

# 行政区再編成の過程と課題

五月女哲夫 二木健夫

## 一 行政区再編成の必要性

(課題浮上過程)

### ① 行政区とは何か

#### ② 行政区と特別区

地方自治法は、大都市に関する特例として政令（地方自治法第二五二条の一九第一項の指定都市の指定に関する政令）で指定する人口五〇万以上の市（以下、政令指定都市という）に、その市長の権限に属する事務を分掌させるため、条例で、その区域を分けて区を設ける（地自法第二五二条の二〇第一項）ものと定められている。

この規定によれば、行政区は普通地方公共団体としての政令指定都市の区域を

区画したものであり、特別地方公共団体としての東京都の特別区とは根本的に異なるものである。

一般に、地方公共団体の観念が成り立つための要件として場所的構成要件、人的構成要件、法制度的構成要件の三要素があげられる（長野士郎「逐条地方自治法」）が、特別区については、この三要素を満たしており、その範囲で地方公共団体とすることができるとは、行政区は法人格を有せず、法制度的構成要件を満たしていないことから、地方公共団体とすることができない。

#### ③ 行政区のホームルール制

こうした法的規定を見ても、行政区とは具体的にどういうものであり、政令指

定都市においてどういう役割を演ずるのか、といった行政区像は明らかにならない。法律はなぜ行政区について、その実質的内容を規定していないのであろうか。このことは、次のように考えることができる。

つまり、法律は大都市における行政区の設置のみを規定し、行政区の具体的な内容については、各大都市に白紙委任（白紙委任とは言っても、自治区を想定しているのではなく、あくまでも行政区という法的制約の中で白紙委任されているという意味である）しているものであり、大都市が有機体として活動するために、最も合理的な仕組みとなるよう、大都市自身が行政区の内容を定めうるのである。

### ④ 有機体としての行政区

一般的イメージの中で行政区を語るとき、我々は、区役所を考えるが、それは行政区の本質を理解したことにはならない。

行政区の本質を説明する糸口は、実は新たな行政区を生み出す過程「行政区再編成課程」にあるのではなからうか。

新たな行政区を生み出すためには、大都市の一部を区画し、その区画内の住民の利便性を考慮し、区の事務所を置くこととされている。

大都市の一部として区画されたエリアである行政区は、市民や町内会や企業といった個体、区役所、土木事務所、保健所など大都市の行政機関や警察署、税務

- 一 行政区再編成の必要性  
(課題浮上過程)
- 二 行政区審議会審議  
(原案作成過程)
- 三 審議会審申の住民説明  
(条例案作成過程)
- 四 条例提案から実施に向けて  
(分割条例と本条例と実施)

署など国・県が設置している行政機関さらには山林、河川、道路などの地形地物等が一体となった有機体と考えられる。

したがって、行政区は単に大都市の行政サービスを提供するためだけに区画された処務便宜のためのエリアではなく、大都市の一体性を保持することから法人格はないものの、住民や行政機関や地物などを要素とする有機体としての性格を有している。そして行政は、行政区を単位に住民と接し、各種行政サービスを提供している。また、住民は行政区を生活やコミュニティーの単位、すなわち歴史的な沿革や生活態様、地形的な条件などから他の区民とは区別され、住民を相互に結びつける何らかの共通性をもったエリアであると考えている。このことは、後述する答申後の反対運動において、住民が旧村以来の連合町内会や人間的なつながり、地域における各種団体との連携、さらには、これまでの交通体系にもとづく生活圏などを、行政区画を画定する重要な要因であるとし、答申案に強く反対したことからも伺い知ることができ

る。また、行政区が地域住民の代表である地方議会の議員の選挙区となっていることから明らかである。

#### ㊤大都市行政と二階層制

大都市行政において、これまでもそうであり、そして、今後とも重要なテーマ

は、こうした行政区の機能を前提に、行政と住民とが行政区を舞台にどのような役割を演じていくのか、ということである。

大都市行政においては、その事務の特殊性（大量性、多様性、高度性など）のため市（本庁）と区の機能分担が不可欠である。つまり、過度に人口、機能の集中している大都市地域においては、末端・細部の行政までにわたって本庁一つで集中的に処理することは能率的運営を阻害すること。本庁が過度に膨大化した組織として機能することは、民主的運営を困難にし行政の官僚化とそれに伴うセクシヨナリズムをはびこらせること。人口が密集した大都市地域において大都市という市民からかなり遠く離れ膨大化した自治体では、市民の意思を十分に反映することは距離的にも方法においても困難となること。（「大都市問題と地方拠点都市」日本都市学会編）

これらのために、統一的広域的行政を担当する大都市自治体（市）と、住民と密接し細部の具体的行政実施を進める区との機能分担、すなわち二階層制が必要となるのである。

#### ㊦区役所機能の変遷と充実

区役所では、市長から内部委任された事務のほか、法令により国等から委任された事務を執行している。

区役所の機能を考えると、かなりの変遷を遂げていることがわかる。昭和十四年に戸塚区と港北区が新設されたが、その当時の区役所機構は、庶務、会計等管理部門を除くと、税務課と戸籍兵事課のみであった。その後、昭和二十四年には市民課の設置、昭和三十五年には保険年金課の設置、さらに昭和五十二年には福祉事務所と建築事務所を区役所機構に取り入れ、昭和五十六年には区政推進課を設置してきた。

初期の段階では、住民に身近な事務の執行が中心であった。たとえば、戸籍、住民登録、印鑑証明や税務などの事務、いわゆる定型的に処理し、しかも一般住民を対象とするものであった。その多くは法にもとづく委任事務であり、国民統治の基礎的行政といった性格を有していた。この段階では、単純化し言うならば、本庁は企画調整機能および執行機能を、また区は定型事務の実施機能を受け持ち、したがって、区は本庁の単なる出先機関と考えられていた。

しかし、前回本市が行った行政区再編成過程（昭和四十三～四十四年）では、区役所は単なる処務便宜の機関にとどまるものではなく、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、市民と市政とをつなぐパイプであると、位置づけられている。この段

階では、区役所は定型事務の実施機能のほか、市民と市政とをつなぐパイプ機能を有することになり、単なる出先機関ではなく、ある種の政治的機能を有するものと考えられてきた。

一方、行政区は有機体としての性格を有しており、住民は生活やコミュニティーの単位と考えており、住民相互を結びつける何らかの共通性をもったエリアであると定義した。住民はこうした行政区の中で自らの生活を営みながら、他区との画一性より自らの区にとつてよりすぐれた街づくり、コミュニティーづくりを願っている。行政は住民のこうした要望にこたえるため区行政を展開しているのである。区役所ばかりでなく、保健所、土木事務所、消防署など多くの機関が住民の行政需要にこたえるため、行政区を単位に設置されてきた。

しかし、住民にとっては区役所が最もなじみのある、行政区における中心的存在である。こうした区役所の役割が、定型事務の執行と市政と市民をつなぐパイプ機能だけであってはならない。

行政区はそのエリア内において相互共通性を持ち、それ故、他の行政区とは区別される。その結果、行政区それぞれが独自性を持つことになり、各住民要望も区によって異なっているのである。こうした行政区の独自性や住民要望の

多様性が、「区役所は、市民に身近な行政の担い手となって地域の実態を踏まえた総合的な行政運営を推進させていく役割を担っており、地域の特性にあった街づくり、コミュニティづくりを推進させていく」(行政区審議会答申書)機能を有する必要がある、という理念を生み出し、区役所機能の強化を求める根拠ともなっている。こうした行政区の理念は、これまで本庁の専権とされていた企画立案・総合調整機能を区役所機能の中心に据え、地域の個性を実現しようとするものであり、これこそ地域民主主義を深化させようとするものである。

以上のように区役所は今後、区行政のかなめとして活躍することになるが、区役所のもつ機能はそれぞれ次のような方向に強化されるべき課題を有している。それは、①市民生活に密接に直結する事務執行の効率化、②市政と市民をつなぐ

表一 1 区別人口比較 単位千人

| 区名   | 昭和44年 | 昭和59年 | 増減  | 昭和75年推計(552) |
|------|-------|-------|-----|--------------|
| 戸塚区  | 235   | 428   | 193 | 495          |
| 緑区   | 123   | 337   | 214 | 460          |
| 港北区  | 212   | 275   | 63  | 385          |
| 鶴見区  | 258   | 232   | △26 | 233          |
| 神奈川区 | 205   | 202   | △3  | 187          |
| 西区   | 99    | 79    | △20 | 77           |
| 中区   | 138   | 119   | △19 | 120          |

(注) 44年人口10月1日現在推計( )  
50年人口3月1日現在推計( )  
75年人口21プラン内は中川第一、西田、領家の計画人口を加えた予測値

パイプ機能の一層の強化、そして、③区における企画立案(調整)機能の充実、である。区役所がこれらの課題を受けとめることを通し、「地域における市政の代表者」としての区長および区役所の位置づけが現実のものになるのではなからうか。

## ②マンモス区の出現と行政サービスの不均衡

本市の人口は、今年中に三〇〇万人を突破する見込みである。東京に次ぐもの、指定都市では第一位の人口を有する大都市であり、地方自治、とりわけ大都市行政の先進的存在として活躍が望まれている。

本市における最近の行政区再編成は、昭和四十四年に行われた。南区から港南区、保土ヶ谷区から旭区、港北区から緑区、戸塚区から瀬谷区が分離誕生し、一〇区制から現在の一四区制となった。

この時からすでに、一五年が過ぎようとしている。この間の人口推移を見ると、高度経済成長に伴う増加とオイルショックを契機とした人口増の鈍化とを経て、本市の人口分布は都心部の人口減少と郊外部の人口増加というドーナツ化現象が起ってきた。

昭和四十四年の再編成時と区別人口を比較すると、鶴見、神奈川、西、中とい

った都心区は、人口の減少傾向が現われている。一方、郊外区、なかでも戸塚、緑、港北の三区は人口の増加が著しく、三区合計で四七万人もの人口増になっている(表一1)。

また人口増加のみならず人口規模においても戸塚区四三万人、緑区三四万人、港北区二七万人は、指定都市の行政区一一一区中、一位、二位、三位を占めている。特に、戸塚区の四三万人は本市とともに指定都市である川崎市を除くと、神奈川県内の市町村のなかで第一、二位の相模原市四七万人、横須賀市四三万人に匹敵し、こうした点から見ても、本市の郊外区である戸塚、緑、港北三区がいかにマンモス区化したのかということがよくわかる。

さらに、区の面積を見ても、戸塚区七八、緑区七六、港北区四四、この三区が本市の上位三位を占め、区平均面

積三〇を大幅に上回っている。

以上のように、①人口面で区間の不均衡が顕著になったこと、②人口規模において地方拠点都市規模(表一2)となっていること、③面積も広く、特に田、畑、山林、原野等が相対的に広いために開発が一層予想されること、といった要因をもってマンモス化した行政区においては、次のような問題点があげられる。

### ⑦行政区機能面での障害

行政区は行政がサービスを提供するための単位エリアであるとともに、住民を相互に結びつける何らかの共通性をもった地域エリアである。行政区がこうした本来の機能を発揮するには、そこに住む人々がお互いの存在や生活や活動に関心を持ち、何らかのかかわりを持てるエリアでなくてはならない。

当該三区の区民意識調査(「横浜市民の生活環境と行政に関する意識調査」昭和五十六年度実施)では、三区とも行政区として大きすぎると感じており、特に戸塚区民の四人中三人までが大きいと感じている。

こうした区民の行政区規模の過大感、は、区役所にまつわる日常生活の体験に根差したものであり、そのことが区民の相互意識を希薄化し、区民意識を弱め、区への指向性を低くし、最終的には「区離れ」を進めることになる。区民祭りや

表一 2 人口規模を基準とした都市の類型(井出信夫氏による)

| 都市類型     | 人口規模              | 全国の数 |
|----------|-------------------|------|
| 巨大都市     | 100万人以上           | 10   |
| ブロック拠点都市 | 50万人以上<br>100万人未満 | 7    |
| 地方拠点都市   | 30万人以上<br>50万人未満  | 36   |
| 地方中心都市   | 20万人以上<br>30万人未満  | 44   |
| 地方都市     | 10万人以上<br>20万人未満  | 93   |
| 農村都市     | 5万人以上<br>10万人未満   | 210  |

区民会議といった全区的行事が分割され、それぞれの地域性に応じ独自に運営されていることは、この具体化と考えられるのではなからうか。

行政区のもう一つの機能は、行政サービスを提供するためのエリアとしての機能である。大都市行政が、民主的で公平に、しかも効率的に行政サービスを提供するには、都市を一定の規模に分けて、それを行政サービス提供単位として活用せざるを得ない。本市においても、市民利用施設を一区一館の基準のもとに配置しており、また、保健所、土木事務所なども区別に配置され、区を単位に保健衛生や土木行政サービスを提供している。行政区がマンモス化することによって、こうした行政サービスの提供エリアとしての機能にも支障が生じてくる。

それは、「人口が五倍以上もありながら、市民利用施設が一区一館であるために、五分の一のサービスを受けているにすぎない」といった市民の声に、端的に表されている。もちろん、公共公益施設は必ずしも人口に比例して設置する必要はないかもしれないが、こうした極端なアンバランスは施設設置基準そのものの問題になりかねない。

また、マンモス区においては、行政機関への距離が遠いことや、行政各般の業務量が著しく増大し、市民の待ち時間が

長くなることなどにおいて、行政サービスや住民生活の利便性という点で、他区との間に不均衡を生じているのである。もちろんこれらの不均衡は、もともと存在したのではなく、地域開発による人口増加により生じて来たものであることは論を待たない。

#### ④ 地域的総合機関としての区役所を実現するための障害

区行政は、区役所はもとより、土木事務所、保健所、消防署など特定の行政目的達成のため行政区を単位に設置されている機関を含め展開されている。しかし、区役所は提供する行政サービスの種類の多さ、対象とする市民の普遍性などから、区行政の中心的な機関として、地域の総合的行政の役割を担っている。本市の総合計画である、よこはま21プランにおいても「区役所を地域での連帯に関する総合的機関として機能の充実をすすめる」という方向を打ち出している。

また、区行政の強化を図ることから「区における総合行政の推進に関する規則」を制定し、区長の区における市政の代表者としての位置づけを明確化し、区長の総合調整権限の強化を図っている。

本市のこうした方針にもかかわらず、行政区の人口が過大で、面積なども大幅に平均を上回ることに伴い、区役所が地域における総合的機関として活動するう

えで、次のような問題点が指摘できる。

① 区長が的確に地域情報を把握し意見等を吸収してこれらを市政に十分反映させることが他区に比べむずかしいこと。

② 区長が区における市政の代表者として、区行政の総合調整を行うことが他区に比べむずかしいこと。

③ 区と区民の意思疎通が他区に比べ図りにくいこと。

以上、マンモス区のもつ問題点をあげたが、住民を相互に結びつけるとともに、公平で効率的な行政サービスを提供するための地域単位としての行政区の機能を回復し、区行政が目標とする、区役所を地域における総合行政を推進するための中核的機関として充実していくためには、行政区を適正な規模に再編成しマンモス区の解消を図らなくてはならない。これが、今回、行政区再編成する必要性であり、誕生する新しい行政区像でもある。

#### ⑤ 行政区再編成に向けて

昭和五十五年一月一日現在で、戸塚区の人口が四〇万人を突破したことを契機に、新聞報道などで行政区再編成がクロージアアップされてきた。

市会などにおいて、「分区分は将来避けて通れない課題であり」（五十五年九月市会答弁）「戸塚区など人口急増のマン

モス区の行政サービスを強化するため、分区分を前提とした行政区再編成の調査・研究に着手したい」（五十六年一月市長年頭記者会見）旨の方針が明らかにされた。

こうした方針を受け、昭和五十六年度より再編成に向けての基礎的な調査・研究に着手することになった。

一方、戸塚区など地域における分区分促進要望は、日に日に高まり、戸塚区選出県・市議員団や野村本郷台自治会さらに川上地区連合町内会などから陳情等が出された。また、「地域の集い」においても、分区分促進とそれに伴う公共施設設置要望が数多くあげられた。

## 二 行政区審議会審議（原案作成過程）

### ① 行政区審議会の設置

マンモス区がもたらす区行政上の問題点、とりわけ区民意識の希薄化や行政サービスの不均衡が、本市の郊外区、戸塚、緑、港北の三区において顕在化したことから、行政区審議会を設置し、これら三区の行政区画の見直し作業に着手することになった。

行政区再編成原案の作成主体についてみると、昭和四十四年の再編成原案は九人の大学教授からなる顧問会により作成

されたが、今回の再編成原案は地方自治法第一三八条の四第三項で定める附属機関としての審議会によるものであった。

一般に顧問会は、市長が行政区再編成のような市政の基本にかかわる重要な問題を実施する場合、専門的な立場で事前の調査研究をするために、市長が専門の学識経験を有する者の中から選任し、市長から委託を受けて調査等をする専門委員（地自法第一七四条）の性格を有する機関であり、執行機関の一部である。

一方、審議会は、市政の重要な問題について、専門的な調査・研究をするばかりでなく、論議を重ね一定の判断をし、市長に答申するものである。特に、その設置に際しては市条例によることとされ、議会の関与を受けるものである。また、審議会についても、執行機関から独立した存在であり、長の指揮監督を直接に受けることのない合議制の機関である。

このように、前回の再編成原案が顧問会により作成されたのに対し、今回の再編成原案が条例設置の審議会によることとなったのは、行政区が、①住民相互の地域活動の場であり、②大都市市政を展開していく地域的単位であること、③地方議員の選挙区として地方政治の拠点となっていること、から、専門的知識ばかりでなく、市民立場や他の行政機関の立場など、総合的な検討をし、各種利害を

調整するとともに、公平の確保を図るという趣旨によるものである。

したがって、こうした性格をもつ審議会答申の内容は、執行機関はもとより、住民、議会ともに最大限に尊重する必要があり、そうすることが行政の民主化を図り、複雑専門化された現代行政に対応していく道であると考えたからにはほかならない。

昭和五十七年十月五日、横浜市行政区審議会設置条例が公布施行され、委員二〇人の選定を行った。委員構成は、①学識経験のある者九人、②関係行政機関の職員五人、③横浜市職員一人、④市長が必要と認める者五人、であり、特に市長が必要と認める者の中には、諮問対象区の代表三人のほか、該当区以外の市民代表二人が含まれており、全市の見地より審議するにふさわしいメンバー構成となつた。

## ② 諮問の内容と審議経過

昭和五十七年十月二十五日、市長より行政区審議会に対し、行政区の再編成についての諮問がなされた。

諮問の内容は、①横浜市における行政区のあり方、②港北区、緑区および戸塚区の区画の変更案、③関連する諸問題、の三つに分けることができる。

諮問と同日、第一回審議会が開催され、

会長および副会長が選任されるとともに、今後の審議の進め方が話し合われた。

その結果、三点の諮問事項を、それぞれ項目ごとに検討を進め、昭和五十九年春を目途に答申をまとめるには、①作業的に広範かつ密度の濃い内容を消化する必要があること、②審議の専門性をより高める必要があること、③細部にわたるすべての事項について能率的運営を確保する必要があること、などから審議会委員のうち学識経験者を中心に小委員会を設けて検討を進めることとした。小委員会の性格は、審議会の専門的作業部会として、審議会から付託された事項について調査審議し、その結果を審議会に報告することにあつた。

審議会は「横浜市における行政区のあり方」を最初の検討事項として小委員会に付託した。これは行政区の理念、再編成の必要性や行政区の基準といつ行政区のあり方が、港北、緑、戸塚三区の再編成案を検討する基礎になると考えたからである。

小委員会により、とりまとめられた「行政区のあり方」は、審議会に報告され、承認された。

次に、この「行政区のあり方」を基本的指針として「港北、緑、戸塚三区の再編成案」の検討を進めることになった。

そこで、審議会は具体的な素案の作成

を再び小委員会に付託したが、その際、小委員会の作業において「地元関係者の意見を聴くこと」。また、報告を受ける「素案は必要に応じて複数案がありうること」が付言された。これは、審議会が答申案の中心となる三区の「再編成案」の原案とも言うべき「再編成素案」の作成に際し、可能な限り地元住民の意向を尊重しようとしたものであり、また、各種利害を総合的に調整する審議会の審議機能を活性化しようとしたものである。

つまり学識経験者からなる小委員会に、地元住民意向を踏まえた案を複数提出させ、審議会がそれら各案のメリット・デメリットを比較したうえで、最終的に再編成案としてとりまとめるといふ手法をとつたのである（図一）。

こういった前提のもとで小委員会は、まず「行政区のあり方」に示された行政区の理念や行政区再編成の必要性についての検証、さらに「行政区の規模」に関する考察など一連の理論的研究を行った。その結果、横浜市の現状から見て、行政区の適正規模は、人口一七〇万人、市街化区域面積一八・二〇㎢と考えられ、それによると再編成は戸塚区は三分割、緑区・港北区は港北ニュータウンを一区として四分割することが妥当であるとされた。

そこで、小委員会はこの分割数を前提

に、当該三区の都市構造と基盤整備の状況などについて、現況と将来動向を把握するとともに現地調査を行った。

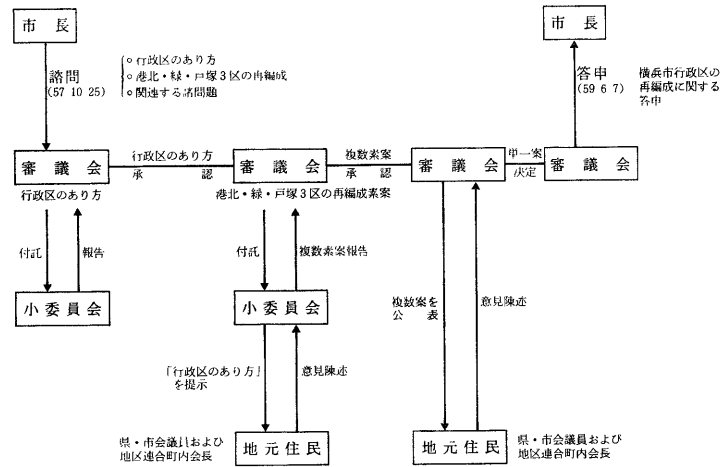
一方、地元関係者すなわち当該区選出の県・市議員および地区連合町内会長に「行政区のあり方」を示しつつ、意見聴取を実施した。

こうした検討を経て複数の「再編成素案」がまとめられ、審議会に報告された。しかし、審議会は単一の「再編成案」の決定にあたり「より広範な市民の声」を聴取すべきであるとの考えから、この複数素案を公表し、地元関係者への説明会を実施した。

これは、審議会が「行政区の再編成は市民の生活に密接な関連をもつものであり、しかも、その影響も多大であることから、その決定にはできるかぎり慎重を期すべきである」と判断したものであり、一般に、審議会自体が各種利害関係者を含み、その審議の中で利害調整が行われるという審議会本来の性格から見ても、特筆すべきことであった。

行政区のもつ多面的機能のなかで、行政区とそこに住む住民との関係の重要性を認識したうえで行政区画の決定にあ

図-1 審議の経過



つては、関係住民の意向を極力反映させるといった審議会の審議手法は、小委員会における地元関係者の意見聴取をしたこととともに民主的ルールを最大限に尊重したものであった。これらの手法は、こうした経過を経て答申された再編成案の実施規範的性格を決定づけるものとなり、再編成実施に際して、可能な限り答申を遵守すべき根拠ともなったものである。

### ③ 答申の内容

一七回に及ぶ審議会と二四回の小委員会を開催し、一年七カ月に及ぶ慎重な審議の結果、昭和五十九年六月七日、市長に対し答申がなされた。

その内容は次のとおりである。

① 戸塚区については、(1)本郷台駅を中心とした地域、(2)いずみ野線および中和田地区を含んだ地域、(3)国道一号線、東海道線および柏尾川といった大動脈を骨格とした地域、とに三分割することが妥当である。

② 緑区および港北区については(1)現時点で行政区の再編成を行うことは適当でない、(2)しかし、当面は田園都市線沿線地域および港北ニュータウン地域に対する行政サービスの充実に努めるべきである。

さらに審議会がこうした結論に至った論拠について、その特徴を略述すると次のとおりとなる。

① 本市の現状からみた行政区の適正規模からすると、戸塚区は三分割、緑区・港北区は港北ニュータウンを一区として四分割が適当であると結論づけている(一四区制から一八区制へ)。

② 緑区・港北区は港北ニュータウン地域の問題(審議会は、(1)ニュータウン地域の未成熟、(2)土地区画整理事業中の町区画変更の問題、(3)ニュータウン境を現時

点で確定することがむずかしいこと、の三点を指摘している。)のため、現段階での再編成が単に理論面だけでなく、行政実務面からも不可能であり、むしろ行政サービスの充実に努めるべきであるとしている。

③ 戸塚区の三分割案については、「行政区のあり方」に示された「行政区の基準等」を基礎に検討したが、なかでも将来の地域の結び付きに重要なかわりをもつ都市構造上の変化要因(いずみ野線延伸計画や土地区画整理による地域の連たん性等)を重視している。

④ 関係住民の意向のうち、複数素案に対する反対意見を一つ一つ検討し、その内容が詳細に論述されている。

以上の四点が再編成案審議の検討経過として答申書から読み取ることができ、答申書は「行政区のあり方」「行政区再編成」「区画変更の実施に伴う諸問題」の三点の諮問事項のほか、「行政区再編成の今後の展望」として、将来、合区を含めた再編成を検討すべきであると指摘している。

さらに、行政区を舞台に行政と住民との緊密な関係をより一層活性化させるには、行政と住民がそれぞれの役割を分担し、その役割に応じ、演じていかなくてはならないが、その際の課題として、「地域民主主義と住民自治の確保」「行政区

の強化」「行政事務の効率化」の三点が提言されている。

以上、答申書の内容を概観したが、際立っているのは答申書自体が三〇数ページにわたる長文となっている点である。

これは、審議会の運営要綱上、審議事項が原則として非公開となっていることと関係があり、審議会としては自由な討論と無用の混乱をさけるため、審議を非公開としたが、答申を通じて審議経過と心証形成を明らかにし、実質的公開を図ったと考えることができる。

### 三 審議会答申の住民説明 (条例案作成過程)

#### ① 住民反対運動

行政区審議会では、審議過程の中で①現地調査、②地元住民からの意見聴取を行うなど、ほかの審議会にはみられない慎重な手続を経て答申書を作成した。これは、分区が住民の日常生活に密接に関連する重要な問題であるとの認識に基づくものであり、できる限り住民の意向を尊重しようとする配慮したものである。しかし、このようにしてできあがった答申も地元住民すべてがよろし手を挙げて賛同したわけではなかった。

戸塚A区、つまり本郷台駅を中心とした地域については、豊田地区では連合町

内会が分断され、六町のうち飯島町、長沼町、長尾台町が戸塚A区へ、下倉田町、金井町、田谷町が戸塚C区へと二分されることとなり、答申に基づく線引に反対するため、豊田地区分区対策協議会(昭59・3・16)を組織して反対運動を展開した。この地域の主な反対理由は、

①通勤はもろろのこと日常生活は、戸塚駅を拠点としている。  
②本郷地区の人々とは地域的なつながりは全くない。  
③豊田地区が分割されると各種団体の連携はできなくなり諸行事に重大な影響を及ぼす。

一方、戸塚B区、つまり、いずみ野線沿線および中和田地区を含んだ地域については、中川地区およびしらゆり地区から、戸塚B区に属することへの反対の意向が示された。特に、中川地区では、従前から名瀬地区および川上地区と同一歩調をとり、この三地区でもって東戸塚駅を中心として一行政区を新設するように要望していた地域でもあったことから、答申の線引には強く反対し、その運動を強力に展開するため中川地区分区対策協議会(昭59・3・26)を組織した。これら地域の主な反対理由は

①住民の通勤、通学、文化活動、金融機関の利用等生活圏の流れは、ほとんど戸

塚駅方向である。

②中和田地区編入は、住民にとっては何らの得益もなく学校区等について問題発生の懸念がある。

③相鉄いずみ野線延伸は、用地買収の困難等開通までには早くも数年先である。

④弥生台、新橋町から中和田支所へのバス路線等交通体系も全く不備である。ということであった。

なお、表面には表れなかったものの戸塚A区およびB区に共通した反対理由の一つとして、「現在の区名である『戸塚』に愛着をもっており、戸塚区から新たな区名となることに抵抗がある」といった意見が聞かれた。これは、分区に伴って避けることはできないが、住民が区名について、非常に重要な問題と受けとめていることを認識させる意見であった。

#### ② 反対運動に対する行政の対応

行政では、行政区審議会から答申を受けた後、分区実施へ向けて、おおよそのスケジュールを次のように想定していた。

59・6 行政区審議会答申  
59・12 戸塚区の再編成に関する条例(以下「分割条例」という)の制定

60・5、10 新区名の選定

60・12 区の設置並びに区の事務所の位置、名称及び所管区域

を定める条例(以下「本条例」という)の一部改正  
61・10ころ 新区発足

しかし、前述したように一部地域から強硬な反対運動が起こったことについて、行政では、①答申内容に対する住民の理解が不十分であることに起因していること。②住民と行政が共通の理解をもつためには、どんなに大変でも対話を避けて通ることはできないこと。さらに、

③答申でも指摘しているように、今回の分区が、地域単位での街づくりやコミュニケーションづくりを積極的に推進していくために必要とする視点から、住民の合意が得られない分区はあり得ないこと。などの見地にたち、住民の理解を得るため、反対地域を重点に答申内容の説明会および話し合いを積極的に開催していくこととした。そのねらいは、答申の精神が生かされるよう説明するとともに、反対の原点到ちかえり、その原因を住民と共に、一つ一つ検討することでもあった。

一方、戸塚区役所内の再編成担当組織については、前記説明会等を開催したり、地元調整を円滑に推進させるため、従前の副主幹一人から四人の増員を行い、現地における組織の充実を図り、住民との対話を強化することとした。また、行政内部では、地元説明会および話し合いに入る前に反対理由に対する種々の角度か

らの検討が行われた。

戸塚A区関連の反対理由のうち、

①については、新区発足後、住民と行政が一体となり、将来に向けての街づくりを進めていく中で新しい生活圏等が形成されていくこと。

②については、これまで地域的まとまりは、おおよそ自治会・町内会単位あるいは連合自治会単位ぐらいまでであり、確かに反対者が指摘するとおりであると思うが、新区が発足し、新しい地域づくりへ向けての努力を重ねることにより、新たな地域的つながりがでてくること。

③については、一時的には混乱するかもしれないが新区発足に向けて事前に各種団体の再編を行うことにより、諸行事に支障をきたさないようにできること。

さらに戸塚B区関連の反対理由のうち①については、前記A区①と同様であり②については、学区問題は、直接分区分とは関係なく学区は従来どおりで変更はないこと。

③については、相鉄いずみ野線の延伸は昭和六十三年四月の予定であるが、この計画が予定どおり進行するように行政としても可能な範囲で協力できること。

④については、バス路線を整備する。

また、戸塚A区およびB区共通の「区名」の問題については、今後、住民の意向が反映できるよう「区名選定委員会

(仮称)」を設置し、広く市民から公募した中から選ぶなどの方法によって、新区にふさわしい区名とすること。等各反対理由に対する解決方法なり行政の考え方の確認を行った。

このように、行政内部では、反対理由に対する詳細な検討を行ったうえで、説明会および話し合いに入ろうとしたわけであるが、まず、説明会を開催するのにかなりの時間を要した。これは、強硬に反対する地域では「説明会や話し合い」といっても行政側の一方的な考え方を聞かされるだけで何らのメリットもない、さらに、「分割線については、白紙の状態でなければ説明会も話し合いも必要がない」とし、「とにかく、説明を聞いてほしい」とすると行政との間に大きなギャップがあったためである。一方、答申後、六月から七月にかけて、「区民の集い」や「地域の集い」が開催され、その中で論議されたが、行政側では、審議会の位置付け、答申の意義を説明し、理解を求めた。加えて戸塚区長及び専任主幹以下担当者のねばり強い折衝により、ようやく七月中旬から説明会が行えるようになった。説明会および話し合いを行う中で、住民が分区分に反対する理論が数多く展開されたが、わけても「なぜ、この行革の時代に莫大な金を使うのか。過大区であってもOA機器の導入によって分

区しなくても済む」といった考えがかなり主流を占めるものとして開陳された。この点について、行政側では、「区役所は、単に事務処理のための出先機関としてではなく、住民自治の観点から地域単位での新しい街づくりを積極的に推進していくために総合的な役割をこなさなければならない、したがって、一定の規模の行政区とする必要があること」等について理解を求めた。この説明会および話し合いは、自治会・町内会あるいは連合自治会単位等規模の大きなものだけでも約五〇回、小さなものを入れれば、実に二〇〇回にも及び七月から十月の間に集中的に行われたのである。

### ③ 新たな展開

戸塚区の分区分について、反対地域住民と行政との話し合いを精力的に行った結果、徐々にではあるが、自治会・町内会等を単位として「分区分と自分たちの街との関係について」従前にも増して真剣な論議が深められていった。

それらの現れとして、まず、戸塚A区関係では豊田地区連合町内会のうち、飯島五町内会(答申では、戸塚A区となっている。)が、「分区分が明日の街づくりをよくする第一歩であるとの認識から、自分たちの街がよくなる方向で今回の分区分を受けとめるようにしたい。そのため

に、戸塚A区に行くことを了承するとともに、街を良くするため行政に問題を持ちこんで解決していきたい」といった姿勢が示された。さらに、豊田地区連合町内会のうち金井町町内会および田谷町町内会(答申では、戸塚C区となっている。)では、役員会、住民臨時總會を開催し、住民の意向によって帰属する区を決定すべく論議を行い、最終的には「従来の地域的つながりを重視し、各種の地域活動が展開しやすく住民の福祉が向上することが望める戸塚A区の地域に編入を要望する」ことになった。

この結論は、行政区審議会答申とは、必ずしも一致するものではないが、行政としては、「住民相互が自分たちの街づくりについて、真剣に論議した上での選択の結果である」との認識にたつとともに、答申においても最終的には、両町は戸塚C区となっているものの行政区審議会の小委員会が提案として提示した三つの案のうち第二の「なお書」において両町を「戸塚A区」に、という考え方も示されていることに鑑み、住民の意見を尊重して、金井町および田谷町を戸塚A区に帰属させる方向で対応することとした

次に、戸塚B区関係のうち、新橋町町内会では、自主的に分区分に関するアンケート調査を行うなど活発な行動がみられた。このアンケート調査では、六二%の



人が分区分に賛成するとの結果が出た。このため、町内会としては「みんなの声を行政にぶつけていく」とし、反対のため「分区分をしない」と表明した。また、岡津四町内会では、役員会を開いて検討し「分区分やむなし」との結論に至るなど、これまで分区分に反対していた地域において、答申を尊重しようという方向への変化がみられるようになった。

このような動きの中で、戸塚A区関連の反対地域では、これまで分区分反対のための組織である豊田分区分対策協議会を解散して、新たに答申に基づく分区分を受け入れ、自分たちの街をよくしていこうとの趣旨で「豊田明るい街づくり推進委員会」(昭59・10・20)を設置した。また、戸塚B区関連の反対地域でも、同様の趣旨で中川地区分区分対策協議会を解散し、新たに「中川地区住みよい街づくり推進委員会」(昭59・11・24)を設置するなど新たな局面を迎えることとなった。

行政では、これら地域の動向をいろいろな観点から検討し、戸塚A区については、答申に示された分割に金井町と田谷町を加えた区画を、また、戸塚B区については、答申どおりの区画で実施することと内部意思を固めた。そして、当初のスケジュールどおり、十二月定例市会に分割条例を提案するため、条例案作成の作業を行うこととなった。

#### ④ 住民対話が実を結んだ理由

行政区審議会の答申後、一部地域では、この答申に基づく分区分に強く反発し、反対運動を展開したことはすでに述べたとおりである。にもかかわらず短期間で答申に対する理解が深まり、分区分についての住民の合意が形成されたことについては、住民との対話を精力的に行った成果であるが、そのほかにも、それなりの理由があるように思われるので、気付いた点を次に述べてみたい。

まず、第一は、行政区審議会の答申書が現地調査あるいは地元住民の意見を聞くなど他の審議会にはみられない民主的な手続を経て作成されたことである。つまり、「たいていの審議会では、机上のみで答申書を作成しているのに比べ、行政区審議会では、二度も地元に出向き我々の意見を聞いてくれた」との住民の発言からも分かるように、反対住民が分区分を受け入れるに至る際に、こういった手続が潜在的な効果を発揮したことが、理由の一つになっているように思われる。

第二は、適切な職員配置である。分区分を担当する部署として、戸塚区役所内に専任主幹一人、副主幹二人、主査二人の計五人の分区分担当者を配置したわけであるが、当該職員は、区行政のベテランあるいは戸塚区内の事情に精通しているだ

けでなく、地域住民とは顔見知りという人たちであった。このことは、当初「説明の必要はない」と、かたくなに説明会の開催を拒んでいた反対住民をも「彼らが何度も足を運んで来るのだから、一度、説明を聞いてはどうか」という柔軟な姿勢に変えさせる大きな要素となったものであり、話し合いの契機を作り出す重要なファクターとなったことから明らかである。仮りに、当該職員を配置せず、本庁から反対地域に出向いたとしたらどうであらうか。おそらく、相手にされず追い返され、対話の場もせず、現在でも混乱が続いていたかもしれない。

第三に、地域住民の大局的見地からの分区分に対する理解があったことを指摘することができる。住民との対話においては、住民と行政との間には常に、投手と捕手との関係が必要となる。つまり、具体的にいって「なぜ、分区分をするのか」という住民からの問いに対し、行政では「かかる理由で」という回答を用意しなければならぬということである。今回の対話においても、まさにこのことが話し合いの基本であったが、議論を重ねていくうち、単に自分たちの利害問題にとどめることなく、分区分問題を契機として、将来の街づくり計画やコミュニケーションづくり等について、真剣に考える必要があり、このような観点から、分区分を理解す

べきとの判断、先ほどの例えでいえば、一人の打者をうち取ることはかなりでなく、試合全体の流れを見通してどのような判断をすべきかといういわばベンチでさい配を振るう監督の立場での判断とでもいえるべきものが醸成されていったこと、こういった住民の良識が得られたことを忘れてはならない。

#### ④ 条例提案から実施に向けて (分割条例と本条例の実施)

##### ① 条例の意義

指定都市には、区を設けるものとされ、(自治法二五二条の二〇)、区の事務所又はその出張所の位置、名称及び所管区域は、条例で定めなければならないとされている(同二五二条の二〇第二項)。

本市では、これに該当する条例として「区の設置並びに区の事務所の位置、名称及び所管区域を定める条例」がある。

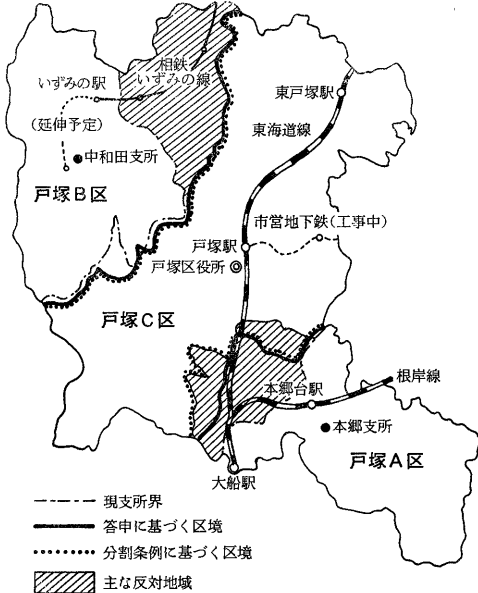
表一 再編成後の人口

|     | 答申に基づく人口 |     | 分割条例に基づく人口 |     |
|-----|----------|-----|------------|-----|
|     | 59年3月    | 75年 | 59年12月     | 75年 |
| 戸塚区 |          |     |            |     |
| A区  | 112      | 126 | 117        | 129 |
| B区  | 112      | 139 | 112        | 138 |
| C区  | 204      | 230 | 209        | 228 |
| 計   | 428      | 495 | 438        | 495 |

(注) 昭和57年は「このま21世紀プラン」による推計

分区分行する場合の形式として、この条例の一部改正で行うか、これとは全く別に単独の分割条例を制定するかとの二つの方法が考えられるが、これを他都市の例でみてみると、前者によるのが神戸、北九州、名古屋、京都であり、後者に該当するのが大阪、福岡、川崎である。

図一 戸塚区再編成概略図



区名の募集等の諸準備を円滑に進めることができる。

昭和四十四年に行った本市の分区分では、前者の方法によっているが、今回の分区分においては、次の理由から後者の方法によることとした。

- ①四十四年分区分は、どちらかと言えば行政主導で推移したと言えようが、今回の分区分実施に際しては、当時とは住民意識の変化、社会経済情勢等において著しい相違があることを認識し、できる限り住民と一体となって分区分を推進していく必要があり、節目で本市の意思を明確にすべきと考えた。
- ②分割条例を制定することにより「戸塚区の分区分を行う」という本市の意思および新区の区域が市議会の審議を経て対外的に確定することになり、これを前提に

- ③住民および官公庁等では、分区分実施により直接、間接の影響を受けるが、分割条例によって必要な準備を進めることができる。
- ④指定都市では、区の区域をもって選挙区とされており（公選法第一五條五項）分区分は、市議員の選挙に重大な影響を及ぼすため、分区分を行う場合、少なくとも統一地方選挙（昭和六十一年四月）の二年前ぐらいには新しい区域を明確にする必要がある。
- ⑤分区分のPR等付随的効果がある。以上が分割条例を制定する理由である

が、これについて問題がないわけではなかった。

まず、自治省では、「区の設置等については、あくまでも自治体の権限によって独自に判断すべき事項であるので、国は関与しない」としながらも、「分区分をするにあたってわざわざ分割条例を制定しなくてもよいのではないか」といった意見が示された。

次に、内部検討においても、

- ①実質的に一度も施行させることを予定していない条例を判定することはどうか（本条例の改正と同時に分割条例は廃止する）。
- ②条例の制定後、分区分までの間に新区の区域を変更する必要性が生じた場合は、どのようにするか。
- ③分区分実施には、本条例の改正が必要であるが、その内容について、市長の提案権および議会の修正権、議決権は分割条例の内容に拘束されるのか。
- ④分割条例の制定後、分区分実施までの間に戸塚区において町区域を設定、変更することは可能か。

といった問題が提起された。これらの問題点について、法制担当部門と数次にわたる検討を重ねた結果、次のような結論を得ることができた。

- ①については、法的には意味がなくても実質的に意味のある条例であり、このよ

うな条例を制定することは可能である。

②については、一部改正条例の内容を盛り込んだ形で本条例の改正を行うことも考えられるが、分割条例制定の趣旨から分割線は変更すべきでない。

③については、分割条例は、本市が条例の公布という形で「分区分は、この内容により実施する」ということを対外的に表明した行為であり、それをむやみに変更するとすれば、分割条例を制定した意味が全くなくなるので、このような意味で分割条例は、本条例の改正について、実質的な拘束力を有する。

④については、区の区域をどのようにするかは、自治法第二六〇条の手続とは関係なく、条例において自由に決めることができるが、本条例の改正と同時に、町区域の設定または変更の手続を行い分区分実施に支障のない措置をとるべきである。

このように、分割条例を制定するについては、想定できる問題点をすべてクリアした上で、昭和五十九年第四回市会定例会に「横浜市戸塚区の再編成に関する条例」（市第七四号議案）として提案した。

この条例案は、二条からなり、第一条は趣旨を、第二条は具体的に区域を定めているが、その内容は、おおむね次のとおりである。

①戸塚区を廃止し、廃止前の戸塚区の区域を分けて新たに三区を設置する。

②区の名称は、別に定めるまで戸塚A区、戸塚B区および戸塚C区とする。

③町名および地番の表示は、昭和五十九年十一月一日現在の町名および土地登記簿の地番とする。

④この条例の施行期日は、規則で定めることとした。

## ② 議会の審議

昭和五十九年第四回市会本会議は十二月十日午前一〇時開会され、各会派の代表質問が行われた。

さらに、議案の審議は十一日の常任委員会でも行われ、条例の内容、地域からの要望等について細部にわたる審議が行われた。このような議会審議を経て、議案第七四号「横浜市戸塚区の再編成に関する条例案」は昭和五十九年十二月十九日の本会議において全会一致で原案どおり可決成立したのである。

## ③ 今後のスケジュール

分割条例が議会で可決成立したことは、まさに、分区のゴーサインが出され

たわけで、そういう意味において本年度は、昭和六十一年十月ごろに予定している新区発足を円滑に行うための重要な準備期間といえるのである。

今後のスケジュールの概要は次のとおりがある。

### ① 区名の募集・決定（六月～十月）

・市民の意見が十分に反映されるよう一般公募により選定する。

・その区に住む市民を中心に全市的立場から組織した「区名選定委員会(仮称)」を設置する。

・戸塚C区は「戸塚区」とし、戸塚A区およびB区については歴史的、風土的な地名を尊重して選定する。

### ② 仮庁舎建設（十月～六十一年五月ごろ）

・戸塚A区は、昭和六十年四月に移転する本郷台小学校校舎を改修して利用する。

・戸塚B区は、現中和田支所隣接地にプレハブ庁舎を増設する。

### ③ 本条例の改正等（十一月～十二月）

・新区名を決定した後、本条例を改正することとなるが、併せて関連条例の改正も行う。

・分割条例で地番表示した地域については、町区域の変更を行う。

### ④ 新区発足に向けてのPR（六十一年一月～九月）

・本条例の内容  
・分区に伴う住民の諸手続  
・新区庁舎案内

### ⑤ 新区発足（六十一年十月ごろ予定）

## ④ 課題への取組み

分区実施についての一応のメドはついたものの、新区発足までに解決しなければならぬ事項、さらには分区後においても長期的な視野から検討・調整していく必要があると思われる事項が、まだ数多く残っている。例えば、内部的な問題としては、戸籍、保険年金、税務事務等の事務移管対策があり、対外的には、地元住民から出されている各種要望事項に対する対応の問題や住民の自主的な組織としての「街づくり委員会」と行政との

かかわりあいの問題等がある。これらの問題については、内部に分区に伴う諸問題を検討する「行政区再編成推進会議」を設置して各局区間の総合調整を図っていく。

また、長期的な視野からの検討課題として「新区を将来どういう区にしていくなのか」といった大きな問題がある。これに対しては、まず、将来ビジョンといったものが必要となるが、それには、ここに住民の声を十分聞いた上で、行政が計画を作成し、これを住民に提示して合意を得るなど計画が住民の身近なものとしてとらえられるようにする必要がある。こういう過程をふむことによって、

区に対する愛着や地域意識が芽生え、コミュニティが醸成されていくのではないかと考える。

いずれにしても、戸塚区の分区に対する評価は、一〇年、二〇年先となるであろうが、「分区してよかったかどうか」は、今後、審議会答申に盛り込まれた「行政区のあり方や課題」を実現できるか、また、いかに住民と行政が一体となつて新しい街づくりを推進していけるにかにかかっているといえるのではないだろうか

△五月女・二木〓総務局行政区調査室  
主査▽