

◎分権型予算執行のしくみ

地域の個性を活かす

■立花正人

1 指定都市の区役所

埼玉県の浦和・大宮・与野の三市が、合併して政令指定都市になろうとしている。

過日、この三市と学識者を交え、指定都市になったときの区役所のあり方を議論する場にオブザーバーとして招かれた。

区役所にはできるだけ権限や予算を分与し、地域に密着した参加型の開かれた区行政を目指すべき、という方向に話が展開したが、話が進むうち、ある委員から、ならばいっそ合併せずに今のままの方が良いのでは、という意見がとびだした。

皮肉な話だが、本市でも区役所のあり方を議論していると、逆の立場ながら時々似たような話がでる。いわく、「十八の基礎的自治体に分割すべき」「いくつかのブロックに分割しては」などなど。

しかし、これは大都市の抱える課題や都市の個性を些か無視した議論といわざるを得ない。

道路・交通問題や環境問題などは、明らか

に横浜市が一体で取り組まねばならない問題だろうし、そもそも市民の生活圏や日常の行動範囲は、年齢層にもよろうが今の行政区の範囲をとくに越えている。仮に横浜市が東京都のように広域行政のみを担うことになったとしても、十八区がそれぞれ首長を公選し、議会をもつことまでは考えにくいだろう。何よりも、「適正規模」なるものに分割してしまつては、「都市」の魅力そのものがなくなってしまうに違いない。

区役所の機能強化は、突き詰めれば、こうした横浜市の一体性を保持しつつ、分割論の手前ギリギリのところまで踏み込んで、大胆に区に権限を分与していくという、大都市固有のバランスの上に成り立つものと思われる。

幸い、指定都市の区役所は、地方自治法にわずかな決まりがあるだけで、「こうあるべき、あああるべき」といった細かな規定がない。つまり、区役所をどう位置づけ、どのような権限を持たせるかについては裁量に幅を与えられているといつてよい。

いわゆる「大区役所主義」という言い方がそれで、本市では、他の指定都市に比べて区役所への権限委譲の度合いが高いといえる。

一口に権限といっても、組織・機構面での機能強化や予算編成権、区長への事務委任の度合いなどいろいろあるが、中でも、「個性ある区づくり推進費」（以下「区づくり推進費」という区予算の仕組みは、他都市にはない本市独特のものである。ここでは、「区づくり推進費」がどのように使われているかを紹介しながら、区役所における予算執行のあり方について考えてみたい。

2 お金がなくては始まらない

本市が「区役所の機能強化」を言い出したのは意外と古い。

昭和四十四年の「横浜国際港都建設中期計画」では、「一度で用の足りる区役所」という看板をかかげ、区長室や調整係を設けるなどして、区長権限の強化や区政の総合性を打ち出した。

- 1 指定都市の区役所
- 2 お金がなくては始まらない
- 3 区役所からの発想
- 4 十八区横並びの終わり
- 5 区の個性とは何か
- 6 分権型予算の先取り
- 7 地方分権を睨んで

昭和五十二年には、「総合機関としての区役所の実現」ということで、建築事務所と福祉事務所を区役所に編入している。先の「大区役所主義」という言い方はこのときからのものだ。

しかしそのことにより、福祉事務所が区に属し、区長の指揮のもとに福祉行政が展開されるようになったかという点、少なくとも実感としては首をかしげざるを得なかったのではないか。

生活保護や福祉五法の業務は、相変わらず局からの縦割りであったし、地域福祉と言っても、こと事業に関して区ごとにできることは限られていた。何よりも、区で独自の事業をやるうにも予算がなかった。

平成六年には保健所が区に編入されたが、それだけではこれまでの福祉事務所と同じで、おそらく名ばかりで終わってしまったのではないか。

平成六年の画期的な改革は、区予算の仕組みを大幅に改善したことである。

ひとつは、それまで局から縦割りで配布されていた細かな事業予算をひとくくりにまとめ、区の予算として「切り分け」を区長の裁量に任せた。

もうひとつは、区の自主企画事業費を、一区一億円にと大幅に増額した。(表一)

これにより、大区役所主義と言われながら依然として縦割りになっていた区の組織を、はじめて横につながり通ったといえる。いわば「機構」という入れ物に血が通ったようなものだ。

ためしに、いま各区の地域ケアシステム推

進事業の活動事例を見てみると、それぞれの区で実に多彩な事業に取り組んでいる。

例えば、高齢者への配食サービス、障害者への送迎・移送サービス、電話や訪問などによる安否確認、寝たきり高齢者に対する訪問・美容、訪問歯科診療、区内病院の緊急入院枠の確保、ひとり暮らし高齢者の遺産処理支援、痴呆高齢者の介護者支援、子育て支援、保健所での健康相談、家族が外出できるように土日だけのデイサービス等々、それぞれ工夫をこらした事業が数多く展開されている。

このほか、福祉保健に関する各種調査活動や、講演会、学習会、研修会、セミナー、シンポジウムをはじめ、ユニークなガイドマップやガイドブックの作成など、地域ケアシステムの普及啓発活動も多種多様に実施されている。これらの事業の大半は「区づくり推進費」を活用したものだ。

当初、地域ケアシステムも市レベルの施策が中心だったが、「区づくり推進費」の創設を機に、俄然区レベルの事業が活発になり、「地域ケア」の名にふさわしい実質をかたちづくるようになった。

また、この予算を活用することで、福祉事務所と保健所、あるいは建築課と衛生課が協働して事業を行うことも可能になった。これまでの縦割り予算の体系では考えられないことではないか。まさに「お金がなくては始まらぬ」だ。

3 区役所からの発想

では「区づくり推進費」ができるまではど

うだったか。

区では、区民会議をはじめ、各種団体や自治会・町内会など大勢の区民と日々接している。その中で出された要望で、これは実現したいと思うものがあればまず関係局に話を持ち込む。しかし局では、予算がない、該当する事業がない、一区だけやるわけにはいかない、などと言って話が進まぬことが多い。うまく話に乗ったとしてもかなりの時間がかかる。

例えば、いまいくつかの区で、区役所の中に「一時託児所」を設けているところがある。小さな子を連れて窓口をまわったり、保健所に検診に来たりする区民のために、一時的に子供を預かるコーナーだ。

鶴見区と港北区ではじめたものだが、「区づくり推進費」がなければ出て来ない発想だったに違いない。まず、局に相談に行くとしたら、市民局か福祉局または衛生局だろうが、行ったとしても答は見えていない。「うちでやる事業ではない」「一区だけやれと言われても無理」と言われるに決まっているからだ。だから区の職員も、はじめからそんな無駄なことは考えようと思わない。

ところが今は、スペースと人材さえ確保できれば自らの発想と工夫でできてしまうのだ。

また例えば、条例で定める「放置禁止区域」外の住宅地や空地に放置された自転車などはどうするか。これなども、従来なら予算もなければ所管局もないことから実施が困難であったが、今は区が主体となって、地域の協力を得ながら回収を行うなどして、町の美化

表一 区の自主事業費の推移(局の留保分は除く) 1区あたり

昭和51年	昭和55年	昭和60年	平成元年	平成5年	平成6年
100万円	650万円	1,000万円	1,750万円	3,150万円	1億円

活動に成果を上げているところもある。

更に、神奈川区のように、阪神淡路大震災を契機として、いち早く区の防災計画づくりやそのための基礎調査に着手し、局に先駆けたり取り組みを行うなど、機動力を発揮した例もある。

もうひとつ、この種の予算は事業推進担当課のためのものであって、窓口担当課にはなじまないと思われがちだがそんなことはない。西区の保険年金課では、今年の一月から、聴覚・視覚障害者やお年寄りなどのために、窓口ポケットベルほどの「振動呼出器」を導入した。音声や番号表示と併せて利用者に順番を知らせるものだが、これも課内の職員のアイデアだ。

勿論、区民の要望は「区づくり推進費」だけで出来るものばかりではない。いやむしろ、それでは対応できない大きな要望の方が多いのだが、それでも、このような発想が可能になったという意味は大きい。

4 一十八区横並びの終わり

しかしここで疑問が出される。

ユニークな発想はよいが、同じ横浜市の中で、ある事業について「やっている区」と「やっていない区」があつてよいものか。

確かにこの種の疑問は比較的多い。（「各区とも事業が総花的で、みな似たような事業を実施している」という逆の批判と同じくらい多い。）

例えば、「ひとり暮らし高齢者宅の家具転倒防止事業」をみてみたい。

この事業は、阪神淡路大震災で、家具の転倒による高齢者の犠牲が多かったことを教訓に、高齢化率の高い西区ではじめたものだ。

その後、いくつかの区に広がったが、「この事業が区の個性と言えるのか」「ある区だけ実施するのは不公平では」といった疑問も呈されている。

では、総務局（災害対策）または福祉局（高齢者対策）の事業として全市的に実施すべきか、となるとなかなかそうもいかない。

いい事業だからと言って、何もかも局が予算化していたらたまつたものではない、となるだろう。一億円の自主企画事業費を使った事業数は、全区で六百を超えている。

ならば、一区だけの実施では不公平だからやめてしまふべきなのか。

しかしそうなれば、地域に根差した参加型の行政、などというものはなくなってしまう、全市一律で味気ないものになってしまうだろう。

個人給付的な事業で各区に差が出るのはよくないが、区民にとっていい事業なら取り敢えずやってみよう、という進取性を発揮できるのがこの予算のいいところだ。

西区の実施方法をみると、自治会・町内会やボランティアの協力を得てこの事業を進めており、経費をみても、数カ所に留める転倒防止器具の費用くらいのものだ。

区役所の行う事業は、地域の顔が見える中で行っているからこのような手法も可能なのだろう。

これを、局が一律に区にやらせるようなことになれば、単なる押し付けでしかなくなる

場合だつてある。

要は、限られた予算の中で、区民がどのように事業の優先順位を判断するプロセスに関わっていけるかだろう。

このことは、これからの区役所と局事業のあり方を考えるとき、極めて示唆的であるように思える。

勿論、「高齢者定期訪問事業」のように、ある区ではじめた事業が多くの人に拡がり、局事業として予算化されたものもある。一億円という限られた予算の用途を考えれば、区にとつてもこれは歓迎すべきことだろう。

しかし、局は事業の目的をはっきりさせて予算だけを確保し、実施方法は区に任せただ方がよい。

また、局で行う事業は全市一律である必要はなく、区のニーズに応じて選択できるようなメニュー化方式を検討すべきだろう。その方がより区民の意向を反映できるし、予算効率上も好ましい。

このような過程を経て、区の実状に応じて少しずつ各区の機構や人員配置に違いをもたせることがあつてもよいはずだ。

いずれにしても、そろそろ十八区横並びの発想は棄てなければならぬ時期に来ているのではないか。

5 一区の個性とは何か

ところで、「個性ある区づくり推進費」というネーミングは、どうも誤解を生じやすい。

「区の個性」というとき、すぐに思い浮かぶのは、それぞれの区の歴史性や街並み、風

土といったものだろう。

例えば、鶴見区なら京浜臨海部や下町情緒、中区なら開港後の歴史や異国情緒、南区は宅地や町工場・商店が混在した下町風情、都筑区ならニュータウンへの人口増加や新たな街づくり、泉区なら豊かな自然、などといったものか。

勿論、いまあげた区の特性はこれだけでは、ないが、概して、「個性」というときには、これらの区の属性をさすことが多い。そして、「区づくり推進費」で行う「個性ある事業」も、このような区の特性に根差した事業と思われがちだ。

だから、先にあげた「家具の転倒防止事業」や「介護者の支援事業」などが区の個性と言えるのか、という批判が出てくる。

しかし、区の個性がこれらの属性だけをさすのであれば、ソフト事業中心の一億円だけでは明らかに無理があるし、次から次へとそういう事業を打ち出せるものでもない。

また区民の要望も、そうしたものよりも、もつと日々の生活に密着したものが多くはずだ。

また、市民の要望が区によってそれほど違うとも思えない。

区がやるべきことは、区民の要望を汲み取るチャネルをできるだけ増やし、それに迅速に答えられるようにすること。そのために、区役所の組織を横断的に活用して事業を企画できるようにすること。企画した事業はできる限り区民参加で行い、そこでの意見をフィードバックすること。こうしてかたちづくられていくのが「区の個性」というものではないか。

その結果、数区で同じような事業を始めたとしても個性は個性だ。(ただし、このようなプロセスを経ずに、単に他区の始めた事業が良さそうだからと真似したのであればいけない。)

このような視点で各区の事業をみてみると、先ず広聴の方法に大きな変化があることに気づく。

例えば、神奈川区はこれまでも多様な広聴手段を考えてきたが、当初、懇談会形式で「ゆめはま2010プラン神奈川区計画」のグループヒアリングを実施した際、短期的課題として百五件の提案を受けたが、このうち五十一件については、局事業も含め、事業化または事業化に向けた検討に着手することができたという。

これなど、従来のように局にお願いするか具体化のための実施方法がないとすれば、安易にヒアリング調査などできなかつたかもしれない。

この種の懇談会はほとんどの区で実施しているが、ほかにも、独自のモニター制度、アンケート調査、インターネットによるアイデア募集など、その方法も区によってとりどりだ。

また、区の中の組織横断的な事業企画の例としては、「子育て支援事業」を地域振興課、福祉保健サービス課、保健課の三課共管で行ったり、保健所や地域福祉課が別々に出していた「お知らせ」をひとつにまとめたり、区政推進課と地域振興課が共同で街づくりイベントを実施したりしている。

このほか、障害者のためのガイドマップの

作成では、障害者団体を交えて、区役所各課が横断的に参加するなど、「区づくり推進費」を通じて区役所の柔軟対応の幅が確実に広がっているように思われる。

区民参加による事業実施の例は更に多彩だ。

特に、「街づくり」に関する区民参加ほどの区も活発で、テーマの発掘から調査活動、計画、報告書の作成にいたるまで、何らかの形で区民が関わっている。

平成七年に「区づくり推進費」を使って磯子区で区の福祉プランを策定したが、その過程で、区内八地区で懇談会を開催し、磯子区の全世帯にプランの素案を配布して意見を求めた。このような区民参加によるプランづくりこそ、まさに「区の個性」と呼ぶべきものだろう。

6 分権型予算の先取り

これまで、主として「区づくり推進費」の自主企画分(一区一億円)について述べてきた。しかし、「区づくり推進費」にはもうひとつ大きな柱がある。

はじめに述べた「局事業予算の統合」がそれだ。「一般事業費」と「区庁舎・区民利用施設管理費」に分けている。

実は、金額的には「自主企画分」よりこちらの方が大きく、九年度予算では十八区合わせて百億円を超えている。

この予算の考え方は、国と地方の関係における補助金のあり方に似ている。地方分権の議論では国の補助金が焦点のひとつになって

表-2 政令指定都市における区の自主執行予算(平成9年度)

都市名	自主執行予算	備考
札幌市	一区 3,000万円	
仙台市	一区 4,000万円	
千葉市	一区 700万円	他に、土木関係費に区長枠 6,000万円
川崎市	一区 2,500万円	
名古屋市	一区 100万円	他に、地域振興推進費 全区合計 2,000万円
京都市	全区合計 9,570万円	
大阪市	一区 1,500万円	
神戸市	全区合計 2億3,000万円	
広島市	一区 500万円	他に、「まちづくり推進事業」 全区合計 4,100万円
北九州市	全区合計 1億円	
福岡市	一区 2,000万円	
横浜市	一区 1億円	他に、一部局事業の予算を区予算として統合

(注: 予算の性格等が異なるため、必ずしも単純比較はできない)

いるが、国は個別補助金を廃止して包括補助金や交付金方式に改め、事業の実施にあたっては最低限の条件を付するにとどめるべき、というのがあつた。あれと同じだ。

平成六年に「区づくり推進費」を創ったとき、それまで局事業として区に配付されていた予算のうち、区の裁量を發揮できる余地のある十二局百三事業の予算を束ねたもので、局は、区が事業を執行するにあたって最低限の条件だけをつけるか、または全く条件をなくしてしまつた。

地方分権の議論をそのまま区役所にあてはめることはできないが、局事業の一部とはいえ、結果的には「内なる分権」の考えの中でこれを先取りする形になつた。

これは区予算の改善としては大胆な発想で、他の指定都市も「自主企画予算」の額は増やしつつあるが、この「局予算の統合」方式を採用しているところはまだ他にない。

(表12)

平成八年に、「区づくり推進費」について区にアンケート調査を実施しているが、この時には、「一般事業費」の評判は大変良かった。

「各事業費を区の判断で配分でき、効率的な執行ができる」「自主企画費同様、区の独自性を出せる」「局の縦割りを実施していた同種の事業が整理できた」などというものだ。

ところが、この部分の予算は毎年シーリングがかかつて、どんどん削減されていく。厳しい財政状況の中ではなんとも致し方ない

が、今ではメリットより不満の声が大きくなつてしまつた。

7 地方分権を睨んで

さて、毎年一億円という定額の子算の中で新たなニーズに対応していくには、絶えず事業の見直し転換を図っていくかねばならないが、事業が軌道に乗れば乗るほど打ち切れないものも多い。そのようなことを考えれば、「自主企画事業費」はいずれ増額されるべきだろう。

いやもつと進めれば、区役所自身が局と同じように予算要求権を持つべきだとする声さえある。

しかしそうなれば、今の区役所の組織や人員配置では無理だろう。局区の役割分担を見直す中で、もつと区への大幅な人員の移行が必要になるし、十八区の子算を審査するとなれば財政局だつて大変だ。また市会での審議のあり方も、当然今とは違った形にならざるを得ない。そう考えると課題は多い。要は、金と労力をかけるに見合つた効果が得られる最適バランスが奈辺にあるかだろう。

いずれにしても、「区づくり推進費」の創設で、横浜の区役所が他市にない活況を呈していることだけは、他市との折々の情報交換でもよくわかる。

いま毎日のように区役所の記者発表資料が回覧されてくるが、その件数を数えてみると、

平成八年度一年間で、十八区合計四百五十七本もあつた。この数字は、他のどの局よりも圧倒的に多い。試行錯誤しながらも活発な事業展開が行われている証左だ。(表13)

区の子算が増え、増えたら増えたで職員は忙しくなり、何かと不満を抱えることもあるだろうが、ならば「区づくり推進費」がなくなつて元に戻つてしまつたらどうか。結論は自ずと見えてくる。

ところで、「区づくり推進費」創設の副次的効果として、区役所職員の企画力や予算編成の技量の向上につながつたとする評価がある。

もとより、今の局区の人事交流をみれば、職員の能力に差があるはずもない。大事なことは、区役所が自ら考え、予算を編成し、執行するということだ。

近く地方分権が本格化すれば、本市もより多くの事務事業を抱え込み、局区の役割分担や事業の執行方法はいやでも変わらざるを得ない。そのときを睨んで、区役所が今から足腰を強くしておくことが極めて重要と思われるからだ。

そう考えれば、「区づくり推進費」は単に区の子算が増えた減つたというだけの問題ではない。少し大袈裟に言えば、本市における地方分権の受け皿づくりの試金石にもなるのではないか。

(市民局区連絡調整課長)

表-3 平成8年度記者発表実績

局区	総務	企画	財政	市民	福祉	衛生	環境保全	環境事業	経済	緑政	都市計画	道路	下水道	合
件数	375	100	27	172	53	114	41	38	210	62	52	21	15	計
局区	港湾	建築	市大	消防	水道	交通	教育	選管	人事委	監査	市会	区役所	その他	
件数	43	47	57	32	82	35	138	30	8	2	22	457	647	2880

(総務局報道担当提供)