

区行政を支援する仕組みの現状と課題

区要望反映システムの改善などをめぐって

村田和義

1 はじめに「市民参加と区行政

区が中心となって市政への市民参加を推進するにあたって、その成果が区を通じて市政に十分反映されないなら、虚しいものに終わる。また、市政に区の意見・要望を反映させるには、それが市民の声に裏打ちされた内容であるかどうか、大きな問題となる。市民参加の推進と、区が主体となった市政の推進とは、表裏一体のものである。

だとしたら、地域の総合行政機関（注一）としての区役所に常に求められる役割とは、「多様な市民の要望を一定の方向に取りまとめて合意形成を図ること、そして、合意形成された市民の要望を行政として実現していくこと」と言えるだろう。

平成六～七年度にかけて、区行政をめぐっていくつかの重要な動きがあった。六年度には、個性ある区づくり推進費（注二：以下「区づくり推進費」）が創設された。七年度には、ゆめはま二〇一〇プラン区別計画（注三）の推進が実質的にスタートし、それらに伴って区要望反映システム（注四）が大きく改善された。また、市民参加推進プロジェクト（注五）が設置され、八年度以降各区で実施されるパートナーシップ推進モデル事業（注

六）の骨子が固まった。

本論は、それらを踏まえて、区行政推進のために活用可能な制度（言い換えると、「区行政を支援する仕組み」）について、横浜市における現状と課題を整理しようとする試みである。（※本論は「七 おわりに」を除いて七年度末に執筆したものである。そこで、発表時点における必要最低限の修正を、※印を付して行うこととする）

2 区要望反映システムの改善

まず、区要望反映システムに関する議論から始めるのが、わかりやすい順序であろう。平成五年度から六年度の初めに、区要望反映システムの反省点を三局プロジェクト（注七）で議論した中で、次のような課題が指摘された。

- ・「区政運営上の重要事項」は、次年度予算に限らない要望が少なくない。また、そうした次年度予算を超える要望への審査が困難である。
- ・「区長要望」「区民要望」は、十分に実効があがっていない。
- ・全体に、区を取り巻く状況の変化に十分に対応できていない。

特に状況変化の中でも、六年度から創設された区づくり推進費との整合を図ることが急務であった。そこで、区における予算編成作業と区要望の調整作業との連携を図るため、六年度においては、

- ①区要望の範囲は、区づくり推進費対象事業を除く。
 - ②区要望に対する局の対応状況を、区の予算編成の前に、区に情報提供する。
 - ③区要望の市長・助役ヒアリングと区づくり推進費の市長・助役説明を一体化する。
- などの改善を行った。これによって、区とし



■ 区民要望は区民会議などさまざまな機会に出される区民の声をもとに、とりまとめられる

- 1 ーはじめに「市民参加と区行政
- 2 ー区要望反映システムの改善
- 3 ー区別計画推進の考え方
- 4 ー区行政支援の今後の課題
- 5 ーパートナーシップ推進モデル事業
- 6 ー区行政の王道「地域における日常的な市民参加の推進
- 7 ーおわりに「区役所とパートナーシップ

注一…平成六年に策定された横浜市の総合計画ゆめはま二〇一〇プランでは、「地域社会と身近な行政」の項で、地域におけるさまざまな課題に迅速に対応できる地域総合行政機関として区役所の強化を進めることとしている。拡充する機能の例として、地域における福祉・保健の的確なニーズ把握、地域特性にあわせた施策の実施、サービスの提供を総合的にすすめる機能、また、区民の参加のもとに地域の街づくりや施設整備をすすめる機能などを挙げている。

注二…区の前年度の充実にして、平成六年度から新たに設けられた。かつては各局から事業ごとに区に配付されていた予算の中で、地域の実情に応じて区役所の裁量で執行するのが望ましいものを束ねた統合分と、区役所が主体となった区民の要望や地域の特性を反映した特色ある区づくりを実現できるよう、区役所が自由に使える自主企画分（一区一億円）から成っている。

注三…平成六年、ゆめはま二〇一〇プラン基本計画と同時に十八区で策定された。区の将来像、区の魅力をたかめる事業等主要な事業を紹介している。

注四…昭和五十二年からスタートした、各局の次年度予算に区の要望を反映させるためのシステム。区民から寄せられた声の中で次年度予算に関連する「区民要望」、区として特に実現を望む「区長要望」、その中で区として特に市長・助役に直接

ては、区要望に対する局の対応状況を踏まえて区づくり推進費の編成に当たれるとともに、市長・助役に対して、区が自ら取り組む事業と局に要望する事業とをトータルで説明できるようにした。

区要望反映システムは、本来は次年度の局予算の編成に区役所の要望を反映させるための制度である。しかし、区としては、局に対して（あるいは市長・助役に対して）意見・要望をぶつける機会が限られているため、次年度予算に限らない中・長期的な要望や区民からの直接的な要望をそのまま提出するケースが少なくなかった。そこで、三局プロジェクトでは、特に区としては次年度予算に限らない中・長期的な要望に非常に力を入れていくという実態を踏まえて、扱いが困難だからといって排除するのではなく、それらの受け皿を整備することとし、中・長期的な要望については企画局企画調整部（※現・プロジェクト推進室）、区民の生の要望については市民局広聴課、次年度予算への要望は市民局区政課（※現・区連絡調整課）がそれぞれ中心となって、受け皿となるシステムを作り、三つのシステムが相互に連携する形を検討した。

しかし、数ある要望の中で、それが次年度予算への要望でそれが中・長期的なものなのかは、簡単に決められることではない。区が直面している課題について、それぞれの視点から検討し、局と区とが議論を重ねる中で、「これは次年度予算で、こちらは中・長期的な対応として」と整理していくべきものである。したがって、システムは三つにするとして、事前の調整段階では区の課題を幅広く捉

えて対応を検討し、どの課題をどのシステムに乗せて解決するのが相応しいかを見いだしていくことが必要である、という結論に至った。（図一）

そうした点を踏まえて、市長・助役ヒアリングの前に局と区との調整をなお一層促進する趣旨から、七年度には、次の二点が大きく改善された。（図二）

①市長・助役ヒアリングに先だつて局区長懇談会を開催し、各区長が各局長と一対一で区からの要望について意見交換する。

②各区に共通する要望については、区長会議の議題として取り上げ、市長・助役、関係局長も交えて議論する。

これらは、局・区長レベルでの調整を促進することを直接の目的としていたが、結果的にそのレベルに止どまらない効果があった。

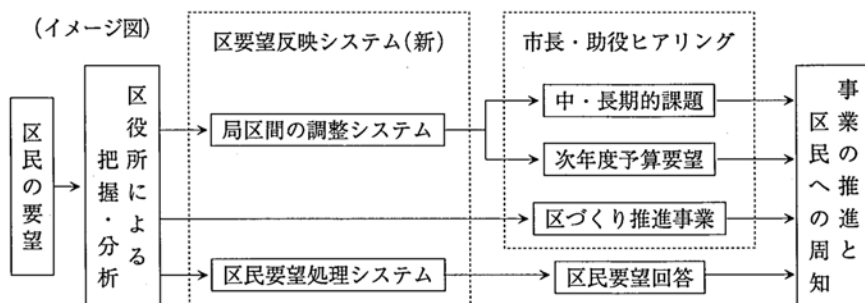
すなわち、区長の出番が増えれば、当然区役所内部での意志決定のための打ち合わせ会議等が増え、その準備のために区役所の担当職員はこれまで以上に局と事前調整する必要性に迫られた。また、局にしても、局区長懇談会の前にそれぞれの課題に関する事柄を局長にレクチャーするため、事前に区役所等から情報収集する必要がある。いずれにせよ、区役所や局の内部で、あるいは区と局との間で、地域の課題について議論することが活発になった。

一方で、これらの改善は、特に区役所にとつては事務量の増につながった面もある。昨今の厳しい財政事情の中では、こうして議論が深まったとしても、結果として予算化につながるものが少ない、ということも指摘される。

図一 区要望反映システム改善案

現行のシステムが果たしている3つの機能に着目して、それぞれの機能を充実する。

- ①中・長期的課題に対応した局区間の調整システム
- ②次年度予算要望の局区間の調整システム
- ③区民要望の把握、施策への反映及び反映状況のフィールドバックシステム



（注八）
しかし、七年度の市長・助役ヒアリングに至る過程では、局区間で事前調整が進んだ結果、いくつかの区においては市長・助役に説明する項目を少数に絞り込んで、短時間でも

訴えたい「区政運営上の重要事項」の3種類の要望を、予算編成に先立って各区から各局に提出する。

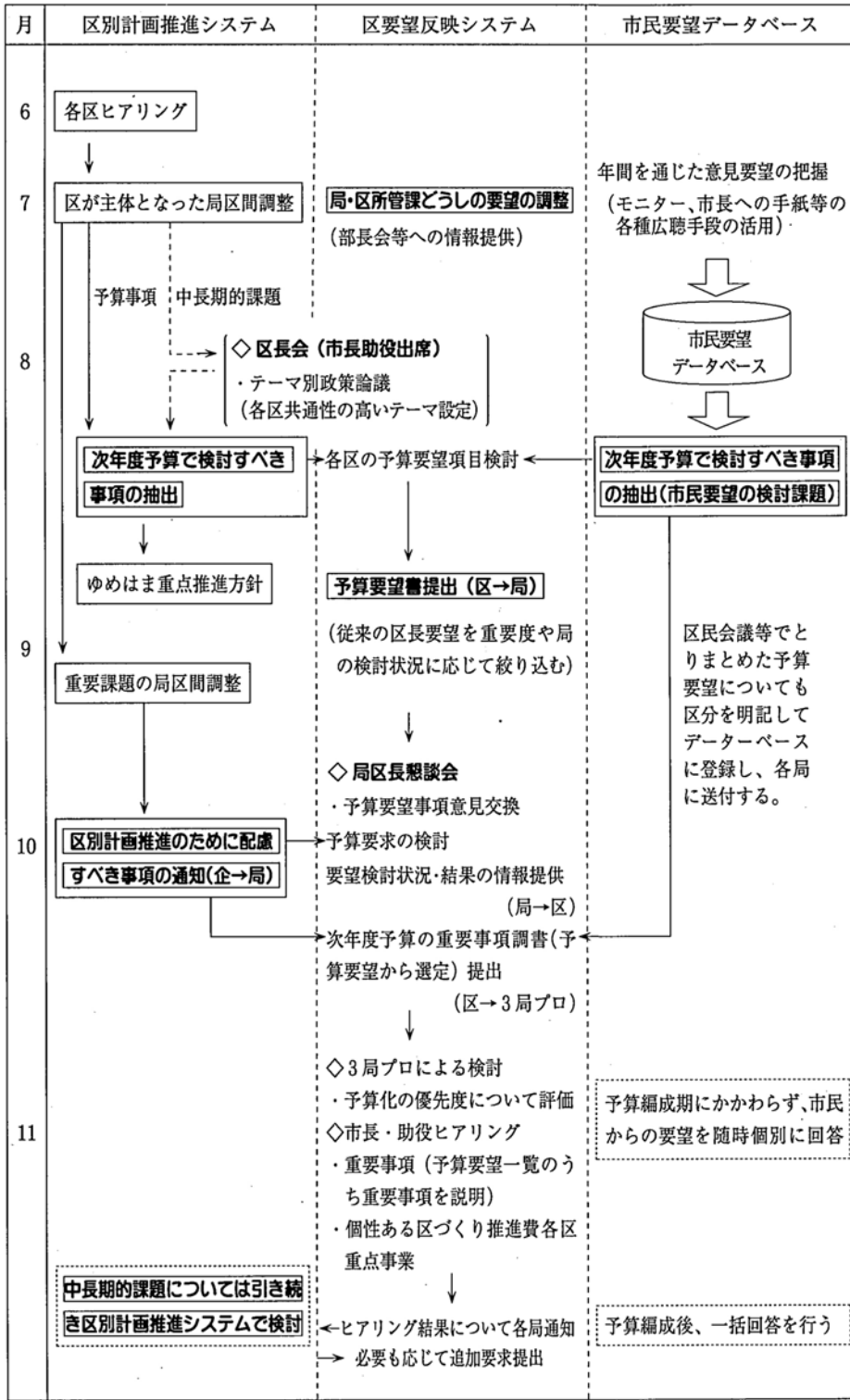
注五：平成七年度から企画局が中心となって、市政の重要課題について局区を超えて横断的に議論し、具体的な施策に結びつけるための政策プロジェクトが設けられた。初年度は「京浜臨海部再編整備」「在宅福祉」とともに「市民参加推進」がテーマとして取り上げられた。このプロジェクトは、企画局調整第三課長がマネージャーとなり、企画局調査課、市民局地域振興課、都市計画局企画調査課、港南区地域振興課の係長が参加した。議論の節目で市長と直接意見交換しながら、八年度以降実施するモデル事業の案をまとめた。

注六：第一期（平成八・九年度）、第二期（九・十年）に分けて、それぞれ九区ずつで実施する。市民参加の推進にあたって、地域コミュニティづくりの支援を目的として、身近な地域施設づくりや地域まちづくりを区役所と地域住民との協働作業により進める。パートナーシップ行政推進の要としての区役所の役割を重視し、区が地域によりきめ細かくかわり、地域の特性やケースに応じて、さまざまな市民参加手法を実践する。自治会町内会をはじめとした地域の多様な活動グループの相互交流を行ったり、また、地域住民が力を合わせて地域課題の解決にあたるような地域まちづくりを支援することとしている。

注七：区要望反映システムの進行役を務める、市民局・企画局・財政局の部長レベルのプロジェクト。構成しているのは、市民局区政課（※現・区連絡調整課）、広聴課、企画局企画調整部（※現・プロジェクト推進室）、財政局財政課の四課である。

注八：さらにシステムの根幹に係わる問

図-2 7年度区要望反映システムフロー



単なる「直訴」に終わらず、議論を深められた、という成果があった。また、過去に見られたような、区が誤った情報を基に説明して混乱を招く、というような場面もなかった。確かに目に見える成果として予算化されるのは限られたケースかもしれないが、少なくとも局側でも地域の実情を認識し、区側でも局の考え方や財政事情を理解する程度の意見交換の積み重ねは、両者の信頼関係という意味

でも重要であろう。

3 区別計画推進の考え方

次に、区要望反映システムと併せて議論された区別計画の推進について、考え方を整理してみよう。

本市では、よこはま二十一世紀プラン（注九）において、すでに区別計画が策定されて

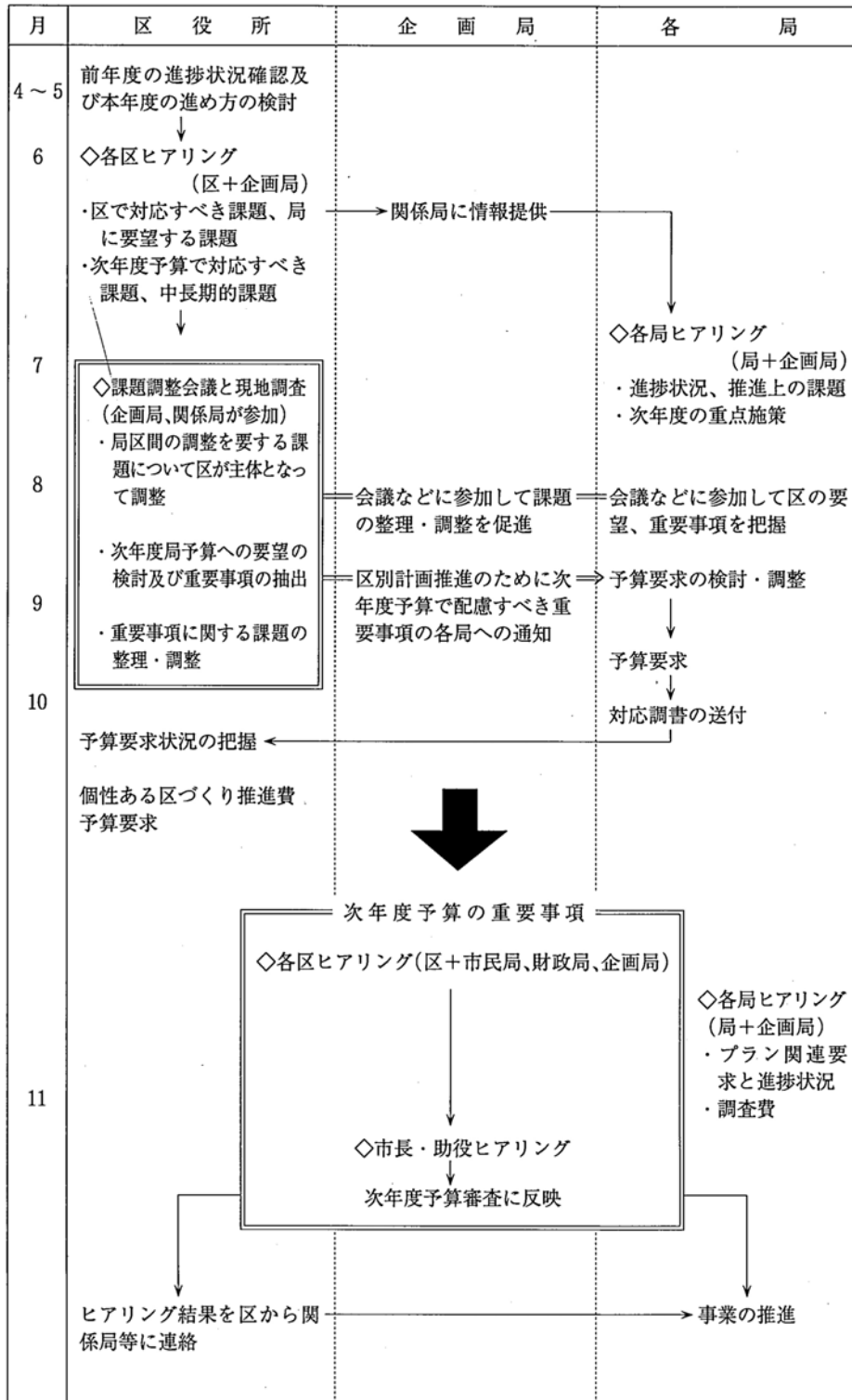
いたが、各区では、①区別計画推進の仕組みと区要望反映システムがうまくリンクしていないこと、②区別計画の推進に区政推進課以外が参加する機会が乏しいこと、が問題であった。そのため、せっかく区別計画があっても、区役所全体として、区行政の目標としてプランを共有することが難しいのが実態だった。

そこで、ゆめはま二〇一〇プラン区別計画

題として、「事前の局区長調整を制度化した場合、局の意向に反する要望は、事実上、区としては出しづらいのではないか。このシステムは、事前にも局と未調整であっても区から市長・助役に直訴できる、いわば区の特権的なシステムであったはずなのに、そのような改善は区の立場を弱めることになるのではないか」という指摘がある。しかし、区としてどうしても必要なものなら、たとえ局の意向に反していても、争点を明確にしたうえで要望すればよいのであって、むしろ未調整の要望が数多く出されることによる混乱や局区の信頼関係の崩壊の方が問題であろう。

注九…昭和五十六年に策定された横浜市の総合計画。当初から、十四区（当時）の区別計画もあわせて策定された。平成元年に基本計画・区別計画とも見直し、改定された。見直し二十一プランでは、地区センター・在宅支援サービスセンター・こどもログハウスの配置に、市内を八十のエリアに分けた「日常利用圏」の概念を導入し、地域コミュニティの形成に重点を置いた。その後、区役所を中心に、日常利用圏の街づくり、コミュニティづくりの議論が活発になったが（調査季報No.109参照）、ゆめはま二〇一〇プラン策定の中では、地区センターの配置以外については日常利用圏の考えは否定された。

図-3 ゆめはま2010プラン区別計画推進フロー（7年度実施）



の推進にあたっては、区役所が主体となった推進を原則とし、区要望反映システムとの連携・役割分担について、事前に三局プロジェクトに区役所も加わって議論した。そして、平成七年四月の第三回ゆめはま二〇一〇プラン推進本部において、区別計画推進の年間フロー（図-3）が決定された。

この年間フローは、2で述べたような区要望反映システムの改善との連携を趣旨として

おり、

①区別計画に載っている事業に限定せず、区の課題を幅広く扱うこと

②前年度の区政運営上の重要事項で未解決の課題を採り上げること

③区要望反映システムの「前さばき」として、事務レベルの局区間調整を促進することなどを特徴としている。事務レベルの局区間調整を通じて、地域の課題について局と区が共通

の認識を持ち、また、局と区の対応の考え方に違いがあれば、その争点を明らかにすることが狙いであった。このような調整の中で、次年度予算で早急に取り組むべき課題か中・長期的な課題かが十分に議論されれば、毎年定例の市長・助役ヒアリングの場においても、論点が明確になるものと考えた。

このような「前さばき」的な調整に重点を置いたのは、区要望反映システムの一連の流れ

■参考資料 平成9年度予算編成における各区重要事項と区民要望数

区名	区政運営上の重要事項 ◎は9年度予算措置がされたもの	その他の 区民要望数
鶴見区	○JR鶴見駅東口国鉄清算事業団所有地の取得 ◎JR鶴見駅周辺自転車駐車場の整備 ○地域ケアセンター、東部療育センター、知的障害者通所施設の整備	11
神奈川区	◎東神奈川駅周辺地域再整備（東口再整備） ○区民文化センターの整備 ○国際交流ラウンジの整備 ○生涯学習支援センターの整備	37
西区	◎みなとみらい21地区への交通アクセスの改善	37
中区	○中区福祉保健活動総合施設の整備促進 ◎区民による開港文化発信施設として「山手234番館」の改修	39
南区	○中村地区の在宅支援施設整備について ◎汐見台平戸線の拡幅整備の早期完成と商店街の活性化について	20
港南区	◎野庭遊水池上部利用複合施設の整備 （地区センター・地域ケア施設・訪問看護ステーション） ◎港南中央ガーデンプラザ構想に伴う計画の策定 ○港南台図書館（仮称）の整備	32
保土ヶ谷区	○福祉関連の複合施設の整備について	23
旭区	○旭区福祉保健活動拠点の整備 ◎旭区西部方面地区センター・地域ケアプラザの複合施設の整備	24
磯子区	◎杉田・新杉田地区のまちづくり（新杉田駅前地区市街地再開発事業の促進） ○同上（区民文化センターの整備） ○磯子区福祉プランの推進 ○堀割川スポーツ・レクリエーションゾーンの整備	43
金沢区	○金沢八景駅西口の緑地と文化財の保全 ○環境事業局金沢工場余熱利用施設の整備	15
港北区	◎新横浜周辺における総合交通対策の計画策定と事業の推進 ○青山学院大学グランド跡地の整備事業 ○港北区地域ケア活動拠点の整備事業	33
緑区	○区民文化センターの早期整備 ○緑区東部方面への地域ケアプラザの整備 ◎三保・新治地区での「よこはま未来の森づくり」の早期事業化	30
青葉区	○横浜緑（仮称）インターチェンジ周辺土地利用計画の策定及び運動公園の整備 ○図書館の整備	16
都筑区	◎横浜環状鉄道駅周辺の整備計画の策定 ◎タウンセンター地区の整備促進	39
戸塚区	○新総合庁舎整備計画の策定 ◎戸塚駅周辺再開発事業等の促進	29
栄区	◎荒井沢緑地里山再生計画の推進 ○県有地（現地球市民かながわプラザ建設事務所）の確保について	27
泉区	◎立場地区の再整備（区心形成整備推進） ◎立場駅前広場の整備及び駐輪場整備	22
瀬谷区	○環状4号線と相模鉄道線との立体交差化事業の促進及び暫定対策の実施 ○二ツ橋北部地区のまちづくりの促進 ◎瀬谷区総合庁舎の再整備	14