

「行政デザイン」調査研究報告書

平成14年3月

上越市創造行政研究所

はじめに

わが国の中央集権型行政システムは、戦後の社会経済を先進諸国の水準に引き上げるうえでその役割を果たしてきた。しかしながら、今日、地域住民の価値観やニーズの多様化、少子高齢化の進行など社会経済情勢が大きく変化し、これに伴う新たな時代の課題に迅速・的確に対応するため、行政システムを地方分権型に転換することが強く求められている。

地方分権が本格化するなか、地方自治の主人公は市民であり、市民に最も身近な基礎的自治体である市町村が地方自治の本旨に基づき、市民自治を確立することによって、地域が自立的運営を果たすことが求められている。

また、本市は施政方針に“市民本位のまちづくり”を掲げており、市民を起点としたまちづくりの実現を目指している。これまでは、民意を最大限に反映する方法として市民参加の手法などが活用されてきたが、本市の目指す自立した市民みずからが中心となり地域を支えていく新たな地域運営のスタイルは、地域運営の本来のすがたである市民自治の視点に立ったものと言えよう。

そのためには、市民と行政が役割と責任を共有し、協働したまちづくりを進めるとともに、地方行政は、新たな地域像を支える相応しいスタイルにそのあり方を自ら変化させ、再構築（リデザイン）していくことが重要となる。

これまでは「どのように実践していくか（HOW）」という視点に立ち、規範に従って行政運営を行うことが求められてきた。ここから「何をしなければならないか（WHAT）」に視点を転換するとき、従来の行政の枠組み（フレーム）は絶対的、固定的なものではなくなり、自治体にとってフレームの設計自体が大きな課題となる。このように、地方行政のあり方を原点に立ってゼロベースで見直し、行政が真に扱うべきフレームを過不足なく設計し、再構築しようとする考え方が「行政デザイン」である。

本報告書は、市民自治を本旨とする真の地方自治を確立し、地域の自主・自立を果たすための地方行政のあり方を研究テーマとし、それと同時に、新たな役割分担と協力関係によって構築される地域像の展望を目的としている。その成果が、本市の今後の市政運営の一助となることを期待するものである。

目次

報告書の概要

報告書の構成とフロー

1 「行政デザイン」の確立に向けて 1

1 - 1 行政をとりまく現状と課題 1

1 - 1 - 1 財政制約と市民ニーズの拡大 1

1 - 1 - 2 地方分権の進展 3

1 - 2 行政デザインの位置付け 5

1 - 2 - 1 行政デザインの定義～How から What への転換～ 5

1 - 2 - 2 行政デザインの基本的視野 5

1 - 2 - 3 行政デザインにもとづく地方行政のあり方 7

1 - 3 行政デザインの実践に向けた検討 9

1 - 3 - 1 行政コア、エージェンシー（行政、第3セクターなど） 9

1 - 3 - 2 アソシエイツ（市民や地域コミュニティ、ボランティア組織、NPO など） 9

1 - 3 - 3 上越市の基本姿勢“市民本位のまちづくり”の実現に向けて 10

2 地方行政のあり方の検討 11

2 - 1 検討の背景 11

2 - 2 行政サービス水準 12

2 - 2 - 1 行政サービスを支える上越市財政の現況 12

2 - 2 - 2 各種サービスの県内他市・類似団体との比較 19

2 - 2 - 3 年代別の税負担とサービス供給分析 27

2 - 3 行政の守備範囲 30

2 - 3 - 1 行政の守備範囲の視点 30

2 - 3 - 2 官民の役割分担のあり方 32

2 - 3 - 3 受益と負担からみた行政の守備範囲 37

2 - 4 市民本位のまちづくりに向けて 40

3 - 1 コミュニティ行政とは 43

3 - 1 - 1 地方自治における地域コミュニティの役割 43

3 - 1 - 2 地域コミュニティとコミュニティ行政 43

3 - 1 - 3 コミュニティ行政と行政デザイン 44

3 - 2 コミュニティの一般的考え方 44

3 - 2 - 1 コミュニティの規模 44

3 - 2 - 2 現代のコミュニティ組織 45

3 - 3 東京都三鷹市におけるコミュニティ行政 46

3 - 3 - 1 三鷹市の概要 46

3 - 3 - 2 コミュニティ行政の歴史 46

3 - 3 - 3 三鷹市におけるコミュニティ行政の特徴 48

3 - 3 - 4 コミュニティの組織 49

3 - 3 - 5 コミュニティの施設 54

3 - 3 - 6 コミュニティ形成の推進 56

3 - 3 - 7 コミュニティ行政の現状と課題（ヒアリング結果より） 58

3 - 3 - 8 三鷹市におけるコミュニティ行政のポイント 60

3 - 4 コミュニティ行政構築へ向けた論点の整理 61

3 - 4 - 1 コミュニティ行政の位置付け 61

3 - 4 - 2 新しいコミュニティの設定 62

3 - 4 - 3 新しいコミュニティと公共施設 65

3 - 4 - 4 新たなコミュニティと行政 66

3 - 5 市町村合併時代におけるコミュニティ行政の新たな可能性 72

3 - 5 - 1 地域個性の創出 72

3 - 5 - 2 利便性の向上 72

3 - 5 - 3 住民意思の反映 73

4 上越市におけるコミュニティ行政の展望～まちづくりの現状と課題をふまえて～ 75**4 - 1 上越市におけるまちづくりの現在とコミュニティ行政の位置付け 75**

4 - 1 - 1 まちづくりの経緯と市民本位のまちづくり 75

4 - 1 - 2 市民本位のまちづくりとコミュニティ行政 75

4 - 1 - 3 コミュニティ行政推進の視点 76

4 - 2 ハード的分野 76

- 4 - 2 - 1 市民活動拠点の整備の現状 76
- 4 - 2 - 2 コミュニティ行政推進のための基盤整備の配置 78

4 - 3 ソフト的分野 80

- 4 - 3 - 1 各種活動への市民の参加の意味 80
- 4 - 3 - 2 市民参加のステップと本市の取り組みの評価 80
- 4 - 3 - 3 諸施策の成果から 82
- 4 - 3 - 4 上越市における市民活動の状況 84

4 - 4 上越市におけるコミュニティ行政の展望 88

- 4 - 4 - 1 上越市におけるコミュニティ行政の展望 88
- 4 - 4 - 2 コミュニティ行政推進のための課題 88

参考資料

91

三鷹市（コミュニティ政策関連資料）

上越市の施策（市民参加関連）

1 「行政デザイン」の確立に向けて

地方分権時代をむかえ、いま地方行政は「どのように実践するか」(How)ではなく「何をしなければならないか」(What)へ視点の転換が求められている。拡大が予想される公的領域(=公的なサービスが必要とされる領域)を「誰が担当すべきか」(役割分担)についての議論と、その具体的実践が必要となっている。

【行政デザインの必要性】

地方行政は現在、行政に対するニーズの拡大と財政制約という課題を抱えている。これを解決し、持続的発展可能な地域を実現するために、地域を構成する市民・民間・行政それぞれの役割を改めて見直すことが必要である。このように、**地域のあり方を再構築(リデザイン)しようとする考え方が行政デザイン**である。

【行政デザインの目的】

行政デザインの主な目的は、これまで行政が専ら担当してきた公的領域および公的サービスについて、地域を構成する市民・民間・行政それぞれの役割を検証し、それに基づいて**公的領域をいかに分任していくか**という議論と実践にある。行政デザインではこれを3つの領域に分割し、**行政コア**(行政や公益法人など)、**エージェンシー**(専門的行政機関)、**アソシエイツ**(市民組織、NPOなど)がそれぞれの領域を担うことを想定している。このとき、それぞれが自立し、新たな役割分担のもとに協力関係を築く“協働”の視点が重要となろう。

2 地方行政のあり方の検討

行政コアの担当する領域の検討は、現状のサービス内容と提供方法を見直すことから始まる。このためには、行政の現状を市民に広く公開することにより、行政が担当する分野や行政に任せるサービスについて、納税者である市民が受益と負担の観点からその妥当性を判断可能にすることが必要である。これと同時に、公的領域の担い手である市民や地域を支援・育成することにより、本質的に行政がカバーすべき分野を残しながら、行政の守備範囲と役割は適減することが想定される。

【地方行政の現状】

地方行政は、拡大する行政需要と財政制約のなか、限られた資源で最大のパフォーマンスを発揮するとともに、市民・民間・行政いずれが担当すべきかといった視点からサービスそのものの見直しを図る必要がある。

【地方行政の守備範囲】

見直しにあたっては、その判断材料となる情報を的確に把握・公開したうえで、“**市民にできることは市民に、地域でできることは地域に、それ以上について行政が**”担当するいわゆる**「補完性の原則」**に基づいて判断することが求められる。

【今後の方向性】

ただし現時点では、市民および地域で担当可能な領域は限られており、“参加”や“協働”の仕掛けを通じ、本来市民がもつ力や地域が備える力を高める必要がある。**行政は側面的支援に徹しつつ、徐々にその関与を適減していくこと**となろう。

3 コミュニティ行政の提案

アソシエイツの基盤は地域コミュニティである。これをまちづくりの基本的単位とし、地域を育てていく視点からコミュニティ行政が重要となる。そのポイントは、市民や地域の力が十分に発揮可能なコミュニティのエリア設定やしくみの構築である。コミュニティ行政の実践においては、行政は地域の自主性を尊重しつつそのサポートに専念することになる。地域活動環境の向上を通じて地域の育成が図られることにより、地域ができる限り自立してゆくすがたが想定される。

【コミュニティ行政とは】

コミュニティのもつ本来の機能と力に今一度着目し、その回復と活性化によって地域が自立することを目指して、**地域コミュニティを基本単位とした地域運営のスタイルを確立する考え方がコミュニティ行政**である。

【東京都三鷹市におけるコミュニティ行政】

コミュニティ行政の先進地として東京都三鷹市が知られている。三鷹市ではコミュニティ・センターを中学校区単位に配置し、まちづくり活動の拠点とするとともに住民協議会による自主的管理運営を通じて地域主導型のまちづくりを推進している。ここでの最大のポイントは、**コミュニティ・センターの設置とコミュニティ組織を一体化**させている点である。

【コミュニティ行政のポイント】

地域コミュニティが自立的に運営されるための前提条件として、基本となるのはエリア設定（面積や人口などによるコミュニティの規模）であり、それに相応しいしくみ（ハードウェア・ソフトウェア両面からの支援や、コミュニティ組織の再編成）の構築である。具体的には、**小・中学校区程度のコミュニティを新たに設置し、それに対応する市民組織（例えば「地域コミュニティ協議会」）を再編成**することである。

【本市におけるコミュニティ行政の導入】

本市でコミュニティ行政を導入するにあたっては、「**コミュニティ・プラザ**」の配置が想定される。これは、小・中学校区単位にプラザを設置し、ここにミニ市役所（市出張所）を配置するとともに、交流・集会機能、NPO事務所などを併設することによって地域コミュニティの総合窓口とする構想である。この運営および地域課題の解決には、「地域コミュニティ協議会」のほかNPOなどが行政との協力関係のもとにあたるのが考えられる。

コミュニティ・プラザ構想は、「**本庁集中型**」から「**分散・ネットワーク型**」への行政スタイルの転換を意味する。これと合わせて、市本庁機能や職員のあり方も変化する。

【市町村合併時代におけるコミュニティ行政の意義】

コミュニティ・プラザの配置にともない、市をいくつかのコミュニティに分割することになり、ここで市はいわばいくつかのコミュニティが集合した**コミュニティ連合**となる。この延長で考えると、市町村間の規模の差が大きい合併の場合、小さなコミュニティがコミュニティ連合に加わるという“**コミュニティ合併**”としてとらえることが可能である。コミュニティの自立を目指すコミュニティ行政は、市町村合併にともなう不安や課題に対して新たな方向性と可能性をもっている。

4 上越市におけるコミュニティ行政の展望 ～まちづくりの現状と課題をふまえて～

まちづくりに果たす地域の重要性を再認識し、本市は現在“市民本位のまちづくり”を推進している。市民本位とは、市民自らがまちづくりの主役として知り、考え、判断し、行動する理念を指すものである。この実現のためには、市民がその力を十分に発揮し、その力がまちづくりへと反映されることが不可欠である。そこで、これまでのまちづくりの経緯と現状をふまえ、コミュニティ行政の本市への導入とその推進方向を検討する。また、実践にあたっての課題について考察を行う。

【上越市の基本姿勢】

本市は現在、“市民本位のまちづくり”を積極的に推進しようとしている。これは、地域運営の主役である市民の役割と重要性を尊重し、市民自らがまちづくりに参加し、自らの手によって地域が形成されることを目指すものである。本市はこれまで、まちづくりの担い手である市民および地域を重視し、市民参加による政策形成や協働事業の実施などの支援策を講じてきたが、さらに市民が積極的にまちづくりに参加できる環境整備が求められる。

【上越市におけるまちづくりの経緯と現状】

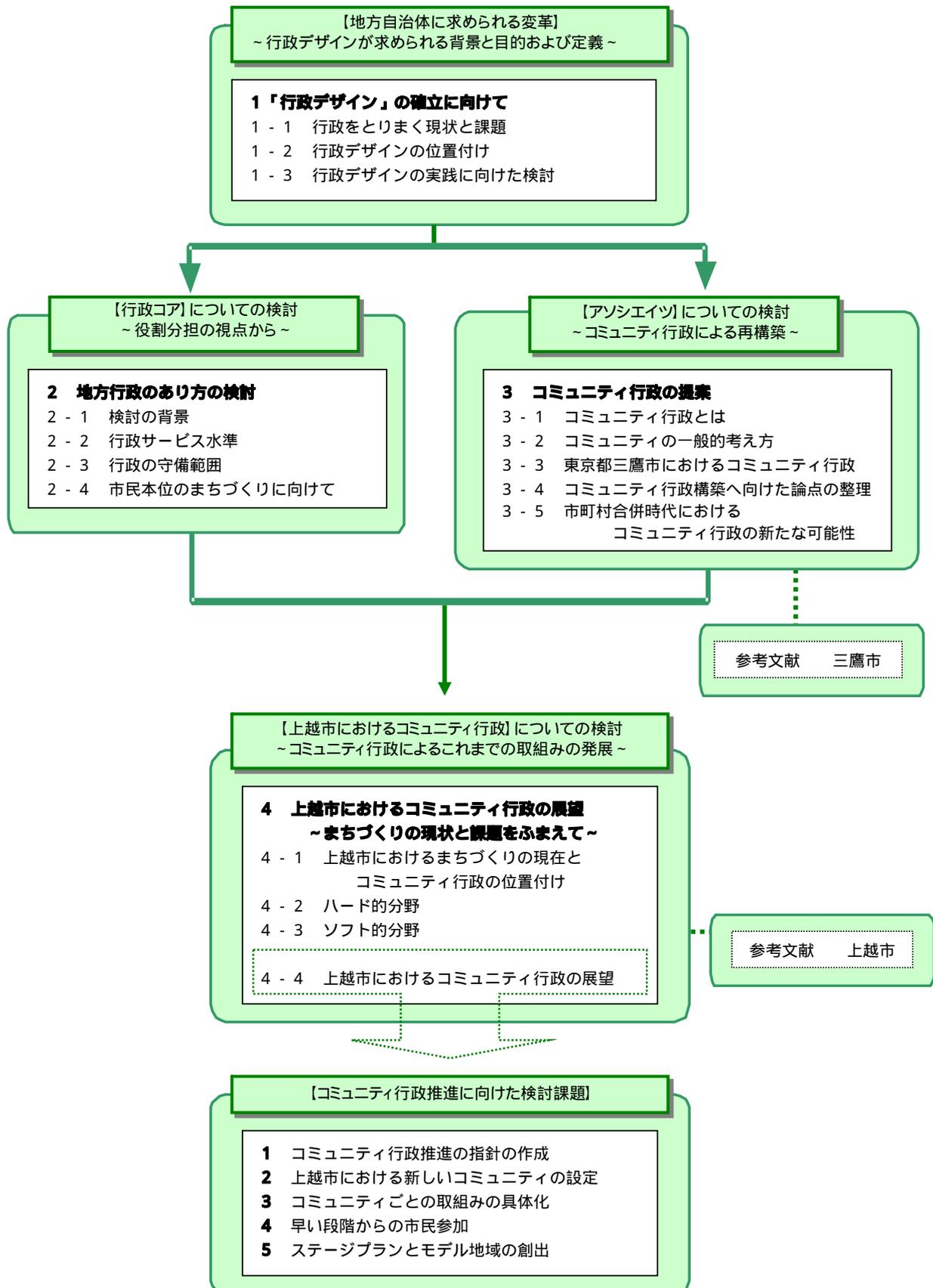
本市のこれまでの実践（コミュニティ施設整備などのハードウェアと行政改革や、市民参加および協働事業といった地域支援に関するソフトウェア）は、コミュニティ行政推進に関する基礎を形成するものである。これらをふまえ、今後はそれらをコミュニティ行政のフレーム（枠組み）のもとで一体化・体系化して推進することが必要となる。つまり、地域コミュニティとともに市のフレーム（政策および組織）を構築しなおすという行政デザインの実践である。

【上越市におけるコミュニティ行政】

本市におけるコミュニティ行政の推進にあたって、次のような課題に取り組むことが考えられる。

- (1) コミュニティ行政推進の指針の作成
- (2) 上越市における新しいコミュニティの設定
- (3) コミュニティごとの取組みの具体化
- (4) 早い段階からの市民参加
- (5) ステージプランとモデル地域の創出

報告書の構成とフロー



1 「行政デザイン」の確立に向けて

1 「行政デザイン」の確立に向けて

1 - 1 行政をとりまく現状と課題

1 - 1 - 1 財政制約と市民ニーズの拡大

(1) 地方行政の現状

時代の変化に応じ、地方行政の組織と業務内容は大きく様変わりしてきた。家庭における“無償サービス”や、ムラ社会的な地域住民同士による“協力・助け合い”によって相互補完的に営まれてきた分野が専門サービス化していった結果、本来地域が行うべきことについてもこれまでは行政が自らの守備範囲として認識し、自らの役割を拡大してサービス提供を行い、その役割を果たしてきた。

ところが現在の地方行政には、低成長あるいはゼロ成長時代を迎え、長引く景気低迷や厳しい財政環境にともない、人的・物的資源に限られるなかで、効率的・効果的な行政運営の実現が求められている。

また、少子高齢化の進展と人口の減少を迎え、成熟型低成長時代へ突入したことにより「低成長」あるいは「ゼロ成長社会」への転換が求められるようになってきている。こうした変化は、豊かさに対する価値観の転換を求めるだけでなく、今後の行財政運営、とりわけ税収の減少によって財政問題に最も顕著に影響してくるものと思われ、その傾向は今後ますます強まることが予想される。

(2) 拡大する市民ニーズ

財源が制約されてくる一方で、市民生活の多様化や都市化、少子高齢化の進行や景気低迷期における雇用対策など、社会経済状況の変化によって行政に対するニーズが高まっている。将来に対する社会的な不安から、行政が果たすべき役割への期待は、今後拡大していく可能性がある。

例えば、高齢化社会の到来による福祉サービス需要の増加がそれである。また、現在、環境調和型社会・循環型社会の形成が急務であることから、ごみ分別問題などもその一つとして捉えることができよう。福祉や環境の視点から言えば、法体系が整備されたことにより、市民・事業者それぞれの役割が明確化されるほか、行政に求められる役割も高まるなど、地方行政には依然としてこれまでの役割を果たすことが望まれていると言える。

さらに、高度情報社会の到来により、ネットワーク化された社会構造は、今後ますます複雑化・多様化することが予想される。この過程で、都市と地方とのデジタルデバイド（情報格差）を防止するだけでなく、年代間のそれに対しても的確に対応し、市民生活の情報化を推進するとともにその恩恵を市民全てが享受できる環境整備が求められる。このとき、地域性や地域の実情に合わせた適切な情報化を推進することが望まれる。

産業においては、グローバル化の進展に伴い、国内産業が国際競争下に晒されるなか、産業構造や就業構造が急激に変化している。その影響は地方においてさらに深刻であり、競争力強化、新産業育成、中心市街地の活性化、失業率の増加に伴う雇用対策など、地方が抱える課題は多い。このように、公的サービスが必要とされる領域、つまり市民ニーズは引き続き拡大することが予想

される。とりわけ、住民生活と直接に関連する地方行政においてその可能性が強まるものと考えられるが、財政制約の点から言って、これまでの考え方の延長で全面的に対応することは現実的には考えにくい。

(3) 地方行政に求められる変革

これまでわが国を支えてきた中央集権型の行政システムが社会経済状況の変化に的確かつ柔軟に対応しきれなくなり、限界を迎えるなか、新たな行政のあり方が模索されている。“公”や“公共”についての考え方が再考されるとともに、“公=官”という図式が見直されており、もはやこの関係が成立しなくなっていると言える。行政が担当するサービスの範囲と内容だけでなく、その提供方法についても工夫と変革が迫られており、行政のあり方そのものが見直されているのである。国のみならず多くの自治体において継続的に行政改革が断行されているように、そのあり方について活発な議論が繰り返され、それが実施に移されようとしている。

本市はこれまで、行政内部においては効率的な行政組織へと再編し、意識改革を進めるほか、行政改革を推進し、コストパフォーマンスの高い事業執行を目指してきた。また、市民に対しては自治体バランスシートなどの活用により、行政運営やサービスレベルに関する情報を積極的に公開・報告することによって行政運営に対する信頼度を高めるとともに、事業のスクラップアンドビルドを推進するなどしている。

しかし、これまでになく社会経済状況を迎えることが予想されるなか、今後は従来の行政スタイルをさらに抜本的に見直し、変えていくことが必要である。現在、市に与えられた課題は、今後の地方行政のあり方に関して検討を進め、新たな行政スタイルを確立することであると言えよう。このような行政改革は、地域の生活者である住民に最も近く、その基礎的部分を担う市町村においてこそ、極めて重要であると考えられる。

新たな行政スタイルを検討するにあたっては、次のような視点が考えられる。

一つめは、「地方行政のあり方」である。税収入の減少や経済状況の悪化に伴う厳しい財政制約のもと、拡大する行政サービスにいかに対応するかが地方行政の課題となっている。つまり、求められていることとできることの間には大きなミスマッチ（乖離）があり、この解消に向けて、行政による公的サービスの独占的提供を見直し、地方行政のあり方（行政が担当すべき範囲および内容）を問い直すとともに、その提供方法を工夫する必要がある。

もう一つは、「地域のあり方」である。これは、行政のみの改革にとどまらず、地域の主権者である市民や民間を含め、地域を構成するメンバーの役割と関係を原点に立ち返ってゼロからデザイン（構築）し、持続的発展可能な地域運営を確立することを意味している。地域は様々な主体の相互協力によって運営されていくものであり、地域のあり方そのものを検討することによって、必然的に行政のあるべき姿が見直されることになる。

このように、行政を含む地域のあり方そのものを議論し整理するために、新たな考え方が必要とされてくる。

1 - 1 - 2 地方分権の進展

(1) 地方自治の定義

地方自治は日本国憲法において保障されており(**図表 1 - 1**)、これに基づいて制定された地方自治法の定めるところにより、自治体は地域社会の公的事務を担当している。

ここでいう地方自治の本旨とは、自立した個人を基礎に構成される一定の地域的共同体の自治と理解され、「住民自治」と「団体自治」という2つの要素から構成される¹⁾。

このとき、一定の地域社会の公的事務を、その地域社会の住民が自らの意思に基づき、自主的にすべきであるとするのが住民自治であり、国家から独立した法人格をもつ地域的統治団体の設置を認め、この地域的統治団体を通じて地域社会の公的事務を処理させるというのが団体自治である。

つまり、地方自治の本旨が憲法上保障されているという場合、住民自治の観点からは、地域社会において、その主体である住民による自己統治が可能な限り貫徹されていることを指し、団体自治の観点からは、国とは独立・対等の関係に立つ地域住民の自治組織たる地方公共団体に自らの統治能力が保障されていることが必要となる。

図表 1-1 日本国憲法における地方自治の規定

日本国憲法(第8章 地方自治)	
第92条	地方公共団体の組織および運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める。
第93条	地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置する。 地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の官吏は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する。
第94条	地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。
第95条	一の地方公共団体だけに適用される特別法は、法律の定めるところにより、その地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、国会は、これを制定することができない。

(2) 地方自治の実現

地方分権推進委員会による『中間報告』(第1章第1節)では、これまでの中央集権型の行政システムが、わが国の政治・経済をとりまく最近の新たな状況と課題に的確に対応する能力を失ったと指摘している。地方分権の目的・理念と改革の方向は、この制度疲労を解消し、いわゆるタテ割りの画一的行政システムを、住民主導の個性的で総合的な行政システムに変革することである。

分権の推進方向は、次の二つに整理される。

一つは、団体自治の拡充である。つまり、地方自治の定義に従えば、地方自治の実現とは究極的に

¹⁾ 室井力・金子仁編『基本法コンメンタール(地方自治法)』第4版、日本評論社、2001年4月

は住民自治の拡充（地域住民の自己決定権の拡充）に他ならないが、その実現のためには地域の活力を回復することが不可欠であり、まず団体自治を拡充することによって住民自治を拡充することが目標とされたことになる。これは、地域住民の自治活動が決して活発と言えない現状は、自治体の自己決定権が制約されているためであり、住民自治を活性化するには団体自治を拡充することが先決であるとの認識に基づいている。

もう一つは、団体自治の拡充方向を「権限委譲」と「関与の縮小」という二つの基本方策に分解したことである。権限委譲とは、これまで国の機関が担当してきた事務事業の一部を都道府県の担当に変える、あるいは都道府県の事務事業の一部を市町村の担当に変え、これにともなってその執行に必要な権限および財源を委譲することである。これに対して関与の縮小とは、国・都道府県・市町村間の分担関係には変更を加えず、市町村の担当とされている事務事業に対する国および都道府県の関与、あるいは都道府県の担当とされている事務事業に対する国の関与を縮小廃止し、その結果として自治体の自主的な裁量権を拡充することである。その方向としては、自己決定可能な範囲を拡大する「事務事業の委譲」より、自己決定可能なレベルを拡大する「関与の縮小」に重点が置かれたかたちとなったが、いずれにしる地方行政の決定権限の拡充をもたらすものである。

このように、地方分権はその最終的な目的として住民自治の拡充を目指しつつも、その実現に向けて当面は団体自治の拡充すなわち「地方行政の自己決定・自己責任」の実現が目標とされたことになる。その後には続くはずの住民自治、すなわち「地域住民の自己決定・自己責任」の拡充が今後の課題として残されていると言えよう。

第1の分権である国から都道府県に対する分権（官から官へ）は、国と地方との役割分担について憲法原理との関係、具体性のある基準が出せない点などから議論が進展せず、第2の分権である都道府県から市町村への分権が先行するかたちとなっている²。ここで、住民自治の現場である地方行政（市町村）においては、行政と市民との役割分担、すなわち行政が担当する範囲と住民が担当する範囲を検討し、第3の分権（官から市民へ）に積極的に取り組むことが求められている。

住民自治の理念つまり「地域住民の自己決定・自己責任」が実現されるためには、地域住民が自主的・自律的に活動できる領域を拡大し、自己責任において地域の政策を決定することが重要となる。このため、地方行政そして地域住民が担当すべき役割を検討し、地域が自己決定可能な領域を拡大（自己決定権の拡大）するとともに、地域において受益と負担が結びつくような制度の確立が求められよう。

以上のように、住民自治の基盤としくみを形成するといった視点からも、それを整理する新たな考え方の必要性が導かれる。

（3）市町村合併の推進

地方分権改革にともなう自己決定権の拡充によって、地域でできることは地域で考え、解決することが求められている。「民間にできることは民間に委ね、地方でできることは地方に委ねる³」との原則に基づき、規制改革とともに行政の構造改革が推進されており、それぞれの地域には、自立に向け

² 西尾 勝編著『分権型を創る 分権型社会を創る～その歴史と理念と制度～』、ぎょうせい、2001年、p.92

³ 小泉総理大臣による施政方針演説より（平成14年1月）

た具体的な取組みとその内容が問われている。その動向の一つが、分権の受け皿に相応しい行財政基盤の確立を目指した市町村合併の推進である。

市町村合併は、新たな地域像を描き、それを運営するしくみを形成する好機として捉えることができる。第3の改革と言われるように、現在はこれまでの様々なシステムを根本的に構築し直す変革期にある。この時期においてこそ、地方行政においては地域を構成する主権者である市民、民間、行政それぞれの役割を見直すとともに、地域を動かすしくみを再構築することによって、新たな地域像を確立することが可能であると言えよう。

新たな地域像を描くにあたり、地域運営のしくみや構造をゼロベースで見直し、それぞれの地域が自立を果たし、自主的な地域運営を行っていくために、その具体的な議論の基礎となる新たな考え方が求められてくる。

1 - 2 行政デザインの位置付け

1 - 2 - 1 行政デザインの定義～How から What への転換～

地方行政はこれまで、中央から与えられた課題や法令で定められた内容について「どのように実践するか」(How)が問われ、法律や手続の遵守と効率的行財政運営に専念してきたと言える。

しかし、地方分権が本格化するなか、「何をしなければならないか」(What)という視点への転換が求められている。つまり市民と行政の置かれた状況をふまえ、行政が担当すべき守備範囲と内容についてその妥当性を検証しつつ、地域が抱える課題と解決策を自ら考え出す姿勢である。

このとき、従来の行政の枠組み(フレーム)は絶対的、固定的なものではなく、地方行政にとってフレームの設計自体が大きな課題となる。このように、地方行政のあり方を原点に立ってゼロベースで見直し、行政が真に扱うべきフレームを過不足なく設計し、再構築しようとする考え方が「行政デザイン」である。

行政デザインの主な目的は、これまで行政が専ら担当してきた公的領域および公的サービスについて、地域を構成する市民・民間・行政それぞれの役割分担を見直すことにより、その提供のあり方と提供における役割分担を再考することにある。行政デザインでは、行政の守備範囲と扱うべき内容の検討とともに、地域を動かすしくみそのものが再構築(リデザイン)されるため、この考え方に基づいて、分権時代にふさわしい新たな地域像が形成されることが期待される。

1 - 2 - 2 行政デザインの基本的視点

(1) 公的セクターの再構築(役割分担の見直し)

公共サービスの提供はこれまで、第3セクターや特殊法人などを含め、いわゆる公的セクターである行政が専ら独占して提供してきた。より多くの人々が提供を望むサービス、つまり公的に必要とされるサービス領域(公的領域)は今後も拡大することが予想されるが、これをそのまま行政の守備範囲として認識するのではなく、新たな方法によってこれを提供していく工夫が必要である。つまりここ

で課題となるのは、既成概念にとらわれず、行政のみならず民間企業や住民を含め、拡大する公的領域を「誰が担当すべきか」という視点である。

このとき、その役割分担に適したスタイルへと地方行政は自らのかたちを変えていく必要がある。また近年、NPOなどをはじめとして地域を担い、支える新たな動きが現れつつあることから、これらのメンバーが地域において果たす新たな役割を認識し、位置付けるとともに、適切に役割分担するしくみを形成することが重要である。

（２） 役割分担の視点～補完性の原則～

国・都道府県・市町村そして地域住民の役割分担を明確化するにあたっては、ヨーロッパ評議会が制定したヨーロッパ地方自治憲章および国際自治体連合（JURA）が起草した世界地方自治宣言における「補完性の原則」⁴の視点が重要となる。

つまり、市民で担いうるものは市民が担い、市町村で担いうるものは市町村の事務とし、市町村で担えないものは原則として都道府県が担うものとし、そして、都道府県でも担えないものを国が担うことにするという原則である。これが国際的な認識に基づく基準であるとすれば、国から地方へという流れとともに、市民で担当可能なものは市民が担当し、そこで担えないものを市町村あるいはそれ以上が担うという、地方から国への双方向からの検討が求められることになる。

現在の分権は、国と地方の役割分担の視点が重視され、国から地方へという“上から下へ”の流れによって推進されている。ところが、分権の最終的な目的が住民自治に置かれているとおり、行政デザインによって役割分担を検討するにあたっては、住民をその出発点とする“下から上へ”に向けた視点が重要となる。

（３） 「受益と負担」にもとづくサービスの選択

地方分権改革推進会議『中間論点報告』⁵では、事務事業の見直しにあたっての基本的な考え方を整理するなかで、論点整理のポイントの一つとして「財政の持続可能性（サステナビリティ）」の回復と確立を挙げている。ここで、“地方財政について地域における受益と負担の明確化が課題”とされており、今後の地方行政においては、国と地方の財政状況をふまえつつ、受益と負担の関係に基づいてサービスの適切性を判断することにより、自立した継続的な行財政運営の実現が不可欠となる。また、地域が自らの責任において自己決定し、自己負担していくしくみを確立するためにも、受益と負担の関係が明らかとなり、そのバランスが重視されるべきである。

具体的には、現在提供されている行政サービス水準が負担（納税）に見合うものであるか、あるいはさらに負担が増大したとしても、行政サービスとして提供されるべき内容かを十分に見極め、判断可能にすることである。言い換えれば、地域において、何を行政に任せるかについて住民がサービスの選択とともに負担の選択が可能となるしくみが形成されることにより、結果として真に行政が担当すべきサービスが判断され、市民の自己責任に基づいた制度が確立されることになる。

⁴ Council of Europe(1986), *Explanatory report on the European Charter of Local Self-Government*, Strasbourg, Council of Europe(1994), *Definition and limits of the principle of subsidiarity*, Local and regional authorities in Europe, No.55.

⁵ 第10回地方分権改革推進会議「中間論点整理」(平成13年12月) <http://www8.cao.go.jp/bunken/index.html>

1 - 2 - 3 行政デザインにもとづく地方行政のあり方

(1) 公的セクターの新たなかたち

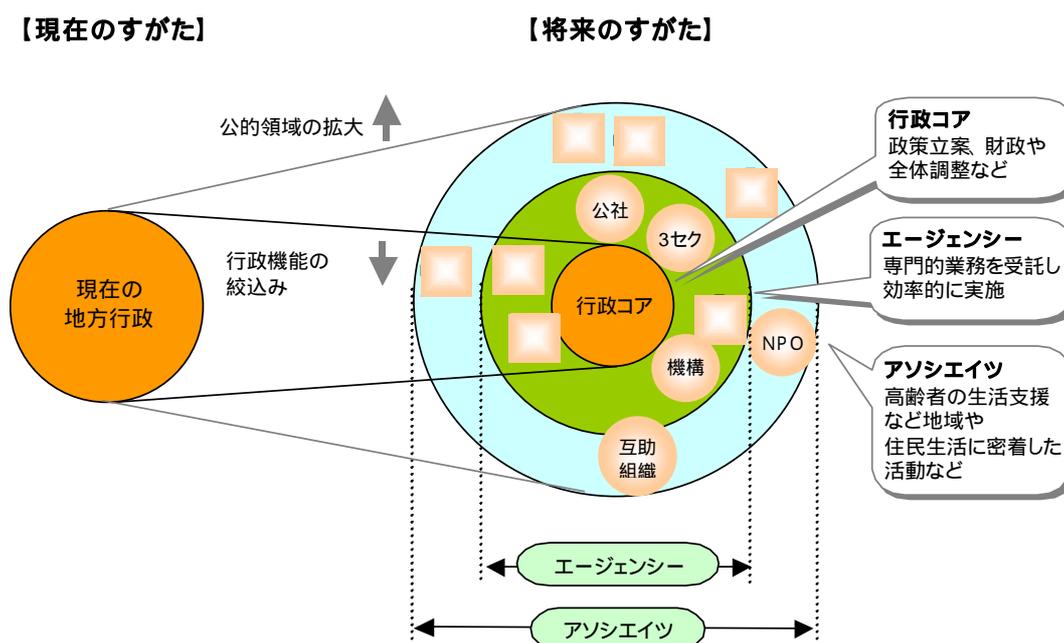
行政とは本来、個人や地域が解決できないことを専門的・組織的に行うために形成されてきたと考えられる。つまり、地域を構成し、運営するのは市民や家族あるいは近隣社会（地域コミュニティ）という最小単位であり、これらが処理しきれない領域や不足する領域を共同して処理・補完する機能、すなわち地域共同体が行政の出発点であると言える。

これを行政デザインの考え方にしたがって整理すれば、地域を担う構成メンバーである市民、行政それぞれの自立のもとで、個々人や地域コミュニティが解決不可能な領域を相互協力によってカバーし合い、協働してこれに取り組むすがたが想定される。

具体的には、高齢者の生活支援などは行政の支援のもとに地域コミュニティやNPO（非営利活動団体）などが積極的な役割を果たし、現在、行政が直接行っている業務で外部に委託することにより効率化が図れるものは、公共性やサービスの質が確保できることを前提条件に委託をすすめることが考えられる。このとき、従来の行政組織は相当スリム化され、企画や財政機能あるいは外部委託になじまないような業務を限定して担当する組織になると考えられる。

将来の姿における以上の機能を担う組織は、それぞれ「アソシエイツ」、「エージェンシー」、「行政コア」として整理できる（**図表 1 - 2**）。

図表 1-2 行政デザインの骨格となる考え方（模式図）



図は行政スタイルの現在と将来の姿を対比して示しており、円の大きさは、必要となる行政サービスの量を示すものとする。先に述べたように、行政サービスの全体的な需要は今後、大きくなる可能性がある。しかし、これを現在の延長でとらえ、すべてについて行政が直接取り組むことは、財政制約などを考えても現実的とは言い難い。

そこで、地域を構成するそれぞれのメンバーの力に改めて着目し、適切な役割分担と連携により、協働してこれに取り組むことが必要となる。この結果、一部の破綻が社会全体に波及することを防止する、新たなかたちの社会的セーフティネットが形成される。ここで言う社会的セーフティネットとは、地域を本来担うべき市民や地域コミュニティがもつ力が十分に発揮されたうえで、互いに補い合う部分や共同して取り組むことが効果的な部分について、新たな協力体制を確立することによって形成される。

このように、将来的には公的セクターにおける既存の行政と市民の関係が変化し、新たな公的セクターの形成が期待される。しかし、都市化の進行や少子高齢化にともない、現時点においては市民や地域コミュニティの果たす機能が一般に低下しており、その過程においては、行政がカバーすべき役割があることに注意し、市民や地域のもつ力を見極めながら適切に取り組むことが必要である。

(2) 行政コア、エージェンシー、アソシエイツの各役割

公的領域を地域の構成メンバーが分任し、社会的セーフティネットを形成するにあたってまず重要となるのは、円の外周に位置付けられるアソシエイツの存在である。自立した市民によって、相互扶助的に地域が運営されることが本来のすがたであることから、住民生活の根幹部分に関わる活動をアソシエイツが展開することになる。ここで担当不可能な役割、あるいは担当するのが適切でない役割を、専門的かつ効果的にエージェンシーが実施する。この関係において、行政コアの基幹的役割は、マーケティングとデザインつまり企画立案機能に集約される。行政は地域運営の専門家として、理念や構想を提案し、企画立案や(利害)調整などに関わる方向へ自らの機能を整理することが不可欠となる。

それぞれの役割分担について、施設型行政サービスを例にすれば**図表1-3**のとおり整理できる。

以上のような認識をふまえ、行政デザインの概念が深く浸透し、行政と住民などとの役割分担が整理されれば、必然的に行政の守備範囲は縮小し、本来の行政機能そのものへ純化していくことが予想される。つまり、市民自らが主役として地域における中心的役割を果たすことが、結果として行政のあり方に影響を及ぼすということである。

図表1-3 施設型行政サービスにおける役割分担の例

プロセス	理念 構想	企画 計画	建設	供用 メンテナンス	利 用 効果発現
行政コア					
エージェンシー					
アソシエイツ					

1 - 3 行政デザインの実践に向けた検討

行政デザインの考え方にしたがって市民や行政の役割を整理した後は、それをいかに実践し、実現するかという具体的議論へと論点が移行する。

その主な内容は、「誰がどんな方法で公的領域を担っていくか」という点に集約されるが、その具体的な役割分担や形態、しくみについて、原理・原則論によって完全に定義し、線引きを行うことは極めて困難であると思われる。これまで述べてきたように、その基本的考え方は「補完性の原則」にしたがって整理されるものの、市民や地域の意識や成熟度（分担能力）によって、市民セクターが担当可能な領域が異なったり、あるいは変容するからである。行政が守備範囲を縮小するにあたっては、そうした現状を見極めつつ、その役割と範囲を変化させていくことが求められる。

このように、地域におけるパワーバランス（相対的な力関係や役割分担）は、本来あるべき姿への回帰のなかで継続的に変化していくことが考えられよう。

そこで本稿では、役割分担の実現の過程において必要となる検討課題および諸施策を以下のプロセスにしたがって検討する。なお、行政デザインにおける行政コア、エージェンシー、アソシエイツの分類は、本稿における検討では、行政コアおよびエージェンシーが概ね行政セクター（行政組織やいわゆる 3 セク）、アソシエイツが市民セクター（市民や地域コミュニティと、NPO など本来の意味での第 3 セクター）に対応している。

1 - 3 - 1 行政コア、エージェンシー（行政、第 3 セクターなど）

公的サービスの大部分は、これまで第 3 セクターや公益法人を含む行政が担ってきた。その提供方法すなわち提供主体を見直すにあたり、行政においては次のような検討が必要となる。

まず、行政が提供するサービスは、モノ・サービスの提供型サービスだけでなく、法令等による行為規制を目的とする規制サービスに大きく分類される。また、公益性の観点や、受益と負担の関係といった観点をふまえ、行政が扱うフレーム（範囲や役割）を見直し、あるいはサービスの提供方法を工夫することが必要である。こうした概念を整理したうえで、行政はそのサービス内容と範囲について、多角的な視点からの評価や様々な分析方法を通じ、自らその妥当性を検証することが求められる。

この過程において、実現すべき行政のすがたが描き出されることになり、効率的行政運営を追及する姿勢がさらに必要とされるほか、新たな課題が設定されるものと思われる。

第 2 章においては、以上のような点から具体的検討を行う。

1 - 3 - 2 アソシエイツ（市民や地域コミュニティ、ボランティア組織、NPO など）

（1）市民や地域コミュニティ

公的サービスの新たな担い手として、また公的領域を分任する新たな主体として市民や地域コミュニティの果たす役割が重要となっている。地域における市民あるいはコミュニティの具体的なすがたとして、それぞれが自立し、個々人や地域レベルで解決可能なものは地域が担当するという考え方が今後の基本的方向となる。

このとき、現時点では市民や地域コミュニティの機能が低下していることから、この回復に向けて市民の自主性を尊重しつつ的確な支援を行うことにより、市民や地域が積極的にその役割を担えるしくみや枠組みをつくるのが課題となる。

つまり、市民がその力を十分に発揮するための環境を整備するとともに、市民の意識や力そのものを高めることであり、その過程においては行政的確な支援が不可欠となる。言い換えれば、市民あるいは地域が担当すべきあるいは担当可能な領域について、そのための体制や意識が形成される限りにおいて、その役割を転換するということである。ここで、新たな受け入れ側となる市民および地域の育成が重視され、行政はそのために必要となる支援策を講じることが求められる。

そこで第 3 章では、アソシエイツ（市民や地域コミュニティ）の機能回復と再形成に向けた一つの方法として、コミュニティ行政を提案する。地域におけるそれらの役割と地域の力を向上するとともに、市民や地域がその力を十分に発揮するためには、それに相応しいしくみが求められることから、コミュニティ行政は重要な考え方である。

（２）ボランティア組織やNPOなど

近年、地域や近隣社会の重要性が見直されるとともに、ボランティア活動やNPO活動など地域性や非営利性を特徴とした活動が活発化している。これらは、行政セクターにも企業セクターにも属さない、第 3 番目の市民セクターに含まれる活動と言えよう。わが国においては行政や企業が共同出資するいわゆる“3セク”としてとらえられているが、国際的な認識からすれば、第 3 セクターとはこの市民セクターを意味するものである。

こうした組織や活動について、単にコスト面から公的サービスの受け皿として捉えるのではなく、行政デザインの考え方に沿って、地域社会の新たな担い手として位置付けるとともに、適切な役割分担と協力関係を築くことが重要である。この意味でアソシエイツの領域に属するとともに、コミュニティ行政の考え方に関連してくる。

1 - 3 - 3 上越市の基本姿勢“市民本位のまちづくり”の実現に向けて

本市は現在、市政の基本的方向として“市民本位のまちづくり”を掲げている。市民本位とは、市民自らが考え、判断し、行動する理念を指すものである。つまり、自立した市民が、自らあるいは地域の意思を具体的な活動を通じて実現することにより、住民自治とともに自立した地域運営が実現されることを目指している。この点において、行政デザインや地方自治の理念と基本的方向を一にするものと言えよう。

コミュニティ行政は、これを具体的に実現する手段としての可能性をもっている。市民や地域がそれぞれ自分の力で歩いていくためには、それにふさわしいしくみや枠組みが不可欠であり、その枠組みのもとでこそ、継続的・持続的なまちづくりの推進が可能となろう。

そこで第 4 章では、本市におけるコミュニティ行政を展望する。本市がこれまで取組んできたハード・ソフト両面の基盤をふまえ、これらをコミュニティ行政という新たな枠組みのもとでさらに発展させるための方針と課題について検討する。

2 地方行政のあり方の検討

2 地方行政のあり方の検討

2 - 1 検討の背景

地方分権時代を迎え、今日ほど「行政のあり方」が問われている時期はない。

地方自治体はこれまで、右肩上がりの成長の終焉にかかわらず、行政ニーズの拡大にあわせ、財政規模を拡大しつづけてきた。しかしながら、それを支える財政基盤は、景気低迷下において地方税の安定的な確保が困難なこともあり、地方の借金である地方債と国と地方が借金し確保した地方交付税に依拠するなど、極めて脆弱な状況にある。

一方、本格化に向け取組が進められる地方分権は、住民に近いところに決定権を降ろし、自己責任・自己負担による地域運営を行うことを目的としている。この分権の流れは、国から都道府県・市町村、都道府県から市町村への“官・官”分権に留まることなく、市町村から民間、地域、市民へ権限を分散させ、生活者である市民を起点とした個性豊かな地域社会の創造を究極として追求するものであり、それに伴って受益と負担の判断を住民自身に求める仕組みづくりが求められつつある¹。また、分権は中央政府による制度的・財政的な統制を排除するシステムであるが、反面地域間の格差を容認するものであるため、今後地方は地域間競争と地域連携による運営が必然となってくる。

このように、地方は厳しい財政環境と行政ニーズの拡大という相反する課題を抱えつつ、自律的な地域運営の確立が求められている。また、コストに配慮せず市民にあまねく「広く、浅い」サービスの提供を優先してきた従来の行政スタイルの限界が明らかになる中、ブレイク・スルー（突破口）として第1章に示したような新たな行政システムの構築が必要となっている。これらの状況下で行政が「最小の経費で最大の効果」のパフォーマンスを発揮していくためには、行政サービスのあり方や財政支出の拡大の要因を把握した上で、“選択と集中”による行財政運営の効率性を追求していかなくてはならない。そこで、“経営”的視点から行政運営を行うニュー・パブリック・マネジメント(New Public Management)²の理論に基づき、限られた経営資源を最適に配分するシステムの構築を通じて、事態の打開を図ろうとする試みが全国の自治体で進みつつある。

また、あわせて単なるサービスの切捨てではなく、市民にとって満足度の高い施策を展開していくためには、説明責任の観点からも行政サービスの水準に関する適切な情報提供を行うとともに、市民自らが公的サービスを選択し、また負担のあり方を判断し、さらには決定できる仕組みづくりが必要となってくる。

そこで、本項では、まず本市の財政状況やサービス水準の現況を把握するため、県内他市、類似団体との比較、分析を行う。続いて、拡大する行政ニーズの課題解決に向け、行政の守備範囲の設定等について考察し、地方行政のあり方の検討を行うものとする。

¹ 例えば、地方分権改革推進会議の中間論点整理（平成13年12月）では、「地方分権改革は、住民に一番身近なところで、住民が行政サービスによる受益と税や使用料等の負担の関係を実感し、その認識に基づく合理的な判断をする仕組み、自己決定・自己責任のシステムづくりである」としている。

² 企業の経営管理方式やそれを支える考え方を公共部門に適用・導入し、硬直化した伝統的な行政管理のスタイルを改革・改善しようとするもの。主な特徴としては、費用の削減を主眼とした能率・効率の向上、民営化やアウトソーシング(外部委託)の促進、競争原理の導入によるインセンティブの供与、結果によるコントロールを通じた公共サービスの質の向上、顧客若しくは消費者としての市民の位置づけと選択の自由の拡大、階層制組織に変わる柔軟で分権的な管理組織制度の創出、アカウントビリティ(説明責任)の明確化とその確保など、があげられる。

2-2 行政サービス水準

2-2-1 行政サービスを支える上越市財政の現況

行政サービスを支える財政基盤について、各種指標にかかる県内他市及び類似団体³との比較を通じて、本市の状況の把握を行う。

(1) 市の財政状況

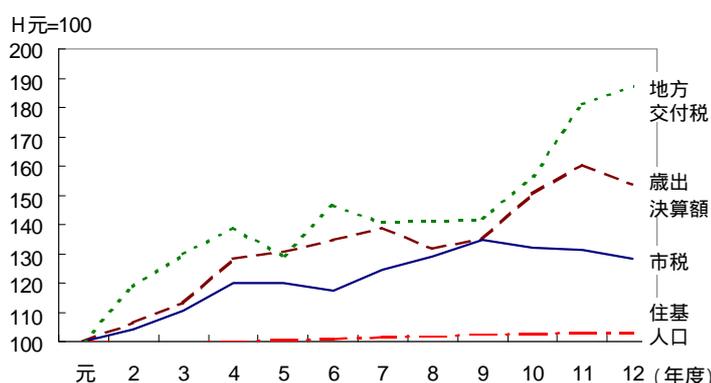
本市の財政状況をマクロ的に概観し、「経常収支比率」、「公債費負担比率」、「市債残高」、「プライマリー・バランス」の各種指標の状況を整理する。

1) 市財政のマクロ的状況

本市の財政規模（普通会計歳出決算額）は平成元年度以降概ね拡大を続け、平成元年度を100とした指標で見ると平成12年度は154となり、約1.5倍の伸びとなっている。その財源となる市税は、平成元年度と平成12年度の比較では1.28倍の伸びに留まる一方、地方交付税の同様の比較では1.87倍の伸びとなり歳出規模の伸びを上回る状況となっている（**図表2-1**）。このように本市においては、市税と歳出規模の伸びは必ずしも連動しておらず、近年は地方交付税に依存した運営がなされている状況にあると言えるが、これは本市のみならず地方財政全体においても同様の傾向を示している（**図表2-2**）。

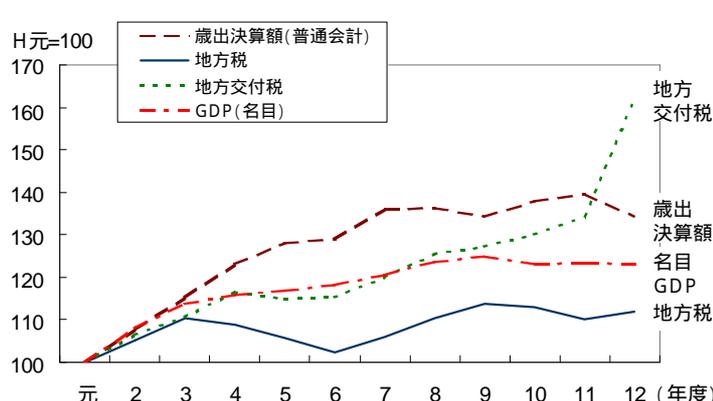
しかしながら、この構造を支える交付税特別会計の借入金残高は増加の一途をたどり、平成12年度末には約38兆円に達している。そこで、国の一連の構造改革において交付税総額の抑制の方向が示され、事業費補正や段階補正、留保財源の見直しが検討されるなど、地方財政を取り巻く環境は厳しさを増しつつある。

図表2-1 本市の財政規模等の推移



(出所)「決算の概況」各年版より作成

図表2-2 全国の財政規模等の推移



(出所)「地方財政白書」各年版より作成

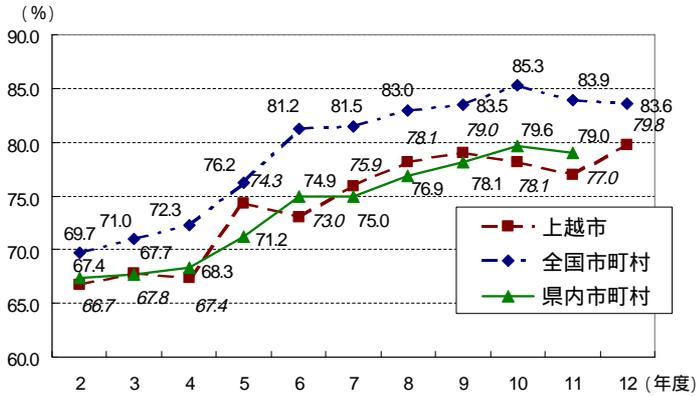
³ 「類似団体別市町村財政指数表」に基づく、人口規模及び産業構造が類似している団体のこと。上越市は、人口が13万人以上23万人未満、産業構造が、第2次及び第3次産業人口割合が85%以上95%未満、第3次産業人口割合が55%以上の「3」タイプのグループに属する

2) 財政指標から見る本市の財政状況

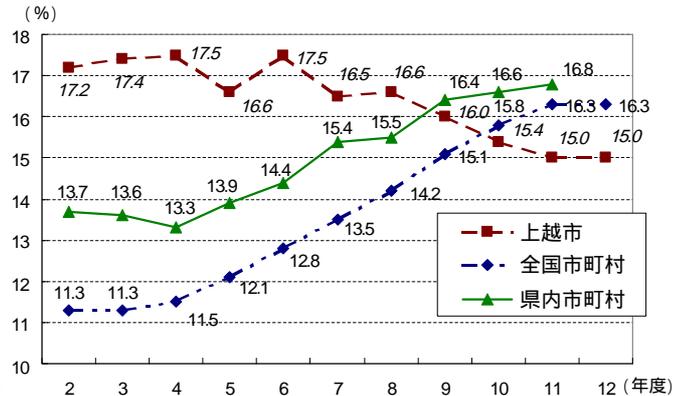
「経常収支比率」及び「公債費負担比率」

財政の硬直性を示す「経常収支比率」は、数値が低いほど弾力性があると考えられ、社会経済や行政需要の変化に適切に対応していくための施策に充てる財源の確保の目安となるものである。数値的には、普通 70～80%に分布するのが標準的であり、80%を著しく超えると財政構造が硬直化しているとされている。

図表 2-3 経常収支比率の推移



図表 2-4 公債費負担比率の推移



本市の当該指標の推移を見ると、平成 5 年度に急激（6.9 ポイント）に上昇したのち、平成 9 年度をピークに減少傾向に転じたが、平成 12 年度決算では再び前年度よりも 2.8 ポイント上昇し、79.8%となっている（図表 2-3）。

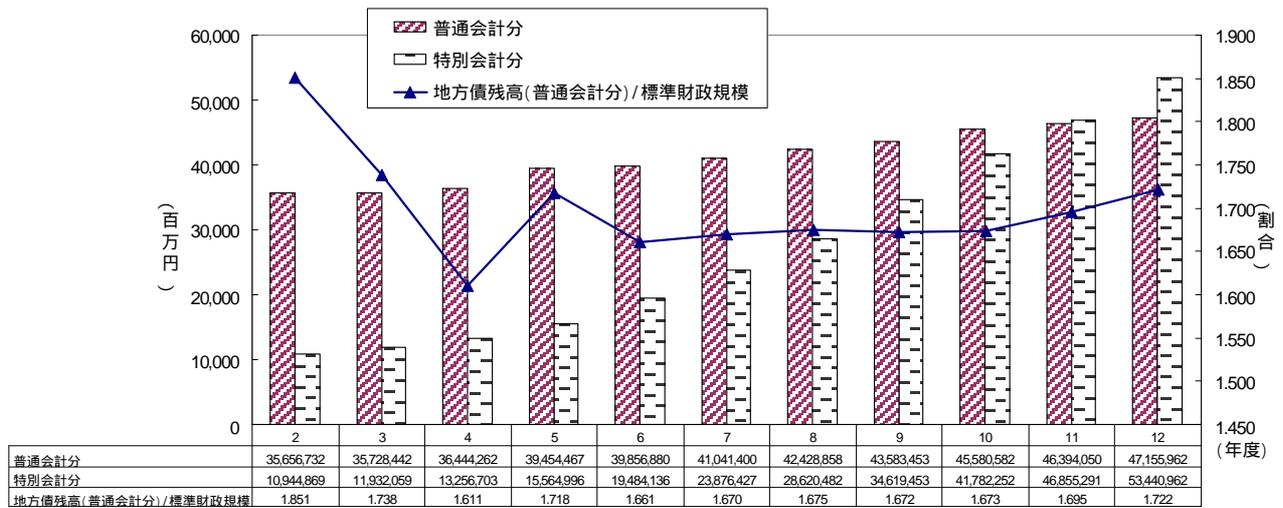
一方、地方債の元利償還金等の公債費は、義務的経費のなかでも特に弾力性に乏しい経費であり、財政構造の弾力性を判断する場合、その動向には常に留意する必要がある。この公債費の状況を把握するための指標として、「公債費負担比率」が用いられている。当該指標は、地方債の償還経費である公債費が、当該団体の財政運営に及ぼす影響を把握する指標の一つであるが、本市では、平成 6 年度の 17.5%をピークに下落傾向にあり、平成 12 年度では 15.0%となっている（図表 2-4）。

「市債残高」

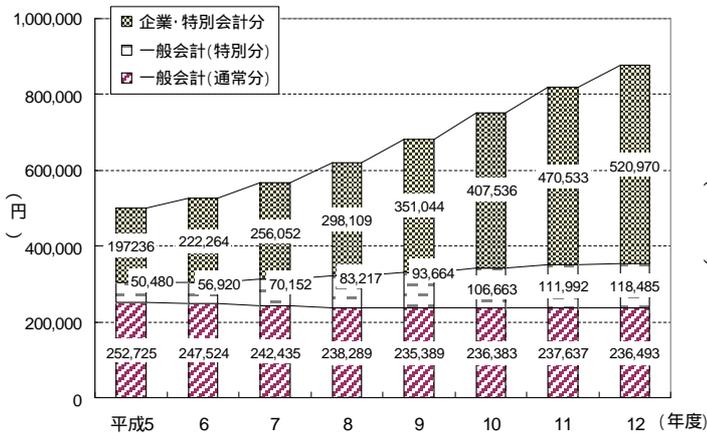
将来の財政負担となる本市の「市債残高」の状況は、年々増加傾向にあり、平成 12 年度末の市債残高は、普通会計分で 471 億 5,596 万円、特別会計分を合わせると 1,005 億 9,692 億円となっている。普通会計分では地方債発行額の抑制に努めていることで漸増傾向となっているが、全国と比べ整備の遅れていた公共下水道、農業集落排水事業の積極的推進の結果、特別会計分の残高の増加が著しくなっている（図表 2-5）。

市民 1 人あたりの市債残高は、平成 12 年度決算ベースでは、普通会計分は前年度比 1.5% 増の 354,978 円であるが、特別会計分をあわせると 875,948 円となり、前年度と比べ 6.8% の増となっている。普通会計分には、国の政策減税等に伴う財源不足を補填するために発行せざるを得なかった地方債（図表 2-6 中では「特別分」と表記）が含まれている。この特別分は、後年度の交付税措置が見込まれるものの普通会計分の約 3 分の 1 を占めており、市債残高増加の一因となっている。

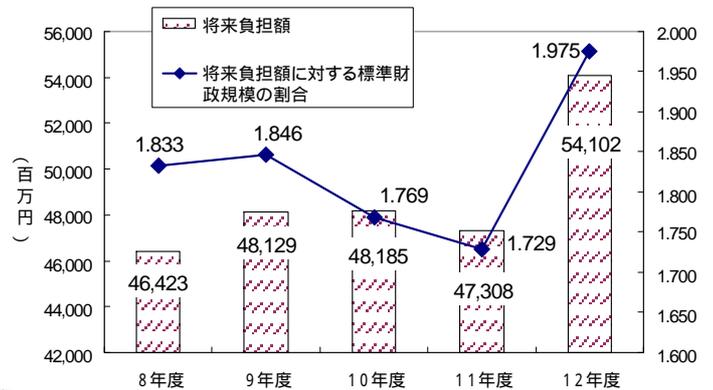
図表 2-5 本市の市債残高等の推移



図表 2-6 本市の市民1人あたりの市債残高の推移



図表 2-7 本市の将来負担額の推移



また、地方債現在高(普通会計分)に債務負担行為に基づく翌年度以降支出予定額を加え、基金等積立金現在高を差し引いた将来にわたる実質的な財政負担の推移を見ると、平成12年度末では541億244万円となり、前年度と比較し14.1%の増加となった。その他、当該負担額の標準財政規模に対する比率は12年度で1.975ポイントとなっており、前年度より0.246ポイント増加している(図表2-7)。

「プライマリー・バランス」

プライマリー・バランスとは、「借入を除く税収等の歳入」から、「過去の借金に対する元利払いを除いた歳出」を差し引いた財政収支のことである。財政のサステナビリティ（持続可能性）を維持するためには、プライマリー・バランスの均衡が必要とされ、また、その均衡の程度から現世代の受益と負担の程度を計ることができる。

当該指標については、公表された数値（統計データ）はないものの、本市の普通会計で試算したところ、過去5年とも「借入を除く税収等の歳入」が「過去の借金に対する元利払いを除いた歳出」を上回っており、プライマリー・バランスは黒字の状態となっている（**図表2-8**）。

図表2-24 県内各市及び類似団体の「住民票の写し」交付手数料

（2）各種財政指標の県内他市及び類似団体との比較

次に県内各市（上越市を含め20市）及び類似団体（上越市を含め9市）との比較を行い、本市の財政状況の相対的評価を明らかにする。

まず、市勢の基礎データとなる12年度末の住民基本台帳人口及び平成12年度の歳出決算額（普通会計ベース）は**図表2-9**のとおりである。

本市は、県内20市の中では、住民基本台帳人口及び歳出決算額は多いほうから3番目となっている。類似9団体の中では、住民基本台帳人口は最も少ないが、歳出決算額は5番目の大きさとなっている。

図表2-9 県内20市及び本市類似団体の住民基本台帳人口と財政規模（平成12年度普通会計ベース）

	年度末住基人口(人)	12年度歳出額(千円)	人口1人当たり歳出額(円)
上越市	132,842	52,718,990	396,855
新潟市	513,217	192,378,987	374,849
長岡市	190,417	63,697,393	334,515
三条市	85,883	30,859,342	359,318
柏崎市	86,648	37,070,656	427,831
新発田市	81,284	27,881,885	343,018
新津市	67,667	20,867,228	308,381
小千谷市	42,102	17,042,389	404,788
加茂市	33,722	14,873,949	441,076
十日町市	43,703	19,070,126	436,357
見附市	44,422	15,076,737	339,398
村上市	31,486	11,882,510	377,390
燕市	43,482	14,726,386	338,678
栃尾市	25,340	13,010,031	513,419
糸魚川市	32,195	15,545,197	482,845
新井市	28,073	16,324,952	581,518
五泉市	39,058	13,219,020	338,446
両津市	17,718	10,769,750	607,842
白根市	40,741	12,732,650	312,527
豊栄市	50,287	15,828,563	314,765
県内20市平均	81,514	30,778,837	377,588
類似団体			
帯広市	173,430	80,998,860	467,041
つくば市	156,562	49,377,703	315,388
松本市	203,613	78,660,215	386,322
鳥取市	148,892	67,570,959	453,825
米子市	138,724	57,240,833	412,624
松江市	147,940	68,518,170	463,148
山口市	140,075	45,507,012	324,876
都城市	133,674	46,173,536	345,419
類似9団体平均	152,861	60,751,809	397,431

1) 県内 20 市及び類似団体の各種財政指標の比較

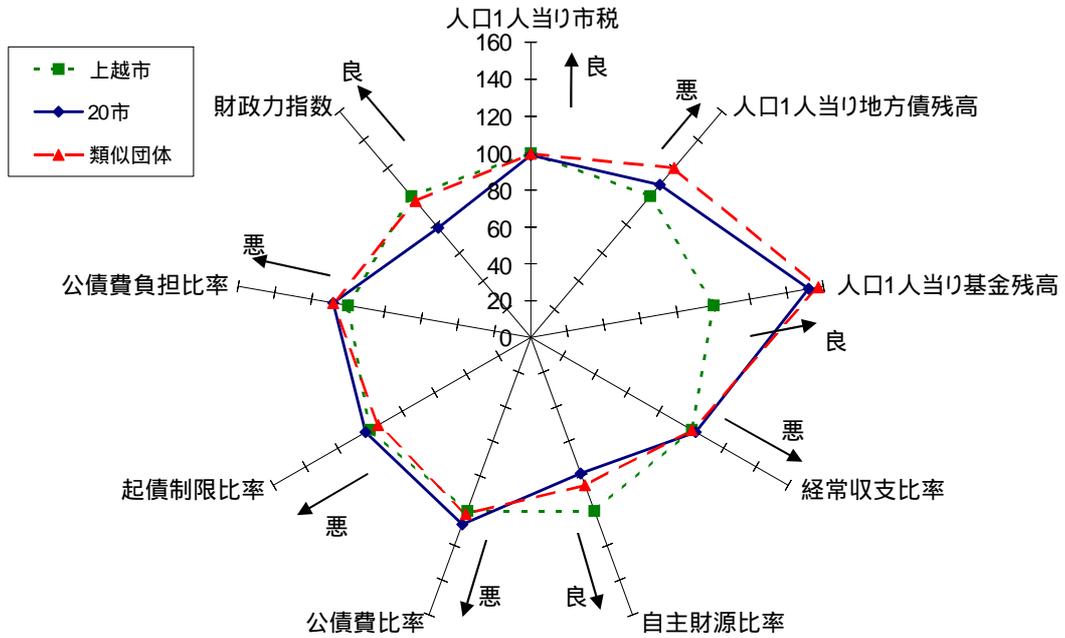
平成 12 年度の各種財政指標にかかる県内 20 市及び類似団体の平均値について、上越市を 100 とする指標による比較を行った（**図表 2-10**及び**図表 2-11**）。その結果は以下のとおりである。

- ・「人口 1 人あたりの市税」では、県内 20 市平均・類似団体平均と比べ大きな相違はない。
- ・「人口 1 人あたりの地方債残高（普通会計分）」では、県内 20 市平均よりも 8 ポイント、類似団体平均よりも 20 ポイントそれぞれ低く、相対的に後年度の財政負担は低いものとなっている。
- ・「人口 1 人あたりの基金残高」は、県内 20 市平均よりも 52 ポイント、また類似団体平均よりも 57 ポイントそれぞれ低く、後年度の財政的余裕はかなり少ない状況にある。
- ・「経常収支比率」では、県内 20 市平均よりも 3 ポイント低く、類似団体平均とはほぼ同様のレベルにある。
- ・「自主財源比率」では、県内 20 市平均より 22 ポイント、類似団体平均よりも 15 ポイント高く、歳入に占める市税等の自主財源の比率は高い状況にある。
- ・「公債費比率」及び「公債費負担比率」では、前者は県内 20 市平均より 8 ポイント、類似団体平均よりも 2 ポイント低く、後者はそれぞれ 8 ポイント低くなっており、県内他市及び類似団体よりも財政の硬直化の程度は低いものとなっている。
- ・「起債制限比率」は、県内 20 市平均よりも 3 ポイント低いが、類似団体平均より 5 ポイント高くなっている。公債費比率との逆転現象は、事業費補正など交付税措置を伴う公債費の割合が高いことによるものと推察される。
- ・「財政力指数」では、県内 20 市平均より 22 ポイント、類似団体平均よりも 3 ポイント高く、県内他市及び類似団体よりも財政力が高い状況にある。

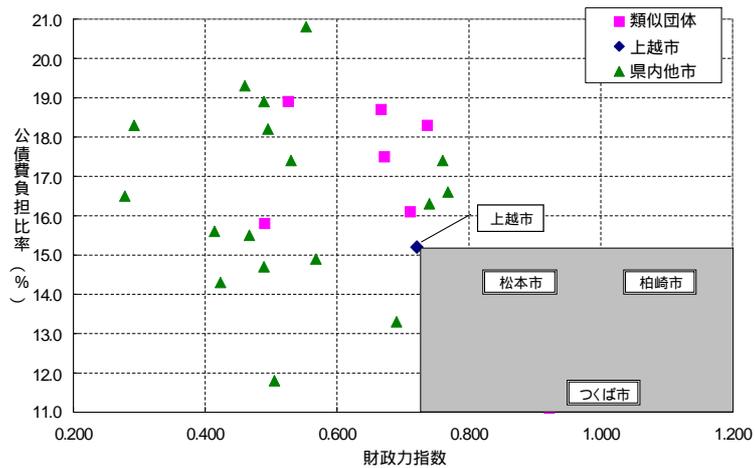
図表 2-10 県内 20 市及び類似団体の各種財政指標の比較（平成 12 年度）

	人口 1 人 当り市税	人口 1 人当り 地方債 残高	人口 1 人当り 基金残高	経常収支 比率	自主財源 比率	公債費 比率	起債制限 比率	公債費 負担比率	財政力 指数
上越市	100	100	100	100	100	100	100	100	100
県内 20 市	99	108	152	103	78	108	103	108	78
類似団体	100	120	157	100	85	102	95	108	97
備考	(高:良、 低:悪) 加重平均	(高:悪、 低:良) 加重平均	(高:良、 低:悪) 加重平均	(高:悪、 低:良) 単純平均	(高:良、 低:悪) 単純平均	(高:悪、 低:良) 単純平均	(高:悪、 低:良) 単純平均	(高:悪、 低:良) 単純平均	(高:良、 低:悪) 単純平均

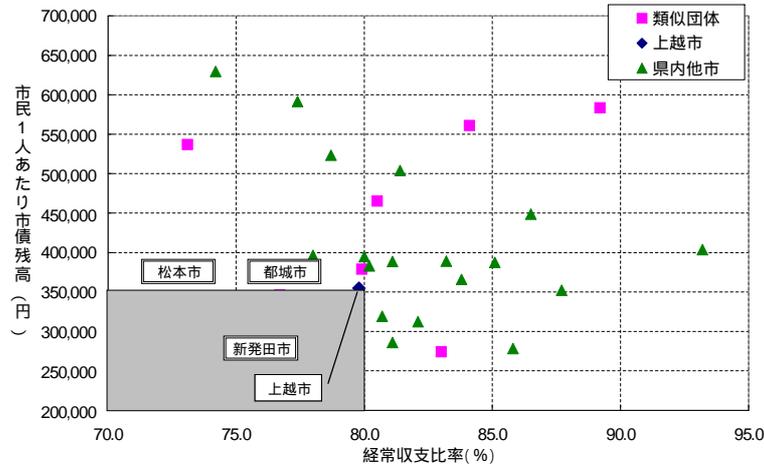
図表 2 - 1 1 県内 20 市及び類似団体の各種財政指標の比較（平成 12 年度）



図表 2 - 1 2 県内他市及び類似団体との「公債費負担比率」と「財政力指数」の比較（平成 12 年度）



**図表 2 - 1 3 県内他市及び類似団体との「経常収支比率」と「市民1人あたり市債残高」の比較
(平成 12 年度)**



2) 県内 20 市及び類似団体の各種財政指標の相関関係

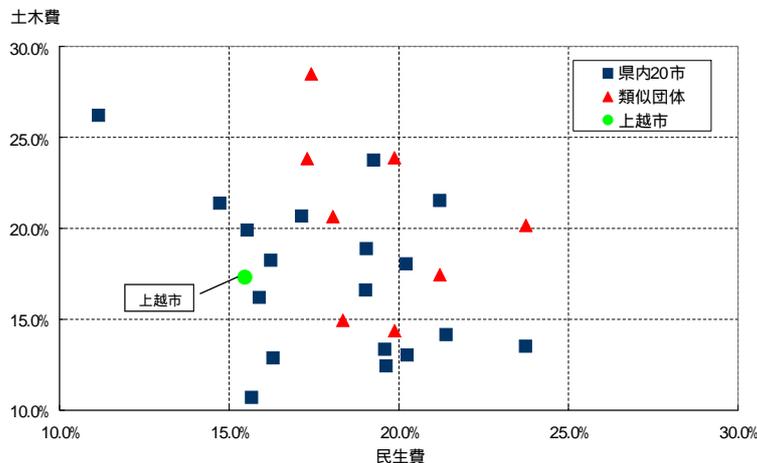
さらに、本市財政の特徴・位置付けを明らかにするため、いくつかの指標において相関的な整理を行った。

まず、当該年度の公債費償還に充てた一般財源の割合を示す「公債費負担比率」と財政力の高さを示す「財政力指数」の関係においては、ともに本市より上回っている団体は、県内では柏崎市、類似団体ではつくば市、松本市となっている（**図表 2 - 1 2**）。

次に用途が自由な一般財源に占める固定経費の割合を示す「経常収支比率」と残高が多いほど固定経費として後年度の財政を硬直化させる懸念がある「市民1人あたりの市債残高」の相関では、これらが双方とも本市より低い団体は、県内では新発田市、類似団体では松本市、都城市となっている（**図表 2 - 1 3**）。

また、歳出決算額に占める「民生費」と「土木費」の割合について整理したところ、全体として民生費の割合が高いほど土木費の割合が低く、民生費の割合が低いほど土木費の割合が高い傾向にあることが見受けられる。本市は「民生費」が 15.5%で「土木費」が 17.3%となっているが、当該構成比がともに低い団体は、県内他市及び類似団体にはない（**図表 2 - 1 4**）。

図表 2 - 1 4 民生費と土木費の歳出に占める割合（平成 12 年度）



(3) まとめ

これまで(1)で本市の財政状況の整理を行い、(2)では県内他市及び類似団体との比較等により本市の財政状況の位置付けを述べてきたが、全体として本市は基金残高を除き、自主財源の割合が高く、硬直化の程度も低い状況にあるといえる。

但し、特別会計分の市債残高の伸びが著しい点については、将来的に受益者負担の観点から収支のバランスが取れるものとされているが、短期的には一般会計の負担増(繰出金)につながりかねない点に留意が必要である。

2-2-2 各種サービスの県内他市・類似団体との比較

財政規模の拡大の背景には、公的サービスの質的变化と領域・対象の拡大に伴う行政の守備範囲の拡大があるものと考えられる。そこで、本市においても「適正なサービス水準とは何か」という視点からの検討が必要となることから、県内他市及び類似団体との社会資本や行政サービスのデータ比較を通じて、本市の現況の相対的な把握を行うものとする。

(1) シビル・ミニマム

シビル・ミニマムの形成に資する社会資本の整備状況を把握するため、主なものとして下表の項目を抽出し、県内他市及び類似団体との比較を行った。

なお、これらのデータは、「平成12年版 公共施設状況調」(財団法人地方財務協会、2000年)及び「平成11年度市町村公共施設の状況」(新潟県市町村課)の数値を用いた(図表2-15)。

図表2-15 本報告で比較分析を行った項目とその内容

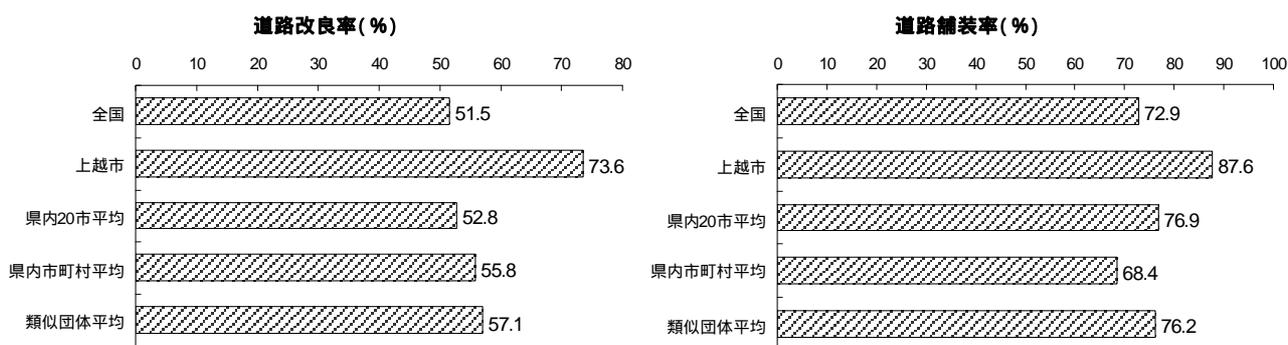
項目	内容
道路改良率(%)	改良済道路延長の市町村道の総延長に対する割合
道路舗装率(%)	舗装済道路延長の市町村道の総延長に対する割合
人口1人あたり公園面積(m ²)	市町村が設置し、管理している公園の住民基本台帳人口1人当たりの面積
公営住宅等比率(戸数/世帯)	公営住宅等の総戸数(公営住宅法に基づいて建設される公営住宅、住宅地区化医療法に基づいて建設される改良住宅及び地方公共団体が独自に建設する単独住宅)の住民基本台帳の総世帯数に対する割合
公共下水道普及率(%)	公共下水道の現在排水人口の行政区域内人口(住民基本台帳人口+外国人登録人口)に対する割合
上水道普及率(%)	給水人口の行政区域内人口(住民基本台帳人口+外国人登録人口)に対する割合
保育所施設充足率(定員/保育所対象者数)	保公立及び私立保育所定員の育所対象者数に対する割合
公私立幼稚園施設充足率(定員/幼児人口)	公立及び私立幼稚園定員の幼児人口に対する割合
小学校児童(中学校生徒)1人あたり校舎面積(m ²)	校舎面積に対する小学校児童(中学校生徒)1人あたりの面積
小学校及び中学校の必要面積不足比率(%)	校舎不足面積に対する不足学校に係る必要面積
老人ホーム施設充足率(定員/65歳以上要保護者数)	公立老人ホーム(養護老人ホーム、特別養護老人ホーム及び軽費老人ホーム)の65歳以上の要保護者数に対する割合

1) 道路改良率及び道路舗装率

道路改良率については、本市は73.6%であり、全市町村平均、県内20市平均、県内市町村平均、類似団体平均を大きく上回っている。

また、道路舗装率も、本市は87.6%と改良率と同様に全市町村平均、県内20市平均、県内市町村平均を上回っており、道路の整備は比較的高い水準にあるといえる(図表2-16)。

図表2-16 道路改良率及び道路舗装率(平成11年度)

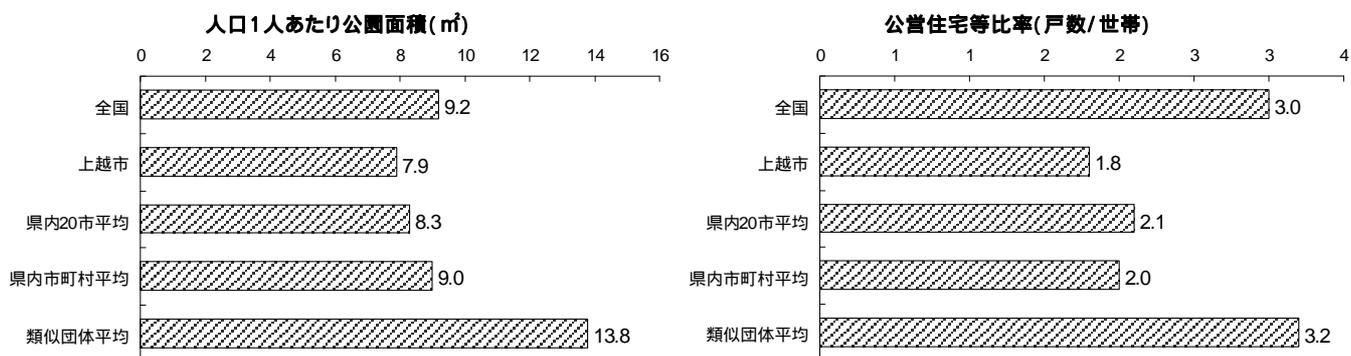


2) 人口1人あたり公園面積及び公営住宅等比率

人口1人あたり公園面積については、本市は7.9㎡/人であり、全国平均よりも1.3㎡/人、県内20市平均よりも0.4㎡/人、県内市町村平均よりも1.1㎡/人、類似団体平均よりも5.9㎡/人、いずれも下回っており、環境・防災インフラの側面も有する公園整備はやや遅れている状況にある。

また、公営住宅等比率(戸数/世帯)については、持ち家比率(全国平均60.3%、新潟県平均75.2%、上越市70.7%;1998年住宅・土地統計調査)やライフスタイルによりニーズが異なるものであるが、本市を始め県内市町村の状況は全国平均よりも概ね低い結果となっている(図表2-17)。

図表2-17 人口1人あたり公園面積及び公営住宅等比率(平成11年度)



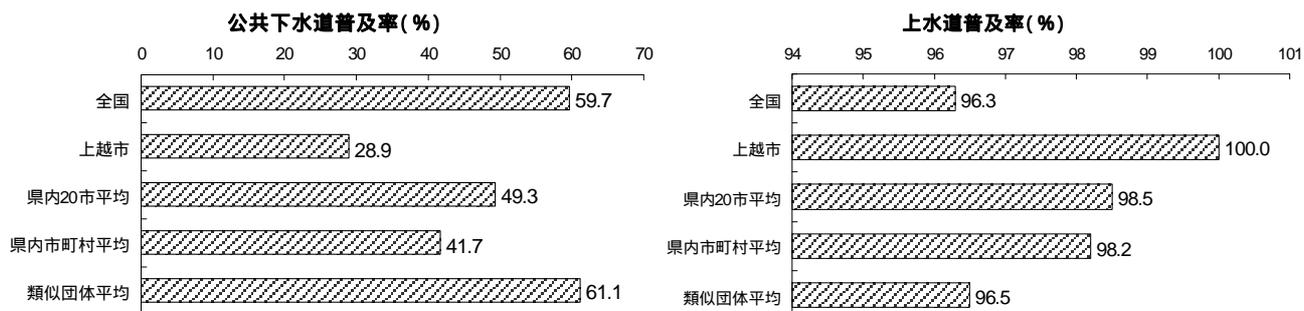
3) 公共下水道普及率及び上水道普及率

公共下水道普及率については、本市は28.9%と全市町村平均(59.7%)、県内20市平均(49.3%)、県内市町村平均(41.7%)、類似団体平均(61.1%)を大きく下回っている。全国的には、大都市部の

普及率が高い傾向にあり、県内では長岡市が 92.3%と極めて高い普及率となっている。

一方、上水道普及率は、全国的に高い数値となっているが、本市の普及率は 100%となっている（**図表 2-18**）。

図表 2-18 公共下水道普及率及び上水道普及率（平成 11 年度）

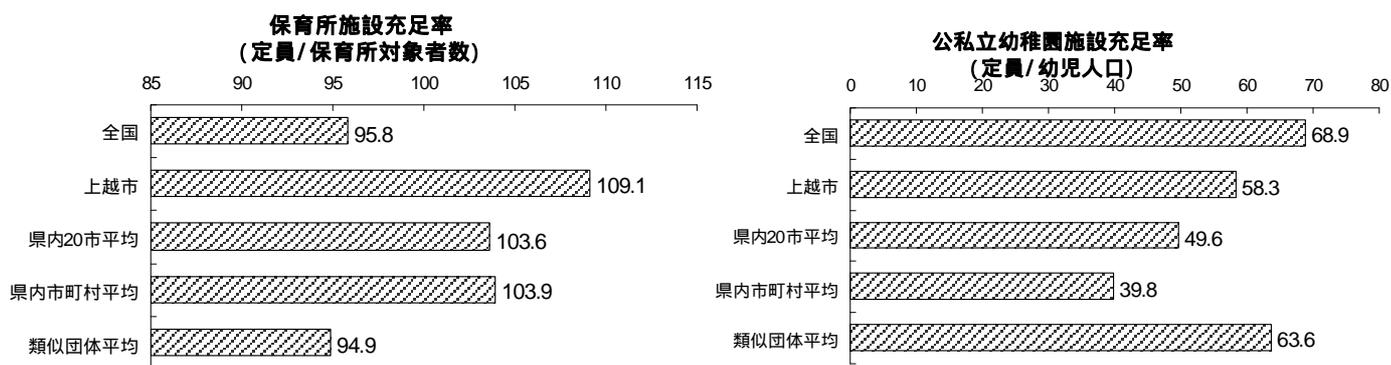


4) 保育所施設充足率及び公私立幼稚園施設充足率

保育施設の充足率については、本市は 109.1%と全市町村平均(95.8%)、県内 20 市平均(103.6%)、県内市町村平均 (103.9%)、類似団体平均 (94.9%) を全て上回っている。全国的に平均世帯人員が少なく、共働き世帯の多い都市部での充足率は低い一方、少子化傾向が顕著な地方では定員を上回る傾向にある。今後は、同じような構図が見受けられる市内の地区間の需給のアンバランス解消が課題となるものと考えられる。

また、公立・私立幼稚園の施設充足率は、本市 (58.3%) では県内市及び市町村平均よりも高くなっているが、全国平均、類似団体平均の数値より下回る結果となっている（**図表 2-19**）。

図表 2-19 保育所施設充足率及び公私立幼稚園施設充足率



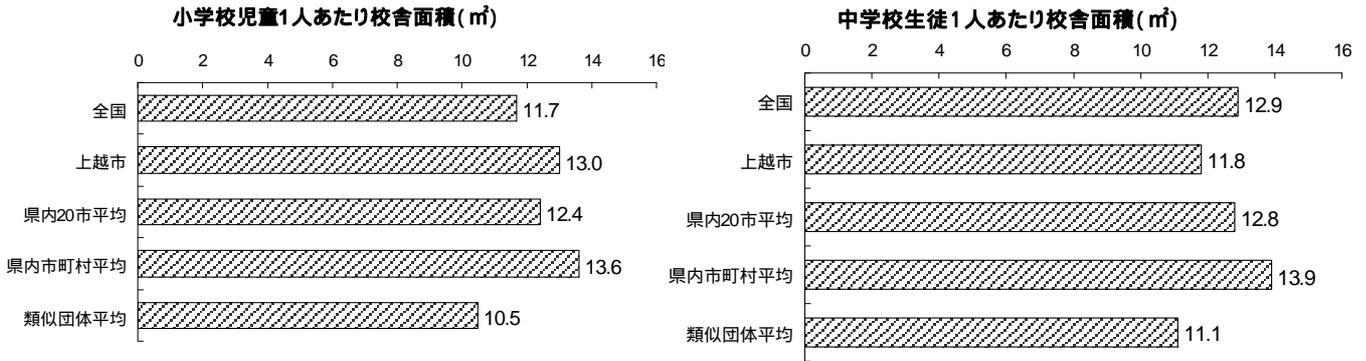
5) 小学校児童及び中学校生徒 1 人あたり校舎面積等

小学校児童 1 人あたりの校舎面積については、本市は 13.0 m²と全市町村平均 (11.7 m²)、類似団体平均 (10.5 m²) を上回っている。当該数値は、全国的に校舎面積の増加の一方で、児童数が減少していることから増加傾向にあるが、本市でも同様の傾向が見受けられる（**図表 2-20**）。

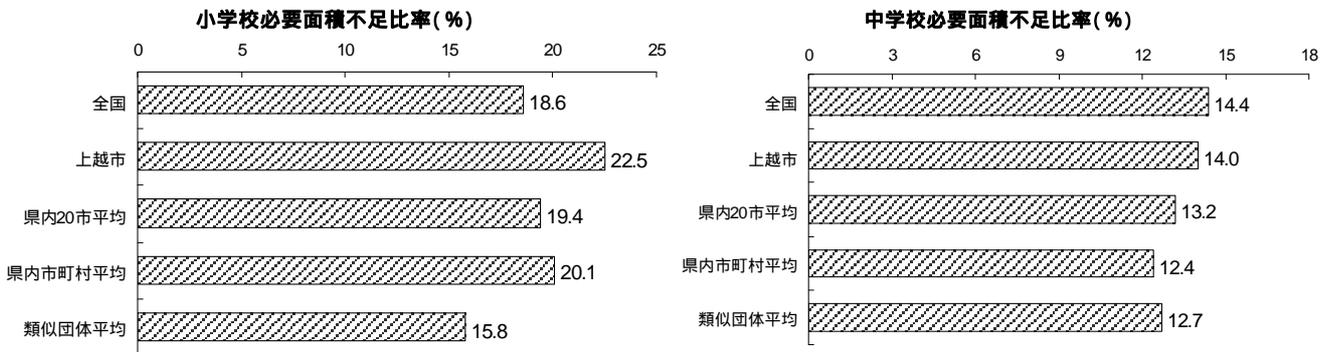
今後、本市では、市内各地区の需給のアンバランス解消を図るため、人口減少地区に位置する小学校の空き教室の有効利用や人口増加地区の校舎面積の確保等が課題となるものと考えられる（**図表2-21**）。

これらは、中学校生徒1人あたりの校舎面積についても、同様の状況となっている。

図表2-20 小学校児童及び中学校生徒1人あたり校舎面積



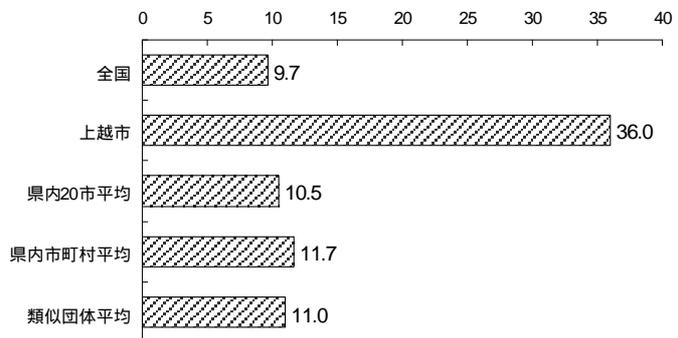
図表2-21 小学校及び中学校の必要面積不足比率



6) 老人ホーム施設充足率

要保護老人数に対する老人ホーム（社会福祉法人等の設置したものは除く公立分）の定員の割合である老人ホーム充足率では、本市は 36.0%と高い数値となっている。これは、市内に養護老人ホーム、軽費老人ホームを各1カ所（県全体では、前者がそれぞれ13ヶ所、後者が4カ所）有していることが、全体の数値を押し上げる結果となっている（**図表2-22**）。

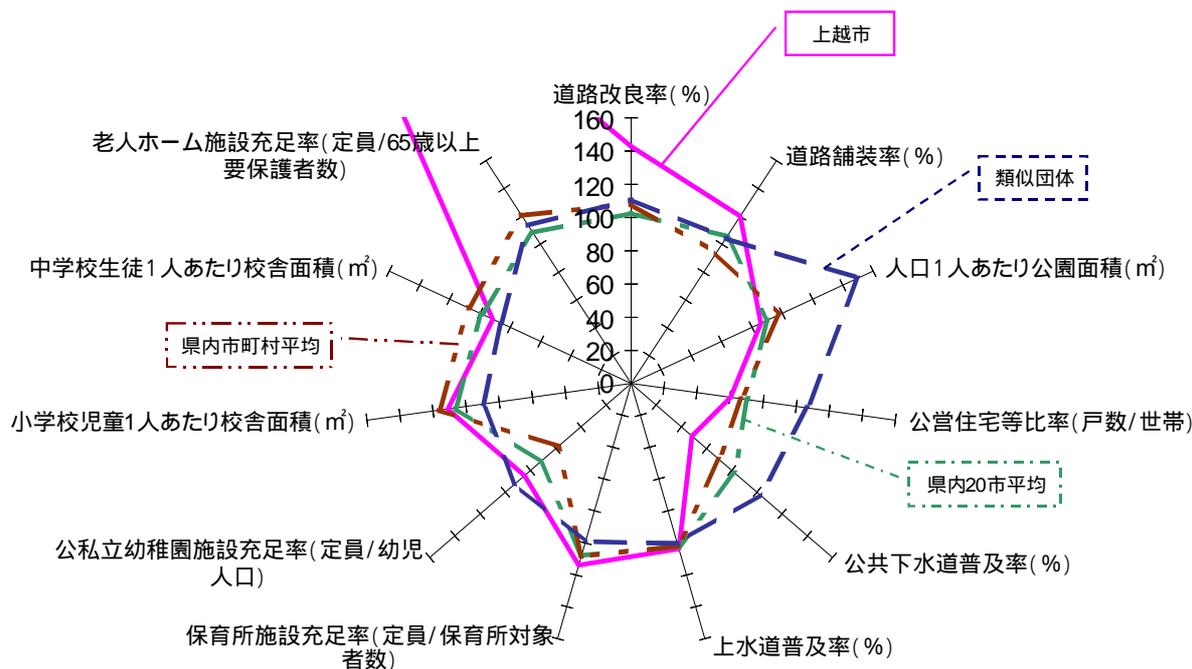
図表2-22 老人ホーム施設充足率



7)まとめ

以上のように、ここで取り上げた指標の県内他市等との統計上の比較では、公共下水道普及率で大幅な遅れが目立ち、その他人口1人あたりの公園面積や公営住宅等比率などで全国平均を下回る項目が見受けられる。しかし、その他の項目では、シビル・ミニマムの形成に資する社会資本は比較的整備がなされている状況にある⁴(**図表2-23**)。

図表2-23 全国平均を100とする主な社会インフラ整備の状況



(2)行政サービス

次に、市民生活への影響度が高いと思われる主な行政サービスの手数料・使用料等について、県内他市及び類似団体との相対的な比較を行った。

当該データは共通資料による捕捉が困難であったため、県内データは新潟県市町村合併に関するホームページの市町村データベース、類似団体データは日本経済新聞社・日経産業消費研究所「全国市区の行政比較」調査データ集の数値を用いた。このうち両者の数値の算出根拠が整合する場合はそれぞれの生データを、整合しない場合は、本市の数値を100とした指標による比較を行った。

1)「住民票の写し」交付手数料

住民基本台帳の管理は市町村の基本的な行政事務であるが、それと関連して行なわれている「住民

⁴ これらの比較はあくまで主要項目のデータ上の比較にとどまるものであり、住民の満足度、住民が考える重要度とリンクはしていない。したがって、実際の施策における整備の範囲、優先度の検討については、それらの状況を勘案した総合的な検討が必要となることは言うまでもない。

票の写し」交付にかかる手数料については、各市によってバラツキがある。本市は、1通につき350円であり、平成12年度決算ベースでは67,774件の交付実績となっている。本市の手数料は県内他市との比較では高いグループに位置し、類似団体の中では最も高くなっている。このような格差は、周辺市町村との横並び意識や受益者負担の考え方の相違により生じたものと考えられる(図表2-24)。

2) 上水道使用料

ライフラインの一つである上水道の使用料については、上水道事業が地方公営企業法に基づき運営される事業でもあり、収支のバランスにより料金設定が行なわれることとなっている。

本市の上水道使用料を100にした指標による県内他市や類似団体との比較では、本市はほぼ中位に位置している⁵(図表2-25)。

図表2-24 県内各市及び類似団体の「住民票の写し」交付手数料

県内20市		類似団体	
団体名	手数料(円)	団体名	手数料(円)
1 加茂市	200	1 帯広市	200
1 燕市	200	1 つくば市	200
1 両津市	200	1 山口市	200
4 長岡市	250	1 松本市	300
5 新潟市	300	1 鳥取市	300
5 三条市	300	1 米子市	300
5 新発田市	300	1 松江市	300
5 新津市	300	1 都城市	300
5 小千谷市	300	9 上越市	350
5 十日町市	300		
5 見附市	300		
5 村上市	300		
5 栃尾市	300		
5 五泉市	300		
5 白根市	300		
5 豊栄市	300		
17 糸魚川市	350		
17 新井市	350		
17 上越市	350		
20 柏崎市	420		

図表2-25 県内各市及び類似団体の上水道料金との比較

県内20市		類似団体	
団体名	上越市=100	団体名	上越市=100
1 糸魚川市	67.6	1 鳥取市	79.8
2 燕市	68.1	2 米子市	86.5
3 新井市	83.8	3 つくば市	91.8
4 村上市	90.7	4 都城市	92.1
5 新津市	91.7	5 上越市	100.0
6 長岡市	93.4	6 松本市	108.3
7 新発田市	96.2	7 松江市	112.7
8 三条市	97.2	8 山口市	123.3
9 加茂市	98.7	9 帯広市	165.6
10 上越市	100.0		
11 白根市	105.8		
12 柏崎市	106.7		
13 新潟市	109.5		
14 見附市	109.5		
15 五泉市	123.4		
16 十日町市	143.8		
17 小千谷市	144.7		
18 栃尾市	155.3		
19 両津市	161.0		
20 豊栄市	166.7		

3) 公共下水道使用料

公共下水道の使用料については、上水道と同様下水道事業が地方公営企業法に基づき運営される事業であることから、収支のバランスにより料金設定が行なわれることとなっている。

本市の下水道使用料を100にした指標による県内他市(新発田市、白根市、両津市は平成11年度末時点では未供用)や類似団体との比較では、本市はほぼ中位に位置している(図表2-26)。

4) 介護保険料

平成12年4月から導入された介護保険は、地域の高齢化の状況や介護サービスの状況等により、市町村ごとに保険料が異なってくる。

⁵ 本市は平成12年4月に料金改定を行い値上げを実施しているが、今回は県内他市との比較のため、料金改定前の新潟県市町村課「平成11年度地方公営企業決算の状況」(家庭用10立方メートル当たり)の数値を用いている

そこで介護保険条例「令第38条第1項第3号に掲げる者」に係る月額を比較してみると、本市の介護保険料の水準は、県内20市の中では4番目に低く、類似団体との比較では、2番目に低い状況にある（**図表2-27**）。

図表2-26 県内各市及び類似団体の下水道料金との比較

県内20市		類似団体	
団体名	上越市=100	団体名	上越市=100
1 燕市	73.6	1 都城市	57.6
2 長岡市	77.3	2 つくば市	63.1
3 柏崎市	78.5	3 鳥取市	69.6
4 新潟市	79.7	4 米子市	81.9
5 新井市	80.2	5 松江市	92.9
6 見附市	82.6	6 上越市	100.0
7 新津市	86.6	7 帯広市	100.1
8 糸魚川市	90.9	8 山口市	102.0
9 村上市	94.8	9 松本市	103.2
10 栃尾市	95.0		
11 上越市	100.0		
12 加茂市	107.4		
13 五泉市	107.4		
14 小千谷市	124.0		
15 十日町市	126.0		
16 豊栄市	133.3		
17 三条市	152.9		
18 新発田市			
19 両津市	未供用		
20 白根市			

図表2-27 県内各市及び類似団体の介護保険料との比較

県内20市		類似団体	
団体名	第1号保険料(円)	団体名	第1号保険料(円)
1 小千谷市	2,500	1 松本市	2,407
2 柏崎市	2,508	2 上越市	2,615
3 豊栄市	2,600	3 つくば市	2,680
4 上越市	2,615	4 鳥取市	2,879
5 新井市	2,665	5 山口市	2,893
6 両津市	2,700	6 帯広市	3,100
7 栃尾市	2,758	7 米子市	3,104
8 五泉市	2,776	8 松江市	3,140
9 十日町市	2,800	9 都城市	3,173
10 白根市	2,800		
11 加茂市	2,810		
12 見附市	2,842		
13 糸魚川市	2,850		
14 新津市	2,895		
15 新発田市	2,900		
16 村上市	2,900		
17 三条市	2,978		
18 長岡市	2,984		
19 新潟市	3,042		
20 燕市	3,150		

5) 保育料

保育料は、国の定めた基準額をベースに各市町村において各世帯の所得税額、市民税額に応じた料金設定を行っている。

このため、単純な比較は困難であるが、前述の資料に基づき本市の保育料を100にした指標で比較してみると、県内20市では中位よりやや下の12番目（3歳児・世帯所得税額14万円のケース）、類似団体との比較では、2番目に高い数値（3歳児・夫婦所税額30万円のケース）となっている（**図表2-28**）。

6) 国民健康保険税(料)

国民健康保険税(料)は市町村が運営主体となり、主に自営業者等に対して医療分の保険料と介護分の保険料との合算額で課税される。

本市の国民健康保険税については、医療分の保険料は世帯で国民健康保険に加入している加入者ごとに算定した所得割額、資産割額、均等割額、平等割額を合計した金額となっているが、この課税(算定)方法は市町村ごとに異なっている。このため、単純な比較は困難であるが、便宜上本市の「均等割額」を100にした指標での比較を行ったところ、県内20市の中では6番目に低く、類似団体との比較では最も低い数値であった（**図表2-29**）。

図表 2 - 2 8 県内各市及び類似団体の保育料との比較

県内20市		類似団体	
団体名	上越市=100	団体名	上越市=100
1 新津市	79.5	1 松本市	78.9
2 加茂市	79.9	2 つくば市	86.8
3 燕市	83.8	3 山口市	86.8
4 五泉市	85.3	4 都城市	94.7
5 栃尾市	87.5	5 帯広市	96.1
6 新発田市	92.2	6 鳥取市	97.4
7 新井市	93.4	7 米子市	98.9
8 豊栄市	96.9	8 上越市	100.0
9 柏崎市	97.5	9 松江市	105.3
10 見附市	98.4		
11 糸魚川市	100.0		
12 上越市	100.0		
13 三条市	100.4		
14 両津市	101.6		
15 小千谷市	103.1		
16 白根市	103.1		
17 新潟市	104.1		
18 長岡市	106.9		
19 村上市	111.6		
20 十日町市	113.1		

図表 2 - 2 9 県内各市及び類似団体の保育料との比較

県内20市		類似団体	
団体名	上越市=100	団体名	上越市=100
1 加茂市	62.9	1 上越市	100.0
2 新井市	70.4	2 松本市	120.4
3 五泉市	74.9	3 つくば市	149.8
4 燕市	78.7	4 都城市	172.2
5 柏崎市	95.9	5 鳥取市	180.5
6 上越市	100.0	6 米子市	188.8
7 見附市	104.9	7 山口市	201.5
8 小千谷市	108.6	8 帯広市	205.2
9 三条市	112.4	9 松江市	232.8
10 新津市	112.4		
11 新発田市	130.3		
12 栃尾市	134.8		
13 豊栄市	148.3		
14 両津市	154.0		
15 新潟市	161.8		
16 長岡市	161.9		
17 白根市	166.3		
18 十日町市	173.0		
19 糸魚川市	179.8		
20 村上市	194.8		

7) 家庭ごみの有料化

廃棄物の種類は、産業廃棄物と一般廃棄物に分けることができ、さらに後者は家庭系一般廃棄物と事業系一般廃棄物に分類される。廃棄物処理法（廃棄物の処理及び清掃に関する法律）では、一般廃棄物については原則として市町村による処理が義務付けられている。

また、同法では一般廃棄物の処理は公共サービスであるという理念が示されており、住民全体に対する一般的な義務という位置付けである一方、義務を負担する住民各自の利益のためになされる役務の提供という性質も有している。このような経緯から、一部の市町村においては、その経費の一部を受益者負担として手数料を徴収する方法をとっている。

本市は家庭ごみの有料化を実施していないが、県内 20 市では 5 市が有料化を実施しており、類似団体の中では 1 市のみが有料化を実施している（**図表 2 - 3 0**）。

8) 図書館蔵書数

日本経済新聞社・日経産業消費研究所「全国市区の行政比較」調査データ集の「人口千人当り図書館蔵書数」によると、本市の水準は、類似団体の中では上位に位置するも、県内 20 市の中では中位程度となっている（**図表 2 - 3 1**）。

図表 2 - 3 0 県内各市及び類似団体の家庭ごみ有料化の状況

県内20市		類似団体	
団体名	区分	団体名	区分
1 新潟市	無料	1 帯広市	無料
1 長岡市	無料	1 つくば市	無料
1 三条市	無料	1 上越市	無料
1 柏崎市	無料	1 松本市	無料
1 小千谷市	無料	1 鳥取市	無料
1 加茂市	無料	1 米子市	無料
1 十日町市	無料	1 松江市	無料
1 見附市	無料	1 山口市	無料
1 村上市	無料	9 都城市	有料
1 燕市	無料		
1 栃尾市	無料		
1 糸魚川市	無料		
1 新井市	無料		
1 五泉市	無料		
1 上越市	無料		
16 新発田市	有料		
16 新津市	有料		
16 両津市	有料		
16 白根市	有料		
16 豊栄市	有料		

図表 2 - 3 1 県内各市及び類似団体の図書館の人口千人当り図書館蔵書数

県内20市		類似団体	
団体名	値	団体名	値
1 加茂市	3,386.2	1 松本市	2,785.9
2 村上市	3,180.5	2 つくば市	2,274.5
3 糸魚川市	2,931.0	3 上越市	2,036.6
4 三条市	2,831.1	4 都城市	1,671.7
5 長岡市	2,733.2	5 帯広市	1,467.7
6 見附市	2,513.4	6 米子市	1,456.4
7 新津市	2,402.8	7 松江市	1,373.1
8 柏崎市	2,368.5	8 鳥取市	1,049.7
9 上越市	2,036.6	9 山口市	162.0
10 燕市	1,832.1		
11 白根市	1,582.7		
12 新潟市	1,285.2		
13 十日町市	0.0		
13 栃尾市	0.0		
13 新井市	0.0		
13 両津市	0.0		
13 豊栄市	0.0		
	新発田市	NA	
	小千谷市	NA	
	五泉市	NA	

9) まとめ

以上のように、前記 1) から 8) で取り上げた本市の行政サービスは、県内 20 市及び類似団体との比較では概ね中位程度の水準にある。これらの項目だけの判断は早計ではあるが、データ上では全体として適度なサービス水準を維持しているものと見なすことができる（図表 2 - 3 2）。

図表 2 - 3 2 行政サービスにかかる本市の位置付け

	「住民票の写し」 交付手数料	上水道 使用料	公共下水道 使用料	介護 保険料	保育料	国民健康 保険税 (料)	家庭ごみ の有料化	図書館 蔵書数
県内 20 市 における順位	17/20	10/20	11/20	4/20	12/20	6/20	無料 (無料 15、 有料 5)	9/17 (3 市は データ無し)
類似団体 における順位	9/9	5/9	6/9	2/9	8/9	1/9	無料 (無料 8、 有料 1)	3/9

2 - 2 - 3 年代別の税負担とサービス供給分析

最後に、本市の年代別の税負担とサービス供給の現状について若干触れてみたい。

地方自治体における公的サービスの便益は、地域社会の構成員が広く享受するため、基本的には受益と負担の関係は発生せず、広く公平にその負担を分かち合うべきものとされている。

市町村の基幹税目においては、個人住民税均等割が地域社会費用の負担分任を求めるものとして、

これらの意図を反映した税目となっている。一方、同税所得割については、実態として応能負担の側面が強く、世代間の受益と負担の乖離が明らかになりやすい税目といえる。なお、同じ基幹税目のうち固定資産税は、固定資産の保有と行政サービスとの受益関係に着目した税目とされている。

このように市民生活に関わりの深い個人住民税所得割に着目した場合、応能負担の性格上担税力の高い年代とそれ以外の年代間では1人当たりの課税額に格差が生じる傾向にある。本市では、個人市民税所得割にかかる世代毎の税額の分析は行っていないが、他市の分析事例を見ると市民1人あたりの個人市民税課税額は50歳代をピークに、40歳代、60歳代、30歳代の順で多くなっている。

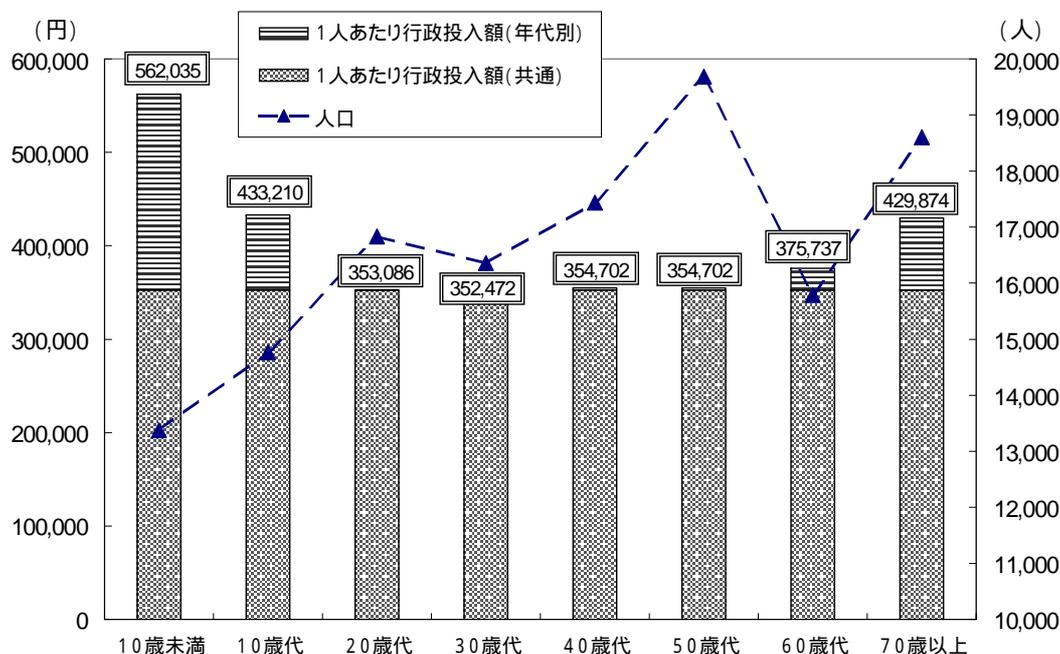
一方、歳出面における年代別の行政投入コスト（平成12年度一般会計ベース）を見ると、子どもの教育、医療に対する投入額が大きいこと等から、10歳未満あるいは10歳代が最も高い結果となっている。続いて、高齢者の医療や福祉に対する需要の高さから、70歳以上への投入コストが高くなっている（**図表2-34**及び**35**）。

これらのことから、働き盛りの40歳代や50歳代において受益と負担の乖離が最も大きくなることが分かる。特に団塊の世代である50歳代は、年代別においても最も人口の多い世代であり、当該世代の人々が定年を迎え、それにより個人所得が減少していく約10年後においては、市税の減少と高齢者サービスを中心とした歳出増大の圧力がいっそう高まっていくことが予測される。今後、このような事態を予め回避していくために、税財源の涵養や次世代の負担増加となる地方債の発行を抑制する一方、個別事業において受益と負担の適正化に向けた取組がいっそう求められてくるものと考えられる（**図表2-36**）。

図表2-33 本市の市民税と歳出総額の状況（平成12年度）

	決算額	市民1人あたり決算額	備考
市民税	18,765,238 千円	141,260 円	（決算に占める割合 35.6%）
個人市民税	5,511,945 千円	41,492 円	（市税のうち29.4%）
歳出決算額（普通会計）	52,718,990 千円	396,855 円	

図表 2 - 3 4 年代別の行政コスト（平成 12 年度一般会計ベース）



（注記 1）「1人あたり行政投入額（年代別）」は、「平成 12 年度決算概況」に掲載されている一般会計の年代が特定できる事業の経費を各年齢に分配し、年代毎に加重平均を算出した額

（注記 2）「1人あたり行政投入額（共通）」は、前市民に便益がもたらされる上記以外の事業を人口で按分し、各年代に分配した額

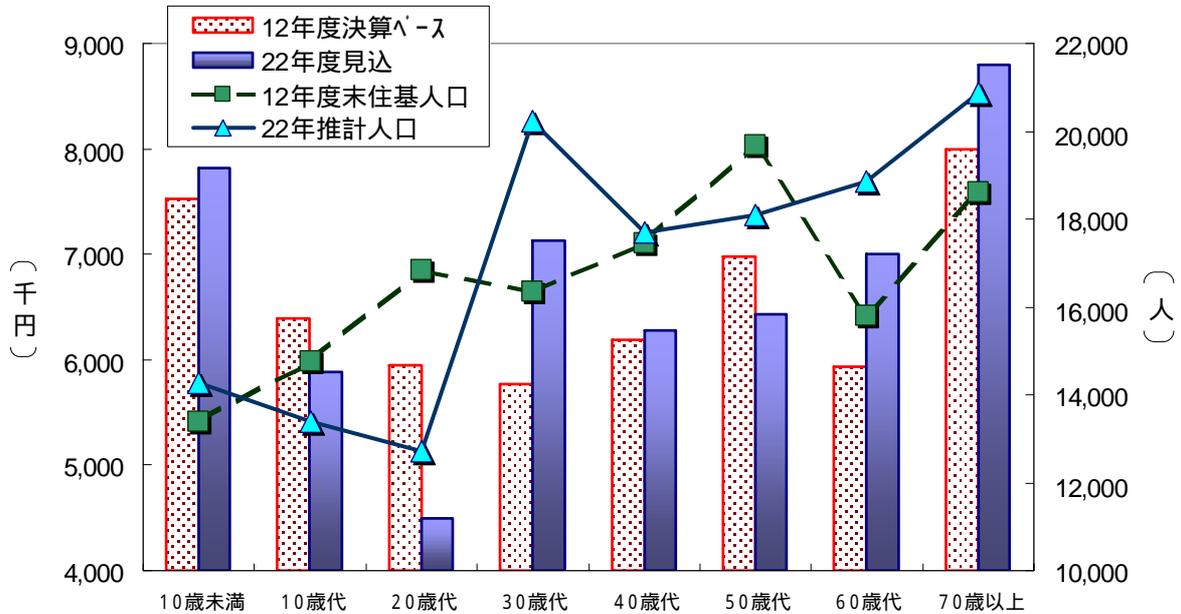
図表 2 - 3 5 年代別の行政コスト（平成 12 年度普通会計ベース）

（単位：円、人）

	10歳未満	10歳代	20歳代	30歳代	40歳代	50歳代	60歳代	70歳以上
1人あたり行政投入額(共通)A	352,432	352,432	352,432	352,432	352,432	352,432	352,432	352,432
1人あたり行政投入額(年代別)B	209,603	80,778	636	40	2,270	2,270	23,305	77,442
計(A+B)	562,035	433,210	353,068	352,472	354,702	354,702	375,737	429,874
人口(12年度末住基人口)	13,378	14,769	16,829	16,355	17,437	19,682	15,792	18,600
年代別コスト(＊)	7,518,900	6,398,075	5,941,783	5,764,674	6,184,935	6,981,241	5,933,638	7,995,649
年代別割合(12年度末住基人口)	10.1%	11.1%	12.7%	12.3%	13.1%	14.8%	11.9%	14.0%
年代別割合(年代別行政コスト)	14.3%	12.1%	11.3%	10.9%	11.7%	13.2%	11.3%	15.2%

（注記）年代別行政コストの合計は、端数処理の関係で普通会計決算額と一致しない

図表 2-36 年代別の行政コストの現状と将来推計



(出所) 国立社会保障・人口問題研究所ホームページ (<http://www.ipss.go.jp/Japanese/newest02/newest02.html>)
簡易推計により作成(特殊出生率1.75で試算)

2-3 行政の守備範囲

2-3-1 行政の守備範囲の視点

(1) 行政サービス拡大の社会背景

社会を維持し、成立させていく上で必要不可欠なサービスの財源は、そこに住む住民の負担により分かち合うことが基本である。このサービスによりもたらされる便益は、地域社会の構成員が広く享受するため、基本的には受益と負担の関係は発生せず、広く公平にその負担を分かち合うべきであるとの考えから、「税」が必要とされてくる。換言すれば、社会資本や教育、福祉、公衆衛生等といったシビル・ミニマムを形成し、管理していくための組織として行政が必要となり、その運営コストを市民が税として負担するという構図となっている。

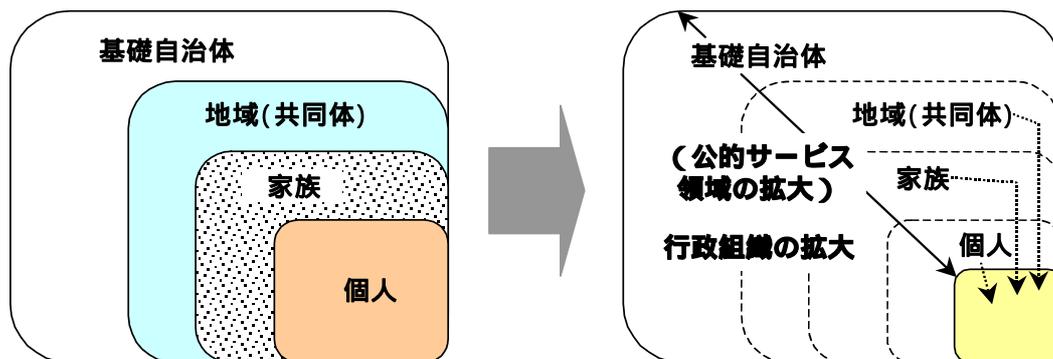
かつて農村型社会が中心であった時代には、平均世帯人員も多く、濃密な近隣関係が存在しており、子育てや高齢者の介護などが無償で営まれていた。また、田植えなど共同体の中で集中的な人手を必要とする作業では互いに労働力を貸し合い、林や水など共有財についても共同で管理を行う「結(ゆい)」等のコミュニティが機能していた。しかし、都市化の進行は、所得増加による価値観の変化や核家族化による生活様式の変化をもたらし、家族あるいは地域の相互扶助により対応してきた課題解決のステージを社会全体の問題に転化させ、結果として公的サービスの領域の拡大につながっていった(図表2-37)。

加えて、地方自治体を巡る主要課題も、1960～70年代においては公害・環境問題、都市問題、福祉

問題、1980年代では国際化・高齢化・情報化・文化化、1990年代では地方分権、介護保険、高度情報化など時代背景をもとに変遷し、求められるシビル・ミニマムも多様化・複雑化していった。

このように地域の中で新たな課題が発生するたびに行政はそのまま自身の守備範囲として受けとめ、行政組織の肥大化・官僚化を招く結果となったのである。

図表 2-37 公的サービス領域の拡大のイメージ



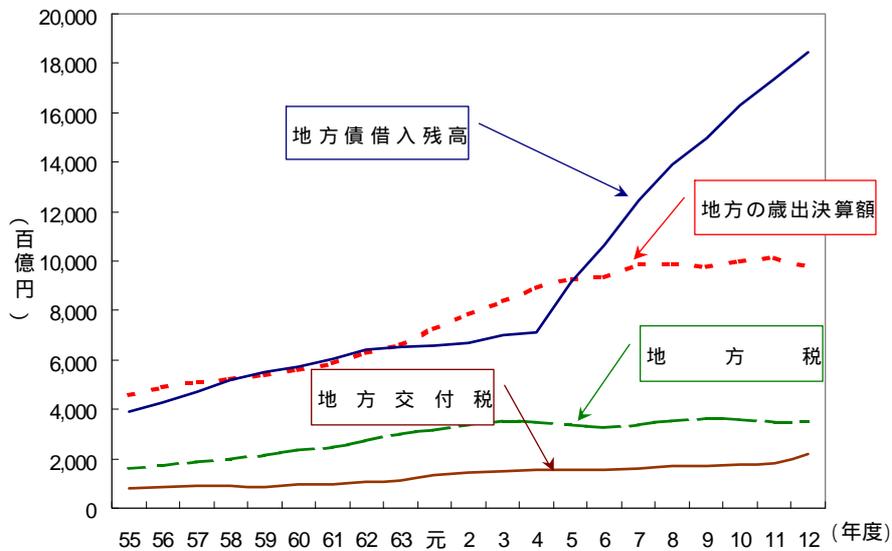
(2) 行政の守備範囲の視点

このように少子高齢化など経済社会の変容を背景とした行政ニーズの拡大は、行政が担うべき領域、いわゆる行政の守備範囲の拡大をもたらし、その財源となる地方財政も税収とは無関係に膨張を続けてきた。この間、景気低迷や国の政策減税等に伴い税収が伸び悩むという状況にあったにも関わらず、ナショナル・ミニマムの確保等を目的とした財源対策債等地方債の増発や地方交付税特別会計の借入による交付税の増額などで、地方の財源不足の補てんが行われてきた(図表 2-38)。

しかし、今日では、国の“構造改革”において地方交付税制度の見直しを含む地方財政改革への取組が求められるなか、交付税総額の抑制に向け、事業費補正や段階補正、留保財源の見直し等が検討されている。このように地方財政を取り巻く環境が厳しさを増す状況下では、全ての市民ニーズをイコール行政ニーズと認識し、行政の責任において全て処理するというスタイルは、もはや現実的には困難となりつつある。そこで、地方自治体は人的・財政的な経営資源が最適に配分される仕組み作りを迫及していくためにも、自らの守備範囲を絶えず点検していくことが必要となってくる。

このような行政の守備範囲をどこに設定すべきかについては、前提として 官民の役割分担のあり方、国と地方、あるいは行政と市民の受益と負担のあり方を明らかにしていくことが必要と考えられる。以下では、この二つの観点から行政の守備範囲のあり方を考察し、今後の地方行政の方向性の糸口を探り当てるものとする。

図表 2 - 3 8 拡大する地方財政



「地方債借入残高」では、地方債残高のほか、公営企業債残高及び交付税特別会計借入金残高を含む

(出所)「地方財政白書」等より作成

2 - 3 - 2 官民の役割分担のあり方

(1) 新たな「公共」概念の創設 ~ 「官・民」二元論からの脱却

1) 求められる発想の転換

行政の守備範囲がここまで拡大してきた背景には、市民の行政ニーズの拡大だけではなく、これまで「公 = 官」という考え方にに基づき、行政が地域の政策決定やサービス提供をすべて独占的に行ってきたことがある。しかしながら、従来の行政システムのゆがみが顕在化し、市民活動の活発化や社会環境の変化が進む中、このような発想、仕組みを根本から見直し、官民の役割分担を明らかにしていくことが求められてきている。

とりわけ、次のような視点から従来の発想の転換が必要となってくる。まず、地方分権の進展である。地方分権の理念は、国と都道府県・市町村、さらには都道府県と市区町村の関係を従来の「上下・主従」から「対等・平等」に変えていこうというものである。このような分権の進展は行政と市民との関係においても同様であり、市町村はその視線の先を国から市民に転じ、成果の評価や決定権を市民の手に委ねるようなシステムを構築していかななくてはならない。その点からは、地域の課題を行政と市民がともに担うことのできる仕組づくりが必要となる。

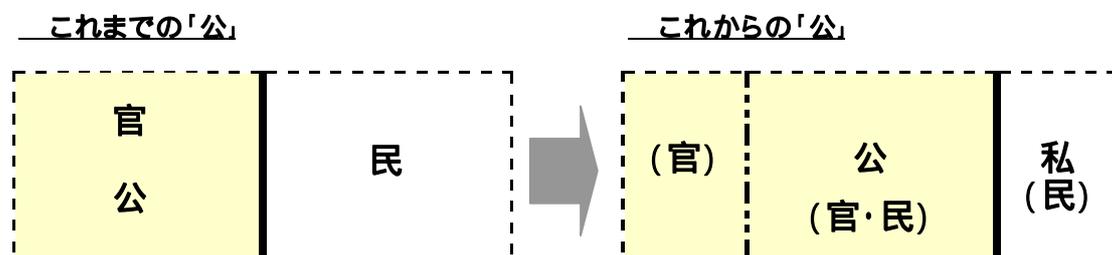
次に、行政のサービス供給のあり方である。そもそも行政は、公権力の行使の主体とサービス供給者という役割を有している。特に後者においては近年、市民ニーズの多様化が進む一方、厳しい財政制約下で「最小の経費で最大の効果」のパフォーマンスが要求されていることから、行政サービスの提供について、サービスの質を確保・向上しながらコストを下げるという費用対効果 (Value For Money) への配慮が不可欠となっている。

2) 新たな「公共」とは

これらの背景を踏まえ、官民の役割分担のあり方を明らかにし、協働の方向性を考えていくためには、従来の「官」か「民」かという二元的な発想ではなく、次のような考え方への転換が必要となる。

一つは、新たな「公共」の概念の創設である。市民が富や価値を持ち寄り、自助・共助の緊張の中で「公」を作っていくことが「自治」とされている⁶。先述のように、これまで社会を成立させ維持させていくために必要なこの「公」のサービスは、イコール行政サービスと認識されてきた。また、このサービスの担い手は行政機関であり、その財源として税を充てるものとされてきた。しかしながら、変化が早く、求められるサービスも多様な現代社会では、そのような発想に固執することなく、行政、市民、民間が対等な関係、あるいは連携した中でサービスの質と量を効率的に提供できる最適な「公共」サービスのあり方を追求していくことが必要である。そのためにも、単純な「官」「民」の二元論ではなく、各主体の共通のキーワードとなる新たな「公共」の概念を明らかにすることが必要と考えられる（**図表2-39**）。

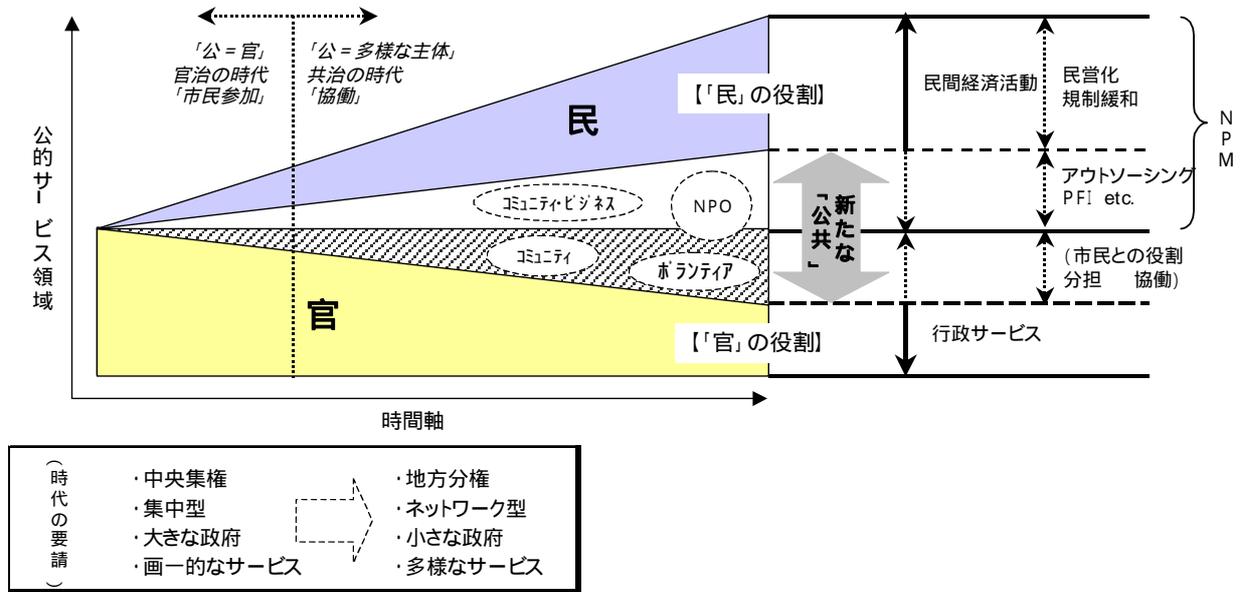
図表2-39 新たな「公」の概念イメージ



もう一つは、従来「官」が独占的に担ってきた「公共」サービスに多様な主体が参入できる環境を整備することである。これまで、行政は「官＝公」という発想により、一定の質と量のサービスを一方的に提供してきた。しかし、概ねシビル・ミニマムの量的充足を達成できた現代においては、行政のスリム化と市民満足度の向上という双方の要請に答えていかななくてはならない。そこで行政の“直営”サービスが高コストであり、それが質的にも民間企業等で代替できる場合には、アウトソーシング（外部委託）や民営化等といった対応が求められる。また、行政の一方通行的、画一的なサービス体制に市民の方が合わせるという乖離（ミスマッチ）が存在するのであれば、それを縮小させていかななくてはならない。措置ではなく契約制度を取り入れた介護保険関連サービスに見られるように、地域社会では、従来「官」が行うべきと考えられてきた「公共」サービスの新たな担い手として、様々な「民」が参入しつつある。その他の分野でも、官と民が連携し調和を図りつつ、「公共」サービスの領域を拡充する意識は醸成されつつある。そのような動きを促すためにも、この「公共」領域を行政、民間、NPO、ボランティア、各種団体等多数の多様な主体が担い、それぞれの単位が行き届かないところを相互に補完するという「協働」社会の形成につながる仕組みづくりが必要となってくる（**図表2-40**）。

⁶ 松下圭一『日本の自治・分権』、岩波新書、1996年

図表2-40 新たな「公共」と多様な主体との関係イメージ



(2) 市民との役割分担のあり方と推進方向

官民の役割分担を明らかにし、官民協働を進めていくために「新たな公共」の視点が必要であることは先に述べたが、官民協働には以下の二つの視点がある。

一点目は、行政と民間企業等との協働である。これは行政の非効率性等を解消していくために、これまで行政が独占してきた領域を民間企業等とともに協働で担っていくべき点という視点である。具体的には、民間企業へのアウトソーシングやPFI (Private Finance Initiative) などの手法を活用し、官民のパートナーシップを構築していこうというものである。

二点目は、NPOやボランティアなどの市民活動団体、あるいは地域コミュニティを始めとする、市民との協働である。地方分権に伴う「自己責任・自己決定・自己負担」社会に対応していくためには、地域の課題を自らが解決する市民自治の推進が肝要であるが、市民の参加機会の拡大、さらには自治体の構成員として位置付けていくことで、市民と行政の役割分担を明確にするという考え方である。

これらの視点は、前者は対企業、後者は対市民という側面が強いものといえるが、行政の効率化の観点から同列に論じられる傾向にある。双方とも行政の守備範囲、官民の役割分担を検討においては不可欠な視点であるが、以下では後者を中心に検討を加えるとともに、「公共」の担い手の多様化に伴う課題を整理することとしたい。

1) 市民との役割分担のあり方と推進方向

市民と行政との役割分担を考えるにあたっては、次のような点について留意が必要である。

一点目は、行政が役割分担を一方的に決め、サービス切捨てや行政の安易な代行手段としないことである。行政都合を一方的に押し付け、市民に協力を求めるだけでは税の二重負担の謗りを免れない

ことから、市民の主体的な参加を通じてパートナーシップ（対等な関係）を構築していくことが重要となる。行政は、その運営に係る適切な情報提供を行い説明責任を果たすとともに、政策形成段階からの参加の仕組みづくり、市民活動の環境整備等の側面的支援が求められる。

二点目は、補完性の原則への配慮である。これは、課題解決の出発点を個人・家族に置き、「個人・家族でできることは自ラ行い、できないことはコミュニティに委ね、そこでもできなければ基礎自治体へ委ね、さらに広域自治体、国へ委ねていく」という考え方である。これは、逆の見方をすると「個人・家族の創意・工夫でできることにコミュニティは介入すべきではなく、コミュニティの活動で解決できることに基礎自治体は介入してはならず、基礎自治体でできることに広域自治体、国は介入してはならない」という考え方でもあり、より市民に近いところに決定権を移していこうというものである。地方分権社会においては、地域の自己決定に基づき、地域の課題を自ラが解決していくことが重要となるが、そこでは行政は市民に過剰に関与せず、市民の自立性を醸成し、尊重するような取組が求められる。

以上の点から、行政は個人・家族やコミュニティ単位で行うことが非効率であり規模のメリットを生かすべきサービスや、市場メカニズムが働きにくい分野のサービス、また公平・公正なサービスが必要とされる分野を担い、一方市民は、日常生活の中で取組むことが可能なものや行政が経費的理由等により一律に提供することが困難な多様なニーズに対応可能なサービスを担う、という役割分担に収斂してくるものと考えられる（**図表 2-41**）。但し、明確な線引きは難しく、オーバーラップしてくる部分も相当あるものと考えられるが、それらについては社会情勢の変化を勘案して、その都度検討すべきものである。

本市では、このような行政と市民の役割分担を具体的に明示したものとして、環境分野における「上越市環境行動計画」（平成 11 年 3 月）がある。当該計画は先に策定された「上越市環境基本計画」を受け、市民・事業者・行政の役割を明記し、より具体的な行動指針を定めたものである。

担当課では、同計画に基づく取組を推進していくために、継続的な取組状況の把握とその状況の周知を図っているが、その中では、市民の環境に対する意識と実際の行動にギャップがあるなどの課題が指摘されている⁷。これは他の分野において同様な取組が行われた場合、発生が予測される課題であると言え、このような理念と実態の乖離を埋めていくために、重層的な取組が必要になってくるものと考えられる。

⁷ 上越市『上越市環境行動実施状況等確認調査』、平成 13 年 3 月

図表 2-4 1 行政と市民の役割分担のイメージ

	行政	市民
主な分野の具体的な取組イメージ	(公園・道路管理) ・修繕等の大規模な管理 等 (福祉) ・施設・制度の整備やボランティア支援 (教育) ・施設等教育環境の整備 等	(公園・道路管理) ・清掃や除草など簡易な管理 等 (福祉) ・ボランティア等地域活動に参加 (教育) ・地域ぐるみで課外活動を支援 等
前提条件	【情報の開示・提供】 ・各種行政手続きの透明化 ・事業の実施結果に対する評価(例:行政評価等) ・事業コスト等の公表(例:バランスシート等) 【市民参画】 ・政策形成段階等各段階での市民参加システムの整備 ・施策の選択機会の確保(例:市民満足度調査等) ・NPO や市民活動等の側面的支援 【受益者負担】 ・負担基準の明確化	・主体的な参加意識 ・適正な受益と負担の許容

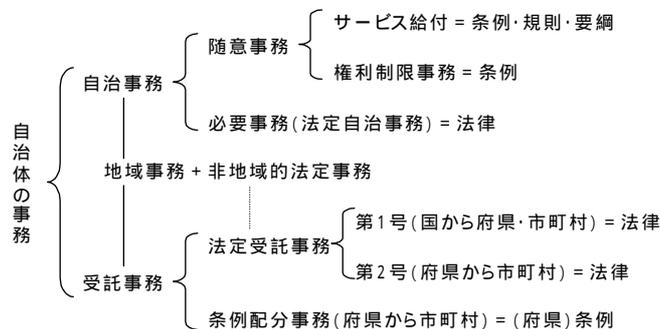
2) 担い手の多様化に伴う課題

1) とは視点を換え、「公的サービス」に関わる担い手の多様化に伴う課題について、法的側面から簡単に触れておきたい。

地方分権一括法に伴う改正後の地方自治法では、第1条の2第1項に「地方公共団体(地方自治体)は、住民の福祉を増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする」と存立目的と役割が定められている。また、同条2項にて「住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねる」とし、地方公共団体の役割の拡充が図られている。

その他、同法第2条第2項にて、「地域における事務.....を処理する」とし、普通地方公共団体が、住民福祉の向上を目的として行政事務一般を広く処理する権能を有することが明らかにされている。さらに同法第2条第8項及び第9項で示されている「自治事務」と「法定受託事務」もこの「地域における事務」に含まれるものとされている(図表2-42)。

図表 2-4 2 自治体行政の事務区分



(出所) 兼子仁「新 地方自治法」岩波新書、2000年、p169

これら行政の事務は、概ね「サービス行政」と公権力の行使にかかる「規制行政」に大別できるが、前者においてはサービスの質を確保・向上しながらコストを下げるという費用対効果への配慮が求められており、後者では事務手続きの透明化が今後の改善方向となっている。

現代社会において行政が全てのサービスを直営で対応していくことは、人的・物理的・財政的にも極めて困難であり、以前から業務の効率化を目的に現業部門や専門分野において民間委託が進められてきた。しかし、なお、官僚的な行政運営の非効率性や高コスト体質などが指摘されるとともに、協働の視点から新たな「公共」の担い手であるNPO等とのさまざまな取組が期待されている。

このような担い手の多様化は、施策や事業の執行主体の多様化につながるものであるが、これは法執行を伴う業務においても例外ではない。そこで留意すべき点であるのが、公共性の担保である。行政は市民から税を付託され、それをを用いて公的サービスを展開している。この公的サービスは、市民が自発的に提供できない公共的な事務と見なすこともできる。業務を委託された民間企業等が経済合理性を追求するケースも予測されるが、それが行政の目的や住民の求める公平・公正なサービスとかけ離れ、質の低下に繋がることのないような準備が求められる。つまり、行政が担うべき領域の事務を民間等に委託する場合、その責任を放棄することなく統制が取れるように備えしておくことである。そのために、行政は受託者に対する適切な監視が行うことができるよう専門的知識の蓄積や体制の整備が必要となる。その他、個人情報の漏洩など市民の権利侵害につながることのないよう民主性も高めていかなくてはならない。

なお、地方自治法において、公権力の行使にあたる事務や公の施設の管理については、執行主体の条例制定の必要性が明文化されている（法第14条第2項、法第244条の2第3項）。

参考

・地方自治法第14条第2項

「普通公共団体は、義務を課し、又は権利を制限するには、法令の特別の定めがある場合を除くほか、条例によらなければならない。」

・地方自治法第244条の2第3項

「普通地方公共団体は、公の施設の設置目的を効果的に達成するため必要があると認めるときは、条例の定めるところにより、その管理を普通公共団体が出資している法人で政令で定めるもの又は公共団体若しくは公共的団体に委託することができる。」

2 - 3 - 3 受益と負担からみた行政の守備範囲

(1) 地方行政における受益と負担の視点

地方行政の守備範囲における費用負担の側面からの検討では、次の視点による整理が必要となる。

まず、国と地方の役割分担である。前述の地方税の理念に則り考えると、サービス需要と供給コストのアンバランスにより収支不足が生じた場合、地方自身の責任で増税若しくは次世代に負担を転嫁する地方債の発行等により歳入を確保するか、あるいは消費財と同様に民間活動による供給等歳出の

縮減を選択することとなる。しかし、地方税率の決定権や地方債発行の許可制など「歳入の自治」が制約されている現行の地方財政システムにおいては、税収低迷による自主財源の減少という現状もあり、財源に見合った守備範囲を志向せざるを得ない状況にある。そこで、自立かつ安定的な地域運営をおこなっていくためには、地方の独自財源の確保が必須となってくる。

次に公費で負担すべき領域である。一般的に行政が担うサービスは、あらゆる人が利用する道路や公園の建設・維持管理など対価（税）を支払った人だけにサービスを提供することが不可能な非排除性の高いサービス、同時に複数の人が利用可能であり、個人が占有できない非競争性の高いサービス、環境等のように統一的な基準（法令等）を制定することが望ましいもの、とされている（**図表2-43**）。

図表2-43 政府セクター・市民セクター・企業セクターの活動

領域	担い手	政府セクター (中央政府・自治体・3セク)	市民セクター (NPO/NGO、ボランティア団体)	企業セクター (商法・3セク)
純粋要素		公共財(非競争性・非排除性)	市民活動の6原則	私的財(収益性)
全国的サービス 純粋公共財サービス (*1)		国防・警察 外交 郵便 教育(国立・公立) 消防(常備消防)	防犯組織 民衆交流・市民交流・民衆交流 インターネット (学校法人) 消防団	防犯(警備保障会社) 自己防衛 海外進出(空洞化) 宅配便 教育産業、予備校 消防用品
地方公共財サービス (*2) 準公共財サービス (*3)		福祉 公営住宅・公共住宅 鉄道・バス(航空 民営化) 医療施設(国立・公立)	介護・配食 町内会、公園清掃、リサイクル 移送ボランティア、私道管理 (医療法人)	シルバー産業、民営ホーム 企業メセナ、フィナンシャル 鉄道・バス・タクシー・航空 医療機器・医薬品
私的財サービス (*4)		社会的規制 経済的規制 エネルギー供給・規制 農業補助	生協、ワーカーズ・コレクティブ バザー、趣味の会 共同購入 農民の団体(農協)	住宅・家財・家電 食品・医療・雑貨 エネルギー供給 農業製品
財源 考え方		税・社会保険料(強制徴収) 公益性・公共性、社会連帯	寄付・会費(自発性) 収益活動 相互扶助、社会連帯	販売 契約、採算性

(*1) 非排除性(排除原則(対価を支払った人だけにサービスを提供すること)が不可能)と、消費における非競争性(ある人の消費が他の人の消費を減少させることがない)の両方を満たすサービス

(*2) 純粋公共財のうち、便益の及ぶ範囲が特定の地域だけに限られているもの

(*3) 排除原則の適用に要す管理コスト(又は取引費用)が高くつくために公共部門が適用せざるを得ないサービスや、消費者にとって取捨選択が可能で、排除原則が適用され得るが、外部性の存在等の理由で公共部門が提供しているサービス

(*4) 消費者にとって取捨選択が可能で、排除原則が適用され得るサービス

(出所) 川崎市「市民活動支援政策に関する調査研究報告書」(1997年)4Pを一部変更し作成

しかしながら、現在の地方行政では、**図表2-43**で示す「準公共財サービス」の割合が高まっている。この「準公共財サービス」は、サービスの便益を受ける対象者が比較的広範でかつ特定しやすいことが特徴である。そのため、受益との負担のあり方や行政サービスの提供方法の見直しも、これらの分野の事業が中心となってくる。特に本章の冒頭で触れたニュー・パブリック・マネジメント(New Public Management)の理論は、当該分野の検討に有効な手法と言える。行政運営に“経営”概念を持ち込むニュー・パブリック・マネジメントは、住民はサービスの消費者として、そのサービスが政府部門から供給されようと、民間企業から供給されようと関係なく、「良いものを、より安く手に入れる」ことが重要であり、それが満たされれば住民は満足し、全体として社会厚生も向上するという考え方

に立っている。そして、民間が類似のサービスを供給している場合には、行政はその分野から退くとともに、民間が提供できないサービス提供に徹するというものである。このような考えに基づけば行政の守備範囲は、「民間が提供できないサービス」に限定されることとなる（**図表2-44**）。

但し、公的サービスに経済合理性を持ち込み、供給側の見方だけで単純に受益と負担を追及することは、本来の生存権等に基づくニーズと無関係に経済的弱者を公的サービスから排除する可能性も併せ持つ。このため、費用対効果に基づく効率性と公共性の折り合いをどこでつけ、どのように公的サービスを市民に分配していくかという点が、今後の大きな課題となってくる。

図表2-44 英国の公共部門における業務見直しのステップ

<p>第1ステップ【業務の廃止】 今の業務は果して必要なかどうかを次の観点から検討</p> <ul style="list-style-type: none"> ・その業務が自治体の政策・目標達成にどの程度関連しているか ・住民（企業）からの需要があるかどうか ・住民の払う税金に対して十分な価値を提供しているかどうか ・廃止した場合にかかるコストと影響はどうか
<p>第2ステップ【公共部門内部のリストラ】 廃止しない場合、より効率的・効果的な業務運営が出来ないかどうか次の観点から検討</p> <ul style="list-style-type: none"> ・リストラにかかる時間はどの程度か。リストラの影響は最小限にとどめられるか ・公共直営で行なうにしても、費用や効果の評価は行っているか、また、評価の際には外部の（民間）期間との価格比較は行なっているか ・業績については、目標値との関連から評価されているか
<p>第3ステップ【戦略的外部委託】 効果や経費の面で改善の必要がありながら、その成果がみられない場合には、その業務を外部委託することを次の観点から検討</p> <ul style="list-style-type: none"> ・法令の規定で公共直営であることを要求されていないか ・市場には、十分な供給者が存在し、適正な競争が成立するか ・技術革新が目ざましい分野にあっては、柔軟に対応できる企業が十分な数存在するかどうか ・公共部門のスタッフに与える影響はどうか ・委託料を適切に積算するため、公共直営のときの費用が適切に把握されているかどうか ・資本投資に関わる分野についてはPFIの可能性はどうか
<p>第4ステップ【市場化テスト】 戦略的外部委託よりも、公共部門も民間部門と伍して入札に参加できる市場化テストの方が適当かどうかを次の観点から検討</p> <ul style="list-style-type: none"> ・内部組織は民間よりも高い Value For Money（払われた税金に対して最高の価値のあるサービスを提供すること）を提供できる可能性があるかどうか ・外部の者が落札した場合に、公共部門の職員を受け入れることができるかどうか ・入札に参加する士気が職員にあるかどうか、入札に参加することで職員のモラル低下につながるかどうか
<p>第5ステップ【民営化】 業務が果して行政機関が行なうべきかどうかを次の観点から検討</p> <ul style="list-style-type: none"> ・民間部門で同様な業務を行なっているかどうか ・公共部門の手を離れた場合に、重大な不都合が生ずる可能性はないかどうか

（出所）大住荘四郎編著『行政経営の基礎知識50』、東京法令出版、2001年、P59

（2）行政の守備範囲からみた受益と負担のあり方

また、市民ニーズとして顕在化した問題が、常にイコール行政ニーズであるとの錯覚を回避し、単なる個人的欲求から派生してきたものが、住民全体に利益増進にかなうものかという判断を適切に行

うことも、行政の守備範囲の整理の際に重要となってくる。

これらを明らかにしていくためには、市民が税又は使用料等として負担してでも行政サービスの便益を受けることを望んでいるか、また市民が優先すべきと考える（ニーズの高い）分野と行政の執行するサービスが乖離していないか、という点を常に把握しなくてはならない。また、あわせて地域社会の構成員が自らの判断で公的サービスの供給を決定でき、その供給内容を評価できる仕組みが必要となってくる。具体的には、事業の優先順位の設定（例：行政評価等）、事業コストの開示（例：バランスシート等）と選択機会の確保（例：市民満足度調査等）、市場原理が働く分野は、受益と負担の明確化（例：適正な使用量等の設定）等が求められてくるものと考えられる。

一方、供給主体となる行政も、その中でいかに効率的にサービスを提供できるかが課題となるが、現実的には官が行うべき部分と民間への委託などが入り混じった状態である事業も多いこと等から、単純な官民二元論に依拠した守備範囲の設定は困難な状況にある。そのため、道路等のように「非排除性」や「非競争性」が高い公共財や、環境等のように統一的な基準（法令等）に基づき提供すべきもの等業務内容に応じて、サービスを提供する側のコストや効率性、さらには現物給付か現金給付かという方法の問題、また費用を負担する側の公平性や経済力等を勘案し、事業毎に守備範囲をどうすべきか具体的に検討するといった柔軟な対応が必要となってくる（**図表 2-45**）。

図表 2-45 行政の守備範囲の類型

		費用負担	
		官	民
生産	官	サービス水準の意思決定から生産活動を含めて、行政が自らの手でサービスの供給を行うもの 例) 各種窓口サービス	サービスの生産は行政が行なうが、費用は利用者負担してもらうもの 例) ガス・水道事業
	民	サービス水準の意思決定や費用負担は行政が行なうが、生産は民間に委ね、行政がそれを購入するもの 例) 各種民間委託事業	サービスの生産と費用負担の両方から撤退し、市場原理等に委ねるもの 例) 純粋な民間活動

（出所）林宣嗣『地方財政』、有斐閣、1999年、P88をもとに作成

2-4 市民本位のまちづくりに向けて

これまで行政の守備範囲について検討を進めてきたが、本章のまとめとして本市の市政の方向と地方行政のあり方の関連について述べることにする。

市町村は、基礎的自治体として対住民サービスの最先端にあることから、業務内容も日常の住民生活に密接に関わっており、その円滑な供給が大きなウェイトを占めている。また、住民に対する直接のサービス提供主体でもあるため、日頃から住民の意向を汲み取ったフレキシブルな対応が求められている。一方、住民にとっても、市町村は物理的・心理的に一番身近な行政との窓口であり、「政府」である。このことは、官民の役割分担のあり方を検討する際に次のような視点の必要性をもたらす。

第一に、「参加」の視点である。市町村は、地方分権社会における「自己決定・自己責任・自己負担」

の原則が、行政のみならず住民に実感される場となる可能性が高い。この「近さ」故に住民自治の実現に最も適切な単位ということが出来るが、そのためにも住民の多様な「参加」機会の確保するといった受け皿作りを行なうことが必要となる。あわせて、住民が地域の担い手の役割を強めていく仕掛けを通じて、行政自身が絶えずその役割を見直し、「協働」社会を構築しなくてはならない。

第二は、「公開」の視点である。市町村は、住民生活と関わりの深い数多くの行政サービスの執行主体であり、その一挙手一同足が常に住民の目にさらされている。住民にとっても、国や都道府県よりも物理的・心理的に近いことから納税者の立場を実感しやすい状況にある。このことは、市町村の説明責任の重要性を浮かび上がらせ、行政の施策に対する市民の判断材料の提供、すなわち的確な情報提供を要請するものである。このように開かれた透明性の高い行政の展開が市町村に求められている。

これらの取組を通じて、市民の満足度の向上を図り、相互の信頼関係を形成し、市民と行政相互の「共感」を生み出すことが、「協働」社会の足がかりとなり得るであろう。さらに、市民の自治意識を醸成・喚起し、その主体的な役割の構築を支援することで、相互の役割分担が明確になっていくものと考えられる。

ところで、本市は「市民本位のまちづくり」を市政の基本方針に掲げているが、これは市民が誇りと愛着の持てるまちを自らの手で築いていくべきとするものであり、「市民一人ひとりが主役のまちづくり」という考えによるものである。このようなまちづくり、地域づくりは、一部の人間による一部の人間のためのものではなく、多くの市民が幸せを感じ取るこのできる社会を創り上げていくことを目的としており、地方分権の理念とも合致するものである。

したがって、市民を起点としたまちづくりの推進にあっては、「参加」と「情報共有（公開）」は不可欠であり、それらの実効性を担保していくための仕組みや制度の整備が必要となる。

「市民本位のまちづくり」は、自然発生的にできるものではない。官民の役割分担を再構築し、新たな協働の仕組みを追求するなかで創造されるであろう市民自治のシステムこそが、「市民本位のまちづくり」を推進するものと考えられる。

参 考 文 献

2-2 行政サービス水準

- ・財団法人地方財務協会『平成12年版 公共施設状況調』、2000年
- ・新潟県市町村課『平成11年度市町村公共施設の状況』、2000年
- ・日本経済新聞社・日経産業消費研究所『「全国市区の行政比較」調査データ集』、2001年
- ・日本経済新聞社・日経産業消費研究所『全国住民サービス番付』、日本経済新聞社、2001年

2-3 行政の守備範囲

- ・兼子仁『新 地方自治法』岩波新書、2000年
- ・岩崎美紀子編著『分権型社会を創る7 市町村の規模と能力』、ぎょうせい、2000年
- ・松本英昭『新地方自治制度詳解』、ぎょうせい、2000年
- ・大住荘四郎編著『行政経営の基礎知識50』、東京法令出版、2001年
- ・林宜嗣『地方財政』、有斐閣、1999年

3 コミュニティ行政の提案

3 コミュニティ行政の提案

3 - 1 コミュニティ行政とは

3 - 1 - 1 地方自治における地域コミュニティの役割

まちづくりの中心的存在は市民であり、長い間、地域コミュニティがその基盤となってきた。組織形態から見ればその多くが近隣区の互助組織さらには町内会や自治会という形で存在し、市民の生活そのものに深いつながりをもってきた。

こうした地域コミュニティの重要性と役割については、現在、地方自治の側面からあらためて見直しが必要となっている。

すなわち、東京大学の神野教授が言うように、これまでの発想を逆転させ、「個人でできないことを家族が、家族でできないことを地域コミュニティが、地域コミュニティができないことを市町村が、市町村でできないことを都道府県が、都道府県でできないことを国が」¹担うという視点に立って地方自治体の役割を展望すると、地方自治における地域コミュニティの役割が改めて大きなものであることが認識されるからである。

本市の掲げる市民本位のまちづくりも、市民（個人）ができること、家族ができること、地域コミュニティができることは、それぞれが自立した存在として積極的に役割を果たし、それらの各構成メンバーの取り組みだけではできないことを行政としてとりあげ、共同して取り組むという考え方が重要になる。市民本位のまちづくりにとっても、地域コミュニティは不可欠の役割を果たすことになる。

3 - 1 - 2 地域コミュニティとコミュニティ行政

都市化の進行や少子高齢化にともない家族や地域コミュニティの果たす機能が現実には低下してきている状況のもとでは、それらを補って、行政がその役割を分担していることも事実である。

しかし、上述の立場に立てば、行政として改めて地域コミュニティの役割を積極的に評価し、位置付けを行うことが重要となる。ただしその際、地域コミュニティを便宜的に細分化された行政区分に見たて、現在の行政をそのまま地域コミュニティに持ちこむといったことは適切ではない。あくまでも地方自治を担う主体、まちづくりの主体として地域コミュニティを位置付けることが肝要である。

コミュニティづくりは長い年月をかけて行われるものである。そのため、地域コミュニティが便宜的な行政区分にとどまらず、地域のことを自ら考え、実行する組織として自立するためには、それに対する的確な支援が必要となってくる。

そこで、真の地方自治を実現する視点から、地域コミュニティを重要なまちづくりの基本単位に位置付け、地域が主体となってまちをつくりあげていくことを期待して、その機能の回復や再生に向けた施策や支援、サポート体制を整備することを行政の重要な役割と位置付ける「コミュニティ行政」の考え方が重要となってきた。

¹ 佐和隆光『「改革」の条件』、岩波書店、2001年

3 - 1 - 3 コミュニティ行政と行政デザイン

第1章に示した、現在の行財政改革の将来像としての行政デザインは、福祉を始めとする住民に最も近い各種のサービスの担い手（アソシエイツ）を地域における互助組織やNPOと想定してきた。

こうしたアソシエイツの活動基盤は基本的には地域コミュニティに存在するため、地域コミュニティの役割を重視し、その機能強化をめざすコミュニティ行政は、行政デザインの具体化の一環となる。

以下、改めてコミュニティの持つ意味を確認し、コミュニティ行政の概念と実践については先進的な例として知られている東京都三鷹市を参考事例としてその概要を整理したのち、本市への適用を念頭にコミュニティ行政の基本的な考え方について検討する。

3 - 2 コミュニティの一般的考え方

コミュニティとは「共同体」に語源をもつ言葉で、一般的に「地域社会」と訳され、そこに住む人々が共同生活を営んでいることを意味している。そこで、コミュニティは「地域性」と「共同性」を備えていることがその要件となる²。

地域性とは「～町」とか「～地区」といったように地理的な境界を持つことであり、共同性とはその境界の中に住む人々の間に何らかの共同のつながりが存在することである。共同のつながりとは、地域の生活環境を改善するための住民活動が実施されていたり、隣人同士の対話や助け合いなどの交流が行われていることを言う。

3 - 2 - 1 コミュニティの規模

コミュニティの規模には、概ね次の3つがある。

第1に、いちばん小さなコミュニティとしての近隣の単位である。

第2に、近隣よりも一回り大きなコミュニティ組織として、自治会・町内会がある。自治会・町内会は、古くから地域の環境改善と住民交流のために活動してきた伝統的なコミュニティの代表的存在と言える。その伝統的存在ゆえに、今日の現代的な地域の状況にどう対応して、コミュニティ組織として機能できるかが課題となっている。

さらに、第3に一般的に複数の町内会・自治会から構成される小学校や中学校の学区というコミュニティである。小学校や中学校は本来、教育行政の一貫として設置され、小・中学校区を単位とするコミュニティは、町内会や自治会が日常生活を基盤とする地域でのつながりに基づくものであるとは若干異なるが、コミュニティ単位としては受入れやすい。

このように、共同生活の場としてのコミュニティという時には、小さなものから比較的大きなものまでいくつかのコミュニティを考えることができる。もっと大きな地域としては市町村があるが、それらはコミュニティとは言わない。市町村のような地域は、行政職員や議員等の専門家が主体となって運営しているからで、コミュニティは「住民主体」により運営される「共同体」を指すものだからである。

² 菊地美代志、江上渉共著『コミュニティの組織と施設』、多賀出版、1998年、p.4

コミュニティの特徴は、あくまでも住民が主役となって手づくりで形成し、維持し、発展させるものであり、したがって専門家である行政は脇役としてこれを支援することが役割となる。

図表 3 - 1 コミュニティの規模

関係	コミュニティのレベル	
共同体 (*1)	近隣	両隣 3 軒程度
	町内会・自治会	平均規模 100 戸程度
	学区・住区・地区	-
行政 (*2)	市町村	数百 ~

(*1)地域性と共同性を備え、住民主体で運営。

(*2)地域性と共同性を備え、専門的組織として運営。

(出所)菊地美代志、江上渉共著『コミュニティの組織と施設』、多賀出版、1998年をもとに作成

3 - 2 - 2 現代のコミュニティ組織

社会や市民の意識が複雑化・多様化するなか、コミュニティの形態も様々に分化している。現代におけるコミュニティの形態と定義は様々であるが、コミュニティ行政の対象（行政が支援したり、パートナーシップを組んだりする相手）を明らかにするために、ここでは概ね次の3つを想定する。また、コミュニティとはそれらのものを包括的に指す概念とする。

(1) 地域コミュニティ（地縁型のコミュニティ）

地域コミュニティの中心は、伝統的な住民組織である町内会・自治会である。そのなかに、子ども会や青年会、婦人会、老人会など、参加する年齢層に応じた年齢別組織が結成されるのが一般的である。

これらの組織はその地域に住んでいれば自動的に加入する建前になっているという意味で、地縁組織として認識される。また、同様の意味で大規模マンションの管理組合などもこれに含まれる。

(2) 機能によるコミュニティ

防犯・防火・防災・衛生などの「行政協力組織」、農家組合や地域商店会のような「職業組織」など、様々な組織がひとつの地域の中で活動を展開している。これらはそれぞれ機能によるつながりで成立しているため、活動エリアが行政区に対応しない場合もある。

(3) 活動目的によるコミュニティ

このほか、趣味・教養・体育・福祉のサークルやグループ、また特定のテーマをかかげたまちづく

りを展開する有志組織がある。この組織は、活動のテーマに賛同しただけで結成される「任意参加性」、特定の目的だけに限って結成されている「単一性機能」、他の組織との協力関係が弱い「独立性」などが特徴であり、この点で地縁型のコミュニティと異なっている。

また最近では、地域を超えた活動を展開するグループ（ボランティア団体やNPOなど）の活動が注目されてきている。これは、一つの目的や使命に沿って分野横断的にその活動を展開する組織である。共同によるつながりがあるという点や、福祉や環境といった公益的活動を展開するという意味においては、こうした活動もまちづくりの担い手そのものとして極めて重要である。

以上、コミュニティに関する一般的な考え方を述べてきたが、コミュニティ行政を推進するにあたっては、それにふさわしい新たなコミュニティ像が必要とされる。

これについては、次節で三鷹市のコミュニティ行政を概観した後に、3-4で述べる。

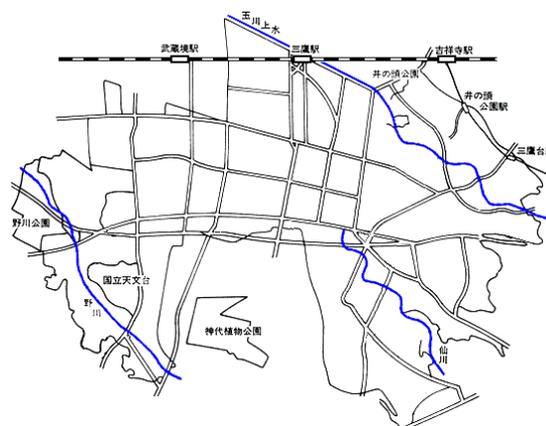
3-3 東京都三鷹市におけるコミュニティ行政

3-3-1 三鷹市の概要

東京都三鷹市は、都のほぼ中央に位置し、中央線（1930〔昭和5〕年）や京王井の頭線（1938〔昭和13〕年）の開通で急発展した典型的な郊外住宅都市である。井の頭公園や国立天文台等、歴史と文化を備え、市内には国際基督教大学、ルーテル学院大学、東京女子大学、杏林大学、東京神学大学を有し、また最近では市立アニメーション美術館（三鷹の森ジブリ美術館）が開館したことにより話題を集めている。

市政においては、基本構想等の策定における徹底した市民参加を掲げ、これを継続するとともに、行財政改革の実行がよく知られるところである。

図表3-2 三鷹市の概要



面積	16.50k m ²		人口	161,998人	
人口密度	9,818人/k m ²		人口増加率	1.6%	
世帯	76,008世帯		昼間人口比率	84.22%	
年代別 (歳)	0~14	12.3%	産業別 (%)	1次	1.0
	15~24	17.8%		2次	24.1
	25~64	57.1%		3次	74.9
	65以上	12.8%			

(出所)「都市データパック」(2000年版)および三鷹市ホームページ

3-3-2 コミュニティ行政の歴史

三鷹市は、コミュニティ行政の先進都市と言われる。1973(昭和48)年に日本の都市で初めて下水道整備率100%を達成すると、急速な都市化による地域コミュニティの崩壊にともない、新たにコミ

コミュニティづくりが課題として浮上してきた。

当時、ヨーロッパを視察した鈴木市長が、各地のコミュニティには中心的施設が置かれ、その場を生かして人々が交流する実態に強い印象を受けたことや、国でも新しい都市型のコミュニティの再生が重要施策として提案されつつあったことから、下水道整備の次の施策の目玉としてこのコミュニティ行政が位置付けられ、三鷹市におけるコミュニティ施策が推進されることとなった。

図表3-3 三鷹市におけるコミュニティ行政の歩み

年	計画等	内容	備考
1971 (S46)	第2次中期財政計画	・コミュニティ・センター建設構想の公表 (市域を5ブロックに分け、社会福祉施設等を併設する複合施設のCCを5箇所設置し、合わせてセンターの管理運営を地域住民の自主管理の開始)	・コミュニティ研究会発足
1973 (S48)	大沢住民協議会設立	・コミュニティ・センターの建設プラン策定 (地域住民により構成されるコミュニティ研究会による検討) ・住民協議会の設立 (組織体制や人事、予算、活動計画、コミュニティ・センターの利用のきまりなどの諸規程の決定) ・コミュニティ・センターの開館準備	・コミュニティ研究会の発展的解消 ・住民協議会設立準備委員会発足
1974 (S49)	コミュニティ・センター条例制定、大沢CC開館	・コミュニティ・センターの住民管理方式の明文化	・住民協議会設立準備委員会の発展的解消 ・住民協議会設立
1975 (S50)	基本構想策定	・コミュニティ・センターを核とする秩序ある空間の確保と、あたらしい市民規範の確立などの基本施策	
1978 (S53)	基本計画策定	・コミュニティ施設の整備方針の具体化 約16k㎡の市域内に7つのコミュニティ住区と24の近隣住区を設定 各コミュニティ住区にはコミュニティ・センターを、近隣地区には身近な集会施設として延床面積150k㎡程度の地区公会堂を設置	・近隣地区(ふれあい区):人と人とのふれあいが生まれ、育つための原単位) ・コミュニティ住区:2~4近隣住区を集合した地域エリアを1コミュニティ住区として設定
1985 (S60)	基本計画改定	・地区公会堂の設置目標を30箇所に変更 ・コミュニティ施策に関する庁内の連携体制の確立や、福祉、防災などコミュニティを核とする施策の総合化など、ソフト面の重視	
1990 (H2)	新基本構想策定	・コミュニティ住区を基礎とした施策の推進 ・行政、市民、事業者等の協働によるまちづくりの展開が基本的方策	
1992 (H4)	第2次基本計画策定	・協働関係の一層の推進 ・住民協議会が作成したまちづくりプランを受けて、この計画から各コミュニティ住区ごとのまちづくりの基本方向(まちづくり計画)が示される	
1996 (H8)	第2次基本計画改定	・全住区にコミュニティ・センター設置完了 ・地区公会堂の設置を32箇所に変更	

(出所)三鷹市資料「みたかのコミュニティ」(平成8年3月版)をもとに上創研加工

三鷹市では、1971（昭和46）年に策定した「第2次中期財政計画」のなかで、自治省のモデル・コミュニティ構想に先立って、コミュニティ計画を策定している。ゴールドプランといわれた本計画において、コミュニティ育成のためにコミュニティ・センターの建設が発表された。具体的には、市域を5ブロックに分け、複合施設のコミュニティ・センターを5箇所設置し、あわせてセンターの管理運営を地域住民の自主管理とするものである。

また、この計画に基づき1974（昭和49）年に「三鷹市コミュニティ・センター条例」が制定された。本条例に示された基本方針にしたがってコミュニティセンターが整備されてきており、これまでコミュニティ形成や市民参加の拠点として位置付けられてきた。

1978（昭和53）年8月に策定された「三鷹市基本計画」では、「ふれあいをもつ生活都市～新しいコミュニティの創造を求めて～」が基本目標に掲げられ、これによりコミュニティ形成は基盤の戦略としてあらためて位置付けられることとなった。

3 - 3 - 3 三鷹市におけるコミュニティ行政の特徴

三鷹市におけるコミュニティ行政の特徴は次の3点である。

一つめは、市民参加によるコミュニティ・センターの設置、二つめはコミュニティ条例の制定、三つめは住民自らによるコミュニティ・センターの管理運営である。

（1）市民参加によるコミュニティ・センターの設置と管理運営

三鷹市では、1971（昭和46）年の「第2次中期計画」において、コミュニティについての行政の役割を「コミュニティ活動への動機付けと活動の場を提供すること、つまりコミュニティ活動の手段と媒体とを用意する限りにおいて近隣社会の創造に関わりあうこと」としている。

この理念に基づき、特にコミュニティ・センターの建設においてはその設計段階から市民参加の意向を反映するとともに、センター運営を市民によって構成される住民協議会に委ねるという「市民参加」の方式によって推進してきた。これは、単なる利用者にすぎなかった市民を、コミュニティ・センターの管理運営に巻き込み、これを市民組織が責任を持って行うことを目指したものである。

（2）コミュニティ条例の制定

三鷹市は、コミュニティ条例において行政の役割を明文化するとともに、コミュニティ・センターの設置と管理運営を通じてコミュニティ活動を支援する方針を明らかにした（**図表3 - 4**）。これによって、コミュニティを中心としたまちづくりの展開と、コミュニティ・センターを通じて地域の自治活動を活性化させていく方針を内外にひろく宣言したことになる。

図表 3 - 4 三鷹市コミュニティ条例の基本方針（一部）

- | | |
|---|---|
| 1 | 行政は、コミュニティ施設の整備、コミュニティ活動の助成に努める |
| 2 | コミュニティセンターを設置する |
| 3 | コミュニティセンターの管理は、市民自らの自由と責任に基づき、地域における公共的団体が行う。 |

（3）住民協議会の設置とコミュニティ・センターの自主管理

コミュニティ・センターは、基本的に、公募によるボランティアな市民によって構成される住民協議会によって運営される³。

住民協議会は、コミュニティ・センターという、スポーツ、文化、社会福祉の機能を持った複合大規模施設を自主管理するとともに、施設や市民活動情報を提供するための広報活動、コミュニティ祭り等のイベントや生涯学習活動の企画・実施、リハビリテーションや老人給食サービス等地域ボランティアとともに行う事業の実施、施設を利用するサークルやグループの交流と参加を支援するなど、多方面の活動を展開している。

三鷹市におけるコミュニティ行政の実践では、住民協議会とコミュニティ・センターのかかわりが重視されているため、この関係を次に整理する。

3 - 3 - 4 コミュニティの組織

（1）組織の変化

市民参加によるコミュニティ育成は、コミュニティ・センターの建設プラン策定からはじまり、地域住民の自治組織でセンターの管理の担い手となる住民協議会の設立によって推進されてきた（**図表 3 - 5**）。

具体的には、まず地域の住民の住民団体（町会・自治会、各種団体、自主サークル）や市報等で公募した市民で構成される、70名程度の「コミュニティ研究会」が結成された。この研究会が主体となって、基本計画から実施計画に至る建設プランの検討・策定が行われた。プラン策定後は、「コミュニティ研究会」は「住民協議会設立準備委員会」に発展・改組され、この準備委員会によって住民に協議会の設立準備（住民協議会の会則案や委員構成など組織づくり）の作業が行われた。会則案や選出された住民協議会委員候補者が承認されると、正式に住民協議会が設立、発足する。こうして設立された住民協議会が、組織体制や人事、予算、活動計画、コミュニティ・センターの利用のきまりなどの諸規程の決定といった開館準備作業を行った。

コミュニティ研究会の発足からコミュニティ・センターの開館そしてコミュニティ活動が展開されるに至るまで、その作業にはおよそ4、5年の期間を要している。

³ 東部地区住民協議会（牟礼コミュニティ・センター）では、町内会をはじめとする地域に存在する各種団体から委員の選出・推薦を受けているとのことであった（「図表 3 - 5 コミュニティ・センターの自主管理に至るまでの組織の変化」参照）。

図表3 - 5 コミュニティ・センターの自主管理に至るまでの組織の変化

組織	活動内容	参加主体
【ステップ1】 コミュニティ研究会	基本プランのたたき台作成のための前段作業	コミュニティ研究会
	基本設計の検討・承認	同研究会 + 設計業者
	実施設計の検討・承認	同研究会 + 設計業者
	建築確認、工事着工	
【ステップ2】 住民協議会 設立準備委員会	住民協議会会則案の作成	一般的には「起草委員会」を設置し、会則案の検討・作成を進める
	住民協議会委員の選出枠の決定	選出枠は、町会・自治会、商店会、PTA、文化・スポーツ等の各種団体や自主グループ、個人参加（公募）など広範囲にわたり、コミュニティ住区のエリアについても住民協議会が主体的に調整・決定
	住民協議会委員候補者の選出作業	総数として80～100名程度の委員が選出
【ステップ3】 住民協議会	住民協議会の組織体制づくり	<ul style="list-style-type: none"> ・住民協議会会則の承認と役員人事、部会所属の決定 ・事業計画、予算の承認 ・運営委員会規則、その他諸規程の制定 ・事務局の設置（事務局長、職員の採用）
	コミュニティ・センターの開館、管理運営のための作業	<ul style="list-style-type: none"> ・市とのコミュニティ・センター管理運営委託契約の締結、コミュニティ活動事業助成金の申請 ・清掃・警備等専門業者との委託契約、初年度備品の選定・購入 ・コミュニティ・センター開館式典の準備
【コミュニティ・センターの開館】 住民協議会	住民協議会による管理運営	（当初は住民協議会発足時に、事務局次長として市の職員が1名出向していたが、現在は住民協議会が採用する職員のみとなった）

（出所）三鷹市資料「みたかのコミュニティ」をもとに上創研加工

（2）住民協議会の概要

以上のようにして設立された住民協議会が、現在の市政運営のうえでの基本的単位となっており、また市が基本構想などを策定するにあたっての担い手として活躍している。三鷹市の住民協議会はコミュニティ住区ごとに設立され、現在、7組織が存在している。

住民協議会の概要は次のとおりである。

1) 事務局体制

市と住民協議会が管理運営委託契約を締結すると、コミュニティ・センターの管理運営は住民協議会の手に乗せられる。

センターの日常的な管理は、住民協議会で採用した事務局長以下 7 名の専従職員があたり、一部ボランティアの委員も加わる。事務局職員は交代制で勤務し、通常の受付業務のほか、空調やボイラー等の設備の管理、経理事務、図書の貸出しなど広範囲な業務を行い、館内の清掃や設備の保守・点検などは住民協議会が専門業者に委託している。

2) 予算

コミュニティ・センターの管理運営に要する経費は市より助成金として、1センターあたり年間平均 8 千万円程度が交付される(図表 3 - 6)。高熱水費や清掃委託料等の施設管理費と職員人件費等の施設運営費の 2 つの必要経費のほかに、住民協議会のコミュニティ活動費をエリア内の世帯数に応じて交付している。

施設の管理運営委託にかかる予算は、本来であれば「委託料」となるが、行政の業務の委託ではなく住民の自治と責任による管理という考えから、「助成金」(補助金)として支出している。

また住民協議会は、コミュニティ祭りのバザーの売上金や住民協議会で発行する広報の広告料、そして資源ごみ回収売上金など様々な自主財源を持ち、その拡大に努めている。結果として、住民協議会は、年間で市より補助されるコミュニティ活動費の 1.5~2 倍程度の予算規模のコミュニティ活動事業を行っている。その他に周年記念事業を行うための活動基金もあり、財政的にも一定の自主性を持っているとされる。

図表 3 - 6 コミュニティ活動事業助成金の内容(平成 7 年度予算)

事 項	内 容	構成比
施設管理費	コミュニティセンターの高熱水費、清掃・警備等委託料、事務機器使用料、管理用消耗品・備品等購入費などの管理経費(平均 3,316 万 6 千円)	41%
施設運営費	事務局職員の給与・諸手当、共済費などの人件費(平均 4,312 万 2 千円)	53%
コミュニティ活動費	住民協議会の各部会のコミュニティ活動事業に係る経費(平均 469 万 4 千円) (平成 4 年よりセンターのプールとテニスコートの使用が有料となったことにもない、その使用料実績は翌年のコミュニティ活動費に加算して交付)	6%

(注)平成 7 年度予算における 1 住民協議会あたりの平均交付額は 8,098 万 2 千円。

図表 3 - 7 半礼コミュニティ・センターの活動費内訳(円)

科目	平成 14 年度
1. 市支出金	76,584,000
1. 助成金	76,384,000
2. 市委託金	200,000
2. 事業収益金	58,000
3. 繰入金	120,000
4. 繰越金	2,300,000
5. 諸収入	568,000
合計	79,630,000

(注)平成 14 年度予算額

(出所)三鷹市東部地区協議会歳入歳出予算

しかし、東部地区住民協議会（牟礼コミュニティ・センター）の予算の内訳をみると、実際のところ自主財源としての事業収益金が活動費全体に占めるウェイトは極めて低く（**図表3 - 7**）実質的に市からの助成金によって活動が成立している。

（3）住民協議会とまちづくり

1）コミュニティ・カルテの作成

三鷹市では、行政計画の策定段階から住民協議会の参加を採用し、市政における市民参加の中心的システムとして制度化している。

その第1の試みとして実施されたコミュニティ・カルテの策定は、住民協議会がコミュニティ住区内の生活環境の診断を自主的に行い、現況の把握（現況値）と希望の度合い（希望値）を把握するものである。市側は住民協議会がまとめたカルテの報告書を受けて、これを実施計画などの行政計画に反映させている。

具体的には、市長から住民協議会にコミュニティ・カルテの作成依頼がなされると、各住民協議会に「コミュニティ・カルテ作成委員会」が組織され、調査が行われる。さらにその調査結果は、住民協議会によって問題ごとに集計・分析され、報告書が市長に提出される（**図表3 - 8**）。

図表3 - 8 三鷹市におけるコミュニティ・カルテの作成過程

ステップ	具体的内容
【1】 市長より住民協議会へ作成依頼	
【2】 コミュニティ・カルテ作成委員会が組織	
【3】 アンケート調査	市が設置した全住区共通の設問と各住民協議会が設置した設問からなり、道路、交通、防災、福祉、教育、文化、環境など多様な分野にわたる。また住民協議会独自の設問では、住民が住民協議会やコミュニティ・センターをどのように理解し、どんな活動や事業を希望するか、あるいはコミュニティ活動への参加意識をどの程度持っているかなども調査する。アンケートは住区内の10%にあたる世帯を無作為抽出。
【4】 実地調査（フィールドワーク）	アンケートの回答に基づいて住区内を歩きながら点検し、「交通安全面での問題箇所」や「防災上の問題箇所」など分野別に問題箇所が記入された地域マップを作成。
【5】 地域集会	アンケートや実地調査の結果をふまえ、住民協議会が主催する。市への要望のほか、ボランティア活動のあり方など、住民自身が取り組む課題や提案も議題となる。
【6】 調査結果を問題ごとに集計・分析し、コミュニティ・カルテを作成	
【7】 市長へ提出	

（出所）三鷹市「みたかのコミュニティ」（平成8年3月版）をもとに上創研加工

コミュニティ・カルテは、公聴会のような方法に比べ、より地域の問題をトータルに、しかもデータに基づき客観的に把握でき、行政計画に反映させることが可能な市民参加の手法である。しかも、地域の問題や要望の集約・分析は住民自身の手で行うことから、カルテは行政に対する要望にとどま

らず、住民自らが地域の問題を再確認する契機ともなり、住民協議会の活動指針に繋がる点でも画期的なものとなっている。

このようにして作成されたコミュニティ・カルテの報告書を受け、市は、そこに現れた要望や提言が実施計画や通常の市政にどのように反映されたかを「対応表」にまとめ、市民に対し、課題への取り組み経過を示すことになっている。

2) コミュニティ・カルテを活かしたまちづくりプラン

2度のコミュニティ・カルテ実施で浮上した課題（**図表3-9 備考参照**）をふまえ、従来のカルテの方法に加えて新たに開発・導入された方法が「まちづくりプラン」である。

これは、アンケートなど従来のカルテの方法で現況を把握したのち、次の取り組みとして10年後の住区の将来像を検討し、住区のまちづくり計画を作成するというものである。これは、コミュニティ住区ごとのまちづくりのマスタープランというべきものである。

図表3-9 まちづくりプラン策定までの歩み

年	内容	備考
1978 (S53)	・基本計画においてコミュニティ・カルテの実施を表明	
1979～81 (S54～56)	・第1回コミュニティ・カルテ実施	
1984 (S59)	・第2回コミュニティ・カルテ実施	・課題の発生 カルテの要望を全ては実現できないまま、次のカルテを実施することになる 住民の要求に応じる行政という構図が定着し、協働のまちづくりになりにくい 地域のマイナス点のみが強調され、まちづくりのイメージが広がりにくい
1987～1984 (S62～H元)	・第3回コミュニティ・カルテおよびまちづくりプラン実施	・地域別まちづくり計画の策定
1992 (H4)	・まちづくり総合推進本部の設置	・まちづくりプランで提案された課題をはじめ、市政の重要な事業を推進する臨時的な庁内横断組織として設置。事業ごとに7専門チームと9作業グループに編成され、延べ90人程の職員が兼務する形でまちづくりの課題に取り組む
1993 (H5)	・第2次実施計画の策定にあたり、コミュニティ・カルテに代えて「まちづくり懇談会」を実施。	
1994 (H6)	・緑と水の回遊ルート整備計画策定	・各住民協議会のまちづくりプランに共通するテーマについて、まちづくり総合推進本部ではその提案を受け、行政側の財政的な裏付けのあるまちづくり計画として実践的な計画となる ・住民協議会の提案が、市の大規模事業として具体的に実現
1996 (H8)	・「新まちづくりプラン」の策定	

(出所)三鷹市「みたかのコミュニティ」(平成8年3月版)をもとに上創研加工

市は作成されたまちづくりプランを、新基本計画、第2次基本計画、実施計画などの行政計画や行政施策に最大限に反映させる⁴と同時に、これを具体的に実現させるほか、市政の重要な事業を推進する臨時的な庁内横断組織として、「まちづくり総合本部」を設置している（平成7年度現在）。

各住民協議会が作成したまちづくりプランでは、住区内の緑や水辺などの自然環境を保全・活用するという提案が共通しており、この提案を受けたまちづくり総合推進本部では、行政側の財政的な裏づけのあるまちづくり計画として「緑と水の回遊ルート整備計画」を策定し、これを市の実践的な計画に位置付けた。

これは、コミュニティ・カルテによって開始されたまちづくりが、それぞれの住民協議会の提案を通じ、市の大規模事業として具体的に実現するに至った例である。地域をとりまく環境の変化により、新たな課題の発見と解決が必要になってきたことから、平成8年には「まちづくりプラン」の一層の推進を目指し、「新まちづくりプラン」の策定が提起された。

3-3-5 コミュニティの施設

(1) 施設の配置

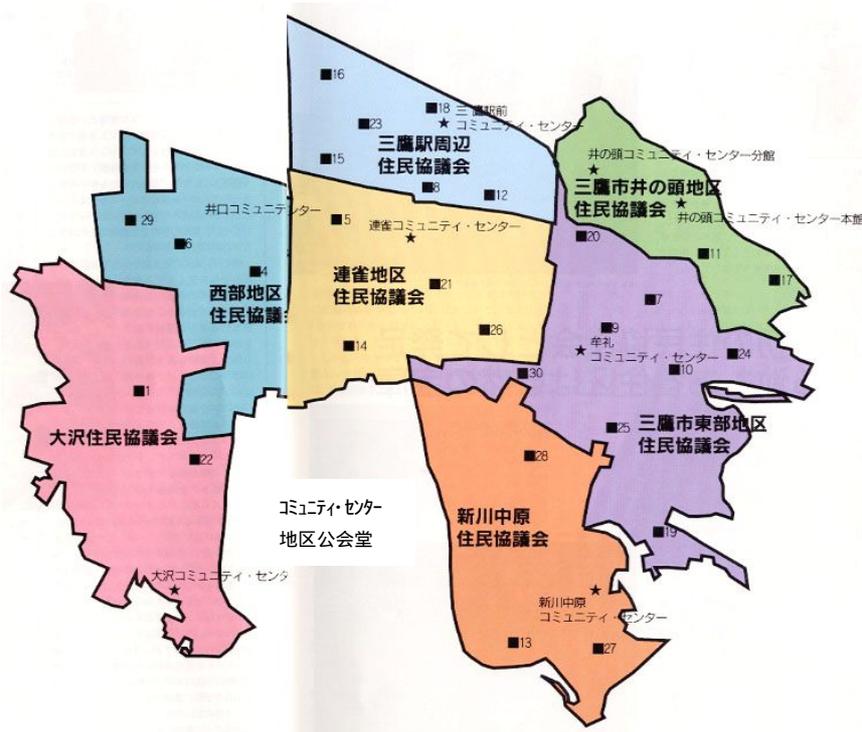
コミュニティ形成に向け、新たなコミュニティを設定するにあたって基本計画に示された設置基準は**図表3-10**に示すとおりであり、コミュニティ・センターはこのコミュニティ住区ごとに設置されている。現在の三鷹市のコミュニティ地図を示したものが**図表3-11**である。

図表3-10 コミュニティ・ゾーニングとコミュニティ施設の設置基準

	近隣住区（ふれあい区）	コミュニティ住区
エリア数	おおむね24区	7住区
設定根拠	人と人とのふれあい生まれ、育つための原単位として設定	2～4近隣地区（ふれあい区）を集合した地域エリアを、1コミュニティ住区として設定
人口	約5,000～10,000人程度	約20,000～30,000人程度
面積	約30～167ha	約130～400ha（2～4近隣住区を集合したもの）
生活圏	徒歩圏10分程度を基準として、町丁、日常の買い物行動、地域活動などを配慮し、コミュニティ活動による市民合意のなかから設定されるもので、身近なコミュニティ施設（地区公会堂や児童公園など）が配置される地域環境整備単位	歴史性、市民特性、地域特性などを考慮して設定
住区設定	-	幹線街路、河川などを基準に設定
目標とシブ・ミニマム	各近隣住区に、身近な「ふれあい」の拠点施設として、地区公会堂をおおむね24箇所設置（後に変更）	各コミュニティ住区に、コミュニティ活動の拠点施設であるコミュニティ・センターを計7箇所設置

⁴ 『第3次三鷹市基本計画・第 編』において、「2コミュニティ住区を基礎とした整備」としてコミュニティ住区別のまちづくり計画が提示されている。

図表3 - 1 1 三鷹市におけるコミュニティの設定
(1996 [平成8]年3月現在)



地区公会堂名	
1	大沢地区公会堂
2	野崎地区公会堂
3	井口地区公会堂
4	東野地区公会堂
5	上連雀地区公会堂
6	深大寺地区公会堂
7	牟礼地区公会堂
8	下連雀地区公会堂
9	牟礼西地区公会堂
10	牟礼南地区公会堂
11	三鷹台地区公会堂
12	下連雀むらさき地区公会堂
13	中原地区公会堂
14	山中地区公会堂
15	上連雀通北地区公会堂
16	上連雀堀合地区公会堂
17	井の頭東部地区公会堂
18	三鷹駅前地区公会堂
19	北野地区公会堂
20	高山地区公会堂
21	下連雀南浦地区公会堂
22	大沢原地区公会堂
23	上連雀新道北地区公会堂
24	牟礼東地区公会堂
25	天神前地区公会堂
26	下連雀八丁目地区公会堂
27	中原一丁目地区公会堂
28	新川三丁目地区公会堂
29	井口西地区公会堂
30	新川宿地区公会堂

(2) コミュニティ・センター

住民協議会と並んで三鷹市におけるコミュニティ行政の中心に位置付けられるのが、コミュニティ・センターの設置である（施設の詳細については[参考資料](#)を参照）。また、より住民生活に近い場所に設置され、市民同士のふれあいやコミュニティ形成に貢献している地区公会堂は、重要な市民活動基盤となっている。

三鷹市では、コミュニティをその活動内容や規模に応じて2段階のエリアに分割し、それに応じた活動拠点施設を設置するといういわば2段階構えの戦略をとっている。住民生活に近い場に地区公会堂を設置することによってコミュニティ形成の種をまき、ここで発生した活動やネットワークをコミュニティ住区ごとに設置されたコミュニティ・センターとその住民協議会の活動へと発展させるという方法である。

1) 住民協議会による自主管理方式の採用

コミュニティ・センターの管理方式を、地域住民の主体性が生かせる度合いが強い順に並べると、地域住民組織がコミュニティ・センターを所有してその管理にあたる方式、地方公共団体の普通財産としてコミュニティ・センターを地域住民に貸し付ける方式、公の施設として管理する方式となる。

三鷹市の場合、一定規模のコミュニティ・センターを自力で建設できる住民組織が存在しないため、

の方式には現実性がなかった。また、三鷹市がコミュニティ・センターを建設する際には、多額の市債を財源に充当するために、地方財政法第5条⁵による制限を受けて の方式が消え、最終的に の方式を選択することとなった。

そこで三鷹市では、コミュニティ・センターの総合的な管理運営を住民組織に委ねるという、包括的委託管理方式を採用するに至った。

2) 三鷹市のコミュニティ・センターの特徴

三鷹市で最も早く設置された大沢コミュニティ・センターは、これまでの公共施設とは異なり、次の2点で画期的であったとされる。

第1に、高齢者、青少年、児童といった、対象の異なる施設をひとつにまとめた複合施設であること、第2に、コミュニティ・センターは集会室、料理講習室、図書室、老人用浴室、体育館そして屋内プールなどを備える、延床面積約3,700㎡の規模の大きい施設であるにもかかわらず、その管理・運営の一切を住民協議会に委ねたことである。

それまでこうした施設は、体育館なら(旧)文部省、老人施設なら(旧)厚生省というように、所轄する官庁が異なり、別々に建設しないと施設建設の財源となる補助金や起債の配分を受けにくくなるため、それぞれ単独施設として設置されてきた。

しかし三鷹市ではセンターをコミュニティ形成の拠点とするため、複合施設として設置することとし、また画期的な手法であった公共施設管理の住民への委任も、今日では多くの自治体で取り入れられるようになってきている。

また、牟礼コミュニティ・センターを実際に訪れてみると、設置当初から浴室が整備され、そのすぐ隣に談話室となるスペースが配置されるなど、住民が自然と集まる工夫がなされている。また、地下も自然光の採光に配慮したつくりになっており、他の施設にない茶室が設置されるなど施設の機能の多様さと質の高さが注目される。こうした施設が20年以上も前に整備されたことに驚きすら感じるが、これは、建設の段階で市民参加をすすめ、地域が必要とする内容や設備、配置が実現された結果であろう。



牟礼コミュニティ・センター

3 - 3 - 6 コミュニティ形成の推進

第3次三鷹市基本計画(基本構想)においては、これまでの蓄積と新たな課題をふまえつつ、市民と市との協働のさらなる推進に向けて、**図表3-12**のような施策を推進することとしている。

この第3次三鷹市基本計画(基本構想)は、375名の市民により構成される「みたか市民プラン21会議」(以下、21会議)が、市とのパートナーシップ協定に基づき2年間の活動を経てまとめあげた提言『みたか市民プラン21』(以下、市民プラン)をもとに策定されたものである。広報を通じ、市長の呼びかけに応えた市民により構成される策定準備会が、21会議の設立準備作業を経てそれを設

⁵ 地方財政法第5条は、地方債の制限に関する規定。第1項は、地方財政の健全性の確保と地方歳入の均衡保持の観点から、地方公共団体の歳出は地方債以外の歳入をもって財源とすることを原則とするものとし、資本的な役割を果たすもの、後年度にわたって住民負担の均衡化を図るものを中心として5つの場合にのみ地方債を起すことができるものとしている。

置するという、市民が市民を公募してその提言作成にあたった。いわゆる「白紙からの市民参加」による策定である。

これは、文化都市としての背景や、大学など知的基盤を多く有するといった地域性もさることながら、市民が白紙から参加した先行例をもっていることや、住民協議会を中心に市民によるまちづくりが実践されてきた歴史など、長期間にわたり知的インフラを築いてきたことがその成功を導いた要因として考えられる。白紙からの市民参加は、その基盤のうえに成り立っているということもできよう。

図表3 - 1 2 第3次三鷹市基本計画におけるコミュニティ推進に関する前策

検討の方向	検討の方向	具体的内容
1 協働型まちづくりの条例の整備の検討	(1) 協働型まちづくりの推進・NPO等市民活動支援のための条例制定に向けた検討	市民参加の推進やNPO等市民活動支援のための条例制定に向けた検討
	2 コミュニティ活動の展開	
2 コミュニティ活動の展開	(1) コミュニティ施設の整備	井の頭コミュニティ・センター分離施設の整備、三鷹駅前コミュニティ・センターの拡充
		コミュニティ・センターの防災拠点化の推進 (「第3部 - 第4 災害に強いまちづくりの推進」参照)
		地区公会堂の整備
		コミュニティ・センター、地区公会堂の定期改修
	(2) コミュニティ活動の充実、新たな取り組みへの支援	住民協議会の活動充実
		住民協議会と地域のNPO等とのネットワークづくりへの支援
(3) 住民協議会事務局職員体制の強化に向けた協力	住民協議会事務局職員の人事任用制度見直しの検討	
3 協働型まちづくりの推進	(1) 多様な市民参加の推進	電子市民会議室の開設(「第2部 - 第1 情報環境の整備」参照)
		素案策定前からの市民参加の推進
		「実験参加方式」の推進
	(2) ワークショップ型市民参加の推進	ワークショップによる市民参加方式の推進
	(3) 公共施設等における市民管理方式の推進	公園や道路の管理などにおける市民管理方式の推進
	(4) コミュニティ・ビジネスの育成	NPO等に対する市業務の委託・移転の推進
	(5) 地域通貨導入の支援策の検討	地域通貨導入の支援策の検討
	(6) NPO等市民活動支援の拠点整備に向けた検討	市民協働センター(仮称)の設置・運営に関する検討
		(7) NPO等市民活動への財政的支援策の検討
4 推進体制の整備	2 推進体制の整備	
	(1) NPO等市民活動支援の担当課設置の検討	NPO等市民活動支援の担当課設置の検討
	(2) まちづくり研究所の拡充	まちづくり研究所の拡充の検討
	(3) 行政施策の地域化の推進	コミュニティ住区を基礎にした、行政施策の推進

(出所) 三鷹市HP (<http://www.city.mitaka.tokyo.jp/kihonkeikaku/index.html>) より

3 - 3 - 7 コミュニティ行政の現状と課題（ヒアリング結果より）

（１）市民と行政との新たなパートナーシップの構築

住民協議会が活動の広がりをみせ、また行政の活動領域と市民の活動領域の接点にある「協働領域」で実施される協働事業が増加してきている。今後も行政と住民協議会が協力して実施する協働事業は重要性を増していくものと思われるが、こうした協働事業が推進されるにともなって、新たな問題が生じている。

1) 住民協議会の自主性・主体性と協働のあり方の検討

三鷹市のコミュニティ施策の原点は、「口は出すが金は出さない」という言葉に象徴されるように、住民自治を最大限に尊重することにある。当初は住民協議会の活動も限定的で、市と市民とはそれぞれの領域で活動を進める独立的部分が強かったが、協働事業の推進によって「協働領域」が拡大するにつれ、両者の関係には「協調」や「相互依存」的な要素が増し、住民自治の原点を尊重することが困難になりつつある。活動目的を指定された政策的予算いわゆる「ヒモ付き予算」がそれで、これが自主性を妨げているとの認識である。

そこで、住民協議会の自主性や主体性を尊重して住民自治を実現しながら、両者間の良好な協働関係を確立するという、2つの課題に取り組むことが必要とされている。

また、三鷹市は他市に比べハードが揃っている点で優位性があるが、それをうまく使っていこうという発想が感じられないという住民協議会側の認識がある。協働のパートナーおよび舞台としてコミュニティ・センターが適しており、そのためには自主財源の拡充すなわち自由な活動の保障が不可欠であるとの指摘である。このことから、住民協議会の領域を尊重しつつ、もっとコミュニティ・センターを協働の基盤として活用していくといった積極的な姿勢が望まれている。

2) 行政内部の調整が図られていない

市と住民協議会との連携体制においては、市の福祉関係課と住民協議会の構成部会のように、それぞれ課題ごとに市の担当課と住民協議会の部会が密接な協力関係を築き、連携事業を推進している。しかし、住民協議会内では総会や役員会等で部会間の調整を図っているが、行政内部ではコミュニティ施策に関する調整が不十分で、各課の事務的対応が異なるなど、行政のタテ割りの弊害を住民協議会に持ち込んでいるという批判が出るようになった。

このように、協働事業が拡大するにつれ新たな問題が重要な課題として認識されるようになってきたことから、コミュニティ施策の調整を行うために行政の体制を立て直し、コミュニティ施策の方針等の全体的・包括的な調整が必要となってきている。

（２）住民協議会における課題

1) 住民協議会の連携に関する課題

住民協議会の自主性を尊重する姿勢は住民協議会間の関係においても同様で、これまで7つの住民協議会は共通する課題に共同で対処し、問題を解決するための恒常的な協議機関を設けてこなかった。

しかし、近年では各住民協議会に共通する課題に共同して対処していくことが必要となってきたことから、数年来の検討を経て、平成 8 年に「三鷹市住民協議会連絡会」が発足した。

同会では今後、コミュニティ活動に共通する課題への取組み、行政に対する住民協議会の統一した取組み、事務局職員の処遇改善・人事制度改革への取組みを行うとしており、コミュニティ活動の転換の契機として考えられている。

2) 住民協議会の成長を妨げている要因

市の担当職員はふつつ数年ごとに交代するため、住民協議会サイド（職員）からのコミュニティ活動についての意見や提案がなかなか反映されにくいといった実情が見られるようである。このため、住民協議会の活動が停滞する部分も多く、新たな手立てを講じる必要がある。

また、運営にかかる経費はそのほとんどが市から捻出されるものである。これは納税者である住民が税金の使いみちを決めるという一つの方法であり権利であるが、自主事業の実施などによって自ら獲得したものではないために、その受益に相当する義務（負担）が発生していない。つまり、予算を公正・効率的に使用することに専念するだけとなり、これが住民協議会の成長を妨げる要因として認識されている。

(3) コミュニティ・センターに関する課題

1) コミュニティ・センター利用者の固定化

きまってセンターを利用する人と、利用しない人、あるいは利用できない人というように、利用者が限定化・固定化している。これらの人の間に、受益と負担の不公平があるなどの問題が発生している。

2) 他の公共施設との住み分け

地区住民の活動の場としてひろくセンターが利用されており、利用層が異なるために民間とは競合せず、利用者数が減少していることもない。ただ、利用者自身は住協が管理するコミュニティ・センターと市の公共施設を区別して利用するわけではなく、なかには市役所の出張所と間違っって訪れる住民もいる。例えば、牟礼コミュニティ・センターでは、センター内の図書貸し出しシステムと図書館の貸し出しシステムが異なっている問題、道をはさんだすぐ近くに市立図書館があるために、そこの住み分けをどうするかなどの問題がある。

このように、むしろ全市的な施設配置や管理システムについて検討の余地がみられる。

3) 利用者層の変化とインターネットの普及

コミュニティ・センターは、基本的にコミュニティ住区内の住民をその利用対象としているが、最近では地域以外の人利用ニーズが増加している。つまり、生活圏の拡大により利用者の行動範囲が住区エリアを超えたことになる。また、インターネットの普及によりコミュニティ・センター同士の比較がしやすくなったこともその一因と思われる。

こうした課題について、住民協議会同士の協力や連携を図ることが課題となっている。

3 - 3 - 8 三鷹市におけるコミュニティ行政のポイント

ここで再度、三鷹市におけるコミュニティ行政のポイントを整理すれば次の2点が指摘される。

一つめに、市民や地域の力を発揮する場や機会をつくることである。二つめは、そうした力そのものを育むしくみづくりである。具体的には、次のようなしくみで実現されてきたと言えよう。

(1) 施設とコミュニティの一体化

三鷹市では、コミュニティが中心となるまちづくりの実現に向けて、市民参加と施設の関係が重視されている。コミュニティ・センターの設置段階から市民参加のしくみを取り入れることにより、市民の力と創意工夫が発揮されるとともに、話し合いや議論などを通じて、地域の施設としての意識が浸透することになる。この過程に、町内会や自治会、ボランティア組織やNPOなど利用者自身をひろく巻き込むことが、地域自身による管理運営に発展した背景の一つに考えられる。利用者が利用しやすい施設にする活動が次の活動を生み、その現場としてコミュニティ・センターが活用されることで拠点としての価値が高まるというしくみである。

この意味で、コミュニティ・センターは地域活動の拠点であるとともに、設置・運営の過程で市民の力そのものを育み、地域力を高める場としての効果があると言えよう。つまり、施設基盤（コミュニティ・センター）を通じた知的基盤（市民力・地域力）の形成という、「施設とコミュニティの一体化」である。

(2) 協働の場づくりとそのしくみづくり

また、コミュニティ・センターは市民と行政との協働の場となっている。例えば、住民協議会からの提案により実現したりハビリセンターがある。大沢住民協議会のまちづくりプランでは、住区内に脳卒中やリュウマチなどの後遺症をもつ人がリハビリ治療を受ける施設がないことから、コミュニティ・センターで地域リハビリを行う提案がなされた。行政がこれを快諾し、行政の派遣する作業療法士等のスタッフと住民協議会のボランティア・チームとが協力するかたちで、平成4年より事業化されている。ここから、協議会の総意によってなされた提案を行政が審議・受け入れたのち、それを協働によって実現するという、提案制度の重要性が読み取れる。

つまり、住民は住民の役割を果たし、そこでできないことを行政との協力によって実現するというしくみであり、具体的にはインフラ整備・制度整備などによる「協働の場づくりと協働のしくみづくり」である。

(3) 様々なしかけとねばりづよい取り組み

さらに、協働が今後のまちづくりに不可欠となっていることから、同市ではコミュニティに限らずひろく市民参加方式を取り入れ、ゼロからのまちづくり計画の策定が実践されている。このような取り組みは他に例を見ず、今後のまちづくりにおけるモデルケースともなるものである。

こうしたまちづくりの芽は、現実的には地域において市民もしくはコミュニティがその担い手とな

り、日常生活を通じた実践によって実現するものである。30年にわたって同市がコミュニティ行政に取り組んできたとおり、まちづくりにおけるパートナーであるコミュニティの存在は依然として重要であると同時に、息のながい取り組みが必要であることが認識される。

3 - 4 コミュニティ行政構築へ向けた論点の整理

三鷹市の推進してきたコミュニティ行政は、わが国における新たな地方行政を創造する先進的取り組みであると評価できる。ただし、三鷹市の方法がどの地域にも適用できるものでないことも明らかであり、本節ではコミュニティ行政の構築に向けて、何が必要であり、何が重要となるのか上越市への導入を念頭に論点の整理を行う。

3 - 4 - 1 コミュニティ行政の位置付け

(1) コミュニティ行政への期待の背景

行政デザインの一環として位置付けられるコミュニティ行政は、第一に財政難などによりこれまでの地方行政の変革が迫られ、新たな行政スタイルが求められていること、第二に地方自治のあり方としての住民自治を実現する現実的な規模（サイズ）として、コミュニティが重要であることを背景として、重視されるに至った。その意味で、現状の問題点を解決するためという必要性と、本来のあるべきすがたを追求するという二つの側面を有している。

(2) 現行の地方行政制度からみた位置付け

現行の地方行政制度は憲法と地方自治法がその骨格を規定しており、憲法 93 条は議会の設置ならびに長と議会議員の直接選挙による選出、地方自治法第 1 条の 3、第 2 条は市町村が基礎的な地方公共団体であることを定めている。

これらの規定に照らして言えば、小・中学校区等を基本とするコミュニティを法律上の基礎自治体とし、運営する考え方が最も現実的であると考えられる。人口規模数千人以下の小規模自治体は、ある意味でそうした姿を実現していると言える。しかし、財政問題等を背景に、市町村合併が進められているのは、現在の行政運営を前提とする限り、小・中学校区単位での基礎自治体の運営は困難であることを示す結果と言える。

そこで考えられるのは、第 3 の道、すなわち行政制度そのものは現行の制度を前提としつつ、コミュニティができる限り自立した組織単位として地域運営さらには地方行政を担うしくみをつくり出すことである（つまり、コミュニティの自立には、現在の法の規定によれば、その運営組織が選挙された代表者によって運営される「地域代表性」を備えていることと、自主財源をもつという「課税権」を備える必要がある。これは法体系の改正を含む議論であり、コミュニティの現実的なすがたとしては考えにくい）。

この場合、コミュニティもこれまでのコミュニティの単なる延長はなく、公共施設や行政との関わ

りについても新たな考え方が必要とされる。以下、それらについて述べる。

3 - 4 - 2 新しいコミュニティの設定

三鷹市では現代の社会状況にあわせ、幅広くコミュニティがとらえられている。三鷹市におけるコミュニティ行政は先進的であり、その全体像を理解することも容易ではないが、ここでは同市の例を参考にコミュニティ行政の骨子を整理する。

(1) 新たなコミュニティの必要性

三鷹市のコミュニティ行政においては、行政と地域とがお互いの領域でその役割と責務を果たすことで市民の自主性を重んじ、共通の目的達成については協力関係を結ぶという協働のスタイルがとられている。この意味で、行政と対等にまちづくりをすすめる相手として、コミュニティの規模と組織について新たな考え方が必要となる。

また、これまでまちづくりの基礎を担ってきた組織が町内会であり自治会であるが、都市化や少子化の進行などによってその機能を低下させつつあるために、それを補完し、負担を軽減する意味からも新たなコミュニティを設定することが考えられる。

以上のように、新たなコミュニティの設定は、これまでの活動が継続して実施されるだけでなく、今後の地域コミュニティが自立して運営されていくために必要であり、具体的には以下のような理由から、小学校区・中学校区が想定される。

1) 財政面からみたスケールメリットの確保

三鷹市の住民協議会は、事務局機能としてコミュニティ・センターに専任のスタッフ(7名程度)を雇用し、運営にあたっている。住民協議会が自立的に動いていくための運営体制として、運営機能を集中して果たす専門機関を設置していることは一つの重要な要素であり、参考となるべき点である。

ただし、これは一定規模の財源を持たないと不可能であるため、中学校区に基礎を置く住民協議会だからこそ得られる財政面でのスケールメリットと言えよう。

この点で、町内会の規模では困難であると予想されることから、小学校区ないしは中学校区での新しいコミュニティの設定が想定される。

2) コミュニティの維持

財源や人材を確保し、地域コミュニティの自立を図っていくためには、それを支える一定の人口規模が必要となる。また、少子高齢化の進行にともない、子どもや青年層の減少によって地域コミュニティが活力を失いつつあり、また地域の中心となる人材が一般に高齢化・固定化していることから、地域コミュニティを維持するためある程度の人口が必要とされよう。

このことから、町内会・自治会はまちづくりの基盤であると同時に、今後のまちづくりにおいてはその担い手として心もとない点が指摘される。その第一の要因は先に述べたように組織規模の小さいことであるほか、第二に都市化の進行などにともない地域に対する無関心がすすみ、地域内での協力関係が弱まりつつある点である。

今後の地域コミュニティの運営に必要な人口規模を確保するにあたっては、その面積は、市街地や山間地などの地域性や、過疎化・高齢化の進行など地域の事情によって異なってくることが考えられる。

3)「参加」の視点

新たにコミュニティを設定するにあたり、小学校区あるいは中学校区といった学区が意識される理由は、「参加」の視点から次の3つがある。

一つめに、市民が直接参加可能なレベルは小・中学校区規模が最大限の範囲と考えられるからである。例えば小学校区の規模を超える規模以上の広域的な問題については十分に正確な情報を得ることが困難であり、またその必要性や関心も低下することが考えられる。つまり、この規模を超えた問題は地域課題つまり住民自身の問題として認識されず、問題解決に向けた市民参加意識が弱まることが予想される。そこで、地域との一体性を感じることができるレベル、自分自身の問題として認識できる範囲として小・中学校区が適当となる。

二つめに、住民の意思が反映されるレベルも、小・中学校区規模が限度であると思われる。地域運営に対する参加意識は、ふつつ自らの意思決定が問題の解決あるいは改善などに直接的に反映されることによって得ることができるが、この単位を超えると直接的な関係が薄れることが予想される。先に述べたように、まちづくりに対する関心を喚起するためにも、住民の日常生活圏である小・中学校区単位がその規模として適当と思われる。

三つめに、地域のなかには高齢者や子ども、社会人や学生など身体能力や行動範囲の異なる住民が存在する。コミュニティはこうした人々が日常生活のなかでのふれあいや交流を通じて形成されるものであるため、歩いていける日常生活圏の範囲で規模を設定することが望ましい。このことから、住民同士の顔の見える範囲として小・中学校区が意識される。

以上のような理由から、今後は、既存のまちづくりの担い手では実現し得ない領域をこうした単位で担っていくことが考えられる。

(2)新しいコミュニティ組織

具体的には、小学校区または中学校区単位で新たなコミュニティ組織（ここでは「地域コミュニティ協議会」とする）を設置し、この組織を新たな地域のまちづくりの中心的組織として位置付ける。このとき、町内会や自治会のかかわりを無視した設定は考えにくいことから、複数の町内会による地区連合組織として設置する。

また、現代のコミュニティにおいては有志組織（文化や体育など共通目的による組織）やNPO・ボランティア団体の関わりが不可分であるため、それらの組織を含むものとする（**図表3-13**）。

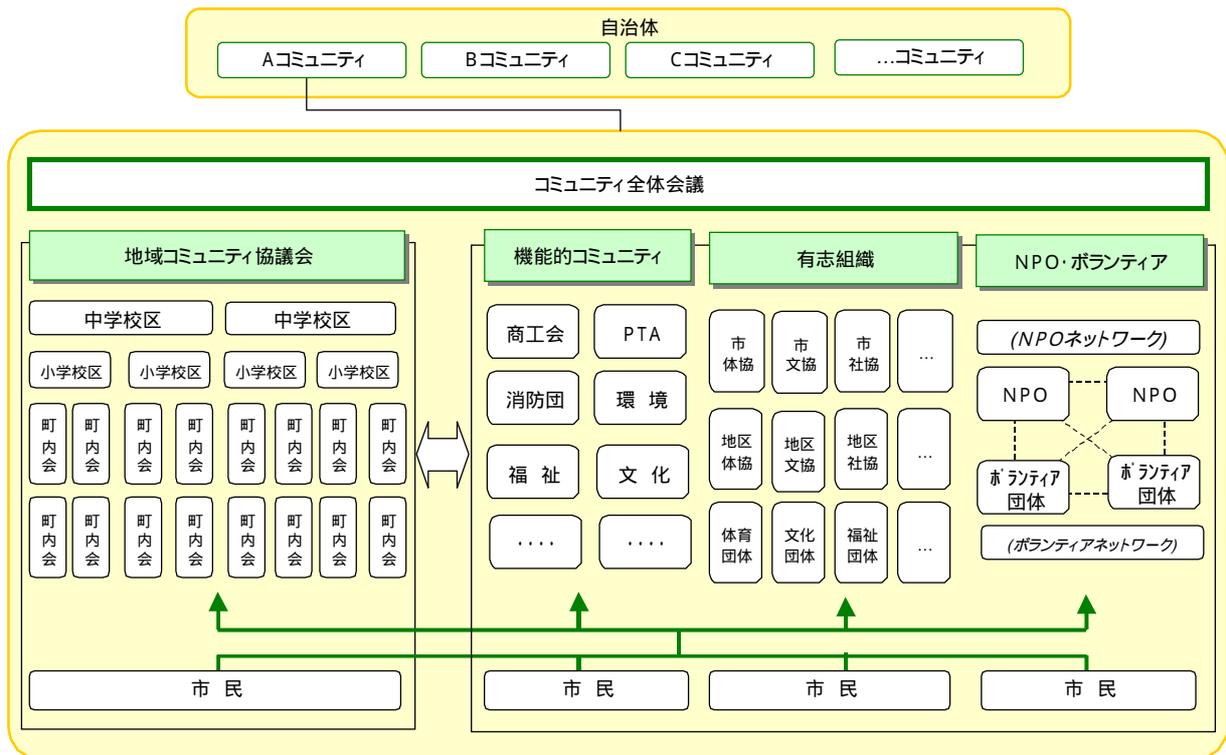
このとき、「地域コミュニティ協議会」は、町内会や自治会などの既存組織と役割分担を行い、そこで担えないものを担当したり、協力・連携を図って活動を行う。ここでは活動内容や規模などの面で役割の住み分けが行われるため、既存組織とは対等な関係になる。

また、「地域コミュニティ協議会」は主に各団体の代表者によって構成されるため、地域代表性の視点（団体自治の考え方）が取り入れられることになる。つまり、地域住民が構成員となる町内会の代表者が参加することによって住民意思が代表されることとなり、当該組織は「コミュニティ全体会議」

などを通じてそれを集約・調整する機能を果たす。

このように、小学校区・中学校区に対応した単位において、地域の組織の代表者によって構成される「地域コミュニティ協議会」(仮称)のような組織を中心に自立したまちづくりが展開されることが理想である。

図表3 - 13 新たなコミュニティ組織のイメージ



(注) : 地域コミュニティ協議会(仮称)は地域内の各団体を含むとともに、それらと連携・協力を図る

(3) 新たなコミュニティ組織に期待される役割

地域コミュニティ協議会には、次のような機能を果たすことが期待される。

一つめは、多数の市民から構成される協議会は、小さな町内会などで不可能だった大事業を行うことである。三鷹市で住民協議会がリハビリ施設の設置運営事業を行っているように、例えば在宅老人のための給食、入浴、家事援護サービスを多数のボランティアを動員して実施することである。また、地域の自主防災組織を協議会が支えることなども考えられる。

二つめは、趣味、体育、文化など、余暇活動に関する事業をはばひろく実施することである。協議会では、伝統的な町内会が苦手としてきた分野の活動が可能であり、こうした事業が人々のコミュニケーションの場を生み、新たなコミュニティ形成につながることを期待される。

(4) 新しいコミュニティの設定にともなう問題

新たなコミュニティの設定にともない、次のような問題が予想される。

一つめに、コミュニティ組織の編成にともなう問題である。現在では、市町村合併の進行にともない、これまでの様々な組織が学区のようなより広い地域単位のものへと再編されており、既存組織との地域的対応も失われつつあることが予想される。新たなコミュニティ組織を編成するにあたっても同様で、町内会との役割分担や調整といった問題が今後の課題となる。

二つめに、コミュニティ組織の運営にともなう問題である。コミュニティの形成には長い時間が必要であり、こうしたシステムが機能し、自立して運営されるためには行政による支援が不可欠となる。その内容は、主として財政的支援になることが予想される。

三つめに、施設整備の問題である。新たなコミュニティの活動拠点であり行政との協働の場として、小・中学校区を単位としてそれにふさわしい施設を設置することが必要となろう。

3 - 4 - 3 新しいコミュニティと公共施設

(1) コミュニティ形成とコミュニティ施設

コミュニティ活動が展開される場として、三鷹市のコミュニティ・センターおよび地区公会堂のように、地区集会所、老人憩の家、児童館、公民館などのコミュニティ施設がある。また最近では、地域開放のすすんできた小・中学校がこれに加わる。

コミュニティ施設は、日常生活圏のなかで様々な活動に利用されており、災害時の避難場所、地域の行事やイベントが行われる場、会合や集会の場、日常のコミュニケーションを図る場といったように、地域の安全性・快適性の向上に役立っている。

地域の活動の場として、コミュニティの活性化を図り、拠点施設としての価値を高めるには地域のニーズにあわせた施設の整備が必要であり、また既存施設の有効利用が大切である。

(2) コミュニティ施設と市民参加

コミュニティ施設の設計・建設と管理・運営段階に市民参加のシステムを導入することも、その目的達成のためには有効である。

設置における市民参加は、施設の設計にあたって行政の担当者と協議会の代表者が協議して設計図面を作っていくもので、利用者である住民の意向を反映させやすい施設にしようとするものである。

また、運営における市民参加は、建設後の施設の管理・運営を協議会に委任し、地域のニーズに合わせて施設を柔軟に利用しようという自主管理方式のことである。

公設民営方式を採用し、活動の重要な柱の一つに施設の自主管理事業を据えることで、施設とコミュニティの一体化が図られることになる。

3 - 4 - 4 新たなコミュニティと行政

(1) 役割分担

そもそも役割分担とは、解決すべき課題や問題について、自らができることとできないことを区別し、できることを担当することである。できることには様々な理由から限界があり、また置かれた状況や時間の経過によってその範囲も変化することが考えられるため、これを判断するのに絶対的な基準を設けることは考えにくい。

協議会と行政との役割分担についても同様で、協議会がすべき内容については協議会自身が決め⁶、目的や利害が共通する事業（例えばリサイクル事業や環境フェアの開催など）については共催というかたちをとったり⁷、協議会ができない事業は行政との協働で実施する⁸ことが考えられる。

例えば三鷹市が策定した第3次基本計画では、市民参加による21会議が中心となって作業にあたったが、その作業内容は「パートナーシップ協定」において役割分担を自ら規定している。また、市サイドでも明確な役割分担の基準はなく、市民からの提案にもとづいてその内容を検討するとのことであった。

このように、できないことや協力したほうが効果的な部分は、その都度の協議や見直しを通じて判断されることがさしあたって一般的と言えよう。

(2) 行政運営スタイルの転換

新しいコミュニティの設定にともない、行政の展開方向としては次の2つが考えられる。

一つめは、コミュニティを重視した「分散・ネットワーク型」の行政への転換を図り、それに応じた行政システムを構築することである。

地域コミュニティと行政とが新たな協力関係を築くには、それにふさわしい協働の場やしくみが必要である。具体的には、内部的には、地域コミュニティの調整や支援を一元化して行う組織を編成し、外部的には地域におけるまちづくりの総合窓口として、その機能や職員の一部を分散させることが考えられよう。

二つめは、新たな地域コミュニティを設定しても、それが円滑に運営されることは現実的には考えにくいことから、その的確な支援策を講じることである。新たな地域コミュニティによって実現されない領域、あるいは共同して取り組んだほうが効果的な領域については協力して取り組むために、協働体制を拡充させる必要がある。

⁶ 例えば三鷹市東部住民協議会（牟礼コミュニティ・センター）では、地域住民の健康と福祉に関すること、地域住民の文化、教養、体育およびレクリエーションに関すること、地域住民の情報交換および親睦交流に関すること、センターの管理運営に関すること、地域の各団体の協調関係に関すること、その他本会の目的達成に必要な活動に関することについて活動するとしている（「三鷹市東部地区住民協議会会則」）。

⁷ 目的が共通する限りにおいては、住協サイドとしては共催によってコストが軽減されるメリットがある。

⁸ また同市では、基本的に施設の管理運営は協議会の担当だが、予算（コミュニティ規模に応じた助成金）の範囲内で大規模修繕が困難なため、施設自体は市のものということもあって、施設の修繕にかかるコストのうち100万円を超えるものについては別途市から予算化されるとのことである。

1)「分散・ネットワーク型」の行政スタイルのイメージ

これまでの行政はまちの中心に行政庁舎があり、行政事務もそこで行われるのが当然のすがたであった。しかし、コミュニティ行政を実現するにあたっては、それにふさわしい拠点施設、つまり小・中学校区単位の地域コミュニティごとに市民と行政との協力関係の場を設置することが必要となる。

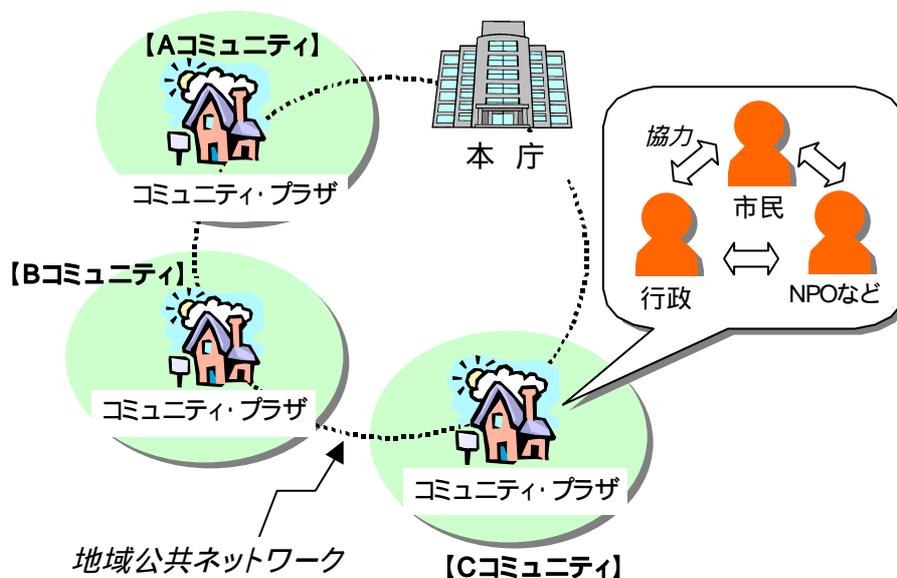
コミュニティ・プラザの設置

ここでは、この拠点施設を仮に「コミュニティ・プラザ」とする。このコミュニティ・プラザの設置とともに、「分散・ネットワーク型」の地域運営のしくみができあがり、新たな行政スタイルの展開が想定される。

すなわち、コミュニティ・プラザには、集会施設等にとどまらず、地域を基盤とするNPOの事務所なども入居するとともに、市役所の出張所（ミニ市役所）が併設されることがイメージされる。

コミュニティ・プラザ内に設置されるミニ市役所は、証明書の発行等の定型的業務にとどまらず、コミュニティ固有の行政課題の大半を担当する地域の総合窓口となるとともに、地域NPOに対する必要な支援なども行うことから、市民活動の支援センターの機能も果たすことが考えられる（図表3-14）。

図表3-14 コミュニティ・プラザのイメージ



例えば本市は、市民活動の拠点として市民プラザを設置しているが、コミュニティ・プラザの規模は市民プラザの機能を地域コミュニティサイズに合わせたものとしてイメージできる。市民プラザは、趣味や子育てをはじめとする諸活動だけでなく、市の一部組織を配置して行政機能を持たせており、またNPOの活動拠点にもなっている。このように、市民プラザは市民にひろく開放されており、本市の中核施設のひとつとして重要な役割を担っていることから、コミュニティ・プラザも地域において同様に機能することが期待される。

コミュニティ・プラザの設置・運営方法

市民プラザは市の施設であるが、管理運営は民間企業に委託するPFI方式を採用しており、運営方法についてもコミュニティ・プラザの参考になると思われる。

また、多数の出張所（ミニ市役所）を分散設置する場合に問題となる施設の運営費については、本庁機能のスリム化とともに、ミニ市役所間をITを活用してネットワーク化することによりその軽減を目指すこととする。

地方自治法とコミュニティ・プラザの設置・運営

地方自治法第155条によれば、条例の定めるところにより、コミュニティ・プラザには市役所の「出張所」を併設することができる。また、コミュニティ・プラザが地域の施設であることを考えると、市の直営ではなく地域に管理運営委託することが望ましい。そこで、この委託先として利用者（地域住民）を代表する「地域コミュニティ協議会」のほか、コミュニティ・プラザに配置されるNPOが想定される。

2) コミュニティ・プラザの2つのタイプ

コミュニティ・プラザを本市が設置する場合、タイプA「集中型（オール・イン・ワン型）」とタイプB「分散連携型（ネットワーク型）」の2つのタイプが想定される。

タイプA「集中型（オール・イン・ワン型）」

タイプAは、複合化多機能施設を想定したものである（**図表3-15**）。

これは先に述べたコミュニティ・プラザのイメージで、ここには地域住民がひろく多目的に利用できるオープンスペース（本市の場合、こどもの家機能や公民館機能）が存在し、NPOが活動拠点として利用するNPO事務所、さらに地域の市民活動を支援し、地域に密着した行政スタイルを実現するものとして地域担当のミニ市役所が配置される。例えばこども福祉施設をはじめとして、交流・集会施設を備えた既存施設を高度化することが考えられ、プラザ間がネットワークにより結ばれることとなる。

タイプB「分散連携型（ネットワーク型）」

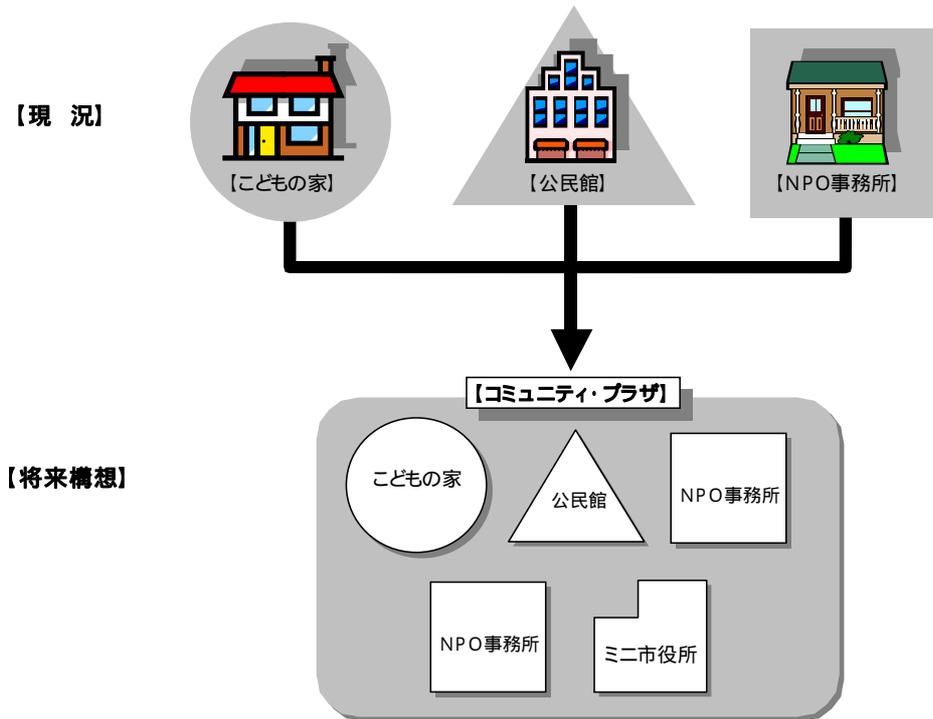
このケースでは、設置に必要な施設の面積や（転用）コスト等の条件をクリアすることによって複合施設として実現されるが、ただし、コミュニティ・プラザとして転用可能な施設が市街地にあり、十分な施設機能が確保できないなど、諸条件の不一致により複合施設化が不可能な場合が想定される。

このとき、単独の機能を備えた施設、例えば公民館、こどもの家、NPO事務所などを組み合わせ、連携することにより、複数機能を備えたコミュニティ・プラザ機能として位置付けることが考えられる。これがタイプBである（**図表3-16**）。

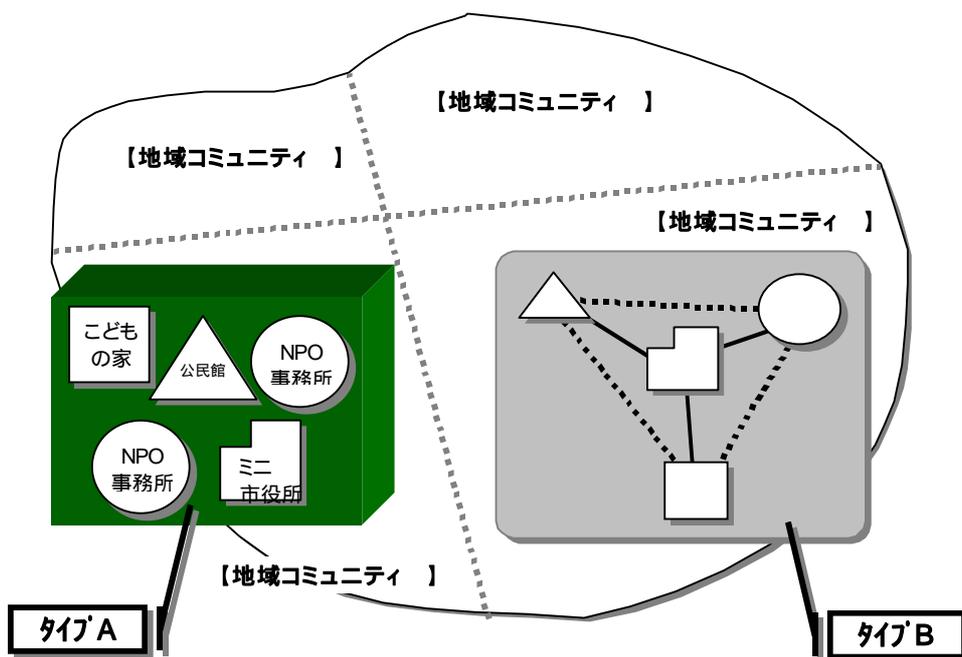
タイプBでは、各施設をネットワークによって連携するにしても、こうしたいくつかの施設が並列に存在することは現実的に考えにくいことから、核となる施設としてミニ市役所が位置付けられよう。それと同時に、施設間のネットワーク化とともに、各施設をコミュニティ施設としてとらえなおし、本来の機能を尊重しつつ、可能な限り地域活動に開放することが不可欠となる。

新たな可能性として、ここに地域開放がすすむ小学校・中学校を加えることができる。
それぞれの概要は、**図表3 - 17**に整理している。

図表3 - 15 コミュニティ・プラザの配置イメージ(タイプA)



図表3 - 16 コミュニティ・プラザの配置イメージ(タイプB)



図表3 - 17 コミュニティ・プラザの類型

	コミュニティ・プラザ(A)	コミュニティ・プラザ(B)
タイプ	集中型(オール・イン・ワン型)	分散連携型(ネットワーク型)
配置方法	・一ヶ所に機能集積	・複数施設の連携(1セットにしてコミュニティ・プラザ機能とする) ・ITを活用し、各施設間をネットワーク化
地域特性	郊外などで、本稿が想定する機能を一ヶ所に備えるコミュニティ・プラザが設置可能	コミュニティ・プラザとして利用可能な既存施設が市街地などにあり、1箇所に集積させることが不可能なコミュニティ
課題	<ul style="list-style-type: none"> ・建設[改修]可能性(敷地、費用) ・所有 ・管理・運営 	<ul style="list-style-type: none"> ・機能の組合せ (既存施設の機能の組合せ) ・施設間の統一的な利用ルール ・管理方法 ・費用負担 ・ITの活用

3) 上越市におけるコミュニティ・プラザの配置イメージ

本市の場合、現実的にはタイプBのコミュニティ・プラザが選択される可能性が高い。

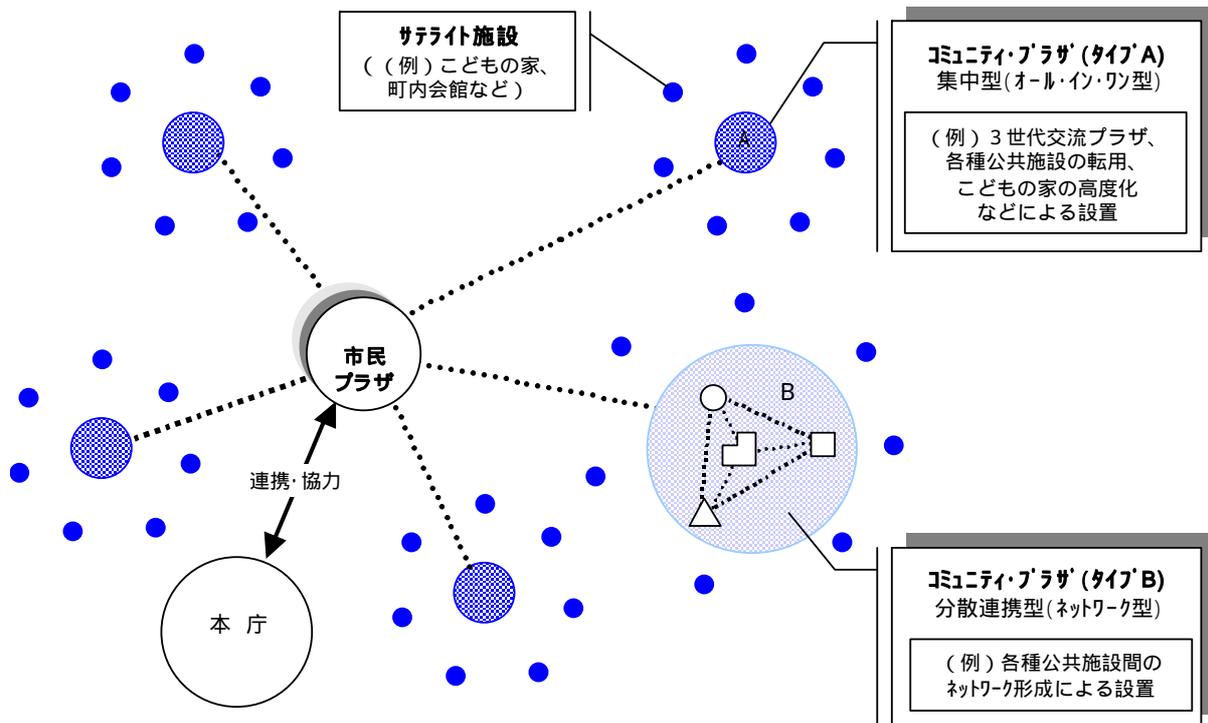
その理由の一つには、財政的な制約のため新規施設の設置や大規模修繕が困難な点がある。この場合、既存施設をできるだけ多目的に利用できるようにし、この間のネットワーク化を推進することが不可欠で、合わせて市民が等しく利用できるように施設のバリアフリー化を図るなどの必要性がある。

もう一つは、本市は非常に広域な面積を擁する点である。仮に中学校区単位で市を新たに分割・再設定するにあたっては、一中学校区に対して一つのプラザの配置では不十分であることが考えられる。また、人口集中地区が一中学校区内に分散している場合、大規模施設をどこに配置するかといった問題がある。

そこで、中学校区単位で新しいコミュニティを設定し、その中を小学校区程度に再分割するといった方法が考えられる。この場合、小学校区単位でのコミュニティ・プラザ機能の確保を前提として配置バランスを考えたのち、中学校区でのコミュニティ・プラザの配置バランスとネットワーク化を図るといったやり方である。

また、将来の全市的な配置イメージは図表3 - 18に示すとおりである。ここでは、本庁もしくは市民組織によって運営される市民プラザが地域コミュニティの活動および連携や調整の中心となることが想定される。

図表3 - 18 上越市におけるコミュニティ・プラザの配置の全体的イメージ



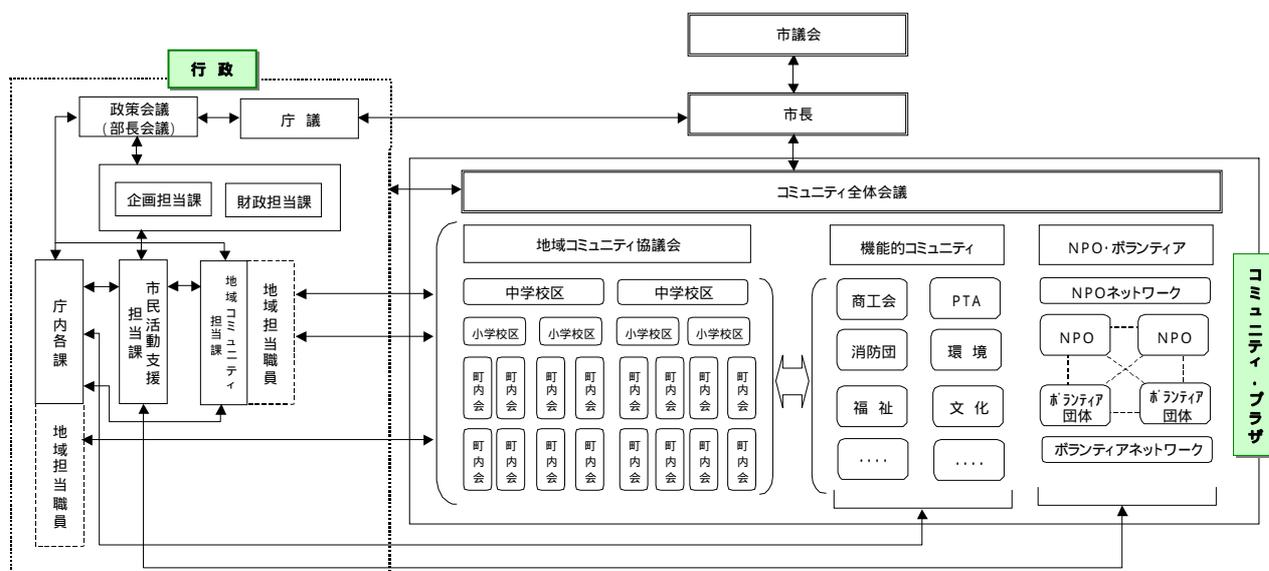
4) コミュニティ・プラザに対応した庁内体制(組織および職員)

コミュニティ・プラザの配置にともなって、それに応じた本庁内部の組織を再編成する必要がある。具体的には、地域コミュニティ担当課の設置や地域担当職員の配置である。地域担当職員は、庁内に配置されるとともに、各コミュニティ・プラザにも配置されることが考えられる。

庁内に配置される地域担当職員は、本庁内において各コミュニティとの連携役および総合窓口となるとともに、庁内の各課が実施するコミュニティ施策のコーディネート機能を果たすことが想定される(図表3 - 19)。

なお、各コミュニティ・プラザに配置されるミニ市役所に勤務する地域担当職員は、それぞれの地域コミュニティにおける総合窓口となり、地域コミュニティが抱える課題を一手に把握し、解決に向け努力するとう、いわば“地域の何でもや”として様々な役目を果たすことになる。このときのコミュニティ・プラザはいわば村役場のようなものであり、顔の見える行政のシンボル(象徴)となる。

図表3 - 19 将来的な自治システムのイメージ



3 - 5 市町村合併時代におけるコミュニティ行政の新たな可能性

市町村合併にともなう様々な不安や懸念が取りざたされるなかにあって、コミュニティ行政は次のような側面と可能性を持つことが考えられる。

3 - 5 - 1 地域個性の創出

市町村合併にともなう行政区域の広域化によって、地域個性が埋没してしまうのではないかと懸念がある。とりわけ規模の差が大きい市町村同士の合併においては、それぞれの市町村の環境や条件が異なることから、伝統や文化が守られず拡散してしまうという不安である。

コミュニティ行政の推進は、地域コミュニティの結びつきや機能を再形成し、これを強化することから、結果として合併に対応しうる独自の地域個性の確立へとつながることが考えられる。

また、合併を既存の行政単位としてではなく、中学校区程度のコミュニティ単位でとらえ、複数のコミュニティによる合併としてイメージすれば、合併はコミュニティの連合体としての新しい自治体の誕生を意味することになる。

3 - 5 - 2 利便性の向上

行政区域の広域化は、市民と行政との距離を遠くする恐れがある。このため、地域自身が地域の問題や課題に自主的に取り組むことが求められることになり、市民自治に向けたいちはやい基盤形成が課題となる。

このとき、地域コミュニティの力と機能を高めるコミュニティ行政によって、市民が独自のまちづ

くりを実現することが可能であると考えられる。

また、地域コミュニティを市政まちづくりの基本単位の1つに位置付け、地域をバックアップするために必要となる組織および体制へとそのスタイルが変化すると考えられることから、地域の自立とともに、市民や地域に密着した「顔の見える市役所」の構築が期待できる。

3 - 5 - 3 住民意思の反映

合併にともない、小規模地域の意思を代表する議員が選出されず、住民意思が反映されないのではないかという声がある。これは小規模地域に限った問題ではなく、合併後のすがたが具体的にない現段階では、規模の大きな地域においても心配される問題の1つに挙げることができよう。

コミュニティ行政の可能性として先に述べたように、コミュニティ行政の推進にあたっては、その目的を最も効果的に実現するため、各地域コミュニティに密着し、きめ細かく対応できる行政スタイルの確立が考えられる。住民のニーズや意思を敏感に察知し、それを迅速な課題解決やサービス提供へと反映できる行政の実現である。

4 上越市におけるコミュニティ行政の展望

～まちづくりの現状と課題をふまえて～

4 上越市におけるコミュニティ行政の展望

～ まちづくりの現状と課題をふまえて ～

上越市においてはまちづくりは一貫して行政の重要として位置付けられ、数多くの取組みがなされてきた。本章では、これをコミュニティ行政を創造する視点から整理し、上越市においてコミュニティ行政を推進するにあたって上越市の有する条件や今後新たに取組むべき課題の検討を行う。

4 - 1 上越市におけるまちづくりの現在とコミュニティ行政の位置付け

4 - 1 - 1 まちづくりの経緯と市民本位のまちづくり

合併によって本市が誕生して以降、あるいはそれ以前から、市民福祉の向上を目指し、様々な基盤整備がすすめられてきた。その結果、第2章において検討したように現在の水準の都市環境が実現され、現在はそのストック（蓄積）の恩恵を受けて成り立つ部分が多い。

近年では、これまでのまちづくりのあり方とそれに果たす行政の役割を見直す必要性から、積極的に行政改革を実行し、行政のスリム化と効率的運営の両立を目指すとともに、「自前のまちづくり」を目指し、行政の政策形成能力の向上に取り組んできた。

また、市の中核施設である市民プラザの建設にあたっては、大規模な空き店舗を転用することでコストを削減し、設置および管理運営の一部にPFI方式を導入することで積極的な民間活力の活用を図るなど、民間との協働をすすめている。ソフト面においては、例えば少子化対策に力を入れ、子育て環境の向上を図ったり、ISOの認証取得によって、環境政策の実現に向けた取組みを進めるなど、どちらかと言えば市が率先するかたちで政策を進めてきた。現在では、こうした取組みが一応の評価を得たところである。

市組織の使命とは、市が目標とする都市像の実現であり、全体の奉仕者として市民福祉の向上につながる活動を展開することである。この点で、これまでの取組みは市民を中心とするまちづくりや市民生活の充実を目的としながらも、その前提として、それを実現するために行政のあるべき姿を確立することが先決であり、結果として行政改革をはじめとする市の取組みが“率先垂範”的に先行した時期であったと言えよう。言い換えれば、これまでの取組みは、今後のまちづくりを実現するための基盤形成や土壌づくりの段階として位置付けることができる。

現在までの取組みはやや行政内部に重点が置かれてきた印象があるが、今後は、この間の成果を市民の自治の活発化に向けたものへと発展させていくことが求められる。本市は現在、まちづくりの主役として市民自らが考え、決定し、実践する“市民本位のまちづくり”を標榜し、すでに市民参加による市基本構想「のびやかJプラン」の策定をはじめとして、市民が主役となるための取組みに着手している。

4 - 1 - 2 市民本位のまちづくりとコミュニティ行政

こうした中であって、コミュニティ行政の推進は、市民本位のまちづくりにしっかりとしたフレームをあたえる契機となることが期待される。すなわち、市民本位のまちづくりは一過性の取組

みではなく、持続的・継続的な取り組みであるべきであり、そのためには市民が継続的にまちづくりを担う組織的な参加の枠組みとその活動にふさわしい拠点施設が必要となる。そして、コミュニティ行政は、そうした組織的な枠組みと拠点施設をセットで提供するものとなる。

4 - 1 - 3 コミュニティ行政推進の視点

コミュニティ行政の先進地である三鷹市では、あえてコミュニティセンターの建設というハード整備事業から始め、コミュニティセンターの自主管理運営組織の育成を通してコミュニティ行政を育てた。この間、最初のコミュニティセンターの建設から20年以上をかけて7つの全コミュニティにコミュニティ行政を根付かせていった。

本市の場合、ハード面ではすでに一定の公共施設が整備されていること、行政主導ではあるが様々な市民の参加する取り組みがなされてきており、市民の活動水準というソフト面でも一定の条件が存在すると考えられる。

本節では、本市のこうしたハード、ソフト両面の条件を検証し、上越市におけるコミュニティ行政の展望をさぐる。

4 - 2 ハード的分野

4 - 2 - 1 市民活動拠点の整備の現状

本市は、市民活動や世代間の交流を支援・促進し、市民の自由な活動の場を提供するほか、ボランティア活動など多様な活動を総合的に支援するための取組みの一環として、市民活動の拠点施設の整備を行ってきた。これは、市民活動をハード的な観点から支援する意味合いをもつ。

活動拠点の整備は、市民や近隣地区、地域間などのふれあいや相互交流を通じ、様々な形態のコミュニティ活動が展開されることにより、活力あるまちの形成を図ろうとするものである。コミュニティ形成にはふつつ長期間を要するものであるが、活動拠点の提供によって、子育てなど生活に密着した問題や、地域に身近な課題についての意見交換や話し合いの場が醸成され、ここを足がかりとしてまちづくりを担うコミュニティの基盤が形成されることが期待される。

また、最近ではボランティアやサークル、NPO（非営利活動団体）活動などが活発化してきており、こうした組織の活動拠点の役目も果たすものである。

こうしたまちづくりの拠点施設は、類似の機能を備えた施設の規模順に、市民プラザ、3世代交流プラザ、こどもの家、町内会館¹に分類することができる²。

¹ 日常生活圏の基礎をなす町内・集落のコミュニティづくりに資する施設で、市民が設置するもの。町内会が地域住民の集会・研修・いこいなどを目的として設置し、維持管理する施設をいい、呼称はさまざまである。

設置にあたっては、地域住民の負担軽減を図るため、市が設置費を補助している。設置する土地の確保ができていない町内会が事業費100万円以上で集会場を新・増築するおよび大規模改修等をしようとする場合に、300万円を限度としてその費用の20%を交付。

平成12年度末現在で、集会場の未設置町内会は39（設置率88.4%）

² ここでは市の単独事業で設置されたものを対象とし、公民館については検討の参考にとどめるものとする。なお、小・中学校における週休2日制の導入や、少子化の進行にともない、最近では学校の空き教室を広く地域に開放し、様々なまちづくり活動への利用を促進する施策が取り入れられている。

特に、本市の市民活動の中核を担う市民プラザは、その建設にあたりPFI方式（民間の会社に委託する方式）など先駆的な方法を取り入れるほか、民間店舗が併設されるなど複合機能を備えた施設となっており、設置運営面が特長となっている。

開館からこれまで（2001（平成13）年1月4日から2002（平成14）年3月17日までの433日間）の市民プラザの利用状況は、累計で49万4,755人となっており、1日平均1,143人の利用となっている。この数字は市による貸館事業や民間事業（スポーツクラブ）をすべて含めたものであり、利用状況の推移には当然のことながら変動がみられる。

市民プラザの利用対象は上越市民に限定されていないものの、間もなく延べ50万人を突破することが予想され、単純に言えば上越市民がこの1年3ヶ月ほどの間に4回弱、何らかの理由により市民プラザを訪れ、利用していることになる。この数字から、市民プラザは市民活動の多様な拠点施設として広く市民に認識され、利用されていると言えよう。

図表4-1 上越市における市民活動拠点

施設	設置数 (設置日)	設置目的 (設置基準)	機能	管理運営方式	
				設置	運営
市民プラザ	1 [H13.1.4]	市民、NPOなどの多様な活動を総合的に支援するためのまちづくり拠点組織を整備し、地方分権時代の新たな市民社会の形成に資する。	<ul style="list-style-type: none"> 総合ボランティアセンター 女性センター 国際交流センター 環境情報センター 子どもセンター 健康づくり支援センター 観光振興センター その他 	民間	市、民間
3世代交流プラザ	1 [H13.5.3]	のびのびと心豊かな子どもを育むとともに、高齢者の生きがいと健康づくりを推進し、世代を超えた交流により地域社会の形成を図る。	<ul style="list-style-type: none"> ピロティ（遊具や砂場） 研修室 ふれあい広場 調理室 世代間交流サロン（図書コーナー等） 自由広場 	市	市民 (注1)
こどもの家	37	<ul style="list-style-type: none"> 将来を担う子どもたちに健全な遊びの場を与え、自主的な活動を通じて健康を増進し、情操を豊かにし、心身ともに健やかな子どもを育成する。 （小学校区単位を目安に設置され、基本的には公民館がない地区が設置）	<ul style="list-style-type: none"> 会議室（集会室） 遊びの広場 調理室機能 ほか	市	市 (注2)

（注1）市がサポートをいしつつ、運営協議会が主体となって管理

（注2）一部市民に管理委託（施設管理が主で、自主事業等の実施を含まない）

（出所）各課資料をもとに上創研作成（管理運営方式の現状は平成14年3月時点）

4 - 2 - 2 コミュニティ行政推進のための基盤整備の配置

市民プラザを中心に、地域コミュニティレベルに相当する機能を備えた中規模施設として南3世代交流プラザがあり、小学校区単位ごとに設置されたこどもの家のほか、公民館のない地域に対しては町内会館が設置されるなど、設置規模等の異なる公共施設が全市的に分散配置されている。

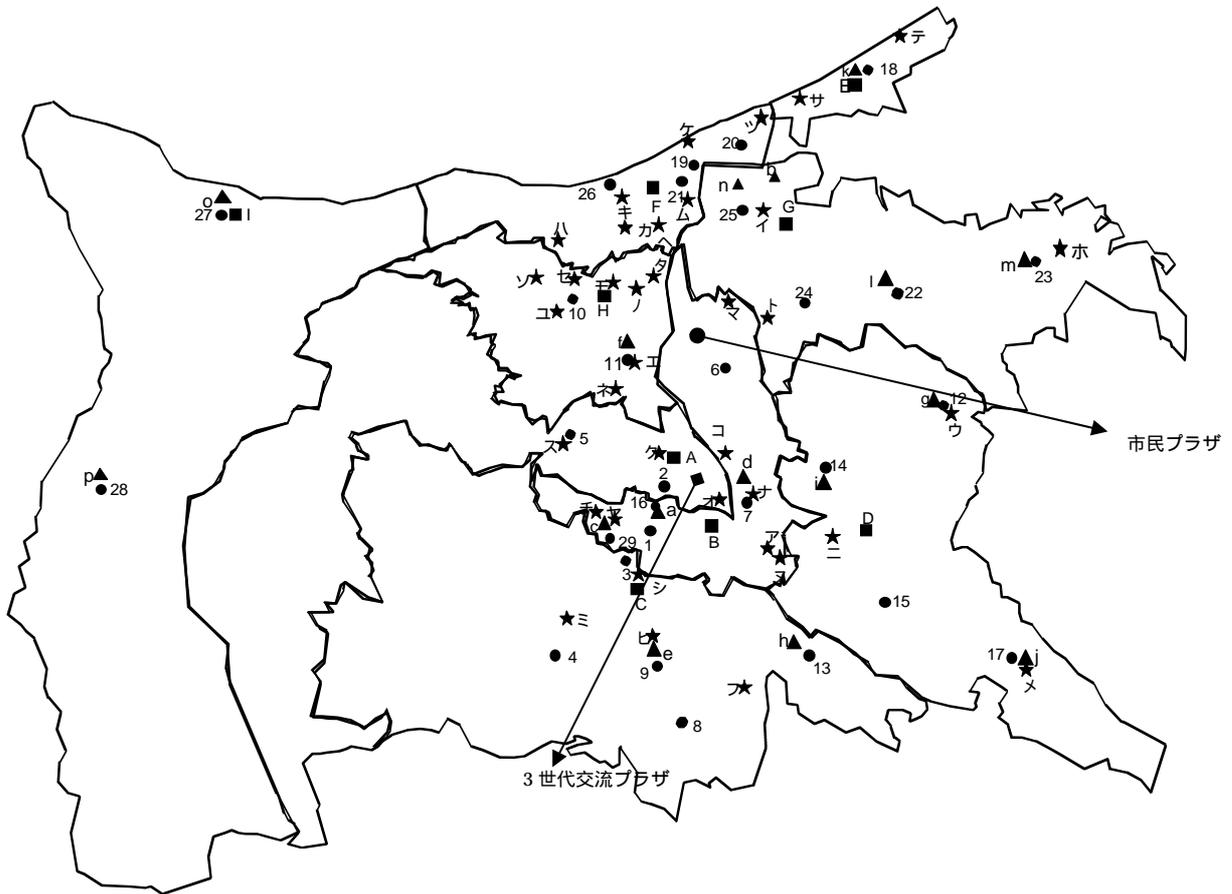
コミュニティ行政推進のためには、三鷹市のコミュニティセンターに相当するコミュニティ施設が整備されることが理想であるが、こうした公共施設の整備状況を前提にすると、既存施設の有効活用による新たな整備方策が考えられる。

すなわち、すでに第3章3 - 4 - 4で述べたように、三鷹市のコミュニティセンターのようなタイプA「集中型(オール・イン・ワン型)」とタイプB「分散連携型(ネットワーク型)」の組み合わせによる効率的な整備である。

図表4 - 2に示すとおり各施設は市内に点在しており、これらを適切に組み合わせることでコミュニティ行政推進のための施設的な基盤の整備がある程度展望できる。

具体的には、本市の場合、市民プラザを核とし、各地域の拠点として中規模施設(例えば南3世代交流プラザ)を設置するが、この中規模施設と同等あるいはこれを補完する機能としてこどもの家や公民館を位置付け、さらに小規模の近隣のコミュニケーションを図る場として集会機能を備え、市民生活に最も身近な施設として町内会館が点在するという、いわばサテライト方式による面的な拠点整備なども検討対象となろう。

図表4-2 上越市における市民活動施設の設置状況



【凡例】

小学校()	中学校()	公民館()	こどもの家()	
1 大手町小学校	A 城北中学校	a 高田地区館	ア かもじま こどもの家	マ しももんぜん こどもの家
2 東本町小学校	B 城東中学校	b 直江津地区館	イ やすえ こどもの家	ミ なかだはら こどもの家
3 南本町小学校	C 城西中学校	c 金谷分館	ウ すわ こどもの家	ム どうんちよう こどもの家
4 黒田小学校	D 雄志中学校	d 新道分館	エ たかし こどもの家	メ たかしぶんかん こどもの家
5 飯小学校	E 八千浦中学校	e 和田分館	オ きたしろ こどもの家	モ かすがの こどもの家
6 富岡小学校	F 直江津中学校	f 春日分館	カ いしばし こどもの家	ヤ てらまち こどもの家
7 稲田小学校	G 直江津東中学校	g 諏訪分館	キ ごち こどもの家	ユ かすがやままち こどもの家
8 和田小学校	H 春日中学校	h 三郷分館	ク さかえまち こどもの家	
9 大和小学校	I 潮陵中学校	i 津有分館	ケ てんのうちよう こどもの家	
10 春日小学校		j 高士分館	コ しんまち こどもの家	
11 高志小学校		k 八千浦分館	サ くりい こどもの家	
12 諏訪小学校		l 北諏訪分館	シ みなみしろ こどもの家	
13 三郷小学校		m 保倉分館	ス かみしょうまち こどもの家	
14 戸野目小学校		n 有田分館	セ かがちよう こどもの家	
15 上雲寺小学校		o 谷浜分館	ソ なかもんぜん こどもの家	
16 大町小学校		p 桑取分館	タ さんこう こどもの家	
17 高士小学校			チ おおぬき こどもの家	
18 八千浦小学校			ツ いちのちよう こどもの家	
19 直江津小学校			テ にしがくぼはま こどもの家	
20 古城小学校			ト かみげんにゆう こどもの家	
21 直江津南小学校			ナ いなだ こどもの家	
22 北諏訪小学校			ニ ふじづか こどもの家	
23 保倉小学校			ヌ こやす こどもの家	
24 小猿屋小学校			ネ つちはし こどもの家	
25 春日新田小学校			ノ すずきぶくろ こどもの家	
26 国府小学校			ハ こくぶ こどもの家	
27 谷浜小学校			ヒ しちかしよ こどもの家	
28 桑取小学校			フ しまだ こどもの家	
29 高田西小学校			ヘ とどろき こどもの家	
			ホ かみよしの こどもの家	

(注1) 上図は便宜的に中学校区域を示している
 (注2) 町内会館については、270あまり(市の資産ではないため上図では省略)
 (注3) 凡例は平成13年3月末現在のもの
 (出所) 上創研作成

4 - 3 ソフト的分野

4 - 3 - 1 各種活動への市民の参加の意味

コミュニティ行政は地域コミュニティにおいて展開される様々な活動への市民の参加が、もっとも重要なことがらとなる。三鷹市のコミュニティセンター建設も市民をセンターの自主管理運営という活動に参加させようとする行政サイドの思惑があったことはすでに明らかにされている。

本市においてはこれまで、まちづくりに対する関心や知識を高め、そのノウハウを獲得することによって、個別の活動あるいは協働事業を通じてそれを実際の事業活動などに結び付け、まちづくりへと役立てるといったように、市民がまちづくりに自発的にアプローチする環境やその実現ルートを整備してきた。

4 - 3 - 2 市民参加のステップと本市の取り組みの評価

ところで、市民がその意思を表明し、集約し、立案に結びつけるといったように、市民参加のプロセス（段階）にはいくつかのステップが考えられる。市民参加をすすめる過程において、要求の選択、ルールの設定、利害・意見調整など様々な現実的問題が発生してくるが、情報の公開や提供によって関心を深め、意見交換や議論の場を用意するといったように、問題を克服するためにいくつかのプロセスおよび手続を経ることが必要となる。

市民参加の実現プロセスを整理すると、関心、熟知、意見提出、意見交換、市民審議、市民討議、市民立案、市民決定、市民実行・管理の9つが考えられる³（**図表4 - 3**）。

このように、アンケートへの回答や意見陳述など、市民参加はまず単純なものに始まり、段階的に進んでいったのち、ついには市民が実行主体になることも含んでいる。

どのような市民参加の形態であれ、基本的には類似のプロセスを経て実行されるものであり、またそのような参加の手続を踏まないで“協働”を実現することは現実的には困難である。このプロセスのどのレベルに位置するかは、各自治体の事情により異なることが予想されるが、市民の主体性がさらに求められる方向に展開していくことになるだろう。

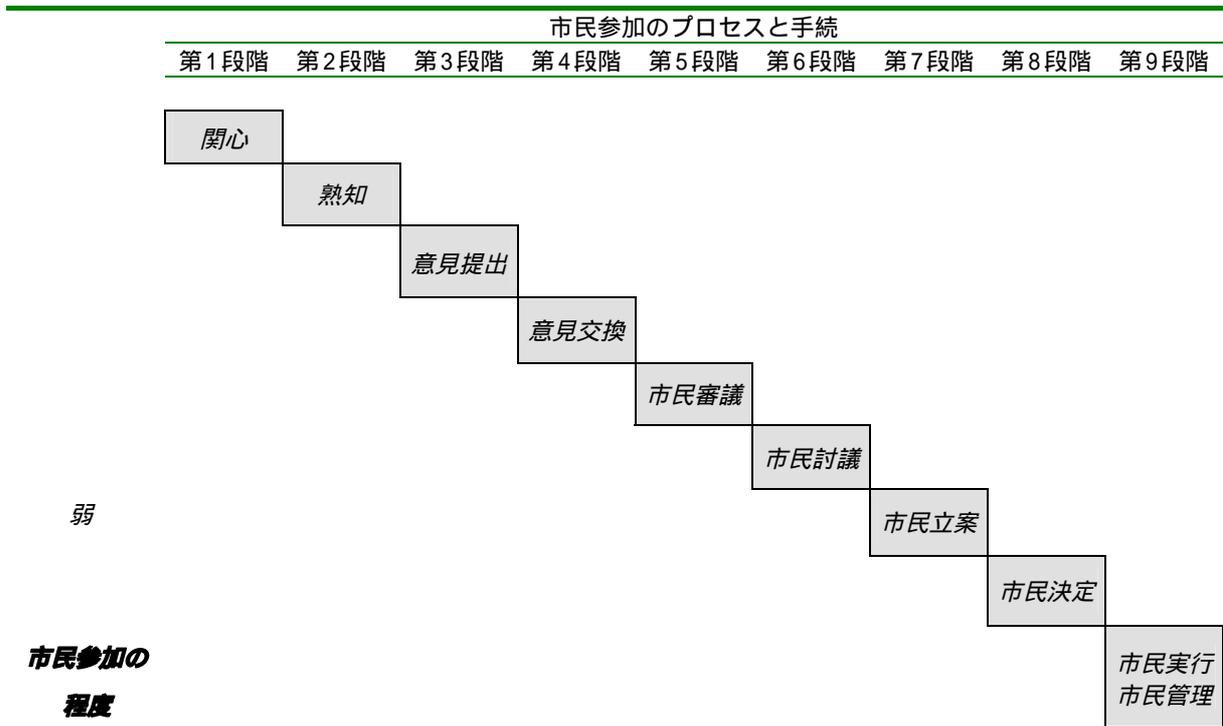
本市が“協働”を実現するにあたって、このプロセスに則って進めることが基本的方策として考えられる。

本市のこれまでの取り組みを市民参加のプロセスに対応させれば、**図表4 - 4**のように整理できる（各施策の概要については、**参考資料**を参照）。ここでわかるように、市民のもつ力を高めることは、結果的に地域のもつ力を総合的に高め、結果としてその実効性を高めることにつながるとの認識から、第1段階「関心・熟知」に力を入れ、この点からの支援メニューを拡充してきた。

最近では、個人に対する支援のほか、団体・組織に対する支援メニューを用意するとともに、必要に応じてそれらの見直しを図っている。

³ 田村明『都市ヨコハマをつくる』、中公新書678、1997年

図表4 - 3 市民参加の段階と手続



ここでは、人材育成、市民と行政との協働関係の形成、市民参加、NPOとの協働事業（業務委託）といった分類からそれらの取組みを整理し、各メニューの内容とこれまでの成果を振り返ることにする。なお、各取組みの中には伝統的に行われてきたものや比較的最近になって開始されたものがあるが、成果の把握が比較的可能なものや代表的なものを対象にした。

また、人材育成施策については意識啓発を含め様々な形態が考えられることから、短期間で終了したものを除き、各種分野における人材育成策などを広くピックアップした。

図表4-4 ソフト的施策の一覧

市民参加の段階	上越市の施策		
	目的	事業名	主管課（注1）
第1・2段階 【関心・熟知】	市民への広報 （行政 市民）	・ 広報、ホームページを通じた 市政情報の発信	広報Jトーク課
	市民意見の把握 （市民 行政）	・ パブリック・コメント（注2） ・ 市政モニター ・ のびやかJトーク ・ Jトークポスト ・ 市民相談室	男女・老参画社会推進課 広報Jトーク課 広報Jトーク課 広報Jトーク課 広報Jトーク課
	意識啓発・ 人材育成	・ まちづくり市民大学 ・ 地球環境大使養成塾 ・ 起業家養成塾 ・ ひらめき発明実践教室 ・ 男女共同参画推進事業 ・ ボランティア活動推進事業	まちづくり政策室 地球環境課 通産起業課 まちづくり政策室 男女・老参画社会推進課 男女・老参画社会推進課
第3段階 【意見提出・ 意見交換】	市民意見の取入れ （市民 行政）	・ 各種検討委員会等 ・ 市民研究員制度	（各主管課） 上越市創造行政研究所
第7・8段階 【市民立案・ 市民決定】		・ 地域別まちづくり支援事業	まちづくり政策室
第9段階 【市民実行・ 管理】	市民との協働事業	・ 地域別まちづくり支援事業（再掲） ・ マイミニパーク事業 ・ パーク・パートナーシップ事業 ・ ロード・パートナーシップ事業 ・ P T Aウィークエンド事業	まちづくり政策室 みどりのまち推進課 みどりのまち推進課 都市計画課 教育委員会
	N P Oや民間との 協働事業	・ 業務委託	（各主管課）
	その他	・ アーバンビレッジ	農村整備課

（注1）各事業名・事業内容・主管課については平成14年3月末現在のも

（注2）上越市男女共同参画基本条例（中間報告）に対する意見集約

（注3）「Jトークポスト」および「のびやかJトーク」事業は、平成14年度よりそれぞれ「市民の声ポスト」および「現場でトーク」に変更。

（注3）ここでは省略しているが、平成14年では生涯学習に関連する事業が419事業ある（自然・科学[66] 文化・芸術[135]、スポーツ・レクリエーション、健康づくり[125]、生活[78]、まちづくり[15]『上越市生涯学習年間ガイドブック・CATCH! 2002』より）。なお、本表に掲載したものでこれに含まれるものもある。

4-3-3 簡施策の成果から

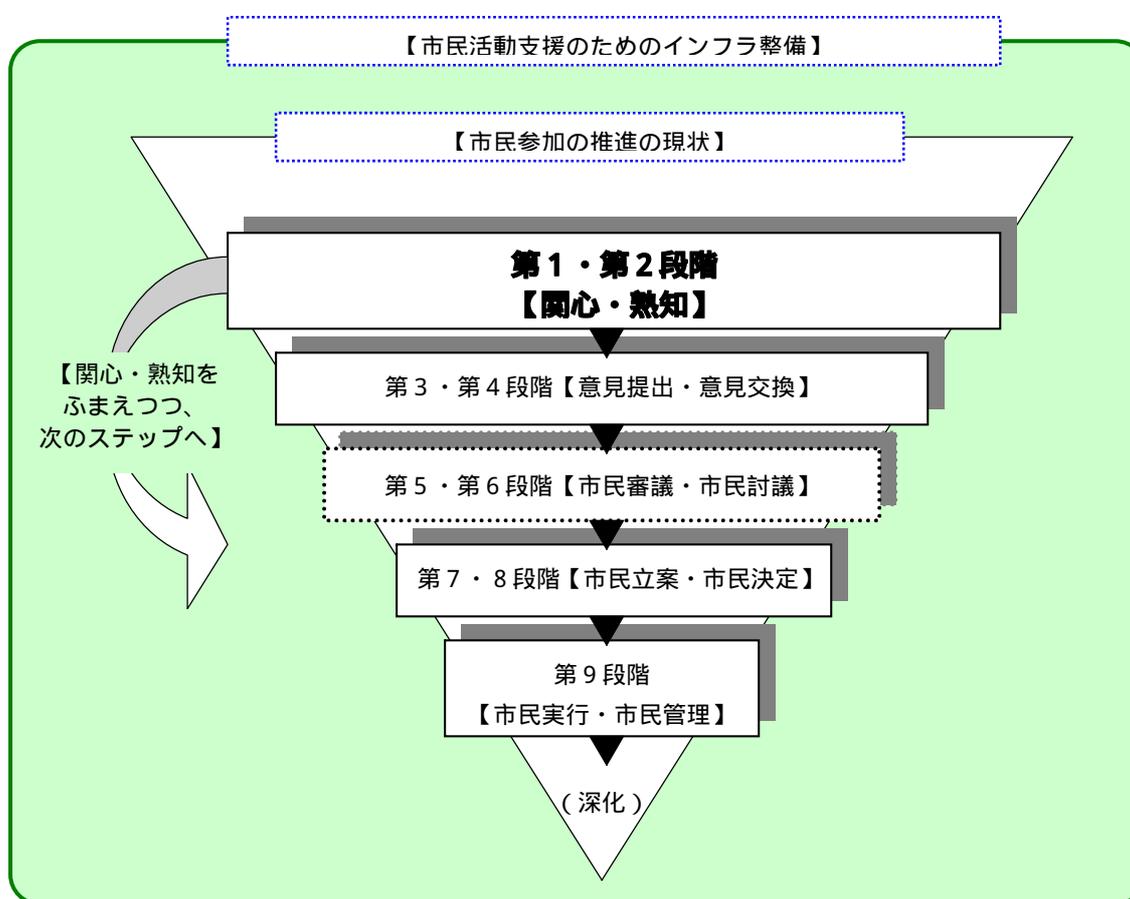
市民参加は、市民が地域や政策に関する関心を持ち、その知識を深めるところから始まる。十分な材料と知識にもとづいて意見を提出し、意見交換を通じてその意思を表明することが次のステッ

ブであり、これが深まると、市民自らによる立案や決定といったステージへと移行していく。

この各ステージは、各自治体の事情によって異なるものであり、すべての自治体がそうなるとは限らないが、一般的に現在はこの最終ステージである“市民による審議、決定、実行”を指向する方向にある。本市におけるまちづくりも、その良否ではなく、どの段階にあるのかを確かめておく必要がある。

本市におけるこれまでの取組みは、市民参加のステージにしたがって言えば主に意識啓発・人材育成の段階に位置するものであり、市政に対する関心を喚起し、理解を深めるものであったと言える（図表4-5）。その成果が実際のまちづくりに活かされるためには長期的期間を必要とするが、いくつかの施策の結果、徐々にそのかたちが見えつつある（参考資料 参照）。今後は、こうした市民の自発的行動を待つだけでなく、その力を積極的に活用する機会を設置することが求められよう。

図表4-5 市民参加のステップから見た上越市におけるまちづくりの現状



これには、全市的なものと地域レベルのものが考えられる。

前者は、例えば各種審議会や委員会に専門的知識をもつ市民や各分野において活躍する市民を登用し、ひろく意見を求める機会を設けることである。まちづくり市民大学の修了生が各種委員会の委員として活躍するなど既に参加機会が設置済みであるが、今後も引き続き参加の機会をとらえ、それを拡充することが望まれる。

このほか、現在、本市では「ゼロからの市民参加」、「白紙からの総合計画」を掲げ、全市計画である第5次総合計画を市民の手で作り上げようとしている。これは極めて画期的な取組みの一例であるが、こうした協働のしくみと場をつくることが重要であると考えられる。

他方、寺町まちづくり協議会や平山住民協議会など、住民主導で地域レベルのコミュニティ計画を策定する例も現れはじめている。このケースでは、住民の手の届く範囲で、景観や環境に配慮したコミュニティを計画・実行するなど、住民自らの手によってまちづくりが進められている。計画策定や実践の過程においては「地域別まちづくり支援事業」を活用し、行政が計画策定および資金面において一部もしくは全面的にバックアップするなどいわゆる協働のスタイルがとられており、まちづくりの先進的なモデルケースであると言える。こうした協働事業を通じて、長期的に試行錯誤を繰り返すことにより、地域がまちづくりのノウハウを獲得することになり、結果として市民が主体的に取り組む可能性が拡大することが期待される。

また、こうしたモデルケースにおけるノウハウの蓄積は他の事例などにも応用可能であり、今後協働スタイルによるまちづくりを進めるにあたっての重要な知的基盤になると思われる。

4-3-4 上越市における市民活動の状況

(1) NPOの現状

上越市においてはボランティア団体や・NPO団体の活動が極めて活発であり、NPO団体については県内でも有数の活動が盛んな地域となっている。こうした団体はコミュニティ行政の基本的組織である「地域コミュニティ協議会」(仮称)の構成メンバーとして位置付けられ、地域運営を活性化することが期待される。

図表4-6 上越市におけるボランティア団体・NPO団体の状況

分野別活動状況				
区分	分野	団体数	うちNPO団体	会員数
1	社会福祉	65 (46.1%)	2 (28.6%)	5,332 (43.1%)
2	国際交流・協力	15 (10.6%)	0 (0.0%)	872 (7.0%)
3	地域社会	39 (27.7%)	2 (28.6%)	2,345 (18.9%)
4	環境保全	22 (15.6%)	3 (42.8%)	3,858 (31.0%)
	合計	141 (100.0%)	7 (100.0%)	12,407 (100.0%)

(注1) データは平成14年3月15日現在のもの

(注2) 社会福祉(高齢者福祉、児童・母子福祉、障害者福祉、その他)、国際交流・協力(国際交流、国際協力)、地域社会(まちづくり・村づくり、犯罪の防止、交通安全、観光の振興、災害の防止・災害時の救援)、環境保全(自然環境保護、公害防止、リサイクル)

(出所) 男女・老参画社会推進課(平成14年3月現在)

主目的・非主目的別活動状況

区分	活動団体数		社会福祉 協議会 登録団体	会員数	社会福祉 協議会 登録会員		
	公表可 団体	公表不可 団体			公表可 会員	公表不可 会員	
1. ボランティア活動を 主目的とする団体	76	75	45	3,963	3,933	30	2,078
2. ボランティア活動を 主目的として いない団体	65	65	29	8,444	8,444	0	6,043
合計	141	140	74	12,407	12,377	30	8,121

(注) データは平成14年3月15日現在のもの

(出所) 男女・老参画社会推進課(平成14年3月現在)

(2) 地域密着型のまちづくり組織の活動事例 ~ヒアリング結果から~

「いしばし Zizo の森実行委員会(まちづくり協議会)」は、石橋1・2丁目を活動エリアとし、地権者から寄附を受けた「Zizo の森」の整備と活用を目的に設立された組織である(図表4-7)。現在、本市の「地域別まちづくり支援事業」を活用して活動を展開している。代表者の小林氏は株式会社ウッドリーム代表取締役と木と遊ぶ研究所の初代理事を務めており、同氏からのヒアリング結果をもとに、本市のまちづくりを検証したい。

1) 「いしばし Zizo の森実行委員会(まちづくり協議会)」の設置目的

小林氏は、木を利用するだけでなく活用する活動に携わりたいとの動機から NPO を立ち上げ、その活動の延長として「いしばし Zizo の森実行委員会(まちづくり協議会)」を設立した。

活動の目的の一つは、NPO 法人・木と遊ぶ研究所が講座の開催を主な活動内容としていることである。協議会は、市民がまちづくりに参加したいと思ったときの窓口となり、講座等で身に付けた知識を応用する場という機能をもっている。これが実行部隊である協議会と NPO の住み分けとされている。

もう一つは、Zizo の森をまちづくりのきっかけにすることである。地域住民を強制的にまちづくりに参加させるのではなく、これまでやりたくてもまちづくりに関わってこれなかった人を巻き込み、その力を吸い上げて活動を展開する。これが成功すればまちづくりは独自の広がりを見せていくことが期待されることから、この活動をある意味でまちづくりのモデルとしてとらえている。

2) 活動の経緯とまちづくりに関わった感想

当初、「Zizo の森構想は実現不可能では」という地元住民の声があったが、行政側の協力によって、「できる」と住民に対して自信をもって言えたとのことであった。その理由のほか、次のようなお話を聞くことができた。

図表4 - 7 いしばし Zizo の森実行委員会（住民協議会）の概要

組織および活動	概要
設置および活動目的	木と遊ぶ研究所の活動のうち、都市緑化推進活動（市内の空き地の整備や維持管理活動）の一環として実施。Zizo の森は、たまたま代表者の小林氏が住んでいる地域だったため、NPO ではなく個人としてまちづくり活動を展開している。 このほか、木と遊ぶ研究所ではなく協議会によって活動している理由には、地域に根付かない第三者（NPO）が地域活動に介入することが困難であり（不信感がある）NPO が入ると課題解決に向けたスピードも遅くなり、タイミングを逃すこともあるから。
設置	平成12年の春
メンバー	町内会長やNTT社員、学校教員などを含め全部で20名ほど
活動エリア	石橋1丁目・2丁目を拠点に活動
活動対象	いしばし Zizo の森の土地（地権者から提供された300坪）
活動内容	「地域別まちづくり支援事業」の500万円を原資として、ミニコンサートができる野外施設を設置する。将来的には数百人規模が収容できる場所に。（平成14年4月に地域別まちづくり計画を策定予定）
将来構想	Zizo の森事業を成功させ、石橋1・2丁目だけでなく、駅南地域という広いエリア（川、道路、線路でちょうどエリアが区切られており、独立した地域となっている）において、川を活かした視点、スポーツ公園や親水公園など、接近する同じような公園を特徴付けて整備し、地域独自のまちづくりのイメージ形成に役立てていく。
予算の捻出方法	・個人や財団からの寄付や、Zizo の森周辺に植林する木々の一本一本に木のオーナーがあり、その人たちからの収益など。 ・木と遊ぶ研究所から財政的支援は受けていない。町内会費も入っていない。独自でファイナンスしている。

「公園などは行政区で分かれており、例えば道をはさんだすぐ隣にある公園でも整備活動等に参加することはできない。植林をしても目隠しをされた景観となり、邪魔になればすぐ伐採してしまう。木を扱う業者として、（木と遊ぶ研究所を立ち上げた経緯とも関連するが）非常に残念に思ってきた。」

「NPO の経験から提案書をもって行政に直接話しに行く、ということには慣れていたが、協議会としては初めてとなる。そこで、当初はどの課を相談窓口とするか判断しかねた。まずみどりのまち推進課に相談したところ、課長が話を聞き入れてくれ、いろいろな事業の活用法をアドバイスしてくれたり、ポケットパークを整備するにあたって原課にかけあってくれたり、非常に協力的だった。そうした行政側のコーディネートとまちづくり活動支援事業によって、実現の確信を深めることができた。」（担当課は平成14年3月現在）

「そうしたコーディネート機能を行政がもってくると、もっと市民がまちづくりにかかわりやすくなるのではないかと。いずれかの機関がその足がかり、窓口になってほしい。」

「石橋1丁目、2丁目は昔からのコミュニティが存在するが、開発された駅南地域（東雲町など）は旧住民と新住民が入り混じっている地域。それぞれの町内会長さんは、従来からまちづくりに奔走されてきた方が多いので、こうした事業についての関心を高め、理解を持ってもらうためにもそうした方を巻き込むようにしている。将来的には、町内会同士の連携も必要となってくるだろう。」

図表4 - 8 いしばしZizoの森



3) 考察

以上のヒアリング以外にもいろいろとお話いただき、NPO とまちづくり協議会の違いや活動の苦労、今後の展望などのお話をうかがうことができた。そのなかで、まちづくり活動に携わる地域住民が行政に対して求めていること、つまり市民がまちづくりに参加するにあたり次のような体制整備の必要性が認識される。

一つめは、参加の機会を拡充し、市民の力を発揮するステージを用意することである。講座の受講などを通じて得た知識や、仕事を通じて得た専門知識などを十分に発揮するには、まちづくりへの参加機会を増加したり、参加方法を工夫する⁴などそれに応じた活躍の場を設定することが求められる。

もう一つは、行政サイドにおいて市民参加の窓口を一本化することである。民間企業の一生には、創業・誕生・成長・停滞・倒産・再起という具合にいくつかのライフステージがあるように、様々な市民活動にもそうした局面が存在する。このとき、自主的な活動グループや組織などの動向を把握し、参加の機会や方法についての的確な情報提供を行うとともに、計画立案・計画実行（活動の開始）・活動の継続の各局面においてトータルサポートを行うといったことが考えられる。具体的活動に対しては、いわゆるタテ割りの組織によって市民活動を支援する各事業が分断されるのではなく、メニュー化された支援事業を総合的に管轄・調整するコーディネート機能が求められる。

以上のような地域密着型の活動は、コミュニティ行政の一部を構成する活動として位置付ける事ができ、コミュニティ行政の内容を豊かにする貴重な存在となろう。

⁴ 参加する市民の実態として、参加市民は固定化・高齢化する傾向にあり、サラリーマンなど平均的市民の参加が少なく、一般的市民の意見が反映されにくいものになる。このことから、多様な階層からの参加を得るために、参加方法（開催日時等の工夫等）参加市民の選出、参加の告示方法など、それぞれに対応した施策の整備が必要になる。

4 - 4 上越市におけるコミュニティ行政の展望

4 - 4 - 1 上越市におけるコミュニティ行政の展望

以上みてきたように、この間の様々な取り組みによる蓄積により、上越市においてはハード面、ソフト面でコミュニティ行政推進に関する多くの条件が存在するといえる。今後はこうした条件を生かし、コミュニティ行政実現に向けた取り組みを積極的に進めることが期待される。

すでに述べたように、コミュニティ行政は現在、当市のまちづくりの基本的な考え方となっている「市民本位のまちづくり」に対して、その持続的・継続的な推進のための枠組みを与えるものであり、重要な役割を果たすことが期待される。

また、現在協議が進められている市町村合併の推進から見ても、合併後の新市を構成する旧市町村の相互の関係を検討する上でコミュニティ行政の考え方は大きな示唆を与える。

4 - 4 - 2 コミュニティ行政推進のための課題

当市におけるコミュニティ行政推進のための課題をあげると以下ようになる。

(1) コミュニティ行政推進の指針の作成

コミュニティ行政は現在の行財政の改革と本来の地方自治の実現という2つの側面を総合したものであるとして実現が期待されるが、一朝一夕で作りだせるものではなく、明確なビジョンをもって取り組むことが必要である。その意味で、行政および市民の認識の共通の基盤となる指針を作成することがまず必要となる。

(2) 上越市における新しいコミュニティの設定

コミュニティ行政の推進のためには、上越市内をコミュニティに区分することが必要である。これは当面、中学校区単位で設定することが適切であると考えられ、9つのコミュニティが想定される。

(3) コミュニティごとの取り組みの具体化

設定されるコミュニティは、現状ではそれぞれ固有の条件を有しており、各々の条件を考慮しつつ、コミュニティごとの取り組みの具体的な計画を策定する。計画で明らかにすべき事項は、ハード面（拠点施設）の整備方針、ソフト面（「地域コミュニティ協議会」（仮称）の設置・運営、拠点施設の運営等）の両側面にわたる。

(4) 早い段階からの市民参加

上記の(1)から(3)はこれまでであれば、まず行政サイドで検討を行い、それを市民に提示する形で、具体化および実践の段階で市民参加を得ることが一般的であった。コミュニティ行政の目的は市民自らが地域運営をになうことであり、その意味でさらに早い段階から市民の参加を得ることも検討する必要がある。

(5) ステージプランとモデル地域の創出

拠点施設として既存施設を有効に活用するなど、財政面にも配慮して効率的な計画を策定する必要があるが、それでも何らかの財政的措置は必要となる。したがって、三鷹市が20年以上費やしたように、長期的・計画的な取り組みが必要となることは明らかである。その意味で、全市内一斉にコミュニティ行政を開始する事は困難であり、先発地域を指定し、順次展開を図ることが妥当といえる。いわゆるステージプランが必要となる。

このためには、1、2のモデル地域を指定し、先行させるなどの工夫も重要である。

以上のような取り組みを計画的かつ着実に推進していくことにより、当市におけるコミュニティ行政は現実のものとなり、そのことは「市民本位のまちづくり」の具体的な成果につながるものとなる。

参 考 文 献

2-1 行政サービス水準

- ・財団法人地方財務協会『平成12年版 公共施設状況調』、2000年
- ・新潟県市町村課『平成11年度市町村公共施設の状況』、2000年
- ・日本経済新聞社・日経産業消費研究所『「全国市区の行政比較」調査データ集』、2001年
- ・日本経済新聞社・日経産業消費研究所『全国住民サービス番付』、日本経済新聞社、2001年

2-2 官民の役割分担とそのあり方

- ・兼子仁『新 地方自治法』岩波新書、2000年
- ・岩崎美紀子編著『分権型社会を創る7 市町村の規模と能力』、ぎょうせい、2000年
- ・松本英昭『新地方自治制度詳解』、ぎょうせい、2000年
- ・大住荘四郎編著『行政経営の基礎知識50』、東京法令出版、2001年
- ・林宜嗣『地方財政』、有斐閣、1999年

参考資料

三鷹市資料

(内容)	(ページ数)
・三鷹市コミュニティ・センター施設概要一覧表	- 1
・三鷹市地区公会堂施設概要一覧表	- 3
・三鷹市コミュニティ・センター条例	- 5
・三鷹市コミュニティ・センター条例施行規則	- 6
・コミュニティ活動事業助成金交付要綱	- 7
・コミュニティ活動助成金の交付基準	- 8
・三鷹市地区公会堂条例	- 9
・三鷹市地区公会堂条例施行規則	- 11

三鷹市コミュニティ・センター施設概要一覧表

1. 施設概要

(金額単位：千円)

所在地	大沢 コミュニティ センター	牟礼 コミュニティ センター	井口 コミュニティ センター	井の頭コミュニティ・センター		新川中原 コミュニティ センター	連雀 コミュニティ センター	三鷹駅前 コミュニティ センター	
	大沢 4 25 30	牟礼 7 6 - 25	井口 1 - 3 32	本館 井の頭 2 32 30	分館 井の頭 5 10 24	新川 1 - 11 - 1	下連雀 7 15 4	下連雀 3 13 10	
管 理 名	大沢 住民協議会	三鷹市 東部地区 住民協議会	西部地区 住民協議会	三鷹市井の頭地区 住民協議会		新川中原 住民協議会	連雀地区 住民協議会	三鷹駅周辺 住民協議会	
開 館 日	S49.2.24	S53.4.16	S54.4.1	S62.6.28	S54.10.1	S57.4.11	S59.6.10	H5.12.1	
敷 地 面 積	5830.30 m ²	4259.45 m ²	5028.43 m ² (テニスコ 含む)	1952.44 m ²	198.93 m ²	4297.52 m ²	2220.30 m ²	992.75 m ²	
買 収 額	27,731	416,004	298,285	339,154	45,077	(代替地)	(都有地)	3,525,716	
買 収 年 月 日	S46.12.10	S48.4.12	S47.3.28	S54.3.27	S53.3.31	S53.5.19		H4.12.15	
総 面 積	3730.81 m ²	3520.14 m ²	2864.07 m ²	1032.48 m ²	351.47 m ²	3700.01 m ²	3454.78 m ²	2359.84 m ²	
本 館	2249.88 m ²	2002.63 m ²	1763.92 m ²	1032.48 m ²	351.47 m ²	2016.98 m ²	2296.28 m ²	2359.84 m ²	
体 育 館	570.00 m ²	482.51 m ²	560.15 m ²			555.75 m ²	560.00 m ²		
プ ール・プ ールサイト	724.18 m ²	1035.00 m ²	540.00 m ²			1127.28 m ²	598.50 m ²		
更衣室、便所	186.75 m ²	168.00 m ² (本館に 含む)	154.25 m ² (本館に 含む)			94.30 m ² (本館に 含む)	225.72 m ² (本館に 含む)		
建築総工事費	300,568	410,500	413,461	286,295	68,000	665,297	672,500	2,374,096	
本館工事費	300,568	308,700	341,071	286,295	68,000	421,100	672,500	2,374,096	
体育館工事費	(本館に 含む)	62,646	72,390			181,950	(本館に 含む)		
プ ール工事費	(本館に 含む)	39,154	(本館に 含む)			62,247	(本館に 含む)		
工 期	1 期	S47.11.26 ~ 48.12.25	S52.2.18 ~ 53.1.31	S53.3.27 ~ 54.2.28	S61.6.18 ~ 62.3.30	S53.12.5 ~ 54.7.31	S55.12.17 ~ 57.2.27	S58.3.24 ~ 59.3.30	H5.10.29 取得
	2 期		体育館・ プ ール S53.9.26 ~ 54.5.30	体育館 S54.9.1 ~ 55.2.28			体育館・ プ ール S58.6.21 ~ 59.2.28		
組 織 づ くり の 状 況	コミュニティ 研究会 (センター 住民 プ ール 作成)	S47.12 ~ 48.7	S49.12.9 ~ 51.10.28	S49.8.21 ~ 52.5.22	S55.10.9 ~ 61.2.27		S53.9.28 ~ 56.11.28	S55.7.30 ~ 58.5.15	S59.10.8 ~ H5.5.31
		70人	50人	50人	42人 (本館建設 委員会)		60人	55人	20人
	住 民 協 議 会 設 立 準 備 会 (会則案 等作成)	S48.8 ~ 48.11	S51.10.29 ~ 53.1.20	S52.5.23 ~ 53.11.25	S53.11.7 ~ 54.12.3		S56.1.28 ~ 56.11.28	S58.5.16 ~ 59.3.24	H5.4.6 ~ 5.6.30
		70人	60人	50人	85人		60人	62人	38人
住 民 協 議 会 発 足	大沢 住民協議会 (S48.11.12 発足)	三鷹市 東部地区 住民協議会 (S53.1.21 発足)	西部地区 住民協議会 (S53.11.26 発足)	三鷹市井の頭地区 住民協議会 (S54.12.4 発足)		新川中原 住民協議会 (S56.11.29 発足)	連雀地区 住民協議会 (S59.3.24 発足)	三鷹駅周辺 住民協議会 (H5.7.12 発足)	
	70人	80人	80人	102人		121人	127人	98人	

		大沢 コミュニティ センター	牟礼 コミュニティ センター	井口 コミュニティ センター	井の頭コミュニティセンター		新川中原 コミュニティ センター	遠雀 コミュニティ センター	三鷹駅前 コミュニティ センター
					本館	分館			
主な施設内容	地下2								工作室・児童室・視聴覚室・小会議室(1)(2)
	地下1		消費者活動室・工作室・夢の部屋・プール更衣室	談話室(レストラン)			視聴覚室・工作室・喫茶室・更衣室(プール)	工芸室・音楽練習室	大会議室
	1F	レストラン・プール・子供室・遊戯室(リハビリ室)・料理講習室・事務室・プールロッカー・シャワー室・体育館ロッカー	展示コーナー(ロビー)・和室・茶室・浴室(老人用)・幼児室・遊戯室・事務室・健康管理室・談話室(軽食堂)・体育館	大ホール(和室)・浴室(老人用)・健康管理室・クラブ室・幼児室・工作室・体育館・事務室・玄関ホール	事務室・会議室・ロビー・調理室・和室(1)(2)(3)・集会室	事務室・ホール	小会議室・集会室(舞台付和室)・茶室(水屋付)・浴室(老人用)・事務館・体育館・ロビー・応接室	図書室・事務室・喫茶室・茶室・老人娯楽室・体育館・トレーニング室・浴室(老人用)・各種PRコーナー	事務室・ブラウジングコーナー・展示コーナー(ロビー)
	2F	コミュニティホール・体育館・小会議室・図書室・読書室・資料整理室	図書室・視聴覚室・会議室・講習室(調理実習室)・和室	視聴覚室・会議室・展示ホール・和室・料理講習室・図書室読書コーナー	図書室・準備室	和室(1)(2)・湯沸室	会議室・図書室・幼児室・料理講習室・ボランティアコーナー	大小会議室・料理実習室・幼児室・大広間・大集会室・控室	和室・中会議室(A)(B)
	3F	鑑賞室・会議室・和室・湯沸室・老人室・浴室(老人用)・屋外コミュニティ広場・砂場				和室・調理室・バルコニー		ゲートボール場・プール(25m×9m・幼児用)・更衣室	
	屋上・屋外		プール(6コース・幼児用)	プール・シャワー・更衣室・テニスコート(1面)			プール		

2. エリア

	大沢 コミュニティ センター	牟礼 コミュニティ センター	井口 コミュニティ センター	井の頭コミュニティセンター	新川中原 コミュニティ センター	遠雀 コミュニティ センター	三鷹駅前 コミュニティ センター
面積	2.62 k m ²	3.00 k m ²	2.57 k m ²	1.31 k m ²	2.76 k m ²	2.90 k m ²	1.67 k m ²
人口	約 12,000 人	約 28,000 人	約 22,000 人	約 17,000 人	約 24,000 人	約 35,000 人	約 22,000 人

(出所) 三鷹市資料「みたかのコミュニティ」(平成8年3月版)

三鷹市地区公会堂施設概要一覧表

No	地区公会堂名 (設置場所) [管理委託団体名]	建設年月日	構造規模	設備内容
1	大沢地区公会堂 (大沢 3-4-3) [大沢宿町会]	昭和 55 年 4 月 1 日 (建替え)	鉄筋コンクリート造 陸屋根 2 階建 153.35 m ²	和室 15 畳 + 15 畳 ホール 45.08 m ²
2	野崎地区公会堂 (野崎 2 4 29) [野崎町会]	昭和 60 年 3 月 30 日 (建替え)	木造 着色亜鉛鉄板葺 2 階建 205.53 m ²	和室 21 畳 + 27 畳 ホール 40.5 m ²
3	井口地区公会堂 (井口 1-9-32) [井口協和会]	平成 4 年 8 月 27 日 (建替え)	鉄筋コンクリート造 スレート葺 2 階建 161.80 m ²	和室 25 畳 和室 12.5 畳 + 12.5 畳
4	東野地区公会堂 (深大寺 2 - 9 - 8) [東野会]	昭和 62 年 3 月 31 日 (建替え)	鉄筋コンクリート造 スレート葺 平屋建 161.63 m ²	和室 8 畳 + 10 畳 ホール 79.77 m ²
5	上連雀地区公会堂 (上連雀 7 - 8 - 35) [上連雀友和会]	平成 5 年 10 月 29 日 (建替え)	鉄筋コンクリート造 スレート葺 2 階建 168.30 m ²	和室 12.5 畳 + 12.5 畳 ホール 41.32 m ²
6	深大寺地区公会堂 (深大寺 1 - 15 - 27) [深大寺町会]	平成 3 年 11 月 30 日 (建替え)	鉄筋コンクリート 2 階建 162.00 m ²	和室 10 畳 + 10 畳 ホール 45.00 m ²
7	牟礼地区公会堂 (牟礼 3 - 9 - 2) [三鷹台団地自治会]	昭和 61 年 9 月 1 日 (建替え)	軽量鉄骨造 着色亜鉛鉄 板葺 2 階建 92.67 m ²	ホール 64.66 m ²
8	下連雀地区公会堂 (下連雀 4 - 15 - 18) [南銀座会]	昭和 63 年 3 月 31 日 (建替え)	鉄筋コンクリート造 3 階建 (3 階部分) 202.56 m ²	和室 16.5 畳 ホール 73.8 m ² 18.5 m ²
9	牟礼西地区公会堂 (牟礼 6 - 1 - 21) [牟礼西組町会]	昭和 46 年 10 月 27 日	木造 スレート葺 2 階建 202.78 m ²	和室 12 畳 + 12 畳 ホール 70 m ² 管理室 6 畳
10	牟礼南地区公会堂 (牟礼 5 - 4 - 11) [牟礼南組共栄会]	平成 6 年 3 月 27 日 (建替え)	鉄筋コンクリート造 スレート葺 2 階建 171.63 m ²	和室 12.5 畳 + 12.5 畳 ホール 12.47 m ²
11	三鷹台地区公会堂 (井の頭 2 - 21 - 18) [三鷹台二丁目町会]	昭和 48 年 3 月 31 日	鉄筋コンクリート造 陸屋根 2 階建 92.47 m ²	和室 15 畳 + 15 畳 ホール 12.47 m ²
12	下連雀むらさき地区公会堂 (下連雀 2 - 10 - 21) [下連雀親和会]	昭和 50 年 3 月 25 日	鉄筋コンクリート造 陸屋根 2 階建 130.00 m ²	和室 10 畳 + 15 畳 ホール 4 m ² + 40 m ²
13	中原地区公会堂 (中原 4 - 5 - 13) [中原四丁目自治会]	昭和 50 年 3 月 25 日	鉄筋コンクリート造 陸屋根 2 階建 140.00 m ²	和室 10 畳 + 15 畳 ホール 4 m ² + 40 m ²
14	山中地区公会堂 (上連雀 8 - 21 - 14) [山中親交会]	昭和 51 年 3 月 31 日	鉄筋コンクリート造 陸屋根 2 階建 152.80 m ²	和室 12.5 畳 + 12.5 畳 ホール 11 m ² + 46 m ²
15	上連雀通北地区公会堂 (上連雀 5 - 16 - 26) [曙会]	昭和 52 年 3 月 31 日	鉄筋コンクリート造 陸屋根 2 階建 150.00 m ²	和室 12.5 畳 + 12.5 畳 ホール 9 m ² + 45 m ²
16	上連雀堀合地区公会堂 (上連雀 1 - 15 - 15) [上連雀 1 丁目町会]	昭和 55 年 4 月 1 日	鉄筋コンクリート造 陸屋根 2 階建 157.50 m ²	和室 12.5 畳 + 12.5 畳 ホール 47.25 m ²
17	井の頭東部地区公会堂 (井の頭 1 - 3 - 18) [井の頭一丁目町内会]	昭和 55 年 11 月 1 日	鉄筋コンクリート造 スレート葺 2 階建 137.20 m ²	和室 12.5 畳 + 12.5 畳 ホール 40.50 m ²
18	三鷹駅前地区公会堂 (下連雀 3 - 22 - 7) [下連雀本町会]	昭和 57 年 7 月 15 日	鉄筋コンクリート造 陸屋根 B1 付 3 階建 211.82 m ²	和室 14 畳 + 14 畳 ホール 40.11 m ² 倉庫 4.60 m ²

19	北野地区公会堂 (北野 4 - 10 - 11) [北野町会]	昭和 58 年 4 月 1 日	鉄筋コンクリート造 スレート葺 2 階建 261.42 m ²	和室 12 畳 + 12 畳 ホール 47.92 m ²
20	高山地区公会堂 (牟礼 4 - 13 - 37) [牟礼高山地区]	昭和 58 年 4 月 1 日	鉄筋コンクリート造 陸屋根 2 階建 155.42 m ²	和室 12 畳 + 12 畳 ホール 45 m ² + 2.75 m ²
21	下連雀南浦地区公会堂 (下連雀 7 - 5 - 1) [下連雀若葉会]	昭和 60 年 1 月 31 日	鉄筋コンクリート造 陸屋根 2 階建 150.00 m ²	和室 12.5 畳 + 12.5 畳 ホール 45 m ² + 2.75 m ²
22	大沢原地区公会堂 (大沢 1 - 12 - 6) [大沢原町会]	昭和 61 年 3 月 31 日	木造 スレート葺 2 階建 150.75 m ²	和室 12 畳 + 12 畳 ホール 47.92 m ²
23	上連雀新道北地区公会堂 (上連雀 2 - 12 - 14) [上二町会]	昭和 61 年 8 月 5 日	鉄筋コンクリート造 陸屋根 2 階建 163.01 m ²	和室 12.5 畳 + 7.5 畳 板の間 3 畳 ホール 50.3 畳
24	牟礼東地区公会堂 (牟礼 1 - 14 - 2) [牟礼東町会]	昭和 63 年 3 月 30 日	鉄筋コンクリート造 陸屋根 2 階建 163.01 m ²	和室 12.5 畳 + 7.5 畳 ホール 48.35 m ²
25	天神前地区公会堂 (北野 3 - 11 - 35) [天神前地区公会堂 管理運営委員会]	平成元年 3 月 30 日	鉄筋コンクリート造 陸屋根 2 階建 163.01 m ²	和室 12.5 畳 + 7.5 畳 ホール 48.35 m ²
26	下連雀八丁目地区公会堂 (下連雀 8 - 2 - 9) [下連雀八丁目地区公会堂管理 運営委員会]	平成 2 年 3 月 30 日	鉄筋コンクリート造 陸屋根 2 階建 114.00 m ²	和室 15 畳 ホール 30.00 畳
27	中原一丁目地区公会堂 (中原 1 - 26 - 15) [ひばりヶ丘町会]	平成 2 年 9 月 30 日	鉄筋コンクリート造 陸屋根 2 階建 163.01 m ²	和室 12.5 畳 + 7.5 畳 板の間 3 畳 ホール 30.00 m ²
28	新川三丁目地区公会堂 (新川 3 - 20 - 18) [新川本町会]	平成 3 年 11 月 30 日	鉄筋コンクリート造 陸屋根 2 階建 164.86 m ²	和室 15 畳 + 12.5 畳 ホール 57.60 m ²
29	井口西地区公会堂 (井口 4 - 7 - 13) [井口協和会]	平成 3 年 11 月 30 日	鉄筋コンクリート造 陸屋根 2 階建 164.86 m ²	和室 12 畳 + 12 畳 ホール 44.00 m ²
30	新川宿地区公会堂 (新川 6 - 5 - 17) [新川宿町会]	平成 4 年 9 月 26 日	鉄筋コンクリート造 スレート葺 2 階建 180.51 m ²	和室 40 畳 + 20 畳

(出所) 三鷹市資料「みたかのコミュニティ」(平成 8 年 3 月版)

三鷹市コミュニティ・センター条例

(昭和49年1月25日条例第6号)

三鷹市民は、市民が快適で安全な生活環境のなかで健康で文化的な生活を営むことは、市民がひとしく享有する普遍的な権利であり、またこれを実現することは市民ひとりひとりの責務であることを認識し、より快適で住みよい地域社会を建設するためには新しい都市づくりが進められなければならないものとする。

このような新しい都市づくりは、市民の日常生活の場である近隣社会の生活環境の整備とあわせて、新しい地域的な連帯感に基づく近隣生活と活動とを源泉として実現されるものである。

ここにおいて、三鷹市民は、市民みずからがコミュニティの醸成を図り、その活動を促進するため、この条例を制定する。

第1章 総則

(市民の基調)

第1条 コミュニティ活動は、市民自身のものであり、市民相互の連帯と責任のもとで行われ、他の何人からも干渉されない。

(行政の課題)

第2条 市民の信託を受けた行政は、市民のコミュニティ活動を尊重して、市民が健康で、安全かつ快適な生活を営むことができるように、コミュニティ施設の整備を中心とする生活環境の整備を積極的に進め、あわせて市民の自発的なコミュニティ活動の助成に努めなければならない。

(市民と行政の協調)

第3条 コミュニティに関しては、市民と行政は、それぞれの権利と責務を尊重しながら相互に連絡し、協力が図られなければならない。

第2章 三鷹市コミュニティ・センター

(設置)

第4条 市民の生活環境の整備を進めるとともに、新しいコミュニティを醸成する場(媒体)として、三鷹市コミュニティ・センター(以下「コミュニティ・センター」という。)を別表第1のとおり設置する。

(管理)

第5条 コミュニティ・センターは、市民の、市民による、市民のための施設として、当該地域の市民みずからの自由と責任に基づき、市域における公共的団体が管理運営する。

(使用料)

第6条 別表第2に定めるコミュニティ・センターの施設を使用する者は、同表に定める使用料を納めなければならない。

2 使用料は、市長が特に必要があると認めるときは、免除することができる。

3 既に定めた使用料は、還付しない。

第3章 補則

(委任)

第7条 この条例の施行について必要な事項は、当該地域の市民の意見に即し、規則で定める。

別表第1(第4条関係) 略

別表第2(第6条関係)

施設	使用料
プール	1人2時間以内 大人 200円 小学生・中学生 50円
	団体使用の場合 2時間以内 700円 個人使用の場合 1人2時間以内 250円

三鷹市コミュニティ・センター条例施行規則

(平成4年3月27日規則第7号)

(趣旨)

第1条 この規則は、三鷹市コミュニティ・センター条例(昭和49年1月三鷹市条例第6号。以下「条例」という。)の施行について必要な事項を定めるものとする。

(使用の申込)

第2条 条例別表2に定める三鷹市コミュニティ・センターの施設(以下「施設」という。)を使用しようとする者は、三鷹市コミュニティ・センター施設使用申請書(様式第1号)を市長に提出し、その承認を得なければならない。ただし、個人が使用する場合は、使用日当日の入場券をもって使用承認を得たものとする。

(使用の承認)

第3条 施設の使用承認は、使用申請の順序による。ただし、同時に申請のあった場合は、くじでその順番を決める。

2 市長は、施設の使用を承認した場合(前条ただし書きに規定する入場券による使用承認の場合を除く。)は、三鷹市コミュニティ・センター施設使用承認書(様式第2号)を当該申請者に交付するものとする。

(使用料の納入)

第4条 施設の使用料は、入場券を購入することにより、納めなければならない。

(使用料の免除)

第5条 条例第6号第2の規定により施設の使用料を免除することができる場合は、次の各号の一に該当する場合とする。

(1) 市が使用する場合

(2) 住民協議会その他市内の公共的団体が使用する場合

(3) その他団体が使用する場合において、市長が公益上必要があると認めるとき。

2 施設の使用料の免除を受けようとする者は、あらかじめ三鷹市コミュニティ・センター施設使用料免除申請書(様式第1号)を市長に提出し、その承認を得なければならない。

3 市長は、施設の使用料の免除を承認した場合は、三鷹市コミュニティ・センター施設使用料免除承認書(様式第2号)を当該申請者に交付するものとする。

(委任)

第6条 この規則に定めるもののほか必要な事項は、住民協議会と協議のうえ、市長が別に定める。

付則

この規則は、平成4年7月1日から施行する。

コミュニティ活動事業助成金交付要綱

(昭和49年3月15日三市コ本発第106号)

(目的)

第1条 この要綱は、三鷹市コミュニティ・センター条例(昭和49年1月三鷹市条例第6号。以下「条例」という。)第2条に基づき、コミュニティ・センターを媒体とする新しいコミュニティ活動に対して助成金を交付することについて、必要な事項を決めることを目的とする。

(助成の対象)

第2条 助成金の交付は、条例第5条の規定によりコミュニティ・センターの管理運営を行う地域における公共的団体(以下「公共的団体」という。)に対して行う。

(助成対象の事項)

第3条 助成の対象となる事業は、公共的団体が行う事業で次に掲げる事業とする。

- (1) コミュニティ・センター施設管理事業
- (2) コミュニティ・センター施設運営事業
- (3) コミュニティ・センター施設活動事業
- (4) その他のコミュニティ活動事業

(助成金額)

第4条 助成金の額は、各事業について当該各号に定める額を限度とする。

- (1) コミュニティ・センター施設管理事業 実際に要する費用
- (2) コミュニティ・センター施設運営事業 実際に要する費用
- (3) コミュニティ・センター施設活動事業 事業計画に基づく施設活動事業に要する基幹的費用
- (4) その他のコミュニティ活動事業 当該事業の性質等により適正と認められる額

(助成金の交付申請)

第5条 助成金の交付を受けようとする公共的団体は、コミュニティ活動事業助成金交付申請書(様式第1号)に事業計画を添えて市長に提出しなければならない。

(助成金の交付決定)

第6条 市長は、助成金の交付申請のあったときは、申請書等を審査し、助成金を交付すべきものと認めるときは、すみやかに助成金の交付決定を行うものとする。

- 2 市長は、助成金の交付決定をしたときは、コミュニティ活動助成金交付決定通知書(様式第2号)により、公共的団体に通知するものとする。
- 3 市長は、助成金の交付決定にあたって、助成金の交付目的を達成するために必要な交付条件を付することができる。

(助成金の請求及び受領)

第7条 助成金の交付決定通知を受けた公共的団体は、市長に請求書を提出し、助成金の交付を受けるものとする。

- 2 助成金の請求及び受領手続については、三鷹市会計事務規則(昭和39年6月三鷹市規則第13号)に定めるところによる。

(助成金に関する調査)

第8条 市長は、助成金に関し必要と認めるときは、助成金の交付を受けた公共的団体に対し報告を求め、または実地に調査を行うものとする。

(事業報告等)

第9条 助成金の交付を受けた公共的団体は、助成金の交付決定に関わる会計年度が終了したときは、コミュニティ活動事業実績報告書(様式第3号)を市長に提出しなければならない。

(交付決定の取消等)

第10条 市長は、助成金の交付決定を受けた公共的団体が、次の各号の一に該当する場合は、助成金交付の決定の全部または一部を取消することができる。

- (1) 偽り、その他不正な手続により助成金の交付を受けたとき
 - (2) 助成金を当該助成事業以外の用途に使用したとき
 - (3) 助成金の全部、または一部を使用しなかったとき
 - (4) その他、この要綱に違反したとき
- 2 前項の規定により助成金の交付決定を取消した場合において、既に助成金が交付されているときは、市長は期限を定めてその返還を命ずることができる。

(その他)

第11条 この要綱に定めるもののほか、必要な事項については別に市長が定める。

付則

この要綱は、昭和49年3月15日から施行し、昭和40年1月18日から適用する。

コミュニティ活動助成金の交付基準

(昭和53年5月25日三市コ発第49号市長決裁)

コミュニティ活動助成金交付要綱(昭和49年3月15日三市コ本発第106号)第4条第1項第3号及び第4号に定める助成金額の交付基準を次のとおり制定する。

1 基準制定の趣旨

コミュニティ活動事業助成金(同要綱第4条第1項第3号及び第4号)は住民の主体性と自発性に基づくコミュニティ活動を育成することを前提として、市が地域の公共的団体(住民協議会)を通じ交付するものとするが、その上限はあくまで住民の自主性あるいは自主財源確保の努力を侵害しない範囲にとどめるものとし、公共的団体の経営状況の実情に即し、逡減の方式とする。なお、センターの管理・運営に要する費用は、必要限度のものは継続して行政が費用負担を行う。

2 交付基準

交付基準については、コミュニティ・センター完成時のコミュニティ住区内の人口規模を基礎として三段階にする。

住区内人口規模	初年度助成金
10,000人以上～20,000人未満	5,000,000円
20,000人以上～30,000人未満	6,000,000円
30,000人以上～	7,000,000円

三鷹市地区公会堂条例

(昭和44年3月31日条例第19号)

(設置)

第1条 市民の地域社会における相互の親睦と福祉の増進に寄与するため、三鷹市地区公会堂(以下「地区公会堂」という。)を設置する。

(名称及び設置場所)

第2条 地区公会堂の名称及び設置場所は別表第1のとおりとする。

(使用の承認)

第3条 地区公会堂(付属の施設及び設備を含む。)を使用しようとする者は、市長の承認を受けなければならない。

(使用の不承認)

第4条 市長は、次の各号の一に該当するときは、その使用を承認しない。

- (1) 公益を害し、または風俗をみだすおそれがあるとき。
- (2) 施設または設備等をき損するおそれがあるとき。
- (3) 管理上支障があるとき。
- (4) その他市長が使用を不相当と認めるとき。

(使用の期間)

第5条 地区公会堂の使用期間は、同一使用者につき引き続き3日を超えることができない。ただし、市長が特に必要があると認めるときは、この限りでない。

(使用の条件)

第6条 市長は、地区公会堂の使用を承認する場合は、管理上必要な条件を付することができる。

(使用条件の変更等)

第7条 市長は、地区公会堂の使用について承認を受けた者(以下「使用者」という。)が、次の各号の一に該当するときは、その使用条件を変更し、その使用を停止し、またはその使用の承認を取消することができる。

- (1) この条例又はこの条例に基づく規則その他の規定に違反したとき。
- (2) 使用の目的または使用条件に違反したとき。
- (3) 工事その他災害等により使用できなくなったとき。
- (4) 前各号のほか、市長が使用を不相当と認めるとき。

(使用料)

第8条 地区公会堂の使用料は、無料とする。ただし、使用者が入場料その他これに類する料金を徴収する場合(入場税法(昭和29年法律第96号)の規定により、入場税を免除されたときを除く。)または物品の販売等もっぱら利益を目的として使用する場合は、別表第2の使用料の範囲で規則で定める使用料を前納しなければならない。

2 前項ただし書きの規定により使用料を徴収する場合において、規則で定める特別の理由があると認めるときは、市長は使用料を減免し、または後納させることができる。

(使用料の不還付)

第9条 既に納付した使用料は、還付しない。ただし、規則で定める特別の理由があると認めるときは、その一部または全部を還付することができる。

(使用者の譲渡禁止等)

第10条 使用者は、地区公会堂の使用の権利を譲渡し、または転貸してはならない。

(原状回復義務)

第11条 使用者は、地区公会堂の使用を終了したときは、ただちに設備等を原状に回復しなければならない。第7条の規定により使用を停止された、または使用の承認を取り消されたときも、また同様とする。

(損害賠償)

第12条 使用者は、地区公会堂の使用に際して、建物または設置等をき損したときは、市長が定める賠償額を賠償しなければならない。ただし、不可抗力による場合やその他やむを得ない理由があると認めるときは、市長は賠償額の一部または全部を免除することができる。

(管理の委託)

第13条 市長は、地方自治法(昭和22年法律第67号)第244条の第2章3項の規定に基づき、市内の公共的団体に対して、地区公会堂の管理運営に関する事務を委託することができる。

2 前項の委託業務の執行に要する費用については、予算の範囲内において、委託料として受託者に支払うものとする。

(委任)

第14条 この条例の施行について必要な事項は、規則で定める。

付則

- 1 この条例は、昭和44年4月1日から施行する。
- 2 従前の三鷹市地区公会堂は、この条例に基づく三鷹市地区公会堂となり、同一性をもって存続するものとする。

別表第 1 (第 2 条関係) 略

別表第 2 (第 8 条関係) 略

付記

- 1 使用者が、物品の販売等もっぱら利益を目的として使用する場合は、使用料の 20 割を増徴する。
- 2 使用時間の延長は、管理上支障のない限り使用を承認し、経過時間 1 時間に対し、それぞれ 1 時間ごとに算出した使用料を追徴する。
- 3 使用料を徴収することとして使用を承認された者が冷暖房設備を使用する場合は、それぞれの使用料の 5 割以内で規則で定める額を増徴する。

三鷹市地区公会堂条例施行規則

(昭和44年11月26日規則第40号)

(目的)

第1条 この規則は、三鷹市地区公会堂条例(昭和44年三鷹市条例第19号。以下「条例」という。)第14号の規定に基づき、条例の施行について必要な事項を定めることを目的とする。

(管理の委託)

第2条 条例第13号第1項の規定に基づき、三鷹市地区公会堂(以下「地区公会堂」という。)の管理運営に関する事務のうち、次の各号に掲げる事項を別表第1に掲げる公共的団体に委託することができる。

- (1) 施設の使用に関する事務のうち、市長が指定する事項。
- (2) 施設及び設備の保全並びに調整(小規模の修理を含む。)に関する事。
- (3) 施設内の整理整頓その他環境整備に関する事。
- (4) 前第3号のほか、使用者の処遇に関し、市長が指定する事項。

(使用者の範囲)

第3条 地区公会堂を使用できるものは、次の各号に掲げる者とする。

- (1) 本市の住民である者
- (2) その他市長が適当と認める者

(使用の申請及び承認)

第4条 条例第3条の規定により地区公会堂を使用しようとする者(以下「使用者」という。)は、あらかじめ地区公会堂を管理する公共的団体(以下「受託団体」という。)または市長に三鷹市地区公会堂使用申請書(様式第1号)を提出し、地区公会堂使用承認書兼資料領収書(様式第2号)の交付を受けなければならない。

2 前項の承認は、申請の順序によるものとし、同時に申請があった場合は、くじでその順序を定める。ただし、葬儀に使用する場合は、受託団体が市長の承認を得て別に定めるところにより行う。

(使用料)

第5条 条例第8条第2項に規定する特別の理由とは、次の各号の一に該当する場合とする。

- (1) 慈善および教育等の公益を目的とする場合
- (2) 市が使用する場合

(使用料の減免及び後納)

第6条 条例第8条第2項に規定する特別の理由とは、次の各号の一に該当する場合とする。

- (1) 慈善及び教育等の公益を目的とする場合
- (2) 市が使用する場合

(使用料の還付)

第7条 条例第9条ただし書きの規定により使用料の還付を行う場合は、次の各号の一に該当する場合とし、それぞれ当該各号に掲げる額を還付する。

- (1) 使用者の責任でない理由により、使用することができないとき。 全額
- (2) 市または受託団体の都合により使用の承認を取り消したとき。 全額
- (3) 使用日の3日前までに使用の取消しを申し出て、受託団体が相当の理由があると認めるとき。 全額

(使用時間及び休日)

第8条 地区公会堂の使用時間は、午前9時から午後10時までとし、午前、午後、及び夜間に区分する。ただし、葬儀に使用する場合は、受託団体が市長の承認を得て別に定める。

(使用者の義務)

第9条 使用者は、地区公会堂の使用に際しては、すべて受託団体の指示に従い、その使用を終了したときは、速やかに原状に回復し、受託団体の点検を受けなければならない。

(受託事項の調査等)

第10条 市長は、第2条の規定による委託事項(以下「委託事項」という。)について、必要に応じて調査し、その実施について必要な指導等を行うことができる。

2 受託団体は、市長が指定する期日における地区公会堂の使用状況その他市長が指定する事項を、市長に報告しなければならない。

(委任)

第11条 この規則に定めるものを除くほか、委託事項の実施について必要な事項は、市長の承認を得て受託団体が別に定める。

付則

1 この規則は、交付の日から施行し、昭和44年4月1日から適用する。

2 第2条の規定において、地区公会堂の管理運営を公共的団体に委託しない地区公会堂にあっては、第4条第1項、第7条第1項第3号、第8条第2項及び第9条中「受託団体」とあるのは、「市長」と読み替える。

別表第1(第2条関係) 略

別表第2(第5条関係) 略

参考資料

上越市の施策（市民参加関連）

* 番号・ページがついているものについて掲載

市民参加の段階	(目次)	(ページ)
	市民への広報（行政 市民）	
	・ 広報、ホームページを通じた市政情報の発信	
	1 市民意見の把握（市民 行政）	
第 1 段階	(1) パブリック・コメント（注 2）.....	- 1
第 2 段階	・ 市政モニター	
【関心・熟知】	・ Jトークポスト	
	・ のびやかJトーク	
	・ 市民相談室	
	2 意識啓発・人材育成	
	(1) まちづくり市民大学.....	- 2
	(2) 地球環境大使養成塾.....	- 6
	(3) 起業家養成塾.....	- 7
	(4) ひらめき発明実践教室.....	- 9
	(5) 男女共同参画推進事業.....	- 11
	(6) ボランティア活動推進事業.....	- 13
第 3 段階	3 市民意見の取入れ（市民 行政）	
【意見提出・意見交換】	・ 各種検討委員会等	
	・ 市民研究員制度.....	- 15
第 7・第 8 段階	・ 地域別まちづくり支援事業	
【市民立案・市民決定】		
	4 市民との協働事業	
	(1) 地域別まちづくり支援事業（再掲）.....	- 17
	(2) マイミニパーク事業.....	- 19
第 9 段階	(3) パーク・パートナーシップ事業.....	- 20
【市民実行・管理】	(4) ロード・パートナーシップ事業.....	- 21
	・ PTAウィークエンド事業	
	5 NPOや民間との協働事業	
	・ 業務委託.....	- 23
その他	6 その他	
	・ アーバンビレッジ.....	- 25

(注 1) 各事業内容・事業名は平成 14 年 3 月末現在のもの

(注 2) 上越市男女共同参画基本条例（中間報告）に対しての意見聴取

(注 3) 「Jトークポスト」・「のびやかJトーク」は、平成 14 年度よりそれぞれ「市民の声ポスト」・「現場でトーク」に変更。

(注 4) 「2 意識啓発・人材育成」に分類される生涯学習関連事業は平成 14 年では 419 事業あるが、本表では省略している。なお、本表に掲載したものでこれに含まれるものもある。

1 市民意見の把握:パブリック・コメント

パブリック・コメント（意見聴取）制度は、最近では主に国で導入されているシステムである。これは、行政機関などの意思決定過程において広く国民に素案を公表し、それに対して出された意見・情報を考慮して意思決定を行う制度を言う。

日本では1999年3月に「規制の設定又は改廃にかかる意見提出手続」を閣議決定し、各省庁が規制を伴う政令・省令等を策定する際に意見の照会を行うこととしている。福井県、滋賀県、高浜市などで同様の制度を取り入れているが、法令・規制・条例の制定に限らず、広く市民からの意見を集約する手段として用いられている傾向にある。

（1）本市におけるパブリック・コメント制度の導入

例えば本市では、平成14年4月1日より施行された「男女共同参画基本条例」の策定過程において、その中間報告に対する意見をパブリック・コメントの手続を取り入れて集約している。

本格的なパブリック・コメントは、本市ではおそらく本件が初めてのケースとなり、正式には「『(仮称)上越市男女共同参画基本条例』に盛り込むべき内容(中間報告)」に対する意見の集約を目的として導入された。

意見の集約方法

「『(仮称)上越市男女共同参画基本条例』に盛り込むべき内容(中間報告)」を平成13年7月16日から市のホームページに掲載するとともにパンフレットで配布。

市民の意見は、7月16日から8月10日まで書面(郵送、ファックス、Eメール)で受け付けるとともに、7月30日に市民フォーラムを開催して集約した。

意見の集約結果

意見総数は86件であり、意見提出者数は延べ19人であった。

その内容を条例の項目別、意見提出方法別にまとめると**図表 - 1**のようになる。

図表 - 1 意見集約結果

(1) 提出方法別内訳

提出方法	件数	人数
書面	71	12
持参		(3)
郵送		(0)
ファックス		(5)
Eメール		(4)
市民フォーラムにおける発言	15	7
計	86	19

(出所) 図表 -1(1)、(2) とともに男女・老参画社会推進課(平成14年3月現在)

(2) 項目別内訳

項目	件数
名称	8
前文	4
本則	63
総則	
目的	(2)
定義	(1)
男女共同参画についての基本理念	(6)
市の責務、市民の責務、事業者の責務、地縁による団体の責務	(4)
禁止行為	(3)
表現上の留意事項	(1)
施策の基本方針等	
施策の策定等に係る指針	(0)
基本計画	(0)
男女共同参画の促進に関する基本的な施策等	
市の体制整備等	(16)
市におけるクオータ制その他の積極的格差是正措置の実施	(2)
社会環境の整備等	(1)
男女共同参画に関する教育等の振興	(0)
調査及び研究の実施	(0)
普及啓発及び活動の支援	(0)
被害者の救済	(0)
苦情の申出等	(7)
施策等の実施状況の報告	(7)
男女共同参画審議会	(13)
全体	5
その他	6
計	86

2 意識啓発・人材育成

(1) まちづくり市民大学

本市が進めてきた人材育成の柱の一つが、1997(平成9)年からスタートしたまちづくり市民大学(以下、市民大学)である。

目的

市民大学は、市民のまちづくり機運の醸成、市民のまちづくりに対する関心を高め、理解と知識を深めるための学習機会の充実、そして市民の自主的なまちづくり活動のリーダーとなる人材の育成や仲間づくりの推進を目的に設置された制度であり、総合的に市民のもつ意識や力を高めようとするものである。

事業概要

市民大学は、主に講座の開催によってその目的を達成しようとするものである(図表 - 2)。平成13年度の講座内容は図表 - 3に示している。

平成14年度は「農業と食」をテーマとし、自給率の低下、地産地消、食の安全性、有機農法など、農業と食との関わりを学び、上越市の農業を展望することにより、活力あるまちづくりを目指すことをその目的としている。

図表 - 2 まちづくり市民大学の概要

事業内容	概要
1 対象者	上越市内に居住または勤務・通学している者
2 定員	100人(H9~H13は120人)
3 受講料	年間4,000円(H9~H13は3,000円)
4 開催期間等	全10講座(おおむね7月~12月[一般講座8回、実地講座・視察研修各1回])
5 受講成果	受講終了時に「まちづくりへの提言(H9~H12)」「わたしのまちづくりプラン(H13)」を提出

図表 - 3 まちづくり市民大学の講座概要(平成13年度)

テーマ:「地域文化とひとづくり・まちづくり」

日時・会場	内容	出席数	出席率
7月21日(土) 13:30~17:00 上越教育大学	基調講演「地域文化とひとづくり・まちづくり」 講師/上越市まちづくり市民大学長 上越市長 宮越 馨	99人	81.8%
	文化と創造活動 - その人間性を探る - 講師/富山市民文化事業団(オーバードホール)芸術監督 永曾信夫 さん	99人	81.8%
8月6日(月) 18:30~20:30 市民プラザ	伝統文化の保存と継承 講師/(株)ジャンヌマリー代表 大倉紀子 さん	103人	85.1%
8月25日(土) 13:00~17:00 岩の原葡萄園 浄興寺	地域の歴史や伝統にふれ、まなぶ (実地講座・まちづくりワークショップ)	72人	59.5%
9月3日(月) 18:30~20:30 上越教育大学	アートを活かしたまちづくり(まちづくりワークショップ) 講師/アートディレクター・(株)アートフロントギャラリー代表 北川フラム さん	90人	74.4%
10月19日(金) 18:30~20:30 上越教育大学	公立文化施設とコミュニティ 講師/世田谷区文化生活情報センター館長 永井多恵子 さん	75人	62.0%
10月13日(土) 13:30~16:00 上越教育大学	世界の文化 日本の文化(公開講座) 講師/異文化コミュニケーター マリ・クリスティーヌ さん	77人 一般173 計250	63.6%
10月29日(月) 18:30~20:30 上越教育大学	地域の文化活動と国際交流 講師/(財)鼓童文化財団事務局長 菅野敦司 さん	66人	54.5%
11月10日(土) 9:00~17:00 長野県小布施町	地域の文化活動と情報発信(視察研修) 講師/市村次夫 さん((株)榎一市村酒造場代表) セーラ・マリ・カミングス さん(同取締役)	53人	43.8%
12月1日(土) 13:30~15:30 上越教育大学	地域文化と映画 講師/映画評論家 塩田時敏 さん	66人	54.5%
平均		80人	66.1%

(注1) 受講生数 121人

(資料) まちづくり政策室(平成14年3月現在)

実績

平成9年度の事業開始から平成13年度までの5年間の実績は、**図表 - 4**に示している。

図表 - 4 まちづくり市民大学の実績

年度	テーマ(分野)	受講生数 (男:女)	平均年齢 (歳)	出席率 (%)	修了生数 (人)	修了率 (%)	
9	都市計画	やさしい都市計画入門 “学ぶまちづくり、参加するまちづくり”	136人 (97:39)	47.2	62.9	96	70.6
10	環境	すべて地球市民 “人、環境、まちづくり”	124人 (85:39)	50.2	68.5	78	62.9
11	福祉	ひとにやさしい 福祉市民のまちづくり	135人 (54:81)	47.8	69.4	87	64.4
12	教育	教育の未来を探る 「生きる力」を育むまちづくり	155人 (58:97)	50.0	63.2	86	55.5
13	文化	地域文化とひとづくり・まちづくり	121人 (64:57)	53.6	66.1	73	60.3
5ヶ年平均		134人 (71:63)	49.8	66.0	84	62.7	

(注1) 延べ受講生数 671人(実数 455人)、延べ修了生数 420人(実数 277人)

(注2) 修了生 = 全10講座のうち7講座以上出席した受講生

(出所) まちづくり政策室(平成14年3月現在)

成果

受講生は、受講終了時に「まちづくりへの提言(H9~H12)」「わたしのまちづくりプラン(H13)」を提出することになっている。

また、学んだ成果の活用を図るため、講座修了生を市の各種検討委員会や審議会、モニター等に積極的に登用し、市民参加の促進をすすめている。こうした具体的な活動へと次のステップを踏んだ修了生は現在95名おり、その概要を**図表 - 5**に示している。

最近では2001(平成13)年度修了生による自主学習グループとして、「上越まちづくり明日への会」(30人)が14年1月に発足しており、組織的な活動としては初めてとなる。

図表 - 5 修了生(9年度~12年度)が就任した委員会等

就任年度	就任委員会等	人数 【小計】
平成 10 年度	・美しいまちづくり環境モニター	8人
	・市民プラザ整備検討委員会	6人
	・市政モニター	4人
	・広域行政モニター	1人
		【19人】
平成 11 年度	・市政モニター	7人
	・広域行政モニター	5人
	・美しいまちづくり環境モニター	2人
		【14人】
平成 12 年度	・歩いて暮らせる街づくり市民研究部会	7人
	・のびやかJプラン 2001 策定市民懇談会	7人
	・市政モニター	6人
	・広域行政モニター	6人
	・こどもの国整備事業検討委員会	3人
	・上越市男女共同参画基本計画策定委員会	2人
	・上越市男女共同参画基本計画条例制定検討委員会	1人
	・美しいまちづくり環境モニター	1人
	・市民の森管理運営委員会	1人
	・道路緑化基本計画策定検討委員会	1人
・第 44 回全日本花いっぱい上越大会実行委員会	1人	
・第 2 次社会福祉計画策定検討委員会	1人	
		【37人】
平成 13 年度	・市政モニター	9人
	・上越市創造行政研究所市民研究員	4人
	・美しいまちづくり環境モニター	3人
	・広域行政組合レポーター	3人
	・上越市冬期バリアフリー対策事業検討協議会	2人
	・上越市少子社会を考える市民懇談会	2人
	・春日地区まちづくり促進協議会	1人
・農村環境計画検討委員会	1人	
		【25人】
合 計		95人

(資料)まちづくり政策室(平成14年3月現在)

今後の課題

今後は次の二つの点の要請から見直しが進められることになっており、平成14年度からこの方向性に従った事業内容に変更されている。

第一に、受講生の積極的な参加意欲に答えるための見直しである。市民大学は、平成9年度の開設以来5年連続で受講生が120名を超えており、出席率も7割近くを常に維持しているなど、事業需要が高く参加者の意識も高い。そこで、14年度に開設6年目を迎えるにあたっては事業を第二段階へ進めることとし、より積極的な受講生の参加による内容の充実が図られた市民大学とすることとした。具体的には、受講生からの要望が強い意見交換の講座を増やすため、一般講座8回のうち2回をディスカッションの場に充てることとした。また、実質的な討議や議論を行えるように、定員を120人から100人へと減らすなどカリキュラム編成の見直しを行っている。

第二に、より費用対効果の高い事業への転換を図るための見直しである。初期の目的を達成した公開講座を廃止し、講座記録集の作成を廃止する代わりにビデオ記録で対応するなどしている。また、受講者の参加意欲の高さを鑑みて、受講料の改定(3,000円から4,000円)や、視察研修・実地講座にかかる費用を全額自己負担とするなど、

受益者負担の増加を図り、費用対効果の高い事業への転換を図っている。

また、修了生が具体的なまちづくり活動を通じてその成果を発揮することが次のステップとして重要であると思われるが、市としてはこうした活動をコーディネート（調整）する方針をとらず、あくまで修了生の自主的・自発的な活動によって新たな動きが生まれることを期待している。

（２）地球環境大使養成塾

目的

「地球環境都市宣言」を行った上越市は、地球環境保全に対する意識啓発を促す先導的役割を担う立場にあり、上越市の地球環境保全に関する理念を多くの人々に伝える責務がある。このことを伝達するために本事業を開設し、上越市内外に向けて様々な情報を伝えることをその目的としている。

事業概要と実績

上越市内の会場に講師を招き、講座の開催を通じてその目的達成を図る。単なる環境学習ではなく、地域リーダー論や学習プログラムの企画方法なども加えたり、環境先進地を視察することにより、幅広い知識と技術の習得およびリーダーとしての資質向上を目指している。

そのほかの主な概要は**図表 - 6**に整理している。

図表 - 6 地球環境大使養成塾の概要

事業内容	概要
1 対象者	上越市内に居住または勤務・通学している者のうち、地球環境保全活動に関心があり、塾の終了後、大使として地域での環境学習活動や環境保全活動を率先して行える者
2 定員	40名
3 受講料	1,500円（テキスト作成費、会場借り上げ費等）
4 開催期間等	6月から12月まで毎月2回、計14回実施
5 受講成果	全員が終了報告書を提出。報告書には、受講所感・地球環境保全に関するアイデア・終了後の活動予定等を記載。
6 活動実績	
平成11年度	55名が受講し、38名が大使として認定（8講座以上出席者／全14回講義中）
平成12年度	48名が受講し、38名が大使として認定（5講座以上出席者／全7回講義中）

（出所）平成11年度上越市地球環境大使養成塾実施要綱および地球環境課（平成14年3月現在）資料

成果

2カ年にわたる大使養成事業の結果、平成13年6月に「上越プラネット」（上越市地球環境大使ネットワーク）が発足した。これは、大使養成塾の終了後、数回の活動検討会を経て設立されたもので、76名の大使で自主的な活動組織として発足したものである。現在、8つのグループが活動計画書のに基づき、それぞれのテーマで自主活動を展開中であるほか、様々な機会をとらえてその活動を普及させている（**図表 - 7**）。

図表 - 7 地球環境大使養成塾の主な成果

活動・組織名等	概要
自主活動グループによる取組み (8グループ)	
ゼロエミッション	不燃ごみの調査等
エコエネグループ	新エネルギー、省エネルギー調査研究
環境学習応援隊	市民団体、小中学生、婦人会等の環境学習支援(出前講座)
ホームページ班	ホームページ開設・運用、電子会議
ちゃっくむーとん	ごみ箱から景観を考える
かたくりの道	自然保護・観察、フィールドワーク
里山保全	山歩きを通して自然環境調査
水辺環境	川、池、沼等の水資源の環境調査・研究
地球環境シボジウム	<ul style="list-style-type: none"> ・ ボランティアとして活動 ・ 「地球市民交流会」に参加
花いっぱい全国大会	<ul style="list-style-type: none"> ・ 大会サポーターとして活動
環境フェア	<ul style="list-style-type: none"> ・ ボランティアとして活動 ・ 上越ブラネットのコーナーにおいてその活動を市民へ紹介
その他	<ul style="list-style-type: none"> ・ 環境情報センターで実施する講座で補助員として活躍

(注)平成14年3月現在の成果

(出所)地球環境課資料(平成14年3月現在)

今後の取組みと方向性

本事業は平成11年度、12年度と継続して実施され、平成13年度からは新たに「地球環境大使活動推進事業」が設置された。

これは、平成11年度から実施してきた地球環境大使養成塾で育成した大使を活用し、その活動をさらに推進することがその目的とされている。

(3) 起業家養成塾

目的

起業を志す人や新たな事業にチャレンジしようとする意欲のある人を対象に、ビジネスプランの作成やマーケット戦略、資金調達などの実践的な指導や人的ネットワーク形成の場を提供することにより、起業家精神旺盛な風土の醸成を目指すことである。

事業概要

本事業は、平成10年度からこれまで継続的に実施されてきた。事業概要は、**図表 - 8**に示すとおりである。平成11年度、12年度の講座内容(**図表 - 9**)のうち、平成12年度は上越ローカル支援センターと共催している。

図表 - 8 起業家養成塾の事業概要

事業内容	概 要	
	平成 11 年度	平成 12 年度
実施主体	上越市（通産起業課）	上越市（通産起業課） 上越ローカル支援センター
事業内容		
（１）開催回数	7 回 （特別講演会 1 回、講座 6 回）	10 回 （特別講演会 1 回、講座 9 回）
（２）定員	30 名	30 名
（３）会場	ホテルセンチュリーイカヤ、上越文化会館及びワークパル上越	市内ホテル、上越文化会館、ワークパル上越及び上越商工会議所
受講料	1,000 円	1,000 円

（出所）通産起業課資料（平成 14 年 3 月現在）

図表 - 9 起業家養成塾カリキュラム（平成 11 年度）

回	日	会 場	内 容	講 師 等
1	11 / 16(土)	リージョンプラザ上越	特別講演会 『ベンチャー新時代への挑戦～起業家を取りまく社会風土の日米比較』	国際大学大学院国際経営学研究所長 教授 住田 潮
2	11 / 10(水)	ホテルセンチュリーイカヤ	開塾式・あいさつ	上越市長 宮越 馨
			起業家必勝講座 『創業入門』	国民生活金融公庫高田支店 次長 倉田 実
			『雇用創出とベンチャー支援』	ハローワーク上越 所長 富澤 一男
3	11 / 13(土)	ホテルセンチュリーイカヤ	創業者体験談 『私の創業、私の夢』	横瀬グループ 代表 横瀬 和夫
			起業家必勝講座 『アイデアの事業化とチェック』	(有)アクション・ナショナル 代表取締役 建入 ひとみ
4	11 / 20(土)	ワークパル 上越視聴覚室	起業家必勝講座 『ビジネスプランの作り方』	(株)ホクギン経済研究所 副所長 早川 正敏
			起業家必勝講座 『アイデアの事業化とチェック』	(有)アクション・ナショナル 代表取締役 建入 ひとみ
			起業家必勝講座 『パテント戦略』	黒田特許事務所 所長 黒田 勇治
5	11 / 27(土)	上越文化会館大会議室	起業家必勝講座 『中小企業の市場創造戦略』	豊橋創造大学経営情報学部 教授 黒瀬 直宏
			起業家必勝講座 『創業事例研究』	(有)アークプランニング 代表取締役 関原 知文
			起業家必勝講座 『次世代に向けて-創業と経営理念』	(株)アスカ 取締役・社長室長 平塚 寿
6	12 / 1(水)	上越文化会館大会議室	起業家必勝講座 『ベンチャー企業の成功と失敗』	月刊ベンチャー・リンク 編集長 小野 貴史
			起業家必勝講座 『起業に必要な法律知識』	竹尾公夫司法書士事務所 所長 竹尾 公夫
7	12 / 4(土)	ホテルセンチュリーイカヤ	創業者体験談 『水中音響技術に賭ける』	ウエタックス(株) 代表取締役 植木 正孝
			起業家必勝講座 『ビジネスプラン発表、講評』	(株)アスカ 取締役・社長室長 平塚 寿 (有)アクション・ナショナル 代表取締役 建入 ひとみ (株)ホクギン経済研究所 副所長 早川 正敏
			閉塾式・交流会	

（出所）通産起業課資料（平成 14 年 3 月末現在）

実績と成果

主な実績として、平成 10 年度から 12 年度までの受講者数は 82 名となっている。平成 13 年度の事業は上越口一カルセンター主催で開催しており、受講生は 20 名となっている。

なお、平成 11 年度の卒業生が中心となって、OB 会が設立されている。

図表 - 1 0 起業家養成塾修了生による起業状況

年度	受講者数	起業者数	新分野進出数
平成 10 年度		3 名 (*1、*2、*3)	1 名 (*10)
平成 11 年度	82 名	1 名 (*4)	
平成 12 年度		4 名 (*5、*6、*7、*8)	
平成 13 年度	-	1 名 (*9)	

- (*1)不動産業(未来ハウジング(有))...戸建住宅建築希望のアパート入居者に対する不動産情報の提供とその建築需要を建築会社へ紹介。
- (*2)ソフトウェア開発(有ユーム)...会社勤務時に培ったノウハウにより、データベーススペシャリストをセールスポイントにする。
- (*3)高級婦人服専門店(有ティーアンドエフ)...服飾専門店経営参画(有伊東ドレス)と旅行業務主任の経験を生かし、F C で高級ブティックを開業。旅の情報提供も行う。
- (*4)美術・古民芸品店(花地蔵)...グラフィックデザイナーのかたわら骨董品に興味を持ち、上越市へのUターンを機に古美術品・古民芸品店を開業。平成 13 年 6 月、インターネットショップも開設。
- (*5)衣料品・グッズ販売店(C.C.[chemical combination])...上越ウイングマーケット内パティオにアウトドア及びバイク愛好者向けの衣料品と小物を販売。
- (*6)懐石料理店(会心きざわ)...割烹やすねの総料理長の経験とを活かし、もてなしの心にこだわる懐石料理店を開業。
- (*7)鉄骨専門施工図作成業...鉄工所での勤務経験を活かし、鉄骨廻りの施工図を C A D を使い作成。インターネットを利用した在宅業務。
- (*8)ファミリーレストラン(ランチ&caf 森のくまさん)...平日の昼間に営業時間を絞ったランチと喫茶の店を開業。
- (*9)スポーツ用品店(ゴルフショップ小林)...ゴルフ用品店を開業。オリジナルシャフト作成やカスタマイズが出来るゴルフ工房を設置。
- (*10)複合型教育サービス分野へ進出(有アークプランニング)...地域密着型教育サービス事業を展開。年代別に英会話教室、学習塾、インテリアコーディネーター養成講座、カラーコーディネーター養成講座を開設。

(4) 新産業創造プログラム「ひらめき発明実践教室」

目的

地域産業の活性化、高次化および新規産業創出を推進するため、発明・発見に意欲をもつ人材を育成し、新規産業、新事業開拓・新分野進出、研究開発事業への取組みを喚起することにより、地域産業の振興に資する成果を創出する。

事業概要

本事業は本来、“発明・工夫のまちづくり推進事業「ひらめき発明教室」”(旧・政策審議局主管)として平成 12 年度から始められたものである。これをさらに発展・強化するため、平成 14 年度から“新産業創造プログラム「ひらめき発明実践教室」として新規事業展開される。

事業内容は主に講座の開催であり、その概要は図表 - 1 1 に示すとおりである。

また、平成 12 ~ 13 年度における発明・工夫のまちづくり推進事業については、事業全体の検討を行うため、「発明・工夫のまちづくり事業推進委員会」が設置された。

図表 - 1 1 ひらめき発明実践教室の事業概要

事業内容	概要
内容	新産業創出、発明・発見への意識啓発、動機付けを図りながら、地域産業振興への実践的な取組みを推進する。また、教室修了者や一般公募でアイデアコンテストを実施し、成果品を上越産業フェアにおいて「発明・発見・気付きの場」として発表、展示する。
共催	上越商工会議所、上越ローカル支援センター
開催回数	5回
対象者	市内在住または勤務者
受講者数	20～30人
講座内容	「発想・気付きの工夫」、「起業のすすめ」、「研究・開発手法」、「特許等工業所有権取得」など

(出所) 産業振興課資料

実績および成果

平成12年度から13年度にわたって実施された“発明・工夫のまちづくり推進事業「ひらめき発明教室」”の実績は図表 - 1 2 に示すとおりである。なお、現在のところ具体的な成果は報告されていない。

図表 - 1 2 「ひらめき発明教室」の事業実績

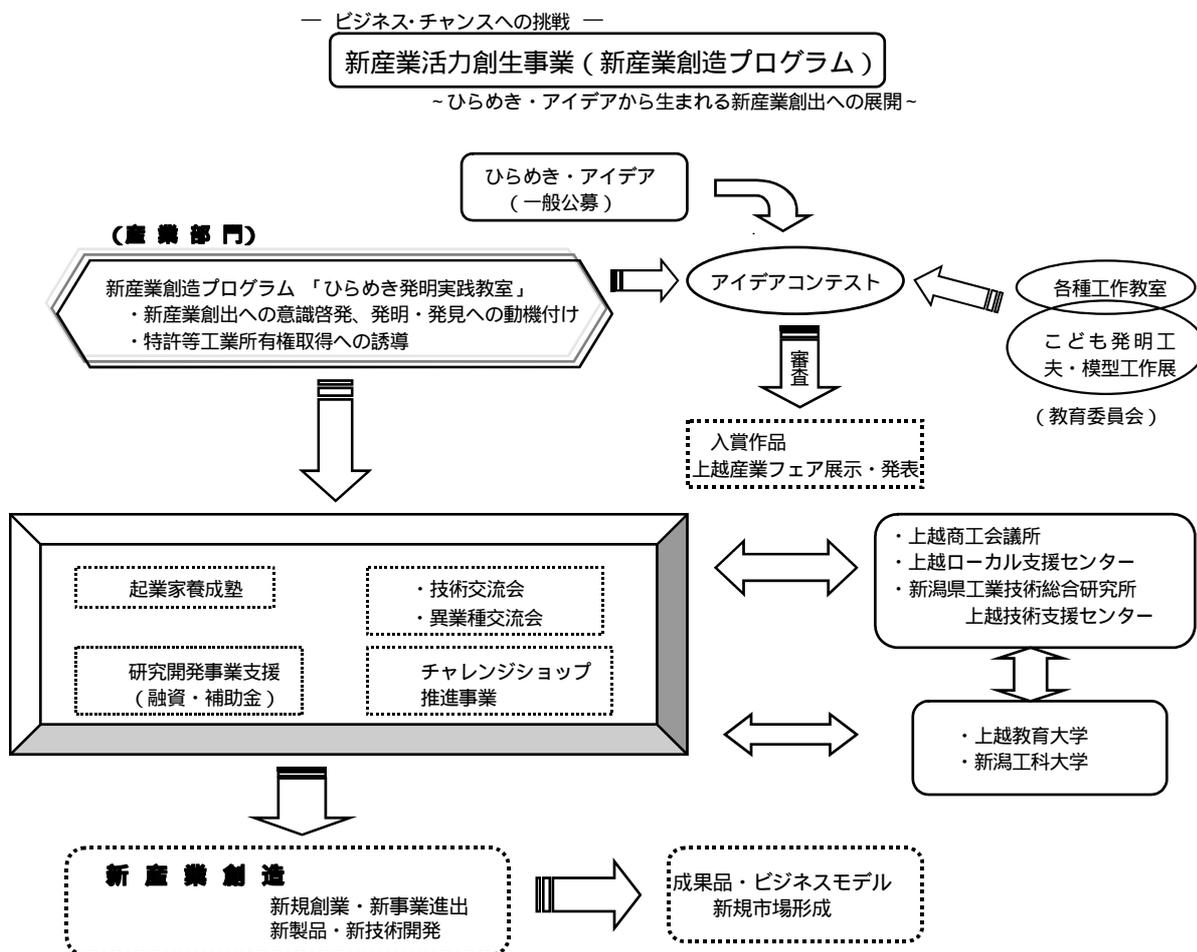
	平成12年度	平成13年度
受講生	40名(修了生22名)	30名(修了生14名)
実施時期	1月12日～2月17日	8月4日～10月6日
実施回数	5回	5回
開催場所	ワークパル上越	市民プラザ
講座内容	発想・気付きの工夫、発明体験談、知的 所有権について、施設見学(新潟県工業 技術研究所上越支援センター)	発想・気付きの工夫、研究・開発手法に ついて、起業家体験談、施設見学((株)新 潟精密)

(出所) 政策審議局(平成14年3月現在)資料

今後の取組みと方向性

地域経済の活性化に向け、今後は体系的な取組みが推進される(図表 - 1 3)。動機付け事業、研究支援事業、起業化推進事業、起業後の支援事業など、起業のプロセスを総合的に支援する体制を確立することにより、地域の活力や経済力の回復と創出を目指す事業体系となっている。

図表 - 13 新産業創造に向けたフロー



(出所) 産業振興課資料

(5) 男女共同参画推進事業（女性大学の開催などを通じた意識啓発活動）

目的

女性の社会参画が年々進み、女性を取り巻く環境が急激に変化するなか、女性自身の内面の変革も求められている。男女の性差にとらわれることなく、すべての社会的活動において平等な参加が保障される社会を実現するためには、女性だけでなく男性の意識改革が不可欠となる。男女共同参画社会の実現に向けて、主に講座やフォーラムの開催を通じ、社会的性差や社会通念を撤廃することが本事業の目的である。

事業概要

男女共同社会に関する講座は、女性の意識改革を対象としたものと男性のそれとに分類される。いずれも平成 10 年度から開始されており、男女共同参画社会の実現を目指して、女性問題への関心を高め、活動を深めることを目的として実施されている。

女性大学は、平成 6 年の第 1 期から平成 14 年度の第 9 期に至るまで、9 年間継続されて実施されており、講座の開催が主な事業概要となっている。

平成 11 年度では、6 月から 7 月にかけて・土曜日の午後に開催されており、講座は毎回、講義終了後にグルー

ブディスカッションを通じて、各グループで話し合ったことを、順に発表するスタイルで進められている。

講座の開催内容は**図表 - 14**に示すとおりである。

女性大学は、事業継続とともに女性講座へと変更され、平成13年度からは市民プラザ2階に「男女共同参画推進センター」がオープンを迎えると同時に、男性講座とともに男女共同参画推進センター講座へと統合された。

このほか、女性大学院の開催（平成9年度～）、女性政策誌「カスタネット」の発刊（平成10年度～）や、女性映画祭の開催（平成12年度）、各種フォーラムやシンポジウムの開催などを通じて、多方面から意識啓発活動を展開している。

図表 - 14 第6期女性大学（平成11年度）

回	内 容	講 師
1	開講式 講 義 あなたの心も衣替え	産業カウンセラー 朝日 由香 さん
2	講 義 わたしのことはわたしが決める	にいがたFジャーナル代表 住安 恵子 さん
3	講 義 おもいをかたちに	同 上
4	講 義 個性を引き出すスタイルづくり ～あなたの魅力、再発見～	ブティック経営 宮澤 ケイ さん
5	講 義 身近な労働法	新潟大学法学部教授 國武 輝久 さん
6	講 義 身近な家族法	新潟大学法学部教授 南方 暁 さん
7	フリー 修了式	産業カウンセラー 朝日 由香 さん
8	研 修 長野県上田市 市民フォーラムに参加	

（出所）男女・老参画社会推進課（平成14年3月現在）

実績と成果

男女共同参画に関する講座の実績は、**図表 - 15**に示すとおりである。

女性大学の成果に関して言えば、受講生は講座修了後に様々な組織的活動を展開している。

例えば、「男女共同参画を推進する会」、「ウェイクアップ上越」、「女性センターをつくる会」、「NPO・女のスペースじょうえつ」等である。NPO・女のスペースじょうえつは平成14年2月25日にNPO法人格の申請中であるが、3月末現在ではまだ未認証となっている。

図表 - 15 男女共同参画に関する講座の実績

開催年	男女共同参画に関する講座	参加人数
平成10年度	上越市女性大学	372
	男も変わろうセミナー	82
	はつらつウーマンカレッジ	645
平成11年度	上越市女性大学	217
	男も変わろうセミナー	89
平成12年度	女性講座	161
	男性講座	153
平成13年度	男女共同参画推進センター講座	150

(出所)『男女共同参画推進プラン2010』、p.32

(6) ボランティア活動推進事業

目的

市民が気軽に参加できるボランティア活動の環境整備を図り、福祉や環境・国際交流・災害など、幅広い分野で活躍するボランティア団体を育成することが当事業の目的である。

事業概要

目的達成に向けて、人材育成講座の開催、活動拠点整備(NPO・ボランティアセンターの設置)、業務委託、寄附金控除(法改正による)活動支援補助金といった多角的な活動を展開している。

それぞれの事業概要は図表 - 16 に示すとおりである。

図表 - 16 ボランティア活動推進事業の概要(平成14年度)

事業の柱	概要
人材育成講座の開催	<p>視覚障害者 I T ボランティア養成講座</p> <ul style="list-style-type: none"> ・パソコンボランティアを養成し、視覚障害者 I T 講習会(福祉課主管)において協力を得る <p>市民活動 パワーアップセミナー</p> <ul style="list-style-type: none"> ・市民へのボランティア啓発や NPO・ボランティア団体との連携を図る ・具体的には、個人を対象としたボランティア養成講座(ボランティアアカデミー、災害ボランティアコーディネーター)を市民活動団体を育成するためのセミナーに切り替えるなど、団体が抱える問題点に焦点を当て、今後の活動のパワーアップにつなげる
業務委託	<p>災害ボランティアコーディネーター養成講座</p> <ul style="list-style-type: none"> ・平成9年度~11年度において実施した災害ボランティアコーディネーター養成講座の結果、「NPO災害支援ネットワーク上越」が設立された。平成12年度より、当NPOに当該事業を業務委託。
活動支援補助金	<p>ボランティア活動支援補助金</p> <ul style="list-style-type: none"> ・講座、セミナー、イベントにかかる経費の1/2を助成(上限30万円) ・市職員と社会福祉協議会職員(ボランティア相談業務委託)で運営していたNPO・ボランティアセンターを専門的知識を有するNPO法人へ委託

(出所)男女・老参画社会推進課(平成14年3月現在)

実績および成果

当該事業の実績および成果は主に講座の開催の結果を通じて把握することが可能である。ボランティア政策にかかる人材育成事業は平成9年より開始され、平成14年度で6年目を迎えるが、この間の実績と成果は**図表 - 17**に示すとおりである。

図表 - 17 ボランティア政策の推移と成果

年度	人材育成事業	成果 (ボランティアグループの誕生等)	備考 (イベント等での活動)
9	青年ボランティア入門講座 第1期ボランティアカフェ（テーマ：福祉）	ボランティアグループ「つばさ」	
10	緑化推進ボランティア養成講座 第2期ボランティアカフェ（テーマ：国際交流）	ボランティアグループ「友好の輪」	
11	災害ボランティアコーディネーター養成講座（理論編） 第3期ボランティアカフェ（テーマ：環境保全）	ボランティアグループ「エコグリーン」	ボランティアフェスタ
12	災害ボランティアコーディネーター養成講座（実技編）	「NPO 災害支援ネットワーク上越」	NPO・ボランティアフェスタ
13	災害ボランティアコーディネーター養成講座（総集編） 文化関係ボランティア養成講座		NPO・ボランティアフェスタ

（出所）男女・老参画社会推進課（平成14年3月現在）

今後の取組みと方向性

これまで本市はボランティアに対する意識啓発から、育成、活動展開、組織の立ち上げ、運営に至るまで総合的なボランティア政策を展開してきた。また、ボランティア人材バンク制度のように、ボランティアの登録者と斡旋を希望する団体との間のコーディネート機能までを果たしてきた。

市民活動の総合的な支援を行うNPO・ボランティアセンターがNPO団体に業務委託されたのを契機として、今後は市民が市民活動の支援を自ら行う方向へとその軸足を移すことが考えられる。

3 市民意見の取入れ:市民研究員制度

目的

市民研究員制度は、市民参加によるまちづくりと市民に開かれた研究所を推進するため、研究スタッフとともに、調査研究活動を行う市民研究員制度を設置している。

事業概要

当該事業は平成 13 年度の 1 年を以って終了したが、その概要は**図表 - 18**に示すとおりである。歴史と観光という 2 つのテーマに関し、市民の意見と知恵を政策形成や立案にむけた基礎調査研究に取入れるとともに、市民研究員が実際の調査研究活動に参加することにより、そのノウハウや異分野の知識、さらなる専門的知識を習得するという、人材育成の側面をあわせ持っている。

図表 - 18 市民研究員制度の概要

事業内容	概要
活動テーマ	「歴史的な建物と景観を活かしたまちづくり」 「上越市の観光の現在と未来」
開催回数	月 1 回程度の会議開催
対象者	市内在住または勤務者を対象とし、市民公募による募集後に書類選考により決定
研究員数	12 名（各テーマ 6 名）
成果	調査研究報告書

実績および成果

実績は**図表 - 19**に示すとおりである。

当事業は平成 13 年の 1 年を以って修了したため、現在のところ具体的な実績および成果は報告されていない。当事業の調査研究報告書の完成がその成果であり、それを実際の事業実施に活用することが今後の課題となる。

図表 - 19 市民研究員の活動状況

「歴史的な建物と景観を活かしたまちづくり」

	開催日	内容	参加状況等
1	7月12日(木)	・委嘱状交付 ・作業内容の確認(調査の全体計画等の説明)	・市民研究員6名
2	8月10日(金)	・歴史的建造物の保存・活用の意義についてのディスカッション ・調査方法に関する意見交換	・市民研究員4名 ・特別研究員(藤井助教授)参加 *調査に先立ち現地検討会(高田市街地町屋)を実施
3	9月6日(木)	・市内にある歴史的な建物の事例発表	・市民研究員6名
4	9月28日(金)	・同上	・市民研究員5名 ・特別研究員(藤井助教授)
5	11月6日(火)	・市内にある歴史的な建物の事例発表 ・報告書作成へむけた打合せ	・市民研究員5名
6	12月4日(火)	・各自担当テーマの中間報告 ・歴史的な建物の現状と課題に関する議論	・市民研究員5名
7	1月9日(水)	・同上	・市民研究員5名
8	1月29日(火)	・各自報告書執筆担当分の提出 ・報告書とりまとめへ向けた議論	・市民研究員4名
9	2月15日(金)	・報告書とりまとめへ向けた議論	・市民研究員4名
10	3月5日(火)	・同上	・市民研究員3名

10月15日(月)~18日(木)東京大学建築史研究室(藤井助教授ほか)による現地調査へ協力。16日(火)には、市・都市計画課、社会教育課、東京大学メンバーらとの意見交換会を開催。

「上越市の観光の現在と未来」

	開催日	内容	参加状況等
1	7月12日(木)	・委嘱状交付 ・「観光」についてのフリートーク	・市民研究員6名
2	8月24日(金)	・調査研究テーマに関する意見発表 ・上越市の観光政策に関する質疑応答	・市民研究員6名 ・幸村観光・物産課長参加
3	9月7日(金)	・上越市の観光政策に関する質疑応答(前回補足) ・上越市における観光振興に向けた取組みの経過について(市、商工会、案内協会ほか) ・調査研究に対する考え方、進め方について	・市民研究員6名
4	9月28日(金)	・調査研究内容について ・調査研究方法について	
5	10月25日(金)	・報告書の骨子について	・市民研究員6名
6	11月8日(木)		・市民研究員5名
7	11月19日(月)	・アンケート調査について	・市民研究員6名
8	12月14日(金)	・提案内容の骨子決定 これ以降は、テーマ別にワーキング会議等を実施	・市民研究員5名
9	3月1日(金)	・報告書の素案について	・市民研究員5名
10	3月22日(金)	・報告書の最終確認について ・成果発表について	・市民研究員4名

その他、現地調査やヒアリング等については個別に実施

4 市民との協働事業

(1) 地域別まちづくり支援事業

目的

市民の手に届く範囲の身近なところからまちづくりを進め、自前のまちづくりを実現するために平成 7 年度から実施されてきたのが「地域別まちづくり支援事業」である。本事業は、市民による自主的なまちづくりに取り組む協議会組織に対して、その「計画づくり」や「計画の実現・事業の実施」を資金面、技術面からサポートすることを目的としている。

事業概要

具体的には「地域別まちづくり計画支援事業」および「地域別まちづくり実践事業」から構成され、まちづくり計画の策定に基づき、具体的な実践段階として実践事業が行われる（**図表 - 20**）。

図表 - 20 地域別まちづくり支援事業の概要

事業名	目的	補助対象・補助内容
地域別まちづくり計画支援事業	地区内住民等による協議会組織に対し、市域全体のランドデザイン（総合的な計画）と整合、連動する各地域の自主的なまちづくり計画の策定を支援。	<ul style="list-style-type: none"> まちづくり計画の策定に必要な経費の一部を補助 補助率は 1/2 .補助額の限度は 25 万円。
地域別まちづくり実践事業	地域別まちづくり計画に基づく、地域の顔づくりとなる事業（セミハード事業）の自主的な実施に対して助成。	<ul style="list-style-type: none"> 対象事業の実施に必要な経費の一部を補助。 補助率は、公共性の高さに応じて 10/10、1/2、1/4。 1 地区あたりの補助金の合計額の限度は 500 万円。
まちづくりの総合窓口（市によるバックアップ）	<ul style="list-style-type: none"> 地域のまちづくりやまちづくり活動の進め方など、まちづくりの諸問題について相談を受けるほか、活動事例等の情報提供など、アドバイザー的な立場で協議会の活動に参加・協力。 専門の担当課や機関と連絡調整しながら、協議会と連携し、地域別まちづくり計画に位置付けられた事業を推進 専門化が参加し、まちづくり計画の策定や次行の実施に向けた活動などを支援する必要がある場合、「まちづくりコーディネーター」として派遣 	

（出所）上越市政策審議局まちづくり政策室（平成 14 年 3 月現在）

実績および成果

すでにいくつかの実績があるが、例えば平山町では、1996(平成8)年4月に平山町内まちづくり協議会を結成、「地区別まちづくり計画支援事業」の指定を受け、先進地視察、タウンウォッチングなどを実施して住民の意見を集約、1997(平成9)年3月に「自然環境を生かした平山町内まちづくり」と題したまちづくり構想をまとめている(図表-21)。

同構想では、1992(平成4)年から町内で管理・運営してきた平山キャンプ場の整備について、周囲の牧草地や用水池「滝寺堤」を連携させる保全整備を打ち出したほか、世帯数の急増で手狭になった町内会館の改築や「平山町内まちづくり憲章」の制定などを盛り込んでいる。

平山キャンプ場に水洗トイレが完成したのは1999(平成11)年の7月で、総事業費570万円のうち500万円は市からの補助によるものである。また、同年9月にはバリアフリーの町内会館も完成し、市民参加によって計画が実行に移された。

図表 - 21 地域別まちづくり支援事業の実績

事業	年度	地区	計画名
地域別まちづくり計画 支援事業	7	寺町	歴史とみどりが息づくやすらぎのまち・寺町
	8	木田	新しいものと古いものが調和したまちづくり
		平山	自然環境を活かした平山町内まちづくり
	9	滝寺	水とみどりに囲まれた自然環境を生かした住みよい滝寺町内まちづくり
	10	正善寺	自然環境を生かした住み良い正善寺地区まちづくり
	12	仲町	城下町・高田仲町の歴史と特徴を生かした華やかな明るいまち“仲町”
地域別まちづくり 実践事業	11	平山町内まちづくり 協議会	平山キャンプ場水洗トイレ整備
	12	寺町まちづくり協議会 (3町内会の連合組織)	みつけ常国寺ポケットパーク整備
		滝寺町内まちづくり 協議会	愛の風公園整備

(出所) 上越市政策審議局(平成14年3月現在)

(2) マイミニパーク事業

目的

市民自らが公園づくりに参加することにより、市民にとって利用しやすい公園の整備を目的とする手づくり公園事業がこの「マイミニパーク事業」である。

事業概要

市内には宅地造成や土地区画整理事業によって創出された多くの公園用地があり、これらを市民にとって使いやすく居心地の良いものとするため、設置にあたっては市民の創意工夫を活かし、また管理運営を町内会等に委任するなど、公園の計画から利用に至るまで積極的に市民参加を導入している（**図表 - 22**、**図表 - 23**）。

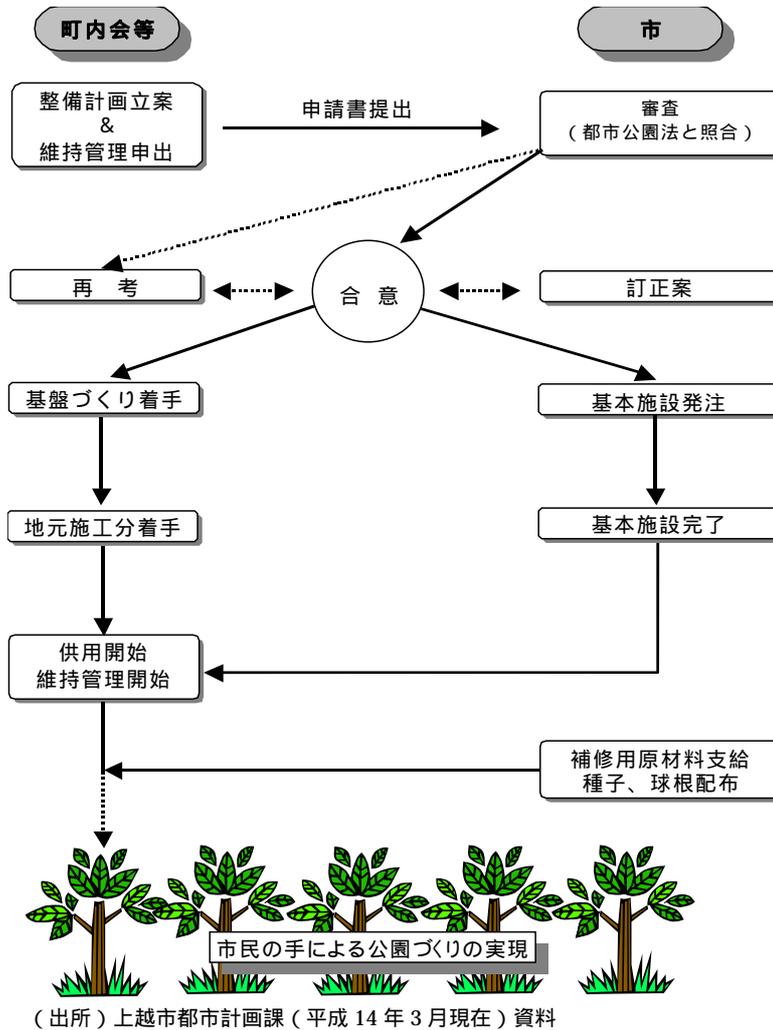
実現プロセスとしては、基本的には地元から提出された申請書をもとに着工されるといった手続を踏み、市民の要望によって開始される。市からは特にアプローチを行わないが、公園の維持管理については、みどりのまち推進課の「パーク・パートナーシップ事業」を利用しているところもある。

図表 - 22 マイミニパーク事業の概要

事業化の段階	事業内容		役割分担
計画の策定	条件	<p>【1】 市街化区域内の市が所有する 100 m²以上の公園用地、もしくは空き地であること。</p> <p>【2】 都市公園法、都市公園条例にあるきまりを守ること。</p> <p>【3】 公園づくりに熱意のある町内会等で、完成後も維持管理や、花壇植栽等による美化を行うこと。</p>	市民
事業の実施 (施工)	公園としての 基本的な施設の整備	<ul style="list-style-type: none"> ・水飲み場、照明灯、広場整備、高木植栽等 (広さにより若干異なる) 	市
	その他	<ul style="list-style-type: none"> ・整備前の草取り、除根等 ・花壇、ベンチや日よけ棚等の軽易な休養施設 ・簡単な遊具等、地元で必要なもの 	市民
維持管理	美化活動	<ul style="list-style-type: none"> ・草取り、清掃等 	市民
	その他	<ul style="list-style-type: none"> ・通常の維持管理に必要な原材料の支給(砂、種子、球根等) ・市が施工した施設の修繕(電球の交換等) 	市

(出所) 上越市都市計画課(平成 14 年 3 月現在)資料および「マイミニパーク事業実施要綱」(1999[平成 11]年)より

図表 - 23 公園整備に至るまでのフロー



実績および成果

これまでに 4 箇所の街区公園（愛の浦公園、長恩寺公園、至徳寺公園、なかじま公園）で事業が実施済みである。

(3) パーク・パートナーシップ事業

目的

街区公園の維持管理を利用者との協働で行い、利用者と設置者の役割分担による協働管理を実現することによって地域に密着した公園管理を可能にする目的で実施されているのが、このパーク・パートナーシップ事業である。

事業概要

当事業は平成 12 年度から開始されている。事業概要は図表 - 24 に示すとおりである。

図表 - 24 パーク・パートナーシップ事業の概要

事業概要			役割分担
管理内容	1 除草	・原則として、年4回実施。ただし、除草剤は禁止。	市民
	2 ごみ	・くずかごは設置しない(ごみは持ち帰り) ・公園内に飛散しているごみの収集(適宜)	
	3 公園の点検・報告	・便所、照明灯、水飲み、遊具等の故障 ・樹木などの病害虫発生	
	4 トイレの清掃	・年間100日 ・トイレトペーパーの補充	
事業内容	管理報酬制度	【1】除草 {(面積×15円/m ² ×4回)×1/2}+10,000円(定額)	市
		【2】トイレの清掃 (100回×765円/時間)×1/2=38,250円 *1/2は、地元と市の負担割合	
	除草機械導入助成制度	【1】草刈機 購入価格の1/2(3万円を限度)、管理面積1,200m ² (1台当たり)	
		【2】自走式 購入価格の1/2(9万円を限度)、管理面積30,000m ² 以上	
事業報告	報酬日支払い月(9月末及び3月末)に実施状況記録(管理日誌)を提出		

(出所) 上越市みどりのまち推進課(平成14年3月現在)資料を加工

実績および成果

公園管理を町内会などの地域の利用者が主体的に関わり、自主管理することにより、環境意識の向上が図られるだけでなく、地域住民同士の連携や、コミュニティ形成が期待されている。2000(平成12)年度は47公園で実施されている。

(4) ロード・パートナーシップ事業

目的

道路の維持管理について、地域住民・事業所ならびに安全運転管理者協議会等の参画による植樹ますや花壇の手入れ、散乱ごみの清掃等、ボランティア活動を進めることにより、地域に密着した道路づくりと沿道景観の向上を図ることを目的に実施されている。また、地域住民によるまちづくりを推進するため、サインボードの設置によって歩道管理者を表示し、市民参加意識の向上を図っている。

その効果としては、具体的には、本事業の実施により、第1に環境に対する意識の向上であり、生活の一部でもある道路への愛着心が深まり、道路利用者のマナー向上と次世代への教育効果に役立つことが期待されている。第2に、団体・企業が参加することにより、社会貢献的なかたちでイメージアップへとつながり、住民や地域社会との連帯感が強まることである。第3に、地域におけるボランティア活動を通じ、新しいコミュニティの形成

が図られる。

このとき、市は活動に必要な清掃用具および装備の支給、看板の設置を行い、ボランティア活動の円滑な実施を支援する。

事業概要

当事業は、平成 14 年度から本格的に実施されるよていである。事業概要は**図表 - 25**に示すとおりである。

図表 - 25 ロード・パートナーシップ事業の概要

項目	内容	役割分担																											
活動の目的	・道路を、まちづくりや地域の財産として認識し、周辺環境の美化やごみの投げ捨てを減少させ、道路への親しみを深めてもらうことを目的に、地域にふさわしい道づくりを進める	市民																											
活動内容	・歩道の清掃 ・歩道花壇の植栽、水やり、堆肥、除草など ・街路樹植栽ますの手入れ、花の植栽 ・積雪期を除き、おおむね1ヶ月に1回活動を行う。なお、水やりは随時行う。																												
活動期間	・協定書を作成し、第1期の活動期間を2001(平成13)年11月から2004(平成16年)3月31日まで(3年間)とする。 ・以降は、市と地元ボランティア組織とが協議のうえ、更新する。																												
清掃用具等消耗品の支給	<table border="1"> <thead> <tr> <th>品目</th> <th>数量</th> <th>備考</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>安全ベスト</td> <td>40着</td> <td>2箇所×20着</td> </tr> <tr> <td>キャップ</td> <td>100個</td> <td></td> </tr> <tr> <td>カラー軍手</td> <td>100組</td> <td></td> </tr> <tr> <td>トンゲ</td> <td>50本</td> <td></td> </tr> <tr> <td>竹ぼうき</td> <td>50本</td> <td></td> </tr> <tr> <td>ちりとり</td> <td>30個</td> <td></td> </tr> <tr> <td>草刈機(刃の短いもの)</td> <td>50本</td> <td></td> </tr> <tr> <td>透明ポリ袋</td> <td>500枚</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	品目	数量	備考	安全ベスト	40着	2箇所×20着	キャップ	100個		カラー軍手	100組		トンゲ	50本		竹ぼうき	50本		ちりとり	30個		草刈機(刃の短いもの)	50本		透明ポリ袋	500枚		市
品目	数量	備考																											
安全ベスト	40着	2箇所×20着																											
キャップ	100個																												
カラー軍手	100組																												
トンゲ	50本																												
竹ぼうき	50本																												
ちりとり	30個																												
草刈機(刃の短いもの)	50本																												
透明ポリ袋	500枚																												
清掃等により生じたごみの処理	・町内会のごみ収集場所へ集め、通常のごみ回収時に回収する。 ・草、落ち葉等、堆肥として利用できるものは、超仲居と協議し、町内会または市で堆肥づくりをし、街路樹の植栽ます等の堆肥として再利用する。	市民・市																											

(出所) 上越市みどりのまち推進課(平成14年3月現在)資料を加工

5 NPOや民間との協働事業：NPO団体への業務委託

目的

行政のスリム化を図ると同時に、NPO活動の活発化を図るため、主に環境、災害、ボランティア活動の分野でNPO団体への業務委託が実施されている。

例えば環境情報センターの運営委託の場合、木工教室、リユース促進PR、環境配慮型商品の展示など、当センターに配置したいブースの構想があった。それぞれ森林関係専門スタッフ、システムの紹介・運用、環境配慮商品の試用希望者への最小限の斡旋を実施・担当できる能力を備え、かつ法人格を備えたNPO団体が市内に存在していたことから、当団体に対し業務を委託している。

実績および成果

上越市内を活動拠点とするNPO法人は、平成14年3月時点で8団体が存在する（2団体が未申請）¹。平成13年3月時点、平成14年度におけるそれらの団体への業務委託実績はそれぞれ**図表 - 26**、**図表 - 27**に示すとおりである。

図表 - 26 NPO法人への業務委託実績と計画（平成13年度）

事業名 (担当課)	委託先	委託内容	事業費 (千円)
災害ボランティア コーディネーター養成講座 (男女・老参画社会推進課)	NPO災害支援 ネットワーク上越	・ 災害時におけるボランティアの受け入れや活動の調整、連絡等を果たすコーディネーターの養成	H12:760 H13:835
NPO育成支援 (男女・老参画社会推進課)	未定	・ NPOボランティアセンターの管理運営 ・ NPOの指導・助言 ・ 情報収集・提供 ・ NPO育成支援講座の開催	H14:6,180
環境情報センター運営 (地球環境課)	・NPOエコネット上越 ・キングハーベスト ・NPO木と遊ぶ研究所	・ エコ商品の展示 ・ 常設フリーマーケットの運営 ・ 各種リサイクル関連講座の開催 ・ センター事業の企画運営、連絡調整	H12:2,724 H3:11,419 H14:17,205
職人技術伝承事業 (農林水産課)	NPO木と遊ぶ研究所	・ 技術の伝承と職人の育成 ・ 技術伝承講座の開催	H13:5,150 H14:5,550
市民の森管理運営事業 (みどりのまち推進課)	かみえちご 山里ファン倶楽部	・ 市民の森の運営 ・ 市民の森利用プログラムの開発と実施 ・ 市民の森の施設・設備の維持管理	H14:8,334
地球環境学校業務 (地球環境課)		・ 地球環境学校の運営 ・ 新規プログラムの開発・実行 ・ 独自企画の実施	H14:17,075

(注1) 委託先のNPOはすべて認証を受けた団体(新潟県ホームページ <http://www.pref.niigata.jp/npo/> より)

(注2) 事業費は予算額。なお、担当課の名称は平成14年3月現在のもの。

¹【法人格を有する8団体の内訳】 特定非営利活動法人くびき野NPOサポートセンター、特定非営利法人木と遊ぶ研究所、特定非営利法人災害支援ネットワーク上越、特定非営利法人エコネット上越、特定非営利法人キングハーベスト、特定非営利法人スキップ、特定非営利法人かみえちご山里ファン倶楽部、特定非営利法人女のスペース・じょうえつ

【未申請団体で、NPO法人格の取得意向を表明している2団体の内訳】 上越地域学校教育センター、キッズスタディオ・がきんちよひろば

【くびき野エリア】日本自然学習センター里やま学校(頸城村)、徳合ふるさとの会(能生町)、癒しの家(清里村)、シニアネットワークあらい(新井市)など

図表 - 27 NPO法人への業務委託実績(平成14年度)

NPO 団体	組織概要
(例) NPO 団体名	委託事業名 内容 受託金額 受託による新規雇用数 原資 事業所の有給スタッフ総数
くびきのNPOサポートセンター	NPO 育成支援事業 上越市市民プラザ内 NPO・ボランティアセンターで、NPO 相談、助言、指導、情報収集・提供。市民活動室・南北ボランティアセンターの管理運営。 613 万円 6 人 緊急雇用 8 人
木と遊ぶ研究所	環境関連講座 環境情報センターの受付・森の教室の運営 413 万円 1 人、パート 3 人 上越市 ----- 中山間地景観保全に関わる職人技術の伝承事業 地域に残る古民家(かやぶき屋根の葺き替えなど)の技術の現状を調べ、伝承していくために、ボランティアを募集・講座を開催 550 万円 5 人 緊急雇用 常駐 7 人
災害支援ネットワーク上越	上越市市民プラザ無線室等に係る管理業務 無線室・防災倉庫等の管理 0 円 0 人 0 人
エコネット上越	エコ商品展示等啓発業務 上越市市民プラザ内環境情報センターのエコ商品展示場の管理運営 552 万円 2 人 上越市 7 人
キングハーベスト	不要品仲介業務の企画運営 上越市市民プラザ内環境情報センターのリユースコーナー 552 万円 0 人 上越市 2 人
かみえちご山里ファン倶楽部	地球環境学校業務 上越市地球環境学校中ノ俣学習施設での講座等プログラム開発や施設管理 1707 万円 4 人 緊急雇用 ----- 市民の森管理運営業務 「市民の森」の体験学習等プログラム開発 833 万円 3 人 緊急雇用 7 人

(出所) 上越タイムス(平成14年4月8日付)

6 その他:アーバンビレッジ整備事業

目的

アーバンビレッジ整備事業は、田舎暮らしを求める都市生活者やU・J・Iターンを希望する上越市出身者などへ、緑と安らぎのある住宅団地を提供し、同時に地域に暮らす人々との交流の中で良好な農村コミュニティづくりを目指して開始されたものである。

事業概要

平成10年に「優良田園住宅の建設の促進に関する法律」の施行を受け、本格的に事業がスタートした。敷地面積は6万4百㎡で、57区画を分譲している。

事業の特長

宅地の販売方針において、ユーザーの組織化を図った点にその特長が見られる。これは、土地売買契約前にユーザーを募集し、宅地購入予定者を選定する方式である。

その目的は、一つめにユーザーの自発的な発想をまちづくり(環境・景観等)に活かすこと、二つめに入居前からユーザーと地元住民とのコミュニケーションを図ること、三つめに予定購入者を早期に確保し、事業リスクを軽減することである。

ここで注目されるのは、第一の目的であるコーポラティブ方式(協同方式)の採用による自発的なまちづくりである。これは、入居前から、2ヶ月に1回程度、上越市内でユーザー会議を招集し、住民協定の検討や公共施設の整備内容についての意見交換を通じて、まちの設計段階から市民参加によってつくりあげようという発想である。

アーバンビレッジの居住予定者は、平成12年7月から「まちづくり協議会」を開き、町内自治のあり方などについて「まちづくり協定」を締結した。まちづくり協定の内容は、基本方針と地区計画の規定の範囲内で議論され、定められており、現在では同協定にもとづき新町内会「田園」が発足している。

この結果、居住者のニーズに応じ、景観や住みよさに配慮したまちづくりがゼロから行われ、コーポラティブ方式の採用による利点が発揮されることとなった。この新たなまちづくりの方式は、今後、新規の住宅造成などにおいて導入可能であろう。また、現在のように地縁による地域コミュニティが機能している状況においても、例えば地域内にコミュニティ施設を建設するような場合、施設の設計段階から利用者である地域住民の参加を得ることによって地域に根付いた施設を設置することが可能であり、こうした点が今後のまちづくりのヒントになると思われる。

また、まちづくり協定は自らが定めたルールであるため、居住者が率先して守ることが予想される。その結果、ハード的な意味だけでなく地域の運営においても良好なコミュニティ形成が期待されることから、地域自らによるまちづくり協定の設定なども、一つの参考例として他への適用可能性が考えられる。

図表 - 28 基本計画・地区計画・まちづくり協定の内容

	優良田園住宅の建設の促進に関する基本方針 (平成11年6月8日策定)	横首根・小猿屋・荒屋地区地区計画 (平成13年6月13日告示)	アーバンビレッジ第1号地区まちづくり協定 (検討素案)
根拠法	優良田園住宅の建設の促進に関する法律 (平成10年7月5日施行)	都市計画法、建築基準法 (昭和55年5月改正)	
対象区域	上越市内 (優良田園住宅の建設区域)	アーバンビレッジ第1号地区	アーバンビレッジ第1号地区
建築物の用途			
敷地面積の最低限度			
建蔽率の最高限度			
容積率の最高限度			
階数等の最高限度			
建築物の壁面後退			
建築物の構造、形態、意匠等			
垣・柵、門扉・門柱、電柱の構造			
屋外広告物			
住環境			
コミュニティ形成			

(注1) は「規定」、 は「配慮すべき事項」を示し、内容については省略している。

(注2) まちづくり協定は居住住民の話し合いのもとに設定されたまちづくりのルールであり、法的拘束力はない

(出所) 農村整備課(平成14年3月現在)資料

J・PRU 上越市創造行政研究所

Joetsu city Policy Research Unit

設 立

2000年（平成12年）4月

目 的

上越市創造行政研究所は、本格的な地方分権時代を迎えるなかで自治体が真の自主・自立を果たすため、政策立案能力の向上を目的として設立された上越市の組織内シンクタンクです。行政の現場と連携しながら様々な課題についての調査研究を行い、地域発展へ貢献することを目指して活動しています。

活 動

政策立案に求められる調査研究業務とその研究成果の発信および市民セミナーなどの開催

JPRU01 - 005

「行政デザイン」調査研究報告書

平成14年3月発行



この報告書についてのお問合せは下記へお寄せください。

上越市創造行政研究所

〒943-8601 新潟県上越市木田 1-1-3 上越市役所第2庁舎2階

TEL (025) 526-5111 FAX (025) 524-6105

E-mail: souzou@city.joetsu.lg.jp