

# 出先機関の統合と 区長権限の拡大

私の区役所改革論



添田清二郎

## 1——はじめに

横浜市は、地方自治法による指定都市で、区は「市長の権限に属する事務を分掌させるため」に設置された、いわゆる行政区である。いうなれば行政の便宜上設けたわけで、独立の権限はないといっても過言ではない。名古屋市、大阪市、京都市、神戸市、北九州市の5市もみな同様である。ひとり東京都の区は自治区〈地方自治法第281~283条〉であって性格が異なる。

横浜市の区長は、市長の補助機関として市長の権限に属する事務を補助執行するものであるが、法律によって直接に行政庁としての権限を与えられているものもごくわずかではあるがある〈戸籍法第4条、住民登録法第26条、外国人登録法第3条第1項、土地収用法第140条1項〉。また法第153条第1項の規定に基づき、市長の権限に属する事務の一部が、区長委任規則をもって区長に委任されている。なお、法第180条の7の規定に基づき、教育委員会の委任をうけその事務の一部を執行している。また、公職選挙法第5条により、選挙の管理は当該区選挙管理委員会が行なうが、その事務は区の職員に委嘱されている。

## 2———区政の方向

大都市行政の特質として、その大量性、多様性、高度性、敏速性があると思う。これに最近はいま一つ「親切」ということが重要視されてきた。

「親切行政」については後にのべるとして、一般的には大都市行政の改革には、現在より以上の中央集権化と地方分権化という二律背反的なことが要求される。いいかえれば、より大きな区域と機関、より小さな区域と機関とを必要とするといわれている。

区役所は市民生活に直結する第1線の行政機関であるということはいわれることであるが、それにふさわしい体制にあらうか。行政の分化と専門化による統一的な系列化が進められている。大事業を遂行する上においてはこのような系列化は必要であると考えが、それほどの大事業ではなく、いわば恒常的になっている民生、清掃、保健衛生の面においてはおのずから異なってくる。これらの仕事は、その区域の総合行政という意味あいから当然区で行なうべきものとする。前者のごとく系列化し、事業としての行政を強調することは、市民をもっぱら行政の対象としてのみ取扱うことである。これは行政は「与えるもの」であって、「みずからのもの」でないという主張のような気がしてならない。事業決定はるか遠くの方で行なわれ、市会で決定されるのでこのようなことは理論的にはいえないが、執行されるという形に疑問をもつものである。この弊を改めるには、小地域行政の総合が必要なのであり、それが区役所なのである。この場合の市民参与の方法等は、区会のない行政区として検討を要することである。

飛鳥田市長が就任して早々、区役所重点主義がとられ、以来市政——区政が一体となりつつあることは喜ばしいことである。しかし、基本的に法制上のこともあり、いまだに解決しないうらみはあるものの、市民サービスが一步一步前進していることは事実である。区民相談室の開設もその一つである。ここでは役所内の苦情はもとより、電気、電話関係はては民事関係の係争まで相談にくるようになった。「まったく区役所も変わったね」とは、いつわらざる市民の声となりつつある。「役所に親切を」は、目下至上の命題となっているのである。

### 3———区の事務

つぎに区が現在執行している事務についてのべる。区役所の事務は「横浜市区役所事務分掌規則」により、7課ただし農政課は南、保土ヶ谷、港北、戸塚区のみ>2室を置いて処理している。

庶務課	庶務係、選挙係、統計係
市民課	市民係、地域振興係
区民相談室	
保険年金課	国民年金係、国民健康保険係
戸籍課	戸籍係、登録係
課税課	市民税係、固定資産税係
徴税課	収納係、徴税係
区収入役室	

<註> 区役所支所は省略

以上の事務の詳細は省略するが、地方自治法、食糧管理法、学校教育法、統計法、農地法、民生委員法、国民年金法、戸籍法、住民登録法、外国人登録法、地方税法などの法律により、市長権限の一部を分掌しているのである。

なお区には、下記のごとく各種団体が設置されている。この団体は区政の執行上の便宜のためのものと、区民が自発的に結成したものとがある。これらの事務は市民課分掌事務中「各種団体に関すること」の一項があるのみであるが、多方面にわたっているので事務量としては相当なものである。区によって多少の差異のあることは、以上の意味から当然と考えられる。

日本赤十字社西区地区、赤十字運動推進委員会、赤十字奉仕団委員会、共同募金会、未帰還者家族会、保護司会、更生保護婦人会、保護観察協会、老人クラブ連合会、防犯協力会、体育協会、観光協会、囲碁連盟、国際連合協会、商店街組合連合会、連合町内会自治会連絡協議会、青少年団体連絡会、婦人団体連絡会、補導連絡会、社会教育協

力委員連絡会、体育指導委員連絡協議会、社会福祉協議会、遺族会、再開発促進会。

上記の仕事が、極端ないい方をすれば区長の仕事なのである。各課の仕事はいわば型にはまった仕事なので、区長の意見をのべる必要がないようになっていのである。

例規の上では簡単に扱われている「各種団体に関すること」は、実は大変なのである。理論的にいうならば、団体に関して区長はひまであってよいのだが、実は非常に多忙なのである。とくに上記各種団体のことで東奔西走というのが実情である。このようなことが、市とややともすれば離れがちな区民との連絡を密にするパイプの役目を果たしているのではないかと自負しているしだいである。ここで多少なりとも救われるのは、上記団体事務の執行については市よりの指示がないので、区の自主性というか全市画一的でない行政が残っているということである。予算、職員も非常に限られてはいるが、いかに最小の経費で最大の効果をあげるかに苦心している。

ご承知のごとく横浜市は10区あるが、これがみな同様ではない。人口でみると最大は鶴見区の255,749人、最小は金沢区の86,250人で内容も既成市街地の区と現在どんどん開発されている区とがある。このような状況であるので、各区の行なう行政はおのずから異ならなければならぬと考える。現在区独自の企画に基づく行政事務は存しないのであるが、どうであろうか。

だいぶ古い資料で恐縮だが、川崎市と横浜市の隣接区と、藤沢市と横浜市の隣接区の行政をくらべた調査結果では、区制度をとっている場合は、同じ程度の人口規模の市政に比べて住民サービスの面でずっと低下していると評されている。

#### 4———市の出先機関

区には現在つぎのごとき各局の出先機関がある。

区保健所	<市衛生局所管>
区土木事務所	<市土木局〃>
区清掃事務所	<市清掃局〃>
区福祉事務所	<市民生局〃>
区建築出張所	<市建築局〃>

上記のうち、保健行政、福祉行政は従来県が行っていたのであるが、いわゆる16項目の事務委譲により市で行なうことになったのである。これらは法制上の理由もさることながら、都市行政が専門化しかつ技術化していく場合には、一般行政の範ちゅうからぬけ出し、独立→系列化するのはやむをえない傾向である。

区長は市長直属の機関であって、本庁各局の立場からは一応別個の独立機関である。各局からは依頼はできても命令はできない現状からして、電話一本で命令する各局の出先機関と同断できないうらみはたしかにある。またこれに似たような事務に、国保年金、課税、徴税事務がある。一応区の職制にははいつているが、決定のすべては市の所管局<財政局>でなされ、その通達どおりに執行するだけである。はたしてこのようなことでよいのであろうか。こんな区にだれがしたと駄じゃれをいうのではないが、これには区側にも責任がある。区長会議、主管者会議がたびたびあるけれども、新しい仕事となると「人よこせ」「金よこせ」会議になってしまう。もちろん事業を行なうのに、人、予算がなくてはできないことはわかっているが、なにがなんでもまずそれが出るといことはどうしたことか。もっと事業の本質を知ること努力をしなければならぬとみずから反省している。それほどの人、経費も要せずに立派な仕事があることを研究すべきと信ずるのである。

以上で区事務の概要は了解されたと思うが、以下区政改善の方向をのべよう。

**1・事務の再配分をすべきである**——行政の中心が、市民のためであり区民のためのものであるかぎり、もっと手近かなところで処理される体制が必要である。それには、市の出先機関たる保健所、土木事務所、福祉事務所、建築出張所を区に統合し、名実ともに市の総合出先機関とすべきであろう。しかし、法制的な制約もあるので慎重にしなければならないが、その方法を検討すべきだと思う。

とくに福祉事務所、建築出張所、保健所は、総合庁舎の区ではその庁舎内に事務所があるので、だんだんと前進の方法を構ずるべきものと思う。土木、清掃については、現場である関係上検討の余地はあると思うが、軽度のものについては区に統合すべきであろう。

ここでちょっと名古屋市の例をあげると、福祉事務所長は区長で、従来の福祉事務所長は次長ということで課長の待遇となっている。別にこれという問題もなくスムーズに行なわれていると聞く。もっともこれらの連絡については、現在月1回程度これら出先機関の長が区長室に集合して、それぞれ所管の事業につき連絡することになっている。この会議を「事務連絡調整会議」と銘打って意思の疎通をはかっている。

**2・区の組織について**——現在区には、区長1名、区助役1名、外に各課長があるが、上記のごとく出先機関が統合した場合、これらの事務を統轄する助役を1名増員することはどうであろうか。他の1名の助役は従来の区の一般事務を分担することとしたらどうであろう<地方自治法上助役は1名と規定されているので問題はあがあるが>。

**3・予算制度について**——現在の予算制度のも

とにおいては、区はなんらの権限を有しない。ただ令達予算の執行ということにつきる。そこで出先機関の統合ということが行なわれた際は、そのとき使用していた予算をそのまま区に令達替えすればたりる。できればこれらの予算を区特別会計とすれば、ある程度の区の自主性がもたれることになる。また予算編成についても各区の要求を財政局が査定することとし、区の自主性のある程度認めるよう措置されることを望みたい。

**4・意思決定機関について**——区の意思決定をいかにするということが重要な問題である。東京都の区は区議会を有し、ここで決定されるから問題はないが、横浜市の区は行政区であるので区議会は存しない。それでは区議会があった方がよいかとなると、私はその必要なしといたい。一つの地方公共団体の中にまた一つの地方公共団体ができるということで、行政を複雑にするものと信ずる。このような二段階の議会を有するところは、世界的に見てロンドンとモスクワのみと聞いている。また東京都の区政の発展過程、規模からして他の6大都市と根本的に相違しているのである。現在区長は、いろいろな事業執行に当ってそのつど区内の関係者を集め、その実行方法等を協議するのが常である。そこでこの種会議を組織化し、恒常化するのがよいのではないかと考える<条例化が考えられる>。

**5・人事について**——本庁と区の人事配置はきわめて重要なことである。とくに専門行政の区への配置となった場合は、本庁との意思のそ通を阻害することのないよう充分配慮されなければならないことである。

以上、まことに簡単に私のとぼしい経験から区政の現況ならびに改善案をのべた。この小文が不十分なことは承知いたしているが、みなさんのご叱正をいただければ幸いである。

<西区長>