

# 住民自治と地域行政



佐久間健生

## 1——なお強いタテ型志向

今から7年前に「調査季報」〈第10号〉は、区役所特集を行なっているが、そこに提起された区役所改革論は今でも通用するものである。というのは、この間に区庁舎は整備され、職員の平均年齢は若返り、区役所の市機構における位置に多少の前進はみられたが、職員間の根強いタテ型意識により、依然として、予算や権限の面で改革がなされていない、といえるからである。

現在、区の人口は9万弱から30万までの規模をもち、地方の主要都市なみの行政需要があると考えられる。つまり、横浜は区を単位とした一種の都市連合体であり、区ごとの環境と市民構成の違いは、市民要求や行動において、それぞれ性格づけられており、区役所はそれらに対応する機能をもつ必要がある。

しかし、主として市民の日常的要求に応える部門は、タテ型機構によって、それぞれの局の出先機関として位置づけられ、区長がその意思をおよぼすことは、なかなか困難である。このことは、区の仕事の範囲が、本来戸籍や税務に主体が置かれており、市民からみた区機構ではなく、市政がその目的遂行のため各区に事務を分担させているということからきている。

大都市が市域全体をいくつか分割して、それぞれに行政機関をもうけ、その区民要望に応えるという姿勢が貫かれているとすれば、区の機構は市の機構と関連しながら、いわば、タテ割行政のなかの一機関としてではなく、その区における市政の機構の統合体として整備されなければならない。

かつて横浜市では、行政需要や市民要求が少なく、役所の事務を1カ所で行なうことが効率的であった時もあった。しかし、この10年間の変化は、集中によるメリットを阻害しつつあるし、市街地の

## 目次

- 1——なお強いタテ型志向
- 2——新しい変化にどう対応する
- 3——ありえない“完全な善”
- 4——地域エゴを克服できるか
- 5——必要な行政情報の収集と公開

拡大は、それを分散した上での自立的な行政機能をますます強く要求しつつある。こうした状況と問題は多かれ少なかれ職員のなかに意識されてきているが、それにもかかわらず、区行政の改革を実現するのがむずかしいのは何故だろう。一つには、職員がもっているタテ型志向や部局内での人間関係やテクノクラートの伝統などが原因となっているのではないだろうか。それは単にセクト主義ということだけではない。行政需要の増大に伴う局機構の拡大や職務の専門化により、職員間の連帯がその職務を通してのみしか成立しえなくなっていることにも注目しなければならない。

すなわち、出先機関に勤務している場合、市役所という全体感よりも、その業務を通じての上部部局とのタテ型接触と人間関係が、全市役所と置換えにされてしまう傾向がある。そこでは区役所を区における市機構としてみる統一的感覚が薄らぎ区または地域住民を自分の担当している業務を通してのみ認識している結果、多様な価値観と要求をもつ全人格的市民像をそこに描きえなくなってくるのである。

官僚機構がその特色とする系列化、専門化は、確かにその業務の執行においてすばやい反応と効果をあらわす面が多いが、しかし、現代のような時代にあっては、専門外との関連において物を見る目と総合的な判断力が要求されるだろう。しかし、これに対して職員の置かれた職場の位置によって知識・経験の相違、情報の多少があり、それがその人の考え方を決定づけるのはむしろ不可避であろう。これはもちろん認めなければならないが、人間に長所短所があるように、たとえどのような位置にあろうと、職務分化のもとでそれなりに情報や判断材料に過不足があり、それを克服するためには自己の情報の収集と分析が必要である。

横浜市は旧中区<中区・西区・南区>を核として市街地が発展し、旧町村を合併しながらその市域を拡張していった。そのため自治体としての旧町村は市街地の拡大と共に、その旧来の伝統や人間関係が希薄になってはきていても、その基礎となる地域性は現在でも潜在している。

鶴見や戸塚などの古い居住者にとって、横浜とは旧中区とその周辺をさし、行政的な名称としての「横浜」と心理的な「横浜」の区別をしているとあってよい。行政上の効果を目的とした14区の地域的分割が、実はこれら旧来からの住民意識のうつつっていると考えられるのは、町の分割、合併、区境の変更の時などにそれが必ず顔を出してくるからである。町の由来、共同体意識などが、賛成、反対の暗黙の基準となっているのである。

また、開発により地形が変わり、たとえ新住民がそこに定住しようとも、彼らはいつまでたっても外来のものであり、先住者に伝えられてきた感情は、古い村や町の境や、野山の形状をイメージとしてまず描き出す。

そこで、区行政はこれら先住者が主体性をもち、伝統をもつ組織の発言や意向を無視しては何もできないと言っても過言ではない。

しかし、都市の過密化のなかで、これらの組織に飽きたらない人たちによる新たな要求別組織の活発な活動が展開されてくると、区における権限や予算、また区内における市機構の横断組織の強化が求められてくるようになった。

区長はヒマである<予算や権限がないから>

区長は忙しくてたまらない<大阪市>

というあい異なる表現は、住民要求をただ取り継ぐだけの権限しかない区民相談室というなげきと、市民課は地域団体の会合出席で日曜も夜もない、という横浜における区の二つの面にも共通し

ているものである。つまり、大区役所主義をスローガンとしたものの、それに権限や予算が伴わないために起きる実態を無視すると、区はその地域組織との結びつきを強化する以外に、その政策の浸透が不可能になってくるからである。

そして、職制の移動と対称的な職員の固定化は、定型的な事務によるなれと土着性を生み、外部的な変化や新しい業務に即応できないシステムを作りあげていくことになる。

### 3 ———— ありえない“完全な善”

8月中旬から始まった新総合計画案の市民相互による討論集会は、このような現状における都市問題を市民参加により打開し、新しい市民自治を築いてゆこうとするものである。現市政は、この10

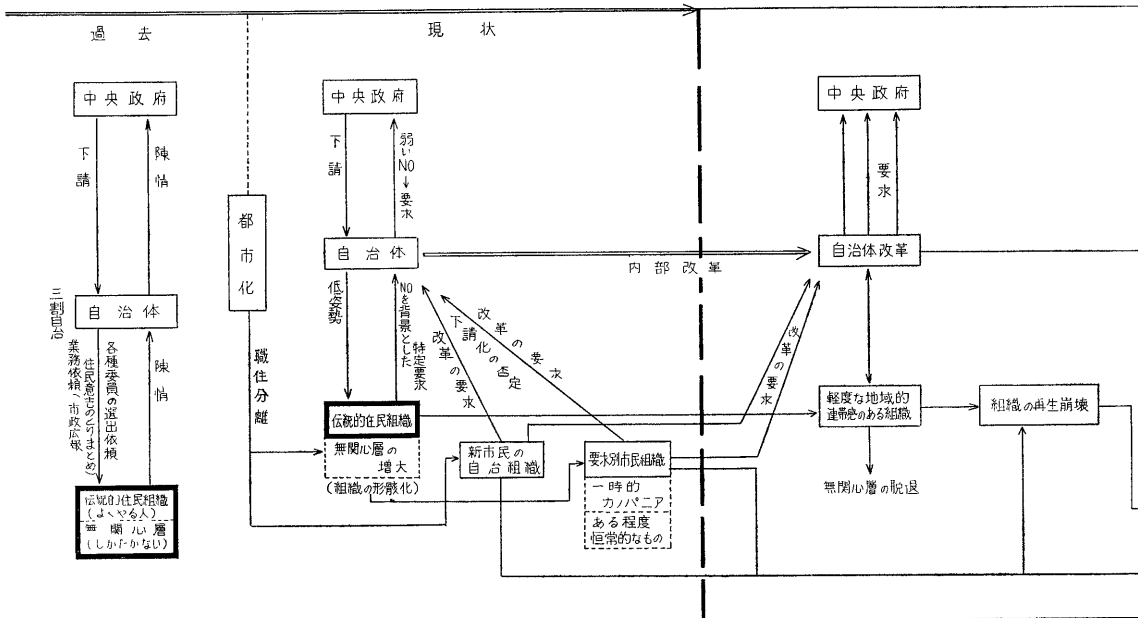
年間において、様々な市民参加の方式を試みてきたが、それが市民にとって日常的なものとなり、また役所と市民との距離がせばまるにつれ、市民の間におけるなれと、役所側のマンネリズムが、集会を単なる自治体に要求や不満をぶつける会合にさせてしまった。

例えば、昭和38年8月に第1回の住民集会が、港北区<現在は緑区>の十日市場団地で開催されたが、この集会に出席した一主婦の「市長や局長が私たちの所まで来るなんて夢にも思いませんでした。世の中も随分変わったものだと思います」という発言は、今思えば隔世の感がある。

市政の現状におけるきわだった特徴の一つは、都市化が進み、過密と、本来は国の政策に基因する公害、物価高、住宅難等の問題が、市街地の急速な拡大と生活様式の高度化による市民の要望の増加を生み、市民は、それらを先鋭な不満、要求と

図

- ・ 財政負担が少なくてすむ。
- ・ 一方的行政がやりやすい。
- ・ 職員が市民に無関心でいられる。
- ・ 権利意識の拡大
- ・ 市政と住民の距離短縮
- ・ 市民意識の芽生え<関心層の増大>
- ・ 住民運動の活発化
- ・ 自治体職員の本質の改善
- ・ 国政への関心向上



- ・ 自治体と一部の人の関係が深まる。
- ・ 無関心層の増大
- ・ 伝統的住民組織では多様な市民要求を消化困難
- ・ 市民の疎外感を生む
- ・ 地域エゴイズム
- ・ 職員の挫折感
- ・ 市政への非協力
- ・ 各種委員選出困難
- ・ 広報等の配布不徹底
- ・ 自治体財政の負担増
- ・ 市民の疎外感

して自治体にまず向けてくるようになったことである。ここに、10年前の市民の感激はすでにない。今日では、それが当然のこととして市民に受けとめられ、より以上の市政への参加と発言する場が求められるようになった。

そうしたなかで、市民の関心は、主として都市施設の整備に向けられ、市民の多様な生活を象徴する要求となっている。例えば、核家族化による保育所の要求、自動車時代を反映しての道路建設、住宅難、人口増による学校建設、住環境の向上を図る下水道整備、自治体では解決のむずかしい公害や物価高の問題など。

そして、これら都市問題の主因である、都市の過密のなかの市民エゴの実情は、市長への手紙や陳情からもうかがい知ることができる。例えば、郊外の人口急増地区に学校を至急建てろという住民要求に対して、学校が建つというさいから反対だ、

という建設予定地周辺の住民からの反対陳情。このような例は、もはや一つの価値観では測り得ないものである。また30メートル離れた家の奥さんの声がうるさいからなんとかしろ、という市長への手紙は、市民の都市生活者としての自律性と連帯感の喪失を示してはいないか。これに対して市の職員がいちいち調査に行くということでは、いくら職員を増やしても追いつくものではない。市民が自治体に向けて発言し、市職員に活発な要求をつきつけることは、市民自治の一步ではあっても、市民自身が、この過密都市の中でお互いどのように生活し、個々のエゴを地域での連帯感にまで高めてゆくかという市民側のルールを確立しないかぎり、決して問題の市民的解決にはいたらないという段階に来ている。

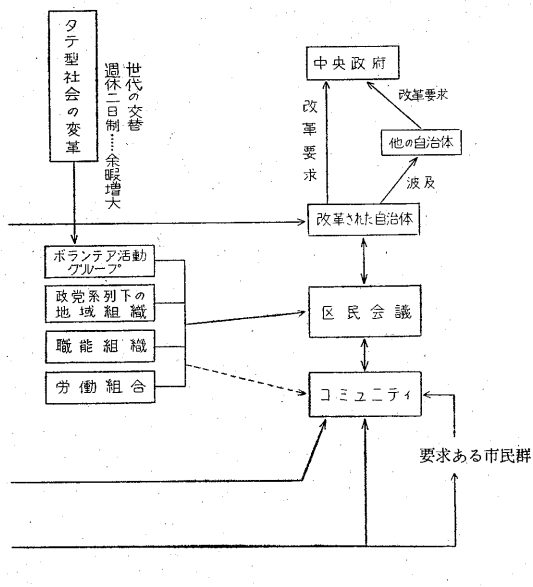
“役所は皆さまのものです。どなたでもいらっしやい”という、いわば親切行政、御用聞き行政は、市民の意識の高まりのなかでは、すでに保守、革新を問わず、共有の姿勢となりつつあるし、この面では革新自治体の打出した方向づけは正しかったといえよう。しかし、そのような姿勢をふまえて、現在はさらに自治体自身の自己革新が、この市民要求の活発化のなかで求められているのである。

過密都市のなかにあっては、すでに述べたように全ての市民が満足し、そこに一致が得られるという意味での“完全な善”は、もはやありえない。

#### 4 地域エゴを克服できるか

地域の伝統的な自治組織は、行政の懐柔とボス支配、行政への癒着、さらにリーダーの老人化現象というパターンを滲みこませて、もはや新しい市民の心をつかみ得るものではなくってきている。このような自治組織は、お役所の権威を相互

- 市民の疎外感回復
- 自治体は市民のものとなる
- ＜自治体は市民の結集体＞
- 生き生きとした運動体
- 他の自治体市民への波及



に利用する範囲内では効果があっても、この過密都市での問題を市民自身が積極的に解決し得る手段とはなりにくい。

また、一方、都市における急激な人口流入と生活難は、それぞれの問題を個人が防衛せざるをえない状況を作りだし、それが個人的な不満や個々の要求解決のみを目的とした組織を生みだしつつある。そして、いわゆる都市問題が国の政策によって生じたものであっても、まず自治体への要求行動となるところに、地域の枠を越えられない、市民の問題状況があるといえよう。

一方、自治体の側にそれに対応し解決していただくの財政的裏付けや、権限がないということになると、市民と自治体のあいだにおける混乱は、一層拍車されざるをえなくなってくる。

横浜のような人口増の激しい都市では、施設整備がその需要に追いつかず、常に潜在的な不満を積みかさねているが、それらを計画し建設するには、今までのような、一方的な計画のたてかたや、既成組織との間の説明了解では、もはや何もできないことは明らかである。

こうした状況を考えて、今回の討議で、まず、区内にある各界、各層からなる団体の代表者との会合を開くことにした。これには、今までの既成組織から住民運動団体まで、また小規模なサークル活動団体から労働団体まで、医師や弁護士から理美容師や建設業者まで、区役所で知りえる限りのあらゆる組織、平均150団体を網羅し、総合計画を説明すると共にその意見を聞き、また、区内で2回行なわれる区民集会の運営等について参加してもらうようにした。

つぎに、一般市民をも含めて開催される区民集会では、市長も市の幹部も市民の中に入り、共に意見をかわし、全市的レベルからものを考え話し合い、そこで出て来る考え方が、互いに矛盾し対立しあっても、それを現在の都市問題のなかのあら

わな姿として認め、集約や結論を出して、一方的な方向にもってゆかぬよう運営について考慮することとした。このため助言者にも、進行を“整理する”という立場で発言してもらうことにした。このような実験において、まず、市、区の職員がその職務から今まで接しえなかった、あるいは接することを拒絶していた人たちや、その意見にふれ、市民像の全体感を持ちうるし、市民もまた、市民生活の多様性と、相互の立場や意見についての発見と理解がえられるだろうと考える。これは既成組織と新しい組織との相互理解を助けることにもなり、また、市民生活の未来をきめる、行政の基幹ともいえる計画への参加により、地域的な感情やエゴから、それをより広域的な次元の高いものへと止揚させる契機ともなるのではないかと考える。

## 5———必要な行政情報の収集と公開

しかし、市民意識の現状は、これらの希望的観測をみたくにはまだ多くの課題があることを示している。例えばこの種の実験が、人口20万の都市で行なわれたとしても、おそらく、市をいくつかに分けた地区の範囲で行なわれるであろう。そこでの集会で、地域の細かな諸要求や課題を消化し、それをもって全市的討論会に臨むことが可能である。しかし、われわれの場合、今回の区単位での集会は、この積みあげを省略しているのだから、区民に“全市的視野にたて”ということとは、前記の都市の人たちに“全県的立場でみる”ということを要求するのと同じことを意味するからである。また、陳情や要求集会和違ふといっても、市民には、それぞれの職能や立場から計画について理解はできても、総合的な判断や意見はなかなか出しにくいし、やはり目先の問題にとらわれがちであるから

だ。

しかし、市民が一つのルールを定め、この都市の現状をそれなりに理解し、発言してゆくことは、市民の関心をすくなくとも全区的な視野にまで高めることを可能にするのではないだろうか。区の計画や行政を考え、判断し、参加していく新しい組織ができていく芽が、ここにあると考える。都市施設の建設順位や地域への配分順位を市民が定める、あるいは提案する組織は、このような視野でものを見、考える市民によってのみ、組織されるのであろう。そして、個々の団体の個別要求や地域での要求は、それなりに認めつつも、全区的立場で一度は検討され、消化される。このことを通じて、自治体の持つ権限や財政の問題があらわに認識され、われわれが標榜しているような全市民的意識の醸成へとつながり、都市の危機をのりこえるための運動体として、その生命を顕現していくに違いない。

しかし、このような運動と組織の成立の前提には、大胆な行政情報の公開がなされなければならない。このためには、一方において市民の要求をまとめ、それを次年度の施策のなかに織り込み、計画としていかなければならない。これは区において計画を立て、それを市民にはかり、決めていくという段階においても、市民への情報の公開と同質、同量以上の情報が区に知らされなければならないし、市段階における機構においても、各担当部局からの情報収集が必要となる。

また、局がその事業の執行にあたっては、プラン段階から区と連絡をとり、総合調整力を区に与えるための、区における計画と市民担当部分の拡充、強化が必要である。そして将来的には、事業の性格を分類し、全市的事业は市が統括するとしても、区内の事業については、全面的に区において執行されるよう、予算や人事、機構の面で改革がなされなければならない。これなくしてはこれからの

区政が、それぞれの面でその特色をあらわし、きめこまかい住民側に立った行政を行なうことはむずかしいと考える。

<市民局副主幹>