

第 **3** 号

1997 November no.3

# 政策情報

Review of public policy, KAWASAKI CITY

# かわさき

## 特集 新しい組織の スタート台に立って

- 総合企画局 統計を政策情報として  
生かすシステム
- 財政局 中・長期の財政計画策定と  
財政構造改善の取り組み
- 環境局 廃棄物行政と環境行政の連携  
～ごみから見た組織再編の有意性
- 健康福祉局 生涯福祉都市づくり推進における  
介護保険制度の影響と課題
- まちづくり局 地域特性を考えた都市計画・  
建築行政の一体的整備のあり方
- 建設局 組織改革に伴う河川と下水道の  
一体的な水行政について
- 市民局 区役所機能の拡充と  
新たな区政の展開

## 世紀末か新世紀か

川崎市長

高橋 清

一〇月に行われました市長選挙に当たりましては、大変お世話になりました。また四年間、みなさんとともに「市民と築く確かなまち川崎」を合い言葉に、川崎市政を担当することになりました。よろしく願います。

私にとって三期目になるわけですが、今回はちょうど二一世紀をまたぐ任期にあたります。世紀末という言葉は、あまりよいイメージでは使われません。悲観的な響きのする言葉です。新世紀は、希望に満ちあふれた言葉です。特に、景気も思うにまかせず、暗い話題が多い昨今では、新たな世紀を迎えようとする意気込みが大事です。もちろん、カラ元気では困りますが、実質のものとなった迫力で、市民とともに新しい世紀を迎えていきたいと思います。

さて、選挙を振り返りますと、批判票も多く出しました。詳細な投票分析は、専門家に委ねたいと思いますが、この批判票の意味を私なりに考えてみたいと思います。批判の対象は、個々の問題に対するものと、これまでの市政全般に対するものの両方にあると思いま

す。もちろん、選挙直前の職員の不祥事が、大きく市民に不信を抱かせたことからは事実です。この件に関しては、市民からの信頼を回復する意味で、監督者としての私も含めた厳しい処分をしましたが、二度とこのようなことが起きないようにきちんとした仕組みを作らなければなりません。

不祥事を除けば、何が市民からの批判になったのでしょうか。私は、常々、川崎市の市民も市職員も、進取の精神に富んでおり、新しいものに挑戦する、常により方向への革新を心がけているということに強い信頼と自負があります。「川崎方式」という言葉をいただいているように、川崎市が国に先駆けた政策、他の自治体のお手本となるような施策を次々に打ち出していったのも、こうした市民と職員の進取の精神に裏付けられたものです。また私が、選挙を通じて都市間競争のことを訴えてまいりましたのも、何も背伸びをするために強調したわけではなく、川崎市の住み良さは日本一でありたいと目標を高く掲げ、市民とともにまちづくりを

進めていきたいと思います、心からの呼びかけでした。

しかしながら、残念なことですが、その思いが市民には十分に伝わらなかったようです。なぜ、伝わらなかったのか。いろいろ原因があると思いますが、このことを、私も職員も常に自戒としながら、あらためてみなさんとともに、市政を運営していきたいと考えます。

さて、職員でつくる「政策情報かわさき」も第三号になりました。今回は、行政改革が大きなテーマになっています。行政改革には、いくつかの視点があると思います。

一つは、現在国でも取り組まれています。肥大化した行政をもう少しスリムにして、ムダやムラをなくすとともに、市民にわかりやすい行政に変えていこうということです。川崎市は、国に先駆けて、今年、市政始まって以来の機構改革を行いました。一三局あったものを統合して一〇局にしました。その中には、全国でもめずらしいひらがな局として「まちづくり局」ができ

ましたし、保健・医療・福祉をトータルにとらえることを目的に「健康福祉局」として統合しました。また、「総合企画局」を新設し、二一世紀に向けた新たな政策を展開しようとしています。大きな機構改革でしたので、市民にも職員にもとまじいがあるかもしれませんが、これまで培ってきた進取の精神で、転換の時代を乗り切っていきたいと考えます。

二つ目は、地方分権の推進です。これも他都市に先駆けて分権担当の組織をつくりましたが、地方分権については、分権推進委員会の議論もほぼ終り、法律改正を含めた具体的な作業に移っていきます。同時に、地方分権を受け入れる自治体側の整備も求められています。機関委任事務の廃止など、これまで国に従属していた自治体でしたが、国と対等な立場で、自治体が自己決定する幅がいちだんと大きくなります。どのように、地方分権を内実化させていくかが、都市間競争に打ち勝つポイントになります。そして、国・県・市の垂直的関係の分権とともに、「内なる

分権」、つまり大都市内部の分権が求められていきます。

具体的には、各行政区の権限や機能をいかに充実していくかということですが、現在、各区では区役所と区民が共同して「区づくり白書」の策定を進めています。すでに作成された区もありますが、それを読んでみますと、なかなかユニークな提案があり、これまでの役所の内部からの視点とは異なった市民の目からみた地域の豊かな可能性が展望されています。このように、多様な市民の意思や工夫を集めながら、地域での政策形成機能を高めつつ、「内なる分権」を進めていきたいと考えます。三つ目は、市民と協働してまちづくりを行っていく視点です。総合計画にもうたっていますように、市民・企業・行政が協力しあわなければ、よいまちづくりはできません。これまでの行政システムは、公と私を明確に二分することで成り立っていました。最近ではその中間領域としての「共」の部分が大きなウエイトを占めてきつつあります。公共課題をすべて、公Ⅱ役

所が独占してしまえば、行政はますます硬直化し、多様化する時代に柔軟に対応することが難しくなっています。だからといって、公の責任が少なくなるわけではありません。「共」の部分はいかに行政と市民が協働して築きあげていくかが、これからの自治体にとっての最優先の課題になります。

前号でも特集しました都市マスタープランの策定にあたって、この点に多くのエネルギーが注がれています。まちづくりにとどまらず、市民のくらしや行政の運営についても、「共」の部分をいかに豊かにふくらましていくかが市民自治の理念にも合致するはずですし、時代の流れでもあると思います。行政改革は、賛成とか反対の議論ですむものではありません。新世紀に臨み、既成の自治体行政を刷新し、いかに新たな行政システムを築いていくかの壮大な挑戦でもあります。

是非、みなさんとともに「川崎方式」の行政改革を展開していきたいと願っています。

特集 新しい組織のスタート台に立って 特集企画にあたって 6

総合企画局 統計を政策情報として生かすシステム 総合企画局統計情報課主査 岩瀬正人 8

財政局 中・長期の財政計画策定と財政構造改善の取り組み 財政局財政課主幹 曾禰純二郎 12

環境局 廃棄物行政と環境行政の連携（ごみから見た組織再編の有意性） 環境局環境企画室主査 稲垣 正 16

健康福祉局 生涯福祉都市づくり推進における介護保険制度の影響と課題 健康福祉局計画推進課副主幹 佐々木元行 20

まちづくり局 地域特性を考えた都市計画・建築行政の一体的整備のあり方 まちづくり局企画課長 浅井雅美 24

建設局 組織改革に伴う河川と下水道の一体的な水行政について 建設局河川課主査 齋藤力良 28

市民局 区役所機能の拡充と新たな区政の展開 市民局区政課主査 河野正夫 32

◆各局長に抱負を聞く

施策の総合的な調整、丸テーブル主義 総合企画局長 君嶋武胤 36

仕事師としての、しなやかさと剛腕に期待が高まる 財政局長 小川澄夫 36

市民との協働作業の中から課題を発掘し解決策を模索する 市民局長 飯村富子 37

行政、企業、市民の協働による環境施策の総合的な推進 環境局長 武田善伸 38

新組織は時代の要請、すべては市民のために生涯福祉都市づくりへの挑戦 健康福祉局長 齋藤良夫 39

都市基盤・住環境整備に向け、しつかり、じっくり、まちづくり まちづくり局長 井上裕幸 39

都市の動線を築く、骨太で実直な言葉の重み 建設局長 松田 優 40

区への白書の策定を終わる

【川崎区】ポスト白書の第2歩「まちづくりクラブ」構想私論 川崎区区政推進課副主幹 穂積建三 41

【幸区】区民の創意と提案を大事にしてほしい 幸区区へり白書策定委員 手塚善雄 45

【宮前区】自立する都市に向けてプラン策定から具体的な推進へ 高砂区へり白書策定委員 湯上二郎 44

【多摩区】区づくり白書を契機に新しいまちづくり活動がうまれる 多摩区区政推進課主査 芦舘 敦 46

【多摩・中原・川崎区長が語る】分権時代の区役所像を考える 聞き手 総合企画局都市政策部長 峰岸是雄 47



平成8年度政策課題研究チームの報告書を読んで

「Aチーム報告書」

『分権化されて自治体の仕事はどう変わる』自己決定権の拡大と自治体改革への提言  
選挙制度にも地方分権を  
選挙管理委員会選挙課副主幹 小島勇人 51

「Bチーム報告書」『小さなまちづくりの手法開発』豊かな地域社会をめざして

区役所改革雑感

総務局行政システム推進室副主幹

中山 博 53

政策研修レポートから

「大学院派遣研修」外国人の子どもの教育を受ける権利を考えることから見えてくるもの

総合企画局企画調整課主任

高橋勝美 57

「政策法務研修」本市行政手続条例の展望と課題

政策法務研修Bチーム・報告者／市民局消費生活行政センター

南 昭子 59

「政策形成まちづくり研修」ホームレス対策をテーマとして

政策形成まちづくり研修Aチーム・報告者／総務局職員厚生課

清水健太郎 62

本市の政策展開から

新百合丘における市民共同のまちづくり

まちづくり局都市計画課

宮崎伸哉 64

川崎市福祉のまちづくり条例の制定にあたって

健康福祉局地域福祉課主査

澤里秀樹 69

市民の目

『富士見公園どうする会』の四年間を振り返りかえって

川崎区文化協会常任理事(地域振興部会長)・「富士見公園どうする会」代表

渡辺達夫 72

記者の目

住民の論戦で市政の活性化を

東京新聞社会部

浅田晃弘 74

冊の本

松下圭一著 『分権段階の自治体と政策法務』を読んで

総合企画局企画調整課主査

伊達知見 75

川崎市政日誌(一九九七年)六月 77

投稿

会議公開のインパクトと行政・メディア・市民

読売新聞社川崎支局

前田恭二 79

行政情報資料室の設置を望む

財政局財政課

筒井康仁 81

編集後記 83

## 特集企画にあたって

平成九年四月一日付けで組織機構の再編整備が実施されました。局の統廃合にはじまる組織再編の狙いは、右肩上がりの経済成長の時代から成熟の段階にはいった今日の時代に対応した、新たな改革を求めるものです。

今日、求められている改革とはいかなるものでしょうか。それは、「行財政システム改革の推進に向けた基本方針（平成7年11月）」が既に述べているとおり、単なる経費削減や効率化だけではなく、「時代状況の変化を踏まえ、市民サービスの質を落とさず、新たな市民ニーズに対応し、しかも財政的な負担をできる限り少なくするという目標に向けて、システムの全体の改革」を行うものです。

組織再編整備計画は、こうした考え方にそって、抜本的な組織機構の改革を位置づけたものであり、その基本的な考え方は次の三つにまとめられます。

①市民のニーズに対応するための総合的な施策展開と、内なる分権化に向けた区行政の充実をはかる。

②「あれもこれも」ではなく、「あれかこれか」の施策重点化の時代に対応できる、施策の選択と見直しを的確かつ迅速に調整できる組織へ再編する。

③組織機構の機能性を高めるため、簡素効率化を推進する。

これらの考え方をもとに一三局一室体制が一〇局体制へと変更されました。

しかし、このような組織の再編整備が実施されても、各個別の事業内容や執行スタイルが依然として今まで通りであれば、その効果

特集  
issue

# 新しい組織の スタート台に 立つて





も十分生かされないし、市民への応答責任を果たしたことはありません。

新しい組織がスタートして、今それぞれの局・部課レベルで、与えられた課題を、どのような施策内容や体制によって挑もうとしているか、取り組みが始まっています。

そこで、今回の特集テーマを「新しい組織のスタート台に立って」とし、組織再編の主要なポイントになった局・部課から、わが局、わが部課の主要課題の提示と、その解決のための施策・体制等について報告を願いながら、本市が取り組むべき主要課題とあわせ、今回の組織再編の意義について考える場を設定したものです。

(編集部)





# 統計を政策情報として 生かすシステム

総合企画局統計情報課主査

岩瀬正人

## 1 はじめに

今年の四月の大規模な組織改革により、総務局統計課は新しく発足した総合企画局に組織変更になり、名前も統計情報課に改まった。組織や名前の変更が「統計課」の機能と役割の変化を必然的にもたらすものでないし、少なくとも企画部門への接近と「情報」という新たに付け加えられた二文字は、「統計情報課」のあるべき姿を連想させる。

この小論の目的は、地方分権化の波が押し寄せ、また、硬直化した地方財政の中にあつて、困難な政策課題の選択と遂行に「統計情報課」がいかにか積極的に関わっていくか、その方策を示すことである。それは即ち、本誌の今回のテーマである「低成長時代の政策課題にどう応えるか」という問いに答えることにもなる。そのキーワードとなるのは「政策科学」という学問の領域である。この視点に立つて「統計」という「情報」を捉えることにより、「統計情報課」の新たな機能と役割を明確にしたいと考えている。

この小論の目的を達成するために、まず現在の統計情報課の業務を概観し、その問題点を明らかにしなければならない。その際には新たに加わった「情報」という言葉の中身も明確に規定することが肝要である。

その後「統計」と「政策」の有機的な関わりについて言及することになる。ここで初めて「政策科学」という学問がクローズアップされる。こうした議論を経た後に、「統計情報課」に期待される機能と、全庁的な「統計」という「情報」の有機的なネットワークと、有効利用のシステムづくりを考察し、課題に答えることになる。

なお現在、総合企画局内に「統計情報のあり方研究会」が設置され、統計情報課の機能と役割について盛んに議論されているところである。筆者もその研究会の一員であり、本論の執筆とほぼ同時進行の形で研究会が進んでいる。したがって、本論でも研究会での議論を折にふれ紹介することになる。しかしながら、別段のことわりがないかぎり、本論で言及された事柄についてはすべて私見であることを、あらかじめおことわりしておく。

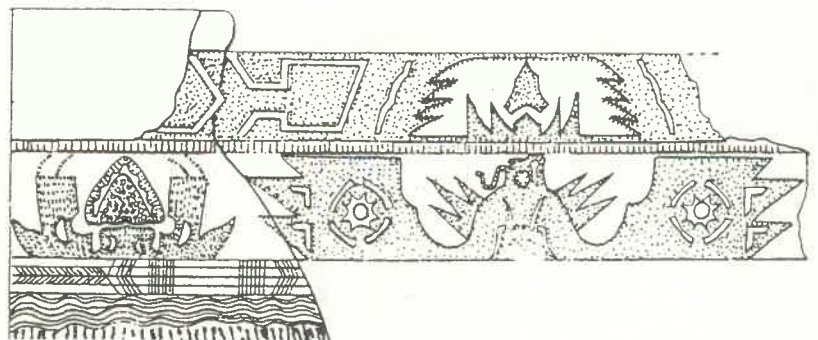
## 2 統計情報課の現況と課題

### (1) 刊行物でみると

統計情報課は平成九年度に一六件の刊行物の発行を予定している(表1)。この中には「市の世帯数・人口」のように毎月発行しているものから「川崎市統計書」のように年に一度しか発行されないものもある。発行回数で積算すると五四回となる。これら刊行物の発行は、いわば統計情報課の成果の公表であり、積極的な情報の提供である。

この一六件、五四回という成果物の公表がこれで十分なものなのか否か、という議論は後にして、ここではその中身について考察を加え、統計行政の現状を説明する糸口としたい。

表1に掲載された①④の人口に関する統計は、統計情報課が電算担当課から磁気データあるいはリストを得てみずから集計、加工を加えた統計である。また、⑤の「川崎市市民所得」は、国の国民経済計算に当たるもので、本課でデータの収集に当たり、独自に積算、推計したものである。これらは純粋にホームメイドの統計であるといえる。



〈特集カット〉中国湖南省沅水流域、新石器時代前期・高庙文化の土器図像(約7400年前)



次に、⑩の「川崎市消費者物価指数」は、総務庁作成の川崎市のデータを整理してそのまま掲載したものであり、⑫～⑯の各種調査の報告書に記載されているデータは、一部の例外をのぞくと県また国の実施機関によって集計されたものである。これらのデータを得るための調査は、市町村が実施機関として行ったものであるが、集計に関しては基本的にはタッチしていない。

そして、庁内向けの広報的役割をもつ⑩の「統計インフォメーション」及び⑥～⑨の刊行物は統計のオムニバスであり、庁内をはじめとして、国や県あるいは民間からデータを収集してそのまま掲載したものである。

こうして見ると、データの集計と加工という、統計が本来的にもつ性質と密接に関連した業務を必要とする刊行物は、人口統計と市民所得計算に關したものであり、残りの一六分の一、六八・八%の刊行物は統計の収集と整理によって刊行されるパッケージ型刊行物ということが出来る。

## (2) 「川崎市統計書」の中身をみると

統計情報課で発行している刊行物の中で、典型的なパッケージ型刊行物である「川崎市統計書」の中身を詳細にみてみよう。これには本市の人口、経済、社会、文化等の基礎的な統計資料が収録されている。平成八年版は七五〇部発行されており、各局庶務担当課、区役所、図書館などに配付されている。

ところで、ここに掲載されているデータの出所を分類してみるとグラフ1のような前項でみたとおり、統計情報課のオリジナルである統計は人口関係の統計と市民所得統計のみであるが、ここでは便宜上、国からの委

任によって本課で実施された統計調査の結果を掲載した部分については、「統計情報課」の出所とした。

こうしてみると、「統計情報課」を出所とした統計書の掲載件数は四六件で全体の二〇・三%にすぎないことが分かる。残りの一八一件（七九・七%）は統計情報課以外で作成されたデータを基に統計表が作成されている。ここで注目すべきは、統計情報課以外で作成されたデータを基に作成された統計表のうち一二四件、全体の五四・六%が本市の各機関によって作成されたものであるという事実である。

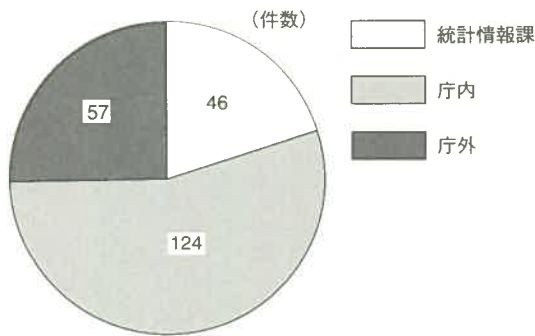
「統計」というと「統計情報課」にあるという先入観があるが、実際は統計という「情報」の多くは、日常的な業務の中で作成されるものである。また、統計情報課以外で実施する調査も多く、平成七年度の決算書から委託料のうち、〇〇調査委託という項目を拾うと百件余りになる。調査名だけで内容を把握するのは困難であるが、その一部には調査を実施した機関だけでなく、他の部署でも活用できる価値のある情報があると推測される。

## (3) 業務内容からみると

これまで、刊行物を通して統計情報課の現状をみてきたが、もう少しマクロ的な視野に立つとどうであろうか。

「統計情報課別担当業務一覧」（本課企画班作成）に掲載された業務をその性質により分類したのがグラフ2である。業務の内容が複数の性質に及ぶものはそれぞれにカウントしてある。すでにふれたとおり、刊行物の発行が一六件と最も多いが、次に続くのが、委任統計の実施業務の十件と大都市協議会等の事務を含めた庶務的業務の十件である。

グラフ1 「川崎市統計書」に収録されているデータの出所



グラフ2 業務の性質による分類

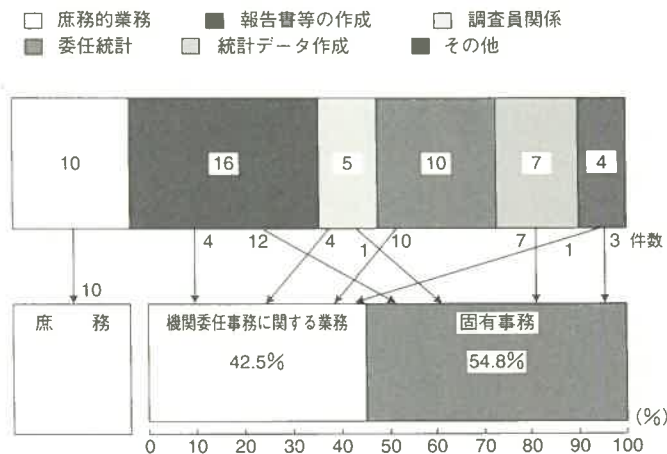


表1 統計情報課の刊行物（平成9年度）

No.	刊行物名	発行回数、時期
①	川崎市の世帯数・人口	毎月、10日
②	川崎市町丁別世帯数・人口	年2、(4月、10月)
③	川崎市年齢別人口	年1、(10月)
④	川崎市人口動態	年1、(3月)
⑤	川崎市市民所得	年1、(3月)
⑥	統計川崎	年5、(7,9,11,1,3月)
⑦	川崎市統計書	年1、(3月)
⑧	大都市比較統計年表	年1、(3月)
⑨	統計ハンドブック	年1、(6月)
⑩	統計インフォメーション	毎月
⑪	川崎市消費者物価指数	毎月、10日
⑫	川崎市の工業	年1、(3月)
⑬	川崎市の事業所	調査実施年の翌年度
⑭	川崎市の人口—上巻— (平成7年国勢調査結果)	調査実施年の翌々年度
⑮	川崎市の学校	年1、(11月)
⑯	川崎市の商業(速報)	調査実施年(3月)

□ 統計情報課でデータを集計、加工したもの  
 ■ 他の機関でデータが集計、加工されたもの

ところで、これを国からの機関委任による統計調査に関する業務と市固有の事務とに分けると、前者が一九件あり、庶務的な事務をのぞくと全体の四五・二％に及ぶ。しかし、これは件数での積算であり、事務量から積算すると、委託統計業務の全体に占める割合は四分の三に及ぶといわれている(注1)。

つまり、ここで明らかにするのは、統計情報課の業務は国の実施する委任統計の実施機関としての性格が極めて強いということである。さらに、近年の調査環境は良好とは言えず、国勢調査を引き合いにだすまでもなく、迅速で正確な調査の実施には多大の労力を要している。

### 3 何が問題か

統計情報課の刊行物、つまり「情報」の内容や統計情報課の業務を概観してきたが、こうした現況から何が問題として指摘されるのだろうか。

すでに述べたとおり、統計情報課の提供している「情報」の多くは「パッケージ」であり、国や県で集計、加工したいわば既製品であった。つまり、市の政策形成や行政判断に直接使える「上質」のものではなかった。これが一点である。

次に、統計情報課以外に存在する「統計情報」について、系統だった整理ができていないことが上げられる。もともと、統計情報課に集まる年間七百件余りの統計に関する刊行物、資料でさえ系統だつて整理されていないのが現状である。

これらの問題については、前出の研究会でも議論されており、「統計情報」について、系統的に整理され、容易に活用されるシステム

づくりの検討を重ねている。しかしながら、「統計」を「情報」として活かす方策についてはもう少し突っ込んだ議論が必要である。

「統計」を「情報」として提供する時、そこには二つの側面がある。一つは統計情報課でデータを集計、加工し地図情報やグラフといった付加価値をつけて提供する「情報」としての「統計」、もう一つはユーザーの目的に応じて必要なデータを提供し、目的を達成するためのデータの加工や処理についての「情報」を提供することである。

いずれの場合も、前節で述べた「パッケージ」でない、オリジナルな統計情報の提供の仕方には違いはないが、前者は国や県が作成した「既製品統計」の延長線上にあり、こちらから一方的に、「こういう統計情報をどうぞ」と言っているにすぎない。統計を目的を持って使おうとしている者には依然役にたつものとは言えない。

このような種類の「情報」が全く必要とされていないわけではないが、「統計」に関する「情報」とは、本来的にユーザーが目的に応じて付加すべきものである。したがって、統計情報課がこの文脈で提供すべき「情報」とは、ユーザーが目的を達成するために必要な統計に関するあらゆる「情報」ということになる。

ところで、こうした「情報」は具体的にはどういう形で提供されるのであろうか。また、そうした「情報」をシステムとして提供することが可能なのだろうか。その問いに答えるために、まず、統計の持つ本質について考えてみることにしよう。

### 4 「政策科学」と「統計」

日本という国を機能させているところのあらゆるシステムが異常をきたしている。行財政システムは日本特有の社会・経済のシステムが疲弊したことにより、また、そうした変化にうまく行財政システムが対応しきれなかったことにより、かつてない危機に瀕している。

こうした現状の中で、行政における政策判断は「あれか、これか」の決定を常に迫られることになる。こうした政策上の意思決定をできるだけ科学的、合理的におこないたいと思うのは当然の願望である。こうした政策決定を研究対象とし、客観性と実証主義を掲げ所とした人文・社会科学、自然科学を網羅する学際的な学問が「政策科学」である。

「政策科学」という言葉がこの世に登場したのは一九五一年に刊行されたThe Policy Sciencesにおいてである(注2)が、政策科学という学問のもつ「政策指向」的な態度や客観性と実証主義の尊重は時代を越えて存在したといえるだろう。

「政策科学」という言葉を生む原動力となつたのは第二次世界大戦中のアメリカで発展を遂げたOR(注3)、多変量解析(注4)を含む統計学といった応用数学の進歩であったと考えられるが、それらの理論が現実性を帯びたのは、なんといつても一度に大量のデータ処理を可能とするコンピュータの発達に負うところが大きい。

このような「政策科学」の立場ではデータは現状を分析する上でも、将来を予測する上でも、重要な意味をもつ。自然科学で行われるような実験が不可能な人文・社会科学分野では、データの収集はシミュレーション(注

注1

比較的規模の大きい市でも、委託関連業務は全体の四分三に及んでいるとの指摘がある。森脇良二「都市の統計業務と地方分権」『統計』一九九五年一月号。

注2

「Bernt and Lasswell」(1951)スタンフォード大学におけるシンポジウムの報告書。政策科学の生成については、宮川公男「政策科学の基礎」一九九四年(東洋経済新報社)が詳しい。

注3

オペレーションズリサーチの略。科学的な問題解決手法の総称。第二次大戦中、米英の戦略、作戦、武器に関する軍の研究に多部門の研究者が問題解決に協力したのがはじまりとされる。大村平「ORのはなし」一九九二年「日科技連」二五頁

注4

いくつかの項目の間の関連性を統計的に分析し、現象を要約して簡潔な表現を与えたり、現象の背後にひそむ構造を浮き彫りにしたり、あるいは項目を他のいろいろな要因から予測(説明)したりする方法の総称。田中豊、脇本和昌「多変量統計解析」一九八三年(現代数学社)序文



5) や社会調査から得ることが多い。ここに、統計と「政策科学」の有機的な関わり合いが生じる。

統計情報を集めたり、それを計量化するのは、ある事柄を比較したいからに他ならない。比較することが判断をくだす第一歩となる。政策決定過程の研究に関わる「政策科学」において、データが重要視されるのは、こうした意味で当然のことである。そして、統計解析とは、ある目的のためにデータを収集し、そのデータを判断の便に供しやすいうように加工することである。

ところで、こうした「統計解析」を行うのに十分な量の、また、解析に耐えうるほど良質な統計がわれわれの身の回りに存在するのだろうか。その答えはノーである。すでにみてきたように、現行の統計行政は著しく中央集権的であり、国は自ら必要なデータを自ら必要なように集計、加工し、全国に配達するのである。しかしながら、これはある意味では当然である。国の統計の信頼性の担保となつているのは、現行の全国的に画一化された統計行政である。

もつとも、附帯調査、拡大調査、地方集計(注6)などの方法を用いて地方自治体の必要とする統計を調査し、集計することも可能だが、実際は統計法などの制約もあり、利用価値のある個別データを保有することはできず、集計の後はデータを廃棄することになる。統計データをできるだけ生の形でもち、そのデータをあらゆる角度からなんども分析を加えるのが統計本来の姿なのだが(注7)。

このように、データを統計的に解析し、判断基準を得ようとするのが政策科学的立場であるが、一つの政策判断が統計の与える判断基準によってのみなされる場合は稀である。

統計の与える判断基準は一つの材料にすぎず、具体的な政策の判断や評価といった領域には、総合的な価値判断を含めた人間の英知が必要となる。

## 5 結論

ここで、今までの議論を整理し「統計」を「情報」として如何に活性化させるか、その方策を考えてみよう。

現行の「統計行政」は、本来的に国政のための統計データを収集するためのものであり、統計情報課の機能の大部分はこうした中央集権的統計行政のシステムに組み込まれている。国政上必要とされる統計は、現行制度によって正確性と信頼性を担保しており、その意味で否定される理由はない。したがって、我々が必要とするデータは、委任された統計に関わる情報を最大限に利用しつつも、我々自身で作成、又は収集するよりない。

つまり、我々の我々による我々のための統計を作り上げるシステムが別に必要となる。庁内には統計情報課をはるかに凌ぐ「統計情報」が存在し、それらが単独に、ただ一つの目的のためにだけ存在する現実を変えていかねばならない。庁内で行われる調査の分析は、その大部分が外部の委託となっており、一つの結論を得ることで、そのデータはデータとしての役割を終えてしまっている。これらのデータを全庁的に活用できるように蓄積し、共有できる体制が必要である。

こうしたことから、統計情報課に期待される機能を要約すると「統計」を「情報」として蘇生するシステムの要になることである。そのためには、全庁的な統計データの管理、活用を図ることを目的とした「連絡委員会」

等を設置し、統計の作成から利用までのルーブリックを行う必要がある。当面、取り組むべき課題として次の事柄を上げたい。

① 庁内に存在する統計データを把握し、それらの内容を整理した統計台帳(データベース)を整備する。

② 庁内の統計に関する情報交換を適宜行い、統計の有効活用を促し、統計情報課が政策形成をアシストできる態勢を整える。

③ 統計を時系列分析、クロス集計(注8)あるいは多変量解析等に耐え得るように個別データの属性(注9)を残したままの個別データの保有を促進する。

④ 統計データの処理及び解析について技術の向上を図る。

こうした基礎を固めることで、真に利便性のある、分かりやすい統計情報の提供といった課題にも応えることができる。「あり方研究会」では統計情報の提供方法について、地域情報と地図情報システム(GIS)のリンクによる情報提供や統計マップなどが検討されているが、いずれにしても、統計を扱う全てのセクションの理解と協力が不可欠である。蛙は水の中で徐々に熱せられると、温度の変化に気づかず湯で上がってしまうそうである。真偽のほどはともかく、地方行政を担う我々が「湯で蛙」になつては一大事である。そうならないためにも、「統計情報」の活用を促進し、時代の変化に機敏に適応できるようなシステムを構築しなければならぬ。

注5

日本語に訳せば「模擬実験」。社会現象などのように、実際の実験が不可能又は困難な場合、現実のシステムのモデルをつくり、それを使ってシステムのほたらきを観測したり実験したりする手法。河原靖「オペレーションズ・リサーチ入門」(共立出版)一九九頁

注6

「附帯調査」は、国や県の実施する指定統計調査等に便乗して、市独自の調査項目を設けて併せて調査するもの。「拡大調査」は、同じく国や県の実施する指定統計調査等の際に、標本数を拡大して市独自の表章による集計を行うもの。「地方集計」は、国や県の実施する指定統計調査等の結果を市独自に集計するもの。総務庁統計局統計基準部監修「統計実務基礎知識(平成7年版)」一〇九頁

注7

例えば、複数年の個別データを混合して分析することにより、さまざまな時系列分析が可能となる。

注8

2つ以上の項目を同時に集計して、項目間の関連性を調べる方法。

注9

「年齢」「性別」「職業」「学歴」といった項目から得られる標本の特徴をいう。



財政局

# 中・長期の財政計画策定と 財政構造改善の取り組み

財政局財政課長

曾禰純一郎

## 1 はじめに

低成長経済への移行、少子・高齢化の進展、産業空洞化の進行など、本市を取り巻く社会経済環境が大きく変化している中、ますます多様化し、増大する市民ニーズに的確に対応するため、これにふさわしい新たな財政システムへの転換を推進することが大きな課題となっている。このような背景の下、本年四月、「企画財政局」が分離再編され、財政部門の機能純化に向けて、「財政局」が新設されたところであり、昨年四月に策定された「行財政システム改革の推進に向けた実施計画」に掲げられている重要課題のひとつである「低成長下における新たな財政構造の構築」に向けた検討に着手したところである。

二・二％、債務残高（平成九年度で対GDP比九一・二％）ともに増大し、フロー、ストックいずれの指標でも主要先進国中最悪といえる危機的な状況に立ち至っているとわれている。

国・地方を通じた財政赤字の水準は、諸外国に比べても高く、EU諸国が経済・通貨統合の条件として、マーストリヒト条約で、単年度の財政赤字対GDP比▲三％以内であること、及び累積の債務残高がGDPの六〇％を超えないことを定めていることからみても、我が国の財政赤字の深刻さがうかがえるところである。

## 地方財政の現状

平成九年度の地方財政は、税制改革により導入された地方消費税の未平年度化の影響があるほか、ひきつづき通常収支においても大幅な財源不足が見込まれている。また、数次の景気対策のために地方債を増発したこと等により借入金が増加し、平成九年度末で百四十七兆円にのぼる多額の借入金を抱える見込みとなっており、各自治体においても、今後、

過去に発行した地方債の元利償還金が増こうしていくことが見込まれるなど、財政の硬直化が懸念される状況にある。

一方、地方分権の推進とも相まって、地方自治体が担うべき役割とこれに伴う財政需要はますます増大するものと考えられている。

## 地方財政の果たす役割と国の関与

国民生活に密接に関連する行政は、その多くが地方自治体の手で実施されており、地方財政は、国の財政と並ぶ車の両輪として、極めて重要な地位を占め、政府支出に占めるウェイトは、国と地方の歳出決算・最終支出ベースで約三分の二となっており、そのうち、地方財政の一般歳出の七〇％は、国の施策、予算と関連の深い、公共事業等投資的経費、社会保障、教育の三分野が占めているといわれている。

また、その歳出の相当部分について国の関与が行われており、国庫補助関連事業や国が法令等で基準を設定しているものが、公債費を除く地方一般歳出の四五％程度を占めているといわれている。

## 2 国・地方を通じる財政環境

### 財政赤字、累積債務の増大

我が国の財政は、財政赤字（平成九年度で対GDP比五・四％、そのうち地方財政分は、



いずれにしても、国の財政構造改革を進めるうえで、地方財政の健全化に取り組むことが不可欠の課題となっている。

### 3 国の財政構造改革の取組み

このような状況の下、国においては、二一世紀に向けて、安心で豊かな福祉社会、健全で活力ある経済の実現という明るい展望を切り開くためには、経済構造の改革を進めつつ、財政構造を改革し、財政再建を果たすことが喫緊の課題であることから、当面の目標として、二〇〇三年（平成一五年）度までに財政健全化目標（財政赤字対GDP比三%、赤字国債発行ゼロ）の達成をめざして、今世紀中の三年間を「集中改革期間」と定め、その期間中は、「一切の聖域なし」で歳出の改革と縮減を進めることとし、各歳出分野における改革の基本方針と集中改革期間における主要な経費の量的縮減目標等を閣議決定（平成九年六月三日）したところである。

また、歳出の改革と縮減を具体的に実施するため、政府は、「財政構造改革の推進に関する特別措置法案」を臨時国会に提出し、成立をめざしている。

この中には、地方財政に直接係るものとして、①地方財政計画における一般歳出総額の抑制（地方単独事業費の抑制等を踏まえ、地方交付税の算定や地方債の配分にあたって歳出抑制を促す措置を講じることにより対前年度比マイナスとする）、②社会保障関係費の伸び率抑制と医療保険制度等の抜本的改革、③公共投資の削減（対前年度比七%削減）、④地方公共団体に対する補助金等の削減・合理化などの方針が盛り込まれており、平成一〇年度予算編成にあたって、各自治体にも

少なからぬ影響を及ぼすものと考えられる。

### 4 川崎市の財政状況

本市の年齢区分別人口の推移をみると、〇歳から一四歳の年少人口の通減、六五歳以上の老年人口の通増など、少子・高齢化が着実に進行している。

全国の老年人口比率と比べると、構成比は四・五ポイント低く（平成七年国勢調査…全国一四・五%、川崎市一〇・〇%）なっており、また、指定都市の中では、千葉市について低い比率となっているが、今後、全国平均を上回るスピードで高齢化が進行するものと予想されている。

また、就業地ベースの従業者数の産業構造別推移をみると、第二次産業から第三次産業にシフトしてきており、製造品出荷額等についても、昭和六〇年をピークに減少傾向を示しているなど、産業構造の変化、産業空洞化の波が、我が国の経済発展とともに歩んできた本市にも押し寄せていることを物語っている。

#### 財政規模及び市税収入の推移

本市を取り巻く社会経済環境が大きく変化する中で、一般会計決算の推移をみると、バブル期の高い伸率からすれば、ここ数年通減（平成六年度一・〇%、平成七年度〇・三%）してきており、市税収入が落ち込んでいるにもかかわらず、財政規模は確実に拡大している。（図一）

また、歳入の根幹である市税収入の推移をみると、平成四年度までは堅調に推移してきたものの、バブル崩壊後の市民税の落ち込みにより平成五年度には、三八年ぶりに前年度

決算を下回る結果となった。さらに、平成六年度から実施された個人住民税の減税措置など税制改革の影響を受け、二年連続で前年度決算割れとなっている。

とくに、これまで本市の税収構造を支えてきた法人関係税が、景気の低迷や産業構造転換の動き、臨海部を中心とした空洞化の影響等により、相対的に落ち込んできている。

平成七年度以降、緩やかな景気回復による市民税の伸びを反映して、市税全体では若干増収の傾向にあるが、地方消費税の導入に伴って期待された増収効果が制度減税等との関係で減殺され、平年度ベースで約三九億円の減収が見込まれるなど、依然として厳しい状況が続いている。（図二）

図1 財政環境の推移（一般会計決算）

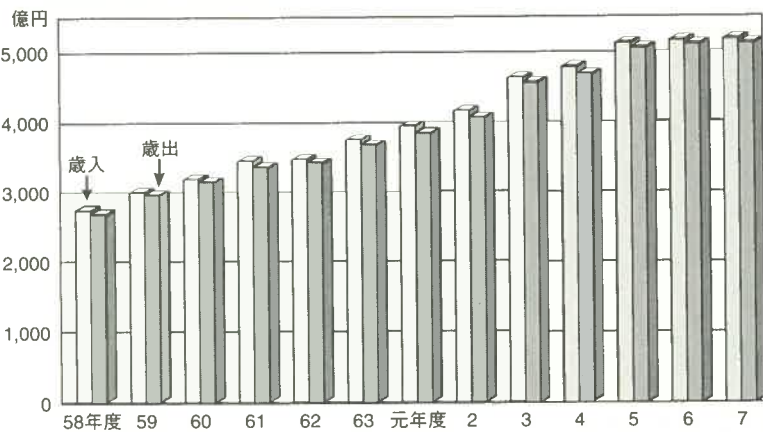


図2 市税決算額の推移

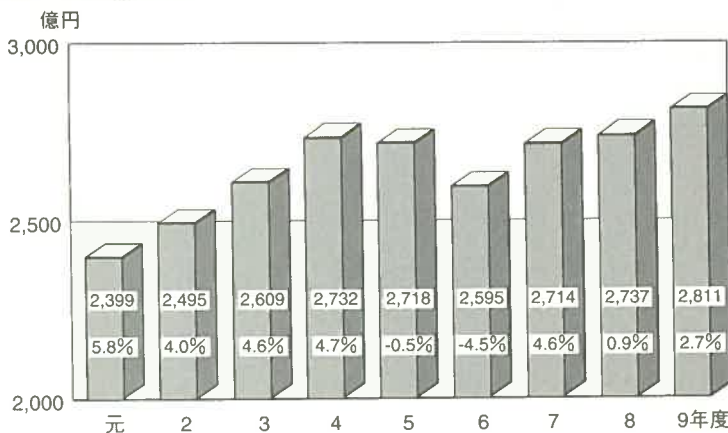


図3 性質別歳出の推移

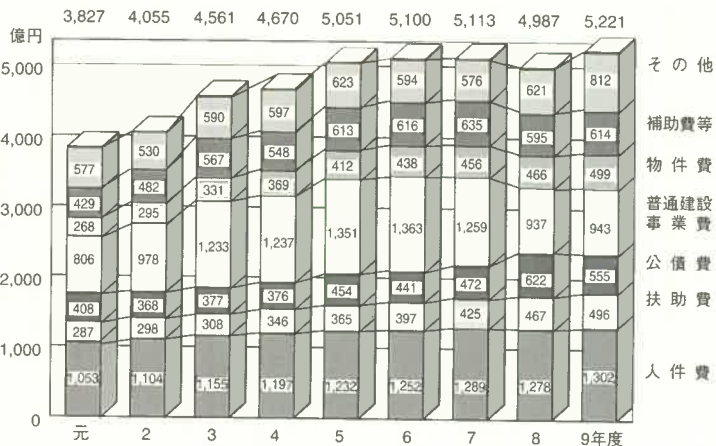


図4 歳入・歳出のギャップ

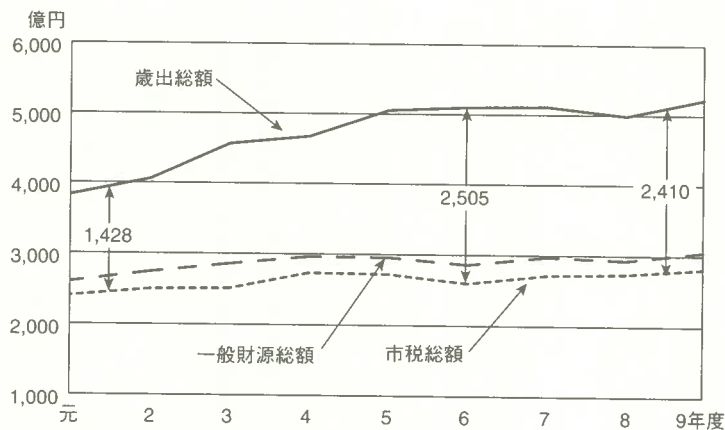


図5 市債残高の推移

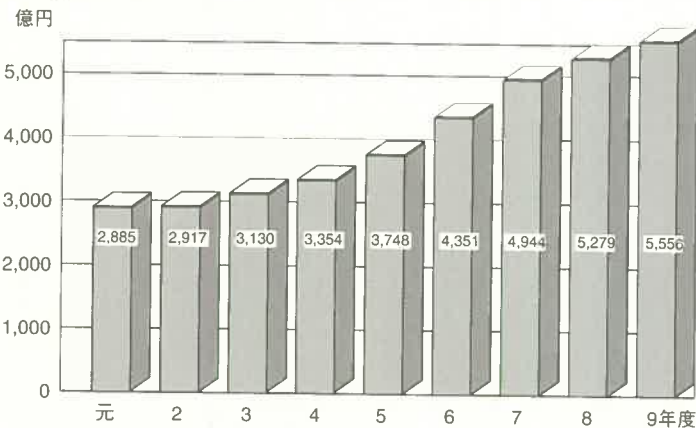
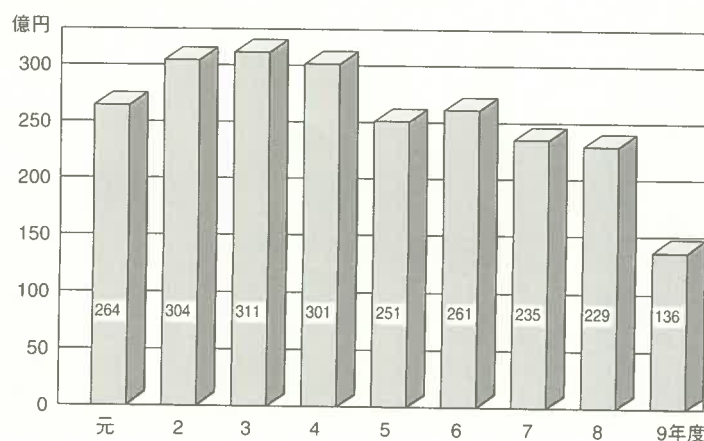


図6 財政調整基金の推移



### 性質別歳出の推移

性質別歳出の推移をみると、人件費・扶助費・公債費を合わせた義務的経費の歳出総額に占める割合は、相対的に高い水準となっている一方、普通建設事業費の占める割合は、平成七年度以降、二年連続で低下している。(図3) このうち、人件費の占める割合は、平成八年度において、一般会計ベースで二五・六%となっている。

つぎに、扶助費の占める割合は、高齢化の進展や景気低迷などの影響により、毎年着実に上昇している。

また、公債費の占める割合は、平成六年度以降、三年連続で上昇している。

### 歳入・歳出のギャップの拡大

市税収入の伸びが低下してきている中で、市民生活最優先を基調に、さまざまな市民ニーズに応え、積極的な事業展開を図ってきた結果、歳出と市税のギャップは徐々に拡大し、平成元年度には約一四〇〇億円であったものが、平成六年度には約二五〇〇億円を超えるに至っている。(図4)

このようなギャップを補填するため、市債の発行や財政調整基金の活用など臨時的な収入により財源対策を図ってきたところである。

### 財政の対応能力のかげり

今後の財政運営を考えると、市債発行や基金の活用等の臨時的収入に頼る財源対策には、かげりが見えはじめていると考えられる。

景気対策や減税などに対応するため、市債を積極的に活用してきた結果、平成九年度末の一般会計の市債現在高見込額は、約五五〇億円にのぼり、平成元年度の約二倍となっており、将来の負担を考え合わせると、これまでのような発行規模を維持することは困難になってきているものと考えられる。(図5)

また、年度間の財源調整を図る財政調整基金の残高は、平成四年度末までは、三〇〇億円を超えていたが、この間、基金の積極的な活用を図ったこと等により、平成九年度末には、約一三〇億円に減少すると見込まれており、今後の財源対策がこれまでに以上に困難に



なるものと考えられる。(図6)

さらに、貴重な財源である競輪・競馬事業の収益事業会計からの繰入金は、一時は年間五六億円に達していたが、経営環境の悪化などにより減少し、平成八年度には一〇億円にとどまる見込みとなっている。

### 財政指標の推移

社会経済や行政需要の変化に適切に対応していくためには、財政構造の弾力性が確保されていることが必要であるとされている。

そこで、財政構造の弾力性をしめす指標のひとつであり、経常的に収入される一般財源が、経常的に支出される経費に充当される割合を表す経常収支比率の一般会計決算の推移をみると、平成四年度以降徐々に上昇し、平成六年度から平成八年度(決算見込み)にかけては、税制改革による減税の影響も加わり、三年連続して八〇%を超えており、財政の硬直化が懸念される状況となってきた(図7) つぎに、市債の償還に充当した一般財源の割合をしめす指標である公債費比率の一般会計決算の推移をみると、平成元年度以降徐々に上昇してきており、平成八年度決算見込みでは、満期償還金など元利償還金の増により、一三・三%となっている。(図8)

### 厳しい財政環境

このような中で、本市の財政状況考えると、今後、市税収入の大幅な伸びはもはや期待できないこと、バブル崩壊後の度重なる景気対策に伴う市債の大量発行による起債余力の低下や基金残高の減少など、財政の対応能力にかげりが見えはじめているのも事実であり、

このまま手をこまねいて放置すれば、財政の硬直化が進むことも懸念されるところである。

## 5 本市の財政改革への取組み

低成長経済への移行、高齢化の進展等の変化の波が押し寄せてきている中で、国・地方を通じる今日の財政環境は、今後も続くものと予想されており、本市においても、かつてなく厳しい財政運営を強いられている。

一方、このような時代状況の下で、多様化し、増大する市民のニーズに十分応えられ、分権の時代にふさわしい行財政システムを構築するため、昨年四月、市民の代表も参加する「パワーアップ川崎・懇談会」のご意見もろかがいながら、「行財政システム改革の推進に向けた実施計画」を策定し、その具体化に取り組んでいるところである。

また、本年六月、「実施計画」に掲げられている重要課題のひとつである「低成長下における新たな財政構造の構築」に向けて、財政問題を専門的に検討するため、「パワーアップ川崎・推進本部」の下に、「懇談会」と並んで学識経験者からなる財政問題検討委員会(委員七人・財政学四人、行政学二人、福祉政策学一人。委員長・深谷昌弘慶應義塾大学教授)を設置した。

委員会では、今後、おおむね二年間にわたり、社会経済環境の変化に対応した新たな財政構造の構築に向けて、本市の財政が抱える構造上の問題をはじめ、歳入・歳出の両面にわたって、専門的な見地から新たな視点にたつて検討を進め、平成一〇年度末を目標に、財政改革に向けての基本的考え方及び短期的、中長期的課題などについて、最終答申のとりまとめをお願いしているところである。

また、その中でも、可能なものについては、平成一〇年度予算への反映に努めることとしている。

## 6 分権時代にふさわしい財政構造の構築に向けて

市民のニーズに応え、「川崎新時代2010プラン」の着実な推進を図るためには、現下の大変厳しい財政状況を勘案すると、中期計画に位置づけられている事業であっても、将来にわたる財政の見通しを踏まえて、厳正に対応しなければならぬ状況となってきた。

このような中で、計画と予算の関係を再構築し、これまで以上に、財政の中期的な見通しと政策的な計画事業とを結びつけることが必要であり、今回の組織改正により、「企画財政局」が分離再編されたことを契機として、それぞれ機能純化された財政部門と計画部門が緊密な連携を図り、中期的な政策の選択に資する事業分析・評価手法の確立など、従前の枠にとらわれない積極的な取り組みが求められていると思う。

地方分権が実現に向けて大きく踏み出そうとしている今日、市民の暮らしを支える基礎自治体の担うべき役割と、これに伴う財政需要も一層増大するものと予想されるが、今日の厳しい財政環境の下で、分権の実効性を高めるためには、自主的、自立的な財政基盤の確立が不可欠となっており、これらに的確に対応できる新たな財政構造の構築を急がなければならぬと考えている。

図8 公債費比率の推移

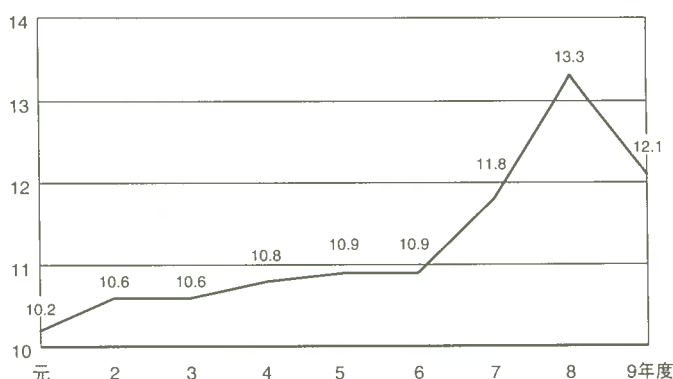
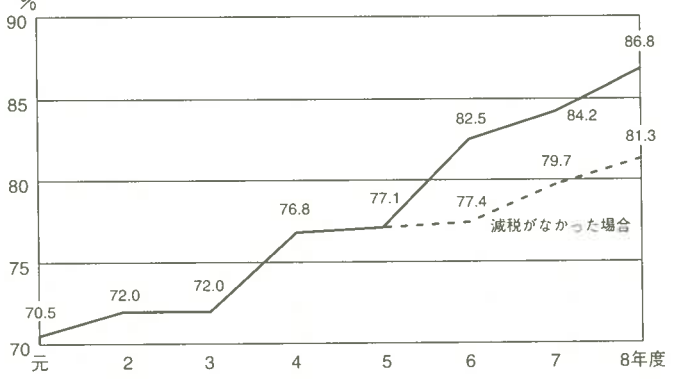


図7 経常収支比率の推移





# 廃棄物行政と環境行政の連携 ごみから見た組織再編の有意性

環境局環境企画室主任

稲垣 正

## 1 はじめに

「変わらなきゃも変わらなきゃ」  
自動車会社のCMとしてブラウン管から流れる、平成の天才バッテリー、イチローのメッセージ。

澁刺としたイチローの姿に眼を奪われ、軽く聞き流してしまいがちだが、その裏には、改革に挑む会社の強い決意が感じられる。

はじめは、激変する社会情勢や消費ニーズに因應するための「変わらなきゃ」。そして繰り返しは、現状への対応だけでなく、会社や車が、さらに新たな時代を先取りするものへと「変わらなきゃ」。

短いフレーズの中には、こんな気持ちが込められているのではないだろうか。  
さて、そこで本市の機構改革。

この春、これまでの組織に大なたが振るわれ、十三の畑が十へと再編整備された。そして、私の畑も環境局へ生まれ変わり、環境施策の総合的な推進をめざすこととなった。

今回の英断が、情勢変化や市民ニーズに的確に対応するものであるか、また時代を先取りするものであるか。

その評価は、この先、市民の審判を待たなければならぬが、本稿では、私が携わってきたごみ問題から組織再編の有意性を探ってみることにしたい。

## 2 ごみ処理の移り変わり と機構改革

「芥改役（あくたあらためやく）」  
時代小説の好きな人なら、こんな古めかしい呼称に見覚えがあるかも知れない。

元禄時代の大江戸を舞台に、芥改役と岡っ引きが、不法に投棄されたごみの中から手掛かりを見つけ、下主人を挙げる捕り物帳がある。芥改役は、今から三百年も前、火付盗賊

改等と同様、町奉行に帯刀を許された行政官で、今風に表現するとさしずめ「廃棄物Gメン」と言ったところである。この芥改役は、一体どんな仕事をしていたのだろうか。これを皮切りに、ごみの歴史を簡単にひもとき、まず今日のごみ処理の課題を浮き彫りにし、今回の機構改革の意義を考察してみたい。

### (1) 江戸時代の不法投棄対策

江戸のごみ処理は、一つの営利事業として成り立ち、専門の業者により行われていた。これは、物資の少ない時代、個人の不用品も量がまとまることにより、宝の山に変わる可能性が高かったためである。

この時代、大きく金物類、木材、厨芥の三種に分けられたごみは、それぞれ鍛冶屋、湯屋、農家等へ売却され、再利用が難しい塵芥等だけが、定められた空き地に廃棄される仕組みとなっていた。

しかし、現実には塵芥類を中心に、河川等へ不法に投棄する業者も後を絶たず、町民の暮らしに少なからず悪影響を及ぼしていた。そして、川舟に乗り、この取り締まりの任にあたったのが「芥改役」である。

このことから、江戸時代のごみ行政におけるメインテーマは、河川という当時の貴重な水資源を守るための不法投棄対策であったことがわかる。

### (2) 明治時代の公衆衛生の向上

大政奉還、廃藩置県。徳川三百年の歴史に終止符が打たれ、鎖国から交易の時代に入ると、海外からさまざまな品物が輸入されるよ





表1 時代の変化に伴うごみ処理の移り変わり

基本理念	公衆衛生の向上		地域生活環境の保全		地域環境の保全	
	不法投棄対策	疾病予防対策	環境衛生対策	快適環境創造	環境負荷低減	資源保護循環
江戸時代	◎					
明治時代	○	◎				
昭和(初中期)	○	○	◎			
昭和(後期)	○	○	◎	◎		
平成	○	○	○	◎	◎	◎

◎は事業のメインテーマ

うになったが、同時に、コレラ、腸チフス等の病原菌も持ち込まれることとなった。これらの伝染病は、ねずみ、蚊、ハエ等を媒体に大流行したことから、その駆除対策として、日常の暮らしから出るごみをいかに衛生的に処理するかが大きな問題となった。こうしたことから、ごみ処理のテーマは、疾病予防の観点からの公衆衛生の向上へと移り、明治三十年には「汚物掃除法」が制定されるにいたる。そして、この中で市町村の事務と規定されたごみ処理は、その後、公衆衛生上、必須の行政サービスとして、それぞれの地域特性に則し発達していくこととなる。

### (3) 戦後、快適な生活環境の創造とごみ処理システムの発達

昭和の中期まで、ごみ処理は、基本的に明治以来の公衆衛生の向上という観点から進められてきた。

しかし、戦後の復興期に入ると、快適な生活環境を求める国民のニーズが高まり、ごみ処理のテーマは、単に公衆衛生の向上に止まらず、より広範な環境衛生の向上や、環境美化をはじめとする快適な生活環境の創造へと徐々に変化してきた。

さらに、産業経済の発展にともない、ごみは量的に増大するとともに、プラスチックの出現等、質的にも大きく変容し、大量かつ多様な廃棄物を適正に処理することの重要性が高まり、昭和四十五年、新たに「廃棄物処理法」が制定されるにいたる。

この法律で、初めて産業廃棄物の概念と、その事業者処理責任が打ち出されたが、その一方、一般廃棄物の処理は市町村の責任で行うことが改めて規定された。

こうした社会変化を受け、昭和の後半は、ごみを如何に適正かつ効率的に処理するかをテーマに、各市町村が欧米からの新技術を積極的に導入しながら、焼却プラントを中心に近代的な処理システムの構築に腐心した時代であった。

### (4) 平成、資源循環型社会の構築に向けた新たな展開

先人達のためまぬ努力により、公衆衛生や効率性の観点からはほぼ満足できるシステムが構築されたと思われたごみ処理であるが、

平成に入るとごみを取り巻く情勢は一変し、その急激な変化が処理施策の抜本的な見直しを余儀なくした。

変化の第一は、ごみの急増である。好調な経済動向の影響や生活様式の変化を受け、ごみは昭和六十年代から全国的に急増し、各地で焼却能力の限界に迫るとともに、焼却した灰の埋立処分場が逼迫するという、極めて憂慮すべき事態に直面した。(グラフ1参照)

第二は、リサイクルへのニーズの高まりである。使い捨て文化、大量廃棄社会への反省から吹き出した新たな風は、地球環境問題への関心の高まりとともに社会の大きな潮流となり、国民の要請はごみの最小化とリサイクルの最大化へと変化した。

このように、処理能力の逼迫という現実的な問題と資源保護という理念両方から、資源循環型社会構築への槌音が高まり、「ごみは集めて燃やし埋めるもの」という時代は終焉を迎えた。

そして、昭和から平成への時の流れとともに、ごみ処理のメインテーマは、資源循環、環境負荷の低減へと移行したのである。

### (5) 歴史的変遷と組織再編の意義

以上、ごみの歴史を駆け足で振り返って見たが、公衆衛生対策の一環として発達したごみ処理事業は、その後、都市機能の維持や生活環境の保全といった環境衛生対策の一つとして位置づけられ、今日では、快適環境の創造、さらには地球環境保全上の重要な役割を担うものへと大きく変化している。

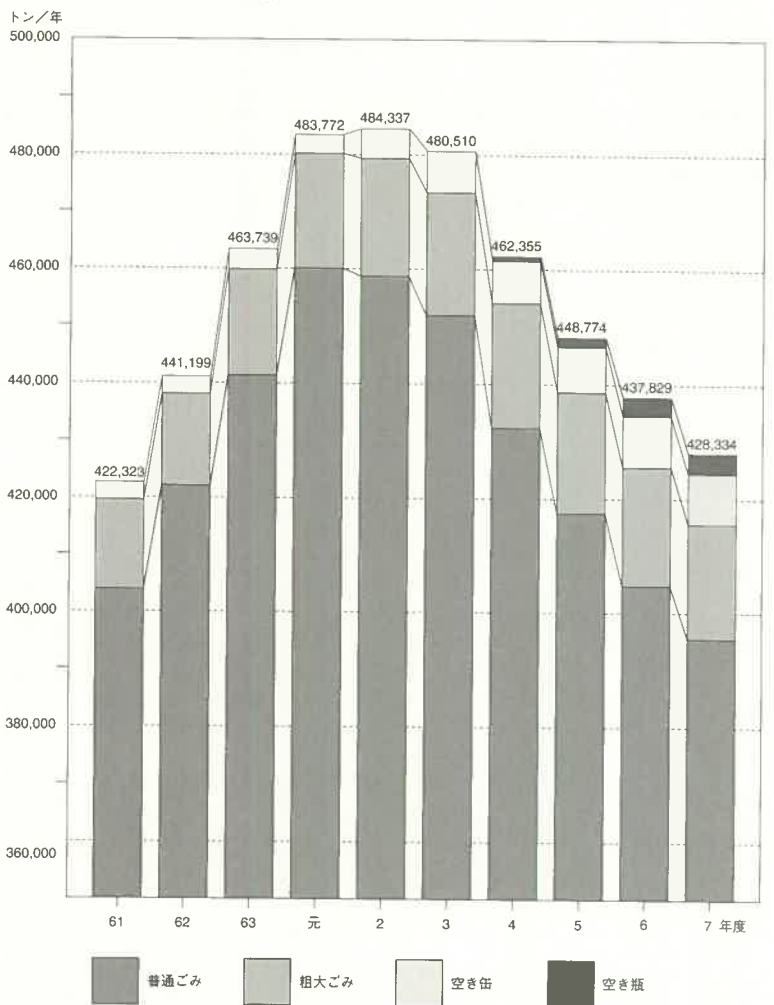
これを改めて整理したものが別表1であるが、こうした歴史的経過を踏まえ、次に本市の組織の変遷に眼を転じてみる。



消費者フォーラム  
「くらしの中のリサイクル」



グラフ1 本市ごみ処理量の推移



大正十三年、市制施行と同時に発足した衛生係は、昭和初期に衛生課清掃係、中期に清掃部へと発展、昭和三十八年には衛生事業から分かれ、清掃局として独立した。

この間、海外から機械式の収集車両を導入し、生ごみの毎日収集や可燃物の全量焼却体制を全国に先駆けて確立するなど、公衆衛生の向上にむけ重要な足跡を残している。

そして、平成六年には生活環境局へと名称を変更し、全国で初めてごみの鉄道輸送事業を実施する等、環境負荷の低減にむけた事業展開を図り、今回の機構改革を迎えている。

時代の変遷とともに、これまでも何回かの組織改正が繰り返されてきたが、今回の機構改革は従来のものと決定的に異なっている点

がある。

それは、これまでの組織改正が市政発展にともなう行政需要の拡大に即したものであるのに対し、今回は行政施策の基本的な理念の転換にともない実施された点である。

すなわち、今回の機構改革は、公衆衛生の向上を基底とし発達してきたごみ処理事業、地球環境保全を基底とした新たな事業へ転換しようという市の基本的な姿勢の現れであり、そういう意味で、旧衛生局から袂を分かち発展してきた旧生活環境局が、元の鞘に収まるのではなく、旧環境保全局と統合となったところに、大きな意義が見出せるのである。

### 3 機構改革により期待される効果

それでは、組織が変わることにより本市の環境施策はどのように変わるのだろうか。次項では、今回の機構改革により期待される効果について考察してみたい。

#### (1) 環境施策の総合的推進

本市の環境施策は、産業公害からの脱却をめざした公害行政、自然環境や公園緑地の保全と育成をめざした緑行政、開発にともなう環境汚染を未然に防止するためのアセスメント行政、そして廃棄物処理行政の四本を柱に、その時々々の時代背景に即して、それぞれが先駆的な取組みを展開し、地域環境の保全にむけ重要な役割を担ってきた。

しかし、科学技術の進展にともない環境汚染が地球的規模へと拡がり、地域の環境のみならず、温暖化、オゾン層の破壊等、地球環境全体への国民の関心が高まる中、環境問題はいつそう複雑化し、ダイオキシンの問題等、新たな対策を必要とする課題も山積している。

そして、課題解決のためには、個々の行政分野で対策を講じるだけでなく、それぞれの施策を有機的に連携し、総合的に推進することが、より重要となってきた。

今回の機構改革の一つ目の効果は、良好な地球環境の保全に向け、理念だけでなく組織として、環境施策の総合的な推進を可能としたところにある。現在、国の行政改革会議では、同様の趣旨から厚生省と環境庁を統合し、環境安全省とする案が有力となっているが、本市の機構改革はまさに国の動きを先取りしたものである。



全国初のごみ列車  
「クリーンかわさき号」

具体的な施策としては、この秋から、学識経験者による「川崎市環境行政制度検討委員会」が発足し、環境関連条例の見直しをはじめとして、環境施策の総合的推進にむけた検討を開始する予定である。

そして、環境基本条例に掲げる理念を踏まえ、専門家の知見を採り入れながら、廃棄物問題も含め、環境行政制度の体系的な構築を図りたいと考えている。

## (2) 市民生活に最も身近なところからの環境問題へのアプローチ

「シュートなければゴールなし」

これは、南米と欧州の戦術の優劣について喧々譁々の議論が交わされる中、「考えることよりも行動すること」の重要性を示唆したサッカーの王様、世界の得点王ペレの至言である。

今日、環境問題にも同じことが言え、良好な地球環境を次世代の人々に引き継いでいくためには、もはや考えることだけではなく、市民、事業者、行政の三者が、それぞれできることから行動を起こすことが必要である。しかし、環境問題の重要性は認識しながらも、私たちの暮らしが環境破壊に繋がっているという意識は希薄で、なかなか具体的な行動に結びついていないのが現実である。

このように、地球環境問題がどこか遠い問題と考えられている中、この問題を身近なものにとらえ、実践できる事柄として、生活に密着したごみの問題がある。

機構改革の二つめの効果として、この問題を出発点に、市民の関心が環境全般へと拡がり環境にやさしいライフスタイルの実践に繋がることが期待される。

具体的な施策としては、年度内に、地球環境保全のための地域行動計画「ローカルアクションダかわさき版」の策定を予定している。

そして、ごみと環境との関わりをわかりやすい形で提示する等、生活に身近なところからメニューを提供し、市民一人ひとりが地球環境保全というゴールにむけ、的確なシュートを放てるようなプランを策定したいと考えている。

## (3) 複眼的思考からの政策形成

これまで旧環境保全局は、公害行政をはじめとして、良好な環境の保全という基本的な理念に基づき、法や条例を根拠に規制的手法や誘導的手法を組み合わせ、十年先、二十年先の社会を見据え事業を展開してきた。

これに対し旧生活環境局は、生活に最も密着し市民の協力がなければ成り立たないごみの問題を中心に、現場の住民ニーズを反映し、市民と連携しながら、現実的な事業展開を図ってきた。

従って、同じ環境の問題であっても、事業の性質の違いから、施策の意思決定過程において視点や論点に差異が認められるのは当然のことと言える。

組織再編の三つめの効果としては、理念に基づく旧環境保全局の縦型の行政、連携を基本とした旧生活環境局の横型の行政、この縦糸と横糸を複眼的思考から紡ぎ合わせ、良好な環境の創造にむけ新たな生地を織りなすことにある。

具体的には、すでにいくつかの重要課題について、局内に横断的なプロジェクト会議が発足しており、施策の形成過程で両局の出身者がそれぞれの視点から激しくせめぎ合うこ

とで、そこから生まれた新たな環境施策の展開が期待されることである。

## 4 おわりに

これまで、ごみという視点から、今回の組織再編の意義や効果をテーマに拙稿を書き進めてきた。文章を練っているうちに、はじめに書きなぐった文章だけが持つある種の熱気は、芳醇なワインの香りのように空气中に放散してしまった感があるが、最後にいま一つ強調しておきたいことがある。

それは、市民が望んでいるのは、行政サービスを提供するための優れた器ではなく、その中身であるという点である。

門構えの立派な料亭で、瀟洒な器に盛りられた料理にがっかりすることもあれば、下町の食堂で、欠けた井の御飯に舌鼓を打つこともある。熱いもの、冷たいもの、それぞれその料理に適した器を用意することも必要であるが、それ以上に重要なことは、そこに盛りつけられる料理そのものである。

地方自治体の器が変わり、市民にどれだけ満足度の高い行政サービスを提供することができるか。

それは、住民の要望に応え地域の独自性に適合した施策を積極的に展開していこうとする、職員の自立の精神と、その力量にかかっていると言っても過言ではない。

今回の組織再編は、行財政改革のはじめの一歩である。

分権の時代にあつて、職員一人ひとりが、地方自治を擁護し発展させるといふ基本的な視点に立ち、これからは内部改革を進め、市民の付託と信頼に応えていこうという意識を持つことが何よりも重要であると考えている。



みんなでリサイクル



# 生涯福祉都市づくり推進における 介護保険制度の影響と課題

健康福祉局計画推進課副主幹

佐々木元行

## はじめに

平成九年四月、「行財政システム改革」の一環として従来の衛生局と民生局を統合し、「健康福祉局」が新設された。

二一世紀の本格的高齢社会に向けて、本市の「生涯福祉都市づくり」の一層の推進を図るものであり、今後、地域保健法や精神保健福祉法の施行等とともに、介護保険制度の創設による具体的な事業推進をつうじて、その実効的な統合メリットがさらに発揮されることが期待されている。

介護保険制度については、平成九年九月現在、関連法案の年内成立が予定され、平成二二年四月の制度発足をめざして準備事務が進められており、これまでの福祉制度の根幹であった「措置制度」から「社会保険制度」に変わり、高齢者福祉の考え方や仕組みが大きく転換されることとなっている。

重要なことは、この制度について、①本市の施策と機構にどのような影響とインパクトを与えるか、②生涯福祉都市づくりの推進において、どのようにこの制度を活用していくかである。

本稿では、このような視点から、介護保険制度との関連において、可能なかぎり行財政システム改革の一助となる提案をめぐすものである。

## 1 介護保険制度の特徴

### (1) 介護サービスの普遍化

介護保険は、高齢期の最大不安の一つである介護を、社会保険制度により高齢者自身を含め社会全体で支える仕組みとし、市民生活にとつて、教育や医療と同じように生涯において誰もが関わる普遍的なサービスに転換することをめざすものである。

### (2) 制度の概要

#### ① 保険者、被保険者等

ア. 保険者は、市町村及び特別区

イ. 被保険者は、六五歳以上(第1号)と四〇歳以上六五歳未満(第2号)の方

ウ. サービス受給者は、認定による要介護・要支援者(寝たきり・痴呆・虚弱)

エ. 給付サービスは、二二の在宅居宅介護サ

ービスと三つの施設介護サービス

#### ② サービスの費用

ア. 高齢者福祉系サービス

事業費の大半が市費と国費によることから、保険料と負担が加わり市の運営費負担は軽減

イ. 老人保健医療系サービス

公費五割負担医療(老人病院、老人保健施設、訪問看護ステーション等)がほぼ移行

#### ③ 財源の再配分機能

ア. 第2号(四〇～六五歳未満) 保険料による配分調整

高齢化率の高い自治体やそれぞれの介護給付に応じて調整

イ. 国庫負担のうちの五%を調整交付金  
各自治体の後期高齢者割合や所得水準の相違に応じて調整

## 2 介護保険制度の本市への影響

### (1) 介護保険がめざす理念・方向について

介護保険においては、サービスの普遍化とともに、「利用者の自由な選択による多様な





主体からの総合的サービス提供」など選択権の保障を最も重要な目的としている。

これを実現する手法として、

① 民間活力の活用  
在宅介護サービスにおいて、公的セクター（直営・社会福祉法人等）中心から、規制緩和による民間企業等供給主体の多様化、市場原理の導入を促している。

② ケアマネジメント手法の導入  
居宅介護支援事業者（ケアマネージャー）がケアプランを作成し、利用者の参画のもと、保健・医療・福祉の専門家が連携して支える仕組みとしている。

③ 老人医療の転換  
介護保険では、老人医療の一部と福祉系サービスを一体化し、また、居宅療養管理指導、訪問リハビリテーション、短期入所療養介護等の新たな展開を図っている。

④ 本市生涯福祉都市づくりの視点からの評価  
本市では、従来から、在宅福祉サービスの充実による在宅生活の継続を基本に、処遇困難な要介護度の高い方の施設処遇と適切な医療処遇をめざしてきたが、その推進には、サービス基盤整備や医療との連携等多くの課題がある。

こうした共通する目的等については、内容を見定め活用する視点が重要と考える。

(2) 介護保険がもたらす本市の財政面への影響と課題

現在、介護報酬をはじめ制度の詳細が示さ

れていない段階であるが、本市への財政面の影響については、平成9年度予算をもとに最初の粗い個人的推計を試みた。（左表）  
この試算からの特徴点と現時点での評価を行ってみると、

イ. 市単独加算など現在の制度のまま移行し  
ア. 総事業費における一般財源の割合が、福祉系サービスにおいて、老人保健医療系に比べて非常に大きい。これは、法律による国と市の基準額負担に加えて、処遇改善等のためによるものが大きい。

		〔現行制度〕		〔介護保険移行の場合〕	
① 平成9年度の予算ベースでの影響（粗い個人的試算）		一般財源	56億円	一般財源	35億円
・福祉系サービス	総事業費 95億円				8億円
・老人保健医療系	75億円		6億円		43億円
計	170億円		62億円		
② 平成12年度の想定（ 〃 ）		一般財源	100億円	一般財源	55億円
・福祉系サービス	総事業費 145億円				15億円
・老人保健医療系	130億円		10億円		70億円
計	275億円		110億円		

※〔注〕サービス量の想定（9～12年度）  
 ＊在宅福祉サービスを2倍 ＊特養入所者は、21か所十市外施設入所者  
 ＊老人保健医療系は、毎年20％増 ＊居宅療養管理指導は含まない

ても、一般財源の負担は軽減  
ウ. 老人保健医療系サービス及び民間事業者による福祉系サービスの場合は、法定の負担だけで、事業規模が大きく拡大しても、一般財源はそれほど増えない。  
エ. 今後、福祉系サービスの市単独加算についての検討が重要と考えられる。

3 生涯福祉都市づくりと介護保険

本市では、人生八〇年時代に相応しい「生涯福祉都市づくり」を推進してきた。

①健康都市宣言にもとづく健康都市づくり、  
②高齢者保健福祉計画にもとづく在宅及び施設の福祉基盤の整備、③市民総ホームヘルパー大作戦による福祉人材の養成と見守りネットワークづくりなど、地域ぐるみで高齢者を支える体制づくりを進めてきた。

また、個々の高齢者の方々にどのような介護が必要なのか、その実態に即して保健・医療・福祉の連携のもとに、「二四時間三六五日型」のトータルな介護支援システムづくりに努めてきた。

介護保険については、次に述べるように生涯福祉都市づくりを推進する一環として位置づけ、その準備を進めていくことが重要である。

4 介護保険の課題

(1) 処遇向上と予防・リハビリテーション意欲の促進

ア. 重度の介護状態ほど保険給付額が多くなる制度のため、本人・介護者又はサービス

提供者の予防・リハビリに向けた意欲を評価する仕組みづくり

イ、特別養護老人ホームの「寝たきり改善の離床運動」等の処遇向上の熱意継続

## (2) 介護サービス体系化とサービスの質の確保

ア、今後、民間の居宅介護支援事業者（ケアマネージャー）の多数が地域において事業展開していくと見込まれるが、その養成と内容の充実

イ、民間企業の参入により、短期間において在宅介護サービスの拡充が期待されるがその質や公平性の確保（オンブズマン機能）に向けた取り組み

ウ、居宅介護サービスの拡充を基礎に、利用者の自由な選択により、在宅の維持、施設や療養型施設の利用を決める方向が示されているが、そうした利用者本位の介護サービス体系への早期かつ円滑な移行への取り組み

## 5 生涯福祉都市づくりと介護保険の取り組み

介護保険の課題を踏まえ、生涯福祉都市づくりの推進にそって、保健・医療・福祉の各分野における必要な制度の見直しを進めることが重要となる。

(1) 従来の福祉の措置制度から社会保険制度に伴い、関係者の経営的視点による運営改善が強く求められる

ア、社会福祉法人等における介護報酬経営に

よる運営方法の改善

イ、民間事業者の長所と質の確保

## (2) 福祉系サービスと医療・看護系サービスの一体的推進

ア、かかりつけ医、訪問診療の充実への取り組みと関係機関の連携

イ、保健・医療・福祉の各関係者によるケアマネジメントの展開と充実

## (3) 地域ぐるみで高齢者を総合的に支援する地域保健福祉システムづくり

ア、予防・リハビリ、健康づくりの推進体制の一層の充実

イ、財産管理等に関わる権利擁護や一人暮らし・痴呆性老人等の見守りネットワークづくり

ウ、老人いこいの家を地域福祉の拠点としていく「長寿ケアホーム推進事業」の展開等

## 6 健康福祉局の戦略的な取り組み

健康福祉局として、取り組みに二つの方向からのアプローチがある。

一つは、局としての戦略的なコンセプトをもって、局本来の目的である生涯福祉都市づくりを推進するテコとして介護保険を活用する取り組みである。

一つは、介護保険の具体的な事業推進をとおして、結果的に生涯福祉都市づくりに繋がるように進めることである。

## (1) 本格的高齢社会における役割の変化と連携

現在、後期高齢者の増大に伴い、虚弱な生活が長期化するなかで、「介護」を機軸に保健・医療・福祉が連携する客観的な条件と有効性はますます増大している。

ア、「福祉」分野

従来の対象を限定してのサービスから、サービスの普遍化とともに、地域での様々な資源を活用して、個人の自立意欲と能力の発揮を支援する地域福祉の観点

イ、「保健」分野

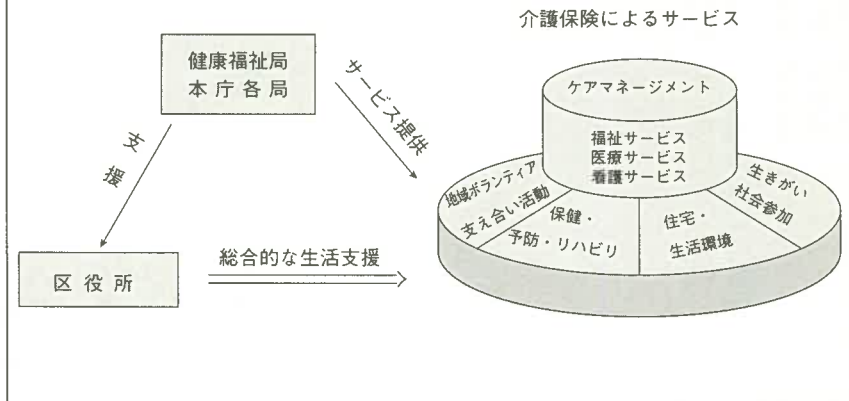
健康増進や疾病の早期発見、予防・リハビリテーションのさらなる拡充をめざすため、それらの有効性の評価・実証を図りながら、地域での見守り活動や住宅・生活環境の改善と連携する観点

ウ、「医療」分野

虚弱な生活が長期化するなかで、高齢者の生活の質を維持するためには、医療サービスとともに、福祉サービスなどの社会サービスが一体となった「ケア」が不可欠であり、在宅ターミナルケアをも視野に入れた連携の観点

## (2) 在宅医療について局をあげて推進する体制の整備

現在、在宅医療については、健康部、医療対策部、長寿社会部、地域福祉部等が連携して関わっているが、訪問看護や訪問介護と一体となって在宅療養を支える体制づくりが重要である。



### (3) 区を基本とする地域での総合的なサービス提供の支援

介護保険における特徴は、福祉分野のサービスを専門性によって切りわけ、要介護認定を受けた高齢者には、介護報酬による専門職のサービスが提供されることとなる。

今後は、参考資料1「介護保険下でのサービス地域展開」(案)のような展開が予想され、介護保険によるサービスとその他の社会資源によるサービスが、生活介護という面から、トータルに提供されることが必要と考え

られる。

保健・医療・福祉の一体的なサービスも、区を基本として、地域での総合的なサービス提供が展開されるよう、健康福祉局が支援することが課題となる。

### 7 介護保険の準備をこつこつと連携等の取り組み

介護保険の準備には、参考資料2「介護保険制度に移行するための主な準備事務」のとおりに具体的かつ多岐にわたる事務が予定されている。

これらの事務をつうじて、保健・医療・福祉の連携強化を図ることが重要である。

#### (1) 要介護・要援護高齢者の全体把握

介護保険事業計画策定のための基礎調査において、市内全高齢者を対象に個別ニーズの把握と要介護認定においては二万人の調査・判定が予定されている。

かつてない規模での実態把握であり、今後の施策展開に重要な基礎となる。

#### (2) 要介護認定における医療の関与

要介護認定においては、かかりつけ医の意見書が不可欠となっている。

要介護・要援護高齢者のほぼ全員について、専門調査とともに、医学的意見書が必要となることは、保健・福祉と医療との連携の新しい基礎となる可能性がある。

### 8 保健・医療・福祉にわたる

#### 企画・調整機能の強化をめざして

介護保険においては、地方自治体は、今後サービス提供者よりは、サービス環境を整備する企画・調整者として期待されている。これからの最も重要な役割は、

#### (1) 住民が必要とするサービス需要の把握

(2) 施設入所等のサービス利用開始後、高齢者の状態変化等に即応して次の段階のサービス提供に繋がる流れの構成

#### (3) 保険給付以外の介護サービス、検診等の保健サービス、一人暮らし老人等に対する見守りサービスなど住民活動の組織化等の総合的なサービス提供

(4) 学校の余裕教室の活用等既存資源の活用の推進

(5) 保健・福祉関連の施策のみならず、広く地域の振興・発展に関わる施策との一体化・連携の強化など

こうした視点での取り組みは、健康福祉局の機能強化にとって重要と思われる。

介護保険を含め、住民本位の立場でそれぞれの事業に取り組みながら、「行財政システム改革の一翼」を担い、本市の生涯福祉都市づくりの一層の推進に努めていくことは、我々職員に課された大きな課題と考えている。

●参考資料2

介護保険制度に移行するための主な準備事務

- ①在宅サービスの拡充・特養建設推進、訪問医療等新たなサービスの取り組み
- ②現行福祉系サービスの見直し・充実・ホームヘルプサービス・デイサービス・ショートステイ等
- ③被保険者管理等の保険者事務の最大限の電算化・短時間（11年前半まで）に包括的な制度のシステム化
- ④本庁、区役所を含めた事務体制の整備・被保険者証の発行 第1号（156,000人） 第2号の希望者・保険料の徴収（普通徴収 5万人、特別徴収（年金天引き）10万人）
- ⑤介護保険事業計画策定のための基礎調査・全高齢者対象、個別ニーズ把握（高齢者保健福祉計画の10倍以上の規模）
- ⑥要介護認定事務・要介護認定 20,000人程度
- ⑦ケアマネージャーの養成・市はケアマネージャー3000人程度が必要と見込まれ、その養成を支援・保険給付 8,000人程度（現物給付にはケアプランが必要)





# 地域特性を考えた都市計画・建築行政の一体的整備のあり方

まちづくり局企画課長

浅井雅美

## 1 はじめに

私が川崎市役所へ入った昭和四五年、入所したばかりで定かな記憶ではないが、当時もかなり大規模な機構改革が行われたように思う。当時の市長は前の伊藤三郎氏の、さらに前の金刺不二太郎氏で、市長六期目のそれも在任機関の後半であったと記憶する。五月に正式に決まった配属先は、都市計画局大島都市開発事務所開発課建築係という部署でした。現在の建設局川崎土木事務所である。しかし、この都市開発事務所という名称はわずか一年半で姿を消してしまった。

当時の金刺不二太郎市長が、おそらく最後の試みとして行った機構改革で各区（当時は支所）にあった土木事務所の機能を拡大し、土木・都市計画・建築の分野の中で市民生活に直結している業務を集中化し、都市開発事務所として地域に密着した行政をめざしたと聞いている。また、当時は政令指定都市への昇格が取りざたされており、区制への移行の準備でもあったのかもしれない。しかし、翌年、伊藤三郎市長となり、都市開発事務所も

元の土木事務所に戻った。そして昭和四七年には政令市となり区制が敷かれた。もともと、その時の都市開発事務所は、やや中途半端であったようで、創設の意図は機能しないまま閉じられたように記憶している。地域に密着した行政“が創設の意図であったのであれば今日にも通じる先見的なものといえよう。今回の都市整備局と建築局の統合にあたり、当時のことがふと思い出された。昔懐かしく想われた方も多いのでは……。

## 2 都市整備局と建築局

### (1) 機構改革前の両局の業務の概要

以下に、従来の都市整備局と建築局の業務を簡単に説明してみよう。

都市整備局は、市街化区域や用途地域などの土地利用に関する都市計画、都市として必要な幹線道路・河川・公園・都市高速鉄道・下水道・ゴミ焼却場・市場等の都市施設、学校・図書館・病院等の教育文化施設や医療施設、再開発事業・土地区画整理事業等の市街地開発事業などの調査・計画と一部事業の実

施を行うほか、住居表示事業や駐車場の整備について計画・指導を行ってきた。

一方、建築局は市営住宅の建設及び入居の管理など公的住宅の供給と民間住宅を含めた住宅施策の展開、市が設置する公共施設の設計・工事監理（所管局より受託）、都市計画法、建築基準法等に基づく開発許可や建築確認などの許認可（機関委任）、中高層建築物や大規模共同住宅の建築に伴う周辺環境維持の指導、街並みデザイン等の景観づくり、福祉のまちづくりに関する技術面の指導、耐震改修の指導、さらに建築紛争の調停業務などを行ってきた。

### (2) 建設省都市局・住宅局の出先？

両局の業務は、国、特に建設省の流れを汲むものが大半である。別表①に建設省の組織を示す。建設省の都市局と住宅局が、おおむね従来の都市整備局と建築局の上部組織となっていたといっても過言ではなからう。都市局は「都市の公共施設の整備や都市の開発（土地区画整理事業や市街地再開発事業）」を行い、住宅局は「住宅市街地の整備」を受け

別表① 【建設省の組織】（建設省ガイドブック（社）建設広報協議会より）

- 大臣官房
- 建設経済局
- 都市局
- 河川局
- 道路局
- 住宅局
- 施設等機関
- （地方建設局、土木研究所等）
- 公庫・公団・事業団
- （住宅・都市整備公団等）

- 住宅総務課
- 住宅政策課
- 民間住宅課
- 住宅整備課 — 住環境整備室
- 住宅生産課 — 木造住宅振興課
- 建設指導課 — 建築物防災対策室
- 市街地建築課 — 市街地住宅整備室
- 住宅・都市整備公団監理官

- 都市総務課 — 都市高速道路公団監理室
- 都市政策課 — 都市環境整備企画課
- 都市計画課 — 都市交通調査室、まちづくり事業推進室
- 都市再開発防災課 — 都市防災対策室
- 街路課 — 特定都市交通整備室
- 区画整理課
- 公園緑地課 — 都市緑地対策室
- 下水道部 下水道企画課 — 管理指導室
- 公共下水道課
- 流域下水道課

持っている。両局においては、局間の事業の調整もさることながら、局内の各課間にも縄張り意識が強い。施策化されている補助事業をとっても類似の内容が多く非常に複雑である。やや古いのが、平成四年の市街地整備に関する事業は四六種類にも及ぶ。最近でこそ建設省も補助事業の調整・統合を進めている（別表②）が、毎年のように制度の名称、内容が変わり担当者でも覚えきれない状況である。行政改革により省庁の統廃合が進められつつあり、この中で局や課の再編・統廃合も行われることを期待しているが、この課レベルにも及ぶ縄張り意識が、総合的な対応を求められる市のまちづくりの現場にも持ち込まれざるを得なかったのが従来姿である。

### 3 「まちづくり」とは

#### (1) 「まちづくり」とは

「まちづくり」という言葉がはやりだしてからかなりの時間がたつが、その意味あいにはかなり幅がある。広義には、都市計画や居住環境整備だけでなく、道路、河川、公園、下水道など都市のハード面の機能の整備と維持管理を含み（一般的にはこの範囲と解釈されるのでは・・・）、さらにソフト面でのまちづくり、すなわち地域住民の交流・連携から住民意識・市民意識の形成までをも含めたものが考えられている。

もう少し絞ると、地域特性に合わせて、街区や地区を単位とした中で道路や小公園、広場、建物を整備する「身近な面整備」のようなものと考えられる。

そもそも、この地域的な面整備の発想自体は比較的新しいものである。従来は道路や公

園等の公共施設整備については、建築物の建築とは切り離して考えられていた。昭和三九年の東京オリンピックの頃から建築物の高層化が進み、土地を単に平面的な広さから評価するのではなく、その土地に建てられる建物の床の量（容積）から評価する方向に価値観の変化しはじめた。土地区画整理事業は、各権利者が土地を少しずつ供出し、道路や広場を捻出していく制度であるが、このような価値観の変化から、再開発という、土地の減少分を、建物を高層化してその床で補う手法が生まれた（溝口の再開発も当初は、土地区画整理事業で考えられていたが、都市再開発法の制定により再開発事業に切り換えたもので、その典型的な例である）。

#### (2) 「まちづくり局」とは

「まちづくり局」の業務は、基本的には建設省の都市局と住宅局に関する業務に市が建設する公共建築物の建設・保全業務を含めたものが基本である。しかし、単に建設省の二局に関する業務を行ってきた都市整備局と建築局がひとつになったというだけでなく、先駆的な「まちづくり局」の名にふさわしく、さらに、相乗された力が発揮される局をめざさなければならない。

前述の「身近な面整備」のようなものについては、従来、都市整備局と建築局にまたがっていた部分であり、具体的には都市整備局としては土地区画整理事業や市街地再開発事業であり、建築的には建築確認、総合設計制度、一団地認定、建築協定などである。中間的なものとして、再開発地区計画や地区計画制度がある。これに加えて、税制の特別措置や制度要綱による補助事業、融資制度等が、前述

のように数多く整備（？）されている。

現在、地域的な面整備、特に既成市街地の再整備は、建築物の建築（建替）と一体で行わざるを得ない状態であり、単体の建築物の建替えと道路等の公共施設の整備を組み合わせた、これらの領域が「まちづくり」の主流である。これらの内容への対応がまちづくり局として一本化されたため、両局統合の成果が大いに発揮されるところである。

#### (3) 基盤整備と上物整備の連携強化

具体的に、両局統合の成果のイメージを考えてみよう。

例えば、基盤整備事業の代表的手法である土地区画整理事業（旧都市整備局）施行後の上物整備をどうコントロールするか。従来から新市街地形成型の土地区画整理事業では、上物建設の順序を目的に、事業と、地区計画や建築協定の制定が並行して進められてきた。しかし、川崎区役所が入居している「パレール」や田島や大師地区の市民館・図書館分館が入居している「カルナーザ川崎」や「川崎大師パークホームズ」は、戦災復興土地区画整理事業後の街区内において零細な建築物を共同化するなどした再開発事業である。いったん、建築物が建築された後これを共同化するのには大変むずかしく、これらの事業にも年月と補助金等の公共投資が行われてきた。

上物の整備も射程に入れた基盤整備を図っていくことはできないだろうか。基盤整備部門と上物の整備・計画・コントロール部門を、地域の特性に合わせて、より密接に連動させていく必要がある。今後、この業務は、まちづくり局内で一貫して行うことが可能となった。また、共同化で産み出された床の活用の

別表② 整備手法と国の所管課（市街地再開発'96（社）全国市街地再開発協会より）

（事業名称H・4年時点）	（国の所管局）					
1 優良再開発建築物整備促進事業（制度）	住宅局	17 公庫	一般中高層建築物融資	住宅金融公庫	31 特定住宅市街地総合整備促進事業（制度）	住宅局
2 複合空間基盤施設整備事業	都市局・住宅局	18 公団	ファミリー賃貸住宅融資	住宅金融公庫	32 都市居住更新事業（制度）	住宅局
3 多機能交流拠点整備事業	都市局		一般市街地住宅制度	住宅・都市整備公団	33 水辺居住整備事業（制度）	住宅局
4 アーバンマネージメント推進モデル事業	都市局		特別借受賃貸住宅制度	住宅・都市整備公団	34 住宅地開連公共公益施設整備促進事業（制度）	住宅局
5 福祉の街づくりモデル事業	住宅局		民営制度	住宅・都市整備公団	35 緊急住宅地開連特定施設整備促進事業（制度）	住宅局・建設経済局
6 市街地住宅供給促進事業（補助金交付要綱）	住宅局	19 総合設計制度（建築基準法）		住宅局	36 住宅街区整備事業	都市局
7 大都市優良住宅供給促進事業	住宅局	20 総合的設計による一団地認定（建築基準法）		住宅局	37 地区再開発促進事業（制度）	都市局
8 都市防災不燃化促進事業（制度）	都市局	21 特定街区制度（建築基準法・都市計画法）		都市局	38 土地区画整理事業（土地区画整理法）	都市局
9 沿道環境整備事業（沿道整備に関する法律）	都市局	22 市街地再開発事業（都市再開発法）		都市局・住宅局	39 沿道区画整理型街路事業（道路整備措置法）	都市局
10 市街地総合再生事業（制度）	住宅局	23 住宅地区改良事業（住宅地区改良法）		住宅局	40 都市拠点開発緊急促進事業（制度）	住宅局
11 商業地域振興整備事業（制度）	住宅局	24 コミュニティ住環境整備事業（制度）		都市局	41 都市拠点総合整備事業（制度）	都市局
12 まちなみデザイン推進事業（制度）	住宅局	25 地区住環境総合整備事業（制度）		住宅局	42 立体換地促進事業（制度）	都市局
13 市街地空間総合整備事業	住宅局	26 街なみ整備促進事業（制度）		住宅局	43 街区高度利用推進事業（制度）	都市局
14 特定民間再開発事業（租税特別措置法）	都市局・住宅局	27 大都市農地活用住宅供給整備促進事業（制度）		住宅局	44 地区計画制度（都市計画法・建築基準法）	都市局・住宅局
15 特定の民間再開発事業（租税特別措置法）	都市局・住宅局	28 誘導型住環境整備制度（制度）		住宅局	45 再開発地区計画制度（都市計画法・建築基準法）	都市局・住宅局
16 等価交換事業（租税特別措置法）	住宅局	29 商店街居住地域再生プロジェクト		住宅局	46 建築協定制度（建築基準法）	住宅局
		30 市街地住宅密集地区再生事業（制度）		住宅局		



ため、公社住宅や特定優良賃貸住宅、市営住宅など、住宅系利用の展開も、より一層進むのではないだろうか。

そのほか検討課題として、斜面地などで敷地を細かく分割した宅地開発がみられるが、これは、現行の法体系では規制できない。しかし、これは将来、整備が必要となる密集市街地を生産しているようなものであろう。こうした建築行為を、まちづくりの観点からどう評価し、コントロールしていくのか。現場の問題意識を都市計画マスタープランの策定や住宅基本計画の改定の中にどのように活かしていくか。また、逆に密集地の整備を進める現場の問題意識を指導行政等の規制部門に反映していく方法はないだろうか。やわらかい地区計画的な手法の導入など、今後、局内でいろいろ議論され試されていくべきだろう。

#### (4) 技術職員の活性化

統合による大きな効果として、人事（職種）の交流がある。都市整備局の技術職員の大半は、土木職で建築職は少なかった。一方、建築局では大半が建築職だった。前述のようにまちづくりには、建築物の建築と都市施設の整備は一体化されてきている。土木的発想と建築的発想及び双方の技術が必要である。

具体的には、従来、まちづくりの一環であることの意識がやや薄くなりがちな建築確認等の許認可業務にも、周辺街路整備や防災まちづくりなどの意識を再認識したり、建築単体を中心に考える傾向が強かった施設整備（公共建築物の新築や改修工事の設計・工事監理）の業務に、公共建築物と周辺整備の連携・協調といった意識を強くしていく等の、統合による新しい風を吹き込む必要がある。

このために人事の交流や情報の交流が、きっかけとなるであろう。

まちづくりという意識の少なかった業務が、実は「まちづくり」の重要な一翼であると認識され、各々の職域の中でまちづくりの感覚が育てられ、本当のまちづくりが一歩ずつ進んでいくことが大いに期待される。

### 4 一局のスタンスと重点施策

#### (1) 局の基本スタンスと重点施策

まちづくり局のスタートから半年が経過、この間、新生まちづくり局のあり方について局内で議論し、別表③に示す「まちづくり局の基本スタンスと重点施策」を打ち出した。

これは、まず、縦軸にまちづくり局の行う主要な事業（都市計画、総合交通体系の整備、都市拠点整備、市街地の整備、都市の安全機能強化、住宅・住環境の整備、公共建築物の建設、民間開発・建築等の指導）を、従来の都市整備局の業務から建築局の業務の順に列記し（中間は両局に関係していたものもある）、横軸に示した現在の社会情勢やニーズへの対応といった課題とクロスさせ、各々の業務のあるべき具体的重点施策を示したものである。単純な整理だが、想像以上に各事業が絡み合い、まちづくり局の方向が見えてくる結果となった。

まちづくり局が現在抱えている具体的な整備計画としては、川崎縦貫高速鉄道の計画をはじめとする都市基盤の整備、新百合丘周辺の新都心整備、小杉駅周辺の第3都心整備、新川崎周辺の整備、溝口駅周辺、川崎駅西口や北口、鹿島田駅周辺の再開発、登戸駅周辺の区画整理、小田地区の密集市街地整備、黒川地区ほかの土地区画整理など目白押しである。

これらの事業のうち、事業が本格化しているものについては、その完成をめざす必要があるが、これから着手するものについては、事業のプライオリティや事業効果の精査、事業規模・手法の再検討など事業の見直しを行う必要がある。全体に経済成長の大きな回復が期待できない現在、大規模な整備事業は大きな壁にぶつかっている。従来手法からの発想の転換も求められている。効果的な整備を効率的に推進していくためには、かなり思いきった見直しが必要だろう。

また、阪神淡路大震災の教訓から防災に強いまちづくりの推進は大きな課題となっている。四メートル未満の狭隘道路の拡幅整備や建築物の不燃化等は特に急がれる。また、急激な少子・高齢化に対応するための住宅・住環境の整備、老朽化が進む民間マンションの管理・建替問題等、一刻の猶予も許されない課題も多い。

#### (2) 活性化、一体化に向けて

従来から着手してきた事業の見直しと新しい課題への挑戦。このために前述の局のスタンス（別表③）を浸透し、「ざっくりばらん」な議論の中で自由に新しい発想を出し合い、刺激し合い、情報を共有できる雰囲気をつくっていく必要がある。

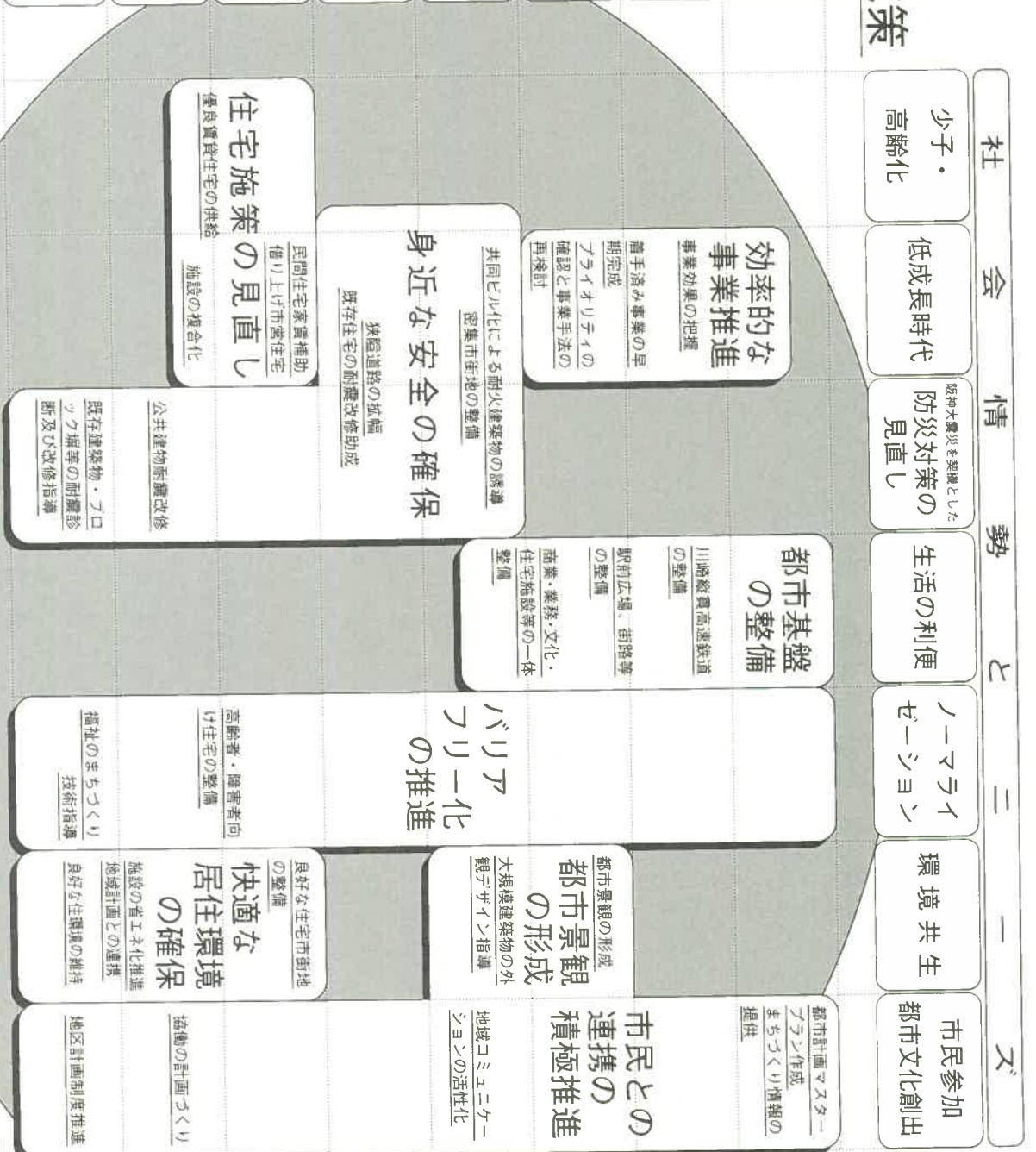
まちづくり局では、本庁全課から企画主任を選任し、この会議を、さまざまなテーマを話し合い、情報交換し、調整をはかる場のひとつとしている。今後も、局の活性化をはかるための方策を検討、実行していく予定である。

新生まちづくり局は、一丸となって、まちづくりの諸課題の解決に知恵を絞り、二世紀に向け、地域に根ざし「しっかりと、じっくり」とまちづくりを進めていきたい。



まちづくり局の基本スタンスと重点施策

<b>都市計画</b> 都市計画の調査・調整、市街化区域及び調整区域、地域地区等の調査・計画、都市施設の調査・調整、都市計画情報システム、住居表示
<b>総合交通体系の整備</b> 都市幹線交通網（堤原高速鉄道）の整備、広域公共交通網の整備、鉄道輸送力増強、駐車場整備、鉄道とバスの連携強化
<b>都市拠点整備</b> 都心（川崎、新川崎、鹿島田）、新都心（所沢、日、三郷、小杉）、副都心（東口、登戸等）、地区生活拠点（黒川、梅玉等）整備
<b>市街地の整備</b> 密集市街地における住環境の改善整備、総合的な地域整備、計画的な市街地整備の推進、まちづくりへの支援、都市景観の形成
<b>都市の安全機能強化</b> 既存建築物の防災対策事業、住宅耐震改修促進施策の推進、建築物震害対策事業の推進
<b>住宅・住環境の整備</b> 公営住宅の整備及び管理、良質な民間賃貸住宅の誘導、住環境の改善、高齢者のための住宅の整備、住宅供給公社等との連携
<b>公共建築物の建設</b> 学校、病院、図書館、保育園、市営住宅、特養老人ホーム、ごみ処理場公共建築物の設計及び工事発注・工事監理
<b>民間開発・建築等指導</b> 開発許可・建築確認等の開発行為、建築に関する指導・相談、既存建築物の耐震診断指導及び改修等、開発・建築に関する紛争等の調整



しっかりと、じっくり、まちづくり  
—効果的整備の効率的推進—

# 組織改革に伴う河川と下水道の 一体的な水行政について

建設局河川課長

齋藤力良

## 1 転換期をむかえた水行政 生態系に即した水循環へ

首都圏の一部を形成する本市において、首都圏の例にもれず都市化が急速に進んでおり、市の全域が都市計画区域であり、人口集中地区（DID地区）が市域の八九%におよんでいる。

いっぽう、都市化の波に反するかのよう、人々の自然を希求する心の波動が静かに広がってきている。二ヶ領用水の再生や多摩川を研究する会などの市民運動が年々高まりを見せている。都市の生活者には、「水」や「緑」という言葉、それ自体に心を和ませる響きがある。「透き通るような水の流れ」や「みずみずしい山の緑」は、それ自体が貴重な「財産」であるとの意識が広がりつつある。「河川」と「森林」が密接な関係があることを、我々は経験的によく知っている。

ところが、従来の水行政では、「治水」や「利水」といった、単一的な目的を重視していた。いままでは「治水」や「利水」を目的としダムや堰を建設し、河川はコンクリート

で固め、洪水をできるだけ早く下流に流すことに努めてきたが、生態系としての「水循環」という視点が、少し欠けていた。その反省に立ち、最近の「治水」では、コンクリートの切り立った護岸から、堤防の勾配を緩やかにし、自然植生の回復をうながし、人が川に近づけるような、多自然型河川といわれる改修が行われている。

また「利水」についても、例えば、工場等使われる水についても、リサイクルが進んでおり、水の使用量の減少が見られる。

さらに最近では、山には保水力のある樹木を植林し、水源の涵養に努め、その自然のメカニズムにより河川への流出を抑制し、川の水質も良くなること、生態系にかなっており、最終的には、海の水質浄化にも繋がるとの認識が高まっている。

我々は「生態系」としての「水循環」の機能とその重要性によりよく気づきつつある。

## 2 阪神淡路大震災と水

河川や道路の空間が防災空間として延焼の防止に効果があることはよく知られていたが、

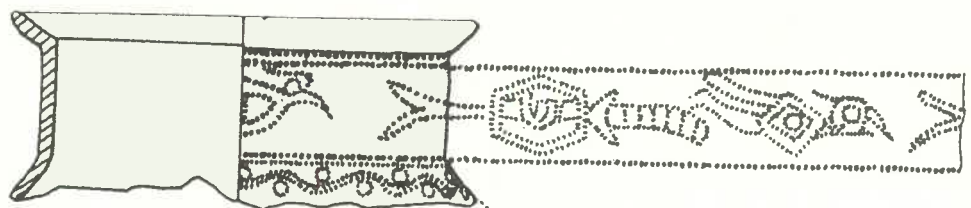
阪神淡路大震災はそのことを再認識させた。都市の整備が進み、下水道の普及により、都市の生活者は河川との関わりが少なくなってきた。阪神淡路大震災で被災した住民や行政関係者から、河川について興味深い話を聞く機会があった。

### (1) 無限水源としての河川

消防関係者や住民によると、「震災により、消火栓が使用不能に陥り、河川水の消火用水としての利用が有効であった。一方では河川改修された川は、人が近づきにくい構造が多く、消防活動を支援するように改修されていないため、せつかくの河川もすぐには水を利用できないことが多かった。今後は河川改修に際して、河川水の消防利用についても、配慮して欲しい」との貴重な意見があった。

### (2) 避難路や生活物資の輸送路としての河川の役割

またある住民からは「被災時には、道路が使えないことが多く、河川区域内に人が入れ





る構造として整備されている河川は、避難路や生活物資の輸送路として被災時の地域生活を支える上で大いに役立つ」との報告があった。

### (3) トイレの洗浄水としての河川水の利用

被災時のトイレの問題は極めて深刻な問題である。兵庫県のある河川では、整備に際し住民から「魚が遡上できるような川にして欲しい」との要望を受け、魚道を設置したところ「水辺に近づける構造と魚道をつくる水たまりが、トイレの洗浄水としての水の汲み出しに大いに役に立った。また上水道が復旧するまでの間の水汲みの作業が続くなかで、近所に住む学生や若者が高齢者の手助けをし、水汲みをつうじて、新たな地域の連帯が図られた」との住民の生の声を聞くことができた。都市の生活者として忘れてかけていた河川の役割が、震災を機会に再認識される思いであった。

### (4) 今後の河川改修と「三六五日の水行政」

今後、新たに改修される河川は緩傾斜護岸の多自然型河川を基本としている。また、改修済みの河川に対しても、「防災用河川施設の整備」として河川水を活用する消防水利施設を設置する計画である。

阪神淡路大震災の貴重な教訓を経て、国土審議会等でも、これまでの水行政について、「治水」や「利水」に特化し、日常の生活感覚から、やや離れていた点を反省し、水循環の生態系に配慮した、日常生活のなかで身近

に感じられる「三六五日の水行政」が必要ではないかと議論されている。

### 3 水行政の歴史的変遷

そのようななかで、河川行政と下水道行政がどのような歴史的な変遷を辿ったかを振り返りながら、今後の水行政について考えたい。

#### (1) 治水重視の旧河川法の誕生と背景

明治初等の主要な運輸手段は舟運であり、河川工事は低水位工事が優先であったが、鉄道の整備が進んだ結果、運輸の主流は鉄道に移り、河川舟運は衰退し低水位工事の重要性が低下した。

一方、洪水防御のための高水工事は、地方行政庁が実施主体であり、国の治水への関与は当時の国力からして少ないものであったが、明治一〇、二〇年代に淀川、利根川、木曾川等の大河川で洪水被害が頻発したため、抜本的な治水対策の声が全国的に沸き上がった。このような背景のもと、明治二九年に治水対策を中心とした旧河川法が制定され、昭和三九年に改正されるまで、我が国の河川管理の基本原則となった。

当時の国家目標は「富国強兵」であり、国土保全の立場からの治水重視の施策であった。

#### (2) 戦後の新体制における河川管理と経済発展を視野に入れた河川法の改正

戦後の荒廃した国土にカスリーン台風等の大型台風があいついで来襲し、大きな被害をもたらし、一方、戦後は国家の体制が大きく

かわり、地方行政の長は国の「任命」から市民の「公選」となったため、従来の区間主義では都道府県ごとに首長が異なるため、河川管理体制に齟齬を生じた。

そのため「水系一貫した管理体系」の必要性や、都市部への人口の集中と戦後の経済の発展にともなう新たな水需要が起こり、「既存の水利用との調整など利水関係の整備」を行う必要が生じた。その結果、昭和三九年に旧河川法に対し、特に「水系一貫した管理体系」と「利水」について補足する形で河川法が改正された。

#### (3) 「環境への配慮」と「住民参加」を加えた新河川法への改正

河川法の制定に前後して、我が国は高度経済成長時代を迎え、都市及び産業が急速な発展を遂げた反面、河川・湖沼等の水質汚濁や都市型水害の頻発、土砂災害の急増等の河川をめぐるさまざまな問題が生じてきた。

平成八年一二月に出された河川審議会の答申では、

「河川は単に治水、利水を対象とするだけでなく、流水を中心として豊かな自然環境を形成し、我々の生活にかけがえのない価値を有するものである。また河川の整備計画について地域との連携が求められている。河川行政は環境問題や価値観の変化にともなう課題に直面し、これに対応し河川制度についても新たな展開が求められている」

と謳われ、その答申を受け河川法の目的に「河川環境の整備と保全」の項目が加えられた。また、河川整備計画の作成にあたり「必要があると認められる場合、公聴会などを開く」とされ、地域住民の参画の道が開かれ、



二ヶ領用水



それにともない、新河川法が平成九年五月に制定された。

#### (4) 新河川法を先取りした本市の事例

本市は、昭和六〇年より二ヶ領用水の上河原線、宿河原線で親水整備を行っており、環境に配慮した河川改修として市民から好評を得るとともに、本市の歴史的遺構である二ヶ領用水に対する理解を深めることに大いに役立っている。

また、住民の意見を採り入れた河川改修としては、宮前区の平瀬川上流工区において、市民から「コンクリートを使わない緩やかな緑の多い堤防にして欲しい」との強い要望があり、できるだけ市民要望を取り入れ河川改修を行っている。また、湧水のある場所では、積極的な取り入れをはかり、自然に配慮した川づくりを行っている。その結果、川づくりを通し、地域の新たな連帯がはかられ、維持管理についても市民の協力を得るにいたった。

#### (5) 都市の居住環境の改善が目的の旧下水道法の制定

一方、下水道の歴史をひもとくと、下水の排水不良から、雨水による浸水が発生し、停滞した汚水により居住環境の不衛生がもととなり、伝染病の発生の一因となったことから、都市における居住環境の改善を目的とし、明治三十三年に下水道法が制定された。

#### (6) 水質の改善を目指して下水道法を改正

昭和三十三年の下水道法改正では「都市環境

の改善を図り、もって都市の健全な発展と公衆衛生の向上に寄与する」ことを目的として合流式下水道を採用し、都市内の浸水排除や環境整備に重点が置かれた。しかし、公共用水域の水質保全の項については設けられていなかった。

昭和三〇年代以降の高度経済成長にともない、都市近郊の河川等の汚濁は著しく、昭和四五年の下水道法の改正では「公共用水域の水質の保全に資する」という項目が加えられ、水洗化の復旧、総合的雨水排水対策、健全な水循環の再生や保全などを整備目標として現在にいたっている。

また最近では、リサイクル社会への役割として、下水汚泥の減量化と再利用の努力および高度情報化社会情勢に対応するため、下水道の内部に下水管理用以外の利用についても、光ファイバー等の布設を可能とする法改正が行われた。

#### 4 河川および下水道の整備

##### (1) 全国レベルの中小河川の整備目標

平成八年七月に出された河川審議会の答申「二一世紀の社会を展望した今後の河川整備の基本方向について」によれば、「中小河川の整備については、三〇年から一〇〇年に一度発生する規模の降雨に対する整備を計画目標に置き、当面の目標として二一世紀初頭までに、五年から一〇年に一度発生する規模の降雨に対する整備を目指している。」とあり、現在、全国的にこの水準を満たすべく事業中である。

##### (2) 川崎市の総合雨水排水対策計画

本市においても、川崎市総合雨水排水対策検討委員会から「川崎市における総合雨水排水対策のあり方に関する答申」を平成五年二月に受けており、河川と下水道とも段階的に目標を設定し整備を行っている。

##### ① 既定計画

河川、下水道ともに、時間雨量五〇ミリ程度（三〜五年に一回程度）の降雨に対処するために整備を進めてきた。

##### ② 長期計画

既定計画に引き続き段階的な整備計画としては、下水道において雨水貯留管などによる一〇年に一回程度（時間雨量五八ミリ程度）の降雨に対処するための整備を進めている。

##### ③ 将来計画

河川審議会の答申において、中小河川は三〇年に一回程度の降雨規模に対応することを目標に将来計画として位置づけており、本市の総合雨水排水対策においても同様な目標設定を行っている。また河川においては、部分的に将来計画に合わせて事業を実施している。

##### (3) 川崎市の雨水排水対策の整備手法 〜流域対策と流末対策

雨水排水対策の面的な流域対策については下水道が分担し、流末対策を主に河川が分担している。

流域対策としては、分流地区と合流地区によって大きく分類でき、分流地区は雨水と汚水を分離し、雨水は直接河川等に放流し、汚水は下水処理場で処理し河川等に放流している。

それに対し合流地区は、一本の下水道で雨水と汚水を流し、晴天時や小雨時は処理場で処理され放流されているが、降雨時には汚水と雨水が混合希釈され河川等に放流されてい

る。特に汚濁の激しい初期雨水は、雨水滞水池や貯留管に一時貯留され、降雨終了後に下水処理場で処理した後、河川に放流される。

#### (4) 川崎市の整備水準

主として流末を処理する河川の整備は、平成八年度末で時間降雨五〇ミリ対応に対して七九%の改修率である。

流域の雨水排水を処理する下水道の整備については、雨水管等の布設のほか流域内の貯留管等の設置を含め、流末河川の現況能力との整合を図り、一〇年に一回程度の降雨規模に対し整備を進めており、平成八年度末で四七%の整備率である。

なお、総合雨水排水対策として、流域の保全を目的に、流域の保水、遊水機能の維持を図るために、民間の開発等に際し、雨水流出抑制施設の設置や大規模開発に対しては雨水調整池の設置などの協力を求め、流域からの流出抑制を行っている。

一方、安全で快適な河川環境の保全を目的とした「川崎市河川水質管理計画」が策定されており、その中で親水施設を「水遊びのできる川」、「生き物に親しめる川」、「散策のできる水辺」として段階的に水環境保全目標を設定しており、利水目的別に環境目標を定めている。

下水道の整備により、河川の水質の改善は確実にすすんでおり、平成七年度末の環境目標達成率は四三% (BOD) である。また、さらなる水質浄化をめざし下水の高度処理などの環境整備を進めている。

### 5 水管理を核とする組織の

#### 一体化による効果

#### (1) 河川計画の面における効果

本市の下水道は、広域レーダー雨量情報システム「レインネットかわさき」の先進的な施設が稼働しており、それらの情報を有効に活用することにより、流域から流末の河川にいたる降雨状況についてよりきめ細かい精度で把握することが可能となっている。将来計画の目標である「三〇年に一回程度の降雨規模に対応」に対しては、川崎市の流域特性にあった、河川計画の立案が可能なものになると思われる。

#### (2) 情報化の面における効果

下水道管理用として光ファイバーが敷設されているが、下水道施設管理のみならず、高度情報化社会を迎え、下水道法の改正があり多目的な行政利用が可能となった。

現在、国道や高速道路には、光ファイバー網が敷設されてきており、一般道路についても計画されている。今後はそれらとのネットワークにより自治体の利用だけでなく、民間の利用についても検討されると思われる。

#### (3) 河川水運の見直し

明治以来、運輸の主体は船から鉄道に変わり、そして戦後は道路と車が主役となった。阪神淡路の大震災を契機とし河川水運の見直しの兆しがあり、平時は道路等の既存の交通手段と連携し、道路交通の渋滞対策として、また災害時は緊急輸送路としての利用が期待されている。本市においても、多摩川における水上バスの運行が計画されている。

#### (4) 環境面における効果

平成九年の河川法改正で環境の項目が設定され、今後の河川改修に際しては多自然型の河川整備が行われるが、下水道の普及にともない、固有水源の少ない本市の河川は水量が減少している。湧水の確保はもとより、下水の高度処理水を河川に戻す計画も進行中である。

事例としては、現在、中原区を流れる江川の地下に浸水対策として雨水貯留管が設置中であり、完成後は江川の上部を「江川アクアプロムナード計画」として、せせらぎ水路を再生し整備する計画である。今後とも水量の減少した河川や水路等の親水整備の環境用水として、下水道の高度処理水を利用することが検討されている。

#### (5) リサイクル面における効果

また資源のリサイクルが叫ばれて久しいが、技術革新により、下水汚泥の再利用について、園芸用土壌や活性炭やセメント原料などの資材として研究開発が進んでおり、将来性が期待されている。

#### (6) まとめ

以上のことから、今後は組織の一体化により、治水、利水、情報化、環境のあらゆる面において、河川部門と下水道部門だけでなく道路部門も含めてより緊密な連携が可能となり、一元的な水管理を核とし、組織統合の成果が顕れるものと思われる。



市民局

# 区役所機能の拡充と 新たな区政の展開

市民局区政課長

河野正夫

二世紀は、分権の時代あるいは地方自治の時代と言われており、全国各地で改革への取り組みが進んでいる。特に、指定都市では、行政区を自治区に接近させるために様々な試みがなされている。

本市でも、川崎新時代2010プランで、市民一人ひとりが主体的にまちづくりに参加し、地域連帯に支えられた市民共同のまちづくりを進めるとともに、市の内部における権限の配分を見直し、市民生活に根ざした分権型の行政システムを確立することを掲げており、その受け皿となる区役所の役割は、ますます重要なものとなってきている。

区制が施行されて以来、すでに二五年が経過した本市の区政の現状と今後の発展方向について、二五年の歩みを省みながら私なりに考えてみた。

## 1 区政二五年の理念と現実

指定都市移行にあたって、七一年八月に出された川崎市行政区画設定に関する答申を見ると、「行政区は、住民自治の成果を保障する地域単位であるとともに、市政と市民を直

結することによって、住民自治の風化現象を防ぐ基盤でもある。……区制をいかに組織・運営するかは、川崎市の都市自治を推進し川崎市民の自治と主権を確立するための重要な課題である。」とし、区役所機能については、「市民サービスに関する機能は、できるだけ大幅に区に委譲しなければならない。……」としており、区長の任命についても、「現行制度のもとでは、区長は任命制になっているが、地方自治の推進という区制実施の本来の目標からみて、区民意識の高揚をはかるために、実質的な区長公選制を考慮する余地がある。」としていた。

さらに、各局の優先機関についても、「市民の生活に直結した市の行政機関の管轄区域を行政区域と一致させるように再編成するとともに、これらの機関を区役所と同一の庁舎内あるいはその近隣に配置させ、市民の利便をはかる必要がある。」と指摘している。

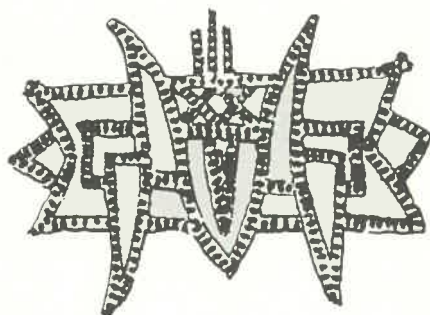
当時から、理念としては、市民主権による市民自治の確立をめざし、将来的には区長公選制も視野に入れたものであったことがわかるが、現実には、各局の縦割り行政の下部機関としての窓口事務が中心であり、市民の日

常生活に密接に係わるサービス部門をできるだけ区役所に持たせることによって、市民の利便性を向上させる役割を担うことになったといえる。

また、まちづくりにについては、「川崎市区行政連絡調整会議規則」を区制施行にあわせて制定し、区長が区内の優先機関が行う事業に關与できる制度を創設した。

しかし、区長に総合的な調整権が与えられていないこと、さらに、優先機関のもつ権限が限定されたものであったことから、当初想定していた区長による事業の調整などは行うことができず、今日まで「情報交換の場」程度の役割にとどまっている。

その後、七四年一月に策定された新総合計画では、区政の現状を「市民生活に密着した行政を直接実践し、地域民主主義を積極的に推進していく区役所に予算および行政執行上の権限配分が十分調整されていないため、事実上区内各行政を総合的に掌握できていない状況にある。」と分析し、区政のあり方について「……将来的には現行の区が自治区に方向転換することが望ましいが、現時点における制度的限界のなかでは、当面、自治区的





な発想のもとで区役所にいわば小市役所的な位置づけをもたせることにする。そして、市と区との事務分掌を明確に機能分担し、区の独自性と全市的統一性を保持しながら、市民の日常生活に利用度の高い事務は、なるべく区役所で処理できるように名実ともに総合機関としての機能を高めていく」としており、今日の「内なる分権」につながる考えを示している。

この総合計画を受けて、区レベルでの市民参加制度として、七八年に各区に「まちづくりのための学習と実践を行う」区民懇話会（注・参照）を発足させた。この制度は、当時の市民参加の手法としては、全国的にも先駆的なもので、今日の区づくり白書と同様に多くの都市から注目を集めていた。

こうしたなかでスタートした区民懇話会であったが、当時の区には、まちづくりに直接係わるという視点がまだなく、本庁各局でも事業執行にあたっては、直接区民への説明会を開催するなど、区を抜きにまちづくりが進められていた時代であった。

そのため、区民懇話会の理念が十分生かすことができず、活動の方向が、福祉や教育・文化などに関する市への提言を中心としたものへと変わってしまった。

また、その提言も、施策へ反映させる具体的な仕組みがつけられていないため、施策に生かされることが少なく、さらに、どのように処理されたかを区民懇話会にフィードバックする仕組みも整備されていないなどの課題があり、今日まで整理されないままになっている。

つぎに、八三年三月に策定された2001かわさきプランでは、「市民生活に身近な行政サービスを市民に身近なところで提供する

など、地域と市民生活に密着したキメ細かい行政を展開するには、区内の行政サービスを総合的に掌握し、区役所を地域民主主義の砦として積極的に充実しなければならぬ。そのため、区長の権限、機能等を高め、区民の意見・要望などに迅速・的確に対応していく必要がある。」としたが、まちづくりを推進していくための機能強化については、まだ先の課題であった。

しかし、現在の川崎新時代2010プランへの橋渡し役となった、九〇年三月に策定された川崎市中長期計画では、従来の枠組みにとられない新たな視点に立った対応が必要として、より豊かな川崎新時代の実現に向けた都市づくりの一つとして市民自治都市づくりを掲げ、「市民参加による市政推進の充実を図っていくことが、地域づくりの基本的な課題であり、また、そうした市民参加の成熟化にむけては、まず、地域と直結する区役所機能の強化と、市政情報提供体制のいっそうの拡充を図っていくかなければならない」として、「参加と分権のまちづくりを推進するために、市民主体の地域社会づくりや開かれた市政の確立をめざす」とした。

その具体化にあたっては、区役所機能の拡充を掲げ、まちづくりを担う第一線の行政機関にふさわしい機能の強化を図るため、区政推進費を創設し、その活用として区づくりプラン策定やまちづくりのためのイベントの開催などをあげている。

## 2 区政の到達点と課題

### 区づくり白書を中心に

この二五年間、区役所機能は、市民の日常生活に密着した窓口サービス部門を中心とし

た整備や拡充などに力点が置かれてきたといえる。

一方、市民参加やまちづくりの視点では、それぞれの時代を先取りする形での理念が先行して、その実現にむけての動きは、全国的に分権論議が活発となってきた九〇年代に入つて、区が自主執行予算を持つようになってからであった。

特に、川崎新時代2010プラン（九三年三月策定）に位置づけられ、九四年から取り組まれた「区づくり白書」の策定事業は、これまでの形式的な市民参加の枠を超えた区民と区との協働によるまちづくりへのスタートとなり、成熟した地域社会における新たなまちづくりの担い手の裾野を広げることができたといえる。

今後、白書づくりで培った区民と区役所との新しい関係のもとで、白書の成果を生かし、市民主体のまちづくりを推進していくことが求められている。

また、九〇年に導入された区政推進費については、地域の活性化としてのイベント事業から、白書を基礎とした地域のまちづくりの推進にむけた事業への転換が課題となつてきている。

さらに、市民参加や市民自治を促進するための条件として、行政情報の積極的な提供が求められており、同時に、福祉やまちづくりなどの市民活動の拠点としてのコミュニティ施設の整備が必要となっている。また、区づくり白書など区民間の合意形成を得てつくられた提案に対して、行政施策への反映の仕組みと、どのように処理されたかを区民にフィードバックする仕組みも併せて整備することも課題といえる。

※区民懇話会の理念…「①市民が主体的にまちづくりに参加することによって、市民自治の基本理念を具現し、成熟させるための常設的な市民の会議、②市民が地域の生活環境をよくするために地域の問題について討議し、市民自身の選択と調整によって問題解決と合意形成をめざすための場、③市民が主体となつて民主的に運営されるもので、行政は情報の提供など区民懇話会の円滑な運営に協力する、④区民懇話会は、市民の市政参加の場であり、当然その決定事項は、市政の推進にあたって尊重される。」

### 3 分権時代の区政改革の流れ

～追い風の中にあつて

分権型行政システムへの転換が求められている今日、きめ細かな行政サービスを提供するとともに、福祉や環境、まちづくりを推進する拠点として、区民の要望に的確に対応できる地域の総合行政機関への移行が求められている。

そのために、八九年には、第一次区役所機能等調査検討委員会を設けて、区政のあり方についての本格的な検討を行い、九〇年に各区に区政推進担当を設け、区長の自主執行予算である区政推進費を創設するとともに、九一年からは、予算要求権を持たない区長が、予算編成に参画する仕組みとして区要望反映システムを制度化してきた。

現在、区長の総合調整機能をはじめ、企画立案機能の強化や自主執行予算の充実などの具体化を図るため、昨年度から第三次の検討委員会をスタートさせ、区民意見施策反映システム、区における情報提供・収集システム、あるいは、区の自主執行予算の拡充、まちづくり推進にむけた組織整備など、地域の総合行政機関にふさわしい機能の拡充について検討を行っている。

一方、九三年一二月には、川崎市自治研究センター行政改革研究会による「区あれば楽あり―いきいき区役所をめざして」が発表されたのをはじめ、九五年度から始まった「政策課題研究」では、区役所改革や地域のまちづくりを中心とした区政に関する研究や提言が積極的に行われてきている。さらに、研究所のメニューに「市民・行政協働のまちづくり研修」などが組み込まれるなど、全庁

的に区政や地域のまちづくり行政への関心や期待が日増しに高まってきている。

### 4 区政を支援するための本庁組織の強化

～区政部から地域生活部へ

こうした区政改革の流れの中で、区政全般の企画調整部門である旧区政課を、九四年一月に第二次事務事業総点検・改革推進本部によってまとめられた「中長期的展望に立った川崎市行政組織等のあり方について（報告―2010プラン推進にむけて）」に基づき、区役所機能の強化にむけた施策の推進や区に関する各局施策の総合調整を担当する区政課と、地域における自主的な市民活動を支え、地域づくりへの幅広い区民参加のシステムを充実させるため、全町連事務局と旧振興係を再編して、地域振興を総合的に推進する地域振興課からなる区政部を九五年四月にスタートさせた。

この間、区予算の改善、ボランティア保険制度の創設、区における保健・医療・福祉の連携強化などの改革を進めてきた。今年四月には、名称を地域生活部に改め、地域における青少年対策のあり方についての検討結果を踏まえて、旧民生局と教育委員会で扱っていた青少年育成業務の移管を受けた。

### 5 今後の区政の発展方向

～自治区への接近

区政の将来像としては、自治区に接近させることではないか。現行の法制度上では、東京二三区と同等の権限や機能を持つことには無理があるにせよ、地方自治法上、市長に属

する事務のうち、どの事務を区役所に分掌させるかは、市の裁量に委ねられており、その範囲では可能と言える。

したがって、法制度上の制約はあるにせよ、九四年一月に出された、先述の「中長期的展望に立った川崎市行政組織等のあり方について」で提起しているように、今後、本庁と区との役割分担を見直し、全市レベルで統一的に処理を要する事務や大規模プロジェクトあるいは広域的視点から計画・調整を必要とする業務を除いて、地域のまちづくりや市民生活に密着した事務などの権限については、区役所に移管し、またそれにもなう組織・執行体制等についても、段階的に整備していくことによって、自治区的機能を有する区役所への展開は十分あり得ることである。

すでに、こうした視点に立つての改革ははじまっている。九五年四月に福祉事務所を、今年四月に保健所をそれぞれ区役所組織に編入したが、必置規制や法制度上の問題が整理されていないなどのため、必ずしも機能しているとはいえない状況にあり、今後の課題としては、地域における保健・医療・福祉サービスの連携強化と一元的サービスの提供のための体制に移行する必要がある。また、地域のまちづくりを進める上で、土木事務所や公園事務所などについても区役所への編入を検討する必要がある。

さらに、急速にすすむ少子高齢社会の時代にあつて、こども文化センターや小学校の余剰教室あるいは老人いこいの家などの地域資源の有効な活用を図るとともに、その運営と管理を地域に委ねることも重要になってきている。

同時に、自治区への展望に立った区政の改革にあたっては、本庁から区への権限の委譲で終わるものではなく、区民参加制度や広域



行政との調整、予算要求と執行権のあり方、市議会とのかかわりや組織の肥大化を防ぐ方策など、多くの解決しなければならぬ課題がある。

## 6 新たな区政の展開に向けて 区民と区の協働によるまちづくり

自治区への接近にむけて、市としての一体性や統一性を維持しながら、区役所を、地域の特性を生かしたまちづくりの要として、区役所機能の拡充と地域からの視点を導入したシステムを確立していく必要がある。今年度から、新たに「区予算・事業調整システム」をスタートさせた。

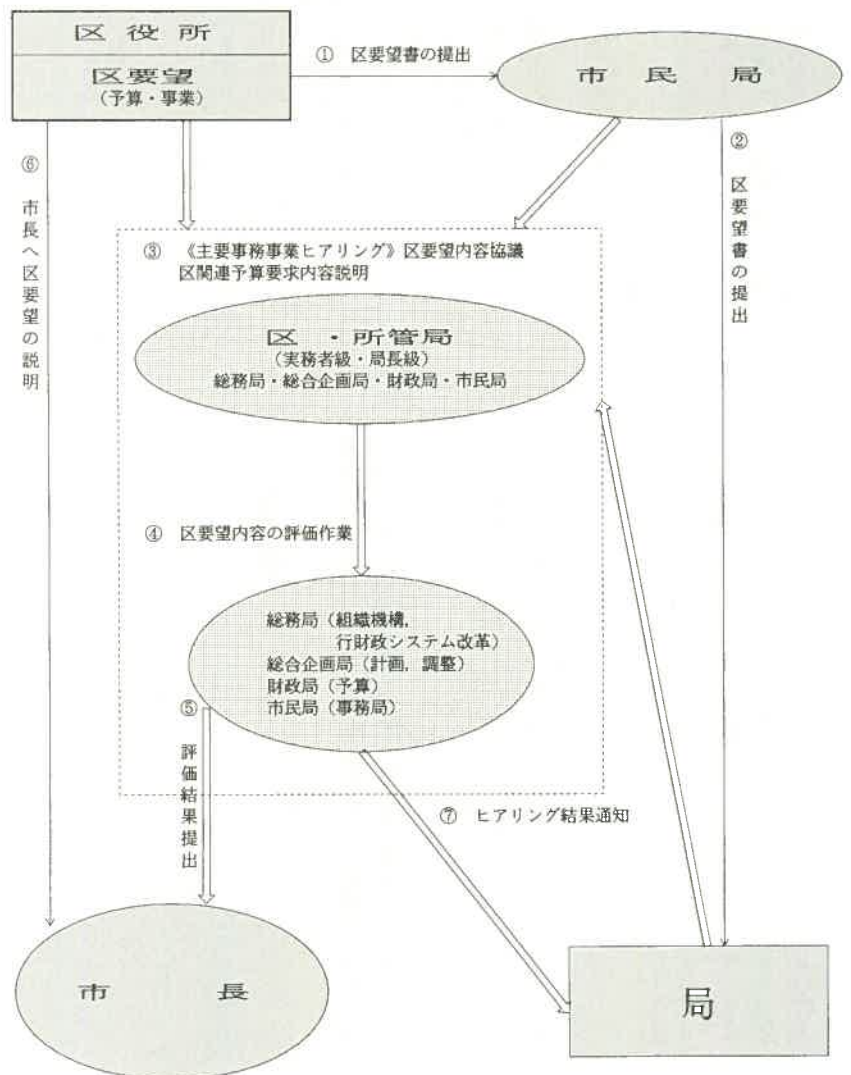
このシステムは、区が、地域視点の立場から事業局に対して区要望をまとめ、事業予算化を要請するとともに、事業局は予算要求する前に事業を予定している区への協議を行うことで、区と局の関係に対等の関係に変えていくものである。

さらに、区要望の市長説明の前に、区要望の内容についての評価作業を行い、評価結果を付議することによって、予算要求すべきであるかの判断材料とするものである。

昨年度のサマリーレビューを経て、今年度、主要事務事業ヒアリングの中に位置づけて、試行しており、この結果を踏まえ、来年度から本格実施に移す予定としている。

また、区民参加のまちづくりを進めるための仕組みとして、区づくり白書の経験を活かし、区の地域視点や市民参加手法と局の事業ノウハウを結びつけ、市民参加によるまちづくりを進める「区まちづくりモデル事業費」を創設することとしている。今年度は、制度創設にむけた調査事業として、(仮称)宮前

【区予算・事業調整システム】



※ 点線内は、新設した仕組み

→ は、新設した流れ

スポーツセンター建設事業を対象に、区民参加や住民満足度、あるいは、事業目的の達成度などについての評価を行う。

これらのシステムや事業を制度的に担保するとともに、地域のまちづくりをタテ割りから横断的なものに繋いでいく調整機能を区に持たせる目的で、来年四月の施行にむけて、(仮称)区における総合行政の推進に関する規則の制定を予定している。

## 7 おわりに

これらの課題の解決を含め、市民局地域生



# 各局長に抱負を聞く

## 総合企画局長インタビュー

### 施策の総合的な調整、丸テーブル主義

#### ◎総合企画局長としての抱負

施策の重点化と全庁における総合的な企画調整機能を高めることを目的として、「総合企画局」という新しい局ができました。市全体の施策の総合調整、時代の変化に対応した施策の立案、進行政管理、評価の体制整備など、多大な責任を痛感しております。

施策の調整を図るためには相手の信頼を得ることが大切です。汗をかき熱心に足を運ばなければ信頼は生まれません。相手の懐に飛び込んでいき一緒になって課題解決の糸口をみつけること、常に立場は入れ替わるという態度で真摯に課題に向き合うこと、相手の局の課題と問わずに、常に自分の課題だと考えること。このような姿勢を通じてはじめて信頼が生まれると思います。

調整機能を果たすのは大変に難しいのですが、どんな時もそれを面白いと思ってとりくんでまいります。総合企画局の組織形態とし

#### 総合企画局長 君嶋武胤

て、ポジションが固定した野球型ではなく、攻める時は一丸となって攻めるサッカー型をめざしていきます。局として、部・課は組織上必要ですが、活発な情報の相互交流がなければ調整はできません。時には、部・課の垣根を飛び越え一緒になって議論すべき場面がたくさんあります。

元来、施策は固いものではなく、足したり割ったり引いたりするなかから、新しい可能性が拓けてくるのが往々にしてあるものです。そうした柔らかな視点を大事にしながら、時代状況を踏まえた逆提案のできる力を育て、施策の総合的な調整に努めていきたいと思っています。

#### ◎丸テーブル主義

総合企画局の会議用テーブルは角が丸い長方形で、長円形にも見えるものです。大ききも手頃で上座、下座の区別もわかりません。「丸テーブル」は総合企画局のより所として、自由な議論の場となっています。よい企画を

練りあげるためには組織上の決定とは別に、自由なアイデアを出す場を創り出し、局としての自由な気風を醸成しなくてはなりません。

高いアンテナを持ち常に外部の風に吹かれる、現場に足を運び自分の目でものを見る、当事者に話を聞く、様々な市民の立場に自分をおいて考えてみる、この中で練り上げられたアイデアを「丸テーブル」で自由に語り合う、こうした繰り返しによって、総合企画局の気風といったものが生まれるものと思います。総合企画局では局内の情報交流を図るために、八月から毎月一度局内報を発行することとなり、第一面のコラムの名称を「丸テーブル」としました。

#### ◎統計情報への期待

### 財政局長インタビュー

### 仕事師としてのの、しなやかさと剛腕に期待が高まる

#### 財政局長 小川澄夫

以前、私は地区カルテの作成を担当したことがありますが。お互いの共有する情報に差があれば議論は抽象的なものになりやすい。このため地図情報の中に、具体的な市政情報を描き共通の土俵で議論するための基礎資料を作ったものです。この経験を活かし、地図情報と合わせ、各部門をつなげる基本として統計情報を活かしたいと思っています。

統計が企画セクションと連携する意味は大変に大きいものです。都市間、経年変化、世界都市間など、基礎情報によりきちんと比較を行いたい。また、インターネットによる情報提供や、調査方法の蓄積など統計情報に基づく発信も行っていきたい。

#### ◎財政局長としての抱負

財政をあずかる局長として三年が経過しました。景気低迷の中で、川崎新時代に向けた

歩みを確実なものとするために、平成七年を改革元年とし、平成八年には「改革と発信」、平成九年は「改革と創造」の年と位置づけ、厳しい財源の中で精一杯の努力を傾けてまいりました。この間、各局も大変な努力をされ

ているわけですが、いくつもの苦言を呈さざる得ない場合もあり、これも財布を預かるものとしての責任を果たすためのものと理解していただきたく思います。

この三年間、職員一人ひとりの意識に大きな変化が起きてきたように思います。川崎市が地方交付税の交付団体になるなどということは、これまでとても考えられることではありませんでした。今までの常識が簡単にくずれてしまう。このような大きな変化を間近に見ることで、川崎市の財政構造の現状やコスト認識などが育ってきています。

「企画財政局」から「財政局」へと機能純化するにより、今まで以上に考える時間が出されました。厳しい状況の中でも智慧を出しあい、先人の足跡のうえに、いまの川崎にとつて本当に必要なものは何か、「あれもこれもではなく」、「あれかこれか」に政策選択の基準を替え、重点化・選別化をすすめる。市民ニーズに的確に対応できるようなシステムへの転換に向け、これまで以上に気を引き締め、「二世紀のかわさき」その新しい状況や環境づくりに積極的に取り組みたいと思います。

### ◎「財政問題検討委員会」の発足

本市の財政構造のあり方について抜本的な検討を加えるため、慶応大学総合政策学部の深谷教授を委員長とする「財政問題検討委員会」が設置されております。歳入の根幹である市税収入の伸び悩み、公債費償還の重さ、投資的経費への厳格化など財政の硬直化を招いている要因の是正や、公共事業の適正な規模など、「低成長下における新たな財政構造の構築」のために、踏み込んだ議論が行われるよう期待しております。

川崎市の財政は黄色の信号が点灯したところ。さあ、このばぬ先の杖で、早いうちに手を打つ必要があります。さまざまな工夫を行うこと、単なる合理化でなく、ポリシーのある改革とするために、事業コストを織り込んだ費用対効果について市民に説明したうえで方向性が求められることが望ましいと思います。

### ◎平成二〇年度予算の策定に向けて

今回の予算編成において、主要事務事業の検討は前年よりも早く着手しました。

二世紀の川崎のために、芽を出す必要のあるものはきちんと財源の張りつけを行う必要があります。いったん死んだ予算は三年間

### 市民局長インタビュー

## 市民との協働作業の中から課題を発掘し解決策を模索する

市民局長

飯村富子

### ◎局長としての抱負

市民局は守備範囲の広い局です。住民票の発行など市民に密接にかかわる区役所の仕事をはじめとして、青少年、女性、勤労者、文化、消費者、交通安全、ボランティアなど市民生活の様々な局面にかかわっています。市民の方々と同様に出会えることはたいへんに楽しいことです。

宮前区長として学んだ多くの経験を、市民

だめになる、その選択が間違いならば、川崎市はよその都市に遅れをとることになる。私の仕事は萎縮させるのではなく、社会の大きな動きに合わせて、転換時期をにらみ、着実に効率的な予算編成をすることです。そのためには、各局がスクラップ・アンド・ビルドの視点にたつて、政策選択の基準を持つことが重要になります。そうした視点をお互いに共有しながら、低成長時代にふさわしい予算編成方法を確立したい。

（バブル経済崩壊後、低成長の続く経済状況のもと、財政局長としての責任の重さを痛感させられた。これまでの長い経験に基づく仕事師としての、しなやかさと剛腕に期待が高まる。（記者）

局のなかでいかしていきたくと思っています。

宮前区の「区づくり白書」を策定するなかで、

「自分たちも汗をかかから行政もがんばって」、そんなふうな声をかけてくれる皆さんの市民に出会えました。一緒になって汗をかいて一つの仕事をしあげる、これまでは、そういったことに市民も行政もあまり慣れていなかったように思います。もっとお互いがお互いのことを学ぶ必要があると思います。協働作業を通じ市民と行政がより良いパートナーとして、新たな関係を結ぶよういろいろな形

での努力が必要です。

区づくり白書では、自分たちの街の将来像についてほんとうに熱心な議論がたたかわされてきました。まちづくりの専門家、建築士の方、区の歴史をそらんじられる方、鳥や水や花など自然のことならなんでも知っている方など、地域には様々な智慧を持った市民がたくさんおります。いま、市民の意見を参考にする段階から、共同企画へと時代は大きく動いているように思います。

市民とともに学び考える、この中から課題を発掘し解決策を模索していく、私たちの行政スタイルも大きく変わっていくだろうし、変えていく必要があると思います。

### ◎ボランティアセンターの整備など

ボランティアセンターが市民局に移管されました。ボランティアセンターを核として、市民活動団体の地域レベルでの交流や小さなコミュニティ活動など、市民と行政の新しい関係づくりが行われていくことを期待します。このなかから、行政も含めお互いがお互いを育て合うネットワークづくりにつながっていったらと思います。

市民の方々の地域交流の拠点として、みぢかな所に自由に語り合う場の創設も必要です。なにも新たに施設をつくるのではなく、いままでの施設の利用形態を変えていくことで、もっと自由で柔軟な利用が可能となるかもしれません。また、市民の方々に管理運営を任せようとする新しい仕組みも検討していく必要があります。

### ◎区政機能の充実



分権推進委員会を中心として、分権型社会に向けての熱心な検討が続けられています。市民ニーズに基づいたきめ細やかな行政を行うためには、市民に近い所での判断がますます必要になってきます。区役所機能の拡充と地域からの視点を生かしたシステムの確立に向け、これまでも、区長の自主執行予算である区政推進費を創設することや、区要望の予算への反映システムの導入、区役所への保健所、福祉事務所の編入などが行われてまいりました。これからは、こういった歴史のう

えにたち、さらに実効性のあるものにしていくための工夫と仕掛けが求められています。市民の要望や意見を各局に素早く伝える情報の流れを整備したり、区役所を地域における福祉行政の核にするとか、地域視点を持つた予算編成など、区政機能の充実に向けた着実な歩みが求められています。「市民との協働作業、ここで学んだことを活かしていく、局長の熱心な言葉のはしほしから新たな時代への期待が高まる。」(記者)

## 環境局長インタビュー

# 行政、企業、市民の協働による

# 環境施策の総合的な推進

環境局長

武田善伸

## ◎環境局長としての抱負

総合的な環境行政の推進に向け、「環境局」が創設されました。環境施策全体を視野に入れた総合調整機能の強化や、環境教育の推進、有害物質対策、容器包装リサイクル法への対応など、おおくの課題があります。

環境施策の総合的な推進のためには、緑政部、公害部、生活環境部の連携、交流が是非とも必要です。いま、環境企画室を中心に横断的なチームを結成し、お互いの認識を一つにしていこうとしています。生活環境部と公害部との連携・交流について言えば、生活環境部

はダイオキシンなど処理過程での大気・水への影響を極力少なくするよう、意を尽くします。そして、公害部は憶することなくこれをチェックしデータを正確に公表します。このような相互牽制が自由に行えるような、顔の見える関係づくりが必要です。このことは関連部局との関係についても同じことだと思います。

環境にかかわる施策展開は新たな段階に入りました。自動車公害をはじめとする都市型の環境問題や温暖化対策、生態系の保全など、地球環境を視野に入れた地域レベルでの取り組みを着実に実施していくことが必要です。このためには、環境基本条例を踏まえ、

環境への負荷の少ない持続的発展が可能な「まちづくり」にむけ、行政、企業、市民による協働の取り組みが求められます。環境施策の総合的な推進を積極的に行っていきます。

## ◎緑の保全、新たな緑の創造

生まれが信州ということもあって、緑は肌で感じます。

うるおいのある豊かな市民生活の実現のために、公園緑地についてはいっそうの整備が求められています。用地の確保にあたっては、地権者の協力や財源の確保が大きな課題です。また、乱開発の防止を図るとともに、新たな緑の創造が求められています。

自然共生型の地域づくり事業として、むじなが池公園整備や早野聖地公園里山整備など、北部地域に残された貴重な水辺である池、湿地地などを再整備し良好な水辺の回復や水辺のネットワークを図っていきます。また、花と緑を活用し、地域にうるおいとやすらぎのある街かど景観を創造するための各種事業もおこなっていきます。

公園緑地愛護会の活動、市民の手による自主的な雑木林保全に向けた下草刈りの活動や、平瀬川の保全など、市民と行政の連携による動きがいっそう広がることを期待します。

## ◎市民との信頼関係づくり

地域での自然保護やリサイクルなどの活動を行っている市民の方々と、きちんと議論することで信頼関係がうまれます。たとえば、各処理センターの焼却に伴うダイオキシンの発生についても、市民に情報を公開し、正確

なデータにもとづいて議論することが必要です。同じデータで議論しその中から解決策をさぐる、このような姿勢が求められていると思います。

浮島二期埋立廃棄物処分場は川崎市域に建設する最後のものです。海の埋め立てにはそれ自体に環境破壊の可能性がつきまとい、いつまでも頼れるものではありません。他の都市に迷惑をかけずに処理を続けていくためには、市民の方々の協力が是非とも必要です。資源循環型社会に向け、資源物の日の設定をきっかけとして、資源ごみごどのように再利用されているか、ごみ処理にかかる税金はどのくらいかなど、きちんとした情報の提供をしていきたいと考えます。

「緑は肌で感じる、同じ情報をもとに意をつくす、熱心な語り口が印象的だった。」(記者)





# 新組織は時代の要請、すべては市民のために 生涯福祉都市づくりへの挑戦

健康福祉局長  
**齋藤良夫**

## ◎健康福祉局長としての抱負

なぜ、健康福祉局ができたのか。つねに原点にもどり認識を深めることが求められます。二一世紀の高齢社会が心豊かに活力ある長寿社会であることは、すべての市民の願いです。高齢化の急速な進展、介護や援助を要する高齢者の増加が予測されますが、心身に障害があっても、いつまでも住み慣れた地域で暮らしていただけるように、この街のすみずみに、市民と行政が一緒になって地域ごとのきめこまやかな福祉社会を築きあげること、このためには、保健・医療・福祉のきちんとした連携が求められます。

民生局、衛生局の合併による職員規模の増大、局所掌事務の拡大について心配される向きもありますが、「健康福祉局」の創設はこういった大きな時代の要請であり、誰もがともに生き、ともに担いあつてくらしていける地域福祉の推進をおこなうためのものです。生涯福祉都市づくりに向けたさまざまな努力を通じ、私たちの局に対する市民の期待に応えていくつもりです。新組織は時代の要請であり、市民のために、そして、市民とともに、こころ豊かな長寿社会を築くこと。このことが私に与えられた使命であるものと認識して

おります。

## ◎総合的な施策の連携強化

私が局長となつてすぐ、四月の第二週に保育園でのアスペクトが問題となりました。これまでであれば、局間調整が必要だった

のかもしれないが、保育園を所掌する児童部とアスペクトに関する健康障害予防などを所掌する健康部は同じ局内にあり、その日のうちにアスペクト対策委員会の設置を行いました。市民の皆様への説明会や工事など対応しなければならぬことがたくさんありましたが、大変スムーズに進んでいったものと考えています。同じ局になった強みを活かすという、好事例だったと思います。

いま、企画課を中心に「さわやか健康・福祉グッドジョイントプラン」の検討を行い、部課の連携づくりに取り組んでいます。

## ◎課題解決に向けて

介護保険の導入について国会での審議が続けられていますが、介護保険法は老人福祉法と並んで高齢者福祉行政における戦後最大の改革であり、保険者となる自治体に大きな影響をもたらすことにならうかと考えます。新し

い制度の導入に向け、乗り越えなくてはならない課題が多数出てくることも予想されます。ですが、介護保険法の求める介護の社会化は、いままでも実現されなくてはならないものであり、高齢者の自立を支援し個人として尊重される「地域福祉システムづくり」はすべての市民の共通した願いです。川崎市はこれまでも、介護保険法の施行をにらみ、「二四時間三六五日程介護支援システムづくり」に向けて、「市民総ホームヘルパー大作戦」の展開など、市民の方々と協働で地域における支え合い助け合い活動を着実にすすめてまいりました。また、在宅福祉サービスを担う在

宅福祉公社の設立を行うとともに、身近な地域を単位として様々な社会資源や関係機関の連携による「一人暮らし、痴呆性高齢者等の見守りネットワーク」の推進などの新たな施策展開もはじまりました。保育の充実、障害者保健福祉計画の推進、福祉のまちづくりなど、「生涯福祉都市かわさき」に向けた歩みを確かなものにしたしたいと思います。

## まちづくり局長インタビュー

# 都市基盤・住環境整備に向け、 しつかり、じつくり、まちづくり

まちづくり局長

**井上裕幸**

## ◎まちづくり局長としての抱負

「まちづくり」という、ひらがなの局ができました。良質な住宅を含む面的な整備を一体的に行うとともに、地域特性を活かした快適なまちづくりに向けて都市整備局と建築局を統合したもので、時代の転換点としての変化をとらえた素敵な名称だと考えます。

「まちづくり」という優しい響きを持つ言葉、この言葉自体、様々な意味あいを持っています。高速道路・鉄道・河川といったハード面の機能整備から、街区や地区を単位とし

た道路、小公園、広場、建物などの身近な面整備、さらに文化・環境・コミュニティにおける市民の情報交流などのソフト面を含むものまで、市民の方々の期待は様々なものがあると思います。

まちづくり局の基本的なスタンスは、次の二点にまとめられます。

第一は、地域自立都市の形成に向けて都市拠点や市街地整備、公共建築物の建設など各種事業の横の連携を密にすることです。

第二は、少子高齢化、ノーマライゼーション、環境共生、市民参加など様々な視点を大切にする、すなわち、地域の特性を尊重し現

場からの組み立てを大事にしていくことです。川崎市はこれまでも基礎自治体として、縦割り行政のなかで見失いがちな「身近な面整備」や硬直的な都市計画について、市民の方々とともにさまざまな工夫をこらしてきました。一九六五年、全国に先駆けて開発者負担金を定めた「団地造成等施行基準」の制定や、都市計画と建築をつなぐものとしての地区計画への積極的取り組みなど、地域に根ざした独自のルールづくりをすすめてきました。このような先人たちの歴史のうえに立ち、二一世紀に向けた都市基盤の整備や居住環境の更新のために、「しっかりと、じっくりと、あくまでも、前向きなまちづくり」をすすめたと思います。

## ◎「まちづくり」その厳しさを認識

溝口北口再開発事業をすすめるなかで、さまざまな体験をさせていただきました。伝家の宝刀である行政執行もやむなく実施いたしました。市民の皆様のご意見を受けながら、どのように行政責任を果たしていくか。公益とは何であり、何をなすべきか、常に顧みることと求められました。「まちづくり」、この言葉の中には市民自身が自分の街の方向性を自分で決めること、決められたルールに反するものについては自分達で抑制するという、厳しさも込められています。

## ◎地域自立都市に向けて

市街地再開発、土地区画整理、鉄道整備などの大規模事業について、どのように優先順位をつけていくか、また、密集した既成市街

地の整備をどのような手法で進めていくか、これからの大きな課題です。これまでの経緯を踏まえ、将来展望をきちんと提示し、また、民間活力の活用をはじめ新たな手法の導入による事業見直しを図り、各事業のプライオリティを決めていこうと思います。このために

## 建設局長インタビュー

# 都市の動線を築く、骨太で実直な言葉の重み

建設局長 松田 優

道路、河川、下水道の一体的で効率的な整備、管理体制の整備に向けて、土木局と下水道局が統合され、建設局が創設されました。管理部門の簡素合理化や道路、河川の占用、財産管理業務の一元化を行ってまいります。また、都市河川と下水道の諸問題についても、より総合的な対策が整備されるようさまざまな検討を行ってみたいと思います。

## ◎局長としての抱負

たとえば、下水道建設における河川占用規定の弾力的な適用や、道路排水と下水道の関連整備、下水道の持つ水質浄化機能の河川への適用、市民とともに多機能型・生態系保全型を進めてきた平瀬川の改修事業のノウハウ等の江川せせらぎ水路への活用など、すべてがうまくいくとは限りませんが、両局の蓄えてきた智慧はたくさんあるように思います。私どもの局は都市の動線を築く縁の下の局

は、局内の組織連携とともに、他局との十分な連携が是非とも必要です。

「溝口北口再開発事業を進めてきた経験に裏付けられた言葉の重み。しっかりと、じっくり、まちづくり」、都市基盤整備や修復型の地域整備など大きな期待が。(記者)

です。都市の骨格づくりという大事な役目を担っているという自覚のもとに、真摯にこつこつと事業の積み重ねを行っていきたくと思っています。

## ◎地域防災計画の見直し

先般、東京湾で大型タンカー「ダイヤモンドグレース号」が座礁し、大量の原油が流出するという事故がありました。市長を本部長とする警戒本部の設置や、油処理剤の散布、吸着マットでの原油回収、オイルフェンス設置など、関係機関や臨海部に立地する主要企業との連携のもとに素早い対応ができたものと考えております。

多くの職員のみなさん方とともに働くなかで、市民の生命を守ることの大きさをあらためて痛感いたしました。流出量が過大評価されたこともあり、原油の回収はスピーディーに行われたものと思いますが、これほど大き

な原油の流出は予想されていない事態でした。的確な情報収集体制の確立や関係機関とのより密接な協力体制づくりなど、反省すべき点も多く、この教訓を活かし地域防災計画の見直しを図っていこうと思います。

## ◎着実な事業展開

都市の骨格づくりに向け、たくさんの方の仕事や課題が待ち構えています。縦貫道路の建設や、世田谷町田線、尻手黒川線の整備、多摩川三橋の建設など都市の動線づくりや、新百合丘地域の交通問題の解消、地域のコミュニティゾーンの形成、市民の方々の要望の強い、自転車駐輪場の建設などです。今年、大師橋工期区間が完成し都市部での慢性的な渋滞解消が進むものと期待しています。また、地元協議会や関係者と進めてきた新百合丘地域での交通改良事業整備により、市民の皆様の期待に応えていけるものと思います。道路に対する環境問題にも十分に配慮し建設を進めてまいります。京浜急行連続立体交差事業や南武線の高架化、五反田川放水路の建設なども、一歩ずつ着実に進めていきたくと考えております。

## ◎下水道事業の進行

下水道は都市の基盤施設として、網の目のように小さな路地裏にまで敷設されています。私たちは下水道をつくり、二四時間、毎日、これらの保守点検を行っています。快適な市民生活のために、下水道人口普及率一〇〇%をめざすとともに、下水資源の有効利用や水質保全のための高度処理の導入をすすめてまいります。(タンカー事故での素早い対応、着実な都市の動線づくり、骨太で実直な言葉は重い。(記者))



## 区びづくり白書の策定を終わって

川崎市の総合計画「川崎新時代2010プラン」は、「市民共同のまちづくり」に向け、行政への広範な市民参加を促進し、市民の生活実感に対応したきめ細やかな施策展開を進めることとしています。

こうした理念を実現するために、川崎市は各区ごとに、「区づくり白書策定委員会」を設置し、市民と行政のパートナーシップによる、区の将来像を描くこととしました。

市民と市民、市民と行政による数十回に及ぶ熱心な議論、

福祉・緑・防災などさまざまな課題ごとの地域調査、市民フォーラムによる意見の集約などを経て、いま、四区において「区づくり白書」がまとめられました。

今回は、白書策定にかかわった市職員、市民から、今後どのように白書を活かしていくべきか、これまでの経緯を踏まえようとして、その思いを語っていただくこととしました。

# ポスト白書の第一歩 「まちづくりクラブ」構想私論

川崎区

川崎区政推進課副主幹

穂積建三

平成九年七月二〇日、川崎大師駅前の二つの商店会が主催した「夢の大師・若宮大路サマーフェスタ'97」は、子どもからお年寄りまで、商店街を埋めつくす数多くの人々で賑わったが、この発端となったのは、「川崎区づくり白書―区民のまちづくり宣言」（以下、「白書」という）であった。

規制緩和にともなう大型店の進出が、商店街の不振に追い打ちをかけると不安が高まるなか、区民の提案を受けた川崎区づくり白書策定委員会が、大師地域の特性を生かした商店街振興と地域の活性化を図る試みとして、「夢の大師・若宮大路緑結びウォークラリー」を実施したのが前年同日。

「商店会がはじめて以来の賑わい」（商店会長談）という今年の取り組みを昨年と比べる

と、①商店会を中心に地元住民が企画から当日の運営までイベントの実施主体を担ったこと、②ウォークラリーに加えて、民謡流しや夜店、フリーマーケットなど、イベントの内容が盛り沢山になったこと、③協力団体が、町内会をはじめ、民謡教室や同好会、障害者地域作業所やフリーマーケットの会、女性団体などに大きく広がったことがあげられる。

それは、歯止めなき大型店の進出など、多くの課題が山積しているとはいえ、白書づくりの中で、「商店街振興」に主体的に一歩踏みだした商店会の意欲が、商店街をまちの顔として頼りにし、「地域の活性化」を願う住民に後押しされ、区民の共同が確実に広がったことを示した。

### 1…区民共同のまちづくりに貢献した「まちづくりクラブ」

川崎区では、白書への区民参加の手法として、区内を日常生活圏域ごとの一〇地域に分け、地域ごとに区民だれでもが自由に参加できる白書提案グループ「まちづくりクラブ」を設けた。これは、生活実感にもとづく意見や要求がまちづくりを考える原点であることと、川崎区には下町的な区民同士のつながりが残っていることに着目したからだ。

「まちづくりクラブ」には公募二〇〇人、団体推薦一五〇人の区民が参加し、半年間ではあったが、「自然的環境」「生活環境」「高齢化社会」「防災型まちづくり」「産業振興」



市民共同のまちづくりフォーラム



川崎区づくり白書

# 区民のまちづくり宣言

◎夢ひらくかわさき21◎



川崎区づくり白書策定委員会 ●1997

をテーマに、地域の実態調査にもとづく問題点・課題の抽出、問題点・課題を解決する方策の検討、地域の望ましい将来像と、実現するための提案づくりを行った。そのプロセスで、当初みられた意見・要求のちがいは乗り越えられ、二〇〇項目の提案がまとまった。

「まちづくりクラブ」の活動を通じて明らかになった何よりも大切なことは、区民参加のまちづくりとは、区民自らが地域のさまざまな課題に取り組むことから始まること、それぞれの地域にある条件をまちづくりに生かせる能力は、その地域に住む区民こそがもっていること、そして区民一人ひとりが自らの意見と要求にもとづいて発言し参加できる場の保障が不可欠であることなど、区民にとっても行政にとっても貴重な経験となった。そこで、白書では、区の特徴を生かしたま

ちづくりの手法として「区民が主体的にまちづくりに対する提案や要望を出し、あるいは調査し、具体的なアクションを起こす組織として：まちづくりクラブを恒常的な組織として確立する」ことを提案している。

区民自身の生活充実や地域課題の解決について、行政が思いきって区民にゆだね、そこでの行政的的確な援助の有無が、区民自身のまちづくりへの意欲と力、自治能力の発展を決定づけるといっても過言ではない。「まちづくりクラブ」の確立は、そのための大きな第一歩といえよう。

## 2. 「まちづくりクラブ」の構想

白書には、「まちづくりクラブ」の提案と、それにもとづくまちづくりアクションの成果

が盛り込まれた。時間的な制約の中で、区民生活のすべての分野にわたって提案が十分出つくしたとはいえないが、提案内容は、①区民自身が主体的に取り組んで実現できるもの、②行政の施策に反映されてこそ実現できるもの、③企業など第三者の協力が必要なもの、④区民・行政・企業などの共同が不可欠なものに大別できる。

### (1) 「まちづくりクラブ」が

#### 取り組むべき課題

恒常的な組織として確立されるべき「まちづくりクラブ」が、当面取り組むべき課題としては、①区民自らの提案を実現するため、「まちづくりクラブ」が母体になってまちづくりアクションに取り組むこと、②提案の実現を行政まかせにせず、施策への反映を図るため、行政とのキャッチボールを通じて提案を一層ねり上げたり、条件整備を進めることなど、③白書を検証しつつ、その不十分さを補うため、ひきつづき「白書づくり」活動を展開すること、等々が考えられる。

### (2) 「まちづくりクラブ」組織のあり方

白書は「区民がだれでも参加できる組織であり、区内でまちづくり活動に関わっている各種の団体や個人が最も広範囲に参加するもの」と位置づけている。

したがって、白書づくりの経験を生かし、①区民が日々の生活体験を通じて感じている意見や要求を発言し、まちづくりに参加しやすい単位として、中学校区などの日常生活圏域ごとに設けること、②新しい区民の参加でいつも生き生きと活動を展開できるように、



市民共同のまちづくりフォーラム

いつでもだれでも自由に参加できる仕組みであること、③クラブの活力を保持するために、会員の自由な発言を保障し、みんなが対等・平等の関係であることが大切である。

### ③「まちづくりクラブ」活動のあり方

活動の進め方としては、①関心のあるテーマごとにグループをつくるなど、一人ひとりの「こんなまちにしたい」思いが大切にされ、楽しく息長く活動できること、②テーマごとのグループ活動は自主性に任せるとともに、グループ相互の意見・活動を報告し交流する場、地域と区民生活を包括的にとらえる場と

して、二カ月とか四半期ごとに一回のクラブ定例会を開催すること、③複数のまちづくりクラブに関わる課題について、広い視野からの検討を行う合同学習会や意見交流の場を設けること、④年一回、各「まちづくりクラブ」活動の発表の場として区民集会を開催すること、などが必要となろう。

### 結びにかえて

「まちづくりクラブ」が区民の自主的なまちづくり運動の組織として発展していくためには、「行政から独立した機構として自立していくことが望ましい」（白書）ことはいう

までもないが、設立から活動が軌道に乗るまでの事務処理を行政が担うとか、求められる情報を提供したり、必要な専門家を派遣したり、会議や活動の場を確保することなど、「まちづくりクラブ」の活動を積極的に支援することは当然である。

白書は、川崎区の特性を生かしたまちづくりルールとして、「まちづくりクラブ」の組織化とともに、「まちづくりサロン」の設置、「フォラソンかわさき」の開催を一体のものとして提案しているが、いずれにしても、その根幹をなす「まちづくりクラブ」の組織化の成否が、提案全体の行方を左右する最大の課題といえる。

# 区民の創意と提案を 大事にしてほしい

幸区

幸区づくり白書策定委員会の発足について知ったのは、いまから二年八カ月前の平成六年二月でした。私がこの委員会に関わりを持つようになったのは、区民懇話会のOBで結成している「幸区サロン21委員会」へ二名の参加要請があり、その一人として名前をつらねることになったのがはじまりです。

「幸区サロン21委員会」は、区民懇の仲間有志が任期終了後も、引き続いてまちづくり問題を話し合っているという考えでつくられたものです。すでに、一五年にわたり登

食会をはさんでの話し合いや、川崎市の行政について責任者からの説明会、講話、市議員との懇談会などを、毎月一回実施しています。日ごろ、まちづくりに関心の強い団体として、参加することになったものと思います。

幸区づくり白書策定委員会の第一回の会合では、川崎市の考え方について説明があり、白書づくりは新しい試みであることを知りました。区民相互の議論によってシナリオをつくり、区と区民の新しいパートナーシップを作りたいということがわかりました。これは

行政計画ではなく、行政のための基礎資料をつくり、行政施策に反映していくことが目的で、いわば「まちづくり」の憲法的なもので、行政への区民参加の一環として位置づけられるということでした。

この新しい試みに非常に新鮮な魅力を感じ、夢と期待を持って取り組んでみようと思いました。私は今までに、社会福祉協議会、文化協会、PTA、商店街、町内会、保護司会などさまざまな関わりを持ってきましたので、まちづくりには広く関心を持っていました。

幸区づくり白書策定委員

手塚善雄



区づくり白書策定委員会の四つの部会をつくる際に、どこに入ろうかと迷いました。まちづくりのハード面の再開発に関心が強かったので、「まちづくり部会」を選び、この部会の部長としてまとめいくことになりました。部員は四部会中もっとも多い一〇名で構成され、若い人、女性、年配者、市役所で再開発関係の仕事を担当しておられた方、地域の指導的地位の人など申し分のないメンバーでした。最初に取り組んだのは、いくつかのテーマに絞ることからはじめ、一一のテーマを選んで方向づけを行いました。

各テーマについて順を追って一つ一つ勉強することになりました。役所の担当責任者を招き、熱心に勉強して時に激しく議論をかわしました。各テーマについて、良く知ることからはじめ、討論を重ね進行中の開発の是非について考えてみました。つぎに、一一のテーマについて、委員の関心の度合いや立場により、それぞれ分担を決め、責任を持ってまとめたいだくことにしました。

お願いしたことになります。少し遅れて教育問題についても取り上げることになり、教育部会として、後発の取り組みでしたので、月二回の部会を持ち、精力的に話し合いをすすめてきました。まちづくり部会からは、重複して参加していただいた方が多く、両部会について及ぶ限りの努力をしてまいりました。振り返って、考えてみると、区づくり白書の成果は第一に区民参加の一步をしるしたことにあつたと思います。この二年一カ月の間にいろいろなことを学びました。各地区で開いた地域懇談会、フォーラムなどで出された意見の中で、強く印象に残っていることは、さまざまな問題について、今まではほとんど知る機会がなかったが、市からもつと内容を知らせてほしいという声が多かつたことです。行政からの説明がすべて不十分であつたという事です。

この機会に、行政と市民がともに考え、区民参加によるまちづくりを今後とも引き続きやっていただくことを望みます。はじめての試みで、十分な成果が得られなかつたと思いますが、この画期的な考え方をさらに進めて実効あるものとするために、一層の努力をお

お願いしたいと思います。

今しきりに叫ばれている地方分権は、遅かれ早かれ実現されることでしょう。そうした場合、区民はより一層市政についての関心を高め、行政は区民の参加の機会をつくり、区民の創意と提案を大事にしていきたいと考えています。

市議会議員による市政報告はほとんどなく、市からも住民に知らすことのなかつた現状は、住民のひんしゆくをかうのは当然です。住民のなかに入って知る機会を作っていただき、ともに行政について考えていけるような方策があつても良いのではないのでしょうか。住民がより強い関心を持つところに、より高い政治の実現が期待できると思います。

私たちは短い期間に数多くの問題に取り組んできましたが、これからもこうした勉強を是非続けさせていただき、私たちのまとめた提起について、見守る機会を与えてほしいと思います。

市民の知る権利を守っていただき、情報公開と住民参加により、市と住民が一体となつた市政の実現を切望いたします。

# 自立する都市に向けて プラン策定から具体的な推進へ

宮前区

宮前区の区づくりは、白書策定段階から一挙にプラン策定まで歩を進めたことに特徴が

あり、それだけに多少の無理があつたかも知れない。しかし終わってみると、やって良か

つたというのが率直な私の実感である。関係者のひとりとして、経過と展望について私見

宮前区区民白書策定委員

湯上二郎



も加えて若干の考察を加えてみたい。

## 1...区づくりプランの性格

第五章 「当面の計画」がよく区づくりの内容を物語っている。つまり、行政計画との関係をどう整理したかということである。プラン策定段階の当初でもっとも苦慮した部分である。基本的には「2010年計画」のローリングとしての第三次中期計画をにらむという考え方を基礎に、事項を主として市民が行うこと、主として行政が行うこと、そして市民と行政が一緒に行うことの三つに分けて整理するという手法をとった。

内容からみて、「市民参加のシステムづくり」や「豊かなコミュニティの形成」のところではまちづくり推進協議会や市民による施設利用検討委員会の設立など、「主として市民が行うこと」の方に重みをかけ、「災害に強いまちづくり」「交通の利便性の良いまちづくり」では、「地域防災拠点の整備」「電線類の地中化など共同溝の整備」「斜面緑地等の保全のための規制誘導の実施」「都市計画道路の整備」など主として行政が行うことを強調し、「福祉のまちづくり」「適正な土地利用の明確化」では、「市民と行政と一緒にいうこと」の多い分野として整理する方向をひきだした。

## 2...プランの中の白書部分

白書部分は、宮前区では、プランの奥にくくされてしまっているのであるが、幸い、田園都市沿線地域（B地域）では、市民のニーズの多様さと複雑さの故に、事実上の白書策定部分がプランの部分（第四章）に現れてい

るので、その部分を取り出して宮前区の白書策定の手順を考えてみよう。

区づくりプランは、河川の流域や鉄道、道路の沿線にそくして宮前区を三つの地域に分けて考えている（図1）が、有馬、野川、馬絹周辺地域（A地域）と、菅生、平、犬蔵、潮見台、水沢地区（C地域）は、それぞれ「宮前ふるさと村整備計画」「有馬川・矢上川コミュニティパークロード計画」及び「平瀬川親水公園化、飛森谷戸環境整備計画」と「東高根森林公園―王禅寺ヨネティの沿道整備計画」等にしぼりこむことに成功したが、B地域はそこまで計画をしぼり切れなかった。そのため分野別の計画メニューをならべることにとどまらざるを得なかったのである。この分野別計画メニューの中に、私はB地域のニーズの構造を読みとるべきだと考えたいし、広い意味で宮前区の白書策定部分の実体がかくれていると読みたいのである。

具体的に例をあげれば、スポーツ公園づくり―区内に就労の場を―朝市の定期開催のニーズが、「働く場と生活する場、遊びの場とバランスのとれたまちづくり」とくくり、「市民自ら参加するまちづくり」と結び、「文化活動の拠点づくり」「国際化、情報化の推進」とつながり、「豊かなコミュニティの形成」という、より大きなテーマにふくらませていったのである。それは、「福祉のまちづくり」や「交通の利便性の良いまちづくり」「災害に強いまちづくり」等々が結びついていく様と同じである。B地域にみられるニーズの重層構造を読みとることができよう。

それを全区的な姿にあらわしたのが第三章「分野別の基本計画」であり、その枠組みを象徴的に図示すれば図2のとおりである。

## 3...プランの進行管理との課題

私たちにとって当面の問題は、プランの進行管理をめぐる諸問題である。進行管理の第一の問題は、ガーデン区構想（第二章）に発表した計画目標をどう焦点化するかということである。すぐ取り組むべきことは、地域別に設定した地域別計画の達成であるが、A地域及びC地域を両翼に広げ、B地域を中核としてどう統合化できるかである。

当然にその推進組織は、流域または沿線（駅勢圏）ごとに組織されつつある組織になるだろう。

進行管理の第二の問題は、市民参加の仕方に対応する領域の問題であって、まず具体的なプロジェクトごとの活動の進行管理であり、次に町内会との関係が表面化するまちづくり広場ごとの活動の進行管理であり、市政研究会に組織されている市議会議員との連携動作の発展である。実際には、区づくりプラン策定委員会のあとをうけ、発足している「区づくりプラン推進委員会」の役割になるう。

ところで区づくりプラン推進委員会の当面の役割は次のものとされている。

1. プランの提案と推進
  2. まちづくり推進協議会の設立準備
  3. まちづくり支援センターの設立準備
- 策定から推進へと段階も局面も変わった。「自立する都市」（第一章）へ向けて新しい希望の道が始まる。

図1



図2

