

指定都市の区役所について

横浜市の現状と関連させて

藤川文彦<総務局行政部文書課調査係長>

1——はじめに

横浜市をはじめ札幌、川崎、名古屋、京都、大阪、神戸、北九州及び福岡の9市は、人口等の集中する大都市であり、指定都市として一般の市にない区の設置が認められている。区役所は、区の事務所であり、指定都市の行政の第一線機構である。

そこで、大都市における市民と行政の対応について考える参考として、指定都市の区役所の比較（別表資料P76参照）を中心としてその現状を簡単に整理してみた。

2——指定都市の区の性格

指定都市の区は「市長の権限に属する事務を分掌させるための区」であり（地方自治法第252条の20）、事務処理の便宜のため設置された「行政区」であって、「自治区」である東京都の特別区と異なる。

いうまでもなく指定都市の区は市の議会の定める条例で設置され、市長が任命する区長により市長の補助執行事務、市長等の委任事務、法令により直接区長へ委任された事務を処理する。従って、区独立の予算もなく、委任事務を除き、市長の指揮監督を受け、事務を執行する。

これに反し、東京都の特別区は、特別地方公共団体として法人格をもち、議会と公選の区長をもつ自治区である。従って、一般市とはほぼ同様な事務を処理し、区独自の組織、予算をもって独立の運営をすることができる。

住民と行政との対応を考えると、東京都の特別区のような自治区が望ましいとも考えられるが、他面①各区の独自の運営によりバラバラとなり、大都市行政の一体性を確保しにくい。②権限、財源配分の争いが発生しや

すい。③また、区間の不均衡等が生ずるなど行政執行上の問題点もあり、必ずしも自治区がよいともいいきれない。

そして、指定都市の区にどのような機能を持たせるかは、その都市の実情に即して市長が決められることになっているので、場合によっては、自治区に近い機能を持たせることもできるのである。

そこで、指定都市の各市では、区をどう位置づけ、区役所にどのような事務や権限を与えているかをみてみよう。

3——区役所の現状

(1) 区役所の事務及び機構

指定都市とその区の制度が発足したのは、昭和31年9月であるが、横浜、名古屋、京都、大阪、神戸の5市はそれ以前から区が設置されており、その当時の事務が殆んどそのまま引継がれ現在の区の事務となっている。すなわち、戸籍、住民基本台帳、国保、年金、選挙、統計などの国等の機関委任事務を中心として、それに印鑑登録、地域連絡事務や農政事務を加えたものが現在の区役所事務であり、これらは区が独自に企画し、実施するものは少く、画一的、機械的、定例的な窓口事務が殆んどで単に市行政の区域における第一線の実施機関と位置づけられているにすぎないと考えられる。

しかし、昭和39年横浜市は区役所を「大区役所」と位置づけ、序々にはあるが、市民に身近な事務や青少年事務を移譲し、区役所機能を拡充してきている。そして昭和44年10月には、区の再編成に際し、区内の事務事業の企画、総合調整を行うとともに、広報区版の編集、出張巡回相談、住民集会、区民会議の対応措置を行う区長室（調整係、区民相談室）を設置し、更に充実強化している。たが、区内事務事業の多くは、各局所属の出先機関が実施しており、保健所、福祉事務所、建築出張所などは同一庁舎内にはあるが、区役所に統合されているわけではない。この点、大阪市や名古屋市は福祉事務所を区長所管としているが、その他はなお、各局の直属の機関に止まっている。

しかしながら、これに反し、札幌市や福岡市など昭和

47年に指定都市に昇格と同時に区が設置された市においては、かなり区ないし区役所の位置づけを明確に打ち出し、①各局所管出先機関を極力区役所に統合し、広範囲の事務を所掌し、②これに対応する住民の広聴広報機能を強化するとともに、③区役所をコミュニティーづくりの拠点として多くの市民利用施設を区役所所管としてきている。

いずれにしても、区役所は、住民に一番身近な役所であり、住民と行政との対応を考えるとき、なお一層の充実強化が望まれるわけであるが、横浜市では、昭和49年から区政について一般市民が討議する「区民会議」が設置され、区役所がその対応の第一線として活動しており、このような行政の民主化や市民参加という面からみても区の機能の強化が望まれる。

(2) 区長の総合調整機能

次に、住民と行政の対応という面からは、できるだけ身近な区役所で事務処理が行われることが望ましいが、広域的事務、大規模な事務、統一的な事務、高度に専門的・技術的な事務などのほか、人的、物的合理性の面から判断して移譲できない事務も多い。そのため、各局事務事業がそのままそれぞれの出先機関を通じてバラバラに行われたり、市役所まで足を運ばなくてはならず、住民に不便をかけるので区内の事務事業について区と各局及び区内の出先機関相互の総合調整が必要である。

前述のように、札幌市や福岡市などはかなりの事務事業を区役所所管としているので、区長の調整権の意味は少いが、他の都市にとっては、大きな意味がある。各都市の総合調整は、強弱があるが、おおむね、次の方式に分類できると思われる。

ア 区と局との関係

- 区に關係する局の事務事業について区長への事前の協議・説明の義務化（横浜市、福岡市、北九州市）
- 区と局の会議による調整（札幌市、京都市、福岡市、横浜市）
- 区長の意見提出権を賦与（大阪市、神戸市、京都市、福岡市など）
- イ 区と区内出先機関との関係
- 区長に指示権を賦与（大阪市、一部事務について横

浜市）

- 連絡調整会議による調整（札幌市、川崎市、京都市、大阪市、神戸市、横浜市）

このようにながりの市で、区長に対し、何らかの調整機能を与えており、この事務は、区役所の広報、広聴部門が担当しているが、横浜市では、専門の部門として区長室に調整係を設置しているのが注目される。

(3) 区役所と予算

次に、区役所における予算要求とその執行はどのようになっているか。この点は、各指定都市とも殆んど同様の扱いとなっている。すなわち、まず、区役所予算の編成は、区役所各課がそれぞれ所管している事務の主管局と協議し、主管局がこれを一括してまとめ（市によっては、本庁における区役所の窓口局を通じて）、財政主管局へ要求するという形をとっており、区長自ら財政局へ予算要求する権限は認められていない。従って、区役所から主管局を経過する段階で区役所要求は調整を受けるので、場合によっては、要求の取りやめも起り得るといふ不安定なものとなっている。

また、予算の執行は、財政主管局より各事業主管局に令達され、各主管局から区役所へ配付される手続となっており、予算の執行額、時期、相手方等が定められ単に支出手続をとるにすぎない場合が多く、区が自由に使えるものは殆んどない。

しかし、区が自主的な予算執行ができるものとして、最近区政振興費（川崎市、大阪市）、住民苦情緊急処理費（名古屋市）、区民簡易要望処理費（神戸市）などの制度が設けられてきている。

例えば、神戸市では、昭和45年度から区民の苦情要望のうち、簡易かつ緊急を要するものや所管部局がなく、行政の谷間になっている事務事業を区長の裁量で迅速に処理するため、「区民簡易要望処理費制度」を設け、年々予算額を増額しており、過去には、交通安全事業（ロードミラーの設置、道路舗装等）、環境整備事業（ちびっこ広場、不法投棄防止など）、区民コミュニティー活動（区内各種行事）などに使用している。

また、大阪市では、昭和48年度から「区政振興費」として、市政に関する区の総合調整機能及び区長の権限強

化に関する施策の一環として区が自主的に企画実施する事業の経費を計上し、コミュニティー農園、こども広場の開設、バラの遊歩道の設置、区民トレーニングセンターの開設、花いっぱい運動などの多くの区独自の事業が実施されている。

また、独特なものとして、横浜市では、昭和44年から区長の調整権限の一環として土木事務所の予算のうち道路局分 500 万円、下水道局分 300 万円、計 800 万円の予算について区長は指示権を有し、住民要望に対処している。

このように区の自主的な予算として計上されているものを整理すると、次のように区分できると思われる。

ア 住民の苦情の緊急処理経費（川崎市、名古屋市、神戸市、一部につき横浜市）

イ 区の企画・実施機能の強化のための独自の事業実施経費（大阪市）

いずれにしても、このような費用が計上されることはもとより望ましい方向ではあるが、多くの出先機関を統合した札幌市、福岡市などは、その必要性は少いと思われる、その経費は計上されていないことからみても、この措置は、区役所への出先機関の統合（事務の拡大）の改善の措置と考えざるを得ないものである。

(4) その他

そのほか、職員の人事権や専決権限などについては各市ともおおむね同様である。すなわち人事権は、区の一般職員は、区長の権限であるが、あまり発動されておらず、また、専決権限は、おおむね区役所所管事務は区長限りで決裁できるように移譲されているようである。

4 おわりに

区役所は、市政の中で対市民サービス行政を担う第一線機構である。しかし、以上ごく大まかにみたように一部の例外を除き、多くの市は現状の区役所事務の大部分は戸籍、住民基本台帳、選挙、国保、年金、税務等国、県市からの委理事務で占められており、権限的にも予算編成の執行、人事等あらゆる面で制約が多く、区役所の自主的な執行はあまり行えないものとなっている。

これに対し、住民側からは市行政のあらゆる分野について苦情や要望がよせられ、期待されているが、現在の区役所はこれに十分対応できるのであろうか。

指定都市各市とも前にみたとおり実情も異なるが、その中で序々にはあるが検討され、工夫がなされ改善されてきている。最近、名古屋市や神戸市などのように区政研究会を設置して区役所のあり方について再検討が進められている模様である。

今後、行政区の利点を生かして、住民の期待に十分応え得る区役所となることが期待されるのである。

注 別表 指定都市の区役所についてが次頁に続く。

別表 指定都市の区役所について その1

都市	市制執行等	機構等の特徴
横浜市	<ul style="list-style-type: none"> ○明治22年4月1日市制施行 ○昭和2年区を設置 ○昭和31年9月1日指定都市となる。 ○現在14区 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 昭和38年より「大区役所主義」のもとに市民に身近な事務や青少年事務を区に移譲している。 ○ 昭和44年行政区の再編成に伴い、区長室（調整係、区民相談室）を設置し、区の事務事業の企画・総合調整を行うとともに区民の要望をこれに反映させるようにしている。 ○ 市民参加の一つとして「区民会議」が設置されたので、これに対応するものとして「区市政参加推進会議」が設置され、区役所各課及び区内出先機関の長等が参画し、総合調整を図っている。 ○ 狭域的な住民利用施設の一部（公会堂、地区センターの一部、青少年会館の一部）を区役所所管としている。
札幌市	<ul style="list-style-type: none"> ○明治32年10月1日市制施行 ○昭和47年4月1日指定都市に昇格し区を設置 ○現在7区 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 区内の事務は、できるだけ区において処理し、区の独自性を出していくため、区役所に土木部を置き、土木事業所を区長所管として小規模土木事業は区役所で処理するとともに、福祉事務所も区長所管としている。 ○ 地域に密着した住民利用施設は、極力区役所所管としている。 (勤労青少年ホーム(4カ所)、青少年会館、区民センター(3ヶ所)、公民館(2カ所)、児童会館(4カ所))
川崎市	<ul style="list-style-type: none"> ○大正13年7月1日市制施行 ○昭和47年4月1日指定都市に昇格し区を設置 ○現在5区 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 昭和46年支所(後に区役所)に建築課を置き、建築確認、宅地開発指導等の業務を行っている。 ○ 4区役所に市民センター(市民相談室、市民課、保険年金課、民生課、建築課)を置いている。 ○ 住民利用施設のうち、中原会館のみ区役所(中原区)所管としている。
名古屋市	<ul style="list-style-type: none"> ○明治22年4月1日市制施行 ○明治41年区を設置 ○昭和31年9月1日指定都市となる。 ○現在14区 	<ul style="list-style-type: none"> ○社会福祉事務所を区長所管としている。 ○区長の包括的補佐職が設置されていない。 <p><注> 区政研究会中間報告(要旨)</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) 広聴活動の再確認と区民意思集約機能の充実及び市民の自主的検討組織の育成 (2) 広報媒体の拡充と区政協力委員の広報活動の限界 (3) コミュニティー施設の提供、リーダーの養成、コミュニティー施策の地域との密着化 (4) 市民参加の方策に対応する区の機能の強化 <ul style="list-style-type: none"> ○ 区長権限の拡充強化 ○ 区役所機構の拡充(区民室、社会教育課、住宅係の設置など)

区長の調整権等	予 算	人 事	決 裁	備 考
<ul style="list-style-type: none"> ○ 局の事務事業の企画・計画・実施について事前に区長に協議、連絡、説明をするよう通達で義務づけている。 ○ 区の区域内の事務事業の総合調整を図るため、「区の区域内における事務連絡調整会議」を設置するとともに、これについて通達をもって実効を期している。 ○ 区関連諸問題の協議、市長に対する意見具申のための「区長会」を設置している。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 主管局で一括予算化し、区役所に配付している。 ○ 各局事業予算編成に対し、各区の意見及び要望を提出し予算決定後その措置状況につき各局より報告を受けている。 ○ 年度開始時に毎年各局の事務事業を区別に整理し、区長に説明があり、その際、各区の意見・要望を提出する。 ○ 区長は、土木事務所予算のうち、1区8,000千円（道路分5,000千円、下水道分3,000千円）について、必要な工事の執行を指示できるものとしている。 	<p>同 上</p>	<p>同 上</p>	
<ul style="list-style-type: none"> ○ 関係部局と区との調整は、週1回の区長会を通じて行う。 ○ 区内事務事業の有機的連携を図るため、区内各事業所の長を構成員とし、区長が主宰する区行政連絡会議を設置している。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 主管局において一括予算化し、区役所に配付している。 ○ 調整機能を強め、縦割予算執行体制の欠陥を補うため、区長活動費として、昭和50年度1日1,500千円計上し、区長懇談会、区主催の区民行事、交通安全推進の会議等町内会等との事務連絡会議に使用している。 	<p>主管局で処理している。</p>	<p>局長と同様の権限を有している。</p>	<p>保育所及び肢体不自由児施設は、当初区役所所管であったが、区間の人的・物的融通性に欠けるため、各主管局に引き上げた。</p>
<ul style="list-style-type: none"> ○ 区行政の総合調整を図るため、区内の事業所の長を構成員とし、区役所次長が主宰する区行政連絡調整会議を設置している。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 主管局において一括予算化し、区役所に配付している。 ○ 事務事業別予算執行を補い、市民の要望を即実現するため、区政振興費として、昭和50年度1区500千円計上し、区内公共施設の看板の設置、区内公共施設の地図作成等に使用している（市民の要望事項の選択は、区行政連絡調整会議を経て、区長が決定）。 	<p>区役所の一般職員の人事は、区長権限であるが、あまり実行されていない。その他は、主管局で処理している。</p>	<p>同 上</p>	
<ul style="list-style-type: none"> ○ 現在ないが、検討中である（左欄の<注>参照）。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 主管局で一括予算化し、区役所に配付している。 ○ 区長の裁量による調整的経費として住民苦情緊急処理費を昭和49年度1区3,000千円を計上し、ごみ処理（美化運動）などに使用している。 	<p>同 上</p>	<p>同 上</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 区役所のあり方については、全市的な事務の見直しの一環として検討中である ○ 昭和49年8月22日、区政研究会（庁内プロジェクトチーム）による中間報告が出されている

別表 指定都市の区役所について その2

都市	市制執行等	機 構 等 の 特 徴
京都市	<ul style="list-style-type: none"> ○明治22年4月1日市制施行 ○明治11年区を設置 ○明治31年9月1日指定都市となる。 ○現在9区 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 区民相談室（広報係，相談係）を設置している。
大阪市	<ul style="list-style-type: none"> ○明治22年4月1日市制施行 ○明治11年区を設置 ○昭和31年9月1日指定都市となる。 ○現在22区 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 区民室（地域振興係，相談係）を設置し，広報・広聴機能を強化している。 ○ 福祉事務所を区長所管としている。
神戸市	<ul style="list-style-type: none"> ○明治22年4月1日市制施行 ○昭和6年区を設置 ○昭和31年9月1日指定都市となる。 ○現在8区 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 広報・広聴部門を強化するため，広報相談課を設置している。
福岡市	<ul style="list-style-type: none"> ○明治22年4月1日市制施行 ○昭和47年4月1日指定都市に昇格し区を設置 ○現在5区 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 新しいコミュニティーづくりと地区住民の日常生活に密着した事務を取扱う総合的実施機関として位置づけている。 ○ そのため，伝統的区役所事務の他に，福祉，建設，農林，公園の各事務を所掌するものとし，関係事務所を区役所に統合している。 ○ 住民の意見を反映させ，その結果を知らせるサイクルを確立するため，広報・広聴事務を区役所に一元化している。 ○ 婦人・老人・青少年等住民全般の文化・社会教育，福祉，消費者活動，区民スポーツ等を行う区民センターを区役所所管としている。 ○ 市民生活課に公園利用や清掃事務の窓口事務を集中している。
北九州市	<ul style="list-style-type: none"> ○昭和38年2月10日市制施行 ○昭和38年4月1日指定都市に昇格し区を設置 ○現在5区 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 広報・広聴部門を強化するため，市民相談室を設置している。

区長の調整権等	予 算	人 事	決 裁	備 考
<ul style="list-style-type: none"> ○ 年度当初に各局事務事業説明会及び事業執行前の定例区長会での説明に際し、区長から意見を出し、反映させる。 ○ 住民要望については、「各区連絡表」により関係局区との連絡調整を行っている。 ○ 毎月1回区内の市機関の長と連絡調整のため、「区行政連絡協議会」を設置している。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 主管局で一括予算化し、区役所に配付している。 	<p>同 上</p>	<p>同 上</p>	
<ul style="list-style-type: none"> ○ 市施策の企画・立案・実施に際し、局と区長との協議・調整等を図るため、「局区間協議連絡事項」を定めている。 ○ 区長に対し、区内事業所・出先行政機関に必要な指示権を与えている。 ○ 区内事業所長及び出先行政機関の長と区長による「区行政連絡調整会議」を設置し、調整を図っている。 ○ 各局事業予算編成に対し、「区長施策要望」を提出とともに、「審議会・協議会等への区長の参画」を図っている。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 主管局で一括予算化し、区役所に配付している。 ○ 市政に関する区長の総合調整機能及び区長権限強化の一環として、区の特性に応じて自主的に企画実施する地域の振興に関する事業を中心とし本庁各局のいずれにも属さない生活環境整備事業のうち、緊急軽易なものについて使用する区政振興費を1区1,000千円計上している。 	<p>同 上</p>	<p>同 上</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 昭和48年3月「区政研究会」(助役、局課長、労組代表で構成)で中間報告が出され、措置されている。 (1) 区役所広報・広聴機能の強化 (2) 区長の総合調整機能の強化 (3) コミュニティーづくり機能を区で実施
<ul style="list-style-type: none"> ○ 毎月区長主宰の「区総合調整会議」により、区内事務事業のほか区民の要望等について総合調整を図っている。 ○ 区長が婦人市政懇談会・対話集会等で把握した区民の苦情等をまとめ、予算編成前に対し、局長等に要望書を提出している。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 主管局で一括予算化し、区役所に配付している。 ○ 区民の苦情・要望のうち、簡易・緊急なものや所管が明確でない事務事業を区長の裁量で迅速に処理するため、区民簡易要望処理費として昭和50年度1区5,151千円～9,214千円を計上している。 ○ 区内事務事業で予算措置を伴うものについて関係部局の予算要求状況を添付した「臨時事業要求説明」を財政主管局に提出している。 	<p>同 上</p>	<p>同 上</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 区のあり方については、昭和46年9月区政調査会を設置し、検討中である。
<ul style="list-style-type: none"> ○ 区行政についての連絡調整、意見の交換等を行う「区長会議」を開催し、関係局長の出席、資料の提出を求めている。 ○ 各局事業予算要求に際しては、区に関係するものは、区長の意見を求めて必要な調整を行っている。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 主管局で一括予算化し、区役所に配付している。しかし殆んど区で所管しているため区政振興費に類したものはない。 	<p>同 上</p>	<p>同 上</p>	
<ul style="list-style-type: none"> ○ 金銭的な予算や本庁事務を細分化し、区に移管する措置をとらず、事務事業の計画・実施について事前に区長に協議を義務づけ、「調整権限の強化」をはかっている。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 主管局で一括予算化し、区役所に配付している。 	<p>同 上</p>	<p>同 上</p>	