

水戸市における行政需要とサービス供給の地区特性

栗島英明・美谷 薫・貝沼恵美
近藤浩幸・村山祐司

キーワード：行政需要，サービス供給，地区特性，市町村行政，水戸市

I はじめに

I-1 問題の所在と研究の目的

日本においては、日本国憲法に基づく一連の戦後改革によって、それまでの官治的な地方自治に代わる民主的な地方自治が確立したとされる。そのなかでも市町村は、「地域における事務」（地方自治法第2条）を執行する基礎自治体として重要な役割を担ってきた。しかしながら、地方自治における官治的性格は完全に払拭されたわけではなく、一般に「地方分権」と称される「分権的分散システム」を志向した1949年の「シャープ勧告」¹⁾は、その内容の実施自体が見送られるか、変質した形で実施に移されることとなった。その結果として、市町村による事務・サービスの分散型供給と財政決定権の集権および大規模な財政トランスファーという「集権的分散システム」が形成されたことは多くの文献において指摘されている²⁾。そして市町村は、地域事務を担う独立した基礎自治体と機関委任事務を通じた国の補完機関という両者の性格を併せ持つこととなった。

もっとも、全国画一的なインフラ整備政策や地域開発政策を効率的・具体的に遂行する「集権的分散システム」は、戦後の復興期から高度経済成長期にかけてのナショナルミニマムの達成という目的に合致するものであり、よく機能したシステムであったといえる。しかしながら、あらゆる分

野でナショナルミニマムが達成される一方で、1970年代に入り、都市部において様々な問題が顕在化³⁾すると、大都市自治体による都市税拡充構想のような「集権的分散システム」の弊害や制度疲労に対する異議申し立てが行われるようになった。最終的には、石油危機に始まる長期不況と農村部自治体の反発によって、課税自主権を主とする分権化議論は一旦下火となった。

しかし、1995年の「地方分権推進法」の成立と前後して地方分権の動きは本格化し、同年の地方分権推進委員会の発足とその後の勧告を経て、2000年4月の「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律（地方分権一括法）」の一部施行に至った。同法により、長らく地方行政を束縛してきた機関委任事務が廃止され、地方自治体による法定外目的税や法定外普通税などの設定に関する規制も一部緩和された。こうして地方分権改革の立ち上げの役割を終えた地方分権推進法は2001年7月に失効、地方分権推進委員会も解散し、分権改革は次の段階に移った。一連の分権改革は、1970年代における分権論議で問題とされた、地域住民の多様な行政需要に対応できないという「集権的分散システム」の弊害と制度疲労に加えて、1980年代の民活路線⁴⁾に見られるような非政府部門への権限委譲と地方による事務・サービスの供給という新自由主義的な「小さな政府」を志向した動きと位置づ

けることができる⁶⁾。

こうした地方分権の進展は、基礎自治体である市町村の領域拡大に大きな影響を与えている。ただし、ここでの領域拡大とは、市町村合併に代表される空間的領域の拡大に加えて、請け負うべき事務・サービスの領域、即ち、行政の守備範囲の拡大をも含むものである。

地方分権の趣旨である「地域住民のニーズを反映した行政サービス」の供給を実現するためには、これまで以上に自治体の行政遂行能力⁶⁾が問われることになる。しかしながら、小規模自治体においては、こうした能力が財政の面でも、人的資源の面でも不足していることは否定できない。さらに、これまで地方自治体の財政を補完してきた地方交付税交付金などの財政トランスファーも縮小される傾向にあり、小規模自治体が単独で現在の行政水準を維持することはますます困難になると考えられる。こうしたことから、近年、総務省(旧自治省)は、権限の委譲と多様化した地域の行政需要に対応可能な「地方分権の受け皿」として、基礎自治体の自立性と行財政基盤の充実強化を図る目的で、市町村合併という空間的領域の拡大を積極的に支援する方向にある⁷⁾。

また、分権化とは前述の通り、地域住民の行政需要を反映したきめの細かいサービス供給を、地域に密着した市町村が実現するために、国や都道府県の有していた様々な権限を委譲することである。この権限委譲によって、市町村はその守備範囲を拡大することとなる。加えて、社会や経済、文化の情勢の変化によって地域住民の行政需要は多様化・複雑化しつつあり、それがさらなる新しい事務・サービス領域の拡大を引き起こしている⁸⁾。

こうした変革期にある日本の地方行政については、行政学や財政学のみならず地理学分野においても近年、研究が蓄積されつつある。例えば、新井・飯嶋(2000)⁹⁾は、サッチャー政権以後のイギリスの地方行政に関する文献をレビューし、日本における地方行政研究の課題として、①地域労働市場における公務雇用と②行政機能の空間スケ-

ルの2点を提示した。前者については、農山村研究において、作野(1995)¹⁰⁾や梶田(1998)¹¹⁾が縁辺地域における公共部門の雇用の重要性について指摘している。後者に関しては、広島県を事例に中小規模市町村の高齢者福祉サービスの供給と利用に関する地域的枠組みを検討した杉浦(2000)¹²⁾や、長野県の2村を事例に人的資源の面で広域行政が大きな役割を果たしていることを明らかにした新井(2001)¹³⁾などが挙げられる。また、行政サービス研究では、需給のバランスに着目した地域的公正の研究も蓄積されている¹⁴⁾。

ところで、先述した市町村が直面する2つの領域拡大を踏まえるならば、空間的領域の拡大は、異なる性格の地区を単一の市町村領域に内包させることとなり、住民の行政需要についても域内で差異が生じることは容易に推測できる。しかしながら、これまでの研究の多くは市町村を単位として分析を進めているため、単一の領域内での地域性格の多様性についての考察はあまりなされてこなかった。また、サービス領域の拡大は、住民の行政需要と行政のサービス供給の多様化を意味しているが、従来の研究では、高齢者福祉サービスなどの特定分野のサービス需給に事例を限定しており、これらの視点からの分析が十分であるとはいえない。したがって、単一の行政領域内における様々なサービス需給について検討を行うことが、変革期の地方行政研究に必要な視点の一つであると考えられる。そこで本稿では、茨城県水戸市を対象として、住民の行政需要と行政のサービス供給に見られる地区ごとの特性について考察することを目的とする。その際に、市域内における行政需要の多様性や時系列的な変化、需要把握のための公聴活動の体系、サービス供給の一部である投資配分や施設立地の動向に着目する。

I-2 研究の方法

本稿では、水戸市における31の小学校区を単位地区に設定して分析を進めた。単位地区が広範であれば行政需要の地区特性が平準化される恐れがあるが、逆にサービス供給にとって非現実的なほど狭小

な単位地区も問題である。小学校区は児童が通学可能な範囲であり、地域の均質性が比較的高く、日常生活圏とされる。旧自治省が1971～73年に行ったモデルコミュニティ事業においても、「小学校の通学区域程度の規模を基準」とするとしており、水戸市においても各小学校区に1つのコミュニティ組織が形成されている¹⁶⁾。後述するように、水戸市では公聴活動も小学校区単位で行われるなど、小学校区は本稿の目的に適した単位地区と考えられる。なお以下では、小学校区を地区と称することとする。

また、本稿ではアンケート調査を用いて住民の行政需要を測定するが、「行政需要」という術語の定義は個々の論者によって異なっており、これらを整理する必要がある。地理学においては、行政サービス研究の枠組みを示したピンチ（1990）¹⁶⁾が、例として Bradshaw（1972）¹⁷⁾の4つのニーズ区分を取り上げている。これは、行政や研究者が望ましいと考える「規範的ニーズ」、利用者へのインタビューやアンケートなどで表出する「感覚的ニーズ」、実際に利用を申し出る「表明されたニーズ」、サービス受給者の性格による「相対的ニーズ」の4つのタイプである。一方、日本の行政学では、臨時行政調査会第二専門部会（1963）¹⁸⁾が行政需要をはじめて定義したとされ、それを①国民・住民のナマの要望である「行政素需要」と②それを政府の立場との関係で整理した「整序された行政需要」に分類している。西尾（1990）¹⁹⁾は、そうした「行政素需要」を「行政需要」、「整序された行政需要」を「行政ニーズ」に再構成し、さらに行政需要を「顕在行政需要」と「潜在行政需要」とに分類している。これらを踏まえ、本稿では Bradshaw の「感覚的ニーズ」、もしくは西尾のいうところの「潜在的行政需要」を「行政需要」として採用する。これは、行政が顕在化した需要はもちろんのこと、住民が潜在的に有する需要に対しても注意を払わなければならないと考えるためである。というのは、住民が需要を反映させる手段を有さなかったり、あるいは住民が行政に対して失望していることで、常に重要な

需要が顕在化するとは限らないからである。

また、行政需要のなかには、行政側が即応可能なものがある一方で、内容的にも財政的にも長期にわたって対応する必要のあるものも含まれる。そのため、1時点の行政需要とサービス供給を比較して需給を検討するのではなく、過去の行政需要とその後のサービス供給を検討したうえで、現在の住民の行政に対する満足度や行政需要を考察する必要がある。そこで本稿では、1992年と2001年の2時点で行政需要の測定を行い、この間のサービス供給について検討した。なお、1992年という時点を取り上げたのは、同年3月に東茨城郡常澄村が水戸市に編入され市域の再編が見られたこと、その際に新しい総合計画が策定されサービス供給に新たな視点が見られたこと、加えて、この総合計画策定にあたって住民に対するアンケート調査が実施され、過去の行政需要に関する資料が存在することが主な理由である。

本稿の構成は以下の通りである（第1図）。まずⅡ章では、「平成4年水戸市民意向調査」の結果を地区別に分析し、1992年における行政需要の差異を明らかにする。Ⅲ章では、行政需要から行政ニーズへの変換過程の例として公聴活動を取り上げるとともに、行政の各部課への聞き取り調査と決算資料から9年間の行政サービスの供給²⁰⁾について検討する。次いでⅣ章では、アンケート調査をもとに、2001年時点での各地区の行政に対する満足度と地区別の行政需要の差異を扱う。そしてⅤ章では、これらの議論を踏まえ、2つの領域拡大に直面する変革期の地方行政のあり方について考察する。



（ ）内は取り扱う章節

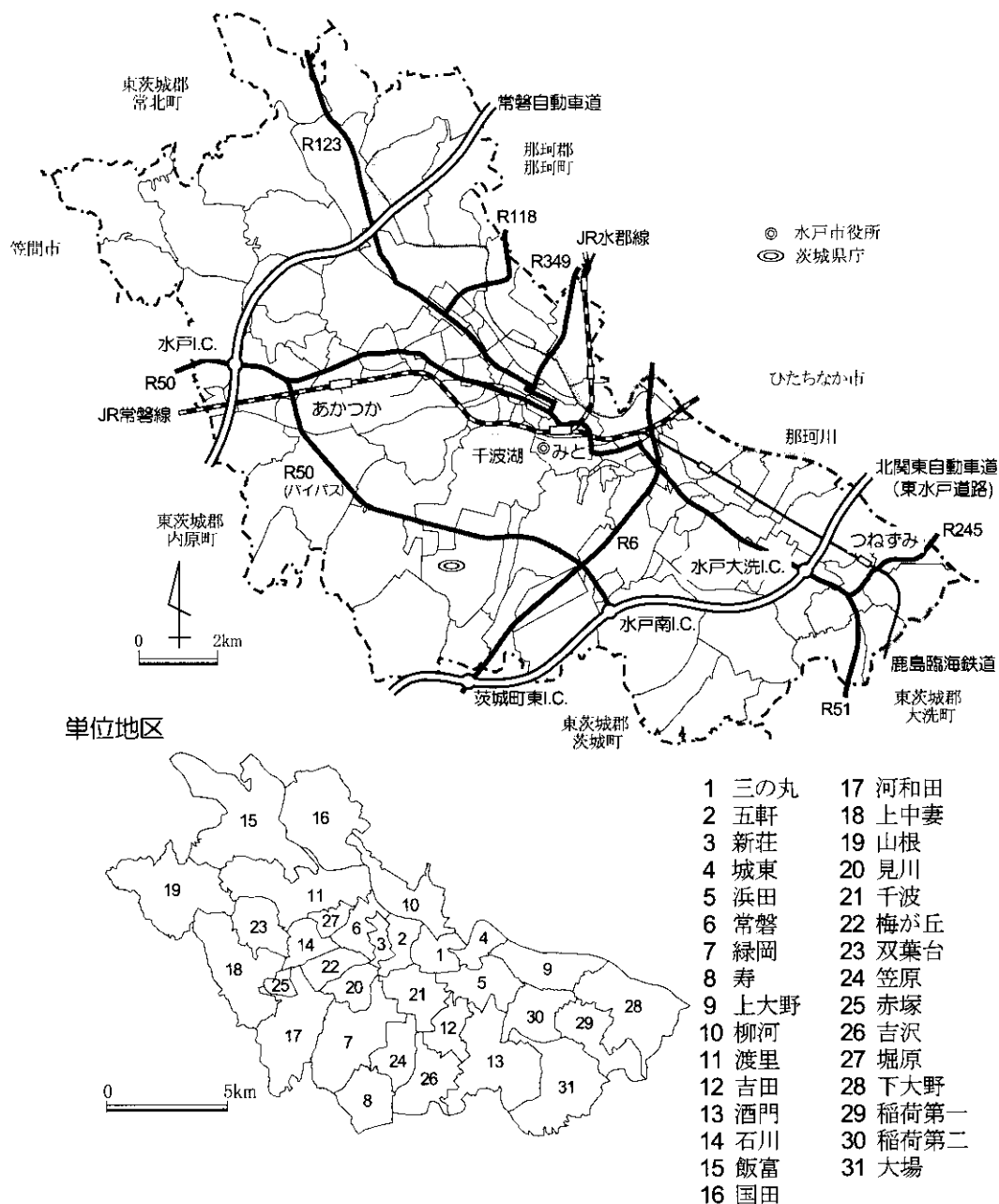
第1図 本研究の枠組み

I-3 研究対象地域

本稿で取り上げる茨城県水戸市（第2図）は、県中部に位置し、県庁所在都市として1889（明治22）年に市制を施行した。面積は175.90km²であり、人口は246,152²¹⁾で、近年では人口が停滞傾向にある。

市北部から南東部に向かって那珂川が流れており、沿岸は沖積低地となっている。この低地は水戸駅周辺が市街地化されているほかは、多くが水田となっている。また、市北西部の山根地区では

市北部から南東部に向かって那珂川が流れており、沿岸は沖積低地となっている。この低地は水戸駅周辺が市街地化されているほかは、多くが水田となっている。また、市北西部の山根地区では



第2図 研究対象地域（2001年）

標高100m前後の丘陵地が広がり、森林や果樹栽培が見られる。これらの地域を除く市域の大部分は洪積台地であり、市街地や住宅、畑地などの土地利用となっている。

水戸市の中心市街地は、佐竹氏、水戸徳川家と受け継がれた城下町をその起源とし、那珂川と千波湖に挟まれた舌状の上市台地の東端に水戸城が位置していた。この台地上に広がる市街地は「上市」と呼ばれ武家町として発展してきたが、明治期以後には茨城県庁や水戸市役所をはじめとする官庁街や中心商業地域へとその機能を大きく変化させた。現在の三の丸、五軒、新荘の各地区にまたがる「上市」に対し、浜田地区の「下市」は街道沿いの町人町に由来する市街地であり、明治期前半までは水戸の経済的中心であった²⁰⁾。

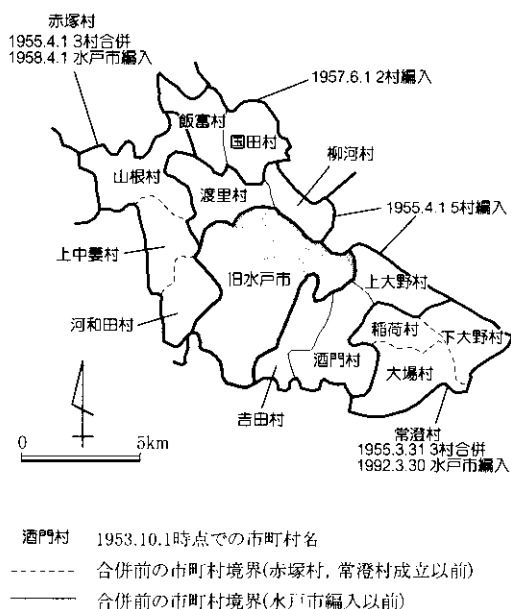
これらの中心市街地に隣接する常磐、千波などの地区では、特に第二次世界大戦後において住宅地化が進展し、さらに1970年代に入ると、双葉台、赤塚地区に代表される集合住宅を含む大規模な住宅地開発も見られるようになった。また、1990年代には、国道50号バイパスの開通や茨城県庁の笠原地区への移転を契機として、笠原、吉沢といった市南部の地区に開発の重点が移行しつつある。酒門、稲荷第一、稲荷第二などの従来は農村の土地利用が卓越していた地区においても、茨城県住宅供給公社や土地区画整理組合による大規模住宅開発が展開してきている。このため、近年では、他の地方都市と同様に、中心市街地の空洞化が顕著となり、その活性化の問題が大きく取り上げられるようになってきている。その一方で、山根、国田、飯富、大場といった地区では農村的な要素が依然として強い。

次に水戸市域の変遷について見てみると、市制施行時点での水戸市の領域は、当時の市街地には限られており、その面積も現在の30分の1以下の6.17km²であった。1933（昭和8）年には常磐村を編入したものの、第二次世界大戦以前においては、水戸市域はかつての城下町の区域にとどまっていたといえよう。

1953年の「町村合併促進法」の施行に始まる全国

的な市町村合併の動きのなかで、水戸市も大規模な市域拡大を実現することとなった。同法施行と前後して、1952年には緑岡村を、1955年には渡里、柳河、吉田、酒門、上大野の5村を編入した。さらに「新市町村建設促進法」の施行に伴い、1957年に飯富村、国田村を、翌1958年には3村合併により発足して間もない赤塚村の編入を実現した。これをもって、水戸市においては1950年代のいわゆる「昭和の大合併」に伴う市町村領域の再編が完了した（第3図）。中心都市に隣接する農村が編入されるという再編は、この時期の市町村合併に顕著に見られた形態であった。

水戸市においては、この領域のもとで戦後の市政が展開してきたが、1992年には新たに東茨城郡常澄村を編入し現行の市域が確定した。水戸市と常澄村との合併は、「町村合併促進法」の施行期や昭和40年代の2度にわたり構想が出されながらも、実現に至らなかったものであった²⁰⁾。一方、水戸市は北側に隣接する東茨城郡常北町とも合併構想を有し、1995年には合併に関する協議会が設置されたが、現在は協議が休止されており、実質



第3図 水戸市の市域拡大（1955～1992年）
（水戸市企画課資料より作成）

的に白紙に近い状態に戻されている。しかし、近年では全国的に市町村合併をめぐる機運が高まっており、水戸市においても新たな市域拡大が実現することも予想される。

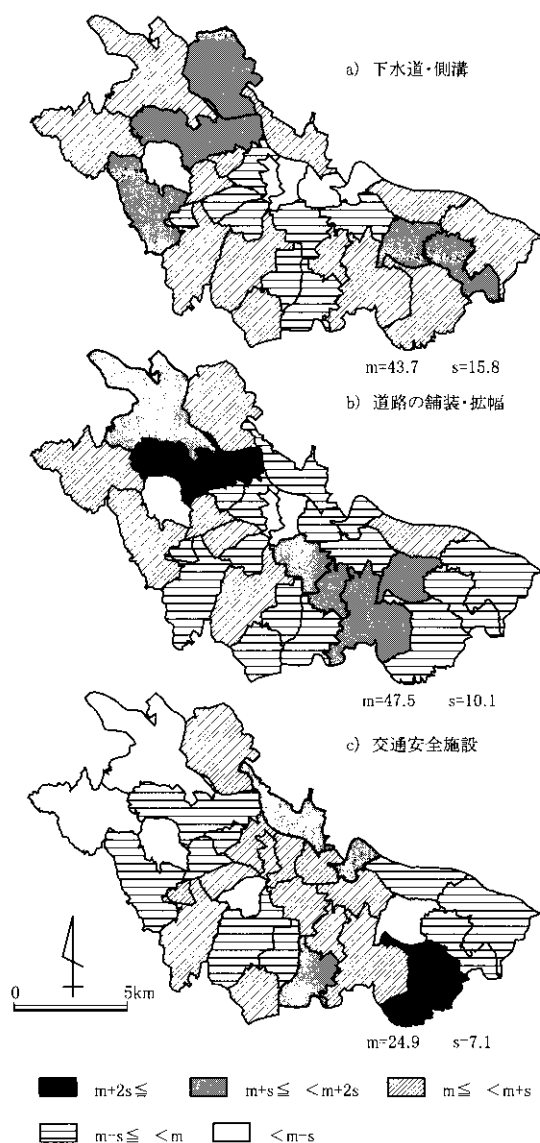
Ⅱ 1992年における行政需要の地区特性

本章で行政需要の測定に用いた「平成4年水戸市民意向調査」は、「水戸市第4次総合計画」の策定のために行われたアンケート調査である。1992年3月に実施され、配布数10,000に対し有効回収数は6,201、回収率は62.0%であった²⁰。本章では、同調査のうち、居住地区において速やかな整備を要望する分野についての項目²⁰を用いて、1992年における行政需要の地区特性について検討する。

第1表には、1992年における各地区の行政需要の上位3つを挙げた。どの地区でも「道路の舗装・拡幅」、「街路灯・防犯灯」、「交通安全施設」といった道路関連の項目が上位に挙げられる一方で、「下水道・側溝」に対する需要には明確な差異が見られる。具体的に各地区間の差異を取り上げてみると、三の丸、五軒、新荘、城東といった市中心部の各地区においては需要がほとんど認められず、双葉台地区を除いては周辺部に至るにつれてその需要が高くなる同心円状のパターンとなっている（第4図）。当然ながら、この差異は下水道の整備状況と大きく関係している。水戸市における1992年度の下水道普及率はわずか30.2%で、処理区域は1,125haと全市域の6.4%に過ぎなかった。整備状況を地区別に見ると、十分に整備されているのは三の丸、五軒、浜田といった市の中心部の各地区と双葉台地区などに限られる。この普及状況は他の関東地方の県庁所在都市と比べても低いとされ、下水道の整備事業は伝統的に水戸市民の要求の的となってきた分野である。

ほとんどの地区で上位に挙げられた「道路の舗装・拡幅」は、相対的に道路整備が進んでいた三の丸、五軒、新荘といった中心市街地と双葉台の各地区においてその需要が低く、狭あい道路が多く交通の利便性が低いと指摘されていた渡里、千波などの地区で高い値となっている。このよう

に、地区内の生活道路の整備状況と「道路の舗装・拡幅」に対する需要は大きく関連している。一方、ガードレールなどの「交通安全施設」に対する需要を見てみると、三の丸や五軒といった中心市街地の各地区と千波、吉田などの市東南部の



第4図 水戸市における下水道・生活道路・交通安全施設の地区別需要（1992年）

m は平均値, s は標準偏差を表す。

以下の図も同様である。

（「平成4年水戸市民意向調査」より作成）

各地区で高くなっている。中心市街地はその性格上、交通量が多いことに加え、路上での駐停車車両が多く、その安全性が問題となっていた。また、宅地化・都市化が進展し、多くの幹線道路の

走る市東南部の各地区でも、幹線道路同士を結ぶ狭い抜け道の存在や住宅地における駐停車車両の存在が、交通安全施設を望む要因となっている。柳河地区において比較的需要が高くなっている。

第1表 水戸市の各地区における行政需要（1992年）

単位：％

地区	1	2	3
三の丸	道路の舗装・拡幅 41.9	街路灯・防犯灯 35.7	交通安全施設 26.7
五軒	街路灯・防犯灯 37.8	道路の舗装・拡幅 37.3	交通安全施設 31.8
新荘	街路灯・防犯灯 31.5	道路の舗装・拡幅 駐車場 30.7	
城東	道路の舗装・拡幅 39.1	街路灯・防犯灯 38.3	交通安全施設 37.0
浜田	道路の舗装・拡幅 38.5	街路灯・防犯灯 36.2	下水道・側溝 34.5
常磐	道路の舗装・拡幅 45.9	街路灯・防犯灯 38.7	下水道・側溝 31.4
緑岡	道路の舗装・拡幅 52.3	下水道・側溝 50.9	街路灯・防犯灯 33.7
寿	下水道・側溝 51.7	道路の舗装・拡幅 44.3	街路灯・防犯灯 37.3
上大野	道路の舗装・拡幅 街路灯・防犯灯 49.2	下水道・側溝 47.7	
柳河	下水道・側溝 55.3	街路灯・防犯灯 42.7	道路の舗装・拡幅 39.8
渡里	道路の舗装・拡幅 68.2	下水道・側溝 64.9	街路灯・防犯灯 38.1
吉田	道路の舗装・拡幅 61.2	下水道・側溝 46.4	街路灯・防犯灯 32.5
酒門	道路の舗装・拡幅 64.6	下水道・側溝 56.7	街路灯・防犯灯 38.2
石川	道路の舗装・拡幅 48.8	下水道・側溝 43.5	街路灯・防犯灯 35.5
飯富	道路の舗装・拡幅 60.5	下水道・側溝 59.3	街路灯・防犯灯 34.6
国田	下水道・側溝 63.2	道路の舗装・拡幅 57.4	街路灯・防犯灯 44.1
河和田	道路の舗装・拡幅 45.5	下水道・側溝 45.0	街路灯・防犯灯 30.7
上中妻	下水道・側溝 64.3	道路の舗装・拡幅 52.4	街路灯・防犯灯 39.7
山根	下水道・側溝 道路の舗装・拡幅 街路灯・防犯灯 53.6		
見川	道路の舗装・拡幅 44.8	下水道・側溝 39.9	街路灯・防犯灯 34.1
千波	道路の舗装・拡幅 61.6	下水道・側溝 43.5	街路灯・防犯灯 38.7
梅が丘	道路の舗装・拡幅 47.6	下水道・側溝 39.9	街路灯・防犯灯 26.7
双葉台	街路灯・防犯灯 32.1	駐車場 27.3	図書館 23.6
笠原	街路灯・防犯灯 下水道・側溝 41.7	道路の舗装・拡幅 39.6	
赤塚	道路の舗装・拡幅 39.7	駐車場 37.1	街路灯・防犯灯 35.3
吉沢	道路の舗装・拡幅 46.0	下水道・側溝 40.4	交通安全施設 34.2
堀原	下水道・側溝 44.6	道路の舗装・拡幅 街路灯・防犯灯 44.0	
下大野	下水道・側溝 50.0	道路の舗装・拡幅 45.9	街路灯・防犯灯 40.5
稲荷第一	下水道・側溝 66.7	道路の舗装・拡幅 街路灯・防犯灯 44.9	
稲荷第二	下水道・側溝 64.5	道路の舗装・拡幅 58.1	街路灯・防犯灯 54.8
大場	下水道・側溝 道路の舗装・拡幅 47.0	街路灯・防犯灯 31.8	

（「平成4年水戸市民意向調査」より作成）

各地区ともにアンケートの上位3つ（同率を含む）を挙げた。なお、交通安全施設とは歩道やガードレールなどを指す。

るが、これは地区内を国道118号と349号、6号という3つの国道を結ぶ県道63号が走っており、その交通量が非常に多いためと考えられる。

このほかに、各地区の差異が顕著なものとしては「公園・緑地」に関する項目がある（第5図）。飯富、山根、下大野、稻荷第一、大場といった、市街地から離れ農業的な土地利用の卓越する地区、千波公園や逆川緑地を抱える千波地区などで需要が低く、三の丸、五軒、新荘などの中心市街地や石川、梅が丘、笠原、寿といった郊外住宅地区で需要が高くなっている。このことから、「公園・緑地」に対する需要は、森林や緑地帯といった地区内の環境や大規模公園の有無に左右されていると考えられる。もっとも、常磐地区では、偕楽園が存在するにも関わらずその需要は高い。偕楽園は日本三大庭園の一つとして観光地化しており、その利用者の多くが市民ではなく観光客であることから、地区の公園という意識が住民に希薄であるためと推測される。

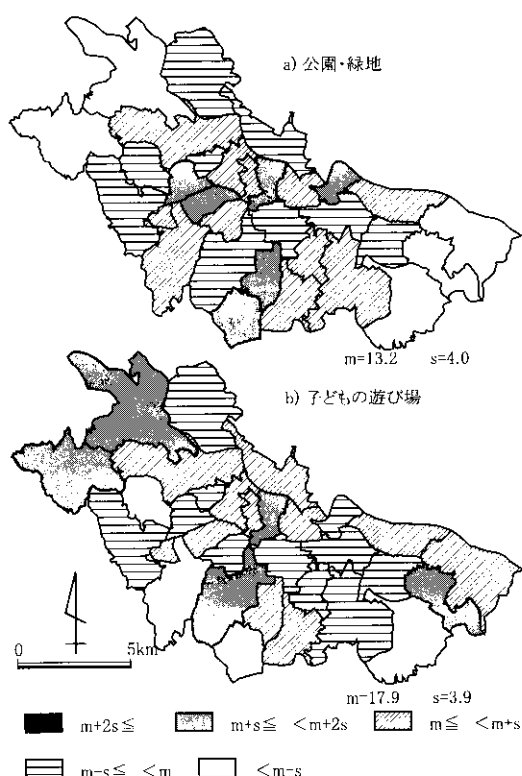
一方で「子どもの遊び場」に関する需要の高い地区を見てみると、その多くが「公園・緑地」への需要の高い地区に重なるものの、同需要の低かった緑岡、柳河、飯富、下大野、稻荷第一といった地区で全地区平均を上回る値が見られる。これは、豊かな自然環境や広さが重要視される「公園・緑地」に比して、「子どもの遊び場」については居住地への近接性や遊具の充実度が重要視されるためと考えられる。

続いて、福祉施設である「老人福祉センター」、「デイサービスセンター」²⁶⁾の需要を取り上げる（第6図）。両施設、あるいはどちらか一方の施設に対する需要が高いのは、五軒、新荘、浜田といった中心市街地と、柳河、飯富、国田、山根といった農村部のそれぞれ高齢化の顕著な地区である。しかし、高齢化率のさほど高くない双葉台、見川、梅が丘などの住宅地区でも高くなっている。当時、これらの住宅地区では人口の年齢構造が壮年後期に偏っており、将来に備えての整備の要望が出されていたものと考えられる。また、山根、五軒、浜田地区では老人福祉センターの需要



写真 1 渡里地区の狭あい道路（2002年1月撮影）

渡里地区では、土地区画整理事業が計画されながらも実施に至らなかった経緯があり、住宅地のなかに狭あい道路が多く残存している。



第5図 水戸市における公園・緑地および子どもの遊び場の地区別需要（1992年）

（「平成4年水戸市民意向調査」より作成）

はさほどないが、デイサービスセンターの需要は高く、柳河、国田、飯富地区ではその逆の傾向が見られる。これは既存施設への近接性が影響しており、施設が立地している地区の周辺では需要が低くなるという結果をもたらしている（第7図）。

また、他の地区と大きく異なる傾向を見せるのが双葉台地区である。他の地区で多い「道路の舗装・拡幅」、「下水道・側溝」、「街路灯・防犯灯」、「交通安全施設」に対する需要が相対的に低い一方で、「図書館」、「プール」、「サイクリングロード」、「駐車場」、「公民館」、「老人福祉センター」、「デイサービスセンター」といった余暇・娯楽に関する施設や福祉施設の需要が10%を超えている（第2表）。これは、地区の大部分が1960年代後半から

都市基盤をも含めて総合的に開発された双葉台団地²⁷⁾によって占められているという特性を反映したものである。

Ⅲ 行政需要への対応と施策の展開

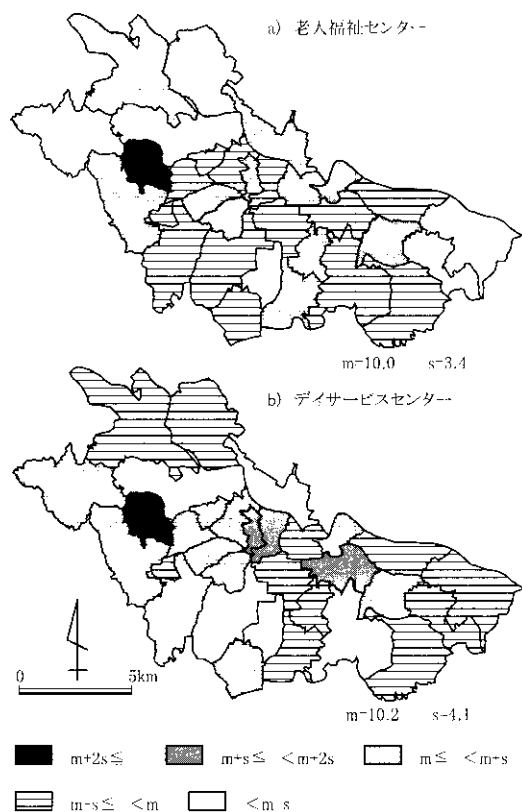
Ⅲ-1 公聴活動の体系

水戸市では多様な住民の行政需要を市政に反映させるために、公聴活動を取りまとめる部課とし



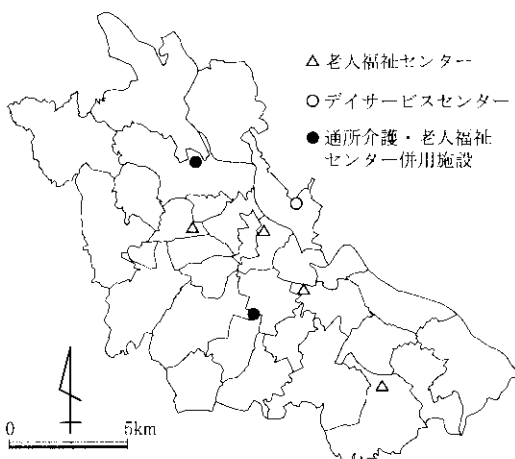
写真2 双葉台団地（2001年12月撮影）

1970年代に開発がなされた住宅団地である。戸建が中心だが、一部には中層の県営住宅なども見られる。



第6図 水戸市における老人福祉センターおよびデイサービスセンターの地区別需要（1992年）

（「平成4年水戸市民意向調査」より作成）



第7図 水戸市における老人福祉センターおよびデイサービスセンターの立地（1992年）

（「平成12年水戸市主要公共公益施設要覧」、水戸市福祉事務所資料より作成）

第2表 双葉台地区における行政需要（1992年）

施設項目	単位：％	
	1992年需要	市平均
街路灯・防犯灯	32.1	38.2
駐車場・駐輪場	27.3	13.3
図書館	23.6	5.8
道路の舗装・拡幅	21.0	47.5
デイサービスセンター	20.7	10.2
老人福祉センター	18.5	10.0
下水道・側溝	15.1	43.7
プール	14.8	3.3
サイクリングコース	14.4	5.2
交通安全施設	12.9	24.9
公民館・集会所	10.7	4.7
子どもの遊び場	10.3	17.9
公園・緑地	10.0	13.2
公衆便所	8.9	5.6
市民農園	5.9	2.3
児童館	5.5	2.0
テニスコート	4.4	4.3
病院・救急医療施設	4.1	11.4
防火水槽・消火栓	4.1	6.2
ゲートボール場	2.2	1.3
保育園	2.2	1.2
幼稚園	1.5	1.3
小学校	0.7	1.6
中学校	0.7	1.1
道路・橋梁の新設	0.4	2.1
郵便局	1.1	4.2
その他	7.7	7.1

（「平成4年水戸市民意向調査」より作成）

て市民相談室を設置している。そして、公聴活動としては主に「市政モニター」、「市民懇談会」、「行政懇談会」²⁹⁾という3つの制度が設けられている²⁹⁾。これらの制度により市民相談室でまとめられた行政に対する意見や要望は、そこから担当課に伝えられる。そして担当課から、個々にその意見・要望を出した市民に対して回答がなされる形となっている（第8図）。なお、本稿で重視する地区ごとの要望を伝えるうえで重要な役割を果たすのは市政モニターと市民懇談会であるため、それぞれについて以下に詳しく取り上げる。

まず市政モニター制度であるが、これは各地区から1名のモニターが選出され、自らの居住地区や市全体に関する要望や問題点を行政に伝えるものである。加えてモニターは市政モニター会議や

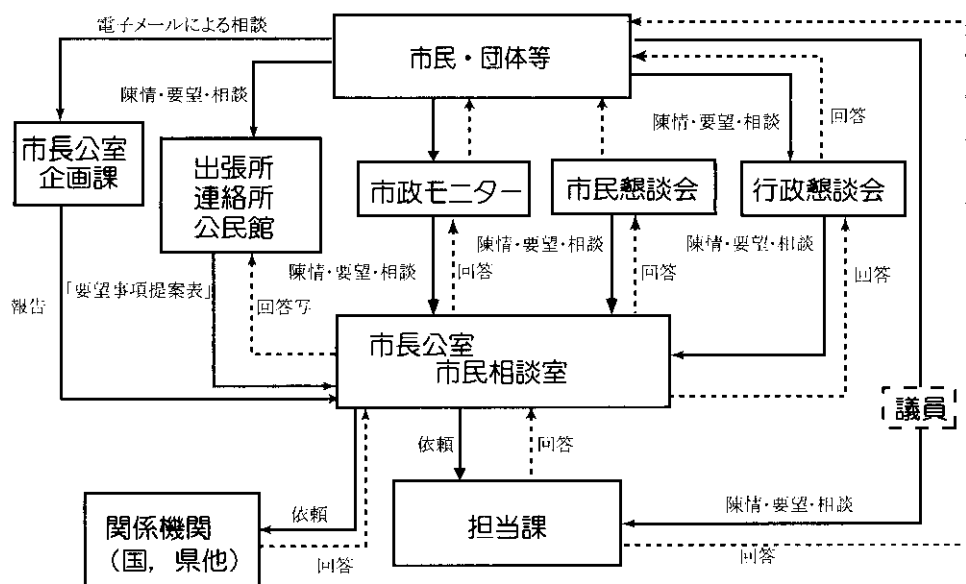
施設見学会への参加、市議会の傍聴などの活動も行う³⁰⁾。1999年度の市政モニターが文書により提出した意見・要望は149件であった³¹⁾が、その内訳は第9図の通りであり、行政改革などの企画総務関係が35件と最も多く、大気汚染などの生活環境関係、介護保険などの保健福祉関係が続いている。

第2に挙げられるのは、市長や市の幹部が直接各地区で住民と対話する市民懇談会である³²⁾。これは1984年度に開始され、初年度は20地区で行われた。1988年度には市内の全地区が対象となり、現在では隔年ごとの開催となっている³³⁾。

開始当初の市民懇談会における議題は、既に市に対し提出されていた意見や地区としてまとめた意見のみならず、個人的な要望までもを含む多岐にわたるものであった。その後、1993年度からは各地区で懇談会のテーマを事前に設定し、行政側に伝える形となった。しかしその設定方法も、地区内の住民にアンケートを行い、そこで挙げられた問題点をもとに自治会やコミュニティ組織の役員が協議する場合や、青年会などの部会の代表者やコミュニティ組織の役員のみで決定する場合など、地区により差異が見られる。なお、1993年度以降の懇談会で取り上げられた議題は第3表に示した通りである。

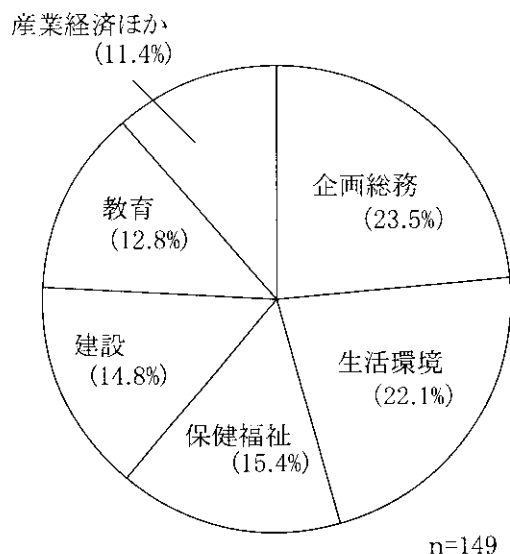
全体的には、道路、交通安全に関する要望が最も多く、都市開発や住宅整備に関する要望がそれに続く。また下水道や集落排水の早期整備、河川の整備・防災関連の要望をあわせた4項目で全要望の60%強を占めている。これはアンケートで表出した行政需要の傾向とも一致している。

地区ごとの特徴を見ると、五軒、三の丸地区のような中心市街地においては商業地域の活性化に関するものが、上大野、柳河、飯富、国田、山根、下大野、大場といった農村部の地区では上下水道、集落排水に対する要望が多い。これらは県庁移転をはじめとした空洞化の解消を求める中心市街地、下水道整備が十分ではない農村部といったように、各地区がその時点で抱えている問題点を反映している。そのほか、見川地区などの住宅



第8図 水戸市における公聴活動の体系（2001年）

（水戸市市民相談室資料，聞き取り調査より作成）



第9図 水戸市における市政モニターの文書
による意見・要望内容（1999年度）

（水戸市市民相談室資料より作成）

地域では，環境・衛生に関する意見が多く見られた。これは，こうした地区が居住空間としての機能に特化しており，商業機能の充実や利便性より



写真3 市民懇談会の様子（2001年6月，水戸市広報課撮影）

写真は2001年6月に開催された下大野地区での市民懇談会のものである。この懇談会のテーマは「下大野地区の振興策と生活環境整備について」というものであった。

も静穏な生活を求める住民の立場をより反映したものと推測される。

こうした意見や要望は，その緊急度を考慮した上で対処順位が決定される。また，それが個人レベルでの要望なのか，町内会の意見なのか，あるいは市民懇談会でまとめられた要望なのかという

第3表 市民懇談会で取り上げられた議題（1993～2000年度）

地区	道路 交通安全	都市開発 住宅	上下水道	河川 防災	環境 衛生	福祉	教育	公園 緑地	行政 サービス	コミュニ ティ	その他	合計	延べ 参加者数
三の丸	2	5	0	1	0	2	1	0	0	0	0	11	461
五軒	9	7	0	0	0	0	3	0	1	2	1	23	439
新莊	0	2	0	0	0	8	0	1	1	1	0	13	379
城東	5	4	1	5	0	0	1	0	0	0	2	18	423
浜田	1	3	2	3	3	2	1	0	0	0	1	16	239
常磐	6	3	3	0	7	0	0	0	0	0	0	19	364
緑岡	3	0	2	0	3	0	0	1	1	0	1	11	325
寿	5	1	2	0	1	0	1	1	1	1	0	13	408
上大野	0	2	3	7	1	0	1	0	0	1	0	15	223
柳河	2	2	2	3	1	2	0	1	0	0	1	14	413
渡里	15	1	2	1	1	0	0	1	1	0	0	22	247
吉田	8	1	0	0	0	5	0	2	3	1	0	20	372
酒門	4	2	0	3	2	1	1	1	3	0	0	17	343
石川	3	5	2	1	1	0	0	0	1	1	1	15	430
飯富	5	3	5	6	1	0	0	0	0	0	1	21	268
国田	4	3	1	2	1	1	1	0	0	0	1	14	187
河和田	4	5	3	1	0	0	3	2	0	3	0	21	363
上中妻	5	2	6	1	2	0	0	3	0	0	0	19	277
山根	3	4	1	0	0	0	0	5	1	0	0	14	330
見川	5	3	3	2	5	4	2	1	0	2	1	28	315
千波	9	0	0	3	0	0	2	0	0	1	0	15	506
梅が丘	2	2	1	0	2	2	0	0	1	0	0	10	301
双葉台	8	1	0	1	3	0	0	2	0	0	0	15	346
笠原	2	2	1	1	2	0	0	1	1	3	0	13	443
赤塚	1	7	2	0	3	2	0	2	0	0	0	17	299
吉沢	7	2	6	0	0	2	1	0	0	1	0	19	296
堀原	5	0	5	2	0	1	0	1	1	3	2	20	644
下大野	10	4	4	4	0	0	4	0	0	2	3	31	689
稲荷第一	3	2	3	3	4	5	4	1	5	1	3	34	722
稲荷第二	14	3	2	2	2	1	2	1	4	0	1	32	508
大場	9	4	2	1	2	0	2	1	0	1	0	22	507
合計	159	85	64	53	47	38	30	28	25	24	19	572	12,067

(水戸市市民相談室資料より作成)

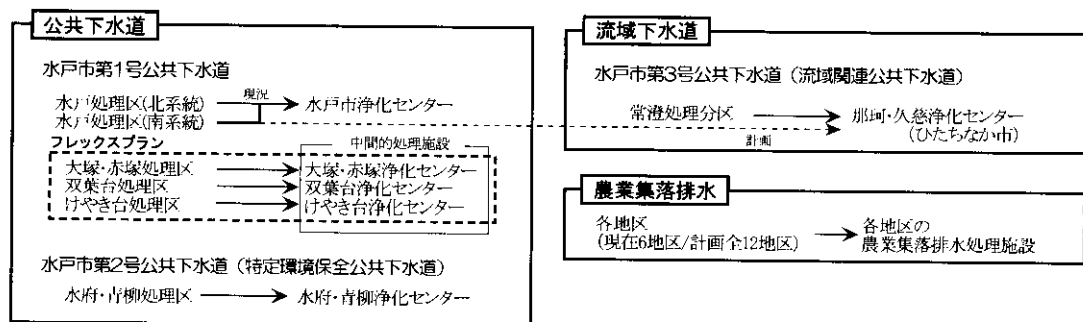
点を考慮しての重み付けがなされる。後者になるほど地域の合意形成がなされたものと見なされ、要望への対処が早期に実現する可能性が高い。

Ⅲ-2 事業展開と施設立地の変化

1) 下水道分野の事業展開

水戸市における下水道事業は、大まかには公共下水道、流域下水道、農業集落排水の3つの形態で整備が行われている（第10図）。公共下水道は水戸市が整備の主体となるものであり、現行の市

街地と今後市街化が想定される地域をその処理区域としている。その大部分の下水処理は若宮1丁目（城東地区）の水戸市浄化センターにおいて行われている。これに加えて、農村部ではあるが、那珂川の洪水により被害を受けた水府町、青柳町では、独自の処理施設を有する特定環境保全公共下水道という形式により整備が行われた。また、大規模な住宅開発がなされた双葉台³⁰、けやき台、大塚池の水質汚濁が問題となっていた大塚・赤塚の3つの処理区では、同様に小規模な処理施



第10図 水戸市における下水道の整備体系と処理施設 (2001年)

(水戸市下水道部, 水戸市農業環境整備課資料より作成)

設を設置する形で整備が進められている。これは、浄化センターの処理能力の関係³⁶⁾と早期の下水道供用の実現を目的としたもので、この整備方式は「フレックスプラン」と呼ばれている。

流域下水道は、那珂川・久慈川流域の4市5町1村のそれぞれ一部を処理区域として、茨城県により整備が進められているものである。水戸市のなかでは旧常澄村の一部がその計画区域に含まれ、現在、県住宅供給公社による住宅開発が行われた百合が丘町と土地区画整理事業が施行された東前という極めて限られた区域で事業が認可されている。下水の処理は、2河川の最下流に位置するひたちなか市の那珂・久慈浄化センターで行われている。

また、農業集落排水は、市が事業主体ではあるが、公共下水道や流域下水道と異なり、地域住民からの申請に基づいて事業化される形態をとっている³⁶⁾。これは「フレックスプラン」と同様に、小規模な処理施設を分散配置するもので、水戸市においては平須町で最初に事業が進められ、1987年に採択、1991年に供用が開始された。市内では農業振興地域内の12の地域で計画があり、2001年までに6地域で供用が開始されている。

以下では、これらの3つの整備体系のうち、処理人口、処理区域ともに最大の公共下水道に着目して検討を進めることとする。水戸市における公共下水道の整備事業は、1953年に戦災復興事業の一環として開始されたものであり、当初は「上

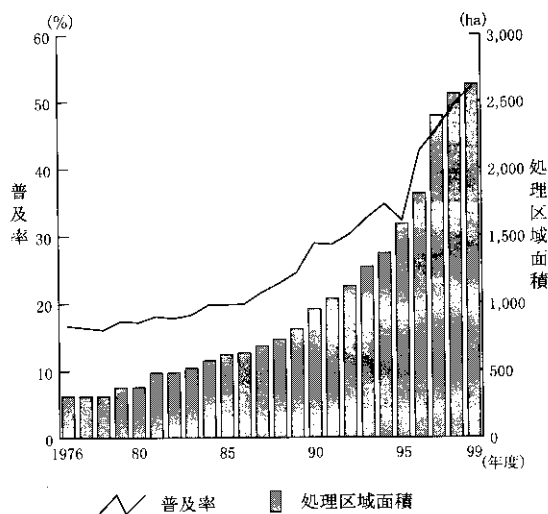


写真4 農業集落排水の処理施設 (2001年12月撮影)

写真は市北部の飯富地区の処理施設である。1995年に供用が開始され、計画上の処理人口は2,200である。

市」の台地上の市街地における雨水排水を目的としたものであった。そして1974年に浄化センターの供用が開始されることで、水戸市の下水道事業は本格的に始動することとなった。当初は「上市地区」³⁷⁾の中心市街地での整備が進められ、1981年には常磐線南側の「駅南地区」や、「上市地区」西側の「新原地区」などで事業認可が取得され、徐々に整備区域が拡大していくこととなった。また、都市化の進展に比して整備が遅れていた「見和・見川地区」(1994年認可)や「笠原地区」(1996年認可)においても、事業認可の取得後、重点的に整備が進められることとなった。

実際の下水道の普及率について見てみると (第



第11図 水戸市における公共下水道の普及率の推移 (1974～1999年度)
(水戸市下水道計画課資料より作成)

11図), 浄化センターが供用を開始した1974年度には17.6%であり, 計画開始から30年が経過した1985年度においても19.8%と低い値にとどまっていた。その後, 1990年代に入ると急速に普及率が上昇し, 2000年度には52.3%に達している。しかし, 県内の他都市や県外の同規模都市と比較すると整備が遅れており³⁸⁾, このことが, 前章で明らかになった通り, 全市的に下水道整備に関する要望を高める要因となったものと考えられる。

次に, 1992年度から1999年度の8年間にわたる下水道整備事業の展開を検討するが, 管渠の敷設をはじめとする建設事業は極めて多数にわたり, かつ, 各地区に分散しているため, 実際の整備地点を一括して把握することは困難である。そこで, ここでは水戸市が各年度の決算時に発行する『各会計決算報告書』の下水道事業会計, 農業集落排水事業会計の項目を利用する。この報告書は, 各年度に施行された事業の内容, 町丁目, そして事業費を記したものであり, これによって大字³⁹⁾ごとの下水道整備事業に関する投資額を算出し, 指標として用いた⁴⁰⁾。

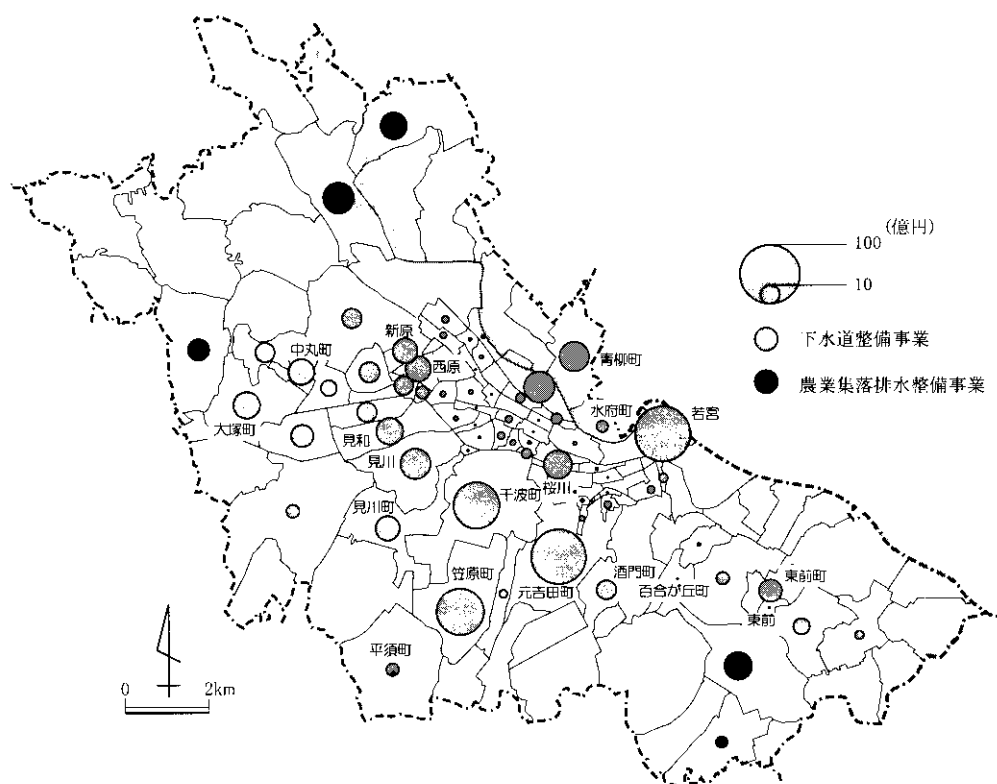
大字別の投資額が最大となったのは那珂川流域の若宮における85.19億円であるが(第12図), こ

れは浄化センターの整備に要した費用がその大部分であり, 地区の下水道整備とは関連しない支出と見なすことができる。同様の施設整備により投資の集中が見られたのが桜川の22.10億円であり, ここではポンプ場の整備が実施された。ただし, ポンプ場に関してはその管轄区域が比較的狭小であることから, 浄化センターとは異なり地区の下水道整備と結びつけることが可能であろう。

若宮に続いて大規模な投資額を示したのが, 元吉田町(83.13億円), 笠原町(62.79億円), 千波町(58.94億円)である。これらは, 「上市地区」と比較して整備が遅れていた「駅南地区」や, 1996年から認可区域となった「笠原地区」に含まれる大字である。ここでは, 近年の開発の集中や茨城県庁の移転などを契機として, 急速かつ重点的に整備が進められたものと考えられる。また, これに続いて, 見川(25.43億円), 見和(20.41億円), 西原(18.03億円), 新原(17.75億円), 見川町(16.46億円)などにおいて, その投資額が大きくなっている。これらは整備が遅れていた住宅地域であり, 「見川・見和地区」は1994年に認可区域となったことで同様に重点的な整備が実現した。

そのほか, この時期に特定環境保全公共下水道の形式で整備が進められた青柳町(23.95億円)ならびに水府町(3.84億円), フレックスプランにより整備が実施された大塚町(19.86億円)や中丸町(18.84億円), 酒門町(10.96億円), 流域下水道の幹線の建設が進められた東前町(14.98億円)でも高い投資額を示している。一方, 「上市地区」の大字ではいずれも極めて小さい値となっており, このことは既に下水道の整備がほぼ終了していたことを裏付けるものであろう。

以上のように, 1992年度以後の水戸市における下水道整備事業は, 「上市地区」の中心市街地に隣接する未整備地域や, 都市化が進展している郊外地域に重点が置かれ, 加えてその整備体系も複雑化したことが明らかとなった。しかし, 下水道整備事業は, 以下に示す生活道路の整備事業のように, 問題となる箇所だけを改良することが可能な



第12図 水戸市における下水道整備事業の大字別投資額（1992～1999年度）
（各年度の水戸市「各会計決算報告書」より作成）

分野と異なり、下流—上流、あるいは浄化センター—幹線—支線という体系的な管渠網の整備が必要なものである。このため、きわめて長期にわたる整備計画のもとで事業が進められ、地区において需要が大きい場合でも、即座の対応が困難である。この点がさらに住民の需要を高めるという悪循環を生起させていると考えられる。

2) 生活道路の整備事業の展開

次に生活道路の整備事業について取り上げるが、ここでの「生活道路」は都市計画決定がなされていない市道をさすものとする。水戸市においては、これらの道路のうち、幅員7.5m以上の道路と7.5m未満の狭あい道路とに分類し整備を進めている。幅員7.5m以上の道路については、土木課の3カ年計画に組み込む形で整備を行うが、この際には特に具体的な基準は設けられておらず、地区間のバランスなどを考慮しながら整備の

実施路線が決定される。一方、7.5m未満の市道では、敷地後退率や沿線地権者の同意などの申請基準が定められているが、この基準を満たしている区間に関しては、原則として申請順で実施に移される。このほか国道や県道のように市の管轄外の道路についても、市民相談室や土木課などの関係部課に要望があげられることも多いが、このような場合には管轄の国道工事事務所や県の部課に連絡を取り、意見や要望を伝えることになっている。

以下では、生活道路の整備事業について、下水道整備事業と同様に大字ごとの投資額を用いて検討を行う。ここでは、事業別の決算のうち、土木費の生活道路整備に相当すると考えられる事業⁴¹⁾について取り上げた。

この事業分野で最も投資額が大きくなったのは、市南部の酒門町の10.12億円である（第13

図)。酒門町と第3位の元石川町（8.60億円）においては、この時期に建設が進められた北関東自動車道の側道整備の負担金が支出されたために、一時的に投資額が伸長したものである。一方、投資額第2位の渡里町（8.89億円）は、区画整理事業が計画されながらも実現に至らなかったため、現在でも住宅地域に狭あい道路が数多く残存している。担当課への聞き取り調査においても、道路整備に対する要望が特に多い地区とされ、投資額もそれを反映して大きくなっている。

第13図によれば、中心市街地に隣接する地区で相対的に投資が集中していることが読み取れる。特に、平須町（7.83億円）、元吉田町（6.45億円）、堀町（5.97億円）、見川（5.32億円）、見川町（4.74億円）などで高い値を示している。これは、前述の通り、国道50号バイパスの沿線が現在の開発の集中地区であることがその要因の1つとして考えられる。

ただし、ここでは幹線道路に相当する都市計画街路の整備を取り上げていないため、これを加えた場合には、よりその傾向が強調されると推察される。また、三の丸、五軒、浜田といった中心市街地の各地区において投資額が小さいのも、都市計画街路が占める比率が高いためと考えられる。

一方、農村的要素が依然として強い旧常澄村の各大字でも投資額が大きくなっており、大串町（8.29億円）、大場町（7.30億円）をはじめ、市北部の農村部の大字と比較して高い投資額を呈している。また、事業件数が他と比べて多いこともこの地域の特徴として挙げられる。これは、水戸市と常澄村の合併の際に策定された建設計画に基づいて、遅れていた市道の舗装や交通安全施設の整備のような小規模事業が重点的に実施に移された結果である⁴²⁾。

以上のように、生活道路の整備に関しても、下

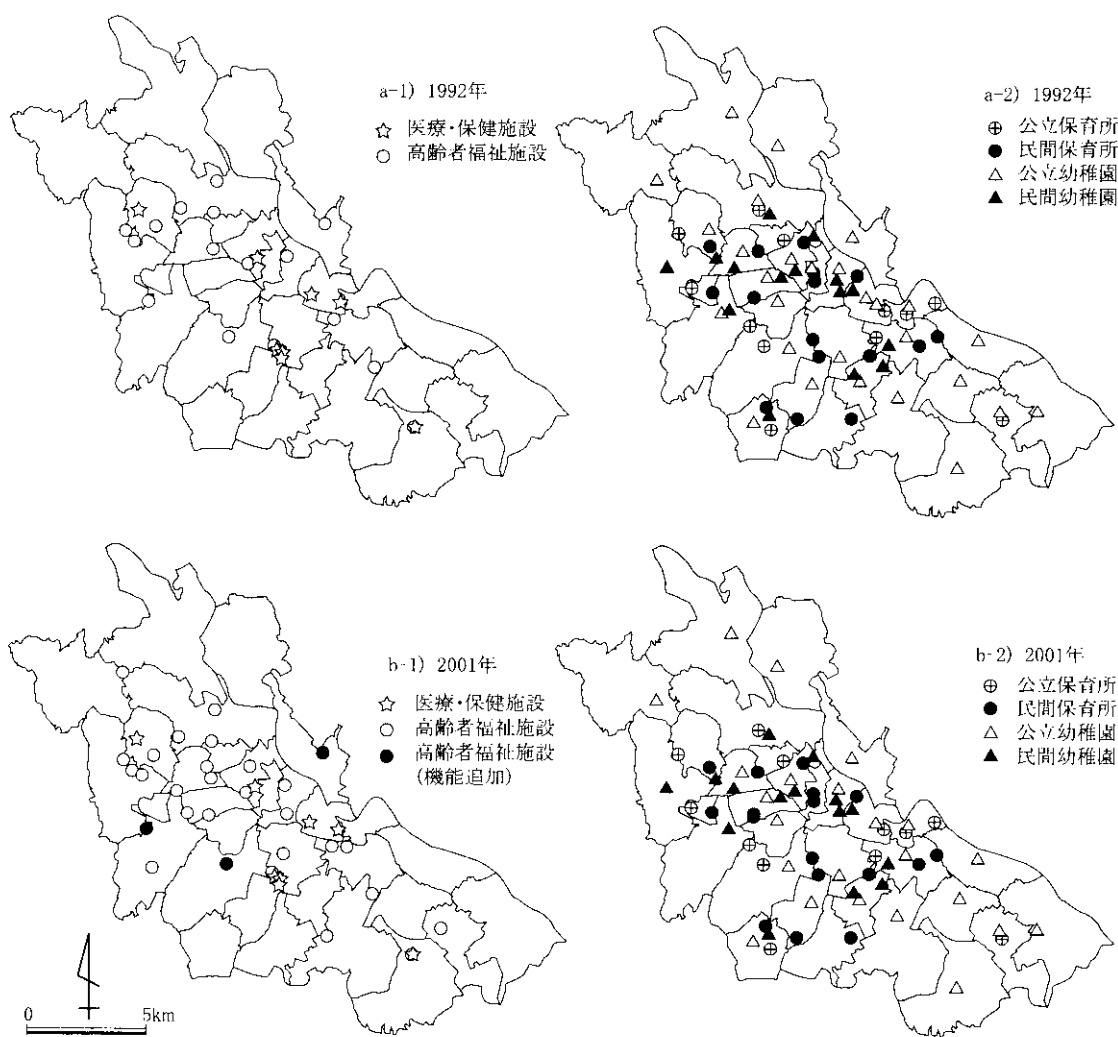


第13図 水戸市における生活道路整備事業の大字別投資額（1992～1999年度）
（各年度の水戸市「各会計決算報告書」より作成）

水道の整備と同様に、中心市街地に隣接する大字に相対的に投資の重点がおかれてきたことが明らかになった。ただし、下水道の整備事業と比較して、その投資の分散傾向は大きく、市全域に広がっている。生活道路の整備事業は、都市計画街路や他の分野の施設建設などと比べて事業規模が小さく、地権者の同意などの条件がそろえば早期の対応が可能となる。しかしこのことは、小規模な整備の需要が極めて多数存在し、行政による事業の優先度の設定が困難であることも意味している。

3) 施設立地の変化

これまで、下水道と生活道路という都市基盤の整備事業をサービス供給の一側面と捉えて取り上げてきた。しかし、各時点における行政需要はサービス供給の拠点となる公共施設への近接性にも大きく影響され则认为られる。そこで、最後に公共施設の整備動向について、1992年と2001年の2時点と比較しながら検討を行う。なお、取り上げる施設は、市内で複数の設置がなされるものを中心とし、かつ小学校のように、1992年の時点



第14図 水戸市における保健・福祉施設の立地（1992年，2001年）

（「平成12年水戸市主要公共公益施設要覧」より作成）

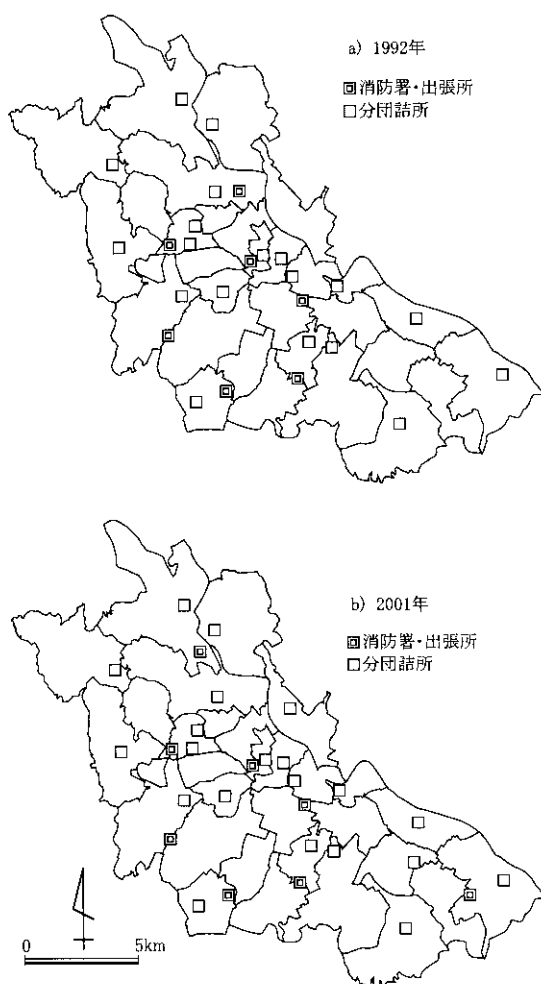
で既に全地区で設置されているものは除く。

まずは保健・福祉分野についてであるが、第14図は水戸市における保健施設および福祉施設⁴³⁾の立地を示したものである。これによると、保健施設については両時点ではほとんど変化がないものの、高齢者福祉施設については介護保険制度の開始を反映して、9年間に多くの新規開設がなされている。また、既存の施設に通所介護（デイサービス）、在宅介護支援などの新しい機能が付加される事例も見られる。これらの高齢者福祉施設の立地は市の周辺部には少ないという傾向がうかがえる。なお、高齢者福祉施設の大部分は民間の社会福祉法人により開設されているものであり、この時期に新規開設がなされたものもほぼ民間の施設に限られる。

他方、児童福祉施設について見ると、民間の幼稚園や保育所に関しては両時点で大きな変化は無いものの、公立幼稚園は中心市街地や開発年代の古い住宅地域における児童の減少により、三の丸、新荘、河和田、双葉台、渡里の5地区で廃止された。

次に消防の分野であるが、1993年に出張所が渡里地区から飯富地区に移転したほか、非常備体制であった旧常澄村でも稲荷第一地区に出張所が新設され、現在の水戸市全域にわたる常備体制が完成した（第15図）。しかし、1992年の段階で既に十分な体制が取られていたこともあり、大きな変化は見られなかった。

最後に公民館や図書館について取り上げるが、前者については、1976年の「水戸市第2次総合計画」において小学校区を1つのコミュニティ圏として位置づけ、1小学校区に1公民館を設置する施策が打ち出された⁴⁴⁾。これにより1980年代に各地区での公民館の新設が相次ぎ、1988年の山根地区をもって旧水戸市の全地区で整備が完了した。1992年の常澄村編入以後は、新たに水戸市に包含された4地区でも公民館の整備が進められ、2000年4月の下大野公民館の開設により、現行の31地区全てに公民館が設置された。一方、比較的行政需要の高い図書館については、茨城県立図書館が



第15図 水戸市における消防関連施設の立地
(1992年, 2001年)

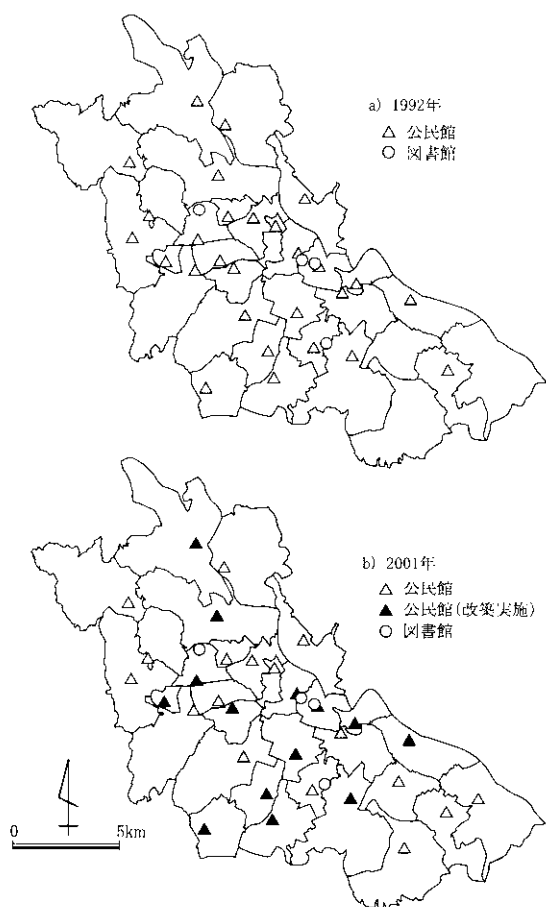
(「平成12年水戸市主要公共公益施設要覧」より作成)

三の丸地区の内部で移転したほかには変化は見られない（第16図）。

Ⅳ 2001年における行政需要の地区特性

Ⅳ-1 各地区における行政に対する満足度

本章では、2001年における住民の行政への満足度⁴⁵⁾と行政需要の地区特性について、アンケート調査の結果をもとに検討する。このアンケート調査は、2001年5月から6月にかけて実施したものであり、配布数2,000に対して有効回収数は685であり、回収率は34.3%であった⁴⁶⁾。



第16図 水戸市における公民館・図書館の立地（1992年，2001年）

（『平成12年水戸市主要公共公益施設要覧』より作成）

まず福祉分野（第17図）については，高齢者福祉で評価平均よりやや低い満足度を示す地区が多い。しかし，上大野，城東といった地区は満足度が低く，一方，三の丸，下大野といった地区では高い値となっている。満足度の低い地区には高齢者福祉施設が立地していないのに対して，高い地区の付近には比較的多くの高齢者福祉施設が立地している。このことから，高齢者福祉の分野では施設への近接性が満足度を規定する一因といえよう。

児童福祉においては，下大野と赤塚の2地区において満足度が低いものの，全体として平均，あるいは平均よりやや低い値を示す地区が多い。相

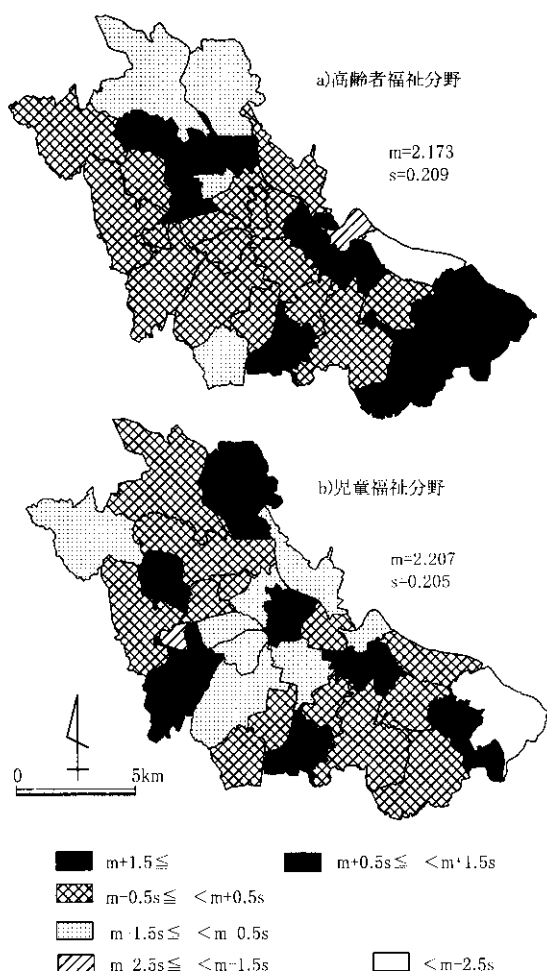


写真5 下大野公民館（2001年12月撮影）

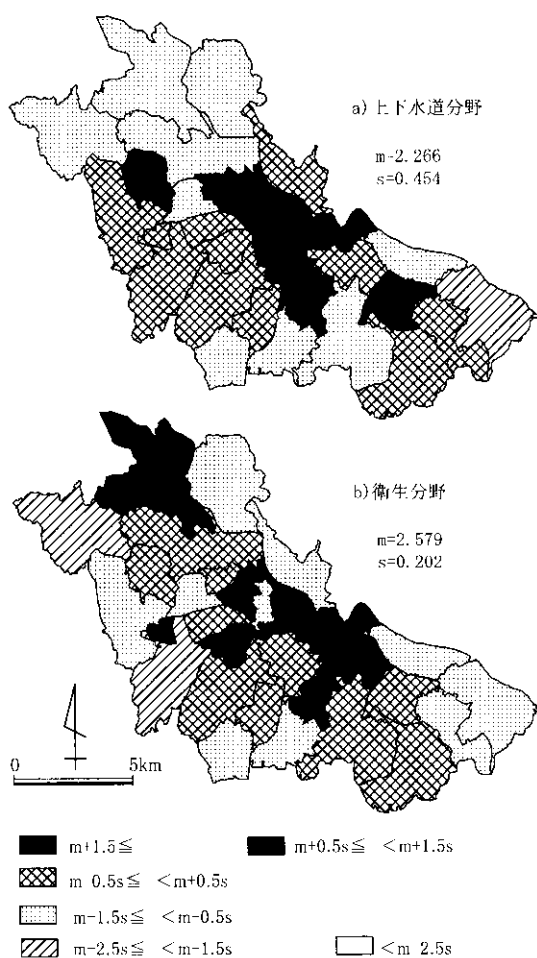
2000年4月に開設された水戸市で最も新しい公民館である。このような規模の施設が市内の31の小学校区すべてに設置されている。後述の通り，文書の電送複写装置が備え付けられており，住民票の交付などの窓口業務も行われている。

対的に満足度の低い地区には保育所，幼稚園が多数立地しており，一方，公立幼稚園の廃止された地区の満足度は，それほど低くはない。これらは単に施設の有無だけで満足度が規定されるわけではないことを意味している。千波，緑岡，見川などの郊外住宅地区の公立幼稚園では，定員を越える応募が恒常化しており，毎年のように抽選が行われている。入園できなかった場合にはより費用がかかる民間施設の利用を余儀なくされ，このことが相対的に低い満足度につながっている。以上のように，施設立地の有無のほか，入所定員のような利用実態にあわせたサービス供給の有無，あるいは充足度がより満足度に影響する分野もある。

上下水道ならびにごみ収集，し尿処理といった衛生分野に関する項目（第18図）においては，上下水道に関する満足度の地区別差異が他分野に比べて顕著である。三の丸，五軒，新荘といった中心市街地の各地区においては満足度が高いのに対して，山根，渡里，下大野などの地区では低くなっている。上水道は水戸市全域でほぼ整備が完了しているものの，下水道は前述の通り整備状況に大きな差異があり，このことが満足度の極端な



第17図 水戸市における高齢者福祉・児童福祉分野に対する地区別満足度（2001年）
（アンケート調査より作成）

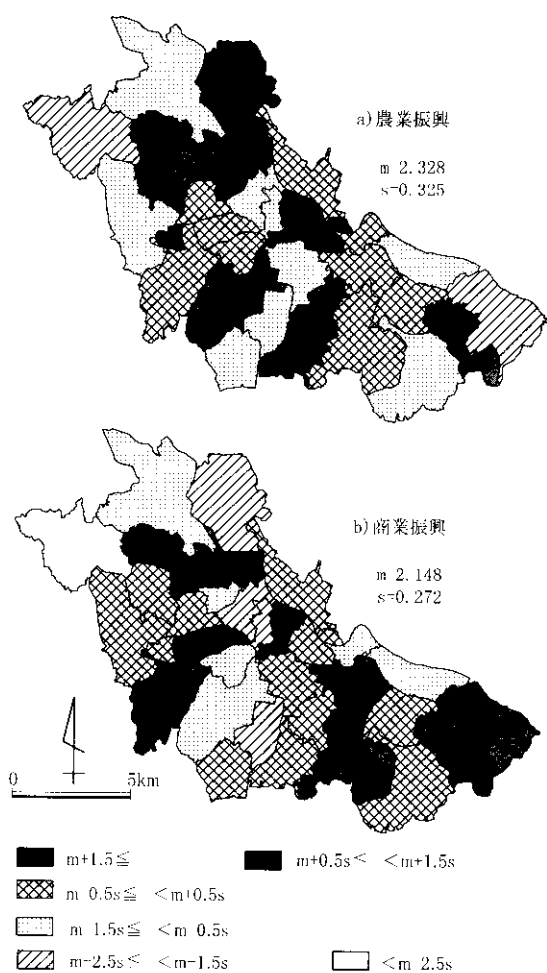


第18図 水戸市における上下水道・衛生分野に対する地区別満足度（2001年）
（アンケート調査より作成）

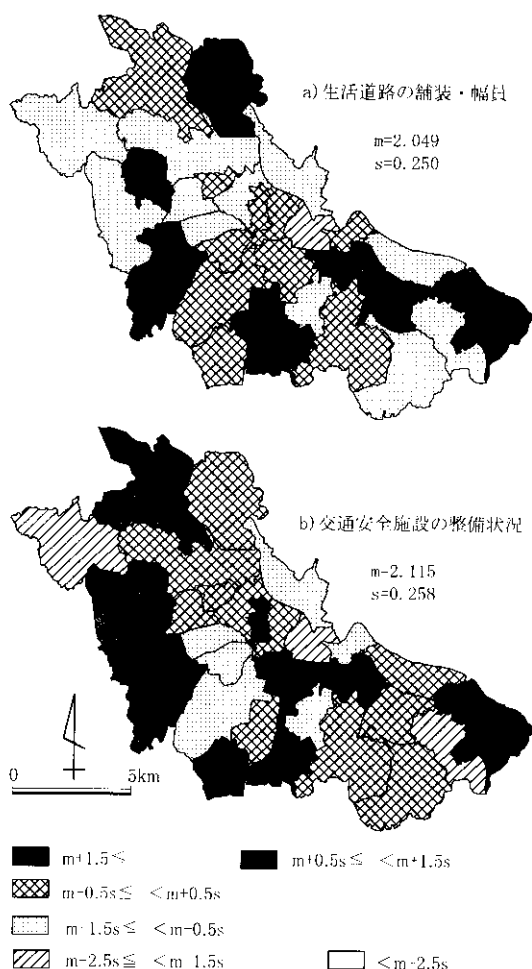
高低に反映されている。他方、ごみ収集やし尿処理に関しては、市の中心部で満足度が比較的高いものの各地区間で大きな差はない。この項目は、処理施設を除いてはソフトに頼る部分が大きく、市域内で供給されるサービスの平準化が進んでいるためと考えられる。

次に、産業振興の分野（第19図）について見ると、農業振興では山根、下大野といった農村部の地区において満足度が低い、それ以外の地区では満足度が高くなる傾向が見られる。この理由としては、農村部の地区では農業に従事する回答者

の比重が高く、施策の直接的な影響を受けやすいということが考えられる。これに対して、商業振興の項目では、三の丸、五軒、浜田といった中心市街地や酒門、渡里といった商業集積が見られる地区において満足度が高くなる傾向にある。商業振興の満足度については、商業機能の発達度が大きく影響しているといえる。これは商業集積地区においては、農村部の地区とは異なり、職住分離の進展の結果、商業従事者が必ずしもその地区の居住者であるとは限らないからであり、むしろ消費者としての視点が強調されたためと考えられる。



第19図 水戸市における産業振興分野に対する地区別満足度（2001年）
 （アンケート調査より作成）

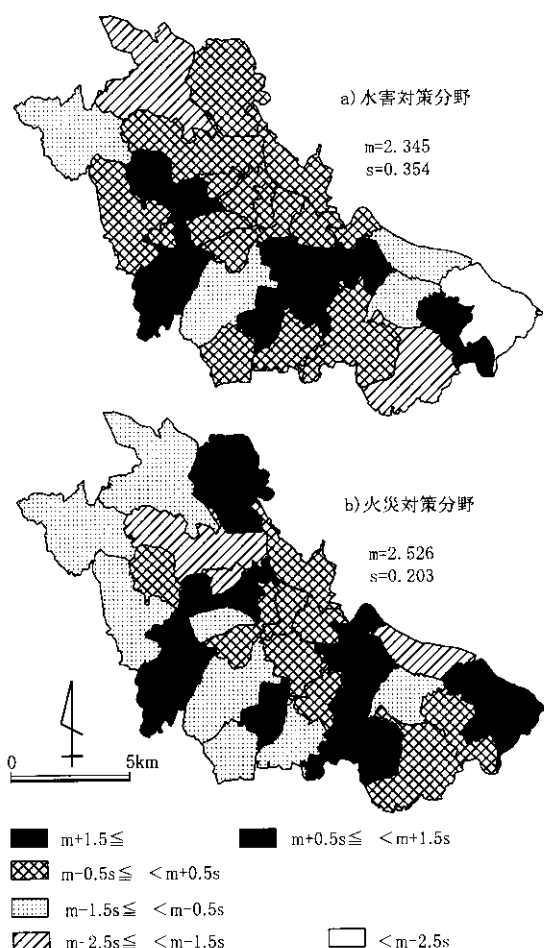


第20図 水戸市における生活道路・交通安全施設に対する地区別満足度（2001年）
 （アンケート調査より作成）

下水道と同様に、1992年の行政需要で大きな部分を占めた生活道路・交通安全施設（第20図）に関しては、生活道路の舗装・幅員についての満足度が低めであり、中でも三の丸、渡里、山根、大場といった地区で極めて低い値となっている。これに対して双葉台、笠原、国田の各地区では比較的満足度が高い。満足度の低い三の丸地区を例にとると、ここでは江戸時代から続く城下町の町割りは今なお残存しており、交通量と比べて幅員が狭く、一方通行も多くなっている。一方、満足度の高い笠原地区では近年、県庁移転を契機とした

道路整備が進んでいる。したがって、生活道路に関する項目では、各地区の道路事情が満足度を規定する大きな一因であるといえる。

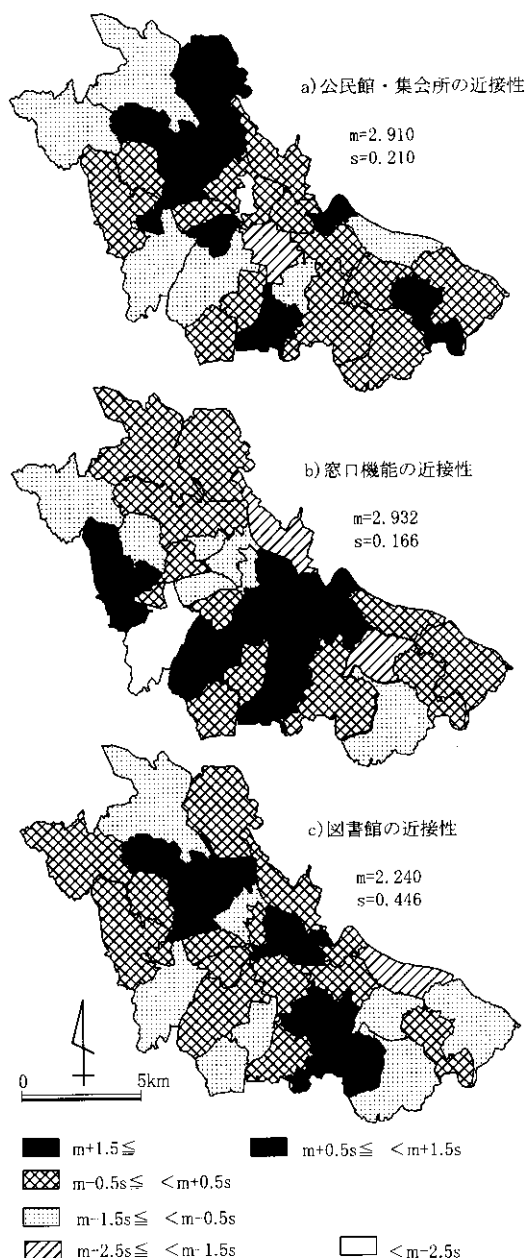
防災対策の分野では、水害対策の項目で飯富、下大野、大場といった水害の常襲地区で満足度が極端に低くなっている（第21図）。また、火災対策では、渡里地区や堀原地区の満足度が低くなっているが、これは道路の幅員が狭いために火災時の消防車両の通行が困難であることがその要因として推測される。しかし、全体的に見れば比較的高い満足度に落ちついており、これは前章で取り



第21図 水戸市における防災分野に対する地区別満足度（2001年）
 （アンケート調査より作成）

上げた通り、早い時期に消防の常備体制が確立していたこと、非常備体制であった旧常澄村においても合併後に出張所が設置され、水戸市の消防体制に組み込まれたことによると考えられる。

最後に、公民館・集会所、窓口、文化施設への近接性に関する満足度（第22図）を取り上げる。まず公民館・集会所への近接性については、前述のように各小学校区に公民館が設置されていることから、全般的に満足度が高い。また、公民館には連絡所という形で行政の窓口が併設されている場合があり、そうでない地区でも文書の模写電送



第22図 水戸市における公民館・窓口・図書館への近接性に対する地区別満足度（2001年）
 （アンケート調査より作成）

装置を備え、各地区において住民票の交付といった簡易な窓口業務が実施されている。このため、窓口への近接性に関する満足度の平均値はアン

ケートの全項目中最も高い2.932となっている。図書館などの文化施設への近接性に関しては、施設が設置されている五軒、三の丸、石川、吉田の各地区とその周辺において満足度が高い。

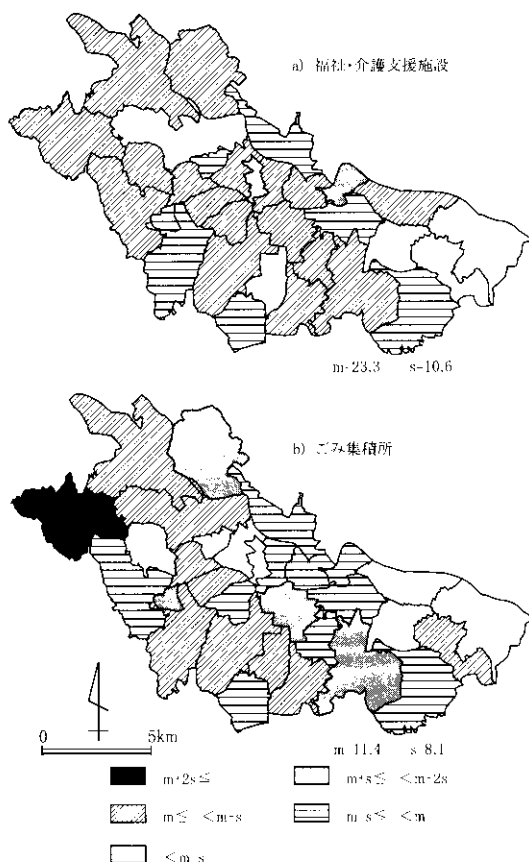
Ⅳ-2 行政需要の地区別差異と地区特性

1) 施設整備に対する需要

続いて、2001年における行政需要の地区別差異と地区特性について検討する。第4表には、1992年のものと同様に、2001年における各地区の行政需要の上位3つを列挙した。アンケート項目や回答者の質・量に違いがあるため単純に比較することはできないが、「道路の舗装・拡幅」、「街路灯・防犯灯」、「交通安全施設」がほぼ全地区で上位を占めていた1992年の行政需要に比べ、その多様化や地区別差異が認められる。

多様化という面では各地区とも1992年に比べて「福祉・介護支援施設」の需要が高いが、これは、回答者の属性が高齢者に偏っていることに加え、2000年4月からの介護保険制度の導入によってこの分野への関心が高まっていることも原因として考えられる。「福祉・介護支援施設」に対する需要が1位であるのは、高齢化の著しい五軒、新荘などの中心市街地、地区住民の年齢層に偏りがあり、開発年代の古い住宅地域である千波、双葉台、堀原といった地区である。ほとんどの地区でこれらの需要が高い一方で、相対的に需要の低い地区は、通所介護と老人福祉センターの併用施設が立地する渡里、浜田、大場、通所介護と入所介護の施設が立地する河和田などであり、県庁移転以降に開発が進んだ笠原地区でも低い値を示している（第23図）。

同様に、1992年の意向調査では回答の選択肢になかった「ごみ集積所」に対する需要も、緑岡、千波、梅が丘、渡里、赤塚といった住宅地区で高い。水戸市における「ごみ集積所」は、専用の場所、施設が設置されるわけではなく、電柱脇や街区の角といった場所を自治会が市に登録する形をとっている。しかしながら、集積所に指定された場所に近接する世帯からは当然不満も出るため、



第23図 水戸市における福祉施設およびごみ集積所の地区別需要（2001年）
（アンケート調査より作成）

その選定は困難となっている。特に住宅の密集する団地においては大きな問題であり、市が適切な場所を借り、鳥獣よけの設備を有した清潔な「ごみ集積所」の設置を求める需要が高い。そうした住宅地区以外にも国田、飯富、山根といった農村地区での需要が高くなっているが、これは第1に人口が希薄な地域であるために集積所の数が少なく、自宅から集積所までが遠いこと、第2に鳥獣被害を受けやすいことがアンケートで多く回答された。また、集積所の管理は自治会組織に一任されているため、組織の堅固な三の丸、五軒などの古くからの中心市街地の地区では、需要が低い傾向がある。

2001年の行政需要で地区特性が最も顕著に現れ

第4表 水戸市の各地区における行政需要（2001年）

単位：％

地区	1	2	3
三の丸	街路灯・防犯灯 42.8	下水道・側溝 38.1	道路の舗装・拡幅 33.3
五軒	福祉・介護支援施設 33.3	公衆便所 20.8	道路の舗装・拡幅 駐車場・駐輪場 16.7
新荘	福祉・介護支援施設 43.8	公民館・集会所 37.5	道路の舗装・拡幅 子どもの遊び場 31.3
城東	道路の舗装・拡幅 福祉・介護支援施設 39.0	交通安全施設 29.3	
浜田	下水道・側溝 公民館・集会所 26.1	交通安全施設 21.7	
常磐	公民館・集会所 31.3	福祉・介護支援施設 交通安全施設 下水道・側溝 25.0	
緑岡	街路灯・防犯灯 36.8	福祉・介護支援施設 26.3	ごみ集積所 道路の舗装・拡幅 公園・緑地 交通安全施設 防火水槽・消火栓 図書館などの文化施設 15.8
寿	下水道・側溝 46.2	公民館・集会所 38.5	交通安全施設 30.8
上大野	河川の改修・堤防の整備 50.0	福祉・介護支援施設 下水道・側溝 35.7	
柳河	下水道・側溝 35.7	福祉・介護支援施設 子どもの遊び場 21.4	
渡里	下水道・側溝 65.2	道路の舗装・拡幅 56.5	街路灯・防犯灯 26.1
吉田	道路の舗装・拡幅 交通安全施設 35.0	福祉・介護支援施設 30.0	
酒門	道路の舗装・拡幅 42.2	下水道・側溝 40.0	福祉・介護支援施設 31.1
石川	道路の舗装・拡幅 42.9	下水道・側溝 35.7	交通安全施設 33.3
飯富	下水道・側溝 45.5	福祉・介護支援施設 道路の舗装・拡幅 河川の改修・堤防の整備 公民館・集会所 交通安全施設 27.3	
国田	下水道・側溝 66.7	街路灯・防犯灯 56.7	福祉・介護支援施設 33.3
河和田	下水道・側溝 53.3	公民館・集会所 26.7	連絡所・市民窓口 交通安全施設 20.0
上中妻	道路の舗装・拡幅 下水道・側溝 57.9	福祉・介護支援施設 26.3	
山根	下水道・側溝 40.0	病院・救急医療施設 ごみ集積所 道路の舗装・拡幅 30.0	
見川	交通安全施設 34.5	下水道・側溝 27.6	図書館などの文化施設 24.1
千波	福祉・介護支援施設 26.0	ごみ集積所 22.0	道路の舗装・拡幅 交通安全施設 18.0
梅が丘	道路の舗装・拡幅 39.4	交通安全施設 30.3	福祉・介護支援施設 下水道・側溝 27.3
双葉台	福祉・介護支援施設 30.0	下水道・側溝 25.0	道路の舗装・拡幅 図書館などの文化施設 22.5
笠原	街路灯・防犯灯 道路の舗装・拡幅 公衆便所 27.3		
赤塚	駐車場・駐輪場 35.7	街路灯・防犯灯 28.6	ごみ集積所 下水道・側溝 21.4
吉沢	下水道・側溝 63.6	街路灯・防犯灯 福祉・介護支援施設 道路の舗装・拡幅 27.3	
堀原	道路の舗装・拡幅 公園・緑地 福祉・介護支援施設 21.9		
下大野	下水道・側溝 80.0	河川の改修・堤防の整備 60.0	街路灯・防犯灯 40.0
稲荷第一	病院・救急医療施設 42.9	下水道・側溝 33.3	街路灯・防犯灯 28.9
稲荷第二	街路灯・防犯灯 50.0	下水道・側溝 40.0	道路の舗装・拡幅 公園・緑地 子どもの遊び場 中学校 図書館などの文化施設 20.0
大場	交通安全施設 42.9	河川の改修・堤防の整備 38.1	下水道・側溝 33.3

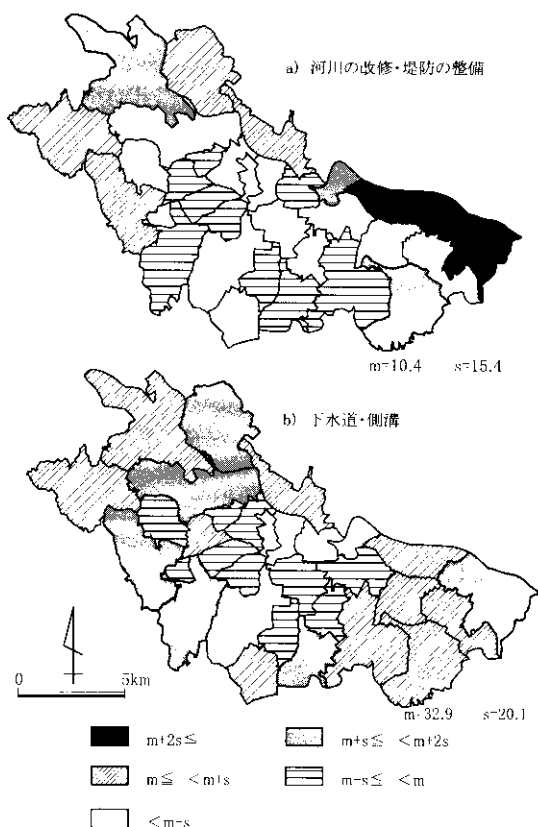
（アンケート調査より作成）

各地区ともにアンケートの上位3つ（同率を含む）を挙げた。なお、交通安全施設とは歩道やガードレールなどを指す。

たのは、「河川の改修・堤防の整備」である（第24図）。この分野は市の管轄でない部分が大きいため、1992年の意向調査の回答選択肢には含まなかったが、前述の市民懇談会においても地区によっては多くの要望の出ている分野であるために今回のアンケート調査では選択肢に加えることとした。これらの需要は、特に那珂川の連続堤防が未整備の上大野、下大野の両地区や、藤井川、石川川といった中小河川の下流域にあたる飯富、大場の各地区で非常に高い値を示している。これらの地区は前節で述べたように、水害対策に対する満足度も低くなっている。那珂川の連続堤防については現在建設が進められており、上大野地区では着工が決定し、下大野地区でも築堤用地からの移転に関する住民説明会が開かれている。また、飯富地区については、1999年に那珂川増水時の逆流を防ぐ水門が藤井川と西田川の合流地点に設けられた。以上のように、築堤や水門の設置は進んでいるものの、毎年降水量が多くなる時期に水害の危険のある地区では、この分野に関する需要は高いままであろう。

1992年と同じく地区別差異の見られるのが「下水道・側溝」の需要である（第24図）。この間に、普及率、処理区域はともに拡大しているが、その事業展開については、前章で述べたように市南部の地区に重点がおかれている。したがって、市の周辺部ほど需要の高い同心円構造にさほど変化はないものの、整備の進んだ緑岡、吉田、千波、笠原などの各地区では、その需要が減少している。しかし、同様に事業の行われた稲荷第二、酒門などの地区ではその需要は未だに高く、1992年以降に地区内で農業集落排水の供用が開始された飯富、国田、大場の各地区でも依然として高い需要となっている。これは地区全域ではなく一部の住宅団地や集落のみで下水化がなされたためである。当然ながら、さほど大きな事業展開の見られなかった渡里、石川、上中妻といった市西部の地区では需要が高いままである。

1992年に他の地区とは明らかに傾向の異なる需要特性を見せた双葉台地区では、「図書館」の需要



第24図 水戸市における河川関連および下水道の地区別需要（2001年）
（アンケート調査より作成）



写真6 那珂川の堤防未整備地区（2001年12月撮影）

那珂川の最下流域に含まれる下大野地区の様子である。堤防建設に際しての用地買収の問題などから地元の合意形成が遅れていたため、未整備の状態が続いていた。

が他の地区よりも依然高いものの、「下水道・側溝」、「道路の舗装・拡幅」のような都市基盤整備や「連絡所・窓口」、「公民館・集会所」といった既存施設の改築を求める需要が占める割合も上昇しつつある。これは、双葉台団地以外に居住する回答者が多いことや、双葉台団地においても入居開始以来四半世紀が経過しており、次第に施設が老朽化していることが理由として挙げられる。こうした結果は、けやき台団地（酒門地区）や百合が丘団地（稲荷第二地区）など新たに開発された住宅団地や県庁移転に伴う市南部の施設整備の進展と合わせて、都市基盤の充実した郊外住宅地としての双葉台地区の特殊性が次第に薄れつつあることを示している。

以上のように1992年と2001年の2時点間で変化が見られる一方で、行政需要の内容がほとんど変化していない地区も存在する。こうした地区は、渡里、石川など市西部に多い。これは水戸市の施設整備が市南部に重点がおかれていたことを反映したものと推測される。しかし、Ⅲ章でも取り上げたように、90年代後半になると、市西部においても道路や下水道に関する整備事業が徐々に増加しはじめており、こうした事業が進展するにつれて、行政需要にも変化が見られるであろう。

2) ソフトに対する需要

1992年の市民意向調査では施設整備に関する需要調査はなされたものの、ソフト面、いわゆるサービス内容に対する要望についての調査項目は設けられていなかった。当然のことながら、行政需要は単に施設整備を求めるものにとどまらず、サービスの拡大や運用方法の改善に対するものも存在する。そうした運用改善は、施設整備と比較して即応可能なものも多い。そこで今回のアンケートでは、ソフト面に対する需要についても自由回答の形式で調査を行った。

数多くの郊外住宅地区において需要が高いのが「ごみ収集の充実化」である。具体的には、「ごみの収集頻度が少ないので多くして欲しい」、「祝祭日にも収集をしてほしい」、「再資源化する品目を増やしてほしい」などの回答である。収集頻度の

第5表 双葉台地区における行政需要（2001年）

単位：％

施設項目	2001年需要	市平均
福祉・介護支援施設	32.5	27.5
下水道・側溝	25.0	32.9
道路の舗装・拡幅	22.5	25.8
図書館などの文化施設	22.5	8.7
公民館・集会所	17.5	11.4
街路灯・防犯灯	15.0	20.8
交通安全施設	15.0	21.0
体育施設	8.5	12.5
駐車場・駐輪場	7.5	5.8
ゲートボール場	5.0	1.4
保健センター	5.0	3.8
公園・緑地	5.0	9.9
ごみ集積所	2.5	11.4
児童館・子どもの遊び場	2.5	8.7
公衆便所	2.5	7.9
病院・救急医療施設	2.5	11.1
道路・橋梁の新設	0.0	2.5
河川改修・堤防の整備	0.0	10.4
防火水槽・消火栓	0.0	2.7
小学校	0.0	2.2
中学校	0.0	1.9
幼稚園・保育所	0.0	11.4
市民農園	0.0	3.2
その他	15.0	6.3

（アンケート調査より作成）

面では、可燃ごみが週2回、不燃ごみと再資源化物の収集が月2回であり、他市町村と比較しても決して少ないわけではない。しかしながら、水戸市では国道50号沿いの中心商業地域でのみ可燃ごみの週5日、1日2回の収集が行われており、これが他地区の不公平感を増大させているとも考えられる。また、祝祭日の未収集は他市町村でも多く見られるが、水戸市周辺では祝祭日収集が行われている市町村が多い⁴⁷⁾。再資源化品目については、2001年10月にペットボトルの分別収集が開始されたばかりであり、他市町村と比較しても再資源化品目は非常に少ない⁴⁸⁾。ごみ収集の事例に見られるように、市内の地区別差異、周辺市町村との差異という現状を踏まえつつ、行政としては住民との協力関係の下で、細かい運用面での改善を行っていく必要がある。

以上のようなごみ収集に関する内容のほかに

は、「市報・公聴活動の方法変更」や「市民運動会の運営方法の変更」などが多く見られた。前者は、現状月2回の市報発行を月1回に減らすことやインターネットを利用した広報活動⁹⁰⁾の実施に関する要望である。変更を求める主な理由としては、現状の方式が効率的ではないという意見が大勢を占めている。後者の市民運動会については、自治会単位で出場者を募ることについての改善が多く要望された。

以上のように、ソフト面に対する需要の大部分は、地区に対するものというよりはむしろ市行政全体に対する内容であるため、本稿の目的に必ずしも合致するものではない。しかし、ごみ収集、市報の配布、市民運動会などは、自治会のような地区における住民組織の協力が必要な分野であり、こうした分野で従来の体制の改善要望が多いことは注目に値する。

V おわりに

本稿では、茨城県水戸市を対象として、住民の行政需要の地区特性とそれに応じた行政施策の展開、さらに、施策実施後の行政サービスに対する満足度と新たな行政需要という3つの局面を取り上げ、行政サービスの需給に見られる単一の市域内での地区ごとの特性について検討した。

城下町を起源とする中心市街地をその核として発展してきた水戸市は、第二次世界大戦後に隣接する農村地域の村部を編入し、その市域を拡大した。さらに、高度経済成長の段階では、既存の中心市街地に隣接する地区において人口流入が見られ、郊外における住宅地化が進展した。また、それに続いて1970年代に入ると、双葉台地区に代表される大規模な住宅団地が建設された。このようにして、水戸市は他の地方中心都市と同様に、その市域内においても古くからの商業集積地域から郊外住宅地域、農村地域に至るまで多様な属性を有するようになった。

このように多様な属性を有する市域では、住民の行政需要についても居住地区の属性などを反映する形で地域的な差異が現れることが予想され

る。本稿ではこの点に着目して、まず基準年次となる1992年に水戸市企画課が実施した「平成4年水戸市民意向調査」のデータを用い、行政需要の地区特性について分析を行った。その結果、地区内での新設・改善を望む分野については、大部分の地区で「道路の舗装・拡幅」、「下水道・側溝」、「街路灯・防犯灯」がその上位3位を占めていた。この3項目と「駐車場」、「交通安全施設」という道路に関する2項目以外では、双葉台地区において「図書館」が挙げられるのみであった。このように、1992年時点での水戸市における住民の行政需要は、道路、下水道に関する項目に集中していたことが確認された。ただし、これらの傾向は必ずしも市域内で一様に見られるわけではなく、「下水道・側溝」の項目に着目してみると地区ごとの明確な差異が認められた。下水道の供用が市内でも早い時期に開始された中心市街地の各地区では、その需要が低い値を呈しており、周辺部の農村地域に向かうにつれて漸増していく同心円的な構造が見られた。また、個別の項目について見てみると、「公園・緑地」や高齢者福祉の分野のように、施設の有無によって地区間で明確な差異が生じている項目も存在していた。以上のように、1992年においては、多くの需要は下水道と道路に関する項目に収斂されたが、下水道のようなサービスの供給自体の有無と、福祉分野のような施設への近接性を反映する形で、地区ごとの行政需要の差異が導出された。しかし、都市—農村といった地区の属性に応じた行政需要の差異は、必ずしも明確にはならなかった。

ここで用いた意向調査は総合計画の策定にあたって市が実施したものであり、恒常的な行政の公聴活動として位置づけられるものではない。そこで、市の公聴活動を所管する市民相談室の資料を用い、住民の行政需要の反映手段について制度面を中心に検討した。特に地区ごとに隔年で開催される市民懇談会について注目してみると、そこで扱われた議題からは、意向調査と同様の行政需要の地区特性が確認された。

次に、このような住民の有する行政需要に対し

て行政がどのように対応したかという点について、特に高い需要が確認された下水道、生活道路の2項目を取り上げ、その事業の展開を検討した。下水道に関しては、従来、中心市街地に限られていた供用区域が、これに隣接する整備の遅れていた郊外住宅地域へと拡大しており、普及率も急速に上昇している。下水道整備事業に関する投資額を見ても、この傾向を反映して、市西部の住宅地域や開発の進展が著しい国道50号バイパス沿線に集中している。他方、生活道路の整備については、下水道と同様の地区と整備率の低い旧常澄村の各地区に投資の集中が見られた。水戸市では、高度経済成長期以後の人口流入の速度に比して郊外地域の都市基盤整備が遅れており、これらの地区では前述のように、長期にわたり道路と下水道に関する需要の高い状態が続いていた。したがって、行政の施策の重点はその対応におかれていることが確認された。しかし、下水道整備のように、事業の性質上、必然的に一部の地区で対応が遅れている分野も見られる。

最後に、このような事業が展開された後の2001年にアンケート調査を実施し、住民の行政サービスに対する満足度と行政需要を測定した。まず、居住地区における行政の各分野に対する満足度では、施設への近接性の影響を受けると考えられる高齢者福祉や、サービス供給の有無あるいは質自体の違いが重要となる上下水道、道路整備の分野などで地区ごとの明確な差異が認められた。また、農業振興の分野では、農村部で満足度が低く、中心市街地で高い傾向が見られ、地区の属性を反映している事例も見られた。逆に、ごみ収集や公民館・窓口機能に関する分野では、住民が享受するサービスに大きな違いが存在しないことから、満足度が相対的に高く地区間の差異も小さかった。

2001年の住民の行政需要を見てみると、依然として都市基盤の整備が強く求められているものの、この9年間である程度の整備が進んだこともあり、郊外住宅地域などではこれらの分野の比重が低下している。介護保険制度の開始などから、

高齢者福祉の分野では需要の高まりが顕著となっている。また、ごみ収集といった衛生分野、あるいは水害対策のような防災分野では、その地区の事情を反映する形で地区間の差異が確認されている。このように、回答者の数や属性の偏りから単純な比較には問題があるものの、2001年における住民の行政需要は、1992年のそれと比べて明らかな差異や多様化が認められた。

以上、水戸市における地区ごとの行政サービスの需給に見られる特性について考察を行ってきたが、最後に、変革期と位置づけられる今日の地方行政、とりわけ、市町村行政が今後示すべき方向性について、この事例報告をもとに簡単な検討を加えてみたい。

水戸市においては、Ⅲ章で取り上げたように、1976年の「水戸市第2次総合計画」で小学校区が1つのコミュニティ圏域として設定された。そして、これらの小学校区は公聴をはじめとする行政の諸活動の単位地区ともなっている点が注目される。現在、地区ごとに隔年で開催されている市民懇談会は、「市民参加・合意形成による市政」を掲げて1984年に当選した²⁰ 佐川一信前市長時代に開始されたものであり、住民が直接市当局に要望を行う場となっている。実施したアンケート調査においても、行政に要望を伝える手段として選択肢にない市民懇談会を挙げる回答が散見され、公聴活動のなかでも重要な位置を占めていると考えられる。現在は住民から行政へという方向性が強いものの、これが要望の伝達手段から、その制度の本来のねらいである住民の政治参加の機会へと昇華されることで、さらなる住民自治の確保が可能となる。そのためには、町内会などの自治組織の役員や高齢の住民層に偏りがちな参加者をどこまで多様な属性に広げられるかという点とともに、現在は行政主導の傾向にある懇談会をコミュニティ組織が先導する形式へ転換することが重要である。

公聴活動や市民の政治参加の基本単位として、比較的狭域の「小学校区」を採用することは、従来、大都市部において多く見られてきたものであ

る⁵⁰⁾。しかし、地方中心都市としては面積規模の小さい水戸市においても、下水道や道路といった基本的な都市基盤が整備されるにつれて、地区ごとに異なる行政需要が発生してきている。このため、行政には地区特性に合わせたきめの細かい対応がいつそう求められている。本稿の事例から明らかのように、比較的地域の均質性が高く、行政が設定するコミュニティ圏域が機能しやすいと考えられる小学校区を、行政需要の汲み上げや住民の政治参加の単位として採用することは、大都市部に限らず他の市町村においても有効な手段と位置づけられるであろう。

今後、市町村領域の拡大が進展した場合には、一般的に自治体内部における地域属性の多様化は現在よりも顕著なものとなる。総務省による現在の合併支援制度のもとでは、利害調整の手段として、合併後に旧市町村単位での「地域審議会」を設置し、新市町村の建設計画の変更を求めることが提案されている。しかし、市町村合併が住民への行政サービス供給の水準向上を目指すものであるという前提に立てば、本稿で明らかになったように、住民の行政需要への対応やサービス供給に際して、小学校区のようなよりミクロな単位地区を設定することが求められる。

近年の地方自治体が提供する公共サービスに見られる変化を扱ったピンチ (2001: 74-75)⁵¹⁾ は、その変化の1つとして「分散化」を挙げている。この「分散化」とは、サービス供給単位の細分化と地理的な分散を意味するものであり、その目的

はサービスへのアクセスを改善し、利用者の利便性を向上させることであるとしている。サービスの供給単位としては、人口1万前後の「住区」が例とされており、水戸市における小学校区もこの単位に類似している。小学校区ごとに公民館を配置し、そこに窓口を併設する形で供給単位の細分化を実現した点で、水戸市の事例は「分散化」の一形態と位置づけられる。先述したように、アンケート調査においては窓口機能に関する満足度が高く、また、新たにこれらのサービスが開始された旧常澄村の各地区で高い評価を得ていたことから、これが効率的なサービスの供給体制であると認識されていることが裏付けられよう。今後は、地区ごとの行政需要に見合う形で、どこまで供給可能な行政サービスの分野を拡大し、その質や量を高められるかが重要である。

以上、水戸市における行政需要とサービス供給の事例から、空間的領域と守備範囲の拡大という変化に直面する市町村行政の方向性について若干ながら考察を行った。特に、広域化の流れにある市町村にとっては、その下位となる単位地区を設定することが今後は求められよう。そしてこの下位地区を単位として、サービス供給の拠点となる「施設」と、公聴活動やコミュニティ組織との協働関係といった「制度」の両者をうまく組み合わせた枠組みを構築し、それを有効に機能させることが、市町村運営にとって1つの鍵となるものと考えられる。

本稿の作成にあたり、アンケート調査の実施に関しては、「水戸市住みよいまちづくり協議会」の大澤清信会長、「飯富自治実践会」の森田正昭会長をはじめとする各地区の会長の皆様、同協議会事務局の富永 猛氏、浅野泰子氏、水戸市市民生活課の美野輪留吉氏にご協力を頂き、多くの水戸市民の方々にご回答を頂きました。また、水戸市市長公室の田尻 充氏、同企画課の和田 宏氏には資料収集に当たって格別のご配慮を頂き、同市民相談室の小池 貞氏、同高齢福祉課の大録好文氏をはじめとする水戸市役所の多くの職員の皆様から各行政分野に関する調査にご協力頂きました。以上、末筆ながら、記して感謝申し上げます。

なお、本稿の執筆は、栗島がⅠ-1・2、Ⅱ、Ⅳ-2、美谷がⅠ-3、Ⅲ-2-1)・2)、Ⅴ、貝沼がⅢ-1、近藤がⅢ-2-3)、Ⅳ-1を担当し、村山・栗島・美谷が全体の調整を行った。

[注および参考文献]

- 1) シャープ勧告は、C.S. シャープを団長とする税制使節団の勧告であり、所得税を中心とする国税改革について提言するとともに、地方自治を重視し、地方の独立財源による地方財政の確立を主張した。その主な内容は、①市町村の独自財源強化、②国による一方的決定の排除、③市町村を優先した事務再配分、④補助金の整理と地方財政調整制度の確立の4点である。
- 2) 「集権的分散システム」や戦後の地方分権の流れについては、例えば、遠藤（2000）や重森（1996）などに詳しい。
 遠藤宏一（2000）：地域共同社会の再生と財政的自治の設計。宮本憲一、小林 昭、遠藤宏一編『セミナー現代地方行政－「地域共同社会」再生の政治経済学－』勁草書房、287-311。
 重森 暁（1996）：『地方分権－どう実現するか－』丸善ライブラリー、200p.
- 3) この時期に顕在化した都市問題としては、いわゆる集積の不利益（負の外部性）としての公害、交通、ごみ問題などに加えて、急激な人口増加に対応した福祉政策の展開が財政的に困難であったことも挙げられる。
- 4) 1981年、土光敏夫を会長とする第二次臨時行政調査会が民間活力の行政への導入を答申し、これを受けて、中曽根政権下で国鉄、電電公社などの民営化が実現した。一般的に、1980年代のこうした動きは民活路線と称されている。
- 5) Bennett（1990）は分権化を「集権と分権」、「計画と市場」の二次元で捉えている。日本における分権化をこの枠組みで捉えるならば、「集権から分権へ」という地方分権と「計画から市場へ」の規制緩和が進展しつつある状態といえる。
 Bennett, R.J. (1990): Decentralization, Intergovernmental Relations and Markets: Towards a Post-Welfare Agenda?. Bennett, R.J. ed. *Decentralization, Local Governments, and Markets: Towards a Post-Welfare Agenda*. Oxford University Press, Oxford, 1-26.
- 6) ここでいう行政遂行能力とは、財政力、企画力、人的資源といったものを意図している。
- 7) そもそもこの「受け皿論」は地方分権の前提として主張されることが多いが、1996年12月の地方分権推進委員会の第一次勧告では「地方行政体制を抜本的に見直すという事は、…中略…大規模な市町村合併を前提としなければ分権はできないという立場はとらない」としていた。しかし、半年後の第二次勧告には、地方分権の「受け皿」づくりのための積極的な合併の推進が盛り込まれた。これは、分権改革において事務・権限の委譲が実現する一方で財源の委譲が見送られたことによる。
- 8) 新しいサービス領域の拡大の事例として、介護保険制度が挙げられる。これまで、高齢者福祉政策は「措置」行為を中心に行われていたが、こうした救済的福祉制度は福祉の対象者を限定するものであった。介護保険制度の導入に至った背景は、福祉受給者の主体性の確保に加えて、「措置」の対象とならなかった人々に対する介護が家庭では困難となってきたという側面もある。
- 9) 新井祥穂・飯嶋曜子（2000）：変革期地方行政に関する研究動向と地理学的視点－イギリスの事例を中心として－。人文地理, 52, 341-356.
- 10) 作野広和（1995）：農山村地域における低次中心地の衰退過程－島根県川本町を例として－。経済地理学年報, 41, 155-170.
- 11) 梶田 真（1998）：奥地山村における青年男子従業員の就業過程－岐阜県郡上郡和良村を事例として－。地理学評論, 71A, 573-587.
- 12) 杉浦真一郎（2000）：中小規模市町村における高齢者福祉サービスの供給と利用に関する地域的枠組みとその変化。地理学評論, 73A, 95-123.
- 13) 新井祥穂（2001）：小規模町村における広域行政の意義－長野県の2村を事例に－。地理学評論, 74A, 35-52.
- 14) 地域的公正の代表的な研究の例としては、杉浦（1997）が挙げられる。
 杉浦真一郎（1997）：広島県における高齢者福祉サービスと地域的公正。地理学評論, 70A, 418-432.
- 15) 水戸市では、小学校区単位でコミュニティ組織が作られており、31の小学校区コミュニティによって「水戸市住みよいまちづくり協議会」が構成されている。このような学区コミュニティについて

は、松井ほか(2000)に詳しい記述がある。

松井圭介・岩間信之・兼子 純・栗島英明・佐々木 緑(2000):ひたちなか市における地域集団の存立基盤。地域調査報告, 22, 69-109.

- 16) Pinch, S. 神谷浩夫訳(1990):『都市問題と公共サービス』古今書院, 256p. Pinch, S. (1985): *Cities and services: the geography of collective consumption*. Routledge and Kegan Paul, London.
- 17) Bradshaw, J. (1972): The concept of social need. *New Society*, 496, 640-643. (未見)
- 18) 臨時行政調査会第二専門部会(1963):『第二次仮設に関する報告書』4-5. (未見)
- 19) 西尾 勝(1990):『行政学の基礎概念』東京大学出版会, 117-166.
- 20) 行政サービス供給の地域的差異について、前掲16)は、①居住する行政域によってサービスの供給が異なる「行政域の編成」、②サービスの起源地からの距離によってサービスの供給が異なる「距離減衰効果」、③サービス供給によって生じる副次的な効果である「外部性」という3つの地理的要因を挙げている。本稿では水戸市という単一の行政域を研究対象とするため、「距離減衰効果」や「外部性」による差異が発生すると考える。そこで、1992年と2001年の施設配置の動向についてもサービス供給の一側面として考慮に入れた。
- 21) 2001年4月1日の住民基本台帳人口である。
- 22) 戸所(1984)による。戸所は明治以降の都市の中心が「上市」に移行した背景について、①三の丸への県庁の設置に伴う「上市」への官公庁、事業所の集積、②旧城跡への文教施設の設置、③水戸駅の開設や浜街道のルート変更による「上市」中心の交通体系の成立、④鉄道開通による「上市」と「下市」の分離、⑤問屋の封建的利権の消滅に伴う「下市」の商人自体の衰退、⑥洪水を受けやすい低湿地という「下市」の自然環境、の6点を挙げている。
戸所 隆(1984):水戸。藤岡謙二郎編『歴史のふりかえる都市群1ー東京とその周辺の都市ー』大明堂, 159-171.
- 23) 水戸市企画課資料による。
- 24) この意向調査の集計は小学校区単位で行われ、この調査を受けての報告書でも地区別の行政需要の差異について触れられている。
- 25) 質問項目は、「あなたがお住まいの地区で、すぐにも整備をしてもらいたいと思う施設は何ですか。次の中から要望の高い順に3つ選んでください」というものであった。同調査を受けての報告書では、選択された順位に応じて重みを加えていたが、本稿では順位に関わらず同じ重さで扱った。
- 26) 老人福祉センターは、地域の高齢者が健康診断、機能訓練、入浴、レクリエーション活動などをするために利用可能な施設である。他方、デイサービスセンターは、高齢者などが可能な限り家庭や地域のなかで生活できるように、在宅での生活に対する援助や社会活動への参加支援を行う介護支援施設である。
- 27) 双葉台団地は、1973年に茨城県住宅供給公社により造成が開始され、77年に入居が開始された。
- 28) 「行政懇談会」は、商工会議所や女性会といった特定の団体を対象として、毎年1回開催されるものである。
- 29) これらに加えて、市長公室企画課では電子メールによる「市民相談」も受け付けている。このような「制度」としての行政需要の反映方法のほかに、各議員を通じた陳情もあり、利益団体が市長との直接対話を望むことも多い。しかし、そのような場合においても、市民相談室の職員をその場に立ち合わせる形がとられている。
一方で、市民が直接市民相談室や各部課に問い合わせる事例も多いが、こちらは地区全体の問題というよりも個人的な要望という性格が強く、その内容は雑草処理、カラスやムクドリなどによる被害、隣人のピアノによる騒音などと多岐にわたっている。
- 30) 各モニターの任期は1年であり、地区によっては応募者が複数になるため、公開抽選が行われることもある。
- 31) 文書による意見提出のほかに、電話による直接の問い合わせもある。
- 32) 例えば、1999年度の下大野地区における市民懇談会では、市側から市長、市民環境部長、産業経済

- 部長、建設部長、常澄支所長、同総務市民課長、同産業振興課長、同建設課長、同都市整備課長、教育次長、市長公室長、市民相談室職員5名が出席している。
- 33) 各年度で約半数の地区で開催され、2年間で全地区を一巡することになる。1998年度に13地区、1999年度には18地区において開催された。
- 34) 双葉台地区に関しては、双葉台団地において、その開発主体である茨城県住宅供給公社により独自の下水道整備がなされていたが、1992年に水戸市の下水道体系に組み込まれた。
- 35) 水戸市では当初、北系列と南系列という2つの処理体系による下水道の整備計画が策定され、現在稼働している浄化センターは北系列のものである。南系列の処理施設は、地元住民の反対運動などから、実質的にはその設置が断念されており、現在の浄化センターの処理能力は飽和に近い状態とされている。このため、将来的には南系列を流域下水道に組み込むことが計画されている。
- 36) 農業集落排水事業は1984年に制度化された農林水産省の補助事業であり、農村地域に小規模な排水処理施設を設置して処理を行う一種の下水道である。①農業振興地域内の集落で、農家戸数がおおむね5割以上、②農業用排水が汚濁される地域、集落周辺の生産基盤の整備がなされている地域、③受益戸数20戸以上、1,000人以下、という原則に基づいて整備がなされる。また、補助率は国が50%、県が15%、市が30%であり、受益者の負担が5%となっている。近年では、会計検査院の指導により、1,000人以下という基準を超えて事業が大規模化する傾向にある。
- 37) ここでの地区は、本稿で用いている小学校区をさすものではなく、下水道整備の分野で設定された地区区分である。したがって、両者を区別するために「」を付している。以下も同様。
- 38) 例えば、県内の他都市では、2001年3月現在、下水道整備に重点を置いて施策を進めてきたとされる日立市で普及率が97.9%と突出した値を示しているが、人口15万前後のつくば市で68.1%、ひたちなか市で40.0%、土浦市では78.4%となっている。ただし、つくば市を除いてはいずれも水戸市より処理面積が小さい。日本下水道協会茨城県支部ホームページ <http://www.jsdi.or.jp/kyoukai/gaiyou.htm> による。
- 39) ここで大字を用いたのは、使用した資料が町丁目ごとにまとめられているものであり、元吉田町が5つの小学校区に分割されるように、町丁目によっては複数の地区に属するため、地区ごとの投資額の算出が困難であるという事情による。
- 40) ただし、複数の大字に関わる事業や複数の事業の投資額が集計されているような場合には、事業費に関連する大字の数で除するという操作を行った。
- 41) ここで取り上げた事業分野は、道路新設改良事業、側溝新設改良事業、狭あい道路及び後退敷地整備事業、交通安全施設整備事業、橋りょう新設改良事業などの12項目である。
- 42) 旧常澄村のなかで、東前町が周辺の大字と比べて極端に投資額が少ないが、ここでは市施行による土地地区画整理事業が実施されており、道路整備についても特別会計から事業費が支出されていることに起因している。
- 43) 幼稚園は厳密には学校教育法において定められた教育機関であるが、近年では幼保一元化の考え方のもとで幼稚園と保育園の差異が縮小する方向にある。このため、本稿においては幼稚園も児童福祉分野の施設として取り扱うこととした。
- 44) 水戸市史編さん委員会概説水戸市史編さん部会（1999）：『概説水戸市史』水戸市役所、p.376。
- 45) その地区の満足度として、居住地区において実施されている行政サービスに対する住民の評価平均値を用いた。なお、評価平均値は、アンケート調査の設問を分析の段階で1を「非常に不満」、2を「多少不満」、3を「まあ満足」、4を「非常に満足」と置き換えたため、2.5が「普通」に相当する中間値となる。
- 46) アンケートは、全地区に15部ずつ均等に割り当てた後に、残りの部数を人口の比率に従って配分した。また、「水戸市住みよいまちづくり協議会」と協議会を構成する小学校区コミュニティ、町内会・自治会の協力により配布を実施した。このため回答者の属性が、コミュニティ組織に活発に参加する高齢層に偏ることとなった。
- 47) 水戸市において祝祭日収集が行われない大きな要因は、水戸市の収集体制が直営主力であるからである。契約によって祝祭日収集が可能な民間への委託に比べ、直営組織が主力の市町村は多くの場

合、土日祝祭日の収集を実施していない。

- 48) 隣接するひたちなか市では、再資源化物収集を自治会の協力を得て積極的に行っており、非常に高い評価を受けている。詳しくは、前掲15)。
- 49) 具体的には、電子メールによる市報の配信などが挙げられていた。
- 50) 前掲44), p.378による。
- 51) 原田(2001)によれば、小学校区を単位として「まちづくり会議」や「地域担当職員」制度を設置した千葉県習志野市や、コミュニティセンターの管理を「住民協議会」の手に委ね、その予算を補助金の形で支給する東京都三鷹市がその先進事例として挙げられている。
- 原田晃樹(2001):住民自治と市町村合併。丸山康人編『自治・分権と市町村合併』イマジン出版, 91-113。
- 52) ピンチ, S., 神谷浩夫監訳(2001):『福祉の世界』古今書院, 194p. Pinch, S. (1997): *Worlds of Welfare: Understanding the Changing Geographies of Social Welfare Provision*. Routledge, London.

I. 回答者ご本人についておたずねします。

※当てはまるものを○で囲んでください。☆印がついているものは、()に回答を記入してください。

(1) お住まいはどちらですか。 ☆水戸市()町()丁目

(2) あなたの性別は

1. 男 2. 女

(3) あなたの年齢は

1. 19歳以下 2. 20～29歳 3. 30～39歳 4. 40～49歳
5. 50～59歳 6. 60～69歳 7. 70歳以上

(4) ご結婚なさっていますか。

1. 未婚 2. 既婚 3. その他(離別・死別など)

(5) あなたのご職業は

1. 会社員 2. 自営業(自宅での営業) 3. 自営業(自宅以外での営業)
4. 公務員 5. 無職 6. その他()

→ 1. 2. 3. の方は以下もご記入ください。

1. 農林水産業 2. 製造業 3. 小売・サービス業
4. 運輸・通信業 5. 建設・不動産業 6. その他()

(6) あなたが現在一緒にお住まいのご家族は何人ですか。 ☆()人

(7) あなたが現在一緒にお住まいのご家族の構成は

1. 単身 2. 夫婦のみ 3. 夫婦と子供
4. 夫婦と親 5. 夫婦と子供と親 6. その他()

(8) あなたが現在お住まいの住居の種類は

1. 持ち家(一戸建て) 2. 持ち家(集合住宅)
3. 民間の借家、アパート、賃貸マンション 4. 市営住宅、県営住宅、公団住宅
5. 社宅、官舎、寮 6. 下宿、間借り 7. その他()

(9) あなたは現在の地区(小学校区)に住んでから何年になりますか。 ☆()年

(10) あなたは水戸市に住んでから何年になりますか。 ☆()年

(11) あなたが市(行政)に対して要望があり、それを市(行政)に伝えようとする場合、次のような形をとりますか。

1. 市役所や連絡所の相談窓口で連絡する
2. 市役所の担当部署に直接連絡する
3. 町内会や自治会の役員の方を通じて連絡する
4. 市議会などの議員を通じて連絡する
5. その他()

II. 水戸市全体の行政についておたずねします。

(1) 水戸市の将来を考えた場合、市政の何に重点をおくべきだと思いますか。 次の中から3つを選び、番号に○をつけてください。また、その理由についても可能ならばお答えください。

- | | |
|------------------------|----------------|
| 1 川や湖などの水質浄化 | 15 駐車場の整備 |
| 2 公園・緑地や広場の整備 | 16 農林水産業の振興 |
| 3 下水道の整備促進 | 17 工業の振興 |
| 4 生活道路の整備と交通安全の推進 | 18 商業の振興 |
| 5 環状道路、バイパスなどの幹線道路網の整備 | 19 勤労者の福祉対策の充実 |
| 6 都市再開発や区画整理の促進 | 20 観光資源の開発整備 |
| 7 市営住宅の建設や住宅団地造成の促進 | 21 国際交流の推進 |
| 8 大気汚染の防止対策の促進 | 22 女性行政の推進 |
| 9 芸術・文化活動の振興 | 23 情報化社会への対応 |
| 10 市民の学習活動や生涯教育の充実 | 24 行政への市民参加 |
| 11 学校教育内容の充実 | 25 その他() |
| 12 大学・短大・研究機関の誘致 | |
| 13 余暇・レジャー・スポーツ施設の整備 | |
| 14 高齢者や障害者などへの福祉の充実 | |

→ その理由

(2) (1)でお答えいただいた項目のほかに、水戸市全体に関して、行政に実施してほしい事柄・要望がありましたら、ご自由にお書きください。

例：企業誘致を積極的に進めてほしい、若者が定着する都市づくりを進めてほしい、など。

(3) 現在の行政のサービスや公共施設について、必要がない、もしくは無駄であると思われるものがあれば、ご自由にお書きください。

Ⅲ. お住まいの地区(小学校区)についておたずねします。

(1) 現在お住まいの地区(小学校区)において、現在実施されている施策や提供されているサービス、また、地区の環境についておたずねします。次に示す各項目についてどのように評価されていますか、それぞれの選択肢から選び、○で囲んでください。

項目	1 非常に 満足	2 まあ 満足	3 多少 不満	4 非常に 不満	× わからない
1 市役所や連絡所の窓口への近さ	1	2	3	4	×
2 高齢者向けの環境づくりや福祉施設・介護支援施設	1	2	3	4	×
3 障害者向けの環境づくりや福祉・支援施設	1	2	3	4	×
4 児童向けの環境づくりや福祉施設	1	2	3	4	×
5 予防接種、健康診断の機会や保健施設	1	2	3	4	×
6 病院など医療施設の近さ	1	2	3	4	×
7 上下水道の整備状況	1	2	3	4	×
8 ごみ収集やし尿処理などの衛生条件	1	2	3	4	×
9 騒音・大気汚染などの公害状況	1	2	3	4	×
10 農林水産業の振興	1	2	3	4	×
11 商業の振興	1	2	3	4	×
12 工業の振興	1	2	3	4	×
13 道路の舗装や幅の状況	1	2	3	4	×
14 街路灯や歩道、ガードレールなどの交通安全施設の整備状況	1	2	3	4	×
15 水害対策や河川の整備状況	1	2	3	4	×
16 火災対策や消防施設の整備状況	1	2	3	4	×
17 学校教育の施設や内容の充実度	1	2	3	4	×
18 市民講座などの生涯教育の充実度	1	2	3	4	×
19 子供の遊び場・公園などの数や近さ	1	2	3	4	×
20 公民館や集会所などへの近さ	1	2	3	4	×
21 図書館などの文化施設への近さ	1	2	3	4	×
22 緑や水辺などの自然環境の豊かさ	1	2	3	4	×
23 日当たりや風通し、排水などの面での快適さ	1	2	3	4	×
24 まちの美観・街なみ	1	2	3	4	×
25 風紀のよさ	1	2	3	4	×
26 まちの活気	1	2	3	4	×
27 近所づきあいの活発さ	1	2	3	4	×
28 地域行事への参加	1	2	3	4	×
29 通勤・通学の近さ	1	2	3	4	×
30 日常の買物の近さ	1	2	3	4	×

一以上を踏まえて、お住まいの地区(小学校区)を総合的に評価してください。

31 お住まいの地区(小学校区)の総合評価	1	2	3	4	×
-----------------------	---	---	---	---	---

(2) 現在お住まいの地区(小学校区)において、すぐにでも行政による設置・改善を望む施設・設備は何ですか。次の中から要望の強い順に 3 つを選び、下の回答欄に 1～28 の番号で記入してください。また、その理由についても可能ならばお答えください。

1 市の連絡所や市民窓口	15 下水道や側溝
2 街灯や防犯灯	16 公園や緑地
3 高齢者向けの福祉・介護支援施設	17 歩道やガードレールなどの交通安全施設
4 障害者向けの福祉・支援施設	18 駐車場や駐輪場
5 ゲートボール場	19 消防署
6 公衆便所	20 防火水槽や消火栓
7 保健センター	21 小学校
8 病院や救急医療施設	22 中学校
9 ごみ集積場	23 幼稚園や保育所
10 市民農園	24 児童館や子供の遊び場
11 道路の舗装や拡幅	25 図書館などの文化施設
12 道路や橋梁の新設	26 プールやグラウンドなどの体育施設
13 河川の改修や堤防の整備	27 公民館や集会所
14 上水道	28 その他()

一(2)の回答欄

第1位	番号()
(その理由)	
第2位	番号()
(その理由)	
第3位	番号()
(その理由)	

(3) (2)でお答えいただいた項目のほかに、現在お住まいの地区(小学校区)における、行政サービスへの要望がありましたら、ご自由にお書きください。

例：祭などの行事への支援がほしい、可燃ごみの収集回数を増やしてほしい、など。

【以下の設問は、下大野、稲荷第一、稲荷第二、大場の各地区(旧常澄村の区域)の住民の方のみお答えください】

IV. 常澄村と水戸市の合併についておたずねします。

- (1) 平成 4 年 3 月の常澄村と水戸市との合併以前から現在の地区にお住まいでしたが、当てはまるものに○をつけてください。

1. はい 2. いいえ

▶ 以下の(2)～(5)は、「1. はい」と答えた方のみ、お答えください。

- (2) 水戸市との合併後に、行政のサービスが向上した、もしくは便利になったと思われる点は何ですか。ご自由にお書きください。

例：道路の整備が進んだ、公民館が地区に建設された、など。

- (3) 水戸市との合併後に、行政のサービスが悪化した、もしくは不便になったと思われる点は何ですか。ご自由にお書きください。

例：役場が遠くなった、施設が使いづらくなった、など。

- (4) 平成 4 年の合併当時、常澄村と水戸市の合併については、どのように思われていましたか。当てはまるものに○をつけ、また、その理由についてもお聞かせください。

1. 賛成 2. 反対 3. どちらともいえない

(その理由)

- (5) 現在、常澄村と水戸市の合併について、どのように評価されていますか。当てはまるものに○をつけ、また、その理由についてもお聞かせください。

1. 非常に満足 2. まあ満足 3. 多少不満 4. 非常に不満

(その理由)

質問は以上です。お忙しいなか、ご協力誠にありがとうございました。

※なお、本アンケートに関してご意見等ございましたら、以下にお書き下さい。