

平成27年10月14日  
第2回新潟市区のあり方検討委員会 資料1  
新潟市大都市制度・区政創造推進課

# 第1回委員会における 要求資料について

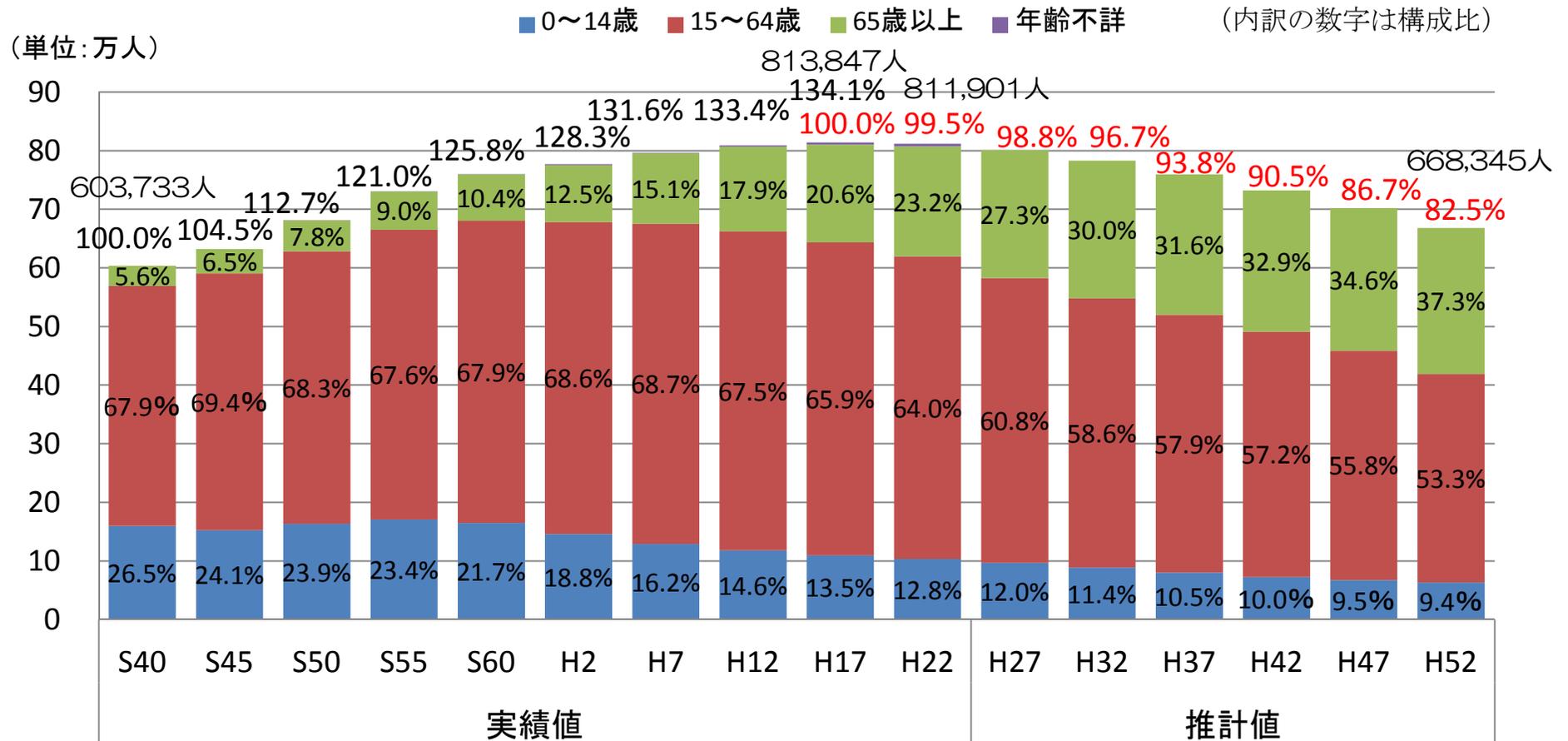


1 推計人口における増減率及び年齢区分構成比 .....	2
2 区間等における人口移動の状況 .....	4
3 政令市別 区の人口, 面積等 .....	9
4 行政区画の編成及び区役所の位置答申書(抜粋) .....	10
5 公共施設に関する利用率, 市民意識等 .....	25
6 新潟市における社会関係資本評価 .....	29
7 生涯学習にかかる市の考え方 .....	48



## 本市の人口推移と推計人口

資料：国勢調査，国立社会保障・人口問題研究所



平成52年の本市の推計人口は668,345人となり，平成22年から143,556人減少。15～64歳人口は，平成52年には35.6万人となり16万人の減少となる。一方，65歳以上人口は，24.9万人になると推計されている。



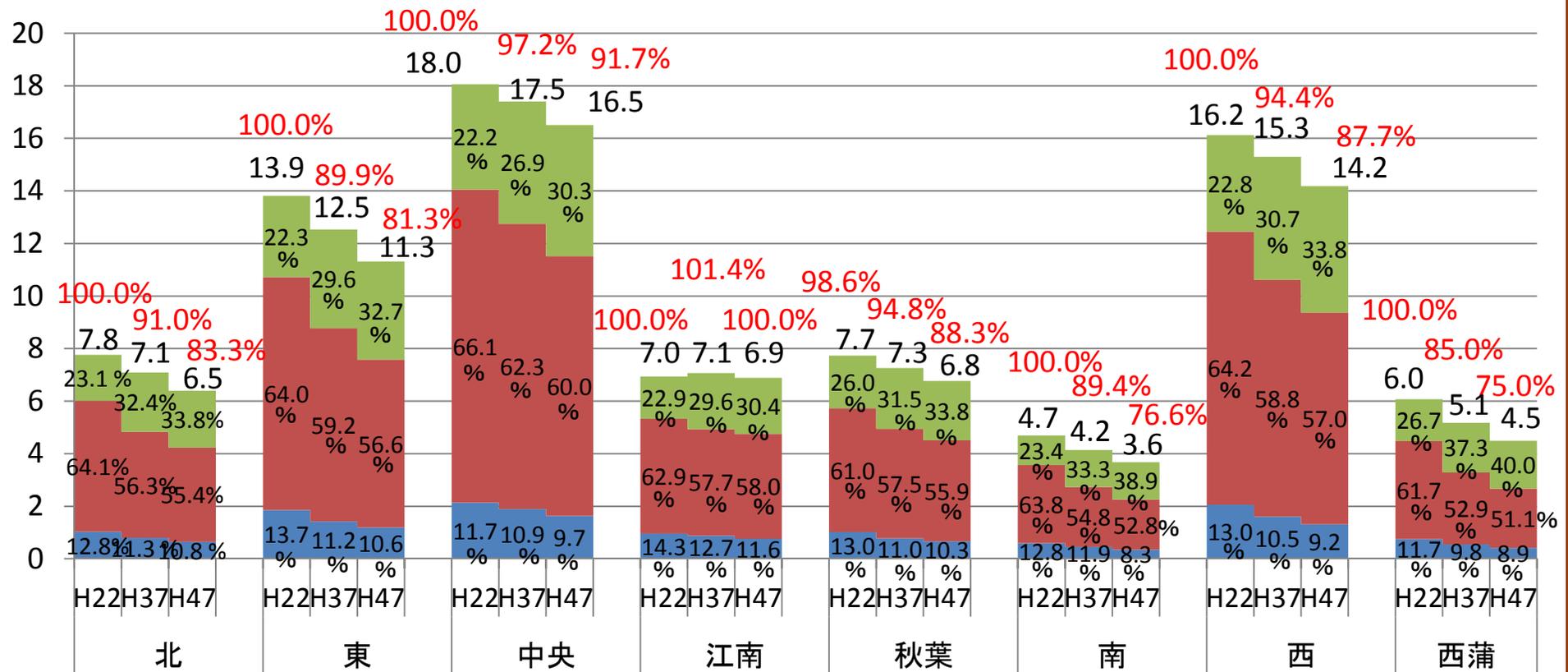
## 区別 人口と推計人口

資料：国勢調査（推計値は国勢調査（H22）を基準として新潟市推計）

（単位：万人）

■ 15歳未満 ■ 15～64歳 ■ 65歳以上

（内訳の数字は構成比）



平成22年と平成47年の推計人口を比較すると、江南区以外の全区で人口が減少。年少人口（15歳未満）及び生産年齢人口（15～64歳）は、全区で減少。老年人口（65歳以上）は全区で増加。

## 本市の人口推移と推計人口

<S40を100%としたときの増減率>

	S40	S45	S50	S55	S60	H2	H7	H12	H17	H22	H27	H32	H37	H42	H47	H52
0～14歳	100.0%	95.0%	101.9%	106.9%	103.1%	91.3%	80.6%	73.8%	68.1%	64.4%	60.0%	55.6%	50.0%	45.6%	41.9%	39.4%
15～64歳	100.0%	106.8%	113.4%	120.5%	125.9%	129.8%	133.2%	132.7%	130.2%	125.9%	118.5%	112.0%	107.3%	102.2%	95.6%	86.8%
65歳以上	100.0%	120.6%	155.9%	194.1%	232.4%	285.3%	352.9%	423.5%	491.2%	550.0%	641.2%	691.2%	705.9%	708.8%	714.7%	732.4%
計	100.0%	104.5%	112.7%	121.0%	125.8%	128.3%	131.6%	133.4%	134.1%	133.4%	132.5%	129.6%	125.8%	121.4%	116.2%	110.6%

## 区別 人口と推計人口

<H22を100%としたときの増減率>

北区

	H22	H37	H47
15歳未満	100.0%	80.0%	70.0%
15～64歳	100.0%	80.0%	72.0%
65歳以上	100.0%	127.8%	122.2%
計	100.0%	91.0%	83.3%

東区

	H22	H37	H47
15歳未満	100.0%	73.7%	63.2%
15～64歳	100.0%	83.1%	71.9%
65歳以上	100.0%	119.4%	119.4%
計	100.0%	89.9%	81.3%

中央区

	H22	H37	H47
15歳未満	100.0%	90.5%	76.2%
15～64歳	100.0%	91.6%	83.2%
65歳以上	100.0%	117.5%	125.0%
計	100.0%	97.2%	91.7%

江南区

	H22	H37	H47
15歳未満	100.0%	90.0%	80.0%
15～64歳	100.0%	93.2%	90.9%
65歳以上	100.0%	131.3%	131.3%
計	100.0%	101.4%	98.6%

秋葉区

	H22	H37	H47
15歳未満	100.0%	80.0%	70.0%
15～64歳	100.0%	89.4%	80.9%
65歳以上	100.0%	115.0%	115.0%
計	100.0%	94.8%	88.3%

南区

	H22	H37	H47
15歳未満	100.0%	83.3%	50.0%
15～64歳	100.0%	76.7%	63.3%
65歳以上	100.0%	127.3%	127.3%
計	100.0%	89.4%	76.6%

西区

	H22	H37	H47
15歳未満	100.0%	76.2%	61.9%
15～64歳	100.0%	86.5%	77.9%
65歳以上	100.0%	127.0%	129.7%
計	100.0%	94.4%	87.7%

西蒲区

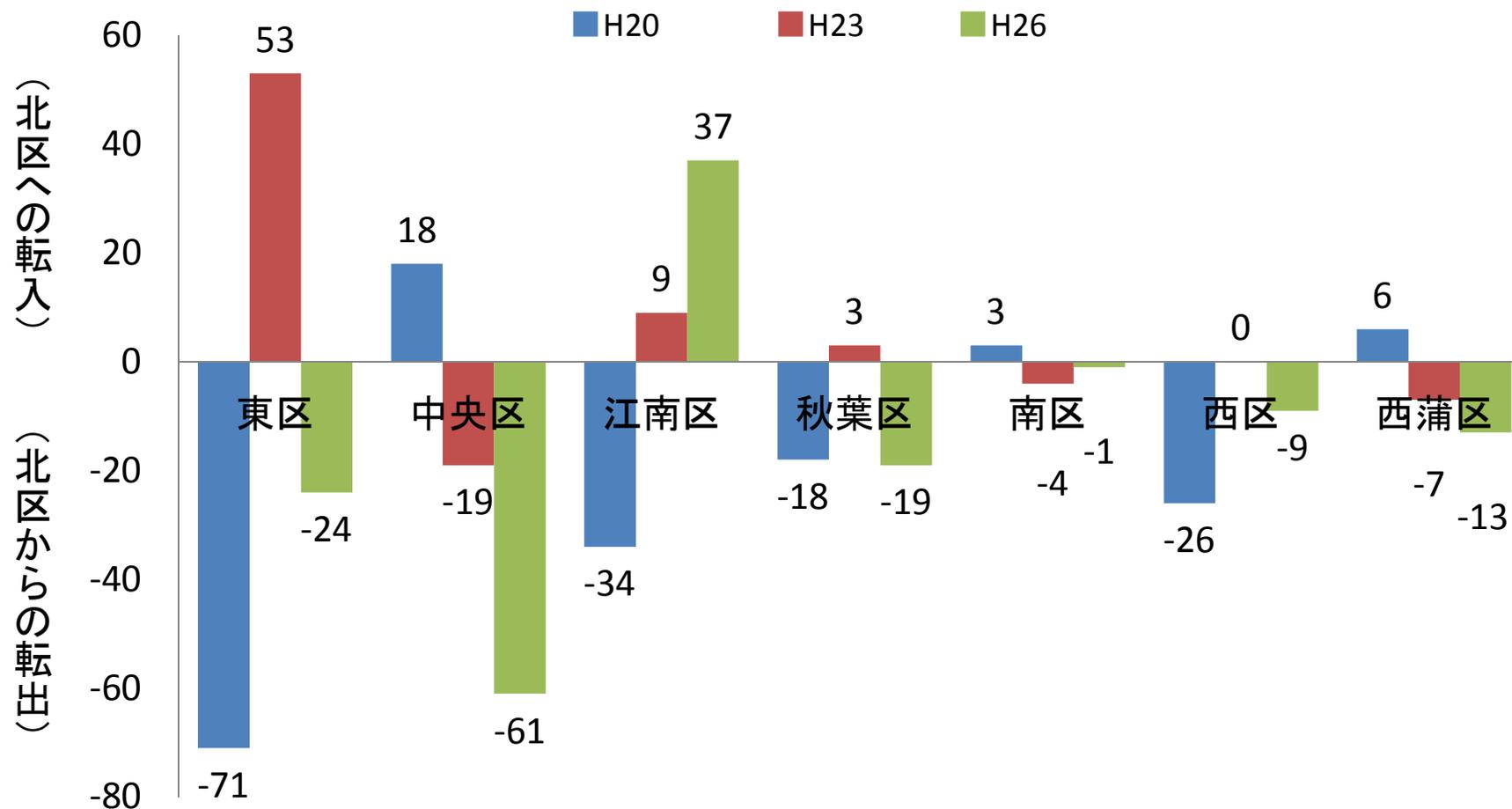
	H22	H37	H47
15歳未満	100.0%	71.4%	57.1%
15～64歳	100.0%	73.0%	62.2%
65歳以上	100.0%	118.8%	112.5%
計	100.0%	85.0%	75.0%



## 区間移動状況 (H20→H23→H26)

### ■ 北区

(単位:人)

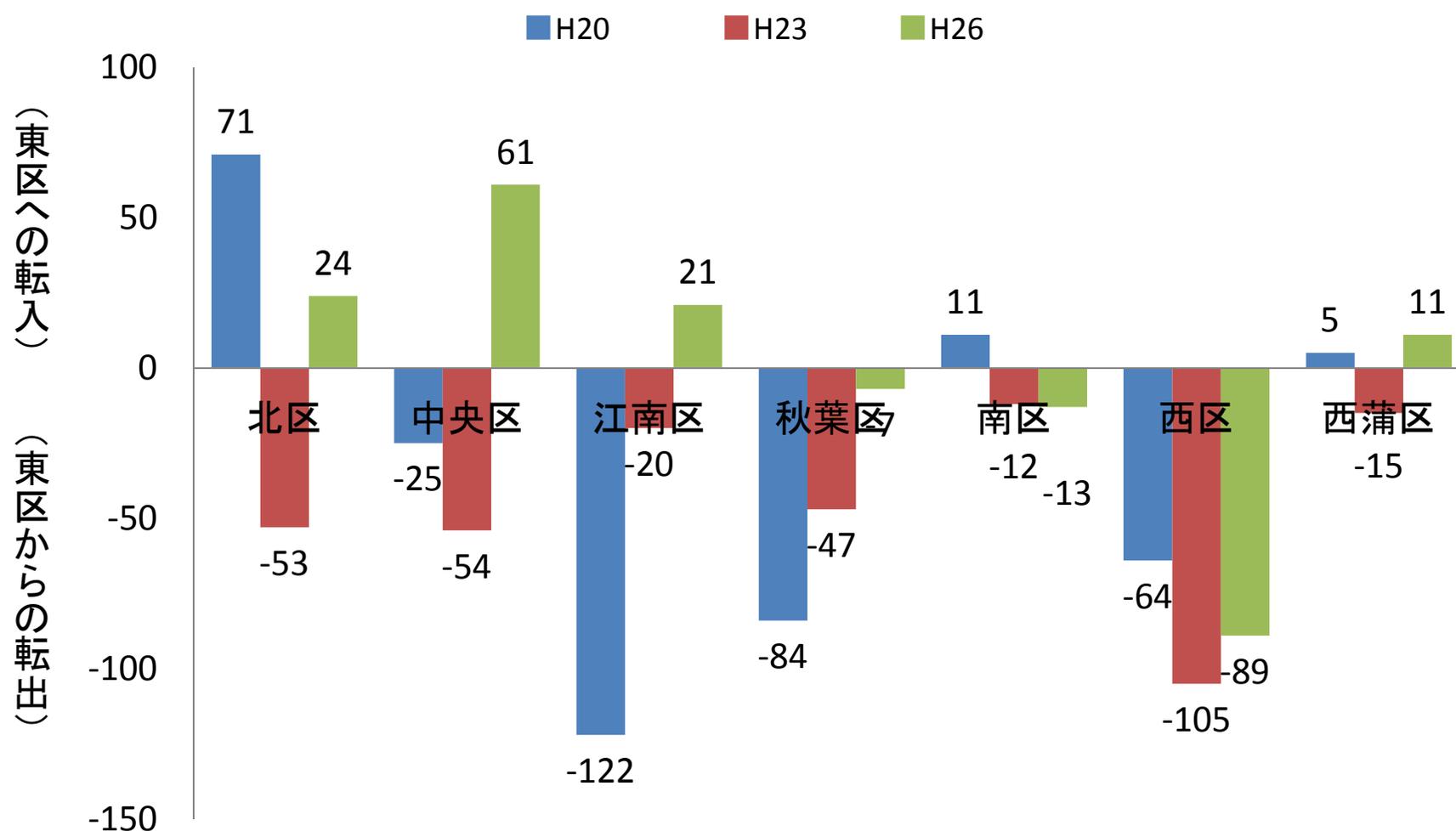




## 区間移動状況 (H20→H23→H26)

### ■ 東区

(単位:人)

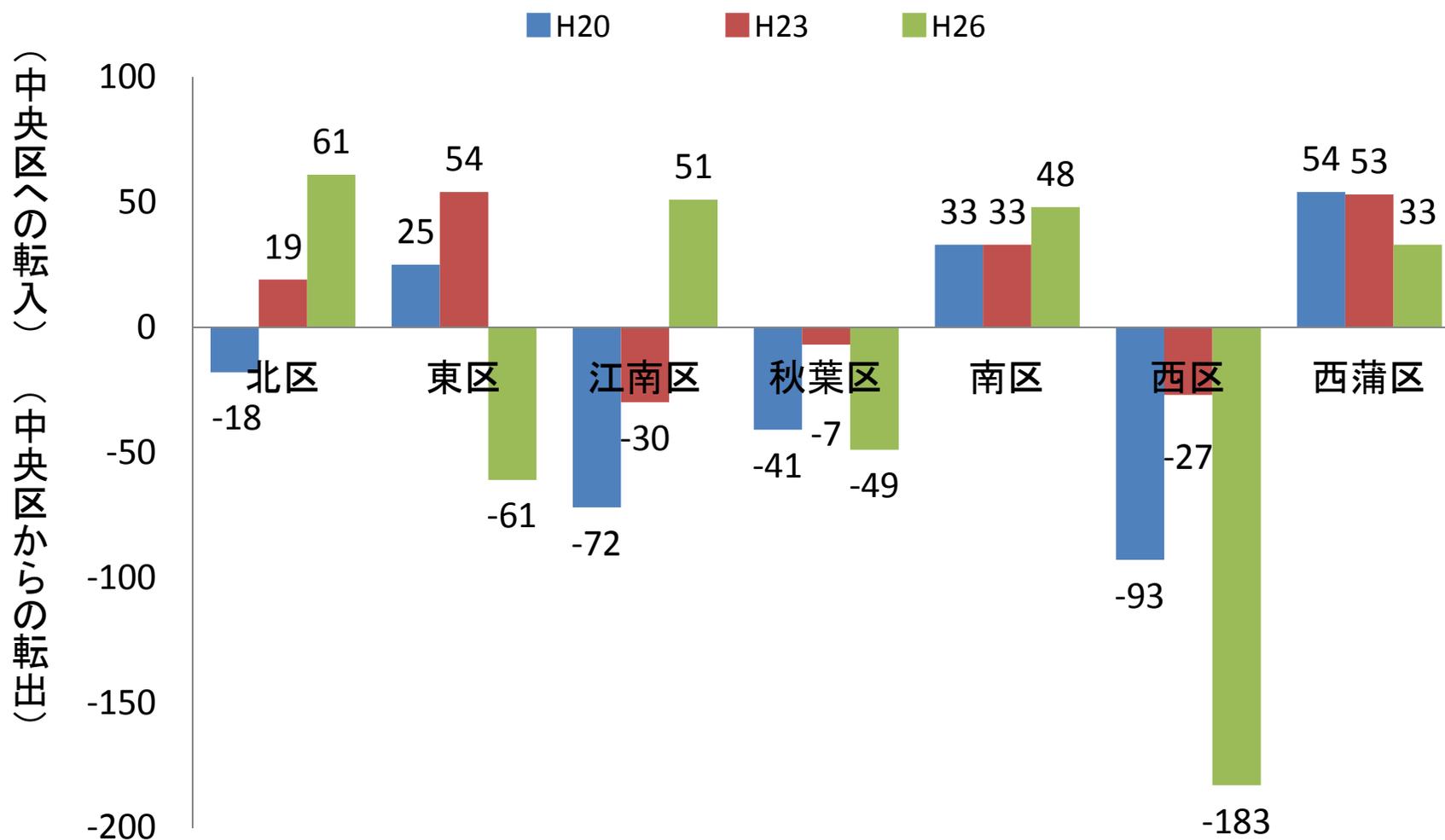




## 区間移動状況 (H20→H23→H26)

### ■ 中央区

(単位:人)

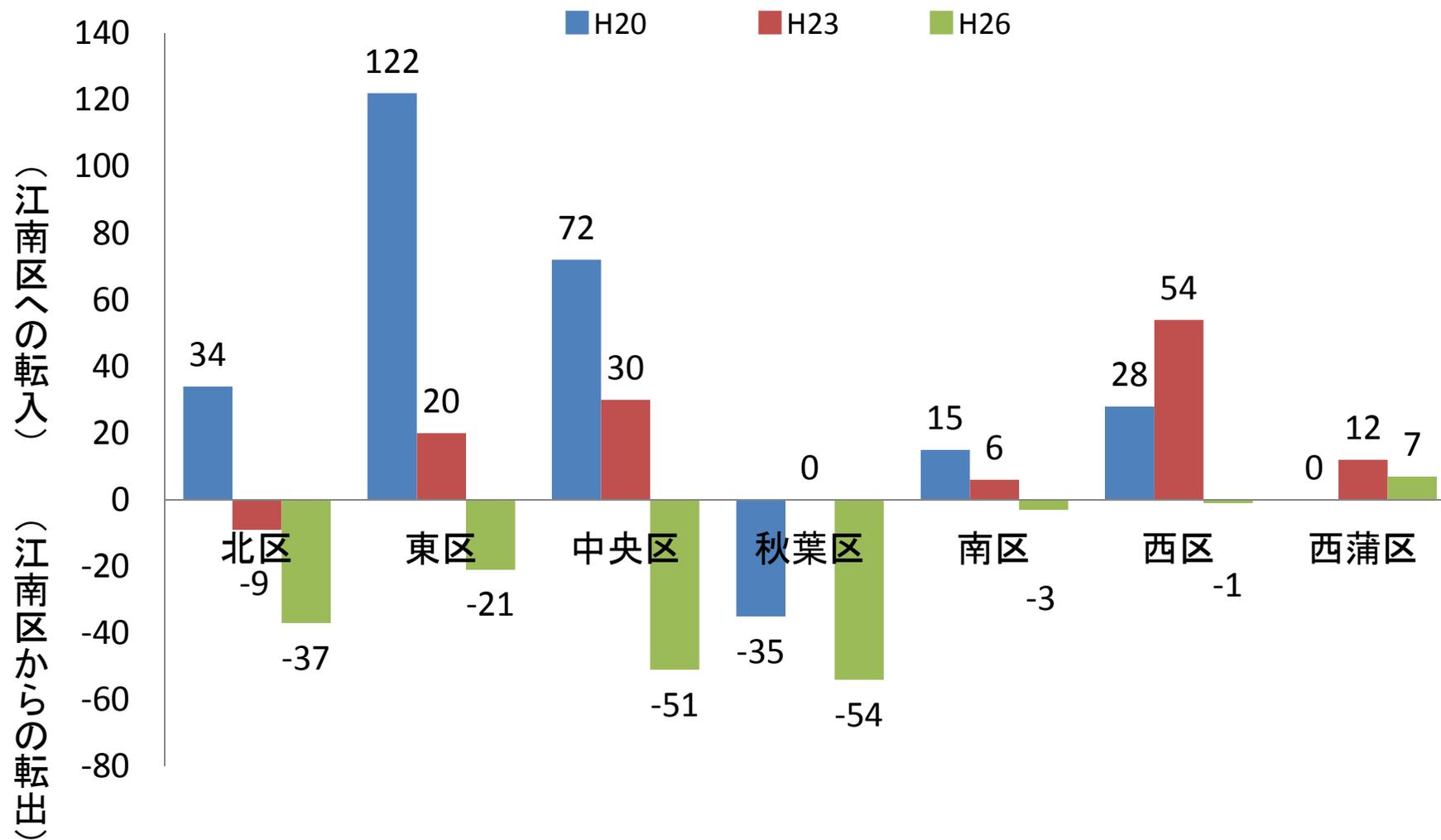




## 区間移動状況 (H20→H23→H26)

### ■ 江南区

(単位:人)

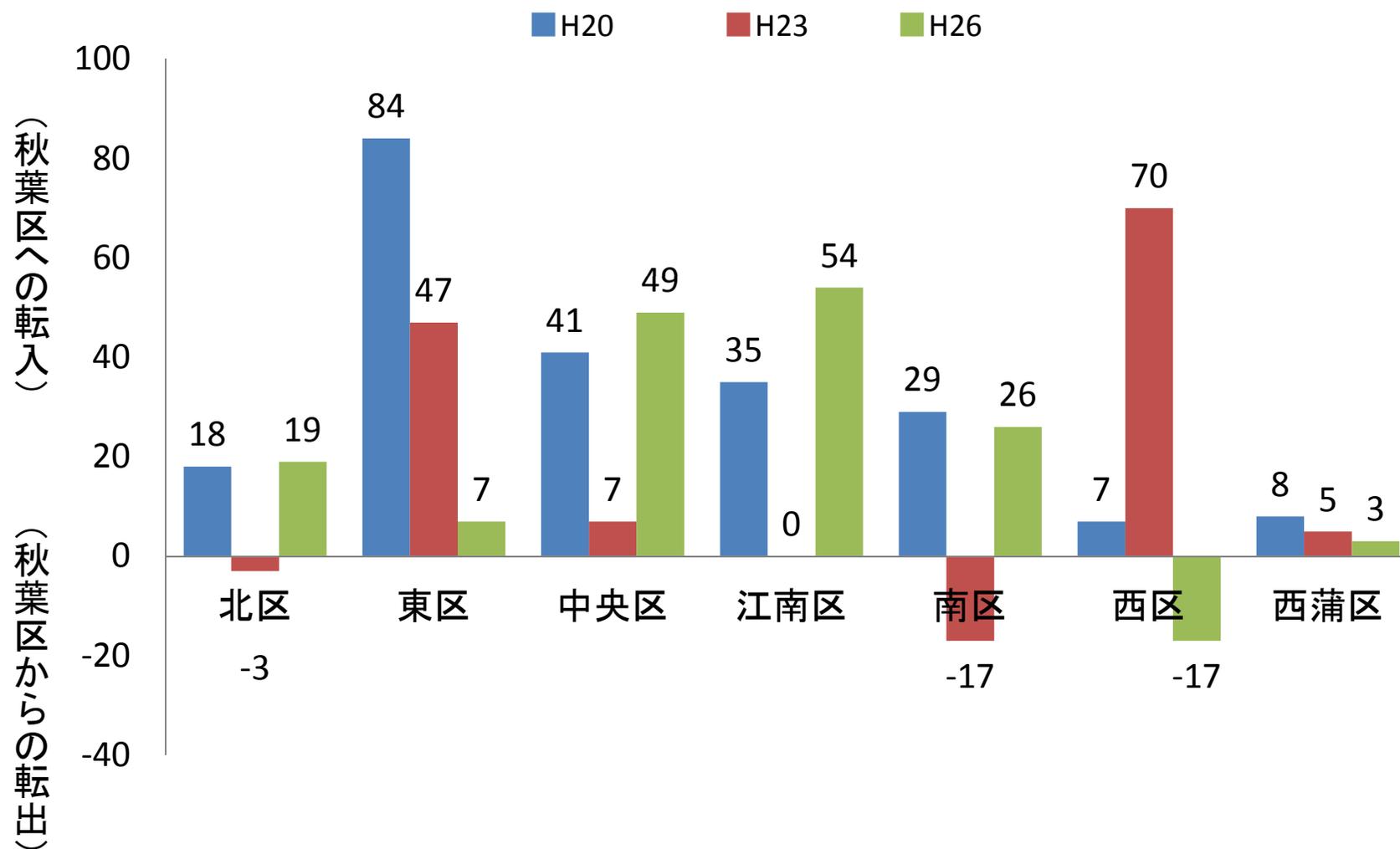




## 区間移動状況 (H20→H23→H26)

### ■ 秋葉区

(単位:人)

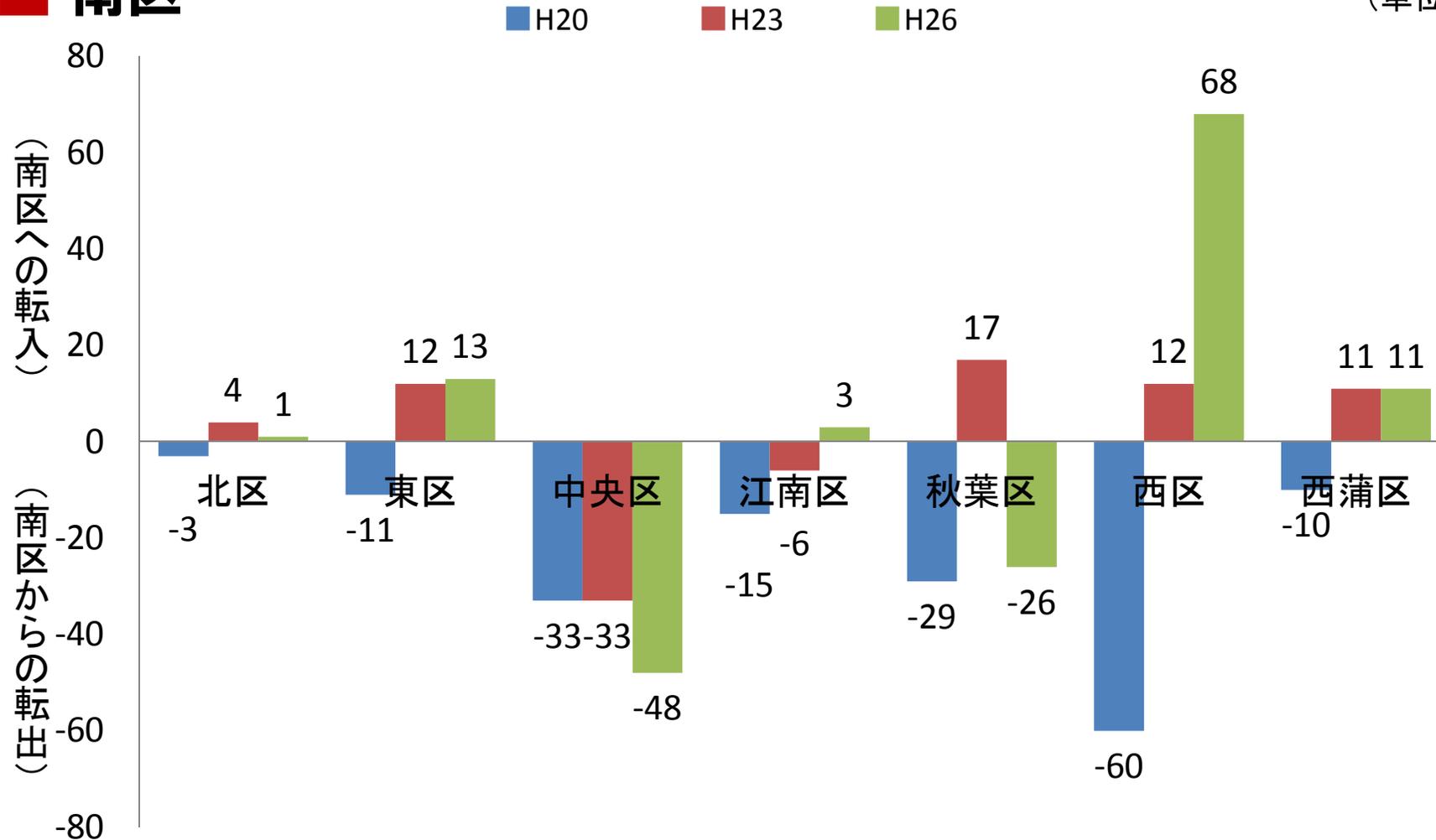




## 区間移動状況 (H20→H23→H26)

### ■ 南区

(単位:人)

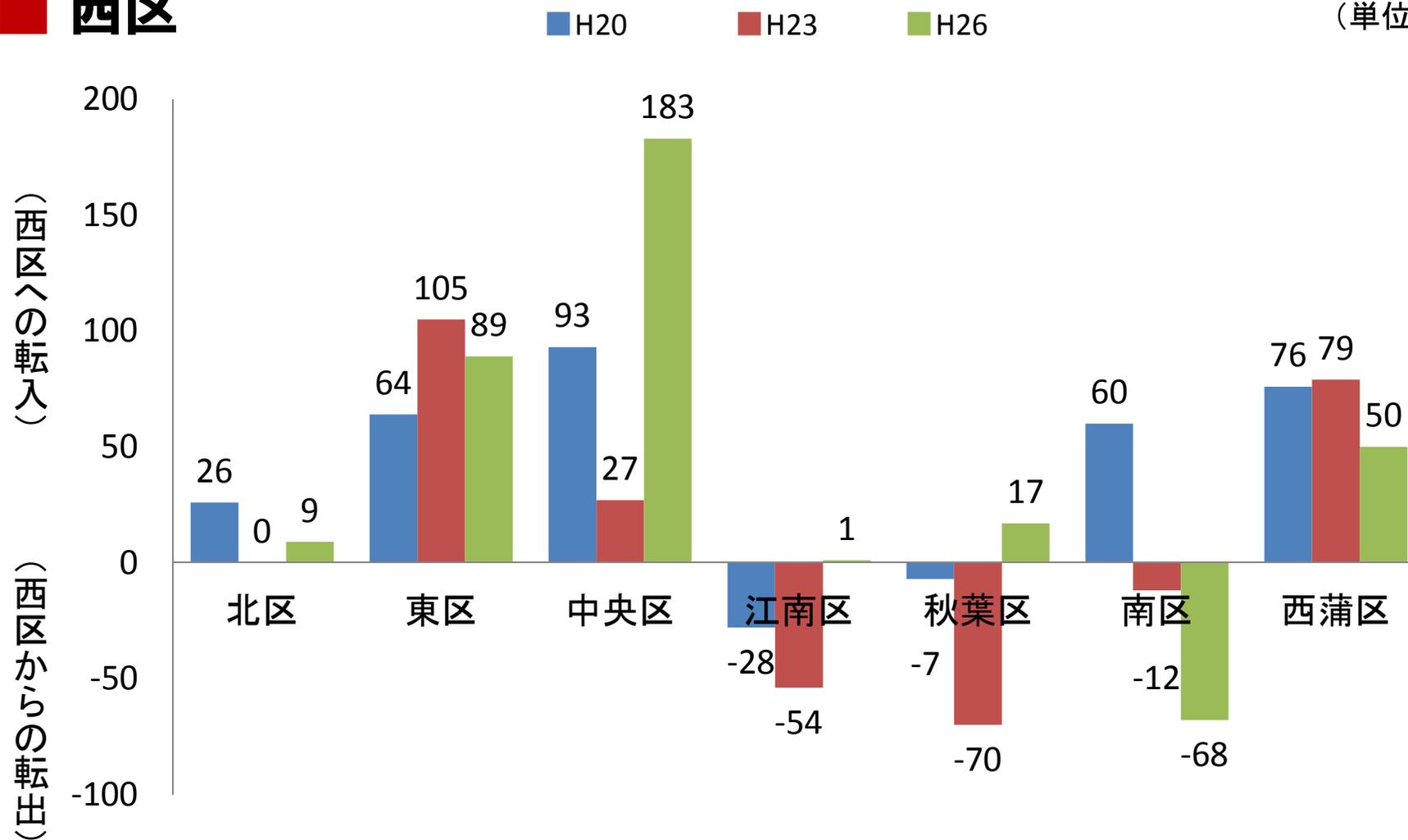




## 区間移動状況 (H20→H23→H26)

### ■ 西区

(単位:人)

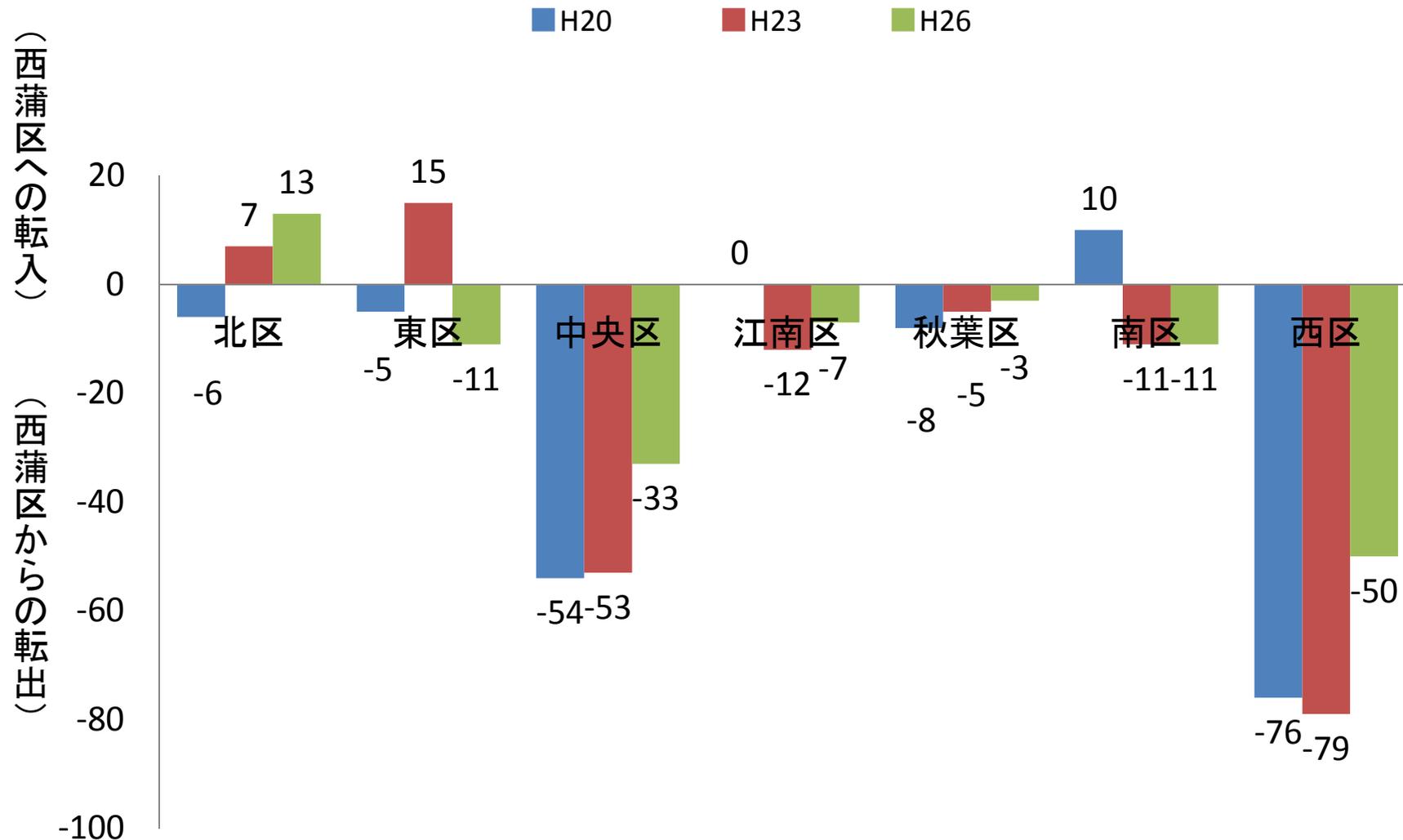




## 区間移動状況 (H20→H23→H26)

### ■ 西蒲区

(単位:人)

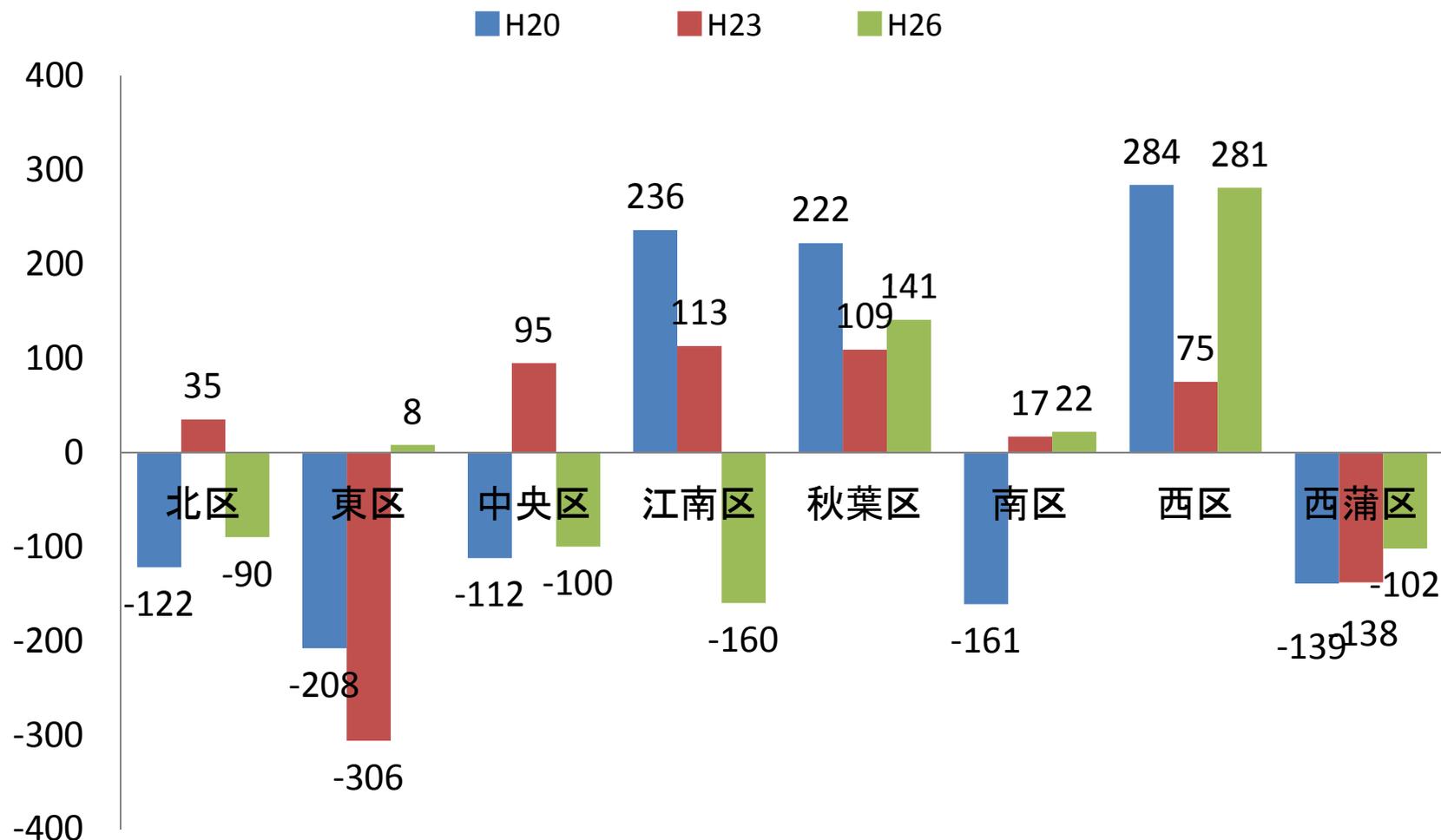




## 区間移動状況 (H20→H23→H26)

### ■ 全市計

(単位:人)

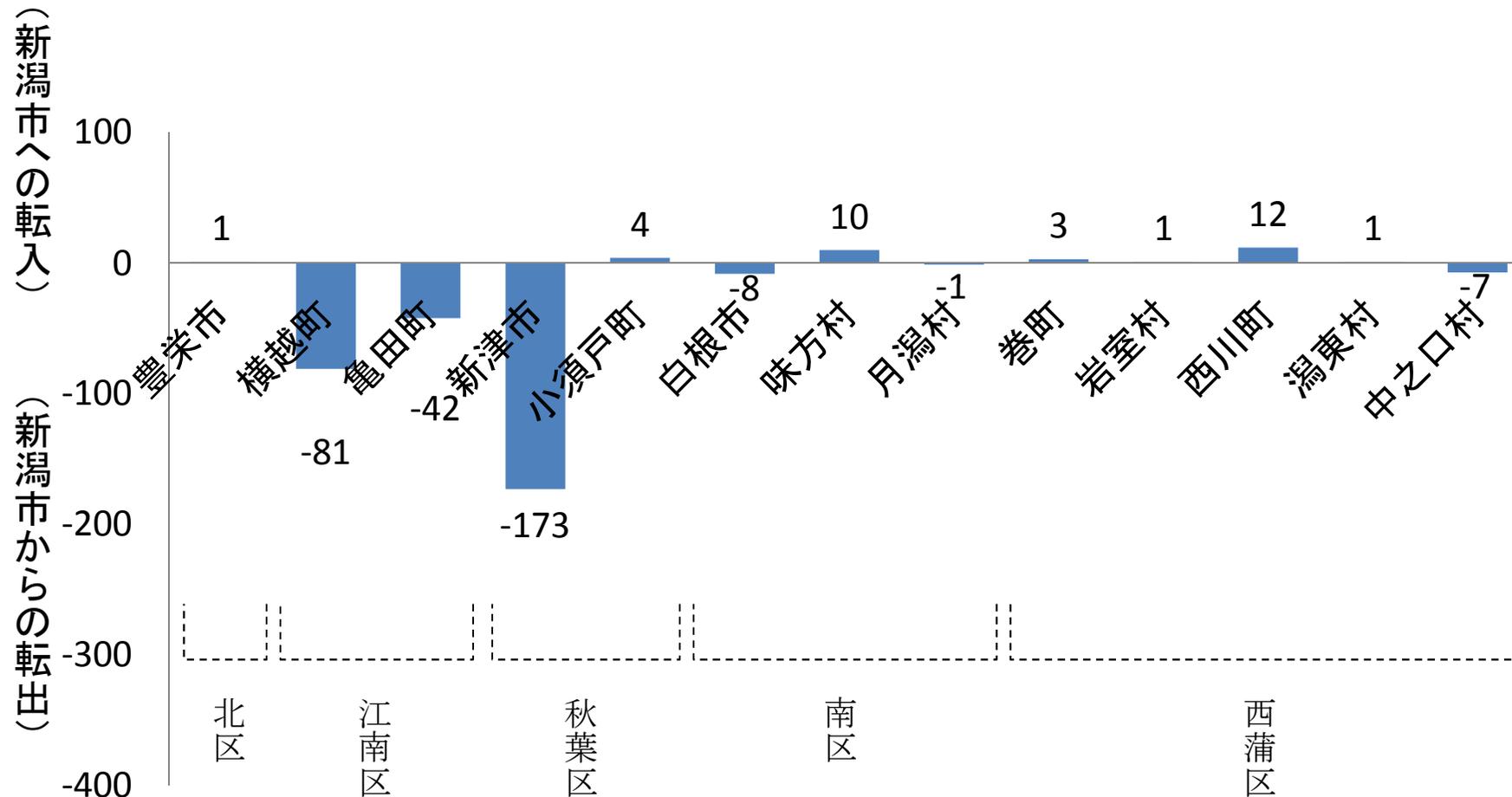




## 合併前旧市町村間移動状況 (H16)

### ■ 新潟市

(単位:人)



政令市別 区の人口・面積(上段:人口(人), 下段:面積(km<sup>2</sup>))

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	参考(平成25年度の財政状況)								
																									財政力指数	(順位)	経常収支比率	(順位)	実質公債費比率	(順位)			
札幌市	清田区	厚別区	手稲区	南区	白石区	西区	豊平区	中央区	東区	北区																	0.69	19	92.3	7	6.7	4	
	115,111	129,429	140,993	141,030	210,153	212,302	217,991	227,385	258,383	281,872																							
仙台市	若林区	宮城野区	泉区	太白区	青葉区																							0.85	10	97.3	16	11.3	13
	130,577	187,732	216,516	225,623	289,848																												
さいたま市	西区	桜区	中央区	岩槻区	大宮区	緑区	北区	浦和区	見沼区	南区																		0.97	3	94.5	9	5.5	3
	86,533	95,381	98,609	111,198	114,268	118,269	145,115	154,049	160,829	179,204																							
千葉市	緑区	美浜区	若葉区	稲毛区	花見川区	中央区																						0.95	6	95.5	11	18.4	20
	126,726	148,750	150,399	157,093	177,865	201,721																											
横浜市	西区	栄区	瀬谷区	中区	泉区	磯子区	緑区	南区	金沢区	保土ヶ谷区	都筑区	港南区	神奈川区	旭区	戸塚区	鶴見区	青葉区	港北区										0.96	4	94.3	8	15.4	18
	97,660	123,693	126,392	150,379	155,713	166,868	179,221	199,022	203,103	204,319	211,218	217,398	233,087	249,593	276,239	286,999	307,768	338,003															
川崎市	幸区	麻生区	多摩区	高津区	川崎区	宮前区	中原区																					1.00	1	97.8	17	9.1	6
	159,692	172,814	204,527	222,569	224,223	224,416	241,410																										
相模原市	緑区	中央区	南区																									0.95	5	97.0	15	3.9	1
	173,310	268,228	273,192																														
新潟市	南区	西蒲区	江南区	北区	秋葉区	東区	西区	中央区																				0.72	17	92.2	6	10.9	12
	46,370	59,802	69,306	76,290	77,976	138,435	157,168	175,923																									
静岡市	駿河区	清水区	葵区																									0.90	8	91.1	5	10.3	8
	211,682	244,046	257,836																														
浜松市	天竜区	北区	浜北区	南区	西区	東区	中区																					0.87	9	90.7	3	10.8	11
	31,660	94,438	96,777	103,453	113,058	129,774	239,799																										
名古屋市	熱田区	東区	中区	昭和区	瑞穂区	中村区	南区	西区	港区	天白区	千種区	名東区	北区	守山区	中川区	緑区												0.98	2	100.2	19	12.6	15
	64,609	74,301	79,574	100,969	105,069	132,420	137,949	144,911	148,324	155,553	156,974	160,420	162,997	171,379	219,136	242,350																	
京都市	東山区	上京区	下京区	南区	中京区	北区	山科区	西京区	左京区	右京区	伏見区																	0.76	14	100.3	20	14.0	17
	37,082	77,011	77,115	98,487	104,324	111,853	131,385	151,816	155,545	195,687	277,659																						
大阪市	浪速区	大正区	此花区	福島区	天王寺区	東成区	港区	西区	旭区	中央区	西淀川区	都島区	阿倍野区	西成区	鶴見区	北区	住之江区	生野区	東住吉区	住吉区	城東区	東淀川区	淀川区	平野区			0.90	7	98.3	18	9.0	5	
	62,841	67,652	67,868	70,551	72,379	80,768	82,619	89,044	91,250	92,779	97,132	102,656	107,483	110,006	112,827	115,804	124,631	128,392	130,931	153,904	167,313	171,306	172,320	200,320									
堺市	美原区	東区	中区	西区	堺区	南区	北区																					0.84	12	96.3	13	5.2	2
	39,755	87,103	125,123	138,415	146,579	151,381	158,422																										
神戸市	長田区	兵庫区	中央区	灘区	須磨区	東灘区	垂水区	北区	西区																			0.76	16	95.1	10	10.1	7
	101,178	108,756	129,285	132,038	165,610	212,676	224,018	224,646	247,984																								
岡山市	東区	中区	南区	北区																								0.76	15	87.5	1	12.4	14
	97,019	145,174	170,433	292,684																													
広島市	安芸区	東区	中区	佐伯区	南区	安佐北区	西区	安佐南区																				0.81	13	96.4	14	15.6	19
	80,817	121,244	129,527	137,475	140,700	149,733	188,738	239,833																									
北九州市	戸畑区	八幡東区	若松区	門司区	小倉北区	小倉南区	八幡西区																					0.70	18	95.6	12	10.5	9
	59,137	70,210	85,297	103,075	180,428	214,654	258,994																										
福岡市	城南区	中央区	西区	博多区	早良区	南区	東区																					0.85	11	90.8	4	13.4	16
	122,241	175,423	199,433	209,734	214,083	249,888	289,494																										
熊本市	西区	南区	北区	中央区	東区																							0.68	20	89.5	2	10.6	10
	92,830	128,142	144,843	176,121	190,633																												
	110.01	115.34	89.33	25.45	50.19																												

※平成27年3月31日現在:千葉市, 横浜市, 川崎市, 新潟市, 静岡市, 大阪市, 堺市, 神戸市, 岡山市, 北九州市, 福岡市。平成27年4月1日現在:札幌市, 仙台市, さいたま市, 相模原市, 浜松市, 名古屋市, 京都市, 熊本市。

行政区画の編成及び区役所の位置

答 申 書

(抜粋)

平成17年8月30日

新潟市行政区画審議会

## はじめに

新潟市行政区画審議会(以下、「審議会」という)は、平成17年4月27日に「行政区画の編成」と「区役所の位置」について、新潟市長から諮問を受けました。

審議会では、合計8回の会議を開催しました。また審議会の中に、円滑な運営を図るため検討委員会を設置して5回の会議と2回の現地視察を行うなど、慎重な審議を進めてきました。

また、審議会では素案を公表して、素案に対する住民説明会を市内及び巻町の計22ヶ所で開催するとともに、市民の意見募集にも努めたところです。審議会ではこのような意見を踏まえて審議を重ね、本市における行政区画の編成及び区役所の位置に関する本審議会としての結論を得たものです。

## 1. 行政区画の編成について

行政区画の編成については、新潟市を8つの行政区に区画することとし、各行政区の区域は以下のとおりとします。

なお、各行政区の名称は、便宜上、1区、2区、3区、4区、5区、6区、7区、8区と表示します。

(略)

## 2. 区役所の位置について

各行政区の区役所の位置については、以下のとおりとします。

- 1区 豊栄支所（新潟市葛塚3197番地）
- 2区 中地区事務所（新潟市古川町4番12号）
- 3区 新潟市役所本庁舎（新潟市学校町通1番町602番地1）
- 4区 亀田支所（新潟市泉町3丁目4番5号）
- 5区 新津支所（新潟市程島2009番地）
- 6区 白根支所（新潟市白根1235番地）
- 7区 坂井輪地区事務所（新潟市寺尾東3丁目14番41号）
- 8区 巻町役場（西蒲原郡巻町大字巻甲2690番地1）

### 3. 附帯意見

審議会では行政区画の編成などについて、鋭意検討し議論を重ねてきたところですが、以下の事項については、今後特段の配慮を払われることを要望します。

- (1) 政令指定都市移行に向けて、区役所の機能や行政区におけるまちづくりのあり方など「政令指定都市新潟」の姿について、積極的な情報提供に努め住民の理解を得るよう配慮すること。
- (2) 住民の利便性を考慮し、区内及び区間の交通網の具体的な整備を検討すること。
- (3) 河川の対岸に旧市町村地域が一部残る箇所、いわゆる「飛び地」を解消するよう、明瞭な地形地物である河川で区画した。  
しかしながら、1区とした横越十二前地区については、当該地区住民の意見を市当局で確認の上、調整をすること。
- (4) 既存施設の活用を最大限行う方針で審議した結果、移行時の区役所位置を答申のとおりとした。しかしながら、施設によっては区における位置、施設規模、老朽度等課題が残るところもあることから、政令市移行後に住民の意向を踏まえて、適地への新設も含めて検討をすること。
- (5) 区役所に出張所を設置することができるが、特に区役所から遠隔地にある地域については、区役所機能を補完する意味において出張所等を設置すること。

## 答申にあたって

### 1 審議経過

「新潟市行政区画審議会」は平成 17 年 4 月 27 日に新潟市長から「行政区画の編成」と「区役所の位置」について諮問を受けました。

審議会では、まず「行政区画編成基準」と「区役所設置基準」を定めました。これは、行政区画の編成と区役所の位置を決めるにあたり、特に重要なことについて先行政令指定都市の例などを参考に、新潟市における地域事情を考慮して作成しました。またこの基準は、すべてを満たさなければならないものではなく、区割りや区役所の位置を検討する際にどのような点を重視すべきかという指針であり、これら基準とこれまでの住民意見や地域の状況、将来のまちづくりの方向などを総合的に考慮し「素案」として取りまとめました。

審議会では、素案に対する住民意見を聞くため住民説明会を 7 月 16 日から 31 日まで、市内及び巻町の計 22 カ所で開催しました。住民説明会では、各地域から延べ 1,577 名の住民の参加をいただき、136 件のご意見をいただきました。

また、意見募集では、計 1,033 件の意見をいただきました。

審議会では、その意見を受けて更に審議を重ね、本答申に至ったものです。

## 2 行政区画編成基準

基準項目	基準の概要
人口規模	<p>○既存の政令市を見ると、指定時には、1区あたりの人口規模はばらつきがあるものの、平均した人口規模は、概ね10万人から20万人程度となっている。</p> <p>○人口規模が小さいと行政区の数が多くなり、行政の効率性が損なわれることが考えられるが、一方、分権型政令指定都市の実現を目指し、行政サービスの提供や住民との協働のまちづくりを考えると、小回りの利く人口規模が求められる。</p> <p>○以上を考慮すると、人口規模は、10万人程度が適当であると考えられる。1区あたりの人口は地形・地物や歴史的沿革などから画一的に設定することは適当でないが、全区の平均としては概ね10万人とする。</p>
地形、地物、面積	<p>○明瞭な地形・地物は誰でもが認識しやすく、社会生活上の大きな分断要素であることから、これを区画線とすることを考慮する。</p> <p>○区の中心地まで遠いと感じられない距離（時間距離がバス・自転車で概ね30分）。</p>
地域の一体性、沿革、歴史、地縁的感情	<p>○市民との協働により、地域の個性や特性を生かしたまちづくりを進めるために、市町村の区域を越えて一体感を有する歴史的沿革や地縁的つながりを考慮する。鉄道・道路等の交通網や、土地利用の一体性など、地域の結びつきを考慮する。</p>
自治・町内会の区域	<p>○自治・町内会などの地域コミュニティや町字の区域を考慮する。</p>
学校区	<p>○小中学校の通学区域を分断しないよう考慮する。</p>
行政機関の所管区域の一致	<p>○郵便局・警察署等の所管区域、地域の土地利用、交通体系及び都市計画などの状況について考慮する。</p>
土地利用状況、都市計画、地域開発状況の変化	
旧市町村の区域	<p>○新市を構成する旧市町村は、そこに暮らす住民の日常生活における地域の一体感・帰属意識の源であり、これまで培ってきた伝統・文化・歴史の基礎的な枠組みとなっている。従って、旧新潟市を除く合併関係市町村については、旧市町村界を分断しないこととする。</p> <p>○また、旧新潟市は人口規模からいって、旧市域をいくつかに分ける必要があるが、その場合には、支所・出張所の境界を基本的に区画線とするよう努める。</p>

### 3 区役所設置基準

基準項目	基準の概要
交通の利便性	○区民にとって、交通条件のよい位置が望ましい。
区内住民の日常生活上の利便性	○区役所の利用に際しては、日常生活上の利便性を高めるため、他の公共施設・機関、商業サービス機能が一応の水準で蓄積されている地点が望ましい。
既存施設の利用	○支所や地区事務所などは、これまでも長年その場所でサービスを提供し、地域住民にその位置も浸透していることなど、既存施設の有効利用を最大限考慮する。
用地確保の可能性	○区役所は住民との協働の拠点となるなど、その用地はゆとりある広さであることが望ましい。 ○現実的条件として、適当な規模の用地が確保できる可能性があること。
地域的发展の動向	○将来における地域開発や道路整備等、把握できる範囲の地域發展の方向性を予測した上で位置を決めることが望ましい。

## 4 本答申の考え方

本答申に対する審議会の考えは、以下の通りです。

### (1) 区の数に8区とした理由

審議会は、当初は区の数にこだわらないということを確認した上で検討を始めました。審議にあたっては、市が行った合計2回の区割りについての住民意見を踏まえつつ、「行政区画編成基準」と「区役所設置基準」に基づいて論点の整理を行い、以下の2点について最も重要であると判断しました。

- ①今後のまちづくりの主体となるのは、そこに居住する住民であること。
- ②その住民の意見を全体とのバランスをとる中で最大限尊重すること。

その結果、地域の皆さんの意見を尊重するとともに、生活圈や動線軸、まちづくりの方向を考慮し、全体の調和をとるためには、8区が適当であるという結論となりました。

効率性を考えれば区の数はいくつか少ない方がよいと考えられますが、住民と行政が協働して今後のまちづくりを行うためには、

- ①地域の繋がりを尊重し、コミュニティの力を活かすことが必要である。
- ②住民が自らが属する行政区を身近に感じられる距離の範囲が必要である。

という点から、行政区は8区とすることが適当であると判断したものであり、このことは分権型政令指定都市の理念にも合致するものと考えます。

また、区が増えることによる経費については、既存施設を最大限利用したり、行政改革を進めたりすることにより、適切な対応が可能と判断したところです。

### (2) 各区の考え方

#### 【1区】

阿賀野川以北の旧北蒲原郡としての歴史的沿革・地縁的つながりを考慮し一つの区としました。

新潟東港とその周辺に貿易・物流・工業関係の施設や企業が集積し、国際物流拠点としてのまちづくりが行われています。また、阿賀野川、福島潟等は潤いのある憩いの場として整備されており、豊かな自然環境に恵まれた快適な居住環境整備が進められている地域です。

## 【2区】

旧新潟市の区域の内、信濃川以東で古くからの中心地から東側に伸展した市街地のまとまりを考慮し一つの区としました。

県内及び近隣県の中核としての新潟空港を有し、国際交流や国内各地との交流のネットワークの拠点となっています。また新潟みなとトンネルなど港湾施設の整備も進み、人とももの交流の場が創出されることが期待されている地域です。

## 【3区】

旧新潟市の区域の内、古くからの中心地である中央地区（関屋分水路以西を除く）及び沼垂地区に加え、新市の中心部としての一体性を考慮し、県庁周辺の鳥屋野地区及び山潟地区を含め一つの区としました。

県内及び近隣県の中核拠点として高次の都市機能が集積し、港湾、駅などの整備により人とももの交流の場が創出されています。また、新潟駅連続立体交差事業による新たな動線軸の形成も見込まれている地域です。

## 【4区】

亀田郷という歴史的・地縁的つながりを考慮し一つの区としました。

区内に広がる広大な農地では水稲や園芸作物等が生産され、大食料基地となっています。

また、国道49号等の幹線道路やJR信越本線などの交通の要衝であることから、大規模商業施設や福祉文教施設を活用した人・物が交流するまちづくりが進められている地域です。

## 【5区】

小阿賀野川以南の信濃川と阿賀野川に囲まれた区域で、JR信越本線や国道403号などの道路のつながりを考慮し一つの区としました。

恵まれた自然環境の保全に努めながら、快適な居住環境の整備を目指したまちづくりが進められています。また食料や医薬関連の研究開発と新規起業を促すバイオリサーチパーク構想も推進されている地域です。

## 【6区】

中ノロ川沿いの西蒲原地域と「白根郷」の結びつきを考慮し一つの区としました。

信濃川、中ノロ川両河川によって育まれる広大な農地の広がりによって代表される豊かな自然環境と調和した居住環境の整備が行われるとともに、ものづくりや観光を通じた賑わいのあるまちづくりが進められている地域です。

## 【7区】

旧新潟市の区域の内、信濃川及び関屋分水路以西の区域で、JR越後線や国道116号などの道路のつながりと、市街地の広がりなどを考慮し、一つの区としました。

豊かな自然環境の保全活用に努めながら、居住環境の整備が進められています。また、高度な学術研究機関としての大学が区内に複数存在することから、学術と文化が交流するまちづくりが世代を超えた住民の参画により進められている地域です。

## 【8区】

西蒲原地域としてのまとまりとJR越後線や国道116号などの道路のつながりを考慮し一つの区としました。

巻・潟東インターチェンジが設置される等、高速交通網の整備も進んでいる地域であり、自然環境と調和した居住環境の整備が進められています。また、温泉や海岸等恵まれた観光資源を生かした観光地として、人々の憩いと交流の場としてのまちづくりも進められている地域です。

なお審議会では、行政区画の編成及び区役所の位置について、素案をもとに広く住民の意見を伺いました。意見は、市内全域から寄せられ、その内容は行政区画や区役所の位置はもとより、公共交通のあり方など多岐にわたるものでした。また歴史的背景や地縁的つながりを重視してほしいという意見が多く寄せられるなど、まちづくりに対する熱意が感じられるものでした。

審議会では、寄せられた意見を踏まえ慎重に議論を重ねる中で、今後の新潟市がめざす分権型のまちづくりのためには、住民意見を最大限尊重する必要があると判断し、将来的な発展性や全体のバランスも考慮する中で各々検討し、以下の箇所以外は素案のとおりとした。

#### ○2区・3区の境界について

素案では、小学校通学区域を尊重して区画線としたところですが、「山木戸」を分断しないでほしいという意見、「紫竹」を分断しないでほしいという住民意見がありました。それら意見を受けて審議する中で、行政区が設置されても通学区域は変更されないことから、それぞれの地域の日常生活での一体性を尊重し、山木戸1丁目から8丁目及び紫竹1丁目から7丁目を2区とするよう区画線を変更しました。

#### ○3区・4区の境界について

素案では、明瞭な地形地物である高速道路で区画したところですが、曾野木地区において、自治会の分断や亀田郷としての一体性を考慮してほしいとの意見が多く寄せられました。それら意見を受けて、地区の一体性の範囲をどの程度とするかや小学校の通学区域等を考慮に入れて検討を行った結果、高速道路と同様に明瞭な地形地物である鳥屋野潟放水路と県道新潟亀田内野線に区画線を変更しました。

#### ○ 2区・4区の境界について

素案では、明瞭な地形地物である高速道路で区画したところですが、高速道路により江口地区の2世帯が区画線北側に位置することで2区となり、江口地区の大部分が含まれる4区とは異なる区に所在することとなりました。

このことに対して、自治会や集落としてのまとまりを考慮するならば、江口地区を分断することは適当でないとの意見があり、その意見を受けて、この2世帯については4区に含めるよう、主要地方道新潟亀田内野線江口大橋以東については、本所排水路北側の市道東8-123号線に区画線を変更しました。

#### ○ 6区と8区の境界について

素案では、中ノ口川沿いのつながりや将来のまちづくりの観点、さらには新市全体の整合性を踏まえて、6区における協働を期待して中之口地区を6区として住民意見を聞くこととしました。

この素案については、「歴史的つながり」などから8区を希望するという中之口地区の多数の意見が寄せられました。また、住民説明会においても同様の理由で多くの発言がありました。

一方、6区のままがよいという意見も寄せられ、住民説明会でも同様の意見が出されました。

審議会においては、このような経緯を踏まえつつ審議する中で、住民の動線や将来的なまちづくりを重視すべきという意見、住民からの意見を重視すべきという意見、住民意見もすべてが8区というわけではないという意見が出るなど、この件については非常に長時間かつ多様な議論を重ねました。

答申にあたっては、旧中之口村総合計画に見られるように、巻・潟東インターチェンジを核とした地域発展を長年にわたり希求してきたこと、西蒲原地域との歴史的、地勢的及び心理的な連帯感や今後のまちづくりの主体である住民の声を尊重するという観点から中之口地区を8区にしました。

なお、中之口地区が8区になっても、6区の考え方は変わるものではありません。また、6区の人口が5万人を割ることとなりますが、先行政令市にも5万人未満の区があるように、区の運営には問題がないと考えたところです。

## ○河川による飛び地の解消について

素案では、旧市町村界を重視し、河川対岸に旧市町村の一部が残る地域、いわゆる「飛び地」をそのままに行政区画の編成を行ってきました。

この素案については、明瞭な地形である河川を区画線とすべきという住民意見が寄せられており、このような経緯を踏まえて審議する中で、将来的なまちづくりの観点から、わかりやすい河川を区画線としました。

ただし、居住者のいる地域については別途調整が必要と考え、附帯意見に盛り込んだところです。

(3) 区役所位置について

区役所位置の検討にあたっては、区役所での住民サービスのうち、戸籍・住民票・税や印鑑の証明など、住民生活において基本となるサービスについては、どこの区役所でも手続きができるという、市の基本的な考えを踏まえて次のように決定しました。

- 1区は、既存施設の活用と施設規模の面から、豊栄支所としました。
- 2区は、既存施設の活用と2区内の活用可能施設の中での施設規模の観点から、中地区事務所としました。
- 3区は、既存施設の活用と交通の利便性の面から、市役所本庁舎としました。
- 4区は、既存施設の活用と施設規模の面から、亀田支所としました。
- 5区は、既存施設の活用と施設規模の面から、新津支所としました。
- 6区は、既存施設の活用と施設規模の面から、白根支所としました。
- 7区は、既存施設の活用と交通の利便性の面から、坂井輪地区事務所としました。
- 8区は、既存施設の活用と他の行政機関の集積の面から巻町役場としました。

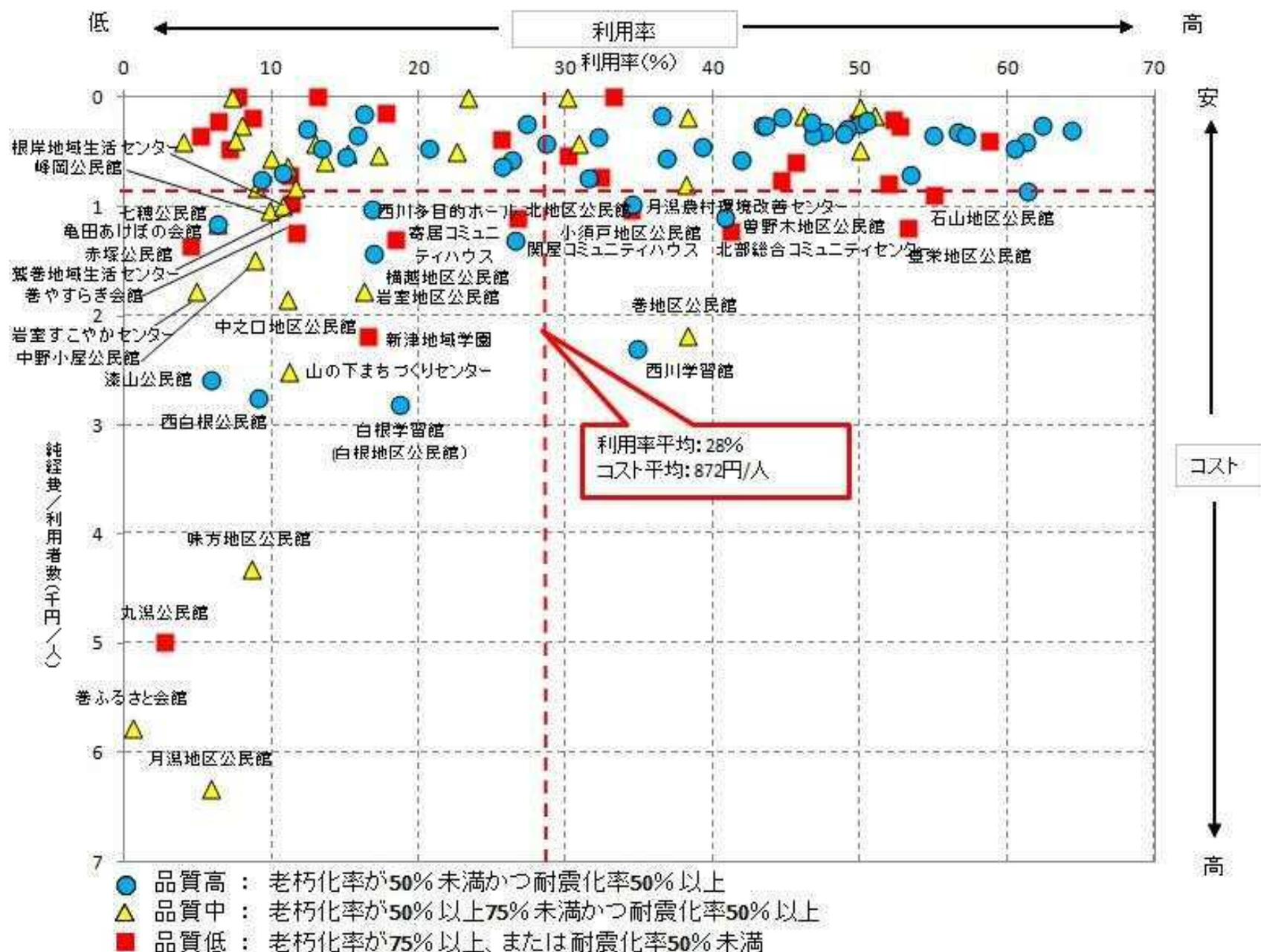
# 公共施設に関する利用率, 市民意識について ～財産白書(H26.3)より～

新潟市財産活用課作成資料より抜粋

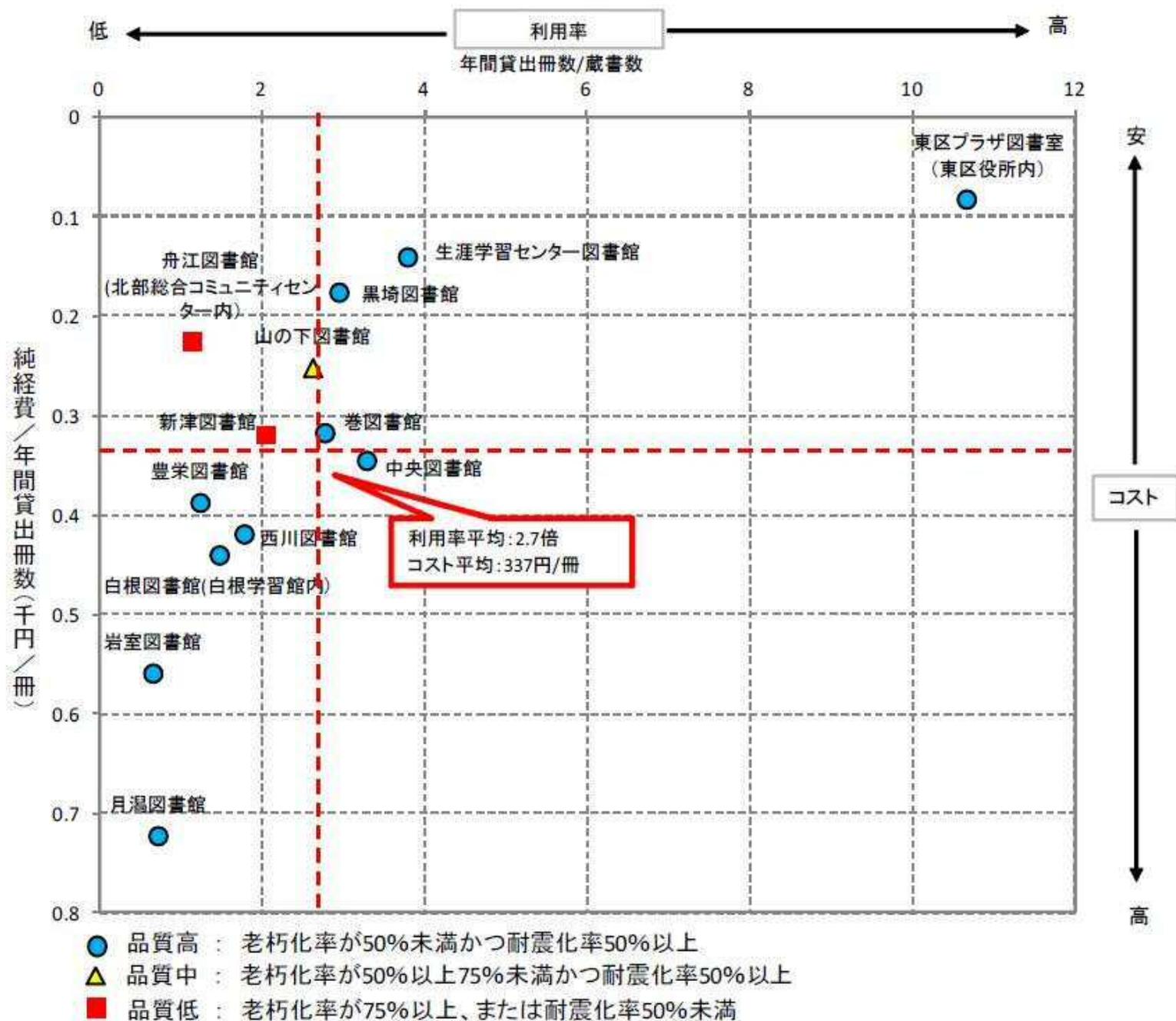
# 分析：施設の用途分類別に見た現状 (利用者1人あたりコストと利用率)

施設種別	利用者1人あたり平均コスト		平均利用率
コミュニティセンター	499円	(1回利用あたり)	32%(コマ数に対し)
地区公民館	1,596円	(1回利用あたり)	35%(コマ数に対し)
図書館(500㎡以上)	337円	(1冊あたり貸出コスト)	
小学校(児童/年)	76万円	(最高236万円～最少38万円)	
中学校(生徒/年)	83万円	(最高194万円～最少49万円)	

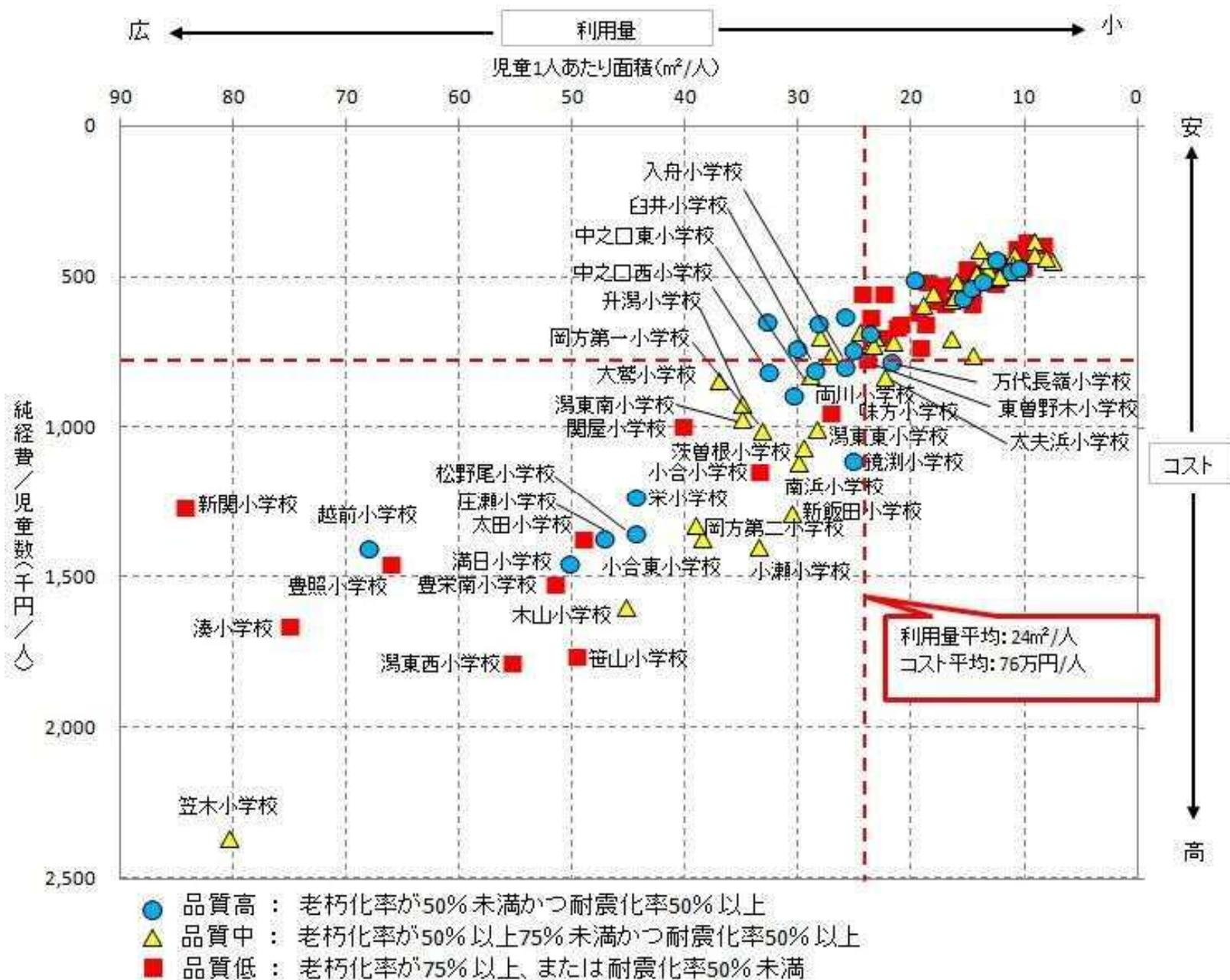
# コミュニティ施設(全市)



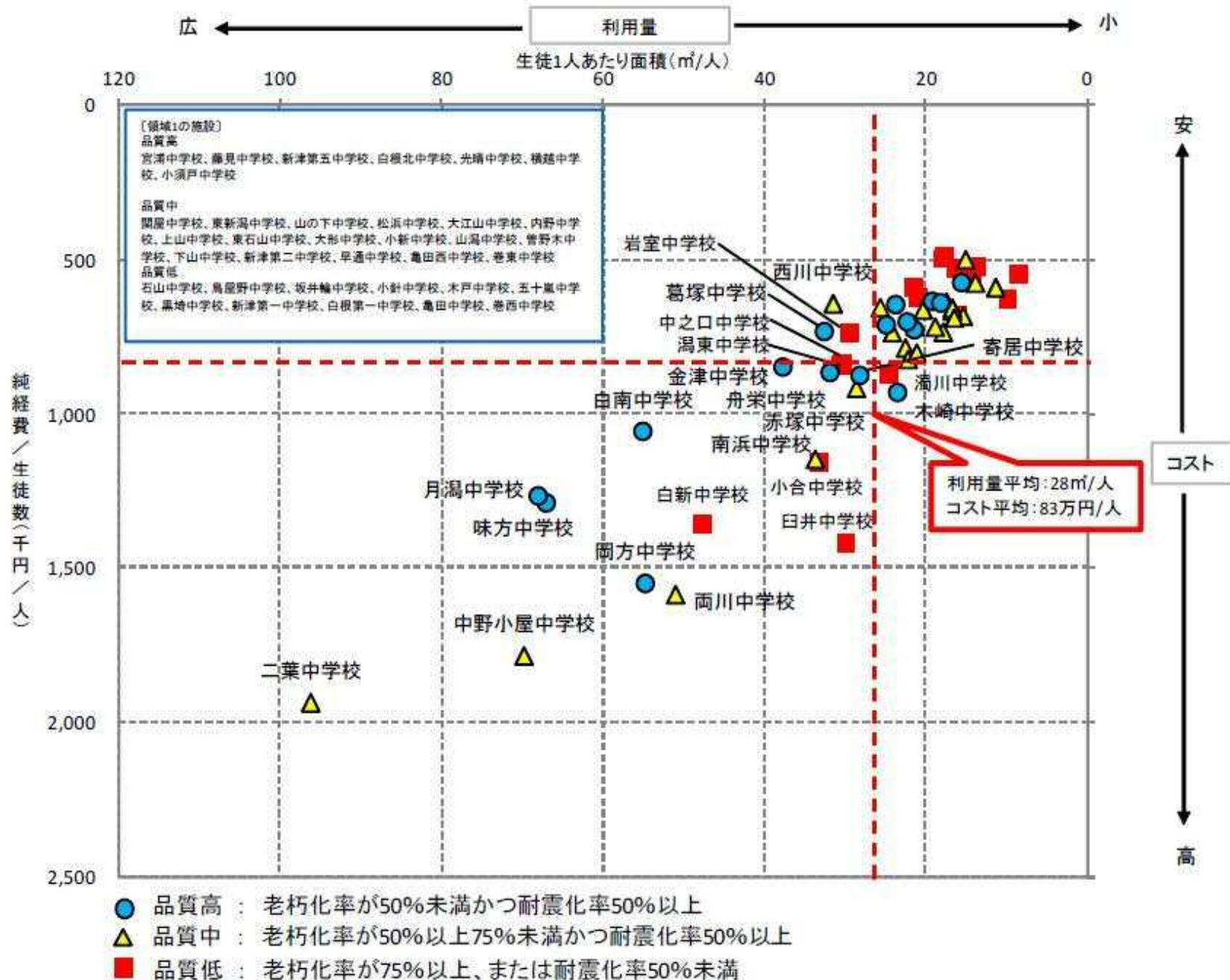
# 図書館(全市)



# 小学校(全市)



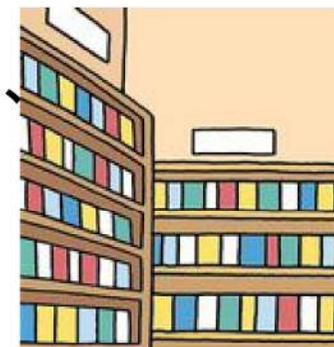
# 中学校(全市)



# 公共施設に関する市民意識(1)

## ● 利用頻度

「月に数回」以上利用する施設の上位は「**図書館**」(16.6%)、  
コミュニティセンター・公民館(13.1%)、体育施設(9.5%)



## ● 交通手段



「**車・バイク**」の割合は、「**図書館**」(71.8%)、「**コミュニティセンター・公民館**」(57.9%)、「**体育施設**」(91.6%)

“車で移動”の割合は高く、利用頻度が高い施設であっても、  
“必ずしも居住地の近くの施設を利用しているとは限らない”  
のでは？

## 公共施設に関する市民意識(2)

- 人口構成や財政負担についての認識

- 「さらに少子高齢化・人口減少が進む可能性がある」と**76.7%**の市民が認識、「施設老朽化に対する巨額の財政負担が必要とされる」ことについても**46.3%**の市民が認識

- 今後の施設の改修、建替えについて

- 44.1%が「施設の維持重視」と回答するも、**22.6%の市民が「施設の削減検討」を支持**



- 今後の施設の維持・管理方法について

- 「利用頻度の低い施設は**廃止し売却や貸付**」を**58.8%**、「**長寿命化**」を**57.4%**の市民が支持（複数回答）。「**複合化・多機能化**」も**27.6%**が支持

「財産白書」86ページ「図4-7 財政負担についての認識」、「図4-8 今後の施設の改修、建替えについての認識」、87ページ「今後の施設の維持、管理方法についての認識」より

(出典)新潟市都市政策研究所「研究活動報告書2009」(抜粋)

**解説**

時事通信社「地方行政」(10067号~10075号)で投稿掲載されたものに加筆修正したものです。

**新潟市における社会関係資本評価****はじめに**

近年、地域再生を考える鍵概念のひとつとして、社会関係資本(SC: Social Capital)が注目されている。これは「人と人のつながり、絆」といった意味合いで使われる概念である。

海外の研究では、社会関係資本の豊かな地域では、政治や社会活動(SA: Social Activity)への住民参加が活発であること、あるいは治安・教育・健康など様々な面で住民の幸福度(住民ハピネス)が高まる傾向にあること、また類似の政策を実施したときのパフォーマンスに差がでることが明らかにされている。わが国の研究においても、社会関係資本の豊かな地域ほど、失業率、犯罪率、離婚率が低く、平均余命が高いといった結果が示されている。

このような働きを持つ社会関係資本は、これからわが国の自治体が公共政策を考える上で、重要な要素のひとつになると思われる。このため、新潟市都市政策研究所では、平成19~20年度の2年間にわたり、社会関係資本の概念、意義・役割を整理するとともに、新潟市における社会関係資本の賦存状況や形成・蓄積に向けたポテンシャル等について調査研究を行った。

本稿は、それらの結果を取りまとめた報告書(PPT版「新潟市における社会関係資本評価」報告書 2009年3月、

[http://www.city.niigata.jp/info/toshi\\_ken/newsrelease/report\\_sc.pdf](http://www.city.niigata.jp/info/toshi_ken/newsrelease/report_sc.pdf))の要点解説である。なお、報告書は4章立てで「序章・なぜ社会関係資本(SC)に注目するのか?—SCの役割と重要性」、「第1章・田園都市を支える社会関係資本」、「第2章・新潟市のSAとSCの形成—都市と農村のプレンド」、「第3章・今後の課題」という構成である。

**序章・なぜ社会関係資本(SC)に注目するのか—SCの役割と重要性****1. 社会関係資本という新しい概念**

社会関係資本に関しては、様々な定義がなされており、今のところまだ統一的な定義は存在しない。一般的には「個人間のつながり、すなわち社会的ネットワーク、およびそこから生じる互酬性と信頼性の規範」とされている。この定義は、1990年代以降に活発化した社会関係資本の研究に大きな影響を与えたロバート・パットナムという米国人によるものだが、本稿では、この定義に従って筆を進めたい。

この社会関係資本は、経済学でいうヒト・モノ・カネといった通常の資本、すなわち人的資本や物的資本と比較した場合に、共通する点と相違する点がある。

共通する点は、社会関係資本も通常の資本と同様に、ある目標を達成するときに具体的なメリットをもたらすことである。つまり、社会関係資本には社会の生産性を向上させる働きがある。これは人々の協働行動を促進することによって、取引コストを削減したり、個々人がばらばらであれば達成し得ない目標の達成を促進したりする働きである。

相違する点は、第1に、可視性である。通常の資本は、数字で示されたり、モノの形で目に見える。これに対して、社会関係資本は、信頼、規範、価値観といった個人の内面に根ざす、目には見えない資本である。

第2に、通常の資本は所有関係が明確な私的財(一般財)であるが、社会関係資本は私的財であるとともに公共財としての性格を併せ持っている。つまり、個人は自らの利益に資するよう社会的なつながりを形成するが、社会的なつながりによって得られる利益は、そのつながりを生み出した(=投資した)人だけにそのすべてが帰属するわけではない。つながりに乏しい個人であっても、つながりに富む社会に住んでいる場合には、そこからあふれ出た利

益を得ることができる場合もある。このため、社会関係資本は、通常の資本とは異なり、私的な動機から明確な意図をもって投資が行われることは少ない。そして、多くの場合、他の様々な社会的な活動の副産物として生み出される傾向が強い。

なお、わが国では、道路、港湾、空港などのハードなインフラストラクチャー（社会基盤）を「社会資本」と呼ぶことが多い。それは「私的な動機（利潤の追求又は私生活の向上）による投資のみに委ねているときには、国民経済社会の必要性からみて、その存在量が不足するか、あるいは著しく不均衡となる資本」と定義（1969年の経済審議会）されている。したがって、これは本稿で述べる社会関係資本とは異なる資本概念である旨を付記しておく。

## 2. 社会関係資本の効用とその実証研究

社会関係資本の豊かな地域とは、人々が相互に信頼し、「お互い様」という意識に立って助け合い、NPOや文化・スポーツなど様々な活動でネットワークが形成されているような地域である。こうした地域では、政治や社会活動への住民参加が活発で、結果として、行政のパフォーマンスや、そこに暮らす人々

の幸福度（住民ハピネス）が高くなる傾向にあることが様々な実証研究により明らかにされている。

その代表的な事例として、ロバート・パットナムが行ったイタリアとアメリカの2つの実証研究の概要を紹介する。

### （1）パットナムのイタリア研究

この研究は、1993年に出版された“Making Democracy Work”（邦訳『哲学する民主主義』NTT出版、2001年）という本の中で詳述されている。この本は、出版以来、政策決定や社会開発事業の遂行に応用できるという観点から、研究者はもとより、各国政府、国際機関などから関心を集めている。

パットナムは、イタリアにおいて州制度が導入された1970年代初頭から20年以上にわたり、イタリア20州の行政パフォーマンスの違いについて研究を行ってきた。その中で、同じ制度が導入されたのになぜパフォーマンスに違いが生じるのか疑問を持った。

そこでまず、各州の行政パフォーマンスの良否を測る尺度として、州内閣の安定性、予算通過の迅速さ、統計情報サービスの充実度など、**図表1**に示した12の指標を取り上げ、州ごとにそれらを数値化し

図表1 行政パフォーマンス指数の構成指標

指 標	摘 要
①州内閣の安定性	1975—80年および1980—85年に成立した各州の内閣の数（この数が少ないほど安定性が高く、政策が一貫）
②予算通過の迅速さ	1979—85年において、各州議会が予算承認を行った平均的時期
③統計情報サービスの充実度	1981年において各州が有する統計情報施設の数
④改革立法の有効性	1978—84年において、各州が制定した経済開発、地域・環境計画、社会事業に関わる全立法について、政策分野ごとに、立法の包括性、一体性、創意性の観点から5点法で点数化
⑤立法理念の先進性	1978—84年において、ある州で制定された先進的な立法を自州に取り入れるのに要した時間を点数化（最初に先進的立法を行った州は100点、全く取り入れなかった州は0点）
⑥保育所の充実度	各州において1977—83年に稼動した州助成による保育所の数
⑦家庭医制度の充実度	各州において1974—75年に稼動した家庭医の1人当たり人口数
⑧産業政策手段の多様性	1984年において各州が採用する産業政策手段（工業団地、職業訓練など）の数
⑨農業支出の有効性	1978—80年において、各州に割り当てられた中央政府資金の支出割合（この割合が高いほど中央政府資金を政策目的に沿って有効に活用）
⑩地域保健機構の支出	1983年時点における各州の州民1人当たり支出額
⑪住宅・都市開発投資の有効性	1979—87年において、各州に割り当てられた中央政府資金の支出割合（この割合が高いほど中央政府資金を政策目的に沿って有効に活用）
⑫官僚の応答性	1983年に、20州を対象に照会実験を行い、各州の反応の良否を、迅速さ、明晰さ、包括性の観点からランクづけ

出典：パットナム『哲学する民主主義』NTT出版 2001年 をもとに作成。

た。そして、これら12の指標を合成して、パフォーマンスの良否を要約的に示す「行政パフォーマンス指数」を州ごとに算出した。これにより、イタリア20州の中で、北部諸州は総じて高い行政パフォーマンスであるのに対し、南部諸州は極めて低いことを明らかにした。

次に、パットナムは、この行政パフォーマンスの違いは各州の市民度の違いに由来すると考え、市民度の強さを示す尺度として、次の4つの指標に注目した。

- ① スポーツクラブ、文化団体等の数（この数が多いほど市民共同体意識が高い）
- ② 新聞購読率（この率が高いほど市民意識が高い）
- ③ 国民投票の投票率（この率が高いほど市民意識が高い）
- ④ 総選挙における優先投票の利用率（これは政党への投票ではなく候補者個人に投票できる制度を利用する割合を示す。この率が高いほど市民共同体意識と相容れない恩顧・庇護的關係が強い）

これらの数値を州ごとに収集した上で、市民度の強さを要約的に示す「市民共同体指数」を州ごとに算出した。その結果、市民共同体指数は20州のなかで北部諸州において高く、南部諸州において低いことを明らかにした。

以上の結果は、市民度の高い（＝市民共同体指数の高い）北部諸州では州政府の行政パフォーマンスも高く、市民度の低い南部諸州では州政府の行政パフォーマンスも低いことを示すものである。

以上を手がかりに、パットナムは、このような行政パフォーマンスに影響を及ぼす南北イタリアの市民度の違いは、過去の社会・経済的な歴史の蓄積（経路依存性）の結果として醸成されたものだと考えた。そして、中世にまで遡って歴史的経緯の分析を行った。その上で、この違いは、信頼、規範、ネットワークによって構成される社会関係資本の蓄積の差に由来すると論じた。

パットナムのこの研究に対しては、社会関係資本と政府のパフォーマンスの間の因果関係や因果経路が不明確だといった批判もある。しかし、その後続く一連の社会関係資本研究のきっかけとなった。

## （2）パットナムのアメリカ研究

パットナムは次いで、母国アメリカにおける社会関係資本の状況に目を転じた。その研究は、2000年に出版された“Bowling Alone”（邦訳『孤独なボウリング』柏書房、2006年）という本の中で詳述されている。

“Bowling Alone”という表題は、近年のアメリカ社会の社会関係資本の衰退傾向を象徴したものだと言われている。ボウリングは普通だれかと一緒にやるスポーツである。そのボウリングをたった一人するようになった姿の中に、現代アメリカのコミュニティの崩壊傾向を滲ませているのである。

この研究の中で、パットナムは、アラスカとハワイを除くアメリカの48の州を対象に、各州の社会関係資本の豊かさを示すための総合社会関係資本指数を作成した。この指数は、**図表2**に示した5分野14

図表2 総合社会関係資本指数の構成指標

1. コミュニティ組織生活	2. 公的問題への関与	3. コミュニティボランティア活動	4. インフォーマルな社交	5. 社会的信頼
①前年に地域組織の委員を務めた人の割合 ②前年に何らかのクラブや組織の役員を務めた人の割合 ③人口1000人当たりの市民・社会組織の数 ④前年にクラブの会合に出席した平均回数 ⑤グループ所属の平均回数	⑥大統領選挙での投票率 ⑦前年に地域や学校の公的会合に出席した割合	⑧人口1000人当たりの非営利組織数 ⑨前年にコミュニティ事業への平均参加回数 ⑩前年にボランティアに参加した平均回数	⑪友人を訪ねるのに多くの時間を使うことへの賛意 ⑫前年に家庭で接待を行った平均回数	⑬「大半の人は信頼できる」という意見への賛意 ⑭「大半の人は正直である」という意見への賛意

出典：パットナム『孤独なボウリング』柏書房 2006年 をもとに作成

図表3 社会関係資本と住民ハッピーネスの関係

住民ハッピーネスを示す指標	総合社会関係資本指数との相関分析から導かれた結論
1. 児童福祉に関するキッズカウント指数 (幼児死亡率、10代の麻薬・中絶・自殺の数など)	社会関係資本の豊かな州ほど、キッズカウント指数が高い ⇒子どもたちは恵まれている
2. 教育達成指数	社会関係資本の豊かな州ほど、教育達成指数が高い ⇒学校教育が良く機能している
3. 殺人率	社会関係資本の豊かな州ほど、殺人率が低い ⇒暴力犯罪が少ない
4. 健康州指数	社会関係資本の豊かな州ほど、健康州指数が高い ⇒より健康に暮らしている

出典：パットナム『孤独なボウリング』柏書房 2006年 をもとに筆者が加工

指標を合成して算出したものである。

この総合社会関係資本指数は、州ごとに差があり、概ねミズーリ川の上流を中心にカナダ国境に沿って広がる諸州において高い。ミシシッピデルタを中心に南北戦争当時、南部連合に所属した諸州において低い。そしてカリフォルニア州と中部大西洋沿岸の諸州において中位であるという結果を得た。

その上でパットナムは、このような社会関係資本の豊かさの違いは、児童福祉、教育、治安、健康といった州民生活の質に大きな影響を与えるだろうと考え、各州の住民ハッピーネスを示す様々な指標との関係を分析した。

パットナムの推計によれば、総合社会関係資本指数と住民の幸福度を示す様々な指標の間には驚くほど強い相関があり、社会関係資本の豊かな州ほど、様々な分野で住民ハッピーネスが高い傾向にあることを示した。

図表3は、その結果の一部だが、社会関係資本の豊かな州ほど、子どもたちが恵まれた環境の下で育ち、学校教育のパフォーマンスや住民の健康状態が良く、逆に暴力犯罪の発生率が低いといった傾向が見てとれる。

### 3. 社会関係資本が住民ハッピーネスを高めるメカニズム

社会関係資本の豊かな地域に暮らす住民のハッピーネスがなぜ高まるのか。この疑問に答えるため、われわれは社会関係資本の構成要素である「信頼性」と「互酬性」に注目した。そして、その上でさらに地域社会の様々な主体間の協力や助け合いの「ネットワーク」に着目した。これらを社会関係資本の3

つの構成要素と考えた。

そして、社会関係資本が住民ハッピーネスを高めるそのメカニズムは、信頼性、互酬性、社会的ネットワークのそれぞれの働きと、これら3者の相互関係から説明できると考えた。

#### (1) 信頼性

人間は本来、自分の利益のためなら相手があっても良いと思うほど利己的な動物ではない。できれば他人とは協力し合いたいと思っている。しかし、他の人たちも自分に対して協力してくれるという期待(=信頼)が持てないときには、殆どの人が協力的な行動を取らない。これは、人々が互いに協力し助け合っていくためには相互信頼というものが欠かせないものであることを示唆する。

また、信頼には、個人的信頼(厚い信頼)と社会的信頼(薄い信頼)の2種類がある。前者は、個人的なつながりの中で、相手の人となりや人間性をよく知ることから生まれる信頼である。これに対し、社会的信頼は、一般的な他者に対する信頼である。典型的には「大半の人は信頼できると思いますか、それとも、用心するに越したことはないと思いますか」という問いである。これは、個人的な信頼についてではなく、他者一般に対する社会的信頼を尋ねるものである。

パットナムは、後者の社会的信頼(薄い信頼)の方が、前者の個人的信頼(厚い信頼)よりも有益であることすらあるとしている。その理由は、社会的な信頼は、個人的に知っている人々の名簿を超えて、信頼の半径を拡大するからだという。いずれにしても、多くの人が「自分以外の人もたぶんルール

を守る人（＝信頼できる人）だ」と思っている地域の方が、そうでない地域よりも、人々の協力関係が生まれやすいことは容易に想像がつく。

## （２）互酬性の規範

互酬性とは相互依存的な利益交換を意味する。だが、ここで重要なのは、「貴方がそれをしてくれるなら、私はこれをしてあげる」という同等価値の同時交換ではない。重要なのは、われわれがよく使う「お互い様」という言葉や「情は人のためならず」といった諺に込められている互酬性である。

「お互い様」という言葉の中には、他人への奉仕の気持ちと、将来自分が困ったときには他者が助けてくれるという期待が込められている。そこには、「今すぐお返しは求めないけれども、いずれ貴方がお返しをしてくれることを信じて、今はこれを貴方にしておあげる」という関係がある。また、「情は人のためならず」という諺の中には、人に親切にしておけば、めぐりめぐって必ず自分によい報いがくるという意味が込められている。そこにも、将来「お返し」があることへの期待がある。しかし「お返し」を期待する相手が必ずしも親切にしてあげた本人であるとは限らない。つまり、「今貴方にこれをしてあげるのは、いずれ貴方が誰か他の人がお返しをしてくれること信じているからだ」という含意がある。

互酬性の規範は、このように「お返し」を期待するという意味において、純粋な利他主義の表われとはいえない。それは、むしろ短期的な利他主義と長期的な自己利益が結合したものである。だが、それであるがゆえに、利己心と連帯の調和に役立つ。

また、互酬性の規範に基づいた「親切」という行為には、波及効果がある。阪神・淡路大震災のとき、ボランティアの援助を受けた被災者の中から、期せずして「支援の恩返しは、（同じような目にあった人たちへの）支援で返そう！」という声が沸きあがったと伝えられている。この事例は、援助を受けた人間は自身も他者を助ける傾向があること、また、他者への親切という行為は広く社会に広がり得ることを示す。

## （３）社会的ネットワーク

社会的ネットワークとは、孤立状態では生存し得

ない人間が、他者と結び結ぶ様々な関係性を総称する概念である。この社会的ネットワークには、次のような働きがある。

第１に、社会的ネットワークには、強固な互酬性の規範を生み出す働きがある。個人は自らの利益に資するように社会的なつながりを形成する。そのつながりには、双方向の義務があり、義務に背くことは、つながりから得られる利益を失うことになりかねない。この潜在的な逸失利益は、社会的なつながりの密度が高ければ高いほど大きくなり、義務に違背する動機が薄められていく。すなわち、互酬性の規範をより強固なものにするのである。

第２に、社会的ネットワークには、コミュニケーションを促進し、諸個人の信頼性に関する情報の流れを良くする働きがある。密度の高いコミュニケーションの中から、潜在的パートナーの過去の行動や資質に関する評判が伝えられる。この結果、ときに信頼が他の者に移転して、広がっていく。それは、例えば「私は貴方を信頼する。その理由は、私は彼女を信頼しており、彼女が貴方を信頼できる人物と請合っているからだ」といった具合である。ここでは、彼女が信頼をつなぐ仲介者の役割を果たしているのである。

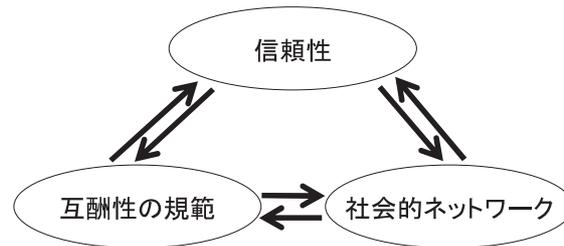
第３に、社会的ネットワークには、協力がうまくいっていることを目に見える形で示すモデルとしての役割がある。地域活動や市民活動は、それ自身、社会的ネットワークの１つの現れであるが、将来の協力のためにそれを真似ようという動きをつくり出す。

## （４）信頼性、互酬性の規範、社会的ネットワークの相互関係

以上のとおり、社会関係資本の３つの構成要素である信頼性、互酬性の規範および社会的ネットワークは、人々の協力や助け合いを促進する上で、それぞれ重要な役割を果たしている。同時に、この３者は互いに密接に関連し合っている。

パットナムは、この３者の関係について、社会関係資本の定義にも示されているとおり、社会的なつながりであるネットワークが信頼性や互酬性の規範を生むと論じている。しかし、その一方で彼は、互酬性の規範とネットワークから信頼性が生まれることなどにも触れ、結局この３者は、互いに他者を高

図表 4 信頼性、互酬性の規範、社会的ネットワークの相互強化的関係



め合う、相互強化的な関係にあるとしている（図表 4）。

相互強化的な関係にあるということは、この3つの構成要素のどれかがプラスに働けば社会関係資本の蓄積という好循環が生まれ、逆にどれかがマイナスに働けば社会関係資本の衰退という悪循環に陥ることを意味する。その好循環からは人々が互いに協力し合う地域社会が、悪循環からは人々がほとんど協力し合うことのない殺伐とした地域社会が形成されていくことになる。

## 第1章・田園都市を支える社会関係資本

### 1. 社会関係資本と住民ハッピーネスの関係—新潟市における分析

序章では、社会関係資本の豊かな地域ほど、住民ハッピーネスが高まる傾向にあることを述べた。こうした傾向は、新潟市においても言えるのだろうか。

今般、新潟市都市政策研究所では、パットナムの研究を手がかりに、2004年8月に市役所が実施した新潟市民1万人へのアンケート調査（第32回市政世論調査）の回答結果をもとに、市内各区の社会関係資本の豊かさや住民ハッピーネスの関係について分析を行った。

このアンケート調査は、07年の広域合併に先立って行われたものであるが、合併予定市町村の住民を含む1万370人を対象に実施し、5,549人から回答を得ている。また、社会関係資本の研究のために実施した調査ではないが、社会関係資本の分析に活用できる回答データが多く含まれている。

われわれはまず、社会関係資本の充実度を示す指標として、①市（町村）政についての関心度、②市（町村）政への住民参加の意向度、および、③文化活動やスポーツ活動への参加機会に対する現状評価

を示す回答データに注目した。そして、区ごとにそれぞれを点数化した。

例えば、市（町村）政についての関心度であれば、「大いに関心がある」とする回答には3点、「やや関心がある」とする回答には2点、「あまり関心がない」とする回答には1点、「全く関心がない」とする回答には0点を与え、それぞれの回答割合にこれらの点数を乗じて評価点を算出した。

市（町村）政への住民参加の意向度と文化活動やスポーツ活動への参加機会の現状評価についても同様の手続きで評価点を算出し、3つの評価点の相加平均をもって各区の社会関係資本の充実度を示す指標とした。以上のプロセスと結果の詳細は、図表5のとおりである。

一方、住民ハッピーネスはどういう指標によって捉えることができるだろうか。“幸せ”の基準はいろいろあり得る。だが、入手可能なデータは限られている。そこで、われわれは①子育てのしやすさ、②学校教育や青少年の健全育成、③保健・医療体制のそれぞれについての現状評価、および、④現在居住する地域への定住意向度を示す回答結果に注目し、区ごとにそれぞれの評価点を算出した。そのプロセスと結果の詳細は、図表6のとおりである。

その上で、社会関係資本の充実度と住民ハッピーネスを示す各評価点との関係を類推分析してみた。その結果、図表7にみるとおり、社会関係資本の充実度の高い区ほど、住民ハッピーネスの度合を示す4つの指標とも高い傾向にあることが確認できた。

この結果は、新潟市においてもパットナムの実証研究と同じような傾向があるということを示唆する。また、そこからさらに、地方自治体が住民ハッピーネスを高めるためには、社会関係資本の充実が重要な要素になり得ることをも示唆する。

図表5 新潟市内各区の社会関係資本の充実度

算出基準		算出結果				
次の3項目の評価点を区別に算出し、その相加平均を社会関係資本の充実度を示す指標とした 1. 市(町・村)政についての関心度 各回答割合に次の点数を乗じて評価点を算出 ・「大いに関心がある」:3点 ・「やや関心がある」:2点 ・「あまり関心がない」:1点 ・「全く関心がない」:0点 2. 市(町・村)政への住民参加の意向度 各回答割合に次の点数を乗じて評価点を算出 ・「積極的に参加したい」:3点 ・「できれば参加したい」:2点 ・「参加したいと思わない」:0点 3. 「文化活動やスポーツ活動への参加の機会」に対する現状評価 各回答割合に次の点数を乗じて評価点を算出 ・「大変良い」:4点 ・「どちらかと言えば良い」:3点 ・「普通」:2点 ・「どちらかと言えば悪い」:1点 ・「大変悪い」:0点						
		市政 関心度	市政への 住民参加 意向度	文化・スポーツ 活動への 参加機会	3項目の 相加平均	
A 区	1.86	1.43	1.73	1.67		
B 区	1.93	1.41	1.74	1.69		
C 区	1.94	1.41	1.79	1.71		
D 区	1.92	1.52	1.82	1.75		
E 区	2.03	1.56	1.72	1.77		
F 区	1.73	1.33	1.74	1.60		
G 区	1.95	1.48	1.84	1.78		
H 区	1.87	1.44	1.78	1.70		
全 市	1.92	1.43	1.78	1.71		

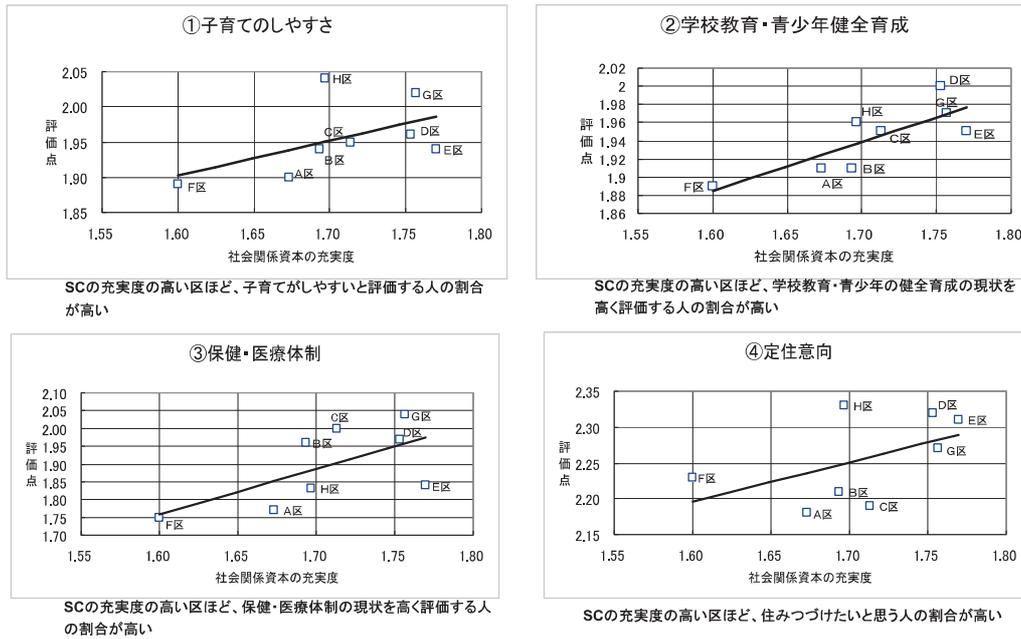
出典：新潟市1万人アンケート調査（第32回市政世論調査）を加工

図表6 新潟市内8区の住民ハピネス指標

算出基準		算出結果					
住民ハピネスを示す指標として次の4項目に着目し、それぞれの評価点を区ごとに算出した							
1. 子育てのしやすさについての現状評価		回答数	子育ての しやすさ	学校教育 ・青少年 健全育成	保健・ 医療体制	定住意向	
2. 学校教育や青少年の健全育成についての現状評価		A 区	512	1.90	1.91	1.77	2.18
3. 保健・医療体制についての現状評価		B 区	735	1.94	1.91	1.96	2.21
以上の3項目は、各回答割合に次の点数を乗じて評価点を算出		C 区	1,493	1.95	1.95	2.00	2.19
・「大変良い」:4点		D 区	305	1.96	2.00	1.97	2.32
・「どちらかと言えば良い」:3点		E 区	537	1.94	1.95	1.84	2.31
・「普通」:2点		F 区	373	1.89	1.89	1.75	2.23
・「どちらかと言えば悪い」:1点		G 区	1,061	2.02	1.97	2.04	2.27
・「大変悪い」:0点		H 区	512	2.04	1.96	1.83	2.33
4. 現在居住する地域への定住意向		全 市	5,528	1.96	1.94	1.93	2.21
各回答割合に次の点数を乗じて評価点を算出							
・「ずっと住みつづけたい」:3点							
・「できるだけ住みつづけたい」:2点							
・「できれば転居したい」:1点							
・「すぐにでも転居したい」:0点							

出典：新潟市1万人アンケート調査（第32回市政世論調査）を加工

図表7 社会関係資本の充実度と住民ハッピーネス



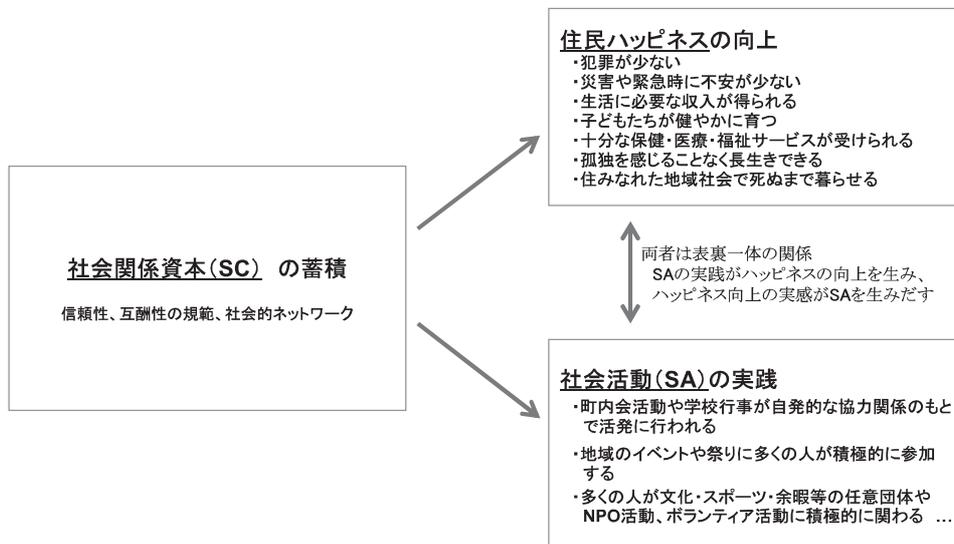
2. これからの地域づくりにおいて目指すべきもの

近年、住民ニーズの多様化や財政制約の高まりの中で、防犯・防災、福祉、子育て・教育など、地域が抱える様々な課題を行政の力だけで解決するのは不可能だという認識が高まりつつある。今後は、行政の力だけでなく、地域社会を構成する市民団体（NPO）、地縁組織、民間企業などの様々な主体の力が結集されることで、住民ハッピーネスは高められていくと考えられる。そのためには、これらが相互に結びつき「自発的な協力関係（相互貢献）」が生

まれなければならない、相互信頼や互酬性の規範、すなわち社会関係資本の蓄積を必要とする。

こうしたことを考えると、これからの地域づくりでは、豊かな社会関係資本の蓄積を基盤にして、人々の間に自発的な協力関係が生まれ、住民の社会活動（SA）が活発に展開し、住民ハッピーネスが向上していく地域社会の実現を目指すことが重要となる。そのような地域社会の構造を図示すれば、図表8のようなイメージとなる。

図表8 目指すべき地域社会の構造



### 3. 社会関係資本の形成要因—社会関係資本の蓄積はいかにして行われるか？

では、以上のような重要な意義、役割を担う社会関係資本はどのようにして形成、蓄積されるのでしょうか。

社会関係資本は、長い歴史の中で継承されてきた文化や行動規範の産物だとする見方がある。序章において紹介したパットナムのイタリア研究は、この見方に立つものである。すなわち彼は、社会関係資本の蓄積に関わる南北イタリアの違いの背景には、千年にわたる歴史の蓄積（経路依存性）があると指摘し、それゆえに、この違いは長期にわたって安定している可能性があるとして論じている。

その一方で、近年では地域コミュニティの活動や発展途上国の社会開発事業などの実証研究を通じ、数年から10年程度の比較的短いタイムスパンでも社会関係資本が形成され得ることがされてきた。

われわれは後者の立場に立ち、政府や市場から一線を画したところで行われている住民、市民による自発的な社会活動（SA：Social Activity）が社会関係資本の形成、蓄積を生み出している側面に注目する。

社会活動（SA）はそれ自身が社会関係資本の構成要素である社会的ネットワークの1つの現われであり、また他の構成要素である信頼性と互酬性の規範の一定の蓄積があってはじめて成り立つ。しかし、ここでは合理的な個人が利益を求めて形成する社会的なつながり（＝ネットワーク）が持続することによって、信頼性と互酬性の規範が形成、強化され、それがより発展した社会的ネットワークを生み出す

側面に注目する。

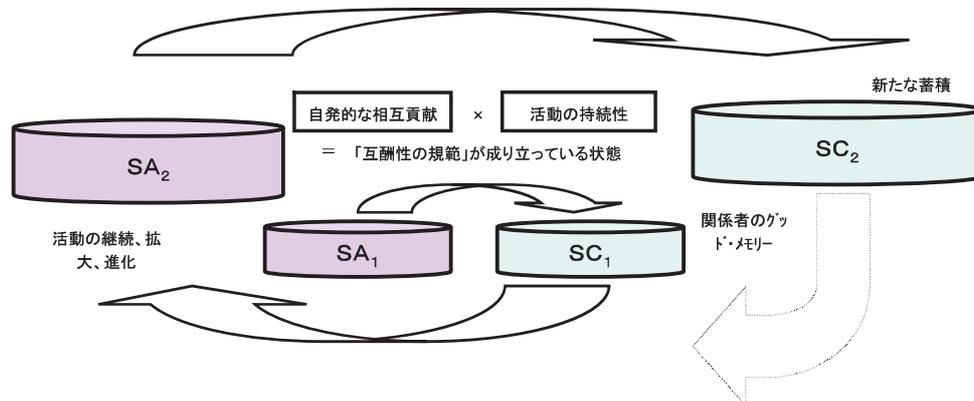
この経路は、信頼性、互酬性の規範、社会的ネットワークの相互強化的な関係の1側面を示すものである。なお、社会関係資本の形成、蓄積には、このほかにも様々な経路があり得る。例えば、学校教育というツールである。教育には社会的信頼を高める効果があるとする実証研究が多くの人たちによって行われており、教育も社会関係資本の形成・蓄積を図る上で有効なアプローチとなり得る。

しかし、社会的ネットワークは個人の内面に属する信頼性や互酬性の規範とは異なり、可視的であり、能動的な働きかけによってよりコントロールが可能である。また、社会の中の様々な規範（互酬性の規範に限らず、散らかっているゴミは拾うべきといったちょっとしたものまでを含む）は、学校の正規教科で教わるというよりも、社会的なつながりの中で、具体的な場面に遭遇し、それを見たり、聞いたり、あるいは共に行動する中で学習し、内面化される側面が強い。われわれが社会関係資本の形成、蓄積のプロセスの出発点として、社会的ネットワークの1形態である社会活動（SA）に着目する理由は、これらの点にある。

以上を踏まえた上で、われわれは社会活動（SA）と社会関係資本（SC）との関係を、次のような形で互いに高め合い、スパイラル的に発展していくプロセスとして捉えた（図表9）。すなわち、それは、

- ①ストックである社会関係資本（SC<sub>1</sub>）は、社会活動（SA<sub>1</sub>）という人々の営為（フロー）の結果として蓄積される
- ②そこでは、自発的相互貢献の要素を持つ社会活

図表9 社会活動（SA）と社会関係資本（SC）相互作用



動 (SA<sub>1</sub>) が持続的に行われることによって、関係者の内面に記憶されるグッド・メモリーとして社会関係資本 (SC<sub>1</sub>) が蓄積される

③蓄積された社会関係資本 (SC<sub>1</sub>) は、次の社会活動 (SA<sub>2</sub>) を生む。すなわち、従来の社会活動 (SA<sub>1</sub>) が単純継続されるばかりでなく、拡大や進化を生む

④それがまた新たな社会関係資本 (SC<sub>2</sub>) の蓄積を生む

というプロセスである。

したがって、社会関係資本の形成、蓄積のためには、社会活動 (SA) の発展を促し、社会活動 (SA) と社会関係資本 (SC) の正のスパイラルを回し続けていくことが重要となる。

## 第2章・新潟市のSAとSCの形成—都市と農村のブレンド

### 1. 新潟市における実証調査

以上のような社会活動 (SA) と社会関係資本 (SC) のスパイラル状の発展、蓄積プロセスは、現実にはどのような条件がそろえば起こるのであろうか。

新潟市都市政策研究所では、社会関係資本の形成、蓄積における新潟市の可能性と特徴を探るため、4つの区に設置した調査チームでの討議、またマスコミ関係者へのヒアリング調査を通じて、新潟市内で行われている特色ある社会活動 (SA) を抽出した (176件)。さらに、調査対象を網羅的に選定するため「SAの整理類型」 (4類型: 生活の質の向上、生活の維持、事件への対応、活力の提供) と「SAの成立分類」 (3分類: 伝統系、自発系、問題解決系) を設定し、この2つの類型・分類に基づき、176事例から23事例を抽出し、詳細な調査を行う対象とした。そして、これら23事例を対象に2008年10月~09年1月にかけて計38名の関係者にインタビュー調査を行った。

インタビューでは、具体的な活動内容や活動の変化、メンバーの特性や変化、「苦労したこと」「やって良かったと思うこと」など聞くことで、「自発的な相互貢献」の要素や活動の「持続性」の実態を確認した。

なお、調査対象の23の社会活動 (SA) は、新潟市の特色、すなわち人口81万人を擁する都市でありな

がら、市域の47%を農地が占めるという特色を反映し、都市部で展開されるNPO活動や地域活動のみならず、農村部で行われている伝統行事、スポーツ・文化活動、まちおこしなど、多様なものとなっている。

これらの社会活動 (SA) については、それを成り立たせている、下記の「成立分類」とあわせて紹介すると、**図表10**のとおりである。

#### ①伝統系 (3事例)

古くから伝わる地域の祭りや伝統行事などがベースとなって行われている活動

#### ②自発系 (12事例)

文化・スポーツ・まちづくりなど生活の質的向上を求めて自発的に行われている活動

#### ③問題解決系 (8事例)

地域課題などに直面し、その解決を求めて行われている活動

### 2. 新潟市における実証調査の結果と考察

#### (1) 社会活動 (SA) に見る自発的な相互貢献の要素

各社会活動 (SA) の「自発的な相互貢献」の要素については、次の3つの類型に分けて考察した。

①活動を共にする者同士で行われるメンバー間の相互貢献

②活動メンバー以外の現在世代の人々の間で行われる現世代の相互貢献

③先人と現在世代あるいは現在世代と次代を担う子どもたちとの間に見られる世代を超えた相互貢献

考察の結果は、**図表11**のとおりである。

#### ①メンバー間の相互貢献

このタイプの相互貢献は、23事例中21事例において観察することができた。その核心は、活動目的に沿った協働への参加が自発的に行われていることである。「メンバー同士の思いの共有」「戦友のような仲間意識」「アイコンタクトによる意思疎通」「お互いを認め合う関係の形成」などの言葉で表現される事象は、協働への参加という相互貢献の存在を裏づけるものといえる。

図表10 23の社会活動のカテゴリー

	名 称	活 動 概 要	
伝 統 系	1. 白根大凧合戦	中之口川の両端から大凧を揚げ空中で絡ませて落とす勇壮な合戦。江戸時代に起源。東軍、西軍計13組。	
	2. 新飯田祭り	昔の大名行列を再現するお祭り。「小川連」による神楽舞や子どもたちの手踊りなどが行われる。	
	3. 月潟まつり	角兵衛地蔵尊の例祭。伝統芸能である角兵衛獅子の舞が有名。子ども山車行列も行われる。	
自 発 系	4. 7人制ソフトバレーボール	初心者や50代の人にも楽しめる手軽なニュースポーツ。西蒲原全域に定着。西蒲区には53のチームがある。	
	5. 新潟お笑い集団NAMARA	全国初の地方お笑い集団。ハンデを持つ人に光を当てるなど従来の「お笑い」イメージにない活動を展開。	
	6. にいがた文化村さかいわ	坂井輪地区に住む芸術家らによって結成。「風展」のほか、市民参加の「絵画教室」や「街角ギャラリー」などを実施。	
	7. NPO法人福井旧庄屋佐藤家保存会	旧庄屋の茅葺き屋根の家屋を保存、修復し、地域内外の人たちの出会いの場として活用。	
	8. NPO法人掘割再生まちづくり新潟	掘割を再生し生き生きと暮らせる街の実現を目指す。「堀の町にいがた」を市に提言。絵図やグッズも作成。	
	9. にいがた寺町からの会	新潟独特の文化遺産「寺町」など、新潟の魅力の発見を目指す。寺町マップの作成や「寺宵」などを実施。	
	10. 早通地域の花いっぱい活動	早通の町を花で飾る環境美化活動。老人から小・中学生、保育園児まで約300人が参加して実施。	
	11. にいがた総おどり祭	2002年に始まった「市民参加型」を目指す新しいスタイルのお祭り。参加団体・人員は年々増加。	
	12. アートサイト岩室温泉	岩室温泉の旅館を会場に、武蔵野美術大学の卒業作品を展示するイベント。2003年から隔年実施。	
	13. 佐潟の環境保全活動	地元有志による「潟普請・クリーンアップ作戦」。2003年から始まり、現在250～350人規模で実施。	
	14. 浜メグリと角田地区芸術文化部会の活動	創作の場を求めて越前浜に移住してきた若手芸術家と地元民が融合し、血の通った交流が行われている。	
	15. 越後新川まちおこしの会	全国でも珍しい、川と川が立体交差する新川の掘削過程を調べ、広く内外に発信することを目指す。「銘板」の探索などを実施。	
	問 題 解 決 系	16. NPO法人新潟水辺の会	水辺に関わる自然、歴史、文化、科学技術などを探り、これからの望ましい水辺の姿を考える団体。
		17. NPO法人新潟夕映えの会	内野を拠点に、高齢者に対する夕食の配食サービスと生活支援を実施。
		18. NPO法人通船川・栗ノ木川ルネッサンス	通船川、栗ノ木川の自然、歴史、文化を学びより良い未来像の実現を目指す。子ども環境会議などを実施。
19. NPO法人まちづくり学校		活動人材の養成を目指し「まちづくりコーディネーター養成講座」や「まちづくり講座」などを実施。	
20. 縁農村		有機農業などを行っている農家の農作業を会員が手伝い交流する仕組み。地域通貨「縁」を導入。	
21. 南浜地区の派川加治川環境整備活動		加治川地域住民の有志約30が2002年から行っている派川加治川の清掃活動。	
22. 新潟コミュニティバンク		昔世界各地にあった助け合いの仕組み「無尽講」の現代版。会員から集めたお金を必要な会員に融資。	
23. ささえあいコミュニティ生活協同組合新潟		高齢者、障がい者が生き生きと暮らせる環境づくりを目指す。事業の柱は福祉、生きがい、仕事おこしの3本。	

図表11 社会活動事例における3つの相互貢献の要素の分布状況

活 動	①メンバー間の相互貢献	②現世代の相互貢献	③世代を超えた相互貢献
1. 白根大凧合戦	◎半年以上に及ぶ大凧づくり	◎地域企業による広告料の提供	◎幼少時の体験、今の子供にも影響
2. 新飯田まつり	◎2週間前から毎晩祭りの稽古	△	◎地元の伝統や芸能を残したい
3. 月潟まつり	◎日曜日を使って山車づくり	◎商店街からご祝儀が出る	◎子供を喜ばせたいという思い
4. 7人制ソフトバレーボール	◎平日夜に、週1(～2)回練習	◎行政依存から脱却する兆し	△
5. 新潟お笑い集団NAMARA	◎コア・メンバーが思いを共有	◎共感者の出演依頼に全て応える	◎過去の負の体験を世の中に問う
6. にいがた文化村さかいわ	◎10人のボランティアが下支え	◎町を良くしたい、約40店舗が協賛	△
7. NPO法人福井旧庄屋佐藤家保存会	◎会員ボランティアで屋根の萱採り	◎旧知の別団体が寄付	◎古民家を地域の財産として後世に残す
8. NPO法人掘割再生まちづくり新潟	◎戦友のような仲間	◎他団体の協力、支援	◎商いをしてきた新潟への恩返し
9. にいがた寺町からの会	◎立候補方式による企画参加	◎寺院関係者の理解、協力	◎新潟ならではの文化遺産「寺町」を後世に伝える
10. 早通地域の花いっぱい活動	◎アイコンタクトの意思疎通	◎町を良くしたい、多様な団体の協力	◎老人から園児まで多くの世代が参加
11. にいがた総おどり祭	◎ともに企画を練り、練習し、広める	◎約500社の企業協賛	◎次の時代を担う子供たちのため
12. アートサイト岩室温泉	◎「割烹着隊」などの住民協力	◎武蔵美の学生と地域を超えた交流	△
13. 佐潟の環境保全活動	◎「佐潟を守るのは自分たち」の思い	◎活動の輪広がる、新しい取り組みへ	◎佐潟を貴重な財産として後世に残す
14. 浜メグリと角田地区芸術文化部会の活動	◎緩やかな結合と自然なまとまり	◎「よそ者」と住民の血の通った交流	△
15. 越後新川まちおこしの会	△	◎他の団体・個人との連携、協力	◎地域の宝である新川の歴史を調べ後世に伝える
16. NPO法人新潟水辺の会	◎お互いに認め合う関係が形成	◎他の団体・個人との連携、協力	◎水辺との望ましい関わり方を後世に伝える
17. NPO法人新潟夕映えの会	◎約40人のボランティアが下支え	◎高齢者をめぐる地域の助け合い	◎胸を患い助けられた事への恩返し
18. NPO法人通船川・栗ノ木川ルネッサンス	△	◎他の団体・個人との連携、協力	◎かつての良い体験を子供たちにも
19. NPO法人まちづくり学校	◎声をかけると必ず何人が集まる間柄	◎自分の住む地域をより良くしたい	△
20. 縁農村	◎登録農家、一般村民双方にメリット	◎農家と消費者が助け合う仕組み	△
21. 南浜地区の派川加治川環境整備活動	◎顔の見える関係、理屈を超えた参加	◎近くの川をきれいな川にしたい	△
22. 新潟コミュニティバンク	◎会員集めに奔走	◎「無尽講」のような助け合いの仕組み	◎次の時代を担う子供たちに希望を
23. ささえあいコミュニティ生活協同組合新潟	◎多様な経験、能力を出し合う	◎協同して支え合う新しい仕組みづくり	△

注) ◎印は今回のヒアリング調査で確認できたもの、△印は今回のヒアリング調査だけでは確認し切れなかったものを示す。

## ②現世代の相互貢献

このタイプの相互貢献は、お互い顔見知りである場合もあれば、ほとんど知らない者同士の相互貢献であったりする場合もあり得る。こうした相互貢献も、多くの活動事例に見られ、23事例中22事例において観察することができた。

その1つのパターンは社会活動(SA)に対する寄付や協賛、ご祝儀などの形で示されるメンバー外の個人、団体等による支援、協力である。伝統系の祭りや「にいがた総おどり祭」など、互酬性に基づいたこれらの行為によって支えられている活動も少なくない。

また、社会活動(SA)をする側には、自分やその家族のためというばかりでなく、隣人や必ずしも知り合いとは限らない住民みんなのために、という思いがある。「にいがた文化村さかいわ」の活動や「早通地域の花いっぱい活動」などに見られる「わが地域を良くしたい」という思いには、「住民みんなのために」という思いが込められている。高齢者を対象に配食サービスなどを実施している「NPO法人新潟夕映えの会」の活動では、将来自分たちも世話になるかもしれないという可能性を含みながら、「地域に住むすべての高齢者のために」という思いが込められている。

## ③世代を超えた相互貢献

このタイプの相互貢献は、23事例中15事例において観察することができた。1つのパターンは、「NPO法人福井旧庄屋佐藤家保存会」「にいがた寺町からの会」「越後新川まちおこしの会」の活動などに見られる、先人が築いた地域の「宝」を守り育て、後世に残そうという思いである。もう1つのパターンは、「NPO法人通船川・栗ノ木川ルネッサンス」や「新潟コミュニティバンク」の活動などに見られる、かつて自分が体験した過去の良い思いを今の子どもたちにも体験させてあげたいという思いである。

以上をまとめると、活動を共にするメンバー同士

の相互貢献の存在はある程度予想できた。しかし、調査対象の23の活動事例の中には、現世代の相互貢献や世代を超えた相互貢献もかなり広範に存在することが確認できた。このような活動メンバー間にとどまらない相互貢献の存在が、相互信頼の輪を広げ、互酬性の規範を高めていくことにつながると考えられる。

## (2) 社会活動(SA)に持続性をもたらすもの

社会活動(SA)の実施、継続には時間とコストがかかる。それでも、それぞれの活動が持続的に行われるのはなぜだろう。

インタビュー調査では、活動を続けていけるのは、①活動の成果が実感できるから、②仲間と共に行動するのが楽しいから、③個人と個人がつながることによって視野が広がったり、他の場面でも活かせるなどのメリットがあるから、といった指摘が多くなされた。なお、①については、社会に対して何らかの好影響を与えることができたという社会貢献への実感(社会への効力感)と「よく、ここまでやってこれた」といった主観的な達成感の2つに分類することができた。各社会活動(SA)において観察された、これらの分布状況は、図表12のとおりである。

ここに見られるとおり、調査対象のすべての社会活動(SA)には、①「活動成果の実感」、②「仲間と行動する楽しさ」、③「個人と個人がつながるメリット」のいずれかがある。そして、これらが個々の活動に持続性をもたらしていると考えられる。

具体的には、①活動成果の実感は23事例中21事例において指摘され(うち、社会への効力感は17事例、主観的達成感は20事例、両者ともは16事例)、②仲間と活動する楽しさは13事例、および、③個人と個人がつながるメリットは15事例で指摘された。また、①活動成果の実感においては、周囲からの感謝や励まし、公的機関からの評価・顕彰など、外部から認知されることが、成果への実感を強め、活動継続の原動力として指摘されていた。

図表12 社会活動の持続性を生み出す要因の分析

活 動	①活動成果の実感		②仲間と行動する楽しさ	③個人と個人がつながるメリット
	社会への効力感	主観的達成感		
1. 白根大風合戦	△	◎上手くいったときの感動	◎凧以外でも一緒に活動	◎視野が広がる
2. 新飯田まつり	◎地元の人から感謝の言葉	◎祭りが終わった後の爽快感	◎子供たちと一緒に稽古	△
3. 月湯まつり	△	◎子供が喜び嬉しい	◎やり始めると熱中する	◎普段会えない人と会える
4. 7人制ソフトバレーボール	△	△	◎和気藹々、面白くてはまる	◎仕事にも活かせる
5. 新潟お笑い集団NAMARA	◎社会の反響を呼んでいる	◎ワクワク感がある	△	△
6. にいがた文化村さかいわ	△	◎微力でもやればできる	◎苦勞を忘れさせる程皆喜ぶ	△
7. NPO法人福井旧庄屋佐藤家保存会	◎受賞、他所の人から褒められた	◎地元の良い変化が起きてきた	◎出会いやイベントが楽しい	◎アイデアが出てくる
8. NPO法人掘割再生まちづくり新潟	◎共感者が増えている	◎市民の後押しがある	△	◎コミュニケーションの仕方学べる
9. にいがた寺町からの会	◎寺院関係者が共感	△	◎自己アピールができる場	◎他の場面でも活かせる
10. 早通地域の花いっぱい活動	◎町がきれいになってきた	◎自己変革になっている	△	◎新しい友だちができる
11. にいがた総おどり祭	◎人に勇気を与えた	◎魂をゆさぶるすごい事をしている	△	◎感動が生まれる
12. アートサイト岩室温泉	◎街が賑わうようになった	◎内外のつながりできた	◎学生を交えた住民の交流	△
13. 佐潟の環境保全活動	◎住民の励まし	◎地についた活動になってきた	△	◎会話からアイデアが生まれる
14. 浜メグリと角田地区芸術文化部会の活動	◎他所からの新しい発想が刺激に	◎地元民も関心を寄せ、つき合い	◎イベントに興味を示す	△
15. 越後新川まちおこしの会	△	△	◎新川に因んだイベントを楽しむ	◎新しい発見や、良いアイデアが
16. NPO法人新潟水辺の会	◎活動への評価、受賞	◎行政の理解が進んできた	◎身近な水辺のウォッチングが好評	△
17. NPO法人新潟夕映会の会	◎サービス利用者から感謝の言葉	◎良くここまでやってこれたという思い	△	△
18. NPO法人通船川・栗ノ木川ルネッサンス	◎栗ノ木川に親水護岸完成	◎多くの人に理解が広がる	△	◎高齢者の居場所にもなっている
19. NPO法人まちづくり学校	◎修了生の活躍が励み	◎自分の成長の糧になっている	◎魅力ある仲間とやることに喜び感じる	◎会話から新しい手がかり得られる
20. 縁農村	◎交流する農家、村民ともに喜ぶ	◎良くここまでやってこれたという思い	△	◎生涯つき合える人に出会えた
21. 南浜地区の派川加治川環境整備活動	◎不法投棄減少、釣り人増加	◎作業後に充足感湧く	◎作業が始まれば楽しくやる	△
22. 新潟コミュニティバンク	△	◎目指す方向に活動が進展	△	◎視野が広がる
23. ささえあいコミュニティ生活協同組合新潟	◎引きこもりの青年立ち直る	◎良くここまでやってこれたという思い	△	◎それぞれの経験、能力出し合える

注) ◎印は今回のヒアリング調査で確認できたもの、△印は今回のヒアリング調査だけでは確認し切れなかったものを示す。

### (3) 社会活動 (SA) の発展、進化

インタビュー調査では、また、関係者の間に形成されたグッド・メモリーを基盤にして、既存の社会活動 (SA) に新しい内容が付加されたり、活動メンバーが維持、拡大されたり、社会活動 (SA) 同士が相互に連携して刺激し合ったりしていること、すなわち活動自体が発展、進化していることが確認できた。

#### ①活動内容の拡大

調査対象の23事例中10事例において、活動が単純に繰り返されるだけでなく、新しい取り組みが開始、構想されるなど、活動内容が拡大していることが確認できた (図表13)。

例えば、毎年「白根大風合戦」に参加している「桜蝶組」というグループでは、大風の製作、合戦への参加で培ったつながりを基盤に、他の祭りで屋台を出店したり、バスケットボール大会を企画、開催するなど、従来の分野をこえた活動に発展している。

また「佐潟の環境保全活動」では、この活動が呼び水となり、赤塚まつりのときに佐潟に灯籠を浮かべる取り組みが始まるに至った。さらに、佐潟の物産を販売し売上の一部を潟普請の費用に振り向ける

といった「佐潟村」構想が進められるようになった。

あるいは「越後新川まちおこしの会」では、全国から川が交差する地域を一堂に集め、「川の立体交差サミット」を開催しようという計画が検討されるようになった。

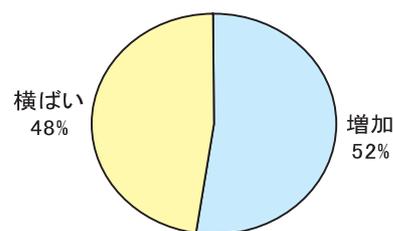
#### ②活動メンバーの維持、拡大

各活動の近年のメンバー数の増減傾向をみると、23事例中12事例において増加、11事例において横ばいの傾向にあり、明確に減少傾向を示す事例は見られなかった (図表14)。

その背景を拾ってみると、少子高齢化の影響を受けやすい農村部の社会活動 (SA) では、地域の殻に閉じこもらず、他地域との連携やいわゆる「よそ者」との交流を積極的に進めて、活動メンバーの維持、拡大を図った事例が散見された。

例えば、伝統系の祭りである「白根大風合戦」や

図表14 活動メンバーの近年の増減傾向



図表13 社会活動の発展・進化の事例

活 動	取 り 組 み の 内 容
1. 白根大風合戦	大風の仲間と、祭りで屋台を出店したり、バスケットボール大会などを企画・開催するようになった。
6. にいがた文化村さかいわ	絵画教室の実績を生かし、西川に灯籠を飾る「灯籠まつり」の構想を練っている。
7. NPO法人福井旧庄屋佐藤家保存会	近くの矢垂川に魚を住ませようという取り組みが始まっている。神楽や盆踊りを復活させようという動きも出てきている。
9. にいがた寺町からの会	「寺町スタンプ」を作り「スタンプラリー」を実施する計画を立てている。
10. 早通地域の花いっぱい活動	街路樹の植樹マスを多年草で緑化しようというプランが進められている。育てた苗を地域の人に格安販売する計画もある。
13. 佐潟の環境保全活動	佐潟に灯籠を浮かべる取り組みが行われるようになった。また、佐潟の物産を販売し、売上の一部を潟普請に振り向ける「佐潟村」構想を進めている。
15. 越後新川まちおこしの会	「新川まるごと博物館」の構想や、全国から川が交差する地域を一堂に集め「川の立体交差サミット」を開催したいとしている。
19. NPO法人まちづくり学校	「NPO長屋」や、まちづくり学校の分校をつくる計画を進めている。
21. 南浜地区の派川加治川環境整備活動	子どもたちとどんど焼きなどを行い、一緒に来る親たちを活動に誘いたいとしている。
22. 新潟コミュニティバンク	融資という金銭面の支援だけでなく、コンサルなどを含む一連の支援になるようにしたいとの構想を持っている。

「新飯田まつり」では、都市部とのつながりを活かし、広域的に人を募ることにより、担い手不足に対応している。

また、「NPO法人福井庄屋佐藤家保存会」の活動では、会員の約8割が地元（福井地区）に居住していない域外会員であり、域内外の多くの人々が集うコミュニケーションの場となっている。

岩室温泉の旅館に武蔵野美術大学の卒業作品を展示する「アートサイト岩室温泉」の活動では、学生と地域住民との心の通った交流が行われている。参加した学生の中には岩室での体験が良い思い出となり、その後何度も岩室を訪れるようになった者もいる。それが岩室の活性化にも役立っている。

さらに「浜メグリと角田地区芸術文化部会の活動」では、創作活動の場を求めて角田地区に移住してきた若手芸術家（よそ者）を地元民が受け入れ、若手芸術家側（約10名）も地縁組織である角田地区コミュニティ協議会の芸術文化部会の中心メンバーとして活躍している。

### ③社会活動（SA）間の相互刺激

インタビュー調査ではさらに、いくつかの社会活動（SA）の間に連携やつながりが生まれ、それによって相互に発展が図られていることも確認することができた。

これについては、次の2つの事例が顕著である。

#### i) 「NPO法人まちづくり学校」の事例

「NPO法人まちづくり学校」では、社会活動の人材養成を目指して「まちづくりコーディネーター養成講座」などを実施している。「縁農村」や「にいがた総おどり祭」などの活動は、その卒業生によっ

て始められたものである。かつての受講生がそれぞれの持ち場で活躍していることが確認できたとき、「報われた」という思いがすると同校関係者は発言している。

#### ii) 「NPO法人新潟水辺の会」の事例

「NPO法人新潟水辺の会」は、1987年に設立され、以来、望ましい水辺のあり方を求めて活動を行っている。「NPO法人掘割再生まちづくり新潟」や「NPO法人通船川・栗ノ木川ルネッサンス」の活動では、会運営のノウハウを先輩格であるこの「新潟水辺の会」から学ぶとともに、「新潟水辺の会」はこれらの活動と接触するなかから「水辺で汗をかく」という傾向を強めていった。

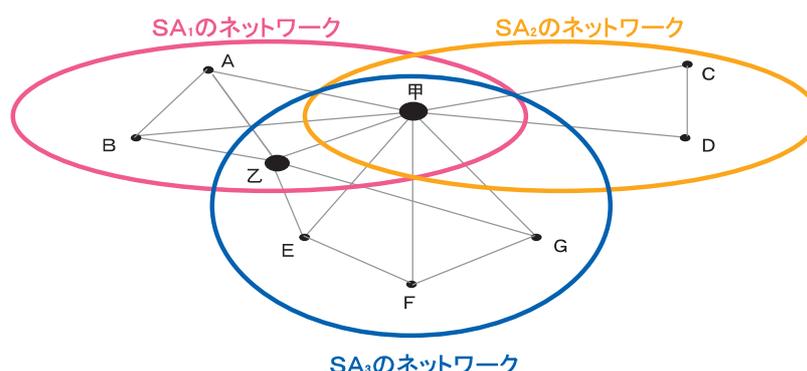
人々の社会活動（SA）への参加を促したり、社会活動（SA）を相互に結びつけていく上では、ネットワークの結節点に位置する人物、すなわち図表15の「甲」や「乙」に位置する人物の役割が大きい。例えば、「早通地域の花いっぱい活動」のキーパーソンであるY氏は「きなせや会」という地域のサロンや山登りの会に所属するとともに、老人クラブの手伝いを行っている。また「越後新川まちおこしの会」の中心メンバーであるK氏は「若さの会」という歴史研究グループの代表を務めている。彼らは、社会的ネットワークの中で信頼を他者に移転し、広げる役割を果たしているのである。

#### （4）新潟市の実証調査のまとめ

新潟市における実証調査では、次の点が明らかとなった。

①調査対象である23事例の全てに、活動メンバー

図表15 ネットワークの結節点



間の相互貢献、メンバー以外の現在世代間の相互貢献、および世代を超えた相互貢献といった様々な形の自発的な相互貢献が存在していた。

②これらの社会活動(SA)には、活動成果の実感、仲間と行動する楽しさ、個人と個人がつながることによるメリットのいずれかがあり、それらの存在が活動に持続性をもたらしていた。

③自発的な相互貢献の要素を備えた社会活動(SA)が持続的に行われていく中で、活動内容の拡大、活動メンバーの維持・拡大、他の社会活動(SA)との相互刺激など、社会活動(SA)自体の発展、進化が見られた。

一部の事例を実証的に調査したに過ぎないが、これらの新潟市の事例においては、社会活動(SA)と社会関係資本(SC)が相互強化的に発展していく姿が確認できた。すなわち、このプロセスの中で、目には見えないものではあるが、人々の間に社会関係資本が形成、蓄積されているということが類推できる。

また、今回の調査を通じ、新潟市内では社会関係資本の形成、蓄積につながる社会活動(SA)が豊富に行われていることが分かったが、特筆すべきは都市的要素と農村的要素がほどよくミックスされているという点である。このことが田園都市新潟に期待されるものであり、また強みになると考えられる。

### 第3章・今後の課題

#### 1. 社会活動(SA)と社会関係資本(SC)の相互強化的な発展を脅かすリスク

さて、第2章でみてきたような、豊富で多様な社会活動(SA)の展開と、それによる社会関係資本の蓄積は、新潟市の今後を考える上での重要な資産になると考えられる。しかし、社会関係資本はつくるのは難しい反面、使わなければ(=持続的な社会活動が成り立たなくなると)しだいに壊れてしまう。

そこで、社会活動(SA)と社会関係資本(SC)の相互強化的な発展を脅かすリスクを洗い出してみた。それは次のようなものである。

##### ①少子化に伴う社会活動の減退リスク

少子化に伴い、子どもに関わる社会活動(SA)が減少し、親世代の地域でのつながりが弱くなっていく懸念がある。また、子どもが参加しない社会活動

(SA)となることで、活力が失われ、継続が困難になっていくことが懸念される。

##### ②高齢化に伴う担い手不足の顕在化リスク

高齢化に伴い、壮年世代の役割が大きかった社会活動(SA)では、担い手不足が顕在化する懸念がある。広域的に人を募り、担い手不足に対応している先進事例も見られるが、適切な対応が図られないと、活動そのものの継続が困難になる事態が予想できる。

##### ③自動車中心社会による活動への参加機会の減少リスク

現在のような自動車中心社会は、広域で社会活動(SA)を成り立たせる可能性を高める一方で、高齢者や子どもなど、自ら自動車を運転できない世代の社会活動(SA)への参加機会を狭める可能性がある。また、主婦等が、それらの世代の自動車送迎に時間を振り向けざるを得なくなることで、活動参加への機会が減少する懸念もある。

##### ④特定ニーズへの対応による活動の多様性の減少リスク

今後、生活支援を必要とする高齢者の増大や子育てに悩む若年夫婦の増大が予想される。このような将来増大が予想される社会的ニーズに社会活動(SA)が適切に对应していくことは重要であるが、特定のニーズに過度に時間とコストをかけざるを得ない状況は、多様な社会活動(SA)の成立機会を奪うことになりかねない。

##### ⑤地域に伝わる伝統的な社会活動の減少、形骸化リスク

地域に伝わる伝統的な社会活動(SA)の中には、その必然性が薄れ、減少ないし形骸化するものも見られる。このような状況が続くと、長い時間をかけて蓄積してきた地域の社会関係資本が次世代に引き継がれなくなってしまうおそれがある。

以上、大きく分けて5つのリスクを述べてきたが、このようなリスクをまず地域が認識する必要がある。また、これからの行政には、それを軽減するような活動を考えていく必要があるだろう。

#### 2. 社会関係資本の強化への対応

これらのリスクに有効に対応する策として、今回は3つのタイプのものを考えた。すなわち、①社会

関係資本（SC）を効果的に生み出す社会活動（SA）の形成、②社会活動（SA）同士が連携することによる相互補完、および、③住民、企業、行政等による社会活動（SA）のサポート、である。

### （1）社会関係資本（SC）を効果的に生み出す社会活動（SA）づくり

既述のとおり、社会活動（SA）には社会関係資本を形成、蓄積する働きがある。しかし、社会活動（SA）には、社会関係資本の蓄積効果の大きいものと小さいものがある。そして両者の違いに着目する必要がある。その違いは、社会活動（SA）における人と人の結びつき方の優劣に由来する。それをここでは「関係づくりルール」と呼ぶ。

今回の事例研究からは、この「関係づくりルール」には、次のようなものが含まれるということが分かった。

#### ①時間とコストの適切なシェア

社会活動（SA）には時間とコストがかかる。その負担が特定の人に偏らないようにする。あるいは特定の人に偏るのはやむを得ないとしても、偏っていることをみながり、お互い様と思えるようになることが重要である。そのためには、例えば、次のような対応が求められる。

- ✓負担の大きい人には、敬意や賞賛など、それに見合ったベネフィットを与える
- ✓負担が少なくても、多様な参加の仕方があることを認め、その役割を評価する

#### ②活動意欲を高める「誘因」の存在

社会活動（SA）への個人のコミットメントを高め、積極的な貢献が行われるためには、それに見合った魅力的な「誘因」が提供される必要がある。「誘因」には、例えば、次のようなものがある。

- ✓互いに教え合うことによって、スキルやノウハウが蓄積され、成長が促進される
- ✓自分の役割や業績が認知、評価される
- ✓自分の理想や思いの実現に向けて、手ごたえがある など

#### ③活動集団としての「魅力」

魅力ある活動集団となるためには、メンバー同士が緊密に結びつき、活発なコミュニケーションの中で、互いに自分の信念や意見を気兼ねなくぶつけ合

う雰囲気づくりが重要となる。それと同時に、常に外を意識して活動を行うことが重要である。外を意識した活動とは、例えば、次のようなものである。

✓活動内容を外に向けて積極的に発信する

✓他の活動事例から積極的に学ぶ

✓異質な人や集団でも、広く受け入れる など

関係づくりルールには、この他にも様々な要素が含まれる。いずれにしても、こうしたルールをそれぞれの社会活動（SA）において主体的に考え、点検、工夫するべきである。そのことがひいては、自発的な相互貢献と社会活動（SA）の持続を促す。そして社会関係資本の蓄積にもつながっていくと考えられる。

### （2）地域や分野を超えた社会活動（SA）の相互連携

地域社会は多種多様な主体の集合体として成り立っている。個々の社会活動が活性化することは不可欠であるが、様々な社会活動（SA）が地域や分野を超えて有機的に結びつくことによって、より一層住民ハピネスは高まっていくと考えられる。

第2章の事例で見たとおり、社会活動（SA）同士の連携や、つながりが創発的に生まれることはあり得る。そこでは、先進的な他の社会活動からヒントを得たり、それぞれの長所、短所を補い合ったりしながら、ともに発展する姿があった。こうした動きをより確かなものにするためには、社会活動（SA）同士が互いに出合い、活動内容を知り合える「場」を設定することも有効である。

新潟市では、高齢者福祉などの活動を実施している団体がお互いに活動内容を紹介し合う「ごちゃまぜネットワーク」という取り組み（事務局：新潟市社会福祉協議会）が継続的に行われている。この取り組みは、単独では対応不能でも各団体が連携すれば、多様な市民のニーズに応えられるという発想から、2001年に13団体でスタートし、現在では80団体を超える集まりになっている。地域福祉の分野が中心とはいえ、社会活動（SA）の相互連携を進める上では大きな一歩である。このような「場」を他の分野にも広げ、地域や分野を超えた連携に発展させていくことが重要である。

### (3) 住民、行政等による社会活動(SA)のサポート

社会活動(SA)と社会関係資本(SC)の相互強化的な発展を促進し、住民ハッピネスを高めていくためには、住民、行政等が個々の社会活動(SA)を温かく見守って姿勢をもつことも重要である。

住民がすべて何らかの社会活動(SA)に参加することは現実問題として考えにくい。しかし、直接参加できなくとも寄付などを通じて金銭的に支援することは可能である。また社会活動(SA)を行っている人々に感謝の意を表明することも、大きな力を与える。

また、行政にも時代の変化に即した新たな対応が求められる。考えてみれば、住民ハッピネスを実現するためのサービス提供は、これまで主として行政が担うべき役割と考えられてきた。もちろん、今後も行政は住民サービスの直接的な提供主体であり続けるだろう。しかし、近年では、行政だけでは手の届かない多様な住民ハッピネスの実現を、NPO活動や地域コミュニティ活動が担うようになってきた。こうした時代において行政には、様々な社会活動(SA)の発展を促し、それらを有機的に結びつけいく役割が求められる。

### ◆報告書の作成チーム

千田俊樹(新潟市都市政策研究所主任研究員)、玉村雅敏(同研究所客員研究員)、寺尾 仁(同研究所客員研究員)、渡邊秀太(同研究所常勤特任研究員)、田口信雄(新潟市建築部住環境政策課)、鴨井理紗(新潟市政策企画部広報課)

### ◆各区に設置した調査チーム(◎印はチーム・リーダー)

#### <北 区>

五十嵐亮(区民生活課)、◎参宮直樹(地域課)、鈴木貴志(総務課)、宮澤義行(保健福祉課)、渡辺正則(産業振興課)

#### <南 区>

青柳玲子(健康福祉課)、金子信也(産業振興課)、◎渋川弘行(産業振興課)、杉澤歩(地域課)、田中彩子(区民生活課)、庭山梓(地域課)

#### <西 区>

◎江戸誠一(地域課)、上西裕子(坂井輪地区公民館)、鴨井理紗(健康福祉課)、笹川純衛(農政商工課)、靄巻和仁(地域課)、堀文明(税務課)

#### <西蒲区>

有坂節子(健康福祉課)、毛島貴幸(西川出張所)、◎土田真清(地域課)、野崎正(中之口出張所)、長谷川岩雄(産業観光課)、松本一栄(岩室出張所)

平成27年10月14日

## 「生涯学習の市長部局への移管」について

新潟市教育委員会

### 1 生涯学習の所管

下記法律により，教育委員会の所管とされている

- ① 地方教育行政の組織及び運営に関する法律第21条
- ② 社会教育法第5条

### 2 「生涯学習の市長部局への移管」の可否

地方自治法第180条の7の「補助執行」などの手続きにより，公民館や図書館の管理を含めて，市長部局での事務の執行は可能

### 3 「生涯学習の市長部局への移管についての市の姿勢

#### ① 市議会全員協議会資料（H25, 3, 22）

生涯学習等の市長部局移管は，本質的な教育改革に繋がらないのではないかと考え，選択肢とはしません。

#### ② 教育委員会の考え方（H27, 8 教育委員会からの回答）

生涯学習は，一生涯の人づくりであり，その根幹をなす社会教育は，教育という観点から進めていく必要があります。

さらに，市教委では，学校と社会教育機関、地域住民等が一体となって教育活動を進める「学・社・民の融合」による人づくり、地域づくり、学校づくりという考えを中心に、新潟市教育ビジョンを推進してきました。

そのために、これまで、全小・中学校に学校と地域、社会教育施設等をつなぐ地域教育コーディネーターを、公民館に学・社・民融合支援主事を配置し、児童・生徒の学習活動の充実のみならず、教育活動を地域の活性化につなげるなど、実績をあげてきています。

また、4つの区を中心図書館に、学校図書館支援センターを設置し、学校図書館機能の充実を図るとともに、学校図書館を活用した授業や、教員と学校司書が協働する授業づくりを支援するなど、図書館と学校が連携した取組を進めているところです。

生涯学習部門が教育委員会にあることで、これまで進めてきた「学・社・民の融合」による教育を、学校教育と社会教育等が連携して一体的に推進することができ、教育ビジョンが目指す新潟市の教育の実現に寄与するものと考えます。

## (参考条文)

### ○ 地方教育行政の組織及び運営に関する法律

#### 第三章 教育委員会及び地方公共団体の長の職務権限

(教育委員会の職務権限)

**第二十一条** 教育委員会は、当該地方公共団体が処理する教育に関する事務で、次に掲げるものを管理し、及び執行する。

十二 青少年教育、女性教育及び公民館の事業その他社会教育に関すること。

十三 スポーツに関すること。

### ○ 社会教育法

(市町村の教育委員会の事務)

**第五条** 市(特別区を含む。以下同じ。)町村の教育委員会は、社会教育に関し、当該地方の必要に応じ、予算の範囲内において、次の事務を行う。

一 社会教育に必要な援助を行うこと。

二 社会教育委員の委嘱に関すること。

三 公民館の設置及び管理に関すること。

四 所管に属する図書館、博物館、青年の家その他の社会教育施設の設置及び管理に関すること。

五 所管に属する学校の行う社会教育のための講座の開設及びその奨励に関すること。

六 講座の開設及び討論会、講習会、講演会、展示会その他の集会の開催並びにこれらの奨励に関すること。

七 家庭教育に関する学習の機会を提供するための講座の開設及び集会の開催並びに家庭教育に関する情報の提供並びにこれらの奨励に関すること。

八 職業教育及び産業に関する科学技術指導のための集会の開催並びにその奨励に関すること。

九 生活の科学化の指導のための集会の開催及びその奨励に関すること。

十 情報化の進展に対応して情報の収集及び利用を円滑かつ適正に行うために必要な知識又は技能に関する学習の機会を提供するための講座の開設及び集会の開催並びにこれらの奨励に関すること。

十一 運動会、競技会その他体育指導のための集会の開催及びその奨励に関すること。

十二 音楽、演劇、美術その他芸術の発表会等の開催及びその奨励に関する事  
と。

十三 主として学齢児童及び学齢生徒（それぞれ[学校教育法第十八条](#)に規定する学  
齢児童及び学齢生徒をいう。）に対し、学校の授業の終了後又は休業日にお  
いて学校、社会教育施設その他適切な施設を利用して行う学習その他の活  
動の機会を提供する事業の実施並びにその奨励に関する事。

十四 青少年に対しボランティア活動など社会奉仕体験活動、自然体験活動そ  
の他の体験活動の機会を提供する事業の実施及びその奨励に関する事。

十五 社会教育における学習の機会を利用して行つた学習の成果を活用して  
学校、社会教育施設その他地域において行う教育活動その他の活動の機会を  
提供する事業の実施及びその奨励に関する事。

十六 社会教育に関する情報の収集、整理及び提供に関する事。

十七 視聴覚教育、体育及びレクリエーションに必要な設備、器材及び資料の  
提供に関する事。

十八 情報の交換及び調査研究に関する事。

十九 その他第三条第一項の任務を達成するために必要な事務

## ○ 地方自治法

**第八十条の七** 普通地方公共団体の委員会又は委員は、その権限に属する事  
務の一部を、当該普通地方公共団体の長と協議して、普通地方公共団体の長  
の補助機関である職員若しくはその管理に属する支庁若しくは地方事務所、  
支所若しくは出張所、第二百二条の四第二項に規定する地域自治区の事務所、  
第二百五十二条の十九第一項に規定する指定都市の区の事務所若しくはその  
出張所、保健所その他の行政機関の長に委任し、若しくは普通地方公共団  
体の長の補助機関である職員若しくはその管理に属する行政機関に属する職  
員をして補助執行させ、又は専門委員に委託して必要な事項を調査させる  
ことができる。ただし、政令で定める事務については、この限りではない。