

他の都市の地区カルテ・地区計画

- ① 市民がつくる政策統計——塩原恒文
- ② 川崎市の地区カルテ——君島武胤
- ③ 地区カルテと地区計画のもつ意義——竹内礼三

① 市民がつくる政策統計

武蔵野市の地域生活環境指標

塩原恒文（東京都武蔵野市企画課長）

一 市民参加と情報

市民参加の計画づくり 昭和四十六年、市民で構成する長期計画策定委員会が長期計画討議要綱を作成し、それによって市民各層を対象とした市民会議を開催した末、まとめたのが、武蔵野市基本構想と長期計画（昭和四十六年～五十五年）である。

これは昭和四十六年九月、市議会で全員一致で可決されたが、都市型社会の中で市民は「人間関係も互いにつながりをもたず、うるおいのない生活をすごしがちである。私たち（市民）が自治の根本

にたちかえり、平和な緑と教育の都市づくりをすすめるならば、そこには必ず市民の新鮮で活力あふれる連帯が生まれずにはいないであろう（基本構想）とし、基本構想の目標と課題では、都市基盤計画、文教計画、福祉計画等と並んで、「市民がつくる武蔵野市政」を高くかかげ、具体的には、市民参加システムの形成、地域生活単位の構成などを進めることとした。

市民自治の展開 昭和四十六年から七つの市民委員会をスタートさせ、市政の新しい課題について市民による新鮮な提言を受け、市政に新風を吹き込むと共に、市民参加により一カ所のコミュニティセンターづくりを進め、現在、二カ所が完成することになっている。

現在、市政は昭和五十一年に策定された第二次調整計画（昭和四十六年策定の長期十カ年計画の中の五カ年の実行計画の二回目の見直し計画）によって進められているが、長期計画策定や第一次及び第二次調整計画策定時における市民参加の①市民会議方式と、昭和四十六年からスタートさせた市民参加の②市民委員会方式に、さらに③コミュニティ市民会議方式と④ボランティア活動方式を加え、

市民自治の四つの武蔵野方式を展開している。

市民への情報公開 この市民自治の大前提は、市政に関する情報の市民への公開である。すでに計画策定時に討議要綱をつくり、第一次及び第二次調整計画では、市民会議のための討議要綱の要旨をタブロイド八ページの市報で全世帯配布、第二次調整計画決定版の要旨を同じくタブロイド八ページの市報で全世帯配布、各種市民委員会の市報特集号配布、各種プロジェクトチームの報告の要旨の市報掲載を行っている。とくに第一次調整計画（昭和四十八年）と第二次調整計

- 一 市民参加と情報
- 二 地域生活環境づくり
- ① 地域生活環境づくりのねらい
- ② 昭和四十八年版の作成
- ③ 昭和五十一年版の作成

画(昭和五十一年)策定にあたっては「地域生活環境指標」を作成し、計画に反映すると共に市民及び庁内に配布してきた。今後、市民への情報の公開については広報市民委員会(委員長松下圭一氏、武蔵野市民、法政大学教授)で検討しており、さらに具体策が検討され、市長に提言されるものと思われる。

二 地域生活環境指標づくり

① 地域生活環境指標のねらい

武蔵野市における地域生活環境指標づくりの目的は「武蔵野市内の各地域別の生活環境格差、ならびに武蔵野市の生活環境水準の都市間比較を、指標値表ないし指標地図にもとづいて客観的に検討し、調整計画(長期計画の実行計画部分の見直し計画のこと)の科学性を高め、市の行政水準を適正な形で向上させる資料とするだけでなく、今後これを広く市民に公開し、市民による地域生活単位(コミュニティ)の自主構成、および地域生活環境の自己点検の資料にする」としてしている。

昭和四十六年、市民参加で策定された市の基本構想と長期計画は、①市民自治の原則、②自治権拡充の原則、③市民生活優先の原則、④科学的性の原則、⑤広域協力の原則の五つの原則によって策定さ

れたが、指標づくりは④科学的性の原則の具体化である。

② 昭和四十八年版の作成

昭和四十七年十一月から四十八年十月にかけて、長期計画の中の実行計画(五カ年)部分の第一回見直しを行い、第一次長期計画調整計画(五カ年)を策定したが、その際、「科学的性の原則」を実現する手段として、地域生活環境指標を作った。

これは調整計画をすすめる調整委員会(計画策定委員会のこと)の分科会として地域生活環境指標分科会を設け、調整委員である佐藤竺氏、松下圭一氏と市民である西尾勝氏の三氏が分科会委員となつてまとめたものである。

⑦ 地域生活環境指標に盛り込まれたもの
(一) 市内地図に農地、保育、寝たきり老人の分布の状況など三十九図を作成した。

(二) 町丁別・コミュニティ予想地区に基礎指標として、年齢階層別人口、人口増加状況、单身世帯数、入居時期別人口などを作成した。

(三) 町丁別・コミュニティ予想地区別に、次の指標値を出した。

道路、バスターミナル、上水道、下水道、ガス、ゴミ、市管理街路灯、防火、用途地域の状況、集合住宅、マンション

ン、農地、工場、商業、保育園、幼稚園、医療機関、浴場、国保、年金、生活保護、老人、公害、犯罪、緑のネットワーク、市民施設。

(四) 近隣都市として都下の八王子市、三鷹市等十一市、杉並、練馬、世田谷、中野の四区、類似都市として大阪府茨木市と守口市、兵庫県伊丹市と芦屋市、合計十九市区と次の項目について数値上の比較を行った。

基礎指標として、面積、市街化区域面積、人口(総数と十一の年齢階層別数、人口増加率、昼間人口指数、单身世帯と率)、居住年限(五段階に分けた数)、住宅一人当り畳数、財政力指数、市税の状況(総額、人口一人当りの額、個人市民税、法人市民税、固定資産税は土地と家屋と償却資産別)、公債費比率、職員数(総数、職員一人当り人口、消防職員数、清掃職員数、その他)。

個別指標では次のとおりであった。
道路、上水道、下水道、ガス、ゴミ、し尿、街路灯、防火、防災、土地利用計画、農業、工場、商店、小中学校、保育園、幼稚園、社会教育、医療機関、環境衛生、社会保障、社会福祉、勤労青少年、消費者行政、交通安全、公害防止、緑化公園、市営住宅、緑のネットワーク、市民施設。

⑧ 科学的に市政の問題点が判明

以上の作業を行った結果、次のことが明らかとなった。

① 近隣都市、類似都市と武蔵野市の比較を行うと、武蔵野市は、都市基盤、社会保障、学校教育などは比較的高い水準である。

② 緑のオープンスペースについての市の独自の施策のたちおくれがいちじるしい。児童遊園、チビッ子広場などは、近隣都市の中で最低水準にあることが明確になった。

③ 市民施設は、市民による自主的なコミュニティの形成、さらには市民参加、市民自治の前提条件であるが、この市民施設も高い水準にあるとはいえない。

④ 図書館は現在のあり方を再検討すべきだ。

⑤ 学校開放は小金井、田無、八王子に比較して低い段階にある。
以上のことから、第一次調整計画に次の意見を述べ、計画にとり入れられた。

① 公園など緑のオープンスペース拡充のため、米軍施設跡地の緑地化と市立陸上競技場の中央公園への組入れを強力に推進すべきである。児童遊園、チビッ子広場の充実も調整計画の重点施策としてもらいたい。
② 市民施設の拡充をこれまで以上に積極的にとりあげてもらいたい。
③ 図書館については、現在のあり方を

検討して、新しい展望のもとに図書館活動計画を策定し、実行することをのぞみたい。

④学校は教育施設としてのみでなく、コミュニティ施設として位置づけ、事故防止制度の確立、便所、ベンチなどの施設補充などをおしすすめながら、大胆に学校、とくに校庭、プールの市民への開放を推進されたい。

⑤市民の立場からの政策統計

この地域生活環境指標は、長期計画の見直し計画（調整計画）の策定にあたって、武蔵野市民と武蔵野市政にとって必要かつ不可欠の政策資料——政策統計として作成されたものである。作成にあたり三点が留意された。

①市民の立場からみた生活環境を総合的に把握しようとした。市、都、国の施策はもとより、公社、公団、公益企業のサービス、市民自身によるサービスまで含むものである。

②市民自治のための政策統計であるから、ここから市民要求の形成が容易に触発されうるようなもの、市民による計画策定に導きやすくなるように、指標はできる限り具体的であると同時に、地域間格差が明確となるようなものにした。

③いわゆる「コミュニティ・ミニマム」ないし「シビル・ミニマム」を設定する前段階として、地域生活環境指標の

現況値（達成値）を正確に把握しようとした。

⑥指標の意味するもの

①このような政策統計は、市民生活に密着した市町村自治体においてしか作成できない。

②地域間格差を白日の下にさらけ出すことになるので勇気が必要である。

③これによって、個々の行政の問題点が明確になり、市民参加の行政の質を高めることができる。

④この指標は、全国的に初の試みである。

⑦政策統計の新しい試み

この指標作成にあたり、政策統計のあり方の新しい方向が次のように述べられている。

「今後、日本の政策統計は、市民ないし基礎自治体によるこのような新しいモデルの政策統計によって市民生活レベルから再編される必要があると思われる。しかも、この種の政策統計は、市民生活に密着した基礎自治体においてしか作成できないであろう。したがって、今後、全国の市民および自治体とその戦略的優位性をいかして、相互に協力しつつ、この種の努力を蓄積していくならば、日本の政治の科学性を市民自治の基礎として、質的に高めていくことができる（四十八年版）」

⑧作成に市長、市議会の理解

この地域生活環境指標の作成は、自治体間格差が一望のもとにわかり、また指標地図から、自治体内の地域格差をはつきり出すことになるので、市民の批判を恐れる秘密主義、権威主義的発想では、取り組むことが困難な作業である。

⑨指標値の評価の仕方

地域生活環境指標の指標値自体が絶対的意味をもつものではない。

個別行政責任の高い場合は、ある場合にはムダ使いを意味しているかもしれない。低い指標値は、逆に市民の積極的行政参加の必要性の高さを意味しているかもしれない。

また、施設の設置とその運営とは別問題であり、施設率がいかに高くても、それが市民に広く利用されていなければ、施設率の高さ自体は無意味といえる。

それゆえ、指標値の客観化は、討論の出発点として、客観的具体的な手掛りを与えるためにこそ必要であって、指標値の意味をさぐって、これを評価し、そこから政策を導き出すことは、市民と自治体に投げかけられた課題である。

⑩市民参加の質を高めた指標づくり

地域生活環境指標を作成して、はじめ個々の行政の問題点が明らかになり、市民参加による自治体の計画策定、市民参加による行政刷新の質を一段と高める

ことが保障されることになった。

さらに、地域生活環境指標によって、従来、未整理の情報が、市民にとって有用な政策情報へと整理されるときに、市民・市長・市議会・職員の間での討論に客観的素材が提供されることになり、市民参加方式の具体化とあいまって、政策決定過程を広く市民に公開し、市民自身が政策・計画を策定していく新しい手法が生み出されたとみるべきであるといわれている。

⑪市民参加、職員参加で作成

この地域生活環境指標は、調整計画策定のための調整委員会の分科会として設置された地域生活環境指標分科会が主体となって作成したが、分科会委員である佐藤竺氏、松下圭一氏、西尾勝氏の三市民のほか、市の職員十六名が、各自の職務が終ったあと、午後五時過ぎに作業を行い、協力した。メンバーは公募方式により、清掃の作業員をはじめ市民課窓口の職員など十二の部課の協力を得、職員参加の新しい方法の一つとなった。

⑫昭和五十一年版の作成

昭和五十一年十一月、長期計画の第二次調整計画が一年間の作業の末、策定された。この作業の途中、五十一年四月から九月にかけて、前回の見直し計画のときと同じように、三人の委員（前回と同

じ、佐藤笠氏、松下圭一氏、西尾勝氏)からなる「地域生活環境指標分科会」を構成し、地域生活環境指標の改訂を行った。

⑦いっそう市民になじみやすく改善

昭和五十一年版の地域生活環境指標も①町丁別・コミュニティ予想地区別指標。②五十四表からなる地図指標等。③近隣都市・類似都市比較指標とからなり、骨組は前回の四十八年版と同じだが、きめ細かさ、政策統計づくりには撤したことなど前回よりもぐっと前進したものができた。

前回にひきつづいて、市民が自由に加工できるように、できるだけ加工されないう指標の提示を行うことを確認し、次の八本の改善を行った。

①四十八年版は、武蔵野市長期計画の目次編成と直接むすびつけたため、市民になじみにくい構成であったが、その点を改め、市民になじみ易い構成とした。

②指標図表等の欄を指標地図の下段に新設し、統計数字を指標地図にくりこんだ。

③自治体間比較指標数値は、基礎部分を省略し、自治体間の行政成果、行政効率を比較できる数値を中心にとめた。

④コミュニティ活動、ボランティア活動の状況もとり入れた。

⑤四十八年以降の市政の成果、問題点

をできるだけ指標化するため、時系列的変化を表現できるようにした。

⑥「政策統計」にとどまらず、「市民生活案内」という性格をもたせ、集会施設、公園、遊び場、学校、病院、ボランティア網などは市報に転載し、全戸配布できるようにした。

⑦原色の航空写真、地下断面図、世論調査の動向などを新しく加えた。

⑧レイアウト、造本をより便利なものとして、市民に親しまれるものとした。

④四十八年版の提言の点検

五十一年版を作成した結果、四十八年版を作成し第一次調整計画に盛り込まれた提言の実行度合を点検し、さらにこれらについて改めて第二次調整計画に提言した。

①公共緑地とくに子ども遊び場拡充は、公園等整備倍増三カ年計画が作られ、五十年年度末までに遊び場が四十カ所から八十一カ所つくられ、市立公園十四カ所、緑道三カ所もでき、成果を高く評価する。しかし、数の倍増はあっても、地域的にかたよりのある。土地の借入れ方式に限界があるので、年二カ所ずつ土地買収費を予算化する必要がある。

②市民施設の充実では、コミュニティセンターが一つ完成し、一つは工事中、他の二カ所が検討中。土地も手つかずは十一カ所のうち、あと一カ所となり、評

価する。既設市民施設の利用方法、管理方法の再検討の必要がある。(昭和五十三年三月ではコミュニティセンターは四カ所となる)

③図書館の充実はこの三年間、改革の方向も検討されたとは認めたい。前回述べたように図書館活動計画を策定すべきである。

④学校開放も三年間改善が行われていない。市民参加により学校開放の解決策をつくり出すべきである。

⑤五十一年版で新たな提言

次の八点を第二次調整計画の策定にあたり、特別の配慮を要請し、計画に組み入れられた。

①市の管理地の中に、コマギレ土地や未利用地あるいは現在使われずに留保されている都市計画用地など九カ所がある。市民・職員による混合プロジェクトチーム方式によって、その適正利用または適正利用の一般方針をたて、具体的解決をはかるべきである。

②防災計画は局地災害を想定している。民間井戸の調査も行われていない。市民参加方式で防災計画を抜本的に改定すべきである。

③下水道が普及したが、三年たっても水洗化しない所がある。これに対し積極的対策を行うべきである。

④農地が三年間で七十三万平方メートルから六十三万平方メートルに減少した。保全策に積極的の方策を講ずべきである。

⑤公害について、市内の関連統計の整備が十分行われていない。この整備が不可欠。

⑥交通事故は減少してきたが、生活道路の事故がふえつつある。⑤と⑥のため、公害交通市民委員会の設置を提案する。

⑦いまだに浸水地域がのこっている。都および関連市と協力し、早急に解決すべきである。

⑧バス路線が地域的に不均衡があり、プロパンガスを使っている地域がある。交渉する部課をきめ、対処すべきである。

④環境指標からの指摘と市民会議での市民の指摘が一致

五十一年十一月決定した長期計画第二次調整計画の策定にあたり、五月末から六月にかけてと十月とで十日間、計画について多様な階層の市民による市民会議が開かれた。この市民会議で市民から提言または指摘されたことからの主なものは、この地域生活環境指標を作成してわかったこととはほぼ一致していた。これらも、この指標の科学性が明確に裏づけられたとも思われる。

④計画課題と予算

地域生活環境指標を作成した結果、まとめられた提言は調整計画にそのままドッキングされ、他の施策とともに実行可能な計画となった。

この調整計画は建設計画とソフト計画とからなり、財源が裏づけされ、これに入っている課題（当然、環境指標づくりから提言された政策も含む）から、毎年向う三方年の実施計画を策定して、予算編成を行っており、法律改正など十分な根拠があればともかく、調整計画に盛り込まれていない施策は予算化されないこと

とになっている。

③作成に市民参加を拡充

五十一年版作成に当り、三人の市民からなる委員と公募による十七人の協力職員については四十八年版作成のときと同じであるが、さらに前回よりも市民参加を拡充、市内に住む大学の先生二十二人に参加していただき、この専門家による討議、専門家と参加した市職員の合同討議などを行った。

参加職員は会議で意見を述べるとともに、第一部の個別指標をそれぞれ取材、

原案作成を分担した。いずれも本来の職務があるので会議や個別の作業はすべて時間外に行った。

④市民、市議会、職員の活用を期待

この地域生活環境指標が、市民、市議会議員、市長をはじめ全市職員が施策を検討する基礎資料として活用されること

が期待されている。市民には一冊千円で販売している。

号付近の市民が地域生活環境指標の「郵便ポスト」の指標図をみて、欠落部分にあたっていることを知り、九十名の署名をもって請願したもので、五十三年度にポストが設置される。

⑤他市でも作成され始めている

武蔵野市以外でも、長野県駒ヶ根市、大阪府高槻市、北海道帯広市、川崎市その他の市でも作成されている。昭和五十年から東京都下の市町村全体を対象とした「東京都市町村生活環境指標」がつくれ、毎年改訂されている。

② 川崎市の地区カルテ

君嶋武胤（川崎市企画調整室調査部）

一 いきさつ

川崎市では、昭和五十一年に『川崎市地区カルテ・一九七六・九』を作成した。企画調整室を事務局として庁内の各部署の職員の参加を得た。約半年の作業だったが、ここに至るまでには、それなりの

いきさつがあった。

昭和四十九年度には外部の専門家^{注1}の協力を得て、「地区計画調査研究^{注2}」を行った。ここでは、地区計画に関する考え方の整理と行政区別およびモデル小学校区別に一定の作業を行なった。同年十一月には、五つの行政区ごとに、地区計画調

査研究の成果を生かしつつ市民向けパンフレット「中期実施計画市民討議資料」を作成した。

これに先立って四十六年度には「川崎市都市機能図集」と「川崎市行政区関連地図集」が、四十八年度には「川崎市生活環境図集」「川崎市メッシュ統計報告

一 いきさつ

- 一 地区カルテ・その必要性
- 二 地区カルテの内容と作成方法
- 三 地区カルテに対する反応
- 四 地区カルテの今後

書」「市民施設ネットワーク研究報告書」が作成され、地区計画への気運づくりの役割を果たした。

そして、五十一年度の施政方針で「地区環境整備計画の策定」が掲げられ、地区計画の策定がオーソライズされた。地区カルテはこの第一段階をなすものであ