

◆連載 分権時代の「自治体経営システム」を探る ④—横浜市

地域重視で分権、新予算制度も断行

—道路整備に計画段階からの住民参加試みる—

福田 志乃 地域計画コンサルタント(日本工営(株)地域計画部)

「縦割り崩し」の萌芽

横浜市が「歴史とファッションのまち」。「横浜ブランド」……などを自治体C.I.(コーポレートアイデンティティ)として確立し、まちづくり分野で全国的な話題をさらってきた時代は、一九七〇年代から九〇年代前半にかけてだろう。しかし、美しい景観づくりや華々しい都市整備の裏には、それらをプロデューサーのごとく遂行してきた「都市デザイン室」の存在があった。

「まちのデザインとは、目に見えるデザインではなく、「関係と調整」「参加と協働」のデザインだ」「それは自治体自らがやらなければできない」。こんな彼らのメッセージが示しているものは、一つのプロジェクトを推進するにも市町村や現場の意思で決断・行動できない日本で、国や県との調整、縦割りの部局間の調整、地元・民間との調整など、硬直した既存の「制度崩し」がどんなに重要かつ大変なものであるかを言い当てている。

同市は、一区平均十八万人、全十八区で、計三百四十万人の人口を抱える巨大自治体である。職員数は約三万人。「(結果として効率的なのはよいが)市民に近い基礎自治体に求められるものは、簡素で効率的な「身軽さ」だけではない」という言葉が、計画、現場、予算などいろいろなセクションから聞こえてくるだけあって、庁内には、難しい「組織改革」や「関係機関との調整」にも、自らチャレンジし行動していく多くの人材がいるのである。

「市から区へ」の分権化

横浜市の区に対する分権の取り組みを「庁内分権化など、政令指定都市に限ったことだ」と思っているわけではない。というのも、同市の機構改革と「予算システム」づくりには、「地域重視の縦割り崩し」を念頭に置いて、「自由度の高い予算確保と、その運用・管理」を目指した先進的な考え方が含まれているからだ。

市と区の間で模索されていること。これが、今

日では、都道府県と基礎自治体との関係、基礎自治体と地域との関係、さらには庁内分権にかかわること——など、基礎自治体の「参考」となる可能性は、とても高いのである。

地域総合行政機関に

同市では、市民の要望を「区を通じて」予算に反映させる試みを行っている。具体的には、「区要望反映システム」(七七年)、区政推進課の設置と「区別計画」の策定(八一年)、「区における総合行政の推進に関する規則」の制定(八二年)などにより、二十年も前から区役所の機能強化を図ってきた。しかし現実には、市本庁の各局に対して、区は「お願い」や「陳情」をするといった形であった。

この区行政のあり方を抜本的に改革したのは、「地方分権推進法」が制定される前年、つまり九四年の高秀秀信市政の下である。この年の機構改革では、区を地域総合行政機関として位置付け、権限や財源の委譲に関して以下のような事項が検討され、実施に移された。

①身近な市民利用施設の運営管理の所管をすべてに移行する(区庁舎、地区センター、青少年施設、公会堂、老人福祉センター、区スポーツセンター、コミュニティハウス等が対象)。
 ②それまで区の市民課に属していた地域振興係を地域振興課として独立させ、①の業務はその中の区民施設担当に任せる。

③保健所を区役所に編入し、福祉と保健の両分野の相談窓口・サービス提供を行う福祉保健サービス課を、新しく設置する。
 ④環境事業局の収集事務所の所長と担当係長とを区役所兼務とし、まちの美化担当とする。
 ⑤各区で自由に使える自主事業費を従来の約三千万円から一気に一億円にまで引き上げ(十八区

腰痛

このところ、ひどい腰痛に悩まされている。

もともと痛みはあり、三年ほど前、整形外科でレントゲンを撮ったところ、腰の辺りの骨がずれていることが分かった。椎間板ヘルニアの一手手前の状態。マッサージやベッドでのけん引などを続け、しばらくして痛みがとれた。それが今年に入り、朝起き上がろうとして、痛くて二十分ぐらい動けないことが数回あった。顔を洗うときなどに前かがみになり、ぎっくり腰になりそうなことも結構あるが、起き上がれないのにはまいった。

とを言われた。腰の痛みは、ずれた骨が神経に触れているためという。医師が原因の一つに挙げたのが、急激な体重の増加。ウーン、と思わず納得してしまった。確かに昨年、別の病氣治療で、一度は三、四割減った体重が、あつという間に元に戻った上、さらに数割増えていた。この体重の変化が急激だったため、腰に負担がかかったらしい。もう一つの原因が仕事。いすに座ってパソコンに向かう毎日とあって、やはり腰への負担は避けられない。

医師が挙げた対策が、減量といすの工夫。いすは、腰への負担を和らげるため、体重を前にかけるものがいいとのことだ。十年ほど前、あるオフィスで奇妙な形のいすに腰掛けている人を見たことがある。木製で、前のめりに座るタイプ。事務所などでごく普通にみかけるいすより、かなり大きく、ひざの辺りで支える構造だったような気がする。たぶん、そのようないすのことを指しているのだろう。

ただ、残念ながら、そんなことはいすは今の職場には置けないし、何となく恥ずかしい。腰のけん引とマッサージ治療を始めたが、やはり、減量に真剣に取り組まなくてはなるまい。腰痛対策以外でも長年のテーマになっているわけだが、生来の怠り者ゆえ、暴飲暴食が直らない。手軽にできるウォーキングを地道に続けるしかないさそうだ。(T)



で総額十八億円)、併せて区配分予算の統合を実施し、区の子算権限を大幅に強化する(後述)。
 ⑥予算権限の拡大に合わせ、区の子算の編成・執行を管理する総務課に、経理等担当係長を設置する(後述)。

「区づくり推進費」を創設

同じ年に創設された「個性ある区づくり推進費」には、機構改革も含め次のような目的があった。

▼本庁各局の縦割りの弊害をなくし、区の自主性を高める予算(上下関係から対等関係へ)
 ▼地域のニーズに的確に対応し、個性ある区づくりを推進できる予算(自由なまちづくり等)

▼地域的、個別的、緊急的ニーズに迅速に対応できる予算(事故・災害への対策等)

▼区職員が主体的に参加できる予算(企画力・創造力・調整力の向上)

具体的に、新予算制度では、本庁から区への予算配分を伴う事業として従来二百本以上あった事業のうち、百本は従来型の事業として残したが、百本は区の裁量で使える「個性ある区づくり推進費」という一本の事業に統合した(4ページの図4-1)。同推進費は三つに区分される。内訳と構成は、次の通りだ。(カッコ内は、推進費に占める事業費の構成比。一区当たり平均)

①一般事業費(九・三%) II 広報、リサイクル活動、人材育成、地域ケア、ボランティア等諸経

〈図4-1〉区役所配付予算の構造

個性ある区づくり推進費設定前		個性ある区づくり推進費設定後	
区役所配付予算	事業別区配予算	従来通り配付	事業別配付
	区活動費	拡大	個性ある区づくり推進費
	合計	拡大	個性ある区づくり推進費

戸籍住民登録費(市民局)	戸籍住民登録費(一部)
国民年金事務費(福祉局)	国民年金事務費
賦課徴収費(財政局)	賦課徴収費
・	・
・	・
水辺のさわやか運動(下水道局)	一般事業費
消費生活推進員活動費(市民局)	○従来の配付予算の一部を一定の条件を付して統合し、区の裁量で実情に応じた執行が可能な経費
・	区庁舎・区民利用施設管理費
・	○区庁舎および区が管理する区民利用施設の管理運営に関する経費
・	自主企画事業費
・	○区が主体となって企画執行する経費
・	1区1億円

出典：「個性ある区づくり推進費ハンドブック」

費で、局から執行上一定の条件を課されたもの
 ②区庁舎・区民利用施設管理費(七五・六%)
 ③自主企画事業費(一五・一%)
 Ⅱ区が主体となって企画・執行する経費(一律一億円。一般事業費だけではやれない創意工夫をこめた事業企画・事業展開への期待がある)
 実際、同推進費を活用する区ごとの事業数は、二十〜五十程度に集約され、各区行政の効率性は

高まっている。

役割分担を明示

ところで、こうした「統合事業費」を含む新予算制度の導入に当たっては、本庁と区との間で最低限のルールがなければ、「自主裁量」の意味の取り違えにもつながりかねない。そこで、「市と区の役割分担(調整)」の枠組みや、自主的に使える範囲として次のような考え方が示された。

▼全市統一な運用が必要な事業については本庁の局が実施。区の実情に合わせて個性を発揮する事業については区が実施(図4-2)

▼区が自主企画事業費で実施できるのは、「総合計画や各局の上位計画・事業との関係で支障がないもの」

▼区が事業計画を立てる際には、事前に本庁の局との調整を図る。局が未着手の事業については、局の「モデル事業」として実施することができ
 例え、災害対策分野の役割分担であれば次のようになる。

〈局予算対応〉全市的な防災対策(地域防災計画、災害復興計画など)、一律基準で実行する災害対策(庁舎・施設の耐震調査、地域防災拠点の整備、防災用行政無線の整備など)

〈区予算対応〉一般事業費(関係機関連絡調整、防災訓練、災害対策本部の設置など)、自主企画事業費(防災マップ、地域防災情報、地域防災組

〈図4-2〉局と区の役割分担の枠組み

	企画、調整	実施	事例
① 全市的基幹的プロジェクト	局	局	都心部等の巨大開発事業、大規模施設建設、幹線道路建設等
② 全市一律の水準を確保すべきシブミニマムサービス	局	区	福祉の措置、税関係、戸籍、登録関係等
③ 地域の特徴が生かされてよい身近な業務	区	区	コミュニティへの支援、生涯学習、地域のまちづくり、身近な市民利用施設の建設運営、地域ケアシステム等

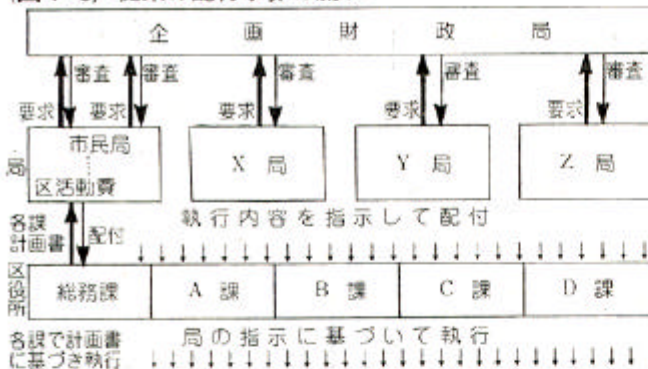
出典：「都市経営の科学・未来都市横浜からのメッセージ」(中央経済社)

新予算制度の運用の仕組み
 機、地域防災アンケートなど)

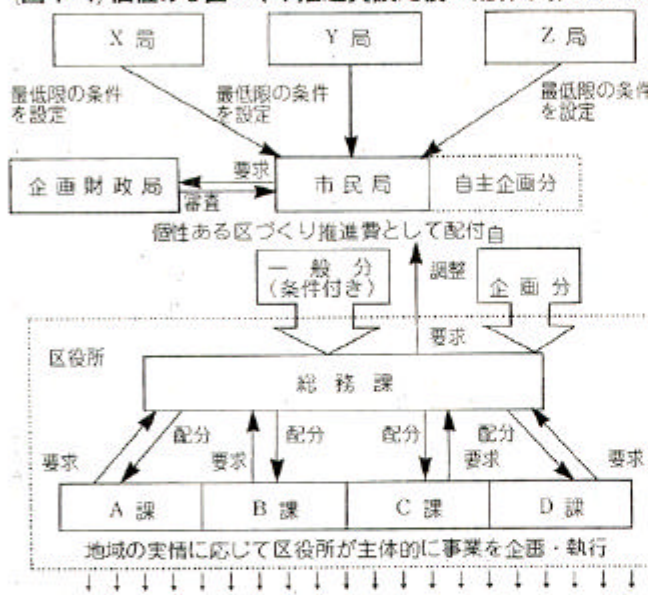
区の子算は、従来は、まず本庁財政局に要求を出す。審査を通れば、区などの課で事業を執行するかまで決められて、子算がついてきた。もちろん、事業内容の変更などかなわず、決算の都合上、類似の事業であっても異なる課との子算の「一体的利用」はできなかった。

そのため、類似予算の統合で事業費を拡大し、それにより施設整備やサービス内容を充実したい、といった潜在的な要望が、計画・現場セクシ

(図4-3) 従来の配付予算の流れ



(図4-4) 個性ある区づくり推進費設定後の配付予算の流れ



出典：「都市経営の科学・未来都市横浜からのメッセージ」(中央経済社)

インにはあった(図4-3)。新制度創設により、区の各課の要求はいったん総務課に集められ、調整を図った後、一括して本庁市民局に上げられるようになった。そして、本庁財務局の審査を経て、「個性ある区づくり推進費」はすべて「ひっくりかえり」で、区の総務課に下ろされ、事業の実情を見ながら各課に配分されるという方法がとられるようになったのである(図4-4)。

また、「自主企画事業費」の一億円は、区の自由裁量で使える。ただ、プールして翌年に先送りすることはできないため、「緊急時」のためにストックしておくことはできない。

モデル事業に挑戦、職員像にも変化

新予算制度は、九三年の夏にシステムが構築され、秋には翌年度の予算要求に向けて実行に移すという慌ただしいスケジュールであった。当時は本庁市民局が、区担当の職員にシステム導入の説明を行ったが、当初は「区(担当の)職員が事業



霞が関 かいわい

好評だった(環境庁)

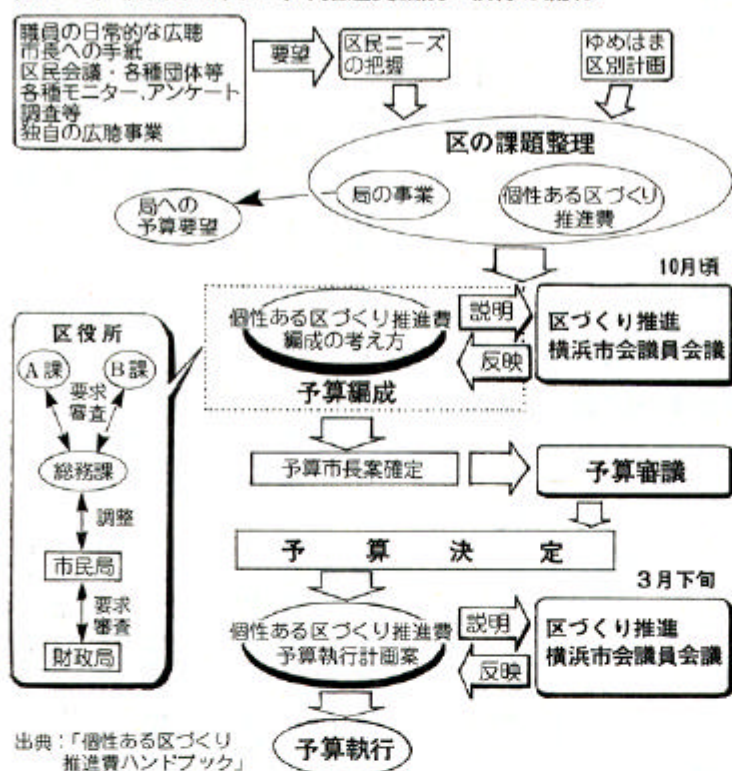
花粉症患者の相談に保健所や医療機関が応じる際に役立ててもらおうと、環境庁が一九九一年度以降の研究成果などを集大成した「花粉症保健指導マニュアル」をまとめた。約四千部を関係機関に配布する予定が「思いがけず好評だった」(担当者)ため、さらに三千部程度を増刷した。

マニュアルは、くしゃみや鼻水などの症状を起こす花粉の種類から、花粉症の見分け方、検査法と治療法、予防法などを説明。「直接生命への危険がないことから軽視されることもあるが、激しいものでは患者さんに大きな苦しみを与えている」などと問題点を指摘している。

また、ディーゼル自動車の排ガスとの関連性にも言及し、ディーゼル排ガスに含まれる微粒子(DEP)をモルモットに投与し、花粉症の症状が誘発されたという実験結果も紹介している。

今シーズンのスギ・ヒノキの花粉飛散量は、東京で昨シーズンの六・八倍、仙台で六・三倍と、東北から関東地方にかけて特に多い。担当者は今回のマニュアルを「患者さんも参考にしてもらいたい」と話している。

〔図4-5〕個性ある区づくり推進費編成・執行の流れ



出典：「個性ある区づくり推進費ハンドブック」

を計画し実施するために予算を要求する」ことの意味すら理解されず、説得を重ねてようやく実施に踏み切ることができた。

その新しい制度導入と機構改革からはや六年。今では図4-5にあるようなシステムが循環し、次のような成果を上げてきた。

①これまで自主事業として認められなかったバス停留所シエルトの設置(従来は交通局所管、

区民ニーズに対応した区庁舎環境の整備(従来は市民局所管)など、区民の立場に立ったきめ細かな事業が展開できるようになった。

②独り暮らし老人の安否の確認や配食サービス、障害者・要介護老人の送迎サービスのシステム化など、局の事業展開を先取りした先駆的「モデル事業」にチャレンジできるようになった。

逆に、こうして区で開発されたシステムが、局の全体的事業として実行に移されるケースも出てきた。

③福祉・保健分野で地域ケアの条件整備(人材確保・育成、実情に合ったサービス内容等)が大幅に進んだ。

④職員の意識改革が進んだ。本庁の局の指示を待ち、ルールに従って作業を消化し、市民に説明できなかったれば局に苦情を言うという従来の職員像が、自ら企画・実行し、市民に説明する職員像に変わりつつある。

⑤前述したように、従来、本庁の局から委任されていた二百本の事業の

チェック及ばず議会に不満も

一方で、次のような新しい課題も見え始めた。

①市から区への権限委譲は進んだが、横浜市では「区(地域)づくりは『だれ』がするのか?」という問いにこたえられない。自主事業を通して、さまざまな形で市民と接する機会があっても、「参加をシステムの中に組み入れる」ことができていない。二十年前にできた「区民会議」も形が変化し、新しい行政機構との関係を含めて、成果が見えにくくなっている。

②本来、都市整備のハード面に大きな執行権限を持つ局の出先機関(土木事務所、公園緑地事務所)は、機構改革の対象から外された。これでは、市民と協働の都市マスタープランが作成されたとしても、まちづくりや環境に関するハード面の実効性は弱いままである。

③新予算制度で設けられた自主企画事業費は、

地方自治の「101」
 恒松 治(監修) ● A5判・438頁 ● 定価:本体2800円+税
 時事通信社

議会のチェックが入らない「予算日事業」に相当する。そのため、議会からの不満もある。

④システムは数年たつとどうしても形が退化・硬化化する。このため、実行から三年目の九七年度予算編成からは、「自主企画事業費で三年継続した事業」の見直しを厳しく行い、同年度は十八区で計一億八千万円の事業を打ち切り、または転換した。今後は、自主財源確保の対策も強化していく。

千差万別こそが良さ

ところで、同じ政令指定都市の「市から区への分権」でも、違いがある。

横浜市が「予算・機構改革」を実現し、どう市民を巻き込むかを課題としている。これに対し、次回に登場する川崎市は「市民参加(区づくり白書)」を試み、総合計画と予算にどう結びつけるかを課題としている。導入プロセスが正反対のよう興味深い。しかし、こうした千差万別のところが、実は「自治」の良さなのだ。

市民との関係では、横浜市も各区が九六年から三年間で、「パートナーシップ推進モデル事業」を実施し、市民参加の実験を行っている。区がじかに市民と接してワークショップを試みたわけで、現在は、その経験をどう生かすかが庁内で検討されている。

さらに、「市民との関係」にも、いろいろな種類がある。例えば、「まちづくり」や文化的施設

・公園計画など、明るく楽しいイメージのものへの市民参加は、比較的実行に移しやすい。しかし、嫌忌施設(ごみ処理場)や利害関係が絡む施設(道路等)にあつては、市民参加などかなわなないというのが、国や地方自治体の行政職員のホンネであろう。

ところが、横浜市には、あえてその問題を直視し、七年もの歳月をかけて「道路計画への住民参加は可能か」を模索してきた実践例がある。それは、全国でも初めての「実験的」な取り組みであった。

道路づくりでの「住民参加」を追求

広域的な広がりを持つ道路には、不特定多数の人が利益を受け、特定(治道)の人が被害を受ける、という特性がある。「公共の福祉とは何なのか?」——それが九二年に市道・恩田元石川線(仮称)の計画に対し、市がチャレンジした「命題」であった。この取り組みには、次のような「住民参加」や「都市計画」で「実証したい論点」が含まれていた。

①共通の目標に向けて合意形成、住民参加はできてきたが、最終的な利害が全く異なる住民同士の妥協の可能性はあるのか?
②行政はその「調整のプロセス」でどういう役割を果たすべきなのか?
③従来の事業実施前の計画案の手続き(説明や

縦覧)でなく、構想段階から参加を図り、計画づくりに反映できるか?(可能であれば、事業化への近道となるだろう)

④環境アセスメントや治道土地利用計画のあり方(新しい手法開発の可能性)

あえて多難な道のりを選ぶ

恩田元石川線は、六〇年代に構想された市道(地区幹線)であり、計画延長は約七^〇。区画整理によって既に三^〇の区間が幅員二十二^〇幅で整備されており、議論の対象となつたのは三地区(区間)に分断された残る四^〇の部分であった。

同路線をめぐる住民参加の議論は、早くも九二年から始まっている。九二年には四万世帯を対象に「参加意欲」や「話し合いの進め方」を尋ねるアンケート調査を実施。九三年には事業趣旨の説明会と意見交換会、九四年には地元CATVで「地域の道路づくり座談会」を放映。

さらに、九五年にはシンポジウムや視察会などを試み、計画についての幅広い議論を、ずっと住民に呼びかけてきた。しかし、住民の関心は低く、顔ぶれが毎回変わる不特定多数の住民とは、議論を深めることはできなかった。

通常なら、ここまでやれば無関心な住民などよそに、事業化に移してしまうのが行政の姿だろう。しかし横浜市は、先の「命題」に取り組みために、九六年九月に「住民参加の道路づくり委員会」を立ち上げ、あえて多難な道のりを選択した

のである。

話し合いのプロセスを再認識

道路づくり委員会の構成は、公募の住民が十二人、自治会選出の地主等が七人、地区内在住有識者が二人、市職員が三人の合計二十四人で、九八年三月までの約一年半、毎月一回の会合を重ねた。委員以外の住民のために、視察会や意見交換会も開催した。

最初の半年は「道路づくり」の議論にならず、委員会や議論の進め方ばかり話し合い、賛成者と反対者との対立だけでなく、「行政は作爲的」との不信感も噴き出した。これら三者の距離は、なかなか縮まらなかった。そこで六回目の委員会を迎えたところで、市が「整備する案」「整備しない案」それぞれのメリット、デメリットをたたき台として示した。すると、これを機に議論が動き出したのである。

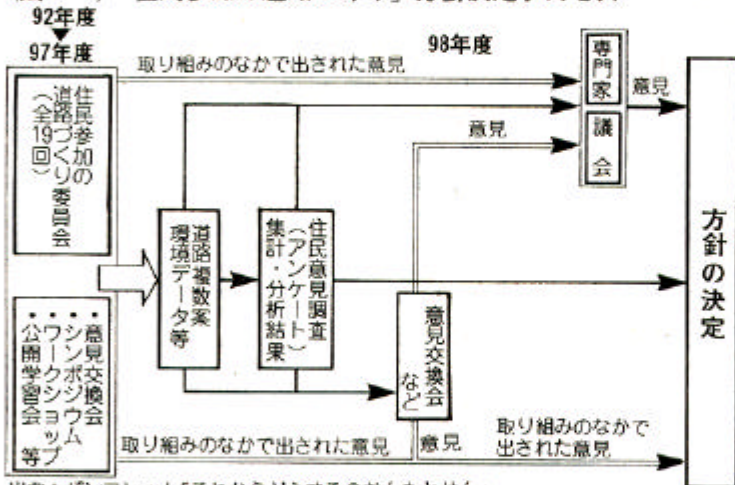
住民側は「自分の利益を離れて、本当に良い道路とは何か」を考える姿勢となった。行政側も「住民の理解のスピードは行政と同じでない。行政の情報提示は住民の『認識』にストレートにつながるがらない」ということを考えさせられることになる。このころ、マスコミや専門誌にも、「なぜ、つくる必要性まで、住民と論じるのか?」と書かれた。

数多くの議論や現地視察、ワークショップなどを経て、委員会ができて一年を過ぎたころ、よう

やく複数案に絞り込むことができた。住民委員の中から、「合理性のない感情論は議論として通用しないことに気づいた」「道路ができるべきなによりも、合意までの大変なプロセスを、他の住民が理解してくれることが大切」との意見が出てきたほどだ。

九八年三月、一年半以上かけた委員会は、第九回を最後に幕を閉じた。

〈図4-6〉「住民参加の道路づくり」方針決定プロセス



出典：パンフレット「これからどうする?おんもとせん」

専門家が総合評価

市は九八年八月に、青葉区内約九万九千世帯のうち、約一割の一万世帯を無作為抽出し、「造らないという選択肢」を含む複数案を提示したうえで、アンケート調査を実施した。しかし、それでも回収できたのは二六・九%にとどまった。結果も、各案へばらついた感じである。

市は、一年半議論し合った委員会については、意思決定機関というよりは、住民参加のあり方を提案してもらった機関であったと考えている。最終的な意思決定は、今後、行政が責任を持って行う予定だ。

取り組みの結果としての「住民参加の道路づくりの方針決定プロセス・モデル」(図4-6)は、全国の専門家や自治体から注目を集めた。九八年十月には、大学や専門家による取り組みの評価研究会が発足し、九九年十一月には総合評価レポートとしてとりまとめられている。

その総合評価レポートにおいて、「評価された点(◎)」と「課題とされた点(△)」とを以下に列挙してみる。

〈参加住民の範囲〉

◎ 沿道住民だけでなく、区民全体を対象としたこと

△ 通勤通学者や事業者を参加させる余地はあるか?

〈参加の機会〉

◎ 区民の多様な参加の機会を継続的に実施した

◎ 「整備しない案」を含め、区民全体にアンケートを実施したこと

△ 委員が継続的に参加したものの固定化。幅広い住民参加は可能か?

△ 情報が提供方法

◎ 「整備しない案」を含めた複数案、メリット・デメリットを提供したこと

◎ 議事録や討議資料を積極的に公開したこと

△ 情報内容によっては、提供時期や方法を工夫した方がよい

〈住民意見の反映〉

運営に自信示す

都市の「看板」守れるか―神戸市

神戸市東灘区の六甲アイランドに立つ大型施設「神戸ファッションマーケット」の土地と建物が、市に無償で提供されることになった。住友信託銀行系列の運営会社ジャパンマーケットセンター(JMC)は清算され、同行もJMC向け債権四百三十億円を放棄する。不採算事業だったとはいえ、建設費に約五百億円を費やした施設の無償提供は極めて異例。施設は第三セクターが市から借り受け、管理・運営に当たる。「民間でも無理だったのに、行政が運営できるのか」との不安の声もあるが、市は「四年で単年度黒

◎ 区民の質問に対し、Q&A方式で分かりやすく回答していること

◎ 住民意見を参考にしながら、参加のプロセスを決めていったこと

△ 多岐にわたる住民意見が、絞り込まれていったプロセスを示してもよい

横浜・自治に思う

六〇年代からずっと、行政のあるべき姿を模索し実践してきた横浜市。そこには、「行政は効率だけでは評価できない」と言い切るだけの情熱と手腕と、そして実績のあることが、ご理解いただけたと思う。

字に転換できる」と自信満々だ。

神戸ファッションマーケットは、日本初のファッション関連大規模総合卸売展示場として一九九一年にオープン。関連産業が隆盛期だったこともあり、二百四十一社のテナントが入った。しかし、状況は一変。バブル崩壊による景気の悪化に加え、アパレル業界の流通形態の変化や阪神大震災の影響も受け、テナントの入居率が最も悪い時で四割を切る事態に。賃貸借契約なしで一時使用を認めるなど工夫も凝らしたが、今でも稼働率は約七割にとどまっている。累積赤字は二百億円以上に達し、撤退を決めたJMCの譲渡先探しは難航した。

「今考えれば、発想自体が時代に合っていない

特に、道路計画づくりにおける新しい参加の取り組みは、他の公共的施設計画のあり方や情報公開・法定手続きのあり方等にかかわりを持つ。それだけに、全国の基礎自治体に「公共の福祉とは？」という「命題」と、「住民参加(利害関係のある場合)」のあり方をどうすべきか――という課題を、改めて投げ掛けたといえそうだ。

住民との難しい関係をいざばん大切にしてくれ

る行政を展開してこそ、住民が真に「信頼」のおける自治体だと言えるのではないだろうか。新しい世紀、誠意のある自治体の下では、逆に「住民自身が行政とどう関係を持つ」として「住民が問われることになりそうだ。

問われることになりそうだ。

市が引き継ぐことにしたのは「施設にアパレル企業や若手デザイナーが集積し、引き続き運営していくことが神戸ファッション産業の発展につながる」と考えた(工業課)からだ。運営についても、市幹部は「大きな負担となっていた元利支払いや固定資産税が必要なくなり、すぐにでも黒字転換できる」とメリットを強調する。

市などが昨年実施したアンケートで、神戸のイメージとして一番多かった回答が「おしゃれ」。神戸が「ファッション都市」の看板を守れるのか。「単なるビル管理感覚では無理」(森井社長)というマーケット運営の行方が注目される。