

# 《3》区役所改革——分権と地域行政機能の拡大

## ◎新時代の区役所機能

### 1—はじめに

政令指定都市は現在14都市あり、その総人口は、約2200万人、行政区総数は140区に達している。大都市運営の手法として「区役所の役割はどうあるべきか」については今日特に重要性を増していると言えるだろう。

地方自治法の趣旨では、指定都市の行政区は、市長の権限に属する事務を分掌するため、法人格を持たない区域である。そして区長事務と定められたものを除けば、他の事務をどこまで分担するかについては、行政区制度の枠内において、市長の裁量に委ねられていると解釈できる。

このため、それぞれの指定都市によって、「小区役所制度」か「大区役所制」かが選択されてきたが、概ね合併等の事情を抱えた比較的新しい

指定都市が区への分権を進める「大区役所制」を選択する傾向にあったと言える。

### 2—区機能強化の歩み

その中であって横浜市は、急激な人口の増加、それに伴う市民ニーズの個別化・広範化、行政への市民参加意識の高まりなどの要因から、区の機能強化に積極的に取り組んできた。これまでの区の強化の主な目標と内容は次のとおりである。

#### 【昭和44年度】

「二度で用が足りる区役所」を目標に、企画調整機能の強化のため区長室を設置するとともに、市民サービス向上のため市民課を強化した。

#### 【昭和52年度】

「地域の中心機関として機能する区役所」を目標に、区要望を局予算に反映させるため、

「区要望反映システム」を導入するとともに、福祉事務所と建築事務所を区へ編入した。

#### 【昭和56年度】

「地域コミュニティの醸成と身近な行政サービスの提供を行う区役所」を目標に、企画調整・広報相談機能の強化のため、区政推進課を設置し、翌年「区における総合行政推進に関する規則」（昭和57年度）が設けられた。

#### 【平成6年度】

「最も身近な行政組織として、市民と協働して特色ある区の街づくりの最前線を担う地域総合行政機関としての区役所」を目標に、自主企画事業費や広報費・区民利用施設の管理費などを集約した「個性ある区づくり推進費」を創設し、自主企画事業費を一区一億円とした。

福祉保健の連携及び強化のため、保健所を編入するとともに、福祉保健サービス課及び地域福祉課を設置した。

地域活動支援・リサイクル活動推進のため、地域振興課及び街の美化担当（環境事業局事務所兼務）を設置した。

#### 【平成14年度】

福祉・保健の相談からサービス提供まで一体的に対応できるように、福祉部と保健所を統合し福祉保健センターを設置した。

### 3—「自律分権型区役所」への改革について

平成14年度からの中田市政においては、大区役所主義をさらに進め、「自律分権型」をめざしたことが大きな特徴である。

同年7月「横浜市役所分権宣言」において、徹底的な権限委譲により、局・区が権限と責任を持って迅速な対応が

できるよう、市役所内部の分権化を実現することとした。

この方針を踏まえ、平成15年度策定の「新時代行政プラン」においては、区民と直接対応する区役所の機能を最大限に拡充することとし、次のとおり三項目の目標像を提示した。

- ① 区民が納得（満足）できるサービスをすぐに提供する区役所
- ② 区民とともに地域の問題を解決する区役所
- ③ 区民の声に絶えず耳を傾け、市政に反映させる区役所

この基本方針のもとに、14年度においても、区による直接予算要求の試行などが実施されたが、体系的な改革は、区長会議や様々なプロジェクトにおける議論を経て、「新時代の区強化策」に集約された。そのビジョンは「新時代行政プランアクションプラン」において具体的な目標と

して位置付けられ、平成15(17年度)に順次着手されることとなった。

#### 4 政策・組織・運営機能の強化

従来の区役所の政策・組織運営機能は、「区における総合行政推進に関する規則」等を基本として、区内の局及び関係機関の事業を総合調整することに力点があった。

区内事業の総合調整は、区政推進会議等において実行され、情報の共有化や事業の連携において一定の効果を発揮してきた。しかし、地域の状況よりも公平性や優先順位を重んじる局の論理に対抗しがたい面もあり、規則の形骸化を指摘する声もあった。

「自律分権型区役所」は地域に身近な区役所を機能拡充し、局への依存を可能な限り減らし、自らが取り組めるようにすることが大きなテーマである。

例えば、16年度予算に向けた区から局への予算要望の総計は、612件あったが、そのうち、市民に身近な保育所・土木事務所・公園緑地事務所の業務に関する要望が1000件含まれていた。これらの局への要望は特に区民に身近な

ものであり、むしろ区自らが対応できる仕組みづくりが「自律分権型」の発想である。

このような視点により土木事務所等の編入を実施するが、土木事務所が全道的な道路行政を分担していることから、関係局プロジェクト、区長会議、都市経営戦略会議等において区局の役割分担など繰り返し議論しながら進められた。

また、組織の機能拡充に備えて、区独自の政策形成能力の向上、政策の運営体制の強化、局と対等な連携体制の整備など、次のような取組が行われた。

##### 【区政運営方針の策定】

区政の重点目標を年度当初に策定し、公表する。各区は目標達成率等の事業評価を行い次年度に活かすことで、経営サイクルの確立も図っている。

##### 【区長庁内公募制の実施】

斬新かつ大胆なアイデアをもち、実行力のある職員を登用するための庁内公募制度を導入した。16年度5名、17年度2名が登用された。さらに公募制度は局区課係長級の一部に拡大された(16年度)。

##### 【区づくり経営会議の設置】

区政運営方針の策定や推進のため、区の重要事項を議論し調整・決定する仕組みとし

設置された。区の経営責任職を中心に必要な応じて関係機関も参加する。会議内容についてはホームページ等で区民に公表される。

##### 【副区長の設置】

区政全般に係わる業務について横断的に所管し、区長を補佐するために設置された。17年度には局にも副局長が設置された。(区・局とも総務部長兼務)

##### 【区局連携型組織の設置】

地域活動における学校利用の推進・学校運営等の支援強化のため「学校支援・連携担当課長」(教育委員会事務局兼務)、「ごみ減量化等推進のため「ごみゼロ推進担当課長」等(現資源循環局兼務)の設置(17年度から資源化推進担当に変更)、地域まちづくりへの取組の連携強化のため、「まちづくり支援担当課長」(道路局兼務)の設置が行われ、区の総合調整を重視した組織体制を築いた。

##### 【組織の自律編成の実施】

各区の地域特性に合わせた組織づくりや、区政運営方針を実現していく体制づくりができるよう、既存の組織数の範囲内において、必要に応じて区長が独自の組織改革を実施できるようにした。各区の実

状に応じて防犯・子ども家

庭・障害者支援等の強化、課税納税業務の効率化、などを目指した体制づくりが実施された。

【まちの計画・支援・相談窓口の設置】

建築局(現まちづくり調整局)で行っていた、地区計画や建築協定等などの身近なまちづくりに関する計画・支援・相談窓口を、身近な区でできるよう、区政推進課に設置した。

##### 【市立保育所の移管】

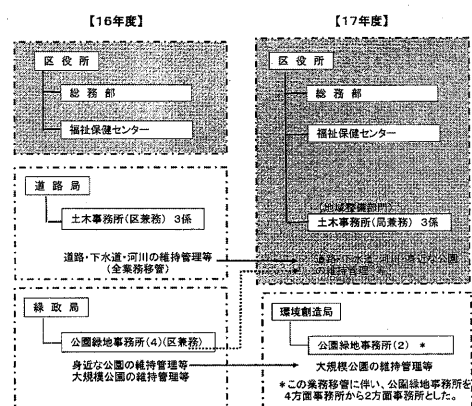
福祉局所管の市立保育所(121園)を区へ移管し、各区に保育担当を設置した。これにより各区は、自主企画事業の活用などにより、園庭の地域開放や、年末年始の児童の一時預かりなどの独自施策を実施できるようになった。

##### 【土木事務所・公園緑地事務所(一部)移管】

地域に密着したよりきめ細かなまちづくりの推進や、地域の要望の多い道路・公園などの分野において区が積極的に対応できるようにするため、道路局の土木事務所を区へ移管するとともに、緑政局(現環境創造局)が所管する

庭・障害者支援等の強化、課税納税業務の効率化、などを

図1 平成17年度 区役所の地域整備部門の設置について



身近な公園の維持管理等についても区へ移管した。ただし、全道的な道路整備事業や防災対策などについては土木事務所が果たす役割も大きいため、当該職員は道路局及び環境創造局も兼務することとした(図1)(注1)。

#### 5 財政機能の強化

指定都市の行政区は原則として、市長に属する事務を分掌する事務所であることから、市(局)において目的別に編成された予算の配付を受けて事業を実施している。したがって、市民はこの区においても、共通のサービスを安定して享受することができ。これは行政区の重要な役割であり、戸籍、生活保護、民間

保育所支援、高齢者福祉、健康  
 診査などが挙げられるが、平  
 成17年度予算では約1276  
 億円（区づくり推進費及び人  
 件費を除く）の規模に達した。

しかし、これらの配付予算は、  
 ①局ごとに配付されるため、  
 区も総額を把握することが  
 難しく、全体調整が難しい  
 ②区が地域の実情にあった応  
 用や裁量ができない

③縦割りの細分化されて配  
 付するため、類似の事業も  
 多く事務処理も煩雑かつ非  
 効率な面がある  
 などの問題が指摘されると  
 ころである。

これらは行政区制度の宿命  
 的な弱点とも言えるが、これ  
 を補完する制度が構築されて  
 きた。前述した「個性ある区  
 づくり推進費」は、一定のル  
 ールの下で区の裁量が發揮で  
 きることが主眼であった。特  
 に一区一億円の自主企画事業  
 費は、区独自の財源の中核と  
 して活用され、局では実施し  
 ていない地域資源を活用した  
 事業など独自の施策展開が可  
 能となった。

また、「区要望反映システ  
 ム」（15年からは地域ニーズ  
 反映システムに変更。）を通  
 じて、区が区民会議や広聴な  
 どで把握した要望が、局で予  
 算化される事例も多くあり、

予算編成機能の一翼を担って  
 きたのである。

このように、区独自の財政  
 機能は、自主企画事業費を中  
 心とした「個性ある区づくり  
 推進費」と「区要望反映シス  
 テム」の両輪により成り立っ  
 てきたが、区への役割期待が  
 高まるなかで、様々な課題も  
 生じてきた。

自主企画事業費については、  
 ①地域行事への補助事業な  
 ど、毎年継続して実施され  
 る事業の割合が増加し、事  
 業が硬直化する傾向が生じ  
 た（15年度予算においては、  
 約57%にのぼり、その後減  
 少する。）

②企画調査はできては実際に  
 事業に着手する機能や体制  
 が区に備わっていない  
 ③区の規模や特性が異なるに  
 も係わらず、一律に一億円  
 は妥当ではないという意見  
 が多くあった

④区の機能強化にとまない保  
 育やまちづくり分野の自主  
 事業も新たに見込まれる  
 などの課題があった。

区要望反映システムについ  
 ては、  
 ①結果的に局の論理（全市の  
 バランスなど）が優先され  
 る場合が多い  
 ②区が要望側の立場だけであ  
 る限り、区と局の関係が対

等にならない  
 などの課題があった。

これらを踏まえ、体系的な  
 予算制度改革については、各  
 区及び市民局等により設置さ  
 れた「区予算検討プロジェクト」において議論され、考え  
 方が導きだされた。そのた  
 き台をもとに、区長会議・都市  
 経営戦略会議等でも議論され、  
 次のような取組がなされた。

【直接要求制度の試行】

14年度から先導的に実施さ  
 れた制度で、区の重点政策課  
 題について区長が財政局及び  
 市長に対して直接予算要求で  
 きる制度を試行した。16年度  
 予算においては37事業約14億  
 円が予算化された。（17年度  
 予算では、さらに区の自主・  
 自律性を生かすため、直接要  
 求制度を発展的に解消し「区局  
 連携事業制度」を創設した。）

【区自主事業費の拡大】

保育所・土木事務所等の事  
 業など、新たな分野でも区が  
 主体的に取り組めるよう自主  
 企画事業費の総額を11年ぶり  
 に見直し27億円（1区平均  
 1・5億円）に拡大した。財源  
 配付の方法については、15年  
 度予算から導入された各区の  
 事業案に基づく予算配分方式  
 に加え、区の人口特性に応じ  
 た配分枠や歳入への取組に応

の高い制度に変更した。  
 具体的には、

- ①各区一律一億円の基礎額  
 （総額18億円）
- ②昼間・夜間人口特性に応じ  
 た配分（総額3億円）
- ③税収及び国保の歳入努力に  
 応じた配分（総額3億円）
- ④市政の重点政策課題への取  
 組について、区の事業計画  
 案に基づき、内容に応じた  
 配分（総額3億円）

の合計とした。

これに基づき、17年度予算  
 については、各区133百万  
 円〜160百万円の自主企画事  
 業費を編成した。

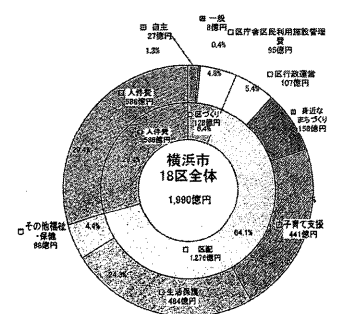
その結果、16年度予算に較  
 べ防犯、道路公園等の地域ま  
 ちづくり、窓口サービスなど  
 の分野において事業費の拡大  
 が顕著になった。事業数の合  
 計は996事業に達した。  
 （16年度は799事業）

【区局連携事業制度】

自主企画事業費の一部の財  
 源を、区が局に配分すること  
 により、局が区の事業を実施  
 できる制度として発足した。  
 地域重視の考え方から、区が  
 局に予算（財源）を配付し地域  
 課題を解決する点において、  
 従来の区要望制度のパラダイ  
 ム転換を図ったものである。

区局連携事業制度によって  
 17年度予算では、地域まちづ

図2 18区全体の区役所執行予算（17年度）



くり、防犯・防災、環境保全  
 などの分野で、合計44事業約  
 162百万円が局予算として  
 計上された。

また、地域施設の整備にお  
 いても区と局の連携を高める  
 ため、18区の代表からなる地  
 域施設配置調整会議を設置  
 し、地域ケアプラザ、コミュ  
 ニティーハウス、保育所の整  
 備計画案を調整することがで  
 きるようになった。

【区配付予算の改善】

細分化された事業の硬直化  
 を招きやすい区配付予算を、  
 可能な限り包括化して配付を  
 行うことを基本に、順次可能  
 な事業から取り組むこととし  
 た。これにより、類似事業の  
 複合化など、区が地域の状況  
 に合わせた弾力的な運用がで  
 きることを目指している。  
 【区に係わる予算情報の公表】

区配付予算は局別の予算として整理されるため、各区ごとの実態は明らかでなかった。このため、自主企画事業費に心が集まる傾向にあったが、サービスを受ける区民の目線で考えれば、区の裁量の有無は別として、執行予算の全体がどのようになっていくかが重要である。

そこで17年度予算からは、配付予算を各区別に集計し、広報等を通じて積極的に公表することとした。配付予算の性質上、事業対象者の増加などに伴い追加配付される場合などがあり、年度当初に正確に示すのは難しいが、示せる範囲で分かりやすく公表を行うこととした。

その結果、図2にあるように、18区全体の区役所執行予算は、約199.90億円であり、区づくり推進費が6.4%、区配付予算が64.1%、人件費が29.4%を占めている。

## 6 その他の機能強化

これまで述べてきた「自律分権型」の改革は図3のとおり、「政策」「組織・運営」「財政」の各分野を三位一体的に推進したことが特徴である。その結果、これまでの区と局の分担が大きく変革さ

れ、地域に密着した行政は区が担えるようになったのである(図4)。

また、区の権限強化と合わせ、サービスの強化をはじめ、区民ニーズを把握するための広聴機能の強化や、区の施策に対する調整・チェック機能の強化が図られた。

### 【窓口サービスの改善】

16年度には、従来から戸籍業務等の一部の実施にとどまっていた昼時間帯の窓口サービスも全面実施され、17年度には、順次整備されてきた戸籍証明発行窓口の全区オープンや、税証明交付のワンストップ化も実施された。

### 【広聴等の改善】

「市長への手紙」事業を改め、区役所がまず区民のニーズを把握できるよう「市民の声」事業を17年度からスタートさせた。また、市と区の広報が別々に配布されていた状況も改められ、区版と市版の合冊版が配布されることとなった。

### 【チェック機能等の強化】

前述した区の予算情報の積極的な開示は、それ自体がチェック機能の基礎をなすという考え方により実施されているが、各区においても民間度チェッカーや事業評価に積極的に取り組み、ホームページ等でも公表されるようになった。

市議会においては「横浜市議会あり方調査会」等で区予算制度拡充への対応等について活発な議論がなされた。その結果、平成17年度からは各区における「区づくり推進横浜市会議員会議」の開催数の増加や内容の強化が行われ、区ごとの予算・決算の意見交換の機会が拡充された。

また、監査委員会においても、決算監査における区別審査の実施などの強化が図られた。

## 7 今後の課題について

これまで述べてきた14~17年度の区機能強化によって、サービス向上や地域課題の解決に取り組むための基礎的な体制を整えることができた。しかし、横浜市の行政区は平均20万人近い人口規模であり、その行政機関として十分な機能を備えたとは言えない。今後とも市民の意見などを踏まえ、着実に区機能強化を進めねばならない。この立場から、今後の課題について意見を述べておきたい。

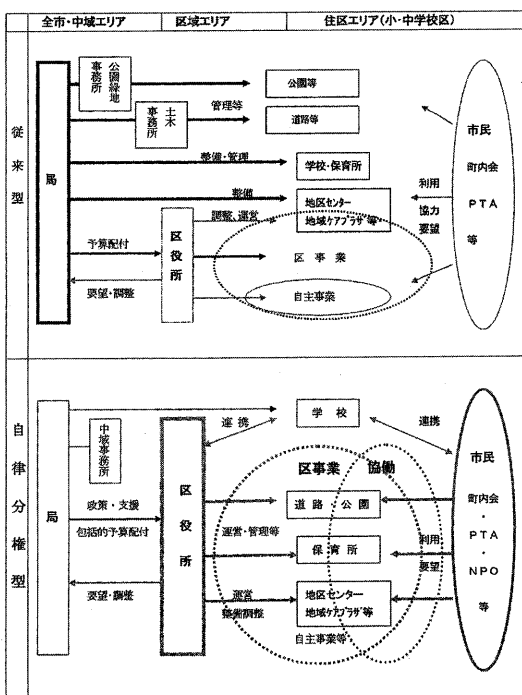
第一に、各区の成功事例は共有化し、必要に応じて制度化していかねばならない。

自律分権化の効果として、休日開庁事業や駅周辺・地区センターを利用した証明書発

図3 区役所分権の進捗表

	区役所分権の進捗表		
	14年度	15年度	17年度
政策		区政運営方針 区づくり経営会議	I 政策基盤の整備
組織・運営		区長庁内公募制度 学校支援・連携担当課長の設置	公募区長登用 副区長の設置 保育所移管 まちの計画・支援・相談窓口の設置 組織の自主編成の実施 II 組織・運営基盤の整備
財政	自主企画事業費の提案による配付制度 区直接要求制度		自主企画事業費拡充 区局連携事業制度 区配付予算制度改善 区予算情報公開 III 財政基盤の整備
備考	新時代行政プラン策定	アクションプラン策定 港南区が「民感区役所」宣言 区の判断に応じた繁忙期などの土日開庁の実施	屋時間の窓口対応サービスの全面実施 三位一体の総合行政の推進 I 政策 II 組織・運営 III 財政

図4 局と区の役割分担の変化



行等事業など、各区独自のサービスが試行実施されている。これらのサービスは、各区の判断により機動的に実施している点で、自律分権型の利点を発揮したものである。今後の課題としては、各区の試行状況について、区民の利用率や費用対効果の分析を行い適切に検証することである。

その際には、これらの情報の公表を基本として、市民意見等を分析し全区に適用すべきか否かを判断することである。また、効果が充分ではない事業は、改善または廃止も英断をもって行うべきであろう。

第二に分権と効率性の両立に挑戦せねばならない。現在、横浜市を含む指定都市の財源不足は深刻な状況にあり、行政の効率化は必須の課題である。したがって、分権の推進にあたっては単に組織や業務を配分する手法では、成り立ち得ない。権限や事業の委譲にあたっては、それ自体が目的化することの無いよう、真に区民満足度向上に繋がるかを十分議論するとともに、実施する際も類似事業の統合など、効率性の確保

に努めねばならない。17年度の改革においても、予算や人員の効率化にも取り組んでいる。自主企画事業費は9億円増加したが、区局連携制度の導入による直接要求費(16年度は14億円)の圧縮、なども図られている。人員についても、窓口業務の執行体制の見直しや、各区独自の工夫により、計110人の減員を実施した。

心に推進したものであり、住民自治の観点から見れば課題は残されている。

全国的に見ても、平均15万人以上の人口を擁する行政区について、住民自治の脆弱性を指摘する声はある。新潟県豊栄市小川市長は指定都市をめざす新潟市との合併協議を進めるなかで、指定都市では

①指定都市全体としての自治  
②区の単位での自治  
③中学校区単位の地域での自治  
という三層構造の自治が必要であると主張している(注2)。

この三層のうち、③の中学校区単位(及び小学校区単位)は、福祉保健や防犯・防災対策などを自治や協働で解決していくための重要な単位である。この単位は様々な可能性を有しており、実践している例も多いが、今後のコミュニティのあり方としてビジョンを明確にしていく必要がある(注3)。

②の区単位の自治を進めるにあたっては、都市としての一体性をどう確保するか、指定都市の脆弱な制度基盤(権限・財源等)をどう強化するか、などの議論がまず行われ

るべきであろう(注4)。

(財)日本都市センターの調査研究においては、大都市改革の例として、特別市型や、憲章都市制度型(特別法により大都市ごとに必要な特別措置を設け、その適用を都市憲章として定めるしくみ)など4パターンを比較検討している(注5)。

住民自治の充実を制度的に支えるためには、このような大都市制度改革の議論を進展させ、実現していくことも必要であろう。

最後に、自律分権型区役所は「現場重視」の発想を具体化した改革である。現在でも、防犯・広聴・施設運営・介護・窓口サービスなど、様々な課題に直面し努力している区職員も多い。分権に実を入れるためには、区局の人事交流を積極化し、局であっても現場の感覚を大切にすることにより、区局が一体となって市民満足度向上に取り組みねばならない。特にこれまで機会の少なかつた技術職員の交流を推進すべきであると考える。

ハ林琢己(市民局総務課長)

(注1)

保育所及び土木事務所等の移管により、局から区への人員のシフトは約2250人の規模となった。

(注2)

初村尤而著「政令指定都市・中核市と合併―そのしくみ・実態―改革課題―(2003年6月) 参照。豊栄市は平成17年3月新潟市と合併した。

(注3)

例えば、福岡市では市民が地域での事柄を共有し、自ら取り組んでいく「コミュニティの自律経営」を目指し、小学校区単位での「自治協議会」の活動や設立の支援を行うとともに、コミュニティの活性化に向けた支援を実施している。福岡市ホームページ参照。

(注4)

一概に比較できないが、例えば、自治権が確立している東京都特別区をみると、人口が約25万人の目黒区の職員数は約2500人であり、人口規模がほぼ同等の旭区の職員数は約513人(17年度)である。目黒区ホームページ参照。

(注5)

財団法人日本都市センター「これからの大都市制度に関する調査研究中間とりまとめ―大都市制度構想の問題と課題―(2003年3月) 参照。