

第

1

章

# 第1章 まちづくりの現状と課題、新たな視点

## 1 人的サービスの質と倫理性

第四期長期計画における最大の課題の一つは、福祉分野を中心とする対人サービスの質の向上である。対人サービスの特徴は、受け手である人間一人ひとりの尊厳の尊重を本質的要件としていることである。しかも、人の尊厳の感覚は極めて個性的で互いに異なっており、この微妙な差がその人の生きがいや活力を大きく左右する。そこで本市は、福祉施策はもちろんのこと、子ども施策など他の施策においても、このような人間の根源的なニーズの違いに適合できるきめ細かなサービスを目指す必要がある。

## 2 市民パートナーシップの意義

近年、NGO活動やボランティア活動の高まりに見られる市民活動の拡大という動きがある。また、営利企業であっても社会的責任が重視され、それが消費者だけでなく投資家まで動かして、企業の命運を左右するという事例が増えている。このように公益的な活動において、営利非営利の区別がもつ意味合いは社会の中では小さくなっている。

一方で、高齢者をはじめ、子育て支援や障害者へのサービスなど、コストの大きい対人サービスの必要性が増大しており、市が税を徴収してサービスを調達し、供給するという従来の対応では、早晚、充足ができなくなるという厳しい背景もある。



高齢者や障害者の外出を支援する移送サービス「レモンキャブ」。  
ドライバーは地域のボランティア。

そこで、これを弾力的に考えて多様なサービス供給システムを構築することで、社会の総コストを軽減するべきである。（テンミリオンハウスやレモンキャブなど、武蔵野市はこの試みには実績がある。）

しかし、それに劣らず大切なことは、福祉サービスを市民が直接手がけることがもたらす“質”の問題である。福祉サービスは個人の尊厳と密接に関係し、その達成－受け手の満足－は、提供者と受け手との人間関係に強く依存するからである。この人間関係が業務契約以外の地縁に支えられるのであれば、画期的に質の高いサービスを生み出す可能性をもっている。しかも福祉施策は、国など市の手の及ばないところで定められるものが多く、互いに錯綜しており、市民にとって分りにくいものとなったり手続きに苦労させるおそれがある。そこで市は複雑なメニューをわかりやすく受けやすいものにする努力を重ね、他方、市民の側でも活用するノウハウを蓄積し、協力し合う努力が求められる。

市民活動を市が支援する際、その公益性によって優先性を判断するのは当然である。しかし、営利の有無が大きな障壁とならないのと同様に、公益性の物差しも、社会とともに変化していく。その意味で、市民活動に含まれている公益性の可能性を見落とさないことが必要なだけでなく、将来の発展の可能性を読み込んだ、一種の投資的な視点すら必要になる。

現在の武蔵野市を概観しても、これまで実績のある福祉活動にとどまることなく、文化・教育、環境からまちづくりに至るまで、広範囲の試みが見られるのであり、ここに含まれているであろう将来の市政の萌芽を見極めていく必要がある。

また、市民は活動を多様化させ、新しい問題を市政に持ち込む。これは軌轍を伴う。しかしそれは生産的な軌轍である。そこから芽をすくいとれない市政は持続可能とはいえない。

### 3 健全な財政運営

日本社会全体が少子高齢化の進行と社会構造の転換の途上にあり、将来の見通しが非常に不確実な状況にある。この長期計画が無理なく実現可能であることを確認し、将来に対して、さらに発展できる余力を引き継ぐことを見極めなければならない。

一番の課題は、財政の問題である。学校など多くの大型施設が更新時期に入ることや市職員が大量に定年退職することに伴う多額の必要経費のほか、人的サービスに対するニーズの急膨張と財政を左右する諸条件の不確実性を併せ考えると、財政の持続可能性は重要な課題である。効率的・効果的な市政運営と武蔵野市全体の資産と人材の総合的な活用方法について、知恵と工夫が必要となる。

#### 財政状況の推移

年 度	人 口 (各年度末)	資 産 (A) 百万円	負 債 (B) 百万円	正味財産 (C) 百万円	正味財産比率 (C)/(A)%	市民1人当たり(万円)		
						資 産	負 債	正味財産
平成10年度	130,376	218,733	39,962	178,771	81.7	168	31	137
平成11年度	130,766	222,764	39,380	183,384	82.3	170	30	140
平成12年度	131,094	228,831	41,030	187,801	82.1	174	31	143
平成13年度	131,388	238,149	40,787	197,362	82.9	181	31	150
平成14年度	131,311	238,830	41,377	197,453	82.7	182	32	150
平成15年度	131,149	247,646	41,682	205,964	83.2	189	32	157

資料:財務部財政課

#### (1) 地方分権改革への対応

平成12年4月に地方分権推進一括法が施行され、地方分権は計画段階から実行段階に入った。必置規制の撤廃や権限の移譲により、徐々に地方分権改革の効果が現れ始めている。

また、戦後の地方自治制度の枠組みをめぐって非連邦道州制の議論や、地方の自由度を高め、地方分権を推進するための地方行財政制度の改革・三位一体の改革が国によって進められている。この改革は、地方自治体にとって制約の大きい国庫補助負担金を削減すると同時に、自主財源としての税源移譲を行う一方、地方交付税を改革するというもので、この流れが明確になりつつある。さらには憲法第25条に規定された国民の生存権に基づく生活保護や第26条に規定された義務教育制度にまで変革の波が押し寄せて来ている。

一方、「国から地方へ」という地方分権の視点と、民間でできることは民間で行うという「官から民へ」の視点からなる「補完性の原則<sup>\*12</sup>」に基づき、市民と自治体の関係を改めて問い直す動きがある。

自治体の経営改革の現場では、業績・成果主義、顧客優先主義、市場原理の導入、組織の簡素化という4つの要素からなる新しい行政経営(NPM<sup>\*13</sup>: ニュー・パブリック・マネジメント)の導入が進んでいる。

武蔵野市はこれまでの実績を生かし、個人・NPO・企業・行政の各主体が担うべき公共分野を再検討し、新たな課題に向けた取り組みを進めていく必要がある。そのために、市民と市がともに英知を持ち寄り、創意工夫を生かした独自の自治体経営を進めていくことが重要である。

\*12 補完性の原則

身の回りの問題は、まず個人や家庭が解決にあたり、個人や家庭で解決できない問題は地域で解決し、それもできない問題は市町村、都道府県、国といった大きな単位が順に補完していくという原則。

\*13 NPM (New Public Management)

民間企業における経営の考え方、手法を行政の現場に適用することで、行政の効率化・活性化を図るという考え方。顧客志向や成果志向などを特徴とする。

## (2) 行財政規律の維持

市民が市の財政状況・経営状況を適切に評価し、政策の意思決定に参加するためには、責任ある財政運営と適切な事業経営に関する情報開示が必要である。これらの情報は、行政評価や予算編成に活用され、行政の執行責任者にとって、経営改革の手段となる。

財政運営においては、武蔵野市のバランスシートの作成に併せ、持続可能な財政運営の責任を果たし、アカウンタビリティ（説明責任）の向上を図るため、中長期的視点から財政規律を定めることを検討する必要がある。

事業経営においては、サービスの成果、努力やコストを市民に説明し、効率的で効果の高いサービスを提供していく。また、サービスの提供においては、可能な限り市場原理や競争原理の導入を図り、事業コストの民間比較を行いながら、コスト意識と金利意識をもった事業経営を行う必要がある。

市民ニーズの変化に伴い意義が低下した施策やサービスを受ける市民の範囲が狭くなりすぎた事業についての見直しが必要である。また、特定の利用者へ便益が帰属するような選択的なサービスについては、経済合理性に基づく適正な受益者負担を設定していくべきである。

## (3) 市政の生産性

市民負担の増加を抑えながら、市民一人ひとりの生活の質を向上させることが重要な課題である。そのためには、サービスの生産性の向上（質の向上とコストの削減）が必須である。

### 1) サービスの生産性の向上

インプット（予算）重視の行政運営から、アウトプット（活動）・アウトカム（成果）重視の行政運営へと転換を図り、サービスの質の向上と同時に経営効率の向上を行う。特に高齢者福祉等では施策が錯綜し分りにくいことから、市が用意するサービスを市民が受けそこねたり、手続き等で大きなコストを強いるおそれがあるので、それも考慮してアウトカムを評価するようにし、たえず運用実態を点検し、改善に努める。

### 2) 収入の増加策

住民負担（税金・使用料等）の増加を可能な限り避けるため、歳出削減と同時に収入増加策を考える必要がある。また、納税者の公平性の確保から、市税、国保税の滞納対策や、国や東京都との連携を探る。

### 3) ITの活用とセキュリティ保持

ITの活用は、市政の生産性向上の決め手になりうる反面、情報漏えいなどの危険も潜んでいるので、生産性とセキュリティ保持は重要な課題である。特に、ネットワーク化には同様に多くの利点とともにリスクが潜んでいるので、生産性とリスクの総合判断から、その限度を慎重に見極めるとともに、導入の際は粘り強く実効性を追求し、真に費用対効果の高いシステムを立ち上げる必要がある。

また、市民の利便性やサービス提供の迅速化を目的としたITの活用を進めるとともに、震災などの非常時に、高齢者や子育て家庭等災害弱者を支援するサービスを行っていく必要がある。



しつこい勧誘行為・つきまといから市民を守るブルーキャップ

## 4 安全安心のまちづくり

テロリズムや犯罪の著しい増加、経済活動の高度化や生活習慣の変化に伴うリスクなどにより、「市民が地域社会の中で安心して暮らすことができる」という大前提が崩れ、市民生活の基盤であ



る「社会の安全」が脅かされている。さらに、自転車や自動車による交通事故や人為災害、BSEや遺伝子組換え食品等の食品安全問題、SARSや鳥インフルエンザ等の新たな感染症などがあり、市民生活の安全・安心に関して、総合的な危機管理体制やリスクマネジメントが必要となっている。

市民生活の安全の確保は、現在、我が国のすべての都市の大きな課題になっている。今後は、警察だけではなく、行政と市民のパートナーシップによって、犯罪の予防と対応に努めていくことが必要である。防犯対策としては、死角のない見通しの利く街並みの整備など、都市基盤のハード面における整備と、地域の市民による目配りと連携などの、ソフト施策の整備の両方が必要となる。

また、阪神・淡路大震災発生から歳月が流れ、市民の防災に関する関心は徐々に低下している。しかし、災害の未然防止と被害の軽減を図るには、平素よりハード・ソフト両面のインフラを着実に整備するとともに、行政と市民の連携による継続した取り組みが必要である。

## 5 コミュニティと都市間交流

### (1) コミュニティ

武蔵野市では、昭和46年のコミュニティ構想に基づき、全国に先駆けて市民主導のコミュニティづくりが行われてきた。各地区のコミュニティセンターは「自主参加・自主企画・自主運営」という自主三原則によって現在も運営されている。そして、各地区のコミュニティづくりにおいては、多様な市民活動や行政施策が、「コミュニティづくりの主体は市民である」という理念のもとに展開されている。このことは、市民パートナーシップという考え方が、本市のコミュニティ構想の発展という側面を有していることを示している。

また、平成13年には新しい時代のコミュニティづくりを志向し、コミュニティの基本理念等を規定した新たなコミュニティ条例を制定した。

地域コミュニティの構成員は、価値観から生活スタイルに至るまで、ますます多様で異質になっている。そこで地域社会は、先ず多様で異質な住

民が自由に対話できる社会的空間でなければならないが、さらに今後は、安全やアメニティなど住民に切実な地域の課題を自ら解決していく能動的な機能が求められる。それには、防犯・防災活動や高齢者や障害者の生活支援、子育ての見守りなどを通じて、新しい連帯を作ることが必要である。そこで市民が個人として自立しながら、地域社会とつながりを持てるような仕掛けづくりを研究する。

### (2) 交流事業

武蔵野市のような消費型都市は、水、食糧、エネルギー、生活必需品などを全国の生産地に依存している。そして、同時に就労、所得、文化、芸術、情報、教育、スポーツなど集積の利益を享受している。一方、生産地である農山漁村は、緑やきれいな空気、農作物などかけがえのない価値を作り出しているが、都会への人口流出が続き、過疎に悩まされている。都会と地方がお互いに欠けているものを補い、助け合い、共存していく、これが本市の交流事業の目的である。

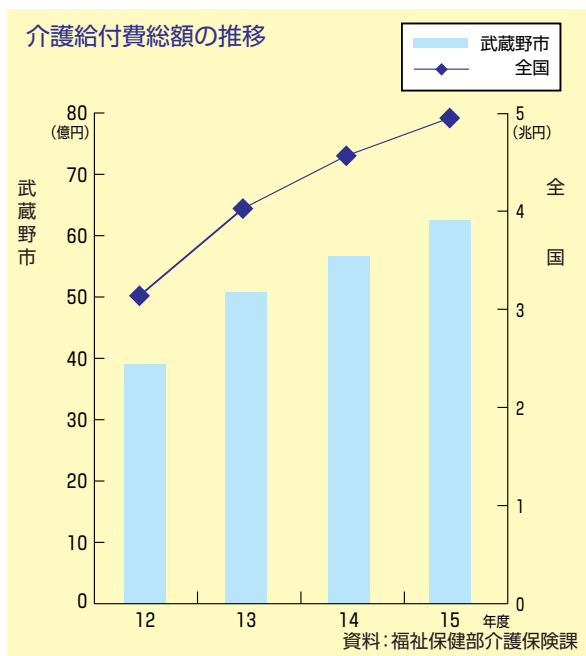
国際交流を推進する姿勢は、環境、人権、平和に対する考え方にもつながるものである。市民を主体にして交流事業を展開していく一方で、地域の大学、市民団体、企業、国レベルの公的機関等との連携を重視し、長期的な展望をもって取り組む。



今後のコミュニティづくりを語り合うコミュニティフォーラム

## 6 高齢者・障害者への支援

市は、第二期長期計画期間以来、多面的な支援メニューを工夫しながらノーマライゼーション<sup>\*14</sup>の理想をめざしてきた。また、第三期長期計画にお



けるTWCCの考えは、だれにもやさしいまちづくりをハード計画的に組み立てること（configuration）を目指し、これに沿って、ハイモビリティ施策など高齢者施策・障害者施策と銘打たない多くの施策が、高齢者・障害者の生活の質を支えるよう制度設計されている。

このため高齢者・障害者が住みなれたまちで暮らし続けることができるための支援策は多面的に充実してきている。介護保険制度が施行されてからも、市では全国的にも高い水準の在宅サービスを提供している。しかし、要支援、軽度の要介護者やサービス利用量が増加し、介護給付費が増大していることも事実である。今後は、行政の力だけでなく、市民の力を借りながら地域で支えていくとともに、市民一人ひとりが健康意識を高め、主体的に自らの健康維持・増進に取り組む仕組み

\*14 ノーマライゼーション

高齢者や障害者が通常の社会生活を送ることができるよう、またその権利を可能な限り保証することを目標に社会福祉をすすめること。

が必要である。

そのため、高齢者やその家族が、家庭や地域の中で、自分の意思による決定を行い、応分の役割を担い、自分らしい選択ができ、健康で心豊かな生活を送ることができるよう行政が支援する「自立支援・促進型福祉」を今後も理念の基本に据えていく。

また、障害者施策においても支援費制度が始まり、グループホームやショートステイなどの基盤整備や介護者の人材育成など、より一層の在宅サービスの充実が求められている。

今後も適正な介護サービスを提供していくために、サービスの向上を目指す事業者の支援、また第三者機関によるサービス評価事業の普及・啓発が必要である。

また、広い範囲の施策の構想・計画に高齢者・障害者の参加機会を増やすことも課題となる。

障害者施策で最も効果が高いが、実施が困難な一般就労については、従来からの支援を充実するとともに、ビジネスモデルの開発、研究が必要である。

## 7 家族と教育

### (1) 子どもを取り巻く環境の変化

少子化傾向が進行するなかで、核家族化、近隣との関係の希薄化等を背景に、地域や家庭における子育て力が低下する一方、親が育児不安やストレスを感じ、そのことが児童虐待等を引き起こす要因にもなっていると考えられる。

また、集団遊びが減って、テレビゲームなどバーチャル（仮想現実）な世界で過ごすことが多くなり、人間同士のコミュニケーション能力が低下し、体力がない子どもが増加している。さらに、いじめ、引きこもり、不登校なども広がり、青少年による凶悪な犯罪が増加している。この背景には、都市化とともに遊び場が減少し、子どもたちが安心して過ごせる場所がなくなっている状況がある。その一方で、学力の低下も指摘されている。

## (2) 子ども施策のあり方

第三期長期計画期間に掲げられた「全児童施策」と「ファミリーフレンドリーな施策」の理念を、今長期計画でも引き継ぐ。全児童施策の理念は、子ども施策全体の運用に際しては、親の側のニーズや行政本位ではなく、子ども自身のニーズを重視すべきこと、子ども関連施設やサービスの細分化は結果として子どもの排除につながることへの警鐘である。

また、ファミリーフレンドリーな施策の理念は、親子の絆を重視し、絆を強く太くすることに主眼を置いた子育て支援をするということである。したがって、この絆を弱める恐れのある施策は、たとえ親の要望が強くても、慎重に取り扱う必要がある。

## (3) 体験教育の重視

子どもたちは、家族の愛情と学校における教師や友人との信頼関係の中で、体験・交流活動を重ねることで、生命や自然などを大切に作る心、あるいは自分と異なる考えや文化を理解する姿勢を身に着けながら成長する。そこで、子ども自身が

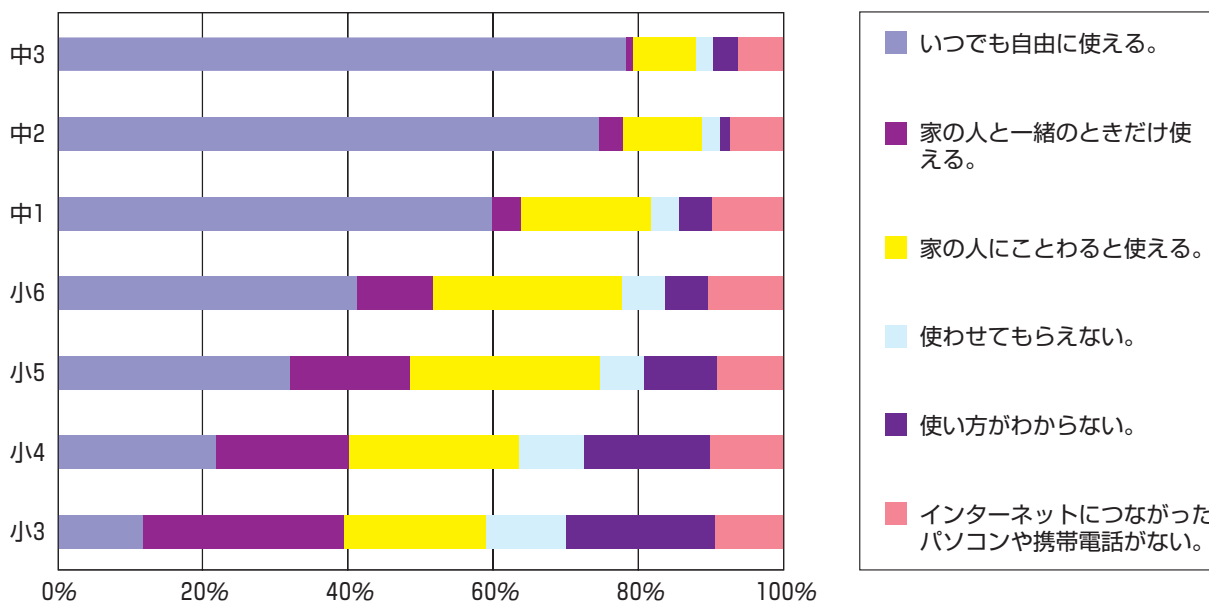
豊富な体験（生活体験、自然体験、社会体験）を積み重ねることによって、コミュニケーション能力や感性をはぐくんでいけるよう、多様な体験事業の拡充を図っていく必要がある。

このような体験は「身体・言語・自然」の関連の中でなされるものであるから、教育においても「身体・言語・自然」を重視する必要がある。

## (4) 言語教育の充実

日本人の日本語能力の低下が指摘されて久しいが、語いや文法、漢字などの基礎的な力をしっかり身につけることが重要である。また、言語教育を考える場合、他人の言葉を理解する受信能力と、発信能力という二つの能力に分けることができるが、自分の意見をはっきりと発言できる自立的人間を育てるため、一方では発信能力の開発に重点をおいた言語教育が必要である。他方、受信能力に関しては、言葉を通して他者の思いを理解する能力や、言葉にならない他者の表現にも耳を傾け、その心を察していく能力の育成にも配慮すべきである。

家でインターネットやパソコンが使えますか



資料:「インターネット、電子メールなどの利用に関する調査」(平成16年7月)



## (5) 子どもの持つ可能性に注目した教育

個々の子どもには、生を全うしようとする生まれつきの力が様々な形で備わっている。特に幼児期に外界の事物に興味を覚え、そこに自ら集中していく時こそ内在する能力が自発的にはぐくまれる好機であり、これを温かく見守り育てていく環境が重要となる。自発的に身につけた能力は本物の力となり、その人間を生涯支える土台となる。そのため、子どもの内発的な集中や、子どもの内なる自然に注目した全人的な教育の重要性を再認識する必要がある。それら子どもの内在的能力を育てるためには、熱意と地道な努力が必要とされるが、こうした教育の重要性を正当に評価し、尊重する社会の仕組みを考えねばならない。

## (6) 家族の役割

人類の歴史の中で、長い間、家族により担われてきた役割の内、多くのものが行政や民間業者により賄われるようになってきた。そのアウトソーシングは、家族が行う場合より低コストであったり、専門性によって内容・質が上がる面もあり、恩恵がもたらされていることは事実である。

しかし、家族の中に存在していた金銭では評価されにくい大切な何か、例えば、親と子が一緒に仕事をして知識やものの見方を伝える場と時間、コミュニケーション能力や社会倫理を学ぶ場となっていた一家の団欒、といったものが失われてしまった。このことは子育て・教育を考えるうえで極めて重要な問題である。したがって、家族の役割のアウトソーシングに必要な節度を考える必要がある。



家族とはなにかシンポジウム～子どもにとって理想の家族とは～

## 8 家族に対する男女の責任

男性も女性も、性別にかかわらず、その個性と能力を十分に発揮することができる社会の実現は今世紀の最重要課題のひとつである。

しかし、日本では女性の社会参画水準は欧米諸国に比べてまだまだ低いのが現状である。女性が政治や行政分野へ果敢にチャレンジしていくことを支援する取り組みと、仕事と子育ての両立支援策等の環境整備が推進されなくてはならない。

子どもや高齢者の世話が女性だけの義務であってはならない。急激な出生率低下に危機感をもった国は、若い世代の子育てを支援するべく平成15年に「次世代育成支援対策推進法」<sup>\*15</sup>を時限立法した。子育て世代男性の働き方を見直すシステムや生命を次代に伝え育むことの大切さの理解を深め、男女ともに、地域や家庭でゆとりある時間を過ごすことができる施策を研究していく。

## 9 環境形成とまちづくり

### (1) 深刻化する環境問題への対応

地球温暖化の進行や有害化学物質による環境汚染の顕在化をはじめとして環境問題の拡大・深刻化は依然止まる傾向を見せない。ごみの発生抑制や減量、再生利用に努めるなど、市民・事業者・市が協働して環境負荷の少ない社会の構築を目指す必要がある。さらに、公園や水辺環境の整備など、次世代に引き継ぐべき自然環境の保全と回復に向けた施策を進める必要がある。

### (2) 環境形成とまちづくり推進の視点

環境と共生し、リサイクルを旨とした循環型のまちづくりを推進することは、我々がヒトとして生存していく上で、不可欠である。このためにも、多世代の市民に向けて環境学習やまちづくり学習

\*15 次世代育成支援対策推進法（平成26年度までの時限立法）  
次代の社会を担う子どもが健やかに生まれ、育つ環境の整備を進めるため、国や自治体及び事業主も仕事と子育ての両立を図るために必要な行動計画を策定・実施することとしている。



の機会を設け、身近な自然やまちへの関心を喚起し、参加と連携による実効性のあるまちづくりを目指す必要がある。

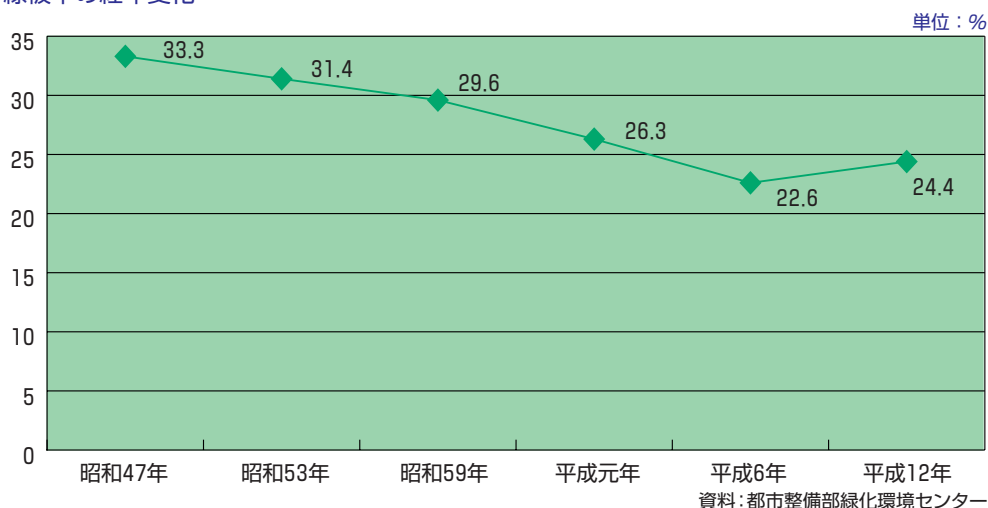
### (3) 緑の回復

公園用地の確保、小・中学校や公共施設の緑化、沿道緑化、民有地への緑化指導などにより、市内の緑は徐々に回復しつつある。今後も緑のネットワーク化をより促進し、緑被率を上げるためにも、市内の緑の約7割を占める民有地の緑を確保する具体的な施策を講じる必要がある。



子どもたちが遊べる川として再生された仙川

#### 緑被率の経年変化



### (4) 持続的なまちづくりの推進

デフレの進行など長期的な景気の低迷が続き、国を始め、地方自治体も厳しい財政運営を強いられている。そのため、国や多くの自治体は、公共事業や公共投資の抑制を余儀なくされ、これは様々な形で都市基盤整備に影響している。しかし、安全で快適な市民本位の魅力的なまちづくりの視点からは、バランスの取れた持続的かつ積極的な都市基盤整備が必要である。厳しい財政運営の中で知恵と工夫を生かしながら、継続的なまちづくりへの投資が求められる。

### (5) つくる時代から使う時代へ

武蔵野市は、他市に比較して早くから下水道100%を達成し、昭和50年代前半には市立小中学校校舎100%鉄筋化が完成するなど、社会資本整備を強力に進めてきたことにより、主要な公共施設整備は現在ほぼ終了している。それら公共施設は、約130施設、延べ床面積は約32万㎡に及ぶ。そこで今後は、これらの施設の良好な水準を保つため、適切に維持管理をしていくことが求められる。中・長期的視点から更新計画・保全計画を作成し、公共施設の計画的整備を行い、施設の耐用性を高める必要がある。

武蔵野市では、国や東京都の規制や権限に属している分野においても、市民生活にとって必要なサービスであれば果敢にチャレンジして、全国に先駆けた数々の施策を展開し、課題を解決してきました。



### ムーバス

平成7年に導入したコミュニティバスの元祖「ムーバス」は、運行に際し、道路運送法に基づく免許や警視庁の了解が必要でした。高齢者等の徹底したニーズ調査や実態調査をもとに、運輸省(当時)や警視庁の職員を含む交通の専門家を集めた委員会で研究を重ね、同一地域同一運賃という慣行を破ってバス運行の事業免許を取得、また狭い住宅地内の道路に路線バスを走らせることに対しては一部道路の拡幅等により了解を得ました。運賃100円で市民の足として利用されているムーバスは、平成16年8月に利用者1000万人を達成しました。

### 違法駐車防止対策

違法駐車が増加していた吉祥寺地区で、平成2年に全国で初めて「違法駐車防止に関する条例」をつくり、警察とタイアップし、違法駐車防止対策を始めました。

元来、違法駐車取り締まりは警察の権限ですが、民間警備会社の交通指導員による指導、誘導、啓発というソフトな手法で注意を促すと同時に、駐車場への誘導を行っています。それにより違法駐車が85%減少しました。

さらに、平成16年からは携帯電話やカーナビ等を利用した駐車場案内誘導システムを導入し、空駐車場への誘導を行っています。



### 特別養護老人ホーム「ゆとりえ」

平成8年に全国で初めての都市型小規模特別養護老人ホームを建設しました。当時国の基準では運営が非効率になる等の理由から、定員は最低50名規模とされていました。しかし、市域の狭い本市では30名規模が適当です。そこで、厚生省(当時)、東京都と折衝を重ね、特別養護老人ホームとデイサービスセンターを併設し、両施設職員の一体的な勤務体制をとること等を提案した結果、離島山村等のみに認められている30名定員の施設建設が認められました。本施設は、現在も、多くのボランティアに支えられ、地域に開かれた高齢者福祉施設となっています。