

特集2

区民生活と行政の対応

住民の要求と行政の対応

緑区B調査結果を中心に

緑区民生活調査 作業班

1——要求を出す人

市民から生活環境の改善について、市役所へ広聴手段を使って要求を出す人は、過去4年間の都市科学研究室のどの調査結果をみても、ほぼ3割前後で、残る約7割は要求を出さない人であった。こんどの緑区A調査も、これまでの全市調査の割合と同様で3割の人が役所へ要求を出している（表—4, 5, 6）。これら要求を出した人の半数は、自分の要求に関し、役所の職員の問題解決への努力について満足と感じ、残る半数は役所の対応に不満を感じていた。つぎに、生活環境について、不満を持ちながら要求をださない人は、A調査では3割で、全市調査より1割少なくなっており、この人たちは、一戸建借家や民間アパートの居住者に多かった。また、不満がないので要求しないという人が4割と全市調査より多かったのは、緑区では全市よりくらし向きに余裕のある人や居住感で住みよいと答える人が多いためであろう。

1>手紙や陳情を使う人——B調査結果から

緑区で昭和48・49兩年度に、「市長への手紙」と陳情を利用した役所の広聴手段利用者508名に対しておこなったB調査では、回答のあった人は表—1のとおりでそれぞれ6割強だった。回収された322人の要求内容を大まかに分類すると表—3のようで、これを属性別にみると表—7のようになっている。

要求を出した人全体でみると、年齢では30代、職業では事務職、住居形態では持家、居住年数では5年以内の新しい住民が多かったが、20代の利用者は少なかった。特に、持家の人の比率が8割ときわめて高く、この比率は、47年8月、神奈川区で実施した調査（B調査と同様、市に要求を出した人を対象とした）の結果とほぼ同じ高率であ

目次

- 1——要求を出す人
- 2——Tさんの要求と役所
- 3——行政の対応と住民の受けとめ方
- 4——対応の態勢を考える

ることが注目される。(注)

(注) 「調査季報」36号 47年12月号掲載。この時の調査は、標本数の関係で「市長への手紙」を中心に分析されている。

住民から出される手紙の内容は、道路や下水といった身近な生活環境に対する要求、提案や個人的な悩みまで多種多様である。要求を出す人は、自分の要求が地域性をもったものと思っている例が多いが、その割には自治会・町内会で話しあった人は2割ぐらいで少ない(表-2)。

手紙を利用した動機は、表-8のとおりである。複数回答であるが、手紙利用者は、「市長に直接だすことが、問題の解決に役にたつと思った」が5割といちばん多く、ついで「とにかく市長に、直接読んでもらって、知ってほしかった」が4割5分となっており、要求に対する解決の期待感が高い。

これに対し、陳情は、利用し

表-1 B調査 調査回収票の内訳

調査対象者数	回収票内訳			回収率		
	完全票	記入もれ等不完全票	締切期限後到着票	69.3%	未回収	その他
「市長への手紙」 335人	214人 63.9%	7人	4人	7人	2人	101人
陳情 173人	108人 62.4%	6人	13人	1人	3人	42人
計 508人	322人 63.4%	13人	17人	8人	5人	143人

注 郵送によるアンケート調査の実施期間は、昭和50年12月6日<発送>～25日<締切り>までの15日間。

表-2 あなたの出された「要求」について、手紙や陳情を出す前に、自治会・町内会で話しあったことがありますか。次のなかから一つだけを選んでください。

	全体	「市長への手紙」	陳情
1. 自治会・町内会で話しあい、そこを通じて出した	31.1%	16.8%	59.3%
2. 地域の問題というよりは、もっと広い問題なので、自治会・町内会には、関係なしに出した	29.5	34.6	19.4
3. 自治会・町内会の問題というよりは、もっと小さい問題なので話さなかった	6.5	7.9	3.7
4. 自治会・町内会で話しあったけれど、まとまらなかった	5.9	6.5	4.6
5. 相談しても、とりあげてもらえそうもないので、話さなかった	9.6	11.2	6.5
6. 自治会・町内会のことは、頭に浮かばなかった	14.0	19.2	3.7
7. 自治会・町内会がない、または加入していない	3.4	3.8	2.8
計	322人	100.0%	214人100.0% 108人100.0%

表-3 B調査 要求の内容別内訳

内 容	要 求 件 数		回収された対象者の分		
1 道路舗装などの整備や交通安全・混雑対策	147件	29%	109件	34%	左の内手紙34%
2 大気のごれ・騒音・振動・悪臭などの公害	51	10	32	10	8
3 水道、市営(バスなど)交通、清掃(ごみや便所のくみとり)、保健・衛生	64	13	45	14	17
4 下水道の整備や川の改修	60	12	47	15	12
5 図書館・スポーツ施設などや保育所・老人・身体障害者施設など社会福祉施策や教育文化関係	88	17	66	20	21
6 住宅や土地問題	22	4	12	4	4
7 防火・防災や緑の確保、公園・ちびっ子広場など公共空地、自然保護、街灯	44	9	40	12	16
8 税金、職員の態度、市・区政	26	5	15	5	7
9 都市づくり、宅造	63	12	27	8	8
10 その他	20	4	18	6	6
計	585件	115%	411件	128%	135%

注 1. 要求総件数の100%=508人。
2. 回収された件数の100%=322人で、手紙はそのうち214を100%とした。

表一 4 A調査 要求を出す人出さない人

年 令	20代	30代	40代	50代	60~64才	65才以上	計	
利用した 172人	28.1% (25.2%)	15.9% (11.5)	32.2% (29.3)	35.4% (34.5)	35.1% (24.5)	41.2% (23.8)	24.6% (23.1)	100.0% (100.0)
不満あり非利用 170	27.9% (36.6%)	32.4% (48.8)	27.2% (35.2)	29.1% (34.0)	21.1% (33.6)	29.4% (21.4)	8.0% (25.0)	100.0% (100.0)
不満なし非利用 256	42.0% (32.9%)	46.7% (32.9)	39.6% (31.6)	35.4% (27.9)	42.1% (36.4)	29.4% (45.2)	68.0% (42.3)	100.0% (100.0)

注()内数字は、昭和50年7月都市科学研究室全市調査。以下表3まで同じ。

表一 5 A調査 要求を出す人出さない人

住 居 形 態	持家 (一戸建)	持家 (団地・マ ンション)	借家 (一戸建)	借家 (マンショ ン・団地)	社宅・公 務員住宅	民間 アパート	
利用した 172人	28.1% (25.2%)	34.2% (30.1)	26.8% (22.7)	27.3% (16.7)	32.9% (26.1)	22.0% (17.7)	14.3% (11.1)
不満あり非利用 170	27.9% (36.6%)	28.2% (35.1)	17.1% (22.7)	43.2% (41.7)	23.7% (37.5)	26.0% (22.6)	39.3% (48.5)
不満なし非利用 256	42.0% (32.9%)	36.1% (30.3)	54.9% (40.9)	29.6% (35.4)	39.5% (34.1)	52.0% (53.2)	41.1% (31.1)

表一 6 A調査 要求を出す人出さない人

居 住 年 数	今年から (昭和50年)	45年以降	40年以降	35年以降	30年以降	戦前から	戦後から
利用した 172人	28.1% (25.2%)	19.6% (21.1)	25.3% (18.4)	35.9% (35.1)	32.0% (27.5)	38.1% (20.0)	14.7% (29.4)
不満あり非利用 170	27.9% (36.6%)	25.0% (39.5)	26.7% (38.8)	28.3% (35.7)	36.0% (36.0)	23.8% (37.3)	38.2% (30.3)
不満なし非利用 256	42.0% (32.9%)	53.6% (31.6)	45.9% (36.6)	33.8% (28.6)	32.0% (27.0)	33.3% (27.5)	44.1% (40.0)

表一 7 B調査 要求を出した人の属性

年 令	20才未満	20代	30代	40代	50代	60才以上	計			
全手紙 陳情	7.5% 11.2 0.0	2.5% 3.7 0.0	24.5% 27.6 18.5	23.3% 21.5 26.9	21.1% 19.6 24.1	21.1% 16.3 30.6	322人 214 108	100.0% 100.0 100.0		
職 業	農林漁業	商工経営	事務	販売 サービス	産業労働	自由業・学 生・その他	無職	主婦	計	
全手紙 陳情	13.7% 4.7 31.5	4.7% 2.8 8.3	29.8% 30.4 28.7	2.5% 1.9 3.7	7.4% 8.9 4.5	14.0% 18.7 4.5	8.4% 8.4 8.3	19.5% 24.3 10.2	322人 214 108	100.0% 100.0 100.0
住居形態	持家	公社・公団	市(県)営	民間アパ ート・借間	借家	社宅・寮	その他	計		
全手紙 陳情	78.3% 76.2 82.4	7.1% 7.0 7.4	3.1% 2.8 3.7	1.9% 2.3 0.9	3.4% 4.7 0.9	4.3% 6.1 0.9	1.9% 0.9 3.7	322人 214 108	100.0% 100.0 100.0	
居住年数	5年位 (昭和45年以降)	10年位 (40年以降)	15年位 (35年以降)	20年位 (30年以降)	20年以上 (30年以前から)	計				
全手紙 陳情	40.1% 47.7 25.0	22.4% 23.8 19.4	5.3% 6.1 3.7	2.8% 2.8 2.8	29.5% 19.6 49.1	322人 214 108	100.0% 100.0 100.0			
役 職	役職あり	役職なし	計							
全手紙 陳情	46.0% 33.6 70.4	54.0% 66.4 29.6	322人 218 108	100.0% 100.0 100.0						

表一 8 あなたが、日ごろの要求を訴える手段に「市長への手紙」や陳情・請願などを利用されたのは、なぜですか。次のなかから、いくつかの理由をあげてください。

イ 「市長への手紙」や、ふつうの手紙を利用された人<複数回答>

1. たまたま「市長への手紙」の用紙があったので日ごろの要求を出した	32.2%
2. 役所には行きにくいので、「市長への手紙」または手紙をえらんだ	12.6
3. 要求が個人的な問題だったので、手紙にした	4.2
4. とにかく市長に、直接読んでもらって、知ってほしかった	45.8
5. 市長に、直接手紙を出すことが、問題の解決に役にたつ、と思った	50.5
6. みんなで要求した方がよいと思ったが、自治会・町内会や近くの人々が応じてくれなかった	0.9
7. 自分の属しているグループや団体の方針だった	4.2
8. その他<具体的に >	9.8
計	343人 160.3%

ロ 陳情・請願を利用された人<複数回答>

1. 地域、もしくは多くの人々が要求をもっている問題で、だれかが要求をまとめる必要があった	51.9%
2. 要求をもっている人々が集り、みんなで決めた	31.5
3. 自治会・町内会で決めた	33.3
4. 自分の属しているグループや団体の方針だった	19.4
5. 役所（もしくは議員）に相談したところ、陳情（もしくは請願）のかたちをとるように指導された	31.5
6. その他	1.9
計	183人 169.4%

た人の9割が地域の人とたびたび話しあった上で出している。陳情を利用する動機では、「地域、もしくは多くの人々が要求をもっている問題で、だれかが要求をまとめる必要があった」が5割でもっとも多く、ついで「自治会・町内会で決めた」「要求を持っている人々が集り、みんなで決めた」「役所（もしくは議員）に相談したところ、陳情（もしくは請願）のかたちをとるように指導された」が各3割となっている。

陳情は、ふつう多数の署名を添付して組織的に、まとをさだめて出されるだけに、受け手である役所内部の対応は、手紙よりも慎重であるようだ。

役所の処置から両者の要求に対する解決率を比べてみると、「回答があり、問題が解決した」と「何か月(年)後に解決する」をあわせた割合は、陳情が4割であるのに対して、手紙では2割強とかなり低い。また、「連絡も回答もなかった」は手紙では1割4分だったのに対し、陳情はその半分となっている。

役所の処置について住民が持つ気持ちは、職員の努力による部分と関連している。なお、役所の

表一 9 今後、もし、あなたの地域で、新しい要求がおこった場合、あなたは、まず、どうされますか。次のなかから一つだけえらんでください。

	全体	「市長への手紙」	陳情
1. 「市長への手紙」またはふつうの手紙を出す	22.7%	31.8%	4.6%
2. 地域の人と協力して、陳情・請願を出す	25.2	20.1	35.2
3. 自治会・町内会から要求を出す	16.5	13.6	22.2
4. 地もとの議員に、はたらきかける	9.6	6.1	16.7
5. 要求のため、新しい住民組織をつくる	4.3	4.2	4.6
6. 役所に足をはこんだり、市長に直接、交渉をする	5.3	4.2	7.4
7. 新聞どなに投書する	3.4	5.1	0.0
8. 役所とのやりとりは、わずらわしいので、もうやめる	4.0	4.2	3.7
9. その他<具体的に、 >	9.0	10.7	5.6
計	322人 100.0%	214人100.0%	108人100.0%

注 パーセンテージはタテ集計

処置と満足感については、後の3章でふれる。

2>手紙から陳情に移行する傾向

手紙や陳情を利用した人が、もしまた新しい要求をかかえたときどうするか(表一9)。手紙、陳情の利用者ともに「役所とのやりとりは、わざわざ面倒なので、もうやめる」と答えた人は4%と、きわめて少なく、残りの9割の人が、やはりまた何らかの手段を使って役所へ要求を出すかと答えている。

ここで注意しなければならないのは、手紙を使って要求を出した人に「『市長への手紙』またははふつうの手紙を出す」が3割と減っていることである。そして「地域の住民と協力して、陳情・請願を出す」2割、「自治会・町内会から要求を出す」1割強などをあわせると3割以上の人が、陳情形式へ移行しようとしている。これに対し陳情を出した人は、半数以上の人がまた陳情を出すかと答えている。参考までに、手紙について前述の神奈川区での調査と比較すると、神奈川区では、再び手紙を利用すると答えた人が4割で、残りは他の手段を利用すると答えており、緑区の方が手紙への指向性が少ないという結果であった。

「市長への手紙」の制度は、どちらかというとな陳情中心主義であったこれまでの広聴制度を、個人で手軽に利用できるようにした点に特色があった。しかし、一度、手紙を利用した人が、新しい要求がおこった場合、こんどは、手紙以外の強い手段を選択しようとしている傾向が強いということ、検討されてよい問題のように思われる。

さてここで、実際に要求を出した住民が、どんな気持ちを持ったかを具体的にみてみよう。

2 —— Tさんの要求と役所——個別調査から

1>個別調査のいきさつ

昭和51年2月初旬のある日、B調査でいくつかのケーススタディを進めるなかの1つとして、Tさんの話を聞くことになった。

国鉄横浜線中山駅から、舗装はされているが、歩道のない泥道を15分ぐらい歩くと青砥町の御嶽堂団地がある。この団地は、鶴見川の上流である恩田川と谷本川の二本の川にはさまれたところにある。30戸ばかりの家は、みな一戸建持家の人たちが住んでいる。周囲は、水田、工場、住宅、商店が隣あわせたように混在している。

TさんがB調査に回答してくれたアンケートには、役所の処置について不満と思われた点について「返事がおそかった」「職員が責任のなすりあいをした」に○印がつき、役所の処置全体については、「やや満足」という回答であった。また自由回答欄には、つぎのような書きこみがあった。

「先ずお役所とは、壁の厚い処と思います。①ひとつひとつの仕事は深くまともまわっているとは存じますが②横のつながりの全くないということ。〈たて〉と〈よこ〉を風通し良くしていただきたい。……………」

Tさんの場合は、役所へ陳情を出した要求が実現しているが、どうしてこう感じられたのだろうか。Tさんの出した49年5月24日付の市長と市議会議員あての陳情書は、115人の署名が添付されており、次のようなものであった。すこし長文になるが引用してみよう。

「私共は、別添地図(赤枠内)の居住者ですが、当地は昭和33年横浜市造成(注その後、民間土地会社へ譲渡された)に依り水田を埋め立て住宅地として発展した区域で31軒が生活を営んでおります。元来低湿地のため降雨のたびに冠水し泥だらけの道となり、特に昭和41年6月には、全戸(31戸)が床上浸水の被害にあうなど、少しの雨でもヒザまでつかるために通勤通学に困っております。そのつど町会長、消防署、土木事務所、

区の公聴会（注 原文のまま）などに相談しましたが、それぞれが管轄外の仕事との理由で聞き流され解決されませんでした。住宅内道路も建築局住宅課所有とのことで冠水後も補修されず各家庭で小石を集め穴を埋め土をかける程度の作業を繰り返しかえし当座を凌いでいる現状です。梅雨を迎え私共は、生活を守るため居住者全員の署名を添え市当局の速やかな処置を心からお願いする次第でございます。

記

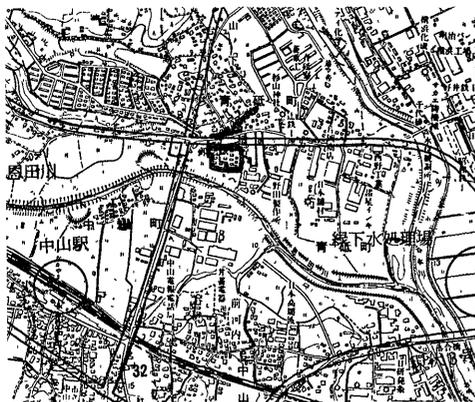
- 一 県道沿いに流れている農業用水の整備管理
- 一 県道沿いのU字溝設置
- 一 建築局所管の私道（注 建築局所有の道路敷地）の道路局への移管措置並びに舗装工事の早期着手」

Tさん宅をたずねると、気持ちよく会ってくれた。中学と高校に通う2人の子どもさんとご主人との4人暮らしで、落ちついた感じの主婦である。Tさんは、陳情書を市役所へ出すまでのいきさつを、メモや記憶をたどりながら話してくれたが、複雑な経過をやや簡略化してみると、次のようであった。

2> 役所とのやりとり

東京に住んでいたTさん一家は、37年に家を求めこの団地に引越してきた。緑も多いところで気に入っていたが、団地前の県道沿いに流れる幅1.5mぐらいの埋まりかかった、素掘りの農業用水路が、山側の谷津田原や周辺の開発による流量増で集中豪雨や台風のたびに出水した。Tさんの住んでいる一帯は、用水路や県道よりも低いため、団地内に水が流れこみやすく、床下浸水は日常なこととなった。Tさんは、区役所や土木事務所へ相談にいったが、「あそこは、水がよく出るところで、何とかしなければいけないところですが…

図一 緑区青砥町御嶽堂団地付近図



注 黒線枠内が団地、黒線は、水路。

……」といったことで、すぐにとりあげてくれそうもなかった。「団地内の人たちも個別的には、何人も役所へ相談にいたりしてはいたはず」という。

Tさんは、この住宅地帯がかかえている水や道路の問題について、47年2月に市長あて手紙を出した。6カ月後に役所からきた回答は、次のようになっていた。

「ご書面によります、御嶽堂団地内の道路は、まだ道路局へ移管は出来ておりません。現在移管のための測量を建築局にて測量業者に委託し実施中ですから、もうしばらくお待ちいただきたくご了承の程お願いします。」

この役所からの回答があって1年後の48年10月に、Tさんは、また次のように市役所へさいそくの手紙を書いている。

「昨年お願いしておきました道路の件でございますが、その後どのようにしておりますでしょうか。それと排水溝のことも立ち消えになり困っております。私のところは、すぐ水が出ますので農業用水だけでなく排水溝も手をつけて下さい……」。

この手紙に対して市役所の回答は、49年2月に市民局広聴課の担当係長が、Tさん宅をたずねて団地内の道路は、確定測量に取りかかっている、

同年夏には公道として道路局へ移管される予定と説明があったという。

だがTさんは、手紙を何回出しても、すこしもちががかないと考え、どうしたらよいかと関内にある市庁舎へ行った。

49年5月10日、Tさんはまず建築局に事情を聞きにいったが、建築局所有の団地内の道路敷については、公道にするための準備中との回答である。帰りぎわに、口頭で説明するだけでなく陳情書にすることや地元の議員に相談することを教えられた。その足でTさんは、道路局へ県道の補修と側溝について頼みに行くが、農業用水路のことは、後日、調べてくれるということでその日は帰った。

1週間後の5月17日に緑政局土地改良課から、また翌18日に道路局路政課から、下水道局河川管理課へ問い合わせるよう連絡があった。すぐ河川管理課へ電話をしたが、午後現場をみてくれただけで、どうするという話はなかった。Tさんには「各課の担当の人は、問題のある所だと理解してくれたが、相互に仕事をゆずりあっている」ように思われた。

この頃、土木事務所のH係長から、水路の改修には、自然流下にするため、地元の水利組合の持つ水利権の放棄と水路沿いの家が占有している土地の無償提供が必要であることを知らされた。Tさんの話によれば、H係長は、その後も何回も現場に足を運んでくれた人であり、公道移管前に道路の砂利運びにも骨をおってくれた人でもある。

5月22日、陳情の責任者5人を決めたが、Tさんもそのうちの1人になって団地内の署名をあつめた。陳情書は、団地内に住むIさんの知りあいの市会議員に書式を教えてもらい、提出するばかりになっていた。

5月24日、同陳情書を市会議長と市長あてに出した。「陳情の前日、市役所の課長さんたちが、

現場を視察にこられたが、さっと見まわっただけで帰られた」ことを、ちょうどその時、不在中であったTさんは近所の人から聞いた。

5月31日、6月9日に大雨で団地内の数軒が床下浸水。この間に、地元県議のあっせん下水道局や水利組合の役員と話し合ったが、水利組合の人は水利権放棄の話に反発。

6月10日、Tさんたちの出した陳情書が、市会の第四、第五委員会で審査され、下水道局、道路局、建築局の説明が了承された。説明内容は、①年度内に水利権の放棄および用地の無償提供がなされれば、昭和50年度より下流から逐次整備する、②県道については境界を確定中であるので確定後U字溝工事をする、③団地内の建築局の道路敷は、測量を実施し、図面が7月中に完成する予定であり、秋ごろまでに陳情された要望にそえるようにするというものであった。

3>Tさんの感じたこと

水利権放棄や沿岸の水路敷の占有問題は、紆余曲折を経てそれから約1年後の50年3月に解決した。同年6月には、団地内の道路が公道になった。つづいて県道の改修工事と埋りかけていた元農業用水路に柵渠工事がおこなわれ、51年3月には、その工事も完了した。

「あとは、公道になった団地内の道路舗装を待つばかりです」というTさんは、最後に「頭にくるとすぐ役所へいいに行ってしまうが、役所は、やはり大きくて個人では歯がたたない。今回の要求も大勢の力で実現した。役所へ要求を出すには、手紙だけにたよってはいはだめだと感じたし、あらゆる手段を使ってネバリ強く、あせらずにしなければならぬということを勉強しました。もっとも、職員個人としては、土木事務所のHさんのように何回も足を運んで親切にしてくれる方たちも多いことですが……」と話していた。

以上が、一人の裸の住民が思いあまって、役所へ要求を出し、4年という歳月と多大の労力をかけながらも一応解決した例である。Tさんの話を聞いたかぎりの印象では、手紙制度に対するTさんの無力感や、公水路に民間の水利権がある問題で職員がいま一步住民の立場にたって踏みこんでくれないというもどかしさや、もっと早い時期に建築、道路、下水道の各局が横のつながりを持ちながら要求を受けとめることがどうしてできにくかったのかを、あらためて考えさせられた。

3———行政の対応と住民の受けとめ方

B調査では、「『お役所仕事』という言葉があるが、横浜市役所の仕事についてそう思うことがあったら具体的に書いてほしい」と、回答者に自由に書き込んでもらう欄を設けた。その他の質問では、与えられた回答肢のなかから、自分の気持ちや考えに合ったものを選んで回答者たちの約半数が、ここでは思いのままに役所に対する感想を述べている。この欄では、彼らは、それぞれ「要求」をもち、期待をこめて「手紙」や陳情を書き、そして役所の処置を様々な気持ちでうけた、ひとりひとりの市民として登場する。そのなかで、何人かの人が、「市長への手紙」の対応は「形式的」だという感想を記してきた。

ある婦人は、この欄に、「市長への手紙がこのようにお役所的になったとは、全く末期症状である」と慨嘆というよりは憤慨して書き込んできた。要求に対する役所の処置について、彼女は、「その他」の欄に、「時間をかせいでおそく返事がきただけで何もせず」だったと書いている。よかったことも「その他」で、「字がきれいだった」とただひと言。「返事が遅かった」、「回答に誠意なし」、「解決してくれてもよい」、と不満点をあげ、全体としては「不満足」としている。

また、産業労働に従事する30代のある男性は、きちょう面な字でこう書いていた。「市長への手紙に対して率直な回答が欲しい。意見に対して市としてはこうなんだ、現状ではこうしている。将来はこうする等ある程度の反応が欲しい」。実は、彼の「手紙」に対して、役所は連絡も回答もしていなかった。しかし、彼は、「とにかく、日ごろ考えていたことを役所にいえた」のをよかったとしている。処置には「不満足」なのも当然である。

1>役所の処置と住民の気持ち

B調査に回答を寄せた322人の人は、それぞれ問題解決への期待をこめて、役所に「要求」を出したはずである。この322の「要求」に対して、役所はどのような処置をしたらろうか。

アンケートの結果からみると、「回答があって解決した」のが約2割である。これに「回答はなかったが解決した」を加えた問題の解決した人は26.7%で、全体の3割に満たない。その他の処置では、「検討中または参考にする」が2割弱、「不可能」が1割強などであるが、「連絡も回答もなかった」と答えている人が約1割あった(表一10)。

それでは、役所のこのような処置を、人々はどのような気持ちで受けとめたらろうか。「役所の処置について、全体として、どう感じられましたか」という問に対して、「満足」と答えた人は14.6%、「やや満足」が24.5%で、両者をあわせた満足派は約4割だった。他方、「不満足」という人が約3割で、「少し不満」(19.9%)をあわせた不満派は5割をこえ、満足派を上回った(表一11)。

満足感を処置別にみたのが図一2であるが、満足感は解決の度合に関係していることがわかる。「回答あり解決」と「回答なし解決」はともに問題が解決した場合で、7割前後の人々が「満足」

あるいは「やや満足」と答えている。「…後に解決」と「検討中」の回答を受けた人々は、概ね同じ傾向を示し、満足派が約半分で、不満派も4割をこえている。これら以外の「説明後不明」、

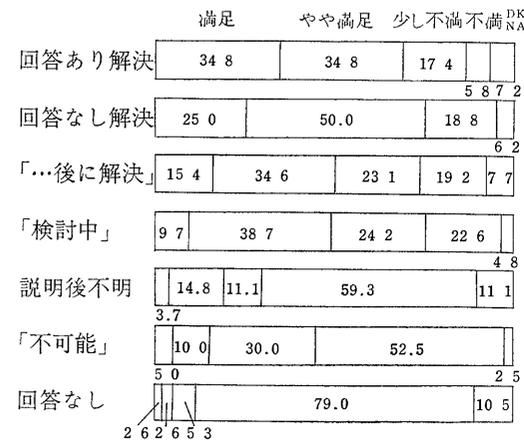
表—10 あなたが「要求」を出された後、役所はどのような処置をしましたか。次のなかから一つだけえらんでください。

1. 回答があって問題が解決した	70人	21.7%
2. 「何ヵ月(年)後に解決する」との回答があった	26	8.1
3. 「検討中」または「参考にする」との回答があった	62	19.2
4. 「不可能」との回答があった	40	12.4
5. 回答はなかったが、問題は解決した	16	5.0
6. 役所からの調査や説明はあったがその後、どうなったか、わからない	27	8.4
7. 連絡も回答もなかった	38	11.8
8. その他	34	10.6
9. はっきりおぼえていない	9	2.8
計	322人	100.0%

表—11 それでは、あなたは、役所の処置について、全体として、どう感じられましたか。次のなかから一つだけえらんでください。

1. 満足	47人	14.6%
2. やや満足	79	24.5
3. 少し不満	64	19.9
4. 不満足	106	32.9
5. わからない	26	8.1
計	322人	100.0%

図—2 役所の処置と満足感



「不可能」そして「回答なし」といった、解決とはあまり縁のない処置では、7割以上が不満派である。しかし、「不可能」の場合は、1割5分の満足派があり、「不満」も約5割であるのに対し、「回答なし」では、満足派は1割をはるかに下回り、逆に「不満」が8割近い。「回答なし」が、「不可能」よりも、多くの人々の間に強い不満を残すことが知れる。

この結果から明らかなのは、当然のことではあるが、回答の有無にかかわらず問題の解決いかに満足感に結びついていることである。また、「検討中」や「参考にする」は、受け手の側では肯定的に理解されるのか、「…後に解決」と同じく、将来の解決の可能性を示唆していると受けとられるようで、どちらかといえば満足派が多い。それ以外の処置では解決の可能性が不明あるいはゼロで、不満と感じられている。

2 > 役所の対応と人々の評価

役所の処置に、全体としては不満であっても、よかったと思うことはあり、処置に満足であっても不満な点はある。「不満」を「満足」にかえるには、問題を解決することが必要のようだが、よかった点を挙げたり、不満な点をなくすことは、解決以前のちょっとした努力なり心構えでできる範囲にあるといえるだろう。

「役所の処置について、よかったと思われたのは、どの点ですか」(複数回答)という問で、「返事がすぎた」が最も多く、「役所にいえた」、「要求が実現した」がこれに続く(表—12)。不満に思われた点(複数回答)では、「役所はもっと努力すべきだった」がやや多いが、これに「解決してくれてもよい」、「回答に誠意なし」、「返事が遅かった」、「返事がなかった」の各々が1割強で並んでいる(表—13)。

よかった点、不満な点を役所の対応に関するも

表一12 あなたの「要求」に対する役所の処置について、よかったと思われたのは、どの点ですか。

〈複数回答〉

1. 返事がすぐきた	115人	35.7%
2. 要求が実現した	83	25.8
3. 職員の態度がよかった	48	14.9
4. 要求は実現しなかったが、実現しにくい理由がわかった	43	13.4
5. とにかく、日ごろ考えていたことを役所にいうことができた	100	31.1
6. その他	32	9.9
7. とくになかった	61	18.9
計	482人	149.7%

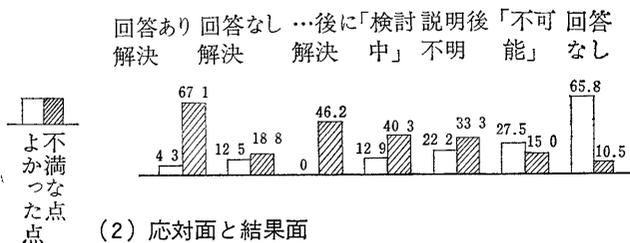
表一13 不満に思われたのは、どの点ですか。

〈複数回答〉

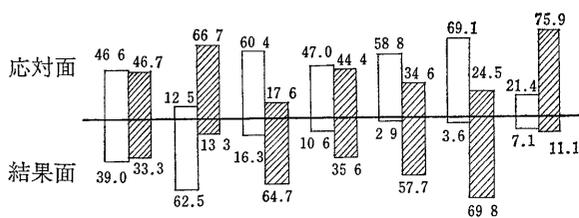
1. 返事がなかった	35人	10.9%
2. 返事がおそかった	36	11.2
3. できる、できぬは別として、回答に誠意が感じられなかった	42	13.0
4. おざなりの対策や工事ですませた	18	5.6
5. 職員が、責任のなすりあいをした	9	2.8
6. 「不可能」という回答だったが、役所は、解決してくれてもよい問題だと思った	47	14.6
7. 役所に予算や権限がない、ということだったが、要求実現のため、役所はもっと努力すべきだった	52	16.2
8. その他	48	14.9
9. とくになかった	117	36.3
計	404人	125.5%

図一3 処置別にみたよかった点、不満な点

(1) 「とくになし」とした人の割合



(2) 応対面と結果面



の(応対面)と処置の結果に関係するもの(結果面)に、便宜的に分けてみよう。よかった点では「返事がすぐ」、「職員の態度」、「理由が解った」は応対面での評価であり、職員の「心構え」の成果といえる。「要求が実現」はいうまでもなく結果面であるが、解決したケースが全体の26.7%だから、結果面をよかったといえる人は限られており、しかもこの間が複数回答なので結果面をあげる人の割合は相対的に低下する。不満な点では、「返事がなかった」、「返事が遅かった」、「回答に誠意がなかった」、「責任のなすりあいをした」が応対面に関するもので、その否定的評価である。「おざなりですませた」、「解決してくれてもよい」、「もっと努力すべき」は解決を志向する結果面での不満点である。

このようにして分類すると、よかった点としてあげられていることのうち半分近くは応対面である。他方、不満な点としてあげられたことでは4割強が応対面、4割が結果面だった。要求を出した人々は、役所の処置に、結果面だけでなく応対面でも判定を加えていることがよくわかる。

これを処置別にみたのが図一3である。各処置ごとに、よかった点が「とくになかった」という人の占める割合をみると、「回答なし」で圧倒的な高さを示し、6割5分をこえている。「不可能」や「説明後不明」でも「とくになし」とする人は2割台で、7割以上の人は何らかの点をよかったとしているのとくらべると回答のもつ役割が明らかである。前述のように結果面での評価の相対的低さを考慮に入れても、説明や回答があった場合には、応対面が5割弱から7割を占めていることが注目される。処置の結果にかかわらず、応対面でのよさが積極的に評価されているのを示すと

いえる。なお、「不可能」の回答をうけた人々の間で、4割5分の人が「理由が解った」ことをよかったとしてあげていることに留意したい。

では、処置と不満な点の関係はどうか。「回答なし」、「不可能」の処置では大部分が不満な点をあげており、「とくになし」は1割と1割5分にすぎない。「回答なし解決」の「とくになし」が予想以上に低く、2割弱である。そこであげられた不満な点の7割近くが応対面であることは、問題の解決と同様に、回答を出すなどの応対面の誠意が大切であることを示している。「不可能」では、約7割が結果面での不満な点で、7割近い人が「解決してくれてもよい」としている。

いずれにしても、役所の処置のよい点と悪い点、そのまま要求を出した人々によってよかった、不満だとあげられているようだ。応対面にせよ結果面にせよ、住民の判定は率直であり、応対面の効用を念頭に、さらにその充実を図るべきであろう。

4———対応の態勢を考える———「地域性」の重視を

1 > 機構に合わせた態勢

「市長への手紙」は、受け付けと同時に分類され、その内容によって、あるものは直接市長のもとに回され、実務上の処理を要するものは関係する局を担当する「手紙」係員の手元へ行く。係員は台帳に記載したり、コピーをとったり一連の作業をして関係局へ送り、その回答を待つ。そして局から来た回答文を整理して、投稿者に返事を出す。

この当り前のような処理体制だが、いくつかの弱点をもつといわなければならない。

まず、複数局にまたがる問題の対処に必ずしも適していないということだ。市民は役所の機構を頭に置いて書いていないので、市民にとってはひ

とつの問題でも、いくつかの局にまたがることも少なくない。受け付けに伴う内容分類は、係員の担当局別に、つまり機構に合わせて、投稿者の問題を分解する作業のことである。2つ以上の局にまたがった問題で、関係する各局が書いた回答は再び担当者のところで統合されなければ返事にならない。現場の専門用語や法律、規則の名称が「……及び……並びに……等」とつづられた最後に、「今後とも検討を重ねるよう鋭意努力いたしますので、よろしくご了承ください」といった文章を、人々に理解しやすく、しかも要求や意見の内容にかみあわせてまとめるのは至難の技である。また、各局の回答時期の足並がそろわない場合、もちろん催促はするが、一方を見切り発車させなければならないこともある。

次に、この局ごとの分担制は、係員と受けもち局の業務との関係、あるいは「専門性」に重点がおかれ、投稿者である市民との結びつきが弱いきらいがある。回答は原局が主で、係員はその文章の手直しなどをする従の役である。処理責任は原局にあると意識されやすく、原局の回答が遅い場合やない場合には、そのツケは市民に回される。

また、どの局でも、庶務係などに、「手紙」を担当する人を置いている。彼は、市民局の「手紙」係員から「手紙」を受けとり、「手紙」の内容の業務を担当する係りに渡す。係りが書いた「回答文」が「決裁」になると、これを市民局に送り返す。おおよそ、このようなプロセスで出てきた「回答文」を、前述したように、「手紙」係員は、市民に理解しやすいように主に文章の手直しをする役割を担っているわけである。しかし、市民局の本来の役割から考えると、「手紙」係員の仕事がそれだけにとどまっている、あるいはとどまらざるを得ない現状には問題があるのではないだろうか。

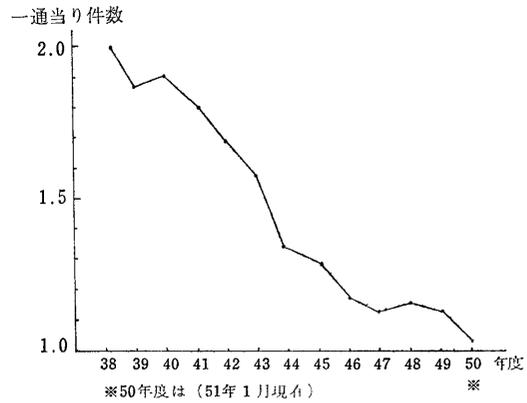
ところで、「手紙」がはじめられた昭和38年か

ら13年が経過した。その間には、助役通達で回答を迅速にするよう指示したり（39年7月）、回答も市民局で出すよう改善したりしている（48年8月）。「手紙」の係では、たびたび係員のミーティングを開き処理の改善について話し合っている。51年1月には、未処理分の総点検を行い、各局に対して早期回答を促すなど、積極的な取り組みをみせている。事実、市民局で回答を出すようになってから、49年96%、50年（51年1月現在）95%と、高い処理率を示している。

それにもかかわらず、何人かの「手紙」投稿者が書き記してきたように、「手紙」は形式化してしまっているのだろうか。ここにひとつの興味あるデータがある。この制度がはじまった昭和38年度から50年度（51年1月）の各年度ごとに、一通当りの件数をとってみると、38年度の2.04から50年度の1.05に、年度ごとに漸減してきていることがわかる（図-4）。その理由については、係員とも話してみたがはっきりしない。一通に何件かの問題を書いてくる人は今でもいる。レギュラー化した投稿者が役所の機構を心得てきたためとも考えられるが、その人たちはむしろ少数とみるべきだろう。受け付け通数の大小とも関係しないし、集団投稿も昔からあったという。いずれにせよ、投稿内容の変化など、理由を市民の側に求めるのは難しいようだ。むしろ、「手紙」をうけとる役所の側で、その理由を深く考えてみるのが大切なのではないか。

この一通当り件数の漸減傾向を、たとえば、現行の「手紙」処理システム、すなわち局別処理方式との関係で理解することはできないだろうか。つまり、13年間の時間的経過のなかで、受け手の処理の態勢が、知らず知らずのうちに、機構の方に合わせて“合理化”していったと見ることはできないだろうか。それが、いくつかの局にまたがる複合的性格をもった問題も、単純化され、整理

図-4 「手紙」一通当り件数の推移



される傾向を生ぜしめているのだとはいえないだろうか。一通当りの件数が、どれほどの意味をもつかについても検討が加えられる必要がある。(注)

しかしながら、年度ごとに一通当り件数は低下しているが、処理率はそれに伴って高まっていないことにも注意したい。処理率を高めたのは、先にふれた48年の、回答も市民局で出すという改善である。

(注) 「一通当りの件数」という考え方に意味があるかどうか検討するひとつの方法として、各区別の率を出してみた。50年度（51年1月現在）の場合、トップは緑区の1.23で、2位 戸塚区1.11、3位 瀬谷区1.09だった。これらはいずれも、行政需要の複合的性格が強い郊外区である。

2>地域を向いた態勢

それでは、処理の態勢を「機構」から「地域」に、視点を置きかえてみるとどうなるだろうか。たとえば、地域別処理方式を考えてみよう。

局別処理方式だと、市民から出された問題が役所のタテ割り機構にあらうような形に分解された上で各局に渡り、各局の係りがその問題の一部分ずつを担当することになる。これに対して、地域別処理方式だと、自分が担当する地域の手紙を受けた「手紙」係員が、その問題を全体として担当するので局別処理方式のように分解されることがない。ここでは、機構ではなく人間が受け手であり

ひとりの人間がひとりの市民の問題にとりくむ。

「手紙」係員は役所という機構の中の市民の代理として市民と結ばれ、市民の問題はその係員のなかで処理までの道を歩むことになるはずだ。

この方式の最大の利点は、問題の地域的拡がり、地域の他の問題との関連が係員によって把握されることだ。それによって、区役所（特に区民相談室）や出先事務所との情報交換や連繫プレーが積極的に行なわれると考えられる。

例をあげて見てみよう。緑区や港北区の市街化区域内農地では、「農地を造成するといいいながらコンクリート等の廃材で埋めたり、土盛りが不良なため水害の発生を招く等不良な農地の造成工事が各地で見受けられ」（緑政局「農家のしるべ」50年10月号）る。局別処理方式では、A町の農地不良造成現場近くに住む人が、廃棄物搬入問題として手紙をだせば、これはX職員の担当として環境事業局へ行く。農地に隣接する住宅に住む主婦から、造成工事によって水路が破壊されていると苦情がくれば、Y職員の担当の下水道局へ行く。その農地の持主が、埋立業者にだまされ農地として使えなくなったので、なんとかしてくれと訴えてくれば、緑政局担当のZさんが扱うだろう。しかし、問題はひとつなのだ。局別処理方式では、この3つの「手紙」がひとつの問題をめぐるものと理解されるためには、偶然性に期待する他ない。地域別であれば、緑区担当の人は問題の関連に容易に気づくであろう。そこで区民相談室に連絡してみると、農政事務所や土木事務所も頭をかかえている問題で、事務連絡調整会議の議題としてとりあげようとしているところだ、と知らされるかもしれない。

3章の冒頭の男性の書き込みには、実は後半がある。「市長への手紙は、……（中略）……切実な願いが多いと思いますのでその地域を重点的にチェックし特に重視して欲しい」。行政からは、

あるいは素人とも見えるただの市民は、市民のもつ自主的な批判精神を吸収しようとする行政に対して、的確なアドバイスを与えることができる。

(* 文責は、1～2章仲田、3～4章は佐々木)

B調査の対象は、昭和48、49年度の「市長への手紙」投稿者と陳情・請願の代表者である。調査の趣旨から、市長への礼状やあいさつ状はあらかじめ対象から外している。回収標本については、表一1、表一7を参照。