

■その4・大都市における市民参加と区行政

1 はじめに

近年の分権化論議の高揚は、昭和五十七年の第二次臨時行政調査会の基本答申と、それを受けた行政改革推進審議会の流れを一つの軸とし、昭和六十二年の第四次全国総合開発計画に端を発する「ふるさとづくり」の流れをもう一つの軸として展開されてきた。

思うに、分権化の意義は大きく分けて二つあるのではないだろうか。一つは、国の行財政を身軽にして簡素効率化を図り、あわせて地方行政の自由度を増すことにより行政の合理的展開を確保すること、もう一つは住民に身近な行政課題は、より住民に近い行政機関が担うことにより住民の意思を十分反映させながら、おのおのの地域が個性ある発展をとげるようにすることである。

国の議論の中では、どちらかといえば第一の面に比重がかかっていたように思えるが、議論が地方を巻き込んで拡がる中で、昭和四十年代以降高揚を見せた住民参加の視点が、新たな段階で提起されてきている。

分権化の問題は、国と地方の関係にとどまるものではなく、都道府県と市町村の関係や大都市内部の権限配分の問題でもある。

本市は、都市規模の肥大化が最も顕著な都市の一つであり、住民から遠い行政という大都市特有の問題が顕在化しやすい実情から、昭和五十年代以降、区役所への権限移譲及び

区役所機能強化について、たびたび検討され実施されてきている。

最近では、平成四年度以来、組織と予算の両面から区役所機能の抜本的強化の方策について具体的検討に入ったが、平成六年度を期してその成果が実行に移される運びとなった。

検討にあたっては、現行法制度を前提とし、大都市としての一体性を保ちながら、地域に密着した業務は区役所が担っていくことを基本に、概ね以下のような権限配分を基本フレームとした。(表1)

この検討の一端を以下で明らかにしたい。なお、本稿は必ずしも区役所機能強化を担当した部署としての公式見解ではなく、この検討に携わった個人々の私見が多分に反映されたものであることを、あらかじめおことわりしたい。

2 区行政の歩みと今後の方向性

① これまでの区行政の歩み

昭和二年の区制施行から現在に至るまでの区行政の変遷の中で、ここでは、現在の区役所機構の原型ができあがった昭和五十二年度の機構改革以降の流れを追ってみる。

昭和五十二年度の機構改革では、福祉事務所及び建築事務所が区役所に編入され、区政及び福祉部の二部制となった。大区役所主義の理念のもとに、区内に設置されている地

域行政機関をできるだけ区役所に統合し、区役所の役割を高めていこうとするものである。

また、予算面では、区長の裁量により各区の特色を生かした区独自の事業を実施するための経費として、区自主事業費(一区平均百八十万円)が新設された。さらに、区民の要望や市政の第一線で常に市民と接している区の要望を予算に反映させるため、区要望反映システムが設定され、区要望について予算編成作業の進行にあわせた統一的・組織的対応が行われることになった。なかでも、区長が特に重点的に予算化を望む事項については、区長から直接市長・助役に説明する機会を設け、その採否の判断を得ることとした。

昭和五十六年度には、区政推進課が設置され、区における事務事業の企画調整及び広報広聴相談業務の充実強化が図られた。また、翌年には、「区における総合行政の推進に関する規則」が制定され、区長を区における市政の代表者として明確に位置付けるとともに、区長の総合調整権限の一層の強化が図られた。

平成四年度の機構改革においては、区政に関する総合的な窓口部門として、市民局に地域振興担当理事及び地域振興部が設置された。平成五年度には、区役所の機能強化に関する具体策を検討するため、区長会議のもとに区役所プロジェクト(各区の部長・課長で構成)が設置され、①区役所配付予算の見直し ②区役所事務事業の再編・見直し ③区民利用

- 1 はじめに
- 2 区行政の歩みと今後の方向性
- 3 区予算制度の改善と個性ある区づくり推進費
- 4 コミュニティプラン基本調査の取り組み
- 5 おわりに

表-1 権限配分の基本フレーム

市の行政			
	企画・調整	実施	例
①全市的基幹的プロジェクト	局	局	MM21事業、生涯保健医療総合センター、国際総合競技場等
②全市一律の水準が必要なシビルミニマムのサービス	局	区	福祉関係措置費、税務関係事務、戸籍・登録関係事務等
③地域の特徴が生かされてよい地域的事業と身近な業務	区	区	地域振興関係、生涯学習関係、地域まちづくり関係、区民利用施設関係等

施設の管理運営の一元化の三点について検討が進められた。この検討結果は、八月の臨時区長会議において報告され、区長会議の了承を得たうえで市民局から関係局へ伝えられた。区役所配付予算の見直しについては、平成六年度予算から個性ある区づくり推進費の創設という形で実施されつつあり、また、区役所の執行体制の問題については、現在総務

局を中心に最終的な調整が行われている。

② 今後の区行政の展開

今回の区役所機能強化に関する検討は、「市民生活に密着した課題や要望は、それぞれの地域のニーズや実情に応じて、市民に身近な所で解決していく」ことを基本に、地域総合行政機関としての区役所の実現を目指したものである。地域総合行政機関とは、具体的には、次のような区役所を想定している。第一に、局の縦割りの弊害をなくし、区民に身近なサービスを提供できる区役所。第二に、日常生活上の区民の課題や要望を解決できる区役所。第三に、地域特性に応じた個性あるまちづくりをすすめる区役所。第四に、区民に開かれた行政を展開し、区政への区民の参加を促進する区役所である。

区役所が地域総合行政機関として、地域におけるさまざまな課題や要望に総合的に対応していくためには、現在の局区の役割分担とそれに基づく仕事の配分、執行体制のあり方などを全市的に見直し、新たな枠組みを再構築していく必要がある。全市的なストラの中で、市民に身近な仕事については極力区役所へ権限を移譲し、局のスリム化を進めると同時に区役所の機能強化を図っていかねばならない。今回の検討の中では、特に次の四点を機能強化の方向性として打ち出した。

第一に、地域における福祉・保健について、相談からサービスの提供までを区役所で一体的に実施していくこと。第二に、地域のまちづくりや身近な生活環境の改善に区役所が総合的に対応できるようにすること。第三に、

自治会・町内会活動や生涯学習、文化・スポーツ、リサイクルなど市民の自主的な活動への支援機能を強化すること。第四に、区民利用施設の運営管理を局から区へ移管し、区役所に一元化することにより、地域の実情に応じた弾力的な施設運営を可能とすることである。

本市と他市（本市行政区の平均的規模である人口二十万人レベル）を比較すると、本市は産業や情報の集積など大都市としての魅力において優れている一方、市民に身近な行政サービスの面では見劣りすることが多いというところをよく聞く。区役所の機能強化は、まさにこのような市民の不満に応えるものであり、今回の検討内容が速やかに実施に移されることを期待したい。

3 区予算制度の改善と個性ある区づくり推進費

① 区役所配付予算の現状と問題点

区役所の予算は、各局各課から各区各課に係りに縦割りに配付されており、平成五年度予算で見ると、十四局から六十九款項目、二百六事業にわたる予算が配付されている（当初配付ベース…市民局調べ）。また、一区あたりの配付額が十万円未満の事業は約三十もあり、極めて細分化されている。このため、一つの支出に事業目的が異なる複数の予算が充てられるなど、実態に合わない執行や決算を強いられるケースもある。このことは、区役所において予算や事業の概念をわかりづらくしているとも言える。

また、予算と執行が乖離すると直接執行す

る職員以外には事業の実態がわからず、係や担当者ごとの予算の囲い込みの要因ともなる。これは、区役所予算の全体の把握を困難とし、効率的な執行を阻害している。

このような配付予算のしくみは、全市一律で運用すべき予算の執行においては、局が配付をコントロールすることで方針に沿った事業手法や事業量を担保することができ、有効な方法であるが、区役所職員は一方的に配付された予算を「こなす」だけの受け身の姿勢に陥りやすくなる。

② 区役所配付予算の見直し―個性ある区づくり推進費の創設

本市の内なる分権化を実質的なものとするためには、権限を発揮させるための予算の裏付けが必要である。区長に事務が委任されていても予算執行の裁量が発揮できなければ形式的な権限となってしまう。

そこで、平成六年度予算から配付予算のしくみを見直し「個性ある区づくり推進費」を創設した。

この予算の特徴は、①細分化された配付予算の中から、区役所の裁量が発揮できる余地のある十二局百三事業にわたる予算を束ねて統合し、一つの款項目の一つの包括的な事業費として、各区の総務課に一括配付する、②統合された予算は、各局が設定した最低限度並みを揃える必要のある条件を満たせば区役所の裁量で実情に応じた執行ができる、③各区の予算枠内の配分は総務課に各課が予算要求をする形で、区ごとに決定する、というものである。

この予算の構造を現行と比較すると図1のとおりとなる。従来どおりの配付が額でみると九割を超えているが、これは主として福祉事務所の措置費や援護費が約四百億円を占めるためである。また、現行の区活動費(シ)部分が区の自主財源の中心となるものであるが、管理的経費の比率が高い中で既存事業の見直し・転換を積極的に進めるには、スクラップ・アンド・ビルドの原則論にも限界があり、インセンティブとしての自主財源の充実が必要である。

③ 区役所における効果

この予算の効果は、執行前に評価するのは難しいが、導入初年度の予算編成段階においても次のような注目すべき事項が見られる。

⑦ 執行実態を反映した予算の組み立て

現行の百三事業が多い区で五十事業程度に再編されている。さらに事業体系の整理が進めば、二十事業程度には再編が進むであろう。

⑧ ニーズに合わない事業の打ち切り

統合事業の中には区役所の判断で打ち切りを可とした事業も含まれており、特に自主事業で代替可能な事業ほど打ち切りが容易だったようだ。区役所で企画・実施可能な事業を局が抱えていたことがわかる。今後、条件の緩和によりさらに事業の整理は進むであろう。

⑨ 重点事業の予算の充実

各区の方針を予算という形で表す初のケースとなり、区ごとの格差が市会でも議論を呼ぶこととなった。従来からあった差を顕在化させた側面もあるが、街の美化や地域福祉などに重点的な配分を行った区も見られた。対

外的に区の独自性を客観的な数値で示すことについては、今後、各区の意識的な取り組みが進むであろう。

④ 他都市の区予算制度との比較

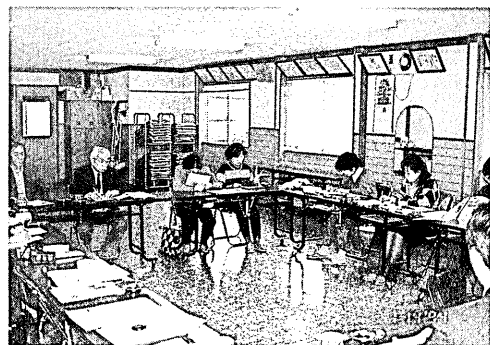
本市も含めて各都市では区役所の①事業執行権の拡大、②局事業に対する発言権の拡大の二つの方向で仕組みづくりが行われている。今回の本市の取り組みは①を中心としたものであり、他に例を見ない先駆的なものと言える。②については、本市は従来区要望反映システムで先鞭をつけたが、現在は区長の予算要求権を認めた神戸市などの斬新な手法に学ぶべき点も多く、実質的な仕組みづくりが課題と考える。(図1)

4 コミュニティプラン基本調査の取り組み

① 目的と実施概要

大横浜市内なる分権化である区役所機能強化を進めていくとき、同時に考えていくべきことが、行政と市民もしくは地域社会との関係である。「区役所は、地域の総合的な行政機関として、…区民と協働して特色ある区づくりの最前線を担っています」と、ゆめはま2010プランに述べられているとおり、区役所の機能を強化することは、区民とのパートナーシップをつくりあげることにつながっている。

市民局地域振興部では、区政課が中心となつて、五年度に「横浜コミュニティプラン基本調査」を実施している。これは、「



と”と呼べる地域社会づくりを進めるため、地域振興施策の体系化及び基本方針の構築」を目的に、三カ年事業として取り組もうとする初年度の調査である。各区役所・保健所の協力により提供された百を超える注目すべき地域活動事例のうち、今後の地域振興施策を考える材料となりそうなものについて、そのリーダー等から意見をヒアリングしたものである。

実施にあたっては、地域振興施策の主体である区役所職員の参加を促進していくための手法をとった。区職員十人からなるワーキンググループで議論を整理したうえで、ヒアリングを八回実施し、その内容をなるべく多くの関係職員に情報提供するため、「YCPニュース」(A四判四頁・五百部)を随時発行し配布した。

また、調査の節目においては区課長会・係長会(区政推進課、市民課、福祉課)での意見交換を行った。また、行政が日ごろ接することの少ない単位自治会や、自主的な市民グループを対象に、区内でなく地域活動の現場である町内会館等へこちらが出向く形をとったため、広い地域の多様な地域特性を体感することができた。

② 地域活動の調査

今年度調査として、関係各局区よりのアンケート情報から、今後の地域振興施策の参考となる活動を展開している団体を選択して、彼等の活動している現地においてセミナー、ヒアリングを実施した。(表1-2)

このセミナー、ヒアリングより、地域コミュニ

ニティの実態や活動者の考え方を知るとともに、行政に対する意見や提案も聞くことができた。次にそのいくつかを紹介したい。

・自治会町内会は行政からの依頼業務を受けているだけでなく、地域で楽しく生活できるように企画をたて活動する自主的活動を指すべきである。

・行政からの依頼業務が多く、それが本来の自主活動の阻害要因となっている。

・行政は自治会町内会の自主的活動を支援する方策を考えるべきである。

・自治会町内会など地域活動団体同士の交流と連携が必要である。

・まちづくりの計画は、社会計画、経済計画、物財計画が三位一体になったものにすべきである。特に、後回しにされがちな「社会計画」が重要である。

・市民が一番身近である区役所職員自身が哲学をもち、企画力をより向上させることが重要である。

・行政は住民が自治を学ぶことのできるよう、なしくみを考えるべきである。

・住民の問題意識は横断的に拡大するので、従来の縦割りの行政システムが新しい地域活動に対応することは困難である。

・区役所はもっと独自性を発揮すべきであり、局を頼らず互いに連携、交流していくことがパワーアップにつながる。

③ 調査の結果

これらの内容について言えば、主として、単位自治会にとつての、新規会員の勧誘、担い手の育成、自主的活動の取り組み、行政か

図一 区役所配付予算の構造

[現行の構造]				[個性ある区づくり推進費設定後の構造]					
区役所配付予算	約544億円	事業別配付予算	A事業	従来どおり配付	事業別配付	A事業	約509億円	約550億円	
			B事業			B事業			
			C事業			C事業			
			D事業			D事業			
			E事業			E事業			
			F事業			F事業			
			G事業			個性ある区 個性ある区 個性ある区 個性ある区 個性ある区 個性ある区 個性ある区 個性ある区 個性ある区 個性ある区 個性ある区	G~L事業を統合し、 区役所の裁量で地域の 実情に応じて再編	約41億円	1区平均 約2.3億円
			H事業						
			I事業						
			J事業						
	K事業	約6億円	L 区活動費	約0.3億円					
	1区平均 約31億円								

らの依頼業務の負担度といった問題について、新たに知る視点も多く、今後の課題を整理していくうえで、示唆に富むものとなった。例示すれば次のようなキーワードが思い浮かぶ。「自主性」（地域活動は、主役である市民の自主性が基盤である）「多様性」（地域ごと、グループごと、個人ごとの個性による多様性がある）「行政（区役所）との関係」（身近な区役所への期待は高く、同時に課題も多い）。

従来の本市のコミュニティ施策は、膨大な依頼業務や各種委嘱委員を通じた活動や動員など、自治会町内会中心の事業が圧倒的比重を占めていた。

自治会町内会の組織率は約九〇％と高く、それ自体はコミュニティの発展にとって積極的な面をもっているが、一般住民と町内会役員の間、単位町内会と連合町内会との意識のズレがあるとの声も聞かれる。

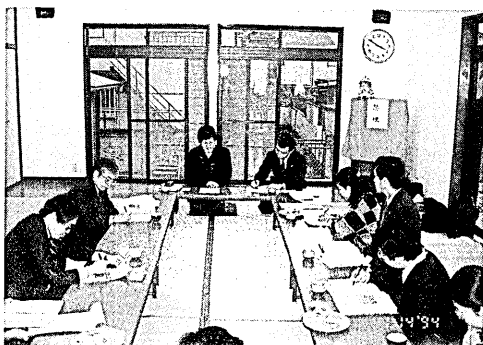
本市においては、昭和四十年代以降急速に首都圏のベッドタウンとして膨張し、東京に通勤するサラリーマン家族がかなり大きな比重を占める中で、まちづくりや環境保全活動、福祉活動などで従来型の自治会活動の枠にとられない多様な自主的地域活動が進展してきている実情を知ることができた。

また、自治会町内会自身のコミュニティ組織としての発展にとっても、行政からの依頼を中心とした従来型の施策にかわって、住民相互の交流を中心とした活動を促進するような施策への転換が必要なのではないか、というような意見が自治会関係者からも出された。これらのことから、行政の施策全般を新し

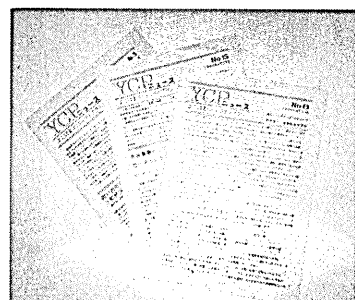
表一 2 地域活動の調査

No.	開催日	ヒアリング等対象者（敬称略）	場 所
①	1月14日	岡村西部自治会 渡部近司 ほか	岡村西部自治会館
全国6つの池田町との交流を単位自治会として実施している。また、複数の自治会役職の兼職禁止など役員選出方法に独特の工夫を凝らしている。			
②	1月14日	本牧元町南部町内会 黒柳市枝	本牧元町南部町内会館
自治会町内会の高齢化問題解決の方策として、その組織から女性を主体とした老人給食会「はまなす会」を結成し地域ケアを実施検討している。			
③	1月28日	横浜生涯学習まちづくりボランティア協会 田邊義勝	緑園地域交流センター
まちづくりに市民の熱気と活気を巻き起こす必要性を感じて結成、既存の町内会や商店連合会をまきこみ野鳥や街路樹マロニエをまちづくりのテーマに活動している。			
④	1月28日	緑園都市コミュニティ協会[RCA] 秋山 紘 ほか	〃
㈱相模鉄道が、米国のHOA（ホーム・オーナーズ・アソシエーション）をモデルに日本で初めて設立した、宅地オーナーによる新しいコンセプトの住民組織。			
⑤	2月10日	神奈川ワーカーズコレクティブ連合会 大庭恭子 ほか	生活クラブ生協センター
地域活動の新しい形態として、雇う側と雇われる側という立場でなく、グループで協同して、自主運営、自主管理し、社会貢献も念頭においた運動を展開している。			
⑥	3月 3日	ひがしが丘自治会（野村総合研究所）草野恵一	保土ヶ谷公会堂
自治会会員自身の手でまちの課題を解決している。例えば、町内の道路の舗装工事とか常設のごみ置き場づくりを実施している。			
⑦	3月10日	北山田町内会 男全富雄 ほか	北山田町内会館
港北ニュータウンのなかで、新しい街づくりにあわせて、増加してきた新住民と旧住民の交流の場を、昔からの「どんど焼」などのイベントを利用しながら設定した。			
⑧	3月24日	後谷自治会（農村都市計画研究所）青木志郎	後谷自治会館
「みんなでつくろう、みんながつかう自治会館」を合言葉に、自治会館の建設を、住民がまちづくりの主役となるきっかけとして実施した。			

活動風景



YCPニュース



い視点で見直すべき時期にあるのかもしれない、との問題意識が序々に広がりを見せてきたように思える。ヒアリング結果をもとに、横浜市におけるコミュニティ施策として、どのような取り組みを課題とすべきかについて、現在区役所関係職員との議論を行っているところであり、その報告は別の機会に行っていくことになろう。

5 一おわりに

今回の区役所機能強化に向けた組織、予算の見直しにより、大都市としては画期的な分権化の実を上げることができると思うが、残された課題もまた小さくはない。

例示すると次のような課題である。

(1) 従来市の行政は、市民に身近な地域的課題も含め本市各局が網羅的に所管し、そういう組織構造にもなっていた。区役所の機能は、各局に所属する業務の出張所としての役割の面が強かった。
したがってこれを一気に変革することは

困難であり、局の抵抗もあって短期間で基本フレームどおりの整理をしきれない問題も多く残した。

(2) 区役所機能強化の実を上げるためには、組織や予算の変更だけで解決できない市役所内部の風土意識に属する問題も大きい。それが職員の仕事のしかたに大きく影響している。

ひとことと言えば従来の縦型の枠組みを局区職員ともなかなか崩せない側面があるということである。

今後は、区役所が独自のネットワークで情報を収集し、地域の課題については住民ニーズに基づき自ら企画、実行する。また先駆的な実例をたくさん作り、全市のモデルケースとして局にPRし、局の施策に反映させるといふ新しい区行政の展開が求められてくると思う。

そのためにも、区役所機能強化の意義を全職員のものにしていくための、さまざまなかかりが必要となろう。

(3) 従来、市の行政は市議会により全市一本

でチェックを受けてきた。

また、市民要望を行政に反映させるしくみとして区民会議や市長への手紙など各種広聴手段が工夫されてきたが、区役所の裁量範囲が大きく広がる中で、それに対応する議会チェックや市民参加のしくみはどうあるべきか、という問題には十分な回答を出していない。

既に着手しはじめたコミュニティプラン策定への取り組みは、これらの問題の一部に対して我々なりの回答を得ようとする試みである。

いずれにしても、今回の区役所機能強化の取り組みは、分権化の長い過程の一步であり、これを契機として、庁内においても、また市民の間においても大いなる議論を展開し、あるべき方向へ向けてさらに前進していくことが必要と思われる。

△鈴木 隆 〓市民局政課地域活動担当課長
／竹内 隆 〓同区行政推進係長／寺岡洋志 〓
同区予算担当係長／小沢 朗 〓同総合窓口地域まちづくり担当係長／高安宏昌 〓同地域振興係