

特集|3

区民生活と行政の対応

区・市役所のあり方をめぐって

その1 区〈地域〉におけるサービス統合に向けて

緑区民生活調査 作業班

1——はじめに

住民と役所の間柄を知るひとつの手がかりに、役所に関して住民が用いる様々な表現を思い浮かべてみた。不平、不満の表現は豊富だが、ほめことばの方はなかなか見当たらないことに改めて気がつく。これらの表現をひとつひとつ考えていくと、役所の機構と組織原理をめぐる問題状況が浮きぼりになるようだ。

役所に限らず大きな組織では、外側から接する者には理に適わないと感じられることも、機構の内側で働く者にしてみれば、組織の原理に従って当たり前に行なっているにすぎないことが多い。といて、これを放置すれば、両者を隔てるミゾはますます深くなり、組織の存立基盤を失うことになりかねない。

ところで、横浜市は、昭和37年と44年の2度にわたって、区役所の機構を手直した。特に、44年の改革は、区レベルで行政サービスがスムーズに行なわれるように、「区と局およびその出先機関相互における事務の連絡調整」を図るものであった。これを、区〈地域〉におけるサービス統合への試みであると理解してよいのであれば、性急にその効果を期待することは慎むべきであろう。巨大な、中央集権化した横浜市の機構とその組織原理を、地域の行政需要に対応することによって改革していく長い道程のはじまりであるからだ。しかし、横浜市の行政は、本当にサービス統合へ向かう軌道を走っているのだろうか。「大区役所主義」や「現場中心主義」といった考え方が示され、いくつかの試みが行なわれて何年

目次

その1 区〈地域〉におけるサービス統合に向けて

- 1——はじめに
- 2——区におけるサービス統合の要請
- 3——“サービス統合”の現状
- 4——サービス統合の条件—ひとつの側面
- 5——むすびにかえて—A・B両調査から

その2 座談会——作業班の討論から

- 1——「手紙」の処理態勢を考える
- 2——縦割の調整と区政
- 3——市民の関心と広報

かの時間が経過した現在、それらの試みの軌跡を見て、区におけるサービス統合を要請している原理的な課題を、役所の機構と組織原理との関係で問い直すことは、十分に意味があるだろう。

2———区におけるサービス統合の要請

1 > 住民と役所の間柄

役所に対する住民の批評のうち、不平、不満にあたる表現を4つのグループに分けてみよう。

第1グループは、「横のつながりが無い」、「自分の担当（仕事、係）以外のことを知らない」、「責任の回避、たらい回しをする」などといったものである。これらは、タテ割り機構のヨコの連絡の問題であって、責任を狭く限定した任務分担制を採り、人員を細かくふりわけることから派生する。ひとりの人間の需要が別々のカテゴリーに分解され、住民は改めて“複雑な機構”を知らされる。

第2グループは、「何回も足を運ばせる」、「処理が遅い」、「保身ばかり考えている」などで、タテ割り機構のタテ系統の問題である。住民に最も近い部分は、タテ系統の末端に位置するから、権限もしくは決定権は極めて乏しい。定例的なことがらに定例的な仕方に対処する分には支障ないが、それ以外の事態には上司あるいはそのまた上司の判断が必要である。住民は、地元説明会などで、「帰って上司に相談しまして」という返答を何回となく聞かされたり、同じ問題でいく度も役所に足を運んだりすることになる。

第3グループは、「個人の問題にとりあってくれない」、「市民の立場を理解しない」、「規則をたてにする（法律一辺倒）」、「回答が形式的」といったものである。これは、行政が法律に基づいて行なわれ、また、全市レベルの観点に立って需要や問題に対処、適応すべく基準を定めたり、規則

や条例を作るので、個別ケースに必ずしもうまく対応できないためである。行政が、公共的目的のために、また法の規制を受けて行なわれることからくる問題といえる。

最後のグループは、「計画ができた後で説明にくる」、「なぜ高速道路が必要なのか」という声である。これは、行政の計画が、純粹に専門技術的見地から企画・立案され、住民の意向や生活感覚と十分にふれあわないまま決定される傾向に関係する。

これらの住民の声に対しては、役所の側からの言い分もある。要約していえば、第1点に対しては、「自分の担当以外のことはやれない」、第2点については、「上司の判断なしに自分が結論を出すわけにはいかない」ということになる。第3点に対しては、「ひとりひとりの言うことを聞くことはできない」、そして第4点には、「専門的なことは住民には解らないのだ」となる。

今あげた住民の不満の声も役所の言い分も、どちらも役所の機構や組織原理をめぐるものだが、双方は見事なすれちがいを見せる。住民は、「近代官僚制」の機能障害からくる病理現象を指摘し、他方、役所は、「権限の原則」や「官職階層制と審級制の原則」^{註1}といった「近代官僚制」の条件に結びついたところで主張している。役所の言い分に対しては、しかしながら、「たとえ一定の組織や行動が目的に対して機能的効用を有していたとしても、機能障害が機能に対して占める比重が過大であれば、その組織や行動は合理性を主張できない」^{註2}というべきであろう。そして何よりも、役所は住民の信頼を得ることが必要であるし、住民も役所に声が届かないと困る。「近代官僚制」が「深刻な不可避性を有している」（マックス・ウェーバー）のであれば、すれちがいをどこかでかみ合わせ、役所は信頼を得、住民はサービスを得ることが目ざされなければならない。ど

のようにしてそれが可能になるか、いくつもの設問がたてられようが、ここでは役所の機構と組織原理についての考え方のうち、「地域性」を強調する立場から考えてみたい。それが、すれちがいの原因のうち、役所の責に帰すべきものの克服に取り組む、最も有効な方法のひとつであると思うからだ。そして、横浜市政の中に、「地域性」を創り出していくために何が大事であるかを考えてみたい。

注1 「各官庁が、規則——法律または行政規則——によって一般的な形で秩序づけられた・明確な『権限』をもつ、という原則が存在する」。「官職階層制と審級性との原則、すなわち、上級官庁による下級官庁の監督を伴う、官庁間の上下関係の明確に整序された体系がある」。(マックス・ウェーバー、『経済と社会』、世良晃志郎訳「支配の社会学」、『世界の大思想23ウェーバー 政治社会論集』、1965、pp.252-53)

また、「官僚の職務執行は、一般的な、多少とも明確な・多少とも網羅的な・習得可能な規則にしたがって行なわれる」。(『同上書』、p.254)

ウェーバーの官僚制は、理念型であることはいうまでもない。

注2 辻清明、『行政学概論 上巻』、1966、p.94.

2> 「地域性原理」とサービス統合

特に自治体行政には、組織の原理は、個々の地域に密着したサービスを行うことを主とすべきだという「地域性原理」と、全市的観点に立ったところから各事業を行うことを基本とすべきだとする「機能性原理」の両者が働いていると考えてよいであろう。仮に、環境事業局が各地域に事務所を置いて、ここでゴミ収集・道路清掃・し尿処理などの事業を一括して行うとすれば、それは「地域性原理」に基づくものといえる。そこでは、仕事についての責任分担は地域ごとになる。これに対し、ゴミ収集、道路清掃、し尿処理をそれぞれ特定の業務として環境事業局の課なり事務所なりが個々に行なうとすれば、これは「機能性原理」によるものであり、責任分担は業務ごとである。

この二つの原理はどちらも大切であり、実際に

は、様々なレベルでの組織の組み立てや事業計画の決定などにおいて、事業の内容や地域の実情に従って、「地域性原理」に重点を置いたり、「機能性原理」を強調したりしている。このバランスがうまくとれていないで、たとえば「機能性原理」が強すぎると画一的、形式的な行政となったり、専門性・技術性を過信した企画・立案といった傾向を生んだりする。逆に、「地域性原理」に重点が置かれすぎると、個々の要求に敏感となるあまり、地域全体の行政需要に的確に対応しにくくなることもあるだろう。

横浜市の組織をみた場合、区役所や各局の事務所は「地域性原理」に基づいて設けられたものといえようが、実態としては、中央(関内)において全市的観点から行い事業が中心で、地域の事務所は一定の限られた業務を分担するにとどまっております。かなり「機能性原理」に傾斜しているといってしまうかえらないだろう。そもそも官僚機構はそれ自身で肥大化し、複雑多岐に専門分化し、「機能性原理」を強める傾向を持つと考えられる。横浜市の場合も、サービス領域の拡大とそれに伴う組織の巨大化・複雑化のなかで、「機能性原理」への傾斜が生じていることは否めまい。冒頭にあげた住民の不満の声は、そのようなところから派生したものと説明することができるだろう。そこで、横浜市の機構の機能障害を取り除くため、「地域性原理」を積極的に導入していくことが必要となる。

「地域性原理」を強調する2つの段階的方法がある。分権とサービス統合である。

分権とは、中央集権化している権限の地域への分散である。住民に最も近い部分は、よりの確に地域の行政需要を把握し、これに対応できるという考えに基づいて、そのために必要な権限を有することである。需要に対応できるというのは、苦情を処理したり、要望をそのまま受け入れるのと

は別のことであるのはいうまでもない。ここで「必要な権限」とは、ひとまず、全市的観点から決定され、割り当てられる大ワク内での、地域住民に関係する事項についての処置の決定権と、それに関係した予算執行権であるといえよう。

サービス統合は、前述の権限に基づいて、地域における各局の事務所がヨコの連絡をとりながら行政需要に対応していくことである。これには、ヨコの連絡を演出し、調整メカニズムの中心になる部分の存在と、地域の各事務所が集まる調整の場（地域におけるキャビネット・ミーティング）が設けられることが必要である。タテ割り機構ではともすれば局と局、あるいは事務所と事務所間のミゾに落ちてしまう問題が、ここで取り扱われる。それによって、タテ割り機構の機能障害は生じにくくなるはずだ。

サービス統合は、分権に先行されるという意味で段階的という表現を用いたが、必ずしも分権をまたなければならぬわけではない。むしろ、行政需要を的確に把握しながらサービス統合が行なわれ、地域の需要に対応するためには、権限の分散が必須であることが明らかになっていく方が望ましいともいえる。なぜなら、地域におけるサービス統合は、行政需要に対応しようとするることによってタテ割り機構にヨコの繋りを生みだすものだから、権限や予算を分散することは、必要な条件であるとはいえても、十分な条件ではないのだ。しかし、これには恐らく少くとも2つの条件が満たされることが必要だろう。まず、地域の需要には区レベルで対応するのだという基本方針が、理念としてでもよいが明確に確立されることである。次に、困難な条件の中で、サービス統合の担い手となる者、特に調整メカニズムの中心として機能すべき部分の主体的な取り組みの姿勢である。^{注3}

最後に、サービス統合は、単に苦情処理能力を

高めることが目的とされるべきではないという点を確認しておきたい。^{注4} すでに明らかなようにサービス統合は、中央集権化し、機能障害を起こしている行政のシステムを、「地域性原理」に基づいて変えることをめざすものなのである。

注3 調整メカニズムの機能を担うべき部分についてはもっと多くの検討が必要だ。地域の“政治的世界”の中での位置、中央（関内）への影響力、パーソナリティなどについて、つっこんだ議論がなされるべきだ。

注4 なお、本稿ではふれることができなかったが、地域の行政需要の的確な把握のためには、現行広聴手段によって得られる市民要望が、区民全体あるいは市民全体の行政需要とどのような関係にあるのか、きちんと位置づけておく必要があるだろう。

すなわち、市が広聴手段を通じて把握できる行政需要は、区民全体あるいは市民全体のおよそ3割の人々のものであるということだ（横浜市企画調整局都市科学研究室、『私の横浜 昭和50年市民生活白書』、1974、p. 139、及び『調査季報』本号、p. 33）。そして、残りの7割の人々の需要がそこに代表されているというのは、かなり無理がある。なぜならば、3割の人々の社会的性格は市民全体のそれを反映していないからである（『同上書』、pp. 138-41 及び『調査季報』本号、p. 33）。周知のように、行政需要は、たとえば住居形態でみれば持家層と民間アパート居住者では同じでないといったように、人々の社会的性格と深くかかわりがあるからである。

いうまでもないことだが、ここで言っているのは、現行広聴手段によってとらえられる市民要望は限定づけて理解すべきだということであって、広聴手段の役割を否定しているのではない。

3——— “サービス統合”の現状

1 > 区における連絡調整制度

横浜市は、昭和44年に行政区の区域を再編成しそれまでの10区を14区とした。この行政区再編成に際して、行政区についての考え方を整理した、横浜市行政区調査研究顧問会の「横浜市行政区再編成に関する意見」（昭和43年5月23日）は、「行政区の理念」を次のように説明している。

「現在の行政区は、大都市行政の各種サービスを十分に市民に浸透させ、市民の行政需要を適切

にくみあげるための末端機構として重要な組織であるとともに、市民と市政との間の円滑かつ緊密な交流を保持するため、それ自体、市民と市政とをつなぐパイプとしての政治的機能を十分に発揮しうる市政の地域的単位でなければならない」（傍点一佐々木）。

この意見書では、区は「住民自治の本来の成果を保障するための地域的単位でなければならない」と述べており、区に対して積極的な位置づけをしている。しかし、一方で、上に引用したように区はあくまで市（区内）の「末端機構」であり住民と市政を結ぶ「パイプ」であるとする事によって、市〈上位〉—区〈下位〉の関係で位置づけているといえよう。区には「抑制の機能」^{注5}は認められず、区の役割は「媒介の機能」^{注6}が中心とされているといえる。もちろん、この位置づけの背景には、横浜市の区は行政区であって特別区ではないということからくる制約があると考えられる。^{注7}しかしながら、人口260万をこえ、面積が420km²もあって、中心区と周辺区では事情が異なる横浜市では、区と市の関係は、自治体と中央政府との関係になぞらえて、「抑制の機能」を積極的に承認すべきではないだろうか。

注5 辻清明、『日本の地方自治』、1975、pp.111-29

注6 『同上書』、pp.129-38.

注7 『調査季報』本号の藤川論文参照。

行政区再編成にあわせて、横浜市は、区役所に区長室を置き、これまでの区民相談室に加えて調整係を設けて、区役所の調整機能を高めることを目指すよう機構の手直しをした。また、44年12月「区の区域内における本市行政の総合化を図ることにより、行政の効果をあげるとともに住民の利便を増進する」ことを目的とした、「区の区域内における事務連絡調整会議規程」を施行した。「会議は、区長が主宰し、毎月1回定例日に開催するほか、必要に応じ随時開催するもの」としている。

この会議では、「市出先機関の長」が事業報告するほか、上に述べた会議の設置目的の達成のため連絡調整を行うとされている。区長は関係局区の職員に出席を求めることができ、また会議のメンバーである各「出先」の所長には、問題処理の協力義務が課せられている。

また、この規程の施行に伴ない「助役通達」(昭和44年12月1日)が出され、各局に対し、区内関連事業などを区長に説明、協議するよう指示している。しかし、説明にしても協議にしても各局が「…するものとする」のであって、2~3の点を除き区長はあくまで受け手である。いわば「区内中心主義」が貫ぬかれているといえよう。

2> 事務連絡調整会議の実情

ちなみに、50年4月から12月までの緑区事務連絡調整会議の記録を見てみよう。事務連絡調整会議が比較的うまくいっているといわれる緑区であるが、9カ月のうちに休会が3回ある。連絡調整事項として提出されたものは5件であるが、その内容は、「区民会議事務取扱い要綱について」(5月)、「6月10日集中豪雨の被害状況について」及び「昭和50年度第一次宅地防災パトロール調査結果」(6月)、「農地の埋め立てに対する指導について」(7月)、「区と局およびその出先機関相互における事務の連絡調整について(依命通達)」(11月)である。いずれの項目も調整事項というよりは連絡事項としての性格が強い。^{注8}

注8 農地の埋め立ての問題は、ヨコの調整を必要とする問題であったが、調整は「本庁」レベルで行なわれ、7月事務連絡調整会議で行なわれたのは、できあがった処理体制の報告であった。

また、区民相談室から「陳情等の未解決及び処理継続中の事務報告書」が提出されるが、ここで処理について話し合われることはむしろまれで、「本庁」へ送付した旨の報告である。これ以外の

主な議題は、各事務所の翌月の業務予定であるが「粗大ゴミ収集」、「市民防災の日実践活動」、「母と子のよい歯のコンクール」などの日程が示される。

現在では、これに加えて「区市政参加推進会議」がある。会議の委員は事務連絡調整会議のメンバーに区役所各課の課長が加わっている。設置の目的は、「区民会議」に対して「区内行政機関が全力をあげてこれに対応するため」というものである。

事務連絡調整会議にしても区市政参加推進会議にしても、区という地域にある事務所長が一つのテーブルにつく、いわば地域のキャビネット・ミーティングである。しかし、実際の活動となると、緑区に限らず、時に「お茶飲み会」などと陰口をたたかれるように、あまり積極的な動きをしていないようだ。『庁内報』の「区政を考える〈2〉」（47年12月15日号）では、その原因を、まだ始められたばかりである、情報量が不足している、そして権限が小さいことだとあげている。また休会の多い区があるが、「これは会議の運営がすべて区の自主性にまかされており、これを指導する部局が全然ないことも原因としてあげられよう」と述べている。

情報量が不足していることと権限が小さいことは事実であり、原因の大きな部分を占めるといえる。しかし、それは原因のすべてを説明するものではないのではないだろうか。また、運営が区にまかされ、指導する部局がないのを原因とするのは適当でない。各区における事務連絡調整会議の運営を「指導」という発想が、そもそもこの会議の設立の趣旨にそぐわないというべきだからだ。現在の事務連絡調整会議に欠けているもののうち、情報と権限以外の、もうひとつの重要な部分を、次にあげるある小さな事例は、この会議が調整の場として機能し得るケースとして、明らか

にしている。大事なのは、ひとつの問題をめぐる現場の人々の対応の仕方である。

4——サービス統合の条件——ひとつの側面

1 > ある事例——公園のゴミ処理問題

昭和48年10月25日の午後、緑区総合庁舎第2会議室では、臨時事務連絡調整会議が開かれていた。出席者は、保健所長、環境事業局事務所長(代理)、公園緑地事務所長、土木事務所長の各所長と、区役所から区長、助役、市民課長、市民課社会教育係長、区長室調整係長、区民相談室長であった。これらの事務連絡調整会議のメンバーに加え、「本庁」から緑政局公園緑地部長と管理課長が出席した。議題は、「公園の維持・管理について」である。この会議が開かれる発端となったのは、公園のゴミについての一市民の連絡であった。

ふつう、公園の清掃は、地域に公園愛護会というグループがあって、ボランティア活動として行なわれている。愛護会は、お年寄りグループや町内会の婦人部などによって構成され、清掃作業には、子ども会が加わったりする。愛護会は公園を単位として作られているが、愛護会のない公園もある。問題の公園も、そのような公園のひとつだった。

夏も終わりのある日、ひとりの区民から緑区役所区民相談室に連絡が入った。区内のある公園でゴミかごからゴミがあふれ出て、見た目に汚いばかりか、不衛生な状態になっているという苦情だった。電話の主は、相談室へかける前に、すでに区内の関係の事務所に連絡していたようだった、と区民相談室長はいう。しかし、問題はうまく解決されそうになく、区役所へ電話したらしい。公園のゴミ処理は、簡単なことのように思えるが、タテ割り機構では意外なほど解決しにくいものだ。^{注9} この電話をうけて区民相談室長は、環境

事業局事務所にも公園緑地事務所にも言い分があるだろうと思ひ、事務連絡調整会議の場で、連絡調整事項として提起しようと考えた。区民相談室長の話を受けた区長室調整係長は、定例会議では十分な時間がとれないので、臨時会を開くことにした。もっとも、他区の例だと、所長さんたちが自分に関係のない会議に出席するのをあまり好まないために臨時会になることもあるようだ。ともかく調整係長は、他の公園問題も含めて臨時会の議題とした。規程に則り緑政局長あて出席依頼文を出して、「本庁」から緑政局の部長と課長にも出席してもらった。

注9 アメリカでも、公園のゴミ処理は、ややもすると官僚機構のスキ間に落ちこぼれてしまう問題である。ニューヨーク市の例だが、これを解決したのは、地域の事務所長が集まる District Cabinet であった。District Cabinetは、1972年に当時の John V. Lindsay 市長がはじめた“The Office of Neighborhood Government Program”のもとで設けられたものである。

問題は、公園のゴミをなんとか処理することである。

公園緑地事務所では、「とても公園の清掃まで手が回らない」という。環境事業局事務所は、「ゴミ収集の職員が公園の中まで入って行って、ゴミかごを清掃することなどできない。しかも、問題の公園はゴミ運搬車のルートにない」という。「本庁」の部・課長にも解決策はない。このままでは、平行線で、ゴミはいつまでたっても片づかない。そこで環境事業局事務所が提案した。「ゴミ運搬車のルートをすこし変えよう。公園緑地事務所の方で公園の道路側に取り扱いのかんたんなゴミかごを設置するなら、立ちよって処理しよう。その場合、公園とゴミかごの位置を示す図を送って欲しい」。ゴミかごの設置場所変更と位置図の提出に、公園緑地事務所にも異論のあろうはずはない。かくて、この一件は、権限がないといわれる出先どうしが、事務連絡調整会議で話しあ

って解決することができた。

これはさ細な問題であるかも知れないが、役所機構のスキ間からややもすればこぼれ落ちそうな問題に、解決のきっかけを与える力が何であったかをきわめてよく示しているように思われる。

2> サービス統合の条件

公園のゴミ問題の解決にはキイ・ポイントが2つあった。

まず、区民相談室長が、問題解決のために事務連絡調整会議を積極的に利用しようとしたことだ。室長は、公園緑地事務所にしても環境事業局事務所にしても、“権限のない出先事務所が、今までやっていないことをやるはずはない”と、「本庁」レベルにこの問題処理を委ねることもできたのである。

もうひとつは、いうまでもなく、環境事業局事務所のちょっとした“やる気”と“融通”である。環境事業局事務所にしてみれば、やらない理由はいくつでも見つけられる。ゴミのことで公園の中は、「担当以外のことでできない」。百歩譲って、ゴミはすべて環境事業局の問題だとしても、公園の清掃は事務所規程には含まれていないので、「本庁」にもちあげなければ結論は出せない。しかも、“もし、つぎつぎとどの公園のゴミも世話することになったらどうしようもない”から、“個々の需要には応じられない”と、十分な申し開きができる。それにもかかわらず、環境事業局事務所が動いた理由はただひとつ、行政需要に対応するという姿勢であったのだろう。

「本庁」でも、「出先」でも、“できない”ときには、“金”や“人”がないことが主な理由となるが、“権限”もしばしば理由として登場する。ところが、“権限”とはいったい何だろうか。個別的事例への適応を予測した厳密な業務分担を示すものがあるのだろうか。普通には、“権

限”は、事務分掌や事務所規則の定める業務の範囲を指すと理解されているだろう。しかし、事務分掌の各課の最初にあげられる所のところには、必ず「他の所の主管に属しないこと」とあり、各部の最初の課には、「各課の……」があるといった具合だ。だとすれば、素人考えでは、権限が競合することはあっても、権限のせいである問題に対処できないという空白部分はないと思われる。

たとえば、緑区や港北区の市街化農地の不良埋め立てに伴う問題は、市民からの苦情も多く、各局、各出先事務所も対策に苦慮していた。両区役所の提起によって、市政参加推進会議でとりあげられ緑政局が積極的に取り組むことをひきうけ、道路局、下水道局、環境事業局などを含んだプロジェクト・チームができた。しかし、それができるまでは、どこも“権限”外のことのようにだった。プロジェクト・チームができたからといって、事務分掌や事務所規則に変更はないのだから、はじめ“権限”といわれていたことばの内容は、「現に行なわれている業務の範囲」という方が適切かもしれない。

さきの公園内のゴミの例でも、農地の埋め立て問題の例でも、連絡調整が行なわれる契機となるのは、問題に対処しようとする姿勢であるように思われる。

そもそも、横浜市などの革新自治体は、金も権限もないという制約の中で、住民要望に直結したところから問題を把握し、行政需要に対応してきたのであった。ある人にいわせると、「本庁」と「出先」の関係は、自治体と中央政府の関係に似ているという。自治体内の出先機関における「革新」の精神、いうならば「革新」出先機関が、これからの市民のための市政のゆくえ、あるいは「革新自治体」の将来の鍵を握っているといえるかもしれない。

横浜市の機構と組織原理が、「機能性原理」に傾斜していることは、すでに述べた。昭和38年以来、「大区役所主義」あるいは「現場中心主義」として語られ、行なわれてきたことは、一応、「地域性原理」を高めようとする軌道修正として理解してよいであろう。その実態を直視した場合調整のメカニズムとなるべき区長室、サービス統合の場となるべき事務連絡調整会議は、理念の敷いた軌道の上をきちんと走っているだろうか。事務連絡調整会議が比較的うまくいっているといわれる緑区の場合をとってみても、その実情は前述したとおりだ。

現場が“できないからやらない”という姿勢から“やるにはどうするか”へ転換していくことが、区におけるサービス統合の最も重要な条件であろう。さらに、何が地域の行政需要であるかを十分に引きわめる作業が不断に行なわれていることが必要だ。

「革新自治体」は、中央に対し、自治体は住民に近いところで行政需要を把握し、それに対応しているという自負があった。「革新自治体」の施策のうちいくつかのものは、市民の支持を得て、中央の施策に大きな影響を与えた。その「革新自治体」の内部でも、“中央と地方”とが似たような形で存在している。

「役所について、複雑な機構が問題とされます。しかし、本当に問題なのは、複雑な機構ではなく、その中にはまりこんでしまっている人々なのではないでしょうか」。これは、ある市民のことばである。

5——むすびに代えて——A・B両調査から

A・B両調査の結果は、区民は、情報と権限をもち、問題解決能力のある区役所を考えていることを明らかにしている。

図一 A 調査 役所の解決能力と役所のあり方

	自治	権限	情報	相談	出先	計
区役所	18.8	25.6	35.7	13.4		22.2
市役所	26.2	29.7	27.4	11.3		23.0
どちらでも同じ	25.0	32.1	25.0	14.3		33.6
いちがいにいいない	18.8	32.5	30.0	10.0		37.7
						50.0

図二 B 調査 満足感からみた区役所のあり方

	自治	権限	情報	相談	出先	計
満足	21.3	31.9	21.3	21.3		42.2
やや満足	15.2	46.8	24.1	11.4		25.5
少し不満	32.8		42.2	14.1	9.4	11.5
不満足	34.0		41.5	17.0	5.6	19.9

表一 1 では、身近かな生活環境についての不満や要望を区役所に出した場合と、区内にある市役所に出した場合とでは、どちらの方が解決されやすいと思いますか。

	A 調査
1. 区役所	45.4%
2. 市役所	27.6
3. どちらでも同じ	4.6
4. いちがいにいいない	13.1
5. DK・NA	9.4
計	n=610 100%

表二 2 ところで、これからの緑区役所のあり方として、次のような5つの意見が考えられます。あなたのお考えに、もっとも近いのはどれですか。

	A 調査
1. 区内にある市役所の出先として、手続き事務や予防接種などの仕事だけがあつかう	2.4
2. 手続きや予防接種などのほかに、区民との連絡や相談業務をすすめる	12.0
3. 区内に関係する市の計画やサービスは、どすなことも、すぐに区役所でわかるようにする	32.1
4. 区内に関係する市の計画やサービスは、すべて区役所で、責任をもって処理できるようにする	27.9
5. 区長を区民の代表に選び、緑区だけでも独自の町づくりや、区政の運営ができるようにする	20.5
6. DK・NA	5.1
計	n=610 100%

A 調査では、半数近い人が、「身近な生活環境の問題」は「区内にある市役所」よりも「区役所」の方が解決されやすいと思う、と答えている（表一1）。しかも、「市役所」と答えた人は「区役所」と答えた人よりも、「これからの区のあり方」について、より大きな権限をもった区役所がよいとする傾向が強い（図一1）。このことは、区民は、区役所で問題が解決され、サービスが行なわれることを期待し、望んでいることを示すといえよう。特に、B 調査で、「区役所のあり方」をどのように考えているかを役所の処置に対する満足度から見ると、不満の度合いが強い人々の間でより大きな権限をもった区役所を望む傾向があらわれている（図二2）。緑区民全体をとってみても、5割近い人が、区役所のあるべき姿を「区内の計画やサービスを責任をもって処理」できるところ以上のものとして考えている（表二2）。

区民の側では、当然のことながら、区<地域>におけるサービス統合の機は熟しているといえよう。あるいは、すでに熟しすぎているといった方がよいのかも知れない。

(* 文責は佐々木)

参考文献 マックス・ウェーバー、『経済と社会』、世良晃志郎訳「支配の社会学」、『世界の大思想 23 ウェーバー 政治社会論集』、1965、河出書房。
辻清明、『行政学概論 上巻』、1966、東京大学出版会。
横浜市企画調整局都市科学研究室編、『私の横浜 昭和50年市民生活白書』、1974、横浜市企画調整局都市科学研究室。
辻清明、『日本の地方自治』、1975、岩波書店。
The Staff of the State Charter Revision Commission and Bureau of Applied Social Research of Columbia University, Office of Neighborhood Government, 1973-74, State Charter Revision Commission