

Ⅳ-15 地域情報システムとコミュニティ計画

北海道大学大学院環境科学研究科 石 崎 佳代子
 北海道大学大学院環境科学研究科 小 田 利 勝
 北海道大学大学院環境科学研究科 正 員 山 村 悦 夫

1. 研究の目的

1960年代後半からコミュニティの概念が注目され、1971年に自治省が「コミュニティ対策要綱」を発表してから10数年を経た。そして、今日までに多くの自治体で、様々な施策が実施されてきているが（注1）、現在どの程度まで進んでいるのかは不明な点が多い。こうした状況の中で、コミュニティ施策に現在もう一つの視点が持ち込まれようとしている。それは「ニューメディアの導入」である。これによって地域のコミュニケーションの密度を高めることができ、コミュニティづくりがいっそう促進されると国や道の計画の中で述べられている（注2）。しかし、実際に住民との間に立ってニューメディア施策を進めてゆく立場にある自治体が、現時点でどの程度コミュニティ行政への導入を具体的に評価しているのかは明らかにされていない。そこで、本研究では以下のような観点からこれらの問題について検討を進めて行く。①コミュニティ行政の現況の把握②ニューメディア行政の現況の把握 ③コミュニティ行政へニューメディアを導入する場合の影響の予測

2. 研究の方法

研究の対象を北海道 212市町村とし、以下のアンケート結果を用い、分析を進めて行く。Ⅰ. コミュニティ行政の現況の把握：「市町村におけるコミュニティ施策の現況」（昭和56年・北海道庁）、「地方公共団体におけるコミュニティ施策の現況調査」（昭和58年・自治省）の2つのアンケート結果をもとに、北海道各市町村のコミュニティ施策の現況を把握し、さらに数量化3類を用いてこれを類型化する。Ⅱ. ニューメディア行政の現況把握：現時点での各市町村のニューメディア行政への具体的な取り組み方・期待・不安などを把握するためのアンケート「ニューメディア導入に関する実態調査」を作成し、昭和59年 7月に実施した。（回収率は72%） このアンケート結果をもとにニューメディア行政の現況を把握し、分析を行なう。Ⅲ. コミュニティ行政へニューメディアを導入する場合の影響の予測：上記にあげた3つのアンケートの相互比較をすることにより、現時点でどの程度コミュニティ行政にニューメディアを導入することが可能なのか検討する。

3. 結果

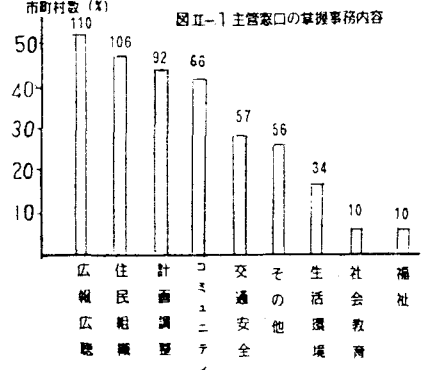
Ⅰ コミュニティ行政の現況

① 行政組織の整備状況

表Ⅰ-1のように道内 212の市町村のうち、66%(140 市町村)がコミュニティ施策に関する主管窓口を定めている。また、その窓口のある部門として最も多かったのは企画部門で、主管窓口を設置している市町村のうち、55%(75)を占めている。さらに、主管窓口の掌握事務についてみると、図Ⅰ-1のように「広報広聴」「住民組織」「計画・調整」の3つの事務を中心に、コミュニティ施策が進められていることがわかる。「コミュニティに関する事務」として、具体的に「コミュニティ」という言葉を意識して事務を扱っている市町村も41%(86)あった。しかし「その他」を除いて全部の事務を主管窓口で扱っていると回答した市町村は、2市町村のみであった。一方、掌握

表Ⅰ-1 主管窓口の整備状況（市町村数）

主管窓口有 140				主管窓口無 72
企画	75	31	28	7
				担当部門
				窓口 庶務 教育委員会、その他



事務内容で少ないのは「社会教育」「福祉」に関する事務で、それぞれ5%(10)の市町村でしか扱われていず、この分野からのコミュニティ施策への取り組みは非常に少ない。コミュニティ施策のための行政組織としては、主管窓口の他に、庁内連絡機構や研究会・審議会などを設置する場合もあるが前者は6%(13)の市町村で、後者は9%(19)の市町村で設置されているのみであった。

② コミュニティ施策の位置づけ・具体的な方針の策定状況
表Ⅰ-2のように、76%(162)の市町村が何らかの形で行政計画の中にコミュニティ施策を位置づけている。しかし、大部分は「基本構想・市町村計画」に位置づけているのみであり、一歩踏み込んだ形での、「コミュニティに関する対策要綱」や「コミュニティ計画」に位置づけているのは少数派である。一方、コミュニティ施策について具体的な方針や事業計画を定めている市町村は26%(56)である。(表Ⅰ-3) しかし、その半数強の31市町村では、「施設整備についての計画」を定めているのみである。コミュニティ施策に関する「全般的な具体的計画」を定めているのは19市町村である。「コミュニティ対策要綱」に位置づけている28市町村のうち、さらに「全般にわたる具体的な計画」を定めているのは、5市町村だけであった。

③ コミュニティ施策の具体的推進状況
コミュニティ地区を「全域」もしくは「特定地域」に設定しているのは、35市町村であるが、これを具体的な方針・事業計画を定めている市町村とクロス集計してみると表Ⅰ-4のようになる。すなわち、地区設定をしているのは具体的な計画を策定していない市町村に多い(35市町村のうちの66%である)。

次に、コミュニティ施設の整備状況であるが、全域レベル・地域レベルともに施設が整っている市町村と、いずれか一方の施設が整っている市町村を合わせると、88%(177)となり、施設整備は比較的進んでいると言える。しかし、このうち「コミュニティ対策要綱」もしくは「全般にわたる具体的計画」を定めているのは18市町村だけである。一方、ソフトな面でのコミュニティ施策としては、図Ⅰ-2のように「住民に対する情報の提供」「行政への住民参加」を行っていると回答した市町村がそれぞれ70%以上あり、主管窓口の掌握事務内容と同様に、ここでもコミュニティ施策が広報広聴の面を中心に進められていることがわかる。

④ コミュニティ行政の類型化
これまでの分析を踏まえ、表Ⅰ-5にあげた17の変数を用い、数量化3類により道内のコミュニティ行政を類型化した。その結果、以下の3つの軸を得た。

a) 積極性・消極性：この軸は、用いた変数全部に「実施し

表Ⅰ-2 コミュニティ施策の位置づけ

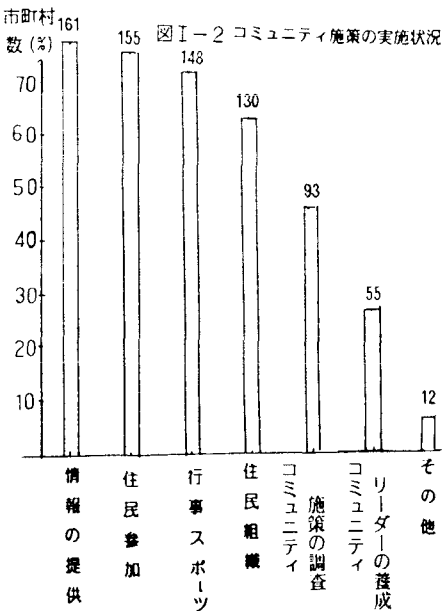
位置づけ	市町村数
基本構想・市町村計画にのみ	117
コミュニティ対策要綱にのみ	13
道の指導にのみ	1
その他にのみ	12
基本構想+コミュニティ対策要綱	14
基本構想+道の指導	1
基本構想+その他	3
基本構想+コミュニティ対策要綱+コミュニティ計画	1
位置づけていない	50

表Ⅰ-3 具体的方針、事業計画の策定状況

方針、事業計画	市町村数
全般にわたる要綱を策定	1
全般にわたる具体的計画を策定	19
施設整備のみ策定	31
その他	5
策定していない	156

表Ⅰ-4 具体的事業計画と

コミュニティ地区の設定状況			
事業計画	全 域	特定地域	な し
全般にわたる要綱	0	1	0
全般の具体的計画	3	2	14
施設整備のみ計画	4	2	25
その他	0	1	4
策定なし	15	7	134



ている」と回答したグループと、逆に全部の変数について「実施していない」と回答したグループよりなっている。すなわち、コミュニティ施策に関する行政組織も整っており、具体的な方針・事業計画も策定されていて、さらに具体的なコミュニティ施策も実施している「積極的」な市町村と、それらを全く実施していない、コミュニティ施策に「消極的」な市町村に類型化するための軸である。

ｂ) 全体性・個別性：各市町村におけるコミュニティ施策は実際には様々な形で実施されている。この軸では、「全体的な方針、事業計画は定めているが、さらに具体的・個別的なコミュニティ施策は実施していない」というグループと、逆に「具体的・個別的な施策は実施しているが、コミュニティに関する全体的な事業計画は定めていない」というグループからなっている。すなわち、コミュニティ施策に関する全体的な枠組みづくりが、先行している市町村（全体性）と、全体的な枠組みづくりよりも、個別的な施策の実施が先行している市町村（個別性）かを類型化するための軸である。

ｃ) 実質性・形式性：この軸は、コミュニティ施策を実施するにあたって、どれほど住民との関わりを重視しているかということに関する軸である。行政組織の整備も、具体的な方針、事業計画の策定も進んでいて、いくつかの個別的な施策も行われているのに、住民とのコミュニケーション（情報の提供、住民参加、住民組織）に関する施策は実施していない、「形式的」な市町村と、逆に行政組織の整備も、具体的な方針、事業計画の策定も遅れていて、あまり個別的な施策も実施されていないが、住民とのコミュニケーションに関する施策は実施しているという「実質的」な市町村とに類型化する軸である。

以上3つの軸を組み合わせると、2つの座標軸をつくり、そこからそれぞれ9つの類型を得た。

(1) 積極性・消極性と全体性・個別性の座標による類型

表Ⅰ-6のように「非常に積極的に総合的に取り組んでいる」のは12市町村で、市部も郡部もそれぞれ6%を占めている。人口規模としては、6万人以下の市町村である。項目の④⑤⑥のコミュニティ施策に消極的な市町村は、人口規模が6万人以下の郡部がほとんどである。

(2) 積極性・消極性と実質性・形式性の座標による類型

表Ⅰ-7の項目①のように、「非常に積極的にバランスよくコミュニティ施策に取り組んでいる」のは20市町村あり、市部の16%、郡部の8%を占めている。概括的にみれば、実質的に住民との関わりのみをコミュニティ施策として扱っているのは郡部に多く、形式的な枠組の設定やその他の施策を中心に扱っているのは市部に多い。

表Ⅰ-5 数量化3類に用いた変数(17)

1) 行政組織に関する変数
主管窓口の有無
庁内連絡機構の有無
審議会・研究会の有無
2) コミュニティ施策の計画に関する変数
コミュニティ対策要綱の有無
全役に関わる具体的な計画の有無
施設整備のみの計画の有無
その他の計画の有無
計画策定の有無
3) 具体的なコミュニティ施策に関する変数
コミュニティ地区の設定状況
コミュニティ施設の整備状況
ソフトな面のコミュニティ施策(7)

表Ⅰ-6 コミュニティ行政の類型化 1

積極性・消極性と全体性・個別性の座標より		市町村数
類	型	
①非常に積極的に総合的に取り組んでいる		12
②非常に積極的に、かつ全体的に取り組んでいる		27
③非常に積極的に、かつ個別的に取り組んでいる		20
④非常に消極的であるが、全体的とも個別的とも 言えない		35
⑤非常に消極的であるが、全体的に取り組もうと している		12
⑥非常に消極的であるが、個別的に取り組もうと している		4
⑦個別的に取り組もうとしているが積極的とも 消極的とも言えない		16
⑧全体的に取り組もうとしているが積極的とも 消極的とも言えない		55
⑨どれも属さない		30

表Ⅰ-7 コミュニティ行政の類型化 2

積極性・消極性と実質性・形式性の座標より		市町村数
類	型	
①非常に積極的であるが、実質的とも形式的とも 言えない		20
②非常に積極的に、かつ実質的に取り組んでいる		14
③非常に積極的に、かつ形式的に取り組んでいる		27
④非常に消極的であるが、実質的とも形式的とも 言えない		40
⑤非常に消極的であるが、実質的に取り組もうと している		6
⑥非常に消極的であり、形式的に取り組もうと している		10
⑦実質的に取り組もうとしているが積極的とも 消極的とも言えない		23
⑧形式的に取り組もうとしているが積極的とも 消極的とも言えない		11
⑨どれも属さない		60

Ⅱ ニューメディア行政の現況

① 行政組織の整備状況

ニューメディアを各市町村に導入するにあたっては、まずそのための窓口を整備することが重要であるが、道内における現状は図Ⅱ-1のように、ニューメディア担当部局を設置もしくは設置を検討している市町村は全体の1割(21)である。一方、ニューメディアに関する、公式・非公式の研究会の設置状況は「公式研究会を設置」「公式研究会の設置を検討中」「非公式の研究会を設置」を合計すると、全体の7%(15)となる。ニューメディア関連の予算を設置しているのは全体の3%にすぎない。以上に述べてきたようなニューメディア担当部局や研究会の設置、予算の設置に積極的な市町村は人口規模の大きい所、もしくは市部の占める割合が高い。

② ニューメディア導入時期の予想

図Ⅱ-2に示されるように5~10年先と回答した市町村が最も多く、全体の31%(66)にあたる。この予想時期については、人口規模が大きいほど、そしてニューメディア担当部局の設置に積極的な市町村ほど、導入時期は早いと予想している。

③ ニューメディア導入に関する情報の入手先

「非常に重視する」「重視する」を合わせると図Ⅱ-3のようになり、道内の市町村では「道からの情報」を最も重視していることがわかる。(41%) 次いで「国からの情報」(36%)となっている。一方、「機器メーカーからの情報」については重視するとした市町村は12%(25)と少なく、逆に「重視しない」「全く重視しない」という回答が最も多かった項目でもあり、13%が否定的な回答をしている。

④ ニューメディア導入に対する態度

表Ⅱ-1にみるように、50%(104)の市町村が「まず、検討の場を設けたい」と考えていることがわかる。項目の3や5のように導入に積極的な市町村も50%あり、これらは担当部局の設置に積極的な市町村に多い。一方、項目の2や4のように導入に消極的な姿勢を示す市町村も51%(107)ある。これらは、担当部局の設置に消極的な市町村に多い。

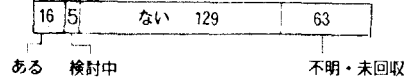
⑤ ニューメディアが全国的に導入された場合の評価

表Ⅱ-2の項目1と2については、担当部局の設置に積極的な市町村も、消極的な市町村も支持率に差はなかったが、項目4と5については、担当部局の設置に積極的な市町村(すなわち人口規模が大きい所、もしくは市部)に、項目3については担当部局の設置に消極的な市町村(すなわち人口規模が小さい所、もしくは郡部)に、より支持率が高かった。

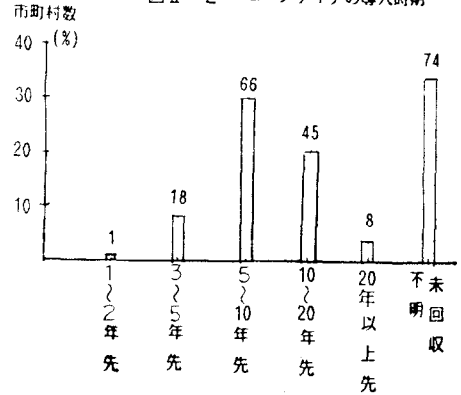
⑥ ニューメディア導入に関する不安

ニューメディアを市町村に導入する場合、道内の市町村で最

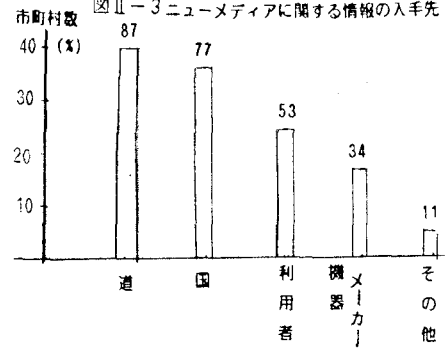
図Ⅱ-1 ニューメディア担当部局の有無(市町村数)



図Ⅱ-2 ニューメディアの導入時期



図Ⅱ-3 ニューメディアに関する情報の入手先



表Ⅱ-1 ニューメディア導入に対する態度

態度	市町村数
1. まず検討の場を設けたい	104
2. 他に優先事項がある	59
3. 様々な分野に積極的に導入したい	57
4. 現状で賄える物にはつかいたくない	48
5. 特定の分野に導入したい	47

表Ⅱ-2 ニューメディアが全国的に導入された場合の評価

評価	市町村数
1. 全国的に等質で高度な情報流通が可能になる	120
2. 産業構造の革新、生産性の向上に貢献する	103
3. 情報の集約化が生じる	84
4. 特色ある生活文化の形成に貢献する	60
5. 社会資本の蓄積、過疎の防止に貢献する	46

も不安とされているのは表Ⅱ-3にみるように「導入の費用」であり、66%(140)の市町村が「非常に不安」「不安」と回答している。項目の1と2については担当部局の設置に積極的な市町村ほど、支持率が高く、項目の3、4、5、については担当部局の設置に消極的な市町村ほど支持率が高い。

⑦ 市町村行政への導入希望分野

行政への導入希望分野は表Ⅱ-4の通りである。道内では「災害情報」の分野についての導入希望が最も高く、57%(120)の市町村が支持している。その他の分野への導入希望についても、人口規模別、市部・郡部、ニューメディア担当部局の有無などによる差は見られず、これらの希望は全道の市町村に共通なものであると言える。

Ⅲ コミュニティ行政へのニューメディア導入の影響

① コミュニティ施策の主管窓口の有無とニューメディア導入の態度

表Ⅲ-1のように、コミュニティ施策の主管窓口がある市町村もない市町村も、ニューメディア導入についての態度には大きな差は見られない。どちらの市町村も「まず、検討の場を設けたい」という回答が最も多く、現時点ではコミュニティ施策の主管窓口を設置している市町村も、設置していない市町村もニューメディアの導入については慎重であると言える。

② コミュニティ施策の具体的な方針・事業計画の策定状況とニューメディア導入の態度

表Ⅲ-2のように「様々な分野に積極的に導入したい」「特定の分野を中心に導入を進めたい」とニューメディア導入について積極的な態度を示しているのは、コミュニティ施設の整備についてのみ具体的な事業計画を定めている市町村に多い。逆に「既存の機構で賄えるものについては使いたくない」「ニューメディア導入について検討する前に優先させたい事項がある」と導入について消極的な姿勢を示しているのはコミュニティ施策について具体的な方針を定めていない市町村に多い。「まず導入のための検討の場を設けたい」と回答しているのは、コミュニティ施策について具体的な方針を策定している市町村に多い。すなわち、コミュニティ施策に総合的に具体的に取り組んでいる市町村は、ニューメディア導入について現時点では慎重派と言える。

4. 結論

Ⅰ 道内におけるコミュニティ行政の問題点・課題

①コミュニティ施策のための行政組織の整備、特に主管窓口の整備と掌握事務内容の充実が遅れている。

②コミュニティ全般にわたる具体的計画を定めている市町村は、人口規模の大きい所に若干見られるだけでほとんどない。

③コミュニティ地区の設定や施設の整備がコミュニティ施策の中にうまく生かされていない。

表Ⅱ-3 ニューメディアの導入に関する不安

不 安	市町村数
1. 導入の費用	140
2. 人材の確保・養成	129
3. 現行業務体制との調和	129
4. 情報の収集	127
5. 情報の管理	122
6. その他	10

表Ⅱ-4 市町村行政への導入希望分野

導入希望分野	市町村数
1. 災害情報	120
2. 地域住民への情報の提供	116
3. 行政の企画立案	108
4. 住民からの意見の広聴	104
5. 市町村間の情報交換	95
6. 申請手続の在宅サービス	94

表Ⅲ-1 コミュニティの主管窓口の有無と

	ニューメディア導入の態度(%)				
	様々な分野に	特定の分野に	検討の場を	使いたくない	優先事項あり
窓口あり (140=100%)	26	21	48	22	29
窓口なし (72=100%)	28	25	50	22	25

表Ⅲ-2 コミュニティ施策の具体的事業計画と

	ニューメディア導入の態度(%)				
	様々な分野に	特定の分野に	検討の場を	使いたくない	優先事項あり
具体的全般的 計画策定 (119=100%)	32	21	63	11	32
施設整備のみ 策定 (31=100%)	39	48	19	23	0
方針・計画 なし (156=100%)	25	23	48	24	28

④ソフトな面のコミュニティ施策は「情報の提供」「住民参加」に関する分野が中心で、「社会教育」や「福祉」に関する分野は少ない。

⑤道内の市町村のコミュニティ施策を類型化すると、非常に個別的にコミュニティ施策を進めている市町(56)や、コミュニティ施策への取り組みが非常に消極的な市町村(35)、非常に積極的に取り組んでいるが、住民とのコミュニケーション施策が弱い形式的市町村(27)が多い。

Ⅱ 道内におけるニューメディア行政の現況

①ニューメディアに関する行政組織の整備に積極的な市町村は、全体の1割弱である。しかし、ニューメディアのことが庁内で話題に上る市町村は2割強ある。

②ニューメディアに関する情報は道からのものを一番重視しており、機器メーカーからの情報はあまり重視されていない。

③今後のニューメディア導入について積極的な姿勢を示しているのは、現時点でも導入に積極的な姿勢を見せている市町村に多い。導入に積極的な市町村の不安は、導入についての「費用」や「人材の養成」などが多く、一方、導入に消極的な市町村の不安としては、「現行業務体制との調和」「情報の収集」「情報の管理」などが多い。

④市町村行政への導入希望分野としては「災害情報」の分野への期待が大きく、次いで「住民への情報の提供」「行政の企画立案」などの分野への期待が大きい。

Ⅲ コミュニティ行政へのニューメディアの導入

コミュニティ行政に積極的な市町村は、ニューメディアの導入に慎重な姿勢を示している。さらに、コミュニティ施策について具体的な計画を定めている市町村と施設整備のみ計画を定めている市町村では、後者の方がニューメディアの導入に積極的な姿勢を示している。

以上のような現況・問題点を踏まえ、道内のコミュニティ施策を、今後より積極的に推進してゆくには、現在整備が遅れている行政組織の確立を急ぎ、具体的なコミュニティ施策の方針・事業計画を策定することにより、行政組織、既存施設、ソフトなコミュニティ施策などを生かしてゆく工夫が必要である。ソフトな面のコミュニティ施策では、今後、社会教育・福祉の面に重点をおくことが必要とされよう。しかし、現時点で広報広聴をコミュニティ施策として重視しているという姿勢は評価してよい。何故ならば、コミュニティづくりは、行政側と住民側が十分にコミュニケーションを行なうことによって達成されてゆくものであると考えられるからである。次にコミュニティ施策の促進手段として、今後ニューメディアの導入を進めてゆこうとするならば、特に導入の費用についての詳しい情報を中心に、道がより具体的な情報や構想を示してゆくことが必要である。だが現時点で約半数の市町村は導入についてなら具体的な関心を持っていないということは、十分に考慮しなければならないであろう。今後必要なことは、より詳しい具体的な市町村のニーズを把握することであり、どの程度ニューメディアの導入を望んでいるかを把握することであると思われる。アンケート結果をもとに、今後のニューメディア導入状況を想定するならば、約半数の市町村に導入されるのが、10～20年先で、災害情報を中心に広報広聴や企画立案等の面から利用されてゆくとと思われる。コミュニティ行政へのニューメディアの導入については、ニューメディアの導入自体に大部分の市町村で積極的な姿勢を示していないこと、コミュニティ行政に積極的な市町村は導入に比較的慎重な姿勢を示していることなどを、まず十分に検討すべきである。その上で導入を計画してゆくならば、これまでの分析の中で両者の共通の分野として現われている広報広聴の面から検討してゆくのが効果的かと思われる。

参考文献

(注1) 園田 恭一 「現代コミュニティ論」 東京大学出版会(1978年)

ジュリスト増刊総合特集N0 9 「全国まちづくり集覧」 有斐閣(1977年)

(注2) 田村 紀雄編著 「地域メディア」 日本評論社(1983年)

田村 紀雄編著 「ニューメディア行政」 総合労働研究所(1984年)