

論文

住民と区長制度

——竜ヶ崎市における住民自治の回復を求めて——

大塚 祐 保

目 次

はじめに

1. 住民と自治体をめぐるメカニズム
2. 竜ヶ崎市の区長制度
 - 2-1 区長制度のしくみ
 - 2-2 区長制度の特色
3. 区長会のしくみ
 - 3-1 区長会のしくみ
 - 3-2 区長会の特色
4. 行政文書の配布
 - 4-1 文書配布のしくみ
 - 4-2 配布文書の内容
 - 4-3 文書配布に伴う問題
5. 財政支出
6. 住民意思の反映システム
 - 6-1 反映システムの実態
 - 6-2 住民意思の反映システムの課題
7. 表彰制度
8. 行政委員等の委嘱
9. 区長制度の実態
 - 9-1 区長と地域状況
 - 9-2 区長の在職状況

9-3 地区別状況

10. 住民自治の回復を求めて

はじめに

竜ヶ崎市にかかわりをもってすでに10年余がたつ。この間、研究の対象として触手を動かされた行政内容は、ほとんど見あたらなかった。ところが最近になって、竜ヶ崎市には、自治会・町内会がなく、代わりに区長が活動していることを知った。区長制度は、全国の自治体ですでに1～2割余しか実施されていないと聞いていたが、その事例が市内にあったのである。これには、驚きと同時に、なにか納得できた気がした。

この納得した理由は、竜ヶ崎市と住民との動きをみてきて、どうも都心部の自治体と比べて大いに遅れているように思っていたからである。市は、一方的に住民に行政をおしつけているのではないか。住民は、市に十分に意思を伝えていないのではないか。市と住民との間に、フィードバックのパイプが十分に機能していないのではないか、という疑念であった。その原因の一つは、区長制度における住民と竜ヶ崎市との関係にあるのではないか。

区長制度を調べ始めたのは、こうした疑念からである。自治体が住民の意見を聞かなければならないという動きは、昭和30年代から生まれてきており、住民参加によるさまざまなシステムが開発されてきた。近年における情報公開制度は、この動きをさらに加速させるものと考えられる。全国の自治体がこうしたすう勢にあるにもかかわらず、竜ヶ崎市では、依然として前近代的な遺物にも近い区長制度が機能しているというギャップをどう理解したらいいのであろうか。

区長は、住民の代表であると同時に、市の職員であり、下部機関である。自治体は、区長とのパイプを通じて行政を推進していくことが可能であり、一般住民の生の意見を直接に聞く必要はない。自治体は、住民の代表である区長の意見を聞くというシステムを前提として行政を実施しているのである。このシステムの下では、住民の目線に合った行政が実施されるはずがない。

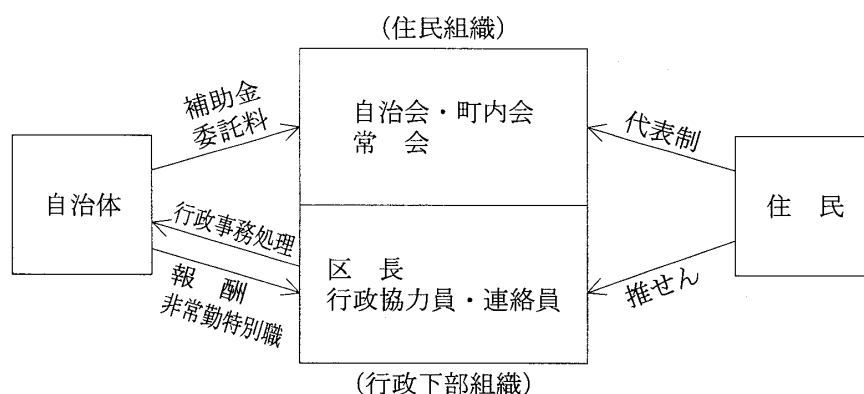
もっとも、国や府県をめぐる住民参加の制度化が拡大する時代の中で、竜ヶ崎市政にあっても、区長以外の一般住民の意見をフィードバックするシステムが拡大しつつあるのも事実である。これは、法律や条例によって、制度化されている。しかし、市政の中核では、なお、区長制度が機能しているのであり、市は、住民の生の声は直接聞かないままに、行政サービスを実施しているのである。

区長制度は、住民自治とどのように関わっているのであろうか。この論文は、この相関性を考えることをねらいとしてとりまとめたものである。

1. 住民と自治体をめぐるメカニズム

住民と自治体との間には、自治会・町内会などの住民関係団体がある。この住民関係団体は、二つの性格をもっている。一つは、住民の任意の自発的な住民組織としての性格であり、自治会・町内会などである。二つは、行政の下請事務を処理する行政下部組織としての性格であり、区長、行政協力員・連絡員などである¹⁾。そのしくみは、表1-1のようになる。

表1-1 住民と自治体のメカニズム



住民組織としての自治会・町内会は、住民による任意の自発的な活動の拠点として全国の自治体における地域社会を基盤に存立する住民団体である。これらの住民団体は、(1)親睦機能、(2)共同防衛機能、(3)環境整備機能、(4)行政補完機能、(5)圧力団体機能、(6)町内の統合・調整機能、などの機能をもつ²⁾。

自治体では、各世帯への広報紙の配布などの下請事務について、住民組織としての自治会・町内会を通じて配布することとなる。その際、住民団体と自治体とは、対等の契約関係を前提とした委託契約を結び、自治体は、住民団体に委託料を支払う。

行政下部組織としての団体は、区長、行政協力員・連絡員などであり、広報紙の配布などの行政下請事務を処理する目的で設置された³⁾。自治体は、広報紙の配布や住民への連絡、住民意見の反映などの行政下請事務について、住民へと直接的なサービスをする何らかのしくみを必要としていた。自治体は、そのために住民組織の利用または育成を図ったのであり、区長や行政協力員・連絡員を自治会・町内会に依頼した。その結果として、自治会・町内会などの住民団体と区長制度は、同一の団体となり、多くの場合、自治会長を区長とするという兼任制をとっている。ただし、行政下部組織としての区長には、非常勤特別職として報酬を与え、下請事務を職務として処理させる制度である。

こうしたしくみについて、茨城県下の19市の実態を調査してみると、表1-2、1-3の通りとなる。これらを大別すると、自治会型、自治会・協力員型、区長型の3つのタイプ

表1-2 住民と自治体のタイプ

タイプ	住民組織	行政下部組織	特 色
自治会型	1. 自治会	なし	古河、つくば、土浦 自治会のみで、行政下部組織はない。 広報紙等は自治会に委託または新聞折込により配布。
	2. 自治会＋住民協議会	なし	水戸、日立 自治会および住民協議会があり、行政下部組織はない。 広報紙等は、住民協議会に委託し配布。
自治会・協力員型	3. 自治会	市政協力員・連絡員	取手、石岡、下館、結城、ひたちなか、常陸太田 住民活動は、自治会で自主的に行う。 行政事務は、市政協力員・連絡員を委嘱し、報酬を与え配布。
	4. 常会	行政連絡員	高萩、北茨城 住民組織としての常会がある。 常会に行政連絡員を依頼し、謝礼。
区長型	5. 自治会	区長制	下妻、水海道、岩井、牛久 住民活動は、自治会で自主的に行う。 行政事務は、区長を委嘱し報酬、非常勤特別職を与え処理。
	6. なし	区長制	竜ヶ崎、笠間 行政下部組織の区長制のみがあり、住民組織はない。 区長は、報酬、非常勤特別職を受け、広報紙の配布等の下請事務を処理。

注) 表1-3を分類したもの。

となる。

第1の自治会型は、さらに自治会のみ型と、自治会および住民協議会型に区分できる。この2つの自治会型は、住民自治を理念とした住民活動が行われている地域であり、自治会または住民協議会のみで、行政下部組織がないことが特色である。

タイプ1、自治会型。

住民の任意の自発的な自治会・町内会のみで、行政下部組織はない。このタイプは、全国的には最も多い事例である。行政は、自治会に広報紙等の配布の下請事務を委託するか、または新聞折込により配布する。行政から自治会には、委託料または補助金が支出され、原則として自治会では、それを団体の運営資金とする。行政と自治会は、委託契約の関係にある。つくば、古河、土浦の各市がこのスタイルとなる。

表1-3 住民と自治体の実態（茨城県内）

市名	自治会等の住民関係団体	行政事務の処理制度	左の経費	左の設置規則等
水戸	水戸市住みよいまちづくり推進協議会・地区会	小学校単位(31)地区会	事業費補助・事務委託料	水戸市住みよいまちづくり推進協議会会則
日立	自治会	小学校単位(23)コミュニティ協議会	事業費補助	—
土浦	町内会	地区長	事務委託料	地区長設置規則
古河	自治会	自治会長に依頼	事務委託料	—
石岡	自治会	駐在員(非特)	報酬	駐在員条例
下館	自治会	自治協力員(非特)	報償金	自治協力員設置規則
結城	自治会	同上	報酬	自治協力員設置規則
竜ヶ崎	なし	区長(非特)	報酬	区長設置条例
ひたちなか	自治会	自治会の協力者 市政協力員(非特)	報酬・報償金	市政協力員設置要綱
下妻	自治会	自治区長(非特)	報酬	自治区長設置規則
水海道	自治会	区長	報酬	—
常陸太田	自治会	市政協力員(非特)	報酬	行政協力員設置規則
高萩	常会	連絡員(非)	報償金	—
北茨城	常会	行政連絡員	謝礼	—
笠間	なし	区長(非特)	報酬	区設置規程
取手	自治会	市政協力員(非特)	報酬	市政協力員設置規則
岩井	自治会	区長(非特)	報酬	区長設置規則
牛久	自治会	区長(非特)	報酬	区長設置規程
つくば	自治会	自治会長を区長に	委託料	—

注) 筆者が2000年10月に各市に確認調査した結果である。非特は非常勤特別職の略。

タイプ2、自治会+住民協議会型。

このタイプは、自治会および住民協議会のみがあり、行政下部組織はない。広報紙等の配布は、コミュニティ団体である住民協議会に委託され、配布される。これは、全国的には東京の都心部などのコミュニティ活動の最もさかんな地域で行われているタイプで、水戸、日立両市では、同様のスタイルをとっている。このタイプの住民活動は、住民による任意の自発的な活動という住民自治の角度からみると、最も進んでいると考えられるが、全国的には、なお数少ない事例といってよい。

第2の自治会・協力員型は、さらに自治会＋市政協力員・連絡員型と常会＋行政連絡員型に区分できる。この2つのタイプは、住民組織としての自治会または常会と行政下部組織としての市政協力員または連絡員とが並存するところに特色がある。この点では、次のタイプ5も同様の性格をもっている。

タイプ3、自治会＋市政協力員・連絡員型。

住民活動は、自治会で自主的に行う。行政は、広報紙の配布などの下請事務を処理するために、市政協力員または連絡員を自治会を通じて任命し、非常勤特別職としての報酬を与え、仕事を処理する。その報酬は、個人の収入となる。市政協力員には、自治会長または特定の個人が選出される。取手、石岡、下館、結城、ひたちなか、常陸太田の各市が、このスタイルである。

タイプ4、常会＋行政連絡員。

住民組織としての常会があり、自主的な活動を行う。行政下請事務は、この常会に行政連絡員を依頼し、処理する。なお、常会の名称は、自治会・町内会と比べ、ムラ社会の性格をより強くもつ村落型の地域社会に多い住民組織である。高萩、北茨城の2市がこのスタイルで行っている。

第3の区長型は、さらに自治会＋区長型と区長のみ型に区分できる。このタイプの特色は、行政下部組織として強力なる区長制度が存在することである。区長制度は、市長が区長として委嘱するもので、行政の下部組織である。区長は、非常勤特別職であり、報酬が支給され、下請事務が与えられる。行政は、最も強力に住民組織を下請機関としている地域である。

タイプ5、自治会＋区長制度型。

住民活動は、自治会で自主的に行う。住民活動については、先の自治会型と同様であり、全国の地域と大きな違いはない。行政下請事務は、市長が区長を委嘱し、非常勤特別職とし、報酬を支払い、処理している。多くの場合、自治会長または地域の有力者が区長となる。自治体と住民との間に区長制度が存在し、行政主導型で地方自治を推進しているのが特色である。下妻、水海道、岩井、牛久の各市がこのタイプである。

タイプ6、区長型のみ。

このタイプは、住民組織はなく、行政下部組織としての区長制度のみがある。この地域では、かつて住民組織としての町内会や組合が存在していたが、区長制度の設置とともに、弱体化し、吸収合併される形で区長制度のみが残ったものといえる。なお、現在、市内の地区によっては、区や組合などの名称で住民組織が活動している実態があることは確認されている。このタイプは、住民活動の弱い、最も行政主導型の強力な制度をもつことが特色である。竜ヶ崎、笠間の2市がこのスタイルである。

2. 竜ヶ崎市の区長制度

2-1 区長制度のしくみ

竜ヶ崎市における自治体と住民とのしくみを考えていくと、そこには、区長制度が大きく立ちはだかっている。他方では、住民組織としての団体や活動は、その背後にかくれているかのようである。もちろん、市内では、区の中で、町内または組合などの名称で住民活動が行われているところもあるが、区長制度の枠内にあると考えてよい。竜ヶ崎市における区長制度をめぐる構図は、表2-1の通りである。先の表1-1と比較すると、その相違性が明白となる。

住民は、区長を推せんし、市長は、区長を委嘱する。区長は、非常勤特別職として報酬を受け、それに対する広報紙の配布、住民要望のとりまとめなどの職務を負う。区長は、住民の代表であると同時に、市の職員であり、市の下部機関である。住民の意見は、要望・陳情として区長のみを通じて市や議会に伝えられる。

区長会は区長をメンバーとする団体であるが、その役員のお多くは、有力区長と考えてよい。区長会には、市から補助金が与えられ、それに対して、区長会では、円滑なる市政の運営に協力することとなる。

議会と区長および区長会は、選挙運動を通じて政治的側面から密接に結合している。議員は、あらゆる機会をとらえて自らの支持票を獲得する。区長および区長会は、議員にとっての集票マシンの一つともなる。

竜ヶ崎市では、昭和29年の合併・市制施行以来、条例を設置し、区長制度を実施している⁴⁾。区長制度の目的は、住民と市との連絡を緊密にし、行政運営の円滑化を図るため

表2-1 住民と自治体のしくみ

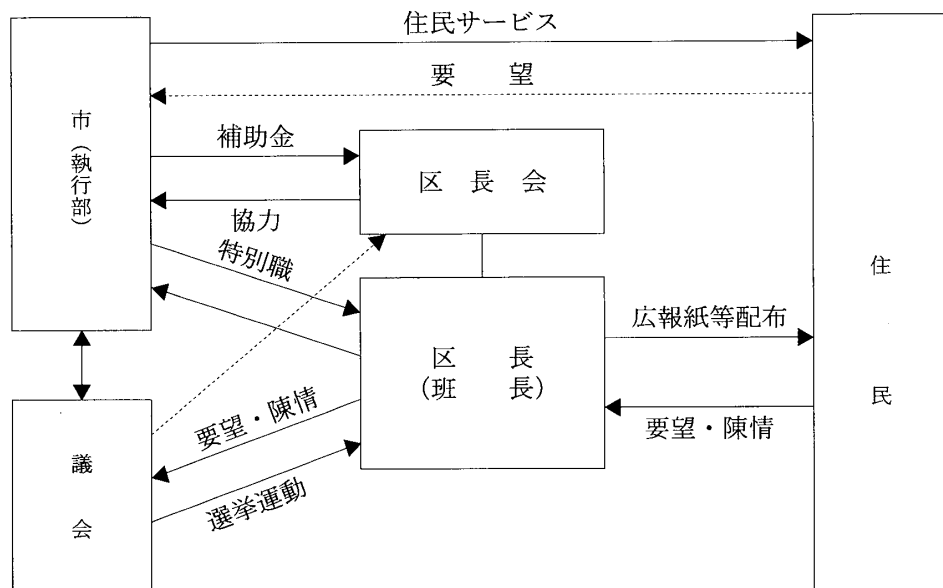
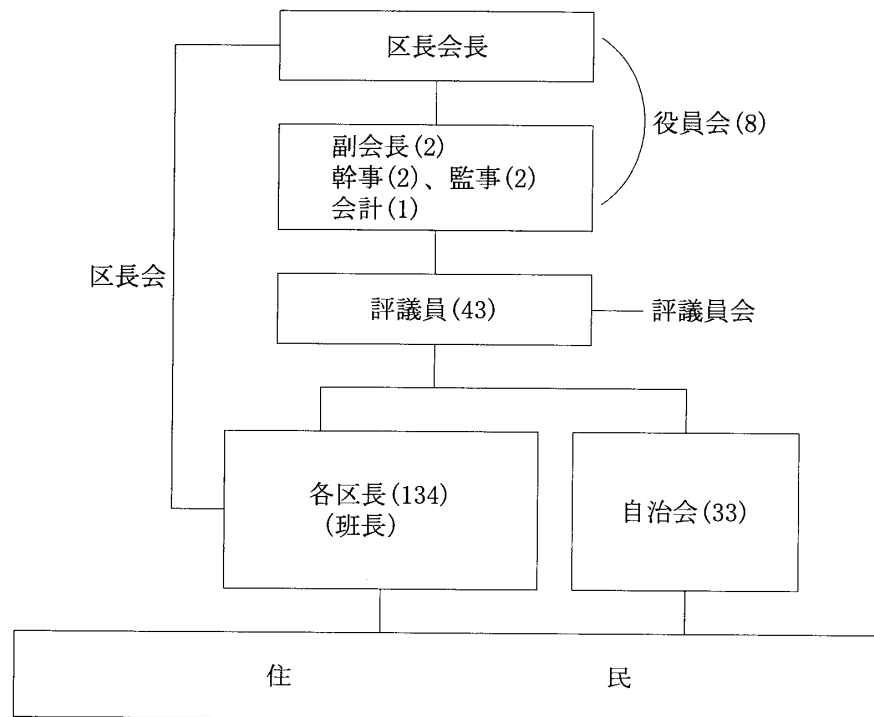


表2-2 区長制度のしくみ



(注) 33自治会および班長は、区長会から除く。

である。市内を134区（平成12年度）とし、区長および班長を設置する（第1条）。

区長は、住民から推せんされた者を市長が委嘱する（第2条）。班長は、区長から届出のあった者を市が非常勤職員として任命する。区長の任期は2年とし、再任を妨げない。区長および班長は、市の非常勤特別職として報酬を支給される。区長の報酬は、年間55,000円+1,500円×世帯分であり、班長は、1,500円×世帯分である。

区長は、次の職務を行う（第4条）。(1)市広報紙等の配布、(2)区住民からの市に対する要望等のとりまとめ、(3)その他、市と区との連絡調整。班長は、必要に応じて区長の職務を補佐する。

市内には、134の区があり、住民は居住する区に自動的に加入する。一部の新来住民を除いて、ほぼ全員の加入が慣習とされる。なお、竜ヶ崎ニュータウンの北竜台地区では、区長制度をとらずに33の自治会が活動している。他県に住んでいた住民にとっては、区長制度の問題性からか、市の働きかけに反して自治会制をとっている。また、一説には、現職の公務員関係者から報酬をもらうのは問題があるとの意見が出され、その結果、自治会制にしたという経過があるとされる。この区長の上部団体として区長会がある。区長制度の実態は、表2-2の通りである。

2-2 区長制度の特色

区長制度は、自治会・町内会制などの住民関係団体と比較するとき、次のような課題

や特色をもっている。

第1は、住民組織はなく、行政下部組織としての区長制度のみが存在する点である。竜ヶ崎市内には、従来から住民組織としての町内会または組合などが存在していた。しかし、近年にいたっては、区長制度のみが機能し、住民組織や活動は、これに統合される形で区の活動の一部という状況にある。市から区長および班長には、非常勤特別職が与えられ、報酬が与えられる。区長には報酬が与えられ、他方の町内会長は、ボランティアであり無報酬である。この相違が原因であるか否かは不明であるが、住民組織は衰退してきたものといえる。

住民組織が不在であるとはいえ、住民活動は、区長制度の下でなされていることは言うまでもない。そこでは、2つの点が考えられる。1つは、住民活動は活発ではなく、区長の範囲内で行われている。しかし、他方で、住民からの要望である区内での道路や公園、その他の公共施設の建設などを市へと要求する、いわゆる圧力団体機能⁵⁾については、区長が先頭に立ち強力なるパワーを働かせることとなる。

2つは、地域社会の中で、住民としてのボランティアな意識や活動が発達する環境に欠けるのではないか。区長制度による報酬は、住民の中での衆知の事実となっている。その結果、市からの仕事は、報酬を得てするのが当然であり、ボランティアするのはバカらしい。区長にあれだけの報酬を出しているのに、なぜ我々は、無報酬なのか、または、なぜ、こんな低額なのか、という意識が住民の中で働く。要するに、住民が行政の仕事あるいは住民自身の身の回りの仕事をボランティアで支援する、または行うという意識を低下させることに作用しているのである。

住民組織が存在しないことは、住民が自らのことを自らの力で行うという住民自治の意識や活動すら喪失させる要因ともなろう。区長制度は、住民自治を欠落したしくみであるといえる。

第2は、区長および区長会は、市の下部機関である。区長は、住民の代表であり、区長会は、区長の団体である。その範囲では、両団体は、住民の側にあるはずであるが、他方で、区長は、非常勤特別職であり、報酬が支払われる。こうした区長制度には、住民の自治性が保証されるとは考えられない。

全国の多くの自治体で活動する自治会・町内会制度は、住民による任意の自発的な団体であり、市の下部組織ではない。もちろん、会長に報酬は支給されないし、職務も与えられない。そこで自治体は、広報紙等の配布などの下請事務を代行してもらうために、委託料または補助金を支給する。しかし、これは、会の運営資金であって、会長個人の収入ではない。自治会・町内会は、住民の任意の自発的団体であり、会長は住民の代表であり、住民の自治性は保証される。区長制度は、住民の自治性からみて行政主導型の前近代的制度といえる。

第3は、住民と市との関係は、区長制度のパイプのみを中核として成立している点で

ある。市は、区長を介してのみ、住民の意見を反映させるシステムと考えている。したがって、住民の要望・陳情は、区長を介してのみ受理される。市と住民との間には、区長が唯一に存在し、すべてに関与することとなる。住民の意見は、区長のあり様において自由に作用されるといえる。市は、区長の意見を住民を代表した意見と位置づけ、住民サービスを提供する。一般住民の意見は、直接に聞こうともしないし、反映するシステムもない。区長制度下にあっては、住民の自治性が育たない理由がここにある。

自治会・町内会制あるいは住民協議会制では、市と住民との間の唯一のパイプはない。市と住民とは、住民参加などのシステムを通じて住民および関係団体と直接的な交流を図ることとなる。住民と市との多様なルートが開発されることは、多様な意見が自由にフィードバックされることでもある。そこに、より自由な住民自治の可能性が保証される。自治体側は、多様なチャンネルから多数の直接的な住民の意見を反映させるしくみを開発すべきである。

第4は、区長制度の由来は、定かではない⁶⁾。同設置条例は、竜ヶ崎市が合併した昭和29年以前からすでに設置されている。条例は自治体が設置する規則であるが、多くの場合、国の法律に準じるか、県条例または行政指導による。自治体が独自に条例を設置するとすれば、よほどの重要政策であろうが、そうしたデータは、竜ヶ崎市にみあたらない。また竜ヶ崎市が条例であるのに対して、他の市は規則等であり、その位置づけが異なることもわかる。

現在の茨城県下における区長制度の実施状況は、表1-2、1-3にみる通りであり、区長制度6市、行政連絡員制8市、自治会制5市である。行政下部機関としての区長制度および連絡員制が県下に広く普及していることがわかる。こうしたしくみは、茨城県下の住民と自治体をつなぐ独特のしくみであると考えてよい。

3. 区長会のしくみ

3-1 区長会のしくみ

昭和55年4月から区長会が設置された⁷⁾。区長会は、区長が組織するもので、市行政の円滑なる運営を補佐し、区長相互の親睦を図ることを目的（第3条）としている。そして(1)区長事務の視察研修、(2)先進地視察研修、(3)永年勤続者の表彰、などの事業を行う（第5条）。

区長会には、会長1名、副会長2名、幹事2名、監事2名、会計1名の役員をおく。この役員は、評議員の互選により定める。会長の任期は4年を限度とする。

評議員の定数は43名とし、地区毎に定数を設定する（第12条）。評議員は、各区において互選されるが、実質上は、4年以上の在職者とする。

経費は、会費および市からの100万円の補助金をもってあてる（第17条）。区長会の会

費は、内規によって2,400円とされる⁸⁾。会費は、会員となる区長から徴収される。

さらに、同内規では、勤続年数が6年および12年に達した区長を表彰することとする。また、評議会でも適当と認めるものは、勤務年数にかかわらず特別表彰することができるとしている。

3-2 区長会の特色

区長会は、区長が組織する団体であり、行政の円滑なる運営を補佐し、区長相互の親睦を図ることを目的としている。この区長会は、次のような活動を実質的に行っている。

その一つの活動は、6年以上および12年以上の在職区長の表彰である。この表彰制度は、有力区長の評価とその承認を広く一般住民に認知させることにある。

二つめの活動は、各区長がもつ住民の要望等を協議し、区長会として市に要望することである。しかし、こうした区長会としての圧力機能は、全市的な課題でない限り、ほとんど行われた事例はない。その意味では、区長会は、親睦を目的とする団体に終始しているといえる。

他方で、市は、区長会の運営に100万円の補助金を支出している。この目的は何か。市は行政サービスの推進にあたり、住民の支持・賛成が必要となる。そのために各区長の協力を引き出すことが必要であり、区長の上部団体である区長会に補助金を出し、協力の確約を担保することがねらいといえる。市と区長会との間に、強力なる協力関係を作っておくことが、行政を円滑に推進するためには不可欠なのである。このための100万円であり、区長会である。

三つめの機能は、選挙における協力体制である。4年に1度の選挙では、市長、市議会議員、県知事、県議会議員、衆・参議員などのどのレベルであっても、区長会または区長の果たす役割は重要となる。選挙活動には、区長会長→各区長→区民という日常の活動におけるタテのルートがそのまま利用される。

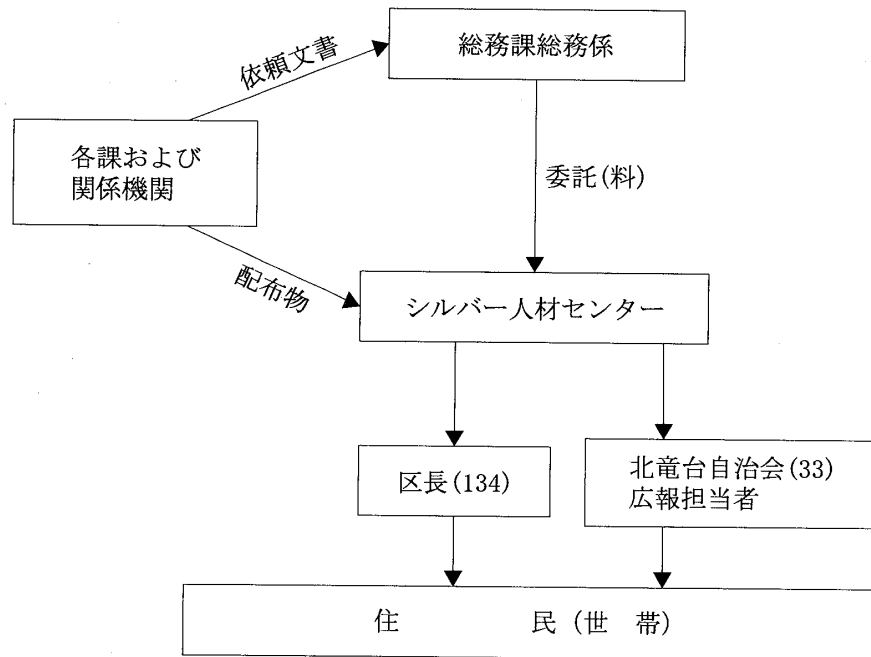
各レベルの選挙では、各区長が自らの支持票を集め、支持議員へと持ちよる。選挙事務所には、支持者としての〇〇区長の名が明示され、その地区での票読みが行われる。市長になるためには、区長会長の支持がなければ当選できない、ともいわれる。衆議院選挙では、区長会長の支持を得れば、竜ヶ崎市内の〇〇票は、その候補者へと確実に集票される。選挙運動にかかわる区長会の役割は、区長会のもつ政治的側面である。したがって、区長会は、議員にとっては、集票のための重要な団体の一つである。

4. 行政文書の配布

4-1 文書配布のしくみ

総務課は、区長制度全般の市としての担当窓口である。区長には、総務課を経由して

表4-1 行政文書の配布ルート



広報紙等の文書配布の職務が与えられる。これは、区長・班長における報酬に対する職務である。

住民の各世帯に文書等を直接に配布したいとする各課および関係機関は、総務課に文書配布の依頼文書を提出する。総務課では、この依頼文書をもとに、月1回、シルバー人材センターに具体的な文書配布業務を委託する。その委託料は、年間約100万円である。依頼する各課は、配布物を直接にシルバー人材センターへと配送する。シルバー人材センターでは、134の区長宅と北竜台地区の33自治会広報担当者宅に配布する。配布ルートは、表4-1の通りである。

4-2 配布文書の内容

配布される広報紙等の文書は、表4-2の通りである。

秘書広聴課では、市の広報紙を月一回、全世帯へと配布しており、この区長を通じて配布される。広報紙の配布は、月一回、年12回のペースで行われ、区長職務の主要な仕事となっている。ただし、もう一つの広報紙（おしらせ版）は、新聞折込みにより配布されている。

その他、市民課をはじめ議会事務局までの各課および機関の合計24課・機関が、この区長ルートを利用して年間約48件の文書の配布・回覧を行っている。

さらに、その他の機関としては、高齢者事業団、社会福祉協議会、広域消防組合、警察署などが13件を依頼している。これらの関係機関は、文書による依頼をへてこのルートを通じて各世帯への配布を行っている。これは、行政機関どうしの相互協力体制の一

表4-2 文書の配布および回覧（1999年度）

	課 名	文 書 内 容	件数
市 の 各 課	秘書広聴課	広報紙の配布	12
	市民課	無料相談などの相談	4
	総務課	班長名簿、防犯	2
	保険年金課	年金だより、年金茨城	2
	保健予防課	保健センターだより	1
	健康増進課	休日診療表、保健センターだより	3
	環境衛生課	ごみ・資源物の出し方、ごみ懇談会など	4
	女性行政課	ぶるーむ3号	1
	商工観光課	地域物価問題研究会について	1
	農政課	松食虫防除のお知らせ	1
	都市計画課	まち、みちだより	2
	みどり推進課	回 覧	1
	道路維持課	街路樹、植栽の消毒など	2
	生涯学習課	いくせい、子供会など	3
	スポーツ推進課	スポーツまつり案内	1
	はつらつ課	日赤一般社費	1
	いきいき長寿課	介護保険のしおり	1
	福祉センター	ほほえみ	1
	城南中学校	PTA 広報紙「ききょう」	3
	議会事務局	議会だより	2
		小 計	48
そ の 他 の 機 関	高齢者事業団	広報紙「ほほえみ」	1
	社会福祉協議会	社協だより、募金協力、会費納入など	5
	広域市町村圏(消防)	広報紙「いなしき」など	4
	警察署	竜警だより	3
		小 計	13
		合 計	61

つであり、いずれも地域住民とかかわりの深い業務を担当する機関である。

市からの広報紙等の文書配布は、月一回のペースで、年間61件の文書が、区長ルートを通じて各世帯へと配布されていることになる。こうした事務は、いわゆる、市からの下請事務であり、自治会制による自治体では、行政事務の住民団体への下請化として批判の対象とされる。住民自治を侵害することになるという理由からである。

区長制度の場合、区長・班長への報酬に対応する職務として行政下請事務があり、その範囲では、問題とはならない。区長制度は、住民活動と行政下請事務を分離したものであり、行政下請事務を専門的に処理することを目的として設置された組織でもある。

4-3 文書配布に伴う問題

ここでの問題の一つは、区長制度による全地区と、自治会制をとる北竜台の33自治会との相違である。

市内の全地区および龍ヶ岡ニュータウン地区では、区長制度により、区長・班長の報酬への職務として配布が実施される。しかし、区長制度をとらない北竜台の33自治会には、次のシステムがとられている。

- (1) 自治会長への報酬はない。
- (2) 自治会に広報担当委員（33名）を選任してもらい、シルバー人材センターがそこに配布する。
- (3) 市は、自治会と配布委託契約を結び、1,500円×世帯分の配布委託料を各自治会に支払う。
- (4) 委託料は、広報委員の収入ではなく、自治会の運営資金の一部として市から自治会（33）へと支払われる。

こうした北竜台の33自治会での委託料による支払いのシステムは、全国の自治会・町内会制をとる自治体での一般的なルールとほぼ同様である。双方の特色をまとめると、表4-3のようになる。

ここでは、次の3点を考えてみたい。

1つは、コストの問題である。区長制での総額は、6,757万円であり、自治会制では900万円である。その対象世帯数が違うので単純比較はできないまでも、区長制がよりコスト高であることは明白である。

2つは、方式の問題である。区長制の場合、区長および班長に報酬として個人に支給される。他方の自治会では、市と自治会との委託契約であり、自治会の運営資金の一部として支出される。住民の税金は、その目的・内容に応じてさまざまな方法で支出されている。しかし、住民生活にかかわる仕事をしたことによって、税金を個人の収入として支給するには、自ずと限界があろう。そのコストが高まれば、一層のことである。

3つは、個人への収入としていることは、区長の在職期間を長期化させる一つの理由ともなっている点である。区長には、年間55,000円+1,500円×世帯分の報酬が支給され

表4-3 区長制と自治会制の相違

	区 長 制	自 治 会 制
地 域	市内の134区	北竜台の33自治会
役 務	広報紙等の配布	左と同じ
方 式	区長・班長を非常勤特別職とし、報酬として支給（個人収入）	自治会との委託契約（委託料） 自治会の運営資金
報酬等の額	総額6,757万円（99年度）	総額900万円（98年度）

る。100世帯とすれば、年間20万円相当の収入となるのであり、貴重な収入源である。この現金収入は、区長の在職期間を長期化させる一つの要因と考えられる。

5. 財政支出

市は、区長および区長会に伴う活動に対していろいろな形での財政支出を行う（表5-1）。

1つは、区長や班長への報酬である。これには、非常勤特別職を与え、広報紙等の配布などの職務を与えている。区長への報酬総額3,737万円(99年度)、班長へは3,019万円であり、総計6,757万円となる。これらの報酬は、区長や班長への個人収入となる。

2つは、北竜台地区の33自治会に対する委託料である。北竜台地区では、区長制をとらずに自治会制をとっていることから、広報紙等の配布は、市が自治会に依頼することとなる。そこで、市と33自治会とは委託契約を結び、その委託料の総額は、約719万円となる。その支出は、自治会での運営資金とされ、個人収入とされるものではない。

3つは、シルバー人材センターへの委託料であり、総額約100万円である。市では、広報紙等の配布のため、各区長宅および33自治会の広報担当者宅に、月一回、シルバー人材センターに依頼する。こうした委託料の総額は、819万円である。

4つは、区長会への補助金100万円である。

以上の4つの合計は、7,676万円である。区長および区長会には、住民からの税金がこうした形で支出されている。区長制度の最大の特徴は、区長および班長への個人的収入として、6,757万円相当の税金が支出されている点である。33の自治会制の場合、委託料として自治会に支出され、会の運営資金の一部となっているのである。

表5-1 区長等への支出額（99年度）

節の名称	決算額(円)	内 訳
報 酬	67,569,905	区長報酬 37,372,530 班長報酬 30,197,375
補 助 金	1,000,000	区長会
委 託 料	8,192,250	自治会(33) 7,192,250 シルバー人材センター 1,000,000
計	76,762,155	

6. 住民意思の反映システム

6-1 反映システムの実態

行政は、住民の意思をフィードバックする方法をどのように設計するか、が重要な課題となる。住民は、行政サービスの対象であり、主人公でもある。この住民が、行政に何を期待しているかについて、適正に把握することは、行政にとっても重大な関心事であり、また、把握がむずかしいことでもある。

竜ヶ崎市では、区長制度によって、区長が「住民からの要望等の意見を取りまとめる」役務をもって設置されている。市と住民との間には、区長が双方のパイプ役として介在するシステムである。このシステムは、市にとっては、効率的で有効なくみである。ただし、区長と住民が一体化し、区長が住民を代表していることが前提となる。

このシステムでは、住民の要望は、区長によって市に伝えられる。区内で、道路整備、公園、その他の公共施設の建設などの問題が発生すれば、区長が直接に担当課を訪れ、問題点を伝え、改善を求める。この際、区長は、ほとんど文書ではなく口頭で伝える。そして、区長で改善されなければ、さらに、議員が介在することとなる。要望は区長が伝え、陳情は議員が紹介すること、が一般的ルールとなっている。

住民の要望は、区長を経由することが条件となっている。区長の承認がなければ、原則として市では受理しない、というのが、内部処理のルールである。市としては、区長が住民を代表しており、かつ、住民の要望を取りまとめる、という役務を与えていることから、自ずと区長の意見を最優先することとなる。他方で、住民からは、なぜ、区長の承認が必要なのか、という疑問の声すら出てきている。

6-2 住民意思の反映システムの課題

住民と行政をめぐる行政環境は、大きく変動しつつある。

1つは、都市化の拡大と人口の動態化である。竜ヶ崎市の人口は、都市化の拡大やニュータウンの建設によって急増している。新来住民の多くは、地元への関心は薄く、区への加入率も徐々に低下しつつある。従来は、自動加入による全戸加入が前提となっていたが、すでにその状況も崩れつつある。ニュータウン地区では、33の自治会が結成され、すでに区長制度をとっていない。こうした地域の変動状況を前提としたとき、市では、区長のみをパイプとしたフィードバックをしていたのでは、住民意思を十分に把握できなくなるのは明白である。

2つは、住民における価値観の多様化である。住民は、多様な価値観によって多様な意識と行動をするようになってきている。こうした多様な価値観の時代にあって、市は、区長のみをパイプで多様な住民意思を集約することなど、不可能であり、実態は、すでに

形骸化している。

3つは、国や県あるいは先進的自治体では、すでに住民参加などの多様なチャンネルを活用して住民ニーズの把握に努めている。このことは、竜ヶ崎市においても、区長をパイプとする区長制度に加えて、国・県などの制度に応じた新たな住民参加のしくみを追加せざるを得ない状況にある。住民ニーズを把握するための多様なチャンネルの創設は、住民の要請でもある。

こうした行政環境をめぐる変動を前提としたとき、区長を唯一のパイプとする区長制度は、すでに制度上の限界であり、前近代的なシステムといえる。早急なる改革が要請されているのである。

7. 表彰制度

区長会では、6年以上および12年以上の長期在職区長に対して表彰することとしている（同内規）。

市では、市政に功勞のあった者を自治功勞者として表彰する条例を設置している⁹⁾。同条例では、非常勤特別職のうち20年以上在職したものを対象としており、区長は、その中に含まれる。したがって、在職20年以上の区長は、市の自治功勞者として表彰される。この在職期間は、継続しないで何年かおいて再任された期間のすべてを合算したものである。区長は、6年と12年と20年以上の3回にわたり表彰されることになる。

こうした表彰制度は、行政の住民への論功活動の一つであり、市政への協力を獲得する方法である。住民にとっては、こうした表彰を受けることが名誉であり誇りであり、はげみでもある。この気持は、区長であっても同様であり、従って、区長は、こうした表彰を目安として6年、12年、20年という長期の在職勤務を行うこととなる。区長任期の長期化の原因の一つには、こうした行政による表彰制度などの論功活動にあるといえる。

8. 行政委員等の委嘱

行政委員等の委嘱は、行政の主催する審議会・委員会において、住民の意見を代表するものとしての委員に委嘱することにある。多くの自治体で行っている方法で、問題は、住民のうちの誰を“ふさわしい”人間として委員に選任するかにある。

市としては、地区で住民の意見を代表している人として区長を適任と判断し、いろいろな行政委員を区長へと委嘱するものといえる。区長としては、地区の代表として市が認知したことへの満足感と、一般住民に対する優越感により、市政への協力意識を一層に強化する結果となる。このことは、正に、行政による地位付与であり、論功活動の一

表8-1 区長への委員等の委嘱

役 員 名	委 嘱 者
学区審議会委員	区 長 会 長
ボランティア連絡協議会運営委員	区 長 会 長
同 理 事	区 長
社会福祉協議会評議員	区 長
高齢者福祉事業団理事	区 長 会 長
同 評 議 員	区長会副会長
介護保険事業計画策定委員	区長会副会長

つであるといえる¹⁰⁾。

表8-1は、総務課における委員等の委嘱の一例である。各課では、担当する委員会等の役員に同様の基準で、区長を住民代表の一人として委員へと委嘱しているものといえる。この結果として、区長会長などの特定の区長にたくさんの〇〇委員等の肩書が集中することとなる。

しかし、近年では、行政委員等の委嘱のあり方については、行政のカクレミノという批判が出され見直しの対象とされている。したがって、市が推せんする住民代表としての区長が、必ずしも代表機能を果たしているとは限らない。近年の先進的自治体では、住民代表としての委員を一般住民から公募して選任するというスタイルへと改革しつつあるのが実情である。たとえば、多摩市では、要綱によって「市民委員の登用はできる限り公募で行うように努めること」としている¹¹⁾。

9. 区長制度の実態

9-1 区長と地域状況

区長は、住民が推せんし、市長が委嘱して選出される。その区長のあり方がどうあるかは、地域状況を形成する要因となり、地域内での権力関係をみる一つの目安にもなる。その分類は、表9-1の通りとなる。

村落型の地域社会では、2つのパターンが考えられる。第1のタイプは、区長任期の長いパターンである。このパターンの特徴は、任期の長い区長が多いことから、区長経験者の人数は少なく、結果として地域でのリーダーの交代は少ない。このことは、長期のボス型のリーダーである区長が存在していることとなる。

ただし、このボス型の区長の多くは、旧地主層などの権力型の性格をもつと同時に、住民からも尊敬され、かつ、実質的な役務をも率先して実行する性格を有しているタイプである。あえていえば、名望有力者型リーダーと役職有力者型リーダーの双方の性格をもつタイプと考えられる¹²⁾。その性格は、市からの報酬を得ていることから、実質的な

表9-1 区長と地域区分

地域 項目	村落型地域		都市型地域
区長の任期	長期型	短期型	短期型
区長数	少い	多い	多い
リーダー	交代が少ない—ボス型	短期の輪番制・同規模の農家	短期の輪番制・ボス不在型
人間関係	伝統型	伝統型	都市型（一部）
住民意識	保守的志向	保守的志向	変革的（一部）
地域状況	村落型地域	村落型地域	都市型地域（一部）
例	竜ヶ崎地区	川原代地区	八原地区（一部）

役務を実行するリーダーシップを義務とされているためである。このタイプの地域は、竜ヶ崎地区などの旧市街地区にみることができる。

第2のタイプは、区長任期の短いパターンである。このパターンの特徴は、任期の短い（多くは1～2年）区長が多いことから、区長経験者の人数は多く、結果として地域でのリーダー交代制は、きわめて多い。1年～2年の輪番制をルールとしていることが多い。このことは、ボス型のリーダーである区長はほとんど存在しないことを示している。村落型の地域社会で、こうしたリーダーが存在する理由は、地域内に住む農家世帯が同規模であり、ボス型リーダーが存在しないためであろう。同規模の農家は、同規模の農地を持ち、収入も同様で、思考パターンも同質であるといえる。その結果として、区長の任期は、平等に任務を分担しあうという考え方から、1～2年の短期の輪番制をルールとしたものと考えられる。このタイプは、川原代地区などにみられる。

こうした相違する2つのタイプは、伝統的な村落型の地域社会にあることから、人間関係においては、同質の伝統的保守的なパターンを有している。基本は、伝統的保守的な村落型の地域社会に属しているのである。

第3のタイプは、都市型の地域社会（一部）の特徴を有している。区長の任期は短く、1～2年の輪番制をルールとしている。このために、長期のボス型のリーダーは存在せずに、区長は、任務推進型の性格を強く有している。この点で、区長は、以前の2タイプとは異なる特徴をもっている。もう一つの相違は、都市型の地域構造を有していることであり、その結果としての人間関係は、変革的・非保守的な思考パターンを有している。このタイプは八原地区の一部であり、とくに新来住民の多く居住する地区である。そして、この特徴を一層に強力にもっているのは、北竜台の33自治会であるといえる。

9-2 区長の在職状況

区長は、条例により「任期2年、再任を妨げない」とされる。

区長の在職期間の実態は、1年が40.4%、2年が25.4%で、双方で65.8%に達する。

表9-2 区長の在職年数

地区 期間	全 区		竜 ヶ 崎		川 原 代	
	1年以内	12	0.9	—	—	1
1年	551	40.4	23	12.5	186	77.8
2年	346	25.4	35	19.0	23	9.6
3～4年	188	13.8	39	21.2	8	3.4
5～6年	106	7.8	21	11.4	9	3.8
7～12年	111	8.1	35	19.0	8	3.3
13～19年	29	2.1	18	9.8	3	1.3
20年以上	21	1.5	13	7.1	1	0.4
計	1,364名	100%	184名	100%	239名	100%

区長は、1～2年の短期が66%余である。次いで3～4年が13.8%、5～6年が7.8%であり、7年以降は、急激に少なくなっている。区長会による6年勤続区長の表彰があり、それが一つの区切りとなっていると思われる。7～12年は8.1%であり、区長会による12年表彰がある。20～29年の長期にわたる区長は、21名、1.5%余であり、さすがに、ごくわずかでしかない。20年以上には、市による自治功労賞があり、長期間に区長をする人の目安とされる（表9-2）。

こうした表彰制度は、市としては、市政に対する協力への謝意であろうが、区長の側では、はげみであり、誇りであり、長期間にわたり区長を続ける目安となっている。

9-3 地区別状況

竜ヶ崎市には、134区と33自治会があり、134区は、竜ヶ崎以下8地区に区分されている。これらの地区は、以下の3つのタイプに区分される（表9-3）。1つは、区長の長期型タイプで、竜ヶ崎、大宮、駒柴の3地区である。2つは、区長の短期型タイプで、

表9-3 区長の在職年数（地区別）

年数 地区	年数																													合計	
	-1	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28		29
竜ヶ崎	—	23	35	21	18	11	10	9	4	5	6	5	6	3	6	3	2	1	2	1	1	2	2		4	1		1	1	1	184
大宮	5	20	69	14	21	6	8	6	5	4	2	4	1					1				2						1		169	
長戸	2	92	39	11	4	3		2		2			1	1																157	
八原	2	133	72	9	11	5	11	2	2	3	2					1														253	
北竜台			1	1																										2	
駒柴	1	48	83	18	26	9	23	5	6	2	3	2	6	2		2		1					1	2					240		
川原代	1	186	23	4	4	4	5	3		1	1	1	2		1		1		1	1									239		
北文間	1	49	24	15	11	3	8	2		2	2	1	1									1							120		
33自治会																															
合計	12	551	346	93	95	41	65	29	17	19	16	13	17	6	6	6	3	4	2	2	3	4	3	2	4	1	0	2	1	1,364名	
	0.9	40.4	25.4	6.8	7.0	3.0	4.8	2.1	1.2	1.4	1.2	1.0	1.2	0.4	0.4	0.4	0.2	0.3	0.1	0.1	0.2	0.3	0.2	0.1	0.3	0.1	—	0.1	0.1	100%	

長戸、八原、川原代の3地区である。3つは、33自治会型である。

区長の長期型タイプの竜ヶ崎地区では、任期1～2年が31.5%と少なく、これに比して、3～4年、5～6年が8ポイント、4ポイントと多い。6年以上の長期間についても、全区と比較して、より多数いることが明白である。要するに、長期間、区長職にある人が多数いることがわかる。

これに対して、短期型タイプの川原代地区では、任期1年が77.8%で、2年の9.6%を加えると、87%余に達する。3～6年まで4・5名いるものの、7年以降は、ごく少数でしかないという状況にある。

地区別の概要をみていくと、その状況が一層明白となる。長期型の3タイプである。

<竜ヶ崎地区>

竜ヶ崎地区には、35区あり、総じて長期間の区長が多い。12年以上の長期型の区長が多い。また、6年、12年の表彰および20年以上の自治功労賞の区長が多いことも同様である。20年以上の超長期型の区長が13名いるのも、特徴の一つである。

<大宮地区>

大宮地区には、16区あり、比較的長い区長が多い。5区余が長期型の区で、4年～6年余の区長が多い。しかし、区によっては、2年任期の交代制をとっているところもあり、そうした7区では、2～3年平均の区長が多い。区長の在職期間が徐々に短くなりつつあるものといえる。

<馴染地区>

馴染地区には、29区あり、平均5年余の長期型の区と短期型の区とが半分余となっている。比較的長期型の区では、3～6年の区長も多く、さらに12年余まで数名ずつとなっている。他方で、短期型の区では、1年または2年の交代制がとられている区もある。新来住民の多く住む地区と考えられる。

短期型の3タイプである。

<長戸地区>

長戸地区には、7区あり、1区を除く5区は、短期型タイプである。多くの地区では、1年または2年交代の輪番制がとられているものといえる。こうした短期の輪番制の場合、区長の交代が多く、経験者が多く、地域でのリーダーの交代制が円滑に行われているものといえる。

<八原地区>

八原地区には、24区あり、全体として短期型の区長が多く、1～2年で8割に達している。一部の伝統的地区では、6年以降の比較的長期の区長が数名ずつみられる。多くは、1～2年の短期交代制をとっている。ただし、この短期輪番制の中には、2～3年おいて再任され、合計で4～6年に達するという区長がいることに留意したい。

<川原代地区>

川原代地区には、11区あり、3地区を除く8区は、全体として短期型区長である。任期1年が77.8%と多く、1年交代制が多くの地区でとられている。ただし、任期1年を1～2年において2～3回と再任されるケースもみられる。また、数は少ないが、9年～20年の長期型区長もいる。

10. 住民自治の回復を求めて

次の表は、茨城県三和町における「区長制に関するアンケート」結果をまとめたものである。約100枚の回収アンケートから、次のような区長制度に対する批判的な意見が出されている¹³⁾。ここで出された問題点の多くは、そのまま竜ヶ崎市にあてはまるものといえるので掲載してみる。

〈区長制へのアンケート〉

《行政区の現実》

- ・ 区長の仕事の内容が不透明である。
- ・ 地元の人がいばって、区長などの役職を独占している。
- ・ 新住民の意見が反映されない。
- ・ 役場の人間と同じことをしている。
- ・ 自治会がなく、自治会長もおらず、区長がそれを兼ねているところも多い。
- ・ 学校でもなんでも、行政区単位でやるのはこまる。
- ・ 区長が一人で何十年もやっていて、町会議員が兼ねているのはおかしい。
- ・ 住民の各世帯の家族構成、年齢、趣味等を全世帯に提出させて、管理している。
- ・ 地元の班長にも、いばっている人がいる。
- ・ 区長、各役員、班長の権限があまりに強すぎて、行政が私物化されてしまっているようだ。

《行政区の運営》

- ・ 区長の選出方法が、不透明で、選挙にしたほうがよい。
- ・ 行政区の役員が、あらかじめ区長を選出し、それを追認させている。
- ・ 何でも区長のいいなりになっており、区長が全部とりしきっている。
- ・ 行政区民の意見を聞く前に、大筋の事項が決まっている。
- ・ 区長の権限は、区民に対して強く、町に対して弱い。
- ・ 班員の意見が班長会に言ってもとおらず、班長及び役員サイドで行政が行われている。

《行政区による押し付け》

- ・募金などが、自治会の分担金から半ば強制的にとられるのはおかしい。
- ・募金は班費より班長が直接、区長に持っていき、領収書のみをポストに置いておく。
- ・選挙の時、区長が候補者を連れて回ってきて、「よろしく」と挨拶にきた。
- ・区長が町議などの選挙の後援会の名簿を集めにきた。
- ・本来、選挙活動における手伝い等は、ボランティアであるにもかかわらず、当番制という名目で、お茶くみを強制し、また、金銭の授受（5000円）もあった。
- ・区内の運動会、お祭り仕事には、班長を強制的に動かし、排水等の問題に対しては動かない。
- ・清掃作業などの奉仕活動に強制的に出させようとする。参加しないと3000円の罰金を支払うように、というようなとんでもないことを勝手に決める。
- ・行政区の運動会の際に、強制的に班会費から一戸当たり1000円を出した。
- ・納税組合に入っていない人に対して、行政区費を他の人より余分に支払うようにと強制してくる。

《行政区をどうすべきか》

- ・区長の仕事は本来、町でやるべきことだから、仕事の範囲を縮小すべきだ。
- ・行政区への参加は自由なはずなのに、実際には参加していないと日常生活に支障をきたすような仕組みはおかしい。
- ・区長の仕事の範囲及び権限などを、町民にわかるようにしてほしい。
- ・町内の行政について不信、疑問を県庁へ相談しても、行政区の体制で動いているところは、県の方でも手がつけられないと言われた。
- ・行政区を廃止して、区長をなくすべきである。

☆若干のコメント

- ・区長という制度は、法律的に確立していない。区長の権限は、本来、存在しない。
- ・地方自治法の行政組織規則において、行政委嘱職務は「委嘱受諾の地域住民自治組織との連携をみつにし、行政事務処理の円滑を図る」と規定されているだけ。
- ・選挙、物品販売斡旋、募金強制は地方自治法違反。行政執行規定に反する。
- ・行政からの押し付け的な行政区、区長制が住民自治を阻害している。
- ・行政側は、住民の自治組織を解体して、当局の言いなりになる行政末端組織をつくろうとしている。
- ・法律的にも問題がある行政区、区長制を廃止すべきではないか。
- ・住民が自主的に組織し、運営する自治を確立すべきではないか。

以下、住民自治の回復という角度から、(1)住民組織の育成と活発化、(2)区長制度の改革または廃止、(3)住民意思のフィードバック、の3つの改善点を考えてみたい。

第1は、住民組織の育成・活発化を促進することである。現在の竜ヶ崎市には、住民による任意の自発的な住民組織は存在しない。住民組織は、過去に、町内会や組合などの形で活動していたが、最近では、区長制度のみが機能している。住民組織は、区長制度に吸収合併されてしまったといえる。ただし、ニュータウン内の北竜台では、33の自治会が活動して、区長制度は存在していない。外部から来た住民には、自治会による住民活動が当然のスタイルであったものと思われる。

竜ヶ崎市は、積極的に自治会・町内会などの住民組織の育成・活性化に努めるべきである。高齢化社会における介護保険問題、ごみ問題など、ますます地域で住民に関わる共通課題が重要政策となりつつある。その際、住民による自主的、自治的な活動が基本となるのであり、それらをサポートするのが自治体の役割である。住民組織が成長しなければ、それらの問題のすべては、自治体が負担することになるのであり、対応が不可能となる。住民は、住民自身の問題、地域の問題を自らの手で解決していくことが要請されることになるのであり、住民自治の原点でもある。

第2は、区長制度は、機能の縮小または廃止すべきである。区長制度は、前近代的なしくみであり、見直しを必要とすることは、すでに指摘した通りである。

その改革の1つは、区長制度は、機能を縮小して行政連絡員に改組する。行政連絡員は、最小限の行政下請事務を処理する目的で設置する。行政連絡員は、住民組織から推せんしてもらい、その謝礼は、住民組織の運営資金とする。行政連絡員は、あくまでも行政下請事務を担当する役務であり、「住民の要望をとりまとめる」という役務は、廃止する。行政下請事務は、その範囲を限定し、その他は、住民組織の仕事へと移行させる。そのことは、住民が自身のことは自らです、という自助あるいは住民自治への意識や活動を誘発させるためである。

2つは、区長制度の廃止である。全国の多くの自治体では、区長制度はなく、自治会・町内会のみで、何の問題もなく機能している。その際、行政下請事務は、自治会・町内会に依頼し、協力を求めることとなる。住民と自治体とは、パートナーシップの関係にある。住民が、自らのこと、あるいは、地域の共通課題について、自らの活動で対応していくことは、正に、住民自治の基本である。

区長制度のもう1つの問題点は、区長や班長に報酬という個人への収入を与えることの弊害である。住民は、報酬を得ることに慣れ、無報酬では動かないことになり、住民や地域の問題にも関心を示さなくなる。このことは、住民の自治性やボランティアの芽をつみとることに作用しているのである。

高齢化社会をはじめ、これからは、地域の共通課題は、住民が地域で、自らの力で対応していくことが基本となってくる。住民自治が、一層に重要となってくるのである。

第3は、住民意思のフィードバックのための多様なチャンネルを開発することである。区長制度の問題点の1つは、区長が住民と市との唯一のパイプ役を果たしていること

である。この区長のパイプ役としての役務は、市が住民を把握するには、効率的で有効なる手段であるといえる。

他方では、市は、区長の意見を介してのみ住民の意思を掌握することとなる。その結果、住民と市との距離を広め、より間接的な行政運営となる。

現代は多様な価値観の時代であり、住民は、個人個人が多様な価値観に基づく要求をもっており、ひとり区長に集約することはできない。かくして、区長のパイプ役は、機能しなくなり、不用となる。

地方分権の時代の中で、情報公開、行政手続、個人情報の保護などのさまざまな行政手法が導入されている。そこで竜ヶ崎市に要請されることは、住民の意思を確認するための多様なチャンネルを創り、直接的に、自由に、広範に、住民との交流を図るシステムを開発することである。

引用文献

- 1) この分類は、次の区分を参考にした。「地域住民組織について、A. 地域的市民組織(町内会または部落会などで代表せられる基礎的な地域組織)、B. 末端行政的市民組織(連絡員・嘱託員・行政委員・駐在員・自治会長・区長などの市政機関の末端組織)、C. 単一行政部門にたいする市民組織(納税組合など)、D. 自主的市民組織(〇〇市をよくする会など)、E. その他の市民組織、の5つに分類」『町内会・部落会』生活科学調査会編、11頁
- 2) 倉沢進・秋元律郎編著『町内会と地域集団』223頁
- 3) 「自治庁は、1954(昭和29)年、町内会等の長を行政末端の特別職の地方公務員として委嘱することによって、間接的に町内会を利用することが便宜であることを指導した。(一部略)自治体にとって、その長を行政協力委員として任命することによって、実質的には町内会組織を利用しながらも、この組織自体には関知しないという態度をとってきた。」中田実監修『これからの町内会・自治会』50頁、自治体研究社
- 4) 竜ヶ崎市区長設置条例(平成6年6月23日)
- 5) 倉沢進『コミュニティ論』61頁、放送大学教育振興会
- 6) 区長制度は、歴史上、次のような経過で設置された。「町内会の歴史をたどってみると、1889(明治22)年の「市制・町村制」法の施行に源をもつものが少なくない。(一部略)この法律の施行に当って大規模な町村合併を強行した。(一部略)広域化した行政町村はその内部を「行政区」にわかち、各行政区に区長をおいて行政に協力させることを認めざるをえなかった。この行政区は法律上の自治の単位ではなく、単に町村長の事務を補助執行するものであった。(一部略)そのご、半官半民的団体として生き残り、町内会・部落会として全国的に整備されていくものの原型が、こうして析出されてくるのである。」前掲、中田実監修『これからの町内会・自治会』37～39頁
- 7) 竜ヶ崎市区長会会則

- 8) 同 内規
- 9) 竜ヶ崎市自治功労者表彰条例
- 10) 前掲、倉沢進『コミュニティ論』70頁
- 11) 多摩市付属機関等の設置運営に関する要綱
- 12) 前掲、倉沢進『コミュニティ論』80頁
- 13) 『住民自治で未来をひらく』23-26頁、緑風出版