

## 実態調査「本庄市役所機構と行政問題」

直 江 重 彦

### 目 次

#### はじめに

1. 首都圏の地域社会の変ぼうと行政需要
2. 本庄市の概況
3. 政治構造
4. 行 政
  - 政策決定過程
  - 市役所機構と運営

#### はじめに

日本は戦後急激な都市化時代を迎えている。全国いたるところで都市化現象が発生し、それに伴ない、ある地域では過密が、また他の地域では過疎が大きな社会問題、政治問題としてとりあげられるようになってきている。特に昭和30年代の後半からは、政府の所得倍増計画による高度経済成長政策の推進に伴ない、多くの地域振興政策や後進地域開発政策の推進にもかかわらず、地域格差の拡大が続き、過密過疎問題はより深刻になってきている。この過密過疎問題は経済的、社会的問題としてだけではなく、政治的、行政的問題としても多くの問題を内蔵しており、特に行政面での過密過疎問題は今後充分な調査と研究を必要とする問題である。<sup>(1)</sup>

過密過疎問題としての行政問題の中心は地域行政、なかんづく都市行政の中にある。今日までに地域行政や都市行政に関する研究調査は非常に数にのぼる。しかし、それらはいずれも、原理的、抽象的面で強調されており、現実の地域行政や都市行政を扱った研究調査も、現実のルポ的なものが多く、それらを集大成し、原理的な問題と結びつけ、かつ総合的に把握

たものが少ない。このような研究調査の遅れのため、今日の都市行政は、変ぼうする社会にあって種々の問題をかかえている。

もちろん、今日の都市行政と言えども行政の近代化をおこなっているわけではないし、その基本的な問題である行政の民主化と効率化に考慮を払っていないわけではない。しかし、今日行なわれている多くの努力にもかかわらず、変ぼうする社会情勢の中において都市行政が十分な対応をし得なくなっていることもいなめない事実である。過疎や過密は夫々異った行政施策を必要としており、画一的な政策や手段で解決でき得る問題ではなく、また、発展する経済社会は行政の区域に関係なく拡大し、従来の行政単位では十分な行政を行ない得なくなってしまう地域もある。これらの問題に対処するためには、地域的にきめの細かい行政を必要とするだけでなく、それと同時により広域的に、より総合的に行政を行なう必要がある。日進月歩する社会に合わせ、行政もそれらに充分耐え得るよう変わる必要がある。しかし、それらはどれをとっても簡単に解決し得るような問題ではなく、今後ともに研究を進めていかなければならない課題である。

今日の都市行政問題の中心は、変ぼうする社会にどのように行政を対応させてゆくか、それらの中で、行政の民主化と効率化および総合化という問題を、どのように実現して行くかという点に<sup>(2)</sup>あろう。ここでは、そのような問題意識をふまえながら、本庄市における政治と行政の実態を中心に議論して行くつもりである。

注(1) 佐藤竺『日本の地域開発』p. 381 木下和夫『行政の経済効果』p. 301

(2) 第30回全国都市問題会議文庫『都市行政の近代化』pp. 1~40 吉富重夫「都市行政の近代化」p. 10

## 1. 首都圏の地域社会の変ぼうと行政需要

冒頭にも触れたように、今日の社会はいまだかつてない変化を受けている。伝統的地域社会は、都市化や近代化といったものによって急速に崩壊

しつつある。ある地域には最新鋭の産業である石油コンビナートや鉄鋼コンビナートなどの大工場群が進出し、その大波によって地域社会は一夜にして変ぼうしたり、またある地域では大都市圏の人口吸引力によって人口流出が続き、地域社会を維持できなくなり、廃村となったり、荒野化してしまったり、また一方の大都市圏では多量の人口流入や移動によって地域社会が変ぼうし、全く無秩序な過密都市となったりしている。

このような地域社会の変ぼうは首都圏において最もいちじるしい。例えば高度の都市化現象の見られる東京は全国の中樞管理機能の大半を集中させ、日毎にその都市圏を拡大している。これを通勤圏で見ると戦前のそれは東京駅を中心とした約15kmで、現在の区部にはほぼ一致していた。そして人口も600～700万人程度であったが、今日のそれは30kmないし50kmに及び、その人口も2000万人を越えている。<sup>(1)</sup>

このような東京の爆発的拡大は今日もなを衰えを見せていないばかりか、さらに強まる傾向すら見える。しかし都区内は既に過密となり、東京の集中はそれより周辺にある三多摩や神奈川、千葉、埼玉といった地域の発展となって現われている。そして中樞管理機能の中心部である都心区では人口の減少傾向すら見られるようになり、人口の空洞化現象が起り始めている。このため、周辺地域では都市のスプロールの発展による諸問題、中心部においては通勤交通を中心とする交通問題が発生し、大都市過密に伴う諸種の公害問題も合わさって、行政需要は急速に高まっている。また同時に東京より70～80km圏にある東京大都市圏の周辺地域では人口の流出による停滞が続き、経済、社会の発展からとり残されてしまっている。この周辺地域は大都市との格差が大きく、行政の遅れが目立っている。

これらの大都市および大都市周辺の問題は個々の市町村や都道府県のみで解決できるものではなく、より広域的なそして総合的な行政が必要になっているが、それだからといって市町村や都道府県がそれらを自らの課題として受けとらず国のなすがままに黙って見過すわけには行かない。たとえば水道問題一つとっても、市町村の協力体制のみでは解決できる問題で

はなく、制度的にも何らかの対応策を必要とするようになってきている。しかしそれだからといってその責任を全て国におしつけることでは問題の根本的解決は得られない。東京周辺の市町村は激増する人口に対し十分な行政を行ない得ない状態に追いこまれているし、一方、人口の流出による周辺の過疎および停滞気味の市町村は、人口流出に伴う社会的環境の悪化に対し適切な措置をとれない状態にある。いずれも、画一的な行政制度においては、変動する地域社会の行政需要を満たすことができず、行政水準<sup>(2)</sup>の低下が起っている。

すなわち、今日の変ぼうする首都圏における行政は制度運営等全ての面での根本的改革を必要としているということである。そのためには、地域の再編成、市町村・都県同志の広域のかつ垂直的な行政の協力、総合的行政の実現が急務である。社会の多様化、複雑化は行政における広域化、総合化によって対応されねばならない。そして、かつ、今日の社会は、行政に対し過大な期待を寄せている。そのために、行政の内容は次第に巨大化し複雑化しつつあり、それによる行政機能の非効率が発生している。それらの非効率になっている行政は、地域社会の政治的、社会的風土に結びついており、単に行政内部の問題としてのみ考えることはできない。特に地域社会の経済的、社会的発展と政治との乗離は大きな問題である。その両者の乗離の中にあって行政もまた複雑な需要を受けているのである。

注(1) 首都圏整備委員会「首都圏基本計画」pp. 1~10

(2) W. A. ロブソン、東京市政調査会訳『危機に立つ地方自治』p. 183 を参照

## 2. 本庄市の概況

ここで取り上げる本庄市は、埼玉県の北部にあり、周辺農村地域の中心地としての市街地を持つ、面積36.52km<sup>2</sup>の、地方中小都市の一つである。市域は国鉄高崎線の本庄駅を中心とした東西9.5km、南北7.7kmで、旧中仙道側に発展した市街地を中心とし、南は神流川の扇状台地、北側は利根川の洪積低地となっており、南部・北部共に農業開発が進んでいる。特

に北部の利根川低地は地味が豊かで農耕に適し、全国的に見ても、まれに見る優良農耕地であり、首都圏の近郊農村として、疎菜採培が盛んである。この低地帯は東西に国道17号線が横断しており、東京と中部北陸地方を結ぶ幹線の通過地でもあり、その交通量は極めて多い。すなわち、本庄市は首都圏の近郊農村として、かつ首都圏交通の通過交通の要衝としての地位を持っている。<sup>(1)</sup>このような状況は古くは江戸時代の中仙道の最大の宿場町そして又穀倉としての役割と全く変わっていない。本庄市はこのような交通の要衝にあるにもかかわらず、目立つ工業が立地していない。現在は電機、薬品、食料品の工場が大きなもので、工業都市としての発展の方向は見る<sup>(2)</sup>ことができない。そしてまた、交通量の大きさにもかかわらず商業機能もそれほど集中せず、今日ではむしろ衰退気味である。

本庄市を歴史的に見るならば、江戸時代に栄えた宿場町を中心とした市街地が、明治に入って養蚕業の振興による絹織物業を中心とした産業都市と変り、それらの市街地を核とし、周辺の農村を吸収して成立している。市街地の大部分を占める旧本庄町と周辺4ヶ村が昭和29年7月に合併して人口約4万人の本庄市が発足したのである。このため、旧市街地と周辺農村部における地域格差や地域社会の違いなど本庄市の政治情況の背景は複雑なものがある。合併以来の市の推移は、人口においてはあまり大きな変化は見られず、若干の微増傾向を見るのみである。<sup>(3)</sup>それ故、首都圏の80km圏という一般的に言って人口減少傾向の地域にありながら、そして首都圏の地域が過密ないし過疎の問題に直面しているにもかかわらず、本庄市はそのような社会変ぼうの波を受けていない。

市の産業構成においても、第1次産業が25%、第2次産業が36%、第3次産業が39%で、就業人口の約75%が、第2次および第3次産業に従事しており、この数年、第1次産業の減少が若干起きている以外には、ほとんど産業構造の変化はない。<sup>(4)</sup>

このように、本庄市はここ数年間大きな社会変動を起しておらず、これといった問題を持っていない。しかし、それ故に一方では首都圏の発展、

特に隣接する深谷市の発展に対し相対的地盤沈下気味であるという認識も一部では高まっている。それだからと言って、工場を誘致するに適した土地も少なく、また商業機能を集中させ、地方中核都市となるほどの要因も持っていないので、今のところ現在の状況から、大きく脱皮することは困難である。むしろ今日本庄市の置かれている状況は本庄市の持っていた地方的商圏の高崎前橋地区への吸収に伴う、商業機能の衰退という問題に直面させられつつあるということである。この傾向はモータリゼーションの普及に伴ない次第に強まると考えられるので、本庄市の将来は、この問題にどう対処するかにかかっていると言える。

しかしながら、本庄市は首都圏の80km 圏都市としての人口停滞地域に位置し、さしたる工場の進出も望めず、首都圏整備計画からも除外され、埼玉県振興計画においても開発構想の外に置かれるなど、重点的开发は、工業的にも、都市的にも望めない状況にある。そしてまた、自力で都市的發展をするほどの力もない。それ故、本庄市の将来は、今後とも近郊農村としての性格を持ちつづけ、都市機能は次第に高崎または熊谷の地方拠点都市に分散、集約されていく可能性が強い。

現在、このような本庄市に対し、今後の開発の進め方に2つの道が考えられている。その1つは、より高崎地区との結合を深めた形態での発展で、これは「上武広域都市構想」<sup>(5)</sup>として具体化されている。この方向での発展は、高崎を地方中核都市の中心とした広域的な都市機能の分散の一機能を本庄市が分担することになり、その役割は、その広域都市の住居地区である。もう1つの方向は交通の便を生かした内陸工業地帯としての発展である。この考え方は従来一般的に後進市町村が振興政策として採用したものであり、隣りの深谷市においてある程度成功しているため特に強調されている。しかしこのためには前述したように工業用地としての適地に欠けている現状ではほとんど絶望的であって、そのためには用地確保を前提とした周辺市町村との合併が条件となる。その方向での検討は、上里村（市の北西部にある）との合併問題という形で行なわれている。いずれにしても

現在の本庄市だけでは今後の発展の可能性は小さいので、周辺との関連においてのみ発展構想が語られるのである。このような情勢は本庄市の市当局にも大きく影響し、現在は市の発展方向をいかにするかという点では全く混乱した状況にあり、将来の方向づけができずにいる。

一般的に言うならば、本庄市は現在、首都圏80km 圏にある近郊農業を主体とする田園都市と見ることができる。農業人口自体は25%で必ずしも多くはないが、市域の60%近くが農業地域で、かつ目立った進出工場も2、3にとどまり工業都市としての性格を持っていないことから消極的な評価としてこれが成立する。このような田園都市的な性格を持ちながらも、ここ数年間人口減少を見ていないということの背景には工場の進出、農業構造の変化等<sup>(6)</sup>があげられる。それ故全体の人口においてはあまり大きな変化はないが、市の内部における移動と変化をとらえるならば相当の変動が見られることに注意すべきである。それはまず、市の南部地区の扇状地上は、最近まで水利が悪く桑園が主であり、それらが今日においては開田され米作地区と変っている。一方北部の利根川低地帯では米作保護という国策にもかかわらず疎菜園芸を主とした農耕が栄えている。そして前者では他の農村と同様に労働人口の流出が見られ、次第に衰退の方向をたどっているが、後者ではむしろ、農家戸数の増加、専業率の高度化が方向として見られる。この両者の変化の総計が、農業人口の安定という形で出ているのであって、内部における変化は相当に大きい。南部地区より流出した労働人口は高崎地区や大宮地区、遠くは東京地区に職場を求め、居住地も夫々の地域に移す者が多い。また高崎地区や大宮地区等に職場を求めた者<sup>(7)</sup>の中には市街地附近に新居を作る者がある。このようにして最近市街地の周辺が住宅地として開発されることが多くなっている。

注(1) 本庄市役所「市勢要覧」pp. 2～3

(2) 市域が36平方キロ強と狭く、そのうち2割近くが利根川の河川敷であり、市街地を除くほとんどの部分は農耕地として開発され工業用地として開発する余地がないこと、及び、首都圏整備計画から除外されているため、積極的な工業開発が行われていないことなどが原因であるが、それ以上に市の当局

- 者の消極性に強く影響されている。
- (3) 本庄市役所「前掲書」p. 6
  - (4) 「同上」pp. 14～17
  - (5) 丹下建三の「上武広域都市構想」試案として高崎市に昭和42年に示されたもので現在細目の検討を行なっている。
  - (6) 一般に農業構造の変化は農業人口の減少をもたらしと考えられているが本庄を中心とする利根川中流部の農耕地帯では集約的疎菜農業が普及し、その生産性はいちじるしく高まっており、むしろ人口増、専業農家戸数増といった傾向すら認められる。
  - (7) 本庄市役所「前掲書」p. 6

### 3. 政治構造

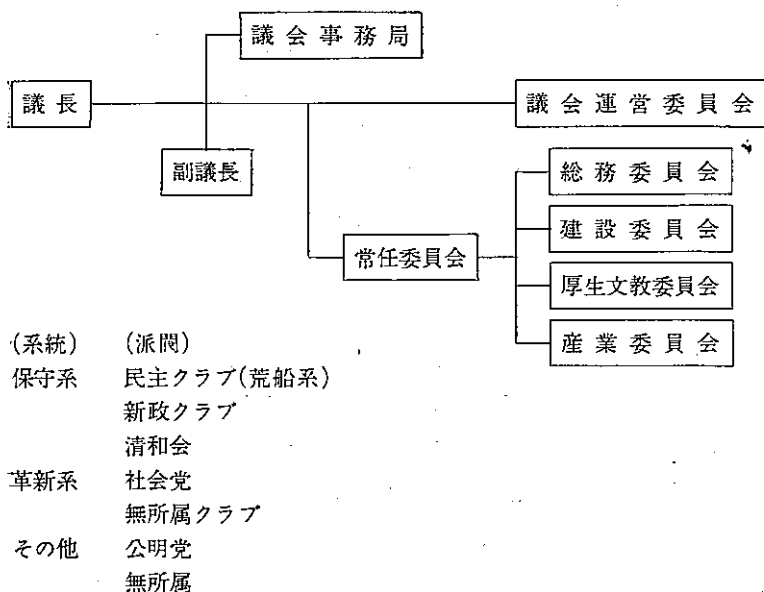
このような本庄市の社会情勢を反映して、政治環境も政治構造も比較的に安定している。市の政治の上部構造である市当局と市議会の現況は一般的に言うてうまく行っている。現在の市長はすでに3期目であり、助役時代を含めると5期目を迎えているなど、上部構造は極めて安定している。それは、この附近一帯の政治風土からきている性格で、例えば、前回の衆議院の総選挙の際の問題を起した荒船代議士が票数を以前より増して獲得したことからもうかがえる。このようにこの附近の政治風土は保守性が強く、自民党の強力な地盤でもある。しかし同時に社会党の票も地域の総投票数の3分の1近くを占めており、その割合もここ数回の選挙において変化がない。いづれもこのような現象は地域の保守的性格を示す以外の何ものでもない。

現在の市議会 は定員30名、現在数28名で、その内訳は、保守系3派と社会党・公明党、革新無所属グループ、無所属グループの6派からなり、その中では荒船系の民主クラブが最大で12名、次いで新政クラブ6名清和会3名となっている。社会党、公明党共に2名づつで、社会党は国会議員選挙に際しての得票数に比べ市会議員数は少ない。しかしながら革新系無所属<sup>(改1)</sup>を併せると5名となり相当の革新勢力となる。

このような議会の構成にもかかわらず、議会それ自身は極めて低調で安定した議会運営がなされている。その理由としては市長の議会運営の巧さ



表1 市議会の構成と機構図



にもよるであろうと推察はされるが、それよりもっと重要な原因は地域の権力構造である。この地域の権力構造を簡単に述べると次のようになる。<sup>(1)</sup>

合併時における旧町村単位を中心とした8つの町内会があり、それらがまたいくつかの地区に分かれており市全域の地区数は総計45区ある。各区には区長がいてその下に支会長が置かれ、この支会長が戦前に作られた隣組を数組統轄している。区長の補助者として区長代理が2名ないし3名置かれることもある。<sup>(2)</sup>このような区制は旧くからの部落組織や町内組織を基にしたもので、その中での権力構造は旧態依然としたものがある。区長の任期は2年程度で区長、区長代理共に支会長の互選によって決められている。そこでの選出基準は社会構造の変化の激しい市街地とそうでない農村部では相当異なるが、一般的に言えば、旧家、名士、資産家等区内の有力者の持廻りである。市街地では次第に支会長になることを避けようとする

人が増えて来てはいるが、それでもまだまだ地域の権力構造に参加しようとする者は多い。支会長の選出方法は必ずしも一般的な制度はないが、過半の区においては旧隣組からの推選ということで選出されている。しかし市街地においては隣組それ自身がすでに崩壊しているところがあり、そのようなところでは全員で順番を定めて持廻りにしている場合もある。

このようにして構成されている区制度は、区民から毎月地区費として1人当たり20円ないし200円程度を集め、かつ何か行事を行なう際には臨時地区費を集めてその活動資金としている。この地区費の使い方は各地区で相当な違いがあり、必ずしも一様ではない。例えば、その大部分が外灯の電気使用料や町内消毒料に使用されているところもあり、また一方では町内の各種行事の資金として使っているところもある。その上、市からも各地区に活動のための補助金が出されており、それらを併せると相当多額の資金が地区において運用されていることになる。しかし、それらの使用状況はほとんど明らかにされておらず、時には区長の使い込みや流用等の事例が見られる。区長および区長代理は活動の代償として、毎月一定額の手当を受けるのが普通であるが、支会長はほとんど手当はない。

市の権力構造はこのような区制度の上に乗って安定したものとなっている。例えば市議会議員選挙に立候補するには区長の推選が必要というのが一般的で、市長選挙もこの区単位の会合による選挙活動が中心である。それ故この区制度における変化がない限り本庄市の政治に大きな変化はあり得ない。前回の市長選挙に際しては市長自ら市政懇談会と銘うつて区単位の会合を開催している。しかしそれ以後最近までは全くこのような会合は開かれておらずそのような会合が選挙対策にすぎなかったことは明らかである。つい最近になって、市の幹部職員の中から、市政の高揚を促進するため、市政懇談会を開催することが要望され、月1、回程度の割合でいくつかの区を合わせた市政懇談会が催されたが、会合の集りは低調である。これは一つには選挙という目標が無いことが原因でもあろうが、もう一つの大きな原因は、最近の急激な社会変動、特に自動車の普及や生活水準の向

上による社会意識の変化ではないかと推察される。これは一つには区制度の解体に結びつく重要な動きである。もしこの区制度が解体するならば、本庄市の政治と行政は大きな変革を受けることになる。政治はその下部構造を失ない、行政はその補助機構を失なうことになる。

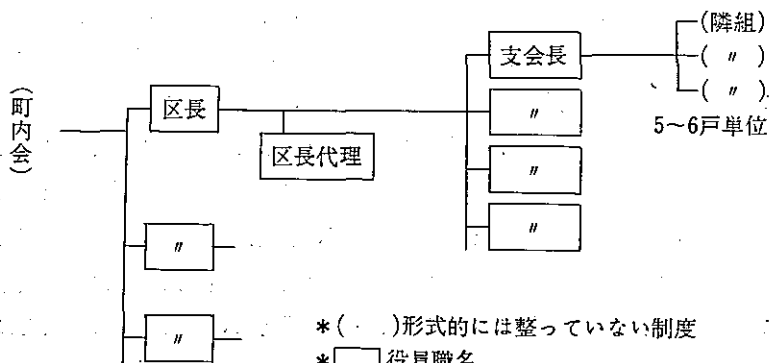
現在の本庄市の行政、特に市民と直結した行政の多くが、この区制度に依存している。市の広報紙の配布、道路整掃、外灯の整備、各種行政調査の現場、学校施設の拡充、福祉施設や福祉活動、等非常な広範囲の行政がこの区制度において行なわれている。それ故、市当局もこの区制度を保護するため補助金を出したり、行事に援助したりしている。このようにして、地域社会の互助活動的組織と市行政は密着して現在の行政需要を満たしているため、区制度が崩壊したとするならば、本庄市の行政は根本的変革を受けることになる。しかし、この区制度は先にも述べた理由により次第に解体の方向を示すようになってきている。例えば、道路整備事業などにおいて最も典型的に表われている。それは従来地主達の共同作業で、主として労役の奉仕であったが、最近では、農家も兼業が増え、また不在地主も次第に増加するなど、労役に出られる人員が減少し、金銭をもって労役にかえる場合が増加している。このような住民の負担は遅かれ早かれ行政によって置き換えられねばならないであろうし、またそのような要求も強まると考えられる。このような地域の権力構造の変化は現在までの保守政党の安定地盤を根底からくずすものでもあり、実際に市街地を中心とした公明党の勢力拡大などによって次第に顕在化しつつある。

また、本庄市の発展の引金にしようとして市の全精力をあてて誘致した早稲田大学問題がもたらした波紋も政治構造を変える重大な要素となっている。これは市の将来動向を決定する大きな問題であるばかりか、市の政治的指導性の争奪にかかわっている。早稲田の移転が遅れることは、現市長の政治的立場を弱め、反市長保守系の勢力拡大に結びつくすなわち、現在の市議会における保守系クラブの分裂はまさにこの問題に関連しているし、次期市長選をめぐる勢力争いの開始を意味している。すでに市内

の意見は分裂し始めており、それと同時に古い権力構造自身にも分裂の影響が出始めているのである。このような政治構造の変化は今後次第に早くまた強まるものと考えられる。

注(1) 鈴木広訳『都市化の社会学』ロッシ「地域社会の政策決定」pp. 222～250

(2) 本庄市の地区組織



\* 区長及び区長代理は支会長の互選による。

\* 支会長の選出はまちまちであるが一般には隣組からの推選によっている。

\* 本庄市全域では現在45区あり、大きなものは一区5千人以上になるところもある。

#### 4. 行政 (1)

本庄市の行政は昭和29年7月に1町4ヶ村が合併した時から始まる。合併時における人口は39,985人で昭和42年3月で43,948人となっており、人口についてはほぼ安定している。先にも述べたように社会構造にもそれほど大きな変化がないため、行政需要にも、それほど大巾な変化が見られない。そのため行政は極めて低調である。

本庄市行政をその組織と管理という面と、行政それ自体という点の両方から考察する必要があるが、ここでは主として行政機構内部の問題を取扱い、市の社会と政治との関連における行政の実態を明らかにしたい。もち

ろん本庄市の行政においても、はじめに述べた行政の諸問題、すなわち行政の民主化と効率化という近代化問題を中心とすることはいうまでもない。それ故行政の焦点をそこにあてながら、行政における政策決定過程の問題、行政機構の改革の問題の2つの側面から接近して行くことにする。

#### 政策決定過程

ここで言う政策決定過程は単に法的な手続きのみをさすのではなく、行政における実態としての決定のプロセスをも取り上げる。<sup>(2)</sup>今日の行政は法的には非常に整備され、本庄市のような地方都市の行政においても、一応の正当な手続きが存在している。しかし、それらの行政の手続きは、問題毎にまた時と共に変わっており、法的な手続きからはそこに存在する問題点を見い出すことは困難である。

政策決定過程を考える場合、最初に注意しなければならない点は、誰がいつ、どこで、どのような情報に基づいて、どのような選択をしたかを明らかにする必要があることである。今日の多くの政策決定過程の研究では、行政決定をあくまで組織の決定であるとして決定のプロセスや情報の解釈が行政の担当者とは切離されて考えられていることが多い。しかし、政策決定過程の実態は常にある個人の行動と切離して考えることは出来ない。それ故、政策決定過程の中では常に特定の個人の思想と行動が重視される必要がある。しかしながらそのような研究調査は、それが個人の利害と極めて密接な関連を持つため、多くの困難を伴う。特に我国の行政や政治においては腹芸と称する決定方法が多く、その決定の基準や方式の原型を得ることは極めて困難なことである。

たとえば、本庄市における政策決定過程を調査するにあたっては同様の困難が伴っているため、その内容のうちには推察の域を出ないものも多い。しかし、そのような条件の中にあっても行政における政策決定過程には多くの意味ある事実が存在していた。

まず最初に本庄市における予算編成の進め方を考察してみよう。予算編成の大綱はどの中小市町村を取り上げても、それほど大きな差はないが、

しかしまたそれは、地域の特性を反映していろいろな変化が見られること  
も確かであって、ここに上げる例は一般的なものではない。<sup>(3)</sup>

予算編成の第1のプロセスは各課の来年度予算見積りの準備から始まる。12月頃までに各課ともに自分の所で行なうべき業務の点検を済まし、来年度行なうべき行政課題を検討しておく。12月初旬に入って市長は各課長を集め口頭にて来年度予算編成方針を発表する。そしてその際に、各課からの要求をまとめて総務課に提出することを要請し、第1ステップを終了する。第2のプロセスは、この市長の予算編成方針に基づく各課内部の予算要求事項と予算見積書の作成、および総務課における集計である。この段階では普通前年および今年度の予算の規模を30%ないし40%上回る要求額が提出され、特に市長の編成方針で重点の置かれた項目はより大巾な要求が出されてくる。総務課ではこれをまず集計するとともに、それらの予算見積書の原価や予測について各課長より報告を受け、昨年および本年の実績と大巾の違いのあるものについて修正するなどの事務的調整を行なう。そして第1次予算案として集計し、市長ならびに助役・監査役の閲覧を受ける。これで第2段階を終了する。第2段階は約2週間ほどかかり、この作業は普通12月末までには終了するのが普通である。この予算見積りの作成方法を概観すると、一言で言って消極的である。それは農務課関係の予算見積りでも、まず第1に優先されるのは国または県の補助金のある事業で、それらの事業に若干の市費を割当てて基本予算としている。それ故他の事業も補助金ないし起債措置のあるものが優先されるので市独自の事業はほとんど行なわれない。このような予算編成は他の課の業務にも通用されている。このような予算編成のために、相対的に補助事業の多い農業部門の予算に重点が置かれることになる。これはもちろん市長の市政方針の一つであるからでもあるが、そのため市政全体が農業に重点を置いているように受けとられ、市街地に住む商工業者等に不満が出てくることになる。市長の市政に対する姿勢は極めて保守的で、赤字予算を非常に恐れ、また市の社会構造に変化を与えたりしないことを基本としている。それ故、農

業の保護、地区制度の育成には熱心であるし、また市の行政機構についても、また人事についても、行政手続きや政策決定方法についても現状変革を避ける傾向を持っている。このことについては後段で詳細に述べることにするが、例えば人事移動は原則として行なわないとか、機構改革には消極的で必要最小限にとどめようとする傾向を持っている。そのため課内人事は停滞し、庁内志気が低くなっている。ある課では課長の在職年数が10年近くに達するものがあり、課員の移動も課内に留まることが多いため視野が狭くなり、市行政全体からみた行政の効率化や民主化のような改革の芽を出させなくしてしまっている。

このような事情により各課から出される予算は他の課から出されるものとの関連がつきにくく、また課長間の予算に関する検討が行なわれにくくなっている。それ故、予算編成のフレームワークを作る作業は市長を含む3役と総務課長に集中し、課長会議のような、それぞれの行政責任者間の調整を図る制度は活用し得ない。特に各課の長はその課内の行政については熟知しているが、他の課業については無知であるため、全般的な行政を監督し調整する3役と総務課長を除いては、市政全般についての意見も出せず、また改善に参加することも困難である。このことは予算編成においても同様で、予算編成会議のような総合的討論は不可能であるため、調整工作はもっぱら各課長と3役の間の直接的な個別交渉によってなされることになる。もちろんその際には総務課長が立会うが、その際における彼の役割は、単に各課の計数合せを行なうにすぎない。このような予算編成の方式においては次第に視野が狭くなり、活力ある将来ビジョンに基づく計画とか改革案といったものが出にくくなり、マンネリ化をまぬがれない。それ故予算編成においては極めて保守的傾向を持つと同時に長期的ビジョンや広い視野のないことから外部の圧力が強く影響するようになる。地域の権力構造と結びついた町の有力者や、それらの圧力を背景とする市議員達は、このような予算編成に容易に圧力をかけることができるようになる。議員は3役との話し合いよりはむしろ各課の課長に直接働きかけることによ

って要求を実現しようとする。このような圧力に対して横の連絡のない庁内では、それらを総合的に判断できず、それらの要求に対して容易に屈してしまう傾向を持つ。またもしそれらの要求が議会の段階で取り上げられると市長は自ら判断する必要を生ずる。そのようなことは市長にとってわずらわしいものとされているので議会で取り上げるよりは前もって多くの要求を受け入れた形での予算編成をする傾向を持っている。このことは議会運営のあまり上手ではない現市長にとって重要な条件となる。そのため第3段階とも言うべき予算編成の最も重要な最終調整にあたってはどうしても総花的なかつ消極的なものとならざるを得ない。このような傾向から本庄市の場合、市政の方向が農業や補助事業に傾き、市民生活や市の経済活動との間に不均衡を生ずるようになってきている。そこで、43年度からは年度予算重点計画書というものを作成して、これによって予算編成の調整基準としようとした。これは、各課個別に予算調整をするのではなく、市全体からみた行政の優先順位を最初から定めて置いて、それに基づいて調整するというものであるが、この方式については優先順位決定のクライテリアが明確でなく、また行政全般にわたる熟練行政官も少ない本庄市では問題が多いとの意見もある。

しかしいづれにせよ、2月初旬までに市の予算案はまとめられ、3月の定例議会に出される。このようにして、決められた予算も、寄附金、起債、補助金、交附金等によって毎年きまって増額補正がなされている。その補正回数も多い時は5～6回少ない時でも定例議会の開かれる年4回は行なわれ、補正額の変化も大きなものでは2倍を越えるものがあり、このような過程を経て市の行政は大きくゆがめられてしまうのである。

このような予算編成に見られる政策決定過程での問題点は、(1)行政需要の把握の仕方に各課別、また市当局と下部組織との間等に基準が設定されていないこと。(2)行政需要に対する供給手段に対し総合的な検討の場を持っていないこと。(3)市と議会の間の密接なパイプが欠けていること。(4)市長にあまりにも多くの問題が集中すること、このことは同時に総務課長に



もあてはまる。(5)予算の実行性が補正予算によって大巾に変化させられ、市としての行政の方向づけが予算によっては明らかにならない、等があげられるであろう。

### 市役所機構と運営

(表2)

現在の市役所機構は別表にもあるように、昭和29年の市町村合併の際に作られたものを原型として、業務の拡大により若干の修正がなされて今日に至ったものである。これまでの最も大きな改革は合併時にそれまでの村役場に設置された出張所を順次廃止してきたこと、市民生活の基盤を整備

表2 行政機構の推移

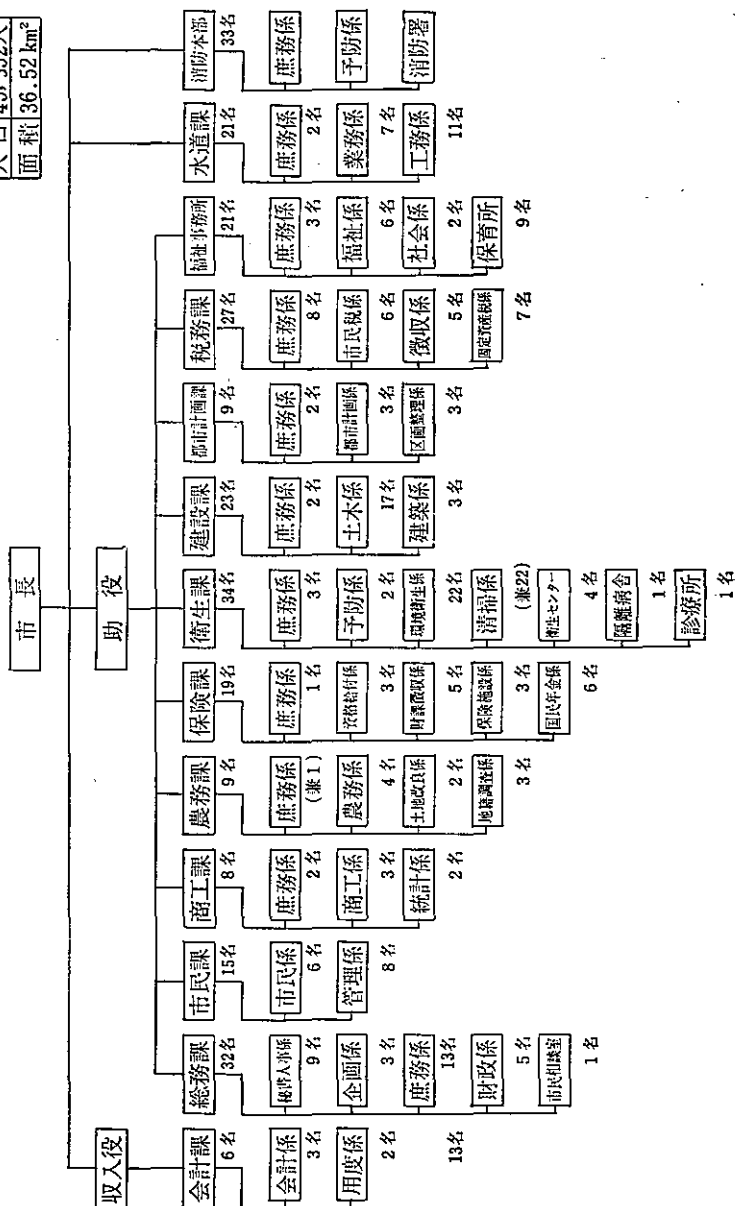
昭29年 7月1日 合併	総務課	戸籍課	経済課	保険課	土木課	税務第一課	税務第二課	会計課	福祉事務所	出張所	北見旭	公平委員会 選挙管理委員会 監査委員会事務局 農業委員会事務局 教育委員会事務局 課全事務局
31年	総務課	戸籍課	商工課	農務課	衛生課	土木課	税務第一課	税務第二課	会計課	福祉事務所		
33年											北見旭 藤田 隆止	
35年	総務課	市民課	商工課	農務課	衛生課	土木課	税務課	会計課	福祉事務所		全部廃止	
37年	総務課	市民課	商工課	農務課	衛生課	土木課	税務課	会計課	福祉事務所	水道課		
39年	総務課	市民課	商工課	農務課	衛生課	建設課	都市計画課	税務課	会計課	福祉事務所	水道課	
40年											消防署	
44年(案)	企画課	庶務課	経済課									
将来(案)	市民課・保険課・衛生課・税務課・福祉事務所の総合窓口の設置 建設課・都市計画課・水道課・経済課の市民生活総合整備委員会の設置 企画・庶務・会計による企画調整総合部門の設置											これらの内部における 課制の流動化とデスクフリース制度の実現を図る

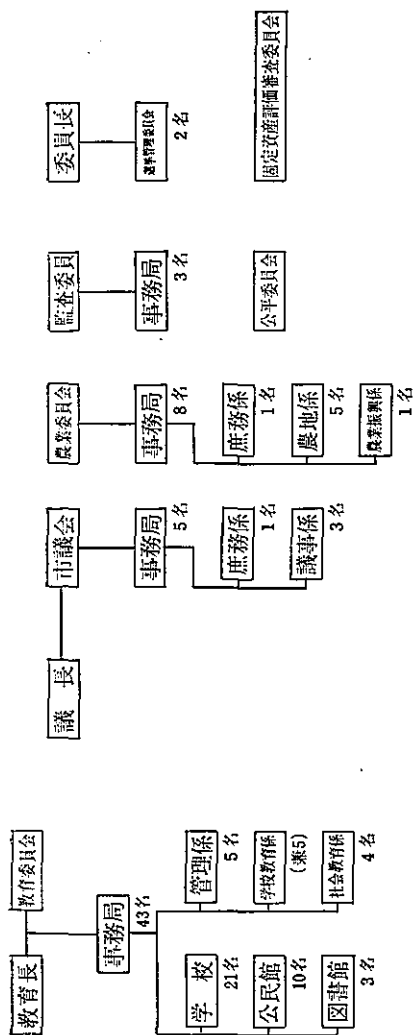
注 ○印課を分離 ○課を新設 1印課を合併

表3 事務組織の現況調

昭43.10.1現在

人口	45,352人
面積	36.52 km <sup>2</sup>





する部門である衛生課、水道課の新設、および都市整備の部門の拡充としての土木課から建設課と都市計画課の分離等である。昭和43年10月1日現在の市役所の人員は総数318名で、行政職232人、企業職21人、現業職55人、嘱託者10名となっている。各課の組織と人員は別図の通りである。<sup>(表3)</sup>

表4 本庄市例規集、本庄市役所処務規程第3条より

各課の事務分掌
総務課
秘書人事係
1 秘書についての事項
2 市長会についての事項
3 庁中儀式についての事項
4 広報についての事項
5 褒賞についての事項
6 庁用乗用自動車の管理についての事項
7 職員の任用、給与、勤務時間その他の勤務条件についての事項
8 職員の選考及び試験についての事項
9 職員の分限及び懲戒についての事項
10 職員の服務、研修及び勤務成績の評定についての事項
11 職員の福祉及び利益の保護についての事項
12 職員公務災害補償についての事項
13 職員当宿直についての事項
14 職員退職手当組合についての事項
15 職員共済組合についての事項
16 職員台帳についての事項
17 各種委員選任、委嘱についての事項
企画係
1 市政の振興、企画についての事項
2 新市建設審議会についての事項
3 住居表示整備事業についての事項
庶務係
1 文書物件の収受、発送についての事項
2 公印の保管についての事項
3 用務員についての事項
4 庁中取締についての事項

## Honjo Municipal Office, Its Government and Politics

Shigehiko Naoe

Presently almost all the local governments face a crisis in their autonomous administrations because they are influenced by many changes in the social, political and economic situation. Rapid increase in economic growth especially creates numerous impacts which push to change their administrations and to reorganize their office structure.

Honjo also faces a similiar situation. However, it has not felt such extreme pressure from social and economic changes for its location is in the north part of Saitama prefecture outside of the urbanization of Tokyo metropolice which means that it is in a rather stable situation. But the impact from social and economic changes will become larger and larger in the near future especially due to the construction of the highway inter-change (Kan-etsu route).

Some executive administrators in the Honjo municipal office have, however, begun to notice surrounding changes and have come to realize that Honjo also needs to adapt its political structure and develop its administration. But the mayor of the city, having been in office for nearly twenty years, has no direct policy for democratization and modernization of his government. He seems to have lost that youthful and enthusiastic spirit so vital for administration.

The particular location of Honjo and the conservative attitude of the mayor and the people are reflected in the special

structure of the government and politics. Even if the government were to be reorganized, there is little hope that democratization and modernization will be realized in Honjo for the above reasons.

This report first discusses democratization and modernization in a local government in the age of urbanization and next describes the social and economic situation of Honjo. And it deals with the political structure in the government after which the decision-making processes in the administration are explained in two aspects, budgeting and planning. It then considers the government organization. In conclusion some recommendations for the reorganization of the government are presented. They are:

1. Honjo area should be converted to a residential area together with the Takasaki-Maebashi core city which has already been planned.
2. Modernization of the government is the most important task that all administrators should tackle.
3. Democratization will follow only with a renovation of the present government.
  - A. reorganization of the general section into two parts, a planning section and a budgeting section.
  - B. a meeting weekly of all the section chiefs to discuss the problems of administration.
  - C. Assimilation of more information.
  - D. Special training for administrators.