

八王子市の地域分析調査 基本構想・基本計画の 6 地域を知るために

目 次

はじめに

1. 地域分析の必要性と意義

- (1) 地域分析の必要性
- (2) 地域分析における視点と意義
 - 自治力の向上について
 - 行政経営について～施設管理を例に～
 - 地域経営について

2. 本市における地域の状況と地域分析に向けた課題

- (1) 行政計画における地域区分と課題
- (2) 個別政策分野に見る地域分析上の課題
 - 高齢者政策
 - 防災
 - 市民参加・協働の推進

3. 地域分析を進めるための課題整理

4. 更なる地域分析に求められる取り組み

- (1) 地域の位置づけを整理し、市民と共有する
- (2) 地域を把握・分析するためのデータ収集・蓄積方法を整理する
 - 各所管における既存情報の整理
 - 統計情報の活用に向けた情報共有のしくみづくり
 - 新規情報収集に向けた積極的な取り組み
 - 社会調査に関する知識向上の必要性
- (3) 地域情報・分析結果のさらなる活用に向けて
 - 地域分析に向けた G I S 活用の意義
 - G I S の活用による地域情報の集積と分析

おわりに～誰のための地域分析か～

都市政策研究会議 研究メンバー（平成20～21年度）

< 研究会議 >

座長	羽貝 正美（はがい まさみ）	首都大学東京大学院都市環境科学研究科教授
副座長	原島 一（はらしま はじめ）	総合政策部長
委員	前田 成東（まえだ しげとう）	東海大学政治経済学部教授
委員	西田 和夫（にしだ かずお）	まちづくり計画部長

< 研究指導員 >

1	坪井 塑太郎（つばい そたろう）	立教大学社会学部兼任講師
2	吉田 樹（よしだ いつき）	首都大学東京大学院都市環境科学研究科助教

< 市民研究員 >

1	市川 晶子（いちかわ あきこ）	川町在住
2	岡崎 理香（おかざき りか）	別所在住
3	湯野川 裕嗣（ゆのかわ ひろし）	市内大学在学
4	吉田 豊（よしだ ゆたか）	南陽台在住

< 職員研究員 >

1	川口 順子（かわぐち じゅんこ）	環境部水循環室主任
2	小林 暁（こばやし さとる）	学校教育部施設整備課主事
3	指原 寛（さしはら ひろし）	まちづくり計画部交通政策室主任
4	豊田 慎吾（とよだ しんご）	総務部IT推進室主任
5	長谷高 靖（はせだか やすし）	市民部市民総務課主任
6	濱中 良哉（はまなか よしや）	健康福祉部地域医療推進課主事
7	福田 純（ふくだ じゅん）	行政経営部行革推進課主任
8	丸山 茂樹（まるやま しげき）	環境部環境政策課主事
9	村石 雅紀（むらいし まさのり）	税務部住民税課主事
10	吉住 康（よしずみ やすし）	まちなみ整備部建築指導課主事

< 事務局 >

伊藤 紀彦（いとう のりひこ）	総合政策部次長
内田 哲生（うちだ てつお）	総合政策部政策審議室主幹
元木 博（もとぎ ひろし）	総合政策部政策審議室主査
竹村 陽子（たけむら ようこ）	税務部住民税課主事
三谷 清人（みたに きよと）	総合政策部政策審議室主事

メンバー職員の所属は、平成22年3月31日時点のものです

都市政策研究所 研究メンバー（平成22年度）

< 運営委員会 >

会 長	羽貝 正美（はがい まさみ）	首都大学東京大学院都市環境科学研究科教授
副会長	小島 敏行（こじま としゆき）	総合政策部長
委 員	前田 成東（まえだ しげとう）	東海大学政治経済学部教授
委 員	西田 和夫（にしだ かずお）	まちづくり計画部長
委 員	原島 一（はらしま はじめ）	都市政策研究所長

< 研究所職員 >

内田 哲生（うちだ てつお）	都市政策研究所副所長（総合政策部次長）
元木 博（もとき ひろし）	主任研究員（総合政策部政策審議室主査）
福田 純（ふくだ じゅん）	主任研究員（総合政策部政策審議室主査）
村上 薫（むらかみ かおる）	専任研究員（総合政策部政策審議室主任）
三谷 清人（みたに きよと）	専任研究員（総合政策部政策審議室主事）
西田 奈保子（にしだ なほこ）	専門研究員（嘱託員：博士【都市科学】）

メンバー職員の所属は、平成23年3月31日時点のものです

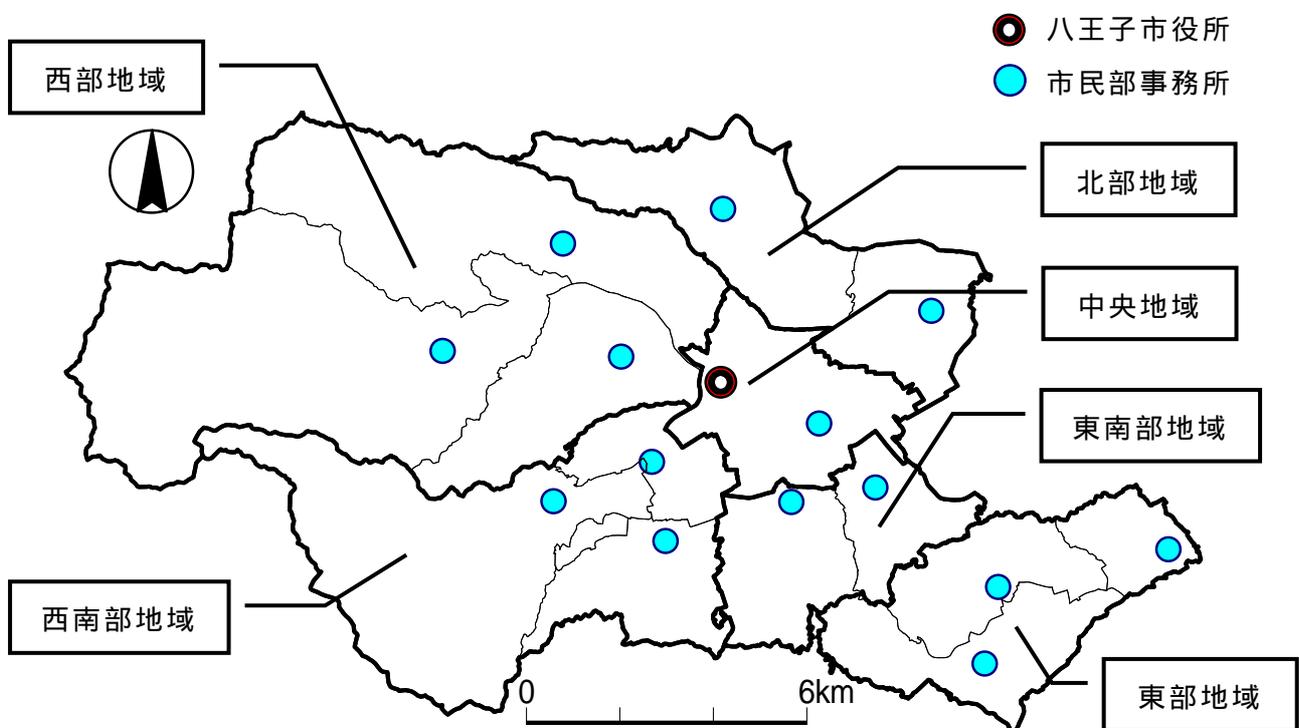


図1 総合計画上の地域区分と旧事務所管内

はじめに

「『八王子市基本構想・基本計画（八王子ゆめおりプラン）』の設定する6地域の現状は、どのようになっているのだろうか。また各地域の個性（地域特性）はどのような点にあるのだろうか」、「そもそも6地域になった背景・経緯はどこにあるのだろうか」、「各地域は、今、いかなる変化の中にあるのだろうか」、「多様な政策分野にわたる行政は、それぞれどのようなエリアを基本にして、市民や地域の需要に responding しているのだろうか」、「現状の中に、今後さらに掘り下げて検討する必要がある課題はないのだろうか」。

八王子市都市政策研究会議（以下「研究会議」とする。）において、平成21年度にスタートした研究テーマである「八王子市の地域分析調査」は、こうした極めて素朴ではあるが、本市における今後の政策形成にとって不可欠かつ最も基本的ないくつかの問いに端を発している。少子高齢化の推移はもとより、地域社会の現状と変化、広義の公共サービスの提供方法などに関する正確な把握と深い分析なくして、自治体の政策はありえない。改めて指摘するまでもなく、政策・施策は、政府として実現したいと考える目標（像）と現実とのギャップを埋めていく手段にほかならないからである。

これらの問題意識を基礎にして、研究会議では約1年間にわたる調査・研究を重ねてきた。その成果は、報告書にまとめ、『まちづくり研究はちおうじ』第6号に所収したところである。

地域を分析するには、まず「地域」の概念をある程度研究員の間で共有することが求められる。その上でデータの収集、整理、分析を行うこととなるが、地域の情報を市民・職員に理解しやすく表現するという幅広い要素が求められる。そのため、従来にも増してかなり高度な作業を研究員に要求するものとなった。また、職員研究員にとっては「我々は自らの市域のことをどの程度知っているのでしょうか。また知る必要があるのだろうか」という自らへの問いかけでもあった。

本報告書は、上記研究成果を再構成したものに、平成22年4月に設置された都市政策研究所における議論等を加えることで、地域を分析することの必要性とそのために必要な取り組みなどについて提案するものである。この報告書をもとに、市民と行政とが共に地域を理解するための分析が進むことを、そして各種の政策課題について市民・行政が共に議論を深めるための基盤づくりが進むことを願っている。

1. 地域分析の必要性和意義

「地域分析調査」を端的に定義すると「地域の特性、構造、地域間の関係、それらの変化などを、地域で生起する事象の正確な把握・認識を通して明らかにする」¹ということになる。ここでの「地域」とは、地理的な状況はもとより、そこに居住する住民の

¹ 吉岡茂・千歳壽一著（2006）『地域分析調査の基礎』古今書院（p.1）より引用

暮らしや経済活動、過去から蓄積されてきた歴史・文化・社会資源などのさまざまな要素が複雑に絡み合いながら構成されるものである。

そもそも地域を知ろうとすること自体は、基礎自治体の職員にとって、日々なされている仕事の一部をなすものである。政策分野ごとの行政計画の策定であれ、新規の取り組みであれ、各課において日常的業務に関連してストックされている地域情報の蓄積には、形式知・暗黙知を問わず相当な蓄積がある。

しかし、「地域」にこだわり、その実態を深く捉え、その変化を分析しつつ地域間の比較を試みようとする時、また、そうした地域データを基礎としてマクロとミクロの両方の視点から市全体の変化を分析し、将来的な変化の行く末を探ろうとする時、さらに言えば、最終ビジョンに照らして政策的に何が求められているかを検討しようとする時、現状の情報ストックではおそらく十分と言えないのではないだろうか。各種情報を総合的に分析する手法や市内外での情報共有などにも、さらなる工夫の余地が存在する。

本章では、地域分析の意義と求められる主な視点を確認する。先にも述べたが、地域は様々な要素で構成されている。基本的な考え方を共有しなければ、工夫を今後積み重ねたとしても地域情報を総合的に分析することは困難と考えるためである。

(1) 地域分析の必要性

地方自治法の第一条の二に、「地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする」とその役割が示されている。ここからは、地方公共団体は地域における総合的な経営主体の一つとなることが期待されていると読み取れる。事実、地方公共団体である基礎自治体には、住民ニーズ集約・合意のもとに現実の政策を形成・執行していく役割が広く求められている。そして、地域における多様な資源を効果的・効率的に活用する役割も期待されており、その重要性はさらに増している。

また、全国で人口減少と高齢者数の増加は大きな課題となっているが、この課題は地域社会の姿を大きく変えてしまう。

さらに、自治体は歳入の減少も当然想定しなければならず、行政施設の補修や整備なども的を絞って展開することが求められる。政策展開を限定しつつ、急激な変化を避け、住民の満足度を高めるような特色ある地域経営を行うには、様々な社会の変化を住民に伝えながら、住民の声を聞き、政策展開の方向性を定めていくことが、そして、市民の理解・共感を得て政策を展開していくことが極めて重要になってくる。

地域の個性を発揮するということは、その地域固有の資源を活用し、特色などを施策の中にできるだけ取り込み実施していくことである。そのためには地理的な観察などを含め、地域の個性を把握・分析することで、地域の情報を住民と行政が共有していくことが必要になる。

市民と行政が一体となり政策を検討しようとする際、その根拠として各種データや指標の整備を行い、地域別の状況を明らかにする試みは、本市政策形成の高度化に寄与することにとどまらず、市が果たすべき政策に対する説明責任の観点からも、更には市民参加を推進する観点からも効果が高いと考える。

(2) 地域分析における視点と意義

社会経済状況をデータ等により把握することは、あらゆる政策検討の基礎である。

政策課題の複雑化に伴い、検討の基礎となるデータの収集・公表方法の検討や、政策展開にあたっての目標値といった各種指標の設定なども複雑化しており、各自治体で様々な試行錯誤が進められている。そして、地域の状況を把握することについてもいくつかの自治体で進められているが、同じく試行錯誤している状況といえる。

本市が地域分析を今後拡充していくのに際し、技術的な問題を含め多少の試行錯誤が必要になることはやむを得ないとしても、基本的な視点と意義を共有しなければ効果的な拡充が困難になりかねない。

このような問題意識から、基礎自治体である八王子市が地域を把握することについての視点と意義を、大きく分けて3点にまとめて示すこととした。この3点は相互に関連しあうものであり、地域分析の意義はこれだけに限られた話ではないが、中心をなす視点であると考えている。

自治力の向上について

基礎自治体は、住民に最も身近であることが大きな特長であり、団体自治だけではなく住民自治の向上に向けた役割を發揮することがその存在意義でもある。

また、各地域に様々な形で活動する住民組織等は、市民が市政や地域との関わりを持つうえで大切な存在となっていることから、行政としては、これまで以上に住民組織等と共に公共を支えることができるよう、市民協働などの施策を推進することが必要である。さらには今後の本市にとっては、いわゆる「小さな自治」の拡充も重要な検討課題である。

住民自治の拡充に向けては、市民が自ら考え自らで決定していく契機を増やしていくことが肝要であるが、自ら決定を行うには、ある政策に関連する情報のみならず、総合的な情報が必要になることも多いと考えられ、その中には地域の情報も当然に含まれる。

しかしながら地域の情報や行政の情報について詳細にわたり把握している市民が多いとは考えにくく、個々の市民が、自らの居住する地域もしくはそれ以上に広い範囲の地域の情報を理解し、議論しようとすることは現実的な困難を伴うだろう。

行政が把握している情報を住民に適切かつわかりやすく届けることは、住民自治の拡充のみではなく、団体自治の向上にも役立つものである。自治体が自らの区域内におけ

る情報を広く収集・分析し、政策に活かしていくことは、先にも述べたとおり政策形成において当然に必要であり、本市における自治力の向上に大きな意義を有する。

行政経営について～施設管理を例に～

人口構造は今後大きく変化することが予想され、本市では多少の猶予があるが、人口減少時代の到来についても様々な問題意識から多くの議論がなされている。ここでは施設管理を例として行政経営からの視点と意義を考えてみたい。

近年設置された行政施設は、先に述べたような社会状況を踏まえており、設置意義や総合性、市民の利活用を確保するための人の動きなど、多面的な検討に基づき計画されているが、過去に設置されたものには利用者層やニーズの変化に十分に対応できていないものも存在する。そして、そのような行政施設でも莫大な修繕費等が必要になる。

それぞれの行政施設は重要な意義を有していると共に、歴史の積み重ねなども含め、地域に根差したものが多いことは言うまでもない。しかし、全市の均衡と地域の個性を共に発揮していくには、歴史的な経緯と未来の八王子市民の暮らしを勘案したうえで、積極的な活用と転用、さらには廃止なども含めた行政施設のあり方を、市民と市がともに考えることが必要なのではないだろうか。

これらのことを市民・行政がともに認識したうえで、行政施設の活用・転用、運営などを市民と行政が適切な連携と役割分担のもとで進めることができるならば、行政の効率的な経営と地域における自治の双方に大きく寄与すると考えられる。

開発による地域資源の蓄積を踏まえつつ、今後の人口・年齢層の分布などを含めた地域の把握は、インフラの補修や施設マネジメントの観点から今後必須の情報である。さらには福祉・保健分野、コミュニティ政策分野などの政策・施策展開にも効果を発揮すると考えられる。

地域経営について

地域経営とは、「地域の様々な資源を多様な主体の参画のもとに活用し、各主体自らが地域をより良いものにしようとする取り組み」ということができる。

その実現には、地域資源とそれらが生み出す魅力を把握・認識することが求められ、その認識に基づく活用策を市民・行政が共に考え、市民発意の取り組みを尊重しながら地域を創っていくことが重要である。つまり、市民と行政が共に「わがまちを経営する」という視点に立つことが必要なのである。

地域は、市民個人や行政のみではなく、企業などをはじめとする多くの組織等から成り立っている。これらをつなぐ「地域」を共に把握し、共通の情報資源とするための地域分析は、自らが居住し愛着を持つ地域をより良いものとしていこうとする取り組みや、気運の醸成などにも大きな意義を持つものである。

2. 本市における地域の状況と地域分析に向けた課題

八王子市の市域をいくつかに分けた「地域」の情報を収集・分析するにはその前提として、市域をどのように区分するか、その考え方を整理していくが必要になる。ここでは、本市の総合計画における地域区分の意義を確認しつつ、個別政策課題における地域分析の結果から得られた現状と課題を整理することで、今後の地域分析に向けた問題提起を行う。

(1) 計画における地域区分と課題

現在の八王子市基本構想・基本計画『八王子ゆめおりプラン』では、市域を6地域に区分しているが、この6地域は、過去の合併により拡大してきた市域を概ねそのままに表している(図1及び図2参照)。旧町村単位を基に地域の区分を行うならば、10地域ということになるはずであるが、一部の旧町村を“地域”ということでもとめて6地域としているものである。

過去の基本構想・基本計画等を参照したところ、現在の地域区分が示されたのは1989年に策定された基本計画が初めてであった。当時から既に20年が経過しており、この地域区分による基本計画は、見直しも含め4回策定されている。様々な点を考慮しても6地域は過去の計画上の経緯を単に引き継いだものではなく、合併などの歴史的経緯も踏まえたうえで、過去それぞれの基本構想・基本計画において発展的に捉えられてきたものであり、市民・行政にとって相当程度馴染み深いものとなっているのみにとどまらず、各種の行政施設やその運用等は6地域を念頭に積み重ねられてきた。

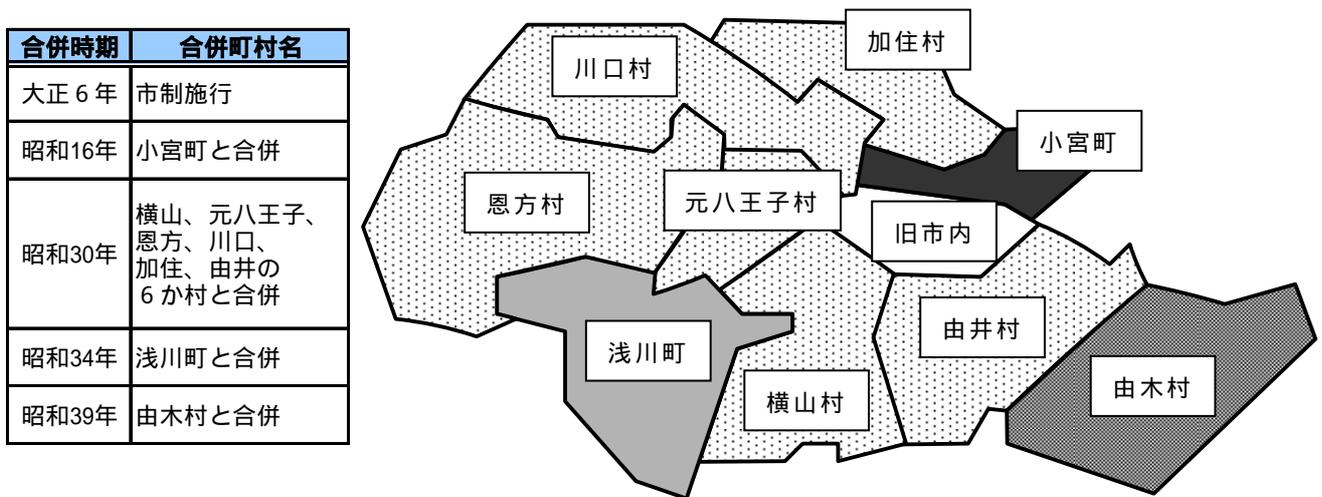


図2 八王子市の合併の経緯

なお、基本計画中には「地域区分と地域拠点」として、以下のように記述されている。

「自然に恵まれ広がりのある市域を有する本市は、地勢が豊かなことも大きな特長です。それぞれの地域は長い歴史の中で生まれ、個性豊かに発展してきました。地域社会は単にそこに『居住する』ひとによって、自然発生的に形成されるものではなく、地域を愛する多くの人々の活動や連携によって培われていくことはいうまでもありません。そこで、この基本計画では地域ごとの個性や魅力がいかされ、各地域が相互に補完しあい、全体として均衡のとれた『ふるさと八王子』が形成できるよう、市域を6つに区分することとし、それぞれの地域に応じたまちづくりを市民協働のもとですすめていくことを方針としています（以下略）」(pp28-29)。

ここでは「市民参加」だけではなく、「市民協働」という理念が明確に示されていると考えられ、そのあり方についても、市民や各種団体、行政が一体となってまちを創り上げていく「基本となる単位」としての位置づけがなされたものと考えられる。

歴史的経緯に各種行政資源の蓄積があり、市民参加・協働の単位としても一定程度の積み重ねがなされてきた6地域区分は、今後、本市にとって広域のコミュニティ単位として機能していくことも期待できることから、本市の政策形成・展開上において更なる積極的な周知・活用がなされていくべきであろう。

一方、個別計画においては、基本的に6地域区分を念頭に置いているが、各計画における地域区分が完全に6地域と重なるわけではない²。計画上の地域区分については、経緯や地勢、政策展開上の必要性、施設配置などのコスト、市民サービス向上の観点、コミュニティ形成や住民自治としての単位などを様々に考慮し、検討を行う必要があると考えられる。

(2) 個別政策分野に見る地域分析上の課題

研究会議の調査・研究においては、いくつかの個別政策課題に基づく視点から地域分析を行い、地域課題を概括的に把握する試みを行った。その詳細については研究報告書を参照していただくこととしたいが、その調査・研究を通じて、地域分析自体に関する本市の課題が明らかとなったところである。本節では、個別政策分野から見た地域分析に関する問題意識を述べていく。本課題・論点は6地域区分を念頭に置き、今後個別計画上の地域区分を整理していくうえでも参考となるものと考えられる。

高齢者政策

高齢になると移動が困難になる市民の割合も必然的に上がってくる。その際には、必要に応じ、行政が移動困難な高齢者を訪ねる形でサービスを提供することも求められるが、行政の資源・財源は有限であることから、個別訪問などを“完全に”実現すること

² 『まちづくり研究はちおうじ』第6号、p.90 参照。

は現実的と言い難い。

この状況を踏まえ、高齢者福祉という政策課題については、『ゆめおりプラン』で示す6地域では地域の単位が広範にすぎるため、6地域をさらに細分化して地域包括支援センターの地域区分を設定することで、6地域に対する整合性ときめ細かい市民サービスの提供を両立しようとしている。しかしながら、高齢者福祉においては、「行政として政策展開に適した地域区分」と「市民の全てが満足する地域区分」との一致を実現することは、残念ながら極めて困難である。

とはいえ、市内各所にある福祉施設などの重要性は、今後さらに高まっていくことが明らかである。市内に12か所ある地域包括支援センターの地域区分についても、高齢者の人口分布や将来人口、また一人暮らし高齢者の増加、介護認定者の増加を踏まえて、担当地域区分を柔軟に見直していくことが必要であり、その試みは既に始まっている。

このように6地域を根底に置きつつも、さらに地域を一定程度細分化することが効果的であるような政策分野は、高齢者福祉に限らない。今後、市民と行政の適切な距離としての「地域区分」を、政策課題ごとに検討することが効果的と考えられる。

防災

防災は、震災・火災・風水害・その他の大規模事故等の災害の種類、また、自然環境や道路・建物などの人工物、そこに居住・滞在する人の数や種類を考慮して対策を講じていく必要があるため、6地域よりも狭い範囲で具体的な対応策などを考えることが望ましい。

しかしながら、全市で均一的に対応を整備していくことが必要な面もあり、災害の性質によっては、他の自治体と連携して対応する必要も生じるなど、6地域を単位とした捉え方では狭い場合もある。このことを踏まえ、研究報告書では、町丁目または全市を単位として検討を行ったものである。

災害への対応は、災害の規模によらず初動対応が肝心である。前章で述べたとおり、高齢者数、さらには一人暮らし高齢者数も今後増加が見込まれているなかでは、コミュニティレベルでの共助の力をさらに蓄えていくことが重要であろう。そして、この場合の“地域”の範囲というのは、区分というよりも「ご近所づきあい」が基礎となる。自主防災組織を町会単位で結成する例も多いことを考えると、今後、さらに町会・自治会を始めとする狭域での地域力の強化を図っていく必要があるだろう。

なお、「防災」に限らず、コミュニティレベルで、市民とともに政策課題を解決するテーマも多いはずである。今後、徐々にではあっても、コミュニティレベルでの情報を行政としても積み重ねていくことが求められる。

市民参加・協働の推進

本市には約 560 の町会・自治会があり、住民の参加のもとで生活環境の向上、防犯・防災、住民の親睦融和など幅広い活動を行っている。そのことから本市では、町会・自治会を各地域におけるコミュニティ形成の基盤として極めて重要な存在としてとらえ、様々な分野で連携を密に取りあいながら、協働で住みよいまちづくりを進めている。市・警察・消防といった公共機関の情報の回覧をはじめ、自主防災組織の支援、資源ごみの集団回収など、町会・自治会との連携や活動に対する支援は多岐に渡っており、市では町会・自治会の現状を示す各種の数値を、各地域の状況を知るための大切な指標の一つとして捉えている。

各地域における住民組織等の活動や住民意識を把握することは今後さらに重要になると思われるが、本市の地域社会や住民組織等に関連する計量データの蓄積は十分とは言いがたい。今後、分析を進めて施策の展開を図るためには、地域の状況や市民意識を把握する目的で調査を行い、データを収集する必要があるとともに、データを地域区分に合わせた形で整理・蓄積・活用する取り組みが必要である。特にデータを地域区分に合わせて蓄積していくことは、本政策課題に限らず本市の将来の地域経営と住民自治に、さらにはコミュニティレベルの「小さな自治」にも大きく寄与すると考える。

3. 地域分析を進めるための課題整理

冒頭に触れたように、最初の素朴な問いとそこから生まれた問題意識を基礎にした分析の主眼は、各地域にどのような地域特性がみられるのか、本市全体としていかなる傾向がみてとれるのか、という点に置かれた。しかし、作業を進めながら多くの研究員の頭を悩ませたことは、各地域の地域特性や抱えている課題を把握でき、地域を比較できるようなデータが、現状では意外に少ないという事実である。あるいはそのように整理されていない場合もある。これらの課題を端的にまとめたものが、以下の3点である。

市全体の傾向しか把握できないデータとなっている

6地域、あるいは他の地域区分と比較ができないデータとなっている

地域の特色を把握するためのデータがそもそも存在しない

当然のことではあるが、通常、情報やデータの収集は、その前提として「大きな問題意識のもと、何事かを明らかにしたい」という特定の目的があってなされる。地域の現状や変化の有様をより深く探ろうとするデータが多くないという事実は、そうした目的意識が弱かったという可能性を示している。もちろん、「地域」といっても、課題や分野によって適正範囲が異なるであろう。多様な政策分野について、そうした地域の重層を含めて、地域の変化を把握していくことが必要と思われる。

4. 更なる地域分析に求められる取り組み

ここまで述べた、地域分析における視点や意義、本市における課題等を踏まえ、更なる地域分析を行うに際して、本市に求められる取り組みについての提案を行う。

(1) 「地域」の位置づけを整理し、市民と共有する

基本構想上の6地域は、市民・各種団体・行政が一体となってまちを創り上げるための「基底となる単位」として位置づけられていることは2章において確認したが、調査分析の中で明らかとなったのは、その位置づけを一定理解しつつも計画上で6地域区分を行い、活用している個別計画はそれほど多くないという現状であった。政策課題によっては、異なる区分を取り上げたほうがよい場合も当然想定できるが、基本構想上の6地域について、その位置づけをより職員・市民が意識し活用できるようにアピールしていくことが先ず必要なことと考えられる。

なお、6地域の認知度を向上させるためには、広域のコミュニティ単位ともいえるべき位置づけを活かして、6地域を単位とした市民参加や市民協働のしくみをこれまで以上に設けるなど、その位置づけを積極的に活用できる施策展開が考えられるべきであろう。

また、地域には、歴史的な経緯や多くの政策の積み重ねがあるためか、市の施策における各種区域は様々な広さを持ち、重層的な構造となっているのが現状である。確かに、政策課題ごとに適切な地域区分は異なるため、6地域を根底に置きつつも、さらに地域を一定程度細分化することが効果的である政策課題も多いといえよう。今後、市民と行政の適切な距離としての「地域区分」を、政策課題ごとに検討することが必要ではあるが、それらの個別政策課題ごとの地域区分を、6地域との整合性が確保されるように検討していくことが、地域情報の整理・把握を継続的に行う観点から効果的だと考える。

(2) 地域を把握・分析するためのデータ収集・蓄積方法を整理する

地域分析を進めるための課題を第3章において示したが、この課題を解決するための方策について、以下に大きく分けて4点の提案を行う。

なお、情報の蓄積が進めば進むほど、その管理コストも上昇する傾向にある。本提案の実施においては、各課が分散して対応するのではなく、必要に応じ情報管理・連携などに関する担当などを設置するならば一定程度の効率性も確保できると考える。

各所管における既存情報の整理

詳細な地域分析を行うには十分ではないとしても、基本的な地域に関する情報は、各所管における通常業務の中で様々な情報が蓄積されている。しかしながら、これらの情報は必ずしも整理されているわけではない。現有の情報を、可能な範囲で地域別などに整理することが望ましい。

統計情報の活用に向けた情報共有のしくみづくり

本市においては、過去に『市政データ集』³などが作成されるなど、統計情報の共有化については一定の試みがなされているが、継続・更新についての費用対効果などから、現在は更新されていない。しかしながら、『市政データ集』に見られた情報インデックス⁴などは、今後工夫を加えて地域別の観点を含めながら整備されても良いと考える。

また、官庁統計の結果の活用については統計担当が情報を保有しており、市政世論調査等については広聴担当が情報を保有している。今後これらのデータについてもさらなる連携・活用策を構築することが必要である。

新規情報収集に向けた積極的な取組み

地域を把握する試みをより充実したものにするためには、これまで通常の業務として行ってきた調査や情報収集を継続するだけでは情報量として不足してしまう。このことは、今回の調査研究活動において大きな問題となった点である。

本報告書の前段で述べた視点や意義を踏まえた上で、地域の把握に向けた実態調査や市民の意向調査などを行うことが、地域分析を進める上では必要不可欠である。

社会調査に関する知識向上の必要性

ここまでの3点全てに関連することだが、データを収集し、分析を加えるとしてもそのデータが適切なもので無ければ、かえって政策形成に混乱をきたすことはいうまでもない。地域分析に活用するための情報収集に当たっては、市民の意向などを社会調査によって把握することが求められるが、市が各種データを、保有・活用するためには、社会調査に関する専門性を認識し、市として専門知識を確保することが重要である。

対応を効率的に進めるには、社会調査に関する専門性を有する人材の育成と、その知識を庁内に広げていくことが重要である。実現には、アウトソーシングとのバランスも意識しつつ、専門性を有する職員等を活用し、職員の社会調査に関する知識を向上させることが求められる。

(3) 地域情報・分析結果のさらなる活用にむけて

今回の研究においては、こうした地域分析にGIS (Geographic Information System: 地理情報システム) を活用してきた。これは本市が地域分析を行うためのツールとして役立つのみにとどまらず、職員と市民が、地域の情報を視覚的に共有するために非常に有効ではないかと考える。

³ 市内外でよりデータの活用がなされることを企図して、『市政データ集』においては、巻末に出展をインデックスとしてまとめ公表していた。

⁴ 各種調査結果や統計情報が本市やweb上のどこに存在するかを示したガイド。

自治体職員自身が、各々の所属部署のデータと地図を用いて議論を展開することは、政策立案の観点からはもちろん、市民とのコミュニケーションにおいても、それらが今後より重要な意味を持つものと考えられる。また、今後は、自治体の統計情報管理部門とも連携し、データを共有する手法等も視野に入れて検討していくことも課題である。

以下においては、地域分析を行う上でのGIS活用について、本研究から得られたことなどをもとに、更なる活用策の提案を行うこととしたい。

地域分析に向けたGIS活用の意義

言語の習得に聴覚を通した音・響きが重要であることに似て、基本的に面的な広がりをも前提にした社会現象や地域変化を探っていく際、視覚を通して得られる情報には、活字だけによる場合とは異なる手がかりなど新たな発見がある。

自治体の各部署内には地域内の様々なデータが蓄積されている。こうしたデータは、これまでは、当該部署での業務にのみ使用されることがほとんどで、他部署のデータとの関連付けや共有化については深く検討されることは少なかった。しかし、GISを用いることで、共通の地図の上で関連するデータをオーバーレイ（重ね合わせ）し、新たに発見できる事象から政策や制度設計に資する議論を展開していくことも期待できるため、現行のGISの活用方法⁵にとどまらない地域分析に特化したGIS活用の取り組みが検討されるべきである。

それは、職員個々が所属部署のデータを用いて地域的課題を明らかにするだけでなく、職員自身が地域を知り、他者に伝えるという連続的な効果を生むことも可能とする。

GISの活用による地域情報の集積と分析

一般に、自治体におけるGIS導入といった場合、その多くは他業務間での連携が可能な「統合型GIS」を指すことが多い。その特徴は、所属部署が異なっても共通の地図をベースとして業務をシームレスかつデータ蓄積型業務として機能させることができる点にあり、具体的には「防災管理システム」（防災担当部局）や「地域文化財管理システム」（文化財担当部局）等を挙げることができる。

そして、GISは地域を分析し可視化するという利点を持つことから、自治体職員自身がこれを自身の技術として習得することで、自部署のみで業務を完結するのではなく他部署との連携において別視点での議論展開を可能にすることが期待される。また、こうした動向が進むことで、共通の議論テーブルをより拡大させていく意義を持つ。

⁵ 本報告書公表時において、本市では統計情報等と関連付けるためのGISは導入されていない。

しかし、高度な空間解析機能を有するGISは、ともすると「万能」であると思われるが、導入時およびメンテナンスにおいて課題も有する。すなわち、導入や利用に際しては、まず、職員自身が普段の業務で何を悩んでいて、何を解決したいのか、そしてそれらの悩みがGISを用いることで解決していけそうかを判断する必要があるといえる。

また、地域分析に必要となる各種のデータは、市のみが保有しているわけではない。民間企業などが保有しているデータなども有料ではあるが、地域分析を行う上で有用なものが多く存在する。それらのデータも活用することで、市全体としての情報共有基盤を強化していくということも時には必要になるだろう。

このような問題意識の明確化とその解決に向けた情報収集を個々の職員が積み重ね、ある程度の整理を行いつつ、全庁における情報を蓄積する基盤としての統合型GISなどの導入を検討していくことが本市の効果的・効率的な地域分析につながるのである。

おわりに～誰のための地域分析か～

地域分析は、誰のため、何のためにあるのだろうか。市内全域を知悉している職員は多くはないのかもしれない。また、本市は多くの地域に関する情報を保有してはいるが、それでもなお十分とはいえず、更なる整備や活用の方法などを検討・構築していくことが必要であることはここまで述べてきたとおりである。

今後、地域の情報を収集し、分析を行うに当たってはこれまで顕在化してこなかった、さまざまな課題の発生が予想される。その際には、「政策はどこから生まれるのか」という基本的な問いを改めて想起することが重要かつ必要である。各分野の取り組みを通して、また地域・市民から寄せられる声とともに、地域の現状と変化を深く知り、それを行政全体として共有することは極めて重要なことである。共有された情報は、政策形成に関わる市民と行政の対話をより実りあるものにし、その信頼関係を強めるためにも必須と思われる。

市民にとって「地域」とは何か。本市にとって「地域」とは何か。今、改めて「地域」に眼を向け、「地域」を考えることが求められている。

研究の経過

地域分析調査部会

回	開催日	開催内容
第1回	20年7月24日	・辞令交付 ・今後の研究に関するオリエンテーション
第2回	8月6日	・他市におけるデータ集等の作成状況 ・「地域を知る」ことに関する意見交換
第3回	8月27日	・テーマの分類と作業グループについて
第4回	9月10日	・グループごとの意見交換と発表
第5回	9月17日	・調査報告書の構成について
第6～10回	9月～10月	・GIS実習と意見交換
第11～18回	10月～21年1月	・グループごとの報告と論点整理
第19～26回	1月～7月	・研究報告書の執筆等 ・21年1月28日に中間報告
第27回	22年2月26日	・今後の研究活動について（研究員意見交換）

研究所

回	開催日	開催内容
第1回	22年4月28日	・第2回 運営委員会にて研究の方向性について確認以降、研究員が随時研究活動
第2回	5月24日	・研究の視点について（アドバイザーを含む議論）
第3回	6月24日	・論点整理（アドバイザーを含む議論）
第4回	7月8日	・報告書の構成について（アドバイザーからの指導） ・第4回 運営委員会にて報告書に関する議論
第5回	8月20日	・報告書構成の詳細について（アドバイザーからの指導）
第6回	9月15日	・執筆内容について（アドバイザーからの指導） 9月以降、研究員が随時報告書を執筆
第7回	10月14日	・報告書に関する所内検討（アドバイザーを含む議論）
第8回	11月8日	・第5回 運営委員会にて報告書に関する議論
第9回	23年1月13日	・第6回 運営委員会にて報告書に関する議論
第10回	1月31日	・執筆内容について（アドバイザーからの指導）
第11回	3月3日	・報告書を踏まえた今後の研究所活動について
第12回	5月23日	・報告書を踏まえた今後の研究所活動について