

区におけるひとつの試み

— 港北区民生活実態調査に関連して

佐々木寛志・川人政憲・丸木茂

一 はじめに

港北区役所は、今年三月に「港北区民生活実態調査」（以下「港北区調査」とする）を行った。この調査は、港北区全域を調査地域として、住民基本台帳による二段無作為抽出法により、満二〇歳以上の男女七五〇人を対象に実施したものである。調査地点は五〇地点で、調査方法は、郵送留置・訪問回収法と訪問面接聴取法を併用した。

横浜市のひとつの行政区を調査地域とするこの種の調査としては、過去に都市科学研究室と緑区役所が共同で行った「緑区民生活調査」がある。しかし、「港北区調査」は、すくなくとも三つの点で新しい試みであった。

まず、第一に、区役所が独自に企画し、実施した調査であったことである。第二として、区役所の職員有志がアンケート調査の調査員となって現地を歩き、対象者の区民に直接会って面接調査を行ったことである。そして、第三に、これ

が最も特徴的なことであるが、区職員有志と一般の区民（五人）で構成するプロジェクト・チームによって調査の企画、設計が行われたことである。

そこで、本稿では、この調査に参加して、実際に調査員として区民に面接した職員の率直な感想を、彼らを調査へかりたてた動機と関わりのある区役所の職場の実情に関連して報告したい。

なお、調査の設計や結果については、別に報告書を準備中である。

二 区職員からみた

区役所の実情

① 窓口を通じた区民とのつながり

私たちは、日ごろ区役所の窓口を通して、多くの区民と接しているのだが、各自の職務を通じて、ごく部分的にしか接していない。行政効率の観点からすれば、このような縦割行政といわれるシステムも必然性をもったものであろうが、その一部分を担う一人の区職員として

は、窓口業務に限られた区民との接触に、物足りなさを覚える。

一方また、それぞれの係の事務は、相当の程度までその専門性を深めうる内容をもっているのではあるが、そのためには私たちの日常業務は、余りに大量な単純反復作業をかかえている。私たちは本市の研修に参加して専門的知識を修得する機会を得るが、その研修成果はたえそれが職務に密着した専門研修であっても、実務に生かしうる機会はむしろまれである。区役所にあつては、そのような

高度の専門知識と日常の実務との落差が実に大きい。このため私たちは、窓口で区民と接する日常業務に、自分のもつ（あるいはもとうとしている）専門知識を発揮する場としては、物足りなさを覚えていてる。

② 区役所と情報

③ 未整理な情報

区役所には社会科の宿題をもった小中学生、一般企業、区内に家を建築した

り、買おうとする人々などが、さまざまに問合せにきたり、資料の提供を求めてくる。それらのうちかなりの部分は手持ちの資料で答えられるが、なかには「駅のまわりにはお店はいくつあるの」というような素朴な質問にハッとさせられる場合もある。

一般的に、区役所なら当然把握しているだろうと思われるデータでも、実は集計していないというような場合もあり、どうして今までそのようなデータがなかったのかとまどい、口惜しくなる場合もある。

また区が必要とする情報を、局などが整理していても、その存在が十分に区や区民に伝達されていないために活用されなかつたり、あるいは区宛に送付されていても一部で留ってしまい、必要な部課に十分伝達されないということもみられる。また区独自の情報でも担当の職員の頭の中にあり、いちいち聞かなければわからなかつたり、第三者にわかるように整理されていなかったり、あるいは

整理されていても当人の机の中にしまいこまれているというように、すでに刊行されたり把握されている情報さえも、必要な時に誰でもすぐに活用できるようにはなっていない。これは区役所内部の情報の整理が十分でないことによる。^(注)

④局との情報のパイプ

区と局との間の情報ルートのパイプがつまっていると感じられることもある。

たとえば登録係では、新しく越してきた住民、新入学児童をもつ区民に対して、通学すべき学校を指定しているが、新設校や学区変更の計画が早い時期に区へ知らされないために、近い将来学校が変更されることを区民に申し添えることができなくて、後日、窓口が批判にさらされることもある。

また、区職員が新聞や個人的情報によって何らかの事業計画が区内にあることを知り、担当局に問合せはじめて、区内に事業計画があることを確認するといふことも珍しいことではないのである。

⑤区内の地域情報

また、区役所で区内の行政需要を十分につかみきかれていないうらみがある。最近予算編成に先立って「区民要望一覧表」、「区役所要望」を区が提出し、各局が予算編成の資料としている。

これらを作成する場合、なるべく多くの意見・要望を集約しようと努めている

が、十分に区民の声を反映しているかという点、やはり不安が残る。「水洗化の促進」、「歩道の設置」などの要望は区内いたるところにある筈であるが、把握しているのは、過去に陳情などの出されたところであったり、たまたま知りえた部分的な情報、あるいはベテラン職員の経験に頼っている面があるのが現状であるといっても過言ではない。

先に新五カ年指標の作成と合せて、区版の新五カ年指標ともいふべき「区別指標」を策定するという作業が行われた。

これは新五カ年指標をふまえて、各区の将来計画を策定したものであるが、現実にはでき上ったものは、新五カ年指標にうたわれている項目から各区に該当する部分を、抜き出して貼り合せたにすぎないのではないかと印象が強く、各区とも同じようなパターンとなっている。

将来計画を策定する場合、現状の客観的分析が十分なされていて、そこから将来を展望する形で出てくるべきものであるが、区ではそのように十分な分析が可能となるようなデータを持ち合せていないので、現状では各区独自の計画を確信をもって立てにくいのである。

⑥区職員の課題

ところで、区民が行政に関しては最も身近な存在である区役所に望んでいるこ

とは、現在の寄木細工のような区役所の行政サービスだけではないと思う。区役所の役割は、すでに「新五カ年指標」の区版や予算編成における区役所要望の作成など、急速に高められつつあるのだ。

そこで私たちは、専門知識を蓄える努力を怠るわけにはいかない。私たちが区民との接触の中で感じている物足りなさを克服するためにも、そして区役所のサービス機能を実質的に高めていくためにも、自分の職務を足がかりにして、進んで他の分野へ知識を広げていかなければならない。直接実務に反映させる機会はまだであっても、やはり日常の業務が行政の基盤であり、また他の分野へ視野を拡大させる原動力であるからだ。偏狭なセクショナリズムは、専門知識の高度化が原因であるよりも、むしろ市政・区政全体への視野の欠如にこそあると思われるのである。

(注) 区内情報の総合的把握ということ

で、港北区役所新総合庁舎では行政資料室を設置し、データの確保と合理的な整理・保管を目指している。

三 区民と区職員の

打ち合わせ会

を皮切りに計一一回にわたって開かれた。話し合いは終始座談会のような雰囲気の中で進められた。まず、各自の問題意識の提出からはじめられ、これが次第に調査テーマに煮詰められ、さらに具体的な調査項目へとしぼられていった。このようにして最終的に調査票が決ったのは、四カ月後の二月末であった。

最も時間がかかったのは、問題意識の提出の過程だった。さまざまな意見の中から、「人々は自分たちの町でどのような問題をかかえ、どのように行動し、毎日の生活を送っているのか」、「地域や近隣のなかで、人々は他の人たちとどのようなつきあいをもち、またどのように関わりあっているのか」というのか、そして「人々の生活のなかで、行政はどんな位置にあるのか、またどのように意識されているのか」という三点に、調査の骨格が決っていった。

また一方、子どもをとりまく社会環境や教育の問題にも議論が及び、これらの問題を「子供の側から見よう」ということになって、子どもだけを対象とした調査を別に設計することになった。これは「子どもの意識と生活調査」というタイトルで、区内の五つの小学校で五年生を対象に行った。その主な内容は、①

遊び、遊び場、遊び相手、ほしい遊び場②勉強、塾、テレビ、遊び、など一日の

生活時間、③どんな子どもになりたいか(五つのタイプ)④母親はどんなことでほめるか、しかるか(五つのこと)⑤うれしいこと、楽しいこと、心配なこと、やりたいこと、であった。

打ち合わせ会での話がさまざまな分野にわたったことから、調査内容もやや欲ばったものになってしまった。しかし、それは今回のような作業過程のなからには、むしろ自然であったと思われる。参加した区民から、「打ち合わせ会で話し合おうのが楽しみだ」という声があり、また、区職員も区民の人々といっしょに仕事ができただことは大きな喜びだったのである。

四 調査員としての感想

(その一)

私たちは、アンケート調査で現地を歩き、区民に直接面接して日ごろ区役所で接する区民とは違ったさまざまな区民の存在を改めて知り、そして、彼らの生活の場にふれることができた。

実査当日は、みぞれの降る寒い一日であったが、幸いこの悪天候のおかげで、多くの区民は家にとじこもり、ほとんど休日にしか家にいないサラリーマンの男性などにも会って、アンケートすること

ができた。
私が調査したのは、対照的な二つの地

点であった。一つは、新羽町という鶴見川に沿った、住宅と中小工場と田畑が混在している地域で、対象者として面接した人々も、住宅に住む主婦、工場経営者、アパートに住むサラリーマン、昔からの農家、新築一戸建住宅の主婦、学生というように実にさまざまな構成であった。

このあたりは昔から鶴見川の洪水で被害を受けることが多く、また公園をはじめ公共施設は非常に少ない。また、区内でももっとも中小工場が多く、狭い道路は大型車両を含む車で混雑し、交通機関はバスに頼るといふ地域である。

「現在あなたがここにお住みになっていて、一番悩まされていること、困っていることとしては、どういふことがありませんか」という問に対しては、想像したとおり浸水、公共施設の不足、買物や交通の不便などの問題をあげた人が多く、ほとんどの人が複数の悩みごとを訴えかけていた。

なかには川があっても浸水するとはまったく知らないで住んでいた、町内会に入っていないために広報が届かず、いっさいの役所の情報を知らされていない生活保護世帯があったり、実にさまざまな区民の生活があった。

家庭の主婦でも幼児を二人抱え、ヤクルトおばさんをしていて多忙な毎日

われている人があり、残業で毎日帰宅が深夜になるといふサラリーマンもいて、多くの人々がそれぞれの生活で多忙な日々を精いっぱい送っていることをあらためて痛感した。

もう一地点は、東横線菊名駅に近い、錦が丘という、高台の古くからひらけた緑の多い整然とした良好な住宅街である。ここではみな調査に対し好意的な応対をしてくれたが、どの家も「住みよくてほとんど問題はない」といふように、生活にもゆとりのある人々だった。

このように港北区とはいっても、その地域、その人によって実にさまざまな生活をもっており、とてもひとまとめに区民を論じることができず、それぞれの実情に応じたきめのこまかい行政が必要なることを痛感した。

また、こちらから出向いていってアンケートするという方法をとったことにより、今後ともおそらく一度も区役所に向って発言する機会をもたないであろう人々の声を聞くことができたことは、私たちにとって大きな経験であった。最初は調査を拒否されても、こちらの趣旨を説明して応じてくれた後の、打ちとけた中で語られる意見は、生活に根ざした貴重なものがあった。

面接していると、「蒲団を干す場所がない」、「庭によく空缶を投げ込まれ

る」、「保育所が足りなくて入れない」といった悩みや、「下水はいっつ入るのか」、「このあたりに子供の遊び場はあるの」、「前の道路がでこぼこだが、市で舗装してくれないのか」、「夜道が怖いので、街灯をつけてほしい」などの質問や要望を浴びせられる。区役所の一職員としては、十分な回答はできなくとも、せめて事情はこうなっていると、こう手続きをすればよいというような回答をするための知識の不足を痛感すると同時に、これらの人々の声をきちんとしければ良いと思ひ思った。

また、住宅や寮、アパートに住む人々が意外と多いが、彼らはとてもシビアな問題を抱えていながら、地域の人々とは余りつながりがなく、三〇五年で移り変わる行政に反映していけるのかとも考えさせられた。

また区民参加とはいっても、働いている男性をはじめ区民のかなりの部分は、現実の生活に追われ、地域や行政に目をつける時間も気力もないように感じられ、今後これらの現実をふまえた上で、制度だけの区民参加でなく、真の区民参加を確保していく必要性を感じた。

五——調査員としての感想

(その二)

私の担当した地点は、区内でも周辺部に位置している中川地区の一つ、東山田町であった。東横線綱島駅から西へ約五キロ、バスで十五分位のところだが、幹線道路から一步脇へ入ると、道はとたんに狭くなり、車道としてはほとんど一方通行に近い。工場はあまりなく、道路沿いにまばらだが商店があり、住宅もある。田畑と空地が目立つ地域である。

一地点一五標本のアンケートを回収することが、私の役目だが、時間があまればこの辺の土地柄や現在の生活環境についての具体的な不便や不満、役所に対するナマの印象なども聞いてみたいと思った。この訪問を通じて、どの程度かはわからないにしても、この地区のことを総体としてつかみたいという気持があったのだ。しかし一方では、アンケートに対してははじめから拒否されるかもしれないという不安もあった。仕事柄役所の仕事に対する不満を来庁する区民からかなり聞かされていたからであろうか、「役所のアンケートならいやだ」といわれるかもしれないかと思つたからである。しかし、幸いにもほとんどの対象者は快く応対してくれた。のみならず、当日はみぞれまじりの小雨も降って少し寒かったので、部屋へ案内され、炬燵に入って差向

いで面接をしたこともあったほどだ。ただ「なぜ自分が選ばれたのか」という疑問は、大抵の人が抱いていたようだったが、それも「グジに当たったようなもので」と答えれば、了解してもらうことができた。それにしても、このように区役所職員が、家庭の中へまで入って、区政あるいは市政について、一応は「調査」の名目はあつたにせよ、いきいきとした対話ができなかったことは、今までの窓口業務からは想像できないことだった。たしかに、私は面接者の土地を買うためでもない。お互いに差し迫つたことがらから、一步離れて話しあつたからというのが大きな理由であろう。このような地域の住民とのふれあひも区役所のなすべき重要な仕事の一つであることに、私は喜びを感じ、かつ誇りにさえ思つた。炬燵は、そこで、区民と私を共に、十分暖めてくれたのである。

幹線道路から横へ入り、ダラダラと坂を登つた丘の上に、一群の新築住宅街があり、そこでの面接調査が全体の約半分あつた。その一角で私は心の暖まる光景に出会つた。空地で二、三軒の家の親子とおぼしき人達が卓球をしていたのである。卓球台は何軒かで金を出しあつて買ったもののようにみうけられた。卓球台を備えつけてある近所の小学校までは歩

て十五分位かかる所だが、それまで私が見聞きした範囲では、多少不便でも大抵の人は公共の施設を使つていたようだ。

隣近所で相談し、お金をもちより卓球台を買おうとしたこと、その背後にある考え方や行動の仕方は、自然なコミュニティのありようだと感じられた。あの卓球台は、「今後も一緒に力を合わせながらやっつけていきましょう」という、隣人どうしの意志表示とみることもできよう。

連帯意識にあふれたコミュニティづくりは、お互いが自主的に協力して努めなければ育まれないのだと教えられたような気がした。

しかし、実際の訪問面接を通じて、このようなコミュニティのイメージを彷彿させるような会話は、残念ながら顕著ではなかつた。その地区では、以前、川崎の中心部に住んでいたという人から、面接後「横浜は、すべての面で川崎より劣っている」と、ズバリいわれて驚いた。

表情は穏やかだったが、よく聞いてみると、その人の「横浜」というのは「自宅の周辺」という意味で「この辺のゴミ収集は回数が少ないうえ、収集場所まで離れている。それに比べて川崎は毎日来る……」。さらに「交通が不便で、ラッシュアワーのときは、バスがふだんは十五分のところを三十分以上もかかる。それに比べて川崎は……」とつづき、横浜で

良いところは、せいぜい「空気がきれいなこと、緑が多いこと位」とのことだった。それでも質問項目の一つ、「あなたは、このあたりをもっと住みよい町にするために隣近所の人たちと力を合せていきたいと思いませんか」との間に、「勿論です」と、力強く答えられたのは、心強いことであつた。

それにしても、港北区あるいは横浜市の行政を評価する際、前住地がどこであるかによって、各個人間に評価の大きな差が出て来ることは否めない事実である。市民あるいは区民を単に総体として把握する統計数字からは、個々の人々の生活の過不足を知ることがむずかしい。

そのことは、幹線道路に面した家に住む人との面接中、騒音について聞いたところ「もう馴れているから」と笑つていた人がいたことについても、当てはまるだろう。その人は戦後すぐ現住地へきた人で、「自分も車に乗るし、この程度なら騒音というほどのことはない」というのであつた。しかし同じ程度の音量でも「騒音」だと感じる人もいるにちがいない。

以上のように、さまざまな人と面接をし、さまざまな意見を聞くことができたわけだが、すべての面接を終えて区役所へ帰るときすでに夜も更けて九時近かつたが、私はその日の面接のようをだれかに話したくて仕方がなかつた。そして

他の調査員の話も聞いてみたかった。もしかしら、そのとき私は「東山田町」の人々のことを、他のだれよりもよく知っているかのように話したかもしれない。のみならず、他のどの町の人よりも、いかにすばらしい人々であるかを吹聴したかもしれない。区役所へ配属され、職務上いくつかの町を担当したとき、先輩から「一年も経って、いろいろな人と接触するうちに、担当の町が可愛くなるよ」と教えられたことがあったが、その夜の私は、わずか一日で「東山田町」が「可愛く」なったのかもしれない。

六——むすび

最後に今回の「港北区調査」の試みを、区役所の職場での課題と関連させて、今いちど私たちなりに意義づけてみたい。

①—「経験」から「合理的」な判断へ

横浜市の十四の行政区のなかでも、港北区はまた独自の特徴を備えている。そこに居住する港北区民の生活と意識にはどのような特徴があるか、とくに区役所は十分に把握しておく必要がある。

また郊区である港北区は都市施設の未整備が目立つが、区民のかかえる地域生活環境の悩みもまた、正確かつ客観的

に整理していくことが求められる。

従来は、これらのデータは職務上の限られた経験から知りえた範囲にとどまることが多く、それゆえややもすると主観的であったり、第三者にわかるような形でまとめられていないうらみがあった。

「港北区民調査」のデータは、区内各地域の各層の区民の生活意識と生活環境についてのナマの情報を伝えている。この情報をもとに、行政担当者と区民が、ときには研究者の協力を得て、合理的な判断に基づいて区政を運営していく第一歩としたい。そのとき、区役所は地域における行政の調整役として機能する手がかりを得るだろう。

②—坐っている役所からの脱皮

窓口事務を行う区役所では、区職員は区民との接触機会が多い。しかし、一部の職務を除いては、区民が現に生活する場で接触する経験は決して豊富ではない。このため、区民の生活のナマの息吹きを感じとり、地域における区民の生活をトータルに把握しているとはいえない面がある。

また、とくに区職員は、政治や行政との距離が遠い人々の存在に敏感でなければならぬ。多様な区民をひとまとめに「区民」として把握すると、行政の視野から落ちこぼれてしまう人々が存在する

恐れがある。落ちこぼれてしまうのは、多くの場合、弱い立場の人々であり、彼らの問題は、問題の所在する地域に出て、はじめて適確に把握しうる。「港北区調査」では、役所で「坐っている」体質から脱皮する第一歩として、職員が地域で直接に区民に面接触したのである。

③—区民と区職員の共同作業の方向

私たちは、市民を単に行政サービスの受動的な受益者としてではなく、自治体の構成員として、そして市民自治の主体として位置づけようとした。そして、「港北区調査」を、行政に携わる職員とともに、港北区に居住する区民の参加を得て、合同でひとつの仕事計画し、実施した。企画の当初から、職員は行政に携わる者としての視点から、そして区民は地域で暮らしている生活者としての視点から、そしてともに自治体の市民として相互にさまざまな意見が交わされた。

区民との打ち合わせ会は、終始自由で活発な雰囲気の中で進められたが、私たちは、互いに相手に対する信頼と敬意の気持ちをもったと信じた。今回の「港北区調査」では、職員は職員の出し、区民は区民の力を出して、作業が進められたように思う。それを可能にした理由を、区職員の場合に限って考えてみると、第一には、「やりたい者がや

る」という自主参加であったこと、第二に、直接の業務から離れた特別プロジェクトであったこと、そして第三に、この作業では役所の階層が無関係であったことをあげることができる。

④—おわりに

役所の仕事のなかで、私たちはほとんすと現状の否定材料をとり出して、「やっぱりできない」という結論を引き出しがちである。しかし、否定材料と肯定材料を十分に考量して、「どうしたらできるか」という発想に立つことの大切さを、私たちは今回の作業を通して改めて学んだのである。

最後に、今回の調査は、日常業務に加えて平日の夜や土曜日の午後には作業を行わなければならないだったが、これは率直にいえばかなりハードであった。また、この作業に加わりたい気持ちをもちながら、職場の雰囲気それを許さないと感じて参加しなかった職員があったことも事実である。そして、この調査は、実際の作業には参加しなかった職員にも負うところがあることをつけ加えておきたい。

（佐々木（一、六章））総務局渉外部主査、前港北区市民課地域振興係長／川人（三、四章）港北区総務課調整係／丸木（二、五章）同区納税課収納係