

# 区長の総合調整機能を 強化せよ

私の区役所改革論



諏訪部 周

## 1——はじめに

市長は「みなと」の巻頭言で、「改善」にあたる心構えとして、「何ごとも改善には奇手、妙手があるわけではなく、すべからく現状をふり返って、そこに反省の手がかりを求めるといふ最も常識的なやり方の積み重ねが肝心である」といつている。これは「もう何十年來横浜市で行なわれていて、誰も不思議に感じないこと」に疑問の目を向けることを示唆しているのである。「木を見て森を見ず」というたとえがあるが、あまりにも現象的な部分にとらわれすぎて、全体を見わたす視野を逸してはならないことへの戒めである。

私は、区役所から一步もはなれずにすごしてきた者であり、その意味で区役所問題について客観性を失った見方をするをおそれるが、以下若干の私見をのべてみたい。

## 2——大都市における区政

自治体は、戦後の民主化によって、自治権の確立がはかられ、それが憲法上保障された。ところが、その後の経緯をみると中央集権化が進み、地方自治の危機さえさげられている。たとえば、急をつげる大都市問題など、自治体が解決すべき問題は山積しているにもかかわらず、現在の自治体はそれに対応できる体制と財源をもっていないのである。

他方、自治体と住民の関係をみると、住民自治は全く形がい化され、住民は自治体行政の背後におしやられている感がある。住民自治を実質化し、住民サービスの徹底をはかること、これこそ自治体に課せられた最大の課題であるといえるだろう。

かつて社会党横浜支部協がだした「横浜市政に

「関する三つの手紙」のなかで、市政の民主化にふれて、「区役所をできるだけ大型化し、東京の自治区とはゆかないまでも、市民との関係ある現業はそこで大よそ片付けるようにする」という構想を示している。

この考え方は、現市長就任後の市政方針の中にも受け入れられた。そこでは、「行政運営の民主化と窓口行政の改善」の必要を説き、「市政が生き生きと市民にサービスできる体制をつくり、職員の働きがいのある機構をつくるということは、具体的にいえば、一ぺんで用のたりの市役所、区役所の実現です」といっている。

現行制度のもとでも、運営上の工夫により、ある程度の改革ができる可能性はあるだろうし、またそれらの累積によって、制度上の改革への道に通ずる手がかりも見つけられるかもしれない。このような道は、えてして「改良主義」のそしりを受けおそれがあるが、制度が悪いからといって、改善の努力をしないのでは「百年河清をまつ」ばかりではあるまいか。

とくに大都市問題については、学問的にも実務的にも、未知の領域が多い。暗中模索や試行錯誤をいとわず、民主行政の擁護と地方自治の尊重のたてまをくずさずに、改革への努力をつくすべきである。

### 3———区役所の実態とその問題点

1・区制度のうつりかわり——大都市における末端行政を円滑に処理する配慮から、市長の権限に属する事務の全般にわたって、地域的に分掌させるために、地方自治法は指定都市に区の事務所を置くこととしている。本市では10区役所をおき、戸籍・国保・年金・市税等の事務を処理している。これとは別に各局はその出先機関として

福祉事務所、保健所、土木・清掃等の出張所を配置している。

区制施行後、一番歴史の古い区役所は約40年の歳月が流れた。この間、区役所の機能にも数々の変せんがみられる。もともと戦前の行政は「よろしむべし」式の官治行政であり、国家統治の必要にむとづいた「市制・町村制」の自治体行政には、今日みるような住民福祉などということはなく、兵事や戸籍などの業務が中心であった。戦時下にあつては、このほかに食糧とくに米類の配給が大きな比重を占めていた。戦後、はなばなしく登場した民主主義—地方自治—国民福祉の実現のせん兵として、衛生や民生業務などが区役所業務とされていた一時代があつた。その後、衛生課は保健所に、民生課は民生安定所<福祉事務所の前身>となって区役所から分離した。最近になって国保・年金業務が加わつたが、生活環境の改善についての市民の要望などについてこたえるすべをもたないので、単なる「とりつぎ」に終わってしまうわけである。

昭和38年、区には助役が配置され、窓口案内所<現在の区民相談室>が発足した。そしてつぎのような各局の事務が区にうつされたのである。

#### (1)道路・下水道の修繕

区長が順序をきめ、土木出張所長に指示する。

#### (2)道路占用<使用>許可

区でも受け、土木出張所に回付する。

#### (3)社会福祉関係

区と福祉事務所の連絡を密にする。

#### (4)建築関係

区の建築主事の取扱範囲の拡大、専用住宅証明書の発行を扱う。

#### (5)清掃関係

苦情等を受け、清掃事務所に指示する。

#### (6)中小企業の金融相談

区でも受けける。

(7)農道の新設・管理

区でも扱う。

これが完全に実施されたとしても、この程度の措置では、いわゆる「大区役所制度」のあるべき姿とはほど遠いものがある。むしろやっとながつかかけたということであろう。まして「指示する」となっている道路・下水や清掃の問題について、区長の「指示権」なるものが、指示された側の履行を担保する強制力をもたないとすれば、折角の工夫も水の泡となる。

これでは「そこで当面は、区長が文字どおりその区における市長代理として、区行政に専念できるような体制をつくりたいと考えています。このために現場中心主義をとり、すでに区には助役において、窓口事務の改善とあいまってその能率化をはかり、また各局の事務権限の中で、区に委譲できるものは、極力委譲する措置をとりたいと思っています」という市長の考え方も、充分に実現されているとは思えない。

2・各種団体の代表者としての区長——つぎに

「その区における市長代理」として期待される区長の区行政のとりくみのなかから問題を考えてみよう。市長がそうであるように、区長もまた、もろもろの各種団体の代表者ないし役員として兼職をさせられている。少しく冗長ではあるが、ら列してみよう。

- (1)体育協会・囲碁連盟・補導育成連絡会の顧問
- (2)消費生活対策協議会・保護観察協会区支部・日本赤十字地区地区・赤十字運動推進委員会・国連協会区分会の代表者
- (3)防犯協会・社会福祉協議会・民生委員推せん会・共同募金区支会の役員

このように直接の関係があるものでも十指を上まわっている。このほか区職員が職務上関係のある各種団体は、

- (4)連合町内会長・保健指導委員・こども会・社会

表1——区長の各種団体等の会合出席状況 <41年1月>

種別	出席回数		夜間	計
	午前	午後		
婦人団体	3			3
老人団体	2			2
青年団体	1			1
農業団体	1	1		2
社会福祉団体	3		1	4
諸官庁	2			2
その他	4	3	2	9
計	16	4	3	23

教育協力委員・青少年の家・老人クラブ・民生委員等の連絡会や協議会

(5)振興会・児童公園愛護会・保護司会・更正保護婦人会・日赤区奉仕団委員会・区遺族会・未帰還者留守家族会区支部・観光協会・みのり会支部、となっているが、その単位団体にまで「あいさつ」をさせられることが多いようである。もちろん区長は「あいさつ要員」というわけではないが、地域における「事大主義的傾向」がこのような要請になってあらわれるわけである。「公共的団体の連絡・調整」は、自治体の仕事の一つであるから、むげにもことわれず、助役の代理で何とかしのいでいる区長も多いのが現状であろう。どの区でもこの事情は似たりよったりであると思われる。参考までにある区の統計を表1にしめたが、席のあたたまるひまもないという表現は誇張にすぎるだろうか。1カ月のうち終日区役所にすわっているのは5日たらずということでは、区行政のよいアイデアもそう簡単に生れる条件にはないようだ。

3・区長会議——昭和38年7月に、従来のいわゆる「区長会」にかえて「区長会議」がスタートした。「区長会議規程」によれば、「本市行政に関する方針の徹底を図るとともに、区内の事務、事業について意見等を市長に具申することにより、

住民に直結する区政の実現を期する」ことを設置の目的としている。あれから2年半、毎月10日に定例的に開催されている。事務局長はいても事務局員は正式には皆無であり、実質的には市民課でうけもっている。市政方針の徹底については、各局の事務・事業のうち区に関係ある事項の説明をうけ、意見をのべたり、予算編成のさいは関係局に要望をだしたりしている。また区民サービスの改善などでは、アイデアをだして助役会などで検討、成案をえて実施段階に入ったものもある。5大市区長会なども毎年開かれて、とくに事務改善等についての情報交換、研究などが行なわれている。また市長に対する意見の上申も、とくに市民の要望のつよい土木・清掃などの事業のうち「簡易なもの」についても区長に委任することを注文するなど、区長会時代よりは強力な発言をしているようだ。

ともあれ正式に認められた発言の場であり、区民に直結する区政の実現のためには格好の場であるのだから、将来の充実、発展には期待されるところがあるであろう。

**4・事務連絡調整会議**——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」がおかれている。これは区長及び区内の市の事務所、事業所の長で組織し、各々の所管事項の連絡・調整について審議し、つぎの事項について協議する。

- (1) 区の区域内の道路・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または認可事務のうち、異例に属するものの可否の判定に関する事。
- (3) 区の区域内住民の要望に係る農道の新設についての協議、及び既設農道の維持管理について、必要がある場合の具体的措置に関する事。
- (4) 区の区域内の児童公園の維持管理について必

要がある場合の具体的措置に関する事。

なお必要に応じ市長に進達すべき事項についても定められている。この会議は半井市長時代に設置され、現市長になって協議事項とされる具体的な4項目の追加がなされ現在にいたった。全市でも比較的活発だといわれている磯子区の実情をみると、開催件数は35年度10回、36年度3回、37年度9回、38年度7回、39年度3回、40年度5回となっていて、35年度が7月から、40年度が12月までと、それぞれ年度途中であることを割引いて考えれば、年度によって大きな波があること、現市長になってからの方が回数がすくないことなどが特徴的である。議題がなければ中止するので回数の少ない年度は問題がなかったことになるが、実際はそうではないだろう。また現市長になってから相対的に回数がへっていることについては、「市長への手紙」以来、各事業所間の横の連絡が円滑となったので比較的問題がへったこと、また出先機関がその影響をうけてはなはだ多忙となり、区長の代理出席や欠席のため開催を中止することなどを指摘している意見もある。

さらにその会議内容について立ち入ってみると、40年度では、「各事業所における事業計画要旨の説明」、「災害対策について」、「災害時に備えての心得、区民周知用チラシの配付について」、「昭和41年度予算要求について」などとなっている。この会議が単に情報交換の場のみにとどまらず、具体的実施事項の協議にまでふみこんで、実効をあげうるかどうかは、区長の手腕力量のみによりかかるのではなく、組織されている構成員の積極的な協力が絶対に必要であろう。もちろん「タテ割り」の力は強いものがあるうけれど、この会議の重要性が認識されれば、身勝手なセクト主義はかげをひそめざるをえまい。それにしても4項目にかぎらず、具体的事項をより多くし、さらに協議結果の確認、反省、計画の循環過程を確

実にチェックして、会議の実力を充実する対策がのぞまれている。

**5・区役所の予算**——区役所に予算はあるが、予算要求ということはない。すべて関係各局からの配付をうける仕組だからである。かつて1区100万円の予算が区長の裁量にまかされたことがあった。各区は思い思いに区民サービスのための施設に資本投下をしたが、なかには計算機を買ったところもあったとか。そんなためかどうかかわからないが、その後この種の予算が区に配付されたということは聞いていない。これは市側からみれば「どこへ使ってしまったのか」という不信感が残ったのかも知れないが、区側からみればそれこそ大したことだったに違いない。このことは予算らしからぬ区予算をみればただちに理解できるはずである<表2, 表3>。

表2——磯子区役所昭和35年度歳出予算<単位 千円>

科目	予算額	うち	
		人件費	需用費
職員費	57,029	57,029	—
役所費	2,797	261	2,127
教育費	10,427	10,075	198
社会福祉費	27,281	198	543
保健衛生費	3	—	2
産業経済費	42	—	42
農政費	1,508	1,217	96
統計調査費	928	26	32
選挙費	1,292	982	217
諸支出金	8,054	1,959	1,282
計	109,365	71,747	4,539

表3——磯子区役所昭和40年度予算 <単位 千円>

科目	予算額
総務費	19,432
民生費	43,687
衛生費	5
農林水産業費	1,093
商工費	94
都市計画費	130
教育費	592
計	65,034

まず35年度予算についてみると、人件費が約7割の7千2百万円、生活保護等の社会福祉費が約2割の2千7百万円であり、これだけで約9割となっている。さらに消耗品、光熱水費等の需用費約4百万円、市税還付金の約250万円、報償費2百万円、旅費1百万円を差引いてしまうと、残りはわずかの80万円になってしまう。この残額のうちでも区の裁量にまかされているものといえば、役所費、諸給・交際費15万円をあげられるのみである。この傾向は現在でも、ほとんど変わっていない。

自治法の財務規定の改正によって、40年度予算の組み方が35年度とことなる点に注意してみると、大まかにいえば前の役所費、統計調査費、選挙費などが総務費に統合され、職員費という人件費が各事業費に分散配置されたということである。ただし表3には職員給料、手当等の人件費は除かれている。40年度予算も、社会福祉・児童福祉・生活保護費等からなる民生費約4千3百万円、報償費1千万円、需用費約5百万円、市税還付金約3百万円、旅費約1百万円、その他補助交付金等を差引くと残りは約2百万円弱となり、35年度と大差ないということになる。このため、さきにふれたとおり、たとえ100万円といえども自由に使える予算があるということが、どれほどの比重をもつか理解できるのではなからうか。

現状の分析のうえに、改革の方法論を見出だすわけであるが、区役所の実態を、一口にいえば、とぼしい財布と無権限の谷間で、上下左右のしがらみに苦闘しているということである。

#### 4———区政改革への提案

1・「特別市制」をめざして——それではこのような状態を改善し、大都市行政の地域センター

としての区役所たらしめる方策、とくに権限と財政の側面からの改革はいかにあるべきであろうか。

この場合まず想起するのは、さきの臨時行政調査会の答申である。それは国と地方の関係についてであるが、地方自治体内部の関係の改革にも受け入れられる要素が少なくない。たとえば総論におけるいくつかの基本的視点のうち(1)行政における総合調整機能の確保、(2)行政における民主化の徹底、(3)行政事務中央偏在の排除の3点は、そのまま市と区の関係を改革するうえでの原則としても首肯できるものである。

「タテ割り」行政の弊害は、最終的には区行政の段階で爆発する。複雑化した大都市行政は横割りの総合調整機能をもった機関のチェックを必要とする。単位自治体の規模は、その発展の歴史ばかりでなく、住民の公共サービスに対する要望を補そくするうえからも、保健所の設置基準の人口10万人程度が適正規模とされている。横浜市の10区は、その規模を異にしているが、現在の区役所にその機能を付与すべきであろう。

つぎに行政における民主化の徹底は、住民にできるだけ身近なところで、住民の批判を受けながら行政を実施することを必要とする。住民の感情は国・県よりも市に、市よりも区に、より密接な親近感と利用度をもっており、この点でも区役所の条件はわりがよいといえる。

また行政事務の中央偏在を排除して、あたかも税務事務のごとく、市は企画・統制・管理事務を担当し、区は実施事務を受けもつという任務分担が必要である。

このような発想を進めると、理想案として頭にうかぶのはやはり、まっ消された「特別市制」における自治区の復活・実現である。大都市内の単位自治体として、市と同等の権能をもち、その区域内の行政を担当する。それを包括する大都市に

は、現在の府県段階の機能をもたせ、広域的・連絡調整的な側面を担当するのである。自治区は公選による区議会・区長をもつが、これと大都市との関係は密接であり、協力関係を保たねばならない。これに似た主張としては、「鶴見独立論」といわれるものがあつた。とにかく一度消えたものを再び形あるものにするには困難がともなう。

しかし、これは制度的な改革であつて、国の行政改革とならんで改善が図られるべきであり、一市の努力のみでなしうる範囲のものではない。長期にわたる改革への努力と改革をみとめる世論の多数化がみられない限り、実現はほど遠いものと考えるべきであろう。

**2・区に総合調整機能を——**こういう展望のうに、現行制度のもとにおける改革の方法論を考えてみよう。元来、法制上考えられている「区の事務所」というのは、区役所のことであるが、市長の権限に属する事項をその地域において設置したにしては、少しお粗末であり、むしろ本庁各局の出先機関の方にその「定義」をうばわれているような形ではある。そこで法令上、義務設置とされている保健所、福祉事務所などをのぞき、区の区域における「主たる事務所」格の現行区役所に総合調整機能をあたえることを提案することは、今までのやり方になれた人々にとっては奇異の感じを与えるかも知れない。しかし法的にはさしきわりはないはずである。この考え方の縮小版は、すでにふれた区連絡調整会議である。したがってその実現にあたっては、現在の区連絡調整会議をさらに強化する方向からの段階的实施でもよい。そして確実にその実績を検討して、可能な範囲で市から区への事務移管を行なうべきである。このような着想はさきの臨調のいう事務配分の基準である、(1)現地性の原則：国民の身近なところで事務を処理すること、(2)総合性の原則：総合調整機能を有する地方公共団体に実施事務を配分するこ

と、(3)経済性の原則：行政機関の側からも、国民の側からも事務処理に要する経費が最小限度になるところに行政事務を配分すること、の趣旨にも一致すると思われる。

さきの事務移管についてはいまだ不徹底であるというのが大方の意見である。具体的な批判としては、(1)移管事務の選定が各部局の裁量によったこと、(2)移管後の検討や効果測定がなおざりにされたこと、が指摘され、単なる事務の迅速化、能率化にとどまらず、各管理階層の責任と権限の合理的配分の問題として考慮し、統一の確保と効果測定のための統制手段が同時になされなければならないとしている。

由来、権限の委譲は、一種の「城明け渡し」的な要素があり、委譲する側の深い理解と協力を期待することは無理であり、むしろ強い抵抗によって、名目的実施に終わってしまうことが多い。行政管理の担当機関が強力でない現在では、どこかがその推進力とならざるをえない。たとえば、区長会議事務局が充実され、区助役会の全力投球的活動が期待される。「個人の親切行政」から「組織の親切行政」への階段は「窓口事務の改善」のレベル以上のところに進んでいる。区役所業務として土木を扱う京都市の例などもあり、清掃などもふくめて「一度で用の足りる」ように、個々の事務事業についても移管の可能性の検討などを集中的に行なうべきである。

**3・自由に使える予算を——**財政については、以上の機能の充実、発展過程に適應するわけであるが、それらが実現しない現段階では、多くを望むべくもない。

かつて「いま区役所が欲しいものは？」という問に答えた現職区長の「つつましい」要望に、それはつきている。「やはりまず予算、それもある程度まかしてもらえる予算」、「一番ほしいといえは、金なんですよ」、「あすの市政と区政は区長

さんに2百万円の予算をまかせることから始まる」、というのである。さきにもふれたが区長会議としては、41年度予算について、軽易な土木、清掃事業の委任とその経費の区役所への配分を要求した模様である。清掃等に対する区長の「指示権」や連絡調整会議における議長の権限などの裏付けとして考えるならばこれも無理からぬ要求であり、「区の区域における市長代理」としては、むしろ当然だといいたいところかも知れない。私は改革の道は、必ずしも遠きにあるとは考えない。注意ぶかく観察し、実行し、反省の積み重ねの中にも道はあると考える。

## 5———むすび

結局のところ新しいアイデアなどはなにもなかった。種々の意見をあつめ、組立て、いわば「ハサミとノリ」で終わったようだ。大都市行政は最近の社会、経済情勢のはげしい変化に対応しえず、都市問題の集中攻撃をうけて苦悩している。非常事態における災害対策一つをとってみても、バラバラの組織では一元的な運営は期待できるはずがない。現在でも改革の努力のあることは認められるが、それが思いつきであったり、本末転倒であったり緩急を誤ったりしていると思われるものもあるようだ。

とにかく小なりといえども、改革を数多く積み重ねていくこと、それらを既成事実と制度としての自治区を目指すことである。もちろん、民主主義の原則と地方自治の尊重という二本の柱を中心にするとはいうまでもない。

<金沢区徴税課収納係長>