

地域の主体性と区行政

大野紀雄 古川邦雄 矢部純枝 大野道雄 村田和義

一—はじめに

区政が主体性・独自性をもって魅力ある個性的地域づくりを進めていくには、何よりも地域が本来持っている主体性に根ざし、それを生かした区政を進めることが重要である。

それでは今、行政の最前線である区において、どんな形で地域の主体性と出会い、それを生かそうとしているのか。出会うの場としての区民相談室、それを受けて生かす場としての調整係の実際の業務の中から実例を通して紹介したい。

次にその実例を通じて浮かび上った地域の主体性の背景や実質的内容について分析的に考察を進めたい。それを受

けて区の主体性の確立や区政のあり方を運営面、組織面で若干の提言を含みつつ述べてみたい。

区役所は日々区民と接し、様々な問題を投げかけられている。それを受けて区の職員も問題解決に向けて苦悩しつつ立向っている。そんな現場からのレポートである。

二—「寝た子をおこす子守歌」

地域にはたくさん主体性が眠っている

広報よこはま港南区版の取材のために諏訪部浩一氏と会ったのは、彼が勤める銀座の画廊だった。「取材には協力した

いが仕事が忙しくて……」という彼に無理をお願いして押しかけたのだ。三〇歳になる彼は、港南台や野庭の大規模開発が行われたところに多感な青春期を過ごしている。「そう言えば、造成中の港南台によくバイクで行ったなあ。あのころは高校生でバイクに乗ってるヤツなんて珍らしくて。造成地って、だだっ広くて何にもないでしょう。思いっきり走れるんですよ」——眼鏡の奥の柔和な彼の目が、過ぎ去った青春時代の港南台を見ていた。街がつくられていく途中の日々変わりゆく風景も、彼にとっては懐しい思い出なのだ。十数年たった今港南台は、二万五千の人が住む街になっている。

中心的なものがないでしょう。上大岡とか港南台とかバラバラで、これが港南区だってシンボルがない。ぼくは美術関係の仕事をしているせいかもしれないけど、文化的な施設……たとえば美術館なんか港南区にあればなあ、と思います」

仕事で全国を飛び回っている彼は、おそらく港南区の家には寝に帰るだけなのだろう。そんな彼が港南区についていろいろと考え意見を持っているということ、は、うれしい驚きだった。そして、仕事で忙しいと言われるままに取材をあきらめていたら、港南区に寄せる彼の思いは誰にも伝えられることなく眠っていたのだらうな、などと考えながら、彼の画廊をあとにした。

一—はじめに

二—「寝た子をおこす子守歌」地域にはたくさん主体性が眠っている

三—区の街づくりの現場から

四—地域の主体性

五—区の主体性

六—区の主体性を通してみる区政の変遷

七—今後の課題

九—おわりに

女子マラソンで活躍中の西嶋菊代氏に会ったのは、彼女の職場の日野南中学。小柄で明るい普通の女の子という印象だった。彼女は日本の女子マラソンの代表的ランナーのひとりなのだが、練習の場所と時間が乏しく「日曜日や平日の夜、横浜の街中を走り回ってます」ということだった。「根岸森林公園は、起伏があつていい練習になります。山手通りあたりもまわりに坂が多いので、好きなコースです」——聞いてみると、生活のほとんどが仕事と走ることで、そして街中が彼女の練習コースという感じがした。そんな彼女の「走る」感覚でとらえた横浜の街並の話は、新鮮で面白かった。彼女ほどの距離は走らないにしても、ジョギングをやっている人は、そういう感覚を持つているだろう。ジョギングに限らず、それぞれの生活の中で、お気に入りのショッピングコース、散歩コース、デートコースなど、いくらかもあるにちがいない。そういう話をもっともっと集めたいと思った。市民は決して「街」に無関心なわけではない。ただ、関心が表に出ていないだけなのだ。

たとえば「得意の英会話をいかして、将来は海外で秘書をやりたい」という奥津正美氏。「どこの町内会ですか」などと愚問を発したら「知りませーん」と笑われてしまったのだが、そんな地域から飛びたとうとする若い女性の代表のような彼女も、地域に無関心かと言うと、そうではない。「私、人混み歩くのキライなんです。ぶつかっても何も言わない人がいるでしょう。あれ、不愉快ですよ。だから東京ってキライ。横浜は、東京ほど人が混んでいないから好きです。横浜でいちばん人が混んでいるのはダイヤモンド地下街。その次は上大岡あたりかな。上大岡は道がせまいから、そう感じるのかもしれない」というわけで、彼女には彼女の感覚でとらえた地域があるのである。ようするに、引き出し方だ。「町内会？ 知りませーん」と笑われて立ち止まってしまつてはいけけないのだ、日野町に住む建築家・宮崎宇氏の家を訪ねたのは去年の冬。「玄関は、街と家とをつなぐ場所。だから広くて誰もが入りやすい玄関を、というのが私の持論です」という宮崎家の玄関で、石油ストーブをはさんで話を聞いた。「建築だつてコミュニケーションを考えないとダメですね。街と家との対話。家の中から道行く人に声をかけられ、道からも家の中に話しかけられる。そういう家づくりをしなければ、心のふれあひって言つたつて本物にはなりませんよ——彼の話は、街づくりについでに示唆に富んでいた。

道路を見てごらん下さい。きれいに雪かきしてあるところと誰も何にもしてないところとハッキリ分かれてます。これも普段のコミュニケーションの差ですよ。いつも道で近所の人とあいさつをかわしてる人にとつては、道だつて自分の家のつづきなんです。だから雪が降つたら雪かきをする。そんなもんですよ、人間て——そこまで考えて家づくりをしている人がいる。その知恵を行政は、もっと真剣に受けとめる必要があるのではないか。取材でそう感じたのは彼ばかりではない。

以上は、最近一年ほどの広報の取材の中で出会つた人のほんの一部である。広報業務の本筋は、地域や行政の動きを市民に知らせていくことだから、ここに書いた話は、かなり余談の部類に入る話だが、地域の人々が行政からの呼びかけに応じた形でなく、自主的・主体的に街づくりに参加していく意識の萌芽として大切にしたいと思つた例である。地域にはこのように、行政という網に現在はいっかかつてこないが、巨大で主体性を持つたパワーが無数に潜んでいる。それに対して自分の取材の微力を痛感する。

広報業務に関連して、芹が谷第四公園の例をあげよう。この概略は、広報(図1)を読んでほしい。一種の美談なのだが、地域の主体性が街づくりに生かされた好例だと思ふ。

ただ、ここに登場した人たちは、良いか悪いかは別として、誰一人として「広聴」ということを意識してはいなかった。子どもたちは、最初自分たちの考えを「市長への手紙」で出そうと思つたが「市長さんよりも、実際に公園をつくっているおじさんたちに直接手紙を書きたい」と話しあつて、南部公園緑地事務所を探しあてた。指導した担任の先生は非常に熱心な人だが、話の中で「広聴課」の名が出ると「教育委員会に校長課つてあるんですか」と言つていた。

ようするに「広聴」などという言葉や制度を知らなくても、地域は生き生きとした主体性を持つており、ラッキーな出合い方さえできれば、それによつて行政も活性化する。しかし、現実にはそのような出合いは、まだ少ないのである。

「街づくりの主体」としての市民意識は、まだまだ地域に眠つてゐる。いや、「街づくりの主体」などと小むずかしい言葉を使うからいけないのかもしれない。「こんな街になつたら面白いだろうな——」ってゆうような話、なんかありませんか——

——そう言つた方がよい、現在、行政の網にキャッチされる地域の動きは、行政からの呼びかけに応じた形の地域活動や「行政サービスの受け手」意識から生じる苦情・要望がほとんどだろうが、広報

・広聴は、そこで立ち止まってはダメなのだ。「こんな街になったら楽しいぞーな」という部分をできるだけ集めて行政を活性化していくことが、地域の主体性を生かした個性ある街づくりには、欠かせないのである。諏訪部氏や西嶋氏、奥津氏の陰に隠れている無数の「街をとりえる若い感性をひろいあげる方法論、宮崎氏の陰に隠れているたくさんの「街づくりの知恵と経験」を学ぶ方法論を探ることが、これからの広報・広聴の課題であろう。

三——区の街づくりの現場から

地域の主体性を受けて、区政の中で具体化されていく過程を述べてみたい。区は区民と共に歩むよう宿命づけられている。区政が飛躍的に発展するか沈滞するかはひとえに地域の主体性を生かして街づくりができるか否かにかかっている。そのためには区役所の持っている総合調整機能に大きな期待が寄せられている。

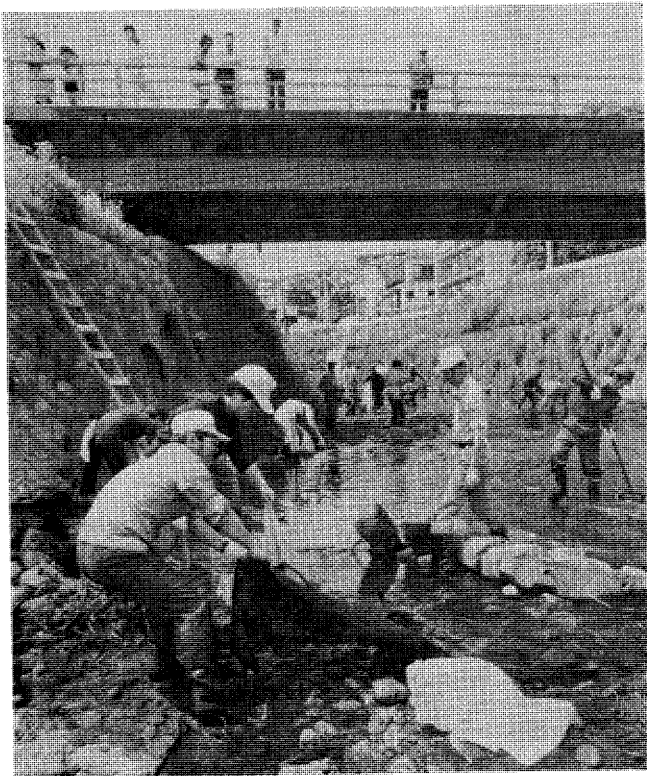
①—大岡川クリーンフェスティバル

上大岡の住民が、商店街の裏を流れる大岡川を生かしたまちづくりをしたいという事になり、手始めに大岡川の清掃を計画した。鈴木英雄・再開発協議会会長によれば「上大岡周辺は宅地造成が進

み、緑が次々に壊されてしまった。そんな時、ふと大岡川を見て、まだ死んでいないことに気づき、この川の再生こそわれわれの仕事と思った」。さっそく実行委員会が作られ計画が練られ、実施日、動員、分担、救護、トイレ、風呂対策などを企画し、新聞発表をした。当時の細かい点を詰めていくと、川に降りるはしがない。拾ったゴミを入れるカゴや袋がない。集めたゴミの処理ができない」という有様であった。そこで区役所に相談に来たが、川を扱う所管の課はない。

しかし、ないといつてすませるわけにはいかないのが区役所である。さっそく関係機関に集まってもらって行政側の対策会議を開いた。川の清掃となれば、さわやか運動であろうということで区の市民課、器材の関係で土木事務所、ゴミの問題ということで環境事務所、大岡川の管理者である県治水事務所、それに上大岡再開発の区の窓口である区政推進課。さてその中でどんな議論が展開したか。まずは、川は県が管理するところであり市が首を突込む所ではないという管理区分論がなされた。ついで、さわやか運動からは「駅前や道路は対象になっても川は対象にならない。また本来PR活動が主であり川に降りてゴミを拾うというような実践活動する運動ではない」と。治水

写真—1 大岡川クリーンフェスティバル



事務所では「河川の草刈りや中洲の清掃は直轄の工事費で対応するので、このような住民運動はさわやか運動で対応してほしい」。環境サイドの意見としてはさわやか号は、「可燃物が対象で不燃物は収集できない。ヘドロは本来河川管理者が処分地へ持つていくものだ」等々。

このような厳しい状況の中で、本来なら行政側に川の清掃を要望するだけで終わる住民が、自ら清掃を行うという主体的な活動を抑えるのは望ましくない、むしろ積極的に育てなければならぬという考えから粘り強く協力要請した結果、最終的には関係機関に協力していただけることになった。当日（五十八年三月二十七日）は小雨の降る肌寒い日であったが、商店街、町内会（子供会を含む）から約一、〇〇〇人が参加し、一・三kmの間を二時間余り清掃し、古自転車二七台を含む約三〇トンのゴミを拾い上げた。この年の夏、「リフレッシュ上大岡」が催され、川への熱い想いを多くの人々に呼びかけた。それ以来この地では「春夏二回の川掃除が地元の人の手によって行

われている。地域の人の地域活動に助言協力を求められた区役所の総合調整機能が試された事例であった。

② 港南台地域連絡会

地域のまちづくりを地域の住民同士でお互いに考えていこうと港南台地区に港南台地域連絡会が結成されている。昭和四十四年以降大規模開発により、高層住宅、戸建住宅、駅前商店街が整備され、現在八、一二〇世帯、二五、〇〇〇人が住んでいる。全く新しい街であり、各地から多方面にわたる豊富な経歴を持った人々が寄り集まって多彩な活動を展開している。この連絡会もその一つである。

港南台連合自治会長の松尾祐治氏は、「港南台を活力ある明るい街、文化的な香りのある街としてアピールし繁栄と秩序ある街づくりを進めたい、そのために地元の各界の人々が一緒になって話し合うことが必要だ」ということで、商店街、金融機関、学校関係、地区に所在する行政機関、自治会を中心に構成されている。これまで話し合われた主なテーマは、駅前および商店街の路上駐車車の取り締り、駅前パチンコ出店問題、二一―一街区暫定開放問題、港南台憲章策定等であった。このように地域の住民が自分たちの住む身近な環境に目を向け主体的に立ち上りつつあるのである。

③ スリーゾーン構想

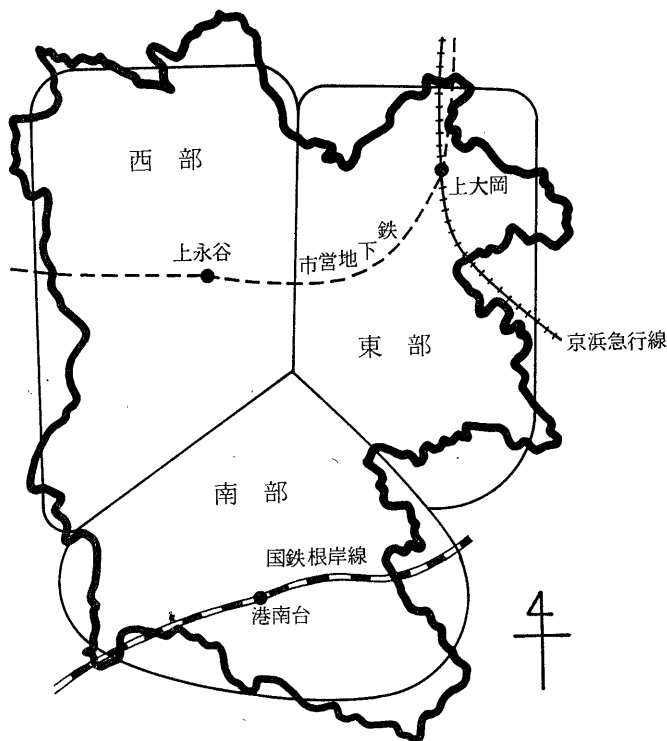
上大岡、港南台の事例をあげたが、ここで「港南区スリーゾーン構想」に触れておきたい。

港南区民会議が第四期を迎えた五十五年十一月に、「21世紀のまちづくり分科会」が設置され、区民自らが港南区の街づくりについて勉強していこうということになった。

第四期の委員長であった佐藤英雄氏によれば「街づくりといっても区全体では広すぎ、また問題が多すぎて最初はどこから手を出してよいか分からなかった」「みんなと討議を続けているうち、各地区ごとに共通した問題や悩みが分かってきた」「その共通の問題を集約していったら、見えない線が見えてきた、それがスリーゾーンだった」と。結局このスリーゾーン構想の街づくりの戦略は、区民の生活圏の環境整備を図ることから、上大岡駅、港南台駅、上永谷駅を中心に一・五〜一・七kmを半径とする三つのゾーン（東部、南部、西部地区）に分け、それぞれ中核となる施設をつくり、コミュニティの中心としていこうというもののである。

この構想を昭和五十六年策定の「よこはま21世紀プラン」に盛りこむべく、区民会議事務局である区政推進課では、分

図一 港南区スリーゾーン



科会と企画調整局（当時）との話し合いの場を何度か設けた。当初企画調整局は難色を示したものの、分科会委員の熱心な討議に理解が得られこの構想は港南区別計画に取り入れられた。具体的には地区センター三館構想に生かされるなど、ゾーンごとの格差のない街づくりを進めるものとして定着している。

④ その他

紹介したい事例は多く、全部を示せないのが残念である。今、港南区では、区の自主事業のひとつとして「こどもまちづくり絵本」を作成中である。これは、区からのまちづくり、さらには、こどもを通してごく身近な所からまちづくりを考えていこうという全く新しい試みである。これまで区内の小学校の先生や児

表一 港南区スリーゾンの特性

	東部			西部			南部		
	54年	57年	59年	54年	57年	59年	54年	57年	59年
人口(千人)	66	67	68	74	81	86	40	42	47
駅周辺商店街 (小売飲食店)	443	386	—	—	18	38	239	264	—
	(上大岡繁華街)			(上永谷駅前)			(港南台繁華街)		
乗降客数一日平均 (千人)	162	171	177	18	24	26	38	44	46
	(京急・地下鉄上大岡駅)			(地下鉄上永谷駅)			(国鉄港南台駅)		
下水道普及率(推定) (世帯比%)	30	35	51	41	45	51	45	80	81

童に「こども街づくり絵画展」「こども編集会議」などにおいて絶大な助言や協力をいただいた。その他、上大岡の放置自転車問題がある。駐輪施設が一つもない中で、モデル地区に指定され、地域の人々や関係機関と協力し合いながら、荷札作戦や撤去作業を進め少しでも事態を改善しようとした。

ている。この撤去作業も一週間も経てば元のもくあみである。取り締りに何の権限もない区役所がリーダーシップをとり関係部署をとりまとめて悪戦苦闘しているところである。

以上概略を述べてきたが、この他にも幾多の問題を抱え、地域の人が区役所へ持ち込む問題の対応に日々追われている。ここに紹介したのは、ほんの一例にすぎない。

四 地域の主体性

前段で現場からの報告というところで、市民の声や、区が現在直面し、また期待されている区民との調整や各局との調整の生の現実を述べてみた。以下ではそれらを踏まえ、地域の主体性と区の主体性という視点で分析し、今後の区政のあり方について展望していきたい。

① 行政の客体から地域の主体へ
市民と行政が一体となって街づくりを進めるために、地域の活力をどう取り込んでいくかが大きな課題である。かつては行政の客体としか考えられなかった地域住民が今、街づくりの現場においては

地域の街づくりは自分たちでという主体的な取組みを見せつつあり、この地域の主体性を尊重することなしに日常の行政を運営することはできない。そこで次のような地域の主体性の生まれてきた背景と実質的内容について考察する。

② 地域の主体性の背景

本市では昭和四十年代の始めから激しい人口流入があり様々な人々が新市民として定着した。それら市民の価値観は実に多様であり、同様に地域の主体性の現れ方も多様である。そのような地域の主体性の生まれてきた背景について考えてみると次のような要因に分類できるのではないかと思う。

① 区を中心とした自治意識の醸成

現行の横浜市の一四区制が施行され五年が経過した。人口異動のピークを超え、住民自身が定着化し、暖かい近隣関係を築きたいと思いつ始めていること。それは、例えば港南区に若い夫婦が移り住み子供が生まれたとする。その子は中学三年生。子供の成長の過程で幼稚園や学校を通じての親同士の互いのコミュニケーションが生まれる。子供自身にとつては第二世代として港南区こそが我がふるさとである。また、これらの子供たちもそろそろ社会的発言をする年齢に達するのである。その場合自分たちの

住む「港南区のまち」という意識が明確になると共に、身近な日常生活に不可欠な業務やまちづくりを行っている区役所の存在が大きくクローズアップされることになる。

② 多角的都市問題の発生

次に、各区とも四十年代からの新たな大規模開発と様々な都市住民の流入により多種多様な都市問題が発生することになった。この結果、行政に対して大量、多様、多角的な住民要求をぶつけたが、縦割りに分化された行政の一セクションとしては十分に対応し切れなかったこと。そのため、地域の問題をなんとか自分たちで考えていこうという必要に迫られた判断が働いたこと。

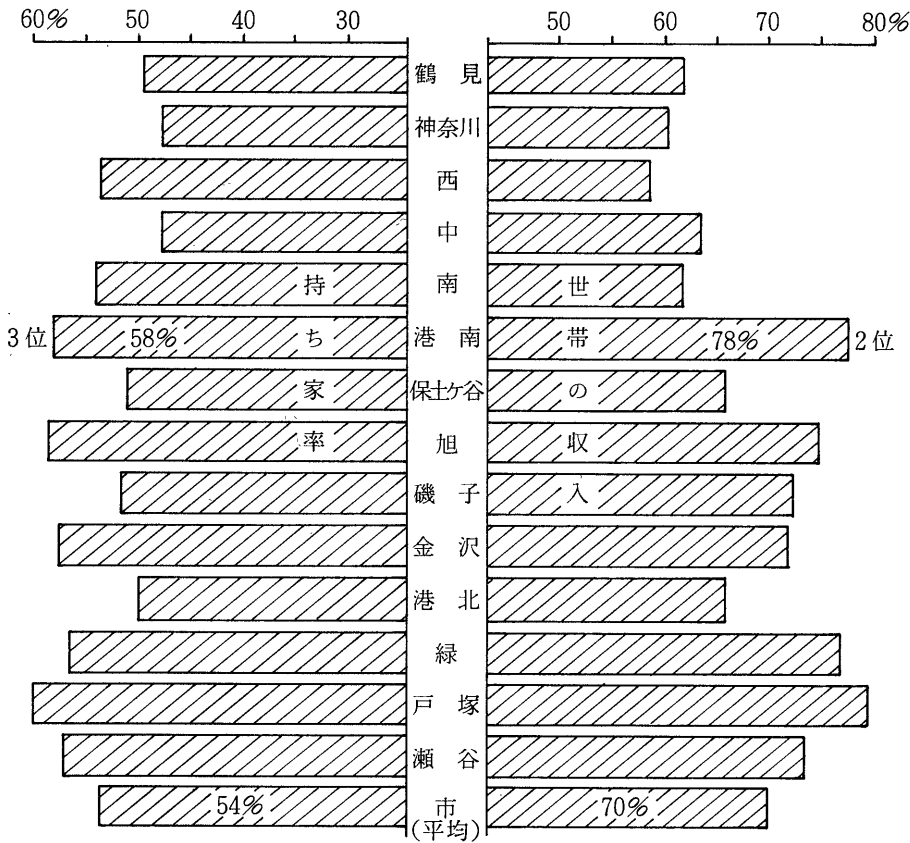
③ 住民の専門知識層の増加

最近の高度歴化の影響を受けて様々な分野における専門家や技術者が区民として居住することになった。その結果、かつてのように行政が専門性や技術性を独占し、住民はその行政の客体であるという考え方は通用しなくなっているのが現実である。このように住民自身が、自分たちの街づくりの専門知識や技術を身につけ出したことが第三の要因としてあげられる。

④ 区から地区へ

最近、区において、区の街づくりを考えるにあたって、区全域では広すぎ、区

図一 3 持ち家率と世帯の収入（年収300万以上の割合）



資料：住宅統計調査（昭和58年）

をさらに細分化し「地区特性を考慮し、計画作成を行っていく」という傾向が顕著であり、地区カルテ作りが花盛りである。そこに住む住民にとって、自分の居住する身近な住環境をどうするべきかと

⑤区民ニーズの質の変化
また、最近では区民の要望がハード面

からソフト面へ重点が移りつつあり、特に質の高い文化への要求が強い。この場合に、その文化を育てる主役は区民であり、地域の文化環境作りにあたっては地域の主体性を発揮されるべきである。

五 区の主体性

①区の主体性の確立

地方自治法二五二条の二〇では、指定都市は、区を設け市長の権限に属する事務を分掌させることができると定める。行政区を定めたこの規定は、区に市長事務を「地域的に」分掌させると定めるだけで、それ以外のことは何も触れていないのである。そこで、地域の主体性を受けて、一緒に街づくりを進め、同時に住民サービスの徹底を図るために区の主体性が確立されるべきだという視点で考えてみたい。

地域の主体性を中心に考えると、まず直結するのは各自の属している区であり、最も地域住民自治とかわりのあるのは区役所である。

②区の主体性の実質的内容

前段で地域の主体性を受けて区の主体性を確立すべきだということを述べた。では、具体的に区にどのような権限や権能が付与されることが区の主体性を確立することになるであろうか。それは、地域の主体性の生まれる背景の要因と密接に関連する。つまり、これらの要因を受けて、区が主体的に、いかに対応できるかにかかわるからである。

区民の中に区を中心とした住民自治意識が強くなっている。これに対応するためには、親しまれる区役所づくりのほかに、親しまれる区役所づくりのほかに、自己完結性を持った権限が区役所に与えられることが必要である。そのためには、区長権限の拡大と情報の区への集中が図られねばならない。

様々な輻輳（ふくそう）した都市問題が生じてきていること。いわゆる局所的な問題が生まれ、縦割りに分化された行政の一セクションでは対応し切れなくなってきた。これに対するものとしては、区役所（区長）の持つ総合調整機能の見直しと強化があげられる。地元と行政、

各局間の調整等各段階に応じた複眼的視座に立った調整能力が区役所に期待されているのである。

次に、最近街づくりが区から地区へと細分化されつつある。港南区のスリーゾーン構想もその一つであるが、地域の人々が自分たちの居住環境に目を向け、地区ごと街づくりを進めようとする時、それを受けて区役所は地域の人と一緒に計画作成や有益な助言を求められることになる。その意味では区役所の企画能力や計画作成能力が問われることになる。

さらに、知識と技術を十分に備え、文化的要求の強い、新しい住民層が定着化してきている。これに対するものとしては、区は地域住民と街づくりを進めるにあたっては住民と一緒に考えるというパートナーシップが要求される。かつてのように行政の客体ではなく、お互い共同で考えるという姿勢こそが大切である。要するに、区民の主体性を尊重し、ともに街づくりを進めていこうという基本的なスタンスが今問われているのだと思う。

六——区の主体性を通してみる

区政の変遷

地域住民のエネルギーと行政とのタイアップ、行政のパートナーシップの発

揮こそ、輻輳する都市問題に対処し、大都市の存続を可能にし、支える道である。

今年、三〇〇万人を抱える巨大都市・横浜市において、地域に最も身近な行政機関・都市行政の担い手として区役所がクローズアップされてくる理由もこのあたりにあるであろう。

横浜市において区政は、地域構造、地域における生活状況の変化、区民の要望の変化等に対応する形で、これまで変遷してきたものと考えられる。その変遷の筋道は今後の区政を考えるうえで参考になると思われる。ここでは「地域の主体性、区の主体性」という視点から、区政の変遷をたどりつつ、区政を考えてみたい。

①——住民要望の把握と市政への反映

区政変遷の中で制度として最初に登場するのはこの分野であり、「市長に手紙を出す週間」が昭和三十一年から実施されている。この制度が、いつでも市民からの声を受ける通年制の「市長への手紙」制度となったのは昭和三十八年、この年「市政モニター」の制度も設けられている。続いて翌年の三十九年には区役所に「区民相談室」、市役所に「市民相談室」が開設され、一挙に広聴行政は開花をみた。人口の爆発的急増が始まり、様

々な市民ニーズが大量に発生する中で市政の対応であった。

個別、匿名的広聴から、集団、公開広聴へと広がるのは、昭和四十八年の「横浜総合計画一九八五」が契機となる。この計画策定の過程で市民参加が図られ、「明日の横浜を考える区民の集い」が開かれた。この集いは「あすの区を考える区民の集い」として継続され、翌年の四十九年には、住民が主体となって市政・区政を考え、論じ合う場として「区民会議」が誕生する。

旭区を先頭に各区に設立され、五十年には、この区民会議への行政対応が「区民会議と行政対応について」として依命通達され、区民会議を「①市民が作った市政参加の場、②多様な市民参加の中心的な場、③市民相互・市と市民との討論の場、④市政に重要な役割を果たす場、⑤都市問題解決と自給充実の母体」と位置づけ、積極的な行政対応が指示されている。

そして五十二年、この延長線上の施策として「区要望予算反映システム」が導入され、区民会議等から出された住民の意見・要望を制度的に予算に反映していくことが目指される。このシステムを通じて、区においては区民意見のコーディネート、施策化への検討が積極的に展開される。五十四年、このシステムは要領と

して明文化された。この中で、区で政策決定をみた区政運営上の重要事項は区長から市長に直訴され、トップダウン方式により、予算・施策への反映が図られるという新しいルートが開通している。

区要望予算反映システムとそのトップダウン方式は区に新たな活力をもたらしたといえるが、ここでその現状について探ってみることにする。トップダウンへ持ち込まれる中身であるが、これまでは各種の施設づくりに関するものがほとんどを占めてきた。しかしながら今日、施設整備はかなりの充足をみており、都市基盤の整備は計画的、着実に進展している。

ちなみに港南区を例にとれば、箱物施設で計画上残っているのは、地区センター一館と区民文化センターのみである。従来のままの形ではトップダウンへ込む材料がなくなる。質の転換・見直しが必要である。ここ一、二年、数多くの区が区の魅力づくり事業を取り上げているし、ソフト事業を持ち込むなど中身の転換がうかがえる。

また、「市長への手紙」などから寄せられる住民情報は、これまでその一つ一つにこたえるだけの処理に止まってきた。いま、個別情報を地域情報として活用していくべく、新たな情報処理・活用システムづくりが目指されている。「市

表一 2 区政の変遷

昭和57	56	55	54	52	50	49	48	45	44	41	40	39	38	35	32	31	年/項目		
			<ul style="list-style-type: none"> 区要望予算反映システム要領制定 			<ul style="list-style-type: none"> 区民会議と行政対応について通達 	<ul style="list-style-type: none"> 明日を考える区民の集い・あすの区を考える区民の集い開催 区民会議誕生 						<ul style="list-style-type: none"> 市政モニター設置 区民相談室設置 			<ul style="list-style-type: none"> 市長への手紙を出す週間の実施 	<ul style="list-style-type: none"> 住民要望の把握と市政への反映 	区政の動き	
<ul style="list-style-type: none"> 区における総合行政の推進に関する規程の施行 	<ul style="list-style-type: none"> 横浜市区行政の総合調整に関する規程の施行 区政推進課設置 							<ul style="list-style-type: none"> 調整係設置 規程の全面改正 				<ul style="list-style-type: none"> 区の区域における事務連絡調整会議規程の一部改正 				<ul style="list-style-type: none"> 総合調整機能とその対応組織 			
<ul style="list-style-type: none"> 広報よこはま八ページ化で区版二ページ 	<ul style="list-style-type: none"> よこはま21世紀プラン別計画策定 	<ul style="list-style-type: none"> 区活動費に区自主事業経費の上乗せ 	<ul style="list-style-type: none"> 区活動費(区民まつり)設置 新五カ年指標で区別指標策定 	<ul style="list-style-type: none"> 広報よこはま区版の隔月二ページ化 			<ul style="list-style-type: none"> 広報よこはまの区版創設 										<ul style="list-style-type: none"> 区政広報 区自主企画事業 		
						<ul style="list-style-type: none"> 横浜市総合計画一九八五策定(区長権限の拡大検討) 	<ul style="list-style-type: none"> 国際港都建設中期計画策定(一度で用足りる区役所づくり) 	<ul style="list-style-type: none"> 行政区再編成 				<ul style="list-style-type: none"> 横浜の都市づくり将来計画の構想策定 	<ul style="list-style-type: none"> 国際港都建設総合基幹計画策定 					市政の動き	
		277万人		262万人				223万人				178万人						人口	
<ul style="list-style-type: none"> 会議規程」第一条 	<ul style="list-style-type: none"> 和三五年度制定の「区の区域内における事務連絡調整会議規程」第一条 			<ul style="list-style-type: none"> 「各区の区域内における事務事業の円滑な推進を図るため、各区に事務連絡調整会議を置く」、これは昭和三十五年制定の 			<ul style="list-style-type: none"> ②総合調整機能と対応組織 											<ul style="list-style-type: none"> 長への手紙」による市民の声は情報としてカード化され、その集計がコンピュータ処理しうる段階にまできた。今後はさらに地図や、都市計画・都市施設現況等の市政情報を盛り込んだ「地図情報システム」とのドッキングによる処理・施策化対応が検討され、進んでいくことがのぞまれる。 	
																		<ul style="list-style-type: none"> に表記された目的である。区の総合調整機能はこのような形で制度的に発足をみている。規程の第二条では「区長及び区の区域内にある市の事務所・事業所の長のうちから市長が命ずる者」と組織について、第三条では区会議は「区長が主宰し、区長及び事務所等の所管する事務事業の連絡調整について審議する」と議事について規定している。三十八年にこの規程の一部改正があり、第三条の議事に①道路、下水道等の修繕、掃除等の緊急度及びその順位の決定に関する事、②環境衛生に関する許可事務のうち異例に属するものの可否の判定に関する事、③住民の要望に係る農道の新設及び維持管理に関する事、④児童公園の維持に関する事、の四項目が具体的に例示されるところとなった。 	
																		<ul style="list-style-type: none"> その後、この規程は四十四年、行政区再編成と時を同じくして全面改正が行われ、新規程の第一条には「区の区域内における本市行政の総合化を図る」と、区における市政の総合化が規定され、また議事についての第三条の例示は①区長及び市出先機関の長が所管する事務事業の計画・実施に関する事、②住民の陳情・苦情等の処理に関する事、③住民への広報に関する事、④公害防止の対策に関する事、⑤災害の予防または防疫の対策に関する事、と変わる。昭和三 	

十年代と四十年代の区政の違い、区政をとりまく都市状況の急変ぶりがうかがわれる。

また新規程の第二条では、福祉事務所、保健所、公園管理事務所、土木事務所、建築出張所、水道営業所、消防署という形で組織が具体的に明示されている。さらに、この規程とともに「局と区およびその出先機関相互における事務の連絡調整について」の依命通達が出され、区における各種市政が区役所を中心に運営されるよう、その総合化を図る趣旨で、各局の所管事業について区長に「説明」協議がなされ「必要な措置」が行なわれることとなった。

昭和五十六年、これらの規程と依命通達は「横浜市区行政の総合調整に関する規程」として総合化され、この規程の目的には「区における総合行政の確立とそれに基づく市民本位の市政の推進」が掲げられ、このための区と局との連携強化が図られ、従来の「事務連絡調整会議」は「区政推進会議」と衣がえをした。この規程の趣旨を推進していく組織として「区政推進課」が誕生し、四十四年に設置をみた「調整係」が「区民相談室（三十九年設置）」とともにその下に置かれる事となった。

翌五十七年、この規程は廃止され、現行の「区における総合行政の推進」に関する規則が制定された。規則の第七条では「区長は市の事務事業について当該区における市政の代表者として必要な総合調整を行うものとする」と唱い、区長の区における市政の代表者としての位置付けを明示している。この規則をうける通達ではその実効が目指され、区の区域内における主要事業について、局から区への方針合議、計画策定への区の参画等が示達されている。

区における総合調整機能は、連絡から総合化（総合化から区の区域における市政の代表）と、そして制度的には規程から規則へと歩んできた。

いま区は、区の区域内における市政の代表機関として総合調整権限を付与され、種々の場面での実践が展開されつつある。しかしながら、局事業が地域において行き詰った時点で、初めてそのことを区が知るといふ現実も多くある。このことは一方で区に市政の横断的対応権限を付与する必要性が生まれ、他方、局には高度に専門性を発揮すべき事態が生じていることの証しである。このような中で、区を局の頼りになるパートナーとしていくための体制づくり、人づくりが求められる。

④—区政広報

横浜市に行政広報紙が誕生したのは昭和

和二十四年のことである。「横浜弘報」のタイトルで創刊された。第一号の記事には「行政の民主化を徹底させるために弘報委員会をつくりましょう」と題する市長の記事が載り、当時の町内会・隣組の解散、新たな地域組織づくりという社会状況がうかがえる。そして、市政情報としては、総務局、財政局、民生局、建設局、経済局、市会事務局、消防局からそれぞれのトピックスが広報されている。区政に關しは神奈川県役所の新築の記事が見られる。その後、このタイトルは二十

八年から「弘報よこはま」に変わり、三十年に現在の「広報よこはま」となった。当時の広報紙は広報委員に配布され、発行部数は数千部であった。全世界に配布するようになったのは三十一年からで、発行部数は一挙に二十六万部となり、このための経費捻出のため紙面に広告を掲載した。

さて、この「広報よこはま」への区版登場であるが、それは横浜市の人口が一八〇万を超え、爆発的な人口増加が進行中の昭和四十一年である。この区版創刊への期待が、当時の区版の中に「この区版を区民のための区政版に育てあげるために、編集を担当している区民相談室や市の広報課が区民の求めているものを具体的に知らせることに十分心がけてもらう事とともに、区民も関心を持って愛

読し、区政を理解し協力していく。そうすれば区政版が区役所と区民との交流の場となり、この企画の使命も果たされる。皆さんの協力によって区政版を区民のための区政版に育てていきましょう」と寄せられている。

区版の登場によって身近な地域情報が大いに掲載されることとなり、横浜の広報紙がぐんと市民に身近なものとなった。その後、五十年から区版が隔月二ページ建てとなり、さらに、五十七年「広報よこはま」の八ページ建てに伴って、毎月二ページがあてられ、区民登場、区民参加の機会が一段と拡がった。

いま、区版づくりの現場では、企画会議、編集会議という区の横断的組織を設けて、区職員の知恵を出し合い、また、区政推進会議を通じて局出先機関の知恵を吸収し、時には読者である区民の声を聴く場を設けるなど、区民に親しまれる紙面づくりを模索している。

④—区計画および区の自主企画事業

横浜市における基幹計画は、現行の「よこはま21世紀プラン」など、これまでに幾度か策定され、その計画に基づく都市づくりが実践されてきたわけだが、この中で区に関する計画はどのような歩みをみているのであろうか。

昭和四十四年、行政区再編成が実施さ

れ、一〇区から一四区制へ移行したこの年に、「横浜市国際港都建設中期計画」が策定されている。人口二〇〇万を抱える巨大都市、しかも年間一〇万を数える人口激増、こうした都市状況を背景に、この計画の中ではじめて区行政にスポットがあてられ、「行政区は大都市行政の各種サービスを十分に市民に浸透させ、市民の要望を適切に汲み上げていくための第一線の組織である」と位置づけがされ、政策としては「一度で用の足りる区役所づくり」が掲げられている。四十八年策定の「横浜市総合計画一九八五」では、区長権限の拡大検討について触れられ、その課題として「(1)小市民生活に密着する地域計画、(2)地域施設整備の立案・実行の推進と必要な予算管理、(3)土木事務などの出先機関事務の一元的管理」などがあげられている。この段階までは

区政の位置付けに止まる。実際に区が計画づくりに参画するのは、昭和五十二年策定の「横浜市新五カ年指標」(前掲の総合計画一九八五の第二次計画)からである。ここで新しい試みとして、行政区別の指標が、区の将来展望、区内の主な事業計画、区の改革と現状等の形でまとめられ、公表されている。この区別指標は続く現行の総合計画「よこはま21世紀プラン」(五十六年策定)において区別計画として育っている。21プランにおい

て「(1)地域コミュニティの醸成、(2)身近な行政サービスの提供」が市長方針として示され、将来計画の策定や区の特性を生かした魅力あるまちづくりに関し、区が主体性を発揮すべきことが求められる事となった。

区計画という基本的な場面で区行政のウェイトが増し、進展をしてきているが具体的な場面でどのようになってきたかを、区の自主企画事業である区活動費の推移を通してみることにする。

区活動費は区長の裁量で内容を決定し、執行する事業を担保するものであるが、当初は地域のふれあいを築くため、区民のまつり等を実施していく経費として、昭和五十二年に発足した。予算規模としては総額二、一〇〇万円、一区あたり一五〇万円でスタートした。その後、この区民まつり等の経費は二〇〇万円まで増額され、事業実施団体への助成という形で執行されている。五十五年からはこの助成分のほかに区の自主執行分の三〇〇万円が上積みされ、予算総額七、〇〇〇万円、一区あたり五〇〇万円となった。その後この区活動費は一貫して増額され、五十八年には一区平均一、〇〇〇万円、総額一億七、〇〇〇万円が計上されている。

各区においてはこの有効活用のため、区の中にプロジェクトチームが組み

れ、検討が重ねられ、また区長自らこのチームを引っばっていくリーダーシップが示されるなど、予算の多寡で計りえない部分、即ち、区の施策づくりを通じて大いに区の活性化をもたらした。この意義は大きい。

具体的な事業としては、区民スポーツや文化の振興、ふるさと意識の醸成、ふれあいの場づくりなどの各種事業、そして、まちづくりに向けての区政懇談会等の諮問的機関づくり、地区カルテなどの基礎資料づくりが展開されている。六十年度の目玉施策ともなった「水と緑と歴史のプロムナードづくり」はこの成果とも言えよう。

さて、区の主体性をめぐっては、人事や予算編成の視点からのアプローチも残るが、本編では以上の四項目について、検討を試みた。いま、横浜市では今後の区行政のあり方をめぐって、行政区審議会、行政懇談会、行政管理運営協議会などから提言がなされている。また区自らも区長会議を通じて「市民に身近な行政区制への移行をステップに、いままさに区政の新たな展開が模索されている。

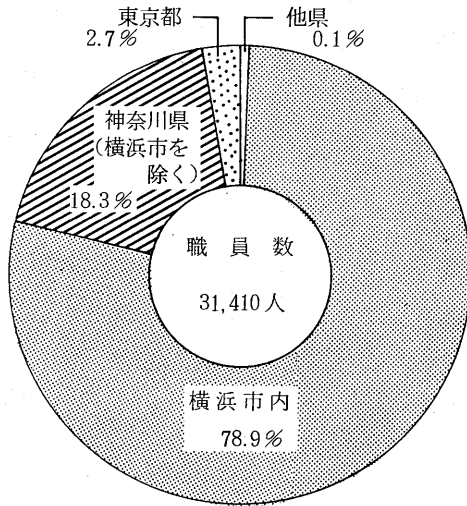
七 今後の課題

以上、地域の主体性を生かした区政のあり方を中心に述べてきたが、最後に、そのために区役所自体の機構組織をどのように変えていくべきか、その方向性・課題について検討する。

まず短期的課題として次のようなことが検討されてよい。一つは、プロジェクトチームの積極活用である。横断的問題処理や変動性事務処理への対応としてプロジェクトの導入が最適である。問題に応じて、それに最も適した能力や人員をその問題解決のために結集し、集中的に処理させることが可能だからである。また職員ルーチンワークからの脱皮を図るものとして、職員の志気の高揚にもつながり、区における人づくりの役目をはたすものとも考えられる。そこで、このようなプロジェクトを組む制度的保障が必要となる。現行では課係制によって職員は固定化されているが、もう少し流動的にプロジェクトが組めるような組織体制づくりが必要だと思われる。

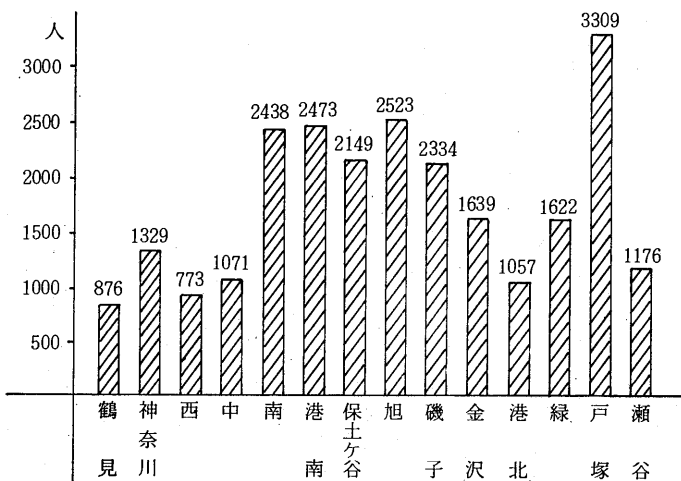
二つは、職員の居住区会議の設置である。市や区の職員は各セクションの専門家であり、その専門知識や技術を自分の住んでいる区や地域の活動に振り向けることによって、地域の活性化を図ると同時に区政の運営に役立つことを狙っている。ちなみに、港南区の場合でいうと、六〇年一月現在、全職員数二二三人

図一 4 市職員の市内在住者



資料：庁内報（昭和60年2月）

図一 5 市職員の区別在住者数



資料：庁内報（昭和60年2月）

のうち港南区に住んでいる職員が四一人、わずかに一八%にしかすぎない。これを全市職員の中でどのくらいの人が港南区に住んでいるかを見ると、二、四七三人（図一5）。随分多くの職員が住んでいる。これらの人の知恵や能力、また地域情報等を是非とも区政の中で生かしたいものである。

次に長期的課題を考えると、次のようなものも検討されてよい。
一つは、コーディネーター制の育成・

導入である。区は地域の主体性と共同で考えていくというスタンスこそ大切である。そのパートナーシップを具体化するものとして提唱したい。最近、再開発などで「再開発コーディネーター」がもてはやされている。自治体や民間デベロッパーなどの事業者と関係地権者や住民の間に立つて計画の立案や権利調整事業を円滑に進めるため調整や橋渡しをするのが仕事である。このような制度を地域問題に活用できないかが課題である。

二つは、区の組織面でも、現在のよう
に事務分掌規則で一律に課係の事務を定めるのではなく、区長に包括的な組織形成権を与えるような方法も考えられてよい。区長はその当該区の事情に最もマッチした組織作りをすることになるわけである。課や係の設置、その職員の配置についても区長の裁量権にゆだねるわけである。組織を部・課などに固定化しては、どんどん生まれてくる部際的・課際的問題・仕事にうまく対応できない。部課

係制の見直しなども区レベルとして区長の判断で実現できるように改めるべきである。

以上、区の主体性を確立するという視点で今後の課題の指摘を行った。それでは区の主体性を強調するだけで足りるだろうか。逆に区の主体性をチェックコントロールする必要がある場合も生ずる。そのチェック機能を有するものとして、地域の主体性が考えられる。具体的には、例えば区民による区長信任制の導入などが考えられ、今後とも研究されてよい課題と考える。

八 おわりに

地域ニーズの多様化は、地域が相当程度「できあがっている」ことを示している。今後、地域と行政が「一体になって」街づくりを進めるためには、行政が地域の「政」感帯にソフトにタッチしていくことが必要だ。

それで地域が「感じない」というなら行政のテクニクが下手クソなのだ。寝た子をおこす子守歌がうまくない行政は批判されるべきだろう。地域もつらいが行政もつらいのだ。

△大野(紀) △港南区政部長 政推進課長
△古川 △同課調整係長 △矢部・大野(達)
△同係 △村田 △同課区民相談室 △