

土木局と計画局はそれぞれ設計は内部で行なっている。それ以外の校舎、保育所、区役所庁舎などの建設工事の設計・監督は建築局営繕部が担任している。ここ数年の投資的経費の激しいふえ方は、営繕部の仕事量もふやしている。29年から38年までの10年間で、工事金額にして4.5倍、件数で1.3倍にふえている。39年度ではとくに講堂、プールなどの教育施設の設計監督の仕事がふえているのがめだっている。

問題はこれらの仕事が、一せいに9月から12月にかけて各局から、依頼されることである。設計がおわれれば、工事監督の仕事がある。まず、年度間の仕事ができるだけ平均化されるような措置が考えられねばならない。

このような、期間的な仕事のかたよりが各局を通じて多くみられるのではないか。これの解決と執行の計画化が、どの程度までとりくまれているか。現状ではあまり期待できないといえよう。

<2> 行政のやり方が時代おくれではないか

大都市における地価の高騰は、新しい行政措置をとることをむずかしくもっている。30年度の上飯田市営住宅530戸の建設も、用地確保ができないためおくらせているし、保育所の建設がおくれた主要な原因の一つも用地の問題であった。

用地確保の悩みは多い。金は銀行にうなるほどある地主は土地を売りたいがらない。売りたいがらない土地は高くなる。いま横浜市で、道路、公営住宅、学校その他の用地として買入れる金額は龍大な額である。

学校用地を例にとろう。横浜の人口は年に10万以上もふえている。そしてほとんどが港北、保土ヶ谷、戸塚の郊外部へ集中している。現在の人口は170万、これが10年後には260万~300万人くらいまで増加すると推計されている。こうしてそれとともにふえる学童数に対して、どのくらい校舎が必要なのか。教育委員会では、小中学校の新設需要が40年度から42年度までの3カ年でも62校になると計算している。

学校用地はこれまで学校のない地域にのみ必要なのではない。例をとれば、二俣川小は道路沿いの環境の良い場所にあった。それが人口がふえ、道路が舗装されるとともに交通が激化してきた。子供たちは、いまでは非常な危険にさらされている。このように、いますぐ移転用地をさがさねばならない小中学校は、市内では相当の数にあげている。

こうした大都市の用地難のなかで、これまでの行政のやり方はいつまで続けていけるのか。校舎用地買収に対する国庫補助の要求はもろろん必要だが、1校1校づつ用地を確保する代りに、小中学校あわせて1カ所にまとめた完備した総合教育施設などの存在が考えられてもよいのではないか。当事者はいろいろと真剣に悩んでいる。われわれは、いまの大都市における行政が、このままでは遠からず行き詰まるだろう現実に、どうして打破るか、それはわれわれの役割であろう。

横浜市は、上のような時代にとりのこされそうなやり方をいくつもかかえているのでは

ないだろうか。

<3> 仕事の複雑化と専門化の進行のなかで

ここ数年間の横浜市財政における投資的経費の膨脹はいちじるしい。それとともに建設関係の事業部局の仕事量の増大も大きい。

さきの建築局営繕部においても、最も忙しい9月以降になると、それぞれの担当者はつぎからつぎへと設計に追われ、一方では工事監督にとびまわる。そこでは1、2人の小グループ毎の単位当の請負仕事体制をとっている。道路建設においても同じことがいえる。39年度の通学通勤道路と工場団地連絡道路の道路舗装・改良計画は348路線、延長142kmもある。それを10数人で設計を担当している。ここでも、一つの仕事ははじめから終りまで担当する、小グループごとの請負的な体制をとっている。

最初の学校校舎と保育所の場合では、設計を建築局へ依頼してからできあがって返ってくるまでに、1カ月から長いのは2カ月以上もかかっている。いわゆる設計そのものは、そんなにはかからない。設計のプロセスは、まず現地調査を半日から1日ぐらいかける。つぎに設計そのもの、すなわち基本計画をつくり純設計<図面作成と積算>を行なう。これはふつうで2・3日、長いもので1週間程度ででき上る。最後にでき上った設計を浄書して10数部のコピーをとって伺い<回議>をつけて回すこととなる。

校舎と保育所の設計で時間がかかっているのは、設計そのものの時間より、回議文書が作成され、決裁のために回り、正式文書につくられたりしてる時間であった。そして一方では仕事は高度化し、複雑化している。

こうした仕事の忙しさと複雑化は、仕事の細分化をますますおしすすめている。、課長は比較的ひんぱんに配置替えが行なわれ、会議に時間をとられ、技術家として不得意な雑務がふえていく。こうしたことから、課長が忙しい日常的な事務のなかで、徐々に浮上るというのがあたらなければ、実際の仕事にふれる機会が少なくなってきている。そして個々の仕事を完全に把握できるのは、係長クラスに下ってきている。さらに、このことが反省される余裕もないままに、放置されて計画性を失っているのが現状といえよう。このことは、建設事業担当の部局に共通しているあらわれている現象のようである。

④ 行政の計画性の確立

横浜市の行政が設計どおり行なわれない原因をさぐっていくと、その多くは、横浜市の行政の外部から作用しているものが多い。その一つに、土木局と計画局との道路行政の競合があげられる。建設省都市局の下に都市計画街路を所管するのが計画局である。そして道路局の国庫補助のもとに道路事業を行なうのが土木局である。この計画局と土木局との道路行政は、国のタテ割り行政のままに、お互に個々の仕事ではかならずしも連絡はとられていない。また、横浜市の各局では、ときにはお互に中央各省をむいて仕事をしている

こともみられる。

しかし、われわれはとかく外部からの影響を強調するあまりに、内部における改革を怠っているのではあるまいか。そしてこのことは、行政改革というすぐに機構改革を考へることにも一脈通じるといえる。企画部門を執行部門より明確に分けることによって行政の一体性を図ることはもちろん必要だが、機構いじりにおわる改革は、組織と人員を広げることがあっても、実効性はあまりないであろう。

われわれはつぎに、組織に実効性をもたせる前提として、そして仕事を計画どおり執行するために、ぜひとも改めなければならないものをみてみよう。

<1> 内部管理事務の計画性の確保

さきの保育所建設の例をみよう。保育所建設のおくれの一番の原因は用地取得にあった。校舎その他の建設事業では、少なくとも前年度までに、用地は確保しておくのが通例である。保育所の場合は、用地を無償で得て建設を行なうのであるから無理があった。しかしそれにもかかわらず、その執行は計画性を欠いていたことは認めねばなるまい。

予算が不足で8カ所の予定を6カ所に縮少した。だが、それまでに6カ月もかかっている。民生局か建築局の一方に責任があるとは断定されない。しかし、民生局において全事業の年間の執行計画をたて、事業の進行を常に管理していたら、幹部は早いうちにおくれに対処することができたであろう。事務処理には違法性はないが、仕事の性格と緊急性を把握してはいなかったといえよう。

これはすべてに通じることである。経常的事務経費とみよう。各局各課で予算をそれぞれもっているが、それが年度を通じて計画的につかわれているか。年度前半では仕事はしないで、後半になって一度に使う例がよくみられる。

市民には事業の執行計画が公開されても、その具体的な執行が、行政の内部管理面を通じて計画性をもって行なわれるのでなければ、効果はあがらないであろう。

<2> 文書先導型行政の打破

役所で一つの仕事を初めから終りまで時間分析してみたら、一番時間をとっているのは文書事務であろう。仕事が行動にうつされるためには、すべて文書<回議>が課から課へ局から局へ回っていかねばならない。いいかえれば正式文書によるのでなければ、意思は伝達しないし、仕事はスタートしないところに問題点がある。

保育所の例では、営繕部では文書で設計依頼をうけつけるまではその仕事に関心をしめさないし、民生局では営繕部に依頼した後はその進行状況に対してあまり働きかけてはいない。回議の回る速度にしても、回議が起案者から係長、課長～部長と仕事によっては、順次回るのをまって仕事をはじめから、おそくなるので、事業責任者が文書の流れに先立って手続きをすすめていく、すなわち文書はく持回りしてもしなくても>事業責任者<課長、部長などの管理職>が関係局課にすでに話をつけておいたあとを通っていく。そうし

た体制がとられてもよいのではなかろうか。

土木請負契約の伺い文書一つを例にとっても、一とおりのハンコをもらうだけで2週間から1カ月もかかっている。そして、いまや技術的に複雑な仕事や政策上の仕事は、いくら細密な回議をつくってもそれだけでは判断がくだせなくなっている状況である。文書の動きにしたがった行政では効率的な行政はできない。

それでは、役所の文書先導型の行政を打破するものはないか。それは課長、部長、局長が、職員がつくるものを取捨選択し決定するのではなく、職員をひきいて仕事の先頭に立つ体制がとられなくてはならない。

<3> ミドルマネジメントの確立

局部課内の行政管理面での計画性を確立し、文書の動きに従属した事業執行体制を変えていくべきものが、課長、部長、次長、局長などのミドルマネジメントの役割である。これは役所の条例などの法制を変えていく問題とは当然こととなったものである。いまの状態では、仕事は常に職員の起案からはじまり段々に上へ行き決裁されるという日常業務の中に没して、政策的に重要なものすら同一平面上におかれることになる。

校舎建設はその担当課が主管している。しかし、課長の段階で決定できないものも当然でてくる。そのような仕事については、事務分掌とは別に次長、局長が陣頭指揮の体制がとられなければならない。

その局部課内の仕事の全体の進行を管理し、仕事の重要度優先度を判断していく。そして管理職の椅子から立って職員と一緒に仕事をしていくべきではないか。管理職が対外的な会議と交渉にまのみ没頭している間に、いつの間にか頭と足が別々に動いている事態が発生しているかも知れない。

ミドルマネジメントの仕事における指導性の確立は、権限の集中とはことなる。反対に局長、部長、課長との椅子から一段ステップダウンすることによって、階統制の1段下の仕事の先頭に立つことによって行なわれる。こうすることによって、1つは、政策的判断をする管理職員が職員と一緒に実際の実務にたずさわることによってその仕事の重要性和緊急度を職員に知らせることができる。つぎに、一般職員の創意をくみとることができ、職場内における民主主義が育ち、能力主義をとることもできよう。

しかし、課長以上にいくほど、お祭りの会議への出席と、職員によって進められていく仕事をうけ、回議にハンコの押し方で受動的に政策形成にたずさわっていく可能性が強くなる。少なくともこうした事態が打破されることが行政の近代化の条件だし、事業の計画的執行の条件であるし、さらに組織における企画部門を実施部門より分離するための前提条件ともなうであろう。

<総務局調査室>