

コミュニケーション回路の 改革

私の区役所改革論



海老原 毅

1——はじめに

現在、区役所と区民の間にコミュニケーションがどんな方法で行なわれているか、という問題の設定に対しては、市政<区政>の企画部局である市の機構、市政の内容を、直接区民に具体的に浸透させる区の機構、地域住民諸組織<団体>、区民等一連の関連のなかでのべなければならないことは当然である。

しかし、ここではコミュニケーションの回路の両極として、区の機構の中では市民課を、地域住民諸組織の中では町内会を、それぞれの実態と両者の関連に焦点をしばってのべることにしたい。現在の区の機構のなかでは、なんといっても地域住民諸組織に対して積極的に区政の推進を担当しているのは、市民課であり、区政なり地域住民諸組織との関連のなかでその主役を果しているのが町内会組織であって、それぞれに多くの問題を内包しているからである。

2——市民課の実態

現在の市民課には市民係と地域振興係の2係があり、事務分掌の上では、市民係の事務分担のなかに「各種団体に関すること」、地域振興係の事務分担のなかに「市民組織上の連絡及びその振興に関すること」と規定されている。

この2項目の総合的な内容は、「地域住民の諸組織<団体>の自主性を尊重し、その活動には組織自体が主体性をもち、区<市民課>は区政との関連において連絡協調をはかり、振興のための指導・助成を行なう」という意味であろう。しかし、これでは、その表現に具体性がないため、市民課が諸組織との交渉の場をもつ場合に、基本的な方針なり、具体的な接触の限界線というものが明示されていなかったもので、現在の市民課の事務事業

の内容に混迷を招く結果になったと思われる。その原因をなしたと思われるものを次に列挙する。

第1には、市民<区民>を対象とする新しい仕事計画が、区へおろされて実施する場合には、なにはともあれ市民課が担当させられた。

第2には、タテ割行政に従って各行政部門が、それぞれ独自の末端協力組織<団体>を結成する場合には、その団体がなんらかの形で市民課に結びついてきた。

第3には、直接市本来の行政とは、なんの関係もないような民間の諸団体の末端事務までが、なんらの反省もなく市民課の仕事としておしつけられた。

以上のうち第3には、とくに問題がある。かくして各区の間に多少の差はあるにしても、各区がそれぞれ関係している団体の数は約50団体で、そのうち市民課に関係のある団体は35団体に近い。しかも直接行政に関係ある団体はいうまでもないが、行政に関係があるとは思われない団体についても「まるがかえ」で世話をしなければならぬ。現在の市民課の仕事は、市本来の行政事務と団体関係事務とに大別されるが、市民課全員が団体関係の事務にふりまわされて、市本来の行政や重点施策の推進には、積極的な努力をかたむける余力がないという感を深くするのである。

3——市民課のあり方

それでは現在の市民課の在り方をどう改善したらよいか。

第1に、企画部局である各局が、仕事を区<市民課>へおろす場合に、企画立案の段階で関係各局間の連絡調整を行ない、区を経由して住民組織へ流したときは、どんな形で受けとめられ、どんな効果が得られるか、その見透しを把握するため、区の意見を充分聴取すべきである。現状はタテ割

行政の弊害が末端諸組織の複雑な形で露呈され、事業も予算も細分化されて、その行政効果が期待できない。事業予算に例をとれば、予算総額がかりに50万円であっても、これを全市105の地区連合町内会に助成する場合は、一地区当り4,600円余となり、さらに1,335町内会に平均すると370余円にしかならない。こんな例は決して珍しいことではない。

第2に、タテ割行政による弊害である。各行政部門がそれぞれ独自の末端組織<団体>をもつ場合に、同じ系列の既成団体で充分活用できるにもかかわらず、さらに新らしい団体をつくりたがるのである。

たとえば、青少年対策関係の団体には、青少年団体連絡協議会と青少年問題連絡協議会がある。体育関係では、体育協会、体育指導委員連絡会、少年スポーツクラブ連絡会等がある。赤十字運動関係では、赤十字運動推進委員会、赤十字奉仕団委員会、日本赤十字社区地区などがある。また交通関係では交通安全協会と交通安全運動推進協議会がある。

これらの団体は、総合化し統合調整のできないものではないと思う。これらの組織のうちには、同じ系列のなかで事業の一部分しか担当していないものがあり、他の団体の援助がなければ活動できないものもある。これらの団体の結成には、それぞれもっともらしい理由があるにしても、これらの団体の仕事を受けとめる側の区民の立場も充分考慮すべきである。団体の乱造は、ひいては団体役員が特定の区民層に集中して、連日会議に出席させられ、多忙と混乱に追いまわられて能力の限界をこえる協力を要請されることになれば、おざなりになるのは自然の人情であろう。

特定の個人に肩書が集中している一つの例をあげよう。この人は、市連合町内会長連絡会区代表であると同時に区自治会連合会長、地区自治会連合

会会長，単位町内会会長である。そしてまた共同募金区支会長，区赤十字奉仕団委員長，区防犯協会会長でもある。さらに区社会福祉協議会理事，赤十字運動推進委員会副委員長，美化運動実施本部委員，国連協会区分会理事，さらには，区交通安全運動推進協議会と区青少年団体連絡協議会と区社会教育協力委員連絡会と区自治会連合会の代表も兼ねているが，これは主なものをあげたにすぎない。

第3には募金事務の問題である。共同募金，日赤募金をはじめ各団体の集金事務を市民課の職員が全面的に要請されているところに問題がある。ことに共同募金や日赤募金は，県・市の上部団体から市の機構である部局を経由することなく，直接区単位の下部団体に仕事が流され，共同募金委員会や日本赤十字社の下部組織が，自主的に募金することが建前になっているが，現実にはむしろ市民課が主となって，すべての事務処理を行なっている。しかも毎年の目標額がしめされ，その目標額達成には，なかば強制的な傾向さえ感じとられる。そして現在ではそれが当然のこのように安易に考えられ錯覚に陥っているように思われる。そこで，ここに一つの試案を示すことにしたい。少くとも募金事務についてだけでも，現在，社会福祉協議会が，その専任職員を各区に1～2名配置しているように，管理・責任体制は現行通りとしても，市民課に所属する団体共同事務室を設けて，社会福祉協議会の現在の専任職員をふくめて，日本赤十字社関係の団体をはじめその他の募金や集金を行なう団体が協力して，専任職員を各区に配置してはどうか。

かくして募金はそれぞれの団体が自主的に行なうという建前を確立し，行政機関はこれに協力するという姿勢を，区の機構の中に明確にする第一歩をふみ出すべきではなかろうか。

4——町内会組織の現況

つぎに町内会組織の現況にふれることにしたい。端的にいうと，町内会組織の在り方に対する批判は別として，現実には，町内会組織を無視しては，区政<市政>の円滑な運営はできないといっても過言ではない。そして区政のみならず各行政部門の協力組織である諸団体も，それぞれに独自の目的とその機能をもっているわけではあるが，なんらかの形で町内会組織に依存しなければ，その団体の目的は達せられない。

このような町内会組織の現実をうみだしたのは，現在に至るまでの町内会組織を構成した歴史的な過程がしからしめたものであるが，それはさておき，現在の町内会組織の現状を多少なりとも分析すれば，おのづから明らかになるであろう。

第1には，その人的動員力である。本市の39年7月現在の自治会町内会実態調査報告書によれば，総世帯数44万5千余世帯の77.8%にあたる35万余世帯が，この組織のなかに組みこまれている。その単位団体数が1,335団体，地区連合町内会数が105，その役員総数が3万7千余人である。

第2には，35万余世帯からの会費収入の集積による巨大な経済力である。39年度の全市の町内会の収入総額は4億4千余万円である。

第3には，町内会の運営のあり方については，とかくの批判はあるにしても，住民の日常生活における末端行政の盲点を解消する活動を行ない，また直接経済的にも，その盲点を充足している。

これを具体的に示せば，39年度の事業費として約2億8千9百42万円が計上され，住民の福利厚生，保健衛生，社会教育，婦人活動，青少年対策，街灯の維持管理，防火防犯，募金，土木事業など多岐にわたって事業を行なっている。

以上の点からだけでも，町内会の組織が末端の行政との関連において，ゆるぎない基盤を住民のな

かに形成し根をおろしている実態をくみとることができる。

5———地域行政の基盤

さらにまた現在の地域行政<区政>には、その内容を住民に浸透させる場合に、基本的なルートが二つ考えられる。

この二つのルートの形態は、長い混迷の中から、そしてまたいろいろな条件の制約の中から落ちつくべきところに落ちついたものであるとすることができる。しかもこれが現在では最も能率的なものであろう。

その一つは、タテ割行政に従って、各行政部門が、それぞれもっている独自の末端組織である。そしてこれらの末端組織は、なんらかの形で町内会組織と関連をもち、それぞれに程度の差はあっても町内会組織に依存しているという点では共通している。

他の一つは、区の区域内に、いくつかの地区を設定し、各地区を行政活動の基礎単位としている。この基礎単位が全市に現在 105 あって、各地区は地域的にも組織的にも連合町内会とほぼ一致し、各地区ごとに一つの連合町内会が結成されている。

これらの二つの基本的な形態が、相互にからみあって現実の地域行政の基盤を構成しているのである。

現在の行政機構がタテ割行政を一つの特色としていることはいうまでもない。したがってその末端組織である団体も多種多様で、とくに最近では行政内容が複雑多岐となり、その範囲が拡大せられて、住民生活も多方面にわたって行政事務の対象になる傾向が強くなってきている。

しかし諸団体の中には、行政内容の浸透に直接間接に関係のある団体も多いが、およそ行政とはな

んらの関係もないような団体、あるいは募金や補助金獲得のために行政組織に結びついている団体も多い。

すなわち、諸団体は独自の目的をもってはいるが、それが組織を構成し、事業を実施に移す段階になると、ごく一部の団体は別として、連合町内会組織に依存しなければどうにもならないのである。とくに募金や寄付金を住民から吸いあげる必要のある団体の場合には、その依存度が高く、町内会組織を通すことによってはじめて可能となる。かくして、市民対策をはじめ各種の行政や民間の諸団体の事業は、その実施にあたっては、協力を要請するための団体を組織し、また必要な団体との関連をつけ、これを利用しているが、つねに町内会組織を意識し依存することを前提としているとすることができる。

要するに各団体を通じて各地域へおろされてくる各系列の行政や団体の事業を調整する機能が町内会ないしは町内会長の双肩にかけられていることになる。

地域行政のもう一つの特色として、各地区が行政の基礎的単位として想定されていることについてはさきのべたが、諸団体の役員を選出構成もすべて地区を基準としている。地区を行政単位として役員が選出されるということは、彼らを通して行政の浸透を期待していることである。そして役員には、地区で顔の利く有力者層に役職が集中する結果となる。このような過程が累積されることによって数多くの役職を兼ねた地区指導者群がうまれてくる。

このようにして、地域行政<区政>は、この指導者群を中核とし、その判断力、指導力、活動力に依存する行政となり、かれらの性格なりイデオロギーが区政の運営に反映されることはいうまでもない。

さらに地区連合町内会長と区自治会連合会長の行

政的位置づけという問題があるが、地区連合町内会長は、地区内の各種の組織<団体>を代表する地区指導者群の中で「地区の全住民を代表」たる資格で、各種の団体の調整者としての役割を果たすことになり、行政に近い重要な役職となる。そしてまた区の自治会連合会長は、区の全住民を基盤とする町内会をはじめ各系列の団体等によって構成されているピラミットの頂点的存在であり、区政の運営において区長と対比されるいわゆる実力者の位置にあるともいえるのである。

6———地域指導者群の傾向

さて、上述した通り地区指導者群の性格ないしそのイデオロギーが、区政運営の方向を決定することについては、すでにふれたが、それでは、ここに、現在の指導者群の傾向を判断する二、三のよりどころをつぎに列記する。

第1には、現在の町内会が結成された過程の分析から判断されることは、終戦直後、政令15号により町内会、部落会またはその連合会が解散され、形の上ではその機能が停止されたことにはなっていたが、そのうちの相当数がなお形を変えて存続し、平和条約締結を機にほとんどが復活されたのであって、その後民主的なルールに乗せられてきたとはいえ、町内会運営の底流をなすものは、いうまでもなく戦時中から伝承されている保守的な傾向であるといえよう。

第2に、町内会長の年齢を見ると平均56才で、最年少は27才、最高年齢は81才である。1,335人のうち60才以上70才未満が31.8%をしめ、つぎが50才以上60才未満が28.7%、70才以上が9.6%となっており、50才以上が全体の70%以上をしめているということである。

第3には、少くとも町内会の会長をはじめ役員は、そのほとんどが「金とひま」のある人でなければ

勤まらないという制約である。また会長の職業を分類すると、地域により住宅地、団地は会社員、公務員が多く、商業地域は商業、農村地域は農業に従事する者が多い。職業別には会社員が29.8%、商業が20.5%、農漁業が12.8%、無職が10.4%、公務員が9.8%の順である。

7———むすび

以上、市民課と町内会組織を区役所と区民のコミュニケーションの回路の両極として、それぞれの実態を概観したが、両者の関連のなかで正しくコミュニケーションが行なわれる前提としては、いろいろと改善されるべき問題はあがあるが、まず市民課のあり方として、団体のそれも行政となんら関係がないと思われるような団体の仕事から脱却して、「団体のための市民課」から「行政のための市民課」に姿勢をただすべきである。つぎに町内会組織にあっては、なんといっても地域民主主義の確立が大きな課題である。そのためには大都市化による行政の膨大化複雑化等により行政と市民の距離が大きくなり、その間隙が地元指導者群の行政下請化を促進し、同時に行政機構への依存度を増大させることになる。これらのひずみを是正して地域住民の意思が町内会組織の代表者に正しく代表される方策がたてられなければならないが、その基本的な要件は、なによりも第一に市民課も町内会組織も民間の諸団体も、それぞれの主体制を確立するということであろう。

<鶴見区助役>