

「住み良い自治のまちづくり」

—— 「市民が暮らしよいまち、市民が主役のまち」を目指して ——

昨今、多くの市町村では、「地方分権」という大きな流れの中で、市民主体のまちづくりを目指して、自治基本条例を制定し、自治のまちづくりを推進する機運が高まっています。

越谷市でも、平成21年に自治基本条例を制定・施行し、市民が主役の「住みよい自治のまち」の実現を市のまちづくりの基本目標として掲げ、様々な取り組みが行われています。

それは、わがまち・越谷を、市民一人ひとりの暮らしを大切にする「住みよいまち」（誰もが安全・安心・快適に、いきいきと暮らすことのできるまち）にすると同時に、市政に市民が主体的に関わることをとおして自分たちのまちとして自ら愛着を感じる「自治のまち」（市民が参画となり、その積極的な参加と協働をとおして、市民主体のまちづくりを推進することのできるまち）にしていこうとする試みです。

つまり、自治基本条例がまちづくりの基本目標として掲げる市民の参加と協働による『自治の推進』をとおして市民が主役の「自治のまちづくり」を進めるとともに、ハード・ソフト両面にわたる『豊かな地域環境の創造』をとおして魅力ある「住みよいまちづくり」を進め、これを通じて、より良いまち、すなわち、市民みんなが、愛し、誇れるような、より素晴らしいまちにしていこうための取り組みです。

そこで、本稿では、この「住みよい自治のまちづくり」について、『自治の推進』をとおしての「自治のまちづくり」と、『豊かな地域環境の創造』をとおしての「住みよいまちづくり」の2つの概念に分け、それぞれについて理論的に整理することとします。

----- 本資料作成のねらい -----

本資料は、参考資料「自治基本条例について」の付属資料として、自治基本条例が目指す「住みよい自治のまちづくり」について、全体として論理的、体系的に理解して頂くために作成したものです。

本資料では、「自治基本条例」およびそれに基づく「住みよい自治のまちづくり」に関連する諸概念について、より詳細な概念・定義づけとそれら諸概念相互の関連性・位置づけ関係、類似概念の異同等をよりハッキリさせるなど、その概念整理に特段の意を用いるとともに、全体をとおして鳥瞰図的な理解に役立つよう配慮して組み立てました。

また、本資料は、永い間の行政経験に基づく自分なりの知識体系、理論構成を踏まえながらも、より客観的な資料価値性を重視し、自治基本条例に関係する学説・理論・答申等、数多くの参考文献を引用するなど、関連資料・情報等の活用極力留意しました。

したがって、本資料は、“読む資料”（自分の考えや理論を論述する学術論文的な資料）というよりも、“引く資料”（多くの関連知識を網羅的に解説する事典ハンドブック的な資料）として、活用頂ければと思っています。

なお、個々の内容の記述において、濃淡・メリハリをつけるため、補足説明、詳細説明的な部分については、※印をつけた小文字（脚注）で詳述するという形を随所で多用することとしました。

目 次

○ は じ め に	1
◎ 「住みよい自治のまちづくり」の全体体系図	2
序 章 「わがまち・越谷のまちづくり」 —— 市民が安全・安心・快適に暮らせる、市民が主役のまちづくり を目指して——	3
1. 「まちづくり」とは —— “ハード”と“ソフト”、“官”と“民”による社会公共づくり ——	
2. 「住みよい自治のまちづくり」とは —— 「自治のまちづくり」と「住みよいまちづくり」 ——	
※ 越谷市自治基本条例第1条(条例の目的)	4
3. 第4 越谷市総合振興計画における「住みよい自治のまちづくり」の内容 ※ 「基本構想」・「基本計画」・「実施計画」 ※ 総合振興計画策定の背景 —— 時代の流れと新たな課題 ——	
(1) まちづくりの理念と視点	5
※ 「第4次越谷市総合振興計画」におけるまちづくりの視点(コンセプト・目的)	
(2) 越谷市の将来像	6
—— 『水と緑と太陽に恵まれた人と地域が支える安全・安心・快適都市』 —— ※ 高橋市長の新任時の市政基本方針におけるまちづくりの目標(平成21年12月) ※ 高橋市長の再任時の市政基本方針におけるまちづくりの目標(平成25年12月)	
(3) まちづくりの基本目標 —— 越谷市の将来像に向かった「まちづくりの基本目標」(施策の大綱・ 分野別施策体系) ——	
① 市民とつくる住みよい自治のまちづくり	
② 誰もが健康で生きがいをもって安心して暮らせるまちづくり	
③ 自然と調和し質の高い都市機能を備えたまちづくり	7
④ 人や環境にやさしく安全・安心な生活を育むまちづくり	
⑤ 安心して働ける環境を育む持続的で躍動するまちづくり	
⑥ いきいきと誰もが学べる心豊かなまちづくり	
4. 過去・現在を踏まえ、これからの越谷市が目指すべき“越谷らしさ”	
(1) 今日までの“越谷らしさ” ※ 生活文化・都市文化	8
(2) これからの“越谷らしさ” —— 越谷らしい特徴(まちのブランド性) —— ※ 人間性・人間的・人間味	
① 人と暮らしを大切にするまち —— 「人間尊重・暮らし重視」を基本に人と地域を大切にするまち ——	
i. すべての市民が、一人の人間として大切にされるまち	
ii. 市民の日々の暮らしを大事にする住みよいまち	9
iii. 豊かな人間関係の醸成をとおして、人と人とのつながり、心のふれ あい、人の和・絆を大事にするまち ※ 新しいタイプの人間関係	
iv. 郷土の歴史、風土、伝統を大切にするまち	
v. 子ども・大人の学びを大切にする教育・生涯学習のまち	
vi. 心豊かな文化が息づく文化・芸術の香り高いまち	
vii. 元気で活力のみなぎる健康・スポーツのまち	
② 市民主体の政治・行政が行われるまち	
i. 市民の積極的な参加と協働により市政が推進される自治のまち ※ 「参加」と「協働」、「参加」と「参加」	
ii. 「参加と協働による市政」を推進する上で、互いに情報を共有するまち	
③ 古き良さと新しき良さが共存・調和する「新旧共存・新旧調和」のまち —— ハード・ソフト両面において新旧共存・新旧調和を図り、新旧融合	

・新旧共創による新たな都市文化を創造するまちづくり	10
i. 人と自然が調和する環境のまち	
ii. これまでの古き良き伝統的な生活文化と新しい都会的な生活文化とが 共存・調和・融合し、その相乗的効果が期待できるまち	
iii. 新旧住民が互いに理解・融和・融合し、連携・協力するまち	
iv. 市政運営にあたって「間接民主制」と「直接民主制」を併用する まち	11
④ 上記以外の特色をもったまち	
—— 自立・独立性、自主・自律性をもった県内の中核的なまち ——	
i. 自主・自立・自律のための「自治力」をもったまち	
※ 自主・自立・自律	
※ 自治力	
※ 統治力(ガバナンス)	
ii. 健全で開かれた都市経営を行うまち	
iii. 県東南部地域の中核的なまち	
※ 中核市	

第 1 章 「自治のまちづくり」

—— 『自治の推進』をとおしての「自治のまちづくり」 ——	13
I. 『自治の推進』とは	
1. 「自治」とは	
(1) 「自治」の概念	
※ 「地方政府」	
(2) 「自治」の本質	
① 自立性	14
② 自主性	
※ 「自立」と「自律」の意味の違い	
2. 「地方自治」とは	
(1) 「団体自治」と「住民自治」 —— 「地方自治の本旨」 ——	15
※ 「地方自治の本旨」とは	
① 住民自治	
※ 「住民自治」と「市民自治」	
② 団体自治	
(2) 「地方自治」と「地域自治」	
—— 「分権」の概念の拡大に伴う「地方自治」の新しい捉え方 ——	16
① 最近における「地方分権」・「地方自治」に対する捉え方の変化	
—— 「自治(地方自治)」と「分権(地方分権)」 ——	
② 「地方自治・地方分権」と「地域自治・地域分権」	
i. 地方自治・地方分権	
※ 「地域主権」	17
ii. 地域自治・地域分権	
※ 「コミュニティ」(地域社会・地域共同体・地域共同社会・地域共同体)とは	
※ 「都市内分権」(「自治体内分権」)	18
※ 「地域自治区」	
(注) 行政区	
3. 自治(地方自治)の「基本理念」と「基本原則」	
(1) 「自治(地方自治)」の基本理念 —— 「自主」を目的とする「住民自治」 および「自立」を目的とする「団体自治」の確立 ——	
※ 「理念」とは	
※ 「自治」の本質である「自主・自立性」の確立	19
(2) 「自治」の基本原則 —— 「参加」「協働」「情報共有」の3原則 ——	
※ 「原則」とは、	
① 参加・参画の原則	
② 協働・連携の原則	

③ 情報共有および情報提供・情報公開の原則	
i. 情報共有の原則	
ii. 情報提供・情報公開の原則	20
II. 「自治の推進」をとおしての「自治のまちづくり」の内容	
1. 越谷市自治基本条例における「自治の推進」の具体的内容	
(1) 自治の基本理念	
① 人権尊重 ② 市民主権	
(2) 自治の基本原則	
① 参加の原則 ② 協働の原則 ③ 情報共有の原則	
(3) 市民の権利・責務	
① 市政に参加する権利 ② 市政に関する情報を知る権利	
③ 各種の行政サービスを受ける権利 ④ 子どもの権利等	
(4) 議会、市長等の役割と責務	
① 議会および議員の責務 ② 市長および市職員の責務	
(5) 市政運営	
① 市政運営の原則 ② 財政運営 ③ 行政評価 ④ 組織等	
(6) コミュニティ組織	
① 「地域コミュニティ組織」と「市民活動団体」 ② コミュニティとの協働と活動の支援	
(7) 参加と協働	
① 審議会等への参加 ② 意見公募手続（パブリック・コメント）	
③ 住民投票等	
(8) 条例実効性確保のための組織の整備	
① 「推進会議」の設置 ② 条例の見直し	
2. 「自治のまちづくり」実現のための目標	
（「越谷市総合振興計画」における「自治の推進」の具体的内容）	
——「市民主体の市民とつくる自治のまちづくり」——	
（越谷市総合振興計画における「まちづくりの目標1」「施策（分野別計画）の大綱 その1」）	
(1) 市民参加と協働による市政を進める	21
※ 施策の内容	
① 市政への市民参加を進める	
② 市民と協働のまちづくりを進める	
③ 情報を提供し、市民との共有を図る	
(2) 互いに認め合い人権を尊重する社会づくりを進める	
※ 施策の内容	22
① 相手を思いやる人権意識を高める	
② 人権教育を進める	
③ 男女共同参画社会の形成を進める	
④ 多文化共生社会の形成と国際交流を進める	
⑤ 平和への意識を高める	
(3) 健全で開かれた都市経営を進める	
※ 施策の内容	23
① 効率的かつ効果的な行政運営を進める	
② 行財政運営の健全化を進める	
③ 都市間の連携強化を進める	
3. 「自主・自立、市民主体のまちづくり」と、「参加・協働と新しい公共の創造および情報共有のまちづくり」	
(1) 自主・自立、市民主体のまちづくり	
① 「自主・自立、市民主体のまちづくり」とは	
i. 自主・自立	
ii. 市民主体	
※ 「住民」と「市民」の違い	24
② 「自主・自立、市民主体のまちづくり」の基本的内容 —— 「住民自治の確立」、「自治力の向上」、「コミュニティの形成」 ——	

i. 市政における「住民自治」の確立 —	
— 「住民主権」「市民主権」の確立 —	
ア. 「民主主義」の原理 — 政治上の基本原理 —	25
※ 民主主義の原理	
イ. 「住民主権・市民主権」の原理 — 「地方自治」の基本原理 —	
※ 住民主権(市民主権)の原理	
※ 「住民主権」と「市民主権」の違い	
ii. 市民および行政の『自治力』の向上	
— 「自治の推進」を支えるための基礎的・総合的な自治能力	
としての『自治力』の向上 —	26
ア. 「自治力」とは	
(a) 「自治力」の概念・定義	
— 「自治のまちづくり」を推進するための基礎的・総合的な力 —	
(b) 自治力の内容および構造	27
(i) 『範域軸』に基づく範域別の自治力	
— 「地方自治体全体の自治力」と「自治体内の	
各地域(地域社会・コミュニティ)の自治力」 —	28
① 地方自治体全体の自治力(「自治体自治力」)	
② 地方自治体内の各地域(地域社会・コミュニティ)の自治力(「地域自治力」あるいは「コミュニティ自治力」)	
◎ 「自治体力(都市力)」と「地域力(コミュニティ力)」	29
※ 基礎・基盤力 — 「社会基盤力」と「財政基盤力」 —	30
① 自治体力(都市力・市力)	
② 地域力(コミュニティ力)	
(ii) 『主体軸』に基づく主体別の自治力	
— 「住民サイドの自治力」と「行政サイドの自治力」 —	31
① 住民サイドの自治力(「住民自治力」)	
— 「全市住民自治力」と「地域住民自治力」 —	
※ 住民自治力(Citizen power) — 「全市住民自治力」と「地域住民自治力」 —	32
② 行政サイドの自治力(「行政自治力」)	
※ 行政管理能力	
◎ 「住民力」と「行政力」	
(i) 住民力(シチズン力)	33
※ 「全市住民力」と「地域住民力」の違い	
※ 「住民力」という言葉と「市民力」という言葉の意味合いの違い	
① 市の次元における市民としての住民力 — 全市民力 —	34
② 市内各地域における地域住民としての住民力 — 地域住民力 —	
● 住民力の体系図	35
(ii) 行政力(統治力)	
※ 統治力(ガバメント力)	
(iii) 『形態軸』に基づく形態別の自治力	36
① 集団・組織レベルの自治力(集団自治力)	
② 個人・成員レベルの自治力(個人自治力)	
◎ 「集団組織力」と「個人成員力」	37
(i) 集団組織力(集団・組織レベルの“組織の力”)	
(ii) 個人成員力(個人・成員レベルの“個人の力”)	
(iv) 『目的軸』に基づく目的別の自治力	
— 「団体自治的自治力」と「住民自治的自治力」	
① 団体自治的自治力(自立性・独立性といった団体自治的要素の強い自治力)	
② 住民自治的自治力(主体性・自律性といった住民自治的要素の強い自治力)	38
◎ 「自立・独立力」と「主体・自律力」	
(i) 自立・独立力(自立性・独立性を高める力)	

(2) 主体・自律力（主体性・自律性を高める力）	39
● 「自治力」（広義）の全体構造図	40
iii. 健全で活力ある「コミュニティ」の形成	44
※ 今日における「コミュニティ」の必要性の背景	
※ 「コミュニティ」に関する国（政府）レベルの動き	45
※ 最近におけるコミュニティ再興への動き	46
ア. 「コミュニティ」（Community）とは	
(a) 「コミュニティ」の概念	47
—— 地域社会・地域共同社会（生活共同社会）・地域共同体（生活集合体） ——	
※ わが国における「コミュニティ」の概念づけについてのこれまでの経緯	48
※ 「コミュニティ」と「地域社会」の概念の違い	
(b) 「コミュニティ」の本質 —— 「地域性」と「共同性」 ——	49
(c) 「コミュニティ」の形態	
—— 今日における「コミュニティ」の基本的類型 ——	50
(1) 「エリア型コミュニティ」 —— 地域を基盤とする「地域コミュニティ」（地縁的コミュニティ・地域基盤型コミュニティ） ——	
● 様々な「エリア型コミュニティ」の範囲図	52
※ 本稿における「エリア型コミュニティ」の分類 —— 『近隣地域社会』・『拡大地域社会』・『広域地域社会』 ——	
(2) 「テーマ型コミュニティ —— 目的を共有する「テーマコミュニティ」（関心縁的コミュニティ・目的機能型コミュニティ）」 ——	53
(3) 「多元参加型コミュニティ」 —— 「エリア型コミュニティ」と「テーマ型コミュニティ」を融合・止揚した「第3のコミュニティ」としての「地縁・関心縁複合型コミュニティ」 ——	
● 3者の特徴の比較表	55
(d) 今日におけるコミュニティの定義	
—— 「狭義のコミュニティ」から「広義のコミュニティ」、そして「中間義のコミュニティ」へ ——	
※ 「概念」と「定義」の違い	
(1) 「狭義のコミュニティ」	
—— 「エリア型コミュニティ」のみをいう ——	
(2) 「広義のコミュニティ」	
—— 「エリア型コミュニティ」と「テーマ型コミュニティ」 ——	
(3) 中間義のコミュニティ —— 「多元参加型コミュニティ」（“より開かれた地域コミュニティ”） ——	56
● 地域社会・コミュニティの位置づけ関係図	57
イ. 「コミュニティ活動」と「コミュニティ組織」	
(a) コミュニティ活動	
—— コミュニティづくりのために行う地域活動 ——	
(1) 「コミュニティ活動」とは	
(2) 「コミュニティ活動」の具体的内容	58
① 地域問題解決のための活動	
i. 地域福祉の充実 ii. まちの安全確保 iii. 生活環境の整備	
iv. 青少年の健全育成 v. 地域計画づくり	
② 生活充実のための活動	
i. 住民同士の交流 ii. 健康・スポーツ・レクリエーション	
iii. 各種文化活動、趣味	
(b) 「コミュニティ組織」	59
—— コミュニティづくりのための地域活動を行う組織 ——	
(1) 「コミュニティ組織」とは	
※ 集団・組織・団体	
※ 近隣集団	60
(2) 「コミュニティ組織」の種類	
—— 「地域コミュニティ組織」と「市民活動団体」 ——	
① 「地域コミュニティ組織」（地域基盤型組織）	

—— 「日常生活圏域における地域コミュニティ組織」 と「拡大生活圏域における地域コミュニティ組織」 ——	61
i. 「日常生活圏域（近隣地域社会）」における「地域コミュニティ組織」	
※ 町会と自治会の違い	
※ 日常生活圏域における「全般的・総合的な地域コミュニティ組織」と「個別的・単一目的・部分機能的で派生的な部門型住民組織」	62
ii. 拡大生活圏域における「地域コミュニティ組織」	63
※ 生活自治区	64
※ 拡大生活圏域における「全般的・総合的な地域コミュニティ組織」と「個別的・単一目的・部分機能的で派生的な部門型住民組織」	65
● 越谷市におけるコミュニティ推進組織	
—— 「地区コミュニティ推進協議会」と「越谷市コミュニティ推進協議会」 ——	
(i) 地区コミュニティ推進協議会	
(ii) 全市コミュニティ推進協議会	
(2) 「市民活動団体」（個別目的機能型組織）	
—— NPO団体・ボランティア団体・その他の公益団体・コミュニティビジネスなど ——	66
① NPO団体（民間非営利活動団体）	
—— NPO・NPO法人 ——	
i. NPO	
※ 「NPO」(Non-Profit Organization)と「NGO」(Non-Governmental Organization)	
ii. NPO法人（「特定非営利活動法人」）	67
② 「ボランティア団体」等の公益団体	
i. ボランティア団体	68
ii. その他の公益団体	69
※ 商会議所	
※ 青年会議所（「JC」）	
iii. コミュニティ・ビジネス ——新しい公共的な地域産業 ——	
※ ワーカーズ・コレクティブ	
③ コミュニティに関わるその他の組織	
i. 非営利団体	
7. 構成員の相互扶助を目的とした非営利的・非公益的な集団・組織	
—— 生活協同組合等の非営利・非公益的な中間団体・組織 ——	
※ 協同組合	
● 「生協」(CO-PO(コーポ))	
● 「農協」(JA)	70
4. 社会奉仕・慈善団体	
※ 「ロータリークラブ」・「ライオンズクラブ」	
ii. 営利団体	
7. 営利を目的とした企業・事業者等の職能的な集団・組織	
4. 個々の企業・事業者等	
※ 企業の社会的責任（「CSR(Corporate Social Responsibility)」）	
※ 企業の社会貢献活動（フィランソピー）	
③ 「基礎的・基盤的な地域住民組織（町内会・自治会、子供会、老人会、PTAなど）」、「総括・広域的な地域住民組織（コミュニティ推進組織）」、「新しい市民活動組織（NPO）」の関係	
① 全般的・総合的単位組織（町内会およびその連合組織を含む）とコミュニティ推進組織との関係	71
② 単一目的組織とコミュニティ推進組織との関係	
③ 行政協力組織とコミュニティ推進組織との関係	72

(2) 「参加・協働」と「新しい公共の創造」および「情報共有」のまちづくり —— 「新しい公共」を支える「参加・協働」およびその前提としての 「情報共有」によるまちづくり ——	
① 「参加」・「協働」と「新しい公共の創造」のまちづくり	73
i. 「参加」と「協働」	
※ 「協力」・「連携」・「協働」の違い	
ア. 参加 (Participation)	74
(a) 参加の概念 —— 「参加」と「参画」 ——	
※ 越谷市における「参加」の定義	
※ 吉川市における「参加」の定義	
(b) 「直接参画」と「間接参画」	
※ 「間接民主制」と「直接民主制」	75
● 間接民主制 —— 国レベルでの「国会議員の選挙」、地方レベルでの「地方自治体の首長および地方議員の選挙」 ——	
● 直接民主制	
① イニシアティブ (国民・住民による国民発案・住民発案制度)	
② レファレンダム (国民・住民による国民投票・住民投票制度)	76
③ リコール (国民・住民による議会の解散および議員・首長等に対する解職請求制度)	
④ その他の直接民主的制度	
i. 「住民監査請求」と「事務の監査請求」	
ii. 「住民訴訟」(「納税者訴訟」)	
iii. その他	
(c) 「住民参加」と「市民参加」	
—— 「市政参加における両者のニューアンスの違い」 ——	
※ 市民・住民運動 —— 「住民運動」と「市民運動」の違い ——	77
● 国民・住民の「政治参加」の体系的整理図	
イ. 協働 (Coraboration) —— 「協働・共治」 ——	78
(a) 「協働」の概念 —— 「官民協働」・「民民協働」・「官々協働」 ——	
※ 越谷市における「協働」の定義	79
※ 吉川市における「協働」の定義	
※ 文京区における「協働・協治」の定義	
※ 草加市における「パートナーシップ」としての「協働」の捉え方	
(b) 「協働 (コラボレーション)」と「共治 (ガバナンス (今日的意味での「統治」))」	
ii. 「新しい公共 (New Public Commons)」	80
ア. 「新しい公共分野」構築の必要性	
※ 「新しい公共」の担い手	
※ 「新公共管理」 (New Public Management — 「NPM」 —)	81
※ 「官民連携」 (Public Private Partnership — 「PPP」 —)	
※ 我が国における「新しい公共」への取り組み	
● ソーシャル・キャピタル	
イ. 「新しい公共」とは	82
※ 「新しい『公』 (おおやけ)」と「新たな公共」	
※ 「人々の支え合いと活気のある社会」	
● 「新しい公共」体系図	83
② 情報の共有によるまちづくり	
—— 「参加」と「協働」を担保するための情報共有と情報提供・ 情報公開 ——	
i. 情報共有	
ii. 情報提供・情報公開	
ア. 情報提供	84
※ 「広報」と「広聴」	
イ. 情報公開	
※ 住民の「知る権利」	
※ 説明責任 (アカウンタビリティ)	

※ 情報公開制度	
iii. 「情報公開」と「個人情報の保護」	85
※ 個人情報保護制度	

第 2 章 「住みよいまちづくり」

—— 『豊かな地域環境の創造』をととしての「住みよいまちづくり」 —— 86

I. 「豊かな地域創造」とは

1. 豊かな人間関係の醸成
2. 自然環境の保護
3. 歴史・伝統の尊重、文化・芸術の重視、スポーツ・レクリエーションの推進
4. 産業の振興

II. 「住みよいまちづくり」実現のための目標

(自治基本条例に定める「豊かな地域環境の創造」に関わる「越谷市総合振興計画」における具体的内容)

—— 市民がいきいきと暮らせる魅力ある住みよいまちづくり ——

1. 誰もが健康で生きがいをもって安心して暮らせるまちづくり

—— 保健・医療・子育て・福祉・社会保障 ——

(越谷市総合振興計画における「まちづくりの目標2」「施策(分野別計画)の大綱2」)

- (1) ともに支え合いながら暮らせる地域をつくる 87

※ 施策の内容

地域福祉体制の充実を図る

- (2) 予防と助け合いのもとで、充実した地域医療体制をつくる

※ 施策の内容

① 地域医療体制の充実を図る

② 予防医療の観点からの健康づくりに取り組む

③ 助け合い、支え合う環境をつくる

- (3) 伸びやかに子どもが育ち、次の世代につなげる子育てしやすいまちをつくる

※ 施策の内容

① 地域の中で子育てを支える

② 地域の中で子どもが自ら育つ環境をつくる

③ 次世代を担う子どもたちのために育てやすい環境をつくる

- (4) 障がい者(児)が生活しやすい環境をつくる

※ 施策の内容

① 障がい児の早期発見と療育環境を整える

② 在宅サービスを受ける人、支える人のすべてを支援し、自立できる社会をつくる

③ 地域生活を支え社会参加を促進する

④ 円滑な移動を可能とする、人にやさしい環境をつくる

- (5) 高齢者が敬愛され生きがいをもてるまちをつくる

※ 施策の内容

① 生きがいづくりを支援する

② 健康づくりと介護予防を進める

③ 介護保険制度の充実を図る

④ 高齢者を支える地域をつくる

- (6) 市民生活を支える支援制度や体制の充実を図る

※ 施策の内容

① 市民への理解を促すサポート体制の充実努める

② 市民がいつでも安心して医療を受けられる仕組みの充実努める

③ 安定した生活を送るため年金制度を支援する

2. 自然と調和し質の高い都市機能を備えたまちづくり

—— 都市計画、都市施設、住宅 ——

(「越谷市総合振興計画」における「まちづくりの目標3」「施策(分野別計画)の大綱3」)

※ 今後の越谷市の都市構造と土地利用構造

92

(1) 自然と調和した安全で活気ある都市をつくる	93
※ コンパクト・シティ(集約型都市構造)	
※ 国の首都圏基本計画における「業務核都市」	
※ 施策の内容	94
① 総合的な土地利用を進める	
② 活気ある市街地をつくる	
③ 災害に強い都市をつくる	
(2) 越谷らしい景観をつくる	
※ 施策の内容	
① 景観に配慮したまちづくりを推進する	
② 協働による景観創造の仕組みをつくる	
(3) 地域を支える道路・交通環境をつくる	95
※ 施策の内容	
① 幹線道路の整備を図る	
② 生活道路の整備を図る	
③ 道路の維持管理を行う	
④ 公共交通網の充実を促進する	
(4) 水と緑を活かしたやすらぎのある空間をつくる	96
※ 施策の内容	
① 身近な緑を守り育てる	
② 誰もが利用しやすく安全な公園をつくる	
③ 水辺を活かした快適な空間をつくる	
(5) 安全で良好な水環境をつくる	97
※ 施策の内容	
① 雨水災害の対策を進める	
② 生活排水施設の整備や維持管理を行う	
③ 安全な水道水を安定して供給する	
(6) 安心して住むことができる住宅環境をつくる	
※ 施策の内容	
① 安心して暮らせる住まいづくりを支援する	
② 住宅ストックの有効活用と快適な住宅環境の実現を図る	98
3. 人や環境にやさしく安全・安心な生活を育むまちづくり	
—— 環境、危機管理、消防 ——	
(「越谷市総合振興計画」における「まちづくりの目標4」「施策(分野別計画)の大綱4」)	
(1) 環境にやさしい持続可能な社会をつくる	
※ 施策の内容	
① 環境に配慮した仕組みをつくる	
② ごみの排出を抑制し、再資源化を進める	
③ やすらぎとうるおいのある環境を守り育てる	99
(2) 安全・安心に暮らせるまちにする	
※ 施策の内容	
① 危機管理対策の充実を図る	
② 災害対策を進める	
③ 地域の防災力を高める	
④ 交通事故防止対策を進める	
⑤ 消費者を保護し、消費者意識の高揚を図る	
(3) 生命・身体・財産を守る消防体制を整える	100
※ 施策の内容	
① 火災を予防する活動を展開する	
② 消防力の強化を図る	
③ 救急体制の充実を図る	
④ 消防団の充実を図る	

4. 安心して働ける環境を育む持続的で躍動するまちづくり ―― 産業、雇用 ―― （「越谷市総合振興計画」における「まちづくりの目標5」「施策（分野別計画）の大綱5」）	
（1）地域社会を支える持続性のある産業を育成し、活性化を図る	101
※ 施策の内容	
① 既存産業の活性化を図る	
② 新たな産業を育成する	
（2）にぎわいと活力を創出する商業・観光の振興を図る	
※ 施策の内容	102
① 魅力ある商店街の振興を図る	
② 賑わいを生み出す観光を進める	
（3）地域社会と融合した持続的経営力をもつ工業を育成し、活性化を図る	
※ 施策の内容	103
魅力あるものづくりを育て継承する	
（4）持続的に農業が行われる環境をつくる	
※ 施策の内容	
① 首都近郊の地理的優位性を活かした都市農業の展開を支援する	
② 豊かな実りを生む農家の基盤を整える	
③ 持続的に農業経営を担う人材を育成する	
④ 市民が農業を支える仕組みをつくる	
（5）地域に根ざした雇用対策を拡充し、働きやすい環境をつくる	104
※ 施策の内容	
① 雇用対策の充実を図る	
② 勤労者の福利厚生を支援する	
5. いきいきと誰もが学べる心豊かなまちづくり ―― 教育、生涯学習、文化、スポーツ・レクリエーション ―― （「越谷市総合振興計画」における「まちづくりの目標6」「施策（分野別計画）の大綱6」）	
（1）「生きる力」を育む学校教育を進める	
※ 施策の内容	105
① 自立して生きていくための基礎となる確かな学力を育む	
② 自立して生きていくための基礎となる健康な心と体を育む	
③ 信頼される、質の高い教育を進める	
④ 保護者・地域との協働を進める	
（2）生涯にわたる学びを充実し、地域の文化を創造する	
※ 施策の内容	106
① 生涯を通じた学習活動を推進する	
② 芸術文化活動を推進し、伝統文化を継承する	
（3）生涯にわたるスポーツ・レクリエーションに親しめる環境をつくる	
※ 施策の内容	107
① スポーツ・レクリエーション活動の充実を図る	
② スポーツ・レクリエーション活動を支援する体制の充実を図る	
③ スポーツ・レクリエーション施設の充実を図る	
④ 健康ライフスタイルづくりを支援する	
○ お わ り に	108

○ は じ め に

平成21年に制定・施行した「越谷市自治基本条例」は、市の憲法とも云うべき市政運営の最高規範であり、越谷市をより良いまちにしていくための理念や目的、方向・目標、運営の仕組み・方法・手続き等を定める基本ルールである。

その目指すところは、『住みよい自治のまち』、すなわち、「豊かな地域環境の創造」をとおして、市民が、安全・安心・快適に、いきいきと幸せに暮らせる「住みよいまち」、そして、「自治の推進」をとおして、市民が主役となり、その積極的な参加・協働による市民主体の「自治のまち」を実現することにある。

つまり、それは、『住み良い自治のまちづくり』という理念を前提に、①市民主体のまちづくりの実現に向けて、「まちづくりをどのように進めていくか」「自治のまちをどのようにしてつくるか」といったまちづくりのルール・仕組み・手続き等の構築による「自治の推進」（まちづくりの方法（HOW））と、②市民のより良い暮らしの実現に向けて、「どのような住みよいまちをつくるか」といったまちづくりの目的・方向としての「豊かな地域環境の創造」（まちづくりの内容（WHAT））と云う、「方法」および「内容」の両面での取り組みを意味している。

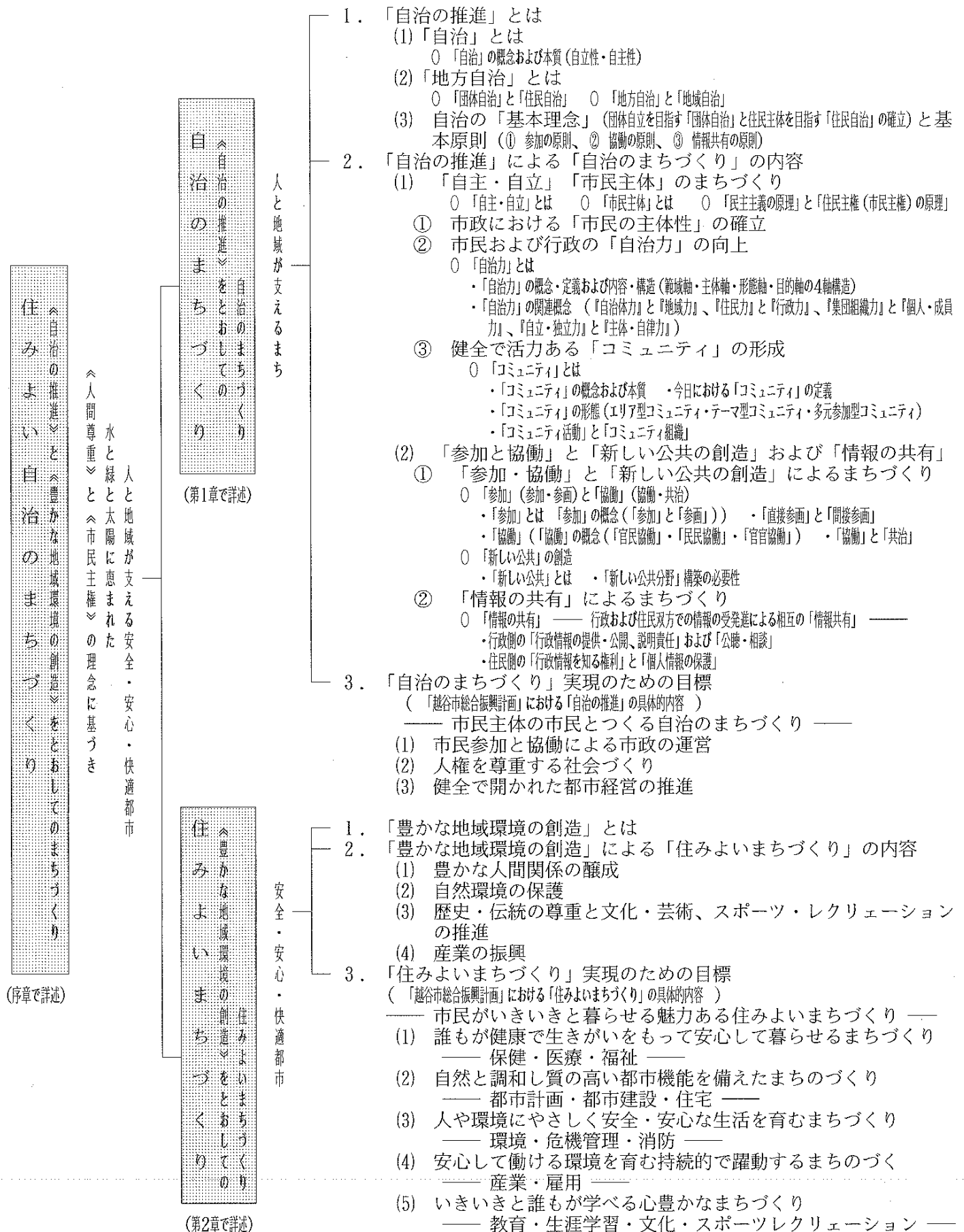
また、別なくくり方をすれば、市民一人一人の暮らしというミクロな視点から見た「より良い“くらしづくり”」と、まち全体というマクロな視点から見た「より良い“まちづくり”」の両方を目指した取り組みと云える。

云うなれば、「自治基本条例」は、その制定に意味があるのではなく、その究極目標は、条例の施行をとおして、私たちのまち・越谷市を、より一層、「住みよい自治のまち」にしていくことである。

そこで、以下、この「住みよい自治のまち」を、「自治のまち」と「住みよいまち」の2つの要素に分け、それぞれの概念や内容等について、詳細に説明することとする。

なお、「自治のまち」と「住みよいまち」から成る「住みよい自治のまち」の全体を鳥瞰図的に整理すると、次ページの「住みよい自治のまち・全体体系図」のような形に体系化することができる。

◎ 「住みよい自治のまちづくり」の全体体系図



序 章 「わがまち・越谷のまちづくり」 —— 「住み良い自治のまちづくり」を目指して ——

1. 「まちづくり」とは

—— “ハード”と“ソフト”、“官”と“民”による社会公共づくり ——

人は、一人では生きていけない。人間は、独りだけで存在できるものではない。

私たちは、他人(ひと)との交わりの中で、また、社会や地域とのつながりの中で、互いに支え合ってこそ生きていける。

人は、様々な社会の中で、しかも様々な集団・組織に属しながら、お互いの共助関係・依存関係を通じて生活しているが、その中で、“まち”は、私たち人間にとって重要な社会的な生活空間として、日常生活を営む上でその果たす役割は極めて大きいと云える。つまり、“まち”という社会的な生活空間において、一人一人の個人が協力し合い、「社会公共」を形づくることによって日々の生活を送ることができる。

その意味で、「“まち”づくり」をどう進めるかは、私たち市民にとってはもちろんのこと、行政にとっても重要な課題である。

「まちづくり」という言葉は、かつては、ハード面のまちづくりのみを指して云うことが多かったが、今日云われる「まちづくり」は、ハード・ソフト両面を含めた概念として捉えられている。

「まちづくり」には、「街づくり」と書く都市計画・都市整備等のハード面と「町づくり」と書く都市の運営や町の活性化等のソフト面の両方が含まれ、かつ、「地方自治体が担う行政活動」と「住民が関わる市民活動」の両方を含めた広い意味の言葉として理解されている。

つまり、まちづくりは、①高齢者・身障者等への施策を含む福祉、②健康・医療・公衆衛生等の保健医療施策、③都市基盤を担う道路・公園・上下水道・各種公共施設等の整備、④環境・自然保護、⑤防災、⑥交通安全、⑦防犯・治安・消防、⑧家庭・家族、⑨教育・学習・子育て、⑩消費・リサイクル、⑪文化・スポーツ・レクリエーション等のほか、⑫地域住民相互の交流・連帯や、⑬地域住民の参加・参画・社会奉仕など、その分野はハード・ソフト両面に多岐にわたっている。

と同時に、市で云えば、「行政主体としての市が担う市政」と「市民が関わる市民活動」の両方を含めた広い意味の言葉として捉えられている。

言い換えれば、今日、「まちづくり」とは、市民生活の様々な分野における市および市民が関わるすべての公共活動・取り組みをいい、それは、住みよい自治のまちを実現するための市および市民が関わる「すべての公共分野」での活動を指している。

そして、この「すべての公共分野」とは、従来から“官”が担ってきた「旧来の公共分野」と、社会環境の変化により顕在化してきた、“官”“民”双方が担う「新しい公共分野」を含めた広い意味の公共領域として捉えられている。

今日、「まちづくり」は、市民ニーズが多様化し、専門化・高度化している中で、行政だけでは担いきれるものでなく、町会・自治会等の地域活動、NPO等の市民活動、コミュニティ・ビジネス等の公共的企業活動等を含めた社会総ぐるみの力で支えられている。

このような状況を踏まえ、コミュニティや企業等と市が協働して地域の課題に取り組むこの「新しい公共分野」は、今後ますます重要になっていくものと考えられる。

2. 「住み良い自治のまちづくり」とは

—— 「自治のまちづくり」と「住み良いまちづくり」 ——

今日的な意味での「まちづくり」が目指しているのは、「住み良い自治のまちづくり」、すなわち、「市民の誰もが、安全・安心・快適に暮らすことのできるまちづくり、越谷らしい魅力に満ちた他に誇れるまちづくり」、そして、「市民が主役となり、その参加と協働により行政と一緒に、共に支え合いながら、自分たちのまちとして愛着を感じるまちづくり」である。

したがって、それは「自治のまちづくり」と「住み良いまちづくり」の2つの要素・コンセプトで構成される。

ちなみに、越谷市では、平成21年(2009年)6月に「越谷市自治基本条例」を制定し、市民が主体のより良いまちづくりを目指して行動を始めている。

本条例では、その目的を「住み良い自治のまち」の実現に寄与することと定め、『自治の推進』をとおしての「自治のまちづくり」および『豊かな地域環境の創造』をとおしての「住み良いまちづくり」を「市のまちづくりの基本目標」として様々な取り組みが行なわれている。

※ 越谷市自治基本条例第1条(条例の目的)

この条例は、本市における自治のまちづくりの基本理念および目標ならびに市政に関する基本的事項を定めることにより、「自治」の推進と「豊かな地域環境の創造」を図り、『住みよい自治のまち』の実現に寄与することを目的とする。

そこで云う「自治の推進」とは、越谷市において、真の地方自治の確立、すなわち、地方自治の本旨である「住民主体の『住民自治』」と「団体自立の『団体自治』」をより確かなものにするため、市民の市政への参加と協働およびその前提となる情報の共有により、「自治のまち」の実現していくことであり、また、「自治のまちづくり」とは、その「自治の推進」を通して、自主・自立、市民主体を基本に、「市民が市政に主体的に関わることをとおして、自分たちのまちとして自ら関心と愛着を感じるまち自治のまち」を実現していくことを意味している。

一方、「豊かな地域環境の創造」とは、越谷市において、①豊かな人間関係の醸成、②自然環境の保護、③歴史・伝統の尊重と文化・芸術、スポーツ・レクリエーションの推進、④産業の振興等、自然環境・生活環境・人間関係の尊重等のハード・ソフト両面を含めての「市民一人一人の日々の暮らしを守るとともに、まち全体として、誇りのもてる魅力ある“住みよいまちづくり”」をすすめていくことを意味しており、また、「住みよいまちづくり」とは、その「豊かな地域環境の創造」の推進をとおして、「誰もが安全・安心・快適に、しかも、いきいきと幸せに暮らすことのできるまち」をつくっていくことを云う。

3. 第4次越谷市総合振興計画における「住みよい自治のまちづくり」の内容

先般、平成23年4月に策定された「第4越谷市総合振興計画」は、平成23年(2011年)から平成32年(2020年)の10年間を計画期間として、先に制定・施行された「越谷市自治基本条例」に基づいて策定されたもので、自治基本条例の目的を具体的に具現するための施策の内容について定めている。

つまり、「総合振興計画」と「自治基本条例」との位置づけ関係は、総合振興計画は、自治基本条例に基づき、あくまで、時の首長や議会等の政策決定において策定されたまちづくりの指針であり、一定期間中に達成すべき目標を設定し、その実現のための施策を体系化するものであるのに対し、自治基本条例は、その時代の施政者の判断を超え、一貫して流れる永久不変の基本理念・基本的方向を規定するものである。

なお、この総合振興計画は、「基本構想」・「基本計画」・「実施計画」の3層で構成されており、昭和47年(1972年)に第1次計画が策定されて以来、今回、その第4次計画が策定されたものである。

※ 「基本構想」・「基本計画」・「実施計画」

○ 基本構想 — 10年間を視野に入れて、「市の将来像」とまちづくりの基本的方向である「施策の大綱」を定める。

○ 基本計画 — 「基本構想」における市の将来像と施策の大綱を実現するための施策を体系化し、その方策を示すもので、基本構想の10年間を前期5年間と後期5年間に分けて定める。今年度から、平成28年度を目途に、策定作業を開始した。

○ 実施計画 — 「基本計画」における施策を実現するため、市の財政力を勘案し、前期・後期の基本計画をそれぞれ3ヵ年を単位(切り替え年次は重複)に、具体的施策を明示し、毎年度の予算編成の指針となる

このように、総合振興計画は、自治基本条例を踏まえ、越谷市が行うすべての施策や事業の根拠となる最上位に位置する計画であるとともに、市民の計画策定への参加を得て市民ニーズを反映した計画であり、また、十分な現状分析と将来予測により、市民が安全で安心して快適な生活を送ることができるための目標を設定し、その到達に向け、施策が体系化された実現性のある計画である点に特徴がある。

※ 総合振興計画策定の背景 — 時代の流れと新たな課題 —

政策の策定にあたっては、「人口減少社会の到来と少子高齢化の進行」「地方分権の推進と市民によるまちづくり」「安全・安心志向の高まり」「環境意識の高まり」「経済・産業構造の変化」という5つの大きな時代の流れを的確にとらえ、まちづくりを計画的に進める必要がある。

(1) 人口減少社会の到来と少子高齢化の進行

日本の総人口は、平成17年(2005年)を境に減少に転じ、人口減少社会の到来が現実のものとなった。未婚者の増加や晩婚化が進み、全国的に少子化が進行しており、また、生活環境の向上や医療の進歩などに伴って平均寿命が延び、世界でも例をみない速さで高齢社会化が進行している。

こうした傾向は生産年齢人口の減少による経済への影響をもたらす、高齢化に伴う社会保障の負担の増大なども懸念されている。

本市においても、ここしばらくは、人口が穏やかに増加することが見込まれるものの、長期的には減少に向かうものと予想される。

こうした人口減少社会にあって、活気あるまちであり続けるためには、次代を担う子どもたちの育成・支援が必要で、教育施策に力を入れていくなど、子育て環境の充実が求められている。

また、高齢化を健康で長生きできることと捉え、健康づくり施策に力を入れていくなど、明るいまち社会を創造していくことが求められている。

更に、このような社会においては、ハード・ソフト両面でのバリアフリーの社会づくりを進めていくことが求められている。

(2) 地方分権の推進と市民によるまちづくり

平成12年(2000年)の地方分権一括法の施行に伴い、都道府県や市町村等への権限委譲をとおして、自治体の自主性・自立性の拡大が図られ、住民に身近な行政サービスを提供する市町村でも、その役割と責任の範囲が大幅に拡大され、また、その延長線上にある地域分権(「都市内分権」)の考え方に基づき、市内各地域の地域社会・コミュニティへの機能・権限の委譲が目ざされている。

このため、市町村にあっては、厳しい財政状況にある中、市民のライフスタイルや価値観の変化に伴う市民ニーズの多様化・高度化に対応するため、的確に住民ニーズを把握し、事業の選択と集中により、まちづくりを効率的に進めていくとともに、健全なコミュニティの育成・支援が課題となっている。

また、民主主義の原理を踏まえ、地方自治の本旨の一つである「住民自治」を実現するため、市民主権の考えに基づき、市民の市政への積極的参加と協働をとおして、市民による市民主体のまちづくりが求められている。

このため、特に、地域の課題解決やコミュニティの活性化のための、地域コミュニティ組織や市民活動団体などの市民組織の役割はますます重要になり、今後、人材豊かな団塊の世代を中心に、地域での活動が期待されている。

(3) 安全・安心志向の高まり

近年、世界各地におけるテロの発生をはじめ、輸入食品の安全性の問題や、地震、集中豪雨による度重なる自然災害が発生するなど、市民生活の安全・安心を脅かす要因が増大している。

こうした災害等に対し、被害を最小限に抑えるためには、治水対策の基盤整備をはじめ、消防・救急を含めた総合的な危機管理体制を充実させていくことが重要であるとともに、地域の住民による、助け合いの仕組みづくりが必要となってきている。

また、犯罪の凶悪化が進み、子どもや高齢者などが被害者となる犯罪も多く発生するなど、大きな社会問題となっている。このような犯罪には、地域における防犯活動等の取り組みによる抑制効果が大きく、その役割は、今後、ますます重要になってくる。

急速な高齢社会の進行によって、介護や医療サービスの需要は、年々、増加することが予想され、地域医療機関等との連携の強化が求められている。今後は、更に、健康の維持や介護予防、リハビリテーションの充実など、保健・医療・福祉の連携強化が課題となる。

また、交通安全、食の安全、感染症などへの対策を実施することによって、安心を実感できる社会づくりが課題となっている。

(4) 環境意識の高まり

猛暑、台風や洪水などの異常気象が世界各地で多発し、地球環境問題への関心は急速に高まっている。そして、環境問題は、水質・大気汚染、生態系の破壊、廃棄物問題や酸性雨、地球温暖化問題など、多岐にわたり、それぞれ複雑に関連しあい、自然環境や生活環境に深刻な影響を与えている。

そのため、自然と共生を図るという考え方や環境・エネルギー技術を中核とした経済成長が国際的な共通課題として認識されている中、自然の恵みを活かした地域づくりが注目されている。

これらの環境問題を解決するためには、市民一人ひとりが、ライフスタイルを見直し、行動するとともに、市民活動団体、事業者等との協働により、環境負担の少ない環境と共生する社会づくりの実践が求められている。

(5) 経済・産業構造の変化

社会経済のグローバル化や情報通信の高度化が急速に進み、人・モノ・情報等の交流が活発化し、経済・産業構造を取り巻く環境は大きく変化している。

また、人口の減少や少子高齢化は、高度経済成長期のような市場が拡大し続ける時代が終わったことを意味し、低成長下の経済にあっても、安定的な発展を目指す経済活動が求められている。

経済成長は、従来のような規模的な成長のみを意味するものでなくなり、環境問題、少子高齢化などの課題を抱える中、環境・エネルギー分野や医療・介護・健康分野の質的な充実を目指す成長が求められている。

地域経済の成長と地域での雇用の確保のために、意欲ある中小企業を活力あるものとし、地域の魅力を活かした農業の展開や観光資源の創出が求められている。

更に、活力ある地域経済の確立を目指すために、農・商・工の連携や産・学・官の連携などにより、技術革新や地域資源を活かした産業を創造していくことが求められている。

(1) まちづくりの理念と視点

総合振興計画の中の「基本構想」では、まず、『人間尊重』と『市民主権』の2つを、まちづくりの基本理念として掲げている。

「人間尊重」は、市民一人ひとりが人間として尊重され、「やさしさ」や「心の豊かさ」などの人間らしさに満ちあふれた、ふれあい豊かなまちづくりを目指すという、一人ひとりの市民を個人として大事にする考え方であり、一方、「市民主権」は、市民の参加と協働により、市民が主人公であるまちづくりを目指すという、市民を主権者としての立場から重視する考え方であり、いずれも、人を大切にしようとする点で共通している。

そして、この基本理念を受けて、まちづくりを次の4つの視点（コンセプト・目的）、すなわち、①人と地域が主役のまちづくり、②環境と共生したまちづくり、③文化の息づくやすらぎのまちづくり、④活力ある産業のまちづくりの考えに立って進めることとしている。

※「第4次越谷市総合振興計画」におけるまちづくりの視点（コンセプト・目的）

i. 人と地域が主役のまちづくり

自治体としての主体性を発揮しながら、市民のまちづくりへの参加と協働による、安全・安心で住みよい地域づくりに積極的に取り組むため、市民が主人公のまちづくりを一層進め、地域の創意工夫を活かした「人と地域が主役のまちづくり」を進める。

ii. 環境と共生したまちづくり

資源やエネルギーを有効に活用する循環型社会の構築に加えて、都市機能の集約化や公共交通の充実などにより、環境負担の少ない、そして水と緑の豊かな自然環境と利便性の高い都市環境が調和した都市を実現するために、人と自然が共生し質の高い都市を目指した「環境と共生したまちづくり」を進める。

iii. 文化の息づくやすらぎのまちづくり

健康で安心した日常生活が送れるように、子育てや教育、保健・医療・福祉に対する取り組み、また、誰もが本市の歴史や文化に親しむとともに、生涯学習やスポーツ・レクリエーション活動をとらえて、心豊かな生活を送る取り組みを充実するため、誰もが生きがいを持ち、いきいきと生活している「文化の息づくやすらぎのまちづくり」を進める。

iv. 活力ある産業のまちづくり

地域経済を取り巻く状況の変化に対応して、各産業分野の連携の強化や新たな産業の創出等により、地域を支える産業の発展や活性化、それを支える人材育成を強化するため、誰もが安心して働ける地域社会の形成やまちの賑わいと活力の創出を目指し、「活力ある産業のまちづくり」を進める。

(注) なお、一般的には、「視点」とは、ものごとを見る立場・観点・切り口を意味するが、ここでいう「視点」は、基本的考え方・発想を意味する「コンセプト」を指しており、むしろ「目的」に近い概念として位置づけられている。

この「視点」を、本来の意味で捉えた場合、越谷市まちづくりの視点として、例えば、

- i. やさしさ・思いやりのある温かい心や、ふれあい・助け合いによる人の和・絆など、「人間らしさを大切にする」
- ii. 市民の目線に立って、「地域からの発想を活かす」
- iii. 市民の市政への参加と協働、市民同士の連携・協力により「ともに支える社会を育む」

といった形で整理することができる。

(2) 越谷市の将来像

——『水と緑と太陽に恵まれた人と地域が支える安全・安心・快適都市』——

更に、この2つの基本理念と4つの視点を踏まえた上で、越谷市の将来像として、『水と緑と太陽に恵まれた人と地域が支える安全・安心・快適都市』の実現を掲げている。この越谷市の将来像は、豊かな自然環境の中で、市民が安全で安心して快適な生活を送ることができ、しかも、市民や地域社会が行政と一緒にやってつくるまちを指している。

そこでは、「自治のまちづくり」に関しては、『人と地域が支える都市(市政への市民参加、行政との協働による人と地域が主役のまち)』の実現を、また「住み良いまちづくり」に関しては、『水と緑と太陽に恵まれた安全・安心・快適都市(豊かな自然環境の中で、誰もが安全・安心・快適で、楽しく、いきいきと暮らすことができ、豊かさを実感できるまち)』の実現を将来像として掲げている。

※ 高橋市長の新任時の市政基本方針におけるまちづくりの目標(平成21年12月)

- ① 住みやすく住み続けたいと実感できるまちの実現、“生活重視、市民の暮らし第一”に重点を置く。
——都市としての普遍的要素(シティ・ミニム・シビル・ミニム)の充足——
- ② 「魅力的なふるさとづくり、市民が誇れる越谷やうくり」を目指して「越谷らしさ」を追求し、全国に発信する。
——都市としての個性的要素(シティ・ブランド)の追求——
- ③ 「市民力」を活かした「自治のまちづくり」を推進する。
——自治基本条例に基づく「参加」と「協働」を基本とした、市民が主体のまちづくりの推進——
- ④ 効率的な財政運営、市民との情報共有などをおとして、健全、かつ開かれた都市経営に取り組む。
——一層の行財政改革や積極的な情報公開等——

※ 高橋市長の再任時の市政基本方針におけるまちづくりの目標(平成25年12月)

1期目に掲げた2つの基本理念(「安心度満点ナンバーワンの越谷」・「市民が誇れる越谷」)の下、8つの重点目標を掲げる

○ 重点目標

- ① 子育て・福祉の充実
- ② 医療・保健・介護の充実と連携
- ③ 産業支援と雇用の充実
- ④ 環境政策・自然保護の充実
- ⑤ 防災・都市基盤整備の充実
- ⑥ 学校教育・生涯学習の充実
- ⑦ 市民参加の促進
- ⑧ 行財政改革の推進

(3) まちづくりの基本目標

——越谷市の将来像に向かっての「まちづくりの基本目標」——

そして、更に、その将来像に向かっての「まちづくりの基本目標」(施策の大綱・分野別施策体系)として、次の6つの目標を設定した。

① 市民とつくる住みよい自治のまちづくり

近年、市民のライフスタイルや価値観の変化に伴い、市民ニーズも多様化・高度化する一方、地方分権の進展により地域の実情や特性に応じた自主的なまちづくりが求められている。

こうした様々な行政需要に適切に対応していくためには、市民の参加と協働による市政運営を進めるとともに、誰もが安心して生活し、豊かさを実感できるまちづくりを進める。

また、より一層の行財政改革に努め健全で開かれた都市経営に取り組む。

② 誰もが健康で生きがいをもって安心して暮らせるまちづくり

少子高齢化がますます進む中、誰もが、住み慣れた地域において、いつまでも健康で安心して暮らすことができるよう、地域で支え合う福祉活動を推進するとともに、安心して子どもを生み育てることができる環境づくり、高齢者や障がい者が安心して暮らせる福祉サービスの充実に努める。

また、市民一人ひとりの積極的な健康づくりを推進するとともに、地域医療体制の充実に努め、保健・医療・福祉の連携の強化を図る。

更に、市民が互いに助け合い、支え合っているよう、社会保障制度の充実に目指す。

③ 自然と調和し質の高い都市機能を備えたまちづくり

都市機能の集約化や公共交通の充実が求められている中、誰もが安心して暮らせる都市環境の計画的な創出に向け、自然との調和を図りながら、道路や公園、上下水道などの市民生活に密着した都市施設の整備や活気ある市街地の形成に努めるとともに、うるおいと魅力のある越谷らしい景観の形成を進める。

公共施設をはじめとする各種施設等の整備にあたっては、ユニバーサル・デザインの理念のもと、年齢、性別、障がいの有無にかかわらず、すべての人が利用しやすい施設づくりを推進するとともに、既存施設についても、誰もが利用しやすいバリアフリー化を図る。

また、公共施設の計画的な維持管理を行うことにより、経費の平準化や施設の長寿命化を図る。

④ 人や環境にやさしく安全・安心な生活を育むまちづくり

大量生産・大量消費、大量廃棄の社会経済システムは、地球環境問題に大きな影響を与えており、環境意識の高まりの中、温室効果ガスの排出量の削減、資源の循環、自然との共生による持続可能なまちづくりを進める。

また、災害や感染症などに対応する総合的な危機管理体制や消防・救急体制の充実・強化を図るとともに、防犯対策、交通安全対策や消費生活問題に取り組み、安全で安心な市民生活の確保に努める。

⑤ 安心して働ける環境を育む持続的で躍動するまちづくり

産業振興は、市民生活の豊かさのみではなく、雇用の促進や都市環境・生活利便性の向上につながっていく。にぎわいのある中心的な市街地の形成、魅力ある商店街の整備や観光資源の創出に取り組むとともに、持続的に農業が行われる環境をつくる。

事業者の高齢化と後継者問題に取り組むとともに、都市化に伴う住工混在や農地の減少、遊休農地（耕作放棄地）の増加などの課題を改善し、継続的に事業活動を営むことのできる産業振興のまちづくりを進める。

⑥ いきいきと誰もが学べる心豊かなまちづくり

社会の急速な変化の中、他と協調し、自立して生きていく人材の育成が求められている。豊かな感性や知性にあふれ、自ら学び続ける人づくりを基本に、学校、家庭、地域の強い連携のもと、教育の質を高め信頼される学校づくりに努めるとともに、自立して生きていくための基礎となる「生きる力」を育む学校教育を進める。

また、子どもから高齢者まで生涯にわたる学びの機会を充実させるとともに、文化や芸術などにふれあう機会をつくるなど、豊かな学習環境を整え、地域文化の振興と向上に努める。

更に、スポーツ・レクリエーション活動を充実させ、いつでも、どこでも、誰もが気軽に参加できる生涯スポーツ振興のための環境づくりを目指す。

4. 過去・現在を踏まえ、これからの越谷市が目指すべき“越谷らしさ”

(1) 今日までの“越谷らしさ”

かつて、江戸時代の越谷地域一帯は、旧越谷町を中心とする宿場町としての商業文化をもった「まち場的雰囲気」と、それ以外の村に見られるような、豊かな自然がいっぱいの素朴な農村としての「村落的雰囲気」の両方が個々別々に存在する“新旧併存・並立”の特徴をもった地域であった。

その後、昭和33年(1958年)に市となって以来今日まで、急激な都市化の中で、近代的な都市として飛躍的に発展するとともに、首都近郊のベッドタウンとして、多くの新規住民が転入し、流入人口の全体に占める割合が急速に高まり、首都近郊都市として大きく発展してきた。

このような状況にあって、従来からの交通機関等の都市基盤・生活基盤の整備とともに、自然保護・環境保全の視点（水と緑・農地の保全やしらかばと等の野性鳥類の保護など）も視野に入れながら、昔からの豊かな自然と近代的な都市基盤・生活基盤など、自然と都会とのハード面での共存・調和を図りながら今日に至っている。現在もなお、首都近郊都市としては貴重な農地が少なからず残っており、また広々とした緑地やうるおいのある水辺などの自然空間が随所に見られる。

と同時に、ソフト面では、この地に以前から住んでいた人々の人間っぽい古き良き文化・風土等の伝統的な生活文化とは別に、他から移り住んできた人たちの今日

の時代に相応しい都会的に洗練された現代的な生活感覚・新しい生活様式・ライフスタイルや個人重視の市民感覚など、これまでにない新しい都会的な生活文化（都市生活文化）が広く市民の間に定着してきている。

※ 生活文化・都市文化

「生活文化」とは、一つの社会を構成する人々の間に共通に見られる生活そのもの、すなわち、「人々の生活様式 (ways of life)」を意味し、また、「都市文化」とは、都市における生活文化、都会的な生活文化をいう。

なお、一般に、「文化」には、豊かなもの、高級な精神的産物を意味する「芸術文化」もあり、そのほか、ここに言う「生活文化」のような人々の生活様式としての文化や、地域を活動拠点に住民が自主的・自力的に広げる地域の文化活動（祭りの創造、タウン誌、地域学習活動、地域ボランティア活動等）としての「地域文化」などがある。したがって、文化を広い意味で捉えれば、それは「人間らしい生活のあり方、人間らしさの追求」にはかならない。

たしかに、この50年の歩みの中で市民生活は便利になったが、一方で、地域の豊かな自然環境の保全、人々の交流や地域の連帯などの心のふれあい・通い合い、市民同士・地域住民同士の助け合い・育ち合いの大切さも痛感されている。

今後も、このような豊かな自然を大切にするとともに、今日までこの地に脈々と根づいてきた土の香りと人の温もりを感じる素朴な風土や生活感情・生活文化を受け継ぎながら、更に、これに現代的な市民感覚や都会的な雰囲気等の新しい都市文化的な要素を加え、越谷らしい魅力をもった21世紀にふさわしい持続・発展性のある新しいタイプの都市(まち)として発展していくことが望まれる。

(2) これからの“越谷らしさ” —— 越谷らしい特徴（まちのブランド性） ——

越谷市の将来像を、“越谷らしさ”という観点から整理すると、①人と暮らしを大切にする「人間尊重・暮らし重視」のまち、②市民が市政に積極的に参加・協働し、市民が主役の政治・行政が行われる「市民主体・市民主権」のまち、③古き良さと新しき良さとが共存・調和する「新旧共生・新旧調和」のまちの3つの特色をもったまちと捉えることができる。

そして、これら3つの特色は、その根底に、共通する要素として、「人間らしさ」に満ちた“ヒューマンなまち”（人間的なまち）という特徴をもつ。

ここでいう「ヒューマンなまち（人間都市）」とは、読んで字の如く、人間のまち、人間的な都市(まち)、すなわち、人間を大事にし、人間らしい暮らしのできる都市(まち)、人間味あふれる人間性豊かなまちを意味する。

※ 「人間性」・「人間的」・「人間味」

「人間性」(「Humanity」)とは、一口に云えば、人間らしさ、すなわち、人間としての本性を意味し、それは、人間が人間としてもっている本来の性質、人間を人間らしくしているところの人間特有の本質ないし性質(「Human Nature」)、あるいは、人間の、人間としての、人間らしい良さ、人間としてあるべき性質、人間だけがもつ当為・理想(「Humanism」)を意味する。

これには、他人を思いやる温かい心(「人間味」)のほか、自らを律する心、他者の個性の尊重や異質なものの寛容、相手の立場になって考え共感できる他者との共生の心など、道徳的な要素も含まれる。

なお、「人間的」(「Humane」)とは、行為・感情等に、ここで云うところの人間性が現れている様を指す。

また、「人間味」(「Human Feelings」)とは、一口に云えば、人間らしい味わい、すなわち、人間としての情味のある感情を意味し、それは、愛情・優しさ・思いやりなど人間としての温かい人情・情愛のほか、喜怒哀楽や物事に感動する心など、人間としてごく自然な人間っぽさを含めた人間らしさを指す。つまり、人間としての暖かさ、人情味など、特に感情面・情愛面に着目した「人間性」を意味する。

したがって、ここでいう「人間味」は、人間本来の性質、本性としての「人間性」よりもやや狭く、また、特に情の深さ、強さのみに着目する「人情味」よりもやや広い言葉として理解される。

“越谷というまち”のらしさは、首都近郊にあって、昔ながらの素朴な風土をもちながら、自然と都会が同居し、調和した新しいタイプの田園都市としての雰囲気をもったまち、つまり、近時における首都近郊都市としての新しい都会の息吹きとが共存・融合し、未来に向けての新たな付加価値をもった都市文化の創造が期待できるまちであり、云い方を換えれば、それは、そこはかとなく土の香りと人の温もりが漂い、心のやすらぎ・うるおい・暖かさを感じる“ほっとするまち”であるとともに、躍動する都会の息吹と生活利便性、人々の若さ・活力がみなぎる“ホット”なまちである。

そこで、これからの未来に向けての“越谷らしさ”は、人間性豊かな“ヒューマンなまち”を目指して、「市民一人ひとり、そしてその暮らしを大切にし、市民がお互いに人間らしく心豊かに暮らせる『人間尊重・暮らし重視』のまち、「市民が市政に積極的に参加・協働する『市民主体・市民主権』のまちであるとともに、「古き良さと新しき良さとが調和・融合する『新旧調和・新旧融合』のまち」と云うことができる。

① 人と暮らしを大切にするまち

—— 「人間尊重・暮らし重視」を基本に、人と地域を大切にするまち ——

i. すべての市民が一人の人間として大切にされるまち

人間尊重の基本理念に基づき、高齢者・子ども・障がい者等を含むすべての市民が、一人の人間として、その人格・人権が尊重され、等しく大切にされるとともに、「やさしさ」「思いやり」などの「心の豊かさ」「心の温かさ」が

感じられるまちを目指す。

また、近隣住民の集団としての地域社会・コミュニティを重視し、その存在を尊重し、大切にすることを旨とする。

ii. 市民の日々の暮らしを大事にする住みよいまち

安全・安心・快適な日々の生活が守られ、楽しく、いきいきと、幸せに、しかも互いに人間らしく暮らすことができるまちを目指す。

iii. 豊かな人間関係の醸成をとおして、人と人とのつながり、心のふれあい、人の和・絆を大切にすること

すべての市民が、老若男女、新旧住民の立場を越えて交流する中で、お互いがふれあい、関わり合い、理解し合い、助け合い、連携・協力し合いながら、人と人との柔らかなつながりといった新しい感覚での人間関係を基本に、相互に融和・融合・共生するなど、心のふれあい、人の和・絆を大事にするまちを目指す。

※ 新しいタイプの人間関係

近年、人々の生活意識の変化や生活様式の都会化に伴い、従来の「古いタイプの人間関係」（人とのつながり・一体感の大切さを殊更重視にするあまり、相手の立場や事情を考慮することなく、緊密な人間関係を強要しかねない古いタイプの人間関係）から、周囲の拘束・紐帯からの適度の解放感と、互いにふれあい、関わり合い、助け合う適度の一体感が程よく調和した「新しい感覚での人間関係」、つまり、個人生活への不干渉性と日常あるいは非常時においてお互いに助け合う互助・協力性との調和した柔らかなつながり、しっとりとした人間関係が求められている。

それは、相手のプライバシーを尊重しつつ、ほどほどの親密さ・柔軟性をもった結びつきを保つ、つまり、プライバシーには立ち入らない、互いの生活に干渉しない、互いの立場や事情を尊重する、相手の都合を聞き決して強制しない、しかし、無関心ではいけない、必要な時は手を貸す、自分勝手な無遠慮な振る舞いは避けるといった生活態度を前提としている。

iv. 郷土の歴史、風土、伝統を大切にすること

これまでの歴史・風土や伝統的な生活文化が大切にされるまちを目指す。

v. 子ども・大人の学びを大切にすること 教育・生涯学習のまち

子ども・大人を問わず、誰もが、それぞれの目的に合わせ、いつでも、どこでも、何でも、生きがいをもって、楽しく学べる生涯学習のまちを目指す。

vi. 心豊かな文化が息づく文化・芸術の香り高いまち

文化・芸術活動をとおして、ゆとりとうるおい、心の豊かさが感じられるまちを目指す。

vii. 元気で活力のみなざる健康・スポーツのまち

スポーツ・レクリエーション活動をとおして、心身の健康、体力の増進が図られ、心身の健やかさ・すがすがしさが感じられるまちを目指す。

② 市民主体の政治・行政が行われるまち

i. 市民の積極的な参加と協働により市政が推進される自治のまち

市民主権の理念に基づき、市民は、主権者である公民として、市長や議会への信託を前提としながらも、従来のような市長や市議会への信託を前提とする間接民主制と云う形で、すべてをお任せする「行政主導の行政」から、市民が市政により積極的に参加・参画するとともに、市民と市とが協働・連携して共に支え合うなど、市民が市政に積極的に関与する市民主体のまちづくりを進めるまちを目指す。すなわち、市は、市の意思形成、実施及び評価のそれぞれの過程において、市民の参加・参画を基本に運営するよう努める。

※ 「参加」と「協働」、「参加」と「参画」

「参加」とは、広い意味では、政治・行政の運営に対して、住民の立場から様々な形でこれに関わっていくことなど、住民の意思が直接反映されること、またそれが保障される政治の仕組みを云う。

また、ここで云う「参画」は、企画・立案の段階から意思決定という形で主体的に関わるのに対して、「参加」は決まったことの実行の段階で、行動といった形で関わっていくことを意味する。

一方、「協働」とは、行政の運営において行政と民間（市民および私企業）とがお互いに連携・協力していくこと、またそれが保障される政治・行政の仕組みを云う。

なお、「協働」という言葉は、一般的には、ある課題について関係する各主体が、共通の目標に向かって対等の立場で相互に連携し、協力し合うことを指し、ここで云う「官民協働」だけでなく、住民・市民同士（個人あるいは団体間）の「民民協働」や、市町村・都道府県等の地方自治体同士が連携・協力する「官官協働」も含まれる。

また、従来の「行政依存型の市政」から、「市と市民の協働型の市政」を目指し、市民及び市は、協働・連携を基本としてまちづくりに努める、すなわち、市民と市は、互いに協力し合い、連携を図りながら協働することに努めるとともに、行政主体としての市は、市政の運営にあたり、国・県および他市との連携・協力を図る。

ii. 「参加と協働による市政」を推進する上で、互いに情報を共有するまち

参加と協働のまちづくりを進める前提として、行政の積極的な情報公開を通じて、透明性のある市民に開かれた風通しの良いオープンな市政運営を目指す。

「参加・参画」と「協働・連携」を支えるためには、市と市民が、ともに市政に関して情報を共有することが不可欠であり、その「情報の共有」をとおして共通認識・共通理解するとともに、その「情報の活用」をとおして市政により積極的に関わっていくことが求められる。

※ 「情報の共有」は、市や市民が、お互いに情報を受発信することによって可能となるが、とりわけ、行政情報の提供・公開、公聴・相談は不可欠である。市民は、まちづくりに参加するために必要な市の保有する情報について、その提供を受け、また取得する権利を有し、行政側としては、市民に対して、積極的かつ分かりやすく姿勢に関する情報提供・情報公開を行い、相互のより緊密なコミュニケーションを図る必要がある。

一方、情報の共有にあたっては、個人情報の保護という観点も忘れてはならず、個人情報の保護との関連、すなわち、個人が保有する情報の活用と個人のプライバシー保護とのバランスについて十分配慮されなければならない。

③ 古き良さと新しき良さとが共存・調和する「新旧共生・新旧調和」のまち
—— ハード・ソフト両面において新旧共存・新旧調和を図り、新旧共生・新旧共創による新たな都市文化を創造するまち ——

昔からの豊かな自然の保全と近代的な都市基盤・生活基盤の整備といった自然と都会のハード面での融合と、人と人との絆を大切にする村落的な風土をもった昔ながらの生活文化と個人重視の現代的な生活感覚・ライフスタイルなどの新しい生活文化のソフト面での融合というハード・ソフト両面での融合により相乗効果を発揮して、21世紀の越谷にふさわしい新たな都市文化を共創していくまちづくりである。

すなわち、未来に向かって、在来の都市生活基盤・生活文化と新しい都市生活基盤・生活文化とが融合し、その相乗効果の発揮をとおして、新たな付加価値をもった都市文化を創造する「新旧の融合・相乗による共生・共創の“越谷らしさ”」をもったまちづくり、つまり、「古い文化（過去）の継承」と「新しい文化（未来）の創造」を両立させながら、より一層の発展が期待される発展可能性をもったまちづくりが求められる。

i. 人と自然が調和する環境のまち

水と緑に象徴される越谷らしい自然環境を大切にして、人と自然、自然と自然の調和を図るとともに、昔からの豊かな自然の良さと近代的な都会の良さとが調和・融合するまち、自然の保全と近代的都市基盤の整備との融合・共生する『新しいタイプの田園都市的雰囲気をもった環境のまち』まちを目指す。

すなわち、首都近郊都市として都市化が進む中で、貴重な水（河川・用水・調整池等の親水空間）と緑（木や草花、田畑などの緑地空間）に象徴される越谷らしい自然環境を大切にして、自然の保全と近代的都市基盤の整備を両立させながら、人と自然、自然と自然の調和を図り、大切な自然の良さと近代的な都会の良さとが調和・融合するまちを目指す。

併せて、旧来の農業と新たな商工業の共存・相乗（地産地消等による産業の活性化など、農業の振興と商工業の連携・協働）が図れるまちを目指す。

※ 例えば、新越谷駅周辺に見られる新しい都会的雰囲気をもった街と市内の市街地調整区域に指定されている地域に見られる素朴な農村的雰囲気をもち、街との共存、あるいは、越谷レイクタウンに象徴されるような自然の保全と近代的当基盤の整備とが融合・共創し、両者の調和・融合・相乗を図ろうとしている街の創造など。

ii. これまでの古き良き伝統的な生活文化と新しい都会的な生活文化とが共存・調和し、その相乗的融合を大事にするまち

旧来からの伝統的な生活文化と新しい都会的な生活文化とが調和・融合するなど、古さと新しさが相乗しながら、首都近郊都市としての新しい都市文化を共に創造していくまちを目指す。

古き良さ（土の香りと人の温もり・心のやすらぎを感じさせる素朴な風土・生活感覚）と、新しき良さ（新しい現代的な市民感覚・都会的な生活様式）とが調和・融合するまち、つまり、この地に以前から住んでいる人たちの生活感覚・生活様式と、近時、他から移り住んできた人たちの現代的な生活感覚・生活様式、個人重視の市民感覚との共存・調和、あるいは、年配の世代のライフスタイルと若い世代のライフスタイルとの共存・調和など、新旧住民・世代間の交流・和合をとおして、相互理解する中で、その融合による相乗効果が期待できるまちとしての特色である。

iii. 新旧住民が互いに理解・融和・融合し、連携・協力するまち

在来の市民と新しい市民が、互いに交流し、心のふれあい、相互理解・共生・連携・協力・融合を通じて、様々な地域課題を解決していくなど、新旧住民が融合した新しいコミュニティが形成されていくまちを目指す。

また、町会・自治会といった従前からの地域団体とコミュニティ推進協議会等の新しい地域組織やNPO等の市民団体等との連携・協働による新しいコミュニティがしっかりと根づくまちづくりを目指す。

- iv. 市政運営にあたって「間接民主制」と「直接民主制」を併用するまち
市民の信託を受けた市長と議会による従来の間接民主的な市政運営に加え、新たに主権者としての市民の市政への主体的参画および市民と行政、市民相互の協働・連携による直接民主制的要素を取り入れ、従来の間接民主制と新しい直接民主制の併用による相乗効果のある市政運営を推進するまちを目指す。

④ 上記以外の特色をもったまち

—— 自立・独立性、自主・自律性をもった県内の中核的なまち ——

i. 自主・自立・自律のための「自治力」をもったまち

行政主体としての地方自治体がもつ行政運営上の適切かつ強力な統治能力（「ガバナンス」）をもった「自立・独立のまち」、また、自分たちのまちは自分たちで責任をもってつくるという「自主・自律のまち」を目指す。

※ 自主・自立・自律

① 国や県、他都市からの自主・自立 ② 地域の自立・自律 ③ 市民一人一人の自律・自助 など

※ 自治力

地方行政・まちづくりにおける「自ら治める力」をいい、これには、行政主体としての市のガバナンス力としての「自治力」と、市民サイドにおける「自治力」としての市全体レベルの「市民自治力」および地域社会レベルの「地域自治力」とがある。地域社会レベルの「地域自治力」は、地域社会において現実にかかる様々な地域課題を自らの意思と責任において解決していく地域力である。

※ ガバナンス

独立した行政主体（地方自治体）がもつ行政運営上の統治能力、行財政経営能力。これには執行機関としての行政能力のほか、議決機関としての議会がもつ審議・立案能力等の「議会力」も含まれる。

ii. 健全で開かれた都市経営を行うまち

分権時代にふさわしい自主性・自立性・自律性の高い都市の経営をを推進していくために、健全で透明性が高く、分かりやすい行政運営を行うとともに、財源の確保、事業の選択と集中、受益者負担の適正化などに努め、限られた経営資源を有効かつ計画的に活用し、時代や情勢の変化に対応した市民満足度の高い行財政運営のできるまちを目指す。

iii. 県東南部地域の中核的なまち

市域を越えて広がる市民生活に効果的、効率的に対応し、共通する課題に取り組むため、国や県との連携、近隣市町間の連携を踏まえ、現在、計画中の「中核市」構想を視野に入れながら、県東南部地域における中核都市として中心的なリーダーシップを取るまちを目指す。

※ 中核市

「人口30万人以上」を要件とし、保健所の設置等の保健衛生や都市計画など、政令指定都市に準じて事務が都道府県から委譲される。国道・県道の管理や児童相談所の設置など、一部の広域性の強い事務は都道府県に残される。

越谷市では、平成27年（2015年）4月を目途に、現在、準備中である。

第 1 章 「自治のまちづくり」

—— 『自治の推進』をとおしての「自治のまちづくり」 ——

I. 『自治の推進』とは

「自治の推進」とは、真の地方自治の確立、すなわち、地方自治の本旨である「住民主体の『住民自治』」と「団体自立の『団体自治』」をより確かなものにするための取り組みであり、市民が、「自主・自立」に根ざした個人または集団として、自らの意思と責任において自主的・主体的に行動し、市民として政治・行政への参加と協働を基本とした市民主体のまちづくりを進めていくとともに、一方、行政主体としての市も、「自主・自立の理念」を基本に、国・県等と対等の立場で、自ら意思決定し、自己の責任のもとに市政の運営に自主性・主体性をもってあたることを意味する。

なお、ここでいう「自立」とは、他に対して自立・独立であることを意味し、また、「自主」とは、自らのことは自らの意思で決めるとともに、自らを律し、自ら責任を持って事にあたることを意味する。

また、後述するように「自治の推進」における「自治」には、国や県に対する市レベルでの「地方自治」と、市内各地域レベルでの「地域自治」とがある。

1. 「自治」とは

(1) 「自治」の概念

「自治」とは、一口に云えば、読んで字の如く「自ら治めること」、すなわち、「自分たちのことは、自分たちで自主・自立的に処理すること」である。

元々、この「自治」という言葉は、「大学の自治」とか「学生自治会」といった言葉があるように、政治・行政の世界だけでなく、広く社会生活を自主的に営むといった広い意味をもっている。

しかし、通常は、政治・行政の用語として使われることが多く、中央政府から独立した地方団体（「地方政府」）による「地方自治」という、中央政府による「官治」に対する言葉として使われている。

※ 「地方政府」

最近、法令用語ではないが、地方自治体の中央政府に対する対等独立の存在を強調する意味合いを込めて「地方政府」という表現がされており、「地方自治」の概念を構成する上で有効であるとの観点から、「中央政府」(National government)に対して、地方公共団体の統治機構を「地方政府」(local government)と呼んでいる。

つまり、全国を対象とした統治活動の制度主体である「中央政府」に対して、一定の地域の統治活動の制度主体である地方公共団体の統治機構を「地方政府」と呼び、中央政府対地方政府および都道府県と市町村の各地方政府間の関係を「政府間関係」(Intergovernmental relations)として捉えている。

ちなみに、平成19年(2007年)、「地方分権改革推進法」に基づき設置された国レベルにおける地方自治に関する検討をするための機関である地方分権改革推進委員会の「基本的な考え方」の中で、「地方政府」という概念を導入し、政府として、はじめて、その正式文書の中で、地方自治体を「中央政府」に対して自立した「地方政府」として位置づける方向を打ち出している。

そこでは、「中央政府と対等・協力関係にある地方政府の確立を目指して、次なる分権改革へと大胆な歩みを刻むべき時期である」と明記し、「これは、自治行政権のみならず自治財政権、自治立法権を有する完全自治体を目指す取り組みである」と位置づけている。

「地方自治」は、地方の政治・行政に、この「自治」の原理を当てはめたもので、したがって、ここでいう「自治」とは、「地方自治」を指す。

それは、主権者としての住民およびその信託を受けて政治・行政を行う行政体が、自分たちのまちは自分たちで責任をもって自ら治めることをいい、「地方自治の本旨（基本理念）」であるところの「団体自治」（地方自治体という国から独立し、固有の権能や機関をもった地方団体を設け、当該地方自治体における政治・行政は、その団体の権限と責任において処理すべきであるという考え方・理念）と「住民自治」（その地域における政治や行政は、そこに住む地域住民自らの意思と責任において行うべきであるという考え方・理念）から成る自治を意味する。

このほか、「自治」という概念には、自治共和国、自治州といった言葉があるように、中央国家から独立しているという意味で使われる場合など、「独立」という言葉の同義語として使われる場合もある。

また、「自治行政」の略として用いられる場合もある。

(2) 「自治」の本質

「自治」とは、上述のように、「自ら治めること」、すなわち、「自分たちのことは、自分たちで自主的・自立的に処理すること」を意味しており、その本質は「自主・自立性」にある。

ここで云う「自主・自立性」とは、物事を他に頼らず、他の支配も受けずに、自立・独立して自立的に行うとともに、物事を自らの主体的な意思・判断で行い、かつそれに従い自らを律し、自ら責任をもって自主的に行う行動・態度をいう。

つまり、その本質は、他者に対して自立的・独立的であるという「自立性」と、自己に対して自主的・自律的であるという「自主性」の2つの要素で成り立っている。

る。ただし、この2つの要素は、その内容において重なる部分が多くあり、かつ、相互に密接に関連し合い、補完し合っている。

なお、両者の違いは、前者の「自立性」が、他に従属せず、他の助けを借りないで自力で自立的に行動する「自立・独立」といった対外的な側面に重点を置いている行為・態度を指すのに対して、後者の「自主性」は、他者によって導かれるのではなく、自分の意思・判断によって自ら責任をもって自主的に行動する「自律・自己統治」といった対内的な側面に重点を置いている行為・態度を指す点にある。

① 自立性

「自立性」（自立的）とは、他に頼らず、他の支配も受けない、つまり、他者に対して自立的・独立的であることを意味する。すなわち、個人あるいは集団が、他からの力を借りずに、つまり他からの援助や保護を受けずに、自分一人の力で自立して物事を行うとともに、他からの統制・従属・支配を排し、自らの力で独立して行動すること、またはその態度をいう。

その主要概念は『自立』と『独立』であり、どちらも、自分一人の力で物事を行うという点では、殆ど共通しているが、強いてその違いをあげれば、『自立』（autonomy）が、他者に依存せず、援助も受けずに自分の力で行うという自力性に重きを置くのに対して、『独立』（Independence）は、他からの支配や束縛を受けることなく、単独で物事を行うという非従属性に重きを置く点に違いがある。

② 自主性

「自主性」（自主的）とは、他から促され、導かれるのではなく、自分の考えで行動する、つまり、自己に対して自主的・自律的であることを意味する。すなわち、個人あるいは集団が、他人の指図・干渉・制御・束縛などを受けずに、自分の意思で判断・決定するとともに、その決定に基づき、自らを律し、自ら責任をもって事にあたること、またはその態度を云う。

※ 「自主性」（自主的）の類似語として、「自発性」（自発的）という言葉があるが、これは、他からの働きかけがなくとも、自分から進んで能動的に行うという「積極性」を強調している点で「自主性」との違いがある。

その主要概念は、『自律』と『自己統治』であり、いずれも、他者の拘束・統制に縛られず、自分の意思に従い、判断し、行動するという点では、殆ど共通している。

強いてその違いをあげれば、『自律』（self-control）が、自分の意思で自分の行為を自ら規制・コントロールするという点に着目し、他からの命令や束縛によって行動する『他律』ではなく、「自分で自分を支配する」、すなわち、自分自身の立てた規範に従って自らの行動を正しく制御・規制することをいう。

これに対して、『自己統治』（self-government）は、外部からの制御から脱して、自分たちで決まり・規範をつくるという点に着目して、自己の純粋な立場で自ら規律を定め、それに従い行動するとともに、集団として規律・ルールを定める場合には、集団のメンバーの参加と同意のもとで行うことをとおして、自分の行動を適正に管理することを云う。

なお、「自主性」（自主的）の類似概念として「主体性」（主体的）という言葉がある。両者は、他者によって導かれるのではなく、自己の純粋な立場において能動的に行う点では共通しているが、異なる点と云えば、前者の「自主性」（自主的）が、他から促されるのではなく、自らの判断に基づいて行動するという「自発性」を強調しているのに対し、後者の「主体性」（主体的）は、自分の判断に従い、自分が中心・中核となって主体的に行動するという「中核性」に重きを置いている点で違いがある。

※ 「自立」と「自律」の意味の違い

一口に云えば、「自立」は外的側面を、「自律」は内的側面に焦点を当てた概念である。

前者の「自立」は、他に対して自立・独立であること、すなわち、他からの保護や援助を受けずに（自立）、また、他からの支配を受けずに（独立）、自分の力で行動することを意味する。つまり、他の力を借りずに、また、他に従属することなしに、自分の力だけでやっていくことを意味する。

なお、「自立的」「自立性」は、そのようにする様、あるいは、そのような性質・本質を指す。

後者の「自律」は、自己に対して自主的・自律的であること、すなわち、他人の指図などを受けずに自らのことは自らの意思で決め、自分で判断して自分の力で行うとともに、自らを律し、自ら責任をもつことであり、それは、自分の行為を自ら規制・コントロールする（自律）とともに、外部からの制約から脱して、自分たちで決まり・規範をつくり、それに従って行動し、責任をもつ（自己統治）ことである。

なお、「自律的」「自律性」は、自分の意思によって自主的に行動する様、束縛や指令を受けずに自分の意志で行動する様、あるいは、そのような性質・本質を指す。

2. 「地方自治」とは

「地方自治」と云う言葉は、地方（空間的な広がりをもった一定の地域、例えば、都道府県・市町村）という地域共同社会に「自治」の原理を当てはめたもので、国家の領土を、都道府県・市町村など

の一定の地域を基礎とし、その地域内に住む住民を人的要素として、その地域内の政治・行政を行うために、国から独立した人格を有する地方団体（法令上は「地方公共団体」、通常は「地方自治体」あるいは単に「自治体」と呼ばれている団体）の存在を認め、一定範囲内でその地域を統治する権限を国家から与えられ、しかも、この地方団体における政治・行政は住民自らの意思と責任に基づいて行おうとする政治形態を云う。

つまり、住民生活に密接に関わる地域の共通の仕事は、国家から切り離して、地域協同体の手に委ね、地域住民の意思と責任に基づいて自主的に処理させるべきだという考え方に基づくもので、それは、主権者としての住民およびその信託を受けて政治・行政を行う地方自治体が、自分たちのまちは自分たちで責任をもって自ら治めることをいう。

(1) 「団体自治」と「住民自治」——「地方自治の本旨」——

「地方自治」は、「自治」の原理に基づく「団体自治」と「住民自治」の2つの基本理念で形成され、日本国憲法は、これを「地方自治の本旨」と云っている。

ここでいう「地方自治の本旨」とは、地方自治の本来のあり方・趣旨を云い、住民生活に密接に関わる地域の共通の仕事（地域的公共の役務）を国から切り離して地方団体としての地方自治体の手に委ねるため、国家権力から独立し、一定の権能（地方自治権）をもった団体（地方自治体）を組織し、住民の信託を受けて、その総意と責任のもとに地方公共の事務を処理させる（「団体自治」）とともに、その運営を主権者たる住民の意思と責任に基づいて主体的に行う（「住民自治」）べきだとする基本理念・目的である。

※ 「地方自治の本旨」とは

「本旨」とは、本来の趣旨を意味し、したがって、「地方自治の本旨」は、地方自治の理念、根本精神など、種々の言い換えがされるが、憲法をはじめとする我が国の法令においては、「地方自治の本旨」の中身について、一応、「団体自治」と「住民自治」の実現と解されている。

しかし、その概念については、「公共の福祉」と同様、明確な規定されているわけではない。このため、その具体的な内容は、その各時代の政治・経済・社会的諸条件によって決定されることになるとされている。

逆な捉え方をすれば、まず、主権者たる住民が、自分たちのまちは自分たちの意思と責任で治めるべきこと（「住民自治」）を基本として、そのために、国家権力から独立した団体を組織し、その権限と責任で地方公共の事務を処理させるべきだ（「団体自治」）という論理に立っている。

※ 因みに、わが国の法制度においては、「はじめに住民の自治ありき」といったイギリスやアメリカ型の住民自治固有権を前提とした在来説に基づくものではなく、「まず統一国家ありき」といってドイツやフランス型の国家による承認を前提とした伝来説に近い理論を前提としている。

このように、わが国においては、順序としてはまず「団体自治」があり、次に「住民自治」があるといった論理をとっているが、近時、市民主権の原理が一層重視されるに伴い、歴史的経緯はともかくとして、今日では、「住民自治」が基本を成し、それを補う形で「団体自治」があるという考え方、つまり、「住民自治」を確保するためには「団体自治」が必要であり、住民自治もそれによって担保されるという論理がより一般的となっている。

いずれにしても、現行地方自治制度が、憲法で保障する「地方自治の本旨」を前提とする以上、住民の参政的地位がより強化されなければならない、また、地方公共団体の自治権が尊重され、国家の監督権はできるだけ制限されなければならない。

① 住民自治

「住民自治」とは、一定の地域における政治や行政は、住民自らの意思と責任に基づいて自主的・自律的に行うべきであるという考え方を指す。

すなわち、住民は主権者として政治・行政の主体であり、地方の政治・行政は、主権者たる住民の意思に基づいて行わなければならないという前提に立ち、自治体運営は住民自身の意思と責任の下に、住民の直接または間接の政治参加によって行うべきものとする基本理念・目的であり、「地方自治の本質的要素」と云われている。

その背景には、住民こそ地方自治の主権者でありまちづくりの主体であるとする「住民主権（市民主権）の理念」（国政レベルでの「国民主権」に相当する）に基づき、「自治」の本質の一つである「自主性」をもった住民としての積極的な政治参加をとおして、真の地方自治を確立すべきだとする考え方がある。

※ 「住民自治」と「市民自治」

最近、この「住民自治」の類似概念として、より拡大した概念である「市民自治」という言葉がよく使われる。

ここで云う「住民自治」と「市民自治」の違いは、「住民」と「市民」の意味の微妙な違いによる。

「市民自治」の概念としては、「住民自治」とほとんど同義語として、中央集権的、官治的な地方自治を排し、市民こそ地方自治の主権者であり、まちづくりや地域問題解決の主体であると意義づけられているが、それに加えて、「市民」を「政治的・社会的権利と同時に義務をもち、公共性の創生に参画する自立した個人」といった理念的な概念として意味づけ、市民参加のための余暇と教養、自立と自律の精神をもった普遍的な市民概念を踏まえ、住民エゴ抜き出しに、特定の利害関係で行動する権利主張型の住民運動を含めた「住民自治」とは区別して用いられる場合がある。

② 団体自治

「団体自治」とは、地方の政治・行政は、一定の地域を基礎として、国からある程度独立し、自治権として、固有の目的・事務・権能・機関を有する地方自治

体（法令上は「地方公共団体」、最近では、法令用語ではないが、地方自治体の中央政府に対する対等独立の存在を強調する意味合いを込めて「地方政府」という表現もされている）を設け、その団体の権限と責任において処理すべきだとする考え方、基本理念・目的であり、「地方自治の法制的要素」と云われている。

その背景には、「住民自治」を実現するために、官治的な地方自治を排し、国から独立して固有の権能や組織をもった地方団体（地方自治体）を設け、その自治体自らの権限と責任のもとに、自立的な自治体運営を行うべきであるという考え方によるものであり、「自治」の本質の一つである「自立性」をもった地方団体としての行政活動によって真の地方自治を確立すべきだとする考え方がある。

なお、この「団体自治」と「住民自治」について、上述の「自治」の本質との関係で整理すると、「地方自治」は、まず、『自立・独立』といった「自立性」をその本質としており、この「自立性」を重視する対外的な側面に対応するのが「団体自治」であり、他方、『自律・自己統治』といった「自主性」を重視する対内的な側面に対応するのが「住民自治」と云える。

これらの2つの要素、すなわち、民主主義の原理に基づく「住民自治」と、地方分権の原理に基づく「団体自治」とは、いわば車の両輪として相互依存・密接不可分の関係にあり、「住民自治」のない「団体自治」は、本来の地方自治とは云えないし、逆に「団体自治」が十分認められないところでは「住民自治」も十分機能し得ない。したがって、両者は切り離して考えることはできず、結合するところに地方自治の本質がある。

現行地方自治制度が、憲法で定める「地方自治の本旨」を前提とする以上、住民の参政的地位が強化されなければならないし、また、地方公共団体の自治権が尊重され、国家の監督権はできるだけ制限されなければならない。

(2) 「地方自治」と「地域自治」

——「分権」の概念の拡大に伴う「地方自治」の新しい捉え方——

① 最近における「地方分権」・「地方自治」に対する捉え方の変化

——「自治（地方自治）」と「分権（地方分権）」——

「分権」とは、読んで字の如く権力や権限を他に分け、分散することを意味するが、地方自治との関係で云えば、「中央集権」に対する「地方分権」のことを指す。

また、「自治」とは、上述のように、一般的には、「地方自治」を指し、主権者としての住民およびその信託を受けて政治・行政を行う地方自治体が、自分たちのまちは自分たちで責任をもって自ら治める、すなわち、住民生活に密接に関わる地域の共通の仕事を、国家から切り離して地域協同体の手に委ね、地域住民の意思と責任に基づいて自主的に処理させるべきだという考え方である。

ところが、この「地方分権」に関して、昨今、「地方の時代」と云われる中で、従来のような国から都道府県・市町村へ、あるいは都道府県から市町村へといった地方への分権の拡大という形での「地方分権」（狭義の地方自治）の推進と併せて、市町村等の基礎的自治体内における各地域（地域社会・コミュニティ）への分権を基調とする「地域分権」（各地域社会を地域自治の担い手として位置づけ、その権限と組織を強化しようとする考え方、「自治体内分権」「都市内分権」とも云われている）の重要性が強調されてきている。

そして、このような流れを受けて、今日、「地方自治」という言葉も、従来の捉え方をより拡大した形での新しい捉え方がされている。

つまり、今日の地方自治は、従来のような「国から地方への分権」、すなわち、国から都道府県・市町村等の各地方自治体へ、あるいは都道府県から市町村へといった地方自治体レベルの狭い意味での「地方自治」（基礎的的地方公共団体としての市町村の場合で云えば、「市町村全体レベルでの市町村およびそこに住む住民の自治」）だけでなく、それに加えてその市町村内におけるそれぞれの地域社会・コミュニティへのいわば「地域分権」（「都市内分権」）を内包した各地域レベルの地方自治（市町村の中のそれぞれの地域社会・コミュニティおよびそこに住む地域住民の自治）といったより広い意味で捉えられており、このため、「地方自治」と云わずに、単に「自治」という言葉がより多く使われている。

② 「地方自治・地方分権」と「地域自治・地域分権」

このような流れを踏まえ、今日の「地方自治（広義）」の中身自体も、「地方自治（狭義）」（「地方分権」の拡大という形での各地方自治体の権能強化といった狭義の「地方自治」）と「地域自治」（「地域分権」の拡大と云う形での基礎的自治体としての市町村内における各地域社会・コミュニティの自治機能の強化という「地域自治」）の2つに区分される。

i. 地方自治・地方分権

ここにいう「地方自治」とは地方自治体レベルでの地方自治を指し、「地方のことは地方が行う」、すなわち、住民の生活に密着したサービスはできるだ

け地方に任せるという考えの下に自立した地方自治体として機能するよう地方への分権（「地方分権」）を通して地方自治体の権限をより拡大していこうとするものである。

今日、我が国における政治・行政全般を通して、住民の生活に密着したサービスを行う地方行政の役割の比重が増しつつあるところから、地方自治体をこれまでのような国の下請機関的な性格のものとしてでなく、「地域主権（地方主権）」の理念に基づき、自立した地方自治体として、国と対等な「地方政府」的な性格のものへと位置づけるとともに、地方分権、すなわち地方への権限委譲を進めようとしている。

※ 「地域主権」

「地域主権（「地方主権」）」の考え方は、地方自治体が、それぞれの地域において共有する自分たちの諸問題について、「自らのことは自らが決定する」という自己決定権の存在を前提として、国民に一番身近な自治体である市町村がまず主権をもち、その市町村の主権の預託によって都道府県が存在し、その都道府県の権限の預託によって国が成り立つという論理に立っている。「地方分権」が、「まず国家が存在し、その承認の下に地方の権限が認められる」という独仏型の伝来説を前提としているのに対し、「地域主権」の発想は、「はじめに地域ありき。そしてその地域の統合体として中央国家が成立する」という英米型の在来説を前提としている。

因みに、現在の民主党政権による政府は、「地域主権」の確立を公約に掲げ、それを具体的に実現していくための政策策定機関として、内閣府に首相を長とする「地域主権戦略会議」を設置し、平成22年（2010年）、国による義務づけ・枠づけの見直しや補助金の一括交付金などを内容とする「地域主権戦略大綱」を閣議決定している。敢えて「地域主権」という言葉を使ったのは、「地方分権」という言葉には、地方自治体が国による権限・財源の分配を受け身で待つといった響きがあるということで、地方自治体が、住民主権の考えに基づき地域を主体的に運営していくという意味を強調するためであって、基本的にはこれまでの「地方分権」と軌を一にした内容で、その域を出るものではない。

ii. 地域自治・地域分権

ここにいう「地域自治」とは、地方自治の二大理念である「団体自治」と「住民自治」の考え方を、①の都道府県や市町村地方自治体レベルのほかに、その延長線上のシステムとして、市町村等の基礎的公共団体の区域の中の個々の地域社会レベルにまで発展させたもので、地域社会が、市町村からある程度自立したコミュニティとして、「自分たちのまち・地域は自らの手でつくる」「自分たちのまち・地域の運営は自分たちの責任で進める」、「地域のことは、地域の住民が自ら考え、解決する」という考え方・理念に基づく新しい自治システムである。

基礎的地方公共団体である各市町村にあっては、このような地方分権の流れを受けて、更に、その事務・権限の一部を地域社会の実態に即して地域組織に委ねることも視野に置く「地域分権」（「自治体内分権」「都市内分権」）を模索している。

つまり、これまでのような形での「地方分権」と異なり、「地域分権」（「自治体内分権（「都市内分権」）」（国から都道府県への「第1の分権」、都道府県や国から市町村への「第2の分権」に対して、市町村から地域住民組織への事務権限の移譲を「第3の分権」と呼んでいる）という発想の下に、「地域自治・地域分権」（基礎的地方公共団体としての市町村における各地域社会・コミュニティを地方自治の担い手として位置づけ、その権限と組織を強化しようとするもの）という新しい考え方の下にまちづくりを進めていこうという試みである。

この「地域分権」（「自治体内分権」「都市内分権」）は、「地方分権」の理念（地方のことはできるだけ地方自治体で決めるという考え方）を踏まえ、自分が住んでいる身近な地域をどんな地域にするかを、これまでのように役所まかせ、議員まかせにするのではなく、その地域に住む自分たちで考え、選択・決定し、しかも、その決定に基づき、責任をもって行動するという自己決定・自己責任の原則に基づいている。

それは、地域分権を拡充し、地域のことは地域の住民が自ら考え、実行することができるよう、行政の権限の一部を地域組織に委ねようとするものであり、このことは地方自治の重要な要素である。

そして、この『地域分権』がスムーズに行われるためには、その受け皿として、行政や企業だけでなく、「地域自治」を担う地域社会・組織として、また、人々の暮らしを支える主体として、自己解決力を備えた健全かつ自立のた「コミュニティ」の存在は不可欠である。

※ 「コミュニティ」（地域社会・地域共同社会・地域共同体）とは

「コミュニティ」とは、一般的には、「市町村等の基礎的地方自治体の中の一定の地域（例えば、小中学校区や町内会等の区域）において、人々が、その地域を基盤とし、あるいは特定の共通の目的にしたがい、互いに共同体意識をもって自主的かつ自立的に形成される『地域社会・つながり』、あるいは、それを支える人々の『集団・組織』（コミュニティ組織）」、もしくは、その両者を含めて、そこで成り立っている共同生活の社会システム」を指す。

そこで、この「地域分権」（「都市内分権」）を推進するため、愛知県豊田市や三重県名張市等の基礎的地方自治体では、その区域の中に「地域分権」の担い手として、市の権限に属する事務の一部を担い地域の住民の意見を反映さ

せつつ、これを処理する地域づくり組織を設けている。

行政サイドの市としては、市の各種計画の策定や政策形成に当たって、地域づくり組織の自主性および自立性に配慮するとともに、その意思を可能な限り反映しなければならない、また、地域づくり組織の意向により、事務事業の一部を当該組織に委ねることができるものとし、この場合、地方自治体は、その実施にかかる経費等について必要な措置を講じなければならないとしている。

※ 「都市内分権」（「自治体内分権」）

このような「地域分権」を具体的に推進するため、例えば、愛知県豊田市では、自治基本条例の中に、『都市内分権』という形で条項を設け、その担い手として、市の権限に属する事務の一部を担い地域の住民の意見を反映させつつこれを処理する「地域自治区」を設置している。また、三重県名張市では、同じく自治基本条例の中に、『地域づくり』という条項を設け、地域分権の担い手として、市及びその他の組織と連携しながら地域づくりを行う「地域づくり組織」を位置づけている。

※ 「地域自治区」

平成16年（2004年）の地方自治法改正で、団体自治・住民自治の充実強化を図る観点から、市町村内の一定区域を単位として、地域住民の意見を行政に反映させるとともに、行政と住民との連携を強化するために、市町村の判断によって「地域自治区」と称する学区などを単位とした行政区型の新しい行政区画を設置することができるようになった。

これは、市町村の判断によって、学区など市町村内の一定区域を単位として設立することができる行政区画およびその住民自治組織で、住民自治の充実強化を図る観点から、地域住民の意見を行政に反映させるとともに、行政と住民との連携の強化を目的とするもので、特に合併で大きくなった市町村に住民の声を活かせるよう、旧来の市町村や各単位自治会を包括した地区の自治会などを単位に設立された法人格をもたない組織である。

この「地域自治区」には、行政組織としての事務所を置き、事務所の長には市町村の職員をもって充てるほか、所要の職員を置き、地域に関する事務を分掌するといった形をとる。

更に、地域の重要な事項について市町村長に意見を述べる「地域協議会」（市町村長が選任する委員で構成する諮問機関で、地元の町内会・自治会、PTA、各種団体等の様々な地域団体から推薦を受けた者や公募による住民から選ばれる）が置かれる。

ただし、この「地域自治区」は、指定都市における行政区と同様、あくまで行政処理の便宜のために設けられる行政区画であり、執行機関の組織の一部であって、本来の地域組織・地域区画とは本質的に異なるものである。

（注）行政区

今日、「行政区」と云われるものは、地方自治法上の「指定都市」（人口50万人以上の大都市）に置かれる「区」を指す。

例えば、埼玉県におけるさいたま市の中の「浦和区」「大宮区」などはこれに該当する。

そこでは、市長の権限に属する事務を分掌させるためその区域を別けて「区」を設け、区の事務所を置き、その事務所の長として、市長の命ずる区長のほか、助役等が置かれる。

この「行政区」は、あくまで、指定都市の膨大な事務を円滑に処理するため、単に地域的事務配分を行う行政区画に過ぎず、したがって、東京都の「特別区」のような特別地方公共団体と違って法人格を持たず、議会も置かれない。

「地域分権」を推進しようとする背景には、一つは市民のライフスタイルや価値観の変化に伴う市民ニーズの多様化・高度化とともに、地域社会における連帯感の希薄化、自主性（自立性・主体性）の喪失など、新たな社会環境の変化があり、このため、地域の主体性の向上や絆の再生を図ろうとする狙いがある。

いま一つは、昨今における地方自治体の財政難がある。低成長経済の影響を受けて、地方自治体の財政は逼迫し、住民の行政に対するニーズの多様化・複雑化・膨大化と相まって、行政サービスを見直し、肥大化した「官」のスリム化を図ろうとする狙いがある。

3. 自治（地方自治）の「基本理念」と「基本原則」

(1) 「自治（地方自治）」の基本理念 —— 「自主」を目的とする「住民自治」および「自立」を目的とする「団体自治」の確立 ——

「自治（地方自治）」の基本理念とは、「自主・自立と自由・平等」を基本とする『自治』の基本政治原理を踏まえ、地方自治体の政治・行政において「自治」の本質である「自主性」と「自立性」を「自由・平等の精神」のもとに確立することである。

※ 『理念』とは

『理念』とは、ものごとについての根本的な考え方、すなわち、「あることについて、それが、理想的には、どうあるべきか」という根本的なあり方・考え方、理想・信念である。それは、時代を超えて永遠に存在する不易なもので、イデアとも呼ばれ、『原理（プリンシプル）』（ものごとの依って立つ普遍的な根本法則、認識または行為の根本法則）を踏まえて形づくられ、また、その根底には、普遍的な「哲学（フィロソフィ）」（世界・人生全体を貫く根本原理・根本的な考え方、世界観・人生観）が分かち難く結びついている。

なお、関連用語として『目的』という言葉があるが、これは「理念」を踏まえ「何かを行うことによって実現しようとしていること」、すなわち「実現すべき望ましい状態をできるだけ包括的・抽象的な価値観として表現したもの」（パーパス）で、目的を実現すべき「究極目標」として位置づけられる。

更に、同じく関連用語として『目標』という言葉があるが、これは、『目的』を達成するために、達成されることが期待される「明示された具体的・実践的な目標」であり、それは、その施策の目指すべき目当てと到達点を示すものである。

① 「自治の『基本理念』」について、越谷市自治基本条例においては、ここでいうところの政治・行政上の権利としての「市民主権」の理念に基づき市民が主役・主人公のまちづくりを進めることのほか、その前提となる人間としての尊厳・存在価値を重視する「人間尊重」の理念に基づき、市民一人ひとりが人間として尊重され、優しさや心の豊かさなどの人間らしさに満ちた触れ合い豊かなまちづくりを進めることを加え、この二つを「自治の基

本理念」としている。

また、「まちづくりの『目的』」について、第4次越谷市総合振興計画では、① 人と地域が主役のまちづくり、② 環境と共生したまちづくり、③ 文化の息づくやすらぎのまちづくり、④ 活力ある産業のまちづくりの4つの視点を掲げている。

そして、更に、「まちづくりの『目標』」について、同計画では、市の将来像である「水と緑と太陽に恵まれた、人と地域が支える安心・安全・快適都市」を実現するため、① 市民とつくる住みよい自治のまち、② だれもが健康で生きがいをもって安心して暮らせるまちづくり、③ 自然と調和し質の高い都市機能を備えたまちづくり、④ 人や環境にやさしく安全・安心な生活を育むまちづくり、⑤ 安心して働ける環境を育む持続的で躍動するまちづくり、⑥ いきいきとだれもが学べる心豊かなまちづくりの6つを大綱として掲げている。

「自治の推進」は、「自主・自立」、すなわち、市民が、自立した個人または集団として、自らの意思と責任において行動するとともに、行政主体としての市も、国・県等と自主・対等の立場で、自ら意思決定し、自己の責任のもとに市政の運営にあたることをとおして実現できる。

※ 「自治」の本質である「自主・自立性」の確立

「自治」の本質である「自主・自立性」の確立は、前述の「自治の本質」の項で触れたように、他に頼らず、他の支配も受けない、つまり、他に対して自立・独立であるという「自立性」と、自らのことは自らの主体的な意思で決め、それに従い自らを律し、自ら責任をもつ、つまり、自分に対して自主・自律であるという「自主性」の2つの要素で成り立っている。

つまり、市のレベルで言えば、市民および行政主体としての市が、ともに自主的・自立的であるべきであるとする考え方である。

すなわち、① 市民は、自立した個人または集団として、自らの意思と責任において行動すること、および、② 市も、これらの市民の主体的な公共活動を尊重するとともに、独立した行政主体として、国・県等と自主・対等の立場で、自ら意思決定し、自己の責任のもとに姿勢の運営にあたることを意味する。

なお、行政主体である市の自主・自立の具体的な内容としては、「法令等の自主的な解釈と運用」や「自主財源の確保を通しての財政的自立」等がある。

それは、地方自治体において、憲法で定める「地方自治の本旨」としての住民主体を柱とする「住民自治」および、団体自立を柱とする「団体自治」をより確かなものとすることをとおして、真の地方自治を確立することにほかならない。

※ ここでいう「住民自治」とは、前掲の「地方自治の本旨（「住民自治」と「団体自治」）で触れたように、都道府県や市町村の一定の地域における政治や行政は、「自治の基本原則」の一つである「民主主義の原理」（住民の自由と平等を尊重し、住民が主体となって、自分たちによる自分たちのための政治・行政を行うという考え方）、および「住民主権（市民主権）の原理」（憲法の基本理念である「主権在民主義」（主権が国民に帰属し、直接・間接に国民の総意に基づいて政治・行政が行われるべきだとする考え方）に基づく政治原理）に基づき、住民自らの意思と責任において行うべきであるとする「自主（自主性）」を重視した理念である。

また、「団体自治」とは、住民自治を実現するために、地方自治体という国から独立して固有の権能や機関をもった地方団体が、「自治の基本原則」の一つである「自立・独立の原理」に基づき、その権限と責任において処理すべきであるとする「自立（自立性）」を重視した理念である。

(2) 「自治」の基本原則 ―― 「参加」「協働」「情報共有」の3原則 ――

「自治」の基本原則とは、②の「基本理念」を前提として、「自治の推進」を図るにあたって守るべき基本ルールであり、①参加・参画の原則、②協働・連携の原則、③情報共有および情報提供・情報公開の原則の3つの基本原則によって進められる。

※ 「原則」とは、

『原則』とは、この「原理」を踏まえた基本法則であり、「原理・原則」といった形で表現されるように、「原理」が物事を成り立たせる根拠そのものであるのに対し、「原則」はいろいろな場合に適用される基本的なルールを指す。

● 「自治の『基本原則』」について、越谷市自治基本条例では、①参加の原則、②協働の原則、③情報共有の原則の3つを掲げている。

① 参加・参画の原則

市民及び市は、参加・参画を基本としてまちづくりに努めること、すなわち、市民は、市政の運営に、積極的に参加・参画するとともに、市は、市の意思形成、実施及び評価のそれぞれの過程において、市民の参加・参画を基本に運営するよう努める。

※ ここでいう「参画」は、企画・立案の段階からその意思決定に主体的に関わるのに対して、「参加」は決まったことの実行の段階で、行動といった形で関わっていくことを意味する。

② 協働・連携の原則

市民及び市は、協働・連携を基本としてまちづくりに努めること、すなわち、市民と市は、互いに協力し合い、連携を図りながら協働することに努めるとともに、行政主体としての市は、市政の運営にあたり、国・県および他市との連携・協力を図る。

③ 情報共有および情報提供・情報公開の原則

i. 情報共有の原則

「参加・参画」と「協働・連携」を支えるのが情報共有で、市と市民は、ともに市政に関する情報の共有をとおして共通認識・共通理解するとともに、情報の活用をとおして市政の運営に資するよう努める。

市民は、まちづくりに参加するために必要な市の保有する情報について、その提供を受け、また、取得する権利を有する。

ii. 情報提供・情報公開の原則

「情報の共有」は、市や市民が、お互いに情報を受発進することによって可能となるが、とりわけ、行政情報の提供・公開、公聴・相談は不可欠であり、行政側としては、市民に対して、積極的かつ分かりやすく市政に関する情報提供・情報公開を行い相互のコミュニケーションを充実することが必要である。

II. 「自治の推進」をとおしての「自治のまちづくり」の内容

1. 越谷市自治基本条例における「自治の推進」の具体的内容

「自治の推進」をとおしての「自治のまちづくり」の具体的な内容として、越谷市自治基本条例では、以下の事項について条文を規定している。

- (1) 自治の基本理念
 - ① 人権尊重
 - ② 市民主権
- (2) 自治の基本原則
 - ① 参加の原則
 - ② 協働の原則
 - ③ 情報共有の原則
- (3) 市民の権利・責務
 - ① 市政に参加する権利
 - ② 市政に関する情報を知る権利
 - ③ 各種の行政サービスを受ける権利
 - ④ 子どもの権利等
- (4) 議会、市長等の役割と責務
 - ① 議会および議員の責務
 - ② 市長および市職員の責務
- (5) 市政運営
 - ① 市政運営の原則
 - (i) 効率的で透明性のある市政運営 (ii) 行政サービスの向上と市民福祉の増進 (iii) 分かりやすい情報提供 (iv) 政策や施策の立案・実施・評価のそれぞれの過程での説明責任 (v) 法令等の自主的解釈と運用 (vi) 国や県・他市町村等の地方自治体との連携・協力
 - ② 財政運営
 - ③ 行政評価
 - ④ 組織等
- (6) コミュニティ組織
 - ① 「地域コミュニティ組織」と「市民活動団体」
 - ② コミュニティとの協働と活動の支援
- (7) 参加と協働
 - ① 審議会等への参加
 - ② 意見公募手続（パブリック・コメント）
 - ③ 住民投票等
- (8) 条例実効性確保のための組織の整備
 - ① 「推進会議」の設置
 - ② 条例の見直し

2. 「自治のまちづくり」実現のための目標

（「越谷市総合振興計画」における「自治の推進」の具体的内容）

—— 「市民主体の市民とつくる自治のまちづくり」 ——

（「第4次越谷市総合振興計画」における「まちづくりの目標 その1」「施策（分野別計画）の大綱 その1」）

平成21年に制定された「越谷市自治基本条例」に基づき、先般、平成23年（2011年）4月に策定された「第4次越谷市総合振興計画」では、市の将来像として、「水と緑と太陽に恵まれた、人と地域が支える安全・安心・快適都市」を掲げ、この将来像に向かっての「まちづくりの基本目標」として、6つの目標（①市民とつくる住みよい自治のまちづくり ②誰もが健康で生きがいをもって安心して暮らせるまちづくり ③自然と調和し質の高い都市機能を備えたまちづくり ④人や環境にやさしく安全・安心な生活を育むまちづくり ⑤安心して働ける環境を育む持続的に躍動するまちづくり ⑥いきいきと誰もが学べる心豊かなまちづくり）を掲げている。

そして、そのうちの1番目の目標（「施策（分野別計画）の大綱 その1」）において、「市民とつくる住みよい自治のまちづくり —— 市民、人権、行財政運営 ——」を掲げ、「自治のまちづくり」実現を目指し、「自治の推進」(市民主体のまちづくりの実現に向けて、「まちづくりをどのように進めていくか」「自治まちをどのようにしてつくるか」といったまちづくりの・仕組み・手続等に視点を置いた「まちづくりの方法」(「

HOW」))を進めようとしている。

この目標では、越谷市という自治体が主体性を発揮しながら、市民のまちづくりへの参加と協働による、安全・安心で住みよい地域づくりに積極的に取り組むために、市民が主人公のまちづくりを一層進め、地域の創意工夫を活かした「人と地域が主役のまちづくり」を進めることをうたっている。

つまり、近年、市民のライフスタイルや価値観の変化に伴い、市民ニーズも多様化・高度化する一方、地方分権の進展により地域の実情や特性に応じた自主的なまちづくりが求められている中で、こうした様々な行政需要に適切に対応していくためには、市民の参加と協働による市政運営を進めるとともに、より一層の行財政改革に努め、健全で開かれた都市経営に取り組む必要があるとしている。

そこで、市では、越谷市総合振興計画におけるまちづくりの第1の目標としての「市民とつくる住みよい自治のまちづくり」の施策体系として、次の3つの具体的目標を設定している。

(1) 市民参加と協働による市政を進める

今日、地方分権の進展により、地方公共団体は、自己決定、自己責任のもとに地域の実情を踏まえ地域の特性に応じたまちづくりを進めていく施策を展開することが求められており、また、市民の価値観やニーズの多様化により行政需要が増加する一方、景気低迷の経済状況にあっては、行政がすべての公共を担うことは不可能になってきており、行政と市民がそれぞれの役割の中で様々な取り組みを行って行く必要がある。

本市は、これまでも「市民参加」や「協働」によるまちづくりを進めることによって「自治力」を培ってきたが、地方分権が進む中、この施策をより一層推進していくことが、自治基本条例の理念に基づいた「市民主権」のまちづくりにつながる、市民が安心して、誇りをもって住み続けられるまちをつくることになる。

市民主体のまちづくりを進めるためには、市民が自ら行うべきことと行政が行うべきことを、市民と行政とがしっかりと認識した上で、それぞれの役割分担のもと、参加と協働の仕組みづくりを更に進めていく必要がある。

また、市民が、自らの意思で積極的にまちづくりに関わる活動ができるようにするためには、参加や協働の前提となる市政に関する情報について市民に分かりやすく提供するなど、市民の知る権利を尊重し、市政を市民に説明する責務を果たし、市民と行政とが互いに情報を共有することが大切である。

そこで、市行政としては、「市民参加」や「協働」によるまちづくりを一層推進するため、市民が主体的にまちづくりに関わる活動がしやすいよう、市政に関する情報提供をはじめ、市民参加と協働のための環境整備に努め、幅広い市民参加を促進するとともに、市民が市政に参加する機会を拡充し、市民の創意と活力を活かしたまちづくりを進める。

更に、地域の抱える課題に対して、市民自らが取り組み、解決することが求められていることから、市民と行政の役割分担を明確にするとともに、市民が主体的にまちづくりに関わる活動がしやすいよう、地域コミュニティ組織や市民活動団体などの自主的・主体的な市民活動を支援等をとおして参加の機会を拡充するなど、参加と協働のための仕組みを制度化し、その環境整備を更に進めていく。

※ 施策の内容

① 市政への市民参加を進める — 「幅広い市民の参加の拡充と多様な参加制度の整備」 —

多くの市民が市政に主体的に参加できるよう参加の機会を拡充する。政策や施策の立案、実施および評価のそれぞれの過程において多様な参加が可能となるよう、審議会等への参加、意見公募手続（パブリックコメント）、住民投票等の制度を有効に活用するとともに、市民アンケート、説明会、ワークショップなどを効果的に実施し、参加しやすい環境を整備する。

② 市民と協働のまちづくりを進める — 「市民活動の支援と推進」「地域活動団体の支援」「コミュニティ活動の拠点整備と充実」「地区別まちづくりの実践」 —

地域活動に対する地区住民の意識の醸成に向けた取り組みや市民活動の活性化に向け、財政支援などを行うとともに、コミュニティの活動拠点施設を整備する。また、各地区の個性を活かしたまちづくりを促進するため、地区別まちづくり計画に基づいて実施する事業を支援する。

③ 情報を提供し、市民との共有を図る — 「市政情報の提供の充実」「情報の公開と個人情報の保護」 —

市民の市政に対する理解と信頼を深めるとともに、公正で透明性のある、開かれた市政運営を確保するため、情報公開制度および個人情報保護制度の適正かつ円滑な運営と、公文書管理の充実を努める。また、ホームページの充実や各種広報媒体を活用した行政情報の提供・公表に努める。

(2) 互いに認め合い人権を尊重する社会づくりを進める

市民一人ひとりが自分らしくいきいきと生活を送るためには、すべて市民がかけがえのない一人の人間として尊重され、平和で平等な生活が保障されなくてはならず、年齢や性別、障がいの有無、国籍などにかかわらず、互いに人権を尊重し合い、思いやりを認め合うことが大切である。

そこで、市行政としては、すべての人が等しくもつ人権を尊重しながら、各種の啓発活動等とおして人権意識を高めるとともに、学校教育・社会教育とおして人権教育の充実に努める。

また、男女が互いに支え合いながら、いきいきと暮らせる男女共同参画社会の実現のために、男女が互いに人権を尊重し、責任を分かち合い、性別にかかわらず自らの意思によって社会のあらゆる分野に参画する機会を確保するなど、男女共同参画の推進に関する施策を総合的に実施する。

一方、国籍や民族などの異なる人々が、互いの文化的違いを認め合い、地域社会の一員として共に暮らしていく多文化共生の地域づくりを推進するとともに、国際交流活動を通じて、国際社会における相互理解を深める。

更に、世界中の人々が平和に暮らす社会の実現を目指し、平和意識の醸成に努める。

※ 施策の内容

① 相手を思いやる人権意識を高める — 「啓発活動の推進」「推進活動体制の充実」「人権相談活動の充実」 —

市民一人ひとりの心到人権尊重の精神を育み、同和問題をはじめとした醸成、子ども、高齢者、障がい者、外国人等の様々な人権問題について正しい理解と認識を深め、差別意識を解消するため、地域、家庭、学校、企業、関係機関との連携を図りながら人権教育・啓発の諸施策を積極的に推進する。また、だれもが、平等で心豊かに安心して生活していくことができるように、市政のあらゆる分野で人権尊重の視点に立った施策の推進を図り、推進活動体制と人権相談活動の一層の充実に努める。

② 人権教育を進める — 「学校人権・同和教育の推進」「社会人権・同和教育の推進」 —

すべての学校において、全教育活動とおして児童生徒の発達段階に応じ、人権意識の高揚を図り、知的理解にとどまらず態度や行動に現れる人権感覚を身につけられるよう、人間としての生き方を基盤とした学校人権・同和教育を推進する。また、市民や社会教育関係者、企業等を対象に後援会や研修会を開催するとともに、広報紙やリーフレット等を活用し、より広く市民に対する啓発を図ることをとおして、社会人権・同和教育を推進する。

③ 男女共同参画社会の形成を進める — 「男女共同参画社会の実現するための意識づくり」「男女がいきいきと暮らせる環境の整備」「あらゆる分野における男女共同参画の推進」「配偶者等からの暴力の根絶」 —

誰もが等しく尊重される男女共同参画社会づくりに向けて、地域、家庭、学校、職場などあらゆる分野において意識の普及と啓発に努める。また、自立支援事業等を通じて、男女がいきいきと暮らせる環境の整備を進めるとともに、男女の人権を確立する上で深刻な社会問題である配偶者等に対する暴力の根絶を目指して、暴力防止の啓発事業や被害者のための相談事業を行う。

④ 多文化共生社会の形成と国際交流を進める — 「多文化共生のまちづくり」「海外との交流の推進」 —

多文化共生の地域づくりを推進するため、市民や国際化団体の協力を得ながら、外国人市民が、日常生活をしていく上で必要となる市政情報等の他言語での提供、コミュニケーション支援のための日本語教室の開催や地域住民への多文化共生の啓発に努める。また、市民との協働により、姉妹都市オーストラリア・キャンベラタウン市をはじめとする交流活動を推進する。

⑤ 平和への意識を高める — 「平和への啓発活動の推進」 —

人類共通の願いである世界の恒久平和の実現を目指し、「越谷市平和都市宣言」の趣旨を踏まえ、平和意識の醸成に努める。

(3) 健全で開かれた都市経営を進める

近年、急速な少子高齢化の進行や高度情報化の進展など、社会環境は大きく変化する中、市民ニーズも多様化し、行政に求められるサービスはますます草加するとともに、地方分権の進展により、地方公共団体の役割と責任が拡大している。

一方、国や地方の財政は、厳しい経済情勢の影響により、個人所得の減少や企業収益の悪化により税収が落ち込むなど、引き続き厳しい状況にある。

とりわけ、国の「三位一体の改革」による国庫補助負担金や地方交付税の縮減により、地方財政は大きな影響を受け、今後の地方分権改革の動向次第では、財政運営はより厳しい状況となることが予想される。

そのような状況の中で、市民に最も身近な地方公共団体としての役割を今後とも的確に果たしていくためには、すべての施策や事業の点検・見直しを徹底し、限られた財源などの経営資源を最大限に有効活用し、財政基盤を強固にしていく必要がある。

また、多様化・高度化・広域化した市民ニーズに効果的・効率的に応えるためには、国や県、更には広域の市町村が連携して対応していくことが求められている。

このように、人口減少・少子高齢社会の本格的到来や地方分権の進展など地方を取り巻く環境が大きく変化する中、多様化する市民ニーズと将来を見据えたまちづくりの課題に的確に対応し、分権時代にふさわしい自主性・自立性の高い都市経営を進めるとともに、市民の視点に立って透明性が高く分かりやすい行政運営、市民にとって質の高い満足度の高い行政サービスを安定的に提供することのできる健全で開かれた都市経営を推進していくことが求められている。

その役割をしっかりと果たしていくためには、行政改革に不断に取り組み、財源の確保、事業の選択と集中、受益者負担の適正化など、限られた経営資源を有効かつ計画的に活用しながら効率的・効果的な行政運営を進め、それらの取り組みを通じて、歳出の見直しと歳入の確保を一体的に推進し、持続発展性のある都市経営を

支える健全で強固な財政基盤を確立する必要がある。

そこで、市としては、このような状況に対応するため、社会経済状況の変化等に対応し、市民の視点に立った質の高い行政サービスを安定的に提供していくために、行政評価や行政改革に不断に取り組み、限られた経営資源を有効に活用しながら、効率的で効果的な行政運営を進める。

また、それらの取り組みを通じて、歳出の見直しと歳入の確保を一体的に推進し、持続可能な都市経営を支える財政基盤が健全で強固なものとなるよう努める。

更に、きめ細かな行政サービスを提供するため、より多くの権限をもつ「中核市」への移行を目指すとともに、他自治体との広域連携によるまちづくりを進める。

更に、市民の多様なニーズや新たな行政課題に対応できる、簡素で機能的な組織が求められ、職員についても、意識改革や能力開発を一層図るとともに、適正な定数管理に引き続き努める。

※ 施策の内容

- ① 効率的かつ効果的な行政運営を進める — 「計画行政の推進」「適正な事務執行」「人材の育成と活用による行政組織の活性化」「効率的な事務処理と住民サービスの向上」 —

最小の経費で最大の効果を発揮する行政サービスを目指し、行政評価による「計画策定—実施—検証—見直し」のサイクルや行政改革による重点的な取り組みを通じて、真に市民生活に必要な施策や事業のあり方と優先順位を見極めながら、計画的で適正な行政展開を推進する。

- ② 行政運営の健全化を進める — 「財源の確保」「適正な財政運営」「公有財産の適正管理」 —

長期的な財政計画を策定し、市税や各種使用料などの収納事務の徹底や受益者負担の適正化を図り、積極的に収入を確保するとともに、支出の削減を進めながら、財政の重点的かつ効果的な配分に努める。また、地方債の計画的な活用等を図る。

- ③ 都市間の連携強化を進める — 「広域行政の推進」 —

市民ニーズの多様化や生活圏の拡大を踏まえ、市域を超えて広がる市民生活に効果的・効率的に対応し、共通する課題に取り組むため、国や県、近隣市町との連携を図り、事務事業の共同処理や施設の相互利用などをとおして、行政サービスの向上に努める。

3. 「自治の推進」をとおしての「自治のまちづくり」の内容

—— 「自主・自立、市民主体のまちづくり」と「参加・協働と新しい公共の創造および情報共有のまちづくり」 ——

そこで、これらを踏まえ、本稿では、「自治の推進」をとおしての「自治のまちづくり」の内容について、(1)「自主・自立、市民主体のまちづくり」と、(2)「参加・協働と新しい公共の創造および情報共有のまちづくり」として整理することとする。

(1) 自主・自立、市民主体のまちづくり

- ① 「自主・自立、市民主体のまちづくり」とは

自主・自立、市民主体のまちづくりとは、「自治」の本質である「自立性」(物事を、他に頼らず、他の支配も受けずに、独立して自立的に行うこと)および「自主性」(物事を、自らの主体的な意思・判断で行い、かつ、それに従い自らを律し、自ら責任をもって自主的に行うこと)をもってまちづくりを行うことである。

i. 自主・自立

「自主・自立」とは、「自分たちのまちは自らの手でつくる」、「自分たちのまちのことは、市民が自ら考え、解決する」という考え方・理念に基づき、市民が、自立した個人または集団として、自らの意思と責任において自主的・主体的に行動するとともに、行政主体としての市も、自主・自立の理念を基本に、国・県等と対等の立場で、自ら意思決定し、自己の責任のもとに市政の運営に自主性・主体性をもってあたることを意味する。

※ 行政主体である市の自主・自立の具体的な内容としては、「法令等の自主的な解釈と運用」や「自主財源の確保を通しての財政的自立」などがあげられる。

つまり、「自立」とは、他に対して自主・独立であることを意味し、「自主」とは、自らのことは自らの意思で決め、自ら責任を持つことを指す。

なお、この2つの要素は、その内容において重なる部分が多くあるが、敢えてその違いを云えば、「自立」が、他に従属せず、他の助けを借りないで自力で自立的に行動する「自立・独立」といった対外的な側面に重点を置いている行為・態度を指すのに対して、「自主」は、他者によって導かれるのではなく、自分の意思・判断によって自ら責任をもって自主的に行動する「自律・自己統治」といった対内的な側面に重点を置いている行為・態度を指す点にある。

ii. 市民主体

「市民主体」とは、まちづくりの主体は、あくまで主権者としての「市民(住民)」であり、「市民(氓)」がまちづくりの主人公、主役である」と云うことである。つまり、「民主主義の原理」と「市民主権(氓主権)の原理」に基づき、地方の政治・行政は主権者である市民・住民の意思に基づいて行われなければならないという基本的考え方である。

※ 「住民」と「市民」の違い

今日、地方自治に関連して、「住民」という言葉と「市民」という言葉の使い分けがされている。例えば、「『住民主権』と『市民主権』」、「『住民自治』と『市民自治』」、「『住民主体』と『市民主体』」、「『住民参加』と『市民参加』」、「『住民運動』と『市民運動』」といった形で、「住民」と「市民」が別な概念として使われている。

一般的に、「住民」とは、特定の土地・地域に住んでいる人（もしくはその集団）をいい、このうち、都市に住む人（もしくはその集団）、形式的には、「市」という基礎的地方公共団体の区域に住む市の住民を「市民」と呼んでいる。（なお、この要件を満たせば、いずれも、人種・国籍・性・年齢の如何を問わず、また、行為能力の有無、自然人・法人のいずれであるかを問わない点では、共通している。）

しかし、昨今では、このような捉え方のほかに、別な視点からの捉え方もされているため、ここで「住民」と「市民」の違いについて整理しておきたい。

① 「住民」とは

「住民」とは、法的には、地方公共団体（都道府県、市町村・特別区など）の区域内に住所（生活の本拠）を有する者をいい、したがって、具体的には、都道府県レベルであれば、「都民」、「県民」等、また市区町村レベルであれば、「市民」「区民」「町民」「村民」といった形で表現される。（なお、昨今の町村合併の進行により、現在、全国民の9割を超える住民が市に住む「市民」（都の特別区における区民を含む）となっており、町村に住む「町民」「村民」は1割にも満たない状況となっている。）

② 「市民」とは

そこで、「市民」とは、先ず第1に、従来のような単にそこに居住する在住者（住所を有しないが、現実に居住している者を含む）といった狭い意味での「住民」に限定することなく、在勤・在学者等を含めたより広い意味での「住民」と捉えるのがより現実にもふさわしいと考えられるようになり、その違いを明確にする意味で、敢えて「市民」という言葉を使う場合がある。

ちなみに、越谷市自治基本条例では、「市民」について、「市内において、住み、働き、学び、または活動する個人や団体をいう」と定義し、具体的には、①市内に住所をもっている人、②市内に住所をもっていないが、現実に居住している人、③市内で就業する人、④市内で就学する人、⑤市内に事務所を有する法人その他の団体、⑥市内で活動する法人その他の団体、⑦市内で活動する人を指すとしている。

第2に、「市民」には、このような「市の住民」という意味のほかに、「公民」、すなわち、国民・住民として、国政や地方政治に直接、間接に参与する地位にある者と云う意味で使われる場合がある。つまり、「公民権」（選挙権や被選挙権をはじめ、憲法改正に対する国民投票権、最高裁判官の国民審査権や法律に対する住民投票権、公務員の選定罷免権等の参政権）をもつ者という意味があり、市だけでなく、広く都道府県を含めた「地方自治体」や「国家」の構成員を指す場合も多い。

第3に、例えば、「越谷市民」といったような形で「市民」という言葉を使う場合は、広く越谷市全体を視野に入れて考え、行動する住民という意味をもち、市内のそれぞれの限定された地域において、当該地域社会・コミュニティを視野に入れて考え、行動する「地域住民」とは区別して使われる。

そして、更に、第4として、最近では、この「市民」という言葉を、市民・地域住民としての義務と責任を自覚し、社会の一員としての正しい市民意識・住民意識と自主・自立性をもって考え、行動する良識ある市民という理念的な概念として捉えようとする考え方がある。つまり、そこでは、行政や企業などから受動的にサービスを受ける住民としてではなく、地域の構成員としての自覚と責任において、地域が抱えるニーズや課題に自ら取り組むという公共心をもった住民像を念頭に置き、市民自らも自治の主人公として、自己の要求のみならず、地域全体の利害の調整や公共政策の選択において主体的に自己決定する市民としての意味合いを持たせており、そこには、行政のパートナーとして、市政への積極的な参加・参画と協働・連携などの必要性を強調しているニュアンスがある。

つまり、そこでは、「市民」という言葉のニュアンス的要素として、①「自立性」（市民は一大衆としてではなく、個々人として自主・独立の立場で、自律的に活動する）、②「公共性」（市民は、自らが市民社会における主権者であることを自覚して、社会的な義務と責任を遂行するとともに、より良い社会の実現のために行動する）、③「能動性」（市民は、受動的ではなく能動的に、自ら積極的に社会へと働きかけ、これに参加する存在である）をもった言葉として理解される。

② 「自主・自立、市民主体のまちづくり」の基本的内容

—— 「住民自治の確立」、「自治力の向上」、「コミュニティの形成」 ——

そこで、「自主・自立、市民主体のまちづくり」において、特に重要視される基本的・中心的内容として、i. 市政における「住民自治の確立」、ii. 市民および行政の「自治力の向上」、iii. 地域における「コミュニティの形成」の3つに整理し、以下、これらの内容について詳述する。

i. 市政における「住民自治」の確立

—— 「住民主権」「市民主権」の確立 ——

市政における住民自治の確立とは、地方自治の本旨の一つである「自主」を目的とする「住民自治」を地方自治体のレベルで実現することで、ここで云う「住民自治」とは、一定の地域における政治や行政は、住民自らの意思と責任のもとに住民の直接または間接の政治参加によって行うべきだとする考え方・理念を意味する。

すなわち、主権は、あくまでも住民・市民にあり、地方の政治・行政に対して常に主権者として、「民主主義」の原理、「住民主権・市民主権」の原理に基づき、自主・自律的に行うべきであることを意味している。

ア. 「民主主義」の原理 —— 政治上の基本原則 ——

「民主主義の原理」とは、国民が主権をもち、自分たちで、自分たちのための政治を行うという政治原理、すなわち、憲法の基本理念の一つである「主権在民主義」（主権が国民に帰属し、直接・間接に国民の総意に基づいて政治が行われる体制）が拠って立つ政治原理である。

地方自治体レベルで言えば、住民は主権者として、地方における政治・行政の主体であるということを意味し、地方自治行政は、住民の意思と責任において行わなければならないという政治上の基本原則である。

※ 民主主義の原理

通常使われている「民主的」という言葉は、自由かつ平等で、お互いを尊重し、ものごとを皆んなで決めていく開放的かつ協調的な「民主性」をもった封建的・独裁的・全体主義的でない様子を指しており、したがって、「民主主義」という言葉も、そのように広く捉えられているが、ここで言う「民主主義の原理」と云った場合の「民主主義」とは、政治上の民主主義を指し、憲法の基本理念である「主権在民主義」（主権が国民に帰属し、直接・間接に国民の総意に基づいて政治・行政が行われるべきだとする考え方）に基づく政治原理を意味する。

「民主主義」は、基本的人権・自由権・平等権あるいは多数決原理・法治主義などがその主たる属性であり、その実現が要請される。

イ. 「住民主権・市民主権」の原理 —— 「地方自治」の基本原則 ——

「住民主権・市民主権」の原理は、アの政治上の基本原則である「民主主義の原理」（人間の自由と平等を尊重する非独裁的・非全体主義的な考え方）、および、日本国憲法における基本原則の一つである「主権在民主義」（国民が主権をもち、自分たちのための政治・行政を行うべきだとする考え方）を、地方の政治・行政レベルで具現しようとするものである。

※ 住民主権（市民主権）の原理

「住民主権（市民主権）の原理」とは、憲法で規定されているところの「主権在民主義」（主権が国民に帰属し、政治・行政は、直接・間接に国民の総意に基づいて行われるべきだとする考え方）を地方のレベルに当てはめたもので、国政レベルの「国民主権」に対して、地方行政レベルでは「住民主権」あるいは「市民主権」と呼んでいる。

なお、ここでいう「住民主権」と「市民主権」の違いは、「住民」と「市民」の概念の違いからきている。

すなわち、近時におけるNPO等の市民活動団体の活発化等による地域社会の変化などといった今日的な状況に合わせて、従来のような単にそこに居住する在住者という狭い意味での「住民」に限定することなく、在勤・在学者等を含めたより広い意味での「市民」による自治と捉えるのがより現実にもふさわしいと考えられるようになってきたことがあげられる。

日本国憲法は、その前文で、「そもそも国政は、国民の厳粛な信託によるものであって、その権威は国民に由来し、その権力は国民の代表者がこれを行使し、その福利は国民が享受する」と規定しているように、政治・行政の運営について「間接民主制」（国民・住民の選挙権の行使に基づく公の選挙で選ばれた代表者を通じて、政治・行政に間接的に参画するシステムであるところから、「代表民主制」あるいは「代議制」ともいう）を原則とし、一部、「直接民主制」（国民・住民が、代議員を媒介することなく、直接、国家・地方自治体の意思決定とその執行に参画する制度）を取り入れるという政治形態をとっているが、主権在民主義の理念に基づき、あくまで、主権は国民に帰属しており、地方の政治・行政においても同様に主権は住民にある。

すなわち、基本的には、地方の政治・行政は「市民・行政・議会」の三者が共同で行うものであるが、その中でも、主権者としての住民・市民の存在がまず大前提であり、その信託を受けて、実際の担い手としてまちづくりの仕事を行う機関が、一つは、首長をトップとする執行機関としての「行政当局」（市長およびその他の執行機関を含む）であり、いま一つが、議決機関としての「議会」であるということになる。

つまり、首長および議会は、住民の直接選挙で選ばれた住民の代表という立場にはあるが、政治・行政の主体としての住民と実際の担い手である行政当局および議会とは、信託・受託の関係にあり、主権者としての住民が、政治・行政の運営を政治・行政主体としての市町村や都道府県などの地方自治体に信託し、その信託を受けた市町村や都道府県などの地方自治体が、主権者である住民の負託に応え、住民の総意に基づいて政治・行政を実際に行うといった関係になる。

※ 「住民主権」と「市民主権」の違い

「住民主権」と「市民主権」と殆ど同義語であるが、敢えてその違いを言えば、「住民主権」と「市民主権」の違いは、[参考資料]「自治基本条例について」の中の「自治基本条例とは」で触れたように、「住民」と「市民」の概念の違いからきている。

すなわち、その一つは、今日では、「住民」の概念について、従来のような単にそこに住所を有する在住者といった狭い意味での形式的な「住民」に限定することなく、在勤・在学者等を含めたより広い実質的な意味での「住民」としての「市民」と捉えるのがより現実にもふさわしいと考えられるようになったことである。

つまり、近時におけるNPO等の市民活動団体の活発化等による地域社会の変化などといった今日的な状況に合わせて、「住民」の概念を、従来のような狭い意味での「住民」に限定することなく、より広い意味での「市民」と捉えるのがより現実にもふさわしいと考えられるようになり、その違いを明確にする意味で、敢えて「市民」という言葉を使う場合がある。

いま一つは、「市民」を、政治的・社会的権利と同時に義務をもち、公共性の創生に参画する自立した個人」といった理念的な概念として意味づけ、自立と自律の精神をもった普遍的な市民概念を踏まえ、住民エゴなき出しに、特定の利害関係で行動する権利主張型の住民運動を含めた「住民主権」とは区別して用いられる場合がある点である。

つまり、社会の一員としての正しい市民意識・住民意識、すなわち市民・地域住民としての義務と責任を自覚し、自主・自立性、自律性をもって行政に対し積極的に関わっていく良識ある実践的な市民という理念的な概念として捉えようとする含みもある。そこでは、行政や企業などから受動的にサービスを受ける住民ではなく、地域の構成員としての自覚と責任において、地域が抱えるニーズや課題に自ら取り組むという公共心をもった住民像を念頭に置き、市民自らも自治の主人公として、自己の要求のみならず、利害の調整や公共政策の選択において主体的な自己決定する市民としての意味合いを持たせており、いわばパートナーとして、行政への積極的な参加・参画と協働・連携などの必要性を強調している言葉としてのニュアンスをもたせている。

したがって、両者のこの意味での微妙な違いは、先に触れた「住民自治」と「市民自治」との関係に似ている。

ii. 市民および行政の『自治力』の向上

——「自治の推進」を支えるための基礎的・総合的な自治能力としての『自治力』の向上——

基礎的自治体である市(町村を含む。以下同じ)において、「自治の推進」をとおして「自治のまちづくり」を推進していくためには、それを支える基礎的・総合的な自治能力としての『自治力』の向上が不可欠である。すなわち、基礎的地方自治体としての市における市民およびその市内の各地域(地域社会・コミュニティ)にける地域住民が、その実現に必要な基礎的・総合的な自治能力としての『自治力』を身につけ高めるとともに、行政主体としての「市(市当局)」の自治能力を向上させることが不可欠であり、このことによって地方自治の基本理念である住民自治および団体自治の一層の推進を図られ、真の地方自治の確立が可能となる。

そのためには、市という地方自治体の構成員であり、市政の主権者である市民として、市全体を視野に入れた住民自治能力(「市民力(全住民力)」)および市内各地域の構成員である地域住民として、当該地域社会・コミュニティを視野に置いた住民自治能力(「地域住民力」)や、行政主体(地方政府)として、主権者である市民から市政を預かり、それを適切に運営する責任をもっている「市(市当局)」(執行機関としての市長部局等や議決機関としての議会)の「行政自治能力(行政統治力)」を高めていく必要がある。

つまり、市民サイドにおいては、市を構成する「個人もしくは集団・組織としての市民や地域住民」(市域全体に関わる一人一人の市民およびその集積集団としての市域全体に関わる市民組織や、市内の各地域(コミュニティ)を形成する各地域住民およびその集積集団としての地域住民組織等)が、また、行政サイドにおいては、地方自治体における行政主体としての「市(市当局)」(執行機関としての市長部局・その他の行政委員会およびそれを構成する市長をはじめとする職員や、議決機関としての議会およびそれを構成する議員)が、それぞれの立場で、「自治の推進」に資する「自治力」を身につけそれをより高める必要がある。

そのためには、市は、地域の人々が健全な地域社会の形成・発展に資するための住民意識の啓発・向上や地域生活・地域活動に必要な知識・技術習得のための機会提供や情報の提供等、必要な支援施策を講ずる義務と責任があり、一方、市民・地域住民は、市政への関心や積極的な参加・参画・協働、自治の推進に関わる市民自身の学習、地域課題の解決に対する積極的な関わり等を通して自らの自治能力を向上させる必要がある。

ア. 「自治力」とは

(a) 「自治力」の概念・定義

——「自治のまちづくり」を推進するための基礎的・総合的な力——

「自治力」とは、広く云えば、その名が示すとおり「自らのことは自ら治める力」を意味するが、通常は、地方の政治・行政において、上に述べた『自治』を行う力(地方自治における自治力)を意味する。

すなわち、その概念は、地方自治体およびその自治体内の各地域社会の自ら治める力(市町村等の基礎的地方公共団体(以下、「地方自治体」「地方公共団体」と云った場合は、市町村等の基礎的地方公共団体を指す)で云えば、市町村等の行政体や市民・地域住民が主体となって「自治のまちづくり」をより一層推進する力)を云う。

つまり、それは、行政や住民が地方自治の本旨である団体自治・住民自治の2つの基本理念の実現を目指して「自治のまちづくり」を推進し、真の地方自治を確立するために住民および行政に必要とされる「基礎的な力」(「自己決定力」(自らの意思に基づいて判断・決定する力)、「自己解決力」(様々な課題に対して主体的に行動し解決する力)、「自己責任力」(決定し、実行した結果について自ら責任を負う力)など)を指す。

そこで、「自治力」を定義すれば、「都道府県・市町村等の地方自治体およびその管轄区域としてのより広い範囲の地域社会(「広域地域社会」

）ならびに基礎的地方公共団体としての市町村の区域内にある各地域社会（「近隣地域社会」（町内会や小学校区等を範域とする地域社会）および「拡大地域社会」（市内の各コミュニティ地区や中学校区等を範域とする地域社会）等の「地域社会・コミュニティ」）が、地方自治の本旨である『団体自治』と『住民自治』の理念を実現するために「自治のまちづくり」を目指して、担い手としての「市民サイド」と「行政サイド」との両面において、かつ、「個人レベル」とその集積としての「集団レベル」の両面において自ら治める力（「自己決定力」・「自己解決力」・「自己責任力」）ということができる。

※ 「コミュニティ」を、市町村の区域内にある「地域社会」（町内会・小学校区等）の「近隣地域社会」と、市内の地区センターが管轄する区域や中学校区等の「拡大地域社会」とするならば、「自治体全体」は、さしずめ、「広域地域社会」と位置づけることができる。

ところで、「自治力」は、基本的には「自治」の本質である『自立性』と『自主性』を身につけ、それを高めるための自治能力であると云える。

「自治」の本質の一つである『自立性』をもった自治力とは、個人あるいは集団が、他に頼らず、他の支配を受けない、つまり、他者から独立してその統制に縛られず、助けも借りずに、自らの力で自立的に行動する能力であり、それは地方自治における「自立・独立」を目指した「地方自治の本旨」の一つである「団体自治」を確立するための自治能力と云える。

また、同じく「自治」の本質の一つである『自主性』をもった自治力とは、個人あるいは集団が、他から促され、導かれるのではなく、他の指図・干渉・制御・束縛などを受けずに、自分の意思で判断・決定し、その決定に基づき、自らを律し自ら責任をもって行う能力であり、それは、地方自治における「自律・自己統治」を目指した「地方自治の本旨」の一つである「住民自治」を確立するための自治能力と云える。

そして、「自治力」は、この「団体自治」と「住民自治」を確立するための自治能力として、一つは「地方分権」に基づく「地方自治（狭義）」を実現するため、いま一つは「地域分権（自治体内分権）」に基づく「地域自治」を実現するために機能する自治力という二つの面をもっている。

先に触れたように、今日の地方自治が、従来のような地方自治体レベルの狭い意味での「地方自治」（「狭義の地方自治」）だけではなく、その地方自治体内の各地域社会・コミュニティレベルの自治（「地域自治」）を包含したより広い意味で捉えるという前提に立てば、ここにいる「自治力」という概念も、そのような視点で、「広義の地方自治」を支える自治能力として捉えるべきである。

したがって、「自治力」も、「地方分権」にふさわしい「地方自治体の自治能力」（「自治体自治力」）と、「地域分権」にふさわしい「地域社会の自治能力」（「地域自治力・コミュニティ自治力」）の両方を含み、かつ、担い手としての「行政サイド」と「市民サイド」の両面、および「個人レベル」とその集積としての「集団レベル」の両面を含んだものとして捉えることがふさわしい。

つまり、「自治力」は、あくまで、憲法で定める「地方自治の本旨」、すなわち、「団体自治」および「住民自治」という自治の基本理念・考え方を具体的に実現していくための「自ら治める力」にほかならず、真の地方自治の確立は、これらの様々な力が、相互に密接に関連し合い、補完し合いながら、全体として有機的に機能することによって達成される。

(b) 自治力の内容および構造

このような自治力の概念を前提に考えれば、「自治力」は、Ⅲ 対象となる区域別の「範域軸」という第1の軸、Ⅳ 担い手別の「主体軸」という第2の軸、Ⅴ 担い方別の「形態軸」という第3の軸、Ⅵ 理念別の「目的軸」という第4の軸による複合構造をもった内容として整理できる。

すなわち、「自治力」の全体構造としては、大きく分けて、まず、Ⅲ 「自治」の対象区域を基準とした「範域軸」として、① 「地方自治体の自治力」（地方自治体全体の自治力）と、② 「地方自治体内の各地域（地域社会・コミュニティ）の自治力」がある。

次に、Ⅳ 「自治」の担い手という観点からの「主体軸」として、① 「行政サイドの自治力」と、② 「住民サイドの自治力」がある。

更に、Ⅴ 「自治」の担い方という観点からの「形態軸」として、① 「集団・組織レベルの自治力」と、② 「個人・成員レベルの自治力」がある。

そして、更に、Ⅳ これらの自治力によって達成すべき理念という観点からの「目的軸」として、①「自立性・独立性を高める自治力」と、②「主体性・自律性を高める自治力」があるという構図になる。

なお、このほか、広い意味での「自治力」には、以上の「自治力」のほか、「範域軸」においては「自治体力」と「地域力」、「主体軸」においては「住民力」と「行政力」、「形態軸」においては「集団・組織力」と「個人・成員力」、「目的軸」においては「自立・独立力」と「主体・自律力」がある。

Ⅲ 『範域軸』に基づく範域別の自治力

——「地方自治体全体の自治力」（「自治体自治力」）と「自治体内の各地域（地域社会・コミュニティ）の自治力」（「地域自治力」）——

『範域軸』に基づく「範域別の自治力」（「どのような地域空間において発揮される自治力か」を基準として区分した自治力）には、①「地方自治体全体の自治力」（市等の地方自治体全体を範域とする「自治体自治力」）と、②「当該地方自治体内の各地域（地域社会・コミュニティ）の自治力（当該地方自治体内の各地域（各地域社会・コミュニティ）を範域とする「地域自治力」とがある。

① 地方自治体全体の自治力（「自治体自治力」）

地方自治体全体の自治力（「自治体自治力」（基礎的自治体としての市で言えば「全自治力」）とは、一つの地方自治体を単位としてその区域全体の次元における自治力であり、地方自治体が、「自治」の本質である自主性と自立性をもって活動する上での集団もしくは個人としての自治能力である。

基礎的地方公共団体である市町村で言えば、市町村全体という「広域地域社会」における自治力である。

※ 越谷市を例に取れば、越谷市という基礎的地方公共団体の区域全体（市内の個々の地域社会・コミュニティを超えたより広い「広域地域社会」（「越谷市全体という行政区域（市域）としてのより広範な地域社会」として、越谷市全体というより広い視点から、越谷市の現在や将来を考え、行動する上での全市自治力である。

すなわち、越谷市において、市民サイドの立場から、あるいは、行政サイドの立場で、越谷市全体を視野において、市の現在や将来を考え、行動する個人または集団としての自治力であり、市政に積極的に関わっていく自治力である。

つまり、地方自治体という範域において、住民主体の「自治のまちづくり」を推進するために、「自治」の本質である自主性と自立性をもって活動する上での集団または個人としての自治能力を指す。

それは、「地方分権」にふさわしい自治能力であり、「地方分権」に基づく「地方自治」（国から地方自治体への分権という意味での「狭義の地方自治」という言葉にちなめば、さしずめ「“地方”自治力」とも云うべき自治力である。

なお、この「地方自治体全体の自治力」には、後述するように、まず、Ⅲ『主体軸』に基づく「主体別の自治力（「誰がという担い手の自治力」）」として、① 住民サイドにおける市民の自治力（「住民自治力」）と、② 行政サイドにおける行政主体としての市の自治力（「行政自治力」）がある。

そして、それらは、更に、Ⅳ『形態軸』に基づく「形態別の自治力（「どのような形で」という担い手の自治力）」として、それぞれ、①「集団・組織としての自治力」（「住民サイドにおける全市的な市民組織の自治力」と「行政サイドにおける行政機関・行政組織としての自治力」）、および、②「個人・成員としての自治力」（「住民サイドにおける個々の市民としての自治能力」と、「行政サイドにおける行政組織を構成する個々の組織成員としての職員・議員の自治能力」）とに分けることができる。

② 地方自治体内の各地域（地域社会・コミュニティ）の自治力（「地域自治力」あるいは「コミュニティ自治力」）

「地方自治体内の各地域（地域社会・コミュニティ）の自治力」（「地域自治力」あるいは「コミュニティ自治力」）とは、地域社会・コミュニティの自ら治める力、すなわち、基礎的自治体である市町村という区域の中の個々の地域社会・コミュニティの次元における自治力を云う。

すなわち、「地域のことは、地域が自ら考え、自ら処理する」という考えの下に、地域の住民自身が地域の抱える問題を自らのことと捉え、地域の組織的または個人的な対応により解決していく力である。

つまり、各地域社会・コミュニティにおいて、そこに住む地域の住

民が、集団・組織として、または個人・成員として、「自治」の本質である自主性と自立性をもって、地域の課題の解決や地域の魅力を高めるために、お互いに協力して活動するに足る自治能力であり、地域社会・コミュニティにおいて、住民主体の“自治のまちづくり”を推進するための基礎的な力を指す。

云うなれば、「地域自治力」とは、地域社会の課題について、行政をはじめ、地域住民や企業等の地域の構成員が、自らその問題の所在を認識し、自律的かつその他の主体との協働を図りながら、地域問題を解決したり、地域としての価値を創造していくための力をいい、具体的には、それぞれ地域力を発揮する分野に対して、地域防災自治力、地域防犯自治力、地域教育自治力、地域子育て自治力等といった形で発揮される。

それは、「自治力」という概念を地域社会・コミュニティの次元で捉えた概念、つまり、「地域分権」にふさわしい自治能力であり、「地域自治」（地方自治体から、更に地方自治体内の各地域社会・コミュニティへの分権という新しい意味での「地方自治」）という言葉にちなめば、さしずめ、「“地域”自治力」とでも云うべき自治力である。

※ 越谷市で云えば、越谷市内の個々の地域社会・コミュニティという限定された範囲での自治力、すなわち、越谷市内にある各地域社会・コミュニティにおいて、市民サイドの立場から、当該地域社会を視野において、地域の現在や将来を考え、行動する個人または集団としての自治能力であり、自分の住む地域社会に積極的に関わり、コミュニティ組織の運営に関心をもって、そこで現実起こる様々な地域課題の解決に努力していく地域住民力の自治力である。

つまり、自分たちが住んでいるコミュニティ（地域社会）という限定された地域において、地域住民（個人あるいは集団）として、その使命・役割を自覚し、地域社会に対する関心・理解・意欲と知性・人間性・社会性などの社会的な人間力をもった自治能力をもって地域参加・参画等の積極的な行動を取るといった地域住民個人としての、または地域住民組織としての自治力を指す。

そして、更に、それらは、「地方自治体全体の自治力」の場合と同様、『形態軸』に基づく「形態別の自治力（『どのような形』という担い方の自治力）」として、それぞれ、①「集団・組織としての自治力」（「住民サイドにおける当該地域社会・コミュニティを対象とした地域的な市民組織としての自治力」）、および、②「個人・成員としての自治力」（「住民サイドにおける個々の市民としての自治力」）とに分けることができる。

今日、住民の間に地域社会・コミュニティの重要性がより一層認識される中で、基礎的自治体である市町村内の各地域が健全で活力のある、名実とも地域力を持ったコミュニティとして成長発展していくことが大いに期待されており、そのためには、「地域自治」の理念を踏まえ、それぞれの地域において、そこに住む地域住民が主体となって、自分たち自らのコミュニティづくりを進める上での「地域自治力」（コミュニティ自治力）をより高めていかなければならない。

したがって、基礎的自治体である市町村内の各地域のコミュニティが、当該地域にとっても、またこれを包括した市町村というまちの今後の発展にとっても有用な地域社会として、自治のまちづくり推進の主要な担い手としてその役割を果たすためには、自分たちの地域は自分たちの意思と力で治める『地域自治力』を、市町村行政への関心と積極的な参加・協働、自治の推進に関わる市民学習等、日々の実践を通して身につけ、これをより高めていくことが何よりも大切である。

◎ 「自治体力（都市力（City power））」と「地域力（コミュニティ力（Community power））」

上に述べた「自治体自治力」と「地域自治力」を包含した広い意味での総合的な自治能力として、自治体全体を範囲とする「自治体力」（市の場合で云えば、市全体レベルにおける「市力」）と自治体内の各地域（地域社会・コミュニティ）を範囲とする「地域力」（市の場合で云えば、市内各地区レベルにおける「地域力」とがある。

この「自治体力」・「地域力」には、地方の政治・行政において、「自らのことは自ら治める基礎的な力（自己決定力、自己解決力、自己責任力）」という本来の意味での「自治力」のほか、地方自治体、あるいは当該自治体内の各地域（地域社会・コミュニティ）を底から支える“基礎体力”とも云うべき、基礎・基盤を成すところの「基礎・基盤力」として、「社会基盤力」や当該地方自治体の財政基盤を支えるところの「財政基盤力」等が含まれる。

※ 基礎・基盤力

(1) 社会基盤力 —— 「都市基盤力」と「地域基盤力」 ——

「社会基盤力」とは、当該自治体、あるいは、当該自治体内の各地域（地域社会・コミュニティ）がもっているポテンシャルな力としての物的資源（その地域の基礎を成す都市基盤・産業経済基盤等のインフラや自然資源などの物的資源）・人的資源（豊富な知識・技術・経験や健全な市民意識・良識、旺盛な意欲・活力をもった市民等の「人的資源」）から成るハード・ソフト両面での社会資源（ソーシャル・リソース）等の基礎・基盤的な社会基盤力を指す。

なお、この社会基盤力には、自治体全体を範疇とする「都市基盤力」と自治体内の各地区の範疇における「地域基盤力」がある。

越谷市で言えば、前者の「都市基盤力」は、越谷という行政区域（市域）において、その基礎・基盤を成す物的・人的資源等として、越谷というまち（基礎的地方公共団体である越谷市という行政区域、つまり、越谷市という、市内の個々の近隣地域社会を超えた市域としてのより広い地域社会）がもっている「越谷市の“基礎体力”」とも云うべき基礎・基盤的な力であり、後者の「地域基盤力」は、越谷市内の各地域（地域社会・コミュニティ）において、その基礎・基盤を成す物的・人的資源等として、「越谷市における〇〇地域の“基礎体力”」とも云うべき基礎・基盤的な力である。

(2) 財政基盤力

地方自治体の財政を支える力、すなわち、地方公共団体が行う行政経費に充てべき財源の調達を支えるところの市民や企業の担税力等をいう。

なお、「財力」とは、地方公共団体が行う行政の対価として必要とする経費に充てべき財源の調達能力をいう。

(1) 自治体力（都市力・市力（City power））

ここでいう「自治体力（“自治体”の力、“自治体”力）」とは、「地方自治体全体としての総合力」、すなわち、一つの地方自治体を単位としてその区域全体の次元における総合的な自治能力であり、基礎的地方公共団体である市の場合で言えば、『市力』とも云うべき市という地方自治体における都市力（越谷市で言えば、「越谷市力」とも云うべき越谷市という区域全体、つまり、市内の個々の地域社会を超えた行政区画（市域）としてのより広範な「広域社会」における能力）である。

すなわち、「自治体力（都市力・市力）」とは、市という一つの地方自治体が、より良いまちづくりを目指して活動するための総合的な自治能力であり、「自治力」を含んだより広い概念である。

つまり、この「自治体力」（都市力・市力）には、まず、その中核を成す当該地方自治体における自治力としての「自治体自治力」があり、そのほか、(1)上述の地方自治体の「基礎体力」とも云うべき当該地方自治体全域における「基礎・基盤力」、すなわち、①社会基盤力としての「都市基盤力」および、②地方自治体の財政基盤を支える「財政基盤力」、および(2)「自治体力」を担う主体という観点から、①住民サイドにおける当該地方自治体全域にわたる「住民力（市民力）」、および②行政サイドにおける行政主体（地方府県）としての地方自治体（市で言えば、執行機関としての市長等の市当局および議決機関としての市議会）の「行政力（「行政統治力」）」がある。

(2) 地域力（コミュニティ力）

真の地方自治を確立するためには、(1)の「地方自治体全体としての『“自治体”力』の向上だけでなく、これと併せて、コミュニティ（地域社会）としての機能・役割をを果たすために、「地方自治体内の各地区（地域社会・コミュニティ）の『地域力』（『コミュニティ力』）」の向上は不可欠である。

すなわち、地域社会・コミュニティにおける地域住民（地域市民組織あるいは一地域住民）として、絶えず、行政に対して関心をもって積極的に参加・協働するとともに、自治の推進に関する市民学習へ参加するなど、日々の実践をとおして、自ら「地域力（コミュニティ力）」を身につけ、その向上を図ることによって、自分の住む地域の様々な課題の解決に対して積極的に関わっていくことが大切である。

「地域力」は“コミュニティ力”（Community power）とも云うべき「地方自治体内の各地域（地域社会・コミュニティ）の次元における人的・物的、ハード・ソフト両面での総合的な自治能力である。

※ 越谷市で言えば、越谷市内の各地域（町内会の範疇である「近隣地域社会」、あるいは、市内13ブロックの「拡大地域社会」等における自治能力である。

それは、地方自治体内の各地域社会・コミュニティにおいて、そこに住む地域住民やそこで事業を行う企業などの地域の構成員が、集団・組織として、あるいは個人・成員として、自主性・自立性を

もって、地域課題の解決や地域の価値の創造のためにお互いに協力して活動するに足る自治能力、すなわち、地域社会の課題について、地域の構成員が、自らその問題の所在を認識し、自律的かつ他の主体との協働を図りながら、地域問題を解決したり、地域の魅力を高めるなど地域としての価値を創造していくための力を指す。

その主な内容としては、まず、①地域社会・コミュニティそのものの運営に関わる地域力として、地域力の中心的・包括的な自治能力としての「地域自治力」がある。

この「地域自治力」は、地域の様々な課題を対処するため、地域住民が主体となって、地域社会・コミュニティにおける自治を推進する上での自治力のほか、同じ地域社会・コミュニティに住む住民同士の親睦・交流をとおして、お互いの連帯感・一体性・共助性を醸成する「地域交流・連帯力」（「地域親睦・交流力」「地域協調・連帯力」「相互扶助・社会奉仕力」等）が含まれる。

また、各分野ごとの個別機能的な地域住民力としては、(1)「地域安全・安心力」（地域防災・防犯・交通安全力等の地域力）、(2)「地域環境整備力」（環境保全力等の地域力）、(3)「地域産業力」（商・工・農業を活性化する地域力）、(4)「地域教育力」（地域社会・コミュニティの「教育力・子育て力」等の地域力）、(5)「地域文化力」（地域の生活文化や芸術文化を高めるための地域力）、(6)「地域健康・スポーツ力」（地域のスポーツ・レクリエーション活動を振興し、健康・体力を増進する地域力）などがある。

そして、次に、②地域として、行政に対して積極的に関与していく地域住民力として、「行政参加・協働力」（地域として、行政に参加・参画するとともに、行政と連携・協働する「行政への参加・参画力」「行政との連携・協働力」）がある。

また、この「地域力」には、「自治体力」の場合と同様、まず、その中核を成す当該地方自治体内の各地域（地域社会・コミュニティ）における自治力としての「地域自治力」があり、そのほかに、当該自治体内の各地域（地域社会・コミュニティ）における社会基盤力としての「地域基盤力」（地域資源（地域の物的・人的資源）、すなわち、地域における社会基盤としての環境条件や地域組織およびその活動等の蓄積力）も含まれる。

更に、「地域力」を担う主体という観点から、①住民サイドにおける当該地域における「住民力（地域住民力）」、および②行政サイドにおける地域行政機関としての「行政力（行政統治力）」がある。ただし、この「市内各地域の次元における行政力（地域行政力）」については、理論上は、その存在が考えられるが、特別の場合を除き、それは、あくまで行政事務管理力であって、行政力（統治力）として存在するものではない。

※ 「地域力」についての定義づけには様々なものがあり、例えば、「地域の魅力、安全・安心・快適な環境、市民の公共マナーやまちづくりへの意識を醸し出し築き上げることで培われる力」とか、「地域に信頼関係や相互扶助関係の規範をもつ多様な住民組織のネットワークが地域の公共的、社会的課題に気づき、各主体が自律的にかつ協働しながら、地域課題を解決したり、地域の価値を創造する力」がある。

また、地域力に対する学術的アプローチとしては、例えば、「地域力は、①地域の問題解決力、②コミュニティ・ガバナンス（地域コミュニティにおける民主的なルールづくりに向けた運動）、③ソーシャル・キャピタル（市民をはじめとした地域構成員間の信頼とネットワークの密度）の3つの要素から構成される」という考え方がある。

(2) 『主体軸』に基づく主体別の自治力

——「住民サイドの自治力」（「住民自治力」）と「行政サイドの自治力」（「行政自治力」）——

『主体軸』に基づく「主体別の自治力」には、まず、誰が担うのかという担い手という観点から、「住民サイドの自治力」（「住民自治力」）と「行政サイドの自治力」（「行政自治力」）とがある。

いずれも、地方自治体全体または地方自治体の区域内にある個々の地域社会・コミュニティにおいて、住民サイドあるいは行政サイドから、自治体全体の政治・行政や個々の地域社会の運営に、直接または間接に関わり、考え、行動し、そこで現実にかかる様々な課題の解決や地域の魅力を高めるために努力していく力である。

① 住民サイドの自治力（「住民自治力」）

——「全市住民自治力」と「地域住民自治力」——

地方自治体を構成する住民として、地方自治体全体または当該地方自治体の区域内にある個々の地域社会・コミュニティにおいて、地方

自治体全体の行政、あるいは個々の地域社会・コミュニティの運営・管理への参加・協働をとおして、その自主性・自立性を確保するための自治能力（自治管理能力）、すなわち、「全市住民自治力」や「地域住民自治力」をいう。

なお、これには、③の『形態軸』に基づく「形態別の自治力」で触れるように、「集団・組織レベルの自治力」（住民サイドにおける市全体を対象とした市民組織や各地域社会を単位とした地域住民組織としての「組織自治力」と、「個人・成員レベルの自治力」（住民サイドにおける市全体を視野に入れた一市民としての立場や各地域社会を視野に置いた一地域住民としての立場での「個人自治力」）がある。

※ 住民自治力（Citizen power）——「全市住民自治力」と「地域住民自治力」——

「住民自治力」は、住民サイドにおける一般住民（個人または集団）の自治力で、それには、まず、①「市全体の次元における市民としての「全市住民自治力」（「全市市民自治力」と、②「市内各地域（市内にある個々の地域社会・コミュニティ）の次元における地域住民としての「地域住民自治力」がある。

そして、それらは、更に、①個人・成員レベルでは、一人一人の市民として市政に対して積極的に参加・協働して行動する「個人レベルの市民自治力」、あるいは一人一人の地域住民として、地域の運営に対して積極的に関わる「個人レベルの地域住民自治力」があり、また、②集団・組織レベルでは、市全体を対象とする市民団体や市民活動団体等の市民組織の「全市次元での組織自治力」、あるいは、各地域を対象とする地域住民団体等の「地域次元での組織自治力」とがある。

越谷市に例を取れば、越谷市全体という広範な広域地域社会あるいは市内個々の地域社会・コミュニティにおける市民・住民が、個人としてまた組織として、「住民自治」の理念を踏まえ、市政や個々のコミュニティの管理運営に進んで参加し、協働する「全市市民自治力」や「地域住民自治力」を指す。

ここでいう「市の次元における市民としての市民自治力」は、越谷市で言えば、越谷市全体という地域における『市民自治力』であり、越谷市民として越谷市というまち全体を視野に入れて、考え、行動する個人および集団としての自治管理能力である。

また、「市内各地域（地域社会・コミュニティ）における地域住民としての地域住民自治力」は、越谷市で言えば、越谷市内の各地域（コミュニティ・地域社会）における「地域住民自治力」であり、越谷市内の一地域社会・コミュニティという限定された地域の中で、そこに住む地域住民として、当該地域を視野に入れて考え、行動する個人および集団としての自治管理能力である。

② 行政サイドの自治力（「行政自治力」）

国から独立した地方自治体における行政主体としての行政執行上の自治能力、すなわち、行政組織（行政当局）としての「行政自治力」（行政統治力）であり、基礎的地方公共団体である市等における執行機関（市長部局等）の「行政管理力」および“議会力”とも言うべき議決機関である議会の「審議・議決力」などを指す。

※ 越谷市に例を取れば、越谷市という行政主体（地方自治体・地方政府）における行政組織の自治能力、すなわち、越谷市という独立した自治体が、「団体自治」の理念を踏まえ、今後とも他の機関・団体からの従属・支配や統制・干渉を受けない自立性・独立性をもって存続・発展していくに足る行政組織（組織体としての行政組織およびその行政組織を構成する個人）としての自治能力をいう。

つまり、越谷市という行政主体（地方自治体・地方政府）としての自治能力、すなわち、「市」という行政組織体としての、行政執行上の「自治能力」（越谷市の行政運営上の管理能力、および“議会力”とも言うべき議決機関としての議会の審議・決定能力など）が考えられる。

なお、これには、③の形態別の自治力で触れるように、①の住民サイドの自治力の場合と同様、「集団・組織レベルの自治力」（執行機関・議決機関といった組織体としての「行政管理力」（行政目的を効率的に達成するために、組織体制自体の維持・発展を図る機能としての「行政管理」に必要な権能・能力をいう。）と「個人レベルの自治力」（行政組織を構成する個々の職員の行政執行能力（職員力）や個々の議員の意思決定・立案能力（議員力）などの自治能力）とがある。

※ 行政管理力

「行政管理力」とは、行政管理に必要な権能・能力、つまり行政統治力のうちの執行機関としての行政組織の行政執行力を指す。

ここで言う「行政管理」とは、行政目的を効率的に達成するために、組織体制自体の維持・発展を図る機能をいい、その基本は、行政需要の変化に応じて、行政資源（人材・資金・物品・技術・情報など）の調達・配分・活用の方法を工夫し、その目的を達成することである。管理の機能には、企画、総合調整、予算、人事、組織などがあり、毎年定期的に行われる職員の採用や人事異動、予算査定、組織・定員の審査、給与改善などは管理活動の主なものである。

◎ 「住民力」と「行政力」

—— 住民サイドの「住民力」と行政サイドの「行政力」——

上に述べた「住民自治力」と「行政自治力」を包含した広い意味での総合的自治能力として、住民サイドの「住民力」と行政サイドの「行政力（「統治力」）」とがある。

すなわち、住民サイドにおいては、基礎的自治体としての市の構成員である市民（個人あるいは集団）の「市民力」と、市内の各地域（地域社会・コミュニティ）の構成員である地域住民（個人あるいは集

団)の「地域住民力」があり、一方、行政サイドにおいては、地方自治体における行政主体としての「市」(市長等の執行機関や議決機関としての議会およびこれらを構成する市長をはじめとする職員や個々の議員)の「行政力(統治力)」がある。

そして、これらは更に、住民サイドにおいては、基礎的自治体としての市の構成員である市民(個人あるいは集団)の「市民力」と、市内の各地域(地域社会・コミュニティ)の構成員である地域住民(個人あるいは集団)の「地域住民力」があり、また行政サイドにおいては、地方自治体における行政主体としての「市」(市長等の執行機関や議決機関としての議会およびこれらを構成する市長をはじめとする職員や個々の議員)の「行政力(統治力)」がある。

住民サイドにおいては、市全域および市内各地域における組織・集団としての住民組織・市民活動団体や個人・成員としての一市民・一地域住民等の住民力を高めるとともに、行政サイドにおいては、行政主体(地方政府)としての「行政当局および議会」(執行機関としての市長をはじめ職員から成る市長部局やその他の行政委員会や議決機関としての議会およびそれを構成する議員)の行政力を高める必要がある。

(Ⅱ) 住民力(シチズン力(Citizen power))

——自治体全体レベルの「全市民力」と各地域レベルの「地域住民力」——

「住民力」とは、住民サイドにおける市民の総合的な市民力をいう。

「住民力」には、まず、領域別の市民力として、①「全市民力」(市の次元における市民としての住民力)と②「地域住民力」(市内各地域(市内にある個々の地域社会・コミュニティ)の次元における地域住民としての住民力)とがある。

※「全市民力」と「地域住民力」の違い

「全市民力」と「地域住民力」の違いは、越谷市を例にとれば、前者の「全市民力」(市全体の市民力・越谷市民としての市民力)が、越谷市民として、市内の個々の地域を超えた越谷市全体といった、より広い視点から、越谷市の現在および未来を考え、行動する意識・態度・能力であるのに対して、後者の「地域住民力」(地域住民としての市民力)は、自分がいま住んでいる近隣地域社会といった個々の限定された地域社会・コミュニティという限られた範囲の中で、そこで現実起こる様々な地域課題の解決のために考え、行動する意識・態度・能力である。

また、これら2つの住民力は、それぞれ、更に、形態別の住民力として、①「組織住民力」(集団・組織レベルにおける市民組織や地域組織がもつ住民力)と②「個人住民力」(個人・成員レベルにおける一市民や一地域住民がもつ住民力)に分類できる。

なお、ここで大事なことは、「住民力」、すなわち、市の次元での全市民力にしても、市内各地域の次元における地域住民力のいずれにしても、多少のエゴを抑えてでも、自分たちで物事を決め(自律)、皆んなで相談して解決にあたる(連帯)という市民意識の醸成が不可欠であり、この意識が良識ある一人一人の市民、あるいは、その集積としての集団・組織としての「市民力」という形での「住民力」となっていることである。

※「住民力」という言葉と「市民力」という言葉の意味合いの違い

「住民力」という言葉と「市民力」という言葉には、その意味合いについて微妙な違いがある。その違いは、既述の「住民主権」と「市民主権」、「住民自治」と「市民自治」における「住民」と「市民」の違いと同様、「住民」と「市民」との意味の違いからきている。

「住民力」と「市民力」の違いは、一つは、「住民」と「市民」についての範囲の捉え方にある。

一般に、「住民」とは、特定の土地・地域に住んでいる人(もしくはその集団)をいい、このうち、地方自治体としての「市」に住む人・集団を、特に「市民」と呼んでいる。

しかし、最近では、在住者だけでなく、在勤・在学者等を含めて、「住民」と位置づけようになってきた。それは、近時におけるNPO等の市民活動団体の活発化等による地域社会の変化などといった今日的状況に合わせて、従来のような単にそこに居住する在住者といった狭い意味での「住民」に限定することなく、在勤・在学者等を含めたより広い意味での「市民」による自治と捉えるのがより現実にあふさわしいと考えられるようになってきたことがあげられる。

いま一つは、この「市民」という言葉について、単なる「住民」ではなく、社会の一員としての正しい市民意識・住民意識、すなわち、市民・地域住民としての義務と責任を自覚し、自主・自立性、自律性をもって行政に対し積極的に関わっていく良識ある実践的な市民という理念的な概念として捉えようとする含みもある。つまり、そこでは、行政や企業などから受動的にサービスを受ける住民ではなく、地域の構成員としての自覚と責任において、地域が抱えるニーズや課題に自ら取り組むという公共心をもった住民像を念頭に置き、市民自らも自治の主人公として、自己の要求のみならず、利害の調整や公共政策の選択において主体的に自己決定をする市民としての意味合いをもたせており、いわばパートナーとして、行政への積極的な参加・参画と協働・連携などの必要性を強調している。

つまり、「市民」という言葉のニュアンスとして、①自立性（市民は、匿名的な大衆の一部としてではなく、個人として、自主・独立の気概をもって自律的に活動する）、②公共性（市民は、自らが市民社会における主権者であることを自覚して、社会的な義務と責任を遂行するとともに、より良い社会の実現のために行動する）、③能動性（市民は、受動的ではなく、能動的に、自ら積極的に社会に働きかけ、これに参加する存在である）をもった言葉として理解される場合もある。

それは、とかく自分たちの住民エゴ・地域エゴを主張して行動する、いわゆる「住民パワー」と云った場合の「住民」という言葉の響きと、「市民社会」と云った場合の「市民」と云う言葉の響きとの違いに出ているといえる。

① 市の次元における市民としての住民力 —— 「全市民力」 ——

「市という次元における市民としての住民力（「全市民力」）は、市全体という範囲における住民力であり、健全な市民として、市全体を視野に入れて考え、行動（参加・協働）する個人および集団の総合力としての市民力である。

※ 越谷市で言えば、越谷市という地域における「市民力」であり、「越谷市民力」「越谷市の“市民パワー”」とも云うべき越谷市民として越谷市というまち全体を視野に入れて、考え、行動する個人および集団としての総合的な自治能力である。

すなわち、市という個々の地域社会・コミュニティを超えた広範な地域社会（「広域地域社会」）において、市全体というより広い視点から、市民（個人もしくは集団）として、その使命・役割を自覚し、市政に対する関心・理解・意欲を示し、知性・人間性・社会性などの社会的な人間力とも云うべき能力を駆使して、市の現在および将来を考え、市政に積極的に関わり、行動する意識・態度・能力である。

それは、集団・組織レベルでは、市全体を対象とする地域団体や市民活動団体等の市民組織の市民力としての「組織的市民力（「組織市民力」）」、また、個人・成員レベルでは、一人の市民として、市政に対して進んで参加・協働する個人の市民力としての「個人的市民力（「個人市民力」）」がある。

② 市内各地域における地域住民としての住民力 —— 「地域住民力」 ——

「市内各地域における地域住民としての住民力（「地域住民力」）は、市内にある個々の地域における市民力であり、地域社会・コミュニティという限定された地域の中で、そこに住む地域住民として、当該地域を視野に置いて考え、行動（参加・協働）する個人および集団としての総合的な自治能力である。

すなわち、個々の地域社会・コミュニティという限定された地域という視点で、当該地域の一住民（個人もしくは集団）として、地域の現在および将来を考え、そこで現実に起きる様々な課題の解決に努力していく意識・態度・能力である。

それは、集団・組織レベルでは、地域社会・コミュニティという限定された地域を対象とする地域団体や市民活動団体等の住民組織の地域住民力（『組織的地域住民力』）であり、個人・成員レベルではそこに住む一人一人の良識ある地域住民として地域社会・コミュニティの運営に積極的に参加・参画し、連携・協働する地域住民力（『個人的地域住民力』）に分けることができる。

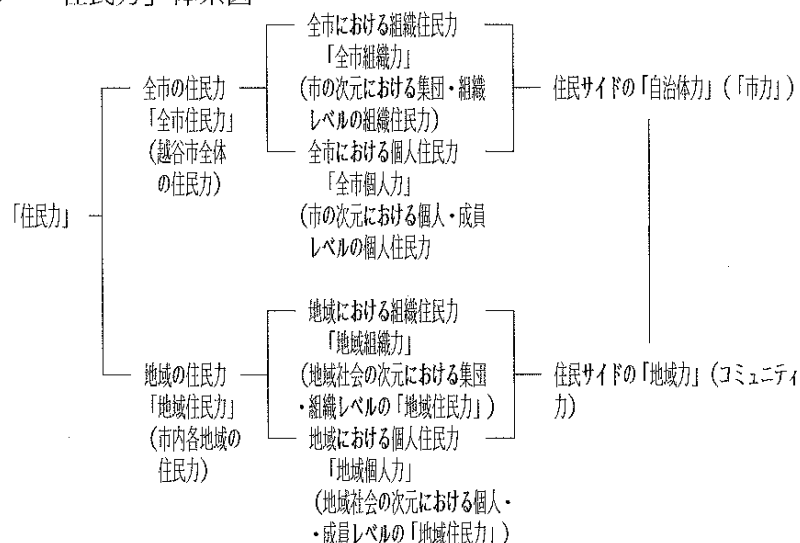
つまり、『組織的地域住民力』は、個人としての地域住民から成る自主的な集団・組織として自主性をもって活動を実践するに足る「地域住民力」の集積としての地域組織の自治力であり、『個人的地域住民力』は、良識ある一地域住民として、その使命・役割を自覚し、地域社会・コミュニティに対する関心・理解・意欲を示し、地域参加等の積極的行動を取るといった一地域住民としての総合的な自治能力である。

※ 越谷市で言えば、越谷市内の各地域（コミュニティ・地域社会）における『市民力』であり、「越谷市内の〇〇地域住民パワー」とも云うべき越谷市内の各地域社会・コミュニティにおける地域住民の組織集団的または個人成員的な住民力である。

つまり、自分たちが今住んでいる地域社会・コミュニティという限定された範囲において、良識ある一地域住民あるいはその集積としての地域組織として、その使命・役割を自覚し、地域社会・コミュニティに対する関心・理解・意欲をもつ中で、当該地域社会を視野に置いて考え、行動し、そこで現実に起こる様々な地域課題の解決や地域の魅力を高めるための努力など、当該地域社会に積極的に関わっていく地域住民力である。

なお、この「住民力」を体系的に整理すると以下ようになる。

● 「住民力」体系図



② 行政力（統治力）（ガバメント力（Government Power））

—— 自治体全体レベルの「全市行政力」と各地域レベルの「地域行政力」 ——

「行政力（統治力）」とは、行政サイドにおける総合的な自治能力として、行政体（政府や地方自治体などのガバメント）が行う政治・行政等の「統治」という機能を支える能力のことをいう。

すなわち、執行機関としての行政管理力（企画力・推進力等の行政運営上の経営管理や財政力）やそれを担う職員の企画力・実行力等の職員力、更には、議決機関としての議会およびそれを構成する議員の審議・立案能力等の議員力などを指す。

なお、これには、理論上は、「自治体全体・市の次元における行政力（全市行政力）」のほかにも、「市内各地域の次元における行政力（地域行政力）」も考えられなくもないが、現行法制度上は、従来から地方自治法で規定されている「政令市における行政区」や平成16年（2004年）の地方自治法の改正で新たに設置が可能となった「地域自治区」など、特別の場合を除き、それは、あくまで行政事務管理能力であって、行政力（統治力）として存在するものではない。

また、これらには、③の形態別の自治力で触れるように、組織レベルでの「組織行政力」といった行政組織体（執行機関および議決機関）としての行政力と、個人レベルでの「個人行政力」（行政組織を構成する個々の職員の行政管理能力（職員力）や議会を構成する個々の議員の意思決定・立案能力（議員力）などの個人としての自治能力）とがある。

※ 統治力（ガバメント力 Government Power）

「統治力」とは、行政体（政府や地方自治体（ガバメント））としての政治・行政を行う上での統治権能・統治管理能力をいう。

越谷市に例えれば、越谷市という行政主体がもつ行政統治能力（ガバメント力 Government Power）、すなわち、越谷市という独立した自治体が、「団体自治」の理念を踏まえ、今後とも他の従属・支配や統制・干渉を受けない自立性・独立性をもって存続・発展していくに足る行政組織としての自治能力を指し、これには、組織体としての行政運営上の経営能力・財政運営力や組織体の成員である個々の職員力のほか、「議会力」とも云うべき議決機関としての議会の審議・立案能力等が考えられる。

つまり、「越谷市の「市役所力」」とも云うべき越谷市という行政主体（地方自治体・地方政府）の自治能力、すなわち、「市」（市役所）という行政組織体としての、行政執行上の「統治管理能力」（越谷市の行政運営上の経営管理能力や財政運営能力、および「議会力」とも云うべき議決機関としての議会の審議・決定能力などの統治管理能力）が考えられる。

なお、この「ガバメント（Government）」という言葉には、このような「統治・管理」という意味のほか、『行政体（政府や地方自治体）』という意味もある。

また、「ガバメント」の類似語として、「ガバナンス (Governance)」という言葉があるが、この言葉は、元来は「統治」あるいは「統治方式」という意で、国家等の意思決定や政策実行のために形成される統治の様式を意味していたが、今日では、政府・自治体だけでなく、広く企業やNPOなどの民間・市民セクターの活動にも使われるようになってきており、「企業統治 (コーポレート・ガバナンス)」という言葉があるように、民間の経営組織体における管理・運営システムを含めて捉える場合もある。

つまり、今日では、公共サービスの提供主体が、政府・自治体だけでなく、企業やNPOなどの民間・市民セクター等の多様な主体が公共の利益の観点から主体的かつ自主的に意思決定や合意形成に関与し、協働して問題解決を図る活動を指すように変わってきており、このような背景から、政府・自治体活動に限らず、社会一般の次元で通用するコンセプトとして理解され、日本語では、「共治」もしくは「協治」と訳されている。

このため、「今日的なガバナンス」とは、「個人および公的または私的な制度・機構が共通の事柄を管理する様々な方法の総称」を意味し、単一の包括的な組織主体による統治の仕組みとしてではなく、相互に関連し合う複数の組織主体間の協力・連携と調整活動とネットワークの形成に重きを置いて、複合的な組織活動を制御しようとするネットワーク型・協働型の社会公共管理としての組織的営為を意味するようになった。すなわち、政府・自治体だけでなく、企業やNPOなどの民間・市民セクター等の多様な主体が公共の利益の観点から主体的かつ自主的に意思決定や合意形成に関与し、協働して問題解決を図る活動を指すように変わってきている。

一般に、国・自治体を問わず、その統治形態は、一元的な階層組織（「ガバメント」）として構成されるのが通例であるが、これによる中央コントロール方式に限界があり、広範な公共政策の諸課題に効果的に対処できなくなったという認識から、「ガバメントからガバナンスへ」の展開がしばしば主張されるようになった。

なお、「統治力」と「統能力」とは、前者の「統治力」が、機能に着目して「統治」という「機能」が「もっている能力」を指しているのに対し、後者の「統能力」は、資質に着目して「統治」という「機能」を「支える能力」を指している点に違いがある。

ちなみに、「統能力」を日本語では「ガバナビリティ」と云っているが、「ガバナビリティ」の本来の意味は、被統治能力、すなわち、統治に応えられる国民・市民の能力のことを指している。

(3) 『形態軸』に基づく形態別の自治力

—— 「集団・組織レベルの自治力」（集団自治力）と「個人・成員レベルの自治力」（個人自治力） ——

『形態軸』に基づく「形態別の自治力」には、まず、どのような形で担うのかという担い方という観点から、① 「集団・組織レベルの自治力」（集団自治力）と、② 「個人・成員レベルの自治力」（個人自治力）に分けることができる。

いずれも、地方自治体全体または地方自治体の区域内にある個々の地域社会・コミュニティにおいて、集団・組織サイドあるいは個人・成員サイドから、自治体全体の政治・行政や個々の地域社会の運営に、直接または間接に関わり、考え、行動し、そこで現実にかかる様々な課題の解決や地域の魅力を高めるために努力していく力である。

① 集団・組織レベルの自治力（集団自治力）

「集団・組織レベルの自治力」（集団自治力）は、地方自治体全体または地方自治体の区域内にある個々の地域社会・コミュニティにおいて、集団・組織として、その自主性・自立性をもって活動するに足る組織的な自治力である。

※ 越谷市で言えば、越谷市という広範な広域地域社会あるいは市内各地区（地域社会・コミュニティ）において、集団・組織として活動する自治力である。

なお、これには、上記 ㉔で触れた『主体軸』に基づく「主体別の自治力」で触れたように、担い手としての主体別の「住民サイドの自治能力」（住民サイドにおける市民・地域住民の組織的な自治力）と「行政サイドの自治能力」（行政サイドにおける行政主体としての組織的な自治力）とがある。

② 個人・成員レベルの自治力（個人自治力）

個人・成員レベルの自治力（個人自治力）は、地方自治体全体または地方自治体の区域内にある個々の地域社会・コミュニティにおける一人一人の市民あるいは地域住民が、個人・成員として、その自主性・自立性をもって行動を実践するに足る自治能力である。

なお、これには、①の「集団・組織レベルの自治力」と同様、主体別の「住民サイドの自治能力」（住民サイドにおける一人一人の市民・地域住民としての個人的自治力）と「行政サイドの自治能力」（行政サイドにおける行政主体を構成する一人一人の職員や議員としての個人的自治力）とがある。

※ 越谷市で言えば、越谷市という広範な広域地域社会あるいは市内各地区（地域社会・コミュニティ）における個人・成員レベルの自治力であり、自分が住んでいる越谷市というまちの一構成員・一人一人の越谷市民として、また、市内各地区（地域社会・コミュニティ）における一構成員・一人一人の越谷市民として、行動する意識・態度・能力である。

それは、良識ある個人あるいは集団としての市民あるいは地域住民としてその使命・役割を自覚し、市政や地域社会の課題に対する地域社会に対する関心・理解・意欲と知性・人間性・社会性などの社会的な人間力をもって自治能力をもって地域参加・参画等の積極的な行動をとるといった自治力（一市民、一地域住民としての住民自治力）である。

◎ 「集団組織力」と「個人成員力」

—— 集団・組織レベルの「集団組織力」と個人・成員レベルの「個人成員力」 ——

これには、「集団・組織レベルの「集団組織力」（“組織の力”）」と「個人・成員レベルの「個人成員力」（“個人の力”）」とがある。

いずれも、地方自治体全体または地方自治体の区域内にある個々の地域社会・コミュニティにおいて、あるいは、住民サイドまたは行政サイドにおいて、集団・組織レベルあるいは個人・成員レベルの立場で、自治体全体の政治・行政や個々の地域社会の運営に、直接または間接に関わり、考え、行動し、そこで現実にかかる様々な課題の解決や地域の魅力を高めるために努力していく力である。

(1) 集団組織力（集団・組織レベルの“組織の力”）

集団・組織レベルの「集団組織力（“組織の力”）」は、地方自治体全体または地方自治体の区域内にある個々の地域社会・コミュニティにおいて、集団・組織として、その自主性・自立性をもって活動するに足る組織的な力（越谷市で言えば、越谷市という広範な「広域地域社会」あるいは市内各地区（地域社会・コミュニティ）において、集団・組織として活動する力）である。

これには、上記 (2) で触れた担い手としての主体別の「住民サイドの集団組織力」（住民サイドにおける市民・地域住民の組織的な住民力）と「行政サイドの集団組織力」（行政サイドにおける行政主体としての組織的な行政力）」とがある。

(2) 個人・成員力（個人・成員レベルの“個人の力”）

個人・成員レベルの「個人・成員力（“個人の力”）」は、地方自治体全体または地方自治体の区域内にある個々の地域社会・コミュニティにおける一人一人の市民あるいは地域住民が、個人・成員として、その自主性・自立性をもって行動を実践するに足る個人的な力（越谷市で言えば、越谷市という広範な広域地域社会あるいは市内各地区（地域社会・コミュニティ）において、個人・成員として活動する力）である。

これには、上記 (2) で触れた担い手としての主体別の「住民サイドの「個人・成員力」（住民サイドにおける市民・地域住民の個人的な住民力）」と「行政サイドの個人・成員力」（行政サイドにおける行政組織を構成する個人（職員・議員）としての個人的な行政力）」とがある。

(4) 『目的軸』に基づく目的別の自治力

—— 「団体自治的自治力（自立性・独立性といった団体自治的要素の強い自治力）」と「住民自治的自治力（主体性・自律性といった住民自治的要素の強い自治力）」 ——

『目的軸』に基づく自治力には、「団体自治的要素（自立性・独立性）の強い自治力」と「住民自治的要素（主体性・自律性）の強い自治力」とがある。

「自治力」を、その「目的」を基準にして捉えた場合、「団体自治的自治力」（「団体自治的要素（団体としての自立性・独立性）の強い自治力」と「住民自治的自治力」（「住民自治的要素（個人としての主体性・自律性）の強い自治力」とに分けることができる。

① 団体自治的自治力（自立性・独立性といった団体自治的要素の強い自治力）」

「団体自治的自治力」は、地方自治の本旨の一つである「団体自治」の理念の実現を目指し、地方自治体または住民組織としての「自立性・独立性」を強調した自治力であり、「地方分権」「地域分権」にふさわしい「地方主権」「地域主権」を前提とした「団体自治」の理念を実現するための集団または個人としての自治力である。

すなわち、地方自治体が国から独立した地方政府として機能することを目指し、あるいは地方自治体内の各地域（地域社会・コミュニティ）が、行政側の必要以上の統制・コントロールから自立して機能することを目指す自治力であり、したがって、これには、自治体全体次元における「団体自治的自治力」と自治体内の各地域の次元における「団体自治的自治力」とがある。

なお、これには、行政サイドにおける行政主体としての「行政自治力」（行政統治能力）や住民サイドにおける住民組織としての「市民自治力（自治管理能力）」がある。

つまり、行政主体としての地方自治体または住民サイドの住民組織としての自治力であり、したがって、これには、行政サイドにおける行政統治体としての行政力という形での「団体自治的自治力」（行政統治能力）と、住民サイドにおける住民組織としての住民力という形での「団体自治的自治力」（自治管理能力）」とがある。

② 住民自治的自治力（主体性・自律性といった住民自治的要素の強い自治力）」

住民自治的自治力（主体性・自律性といった住民自治的要素の強い自治力）」は、「地方分権」「地域分権」にふさわしい「地方主権」「地域主権」の考え方を前提に、「住民主権（市民主権）」の原理に基づく「住民自治」の理念を具現し、それを担保するための集団または個人としての自治力であり、地方自治体あるいは地方自治体内の各地域（地域社会・コミュニティ）としての「主体性・自律性」を強調した自治力である。

すなわち、市民や地域住民が、政治・行政の運営に主体的に参加・参画することを基本とした自治力であり、また、行政組織を構成する職員や議員たちが政治・行政の運営に主体的に参加・参画することを基本とした自治力（市民自治力・地域住民自治力）である。

それは、市民や地域住民が、政治・行政の運営に主体的に参加・参画することを基本とした自治力であり、また、行政組織を構成する職員や議員たちが政治・行政の運営に主体的に参加・参画することを基本とした自治力（市民自治力・地域住民自治力）である。

したがって、この「住民自治的自治力」には、一つは、自治体全体の次元において自治体全体を視野に入れた一市民としての「住民自治的自治力」と自治体内の各地域の次元において自分の住んでいる地域社会・コミュニティを視野に入れた一地域住民としての「住民自治的自治力」とがある。

いま一つは、住民サイドにおける住民（市民や地域住民）がまちづくりへ主体的・積極的に参加・協働する「住民自治的自治力」と行政組織の一構成員（職員や議員）としての立場で、主体的・意欲的に行動し、その役割を果たす「個人自治的自治力」とがある。

◎ 「自立・独立力」と「主体・自律力」

—— 「自立性・独立性」を高める「自立・独立力」と「主体性・自律性を高める「主体・自立力」 ——

「自治力」を、何を求めていくかという「目的」を基準にして捉えた場合、「自立性・独立性」を高める「自立・独立力」と、「主体性・自律性」を高め「主体・自立力」とがある。

Ⅱ 「自立・独立力」（自立性・独立性を高める力）

自立性・独立性を高める「自立・独立力」は、主として集団・組織レベルの自立性・独立性の向上を目指す力で、地方自治の理念の一つである「団体自治」の向上を目指す「団体自治的自治力」であると云える。

すなわち、「団体自治」の理念の実現を目指し、地方自治体またはその構成員である住民の自治力であり、「地方分権」「地域分権」にふさわしい「地方主権」「地域主権」を前提とした集団または個人としての自治力である。

これには、自治体全体次元における「自立・独立力」と自治体内の各地域の「自立・独立力」があり、それらは、地方自治体が国から独立した地方政府として機能することを目指し、あるいは地方自治体内の各地域（地域社会・コミュニティ）が、行政側の必要以上の統制・コントロールから自立して機能することを目指す自治力である。

なお、それ以外に、行政サイドにおける行政主体としての「行政自治力」と住民サイドにおける住民としての「住民自治力」とがある。

② 「主体・自律力」（主体性・自律性を高める力）

主体性・自律性を高める「主体・自立力」は、主として個人・成員レベルの主体性・自律性の向上を目指す力で、地方自治の本旨の一つである「住民自治」の向上を目指す「住民自治的自治力」とであると云える。

すなわち、「住民自治」の理念の実現を目指し、地方自治体またはその構成員である住民の自治力であり、「住民主権（市民主権）」の原理に基づく「住民自治」の理念を具現し、それを担保するための地方自治体あるいは地方自治体内の各地域（地域社会・コミュニティ）としての「主体性・自律性」を高めるための自治力である。

それは、市民や地域住民が、政治・行政の運営に主体的に参加・参画することを基本とした自治力であり、また、行政組織を構成する職員や議員たちが政治・行政の運営に主体的に参加・参画することを基本とした自治力（市民自治力・地域住民自治力）である。

- 以上を図表的にまとめると次ページの「自治力（広義）の全体構造図」のようになる。

- なお、「自治力」の詳細については、別添「自治力について考える」を参照

共

第1の軸	「範域軸」	第2の軸	「主体軸」	第3の軸	「形態軸」	第4の軸	「目的軸」	備考
「自治体力」と「地域自治力」	「自治体自治力」と「地域自治力」	「住民力」と「行政力」	「住民自治力」と「行政自治力」	「集団・組織力」と「個人・成員力」	「組織自治力」と「個人自治力」	「自立性・独立性を高める力」と「主体性・自律性を高める力」	「団体自治的要素の強い自治力」と「住民自治的要素の強い自治力」	
「自治体力」	「自治力」	「住民力」	「住民自治力」	「集団・組織力」	「組織自治力」	「自立性・独立性を高める力」	「団体自治的要素の強い自治力」	地方自治体全体の区域を範域に、住民サイドの集団・組織レベルにおいて、自立性・独立性を高める自治力。越谷市で云えば、越谷市という範域において、全市を対象とした市民組織として、市民組織自体の、また越谷市という自治体の自立性・独立性を確保・向上するため、越谷市というまち全体を視野に入れた広い観点から、考え、行動する団体自治的要素の強い自治力
※ 地方自治体レベルの「地方自治体の自治力」を含む「広い意味での自治力」	※ 地方自治体レベルの「地方自治体の自治力」を含む「広い意味での自治力」	「住民力」	「住民自治力」	「集団・組織力」	「組織自治力」	「主体性・自律性を高める力」	「住民自治的要素の強い自治力」	地方自治体全体の区域を範域に、住民サイドの個人・成員レベルにおいて、主体性・自律性を高める自治力。越谷市で云えば、越谷市という範域において、全市を対象とした市民組織として、市民組織自体の、また越谷市という自治体の主体性・自律性を確保・向上するため、越谷市というまち全体を視野に入れた広い観点から、考え、行動する団体自治的要素の強い自治力
		「住民力」	「住民自治力」	「個人・成員力」	「個人自治力」	「自立性・独立性を高める力」	「団体自治的要素の強い自治力」	地方自治体全体の区域を範域に、住民サイドの個人・成員レベルにおいて、自立性・独立性を高める自治力。越谷市で云えば、越谷市という範域において、一人の越谷市民として、その自立性・自律性を確保・向上するため、越谷市というまち全体を視野に入れた広い観点から、考え、行動する団体自治的要素の強い自治力
		「住民力」	「住民自治力」	「個人・成員力」	「個人自治力」	「主体性・自律性を高める力」	「住民自治的要素の強い自治力」	地方自治体全体の区域を範域に、住民サイドの個人・成員レベルにおいて、主体性・自律性を高める自治力。越谷市で云えば、越谷市という範域において、一人の越谷市民として、その主体性・自律性を確保・向上するため、越谷市というまち全体を視野に入れた広い観点から、考え、行動する住民自治的要素の強い自治力

		「行政力」 —— “越谷行政力”とも云うべき越谷市の行政当局の行政力	「行政自治力」 —— “越谷市行政自治力”とも云うべき越谷市の行政自治力	「集団・組織力」 —— 越谷市という地方自治体の行政当局がもっている組織としての組織力	「組織自治力」 —— 越谷市という地方自治体の行政当局がもっている組織としての組織自治力	「自立性・独立性を高める力」 —— 越谷市という地方自治体および行政組織の自立性・独立性を高める力	「団体自治的要素の強い自治力」 —— 越谷市という地方自治体の団体自治的要素の強い自治力	地方自治体全体の区域を範疇に、行政サイドの集団・組織レベルにおいて、自立性・独立性を高める自治力。越谷市で云えば、越谷市という範疇において、独立した行政主体における行政組織（執行機関・議決機関）として、その自立性・独立性を確保・向上するため、越谷市というまち全体を視野に入れた広い観点から、考え、行動する団体自治的要素の強い自治力
						「主体性・自律性を高める力」 —— 越谷市という地方自治体および行政組織の主体性・自律性を高める力	「団体自治的要素の強い自治力」 —— 越谷市という地方自治体の団体自治的要素の強い自治力	地方自治体全体の区域を範疇に、行政サイドの集団・組織レベルにおいて、主体性・自律性を高める自治力。越谷市で云えば、越谷市という範疇において、独立した行政主体における行政組織（執行機関・議決機関）として、その自立性・自律性を確保・向上するため、越谷市というまち全体を視野に入れた広い観点から、考え、行動する個人自治的要素の強い自治力
				「個人・成員力」	「個人自治力」	「自立性・独立性を高める自治能力」 —— 越谷市という地方自治体の行政組織を構成する個人・成員としての自立性・独立性を高める力	「個人自治的要素の強い自治力」 —— 越谷市という地方自治体の行政組織を構成する個人・成員としての個人自治的要素の強い自治力	地方自治体全体の区域を範疇に、行政サイドの個人・成員レベルにおいて、自立性・独立性を高める自治力。越谷市で云えば、越谷市という範疇において、行政主体における行政組織（執行機関・議決機関）を構成する一員として、その自立性・独立性を確保・向上するため、越谷市というまち全体を視野に入れた広い観点から、考え、行動する個人自治的要素の強い自治力
						「主体性・自律性を高める自治能力」 —— 越谷市という地方自治体の行政組織を構成する個人・成員としての主体性・自律性を高める力	「個人自治的要素の強い自治力」 —— 越谷市という地方自治体の行政組織を構成する個人・成員としての個人自治的要素の強い自治力	地方自治体全体の区域を範疇に、行政サイドの個人・成員レベルにおいて、主体性・自律性を高める自治力。越谷市で云えば、越谷市という範疇において、行政主体における行政組織（執行機関・議決機関）を構成する一員として、その主体性・自律性を確保・向上するため、越谷市というまち全体を視野に入れた広い観点から、考え、行動する個人自治的要素の強い自治力
全市レベルの「自治力」を下支えする基礎・基盤力 —— 越谷市という地域の基礎・基盤を成す“基礎力”とも云うべきもの	社会基盤力	越谷市という区域全体における「社会基盤力」としての「都市基盤力」						市という区域全体が有する物的・人的資源から成る社会資源力（ソーシャル・リソース）など、地方自治体としての自立を支える全市レベルの「社会基盤力」 1
	財政基盤力	越谷市という地方自治体の財政を支える「都市財政基盤力」						市という地方公共団体が行う行政の経費に充てるべき財源を支える所の市民や企業等の「担税力」など、地方自治体としての自立を支える全市レベルの「財政基盤力」

「地威力」 —— 越谷市内の“〇〇地区の地威力”とも云うべき「地威力・コミュニティ力」—— ※ 地方公共団体内の地域（地域社会・コミュニティ）レベルの「地域自治力」を含む「広い意味での自治力」	「地域自治力」 —— 越谷市内の“〇〇地区の地域自治力”とも云うべき「地域自治力・コミュニティ自治力」—— ※ 地方公共団体内の地域（地域社会・コミュニティ）レベルの「通常の意味での自治力」	「地域住民力」 —— 越谷市内の“〇〇地区の住民力”とも云うべき越谷市内の各地区の地域住民も持っている地域住民力——	「地域住民自治力」 —— 越谷市内の“〇〇地区の住民自治力”とも云うべき越谷市内の各地区の地域住民がもっている地域住民自治力——	「地域集団・組織力」 —— 越谷市という地方自治体内にある各々ある個々のコミュニティにおける住民組織としての地域集団・組織力——	「地域組織自治力」 —— 越谷市という地方自治体の区域内にある個々のコミュニティにおける住民組織としての地域組織自治力——	地域の「自立性・独立性を高める力」 —— 越谷市という地方自治体内にある各コミュニティにおける住民組織の自立性・独立性を高める力——	地域の「団体自治的要素の強い自治力」 —— 越谷市という地方自治体内にある各コミュニティにおける住民組織の団体自治的要素の強い自治力——	地方自治体内にある各地域（地域社会・コミュニティ）を範域に、住民サイドの個人・成員レベルにおいて、自立性・独立性を高める自治力。越谷市で云えば、越谷市内の各地域（地域社会・コミュニティ）という範域において、各地区を対象とした地域住民組織として、当該地域社会・コミュニティの主体性・自律性、あるいは、当該地域コミュニティ組織の主体性・自律性を確保・向上するため、当該地域社会を視野に置いて、考え、行動する「住民自治的要素の強い自治力」
「地威力」 —— 越谷市内の“〇〇地区の地威力”とも云うべき「地威力・コミュニティ力」—— ※ 地方公共団体内の地域（地域社会・コミュニティ）レベルの「通常の意味での自治力」	「地域自治力」 —— 越谷市内の“〇〇地区の地域自治力”とも云うべき「地域自治力・コミュニティ自治力」—— ※ 地方公共団体内の地域（地域社会・コミュニティ）レベルの「通常の意味での自治力」	「地域住民力」 —— 越谷市内の“〇〇地区の住民力”とも云うべき越谷市内の各地区の地域住民も持っている地域住民力——	「地域住民自治力」 —— 越谷市内の“〇〇地区の住民自治力”とも云うべき越谷市内の各地区の地域住民がもっている地域住民自治力——	「地域集団・組織力」 —— 越谷市という地方自治体内にある各々ある個々のコミュニティにおける住民組織としての地域集団・組織力——	「地域組織自治力」 —— 越谷市という地方自治体の区域内にある個々のコミュニティにおける住民組織としての地域組織自治力——	地域の「自立性・独立性を高める力」 —— 越谷市という地方自治体内にある各コミュニティにおける住民組織の自立性・独立性を高める力——	地域の「団体自治的要素の強い自治力」 —— 越谷市という地方自治体内にある各コミュニティにおける住民組織の団体自治的要素の強い自治力——	地方自治体内にある各地域（地域社会・コミュニティ）を範域に、住民サイドの個人・成員レベルにおいて、自立性・独立性を高める自治力。越谷市で云えば、越谷市内の各地域（地域社会・コミュニティ）という範域において、各地区を対象とした地域住民組織として、当該地域社会・コミュニティの主体性・自律性、あるいは、当該地域コミュニティ組織の主体性・自律性を確保・向上するため、当該地域社会を視野に置いて、考え、行動する「住民自治的要素の強い自治力」
「地威力」 —— 越谷市内の“〇〇地区の地威力”とも云うべき「地威力・コミュニティ力」—— ※ 地方公共団体内の地域（地域社会・コミュニティ）レベルの「通常の意味での自治力」	「地域自治力」 —— 越谷市内の“〇〇地区の地域自治力”とも云うべき「地域自治力・コミュニティ自治力」—— ※ 地方公共団体内の地域（地域社会・コミュニティ）レベルの「通常の意味での自治力」	「地域住民力」 —— 越谷市内の“〇〇地区の住民力”とも云うべき越谷市内の各地区の地域住民も持っている地域住民力——	「地域住民自治力」 —— 越谷市内の“〇〇地区の住民自治力”とも云うべき越谷市内の各地区の地域住民がもっている地域住民自治力——	「地域集団・組織力」 —— 越谷市という地方自治体内にある各々ある個々のコミュニティにおける住民組織としての地域集団・組織力——	「地域組織自治力」 —— 越谷市という地方自治体の区域内にある個々のコミュニティにおける住民組織としての地域組織自治力——	地域の「自立性・独立性を高める力」 —— 越谷市という地方自治体内にある各コミュニティにおける住民組織の自立性・独立性を高める力——	地域の「団体自治的要素の強い自治力」 —— 越谷市という地方自治体内にある各コミュニティにおける住民組織の団体自治的要素の強い自治力——	地方自治体内にある各地域（地域社会・コミュニティ）を範域に、住民サイドの個人・成員レベルにおいて、自立性・独立性を高める自治力。越谷市で云えば、越谷市内の各地域（地域社会・コミュニティ）という範域において、各地区を対象とした地域住民組織として、当該地域社会・コミュニティの主体性・自律性、あるいは、当該地域コミュニティ組織の主体性・自律性を確保・向上するため、当該地域社会を視野に置いて、考え、行動する「住民自治的要素の強い自治力」

			「地域行政力」 —— 越谷市内の“〇〇地区の行政力”とも云うべき越谷市内の各地域の行政機関のもっている行政力 ——	「地域行政組織力」 —— 越谷市という地方自治体の区域内にある個々のコミュニティにおける行政機関としての行政組織力 ——	「地域行政組織自治力」 —— 越谷市という地方自治体の区域内にある個々のコミュニティにおける行政機関としての組織自治力 ——	地域の「自立性・独立性を高める力」 —— 越谷市という地方自治体の区域内にある個々のコミュニティにおける行政機関の自立性・独立性を高める力 ——	地域の「団体自治的要素の強い自治力」 —— 越谷市という地方自治体の区域内にある個々のコミュニティにおける行政機関の団体自治的要素の強い自治 ——	地方自治体内の各地域を範疇に、行政サイドの集団・組織レベルにおいて、自立性・独立性を高める自治力。越谷市で云えば、越谷市内の各地域（地域社会・コミュニティ）という範疇において、その自立性・独立性を確保・向上するため、当該地域社会を視野に置いた観点から、考え、行動する団体自治的要素の強い自治力。 なお、市内各地域（地域社会・コミュニティ）における行政機関としての行政自治力については、集団・組織としての自治力および個人・成員としての行政自治力を含め、理論上は想定し得るが、現行法制度上は、従来からの「政令指定市における行政区」や新しく設置可能となった「地域自治区」等の特別の場合を除き、一般市町村では行政自治力をもった行政機関は存在しない。
市内各地域レベルの「自治力」を下支える —— 越谷市内の各地域の基礎・基盤を成す“基礎体力”とも云うべきも ——	越谷市内の各地域（地域社会・コミュニティ）の基礎・基盤を成す“基礎体力”とも云うべき「地域基盤力」としての「地域基盤力」	地域の「個人・成員力」 —— 越谷市という地方自治体の区域内にある個々のコミュニティにおける行政機関を構成する一成員としての個人・成員力 ——	地域の「個人自治的要素の強い自治力」 —— 越谷市の地区行政機関を構成する一成員としての個人自治的要素の強い自治力 ——	「主体性・自律性を高める力」 —— 越谷市の地区行政機関を構成する一成員としての「主体性・自律性を高める力」 ——	「個人自治的要素の強い自治力」 —— 越谷市の地区行政機関を構成する一成員としての個人自治的要素の強い自治力 ——	地方自治体内の各地域を範疇に、行政サイドの個人・散在レベルにおいて、主体性・自律性を高める自治力。越谷市で云えば、越谷市内の各地域（地域社会・コミュニティ）という範疇において、越谷市の地区行政機関を構成する一成員としてその主体性・自律性を確保・向上するため、当該地域社会を視野に置いて、考え、行動する団体自治的要素の強い自治力。	市内のという各区域（地域社会・コミュニティ）における物的・人的資源から成る社会資源力（ソーシャル・リソース）など、地域社会・コミュニティとしての自立を支える各地域レベルの「社会基盤力」である「地域基盤力」としての自立を	

iii. 健全で活力ある「コミュニティ」の形成

「自治の推進」において、「地域分権に基づく地域自治」（地域分権・都市内分権という形で市町村内における各地域社会・コミュニティの自治機能の強化）がスムーズに行われるためには、その受け皿として、市内各地域における「コミュニティ」の存在は不可欠である。

地域社会が、市町村からある程度自立したコミュニティとして、「自分たちの地域は自らの手でつくる」、「自分たちの地域の運営は自分たちの責任で進める」、「自分たちの地域のことは、地域の住民が自ら考え、解決する」という考え方・理念に基づき、「地域自治」を担い、人々の暮らしを支え、また行政や他の団体とも協働する地域社会・組織として、自主性・主体性・自立性と自己解決力をもった「健全で活力のあるコミュニティ」に成長発展していくことが大いに期待されている。

「コミュニティ」の形成、すなわち、「コミュニティづくり」とは、自己解決能力をもった、健全で、しかも活力に満ちたコミュニティの形成を目指して、実践・行動し、運営・管理することであり、住民生活の豊かさの追求、地域課題の解決などの役割を果たす一連の活動である。

住民は、都市化の進展による地域環境の悪化、少子・高齢化社会への移行等の社会状況の変化に対応した地域福祉の充実や地域生活の精神的・文化的充実に図るための課題など、多様な地域課題を抱えている。

このような課題を解決するために、積極的に居住環境を改善し、地域の人的・物的資源を活用し、安心・安全なまちをつくっていくための取り組みとしての「コミュニティづくり」が積極的に進められなければならない。

「コミュニティ」は、地域住民が生活者の視点で生活の場を見直し、共通の問題への関心のもとに、共同の力で地域課題を解決していくための場である。

つまり、「コミュニティづくり」にとって重要なことは、地域の課題を共同の力で解決していくために住民の自発的な意欲と活動参加をどのように引き出し、「われわれの地域」という連帯の感情をいかに高めていくかということである。

複雑化した地域社会の全体像についての正しい認識の下に、多様な関心や価値観をもった人々を「住みよいまちづくり」という一点で結びつけ、協力し合う体制をつくろうとするのが、まさに、「コミュニティづくり」にほかならない。

地域社会が、このようなコミュニティとしての総合的な自治力を身につけ、向上させることが、コミュニティとしての地域力、ひいては、一人一人の市民あるいは市民全体の市民力を高めることにつながる。

※ 今日における「コミュニティ」の必要性の背景

いま、なぜ、「コミュニティ」の形成が必要か。これには大きく分けて、以下の2つの背景があり、このような状況の中で、更めて、「今日的な意味での地域社会」としての「コミュニティ」（地域共同社会（地域における生活共同社会））の形成の必要性が痛感されている。

① 地域の人々を取り巻く社会環境の変化

これまでの経済発展は、国民の生活水準の向上をもたらす一方で、企業や行政が主体となって暮らしのニーズを満たす環境を生み出した結果、地域の人々は身近な問題であっても積極的に解決に動く意欲が薄らいでいるとともに、地域社会における連帯感の希薄化、自主性・自立性の喪失などの社会現象が起きている。

都市化が進む中で、個人の立場が殊の外、重視されるあまり、住民相互のつながりが弱まり、地域の連帯意識が希薄化しており、このため、地域のことにまったく無関心であったり、それから逃避する態度や、いたづらに自己の立場や権利のみを主張する風潮が生まれ、また、地域の教育力の低下も指摘されているなど、地域社会の基盤が脆弱化していることは否定できない。

このような社会環境の変化の中で、地域の主体性の向上や絆の再生が強く求められている。

また、独り暮らしの高齢者や、いわゆる「ニート」と呼ばれている若者など、人と人のつながりに属さず社会的に孤立した人々が増え、高齢者の孤独死、引きこもりの増加などの問題が発生し、人々の社会的孤立が深刻化している。

そうした人々を地域のつながりの中に回帰させ、共に支え合う社会へと変えていくことが急務となっている。

② 暮らしにおける多様なニーズの出現に対する行政や企業の果たす役割の限界と新たな動き

今日、核家族化が進み、家族だけではこなしきれない高齢者の世話や育児への相互扶助に関するニーズ、防犯・防災など暮らしの安全・安心を高めたいというニーズ、地域の魅力を再認識して交流を増やしたいというニーズなど、多様なニーズが新たに出現している。

このような状況の中で、これまで経済発展の中で暮らしのニーズを満たしてきた行政や企業の対応には限界が生じている。

まず、行政には、公平性を重視し、均質的なサービスの提供とナショナル・ミニマム、シビル・ミニマムの確保が求められているが、昨今における住民のニーズの多様化・複雑化・高度化、膨大化に対してきめ細かいサービスを提供することは、景気低迷による税収低下に伴う地方自治体の財政難からその対応は不可能と云わざるを得ない。

このため、これまで行政が担ってきた公共サービスの提供をより効率的に行うことができる主体に任せていくなど、行政サービスを見直し、肥大化した「官」のスリム化を図る必要性に迫られてきている。

一方、企業は、本質的には採算を考慮せざるを得ず、社会的に重要であっても市場では評価されない財・サービスの提供については制約がある。このため、企業の「社会的責任(Corporate Social Responsibility 略して「CSR」)」(企業が利益を追求するだけでなく、企業活動が社会に与える影響に責任をもつこと)に対する認識が高まる中で、地域活動を行う団体との協力・連携などに関心が寄せられている。

健全なコミュニティの形成は、住民一人一人が、自立した個人として、また地域社会における良識ある地域住民・市民としての使命・役割を自覚し、権利と義務の正しい認識のもと、その責務を果たすことによってはじめて達成される。

そのためには、市民一人一人が、地域社会の構成員であることをあらためて認識するとともに、公民として相応しい人格を形成し、教養を身につけることが大切である。

地域住民・市民が住民意識・共同社会意識を高め、地域社会への関心と理解、社会的連帯感の醸成、地域への社会参加・参画を積極的に行ない、様々な「地域課題」(地域社会における生活課題・地域社会に関わる生活課題)の解決に向けて行動することをとおして、地域への愛着、一住民としての有用感・生きがいを見い出すことができる。

したがって、行政としても、地域の人々の自主性を尊重しつつ、しかも、地域の人々と協働しながら、地域社会の活動をより活性化するための支援をしていく役割を果たさなければならず、「地域自治」を着実に進めていくためのふさわしい制度・システムを市民の参画を得ながら新たに構築していく役割を果たさなければならない。

具体的には、地域の人々が健全な地域社会の形成・発展に資するための住民意識の啓発・向上や地域生活・地域活動に必要な知識・技術習得のための機会提供や情報の提供等、必要な支援施策を講ずる義務と責任がある。

※ 「コミュニティ」に関する国(政府)レベルの動き

我が国において、国(政府)レベルで「コミュニティづくり」の必要性が社会的に注目されるようになったのは、昭和44年(1969年)の国の諮問機関である国民生活審議会のコミュニティ問題小委員会の報告「コミュニティ ― 生活の場における人間性の回復 ― 」が提出された以降である。

この報告は、都市化等による地域社会の変容、すなわち、大都市に進行する住民自治の空洞化と行政サービスに対する過度の依存に対する危機意識・問題意識を背景として、地域社会の機能衰退を回復するために、新しい地域社会の再構築を模索する点で意味のある提言と云える。

なお、この報告の趣旨は、

- i. 都市化の時代において、人々は日常生活の共同の場としてのコミュニティを能動的・積極的な姿勢において構築する必要のあること
- ii. コミュニティは、単に物理的な日常生活基盤づくりにとどまらず、人々の人間的接触、自発的な集団活動への参加、日常生活の場への帰属感などの非物理的な面を含む多層的なものであること
- iii. 行政、特に地域に根ざす市町村等の基礎的自治体においては、コミュニティの比重が大きくなること、しかも、コミュニティ形成は、あくまで生活者である住民の自発的意思と協働にまつべきであり、行政はコミュニティの環境醸成等の間接的役割にとどまるべきであること

の3点に要約できる。

これによって、わが国におけるコミュニティの基本的考え方と枠組みが決まり、これを踏まえ、その後、各省庁や都道府県・市町村などがコミュニティ形成施策を展開している。

更に、この報告を踏まえ、昭和46年(1971年)、当時の自治省(現在の総務省)は、「コミュニティ(近隣社会)に対する対策要綱」を定め、地方自治体を通して「モラル・コミュニティ」の推進を図った。

この対策要綱は、その基本点として、

- i. 住民は、快適で安全な生活環境の下で、健康で文化的な生活を営むことを欲している。このような望ましい生活は、住民の日常生活の場である近隣社会の生活環境の整備と併せて、住民の地域的連帯感に基づく近隣生活が営まれてはじめて実現される。近隣社会は、住民の社会生活の基礎的な単位である。
- ii. 住民の生活は広域化している。環境の改善および身近な社会福祉施設、保健施設等の充実が望まれているとともに、日常的諸活動を行う施設も極めて不十分である。
- iii. このままでは、住民は、近隣社会への関心を失い、孤立し、地域的な連帯感に支えられた人間らしい近隣生活を営む基盤も失われるおそれがある。したがって、基礎的な地域社会をつくるため、新しいコミュニティづくりに資するための施策を進める。
- iv. 住民の自主的または開放的な組織(コミュニティ組織)がつけられ、コミュニティ活動が行われることを期待する。

の4点をあげている。

更に、最近に到って、平成17年(2005年)、上記の国民生活審議会では、総合企画部会の報告として、コミュニティに関して、NPO等、新しいコミュニティに係わる市民活動団体の台頭など、その後の社会状況の変化を踏まえて、36年ぶりに報告書(「コミュニティ再興と市民活動の展開」)を提出した。

その中で、後掲の「今日におけるコミュニティの定義」で詳述するように、更めて、コミュニティの概念について定義し直すとともに、コミュニティ再興の形として、従来の「地縁型コミュニティ」と最近の「テーマ型コミュニティ」を融合・止揚(アウフヘーベン)した第3の概念として創造の必要性や旧来のコミュニティの再活性化などについて指摘している。

なお、この報告書では、次の諸点が指摘されている。

- i. 「コミュニティ」とは、自主性と責任を自覚した人々が、問題意識を共有する者同士で自発的に結びつき、ニーズや課題に能動的に対応する人と人とのつながりの総体のことをいう」との前提に立って
- ii. 経済社会の変化の中で、企業や行政だけでなく人々の暮らしを支える主体として、自己解決能力を備えたコミュニティの役割が再び注目されている。
- iii. 同じ生活圏域に居住する住民の間でつくられる「エリア型コミュニティ」が停滞する一方で、特定のテーマの下に有志が集まって形成される「テーマ型コミュニティ」が登場しているが、現状ではこの2つのコミュニティの間において理解不足などの垣根が存在している事例が見られる。
- iv. コミュニティを再興していくためには、①多様性と包容力、②自立性、③開放型という3つの条件を備える必要がある。
- v. そのためにも、「エリア型コミュニティ」と「テーマ型コミュニティ」とが補完的・複層的に融合し、多様な個人の参加や多くの団体の協働を促していく形が考えられ、いわば「多元参加型コミュニティ」とも呼べる新しい形のコミュニティを志向することが求められる。
- vi. 現在、各主体の連携を通じて様々な活動が進められているが、今後、地域全体に広めていく上で、コミュニティ内外にネットワークを拡大・融合し得る市民活動団体の役割が期待される。
- vii. コミュニティの再興は、多様な主体によって公共サービスが豊かに提供され、社会的に孤立した人々を含め個々人がやり甲斐や夢の実現を得られる社会を目指していく上で必要不可欠である。
- viii. 今後、健康寿命の伸長や働き方の多様化により人々が市民活動に参加し得る機会は益々増大し、コミュニティ再興の潜在力が一層高まると考えられる。その潜在力を十分に発揮させ、「多元参加型コミュニティ」の実現に向け、個々の市民、地縁型団体、市民活動団体、企業、行政などのコミュニティを取り巻く主体が、それぞれの役割に対する意識改革を図りつつ、市民活動を中心とした新たなつながりや協力関係が築かれることを期待する。

※ 最近におけるコミュニティ再興への動き

コミュニティが、本来もっている機能を果たすことができれば、身近な問題でもコミュニティ自身で解決することが可能な場合も出てくる。

また、行政や企業との協働という形で、更に難しい専門的・広域的な問題にも対応できる潜在力をもって対応することができる。

最近では、コミュニティ再興に向け、その第一歩として、既に様々な主体が新たな参加や連携をしながら活動を展開する動きが広がっており、こうした動きをとらえて、活動に参加する人々やニーズ・課題を抱える人々などとの多様なつながりの形成がもたらされている。

① 地域コミュニティ組織（地縁団体）と市民活動団体との連携

最近の市町村合併に伴い、地域コミュニティ組織（地縁団体）において再編の動きが広がっている。広域化する問題に対応するため、再編の中で市民活動団体と連携して、福祉等、様々なサービスを住民主体で提供する仕組みづくりを視野に入れたものが出てきている。

他方、市民活動団体も地域で円滑な活動を続けるにあたり、地域コミュニティ組織（地縁団体）と良好な関係を構築することの重要性が認識されている。その中には、地域コミュニティ組織（地縁団体）との連携を強めた結果、元々のテーマにとどまらず、生活の様々な課題に対応する活動へと発展を遂げる団体もみられる。まちづくりというテーマで地域コミュニティ組織（地縁団体）と市民活動団体が一体となるケースも少なくない。

② 地域とのつながりを強める学校、大学、医療・福祉施設

地域の小中学校は、コミュニティ活動の拠点として、親同士や地域の人々とのつながりの場を提供している例が多い。

また、大学でも、ボランティアをテーマとする講座を開講したり、学生による地域活動への参加、研究成果の還元のために地域の他の主体と連携する例もみられる。

更に、福祉施設や病院の中には、地域コミュニティ組織（地縁団体）や市民活動団体などと連携する事例も増加している。これによって、施設内で生活する人々が地域との接点をより多く持つことができるといった効果も現れている。

他方、地域の人々も、地域教育、医療・福祉に関心を高め、例えば小中学校の教育カリキュラムの作成に参加するなど、各分野で市民の運営参画にまで発展しているケースもみられる。

③ 行政と市民との対等な協働体制の構築

地方公共団体は、これまで担ってきたサービス提供を民間に開放するとともに、自治基本条例など、市民参加や協働に関する条例・指針を策定し、市民による自主的な活動と対等に協力しながら、地域の課題に取り組む動きが広がっている。

また、地方公共団体も公共施設などを市民の活動の場として提供したり、その管理運営まで市民に任せる例もみられている。

④ 民間企業、地域産業組織による社会貢献

民間企業の活動を維持していくためには、社会的責任を果たしていくことが重要であるとの認識が広がっている。こうした中、社会貢献の一環として、地域の課題に取り組む団体に対して、資金、資材、場所の提供を行うのみならず、社員による地域活動への参加を支援する動きもみられる。

商工会、農協といった地域参議云々組織でも地域活性化に向け市民と協働する取り組みもみられる。

また、市民とともに「コミュニティ・ビジネス」を興し、地域社会に貢献する企業も現れてきている。

ア. 「コミュニティ」(Community)とは

今日、「コミュニティ」という言葉は、私たちの日常生活の中に定着してきている。

都市化の進展や産業構造の変化等に伴い、地域社会や地域生活の中での連帯性や共同性が失われ、社会的疎外感が拡大すると同時に、地域としての自主性・自立性が弱体化している中で、これらをどのようにして取り戻し、失われた連帯性をどのようにして回復し、新しい共同性を確立して、如何にして再形成していくかということが多くの人々の関心を集めるところとなり、

そこで、いわば地域社会の中で自立的な共同社会を回復させるシンボルとして、人々の「連帯性・共同性」と地域の「自主性・自立性」の両方の意味合いをもつ「コミュニティ」という言葉が多く使われるようになったことは事実である。

今日、我が国において、「コミュニティ」という言葉は、一般的には、「地域社会」（あるいは「地域共同社会」）と訳されている。

にもかかわらず、今日、何故、このコミュニティに対して、日本語の「地域社会」という言葉を使わずに、敢えて外来語の「コミュニティ」という言葉を使うのだろうか。

おそらく、そこに何らかの違いが存在するからこそ、「コミュニティ」という言葉を使うのかも知れない。

それは、地域社会自体の変容と大いに関係があるといえよう。戦後における経済成長等の大きな社会変化、とりわけ、産業の高度化や都市化に伴う人口流動によって、伝統的な地域基盤の急激な変動や住民の生活様式や意識の変化など、地域社会は構造的に変化してきている。

このため、「地域社会」という概念も、これまでのような伝統的なムラ社会に多く見られる古い体質を持った「旧来型の地域社会」だけでなく、都市化社会に多く見られる新しい価値観・目的の下に形成される「今日的な地域社会（コミュニティ）」の両方を含んだものになってきている。

したがって、「地域社会」といった場合、前者の地域社会の構造的変化以前の古い体質の地域社会・地域集団を含めて連想してしまう場合のあることから、これまでの歴史的経緯から来るマイナスのイメージを拭き去るという意味を込めて、それとの違いを強調し、敢えて原語のままの「コミュニティ」という言葉を使っているのかも知れない。

※ 「コミュニティ」という概念を学問的に最初に用いたのは、アメリカの社会学者、マッキーヴァーで、社会構成分析するため、社会ないし集団の基本類型として、対置概念である「アソシエーション」と対比する中で、「コミュニティ」の概念の明確化を図った。

その中で、彼は、地縁・血縁等の自然的契機に基づいて成立する社会・集団を「コミュニティ」、そして、このコミュニティを基盤として、その上に様々な関心・目的・利害に基づいて意図的な契機で成立する社会・集団を「アソシエーション」と定義した。

その後、多くの学者により、コミュニティに関する多くの理論的・実証的な研究が積み重ねられたが、コミュニティの概念については多様な規定が繰り返され、その定義づけは極めて多岐にわたっている。

そこで、アメリカの社会学者ヒラリーは、94種類の定義を整理したが、コミュニティの概念については、人との関わり以外に共通するものはなく、完全な一致を見ることができないとした上で、その大部分に共通することとして、①コミュニティを構成する成員間の「相互作用」（社会的相互作用）の存在、②コミュニティごとの「空間領域」の存在（地域性）、③成員の心理的絆を支える共属感情や共通規範の存在（共同の紐帯）の3つがあるとした。

なお、コミュニティの類似概念として、テンニスの「ゲマインシャフト（共同社会）」（「ゼゼルシャフト」（利益社会）に対するもの）がある。「ゲマインシャフト」は、英訳ではコミュニティであるが、この場合は、近隣や村落などの“場所のゲマインシャフト”だけでなく、“血のゲマインシャフト”である家族・親族や民族なども含まれる。

また、同様に、人間生態学では、アメリカの社会学者、パークの「ソサエティ（社会）」という概念がある。「ソサエティ」は、コミュニケーションと合意に基づく社会を意味し、一定の地理的範囲における人々の競争的相互依存関係（共棲）に基づく「コミュニティ」を基礎とし、その上に形成して発達していくとされている。

(a) 「コミュニティ」の概念

—— 地域社会・地域共同社会（生活共同社会）・地域共同体（生活集合体） ——

今日、「コミュニティ」という言葉は、『地域社会』（より正確には、その共同体意識を強調して『地域共同社会・生活共同社会』という）、あるいは、『地域共同体・生活集合体』と訳されている。

それは、一般的には、「市町村等の基礎的地方自治体の中の一定の地域において、人々が、その地域を基盤とし、あるいは特定の共通の目的にしたがい、互いに共同体意識をもって共同的な社会生活を営む中で、自主的かつ自立的に形成される『地域社会・つながり』、あるいは、それを支える人々の『集団・組織』（「コミュニティ組織」）、もしくは、その両者を含めて、そこで成り立つ共同的な生活の社会システム」を云う。

※ なお、全国各市における自治基本条例において、「コミュニティ」について、一定の地域を基盤とし、あるいは共通の目的をもって形成する地域社会といった「地域」としてではなく、それを支える人々の「集団・組織」、すなわち、「コミュニティ組織」のことを「コミュニティ」と定義し、規定しているケースが多い。

ちなみに、政府諮問機関である国民生活審議会（総合企画部会）の報告（平成17年（2005年）に出された「コミュニティ再興と市民活動の展開」に関する報告）によれば、「コミュ

ニティとは、地域の様々な課題に対応するため、自主・自立性と責任を自覚した人々が、問題意識を共有する者同士で自発的に結びつき、ニーズや課題に能動的に対応する人と人とのつながりの総体」と定義しており、この概念が今日の我が国における公的な解釈となっている。

※ わが国における「コミュニティ」の概念づけについてのこれまでの経緯

前述のように、我が国における「コミュニティ」の概念づけについては、まず、昭和44年（1969年）の国民生活審議会（コミュニティ問題小委員会）の報告に始まる。

この報告書では、国民の生活の場である地域社会の変貌の中で、いかに人間性を回復するかという視点から、旧来の「ムラ社会」や「マチ社会」といった古い体質をもった自然発生的な地域共同体とは異なる新しい地域社会の形成を目指して提言されている。

そして、その中で、「コミュニティ」について、「生活の場において、市民としての自主性と責任を自覚した個人および家族を構成主体として、地域性と各種の共通目標をもった、開放的でも構成員相互に信頼感のある集団」と定義づけ、わが国における、当時の、いわば公的な見解となった。

この報告は、「住民の自主性と責任性に基づいて、多様化する各種の住民要求と創意を実現する集団」として位置づけた点に特徴があり、そこでは、第1に地域住民が社会的共同生活を維持していく上で必要な物的な生活水準を確保し、第2に、社会的水準ともいべき人間交流、市民意識、住民参加等の充実を図ることを目的としている。

そこでは、新しい地域社会を構築するために、古い地域共同体とは異なった、より開放的な社会・集団の必要性を強調している。つまり、コミュニティを「開かれた『地域コミュニティ』」として捉えるべきことを指摘しており、「地域性」と「開放性」の両方を備えたコミュニティの構築の必要性を示唆している。

その後、更に平成17年（2005年）、この国民生活審議会（総合企画部会）で、「コミュニティとは、自主性と責任を自覚した人々が問題意識を共有する者同士で自発的に結びつき、ニーズや課題に能動的に対応する人と人とのつながりの総体のことをいう」と定義づけている。

そして、その中で、「多元参加型コミュニティ」とも呼べる開かれた新しい形の地域コミュニティとして、従来の「エリア型コミュニティ」と新しい「テーマ型コミュニティ」とを補完的・複層的に融合し、多様な個人の参加や多くの団体の協働を促していく形が考えられた。

なお、上記2つの国民生活審議会のコミュニティに関する報告において、「コミュニティ」の概念について、昭和44年（1969年）の報告では、「生活の場において、市民としての自主性と責任を自覚した個人および家族を構成主体として、地域性と各種の共通目標をもった、開放的でも構成員相互に信頼感のある“集団”」と定義づけ、これを、“組織”として捉えていたのに対し、平成17年（2005年）の報告では、「地域の様々なニーズや課題に対応するため、自主性と責任を自覚した人々が、問題意識を共有する者同士で構築する自発的なつながりの総体」と定義づけ、“社会”という空間的領域と捉え、その概念づけを修正している。つまり、地縁型団体や市民活動団体などの集団・組織そのものを「コミュニティ」と呼ぶのではなく、それらの団体の取り組みを通じて形成される市民のつながりを「コミュニティ」と整理している。

また、上記の2つの報告のほかに、都道府県レベルでも、平成14年（2002年）に東京都生涯学習審議会が「地域における『新しい公共』」を生み出す生涯学習の推進に関する答申の中で、コミュニティについて同様な見解を示している。

この答申では、今日のコミュニティについて、「地域を基盤としながら、地域づくりに関心のある人たちによって形成されるコミュニティを前提に、これまでの地域的な関係だけでなく、目的やテーマによる関心に基づいてつくられた集団の機能も包含した、より開かれた“新しい『地域コミュニティ』”として位置づけている。

※ 「コミュニティ」と「地域社会」の概念の違い

一般的には、「コミュニティ」が、上記のように「一定の地域において、人々が、その地域を基盤とし、あるいは特定の共通の目的にしたがって、互いに共同体意識・つながりをもって自主的かつ自律的に形成する社会や組織・集団（「地域共同社会」「地域共同体」）」と概念づけられているのに対し、「地域社会」は、「一定の地域において人々が地域としてのまとまりのある社会生活を営んでいる社会」とされている。

このことからすれば、「コミュニティ」と「地域社会」とは、いずれも「地域性」（地域としての生活空間的な広がり、すなわち、一定の地域と地縁等の社会関係を基礎として社会的空間が形成されていること）と「共同性」（社会や集団における社会的連帯、すなわち、人々が様々な社会関係において互に関わりをもちながら共に生活していること）の2つの要件を軸に構成されている社会を指していると言うことができ、したがってこの点では、「コミュニティ」と「地域社会」のいずれもが、そこに「地域的な社会」（地縁に基づく生活の場としての社会）・「共同的な社会」（人々の連帯性や共通の関心によってつながっている社会）という2つの性格を根底にもっているという点で共通している。

なお、ここにいる「地域性」とは、地域としての生活空間的な広がり、すなわち、一定の地域と地縁等の社会関係を基礎として社会的空間が形成されていることをい、通常云われるところの、ある地域に共通してみられる社会経済的諸属性、生活様式・習慣・態度・価値観や自然環境等の特質といった「地域の特性」という意味ではない。

それでは、「コミュニティ」と「地域社会」とは、どこが違うのか。

「コミュニティ」と「地域社会」とが異なる点と云えば、まず第1に、「地域社会」が、かつてのムラ社会のような古いタイプの地域社会・地域集団を含めた、現実存在する『実在的な概念』であるのに対して、「コミュニティ」の方は、むしろ、「そこに住む住民として、自主性・自立性と責任を自覚した人々が、自分の生活する地域に対して帰属意識をもち、共通の目標を目指して共同行動を取るような地域社会」、すなわち、「地域社会としてこうあるべきだ」といった地域において理想とされる社会的連帯を意味する『理念的な概念』であると云える。

なお、旧来の「地域社会」に対する今日的な意味での「地域社会」としての「コミュニティ」の特徴として次の諸点をあげることができる。

① 弱拘束性

柔らかな縛り・柔軟性、脱しがらみ・脱ぎずな性

② 多様性・累積性

その形は地域によって様々で、しかも異なった広がりや幾重にも重なる。

③ 近代性・合理性

脱保守・非守旧性、洗練性・現代的な生活間隔・素朴な郷土愛感情とは異なる地域への愛着心

④ 開放性

閉鎖的でない、より開かれた開放性

⑤ 平等性

貧富の差、生え抜き・よそ者といった差別をしない平等感覚、平等権利意識

「コミュニティ」と「地域社会」との第2の相違点は、「地域社会」と云った場合、その範囲は、近隣・町内や学区等の小さなまとまりから、更に市町村の区域や、時には都道府県の区域までを含めて考えられるが、「コミュニティ」と云った場合は、その中で、比較的小規模な領域を指し、少なくとも都道府県はもちろん、市町村などの区域も原則として含まれない。

「コミュニティ」と「地域社会」との第3の相違点は、後に触れるように、「地域社会」が、一定の地域において形成されるところの人々の共同的な社会生活のまとまりとしての「社会」（人々のつながりによる空間的な領域）を意味するのに対して、「コミュニティ」は、このような空間的な領域としての「社会」だけでなく、しばしば、それを構成する人々の「集団・組織」を含めた意味で使われる場合がある点である。

(b) 「コミュニティ」の本質 —— 「地域性」と「共同性」 ——

「コミュニティ」は、このように、「地域共同社会」・「地域共同体」と訳されているように、元々、「地域性」（地域としての生活空間的広がり）と「共同性」（人々の社会的連帯や共通の関心）という二つの要件で構成されている社会を云い、したがって、そこに「地域社会」（地域・近隣など、地縁でつながっている生活の場としての地域基盤的な社会）と「共同社会」（人々の互いの連帯とか共通の関心によって結ばれている目的・機能的な社会）という二つの意味合いを持っていた。

つまり、「共同社会」は「地域社会」であり、逆に「地域社会」は「共同社会」であった。

しかし、近時における都市化や産業構造の変化等により、地域社会は構造的に大きく変化し、その結果、コミュニティは、一方では「共同性」を失って単なる地域社会（物理的な「地域」）としての色彩を強め、他方では「地域性」を喪失して、利害・関心だけが共通する共同社会の色彩を強くしていった。

つまり、コミュニティの中には、「地域性」だけを強調したものや「共同性」のみに注目したものまでを含めて捉えるようになった。

このような状況変化に伴い、これまで一般的に使われてきた、「地域性」に重点を置いた「コミュニティ」（生活空間としてのいわゆる“むら・まち”といった地域社会（地域共同社会）としての「地縁型コミュニティ」）、つまり、一定の地域を基礎とし、かつ地縁関係（そこの住み、そこで生活しているという地縁という社会関係）から形成される「地域基盤的なコミュニティ」として捉えられていた「狭義のコミュニティ」は、必然的にその概念を変更せざるを得なくなり、「コミュニティ」の概念は拡大していった。

つまり、今日では、このような「地域性」に重点を置いた「地域基盤的なコミュニティ」（一定の地理的範囲の生活空間を基礎とする地縁型のコミュニティ、後述する「エリア型コミュニティ（地域コミュニティ）」に相当する）といった狭義のコミュニティとして捉えるのではなく、そのほかに、新たに「共同性」を重視した「目的・機能的なコミュニティ」（目的・機能やテーマ・ミッション（使命）等の関心に基づく関心縁型のコミュニティ、後述する「テーマ型コミュニティ（テーマコミュニティ）」に相当する）なども含めた、より幅の広い「複合的なコミュニティ」として広く捉えられるようになった。

すなわち、これまで中心的な要件であった地縁関係を基礎とする「地域性」だけでなく、同一関心性・利害共通性・共属一体性・自主協働性といった「共同性」の要素にも重点を置くようになってきており、「地域基盤的なコミュニティ」と「目的・機能的コミュニティ」の両者を統合したものとして捉えている。

このように、今日の開かれた社会では、コミュニティは様々な形をもって同心円的に形成され、多様な広がりをもって何層にも錯綜しており、人々は一つの包括的なコミュニティに属するのではなく、より近くの、またより広くのコミュニティに同時に属しているという実態がある。

このことは、かつての共同体に見られたような一定の地域に居住する者を包括していた地域社会に対して、地域的な包括性をもたないネットワーク型の地域社会・地域集団の創出につながり、両者の併存に今日の地域社会の様相が見られる。

もっとも、この「共同性」に着目するあまり、転じてインターネット上の関わり合いや全国的あるいは国際的エリア等、地域を遙るかに越えた広がりを持つものまで、この広い意味でのコミュニティに含まれるとする考え方もある。

しかし、一方、コミュニティの概念をそこまで拡げてしまうのはコミュニティの語源・本来の意味からしても、行き過ぎだとの批判もある。

「より良いコミュニティづくり」を進める上で、「コミュニティ」を、このような「広義のコミュニティ」のように、地縁関係・関心縁関係など各種の社会関係をすべて対等・並列に位置づけ、それらを総合したものとして捉えるという考え方は必ずしも現実的ではないとする考え方である。

そこで、地域とまったく切り離された形の、例えば、国家的あるいは国際的規模の共同体やマスメディアやインターネット等をとおしての地域と全く関係のない情報空間としての超地域的なコミュニティ（共同社会）などは除いて考えるべきだという、いわば中間義のコミュニティが注目されている。

(c) 「コミュニティ」の形態

—— 今日における「コミュニティ」の基本的類型 ——

今日におけるコミュニティの定義を明確にするあたっては、まずその前に、今日における「コミュニティ」の基本的類型について整理しておく必要がある。

今日の「コミュニティ」の基本類型としては、①「エリア型コミュニティ（「地域コミュニティ」）（地縁的コミュニティ）」、②「テーマ型コミュニティ（「テーマコミュニティ」）（「関心縁的コミュニティ」・「目的機能的コミュニティ」）、およびその中間型の、③「多元参加型コミュニティ（開かれた「地域コミュニティ」）」といった形に類型化される。

① 「エリア型コミュニティ」 —— 地域を基盤とする「地域コミュニティ」（地縁的コミュニティ・地域基盤型コミュニティ） ——

「エリア型コミュニティ」は、「地域コミュニティ」（地縁的コミュニティ）、すなわち、従来云われてきた伝統的な意味での地縁関係を軸とした「地域基盤型コミュニティ」である。

すなわち、生活空間としての、いわゆる“まち・むら”といった地域社会（地域共同社会）を意味し、市町村などの区域内にあって、一定の地域を基礎とし、かつ、地縁という社会関係から形成される「地縁型のコミュニティ」である。

つまり、「地域コミュニティ」とは、一般には、同じ地域に居住して利害を共にし、政治・経済・社会・文化・風土・伝統・習慣や日々の生活様式、それに意識などにおいて深く結びついている生活空間としての社会をいうとされている。

それは、

① 地域社会という生活の場において

② 市民としての自主性と主体性と責任とを自覚した人々によって

③ 共通の地域への帰属意識と共同の目標と自分なりの役割とをもって

④ 共同の行動を取ろうとする態度、特に生活環境を改善し生活を向上させようとする共通利害の方向で人々が一致して地域集団活動を展開している

といった特徴をもった地域社会ということができる。

つまり、「エリア型コミュニティ」(地域コミュニティ)は

- (1) 一定の地理的範囲を基礎に、自然・地形・交通等の地理的条件において共通性をもつとともに、生活様式・生活感情等の生活的要素においても、地域の一員として、同じ地域に住み、共に生活しているという地縁関係の中で、地域社会に対して共通の帰属意識をもっているという「地域社会の共通性」
- (2) 人々の生活上の営みが日常的に展開され、しかも、その生活に必要な殆どの要素が充足・自給でき、日常の生活の営みがおおむねそこで完結できるという「生活行動の日常性・日常生活の凡完結性」
- (3) 地域が抱えている生活課題が共通し、しかも、その解決に向けて共に行動しようとするという「生活課題の共通性・課題解決への協働性」

といった諸属性をもつところの「地域基盤的なコミュニティ」(地域共同体)ということができる。

なお、この「地域コミュニティ」は、閉鎖的・画一的な区域ではなく、取り上げる活動内容によって様々な広がりを持っていて、しかも、異なった広がりでも幾重にも累積しているが、一般的には、これらの累積地域の基礎的単位を指す場合が多い。

地域コミュニティの範囲は、地域住民が自治の単位として種々の地域課題を解決するなど、自ら主体的に管理運営できる区域が適当であるが、それぞれの地域の事情によって広狭様々な範囲が考えられる。

一般的には、広域的な地域ではなく、一つの市町村の中における町内、学区など、比較的小規模な地域範囲が想定される。

最も小さい範囲では、日常的な地域活動の担い手である町内会(町会・自治会)の区域(その規模は、概ね300世帯未満、人口にしておよそ1千~2千人程度の『身近かな日常生活圏域』)が考えられるが、実際、それらの半数近くが世帯数50世帯未満(人口150人程度)であり、交通問題、子育て・教育問題、生活施設の整備など多様な地域問題を解決する単位としては小さ過ぎる感がある。

一方、『生活自治区』とも云われる住民の生活や意識が歴史的・風土的に深く結びついていて、他の区域と区別される区域(例えば、町村合併前の旧町・旧村の区域など)や複数の小学校区から成る中学校区の区域など、やや広域の生活圏域(人口規模は概ね2万人程度)では、環境問題など広域的な課題への対応には適してはいるものの、コミュニティとしての日常的一体性・共同性を保つ上でのきめ細かさという点では大き過ぎるきらいがある。

そこで、一般的には、その中間に位置し、小学校、幼稚園、保育園、郵便局、交番、医院、近隣公園などの公共的施設を擁する小学校区等の『近隣地域社会(「近隣社会」)』(人口規模は概ね1万人程度)(昭和46年(1971年)、国が「モラル・コミュニティ」として設定した標準的な区域で、都市計画上の「近隣住区」、昭和52年(1977年)に策定した定住圏構想における「定住区」も同様の規模を想定している)がその標準とされている。

※ 昭和46年(1971年)に自治省が都道府県に通知した「コミュニティ(近隣社会)に関する対策要綱」に基づくモラル・コミュニティ事業においては、小学校の通学区程度の規模を基準とした「モラル・コミュニティ」を設定し、モラル地区では、市町村の「コミュニティ計画」を市町村と住民の協力で策定したり、コミュニティ組織の連絡調整機構の整備が図られた。

ちなみに、越谷市では、行政施策上のコミュニティ地区を、原則として町村合併以前の旧町村地域を参考にして定めており、市内を13地区(大きい所は、大袋地区の約5万人、蒲生地区の約4.3万人、小さいところは川柳の約8千人、北越谷地区の約8.5千人で、平均約2.5万人)に分け、それぞれの地区に「コミュニティ推進協議会」を設け、各地区および市全体におけるコミュニティ推進を図っている。

なお、例外的には、NPO(非営利活動団体)等の新しい市民活動団体や文化・スポーツ・福祉関係のサークル・クラブなど、地域に根ざしながらも、近隣を超えて任意に結合した自発的・随機的集団・組織については、その活動範囲としての市町村全体をコミュニティの範囲とする場合もある。

以上、コミュニティの範疇を整理すると、次表ようになる。
ただし、これらのコミュニティの範疇は、空間的には重層化しており、このため、住民は、複数のコミュニティ範疇にダブって属する場合も数多くある。

● 様々な「エリア型コミュニティ」の範疇図

コミュニティの範疇	対象範疇の単位	主な役割・機能	具体例
① 日常生活圏域（「近隣地域社会」）におけるコミュニティ （基礎・基盤的なコミュニティ）			
(a) 最も小さい範囲のコミュニティ	町内会（町会・自治会）の範疇 （世帯数約300、人口約1000人程度の「日常生活圏域」）	清掃活動、子供会・婦人会活動、盆踊り等、日々の生活に密着した身近な生活課題に対応する	愛知県豊田市における町内会の範疇を単位とする「自治区」
(b) 標準的な範囲のコミュニティ	小学校区の範疇 （人口約1万人程度の「近隣社会」あるいは「近隣住区」）	交通安全・防犯・防災や子育て・教育問題等、近隣社会における標準的な地域課題に対応する	長野県内の市町村におけるコミュニティ （自治省の標準的なコミュニティ） 三重県名張市の「地域づくり組織」の範疇図
② 拡大生活圏域（「拡大地域社会」）におけるコミュニティ （包括・拡大的なコミュニティ）	町村合併前の旧町村区域（人口2万人程度の、いわゆる「生活自治区」）、あるいは、中学校区やこの校区の規模にほぼ合致するところの連合町会・自治会の対象範疇	駐車場・駐輪場問題、道路整備、公園管理等のほか、環境問題、コミュニティ施設の管理、地域計画づくりなど、やや広範囲の地域課題に対応する	埼玉県越谷市における「地区コミュニティ推進組織」の範疇としての13の「地区」 愛知県豊田市における「地区コミュニティ会議の管轄区域」
③ 広域生活圏域（「広域地域社会」）におけるコミュニティ （広域的なコミュニティ）	基礎的自治体としての市町村、および政令指定都市における行政区	文化・スポーツ・福祉関係グループやNPO団体等、市町村・行政区の全域を活動範囲とする団体として、それに関係する課題に対応する	市町村全域または政令指定都市における行政区を単位とする「広域地域社会」としてのコミュニティ

※ 本稿における「エリア型コミュニティ」の分類 —— 『近隣地域社会』・『拡大地域社会』・『広域地域社会』 ——
本稿においては、「エリア型コミュニティ」（地域コミュニティ・地域社会）を、全体として、『近隣地域社会』、『拡大地域社会』、『広域地域社会』の3層に区分した。

まず、第1の層として、① 町内会、あるいは小学校区等の身近な日常生活圏域としての地域社会を『近隣地域社会』とした。

『近隣地域社会』（あるいは単に「近隣社会」）は、隣接居住する人々の間の社会関係、すなわち、「近隣関係」を通じて社会的一体性が生じている、つまり近くに住むことで生じる日常的な付き合いや生活上の互助活動等が見られるところの地域の社会的最小単位をいい、コミュニティの基礎的単位と見なされている。

なお、この近隣地域社会には、町内会の単位でもある「町丁目」、それらを合わせた「学区（小学校区）」のほかに、“向こう3軒両隣り”という「近所」というきわめて狭い意味での社会を含める場合も稀にはある。

ちなみに、昭和46年の旧自治省の「モデル・コミュニティ構想」では、小学校区を一応、規模の基準として、これを「コミュニティ」（「近隣社会」）と称しており、また、都市計画においては、小学校を中核として日常生活の地域的なまとまりのある地域（近隣社会）を「近隣住区」と称して施策を展開している。

次に、第2に、② 複数の小学校区から成る中学校区や歴史的・文化的・風土的に他と区別される、例えば、合併以前の旧市町村の区域などのやや広範囲の生活圏域としての地域社会を『拡大地域社会』として位置づけることとした。

そして、この両者を合わせて、『コミュニティ(地域社会)』と称することとした。

更に、第3に、③ 市町村の区域全体を単位とした広域生活圏域としての地域社会を『広域地域社会』として位置づけることとした。

(2) 「テーマ型コミュニティ —— 目的を共有する「テーマコミュニティ」(関心縁的コミュニティ・目的機能型コミュニティ)」 ——

テーマ・関心・ミッション(使命)等によって結びついた関心縁的コミュニティ、すなわち、関心縁関係を軸とした地縁関係以外の様々な「目的・機能的な社会関係」によって形成される目的・機能型コミュニティで、成員の社会的連帯といった「共同性」に重点を置くコミュニティである。

それは、必ずしも、地理的な境界にとらわれず、特定のテーマの下に有志が集まって形成される「テーマ型コミュニティ」である。

ここにいう「目的・機能的な社会関係」としては、

- (1) 余暇活動関係(文化・スポーツ等の趣味的グループを通しての社会関係)
- (2) 学習活動関係(知識・教養等の向上を目的とした学習的グループを通しての社会関係)
- (3) 生活課題対応関係(教育・育児、健康・医療、環境・自然保護、防災・交通安全・防犯、消費・リサイクルなどの生活課題への対応・解決を目的とした生活課題解決的グループを通しての社会関係)
- (4) 社会奉仕・社会貢献活動関係(NPO等の市民活動団体、その他のボランティア団体など、社会貢献的なグループを通しての社会関係)
- (5) 情報交換的結合関係(インターネット等の利用による情報交換的なグループを通しての社会関係)
- (6) 全国的ないし国際的連携、協力関係(連携・協力といった視点から、地域をはるかに越えたエリアでの社会関係)

等々、様々な「関心縁関係」がある。

※ このうち、(6)の情報交換的結合関係および(6)の全国的ないし国際的連携・協力関係は、必ずしもフェイス・ツー・フェイスでない点で他の5つの社会関係とは性質を異にする。

これらは、地縁に縛られない個人の志向や活動目的を同じくする人々の集まりや市民活動組織(ボランティア団体やNPO等)の活動がこれに当たる。

すなわち、

- (1) 関心縁関係等の『目的・機能的な社会関係』において、同一の関心を持っているという「同一関心性」
- (2) 成員同士が、概ね共通の利害関係をもっているという「利害共通性」
- (3) 同じ社会や集団に所属し、その一員として共属感情・帰属意識をもっているという「共属一体性」
- (4) 日々の活動に自ら主体的に参加・参画し、共に行動しようとする「自主協働性」

といった諸属性をもつ多様なコミュニティを指している。

(3) 「多元参加型コミュニティ」 —— 「エリア型コミュニティ」と「テーマ型コミュニティ」を融合・止揚した「第3のコミュニティ」としての「地縁・関心縁複合型コミュニティ」 ——

ここでいう「多元参加型コミュニティ」とは、国のコミュニティ再興策の一環として、前掲の国民生活審議会(総論部会)が、その報告(「コミュニティ再興と市民活動の展開」に関する報告)の中で提唱されたもので、(1)の従来からの「エリア型コミュニティ(地域コミュニティ)(地縁型コミュニティ)」と、(2)の最近における「テーマ型コミュニティ(テーマ・コミュニティ)(関心縁型コミュニティ)」の両方の概念を相互補完的・複層的に融合・止揚(アウフヘーベン)した「“より開かれた”『地域コミュニティ』」である。

それは、これまでどおりの地縁関係を軸にしなが、つまり、あくまでも一定の地域を基礎とする地縁関係を中心にしながら、それに、

そこに関係する人々の関心縁関係を付加した「地縁・関心縁複合型コミュニティ」であり、新しい第3のコミュニティとしてその必要性が指摘されたものである。

すなわち、原則として、従来の地縁的コミュニティとしての『エリア型(地域基盤型)コミュニティ』を前提としながら、これに、関心縁的コミュニティとしての『テーマ型(目的・機能型)コミュニティ』の要素を加味・統合し、その有機的連携によって相乗効果を発揮する新しい形の第3の“より開かれた『地域コミュニティ』”としての『多元参加型コミュニティ』である。

つまり、「多元参加型コミュニティ」は、地域的に区分されたコミュニティを基礎としながら、従来の「エリア型コミュニティ」と「テーマ型コミュニティ」が必要に応じて補完的・複層的に融合・止揚することで、多様な個人の参加や多くの団体の協働を促すことができ、地域社会の健全な発展にとって、よりふさわしいタイプのコミュニティと云えよう。

なお、「多元参加型コミュニティ」を、前2者（「エリア型コミュニティ」と「テーマ型コミュニティ」）と比べると、次のような特徴をもっている。

① 「多元参加型コミュニティ」は、「エリア型コミュニティ」と「テーマ型コミュニティ」の両者を統合したものであるが、あくまで、地域を前提としており、したがって、「テーマ型コミュニティ」にしても、あくまで地域（生活圏あるいは行政区画）を範疇としている点

② 従来の「エリア型コミュニティ」では、例えば、町内会（町会・自治会）のような地縁型団体（地縁を前提として、原則として地域住民の総世帯参加による）による地域の生活全般にわたる多面的な活動を通じて形成されるコミュニティが中心となっていたが、「多元参加型コミュニティ」は、同じ「エリア型コミュニティ」として、PTA、子供会、婦人会、老人会など、地縁を前提として、原則として関係住民の総世帯参加による特定分野の活動を中心とする目的・機能型のコミュニティ活動を通じて形成されるコミュニティも重要視している点

③ 「多元参加型コミュニティ」では、NPO等、福祉、教育文化、健康・スポーツ、まちづくりなど、特定のテーマの下に有志の市民が自発的に集まって活動する営利を目的としない市民活動団体（任意団体や特定非営利活動法人、地縁型団体でも特定のテーマに関する市民活動を行う団体等を含む）の活動を従来にも増して重視し、旧来の「エリア型コミュニティ」と新しい「テーマ型コミュニティ」両者の連携・融合を志向している点

などをあげることができる。

なお、同報告は、社会経済の変化を背景にコミュニティの役割に対する期待が高まる一方で、旧来の地縁型コミュニティの機能停滞やNPO等、新しいタイプのコミュニティの台頭、そして、新旧コミュニティの対立がみられる中、コミュニティ再興のために、よりふさわしい形の、この「多元参加型コミュニティ」には、次の3つの条件を満たすことが必要と考えられているとしている。

① 多様性と包容力

個人の自由な生活様式を前提に、幅広い世代や多様な価値観をもつ人々の参加を受け入れる大きな包容力が求められる。

その際、社会的に孤立している人々もつながりの一員として受け入れることが重要である。

② 自立性

地域の問題を市民自らの問題と受け止め、行政任せではなく、自立的に取り組む姿勢が必要である。課題によっては、行政に積極的に提案や働きかけを行うこともあり得る。資金や人材など活動に必要な資源についても自立できることが望まれる。

(3) 開放性

コミュニティの参加者が開放的になって、コミュニティ外との積極的な対話や交流を図ることが重要である。これにより外部からのいわば新しい風を迎え入れるとともにコミュニティ内部の情報を発進する機会に恵まれ、更なる協力関係の発展につながることも考えられる。

● 3 者の特徴の比較表

エリア型コミュニティ	テーマ型コミュニティ	多元型コミュニティ
活動内容は生活全般にわたる 主として町内会・自治会等を母体とする	活動内容は特定分野の活動が中心である NPO等の市民活動団体を主体とする	地域を基盤に生活全般や特定分野の活動を担う地域団体と市民活動団体との融合による
全世帯参加を原則としている	参加・加入は自由	開放性・包容性を重視し、参加・加入は原則として自由
一定の生活圏ないもしくは行政区域内に限定している	地理的な境界（生活圏域・行政区域）にとらわれない	生活圏域を前提とし、広い範囲で行動する場合も、当該行政区域までとする
行政の補助的役割も担う	行政から自立している	自立性をもちながら行政との協働も重視する

(d) 今日におけるコミュニティの定義

—— 「狭義のコミュニティ」から「広義のコミュニティ」、そして「中間義のコミュニティ」へ ——

コミュニティの定義については、「狭義」（「コミュニティ」を「エリア型コミュニティ」のみに限定して捉える捉え方）、「広義」（「コミュニティ」を「エリア型コミュニティ」と「テーマ型コミュニティ」の両方を含めて捉える捉え方）、および「中間義」（「コミュニティ」を「エリア型コミュニティ」と「テーマ型コミュニティ」の両方を融合・止揚した「多元型コミュニティ（“より開かれた”地域コミュニティ）として捉える捉え方）の3通りがあり、今日では、「中間義」が一般的な定義とされている。

※ 「概念」と「定義」の違い

「概念」と「定義」は、いずれも、物事（事物や事象）についての意味内容を表す言葉であるが、「概念」は、物事の本質的・基本的な特徴を捉えて表現した（論理学では、対象となる個々の事物や事象から、共通の本質的な特徴を取り出して、これを抽象化して言葉の形でまとめた一般性のある概念）ものであり、これに対して、「定義」は、この「概念」の内容をより明確に限定した（概念や語の意味内容をよりはっきりと定め、他の概念や語と明確に区分できるよう限定すること）ものである。

(1) 「狭義のコミュニティ」

—— 「エリア型コミュニティ」のみをいう ——

従来使われてきた伝統的な意味での「地縁的なコミュニティ」、すなわち、前述の「地域コミュニティ」をいう。

すなわち、生活空間としての、いわゆる“むら・まち”といった地域社会（地域共同社会）を意味し、一定の地域を基礎とし、かつ、地縁という社会関係から形成される「地縁的コミュニティ」として狭く捉えられている。

(2) 「広義のコミュニティ」

—— 「エリア型コミュニティ」と「テーマ型コミュニティ」 ——

広義のコミュニティの概念は、「一定の地理的範囲の生活空間を基礎に、様々な社会関係（「地縁関係」のほか、学習縁・活動縁・情報縁等の「関心縁関係」を軸とした目的・機能的な社会関係）から形成される各種のコミュニティによって複合的・重層的に構成される『生活共同社会』、『生活集合体』を意味する。

言い換えれば、「広義のコミュニティ」は、一定の地理的空間と地縁関係を基礎とする生活空間的な広がりといった「地域性」を軸としたコミュニティ（「地域コミュニティ」）と、地縁関係・関心縁関係を含む様々な社会関係の中での社会的連帯や共通の関心という「共同

性」を軸としたコミュニティ（「テーマ・コミュニティ」）の2つを含めた、より広い範囲の「複合的なコミュニティ」を指している。

つまり、今日云われている幅広い意味でのコミュニティは、これまでのような狭い意味での「地縁型のコミュニティ」だけでなく、そのほかに、新たに「関心縁型のコミュニティ」等も加えた、より総合的な「広義のコミュニティ」として捉えられるようになった。

③ 中間義のコミュニティ —— 「多元参加型コミュニティ」（“より開かれた地域コミュニティ”） ——

都市化、情報化、産業の高度化等の今日の社会の構造的変化に伴い、コミュニティの概念も社会状況に合わせて拡大していかなければならないにしても、②の広義のコミュニティのように「共同性」を重視するあまり、マスメディアやインターネット上の関わり合いや全国的あるいは国際的エリアなど、地域をはるかに越えた広がりを持ったものまでを含めて捉えるのには問題がないとは云えない。

これらのことを踏まえれば、地域を超えたインターネット等の利用を通しての情報交換的結合関係としての「ネット・コミュニティ」（情報通信ネットワーク・コミュニティ、コンピュータ・ネットワーク・コミュニティ）は、“フェイスツー・フェイス”の人と人とのつながり、すなわち、ヒューマン・ネットワークではない点で、従来のコミュニティの枠組みとは大きく異なるものである。

また、全国的なエリアを範域とするものや国際的連携・協力の視点からの国際的な広がりをもつものなど、地域をはるかに越えたものまでコミュニティに含まれるとする考え方は、コミュニティ本来の意味からして、通常云うところのコミュニティには入らないと見るべきである。

いずれにしても、どちらも地域を基礎としない超地域的なコミュニティという点で、本来のコミュニティの範疇から除外して考えるのが妥当であろう。

したがって、②で触れたように、今日、広い意味でのコミュニティは、一定の地理的空間と地縁関係を基礎とする「地域基盤的なコミュニティ」（地域コミュニティ）だけでなく、関心縁等の地縁関係以外の様々な社会関係によって形成される各種の「目的・機能的なコミュニティ」（テーマ・コミュニティ）も含まれるとは云うものの、コミュニティは、その語源からしても、地縁関係であれ、関心縁関係であれ、あくまで「地域」というものが前提でなければならない。

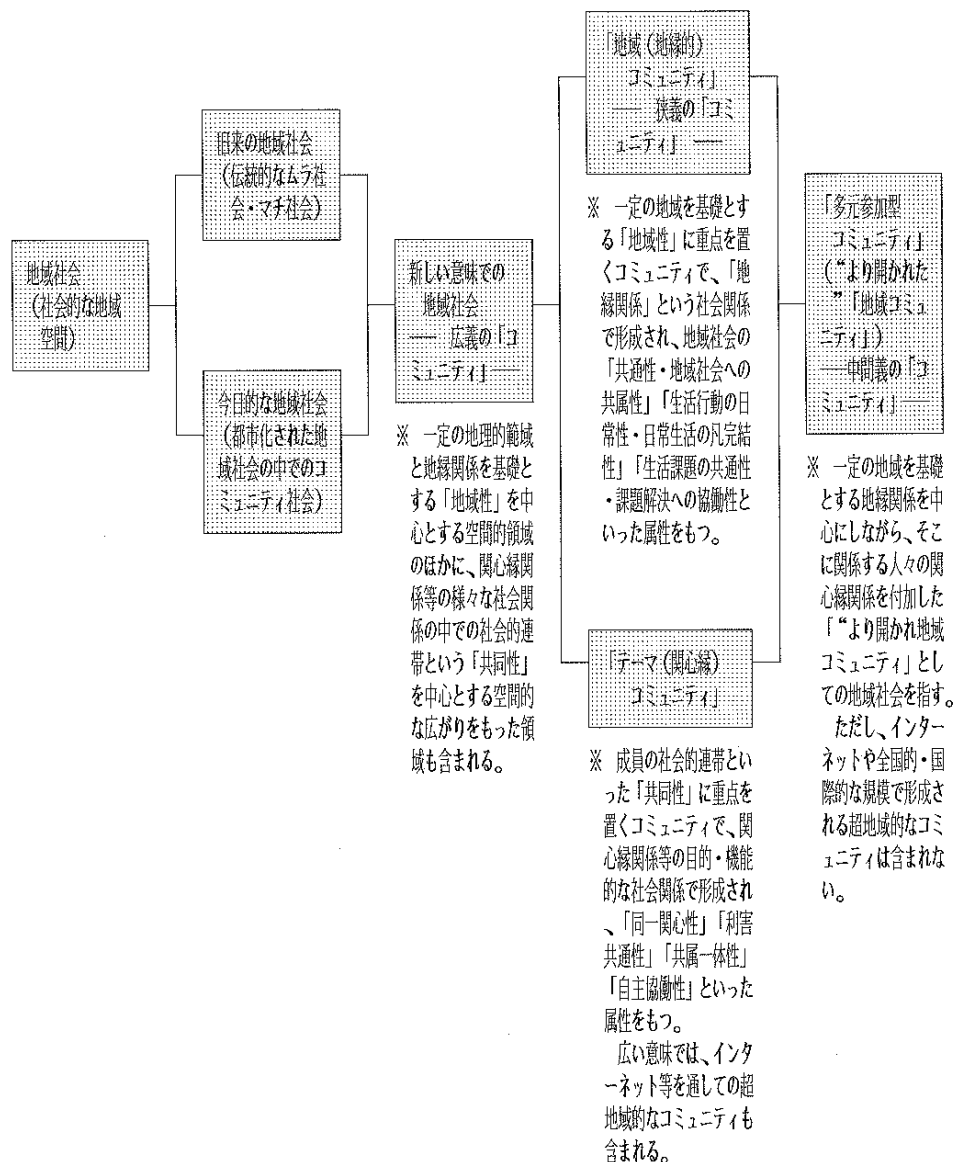
このような前提に立ってコミュニティを考えた場合、現実問題として、地縁関係と関心縁関係などの社会関係をすべて対等・並列に位置づけ、それらを総合したものとして広く捉えるのではなく、これまでどおりの地縁関係を軸にしながら、つまり、あくまでも、一定の地域を基礎とする地縁関係を中心にしながら、それに、そこに関係する人々の関心縁関係を付加した地域共同社会・生活集合体として捉えることが至当であろう。

そして、そのような観点からすれば、従来の「狭義のコミュニティ（エリアコミュニティ）」と「広義のコミュニティ（「エリア型コミュニティ」と「テーマ型コミュニティ」とを合わせたコミュニティ）」の中間に位置するいわば「中間義のコミュニティ」とするのが現実に即した捉え方であろう。

※ ちなみに、前述したように、平成17年（2005年）、国の諮問機関である国民生活審議会（企画総合部会）の報告では、コミュニティの定義について、「コミュニティとは、地域の様々な課題に対応するため、自主性と責任を自覚した人々が、問題意識を共有する者同士で自発的に結びつき、ニーズや課題に能動的に対応する人々のつながりの総体のことをいう」と定義するとともに、従来の「地縁型コミュニティ」と「テーマ型コミュニティ」を融合・止揚した第3の概念として「多元参加型コミュニティ」による新しいコミュニティの形成の必要性を指摘している。

以上述べた地域社会とコミュニティなどの位置づけ関係を整理すると、次頁の「地域社会・コミュニティの位置づけ関係図」のようになる。

● 地域社会・コミュニティの位置づけ関係図



イ. 「コミュニティ活動」と「コミュニティ組織」

一般に、「コミュニティ」(人々が共同体意識をもって共同生活を営む一定の「地域」およびそこに住む人々の「集団」)が生活空間としての共同社会・共同体を意味する(時には、地域社会をつくる担い手としての組織や集団を含めて広く捉える場合もある)のに対し、「コミュニティ活動」はコミュニティとしての共同体が行う行動、「コミュニティ組織」はそのコミュニティ活動を担う組織・団体を意味する。

逆な言い方をすれば、地域社会におけるこれらの活動およびそれを担う組織・団体の取り組みを通じて形成される市民のつながりを「コミュニティ」と呼んでいると云える。

(a) コミュニティ活動

—— コミュニティづくりのために行う地域活動 ——

(i) 「コミュニティ活動」とは

「コミュニティ活動」とは、コミュニティとしての地域共同体が、より良いまちづくり、より健全かつ自立した活力のあるコミュニティの形成・運営のために、人々のつながりを基盤として実際に行う地域活動のことである。

「まちづくり」には、前述したように、「街づくり」と書くハード中心の部分と、「町づくり」と書くソフト中心の部分とがあり、「まちづ

くり」は、このようなハード・ソフト両面にわたる様々な手立てによって総合的に推進されているが、「自治の推進」という観点からみれば、ソフト面にあたる「コミュニティづくり」の分野は重要な部分を占めている。

言うまでもなく、コミュニティづくりは、「地域活動」によって推進されるものであるが、これまでの「地域活動」のイメージが町内会（町会・自治会）、あるいは婦人会、PTAなどの既成組織を中心とする、あらかじめ定まった地域活動と捉えられ、一部の人たちからは、どこか重苦しさ、煩わしさ、縛られるものと受け取られた感がないではなかった。

しかし、今日における「地域活動」は、そのようなものだけでなく、個人の関心・興味や生き方と波長の合う個別活動も含まれ、その意味からも、「コミュニティ活動」という言葉の方がより相応しいのかも知れない。

それは、今日、地域における社会のことを「地域社会」という日本語で表現せずに、敢えて「コミュニティ」という英語を使っている現象に似ていると云える。

コミュニティの形成への取り組みは、決して旧体質的で伝統的な地域社会秩序への回帰を意味するものではなく、住民個人の自立と共生の上に成立する住民相互の信頼を基礎とする新しい地域社会づくりを積極的に追求するものであり、今日に至るまで、新しい生活の価値形成を目標に、住民相互の親睦、交流、扶助および生活施設の整備、生活諸問題の解決などの取り組みが展開されてきた。

しかしながら、現実の地域社会における住民の価値意識は多様に分岐しており、一元的な価値に収斂できるものではない。

そこで、地域に共住するという共通の条件の下に、環境問題、交通安全・防犯・防災、教育・子育て、高齢者・障がい者への配慮等、様々な領域における生活条件の地域社会的整備、つまり、暮らしの質の向上という共通の目標とする取り組みをとおしお互い住民同士の関係性に意味を持たせていくことが大切である。

そこでの課題は、個人としての生活の充実を求めるだけではなく、地域や社会全体の発展を目指す中で、自らの暮らしの質を向上させていくという新しい価値観を地域の中に作り上げていくことである。こうした生活の場の位置づけを確認し合い、役割を最大限に発揮する中で進展するものであり、これらの活動をまとめていく組織の中核が、後述の地縁関係を基礎として成り立つ町内会（町会・自治会）をはじめとする地域住民組織なのである。

まちづくりは、ひとり行政のみによって行なわれるものではなく、その多くはこのような地域住民の様々な地域活動・コミュニティ活動等の住民自治活動によって支えられている。

したがって、それには、そこに住む人々がそれにふさわしい優れた人間形成を自ら図っていく必要があり、そのための「自治力」とも云うべき住民の力は、まさに地域社会での日頃の実践的な学習と実践活動が繰り返されることで高められるわけで、それには個性と活力ある地域づくりを担う人材を育成し、確保していくことが求められ、行政としても側面から支援していく必要がある。

② 「コミュニティ活動」の具体的内容

「コミュニティ活動」の具体的活動内容には、地域社会の生活環境に関するもの、地域社会の福祉・健康に関するもの、地域社会の教育・子育てに関するもの、地域社会の文化・スポーツに関するものなど、様々なものがあるが、大きく別けて、① 地域問題解決のための活動と、② 生活充実のための活動に分けることができる。

① 地域問題解決のための活動

i. 地域福祉の充実

老人給食サービス、寝たきり老人・独居老人への友愛訪問、リハビリ法の講習など

- ii. まちの安全確保
自主防災組織づくり、防犯パトロール、交通安全、段差の解消等、人にやさしいまちづくり、地域の危険箇所の点検など
- iii. 生活環境の整備
ごみ集積所の管理・運営・ごみの分別収集、生活騒音・ペット騒音、道路・公園・生活排水路の清掃活動など
- iv. 青少年の健全育成
愛のパトロール、有害図書の点検、各種の子供会活動など
- v. 地域計画づくり
まちづくり計画・コミュニティ計画の作成、コミュニティカルテの作成など
- ② 生活充実のための活動
 - i. 住民同士の交流
コミュニティまつり、盆踊り、運動会、老人会と子供会との交流など
 - ii. 健康・スポーツ・レクリエーション
ラジオ体操、野球・ソフトボール・ゲートボール・マラソン・ウォーキング・ハイキング等のスポーツ・レクリエーションなど
 - iii. 各種文化活動、趣味
コーラス、民謡、踊り・ダンス、俳句、植木・盆栽、地域歴史探訪など

(b) 「コミュニティ組織」

—— コミュニティづくりのための地域活動を行う組織 ——

まちづくりは、行政だけでなく、町内会・自治会等の地域住民組織や非営利のNPO団体やボランティア団体等の市民活動組織などと協働しながら進めていく必要があり、このため、これらの集団・住民組織としての「コミュニティ組織」が主体的・能動的に取り組むシステムとしてのコミュニティづくりは極めて大切である。

コミュニティ活動にとって基本的なものは、コミュニティ形成のための集団として結成された組織・団体の合意であり、この点から見れば、「コミュニティ組織」はコミュニティ活動の基礎となる住民合意をつくり出し、これを拡大強化していく組織であり、更にこのようにしてつくられた合意を実践していく組織であるといえる。

(i) 「コミュニティ組織」とは

「コミュニティ組織」とは、コミュニティ活動を担う集団・組織・団体、すなわち、原則として、一定の地域内に居住し、あるいは活動する住民が、地域社会における生活上の必要から、問題意識を共有しながら、自発的に結びつき、共通の目標、個々の役割分担や運営の仕方などを意図的に組織化し、自主性と責任をもって、地域生活に関わる様々なニーズや課題に対応する集団・組織・団体をいう。

これには、町内会（通常、「町会」あるいは「自治会」という名称を使っている）をはじめとする地縁による「地域活動団体」やNPO団体・ボランティア団体等の非営利活動を行う「市民活動団体」などがあり、時によっては、個人や事業者もコミュニティ組織の担い手としてその役割を果たさなければならない場合もある。

※ 集団・組織・団体

「集団」とは、端的に云えば、同一の行動を取ろうとして集まっている状態、あるいはそのような状態にある複数の人々を云う。一般に、「集団」は「社会集団」を指し、それは社会関係がいくつか複雑にからみ合ってより高次の機能的単位をなしたものをいう。

「集団」は、①共同の目標や関心、②「われわれ感情」という統一的な仲間意識、③相互関係（相互作用・相互行為）の持続性と安定性の3つの要件を満たして組織された人の集まりといえることができる。

集団のうち、秩序ある組織的な集団は、特に「組織」と呼ばれている。「組織」とは、特定の目的を達成するために、個々の力が統合されるように意図的に編成された集合体、言い換えれば、成員が共通に持っている特定化された目標があり、その目標を達成するために集まっていることが、全ての成員によって明確に意識されており、かつその共有の目標の達成のために個々の役割分担や運営の構造がより発達しているものを「組織」と呼んでいる。組織には、上記の「集団に必要な3つの要件」のほかに、一定の役割分化に基づく組織性、成員の行動や関係を規制する規範などの5つの要件が必要とされる。

なお、これらの組織のうち、一定規模の人数ときちんとした組織体制を備えた組織を、特に「団体」と呼んでいる。

※ 近隣集団

地域集団の多くは、「近隣」(隣接居住する人々の間の社会関係を通じて社会的一体性が生じているところの地域の社会的な最小単位)を範囲に隣接居住を契機として形成されるところから、「近隣集団」とも呼ばれる。

集団形成の基になる近隣の範囲には、「向こう3軒両隣り」という「近所」、町内会・自治会の単位でもある「町丁目」、それらを合わせた「学区」の3種類の規模のものがあるが、これらのうち、「近所」という単位は、集団を形成するには小規模過ぎるので「近隣関係」(近隣における様々な社会関係)といった別の概念で扱う方が適している。

近隣集団は、(a)近隣を組織単位とする地域性、(b)関係者全員の加入が期待される自動加入性、(c)各種事業を幅広く行う多機能性、(d)集団同士が活動面で提携し、成員面で重複する協同性といった近隣集団としての特色をもつ。このように、近隣集団は、近隣を一つの全体として統合する存在であり、異質の住民各層の生活要求の充足、地域環境の整備、外部諸集団との共同事業などの多面的な機能を果たしている。

このため、わが国で近隣集団と云えば、一般には、町内会・自治会のような地域集団を指すことが多い。しかし、昨今、既成の近隣集団が都市化に伴い解体と再編成を余儀なくされる中で、新しい近隣集団として、生活防衛集団としての自治会や文化・スポーツ等の趣味、学習、福祉をテーマとするボランティアな集団の活発な展開が見られる。特に、都市においてはこの傾向が強く、中でも、後者の「生活拡充集団」、つまり、従来の地域集団では必ずしも満たされない多様な生活要求を充足させる余暇的性格を有する「自発的結社」「随意集団」としてこれらの活動が社会的意義をもつようになってきている。

また、コミュニティづくり運動の中で、新旧近隣集団による共同活動が推進され、これまでの町内会・自治会よりも、より広域の「学区」を単位とする新しいコミュニティの組織化が見られる。

コミュニティ組織は、「コミュニティ」という地域社会の中で活動する組織・団体であり、したがって、「コミュニティ」の内容如何によって、様々なコミュニティ組織が存在することになる。

とすれば、先に「今日におけるコミュニティの類型」の項で触れたように、地縁関係を基に地域を基盤として形成される地域コミュニティにおける組織だけでなく、目的・機能的な社会関係によって形成される組織等々、様々な組織形態が考えられる。

これまでのわが国における地域住民組織の特徴は、町内会等の地域包括的な集団形態が伝統的に支配しているために、それ以外の諸集団はそれぞれ自立しているというより、多くの場合、町内会の下部組織として存在していることが多かった。

しかし、最近では、前述のように、かつての共同体に見られたような一定の地域に居住する者を包括していた伝統的な地縁地域集団・組織に対して、地域・近隣を越え、かつ特定の分野において、自主的・任意的に結成したNPO等のような新しい市民活動団体や文化・スポーツ・福祉などに関するクラブ・サークル等の自発的集団など、地域的な包括性をもたないネットワーク型の地域集団が増えてきており、両者の併存に今日の地域社会の様相が見られる。

つまり、昨今、地縁地域集団のまとまり自体は、都市化の過程にあって次第に弛められてきているが、一方において、大都市を中心に、固定的な地域範囲や行動様式には縛られず、地域を舞台として展開される人々の自発的な意志に基づくNPO団体や各種クラブ・サークルによる諸活動・諸関係のネットワークが、積極的な意味をもってきている。

したがって、今後は、どちらかと云うと硬いイメージをもった「組織」「制度」中心の町内会・自治会と、どちらかと云えば柔らかいイメージをもつ「人」中心の小集団・サークルとの重層的構造の中で個別の地域集団の位置づけが図られることになる。

地域社会に住む人々が、良い環境のもとで充実した生活ができるように共同で努力するための力をまとめる組織が住民の地縁組織としての町内会・自治会等の地域組織であるが、一方で、これらの組織と共同して力を発揮することが期待されているのが、NPOやボランティア組織等の市民活動組織である。

(2) 「コミュニティ組織」の種類

——「地域コミュニティ組織」と「市民活動団体」——

コミュニティ組織は、「コミュニティ」という地域社会の中で活動する組織・団体であり、したがって、「コミュニティ」の内容如何によって様々なコミュニティ組織が存在することになる。

したがって、地縁関係を基に地域を基盤として形成される地域コミュニティにおける組織だけでなく、目的・機能的な社会関係によって形成される組織等々、様々な組織形態が考えられる。

そこで、「コミュニティ組織」は、「地域コミュニティ組織」と「市民活動団体」とに分類できる。

① 「地域コミュニティ組織」（地域基盤型組織）

——「日常生活圏域における地域コミュニティ組織」と「拡大生活圏域における地域コミュニティ組織」——

コミュニティづくりにあって、地域を基盤として地域の意思を反映し、活力ある地域社会の形成のために活動する地域住民組織としての「地域コミュニティ組織」の存在は大きい。

「地域コミュニティ組織」は、一定の地域範囲に居住する住民が日常的な地域生活課題を連帯して処理・解決する組織体で、住民相互の親睦、共通課題の解決等、地域社会の形成に役立つ活動を行う地縁を基盤とした地域住民組織である。

「地域コミュニティ組織」には、その活動範囲の広狭によって、一つは、例えば町内会の区域や小学校の学区のような「日常生活圏域」（「近隣地域社会」）を範囲とする基礎・基盤的な地域住民組織と、いま一つは、例えば、町村合併以前の旧町・旧村等の生活圏域や複数の小学校区から成る中学校区といった「日常生活圏域」を包含した、より広い「拡大生活圏域」を範囲とする包括・広域的な地域住民組織とがある。

最も小さい地域コミュニティ組織としては、「身近な日常生活圏域」における地域組織としての町内会（町会・自治会）や町内会区域内の子供会、婦人会、老人会等があり、また、大きな地域コミュニティ組織としては、例えば、「コミュニティ推進協議会」や「コミュニティ会議」等のようなより広域的な「拡大生活圏域」（歴史的・文化的・風土的に他地区とは区別された地域（例えば、町村合併以前の旧町・旧村等の区域）や複数の小学校区から成る中学校区の地域など）を範囲として、当該地域内の町内会や子供会、婦人会、老人会や小学校区を単位とした小学校PTA等を包含した形の主としてその連絡・調整・協議機能を果たす包括・広域的なコミュニティ推進組織が考えられる。

更には、これらの中間に位置する組織として、小学校区などの「近隣地域社会（近隣住区）（現在、国政レベルでは、小学校区を標準的なコミュニティと位置付けている）」における校区コミュニティ組織も考えられる。

「地域コミュニティ組織」は、一定の地域範囲に居住する住民が日常的な地域生活課題を連帯して処理・解決する組織体であるところの町内会（町会・自治会）や婦人会、子供会、老人会、青年団など、従来からの地縁的な地域住民組織があげられる。

i. 「日常生活圏域（近隣地域社会）」における「地域コミュニティ組織」

日常生活圏域（近隣地域社会）における「地域コミュニティ組織」は、例えば町内会（町会・自治会）の区域のような「最も身近な日常生活圏域（最も小さい範囲のコミュニティ）」を範囲とする「地域コミュニティ組織」と、それよりもやや大きい「標準的な範囲のコミュニティ」と云われる小学校の学区を範囲とする「地域コミュニティ組織」としての地域住民組織であり、「地域コミュニティ組織」としては、最も基礎的・基盤的な「地域コミュニティ組織」である。

そして、この日常生活圏域における「地域コミュニティ組織」（「基礎的・基盤的な地域コミュニティ組織」）は、町内会のような「多目的・多機能で基幹的な総合型地域住民組織」と、子供会・老人会のような「個別的・単一目的・部分機能的で派生的な部門型住民組織」に分けられる。

つまり、一つは、様々な地域課題に対して全般的・総合的に対応する「多目的・多機能で基幹的な総合型地域住民組織」として代表的な「町内会（町会・自治会）」があり、そのほか、最近では、小学校区を単位としたコミュニティ自治組織なども出てきている。

※ 町会と自治会の違い

町内会としての町会と自治会とは、市街地内の小区画として町丁別を単位に形成される住民自治組織という点でその違いは殆どない。

名称は、町会、自治会など、様々であるが、「町会」という呼び名に比べて、「自治会」という呼び方は、新しい住民組織としての自主性・民主性を強調するとともに、戦時中、法制化された町会のイメージや、従来の旧中間層を主力とする伝統的保守主義の響きを払拭する意味で使われる。

そのほか、同じ町内にあっても、団地等の集合住宅等では、町会とは独立した形で設置する場合に「自治会」という名称を使うことも多い。

また、いま一つは、特定の課題や対象に対応する「個別的・単一目的・部分機能的で派生的な部門型住民組織」として、子供会、PTA、婦人会、老人会等、特定の課題や対象に対応する「個別的・単一目的・部分機能的で派生的な部門型住民組織」の2つがある。

※ 日常生活圏における「全般的・総合的な地域コミュニティ組織」と「個別的・単一目的・部分機能的で派生的な部門型住民組織」

i. 日常生活圏における「全般的・総合的な地域コミュニティ組織（多目的・多機能的で基幹的な総合型地域住民組織）」——町内会（町会・自治会）・小学校区を単位とする「生活自治区」組織——

日常生活圏における「全般的・総合的な地域コミュニティ組織（多目的・多機能的で基幹的な集団組織としての地域住民組織）」として、当該地域住民全体に共通する課題を取り上げて全般的・包括的に活動する町内会（町会・自治会）の果たす役割は極めて重要である。

町内会（町会・自治会）は、市町村の中にあつて、原則として一定の地域的区画において、そこに居住する全住民を、個人ではなく世帯などの生活単位ごとに、あるいは、そこで営業するすべての事業所を対象に組織し、当該地区内に生ずる地域全体に関わる様々な問題への対応や親睦・交流を通して、地域を代表しつつ、地域の共同管理にあたる住民自治組織である。

なお、町内会は、法人格をもたない任意団体・権利能力なき遮断であるが、町内会をコミュニティの重要な担い手として強化し、より効果的なものとするため、平成3年（1991年）の地方自治法の改正により、一定の手続きを経て法人格を取得することができるようになり、活動を以前より積極的に進めることが可能になった。

また、最近では、マンションが、マンション単位に自治会をつくったり、あるいは、町内会の一組織として機能しているケースも多い。大規模のマンションでは、独立して自治会を設けているが、中小規模のマンションでは、その管理組合が町内会・自治会の内部組織としての機能を果たしている。町内会のように行政の下請けなどの余計な仕事が少ないため、町内会には加入せず自主的な組織として活動しているケースも多い。

このように、町内会の特徴の第1は、一定の区画範囲を前提とする「地域性」にあり、構成員は当該区域によって区切られ、他の地域に住み、あるいは他の地域で営業する事業所などは加入することはできない。

第2の特徴は、地域内に居住しない営業する全世帯・事業所の半強制的・自動的加入を前提とする「組織網羅性」にあり、しかも、全世帯・事業所を組織しているということで、地域全体を統括・代表する「地域代表性」ももっている。

地域生活に関わる住民の諸活動が相互の協力や調整・合意を必要とする限り、このような組織は不可欠であり、他に地域を代表する全世帯単位組織が無いことから、地域住民の合意形成を行う合議組織として大きな役割をもつなど、他の諸々の住民組織とは区別される特徴ももっている。

また、この地域代表性をもつところから、常に地域の外部との関わりを潜在的に含んで存在しているものであり、特に市町村と相互補完関係にあるなど、密接な関係をもっており、行政の上意下達機関としても機能して末端行政の補完作用としても役割を果たしている。

なお、一応、建前としては、全戸加入が前提であるが、強制できる性質のものではなく、昨今では、その加入率が年々減少しており、越谷市の場合も、市全体の加入率は、平成10年には、83.3%であったのが、平成23年5月現在では、69.9%に低下している。

そして、第3の特徴は、この組織の果たす機能が包括的で未分化であるという「包括多目的性」にある。

元々、地域社会は小さな区域であるとは云え、全体社会のミニ版という面をもち、あらゆる現象がそれなりのまとまりをもって生じる場所である。したがって、当該地区内に生ずる地域全体に関わる様々な問題に対処することが求められる。

組織としての町内会の果たす機能としては、①連絡・親睦・交流機能（住民相互の連絡、スポーツ・レクリエーション活動、祭礼・慶弔等）、②共同防衛機能（防災、防火、防犯、交通安全等）、③環境整備機能（下水・街路灯・道路、ゴミ・地区清掃、集会施設管理等）、④行政補助機能（後方など各種行政連絡の伝達、各種募金等）、⑤圧力団体機能（行政への陳情・要望等）、⑥地域の統合・代表機能（自己の名をもって地域を代表）などがあげられる。

ちなみに、越谷市における自治会では、主な自治会活動として、①「快適な生活環境づくり」（環境美化活動等の「きれいなまちづくり」）、②「安全で安心な地域づくり」（防犯活動、防災活動、交通安全活動等の「安全で住みよいまちづくり」）、③「地域住民の親睦・交流・助け合い」（スポーツや盆踊り等の親睦活動、共同募金や敬老会等の福祉活動などの「ふれあい・助け合いのまちづくり」）を行っている。

これまでの地域活動は、共同社会の再生の目標に向かう住民の結びつきを基盤にした活動によって、地域生活の規範と様式を着実に蓄積しつつあるが、更に、「地域分権」の必要性が叫ばれている昨今、地域分権の担い手として住民側の体制づくりが注目されるのが、その中核になっているのは、日常生活圏における地域組織としての町内会などの基幹的な地域住民組織であり、その役割を果たすためには、旧体質的な共同体秩序を克服し、個人を尊重しながら、町内会を核として多様な地域組織とともに地域で協働関係を築いていくことが求められる。それだけに、基礎的・包括的な地域住民

組織としての町内会（町会・自治会）組織の有り様は、地域自治の形成にとって重要な意味をもっていると考えよう。

現に、昨今の町内会は、メンバーの交代等も手伝って、その多くが、徐々にではあるが旧体質的な面を脱皮し、新しい感覚で取り組む方向に向かって自ら体質改善を図り、着実に変容していることは確かである。

ii. 日常生活圏域における「個別的・単一目的機能的な地域コミュニティ組織（単一目的・部分機能的で派生的な部門型住民組織）」—— 子供会、老人会、婦人会、PTAなど ——

日常生活圏域における「個別的・単一目的機能的な地域コミュニティ組織」として、当該地域住民の個別的ニーズに対して、個別的・目的機能的に活動する地域住民組織である。

これには、ア. 目的にしたがって一定の参加条件が特定される年齢層・社会層別地域組織と、イ. 加入について目的が合致すれば誰でも参加できる地域のクラブ・サークルのような自発的組織などがある。

これらの組織は、それ自体、一定の目的をもちつつも、広く地域の問題に関わる場合もあり、このため、子供会、老人会、婦人会などは、町内会の下部団体として組織されたり、町内会の中の一部門として設けられたりするケースもかなりある。

しかし、その殆どが、行政の縦割り部門と結びついた上部組織とのつながりの方が強いことから、しばしば自分たちの組織や課題のことにのみに関心が向いてしまい、地域全体の問題については無関心になりがちになることは否めない。

ア. 年齢別・社会層別集団・組織

各年齢層や性別・職業別等の各社会層に特有な生活課題を取り上げ、独自の目的をもち、一定の参加条件（年齢、性、職業、立場等）に基づいて結成した集団・組織で、子供会、青年団、老人会等の年齢別・社会層別集団・組織や婦人会、児童・生徒の保護者を中心に学校単位で組織されるPTA等のいわば社会層別集団・組織がこれにあたる。

したがって、この組織では、加入できる人が、年齢、性、役割等で特定されている。

イ. 文化・芸術・スポーツ・レクリエーション、趣味・教養等を目的としたクラブ・サークルなど

文化・芸術・スポーツ・レクリエーション、趣味・教養等、自己充実（啓発・向上）・自己充足（生きがい・楽しみ等）を目的とした各種クラブ・サークル等の非営利的な自発的集団・組織である。

この全般的・総合的な地域住民組織では充足されない生活欲求をテーマとして、住民の有志が任意に結成した集団・組織で、文化・芸術・スポーツ・レクリエーション、趣味・教養等の各種クラブ・サークルといったほぼ単一の目的のみを追求する団体を指す。

したがって、この種のクラブ・サークルについては、目的さえ一致すれば誰でも参加できる。

なお、この種のクラブ・サークルの対象範囲としては、通常は、町内会等の「日常生活圏域」よりも、更に広域の「拡大生活圏域」を単位として組織されるケースが多い。

ii. 拡大生活圏域における「地域コミュニティ組織」

拡大生活圏域における「地域コミュニティ組織」（包括・広域的な地域コミュニティ組織）は、町村合併以前の旧町・旧村等の生活圏域や複数の小学校区から成る中学校区といった、「日常生活圏域」を包含したより広い地域を範囲とする連絡・調整・協議型の地域住民組織である。

前述のように、「地域コミュニティ」には、小さい単位では「日常生活圏域」での町内会（町会・自治会）、大きいところでは合併以前の旧町・旧村等の歴史的・文化的・風土的背景をもった地域、あるいは複数の小学校区から成る中学校区などを単位とする地域コミュニティ組織、また、規模的にその中間に位置する組織として、小学校区を単位とした「近隣社会（近隣住区）」における地域コミュニティ組織等、様々な住民組織がこれに該当することになる。

しかし、市の要件とされる人口5万人程度の小規模の市であれば、コミュニティづくりは、行政の立場で市全体を管轄する地方自治体の行政組織と、市民の自発的な立場でつくられた町内会（町会・自治会）のような地域住民の小さな単位組織の2層構造で十分対応できるが、例えば、中核市（中核市は、人口30万人以上を要件としており、現在、越谷市では、平成25年度実施を目指し、保健所設置等の条件整備を含め、中核市指定への取り組みが進行中である。）のような大都市では、このような2層構造では十分対応できない。

そこで、人口何十万人を擁する大規模な市などにあっては、市という地方自治体の組織と、町内会（町会・自治会）のような小さな単位組織とが相互に入り込む境界領域における調整組織としての柔軟な自治のシステムとして、また、行政と地域との協働を円滑に行うための橋渡しの役割をするのに相応しい中間的な地域組織の構築の必要性が出てくる。

このため、このような組織を編成し、個々の単位組織や個人の活動を結集して、多様な住民団体や活動主体の有機的連携を図ってコミュニティ活動を進めていく必要があり、実際の活動の場面では、

そのためのコミュニティ活動を担う中核的な集団・組織が必要である。

これに該当する地域組織としては、『生活自治区』とも云われるところの区域において、i. 当該地域のコミュニティづくりを推進するために設けられている「コミュニティ推進組織」（これまでの一般的な地域コミュニティ組織とは別に、新たに設置されるコミュニティづくり推進にその目的を特化した地域コミュニティ組織で、現在、越谷市において市内13の地区ごとに設けられている「地区コミュニティ推進協議会」などはこれに該当する）としてのコミュニティ組織、あるいは複数の小学校区から成る中学校区の区域などを単位として設けられるコミュニティ組織（現在、愛知県豊田市において、11の中学校区を単位に置かれている「地区コミュニティ会議」などはこれに該当する）や、ii. 国が「モデル・コミュニティ」として標準規模としているところの、小学区を基準としたコミュニティ組織が考えられる。

※ 生活自治区

ここでいう「生活自治区」とは、市内において歴史的・文化的・風土的に他と区別される区域、例えば、町村合併以前の旧町・旧村を基本に定められた地域およびその住民組織で、越谷市に例を取れば、昭和29年（1954年）の2町8か村の町村合併以前の各地区を参考にして設定された市内13地区（広さとしては、概ね中学校区に相当）がほぼこれにあたり、各地区にコミュニティ推進協議会や地域センターが置かれている。

なお、これに該当する現行法制度上の区域としては、前掲の「地域自治・地域分権」の項で触れた「地域自治区」がある。

また、単一目的的な地域コミュニティ組織としては、例えば、地区スポーツ・レクリエーション推進委員会など個別部門的な地域組織がこれに該当する。

「コミュニティ推進組織」は、より良いコミュニティの形成を目指して、地域の各单位団体を横断的に包括・拡大し、各団体の相互の活動を調整し、援助し合って、その活動をより活性化していくものである。

地域には、子どもの健全育成・環境整備・交通安全・防災・防犯等、様々な課題があるが、これらの課題の解決は、これまでの町内会（町会・自治会）の範囲だけでは困難であり、より広い範囲での対応が必要である。

真のコミュニティの形成にはそれぞれの団体の活動だけでは必ずしも十分でなく、このためコミュニティ推進組織ができることによって新たに取り組むことができる活動領域が生まれてくる。つまり、コミュニティ推進組織の整備により、これに参加しているどの住民組織にも属さないコミュニティ組織固有の業務や活動を行うことができ、また、コミュニティ自体に係わる活動領域を独自に取り上げて活動する場合も考えられる。

一般に、「コミュニティ推進組織」は、①町内会をはじめ各種の地域代表が参加して連絡協議する機能と、②町内会等の各団体の活動にはなりにくい領域に取り組む実行機関としての機能を持っており、コミュニティ推進組織の整備により、これに参加しているどの住民組織にも属さないコミュニティ自体に関わる活動領域を独自に取り上げて活動するなど、コミュニティ組織固有の業務や活動を行うことができる。

また、「コミュニティ推進組織」は、区域との関係では、単位組織および連合組織の管轄区域と一致しているもの、これより広域のもの、狭域のもの、および区域の限定のないものなど、様々であり、また、地域によっては、これらの多様な住民組織が連携・協力したりしている所もあれば、バラバラのままであったりしている所もある。

なお、この「拡大生活圏域における地域コミュニティ組織」も、「日常生活圏域における地域コミュニティ組織」と同様、i. 様々な地域課題に対して全般的・総合的に対応する「全般的・基幹的な住民組織（多目的・総合型地域住民組織）」と、ii. 特定の課題や対象に対応する「部分的・個別機能的な部門住民組織」（特定目的・部分機能型地域住民組織）の2つに分けられる。

※ 拡大生活圏域における「全般的・総合的な地域コミュニティ組織」と「個別的・単一目的・部分機能的で派生的な部門型住民組織」

i. 拡大生活圏域における「全般的・総合的な地域コミュニティ組織（包括多目的・多機能的で基幹的な総合型地域住民組織）」

—— 地区コミュニティ推進協議会等の「コミュニティ推進組織」 ——

拡大生活圏域における「全般的・総合的な地域住民組織」（多目的・全体包括的な集団・組織としての地域住民組織）には、地区コミュニティ推進協議会、地区コミュニティ会議等のコミュニティ推進組織があるほか、各地区ごとの地区連合自治会もその役割を果たしている。

拡大生活圏域における全般的・総合的な地域住民組織は、「コミュニティ推進組織」として、より良いコミュニティの形成を目指して、地域の各単位団体を積極的に包括・拡大し、各団体の相互の活動を調整し、援助し合って、その活動をより活性化していくとするものである。

● 越谷市におけるコミュニティ推進組織

—— 「地区コミュニティ推進協議会」と「越谷市コミュニティ推進協議会」 ——

(1) 地区コミュニティ推進協議会

市内13の地区ごとに各居住地域における住民間、住民と行政との関わりを考える地域コミュニティ組織として地区内の諸問題・諸課題を地区住民相互に話し合い解決するための組織として設けられている。

この「地区コミュニティ推進協議会」（通称、「コミ協」）は、地域の実情に合った自主的な組織として、地域の課題を整理・選択肢し、行政と協力しながら、個性的で魅力のある地域の実現を目指した様々なコミュニティ事業を行なっている。

(2) 全市コミュニティ推進協議会

「越谷市コミュニティ推進協議会」（通称、「全市コミ協」）は、越谷市全体における市民のコミュニティ活動を推進するために設けられた組織で、より良い地域社会を創造するため、各種構成団体相互の連携と協調を図り、各地区におけるコミュニティ活動をより積極的に展開するための啓発を中心とした事業の実施や団体相互の情報交換・連絡調整、広報誌等の発行などを行い、各地区コミ協の活動を支援する役割を担っている。

「全般的・総合的な地域コミュニティ組織」に結集することが期待される住民組織をタイプ別に分けると、次の5つのタイプに整理することができる。

- (a) 全戸加入を原則とする包括組織としての町内会（町会・自治会）
- (b) 年齢層・社会層別組織としての子供会、青年団、婦人会、老人会、PTA等
- (c) 地域のクラブ・サークル組織としての文化・スポーツ、福祉、趣味などのクラブ・サークル等
- (d) 地域におけるNPO等の市民活動団体
- (e) 行政協力組織としての民生委員協議会、青少年地区委員会、市政協力委員会、消防団等

また、「コミュニティ推進組織」を連絡・調整・協議の場だけに終わらせないために、専門部会（実行組織）を設置することが望ましく、コミュニティ推進活動を担う部会としては、(a)組織運営の活動をする総務部会、広報部会等、(b)生活充実の活動をする文化・スポーツ部会、保健福祉部会等、(c)問題解決の活動をする環境整備部会、交通安全部会、防災部会、まちづくり部会等が上げられる。

なお、市町村全域を対象区域とする「コミュニティ推進協議会（「全市コミ協」）や町会・自治会連合会（「自治連」）なども、広い意味での「コミュニティ組織」に含まれる。

ii. 拡大生活圏域における「個別的・単一目的機能的な地域コミュニティ組織（特定単一目的・部分機能的で、派生的な部門型住民組織）」

—— スポーツ・レクリエーション推進委員会や各地区における行政部門ごとの行政協力組織等の「コミュニティ推進組織」 ——

拡大生活圏域における「個別的・目的機能的組織（特定目的・部分機能的な集団・組織としての地域住民組織）」には、例えば、地区スポーツ・レクリエーション推進委員会等の単一目的団体や各地区における行政部門ごとの「行政協力組織」などがある。

ア. 単一目的団体

これには、年齢層・社会層別集団・組織と、文化・スポーツ、趣味・教養等を目的とする各種クラブ・サークル等の集団・組織がある。

(a) 年齢層・社会層別集団・組織

「拡大生活圏域」を単位として組織された年齢層・社会層別集団・組織で、これには地区ごとの連合婦人会、老人クラブ連合会、PTA連合会、子供会育成連絡協議会などがある。

(b) 文化・スポーツ、趣味・教養等を目的とした各種クラブ・サークル等

文化・芸術・スポーツ・レクリエーション、趣味・教養等、自己充実（啓発・向上）・自己充足（生きがい・楽しみ）を目的とした各種クラブ・サークル等の非営利的な地味伝期集団・組織である。これには、例えば越谷市で言えば、市内13地区ごとに設けられている「スポーツ・レクリエーション推進委員会」などがこれに該当する。

コミュニティ推進協議会等の全般的・総合的な地域住民組織では充足されない生活欲求をテーマとして、住民の有志が任意に結集した集団・組織で、文化・芸術、スポーツ・レクリエーション、趣味・教養等の各種クラブ・サークルといったほぼ単一の目的のみを追求する団体で、加入については、目的さえ合致すれば誰でも参加できる。

なお、市全域を対象区域とする連合婦人会、老人クラブ連合会、PTA連合会、子供会育成連絡協議会等の連合組織や市町村全域を対象区域とする文化連盟や体育協会等も、広い意味での「地域コミュニティ組織」と云える。

イ. 行政協力組織

—— 消防団、民生委員地区連絡組織、青少年育成地区組織等 ——

市など、公約機関の要請に応じてその活動に協力するために住民が結成した地域の集団・組織で、消防団分団、地区の防犯組織、防災組織、納税団体、衛生関係団体や民生委員協議会、青少年育成地区委員会等のほか、区画整理組合、市街地再開発組合などの公共事業に関わる団体もあり、いずれも行政の諸部局につながる行政協力組織である。

また、社会福祉協議会、交通安全協会、防犯協会、消防団、観光協会、国際交流協会等、市町村全域を対象区域とする「広域地域社会」における広域組織も広い意味での「地域コミュニティ組織」と云える。

なお、上述の町内会（町会・自治会）等も、回覧版・後方の配付、ごみの収集管理、募金・寄付金の協力、統計調査員としての協力など、行政の下請け協力組織としての役割を果たしている。

(2) 「市民活動団体」（個別目的機能型組織）

—— NPO団体・ボランティア団体・その他の公益団体・コミュニティビジネスなど ——

「市民活動団体」とは、特定の分野においてその専門性や行動力を活かしながら営利を目的としない活動が続ける新しいタイプの地域活動団体を云い、社会福祉活動、環境活動、清掃活動、アメニティ活動、公衆衛生活動、教育・子育て活動等の様々なコミュニティ活動を行うNPO団体やボランティア団体などがある。

これらは、必ずしも厳密な意味での地域を基盤としないものも含まれ、町内会（町会・自治会）等の地縁組織から離れた自立的な集団として活動している場合も多い。

① NPO団体（民間非営利活動団体） —— NPO・NPO法人 ——

i. NPO

NPO（Non Profit Organization）とは、政府・自治体や私企業とは独立した存在として、市民・民間の支援のもとで、社会的な公益活動を行っている新しい公益団体としての市民活動団体をいう。

すなわち、福祉、保健・医療、環境保護・リサイクル、災害復旧、教育・子育て、更には国際協力など、広範な分野で、公益実現のために、様々な社会的活動を行う私的利益を目的としない非営利の民間組織をいい、新しいタイプの草の根的市民活動団体やボランティア活動団体を指す。

これには、各種の市民団体、慈善団体、消費者団体、社団法人、社会福祉法人などがこれに該当し、法人のみならず、任意団体（同じ目的をもつ人々でつくる法人格をもたない団体）も含まれる。

その特徴としては、(1) 非営利性（営利企業とは異なり利潤追求を目的としないこと。したがって、事業収益は事業の拡大などのための再投資に充てることがあるが、正会員には配分したりしないこと）、(2) 民間性（行政の一部ではないこと）、(3) 組織性（組織の体制を備えていること。つまり、定款や規約、法人各などの制度的実態性を有すること）、(4) 自律性（管理運営が自らの手で独立して行われていること）、(5) 自発性（組織への参加が個人の意思に基づき、個人からボランティアとしての時間や寄付等の資金の自発的な拠出を募る）などがあることが上げられる。

NPOを活動内容で区分すると、ボランティア等の「社会奉仕型活動」、各種文化・スポーツ、社会教育等の「自己充実型活動」、それに出版・介護等の「事業型活動」などに分類することができるが、いずれも、公共的（市民的公共性）であることを前提とする。

このように、NPOの多くは、目的・関心を共通にするテーマ・コミュニティであり、しかも公益性のある活動をするために、共通の目的・ミッション（使命）の下に意図的に組織される市民活動団体であるため、必ずしも、地縁を基礎に形成されるわけではない。

※ 「NPO」(Non-Profit Organization)と「NGO」(Non-Governmental Organization)

広義の「NPO」（非営利団体）には、「NGO」（非政府機関とも云う）も含まれる。「NGO」は、地域に根ざした活動というよりも、国際的な分野で活躍する団体で、人道的な目的や人種・環境・開発・軍縮等に関する目的で活動する民間の国際協力団体である。

しかし、地域社会の中で、地域活動団体として、つまり、特定の目的・ミッション（使命）をもつアソシエーション型の組織として活動する場合も少なくなく、したがって、このようなアソシエーション型のNPOの活動は、地域の生活に基礎を置いた住民組織である町内会・自治会、コミュニティ推進組織等との連携のもとで相互補完的にその特性を生かしていくことができる。

NPOは、事業体であるが、収益事業で利益が出ても、それを関係者に配分せずに、次の社会的ミッション（使命）の実現のために投資する組織であって、無償奉仕を前提とするボランティア組織ではない。ボランティア組織の目標は、問題関心による多様で積極的な活動を通して、地域社会に貢献することであるが、問題関心によって自己責任で行動するボランティアを結集した団体であるため、NPOの一部ではあるが、中心組織ではない。

NPOは、まちづくりやコミュニティ活動との関係において、地域問題の解決、公共サービスの補完という面で、コミュニティ組織の重要な構成団体として、地域コミュニティの活性化・再生に貢献していくことが期待されており、実際に、着実な実績を積み重ねている。

なお、行政との関係においては、現在の行政改革の下で、行政施策の安易な受け皿的下請け関係に位置づけることなく、パートナーシップの確立によって、より公共性を拡大していけるかどうか問われている。

ii. NPO法人（「特定非営利活動法人」）

これらのNPO（「非営利活動団体」）のうち、特に、特定非営利活動促進法（NPO法）が定める要件を満たし、法人格を取得したものを「NPO法人」という。

NPO法人は、「特定非営利活動促進法（NPO法）（特定非営利活動を行う団体に法人格を付与すること等により、ボランティア活動をはじめとする市民が行う自由な社会貢献活動としての特定非営利活動の健全な発展を促進し、公益の増進に寄与することを目的として、平成10年・1998年から施行された法律）」に基づいて、不特定かつ多数の人々の利益の増進に寄与する活動をしている団体で、都道府県若しくは内閣府から法人として認証されたものを指す。

NPO法人として対象となる特定非営利活動としては、① 保険・医療または福祉の増進、② まちづくりの推進、③ 社会教育の推進、④ 学術・文化・芸術の振興、⑤ スポーツ・健康体力づくりの振興、⑥ 環境の保全、⑦ 災害救護、⑧ 地域安全、⑨ 人権の擁護または平和の推進、⑩ 国際協力、⑪ 男女共同参画社会の形成の促進、⑫ 子どもの健全育成、⑬ 情報化社会・科学技術・経済活動の活性化、⑭ 職業能力の開発、⑮ 消費者の保護、および、⑯ 以上の活動を行う団体の運営または活動に関する連携、助言または援助を行う中間組織としての活動があげられる。

現在、我が国でNPO活動を行っている団体は、平成22年（2010年）現在で、10万をはるかに超えているが、このうち、4万近くの団体が、NPO法人として認証されている。

なお、これらの「NPO法人」のうち、更に、運営組織および事業活動が適正であるなど、一定の要件を備え、国税庁から認定を受けた「認定NPO法人」については、税法上、特定の優遇措置が講ぜられる。

※ 我が国では、これまで、民法第34条に基づく社団法人または財団法人のみが公益法人として認められ、いわゆる市民のボランティア活動団体に法人格を付与する制度がなかったが、阪神・淡路大震災以後、ボランティア活動の大切さが一層注目されるようになったことを契機としたNPO法の制定によって、小規模のNPOでも比較的簡単に法人になれるようになった。

② 「ボランティア団体」等の公益団体

「公益団体」とは、慈善、学術、宗教など社会全般の利益（公益）を図ることを目的とする民間の「非営利団体」をいう。

したがって、この中には「任意団体」（公益団体と実際には同じ目的を持ち、同じような組織体としての実体を有しているが、法人格をもたない団体、典型的なものとしては、町内会（町会・自治会）、マンション管理組合、

ボランティア団体、クラブ・サークル、学芸会、同好会などがある) も含まれる。

この「公益団体」のうち、一定の要件を満たし、法律に基づき、主務官庁の認可によって法人格を与えられた団体を「公益法人」という。

1. ボランティア団体

「ボランティア」とは、「個人の自発的な自由意思に基づき、その技能や時間等をすすんで提供し、他人や社会に貢献する人」を指す。つまり、自由な意志にもとづいて自発的に社会活動を行う人を意味する。

これらの人たちが行っている活動、すなわち、「報酬を目的としないで、自分の労力・技術・時間等を提供して、地域社会や個人・団体の福祉増進のために行う社会奉仕的活動を「ボランティア活動」といい、更に、このような活動を行う団体を「ボランティア団体」という。

その活動の範囲は、まちづくり・福祉・保健・教育・レクリエーション・防災・防犯など、多岐にわたっている。

その活動は非営利的であって、自分のもっている知識・技能・労力・時間や時には経済的なものを、ある程度継続的に他の者に対して提供するものである。特に、社会的にハンデをもつ人々に対する福祉の面においては、社会福祉事業の制度化とそれに伴う福祉事業の限界の打破、更には、近年における在宅福祉サービスや地域福祉の推進においてその役割期待が大きい。

ボランティア活動の要件としては、

ア. 他から強制や拘束を受けて行うものではなく、自らの自発的・自発的な意志に基づいて行われるものであること

—— 「自主性・自発性」 ——

イ. ボランティア活動を行うことによって、金銭的、物的な代価を求めるようなことがあってはならないこと —— 「無償性」 ——

ウ. ボランティア活動は私利私欲のために行うものではなく、あくまで、社会・公共に対して何らかの形で貢献するものであること —— 「公共性」 ——

の3つ（いわゆる「ボランティア活動の3原則」）を基本としている。

更に、これに加えて、

エ. ボランティア活動の対象との関係において、「相手側の了解を前提として行動するものであること —— 「非押しつけ性」 ——

という条件もある。

なお、「ボランティア」の活動分野・領域としては、

(a) 社会福祉系（高齢者福祉、児童・母子福祉、障害者福祉その他の社会福祉）

(b) 教育・文化・スポーツ系（教育・生涯学習指導、青少年健全育成、芸術・文化の振興、スポーツ・健康体力づくり、学術研究の振興等）

(c) 国際理解・国際交流・国際協力系（国際理解・国際交流・国際協力等）

(d) 地域社会系（まちづくり・まちおこし、犯罪の防止、交通安全、災害の防止・災害時の救援、観光の振興等）

(e) 環境保全系（自然環境保護、公害防止、リサイクル等）

(f) 保健・医療系（健康づくり、医療等）

(g) その他（消費者問題、人権、女性、市民活動支援、平和の推進等）

これらの活動分野・領域の違いによって、例えば「福祉ボランティア」「教育ボランティア」「地域ボランティア」「国際ボランティア」「平和ボランティア」等の「分野別・領域別ボランティア」に分類することができる。

ii. その他の公益団体

「その他の公益団体」としては、社団法人としての商工会議所、青年会議所、医師会・歯科医師会・薬剤師会などがある。

※ 商工会議所

区域内の一定資格の商工業者を会員として、その地域の商工業の総合的な改善・発展を図るとともに、社会福祉の増進に資することを目的とする法人格（社団法人）をもった非営利団体。

※ 青年会議所（YJC）

20歳～40歳までの青年経済人の組織する団体で、地域開発、経済問題、教育問題、国際交流、まちづくり運動など、地域社会に根ざした社会活動を行う法人格（公益社団法人もしくは一般社団法人）をもった非営利団体。

iii. コミュニティ・ビジネス —— 新しい公共的な地域産業 ——

「コミュニティ・ビジネス」とは、地域社会の問題を地域住民が地域資源（人材・ノウハウ・施設・資金等）を活用しながら、ビジネス的手法によって解決していく新しい手法（市民が主体となって地域の生活課題の解決をビジネスとして取り組み、コミュニティの再生と雇用や地域経済の活性化を同時に達成しようとする新しいまちづくりの手法）による小規模な社会的事業をいい、日本語では「社会的企業」といわれている。

つまり、住民が主体の地域密着事業活動で、営利活動とボランティア活動の中間的な業態で、各地域の実情に応じて行われる事業活動である。

その事業分野は、福祉・医療・環境・教育・まちづくりなどと幅広い。例えば、お年寄りに対する在宅介護サービス、ディケア、給食宅配サービス、共働き夫婦のための保育サービス、過疎地でのバスの運行、不用品のリサイクル事業など、多岐にわたっている。

事業運営は地元住民を主体としたNPOが多いが、企業や協同組合等の営利団体も運営主体となり得る。歳出削減が迫られている地方自治体の行政サービスの低下に対応して地域の公共サービスの担い手となる地域産業を創出する地域に密着した草の根的ニュー・ビジネスとして注目されている。

コミュニティ・ビジネスは、生活圏の暮らしの充実に必要な生活密着型地域産業であり、地域在住の市民が生産・提供する有償サービスや財を、同じ地域の在住者が消費する地域密着・循環型のビジネス形態をとっており、地域では、既に生活に密着して事業を展開してきた生活共同組合の活動が定着している。

※ ワーカーズ・コレクティブ

「コミュニティ・ビジネス」の一類型で、労働者や主婦などが共同出資して、自主管理する草の根ビジネスの事業体。協同組合の一種であるが、営利企業や従来の協同組合と異なり、所有（出資）の平等、直接民主主義制、個人の主体性の尊重などを強調する。我が国では、「生協」などを母体として主婦の社会参加の一貫として始められたが発端である。

③ コミュニティに関わるその他の組織

i. 非営利団体

7. 構成員の相互扶助を目的とした非営利的・非公益的な集団・組織

—— 生活協同組合等の非営利・非公益的な中間団体・組織 ——

非営利・非公益的な中間団体としての「協同組合」（例えば、「生協」といわれる生活協同組合や「農協」といわれる生産生活協同組合等）などがある。

※ 協同組合

小規模の生産者や販売業者、農民、または消費者が営利よりも相互扶助を目的として組織する非営利団体で、一般消費者、中小商工業者、小規模生産者などがその経済的立場や活動・事業の改善のため、共同の出資により民主的な自主運営を行う団体で、消費生活共同組合としては、「生活協同組合（「生協」）」などがあり、生産共同組合としては、農業関係の「農業協同組合（「農協」）」、漁業関係の「漁業協同組合（「魚協」）」や工業関係の「工業共同組合」などがある。

● 「生協」（CO-PO（コーポ））

消費生活協同組合ともいい、消費者が自らの生活を擁護し向上させる目的で資金を出し合い、地域または職域を単位に生活物資の購買や医療・共済・福祉・旅行などの事業を目的として設立された協同組合で、昨

今、安全性問題や環境問題などにおける消費者運動や、流通業界に対する生協活動の影響力は小さくない。

● 「農協」(JA)

農家が協同してその営農および生活上の必要を総合的に満たすために設立する組合。多くの農協は、農産物の販売、生産・生活資材の購買のほか信用、共済、営農・技術指導など広範な事業を行う総合農協として活動している。

イ. 社会奉仕・慈善団体

これには、ロータリークラブ、ライオンズクラブ等の社会奉仕・協力団体がある。

※ 「ロータリークラブ」・「ライオンズクラブ」

「ロータリークラブ」は、職業奉仕(会員の職業倫理を高めること)と、そこから広がる社会奉仕と国際親善を目的とする団体。

また、「ライオンズクラブ」は、ロータリークラブのように職域や個人で行うだけでなく、チームワークを発揮して行うことにより有意義な効果をあげるようにとロータリークラブから分裂した形で組織された団体。

ii. 営利団体

7. 営利を目的とした企業・事業者等の職能的な集団・組織

これには、業界団体としての商工会、農業団体連合会、建設業協会、浴場組合、地元商店会、地域商工会などがある。

イ. 個々の企業・事業者等

企業もまた、社会から受け入れられることで市場を通して利益を上げるとともに、社会公共の正当な担い手と位置づけられその社会的責任を負っている。

※ 企業の社会的責任(「CSR(Corporate Social Responsibility)」)

企業が利益を追求するだけでなく、企業活動が社会に与える影響に責任をもつこと、つまり、企業活動を社会的公正や環境への配慮等の観点から制御し、利益の追求だけでなく、様々な社会的側面(法令の遵守、人権擁護、労働環境、消費者保護など)や環境的側面(環境保全、自然保護など)においても低下を高め、企業と利害関係を有する者(従業員、消費者、地域住民などのステークホルダー)に対して責任を果たすべきとする理念である。

※ 企業の社会貢献活動(フィランソピー)

企業等による寄付など、企業が社会的責任を果たす手段の一つとして公益のために行う社会貢献・慈善活動。類型としては、①事業活動を通じた社会貢献(被災地への物資の優先的無償供給等)、②社会的活動に対する金銭的支援(公益法人への寄付等)、③自社施設の開放、④従業員に対する社会的活動の義務の啓発、⑤従業員の社会的活動への支援などがある。「メセナ」(企業の芸術文化支援活動)などもその一つである。

(3) 「基礎的・基盤的な地域住民組織(町内会・自治会、子供会、老人会、PTAなど)」、「総括・広域的な地域住民組織(コミュニティ推進組織)」、「新しい市民活動組織(NPO)」の関係

町内会・自治会、子供会、老人会、PTAなどの基礎的な地域住民組織やNPO、コミュニティビジネスなどの新しい市民活動組織・公共的産業等、そして更に、コミュニティ推進組織等の包括・広域的な地域住民組織等の地域関係団体は、それぞれ、コミュニティづくりの目的の実現を目指して、互いに連携し、各自の固有の目的を追求しつつ、あわせて地域全体の発展にも力を貸し合うことが大切である。

同時に、各組織が地域の中でその位置づけを明らかにすることによって、失われた関係を回復し、新たな関係を結び合うことはそれぞれの組織の活性化にとっても意味があると思われる。

従来の地域住民組織とは別に、新たに、「コミュニティ推進組織」をつくることは、今まであった住民組織を離れて、まったく別の目的の組織をつくろうとするものではなく、むしろ、既存の地域諸団体の活動を活発にし、その運営を構成員の意思に基づいて生き生きとしたものにしながら、同時に同じ地域に属する団体でありながら、地域内でバラバラになっている状況を改め、相互に交流し、援助し合うことを通して、住み良いまちづくりをすることを目的とするものである。

「コミュニティ推進組織」編成上の課題は、コミュニティ活動を組織論として捉え、地域の各住民組織が差別されることなくこれに参加し、その参加・参画を通して、地域の各種団体の協力・連携体制をいかに図っていくのかということである。

したがって、コミュニティ推進組織の編成目的は、目指すべき地域社会形成に向かってコミュニティ活動を進めるための、住民合意の組織体

制である。

とりわけ、コミュニティ推進組織にとって地域の全般的・総合的単位組織としての町内会（町会・自治会）との関係は重視しなければならない。

コミュニティづくりが、地域住民の合意形成を目指すものであるが故に、町内会のような原則全戸加入型の組織がこれに参加する意味は極めて大きいと云えよう。

※ 昨今、他市を含め、おしなべて自治会加入率が年々減少しており、越谷市においても、平成25年5月現在における加入率は69.5%、直近の調査（同年11月現在）では、69.2%と減少傾向にある。

① 全般的・総合的単位組織（町内会およびその連合組織を含む）とコミュニティ推進組織との関係

まず第一の課題は、町内会およびその連合組織は、コミュニティ活動の内容となる諸活動を既に多かれ少なかれ行ってきたり、これとコミュニティ推進組織との関係をどのように位置づけるかである。

コミュニティづくりは、まったく新たな真空地帯で行われるのではなく、既に様々な住民組織が活動している地域の上で展開されるため、これら住民組織とコミュニティづくり推進の組織とがどのような関係に立つのかをはっきりさせておくことが大切である。屋上屋を重ねて複雑な仕組みにしてしまっても、また逆に既存諸組織の扱わない問題しか取り上げられないものになってしまうと、目的を達成することが難しい。

第二の課題は、町内会の組織では、今日の広域化、複雑化する地域問題すべてに対応することが難しいということから、新たにこれに見合ったコミュニティ推進組織という別な組織をつくるといった発想が生まれてきたわけであるが、その際、これまで町内会が行ってきた活動をコミュニティ推進組織に移すのか、それともそれらは従来どおり町内会が行い、コミュニティ推進組織は新たに必要となった行事あるいは従来からの行事を進める上での連絡調整を行うことに限るのかをきちんとさせておく必要があり、どちらにするかは、地域の実情によることになる。

コミュニティ地区の活動の基礎には、町内会の活動があり、「コミュニティ推進組織」の編成にあたっては、町内会の活動成果を反映させていくためにも、連携可能な組織編成にしておくことが望ましい。

先に触れた昭和44年（1969年）の国民生活審議会による「コミュニティ」の提起は、その政策的意図として、地域社会を旧来の共同体的な秩序から脱皮させ、地域社会としての新しい価値を形成していこうという発想であった。

ところが、それが「町内会などの古い体質をもった地域社会から新しい感覚のコミュニティへとシフトしていくべきだ」と云った形で、その真意がたまたま誤解され、新しいコミュニティづくりと町内会による従来の地域づくりとの関連づけを弱める結果となってしまった。

しかし、もとより町内会は、地域社会の中で重要な役割を果たしており、コミュニティ形成において決して否定的な存在ではなく、両者が相まって本来の自治機能の発揮が強く期待されている。

概ね小学校区を基本範域として取り組まれるコミュニティ活動とその基礎組織としての町内会・自治会活動は車の両輪であり、両者の活動は深く関連している。

つまり、コミュニティ活動は、町内会等の基礎組織を軸に多様に拡大することによって、基礎組織自体の活性化にもつながっていくと考えられる。したがって、町内会は旧体質組織であり、コミュニティ組織は近代的な市民組織であるとする2分的な捉え方は、必ずしも実態を正確に捉えておらず当たっていない。

② 単一目的組織とコミュニティ推進組織との関係

次に、子供会、婦人会、老人会、PTA等の年齢別・社会層別組織、文化・スポーツ・趣味、福祉などのクラブ・サークル、更にはNPO等の市民活動団体などとコミュニティ推進組織との関係をどうするかである。

例えば、PTAにしても老人会にしても、その目的を達成するためには、地域の支持と協力がなければならないことが多く、また、生活環境の改善といった地域全体に共通の問題の解決なくしては、成果を上げることができないことも多くある。

更に、コミュニティセンターの利用の面では、これらの組織は大きな受益団体となる。

したがって、これらの年齢層別・社会層別組織も、それぞれの立場からコミュニティ推進組織に参加し、各組織が地域に対する全体的な視野をもつとともに、地域の他の諸組織との交流・協力を図ることが大切となる。

このことは、文化・スポーツ・趣味、福祉等のクラブ・サークルやNPO等の市民活動団体などについても同じことが云える。

他方、コミュニティ推進組織側からすれば、各団体・グループで蓄積された情報や技能を地域に還元して貰うことができれば、まちづくりのレベルアップに大いに役立つことになる。手話、児童図書研究等のグループがコミュニティ活動に協力し、生け花グループがコミュニティセンターに花を飾ることなど、その例はいくらでもある。

⑨ 行政協力組織とコミュニティ推進組織との関係

また、行政協力組織にしても、行政の各部局とのタテの結びつきだけでなく、コミュニティ推進組織に参加し、ヨコのつながりを強めることは、日頃の活動がよりやりやすくなるというメリットが生じる。

以上述べたように、今日の地域社会は、町内会等の基幹的・包括的な組織をはじめ、子供会、PTA、婦人会、老人会、文化・スポーツサークルなどの部門的・機能的な組織、更にはNPO等の市民活動団体とコミュニティ組織の連携によって、地域の共同管理という公共的役割に参加する住民の取り組みの程度に規定されて発展する。

したがって、これらの組織は、その活動を通してまちづくりへの住民参加を強化する実体的保証であることこそが評価されるべきである。

コミュニティ形成についての評価は、地域の住民が生活の場について、どれだけ考えるようになり、自らをコミュニティ形成の当為主体として位置づけるようになったかということである。

コミュニティ活動は、地域課題の解決に向けて取り組む町会・自治会や各種の住民団体・個人の活動の協力・連携体制の進展によって発展していくのである。

地域における様々な住民組織のあり方を問い、活動を蓄積していくことが「個別的でバラバラな要求を生活圏を単位にして住民の手で調整し、総合化し、計画的にまちづくりを行う訓練をすることになる」と思われる。

まちづくりの取り組みを生活地から積み上げていくことが、地域と自治体の強化につながるのである。

基礎的自治体内のコミュニティへの分権は、住民がその主体者としての権利を行使しうるシステムをつくりあげていくということによって更に強化されるであろう。

(2) 「参加・協働」と「新しい公共の創造」および「情報共有」のまちづくり

——「新しい公共」を支える「参加・協働」およびその前提としての「情報共有」によるまちづくり——

いうまでもなく、人は、一人だけで独立して存在できるものではなく、個人が集まり「社会公共」を形づくることによって生きていくことができる。

これまで日本人は、ややもすると国や社会は、誰かが作ってくれるものとの意識が強く、地域の問題は行政が扱うべきだとする根強い考え方があって、多くの住民は地域問題解決のための活動を煩わしいと考える傾向が強かった。

しかし、今日、私たちを取り巻く社会状況は、少子高齢化・人口減少化や市民ニーズの多様化、ライフスタイルや価値観の変化など、大きく変わりつつあり、これに伴い行政ニーズは益々、高度化・多様化するとともに、一方で、財政難をきたしており、これらの公共部門を取り巻く構造的変化に対応するためには、これまでのような行政が大部分の公共を担い、民間はそれを補完するといった行政サービス提供

の仕方では、様々な問題に対応し切れず、十分な住民サービスが提供できなくなり、市民と政治・行政の関わり方を根底から見直さざるを得ない状況となっている。

このような状況の中で、これからは、国民・住民としては、国や社会の問題を自分自身の問題として考え、積極的に行動する姿勢が強く求められてきており、行政と住民（団体および個人）が対等の立場でそれぞれの特徴を生かした新たなパートナーシップのもとに、政治・行政に積極的に「参加」とともに、官と民が互いに「協働」しながら、「新しい公共」の創造という発想を踏まえ、より良いまちづくりに主体的に関わっていくという姿勢が求められている。

そこで、「政治・行政への住民参加」（政治・行政の運営において住民の意思が直接反映されること、またそれが保障される政治の仕組み）を積極的に取り入れ、「公共分野における行政と住民による官民協働」（行政の運営において行政と民間（市民および私企業）とが互いに連携・協力していくこと、またそれが保障される政治・行政の仕組み）を推進するとともに、従来「行政が担ってきた公共領域」や企業等が担ってきた「私的領域」ではカバーすることのできない官民にまたがる「第3の行政領域」における行政と民間との協働の構築を図る「新しい公共」分野を創造するなど、地方自治行政における「新しい行政システム」を構築する必要性が生じてきた。

そして、このような市民の声をより一層市政に反映させ、「参加と協働」「新しい公共の創造」を前提とした市政の運営体制を確立するためには、現行の議決機関である「議会」および執行機関である「市長等の行政当局」の2元代表制に基づく「間接民主制」を補うものとして、市民の声をよりきめ細かく市政に反映させるために、市民の市政への直接参画といった「直接民主制」の制度をより拡充し、両者の併用による相乗効果が期待される。

そのためには、社会・国家の形成に主体的に関わっていくとする意識をもった市民・国民の育成を図ることが必要であり、自らが社会づくり、地域づくりの主体であるという自覚の下に、政治や社会に関する豊かな知識や判断力、批判的精神をもって自ら考えとともに、個人の主体的な意志により、自分の能力や時間を他人や地域・社会のために役立てようとする、つまり「社会公共」のために積極的に行動する意識や態度を涵養することが大切である。

① 「参加」・「協働」と「新しい公共の創造」のまちづくり

今日、より良いまちづくりを進めていくためには、住民が、従来のような公のことは専門の公務員や議員に委せておけばよいといった消極的態度から国や社会の問題を自分自身の問題として捉え、自分たちのまちづくりは自分たちで考え、関わり、進んで行動するという積極的態度へと変容することが求められている。

つまり、住民自身が、個人としてあるいは団体として、行政と対等の立場で、積極的に行政の運営に『参加』するとともに、官と民がそれぞれの特徴を生かした新たなパートナーシップのもとに、互いに『協働』しながら、『新しい公共』という発想を踏まえ、より良いまちづくりに主体的に関わっていくという姿勢が求められている。

そのためには、制度・システムとして、「住民参加・市民参加」を積極的に取り入れ、「官民協働」を推進するとともに、従来、行政が担ってきた公共領域や企業等が担ってきた私的領域ではカバーすることのできない第3の行政領域における行政と民間との協働の構築を図る「新しい公共」分野を創造するなど、新しい行政システムとしての「自治システム」の構築の必要性が生じてきている。

i. 「参加」と「協働」

ここに云う「参加」と「協働」とは、お互いが協力・連携するという点では共通しているが、「参加」が、片方が他の片方に対して側面から関わり、協力・連携するのに対して、「協働」は、各主体が相互に対等の立場で協力・連携するものである。

※ 「協力」・「連携」・「協働」の違い

「協力」・「連携」・「協働」は、いずれも、お互いが、共通の目的に向かって行動するという点では共通しているが、「協力」と「連携」とでは、「協力」が、同じ目的のために「力を合わせ助け合うこと」を意味するのに対し、「連携」とは、同じ目的をもつ同士が一緒に物事を行うために、「互いに連絡を取り合って行動すること」を意味する。

一方、「協力」と「協働」とは、どちらも「互いに力を合わせ助け合うこと」では共通しているが、「協力」の方は、共に力を合わせる上で、片方が主、片方が従、あるいは、片方が一方的に他の人を助けるために自分の力を貸すといったケースもあるように、必ずしも、対等の立場で行うことは絶対的条件ではないのに対して、「協働」の方は、更に一歩踏み込んで、あくまで、その立場の対等性を重視している点で違いがある。

行政との関係で云えば、「参加」（住民参加・市民参加）が、行政の運営に対して、住民の立場から、様々な形でこれに関わっていくことであり、これに対して、「協働」（官民協働）は、行政と住民とが、お互いに対等の関係・パ

ートナードシップのもとに、行動をとる公共分野での課題に取り組む活動、すなわち、どちらかと云うと、行政と住民（個人あるいは団体）とが、互いに「協同（互いに分ち合いながら協力し合うこと）」して行動することであると云える。

具体的には、町内会（町会・自治会）等の地域団体やNPO等の市民活動団体、企業などの組織・団体や個人としての住民などの様々な主体がそれぞれの特徴を生かして行政に参加・参画し、行政と協働することである。

ア. 参加（Participation）

(a) 参加の概念 —— 「参加」と「参画」 ——

「参加」とは、一般的には、行事・会合や組織・団体等に加わって一緒に活動や仕事をするをいう。

※ なお、「参加」は、組織・団体や催し・会合等に仲間として加わるが、それほど緊密な結びつきをもたない場合にも用いられる。

ところで、この「参加」には行動面に着目して広狭2つの意味がある。

狭い意味では、決まったことの実行の段階で行動といった形で関わっていくことを意味するのに対して、広い意味では、この狭い意味での参加だけでなく、企画・立案の段階からその意思決定に主体的に関わる「参画」を含めた「参加・参画」の意味で使われる場合がある。

このように、「参加」と「参画」とは、「参画」が企画・立案の段階から主体的・能動的に参加していくという「意思決定面での参加」を表す言葉であるのに対して、「参加」は決まったことの実行段階において受動的に加わるという「行動面での参加」を表す用語である点に違いがあるが、今日では、この二つを殊更区別せず、両者を含めて、「参加」としているのが一般的である。

市民及び市は、参加・参画を基本としてまちづくりに努めること、すなわち、市民は、市政の運営に、積極的に参加・参画するとともに、市は、市意思形成、実施及び評価のそれぞれの過程において、市民の参加・参画を基本に運営するよう努める責任がある。

※ 越谷市における「参加」の定義

越谷市の場合、「参加」について、市政に市民の意見を反映させるため、市民（個人あるいは団体）が様々な形で市政の運営に関わっていくことを想定しつつも、自治基本条例上は、その概念について用語としての定義をしていない。

つまり、本条例においては、自治の推進のための基本原則として「参加の原則」（市の施策の立案、実施、評価のそれぞれの過程における市民の主体的な参加を基本とするという原則）や、参加の具体的な内容・仕組み（市民の市政に参加する権利義務、市としての市民の市政参加を保障する制度の整備、市民の審議会等への参加、意見公募システム（パブリックコメント）、住民投票など）について関係条文において規定するという形をとっている。

※ 吉川市における「参加」の定義

埼玉県東部地域の中でいち早く「市民の参加システム」を取り入れた吉川市では、「吉川市市民参画条例」（平成17年施行）において、「参加」を一般に云われる広い意味での「参加」としてでなく、その中の能動的な参加である「参画」、すなわち「自らの意思で計画から実現の過程において主体的に関わる参加」に限定し、これを「市民参画」という言葉で規定している。

そこでいう「市民参画」とは、「市の施策の立案や実施などにあたって、市民が自己の意思を反映させるよう意見を述べ、提案を行い、市民と市が協働して取り組むことにより、市民が市政に参画すること」としている。

なお、「吉川市市民参画条例」の場合は、「市民自治」についての総合的な条例としてではなく、その中の「市民の参加・参画」のみにて定めたものであるため、今後、「市民の参加・参画」を含め、自治の基本理念・基本原則や行政運営の基本ルール・仕組み、市民の権利・義務など「市民自治」全体に関する基本的事項を総合的な上位条例としての「自治基本条例」を策定しようとする動きが見られる。

自治のまちづくりには、市民の主体的な参加が不可欠で、自治基本条例では市民参加権として認めている。この市民参加権は地方自治法には直接明示されていないもので、条例で市民の権利として創設するもので、自治基本条例の中核的な権利の一つといえる。

市民は、法の下に平等で、何事にも差別されず、まちづくりに参加することできるが、それは強制されるものではなく、まちづくりに対して何もしない自由も尊重されなければならない。参加・協力をしないからといって、不利益を課すことは許されない。他方、何もせずに恩恵だけ享受するのは不公平であり、両者の兼ね合いは難しいところである。

なお、参加にあたっては、市民は自覚と責任をもちつつ、主体的かつ積極的に参加し、互いに尊重し協力・協調するといった責務が求められる。

(b) 「直接参画」と「間接参画」

政治・行政の運営に関し企画・立案の段階からその意思決定に参加する「参画」には、国民・住民の選挙で選ばれた代表者を通じて、国政・地方政治に間接的に参画する、つまり、住民の選挙によって代表を選び、その

意思を信託した代表者をとおして政治・行政に関わっていくといった間接民主制に基づく「間接参画」と、国民・住民が代表者を介せず、自ら直接的に政治・行政の運営に関わっていくといった直接民主制に基づく「直接参画」とがある。

我が国の法制度においては、「間接民主制」（国民・住民の選挙権の行使に基づく公の選挙で選ばれた代表者を通じて、政治・行政に間接的に参画するシステムであるところから、「代表民主制」ともいう）を前提として、それに一部「直接民主制」（国民・住民が国政・地方政治に参画するに際して、代表者を通じてではなく、直接自らが選挙権以外の参政権を行使するシステム）を取り入れるといった混合型の政治体制をとっている。

日本国憲法は、その前文においては、「国政は、国民の厳粛な信託によるものであって、その権威は国民に由来し、その権力は国民の代表者がこれを行使し、その福利は国民がこれを享受する」と定め、間接民主主義を基本として行うこととしている。

つまり、国および地方自治体における政治・行政は、実際には、主権者である国民・市民の選挙によって選ばれ、その信託を受けた施政者（二元代表制をとる我が国の地方自治体でいえば、執行機関としての知事、市町村長や議決機関としての都道府県議会、市町村議会）により、その責任において運営していくという「間接民主制」の方式をとっている。

したがって、国民・市民の意思は、原則として、選挙によって選ばれた首長や議員をとおして反映されるという形をとることになるが、それは、すべてをおまかせしてしまうということではなく、市民には、主権者として信託した政治・行政が実際にどう行われているかをしっかりと注視し、見守っていく責任は依然として留保されている。

そこで、この「間接民主制」を補完するために、国政あるいは地方行政において、法制度として、「国民・住民発案制度（イニシアティブ）」、「国民・住民投票制度（レファレンダム）」、「国民・住民による議会の解散および議員・首長に対する解職請求制度（リコール）」等が取り入れられている。

このほか、住民とより密着した地方行政レベルでは、例えば、間接民主制では十分に掌握し切れない細かい部分について、「意見公募手続（パブリック・コメント）」、「審議会等への市民参加の促進」、「市長・議会等との対話」等、市民参加のための新しいチャンネル・ルートを設けるなど、信託者としての市民の生の声を代表者を介せずに直接参加によって反映させるといった形をとっている。

つまり、その意図するところは、両者の併用により、相乗的な効果を発揮することであり、決して、住民参加の推進が、間接民主的な制度、とりわけ、議会制民主主義体制にとって代わるなど、それと対立するものではなく、自治基本条例もまさにこのことを前提としている。

※ 「間接民主制」と「直接民主制」

● 間接民主制 — 国レベルでの「国会議員の選挙」、地方レベルでの「地方自治体の首長および地方議員の選挙」 —

「間接民主制」については、国政の場合と地方政治の場合とは異なる。

すなわち、前者の国政の場合は、「議院内閣制」（「三権分立」及び「民主主義」の理念に基づき、国会を国権の最高機関として位置づけ、内閣の長である総理大臣（首相）は国会議員の中から国会が指名するという政治形態）を取っている関係から、国民は国会の議員のみを選ぶ形となっている。

他方、後者の地方政治の場合は、「二元代表制」（執行機関としての首長と議決機関としての議会とは、それぞれ独立・対等の機関として位置づけ、それを前提として、協力・牽制の関係にあるという政治形態）をとっている関係から、議決機関を構成する議員だけでなく、執行機関として、また地方公共団体を代表する立場にある首長（都道府県知事および市町村長）も選ぶ形となっている。

● 直接民主制

「直接民主制」に基づく「直接参加制度」としては、一般的には、「イニシアティブ（国民発案・住民発案制度）」、「レファレンダム（国民投票・住民投票制度）」、「リコール（議会の解散および議員・首長等の解職請求制度）」などがある。

① イニシアティブ（国民・住民による国民発案・住民発案制度）

「イニシアティブ」とは、国または地方団体の国民・住民が、法の制定・改廃に関して提案を成しうる制度で、「国民発案」「住民発案」あるいは「直接発案」と訳されている。具体的には、有権者が一定数の連署による請求を通じて法律の制定や改正・廃止を提案するもので、間接民主制における代表制の欠陥を補完する制度として多くの国で採用されている。

我が国では、現在、地方自治法（第74条、第74条の2）によってこの制度が導入され、地域住民は、有権者の50分の1以上の連署によって、当該地方公共団体の長に対して、地方公共団体の条例の制定あるいは改廃を請求できる。ただし、地方税の賦課徴収や、分担金・使用料・手数料の徴収についての条例の制定・改廃はできない。これについて議会の審議を義務づけるものではあるが、最終的には、議会が議決すべきものとする「間接イニシアティブ」になっている。

② レファレンダム（国民・住民による国民投票・住民投票制度）

「レファレンダム」とは、国民または住民が提案された事項に関し直接投票を行いその表決の結果によって可否を決す制度をいい、「国民投票」「住民投票」と訳されるところの選挙以外で立法、行政事項に関して有権者の行う投票制度である。

我が国では、現在、憲法で定める「憲法改正に関わる国民投票」（第96条）と「特定の地方自治体のみに適用される地方特別法制定に関わる住民投票」（第95条）のほか、地方自治法で定める「議解散請求と議員・首長等の解職請求があった場合におけるその可否を決するための住民投票」（第76条）がある。

なお、こうした制度上の住民投票以外に、過去には、町村合併編入や原子力発電所建設問題などについて、住民の直接投票で利害調整を図ろうとした例があるほか、地方公共団体が条例制定権を根拠に、条例で特定の施設や公共事業、政策の是非について住民投票を実施する条例を制定し、地方の重要な政策課題についても住民投票の方法を用いている例があるが、これらは、地方行政の政策のあり方について実際に大きな影響を与える法的な拘束力をもつものではない。（ただし、例外として、市町村合併特例法による合併協議会設置の住民投票（第4条）があり、投票結果は議会の議決と見なされる。）

このように、我が国では、若干の例外を除いて、レファレンダムは地方自治体の直接請求制度の中に入っており、このため、近年、開発や公害環境問題などをめぐって住民運動が多発し、直接参加の要請が強まっている中で、住民投票の制度化を求める主張も現れはじめており、困みに、昭和59年の第16次地方制度調査会では、①地方自治体の廃置分合、②特定の重大な施策・事業を実施するために必要となる経費に関わる住民の特別の負担、③更には議会と長との意見が対立している特に重要な事件等について、住民投票制度を導入することを検討する必要があることを示唆している。

③ リコール（国民・住民による議会の解散および議員・首長等に対する解職請求制度）

「リコール」とは、国や地方公共団体の特定の公職にある者が国民や住民の信頼に反する行為をしていると思われるとき、任期終了前に、国民または住民がその解職を請求する制度である。

我が国においては、国レベルでは、憲法（第79条）で定める「最高裁の裁判官に対する国民審査」があり、地方レベルでは、i. 地方自治法（第76条）の規定により、有権者の3分の1の署名によって、当該地方公共団体の選挙管理委員会に対して行うことができる「議会の解散」と、ii. 同じく、地方自治法（第81条）の規定により、当該地方公共団体の選挙管理委員会に対して行うことができる「議員、首長等に対する解職請求」（都道府県知事や市町村長や主要な役職員などに対して、住民投票における有権者の過半数の同意により解職を請求できる）。

④ その他の直接民主的制度

上記3つの制度以外に、我が国の地方政治・行政レベルにおいては、次のような制度がある。

i. 「住民監査請求」と「事務の監査請求」

地方自治法に定める監査請求制度として、監査委員に対して行うことができる「住民監査請求（第242条）」と「事務の監査請求」（第75条）がある。

「住民監査請求」は、職員の違法または不当な行為もしくは怠る事実があると認められるときに限り行うことができるもので、「事務の監査請求」は、住民が行政運営上に生ずる諸問題に関連してその責任の所在および行政の適否の究明をするために一般的に請求できる。

「住民監査請求」と「事務の監査請求」との違いは、前者の「住民監査請求」が、住民一人でも請求できるが、その請求は、職員の違法または不当な行為もしくは怠る事実があると認められるときに限り行うことができるのに対し、後者の「事務の監査請求」が、必要な場合はいつでも請求できるが、その請求には、多数の住民の参加が必要とされるという違いがある。

両者は、その趣旨や目的の異なる別個の制度としてとされているが、実際には、殆ど差異がなく、現実によく活用されているのは「住民監査請求」である。

ii. 「住民訴訟」（「納税者訴訟」）

「住民訴訟」は、地方自治法（第242条の2）に基づく制度で、住民が地方自治体の違法または不当な財務会計上の行為（公金の支出、財産の取得・管理、契約の締結など）、または本来なすべき行為を怠る事実について、それを防止し、あるいは是正し、損害を補填するなどして、住民全体の利益を擁護するために認められたもので、裁判所に対して行うことができる行政事件訴訟法に云う民衆訴訟の種とされ、「納税者訴訟」と云われることもある。

なお、訴訟を起こすことができる者は、地方自治法第242条の「住民監査請求」を行った者のみに限られている。（監査請求前置主義）

iii. その他

上記以外の地方自治法に基づく直接参加制度として、「首長等の個人あるいは会計や予算執行に対する損害賠償（第243条の2）、請願（第124条）・陳情（第109条）などがある。

なお、このほか、法律上の規定はないが、公聴会・市民集会・地区懇談会・市民委員会の開催、アンケート調査・パブリックコメント、審議会や委員会の設置およびそれへの住民の参加、モニター制度の活用、首長への手紙などがあげられる。

(c) 「住民参加」と「市民参加」

—— 市政参加における両者のニューアンスの違い ——

ここでいう「市政参加」とは、市政への「住民参加・市民参加」をいい、市政の運営に対して、住民（個人あるいは団体）の立場で積極的に関わる、つまり、市政に対して住民の意見を反映させるために、住民が様々な形で行政に、直接、参画する活動である。

「住民参加」と「市民参加」は、ほぼ同義に用いられており、いずれも、政策決定過程への市民の直接的参画を云い、それは、法制度上保障されている政治参加の枠にとどまらず、住民・市民の生活に影響を与える政策の形成・決定・執行の過程に住民自身が直接に参加することである。

「住民参加・市民参加」の具体的形態としては、上述のように、地方自治法で定める直接請求、すなわち、①条例の制定・改廃の請求、②事務監査の請求、③議会の解散請求、④議員・首長・主要職員等の解職請求をはじめ、その他様々な制度がある。

「住民参加」と「市民参加」を区別するニュアンス上の違いは、「住民参加」が、特定の地域に影響及ぼす問題をめぐる決定過程に当該地域の住民が参加するのに対して、「市民参加」は、特定の地域を超えたより広い区域の市民が自発的・主体的に政策決定に参加することをいう。したがって、都市再開発計画の策定に関して予定地の住民の参加を求めるのは「住民参加」と云えるが、市の緑化計画の策定について市民の自主的参加を求めるのは「市民参加」と云えよう。

※ 市民・住民運動 —— 「住民運動」と「市民運動」の違い ——

「住民参加」と「市民参加」の違いは、「住民運動」と「市民運動」の違いと関連する。

「市民・住民運動」（「住民運動」と「市民運動」とがあるが、両者を含めて「市民運動」という場合もある）は、国民・住民が、社会経済状況の変化に伴う新しい対応や政策の変更を政府や地方自治体に求める活動で、その具体的な態様は、請願・陳情、署名、デモ・集団交渉、集会、学習会、訴訟のほか、議員や有力者との接触、マスコミの利用による世論の喚起など多様である。

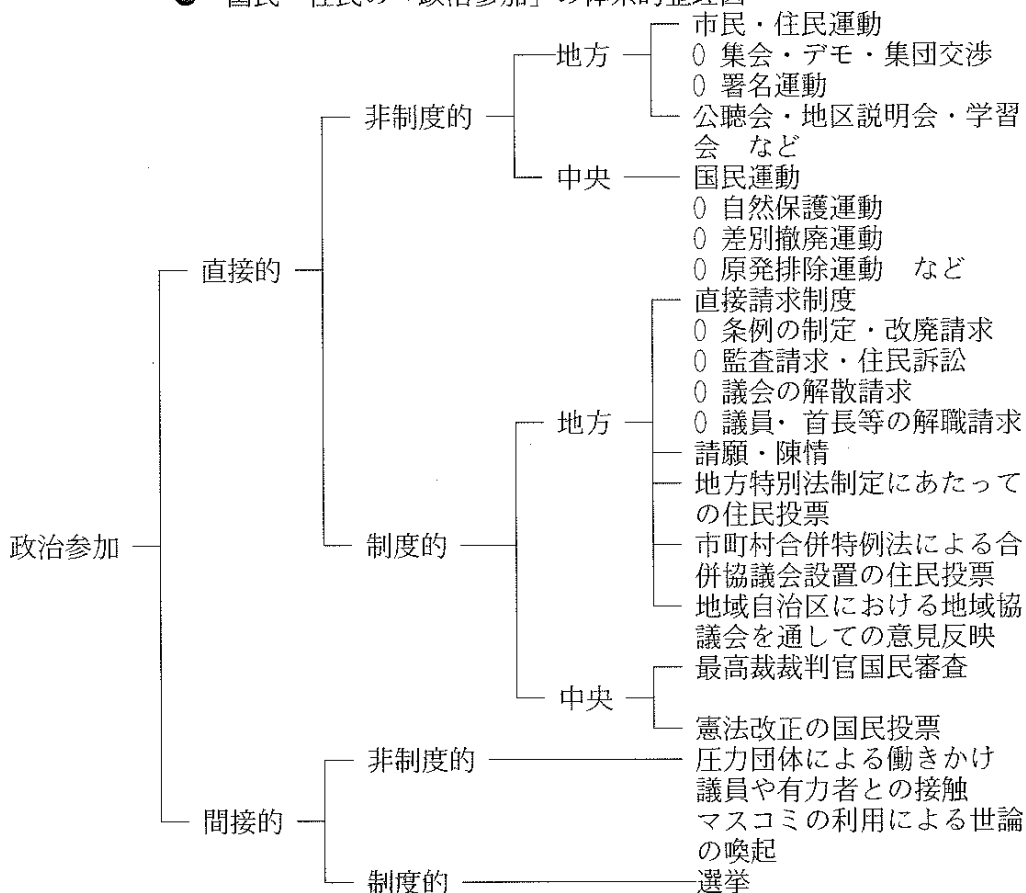
我が国では、特に公害、環境保全、物価上昇、地域格差などが表面化した1960年代後半に高まったが、その背景には、急速な工業化と都市化に伴う弊害の深刻化、私利私欲の浸透、既成の議会、政党などに対する不信感の増大等がある。「市民・住民運動」は、行政情報の公開、住民参加の促進、行政姿勢の転換などを求める上でそれなりの成果をあげたが、他面で、行政の停滯、住民エゴの助長などの弊害をもたらしている。「住民エゴ」とは、住民の間にみられる自己利益だけを無条件に優先させる態度をいい、「地域エゴ」（地域住民が地域の利害を優先させる態度、地域住民の共通利害であり、単なる私益とは異なる）とはそのニュアンスを異にする。

「住民運動」と「市民運動」の違いは、「住民運動」が、特定の地域の住民が、その地域の特定の問題を自らの手で解決するために、住民自身の組織を通じて、国、地方自治体、企業等に働きかける運動、つまり、特定の地域の住民の運動をいうのに対し、「市民運動」は、特定の地域に関わりなく、より一般的な社会的・政治的問題の解決のために、より広範囲に及ぶ市民の自発的参加によって展開される政治運動を指し、自然保護運動、差別撤廃運動、政治制度改革運動（選挙区定数の是正を求める運動など）などから、広くは、国際的な広がりをもつ反戦平和運動、原水爆禁止運動などに至るまで、その幅は広い。

なお、「市民・住民運動」の類似語として、より広い概念としての「市民活動」という言葉がある。

ちなみに、吉川市市民参画条例では、「市民活動」とは、市民が自主的に行う活動で、構成員相互の利益や特定の個人または団体の利益のためではなく、不特定多数の者の利益や地域社会の利益の増進に寄与する活動をいうとして、自治会などの地縁に基づく地域団体、NPO法人をはじめとする非営利の公益法人やこれに準ずる営利を目的としない市民活動団体等が行う活動を指すとしている。

● 国民・住民の「政治参加」の体系的整理図



イ. 協働 (Coraboration) —— 「協働・共治」 ——

(a) 「協働」の概念 —— 「官民協働」・「民民協働」・「官々協働」 ——

「協働」とは、一般的には、ある課題について関係する各主体が、共通の目標に向かって対等の立場で相互に連携し協力し合うことを意味するとされている。

すなわち、お互いを理解し合いながら共通の目的を達成するために協力して活動すること、社会の課題の解決に向けて、それぞれの自覚と責任の下に、その立場や特性を認め合い、目的を共有し、一定の期間、積極的に連携・協力することによって、公共的課題の解決にあたることである。

この「協働」という言葉は、元々は経営学用語で、「協力システム」の意味で使われてきたが、90年代半ばから「まちづくり」の領域で多く使われるようになった。その背景には、市民社会の成長と政府・自治体の財政難がある。

このほか、国際協力や開発援助の分野でも使われることもある。

ところで、広い意味での「協働」には、行政と住民・市民との「官民協働」だけでなく、住民・市民同士（個人あるいは団体間）の「民民協働」や市町村や都道府県等の地方自治体同士が連携・協力する「官々協働」も含まれる。具体的には、従来からの地域団体である町内会（町会・自治会）と新しい市民活動団体としてのNPO団体との協働、例えば、防災・防犯、地域福祉、子育て・教育といった領域で、町内会（町会・自治会）が行政とのつながりを生かしながら地域情報や活動場所を提供し、NPOが専門的なノウハウに基づくプログラムを提供するといった形の協働が考えられる。

ここで云う「協働」は、その中の主に「官民協働」を意味し、民と官とが共通の目的を実現するために、行政、議会、市民等がそれぞれの責任と役割分担に基づき、お互いの存在や特性を尊重しながら、協調しながら、それぞれの資源やノウハウを持ち寄り、対等の立場で相互に連携・協力し合うことをいう。

※ なお、東京都文京区の自治基本条例では、「協働」という概念が「官民協働」のみを指していることを強調する意味で、敢えて「協働・共治」という表現を用いている。

すなわち、公共サービスの提供（企画・実施等）を行政と住民、それに企業等の事業者などが、かつての町内会のように行政の下請け的存在としてではなく、対等のパートナーとして連携・協力することをいう。

したがって、協働の当事者としては、行政、議会、町内会（町会・自治会）の地域団体（包括的地域団体）や子供会・PTA等の個別的な地域団体、NPO等の市民活動団体、ボランティア団体、地域の各種サークル・クラブ等の自発的集団、それにコミュニティ・ビジネスをはじめとする企業等の事業者など、様々な市民・団体・機関が考えられ、更には個人としての市民の場合もある。

つまり、執行機関や議会だけでなく、個人としての市民や地域団体・市民活動団体も公共主体であるという新しい公共論の中心的な概念であり、市民参加の最も進んだ形態と云える。

市民及び市は、協働・連携を基本としてまちづくりに努めること、すなわち、市民と市は、互いに協力し合い、連携を図りながら協働することに努めるとともに、行政主体としての市は、市政の運営にあたり、国・県及び他市との連携・協力を図らなければならない。

なお、「協働」の実現に求められるのは、「対等性の尊重」「自主性・自律性の確保」「目的の共有」「相互理解の保持」「情報の公開」という原則の徹底である。

また、協働の方法としては、①補助・助成、②共催、③委託、④公の財産の使用、⑤後援などが考えられる。

そして、協働のまちづくりを進めていくためには、行政と市民（団体・個人）とがお互いのパートナーシップ（公私協働の精神）を発揮し、全体が有効に機能できるような仕組みを構築する必要がある。

つまり、様々な市民・団体・機関、そして時には個人などが、それぞれの当事者に適用される「協働ルール（公共ルール）」や市民や市民活動団体が自立して活動するための仕組みを整え、システムを整備すること、すなわち、重要な施策の企画・立案、実行、評価、改善等、「PDCA」の

各段階において、協働の手法を開発・整備することが急務となっている。

具体的施策・措置としては、①組織づくり、人材の育成、拠点・ネットワークづくりなどの協働を推進するための体制整備、②普及・啓発、情報の共有や提供・公開などの協働が活発に行われるための環境の整備、③協働の機会の創設・拡充、協働事業の実施、④基金の設置等の財政基盤の整備などが考えられ、とりわけ、行政と地域との協働を円滑に行うための橋渡しの役割をするのに相応しい中間的な地域組織の構築の必要性が叫ばれている。

※ 越谷市における「協働」の定義

越谷市では、「越谷市自治基本条例制定基本方針」（平成19年7月決定）において、「市民と行政が共通の目的（例えば『まちづくり』）を実現するために、それぞれの資源やノウハウを持ち寄り、お互いの役割と責任を明確にした上で、対等な立場で活動すること」と定義しているが、「参加」の場合と同様、自治基本条例上は、「協働」という用語についての定義はしていない。

越谷市においても、様々な方法により市民と行政の「協働」によるまちづくりを積極的に進めているところであり、自治基本条例においても、自治の推進のための基本原則として「協働の原則」（市民と市が共通の目的を実現するため、それぞれの資源やノウハウを持ち寄り、お互いの役割と責任を明確にした上で、対等な立場で活動すべきであるという原則）について規定し、「協働」によるまちづくりの考え方やルールなどを制度化し、自立した地域社会を実現しようとしている。

なお、「協働」の概念としては、吉川市と同様、「市民と行政との協働」（「官民協働」）に限定している。

※ 吉川市における「協働」の定義

吉川市では、「吉川市市民参画条例」（平成17年4月施行）および「吉川市における市民と行政との協働に関する基本指針」（平成21年3月策定）において、「市民と市が、（対等の立場で）、それぞれの役割と責任を自覚し、互いに尊重し、補完し、協力すること」と定義している。

そして、「協働」の主体・対象・形態を「公益性（社会一般の利益）」があれば、誰でも、どのような形でとも幅広く捉えたとともに、「参加（能動的な参加としての「参画」）も「協働」に結びつく重要な要素としている。

なお、「協働」の概念としては、「市民と市民との協働」も考えられるが、この協働指針では「市民と行政との協働」に限定している。

※ 文京区における「協働・協治」の定義

「協働・協治」とは、区民、地域活動団体、非営利活動団体、事業者及び区が対等の関係で協力し、地域の情報、人材、場所、資金、技術等の社会的資源を有効に活用しながら、地域社会の公共的な課題の解決を図る社会のあり方と定め、各主体は、この「協働・協治」の考えに基づき、相互に理解を深め、それぞれの果たすべき役割と責任を分担し、助け合いながら自主的・自律的に活動を行うとしている。

※ 草加市における「パートナーシップ」としての「協働」の捉え方

草加市は、「草加市みんなのまちづくり自治基本条例」（平成16年10月施行）の中で「パートナーシップによるまちづくりの原則」を定め、「パートナーシップ」という表現で、実質的な「協働」の内容をより明確に規定している。

すなわち、市民、市議会、市は、次の7つの原則に従って、まちづくりを進めるものとして、具体的に、①主体性（主体性に基づいてまちづくりを進める）、②対等性（対等の立場に立ってまちづくりに取り組む）、③協調性（相手を尊重し、相手の立場や主張について理解する）、④柔軟性（従来の発想にとらわれることなく、事故改革を進める）、⑤公開性（まちづくりに関する情報を広く公開し、共有する）、⑥普遍性（市のすべての施策や事業をパートナーシップの観点から実施する）、⑦発展性（従来の関係に安住することなく、更に新しい関係への発展を目指す）をあげている。

(b) 「協働」と「共治（ガバナンス（今日的な意味での「統治」））」

「協働（コラボレーション・Collaboration）」の類似概念として、「共治（ガバナンス・Governance）」という言葉がある。

いずれも、市民と行政が共通の目的（例えば『まちづくり』）を実現するために、お互いの役割と責任を明確にした上で、それぞれの存在や特性を尊重し、協調しながら、対等な立場で相互に連携・協力し合うことをいうが、「共治（ガバナンス）」は、「官民協働」を『統治』（政治・行政の管理・運営）という切り口で捉え、公共サービスの提供主体が、政府・自治体だけでなく、市民や地域団体・市民活動団体など、多様な主体が公共的利益の観点から主体的かつ自主的に意思決定や合意形成に関与し、問題解決を図る活動を意味する。つまり、新しい公共論を踏まえ、相互に関連し合う複数の組織主体間の協力・連携・調整とネットワークの形成に重きを置く活動を指す。

「ガバナンス」という言葉は、元々は、政治・行政における「統治」もしくは「統治方式」、すなわち、国家等の意思決定や政策実行のために形成される統治の様式を意味していた。

しかし、今日では、政府・自治体だけでなく、企業やNPOなどの民間・市民セクター等の多様な主体が公共的利益の観点から主体的かつ自主的に意思決定や合意形成に関与し、協働して問題解決を図る管理活動を指すように変わってきており、政府・自治体活動に限らず、社会一般の次元で通用するコンセプトとして理解され、日本語では、「共治」あるいは「協治」と訳されている。

※ なお、このようなことから、「企業統治（コーポレート・ガバナンス）」という言葉があるように、民間の経営組織体における管理・運営システムを含めて捉える場合もある。

今日、「ガバナンス」とは、個人および公的または私的な制度・機構が共通の事柄を管理する様々な方法の総称を意味し、単一の包括的な階統制組織による中央統制的な仕組みとしてではなく、相互に関連し合う複数の組織主体間の協力・連携と調整活動とネットワークの形成に重きを置いて、複合的な組織活動を制御しようとするボーダレス化の中でのネットワーク型・協働型の社会公共管理としての組織的営為として限定的に解釈されている。

このため、企業や国際社会も含め、管理運営システム全般を指すことも多く、例えば、①民間の経営組織体における「コーポレート・ガバナンス（企業統治）」、②行政と市民・企業との協働を重視する地方レベルの「ローカル・ガバナンス（地方統治）」、③国家・地方レベルを含めて、私的領域との境界線が益々曖昧になりつつあるボーダレス化の中における公共領域での「パブリック・ガバナンス（公共統治）」、更には、④国家を超えた国際社会での「グローバル・ガバナンス（国際統治）」など、様々な用い方がされている。

これまでは、我が国では、国・地方自治体を問わず、その統治形態は、一元的な階統制組織（「ガバメント」）として構成されるのが通例であったが、これによる中央コントロール方式には限界があり、現実には、広範な公共政策の諸課題に対応できなくなったという認識から、昨今のボーダレス化の中での新しい統治形態を指向して、「『ガバメント（「統治」）』から『ガバナンス（「共治」）』へ」の展開が注目されるようになった。

ii. 「新しい公共（New Public Commons）」

ア. 「新しい公共分野」構築の必要性

今日の社会では、従来の『官』と『民』という二分法では捉えきれない公共領域、言い換えれば、従来行政が担ってきた公共領域や企業が担ってきた私的な領域ではカバーすることのできない第3の公共領域としての「新しい公共分野」の存在が注目されており、従来のような、行政が一元的に公共性を判断して公益を実現する「旧い公共」とは異なり、行政と市民とが対等の立場で、多様な価値観に基づき、多元的に公益を企画し実現するといった「新しい公共」の創生が必要となってきた。

そこで、これまでの「官・民」という二元論的枠組みそのものを再構築し、政府・自治体等の行政体のほか、町内会（町会・自治会）等の地域組織やNPO等の市民活動団体、それに企業まで含めて、社会公共の正当な担い手と位置づけ、地域組織や市民団体等、住民の自発的な各種住民組織と市町村等の自治体組織とが、相互に入り込む中間（境界）領域を、柔軟な自治のシステムとしての第3の公共領域と位置づけ、そこに『新しい公共』を生み出そうとしている。

このように「新しい公共分野」が顕在化したことで、従来、専ら「私」の領域を担ってきた民間団体や企業が公共サービスの担い手としても注目されるようになり、その結果、公共の領域は、従来の「公」が担ってきた公共分野と『公』と『私』の両方にまたがる新しい公共分野を含めた幅広いものとなった。

阪神・淡路大震災や東日本大地震におけるNPO等の活動を契機として強まってきた「公共の再編論」では、「世の中の役に立つことは『官』が、私的な利益は『民』が」という「官・民型社会」から「市民が公共を紡ぎ出す場」として、新たに第3の『共』を加えた「公・共・私型社会」へと変えていくべきだと指摘し、地域コミュニティ、市民活動団体、企業も含めた様々な主体がその担い手として注目されている。

※ 「新しい公共」の担い手

「新しい公共の担い手」とは、地域の諸課題の解決のための社会的活動について、自発的、主体的に参加する市民、NPO、企業等であり、政府の行う支援事業の対象となるのは、主に人的・財政的基盤が脆弱な「公益団体」としての特定非営利法人（NPO法人）、ボランティア団体・市民活動団体町内会（町会・自治会）といった地域組織、社団法人・財団法人、社会福祉法人、学校法人、更には、「共益団体」としての「生協」等の協同組合などの民間非営利組織であり、自発的・主体的に運営する組織である。

人の幸福や地域の豊かさは、政治の力や企業の社会的貢献だけでは実現できないという考えの下に、人を支える活動をする人たちの力を「新しい公共」と位置づけ、政治がその支援をすることで地域の絆を再生するとともに、肥大化した「官」のスリム化を図り、官中心だったまちづくりや福祉、教育

等の分野での市民、NPO法人等の活動を支援することを基本としている。

因みに、我が国においては、経済成長が国家の主要目的であった時代の「統治」（一元的階級組織による支配・管理といった元来の意味での「ガバナンス」）は、主として、政治・行政、民間大企業、業界等の圧力団体などが担ってきたが、低成長時代に入ってから、1980年代の英国の新自由主義の理念に基づく「新しい公共管理」の路線にならい、民営化・外部化により行政の守備範囲の見直しが行われている。

※ 「新公共管理」(New Public Management — 「NPM」 —)

「新公共管理(新公共経営)」(「NPM」)は、1980年代の英国のサッチャー改革に始まる行政改革路線の総称。

公共サービスの民営化、外部化、競争原理の導入、政策立案と実施の分離、成果の事後評価などを特徴とする。かつてのアダム・スミスの「小さな政府」を目指す「自由主義」の理念を受けて、「新自由主義(新保守主義)」ともいわれる。

つまり、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、硬化化した伝統的な行政管理のスタイルを現代化しようとする一連の改革・改善方針であり、その柱として、①行政コストの削減を主眼とする効率(効率)の向上、②民営化や外部委託(アウトソーシング)の推進、③競争原理の導入によるインセンティブの供与、④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、⑤有権者としてではなく、顧客・ユーザー・消費者としての市民の位置づけ、⑥階級制組織にかわる柔軟な分権管理組織制度への転換、⑦アカウンタビリティ(説明責任)の明確化と確保などがあげられる。

※ 「官民連携」(Public Private Partnership — 「PPP」 —)

この「新公共管理」に類似したコンセプトとして、「官民連携」(「PPP」)という言葉がある。

複雑多様化する住民ニーズや課題に対して、行政と民間との幅広い連携により、より効率的に行政サービスを定期言うていこうとする考え方で、1980年代に英国で進められた「NPM」改革が世界的な潮流となっていく中で、市場メカニズムの導入に偏重することなく、行政と民間の適切な分担・連携を前提とするところに特徴がある。

すなわち、「公共(Public)」と「民間(Private)」とが、それぞれ役割を分担しながら、公共施設等の社会資本の整備や公共サービスの供給を図る手法で、公共部門の財源や運営経験の不足を補うために、民間からの資金や運営ノウハウの提供を受けて、公共サービスの提供を実施するもので、従来からある、①「PFI」(公共事業に民間資金を取り入れる手法)、②「指定管理者制度」(公共施設を民が管理する制度)、③「市場化テスト」(公共サービスをめぐって官民が同等の立場で競争入札する制度)、④「民間委託制度」(民間事業者からの提案による民間委託制度)などの手法の総称である。

我が国においては、これまで、専ら、行政により担われてきた公共サービスを、市民、事業者、行政の協働により実現していこうとするものとして、「新しい公共」という考えの下に、特に、地域組織や市民団体など、地域の住民が主体として位置づけられている点に特徴があり、民主党政権の成立により、大幅削減された公共事業費を補う目的で2010年になって国土交通省が導入した。

今日の「新しい公共」は、それを更に一歩進めて、特にNPO等の非営利団体やコミュニティ組織の社会資本に注目し、行政サービスの提供を市民団体、企業、地域組織等に開放し、これに参加する新しい「統治」(今日的な意味での「ガバナンス」)を指向するようになりつつある。

※ 我が国における「新しい公共」への取り組み

我が国において、「新しい公共」という概念が用いられるようになったのは、平成15年3月の中央教育審議会の答申(「新しい時代にふさわしい教育基本法と教育振興基本計画の在り方について」の答申)の中で、21世紀の教育が目指すものの一つとして「新しい『公共』を創造し、21世紀の国家・社会の形成に主体的に参画する日本人の育成」が掲げられ、更に、平成16年3月の中央教育審議会生涯学習分科会の審議経過報告(「今後の生涯学習の振興方策について」の報告)においても、生涯学習における「新しい公共」の視点の重視が指摘されている。

最近では、鳩山政権の「新しい公共」路線に基づき、平成22年(2010年)1月、内閣に「新しい公共円卓会議」を設け、その基本的方向をとしての「新しい公共」宣言を決議するとともに、それを具体化するため、同年11月、「新しい公共」推進会議を設置し、様々な施策を展開しようとしている。

そこでは、基本的考え方として、次の5つを示している。

- ① 「新しい公共」の実現に向けて、国民一人ひとりが主役である。
- ② NPOや社会的課題を解決するためにビジネスの手法を適用して活動する事業体は、伝統的な地域組織やボランティア組織とともに「社会的リターン」によって社会に多様性をもたらしている「新しい公共」の重要な担い手である。
- ③ 企業もまた、社会から受け入れられることで市場を通して利益をあげるとともに、持続可能な社会の構築に貢献する「新しい公共」の重要な担い手となる。
- ④ 「新しい公共」を実現するためには、「公共」への政府の関わり方、「政府」と「国民」の関係を大胆に見直すことが必要である。これまで政府が独占してきた領域を「新しい公共」に開き、そのことで国民の選択権を増やすことが必要である。国民がその意思をもつとともに、政府が「国民が決める社会」の構築に向けて具体的な方策をとることが重要である。
- ⑤ 「新しい公共」によって「支え合いと活気のある社会」が出現すれば、「ソーシャル・キャピタル」の高い、つまり、相互信頼が高く社会コストが低い、住民の幸せ度が高いコミュニティが形成されるであろう。さらに、つながりの中で、新しい発想による社会のイノベーションが起こり、「新しい成長」が可能となるであろう。

● ソーシャル・キャピタル

人々がもつ信頼関係や人間関係などの、社会的資本をいう。言い換えれば、「社会問題に関わっていく自発的団体の多様さ」、「社会全体の人間関係の豊かさ」を意味する。

人々の協調行動が活発化することにより、社会の効率性を高めることができるという考えのもとに、社会の信頼関係、規範、ネットワークといった社会組織の重要性を説く概念、つまり、信頼、社会規範、相互扶助など、コミュニティのネットワークを形成し

、生活する人々の精神的な絆を強めるような見えざる資本を指す。

例えば、豊かなソーシャル・キャピタルの効用としては、住民のNPOへの積極的な参加や活発な寄付・ボランティア活動は重要な要素であり、そのほか、犯罪や児童虐待を減らし、高齢者や障がい者の生活の質を改善し、ひいては行政コストを減らすとともに、地域経済の成長を促すことが期待される。

なお、「ソーシャル・キャピタル」は、日本語訳すると「社会資本」となるが、それは、前掲の「社会基盤力」の項で触れたように、国民福祉の向上、国民経済の発展に必要な公共施設、すなわち、道路、河川、公園、交通、上下水道、電気・ガス、電話、学校、病院などのインフラストラクチャーを指し、英語の「ソーシャル・キャピタル」（「社会資本」）とは若干意味合いが異なる。

そこで本稿では、このような意味での「社会資本」を「ソーシャル・リソース」（「社会資源」）という言葉で使い分けている。

イ. 「新しい公共」とは

ここにいう「新しい公共」とは、一口に云えば、公共サービスの提供や地域問題の解決を、行政だけでなく、行政と市民、あるいは市民同士の協働・連携で担おうという考え方や仕組みを意味する。

政府見解によれば、それは、「『官』だけでなく、市民の参加と選択のもとで、NPOや企業等が積極的に公共的な財やサービスの提案および提供主体となり、医療・福祉、教育・子育て、まちづくり、学術・文化、環境、雇用、国際協力等の身近な分野において共助の精神で行う仕組み・体制・活動などをいう。

すなわち、「新しい公共」は、従来、官が独占してきた領域を官以外にも開放し、官だけでは実施できなかった領域を官民協働で担うなど、市民、NPO、企業等がともに支え合う仕組み・体制が構築されたものである。

つまり、個々の独立した個人を基盤として、その個人が力を合わせて、しかも、自らの意思に基づいて、地域や社会が抱える課題の解決に取り組んでいく第3の公共領域における「協働」の営みであり、個人や団体が地域活動、ボランティア活動やNPO活動などをとおして、互いに支え合う互恵・共助の精神に基づき、利潤追求を目的とせず、社会的課題の解決に貢献するところの新たな公共のための活動を意味している。

それは、自分が所属する場にとらわれず、自分の意志で意識的に社会に関わることで新たに創出されてくる『公(おおやけ)』であり、多様な他者の存在を許し、思いやり、他者も支える『公(おおやけ)』であり、同時に、合意が形成された場合には、自分も従うべき『公(おおやけ)』である。

なお、「新しい公共」については、その同義語として「新しい公(おおやけ)」「新たな公共」という言葉がある。

※ 「新しい『公(おおやけ)』」と「新たな公共」

① 「新しい『公(おおやけ)』」

「新しい『公共』」と同じような概念として、「21世紀日本の構想」懇談会報告書(平成12年1月)による「新しい『公(おおやけ)』」という言葉がある。「新しい『公(おおやけ)』」とは、「お上」や「官」に一方向的に決められ、強いられしてきた従来の「公共」や「公益」と称するものではなく、それは個人を基盤に力を合わせて共に生み出す「新たな公」である。

② 「新たな公共」

平成14年の青少年の奉仕活動・体験活動の推進方策等についての中央教育審議会の答申の中で使われた言葉で、「個人や団体が地域社会で行うボランティア活動やNPO活動など、互いに支え合う互恵の精神に基づき、利潤追求を目的とせず、社会的課題の解決に貢献する活動が、従来の『官』と『民』という二分法では捉えきれない、新たな『公共』のための活動ともいえるべきものとして評価されるようになってきている」と指摘している。

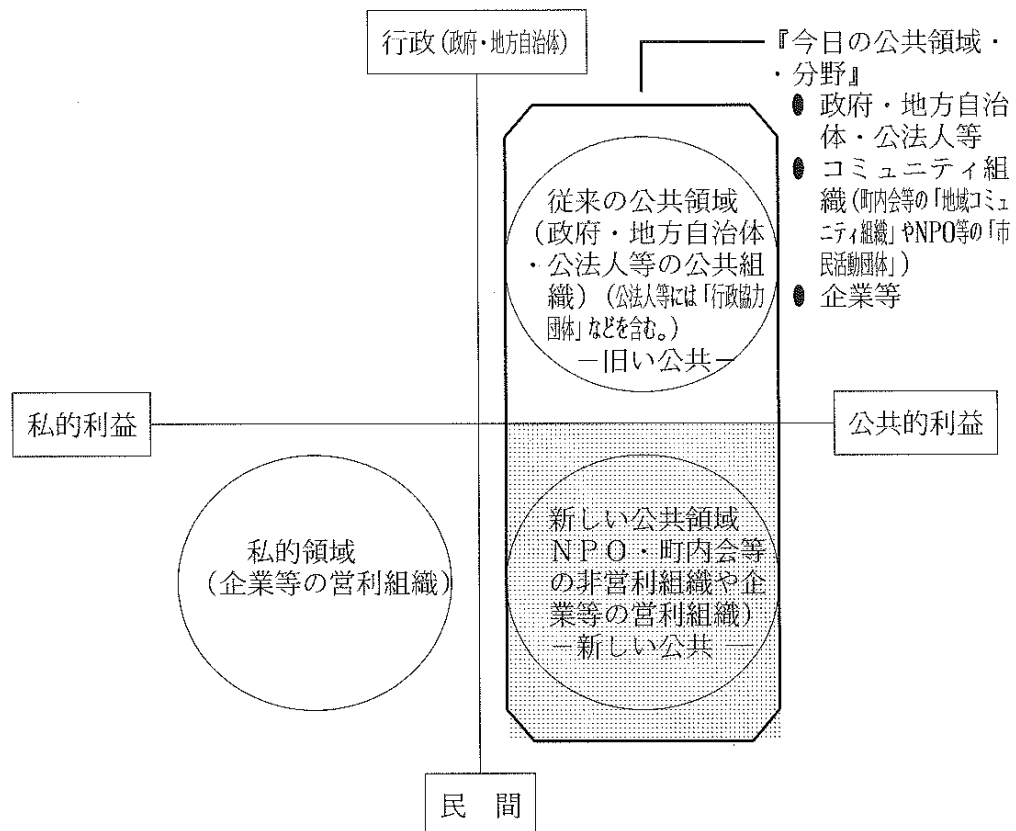
云い換えれば、「人々の支え合いと活気のある社会」を作るための担い手としての当事者たちの「協働の場」であり、そこでは、国民、市民団体・地域組織、企業やその他の事業体、政府・自治体等が、一定のルールとそれぞれの役割をもって当事者として参加し、協働し、そして、その成果は、多様な方法によって社会的に、また、市場を通じて経済的に評価されることになる社会的な仕組みである。

※ 「人々の支え合いと活気のある社会」

「新しい公共」が目指す「人々の支え合いと活気のある社会」は、国民の多様なニーズにきめ細かく応えるサービスが、市民、NPO、企業等によりムダのない形で提供され、また、一人一人の居場所と出番があり、人に役立つ幸せを大切にする社会であるとともに、その中から様々な新しいサービス市場が興り、活発な経済活動が展開され、その果実が社会に適正に還元されることで、人々の生活が潤うという、良い循環の中で発展する社会である。

以上の関係を図示すると以下ようになる。

● 「新しい公共」体系図



② 情報の共有によるまちづくり

—— 「参加」と「協働」を担保するための情報共有と情報提供・情報公開 ——

i. 情報共有

「参加・参画」と「協働・連携」のまちづくりを進めるためには、行政体と住民とが、ともにまちづくりに関する情報を共有し、お互いの共通認識・共通理解をととして、より良い行政の運営に資するよう努めなければならない。

「情報の共有」は、行政や住民が、お互いに情報を受発進することによって可能となる。つまり、行政機関（議決機関としての議会を含めた広い意味での行政機関。以下同じ）だけでなく、住民（個人および集団）が保有する情報の共有についても考え合わせ、その相互活用をより充実することが必要である。

そのためには、まず、行政側の行政情報の提供および公開は不可欠であり、積極的に市民に対して市政に関する情報提供・情報公開を行う必要がある。

公共機関が保有する膨大な情報は、本来、国民・住民の共有財産であり、行政情報の提供、行政情報の公開によって政治や行政に対する国民・住民の有効な統制が可能となる、つまり、国民・住民は、必要な情報を与えられることによって、はじめて、民主政治の有効な担い手になり得るということである。

一方、情報の共有にあたっては、個人情報の保護という視点も忘れてはならない。個人情報の共有には、個人のプライバシーが侵される危険性もあり、後述する個人情報の保護との関連、すなわち、個人が保有する情報の活用と個人のプライバシー保護とのバランスについて十分配慮しなければならない。

ii. 情報提供・情報公開

「情報公開」と言う言葉は、広狭様々な意味で使われるが、広い意味では、行政側が積極的に広報PR活動として行う「情報提供」と、国民・住民の求めに応じて、行政が保有する情報を公開する狭義の「情報公開」とがある。

なお、公開された情報によって、世論が意図的に操作される危険性のあることに留意しなければならない。

ア. 情報提供

参加と協働による自治のまちづくり活動をより活発化させるためには、行政側として、広報活動をととしての積極的な情報提供は不可欠である。

提供すべき情報としては、① 行政の仕組みや制度等に関する基礎的な情報、② 主要な政策・事業に関する方針、③ 計画・事業の成果や進捗状況、統計資料等、④ 政策評価の方針や実施結果等がある。

※ 「広報」と「公聴」

広い意味での行政広報活動には、アウトプットの情報発信活動としての狭義の「広報」(PR)と、インプットの情報収集活動としての「公聴」とがあり、両者は、いわば行政広報活動の車の両輪として対を成している。

● 広報

「広報」(狭義の広報)は、地方公共団体が、住民に対して、メディアを用いて行政に関わる情報を知らせるために行う活動をいう。

地方自治体の活動が円滑に行われるためには、住民の理解と協力を得る必要があり、それには、行政体が市民に対して十分な情報を提供しなければならないが、「広報」は、こうした情報伝達の方式の一つとして重要な意味をもつ。特に最近では、多くの自治体が、自治基本条例を制定し、その中で「住民の知る権利」を明記するケースが多いことでも明らかのように、その重要性がますます高まってきている。

広報手段としては、市が作成する市政だよりなどの広報紙、映画・スライドや掲示板、広報車等が用いられるが、そのほか、日刊紙、テレビ・ラジオ等のマスコミ媒体を通してのパブリシティのほか、インターネットを利用したホームページの作成やブログの利用等がある。

● 公聴

「公聴」は、「公聴」とも云い、地方公共団体がその住民から行政についての意見、要望等を各種の方法で収集することにより、その結果を地方自治体の行政運営の上に反映させるための行政活動をいう。つまり、行政機関による住民の行政に対する意見・要望や不平不満の苦情等を直接把握し、それを計画策定や行政運営の上に反映させるなど、行政と住民を直接結びつけることで間接民主制を補完している。

また、住民の相談相手となってこれを助けると同時に、民意の流れを的確に掴み、これを行政運営に役立ていく住民相談制度でもある。

特に、地方自治体においては、その政策形成過程等への住民の広範な参加を促し、行政と住民との連携・協力を努め、住民の期待と批判に鋭敏かつ誠実に応答していくことが一層重要になり、このため政策形成過程での住民からの意見聴取を一層拡充することが必要である。

広報活動を大別すると、個別公聴、集団公聴、調査公聴等があり、個別公聴には、住民相談室、苦情処理業務のほか、首長への手紙などの方法があり、集団公聴には、公聴会、聴聞会、首長と語る市民集会、地区懇談会等の開催がある。このほか、調査公聴として世論調査(アンケート調査)、パブリック・コメント、モニター調査、フックス、Eメールの活用等がある。

なお、法制度上の公聴会や聴聞会は、特定の事項につき地方議会などの公的機関が利害関係者や学識経験者などから参考のための意見を聞くためのもので、これまで、主として交通や水道などの料金改定の際に開催されてきた。そのほか、議会に対しては、公聴会や参考人の制度も活用して、その審議能力を高めることが期待されている。

イ. 情報公開

「情報公開(狭義)」とは、国や地方公共団体等が収集管理している膨大な情報を国民や住民の求めに応じ広く公開すること、すなわち、国民・住民の誰もが、行政機関等がもっている情報を知りたいと思うとき、自由に知ることができるようにすることをいい、この「国民・住民の知る権利」を制度的に保障するとともに、行政機関等に情報の公開を義務づけることを云う。

なお、この情報公開の開示義務は、行政機関だけでなく、行政に関わる公共的団体(行政関係団体)、すなわち、市が出資、補助、事務の委託、職員の派遣を行っている団体のうち、一定の基準を満たすものは、市と同様に情報公開を行う必要があり、多くの市では情報公開条例にその旨定めている。

※ 住民の「知る権利」

住民が、政治的、社会的な問題に関する情報源に、必要に応じて自由に接近することができ、必要な情報を要求し、情報を知ることができる権利をいい、住民が「主体的にまちづくりにかかわるための基礎的な権利」として、民主政治の基本と云える。

情報公開は、この「国民・住民の知る権利」を実現させるもので、情報へのアクセスは、住民が自ら考え行動する前提として不可欠である。

※ 説明責任(アカウンタビリティ)

「知る権利」と関連して、行政の透明性を高める上で不可欠な制度として「アカウンタビリティ(説明責任)」「(行政機関または公務員個人が行った判断や行為に対して、国民・住民が納得するよう説明・釈明する責任)がある。

市政について言えば、市政は市民の信託を受けて行われるものであるから、行政は信託者である市民に対してその諸活動について説明する義務を負っている。したがって、行政は、政策や施策の立案、実施および評価のそれぞれの過程において、その手続きおよび経過、内容、効果を市民に分かりやすく説明する義務がある。

社会構造の複雑化に伴い、行政過程において決定に至るプロセスは益々不透明になり、実際に、住民から見ても不合理な決定や住民の意に反するような活動も行われるケースが生じてきており、そこで、情報公開等の行政がアカウンタビリティを果たすための制度が設けられてきた。

また、近年、アカウンタビリティが一層浸透していく中でこれまでの、住民からの要求があっはじめて情報をオープンにするという受動的な対応から、ホームページ等を利用して行政の情報を戦局的に住民に開示していく、より能動的な対応が求められるようになってきている。

※ 情報公開制度

情報公開を法律または条例によって制度化したものが「情報公開制度」であり、開示の基準を定め、行政機関の裁量範囲を狭めることによって、住民の「知る権利」に応え、構成で民主的な行政を確保しようとするものである。

地方自治体のレベルで言えば、情報公開条例に基づき、行政機関が保有している情報を住民からの請求により公開する制度で、地方自治体の行政活動について説明する責任を全うするとともに、行政の公正で開かれた透明性の向上や住民参加・協働をより一層推進してい

くことを目的としている制度である。越谷市においては、既に平成11年に情報公開条例を制定・施行し、その制度化を図っている。

「情報公開制度」は、我が国では、既に30年前の昭和57年に、地方自治体が国に先行して整備されており、現在では、殆どの自治体が自主的な判断と責任の下に「情報公開条例」を制定している。その内容は自治体によって若干異なるが、(1)公開を原則とすること、(2)非公開情報はあらかじめ明示されていること、(3)公開を拒否された場合、不服申し立てが認められていることなどについて共通して規定している。

なお、国においては、遅れて平成11年(1999年)の「情報公開法」の制定によりようやく法制化された。

iii. 「情報公開」と「個人情報の保護」

行政側が情報公開するにあたっては、国民・住民は、「知る権利はあるが、自らの情報を公開する義務はない」という前提を踏まえ、個人情報(生存する個人に関する情報であつて、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により特定の個人を識別することができるもの)の保護に十分留意することが大切である。

たしかに、今日、個人情報は、私たちの暮らしの様々な場面で活用されている。例えば、地震等の非常時に備えて、一定の個人情報を共有することで、地域での助け合いや関係機関との連絡がよりスムーズに行うことができるなど、ルールに則った上手な活用を図ることも大切である。住民が保有する情報について、行政側と、あるいは住民相互で共有しておくことは地域の安全・安心のためにも必要である。

※ 具体的な手段としては、例えば、災害時の要援護者名簿、学校の緊急連絡網・クラス名簿、民生・児童委員への情報提供などが想定される。

今日のコンピュータ導入は、行政機関の個人情報処理能力を拡大し、情報の高度利用を可能にした反面、個人情報の目的外使用の危険性、情報の正確さを確保する必要性を高めた。このような状況の中で、個人情報保護に関連する法制化(個人情報保護法、個人条例保護条例等の制定)が急速に進み、既に全ての都道府県・市町村で関係条例を制定(越谷市では平成12年9月制定、同13年4月施行)している。

そして、行政機関だけでなく、行政関係団体や民間事業者にも、多くの個人情報を取り扱う機関・団体として、その適正な取り扱いが求められており、法律や条例で、個人情報保護の義務を課し、個人情報のから保有・利用まで、ルールに則った適切な管理で社会との信頼関係を築こうとしている。

※ 個人情報保護制度

個人情報保護制度は、個人の権利・利益の保護を図るとともに、公正で信頼される行政を推進していくための制度で、「他人に覗き見されない権利」を守るとともに、「自己情報をコントロールする権利」(自分に関する情報の開示を求める権利、訂正・削除を求める権利、目的外的利用や外部への提供の中止を求める権利など)も守る制度である。

行政機関等が守るべき個人情報の取り扱いのルールとして、保有の制限、利用目的の明示、利用および提供の制限、正確性の確保、安全確保の措置、従事者の義務を定めるほか、本人の自己の情報に関する開示請求権、訂正請求権、利用停止請求権、不服申し立て権についても定めている。

第 2 章 「住みよいまちづくり」

——『豊かな地域環境の創造』をとおしての「住み良いまちづくり」——

I. 「豊かな地域創造」とは

「越谷市自治基本条例」では、第1章で触れたまちづくりのルールや仕組みを定める「『自治の推進』をとおしての『自治のまちづくり』」とともに、まちづくりの基本的方向を内容とする「『豊かな地域環境の創造』をとおしての『住み良いまちづくり』」の基本目標について規定している。

そこでは、「市民および市は、人、自然、文化を財産として大切にしていけるとともに、豊かな地域環境を創造し、誰もが安心して、楽しく生活していけること」を基本理念として、豊かな人間関係の醸成、自然環境の保護、歴史・伝統の尊重、文化・芸術の重視、スポーツ・レクリエーションの推進、産業の振興をその基本目標として定めている。

つまり、そこで云う「豊かな地域環境の創造」とは、人々の暮らしと環境を大事にすることを基本に、自然環境・生活環境・人間環境等のハード・ソフト両面にわたるまちづくり、すなわち、安全・安心・快適で楽しくいきいきと暮らせる「住み良いまちづくり」を実現していくことを意味する。

1. 豊かな人間関係の醸成

人と人とのつながりを大切にしながら、人々のふれあいと連帯を基盤として、市民が互いに信頼し合い、助け合い、支え合い、学び合いながら、未来にわたって豊かな人間関係を築くことのできる生活環境を創造する。

2. 自然環境の保護

自然環境の保護・保全および創出に努めるとともに、人と自然との共生を図り、すべての市民が快適で健やかに生活していけるまちづくりを進める。

3. 歴史・伝統の尊重、文化・芸術の重視、スポーツ・レクリエーションの推進

まちの歴史・伝統を大切にするとともに、文化・芸術およびスポーツ・レクリエーション活動を楽しみながら、市民が主体的に新たな文化を育成するなど、心身ともに健康で豊かなまちづくりを進める。

4. 産業の振興

産業の発展と地域環境の保全の両立・調和を図り、誰もが働きやすい持続・発展的なまちづくりを進める。

II. 「住み良いまちづくり」実現のための目標

（自治基本条例に定める「豊かな地域環境の創造」に関わる「越谷市総合振興計画」における具体的内容）

—— 市民がいきいきと暮らせる魅力ある住みよいまちづくり ——

第1章で触れたように、昨年、自治基本条例に基づいて策定された「第4次越谷市総合計画」の中の「基本構想」において、まちづくりの基本理念として、「人間尊重」と「市民主権」を掲げ、これを進める前提として、①「人と地域が主役のまちづくり」、②「環境と共生したまちづくり」、③「文化の息づくやすらぎのまちづくり」、④「活力ある産業のまちづくり」という4つの基本的視点を設定した。

※ なお、ここでいう「視点」とは、「はじめに」の項で触れたように、基本的考え方、発想を意味する「コンセプト」を指しており、むしろ、「目的」に近い概念を意味する。

そして、この基本理念と基本的視点を踏まえ、「水と緑と太陽に恵まれた、人と地域が支える安全・安心・快適都市」を市の将来像として掲げ、この将来像に向かっての施策の大綱（分野別施策体系）として、6つの「まちづくりの基本目標」（①市民とつくる住みよい自治のまちづくり ②誰もが健康で生きがいをもって安心して暮らせるまちづくり ③自然と調和し質の高い都市機能を備えたまちづくり ④人や環境にやさしく安全・安心な生活を育むまちづくり ⑤安心して働ける環境を育む持続的に発展するまちづくり ⑥いきいきと誰もが学べる心豊かなまちづくり）を定めた。

この6つの基本目標のうち、「住み良いまちづくり」の実現、すなわち、自治基本条例に定める「豊かな地域環境の創造」（市民のより良い暮らしの実現に向けて、「どのようなまちをつくるか」といったまちづくり目的・方向等に視点を置いた「まちづくりの内容（WHAT）」）に関わるものとして、以下の5つの目標を設定し、施策の総合的な推進を図った。

1. 誰もが健康で生き甲斐をもって安心して暮らせるまちづくり

—— 保健・医療・子育て・福祉・社会保障 ——

（越谷市総合振興計画における「まちづくりの目標 2」「施策（分野別計画）の大綱 2」）

少子高齢化がますます進行する中、誰もが住み慣れた地域で、いつまでも健康で安心して暮らすことができるよう、地域で支え合う福祉活動を推進するとともに、安心して子どもを生み育てることができる環境をつくり、高齢者や障がい者を含め、誰も

が安心して暮らせる福祉サービスの充実に努める。

また、市民一人ひとりの積極的な健康づくりを推進する地域医療体制の充実に努めるとともに、保健・医療・福祉の連携の強化を図り、市民が互いに助け合い、支え合っているような社会保障制度の充実を目指す。

そして、その実現に向けて、以下の6つの具体的目標を設定し、施策を推進していく。

(1) ともに支え合いながら暮らせる地域をつくる

少子高齢化の進展やひとり暮らしの世帯の増加などにより、市民の福祉サービスに対するニーズは複雑多様化しており、こうした中、誰もが人としての尊厳をもち、住み慣れた地域において、その人らしく自立して暮らすことができるよう、市民相互の支え合いによる地域づくりを進めるとともに、多様化・個別化するニーズに対応するため、介護保険制度や障がい者福祉に関わる福祉施策を更に充実させていく必要がある。

そのため、高齢者や障がい者などへの在宅サービスなどを充実させるとともに、地域において福祉のサービスが十分に受けられ、市民同士が支え合うことができる仕組みを強化することが必要である。

また、地域社会に根ざしたきめ細かな福祉サービスの実現のためには、福祉への理解と意識の向上に向けた取り組みを進めるとともに、地域社会が福祉の問題を自らの問題として考え、市民の主体的な福祉活動への支援を図るなど、地域社会で支え合う福祉活動の促進に取り組むことが必要である。

地域における福祉活動は、現在、社会福祉協議会や民間福祉団体、民間事業者、市民活動団体との連携強化を図るなど、総合的なサービス提供体制の整備に取り組んでいるが、今後も、総合的なサービスが行われるよう、更なる地域福祉活動を強化していく必要がある。

そこで、市としては、これらの状況に対応するため、すべての市民が人間として尊重され、社会に参加し、生きがいをもって自分らしい生き方ができるよう、人と人とのつながりを大切に、互いに助け合い、支え合える福祉サービスの支援体制の整備・充実を図り、地域福祉の社会づくりを進める。

そして、誰もが安全で安心して暮らすことができるよう、援護を必要とする人たちへの支援をはじめ、誰もが、必要なとき福祉サービスを受けられる体制を強化するとともに、人々が地域社会の中で、生きがいをもって過ごすことができるよう、地域における福祉活動の活性化を図り、地域社会が主体となって福祉活動を行う体制の充実を図るため、地域のボランティア活動への支援を進める。

※ 施策の内容

地域福祉体制の充実を図る — 「福祉サービス支援体制の充実」「地域福祉を支える体制づくり」「福祉支援サービスの向上」 —

すべての市民が、人間として尊重され、生きがいをもって生活できるよう、福祉に関する窓口や相談員の設置を通じて、福祉サービスの支援体制の充実を進める。

また、地域福祉計画の策定や実践、福祉活動を支える団体への支援を通じて、地域福祉を支える体制づくりを進める。

更に、市民一人ひとりが、福祉についての理解と関心を深め、互いに支え、助け合う仕組みをつくるため、より身近な地域での福祉サービスの向上に努める。

更に、市民一人ひとりが、福祉についての理解と関心を深め、互いに支え、助け合う仕組みをつくるため、より身近な地域での福祉サービスの向上に努める。

(2) 予防と助け合いのもとで、充実した地域医療体制をつくる

今日、生活様式や食生活の変化、社会環境の変化などに伴い、ガンや脳血管疾患などの生活習慣病が増加している。

また、市民一人ひとりが健康で活力ある人生を送ることができるよう、「自らの健康は自らが守る」ことを基本に、各種健康診断（検診）や健康教育等を通して、健康づくりの正しい知識の普及と意識の啓発に努めるとともに、市民一人ひとりが主体的に健康づくりに参加できるシステムの構築と施設の充実を図る必要がある。

市民は受診するにあたって、身近な診療所よりも大病院を選択する傾向が強く、このため、病院と診療所の役割分担を基本とした病診連携やかかりつけ医の普及をはじめとして、地域全体が総合的に機能するよう地域医療体制の充実を図る必要がある。

医療体制の充実に対する市民の関心は高く、今後も、医学の進歩や需要に対応した医療提供体制の確立と施設・設備の充実を図るとともに、高齢社会において市民一人ひとりが健康な生活を送るために、多様なニーズに適切かつ効果的に対応している保健・医療・福祉の連携を図っていく必要がある。

そこで、市としては、これらの高度化、多様化する保健・医療ニーズに対応するし、住み慣れた地域で、健康に暮らすことができるよう、医療資源の有効活用や医療機関相互の連携を強化するとともに、市立病院が地域の基幹病院としての役割を果たせるよう一層の充実を図り、身近なかかりつけ医と市立病院などの地域の中核的な医療機関との一層の連携を図るなど、総合的な医療サービスの提供に努める。

救急医療については、市内の医療関係団体および医療機関との連携により、救急医療体制の適切な運用を図るとともに、急性期から在宅に至る切れ目のない保健・医療・福祉の提供に努めるとともに、新型インフルエンザ等の感染大流行や大規模災害をも想定した体制整備に努める。

また、誰もが生涯にわたって健康で生きがいを持って暮らしていくため、各種予防接種や検診の受診などによる疾病の早期発見・早期治療が可能な疾病予防対策や保健体制の充実を含め、システムの構築と施設の充実を図る。

更に、市民一人ひとりが健康づくりに対する認識と自覚を持てるよう、健康の保持・増進に資する情報提供や健康教育等の啓発事業、実践を地域で支えることのできる仲間づくりなどをおして、健康づくりの正しい知識の普及と啓発に努めるなど、市民が主体的に健康を保持・増進できる健康づくり体制の充実を図り、保健・医療・福祉の連携を強化し、助け合い、支え合う環境づくりを進める。

このほか、保健・医療・福祉の連携を図るため、「中核市」への移行による保健所の設置準備を進める。

※ 施策の内容

① 地域医療体制の充実を図る — 「地域医療体制の整備」「救急医療の充実」「市立病院の充実」 —

少子高齢化の進展や疾病構造の変化に伴い、市民の医療ニーズは高度化・多様化してきている。そのため、誰もが、健康で安心して暮らせる医療サービスを提供するため、身近な地域の医療機関相互の連携を一層強化し、地域医療体制の充実を図る。

救急医療は、市内の医療関係団体および医療機関との連携のもと、比較的程度の軽い初期救急としての一般向け夜間救急診療所を整備するとともに、全体的な救急医療体制については、市外も含めた関係医療機関と連携し、確実な運用が図れるよう努める。

また、市立病院が、地域の基幹病院として、その役割を果たせるよう、経営の健全化を図りつつ診療体制を整備し、一層の充実を図る。

更に、新型インフルエンザなどの感染症の大流行や大規模災害に備え、保健・医療が確実に機能するよう、体制の整備に努める。

② 予防医療の観点からの健康づくりに取り組む — 「健康づくり推進体制の充実」「疾病予防体制の充実」 —

生涯にわたり、心身ともに健やかに暮らしていけることはすべての人々の願いであり、そのためには、「自らの健康は自らが守る」という市民一人ひとりの認識と自覚が大切であるとともに、社会全体として支援する体制の整備が必要である。

高齢化の進展や生活習慣の変化により、従来にも増して様々な疾病が増加しており、これらを未然に防止するため、各種の予防接種や健康診断（検診）受診の奨励を行うとともに、診断結果に基づく健康相談や指導などを行い、疾病の早期発見・早期治療による保健体制の充実を図る。

③ 助け合い、支え合う環境をつくる — 「保健活動の充実」 —

普段の生活の中で市民一人ひとりが、自らの健康保持について行動を起こすことが大切であり、そのため、広く市民の健康に対する意識啓発を図り、地域で助け合い、支え合う環境づくりを積極的に進める。

各地区における保健士などによる健康講座や相談の実施、更には、仲間づくりによる地域での助け合い、支え合いの実践の支援など、地元大学との連携を含め、包括的な保健・医療・福祉の体制の充実を図る。

(3) 伸びやかに子どもが育ち、次の世代につなげる、子育てしやすいまちをつくる

少子化・核家族化の進行により、子育てに不安や負担をもつ親や保護者が増加しており、そのため、子育ての孤立を防ぐための相談・支援や経済的負担の軽減、子育てを地域で支えるネットワークづくりが求められている。

本市においては、就学前児童は減少傾向にあるが、女性の社会進出などにより、保育需要は近年増加傾向にあり、特に0歳から3歳未満の乳幼児と障がい児保育の需要が高くなっているほか、「病児・病後児保育」「一時預かり」「延長保育」などに対する市民の関心が高く、多様な保育サービスの充実が望まれている。

更に、家庭の子育て機能の低下、地域における連帯感の希薄化などから、保育所は、地域にとって身近な児童福祉施設であるとともに、家庭での子育て支援機能を併せ持つ施設として、入所児童だけでなく、地域に開かれた施設としての役割が求められている。

一方、情報機器の急速な普及や価値観の多様化などから、青少年を取り巻く状況や意識行動も大きく変化し、青少年に関わる問題は複雑化している。伸びやかに子どもたちを育てるためには、青少年育成団体の支援や地域ボランティアの育成を図り、学校・家庭・地域が連携して青少年の育成を推進することが必要である。

そこで、市としては、これらの状況に対応するため、次代を担うこどもたちが、希望や目標を抱き、明るく伸びやかに成長できるような環境づくりを進めるとともに、青少年が育つ環境の整備、青少年健全育成団体の活動を支援する。

そのため、子育ての活動機会や場の拡充を図り、子育て支援を推進するとともに、子育てに関する様々な不安や負担を解消するため、子育てに関する情報提供や相

談体制の充実を図るとともに、子育て中の親子が気軽に集い、交流する場を設置するほか、市民との協働により健全な青少年の育成に努めるなど、地域におけるネットワークづくりを図る。

また、就業や働き方の変化などによる保育ニーズの多様化に対応するために、保育施設や支援体制の整備を進めることで、保育内容の充実と多様で良質な保育サービスの提供に努めるなど、多様な子育てニーズに対応した環境の整備・充実を推進する。

更に、子どもたちが主体的に活動できるよう、青少年を地域社会で育成する体制の充実を図り、豊かな人間性と思いやりをもった青少年の育成に努める。

このほか、学校・家庭・地域の連携のもと、児童虐待等の予防・早期発見に努め、児童虐待のない地域づくりを進める。

※ 施策の内容

① 地域の中で子育てを支える ― 「多様な子育て支援の充実」「子育て情報の提供と地域ネットワークづくり」 ―

子育てサロンやファミリー・サポートセンターの充実に取り組み、子育てに関する支援体制を充実する。

また、子育てに関する情報提供やネットワークづくり、人材バンクを通じて、地域の中で子育てを支え合う体制づくりに取り組み。

② 地域の中で子どもが自ら育つ環境をつくる ― 「青少年の健全育成の推進」「あだたら高原少年自然の家の利用促進・ふれあいの森の整備推進」「自ら学び遊ぶ場づくり」 ―

心身ともに健全な青少年の育成に向けて、健全育成事業や子どもの居場所づくり推進事業を実施する。

また、あだたら高原少年自然の家の利用促進・ふれあいの森の整備事業を進め、自然と触れ合う機会を充実に取り組みとともに、児童館運営事業を通じて、自ら学び、遊ぶ場づくりを進める。

③ 次世代を担う子どもたちのために育てやすい環境をつくる ― 「保育所・学童保育室の整備」「保育内容の充実」「多様で良質な保育サービスの提供」「地域交流事業の充実」「相談支援体制の充実」「経済的負担の軽減」 ―

保育所の建て替えや改修を進めるとともに、民間学童保育室・家庭保育室への支援、保育ステーション事業を充実させることで、多様化する保育ニーズに対応できる体制を整える。

また、ひとり親家庭が増加していることを踏まえ、生活支援事業や児童相談事業によるサポート体制の充実を図る。

(4) 障がい者（児）が生活しやすい環境をつくる

近年、本市では、障がい者数や病気の後遺症に起因する中途障がい者数が増加し、また、障がいの重度化・重複化・高齢化が進んでいる。

そのため、生活習慣病などの予防対策や、障がいの判断がつきにくい乳幼児からの早期発見を行うとともに、療育、相談、訓練につなげるための療育環境や障がい児関連施設の一元化と相互連携が求められている。

市民の価値観や生活様式が多様化する中で、障がい者の地域での自立生活や社会参加意欲が一段と高まっており、障がい者が主体性・自立性をもって社会活動に参加できるように、文化、スポーツ・レクリエーション活動などの様々な分野にわたる生活の質の向上とあわせて、交通機関や建築物などのハード面でのバリアフリー化と、意識上の障壁を取り除く心のバリアフリーを進めることが重要である。

障がい者の自立と社会参加を進めていくために、障がい者に対する就労支援の強化が大切であり、雇用や一般就労に限らず多様な働き方の支援が求められている。

3 障がい（身体的障がい、知的障がい、精神的障がい）のサービスが一元化され、また、国・県の施策の方向が施設福祉から在宅福祉に大きく転換される中、障がい者が、地域の中で、ともに安心して暮らし続けられるように、生活支援や就労支援の充実と権利擁護やサービス評価体制の整備を図るとともに、市民との協働による福祉の推進が期待されている。

そこで、市としては、これらの状況を踏まえ、障がいの早期発見と療育の充実を図るとともに、障がい者の生活しやすい環境をつくるため、施設整備や管理・運営、療育環境、在宅サービスに関する相談・支援体制の充実に取り組むほか、多様な障がい者を有する児童が身近な地域で支援を受けられる環境づくりや、障がい者が快適に移動することができるような暮らしの中のバリアフリーを進めるとともに、外出時の支援体制の充実に取り組む。

また、障がい者が地域の中でともに安心して暮らしていけるように、相談支援体制の充実、住まいや日中活動の場の確保などを支援するとともに、訪問系サービスなどの充実を図るほか、地域づくりや社会活動への参加を支えるボランティアなどの育成に努める。

更に、障がい者が地域で自立した生活を送ることができるよう、就労移行支援事業等の推進により、障がい者の一般就労への移行を進めるとともに、福祉施設における多様な働き方の支援を行う。

※ 施策の内容

① 障がい児の早期発見と療育環境を整える — 「障がい児施設の整備と療育の充実」 —

心身や言語・聴覚などの発達に遅れがみられる低年齢児を対象に、早期療育教室を通じて、日常生活の指導および集団生活への適応訓練を実施し、心身の発達を促すことで、療育機関や保育所等へのスムーズな移行を図る。

また、みのり学園やあけぼの学園、ことばの治療相談室など、障がい児通園施設の整備を進め、療育・訓練機能の一層の充実を図る。

② 在宅サービスを受ける人、支える人のすべてを支援し、自立できる社会をつくる — 「相談支援、雇用・就労の促進」「在宅介護の充実」「在宅障がい児支援の充実」 —

障がい者が、地域の中で自立した生活を送ることができるよう、日常生活に関する相談や就労相談、権利保護等の相談事業を実施するとともに、越谷市障害者自立支援協議会を中核とした地域の障がい者福祉に関するネットワークを構築し、相談支援事業の充実を図る。

また、ホームヘルプサービス、ショートステイサービスをはじめとする各種在宅サービスの質の向上と安定した量の確保を図るため、供給基盤の整備を促進し、障がい者が安心して在宅生活を送ることができるよう努めるとともに、障がい者と介護者の負担を軽減する。

③ 地域生活を支え社会参加を促進する — 「日中活動の場の充実」「住まいの場の充実」「地域生活支援事業の充実」「医療・手当等の充実」 —

障がい者が、社会活動などに参加する機会や場の充実に向け支援体制を整備するとともに、グループホームや入所施設等への入所等の状況を把握し、地域生活に移行できるよう努めていく。

また、障がい者が、地域で安心して生活を送ることができるよう、生活用具の給付や移動入浴サービス、医療負担の支援などを行う。

④ 円滑な移動を可能とする人にやさしい環境をつくる — 「暮らしの中のバリアフリーの推進」「外出支援の充実」 —

障がい者が、地域社会の中で活動し、自立した日常生活を営むことができるよう、公共施設や道路環境のバリアフリー化を図るとともに、バリアフリーに関する情報提供の充実に取り組む。

つた、安心して外出ができるよう、外出介助などの支援を図る。

(5) 高齢者が敬愛され生きがいをもてるまちをつくる

本市の65歳以上の高齢者は全人口の2割近くを占め、今後もその割合が増加することが予想され、高齢社会に対応した高齢者福祉施策のニーズが高まっている。

このため、高齢者が地域において充実した生活を送ることができるよう、助け合いの仕組みづくりや居場所づくりの推進など、多様な社会参加の拡充を図り、生きがいづくりを支援する必要がある。

また、生涯にわたる健康づくりを推進し、健康管理意識の高揚を図り、高齢者が積極的に心身の健康の保持・増進に努められる環境を充実させるとともに、介護予防と相談体制の充実を図ることが一層求められる。

更に、寝たきりや認知症の高齢者などを社会全体で支えるため、介護保険制度の円滑な運営などに取り組むとともに、市民が身近に利用できる相談体制や見守り体制の充実を図る必要がある。

そこで、このような状況を踏まえ、市としては、多年にわたり社会の進展に寄与してきた高齢者が敬愛され、住み慣れた地域で、貴重な経験や知識を活かし、生きがいのある生活を送ることができるよう、地域社会への参加を支援する体制の拡充を図る。

また、介護保険制度に関する相談、情報提供体制の充実等をとおして、健康づくりや生活環境に応じた介護予防の拡充に努める。

更に、地域包括支援センターの充実や地域包括ケア・ネットワークの構築、ひとり暮らしの高齢者やその家族等への支援の強化などをとおして、高齢者を地域で支えるための支援体制の充実を努める。

このほか、認知症対策の取り組みを進め、身近な地域でサービスを受けることができる介護サービスの提供体制の充実を図る。

※ 施策の内容

① 生きがいづくりを支援する — 「「生きがい」対策事業の拡充」「社会参加の拡充」 —

高齢者が、地域において生きがいのある充実した文化・社会活動が行えるよう、老人福祉センターやふれあいサロンを整備に努めるとともに、助け合いの仕組みづくりや仲間づくり、閉じこもり防止活動、相談活動の支援など、高齢者福祉の増進につとめる。

また、老人クラブの育成と活動の活性化に向けた支援を行う。

② 健康づくりと介護予防を進める — 「「高齢期の健康づくりと相談体制の充実」「介護予防事業の拡充」「認知症対策の充実」 —

高齢者が、日頃から健康状態を把握し、健康でいきいきとした生活を送るため、地域包括支援センターと連携を図りながら、健康相談や要介護状態等となる恐れのある高齢者を対象とした介護予防事業を更に推進する。

また、認知症の早期発見・早期対応に向け、認知症の予防や理解を深めるため、認知症サポーターを養成するなど、認知症に対する総合的な施策を展開する。

③ 介護保険制度の充実を図る — 「介護保険制度の相談・情報提供体制の充実」「介護サービスの充実と質的向上」「介護保険施設等の基盤整備」「介護保険の健全運営」 —

寝たきりや認知症の高齢者などを社会全体で支えるため、引き続き、介護保険施設等の基盤を整備し、介護サービスの充実と質的向上を図るとともに、介護保険制度に関する相談・情報提供を行い、介護保険制度の充実を推進する。

また、総合的で質の高い適切な介護サービスを提供するため、介護保険事業計画の推進と見直しを行うなど、介護保険の健全運営に努める。

④ 高齢者を支える地域をつくる ― 「地域包括支援センターの充実」「地域包括ケアネットワークの充実」「要介護高齢者と家族の支援」「虐待防止の推進」 ―

高齢者の総合的支援を行う地域包括支援センターの充実を図るとともに、高齢者単身世帯や高齢者のみの世帯が増加傾向にあることから、見守り支援などを行うネットワークの充実に努める。

また、在宅の要介護高齢者やその家族等を支援するため、介護保険制度と連携した在宅福祉サービスの充実に努めるとともに、ネットワークを強化し、高齢者虐待の防止に努め、虐待のない地域づくりを推進する。

(6) 市民生活を支える支援制度や体制の充実を図る

高齢社会の進展に伴い、医療保健制度をはじめ、年金制度などの社会保障制度に対する関心は高く、制度への様々な要求が高まっている。

生活保護率の推移は、社会経済情勢に大きく左右され、増加傾向が続く誰もが、健康で文化的な安定した暮らしが営めるよう、適正な生活保護制度の実施が求められており、このため、実態に即したきめ細かな相談・支援体制を確立し、社会的・経済的な自立に向けた支援を更に充実する必要がある。

また、国民総医療費は毎年、増加し、本市においても、医療費は増加傾向にある一方、医療費を支える保険税は、所得の伸び悩みから、更に厳しい状況になっており、今後も、健全な財政運営を行うためには、医療費の適正化を図る必要がある。

そして、長い老後の生活を経済的に支える基盤として国が保障している制度である公的年金制度は、年金財政が逼迫し、負担と給付の均衡が重要な課題となっており、将来も国民に信頼され、安定した制度として維持・発展することが必要で、制度への理解と加入の促進が求められている。

そこで、このような状況を踏まえ、市としては、誰もが健康で文化的な最低限の生活を送ることができるよう、関係機関と連携を図りながら、各種貸付制度を活用し、就労支援や生活相談・指導などの充実を図るとともに、低所得世帯の生活保障と経済的自立などを支援するため、関係機関と連携し、相談・支援体制の充実を図るなど、生活保護制度の適正な実施を推進する。

また、高齢者医療制度の推進や国民健康保険事業の財政健全化を図るなど、医療保険制度を一層充実し、誰もがいつでも安心して医療を受けることのできる体制の充実を図る。

更に、高齢者が安定した生活を送るためには、高齢期における所得保障としての国民年金制度は重要な役割を担っており、将来にわたって信頼され安定した運用が図れるよう、市民の受給権の確保に向けた環境づくりに努めるとともに、国民年金制度に対する理解と加入の促進に取り組む。

※ 施策の内容

① 市民への理解を促すサポート体制の充実に努める ― 「生活保護の適正な実施」「相談・支援体制の充実」 ―

生活保護を適正に実施するため、家庭訪問などを通じて対象世帯のニーズを把握し、生活上の諸問題解決に向けての援助を行うとともに、国や県に対し、生活実態に即した生活保護制度の改善に向けた要望を行う。

また、生活保護受給者の日常生活における経済的、精神的、身体的自立などを助長するため、民生委員、社会福祉協議会ハローワークなどの関係機関と連携を図り、適切な助言・指導を行う相談・支援体制の充実に努める。

② 市民がいつでも安心して医療を受けられる仕組みの充実に努める ― 「国民健康保険事業の促進」「高齢者医療制度の推進」 ―

市民が安心して医療を受けることのできる国民皆保険制度を堅持するために、医療保険制度改革の動向を注視しつつ、地域保険としての国民健康保険と高齢者医療制度の円滑な運営を図る。

③ 安定した生活を送るための年金制度を支援する ― 「国民年金制度の理解と加入の促進」 ―

市民の公的年金受給権の確保に向け、年金相談業務の充実や広報紙等を活用した国民年金制度の周知・啓発に努めるとともに、国民年金適用者を的確に把握し、積極的に加入の促進を図る。

2. 自然と調和し質の高い都市機能を備えたまちづくり

―― 都市計画、都市施設、住宅 ――

(越谷市総合振興計画における「まちづくりの目標 3」「施策(分野別計画)の大綱 3」)

都市機能の集約化や公共交通の充実が求められている中、誰もが安心して暮らせる都市環境の計画的な創出に向け、自然との調和を図りながら、道路や公園、上下水道などの市民生活に密着した都市施設の整備や活気ある市街地の形成に努めるとともに、うるおいと魅力のある越谷らしい景観の形成を進める。

公共施設をはじめとする各種施設等の整備にあたっては、ユニバーサル・デザインの理念のもと、年齢、性別、障がいの有無にかかわらず、すべての人が利用しやすい施設づくりを推進するとともに、既存施設についても、誰もが利用しやすいバリアフリー化を図る。

また、公共施設の計画的な維持管理を行うことにより、経費の平準化や施設の長寿命化を図る。

※ 今後の越谷市の都市構造と土地利用構想

本市では、これまで、東京都市圏北部の「広域連携拠点（業務核都市）」として、他の業務核都市市との連携強化や幹線道路ネットワークの適切な構成などを柱とした将来都市構造を掲げ、複合的な都市づくりに取り組んできた。

第4次総合振興計画では、このようなこれまでのまちづくりを基礎としながら、人口減少や少子高齢社会の急速な進行、環境問題の深刻化、社会経済状況の変化に伴う財政上の制約などを背景として、人々のライフスタイルの変化や価値観の多様化などに対応した「持続可能な都市づくり」を実現することが求められている。

そのためには、市内各駅を中心に見られる既存の都市機能の活用とネットワーク化による都市構造の構築、都市の活力向上・質的向上に資する土地利用の展開、そして良好かつ良質な農地等の環境資源の保全・活用により、水と緑豊かな室の高い都市の形成が必要となっている。

また、引き続き、「業務核都市」としての役割を果たしていくとともに、広域的な求心性をもった都市機能の充実を図ることも必要となってきた。

(1) 都市構造

① 都市拠点の強化

中心核として行政機能や商業・業務機能が集積した越谷駅、南越谷駅周辺、それを補完する副次核として越谷レイクタウン地区周辺と西大袋地区周辺を位置づけ、それぞれの特性に応じた都市基盤の整備・充実を図る。更に、生活中心として各駅周辺を位置づけ、人や環境にやさしく利便性に富んだ「集約型都市構造（コンパクトシティ）」の形成を図る。

また、テーマごとの求心性をもつ拠点として、多様な都市機能や人が集まる場所を位置づけ、都市の魅力を高めるための機能強化や維持を図る。

i. 集約型都市構造（コンパクトシティ）の形成に資する拠点

- 中心核 —— 越谷駅・南越谷駅周辺 ——
- 副次核 —— 越谷レイクタウン地区周辺、西大袋地区周辺 ——
- 生活中心 —— せんげん台駅周辺、大袋駅周辺、北越谷駅周辺、蒲生駅周辺 ——

ii. 都市の魅力を高めるための拠点

- 地区拠点 —— 各地区センター・公民館 ——
- 文化拠点 —— 越谷コミュニティセンター、中央市民会館、北部市民会館、市立図書館・中央図書室、日本文化伝承の館 ——
- スポーツ・レクリエーション拠点 —— 越谷総合公園、しらこぼ公園、出羽公園、平方公園 ——
- 緑の拠点 —— 都市基幹公園、住区基幹公園、県民健康福祉村 ——
- 親水拠点 —— 親水空間としての求心性がある大規模調節池や葛西用水等 ——
- 防災拠点 —— 越谷市役所、県民健康福祉村、河川防災ステーション ——
- 教育・医療拠点 —— 埼玉県立大学、文教大学、市立病院、独協医科大学越谷病院 ——

② ネットワーク軸の充実

土地利用を固い警笛に関係づけ、均衡ある都市の形成を図るため、都市拠点を結び人・モノの交流を促進する都市軸と水と緑の軸を位置づけ、ネットワーク軸として充実を図る。

更に、広域的な交流機能の強化、業務機能の立地を促進するために、主要幹線道路等の整備によるネットワーク形成や公共交通のサービス水準・輸送力の向上等の総合的な充実を図る。

- 都市軸 —— 主要幹線道路等、越谷駅から越谷総合公園までの沿道、越谷駅から南越谷駅までの沿道 ——
- 水と緑の軸 —— 元荒川軸、大落古利根川軸、新方川軸、中川軸、綾瀬川軸、新川軸、逆川軸、葛西用水軸、谷古田用水軸、八条用水軸、末田大用水軸 ——

(2) 土地利用構想

都市づくりの課題に対応し、望ましい都市構造の実現に向け、土地利用構想を次のとおり定める。

① 土地利用の基本方針

地域の特性を活かしながら、土地利用の連続性をも考慮しつつ、鉄道駅を中心にして商業地や住宅地を配し、更にその周辺に農地を配した構成により、都市環境と自然環境と調和のとれた総合的・計画的な土地利用を進める。

なお、今後しばらくは、開発等による人口増加が見込まれるが、将来の人口減少、少子高齢化の進行、そして土地需要の減退などを見据え、原則的に市街地の拡大は行わず、都市機能の充実したコンパクトな市街地の形成を目指す。

② 土地利用構想

i. 住宅地

住宅地については、道路や公園等を適切に配置し、緑化の促進等による安全性が高く、緑豊かな住環境の形成に努める。また、道路等の都市基盤施設については、適切な維持・管理による施設の長寿命化や有効活用などに努める。

特に、道路などの整備が十分でない密集した住宅地などでは、生活道路の整備矢立物の共同化・共同利用を促進し、安全性の向上による質の高い住環境の形成に努める。

このほか、新たな市街地整備が進められている住宅地では、地区住民などの主体的な取り組みによって、良好な住環境を持続的なものとするよう努める。

ii. 商業地

商業地については、県南東部地域の中核としてふさわしい魅力ある商業・業務機能確保するとともに、日常生活の利便性を考慮し、駅を中心として文化、行政などの様々な都市機能と連携した商業地の形成を図る。

特に、越谷駅や南越谷駅周辺の中心核や越谷レイクタウン地区では、多様な市民ニーズにたいおうした広域的な商業・業務地を形成する。

iii. 工業・流通業務地

工業・流通業務地については、産業の振興と就業の場の確保のために、交通利便性等を活かしながら、周辺環境へ配慮した土地利用の形成を図る。

また、工場等の産業環境と住環境が混在する地域内では、双方の環境に配慮した住工共存型の土地利用へと誘導するとともに、工場や倉庫等の一定集積が見られる出羽地区、荻島地区などや一定規模以上の主要幹線道路沿線地域を候補として、新たな土地利用の必要性・可能性を検討し、都市の活力向

上に資する土地利用の実現に努める。

iv. 農地および集落地

農地については、経営者の育成や農業振興策などによる農業生産機能の向上を目指すとともに、面的な広がりを持つ優良農地については、農業生産の場としてだけでなく、景観形成や自然環境保全、治水対策といった多面的機能を総合的に捉えながら、守るべき農地としての位置および区域を早期に定めるなど、積極的な保全に努める。

また、農地周辺に広がる農村的な景観と良好な生活環境を有する集落地については、その環境維持に努めるとともに、市街地に隣接し一定の建物立地が進んでいる地域については、住民意向を踏まえた公共下水道の整備や道路整備等、環境整備のあり方を検討し、快適性・安全性の高い居住環境を整備に努める。

そして、その実現に向けて、以下の6つの具体的目標を設定し、施策を推進していく。

(1) 自然と調和し安全で活気ある都市をつくる

本市は、首都圏の近郊住宅都市でありながら、市域の面積の約半分が市街化調整区域で、市街地を取り囲むように農地が存在し、多くの河川や水路が縦横に流れているといった特性を有している。

また、市街地は、東武鉄道伊勢崎線（東京スカイツリーの開業に伴い、「東武スカイツリーライン」と改称）の各駅を中心にまちがつくられてきたことから、拠点が連続的に形成されている。

一方、市街化調整区域では、資材置場や駐車場など、農地以外への転用が進み、農地と宅地等との混在が多く見られる。

このため、条例に基づき、長年にわたり育まれてきた本市の歴史、地勢、社会的環境等を活かした都市施設の確保を図るとともに、豊かな自然環境を保全しながら、それらと調和した土地利用を進めることが求められている。

これまでは、東京一極集中の影響の中で、都市化・郊外化に対応するため、生活環境の向上と併せて各公共施設の整備を積極的に進めてきたが、今後は、少子高齢化・人口減少などの状況変化に対応し、誰もが暮らしやすい、多様な都市機能が集積したコンパクトな生活空間を実現する活気ある市街地の構築が求められている。

更に、都市づくりにおいては、防災面での取り組みの必要性が高まっており、災害時の避難路や延焼遮断帯としての役割も担っている都市計画道路の整備の促進、水路や河川の安全性の強化などの取り組みが一層必要となっている。

そこで、これらの状況を踏まえ、市としては、豊かな自然や田園環境を活かしながら、安全で活気ある都市をつくるため、地域の特性を活かしたまちづくりを進め、都市基盤の強化と都市機能の充実を図るとともに、自然環境と調和したまちづくりの推進に向けて、市全体および市内各地域の特性に応じた土地利用を誘導する。

土地利用は、鉄道駅を中心に商業系市街地やその周辺の居住系市街地等の「市街化区域」と、更にその外側にある農地を配した「市街化調整区域」の構成とする。

「市街化区域」については、現在、実施されている市街地再開発事業等を推進し、安全で快適に過ごせる都市形成を実現し、特に、鉄道駅周辺などの一定の都市機能が集積した地域では、各種機能の充実とともに、街なか居住を促進し、徒歩や公共交通で暮らせる人や環境にやさしく生活利便性に富んだコンパクトな市街地（集約型都市構造としての「コンパクト・シティ」）の整備を進める。

※ コンパクト・シティ（集約型都市構造）

中心市街地や駅周辺などの都市機能（居住、公共施設、事務所、商業等）の集約する拠点（「集約拠点」と）と「その他の地域」を結ぶ公共交通を軸としたアクセス（到達のしやすさ）を確保し、「集約拠点」については、居住、交流等の各種機能の集積を図る。また「その他の地域」においては、市街地の密度を高めることなく、また、密度が低下し空洞化する市街地については、自然・田園環境の再生にも取り組む。

このような都市の姿を集約型都市構造、コンパクト・シティという。

本市においては、駅を中心に公共施設や商業施設を集約させることで、徒歩や公共交通を利用して暮らせるまちづくり、つまり、都市の中心部に、様々な機能（住む・働く・学ぶ・遊ぶ等）を集めることにより、中心市街地の活性化を目指す都市づくりを目指している。

そして、首都圏の広域連携拠点（国の第5次首都圏基本計画における「業務核都市」）や県南東部地域の中核都市にふさわしい顔づくり・拠点づくりを進めるため、都市の拠点の強化として、「中心核」（市の中心である越谷駅周辺および鉄道の結節点である南越谷駅周辺）、およびそれを補完する「副次核」（新しく設けられた越谷レクタウン駅周辺および新しく再開発が計画されている西大袋地区）を整備し、それぞれの特性に応じた都市基盤の整備の整備・充実を図るとともに、各駅周辺（せんげん台駅周辺、大袋駅周辺、北越谷駅周辺、蒲生駅周辺）を生活中心の地域として位置づけるほか、土地区画整理事業による計画的な都市基盤の整備を推進し、活気ある市街地を構築する。

※ 国の首都圏基本計画における「業務核都市」

国の「第4次首都圏基本計画」（昭和61年（1986年）決定）において、東京中心部への諸機能集中による一極依存構造がもたらす住宅問題、職住遠隔化等の大都市問題の解決を図るため、「業務機能等の適正な配置先として育成整備を図る拠点的な都市」として示されたもので、その後、「第5次首都圏基本計画」（平成11年（1999年）決定）において、首都圏における地域構造の目標として「分散型ネットワーク構造」が掲げられ、東京都市圏におい

ては、「業務核都市」を、業務機能等の都市機能集積を有した広域的な連携・交流の要となる「広域連携拠点」として育成・整備することが示された。

本市は、平成11年(1999年)の「第5次首都圏基本計画」において、「業務核都市」として位置づけられた。

また、「市街化調整区域」については、良好な農地や集落の環境保全に資する土地利用調整のあり方について検討を進めることにより、環境に配慮した適切な土地利用を進める。

更に、災害時のライフライン確保や建築物などの不燃化・耐震化を促進し、防災機能の強化を図り、災害時における防災的な機能を高めることにより、災害に強い安全なまちづくりを推進する。

※ 施策の内容

① 総合的な土地利用を進める — 「市および市内地域の特性に応じたまちづくりの推進」「調和のとれた土地利用の誘導」 —

越谷市の特性に応じた都市環境と自然環境との調和のとれた総合的・計画的な土地利用を進めるため、土地利用の整合性を考慮しつつ、鉄道駅を中心に商業地や住宅地を「市街化地域」として位置づける。

また、その周辺の農地を配した「市街化調整区域」では、住宅・農業・工業の混在を解消するため、優良な農地や緑地をを保全する区域、既存工場等が集積されている区域、主要幹線道路沿線における区域など、地域の特性を活かした土地利用の規制・誘導を図る。

② 活気ある市街地をつくる — 「中心核の整備」「副次核の整備」「土地区画整理事業の推進」「良好な居住環境の整備」 —

県南東部地域の中核都市にふさわしい都市機能の充実を図るため、中心核、それを補完する副次核および各駅市右辺地区の特性に応じた市街地の整備を推進する。

また、利便性・快適性を備えた良好な市街地を形成するため、市街地開発事業を推進するとともに、多くの人にとって暮らしやすい、多様な都市機能がコンパクトに集積したまちづくりを進める。

更に、良好な住環境の形勢を図るため、駐車場・駐輪場の整備を推進する。

③ 災害に強い都市をつくる — 「防災基盤の整備」「不燃化・耐震化の促進」 —

災害に強い都市の形成を図るため、防災機能を備えた公共施設の適正な配置を行うとともに、上下水道・電気・ガス・通信等のライフラインを円滑に供給できるよう、防災基盤の整備を推進する。

更に、緊急時に対応できる幹線道路の整備や市街地における建築物などの不燃化・耐震化を促進する。

(2) 越谷らしい景観をつくる

本市には、日光街道(奥州街道)の宿場町として発展してきた歴史を感じさせる街並みや、久伊豆神社など数多くの由緒ある神社・仏閣があり、歴史的なまちの風景を形成する大切な要素となっている。また、元荒川などの水辺空間をはじめ、集落の屋敷林、寺社の境内林、あちこちに広がる水田等により、自然的景観が形成されている。

越谷らしい個性的なまちづくりの展開にあたっては、これらの歴史的・自然的な景観を保全し、活用することが大切で、美しい景観を守り、創り、育てることにより、地域の魅力を高め、「住んでみたいまち」「訪れてみたいまち」とすることは、市民共通の願いである。

また、本市では、景観に配慮した公共施設の整備など、統一的で秩序ある景観の形成を進めてきたが、平成21年(2009年)、景観法に基づく景観行政団体となったことから、今後は、景観法を活用しながら、総合的な景観形成を図る必要がある。

そこで、これらを踏まえ、市としては、総合的な景観形成を図るため、景観法に規定する景観計画を策定し、「水郷こしがや」としての特徴を活かしながら、河川や田園等の自然環境と歴史特性などと調和したうまい魅力ある越谷らしい景観の形成を進めるとともに、景観法に基づく建築協定等の制度を活用しながら、公共施設はもとより民間建築物等に関しても、景観への配慮を求めるための規制・誘導を行う。

また、市民との協働による景観づくりを進めるため、景観に関する市民意識の高揚を図り、住民参加によるそれぞれの地区の特性に応じたきめ細かなまちづくりのための地区計画の活用を図る。

※ 施策の内容

① 景観に配慮したまちづくりを推進する — 「魅力ある街並み景観の形成」 —

寺社や旧宿場町、屋敷林等の資源を保全・活用するとともに、良好な集落地景観の誘導を図ることにより、越谷市の歴史や自然環境に調和した都市景観を創造する。

また、市街地緑地部からの眺望や広がりのある田園を保全するとともに、河川や水路等の水辺空間の活用を図ることにより、良好な自然環境を守る。

更に、道路・公園等をはじめとする公共公益施設や公共サイン(案内板)などの整備においては、街並みのデザインを誘導するような、質の高い施設となるように配慮する。

② 協働による景観創造の仕組みをつくる — 「景観法の活用と景観計画・条例の策定」「地区計画の活用と建築協定の締結促進」 —

美しい街並みの形成には、建物・工作物・広告物等の形態や色彩などについての一定のルールづくりが不可欠である。

行政・市民・事業者等、すべての人を求められる景観形成を図るために、地区住民の発案による地区計画、建築協定および景観法などの効果的な活用並びに住民主体の景観形成の推進・支援などにより、協働による景観創造の仕組みをつくり、統一感のある、調和のとれた街並みづくりを推進する。

(3) 地域を支える道路・交通環境をつくる

道路は、交通だけでなく、景観形成や災害時のライフライン・避難路としての役割など、多くの機能を有した公共空間であり、市民生活に密着したものとなっている。

そのため、幹線道路と生活道路等を体系的に整備することにより、安全かつ円滑な道路網を形成するとともに、災害時への対応などを含めて、適正な維持管理に努めなど、市民生活を支える交通環境を確保する必要がある。

本市の道路網の骨格を担う国道4号線や東埼玉道路および周辺の幹線道路における慢性的な交通渋滞に対応するためにも、また、災害時の避難路の確保に対応するためにも、広域的な自動車交通の円滑化や拠点間の連携強化など、主要幹線道路等の整備によるネットワーク形成が求められており、その整備にあたっては、すべての人々が安全かつ容易に通行できるよう、快適な歩行空間の確保に努めていく必要がある。

また、日常生活において必要不可欠な生活道路である市道の整備に対する市民の要望は依然として強く、交差点における安全性の確保や、歩行者・自転車交通の円滑化などが課題となっている。

一方、地球環境への配慮や高齢社会への対応として、従来のような自動車交通中心の発想から鉄道・バス等の公共交通重視の発想への転換を図ることが求められており、快適に利用することのできる鉄道やバス路線の公共交通網の整備・拡充を促進するとともに、その利用促進が求められている。

鉄道は、通勤・通学や買い物などにおける市民の主要な交通手段として大きな役割を担っており、現在、市内には、東武鉄道6駅、JR武蔵野線2駅の8駅の鉄道駅があり、将来的には、高速鉄道東京8号線の越谷レイクタウン地区への延伸も構想されており、その早期実現が期待されている。

また、バスについては、市民の身近な交通手段として、鉄道を補完する輸送機関として重要な役割を担っており、公共交通不便地域へのバス路線の新設や拡充が求められている。

そこで、市としては、これらの状況を踏まえ、市民生活を支える交通環境を確保するため、国道・県道をはじめとする幹線道路と生活道路、橋梁等の体系的に整備することにより、安全かつ円滑な道路網を形成するとともに、災害時への対応などを含めて、適正な維持管理に努め、市民生活を支える交通環境を確保する。

また、バス路線や鉄道等の整備・拡充を促進することにより、快適に利用することのできる公共交通網の充実に取り組み、高齢社会への対応や環境負担の軽減に配慮した公共交通の利用促進に努める。

※ 施策の内容

① 幹線道路の整備を図る — 「都市計画道路等の整備」「橋梁の整備」 —

幹線道路は、市民生活に欠かすことのできない重要な都市施設であり、国施行の東埼玉道路や県施行の八潮越谷線、浦和野田線などの整備促進を図るとともに、越谷吉川線をはじめとする幹線道路や橋梁などの整備を進め、安全かつ利便性の高い道路網の整備を図り、地域特性や道路の利用形態にあわせた計画的な道路整備および道路改良を推進する。

② 生活道路の整備を図る — 「生活に密着した道路の整備」「歩道の整備とバリアフリーの推進」「交通安全施設の充実」 —

市民の日常生活に密着した生活道路については、安全性や利便性の向上を図り、利用形態を考慮した整備を進める。広幅員の道路については、歩道・車道の分離を行うとともに、既存の道路については、障がい者や高齢者に配慮したバリアフリー化を図る。

また、安全・安心なまちづくりを目指して、道路利用者へ規制や警戒・指示等の情報を適切に伝えるために必要不可欠な、区画線等の路面表示やカーブミラーなどの設置を行うとともに、警察署等の関係機関と連携を図りながら交通安全対策を進める。

③ 道路の維持管理を行う — 「道路の維持補修の推進」「道路管理の充実」「交通安全施設の更新」「橋梁の長寿命化」 —

道路は、歩行者や車両が円滑に通行するためだけでなく、上下水道・ガス・電気・通信等といったライフラインの占用空間としても重要な機能を有しており、地域の社会経済活動を支えるとともに、市民の日常生活に密着した都市施設である。

良好な道路環境を保全し、安全で円滑な交通を確保するため、道路パトロールにより、道路や橋梁の不良箇所の早期発見と迅速な修繕を行い、維持管理の充実を図るとともに、路面表示等についても補修や改善を行い、交通事故を未然に防止する。

また、道路台帳や道路管理システムの更新を行うなど、占用物や道路境界を効率的に管理する。

更に、市街地の過水路等と民地との境界の調査確定を行い、土地境界に関するトラブルを未然に防止するとともに、災害時の復旧工事や公共工事における事業を円滑に行うために、地籍調査地域の拡大に努める。

④ 公共交通網の充実に努める — 「公共交通の整備・充実」 —

鉄道輸送力の強化や安全性・利便性の向上を図るため、列車の増便や増結などき要望や駅施設の整備を充実させるとともに、首都圏の広域連携拠点（業務核都市）や県南東部地域の中核としての役割を担うため、鉄道新線の整備を促進する。

また、公共施設などを網羅しながら、通勤・通学にも利用できる利便性の高いバス路線網の検討や、走行環境の整備に努め、利用を促進する。

(4) 水と緑を活かしたやすらぎのある空間をつくる

都市における公園や緑地は、市民生活に安らぎと潤いを与える貴重な空間であると同時に、防災空間や環境保全およびコミュニケーション形成の場として、更には、ヒートアイランド現象や地球温暖化の防止にも大きな役割を果たしている。

今後の課題としては、公園利用者の増大や多様化する市民ニーズに応えるため、市民と協働して個性的でより魅力的な公園づくりに取り組んでいく必要がある。特に、既成市街地などの公園整備が遅れている地区については、引き続き、借地による「ふれあい公園」などの制度を活用するとともに、新たな公園整備を進めていく必要がある。

また、近年の住宅化の進展に伴い、市街地内の樹林が急速に減少していることから、その保全・活用が求められており、緑豊かな生活環境と美しいまちの景観形成のため、昔ながらの原風景の保全や公共施設・民有地などの緑化推進を図ることが必要となっている。

緑道については、市内を流れる河川敷地や水路用地を利用した整備を進め、今後も更なる安全で快適な水辺空間の創造のため、各河川に沿った緑道整備の充実が求められている。

このような状況に対応するため、市としては、都市における潤いと安らぎのある空間の創出が良好な都市環境を形成するとともに、災害時における避難場所などにも活用できるという考えのもとに、誰もが利用しやすく安全な公園や緑地等の整備・維持管理に努める。

市内の樹林・樹木の保全・育成を図り、河川敷地や調整池等を活用した緑地の整備を進めるとともに、市民参加を促進し、環境保全や緑化の推進のほか、施設の維持管理などについても市民との協働で取り組むように努める。

また、誰もが公園や緑地を手軽に利用できるよう、身近に緑や水辺にふれることのできる場の創出と適正配置に留意するとともに、緑道や親水空間のネットワーク化を図るなど、快適な景観を形成するため、水と緑のネットワークを整備する。

更に、市民との協働により緑化を進めるほか、市民参加を促進し、環境保全や緑化の推進に協働で取り組むなど、誰もが利用しやすく安全な公園や緑地等の整備・維持管理に努める。

※ 施策の内容

① 身近な緑を守り育てる ― 「緑地の保全」「緑化の推進」 ―

市内の貴重な緑地痛感の保全と創出を推進するため、市民と連携して、樹林・樹木の保全・育成を図るとともに、河川敷地や調整池等を活用した緑地の整備を進める。

また、市民の緑化意識の高揚と緑化団体等の育成・支援に努め、緑化を推進する。

② 誰もが利用しやすく安全な公園をつくる ― 「都市基幹公園の整備」「住区基幹公園の整備」「ふれあい公園の整備」「公園施設の維持管理」「施設のバリアフリー化」 ―

公園は、自然とふれあうことのできる憩いの場であると同時にスポーツ活動の場であり、日常的には地域のコミュニティの醸成やレクリエーションの場でもあるため、平方公園の整備をはじめとする近隣公園や街区公園などの整備を進める。特に、既成市街地などの公園整備が遅れている地区については、借地による「ふれあい公園」などの制度を活用するとともに、新たな公園整備を進めていく。

③ 水辺を活かした快適な空間をつくる ― 「水に親しめる空間づくり」「緑道の整備」 ―

河川や水路などの水辺環境は、地域の人々が身近に自然とふれあうことのできる貴重な資源として、その保全と適切な活用を努めていく必要がある。そのため、河川沿いの遊歩道や緑道、多自然型水路の整備など、地域特性に応じた水辺空間の創出を図るとともに、水辺環境の維持管理に関する市民・地域の主体的な活動を支援する。

(5) 安全で良好な水環境をつくる

安全で良好な水環境をつくるためには、都市の生活環境の向上や浸水被害の解消に向けた取り組みが必要となる。

本市が位置する中川・綾瀬川流域は、低湿地帯という地勢に加え、急激な都市化などが進んだことから、浸水被害など治水上の課題を抱えている。近年では、地球的な環境の変化などから、突発的・集中的な豪雨が頻発する傾向にあり、予測困難な降雨による浸水被害も発生している。

このため、河川改修事業の促進や排水施設の整備等、公共下水道や都市下水路の整備と適正な維持管理に努めるほか、河川流域が有する保水・遊水機能の維持増大など、洪水時の被害軽減策等も含めた総合的な治水対策を進めていく必要がある。

また、水道は、日常生活に不可欠な都市施設であると同時に、災害時にも対処できる重要なライフラインとして、根幹的な都市施設である。安全で安定した水道水の供給を図るとともに、水の有効利用や市民に対する節水意識の高揚を図る必要がある。

そこで、市としては、都市の生活環境の向上や浸水被害の解消に欠くことのできない根幹的な都市施設である公共下水道や都市下水路の整備や河川の適正な維持管理を行うとともに、水防システムを構築する。

また、流域における保水・遊水機能を確保するため、雨水貯留浸透施設による雨水流出抑制対策などの総合治水対策を推進する。

更に、公共用水域の水質保全および快適な生活環境を確保するため、住民意向を踏まえた市街化調整区域への公共下水道整備の検討、既存施設の適切な維持管理や計画的な改築・更新、水洗化向上対策を推進する。

水道については、安定的な水資源の確保を図り、災害時の供給を含めて安全で安定した水道水の供給を図るとともに、貴重な資源である水の有効利用や節水意識の高揚を図る。

※ 施策の内容

- ① 雨水災害の対策を進める — 「河川・都市下水道の整備」「排水施設の整備」「雨水流出量の抑制」「水防システムの構築」「公共下水道（雨水）の整備」「河川・都市下水路の維持管理」「排水施設の維持管理」「公共下水道施設（雨水）の維持管理」 —

浸水被害の軽減を図るため、国・県管理河川の改修事業を促進するほか、河川や公共下水道、排水施設等の整備を進めるとともに、突発的な集中豪雨等に迅速に対応できるよう、水防システムを構築する。

また、流域における保水・遊水機能を確保するため、雨水貯留浸透施設による雨水流出の抑制などの総合治水対策を推進する。

- ② 生活排水施設の整備や維持管理を行う — 「公共下水道事業経営の健全化」「水洗化の促進」「公共下水道（汚水）の整備」「公共下水道施設（汚水）の維持管理」「公共下水道施設の改築・更新」 —

公共用水域の水質保全のため、住民意向を踏まえた市街化調整区域への公共下水道整備の検討や供用地区での未接続世帯解消の取り組みを進める。

また、快適で安全な生活環境を確保・維持するため、施設の点検や修繕など適切な維持管理に努めるとともに、効率的な施設の改築・更新を進める。

また、公共下水道事業経営の健全化を図るため、公共下水道使用料等の徴収率向上や適正化を進める。各種事業の推進にあたっては、事業の最適化や効率良い運営を行う。

更に、排水路については、蓋かけによる道路の確保や緊急時の非難通路としても利用できるように安全対策を進めるとともに、正常な流れを維持するため、堆積物の清掃や破損箇所の修繕実施など、適正な維持管理に努める。

- ③ 安全な水道水を安定して供給する — 「水資源の確保」「水の安定供給」「水の有効利用」 —

本市の水道水は、その多くを埼玉県が河川から取水した水を水源とし、残りを市内等にある井戸から汲み上げた地下水を利用していることから、埼玉県が進める恒久的な水利権の確保に協調するとともに、地下水については、災害時等の貴重な水源ともなることから、地盤沈下に配慮しつつ適正な利用と保全に努める。

また、水道は生活に欠かすことの出来ない重要なライフラインであることから、都市基盤の整備とあわせて災害に強い水道施設の整備を行うなど、安定した水道水の供給を図る。

更に、環境に配慮した循環型社会の形成を目指し、節水意識の高揚など貴重な資源である水の有効利用を推進する。

(6) 安心して住むことができる住宅環境をつくる

多様なライフスタイル、地域の特性や社会経済状況にあわせ、安心して住むことができる良好な住宅環境が確保されるよう、住宅関連情報の提供や住環境の整備、各種制度の利用促進を図るとともに、平成7年の阪神・淡路大震災、昨年の東日本大震災を契機に耐震性への関心が高まっている昨今、既存住宅等の耐震化や有害な建築材料の問題への対策など、安全性の確保が求められている。

また、高齢社会などの生活環境の変化に合わせた住宅のバリアフリー化や地球規模の温暖化対策が求められている中、省エネルギーに配慮した住宅の相談や情報提供を行っていく必要がある。

今後、本市の人口も減少に転じることが見込まれ、また、住宅の空家率も増加傾向にある中、住宅ストックの有効活用に取り組むとともに、建築物の長寿命化へ向けての長期優良住宅の拡充などの快適に過ごせる住宅を整備し、量より質へと転換する施策を図るほか、公営賃貸住宅に関しては、将来需要や社会経済状況を勘案し将来を見据えた総合的な判断のもとに適正な供給を行っていく必要がある。

そこで、市としては、住宅の実情や社会経済状況を踏まえ、誰もが安心して住むことができる良好な住まいづくりに向けた取り組みへの支援を進める。

このため、住宅ストックの有効活用に取り組むとともに、建築物の長寿命化への対応やバリアフリーに配慮した居住の安定を図る住宅施策を展開する。また、住宅関連情報の提供や住環境の整備、各種制度の利用促進を図る。

また、多くの人が利用する民間の建築物に対して、事前相談等の段階からバリアフリーに関する法令の趣旨を説明し、障壁（バリア）の解消に向けた誘導を図る。

更に、公営賃貸住宅に関しては、将来需要や社会経済状況等を勘案し供給方法を検討する。

※ 施策の内容

- ① 安心して暮らせる住まいづくりを支援する — 「安全・安心な住宅環境」「既存住宅等の耐震化促進」「省エネルギー住宅の促進」「バリアフリー建築の促進」「住まいづくりに関する情報の提供」 —

近年、建築用途の多様化や使用材料の問題、旧耐震基準による既存住宅等の耐震強度不足、ならびに温暖化などの環境への影響など、住環境に影響を及ぼす様々な状況への対応が迫られている。今後、起こりうる大地震に備えるためには、耐震強度不足の解消が急務であることから、啓発活動や助成事業を通じて耐震化の促進を図る。

また、温暖化対策のため省エネルギー施策の充実を図り、環境に配慮した良質な住宅等に居住することができるよう、必要な情報提供や助成等を行い、住まいづくりを支援する。

更に、不特定多数の人が利用する建築物については、障がい者、高齢者を含むすべての人が等しく利用できる施設の整備を促進するため、関係法令を総合的に運用するとともに、条件を満たす建築物への優遇措置など制度の活用を含め、広く啓発に努める。

- ② 住宅ストックの有効活用と快適な住環境の実現を図る —— 「良質な住宅建設の促進」「公的賃貸住宅の運営・整備」「市営住宅施設管理」——
子育て世帯、高齢者世帯、障がい者世帯に配慮した居住水準の向上を図り、快適な住環境の実現を進める。

また、市営住宅については、新たな住宅の供給から既存ストックを最大限有効に活用することに重点をシフトしていく。将来を見据えた総合的な判断のもとで適正な供給を行うため、社会経済状況を勘案し、市営住宅の実情や将来需要について検討する。

更に、施設管理においては、管理代行制度の継続時期の見直しを図り、入居者へのサービス向上を行いながら、コスト削減に努める。

3. 人や環境にやさしく安全・安心な生活を育むまちづくり

—— 環境、危機管理、消防 ——

(「越谷市総合振興計画」における「まちづくりの目標4」「施策(分野別計画)の大綱4」)

大量生産・大量消費、大量廃棄の社会経済システムは、地球環境問題に大きな影響を与えており、環境意識の高まりの中、温室効果ガスの排出量の削減、資源の循環、自然との共生による持続可能なまちづくりを進める。

また、災害や感染症などに対応する総合的な危機管理体制や消防・救急体制の充実・強化を図るとともに、防犯対策、交通安全対策や消費生活問題に取り組み、安全で安心な市民生活の確保に努める。

そして、市では、その実現に向けて、以下の3つの具体的目標を設定し、施策を推進していく。

(1) 環境にやさしい持続可能な社会をつくる

今日、石油をはじめとする化石燃料への依存は、地球温暖化問題、資源の枯渇、生態系の破壊などの環境問題を顕在化させている。

限りある資源や良好な自然環境を将来にわたって引き継いでいくためには、市民一人ひとりが地球環境に配慮し、地球の環境を守るための意識と行動をもって取り組んでいく必要がある。

また、近年、改善されてきてはいるものの、大気汚染や河川の水質汚濁をはじめとする都市・生活型公害や不法投棄は、市民生活に身近な環境問題として、依然として重要な課題となっている。

環境にやさしいまちづくりには、環境意識の高揚が不可欠であり、環境意識の普及啓発と地域コミュニティ組織、市民活動団体や事業者等との協働により、環境問題に取り組む仕組みづくりが求められている。

新エネルギーの活用や省エネルギーへの取り組みにより温室効果ガスの排出を大幅に削減した「低炭素社会」、廃棄物の減量化・再使用・再生利用による環境負担の少ない「循環型社会」、身近な生態系や自然環境の保全と復元により自然の恵みが得られる「自然共生社会」の実現とともに、地域コミュニティ、市民活動団体や事業者等との協働により「低炭素社会」・「循環型社会」・「自然共生社会」を組み合わせた総合的な「持続可能な社会」の実現が求められている。

そこで、市としては、このような状況を踏まえ、地球の温暖化防止のため、環境意識の啓発を図るとともに、地域コミュニティ組織、市民活動団体や事業者等との協働による省エネルギー・省資源への取り組みを推進するほか、大気汚染や河川の水質汚濁をはじめ、悪臭や騒音、振動などの都市・生活型公害の防止に努める。

また、“Reduce(ゴミの減量)”、“Reuse(再使用)”、“Recycle(再利用)”の“3R”の取り組みにより、循環型社会の形成を図るとともに、適正な生活排水処理を推進する。

更に、身近な自然環境を保全するため、市民の参加による自然保護に取り組む。

※ 施策の内容

- ① 環境に配慮した仕組みをつくる —— 「地球温暖化防止対策の推進」「公害防止・環境モニタリングの実施」——

環境管理計画や地球温暖化対策実行計画に基づき、環境宣言事業や環境大会の開催により、環境意識の高揚を図るとともに、太陽光発電などの再生可能エネルギーの利用やLED照明などの新たな技術の導入により、省エネルギー・省資源の取り組みを推進する。

大気や水質の環境測定や工場等への立ち入り調査を実施し、大気汚染や河川の水質汚濁をはじめ、悪臭や騒音、振動などの都市・生活型公害の防止に努める。

- ② ゴミの排出を抑制し、再資源化を進める —— 「ごみの減量・資源化の推進」「廃棄物の適正処理」「生活排水処理対策の推進」——

資源回収をはじめとする地域でのリサイクル活動を支援するとともに、リサイクルプラザにおける“3R”に関する情報発信や粗大ゴミを修理再生紙販売するリユース展などの開催により、ゴミ問題についての啓発を図る。併せて、不法投棄やポイ捨ての防止に努めるとともに、ゴミの分別収集を徹底

し、適正に処理することで、循環型社会の形成を図る。

また、単独処理浄化槽から合併処理浄化槽への切り替えを促進することなどで、適正な生活排水処理を推進する。

③ やすらぎと潤いのある環境を守り育てる ― 「身近な自然の保護」「環境衛生の充実」 ―

市民の参加による自然保護事業を実施し、緑化の推進や希少な植物の保護に取り組むとともに、身近な場所に多様な生き物が生息できる良好な空間と自然とのふれあいの場を確保することで、やすらぎや潤いという恵みをもたらす自然の保全と創造に努める。

また、害虫の駆除、空閑地の雑草類の除去や犬の登録等の事業などにより、地域の衛生的な生活環境を確保する。

(2) 安全・安心に暮らせるまちにする

阪神・淡路大震災に引き続く東日本大震災以後、震災、風水害やその他の大規模災害に備える取り組みへの関心は、大変高くなっている。また、近年、これまで想定し得なかった事件や事故が発生し、大規模テロや感染症の発生など市民生活への影響を及ぼすことも懸念されている。

本市では、これまでも、危機管理計画や地域防災計画等を策定・実施し、計画的な危機管理体制の充実に取り組むとともに、防犯のまちづくり条例を施行し、安全・安心な市民生活に対し総合的に取り組んでいるが、社会状況の変化に応じて多様化する危機事案に対し、より迅速かつ適切に対応する体制の整備が必要とされている。

また、市内の交通事故死傷者は減少傾向にはあるが、今後の高齢化の進行により、高齢者が交通事故の被害者や加害者となる割合が高くなることが予想され、高齢者を含めて幅広く交通安全教育を実施するとともに、警察、交通安全関係団体と連携を図り、交通安全意識の高揚を図っていく必要がある。

また、市場には、様々な商品やサービスが溢れ、商品や取引に関わる被害が後を絶たない状況にあり、このため、多様化する消費生活相談に適切に対応し、消費者の保護を図るとともに、自らの判断と責任で行動できるよう消費者意識の高揚を図っていく必要がある。

そこで、市としては、市民のかげがえのない生命・身体・財産を災害や大規模テロや感染症の大量発生などのあらゆる危機から守り、安全・安心な市民生活の確保に努めるため、危機管理体制を強化し、総合的な危機管理対策を推進する。

また、災害時に被害を最小限にするため、地域との連携を図り、自主防災組織の整備促進、災害時要援護者対策、防災拠点・地区防災拠点の強化や防災備蓄倉庫などの防災施設の整備に努めるとともに、地域の防犯機能を強化するため、コミュニティ活動を通じて地域の連帯感を高め、市民の自主的な防犯活動を支援する。

更に、交通事故を未然に防ぐため、交通安全教育や啓発活動を実施することで交通安全意識の高揚に努める。

そのほか、市民が安心して消費生活が送れるよう消費者の保護を図るとともに、啓発活動の実施を通して消費者意識の高揚に努める。

※ 施策の内容

① 危機管理対策の充実を図る ― 「危機管理体制の推進」 ―

災害、大規模テロや感染症の急速な拡大などから市民の安全・安心な生活を守るため、危機管理対策の充実を図る。また、あらゆる危機に迅速かつ適切に対応するため、市の危機管理計画や地域防災計画等に基づき、情報の一元管理と総合的な対応による危機管理体制の充実を図る。

② 災害対策を進める ― 「地域防災活動および災害時要援護者対策の推進」「災害に備えた体制づくり」「防災拠点・地区防災拠点の強化および防災施設の整備」 ―

災害時の迅速かつ適切な救済活動に必要な地域の防災体制の確立のため、地域での自主防災組織の整備促進や災害時要援護者対策に取り組むとともに、防災訓練などにより防災意識の高揚に努める。また、他の自治体や企業との協定の締結やボランティアの受け入れなどの幅広い応援協力体制を整備するとともに、電気・ガス・水道などのライフライン機関との連携の強化を図る。

防災拠点・地区防災拠点の強化と防災行政無線などの防災情報通信網や防災備蓄倉庫などの防災施設の整備に努めるとともに、備蓄資器材の充実を図る。

③ 地域の防犯力を高める ― 「地域防犯機能の強化」 ―

犯罪が起こりにくい環境をつくるため、自主防犯活動団体の育成に努め、地域との連携による防犯活動を実施する。

また、警察や防犯協会などの関係団体と連携した啓発活動を実施し、防犯意識の高揚に努める。

④ 交通事故防止対策を進める ― 「交通安全教育の推進」「交通安全意識の高揚」 ―

交通事故を防止するため、交通指導員による交通安全指導に取り組むとともに、警察や交通安全関係団体と連携して啓発運動を実施し、交通安全意識の高揚を図る。

また、駅周辺に放置されている自転車等について、誘導整理員を配置するなどの対策に取り組み、公共空間の機能維持を図るとともに、自転車利用者のマナー向上に努める。

⑤ 消費者を保護し、消費者意識の高揚を図る ― 「消費者の保護」「消費者意識の高揚」「市民相談の充実」 ―

消費者被害の防止や被害者の救済を行い、消費者の保護に努める。また、消費者が自らの責任で判断できるよう、情報提供や消費生活講座などの消費生活に関する知識の普及啓発活動を実施し、消費者意識の高揚に努める。

また、消費者と事業者の取引に際し適正な計量の実施が確保されるよう計量器の検査を実施するとともに、計量思想の普及啓発活動を実施する。
更に、市民が安心して生活を送ることができるよう法律相談などの各種市民相談事業を実施する。

(3) 生命・身体・財産を守る消防体制を整える

今日、火災をはじめとする災害の複雑多様化や都市構造の変化に伴う建築物の高層化・大規模化、住民ニーズの多様化など、近年の消防を取りまく環境は大きく変化しており、災害などによる被害を最小限にとどめるため、総合的に消防体制を充実・強化することが求められている。

また、建物火災の大半を占める住宅火災を未然に防ぐため、市民への防火意識の高揚や予防対策の充実が求められている。

火災や大規模災害から市民を守る活動拠点としての消防署（分署）の機能の強化が求められているとともに、消防・救急無線のデジタル化、消防車両などの整備や資機材の高度化など、消防用施設・設備を整備していく必要がある。

一方、救急業務を取り巻く環境は、「救命」を目的に高度化が図られていることから、高規格救急自動車や高度救命処置用機材等の整備や救急隊員の知識・技術の向上が求められている。

消防団は、消火活動のほか、災害時の救助、避難誘導など重要な役割を担っており、消防団の体制や施設の充実を図っていく必要がある。

そこで、このような状況を踏まえ、市としては、火災をはじめとする各種災害から市民を守るため、大規模災害等にも対応できる消防体制の充実や耐震性に優れた消防署（分署）の計画的建て替え、消防車両・消防用機材の高度化、救急無線のデジタル化、消防水利の整備等、消防施設・設備の整備・充実を進めるほか、消防職員に対する各種教育訓練・研修や資格取得を推進し、消防職員の知識や技術の向上に努めるとともに、火災予防を推進するための各種啓発活動を実施し、市民と一体になった防火意識の高揚など、火災予防対策の充実を図る。

また、救急搬送における救命効果の向上と円滑な受入体制を確保するため、高規格救急自動車や高度救命処置用機材等の整備や救急救命士の育成・教育訓練の充実を図るとともに、医療機関などとの連携強化に努めるほか、市民に対する応急手当普及・活動を実施し、救急体制の充実を図る。

更に、消防団の車両などを計画的に整備するとともに、機能別消防団員（特定の消防団活動のみに参加する消防団員）や消防団協力事業所（消防団活動への便宜や消防団への入団促進など、事業所として消防団への協力を行う事業所）の加入促進により地域における総合的な防災活動を展開する。

※ 施策の内容

① 火災を予防する活動を展開する — 「防火意識の高揚」 —

建物火災の大半を占める住宅火災の防火対策を推進するため、住宅防火対策推進協議会をはじめ、自治会や幼少年婦人防火委員会などと連携し、住宅用防災機器の設置普及や住宅防火診断を実施するとともに、消防音楽隊などの防火広報を実施し、防火意識の高揚を図り、出火防止や被害の軽減に努める。

また、事業所における出火防止や被害の軽減を図るため、防火安全協会など関係団体と連携して、防火対象物や危険物施設の予防対策の充実を図るとともに、法令違反の是正に努め、安全管理の徹底を図る。

② 消防力の強化を図る — 「消防体制の充実」「消防用施設などの整備」 —

消防署（分署）の適正な配置を検討し、耐震性に優れた施設への計画的な建て替えを進める。

また、災害の複雑多様化に対応するため、消防車両・消防用資機材の高度化や消火栓、耐震性貯水槽などの消防水利の整備を推進するとともに、消防救急無線のデジタル化による通信技術の高度化への対応を進める。

更に、大規模災害などに的確に対応できる高度な知識や技術を習得するため、各種研修や教育訓練の充実を図り、人材を育成する。

③ 救急体制の充実を図る — 「救急体制の充実」 —

救命効果の向上を図るため、高規格救急自動車や高度救命処置用資機材を整備するとともに、救急救命士の養成や教育訓練を通じて救急隊員の知識や技術の向上に努めるほか、医療機関などとの連携を強化する。

また、市民の「救命」に対する関心が高まっている中、「ALD」（自動体外式除細動器）の普及促進をはじめとする応急手当普及啓発活動を推進する。

④ 消防団の充実を図る — 「消防団体制の充実」「消防団施設などの整備」 —

地域の防災を支える消防団の活性化を図るため、機能別消防団員の検討や消防団協力事業所の加入促進により、消防団員の確保に努め、地域における自助・共助の向上を基本とした総合的な防火・防災活動を推進する。

また、活動拠点である消防団器具置場を計画的に建て替えるとともに、消防ポンプ自動車などの消防車両や小型動力ポンプを更新・整備し、消防団施設の充実・強化を図る。

4. 安心して働ける環境を育む持続的で躍動するまちづくり — 産業、雇用 —

（「越谷市総合振興計画」における「まちづくりの目標5」「施策（分野別計画）の大綱5」）

産業振興は、市民生活の豊かさのみではなく、雇用の促進や都市環境・生活利便性の向上につながっていく。にぎわいのある中心的な市街地の形成、魅力ある商店街の

整備や観光資源の創出に取り組むとともに、持続的に農業が行われる環境をつくる。
事業者の高齢化と後継者問題に取り組むとともに、都市化に伴う住工混在や農地の減少、遊休農地（耕作放棄地）の増加などの課題を改善し、継続的に事業活動を営むことのできる産業振興のまちづくりを進める。

そして、その実現に向けて次の5つの具体的目標を設定し、施策を推進していく。

(1) 地域社会を支える持続性のある産業を育成し、活性化を図る

経済のグローバル化や情報通信の高度化など、地域産業を取り巻く環境は大きく変化している。また、人口減少・少子高齢化や経済の低成長化などを背景に、地域産業の成長は、これまでのように市場が拡大し、量的な拡充をし続ける規模的成長から、環境・エネルギー分野や医療・介護・健康分野等に見られる質的な充実を目指す成長への転換が求められている。

更に、本市の大部分を占める中小企業などでは、事業経営者の高齢化や後継者不足も課題となっていることから、優れた技術の継承、人材育成や起業・創業活動への支援が必要となっている。

地域産業は、都市の魅力や活力を生み出すなど、都市の自立を支える原動力であり、地域経済の発展と雇用の確保のため、既存産業の経営の安定と成長を支援するとともに、新たな産業を育成していく必要がある。

そこで、このような状況を踏まえ、市としては、経済のグローバル化、人口減少・少子高齢化や長引く景気低迷などを背景とした地域産業を取り巻く厳しい状況に対応するため、産業の振興に取り組むとともに、企業の安定した経営を支援する。

中小企業などの事業経営者の高齢化や後継者不足が課題となっている中、次代を担う人材を育成するため、起業・創業活動への相談体制や各種支援制度の充実を図るとともに、産・学・官の連携や農・商・工の連携による技術革新や地域特産品開発を支援する。

また、地域の重要な資源である伝統的地場産業（だるま、せんべい・ひな人形・桐箱等）の活性化を図り、大切な地域資源として継承されていくよう、その魅力や技術力を広くPRするとともに、後継者の育成を支援する。

更に、近年では、既存の産業に加え、新しい業種やビジネススタイルが生まれており、情報を生産するソフト産業や地域資源を活かすコミュニティビジネス（地域の課題を、地域住民などが主体的にビジネスの手法を用いて解決する取り組み）などの新しい産業の育成を支援するとともに、次代を担う人材の育成を支援する。

そのほか、まちのにぎわいを創出する観点から、市民の活力、都市の活力を向上させる産業振興の展開を図り、都市の経済的基盤としての地域産業を育成し、活性化を図るなど、既存産業における経営基盤の安定・強化を図るため、制度融資や経営指導などの支援制度、更には、市内事業所のPRや産業情報の収集・発進の充実を図る。

※ 施策の内容

① 既存産業の活性化を図る — 「産業情報ネットワークの充実」「地域産業の支援」「伝統的地場産業の支援」 —

市内事業所のPRをはじめ、市内の産業行政（商業・工業・農業・労働・観光）に関する情報や国、県、その他の関係機関の産業情報の受発進の拠点となる市の産業情報ネットワーク（「にしがやネット」）の充実を図る。

また、企業経営の安定・成長を支援するため、経営基盤の強化に向けた相談体制や制度融資などの充実を図るとともに、技術革新や地域特産品開発への支援として、産・学・官の連携や農・商・工の連携の仕組みづくりに努める。

更に、伝統的地場産業（だるま・せんべい・ひな人形・桐箱など）の活性化のため、物産展示場での展示をはじめ、各種イベントや市内小中学校における見学・体験学習を通じたPRを行うとともに、大切な地域資源として継承されていくよう支援する。

② 新たな産業を育成する — 「起業・創業活動の支援」 —

多種多様な業種において新たに事業を開始しようとする起業家や事業開始間もない事業者が事業活動を行う施設を提供するとともに、専門家による経営課題に対する診断、助言や各種コーディネートによる支援サービスを提供する。

また、パソコンや携帯電話のソフトウェア、映画、アニメーション、音楽などに代表されるソフト産業や地域の人材・ノウハウを活かしたコミュニティ・ビジネスなどの産業分野は、今後、ますます注目されることが予想されるので、これらの新しい産業分野について、企業と教育機関、福祉機関、保健医療機関が連携して実施する取り組みや地域との協働で実施する取り組みを支援するとともに、次代の地域産業を担う事業所・人材を育成する。

(2) にぎわいと活力を創出する商業・観光の振興を図る

郊外や主要道路沿いにおける大規模小売店の進出は、市外居住の顧客層の誘導や雇用の創出などの効果を生み出す一方、既存商店街における顧客離れなどへの影響が少なからず出ており、各駅周辺を中心とする既存商店街においては、売り上げ不振や後継者不足などに伴う空き店舗が増えている状況にあるなど、深刻な問題を抱えていることから、市民の日常生活に密着し、生活利便性を支える魅力ある地域商業の活性化が重要な課題となっている。

また、各駅周辺を中心とする既存商店街においては、売り上げ不振や後継者不足等に伴う空き店舗が増えている状況にあり、その対策が求められている。消費者意識の変化や少子高齢化の進行等の社会背景を踏まえ、魅力ある商店街の再生などによる賑わいの創出や誰もが安心して買い物ができる環境づくりが求められている。

市内には、史跡、伝統行事、水辺景観や伝統的地場産業など観光資源となり得るものがあるが、これらをより活かすためのネットワークづくりや積極的かつ効果的な情報発信が求められている。また、既存の観光資源や観光ルートを基盤として、他業種や各種イベントとの連携による新たな観光資源の創出が必要となっている。

そこで、このような状況を踏まえ、市としては、駅前を中心とする商店街の活性化のため、商店街を構成する商店の魅力づくりとそれらの集積によるにぎわいの空間づくりに取り組む。

そして、商店街の活性化を図るため、販売促進、経営相談や空き店舗対策など、個店の魅力と商店街の魅力が相乗的な効果を発揮するよう支援する。

また、商店街の活性化はもとより、都市福利施設の整備などを踏まえた魅力と活力のあるまちづくりを目的として、越谷駅周辺の中心市街地の活性化を推進するとともに、空き店舗対策や少子高齢社会に対応した地域商業の確立に努める。

更に、史跡、伝統行事、水辺景観や伝統的地場産業を活用し、地域の観光・物産を積極的にPRするとともに、商業、農業など他業種との連携や各種行事との連携による魅力ある新たな観光を創出する。特に、既存の観光資源や観光ルートを基盤とし、商業をはじめ農業や伝統工芸など、地域資源を活用した魅力ある新たな観光資源を創出し、都市型観光の推進を図る。

※ 施策の内容

① 魅力ある商店街の振興を図る ― 「商店街・事業者の支援」「中心市街地の活性化」「空き店舗対策」 ―

商店街の活性化や魅力ある環境づくりを支援するとともに、ベンチやポケット・パークを設置するなど、地域と一体となった商業空間を形成するほか、高齢者をはじめとする地域の住民にとって利便性があり、親しみやすいコミュニティの場となるよう支援する。

中心市街地活性化基本計画を策定し、越谷駅周辺に商業機能をはじめとする多様な都市機能を集積するとともに、歴史的・文化的背景を活かした地域の核となる中心市街地を形成する。

空き店舗の活用を進めるため、集客力の高い店舗の誘致やNPOなどのコミュニティ組織や学生による店舗活用など、地域の実情やニーズを踏まえた多様な取り組みを検討し支援する。

② 賑わいを生み出す観光を進める ― 「地域資源を活用した観光」「新たな観光の創出」 ―

市内には、歴史ある史跡名所、市民まつりや花火大会など四季折々の祭り・イベント、水と緑の豊かな水辺空間や運動公園、だるま・せんべい・ひな人形・桐箱などの伝統的地場産業がある。地域の観光・物産をPRする拠点施設を整備し、積極的に情報を発信することで、これらの地域資源を活かした観光を推進する。

また、既存の観光資源や観光ルートを基盤に市内の他産業と連携することで、観光農園、伝統工芸などを活用した時間消費型観光（例えば、いちご狩り、だるまづくりなどの体験型観光）や消費行動が促進できる観光（例えば、鴨ねぎ鍋や手焼きせんべいなど特産品を活用した観光）を創出する。

(3) 地域社会と融合した持続的経営力をもつ工業を育成し、活性化を図る

工業は、地域経済や自立したまちづくりの基盤となるもので、その活性化が重要課題である。

工業者の技術、ノウハウ、知的財産を次世代へ継承するとともに、産・学・官の連携により、技術革新や新製品の開発を支える仕組みづくりが求められている。

これまで市内に2カ所の工業団地を整備したが、まだ多くの住工混在の問題を抱えており、工業者の安定した操業環境や事業拡張の場の確保が課題となっている。

そこで、市としては、既存事業者の経営基盤の確立を支援するとともに、研究機関や他産業、市民との連携により、地域資源やニーズの掘り起こしを進め、ものづくり産業の育成と優れた技能の継承に努める。

また、工業の持続的発展や住工混在問題や工業者の市外流出の解消を図るため、既存の工業団地（増田工業団地、平方工業団地）の拡充や工場・倉庫等の一定集積が見られる地域（出羽地区、萩島地区など）や一定規模以上主要幹線道路沿線地域を候補とする工業団地の創設など、工業者が安心して操業でき、更に事業規模の拡張や市外からの企業誘致を視野に入れた工業系土地利用のあり方について検討し、周辺環境へ配慮した魅力ある工業空間の形成を図る。

更に、工業の活性化を図るため、経営相談や制度融資などにより工業事業者の経営基盤の確立を支援するとともに、産・学・官の連携などにより、技術革新や新製品の開発を支える仕組みづくりを進め、ものづくり産業の育成と優れた技術・技能等の知的財産の次世代への継承に努める。

※ 施策の内容

魅力あるものづくりを育て継承する — 「ものづくり産業の育成」「工業用地の形成」 —

経営相談や制度融資の充実により、中小製造業者の技術開発や安定した経営基盤の確立を支援する。また、事業者の技術や商品などのデータベース化を図り、地域資源の発掘と情報体制の整備に取り組むとともに、産・学・官の連携や農・商・工の連携による技術革新や新商品の開発を支援する。

また、既存の工業団地の拡充や工場、倉庫等の一定集積が見られる地区などや一定規模以上の主要感道路沿線地域を候補とする工業用地を検討する。工場アパートなど、比較的小規模な空間で操業が可能な入居しやすい工業用地の整備や自然環境への配慮など、付加価値の高い工業用地の整備を検討し、市内の事業者が長期的展望のもとで、安心して操業し、かつ、市外からの企業誘致も見込んだ魅力ある工業用地を形成する。

(4) 持続的に農業が行われる環境をつくる。

輸入農産物の増加や消費者の低価格志向などの要因により、農業経営の収益性は悪化傾向にあり、このため、農家戸数や農地は年々減少し、農業者の高齢化や後継者不足に伴い、遊休農地（耕作放棄農地）の増加や相続などによる農地の細分化も進んでいる。

また、地盤沈下による農業用排水路の機能の低下や生活排水の流入による水質の悪化などが懸念されている。

農業を取り巻く環境が年々厳しくなっている中、首都近郊にあり、消費地に近いという地理的優位性を活かした付加価値の高い農産物を生産し、販路を確立していくとともに、後継者や新規就農者を確保するため、効率的かつ安定的な農業を進めて行く必要がある。

農業（農地）には、生産のみでなく、景観形成や遊水機能をはじめ、自然環境の保全や教育、文化の伝承など、様々な役割も期待されており、市民一人ひとりが地域の農業を理解し、地域の農業を支える仕組みづくりが求められている。

このような状況を踏まえ、市としては、首都近郊にあり、消費地に近いという地理的優位性を活かした都市農業を展開していくため、地産地消の推進や越谷市特産の農産物や付加価値の高い農産物の産地形成（ブランド化）に取り組むなど、消費者ニーズに対応した農業を推進し、都市農業の展開を支援する。

また、農業の基盤となる優良農地を保全し、有効に活用するため、利用集積と規模拡大による生産性の向上を図るとともに、灌漑排水施設などの農業生産基盤を整備し、効率的かつ安定的な農業経営が行われる環境をつくる。

更には、農業従事者の高齢化や後継者不足が深刻化し、農業の担い手不足が懸念される中、経営能力の高い農業者や農業組織を育成・支援するとともに、後継者や新規就農者の確保と人材育成に努めるとともに、認定農業者や農業生産法人などの中核農家に対する重点的な支援を検討し、実施する。

そのほか、農業への理解が深まるよう、農業従事者と市民との交流等をとおして、市民に対し農業（農地）のもつ役割や貢献性などを幅広く周知・啓発し、農業振興の重要性を理解してもらうとともに、市民が地域農業のサポーターとして参加しやすい環境をつくるなど、地域の農業を支える仕組みをつくる。

※ 施策の内容

① 首都近郊の地理的優位性を活かした都市農業の展開を支援する — 「地産地消の推進」「産地形成の促進」「高付加価値農業経営の支援」 —
安全・安心・新鮮な農産物の栽培促進に努め、農産物直売所での販売や学校給食などでの食材使用を拡充して、より身近な消費者である市民を対象とした地産地消を推進する。

また、ねぎやわい、太郎兵衛もちなど、市の特産物として知名度がある作物や小松菜、ほうれん草など、近郊市場で需要が高い作物の栽培に取り組む農業者や生産組織を支援する。

更に、農・商・工の連携により、これらの農産物を使用した加工品や新たな商品開発を促進し、産地の形成や農産物のブランド化に取り組む。

消費地に近いという地理的優位性を活かし、高収益が期待できる施設園芸や観光農業に取り組む農業者を支援するとともに、農業技術センターを活用した農業技術の研究と情報提供に努め、農業経営の効率化や安定化を図る。

② 豊かな実りを生む農家の基盤を整える — 「優良農地の保全・有効活用」「農業生産基盤などの整備」 —

農地の保全や有効活用のため、優良農地を明確に位置づけるとともに、農地の利用集積に必要な情報を収集・分析・管理する電算システムを構築し、まとまった優良農地が存在する区域を中心とした農地の利用集積を推進する。

あわせて、農業生産基盤について、地域農業の実情に応じた整備計画を策定し、農業用排水路などを計画的に整備することで、農業生産性の工場や農家の経営規模の拡大に努める。

③ 持続的に農業経営を担う人材を育成する — 「担い手の確保・育成」 —

農業技術センターを活用した研修事業を展開するなど、農業後継者、新規就農者の確保や人材育成に努めるとともに、中心的かつ先導的な役割が期待される認定農業者や農業生産法人などに対する重点的な支援を検討し、実施する。

また、就農時や経営規模の拡大時に必要な資金の調達や農地の確保に対する支援を行い、多様な人材が農業に参入でき環境をつくる。

④ 市民が農業を支える仕組みをつくる — 「市民理解の向上」 —

市の広報紙や各種メディアを通じて農業情報の発信をはじめ、イベントやシンポジウム、食育の推進などを通じて、農業（農地）のもつ多面的な昨日常を広く市民に周知・啓発する。

また、用水の清潤や緑化活動などの地域のコミュニティ活動や農業体験を通じて、市民が農業の大切さを理解し、支援する仕組みをつくる。

(5) 地域に根ざした雇用対策を拡充し、働きやすい環境をつくる

近年の雇用状況は、産業構造の変化や長引く景気低迷などの要因から厳しさを増し、生活の基盤となる雇用機会の確保は重要な課題となっている。

また、少子高齢化の進行を背景に、生産年齢人口の減少が懸念される中、再就職を希望する高齢者、女性、障がい者の就職の場の確保が求められている。

勤労者が安心して働き、豊かな生活が送れるよう、ハローワークなどの関係機関と連携した就業支援対策はもとより、勤労者のやりがい、モチベーションの向上に資する複利厚生の実施が必要となっている。

このように雇用問題が複雑化する中、市としては、関係機関と連携し、高齢者や女性、若年者の雇用への支援、障がい者の就業機会の拡大など、勤労者の就業機会の確保や雇用の安定を図るため、事業者への啓発に努めるとともに、相談事業などを実施し、就業機会の確保に努めるほか、各種セミナーを開催し、勤労者や就職希望者の職業能力の向上に努める。

また、勤労者が安心して働き、豊かな生活が送れるよう福利厚生の実施に向け支援する。

※ 施策の内容

① 雇用対策の充実を図る —— 「就業機会の確保支援」「職業能力開発支援」 ——

高齢者、女性、若年者や障がい者の雇用機会の拡大のため、産業雇用支援センターを拠点施設として、ハローワークなどの関係機関との連携により、雇用情報の提供や事業者への啓発活動を実施する。

また、労働関係などに関する相談事業、シルバー人材センターへの支援やキャリア・コンサルタントによる就業支援事業を実施し、就業機会の確保に努めるとともに、就職やキャリア形成につながる各種セミナーを開催し職業能力の向上に努める。

② 勤労者の福利厚生を支援する —— 「勤労者福利厚生支援」 ——

勤労者が安心して健康で働き、また、充実した余暇を過ごすことができるよう、勤労者団体が行う福利厚生を助成するとともに、応急に必要な生活資金の貸し付けや優良事業所・優良従業員の表彰を行い、勤労者福祉を支援する。

5. いきいきと誰もが学べる心豊かなまちづくり

—— 教育、生涯学習、文化、スポーツ・レクリエーション ——

(「越谷市総合振興計画」における「まちづくりの目標6」「施策(分野別計画)の大綱6」)

社会の急速な変化の中、他と協調し、自立して生きていく人材の育成が求められている。豊かな感性や知性にあふれ、自ら学び続ける人づくりを基本に、学校、家庭、地域の強い連携のもと、教育の質を高め信頼される学校づくりに努めるとともに、自立して生きていくための基礎となる「生きる力」を育む学校教育を進める。

また、子どもから高齢者まで生涯にわたる学びの機会を充実させるとともに、文化や芸術などにふれあう機会をつくるなど、豊かな学習環境を整え、地域文化の振興と向上に努める。

更に、スポーツ・レクリエーション活動を充実させ、いつでも、どこでも、だれもが気軽に参加できる生涯スポーツ振興のための環境づくりを目指す。

そして、その実現に向けて次の3つの具体的な目標を設定し、施策を推進していく。

(1) 「生きる力」を育む学校教育を進める

21世紀は、新しい知識・情報・技術が、社会のあらゆる活動の基盤として飛躍的に重要性を増す、いわゆる「知識基盤社会」の時代とも云われている。

私たちの身近な生活においても、少子高齢化、核家族化などが進展し、子どもたちを取り巻く社会状況は急激に変化している。

このような状況の中で生きる現代の子どもたちの「知」に目を向けると、基礎・基本の確かな定着やこれらを活用する能力の育成、学習意欲の低下が課題となっている。また、「徳」「体」については、規範意識・社会性の低下、気力・根性・意欲の欠如、生活習慣や食習慣の乱れや体力の低下や停滞傾向が課題となっている。

このような状況を踏まえると、子どもたちは、基礎的・基本的な知識・技能の習得だけでなく、それらを活用して課題を見出し、解決するための思考力・判断力・表現力等、更には学び続ける意志や意欲を身につけることが求められている。

また、規範意識、自他の生命を尊重する心、人や自然を思いやる心、感謝の心などを培うとともに、発達段階に応じて法やルールを遵守し適切に行動するなどの豊かな心を育成することや、積極的に運動に親しむ習慣や望ましい食習慣など、健康的な生活習慣を形成し、健やかな体を育成することが必要となる。

そのため、安全で安心な学校環境を整備するとともに、社会の変化に対応した指導力豊かな教員の育成や、特色ある学校づくりを推進するとともに、子どもの障がい等、一人ひとりのニーズに応じたきめ細かな指導を実現し、「生きる力」を育成し、学校教育への信頼を確立することが求められている。

学校では、家庭や地域の教育力を積極的に活用することで相互の連携を深め、それぞれの教育力を高めること、また、地域全体で子どもを育て、市民の一員として協働を基本としたまちづくりに積極的に参加し、郷土の発展に尽力できる仕組みづくりが求められている。

更に、幼稚園・保育所と小学校、小学校と中学校、中学校と高等学校、学校生活と社会生活などの学校間等の接続を円滑にし、一人ひとりの児童・生徒に生涯学習の基礎を培うための工夫も求められている。

そこで、市としては、このような状況を踏まえ、次代を担う子どもたちの健やかな成長を支えるため、子どもたちに、生涯にわたって、心身ともに健康な生活を送ることができる基盤として、「確かな学力」「豊かな感性と人間性」「たくましく生きるための健康と体力」などの「生きる力」を育み、生涯にわたって心身ともに健康な生活を送ることができる児童・生徒を育成する。

そのために、「授業づくり・心づくり・規範づくり」を視点として、指導内容の充実と指導方法の工夫改善を目指し、教職員員の資質の向上と教育環境の充実を図り、質の高い、分かりやすい授業の創造に努める。

また、学校と家庭・地域との連携のもと、協力体制を整え、信頼され、魅力ある学校づくりに努める。

※ 施策の内容

- ① 自立して生きていくための基礎となる確かな学力を育む — 「時代に即した学校教育の推進」「指導内容の充実と指導方法の工夫改善」「幼児教育の推進」「特別支援教育の推進」「環境教育の充実」「学教育の充実」「伝統文化を尊重し国際性を育む教育の推進」 —
時代に即した学校教育を推進し、児童館・科学技術体験センター等を活用した科学教育や、校内通信網（校内LAN）、情報通信技術（ICT）を活用した情報教育、外国語指導助手（ALT）を活用した小学校外国語活動・中学校英語の充実を目指す。
あわせて、伝統文化を尊重し国際性を育むための教育や、持続可能な社会を目指す環境教育の充実を図る。
更に、幼児期教育と学校教育の連携を深め、中学校選択制を通して各学校間の接続を円滑にするとともに、子どもの障がい等一人ひとりのニーズに応じたきめ細かな指導を推進する。
- ② 自立して生きていくための基礎となる健康な心と体を育む — 「健康安全教育の充実」「心の教育の充実」「教育相談の充実」「学校給食の充実と食育の推進」「学校教育における人権教育の推進」 —
他者、社会、自然・環境とふれ合う体験活動を充実させ、同和問題をはじめとする人権教育や、道徳教育、健康・安全教育を推進する。更に、生徒指導上の諸問題の未然防止・早期発見・早期解決を目指し、生徒指導・教育相談の充実を図りながら、心の教育を充実する。また、体育・保健体育の授業や中学校の部活動の充実、学校給食の充実と食育の推進を図り、健やかな心身の育成を目指す。
- ③ 信頼される、質の高い教育を進める — 義務教育施設・環境の整備・充実」「教育センター機能の充実・活用」「教職員の資質の向上」 —
教育センター機能の充実・活用と地域の大学との連携等により、市全体の教育力と個々の教職員の資質の向上を図る。あわせて、学校自己評価等の実施・公表を推進し、学校の教育水準の向上・保証を図る。また、学校施設耐震計画の推進等、義務教育施設の整備・充実や人的支援を有効適切に行い、子どもにとって豊かな学びが実現されるよう各学校の実態に応じた支援を行う。
- ④ 保護者・地域との協働を進める — 「地域に根ざした特色ある学校づくり」 —
学校における学習活動や安全確保、環境整備などの活動を通じて、学校と保護者・地域の連携を深めながら、地域全体で子どもを見守り、育てる体制を整備する。そして、地域の教育力を学校に取り込むとともに、地域を学びの場としながら、地域に根ざした特色ある教育活動を展開する。

(2) 生涯にわたる学びを充実し、地域の文化を創造する

少子高齢化・高度情報化・国際化などの社会変化を背景に、これらに対応するための知識や技術・技能などを身につけることが求められ、また、余暇時間の増大等に伴い、人々の価値観も、ものの豊かさから心の豊かさを求めるものへと変化してきている。

こうした中で、多様化・高度化する学習ニーズへの的確な対応と生涯にわたって学習できる環境づくりが課題となっており、学んだ知識を地域やまちづくりに等に活かしていくなど、生涯学習活動を地域社会の活性化に結びつけていくことが求められている。

また、幅広い市民の読書ニーズに応えるために、蔵書を計画的に整備するとともに、読書案内や参考（レファレンス）業務、障がい者や児童等へのサービスを充実するなど、市民により親しまれる図書館サービスを提供するほか、今後は高度情報化社会に対応した情報センターとしての機能をもつ新たな図書館の建設が求められている。

芸術文化は、市民に心の豊かさやうるおいをもたらすことから、優れた芸術文化に身近に接し、自主的に文化活動に参加できる環境づくりが求められている。

更に、文化財や伝統文化などは、地域の歴史や文化を理解する上で貴重なものであり、市民共有の財産として大切に保存し、次世代へ継承するとともに、これらの文化的遺産を活用し、郷土の歴史・文化に対する市民の理解を深めていくことが必要である。

そこで、これらを踏まえ、市としては、市民の学習ニーズが多様化・高度化する中、市民一人ひとりが、自己の人格・資質を磨き、生きがいのある人生を送ること

ができるよう、生涯を通じ、いつでも学べる学習環境や学習機会の充実を図るとともに、学んだ成果を地域に活かし、市民との協働による生涯学習を進めるなど、心豊かな生涯学習のまちづくりを進める。

図書館については、生涯学習の拠点として、図書資料の収集と保存を積極的に進め、蔵書の充実を図るとともに、施設・設備の改修に努めるなど、サービスのより一層の向上を目指すほか、新たな施設の整備等の検討や広域的な利用を推進する。

また、ゆとりとうるおいとやすらぎのある文化のまちを目指して、文化施設を活用して、多彩で个性的な文化事業を実施するなど、優れた芸術文化に接する機会を提供するとともに、文化団体の自主的な活動への支援を行うなど、芸術文化の振興と普及や地域文化の創造を図る。

更に、まちの歴史・伝統を尊重し、大切にするという観点から、文化財や伝統文化などについては、市民共有の郷土の貴重な財産として保護し、後世に伝えるとともに、まちづくりの貴重な資料としても保存・活用を図ることなどをおして、郷土こしがやの歴史や文化に対する市民意識の高揚を図る。

※ 施策の内容

① 生涯を通じた学習活動を推進する — 「推進体制の充実」「学習活動の充実と学習成果の活用」「社会教育における人権教育の推進」「図書館の充実」 —

市民が、自主的・主体的に生涯学習活動に取り組むことができるよう、関係団体と連携した推進体制の充実を図るとともに、地区センター・公民館を中心に、多様化・高度化する市民の学習ニーズに的確に対応した各種学級・講座を開催するとともに、様々な学習情報を提供し、学習活動の充実と努めるほか、学んだ成果を地域社会に活かし、新たな学習につなげて行けるよう支援する。

また、人権教育については、人権・同和問題について正しい理解と認識を深め、人権意識の高揚を図る。

図書館については、多様化する市民の読書ニーズに応じた図書資料の整備により、各ライフ・ステージごとの読書活動伸しえんに努めるとともに、高度情報化社会に対応した情報センターとして、課題解決や調査研究の支援機能を有した新たな図書室の整備とと償還の建設について検討する。

更に、学校や関連施設等と連携して、子どもの読書活動の推進を図る。

② 芸術文化活動を推進し、伝統文化を継承する — 「芸術文化活動の推進」「特色ある地域文化の振興および普及」「文化財の保存・活用」 —
市民文化祭の開催や文化総合誌の刊行などの芸術文化事業を実施するとともに、文化団体の自主的な活動を支援する。

更に、市内に所在する指定文化財をはじめ、地域に残る民俗資料などの保存・活用を図りながら、先人たちが育んできた越谷の歴史や伝統文化の継承に努める。

(3) 生涯にわたるスポーツ・レクリエーションに親しめる環境をつくる

本市では、昭和49年(1974年)に「スポーツ・レクリエーション都市」を宣言し、関係団体やその構成員一人一人の積極的な活動に支えられ、市民と協働によるスポーツ・レクリエーションの振興を進めてきた。

近年の様々な社会環境の変化、生活意識の多様化などに伴い、スポーツ・レクリエーションに対するニーズも多様化し・高度化しており、誰もが生涯にわたり、健康で明るく、活力ある生活を送りたいという欲求が高まる中、スポーツ・レクリエーション活動は、心を豊かにし、人生を充実させるとともに、明るく活力に満ちた地域社会の形成や個人の心身の発達に不可欠なものであり、個人にとっても、社会にとっても大きな意義を有している。

このため、多くの市民が、生涯にわたりスポーツ・レクリエーション活動に取り組めるよう、情報提供や活動機会を一層充実・発展させるとともに、指導者を養成・確保するなど、市民の活動を支援する体制づくりが重要となっている。

また、身近な地域で気軽にスポーツ・レクリエーション活動ができるような場づくりや施設・設備の改善などが望まれており、体育・スポーツ施設を安全・安心に利用できるよう、施設の整備と管理運営を充実するとともに、身近な自然環境と親しみながらジョギング、ウォーキングなどで健康・体力づくりができるレクリエーション施設の整備が求められている。

更に、高齢化の進展や子どもの体力の低下などを背景に、健康に対する市民の関心が高まっており、健康・体力づくりにおけるスポーツ・レクリエーション活動の役割は一層重要となっている。子どもたちの健全な育成、成人の健康維持管理、高齢者や障がい者の生きがいくくり、市民の社会参加の促進などを進め、市民一人ひとりのライフスタイルに合わせた健康・体力づくりを推進していく必要がある。

このような状況を踏まえ、市としては、いつでも、どこでも、だれもが、生涯にわたって、自分らしく、いきいきとした生活を送るため、スポーツ・レクリエーションや健康・体力づくりに親しみ、楽しみ、参加できる環境づくりの充実を図る。

そのため、市民やスポーツ団体と市とが、協働による取り組みを積極的に展開し、活動のための体制づくりや体育・スポーツ施設の整備・充実を図り生涯スポーツの振興に努める。

※ 施策の内容

- ① スポーツ・レクリエーション活動の充実を図る —— 「活動環境の充実」「活動機会の充実」 ——
健康でいきいきとした生活が送れるよう、スポーツ・レクリエーション活動に関する情報提供や相談への対応など、活動しやすい環境の充実に努めるとともに、生涯スポーツ講座や市民体育祭をはじめとするスポーツ・レクリエーション事業実施し、多様な活動機会の充実に努める。
- ② スポーツ・レクリエーション活動を支援する体制の充実を図る —— 「組織の充実」「指導者の養成・確保」 ——
市民が様々なスポーツ・レクリエーション活動に取り組めるよう、体育協会、レクリエーション協会、スポーツ・レクリエーション推進委員会、スポーツ推進委員をはじめとした市民のスポーツ関係団体の自主的・主体的な活動を支援するとともに、これらの活動を基盤とした市民の積極的な参画により「総合型地域スポーツクラブ」の設立を促進する。
また、学校の部活動や市民のスポーツ・レクリエーション活動の指導者の養成・確保に努めるとともに、地域・企業、大学などから参加者を募り「スポーツボランティア」を組織し、市民のスポーツ・レクリエーション活動を支援する体制の充実を図る。
- ③ スポーツ・レクリエーション施設の充実を図る —— 「施設野整備・充実」 ——
多くの市民が、身近な施設でスポーツ・レクリエーション活動に親しめるよう、体育・スポーツ施設の整備と管理運営の充実を図る。
また、水辺や緑道など身近な自然環境と親しみながら、健康・体力づくりができるよう、河川沿い、公園、広場などを活用した、ウォーキング・コース、ジョギング・コース、サイクリング・コースなど、レクリエーション施設の整備について調査研究に努め、誰もが利用できるスポーツ・レクリエーション施設の充実を図る。
- ④ 健康ライフスタイルづくりを支援する —— 「子どもの健康・体力づくりの支援」「成人の健康・体力づくりの支援」「高齢者の健康づくりの支援」「障がい者の健康づくりの支援」 ——
学校、家庭、地域におけるスポーツ・レクリエーション活動を推進し、子どもたちの心身の健全な育成を図るとともに、スポーツ・レクリエーション活動と生活習慣の改善を含めた健康づくり事業を推進し、成人の健康・体力の維持・増進を図る。
また、高齢者や障がい者の生きがいや社会参加を促進するため、年齢や心身の状況に応じ、無理なくスポーツ・レクリエーション活動に取り組めるよう、活動環境・機会の充実を図るとともに、市民が相互に支え合う支援体制をつくる。

○ お わ り に

このたび、私たちのまち越谷市に「自治基本条例」が制定されたことは、より良い市政の実現にとって、まさに大きな第一歩と云える。しかし、条例の制定は最終到達点ではなく、“明日のまちづくり”に向かっての中間地点・一里塚に過ぎない。最終的には、これがいかに有効に機能して、より良い市政の実現に結びついていくことができるか否かで決まる。

自治基本条例の制定・施行によって、越谷市の政治・行政のどこがどう変わったのか、そして、「市民が安全で安心して快適に暮らせる、より住みよい、より魅力あふれるまち」の実現にどうつながったのかを、市民が日々の暮らしの中で実際に肌で感じ、そのことをとおして、市民一人一人が、市政を自分たちにとってより身近な存在として更めて感じ、市政に対してこれまで以上の関心をもって貫うことが大切である。

と同時に、自分たちの声が、市政により一層反映され、市民としてまちづくりに参画する喜びを身をもって実感するとともに、市政を自分たちのもの、市民が主体となり行政と一緒に支えるべきものという意識をもって貫うことが肝心である。

自治基本条例の理念を踏まえ、行政と市民とが一緒になって行動してこそ「住みよい自治のまち」を実現することができるのであって、この機会を一つのきっかけに、自分たちのまち・越谷に、これまで以上の愛着と誇りと希望をもって、自ら進んでつくり上げていこうという気構えをもって、積極的に参加し、協働することが期待される。

そこで、せっかくの自治基本条例の制定を「絵に描いた餅」に終わらせないためには、その実効性を確保するための仕組みづくりやその後のフォロー・アップ、そして、何よりも、市民の理解が大切である。市民の目線から見て、自分たちの日々の生活と自治基本条例とがどう結びついているのか、そのつながりを明確にすることなしに、市民の理解を得ることはできない。

自治基本条例は、越谷市のまちづくりの憲法とも云える最高規範として、市政や市民生活がより良く変わっていくための基本となるルールではあるが、それは、あくまで、「住みよい自治のまちづくり」のための道具に過ぎず、それは、ちょうど、戦後、新しい日本をつくるために、その法的根拠・ルールとして、新憲法が制定されたのと同じ意味をもっている。自治基本条例という道具をフルに使いこなし、「住みよい自治のまち・越谷」をつくっていくことが重要である。

自治のまちづくりには、市民、そして議会や行政が、お互いに共通の理解と認識をもつて、それぞれの役割を果たし、共に支え合い、一体となって行動していかなければ達成することはできない。

そこで、これらの主体・担い手が、今後、共通の目的・目標に向かって積極的に行動していく上で、互いに共有すべき考え方や実際の市政運営に関する基本的ルール・仕組み等を定めておく必要があり、そこに自治基本条例を定める意義がある。