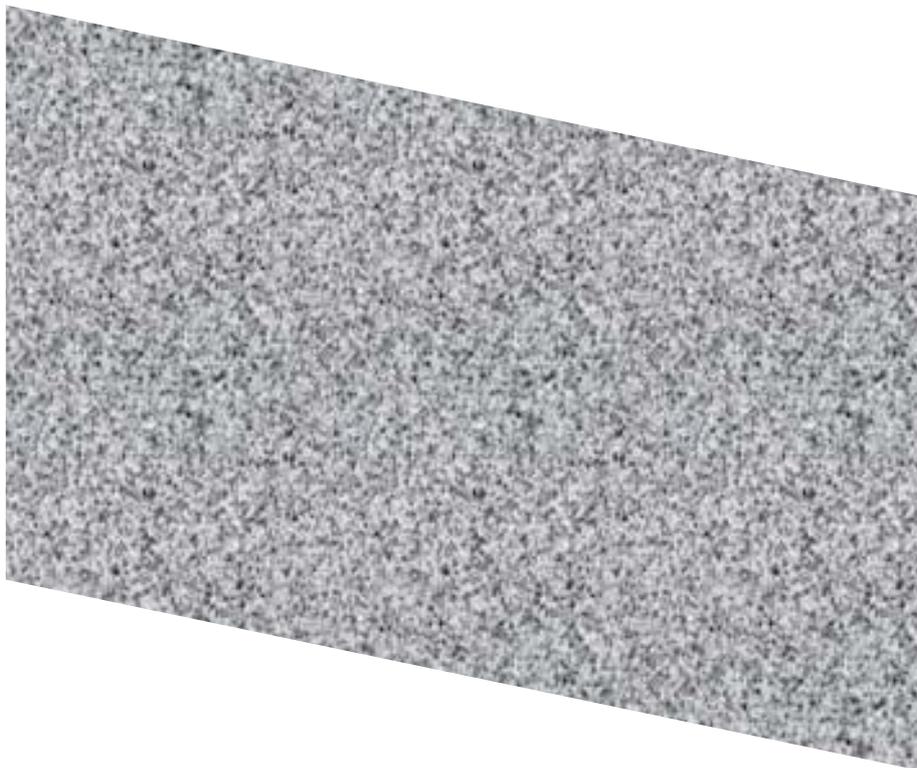


基本構想改定に向けた提案書

21世紀の中野を考え実践する職員プロジェクトチーム



平成 15 (2003) 年 7 月 31 日

本提案書についての考え方

この提案書は、中野区職員によるプロジェクトチーム（名称「21世紀の中野を考え実践する職員プロジェクトチーム」）が、新しい基本構想に盛り込むべき内容について検討した結果をまとめたものです。

同プロジェクトチームは、事務局である基本構想担当の呼びかけに応じて集まった、さまざまな所属・職層の職員約80名が4つの分野に分かれて議論を進めました。今回の提案書は、自由な発想と斬新な視点で、将来像や目標、施策・事業の提案などをまとめたものになっています。

いま、中野区では、平成16年度の基本構想改定をめざし、幅広い区民参加による内容の検討を進めています。平成15年2月に基本構想審議会を設置して基本構想に盛り込むべき内容について諮問し、3月にはその審議会のもとに区民145人からなる「基本構想を描く区民ワークショップ」が発足し分野別の検討が続いています。

今回の職員プロジェクトチームの提案書は、こうした区民のみなさんによる検討や区の組織としての検討を進める上での、議論の素材としてまとめたものです。

提案書の内容は、検討に参加した職員が自由に発想し論議した結果であり、今後この提案や区民のみなさんによる検討状況などに基つきながら、区としての検討を進めることとしています。従って、この提案書そのものが区の方針や考え方ではありません。分野ごとの内容や用語など、整合性に欠ける部分や検討の不十分な点もありますが、時代の変化を踏まえた中野の将来像の前向きな姿勢をぜひ受け止めていただきたいと思います。

平成15(2003)年7月31日

中野区区長室基本構想担当

も く じ

21世紀の中野を考え実践する職員プロジェクトチーム提案書	1～7ページ
------------------------------	--------

分野別提案

1. 持続可能な活力あるまちづくり（A分科会） 8～29ページ
 - （1）既存資源（人・まちなみ）を活かしてつくるまち
 - （2）将来像と指標
 - （3）参考資料：指標についての説明

2. 自立してともに成長する人づくり（B分科会） 30～46ページ
 - （1）自立してともに成長する人と人～教育、子育て、男女平等、人権
 - （2）世代ごとの取組み
 - （3）将来像と指標
 - （4）（仮称）子どもセンター概念図
 - （5）参考資料：指標についての説明

3. 支えあい安心して暮らせるまち（C分科会） 47～82ページ
 - （1）優良なヒューマンサービス市場の創造に向けた政策と実践
 - （2）（図1）支えあい安心して暮らせるまちの概念図
 - （3）（資料）ヒューマンサービス市場の具体例としての「区民の食を支える市場」
 - （4）将来像と指標
 - （5）参考資料：主要課題別に見た現行の保健・福祉サービスの現状と課題
 - （6）参考資料：指標についての説明

4. 新しい自治のあり方（D分科会） 83～134ページ
 - （1）検討の経過
 - （2）提案にあたって
 - （3）前例踏襲から前人未踏へ ～苗は育ったか～
 - （4）将来像と指標
 - （5）提案説明
 - （6）参考資料：指標についての説明

（巻末資料）

職員プロジェクトチームに関する資料	135～138ページ
-------------------	------------

提 案 書

昭和56年(1981年)に「ともにつくる人間のまち中野」を基本理念とする現行の中野区基本構想が制定されて20余年。この間に、私たちの暮らしや意識、まちの姿、区政をとりまく状況は大きく変化した。国際化、地球規模での環境問題の顕在化、少子高齢化や情報技術の急速な進展、低経済成長時代の到来といった社会の変化は、現行の基本構想策定時には想定することはできなかった。また、人権をめぐる変化に注目してみると、子どもの権利条約の批准により、かつて保護の対象であった子どもは権利の主体として認識されるようになった。かつての婦人問題もジェンダーの視点でとらえ直され、男女共同参画社会基本法や中野区男女平等基本条例が制定された。子どもの虐待や女性への暴力などの人権侵害、病気や障害などに対する差別や偏見、個人のプライバシーの侵害や名誉毀損、個人情報流出や漏洩といった人権をめぐる新たな課題への取り組みも求められるようになっている。

さらに、区政をとりまく状況に目を向けると、地方分権の進展や特別区制度改革、介護保険制度の創設や社会福祉の基礎構造改革などにより、区の権限や役割も大きく変化している。民間の経営手法を活用した行政運営への転換、経済成長を背景に拡大してきた行政の役割の見直しも求められるようになっている。

当プロジェクトチームでは、こうした変化を踏まえ、「産業振興・みどりと環境・まちづくり・防災」「教育・子育て・男女平等・人権」「保健・福祉、地域活動」「行財政運営・参加・施設配置のあり方」の4つの分野ごとに、現状の課題を抽出し、次の6つに焦点をあてて10年後の中野のまちの姿、それを実現するための施策提案について検討を重ねてきた。

提案のポイント

1. 持続可能な社会の実現にむけて
2. 区民が求めるサービスを区民が満足するように提供する～区民本位の時代
3. 公共サービスの新たな担い手の台頭とこれからの行政の役割
4. ワークシェアリング社会へ
5. 少子高齢化に歯止めを ～安心して子育てし、老後を過ごせるまちをめざして
6. 今後の自治体のあり方—自治と民間の経営手法を活用した行政運営

1. 持続可能な社会の実現にむけて

いま、世界的に注目されているのが、環境への負荷や資源の消費をできるだけ抑さえつつ人々の生活を維持・発展させる「サステナビリティ(Sustainability = 持続可能性)」という考え方である。戦後の日本の経済成長を支えてきた大量生産・大量消費を前提とした社会のしくみや生活スタイルを維持し続けることはもはや困難と

なっており、社会全体の持続的な成長・発展へ寄与する生活スタイル、企業の経営スタイル、国や自治体の取り組みが求められている。

また、急速な少子高齢化の進展により、年金をはじめとした社会保障や保健福祉サービスの提供など、これまでのしくみでは、安心した暮らしを保障し続けることが困難な状況が生まれている。さらに、国や地方公共団体の財政に注目してみると、戦後の日本は、順調な経済成長を背景に行政の役割を拡大し、財政規模も拡大し続けてきた。しかし、バブル経済崩壊後の長期にわたる景気低迷が財政悪化をもたらし、今後もかつてのような経済成長が見込めない状況にあって、これまでのような「大きな行政」の役割を担い続けることは不可能となっている。区財政も、「中野区財政白書」や「中野区施設白書」などでも明らかなように、現行の行政サービスを今後もそのまま維持していくことは不可能である。「区民福祉の向上」という区の責任を持続的に果たしていくために、いままでのしくみを抜本的に変革していくことが急務となっている。

こうしたことを踏まえ、当プロジェクトチームでは、社会全体の持続的な成長・発展へ寄与する中野のまちとはどのようなまちかという視点で、分野ごとに現状を分析するとともに、将来像を明らかにし、施策提案を行っている。とくに「産業振興・みどりと環境・まちづくり・防災」の分野では、良好な環境が持続するまちを実現する視点から将来像を明らかにし、人と人との結びつきの創出を重視した循環型社会の構築や快適環境実現のための施策提案を行っている。また、「行財政運営・参加・施設配置のあり方」の分野では、区の財政状況や区政運営、区立施設の整備・運営などに注目し、「効率的な経営システムの構築」を提案するとともに、「利用者参加で効果的に運営される区立施設」をめざした施設の整備・運営の考え方を明らかにしている。

2. 区民が求めるサービスを区民が満足するように提供する～区民本位の時代

行政が行うサービスは、法律や規則や条例などにもとづいて公平・公正に提供されることが最優先されるがために、これまで、一人ひとりのサービス利用者の視点にたって、一人ひとりが満足するサービスを提供するという視点は欠けがちであった。しかし、区民のニーズはますます多様化し、ニーズにあったサービスを求める声も強まり、こうした区民一人ひとりのニーズに応えるサービスの提供が求められている。顧客主義を重視する民間企業の例をみると、顧客本位の姿勢の第一は「満足したかどうかは顧客に聞く」ことであり、第二は「情報公開」、さらに進んで「情報共有」である。こうした姿勢から私たちが学ぶべきことは多い。顧客が満足したかどうかを意識することは、サービスの質を向上させる。区が提供するさまざまなサービスについて、あらためて、顧客（＝サービス利用者）であり、主体である区民が求めるサービスを、区民が満足するように提供するためのしくみづくり、合意づくりが求められている。

当プロジェクトチームでは、こうした視点にたって、分野ごとに従来のサービス

提供のあり方やしくみを見直し、「選ばれる自治体」「選ばれる施策やサービス」を強く意識し、顧客満足、あるいは区民本位、生活者本位といった視点を中心に据えた施策提案を行っている。また、とくに「行財政運営・参加・施設配置のあり方」の分野では、職員の働き方や意識改革も含め、区政運営全体について、選ばれる自治体となるための変革の方向を示し、「経営品質レベルの向上」や「選ばれるためのシステム構築」などの施策を提案している。

3．公共サービスの新たな担い手の台頭とこれからの行政の役割

保健、福祉、教育、まちづくりなどにかかわる公共サービスや公共施設の建設は、行政の最大の使命であり、かつては行政の独占市場でもあった。しかし、規制緩和が進み、とくにサービス提供のしくみが「措置」から「契約」へと大きく転換した福祉分野を中心に、かつて行政が独占的に行っていた領域への民間の参入が進み、企業やNPO、地域住民の手によって、良質で多様なサービスが低コストで提供されだしている。「公共」の領域や概念も変化し、一方で「公共」への期待もますます多様化してきているなかで、区民の求めるサービスを、もっとも適切に提供できるのは誰なのか、官・民の枠を超えて考えることが求められている。「公共」の領域に参入する企業、自立した区民の活動、NPOの台頭などを踏まえ、新たな自治と参加の理念とともに、新たな支えあいの地域社会を実現するための道筋を明確にしていかなければならない。

こうした視点に立って、当プロジェクトチームでは、分野ごとにあらためて行政の役割を見直し、企業やNPOなどを含めて多様な区民がさまざまな公共サービスの担い手として活躍するまちの将来像を描き、こうした区民の活躍を推進するための施策提案を行っている。とくに「保健・福祉、地域活動」の分野では、さまざまな担い手が参加し、産業振興にもつながる「ヒューマンサービス市場の構築」を提案している。また、「行財政運営・参加・施設配置のあり方」の分野では、自立した区民の手ごたえある参加のあり方とともに、利用者参加や市場原理の導入を視野に入れた区立施設の整備・運営のあり方を提案している。

4．ワークシェアリング()社会へ

わが国は2003年4月現在で、失業者は385万人、完全失業率は5.4%とここ数十年で最悪の状態を更新し続けている。2003年度版「国民生活白書」では、とくにメインテーマに若年層のフリーター化をあげ、若者の失業に注目している。中野区においても、平成12年の国勢調査によると、完全失業率は5.49%で、15～29歳の若年労働者の完全失業率は7.06%に達している。また、もともと労働の機会、条件、賃金の面で厳しい状況にあった高齢者や障害者、女性はますます厳しい状況になっている。かつてのような経済成長が望めない時代にあつて、こうした状況を改善する方策の1つとして、ワークシェアリングの導入が考えられる。

1980年代、財政赤字と10%を超える失業率に苦しんだオランダは、ワークシェアリングの導入により、1990年代には失業率は3%台に改善され、財政の黒字化も達成したと言われている。現在、オランダほど多様な働き方が定着している国はないとも言われている。また、フルタイム労働とパートタイム労働の間に差別がないため、自分の生き方にあった働き方を自由に選択するという新しい働き方が可能となっている。

ワークシェアリングの導入は、ひとつの自治体の取り組みで実現できることではない。また、労働条件、とくに賃金保障の面での課題もある。しかし、当プロジェクトチームでは、各分野で、こうしたワークシェアリングによる働き方を念頭におきながら将来像を描くとともに、従来の経済成長を前提とした男性中心の働き方を見直し、高齢者や障害者、女性を含め、ともに仕事を分かち合いながら働き、生活する中野のまちをめざす施策提案を行っている。「教育・子育て・男女平等・人権」の分野と「行財政運営・参加・施設配置のあり方」の分野では、私たち職員の働き方について、短時間公務員制度などを視野に入れたワークシェアリング可能なシステムの構築を提案している。

ワークシェアリング：雇用の維持・創出を目的として一人ひとりの労働時間の短縮を行うもので、雇用・賃金・労働時間の適切な配分をめざすものである。

5．少子高齢化に歯止めを ～安心して子育てし、老後を過ごせるまちをめざして

中野区においても、少子高齢化が進んでいる。65歳以上の人口は54,387人で、区民の18.2%に達する。一方、14歳未満の人口は26,958人、区民の9.0%である(2003年7月1日現在。住民基本台帳人口)。また、中野区の合計特殊出生率は、0.77で23区中19位と低い(東京都衛生年報 平成14年度版)。全国と比べても他区と比べても、少子化は著しい。世代のバランスが偏った社会は、制度や意識にゆがみをもたらす。核家族化や都市化が進み、人間関係が希薄になるなか、子どもたちの育ちにも、さまざまな問題が生じている。進む少子化のスピードを少しでもゆるやかにするためには、男女がともに社会に参画することを推進しつつ、働き方を見直すとともに、男性も女性も安心して子育てができる地域環境の整備が急務である。とくに、利便性の高いまちという強みを活かし、こうした子育て支援の地域環境の整備を進めていくことが求められている。

当プロジェクトチームでは、こうしたことを踏まえ、「産業振興・みどりと環境・まちづくり・防災」と「教育・子育て・男女平等・人権」の分野を中心に、子どものいる男女が安心して子育てができ、住み続けられる視点で、地域の子育て支援のしくみ、利用者のニーズに応える保育サービスや誇れる学校、さらに住みやすいまちの将来像を明らかにし、それを実現するためのさまざまな施策提案を行っている。また、「保健・福祉、地域活動」の分野では、安心して老後を過ごせるヒューマンサービスの提供や地域のあり方について施策を提案している。

6．今後の自治体のあり方—民間の経営手法を活用した行政運営と自治

分権の時代の到来とともに、地方自治体の決定権は拡大した。いま、中野区は「自己決定・自己責任」の原則に沿った区政運営が期待されている。そして、拡大した権限を活かし、どのように区民の求めるサービスを区民が満足するように提供していくかが問われている。あらためて、自治と協働のあり方が問われているともいえる。

区の厳しい財政状況を克服し、どう区民の満足するサービスを提供していくのか。やはり、拡大した行政の役割、非効率化した行政運営のあり方を区民とともに見直し、民間の経営理念や手法を導入し、採算性や効率性を意識した行政運営への転換が欠かせない。そのために、これまで公共部門が独占的に供給してきた公共サービスを、市場・競争原理を前提とした幅広い供給主体による供給に改める。行政運営全体を、法の遵守や公平・公正な手続きを尊重しつつ、効率性や成果、説明責任、顧客満足を重視したものに変わる。そして、区政運営に関する情報を広く公開し、行政の透明性を高め、区民とともに政策や執行体制を的確に点検・評価する体制の整備が欠かせない。

すでに、中野区では「行財政5か年計画」「経営改革指針」にこうした考え方を導入して行政改革・経営改革を進めてきているが、今後は、さらに抜本的な改革が必要である。当プロジェクトチームでは、こうした視点にたって、各分野で、行政の役割、区民参加や協働の将来像を描き、施策提案を行った。とくに「行財政運営・参加・施設配置のあり方」の分野では行政運営全体にかかわる課題を明らかにし、「効率的な財政運営により質の高いサービスが提供されているまち」をめざす具体的な施策提案を行うとともに、「提案から実施まで手ごたえある多様な区民参加が行われるまち」をめざし、新たな参加による自治のモデルも提案している。

各分野の描く将来像

A分科会：持続可能な活力あるまちづくり

人材の宝庫としての中野の資源を最大限活かし、人と人との結びつきを創出し、人づくりなどが活発になり、「住みやすいまち」「安全なまち」「儲かるまち・賑わうまち」が実現している。そこでは、さまざまな世代の区民が、他人への思いやりや地域に対する愛着をもって、利便性が高いまちだからこそ享受できる「ゆとりある生活」を送っている。

環境に配慮した行動をしている人の割合	14年度 79.6%	10年後 90%以上に
区内商店数	11年度 4,087	10年後 5,000店舗に

B分科会：自立してともに成長する人づくり

区民だれもが、かけがいのない人間として尊重され、いきいきと生活できる地域社会がある。そこでは、保育サービスが充実し、魅力ある学校教育が行われるなど、ファミリー層が住み続けられる環境が整っている。地域コミュニティが再生され、人と人のつながりが、地域での子どもたちの成長を支援している。学校は地域の活動拠点や生涯学習の場としても活用されており、また、区職員はさまざまな区民活動のコーディネーターとしての役割を果たしている。

地域活動やボランティア団体に所属して活動している区民の割合

14年度 11.0% 10年度 30%に

子どもがいる世帯の割合

12年度 26.9% 10年後 36%に

C分科会：支えあい安心して暮らせるまち

誰にもやさしいデザインが確保された、多様性に富んだ施設・サービスが供給される市場（ヒューマンサービス市場）が形成されている。その市場では、すべての区民が権利を守られるだけでなく、自己実現・自立のための区民共通の認識のもとに、一人ひとりが身の丈にあった働き方で、自分らしく、自由に参加し支えあうことができる。そんな「中野ブランド」が全国的に認知されるようなまちをめざす。

区内のNPO法人新規認証数(年間)

14年度 5団体 10年後 40団体に

現在の福祉サービス水準下で老後に不安を感じる区民の割合

14年度 70.7% 10年後 20.0%以下に

D分科会：新しい自治のあり方

モチベーションの高い少数精鋭の職員により、簡素で効率的な区政運営が行われ、区民にとって価値の高いサービスが提供されて、区と区民の情報の共有も進んでいることから、中野区は「住みたいまち」として高く評価されている。同時に、区民が参加しやすい、さまざまな形の自治のしくみがあり、納得できる形で政策が形成され、区政が運営されている。また、施設サービスについては、区と民間事業者の役割が明確で、相互に補完・協力しながら区民に良質なサービスを提供している。さらに、施設や在宅サービスに加え、その中間領域のサービスメニューも整い、区民が選択して利用できるようになっている。

ずっと住みたいと思う区民の割合

14年度 34.9% 10年後 50%に

【提案のまとめにあたって】

現在の中野区基本構想を制定した1981年から20年間、人々の暮らしも意識も大きく変化した。今後も、人々の生き方・暮らし方、社会全体がさらに早いスピードで、大きく変化し、これに伴って、国や地方自治体の役割やあり方も変化していくと思われる。私たち職員も、従来型の行政の役割や行政運営のあり方をベースにものごとを考えるのではなく、新たな時代の要請にみあったしくみをつくりだすことが求められている。これまで培ってきた既成の理念、価値観、原理・原則、制度をゼロベースから問い直し、先見性をもって自己変革していかなければならない。まさに、「前例踏襲」から「前人未踏」へ、確かな一歩を踏み出さねばならない。

本提案は、「21世紀の中野を考え実践する職員プロジェクトチーム」の約80人が4つの分野に分かれて10か月を超える議論の結果、まとめたものである。日常業務と並行して、プロジェクトチームの活動を継続することは、予想以上に難しく、分科会によっては、途中から参加するメンバーが少数となり、予定していた検討が行えなくなったり、十分に議論ができる人数が集まらなかったりする状況もあった。そんななかで、メンバー一人ひとり極力時間をつくりながら、話し合いや関係者へのヒアリング、資料の収集や作成などを続け、本提案に至った。本提案に至るまでには、各分科会の提案内容について、プロジェクトチーム全体で検討を行うために全体会も開催してきた。こうした場では、提案内容の賛否も含め、さまざまな意見がだされ、熱のこもった議論が展開されたが、残念ながら、こうした議論の成果が十分に本提案に盛り込みきれなかった状況もある。また、提案は内容的に未熟なものもあり、未だ具体的提案に至っていない項目もある状況である。

今後は、本提案に対して庁内外から、忌憚のないご批判・ご意見をいただきながら、メンバー一人ひとり自分たちの仕事への取り組み方に反映できるよう実践していきたいと思っている。そして、本提案を、中野区基本構想審議会や基本構想を描く区民ワークショップにおいて、区民と区とがともに中野の未来を描き、新しい中野をつくりだす際の検討素材の1つとして活用していただけるよう願っている。