現状である。

このような機構に対する不合理を是正する必要性

は、区政に多少なりとも関心をもつ区民はもちろん、一度でも経験した区民ならだれもがすでに認めているはずである。区内における区役所と各局の相互調整されないタテ割り行政こそが、個々の市民と市政との直接のコミュニケーションを阻害しているというべきであり、このことが指定都市の官僚主義的行政の一因といえよう。

いずれにしても、可能な範囲において、法律、政令、省令または条例、規則等の早期統廃合への努力をし、数多い事業所出先機関を一つの総合庁舎へ集中管理することは、当然他に優先して断行すべきである。

区長としての名称とその実体を、多少なりともこれに即したものにするためか、昭和38年9月、区の事務連絡調整会議が毎月定例的にもうけられることになった。

これは、区長が中心となって、

- (1)道路、下水道等の修繕、掃除等の緊急度およびその順位決定
- (2)環境衛生に関係する許可事務の中、異例に属するものの可否、判定、
- (3)農道新設、維持管理の具体的措置、
- (4)児童公園の維持管理についての具体的措置等を協議するものである。

こうして区域内の各局出先機関と意志の疏通を図っているが、今後はこの会議の権限を拡大するとともに、会議の内容も豊富化することによって、名実ともに区と区民とのコミュニケーションを深める方向に進展させ、区政全般に対してプラスになるようにさせたい。だがこのことは関係局長の理解と協力がなければできないことである。

一方、地域における階層別、職業別の住民組織は、区民意識が高まるにつれて、行政に対する要求は必然的に高まる。そしてそれが個人から複数へと有機的相互関係をもって組織化が進み、コミュニティオーガニゼーションに成長する。住民

参加によってはじめて、区行政は自主、民主化が徹底され、区行政と区民とのコミュニケーションがなされるわけである。

一定の地域の問題が、その地域の存在する区において処理され、解決されることがもっとも望ましいことは、現地性の原則によってもあきらかである。区役所が区行政と市民とのコミュニケーションのための、たくさんの窓口をもつだけの存在にとどめてはならない。地域の住民集会は、区長を中心とした事務連絡会議と民主化された住民組織によって、区政の円満な運営ができるようになってほしいものである。つぎに、区役所の市民課の分掌事務内容を、とくに市民課を通じて区と市民のコミュニケーションがどのように行なわれ、また行なうべきであるかを調べてみた。しかし、ここでは他の論文との重複を避け、強調点のみを略記する。

市民課の分掌事務は他課の委任事務を主体とした「行政機関のための事務」と異なり、各局ならびに関係団体の出先機関的固有事務を合わせて執行するとともに、すこぶる抽象的で広範囲な分掌事項が住民から要求され、解決を求められるといった複雑な立場にある。

それがためにはつねに地域のあらゆる住民組織と密着し、とけこんで、その行政需要を適確に把握するとともに行政機関として、これを処理しなければならないのであって、その過程において行き過ぎや、誤解が生じ易く、かえって地域とのそごをきたし、遊離をもたらす結果となる現象さえおきることもありうる。

従来から課の分掌事項を具体的に明記する必要性が担当課長会、係長会でされているが、本質的には上からの行政であるとともに、地域住民からの多くの要求を処理するため事務分掌規定の事項をばく然としているのはうなずけるが、どの範囲でどの程度処理するかが各区の自主性に任かされ、

区長の権限内で自由に事務執行されるべきものではないだろうか。なぜならば市民課の経費と人員は決っており、分掌事務がばく然としているからといって、なんでもかんでも仕事をおしつけられては困る。そのために統一的内規を定めるか、さきにもふれたように区長権限内で処理できる予算を一括交付し、執行さすべきかの方法がある。そうすることが区役所と市民のコミュニケーションの問題解決の第1歩である。

つぎの問題点として分掌事項の「各種団体に関すること」についてふれてみよう。現在各区ごとに各種の団体は目的ごとに組織され、じつに50を越えている。これらの諸団体は行政補助団体ないし外廓団体として、そのほとんどが市民課と結びつき、区役所と不可分な関係にある。そして区長は当然会長となり、顧問であり、理事にもなって、運営に直接当たったり、参画して処理している。多くの場合、市民課が事務局をつかさどることになるが、担当職員の事務量の増大や経費のとり扱いなどで市民からの誤解も生じやすく、いろいろな問題をかかえている。

区長が団体会長である場合<日本赤十字社支部、国連協分会、保護観察協会等>や、市民課が事務局である場合<体育協会、共同募金委員会分会、防犯協力会、遺族会等>などそれぞれの募金、協力費、会費の徴収がしばしば税外負担として市民の不満をまねき、他方地域の協力性を阻害することにもなりかねないし、他の事務に支障をきたすおそれも生じてくる。もちろんこれらの諸団体を育成することも行政の一環であるが、休日も返上して、仕事のためきゅうきゅうとしているのは本末転倒である。そのためには、各団体の区役所依存を排し、数団体の人件費を合算することにより、民間事務員を採用し、事務処理に当たらせる方法を取り、区役所はその場を提供するとともに、ボランティア的に協力し、助成すればよい。住民

組織についてふれてみよう。戦前、地方自治体は国の委任事務を処理するためのものであった。地域住民の日常に関連することは地元で解決していたのだ。しかし戦後都市化の進行にともなう行政機能の拡大と同時に自治体独自の仕事もふえた。そうした段階になって改めて地域住民の協力組織がみなおされてきたわけで、現在市行政は住民組織の力を活用することによって維持されているといっても過言ではない。

しかしながら最近の宅地開発による団地自治会や新開発地域における町内会の誕生は既成自治会、町内会組織と異ったゆき方をとり、連合地域体系の一本化に不安定性を与えてきている。役所に簡単に協力してはくれなくなった。今後の課題としてその対策が必要となるであろう。

以上都市化のなかでの行政需要の増大傾向と区長の仕事と課題がますます重要となっていることをのべたが、区長の職務と権限はたんに区長委任規則の範囲内での委任事務の処理、管理だけに限定されており、区民からの新しい行政需要に対応するすべをもっていない。こうした状況のなかで、あらためて「大区役所主義」そのもののあり方の再検討と早急な実施が必要となってきている。

<金沢区役所市民課長>